

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۱. بودجه به زبان ساده

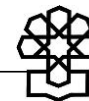
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

دوره یازدهم – سال اول
شماره ثبت: ۳۰۰
شماره چاپ:
تاریخ چاپ:
کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۷۲۹۰
آذرماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۱	مقدمه.....
۲	۱. بودجه چیست؟.....
۲	۱-۱. بخش‌های بودجه.....
۷	۱-۲. کتابچه‌های بودجه.....
۹	۲. شفافیت بودجه.....
۱۰	۳. منابع واقعی یا غیرواقعی.....
۱۲	۴. چرا کسری بودجه مهم است؟.....
۱۵	۵. نقش مجلس.....
۱۶	۶. آیا می‌توان بودجه را اصلاح کرد؟ چگونه؟.....
۱۶	۶-۱. کاهش مصارف.....
۱۷	۶-۲. افزایش درآمدها.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۱. بودجه به زبان ساده

چکیده

در گزارش حاضر سعی شده تا بخش‌های مختلف بودجه به دور از جزئیات فنی ارائه و تبیین گردد. لذا اجزای اصلی منابع و مصارف معرفی شده و بودجه شرکت‌های دولتی و برخی ملاحظات در نحوه بررسی آن مطرح شده است. بررسی لایحه حاکی از آن است که در پیش‌بینی منابع حاصل از صادرات نفت، استقرار از صندوق توسعه ملی و فروش اوراق پیش‌فروش نفت، بیش‌برآوری منابع صورت گرفته است. همچنین در سمت مصارف نیز رشد زیادی در هزینه‌های جاری (عمدتاً ناشی از افزایش حقوق و دستمزد در سال گذشته و سال آینده) دیده می‌شود که مجموعاً منجر به تهیه بودجه‌ای با کسری قابل توجه شده است که در مقایسه با بودجه سال‌های گذشته کسری بیشتری دارد.

از آنجا که کسری بودجه در عمل می‌تواند به طرق مختلف منجر به آثار تورمی شود، لازم است مجلس شورای اسلامی در رابطه با آن تصمیم‌گیری کند. تصمیم‌گیری مجلس یا به صورت رد کلیات خواهد بود یا انجام اصلاحات در فرایند بررسی لایحه. بررسی تجربه سال‌های اخیر (که لوایحی با ویژگی‌های مشابه لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ ارائه شده بود) نشان می‌دهد رویکرد تأیید کلیات و انجام اصلاحات در فرایند بررسی لایحه عملاً نتیجه‌بخش نخواهد بود. ریشه این امر نیز در آن است که انجام اصلاحات (که عمده‌تاً از جنس کاهش هزینه‌های دولت و افزایش درآمدهاست) می‌تواند دارای هزینه‌های سیاسی باشد که به خصوص در صورت عدم همراهی دولت عملاً تصمیم‌گیری حول این محورها مجلس را با چالش جدی مواجه می‌کند. حال باید دید که با وجود اشکالات فنی عدیده موجود در لایحه، آیا مجلس تصمیم اساسی در این رابطه خواهد گرفت یا روند سال‌های اخیر مجدداً تکرار خواهد شد.

مقدمه

گزارش بودجه به زبان ساده سعی می‌کند تا هر ساله ابعادی از مسائل بودجه را به زبانی ساده و تا حدی غیرفنی مطرح کند. با توجه به اینکه بودجه سال ۱۴۰۰ اولین بودجه‌ای است که مجلس یازدهم بررسی خواهد کرد در این گزارش سعی شده تا در ابتدا به‌طور خلاصه و روان توصیفی از بودجه ارائه شود. برای این منظور هم بخش‌های بودجه توضیح داده شده‌اند و هم کمی به اعداد و ارقام کلان بودجه پرداخته شده است. در ادامه گزارش به مسئله اصلی لایحه بودجه تقدیمی (یعنی کسری بودجه) پرداخته شده و

ضمن بررسی ضرورت مدیریت آن به برخی ملاحظات در این زمینه توجه شده است. گفتنی است برای ساده‌سازی بررسی ارقام سعی شده ارقام عموماً برحسب واحد «هزار میلیارد تومان» (به‌طور خلاصه «همت») بیان شوند.

۱. بودجه چیست؟

به‌صورت خلاصه بودجه باید نشان‌دهنده «همه» دخل و خرج دولت باشد. یعنی باید همه درآمدها و هزینه‌های دولت در سند بودجه جمع شده باشد. در واقع در فرایند تصویب بودجه، دولت از مجلس اجازه می‌گیرد که چه درآمدهایی داشته باشد و آن درآمدها را در چه جاهایی خرج کند. این موضوع که اجازه کسب درآمد و خرج کردن باید هر سال در قانون بودجه به تصویب مجلس برسد، نقش اساسی مجلس را در مقابل دولت نشان می‌دهد و اساساً یکی از کارهای اصلی مجلس تصویب بودجه و نظارت بر نحوه اجرای بودجه است.

با توجه به نکات بالا یک اصل بدیهی آن است که نباید دولت هیچ خرجی خارج از بودجه داشته باشد. به‌عبارت بهتر دولت نباید سرخود و بدون اجازه مجلس تصمیم به ایجاد هزینه کند (با هر انگیزه‌ای). برای مثال در اسفند سال ۱۳۹۸ دولت مصوبه‌ای را ابلاغ کرد که حقوق کارکنان را افزایش داد^۱ در حالی که در بودجه اجازه‌ای از مجلس^۲ برای انجام این کار نگرفته بود. و به‌راحتی هزینه بالایی برای سال ۱۳۹۹ و سال‌های آتی برای دولت ایجاد شد. بار مالی این سیاست فقط برای سال ۱۳۹۹ چندین هزار میلیارد تومان بود (آن هم در این اوضاع محدودیت منابع).

۱-۱. بخش‌های بودجه

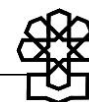
به‌طور کلی بودجه دو قسمت دارد:

۱. بودجه عمومی (بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی)

رقم این بخش از بودجه در لایحه سال ۱۴۰۰ حدود ۸۴۰ هزار میلیارد تومان است (به‌طور خلاصه ۸۴۰ همت). این بودجه شامل منابع دولت (نفت و مالیات و...) و مصارف دولت (هزینه‌های جاری، بودجه عمرانی و...) است.

۱. افزایش تا ۵۰٪ امتیازات فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری.

۲. فارغ از اینکه آیا در قوانین گذشته مستمسک قانونی برای این امر وجود داشته یا خیر.



جدول ۱. تصویری از ارقام کلان منابع و مصارف در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

و مقایسه با قانون بودجه ۱۳۹۹ (هزار میلیارد ریال)

منابع	لایحه ۱۴۰۰	رشد نسبت قانون ۱۳۹۹ (درصد)	مصارف	لایحه ۱۴۰۰	رشد نسبت قانون ۱۳۹۹ (درصد)
درآمدها (عمدتاً مالیات، عوارض گمرکی و...)	۳۱۷۵	۹/۹	هزینه‌ها (عمدتاً حقوق و دستمزد و کمک به صندوق‌های بازنشستگی)	۶۳۷۰	۵۹/۳
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (عمدتاً فروش نفت و دارایی)	۲۲۵۲	۱۰۹/۵	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای (بودجه عمرانی)	۱۰۴۰	۲۶/۸
واگذاری دارایی‌های مالی (عمدتاً فروش اوراق و استقراض از صندوق توسعه ملی)	۲۹۸۴	۱۲۴/۹	تملك دارایی‌های مالی (عمدتاً بازپرداخت اوراق و سایر بدهی‌های سررسید شده)	۱۰۰۳	۱۱۳/۴
جمع منابع عمومی دولت	۸۴۱۳	۵۹	جمع مصارف عمومی دولت	۸۴۱۳	۵۹

توضیح: با توجه به اینکه در قانون سال ۱۳۹۹ منابع برداشت شده از صندوق توسعه ملی در تبصره «۴» (برخلاف لایحه سال ۱۴۰۰) در سقف بودجه در نظر گرفته شده بود، برای قابل مقایسه بودن، ارقام تبصره «۴» از سرجمع قانون بودجه ۱۳۹۹ کسر شده‌اند.

همان‌طور که در جدول مشاهده می‌شود، بودجه دولت از سمت منابع شامل سه بخش است که به مجموعه آنها «منابع عمومی» گفته می‌شود:

- **درآمدها:** این بخش شامل درآمدهای دولت است که عمده‌تاً شامل درآمدهای مالیاتی و درآمدهای گمرکی است. البته درآمد از محل سود سهام شرکت‌های دولت، جریمه‌ها و... نیز در این بخش گنجانده می‌شود.

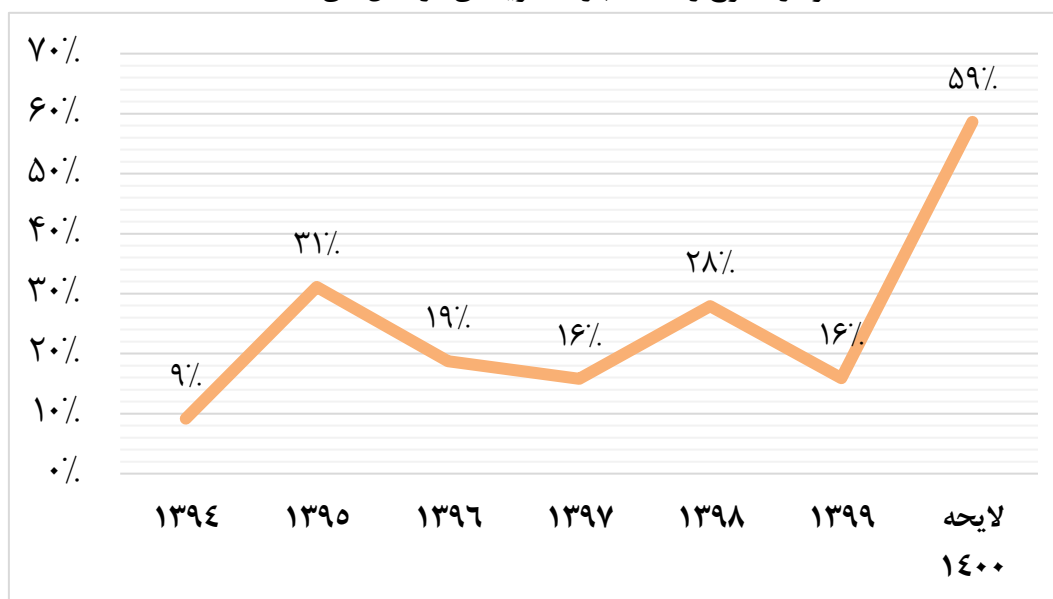
- **واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای:** این بخش به منابع حاصل از واگذاری هر نوع دارایی سرمایه‌ای گفته می‌شود. اعم از اینکه این دارایی نفت باشد یا ساختمان. عمده جزء این منبع در سال‌های مختلف درآمد حاصل از صادرات نفت است که البته در سال‌های اخیر بحث واگذاری و مولدسازی دارایی‌های دولت هم در این قسمت ارائه شده است.

- **واگذاری دارایی‌های مالی:** این بخش منابع حاصل از واگذاری هر نوع دارایی مالی را نشان می‌دهد. برای مثال منابع حاصل از واگذاری اوراق قرضه (اسناد خزانه) یا هر نوع استقراض دیگر در این بخش قرار می‌گیرد. استقراض دولت از صندوق توسعه نیز در این بخش منعکس شده است.

در سمت **مصارف** نیز سه بخش عمده قابل مشاهده است:

- **هزینه‌ها:** در واقع همان هزینه‌های جاری دولت است. عمده اجزای هزینه‌ها شامل حقوق و دستمزد کارکنان دولت (با انواع قراردادها) و کمک به صندوق‌های بازنشستگی است. نمودار زیر روند رشد هزینه‌ها را در سال‌های اخیر نشان می‌دهد. صعود نرخ رشد در لایحه سال ۱۴۰۰ قابل توجه است.

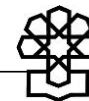
نمودار ۱. نرخ رشد اعتبارات هزینه‌ای در سال‌های مختلف



- **اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای:** در واقع همان بودجه عمرانی است. باید گفت بودجه عمرانی شامل سه بخش می‌شود. اعتبارات طرح‌های ملی، طرح‌های استانی و اعتبارات متفرقه. لیست طرح‌های ملی که اعتبارات طرح‌های ملی را دریافت می‌کنند در پیوست شماره ۱ بودجه ارائه می‌شود. اما فهرست طرح‌های استانی در پیوست‌های بودجه ارائه نمی‌شود، بلکه فقط سرجمع اعتبارات عمرانی هر استان در جدول شماره ۱۰ ماده‌واحد قابل مشاهده است. اعتبارات عمرانی متفرقه نیز در جدول شماره ۹ قابل ملاحظه‌اند.

- **واگذاری تملک‌های مالی:** این بخش منابع حاصل از خریداری و تملک هر نوع دارایی مالی را نشان می‌دهد. برای مثال مبالغی که برای تسویه اسناد خزانه سررسید شده در نظر گرفته می‌شود در این قسمت گنجانده می‌شود.

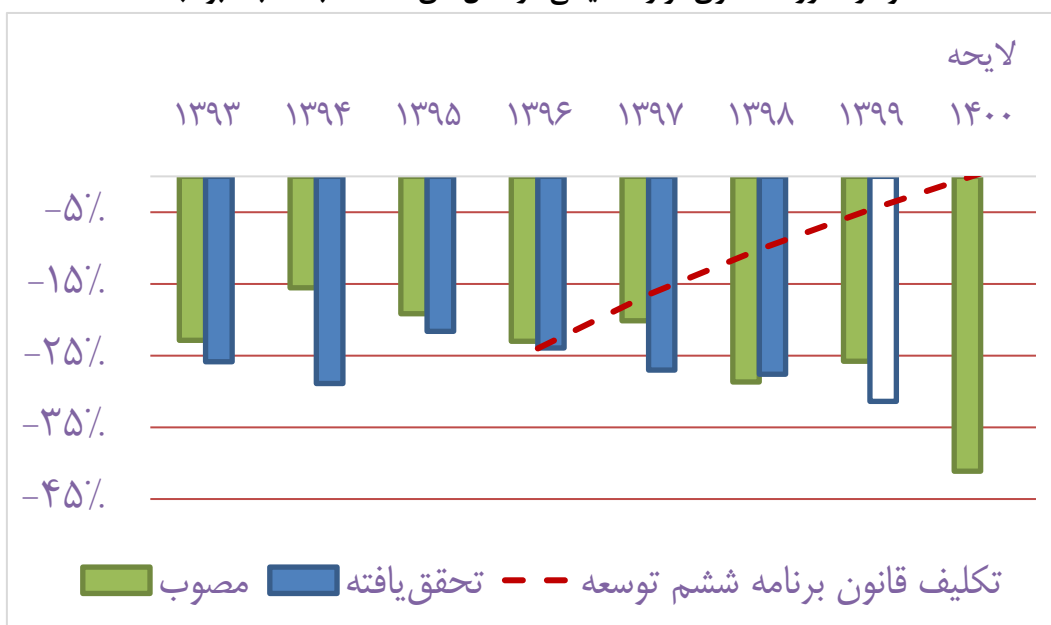
یکی از شاخص‌های مهم نشان‌دهنده وضعیت بودجه، مابه‌التفاوت درآمدها و هزینه‌هاست (تراز عملیاتی). این شاخص نشان می‌دهد دولت چقدر از هزینه‌های جاری خود را می‌تواند از محل درآمدهای سالم (مثلاً مالیات و عوارض گمرکی و...) تأمین کند. در صورت منفی بودن این شاخص، یعنی کسری



