

مختص صنّ علنی



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

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه

دوره یازدهم-سال اول

شماره ثبت: ۱۸۵

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

کد موضوعی: ۲۳۰

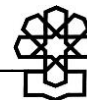
شماره مسلسل: ۱-۱۷۲۵۳

آبان ماه ۱۳۹۹

به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	مقدمه
۱.....	اظهار نظر کارشناسی.....
۱۴.....	جمع بندی.....



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

### چکیده

اصلاح ساختار بودجه اساساً به سه بخش تقویت منابع، مدیریت و کاهش مصارف و 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 است 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 هر گونه 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 بر اساس 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 پتروپالایشگاه‌ها 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 بر اساس برابری عمودی و افقی

اگرچه در نگاهی دقیقتر می‌توان مباحث دیگری را به این طرح افزود ولی باید توجه داشت که این طرح تنها گام اول کمیسیون برنامه و بودجه برای اصلاح ساختار به شمار می‌رود و امید است که با ادامه این مسیر سایر بخش‌های دیگر

اصلاح ساختار نظیر مولد سازی دارایی های دولت، کاهش معافیت های مالیاتی، اصلاح نظام انگیزشی سازمان امور مالیاتی و شفافیت تراکنش های بانکی نیز در دستور کار مجلس قرار گیرد.

در این گزارش پیرامون هر یک از احکام طرح «برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کشور» به تفکیک نظر کارشناسی ارائه شده است.



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 چهارچوب تنظیم شود. متأسفانه هیچ یک 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 کمیته ای 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، پیش نویس احکام قانونی گسترده ای در حوزه های مدیریت هزینه های دولت، مدیریت خرید های دولتی، مولد سازی دارایی های دولت، ساماندهی معافیت های مالیاتی، اصلاح نظام انگیزشی سازمان امور مالیاتی، شفافیت تراکنش های بانکی و ساماندهی کمک های حمایتی تدوین نمود.

در مرحله بعد و پس از تعامل با دولت از میان مجموعه پیش نویس 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 بی رویه حقوق و مزایای کارکنان در شرکت های دولتی، جهت گیری کلی برای فروش نفت به داخل کشور و ساختارمند کردن نحوه اختصاص بودجه عمومی به استان ها و احکامی درباره الزام دولت به ارائه اطلاعات بدهی ها و معافیت های مالیاتی می باشد. همچنین در این مرحله احکام الزام دولت به راه اندازی کمیته های بررسی مخارج و کاهش مالیات بر تولید و افزایش مالیات بر ارزش افزوده و حذف معافیت مالیاتی ارزش افزوده بر حسب جغرافیا حذف گردید.

به صورت خلاصه می توان عنوان کرد که طرح فعلی شامل احکام مناسبی در راستای افزایش شفافیت مالی و انضباط بخشی به مصارف بودجه عمومی است با این وجود یک مساله مهم در رابطه با احکام طرح اصلاح ساختار بودجه، فقدان ضمانت های اجرایی برای تکالیف مطرح شده است. این مساله می تواند منجر به عدم اجرای بخشی از تکالیف مندرج در قانون توسط دستگاه های مربوطه شود. چنانچه برخی از احکام این طرح نظیر تکلیف دولت به ارائه فهرست معافیت های مالیاتی و اطلاعات بدهی ها پیش از این نیز دارای احکام قانونی بوده اند که به دلیل فقدان ضمانت اجرایی مناسب اجرا نشده است.

### اظہار نظر کارشناسی

در ادامه پیرامون هر یک از احکام طرح برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کشور به تفکیک نظر کارشناسی ارائه خواهد شد.

## بررسی احکام مصوبه کمیسیون برنامه و بودجه در رابطه با طرح " برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کشور "

