



کارشناسان در گفت‌وگو با «فرهیختگان» امکان اصلاح در بودجه ۹۹ را بررسی کردند

# بودجه چند دوازدهم تصویب کنید



مهدی عبد‌اللهی

روزنامه‌نگار

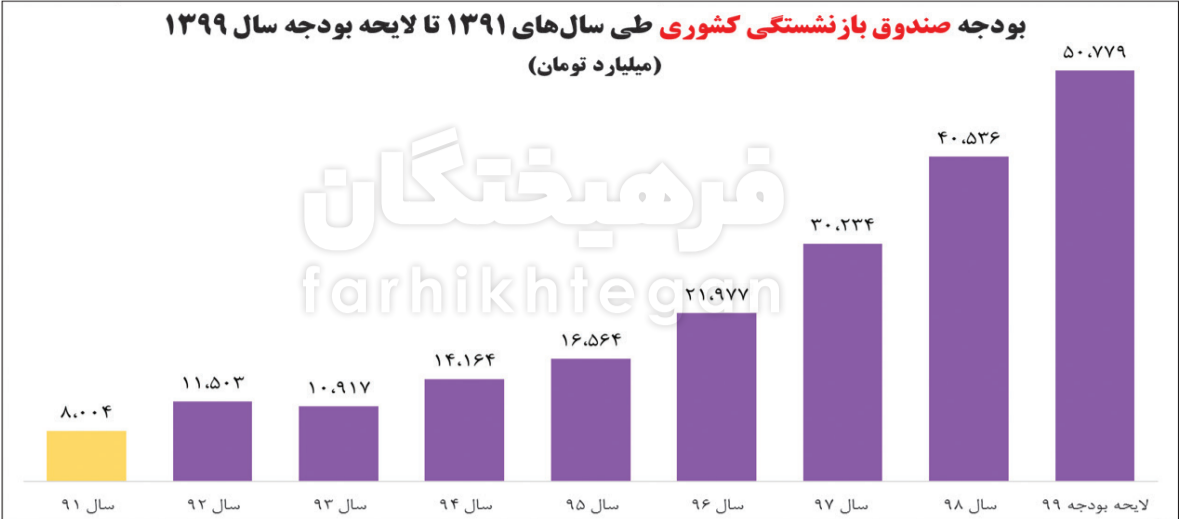
پس از خروج آمریکا از برجام و همچنین اعمال تحریم‌ها، با کاهش قابل توجه میزان صادرات نفت، موضوع جریان کسری بودجه که سال‌ها دولت آن را از طریق درآمدهای نفتی تأمین می‌کرد، مساله محوری کشور شد. از این‌رو یک مطالبه‌نخبگانی برای اصلاح ساختار بودجه با هدف کاهش اجباری وابستگی به درآمدهای نفتی و اتکا به درآمدهای پایدار و همچنین هزینه‌کرد کارا بودجه در کشور شکل گرفت.

در همین راستا دولت، سازمان برنامه و بودجه را مکلف به تهیه برنامه اصلاح ساختار بودجه کرد. پس از چندین ماه سرانجام نیمه دوم خردادماه سال جاری نتایج اولیه گزارش این سازمان منتشر شد. این گزارش برای اصلاح ساختار بودجه، بر دو حوزه اصلی یعنی ۱- هزینه‌کرد کارا (شامل اصلاح نظام بودجه‌ریزی، اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی، اصلاح سیاست‌های حمایتی و تأمین اجتماعی) و ۲- درآمدزایی پایدار و ارتقای توسعه و عدالت (شامل اصلاح نظام مالیاتی، ساماندهی یارانه‌های انرژی، اصلاح نحوه مدیریت بر دارایی‌های دولت و اصلاح نظام مالیه نفت و گاز) متمرکز شده بود.

