

### گزارش «وطن امروز»

## از راهکارهایی برای نجات لایحه بودجه ۱۴۰۰

از بحران کسری

# نسخه‌های شفاف‌بخش بودجه

- الزام شرکت‌ها به ارائه برنامه کمی و کیفی
- کاهش هزینه‌های اجتناب‌پذیر تا سقف بودجه سال ۹۹
- طراحی قوانین و مقررات تسهیل‌کننده برای بازار سرمایه
- الزام شرکت‌ها به انتشار صورت‌های مالی سالانه حسابرسی شده
- لحاظ کردن مالیات از فعالیت‌های سوداگرانه در حوزه خودرو و مسکن
- واقعی کردن برآورد منابع حاصل از صادرات محصولات نفتی در بودجه
- تخصیص منابع صرفاً به طرح‌هایی که دولت مکلف است در سال ۱۴۰۰ به پایان برساند
- ابلاغ بخشنامه بودجه سالانه مختص شرکت‌های دولتی مجزا از بخشنامه بودجه وزارتخانه‌ها
- گنجاندن مالیات از عایدی سرمایه مسکن و سهام شرکت‌های مخرب محیط زیست در بودجه
- ارسال گزارش تطبیق بودجه تفصیلی مصوب و عملکرد شرکت‌های دولتی به دیوان محاسبات
- همسان‌سازی و انطباق سرفصل‌های بودجه‌های شرکت‌های دولتی با سرفصل‌های حسابداری آنها

گروه اقتصادی؛ در حال حاضر ۲ رویکرد کلی برای رفتار مجلس شورای اسلامی با لایحه بودجه ۱۴۰۰ وجود دارد. ابتدا اینکه نمایندگان کلیات بودجه را رد کنند و منتظر لایحه جدید توسط دولت باشند و رویکرد دیگر هم اینکه کلیات توسط آنها تأیید شود و در یک فضای تعاملی بین دولت و مجلس کلیات و جزئیات لایحه اصلاح شود. با در نظر گرفتن هر دو رویکرد الزام اصلاحات جدی در بودجه احساس می‌شود و باید در لایحه تغییرات گسترده‌ای شکل گیرد تا از آسیب‌های احتمالی آن مانند کسری تورمزا جلوگیری شود؛ چه این اصلاحات در فضای تعاملی و بدون رد کلیات انجام شود یا اینکه به کلی کلیات رد شود و دولت بخواهد راساً در آن اصلاحاتی انجام دهد. در گزارش پیش‌رو پیشنهاداتی برای اصلاحاتی که امکان اجرایی شدن در بازه زمانی کوتاه دارد، ارائه شده است.



درآمد در محل فروش نفت پیش‌بینی و از این محل اقدام به هزینه‌ترشی‌های گسترده کرده است. این پیش‌بینی از درآمد نفت در بودجه، در صورت تصویب می‌تواند به توری بی‌سابقه طی نیم قرن اخیر در کشور منجر شود. این مسأله و بسیاری مسائل دیگر از این دست، باعث شده دیوان محاسبات به عنوان بازوی نظارتی مجلس بر دخل و خرج دولت، اقدام به انتشار گزارش‌های درباره لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ ارائه پیشنهاداتی برای اصلاح این لایحه در مجلس کند. گزارش دیوان محاسبات شامل چندین بخش مختلف می‌شود که خلاصه مهم‌ترین بخش‌های آن در ادامه آمده است.

میلیارد تومانی درآمدی که دولت برای سال ۹۹ در نظر گرفته است، تنها کمتر از ۷ هزار میلیارد تومان در ۸ ماه نخست سال جاری محقق شده است. برآوردها نشان می‌دهد با ادامه همین روند تا پایان سال تنها حدود ۱۲ هزار میلیارد تومان از کل ۵۷ هزار میلیارد تومان درآمد نفتی محقق شده و مابقی ۴۵ هزار میلیارد تومان از درآمد محقق نشده، از محل حساب ذخیره ارزی تأمین می‌شود که این اقدام به افزایش پایه پولی و رشد شدید تورم در ماه‌های آتی دامن می‌زند. همین مسأله البته با شدتی چند برابر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ دیده می‌شود. دولت حدود ۲۰۰ هزار میلیارد تومان

تحریم در سال آینده نگاهشده شده است. در همین راستا برخی کارشناسان و نمایندگان اعلام کردند دولت قصد دارد از طریق رشد رقم درآمد نفت و رشد هزینه‌های جاری، معیشت مردم را به رفع تحریم گره بزند تا از این طریق، اهرم فشاری برای آغاز مذاکرات ایجاد کند. صرف‌نظر از رویکرد امیدوارانه دولت در تدوین لایحه بودجه که اساساً برخلاف منطق بودجه‌نویسی مبتنی بر واقعیت است، تجربه نشان داده برآوردهای امیدوارانه دولت از درآمدها بویژه درآمد نفتی هیچ‌گاه به واقعیت حتی نزدیک می‌شده است. تنها به عنوان آخرین نمونه، گزارش‌های رسمی از میزان تحقق منابع نشان می‌دهد از رقم ۵۷ هزار

