

دوره دهم - سال چهارم

شماره چاپ: ۱۷۱۲

تاریخ چاپ: ۱۳۹۸/۹/۱۸

شماره ثبت: ۶۸۷

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور

۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری

(ویرایش اول)

کد موضوعی: ۲۳۰

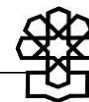
شماره مسلسل: ۱۶۷۶۲

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

آذرماه ۱۳۹۸

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۳	مقدمه.....
۳	۱. تصویر کلان منابع و مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹.....
۶	۲. مهم‌ترین محورهای تصمیم‌گیری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹.....
۶	۱-۲. رویکرد تهیه و تصویب بودجه سال ۱۳۹۹.....
۷	۲-۲. منابع حاصل از صادرات نفت و خالص صادرات گاز در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹.....
۹	۲-۳. شفاف‌سازی و مدیریت هزینه‌های دولت.....
۱۰	۲-۴. سیاست ارزی دولت (اختصاص یا عدم اختصاص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی).....
۱۱	۲-۵. صندوق توسعه ملی و تکالیف بودجه‌ای نسبت به منابع آن.....
۱۲	۲-۶. منابع و مصارف منعکس شده در تبصره «۱۴» تحت عنوان هدفمندی یارانه‌ها.....
۱۵	۲-۷. میزان انتشار اوراق مالی اسلامی.....
۲۰	۲-۸. واگذاری و مولدسازی دارایی‌های دولت.....
۲۲	۲-۹. خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی.....
۲۴	۲-۱۰. بودجه استانی.....
۲۷	۳. پیشنهادهایی برای مدیریت و کاهش کسری بودجه بدون نفت.....
۴۳	جمع‌بندی.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور
۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری
(ویرایش اول)

چکیده

در طول یک سال و نیم گذشته به‌رغم آنکه پیشنهادهای متعددی در دولت و مجلس برای اصلاح ساختار بودجه و مدیریت کسری بودجه مزمّن دولت مطرح شده است، اما متأسفانه لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ مشابه لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و بدون اعمال این اصلاحات ساختاری تهیه و به مجلس ارائه شده است. در گزارشی که با همین عنوان سال گذشته و در جریان بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ توسط مرکز پژوهش‌ها منتشر شده بود ضمن تبیین دلایل و الزامات اصلاحات ساختاری در بودجه، راهکارهای مختلفی (کوتاه‌مدت و بلندمدت) برای انجام اصلاحات در سمت منابع و مصارف بودجه و مدیریت کسری بودجه دولت ارائه شده بود.^۱ برخی از این موارد عبارت بود از:

- ساماندهی معافیت‌های مالیاتی و حذف معافیت‌های غیرضرور،
- تفکیک حساب‌های بانکی شخصی و تجاری جهت جلوگیری از فرار مالیاتی و رفتارهای سوداگرانه،
- شناسایی و تفکیک هزینه‌های اجباری (ضروری) و غیراجباری (قابل تصمیم‌گیری) در بودجه (با استفاده از سازوکار پرداخت به‌ذی‌نفع نهایی)،
- کنترل هزینه‌های عمومی دولت و تهیه برنامه‌های عملیاتی کاهش هزینه برای دستگاه‌های پُرهزینه،
- 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،
- 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،

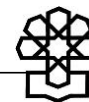
- مالیات بر مجموع درآمد.

دولت نیز طی سال جاری در مطالعات مختلفی از جمله چارچوب اصلاحات ساختاری بودجه بسته پیشنهادی مناسبی برای اصلاحات بودجه تهیه کرده بود که اعمال آنها می‌توانست بودجه سال ۱۳۹۹ را متفاوت از چارچوب لایحه فعلی قرار دهد، اما بررسی‌ها نشان می‌دهد، تقریباً اصلاح جدی در منابع و مصارف بودجه انجام نشده و لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ مشابه لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ تهیه شده و دچار بیش‌برآوردی‌های قابل توجهی در حوزه منابع است. بررسی کارشناسی لایحه بودجه حکایت از آن دارد که در واقع به‌رغم مطالعات کارشناسی خوبی که در حال حاضر برای اصلاحات ساختاری بودجه روی میز دولت و مجلس شورای اسلامی قرار دارد، در عمل توجه کافی به این پیشنهادات اصلاحی انجام نشده است. یکی از پیامدهای مهم این بی‌توجهی، حجم بالای بیش‌برآورد منابع در لایحه تقدیمی دولت بوده است. بر این اساس پیشنهاد اولیه مرکز پژوهش‌ها اصلاح رویکرد تنظیم لایحه توسط دولت است. شایان ذکر است با عنایت به آماده بودن بسته‌های اصلاحات ساختاری، لایحه اصلاحی می‌تواند به‌سرعت تهیه و به مجلس ارسال گردد.

در صورت تأیید کلیات لایحه بودجه ۱۳۹۹ کل کشور توسط مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌شود اصلاحاتی با کمک و همکاری مؤثر دولت انجام شود. این اصلاحات در سه حوزه منابع، مصارف و رابطه بودجه و نفت عبارتند از:

الف) اصلاحات در حوزه منابع

- حذف معافیت مالیات بر سودهای کلان سپرده‌های بانکی
- تفکیک حساب‌های بانکی (شخصی و تجاری)
- جلوگیری از فرار مالیاتی برخی از مشاغل
- ساماندهی معافیت‌های مالیاتی
- حذف مالیات بر ارزش‌افزوده مناطق آزاد و ویژه اقتصادی
- پلکانی کردن مالیات نقل‌وانتقال املاک با هدف اخذ مالیات از خانه‌های لوکس
- مالیات بر مجموع درآمد
- مالیات بر عایدی سرمایه (املاک و سهام)
- مالیات بر ارزش زمین (LVT)



ب) اصلاحات در حوزه مصارف

۱. اجرای کامل و دقیق سیاست پرداخت به ذی‌نفع نهایی به‌منظور شناسایی و تفکیک هزینه‌های اجباری (ضروری) و غیراجباری (قابل تصمیم‌گیری) در بودجه
۲. کنترل هزینه‌های عمومی دولت با استفاده از سازوکار بازنگری هزینه‌ها^۱
۳. حذف موازی‌کاری بین دستگاه‌ها
۴. مدیریت هزینه در معاملات دولت با بهره‌برداری کامل از سامانه ستاد

ج) بازآرایی نحوه استفاده از منابع نفتی در بودجه

مقدمه

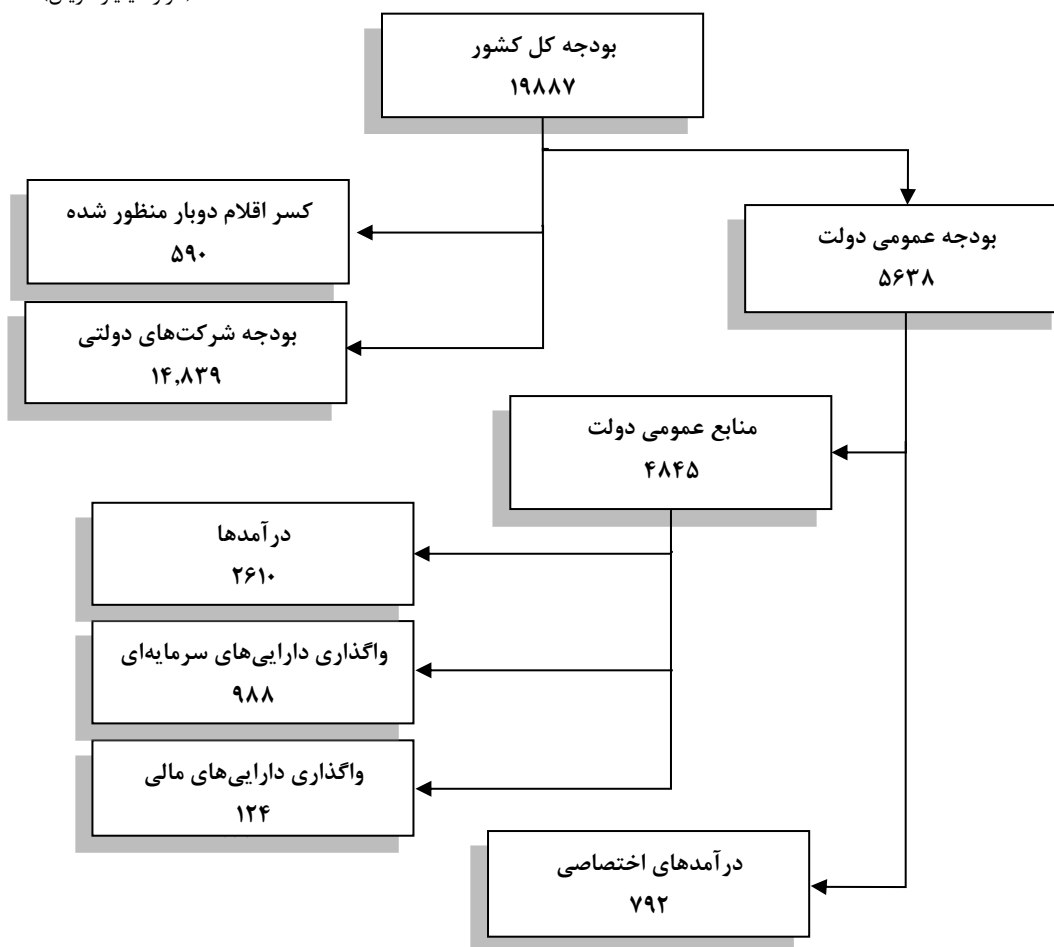
این گزارش به بررسی نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور می‌پردازد. به‌رغم گذشت حدود دو سال از اعمال محدودیت بر صادرات نفت کشور، لایحه بودجه همچنان بدون اجرای اصلاحات اساسی و طبق روال سال‌های گذشته به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. این مسئله به‌نحوی است که می‌توان عمده توصیه‌های ارائه شده در گزارش نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ را مجدداً تکرار کرد. به‌عبارت بهتر با توجه به توصیه‌های ارائه شده توسط مراکز پژوهشی مختلف، به‌نظر می‌رسد راهکارهای کارشناسی برای مدیریت کسری بودجه و اصلاح ساختار بودجه‌ریزی وجود داشته، ولی نبود اراده و توان اجرایی کافی در کنار مقاومت‌های گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ مختلف، مانع از اجرای سیاست‌های اصلاحی شده است. در ادامه ضمن بررسی مهم‌ترین محورهای تصمیم‌گیری در رابطه با لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، برخی محورهای پیشنهادی برای انجام اصلاحات در منابع، مصارف و بازآرایی رابطه نفت و بودجه ارائه شده است.

۱. تصویر کلان منابع و مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹

در نمودار ۱ و جدول ۱ ضمن ارائه تصویری از ارقام کلان لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ به مقایسه این ارقام با ارقام متناظر در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به تفکیک منابع و مصارف پرداخته شده است.

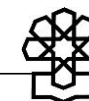
نمودار ۱. تصویر کلان لایحه بودجه سال ۱۳۹۹

(هزار میلیارد ریال)



همان‌طور که در نمودار ۱ مشاهده می‌شود، بودجه کل کشور حدود ۱۹۸۸۷ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که حدود یک‌چهارم آن را بودجه عمومی و سه‌چهارم آن را بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها تشکیل می‌دهد.^۱ منابع بودجه عمومی کشور حدود ۵۶۳۸ هزار میلیارد ریال است که حدود ۴۸۴۶ هزار میلیارد ریال آن را منابع عمومی دولت و حدود ۷۹۲ هزار میلیارد ریال آن را درآمدهای اختصاصی تشکیل می‌دهد. منابع عمومی دولت (۴,۸۴۵ هزار میلیارد ریال) از سه جزء درآمدها (۲,۶۱۰ هزار میلیارد ریال)، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (۹۸۸ هزار میلیارد ریال) و واگذاری دارایی‌های مالی (۱,۲۴۷ هزار میلیارد ریال) که عمدتاً استقراض و فروش دارایی‌های مالی مانند سهام شرکت‌هاست، تشکیل شده است.

۱. از دیدگاه فنی جمع زدن رقم بودجه عمومی دولت با رقم بودجه شرکت‌های دولتی (جریان درآمد و هزینه شرکت‌ها را نشان می‌دهد) صحیح نیست، اما این رویه طبق قانون محاسبات عمومی معمول است، همچنین رقم در نظر گرفته شده برای بودجه شرکت‌ها دارای ملاحظات است که در صورت اعمال این ارقام کاهش خواهد یافت.



جدول ۱. تصویری از ارقام کلان منابع و مصارف در سال ۱۳۹۸ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۹

منابع	قانون سال ۱۳۹۸	پیش‌بینی عملکرد ارائه شده توسط سازمان برنامه بودجه ۱۳۹۸	لایحه سال ۱۳۹۹	رشد نسبت به قانون (درصد)	رشد نسبت به پیش‌بینی عملکرد ارائه شده توسط سازمان (درصد)	مصارف	قانون سال ۱۳۹۸	پیش‌بینی عملکرد ارائه شده توسط سازمان برنامه بودجه ۱۳۹۸	لایحه سال ۱۳۹۹	رشد نسبت به قانون (درصد)	رشد نسبت به پیش‌بینی عملکرد ارائه شده توسط سازمان (درصد)
درآمدها	۲۳۸۹	۱۹۸۴	۳۶۷۲ (۳۹۹۸)	۴/۲ (۱۳/۵)	۱۸/۰ (۲۸/۴)	هزینه‌ها	۳۵۲۴	۳۱۱۳	۲۶۱۰	۹/۳	۳۱/۶
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۵۸۵	۶۰۱	۷۰۳	۵/۱	۶۳/۵	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۶۹	۴۳۰	۹۸۸ (۱۲۴۷)	-۳۷/۷ (-۲۱)	۶۴/۴ (۱۰۷)
واگذاری دارایی‌های مالی	۵۱۰	۵۱۰	۴۷۰	۶۰/۴	۴۸/۷	تملك دارایی‌های مالی	۲۹۳	۳۱۶	۱۲۴۷	۱۴۴/۵	۱۴۴/۵
جمع منابع عمومی دولت	۴۴۸۴	۳۰۹۵ (با استفاده از سایر منابع به ۳۸۶۰ افزایش یافت)	۴۸۴۵ (۵۱۷۱)	۸/۰ (۱۵/۳)	۲۵/۶ (۳۴/۴)	جمع مصارف عمومی دولت	۴۴۸۶	۳۸۵۹	۴۸۴۵ (۵۱۰۴)	۸/۱ (۱۳/۸)	۵۶/۵ (۶۴/۹)

توضیح: با توجه به اینکه بخشی از منابع و مصارف بودجه عمومی به جدول تبصره «۱۴» منتقل شده است برای انجام مقایسه دقیق می‌بایست این ارقام نیز در نظر گرفته شوند. بنابراین می‌بایست ۲۵۹ هزار میلیارد ریال به منابع و ۳۲۶ هزار میلیارد ریال به سمت مصارف افزوده شود و مقایسه پس از اعمال این تغییرات صورت پذیرد. ارقام داخل پرانتز با در نظر گرفتن این ملاحظه محاسبه شده است.

در جدول ۲ ارقام منابع و مصارف عمومی دولت به تفکیک اجزای اصلی آن ارائه شده است.

جدول ۲. اقلام اصلی منابع و مصارف عمومی دولت (هزار میلیارد ریال)

مصارف	منابع
۳۶۷۲	۴۸۲
۱۱۳۴	۴۹۵
۱۳۰۶	۱۹۵۰
۵۰۷	۱۲۴۷
۳۴۴	۸۸۰
۰	۳۰۰
۴۵۵	۶۷۱
۲۶۲	
۹۱	
۸۷	
۷۰۳	
۴۴۶	
۱۲۸	
۱۲۸	
۴۷۰	
۴۰۰	
۷۰	
۴۸۴۵	۴۸۴۵

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۹.

۲. مهم‌ترین محورهای تصمیم‌گیری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹

۲-۱. رویکرد تهیه و تصویب بودجه سال ۱۳۹۹

با توجه به مضیقه‌های مالی دولت، دو رویکرد برای تدوین و تصویب بودجه سال ۱۳۹۹ قابل تصور است. رویکرد اول اقدام برای انجام اصلاحات در منابع و مصارف بودجه است. به صورتی که با افزایش درآمدهای سالم و کاهش هزینه‌ها، وابستگی بودجه به نفت کاهش یافته مشکل کسری بودجه مدیریت شود.^۱ این رویکرد که باید از ابتدای بازگشت تحریم‌ها در دستور کار دولت قرار می‌گرفت، هرچند به لحاظ اجرایی نیازمند اهتمام جدی دولت به این امر بوده و به لحاظ کارشناسی قابل دفاع است، کمتر مورد توجه قرار گرفت.

۱. اقدامات قابل انجام در این رابطه در گزارش‌های مختلفی توسط مرکز پژوهش‌های مجلس مطرح شده است.



رویکرد دوم تنظیم صوری منابع (حاصل از صادرات نفت و سایر منابع) و مصارف بودجه و تهیه و تصویب بودجه بر این اساس است. در این رویکرد اگرچه منابع و مصارف بودجه در عمل تحقق نخواهد یافت، اما دولت می‌تواند با استفاده از ابزار تخصیص یا اصلاح بودجه در مراجع دیگر در طول سال اقدام به اصلاح بودجه کند. با این رویکرد عملاً حقوق قوه مقننه در بررسی و تصویب بودجه نقض می‌گردد.