در کنار این گزارش، بازوی پژوهشی مجلس نیز در گزارشی با عنوان «برنامه اداره کشور بدون نفت» محورهای ده‌گانه برای سالم‌سازی بودجه ایران از نفت را ارائه داد. در این گزارش در دو بخش منابع و هزینه‌ها پیشنهادهایی مطرح شده بود که از جمله می‌توان به ساماندهی معافیت‌های مالیاتی، جلوگیری از فرار مالیاتی و ایجاد پایه‌های جدید مالیاتی، اصلاح حداقلی قیمت حامل‌های انرژی، فروش بخشی از سهام و دارایی‌های غیرمنقول دولتی، صادرات فرآورده‌های نفتی و حذف یارانه چند دهک در پرداخت یارانه نقدی اشاره کرد.

پس از تهیه این دو برنامه، امیدها برای اصلاح ساختار بودجه بیشتر شد، اما در کمال ناباوری در عمل توجه کافی به این پیشنهادهای اصلاحی نشده و لایحه بودجه سال ۹۹ بدون کمترین اصلاحات ساختاری، به مجلس ارائه شد.

یکی از اصلی‌ترین پیامدهای این بی‌توجهی، حجم بالای بیش‌برآوردی است که «فرهیختگان» نیز طی گزارشی با عنوان «۶ حفره بزرگ در بخش درآمدهای بودجه ۹۹» با دریافت دیدگاه‌های کارشناسان اقتصادی، این موضوع را مورد نقد قرار داد. گزارش مذکور نشان می‌داد با سیاست‌های فعلی قوه مجریه، بخش عظیمی از درآمدهای مالیاتی، درآمد فروش اوراق مالی و فروش و مولدسازی دارایی‌های دولت تحقق نخواهد یافت و دولت با کسری چشمگیر بودجه مواجه خواهد شد. در گزارش پیش‌رو، سه کارشناس اقتصادی به این سوال پاسخ داده‌اند که در حال حاضر مجلس باید چه تصمیمی درمورد لایحه بودجه بگیرد.



## ۴ پیشنهاد برای سیاست‌گذاری

اولین پیشنهاد و البته پیشنهاد محوری کارشناسان اقتصادی این است که: ۱- توجه به عدم رعایت اغلب رهنمودهای اصلاح ساختار بودجه، عدم رعایت سقف بدهی‌های تحت تکلیف برنامه ششم توسعه و پیشنهادهای اتاق فکرهایی همچون مرکز پژوهش‌های مجلس و اتفاق نظر اقتصاددانان در عدم تحقق منابع پیشنهادی لایحه بودجه سال آتی، مجلسی‌ها لایحه بودجه را به‌صورت یک دوازدهم‌برای فروردین ۹۹ تصویب و کلیات آن را برای انجام اصلاحات لازم به دولت برگردانند تا پس از برگزاری انتخابات مجلس، لایحه اصلاح‌شده دوباره به مجلس ارائه شود.

۲- دومین پیشنهاد مربوط به منابع بودجه است. کارشناسان اقتصادی معتقدند دولت بایستی توجهی به سه‌حوزه ساماندهی معافیت‌های مالیاتی، مبارزه با فرار مالیاتی و ایجاد پایه‌های جدید مالیاتی (همچون مالیات بر عایدی سرمایه، مالیات بر مجموع درآمد...) عمده‌توجه خود را بر اخذ مالیات از بخش حقوق و دستمزد و مالیات شرکت‌های تولیدی و خدماتی غیردولتی گذاشته‌است که این امر می‌تواند به تعمیق رکود در اقتصاد ایران منجر شود. در این زمینه سه سیاست در حوزه مالیاتی پیشنهاد شده است.