حدود یک ماه از تقدیم لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ به مجلس می‌گذرد؛ لایحه‌ای که دولت برای دخل و خرج خود در سال آینده تنظیم کرده اما انتقادات بسیاری از کارشناسان و مراکز پژوهشی را برانگیخته است. به گزارش «وطن امروز»، در لایحه‌ای که دولت برای بودجه به مجلس تقدیم کرده، خبری از اصلاحات ساختاری نبود. این در حالی است که دولت پیش از این بارها نسبت به اعمال اصلاحات ساختاری در بودجه وعده داده بود، با این حال انتشار متن لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نشان داد این وعده دولت هم همچون بسیاری دیگر از وعده‌های آن توخالی بوده است. لایحه‌ای که دولت

### پیشنهادهایی برای شفاف شدن بودجه شرکت‌های دولتی

به منظور اصلاح ساختار و ارتقای شفافیت بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت شامل شرکت‌هایی که شمول قانون و مقررات عمومی به آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام شده است از جمله شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و شرکت‌های تابعه، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه آنها اقدامات زیر انجام پذیرد:

- هیات‌مدیره/هیات عامل مکلفند گزارش تطبیق بودجه تفصیلی مصوب و عملکرد خود را بر اساس بودجه تفصیلی تهیه و برای بررسی به حسابرس مستقل و بازرسی قانونی شرکت جهت انعکاس در صورت‌های مالی ارائه و نسخه‌های آن را برای دیوان محاسبات کشور و سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال کنند. دستورالعمل مربوط توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان حسابرسی حداکثر تا پایان تیرماه تهیه و ابلاغ می‌شود.
- هر گونه فعالیت خارج از وظایف مندرج در اساسنامه و اهداف تعیین شده، ممنوع است. در صورت تخلف از این بند علاوه بر پیگرد قانونی متخلفین، منابع حاصل از اینگونه فعالیت‌ها باید به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز شود.
- اتحاد تصمصیم مجامع عمومی نسبت به صورت‌های مالی سالانه و گزارش تطبیق عملکرد با بودجه، بدون استماع گزارش حسابرس و بازرسی قانونی شرکت فاقد اعتبار است. مسؤولیت هر گونه آثار مالی بر صورت‌های



مالی مصوب فاقد اعتبار با رؤسای مجامع عمومی است. شرکت‌هایی که مکلف به ارائه خدمات و کالا به قیمت تکلیفی می‌باشند، موظفند خالص آثار کمی ناشی از تکالیف مذکور را بر نتایج عملکرد، ذیل صورت سود و زیان مطابق استانداردهای ابلاغی سازمان حسابرسی ارائه و جزئیات آن را در یادداشت‌های توضیحی صورت‌های مالی، افشا کنند. سازمان حسابرسی مکلف است در گزارش حسابرسی و بازرسی وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان حسابرسی حداکثر تا پایان مهرماه با بررسی گزارش حسابرسی سالانه، مکلف است نسبت به ارائه پیشنهادات الزم جهت تعیین تکلیف پدیده‌های دولت به شرکت‌های مذکور جهت درج در لایحه بودجه سنواتی اقدام کند.

به منظور اصلاح ساختار و ارتقای شفافیت بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت بر اساس سرفصل‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی و با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان حسابرسی حداکثر تا پایان تیرماه تهیه و ابلاغ می‌شود.

کشور ندارند و خلأاً آنها در نظام مالیاتی کشور بشدت احساس می‌شود. برخی از این پایه‌های مالیاتی شامل مالیات بر عایدی سرمایه، مالیات بر مجموع درآمد، مالیات بر زمین و... است. با اضافه شدن این پایه‌های مالیاتی، علاوه بر افزایش قابل توجه درآمدهای دولت فضا برای بسیاری از فعالیت‌های مخرب نظیر سوداگری در بازار مسکن، خودرو، سکه، ارز و... از بین می‌رود. در همین راستا دیوان محاسبات پیشنهاداتی به شرح زیر ارائه کرده است:

### نگاتی درباره کاهش هزینه‌ها و واقعی شدن منابع

- ممنوعیت شروع طرح‌های جدید استانی به استثنای طرح‌هایی که به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد.
- به منظور کاهش کسری منابع عمومی دولت در سال آینده، پیشنهاد می‌شود هزینه‌های اجتناب‌پذیر حداکثر در سقف قانون بودجه ۱۳۹۹ کل کشور تعیین شود.
- به منظور واقعی‌تر شدن ارقام بودجه پیشنهاد می‌شود منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز بر اساس واقعیت‌های موجود محاسبه و پیش‌بینی شود و در صورت تحقق منابعی بیش از پیش‌بینی، دولت اقدام به ارائه متمم بودجه کند.
- با هدف واقعی‌تر کردن منابع بودجه، پیشنهاد می‌شود نسبت به واقعی کردن ردیف‌های درآمدی که در سال‌های گذشته دارای عملکرد کمتر از ۵۰ درصد بوده و همچنین ردیف‌های بودجه‌ای که اساساً منابعی ایجاد نمی‌کنند ولی جزو منابع آورده می‌شوند (نظیر منابع حاصل از فروش و واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) تجدیدنظر شود.