۲-۲. منابع حاصل از صادرات نفت و خالص صادرات گاز در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹

با توجه به اهمیت موضوع درآمدهای نفتی و نحوه استفاده از آن در بودجه این سؤال پیش می‌آید که دولت با چه فروزی منابع نفتی را پیش‌بینی کرده است و این فروش تا چه میزان با واقعیت‌های پیش رو همخوانی دارد. گفتنی است در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ به‌رغم سال‌های گذشته منابع حاصل از فروش داخلی میعانات گازی از منابع عمومی خارج شده و به منابع جدول تبصره «۱۴» (هدفمندی یارانه‌ها) منتقل شده است.

جدول ۳. فروش در نظر گرفته شده برای محاسبه منابع ریالی

حاصل از صادرات نفت، گاز و میعانات گازی

عنوان	مقدار	واحد
سهم صندوق توسعه ملی از صادرات	۳۶	درصد
استقراض از سهم صندوق توسعه ملی	۱۶	درصد
سهم خالص صندوق توسعه ملی	۲۰	درصد
سهم شرکت ملی نفت یا گاز	۱۴/۵	درصد
مجموع صادرات نفت خام و میعانات گازی	۱	میلیون بشکه
خالص صادرات گاز (سالانه)	۴	میلیارد دلار
قیمت نفت (فوب)	۵۰	دلار
میزان واگذاری ارز به نرخ ترجیحی	۱۰/۵	میلیارد دلار
نرخ ارز ترجیحی	۴۲۰۰	تومان
نرخ ارز برای باقی‌مانده ارز دولتی (نرخ اعلامی برای فروش ارز مازاد ۸۵۰۰ تومان عنوان شده است)	۸۵۰۰	تومان

در جدول ۳ فروش در نظر گرفته شده در لایحه بودجه برای محاسبه منابع ریالی حاصل از صادرات نفت، گاز و میعانات گازی آورده شده است. بر مبنای فروش فوق ارقام حاصل از منابع نفتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ در جدول ۴ محاسبه و ارائه شده است.

جدول ۴. درآمدهای حاصل از فروش نفت و سهم دولت،
صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت و گاز (طبق فروض لایحه)

(میلیون دلار/ هزار میلیارد ریال)

عنوان	کل منابع (میلیون دلار)	سهم مناطق نفت خیز و کمتر توسعه یافته	سهم دولت	استقراض از صندوق توسعه ملی	سهم صندوق توسعه ملی	سهم شرکت ملی نفت یا گاز
صادرات نفت و میعانات	۱۸،۲۵۰	۵۴۸	۸،۴۸۶	۲،۹۲۰	۳،۶۵۰	۲،۶۴۶
خالص صادرات گاز	۴،۰۰۰	۱۲۰	۱،۸۶۰	۶۴۰	۸۰۰	۵۸۰
جمع صادرات نفت، میعانات و خالص صادرات گاز (دلار)	۲۲،۲۵۰	۶۶۸	۱۰،۳۴۶	۳،۵۶۰	۴،۴۵۰	۳،۲۲۶
مجموع نفت، میعانات و خالص صادرات گاز (هزار میلیارد ریال)		۴۸۵		۳۰۳		
مجموع (هزار میلیارد ریال)		۷۸۸				

همان‌گونه که در جدول فوق مشخص است، براساس فروض در نظر گرفته شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ (صادرات ۱ میلیون بشکه در روز نفت و میعانات، خالص صادرات گاز ۴ میلیارد دلاری، قیمت ۵۰ دلاری نفت خام و سهم ۳۶ درصدی صندوق توسعه ملی) درآمد ارزی سهم دولت (با احتساب سهم مناطق نفت‌خیز) حدود ۱۱ میلیارد دلار خواهد بود. به‌علاوه دولت ۱۶ واحد درصد از سهم صندوق را استقراض کرده است (معادل ۳/۵۶ میلیارد دلار). با توجه به سیاست حمایتی اعلامی، ۱۰/۵ میلیارد دلار آن را با نرخ ۴۲۰۰ تومانی واگذار خواهد کرد و مابقی نیز با نرخ ۸۵۰۰ تومانی واگذار خواهد شد. مجموع منابع حاصل از این محل ۷۸۸ هزار میلیارد ریال برآورد شده است. (حدود ۴۸۰ هزار میلیارد ریال در ردیف ۲۱۰۱۰۱ ذیل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و ۳۰۲ هزار میلیارد ریال ذیل واگذاری دارایی‌های مالی منعکس شده است). گفتنی است در لایحه بودجه منابع حاصل از فروش داخلی میعانات گازی در جدول تبصره «۱۴» (یارانه‌ها) منعکس شده و لذا از سقف منابع عمومی خارج شده است که تحلیل آن در بخش مربوطه در گزارش حاضر ارائه شده است.

به‌رغم پیشنهادهای کارشناسی، همچنان در لایحه بودجه ۱۳۹۹، نحوه ورود منابع حاصل از نفت به بودجه مانند سنوات قبل است و از فرصت تحریم‌ها برای تغییر کامل رابطه بودجه و منابع حاصل از نفت استفاده نشده است.



۲-۳. شفاف‌سازی و مدیریت هزینه‌های دولت

اگرچه یکی از محورهایی که از سال گذشته تاکنون مورد تأکید بوده، کنترل هزینه‌های دولت به‌منظور کاهش کسری دولت بوده است، اما شواهد حاکی از آن است که اقدام ویژه‌ای در طول سال گذشته برای این موضوع انجام نشده است. یکی از اقدامات اساسی برای انجام سیاست‌های کاهش هزینه، شناسایی برنامه‌های موازی دستگاه‌های اجرایی و اقدام در راستای بازآرایی، ادغام و حذف برنامه‌های زائد است که به‌نظر می‌رسد اقدام قابل توجهی در این حوزه توسط دولت انجام نشده است.

اقدام مهم دیگری که می‌تواند زمینه را برای کاهش هزینه‌های دولت فراهم آورد، شفاف‌سازی هزینه‌ها (برای دولت و حاکمیت) است. درحال حاضر ترکیب دقیق هزینه‌های دولت مشخص نیست. دلیل اصلی این امر نیز آن است که در سازوکار فعلی، اعتبارات دستگاه^۱ به‌صورت 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 به‌صورت متمرکز وجود نداشته و طبیعتاً زمینه برای کنترل و قاعده‌گذاری برای هزینه‌ها فراهم نیست. تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ که در تلاش بود تا دستگاه‌ها را مکلف کند که اطلاعات ریز پرداختی خود را به خزانه‌داری اعلام کنند، به دلایل مختلف اجرایی نشد. یکی از الزامات اصلی مدیریت یا کنترل هزینه‌ها این است که پرداخت‌های خزانه به‌صورت مستقیم به ذی‌نفع نهایی صورت گیرد. به‌عبارت بهتر به‌جای آنکه خزانه اعتبار را در اختیار دستگاه قرار داده و سپس دستگاه به ذی‌نفع نهایی (اعم از کارکنان، پیمانکاران، فروشندگان و...) پرداخت کند، خزانه باید از محل اعتبارات دستگاه به ذی‌نفعانی که دستگاه معرفی می‌کند، مستقیماً پرداخت کند. این امر که به‌لحاظ فنی قابل اجرا بوده و درحال حاضر نیز برای قسمت حکم مربوط به دریافتی کارکنان رسمی دستگاه‌ها درحال انجام است، فواید متعددی به‌دنبال خواهد داشت. ازجمله:

• شفاف شدن میزان و ترکیب هزینه‌کرد دولت و دستگاه‌ها در حوزه‌های مختلف

همان‌طور که پیشتر مطرح شد، درحال حاضر این شفافیت وجود ندارد. برای مثال مشخص نیست دقیقاً دولت چه میزان حقوق به تفکیک انواع قرارداد کارکنان پرداخت می‌کند. یا اینکه مشخص نیست دولت چه میزان اعتبار برای امور حمایتی صرف می‌کند.

• زمینه‌سازی برای تصمیم‌گیری درباره مدیریت هزینه‌ها

اجرای صحیح هرگونه تصمیم‌گیری در مورد میزان افزایش حقوق، کاهش برخی هزینه‌ها و... بدون داشتن چنین بستری، در حاله‌ای از ابهام به‌سر می‌برد. برای مثال در صورتی که به‌علت وقوع شرایط خاص، دولت و مجلس بخواهند تصمیم بگیرند مجموع دریافتی‌های هیچ فردی از دستگاه‌های مختلف دولتی بالاتر از مبلغ مشخصی نباشد، کارکنانی که دریافتی‌شان از میزان مشخصی بیشتر است اضافه کار و... دریافت

۱. به‌استثنای بخشی از دریافتی کارکنان (حکم حقوق) که از طرف خزانه به‌صورت مستقیم به کارکنان (ذی‌نفع نهایی) پرداخت می‌شود.

نکنند، یا در سال آینده برخی دستگاه‌ها نتوانند هزینه‌های غیرضرور مانند برخی از مأموریت‌های خارجی داشته باشند و... نیازمند زیرساختی هستند که اطلاعات پرداخت‌های انجام شده به ذی‌نفعان نهایی را به صورت غیرقابل خدشه فراهم نماید.

• امکان پذیر شدن اجرای صحیح سیاست مالیات بر حقوق کارکنان

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد، به دلیل نبود چنین سازوکاری، مالیات حقوق کارکنان در دستگاه‌های اجرایی درست اخذ نمی‌شود.

در این راستا تبصره «۲۱» لایحه بودجه ۱۳۹۹ گامی مثبت در اجرای این اقدام است که البته باید برخی نواقص آن (عمدتاً ناظر به شمول بخش‌های مختلف هزینه‌های دولت) رفع گردد. به عبارت بهتر لازم است اولاً کلیه پرداختی‌های دستگاه‌های دولتی به کارکنان را شامل شود (نه فقط پرداخت حقوق کارکنان) و ثانیاً محدود به پرداخت‌ها از محل منابع عمومی نبوده، بلکه پرداخت‌ها از محل درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها را نیز شامل شود.

۴-۲. سیاست ارزی دولت (اختصاص یا عدم اختصاص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی)

محور مهم دیگری که در بررسی لایحه باید بدان توجه داشت سیاست حمایتی دولت در واردات کالاهای اساسی و سیاست ارزی مربوطه است. براساس اظهارات مسئولان دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ حدود ۱۰/۵ میلیارد دلار از منابع حاصل از صادرات نفت برای واردات کالاهای اساسی (با نرخ ۴۲۰۰ تومان) در نظر گرفته شده است. فارغ از امکان تحقق این مقدار درآمد ارزی برای دولت، انعکاس بودجه‌ای این سیاست آن است که دولت به ازای هر یک دلاری که برای واردات این کالاها اختصاص می‌دهد، به جای نرخ ارز آزاد سامانه نیما (مثلاً ۱۲۰۰۰ تومان)، ۴۲۰۰ تومان به دست می‌آورد. همچنین دولت اعلام کرده که مابقی منابع ارزی حاصله را با نرخ ۸۵۰۰ تومان برای واردات تخصیص خواهد داد. این سیاست نیز از یک سو موجب از دست رفتن بخشی از منابع قابل تحقق برای دولت بوده و از سوی دیگر به دلیل وجود اختلاف قیمت با نرخ ارز در بازار موجب مسائلی مشابه اختصاص ارز با نرخ ۴۲۰۰ تومان خواهد شد.

با توجه به محدودیت شدید منابع بودجه و آسیب‌های چنین سیاست ارزی که در گزارش‌های دیگر این مرکز مطرح شده است به عنوان اولویت اول، پیشنهاد می‌شود سیاست تخصیص ارز با نرخ ۴۲۰۰ تومان کالاهای اساسی کنار گذاشته شده و برای اجرای سیاست‌های حمایتی، بخشی از منابع ریالی آزاد شده در حلقه نهایی مصرف، در اختیار مصرف‌کننده نهایی و بخشی نیز در راستای حمایت از تولید و در قالب مواردی مانند سرمایه در گردش در اختیار بنگاه‌ها قرار گیرد.

در صورت اصرار بر اجرای سیاست تخصیص ارز با نرخ ۴۲۰۰ تومان، توصیه می‌شود حجم ارز ترجیحی تخصیص داده شده مورد اصلاح و بازنگری قرار گیرد. لذا لازم است بررسی شود که چه اقلام از کالاهایی که تا به حال از ارز حمایتی برخوردار بودند، در نهایت با نرخ معادل نرخ ارز ۴۲۰۰ تومان



در اختیار مصرف‌کننده قرار گرفته است تا ارزش حمایتی صرفاً به این کالاها اختصاص یابد. به‌نظر می‌رسد با این روش منابع ارزی کمتری نسبت به ۱۰/۵ میلیارد دلار، برای اعطای ارزش ترجیحی مورد نیاز خواهد بود.

۵-۲. صندوق توسعه ملی و تکالیف بودجه‌ای نسبت به منابع آن

سهام صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ معادل ۲۰ درصد منابع حاصل از نفت (صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز) در نظر گرفته شده است. این درحالی است که براساس بند «ب» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه، سهم صندوق باید ۳۶ درصد منابع حاصل از صادرات نفت در نظر گرفته می‌شد. به‌دلیل کاهش صادرات نفت و کاهش درآمد از این محل، دولت برای سال ۱۳۹۹، ۱۶ درصد از سهم صندوق توسعه ملی به‌عنوان تسهیلات برداشت و از این محل در ردیف ۳۱۰۷۰۵، ۳۰۰ هزار میلیارد ریال منابع پیش‌بینی کرده است. البته روشن نیست که در صورت عدم تحقق صادرات یک میلیون بشکه نفت و در نتیجه کاهش منابع حاصل از ۱۶ واحد درصد استقراض از صندوق، آیا این عدد کاهش خواهد یافت یا صندوق مکلف است از محل سایر منابع این اعتبار را تأمین کند.

علاوه بر این، تکالیف دیگری نیز در لایحه بودجه برای صندوق توسعه ملی مشخص شده است که این موضوع مغایر با بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه است. از جمله تکالیف موجود در تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ از محل منابع صندوق توسعه ملی عبارتند از:

۱. بند «ج» تبصره «۴»: به دولت اجازه داده می‌شود پس از عقد قرارداد با تأمین‌کننده مالی خارجی، اقدامات قانونی لازم را برای تأمین سهم پانزده درصد (۱۵٪) تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) از محل منابع صندوق توسعه ملی به‌عمل آورد و برای طرح‌های ریلی هزینه کند.

۲. بند «ه» تبصره «۴»: به دولت اجازه داده می‌شود مبلغ سه میلیارد و چهارصد و بیست و پنج میلیون (۳,۴۲۵,۰۰۰,۰۰۰) یورو از منابع سال ۱۳۹۹ صندوق توسعه ملی را به‌صورت تسهیلات ارزی با تضمین دولت به‌شرح جدول این بند برداشت کرده و منابع مذکور را با رعایت شرایط مطرح شده به مصرف برساند. (جدول ۵)

جدول ۵. مصارف مطرح شده جهت استقراض از صندوق توسعه ملی

ردیف	عنوان	لایحه بودجه سال ۱۳۹۹	قانون بودجه سال ۱۳۹۸
۱	طرح‌های آبیاری تحت فشار و نوین	تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو	تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو
۲	آبخیزداری و آبخوانداری	تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو	تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو
۳	مقابله با اثرات مخرب ریزگردها و تأثیر آن بر شبکه‌های برق	تا سقف ۱۰۰ میلیون یورو	تا سقف ۱۰۰ میلیون یورو
۴	تقویت بنیه دفاعی در اجرای ماده (۱۰۶) قانون برنامه ششم توسعه	تا سقف ۲۰۰۰ میلیون یورو	تا سقف ۱/۵ میلیارد یورو
۵	تجهیزات آزمایشگاهی و کارگاهی دانشگاه‌های وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و دانشگاه‌های وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای اهداف آموزشی	تا سقف ۵۰ میلیون یورو	تا سقف ۴۰ میلیون یورو
۶	طرح‌های نوآورانه جهاد دانشگاهی	تا سقف ۱۵ میلیون یورو	تا سقف ۱۵ میلیون یورو
۷	طرح‌های نوآورانه معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور	تا سقف ۷۰ میلیون یورو	تا سقف ۷۰ میلیون یورو
۸	سازمان صداوسیما در اجرای ماده (۹۳) قانون برنامه ششم و توسعه کمی و کیفی برنامه‌های تولیدی، پویانمایی، مستند، فیلم و سریال	تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو	تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو
۹	طرح‌های آبرسانی روستایی و عشایری و توسعه شبکه‌های آن	تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو	تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو
۱۰	پایداری و ارتقای کیفی آب شرب شهرهای پرتنش	تا سقف ۵۰ میلیون یورو	تا سقف ۵۰ میلیون یورو
۱۱	فزایش سرمایه دولت در صندوق ضمانت صادرات	تا سقف ۱۰۰ میلیون یورو	-
۱۲	رفع مشکلات حاد پسماندها	تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو	-
۱۳	شرکت‌های دانش‌بنیان در استان‌ها	تا سقف ۱۰۰ میلیون یورو	-
۱۴	حمل و نقل ریلی برون‌شهری (ترانزیت)	تا سقف ۱۴۰ میلیون یورو	-
۱۵	کارخانه‌های نوآوری	تا سقف ۵۰ میلیون یورو	-
جمع:		۳۴۲۵ میلیون یورو	۲۳۷۵ میلیون یورو
(۴۴/۲ درصد رشد نسبت به سال ۱۳۹۸)			

علاوه بر ملاحظات مربوط به استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای تکالیف بودجه‌ای که خلاف اساسنامه این صندوق است باید در نظر داشت که با توجه به منابع در دسترس صندوق توسعه ملی، تحمیل این بار به صندوق توسعه ملی تا چه اندازه امکان‌پذیر خواهد بود. همچنین با توجه به عدم انعکاس منابع و مصارف در نظر گرفته شده تبصره «۴» در ماده واحده قانون بودجه در سقف منابع عمومی، عملاً این تبصره به جدول منابع و مصارف مستقل ارزی فرابودجه‌ای تبدیل شده است که از لحاظ اصول بودجه‌ریزی دارای اشکال‌های جدی است.