تراز عملیاتی داریم یعنی بخشی از هزینه‌های جاری از محل فروش نفت یا استقراض تأمین می‌شود. نمودار زیر نشان می‌دهد در طول سال‌های اخیر وضعیت کسری تراز عملیاتی هر ساله بدتر شده و در لایحه سال ۱۴۰۰ نیز جهش داشته است.

خط چین قرمز نمودار نشان می‌دهد روندی که در عمل اجرا شده کاملاً برخلاف روندی است که در قانون برنامه ششم مصوب شده بود.

نمودار ۲. روند کسری تراز عملیاتی در سال‌های مختلف به نسبت بودجه



نکته قابل توجه آنکه کسری تراز عملیاتی متأثر از درآمدهای نفتی و تحریم نیست. لذا کنترل آن کاملاً در اختیار دولت بوده و نشان‌دهنده عملکرد نامناسب در این حوزه است. بخشی از بودجه عمومی دولت شامل منابع اختصاصی دستگاه‌هاست. منابع اختصاصی درآمدهایی هستند که در قانون مربوطه مشخص شده که چه دستگاهی قرار است آنها را خرج کند. برای مثال ۱ درصد درآمدهای مالیاتی به صورت اختصاصی به وزارت اقتصاد تعلق دارد.^۱ یا مثلاً درآمدهای دانشگاه‌های علوم پزشکی اختصاصی بوده و به خودشان تعلق می‌گیرد تا هزینه شوند.

۲. بودجه شرکت‌های دولتی

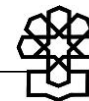
بخش دیگری از بودجه که در قالب پیوست شماره ۳ به مجلس تقدیم می‌شود بودجه شرکت‌های دولتی است. بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه سال ۱۳۹۹ حدود ۱۵۰۰ همت است. چند نکته مهم در رابطه

۱. ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم.

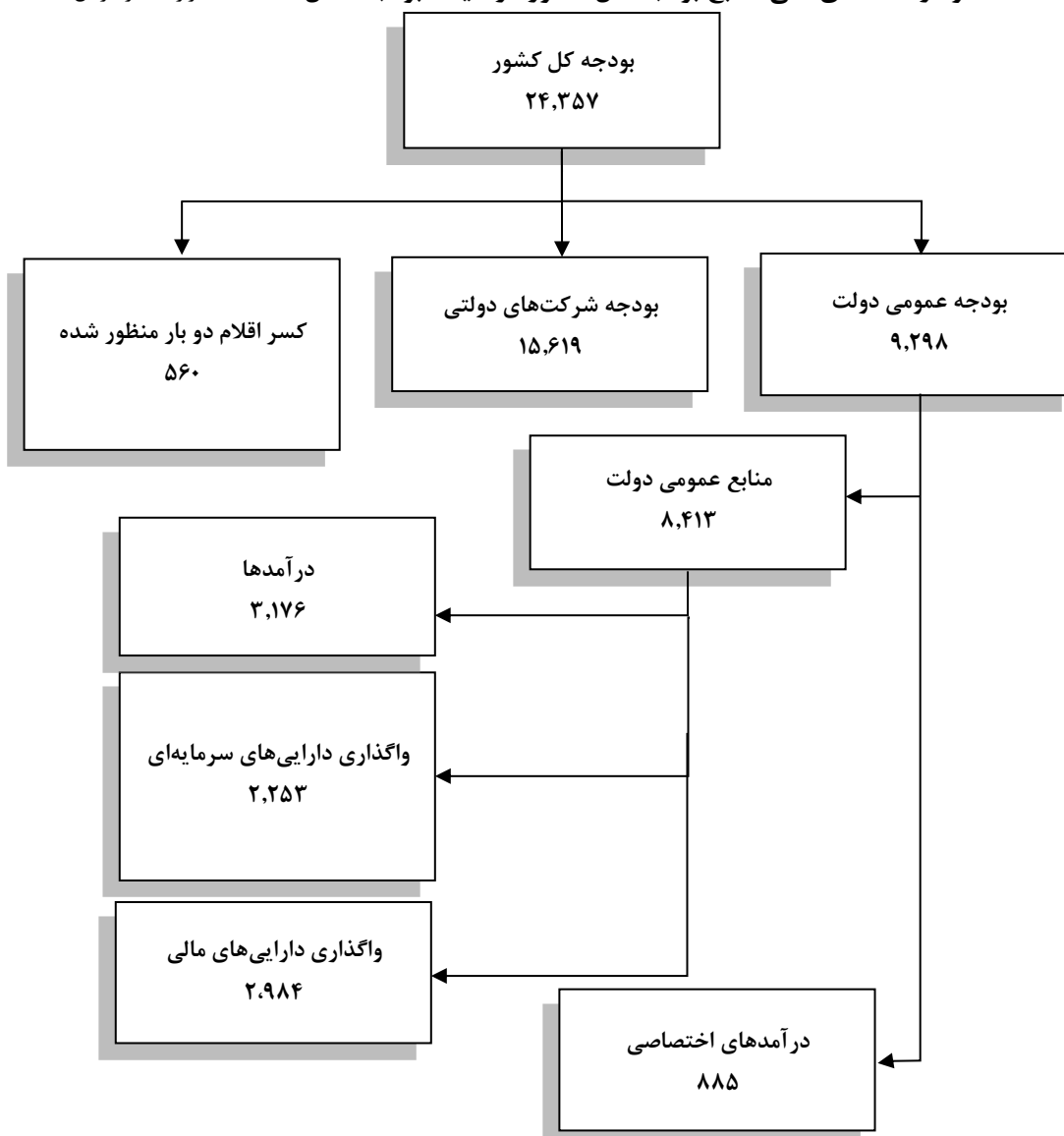
با بررسی بودجه شرکت‌های دولتی که باید به آنها توجه کرد:

۱. عموماً مجلس وقت زیادی برای بررسی این بخش از بودجه نمی‌گذارد. این امر در کنار بزرگ بودن عدد بودجه شرکت‌ها (در مقایسه با بودجه عمومی) موجب نگرانی نمایندگان مجلس شده است.
 ۲. جنس بودجه شرکت‌ها با بودجه دستگاه‌ها کاملاً متفاوت است. بودجه دستگاه‌های دولتی اعتباری است که از خزانه دریافت می‌کنند و صرف امور جاری خود می‌نمایند. اما بودجه شرکت‌ها از جنس گردش مالی شرکت است. برای مثال وقتی یک پالایشگاه چندصد هزار بشکه نفت در طول سال می‌خرد و تبدیل به بنزین می‌کند و می‌فروشد، ارزش آن نفت در بودجه شرکت منعکس می‌شود. در واقع این‌گونه نیست که شرکت‌ها ۱۵۰۰ همت پول از خزانه بگیرند و خرج کنند. لذا ماهیتاً رقم ۱۵۰۰ همت بودجه شرکت‌ها با ۸۴۰ همت بودجه دستگاه‌های دولتی متفاوتند و قابل مقایسه نیستند. حتی جمع زدن این دو رقم و اعلام یک عدد کلی به‌عنوان بودجه کل کشور کمی غلط‌انداز است.
 ۳. نکات فوق به این معنا نیست که مجلس بر بودجه شرکت‌ها نباید نظارتی داشته باشد. بلکه اولاً، باید با بررسی اسناد مالی شرکت‌ها، بر میزان کارایی و عملکرد شرکت‌ها نظارت داشته باشد. ثانیاً، می‌تواند با نظارت بر اجرای قوانین و مقررات انضباطی و همچنین تمرکز بر هزینه‌های جاری (عمدتاً هزینه‌های پرسنلی و رفاهی) موجب صرفه‌جویی در این شرکت‌ها شود. در این رابطه مرکز پژوهش‌های مجلس اخیراً دو گزارش منتشر کرده است.^۱ یک گزارش نیز به‌طور مجزا در رابطه با بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه سال ۱۴۰۰ منتشر خواهد شد.
- به‌صورت کلی می‌توان بودجه کل کشور را در نمودار زیر نشان داد:

۱. پیشنهادهایی برای بهبود کیفیت ورود مجلس شورای اسلامی به بودجه شرکت‌های دولتی به شماره مسلسل ۱۷۲۱۶ و پاسخ به برخی پرسش‌های متداول در زمینه بودجه شرکت‌های دولتی به شماره مسلسل ۱۷۲۱۵.



نمودار ۳. شمای کلی منابع بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد ریال)



۲-۱. کتابچه‌های بودجه

معمولاً بودجه سالیانه در قالب چند کتابچه تهیه می‌شود. این کتابچه‌ها عبارتند از:

• ماده‌واحد و جداول کلان

در این کتابچه ماده‌واحد و تبصره‌های بودجه جداول کلان و اصلی بودجه. جدول تفصیلی درآمدهای دولت، جدول بودجه هر دستگاه، جدول بودجه استان‌ها، ردیف‌های متفرقه و... ارائه می‌شود.

- پیوست ۱: لیست طرح‌های عمرانی ملی

در این پیوست فهرست طرح‌های عمرانی ملی ارائه می‌شود. باید توجه داشت فهرست طرح‌های عمرانی

استانی در بودجه ارائه نمی‌شود و فقط سرجمع بودجه عمرانی هر استان در جدول شماره ۱۰ ماده واحد قابل مشاهده است. در سال‌های اخیر یک جدول در این پیوست ارائه می‌شود که شامل طرح‌های پیشنهادی دولت برای اجرا از طریق مشارکت با بخشی خصوصی است.

- پیوست ۲: جزئیات درآمدهای دولت به تفکیک نوع و دستگاه وصول‌کننده

در این پیوست مشخص می‌شود که هر درآمدی که دولت برای سال آینده در نظر گرفته از طریق چه دستگاهی قرار است وصول شود. برای مثال در جدول شماره ۳ این پیوست (در صفحه ۲۸) ذکر شده که درآمد حاصل از خدمات قضایی (ردیف ۱۴۰۱۰۱) توسط دیوان محاسبات کشور، دادگستری، سازمان پزشکی قانون و... وصول خواهد شد و سهم هریک از این دستگاه‌ها در وصول درآمد مورد نظر درج شده است.

- پیوست ۳: بودجه شرکت‌ها و بانک‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

در این پیوست بودجه شرکت‌ها و بانک‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (به تفکیک سودده، زیان‌ده و...) و در دسته‌بندی‌های مختلف ارائه شده است. مرکز پژوهش‌های مجلس گزارش جداگانه‌ای برای بررسی بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه سال ۱۴۰۰ ارائه خواهد داد. برای مثال بودجه بانک ملی، شرکت ملی نفت، سازمان صداوسیما، شرکت‌های گاز استانی، شرکت‌های برق منطقه‌ای و... ارائه شده است.

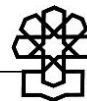
- پیوست ۴: اعتبارات دستگاه‌ها برحسب برنامه و فعالیت

در این پیوست که به‌منظور اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تهیه می‌شود، مشخص شده که هر دستگاه برای چه خروجی قرار است بودجه بگیرد. برای این کار برای برنامه‌های مختلف دستگاه‌ها یک شاخصی تهیه شده است. برای مثال در این پیوست (در جدول شماره ۱ از بخش اول) برای شورای نظارت بر صداوسیما (ردیف ۱۰۱۰۵۰) برنامه نظارت بر صداوسیما در نظر گرفته شده است. که در یکی از این برنامه‌ها قرار است این شورا ۲۵ گزارش تهیه کند که هزینه تمام شده هر گزارش ۱۲۸۷/۲ میلیون ریال بوده و از حاصل ضرب این دو رقم، بودجه در نظر گرفته شده برای این برنامه یعنی ۳۲۱۸۰ میلیون ریال به‌دست می‌آید.

گفتنی است از بین پیوست‌های فوق عموماً ماده واحد و پیوست شماره ۱ بیشتر مورد استفاده نمایندگان قرار می‌گیرد.

○ تبصره‌ها

گفته شد که در ماده واحد تبصره‌های بودجه قرار داده می‌شود. عمده وقت مجلس نیز به بررسی و تصویب تبصره‌ها اختصاص پیدا می‌کند. تبصره‌های بودجه به موضوعات مختلفی می‌پردازند، ولی برخی تبصره‌ها اهمیت بیشتری دارند:



تبصره «۱»: این تبصره به نحوه تقسیم منابع مربوط به صادرات نفت و گاز و میعانات گازی می‌پردازد. اگر تصمیمی در رابطه با نحوه استفاده از این منابع گرفته شده باشد معمولاً در این تبصره دیده می‌شود. مثلاً طبق اسناد بالادستی در سال ۱۴۰۰ باید ۳۸ درصد منابع صادرات نفت به صندوق توسعه ملی اختصاص یابد اما دولت قصد ۱۸ واحد درصد از سهم صندوق را برای خود بردارد. این امر در تبصره «۱» مطرح می‌شود

یا مثلاً در جزء «۴» بند «ب» تبصره «۱» لایحه امسال، مجوز کلی از مجلس خواسته شده تا در صورت حذف یا کاهش ارزش ترجیحی (احتمالاً ارزش ۴۲۰۰) منابع جدید که به دست می‌آید صرف معیشت و سلامت مردم شود.

تبصره «۲»: در این تبصره به نحوه واگذاری شرکت‌های دولتی پرداخته می‌شود. در سال‌های اخیر بحث مهم صندوق‌های ETF در این تبصره مطرح می‌شود.

