

دوره دهم - سال چهارم

شماره چاپ: ۱۷۱۲

تاریخ چاپ: ۱۳۹۸/۹/۱۸

شماره ثبت: ۶۸۷

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور

۳. کلیات بودجه

(ویرایش اول)

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۶۷۶۴

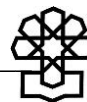
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

دی‌ماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

- ۱.....چکیده
- ۲.....مقدمه
- ۳.....۱. محورهای اصلی اصلاحات ساختاری بودجه
- ۷.....۲. ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور
- ۸.....۱-۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور و برنامه اصلاحات ساختاری
- ۱۰.....۲-۲. صلاحیت‌های تقنینی و نظارتی مجلس
- ۱۱.....۲-۳. کسری بودجه و آثار و تبعات آن
- ۱۳.....نتیجه‌گیری



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور

۳. کلیات بودجه

(ویرایش اول)

چکیده

براساس دستور مقام معظم رهبری و وعده‌های از پیش اعلام شده دولت و مطالبات نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی، دولت مکلف بود لایحه بودجه ۱۳۹۹ را مبتنی بر اصلاحات ساختاری بودجه تهیه و به مجلس ارائه دهد. بررسی کارشناسی مفاد لایحه بودجه حکایت از آن دارد لایحه بودجه ۱۳۹۹ بر مدار لوایح بودجه سنوات گذشته و بدون اعمال اصلاحات ساختاری قابل قبول تدوین و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. مجلس محترم می‌تواند دو رویکرد را در پیش گیرد: یکی رد کلیات و بازگرداندن آن به دولت برای اعمال اصلاحات ساختاری. رویکرد دوم، تصویب کلیات لایحه بودجه است. اتخاذ هر یک از این رویکردها دارای تبعات سیاسی، حقوقی و اقتصادی و حتی بین‌المللی است: اگر تصویب کلیات همراه با تغییرات قابل توجه لایحه بودجه در مجلس باشد، می‌تواند اعتراض همیشگی دولت‌ها به این تغییرات و عدم همراهی آنها را در عمل به همراه داشته باشد. اگر تصویب کلیات همراه با تغییرات اندک و بدون الحاق تغییرات اساسی در لایحه صورت پذیرد، دولت در میانه سال با مشکلات بودجه‌ای روبه‌رو شده و

دوباره برای حل مشکلات خود از طریق تصویب اصلاحیه در مجلس یا شورای عالی هماهنگی اقتصادی اقدام خواهد کرد. با توجه به تبعات سیاسی و بین‌المللی این تصمیم‌گیری، نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی باید خود نسبت به ارزیابی و وزن‌دهی به این تبعات و تصمیم‌گیری درباره آن اقدام کنند. اگر مجلس شورای اسلامی کلیات بودجه را تصویب کند، لایحه بودجه نیازمند اصلاحات جدی است که باید با مشارکت و موافقت دولت اعمال شود.

مقدمه

بودجه به دلیل آنکه قراردادی بین حاکمیت و مردم درباره چگونگی تأمین مالی و تخصیص منابع مالی برای اداره کشور است، مهم‌ترین سند مالی حاکمیت در افق زمانی یک‌ساله محسوب می‌شود و نقشی مهم در ارزیابی آحاد مردم پیرامون چگونگی و کیفیت اداره یک کشور دارد. به همین دلیل بهبود در نظام بودجه‌ریزی علامتی مهم در جهت ارتقای حکمرانی محسوب می‌شود. به علاوه بودجه‌های سنواتی آثار مهمی بر شاخص‌های کلان اقتصادی - اجتماعی دارند. به جرئت می‌توان گفت بسیاری از نارسایی‌های موجود مانند تورم، عدم رونق تولید، بیکاری، نابرابری‌های اقتصادی، محیط زیست و ... ریشه در مشکلات و نواقص بودجه‌ریزی در کشور دارد. با تشدید تحریم‌های اقتصادی در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۷ و کاهش معنادار درآمدهای نفتی به نظر می‌رسید که دولت با توجه به انسجام ایجاد شده درون کشور برای مقابله مؤثر با تحریم‌ها، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ از این فرصت استفاده کرده و با همراهی مجلس شورای اسلامی زمینه اصلاحات بودجه‌ای و در رأس آن کاهش وابستگی



بودجه به نفت را فراهم می‌کند. با عنایت به عدم توجه به این مهم در لایحه بودجه ۱۳۹۸، در آذرماه سال ۱۳۹۷، مقام معظم رهبری مقرر فرمودند «نقشه راه و برنامه کلی اصلاح ساختار بودجه عمومی و کاهش کسری بودجه با افق دو سال (۱۳۹۹-۱۳۹۸) تدوین و مصوب شورای عالی هماهنگی اقتصادی شود، و بودجه سال ۱۳۹۸ نیز در چارچوب این برنامه تنظیم شود». همچنین تأکید کردند آنچه در سیاست‌های کلی و برنامه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی درباره اصلاح ساختار بودجه عمومی و قطع وابستگی بودجه به نفت تصویب و ابلاغ شده لازم است اجرایی و در بودجه سال ۱۳۹۸ گنجانده شود. اگرچه در عمل و با استدلال اینکه فرصت کافی برای انجام این اصلاحات در سال ۱۳۹۸ وجود ندارد، قانون بودجه ۱۳۹۸ بدون در نظر گرفتن اصلاحات ساختاری به تصویب رسید ولی انتظار می‌رفت که لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ مبتنی بر این اصلاحات تهیه و به مجلس تقدیم شود. لذا در بررسی کلیات لایحه بودجه می‌بایست به این سؤال پاسخ داده شود که به طور مشخص چه اصلاحات ساختاری در بودجه گنجانده شده است؟

۱. محورهای اصلی اصلاحات ساختاری بودجه

کاهش معنادار درآمدهای نفتی در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ از اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۷ قابل پیش‌بینی بود در این راستا در گزارش‌های کارشناسی متعددی که قبل از ارائه لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و همزمان با بررسی آن منتشر شد راهکارهای متعددی برای شروع

اقدامات اصلاحی که به کاهش کسری بودجه منجر می‌شد ارائه گردید. برخی از محورهایی که در این گزارش‌ها^۱ بدان پرداخته شده بود عبارتند از:

- ساماندهی معافیت‌های مالیاتی و حذف معافیت‌های غیرضرور،
- تفکیک حساب‌های بانکی شخصی و تجاری جهت جلوگیری از فرار مالیاتی و رفتارهای سوداگرانه،
- مالیات بر مشتریان پرمصرف آب، برق و گاز و اصلاح سازوکار پرداخت یارانه حامل‌های انرژی،
- شناسایی و تفکیک هزینه‌های اجباری (ضروری) و غیراجباری (قابل تصمیم‌گیری) در بودجه (با استفاده از سازوکار پرداخت به ذی‌نفع نهایی)،
- کنترل هزینه‌های عمومی دولت و تهیه برنامه‌های عملیاتی کاهش هزینه برای دستگاه‌های پرهزینه،
- حذف موازی‌کاری بین دستگاه‌ها،
- آغاز اصلاحات پارامتریک در حوزه بازنشستگی و بیمه‌ای،
- افزایش بازدهی شرکت‌ها و سرمایه‌های در اختیار صندوق‌ها،
- ساماندهی سیاست‌های حمایتی جهت جلوگیری از ناهماهنگی‌ها و موازی‌کاری‌های موجود،
- فراهم کردن زمینه برای واگذاری سریع طرح‌های عمرانی و تغییر رویه انتخاب و اجرای طرح‌های عمرانی،

۱. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری

<https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1096785>

بررسی اثرگذاری تحریم‌های نفتی بر بودجه دولت و ارائه راهکارهایی جهت مدیریت آن (صرفاً جهت اطلاع نمایندگان)

<https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1146831>

برنامه اداره کشور بدون نفت



- ساماندهی سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی،
- تمرکز کلیه منابع شرکت‌ها در خزانه،
- مالیات بر سود سپرده‌های بانکی،
- مالیات بر عایدی سرمایه (املاک)،
- مالیات بر خانه‌های لوکس،
- جلوگیری از فرار مالیاتی برخی از مشاغل،
- مالیات بر مجموع درآمد.

سازمان برنامه و بودجه کشور نیز براساس آسیب‌شناسی وضع موجود ساختار بودجه کشور و عوامل مؤثر بر آن، اقدام به تهیه چارچوب طرح اصلاحات ساختاری بودجه، برنامه‌ها و زمان‌بندی اقدامات متناسب با شرایط حال حاضر کشور کرد. این برنامه بر مبنای چهار محور تقویت نهادی بودجه، هزینه‌کرد کارا، درآمدزایی پایدار و ثبات‌سازی اقتصاد کلان و توسعه پایدار طراحی شده است. در این برنامه به‌طور مشخص محوریت طرح اصلاحات ساختاری بودجه، مبارزه با کسری بودجه ساختاری انتخاب و تصریح شده بود، زیرا این پدیده منجر به بی‌ثباتی در سطح اقتصاد کلان، ایجاد تورم‌های مزمن و پرنوسان، کاهش ارزش پول ملی و نیز کاهش تولید، اشتغال و به تبع کاهش رفاه اقتصادی و اجتماعی می‌شود. مطابق مستندات منتشر شده برای اجرای این طرح در هر یک از محورها، اقدامات به دو دسته کوتاه‌مدت و بلندمدت تقسیم شده و اقدامات کوتاه‌مدت متعددی در هریک از چهار محور مذکور در برنامه اصلاح ساختاری بودجه به شرح جدول ذیل ارائه شده بود.

جدول برنامه‌های کوتاه‌مدت در طرح اصلاحات ساختاری بودجه

تقویت نهادی بودجه	هزینه‌کرد کارا	درآمدزایی پایدار	ثبات‌سازی اقتصاد کلان و توسعه پایدار
<p>۱. برنامه ارتقای شفافیت و انضباط مالی از طریق ارتقا نظام یکپارچه اطلاعات مالی دولت؛ و اقساط آسب‌پذیر و مردم‌محور</p> <p>۱-۱. شکل‌دهی به فرایندهای کنترل تعهدات مالی دولت در بودجه و ایجاد زیرساخت اطلاعاتی موردنظر</p> <p>۱-۲. اصلاح فرایندهای تخصیص و پرداخت در بودجه از طریق احیای ستاد نظارت بر اجرای بودجه و تقویت کمیته تخصیص بودجه و تقویت نظارت مالی و عملیاتی از طریق شکل‌دهی به پرداخت‌های خزانه‌داری براساس طبقه‌بندی حساب‌ها</p> <p>۲. برنامه ارتقای اثربخشی بودجه از طریق ایجاد ارتباط بین بودجه با اهداف میان‌مدت و کلان اقتصادی؛</p> <p>۱-۲. استقرار ساختار میان‌مدت بودجه‌ریزی با شروع از بودجه‌ریزی دوسالانه برای سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰</p>	<p>۱. تأمین حداقل‌های معیشتی برای عموم مردم و اقساط آسب‌پذیر و مردم‌محور</p> <p>۲. حذف هزینه‌های اجتناب‌پذیر و اولویت‌بندی فعالیت‌ها</p> <p>۳. کاهش هزینه‌های شرکت‌های دولتی</p> <p>۴. کاهش هزینه‌های طرح تحول سلامت</p> <p>۵. اهرم کردن منابع</p>	<p>۱. اصلاح نظام یارانه انرژی (بنزین، گازوئیل و برق)</p> <p>۲. اصلاح یارانه کالاهای اساسی</p> <p>۳. کاهش معافیت‌ها و افزایش پایه و پوشش مالیاتی</p> <p>۴. فروش دارایی‌ها از طریق صندوق‌های قابل معامله در بورس (ETF)</p>	<p>۱. طراحی مقدار بهینه منابع نفتی در بودجه با در نظر گرفتن بدهستان‌های بین‌نسلی (اصلاح اساسنامه صندوق و افزودن نقش ثبات‌ساز به آن)</p> <p>۲. انتشار اوراق ارزی و ریالی جهت سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی به همراه عملیات بازار باز بانک مرکزی</p>

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، چارچوب اصلاح ساختاری بودجه با رویکرد قطع وابستگی مستقیم به نفت.



بسیاری از اقدامات مطرح شده در بخش کوتاه‌مدت طرح اصلاحات ساختار بودجه دولت، در صورت وجود اراده سیاسی به لحاظ اجرایی می‌توانست در بودجه سال ۱۳۹۹ عملیاتی شود. برخی از این اقدامات از جمله کاهش هزینه‌های شرکت‌های دولتی، ارتقای نظارت مالی و عملیاتی از طریق شکل‌دهی به پرداخت‌های خزانه‌داری براساس طبقه‌بندی حساب‌ها، کاهش هزینه‌های طرح تحول سلامت و جلوگیری از فرار مالیاتی توسط خود دولت و بدون نیاز به تصویب قانون جدید قابل اجرا بوده و برخی نیز می‌توانست با همراهی مجلس و تصویب قانون جدید برای سال ۱۳۹۹ قابلیت اجرا پیدا کند از جمله کاهش معافیت‌ها و افزایش پایه و پوشش مالیاتی، اصلاح یارانه کالاهای اساسی، حذف هزینه‌های اجتناب‌پذیر از طریق اولویت‌بندی هزینه‌ها. انتظار می‌رفت در صورت اجرایی شدن اصلاحات پیشنهاد شده در بخش کوتاه‌مدت برنامه اصلاح ساختار بودجه، کسری بودجه سال ۱۳۹۹ به میزان قابل توجهی کاهش یابد.

۲. ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور

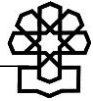
برای ارزیابی کلیات لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ باید به این سؤال پاسخ داد که آیا اصلاحات ساختاری بودجه که مورد تأکید مقام معظم رهبری و نمایندگان مجلس شورای اسلامی بوده است در لایحه بودجه انعکاس یافته است یا خیر؟ به بیان دیگر چه تحول اساسی و مهمی در انطباق با شرایط موجود در بودجه اتفاق افتاده و ظهور و بروز آن در لایحه بودجه چه بوده است؟ اگر قرار بر اصلاحات ساختاری بودجه نمی‌بود، آنچه به‌عنوان لایحه

بودجه تهیه و تدوین می‌شد چه تفاوت‌های رویکردی و مهمی با لایحه فعلی (که گفته می‌شود بر مبنای اصلاحات ساختاری تدوین شده است) پیدا می‌کرد؟

۱-۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور و برنامه اصلاحات ساختاری

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور نشان می‌دهد به رغم وجود راهکارهای متعدد و عملیاتی برای کاهش وابستگی مستقیم بودجه به نفت (که هدف اصلی اصلاح ساختاری بودجه عنوان شده است) و تهیه بسته سیاستی نسبتاً مناسب در این باره در سازمان برنامه و بودجه، ولی در عمل در لایحه بودجه جز در چند مورد محدود عملاً بسیاری از اصلاحات، مورد توجه قرار نگرفته است. پرداخت مستقیم خزانه به ذی‌نفع نهایی، ارائه بودجه دوسالانه، فروش اموال و دارایی‌های مازاد دولت، انتشار اوراق و استفاده از عملیات بازار باز از جمله مواردی است که تلاش شده بر اساس برنامه اصلاحی، در لایحه بودجه گنجانده شود که در این موارد نیز به شکل ناقص (در مورد پرداخت مستقیم خزانه به ذی‌نفع نهایی، انتشار اوراق و استفاده از عملیات بازار باز) و یا بعضاً کاملاً صوری (در مورد ارائه بودجه دوسالانه و فروش اموال و دارایی‌های مازاد دولت) این کار انجام شده است.

در بخشی از برنامه اصلاح ساختار بودجه دولت (منتشر شده از سوی سازمان برنامه و بودجه) آمده است: «تأمین درآمد مطمئن الزامی‌گریزناپذیر برای کاهش کسری مستمر بودجه، مواجهه موفق با تکانه‌های بیرونی و نیل به هدف کاهش وابستگی مستقیم بودجه دولت به درآمدهای نفتی است که یکی از الزامات کاهش وابستگی مستقیم و غیرمستقیم دولت به بانک مرکزی و حل مسئله تورم مزمن کشور است. البته ایجاد منابع پایدار درآمدی برای دولت، نباید تنها محدود به اصلاحات میان‌مدت باشد؛ چراکه با توجه به



تحریم‌های نفتی، بودجه کشور در سال ۱۳۹۸ نیز با تنگنا مواجه است و بنابراین لازم است، تدبیری برای تأمین منابع پایدار مالی دولت در کوتاه‌مدت نیز در نظر گرفته شود. در عین حال این برنامه‌های کوتاه‌مدت باید به گونه‌ای باشند که به فضای کسب و کار ضربه نزنند، موجب افزایش شدید سطح قیمت‌ها نشوند، درآمد حقیقی اکثریت جامعه مصون بماند و خللی نیز در فرایند اصلاحات میان‌مدت درآمدزایی پایدار ایجاد نکنند». سؤال این است که طی حدود یک سالی که دولت برای تنظیم لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ فرصت داشته است چه اقدام‌هایی برای ایجاد منابع مالی پایدار در کوتاه‌مدت انجام گرفته است؟ یا اینکه چه اقدام مؤثر و اثرگذاری برای کاهش هزینه‌ها یا هزینه‌کرد کارا در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ انجام شده است؟

به نظر می‌رسد فقدان عزم جدی برای اصلاحات ساختاری بودجه موجب شده است بسیاری از راهکارهای پیشنهادی برای کاهش وابستگی بودجه به نفت مورد توجه قرار نگیرد. عدم توجه به گسترش درآمدهای مالیاتی (بدون فشار بیشتر بر مؤدیان و فعالان اقتصادی) و تنها از طریق جلوگیری از فرار مالیاتی، ساماندهی معافیت‌های مالیاتی و گسترش پایه‌های مالیاتی جدید از یک طرف و عدم مدیریت هزینه‌های دولت با تمرکز بر مراکز عمده هزینه‌ای و اصلاحات فرایندی در آنها از طرف دیگر، موجب شده است که همچنان لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ بر مبنای درآمدهای غیرپایدار، غیرواقعی و صوری بسته شود. در نظر گرفتن صادرات یک میلیون بشکه نفت خام، استقراض و برداشت وسیع از صندوق توسعه ملی و در نظر گرفتن ارقام غیرواقعی برای فروش اموال دولتی گواهی بر این مدعا است.

شایسته ذکر است که موضوع توان کشور در صادرات نفت به ویژه در شرایط تحریم و روش مطلوب ورود منابع حاصل از نفت به بودجه دو موضوع مجزاست. واقعیت آن است که دولت باید کوشش کند با استفاده از همه ظرفیت‌ها، نسبت به صادرات حداکثری نفت اقدام کند، اما درباره نحوه ورود منابع حاصل از نفت به بودجه مدت‌هاست که کارشناسان عقیده دارند که روش کنونی، موجب وابستگی سیاست‌های تجاری و پولی و ارزی به سیاست مالی دولت می‌شود که نتایج مخربی مانند تورم‌های دورقمی، واردات بی‌رویه و غیرضروری و غیره را موجب شده است.

۲-۲. صلاحیت‌های تقنینی و نظارتی مجلس

به نظر می‌رسد همان مسیری که توسط دولت درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ طی شد، در مورد لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ نیز در پیش گرفته شده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ دولت و مجلس به بیش برآورد درآمدهای نفتی پرداختند (با این استدلال که این بیش برآوردی، توسط دشمنان به معنای قدرت کشور در فروش نفت و عدم تحریم‌پذیری تفسیر خواهد شد). نتیجه این اقدام آن شد که در ماه‌های ابتدایی سال، کسری بودجه قابل پیش‌بینی گریبان‌گیر دولت شد و دولت برای رفع این چالش خود، از مسیر شورای هماهنگی سران سه قوه وارد عمل شد و بودجه مصوب مجلس را اصلاح کرد. موضوعی که صلاحیت‌های قانونی مجلس در امر تصویب و نظارت بر بودجه را کاهش داده و مورد اعتراض بسیاری از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی قرار گرفت.



۳-۲. کسری بودجه و آثار و تبعات آن

در لایحه تقدیمی دولت کسری بودجه قابل توجهی به دلیل بیش برآورد منابع وجود دارد. مهم‌ترین سرفصل‌های مرتبط با این موضوع در لایحه عبارتند از:

۱. در حال حاضر لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ با فرض صادرات یک میلیون بشکه در روز تدوین شده است. از این محل و با در نظر گرفتن سهم ۲۰ درصد برای صندوق توسعه ملی دولت مجموعاً ۷۸ هزار میلیارد تومان (۴۸ هزار میلیارد تومان قالب واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و ۳۰ هزار میلیارد تومان در قالب استقراض از صندوق) از منابع نفتی استفاده شده است. با توجه به میزان فروش نفت در یک سال گذشته و با فرض میانگین صادرات نفت حدود ۶۰۰ هزار بشکه در روز (و با فرض سهم ۲۰ درصد صندوق توسعه ملی)، از این محل بودجه با ۳۸ هزار میلیارد تومان کسری مواجه خواهد بود.

۲. با فرض فروش روزانه نفت به میزان ۶۰۰ هزار بشکه (و سهم ۲۰ درصد صندوق توسعه ملی)، کل درآمد ارزی سهم دولت حدود ۹/۵ میلیارد دلار خواهد بود. لذا منابع ارزی کافی برای اختصاص به واردات کالاهای اساسی (۱۰/۵ میلیارد دلار اعلام شده توسط دولت با نرخ ۴۲۰۰ تومان) وجود ندارد. پیش‌بینی می‌شود برای اجرای این سیاست حمایتی نیز حدود ۸ هزار میلیارد تومان کسری وجود داشته باشد (این معضل در سال جاری نیز وجود داشته و احتمالاً از محل ایجاد بدهی به بانک مرکزی یا استفاده از ذخایر ارزی بانک مرکزی در حال تأمین است).

۳. یکی از محل‌های تأمین منابع دولت در لایحه، مولدسازی دارایی‌های دولت است که رقمی حدود ۴۹ هزار میلیارد تومان برای آن پیش‌بینی شده است. با توجه به عملکرد بسیار پایین ردیف‌های مشابه در سال جاری و سال‌های گذشته، به نظر نمی‌رسد این

ردیف عملکرد قابل توجهی داشته باشد. شایسته ذکر است در قانون بودجه سال ۱۳۹۸، حدود چهار هزار و چهارصد میلیارد تومان منابع از محل فروش اموال منقول و غیرمنقول پیش‌بینی شده است. مطابق گزارش عملکرد مالی دولت در ۷ ماهه اول سال ۱۳۹۸، عملکرد این ردیف ۱۸۷ میلیارد تومان (معادل ۷ درصد از اعتبار مصوب هفت دوازدهم) بوده است. این در حالی است که مطابق با مصوبه شورای هماهنگی اقتصادی قوا باید علاوه بر ۴/۴ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده در بودجه، حدود ۱۰ هزار میلیارد تومان دیگر نیز از محل مولدسازی دارایی‌های دولت درآمد ایجاد شود. با عنایت به عملکرد گذشته دولت در این رابطه و احتمال فروش ۸ هزار میلیارد تومان اوراق صکوک اجاره (موضوع جزء «۲» بند «د» تبصره «۱۲») به نظر می‌رسد حدود ۳۸ هزار میلیارد تومان کسری منابع از این محل وجود خواهد داشت و این عدد صرفاً به‌عنوان یک رقم تراز‌کننده منابع و مصارف در بودجه درج شده است.

۴. در تبصره «۴» لایحه بودجه و خارج از سقف رقم ماده‌واحد بودجه، حدود ۳/۴ میلیارد یورو مصارف از محل استقراض از صندوق توسعه ملی در نظر گرفته شده است که با در نظر گرفتن نرخ نیما این منابع حدود ۴۷ هزار میلیارد تومان خواهد بود. باید توجه داشت که با فروش نفت معادل ۶۰۰ هزار بشکه در روز ورودی صندوق توسعه ملی در سال آینده حدود ۳ میلیارد دلار است.

مجموع موارد فوق حاکی از وجود حدود ۱۳۱ هزار میلیارد تومان کسری در منابع لایحه است (این رقم بدون در نظر گرفتن ۸۰ هزار میلیارد تومان اوراق در نظر گرفته شده در لایحه و سایر عدم تحقق‌های احتمالی در سایر منابع بودجه است).