۲-۶. منابع و مصارف منعکس شده در تبصره «۱۴» تحت عنوان هدفمندی یارانه‌ها

تبصره «۱۴» قانون بودجه به موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها اختصاص دارد. منابع در نظر گرفته شده در این تبصره بیشتر از ۲۵۰ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. سهم مصارف سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها نیز ۱۵۲ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است.



جدول ۶. دریافتی‌ها (منابع) جدول تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹

ردیف	دریافتی‌ها (منابع)	قانون بودجه ۱۳۹۸	لایحه بودجه ۱۳۹۹
۱	دریافتی حاصل از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی	۴۵۵	۷۷۰
۲	دریافتی حاصل از فروش صادراتی فرآورده‌های نفتی پس از کسر مابه‌التفاوت خوراک تحویلی و فرآورده‌های نفتی دریافتی از پالایشگاه‌ها	۴۳۵	۸۸۸
۳	دریافتی حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی با احتساب عوارض گازرسانی و عوارض و مالیات ارزش‌افزوده	۲۴۵	۳۰۹
۴	دریافتی حاصل از فروش برق به مشترکین) با احتساب عوارض و مالیات بر ارزش‌افزوده (پس از کسر عوارض موضوع ماده (۵) قانون حمایت از صنعت برق	۲۱۹	۲۴۳
۵	سوخت نیروگاه‌ها	۱۷	۴
۶	خوراک میعانات گازی پتروشیمی‌ها	-	۲۵۹
۷	منابع حاصل از فروش آب	۳۳	۳۱
	مجموع	۱۴۰۷	۲,۵۰۷

جدول ۷. پرداختی‌ها (مصارف) شده در جدول تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ (میلیارد ریال)

ردیف	پرداختی‌ها (مصرف)	لایحه بودجه ۱۳۹۹
مصارف هدفمندی		
۲۳	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها	۴۲۸,۰۰۰
۲۴	اجرای طرح حمایت معیشتی خانوارها	۳۱۰,۰۰۰
۲۵	کاهش فقر مطلق خانوارهای تحت حمایت کمیته امداد و سازمان بهزیستی، اجرای قانون حمایت از معلولین، اجرای ماده (۶) قانون حمایت از حقوق افراد دارای معلولیت، اجرای تبصره ذیل ماده (۳۸) قانون جامع خدمات‌رسانی ایثارگران	۱۵۵,۵۰۰
۲۶	ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲ موضوع کاهش هزینه‌های مستقیم سلامت مردم، ایجاد دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی و درمانی، کمک به تأمین هزینه‌های تحمل‌ناپذیر درمان، پوشش دارو، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج که از طریق بند «د» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲ اعمال می‌شود.	۵۲,۰۰۰
۲۷	اجرای سایر اهداف مندرج در قانون برنامه ششم توسعه، اجرای مواد (۸) تا (۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، حق بیمه سهم دولت اقشار خاص (از جمله رانندگان حمل‌ونقل درون و برون شهری، قالیبافان)، کمک به رزمندگان معسر	۵۵,۲۵۰
۲۸	یارانه نان و خرید تضمینی گندم	۱۲۱,۰۰۰
۲۹	تغذیه و امور رفاهی دانشجویان	۴,۰۰۰
۳۰	تولید و اشتغال (بند «الف» تبصره «۱۸»)، حمل‌ونقل ریلی، مسکن و نهاده‌های کشاورزی	۱۰۲,۰۰۰
۳۱	سایر مصارف هدفمندی به شرح مندرج در جداول ۷ و ۹ این قانون	۲۹۲,۵۱۳
	مصارف هدفمندی	۱,۵۲۰,۲۶۳

جدول تبصره «۱۴» لایحه بودجه نسبت به قوانین سال‌های قبل با تغییراتی همراه بوده است.

برخی از مهم‌ترین این تغییرات عبارتند از:

۱. انعکاس منابع و مصارف افزایش اخیر قیمت بنزین در منابع حاصل از فروش داخلی فرآورده و طرح حمایت معیشتی خانوارها،
 ۲. افزایش قابل توجه منابع حاصل از صادرات فرآورده ناشی از افزایش حجم صادرات و نرخ ارز نیمایی (البته به علت عدم شفافیت موجود در رابطه با میزان صادرات انواع فرآورده‌های نفتی معمولاً این ردیف در پیش‌بینی و حتی عملکرد با انحراف مواجه می‌شود)،
 ۳. انتقال منابع حاصل از فروش خوراک میعانات گازی به پتروشیمی‌های داخلی از منابع عمومی به منابع هدفمندی،
 ۴. انتقال برخی از مصارفی که از جنس حمایت عمومی و پرداخت به غیر از کارکنان دولت بوده‌اند به مصارف هدفمندی و حذف این موارد از مصارف عمومی.
- به نظر می‌رسد که هدف از این تغییرات، مرتبط کردن پرداخت‌های یارانه‌ای به فروش داخلی و صادرات فرآورده‌های نفتی بوده است. با این حال بسیاری از این اقدامات مغایر قوانین فعلی کشور بوده و در قانون بودجه نیز احکامی برای آن در نظر گرفته نشده است. به عنوان مثال مشخص نیست که:**
- طبق چه مبنای قانونی منابع حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی جزء منابع هدفمندی یارانه‌ها در نظر گرفته شده است؟
 - طبق چه مبنای قانونی منابع حاصل از خوراک میعانات تحویلی به پتروشیمی‌ها از منابع عمومی به منابع هدفمندی منتقل شده است؟
 - از منظر قانونی پرداخت‌های مربوط به یارانه معیشتی ناشی از افزایش قیمت بنزین با چه سازوکار و رویه‌هایی انجام می‌شود؟
 - مبنای قانونی انتقال برخی از مصارف عمومی به مصارف هدفمندی چه بوده و شاخص شناسایی مصارف مذکور چه بوده است؟ مصارفی مانند هزینه‌های مربوط به اجرای پزشک خانواده از محل یک درصد مالیات بر ارزش افزوده چگونه به مصارف منتقل شده است و غیره.
- علاوه بر نکات مذکور عدم انعکاس منابع و مصارف هدفمندی با اعتبار ۲۵۰ هزار میلیارد تومانی در منابع و مصارف عمومی به مرور زمان این تبصره را به بودجه مستقلی تبدیل کرده است. حتی اگر دولت به دنبال مجزا کردن پرداخت‌های انتقالی و سایر اقدامات حمایتی از هزینه‌های عمومی بود این اقدام در سقف منابع عمومی و با در نظر گرفتن جداول مستقل برای این موضوع قابل اعمال بود. علاوه بر این طبق بند «۴» ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه نیز می‌بایست سهم سازمان هدفمندی در ردیف (۲۱۰۱۰۲) منابع بودجه عمومی منعکس می‌شد.



از منظر شفافیت نیز هر چند که انعکاس منابع و مصارف تبصره «۱۴» نسبت به لایحه بودجه سنوات قبل بهبود یافته است با وجود این هنوز درباره جزئیات تشکیل دهنده منابع و مصارف از شفافیت لازم برخوردار نیست و این مسئله ممکن است در طول سال موجب کاهش امکان نظارت و عدم تحقق کامل اعتبارات در نظر گرفته شده شود.

۲-۷. میزان انتشار اوراق مالی اسلامی

– تصویری از اوراق بدهی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹

تبصره «۵» لایحه بودجه ۱۳۹۹ به صدور مجوز برای انتشار اوراق بدهی اختصاص داده شده است. در جدول ۸ مجموع اوراق منتشره در این تبصره به تفکیک نهاد منتشرکننده ارائه شده است.

جدول ۸. اوراق مجوز داده شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ (تبصره «۵» و تبصره «۱۲»)

عنوان	قانون بودجه ۱۳۹۸	لایحه بودجه ۱۳۹۹	درصد رشد
مجموع اوراق ریالی (دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها)	۶۴۰	۱۰۹۰	۷۰
مجموع اوراق ریالی مجوز داده شده به شرکت‌های دولتی	۸۰	۱۰۰	۲۵
مجموع اوراق ریالی مجوز داده شده به دولت*	۴۸۰	۹۴۰	۹۵
مجموع اوراق ریالی دارای بار مالی برای دولت**	۵۲۰-۵۰۰	۹۶۵-۹۵۲/۵	-

* در برنامه ششم توسعه مجوز استفاده از منابع حاصل از واگذاری اوراق در بودجه تا سقف ۵۰۰ هزار میلیارد ریال است. همچنین سقف استفاده از منابع حاصل از واگذاری اوراق در جداول کلان بودجه برابر ۸۸۰ هزار میلیارد ریال است.

** با توجه به اینکه حداقل ۵۰ درصد اوراق مرتبط با شهرداری‌ها باید به منظور تأمین مالی قطارهای شهری منتشر شوند و دولت ضامن و پرداخت‌کننده اصل و سود ۵۰ درصد اوراق مرتبط با قطار شهری است، لذا اوراق دارای بار مالی برای دولت بین ۹۵۲/۵ تا ۹۶۵ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

همان‌طور که در جدول ۸ مشاهده می‌شود، در لایحه بودجه ۱۳۹۹ در مجموع مجوز انتشار ۱۰۹۰ هزار میلیارد ریال انواع اوراق بدهی ریالی به دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها صادر شده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ حدود ۷۰ درصد افزایش یافته است. بخش اصلی این اوراق ماهیت استقراض از بخش خصوصی (شامل بانک‌ها، صندوق‌های سرمایه‌گذاری و اشخاص حقوقی و حقیقی خصوصی) دارد. از مجموع ۱۰۹۰ هزار میلیارد ریال انواع اوراق بدهی ریالی، مجوز انتشار ۱۰۰ هزار میلیارد ریال آن به شرکت‌های دولتی اختصاص دارد و ۵۰ هزار میلیارد ریال سهم شهرداری و سازمان‌های وابسته و مابقی آن (۹۴۰ هزار میلیارد ریال) سهم دولت است. مطابق با بند «د» تبصره «۵»، حداقل ۵۰ درصد از اوراق منتشره توسط شهرداری‌ها باید به طرح‌های قطار شهری اختصاص یابد. تضمین و بازپرداخت

اصل و سود این اوراق برای اجرای طرح‌های قطار شهری، به نسبت ۵۰ درصد برعهده دولت و ۵۰ درصد برعهده صادرکننده است.

در جداول کلان لایحه بودجه در زیرمجموعه واگذاری دارایی‌های مالی، منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی به ارزش ۸۰۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. این درحالی است که مجموع اوراق ریالی مجوز داده شده به دولت (با سررسید بیش از یک سال) در تبصره «۵» ارزشی برابر ۸۶۰ هزار میلیارد ریال دارد. در نتیجه دولت از ۸۶۰ هزار میلیارد ریال مجوز اخذ شده در تبصره «۵» قابلیت استفاده از ۸۰۰ هزار میلیارد ریال آن را دارد.

همچنین در بند «د» تبصره «۱۲» به وزارت اقتصاد و امور دارایی مجوز انتشار ۸۰ هزار میلیارد ریال اوراق صکوک اجاره بر پایه دارایی‌های غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی با هدف مولدسازی دارایی‌های دولت داده شده است. منابع این بند در جدول ۵ ذیل درآمد حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای آورده شده است. لذا معادل ۸۰ هزار میلیارد ریال از منابع حاصل از اوراق این بند در بودجه دولت استفاده شده است.

با احتساب تمامی مجوزهای دریافت شده برای واگذاری اوراق مالی، دولت می‌تواند تا سقف ۸۸۰ هزار میلیارد ریال از منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی در مصارف بودجه استفاده نماید. این در حالی است که در قانون برنامه ششم توسعه تنها مجوز استفاده از ۵۰۰ هزار میلیارد ریال از درآمد حاصل از واگذاری اوراق بدهی در سال ۱۳۹۹ به دولت داده شده است. شایسته ذکر است که در بودجه سال ۱۳۹۸ مجوز استفاده از ۴۳۰ هزار میلیارد ریال از محل واگذاری اوراق مالی اسلامی به دولت داده شده بود.

به‌علاوه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ دولت در مجموع معادل ۶۲۷ هزار میلیارد ریال برای پوشش بار مالی ناشی از اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۹ در نظر گرفته است. این رقم شامل ارقام زیر بود:

- ۴۰۰ هزار میلیارد ریال در ردیف ۱-۱۰۲۰۰۰ جدول شماره (۸) تحت عنوان «بازپرداخت اصل اوراق مشارکت دارای تضمین دولت، اسناد خزانه و سایر اوراق بهادار».

- حدود ۱۲۷ هزار میلیارد ریال از ۱۳۰ هزار میلیارد ریال ردیف ۱-۶۰۰۰۰۰ جدول شماره (۹) تحت عنوان «سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی و وام‌های خارجی و تأمین هزینه‌های انتشار و حق عاملیت واگذاری اوراق بهادار». در واقع با مقایسه ارقام قوانین بودجه سال‌های گذشته می‌توان دریافت که از این ردیف مبالغ مربوط به سود وام‌های خارجی (حدود ۱ هزار میلیارد ریال)، کارمزد (حدود ۰/۵ هزار میلیارد ریال) و هزینه‌های انتشار و حق عاملیت واگذاری اوراق بهادار (حدود ۰/۸ هزار میلیارد ریال) چندان قابل توجه نیستند و لذا انتظار می‌رود که مبلغ قابل توجهی از این ردیف (حدود ۱۲۷ هزار میلیارد ریال) به بازپرداخت اوراق مالی داخلی اختصاص داده شود.



• ۱۰۰ هزار میلیارد ریال اوراق در نظر گرفته شده در بند «ح» تبصره «۵» برای انتشار جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۹ یا به عبارت دیگر برای به تعویق انداختن بدهی‌های دولت.^۱ نکته قابل توجه اینکه ۱۰۰ هزار میلیارد ریال اوراق منتشره برای بازپرداخت اصل و سود اوراق در جدول ۵ لایحه بودجه انعکاس یافته است در حالی که در سمت مصارف و در جدول (۸) در مقابل این ردیف عدد ۱ درج شده است. لذا به نظر می‌رسد ۱۰۰ هزار میلیارد ریال از کسری بودجه دولت نمایش داده نمی‌شود.

– تغییرات در نحوه انتشار و عرضه اوراق مالی دولت

در حال حاضر اوراق مالی دولت (صکوک دولتی و اسناد خزانه) همچون اوراق مالی شرکت‌های غیردولتی براساس قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱ آذر ۱۳۸۴ و دستورالعمل‌های آن و ذیل سازمان بورس و اوراق بهادار (بورس) منتشر و عرضه می‌گردد.^۲ در سال‌های اخیر با افزایش حجم انتشار اوراق مالی دولتی از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی انتقاداتی درباره قواعد و رویه‌های حاکم بر انتشار اوراق مالی دولتی ابراز شده است. آنچه در دفاع از رویه فعلی مطرح می‌شود این است که ویژگی‌های دولت و ملاحظات حاکم بر آن متفاوت با شرکت‌های غیردولتی است و تبعیت از قواعد انتشار و عرضه اوراق مالی که برای شرکت‌های غیردولتی نوشته شده است، مشکلات و هزینه‌هایی را برای دولت ایجاد خواهد کرد.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ دولت در جهت مستثنا کردن خود از قواعد حاکم بر انتشار و عرضه اوراق مالی ذیل بورس و در واقع تسهیل انتشار اوراق مالی، احکامی را ذیل تبصره «۵» لایحه آورده است. شایسته ذکر است که این رویه عملاً از سال گذشته شروع شد و در جزء «۳» بند «م» تبصره «۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ اجازه تأسیس نهادهای واسط برای انتشار اوراق توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی داده شده بود.

نکته اصلی آن است که انتشار اوراق مالی باید براساس قانون صورت گیرد، اما در لایحه بودجه پیشنهاد مستثنا شدن از رویه‌های قانون بازار اوراق بهادار داده شده است. به عنوان نمونه در جزء «۶» بند «ک» تبصره «۵» آمده است: «به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود رأساً از دارایی‌ها و مطالبات دولت به عنوان پشتوانه انتشار اوراق مالی اسلامی موضوع این تبصره بدون رعایت تشریفات قانونی مربوط به بورس استفاده کند. ضوابط و معیار و نحوه اجرا به پیشنهاد وزارتخانه مذکور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

1. Roll Over

۲. انتشار و عرضه اوراق مشارکت دولتی قانون مستقل (قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مصوب ۳۰ شهریور ۱۳۷۶) دارد و ذیل قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران نیست.

به همین ترتیب عرضه اوراق از سوی دولت نیز تحت قواعد سازمان بورس است، اما در جزء «۴» بند «ک» تبصره «۵» مجموعه‌ای از روش‌ها بدون تعریف و به صورت مبهم برای فروش اوراق مالی دولت ذکر شده است: «۴- وزارت امور اقتصادی و دارایی به نیابت از دولت مسئول انتشار اوراق مالی مربوط به دولت است. این وزارتخانه مجاز است از کلیه روش‌های انتشار اولیه اوراق از جمله عرضه تدریجی، حراج، فروش اوراق به کسر (کمتر از قیمت اسمی)، پذیره‌نویسی و عرضه خصوصی در بازارها استفاده کند». مواردی که بیان شده هم‌سنگ و هم‌عرض نیستند و بسیاری از آنها مثل «فروش اوراق به کسر»، اساساً روش محسوب نمی‌شود. برای مثال در رابطه با «فروش اوراق به کسر» مشخص نیست کسر از قیمت اسمی طبق چه قواعدی و تا چه حدی مجاز خواهد بود. علی‌القاعده می‌بایست هر یک از این روش‌ها و محدودیت‌های آن در یک قانون مستقل به صورت دقیق تعریف و تبیین گردد تا در اجرا مشکل ایجاد نشده و زمینه برای فساد فراهم نگردد.

