

**بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور**  
**۳. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری**  
**(ویرایش اول)**

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

دوره یازدهم – سال اول

شماره ثبت: ۳۰۰

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۷۲۹۲

دی‌ماه ۱۳۹۹

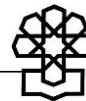
## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۳.....	مقدمه
۴.....	۱. تصویر کلان منابع و مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.....
۶.....	۲. وضعیت اقتصاد کلان در سال ۱۳۹۹.....
۸.....	۳. مهم‌ترین محورهای تصمیم‌گیری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.....
۸.....	۳-۱. رویکرد تهیه و تصویب بودجه سال ۱۴۰۰.....
۹.....	۳-۲. منابع حاصل از صادرات نفت و خالص صادرات گاز.....
۱۲.....	۳-۳. هزینه‌های حقوق و دستمزد کارکن دولت.....
۱۶.....	۳-۴. کمک به صندوق‌های بازنشستگی.....
۱۹.....	۳-۵. سیاست اختصاص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی.....
۲۰.....	۳-۶. شیوه انعکاس نرخ ارز در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.....
۲۱.....	۳-۷. شیوه واگذاری ۹۰ هزار میلیارد تومان سهام دولت.....
۲۱.....	۳-۸. واگذاری ۹۰ هزار میلیارد تومان سهام، اموال و دارایی (عمدتاً) به شکل رد دیون، خارج از سقف بودجه (بند «و» تبصره «۲»)
۲۳.....	۳-۹. انتشار و بازپرداخت اوراق بدهی دولت.....
۲۸.....	۳-۱۰. شیوه تصمیم‌گیری در مورد نرخ سود، زمان سررسید و انتشار اوراق بدهی.....
۳۱.....	۳-۱۱. پیش‌فروش نفت.....
۳۳.....	۳-۱۲. منابع و مصارف منعکس شده در تبصره «۱۴» تحت عنوان هدفمندی یارانه‌ها.....
۳۶.....	۳-۱۳. درآمدها و هزینه‌های استانی.....
۴۰.....	۳-۱۴. بودجه شرکت‌های دولتی.....
۴۲.....	۴. پیشنهادهایی برای مدیریت کسری بودجه.....
۴۲.....	۴-۱. اصلاحات در حوزه منابع.....
۴۳.....	۴-۱-۱. حرکت به سمت مالیات بر مجموع ثروت.....
۴۵.....	۴-۱-۲. اصلاح و تعدیل معافیت‌های مالیاتی.....

۴-۱-۳	مالیات بر مجموع درآمد.....	۵۰
۴-۱-۴	اصلاح سیاست ارز ترجیحی.....	۵۱
۴-۱-۵	اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی.....	۵۱
۴-۱-۶	اصلاح نظام انگیزشی سازمان امور مالیاتی در راستای مأموریت‌های سال ۱۴۰۰.....	۵۲
۴-۱-۷	وضع عوارض بر تراکنش‌های بانکی.....	۵۳
۴-۱-۸	افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده.....	۵۳
۴-۲	اصلاحات در حوزه مصارف.....	۵۵
۴-۲-۱	اجرای سیاست پرداخت به ذی‌نفع نهایی به‌منظور شناسایی و تفکیک هزینه‌های اجباری (ضروری) و غیراجباری (قابل تصمیم‌گیری) در بودجه.....	۵۵
۴-۲-۲	بازنگری در سیاست افزایش حقوق کارکنان دولت.....	۵۷
۴-۲-۳	کنترل هزینه‌های عمومی دولت با استفاده از سازوکار «بازنگری هزینه‌ها».....	۵۷
۴-۲-۴	مدیریت هزینه در معاملات دولت با بهره‌برداری کامل از سامانه ستاد.....	۵۸
۴-۲-۵	اصلاح فرایند تخصیص اعتبار و ایجاد انضباط در مجوزهای افزایش هزینه خارج از قانون بودجه.....	۵۹
۶۰	جمع‌بندی.....	





## بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۳. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری (ویرایش اول)

### چکیده

در طول یک سال و نیم گذشته به رغم 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 ۱۴۰۰ مشابه لایحه بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ بدون اعمال این اصلاحات ساختاری تهیه و به مجلس ارائه شده است؛ به گونه‌ای که در کنار بیش‌برآوردی‌های قابل توجه در حوزه منابع، رشد فزاینده‌ای نیز در حوزه مصارف دارد. در گزارشی که با همین عنوان در دو سال گذشته و در جریان بررسی لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ توسط مرکز پژوهش‌ها منتشر شد، 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.<sup>۱</sup>

در رابطه با لایحه سال ۱۴۰۰ نیز با توجه به کسری قابل توجه بودجه و پیامدهای تورمی آن برای اقتصاد، پیشنهاد می‌شود که کلیات لایحه در مجلس رد شود و برای اصلاحات به دولت بازگردانده شود و در صورت عدم انجام اصلاحات مورد نظر، مجلس بودجه چنددوازدهم تصویب کند یا همانند تجربه مربوط به بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ «مجوز دریافت و پرداخت دولت» را برای چند ماه صادر نماید. توجه به این نکته ضروری است که انجام اصلاحات جهت پوشش کسری قابل توجه بودجه، در عمل به معنای آن است که مجلس شریک تهیه بودجه شود. به عبارت بهتر در صورت بروز هر مسئله‌ای در سال آینده، مجلس نمی‌تواند به‌طور شایسته از شأن نظارتی خود بر دولت استفاده نماید. به‌خصوص با توجه به اینکه سال آینده سال تغییر دولت است، احتمال عملکرد نامناسب در حوزه اجرا بیش‌ازپیش خواهد بود.

ضمناً در رابطه با نامه اخیر مقام معظم رهبری به دولت پیرامون اصلاح نحوه استفاده از منابع حاصل از صادرات نفت، باید توجه داشت که با توجه به خطاب نامه و همچنین مسئولیت دولت مبنی بر تهیه لایحه بودجه، لازم است دولت اصلاحات مورد نیاز را تهیه و (پس از تصویب در هیئت وزیران) به مجلس تقدیم کند.

۱. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری، شماره مسلسل ۱۶۲۱۹.  
بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری، شماره مسلسل ۱۶۷۶۲.

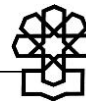
با تمام ملاحظات فوق، در صورت اراده مجلس به تصویب کلیات لایحه و اصلاح آن در مجلس، توصیه می‌شود محورهای زیر به‌عنوان نکات مهم لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ و محورهای تصمیم‌گیری مورد توجه قرار گیرد. در گزارش حاضر، هریک از این محورها به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است:

- منابع حاصل از صادرات نفت و گاز،
- هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی به‌خصوص هزینه‌های حقوق و دستمزد کارکنان،
- کمک به صندوق‌های بازنشستگی،
- سیاست اختصاص ارز ترجیحی به واردات کالاهای اساسی،
- شیوه انعکاس نرخ ارز در لایحه بودجه،
- شیوه واگذاری ۹۰ هزار میلیارد تومان سهام دولت،
- واگذاری ۹۰ هزار میلیارد تومان واگذاری سهام، اموال و دارایی (عمدتاً) به شکل رد دیون خارج از سقف بودجه (بند «و» تبصره «۲»)،
- انتشار و بازپرداخت اوراق بدهی دولت،
- شیوه تصمیم‌گیری در مورد نرخ سود، زمان سررسید و انتشار اوراق،
- پیش‌فروش نفت،
- منابع و مصارف منعکس شده در تبصره «۱۴» تحت عنوان هدفمندی یارانه‌ها،
- درآمدها و هزینه‌های استانی،
- بودجه شرکت‌های دولتی.

در رابطه با انجام اصلاحات در بودجه در سال‌های اخیر مطالعات مفیدی توسط نهادهای پژوهشی کشور انجام شده است که اعمال آنها می‌توانست بودجه سال‌های اخیر و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ را متفاوت از چارچوب لایحه فعلی قرار دهد. برخی محورهای اصلی جهت انجام اصلاحات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، در گزارش حاضر معرفی و تشریح شده است که عبارتند از:

#### الف) اصلاحات در حوزه منابع

- اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی،
- اصلاح سیاست نرخ ارز ترجیحی،
- وضع مالیات بر مجموع درآمد (با تمرکز بر اقشار پردرآمد)،
- حرکت به سمت مالیات بر مجموع ثروت،
- حذف معافیت مالیات بر سودسپرده‌های بانکی اشخاص حقوقی،
- حذف معافیت مالیاتی فعالان بزرگ بخش کشاورزی،
- حذف معافیت مالیات بر ارزش‌افزوده مناطق آزاد و ویژه اقتصادی،



- اصلاح معافیت درآمد حاصل از صادرات،
- اصلاح نظام انگیزی سازمان امور مالیاتی در راستای مأموریت‌های سال ۱۴۰۰،
- وضع عوارض بر تراکنش‌های بانکی،
- در صورت عدم اجرای سایر راهکارها، جهت پرهیز از پیامدهای تورمی ناشی از کسری بودجه افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده نیز می‌تواند در دستور قرار گیرد.

### ب) اصلاحات در حوزه مصارف

- اجرای سیاست پرداخت به ذی‌نفع نهایی به‌منظور شناسایی و تفکیک هزینه‌های اجباری (ضروری) و غیراجباری (قابل تصمیم‌گیری) در بودجه،
- بازنگری در سیاست افزایش حقوق کارکنان دولت،
- کنترل هزینه‌های عمومی دولت با استفاده از سازوکار بازنگری هزینه‌ها،
- مدیریت هزینه در معاملات دولت با بهره‌برداری کامل از سامانه ستاد،
- اصلاح فرایند تخصیص اعتبار و ایجاد انضباط در مجوزهای افزایش هزینه خارج از قانون بودجه.

### مقدمه

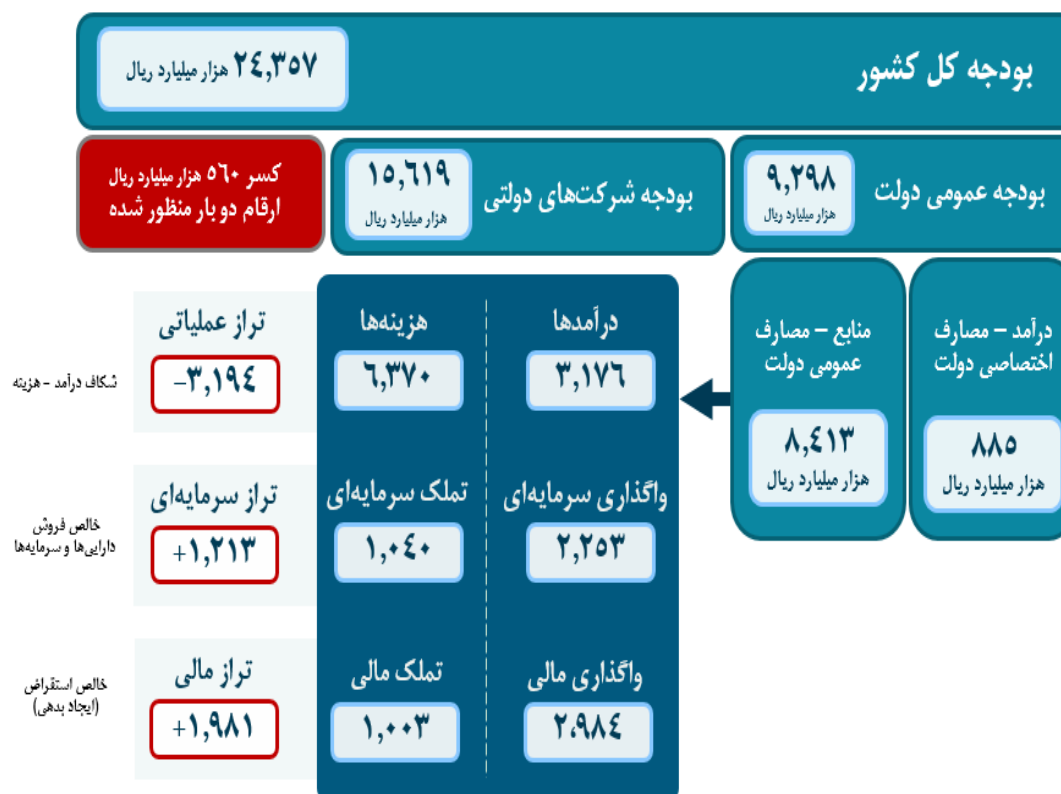
این گزارش به بررسی نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور از منظر اقتصادی<sup>۱</sup> می‌پردازد. به‌رغم گذشت حدود سه سال از اعمال محدودیت بر صادرات نفت کشور، لایحه بودجه همچنان بدون اجرای اصلاحات اساسی و با تشدید کسری بودجه به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. با توجه به پیامدهای تورمی لایحه بودجه تقدیم شده، در درجه اول پیشنهاد می‌شود کلیات لایحه رد شده و جهت اصلاح به دولت بازگردانده شود. اما در صورت اراده مجلس به تأیید کلیات، لازم است تا به برخی نکات مهم و محورهای اصلی در فرایند بررسی توجه شود. در ادامه ابتدا تصویری از منابع و مصارف کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ و همچنین برخی متغیرهای کلان اقتصاد ارائه و سپس ضمن بررسی مهم‌ترین محورهای تصمیم‌گیری در رابطه با لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، برخی محورهای پیشنهادی برای انجام اصلاحات در منابع و مصارف بودجه ارائه شده است.

۱. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ و تبصره‌های آن از منظر حقوقی به‌صورت مستقل صورت خواهد گرفت.

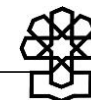
۱. تصویر کلان منابع و مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

در نمودار ۱ و جدول ۱ ضمن ارائه تصویری از ارقام کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ به مقایسه این ارقام با ارقام متناظر در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به تفکیک منابع و مصارف پرداخته شده است. در جدول ۲ ارقام منابع و مصارف عمومی دولت به تفکیک اجزای اصلی آن ارائه شده است

نمودار ۱. تصویر کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد ریال)







(هزار میلیارد ریال)

## جدول ۱. تصویری از ارقام کلان منابع و مصارف در سال ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

منابع	قانون سال ۱۳۹۹ (بدون لحاظ منابع تبصره «۴»)	پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۹	لایحه سال ۱۴۰۰	رشد نسبت به قانون (درصد)	مصارف	قانون سال ۱۳۹۹ (بدون لحاظ منابع تبصره «۴»)	پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۹	لایحه سال ۱۴۰۰	رشد نسبت به قانون (درصد)
درآمدها	۲,۸۸۸	۴,۱۶۰	۶,۳۷۰	۹/۹	هزینه‌ها	۴,۰۰۰	۲,۵۰۳	۳,۱۷۵	۵۹/۳
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱,۰۷۵	۶۸۰	۱,۰۴۰	۱۰۹/۵	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۸۲۰	۲۴۰	۲,۲۵۲	۲۶/۸
واگذاری دارایی‌های مالی	۱,۳۲۷ +۱۲۵۰ مجوز سران	۴۵۰	۱,۰۰۳	۱۲۴/۹	تملك دارایی‌های مالی	۴۷۰	۲,۵۵۲	۲,۹۸۴	۱۱۳/۴
جمع منابع عمومی دولت	۵,۲۹۰	۵,۲۹۰	۸,۴۱۳	۵۹	جمع مصارف عمومی دولت	۵,۲۹۰	۵,۲۹۰	۸,۴۱۳	۵۹

(هزار میلیارد ریال)

**جدول ۲. اقلام اصلی منابع و مصارف عمومی دولت**

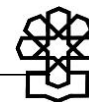
منابع	مصارف
۱. درآمدهای مالیات و گمرک	۱. اعتبارات هزینه‌ای
۲. منابع حاصل از نفت و گاز	جبران خدمات کارکنان دولت (فصل اول -)
(با احتساب سهم ۳۸٪ برای صندوق و بدون در نظر گرفتن پیش‌فروش نفت)	حق بازنشستگی و رفاه اجتماعی (فصل ششم)
۳. منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول	صندوق بازنشستگی کشوری
۴. منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح
۵. استقراض (شامل پیش‌فروش نفت)	سازمان بیمه سلامت
انتشار اوراق	(منتقل شده به یارانه‌ها)
اوراق پیش‌فروش نفت	حق بیمه شاغلین و سایر موارد
اوراق مالی اسلامی	استفاده از کالاها و خدمات (فصل دوم)
استقراض از صندوق توسعه ملی	یارانه‌ها و کمک بلاعوض (فصل چهارم و پنجم، بجز هدفمندی)
۶. سایر	سایر هزینه‌ها (فصل هفتم - عمدتاً هزینه‌های نیروهای مسلح)
	۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
	طرح‌های عمرانی ملی (پیوست ۱)
	طرح‌های عمرانی استانی
	ردیف‌های متفرقه
	۳. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی
	بازپرداخت اصل اوراق
<b>جمع منابع</b>	<b>جمع مصارف</b>
۸۴۱	۸۴۱

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.

**۲. وضعیت اقتصاد کلان در سال ۱۳۹۹**

**وضعیت اقتصاد کلان**

**بخش حقیقی:** بررسی آخرین شواهد از عملکرد اقتصاد در ۶ ماه اول سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد که از یک طرف پس از دو سال تجربه رشد اقتصادی منفی، با تخلیه آثار تحریم‌ها بر بخش صنعت و همچنین مزیت‌های نسبی شکل گرفته برای تولید داخل ناشی از افزایش قابل توجه نرخ ارز، رشد بخش صنعت مثبت برآورد شده و از طرف دیگر به دلیل شیوع ویروس کرونا و اعمال محدودیت‌های ناشی از آن بسیاری از زیربخش‌های خدمات در سال ۱۳۹۹ رشد منفی تجربه نموده‌اند. تداوم رشد مثبت و محدود بخش کشاورزی، تخلیه اثر تحریم بر بخش نفت در کنار انگیزه‌های سرمایه‌گذاری در بخش ساختمان به دلیل نسبت بالای قیمت به ارزش تمام شده آن گویای آن است که پس از تجربه دو سال رشد اقتصادی منفی، به احتمال زیاد رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۹ از دامنه رشد منفی خارج شود. این رشد در حدود ۰/۵ درصد برای کل سال



برآورد می‌شود. همچنین رشد غیرنفتی در سال ۱۳۹۹ حدود ۰/۸ درصد برآورد می‌شود. شایان ذکر است صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی رشد اقتصاد ایران در سال ۲۰۲۰ (۱۳۹۹) را به ترتیب ۵/۹- و ۵/۵- درصد برآورد کرده‌اند که به نظر می‌رسد این نهادهای بین‌المللی در پیش‌بینی خود از اثرپذیری اقتصاد ایران از شیوع ویروس کرونا دچار بیش‌برآوردی شده‌اند.

**اشتغال و بیکاری:** بازار کار کشور در سال ۱۳۹۹ بیش از هر چیز متأثر از شیوع ویروس کرونا بوده است. براساس اعلام مرکز آمار ایران جمعیت شاغل کشور در فصول بهار و تابستان سال ۱۳۹۹ به ترتیب حدود ۱۵۰۰ و ۱۲۰۹ هزار نفر، نسبت به فصل مشابه سال قبل کاهش داشته است. ضمن اینکه بازار کار ایران به طور مزمین با چالش‌های بسیاری از جمله نرخ پایین مشارکت، نرخ بالای بیکاری جوانان و قشر تحصیلکرده، اشتغال ناپایدار و کم‌کیفیت و عدم توازن منطقه‌ای دست به گریبان است.

**انباشت سرمایه:** شواهد موجود حاکی از آن است که انباشت سرمایه در بخش نفت و گاز، صنعت، معدن، ساختمان و ارتباطات در ۷ سال بعد از سال ۱۳۹۰ به طور متوسط سالیانه حدود ۲/۲ درصد کاسته شده، این درحالی است که رشد سالیانه این بخش‌ها برای ۷ سال قبل از سال ۱۳۹۰ به طور متوسط حدود ۳/۵ درصد بوده است.

**تورم:** براساس اعلام مرکز آمار ایران نرخ تورم نقطه به نقطه در آبان‌ماه ۱۳۹۹ نسبت به ماه مشابه سال قبل ۴۶/۴ درصد و نرخ تورم متوسط سالیانه ۲۹ درصد بوده است. نکته قابل توجه آنکه شاخص قیمت مصرف‌کننده در آبان‌ماه ۱۳۹۹ نسبت به اسفندماه ۱۳۹۸، در حدود ۳۷/۱۵ درصد رشد داشته، یعنی در هشت‌ماه نخست سال، از هدف تورمی ۲۲ درصدی اعلام شده توسط بانک مرکزی که برای کل سال تعیین شده بود، فاصله بسیاری داریم. دلایل افزایش شاخص قیمت در سال ۱۳۹۹ را می‌توان در یک نگاه کلی، افزایش قابل توجه انتظارات تورمی، افزایش نرخ ارز، سیاست پولی و سیاست مالی دانست. درحالی که در هفته‌های اخیر انتظارات تورمی و نرخ ارز تا حدودی تعدیل شده است با این حال باید توجه داشت که در صورتی که دولت، تدبیر لازم برای کاهش کسری بودجه سال ۱۴۰۰ را نیندیشد، روند فزاینده تورم دور از انتظار نخواهد بود.

**فقر و وضعیت معیشتی:** بررسی‌ها نشان می‌دهد همه دهک‌های درآمدی، میزان مصرف خود از همه گروه‌های کالایی اصلی غذایی را در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۶ کاهش داده‌اند. بیکاری‌های ناشی از شیوع ویروس کرونا، کاهش درآمد حقیقی، افزایش هزینه و در نتیجه کاهش مصرف از گروه‌های غذایی و کاهش کالری دریافتی افراد، باعث شده است تا نرخ فقر در سال ۱۳۹۸ افزایش قابل توجهی نسبت به سال ۱۳۹۶ داشته باشد.

به‌طور کلی درحالی که براساس اعلام بانک مرکزی درآمد سرانه کشور در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۰ نزدیک به ۳۳ درصد کاهش یافت با شیوع ویروس کرونا در سال ۱۳۹۹ اقتصاد کشور با

شوگ جدیدی روبه‌رو شد که عمدتاً بر بخش‌های خدماتی و صنایع کوچک اثرگذار بود. با توجه به سهم زیاد این بخش‌ها در اشتغال کشور هر چند انتظار نمی‌رود در نتیجه شیوع ویروس کرونا ارزش‌افزوده اقتصاد کاهش قابل توجهی بسیار شدیدی داشته باشد، با این حال به‌نظر می‌رسد آثار رفاهی آن بر خانوارها بسیار قابل توجه باشد.

### ۳. مهم‌ترین محورهای تصمیم‌گیری در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

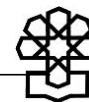
#### ۳-۱. رویکرد تهیه و تصویب بودجه سال ۱۴۰۰

به‌منظور درک دقیق‌تر رویکرد حاکم بر فرایند تهیه لایحه بودجه و اتخاذ تصمیم در رابطه با نحوه مواجهه با آن مرور تجربه سال‌های اخیر بسیار مفید است. در سال ۱۳۹۷ و در زمان تهیه لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به‌دلیل خروج ایالات متحده آمریکا از برجام، چشم‌انداز روشنی از صادرات نفت خام وجود نداشت، ولی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (بدون توجه به دستور مقام معظم رهبری مبنی بر اصلاح ساختار بودجه) با فرض صادرات یک‌ونیم میلیون بشکه نفت تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. جالب آنکه توجیه مطرح شده در آن زمان برای این سیاست «عدم ارسال سیگنال مؤثر واقع شدن تحریم‌ها» بود. این بیش‌برآوردی قابل توجه مورد قبول مجلس شورای اسلامی نیز قرار گرفت.

با گذشت تنها سه‌ماه از سال ۱۳۹۸ (همان‌طور که قابل پیش‌بینی بود) کسری بودجه قابل توجه آشکار شده و دولت درخواست اصلاح اساسی بودجه را به شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا برد. در نتیجه مصوبه این شورا منابع جدیدی از محل برداشت از صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی، فروش اوراق مالی جدید و فروش دارایی‌های دولت برای بودجه سال ۱۳۹۸ اضافه شد.

در زمان تصویب لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ عملکرد صادرات نفت مطابق با گزارش‌های موجود در حدود ۵۰۰ هزار بشکه در روز بود. با این حال لایحه بودجه با فرض صادرات یک میلیون بشکه نفت تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، علاوه بر نفت در ردیف منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول نیز حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شد (درحالی که عملکرد این ردیف در سال ۱۳۹۸ کمتر از ۵۰۰ میلیارد تومان بود). این لایحه نیز علی‌رغم پیشنهاد کارشناسی مبنی بر رد کلیات، توسط مجلس به تصویب رسید. همان‌طور که پیش‌بینی شده بود، طولی نکشید که دولت برای پوشش کسری بودجه قابل توجه خود، در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹ پیشنهاد فروش ۱۲۵ هزار میلیارد تومان اوراق برای استقراض جدید (مازاد بر سقف ۹۴ هزار میلیارد تومانی استقراض در قانون بودجه) را در شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا مطرح نمود که طی دو مرحله به تصویب این شورا رسید.