شماره بند	موضوع	متن مصوبه	اظهار نظر کارشناسی
۱	شفافیت و مدیریت هزینه‌های دولت	تعریف شناسه پرداخت برای کلیه پرداخت های دولت از محل منابع عمومی و اختصاصی شامل طبقه بندی به تفکیک دستگاه اجرایی، اقتصادی(فصول و مواد ذیل فصول هزینه ای)، عملیاتی( امور و فصل، برنامه، طرح و فعالیت) و نیز محل تامین اعتبار و انجام کلیه پرداخت های مزبور از طریق حواله الکترونیک بانک مرکزی به همراه شناسه پرداخت	<p>یک مسئله اساسی در نظام بودجه‌ریزی کشور عدم اطلاع دولت از نحوه هزینه‌کرد و اختصاص منابع در دستگاه‌های اجرایی است. در حال حاضر ترکیب دقیق هزینه‌های دولت مشخص نیست. دلیل اصلی این امر نیز آن است که در سازوکار فعلی، اعتبارات دستگاه‌ها به صورت سرجمع از طرف خزانه به ایشان داده شده و دستگاه‌ها اقدام به هزینه‌کرد آنها می‌نمایند. لذا اطلاعات «تفصیلی و طبقه‌بندی شده» از نحوه هزینه‌کرد اعتبارات نزد خزانه به صورت متمرکز وجود نداشته و طبیعتاً زمینه برای کنترل و قاعده‌گذاری برای هزینه‌ها فراهم نیست.</p> <p>در حال حاضر بخش قابل توجهی از عملیات مالی دستگاه‌های اجرایی که مشمول قانون حساب واحد خزانه نزد بانک مرکزی هستند، از طریق حواله الکترونیک بانک مرکزی انجام می‌شود. البته به دلیل فقدان وجود شناسه پرداخت قابلیت طبقه بندی و تحلیل مخارج دستگاه‌های اجرایی وجود ندارد. در حکم بند (۱) طرح مقرر شده است که دولت شناسه پرداخت برای کلیه پرداخت های دولت از محل منابع عمومی و اختصاصی شامل طبقه بندی به تفکیک دستگاه اجرایی، اقتصادی(فصول و مواد ذیل فصول هزینه ای)، عملیاتی( امور و فصل، برنامه، طرح و فعالیت) و نیز محل تامین اعتبار تعریف کند. همچنین در مطابق با این حکم تمامی پرداخت‌ها از منابع عمومی و اختصاصی توسط دستگاه‌ها باید از طریق حواله الکترونیک بانک مرکزی و با ورود شناسه تعریف شده انجام شود. برای تکمیل این فرآیند نیاز است که این پرداخت‌ها تنها به ذینفع نهایی پرداخت شود. چرا که در غیر اینصورت اطلاعات بدست آمده در این روش دقیق نخواهد بود. بخش اول حکم بند (۲) در واقع تکمیل کننده این فرآیند است.</p>
۲	شفافیت و مدیریت هزینه‌های دولت	استقرار کامل نظام پرداخت به ذی نفع نهایی و پیاده سازی نظام پرداخت اعتباری در بودجه	<p>با استقرار کامل نظام پرداخت به ذینفع نهایی در نتیجه اجرای بخش اول این حکم انتظار می‌رود اطلاعات طبقه بندی شده مخارج دستگاه‌های اجرایی از محل منابع عمومی و اختصاصی قابل دسته بندی بر اساس سرفصل‌های مختلف از جمله بر اساس ذینفع نهایی دریافت کننده شود. این مهم گامی اساسی برای بررسی، ارزیابی و ارائه راهکار در راستای مدیریت صحیح هزینه‌های دولت خواهد بود.</p>



اظهار نظر کارشناسی	متن مصوبه	موضوع	شماره بند
<p>بخش دوم این حکم در رابطه با پیاده‌سازی نظام پرداخت اعتباری در بودجه است. نظام پرداخت اعتباری در واقع به این معنا است که خزانه داری کل کشور به جای پرداخت مبالغ ریالی به دستگاه‌ها برای خرج کردن در راستای هزینه‌های خود، به آن‌ها سندی اعتباری که ماهیتا شبیه به یک چک نقد شونده (البته در مدت محدود) است تحویل بدهد. دستگاه نیز برای پرداخت از همین چک اعتباری استفاده نماید. فرد حقیقی یا حقوقی دریافت کننده این چک می‌بایست در مدت مشخص برای تبدیل چک خود به وجه ریالی اقدام نماید. در این ساز و کار دیگر منابع مالی خزانه داری در حساب دستگاه‌ها رسوب نخواهد کرد. لذا از منظر مدیریت نقدینگی خزانه داری این ساز و کار می‌تواند مفید باشد. اگرچه با اجرای کامل بخش هزینه ای حساب واحد خزانه انتظار می‌رود خزانه داری کل کشور از طریق مشاهده حساب‌های دستگاه‌های اجرایی نزد بانک مرکزی از واریز وجه به حساب‌های دارای مانده خودداری کرده و لذا مساله رسوب حساب‌ها برطرف شود.</p>			
<p>یکی از مهم‌ترین مشکلات و علل ناکارآمدی نظام حمایتی در کشور، نداشتن متولی مشخص و عدم وجود هماهنگی بین نهادهای فعال در این عرصه است. همین مسأله منجر به این شده است که منابع بسیار زیادی در این راستا و با این هدف خرج شود که با یکدیگر هماهنگی نداشته و منجر به این شود که برخی افراد نیازمند تحت پوشش هیچ نهاد حمایتی قرار نگیرند و در طرف مقابل برخی افراد ثروتمند، نه تنها مالیات کمی پرداخت کنند بلکه به علت عدم یکپارچه سازی اطلاعات بعضا همزمان تحت پوشش نهادهای حمایتی متعددی نیز قرار گیرند. به همین دلیل یکی از مهم‌ترین الزامات بهبود شرایط، یکپارچه‌سازی حمایت‌های صورت گرفته توسط نهادهای مختلف به منظور جلوگیری از هم‌پوشانی و هدررفتن منابع در کنار حفظ استقلال عملکرد نهادهای مذکور است.</p> <p>حکم پیشنهادی این بند در صورت اجرا اطلاعات کلیه حمایت‌های انجام شده توسط نهادهای حمایتی را در سامانه وزارت رفاه جمع کرده و مشخص می‌نمایند که هر فرد دریافت کننده حمایت (از نهادهای حاکمیتی) به چه میزان و از چه نهادی حمایت دریافت کرده است. با توجه به اینکه اطلاعات این سامانه در اختیار نهادهای مزبور است، عملا از حمایت‌های چندباره جلوگیری به عمل می‌آید. در نهایت می‌توان نتایج بررسی استحقاق سنجی افراد مورد نظر در اختیار نهادهای مزبور قرار داد تا بتوان از آن برای حمایت از افراد استفاده کنند.</p>	<p>ساماندهی کلیه پرداخت های حمایتی و ثبت آنها در سامانه وزارت رفاه به همراه کد شناسه پرداخت</p>	<p>شفافیت و مدیریت هزینه‌های دولت</p>	<p>۳</p>

