

گزارش «وطن امروز» از اقدامات دولت و مجلس برای اصلاح ساختار بودجه و الزامات اجرای موفق آن

# پادتن بدهی در بودجه چیست؟

نظارت بر هزینه‌کرد دستگاه‌ها با هدف جلوگیری از هزینه‌های بی‌مورد و افزایش سهم مالیات از منابع بودجه، ۲ الزام برای جلوگیری از تکرار کسری بودجه سال جاری در بودجه سال آتی است



سه شنبه ۸ مهر ۱۳۹۹  
وطن امروز | شماره ۳۰۳۶  
اقتصادی

سال آینده منابع عمومی برای خروج از رکود تعیین کننده است و اگر با طرح‌های عمرانی و افزایش آن بتوانیم از رکود خارج شویم و رشد اقتصادی داشته باشیم، باید سرمایه‌گذاری و هزینه کنیم. چنانکه از اظهارات نوبخت پیداست، رویه پیشین دولت در بودجه‌نویسی همچنان ادامه دارد. تداوم استفاده از درآمد حاصل از فروش نفت و تبدیل آن به ریال برای استفاده بودجه یا وجود افت قابل توجه حجم صادرات نفت به گواه آمارهای غیررسمی، شهادی بر بی‌اعتنایی دولت به هدف اصلاح ساختار بودجه است. همچنین ادعای نوبخت مبنی بر نهایی شدن طرح فروش اوراق سلف در حالی است که یک روز پیش از اظهارات نوبخت، رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس از مخالفت مجلس با طرح اوراق سلف نفت خبر داد. محمدرضا پورابراهیمی در تشریح دلیل مخالفت مجلس با طرح دولت برای فروش اوراق سلف نفتی گفت: «خبرها که بحث اوراق سلف نفتی مطرح شده بود، ما بررسی کردیم و دیدیم نیت دولت استقراض است و چون استقراض سقف آقانونی برای استقراض دولت را به هم می‌زند و ایجاد ۱۶۰ هزار میلیارد تومان پیشنهاد دولت در ارتباط با اوراق سلف نفتی از جنس استقراض بود، ما با آن مخالفت کردیم. دلش هم این بود که سقف استقراض را در قانون برنامه و هم در بودجه به هم می‌زند.»

اظهارات نوبخت درباره اوراق سلف نشان‌دهنده اصرار دولت بر تأمین مالی در بودجه سال ۱۴۰۰ به ساده‌ترین روش ممکن است. اصرار دولت بر تأمین مالی از محل خلق بدهی به جای تلاش برای افزایش سهم مالیات از منابع بودجه، شاهد دیگری از استمرار رویکرد پیشین دولت در بودجه‌نویسی و بی‌اعتنایی به قرار بدیم و موضوع بحث مهندسی‌سازی دارایی دولت را در دستور کار قرار دهیم، سه چهار اقدام را انجام داد: یک برداشت ۴۵۰ میلیون دلاری از مانده حساب ذخیره ارزی که از سنوات گذشته مانده بود را مبنا قرار داد و استفاده از ۱۲ درصد مانده فزیزنده حساب صندوق توسعه ملی و استقراض و فروش اوراق؛ این ۳ سرفصل بود که اساسا با آن چیزی که در حوزه تحولات ساختاری در بودجه مطرح می‌شد هیچ تناسبی نداشت.

عضو هیات علمی دانشگاه شاهد در گفت‌وگو با «وطن امروز»:

## مالیات بر دارایی و عایدی سرمایه باید اصلاح شود

اما مناسب‌تر بود این طرح حمایتی در کنار یک نظام مالیاتی منسجم اجرایی متصور می‌شد. وی افزود: سوال اینجاست منابع تأمین مالی این طرح از چه محلی می‌آید؟ اگر همین طرح بخواهد با سیاست‌های پولی تأمین مالی شود، اساسا هدف اصلی خود را گم می‌کند و موجبات رشد نرخ تورم را مهیا می‌کند اما اگر از مسیری اصلی مالیاتی تأمین منابع شود، ضمن کمک به مردم و عدم افزایش تورم می‌تواند موجبات اجرای عدالت را هم ایجاد کند. عضو هیات علمی دانشگاه شاهد درباره اولویت‌های تغییر نظام مالیاتی کشور اظهار داشت: چند عقبافتادگی اساسی در زمینه مالیات وجود دارد: اول مالیات بر دارایی و دوم مالیات بر عایدی سرمایه که باید اصلاح شود. این کارشناس اقتصادی اظهار داشت: به دلیل اینکه نظام مالیاتی و سازمان مالیاتی و معماری مالیاتی کشور بشدت ضعیف است و از سمت دیگر از لحاظ ارتباط نهادی هیچ پیشرفتی نداشته است، مالیات‌ستانی کشور در یک لوپ متغیر قرار گرفته و به اصطلاح ادبی در چرخه «شوم و فقیرایی» است.