به عبارت بهتر در دو سال اخیر که لایحه بودجه با منابع غیرواقعی و کسری قابل توجه



تهیه گردید، عملاً مصوبه مجلس در شورای هماهنگی سران قوا اصلاح کلی شده و عملاً مجلس اختیار تصمیم‌گیری درباره بودجه کشور را از خود سلب کرد. فارغ از این موضوع این نحوه تنظیم بودجه منجر به پیامدهای تورمی و آثار سوءاقتصادی شده که در حال حاضر مردم و فعالان اقتصادی با آن دست و پنجه نرم می‌کنند.

نکته جالب توجه آنکه با وجود مشکلات جدی در منابع بودجه سال ۱۳۹۹، در یک سال اخیر سیاست‌هایی در پیش گرفته شده که بدون ایجاد درآمد جدید، هزینه‌های پایداری را برای دولت ایجاد کرده و در نتیجه به کسری بودجه دولت دامن زده است این سیاست‌ها عبارتند از:

- افزایش حقوق کارکنان دولت (ناشی از افزایش امتیازات فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری)،
- متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان،
- افزایش فوق‌العاده ویژه کارکنان وزارت بهداشت.

طبیعتاً این‌گونه هزینه‌ها در صورتی که منبع تأمین مالی پایدار و سالم بر آنها در نظر گرفته نشود، منجر به استقراض مستقیم یا غیرمستقیم دولت از بانک مرکزی شده (مشابه سال ۱۳۹۸)<sup>۱</sup> و پیامدهای تورمی به دنبال خواهد داشت که در مجموع به لحاظ رفاهی به ضرر عموم مردم از جمله قشر مورد حمایت خواهد بود.

از این منظر همان‌طور که در گزارش بررسی کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز به تفصیل مورد بحث قرار گرفت، لایحه بودجه تهیه شده از منظر شاخص کسری بودجه قابل دفاع نبوده و رد کلیات آن توسط مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌گردد. در صورت اراده مجلس به تأیید کلیات لایحه و انجام اصلاحات لازم است برخی نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری در لایحه مورد توجه قرار گیرند که در ادامه به آنها پرداخته شده است.

## ۲-۳. منابع حاصل از صادرات نفت و خالص صادرات گاز

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 فروض تا چه میزان با واقعیت‌های پیش‌رو همخوانی دارد.<sup>۲</sup> در جدول ۳ فروض در نظر گرفته شده در لایحه بودجه برای محاسبه منابع ریالی حاصل از صادرات نفت، گاز و میعانات گازی آورده شده است.

۱. رجوع کنید به گزارش «بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۸» شماره مسلسل ۱۷۲۸۴.  
۲. گفتنی است در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ همانند بودجه سال ۱۳۹۹ منابع حاصل از فروش داخلی میعانات گازی از منابع عمومی خارج شده و به منابع جدول تبصره «۱۴» (هدفمندی پارانه‌ها) منتقل شده است.

**جدول ۳. فروض در نظر گرفته شده برای محاسبه منابع ریالی حاصل از صادرات نفت، گاز و میعانات گازی**

عنوان	مقدار	واحد
سهام صندوق توسعه ملی از صادرات	۳۸	درصد
استقراض از سهام صندوق توسعه ملی	۱۸	درصد
سهام خالص صندوق توسعه ملی	۲۰	درصد
سهام شرکت ملی نفت یا گاز	۱۴/۵	درصد
مجموع صادرات نفت خام و میعانات گازی	۲/۳	میلیون بشکه
خالص صادرات گاز (سالانه)	۲/۹	میلیارد دلار
قیمت نفت (فوب)	۴۰	دلار
میزان واگذاری ارز به نرخ ترجیحی	۸	میلیارد دلار
نرخ ارز ترجیحی *	۴۲۰۰	تومان
نرخ ارز برای باقی مانده ارز دولتی *	۱۷۷۵۰	تومان

مأخذ: محاسبات تحقیق.

\* سیاست دولت در رابطه با نحوه و میزان تخصیص ارز ترجیحی به‌طور شفاف بیان نشده است و نرخ‌های درج شده در جدول فوق بر مبنای محاسبات انجام شده روی ارقام لایحه به‌دست آمده است.

بر مبنای فروض فوق ارقام حاصل از منابع نفتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در جدول ۴ محاسبه و ارائه شده است.

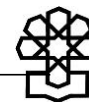
**جدول ۴. منابع حاصل از فروش نفت و سهم دولت، صندوق توسعه ملی و شرکت ملی**

نفت و گاز (طبق فروض لایحه) (میلیون دلار/ هزار میلیارد ریال)

عنوان	کل منابع (میلیون دلار)	سهم دولت و سهم مناطق نفت خیز و کمتر توسعه یافته	استقراض از صندوق توسعه ملی	سهم خالص صندوق توسعه ملی	سهم شرکت ملی نفت یا گاز
صادرات نفت و میعانات	۳۳۵۸۰	۱۵۹۵۱	۶۰۴۴	۶۷۱۶	۴۸۶۹
خالص صادرات گاز	۲۹۰۰	۱۳۷۸	۵۲۲	۵۸۰	۴۲۱
جمع صادرات نفت، میعانات و خالص صادرات گاز (میلیون دلار)	۳۶۴۸۰	۱۷۳۲۸	۶۵۶۶	۷۲۹۶	۵۲۹۰
مجموع نفت، میعانات و خالص صادرات گاز (هزار میلیارد ریال)		۱۹۹۳	۷۵۵		

مأخذ: محاسبات تحقیق.

همان گونه که در جدول فوق مشخص است، براساس فروض در نظر گرفته شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ (صادرات ۲/۳ میلیون بشکه در روز نفت و میعانات، خالص صادرات گاز ۲/۹ میلیارد دلاری، قیمت ۴۰



دلاری نفت خام و سهم ۳۸ درصدی صندوق توسعه ملی) درآمد ارزی سهم دولت (با احتساب سهم مناطق نفت‌خیز) حدود ۱۷ میلیارد دلار خواهد بود. با توجه به سیاست حمایتی احتمالی، ۸ میلیارد دلار آن با نرخ ۴۲۰۰ تومانی واگذار شده و مابقی نیز با نرخ حدود ۱۷۷۵۰ تومانی واگذار خواهد شد. مجموع منابع حاصل از این محل ۱۹۹۳ هزار میلیارد ریال برآورد شده است.

به‌علاوه دولت ۱۸ واحد درصد از سهم صندوق را استقراض کرده است (معادل ۶/۵۶ میلیارد دلار) که معادل ریالی آن (با نرخ میانگین حدود ۱۱۵۰۰ تومان<sup>۱</sup> که ظاهراً مبنای تسعیر ارز در بسیاری از بخش‌های لایحه بودجه بوده است) حدود ۷۵۵ هزار میلیارد ریال خواهد شد. که این رقم در جدول واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه قابل مشاهده است.

گفتنی است پس از نامه مقام معظم رهبری (در پاسخ به درخواست دولت) در رابطه با نحوه استفاده از منابع نفتی (به‌خصوص سهم صندوق توسعه ملی)، فروض در نظر گرفته شده برای نحوه استفاده از منابع حاصل از صادرات نفت در بودجه سال ۱۴۰۰ تغییر کرده و **ضروری است لایحه بر این اساس اصلاح شده و توسط دولت تقدیم مجلس گردد.** در این نامه بیان شده است: «جناب آقای رئیس‌جمهور، با کاهش سهم صندوق توسعه ملی به ۲۰ درصد مشروط به رعایت نکات ذیل موافقت می‌گردد:

۱. سهم صندوق توسعه ملی برای فروش نفت خام، میعانات گازی و مازاد بر یک میلیون بشکه در روز، ۳۸ درصد منظور گردد و کلیه تسهیلات سررسید شده دولت از صندوق توسعه ملی از محل سهم دولت از مازاد مذکور پرداخت شود.

۲. کلیه مصارفی که در بودجه سال ۱۳۹۹ از محل منابع صندوق توسعه ملی تأمین گردیده‌اند (موضوع بند «ه» تبصره «۴» ماده واحده)، در بودجه سال ۱۴۰۰ از محل منابع بودجه عمومی تأمین مالی گردند. برداشت از منابع صندوق توسعه ملی برای مصارف سال ۱۴۰۰ مجاز نمی‌باشد».

بر این اساس و با توجه به آمار ارائه شده توسط دیوان محاسبات کشور به‌عنوان رئیس دوره‌ای هیئت نظارت<sup>۲</sup> بر صندوق توسعه ملی، بدهی سررسید شده‌ای که لازم است طبق این حکم توسط دولت بازپرداخت شود، به اندازه‌ای است که کل سهم دولت از منابع حاصل از صادرات بیش از یک میلیون بشکه نفت خام و میعانات گازی، باید به این موضوع اختصاص یابد. با در نظر گرفتن این موضوع و فروض مطرح شده توسط دولت برای صادرات نفت، گاز و میعانات گازی (این موارد در جدول ۳ ذکر شده است) وضعیت منابع حاصل از صادرات نفت باید توسط دولت به‌صورت زیر در لایحه بودجه اصلاح شود.

۱. گفتنی است در تعریف استاندارد، نرخ ETS، میانگین نرخ ارز در سامانه نیما و سنا می‌باشد که طبیعتاً از نرخ ۱۱۵۰۰ تومان کاملاً متفاوت است.

۲. طبق اساسنامه صندوق توسعه ملی وظایف زیر برعهده هیئت نظارت بر صندوق توسعه ملی است:

۱. رسیدگی به صورت‌ها و گزارش‌های مالی صندوق و تهیه گزارش‌های موردی و ادواری برای هیئت امانا و مجلس شورای اسلامی؛

۲. **رسیدگی به صورت ریزداری‌ها، مطالبات، تعهدات و خلاصه حساب‌های صندوق و گواهی آنها برای انتشار در روزنامه رسمی کشور؛**

۳. رسیدگی به عملکرد صندوق از لحاظ انطباق با موازین قانونی و اساسنامه و اهداف صندوق.

### جدول ۵. منابع حاصل از فروش نفت و سهم دولت، صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت و گاز

(طبق فروض لایحه و بازپرداخت بدهی صندوق توسعه ملی براساس گزارش دیوان محاسبات کشور)

عنوان	کل منابع (میلیون دلار)	سهم دولت و سهم مناطق نفت خیز و کمتر توسعه یافته (تا سقف یک میلیون بشکه در روز)	استقراض از صندوق توسعه ملی	سهم صندوق توسعه ملی	بازپرداخت بدهی صندوق توسعه ملی	سهم شرکت ملی نفت یا گاز
صادرات نفت و میعانات (میلیون دلار)	۳۳۵۸۰	۶۹۳۵	۲۶۲۸	۱۰۱۳۲	۹۰۱۶	۴۸۶۹
خالص صادرات گاز (میلیون دلار)	۲۹۰۰	۱۳۷۸	۵۲۲	۵۸۰	-	۴۲۱
جمع صادرات نفت، میعانات و خالص صادرات گاز (میلیون دلار)	۳۶۴۸۰	۸۳۱۳	۳۱۵۰	۱۰۷۱۲	۹۰۱۶	۵۲۹۰
مجموع نفت، میعانات و خالص صادرات گاز با فرض ۸ میلیارد دلار ارز ۴۲۰۰ و مابقی به نرخ فعلی نیما (هزار میلیارد ریال)		۱۲۰۱			-	

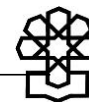
مأخذ: محاسبات تحقیق.

همان گونه که مشخص است، متعاقب نامه مقام معظم رهبری و براساس توضیحات عنوان شده، منابع قابل استفاده دولت در لایحه بودجه از محل صادرات نفت خام، گاز و میعانات گازی (یعنی مجموع سهم دولت و استقراض از صندوق توسعه ملی) مجموعاً ۱۲۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود. بر این اساس لازم است بیش‌برآوردی انجام شده در رابطه با منابع حاصل از صادرات نفت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ به میزان ۱۵۵ هزار میلیارد تومان اصلاح گردد (مابه‌التفاوت ارقام مندرج در جدول ۴ و جدول ۵).

### ۳-۳. هزینه‌های حقوق و دستمزد کارکن دولت

اگرچه یکی از محورهایی که طی ۳ سال گذشته مورد تأکید محافل کارشناسی بوده، کنترل هزینه‌های دولت به‌منظور کاهش کسری بودجه دولت بوده است، اما شواهد حاکی از آن است که در سال‌های اخیر نه تنها اراده‌ای برای کاهش هزینه‌ها نبوده، بلکه برعکس، سیاست‌هایی در جهت افزایش فرایندها اتخاذ شده است. در واقع اقدامات انجام شده در سال ۱۳۹۹ موجب افزایش شدید هزینه‌های دولت شده است به‌نحوی که اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۹۹ حدود ۵۹ درصد رشد کرده است. این موضوع که طی حداقل ۷ سال اخیر بی‌سابقه بوده، با اعلام ۲۵





درصد افزایش ضریب حقوق نیز متناسب نیست. دلیلی که ممکن است برای این افزایش شدید هزینه‌های جاری عنوان شود، افزایش امتیازات (فوق‌العاده ویژه) فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری براساس بخشنامه ۶۹۶۴۸۸ مورخ ۱۳۹۸، ۱۱، ۳۰ است. با وجود این براساس متن صریح این بخشنامه، «افزایش فوق‌العاده ویژه منوط به عدم ایجاد هر گونه بار مالی مازاد بر اعتبارات مصوب و تخصیص داده شده»، بوده است. و این موضوع در بخشنامه ۶۲۰۰۷ مورخ ۱۳۹۹/۲/۱۷ نیز مجدداً مورد تأکید قرار گرفته است که «مسئولیت ایجاد هر گونه بار مالی مازاد بر اعتبار برعهده بالاترین مقام دستگاه اجرایی و ذی‌حساب/مدیر امور مالی خواهد بود». لذا یکی از محورهای نظارتی مجلس و دیوان محاسبات بررسی رعایت شرط مذکور در دستگاه‌های اجرایی است.

با توجه به توضیحات ارائه شده افزایش شدید اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی نسبت به قانون مصوب سال ۱۳۹۹ در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ (رشد ۵۹ درصدی کل اعتبارات هزینه‌ای و رشد ۷۶ درصد اعتبارات فصل جبران خدمات کارکنان)، نیازمند بررسی اساسی توسط مجلس است.

برای این منظور پیشنهاد می‌شود این امر با سه محور (تعداد کارکنان دولت، میزان حقوق و مزایای پرداخت شده به طبقات مختلف درآمدی و سیاست افزایش حقوق کارکنان دولت) مورد توجه قرار گیرد.

#### الف) تعداد کارکنان دولت

آخرین آمار رسمی منتشر شده مربوط به کارکنان دولت که توسط سازمان اداری و استخدامی منتشر شده است، مربوط به ابتدای سال ۱۳۹۷ بوده و این آمار از آن زمان به‌روز نشده است. براساس آخرین آمار موجود تعداد کارکنان رسمی، پیمانی، کارگری و قراردادی، بدون در نظر گرفتن کارکنان نیروهای مسلح، کارکنان نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و نیروهای شرکتی دستگاه‌های اجرایی، حدود ۲,۱۶۵,۰۰۰ نفر بوده است. دولت در بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه، مکلف شده بود که حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی (به‌استثنای مدارس دولتی) را در طول اجرای برنامه حداقل به میزان پانزده درصد (حداقل پنج درصد در پایان سال دوم برنامه) کاهش دهد. با توجه به موارد مذکور یکی از نکات مهم در فرایند بررسی لویح بودجه دریافت اطلاعات دقیق و بررسی وضعیت نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی است. ارائه آمار به‌روز و دقیق کارکنان دولت به تفکیک انواع قرارداد و دستگاه اجرایی جزو ابتدایی‌ترین ملزومات حکمرانی بوده و ضروری است که همزمان با ارائه لویح بودجه، سازمان اداری و استخدامی با همکاری سازمان برنامه و بودجه این اطلاعات را ارائه نماید. در همین راستا براساس جزء «۱» بند «الف» تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کلیه دستگاه‌های اجرایی که به‌نحوی از انحا از بودجه عمومی استفاده می‌کنند

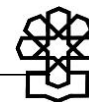
مکلف شده‌اند که اطلاعات مربوط به کارکنان خود را در سامانه کارمند ایران و سامانه ثبت حقوق و مزایا ثبت یا به‌روزرسانی کنند؛ اما متأسفانه هیچ گزارش رسمی در این خصوص منتشر نشده است. با استفاده از اطلاعات این سامانه می‌توان وضعیت نیروی انسانی دولت را به‌صورت دقیق‌تری مورد بررسی قرار داد.

### ب) میزان حقوق و مزایای پرداختی به تفکیک طبقات مختلف درآمدی

اعتبارات هزینه‌ای که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ با ۶۳۷ هزار میلیارد تومان حدود ۷۶ درصد از مصارف عمومی را به خود اختصاص داد، شامل ۷ سرفصل هزینه‌ای است. فصل اول (جبران خدمات کارکنان) با اعتبار ۲۰۹ هزار میلیارد تومان به‌صورت کامل به حقوق و دستمزد کارکنان اختصاص دارد (که صرفاً شامل حکم کارکنان است و مزایا را دربرنمی‌گیرد). با وجود این سرجمع کلیه اعتبارات اختصاص یافته به حقوق و دستمزد کارکنان در لایحه بودجه به‌صورت کامل مشخص نیست. حقوق و مزایای کارکنان نیروهای مسلح، وزارت دفاع، وزارت اطلاعات و دستگاه‌های مرتبط با آنها از سرفصل «سایر هزینه‌ها» (فصل هفتم اعتبارات هزینه‌ای) تأمین می‌شود. همچنین اعتبار اختصاص یافته جهت کسور بازنشستگی کارکنان نیز در سرفصل «هزینه‌های رفاه اجتماعی» دسته‌بندی می‌شود. اعتبارات مربوط به مزایای کارکنان دولت نیز در فصول مختلف اعتبارات هزینه‌ای پراکنده است (از جمله فصل ۲ و ۷). با همه این تفاسیر میزان پرداخت حقوق و مزایای کارکنان به‌صورت شفاف در لایحه بودجه قابل رصد نیست. طبق آمار اعلام شده توسط سازمان برنامه و بودجه، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، مجموع اعتبار در نظر گرفته شده برای حقوق و دستمزد کارکنان و مستمری بازنشستگان، ۵۴۸ هزار میلیارد تومان است. با توجه به سهم حدود ۱۴۰ هزار میلیارد تومانی کمک به صندوق‌های بازنشستگی برای پرداخت حقوق بازنشستگان می‌توان عنوان کرد که حدود ۴۰۸ هزار میلیارد تومان از هزینه‌های دولت (معادل ۶۴ درصد هزینه‌ها) صرف پرداخت حقوق و دستمزد شاغلین می‌شود. که لازم است به‌طور جدی توسط مجلس مورد بررسی قرار گیرد.

با توجه به سهم بالای حقوق و دستمزد شاغلین در هزینه‌های دولت، اطلاعات دقیق مجموع دریافتی‌های کارکنان دولت براساس طبقات مختلف میزان دریافتی، مقدمه لازم برای بسیاری از تصمیمات اتخاذ شده در رابطه با بررسی لویح بودجه بوده و لازم است این اطلاعات به همراه لویح بودجه به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود. در حال حاضر این اطلاعات در دسترس نبوده و صرفاً اطلاعات مربوط به پرداختی «حکم» کارکنان دولت در اختیار مجلس قرار می‌گیرد. اجرای سازوکار پرداخت به‌ذی‌نفع‌نهایی که طی چند سال اخیر مورد تأکید بوده و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز به‌صورت کامل به آن پرداخته نشده است<sup>۱</sup> می‌تواند به غیرقابل‌خدشه بودن چنین اطلاعاتی کمک کند.

۱. دربخش مستقلی به این موضوع اشاره خواهد شد.



پیشگیری از حقوق‌های نامتعارف، مدیریت هزینه در بخش حقوق و مزایا و تصمیم‌گیری آگاهانه در مورد شیوه و میزان افزایش حقوق از مزایای روشن شدن این اطلاعات است.

### ج) سیاست افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت

براساس جزء «۱» بند «الف» تبصره «۱۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، افزایش ضریب حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر به میزان ۲۵ درصد تعیین شده است. با توجه به اینکه پرداخت حقوق و مزایای کارکنان دولت بخش بسیار زیادی از بودجه دولت را به خود اختصاص داده است، تصمیم‌گیری در رابطه با این سیاست نمی‌تواند بدون توجه به سیاست‌های کلان بودجه‌ای و پیامدهای اقتصاد کلان آن صورت پذیرد. در واقع اگر افزایش حقوق کارکنان منجر به کسری بودجه و آثار تورمی شود، در مجموع کارکنان از این سیاست متضرر خواهند شد. به‌علاوه از تورم ایجاد شده سایر اقشار کشور نیز متضرر می‌شوند. با توجه به شرایط ویژه کشور از نظر اقتصادی و تنگنای منابع، تصمیم‌گیری در ارتباط با اولویت مصارف عمومی دولت بسیار حائز اهمیت است و باید به‌منظور پیشگیری از آثار تورمی، مجموع منابع واقعی و قابل تحقق در نظر گرفته شده و سپس در رابطه با نحوه اختصاص آن به افزایش حقوق کارکنان دولت یا سایر مصارف ضروری مانند حمایت از دهک‌های پایین درآمدی در شرایط سخت اقتصادی تصمیم‌گیری نمود.

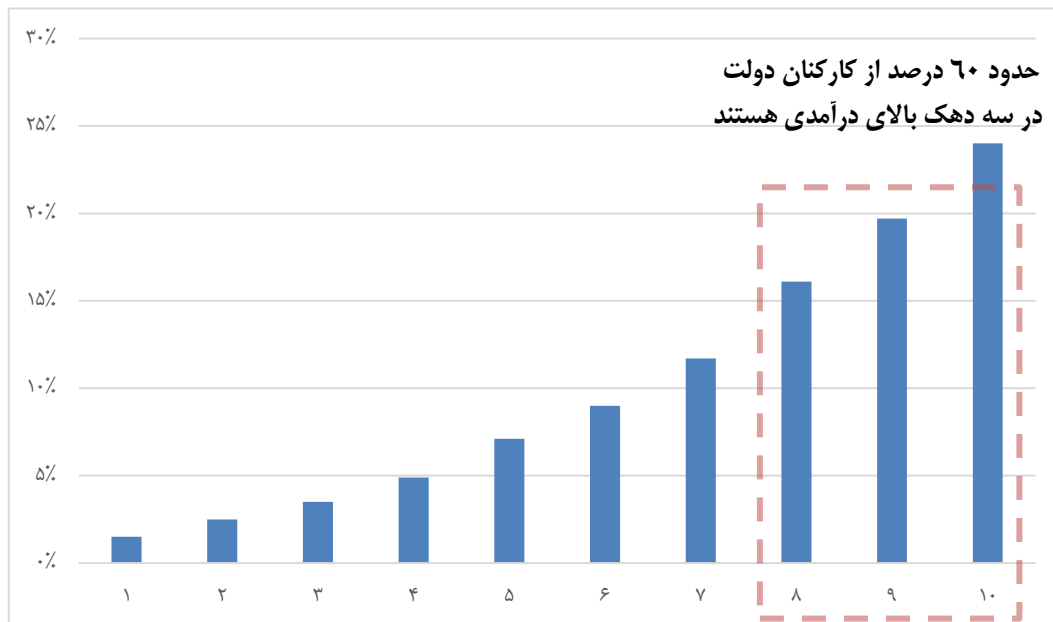
درواقع اگر هدف از افزایش حقوق کارکنان دولت، حمایت از آنها در مقابل گرانی‌های اخیر است باید توجه کرد که منابعی که در اختیار دولت است، منابع عمومی (بیت‌المال) بوده و متعلق به همه ملت است. به عبارت بهتر استفاده از سیاست افزایش حقوق به‌عنوان یک ابزار سیاست حمایتی محل تردید است، زیرا احتمالاً اقشار بسیار ضعیف‌تری نیز در جامعه وجود دارند که لازم است مورد توجه و حمایت قرار گیرند.

براساس آمارهای هزینه درآمد خانوار در سال ۱۳۹۸، حدود ۸۰ درصد از کارمندان دولت در ۵ دهک بالای درآمدی قرار دارند به بیان ساده‌تر وضعیت معیشتی ۸۰ درصد از کارمندان دولت از متوسط جامعه بهتر است. گفتنی است با توجه به افزایش حقوق اتفاق افتاده در سال ۱۳۹۹، احتمالاً بیش از ۸۰ درصد از کارمندان دولت دارای این ویژگی هستند (رقابت گسترده برای مشاغل دولتی تا حد زیادی نشان‌دهنده این واقعیت است) همچنین آمارها نشان می‌دهد ۸۰ درصد خانوارهای با سرپرست کارمند دارای خودرو هستند این در حالیست که این نسبت برای سایر خانوارهای جامعه کمتر از ۴۵ درصد است.

بنابراین یکی از تصمیمات مهم بودجه سال ۱۴۰۰، انتخاب بین گزینه‌هایی مانند «افزایش زیاد حقوق کارکنان به قیمت ایجاد تورم» یا «افزایش منطقی حقوق به میزان منابع در دسترس و عدم تحمیل تورم به جامعه» است. همچنین باید با توجه به منابع محدود در اختیار اولویت‌بندی دقیقی بین

افزایش حقوق کارکنان دولت و کمک به معیشت خانوارهای کم‌درآمد به خصوص در شرایط شیوع کرونا انجام گیرد.

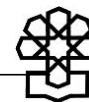
نمودار ۲. توزیع کارمندان دولت در دهک‌های درآمدی



لذا در مجموع می‌توان گفت با در نظر گرفتن موارد فوق در خصوص وضعیت معیشتی کارکنان دولت نسبت به سایر اقشار جامعه، کسری بودجه قابل توجه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ و خطر تبدیل آن به تورم، افزایش حقوق اتفاق افتاده در سال جاری (افزایش تا ۵۰٪ امتیازات فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری در بسیاری از دستگاه‌های دولتی براساس مجوز دولت علاوه بر افزایش ۱۵ درصدی حقوق و مزایای کارکنان در قانون بودجه سال ۱۳۹۹)، و همچنین نیازهای معیشتی سایر اقشار جامعه، سیاست افزایش ۲۵ درصدی حقوق کارکنان دولت نیازمند بازنگری و اصلاح است.

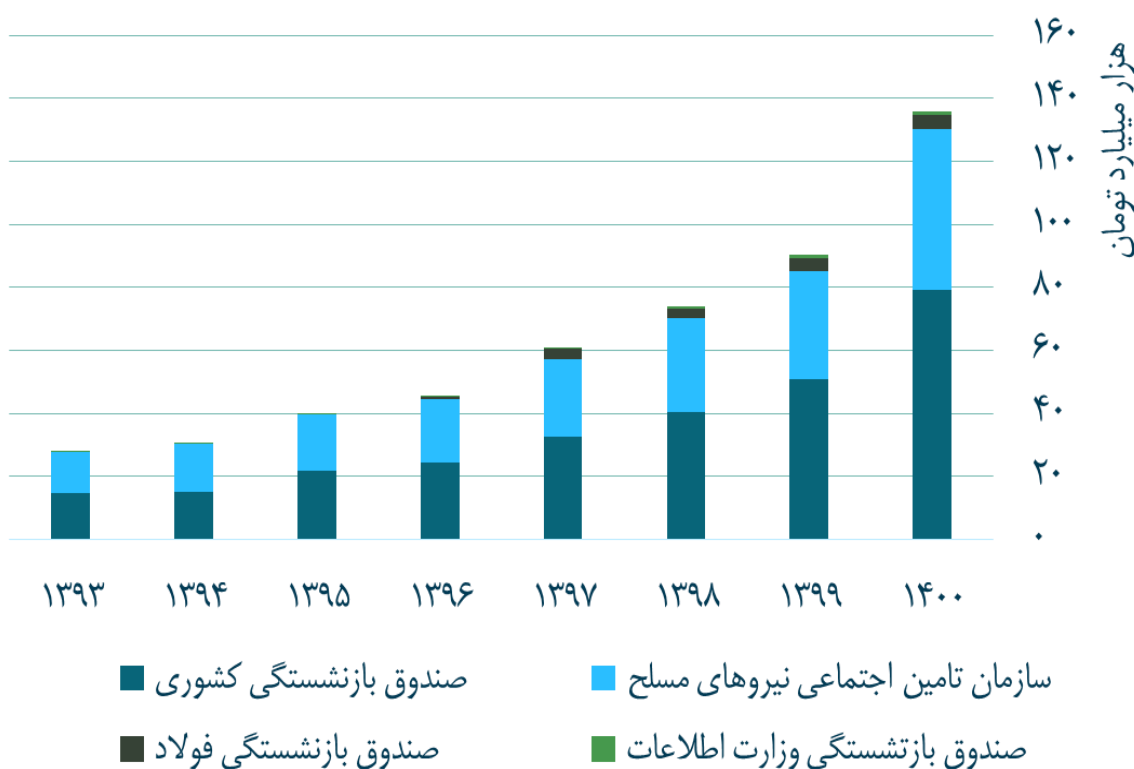
#### ۳-۴. کمک به صندوق‌های بازنشستگی

چارچوب نظام بودجه‌ریزی در کشور به گونه‌ای است که منابع و مصارف صندوق‌های بازنشستگی به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی در بودجه کل کشور منعکس نمی‌شود. با این حال قانون بودجه و صندوق‌های بازنشستگی از طرق مختلفی به یکدیگر مرتبط می‌شوند، از جمله از مسیر کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان عضو صندوق‌های بازنشستگی، کسورات بازنشستگی شاغلین دولتی، مشارکت دولت



در حق بیمه شاغلین کارمند و غیرکارمند، تکالیف قانونی و پرداخت مطالبات صندوق‌های بازنشستگی. روند کلی اعتبارات اختصاص یافته برای کمک به صندوق‌های بازنشستگی در منابع عمومی بودجه، در نمودار زیر نشان داده شده است.

نمودار ۳. روند اعتبارات اختصاص یافته به صندوق‌های بازنشستگی از بودجه عمومی کشور<sup>۱</sup>



مأخذ: قوانین بودجه سالیانه کل کشور.

همان‌گونه که در نمودار ۳ مشخص است بخش زیادی از مصارف ۴ صندوق فوق از محل منابع عمومی تأمین می‌شود. عوامل متعددی بر کفایت منابع داخلی صندوق‌های بازنشستگی برای پرداخت حقوق بازنشستگی و بی‌نیازی آنها از منابع بودجه اثرگذار است که از این بین می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: نسبت پشتیبانی (نسبت تعداد بیمه‌شدگان به تعداد مستمری‌بگیران)، سن بازنشستگی و سنوات بیمه‌پردازی شاغلین، سیاست‌های حمایتی دولت و بازده سرمایه‌گذاری‌های صندوق‌های بازنشستگی. یکی دیگر از محورهای مهم تصمیم‌گیری در مورد صندوق‌های بازنشستگی که اثر قابل توجهی بر میزان وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به منابع عمومی به همراه داشته، موضوع متناسب‌سازی

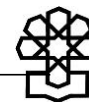
۱. این موارد بدون اعتبارات فرابودجه‌ای مانند ۹۰ هزار میلیارد تومان رد دیون جهت متناسب‌سازی موضوع بند «و» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ است.

حقوق بازنشستگان است. این سیاست در سال ۱۳۹۹ توسط دولت و با استناد به تکلیف قانون برنامه ششم توسعه دنبال شد. مطابق گزارش ارائه شده توسط صندوق‌های بازنشستگی و سازمان تأمین اجتماعی، هزینه سالیانه اجرای این طرح برای سازمان تأمین اجتماعی حدود ۱۷ هزار میلیارد تومان، صندوق بازنشستگی کشوری حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان و صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح حدود ۱۶/۵ هزار میلیارد تومان برآورد شده که در مجموع برای یک سال ۶۳/۵ هزار میلیارد تومان بار مالی به همراه خواهد داشت و این بار مالی به صورت سالیانه و متناسب با افزایش‌های سالیانه ضریب ریالی حقوق افزایش خواهد یافت.

هرچند که توجه به معیشت بازنشستگان لازم و ضروری بوده و جزئی از تکلیف قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه است؛<sup>۱</sup> ولی این موضوع باید با در نظر گرفتن تمامی شرایط کشور و تأمین منابع پایدار برای آن دنبال می‌شد تا موجب تبدیل کسری بودجه به استقراض از بانک مرکزی و ایجاد تورم‌های افسارگسیخته نشده و در عمل به ضد خود تبدیل نشود. در این راستا اصلاح نظام بازنشستگی و ایجاد درآمد پایدار جهت حفظ قدرت خرید بازنشستگان ضروری بود.

اما برخلاف این ضرورت بسیار مهم در سال ۱۳۹۹، سیاست متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان با منابع ناپایدار در قالب واگذاری دارایی در دستور کار قرار گرفت. در رابطه با دارایی‌های واگذار شده به صندوق‌ها باید توجه داشت که اولاً بخشی از این سهام واگذار شده به صندوق‌ها به راحتی قابل نقد شدن نیستند (به دلایل مختلفی از جمله زیان‌ده بودن این شرکت‌ها)، در حالی که پرداخت حقوق بازنشستگان نیازمند نقدینگی است. ثانیاً حتی در صورتی که دارایی‌های واگذار شده به صندوق‌ها نقدشونده بوده و کفاف اجرای طرح متناسب‌سازی را بدهد، باز هم باید توجه داشت که این دارایی‌ها یک‌بار و آن‌هم بابت رد دیون و بهبود بحران صندوق‌های بازنشستگی به این صندوق‌ها واگذار شده است و نحوه تأمین اعتبار این هزینه مستمر و غیرقابل اجتناب در سال‌های آتی، به دلیل عدم تأمین پایدار منابع با مشکلات جدی همراه خواهد بود. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز مشابه سال ۱۳۹۹ منابع پایدار برای این مسئله در نظر گرفته نشده و تأمین مالی سیاست متناسب‌سازی مجدداً از طریق واگذاری اموال و دارایی و سهام شرکت‌ها به صندوق‌های بازنشستگی در قالب بند «و» تبصره «۲» لایحه بودجه دنبال شده است و هزینه‌های مستمر و غیرقابل اجتناب به وسیله منابع غیرقابل تداوم و غیرنقدشونده تأمین مالی شده است.

۱. بند «ب» ماده (۱۲) و ماده (۳۰) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه.



### ۳-۵. سیاست اختصاص ارزش ترجیحی به کالاهای اساسی

سیاست تخصیص ارزش ترجیحی با نرخ ۴۲۰۰ تومان به ازای هر دلار به کالاهای اساسی از سال ۱۳۹۷ اجرا شده و از همان زمان بارها در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس بیان شد نتیجه اجرای چنین سیاستی، توزیع رانت در میان واردکنندگان، تضعیف تولید داخلی و عدم دستیابی به اهدافی مانند حمایت از مصرف‌کنندگان از طریق کنترل‌های قیمتی خواهد بود.

۹ میلیارد دلار ارزش ۴۲۰۰ تومانی در سال ۱۳۹۹، به واردات کالاهای اساسی تخصیص یافته است، که ۸ میلیارد دلار از این رقم از محل صادرات نفت خام و گاز طبیعی و یک میلیارد دلار نیز از محل تأمین ریال و مابه‌التفاوت نرخ ارزش پیش‌بینی شده است.<sup>۱</sup> عملکرد تأمین ارزش ترجیحی تا نیمه آذرماه ۱۳۹۹ نشان می‌دهد حدود ۷ میلیارد دلار از این ارزش تاکنون تخصیص یافته است این در حالی است که سهم دولت از منابع ارزی ناشی از صادرات نفت و گاز بسیار کمتر از این میزان بوده است. به عبارت بهتر دولت بخشی از منابع ارزی مورد نیاز را با نرخ بالاتری خریداری کرده یا اینکه ذخایر ارزی بانک مرکزی را به صورت دستوری به این امر اختصاص داده است.

جدول ۶. میزان تأمین ارزش ترجیحی کالاهای اساسی تا ۱۵ آذر ۱۳۹۹ (میلیون دلار)

کالا	تأمین ارزش ۴۲۰۰ تومانی
دارو و تجهیزات پزشکی	۲،۲۹۰
روغن خام	۸۹۶
دانه‌های روغنی	۷۸۱
کنجاله سویا	۷۱۱
جو	۲۶۷
ذرت	۱،۵۱۶
گندم	۳۳۴
سایر کالاها	۱۱۳
مجموع	۶،۹۰۸

مأخذ: گمرک و سامانه جامع تجارت.

با این حال دولت همچنان اعلام کرده است که در سال ۱۴۰۰ نیز رقمی نزدیک به ۸ میلیارد دلار برای واردات کالاهای اساسی با نرخ ترجیحی در نظر خواهد گرفت و با توجه به اینکه تاکنون قانونی برای اجرای این سیاست مخرب و زیانبار وجود نداشته است، تداوم شرایط موجود در صورت عدم تعیین تکلیف قانونی دور از انتظار نخواهد بود. مهم‌ترین توجیه اجرای این سیاست، حمایت از اقشار ضعیف و متوسط جامعه از طریق ثابت نگه داشتن قیمت کالاهای اساسی بوده. با این حال شواهد آماری نشان

۱. براساس اعلام دبیر ستاد تنظیم بازار.

می‌دهد اجرای این سیاست در دستیابی به این هدف ناتوان بوده و حتی از کانال‌های مختلف از جمله آسیب به تولید داخل، ایجاد کسری بودجه و رشد پایه پولی متعاقب آن، منجر به تشدید تورم و فقر در جامعه شده است.

در جزء «۴» بند «ب» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، به صورت مبهم و بدون تعیین هیچ نوع سازوکار و شیوه عملکردی، به دولت اجازه داده شده است که در صورت تغییر نرخ ارز ترجیحی مورد استفاده در این قانون به نرخ سامانه معاملات الکترونیکی (ETS)، منابع وصولی را (بدون سقف مشخصی) به ردیف ۱۶۰۱۳۶ جدول شماره ۵ واریز و از محل ردیف شماره ۷۱-۵۳۰۰۰۰۰ جدول شماره ۹ (بدون سقف مشخص) صرف تأمین معیشت و سلامت مردم کند.

با توجه به موارد مذکور تصمیم‌گیری در مورد ارز ۴۲۰۰ تومانی و مدیریت رانتهای ناشی از نرخ‌های ارز متعدد در بودجه، یکی از محورهای مهمی است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ مسکوت مانده و نیازمند تعیین تکلیف است.

### ۳-۶. شیوه انعکاس نرخ ارز در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

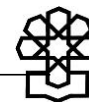
با توجه به اینکه بخشی از منابع دولت به صورت ارزی وصول شده یا نرخ ارز بر میزان منابع حاصل از آنها مؤثر خواهد بود، نرخ ارز در نظر گرفته شده در لایحه بودجه می‌تواند علاوه بر ایجاد تفاوت در میزان منابع عمومی پیش‌بینی شده، بر شفافیت بودجه نیز اثرگذار باشد.

**لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ از این منظر با تناقضات فراوانی همراه است.** در شرایطی که مقامات دولت در اظهارات خود بر تداوم سیاست ارز ۴۲۰۰ تومانی برای واردات ۸ میلیارد دلار کالای اساسی و دارو تأکید دارند، نرخ ارز در نظر گرفته شده برای محاسبه کل منابع حاصل از صادرات نفت سهم دولت (ردیف ۲۱۰۱۰۱) ۱۱۵۰۰ تومان برای هر دلار عنوان شده است.

از سوی دیگر در جزء «۴» بند «ب» تبصره «۱» در ارتباط با سیاست ارز ترجیحی عنوان شده است که «در صورت تغییر نرخ ترجیحی مورد استفاده در این قانون به نرخ سامانه معاملات الکترونیک (ETS)، منابع وصولی صرف تأمین معیشت و سلامت مردم می‌شود». این موضوع در حالی است که در ردیف ۲۱۰۱۰۲ (منابع حاصل از صادرات میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی) و نیز در ردیف ۳۱۰۷۰۵ (منابع حاصل از استقراض از صندوق توسعه ملی (کاهش سهم ۱۸ درصد صندوق توسعه ملی))، نرخ تسعیر ارز، معادل نرخ ETS (میانگین نرخ سنا و نیما-) عنوان شده، اما در عمل نرخ ارز ۱۱۵۰۰ تومانی برای آن در نظر گرفته شده است.

علاوه بر موارد فوق در ردیف ۲ منابع جدول تبصره «۱۴»، ۱۲۰ هزار میلیارد تومان از محل





صادرات فراورده پیش‌بینی شده که در صورت محاسبه نرخ ارز ۱۱۵۰۰ می‌بایست ارزش دلاری صادرات فراورده به بیش از ۱۰ میلیارد دلار می‌رسید؛ این در حالی است که میزان صادرات فراورده بسیار کمتر از این میزان پیش‌بینی شده است. هرچند در مورد نرخ ارز در نظر گرفته شده در این تبصره و همچنین نرخ ارز مبنای محاسبه بودجه شرکت‌های دولتی، توضیحی در لایحه بودجه ذکر نشده است، اما به نظر می‌رسد که مبنای محاسبه نرخ ارز در این موارد حدود ۱۷ هزار تومان بوده است.

مورد دیگری که در آن نرخ ارز مورد استفاده قرار می‌گیرد، شیوه محاسبه حقوق ورودی است (ردیف ۱۱۰۴۰۱) که در این بخش، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، نرخ ارز ۴۲۰۰ تومان برای هر دلار در نظر گرفته شده و حقوق ورودی براساس این نرخ وصول می‌شود.

با توجه به توضیحات ذکر شده به نظر می‌رسد که لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ حتی از منظر شکلی نیز از پیوستگی لازم برخوردار نیست و نرخ‌های ارز متعدد و متناقض در آن مورد استفاده قرار گرفته است. این موضوع می‌تواند دال بر اراده ایجاد عدم شفافیت در لایحه بودجه قلمداد شود.

جدول ۷. انواع نرخ ارز در نظر گرفته شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

عنوان	نرخ ارز اعلام شده	توضیحات و تعارضات
نرخ ارز در محاسبه منابع حاصل از صادرات نفت	۱۱۵۰۰ تومان <sup>۱</sup>	این نرخ با سیاست تخصیص ۸ میلیارد دلار ارز ترجیحی در تعارض است
نرخ ارز منابع حاصل از صادرات میعانات گازی و خالص صادرات گاز	سامانه معاملات الکترونیک <sup>۲</sup> (ETS)	در عمل نرخ ۱۱۵۰۰ تومانی برای دلار در نظر گرفته شده است
استقراض از صندوق	سامانه معاملات الکترونیک (ETS)	در عمل نرخ ۱۱۵۰۰ تومانی برای دلار در نظر گرفته شده است
جزء «۴» بند «ب» تبصره «۱»	اختلاف ارز ترجیحی تا سامانه معاملات الکترونیک (ETS)	
نرخ ارز حقوق ورودی	۴۲۰۰ تومان	برای محاسبه حقوق ورودی کلیه کالاها فارغ از اینکه واردات با ارز ترجیحی انجام شده یا خیر.
نرخ ارز منابع حاصل از صادرات فراورده	حدود ۱۷ هزار تومان	براساس فروض صادرات فراورده
نرخ ارز مبنای محاسبه بودجه شرکت‌های دولتی	حدود ۱۷ هزار تومان	

مأخذ: محاسبات تحقیق.

### ۳-۷. شیوه واگذاری ۹۰ هزار میلیارد تومان سهام دولت

در جزء «۲» بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه، واگذاری سهام دولت از طریق صندوق‌های

۱. نرخ ۱۱۵۰۰ تومان برای هر دلار، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ مکتوب نشده، ولی در اظهارات مقامات دولتی به کرات بیان شده است.

۲. نرخ برابر میانگین نرخ ارز در سامانه نظارت بر ارز (سنا) و سامانه نظام یکپارچه معاملات ارزی (نیما) (نرخ نیما و سنا در شرایط فعلی نزدیک به یکدیگر و در حدود ۲۵ هزار تومان برای هر دلار هستند).

سرمایه‌گذاری قابل معامله (ETF) به میزان ۹۰ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است.<sup>۱</sup> در خصوص این حکم دو نکته قابل ذکر است: اول، قابلیت تحقق این حجم منابع از این محل و دوم، بررسی سازوکار واگذاری سهام. در خصوص نکته اول باید گفت با توجه به میزان باقی‌مانده سهام متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی در شرکت‌های بورسی،<sup>۲</sup> (در صورت استفاده از روش‌های استاندارد واگذاری و عدم استفاده از روش واگذاری از طریق ETF)، قابلیت تحقق این حجم از واگذاری هرچند بدون چالش نیست اما دور از انتظار نخواهد بود. اما نکته اصلی و مهم، سازوکار واگذاری سهام موضوع این بند است. سازوکار صندوق‌های قابل معامله در بورس برای واگذاری سهام دولت، واجد ایرادهای متعددی است که پیش‌تر طی دو گزارش<sup>۳</sup> به آنها پرداخته شده است. به دلیل تشریح اشکالات اساسی این روش در گزارش‌های مذکور، در این گزارش از تکرار مجدد آنها صرف‌نظر شده است؛

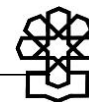
تولد این نوع نهاد مالی در نظام مالی و اقتصادی کشور دارای ابعاد متعددی است که لازم است مورد توجه قرار گیرد. با این حال، واگذاری دو صندوق سرمایه‌گذاری قابل معامله (ETF) در بازار سرمایه کشور، با چالش‌ها و آسیب‌های متعددی همراه بوده و هست. **برهم خوردن نظم بازار سهام، ایجاد بی‌اعتمادی در واگذاری سهام متعلق به دولت توسط دو وزارت امور اقتصادی و دارایی و نفت، عدم بازارگردانی مناسب، فاصله قابل توجه قیمت واحدهای این صندوق‌ها از ارزش روز آن و عدم‌النفع بسیار زیاد دولت از این شکل واگذاری،** از جمله چالش‌ها و آسیب‌هایی است که در خصوص این نوع واگذاری سهام دولت در سال جاری محقق شد. علاوه‌براین، به دلیل مسائل ایجاد شده پیرامون این صندوق‌ها، قابلیت فروش سهام دولت در حجم مورد نظر، با این سازوکار مبهم به نظر می‌رسد؛ به طوری که فروش واحدهای این صندوق‌ها در سال ۱۳۹۹ نیز با توفیق چندانی همراه نبود. ETF اول که متشکل از باقی‌مانده سهام دولت و شرکت‌های دولتی در بانک‌ها و بیمه‌ها بود، به ارزش ۱۶۷۰۰ میلیارد تومان به فروش گذاشته شد اما تنها ۵۸۰۰ میلیارد تومان از صندوق مذکور (۳۷ درصد) فروش رفت. صندوق دوم که حدود ۶۰ هزار میلیارد تومان ارزش داشت، حتی با وجود اقداماتی نظیر افزایش سقف مبلغ خرید برای هر فرد، باز هم تنها به میزان ۱۳ هزار میلیارد تومان (حدود ۲۱ درصد) به فروش رسید.

گزینه‌های جایگزین برای فروش سهام از طریق ETF، بارها (از جمله در دو گزارش مذکور) ارائه شده، اما به طور خلاصه باید گفت حتی در صورت عدم امکان‌پذیری یا عدم مطلوبیت فروش بلوکی (به

۱. البته سایر روش‌های واگذاری نیز در متن حکم قید شده اما هدف اصلی از حکم مذکور، اعطای مجوز واگذاری از طریق صندوق‌ها بوده است.

۲. يك فرض منطقی در این تحلیل، استفاده از نگاه‌های بورسی برای واگذاری‌های مربوط به این بند است. اتخاذ این فرض دلایل مختلفی دارد که به‌عنوان نمونه می‌توان به چالش‌های قیمتگذاری، تشریفات واگذاری و سایر ریسک‌های واگذاری خارج از بورس (از جمله ریسک تقاضا) و زمانبر بودن فرایند وصول وجوه اشاره کرد.

۳. گزارش با عنوان اظهارنظر کارشناسی درباره: «واگذاری سهام دولت و شرکت‌های دولتی از طریق سازوکار صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله (ETF)» به شماره مسلسل ۱۷۰۱۷ و گزارش با عنوان «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۵۵. بند «الف» تبصره «۲»» به شماره مسلسل ۱۶۸۶۳.



هر دلیل)، در ساده‌ترین حالت ممکن، فروش خرد (تدریجی) سهام در بورس کاملاً امکان‌پذیر و در دسترس است و اشکالات متعدد واگذاری از طریق صندوق‌های مذکور بر آن مترتب نیست. در مجموع، اصلاح سازوکار واگذاری سهام در خصوص این بند از بودجه (از طریق حذف مجوز واگذاری از طریق ETF) کاملاً ضروری است؛ در غیر این صورت، مشکلات ایجاد شده از ناحیه حکمرانی صندوق‌های مذکور در آینده نزدیک گریبانگیر کشور خواهد شد.

از سوی دیگر تحقق کامل منابع حاصل از واگذاری سهام با توجه به شرایط بورس و مداخلات نامناسب انجام شده در سال ۱۳۹۹ توسط دولت نامشخص است. هرچند شرایط بازار متناسب با شرایط اقتصادی و انتظارات فعالان این بازار در افق زمانی یک سال آتی می‌تواند متفاوت از وضعیت فعلی باشد، اما بررسی میزان موفقیت دولت در واگذاری سهام جهت تأمین منابع مورد نیاز قانون «الزام دولت به پرداخت یارانه کالاهای اساسی» که اخیراً به تصویب مجلس رسیده است، می‌تواند معیار مناسبی برای ارزیابی تحقق‌پذیری رقم در نظر گرفته شده برای این ردیف در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ باشد.