علاوه بر این چنانچه این بندها در لایحه بودجه تصویب شود همچنان ساختار بازار اوراق مالی دولت - شامل نحوه عرضه اولیه، بازار معاملات عمده، بازار معاملات خرد و ارتباط آنها با یکدیگر و جایگاه بازار سرمایه در این میان و چگونگی ثبت معاملات و نقل و انتقال آنها - مبهم خواهد بود و منجر به بی‌نظمی در انتشار و عرضه و معاملات اوراق مالی دولت می‌گردد. بر این اساس با توجه به ابهامات بندهای متناظر در لایحه پیشنهادی و ابهام و بی‌نظمی که در بازار اوراق مالی دولت ایجاد می‌کند؛ ضروری است دولت لایحه‌ای مستقل در خصوص نحوه انتشار اوراق مالی دولت و ساختار بازار آن ارائه کند و تا تصویب آن لایحه، انتشار اوراق دولتی براساس چارچوب‌های فعلی بازار سرمایه صورت گیرد. لذا ضروری است بندهای مرتبط با نحوه انتشار و عرضه و ثبت اوراق مالی دولت که اساساً ماهیت بودجه‌ای نیز ندارند، در لایحه بودجه حذف شود.

• عرضه و تقاضای اوراق مالی دولت و تمهیدات صورت گرفته در لایحه بودجه برای جلوگیری از افزایش شدید نرخ سود

با توجه به کسری قابل توجه بودجه، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ انتشار اوراق مالی دولت نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۸ رشد چشم‌گیری داشته است و طبیعتاً عرضه این حجم از اوراق باعث کاهش قیمت اوراق مالی دولت در بازار شده و در روال عادی هزینه استقراض دولت را افزایش خواهد داد. دولت برای جلوگیری از افزایش شدید نرخ سود اوراق، تلاش کرده است تا تقاضای اوراق را از طریق الزام نهادهای مالی (بانک‌ها و صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت) به خرید آنها افزایش دهد. در خصوص روشی که دولت در لایحه در پیش گرفته است چند نکته مهم وجود دارد:

• به واسطه رابطه بی‌ضابطه سیاستگذار پولی با بانک‌ها برخلاف رویه معمول در سایر کشورها، تاکنون استقراض بانک‌ها از بانک مرکزی بدون وثیقه (اوراق مالی دولت) بوده است. این رویه باعث شده است



که براساس آخرین گزارش بانک مرکزی، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی در پایان خرداد ۱۳۹۸ به ۱۳۴/۵ هزار میلیارد تومان برسد که البته وثیقه‌ای از سوی بانک‌ها نزد بانک مرکزی وجود ندارد. دولت در لایحه بودجه به دنبال آن بوده است که از این ظرفیت برای ایجاد تقاضا برای اوراق مالی خود استفاده کند و لذا بانک‌ها را الزام کرده است که به اندازه نیمی از بدهی خود به بانک مرکزی، وثیقه (اوراق مالی دولت) نگه دارند (جزء «۱» بند «م» تبصره «۵»^۱). نکته اساسی در این میان آن است که بانک‌ها از چه محلی می‌خواهند این پول را تأمین کنند. با نگاهی به آمار منتشره از سوی بانک مرکزی مشخص می‌شود که ۵/۴ هزار میلیارد تومان مربوط به بانک‌های تجاری دولتی (بانک ملی و بانک سپه)، ۴۶/۷ هزار میلیارد تومان مربوط به بانک‌های تخصصی دولتی (بانک صنعت و معدن، بانک مسکن، بانک کشاورزی، بانک توسعه تعاون) و بقیه یعنی ۸۲/۳ هزار میلیارد تومان مربوط به بانک‌های غیردولتی است. بر این اساس عمده این بدهی متعلق به بانک مسکن (ناشی از پروژه مسکن مهر) و بانک‌های غیردولتی ضعیف است که احتمالاً برای خرید این اوراق دوباره متوسل به بانک مرکزی و اضافه برداشت خواهند شد. به‌طور مشخص بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی ضعیف، در حال حاضر با منابع بانک مرکزی در حال فعالیت هستند و لذا برای تأمین اوراق مالی دولت جهت وثیقه‌گذاری مجدداً اضافه برداشت خواهند کرد. در مجموع این بند اگرچه رابطه بانک مرکزی با بانک‌ها را اصلاح می‌کند، اما با توجه به اینکه عمده بدهکاران به بانک مرکزی بانک‌های ضعیف هستند، عملاً منجر به دست‌اندازی به منابع بانک مرکزی خواهد بود و با منطق انتشار اوراق مالی دولت که برای جلوگیری از دست‌اندازی به منابع بانک مرکزی است، تعارض دارد.

• در بند «ر» تبصره «۵»^۲ صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت ملزم شده‌اند که نیمی از ترکیب دارایی‌های خود را در اوراق مالی دولتی سرمایه‌گذاری کنند. صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت نیز به مانند بانک‌ها، مشکلات درونی دارند که آن هم به واسطه ضعف در تنظیم‌گری آنهاست. معمولاً صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت، عمده منابع خود را در اوراق مالی (اعم از دولتی و شرکتی) سرمایه‌گذاری می‌کنند و سهم سپرده و سهام در ترازنامه آنها ناچیز است. اما صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت در ایران برخلاف استانداردهای جهانی ابزاری جایگزین سپرده برای بانک‌ها بوده‌اند و عمده منابع آنها از همان ابتدا در سپرده‌های بانکی بوده است. در سال‌های اخیر سازمان بورس تلاش کرده است که سهم سپرده را در دارایی‌های آنها کاهش دهد، اما خیلی موفق نبوده است. دولت در لایحه

۱. ۱- به‌منظور اجرای سیاست پولی و مدیریت نرخ‌های سود (در راستای مهار (کنترل) بلندمدت نقدینگی) و مهار (کنترل) تورم و در راستای اجرای عملیات بازار باز و اعطای اعتبار در قبال وثیقه، به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود به تدریج بدهی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری (شامل خط اعتباری و اضافه برداشت) را وثیقه‌دار نماید به‌گونه‌ای که در پایان سال حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) بدهی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به بانک مرکزی توثیق به اوراق بدهی منتشره به خزانه باشد. سازمان بورس اوراق بهادار مکلف به همکاری در توثیق اوراق بدهی خزانه نزد بانک مرکزی است.

۲. ر- حداقل سرمایه‌گذاری صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت از کل دارایی‌های صندوق در اوراق بهادار دولتی برابر با پنجاه درصد (۵۰٪) تعیین می‌شود. عدم انجام این تکلیف مشمول جریمه‌های مالیات‌های بند «ب» ماده (۱۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور است و سازمان بورس اوراق بهادار مکلف به همکاری با سازمان امور مالیاتی برای اجرای این حکم است.

بودجه سال ۱۳۹۹ نگاهی نیز به ظرفیت بالقوه این صندوق‌ها در خرید اوراق دولتی داشته و لذا آنها را الزام کرده است که سهم اوراق دولتی در ترازنامه خود را به ۵۰ درصد برسانند. در پایان مهر ۱۳۹۸ سهم اوراق مالی (اعم از دولتی و غیردولتی) در ترازنامه صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت ۳۴/۷ درصد (معادل ۵۸۳۰۰ میلیارد تومان) و سهم سپرده‌های بانکی در ترازنامه این صندوق‌های ۵۴/۳ درصد (۹۱۱۰۵ هزار میلیارد تومان) بوده است. بر این اساس برای اجرای این حکم در لایحه بودجه، این صندوق‌ها می‌بایست حداقل^۱ ۲۷۳۴۰ میلیارد تومان (سپرده) باطل کنند که عدم تدریج در اجرای آن تأثیر قابل توجهی هم در بانک‌ها و هم در بازار سرمایه خواهد داشت.

دو اشکال عدم تدریج در تغییر ترکیب دارایی و تأکید بر اوراق دولتی به جای اوراق مالی به صورت کلی مشکل این بند از بودجه است. در خصوص اشکال اول باید گفت این تغییرات در سبد سرمایه‌گذاری زمان‌بر است و الزام سریع آن باعث فشار قابل توجه به بانک‌ها (خروج سپرده) و بازار اوراق مالی می‌گردد. اشکال دوم آن است که این بند آسیب قابل توجهی برای شرکت‌هایی که از طریق اوراق مالی تأمین مالی می‌کنند، به وجود می‌آورد. در واقع الزام به خرید اوراق مالی دولت از سوی صندوق‌های با درآمد ثابت منجر به ایجاد محدودیت و مشکل در تأمین مالی بخش خصوصی از طریق اوراق مالی خواهد شد. نکته اساسی آن است که چنین ظرفیت‌هایی برای تقاضای اوراق محدود است و سال‌های آتی دیگر چنین قابلیت‌هایی را نخواهند داشت و لذا دولت باید بودجه خود را به نحوی مدیریت کند که نیاز به حجم گسترده اوراق مالی و توسل به این قسم از کارها نداشته باشد.

۸-۲. واگذاری و مولدسازی دارایی‌های دولت

در جزء «۳» بند «د» تبصره «۱۲» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ به وزارت اقتصاد و دارایی اجازه داده شده است تا سقف ۴۰۰ هزار میلیارد ریال از اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول مازاد دولت به استثنای انفال و موارد مندرج در اصل هشتادوسوم قانون اساسی (بناها و اموالی که از نفایس ملی هستند) را بدون رعایت تشریفات مربوط به تصویب هیئت وزیران (که در ماده (۱۱۵) قانون محاسبات عمومی الزام شده است) از طریق مزایده عمومی به فروش رساند.

پیش از این نیز دولت در بودجه‌های سالیانه مجاز به فروش بخشی از اموال و دارایی‌های خود بوده است. آمار مربوط به منابع حاصل از این مجوزها در جدول ۹ ارائه شده است. همچنین در سال ۱۳۹۸ در پی مشخص شدن کسری بودجه پنهان دولت، با مجوز شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا مقرر شد تا مبلغ ۱۰۰ میلیارد ریال از محل مولدسازی و فروش اموال دولتی بابت پوشش کسری بودجه دولت مورد استفاده قرار گیرد. مطابق با آخرین آمار در دسترس تا انتهای ماه هفتم این مجوز عملکردی نداشته است.

۱. با توجه به اینکه در حال حاضر مجموع اوراق مالی دولتی و غیردولتی در ترازنامه صندوق‌های با درآمد ثابت ۳۴/۷ درصد می‌باشد و بخشی از اوراق مالی عملاً غیردولتی هستند.



جدول ۹. ارقام مصوب و عملکرد فروش دارایی‌های منقول و غیرمنقول (میلیارد ریال)

سال	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷
ارقام مصوب	۴۲۰۰	۱۰۸۰۲	۱۷۴۵۸	۱۵۵۰۰	۱۵۵۲۵	۲۵۵۰۰
عملکرد	۲۶۶۷	۲۷۰۱	۳۲۲۵	۳۹۶۵	۳۶۳۵	۳۷۷۰

با توجه به منابع حاصل شده از فروش دارایی‌های منقول و غیرمنقول در سال جاری و سال‌های گذشته و عدم تغییر قابل توجهی در ساختار دولت در این مورد، می‌توان نتیجه گرفت که ظرفیت حصول درآمد از این محل حداقل با شیوه‌های کنونی محدود است. لذا پیش بینی درآمد ۴۰۰ هزار میلیارد ریالی در بودجه سال ۱۳۹۹ با بیش‌برآورد قابل توجهی همراه است.

باید در نظر داشت که در تجربه بین‌المللی مدیریت دارایی‌های عمومی^۱ با اهداف متفاوتی نظیر افزایش ارزش، بهبود کیفیت خدمات، کاهش هزینه‌های حکمرانی و ایجاد جریان درآمدی انجام می‌گیرد. روش‌های مختلفی برای ایجاد جریان درآمدی از دارایی‌های دولت نظیر اجاره کوتاه‌مدت و بلندمدت، ترهین، توثیق و... وجود دارد و فروش تنها یکی از این راه‌ها محسوب می‌شود. مزیت سایر روش‌ها نسبت به فروش، عدم انتقال مالکیت و در نتیجه امکان ایجاد جریان درآمدی مجدد در سال‌های آتی است. این در حالی است که جهت‌گیری دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ فروش حجم زیادی از اموال با هدف پوشش هزینه‌هاست. در حقیقت دولت از هدف صحیح مدیریت دارایی‌های خود به‌منظور ایجاد جریان درآمدی، به فروش دارایی‌ها بسنده کرده است. برای تصحیح رویکرد دولت لازم است تا مجوز فروش اموال محدود شده تا دولت به سمت استفاده از روش‌هایی که در آن انتقال دارایی انجام نمی‌شود حرکت کند.

یکی از موانع اصلی در مولدسازی صحیح دارایی‌های دولت فقدان مدیریت واحد و متمرکز برای اموال دولت در سال‌های گذشته است. در حال حاضر بخش اصلی اموال دولت در اختیار دستگاه‌های اجرایی است و دولت آمار صحیحی از تعداد، ارزش و نحوه کاربری آن ندارد.^۲ این در حالی است که جریان درآمدی حاصله در اختیار دولت (و نه دستگاه اجرایی) قرار خواهد گرفت. لذا دستگاه‌های اجرایی تمایل به اعلام و ثبت اموال و دارایی‌های خود در سامانه «سادا» نداشته و انگیزه‌ای برای مشارکت در فرایند ایجاد جریان درآمدی از آن محل ندارند.

راه‌حل صحیح این مسئله ایجاد یک نهاد مستقل، دارای توانایی اقتصادی و مالی و اختیارات کافی برای مدیریت واحد اموال دولت و ایجاد جریان درآمدی از آن محل است که با توجه به ابهامات موجود

1. Public Asset Management

۲. شایسته ذکر است که در چند سال اخیر با راه‌اندازی سامانه سادا دولت اقدامات مثبتی را برای شناسایی این اموال انجام داده است.

امری زمان بر بوده و نیاز به قوانین و مقررات جداگانه‌ای دارد. دولت در کوتاه‌مدت می‌تواند با اقداماتی روند درآمدزایی صحیح از اموال خود را تسریع بخشد. در این رابطه پیشنهادات زیر قابل طرح‌اند:

- در نظر گرفتن ضمانت اجرا برای ثبت سریع اموال دستگاه‌های اجرایی در سامانه سادا با استفاده از احکامی نظیر انتقال دائم دارایی ثبت نشده از دستگاه اجرایی به وزارت اقتصاد پس از یک دوره معین،
- طراحی سازوکاری برای بهره بردن دستگاه‌های اجرایی از عواید حاصل از مولدسازی،
- تغییر رویکرد حقوقی - حسابداری دولت به اموال و دارایی‌های خود و جانشین شدن نگاه اقتصادی و مالی با جذب نیروهای تخصصی،
- بهبود سامانه سادا و تسهیل دسترسی نهادهای حاکمیتی و نظارتی به آن،
- تعیین نرخ اجاره برای اموال در اختیار هر دستگاه و کسر هزینه مربوطه از تخصیص سالیانه دستگاه.

تجربه خصوصی‌سازی در کشور نشان می‌دهد فرایند فروش و واگذاری اموال توسط دولت می‌تواند با مفاسدی همراه باشد. در راستای جلوگیری از این مسئله در مولدسازی اموال و دارایی‌های دولت ملاحظاتی به شرح زیر قابل ذکر است:

- عدم شفافیت در فروش اموال دولتی می‌تواند فساد قابل توجهی به همراه داشته و منابع حاصل از این محل را به میزان قابل توجهی کاهش دهد. بدین منظور می‌توان با پیش‌بینی ضمانت اجرایی لازم از برگزاری مزایده‌ها در سامانه ستاد اطمینان حاصل کرده و یا از سازوکار بورس برای شفافیت تمامی مراحل واگذاری بهره برد. همچنین اعلام عمومی موارد موضوع واگذاری به همراه جزئیاتی شامل قیمت پایه کارشناسی و همچنین برگزاری فرایند رقابتی مزایده در فروش در این زمینه می‌تواند مؤثر باشد.
- تعیین قیمت پایه کارشناسی برای واگذاری‌ها امری بسیار ضروری است. خزانه‌داری کل کشور باید سازوکار روشن و صحیحی برای تعیین قیمت پایه (اولیه) کارشناسی مناسب برای اموال دولت معرفی نموده و ارزش تخمینی اموال از این روش را به سامانه سادا اضافه نماید.
- لازم است تا در تمامی مراحل ثبت، ارزشگذاری، فروش، اجاره و... دیوان محاسبات کشور به‌عنوان ناظر معرفی شده و گزارش‌های مربوطه را به‌صورت سالیانه در اختیار نمایندگان مجلس شورای اسلامی قرار دهد.

۹-۲. خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی

لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ در زمینه خصوصی‌سازی، دارای یک نکته مهم است. جزء «۱» بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه، خصوصی‌سازی از طریق صندوق‌های سرمایه‌گذاری ETF را مدنظر قرار داده است. به سبب آنکه در لایحه، جزئیات بیشتری در این مورد عنوان نشده، تحلیلی که در ادامه خواهد



آمد با فرض مشابه بودن ساختار صندوق‌های ETF مورد نظر دولت برای خصوصی‌سازی و صندوق‌های ETF متداول در بازار سرمایه است. در این راستا چند نکته قابل ذکر است: اولاً در این شیوه، مدیریت بنگاه‌های دولتی مشمول واگذاری، کماکان در ید دولت باقی خواهد ماند و لذا نمی‌توان نام خصوصی‌سازی بر این کار نهاد. به نظر می‌رسد هدف دولت از این ابتکار، درآمدزایی از ناحیه واگذاری مالکیت بنگاه‌ها، بدون از دست دادن مدیریت آنها بوده است. نکته قابل ذکر اینکه حتی اگر این هدف را فارغ از مطلوب یا نامطلوب بودن بپذیریم، راه بهتر برای دستیابی به آن، انتشار اوراق اجاره سهام بود.