وجود کسری بودجه و بیش برآورد منابع، آثار و پیامدهای زیادی دارد. علاوه بر آنچه درباره تضعیف نقش و صلاحیت‌های مجلس در پی تصویب بودجه غیرواقعی بیان شد، بیش برآوردهای غیرمعمول منابع عمومی باعث می‌شود از یک طرف دولت تلاش کافی برای ایجاد منابع درآمدی پایدار از جمله درآمدهای مالیاتی از خود نشان ندهد و از طرف دیگر قدم‌های جدی برای مدیریت هزینه‌ها در سمت مصارف بودجه برداشته نشود. همچنین به‌رغم تصویب قانون بودجه، میزان منابع قابل تخصیص برای دستگاه‌های اجرایی مشخص نبوده و امکان برنامه‌ریزی سالانه از آنها سلب خواهد شد. نتیجه این اتفاقات سردرگمی دستگاه‌های اجرایی و عمدتاً تأمین کسری بودجه دولت از ساده‌ترین و در عین حال زیان‌بارترین روش تأمین کسری بودجه خواهد بود که همان استقراض از بانک مرکزی و برداشت از صندوق توسعه ملی است. استقراض از بانک مرکزی اگرچه ممکن است در ظاهر آثار اقتصاد سیاسی کمتری داشته باشد ولی در عمل فشار بیشتری بر طبقه متوسط و ضعیف اقتصادی خواهد گذاشت و نارضایتی آنها را در پی خواهد داشت. برداشت از صندوق توسعه ملی نیز آسیب‌پذیری کشور را در سال‌های آتی افزایش خواهد داد.

نتیجه‌گیری

با توجه به نکات بیان شده در این گزارش اولویت آن است که مجلس شورای اسلامی با تعیین محورهای اصلاحی مشخص، لایحه بودجه را به دولت بازگرداند و در صورتی که کلیات بودجه در کمیسیون تلفیق بودجه ۱۳۹۹ تصویب شد محورهای اصلاحی زیر

می‌تواند برخی ایرادهای لایحه را برطرف کند. این اصلاحات در سه حوزه منابع، مصارف و رابطه بودجه و نفت عبارتند از:

الف) اصلاحات در حوزه منابع

۱. ساماندهی معافیت‌ها مالیاتی،
۲. تفکیک حساب‌های بانکی (شخصی و تجاری)،
۳. وضع مالیات بر سود برخی سپرده‌های بانکی،
۴. مالیات بر خانه‌های لوکس،
۵. جلوگیری از فرار مالیاتی برخی از مشاغل،
۶. مالیات بر مجموع درآمد،
۷. تمرکز کلیه منابع شرکت‌ها در خزانه.

ب) اصلاحات در حوزه مصارف

۱. اجرای سیاست پرداخت به ذی‌نفع نهایی به منظور شناسایی و تفکیک هزینه‌های اجباری (ضروری) و غیراجباری (قابل تصمیم‌گیری) در بودجه،
۲. کنترل هزینه‌های عمومی دولت،
۳. حذف موازی‌کاری بین دستگاه‌ها.



ج) بازآرایی نحوه استفاده از منابع نفتی در بودجه

یک نکته مهم شایسته ذکر است و آن روش انجام اصلاحات است. پیشنهاد می‌شود تا کمیسیون تلفیق به جای آنکه رأساً اقدام به اصلاح بودجه کند، محورهای اصلاحی را به دولت اعلام کند و از رئیس محترم جمهور بخواهد تا پیشنهادهای دولت را به صورت رسمی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. این امر موجب شفاف شدن مسئولیت‌ها در تهیه، تصویب و اجرای بودجه خواهد شد.



شماره مسلسل: ۱۶۷۶۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، ۳. کلیات بودجه (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

تهیه و تدوین: سیدمحمدهادی سبحانیان

ناظران علمی: محمد قاسمی، داریوش ابوحمزہ

همکار: سیدعباس پرهیزکاری

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه ۱۳۹۹



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۸/۹/۱۹

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۸/۹/۲۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۱۰/۷