



تهیه شده در:  
معاونت اقتصادی  
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران  
بهمن ماه ۱۳۹۷

# بررسی مسائل روز اقتصاد ایران

همکاران این شماره:

ناظر: منیره امیرخانلو

مجری: فرزانه صمدیان

# بررسی کلیات لایحه بودجه ۹۸ و رویکرد پیشنهادی اتاق ایران

## خلاصه مدیریتی

سند بودجه مهم‌ترین ابزار دولت برای تحقق اهداف و سیاست‌گذاری‌های اقتصادی محسوب می‌شود و به‌طور کلی چشم انداز عملکرد یکساله دولت را برای کلیه بازیگران اقتصادی روشن می‌کند. با عنایت به آنکه در سال پیش‌رو اقتصاد کشور درگیر شرایط تحریمی است، اهمیت توجه به برنامه‌ریزی دولت در قالب سند بودجه ۹۸ به‌نحوی که بتواند نقش درخور توجهی در راستای خنثی‌سازی اثر تحریم‌ها و بهره‌گیری هر چه بیشتر از ظرفیت‌های بخش خصوصی ایفا کند، دوچندان می‌گردد. با توجه به آنکه، نظام بودجه‌ریزی در مرحله تدوین لایحه بودجه ۹۸ نیز، از نقطه نظرات کارشناسی بخش خصوصی (اتاق ایران، اتاق اصناف و اتاق تعاون) استفاده کرده است، از این‌رو، هدف از گزارش پیش‌رو، ارزیابی ارقام کلان لایحه بودجه پیشنهادی و مقایسه شیوه تنظیم آن با رویکرد پیشنهادی اتاق ایران است.

اهم نکات حاصل شده از بررسی لایحه بودجه پیشنهادی به شرح زیر است:

- بودجه کل کشور در لایحه بودجه ۹۸، رشد بیش از ۳۹ درصد را نشان می‌دهد. که ناشی از رشد ۵۲ درصدی بودجه شرکت‌های دولتی و رشد ۷.۸۳ درصد بودجه عمومی دولت است. این در حالی است که انتظار بر این بود که دولت به علت محدودیت‌های درآمدی که ناشی از شرایط تحریمی است اقدام

عاجلی برای تعیین تکلیف شرکت های دولتی به ویژه شرکت های دولتی زیان ده انجام دهد، اما با استناد به رشد صورت گرفته در بودجه شرکت های دولتی در این زمینه اهمیتی از سوی دولت در لایحه بودجه ۹۸ دیده نمی شود.

- منابع بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه ۹۸ برابر ۴۰۷.۷۱ هزار میلیارد تومان برآورد شده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ معادل ۵.۴۱ درصد رشد یافته است. لذا با در نظر گرفتن تورم ۳۴ درصدی برای سال آینده براساس پیش بینی صندوق بین المللی پول می توان نتیجه گرفت که لایحه پیشنهادی به صورت انقباضی تدوین شده است.

- منابع حاصل از فروش نفت در لایحه پیشنهادی حدود ۱۴۲ هزار میلیارد تومان برآورد شده است که موجب شده وابستگی بودجه به نفت به ۳۵ درصد افزایش یابد. در حالی که پیش بینی می شود تحریم ها محدودیت های زیادی را بر قیمت نفت ایران، مقدار فروش نفت کشور و دسترسی به پول های حاصل از صادرات این منبع ایجاد کند و بخشی از منابع برآورده شده از این محل در سال ۹۸ تحقق نیابد.

- منابع حاصل از واگذاری دارایی های مالی در لایحه بودجه ۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۹۷، به میزان ۱۹.۱۰ درصد کاهش یافته است. البته باید اشاره کرد که این میزان کاهش در واگذاری دارایی های مالی نشان دهنده کم شدن میزان انتشار اوراق تعهدزا نیست، بلکه به واسطه انتقال منابع حاصل از کاهش سهم صندوق توسعه ملی به ردیف درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی سرمایه حاصل شده است. شایان توجه است که دولت در قسمت برآورد منابع حاصل از واگذاری دارایی های مالی، پیش بینی کرده بخشی از منابع صندوق توسعه ملی در این زمینه مورد استفاده قرار گیرد که به علت عدم قابلیت پیش بینی منابع نفتی در سال آتی، صرفاً عدد ۱ مقابل آن درج شده است. این به آن معناست که منابع حاصل از واگذاری دارایی های مالی در عمل می تواند بیشتر از رقم مندرج در لایحه بودجه باشد.

- درآمدهای مالیاتی در لایحه، معادل ۱۵۳.۵۷ هزار میلیارد تومان برآورد شده و نسبت به رقم مصوب سال قبل از رشد ۸ درصدی و نسبت به پیش بینی عملکرد سال جاری رشدی ۱۹ درصدی را ثبت کرده است. با توجه به آنکه پیش بینی صندوق بین المللی پول حاکی از آن است که اقتصاد کشور در سال ۲۰۱۸ رشد ۱.۵- درصد را تجربه خواهد کرد و مرکز پژوهش های مجلس نیز رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۷ حداقل ۵.۵- درصد و حداکثر ۲.۶- درصد پیش بینی کرده است؛ لذا با در نظر داشتن شرایط رکودی حاکم بر بازار، می توان نتیجه گرفت که در ارقام استحصال دولت از محل درآمدهای مالیاتی برای سال آتی بیش برآورد وجود دارد که می تواند بودجه ۹۸ را در عمل با کسری مواجه سازد.

- افزایش درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه پیشنهادی، از طریق افزایش ۲۹ درصدی مالیات بر درآمد، ۲۷ درصدی مالیات بر کالا و خدمات و ۱۸ درصدی مالیات بر ثروت دنبال شده است و با در نظر گرفتن شرایط رکودی و تحریمی پیش‌روی اقتصاد کشور مالیات بر اشخاص حقوقی و مالیات بر واردات به ترتیب به میزان ۸.۴۲ و ۵ درصد نسبت به سال قبل کاهش یافته است، اما در این زمینه باید خاطر نشان ساخت، که کاهش ۸.۴۲ درصدی فشار مالیاتی بر اشخاص حقوقی ناشی از کاهش ۴۵ درصدی مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوقی دولتی و کاهش ۴ درصدی مالیات بر عملکرد شرکت‌های دولتی است، در حالی که مالیات نهادها و بنیان‌های انقلاب اسلامی به میزان ۵۴ درصد و مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی نزدیک به ۶ درصد با رشد مواجه شده است. با توجه به آنکه افزایش مالیات نهادها و بنیان‌های انقلاب اسلامی اقدامیست در راستای گسترش پوشش مالیاتی و هدفمند کردن معافیت‌های مالیاتی از این زاویه اقدام صورت گرفته در این زمینه در لایحه بودجه، مورد تأیید بخش خصوصی است؛ هرچند رقم مطلق در نظر گرفته شده برای مالیات نهادهای مذکور تنها ۴.۴ درصد از کل مالیات بر درآمد را شامل می‌شود که قابل توجه نیست. اما شایان توجه است که رشد مالیات شرکت‌های غیردولتی در شرایطی که رکود و تورم بر اقتصاد کشور سایه افکننده است و مشکل کمبود نقدینگی مهم‌ترین چالش تولیدکنندگان بخش خصوصی است، به معنای تحمیل فشار مضاعفی بر تولیدکنندگان بخش خصوصی بوده با وظیفه دولت مبنی بر تسهیل محیط کسب‌وکار در شرایط دشوار کنونی و پیش رو چندان سازگار نیست.

- مجموع مجوزهای داده شده به دولت جهت انتشار اوراق مالی در لایحه بودجه ۹۸، معادل ۴۹ هزار میلیارد تومان است، در حالی که در بند «ن» تبصره «۵» سقف استفاده دولت از اوراق مالی برای مصارف بودجه عمومی حداکثر معادل سقف پیش‌بینی شده در جدول ۴ ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه تعیین شده است، لذا منابع حاصل از فروش و واگذاری اوراق مالی تنها تا سقف ۴۴ هزار میلیارد تومان در جداول کلان لایحه بودجه ۹۸ منعکس شده است. این نحوه عملکرد دولت در واقع توسعه بازار بدهی به‌منظور تأمین کسری خود از طریق انتشار اوراق بهادار است که موجب کاهش دسترسی نهادهای سرمایه‌گذاری خصوصی به منابع مالی می‌شود.