دومین نکته معطوف به ماهیت این ابزار است. این نوع صندوق‌ها در سطح جهان، معمولاً سهام خرد با قابلیت نقدشوندگی بالا نگهداری کرده و اصولاً هدف آنها (کسب بیشترین سود از طریق سبدگردانی) با در اختیار داشتن سهام کنترلی و دخالت در اداره بنگاه متعارض است. نکته دیگر در همین زمینه، توجه به کارکرد نهادی تحت عنوان «بازارگردان» است. بازارگردان با خرید و فروش واحدهای صندوق اجازه نخواهد داد که فاصله زیادی بین قیمت واحدهای صندوق در بازار و ارزش ذاتی این واحدها ایجاد شود. در صورتی که قیمت بازار از ارزش ذاتی این واحدها پایین‌تر باشد، بازارگردان با خرید واحدهای صندوق، قیمت بازار را به ارزش ذاتی واحدها نزدیک می‌کند، اما در مقابل صندوق می‌بایست هزینه این عملیات را به بازارگردان پرداخت نماید. اگر در صندوق دارایی دیگری غیر از سهام بنگاه‌ها موجود نباشد، تنها راه پرداخت به بازارگردان اعطای سهام خواهد بود که در این صورت سهامی که به صورت بلوکی می‌توانست با قیمت بالاتری به فروش برسد، به صورت خرد و با قیمت پایین‌تر توسط بازارگردان در بازار به فروش خواهد رسید.

نکته سوم ابهام در سرنوشت این صندوق است. اگر فرض کنیم بخشی از نیاز کوتاه‌مدت دولت به نقدینگی با این ابتکار پوشش داده شود؛ آیا دولت می‌خواهد برای همیشه کنترل این بنگاه‌ها را به دست داشته باشد؟ به‌طور کلی جایگاه و آینده این صندوق حداقل با اطلاعات فعلی مبهم است.

از سوی دیگر در ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، بر کلیه روش‌های ممکن برای واگذاری بنگاه‌ها اعم از روش‌های واگذاری مالکیت همچون اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال و همچنین روش‌های واگذاری مدیریت همچون اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت و همچنین روش‌هایی همچون تجزیه، انحلال و ادغام شرکت‌ها تأکید شده است. این در حالی است که بسیاری از این روش‌ها، هنوز از سوی هیئت واگذاری مورد استفاده قرار نگرفته است و چه‌بسا اتکا به این روش‌ها، خصوصاً واگذاری مدیریت بنگاه‌ها به‌جای واگذاری مالکیت، از مشکلات موجود کاسته و اهداف سیاست‌های کلی و قانون را به‌نحو بهتری محقق سازد. بدیهی است که پیش‌نیاز اتخاذ این رویکرد، فاصله گرفتن از نگاه درآمدزایی به موضوع خصوصی‌سازی است.

۱۰-۲. بودجه استانی

یکی از نکات لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ در رابطه با بودجه استانی، انتشار پیوست گزارش بودجه استانی است. در گزارش بودجه استانی اگرچه برخی اطلاعات تکراری است و صرفاً طبقه‌بندی آن در این گزارش به تفکیک استانی درآمده، اما اطلاعات جدیدی نیز در رابطه با بودجه استان‌ها ارائه شده است. اطلاعات جدید ارائه شده به این شرح است:

- توزیع استانی اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی ویژه مندرج در پیوست (۱) که همه‌ساله فقط سرجمع آن ارائه می‌شد. این اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ حدود ۳۶ هزار میلیارد ریال برآورد شده است. بیشترین سهم از این اعتبارات متعلق به سه استان خوزستان، فارس و خراسان رضوی است.

- توزیع استانی مبلغ ۱۰۸ هزار میلیارد ریال از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی ملی مشخص شده است. این مبلغ ۱۵ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ را تشکیل می‌دهد. بیشترین سهم از این اعتبارات متعلق به سه استان تهران، خوزستان و فارس است.

- توزیع استانی مبلغ ۱,۶۷۵ هزار میلیارد ریال از اعتبارات هزینه‌ای ملی مشخص شده است. این مبلغ ۳۷ درصد از کل مصارف عمومی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ را تشکیل می‌دهد. بیشترین سهم از این اعتبارات متعلق به سه استان تهران، خراسان رضوی و اصفهان است.

- درآمدهای استانی که قبلاً سرجمع آن به تفکیک ردیف‌های مختلف در جدول شماره ۵ مشخص بود، در گزارش بودجه استانی به تفکیک ردیف - دستگاه برای هر استان به صورت مجزا مشخص شده است. برای مثال در استان تهران بیشترین درآمد متعلق به سازمان امور مالیاتی (به مبلغ ۷۶۴ هزار میلیارد ریال) و سپس نیروی انتظامی (به مبلغ ۲۲ هزار میلیارد ریال) است. از بین انواع مالیات‌ها بیشترین درآمد متعلق به مالیات بر ارزش افزوده (۳۱۲ هزار میلیارد ریال) و سپس مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی (۱۴۹ هزار میلیارد ریال) است. از بین منابع درآمدی نیروی انتظامی، بیشترین درآمد از محل جرائم رانندگی (به مبلغ ۱۷ هزار میلیارد ریال) پیش‌بینی شده است.

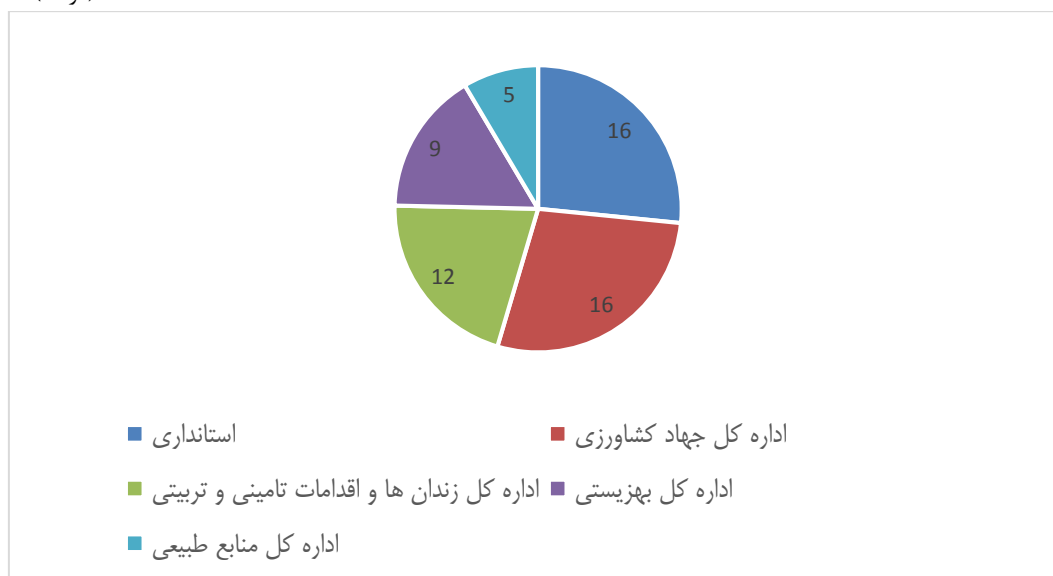
- نحوه توزیع اعتبارات هزینه‌ای بین ۲۵ دستگاه اجرایی استانی (مستقر در استان) برای هر استان در این پیوست مشخص شده است. توزیع این اعتبارات طبق قانون (ماده (۴۳) قانون احکام دائمی و ماده (۳۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)) وظیفه شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان است. ابهامی که در این رابطه وجود دارد این است که آیا وجود این جدول در لایحه بودجه و درنهایت در قانون بودجه محدودکننده اختیارات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است؟ یا این جدول صرفاً جنبه اطلاعی دارند؟ اگر جنبه اطلاعی ندارد، آیا شوراها برنامه‌ریزی و توسعه استان می‌توانند اعتبارات دستگاه‌ها را در سطح مشخصی جابه‌جا کنند یا خیر؟



- برش استانی اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی ملی مشخص شده است. به عبارت دیگر نحوه توزیع مبلغ ۱,۶۷۵ هزار میلیارد ریال از اعتبارات هزینه‌ای ملی (که بیش از ۴۵ درصد از مجموع اعتبارات هزینه‌ای است) بین ۱۹ دستگاه اجرایی ملی که در استان‌ها مستقر هستند مشخص شده است. پیش از این وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها براساس موافقتنامه‌ای که با سازمان برنامه مبادله می‌کردند سهم هر استان را مشخص می‌کردند.

نمودار ۲. سهم دستگاه‌های اجرایی استانی از اعتبارات هزینه‌ای استانی

(درصد)



- طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای پیوست (۴) و همچنین طرح‌ها و پروژه‌های استانی مشارکت عمومی - خصوصی موضوع تبصره «۱۹» به تفکیک هر استان مشخص شده است.

۱۱-۲. بودجه شرکت‌های دولتی

اگرچه تصویب بودجه شرکت‌های دولتی توسط مجلس شورای اسلامی به معنای تصویب اقلام حساب‌های جاری و حساب‌های سرمایه‌ای (منابع و مصارف) این شرکت‌هاست، لیکن در عمل، بجز اقلام مرتبط با منابع عمومی (عمدتاً سود سهام و مالیات)، سایر ارقام منابع و مصارف مورد بررسی قرار نمی‌گیرد. از مهم‌ترین دلایل این موضوع می‌توان به وقت‌گیر بودن بررسی بودجه شرکت‌ها در فرصت اندک بررسی بودجه در مجلس، لزوم بررسی تخصصی شرکت‌های هر حوزه خاص، عدم دسترسی به اطلاعات کافی و مبهم بودن الگوی مطلوب ورود مجلس به بودجه شرکت‌ها اشاره کرد. در نتیجه این عوامل، بررسی بودجه شرکت‌های دولتی در مجلس شورای اسلامی همواره در حاشیه قرار داشته و این موضوع خود باعث

تشدید عدم شفافیت در این حوزه شده است؛ به طوری که شکاف بزرگی بین بودجه مصوب و عملکرد شرکت‌های دولتی وجود دارد.

از طرفی، لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ را می‌توان یک نقطه عطف در بررسی بودجه شرکت‌های دولتی دانست. به این جهت که سازمان برنامه و بودجه یک ماه پیش از تقدیم سند اصلی بودجه، بودجه شرکت‌های دولتی را به همراه اطلاعات عملکردی آنها (از جمله صورت‌های مالی حسابرسی شده سال قبل)، به مجلس شورای اسلامی تقدیم نموده است.^۱ این اتفاق، یک فرصت مغتنم جهت پُررنگ کردن صلاحیت تصویبی و صلاحیت نظارتی مجلس شورای اسلامی در موضوع بودجه شرکت‌های دولتی به شمار می‌رود.

از سوی دیگر، سازوکار پیش‌بینی شده برای نظارت بر عملکرد شرکت‌های دولتی، حسابرسی صورت‌های مالی و تصویب آن توسط مجامع عمومی شرکت‌ها است. اگرچه ممکن است به دلایلی (که تشریح آن موضوع این گزارش نیست) تذکرات حساب‌برسان، در زمان تصویب صورت‌های مالی در مجامع عمومی مورد توجه جدی قرار نگیرد، لیکن همین تذکرات می‌توانند مبنای خوبی برای ورود مجلس شورای اسلامی به موضوع شرکت‌های دولتی در بودجه فراهم کند. به عنوان مثال، بررسی موارد مطرح شده توسط حساب‌برسان در بررسی صورت‌های مالی سال ۱۳۹۷ شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد موارد زیر از تواتر بالایی برخوردار بوده‌اند:

- متمرکز نکردن حساب‌های بانکی مختلف نزد بانک مرکزی،
- عدم ثبت اطلاعات کارکنان در پایگاه اطلاعاتی نظام اداری،
- عدم ثبت حقوق و مزایای کارکنان در سامانه ثبت حقوق و مزایا،
- عدم ارائه اطلاعات پرداختی به مدیران به دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور،
- عدم انجام تمامی مراحل معاملات از طریق سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد)،
- عدم ثبت اموال غیرمنقول در سامانه جامع اطلاعات اموال غیرمنقول،
- عدم رعایت مفاد و مقررات قانون برگزاری مناقصات،
- وجود حجم بالای زیان انباشته نسبت به سرمایه شرکت‌ها،
- عدم تحقق سود پیش‌بینی شده و اضافه نمودن آن به حساب بدهکار دولت،
- عدم کفایت پوشش بیمه‌ای برای موجودی مواد و کالا و دارایی‌های ثابت مشهود،
- عدم استقرار سیستم حسابداری قیمت تمام شده.

نکته بسیار مهم اینکه مجلس شورای اسلامی می‌تواند با درج احکامی ذیل لایحه بودجه، به مرتفع شدن برخی از مشکلات فوق کمک نماید. در همین راستا، تکرار برخی احکام بند «ط» تبصره «۲» قانون بودجه

۱. به موجب عمل به تکلیف جدید مقرر در ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس.



سال ۱۳۹۸ کل کشور، همراه با در نظر گرفتن ضمانت اجرای مطلوب برای احکامی که به طور رضایت بخش اجرایی نشدند و نیز درج احکام جدید جهت مرتفع شدن برخی از مسائل فوق، ضروری به نظر می‌رسد.

۳. پیشنهادهایی برای مدیریت و کاهش کسری بودجه بدون نفت

در طول یک سال و نیم گذشته پیشنهادهای متعددی در دولت و مجلس شورای اسلامی برای اصلاح ساختار بودجه و مدیریت کسری بودجه مزمن دولت مطرح شد، اما متأسفانه تقریباً اصلاح جدی در منابع و مصارف بودجه انجام نشده و لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ مشابه لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ تهیه شده و دچار بیش‌برآوردی‌های قابل توجهی در حوزه منابع است. به عبارت بهتر می‌توان گفت، به رغم مطالعات کارشناسی ارزنده انجام شده، پروژه اصلاح ساختار بودجه در دولت عملکرد ضعیفی داشته است. با توجه به ارائه لایحه بر این مبنا، انتظار اینکه بتوان ضعف‌های یک سال گذشته در اصلاح ساختار بودجه را در مدت کوتاه بررسی بودجه در مجلس جبران کرد، منطقی نیست. با این حال همچنان راهکارهایی برای اصلاحات در کوتاه‌مدت وجود دارد که در ادامه به آنها پرداخته شده است. گفتنی است پیشنهادهای مطرح شده به گونه‌ای طراحی شده‌اند که به عموم مردم فشار وارد نمی‌کند، هر چند ممکن است منافع برخی گروه‌های ذی‌نفوذ را تحت تأثیر قرار دهد.

۳-۱. اصلاحات در حوزه منابع و لزوم توجه به افزایش عادلانه درآمدهای مالیاتی

یکی از ارکان برنامه اصلاحات ساختاری بودجه دولت، درآمدزایی پایدار بوده است. ثبات بودجه و متعاقب آن ثبات تأمین کالاها و خدماتی که دولت در اختیار جامعه قرار می‌دهد در گرو تأمین درآمدهای مطمئن و پایدار برای دولت است. منشأ درآمدهای پایدار دولت، فرایندهای جاری درون‌زای اقتصاد هستند که تحت تأثیر شوک‌های بیرونی مانند نوسانات درآمدهای نفتی و تحریم‌های بین‌المللی قرار نمی‌گیرند. با این نگاه، جهت مدیریت بهینه بودجه در شرایط حاضر و نیز نیل به هدف جداسازی بودجه دولت از درآمدهای نفتی، لازم است راهکارهایی برای افزایش پایدار درآمدهای عمومی در میان‌مدت و اقدامات کوتاه‌مدتی جهت گذر از تنگنای بودجه‌ای دولت در سال پیش‌رو در نظر گرفته شود. یکی از این راهکارها توجه به منابع مالیاتی و افزایش درآمدها از این محل است. البته برنامه‌هایی که برای اصلاح نظام مالیاتی و افزایش درآمدهای مالیاتی ارائه می‌شوند، باید به گونه‌ای باشند که اولاً به فضای کسب‌وکار ضربه نزنند و ثانیاً در فرایند اصلاحات میان‌مدت در راستای درآمدزایی پایدار، خللی ایجاد نکنند. اگر افزایش درآمدهای مالیاتی از طریق فشار به فعالان اقتصادی بخش رسمی حاصل شود، هر چند ممکن است در کوتاه‌مدت باعث افزایش درآمدهای مالیاتی شود، اما در بلندمدت منجر به رکود و کاهش درآمدهای دولت خواهد شد.

