

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
۶۶. کلیات مصوبه کمیسیون تلفیق

مشخصات لایحه

مقدمه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۳۰۰

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات مالیه

عمومی و توسعه

مدیریت

سایر دفاتر: مطالعات

اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۷۳۹۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۱۱/۱۴



لایحه تهیه شده در آخرین سال دولت دوازدهم از ابعاد مختلفی دارای اشکالات اساسی بود که اهم آنها عبارت بودند از:

- کسری بودجه ساختاری قابل توجه (حدود ۵۰ درصد)
- بیش‌برآورد منابع حاصل از صادرات نفت و افزایش وابستگی بودجه به نفت به ۳۰ درصد (با در نظر گرفتن پیش‌فروش نفت)،
- کاهش سرمایه‌گذاری دولت (کاهش شدید سهم اعتبارات عمرانی از مصارف عمومی از ۱۵ درصد در قانون سال ۱۳۹۹ به ۱۱ درصد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰)،
- افزایش قابل توجه هزینه‌های جاری (رشد ۶۰ درصدی)،
- کاهش سهم درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی بودجه (از ۳۶ درصد در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به ۲۷ درصد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰)
- افزایش کسری تراز عملیاتی (برخلاف اهداف تعیین شده در قانون برنامه ششم)،
- پیش‌بینی منابع قابل توجه از محل پیش‌فروش نفت و ایجاد بدهی تعدیل‌شونده با نرخ ارز،
- حرکت برخلاف جهت اصلاح ساختاری بودجه (افزایش کسری بودجه).

درواقع به‌طور خلاصه می‌توان گفت در لایحه تقدیمی، تمرکز بر افزایش هزینه‌های جاری و همچنین تکیه بر منابع غیرواقعی و غیرقابل تحقق بود به‌نحوی که در نتیجه افزایش ۶۰ درصدی مصارف عمومی و رشد بسیار کم درآمدها، ۳۲۰ هزار میلیارد تومان از مخارج هزینه‌ای دولت (شامل حقوق و مستمری) از محل فروش دارایی یا استقراض تأمین شده است که با هدف‌گذاری قانون برنامه ششم توسعه (۲/۶ هزار میلیارد تومان) اختلاف فاحشی داشت.

با توجه به وضعیت لایحه تقدیم شده توسط دولت و ابعاد بالای اصلاحات مورد نیاز در لایحه بودجه و همچنین محدودیت‌های سیاسی احتمالی که پیش‌بینی می‌شد موجب غیرقابل حصول شدن اصلاحات در مجلس شود پیشنهاد اول مرکز پژوهش‌های مجلس رد کلیات بودجه و تکلیف دولت به اصلاح لایحه بودجه با رعایت موارد زیر بود:

۱. کاهش کسری تراز عملیاتی از محل ایجاد درآمدهای پایدار و قابل تحقق،
۲. کاهش رشد مخارج هزینه‌ای دولت از طریق مدیریت هزینه،
۳. افزایش سهم مخارج سرمایه‌گذاری دولت از کل هزینه‌ها،
۴. اصلاح منابع غیرواقعی پیش‌بینی شده از محل صادرات نفت،

۵. حذف پیش‌فروش نفت از بودجه،

۶. در اولویت قرار گرفتن معیشت عمومی و اقشار کم‌درآمد در مصارف دولت.

با وجود این نمایندگان محترم مجلس با تأیید ضمنی کلیات لایحه بودجه، حرکت به سمت برطرف کردن نقاط ضعف این لایحه در کمیسیون تلفیق را در دستور کار قرار دادند. در این مورد نیز پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس این بود که در صورت تصمیم به تأیید کلیات لایحه بودجه، قبل از این اقدام محورهای مهم اصلاحی به دولت ارائه شده و تأیید رسمی نمایندگان دولت در رابطه با این محورها دریافت شود تا از مواجهه دولت با اصلاحات اساسی انجام شده پیشگیری شود و اصلاحات اساسی با همراهی قوه مجریه دنبال شود. پیرو گزارش کمیسیون تلفیق بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، علی‌رغم زحمات بسیار این کمیسیون و اصلاحات اولیه مطلوب، باز به علت اشکالات زیاد لایحه دولت؛ نواقصی مشاهده می‌شود که در ادامه به اختصار ارائه شده است.