وی در پاسخ به این سوال که آیا می‌توان در صورت تصویب قوانین مالیاتی مترقی درآمد ۱۵۰ تا ۲۰۰ هزار میلیاردی برای سال آتی متصور بود؟ اظهار داشت: بله! اما این اتفاق در کوتاهمدت شدنی نیست. اگر سال ۹۷ دولت پس از نامه مقام معظم رهبری درباره اصلاح بودجه این موضوع را کلیدی می‌زند، مطمئنا بخش قابل توجهی از این کسری تأمین شده بود. در هر صورت، این ظرفیت در کشور وجود دارد و مهم استفاده از آن است.

این اقتصاددان در تشریح این موضوع اظهار داشت: ۲۵ تا ۴۰ درصد تولید ناخالص ایران به طور کلی مشمول مالیات نیست، از سوی دیگر پایه‌های مالیاتی کشور بشدت ناعادلانه است به طوری که اساسا مشاغل نسبت به درآمدهای خود مالیاتی پرداخت نمی‌کنند. از همه اینها مهم‌تر اینکه برآورد فرار مالیاتی سال ۹۸ حداقل ۵۰ هزار میلیارد تومان بوده است.

نمی‌تواند محل اشکال باشد اما اظهارات اخیر رئیس سازمان برنامه و بودجه حکایت از تداوم رویکرد سسال‌های گذشته در تدوین بودجه سال ۱۴۰۰ دارد. رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور شنبه هفته جاری در حاشیه سومین جلسه ستاد بودجه ۱۴۰۰ گفت: سال آینده آنچه از فروش نفت به دست می‌آید به ۲ شیوه است؛ یکی فروش و صادرات نفت است که امسال با شرایط سخت آن را صادر کرده‌ایم و سال آینده نیز چنین خواهیم کرد و باید درآمدهای ارزی آن را با ارز ۴ هزار و ۲۰۰ تومانی، به شکل ریالی در بودجه بیابوریم و ارز حاصل از آن را به کالاهای اساسی اختصاص دهیم. وی افزود: در بخش دیگر، نفت برای استفاده غیرصادراتی در نظر گرفته شده که پیش‌فروش آن مدنظر است و هم اکنون در شورای عالی هماهنگی این موضوع نهایی شده است که در ۶ ماه پیش رو آن را اجرایی می‌کنیم. این یک روش دور زدن و بی‌اثر کردن تحریم‌هاست. رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور اضافه کرد: قیمت هر بشکه نفت برای پیش‌فروش ۴۰ دلار و نرخ تسعیر آن نیمایی خواهد بود. نوبخت افزود: سیاست کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی را سال آینده دنبال می‌کنیم. وی گفت:

شفاف شدن هزینه‌کرد منابع بودجه و حساسرسی از دستگاه‌های بودجه‌گیر با هدف جلوگیری از هزینه‌کردهای بی‌مورد است. علاوه بر این احکام ۹ و ۸ این طرح با هدف اصلاح بخشی از نظام مالیاتی تدوین شده است. نمایندگان در این ۲ بند از طرح تلاش کرده‌اند با تغییراتی در نظام مالیاتی، ضمن افزایش درآمدهای مالیاتی از محل لفو معافیت جغرافیایی از مالیات بر ارزش افزوده، بار مالیاتی را از بخش مولد اقتصاد کاهش داده تا فشار اقتصادی از بخش تولید کاسته و زمینه برای بازگشت اقتصاد به مسیر رونق فراهم شود.