۸-۳. واگذاری ۹۰ هزار میلیارد تومان سهام، اموال و دارایی (عمدتاً) به شکل رد دیون، خارج از سقف بودجه (بند «و» تبصره «۲»)

در بند «و» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ از محل واگذاری سهام و دارایی تا سقف ۹۰ هزار میلیارد تومان، برای استمرار پرداخت‌های مربوط به همسان‌سازی حقوق بازنشستگان، پاداش پایان خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی، رتبه‌بندی معلمان و دیگر مصارف پیش‌بینی شده است. اولاً مصارف موضوع این بند در سقف بودجه عمومی نیامده است. ثانیاً برخلاف منطق بودجه‌ریزی، به صورت کاملاً غیرشفاف، مجموعه مصارفی در نظر گرفته شده است و مشخص نیست این ۹۰ هزار میلیارد تومان منابع، تحت چه سازوکاری و با چه اولویت‌بندی و به چه شیوه‌ای به عناوین ذکر شده اختصاص خواهد یافت.

از سوی دیگر، پیش‌بینی منابع ناپایدار (حاصل از واگذاری دارایی) برای مصارف پایدار (مانند همسان‌سازی حقوق بازنشستگان و رتبه‌بندی معلمان)، با هیچ منطق کارشناسی قابل توجیه نیست. سؤال اینجاست که با توجه به محدود بودن سهام و اموال قابل واگذاری دولت، تأمین منابع لازم برای این‌گونه مصارف در سال‌های آینده چگونه انجام خواهد شد؟ در اصل، پیش‌بینی منابع پایدار برای اجرای چنین طرح‌هایی (همسان‌سازی حقوق، رتبه‌بندی معلمان و...) می‌بایست در هنگام تصمیم‌گیری برای اجرای طرح انجام شود؛ اما در عمل طرح‌هایی با بار مالی قابل توجه، بدون پیش‌بینی منابع مشخص و پایدار به اجرا گذاشته شده و تأمین منابع لازم برای استمرار اجرای آنها، به تصمیمات موردی در بودجه‌های سنواتی سپرده شده است. بند «و» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ را می‌توان

یک نمونه کامل از سرانجام چنین فرایندی دانست. به‌رحال اجرای بسیاری از طرح‌های مربوط به مصارف مندرج در بند مذکور (که مهم‌ترین آنها، همسان‌سازی حقوق بازنشستگان است) پیش از این آغاز شده است لذا با فرض اجتناب‌ناپذیر بودن مصارف این بند، درخصوص بند «و» تبصره «۲» لایحه بودجه نکات زیر قابل توجه است:

۱. منابع پیش‌بینی شده در این بند، در سقف بودجه لحاظ نشده است که این موضوع شفافیت بودجه را کاهش داده و موجب کم‌نمایی رقم کل بودجه شده است.

۲. ترکیب منابع غیرشفاف است به‌طوری‌که مشخص نیست چه میزان از منابع از محل واگذاری سهام و چه میزان از محل واگذاری اموال غیرمنقول قرار است تأمین شود.

۳. مصارف این بند نیز کاملاً غیرشفاف است، به‌نحوی‌که مشخص نیست چه مقدار منابع به کدام یک از مصارف هفت‌گانه قید شده در این بند و به چه نهادهایی اختصاص خواهد یافت.

۴. عبارت «با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» که در متن بند مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ قید شده بود، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ حذف شده است. حذف عبارت مذکور دارای چند اثر مهم خواهد بود. اولین و مهم‌ترین اثر، مجاز شدن واگذاری مستقیم اموال و دارایی‌های دولت بابت رد دیون است که تبعات زیان‌باری در پی دارد.

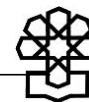
▪ واگذاری بنگاه‌های دولتی به شیوه رد دیون، یکی از پر اشکال‌ترین شیوه‌های واگذاری است که اساساً بسیاری از مزایای خصوصی‌سازی بر آن مترتب نیست. حتی از زاویه‌ای دیگر، این شیوه از واگذاری را اصولاً نمی‌توان خصوصی‌سازی تلقی کرد زیرا بسیاری از مراحل ضروری برای یک خصوصی‌سازی صحیح در این حالت طی نمی‌شود.

▪ آثار منفی این نوع واگذاری هنگامی تشدید می‌شود که بنگاه‌های دولتی به نهادهای شبه‌دولتی واگذار شوند. حجم قابل توجه واگذاری به شیوه رد دیون به نهادهای عمومی غیردولتی و سایر نهادهای شبه‌دولتی طی سال‌های پس از اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) باعث شد قانونگذار در سال ۱۳۹۳ واگذاری مستقیم اموال و دارایی‌های دولت به نهادهای مذکور بابت رد دیون را به موجب بند «۴» ماده (۶) قانون مذکور<sup>۱</sup> ممنوع اعلام کند. در حکم مذکور، بازپرداخت بدهی‌های دولت از محل اموال و دارایی‌ها، صرفاً از راه فروش و تبدیل آنها به وجوه نقد و در قالب بودجه‌های سنواتی امکان‌پذیر است.<sup>۲</sup>

۵. در نظر گرفتن مصارف غیرقابل اجتناب مستمر در مقابل منابع نقدشدنی

۱. بند «۴» ماده (۶): تسویه، تهاتر و تأدیه بدهی‌های قانونی دولت به اشخاص حقوقی بند «۱» این ماده و شرکت‌های تابعه و وابسته به آنها و بانک‌ها و شرکت‌های وابسته به آنها از طریق واگذاری سهام بنگاه‌ها، اموال و دارایی‌های دولت و شرکت‌های دولتی ممنوع است. دولت می‌تواند از طریق فروش سهام بنگاه‌ها و اموال و دارایی‌های خود و شرکت‌های دولتی و تبدیل به وجوه نقد، در چهارچوب بودجه‌های سنواتی بدهی‌های خویش را تأدیه نماید.

۲. گفتنی است در راستای اجرای حکم جزء «۴» ماده (۶)، در سال‌های اخیر جدول ۱۸ لوائح بودجه سنواتی به این موضوع اختصاص پیدا کرده است.



امکان‌پذیر نبودن واگذاری در حجم ۹۰ هزار میلیارد تومان در یک سال و با طی تشریفات قانونی و دستیابی به وجوه حاصل از آن دور از انتظار نیست. توضیح اینکه واگذاری یک بنگاه فرایندی زمانبر و در بسیاری موارد همراه با عدم توفیق است (بسیاری از مزایده‌های برگزار شده به‌منظور واگذاری بنگاه‌ها فاقد متقاضی است). برگزاری مزایده بلوکی سهام<sup>۱</sup> در حال حاضر دارای ریسک بسیار بالایی برای مجریان خواهد بود.<sup>۲</sup> علاوه بر این، باید توجه داشت حتی در صورت موفقیت در واگذاری، دستیابی به وجوه حاصل از واگذاری در بسیاری از موارد خود فرایندی طولانی است. به بیان دقیق‌تر، فروش شرکت‌های مشمول واگذاری در بسیاری از موارد به‌صورت اقساطی انجام می‌پذیرد؛ لذا وصول کامل وجوه حاصل از واگذاری طی چندین سال محقق خواهد شد. در مجموع می‌توان گفت به‌دلیل زمانبر بودن فرایند معمول واگذاری، وجود ریسک برای مجریان و اینکه فروش اقساطی در بسیاری از موارد اجتناب‌ناپذیر خواهد بود (چه در مورد واگذاری‌های خارج از بورس و چه واگذاری بلوک‌های سهام در بورس)، تصور دستیابی به ۹۰ هزار میلیارد تومان منابع از ناحیه واگذاری‌ها در فرصت یک ساله و با رعایت تمام سازوکارهای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، نامحتمل است.

حتی اگر به‌رغم همه ایرادهای ذکر شده در بند قبل، واگذاری‌ها به شیوه رد دیون (برخلاف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی) و عمدتاً به نهادهای عمومی (اعم از عمومی غیردولتی یا شبه‌دولتی) انجام پذیرد، و از این منظر حساسیت در خصوص نحوه قیمت‌گذاری، تشریفات واگذاری و عملکرد آنها پس از واگذاری کمتر بوده و واگذاری از این شیوه برای مجریان واگذاری تقریباً به‌طور کامل فاقد ریسک باشد، یک مشکل اساسی نهادهای دریافت‌کننده این دارایی‌ها مشکل کسری نقدینگی به‌دلیل دشواری‌های تبدیل این دارایی‌ها به منابع نقد است. در واقع نهادهای دریافت‌کننده متعهد به انجام هزینه‌هایی قطعی هستند که مابه‌ازای آنها دارایی‌هایی دریافت کرده‌اند که لزوماً نقدپذیر نیست (به‌عنوان مثال در سال ۱۳۹۹ براساس بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه ۳۲ هزار میلیارد تومان واگذاری شرکت‌ها به‌عنوان رد دیون به سازمان تأمین اجتماعی انجام شده است و در مقابل هزینه‌های جاری این سازمان از محل متناسب‌سازی حقوق افزایش یافته است که موجب می‌شود کسری نقدینگی این سازمان در سال ۱۳۹۹ به افزایش استقراض این سازمان از بانک رفاه شود).

با توجه به مصارف پیش‌بینی شده برای این منابع (مانند پرداخت‌های مربوط به همسان‌سازی حقوق بازنشستگان و رتبه‌بندی معلمان) که حتی در افق بسیار کوتاه‌مدت نیاز به نقدینگی قابل توجهی دارند؛ صندوق‌های بازنشستگی یا سایر نهادهایی که تکلیفی به موجب این بند برعهده آنها گذاشته شده

۱. از این جهت مزایده بلوکی سهام به عنوان گزینه اجرایی پیش‌فرض در نظر گرفته شده که ظرفیت فروش سهام خرد در بورس محدود بوده و احتمالاً عمده یا تمام این ظرفیت برای تأمین منابع موضوع جزء «۲» بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه استفاده خواهد شد.

۲. تشریح دلایل وجود چنین ریسکی موضوع این گزارش نیست اما اجمالاً این ریسک‌ها تا حد زیادی به قیمت‌گذاری و انتخاب خریدار مربوط می‌شوند.

است، نمی‌توانند چندین سال برای سودآور شدن این بنگاه‌ها و کسب درآمد از آنها وقت صرف کنند؛ و با توجه به کسری نقدینگی و در نتیجه نیاز به کسب درآمد سریع از این بنگاه‌ها جهت پوشش تکالیف سنگین هزینه‌ای، فروش سریع بنگاه‌های مذکور یا اموال ارزشمند آنها محتمل است که می‌تواند عملاً به ارزان‌فروشی دارایی‌ها منجر شود.

آنچه عنوان شد حاکی از آن است که واگذاری به شیوه رد دیون برای تحقق منابع موضوع بند «و» تبصره «۲» لایحه بودجه مخرب است. بر این اساس، در حداقلی‌ترین صورت می‌بایست معطوف به تقلیل اثرات مخرب واگذاری تدابیر مشخصی توسط مجلس شورای اسلامی دنبال شود. اولاً از آنجایی که روند مذکور به صورت بالقوه می‌تواند به تخریب فعالیت یا تعطیلی یک بنگاه منجر شود، می‌بایست تا حد امکان از واگذاری بنگاه برای تحقق منابع این بند اجتناب کرد به نحوی که واگذاری اموال نسبت به واگذاری بنگاه‌ها در اولویت قرار گیرد (این موضوع می‌بایست در متن حکم تصریح شود). ثانیاً هرچند در حالت ایدئال بهتر است دولت دارایی‌های مورد نظر در این تبصره را واگذار و منابع حاصله را در جداول بودجه عمومی به دستگاه‌های مربوطه اختصاص دهد ولی در حالت حداقلی لازم است مصارف این بند به شکل شفاف در جدولی ذیل تبصره تعیین گردد (مشابه جدول تبصره «۱۴»). ضمناً تا حد امکان برای نهادهایی که اساساً تجربه بنگاهداری چندانی ندارند (مانند وزارت آموزش و پرورش جهت رتبه‌بندی معلمان)، اموال و دارایی‌هایی غیر از بنگاه در نظر گرفته شود.

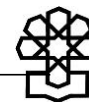
### ۹-۳. انتشار و بازپرداخت اوراق بدهی دولت

تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ به صدور مجوز برای انتشار اوراق بدهی اختصاص داده شده است. در جدول ۸ مجموع اوراق منتشره در این تبصره به تفکیک نهاد منتشرکننده برای سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ و درصد رشد آنها ارائه شده است.

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

عنوان	قانون بودجه ۱۳۹۹	لایحه بودجه ۱۴۰۰	درصد رشد
مجموع اوراق ریالی (دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها)	۱۱۴	۷۵	-۳۴
مجموع اوراق ریالی مجوز داده شده به شرکت‌های دولتی	۱۰	۱۰	۰
مجموع اوراق ریالی مجوز داده شده به دولت	۹۶	۵۷	-۴۰
مجموع اوراق ریالی دارای بار مالی برای دولت*	۱۰۰-۹۸	۶۱-۵۹	-۳۱

\* با توجه به اینکه حداقل ۵۰ درصد اوراق مرتبط با شهرداری‌ها باید به‌منظور 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 ۵۹ تا ۶۱ هزار میلیارد ریال خواهد بود.



همان طور که در جدول ۸ مشاهده می‌شود، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در مجموع مجوز انتشار ۷۵ هزار میلیارد تومان انواع اوراق بدهی ریالی به دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها صادر شده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ حدود ۳۴ درصد کاهش یافته است. بخش اصلی این اوراق ماهیت استقراض از بخش خصوصی (شامل بانک‌ها، صندوق‌های سرمایه‌گذاری و اشخاص حقوقی و حقیقی خصوصی) دارد. از مجموع ۷۵ هزار میلیارد تومان انواع اوراق بدهی ریالی، مجوز انتشار ۱۰ هزار میلیارد تومان آن به شرکت‌های دولتی اختصاص دارد و ۸ هزار میلیارد تومان سهم شهرداری و سازمان‌های وابسته و مابقی آن (۵۷ هزار میلیارد تومان) 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 ۱۲۵ هزار میلیارد تومان 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 ۵۷ هزار میلیارد تومان دارد. در واقع بخشی از منابع پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ از محل انتشار اوراق مالی اسلامی، مربوط به اوراق پیش‌فروش نفت (معادل ۷۰ هزار میلیارد تومان) است که مجوز آن در جزء «۲» بند «ب» تبصره «۱» آمده است. اوراق انتشاریافته از محل این مجوز می‌تواند تا میزان عدم تحقق منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز افزایش یابد. در بخش‌های بعدی این گزارش ماهیت این اوراق و نقد کارشناسی آن ارائه شده است.

همچنین در بند «د» تبصره «۱۲» به وزارت اقتصاد و امور دارایی مجوز انتشار ۲۰ هزار میلیارد ریال اوراق صکوک اجاره برپایه 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 ۲۰ هزار میلیارد ریال از منابع حاصل از اوراق این بند در بودجه دولت استفاده شده است که در واقع ماهیت استقراض دارند.

با احتساب تمامی مجوزهای دریافت شده برای واگذاری اوراق مالی، دولت می‌تواند تا سقف ۱۲۷ هزار میلیارد تومان از منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی در مصارف بودجه استفاده کند. این در حالی است که در قانون برنامه ششم توسعه تنها مجوز استفاده از ۵۵ هزار میلیارد تومان از درآمد حاصل از واگذاری اوراق بدهی در سال ۱۴۰۰ به دولت داده شده است.

از منظر بازپرداخت اصل و سود اوراق در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، دولت در مجموع حدود ۱۳۰ هزار میلیارد تومان برای پوشش بار مالی ناشی از اوراق سررسید شده در سال ۱۴۰۰ در نظر

گرفته است. این رقم شامل ارقام زیر بود:

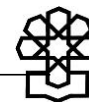
- ۷۰/۶ هزار میلیارد تومان در ردیف ۱-۱۰۲۰۰۰ جدول ۸ تحت عنوان «بازپرداخت اصل اوراق مشارکت دارای تضمین دولت، اسناد خزانه و سایر اوراق بهادار».
- حدود ۴۹/۳ هزار میلیارد تومان ردیف ۱-۶۰۰۰۰۰ جدول ۹ تحت عنوان «سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی و وام‌های خارجی و تأمین هزینه‌های انتشار و حق عاملیت واگذاری اوراق بهادار». با مقایسه ارقام قوانین بودجه سال‌های گذشته، می‌توان دریافت که مبالغ مربوط به سود وام‌های خارجی، کارمزد و هزینه‌های انتشار و حق عاملیت واگذاری اوراق بهادار، چندان قابل توجه نیستند و لذا انتظار می‌رود که مبلغ قابل توجهی از این ردیف به بازپرداخت اوراق مالی داخلی اختصاص داده شود.
- ۱۰ هزار میلیارد تومان اوراق در نظر گرفته شده در بند «ح» تبصره «۵» برای انتشار جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۴۰۰ یا به عبارت دیگر برای به تعویق انداختن بدهی‌های دولت.<sup>۱</sup> این رقم در ردیف ۳-۱۰۲۰۰۰ جدول ۸ منعکس شده است.

### ۱۰-۳. شیوه تصمیم‌گیری در مورد نرخ سود، زمان سررسید و انتشار اوراق بدهی

افزایش اتکای بودجه به انتشار اوراق مالی اسلامی منتشره از سوی خزانه، اهمیت بازار بدهی اوراق دولتی را دوچندان کرده است. به منظور تسهیل تأمین مالی دولت از بازار بدهی لازم است علاوه بر تعریف فرایندهای نظارت‌پذیر بر انتشار اوراق، زیرساخت‌های لازم برای افزایش نقدشوندگی این اوراق و تنوع لازم در سررسید آن برای استفاده حداکثری از ظرفیت سرمایه‌گذاران با افق زمانی و ریسک‌پذیری متفاوت فراهم شود. مهم‌ترین فرایندی که در قوانین بودجه سنواتی برای انتشار اوراق دولتی مدنظر قرار گرفته است، کمیته موضوع جزء «۱» بند «ک» تبصره «۵» قوانین مذکور است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز تکرار شده است. در این کمیته برای جلوگیری از پیامدهای احتمالی انتشار اوراق، رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس کل بانک مرکزی و وزیر امور اقتصادی و دارایی بر نحوه انتشار اوراق نظارت می‌کنند. علاوه بر این، جزء «۴» بند «ک»، وزارت امور اقتصادی و دارایی را مسئول فروش اوراق دولتی دانسته و روش‌های فروش اوراق را برای وی تعریف و تجویز کرده است.

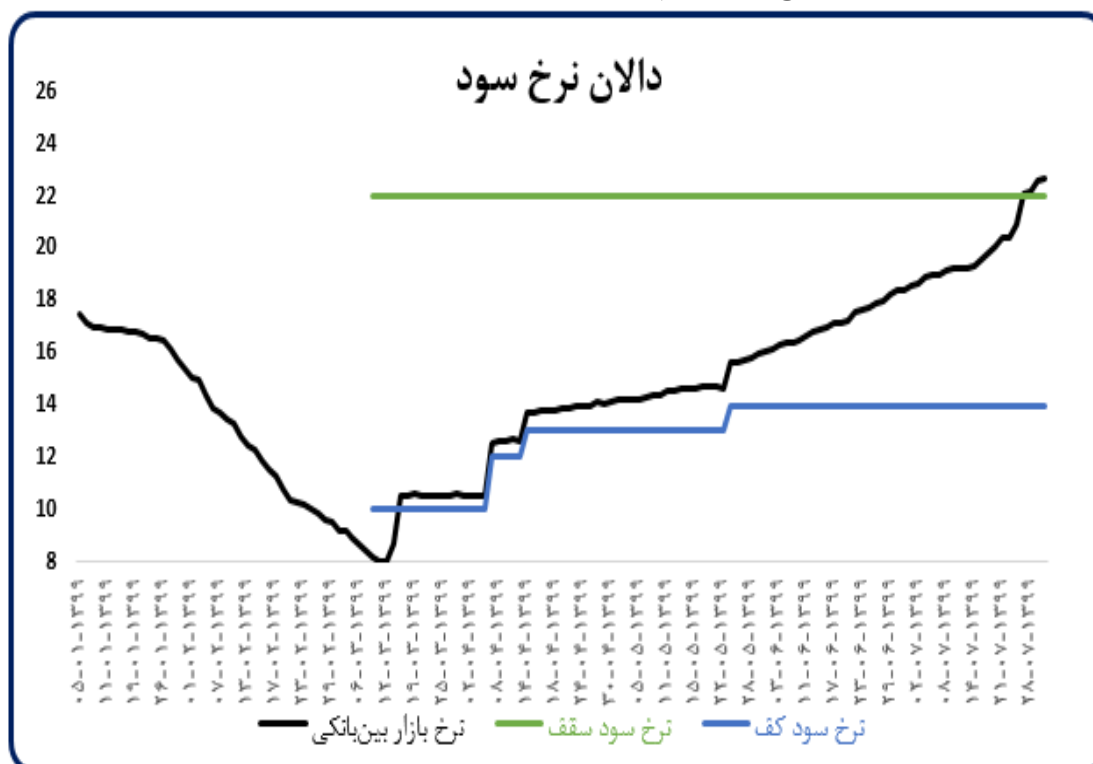
با این همه، مرور رویدادهای سال ۱۳۹۹ و عدم استفاده کافی و به موقع دولت از شرایط مساعد (نرخ سود پایین بین‌بانکی) در فصل اول سال ۱۳۹۹ برای تأمین مالی از بازار بدهی و سپس عدم توفیق در فروش کافی اوراق دولتی از ابتدای نیم‌سال دوم تاکنون، گواه بر ضرورت تقویت این فرایندها و سازوکارها در راستای تعمیق و تقویت بازار بدهی به‌ویژه اوراق دولتی است. در





فصل اول سال ۱۳۹۹ به دلایل مختلف، نرخ سود بین بانکی یک رقمی شد. به تبع کاهش نرخ سود بین بانکی، بازده تا سررسید اوراق دولتی نیز کاهش قابل توجهی یافت. از سوی دیگر مازاد ذخایر در بازار بین بانکی که علت کاهش نرخ سود بین بانکی بود منابع لازم در بازار پول برای خرید اوراق دولتی را نیز فراهم می کرد، اما دولت از این موقعیت مناسب برای فروش اوراق دولتی استفاده نکرد.

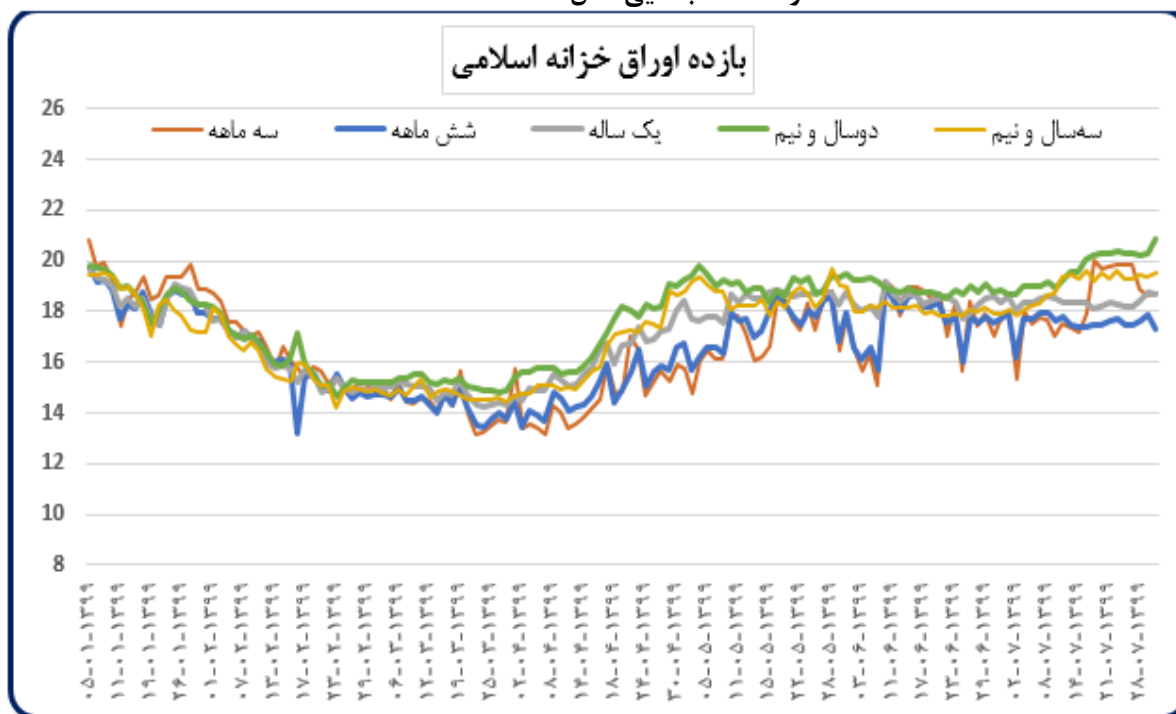
نمودار ۴. وضعیت نرخ سود بین بانکی در ۷ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۹ و سقف و کف  
نرخ سود اعلام شده توسط بانک مرکزی



۱ برای مرور دلایل این پدیده، مراجعه شود به گزارش وضعیت نظام بانکی در بهار ۹۹ به شماره مسلسل و گزارش تبیین بی ثباتی های اخیر در بازارهای کالا، خدمات و دارایی ها.