اظهاری نظر کارشناسی	متن مصوبه	موضوع	شماره بند
<p>رابطه مالی کنونی میان شرکت ملی پالایش و پخش با پالایشگاه‌های خصوصی و دولتی بسیار پیچیده و نوعی از رابطه تهاتری است. در ساز و کار کنونی پالایشگاه‌ها نفت تحویلی از شرکت ملی نفت را با پنج فرآورده‌های اصلی تولیدی خود تهاتر کالایی کرده و بعد از صادرات یا فروش فرآورده‌ها توسط پالایش و پخش تسویه مالی انجام می‌شود. در ساز و کار کنونی پالایشگاه‌ها اجازه صادرات فرآورده‌های خود (مازاد بر نیاز داخل) را ندارند. از مهمترین آسیب‌های رابطه مالی فعلی استقلال و انگیزه پایین پالایشگاه‌ها برای برنامه ریزی مالی و توسعه ای است. این در حالی است که تنها دو پالایشگاه در کشور همچنان دولتی به شمار می‌روند.</p> <p>در حکم این بند رابطه مالی شرکت ملی پالایش و پخش و پالایشگاه‌ها به رابطه نقدی مبدل شده و در نتیجه آن درآمدهای فروش داخلی نفت به پالایشگاه‌ها و هزینه‌های خرید فرآورده از پالایشگاه‌ها شفاف می‌شود.</p> <p>علاوه بر نکات مذکور مساله دیگر اعطای مجوز صادرات به پالایشگاه‌ها است که در صورت اجرای آن می‌توان توان مالی پالایشگاه‌ها برای برنامه ریزی مالی و توسعه را بهبود داد.</p> <p>از این منظر پیشنهاد می‌شود حکم این بند به شرح زیر تصحیح شود:</p> <p>«تسویه خوراک تحویلی شرکت های دولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله فروش نفت خام و میعانات گازی با ساز و کار میعانات گازی با ساز و کار ضمانت بانکی و اعتبار اسنادی حداکثر ظرف یک ماه از زمان تحویل و اعطای مجوز صادرات فرآورده‌های مازاد بر نیاز داخل به پالایشگاه‌ها»</p>	<p>تسویه خوراک تحویلی شرکت های دولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله فروش نفت خام و میعانات گازی با ساز و کار ضمانت بانکی و اعتبار اسنادی حداکثر ظرف یک ماه از زمان تحویل</p>	<p>رابطه مالی شرکت پخش و پالایش و پالایشگاه‌ها</p>	<p>۴</p>
<p>با توجه به حجم بالای معاملات دولتی (و به‌طور کلی بخش عمومی) و لزوم توجه به مدیریت هزینه در این حوزه، کشورهای پیشرفته از سال‌ها قبل استفاده از سامانه‌های تدارکات الکترونیکی را در دستور کار قرار داده‌اند. این اقدام می‌تواند از جهات مختلفی به راهبرد مدیریت هزینه در معاملات دولت منجر شود که برخی از این موارد عبارتند از:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• شفاف شدن هزینه‌های انجام شده به تفکیک (دستگاه انجام‌دهنده معامله، ارائه‌دهنده، هزینه)</li> <li>• کاهش فساد در فرایند معاملات دولتی</li> </ul>	<p>منوط شدن هر گونه پرداخت وجه بابت انعقاد و اجرای معاملات بزرگ و متوسط دستگاه های مشمول قانون برگزاری مناقصات به ثبت معاملات مذکور در سامانه تدارکات الکترونیک دولت (ستاد)</p>	<p>شفافیت و مدیریت هزینه‌های دولت</p>	<p>۵</p>



شماره بند	موضوع	متن مصوبه	اظهار نظر کارشناسی
			<ul style="list-style-type: none"><li>• تجمیع خریدهای دولتی</li><li>• استفاده بهینه از کالا و خدمات موجود در بخش عمومی (اشتراک کالاهای بلااستفاده و خدمات مشترک)</li><li>• نظارت بر معاملات انجام شده از منظر:<ul style="list-style-type: none"><li>• ضرورت انجام هزینه</li><li>• کارایی معامله صورت گرفته</li></ul></li></ul> <p>علی‌رغم تکلیف قانون به ایجاد سامانه تدارکات الکترونیکی برای انجام معاملات بخش عمومی و دولتی<sup>۱</sup>، سامانه «تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد)» پس از سال‌ها غفلت در سال ۱۳۹۰ برای انجام معاملات دستگاه‌های اجرایی با رعایت انجام کلیه مراحل مناقصات و مزایده‌ها طراحی شده و در حال حاضر تعداد قابل توجهی از دستگاه اجرایی در آن عضو شده‌اند.</p> <p>با وجود قوانین و مقررات متعددی که به انجام خریدهای دولت در بستر این سامانه پرداخته است<sup>۲</sup> در عمل بخشی از معاملات دولت، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی خارج از سامانه مذکور انجام می‌شود که این مسئله موجب شده نتوان به خوبی از ظرفیت این سامانه در برنامه‌ریزی برای مدیریت هزینه‌های عمومی (که یکی از محورهای مهم کاهش کسری بودجه در شرایط جاری است) استفاده کرد. به‌عنوان مثال مطابق توضیحات ارائه شده در صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی، تعداد زیادی از این شرکت‌ها در سال ۱۳۹۷ در انجام معاملات خود از سامانه مذکور استفاده نکرده‌اند. در این راستا لازم است که به‌عنوان یکی از محورهای مهم مدیریت هزینه در قالب یک برنامه دارای زمانبندی مشخص، همزمان با برطرف کردن کاستی‌های اجرایی و استانداردهای کدینگ سامانه ستاد، هر گونه پرداخت وجه بابت انعقاد و اجرای معاملات بزرگ و متوسط دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات به ثبت معاملات مذکور در سامانه ستاد منوط شود.</p>