■ **مجلس به فکر اصلاح ساختار؛ دولت به فکر استقراض**  
تلاش نمایندگان برای عملی کردن اصلاح ساختار بودجه و رساندن آن به بودجه سال ۱۴۰۰ در حالی است که شواهد از بی‌اعتنایی دولت به این موضوع به‌رغم تاکید چندباره بر آن حکایت می‌کند. نخستین جلسه ستاد بودجه ۱۴۰۰ با حضور مدیران سازمان برنامه و بودجه در نخستین روز از شهرپورماه سال جاری و پیش از انتشار متن طرح احکام کلی بودجه ۱۴۰۰ برگزار شد. هر چند آغاز فرآیند تدوین بودجه در دولت به دلیل نزدیکی شدن به موعد قانونی تحویل لایحه بودجه (۱۵ آذرماه)

## گزینه‌های حیاتی بودجه ۱۴۰۰

روبه‌رو است. لازمه حیاتی دیگر برای تدوین بودجه سال آینده، افزایش سهم مالیات از منابع عمومی بودجه است؛ افزایش پایه‌های مالیاتی جدید اعم از تنظیمی و درآمدی، البته پیشینه دولت کنونی در موضوع اصلاح نظام مالیاتی و تعلل ۷ ساله در ارائه ارایع مالیاتی به مجلس نشان می‌دهد. برای تحقق این هدف نمی‌توان آمیدی به دولت داشت. از همین رو باید نمایندگان مجلس با تسریع در تصویب قوانین مالیاتی، الزامات پیش گفته را به بودجه ۱۴۰۰ رسانده تا دولت در سال آینده مجبور به تأمین منابع از محل استقراض‌های هنگفت نباشد، چرا که تداوم انتشار اوراق بدهی بدون پشتوانه

پورابراهیمی تاکید کرد: دلیل اصلی این است که اصلاح ساختار بودجه جزو کارهای سخت است و دولت باید شانه زیر بار کار بدهد؛ وقت بگذارد، برای این قضیه زحمت بکشد و سختی تحمل کند. در حالی که برداشت از صندوق توسعه ملی خیلی ساده است؛ با یک مصوبه، منابع در اختیار دولت قرار می‌گیرد؛ بنابراین دولتی که می‌خواهد اصلاح ساختار انجام بدهد، باید سختی این کار را تحمل کند و ورود کند. ما اراده‌ای در تیم اقتصادی دولت برای اینکه این سختی را به شکلی تحمل و تقبل کند، نمی‌دیدیم.

■ **مجلس یازدهم و اصلاح ساختار بودجه**  
از آن زمان تاکنون مسؤولان دولت و مجلس بارها در رابطه با این موضوع سخن گفته‌اند اما هیچ خروجی خاصی در این رابطه حاصل نشده است. اخیرا و با تغییر مجلس، موضوع اصلاح ساختار بودجه به شکل جدی‌تری دنبال می‌شود. حدود یک ماه پس از آغاز به کار مجلس جدید، کمیته‌ای به نام «اصلاح ساختار بودجه» ذیل کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس برای پیگیری این هدف تشکیل شد. در نهایت پس از ۳ ماه، طرح «احکام کلی بودجه ۱۴۰۰» در هفته گذشته تقدیم هیأت‌رئیس شد.

از آن زمان تاکنون مسؤولان دولت و مجلس بارها در رابطه با این موضوع سخن گفته‌اند اما هیچ خروجی خاصی در این رابطه حاصل نشده است. اخیرا و با تغییر مجلس، موضوع اصلاح ساختار بودجه به شکل جدی‌تری دنبال می‌شود. حدود یک ماه پس از آغاز به کار مجلس جدید، کمیته‌ای به نام «اصلاح ساختار بودجه» ذیل کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس برای پیگیری این هدف تشکیل شد. در نهایت پس از ۳ ماه، طرح «احکام کلی بودجه ۱۴۰۰» در هفته گذشته تقدیم هیأت‌رئیس شد.

از آن زمان تاکنون مسؤولان دولت و مجلس بارها در رابطه با این موضوع سخن گفته‌اند اما هیچ خروجی خاصی در این رابطه حاصل نشده است. اخیرا و با تغییر مجلس، موضوع اصلاح ساختار بودجه به شکل جدی‌تری دنبال می‌شود. حدود یک ماه پس از آغاز به کار مجلس جدید، کمیته‌ای به نام «اصلاح ساختار بودجه» ذیل کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس برای پیگیری این هدف تشکیل شد. در نهایت پس از ۳ ماه، طرح «احکام کلی بودجه ۱۴۰۰» در هفته گذشته تقدیم هیأت‌رئیس شد.