تبصره «۴»: تبصره مهم دیگر که هر ساله در کانون توجهات قرار می‌گیرد تبصره «۴» بودجه است. در این تبصره مهم معمولاً اجازه برداشت از صندوق توسعه ملی مطرح می‌شود. در واقع دولت به جای اینکه در جداول بودجه برای برخی امور، منبع در نظر بگیرد، در این تبصره برای آنها از محل صندوق توسعه ملی منابع در نظر می‌گیرد. چنین برداشت‌هایی دارای معایب و آسیب‌هایی است که به‌طور جداگانه باید به آن پرداخت.

تبصره «۱۲»: تبصره مهم دیگری که همواره مورد توجه است تبصره «۱۲» است. معمولاً در این تبصره تصمیم دولت برای نحوه افزایش حقوق در سال آینده مشخص می‌شود. به‌خصوص از سال گذشته بند مربوط به میزان و نرخ مالیات بر حقوق کارکنان دولت نیز در این تبصره گنجانده شده است تا در مورد میزان افزایش حقوق و مالیات حقوق به‌صورت یکجا تصمیم‌گیری شود.

تبصره «۱۴»: تبصره مهم دیگر تبصره «۱۴» است که به موضوع هدفمندی یارانه‌ها می‌پردازد. در این تبصره جدول مهم هدفمندی ارائه می‌شود که در آن تمام منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی ذکر شده و همچنین نحوه هزینه‌کرد این منابع نیز نمایش داده شده است.

۲. شفافیت بودجه

یکی از مباحثی که همیشه در باب بودجه مطرح می‌شود، شفاف بودن بودجه است. در این رابطه محورهای زیادی را می‌توان مطرح کرد اما در اینجا به سه محور زیر از مواردی که منجر به عدم شفافیت بودجه می‌گردد بسنده می‌شود:^۱

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس پیشتر گزارشی به شماره مسلسل ۱۶۲۲۴ در رابطه با شفافیت بودجه برای لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ منتشر کرده است.

۱. بودجه‌های خارج از بودجه

هرساله برخی هزینه‌های دولت هرچند در میان تبصره‌ها قابل ردیابی هستند، اما در سقف بودجه و جداول مربوطه دیده نمی‌شوند: در لایحه سال ۱۴۰۰ این موارد عبارتند از:

- واگذاری ۹۰ همت دارایی در بند «و» تبصره «۲»

در این تبصره دولت اجازه گرفته تا ۹۰ همت دارایی برای برخی مصارف به صندوق‌های تأمین اجتماعی واگذار کند تا صرف مصارف مختلفی از جمله رد دیون و همسان‌سازی حقوق بازنشسته‌ها شود. عملاً این تبصره خود به تنهای یک بودجه ۹۰ هزار میلیارد تومانی مستقل است.

- برداشت از صندوق توسعه ملی در تبصره «۴»

همان‌طور که گفته شد برداشت‌هایی که از صندوق با اذن مقام معظم رهبری انجام می‌شود در این تبصره گنجانده می‌شود. در لایحه سال ۱۴۰۰ مجوز برداشت حدود ۲/۸ میلیارد یورو پیشنهاد شده است.

- هدفمندی یارانه‌ها در تبصره «۱۴»

کلیه منابع و مصارف قانون هدفمندی در این تبصره گنجانده شده در جداول اصلی بودجه دیده نمی‌شود.

۲. وجود ارقام «۱»

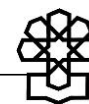
یکی از رموز (!) بودجه وجود رقم ۱ در برخی ردیف‌هاست. در واقع برای برخی درآمدها و هزینه‌ها دولت پیش‌بینی ارائه نداده و یک رقم ۱ درج می‌کند. در عمل این به معنی آن است که هرچه درآمد محقق شد در این ردیف خواهیم گذاشت، ولی در لایحه آن را ذکر نمی‌کنیم.

۳. تخصیص

یک محور اساسی عدم شفافیت بودجه بحث تخصیص بودجه است. همه‌ساله دولت پس از تصویب بودجه، در طول سال اجرای بودجه، ردیف‌های بودجه را بسته به میزان وصول منابع تخصیص می‌دهد. طبیعتاً میزان تخصیص بودجه می‌تواند اختلاف قابل توجهی با ارقام مصوب بودجه داشته باشد. نکته مهم آن است که میزان و نحوه تخصیص ردیف‌ها در هنگام بررسی لایحه مشخص نیست.

۳. منابع واقعی یا غیرواقعی

یکی از مباحثی که در سال‌های اخیر در رابطه با لایحه‌های بودجه مطرح شده، بحث میزان واقعی بودن منابع و متعاقب آن میزان کسری بودجه است. در واقع سیاست دولت در سال‌های اخیر آن بوده که لایحه بودجه‌ای با منابع غیرواقعی به مجلس ارائه کند. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ دولت لایحه را با فرض



فروش ۱/۵ میلیون بشکه نفت تدوین کرد. امری که از همان ابتدا غیرواقعی بودن آن مشخص بود. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ در کنار فرض فروش نفت ۱ میلیون بشکه‌ای، اعلام شده بود که دولت قصد دارد حدود ۹۰ هزار میلیارد تومان دارایی به فروش برساند. که غیرواقعی بودن این سیاست نیز آشکار و عیان بود. لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ هم از این قاعده مستثنا نیست. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ منابع بودجه در سه محل دارای ارقام غیرواقعی عمده هستند.^۱

○ نفت

در لایحه سال ۱۴۰۰ بنابر اعلام رئیس‌جمهور و بر مبنای محاسبات انجام شده، ظاهراً بودجه با صادرات حدود ۲ میلیون بشکه‌ای نفت بسته شده است. در غیرواقعی بودن این رقم کفایت به این نکته توجه بکنیم که حتی در شرایط غیرتحریمی نیز با در نظر گرفتن میزان ظرفیت تولید مخازن نفت، بعید است بتوان به این میزان صادرات نفت داشت. در لایحه بودجه حدود ۱۹۹ همت از محل صادرات نفت و میعانات گازی^۲ در نظر گرفته شده است.

○ استقراض از صندوق توسعه ملی

بنابر قوانین بالادستی هرساله سهمی از درآمد حاصل از صادرات نفت به صندوق توسعه ملی می‌رسد. در سال ۱۴۰۰ این سهم معادل ۳۸ درصد است. دولت در لایحه بودجه ۱۸ واحد درصد از سهم صندوق را در سال ۱۴۰۰ برداشته (به‌عنوان قرض)^۳ و در عمل ۲۰ درصد از صادرات نفت به صندوق واریز می‌شود. از این محل دولت حدود ۷۵ همت از صندوق استقراض کرده است^۴ (البته توجه کنید که این رقم، علاوه بر حدود ۲٫۸ میلیارد یورویی است که دولت در تبصره ۴ لایحه بودجه ۱۴۰۰، از صندوق استقراض می‌کند). با توجه به اینکه مبنای محاسبه این سهم ۱۸ درصدی، صادرات حدود ۲ میلیون بشکه‌ای نفت خام است، تحقق این منبع نیز دور از واقع است.