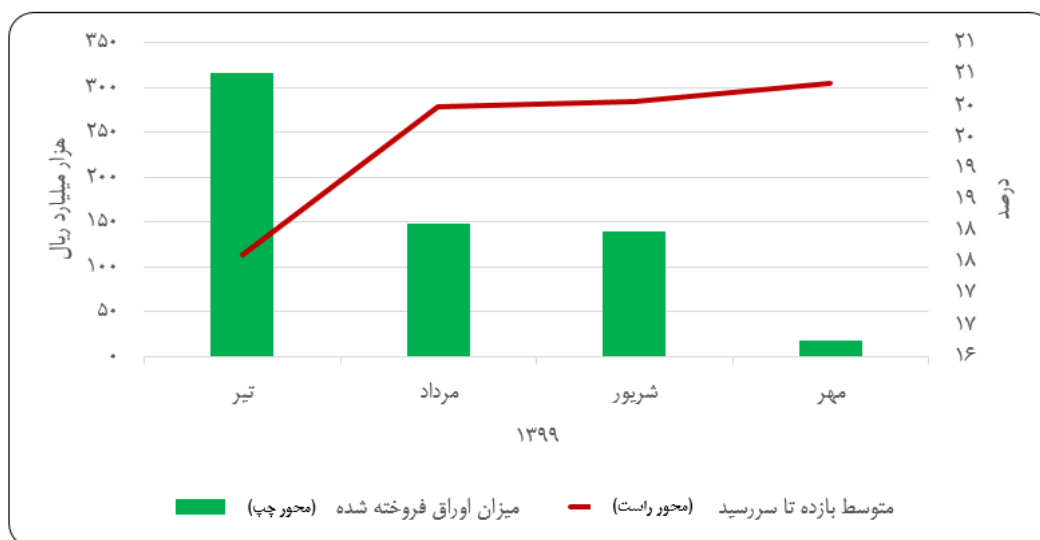
نمودار ۵. نرخ بازده اوراق خزانه اسلامی با تفکیک مدت زمان باقی مانده تا سررسید در ۷ ماهه ابتدایی سال ۱۳۹۹

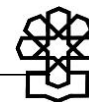
درصد



همان‌طور که در نمودار زیر نشان داده شده است، برخلاف نیم‌سال اول سال ۱۳۹۹، در نیم‌سال دوم شرایط برای فروش اوراق دولتی مساعد نبوده است. از چهار هفته حراج اوراق در مهرماه، در دو هفته هیچ تقاضا و ثبت سفارشی از سوی معامله‌گران اولیه (بانک‌ها و نهادهای بازار سرمایه) برای خرید اوراق صورت نگرفته و غالب اوراق فروش رفته خارج از مکانیسم حراج، فروخته شده است.

نمودار ۶. وضعیت فروش اوراق دولتی (شامل فرایند حراج و خارج از حراج) از تیر ماه ۱۳۹۹





آسیب‌شناسی دقیق بازار بدهی کشور و حتی بازار اوراق بدهی دولتی، نیازمند مجال مبسوطی است اما باید تصمیم‌گیران و نمایندگان محترم به توسعه بازار بدهی دولتی در حدی که در قانون بودجه مقدور است، توجه کرده و آن را به‌عنوان یکی از محورهای مهم تصمیم‌گیری مدنظر قرار دهند. محورهای پیشنهادی برای توسعه بازار اوراق دولتی به شرح زیر است:

۱. تدوین برنامه زمانی سالانه انتشار اوراق و افشای اطلاعات: در این راستا پیشنهاد می‌شود اعضای کمیته در اولین جلسه سال، برنامه زمانی سالانه و ماهانه میزان انتشار اوراق دولتی در این کمیته را مصوب کرده و این مصوبه را برای عموم منتشر نمایند.

۲. الزام به تشکیل منظم جلسات کمیته جزء «۱» بند «ک» تبصره «۵»: به‌منظور اجرای برنامه انتشار اوراق و هماهنگی در اجرای مصوبات کمیته، برگزاری جلسات کمیته حداقل در ابتدای هر فصل ضروری است. ارسال صورتجلسات کمیته برای کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه، بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی و حضور عضوی از این کمیسیون‌ها به‌عنوان ناظر در این کمیته می‌تواند ضمانت اجرایی برای این موضوع باشد.

۳. تنوع‌بخشی به سررسید اوراق مالی اسلامی منتشره از سوی خزانه: یکی از مسائلی که موجب افزایش هزینه تأمین مالی دولت شده است محدودیت دولت در انتشار اوراق با سررسید کمتر از یک سال است. مسئله این است که مجوز اعطا شده به دولت در چارچوب قانون بودجه یا سایر قوانین، ناظر بر میزان جریانی<sup>۱</sup> انتشار اوراق است. به‌عنوان مثال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ به دولت اجازه داده شده که ۵۷ هزار میلیارد تومان اوراق منتشر کند، برای این حجم از تأمین مالی در یک سال، دولت باید ۱۱۴ هزار میلیارد تومان اوراق شش‌ماهه یا ۲۲۸ هزار میلیارد تومان اوراق سه‌ماهه منتشر نماید. در حالی که اجازه انتشار اوراق بیش از ۵۷ هزار میلیارد تومان به دولت داده نشده است. برای حل این مشکل پیشنهاد می‌شود قانون بودجه به جای میزان انتشار اوراق دولتی، بر «تغییر مانده<sup>۲</sup> اوراق دولتی» سقف بگذارد به نحوی که مانده اوراق در هیچ مقطعی از سال، از سقف مجاز میزان افزایش مانده اوراق دولتی مجوز داده شده در آن سال بیشتر نباشد. در صورت اعطای چنین مجوزی، دولت می‌تواند نیازهای نقدینگی درون سالی خود را بدون اتکا به منابع بانک مرکزی و با انتشار اوراق با سررسیدهای زیر یک سال مدیریت کند. علاوه بر این، انتشار اوراق با سررسیدهای کمتر از یک سال، جذابیت و تقاضای اوراق را نیز افزایش خواهد داد و با کاهش صرفه ریسک و هزینه تأمین مالی دولت، تأمین مالی بدهی محور برای دولت را تسهیل خواهد کرد.

### ۳-۱۱. پیش‌فروش نفت

در جزء «۲» بند «ب» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ به دولت اجازه داده شده است تا نسبت به

---

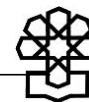
1. Flow  
2. Outstanding

پیش‌فروش نفت (ارزی-ریالی) با اولویت پیش‌فروش داخلی و یا انتشار اوراق مالی اسلامی اقدام کند. در ردیف ۲۱۰۱۰۹ منابع عمومی، از این محل ۷۰ هزار میلیارد تومان به‌عنوان سهم دولت پیش‌بینی شده است. در واقع با توجه به اینکه در این بند عنوان شده است که سهم شرکت ملی نفت ایران از محل پیش‌فروش نفت به حساب این شرکت واریز می‌شود، لازم است میزان پیش‌فروش نفت جهت تأمین سهم شرکت ملی نفت حدود ۸۲ هزار میلیارد تومان باشد تا سهم دولت به میزان ۷۰ هزار میلیارد تومان محقق شود. البته در لایحه به‌رغم تعیین سهم شرکت ملی نفت از پیش‌فروش نفت، در رابطه با سهم صندوق توسعه ملی سکوت شده است. همچنین در این جزء عنوان شده است که در صورت عدم تحقق منابع حاصل از صادرات نفت، به همان میزان به سقف این جزء اضافه می‌شود.

هرچند جزئیات شیوه استفاده از این روش در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ مشخص نشده است، اما به زبان ساده (و با توجه به طرحی که پیش‌تر دولت در شورای هماهنگی اقتصادی قوا مطرح کرده بود) می‌توان گفت که پیش‌فروش نفت به معنی ارائه مجوز انتشار اوراقی با سررسید دو سال است که نرخ سودی معادل افزایش نرخ ارز و افزایش قیمت نفت خواهد داشت و حداقل سود سپرده بلندمدت نیز برای خریداران این اوراق تضمین می‌شود. در صورت گشایش در صادرات نفت یا افزایش ظرفیت پالایشگاهی کشور در دو سال آتی، این اوراق با تحویل نفت تسویه خواهد شد و در غیر این صورت دولت متعهد خواهد بود معادل ریالی ارزش روز نفت را به دارندگان اوراق پرداخت کند.

**بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که اوراق پیش‌فروش نفت نه تنها هیچ مزیتی نسبت به اوراق ریالی فعلی که توسط دولت در حال انتشار است نخواهد داشت بلکه آثار مخرب متعددی نیز به همراه دارد، زیرا انتشار اوراق پیش‌فروش نفت به دلیل وابستگی به نرخ ارز و قیمت نفت در تاریخ سررسید (در صورت تداوم نوسانات نرخ ارز و روند افزایشی قیمت نفت) بازدهی بسیار بالایی خواهد داشت که این امر از یکسو تعهدات دولت را افزایش داده (موجب ناپایداری بسیار زیاد بدهی‌های دولت می‌شود) و از سوی دیگر موجب کاهش جذابیت اوراق ریالی دولت و سپرده‌های بانکی خواهد شد که افزایش هزینه‌های استقراض برای دولت و نیز افزایش هزینه تأمین مالی برای بخش خصوصی را به دنبال خواهد داشت. ضمن اینکه بار مالی زیادی را در ابتدای دوره به دولت آتی تحمیل خواهد کرد. انتشار این اوراق همچنین می‌تواند موجب کاهش نسبت سپرده‌های بلندمدت به کوتاه‌مدت در شبکه بانکی کشور و در نتیجه آن افزایش سیالیت نقدینگی شود. همچنین تأمین مالی بودجه از این محل، وابستگی بودجه به منابع نفتی و نوسانات آن را نیز افزایش خواهد داد. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی به بررسی ابعاد مختلف انتشار اوراق پیش‌فروش نفت پرداخته است.<sup>۱</sup>**

۱. اظهارنظر کارشناسی درباره: پیش‌نویس پیشنهادی جهت تصویب در شورای عالی هماهنگی اقتصادی با عنوان «پیش‌فروش قطعی اوراق نفت» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹.



○ نکته بسیار مهم آنکه در فرایند اجرای بودجه این ابهام قانونی وجود دارد که آیا ارقام ذکر شده در جداول برای مجوزهای دریافت شده در این قانون به عنوان سقف محسوب می‌شوند یا صرفاً به عنوان پیش‌بینی منابع ذکر شده‌اند و تحقق بیش از صد درصدی این ردیف‌ها با ممانعت قانونی همراه نخواهد بود.<sup>۱</sup> بنابراین عدم ذکر سقف مشخص در متن قانون می‌تواند به مجوز بدون قید پیش فروش نفت (تا زمانی که مجموع منابع از سقف کل منابع عمومی عبور نکند) تفسیر شود.

### ۱۲-۳. 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 حدود ۲۶۷ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. سهم مصارف سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها نیز ۱۸۸ هزار میلیارد تومان است.

جدول ۹. دریافتی‌ها (منابع) جدول تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد ریال)

ردیف	دریافتی‌ها (منابع)	قانون بودجه ۱۳۹۹	لایحه بودجه ۱۴۰۰
۱	دریافتی حاصل از فروش داخلی فراورده‌های نفتی	۷۷۰	۶۶۲
۲	دریافتی حاصل از فروش صادراتی فراورده‌های نفتی پس از کسر مابه‌التفاوت خوراک تحویلی و فراورده‌های نفتی دریافتی از پالایشگاه‌ها	۸۸۸	۱۲۰۰
۳	دریافتی حاصل از فروش داخلی گاز طبیعی با احتساب عوارض گازرسانی و عوارض و مالیات ارزش‌افزوده	۳۰۹	۳۲۱
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	۲۴۳	از تبصره «۱۴» خارج شده
۵	سوخت نیروگاه‌ها	۴	در جدول تبصره «۱۴» منعکس نشده است
۶	خوراک میعانات گازی پتروشیمی‌ها	۲۵۹	۳۲۳
۷	منابع حاصل از فروش آب	۳۱	از تبصره «۱۴» خارج شده
۸	طلب سهم دولت از پتروشیمی‌ها بابت خوراک میعانات گازی سنوات گذشته	---	۱۶۳
	مجموع	۲۵۰۷	۲۶۷۰

۱. در جزء «۲» بند «الف» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به دولت اجازه داده شده بود که از طریق ETF و با اعمال تخفیف اقدام به واگذاری سهام خود در شرکت‌های دولتی کند و منابع حاصل را به ردیف ۲۱۰۵۰۲ واریز نماید. رقم در نظر گرفته شده برای این ردیف در قانون بودجه سال ۱۳۹۹، ۶,۷ هزار میلیارد تومان بود اما دولت در گام اول با صندوق ETF اول که متشکل از باقی‌مانده سهام دولت و شرکت‌های دولتی در بانک‌ها و بیمه‌ها بود به ارزش ۱۶۷۰۰ میلیارد تومان به فروش گذاشت (۵۸۰۰ میلیارد تومان از این عرضه به فروش رسید). در گام دوم دولت نیز صندوق دوم با ارزش حدود ۶۰ هزار میلیارد تومان را عرضه کرد (۱۲ هزار میلیارد تومان از این سهام به فروش رسید). با وجود تذکر مرکز پژوهش‌ها در مورد عدم رعایت سقف در نظر گرفته شده در ردیف منابع و ابهام قانونی مذکور این مسئله با ممانعت نهادهای نظارتی همراه نشد.

جدول ۱۰. پرداختی‌ها (مصارف) جدول تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ (میلیارد ریال)

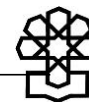
ردیف	پرداختی‌ها (مصرف)	قانون بودجه ۱۳۹۹	لایحه بودجه ۱۴۰۰
۱	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها	۴۲۸	۴۲۸
۲	اجرای طرح حمایت معیشتی خانوارها	۳۱۰	۳۱۰
۳	کاهش فقر مطلق خانوارهای تحت حمایت کمیته امداد و سازمان بهزیستی، اجرای قانون حمایت از معلولین، اجرای ماده (۶) قانون حمایت از حقوق افراد دارای معلولیت، اجرای تبصره ذیل ماده (۳۸) قانون جامع خدمات‌رسانی ایثارگران	۱۵۵	۱۵۴
۴	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	۵۲
۵	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 برون‌شهری، قالبیافان، کمک به رزمندگان معسر	۵۵	۶۵
۶	یارانه نان و خرید تضمینی گندم	۱۲۱	۲۲۰
۷	امور رفاهی دانشجویان <sup>۱</sup>	۴	۴
۸	تولید و اشتغال (بند «الف» تبصره «۱۸»)، حمایت از کسب‌وکارهای آسیب‌دیده از بحران کرونا و حمل‌ونقل ریلی <sup>۲</sup>	۱۰۲	۷۰
۹	پرداخت یارانه نهاده‌ها، عوامل تولید، خرید تضمینی محصولات کشاورزی	----	۲۴
۱۰	ساماندهی تولید و خرید تضمینی چای کشور	----	۲
۱۱	تنظیم بازار کالاهای اساسی و ضروری و تأدیه تعهدات مربوطه (۳۵۰۰) و یارانه شیر مدارس (۵۰۰۰)	----	۸
۱۲	خرید واکسیناسیون دام (۳۵۰۰) و یارانه سود تسهیلات در گردش واحدهای پرورش نژاد آرین (۱۶۸۰)	----	۵
۱۳	مسکن محرومان و مسکن رزمندگان معسر	----	۵۰
۱۴	بازپرداخت اصل و سود اوراق منتشره سال ۱۳۹۹	----	۳۷
	<b>مصارف هدفمندی</b>	<b>۱.۲۲۸</b>	<b>۱.۴۳۰</b>
	جمع پرداختی بابت عوارض، شرکت‌های حوزه انرژی و...	۹۸۷	۷۹۱
	سایر مصارف هدفمندی به شرح مندرج در جدول ۷ لایحه بودجه <sup>۳</sup>	۲۹۳	۴۵۰
	<b>جمع کل</b>	<b>۲.۵۰۷</b>	<b>۲.۶۷۱</b>

برخی از مهم‌ترین تغییرات منابع و مصارف هدفمندی نسبت به سال قبل عبارتند از:

۱. افزایش قابل توجه منابع حاصل از صادرات فرآورده عمدتاً ناشی از افزایش نرخ ارز (البته به‌علت

۱. این بند در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ شامل تغذیه دانشجویان نیز می‌شد که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ حذف شده است.  
 ۲. این ردیف در سال ۱۳۹۹ با عنوان «تولید و اشتغال (بند «الف» تبصره «۱۸») حداقل (۹۰ درصد) اعتبار این ردیف و باقی مانده برای حمل‌ونقل ریلی، مسکن و نهاده‌های کشاورزی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر» نوشته شده است.

۳. این مصارف در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ مربوط به موارد یارانه‌ای مشخص در جداول ۷ و ۹ بود که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ تنها موارد مربوط به جدول ۷ را شامل می‌شود.



عدم شفافیت موجود در خصوص میزان صادرات انواع فراورده‌های نفتی، معمولاً این ردیف در پیش‌بینی و حتی عملکرد با انحراف مواجه می‌شود).

۲. حذف منابع حاصل از سوخت نیروگاه‌ها، دریافتی حاصل از فروش برق به مشترکین و فروش آب از منابع جدول هدفمندی یارانه‌ها و مصارف مربوط به این دو بخش،  
۳. پیش‌بینی منابع حاصل از طلب سهم دولت از پتروشیمی‌ها بابت خوراک میعانات گازی سنوات گذشته در منابع هدفمندی،

۴. اعطای مجوز انتشار اوراق مالی - اسلامی برای پوشش کسری سازمان هدفمندی.

همچنین جدول تبصره «۱۴» با ابهام‌های متعددی همراه است به‌عنوان مثال:

• مشخص نیست طبق چه مبنای قانونی در سال‌های اخیر منابع حاصل از صادرات فراورده‌های نفتی جزء منابع هدفمندی یارانه‌ها در نظر گرفته شده است؟ در حالی که می‌توان این رقم را جزء منابع عمومی در نظر گرفت.<sup>۱</sup>

• طبق چه مبنای قانونی منابع حاصل از خوراک میعانات تحویلی به پتروشیمی‌ها و مطالبات پیشین آن، از منابع عمومی به منابع هدفمندی منتقل شده است؟

• مبنای تشخیص اولویت در پرداخت مصارف چیست؟ به عبارت بهتر فرایند تخصیص منابع به مصارف مشخص شده در جدول چیست و چه تفاوتی با بودجه عمومی دارد؟

• مبنای قانونی انتقال برخی از مصارف عمومی به مصارف هدفمندی چه بوده و شاخص شناسایی مصارف مذکور چه بوده است؟ برای مثال، مصارفی مانند هزینه‌های مربوط به تنظیم بازار کالاهای اساسی، با چه منطقی به مصارف هدفمندی منتقل شده است؟

علاوه بر نکات مذکور عدم انعکاس منابع و مصارف هدفمندی با اعتبار ۲۶۷ 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.

در مجموع پیشنهاد می‌شود منابع و مصارف جدول تبصره «۱۴» (به غیر از برخی ردیف‌ها مانند ردیف‌های مربوط به شرکت‌های حوزه انرژی) به بودجه عمومی منتقل شده و در سقف بودجه لحاظ شود و جدول تبصره «۱۴» همچنان جهت شفاف‌سازی منابع و مصارف هدفمندی ارائه گردد.

۱. گفتنی است پیش‌تر این منابع بدون پشتوانه قانونی جزء منابع داخلی شرکت ملی نفت در نظر گرفته می‌شد که در سال‌های اخیر به منابع هدفمندی منتقل شده است.

## ۱۳-۳. درآمدها و هزینه‌های استانی

از منظر شیوه وصول منابع بالغ بر ۲۵ درصد از منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ منابع استانی است و ۷۵ درصد آن ملی است. از کل مصارف عمومی دولت نیز حدود ۹۵/۳ درصد اعتبارات ملی و ۴/۷ درصد اعتبارات استانی است. در جدول ۱۱ سهم منابع و مصارف استانی از کل منابع و مصارف محاسبه شده است.

در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۹، درآمدهای استانی با ۳۰ درصد افزایش همراه بوده است و سهم درآمدهای استانی از ۲۹ به ۲۵ درصد منابع عمومی کاهش یافته است. مصارف استانی نیز با ۵۲ درصد افزایش از ۲۶ هزار میلیارد تومان به حدود ۳۹/۵ هزار میلیارد تومان افزایش یافته و سهم آن تقریباً بدون تغییر بوده است.

جدول ۱۱. مقایسه درآمدها و اعتبارات استانی و سهم آن از منابع عمومی (هزار میلیارد تومان)

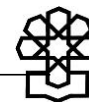
رشد (درصد)	لایحه بودجه سال ۱۴۰۰	قانون بودجه سال ۱۳۹۹	
(۳۰)	۲۱۲/۵ (۲۵)	۱۶۳/۹ (۲۹)	درآمدهای استانی (سهم از منابع عمومی به درصد)
(۵۲)	۳۹/۵ (۴/۶)	۲۵/۹ (۴/۵)	مصارف استانی (سهم از مصارف عمومی به درصد)

مطابق با قانون استفاده متوازن از امکانات کشور مصوب ۱۳۹۴، دولت مکلف است سالیانه ۳ درصد از منابع بودجه عمومی را به منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت در قالب ردیف مشخص تحت همین عنوان تعیین کند. این اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ برابر با ۲۸ هزار میلیارد تومان پیشنهاد شده است که با افزایش ۹۳ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ همراه بوده است.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت درآمدهای استانی به مصارف استانی برابر ۵/۳ است، یعنی درآمدهایی که از استان‌ها تأمین می‌شود بیش از پنج برابر اعتباراتی است که استان‌ها هزینه می‌کنند. این نسبت در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ حدود ۶ برابر بوده است.

از منظر نحوه مشارکت استان‌ها در تأمین مالی درآمدهای استانی که در جدول ۱۲ نمایش داده شده است، استان‌های تهران، اصفهان، خوزستان، کرمان و خراسان رضوی بیش از ۷۰ درصد از مجموع منابع این بخش را تأمین می‌کنند. سهم استان تهران از درآمدهای استانی به تنهایی حدود ۵۴ درصد بوده و استان‌های اصفهان (۶ درصد)، خوزستان (۵ درصد)، کرمان (۴ درصد) و خراسان رضوی (۳ درصد) در رتبه‌های دوم تا پنجم قرار گرفته‌اند. منظور از درآمد، عمدتاً درآمدهای مالیاتی است و نفت به عنوان درآمدهای استانی طبقه‌بندی نمی‌شود.





از نظر مصارف استانی خوزستان، فارس و خراسان رضوی و سیستان و بلوچستان در رتبه‌های اول تا چهارم قرار دارند.

ضریب بازگشت استانی که نسبت مجموع اعتبارات استان‌ها (جاری و عمرانی) به درآمدهای استانی است در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ برای هفت استان ایلام، سیستان و بلوچستان، خراسان جنوبی، لرستان، کهگیلویه و بویراحمد، کردستان و خراسان شمالی بیش از ۱۰۰ بوده که به معنای برخورداری بیش از ۱۰۰ درصدی استان از درآمدهایش است. این نسبت برای دو استان گلستان و اردبیل حدود ۱۰۰ درصد و برای سایر استان‌ها کمتر از ۱۰۰ است.