از آن زمان تاکنون مسؤولان دولت و مجلس بارها در رابطه با این موضوع سخن گفته‌اند اما هیچ خروجی خاصی در این رابطه حاصل نشده است. اخیرا و با تغییر مجلس، موضوع اصلاح ساختار بودجه به شکل جدی‌تری دنبال می‌شود. حدود یک ماه پس از آغاز به کار مجلس جدید، کمیته‌ای به نام «اصلاح ساختار بودجه» ذیل کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس برای پیگیری این هدف تشکیل شد. در نهایت پس از ۳ ماه، طرح «احکام کلی بودجه ۱۴۰۰» در هفته گذشته تقدیم هیأت‌رئیس شد.

عضو کمیسیون برنامه و بودجه مجلس در گفت‌وگو با «وطن امروز»:

## طرح احکام کلی بودجه ۱۴۰۰ به دنبال اصلاح ساختار است

عضو کمیسیون برنامه و بودجه مجلس درباره اهداف بخشنامه بودجه ۱۴۰۰ دولت که به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شد، به «وطن امروز» گفت: در بخشنامه بودجه ۱۴۰۰ اهدافی مطرح شده است که ضمانت اجرایی آن در بندها و مواد لایحه بودجه ایجاد می‌شود. این بخشنامه اهداف کلی را تسهیم می‌کند و از آنجا که این اهداف کمی نیست، لذا خیلی جنبه کاربردی ندارد و بیشتر به یک کار نمادین تبدیل شده است. وقتی لایحه بودجه در اختیار مجلس قرار می‌گیرد، شاهد آن هستیم اطلاعات این بخشنامه‌ها حتی به صورت کمی هم در آن رعایت نشده است. مسخن زنگنه افزود: ما کلیات را قبول داریم و به همین خاطر در تلاشیم برای اجرای این اهداف قبل از اینکه لایحه بودجه دولت به مجلس بیاید، یکسری الزامات قانونی را برای دولت مشخص کنیم تا دولت بر اساس آنها لایحه را تنظیم کند. وی ادامه داد: در همین راستا مجلس طرح احکام کلی بودجه ۱۴۰۰ را تدوین کرد و پس از اعلام وصول آن در صحن علنی و نهایی شدن آن در کمیسیون برنامه و بودجه، در همین هفته در صحن علنی مطرح خواهد شد. عضو کمیسیون برنامه و بودجه با اشاره به میزان هزینه‌های دولت بیان کرد: ۸۰ تا ۸۵ درصد هزینه‌های دولت که منجر به افزایش حجم بودجه عمومی کشور شده، پرداخت هزینه‌های جاری حقوق و دستمزد است. زنگنه افزود: با توجه به وضعیت اقتصادی کشور، دولت نمی‌تواند اقدامی درباره تعدیل نیرو و حقوق‌های پرداختی کل‌مندان انجام دهد. برخی هزینه‌ها که حدود ۱۵ درصد از هزینه‌های دولت است، به واسطه سازمان‌های واسطه‌ای و غیرضرور ایجاد شده است. به همین خاطر ما در طرح احکام کلی بودجه ۱۴۰۰، کمیته‌بازرسی هزینه‌ها را مشخص کردیم. این کمیته وظیفه دارد دستگاه‌های واسطه‌ای را که به عنوان مثال پول را از وزارتخانه می‌گیرند و به نهادهای پایین‌دستی می‌دهند شناسایی و در جهت حذف این هزینه‌های اضافی اقدام کند.

وی در انتها بیان کرد: در بودجه سال گذشته دولت موظف شد تراز و دفاتر و حساب‌های شرکت‌های دولتی را به مجلس ارائه کند که اتفاق خوبی بود. مشکلی که در این قضا پیش آمد عدم رسیدگی مجلس به این اسناد بود، زیرا قریب به ۵۰۰ شرکت دولتی وجود دارد که هزاران اوراق مالی مختلف دارند و بررسی آنها واقعا سخت و زمانبر است. ما قرار است برای بررسی اسناد مالی، تمرکزمان را روی ۵ الی ۶ شرکت بزرگ و مهم دولتی بگذاریم که تقریبا ۸۵ درصد از ۱۵۰۰ هزار میلیارد تومان بودجه شرکت‌های دولتی را به خود اختصاص داده‌اند.

عضو کمیسیون برنامه و بودجه مجلس در گفت‌وگو با «وطن امروز»:

عضو کمیسیون برنامه و بودجه مجلس در گفت‌وگو با «وطن امروز»:

