



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

۳۲. باید و نبایدهای بودجه سال ۱۳۹۸ بر اساس قانون برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

مقدمه

در صدر لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور و با امضای ریاست محترم جمهور به این موضوع اشاره شده است که این لایحه مبتنی بر قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تهیه شده است. وقتی بحث از «ابتناء» یک لایحه بر اسناد بالادستی مطرح می‌شود، به دو صورت می‌توان این مدعا را مورد آزمون قرار داد: ۱. بررسی انطباق کامل به این معنا که باید بتوان به ازای هریک از بندهای اسناد بالادستی یا روح کلی آنها (هدف آنها) ردپایی در لایحه پیدا کرد. ۲. بررسی عدم مغایرت به این معنا که مفاد لایحه نباید با بندهای سیاست‌های بالادستی در تناقض باشد. روش اول را می‌توان «ابتناء حداکثری» و روش دوم را «ابتناء حداقلی» دانست. در این گزارش، انطباق لایحه بودجه و دو سند مورد بحث بر اساس روش دوم مورد بررسی قرار گرفته است.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۲۵

شماره چاپ:

۱۲۴۷

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۱۰/۵

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصادی

۱. بررسی برخی مغایرت‌های مهم لایحه با قانون برنامه ششم توسعه

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ احکامی وجود دارد که می‌توان آنها را در تعارض با احکام قانون برنامه ششم توسعه دانست. به موجب بند «الف» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه و در راستای انطباق بودجه‌های سنواتی با قانون برنامه ششم و نیز انضباط مالی ضروری است لویح بودجه سالیانه با رعایت قواعد مالی مندرج در جدول شماره (۴) قانون برنامه ششم نگاشته شود؛ از این رو باید عدم تطابق ارقام لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با جدول (۴) قانون برنامه ششم توسعه احصا شده و مواردی که سقف‌های مذکور در آن جدول را رعایت نکرده‌اند، حداقل به میزان سقف‌های در نظر گرفته شده برگردد. در غیر این صورت نیازمند کسب دوسوم رأی مجلس شورای اسلامی است.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۶۲۴۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۱۰/۲۰

البته در جزء «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم امکان تعدیل ۱۵ درصدی این سقف‌ها نیز وجود دارد. بنابراین سقف این ارقام در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ را می‌توان ۱۵ درصد بالاتر از سقف جدول شماره (۴) در نظر گرفت. قابل ذکر است در این ارتباط فارغ از مشکلات صادرات نفت در زمان تحریم، برای رعایت قانون برنامه ششم توسعه و نیز نسبت منابع نفتی از کل منابع بودجه که در قانون برنامه ششم توسعه برای سال ۱۳۹۸ معادل ۲۵/۱ درصد در نظر گرفته شده است؛ باید میزان منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی در لایحه بودجه کاهش یابد چرا که این نسبت در بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۳۵ درصد در نظر گرفته شده است. بنابراین در بند «ج» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مبلغ در نظر گرفته شده با لحاظ ۱۵ درصد بالاتر از سقف جدول (۴) قانون برنامه ششم، حداکثر می‌تواند مبلغ ۱,۳۲۲,۷۸۹ میلیارد ریال باشد.

با توجه به این موارد مقایسه جدول شماره (۳) لایحه بودجه ۱۳۹۸ با جدول شماره (۴) قانون برنامه ششم

توسعه و میزان ۱۵ درصد بالاتر از آن به شرح ذیل است:

جدول ۱. منابع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و زیربخش‌های آن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مقایسه با قانون برنامه ششم توسعه

(میلیارد ریال)

منابع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و زیربخش‌های آن	قانون برنامه ششم توسعه	قانون برنامه ششم با ۱۵ درصد تعدیل (افزایش)	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	میزان مازاد بر سقف تعیین شده در برنامه
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱,۲۱۰,۷۵۱	۱,۳۹۲,۳۶۴	۱,۴۸۰,۳۸۲	۸۸,۰۱۸
منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی	۱,۱۵۰,۲۵۱	۱,۳۲۲,۷۸۹	۱,۴۲۵,۳۸۲	۱۰۲,۵۹۳
فروش اموال منقول و غیرمنقول	۱۵,۵۰۰	۱۷,۸۲۵	۴۵,۰۰۰	۲۷,۱۷۵

مآخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و قانون برنامه ششم توسعه.

جدول زیر هماهنگی منابع واگذاری دارایی‌های مالی و زیربخش‌های آن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با سقف اعلام شده در برنامه

ششم توسعه را نمایان ساخته است:

جدول ۲. منابع واگذاری دارایی‌های مالی و زیربخش‌های آن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مقایسه با قانون برنامه ششم توسعه

(میلیارد ریال)

منابع واگذاری دارایی‌های مالی و زیربخش‌های آن	قانون برنامه ششم توسعه	قانون برنامه ششم با ۱۵ درصد تعدیل (افزایش)	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	میزان مازاد بر سقف تعیین شده در برنامه
فروش سهام شرکت‌های دولتی	۲۶,۵۰۰	۳۰,۴۷۵	۳۶,۰۰۰	۵,۵۲۵
سایر دارایی‌های مالی	۲۱,۲۴۴	۲۴,۴۳۱	۳۴,۰۰۰	۹,۵۶۹

مآخذ: همان.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود در رابطه با فروش سهام شرکت‌های دولتی و سایر دارایی‌های مالی، ارقام اولیه فراتر از سقف تعیین شده در قانون برنامه ششم توسعه است.

علاوه بر موارد فوق، در جدول (۴) قانون برنامه سقف «فروش اموال منقول و غیرمنقول» دولت معادل ۱۵۵۰۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده، حال آنکه در این جزء لایحه بودجه رقم کل «منابع حاصل از فروش واگذاری‌های اموال منقول و غیرمنقول» را در جدول (۳) معادل ۴۵۰۰۰ میلیارد ریال یعنی حدود سه برابر سقف مورد نظر قانون برنامه ششم توسعه ذکر کرده است.

همچنین به موجب جزء «۱» بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال اول اجرای قانون برنامه سی درصد (۳۰٪) تعیین می‌شود و سالیانه حداقل دو واحد درصد به این سهم اضافه می‌شود. بنابراین سهم صندوق در سال ۱۳۹۸ که سال سوم اجرای قانون برنامه ششم توسعه خواهد بود، معادل ۳۴ درصد می‌باشد. این در حالی است که این سهم در بند «الف» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۲۰ درصد در نظر گرفته شده است. بنابراین این بند از بودجه نیز با برنامه ششم توسعه در تعارض بوده و در صورتی که بخواهد تصویب شود، نیاز به رأی دوسوم از نمایندگان محترم مجلس دارد.

۲. بررسی برخی مغایرت‌های لایحه با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

– بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

این بند بر «اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی» تأکید دارد. در شرایط فعلی و با توجه به چشم‌انداز نامناسب نسبت به تحقق درآمدهای نفتی، این بند از سیاست‌های کلی باید بیش از پیش مورد توجه قرار گیرد، اما بررسی تبصره‌های لایحه بودجه نشان می‌دهد که تحولی در بحث مالیات‌ستانی مشاهده نمی‌شود؛ این درحالی است که پیشنهادهایی نظیر ساماندهی معافیت‌های مالیاتی، مالیات بر مشتریان پر مصرف آب، برق و گاز، وضع پایه‌های مالیاتی جدید (نظیر مالیات بر سود برخی سپرده‌های بانکی، مالیات بر عایدی سرمایه، جلوگیری از فرار مالیاتی برخی از مشاغل و...) مطرح است که می‌تواند سمت منابع بودجه را تا حد زیادی تقویت کند و میزان کسری بودجه را کاهش دهد. عدم توجه به این پیشنهادهای مخصوصاً در شرایط تحریمی، در تناقض با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است.

– بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

برخلاف مفاد این بند مبنی بر «افزایش سالیانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت» سهم این صندوق در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۲۰ درصد منابع حاصل از نفت (صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز) در نظر گرفته شده این درحالی است که این سهم در لایحه و قانون بودجه سال ۱۳۹۷ معادل ۳۲ درصد بوده که این موضوع خلاف سیاست‌های کاهش منابع واریزی صندوق و تکالیف دیگری که بر منابع صندوق در تبصره‌های بودجه گذاشته می‌شود مغایر با بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است.

– بند «۲۲» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

در این بند بحث از مدیریت مخاطرات اقتصادی به میان آمده است. یکی از مهم‌ترین مخاطرات اقتصادی، شکنندگی یا آسیب‌پذیری مالیه عمومی دولت است. «نسبت کسری بودجه بدون نفت به مصارف عمومی» و «نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی» مهم‌ترین پارامترهای تعیین‌کننده سطح آسیب‌پذیری مالیه عمومی دولت هستند. اهمیت کسری بودجه بدون نفت بر کسی پوشیده نیست. با توجه به وضع محدودیت‌های جدی بر صادرات نفت، اهمیت این شاخص دوچندان شده است. کسری بودجه بدون نفت بر اساس ارقام لایحه بودجه بالغ بر ۱۹۳۷ هزار میلیارد ریال است که این رقم معادل ۴۶ درصد از مصارف عمومی است.^۱ این نسبت یک زنگ خطر جدی برای پایداری مالی دولت است و به این معناست که هزینه‌های جاری و عمرانی کشور بسیار فراتر از توان اقتصادی پایدار کشور (منابع حاصل از مالیات و سایر درآمدها) است.

همچنین در بحث نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی، تخمین‌ها حاکی از این است که در پایان سال ۱۳۹۶، این نسبت حدود ۳۸ درصد است؛ این نسبت نزدیک به مرز تعیین شده در قانون برنامه ششم توسعه (۴۰ درصد) است.^۲ بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس^۳ نشان می‌دهد که به دلیل تحولات اقتصادی سال‌های گذشته و منفی شدن ترازهای بودجه و تشدید تأمین مالی از محل بدهی، فضای مالی دولت به شدت کاسته شده است.^۴ بنابراین بندهایی از لایحه بودجه که باعث افزایش نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی می‌شود، می‌تواند به ناپایداری مالی دولت بینجامد.

۱. برای مطالعه بیشتر به گزارش «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور»؛ ۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری» به شماره مسلسل ۱۶۲۱۹ مراجعه کنید.
۲. برای مطالعه بیشتر به گزارش مربوط به وضعیت بدهی دولت و انتشار اوراق مالی در لایحه بودجه ۱۳۹۸ مراجعه کنید.
۳. برای مطالعه بیشتر به گزارش «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور»؛ ۲. بودجه به زبان ساده» به شماره مسلسل ۱۶۲۲۰ مراجعه کنید.
۴. بر اساس ارزیابی مرکز پژوهش‌ها، در میان‌مدت ۴ تا ۵ ساله، فضای مالی دولت همچنان در حد فاصله بین ریسک زیاد تا خطرناک باقی خواهد ماند.

۳. ضرورت توجه به مغایرت‌های احتمالی پیشنهادهای بودجه‌ای نمایندگان محترم با مفاد اسناد بالادستی

باید توجه داشت که پیشنهادهای اصلاحی و تکمیلی لایحه بودجه، ممکن است مغایرت‌هایی با برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی داشته باشند. تجربه سال‌های گذشته در خصوص مفاد پیشنهادهای بودجه‌ای نمایندگان نشان می‌دهد، اصلی‌ترین احکامی از برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی که احتمالاً در تعارض با پیشنهادهای بودجه‌ای خواهند بود و در نتیجه برای تصویب آن پیشنهادها نیاز به دوسوم رأی مجلس است عبارتند از:

– بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه

این بند بیان می‌دارد: «برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های اجرای قانون برنامه ممنوع است». بدین ترتیب پیشنهادهایی که متضمن تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی است در تعارض با این حکم از برنامه ششم توسعه است.