عدم توجه به توسعه درآمدهای مالیاتی در کشور به‌ویژه در شرایط کنونی که با کاهش شدید درآمدهای نفتی روبه‌رو هستیم، موجب می‌شود دولت منابع لازم برای مصارف خود را از طرق دیگری که عمدتاً به زیان طبقات محروم و متوسط جامعه است، به‌دست آورد. البته دولت‌ها عمدتاً روش تأمین منابع از طریق استقراض از بانک مرکزی را برمی‌گزینند چراکه با هزینه اقتصاد سیاسی کمتری همراه است. درحالی‌که تورم ناشی از افزایش پایه پولی و متعاقب آن نقدینگی، فشار مضاعفی را بر طبقات فرودست جامعه ایجاد خواهد کرد که نارضایتی آنها را در پی خواهد داشت. براساس مطالعات انجام شده وضعیت مالیات‌ستانی در کشور به‌گونه‌ای است که برخلاف بسیاری از کشورهای دنیا سهم ثروتمندان در کل مالیات پرداختی نسبت به سایر اقشار درآمدی در ایران بسیار کم است (به‌عنوان مثال حتی در کشوری با نظام سرمایه‌داری مانند آمریکا نیز سهم دو دهک بالای درآمدی از کل مالیات پرداخت شده بالغ بر ۷۰ درصد است).^۱ لذا به‌راحتی می‌توان با وضع برخی پایه‌های مالیاتی که تنها به افراد بسیار ثروتمند اصابت می‌کند و یا ساماندهی و حذف برخی معافیت‌های مالیاتی که بیشتر به نفع اقشار مرفه و دهک‌های بالای درآمدی اعمال می‌شوند، ضمن افزایش درآمدهای مالیاتی، نظام مالیات‌ستانی کشور را به سمت عادلانه‌تر شدن هدایت کرد. درصورت اتخاذ این رویکرد می‌توان انتظار داشت افزایش مالیات‌ستانی نه تنها اثر منفی بر رشد اقتصادی نگذارد، بلکه اثر مثبت هم به دنبال داشته باشد. این رویکرد مورد توجه برخی از اقتصاددانان نیز بوده است، چنانکه یکی از برندگان نوبل اقتصاد سال ۲۰۱۹ (ابهیجیت بانرجی)، راز رشد اقتصاد را نه در تخفیف و کاهش مالیاتی به ثروتمندان و ایده ریزش از بالای ثمرات رشد، بلکه مالیات‌ستانی از ثروتمندان و صرف آن برای بقیه بخش‌ها و توانمندسازی فقرا و تحریک تقاضا می‌داند. پل کروگمن، نوبلیست معروف اقتصاد و صاحب نظریات متعدد در حوزه‌های تجارت و پولی، معتقد است، آنچه به‌عنوان نجات‌دهنده بودن ثروتمندان تقدیس می‌شود، در عمده موارد حبابی بیش نیست و صرفاً تصویری است که واقعیت ندارد، چراکه بخش عمده آنها، نه به‌خاطر ایفای نقش در افزایش تولید ملی، بلکه در حوزه‌هایی صاحب ثروت شده‌اند که چندان مولد نبوده است. کروگمن در میان این حوزه‌ها به فعالیت در بازارهای مالی، خرید و فروش ملک، خرده‌فروشی و... یا ایجاد ثروت به‌خاطر وجود انحصارهای قدیمی یا جدید (تکنولوژیک) اشاره می‌کند. بحث‌های مذکور حتی در عرصه سیاست روز دنیا نیز راه پیدا کرده به‌گونه‌ای که بخش قابل توجهی از نامزدهای ریاست‌جمهوری در انتخابات آمریکا و اقتصاددانان حامی آنها معتقدند که مالیات ثروت، به تشدید رشد و بزرگ شدن اقتصاد کمک می‌کند. این گروه سیاسی - اقتصادی که نظریات آنها با مطالعات تجربی سه اقتصاددان مقیم آمریکا/فرانسه (گابریل زاگمن و امانوئل سائر از دانشگاه برکلی و توماس پیکتی از مدرسه اقتصادی پاریس) در مورد مالیات‌ستانی و توزیع ثروت حمایت می‌شود، این نظریه را حمایت می‌کنند که ایده قدیمی بزرگ شدن اقتصاد، تناقضی با متناسب‌سازی سهم افراد از اقتصاد ندارد و حتی این امر به بزرگ شدن اقتصاد کمک می‌کند. طرح‌های مالیات

1. Tax Policy Center (TPC) share of federal taxes by Expended Cash Income Percentile, 2019.



پلکانی بر مجموع ثروت سوپر ثروتمندان^۱ یا صاحبان ثروت‌های هنگفت، نمونه‌ای از طرح‌های مطرح شده در این حوزه است. برخی از اصلاحات که می‌تواند به افزایش درآمدهای مالیاتی و کاهش بی‌عدالتی مالیاتی در کشور کمک کرده و قابل اعمال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ است، به شرح ذیل است:

• حذف معافیت مالیات بر سودهای «کلان» سپرده‌های بانکی

در قانون مالیات‌های مستقیم، سود سپرده‌های بانکی به موجب ماده (۱۴۵)^۲ معاف از مالیات است. بی‌شک معافیت سود سپرده‌های بانکی بدین معناست که سپرده‌گذاری در بانک و کسب سود قطعی به‌عنوان یک فعالیت بدون ریسک، جذابیت سرمایه‌گذاری در بخش مولد اقتصاد را کاهش می‌دهد. بررسی تجارب دیگر کشورها حاکی از آن است که مالیات بر سود سپرده‌های بانکی یکی از مهم‌ترین مالیات‌ها در اشکال مختلف پس‌انداز^۳ است. براساس گزارش OECD^۴ مالیات بر سود سپرده‌های بانکی معمولاً یا به صورت کسر در منبع نهایی^۵ (تکلیفی) اخذ می‌شود یا به صورت مالیات بر درآمد سالیانه^۶ در برخی از کشورها، سپرده‌های بانکی علاوه بر مالیات بر درآمد مشمول مالیات بر ثروت نیز می‌شوند^۷ که از جمله آنها می‌توان به کشورهای فرانسه، ایتالیا، نروژ، اسپانیا، سوئیس و کلمبیا اشاره کرد. از جمله سؤالاتی که باید درباره مالیات بر سود سپرده‌های بانکی مورد توجه قرار بگیرد این است که آیا نرخ سود حقیقی مثبت، شرط لازم برای وضع مالیات بر سود سپرده است یا خیر؟ بررسی‌های انجام شده حاکی از آن است که در بسیاری از کشورها با وجود سود حقیقی منفی در سپرده‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت، این مالیات اخذ می‌شود.^۸

1. Extreme wealth tax

۲. سود دریافتی به هر عنوان در موارد زیر از پرداخت مالیات معاف است:
 ۱. سود متعلق به سپرده‌های مربوط به کسور بازنشستگی و پس‌انداز کارمندان و کارگران نزد بانک‌های ایرانی در حدود مقررات استخدامی مربوطه.
 ۲. سود یا جوایز متعلق به حساب‌های پس‌انداز و سپرده‌های مختلف نزد بانک‌های ایرانی یا مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز. این معافیت شامل سپرده‌هایی که بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز نزد هم می‌گذارند نخواهد بود.
 ۳. جوایز متعلق به اوراق قرضه دولتی و اسناد خزانه.
 ۴. سود پرداختی بانک‌های ایرانی به بانک‌های خارج از ایران بابت اضافه برداشت (اوردرافت) و سپرده ثابت به شرط معامله متقابل.
 ۵. سود و جوایز متعلق به اوراق مشارکت.

3. Saving Vehicle

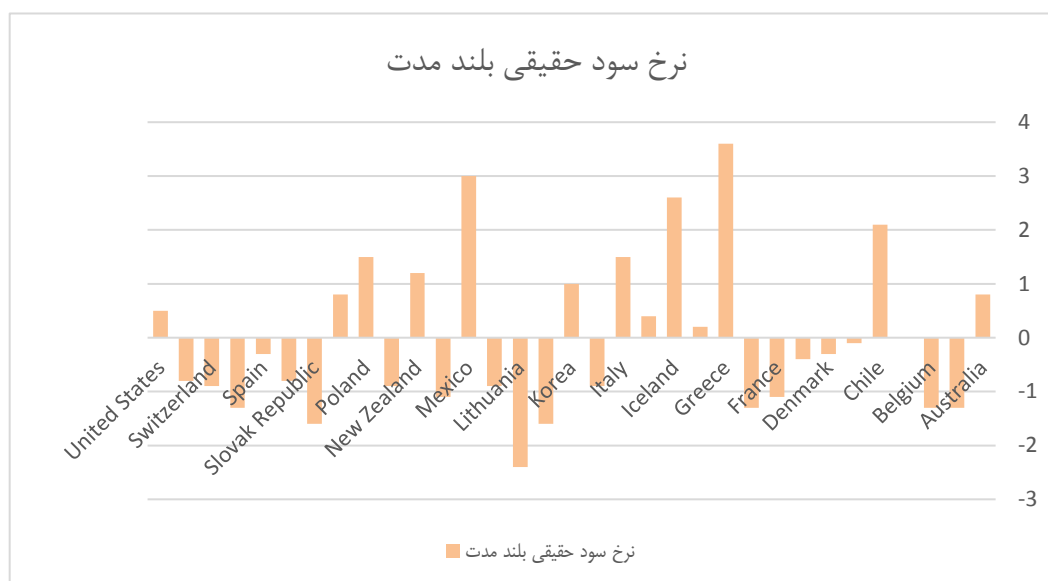
4. OECD (2018), Taxation of Household Savings, OECD Tax Policy Studies, No. 25, OECD Publishing, Paris.

5. Final withholding tax

6. Personal Income Tax

۷. مالیات بر سود سپرده به‌عنوان مالیات بر درآمد و مالیات بر اصل سپرده به‌عنوان مالیات بر ثروت محسوب می‌شود.
۸. در گزارشی مستقل به‌صورت تفصیلی به این موضوع اشاره می‌شود.

نمودار ۳. نرخ سود حقیقی بلندمدت در کشورهای عضو OECD دارای پایه مالیاتی سود سپرده



بی‌شک از لحاظ درآمدی وضع مالیات بر سود سپرده‌های کلان بانکی می‌تواند اثر مهمی در کاهش کسری بودجه ایفا کند. از جهت اجرا پیشنهاد می‌شود اجرای این پایه مالیاتی در چند گام اجرا شود. به‌عنوان مثال ابتدا برخی اشخاص حقوقی مشمول این مالیات شوند و در گام‌های بعد اشخاص حقیقی با سود بالا را مشمول این مالیات کرد.

- تفکیک حساب‌های بانکی (شخصی و تجاری)

حجم بالای نقدینگی نسبت به تولید ناخالص ملی، محدودیت درآمد ارزی و کسری بودجه موجب شده است که شناسنامه‌دار کردن تراکنش‌های بانکی به‌وسیله تکمیل اطلاعات هویتی حساب‌های بانکی^۱، تفکیک حساب‌های تجاری و شخصی و الزام به درج بابت تراکنش‌های بیش از آستانه تعیین شده (تقویت الزامات مقابله با پولشویی درخصوص تراکنش‌ها)، به‌عنوان راهکار مدیریت شرایط موجود مورد اجماع کارشناسان حوزه اقتصاد کلان، پولی و مالیه عمومی قرار گیرد. این کار که مقدمات قانونی آن در بند «ح» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ نیز فراهم شده است (هرچند اجرایی نگردید) می‌تواند آثار مثبتی در کشور ایجاد کند به‌نحوی که علاوه بر کنترل فعالیت‌های غیرمولد می‌تواند به شناسایی عملکرد کلیه فعالان اقتصادی (خواه به‌عنوان تجاری ثبت شده باشند یا شخصی) کمک کند و بالتبع به کاهش فرار مالیاتی و افزایش درآمد مالیاتی منجر شود؛ لذا تمرکز بر رصد جریان پول در کشور از این طریق ضروری به‌نظر می‌رسد.

۱. اصلاح کدهای ملی نامعتبر ثبت شده برای برخی حساب‌ها و پیشگیری از استفاده از حساب‌های بانکی افراد متوفی.



• جلوگیری از فرار مالیاتی برخی از مشاغل

عدم استقرار نظام جامع مالیاتی از یک طرف و عدم استفاده مطلوب از اطلاعات بانکی از جمله اطلاعات مربوط به تراکنش‌های بانکی از طرف دیگر منجر به فرار مالیاتی زیادی در کشور شده است. در سال جاری با اهتمام مجلس شورای اسلامی اطلاعات بیشتر دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار گرفت، اما متأسفانه همچنان شاهد این موضوع هستیم که اهداف در نظر گرفته شده برای طرح جامع مالیاتی محقق نشده است.

از طرف دیگر عدم تمکین برخی مشاغل درباره استفاده از پایانه‌های فروشگاهی مانعی برای تحقق شفافیت مالیاتی شده است که این مسئله خود می‌تواند عدم تمکین سایر اصناف و در نتیجه کاهش شفافیت و فرار مالیاتی را به دنبال داشته باشد.

• ساماندهی معافیت‌های مالیاتی

بر اساس مبانی نظری و تجارب سایر کشورها، حمایت از فعالیت‌های گوناگون به ندرت از مسیر اعطای معافیت مالیاتی به آن فعالیت‌ها می‌گذرد و یکی از مهم‌ترین دلایل این مهم آن است که وجود چنین معافیت‌های غیرهدفمندی موجب بروز پدیده خزش معافیت‌های مالیاتی (تلاش برای معاف شدن گروه‌های مختلف) و نیز افزایش عدم شفافیت در فعالیت‌های مذکور می‌شود؛ مسائلی که هم‌اکنون به دلیل دامنه گسترده معافیت‌ها در قانون مالیاتی ایران شاهد آن هستیم. در واقع از یک طرف فعالیت‌های مختلف اقتصادی با استناد به معافیت سایر فعالیت‌ها به دنبال معاف نمودن خود از پرداخت مالیات هستند و از طرف دیگر جریان وجوه در فعالیت‌های گوناگون غیرشفاف و نامعلوم است.

در ایران معافیت‌های مالیاتی زیادی وجود دارد که از جمله آن‌ها می‌توان به درآمدهای فعالان اقتصادی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی، سود سپرده‌های بانکی، صادرات برخی از مواد خام، فعالیت‌های انتشاراتی و مطبوعاتی، مدارس غیرانتفاعی و فعالیت‌های فرهنگی و هنری اشاره کرد. این فهرست بلندبالای معافیت‌های مالیاتی در کشور که اکثراً غیرهدفمند، غیرمشروط و دائمی است، ضمن آنکه موجب کاهش شدید درآمدهای مالیاتی شده است باعث شده در عمل نظام مالیاتی یکی از کارکردهای اصلی خود یعنی بازتوزیع درآمد را به درستی انجام ندهد.

• حذف مالیات بر ارزش افزوده مناطق آزاد و ویژه اقتصادی

یکی از موضوعات بسیار مهم در بررسی لایحه مالیات بر ارزش افزوده که در حال حاضر در دستور مجلس شورای اسلامی قرار دارد، مسئله معاف یا مشمول بودن مناطق آزاد تجاری - صنعتی در نظام مالیات بر ارزش افزوده است. دلیل اهمیت بسیار زیاد این موضوع آن است که تصمیم‌گیری در این خصوص بر میزان درآمدهای مالیاتی دولت و کاهش وابستگی بودجه به نفت، میزان فرار مالیاتی در کشور و شفاف

شدن زنجیره عرضه کالا و خدمات در کشور اثرگذار خواهد بود. بررسی‌های کارشناسی حکایت از آن دارد که معافیت مناطق آزاد تجاری - صنعتی ضمن کاهش منابع عمومی دولت (در این شرایط سخت تحریمی) و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، منجر به بروز فساد احتمالی و فرار مالیاتی در کشور خواهد شد.

• پلکانی کردن مالیات نقل و انتقال املاک با هدف اخذ مالیات از خانه‌های لوکس

اخذ مالیات از خانه‌های لوکس ابزار مناسبی در جهت ارتقای نظام مالیاتی است که در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته متناسب با ارزش املاک و به‌صورت پلکانی، اخذ می‌شود. این مالیات در قالب مالیات بر نقل و انتقال^۱ از خریدار اخذ می‌شود. در انگلستان دارایی‌هایی (خصوصاً ملک و زمین) که ارزش آنها از یک حد معینی بالاتر باشد، مشمول این مالیات^۲ قرار می‌گیرند. علاوه بر موارد مذکور لازم است مقدمات اجرایی برخی دیگر از اقدامات مالیاتی که جنبه بلندمدت‌تری دارند نیز در سال جاری فراهم شود. برخی از این موارد را حتی می‌توان به‌صورت ساده شده در سال جاری نیز مورد استفاده قرار داد.

- مالیات بر مجموع درآمد

از جمله راهکارها جهت اصلاح نظام مالیاتی کشور، کاهش فرار مالیاتی و در نتیجه افزایش درآمدهای مالیاتی، وضع مالیات بر مجموع درآمد است. مالیات بر مجموع درآمد^۳ مالیات از مجموع جریان‌های درآمدی است که افراد از منابع مختلف درآمدی به‌دست می‌آورند؛ در واقع پایه مالیاتی در این نوع مالیات، منابع درآمدی فرد از قبیل حقوق و دستمزد، سود، بهره، اجاره، عایدی سرمایه، پرداخت‌های انتقالی دولت، درآمد مشاغل و ... را شامل می‌شود. برای این نوع مالیات می‌توان نرخ‌های مالیاتی در ساختارهای تصاعدی، تناسبی و تنازلی را در نظر گرفت؛ در این ساختارها به ترتیب با افزایش سطح درآمد، نسبت مالیات به درآمد (نرخ متوسط مالیات) افزایش، ثابت و کاهش می‌یابد. هر یک از این ساختارها مزایا و معایبی را به‌دنبال دارند، اما نرخ‌های تصاعدی بیشترین اثر را بر توزیع درآمد دارد و منجر به کاهش شکاف طبقاتی می‌شود.