۱ از سال ۱۳۸۳ با قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه و قانون تجارت الکترونیک

۲ - ماده (۹) و بند «ج» ماده (۶۸) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه

- ماده (۵۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

- تصویب نامه هیئت وزیران در خصوص انجام کلیه معاملات دستگاه‌های اجرایی اعم از خرید، مناقصه و مزایده در سامانه «تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد)» مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۱۶

- آیین‌نامه فعالیت سامانه تدارکات الکترونیکی دولت مورخ ۱۳۹۰/۸/۲۱

اظهار نظر کارشناسی	متن مصوبه	موضوع	شماره بند
<p>با اجرای کامل این برنامه می‌توان علاوه بر پیشگیری از فسادهای احتمالی در اجرای معاملات دولتی، قدرت اعمال حاکمیت بر مصارف انجام شده در این حوزه را فراهم نمود.</p>			
<p>در رابطه با این حکم از دو جهت دارای ایراد است:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• اولین مساله ابهام واژگان به کار رفته در این حکم نظیر برابری عمودی و افقی است. این واژگان دارای تعریف مشخصی در ادبیات حقوق و دستمزد نبوده و لذا معنای روشنی ندارند.</li> <li>• مساله دوم عدم ارتباط مستقیم این حکم با ساختار بودجه کشور است. قانون مدیریت خدمات کشوری و آیین نامه‌های حقوق و دستمزد دستگاه‌ها (برای دستگاه‌هایی که از قانون خدمات کشوری مشتق شده اند) حاوی احکام مربوط به حقوق دریافتی کارکنان دستگاه‌های اجرایی هستند و در صورت صلاحدید مجلس برای اصلاح، این تغییرات می‌تواند در آن قوانین و مقررات انجام شود. هرچند اگر تدقیق و نحوه اجرای این حکم منجر به کاهش هزینه‌های دولت گردد، اقدام مناسبی در راستای اصلاح ساختار بودجه و مدیریت کسری بودجه خواهد بود.</li> </ul>	<p>پرداخت کلیه حقوق و مزایا در بودجه کل کشور بر اساس برابری عمودی و افقی بنحویکه بین حقوق دریافتی در شرکت‌ها، بانکها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت و دستگاه‌های بودجه عمومی تفاوت معنی داری وجود نداشته باشد.</p>	<p><b>پرداخت حقوق و مزایا</b></p>	<p>۶</p>
<p>در حال حاضر از مبلغ ۵۷۰ هزار میلیارد تومان منابع عمومی در بودجه سال ۱۳۹۹، حدود ۵ درصد آن در قالب جدول شماره (۱۰) به صورت استانی بین ۳۱ استان کشور توزیع می‌شود. بودجه استانی از محل‌های مختلف تامین می‌شود که برخی از آنها عبارتند از: (۱) ۳ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی، (۲) اعتبارات ۰/۲۷ درصد مالیات بر ارزش افزوده، (۳) اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و (۴) اعتبارات استانی.</p> <p>نحوه توزیع بودجه استانی بین استان‌های کشور برای هر یک از محل‌های فوق متفاوت است. برای مثال منابع ۳ درصد صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی بر اساس بند (ت) تبصره (۴) ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه به ترتیب بر مبنای یک سوم به استان‌های نفت خیز و گاز خیز بر مبنای سهم استان از ارزش صادرات نفت خام و گاز طبیعی تعیین می‌شود و دو سوم سهم استان‌های محروم بر مبنای شاخص‌های توسعه نیافتگی که توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه می‌شود می‌باشد. همچنین سهم هر استان از اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور مطابق با</p>	<p>توزیع عادلانه سرجمع بودجه استان‌ها از محل منابع بودجه عمومی، عوارض و مالیات بر ارزش افزوده بر اساس شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و رفاهی از جمله جمعیت، محرومیت و معکوس درآمد سرانه و لزوم تصویب کلیه پرداخت‌ها در شورای برنامه ریزی استان.</p>	<p><b>اصلاح اعتبار اختصاص یافته به استان‌ها</b></p>	<p>۷</p>



شماره بند	موضوع	متن مصوبه	اظهار نظر کارشناسی
			<p>شاخص های نرخ بیکاری، آب شرب شهری و روستایی، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، بهسازی روستاها، راه و زیرساخت های جاده ای، سرانه های عمران شهری و درآمد شهرداریها مشخص می گردد که محاسبه آنها توسط سازمان برنامه و بودجه کشور است.</p> <p>در رابطه با نحوه توزیع اعتبارات استانی و سایر اعتبارات که نحوه توزیع آن بین استانها در قانون مشخص نشده است، این کار توسط سازمان برنامه و بودجه انجام می گیرد. هرچند ممکن است مبنای آن توزیع بر اساس شاخص های اقتصادی و اجتماعی باشد اما نحوه انجام این محاسبات مشخص نیست. شاید دلیل عدم انتشار نحوه محاسبات به خاطر جلوگیری از اختلافات بین استانی باشد با این حال تعیین و تصریح این شاخصها در قانون می تواند نحوه توزیع این منابع را قاعده مند نماید و از جابه جایی یکباره رتبه استانها در سالها و دولت های مختلف جلوگیری نماید.</p> <p>علاوه بر بودجه استانها، توزیع عوارض و مالیات بر ارزش افزوده بر مبنای شاخص های اعلامی نیز در حکم این بند تصریح شده است. از منابع حاصل از مالیات بر ارزش افزوده تنها اعتبارات ۰/۲۷ درصد مربوط به توسعه ورزش جزو بودجه استانی محسوب می شود. این اعتبارات در حال حاضر به صلاحدید سازمان برنامه و بودجه بین استانها توزیع می شود که قانونمند کردن نحوه این توزیع می تواند به شفافیت و نظام مند کردن آن کمک نماید.</p> <p>در قانون برنامه ششم توسعه نحوه توزیع عوارض مالیات بر ارزش افزوده تعیین شده است و بر همین مبنای در قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب مجلس آورده شده است. بنابراین تغییر آن اولاً نیاز به دو سوم رای مجلس دارد ثانیاً خلاف مصوبه ای است که همزمان با این طرح در مجلس به تصویب رسیده است. بنابراین پیشنهاد می شود عبارت "عوارض" از حکم این بند حذف گردد.</p> <p>در فراز دوم حکم این بند پیشنهاد شده است تمامی پرداختها در شورای برنامه ریزی و توسعه استان تصویب شود. از آنجا که پرداختها باید بر مبنای ارقام مصوب باشد و مطابق با بند (الف) و (ب) ماده (۴۴) قانون الحاق (۲)، از جمله وظایف شورای برنامه ریزی و توسعه استان عبارتند از (۱) توزیع اعتبارات عمرانی استانی بر اساس شاخص های مدون شورا به تفکیک شهرستان، (۲) توزیع اعتبارات تملک دارایی سرمایه ای محرومیت زدایی بر اساس شاخص های توسعه نیافتگی به تفکیک شهرستان (۳) و (۴) توزیع اعتبارات موضوع ۳ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت به تفکیک شهرستان و (۴) توزیع</p>

اظهار نظر کارشناسی	متن مصوبه	موضوع	شماره بند
<p>دستگاه- برنامه اعتبارات هزینه ای می باشد ، بنابراین باید به صورت خودکار پرداختها به تصویب شورای برنامه ریزی و توسعه استان برسد.</p> <p>از آنجایی که نحوه توزیع بخشی از اعتبارات استانی در قانون مشخص شده است و بخشی به اختیار سازمان برنامه و بودجه انجام می گیرد، قاعده مند کردن نحوه توزیع مجموع اعتبارات استانی موجب شفافیت بیشتر خواهد شد. از طرف دیگر اگر توزیع اعتبارات بین استان‌ها نسبت به روند گذشته تغییر قابل توجهی داشته باشد می تواند خدمات عمومی و تکمیل طرح های عمرانی استان‌ها را با مشکل مواجه نماید به همین خاطر پیشنهاد می شود حداکثر تغییر برای هر استان بر اساس رویه جدید ۲۰ درصد تعیین شود. همچنین توزیع عوارض ارزش افزوده از آنجا که در قوانین بالادستی تعیین شده است حذف گردد. بنابراین حکم اصلاح شده به صورت زیر پیشنهاد می شود:</p> <p>« توزیع عادلانه سرجمع بودجه استان‌ها از محل منابع بودجه عمومی، بر اساس شاخص های اقتصادی، اجتماعی و رفاهی از جمله جمعیت، محرومیت و معکوس درآمد سرانه به نحوی که میزان تغییر اعتبارات برای هر استان حداکثر ۲۰ درصد وضع موجود باشد و لزوم تصویب کلیه پرداخت‌ها در شورای برنامه ریزی استان»</p>			
<p>دولت و مجلس همه ساله و به منظور اجرای سیاست‌های مالی از طریق قوانین بودجه و یا مصوبات هیات وزیران، شبکه بانکی را مکلف به پرداخت تسهیلات به اقشار هدف می‌نمایند. با توجه به اینکه دولت متعهد به پرداخت بخشی از سود این وام‌ها در قالب یارانه سود می‌شود، جذابیت این تسهیلات برای مخاطبین طرح افزایش می‌یابد.</p> <p>بخشی از این تسهیلات با اهدافی نظیر اشتغال یا حمایت از بنگاه‌های صنعتی و تولیدی پرداخت می‌شود. دستگاه تصمیم گیر درباره نحوه توزیع این منابع سازمان برنامه و بودجه کشور است. بخش دیگر این تسهیلات نظیر تسهیلات قرض الحسنه تعیین شده در بودجه‌های سنواتی برای حمایت از اقشار مختلف دارای متولی خاصی نبوده و لذا بانک مرکزی می‌تواند با استفاده از ابزار نظارتی خود بر بانک‌ها بر نحوه پرداخت این وام‌ها نظارت نماید.</p>	<p>الزام بانک مرکزی به تنظیم و تدوین شاخص های متضمن رعایت عدالت در پرداخت تسهیلات ترجیحی و تکلیفی</p>	<p>عدالت در دسترسی به مصارف غیر مستقیم دولت در قالب تسهیلات</p>	<p>۸</p>