نقاط قوت مصوبه کمیسیون تلفیق

۱. **اصلاح منابع بودجه عمومی دولت:** با توجه به ضرورت شناسایی منابع پایدار و تحقق‌پذیر در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، بخش قابل توجهی از مصوبات کمیسیون تلفیق به انجام اصلاحات در حوزه منابع بودجه اختصاص یافته است. از جمله مصوبات مهم این کمیسیون حذف قیمتگذاری ترجیحی ارز حاصل از صادرات نفت، گاز و میعانات گازی، حذف معافیت مالیاتی صادرات مواد خام و نیمه‌خام، حذف معافیت مالیات بر ارزش افزوده مناطق آزاد، افزایش پلکان‌های مالیات بر حقوق، کاهش معافیت‌های مالیاتی فعالیت‌های کمک آموزشی و هنری، اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی، اصلاح نرخ سوخت صنایع پتروشیمی و فولادی و... بوده است که همگی در راستای رانت‌زدایی، جلوگیری از تخصیص نابهینه منابع و افزایش درآمدهای پایدار دولت است. شایان ذکر است که علی‌رغم اصلاحات مذکور برخی از پیشنهادها اصلاحی که منابع قابل توجهی نیز برای جبران کسری بودجه ایجاد می‌کرد، عمدتاً به دلیل هزینه‌های سیاسی اصلاحات مذکور، در کمیسیون تلفیق پذیرفته نشد. از سوی دیگر نیز کاهش عدد مبنای محاسبه فروش نفت (از روزانه ۲/۳ میلیون بشکه به روزانه ۱/۵ میلیون بشکه) و حذف پیش‌فروش نفت، از مصوبات مهم کمیسیون تلفیق در راستای حذف منابع صوری و تحقق‌ناپذیر از بودجه بود که البته با رقم پیشنهادی اطمینان‌آفرین مرکز پژوهش‌ها که کشور را در مقابل تکان‌های بیرونی مقاوم می‌ساخت، فاصله داشت. علی‌رغم اصلاحات ذکر شده، همچنان نگرانی‌های جدی، هم در خصوص حجم کسری بودجه ساختاری و هم درباره میزان تحقق‌پذیری منابع در نظر گرفته شده وجود دارد که در ادامه ذکر خواهد شد.

۲. **اصلاحات انضباطی:** بخش دیگری از اقدام‌های مهم کمیسیون تلفیق به تقویت احکام انضباطی و قرار دادن ضمانت‌های اجرایی برای برخی احکام باز می‌گردد. تقویت جایگاه مجلس در کمیته نظارت بر انتشار اوراق مالی - اسلامی، بسته احکام انضباطی شرکت‌های دولتی، الزام به ثبت کلیه پرداخت‌های حمایتی در سامانه رفاه، اصلاح سازوکار ارجاع کار در خصوص اتمام پروژه‌های عمرانی نیمه‌تمام، الزام به تکمیل سامانه پاکنا (کارمندان ایران)، الزام به برقراری نظام پرداخت به ذی‌نفع نهایی در شرکت‌های دولتی و گزارش‌دهی اعتبارات خارج از شمول و... مهم‌ترین مصوبات کمیسیون تلفیق در این زمینه هستند.

نقاط ضعف جدی مصوبه کمیسیون تلفیق

با وجود اقدام‌های مثبت کمیسیون تلفیق در راستای اصلاح لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، همچنان محورهای مهمی از نگرانی‌های مرتبط

با لایحه بودجه در مصوبه کمیسیون تلفیق نیز اصلاح نشده و در برخی از موارد نیز مصوبات جدید کمیسیون تلفیق با اشکال‌های اساسی همراه است که به برخی از این محورها در ادامه ذکر شده است:

۱. مصارف بودجه: یکی از محورهای مهم تصمیم‌گیری در رابطه با لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، مدیریت هزینه‌های جاری دولت بود که بخش زیادی از بودجه را به خود اختصاص داده بود. رشد ۶۰ درصدی هزینه‌های جاری و رشد ۷۶ درصدی اعتبارات اختصاص یافته به فصل جبران خدمات کارکنان دولت از ایرادهای مهم لایحه بودجه بود که ناشی از افزایش حقوق و متناسب‌سازی‌های صورت گرفته در سال ۱۳۹۹ مازاد بر مجوزهای قانون بودجه (بعضاً به صورت غیرقانونی) و در نظر گرفتن نرخ رشد ۲۵ درصدی حقوق شاغلان و بازنشستگان در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ بود. به منظور اصلاح این نابسامانی، لازم بود که کمیسیون تلفیق در چند محور اساسی زیر اقدامات اصلاحی را دنبال کند که این موارد علی‌رغم مطرح شدن پیشنهاد در کمیسیون تلفیق، به تصویب نرسید.

۱. عدم رشد هزینه‌های غیرقابل اجتناب و مداوم حقوق کارکنان و بازنشستگان به میزان مطرح شده توسط دولت برای تمام اقشار. برای مثال رشد ۱۵ درصدی حکم حقوق تا سقف ۳/۵ برابر حداقل حقوق و عدم رشد مازاد دریافتی کارکنان و بازنشستگان می‌توانست به کاهش ۵۰ هزار میلیارد تومانی هزینه‌های غیرقابل اجتناب و مداوم دولت منجر شود. باید توجه داشت که براساس مصوبه فعلی کمیسیون تلفیق و با در نظر گرفتن پلکان‌های جدید مالیاتی، رشد خالص حقوق حکم فردی با دریافتی ۲۰ میلیون تومان نیز ۲۴ درصد خواهد بود.

۲. پیشگیری از رشدهای غیرمتعارف بیش از ۸۵ درصدی حقوق کارکنان دولت از بهمن‌ماه ۱۳۹۸ و رشد بیش از ۷۰ درصدی بازنشستگان نسبت به خردادماه ۱۳۹۹ (به استثنای افرادی که حکم حقوق ماهیانه آنها در حال حاضر کمتر از ۵ میلیون تومان است). این اقدام می‌توانست از تشدید تبعیض‌های ایجاد شده و افزایش حقوق‌های غیرمتعارف مقامات، گروه‌های با حقوق بالا در صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری و شاغلان بخش سلامت و همچنین اختلاف بین مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌ها جلوگیری کند.

۳. در نظر گرفتن احکام کنترلی برای جلوگیری از اقدام مشابه دولت در ماه‌های ابتدایی سال و افزایش هزینه‌های مستمر حقوق و دستمزد به واسطه مجوزهای قانونی یا ابهام‌های موجود در قوانین.

۲. وضعیت کسری بودجه: تحولات مربوط به کسری بودجه از دو منظر نیازمند تحلیل است:

• **کسری بودجه ساختاری:** یکی از ایرادهای اساسی لایحه بودجه، بالا بودن کسری بودجه ساختاری این لایحه بود که این موضوع در مصوبه کمیسیون تلفیق نیز همچنان ادامه یافت. کسری بودجه ساختاری به این معناست که دولت برای تأمین مخارج خود، چه مقدار نیازمند استفاده از منابع نفتی، استقراض از صندوق توسعه ملی یا فروش اوراق (منابع غیردرآمدی) است. محاسبه این کسری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نشانگر رقمی در حدود ۴۵۵ هزار میلیارد تومان (۵۳٪ کسری ساختاری) و در مصوبه کمیسیون تلفیق در حدود ۵۲۴ هزار میلیارد تومان (۴۸٪ کسری ساختاری) است. لذا از لحاظ نسبت کسری بودجه به کل مصارف بودجه، وضعیت کسری ساختاری بودجه اندکی بهبود یافته است، اما همچنان بسیار زیاد است. این کسری معادل منابعی است که باید از محل فروش نفت یا استقراض از صندوق یا فروش اوراق جبران شود.

• **کسری تأمین نشده (عدم تحقق منابع):** پیش‌بینی وضعیت کسری تأمین نشده بودجه (با همان فروض در نظر گرفته شده برای ارزیابی لایحه بودجه) در جدول زیر ارائه شده است.

جدول ۱. کسری بودجه در مصوبه تلفیق و نحوه پوشش آن

منابع	لایحه بودجه سال ۱۴۰۰	کمیسیون تلفیق	پیش بینی عملکرد
درآمدها	۳۱۷	۴۰۷	۴۷۸ (با فرض تحقق ۹۰ درصدی)
واگذاری شرکت‌های دولتی	۹۵	۹۵	
فروش اموال و دارایی و سایر	۲۹	۲۹	
منابع حاصل از صادرات نفت و استقراض از صندوق توسعه ملی (سهم ۱۸ درصد)	۲۷۵	۲۶۱ (با فرض صادرات ۱/۵ میلیون بشکه و بدون تخصیص ارز ترجیحی)	۱۲۲۰ (با فرض صادرات ۸۰۰ هزار بشکه، دسترسی کامل به منابع حاصل از صادرات، بدون تخصیص ارز ترجیحی، نرخ ارز ۱۷/۵ هزار تومان برای ۲/۵ میلیارد دلار ارز دارو و ۲۵ هزار تومان برای مابقی منابع ارزی)
اوراق مالی اسلامی	۵۵	۱۲۵ (تبدیل اوراق پیش‌فروش نفت به اوراق مالی - اسلامی به دلیل آسیب‌های مربوطه)	۱۲۵ (با فرض تحقق کامل)
پیش‌فروش نفت	۷۰		
نامه رئیس‌جمهور	-	۵۳ (اوراق مالی - اسلامی جایگزین بند «ه» تبصره «۴»)	۵۳ (با فرض تحقق کامل)
بند «و» تبصره «۲» (واگذاری سهام به‌منظور تأمین مخارج متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان)	عدم درج در سقف بودجه	۹۰	۹۰ (با فرض تحقق کامل)
منابع اضافه شده برای مصارف خاص به‌صورت جمعی - خرجی (عمدتاً ماهیت شفاف‌سازی موارد درج نشده در سقف منابع و مصارف)		۷۷ (منابع مشخص شده برای مصارف خاص)	۷۷ (با فرض تحقق کامل)
مجموع منابع	۸۴۱	۱۱۳۷	۱۰۴۲
مجموع مصارف	۸۴۱	۱۱۶۸	۱۱۶۸
پیش‌بینی کسری تأمین نشده	۳۲۰	-	۱۲۶ (۱۶۸)
کسری پوشش داده با اوراق	۵۵	-	۱۷۸
پیش‌بینی مجموع کسری تأمین نشده و انتشار اوراق	۳۷۵	-	۳۰۴ (۳۴۶)

همان‌طور که در جدول ملاحظه می‌شود، با فرض تحقق میانگین ۹۰ درصدی درآمدها، فروش اموال و واگذاری شرکت‌ها (فرض خوش‌بینانه‌ای که به‌خصوص در رابطه با فروش ۹۵ هزار میلیارد تومان سهام دولت بسیار دور از انتظار است. در ۹ ماه ابتدایی سال ۱۳۹۹ که بیشترین میزان واگذاری سهام دولت در مقایسه با سال‌های قبل صورت گرفته، میزان عملکرد این ردیف ۳۴ هزار میلیارد تومان بوده است)، همچنین فرض صادرات ۸۰۰ هزار بشکه نفت و میعانات گازی (فرضی که در تحلیل لایحه بودجه در نظر گرفته شد)، پیش‌بینی مجموع کسری تأمین نشده و انتشار اوراق برابر با ۳۰۴ هزار میلیارد تومان است. این رقم در لایحه دولت ۳۷۵ هزار میلیارد تومان

۱. در صورت عدم تصویب سیاست حذف ارز ترجیحی و حذف ۱۰۶ هزار میلیارد تومان مصارف در نظر گرفته شده برای آن، کل منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز به ۷۱ هزار میلیارد تومان کاهش می‌یابد. حتی با فرض حذف ۱۰۶ هزار میلیارد تومان مصارف مربوط به این موضوع این اقدام موجب می‌شود که پیش‌بینی کسری تأمین نشده بودجه ۴۲ هزار میلیارد تومان افزایش یابد.

۲. در صورت تخصیص ارز ۴۲۰۰ تومانی و حذف ۱۰۶ هزار میلیارد تومان از سمت مصارف این کسری ۴۲ هزار میلیارد تومان افزایش می‌یابد.

بوده است. در مصوبه کمیسیون تلفیق پیش‌بینی شده است که از ۳۰۴ هزار میلیارد تومان کسری ذکر شده ۱۷۸ هزار میلیارد تومان از محل انتشار اوراق تأمین شود. شایان ذکر است که همان فروض لایحه در مورد منابع مربوط به بند «و» تبصره «۲» در کمیسیون تلفیق نیز تصویب شده است. این منابع نیز به علت محدودیت نقد شدن سهام دولت، (واگذاری شرکت‌ها و سهام دولت بابت استمرار متناسب‌سازی و...) با کسری همراه است که در محاسبات فوق وارد نشده است.