### جدول ۱۲. درآمدها و مصارف استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ (در قالب نظام درآمد هزینه استانی)

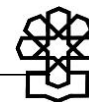
(میلیارد ریال)

ردیف	رتبه‌بندی استان‌ها برحسب درآمد استانی		رتبه‌بندی استان‌ها برحسب مصارف استانی		رتبه‌بندی استان‌ها برحسب ضریب بازگشت استانی	
	نام استان	درآمدهای استانی	نام استان	مصارف استانی	نام استان	ضریب بازگشت
۱	تهران	۱،۱۴۶،۱۷۸	خوزستان	۳۸،۹۳۶	ایلام	۲۴۵
۲	اصفهان	۱۳۰،۰۳۳	فارس	۲۲،۶۳۸	سیستان و بلوچستان	۱۷۷
۳	خوزستان	۱۰۷،۸۴۸	خراسان رضوی	۲۱،۲۶۷	خراسان جنوبی	۱۴۸
۴	کرمان	۷۵،۱۰۰	سیستان و بلوچستان	۱۹،۳۲۳	لرستان	۱۴۸
۵	خراسان رضوی	۶۸،۵۲۴	تهران	۱۹،۱۴۸	کهگیلویه و بویراحمد	۱۴۵
۶	بوشهر	۵۸،۷۳۲	کرمان	۱۸،۶۲۹	کردستان	۱۳۲
۷	هرمزگان	۵۵،۶۴۷	بوشهر	۱۷،۱۰۱	خراسان شمالی	۱۱۵
۸	آذربایجان شرقی	۵۲،۰۶۵	آذربایجان غربی	۱۷،۰۳۲	گلستان	۱۰۵
۹	فارس	۴۷،۸۳۸	مازندران	۱۶،۶۱۶	اردبیل	۱۰۴
۱۰	البرز	۴۳،۱۷۶	اصفهان	۱۶،۱۲۱	کرمانشاه	۹۴
۱۱	مرکزی	۴۱،۴۱۴	آذربایجان شرقی	۱۴،۵۳۹	آذربایجان غربی	۸۶
۱۲	یزد	۳۹،۹۴۴	گیلان	۱۲،۷۸۳	چهارمحال و بختیاری	۸۳
۱۳	قزوین	۳۰،۰۷۷	هرمزگان	۱۲،۴۵۵	همدان	۶۳
۱۴	مازندران	۲۹،۸۱۱	لرستان	۱۱،۷۲۱	گیلان	۵۷
۱۵	زنجان	۲۹،۶۶۶	کرمانشاه	۱۱،۶۹۵	مازندران	۵۶
۱۶	گیلان	۲۲،۶۱۹	کردستان	۱۱،۵۳۹	سمنان	۵۵
۱۷	آذربایجان غربی	۱۹،۷۹۱	گلستان	۱۰،۳۸۹	فارس	۴۷
۱۸	قم	۱۴،۴۷۴	ایلام	۸،۸۱۰	قم	۳۶
۱۹	همدان	۱۳،۲۱۷	کهگیلویه و بویراحمد	۸،۶۲۵	خوزستان	۳۶

ردیف	رتبه‌بندی استان‌ها برحسب درآمدهای استانی		رتبه‌بندی استان‌ها برحسب مصارف استانی		رتبه‌بندی استان‌ها برحسب بازگشت استانی	
	نام استان	درآمدهای استانی	نام استان	مصارف استانی	نام استان	ضریب بازگشت
۲۰	کرمانشاه	۱۲،۴۶۸	خراسان جنوبی	۸،۵۱۰	خراسان رضوی	۳۱
۲۱	سمنان	۱۱،۲۱۸	اردبیل	۸،۳۱۶	بوشهر	۲۹
۲۲	سیستان و بلوچستان	۱۰،۸۹۷	همدان	۸،۲۹۵	آذربایجان شرقی	۲۸
۲۳	گلستان	۹،۹۲۷	یزد	۷،۶۲۴	کرمان	۲۵
۲۴	کردستان	۸،۷۵۴	مرکزی	۷،۳۴۰	زنجان	۲۴
۲۵	چهارمحال و بختیاری	۸،۰۳۳	خراسان شمالی	۷،۲۳۵	هرمزگان	۲۲
۲۶	اردبیل	۷،۹۷۹	زنجان	۷،۱۶۸	قزوین	۲۱
۲۷	لرستان	۷،۹۲۵	چهارمحال و بختیاری	۶،۶۸۷	یزد	۱۹
۲۸	خراسان شمالی	۶،۲۸۹	البرز	۶،۶۴۳	مرکزی	۱۸
۲۹	کهگیلویه و بویراحمد	۵،۹۵۰	قزوین	۶،۳۹۲	البرز	۱۵
۳۰	خراسان جنوبی	۵،۷۳۱	سمنان	۶،۱۷۸	اصفهان	۱۲
۳۱	ایلام	۳،۵۹۶	قم	۵،۲۴۷	تهران	۲
کل کشور	۲،۱۲۴،۹۱۹	کل کشور	۳۹۵،۰۰۰	کشور	۱۸/۵۹	

مأخذ: جدول ۱۰ لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی حدود ۲۶۰ هزار تومان برای هر نفر و سرانه اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی برابر با ۲۰۰ هزار تومان برای هر نفر است. از نظر توزیع استانی، بیشترین سرانه اعتبارات هزینه‌ای برای استان‌های ایلام (۸۳۵ هزار تومان)، کهگیلویه و بویراحمد (۵۹۲ هزار تومان) و خراسان جنوبی (۵۸۳ هزار تومان) است و کمترین سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی مربوط به استان‌های تهران (۱۰۱ هزار تومان)، البرز (۱۵۱ هزار تومان) و خراسان رضوی (۱۸۱ هزار تومان) است. از نظر اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) بیشترین سرانه اعتبارات عمرانی مربوط به استان‌های بوشهر (۹۴۴ هزار تومان)، ایلام (۶۱۸ هزار تومان) و خوزستان (۵۴۳ هزار تومان) است. کمترین سرانه اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) نیز به استان‌های تهران (حدود ۳۴ هزار تومان)، البرز (حدود ۷۳ هزار تومان) و اصفهان (حدود ۹۵ هزار تومان) مربوط است.



## جدول ۱۳. سرانه\* اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

(هزار ریال به‌ازای هر نفر)

نام استان	سرانه اعتبارات هزینه‌ای	استان	سرانه اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای
ایلام	۸,۳۵۱	بوشهر	۹,۴۴۳
کهگیلویه و بویراحمد	۵,۹۲۳	ایلام	۶,۱۸۷
خراسان جنوبی	۵,۸۳۰	خوزستان	۵,۴۳۴
سمنان	۵,۴۲۳	کهگیلویه و بویراحمد	۵,۳۸۰
خراسان شمالی	۴,۶۰۲	خراسان جنوبی	۴,۳۷۴
چهارمحال و بختیاری	۴,۲۸۷	سیستان و بلوچستان	۳,۸۳۵
اردبیل	۴,۱۳۷	خراسان شمالی	۳,۳۸۴
بوشهر	۴,۰۱۱	کردستان	۳,۱۷۵
یزد	۳,۹۵۳	هرمزگان	۳,۱۶۲
زنجان	۳,۹۳۵	لرستان	۲,۸۰۶
کرمانشاه	۳,۷۵۱	کرمان	۲,۶۲۰
لرستان	۳,۶۷۰	سمنان	۲,۵۰۸
کردستان	۳,۶۴۵	زنجان	۲,۴۸۲
مازندران	۳,۴۲۲	آذربایجان غربی	۲,۴۵۱
گلستان	۳,۳۹۲	چهارمحال و بختیاری	۲,۴۲۰
گیلان	۳,۳۰۸	اردبیل	۲,۱۹۲
مرکزی	۳,۱۳۰	یزد	۲,۱۰۷
هرمزگان	۳,۱۲۲	کرمانشاه	۲,۰۷۰
قزوین	۳,۱۰۲	فارس	۱,۹۳۱
همدان	۳,۰۶۱	گلستان	۱,۸۰۵
کرمان	۲,۸۸۶	مرکزی	۱,۷۹۹
فارس	۲,۵۱۳	گیلان	۱,۶۴۶
آذربایجان غربی	۲,۴۴۶	قزوین	۱,۶۳۳
خوزستان	۲,۳۷۷	همدان	۱,۵۷۸
سیستان و بلوچستان	۲,۳۷۶	مازندران	۱,۴۴۲
آذربایجان شرقی	۲,۲۶۰	قم	۱,۴۴۰
قم	۲,۲۴۷	آذربایجان شرقی	۱,۳۰۲
اصفهان	۲,۰۳۲	خراسان رضوی	۱,۲۳۸
خراسان رضوی	۱,۸۱۳	اصفهان	۹۵۸
البرز	۱,۵۱۲	البرز	۷۳۲
تهران	۱,۰۱۳	تهران	۳۴۲
کشور	۲,۵۸۹	کشور	۲,۰۶۰

مأخذ: جدول ۱۰ لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.

\*برای سرانه از برآورد جمعیت برای سال ۱۴۰۰ مرکز آمار ایران استفاده شده است.

### ۱۴-۳. بودجه شرکت‌های دولتی

مهم‌ترین تغییر بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹، خارج کردن ارقام غیرواقعی (حسابداری) از بودجه شرکت ملی نفت و شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی است. ماهیت و میزان این ارقام در سال قبل، در گزارش دیگری<sup>۱</sup> تشریح شده است اما اجمالاً می‌توان گفت ارقام حسابداری، بخشی از مصارف مندرج در بودجه شرکت‌های دولتی هستند که صرفاً از جنس حسابداری بوده و مابه‌ازای آنها مبلغی در عمل خرج نمی‌شود (دارای ماهیت هزینه واقعی نیستند). نتیجه حذف ارقام حسابداری در بودجه دو شرکت پیش‌گفته در جدول زیر مشخص است. گفتنی است حذف ارقام حسابداری از بودجه شرکت‌های دولتی، کمک شایان توجهی به شفافیت ارقام کلان بودجه و ارائه تصویری دقیق‌تر از اندازه نسبی شرکت‌های دولتی کرده است.

#### جدول ۱۴. درآمدها و هزینه‌های شرکت ملی نفت

و شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی (ارقام به هزار میلیارد تومان)

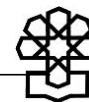
هزینه‌ها		درآمدها		نام شرکت
لایحه سال ۱۴۰۰	قانون سال ۱۳۹۹	لایحه سال ۱۴۰۰	قانون سال ۱۳۹۹	
۷۴	۶۷۲	۱۵۱	۷۱۵	شرکت ملی نفت
۰,۶	۵۹۵	۰,۹	۵۹۶	شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی

دلیل اصلی رشد اندک رقم کل بودجه شرکت‌های دولتی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ (رشد حدود ۹ درصدی) همین اقدام بوده است. باید توجه داشت که مقایسه رقم سرجمع بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه سال ۱۴۰۰ با رقم سرجمع بودجه سال ۱۳۹۹، فاقد معناست زیرا مبنای محاسبه این دو رقم متفاوت است. در مجموع می‌توان گفت منابع و مصارف واقعی بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۱۴۰۰ نسبت به منابع و مصارف واقعی بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۹ حدود ۴۰۰ هزار میلیارد تومان افزایش یافته که حدود ۱۵۰ هزار میلیارد تومان از این افزایش، از محل افزایش دو سرفصل «سایر دریافت‌ها» و «دارایی‌های جاری» در بودجه شرکت‌ها بوده است.

#### آمار کارکنان شرکت‌های دولتی و حقوق و مزایای پرداختی شرکت‌های دولتی

هرچند بودجه شرکت‌های دولتی از لحاظ ماهیت با منابع و مصارف عمومی متفاوت است، اما یکی از سؤالاتی که ممکن است در رابطه با شرکت‌های دولتی مطرح شود، آمار کارکنان و مجموع حقوق و مزایای پرداخت شده در شرکت‌های

۱. گزارش با عنوان «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۷. نقش محاسبات حسابداری در بزرگنمایی ارقام بودجه شرکت‌های دولتی» به شماره مسلسل ۱۶۷۶۸.



دولتی است. به خصوص یکی از عواملی که حساسیت نمایندگان محترم را نسبت به بررسی بودجه شرکت‌های دولتی برانگیخته است، مشاهدات ایشان مبنی بر وجود پرداخت‌های بالا به پرسنل شرکت‌های دولتی است.

بودجه تفصیلی شرکت‌های دولتی یکی از اسنادی است که براساس آن می‌توان این موضوع را مورد بررسی قرار داد. با توجه به اصلاح ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، دولت مکلف شده است که یک ماه قبل از ارسال لایحه بودجه، صورت‌های مالی، عملکرد ۶ ماهه و بودجه تفصیلی شرکت‌های دولتی را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. این تکلیف در دو سال اخیر مورد توجه سازمان برنامه قرار گرفته و اطلاعات مذکور در اختیار کمیسیون برنامه و بودجه قرار داده شده است.

هر چند با توجه به اصلاحات قانونی انجام شده در سال‌های اخیر، بودجه تفصیلی شرکت‌ها از اهمیت بالایی برخوردار شده‌اند، اما در مواردی بودجه‌های تفصیلی ارائه شده توسط شرکت‌های دولتی با ایرادات متعددی همراه است.<sup>۱</sup> مطابق حکم صریح جزء «۵» بند «ه» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مکلفند در صورت اصلاح بودجه تفصیلی شرکت، از هرگونه تغییر در هزینه‌های نیروی انسانی (پرسنلی) اعم از حقوق و مزایا و سایر پرداختی‌های رفاهی به کارکنان شرکت و کاهش هزینه‌های سرمایه‌گذاری اجتناب کنند.<sup>۲</sup> بر این اساس می‌توان اطلاعات درج شده در بودجه تفصیلی شرکت‌ها را مبنایی برای ارزیابی آمار کارکنان شرکت‌های دولتی و حقوق و مزایای پرداختی در این شرکت‌ها در نظر گرفت. جدول زیر تعداد و میانگین پرداختی به کارکنان شرکت‌های دولتی (به تفکیک نوع قرارداد) را نشان می‌دهد.

جدول ۱۵. تعداد و میانگین پرداختی به کارکنان شرکت‌های دولتی (به تفکیک نوع قرارداد)

۳۶۳۳۴۳	تعداد کل (رسمی، قراردادی و سایر)	کارمندان
۴۷۳۰۶۰۴۶۵	جمع کل حقوق و مزایا (بدون بانک مرکزی) (میلیون ریال)	
۱۰۸	میانگین حقوق ماهیانه ناخالص (میلیون ریال)	
۱۲۷	میانگین حقوق ناخالص کارمندان رسمی	
۶۲	میانگین حقوق ناخالص کارمندان قراردادی	
۷۰	میانگین حقوق ناخالص کارمندان سایر	
۱۷۰۹۰۳	تعداد کل	کارگران
۱۶۰۷۵۵۰۷۱۲	جمع کل دستمزد و مزایا	
۷۸	میانگین ناخالص دستمزد ماهیانه (میلیون ریال)	

۱. به عنوان مثال تعداد کارکنان بانک مرکزی در بودجه تفصیلی ۱ ذکر شده است، اعداد بودجه تفصیلی بانک کشاورزی دقیقاً مشابه ارقام بودجه تفصیلی سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران بوده و ارقام بودجه تفصیلی بانک صنعت و معدن نیز دقیقاً مشابه ارقام بودجه تفصیلی بانک مسکن است، در بودجه تفصیلی برخی شرکت‌ها (مانند اسکونک) تعداد کارمندان یا کارگران ارائه شده، اما حقوق و دستمزد آنها صفر درج شده، در بودجه تفصیلی برخی دیگر از شرکت‌ها (مانند شرکت بازرگانی نفت ایران - نیکو) تعداد کارگران و کارمندان و حقوق و دستمزد آنها هر دو صفر درج شده و...

۲. این حکم در جزء «۳» بند «ه» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز تکرار شده است.

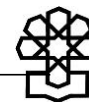
باید گفت که با توجه به مخدوش بودن اطلاعات ارائه شده در بودجه تفصیلی برخی شرکت‌ها، ممکن است ارقام واقعی حقوق و مزایا با ارقام محاسبه شده در این جدول دارای تفاوت باشد.

#### ۴. پیشنهادهایی برای مدیریت کسری بودجه

در طول یک‌ونیم سال گذشته پیشنهادهای متعددی در دولت و مجلس شورای اسلامی برای اصلاح ساختار بودجه و مدیریت کسری بودجه مزمین دولت مطرح شد، اما متأسفانه تقریباً اصلاح جدی در منابع و مصارف بودجه انجام نشده و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ حتی از لوایح بودجه سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ نیز دچار بیش‌برآوردی‌های بیشتری در حوزه منابع است. علاوه بر تشدید مشکل بیش‌برآوردی منابع، در لایحه بودجه ۱۴۰۰ هزینه‌های جاری دولت نیز با رشد بسیار بالایی همراه بوده است. از منظر اقتصادی شیوه تأمین منابع بودجه و تصمیم‌گیری در مورد مصارف آن اثرات قابل توجهی بر شاخص‌های تورم، رشد اقتصادی، اشتغال، رفاه عمومی و دستیابی به عدالت اقتصادی به همراه دارد و بسیاری از مشکلات اقتصادی و معیشتی فعلی مردم، ریشه در مشکلات و نواقص بودجه‌ریزی در کشور دارد. با توجه به اشکالات اساسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ و با در نظر گرفتن تجربه سال‌های اخیر، برطرف کردن ضعف‌های شدید لایحه بودجه در مجلس، دور از دسترس به نظر می‌رسد و لذا در گزارش پیشین مرکز، پیشنهاد شد تا نمایندگان محترم به منظور جلوگیری از آثار نامناسب لایحه بودجه ۱۴۰۰ بر اقتصاد کشور، این لایحه را جهت اصلاح به دولت بازگردانند. در صورت اصرار نمایندگان محترم مجلس بر تصویب کلیات لایحه و انجام اصلاح اساسی در آن، علاوه بر نکات ذکر شده در بخش قبل، پیشنهادهایی که می‌تواند بدون فشار بر اقشار ضعیف، در دستور کار قرار گیرد در ادامه مطرح شده است.

##### ۴-۱. اصلاحات در حوزه منابع

یکی از ارکان برنامه اصلاحات ساختاری بودجه دولت، درآمدزایی پایدار بوده است. ثبات بودجه و متعاقب آن ثبات تأمین کالاهای 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 به‌گونه‌ای 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، هرچند 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 سال‌های اخیر که با کاهش شدید درآمدهای نفتی روبه‌رو بودیم، موجب شده است دولت منابع لازم برای مصارف خود را از طرق دیگری که عمدتاً به زیان طبقات محروم و متوسط جامعه است، به‌دست آورد. 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).<sup>۱</sup> لذا 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. در صورت 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.<sup>۲</sup>

در ادامه برخی محورهای اصلاحی برای افزایش منابع ارائه می‌گردند:

#### ۱-۱-۴. حرکت به سمت مالیات بر مجموع ثروت

مالیات بر ثروت<sup>۳</sup> و دارایی<sup>۴</sup> از پایه‌های مالیاتی رایج در دنیاست. مالیات بر دارایی مالیاتی است که بر دارایی‌های ناشی از مالکیت بخش خصوصی وضع می‌شود و دارایی‌هایی مانند زمین، ساختمان و ماشین‌آلات و سایر دارایی‌های حقیقی مانند خودرو، قایق، اموال بنگاه‌ها و... را شامل می‌شود. این مالیات

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

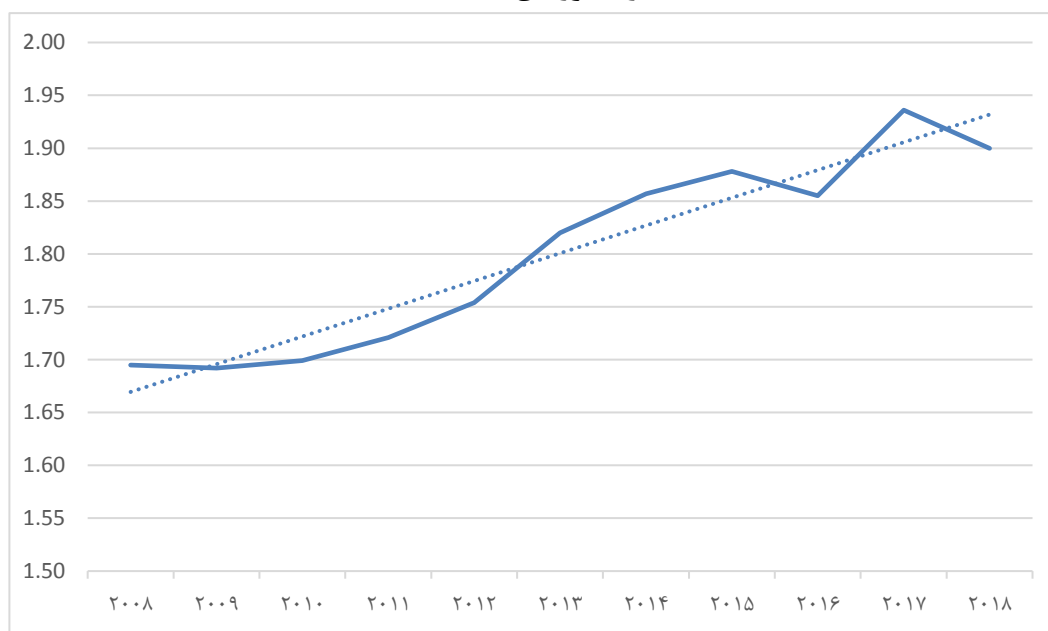
۲. پل کروگمن، نویسنده معروف اقتصاد و صاحب نظریات متعدد در حوزه‌های تجارت و پولی، معتقد است، آنچه به‌عنوان نجات‌دهنده بودن ثروتمندان تقدیس می‌شود، در عمده موارد حیاتی نیست و صرفاً تصویری است که واقعیت ندارد، چراکه بخش عمده آنها، نه به‌خاطر ایفای نقش در افزایش تولید ملی، بلکه در حوزه‌هایی صاحب ثروت شده‌اند 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

3. Welth Tax

4. Property Tax

در اغلب کشورهای جنوب اروپا، کشورهای اسکاندیناوی و کشورهای آسیایی وجود دارد. همان‌طور که از نمودار زیر مشخص است سهم مالیات بر دارایی در کشورهای OECD از سال ۲۰۰۸ به بعد رو به افزایش است که این نشان‌دهنده این واقعیت است که کشورها جهت کاهش فاصله طبقاتی و پوشش درآمدهای مالیاتی هرچه بیشتر به سمت این پایه مالیاتی حرکت می‌کنند.

نمودار ۷. افزایش میانگین سهم مالیات بر دارایی نسبت به تولید ناخالص داخلی در کشورهای OECD



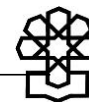
Source: OECD (2018).

اینکه این مالیات بر چه نوع از دارایی‌ها وضع می‌شود، در هر کشور متفاوت است، اما درباره دارایی زمین و ساختمان، اکثر کشورها مشترک هستند.<sup>۱</sup> در همین راستا یکی از اقدامات قابل تحسین مجلس شورای اسلامی در بودجه سال ۱۳۹۹، وضع مالیات بر برخی دارایی‌ها (واحدهای مسکونی و خودرو) بوده است؛ که امید است در قانون بودجه سال ۱۴۰۰<sup>۲</sup> نیز به‌طور دقیق‌تر و جامع‌تر لحاظ شود، به‌طوری‌که مجموع ارزش واحدهای مسکونی و خودروهای هر شخص ملاک اخذ مالیات قرار بگیرد. درخصوص مالیات بر مجموع ثروت نیز نظریات و تجارب جهانی بسیاری وجود دارد که از جمله آنها می‌توان به مطالعات توماس پیکتی اشاره کرد که برای چالش‌های جهانی نابرابری اقتصادی و اجتماعی، ایده‌ای مشابه مالیات بر مجموع ثروت را ارائه می‌دهد (پیکتی، ۱۳۹۳). مالیات بر مجموع ثروت به‌جای مالیات

1. Gruber (2012), Public Finance and Public Policy

۲. شایان ذکر است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ ردیف‌های درآمدی این مالیات درباره واحدهای مسکونی و خودرو وجود دارد، اما حکم قانون این مالیات در ماده‌واحد لایحه مذکور ذکر نشده است.





بر دارایی‌های جداگانه می‌تواند به شناسایی دقیق‌تر دارایی‌های در اختیار هر فرد و مالیات‌ستانی عادلانه‌تر منجر شود؛ هرچند در برخی از کشورها علاوه بر مالیات بر ثروت، مالیات بر دارایی‌های دیگر به صورت مضاعف اخذ می‌شود. این الگوی مالیاتی در کشورهایی همچون کانادا، فرانسه، لوکزامبورگ، اسپانیا، نروژ و سوئیس به اجرا درآمده است.

## ۲-۱-۴. اصلاح و تعدیل 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 قوانین 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 و نهاده‌های تولید، 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. در ادامه به تفصیل به برخی از معافیت‌ها اشاره می‌شود.

### ۱-۲-۴. حذف معافیت مالیات بر سود سپرده‌های بانکی اشخاص حقوقی

در قانون مالیات‌های مستقیم، سود سپرده‌های بانکی به موجب ماده (۱۴۵)<sup>۱</sup> معاف از مالیات است. معافیت سود سپرده‌های بانکی با تشویق به سپرده‌گذاری در بانک و کسب سود قطعی به عنوان یک فعالیت بدون ریسک، جذابیت سرمایه‌گذاری در بخش مولد اقتصاد را کاهش می‌دهد.