بی‌شک یکی از آثار نبود چنین مالیاتی در کشور، بالا بودن نرخ «مالیات بر عملکرد» نسبت به کشورهای دیگر است. همان‌گونه که در جدول زیر قابل مشاهده است، سهم مالیات بر درآمد در اکثر کشورها بسیار پایین‌تر از ایران است و برعکس سهم مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی در کشورهای دیگر از ایران بالاتر است. این موضوع خود مؤید این مسئله است که نبود چنین مالیاتی در کشور به ضرر تولیدکننده‌ها تمام شده است؛ طبعاً این موضوع رشد اقتصادی را نیز تحت تأثیر خود قرار داده است.

1. Transaction Tax
2. SDLT (Stamp Duty Land Tax)
3. Personal Income Tax (PIT)

جدول ۱۰. سهم انواع مالیات در کشورهای مختلف^۱

عنوان	آمریکا	انگلستان	آلمان	سوئد	نروژ	دانمارک	ایران
درآمد مالیات/تولید ناخالص داخلی	۲۴/۸	۳۵	۳۶/۳	۴۵/۸	۴۲/۸	۴۸/۲	۱۰/۵
سهم مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی	۴۹/۵	۳۴	۴۱/۶	۳۶/۱	۳۰/۲	۵۱/۷	۱۴
سهم مالیات بر سود شرکتها	۱۱/۱	۱۰	۷/۶	۷/۹	۳۲/۲	۵/۷	۳۷
سهم مالیات بر مصرف	۲۳/۱	۴۰/۵	۴۶	۲۸/۸	۲۶/۴	۳۱/۶	۴۲/۳

– مالیات بر عایدی سرمایه (املاک و سهام)

مالیات بر عایدی سرمایه^۲ یکی از پایه‌های مالیاتی است که علاوه بر کارکرد تنظیم‌گری می‌تواند اثر قابل توجهی در افزایش منابع عمومی داشته باشد. مالیات بر عایدی املاک و مسکن، یکی از اجزای مالیات بر عایدی سرمایه است که بسیاری از کشورهای پیشرفته آن را به‌عنوان یک پایه مالیاتی پذیرفته و اجرا کرده‌اند و نزدیک به یک سده، از قدمت آن می‌گذرد. این مالیات بر رشد قیمت مسکن یعنی تفاضل قیمت خرید و فروش آن، وضع می‌شود و به این ترتیب، درصدی از عایدی به‌عنوان مالیات اخذ می‌شود. با توجه به آنکه در اغلب اوقات، عواید سفته‌بازی در بازار مسکن در ایران (به‌ویژه در شهرهای بزرگ)، از میانگین سود بسیاری از فعالیت‌های تولیدی، بیشتر است، این مسئله باعث شده سرمایه‌های زیادی به‌سوی آن منحرف و از بخش‌های مولد و تولیدی (حتی تولید مسکن) خارج شود. علاوه بر مسکن یکی دیگر از مواردی که در کشورهای مختلف مشمول مالیات بر عایدی سرمایه است عایدی حاصل از سهام است که از لحاظ اجرایی نیز سهل‌الوصول است. شایسته ذکر است که بخش زیادی از مالیات بر عایدی سرمایه متوجه دهک‌های بالای درآمدی است و از این جهت این نوع مالیات‌ستانی به کاهش فاصله طبقاتی نیز منجر می‌شود.

– مالیات بر ارزش زمین (LVT)

مالیات بر ارزش زمین، یکی از راهکارهای مناسب برای کسب درآمد پایدار دولت‌هاست و براساس آن درصد ثابتی از ارزش زمین به‌عنوان مالیات، به‌صورت سالیانه از مالک زمین دریافت می‌شود. این نوع مالیات علاوه بر ایجاد درآمد با هدف کنترل سوداگری، تخصیص بهینه منابع و افزایش بهره‌وری اقتصادی مورد استفاده قرار می‌گیرد.^۳

۱. مسعود نیلی، کتاب اقتصاد ایران، «چگونگی گذر از ابرچالش‌ها»، ۱۳۹۶.

2. Capital Gain Tax (CGT)

۲. آدام اسمیت پدر علم اقتصاد مدرن در سال ۱۷۷۶ در کتاب مشهور خود (ثروت ملل) برای اولین بار به‌صورت دقیق اثرات مالیات بر ارزش زمین را مورد بررسی قرار داده و نشان داده است که چگونه این مالیات به فعالیت‌های اقتصادی آسیب نمی‌رساند و موجب افزایش نرخ اجاره نیز نخواهد شد. در سال‌های اخیر نیز اقتصاددان‌های زیادی به بهینه بودن مالیات بر ارزش زمین اشاره کرده‌اند. ساموئلسون برنده نوبل اقتصاد در سال ۱۹۷۰، این نوع مالیات را راهکاری برای ماکزیمم کردن مجموع رفاه اجتماعی می‌داند. فریدمن برنده نوبل اقتصاد در سال ۱۹۷۶، نیز این مالیات را بهترین نوع مالیات برای اقتصاد می‌داند. استیگلیتز نوبلیست اقتصاد در سال ۲۰۰۱ و کروگمن نوبلیست اقتصاد در سال ۲۰۰۸ نیز این مالیات را به‌عنوان مالیات بهینه معرفی می‌کنند.

ب) اصلاحات در حوزه مصارف

درباره اصلاحات در سمت مصارف دولت باید به این نکته مهم توجه داشت که یکی از پیش‌نیازهای مهم این امر شفاف شدن ترکیب هزینه‌های دولت و وجود بستری از اطلاعات هزینه‌های دولت به صورت متمرکز نزد دولت است.

۱. اجرای سیاست پرداخت به ذی‌نفع نهایی به منظور شناسایی و تفکیک هزینه‌های اجباری (ضروری) و غیراجباری (قابل تصمیم‌گیری) در بودجه

یکی از مشکلات اساسی فعلی نظام بودجه‌ریزی کشور آن است که در حال حاضر دولت اعتبارات دستگاه‌ها را به صورت سرجمع به آنها تخصیص داده و دستگاه‌ها در مورد نحوه پرداخت آن به ذی‌نفع نهایی تصمیم‌گیری می‌کنند. ماحصل این سیاست آن است که:

- اولاً دولت از نحوه و ترکیب دقیق هزینه‌های خود اطلاعی ندارد. برای مثال مشخص نیست دولت دقیقاً چقدر حقوق و مزایا پرداخت می‌کند یا چقدر اضافه‌کار پرداخت می‌کند و چقدر از خرید خدمات در فصل دوم هزینه‌ای مربوط به کارکنان قراردادی یا شرکتی است.

- ثانیاً به دلیل شفاف نبودن هزینه‌های دولت، امکان مدیریت هزینه‌ها برای دولت وجود ندارد. برای مثال از آنجا که در حال حاضر نمی‌توان بر مبنای دقیقی هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر را به دقت احصا نمود، نمی‌توان در شرایط خاص، هزینه‌های اجتناب‌پذیر را با دقت قابل قبولی حذف نمود.

- به دلیل در دسترس نبودن ریز اطلاعات پرداختی‌های دستگاه‌ها نزد دولت، حتی اجرای قانون مالیات بر حقوق کارکنان نیز دچار انحرافات قابل توجهی است.

راهکار اجرایی این امر آن است که در اسرع وقت، کلیه پرداخت‌های انجام شده از محل منابع عمومی و منابع اختصاصی، صرفاً توسط خزانه‌داری کل و مستقیماً به ذی‌نفع نهایی انجام شود. گفتنی است در حال حاضر بخشی از حقوق کارکنان (رسمی و پیمانی) دولت به‌طور متمرکز و توسط خزانه‌داری مستقیماً به ایشان پرداخت می‌شود (بر مبنای بند «و» تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۳۸۶). لذا لازم است:

- در گام اول، همه پرداخت‌های انجام شده از محل منابع عمومی، توسط خزانه‌داری کل کشور به صورت مستقیم به ذی‌نفع نهایی انجام شود.

- در گام دوم، اعتبارات اختصاصی دستگاه‌های اجرایی مشمول این فرایند شده و خزانه‌داری کل کشور بر مبنای درخواست ایشان، از درآمدهای اختصاصی این دستگاه‌ها کسر و به حساب ذی‌نفع نهایی پرداخت کند.

- در گام سوم، مشابه این فرایند برای منابع شرکت‌های دولتی اجرا شده و بر مبنای درخواست وجه ایشان، خزانه از حساب این شرکت‌ها کسر و به حساب ذی‌نفع نهایی پرداخت کند.



پیش‌بینی می‌شود همان‌طور که اجرای بند «و» تبصره «۱۹» قانون بودجه ۱۳۸۶ علاوه بر کاهش پرداختی‌های نابجا، شفاف‌سازی حداقلی از حقوق کارکنان دولت را به‌وجود آورد، اجرای این سیاست پیشنهادی نیز موجب جلوگیری از پرداخت‌های نابجا شده و شفافیت مناسب برای حاکمیت و مدیریت هزینه‌ها را فراهم آورد.

گفتنی است در صورت اجرای این سیاست می‌توان به‌درستی میان هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر و اجتناب‌پذیر تفکیک قائل شد.

۲. کنترل هزینه‌های عمومی دولت با استفاده از سازوکار بازنگری هزینه‌ها^۱

با توجه به محدودیت منابع دولت، لازم است تا دولت به‌صورت روشمند اقدام به کنترل و حتی کاهش هزینه‌های خود در مراکز اصلی هزینه‌ای نماید. بدین‌منظور هر دستگاه باید موظف شود ۱۰ تا ۲۰ مرکز هزینه‌ای (فعالیت‌هایی که بیشترین سهم در هزینه‌های آن دستگاه دارند) در هر دستگاه را شناسایی کند و برنامه‌های خود را برای حذف موارد غیرضرور و افزایش بهره‌وری و کارایی در این حوزه ارائه دهد. این کاهش هزینه از طریق اصلاح فرایندهای اجرایی، کاهش اتلاف منابع و افزایش بهره‌وری و الکترونیکی کردن فرایندهای ارائه خدمات (مشروط به عدم کاهش کیفیت ارائه خدمات) به سازمان برنامه و بودجه ارائه و مورد توافق واقع می‌گردد. با توجه به گستردگی انواع مصارف عمومی تشکیل کمیته‌های تخصصی با کارویژه مدیریت هزینه در کشورهای زیادی مورد استفاده قرار می‌گیرد^۲ تا حدی که این فرایند به بخش جدایی‌ناپذیر تصویب بودجه بدل شده است. نکته مهم این است که رهبران سیاسی نقش اصلی را در روند بررسی هزینه‌ها برعهده دارند به عبارتی عزم و اراده رهبران است که به فرایند بازنگری هزینه‌ها معنی می‌بخشد و لازم است با تعهد سطح بالای سیاسی (حفاظان و اجراکنندگان قانون)، از فرایند بازنگری مراقبت شود تا در طی اجرای فرایند بازنگری، در نتیجه اعمال نفوذ ذی‌نفعان، تغییراتی ایجاد نشود. گفتنی است در چارچوب برنامه اصلاحات ساختار بودجه، کمیته‌هایی جهت انجام این امر تشکیل گردید، اما نتایج فعالیت‌های آن کمیته‌ها (احتمالاً به‌دلیل نبود عزم و اراده جدی در پیاده‌سازی راهکارها یا عدم دستیابی به تفاهم با دستگاه‌های اجرایی) اجرایی نگردید.

۳. حذف موازی‌کاری بین دستگاه‌ها

یکی از محورهای مهم مورد توجه برای کاهش هزینه‌های دولت، حذف موازی‌کاری بین دستگاه‌های مختلف است. مفهوم موازی‌کاری را می‌توان به سه دسته زیر تقسیم کرد:

۱. دوباره‌کاری

۲. هم‌پوشانی

1. Spending Riview

۲. طبق بررسی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) در سال ۲۰۱۲، نیمی از کشورهای عضو ادعا کرده‌اند که در حال اجرای روند بررسی هزینه‌ها هستند. این تعداد شامل برخی از کشورها که تجربه قابل توجهی در بررسی هزینه‌ها ندارند (نظیر ایرلند و ایتالیا) و کشورهایی که بیش از بحران مالی نیز به‌طور جدی بررسی هزینه‌ها را انجام داده‌اند می‌شود.

۳. پراکندگی

سازمان برنامه و بودجه و دیوان محاسبات کشور باید موظف شوند که ظرف مدت ۶ ماه این گونه موارد را شناسایی کنند و با مصوبه شورای عالی اداری یا در صورت نیاز مجلس شورای اسلامی ساختارهای اداری را اصلاح نمایند.

۴. مدیریت هزینه در معاملات دولت با بهره‌برداری کامل از سامانه ستاد

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:

- شفاف شدن هزینه‌های انجام شده به تفکیک (دستگاه انجام‌دهنده معامله، ارائه‌دهنده، هزینه)
- کاهش فساد در فرایند معاملات دولتی
- تجمیع خریدهای دولتی
- استفاده بهینه از کالا و خدمات موجود در بخش عمومی (اشتراک کالاهای بلااستفاده و خدمات مشترک)

• نظارت بر معاملات انجام شده از منظر:

- ضرورت انجام هزینه
- کارایی معامله صورت گرفته

علی‌رغم تکلیف قانون به ایجاد سامانه تدارکات الکترونیکی برای انجام معاملات بخش عمومی و دولتی،^۱ 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 بیش از ۹ هزار دستگاه اجرایی در آن عضو شده‌اند.

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



تصویر ۱. نمایی از تعداد دستگاه‌های اجرایی ثبت‌نام کرده در سامانه و حجم معاملات انجام شده از سال ۱۳۸۹ الی ۱۳۹۸



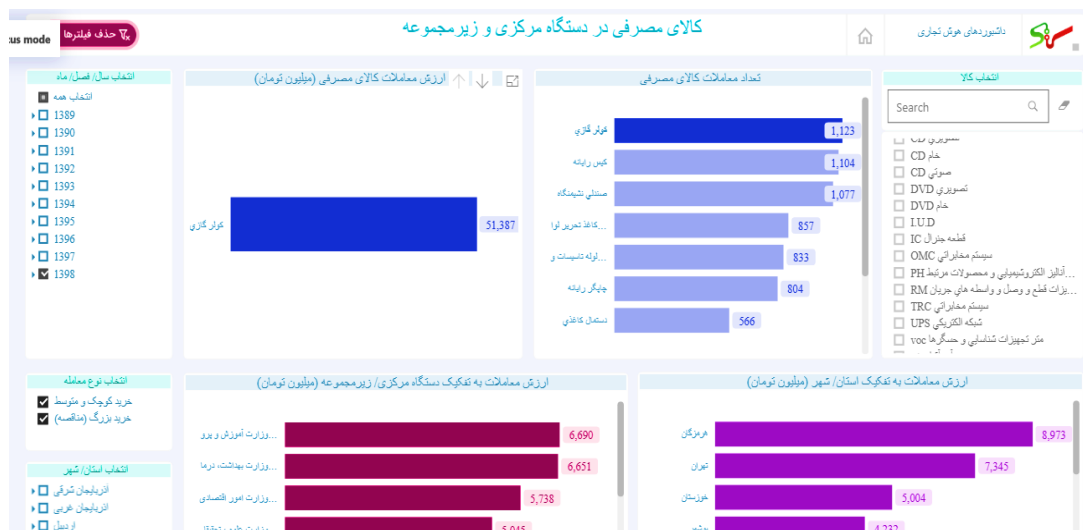
با وجود قوانین و مقررات متعددی که به انجام خریدهای دولت در بستر این سامانه پرداخته است^۱ در عمل بخشی از معاملات دولت، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی خارج از سامانه مذکور انجام می‌شود که این مسئله موجب شده نتوان به خوبی از ظرفیت این سامانه در برنامه‌ریزی برای مدیریت هزینه‌های عمومی (که یکی از 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، ذی‌حساب‌های کلیه دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات تنها مجاز به تأیید پرداخت برای معاملاتی شوند که از طریق سامانه مذکور انجام می‌شود.

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. به‌عنوان نمونه تصویر زیر با توجه به اطلاعات موجود فعلی در سامانه ستاد، نمایی از خرید انواع مختلف کالاها (به‌عنوان مثال کولر گازی) در سال ۱۳۹۸ را به تفکیک ارزش خریدهای انجام شده، دستگاه انجام‌دهنده هزینه و توزیع استانی نمایش می‌دهد. با شکل‌گیری داده‌های معتبر این‌چنینی می‌توان در شرایط خاص، انجام

۱ - 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

هزینه‌های بعضاً غیرضرور در حوزه‌های مختلف را محدود کرد یا ضوابط مشخصی را برای آنها در نظر گرفت.

تصویر ۲. نمایی از داده‌های فعلی موجود در سامانه ستاد در رابطه با کالاهای مصرفی در دستگاه‌های اجرایی



ج) بازآرایی نحوه استفاده از منابع نفتی در بودجه

در بخش‌های قبل عنوان شد بودجه ارائه شده از منظر منابع با محدودیت‌هایی روبه‌رو است که در صورت تصویب بدین شکل در طول سال ۱۳۹۹، مشکلات احتمالی در نحوه فعالیت دستگاه‌های اجرایی (بودجه قابل برنامه‌ریزی)، معیشت عمومی و انضباط مالی به دنبال خواهد داشت و پیش‌بینی می‌شود دولت همانند سال جاری اقدام به اخذ مجوزهای خاص برای مدیریت امور مالی خود کند. به علاوه دولت در لایحه بودجه انتشار حجم قابل توجهی اوراق در نظر گرفته که در صورت پیاده نشدن تدابیر تکمیلی، می‌تواند آسیب‌زا باشد.