۳- سومین مسوره مربوط به بخش هزینه‌هاست. کارشناسان اقتصادی می‌گویند لایحه بودجه سال آینده بر مبنای اصول بودجه‌ریزی عملیاتی تدوین نشده و هر دستگاه دولتی صرفاً بر مبنای تعداد منابع انسانی و وضعیت موجود درخواست بودجه داده است. آنان معتقدند تا زمانی که بودجه‌ریزی مبتنی بر فعالیت، عملکرد و اهداف طبق آمار که دولت ارائه داده، طی سال ۹۷ دولت در مجموع ۷۰ هزار میلیارد تومان برای جبران کسری بودجه به صندوق‌های بازنشستگی زیرمجموعه خود (عمدتاً صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح) کمک کرده است. در این زمینه بررسی وضعیت بودجه صندوق بازنشستگی کشوری نشان می‌دهد به‌رغم اینکه این صندوق در مجموع ۱۱۳ شرکت (مجموع شرکت‌های مدیریتی و کنترلی) تولیدی بزرگ در حوزه‌های پتروشیمی، نفت و گاز، معادن و بخش خدمات دارد، اما بودجه این صندوق در دولت روحانی از حدود ۱۷ هزار میلیارد تومان در سال ۹۲ به ۴۰/۵ هزار میلیارد تومان در سال ۹۸ و به ۵۰/۷ هزار میلیارد تومان در لایحه بودجه سال آینده رسیده است. حال این سوال مطرح می‌شود که چگونه ممکن است دولت مدعی انجام اصلاحات ساختاری در بودجه باشد، اما در همان حال فقط در یک‌سال بودجه صندوق بازنشستگی کشوری بان همه منابع سرمایه‌گذاری ۱۰ هزار میلیارد تومان افزایش یابد. آیا نباید اصلاح‌ساختار بودجه را از همین حیاط خلوت صندوق بازنشستگی کشوری شروع کرد؟

۴- اخیراً در فضای رسانه‌های کشور برخی اظهار داشته‌اند راهی جز جبران کسری بودجه از طریق حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی و حذف یارانه حامل‌های انرژی نیست. در این زمینه کارشناسان می‌گویند اگر قرار باشد کالاها را به این ۴۲۰۰ تومانی وارد می‌شوند، به همان نرخ ارز وارداتی به دست مصرف‌کننده نهای نمی‌رسد، می‌توان آن را حذف کرد اما این موضوع درمورد همه کالاها وارداتی مصداق ندارد. درمورد حامل‌های انرژی نیز آنان معتقدند با ناپختگی سیاست‌گذاری دولت در موضوع بنزین، تصمیم‌گیری جدید در این حوزه ممکن است به فاجعه تبدیل شود.

درآمد مالیاتی نشد. ضمن توجه داشته باشیم مسئولانی که به بهانه‌های مختلف درمورد تحقق درآمد مالیاتی در این سه حوزه تردید از خود نشان می‌دهند، رفتار آنها صادقانه نیست، چرا که معتمد بخشی از این مخالفان عملاً همان ذی‌نفعانی هستند که کاملاً با فسادهای این حوزه تعامل داشته و از جراحی اقتصادی در هراسند.

## فروش اموال دولتی نیازمند یک سازمان مقتدر است

در بخش درآمد‌ها، در کنار درآمد‌های مالیاتی، مورد دوم مربوط به نحوه تحقق درآمد ۴۹ هزار میلیارد تومانی دولت از فروش اموال مازاد دولتی است. در این زمینه معتمد اگر دولت در سه یا چهارماه آینده نتواند ساختارهای قانونی و سازمانی برای اجرای این برنامه طراحی کند، درآمد پیش‌بینی شده از این محل در لایحه بودجه سال ۹۹ محقق نخواهد شد. تجربه‌ای که در مواجهه با نهادهای دولتی داشته‌ام. همچنین تجربه‌ای که در زمینه خصوصی‌سازی و... از دولت سراغ داریم، مشخص می‌کند فروش اموال دولتی قطعاً نیازمند سازمان مقتدر دولتی با مقررات مصوب است که این سازمان بتواند با آن قوانین اقدام کند. برای مثال در سال ۹۸ تلاش‌های زیادی برای فروش اموال مازاد دولتی انجام شده اما عملاً هیچ دستگاه دولتی حاضر به ارائه لیست اموال و دارایی‌های مازاد و وزارت اقتصاد نشده و چیزی هم از این ناحیه عاید دولت نشده است.

مجلسی‌ها درمورد معافیت‌های گسترده مالیاتی در بخش‌های مختلف، این‌روژه بحث و جدل دارند. برآورد‌های مختلف نشان می‌دهد در مجموع ۵۰ تا ۶۰ هزار میلیارد تومان معافیت مالیاتی در اقتصاد ایران داریم که اگر ساماندهی شوند، با یک نگاه اثر بخشی و سنگین‌تر شاید ۲۰ تا ۳۰ هزار میلیارد تومان از این محل درآمدزایی جدید عاید دولت شود.

**مورد دوم** این است که در کنار حذف معافیت‌های مالیاتی، اگر دولت چند پایه مالیاتی جدید به پایه‌های موجود اضافه کند (همچون مالیات بر عایدی سرمایه، مالیات بر مجموع درآمد و مالیات بر سپرده‌های بانکی با لحاظ برخی مصلحت‌ها)، برآورد می‌شود با همین زیرساخت‌های موجود حداقل ۳۰ تا ۴۰ هزار میلیارد تومان درآمد از این محل نصیب دولت خواهد شد.

**مورد سوم** مبارزه جدی با فرار مالیاتی است که در صورت وجود اراده در دولت، می‌توان بخش دیگری از کسری منابع دولت را از این طریق جبران کرد. در این زمینه برآورد‌های سازمان‌های دولتی و کارشناسان اقتصادی نشان می‌دهد در اقتصاد ایران در بیندانه‌ترین برآورد، حداقل ۴۰ تا ۵۰ هزار میلیارد تومان فرار مالیاتی داریم که با کمی تقویت زیرساخت‌های سازمان امور مالیاتی می‌توان بخشی از آنها را اخذ کرد. بنابراین برآورد بنده این است که با قانون‌گذاری دولت و مجلس در این سه حوزه‌ای که گفته شد، با همین زیرساخت‌های فعلی می‌توان به ۷۰ تا ۸۰ هزار میلیارد تومان درآمد مالیاتی جدید دست یافت و دیگر نگران عدم تحقق

## فقط یک اراده برای تحقق این ۳ برنامه

وحید شقایق شهری  
اقتصاددان



در بخش درآمد‌ها یا منابع، بدنه کارشناسی خارج از دولت تقریباً مباحث خوبی را در رسانه‌های عمومی و جمعی مطرح کردند که بر سر چند مولفه در لایحه بودجه سال آینده یک توافق و تفاهم بین همه کارشناسان وجود دارد. اجماع مذکور این است که ۱۹۵ هزار میلیارد تومان درآمد مالیاتی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال آینده با ادامه شرایط فعلی سیستم مالیاتی در کشور، محقق نخواهد شد. البته باید تأکید کنیم وقتی ما به شاخص‌های کلان اقتصاد ایران نگاه می‌کنیم، درآمد مالیاتی ۱۹۵ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال آینده رقم عجیب و غریبی نیست، چرا که معتمد درصورت اصلاح نظام مالیاتی، ما حتی می‌توانیم سهم ۴۰ درصدی مالیات در منابع بودجه را به ۶۰ درصد نیز برسانیم. مطالعات مختلف نشان می‌دهد دولت برای افزایش درآمد مالیاتی بدون آسیب به بخش مولد اقتصاد، سه راه پیش‌رو دارد که در کوتاه‌مدت می‌تواند درآمد مالیاتی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال آینده را محقق سازد.

**مورد اول** مربوط به معافیت‌های گسترده مالیاتی است. من اطلاع دارم

## چرا باید مالیات واردات خودرو حذف شود؟

افزایش ۲۷ درصدی مالیات شرکت‌های غیردولتی در حالی است که در یک نمونه عجیب، دولت در بخش واردات، مالیات خودرو را صفر در نظر گرفته است. این موضوع علاوه‌بر آنکه در بودجه سال ۹۸ نیز وجود داشت، اولاً با توجه به اینکه بیش از ۱۲ هزار دستگاه خودروی وارداتی در گمرکات کشور دپو است، خود یک امتیاز به واردکنندگان است، ثانیاً زمانی که دولت در جایی معافیت مالیاتی اعطا می‌کند، مجبور است از جای دیگری این کسری را جبران کند، چه بهتر که برود سراغ حقوق‌گیران و کارمندان یا بخش مولد اقتصاد که صادقانه اطلاعات مالی خود را در اختیار دولت می‌گذارند. ثالثاً در کنار معافیت مالیاتی، دولت چراغ سبزی نیز به دلان نشان می‌دهد که چون توان تولید داخل کاهش پیدا کرده، پس واردکننده می‌تواند خودروی دپوشده خود را به هر قیمتی که می‌خواهد بفروشد.

## ۸۵ درصد هزینه‌ها، بودجه جاری است

موضوع دیگری که در لایحه بودجه سال آینده مشاهده می‌شود که نشان می‌دهد شیب به بودجه سنوات گذشته است، بخش هزینه‌های این لایحه است. نکته‌ای که در اینجا وجود دارد این است که در زمان جنگ تحمیلی حدود ۸۰ درصد از کل مصارف بخش عمومی مربوط به بودجه جاری بوده که هنوز هم با اینکه کشور برنامه توسعه را اجرا کرده است، اما این میزان به جای روند کاهشی، در حال حاضر ۸۵ درصد هزینه‌ها را شامل می‌شود. این موضوع نشان می‌دهد هیچ اصلاحات ساختاری در بودجه انجام نشده است، زمانی که درمورد اصلاح هزینه‌های جاری دولت بحث می‌شود همواره این ذهنیت وجود دارد که باید از حقوق کارکنان دولت زده شود، همان بخشی که به جهت اینکه موجب کاهش قدرت خرید کارمندان می‌شود، مخالفان زیادی دارد، اما بحث بنده این نیست که به سمت کاهش حقوق و دستمزد کارمندان برویم، بلکه موضوع این است که اگر رفتار دولت مولد باشد، می‌توان به این هدف یعنی کاهش سهم بودجه جاری از کل بودجه رسید.

## مالیات شرکت‌های غیردولتی به شدت رکودزاست

عباس علوی‌راد  
اقتصاددان



در چند سال اخیر یک اتفاق بسیار خوب رخ داده و آن، مطالبه عمومی تکیه دولت بر منابع پایدار در بودجه و عمدتاً اتکا به مالیات است، اما در این زمینه یک نکته را نباید از نظر دور داشت، آنکه زمانی که اقتصاد در حالت رکود و کساد است، نمی‌توان سیاست‌هایی را تجویز کرد که در زمان شادابی اقتصاد توصیه و اجرا می‌شوند. نمونه این وضعیت، سهم بالای مالیات شرکت‌های تولیدی و خدماتی غیردولتی در لایحه بودجه ۹۹ است. در نگاه اول به‌نظر می‌رسد در تدوین بودجه درک درستی از پیامدهای منفی از جمله تعمیق رکود این مقدار مالیات وضع شده است. در این مورد توجه به دو داده آماری به‌خوبی این وضعیت را ترسیم می‌کند. مورد اول اینکه، در لایحه بودجه سال ۹۹ سهم شرکت‌های غیردولتی از کل درآمد مالیاتی دولت حدود ۱۶ درصد است، این در حالی است که طبق آمارهای بین‌المللی در کشورهای با سیستم پیشرفته مالیاتی، سهم بالای بخش خصوصی در اقتصاد، این میزان بین ۶ تا ۱۱ درصد است. همچنین در حالی که رشد کل درآمدهای مالیاتی دولت در لایحه بودجه سال آینده نسبت به قانون بودجه ۹۸ حدود ۱۳ درصد بوده، اما این میزان برای اشخاص حقوقی غیردولتی حدود ۲۷ درصد است. بر این اساس با وضعیت توصیف‌شده، دو اتفاق در این حوزه قابل پیش‌بینی است، اتفاق اول مربوط به عدم تحقق درآمد مالیاتی دولت در این حوزه است (با توجه به نرخ رشد اقتصادی منفی) و اتفاق بدتر از آن، فشار مضاعف روی تولید و در نتیجه تعمیق رکود است. در واقع دولت به‌جای آنکه به فکر کسب درآمد مالیاتی از بخش‌های سفته‌باز، رانتی و غیرمولد باشد، متأسفانه با این اقدام فشار مضاعفی بر بخش مولد اقتصاد که موتور محرکه اقتصاد و عامل ایجاد اشتغال است، وارد می‌کند که کاملاً در تضاد با نظر به «بودجه متوازن» است.