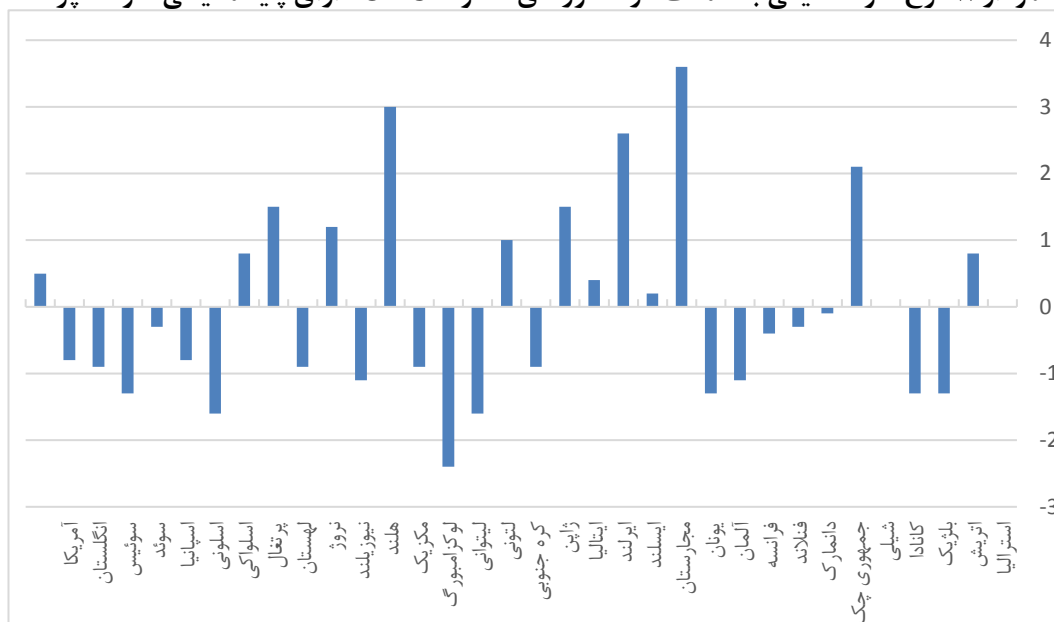
بررسی تجارب دیگر کشورها حاکی از آن است که مالیات بر سود سپرده‌های بانکی یکی از مهم‌ترین

---

۱. 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 اضافه‌برداشت (اوردرافت) و سپرده ثابت به شرط معامله متقابل.  
۵. سود و جوایز متعلق به اوراق مشارکت.

مالیات‌ها در اشکال مختلف پس‌انداز<sup>۱</sup> است. براساس گزارش OECD<sup>۲</sup> مالیات بر سود سپرده‌های بانکی معمولاً یا به صورت کسر در منبع نهایی<sup>۳</sup> (تکلیفی) اخذ می‌شود یا به صورت مالیات بر درآمد سالیانه<sup>۴</sup> در برخی از کشورها، سپرده‌های بانکی علاوه بر مالیات بر درآمد مشمول مالیات بر ثروت نیز می‌شوند<sup>۵</sup> 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.<sup>۶</sup>

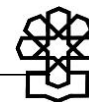
نمودار ۸. نرخ سود حقیقی بلندمدت در کشورهای عضو OECD دارای پایه مالیاتی سود سپرده



Source: data.OECD (2018).

از سوی دیگر یکی از مسائل اقتصاد ایران، بالا بودن تقاضای سرمایه در گردش بنگاه‌ها در مقایسه با متوسط جهانی (حداقل ۴ برابر) و حتی کشورهای منطقه (بیش از ۲ برابر) است. بالا بودن نیاز مالی بنگاه‌ها ریشه در عوامل مختلفی دارد که یکی از آنها، معافیت مالیاتی سود سپرده‌های بنگاه‌ها یا به طور

1. Saving Vehicle  
 2. OECD (2018), Taxation of Household Savings, OECD Tax Policy Studies, No. 25, OECD Publishing, Paris.  
 3. Final Withholding Tax  
 4. Personal Income Tax  
 5. مالیات بر سود سپرده به‌عنوان مالیات بر درآمد و مالیات بر اصل سپرده به‌عنوان مالیات بر ثروت محسوب می‌شود.  
 6. در گزارشی مستقل به‌صورت تفصیلی به این موضوع اشاره می‌شود.



کلی اشخاص حقوقی، موضوع ماده (۱۴۵) قانون مالیات‌های مستقیم است، این در حالی است که سود تسهیلات پرداختی به بانک‌ها، هزینه قابل قبول مالیاتی تلقی می‌گردد. این رویه مالیات‌ستانی در نظام مالیاتی کشور در کنار تفاوت اندک نرخ سود تسهیلات و سپرده، بنگاه‌ها را بدین سمت سوق می‌دهد که حتی اگر منابع نقد کافی برای سرمایه‌گذاری داخلی شرکت دارند، آن را سپرده‌گذاری کرده و از بانک تسهیلات دریافت نمایند. به‌عنوان نمونه فرض کنید یک بنگاه ۱۰۰ واحد منابع نقد و همین مقدار نیاز به تأمین مالی خرید مواد اولیه دارد، محاسبات جدول زیر نشان می‌دهد با نرخ سود سپرده ۱۵ درصد و نرخ سود تسهیلات ۱۸ درصد و نرخ مالیات ۲۵ درصد، برای بنگاه به‌صرفه است که از منابع داخلی شرکت استفاده نکند و تقاضای تسهیلات نماید.

جدول ۱۶. مقایسه سود و زیان دریافت تسهیلات یا استفاده از منابع داخلی شرکت با در نظر گرفتن معافیت مالیاتی سود سپرده

صورت سود و زیان نمونه	
درآمد حاصل از سپرده‌گذاری ( $R_d$ )	$100 \times 0/15 = 15$
هزینه دریافت تسهیلات ( $R_t$ )	$100 \times 0/18 = (18)$
کاهش مالیات پرداختی ( $tR_t$ )	$18 \times 0/25 = 4/5$
تغییرات سود خالص (به ازای هر ۱۰۰ واحد تسهیلات) نسبت به شرایط تأمین مالی درونی	$1/5$

مأخذ: گزارش مرکز پژوهش‌ها «درباره جهش تولید: ۳. تأمین مالی سرمایه در گردش بنگاه‌ها» به شماره مسلسل ۱۷۰۹۱.

این پدیده را می‌توان یکی از مصادیق اخلاقی‌هایی دانست که توسط نظام مالیات‌ستانی در اقتصاد ایجاد شده است. چراکه این شیوه مالیات‌ستانی عملاً موجب خروج منابع از شرکت‌ها و مزیت تأمین مالی بدهی محور به‌جای استفاده از تأمین مالی داخلی<sup>۱</sup> گردیده است. انتظار می‌رود با حذف این معافیت مالیاتی و سایر زمینه‌های خروج منابع نقد از شرکت‌ها، سرمایه‌گذاری با استفاده از منابع داخلی شرکت‌ها افزایش یافته و تقاضا برای تسهیلات سرمایه در گردش کاهش یابد. البته یکی دیگر از پیامدهای مثبت این اصلاح، افزایش درآمدهای مالیاتی دولت حدوداً به میزان ۹ هزار میلیارد تومان خواهد بود (با فرض نرخ مالیات ۱۰ درصدی بر سود سپرده اشخاص حقوقی).

با توجه به موارد ذکر شده پیشنهاد می‌شود در گام اول معافیت مالیاتی مربوط به سود سپرده اشخاص حقوقی لغو گردد.

## ۲-۱-۴. اصلاح معافیت مالیاتی فعالان بزرگ بخش کشاورزی

مالیات بر درآمد کشاورزی سابقه‌ای طولانی در جهان دارد تا آنجا که در متون تاریخی تمدن‌های گذشته اسناد بسیاری در این خصوص یافت می‌شود. در قوانین مالیاتی ایران نیز قبل از انقلاب اسلامی، درآمد

کشاورزی به شیوه‌های مختلف مشمول مالیات بوده است. اما از سال ۱۳۶۶، مطابق ماده (۸۱) قانون مالیات‌های مستقیم درآمد بخش کشاورزی به‌طور کلی معاف از مالیات است. البته بنا بوده این معافیت فقط تا سال ۱۳۷۲ برقرار باشد<sup>۱</sup> و سپس مقرر شد دولت حداکثر تا پایان برنامه سوم توسعه، لایحه اصلاح ماده (۸۱) قانون مالیات‌های مستقیم را ارائه دهد، ولی تاکنون هیچ‌یک از دولت‌ها لایحه‌ای برای اصلاح معافیت درآمد کشاورزی ارائه نکرده است.

در بررسی تجارب دنیا تعداد کشورهای که بخش کشاورزی را کاملاً معاف از مالیات می‌کنند بسیار اندک و ناچیز هستند. در مقابل، بسیاری از کشورها، بخش کشاورزی را مشمول مالیات‌های مختلفی از جمله مالیات بر درآمد، مالیات بر ارزش افزوده، مالیات نقل و انتقال، مالیات سبز و... قرار می‌دهند<sup>۲</sup> چراکه اساساً معافیت کامل یک بخش از اقتصاد خلاف عدالت مالیاتی و بعضاً موجب فرار مالیاتی می‌شود. معمولاً قوانین مالیاتی کشورها برای اشخاص حقوقی بخش کشاورزی سخت‌گیرانه‌تر از کشاورزان خرد و حقیقی است. در بسیاری از کشورها با در نظر گرفتن معافیت‌های محدود و امتیازات مالیاتی خاص از کشاورزان حقیقی مالیات بر درآمد می‌گیرند. از جمله این کشورها استرالیا، ژاپن، کره جنوبی، هلند، کانادا، آمریکا، ترکیه، پاکستان و کشورهای اسکاندیناوی هستند. اما خیلی از کشورها همچون استرالیا، فرانسه، کانادا، شیلی، آلمان، اسپانیا، ایتالیا، دانمارک و فنلاند برای اشخاص حقوقی فعال در بخش کشاورزی هیچ امتیاز مالیاتی در نظر نمی‌گیرند و همچون شرکت‌های فعال در بخش‌های دیگر اقتصاد مشمول مالیات بر سود شرکت هستند. عمده کشورهای دیگر نیز با تخفیف‌های جزئی از عملکرد شرکت‌های کشاورزی مالیات می‌گیرند.<sup>۳</sup>

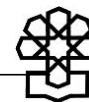
اکنون پس از چند دهه معافیت کامل مالیاتی بخش کشاورزی در ایران، ضروری است که قوانین مالیاتی و حمایتی بخش کشاورزی تغییر یابد که از این منظر موجب افزایش شفافیت اقتصادی در این بخش نیز می‌شود.

با توجه به اینکه بخش کشاورزی ایران گسترده است و از اشخاص حقیقی با دامنه فعالیت کم تا اشخاص حقوقی با دامنه فعالیت بسیار زیاد تشکیل شده است، باید فعالان این بخش را با سقف معافیتی بسیار بالا مشمول مالیات قرار داد به طوری که کشاورزان خرد مشمول این مالیات نشوند و در مجموع این مالیات به فعالان بسیار کمی اصابت کند؛ به عنوان مثال می‌توان پیشنهاد داد که صرفاً اشخاص حقوقی با درآمد بالا مشمول مالیات قرار گیرند.

۱. ماده (۸۱) در قانون مصوب ۱۳۶۶: درآمد حاصل از کلیه فعالیت‌های کشاورزی، دامپروری، دامداری، پرورش ماهی و زنبور عسل تا پایان سال ۱۳۷۲ از پرداخت مالیات معاف می‌باشد. دولت مکلف است مطالعات و بررسی‌های لازم را در زمینه کلیه فعالیت‌های کشاورزی و آن رشته از فعالیت‌های مزبور که ادامه معافیت آنها ضرورت داشته باشد معمول و لایحه مربوط را به موقع تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

2. OECD, 2019.

3. kanberkilinc, 2020 ;OECD, 2019; UI Haq, 2019.



### ۳-۲-۱-۴. حذف معافیت 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 و فرار مالیاتی در کشور شده است؛ ضمن اینکه این معافیت، به‌نوعی حمایت از واردات و مصرف در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی است.

### ۴-۲-۱-۴. اصلاح معافیت مالیاتی درآمد حاصل از صادرات

براساس ماده (۱۴۱) قانون مالیات‌های مستقیم، کلیه درآمدهای حاصل از صادرات خدمات و کالاهای غیرنفتی و محصولات کشاورزی و همچنین بیست درصد درآمد حاصل از صادرات مواد اولیه خام مشمول مالیات با نرخ صفر می‌شود. بررسی فهرست مواد اولیه خام (که مشمول معافیت مالیاتی به میزان بیست درصد است) نشان از آن دارد که بخش ناچیزی از مواد اولیه خام موجود را شامل می‌شود و بسیاری از مواد اولیه تولید نظیر محصولات پتروشیمی و... که به‌نوعی محصولات خام و غیرنهایی قلمداد می‌شوند را در بر نمی‌گیرد. صادرات محصولات و مواد اولیه خام ارزش افزوده قابل توجهی برای نظام اقتصادی کشور نداشته و منجر به از دست رفتن منابع کشور خواهد شد.

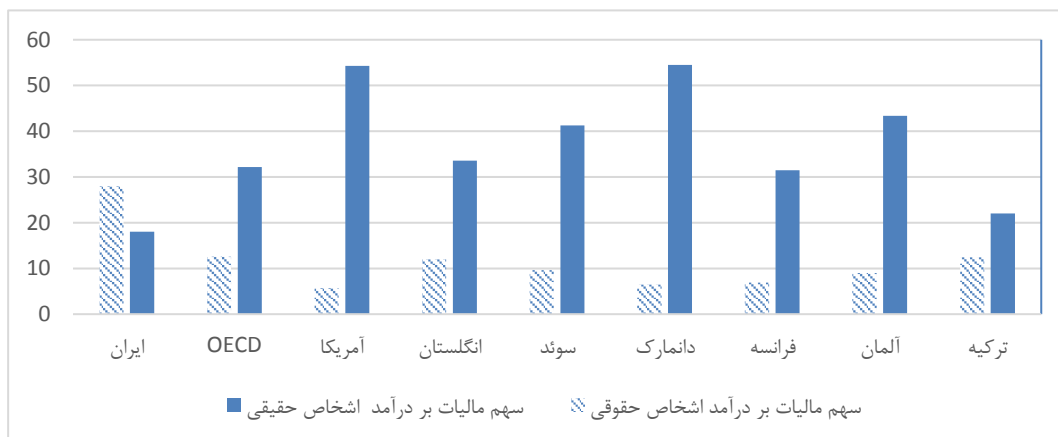
بررسی تجربیات کشورها در خصوص اعطای مشوق‌های مالیاتی به صادرکنندگان نشان از آن دارد که در بسیاری از آنها اولاً مشوق‌های مالیاتی صادرکنندگان محدود بوده و پس از مدت زمان مشخصی به اتمام می‌رسد. ثانیاً معافیت مالیاتی درآمدهای حاصل از صادرات عمدتاً مشمول شرکت‌های مستقر در مناطق آزاد تجاری - صنعتی می‌شود. ثالثاً مشوق مالیاتی به صادرکنندگان عمدتاً محدود به نظام مالیات بر ارزش افزوده (اعمال نرخ صفر برای صادرات) است که می‌توان در این خصوص کشورهای استرالیا، هنگ‌کنگ و... را نام برد. رابعاً در بسیاری از کشورها به صادرات کالاهای های‌تک و صنایع با تکنولوژی بالا تخفیف در نرخ مالیات تعلق می‌گیرد. به‌عنوان مثال در کشور چین هرچه کالاهای صادراتی تکنولوژی بالاتری داشته باشند، تخفیف مالیاتی بیشتری می‌گیرند. مقایسه وضعیت معافیت درآمدهای حاصل از صادرات در ایران نسبت به سایر کشورها مؤید آن است که در ایران معافیت درآمد حاصل از صادرات مواد اولیه و کالاهای غیرنهایی، به‌صورت مطلق، طولانی‌مدت و برای کل قلمرو جغرافیایی کشور وجود دارد. لذا ضروری است که مطابق با تجربیات سایر کشور نسبت به اصلاح سیاست‌های صادراتی و مشوق‌های مالیاتی غیرهدفمند آن اقدام و بخشی

از کسری بودجه دولت را تأمین نمود. بنابراین پیشنهاد می‌شود که ماده (۱۴۱) قانون مالیات‌های مستقیم به نحوی اصلاح شود که پنجاه درصد درآمدهای حاصل از صادرات خدمات و کالاهای غیرنفتی و محصولات کشاورزی مشمول مالیات به نرخ صفر شوند.

### ۳-۱-۴. مالیات بر مجموع درآمد

استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد، یکی از اموری است که می‌تواند نقش محوری در تحول مالیاتی کشور و افزایش منابع درآمد پایدار بودجه ایفا کند. مالیات بر مجموع درآمد عبارت است از: «رویکردی در مالیات‌ستانی از درآمد اشخاص حقیقی، که همه منابع درآمدی فرد به صورت یکپارچه تحت ضوابط یکسان تجمیع شود و در پایان سال پس از کسر معافیت پایه، اعتبار و هزینه قابل قبول مشمول مالیات شود. در مالیات بر مجموع درآمد بسیاری از معافیت‌های فعلی حذف یا محدود می‌شوند. در عوض اعتبار یا هزینه قابل قبول به گونه‌ای است که نیازهای دهک‌های پایین تأمین شود و فشاری متوجه آنها نباشد»<sup>۱</sup>. با عنایت به نمودار زیر می‌توان دریافت که در نظام مالیاتی ایران، برخلاف نظام‌های مالیاتی استاندارد، بار مالیاتی بیشتر متوجه شرکت‌های تولیدی است. در حالی که با استقرار مالیات بر مجموع درآمد می‌توان بار مالیاتی شرکت‌ها را کاهش داد و بار مالیاتی را متوجه اشخاص حقیقی پُردرآمد یا مشغول در فعالیت‌های غیرمولد نمود.

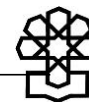
نمودار ۹. مقایسه سهم مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی و حقوقی از کل مالیات‌ها در ایران با سایر کشورها<sup>۲</sup> (درصد)



مأخذ: OECD, Data, 2018 و محاسبات تحقیق.

1. Thuronyi, 1998.

۲. در این نمودار جهت مقایسه دقیق‌تر سهم مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی و شرکت‌ها در ایران با سایر کشورها، سهم پرداخت‌های تأمین اجتماعی که در کشورهای دیگر به عنوان مالیات در نظر گرفته می‌شود، حذف شده است.



بنابراین ضروری است جهت افزایش منابع درآمدی بودجه عمومی، عادلانه نمودن نظام مالیاتی، بهبود وضعیت بازتوزیع، شفافیت مالی بیشتر، شناسایی دقیق تر درآمدها، جلوگیری از فرار مالیاتی و سوق دادن پس اندازهای خرد از فعالیتهای غیرمولد به سوی فعالیتهای مولد، مالیات بر مجموع درآمد با پایه گسترده، معافیت‌های محدود و نرخ منصفانه برقرار شود.

#### ۴-۱-۴. اصلاح سیاست ارزش ترجیحی

همان‌طور که در گزارش‌های پیشین مرکز پژوهش‌ها و سایر نهادهای پژوهشی مطرح شده، نتیجه اجرای سیاست ارزش ترجیحی، توزیع رانت در میان واردکنندگان، تضعیف تولید داخلی در کنار عدم دستیابی به اهدافی مانند کنترل‌های قیمتی بوده است. باید توجه داشت که هرچند این سیاست با انگیزه کنترل قیمت کالاها در حال انجام است، اما در شرایط کمبود منابع دولت، منابع از دست‌رفته بابت اجرای این سیاست، منجر به اثرات تورمی جدی ناشی از کسری بودجه می‌گردد و حتی برای رفاه حال مصرف‌کننده نیز مؤثر نیست. لذا اکیداً پیشنهاد می‌شود، سیاست ارزش ترجیحی حذف گردد (همچنان که در سال‌های گذشته برای برخی کالاها مانند گوشت قرمز این اقدام انجام شد) و در صورت لزوم از یارانه نقدی یا کالابریگ الکترونیک برای مصرف‌کنندگان نهایی در دهک‌های پایین درآمدی استفاده گردد. مرکز پژوهش‌ها در مطالعات مفصلی، سیاست‌های حمایتی جایگزین ارزش ترجیحی را معرفی و آثار رفاهی و تورمی آن را ارزیابی نموده است.<sup>۱</sup>

#### ۴-۱-۵. اصلاح نرخ ارزش مبنای محاسبه حقوق ورودی

با وجود آنکه از اواسط سال ۱۳۹۷ نرخ ارزش ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی صرفاً به واردات کالاها اساسی اختصاص می‌یابد با این حال همچنان نرخ ارزش مبنای محاسبه حقوق ورودی در گمرکات کشور برای همه کالاها حتی کالاهایی که با نرخ نیمایی وارد می‌شوند با نرخ ۴۲۰۰ تومان می‌باشد. در صورت اصلاح نرخ ارزش مبنای محاسبه حقوق ورودی کالاها، درآمد نسبتاً زیادی از محل حقوق ورودی قابل حصول است. در بند «۴» جدول (۵) لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ رقم حقوق ورودی کالاها ۱۴/۷ هزار میلیارد تومان لحاظ شده که نشان‌دهنده این واقعیت است که همچنان نرخ ارزش مبنای محاسبه حقوق ورودی براساس نرخ ۴۲۰۰ تومان لحاظ شده است. نتایج برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد در صورتی که حقوق ورودی همه کالاها بر مبنای نرخ ارزش نیمایی محاسبه شود، با در نظر گرفتن الگوی واردات سال ۱۳۹۸ و با احتساب ۲۰ هزار تومان برای هر دلار در سال ۱۴۰۰، ۱۰۰ هزار میلیارد تومان درآمد ناشی از حقوق ورودی گمرکی عاید دولت خواهد شد. ضمن اینکه مالیات بر ارزش افزوده دریافتی دولت در این حلقه نیز حدود ۶۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود، هرچند که بخش قابل توجهی از افزایش میزان مالیات بر ارزش افزوده در این مرحله به‌عنوان اعتبار مالیاتی مؤدیان در زنجیره‌های بعدی کسر می‌گردد و یا

۱. ازجمله رجوع کنید به گزارش «سیاست حمایتی جایگزین ارزش ترجیحی» به شماره مسلسل ۱۶۲۳۰.

حتی اگر در مرحله واردات مالیات بر ارزش افزوده‌ای وصول نشود، در حلقه‌های بعدی مالیات بر ارزش افزوده دریافت می‌شود لیکن به نظر می‌رسد که با توجه به فرار مالیاتی بیشتر در حلقه‌های پس از واردات، سازوکارهای اجرایی موجود در گمرکات کشور و پرداخت کامل مالیات بر ارزش افزوده در گمرک قبل از ترخیص کالا، اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی رقم قابل توجهی را عاید دولت خواهد کرد و یا منجر به کاهش مدت زمان وصول درآمدهای مالیاتی دولت (بهبود میزان نقدینگی دولت) می‌شود. اجرای این سیاست در شرایط موجود و با توجه به کاهش اخیر نرخ ارز می‌تواند حتی بدون کاهش نرخ تعرفه کالاهای وارداتی همراه باشد با این حال چنانچه برخی تعرفه‌های کالایی به منظور کاهش اثرات تورمی این سیاست کاهش یابد، حداقل منابع در دسترس در سال ۱۴۰۰ حدود ۶۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود.

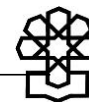
#### ۶-۱-۴. اصلاح نظام انگیزشی سازمان امور مالیاتی در راستای مأموریت‌های سال ۱۴۰۰

تحقق درآمد از محل موارد ذکر شده در بخش‌های قبل (پایه‌های جدید و اصلاح معافیت‌های مالیاتی) نیازمند اراده و عزم جدی سازمان امور مالیاتی است. علاوه بر این قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان به‌عنوان یکی از مهم‌ترین زیرساخت‌ها در نظام مالیاتی کشور در مهرماه سال ۱۳۹۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و اجرای آن نیازمند اراده و تلاش سازمان امور مالیاتی است. از جمله اهداف این قانون می‌توان به سامانه‌محور کردن فرایندهای مالیاتی و حذف ممیزمحوری نظام مالیاتی، جلوگیری از تشخیص مالیات به شیوه علی‌الرأس، ارتقای شفافیت در زنجیره‌های تولید، کاهش فرار مالیاتی و افزایش درآمدهای مالیاتی اشاره کرد.

مسئله شناسنامه‌دار کردن تراکنش‌های بانکی به‌وسیله تکمیل اطلاعات هویتی حساب‌های بانکی، تفکیک حساب‌های تجاری و شخصی، سامان‌دهی دستگاه‌های کارتخوان و درگاه‌های پرداخت الکترونیکی، الزام به درج بابت تراکنش‌ها به‌منظور تقویت الزامات مبارزه با پولشویی کشور و وضع قواعد مالیاتی روی حساب‌های شخصی به‌عنوان راهکار شفاف‌سازی اقتصاد و جلوگیری از فرار مالیاتی، مورد اجماع کارشناسان حوزه اقتصادی کشور است. بخشی از مقدمات قانونی این موضوع که در ماده (۱۰) قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان فراهم شده است (هرچند تاکنون به‌طور کامل اجرایی نشده) می‌تواند علاوه بر فراهم کردن امکان کنترل فعالیت‌های غیرمولد، به شناسایی دقیق عملکرد کلیه فعالان اقتصادی به‌صورت سامانه‌ای کمک کند و بالتبع به کاهش فرار مالیاتی و افزایش درآمدهای مالیاتی منجر شود؛<sup>۱</sup> لذا تمرکز بر اجرای احکام این قانون به‌منظور پیشگیری از فرار مالیاتی و افزایش درآمدهای مالیاتی کاملاً ضروری است.