اظهار نظر کارشناسی	متن مصوبه	موضوع	شماره بند
<p>نکته مهم درباره تسهیلات تکلیفی و ترجیحی، توزیع غیرهمگن مخاطبین این تسهیلات است. برای مثال در صورتی که تسهیلات ترجیحی برای حمایت از نوع خاصی از بنگاه‌های تولیدی اختصاص یافته است قطعاً توزیع این بنگاه‌ها در استان‌های کشور یکسان نمی باشد و لذا در نحوه انتخاب شاخص برای رعایت عدالت استانی باید این نوع ملاحظات را در نظر گرفت.</p> <p>از آنجایی که نظارت مجلس شورای اسلامی بر تسهیلات دهی بانک‌ها نیاز به اطلاعات دقیق تسهیلات پرداختی دارد، لذا پیشنهاد می‌شود الزام ثبت تمامی تسهیلات ترجیحی و تکلیفی در سامانه متمرکز اطلاعات تسهیلات و تعهدات (سمات) نیز به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.</p> <p>مساله دیگر که در ارتباط با این تسهیلات در بودجه اهمیت دارد، افزایش شفافیت و پیش بینی دقیق بار مالی ناشی از این تسهیلات است. همچنین زمانی که این تسهیلات با ضمانت دولت اعطا می شوند، ارزیابی افزایش تعهدات دولت از محل اعطای این تسهیلات نیز اهمیت می یابد. که متأسفانه این بخش در طرح اصلاح ساختار مغفول مانده است.</p> <p>در روش بودجه‌ریزی نقدی (روش فعلی بودجه‌ریزی در ایران) در زمان تصویب قانون بودجه، هزینه واقعی اعطای این تسهیلات که برابر ارزش حال مجموع هزینه‌های آتی این تسهیلات است مورد توجه تصمیم‌گیران قرار نمی‌گیرد، بنابراین امکان تحلیل هزینه-فایده این برنامه‌ها و مقایسه آن با سایر برنامه‌ها را از دست می‌دهند. بنابراین لازم است به منظور افزایش شفافیت در نحوه هزینه‌کرد آتی منابع در اختیار دولت میزان اعطای این تسهیلات در هر سال مالی و بار مالی مترتب بر آن در سند بودجه مشخص شود.</p> <p>در راستای توضیحات ارائه شده پیشنهاد می‌شود تا این حکم به شرح زیر اصلاح شود:</p> <p>«الزام سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی به تنظیم و تدوین شاخص‌هایی که متضمن رعایت عدالت در پرداخت تسهیلات ترجیحی و تکلیفی بوده و ارائه جدولی از سقف این نوع تسهیلات در هر سال مالی و بار مالی مترتب بر آن در بودجه و لزوم ثبت تمامی تسهیلات ترجیحی و تکلیفی پرداختی در سامانه متمرکز اطلاعات تسهیلات و تعهدات (سمات) توسط بانک‌های پرداخت‌کننده تسهیلات»</p>			
<p>حکم این بند دارای دو بخش اصلی درباره افزایش فروش نفت به داخل و شفاف سازی منابع مالی حاصل از نفت در بودجه‌های سنواتی است.</p>	<p>تمهیدات لازم جهت ایجاد زیر ساخت های مورد نیاز برای افزایش فروش نفت خام به پالایشگاه‌ها و پتروپالایشگاه‌ها داخل و قطع</p>	<p>قطع وابستگی به نفت</p>	<p>۹</p>

اظهار نظر کارشناسی	متن مصوبه	موضوع	شماره بند
<p>بخش اول حکم هر چند به موضوع بسیار مهمی توجه کرده، اما اجرایی سازی آن نیازمند تدقیق و اصلاح رابطه مالی شرکت ملی نفت و پالایشگاه‌ها است.</p> <p>در رابطه با بخش دوم نیز هرچند عدم شفافیت، خلاءهای قانونی و نظام انگیزشی نادرست تشویق کننده صادرات محصولات خام بر روابط مالی شرکت ملی نفت و شرکت ملی گاز با دولت حاکم است اما حکم مذکور این مشکل را بر طرف نخواهد کرد و ارزش افزوده ای به همراه نخواهد داشت زیرا در حال حاضر نیز منابع حاصل از عرضه داخلی نفت خام و میعانات گازی به صورت غیر مستقیم و از طریق منابع حاصل از صادرات و مصرف داخلی فرآورده‌های اصلی در جدول تبصره ۱۴ قانون بودجه منعکس می‌شود. منابع حاصل از فروش داخلی میعانات گازی به پتروشیمی‌ها نیز دارای ردیف مسقلی در جدول تبصره ۱۴ قانون بودجه است.</p> <p>تصویب حکمی مبنی بر تکلیف سازمان برنامه و بودجه کل کشور و وزارت نفت، به تنظیم روابط مالی جدید بین دولت و شرکتهای اصلی تابعه وزارت نفت به گونه ای که روابط مالی جدید علاوه بر ایجاد شفافیت در رابطه دولت و شرکتهای مذکور، همه منابع و مصارف مرتبط با نفت و گاز و مشتقات مربوطه را در بر گیرد و موجب تقویت عملکرد در این بخش شود در این حوزه موثر تر خواهد بود.</p>	<p>تدریجی صادرات آن با استفاده از ظرفیت بخش خصوصی، شرکت‌های دانش بنیان و ابزار بازار سرمایه و همچنان پیش بینی ردیف مستقل در بودجه سنواتی برای کلیه منابع حاصل از عرضه داخلی نفت خام و میعانات گازی</p>		
<p>در حال حاضر اطلاعات دقیق و منسجمی از میزان و درصد معافیت‌های مالیاتی، گمرکی و بیمه ای در دسترس نیست. شفاف سازی این معافیت‌ها می‌تواند به تصمیم‌گیری صحیح مجلس درباره این معافیت‌ها کمک نماید. در واقع بسیاری از معافیت‌ها در دوره زمانی خاص یا برای وصول به هدفی مشخص اعمال شده بودند، ارائه این اطلاعات به مجلس شورای اسلامی می‌تواند منجر به ارزیابی دقیق میزان دست یابی به هدف هر یک از معافیت‌های مالیاتی شود. همچنین در صورتی که معافیت به هدف مورد نظر نرسیده است بهتر است که ملغی شده و سیاست دیگری جایگزین شود.</p> <p>همچنین عدم اخذ مالیات از هر قشر، به‌نوعی هزینه برای دولت محسوب می‌شود و جزو هزینه‌های پنهان بودجه است، لذا ارائه جدول معافیت‌ها می‌تواند منجر به شفاف شدن آنها و تصمیم‌گیری بهتر برای ساماندهی آنها شود. این ساماندهی می‌تواند با هدف پوشش کسری بودجه قابل توجه سالانه دولت باشد.</p>	<p>الزام دولت به ارائه فهرست معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و بیمه ای و درصد معافیت هر یک از آنها و همچنین ارائه جدول بدهی‌ها و مطالبات قطعی شده و تعهدات دولت به اشخاص حقوقی خصوصی، تعاونی و موسسات عمومی غیر دولتی، بانک‌ها و موسسات اعتباری</p>	<p><b>شفافیت مالیاتی و بدهی‌های دولت</b></p>	<p>۱۰</p>