به منظور اصلاح ساختار و ارتقای شفافیت بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت بر اساس سرفصل‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی و با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان حسابرسی حداکثر تا پایان تیرماه تهیه و ابلاغ می‌شود.

### مسأله مالیات و راهکارهای آن



کسری بودجه برآحتی حل می‌شود. مهم‌ترین علاج مسأله فرار مالیاتی، هوشمندسازی حداکثری نظام مالیاتی است. این اقدام باعث تحقق هدف نظارت مالیاتی حداکثری و دقیق می‌شود که از رهگذر آن، امکان فرار مالیاتی به حداقل می‌رسد. مسأله دیگر نظام مالیاتی، معافیت‌های گسترده و بی‌حساب و کتاب است. بسیاری از فعالیت‌ها و نهادها، مشمول معافیت‌هایی هستند که نتیجه آن، کاهش شدید درآمدهای مالیاتی دولت شده است. اکنون که مسأله کسری بودجه به مرحله حاد رسیده، لازم است یک بار برای همیشه نسبت به تعیین تکلیف معافیت‌های مالیاتی بی‌حساب و کتاب چاره‌اندیشی شود. مسأله سوم نظام مالیاتی کشور، نبود برخی پایه‌های مالیاتی مهم است. چندین مورد از مهم‌ترین پایه‌های مالیاتی اعم از پایه‌های درآمدی و تنظیمی هنوز هیچ قانونی در

آمارها نشان می‌دهد دولت کنونی در رسیدن کشور به بحران کسری بودجه، سهمی قابل توجه دارد. در حالی که سهم مالیات از بودجه در سال ۹۲ به ۲۳ درصد افزایش یافته بود، پس از گذشت ۸ سال، دولت لایحه‌ای را تقدیم مجلس کرده که سهم مالیات از منابع عمومی آن تنها ۲۹ درصد است. در واقع دولت روحانی در طول دوران فعالیت خود هیچ اقدامی برای افزایش سهم مالیات از بودجه کشور نکرد. خلاصه شدن تمام برنامه‌های دولت به مذاکرات و رفع تحریم فروش نفت و بی‌توجهی به اصلاح ساختارهای اقتصادی داخلی، اقتصاد ایران را در مسیر بی‌قرار داد که اکنون با بزرگ‌ترین کسری بودجه تاریخ خود مواجه شده؛ مسأله‌ای که اگر در طول تاریخ پس از انقلاب بی‌نظیر نباشد، قطعاً کم‌نظیر است.

### سایر پیشنهادات درباره اصلاح ساختار بودجه

به منظور ایجاد اثربخشی، کارآیی و صرفه اقتصادی در مصرف منابع، پیشنهاد می‌شود در پیوست یک لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ به جای تخصیص منابع به ۲۱۰۰ طرح با درصد پیشرفت‌های متفاوت و مشتمل بر بون حداقلی، دولت مکلف شود طرح‌هایی که سال خاتمه آنها براساس آخرین برآورد انجام شده، ۱۴۰۰ است یا دارای پیشرفت فیزیکی بالای ۹۰ درصد هستند، در اولویت تخصیص منابع قرار گیرند و نسبت به حذف طرح‌های جدید در لایحه اقدام شود.

پیشنهاد می‌شود فهرست کلیه طرح‌های عمرانی که از محل منابع داخلی شرکت‌های دولتی تأمین می‌شود در بودجه عمومی ارائه نمی‌شود، در یک پیوست جداگانه افشا و جزئیات آن نظیر میزان پیشرفت فیزیکی، پیش‌بینی دوره خاتمه، منابع مورد نیاز جهت اتمام طرح، میزان سودآوری طرح‌های مذکور و... ارائه شود.

### تغییر پاید

دریافت ۲۱۰۳۰۱ تحت عنوان منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طی سنوات اخیر و عملکرد بسیار ناچیز آن، پیشنهاد می‌شود دولت مکلف به ارائه سازوکاری مشخص برای واگذاری طرح‌ها شود، در غیر این صورت پیش‌بینی ردیف مذکور به میزان واقعی و قابل وصول تغییر یابد.

دریافت ۲۱۰۳۰۱ تحت عنوان منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بدون تغییر نسبت به سال گذشته ۱۰۰۰ میلیارد تومان درج شده است. لازم به ذکر است عملکرد این ردیف در سنوات گذشته و بویژه در سال