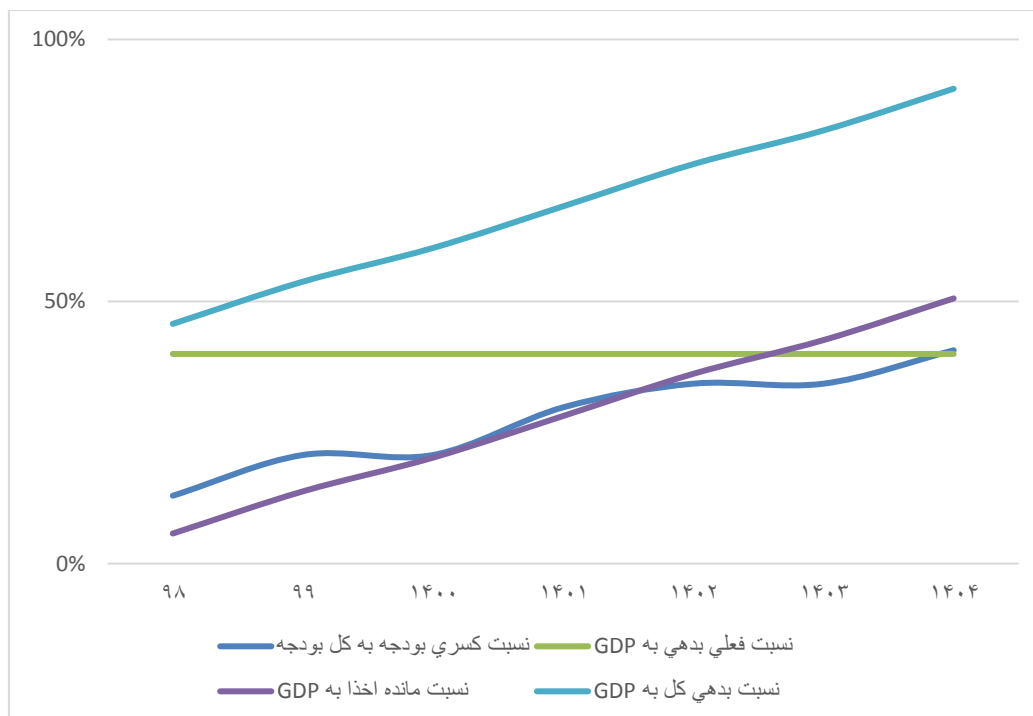
با توجه به کاهش قابل توجه مقدار صادرات نفت، فرصت مناسبی برای تحول سازوکار ورود منابع حاصل از نفت به بودجه در سال ۱۳۹۹ وجود دارد. در این راستا الگوی زیر برای تنظیم رابطه منابع نفتی و بودجه پیشنهاد می‌شود. گفتنی است با توجه به اینکه در این راهکار حجم قابل توجهی از اوراق به فروش می‌رسد نباید به آن به‌عنوان یک راهکار بلندمدت نگریست، بلکه این پیشنهاد برای سال ۱۳۹۹ می‌تواند یکسال زمان برای انجام اصلاحات اساسی در اختیار دولت قرار دهد تا کاستی‌های خود در اجرای سیاست‌های اصلاحات ساختاری بودجه را پوشش دهد.



درواقع انتشار غیرمتعارف اوراق برای جبران کسری بودجه و تلاش برای تعمیق بازار آن، هرچند در مقابل گزینه استقراض از بانک مرکزی آسیب کمتری به همراه خواهد داشت، ولی در صورت تداوم (به دلیل افزایش بار مالی بازپرداخت اصل و سود اوراق) می تواند موجب خطر بحران بدهی در کشور شود. با توجه به این مسئله لازم است که اهتمام اصلی بر تجهیز منابع پایدار و کاهش هزینه های غیرضرور برای جبران کسری بودجه باشد و تأمین کسری بودجه از روش های غیر پایدار صرفاً در صورت اضطرار و به عنوان ابزاری جهت خرید زمان برای به نتیجه رسیدن اصلاحات در حوزه مالی عمومی دولت مورد استفاده قرار گیرد.

در صورت عدم اعمال اصلاحات در حوزه مالی عمومی و اتکای صرف به انتشار اوراق، بار مالی قابل توجهی در سال های آینده به دولت تحمیل خواهد کرد. نمودار زیر روند فزاینده چند شاخص مرتبط با بدهی ها و کسری بودجه دولت را در صورت تداوم سیاست اتکای صرف به تأمین مالی بودجه از طریق انتشار اوراق نشان می دهد. همان طور که مشخص است شاخص های نسبت بدهی به GDP و نسبت کسری بودجه به بودجه به محدودی نامطلوبی وارد خواهد شد.

نمودار ۴. روند تخمین شاخص های بدهی در صورت تداوم فرایند تأمین مالی غیرمتعارف از طریق انتشار اوراق



با توجه به نکات فوق محورهای اصلی پیشنهاد برای اجرای بودجه سال ۱۳۹۹ عبارتند از:

۱. منابع حاصل از صادرات نفت پس از کسر سهم شرکت ملی نفت و سهم فعلی صندوق توسعه ملی، به «حساب ویژه» ای واریز می‌گردد. این حساب تحت مالکیت صندوق توسعه ملی، نزد بانک مرکزی بوده و تصمیم‌گیری در مورد نحوه نگهداری و مدیریت موجودی آن توسط بانک مرکزی انجام می‌شود.
۲. دولت تمام کسری بودجه بدون نفت خود را^۱ از محل انتشار اوراق^۲ تأمین خواهد نمود (برای مثال حدود ۱۵۰ هزار میلیارد تومان برای سال ۱۳۹۹). با توجه به اینکه عرضه تمام این اوراق در بازار می‌تواند به افزایش نرخ تنزیل آنها منجر شود می‌توان سیاست‌های زیر را به‌عنوان مکمل اجرا نمود:
 - ۱-۲. بانک مرکزی براساس سیاست‌های پولی و ارزی مورد نظر خود، با فروش بخشی از ارز «حساب ویژه» بخشی از اوراق منتشره توسط دولت را خریداری می‌کند. اوراق خریداری شده به‌عنوان دارایی حساب ویژه منظور خواهد شد. نرخ که بر مبنای آن منابع ارزی حساب ویژه به فروش می‌رسد، تابع سیاست‌های ارزی مستقل بانک مرکزی است. اعمال نرخ ارز تکلیفی یا حمایتی از طرف دولت ممنوع می‌باشد.
 - ۲-۲. بانک مرکزی با در نظر گرفتن سیاست‌های ارزی و سیاست‌های پولی و به‌منظور کنترل بازار پول^۳ می‌تواند بخشی از اوراق را از محل منابع خود خریداری نماید.
 - ۳-۲. می‌توان بانک‌ها را مکلف نمود تا بخشی از اوراق منتشر شده توسط دولت را خریداری و به‌عنوان دارایی نگهداری کنند. منابع مورد نیاز برای خرید اوراق دولتی می‌تواند از محل فروش بخشی از دارایی‌های منجمد ملکی بانک‌ها (موضوع ماده (۱۶) قانون رفع موانع تولید) تأمین شود. همچنین لازم است بانک مرکزی نسبت به وثیقه‌گیری اوراق دولتی در هنگام دریافت ذخیره بانک‌ها از بانک مرکزی اقدام کند.
 - ۴-۲. می‌توان با اصلاح دستورالعمل حد نصاب سرمایه‌گذاری صندوق‌های سرمایه‌گذاری در اوراق با سرمایه‌گذاری ثابت، زمینه را فراهم کرد تا صندوق‌های سرمایه‌گذاری فعال در بازار سرمایه، بتوانند بخش بیشتری از سرمایه‌گذاری‌های خود را به خرید این اوراق اختصاص دهند.
 ۳. در صورت نیاز بانک مرکزی به فروش ارز برای مدیریت نرخ ارز، بانک مرکزی می‌تواند بخشی از ارز حساب ویژه را در بازار بفروشد. طبیعتاً منابع ریالی حاصله، به‌عنوان دارایی حساب ویژه نزد بانک مرکزی قرار گرفته و بانک مرکزی معادل نرخ سود بین بانکی به این سپرده‌ها سود پرداخت می‌کند. صندوق توسعه می‌تواند از محل منابع ریالی حساب ویژه، تسهیلات ریالی جهت طرح‌های توسعه‌ای زیرساختی اختصاص دهد.

۱. Non-oil Budget Deficit - در الگوی پیشنهادی، این کسری بودجه پس از اعمال سیاست‌های مدیریت هزینه و افزایش درآمد محاسبه می‌شود.

۲. بخشی از این اوراق می‌تواند اوراق ریالی بر پایه ارز باشد.

۳. در راستای سیاست‌های عملیات بازار باز.



۴. دارایی‌های «حساب ویژه» شامل ارز باقی‌مانده، اوراق دولتی و سپرده ریالی نزد بانک مرکزی، در پایان هر سال به صندوق توسعه ملی منتقل خواهد شد.

طبیعتاً صندوق توسعه ملی براساس اساسنامه خود اقدام به ارائه تسهیلات جهت توسعه بخش خصوصی و اقتصاد ملی خواهد نمود. گفتنی است به‌عنوان اقدام تکمیلی و با توجه به تجربه موجود، می‌توان از طریق اصلاح اساسنامه صندوق، مصارف صندوق را کارآمدتر کرده و نقش صندوق در توسعه اقتصاد ملی را تقویت نمود. (بخشی از این اقدام می‌تواند در قالب مشارکت صندوق در تأمین مالی طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی انجام شود)، همچنین می‌توان بخشی از سود حاصل از سرمایه‌گذاری صندوق را به دولت اختصاص داد.

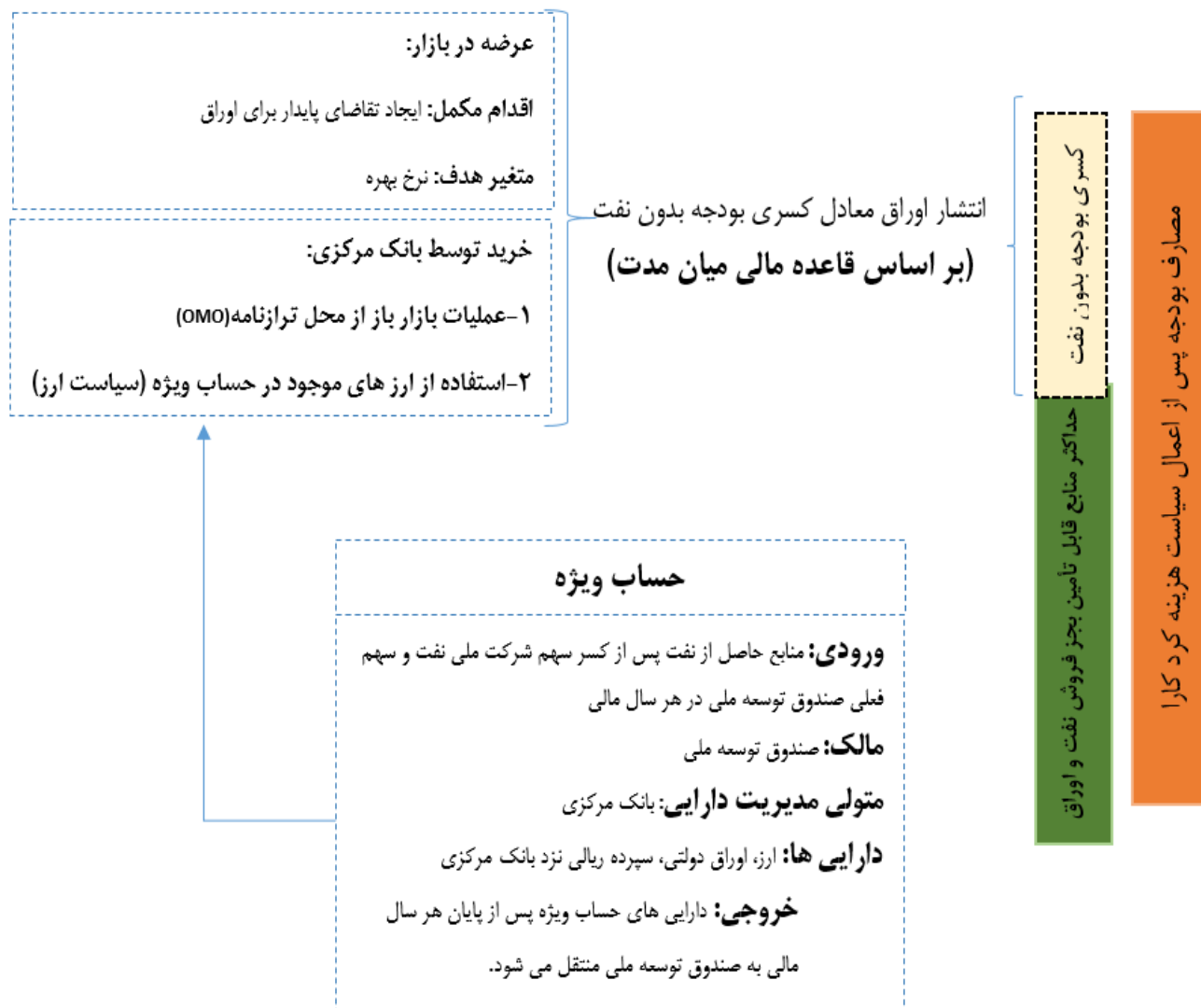
۵. لازم است تا بخشی از دارایی‌های ارزی حساب ویژه برای ایفای نقش ثبات‌سازی در دوران کمبود درآمدهای نفتی در حسابی جداگانه نگهداری شده و از انجام هرگونه عملیات دارای ریسک با آن خودداری شود.

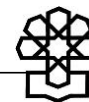
۶. برای جلوگیری از افزایش مصارف بی‌رویه دولت، با توجه به روند نسبتاً پایدار درآمدهای غیرنفتی، سقف مجاز انتشار اوراق برای تأمین کسری بودجه بدون نفت، به‌عنوان قاعده مالی به‌صورت میان‌مدت تعیین می‌شود تا برنامه‌ریزی برای هزینه‌کرد کارا و ایجاد درآمد پایدار بر این اساس انجام شود. ارقامی مشابه جدول شماره ۴ ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه می‌تواند ملاک این امر قرار گیرد.

۷. همچنین به جهت جلوگیری از ایجاد انگیزه دولت برای نکول اوراق در اختیار صندوق و بانک مرکزی و انباشت بدهی، تعیین سقف بدهی‌های دولت به‌عنوان قاعده مالی مکمل برای قاعده کسری بودجه مورد نیاز است.

همان‌طور که پیشتر بیان شد در مقطع فعلی اتخاذ چنین رویکردی برای قطع وابستگی منابع عمومی به منابع حاصل از نفت از هر زمان دیگری راحت‌تر است. برای درک اهمیت این امر باید توجه داشت که در مرحله قبلی تحریم‌ها، صادرات نفت به نصف کاهش یافت و کشور در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ با همین مقدار صادرات نفت (درحالی‌که قیمت نفت هم به‌شدت کاهش یافته بود) اداره شد. اما پس از رفع تحریم‌ها، مجدداً جریان استفاده از نفت به روال سابق برگشت. در حال حاضر نیز بیم تکرار این تجربه وجود دارد. این درحالی است که اگر اصلاحات فوق انجام شده بود، به‌راحتی امکان بازگشت منابع حاصل از نفت به بودجه وجود نداشت و بار دیگر دلارهای نفتی تبدیل به واردات انواع کالاهای لوکس غیرضرور نمی‌شد. طبیعتاً این اصلاح می‌توانست دولت را در پیگیری اصلاحات ساختاری در سمت منابع و مصارف بودجه جدی‌تر کند و همچنین با ذخیره‌سازی منابع حاصل از نفت، کشور می‌توانست آن منابع را برای دستیابی به چند هدف اساسی صرف کند. در نمودار ۵ نمای کلی نحوه اصلاح استفاده از منابع نفتی در بودجه نمایش داده شده است.

نمودار ۵. نمای کلی نحوه اصلاح استفاده از منابع نفتی در بودجه
(استقلال بودجه از نوسانات صادرات و نرخ ارز)





در طول یک سال و نیم گذشته پیشنهادهای متعددی در دولت و مجلس برای اصلاح ساختار بودجه و مدیریت کسری بودجه مزمن دولت مطرح شد، اما متأسفانه تقریباً اصلاح جدی در منابع و مصارف بودجه انجام نشده و لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ مشابه لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ تهیه شده و دچار بیش‌برآوردی‌های قابل توجهی در حوزه منابع است. به عبارت بهتر می‌توان گفت، به‌رغم مطالعات کارشناسی ارزنده انجام شده، موضوع اصلاح ساختار بودجه در دولت عملکرد ضعیفی داشته است. از این منظر پیشنهاد می‌شود:

اولویت اول - مجلس شورای اسلامی محورهای کلی اصلاح لایحه را به دولت ابلاغ کند تا لایحه اصلاحی توسط دولت بر این مبنا تهیه شود.

اولویت دوم - در صورت تأیید کلیات لایحه توسط مجلس پیشنهاد می‌شود اصلاحاتی با کمک دولت در لایحه انجام شود. این اصلاحات در سه حوزه منابع، مصارف و رابطه بودجه و نفت عبارتند از:

الف) اصلاحات در حوزه منابع

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

ب) اصلاحات در حوزه مصارف

۱. اجرای سیاست پرداخت به ذی‌نفع نهایی به‌منظور 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



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۷۶۲

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۱۷۱۲

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت: ۶۸۷

تاریخ چاپ: ۱۳۹۸/۹/۱۸

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

تهیه و تدوین: سیدعباس پرهیزکاری

همکاران: محمدحسین معاریان، سیدمحمدحسین فاطمی، هادی ترابی‌فر، سیدمهدی حسینی‌دولت‌آبادی،

ناصر یارمحمدیان

ناظران علمی: محمد قاسمی، داریوش ابوحمزه، سید محمدهادی سبحانیان

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۹

۲. محورهای تصمیم‌گیری



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۹/۲۵