○ اوراق پیش‌فروش نفت

در کنار دو مورد قبلی، دولت حدود ۷۰ همت از محل فروش اوراق سلف نفتی در نظر گرفته است. در واقع قرار است دولت ۷۰ همت نفت پیش‌فروش کند تا در زمان سررسید تسویه کند. البته نحوه تسویه در زمان سررسید در لایحه مشخص نیست. باید توجه کرد که این جزئیات بسیار حائز اهمیت است و می‌تواند میزان بار مالی که بر دولت برای تسویه اوراق تحمیل می‌کند را بسیار تغییر دهد.

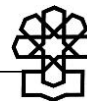
۱. سایر منابع دولت نیز ممکن است در عمل به‌صورت کامل تحقق پیدا نکنند، ولی عدم تحقق آنها معمولاً خیلی زیاد نیست.
۲. این رقم در جدول شماره ۵ ماده‌واحد و ذیل ردیف واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای قابل مشاهده است.
۳. البته اینکه آیا این قرض واقعاً توسط دولت بازپرداخت خواهد شد یا خیر محل تأمل است.
۴. این رقم در جدول شماره ۵ ذیل ردیف واگذاری دارایی‌های مالی قابل مشاهده است.

سه منبع فوق در مجموع نشان می‌دهد بخش قابل توجهی از بودجه دارای منابع غیرواقعی است. البته این سؤال پیش می‌آید که غیرواقعی بودن منبع چه اهمیتی دارد؟ در واقع آیا صرفاً یک بحث حسابداری و شکلی در میان است یا خیر؟ در ادامه به این موضوع می‌پردازیم.

۴. چرا کسری بودجه مهم است؟

در ادامه بحث‌های قبلی بد نیست به این موضوع بپردازیم که چرا اصلاً کسری بودجه مهم است؟ آیا کسری بودجه دولت مثل نخواندن دخل و خرج یک خانواده یا یک مغازه است یا اینکه متفاوت است؟ دولت در طول سال اجرای بودجه (مثلاً سال ۱۴۰۰) سعی می‌کند تا به اندازه‌ای که منابع وصول می‌کند، هزینه کند. طبیعتاً هرچقدر هم منابع وصول نشود ممکن است از مصارف خود بکاهد. مثلاً هر ساله به دلیل عدم تحقق منابع بخشی از بودجه عمرانی اختصاص نمی‌یابد. اما بخشی از هزینه‌ها که یا واقعاً ضرورند یا دولت تمایل دارد که حتماً پرداخت شوند، عملاً اجتناب‌ناپذیر تلقی می‌شوند. در این گونه مواقع اگر منابع به اندازه کافی وصول نشود دولت از هیچ تلاشی برای تأمین منابع برای این مخارج دریغ نمی‌کند! در واقع مسئله اصلی این است که در بودجه سال‌های اخیر هزینه‌هایی اجتناب‌ناپذیر در مقابل منابعی غیرقابل تحقق قرار می‌گیرند. در عمل دولت برای اداره امور به یکی از روش‌های زیر متوسل می‌شود:

۱. **استقراض از بانک مرکزی:** دولت ممکن است به‌طور مستقیم از بانک مرکزی استقراض کند و به اصطلاح پول چاپ کند. این روش که منجر به افزایش پایه پولی و نقدینگی می‌شود عملاً تورم به بار می‌آورد.
۲. **استفاده از منابع صندوق توسعه ملی:** گاهی اوقات دولت به برداشت بیشتر از صندوق توسعه ملی متوسل می‌شود. دو نکته در این رابطه مهم است: اول اینکه قرار بود ذخایر ارزی صندوق توسعه برای توسعه زیربنای اقتصادی کشور استفاده شود نه خرج روزمره و جاری دولت. دوم اینکه در شرایط تحریمی احتمالاً ارزهای صندوق در حساب‌های بلوکه شده هستند. لذا وقتی دولت آنها را به بانک مرکزی فروخته و ریال معادلش را می‌گیرد، بانک مرکزی نمی‌تواند آن ارزها را به مردم و واردکننده‌ها بفروشد و معادل ریالی که به دولت داده، از اقتصاد ریال جمع کند. لذا عملاً استقراض از صندوق توسعه مشابه استقراض از بانک مرکزی عمل می‌کند و پایه پولی و نقدینگی زیاد شده و اثر تورمی خواهد داشت.
۳. **تحمیل به بانک‌ها:** گاهی اوقات دولت برای تأمین مخارج خود به بانک‌های تحت نفوذ خود فشار می‌آورد که پول خرج‌های دولت را بدهند. مثلاً به بانک کشاورزی فشار وارد می‌آید تا هزینه خرید تضمینی گندم را تقبل کند. یا مثلاً سازمان تأمین اجتماعی رفتار مشابهی را با بانک رفاه دارد. نکته مهم آن است که در این روش بانک‌ها با کسری مواجه شده و در عمل برای پوشش کسری خود از بانک مرکزی استقراض می‌کنند. در واقع بجای استقراض مستقیم دولت از بانک مرکزی، دولت با واسطه بانک‌ها



از بانک مرکزی استقراض می‌کند. طبیعتاً اثر این کار، رشد پایه پولی و نقدینگی و در نتیجه تورم خواهد بود. ضمن اینکه این امر باعث می‌شود این بانک‌ها در تأمین مالی بخش غیردولتی هم دچار مشکل شوند. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در هر سه روش فوق عملاً کسری بودجه دولت منجر به آثار تورمی برای جامعه خواهد شد.^۱ به عبارت بهتر هرچند ممکن است دولت/مجلس به انگیزه خیر و بدون وجود منابع واقعی، هزینه‌هایی را در بودجه در نظر بگیرند (مثلاً افزایش حقوق کارکنان) اما در عمل تورم بیشتری را در سال‌های بعد به مردم تحمیل می‌کنند. نکته غم‌انگیز اینجاست که دولت عملاً برای افزایش حقوق کارکنان دولت، تورم ایجاد کرده است. یعنی گویی حقوق کارکنان دولت را (در قالب «مالیات تورمی») از جیب همه اقشار جامعه برداشته است.

شکل ۱. اثر تورم بر کاهش قدرت خرید خانوار



درواقع اگر مشکل ایجاد تورم نبود، دلیلی نداشت که دست و دلبازانه حقوق کارکنان را ۱۰ برابر نکنیم، یارانه معیشتی ماهیانه ۱۰ میلیون تومانی ندهیم یا هزاران طرح و پروژه عمرانی را شروع نکنیم. نکته مهم این داستان آن است که ضرری که مردم از این تصمیمات دولت متحمل می‌شوند (یعنی تورم) از نفعی که می‌برند بیشتر است.

یک حساب و کتاب سرانگشتی نشان می‌دهد به ازای هر ۱۰ هزار میلیارد تومان کسری بودجه دولت که مستقیم یا غیرمستقیم به استقراض از بانک مرکزی منتهی شود، بیش از ۲ درصد تورم را افزایش می‌دهد.^۲ یعنی اگر براساس روندهای کلی اقتصاد بنابر این بود که بدون کسری بودجه، تورم سال آینده

۱ در ادبیات علم اقتصاد مهم‌ترین عامل تورم در کشورها کسری بودجه دولت شناخته می‌شود.

۲. این رقم تخمینی بوده و محاسبه دقیق آن دارای جزئیات فنی است.