## جبران کسری از یارانه‌های پنهان خطرناک است

خاندوزی در پاسخ به این سوال «فرهیختگان» که موضوعاتی که درمورد جبران کسری بودجه از طریق حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی و حذف یارانه پنهان حامل‌های انرژی مطرح می‌شود، چقدر قابلیت اجرایی دارد، معتقد است: «این سوال دووجه دارد، درمورد حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی می‌رسد ملاحظاتی می‌توانیم از ارز ۴۲۰۰ تومانی دفاع کنیم که مطمئن شوم دولت، با خود واردکننده و توزیع‌کننده آن کالاهاست یا طوری آن اقلام را زیر نظر دارد که آن کالاها در بازار هم به همان قیمت ارز دولتی توزیع می‌شوند. اما اگر قرار باشد کالاها را به ۴۲۰۰ تومانی وارد می‌شوند، با همان قیمت به مصرف‌کننده نهای نمی‌رسد، در این صورت حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی و حمایت از مصرف‌کننده نهایی، سیستم کارآمدتری خواهد بود. درمورد جبران کسری بودجه از طریق حذف یارانه پنهان حامل‌های انرژی معتمد اگرچه در شرایطی این امر قابل پذیرش است، اما حجم بالایی ناپختگی سیاست‌گذاری دولت در موضوع بنزین همه ما را اذیت می‌کند که بهتر است دولت تصمیم‌گیری جدیدی در این حوزه نداشته باشد. لذا اگر کسی تراز سیاست‌گذار را ملاحظه کند، قطعاً می‌تواند بگوید هرگونه اقدام دولت در حذف یارانه پنهان برای جبران کسری بودجه می‌تواند به فاجعه‌ای در اقتصاد ما تبدیل شود. کسانی که بدون در نظر گرفتن هزینه‌فایده اجرای هر طرح، به توصیه سیاست‌گذاری روی می‌آورند، به اصطلاح به این گونه محاسبات «اقتصاد تخته‌سیاهی» می‌گویند که قادر به سنجش هزینه‌های بعد از اجرای طرح نیست و از پیامدهای اجتماعی بی‌خبر است.»

## بودجه به‌صورت یک دوازدهم تصویب شود

خاندوزی در ادامه می‌گوید: «با توجه به اینکه دولت اغلب رهنمودهای اصلاح ساختار بودجه، سقف اجازه انتشار اوراق در برنامه ششم توسعه و پیشنهادهای اتاق فکرهایی همچون مرکز پژوهش‌های مجلس را در تدوین لایحه بودجه رعایت نکرده و همه اقتصاددانان در تحقق منابع پیشنهادی لایحه بودجه تردید دارند، به اعتقاد من مجلس می‌تواند با توجه به آیین‌نامه داخلی خود در شرایط فعلی، با تصویب «یک دوازدهم» بودجه برای فروردین ۹۹، فعلاً مشکلات کوتاه‌مدت را حل کرده و اصل بودجه را با کلیات به دولت برگرداند. اگر این موضوع اتفاق بیفتد دولت دوامه برای اصلاح بودجه وقت خواهد داشت و مجلس هم با اتمام انتخابات در اسفندماه فرصت کافی برای بررسی بودجه را خواهد داشت و نهایتاً تا فروردین می‌تواند یک لایحه اصلاح‌شده را در مجلس به تصویب برساند.»

## برخی اعداد بودجه برای رضایت نمایندگان است

سیداحسان خاندوزی

**عضویت علمی دانشگاه علامه طباطبائی**  
در تابستان ۹۸ سازمان برنامه و بودجه سند اصلاحات ساختار بودجه را ارائه کرد که حاوی چند مولفه بود جمله: ۱- اتکای بیشتر بر درآمدهای پایدار (اتکای بیشتر بر درآمدهای مالیاتی و مولدسازی دارایی‌های دولت)، ۲- اصلاح هزینه‌ها و مخارج دولت و ۳- جزء



سوم هم به موضوع بودجه‌ریزی یا فرآیندها و سازوکارهای بودجه‌ریزی برمی‌گشت. سند مذکور نسبتاً جامعیت داشت چونید این موضوع را می‌داد که عقل متصل به دولت در سازمان برنامه و بودجه ظاهراً به منظومه‌سازگاری از اصلاحات اقتصادی رسیده است. اما متأسفانه وقتی لایحه بودجه را منتشر کردند، در کمال ناباوری مشاهده شد حجم اصلاحات اعمال شده در بودجه سال آینده بسیار ناچیز است. لذا این لایحه نیز مانند بودجه سال‌های گذشته با همان عیب همیشگی یعنی بیش‌برآوردی درآمدی و هزینه‌ای در زمان تدوین مواجه است. یعنی دولت در زمان تدوین بودجه از طرفی با افزایش هزینه‌های عمرانی یا پروژه‌های مدنظر نمایندگان مجلس، سعی می‌کند رضایت مجلسی‌ها را به دست آورد و از طرفی برای اینکه نشان دهد افزایش حقوق کارکنان را نیز در این لایحه دیده، بودجه همواره دچار یک بیش‌برآوردی است.

اما به‌نظر می‌رسد این بیش‌برآوردی صرفاً ابزاری تبلیغاتی است، چرا که وقتی در میانه سال ارقام واقعی و عملکردی نمایان می‌شود، تازه متوجه می‌شویم بخش زیادی از آن درآمدها پوشالی بوده است. بنابراین دولت در میانه سال مجبور می‌شود از طریق سازوکار تخصیص سازمان برنامه یا از طریق مصوبه نهادهایی مانند شورای اقتصادی سران قوا در قانون بودجه دست‌ببرد که عملاً قانون بودجه را از حیز انتفاع ساقط کند. نمونه‌های این بیش‌برآوردی، پیش‌بینی انتشار اوراق مالی ۸۰ هزار میلیارد تومانی است، موضوعی که برخلاف پیشنهادهای برنامه اصلاحات ساختاری بودجه یعنی اتکای دولت به منابع پایدار بوده و همچنین طبق قانون برنامه ششم توسعه دولت اجازه انتشار بیش از ۵۰ هزار میلیارد تومان در سال ۹۹ را ندارد. در همین مورد اخیر یعنی عدم رعایت سوخت سقف بدهی‌های تحت تکلیف برنامه ششم، مجلس می‌تواند لایحه بودجه را به دولت برگرداند و دولت را مکلف کند اصلاحات را به‌نحوی انجام دهد تا بدهی‌ها از آن سقف تعیین‌شده تجاوز نکنند.