



تهیه شده در:
معاونت اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
دی ماه ۱۳۹۵

بررسی مسائل روز اقتصاد ایران

همکاران این شماره:

ناظر: منیره امیرخانلو

گزارش شماره ۱: زهرا محمدی و سارا پارسی
گزارش شماره ۲: فرناز صفدری

گزارش شماره ۱:

ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

و پیشنهادات مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق ایران

خلاصه مدیریتی

لایحه بودجه، به عنوان مهم‌ترین سند مالی دولت مطرح است که مفاد آن، حیطة وسیعی از اثرات اقتصادی و سیاسی را به همراه دارد. بررسی شاخص‌های کلان لایحه بودجه در بخش‌های مختلف درآمدی و هزینه‌ای و نیز بررسی عملکرد این شاخص‌ها در سال‌های گذشته، می‌تواند ضمن ارائه تصویری از ارقام در نظر گرفته‌شده در لایحه بودجه و چشم‌انداز تحقق این ارقام در سال آتی، راهکاری برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی و حذف هزینه‌های غیرضروری ارائه نماید.

با توجه به آن‌که گزارش حاضر، لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ را از منظر بخش خصوصی موردتوجه قرار داده است، بودجه کل و منابع عمومی، بودجه عمرانی، مالیات، بازار بدهی و حجم دولت در لایحه، به عنوان بخش‌هایی که بر عملکرد بخش خصوصی به صورت مستقیم و غیرمستقیم اثرگذار هستند، انتخاب شده و موردبررسی قرار گرفته‌اند.

در گزارش حاضر پس از ذکر مقدمه، رقم بودجه کل و نیز رقم منابع عمومی دولت، به عنوان بخشی که نشان‌دهنده حوزه ابتکار عمل دولت در سیاست‌گذاری است، به همراه درصد رشد آن‌ها نسبت به سال جاری

ارائه شده است. منابع عمومی دولت (شامل درآمدهای حاصل از فروش نفت و فرآورده های نفتی، درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت، منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت و منابع حاصل از واگذاری شرکت های دولتی) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۳۲۰ هزار میلیارد تومان است که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۵، معادل ۸,۷ درصد افزایش یافته است و نسبت به پیش بینی مرکز پژوهش های مجلس از عملکرد سال ۱۳۹۵، رشدی بالغ بر ۴۰ درصد دارد.

در ادامه بودجه عمرانی به علت اهمیت آن از جهت اشتغال زایی و ایجاد تقاضا برای خدمات بخش خصوصی مورد بررسی قرار گرفته و نتایج گویای آن است که با توجه به روند نزولی تحقق طرح های عمرانی و حجم گسترده طرح های عمرانی نیمه تمام در سال های گذشته، رقم ۶۲,۷ هزار میلیارد تومان (کمتر از یک سوم بودجه جاری) با رشد ۹,۱ و ۱۶۶ درصدی نسبت به مصوب و پیش بینی عملکرد سال ۱۳۹۵، به صورت کامل تحقق نمی یابد و پیش بینی می شود در سال ۱۳۹۶ تنها ۳۳,۵ هزار میلیارد تومان یعنی ۵۳٪ اعتبار عمرانی در نظر گرفته شده در لایحه بودجه، تحقق یابد.

درآمدهای مالیاتی نیز در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، معادل ۱۱۲,۷ هزار میلیارد تومان برآورد شده است که نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۹۵، از رشد ۸,۶ درصدی و نسبت به پیش بینی مرکز پژوهش های مجلس از عملکرد سال ۱۳۹۵، از رشدی معادل ۲۱ درصد برخوردار است. همچنین رقم در نظر گرفته شده در لایحه بودجه در خصوص مالیات اشخاص حقوقی (معادل با ۳۵,۹ هزار میلیارد تومان)، نسبت به ارقام مصوب و پیش بینی عملکرد سال ۱۳۹۵، به ترتیب معادل ۷ و ۲۲ درصد رشد دارد. در شرایطی که اقتصاد گرفتار رکود بوده و شرکت ها با مشکلات عدیده ای از جمله کمبود نقدینگی مواجه هستند، در نظر گرفتن این میزان رشد برای رشد مالیات بر اشخاص حقوقی، توجیهی نداشته و موجب فشار بر بنگاه های فعال در بخش رسمی اقتصاد خواهد شد. لذا پیشنهادهایی در زمینه بازنگری در بخش سیاست های مالیاتی لایحه بودجه ارائه شده است.

در ادامه بازار بدهی و رقم مربوط به واگذاری دارایی های مالی به دلیل تأثیرات معنادار آن بر نرخ سود در بخش بانکی و بازار بدهی و نیز مناقشات موجود در خصوص نحوه بازپرداخت بدهی های دولت در آینده مورد بررسی قرار گرفته است. سپس ضمن اشاره به اثرات منفی این حجم از فعالیت دولت در بازار بدهی مبنی بر افزایش حجم دولت و جایگزینی آن به جای بخش خصوصی، توصیه هایی ارائه شده است.

در پایان گزارش نیز با در نظر گرفتن این حقیقت که ایجاد تعادل میان درآمدها و هزینه ها در بودجه ریزی سالانه بدون چابک سازی دولت در بلندمدت محقق نمی شود، نقطه نظرات بخش خصوصی در مورد لزوم تقید دولت به سیاست های کوچک سازی بیان شده اند.

بودجه سند مالی دولت است که درآمدها و هزینه‌ها را برای یک دوره مشخص پیش‌بینی می‌کند. در واقع بودجه یک برنامه‌ریزی کوتاه مدت در مورد تجهیز و تخصیص منابعی است که دولت به منظور اجرای وظایفش به آن نیاز دارد.

بودجه عمومی دولت از مجموع منابع عمومی و منابع اختصاصی به دست می‌آید. منابع عمومی به طور خلاصه درآمدهای دولت از محل مالیات، فروش نفت و یا استقراض است و منابع اختصاصی شامل درآمد شرکت‌های دولتی است که این بخش از درآمد، عموماً صرف هزینه‌های دستگاه تولیدکننده آن می‌شود.

کمبود منابع مالی مهم‌ترین محدودیت دولت در بودجه‌ریزی است. به نحوی که برای تأمین اهداف مختلف نیاز به انتخاب یک استراتژی درآمدی مطمئن است. وابستگی کشور به درآمدهای نفتی، این محدودیت را شدت می‌بخشد. از طرفی تأکید دولت بر تهیه بودجه بدون کسری، سبب ایجاد ایهام و بیش‌برآورد در درآمدها و منابع بودجه شده و واقع‌بینی در پیش‌بینی منابع و مصارف را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ به عبارت دیگر تخمین دولت از منابع و مصارف در خدمت موازنه بودجه قرار گرفته و بدین ترتیب امکان اتکا به ارقام بودجه و پیش‌بینی از مردم و فعالین اقتصادی سلب شده و نهایتاً بودجه در عمل از دستیابی به اهداف خود محروم می‌شود. در دوره ۹۴-۱۳۷۶ متوسط درصد تحقق بودجه عمرانی و جاری به ترتیب ۶۹ و ۹۷ است که نشان‌دهنده عدم پایبندی دولت به ارقام مندرج در قوانین بودجه و به‌طور کلی دقت پایین بودجه در کشور است. لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نیز از این قاعده مستثنا نبوده و برخی از ارقام مندرج در آن با برآوردهای موجود از واقعیت، فاصله دارند.

۲- بودجه کل و منابع عمومی

منابع بودجه کل کشور، متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۱۰۸۵ هزار میلیارد تومان است که در مقایسه با رقم مصوب سال قبل یعنی ۹۷۸,۵ هزار میلیارد تومان، رشدی معادل ۱۰,۹ درصد دارد.