- لایحه بودجه ۹۸ به‌صورت دو سقفی تدوین شده و گویای نا اطمینانی دولت نسبت به محقق شدن بخشی از محل‌ها درآمدی برای سال آینده است. مطابق با بند «ب» ماده واحده لایحه، به دولت اجازه داده شده تا علاوه بر سقف ۴۰۷.۷۷ هزار میلیارد تومانی در نظر گرفته شده برای مصارف عمومی، از محل وصول مازاد منابع عمومی این قانون (به‌ویژه منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و

خالص صادرات گاز)، اصلاحات ساختاری و همچنین برداشت مجاز از صندوق توسعه ملی، مصارف عمومی لایحه را تا سقف ۴۰ هزار میلیارد تومان افزایش و جهت تقویت توان دفاعی و تخصیص اعتبارات ردیف های مندرج در جدول شماره «۲۱» لایحه هزینه کند. با توجه به آنکه پیش بینی می شود برداشت مازاد از منابع عمومی برای تحقق سقف دوم بودجه امکان پذیر نباشد و اصلاحات ساختاری ماهیت درآمدزایی نداشته و در بهترین حالت کاهش هزینه ها را به دنبال داشته باشد، لذا تنها راهی که دولت می تواند از طریق آن اعتبارات سقف دوم را تأمین نماید، برداشت از صندوق توسعه ملی می باشد. از آنجاکه، دولت در سقف اول بودجه نیز برای بخشی از منابع صندوق توسعه ملی برنامه ریزی کرده است و با توجه به محدود بودن منابع این صندوق، لذا تداوم این گونه رویکرد از سوی دولت ماهیت وجودی صندوق توسعه ملی را زیر سؤال خواهد برد.

- مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۹۸ برابر ۴۰۷.۷ هزار میلیارد تومان برآورد شده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ بیش از ۵ درصد افزایش یافته است. بررسی ها حاکی از آن است که هزینه های جاری دولت سهم ۷۹ درصدی از مصارف عمومی دولت را به خود اختصاص داده و با توجه به آنکه پرداخت های مربوط به رفاه اجتماعی و جبران خدمت کارکنان بخش عمده ای از هزینه های جاری دولت را در لایحه به خود اختصاص داده اند و این دو جزء نسبت به قانون بودجه سال قبل به ترتیب ۲۰ و ۲۹ درصد افزایش یافته اند، می توان گفت که تعهدات اجتناب ناپذیر در لایحه بودجه ۹۸ افزایش یافته است.

- تملک دارایی های سرمایه ای در لایحه پیشنهادی معادل رقم سال قبل در نظر گرفته شده است، این در حالی است که اقتصاد کشور در سال آینده درگیر تورم بیش از ۳۴ درصد خواهد بود و این مسأله در عمل حکایت از کاهش اعتبارات حقیقی طرح های عمرانی و رکود در فعالیتهای عمرانی به علت تحلیل رفتن بخشی از منابع پیش بینی شده درازای تورم و افزایش هزینه ها را دارد. بر این اساس پیش بینی می شود نارسایی در تخصیص اعتبارات عمرانی در سال آتی شدت یابد و دولت در اتمام طرح های عمرانی ناتمام بر اساس برنامه زمانی تدوین شده با ناکامی مواجه شود.

- تملک دارایی های مالی در لایحه پیشنهادی به میزان ۱۹ درصد کاهش یافته است. البته باید خاطر نشان ساخت که این کاهش ناشی از کم شدن میزان اعتبار مورد نیاز برای بازپرداخت اوراق نیست، بلکه ۷۷ هزار میلیارد ریال از اعتبار برای این کار در قالب جدول ۲۱ و به عنوان هزینه قابل انتقال به سقف دوم معرفی شده است. با توجه به آنکه بازپرداخت اصل و سود اوراق منتشره توسط دولت از مهم ترین

هزینه‌های دولت محسوب می‌شود، قرار گرفتن آن در جدول ۲۱ و سقف دوم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ قابل توجه نیست.