علاوه بر دو محور مهم ذکر شده موارد دیگری مانند در نظر نگرفتن منابع مورد نیاز برای خرید تضمینی گندم علی‌رغم حذف ارز ترجیحی و روشن بودن کسری منابع این موضوع در مصارف جدول تبصره «۱۴»، افزایش هزینه در ردیف‌های جدول تبصره «۱۴» با وجود محدودیت شدید منابع بودجه، افزایش مخارج دولت با تصویب اختصاص معادل ریالی ۲ میلیون تن قیر به طرح‌های عمرانی، در نظر گرفتن ۳۲ هزار میلیارد تومان از منابع عمومی برای پرداخت تسهیلات ترجیحی، علی‌رغم تجربه غیرموفق تسهیلات ترجیحی در حمایت از تولید و احتمال بالای ایجاد رانت، آن هم در شرایطی که بودجه با کسری بودجه و عدم تحقق گسترده منابع مواجه است و مشکلات ایجاد شده براساس حکم تصویب شده برای این موضوع در تبصره «۱۸»، تسهیلات تکلیفی در نظر گرفته شده در تبصره «۱۶» و «۱۸» و... نیز وجود دارد که لازم است مورد توجه قرار گیرد.

جمع‌بندی

در پایان به صورت خلاصه می‌توان عنوان کرد که مجموع کسری بودجه احتمالی لایحه دولت ۳۷۵ هزار میلیارد تومان بوده (در لایحه پیش‌بینی شده بود که ۵۵ هزار میلیارد تومان از این کسری با انتشار اوراق مالی اسلامی تأمین شود) که براساس مصوبه کمیسیون تلفیق به ۳۰۴ هزار میلیارد تومان کاهش یافته است. استفاده از اوراق مالی اسلامی محتمل‌ترین راه جبران کسری فوق خواهد بود که در مصوبه کمیسیون تلفیق نیز ۱۷۸ هزار میلیارد تومان از کسری مذکور از این محل تأمین شده است. با وجود این در صورت عدم تغییر مقررات نگهداری اوراق، براساس پیش‌بینی‌های موجود در سال ۱۴۰۰ شبکه بانکی ۲۸/۲ هزار میلیارد تومان، صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت ۳۰/۹ هزار میلیارد تومان و دارندگان اوراق مالی دولت که در سال ۱۴۰۰ سررسید می‌شود، ۸۰ هزار میلیارد تومان تقاضای اوراق مالی دولتی خواهند داشت که در مجموع ۱۳۹/۱ هزار میلیارد تومان خواهد شد. این میزان تقاضای اوراق فاصله قابل توجهی با عدد ۳۰۴ هزار میلیارد تومان کسری بودجه احتمالی مصوبه کمیسیون تلفیق دارد (۱۶۵ هزار میلیارد تومان) هرچند بخشی از کسری باقی‌مانده با عدم تخصیص‌های احتمالی جبران خواهد شد با وجود این، بخشی از این کسری لاجرم به افزایش قابل توجه نرخ سود و هزینه تأمین مالی دولت در اقتصاد و یا رشد پایه پولی جهت جلوگیری از افزایش نرخ‌ها منجر خواهد شد.

از منظر نگاه به معیشت مردم، عمده‌ترین اقدام کمیسیون تلفیق تغییر شیوه پرداخت یارانه کالای اساسی از یارانه غیرمستقیم به واردات کالاها به یارانه مستقیم به مردم بوده است که از لحاظ میزان دسترسی دهک‌های پایین درآمدی به منابع اختصاص یافته به این مسئله، اصابت به هدف و جلوگیری از رانت، اقدام مثبتی در جهت معیشت دهک‌های پایین درآمدی بوده است. هر چند، این اقدام نیز به دلیل مخالفت‌های قوه مجریه (علی‌رغم توافقات اولیه قبلی) ممکن است به خوبی اجرایی نشود.

با توجه به موارد ذکر شده به نظر می‌رسد علی‌رغم اصلاحات انجام شده توسط کمیسیون تلفیق و عملکرد مناسب‌تر این کمیسیون در مقایسه با سال‌های قبل، کسری بودجه سال ۱۴۰۰ به عنوان مهم‌ترین هدف اصلاح لایحه بودجه همچنان حل نشده باقی‌مانده است و این موضوع کشور را در سال ۱۴۰۰ با محدودیت‌های جدی مواجه خواهد کرد که آثار آن بر معیشت عموم مردم و اقتدار کشور در مسائل بین‌المللی غیرقابل اجتناب خواهد بود.