شماره بند	موضوع	متن مصوبه	اظهار نظر کارشناسی
			<p>با این وجود در حکم این بند تنها به ارائه فهرست معافیت‌ها اشاره شده است در حالی که در این حوزه ارائه اطلاعات میزان بار مالی معافیت‌ها بسیار مهم تر است.</p> <p>موضوع بخش دوم حکم این بند نیز به شفافیت بدهی‌ها و مطالبات قطعی شده و تعهدات دولت اختصاص دارد. مطابق با تجربه بین المللی برای آنکه مجلس توانایی تصمیم گیری درباره کسری بودجه مجاز دولت و اجازه انتشار اوراق داشته باشد نیاز است تا ابتدا از سطح بدهی‌های فعلی دولت مطلع باشد. همچنین اطلاع از سطح تعهدات قطعی و مشروط دولت که در صورت عدم پرداخت در سال‌های آتی به بدهی دولت مبدل می شوند از این منظر دارای اهمیت است.</p> <p>در این راستا پیشنهاد می‌شود تا حکم این بند به شرح زیر اصلاح شود:</p> <p>«الزام دولت به ارائه فهرست عملکرد میزان معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و بیمه ای و درج پیش بینی مقادیر آن به تفکیک موضوع در بودجه‌های سنواتی و همچنین ارائه جدول بدهی‌ها و مطالبات قطعی شده و تعهدات دولت به اشخاص حقوقی خصوصی، تعاونی و موسسات عمومی غیر دولتی، بانک‌ها و موسسات اعتباری»</p>
۱۱	انضباط مالی	<p>پیش بینی یک ردیف مستقل در بخش منابع مربوط به واگذاری دارایی‌های سرمایه ای تحت عنوان «منابع پیش بینی نشده» و یک ردیف مستقل در بخش مصارف تحت همین عنوان در جدول شماره (۹) برای منابع اختصاص یافته از صندوق توسعه ملی</p>	<p>بر اساس تجربه سالهای اخیر دولت هر ساله خارج از بودجه سنواتی و با استفاده از مجوزهایی از منابع صندوق توسعه ملی یا حساب ذخیره ارزی برای موضوعاتی نظیر مقابله با کرونا، سیل و ... برداشت میکنند. این منابع، و مصارف مربوط به آن عموماً در عملکرد بودجه سنواتی منعکس نمی شود. در حکم این بند پیشنهاد شده است تا ردیفی برای انعکاس این منابع و مصارف به صورت جداگانه در بودجه‌های سنواتی پیش بینی شود. این حکم موجب افزایش دامنه شمول بودجه شده و شفافیت عملیات مالی دولت را نیز افزایش می دهد. فقط باید توجه داشت که پیش‌بینی ردیف جدید به معنای مجوز برای عملیات مالی دولت تلقی نشود.</p>
۱۲	بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد	<p>تفکیک برنامه اجرایی و فعالیت و بهای تمام شده و مقدار کمی اهداف در جداول مربوطه</p>	<p>حکم بند (۱۲) در راستای تکمیل ساز و کار بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد است. مطابق با بررسی‌های کارشناسی انجام شده در نحوه اجرای بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد به نظر می رسد میان نحوه اجرای این عملیات در ایران و تجربه بین المللی همخوانی چندانی وجود ندارد. از شواهد مشخص این عدم همخوانی، فقدان خروجی ملموسی از رویکرد فعلی بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد است. لذا به نظر</p>

اظهار نظر کارشناسی	متن مصوبه	موضوع	شماره بند
می‌رسد رویکرد فعلی اتخاذ شده توسط سازمان برنامه و بودجه مناسب نبوده و نیازمند اصلاح است. در این راستا پیشنهاد می‌شود که حکم بند (۱۲) حذف شود.			