– بند «ب» ماده (۶) قانون برنامه ششم توسعه

در این بند به نحوه تخصیص عوارض موضوع ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ و نیز عوارض آلاینده‌گی موضوع تبصره «۱» ماده مذکور و عوارض ارزش‌افزوده گاز طبیعی و عوارض شماره‌گذاری خودروها در مورد بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده مذکور می‌پردازد که تغییر در این تخصیص‌ها نیازمند دوسوم رأی مجلس خواهد بود.

– بند «الف» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه^۱

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد برخی اعداد اصلی منابع و مصارف لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ سقف مورد نظر در جدول (۴) برنامه را رعایت نکرده است، اما باید توجه داشت برخی از ارقام نیز که این سقف را رعایت کرده‌اند نیز ممکن است با هرگونه پیشنهاد جدید، سقف‌های تعیین شده در قانون برنامه ششم را نقض کنند و در نتیجه نیازمند دوسوم رأی نمایندگان مجلس خواهند بود.

– بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه

این بند سهم صندوق توسعه ملی، شرکت ملی نفت، مناطق نفت‌خیز، گازخیز و توسعه‌نیافته و بودجه عمومی از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز را تعیین کرده است. هرگونه تغییر در این نسبت‌ها مغایر با برنامه ششم توسعه است.

– بند «الف» ماده (۱۷) قانون برنامه ششم توسعه

این بند برنامه ششم توسعه بیان می‌دارد که: «هرگونه تکلیف به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در راستای استفاده از منابع آنها در طول سال‌های اجرای قانون برنامه در خصوص تسهیلات با نرخ سود کمتر، به‌جز سایر تکالیف قانونی مشروط به پیش‌بینی مابه‌التفاوت نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار و درج آن در قانون بودجه سالیانه است». بنابراین در صورتی که پیشنهادی در مورد ارائه تسهیلات ارزان‌قیمت توسط نمایندگان مطرح می‌شود، باید بار مالی مابه‌التفاوت نرخ سود مصوب شورای پول و اعتبار و نرخ سود تکلیفی در لایحه بودجه لحاظ شود.

– بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه

در این حکم برنامه‌ای، دولت مکلف به «کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی به‌استثنای مدارس دولتی در طول اجرای قانون برنامه، حداقل به میزان پانزده درصد (۱۵٪) نسبت به وضع موجود (حداقل پنج درصد (۵٪) در پایان سال دوم) از طریق

۱. ماده (۷) بند «الف» - لوائح بودجه سالیانه با رعایت این قانون و با اعمال تعدیل متناسب با تحولات و شاخص اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و با رعایت قواعد مالی مندرج در جدول شماره (۴) این قانون تهیه و تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود.

واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با تصویب شورای عالی اداری» شده است. بنابراین پیشنهادهای گسترش حجم دولت چه از طریق ایجاد سازمان یا مؤسسه یا شرکت جدید و چه در قالب استخدام‌های جدید بدون خروج نیروهای موجود مغایر با این حکم برنامه‌ای است.

– بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

در بند «۱۶» سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور مورد تأکید قرار گرفته است. بنابراین تمامی پیشنهادهایی که منجر به افزایش هزینه‌های عمومی کشور شود، مغایر با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی خواهند بود.

– بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

در بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، به اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی اشاره شده است؛ با توجه به چشم‌انداز کاهش درآمدهای نفتی، بنابراین هر پیشنهادی که منجر به کاهش سهم درآمدهای مالیاتی دولت شود مغایر با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی خواهد بود.

– بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه

در بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، بحث از افزایش سالیانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت به میان آمده است. همچنین بر اساس بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه، سهم صندوق از درآمدهای نفتی، ۳۴ درصد تعیین شده است. تغییر در این نسبت نیازمند دوسوم آرای نمایندگان است.

نتیجه‌گیری

لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در برخی موارد دارای مغایرت‌هایی با برنامه ششم توسعه است که تصویب آنها نیازمند دوسوم آراست. همچنین ضروری است نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی با در نظر گرفتن نبایدهای بودجه، پیشنهادهای اصلاحی و تکمیلی خود را به‌گونه‌ای طراحی کنند که با قانون برنامه ششم توسعه و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی مغایرت نداشته باشد.