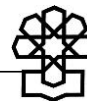
۲۰ درصد باشد، با داشتن ۴۰ همت کسری بودجه، باید منتظر تورم حدود ۳۰ درصد باشیم. نکته تکمیلی آنکه وقتی تورم به صورت میانگین در جامعه ۲۳ درصد زیاد شود، اقشار فقیر جامعه رقمی بیش از ۲ درصد را متحمل می‌شوند و اقشار مرفه تورمی کمتر از ۲ درصد. در واقع تصمیماتی که به انگیزه‌های مختلف کسری بودجه را زیاد می‌کند کاملاً می‌تواند به ضعیف‌تر شدن بخش فقیر جامعه و افزایش اختلاف طبقاتی منجر شود. شاید راز اینکه در بسیاری از کشورها ضوابط جدی برای میزان کسری بودجه گذاشته شده در همین نکته نهفته باشد و گرنه طبیعتاً همه دولت‌ها در همه جای دنیا تمایل زیادی به خرج کردن بیشتر و توزیع پول دارند. لذا در بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نقش مجلس به‌منظور جلوگیری از اجرای یک بودجه تورم‌زا که می‌تواند معیشت مردم را به شدت دچار آسیب کند بسیار حیاتی است.

• در سال‌های اخیر دولت با کسری بودجه چه کرد؟

حال سؤالی که ممکن است پیش بیاید آن است که در سال‌های اخیر دولت با کسری بودجه چه کرده است؟ چون ممکن است این ابهام پیش بیاید «که بالاخره همان‌طور که سال‌های اخیر را سپری کردیم سال آینده را نیز خواهیم گذراند».

دولت در سال‌های اخیر پس از مصوب کردن لایحه مورد نظر خود در مجلس، بودجه را در شورای سران اصلاحات اساسی کرده است. به طوری که هم در سال ۱۳۹۸ و هم در سال ۱۳۹۹ مجوزهایی از سران گرفته تا بتواند عدم تحقق منابع خود را پوشش دهد. این مجوزها شامل انتشار بیشتر اوراق (اسناد خزانه)، برداشت از صندوق توسعه ملی، برداشت از حساب ذخیره ارزی و... بوده است. در واقع سه اتفاق مهم افتاده: **اولاً**، تمام جلسات و مباحثات مربوط به بررسی و تصویب لایحه بودجه به‌گونه‌ای «مراسمات و تشریفات» بررسی بودجه بود نه تصمیم‌گیری واقعی در مورد بودجه کشور و **ثانیاً**، عملاً مجلس با تصویب این لوایح، زمینه را برای حذف کردن خود از بازی تصویب بودجه و سپردن آن به شورای سران فراهم کرد. **ثالثاً**، در عمل کسری بودجه از محل برداشت از صندوق توسعه ملی و استقراض مستقیم و غیرمستقیم دولت از بانک مرکزی پوشش داده شده است. بخش قابل توجهی از تورم ایجاد شده در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ ریشه در همین روش جبران کسری بودجه داشته است.^۱

۱. گزارش بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۸ شماره مسلسل ۱۷۲۸۴.



۵. نقش مجلس

محور مهم دیگر آن است که نقش مجلس در بررسی بودجه به‌طور خاص لایحه تقدیمی بودجه سال ۱۴۰۰ چیست؟ به‌طور کلی لایحه بودجه در مجلس در سه مرحله بررسی می‌شود. کمیسیون‌های تخصصی، کمیسیون تلفیق و صحن علنی. طبیعتاً مرحله اصلی بررسی لایحه بودجه در مجلس در کمیسیون تلفیق است. در بررسی لایحه در کمیسیون تلفیق نیز ابتدا کلیات لایحه بررسی شده و در صورت تصویب کلیات وارد جزئیات لایحه می‌شوند.

یکی از سؤالاتی که اخیراً مطرح می‌شود آن است که مواجهه درست با لایحه تقدیم شده چگونه باشد. آیا با توجه به نقایص آن، کلیات آن رد شده و اصلاح آن به دولت سپرده شود یا اینکه کلیات تصویب شده و مجلس اصلاحات اساسی در لایحه را در دستور کار قرار دهد. همان‌طور که گفته شد با توجه به ویژگی‌های ذکر شده در رابطه با لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نقش مجلس در نحوه بررسی بودجه بسیار حساس است. به‌طور خاص باید در نظر داشت که لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ که توسط دولت دوازدهم تهیه شده قرار است توسط دولت دوازدهم اجرا شود. فارغ از اینکه رد یا تأیید کلیات لایحه دارای ابعاد سیاسی است که باید مورد توجه قرار گیرد، به‌لحاظ فنی لازم است به برخی نکات توجه شود.

۱. بودجه تقدیم شده به لحاظ فنی و اصول بودجه‌ریزی قابل دفاع نبوده و به‌لحاظ کارشناسی قابل پذیرش نیست. چه بسا تهیه‌کنندگان لایحه نیز به این امر واقف باشند.

۲. مشکل اصلی بودجه تقدیم شده، وجود مصارف بالا و منابع غیرواقعی بوده که مجموعاً خود را در کسری بودجه در سال آینده نشان خواهد داد.

۳. برای انجام اصلاحات در بودجه لازم است بخشی از مصارف کاهش یابد و از سوی دیگر بخشی از منابع غیرواقعی بامنابع سالم و واقعی جایگزین شود. برای مثال ممکن است لازم باشد رشد هزینه‌های جاری (از قبیل حقوق و دستمزد و...) کاهش یابد یا اینکه مالیات‌های جدیدی در مجلس وضع شود یا اینکه مثلاً سیاست ارز ترجیحی (۴۲۰۰) اصلاح گردد.

۴. همه اصلاحات فوق دارای ابعاد سیاسی هستند. به‌خصوص در صورت عدم همراهی دولت در فرایند تصمیم‌گیری برای انجام اصلاحات، هزینه سیاسی اقدامات فوق برای مجلس بسیار زیاد خواهد بود.

۵. توجه به تجربه سال‌های گذشته نیز خالی از لطف نیست. برای مثال در بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ نیز بنابر تصویب کلیات و انجام اصلاحات در بودجه بود، ولی در عمل مشکلات اساسی بودجه در فرایند بررسی رفع نشدند.

۶. در مجموع می‌توان گفت مشکل اصلی انجام اصلاحات بودجه‌ای و به‌طور دقیق‌تر اصلاحات ساختاری بودجه مشکل اقتصاد سیاسی آن است. به‌عبارت بهتر مشکل اصلی آن است که آیا نهادهای درگیر در فرایند بودجه‌ریزی می‌توانند هزینه‌های سیاسی اصلاحات را در تعامل با هم و همچنین در تعامل با مردم مدیریت کنند یا خیر؟

۶. آیا می‌توان بودجه را اصلاح کرد؟ چگونه؟

همان‌طور که قبلاً گفته شد، مشکل اصلی بودجه که شاید بتوان گفت آن را به ام‌المفاسد اقتصاد کشور تبدیل کرده است، کسری بودجه است. لذا اگر مجلس قصد اصلاح بودجه را دارد باید به کاهش کسری بودجه بپردازد که برای انجام آن دو دسته اقدام وجود دارد که باید همزمان پیگیری شود: کاهش هزینه‌ها و افزایش درآمدها. به‌علاوه همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، هر دو دسته سیاست‌های ذکر شده به‌لحاظ اقتصاد سیاسی دارای پیچیدگی‌هایی هستند که لازم است به آنها توجه شود. ضمناً بخش زیادی از این راهکارها در گزارش‌های دیگر مرکز پژوهش‌ها در سال‌های گذشته منتشر شده است.^۱

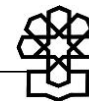
۱-۶. کاهش مصارف

در بخش کنترل مصارف عمده تمرکز باید بر کنترل هزینه‌های جاری باشد. بخش عمده هزینه‌های جاری به هزینه‌های مرتبط با حقوق و دستمزد برمی‌گردد. در این رابطه باید توجه کرد که عموماً ذهنیت غالب تصمیم‌گیران این بوده که حقوق کارکنان باید افزایش یابد. حتی ردپای افزایش حقوق کارکنان متناسب با تورم نیز در قوانین کشور وجود دارد. اما در این رابطه باید به دو نکته توجه کرد:

- اگر افزایش حقوق کارکنان منجر به کسری بودجه و آثار تورمی شود، در مجموع کارکنان از این سیاست متضرر خواهند شد. به‌علاوه از تورم ایجاد شده سایر اقشار کشور نیز متضرر می‌شوند.