## جمع بندی

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 است.

به صورت خلاصه می‌توان پیشنهادهای زیر را در جهت تکمیل بندهای مصوبه کمیسیون برنامه و بوجه و محاسبات مطرح کرد:

- با توجه به آنکه اعطای مجوز صادرات به پالایشگاه‌ها توان مالی آنها برای برنامه ریزی مالی و توسعه را بهبود می‌بخشد، پیشنهاد می‌شود حکم بند (۵) به شرح زیر تصحیح شود:

«تسویه خوراک تحویلی شرکت‌های دولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله فروش نفت خام و میعانات گازی با ساز و کار ضمانت بانکی و اعتبار اسنادی حداکثر ظرف یک ماه از زمان تحویل و اعطای مجوز صادرات فرآورده‌های مازاد بر نیاز داخل به پالایشگاه‌ها»

- در حال حاضر اطلاعات دقیق و منسجمی از میزان و درصد معافیت‌های مالیاتی، گمرکی و بیمه ای در دسترس نیست. در حکم بند (۱۰) مصوبه کمیسیون تنها به ارائه فهرست معافیت‌ها اشاره شده است در حالی که اطلاعات میزان و درصد معافیت‌ها بسیار مهم‌تر است. در این راستا پیشنهاد می‌شود تا حکم فوق به شرح زیر اصلاح شود:

الزام دولت به ارائه فهرست عملکرد میزان معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و بیمه ای و درج پیش بینی مقادیر آن به تفکیک موضوع در بودجه‌های سنواتی و همچنین ارائه جدول بدهی‌ها و مطالبات قطعی شده و تعهدات دولت به اشخاص حقوقی خصوصی، تعاونی و موسسات عمومی غیر دولتی، بانک‌ها و موسسات اعتباری»

- از آنجا که نحوه توزیع بخشی از اعتبارات استانی در قانون مشخص شده است و بخشی به اختیار سازمان برنامه و بودجه انجام می‌گیرد، قاعده مند کردن نحوه توزیع مجموع اعتبارات استانی در بند (۷) موجب شفافیت بیشتر خواهد شد. از طرف دیگر اگر توزیع اعتبارات بین استان‌ها نسبت به روند گذشته تغییر قابل توجهی داشته باشد می‌تواند خدمات عمومی و تکمیل طرح‌های عمرانی استان‌ها را با مشکل مواجه نماید به همین خاطر پیشنهاد می‌شود حداکثر تغییر برای هر استان بر اساس رویه جدید ۲۰ درصد تعیین شود.

در قانون برنامه ششم توسعه نحوه توزیع عوارض مالیات بر ارزش افزوده تعیین شده است و بر همین مبنا در قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب مجلس آورده شده است. بنابراین تغییر آن **اولاً**، نیاز به دو

سوم رای مجلس دارد ثانیاً، خلاف مصوبه ای است که همزمان با این طرح در مجلس به تصویب رسیده است. بنابراین پیشنهاد می شود عبارت «عوارض» از بند فوق حذف گردد. بنابراین پیشنهاد می شود بند (۷) به صورت زیر اصلاح شود:

«توزیع عادلانه سرجمع بودجه استان‌ها از محل منابع بودجه عمومی، بر اساس شاخص های اقتصادی، اجتماعی و رفاهی از جمله جمعیت، محرومیت و معکوس درآمد سرانه به نحوی که میزان تغییر اعتبارات برای هر استان حداکثر ۲۰ درصد وضع موجود باشد و لزوم تصویب کلیه پرداخت‌ها در شورای برنامه ریزی استان»

- متولی تصمیم گیر درباره نحوه پرداخت بخشی از تسهیلات تکلیفی و ترجیحی سازمان برنامه و بودجه است لذا پیشنهاد می شود این سازمان به متن حکم بند (۸) اضافه شود. همچنین از آنجایی که نظارت مجلس شورای اسلامی بر تسهیلات دهی بانک‌ها نیاز به اطلاعات دقیق تسهیلات پرداختی دارد، لذا پیشنهاد می شود لزوم ثبت تمامی تسهیلات ترجیحی و تکلیفی در سامانه متمرکز اطلاعات تسهیلات و تعهدات (سمات) به متن بند (۸) اضافه شود.

- مساله دیگر که در ارتباط با این تسهیلات در بودجه اهمیت دارد، افزایش شفافیت و پیش بینی دقیق بار مالی ناشی از این تسهیلات است. در این راستا پیشنهاد می شود تا بند (۸) به شرح زیر اصلاح شود:

«الزام سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی به تنظیم و تدوین شاخص هایی که متضمن رعایت عدالت در پرداخت تسهیلات ترجیحی و تکلیفی بوده و ارائه جدولی از سقف این نوع تسهیلات در هر سال مالی و بار مالی مترتب بر آن در بودجه و لزوم ثبت تمامی تسهیلات ترجیحی و تکلیفی پرداختی در سامانه متمرکز اطلاعات تسهیلات و تعهدات (سمات) توسط بانک های پرداخت کننده تسهیلات»



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱-۱۷۲۵۳

شناسنامه گزارش

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

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: محمد حسین معماریان

همکاران: ناصر یارمحمدیان، سعید تجریشی

اظهار نظر کنندگان:

ناظر علمی: سید عباس پرهیزکاری، داریوش ابوحمز



واژه‌های کلیدی:

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۸/۲۷