

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور»



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۸۵

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر:

مطالعات مالیه

عمومی و توسعه

مدیریت

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۷۲۵۳

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۸/۲۷

www.majlis.ir

پیرو بیانات مقام معظم رهبری، پس از خروج ایالات متحده آمریکا از برجام در سال ۱۳۹۷، مقرر شد دولت نقشه راه و برنامه اصلاح ساختار بودجه و کاهش کسری بودجه را تدوین کرده و بودجه سال ۱۳۹۸ نیز در این چارچوب تنظیم شود. متأسفانه هیچ‌یک از لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ مطابق با برنامه اصلاح ساختار بودجه و کاهش کسری بودجه تنظیم نگردید و در مجلس شورای اسلامی نیز اصلاحات قابل توجهی در آن انجام نشد.

در ابتدای آغاز به کار دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی کمیته‌ای با عنوان اصلاح ساختار بودجه ذیل کمیسیون برنامه و بودجه، با هدف تدوین و تصویب قوانینی برای اصلاح ساختار بودجه کشور تشکیل شد. این کمیته با برگزاری جلساتی منظم، پیش‌نویس احکام قانونی گسترده‌ای را در حوزه‌های مدیریت هزینه‌های دولت، مدیریت خریدهای دولتی، مولدسازی دارایی‌های دولت، ساماندهی معافیت‌های مالیاتی، اصلاح نظام انگیزشی سازمان امور مالیاتی، شفافیت تراکنش‌های بانکی و ساماندهی کمک‌های حمایتی تدوین نمود.

در مرحله بعد و پس از تعامل با دولت از میان مجموعه پیش‌نویس مورد اشاره، ۱۴ حکم با هدف الزام دولت به انجام برخی از اصلاحات منتخب در کمیسیون برنامه و بودجه نهایی گردید که شامل احکامی برای جلوگیری از افزایش بی‌رویه حقوق و مزایای کارکنان در شرکت‌های دولتی، جهت‌گیری کلی برای فروش نفت به داخل کشور و ساختارمند کردن نحوه اختصاص بودجه عمومی به استان‌ها و احکامی درباره الزام دولت به ارائه اطلاعات بدهی‌ها و معافیت‌های مالیاتی می‌باشد. همچنین در این مرحله احکام الزام دولت به راه‌اندازی کمیته‌های بررسی مخارج و کاهش مالیات بر تولید و افزایش مالیات بر ارزش افزوده و حذف معافیت مالیاتی ارزش افزوده برحسب جغرافیا حذف شد.

### نظر کارشناسی

اصلاح ساختار بودجه اساساً به سه بخش ۱. تقویت منابع، ۲. مدیریت و کاهش مصارف و ۳. اصلاحات فرآیندی تهیه و تصویب بودجه قابل تقسیم است. از آنجایی که کسری بودجه دولت در دو سال اخیر و در پی کاهش منابع حاصل از صادرات نفت افزایش یافته و موجب آثار زیانباری نظیر تورم برای اقتصاد کشور شده است، لذا اصلاحاتی که منجر به کاهش کسری بودجه می‌شوند نسبت به سایر اصلاحات در اولویت قرار دارند.

طرح اصلاح ساختار بودجه گامی مهم در راستای پیشبرد اصلاح ساختار بودجه کشور به شمار می‌رود که توسط کمیسیون برنامه و بودجه دنبال شده است. در این طرح، دولت موظف به اجرای موارد زیر در راستای اصلاح ساختار بودجه کشور شده است:

- تعریف شناسه پرداخت برای کلیه پرداخت‌های دولت، انجام پرداخت‌ها از طریق سامانه حواله الکترونیک بانک مرکزی، استقرار کامل نظام پرداخت به ذی‌نفع نهایی و پیاده‌سازی نظام پرداخت اعتباری در بودجه در راستای شفافیت و رصد مخارج دولت،
- ساماندهی کلیه پرداخت‌های حمایتی و ثبت آنها در سامانه وزارت رفاه با هدف ساماندهی سیاست‌های حمایتی،
- منوط شدن هرگونه پرداخت وجه بابت انعقاد و اجرای معاملات به ثبت معامله مذکور در سامانه ستاد در راستای ساماندهی خریدهای دولتی،
- اصلاح رابطه شرکت‌های دولتی و اشخاص حقیقی و حقوقی در فروش نفت خام و میعانات گازی در راستای افزایش شفافیت منابع حاصل از فروش نفت و فرآورده‌ها،
- ارائه فهرست معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و بیمه‌ای و جدول بدهی‌ها و مطالبات قطعی شده و تعهدات در راستای افزایش شفافیت مالی دولت،
- توزیع عادلانه سرجمع بودجه استان‌ها براساس شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و رفاهی،
- تنظیم و تدوین شاخص‌های متضمن رعایت عدالت در پرداخت تسهیلات ترجیحی و تکلیفی،
- تمهیدات لازم جهت ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز برای افزایش فروش نفت خام به پالایشگاه‌ها و پتروپالایشگاه‌های داخل و قطع تدریجی صادرات،
- تفکیک برنامه اجرایی و فعالیت و بهای تمام شده و مقدار کمی اهداف در جداول مربوطه،
- پرداخت کلیه حقوق و مزایا در بودجه کل کشور براساس برابری عمودی و افقی،

اگرچه در نگاهی دقیق‌تر می‌توان مباحث دیگری را به این طرح افزود ولی باید توجه داشت که این طرح گام اول کمیسیون برنامه و بودجه برای اصلاح ساختار به‌شمار می‌رود و امید است که با ادامه این مسیر سایر بخش‌های اصلاح ساختار نظیر مولدسازی دارایی‌های دولت، کاهش معافیت‌های مالیاتی، اصلاح نظام انگیزشی سازمان امور مالیاتی و شفافیت تراکنش‌های بانکی و... نیز در دستور کار مجلس قرار گیرد.

یک مسئله مهم درباره احکام طرح اصلاح ساختار بودجه فقدان ضمانت‌های اجرایی برای تکالیف مطرح شده است. این مسئله می‌تواند منجر به عدم اجرای بخشی از تکالیف مندرج در قانون توسط دستگاه‌های مربوطه شود. چنانچه برخی از احکام این طرح نظیر تکلیف دولت به ارائه فهرست معافیت‌های مالیاتی و اطلاعات بدهی‌ها پیش از این نیز دارای احکام قانونی بوده‌اند که به دلیل فقدان ضمانت اجرایی مناسب اجرا نشده است.

### جمع‌بندی

طرح «برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه» گامی مهم در راستای اصلاح ساختار بودجه در حوزه‌های شفافیت و رصد مخارج دولت، جلوگیری از موازی‌کاری و اتلاف منابع در سیاست‌های حمایتی، ساماندهی خریدهای دولتی، اصلاح رابطه مالی شرکت‌های دولتی با اشخاص حقوقی در حوزه نفت و فرآورده‌های نفتی، شفافیت معافیت‌های مالیاتی و بدهی‌های دولت، اصلاح نظام بودجه استانی، گسترش دامنه شمول بودجه، ارتقای عدالت در پرداخت تسهیلات تکلیفی و ترجیحی و کاهش خام‌فروشی است. در مجموع پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی با کلیات این طرح موافقت کرده و در آینده نزدیک گام‌های بعدی اصلاح ساختار بودجه کشور را پیش برد.