- اگر هدف از افزایش حقوق کارکنان دولت، حمایت آنها در مقابل گرانی‌های اخیر است باید توجه کرد که منابعی که در اختیار دولت است، منابع عمومی (بیت‌المال) بوده و متعلق به همه ملت است. ضمن اینکه باید به کارمندان عزیز نیز صادقانه گفت که افزایش حقوق بدون در نظر گرفتن تامین منابع درست برای آن توسط دولت اسباب تورم و ضربه شدید به همه مردم از جمله کارمندان دولت را در پی خواهد داشت. همچنین اگر حاکمیت به دنبال اجرای سیاست حمایتی است، احتمالاً اقشار بسیار ضعیف‌تری نیز در جامعه وجود دارند که لازم است مورد توجه و حمایت قرار گیرند. به‌خصوص آمارها و مطالعات انجام شده بر مبنای داده‌های مرکز آمار نشان می‌دهد که عمده اقشار ضعیف جامعه کارمند دولت نیستند. به عبارت بهتر، رشد متعارف حقوق کارکنان دولت و توجه خاص به اقشار نیازمندتر جامعه، می‌تواند به عنوان یک سیاست اصلاحی مدنظر قرار گیرد. ضمن آنکه باید توجه داشت افزایش درصد یکسان حقوق کارکنان دولت، لزوماً سیاست عادلانه‌ای نیست، بلکه افزایش حقوق کارکنان با توجه به معیارهای کارایی، اثربخشی و توجه به کارکنان دارای درآمد کمتر باید مد نظر قرار گیرد.

۱. نکات مهم ومحورهای تصمیم‌گیری لایحه بودجه سال ۱۳۹۹.



- اگر هدف از افزایش حقوق کارکنان جبران واقعی خدمات ایشان است، لازم است تا ابتدا تصویری واقعی از دریافتی کارکنان دولت در اختیار مجلس قرار بگیرد تا بتوان براساس آمار و ارقام و مقایسه آن با پرداختی کارکنان بخش غیردولتی به تصمیم صحیح رسید.

لذا در مجموع می توان گفت با در نظر گرفتن موارد فوق، وضعیت کسری بودجه، افزایش حقوق اتفاق افتاده در سال گذشته و نیازهای معیشتی سایر اقشار جامعه، افزایش حقوق کارکنان دولت با این نرخ نیازمند بازنگری است.

در این رابطه توجه به این نکته ضروری است که بر اساس بررسی های صورت گرفته اطلاعات جمع شده و قابل تحلیل از «دریافتی» کارکنان در دولت وجود ندارد. بلکه صرفاً اطلاعات مربوط به «میزان حکم» ایشان در دسترس است. تجربه سال های اخیر نیز نشان می دهد که در زمان تصمیم گیری برای افزایش حقوق کارکنان در مجلس، اطلاعات ارائه شده از طرف دولت به مجلس صرفاً اطلاعات احکام کارگزینی بوده که طبیعتاً می تواند فاصله قابل توجهی تا واقعیت داشته باشد و لذا مانع تصمیم گیری صحیح مجلس شود.^۱ لذا پیشنهاد می شود تا مجلس محترم اطلاعات کافی و کامل از میزان پرداختی های حقوق کارکنان را از دولت مطالبه کند تا بتواند به صورت صحیح تصمیم گیری نماید.

نکته مهم در رابطه با کنترل مصارف آن است که لازم است نمایندگان محترم نسبت به عدم ایجاد بار مالی جدید به خصوص با انگیزه های منطقه ای اهتمام ورزند. زیرا طبیعتاً نمایندگان محترم نیازمندی های حوزه های انتخابیه خود را مشاهده می کنند انگیزه بسیاری برای رفع مشکلات مردم دارند و در فصل بودجه سعی می کنند اقدامی در این راستا انجام دهند. اما همان طور که گفته شد اگر این اقدامات با دامن زدن به کسری بودجه موجبات تحمیل تورم به کل جامعه را فراهم آورد طبیعتاً مطلوب نخواهد بود.

۲-۶. افزایش درآمدها

رویکرد جدی دیگر در کاهش کسری بودجه افزایش درآمدهای دولت است. با توجه به اینکه در گزارش های دیگری به این موضوع پرداخته شده در اینجا فقط به عناوین راهکارها اشاره می شود:

- اصلاح سیاست ارز ترجیحی،
- حذف معافیت های مالیاتی،
- وضع مالیات بر خانه و دارایی لوکس،
- اخذ مالیات از مجموع درآمد افراد،
- اخذ مالیات از عایدی سرمایه،

۱. یکی از توصیه های سیاستی سال های اخیر مرکز پژوهش ها مبنی بر پرداخت کل حقوق و مزایا به ذی نفع نهایی برای حل این معضل بوده است.

- افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده.

با توجه به اینکه همواره اجرای سیاست‌های این‌چنینی مانند اخذ مالیات به‌خصوص در شرایط اقتصادی فعلی در نگاه اول ممکن است امری ناپسند تلقی شود، توجه به دو نکته بسیار بسیار ضروری است:

۱. در راهکارهای فوق جزئیاتی مانند معافیت‌ها و... به‌گونه‌ای طراحی شده‌اند که عمده مردم به‌خصوص اقشار کم‌درآمد جامعه آسیب نبینند. برای مثال در سیاست افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده، به‌دلیل معاف بودن بخش زیادی از کالاهای ضروری و اساسی مردم، عملاً اقشار ضعیف جامعه آسیب نمی‌بینند.
۲. همان‌طور که پیش‌تر مطرح شد عدم اجرای این‌گونه راهکارها منجر به کسری بودجه شده و تورم را افزایش خواهد داد. به‌عبارت بهتر این گزاره در ذهن نمایندگان محترم باشد که عدم اجرای این سیاست‌ها یعنی افزایش تورم و متضرر شدن بیشتر اقشار فرودست جامعه.

گفتنی است ارائه راهکارهای فوق لزوماً به‌معنای ورود مجلس برای انجام اصلاحات نیست، بلکه اقدام منطقی آن است که دولت این اصلاحات را انجام داده و لایحه را بر مبنای آنها اصلاح کند.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۲۹۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۱. بودجه به زبان ساده

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

تهیه و تدوین: داریوش ابوحمزه

ناظر علمی: سیدعلی روحانی

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۹

۲. بودجه برای مردم

۳. بودجه برای شهروندان

۴. بودجه به زبان ساده



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۹/۱۹