۱. به‌منظور استفاده کامل از تمام ظرفیت‌های این سامانه لازم است که سازوکارهای مکملی برای انضباطبخشی به حساب‌های شخصی نیز ایجاد شود. این موارد می‌تواند به‌عنوان بستر اجرایی مالیات بر مجموع درآمد و مالیات بر عایدی سرمایه نیز مورد استفاده قرار گیرد. این موضوع هم‌زمان با بررسی لایحه بودجه در قالب طرح مستقلی در مجلس شورای اسلامی قابل پیگیری است.





بدون شک نیل به اهداف مذکور به خصوص افزایش درآمدهای مالیاتی در سال ۱۴۰۰ در گرو اجرای دقیق تکالیف در نظر گرفته شده برای سازمان امور مالیاتی است. به همین دلیل در کنار سایر ابزارهای نظارتی، لازم است مشوق‌های مالی در نظر گرفته شده برای سازمان امور مالیاتی در ماده (۲۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم (یک درصد از درآمد حاصل از مالیات‌های مستقیم) و ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده (۳ درصد از عوارض سهم شهرداری‌ها) نیز متناسب با این مأموریت‌ها اصلاح گردند و درآمد اختصاصی سازمان امور مالیاتی به میزان تحقق مأموریت‌های در نظر گرفته شده برای این سازمان در سال ۱۴۰۰ مرتبط گردد.

#### ۷-۱-۴. وضع عوارض بر تراکنش‌های بانکی

در حال حاضر از تراکنش‌های کارت به کارت و خرد (زیر ۵ میلیون تومان)، کارمزد دریافت می‌شود، اما بابت تراکنش‌های صورت گرفته در ساتنا، پایا، تراکنش‌های درون‌بانکی و چک هزینه بسیار پایینی از طرفین تراکنش دریافت می‌شود. یکی از منابعی که می‌توان برای پوشش کسری بودجه از آن استفاده کرد، وضع عوارض بر این تراکنش‌های بانکی است. در صورت وضع عوارض بسیار پایین بر این تراکنش‌ها، هزینه قابل توجهی به مردم (به‌ویژه اقشار کم‌درآمد) بار نمی‌شود. مطابق بررسی‌های انجام شده و با فروض بدبینانه در صورت دریافت یک ده‌هزارم (۰,۰۰۰۱) این تراکنش‌ها به‌عنوان عوارض (هزار تومان برای تراکنش ده میلیون تومانی) در طول یک سال ۴ هزار میلیارد تومان منابع قابل حصول است. با تعیین پنج در ده هزار (۵ هزار تومان برای تراکنش ده میلیون تومانی) به‌عنوان عوارض تراکنش، در یک سال ۲۰ هزار میلیارد تومان قابل حصول است.

#### ۸-۱-۴. افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده

نظام مالیات بر ارزش افزوده از جمله مالیات‌های مبتنی بر مصرف می‌باشد که در حال حاضر بیش از ۱۶۰ کشور در دنیا از آن به‌عنوان یک پایه مالیاتی اساسی با اهدافی نظیر افزایش درآمدهای مالیاتی دولت، گسترش شفافیت در ساختار اقتصادی کشور، ایجاد نظام خودکنترلی در زنجیره تولید و عرضه کالا و خدمات و... استفاده می‌نمایند. مبانی نظری و ساختار اجرایی مالیات بر ارزش افزوده به‌گونه‌ای است که ظرفیت درآمدی این پایه مالیاتی در مقایسه با سایر پایه‌های مالیاتی بیشتر (با توجه به هزینه‌های پایین وصول و اجرای آن) و در بازه زمانی کمتری قابل استحصال است. بررسی کشورهای مجری نظام مالیات بر ارزش افزوده نشان از آن دارد که فاصله قابل ملاحظه‌ای میان نرخ مالیات بر ارزش افزوده در ایران در مقایسه با سایر کشورها (حتی بسیاری از کشورهای منطقه) وجود دارد. بنابراین با توجه به ثابت بودن نرخ مالیات بر ارزش افزوده از سال ۱۳۹۴، یکی از پیشنهادات برای جبران کسری بودجه دولت، افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده است. اهمیت این پیشنهاد از آنجاست که زیرساخت‌های اجرایی آن در کشور فراهم گشته و در مقایسه با سایر روش‌های تأمین مالی کسری بودجه دولت، کمترین اثرات اختلالی را

در نظام اقتصادی کشور خواهد داشت.

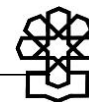
با عنایت به ویژگی‌های ذاتی نظام مالیات بر ارزش‌افزوده مبنی بر خنثی بودن نسبت به تولید (بار مالی آن برعهده مصرف‌کننده نهایی است) و همچنین سازوکارهای تشویقی آن برای صادرات، احتمال آنکه آسیبی از محل افزایش نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده به فعالان اقتصادی و تولیدکنندگان وارد شود، پایین است. در سال‌های اخیر به دلیل بهبود فرایندهای اجرایی در سازمان امور مالیاتی، چالش‌ها و مشکلات مؤدیان با نظام مالیات بر ارزش‌افزوده کاهش چشمگیری داشته است.

شایان ذکر است که دامنه معافیت‌های کالا و خدمات در قانون مالیات بر ارزش‌افزوده کشور بسیار گسترده و به نوعی تجمیع معافیت‌های سایر کشورهاست که همین امر منجر به کاهش اثرات آن در وضعیت معیشت جامعه (به خصوص اقشار کم‌درآمد) می‌شود. در ادامه نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده برخی از کشورها ارائه می‌گردد. گفتنی است که در بسیاری از کشورها، کالاها و خدمات ضروری مشمول معافیت نبوده و تنها با نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده کاهشی مشمول مالیات می‌گردند.

جدول ۱۷. نرخ مالیات ارزش‌افزوده در کشورهای مختلف

کشور	میزان نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده (درصد)	کشور	میزان نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده (درصد)
فرانسه	۲۰	روسیه	۱۸
آلمان	۱۹	ایران	۹
دانمارک	۲۵	ایتالیا	۲۲
ترکیه	۱۸	آرژانتین	۲۱
لبنان	۱۱	پاکستان	۱۷
هند	۱۲/۵	افغانستان	۱۰
برزیل	۱۸	سودان	۱۷
آفریقای جنوبی	۱۴	مصر	۱۴
مکزیک	۱۶	الجزایر	۱۹
انگلیس	۲۰		

شایان تأکید است با وجود معافیت کالاهای اساسی و بسیاری از خدمات ضروری مورد نیاز مردم در قانون مالیات بر ارزش‌افزوده، بخش قابل توجهی از اثری که این سیاست می‌تواند بر معیشت اقشار ضعیف جامعه داشته باشد خنثی می‌گردد. اما باید توجه داشت که اثرات این سیاست نسبت به تورم حاصل از پولی شدن کسری بودجه دولت بدون شک کمتر خواهد بود. لذا در صورت عدم کاهش هزینه‌های دولت و عدم اجرای سایر راهکارهای افزایش درآمد دولت، برای پرهیز از تورم و فشار آن بر اقشار ضعیف جامعه، این سیاست نیز می‌تواند در دستور کار قرار گیرد.



## ۴-۲. اصلاحات در حوزه مصارف

درباره اصلاحات در 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. در ادامه پیشنهادی در این راستا ارائه می‌شود.

### ۴-۲-۱. 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 به چه افرادی 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 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.**

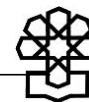
راهکار اجرایی این امر عملیاتی شدن سازوکار پرداخت به ذی‌نفع نهایی است که در گزارش نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری بودجه در سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ منعکس شده بود. وضعیت اقدامات انجام شده در این راستا در جدول ۱۵ نشان داده شده است.

### جدول ۱۸. قوانین مرتبط و وضعیت پیشرفت سازوکار پرداخت اعتبار به ذی‌نفع نهایی

<p><b>مطابق بند «الف» تبصره «۲۱» قانون بودجه ۱۳۹۸:</b></p> <p>کلیه دستگاه‌ها مکلف شدند اطلاعات مربوط به هرگونه پرداخت از محل منابع عمومی و اختصاصی را در مورد کلیه پرداخت‌ها به کارکنان و سایر هزینه‌ها (به همراه شناسه پرداخت به ذی‌نفع نهایی) در اختیار خزانه‌داری کل کشور قرار دهند.</p> <p><b>مطابق بند «ه» تبصره «۱۶» قانون بودجه ۱۳۹۸:</b></p> <p>کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری که به هر شکل از اقشار آسیب‌پذیر حمایت می‌کنند، مکلفند تمامی حمایت‌ها و کمک‌های خود را به تفکیک شناسه ملی فرد دریافت‌کننده حمایت در سامانه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ثبت کنند.</p>	<p>قانون بودجه ۱۳۹۸</p>
---	-------------------------

<p><b>مطابق جزء «۳» بند «الف» تبصره «۲۱» قانون بودجه ۱۳۹۹:</b></p> <p>هرگونه پرداخت مستقیم و مستمر<sup>۱</sup> از محل اعتبارات هزینه‌ای و از منابع عمومی و اختصاصی صرفاً به ذی‌نفع نهایی انجام می‌شود.</p> <p><b>مطابق بند «ج» تبصره «۲۱» قانون بودجه ۱۳۹۹:</b></p> <p>دستگاه‌های اجرایی مکلفند وجوه اختصاص یافته از بودجه کل کشور را به مستمری و یا کمک‌هزینه معیشت از طریق خزانه‌داری به فهرست افراد جامعه هدف پرداخت نمایند.</p> <p><b>مطابق بند «ح» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ (توسعه مسئله شناسایی ذی‌نفع نهایی به کلیه حمایت‌های انجام شده توسط دولت، بخش عمومی غیردولتی و مؤسسات خیریه خصوصی و وام‌های قرض‌الحسنه):</b></p> <p>کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه از جمله نهادهای عمومی غیردولتی و بنیادها که به هر شکل از اقسار آسیب‌پذیر حمایت می‌کنند تمامی حمایت‌ها و کمک‌های خود را به تفکیک شماره ملی فرد دریافت کنند حمایت در سامانه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ثبت نمایند. همچنین آن بخش از هزینه‌های مؤسسات خیریه خصوصی که به اشخاص پرداخت می‌شود تنها در صورت ثبت در سامانه مذکور از معافیت مالیاتی برخوردار می‌شوند (این تکلیف براساس شناسه پرداخت در حال انجام است)</p> <p>علاوه بر این بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مکلف شدند تسهیلات قرض‌الحسنه پرداخت شده را به تفکیک کد ملی در این سامانه ثبت نمایند.</p>	<p>قانون بودجه ۱۳۹۹</p>
<p>۱. تکلیف به پذیرش اسناد مالی الکترونیک و پرداخت به نیابت از دستگاه اجرایی در وجه ذی‌نفع نهایی برای مصارف عمومی بالاتر از حد نصاب معاملات کوچک به‌استثنای پرداخت‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی نظامی و انتظامی و امنیتی (جزء «۴» بند «ز» تبصره «۲۰»)</p> <p>۲. درج حکم مشابه جزء «۳» بند «الف» تبصره «۲۱» قانون بودجه ۱۳۹۹ در جزء «۳» بند «الف» تبصره «۲۱» لایحه</p> <p>۳. تکرار بند «ج» تبصره «۲۱» قانون بودجه ۱۳۹۹ با تأکید بر منابع اختصاص یافته از هدفمندی یارانه‌ها</p> <p>۴. حذف جزء مربوط به تسهیلات قرض‌الحسنه و مؤسسات خیریه خصوصی از حکم ذکر شده در قانون بودجه ۱۳۹۸ ( بند «واو» تبصره «۲۱» قانون بودجه ۱۴۰۰)</p>	<p>لایحه بودجه ۱۴۰۰</p>
<p><b>جزء یک، دو و سه بند «الف» مصوبه مجلس:</b></p> <p>۱. ایجاد شناسه پرداخت برای کلیه پرداخت‌های دولت از محل منابع عمومی و اختصاصی شامل طبقه‌بندی به تفکیک دستگاه اجرایی، اقتصادی (فصول و مواد ذیل فصول هزینه‌ای) عملیاتی (امور و فصل، برنامه، طرح و فعالیت) و نیز محل تأمین اعتبار و انجام کلیه پرداخت‌های مزبور از طریق حواله الکترونیک بانک مرکزی به‌همراه شناسه پرداخت</p> <p>۲. استقرار کامل نظام پرداخت به ذی‌نفع نهایی و پیاده‌سازی نظام پرداخت اعتباری در بودجه</p> <p>۳. سامان‌دهی کلیه پرداخت‌های حمایتی و ثبت آنها در سامانه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به‌همراه کد شناسه پرداخت</p>	<p>طرح برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کشور</p>
<p>ایجاد مقدمات و شروع به اجرای سازوکار پرداخت به ذی‌نفع نهایی در شرکت ملی نفت (۱۳۹۹)</p>	<p>پرداخت به ذی‌نفع نهایی در شرکت‌های دولتی</p>

۱. البته در متن مصوبه کمیسیون پرداخت‌های غیرمستمر (مزایا) نیز می‌بایست به‌صورت پرداخت به ذی‌نفع نهایی انجام می‌شد، اما در متن ارسالی به شورای نگهبان این عبارت حذف شد.



## ۲-۴. بازنگری در سیاست افزایش حقوق کارکنان دولت

همان‌طور که پیش‌تر مطرح شد، بخش اعظم بودجه را هزینه‌های مربوط به کارکنان دستگاه‌های اجرایی تشکیل داده است. این امر با در نظر گرفتن افزایش حقوق کارکنان در سال ۱۳۹۹ (علاوه بر افزایش سالیانه ۱۵ درصد در بودجه سال ۱۳۹۹) و همچنین سیاست افزایش حقوق کارکنان در سال ۱۴۰۰ به میزان ۲۵ درصد، تشدید شده است. با توجه به این موضوع و با در نظر گرفتن اینکه کارکنان دولت به نسبت وضعیت رفاهی نامناسبی ندارند پیشنهاد می‌شود سیاست افزایش حقوق کارکنان دولت مورد بازنگری قرار گیرد.

باید توجه داشت هرچند بهبود معیشت کارکنان دولت به‌طور کلی امری مطلوب ارزیابی می‌شود، اما اولاً این سیاست نباید به‌گونه‌ای باشد که اثرات تورمی ناشی از آن (در اثر پولی شدن کسری بودجه)، تضعیف معیشت کارکنان و سایر اقشار جامعه را به دنبال داشته و منجر به افزایش نارضایتی گردد. ثانیاً به جهت افزایش رضایتمندی عموم جامعه لازم است اقشار مستضعف دیگری که به لحاظ درآمدی وضع بدتری نسبت به کارکنان دولت دارند در اولویت قرار گیرند. ثالثاً افزایش حقوق کارکنان دولت باید به‌صورت پلکانی صورت گیرد به‌گونه‌ای که انتفاع سطوح پایین درآمدی بیشتر باشد. برای این منظور می‌توان ترکیبی از اقدامات زیر را در دستور قرار داد:

- ممنوعیت افزایش حقوق کارکنانی که مجموع دریافتی آنها از یک نصاب مشخص (مثلاً ۱۵ میلیون تومان) بالاتر است.

- افزایش حقوق کارکنان دولت به میزان حداکثر ۱۵٪ (معادل رشد سال ۱۳۹۹)

- تعیین حداقل دریافتی برای کارکنان دولت (مثلاً ۴ میلیون تومان)

- افزایش حقوق به‌صورت پلکانی معکوس (رشد بیشتر حقوق کارکنانی که دارای سطح دریافتی کمتر هستند)

شایان ذکر است که می‌توان بخشی از منابع آزاد شده از این محل را برای حمایت از اقشار کم‌درآمد (سه دهک پایین) اختصاص داد.

## ۳-۲-۴. کنترل هزینه‌های عمومی دولت با استفاده از سازوکار «بازنگری هزینه‌ها»<sup>۱</sup>

بررسی تجربه کشورهای مختلف در سامان‌دهی هزینه‌های دولت نشان می‌دهد که 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. بدین منظور هر دستگاه باید موظف شود ۱۰ تا ۲۰ مرکز هزینه‌ای (فعالیت‌هایی که بیشترین سهم در هزینه‌های آن دستگاه دارند) 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<sup>۱</sup> 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 معنا می‌بخشد و لازم است با تعهد سطح بالای سیاسی (حافظان و اجراکنندگان قانون)، از فرایند بازنگری مراقبت شود تا 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 به دلیل نبود عزم و اراده جدی در پیاده‌سازی راهکارها یا عدم دستیابی به تفاهم با دستگاه‌های اجرایی) اجرایی نگردید. لذا پیشنهاد می‌شود کمیته‌ای در مجلس در فرایند بررسی بودجه، وظیفه بررسی و اصلاح مصارف بودجه را به عهده داشته باشد تا پیشنهادهای اصلاحی را به کمیسیون تلفیق ارائه نماید. با توجه به هزینه‌های زیاد بودجه و همچنین مشکل اساسی کسری، لازم است راهبرد اصلی این کمیته کاهش هزینه‌های دولت باشد؛ لذا می‌توان این دو ملاحظه را برای فعالیت کمیته در نظر گرفت:

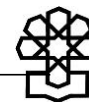
- کمیته نباید پیشنهادات افزایش هزینه ارائه دهد.
- پیشنهادات هزینه‌ای کمیسیون‌های تخصصی در این کمیته بررسی و جمع‌بندی شود.

#### ۴-۲-۴. 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

۱. 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.



- 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 و نیز کارایی معامله صورت گرفته با وجود قوانین و مقررات متعددی که به انجام خریدهای دولت در بستر این سامانه پرداخته است<sup>۱</sup> در عمل بخشی از معاملات دولت، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی خارج از سامانه مذکور انجام می‌شود که این مسئله موجب شده نتوان به‌خوبی از ظرفیت این سامانه در برنامه‌ریزی برای مدیریت هزینه‌های عمومی (که یکی از محورهای مهم کاهش کسری بودجه در شرایط جاری است) استفاده کرد. رفع خلأ قانونی مربوط به این امر در قالب یک حکم در بودجه قابل اصلاح است. گفتمانی است طبق تبصره «۱۲» قانون بودجه ۱۳۹۸ که در لایحه بودجه ۱۴۰۰ نیز تکرار شده است، فرایند برگزاری مزایده برای واگذاری اموال و دارایی‌های دولت می‌بایست از طریق سامانه تدارکات الکترونیک (ستاد) انجام شود. اما اجرایی شدن این مهم نیازمند ضمانت اجرایی در قانون می‌باشد. لذا پیشنهاد می‌شود در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ هرگونه پرداخت وجه بابت انعقاد و اجرای معاملات بزرگ و متوسط دستگاه‌های مشمول قانون «برگزاری مناقصات» به ثبت معاملات مذکور در سامانه ستاد منوط گردد.

#### ۵-۲-۴. اصلاح فرایند تخصیص اعتبار و ایجاد انضباط در مجوزهای افزایش هزینه خارج از قانون بودجه

تجربه سال ۱۳۹۹ نشان داد اختیارات واگذار شده برای اتخاذ تصمیم در مورد مصارف عمومی به دولت می‌تواند بدون رعایت مصالح عمومی و به‌صورت سلیقه‌ای به تصمیماتی منجر شود که لاجرم افزایش مخارج بودجه را به دنبال داشته باشد. افزایش ۵۹ درصدی مصارف لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به قانون سال ۱۳۹۹ نتیجه عدم سامان‌دهی چنین اختیاراتی است که مستقل از قانون بودجه اعمال شدند.

ازسوی دیگر اختیار تخصیص اعتبار که مطابق ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه برای نظارت بر گزارش‌های اجرا و پیشرفت عملیات بودجه توسط کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت دارایی و سازمان برنامه و بودجه طراحی شده بود نیز با گذشت زمان از موضوع اصلی منحرف شده و به‌نحوی امکان اعمال سلیقه در مورد اعتبارات مصوب قوانین بودجه را فراهم کرده

---

۱. ماده (۹) و بند «ج» ماده (۶۸) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه  
- ماده (۵۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور  
- تصویبنامه هیئت وزیران درخصوص انجام کلیه معاملات دستگاه‌های اجرایی اعم از خرید، مناقصه و مزایده در سامانه «تدارکات الکترونیک دولت (ستاد)» مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۱۶  
- آیین‌نامه فعالیت سامانه تدارکات الکترونیک دولت مورخ ۱۳۹۰/۸/۲۱

است. امکان تصمیم‌گیری مجدد در مورد تخصیص یا عدم تخصیص اعتبار توسط سازمان برنامه و بودجه از طریق مکانیسم تخصیص، می‌تواند به صورت غیرمستقیم انگیزه واقعی‌سازی و کاهش اعتبار ردیف‌های مصارف را کاهش دهد و به بزرگنمایی مصارف در لوایح بودجه بینجامد. زیرا با وجود فرصت تصمیم‌گیری مجدد و کاهش اعتبارات در زمان تخصیص نیازی به واقعی‌سازی مصارف احساس نمی‌شود. با توجه به این موضوع ضابطه‌مند کردن فرایند تخصیص علاوه بر برگردان صلاحیت قانون بودجه، می‌تواند به واقعی شدن اعتبارات در زمان تدوین و تصویب بودجه و انحراف کمتر بودجه از مقادیر مصوب منجر شود.

### جمع‌بندی

در سال‌های اخیر پیشنهادهای متعددی در دولت و مجلس برای اصلاح ساختار بودجه و مدیریت کسری بودجه مزمین دولت مطرح شد، اما متأسفانه تقریباً اصلاح جدی در منابع و مصارف بودجه انجام نشده و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ همانند سال‌های گذشته و بلکه بیش از آنها، دچار کسری قابل توجه است. حتی اقدامات دولت در سال گذشته در راستای افزایش هزینه‌ها اقدامی اساساً برخلاف جهت‌گیری مدیریت کسری بودجه و اصلاح ساختار بودجه بوده است.

از این منظر پیشنهاد می‌شود:

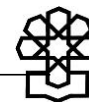
**اولویت اول** - کلیات لایحه برای انجام اصلاحات توسط دولت، رد شود و در صورت عدم انجام اصلاحات مورد نظر، مجلس بودجه چنددوازدهم تصویب کند یا همانند تجربه مربوط به بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ «مجوز دریافت و پرداخت دولت» را برای چند ماه تصویب نماید و زمان باقی‌مانده تا انتهای سال را به تصویب قوانینی که منجر به افزایش منابع عمومی در سال ۱۴۰۰ می‌گردند اختصاص دهد.

**اولویت دوم** - در صورت اصرار مجلس بر تأیید کلیات لایحه بودجه ۱۴۰۰، پیشنهاد می‌شود اصلاحات اساسی با کمک دولت در لایحه انجام شود. این اصلاحات در دو حوزه منابع و مصارف عبارتند از:

### الف) اصلاحات در حوزه منابع

- اصلاح نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی
- اصلاح سیاست نرخ ارز ترجیحی
- حرکت به سمت مالیات بر مجموع ثروت
- مالیات بر مجموع درآمد (با تمرکز بر اقشار پردرآمد)
- حذف معافیت مالیات بر سود سپرده‌های بانکی اشخاص حقوقی





- حذف معافیت مالیاتی فعالین بزرگ بخش کشاورزی
- حذف معافیت مالیات بر ارزش افزوده مناطق آزاد و ویژه اقتصادی
- اصلاح معافیت درآمد حاصل از صادرات
- اصلاح نظام انگیزشی سازمان امور مالیاتی در راستای مأموریت‌های سال ۱۴۰۰
- وضع عوارض بر تراکنش‌های بانکی
- افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده

#### ب) اصلاحات در حوزه مصارف

- اجرای سیاست پرداخت به ذی‌نفع نهایی به‌منظور شناسایی و تفکیک هزینه‌های اجباری (ضروری) و غیراجباری (قابل تصمیم‌گیری) در بودجه
- بازنگری در سیاست افزایش حقوق کارکنان دولت
- کنترل هزینه‌های عمومی دولت با استفاده از سازوکار «بازنگری هزینه‌ها»
- مدیریت هزینه در معاملات دولت با بهره‌برداری کامل از سامانه ستاد
- اصلاح فرایند تخصیص اعتبار و ایجاد انضباط در مجوزهای افزایش هزینه خارج از قانون بودجه



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۲۹۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۳. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

تهیه و تدوین‌کنندگان: سیدعباس پرهیزکاری، محمدحسین معماریان، هادی ترابی‌فر،  
محمدرضا عبدالهی

همکاران: میثم خسروی، سیدمحمدحسین فاطمی، ناصر یارمحمدیان، مجتبی اسلامیان،  
محمدحسین مرادی، سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی، عبدالرضا ارسطو، مهدی سرمست،  
علیرضا صدیقی

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، داریوش ابوحمز



واژه کلیدی:

لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۰/۶