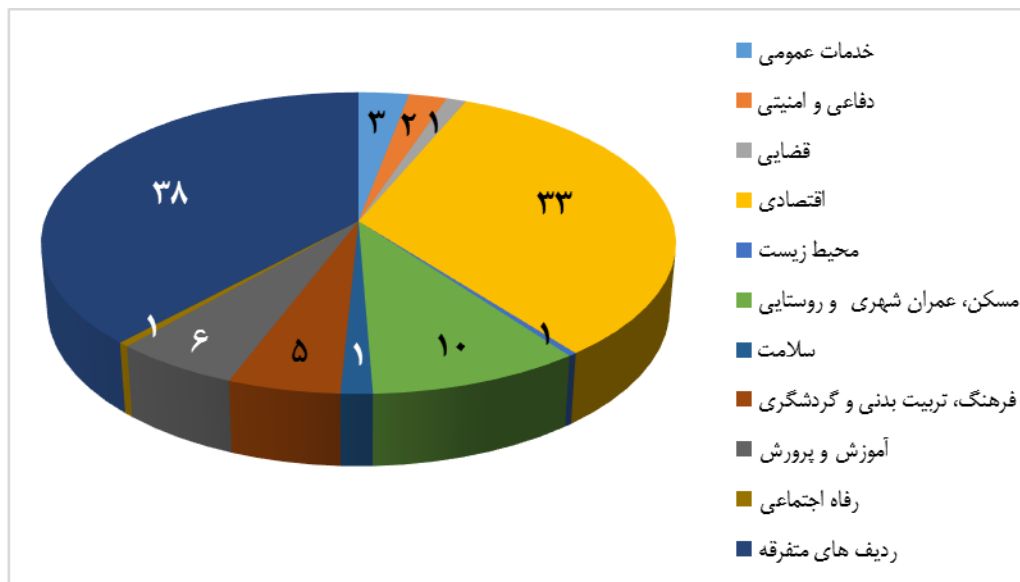
منابع عمومی حدود ۹۰ درصد از بودجه عمومی را تشکیل می‌دهد و واحد مناسبی برای تحلیل‌های مرتبط با حوزه ابتکار عمل دولت است. این منابع شامل درآمدهای حاصل از فروش نفت و فرآورده‌های نفتی، درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت (مانند حق دولت در معادن، سود سهام شرکت‌های دولتی و غیره)، منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت و منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، منابع عمومی، متشکل از سرفصل‌های درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی، معادل ۳۲۰ هزار میلیارد تومان است که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال

۱۳۹۵، رشدی معادل ۸,۷ درصد نشان می‌دهد. از طرفی طبق پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس تا پایان سال جاری از ۲۹۴,۴ هزار میلیارد تومان رقم مصوب منابع عمومی بودجه در قانون سال ۱۳۹۵، تنها ۲۲۷,۵ هزار میلیارد تومان محقق خواهد شد^۱؛ بنابراین منابع عمومی بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال جاری رشدی بالغ بر ۴۰ درصد دارد که رقم چشم‌گیری است.

۳- بودجه عمرانی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (بودجه عمرانی) به میزان ۶۲,۷ هزار میلیارد تومان (کمتر از یک‌سوم بودجه جاری) برآورد شده که نسبت به مصوب و پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس^۲ از عملکرد سال ۱۳۹۵ به ترتیب به میزان ۹,۱ و ۱۶۶ درصد رشد داشته است. در شکل شماره ۱ سهم فصول مختلف از بودجه عمرانی کشور نشان داده شده است:

شکل ۱- سهم فصول مختلف در اعتبارات عمرانی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ (درصد)



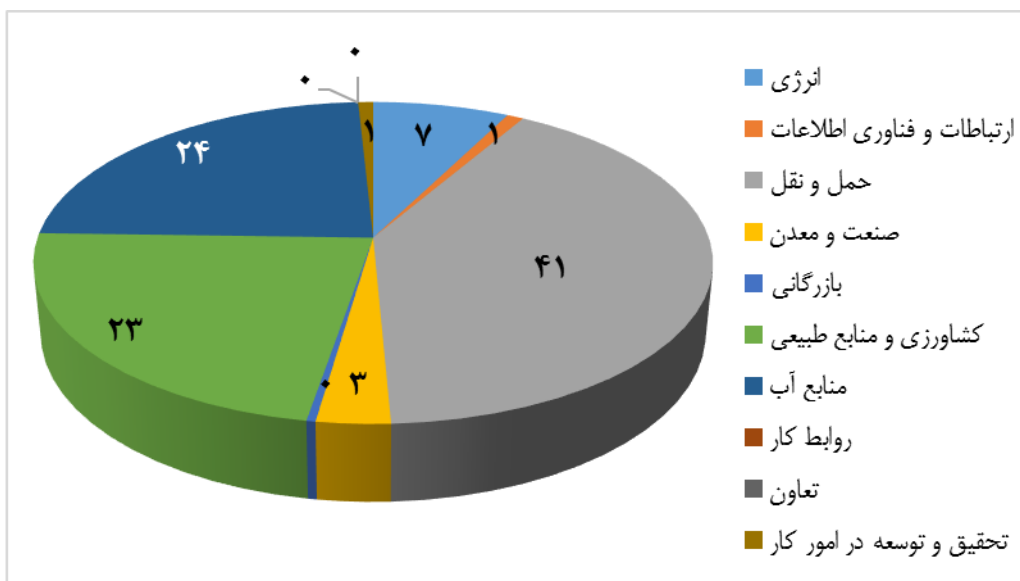
منبع: لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

از این میزان بودجه عمرانی، معادل ۲۰,۸ هزار میلیارد تومان آن مختص سرفصل امور اقتصادی است که در شکل شماره ۲ به سهم هریک از زیر بخش‌های آن اشاره شده است.

^۱ "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۲. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۹۵

^۲ "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۳. تحلیلی بر مصارف بودجه"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۹۵

شکل ۲- سهم فصول مختلف در اعتبارات عمرانی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، سرفصل امور اقتصادی (درصد)

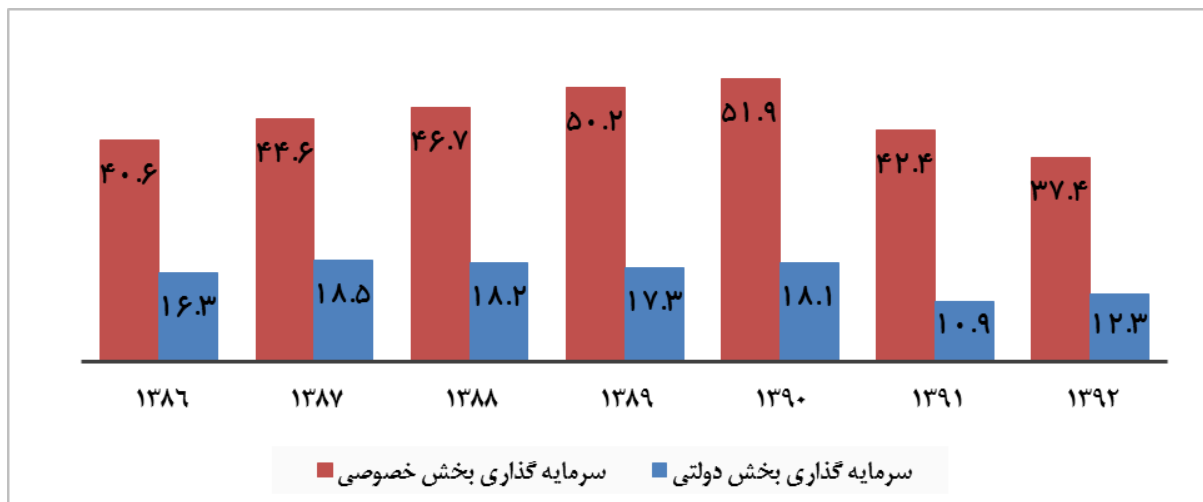


منبع: لایحه بودجه ۱۳۹۶

از نکات قابل توجه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در ارتباط با طرح‌های عمرانی، تبصره ۲۰ می‌باشد. در این تبصره عنوان شده است که به منظور تسهیل تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای توجیه اقتصادی و مالی (با اولویت طرح‌های نیمه‌تمام)، دولت در نظر دارد با جلب مشارکت بخش خصوصی و از طریق حداقل ۲۰ درصد آورده بخش خصوصی به صورت مشارکت، حداکثر ۲۵ درصد از محل اعتبارات عمرانی، ۲۵ درصد از طریق صندوق توسعه ملی و ۳۰ درصد مابقی از محل منابع داخلی بانک‌ها، پروژه‌ها را تأمین مالی کند. این راهبرد دولت، با توجه به شرایط نامساعد تحقق اعتبارات عمرانی، حجم گسترده طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام و کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و دولتی طی سال‌های گذشته، می‌تواند گام مثبتی ارزیابی شود.

تملك دارایی‌های سرمایه‌ای همواره برای بخش خصوصی بسیار مهم بوده است، چراکه از طرفی طرح‌های عمرانی سبب اشتغال‌زایی و ایجاد تقاضا برای خدمات بخش خصوصی می‌شوند و از طرف دیگر طی سال‌های اخیر، رکود اقتصادی و فقدان محیط کسب‌وکار مساعد، تمایل سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری را کاهش داده است. همان‌طور که در نمودار شماره ۱ مشاهده می‌شود، طی سال‌های گذشته سرمایه‌گذاری بخش خصوصی رو به کاهش بوده است، به‌گونه‌ای که از میزان ۵۱,۹ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۰ به رقم ۳۷,۴ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۲ رسیده است.

نمودار ۱- تشکیل سرمایه بخش خصوصی و دولتی به قیمت ثابت ۱۳۸۳ طی سالهای ۹۲-۱۳۸۶ (هزار میلیارد تومان)



منبع: بانک مرکزی، نماگر های اقتصادی، بخش حساب های مالی، شماره های مختلف

لذا بخش خصوصی خواهان تقید دولت در محقق کردن اعتبارات عمرانی به عنوان مسیری برای پیگیری اهداف توسعه ای دولت و نیز افزایش تقاضای خدمات پیمانکاران خصوصی است. این در حالی است که روند تحقق طرح های عمرانی و حجم گسترده طرح های عمرانی نیمه تمام، گویای نادیده گرفته شدن این موضوع توسط دولت ها در ایران می باشد.

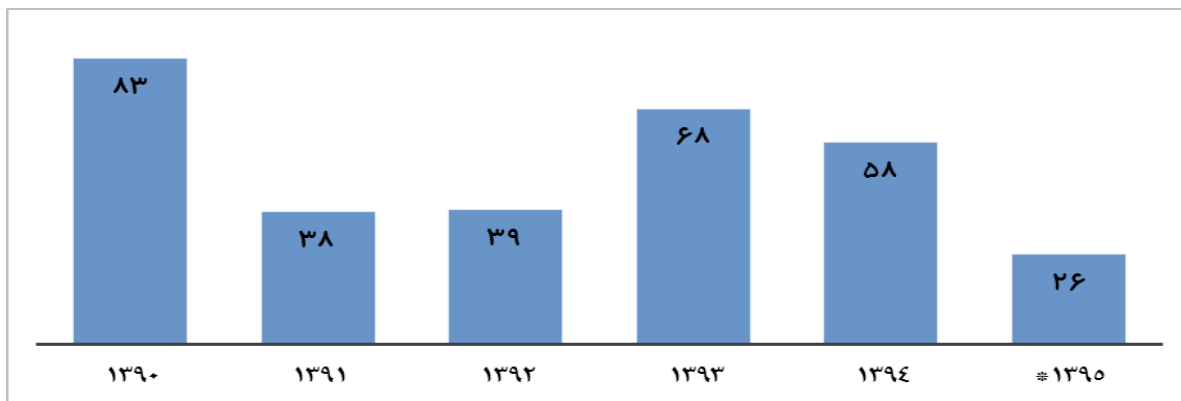
بر اساس آمار ارائه شده توسط مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی^۳، در ۱۹ سال گذشته (۹۴-۱۳۷۶) به طور متوسط، ۹۷ درصد از اعتبارات بودجه جاری، محقق شده اند. در حالی که در همین بازه زمانی، تنها ۶۹ درصد بودجه عمرانی محقق شده است. طی دوره ۹۴-۱۳۸۱ نیز، هزینه تأخیر در اتمام طرح های عمرانی بیش از ۱۱۰ هزار میلیارد تومان مازاد بر پیش بینی مصوب بوده است. جالب توجه آنکه برای خاتمه هر طرح در این دوره، به طور متوسط ۲ برابر برآوردهای اولیه، اختصاص یافته است.

همان طور که در نمودار شماره ۲ مشاهده می شود، تحقق درآمدهای عمرانی در بودجه های سالانه همواره در نوسان و طی سال های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ کاهشی بوده است. از طرفی از ابتدای سال ۱۳۹۵ تا پایان آبان ماه همین سال، تنها ۲۶ درصد از این اعتبارات تحقق یافته است که به نظر نمی رسد تا پایان سال جاری مابقی این اعتبارات تحقق یابد. همچنین مرکز پژوهش های مجلس درصد تحقق تملک دارایی های سرمایه ای در سال ۱۳۹۵ را ۴۱ درصد پیش بینی نموده است.

^۳ بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور؛ ۴۶. طرح های تملک دارایی های سرمایه ای؛ مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، اسفندماه ۱۳۹۴

^۴ بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۲. نکات مهم و محورهای تصمیم گیری؛ مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دی ماه ۱۳۹۵

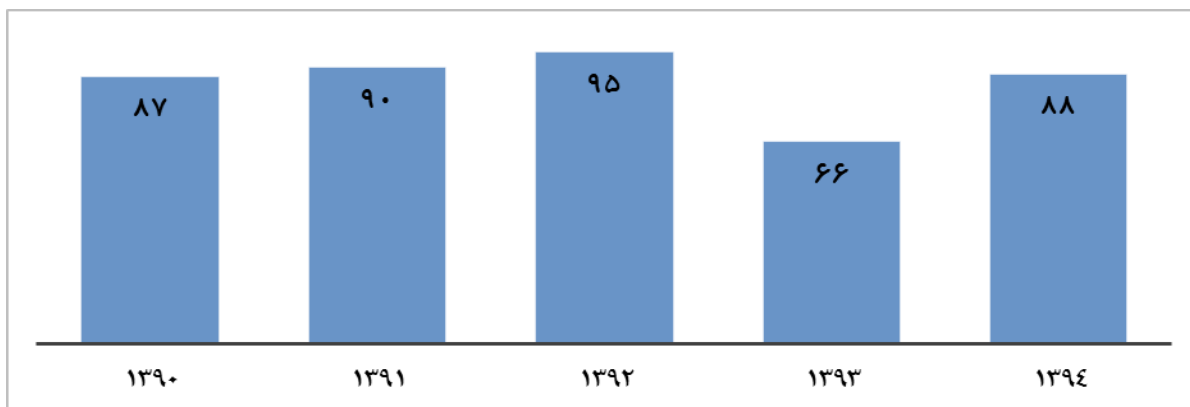
نمودار ۲- درصد تحقق اعتبارات عمرانی دولت طی سال های ۹۵-۱۳۹۰



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزیده آمارهای اقتصادی، بخش مالی و بودجه
* درصد تحقق سال ۱۳۹۵ مربوط به ۸ ماه اول سال است.

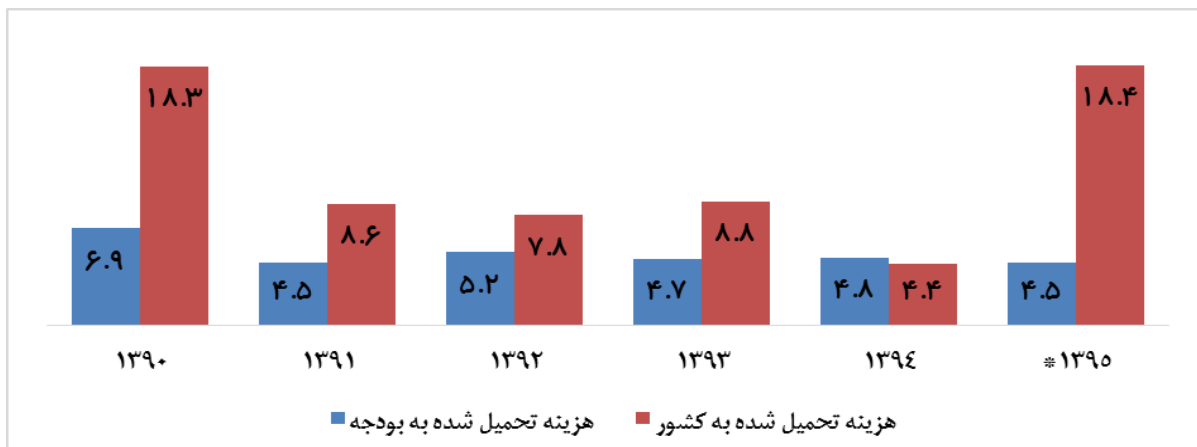
از طرفی در دوره ۹۴-۱۳۹۰، طرح های عمرانی بسیاری می بایست به اتمام برسند که به اتمام نرسیده اند و هزینه هایی را بر بودجه سال های آتی تحمیل کرده اند.

نمودار ۳- درصد طرح های عمرانی که به موقع اتمام نیافته اند طی سال های ۹۴-۱۳۹۰



منبع: مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۴، بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۵، ۴۶. طرح تملک دارایی های سرمایه ای

نمودار ۴- هزینه تحمیل شده به بودجه عمومی و کشور بابت عدم اتمام به موقع طرح های عمرانی طی سال های ۹۵-۱۳۹۰ (هزار میلیارد تومان)



منبع: مرکز پژوهش های مجلس، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵؛ ۴۶. طرح تملک دارایی های سرمایه ای
* مقادیر مربوط به سال ۱۳۹۵ بر اساس ارقام مندرج در لایحه بودجه ۱۳۹۵ محاسبه شده اند.

از دلایل عدم تحقق کامل بودجه عمرانی و به پایان نرسیدن طرح‌های عمرانی در موعد مقرر می‌توان به بیش‌برآورد درآمدهای بودجه سالانه و عدم تحقق آن‌ها اشاره کرد که سبب می‌شود دولت به‌منظور پوشش کسری بودجه خود، بخشی از هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر مانند حقوق، دستمزد، یارانه و غیره را از محل بودجه عمرانی تأمین کند و اعتبارات عمرانی به طور کامل تخصیص پیدا نکنند. در واقع دولت در ۱۹ سال گذشته قریب به ۱۰۰٪ بودجه جاری را اختصاص داده و این امر به قیمت عدم تحقق کامل بودجه عمرانی تمام‌شده است. با توجه به ارقام لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، کسری بودجه رقم ۲۳,۴ هزار میلیارد تومان خواهد بود. لازم به ذکر است به علت بیش‌برآوردی که در منابع عمومی لایحه وجود دارد، احتمالاً کسری بودجه از آنچه در لایحه عنوان شده بیشتر خواهد بود. لذا با توجه به سابقه موجود مبنی بر تحقق ناقص اعتبارات عمرانی در سال‌های گذشته و عدم اتمام طرح‌های عمرانی در موعد مقرر، در کنار کسری ۲۳,۴ هزار میلیارد تومانی دولت، بدیهی است که اعتبار عمرانی در نظر گرفته‌شده در سال ۱۳۹۶ نیز تماماً تحقق نیابد. مرکز پژوهش‌های مجلس پیش‌بینی می‌کند^۵ که در سال ۱۳۹۶ تنها ۳۳,۵ هزار میلیارد تومان یعنی ۵۳٪ اعتبار عمرانی در نظر گرفته‌شده در لایحه بودجه، تحقق یابد.

با توجه به مطالب عنوان‌شده، توصیه بخش خصوصی در این ارتباط، تقید دولت به تخصیص کامل اعتبارات عمرانی، پرهیز از تعریف طرح‌های عمرانی جدید و در مقابل، سعی در کنترل هزینه‌های جاری از طریق اصلاح ساختار و کوچک‌سازی دولت، حذف تشکیلات موازی برخوردار از ردیف بودجه، تعیین یک برنامه زمان‌بندی برای کوچک‌سازی و اختصاص ردیف بودجه به این موضوع در لایحه بودجه ۱۳۹۶ می‌باشد.

۴- مالیات‌ها

درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، معادل ۱۱۲,۷ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است که نسبت به رقم مصوب سال گذشته، از رشدی ۸,۶ درصدی برخوردار است. بررسی‌های دقیق‌تر، حاکی از آن است که درآمدهای مالیاتی مندرج در لایحه، نسبت به رقم پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس^۶ از عملکرد این درآمدها تا پایان سال ۱۳۹۵، رشدی ۲۱ درصدی را نشان می‌دهد که از نظر بخش خصوصی با شرایط رکودی که گریبان‌گیر بنگاه‌های اقتصادی است، تناسب چندانی ندارد.

مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش خود^۷، پیش‌بینی نموده است که از میزان ۱۰۳,۸ هزار میلیارد تومان رقم مصوب درآمدهای مالیاتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۵، تا پایان سال جاری، حداکثر معادل ۹۳ هزار میلیارد تومان از آن محقق شود. از سوی دیگر با بررسی متوسط درصد تحقق درآمدهای مالیاتی نسبت به

^۵ "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۲. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۹۵

^۶ "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۶. درآمدهای مالیاتی"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۹۵

^۷ همان

ارقام مصوب متناظر در قوانین بودجه سنواتی ۹۴-۱۳۹۱ (معادل با ۹۱,۴ درصد) و نیز با مشاهده عملکرد این درآمدها در ۸ ماهه نخست سال جاری نیز می‌توان تخمین‌های دیگری از رقم عملکرد مالیات‌ها تا پایان سال ۱۳۹۵ ارائه کرد. این محاسبات، همگی مؤید این نکته هستند که درآمدهای مالیاتی در نظر گرفته شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، در قیاس با آنچه برای تحقق این درآمدها در سال جاری متصور است، حداقل ۱۸ درصد رشد نشان می‌دهند. رشد درآمدهای مالیاتی تابع عوامل مختلف اقتصادی از جمله وضعیت تولید ناخالص داخلی و رشد ارزش افزوده بخش‌های مختلف اقتصاد، میزان تورم و نیز وضعیت و ساختار قوانین مالیاتی کشور است.^۸ از آنجاکه پیش‌بینی واحد و معینی از نرخ رشد اقتصادی و نرخ تورم تا پایان سال جاری از منابع موثق داخلی در دسترس نیست، به پیش‌بینی‌های صندوق بین‌المللی پول که یکی از معتبرترین نهادهای بین‌المللی در زمینه ارائه آمار و پیش‌بینی متغیرهای اقتصادی کشورها است، استناد می‌شود. بر اساس پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول، نرخ رشد اقتصادی کشور در سال میلادی ۱۷-۲۰۱۶ (سال ۱۳۹۵ شمسی) معادل ۶,۶ درصد و نرخ تورم ۹ درصد خواهد بود. ملاحظه می‌شود که با توجه به تنگنانهایی که فعالین اقتصادی کشور در سال‌های اخیر با آن مواجه‌اند، حداکثر نرخ رشد انتظاری که می‌توان برای درآمدهای مالیاتی در سال آینده تصور نمود، حدود ۱۵,۶ درصد است. از همین منظر، اتاق ایران به عنوان پارلمان بخش خصوصی معتقد است که درآمدهای مالیاتی مندرج در لایحه بودجه با اوضاع اقتصادی کشور و پیش‌بینی بخش خصوصی از چشم‌انداز اقتصاد در سال آتی، چندان سازگار نیست.

خاطر نشان می‌سازد فعالین اقتصادی کشور با توجه به موانعی که کماکان پیش روی اجرایی شدن برجام قرار داشته و نیز به دلیل تنگنانه‌های موجود در اقتصاد کشور، انتظار رونق قابل توجهی را در سال ۱۳۹۶ ندارند. با این توضیح و با توجه به سیاست‌های مالیاتی که سایر کشورها بعد از بحران جهانی ۰۸-۲۰۰۷ به دنبال وضعیت رکودی در پیش گرفتند، درآمدهای مالیاتی مندرج در لایحه بودجه سال آینده مجموعاً غیرواقع‌بینانه ارزیابی می‌شوند.

نقد بخش خصوصی بر بخش مالیات‌های لایحه بودجه، زمانی واضح‌تر می‌گردد که دقت شود رقم در نظر گرفته شده در لایحه بودجه در خصوص مالیات اشخاص حقوقی (معادل با ۳۵,۹ هزار میلیارد تومان)، نسبت به ارقام مصوب و پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۵^۹، به ترتیب ۷ و ۲۲ درصد رشد دارد. لذا مشخص نیست در شرایطی که شرکت‌ها دچار مشکلات عدیده هستند سیاست‌گذار محترم با چه توجیهی، نرخی فراتر از مجموع رشد اقتصادی و تورم انتظاری سال جاری برای رشد مالیات اشخاص حقوقی متصور شده است. در این زمینه، توجه به تجربه بسیاری از کشورهای عضو OECD که پس از بحران جهانی و به دنبال ایجاد

^۸ بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۶ درآمدهای مالیاتی"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۹۵

^۹ همان

شرایط رکودی در راستای جلوگیری از تضعیف توان فعالیت بنگاه‌های اقتصادی بخش رسمی خود اقدام به کاهش نرخ مالیات بر درآمد شرکت‌ها و در عوض، تسهیل در پرداخت مالیات‌ها به واسطه گسترش خدمات الکترونیک و ساده‌سازی پرداخت‌ها نمودند، می‌تواند حاوی نکات ارزنده‌ای برای دولت محترم باشد.

بعد از بحران جهانی اخیر (بحران ۰۸ - ۲۰۰۷)، ۴۷ کشور عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، نرخ‌های مالیات اشخاص حقوقی خود را کاهش دادند که در این میان برخی نظیر کانادا، یونان، اندونزی و انگلستان به صورت تدریجی اقدام به کاهش نرخ‌های مزبور نمودند و مابقی، تنزل این نرخ‌ها را به صورت موقت و با شدت بیشتری دنبال کردند. به‌عنوان مثال، در کره جنوبی، نرخ مالیات بر درآمد شرکت‌ها طی سه سال، ۳ درصد کاهش یافت. در تایوان نیز به دنبال حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط در شرایط بحران، نرخ مالیات بر درآمد شرکت‌ها در سال ۲۰۰۹، معادل ۸ درصد تنزل پیدا کرد و بعد از رکود به نرخ عادی خود بازگشت.^{۱۰} از طرف دیگر پاسخ ۳۸ کشور عضو سازمان OECD به بحران جهانی، اقدام به کاهش تعداد مراحل و زمان موردنیاز برای پرداخت‌های مالیاتی، از طریق کاهش نهادهای دخیل و گسترش خدمات الکترونیک به منظور کاهش بار اجرایی پرداخت مالیات و تقلیل فرارهای مالیاتی بود.^{۱۱}

لذا مجموع موارد فوق‌الذکر به همراه بررسی وضعیت بنگاه‌های اقتصادی در سال‌های اخیر، لزوم تعدیل در نحوه تنظیم درآمدهای مالیاتی در لایحه را بیش از پیش آشکار می‌سازد. در سال‌های اخیر به واسطه افزایش هزینه‌های تولید، تولیدکنندگان کالاها و خدمات تولیدی داخل همواره با تورم فشار هزینه مواجه بوده‌اند. شاهد این ادعا، افزایش مستمر شاخص بهای تولیدکننده بعد از شروع رکود تورمی بی‌سابقه از سال ۱۳۹۱ می‌باشد که در دوره ۹۴-۱۳۹۱ به‌طور متوسط، رشدی معادل ۲۱٪ را تجربه نموده است. به این ترتیب به دنبال شروع وضعیت رکودی و مشکلات ناشی از تحریم، بسیاری از بنگاه‌های اقتصادی کشور با وضعیت نابسامانی مواجه شده‌اند، به طوری که بر اساس نتایج پایش‌های فصلی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از محیط کسب و کار کشور و گزارش رقابت‌پذیری جهانی مجمع جهانی اقتصاد، در سال‌های اخیر، معضل دسترسی به منابع تأمین مالی، تبدیل به اولین چالش بنگاه‌های اقتصادی کشور گردیده است.

انعکاس مشکلات فوق‌الذکر به خوبی در وضعیت بنگاه‌های کوچک و متوسط کشور در سال‌های اخیر، قابل مشاهده است. بر مبنای آمار دریافتی از سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی^{۱۲}، سهم قابل‌اعتنایی از این بنگاه‌ها به دنبال شرایط نامناسب اقتصادی، تعطیل شده‌اند. بر این اساس از میان نزدیک به ۳۷ هزار واحد صنعتی مستقر در شهرک‌ها و نواحی صنعتی کشور، حدود ۳۶۰۰ واحد صنعتی در فاصله

^{۱۰} "بررسی مسائل روز اقتصاد ایران"، مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق ایران، آبان‌ماه ۱۳۹۴

^{۱۱} همان

^{۱۲} آمار مذکور توسط سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی برای مرکز آمار و اطلاعات اتاق ایران ارسال گردیده‌اند.

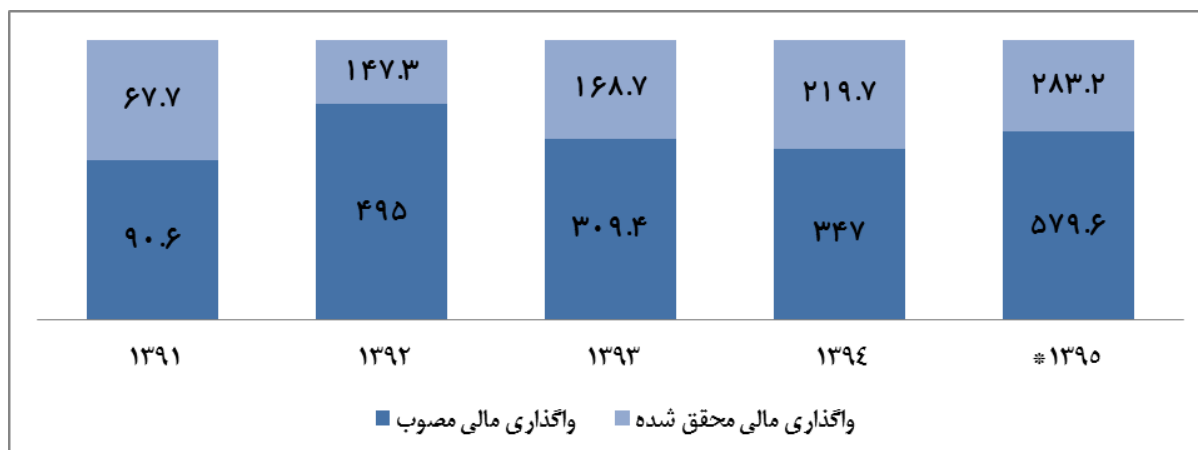
سال های ۹۴-۱۳۹۱ غیرفعال شده اند. نکته قابل توجه اینکه، علت تعطیلی ۷۳ درصد از واحدهای یادشده، کمبود نقدینگی عنوان شده است.

ملاحظه می شود که در این شرایط، افزایش مالیات ها بیش از مجموع پیش بینی آهنگ رشد اقتصادی و نرخ تورم سال جاری، تنها از مسیر گسترش پایه های مالیاتی، قابل توصیه است. این در حالی است که موضوع افزایش و یا تغییر در ترکیب پایه های مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، به صورت مشهود ملاحظه نمی شود. لذا ضمن درخواست دقت نظر دولت محترم در زمینه تنظیم جزئیات مرتبط با درآمدهای مالیاتی سال آتی با توجه به اقتضات روز اقتصاد کشور و در راستای خروج از رکود، ضروری است تأکید گردد رشد قابل ملاحظه ای که در لایحه در زمینه مالیات اشخاص حقوقی، در نظر گرفته شده، مورد تأیید پارلمان بخش خصوصی نیست. همچنین توصیه می گردد در لایحه بودجه، صرف نظر از نوع مالکیت اشخاص حقوقی، رویکرد یکسانی در زمینه مالیات ستانی از بنگاه های اقتصادی که در شرایط برابر قرار دارند اتخاذ شود. لذا بازنگری در بخش درآمدهای مالیاتی لایحه بودجه با در نظر گرفتن تجارب کشورهای موفق و ملاحظات اشاره شده، ضروری به نظر می رسد.

۵- بازار بدهی

رقم واگذاری دارایی های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، معادل ۴۴,۳ هزار میلیارد تومان می باشد که در مقایسه با رقم مصوب سال ۱۳۹۵ (۵۷,۹ هزار میلیارد تومان)، حدود ۲۳,۵ درصد کاهش نشان می دهد. در نمودار شماره ۵، میزان تحقق واگذاری دارایی های مالی در دوره ۹۵-۱۳۹۱ نشان داده شده است.

نمودار ۵- مقایسه میزان مصوب و عملکرد واگذاری دارایی های مالی طی سال های ۹۵-۱۳۹۱ (هزار میلیارد ریال)



منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزیده آمارهای اقتصادی
* درصد عملکرد سال ۱۳۹۵ مربوط به ۸ ماه اول سال است.

طبق آمارهای بانک مرکزی، عملکرد واگذاری دارایی های مالی در هشت ماه اول سال جاری، معادل ۲۸,۳ هزار میلیارد تومان بوده^{۱۳} (درصد تحقق هشت ماهه معادل ۴۸,۹ است) و پیش بینی مرکز پژوهش های مجلس از میزان تحقق واگذاری دارایی های مالی تا پایان سال جاری نیز ۲۸ هزار میلیارد تومان است.^{۱۴} بنابراین به نظر می رسد رقم مندرج در لایحه بودجه نسبت به آنچه برای عملکرد سال آتی می توان پیش بینی نمود، دارای بیش برآورد است. این در حالی است که همچنان به عملکرد دولت مبنی بر عدم بازپرداخت بدهی های قبلی انتقاد وارد است. در واقع دولت نه تنها تاکنون سازوکار مشخصی را جهت مدیریت دیون خود ارائه ننموده، بلکه در مقابل، به منظور پوشش هزینه های جاری (و نه به منظور تأمین بودجه عمرانی) به میزان چشمگیری به حجم این بدهی ها افزوده، به طوری که پیش بینی می شود تعهدات بازپرداخت اسناد سررسید شده در سال های آتی، علاوه بر آثار مخرب در بازارهای مالی به دلیل افزایش نرخ سود و مختل نمودن سیاست های پولی، سبب افزایش بی انضباطی مالی شود.^{۱۵}

در جدول شماره ۱ انواع اوراق تعهدزا (اوراق مشارکت، صکوک و اسناد خزانه اسلامی) که انتشار آن ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ پیش بینی شده، قابل مشاهده است:

جدول ۱- اوراق تعهدزا در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶- به تفکیک منابع و مصارف و موارد غیر مندرج در جداول لایحه (هزار میلیارد تومان)

مصارف			منابع			شرح
دلیل انتشار	نوع اوراق	مبلغ	دلیل انتشار	نوع اوراق	مبلغ	
بازپرداخت اسناد خزانه اسلامی		۸,۵	طرح های عمرانی	اوراق مشارکت	۲۰	اوراق تعهدزا (مندرج در جداول لایحه)
بازپرداخت اصل اوراق مشارکت طرح های عمرانی		۱	تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی	اسناد خزانه نوع اول	۷,۵	
تسویه بدهی به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی	اوراق تسویه خزانه	۵	تهاتر بدهی به طلبکاران غیردولتی	اوراق تسویه خزانه	۵	
تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی	اوراق اسلامی	۰,۵	استمرار جریان پرداخت های خزانه داری کل	اسناد خزانه نوع دوم	۱۰	اوراق تعهدزا (غیر مندرج)
بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده	اوراق جدید	۰	بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده	اوراق اسلامی	۵	در جداول لایحه)
جمع مصارف بابت بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده: ۱۴,۵ هزار میلیارد تومان			جمع منابع پیش بینی شده از طریق انتشار اوراق تعهدزا (مندرج در جداول لایحه): ۳۲,۵ هزار میلیارد تومان جمع منابع پیش بینی شده از طریق انتشار اوراق تعهدزا قابل عرضه در بازار سرمایه (مندرج در جداول لایحه): ۲۷,۵ هزار میلیارد تومان			
جمع منابع پیش بینی شده از طریق انتشار اوراق تعهدزا قابل عرضه در بازار سرمایه (مندرج/غیر مندرج در جداول لایحه): ۴۲,۵ هزار میلیارد تومان						

منبع: لایحه بودجه ۱۳۹۶ کل کشور- " بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۲. نکات مهم و محورهای تصمیم گیری"، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دی ماه ۱۳۹۵.

^{۱۳} گزیده آمارهای اقتصادی، بخش مالی و بودجه، آبان ماه ۱۳۹۵، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
^{۱۴} " بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۴. منابع بودجه"، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دی ماه ۱۳۹۵
^{۱۵} همان

همان گونه که در جدول، قابل ملاحظه است، دولت در لایحه بودجه ۹۶، پیش‌بینی نموده است که در مجموع ۴۲,۵ هزار میلیارد تومان^{۱۶}، اوراق تعهدزای قابل عرضه در بازار سرمایه، به شرح ذیل منتشر نماید: ۷,۵ هزار میلیارد تومان اسناد خزانه برای تسویه بدهی به پیمانکاران، ۱۰ هزار میلیارد تومان اسناد خزانه برای استمرار جریان پرداخت‌های خزانه‌داری کل، ۲۰ هزار میلیارد تومان برای طرح‌های عمرانی و ۵ هزار میلیارد تومان برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده. در واقع با بررسی ارقام لایحه مشخص می‌شود که سیاست دولت، توسعه بازار بدهی و تأمین کسری خود از طریق انتشار اوراق بهادار است. این موضوع عواقبی دارد که لازم است با در نظر گرفتن آن‌ها سیاست‌های دولت در این زمینه تعدیل گردد:

الف- عملکرد اوراق بهادار دولتی (شامل اوراق مشارکت، اسناد خزانه و اوراق مالی اسلامی) در ۹ ماهه نخست سال جاری، ۳۴ درصد رقم مصوب (۷۰,۵ هزار میلیارد تومان) بوده است.^{۱۷} لذا رقم در نظر گرفته شده برای انتشار اوراق در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ (۴۲,۵ هزار میلیارد تومان) شامل بیش‌برآورد بوده و خطر عدم توازن وضع مالی دولت در سال‌های آتی را در پی دارد.

ب- تداوم این رویه به معنای گسترش بخش عمومی در سال‌های آینده و کاهش بخش خصوصی در اقتصاد کشور است که با روح حاکم بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در تضاد است.

ج- فعالیت دولت با این حجم در بازار بدهی، به معنای جایگزینی دولت به جای بخش خصوصی در بازار تأمین مالی از طریق اوراق بدهی است که این مسأله در سایه تنگنای مالی که بخش خصوصی و بنگاه‌های اقتصادی کشور هم‌اکنون با آن مواجهند، منجر به تشدید معضل کمبود نقدینگی بنگاه‌های اقتصادی خصوصی خواهد شد. توضیح اینکه، بنگاه‌های بزرگ خصوصی به منظور تأمین مالی از طریق بازار بدهی در جریان رقابت با دولت که از مزیت اعتماد مردم برخوردار است، به ناچار باید نرخ‌هایی بالاتر از اوراق دولتی - که هم‌اکنون نرخ‌های سود قابل توجهی را در بردارند- ارائه دهند تا جذابیت اوراق آن‌ها افزایش یابد. این مسأله، تأمین مالی بخش خصوصی از طریق بازار بدهی را پرهزینه ساخته و عملاً مشکل کمبود نقدینگی این بنگاه‌ها را حل نخواهد کرد.

د- دولت به منظور حصول اطمینان از فروش انواع اوراق تعهدزای خود بایستی نقدینگی را از بازارهای جانشین به سوی بازار بدهی هدایت نماید. در این صورت لازم است نرخ سود انواع اوراق را اندکی بیش از نرخ سود بازار بین بانکی تنظیم نماید. در این صورت، ضمن هدایت برخی منابع بانکی به بازار بدهی و تشدید مشکل فعلی بانک‌ها در تأمین منابع، بخش بانکی برای اصلاح روند خروج منابع سپرده‌ای، ناچار به افزایش

^{۱۶} "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۲. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۹۵

^{۱۷} "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۴. منابع بودجه"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۹۵

نرخ‌های سود سپرده خواهد بود که مجدداً این مسأله، نرخ سود بین بانکی را افزایش داده و در نتیجه مشکل بانک‌ها در تأمین منابع را تشدید خواهد نمود. لذا عملاً یک حلقه معیوب از افزایش نرخ سود بین بانکی و نرخ سود در بازار بدهی ایجاد خواهد شد که این امر، نهایتاً مانع از ایفای نقش بازار بدهی به‌عنوان بازار مکمل بخش بانکی در تأمین منابع مالی بنگاه‌ها، آنچنان‌که در کشورهای پیشرفته مرسوم است، خواهد شد.

ه- دولت از سال جاری، در اقدامی بی‌سابقه، سعی در اخذ مجوز انتشار اوراق اسلامی به‌منظور پوشش هزینه‌های جاری خود نموده است که این امر با توجه به بار تعهدات آتی که دارد، مذموم محسوب می‌شود. در اصلاحیه قانون بودجه سال ۹۵، برای بازپرداخت مواردی نظیر بازپرداخت بدهی دولت بابت خرید تضمینی محصولات استراتژیک کشاورزی، مجوز انتشار اوراق اسلامی دریافت گردید. با توجه به اختلاف میان ارقام تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی با دولت از طریق انتشار اوراق در طرف منابع و مصارف و نظر به اینکه برای اکثر اوراق تعهدزا در بخش مصارف، ردیفی تخصیص داده نشده است، به‌نظر می‌رسد در لایحه بودجه ۹۶ نیز دولت سعی در استقراض برای پرداخت‌های هزینه‌ای خود دارد که لازم است این رویه، متوقف گردد.

و- راهبرد دولت در دو سال اخیر، تأمین منابع از طریق مراجعه به بازار اوراق بوده است. این مسأله در کنار به‌تعویق انداختن موعد بازپرداخت بدهی‌های دولتی، به‌معنای افزایش حجم این بدهی‌ها در چند سال آتی است که در بلندمدت می‌تواند کشور را با خطر بحران بدهی مواجه سازد. علاوه بر این، در اصلاحیه بودجه سال ۱۳۹۵ و نیز لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، مشاهده می‌گردد که دولت برای بازپرداخت اصل و سود بدهی‌های سررسیدشده خود اقدام به انتشار اوراق جدید نموده است. لذا ضروری است دولت از طریق تقید به کوچک‌سازی خود و عدم انتشار اوراق برای پرداخت بودجه جاری، طی یک برنامه مشخص و مدون خود را پایبند به بازپرداخت بدهی‌ها نماید و از این منظر مانع از مخدوش شدن اعتبار خود نزد عامه مردم شود.

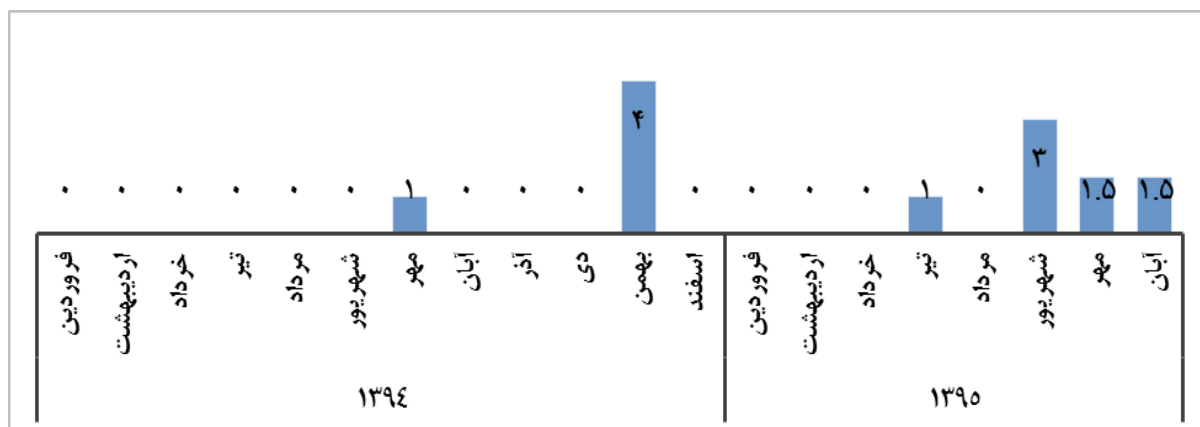
یکی از مواردی که در سال‌های گذشته مشکلاتی را برای بخش خصوصی کشور ایجاد کرده است، حجم زیاد بدهی دولت به پیمانکاران است. در این ارتباط دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۴، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ به ترتیب ۵، ۷،۵ و ۷،۵ هزار میلیارد تومان را برای تسویه بدهی خود در قالب انتشار اسناد خزانه در نظر گرفته است. بر اساس نظرسنجی^{۱۸} که مرکز تحقیقات و بررسی‌های اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران در تیرماه سال ۱۳۹۵ از اعضاء هیئت نمایندگان اتاق، در ارتباط با عملکرد دولت در تسویه بدهی انجام داده است، ۴۳،۵ درصد از پاسخ‌دهندگان با روش تسویه بدهی دولت توافق نظر دارند، ولی به دلیل اینکه این سیاست‌ها به‌کندی اجرا می‌شوند، به‌طورکلی بخش خصوصی از عملکرد دولت در این ارتباط رضایت کمی

^{۱۸} در این نظرسنجی ۱۱۹ فعال اقتصادی شرکت کردند.

دارد. به گونه ای که به ترتیب ۲۷,۹، ۴۵,۲ و ۲۵ درصد از پاسخ دهندگان رضایت خود از عملکرد دولت در تسویه بدهی را متوسط، کم و بسیار کم ابراز کردند و فقط ۱,۹ درصد رضایت بالایی داشته اند. در نمودار شماره ۶ عملکرد دولت یازدهم در انتشار اوراق اسناد خزانه طی سال ۱۳۹۴ و ۸ ماهه اول سال ۱۳۹۵ نشان داده شده است.

نمودار ۶- عملکرد دولت در عرضه اولیه اوراق اسناد خزانه در فرابورس

طی سال ۱۳۹۴ و ۸ ماهه اول سال ۱۳۹۵ (هزار میلیارد تومان)



منبع: فرابورس، گزارش های آمار توصیفی ماهانه

همان طور که مشاهده می شود دولت در سال های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ به ترتیب ۵ و ۷ هزار میلیارد تومان اسناد خزانه منتشر کرده است. لازم به ذکر است که استفاده از اسناد خزانه سبب به تعویق انداختن بدهی دولت می شود. لذا برای جلوگیری از مخدوش شدن اعتماد عمومی به دولت، چاره جدی برای تسویه این اوراق در موعد سررسید اندیشیده شود و دولت خود را مقید به تسویه به موقع این اوراق نماید.

۶- کوچک سازی دولت

یکی از الزامات بهبود محیط کسب و کار، کوچک سازی دولت و واگذاری امور تصدی گری به بخش خصوصی است. دامنه وسیع فعالیت دولت برای تأمین مالی هزینه ها سبب کاهش فرصت و انگیزه بخش خصوصی برای انجام فعالیت های اقتصادی می شود؛ به عبارت دیگر دولت بزرگ تر جایگزین بخش خصوصی شده و کارایی اقتصادی را تحت تأثیر قرار می دهد. میزان هزینه های جاری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۲۳۶,۴ هزار میلیارد تومان است که نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۹۵، حدود ۱۰,۶ درصد افزایش دارد. این رقم اعتبارات جاری در نظر گرفته شده نسبت به پیش بینی عملکرد این پرداخت ها در سال جاری (۱۹۱,۵) هزار میلیارد

تومان)^{۱۹}، حاکی از رشدی ۲۳ درصدی است که این مسأله با دیدگاه لزوم کوچک‌سازی حجم دولت، چندان سازگاری ندارد.

از سوی دیگر، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، دولت در نظر گرفته است معادل با ۴۲,۵ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی تعهدزا در بازار سرمایه منتشر نماید. در نظر گرفتن این حجم فعالیت دولت در بازار مذکور، یکی دیگر از مواردی است که می‌تواند به گسترش سهم بخش عمومی در آینده بیانجامد و نقش بخش خصوصی در اقتصاد را کم‌رنگ نماید. همان‌طور که در بخش بازار بدهی توضیح داده شد، راهبرد دولت در دو سال اخیر، تأمین منابع از طریق مراجعه به بازار اوراق بوده است. این مسأله در کنار به‌تعویق انداختن موعد بازپرداخت بدهی‌های دولتی، به‌معنای افزایش حجم این بدهی‌ها در چند سال آتی است که در بلندمدت می‌تواند کشور را با خطر بحران بدهی مواجه سازد. علاوه بر این، در اصلاحیه قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و نیز لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، مشاهده می‌گردد که دولت برای بازپرداخت اصل و سود بدهی‌های سررسیدشده خود اقدام به انتشار اوراق جدید نموده است که این مسئله سبب عدم توفیق بیشتر بخش خصوصی در بازار بدهی خواهد شد.

این افزایش در میزان بدهی‌های انباشته به همراه عدم موفقیت دولت در اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی، تبدیل به مانع بزرگی بر سر راه کاهش حجم فعالیت‌های تصدی‌گری دولت شده است. سیاست‌گذاران باهدف کاهش حجم فعالیت دولت و پررنگ نمودن نقش بخش خصوصی در اقتصاد، اقدام به واگذاری شرکت‌های دولتی کردند؛ اما آمار سازمان خصوصی‌سازی از واگذاری سهام این شرکت‌ها در بازه زمانی سال ۱۳۸۰ تا پایان آذرماه سال ۱۳۹۵، نشان می‌دهد که حدود ۴۲ درصد از واگذاری‌ها در این دوره بابت رد دیون و سهام عدالت بوده که نشان‌دهنده منحرف شدن دولت از هدف اصلی این واگذاری‌ها و تبدیل شدن واگذاری‌ها به ابزاری برای تسویه بدهی‌های دولت است. لذا ضروری است دولت از طریق تقید به کوچک‌سازی، عدم انتشار اوراق برای پرداخت بودجه جاری، ارائه یک برنامه مشخص و مدون برای بازپرداخت بدهی‌ها و نیز تجدید ساختار در خصوصی‌سازی و نظارت بر نحوه اداره شرکت‌های واگذار شده، مانع از ادامه روند فعلی شده و از کاسته‌شدن اعتبار خود نزد مردم جلوگیری نماید.

^{۱۹} "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۲. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۹۵

منابع بودجه کل کشور، متشکل از بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، معادل ۱۰۸۵ هزار میلیارد تومان است که در مقایسه با رقم مصوب سال قبل رشدی معادل ۱۰,۹ درصد نشان می‌دهد. منابع عمومی که تشکیل دهنده بخش عمده بودجه عمومی دولت است، به عنوان حیطه اعمال سیاست‌های حاکمیتی دولت شناخته می‌شود و لذا تحلیل‌های بودجه‌ای عمدتاً بر مبنای تحلیل اجزای مختلف منابع عمومی انجام می‌شود. منابع عمومی شامل درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ رقمی معادل ۳۲۰ هزار میلیارد تومان دارد که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۵، معادل ۸,۷ درصد افزایش یافته است. طبق پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس، عملکرد منابع عمومی در سال جاری، حدود ۷۷ درصد خواهد بود. بنابراین منابع عمومی بودجه سال آینده نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال جاری رشدی بالغ بر ۴۰ درصد دارد که رقم چشم‌گیری است و نشان از غیر واقعی بودن برآوردهای منابع عمومی به ویژه در بخش واگذاری دارایی‌های مالی دارد. شرایط رکودی حاکم بر اقتصاد کشور، رشد اندک ارزش افزوده بخش‌های صنعت و خدمات، رشد منفی در قسمت ساختمان و ریسکی بودن درآمدهای نفتی از عمده دلایل بیش‌برآورد سرفصل‌های مختلف منابع عمومی محسوب می‌شود. از سوی دیگر این موضوع نشان‌دهنده کسری بودجه پنهان در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و در نتیجه پوشش هزینه‌های جاری از محل عدم تخصیص کامل اعتبارات عمرانی خواهد بود که سرمایه‌گذاری دولت و در نتیجه اشتغال را صورت منفی تحت تأثیر قرار داده و خروج از رکود را با کندی مواجه می‌سازد. تحقق ۶۹ درصدی بودجه عمرانی در مقایسه با تحقق ۹۷ درصدی بودجه جاری در دوره ۹۴-۱۳۷۶ و نیز تحقق تنها ۲۶ درصد از بودجه عمرانی در هشت ماه نخست سال ۱۳۹۵، گواه این موضوع است.

در بخش بازار بدهی، در مجموع ۴۲,۵ هزار میلیارد تومان منابع حاصل از انتشار اوراق تعهدزای قابل عرضه در بازار سرمایه پیش‌بینی شده که نشان می‌دهد سیاست دولت، توسعه بازار بدهی و تأمین کسری خود از طریق انتشار اوراق بهادار است که ضروری است این سیاست‌ها با احتیاط و با در نظر گرفتن عواقب سوء احتمالی، بازتنظیم شوند. فعالیت دولت با این حجم در بازار بدهی، به معنای جایگزینی دولت به جای بخش خصوصی در بازار تأمین مالی از طریق اوراق بدهی است که این مسأله در کنار افزایش نرخ سود در بخش بانکی و بازار بدهی در پی هدایت نقدینگی به سمت بازار بدهی توسط دولت، منجر به تشدید معضل کمبود منابع مالی در بنگاه‌های اقتصادی خصوصی خواهد شد. در مجموع با توجه به افزایش ۵۹ درصدی رقم واگذاری‌های مالی نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال جاری و نیز عملکرد ۳۴ درصدی واگذاری‌های مالی در نه ماه نخست سال جاری، تحقق این بخش از منابع عمومی در سال آینده در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. لذا ارائه یک سازوکار مشخص جهت مدیریت بدهی‌های انباشت شده و تسویه آن‌ها، تقید به سیاست‌های

کوچک‌سازی و خودداری از پوشش هزینه‌های جاری از طریق استقراض توسط دولت می‌تواند در این زمینه مفید واقع شود.

در مورد درآمدهای مالیاتی نیز با توجه به شرایط رکود اقتصادی، مشکلات پیش‌روی بنگاه‌های اقتصادی و عدم افزایش مشهود در پایه‌های مالیاتی، به نظر می‌رسد که در درآمدهای مالیاتی، بیش‌برآورد صورت گرفته است. این موضوع به ویژه در بخش مالیات بر اشخاص حقوقی مشهودتر است، چراکه نرخ رشد این بخش در مقایسه با پیش‌بینی عملکرد سال جاری (۲۲ درصد)، فراتر از مجموع پیش‌بینی آهنگ رشد اقتصادی و نرخ تورم سال جاری است که با توجه به شرایط نامساعد بنگاه‌های تولیدی توجیهی ندارد و نیازمند بازنگری است.

۸- منابع

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزیده آمارهای اقتصادی، بخش مالی و بودجه.
۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزیده آمارهای اقتصادی، بخش مالی و بودجه، آبان ماه ۱۳۹۵.
۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگر های اقتصادی، بخش حساب های مالی، شماره های مختلف.
۴. پرتال رسمی سازمان خصوصی سازی، بخش آمار و عملکرد واگذاری (www.ipo.ir).
۵. فرابورس، گزارش های آمار توصیفی ماهانه.
۶. قانون بودجه سال ۱۳۹۵.
۷. لایحه بودجه سال ۱۳۹۶.
۸. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴، "بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۵ کل کشور؛ ۱۰. درآمدهای مالیاتی".
۹. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴، "بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۵؛ ۴۶. طرح تملک دارایی های سرمایه ای".
۱۰. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵، "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۴. منابع بودجه".
۱۱. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵، "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۲. نکات مهم و محورهای تصمیم گیری".
۱۲. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵، "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۶. درآمدهای مالیاتی".
۱۳. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵، "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۳. تحلیلی بر مصارف بودجه".