- کسری تراز عملیاتی دولت در لایحه بودجه ۹۸، به بیش از ۱۱۲ هزار میلیارد تومان رسیده است، با توجه به مازاد تراز سرمایه‌ای به میزان ۸۶ هزار میلیارد تومان و مازاد تراز مالی به میزان ۲۵.۹۹ هزار میلیارد تومان، مشخص می‌شود دولت در لایحه پیشنهادی همانند سنوات گذشته قصد دارد برای پوشش بخشی از هزینه‌های جاری خود از طریق انتشار اوراق تعهدزا یا استفاده از درآمدهای نفتی (که ثروت بین نسلی محسوب می‌شود) اقدام کند؛ که این نحوه اقدام دولت به هیچ وجه قابل توجه نیست.

در راستای تنظیم سند بودجه‌ای واقع‌بینانه برای سال آتی که بتواند نقش قابل توجهی در خنثی کردن اثرات تحریم بر اقتصاد کشور و بهره‌گیری هر چه بیشتر از ظرفیت‌های بخش خصوصی ایفا کند، مجموعه پیشنهادهایی به شرح زیر ارائه می‌شود:

- **ضرورت تغییر نگاه به بودجه‌ریزی کشور و تبعیت از اصل تقدم منابع بر مصارف:** مطالبه بخش خصوصی از دولت در تصویب بودجه ۹۸، پرهیز از ارائه تصویری اشتباه از منابع و مصارف است. زیرا آدرس غلط و ارائه اطلاعات اشتباه در سند بودجه، چشم‌انداز مبهمی برای فعالان اقتصادی ایجاد می‌کند.

- **اصلاح ساختار هزینه‌های دولت:** ضروریست گام‌هایی استوار در راستای کاهش هزینه‌های غیرضروری و انضباط مالی بر اساس برنامه‌ای منظم و اولویت‌بندی هزینه‌های خود بردارد. تعادل میان درآمدها و هزینه‌ها در بودجه‌ریزی، بدون چابک سازی دولت محقق نخواهد شد.

- **هدفمند کردن معافیت‌های مالیاتی:** دولت باید به سمت حذف معافیت‌های غیرقابل توجه مالیات حرکت کند تا علاوه بر دستیابی به منبع درآمدی بهتر، فشار کمتری به بخش‌های مولد اقتصاد وارد کند.

- **گسترده کردن پایه‌های مالیاتی:** در این ارتباط پیشنهاد می‌شود که دولت پایه‌های مالیاتی جدید و متعارفی، همچون اعمال مالیات بر عایدی سرمایه، بازار مسکن، طلا و ارز به منظور تأمین مالی مستمر تعریف کند. گسترش پایه‌های مالیاتی، به جای تحمیل فشار مالیاتی بر بخش‌های تولیدی از جمله راهکارهایی است که دولت باید در دستور کار خود قرار دهد.

- پرهیز از تسلط مالی دولت بر نرخ ارز: الزامیست دولت‌ها جهت جلوگیری از جهش‌های نرخ ارز و فشار به اقشار جامعه و بخش‌های تولیدی، نرخ ارز را بر اساس متغیرهای کلان اقتصادی تعیین کنند و از تأثیرپذیری نرخ ارز از بودجه جلوگیری نمایند. تجارب سال‌های گذشته حاکی از آن است که یکی از دلایل افزایش نرخ ارز در اواخر هر سال، کسری بودجه دولت‌ها بوده که برای پر کردن شکاف درآمد و هزینه به دستکاری ارز روی آوردند.
- لزوم بررسی بودجه شرکت‌های دولتی و بازبینی در نحوه مدیریت این شرکت‌ها: برای ایجاد شفافیت در بودجه و جلوگیری از هرجومرج و سوء استفاده و جابه‌جایی منابع، لازم است بودجه شرکت‌های دولتی نیز بررسی گردد و در دسترس عموم قرار گیرد. بخش بزرگی از هزینه‌های این شرکت‌ها ناشی از ناکارآمدی و سوء مدیریت است که بازنگری و اصلاح ساختار را می‌طلبد. انتظار می‌رود دولت با عزمی جدی به دنبال اصلاح سیستم مدیریتی شرکت‌های خود بر اساس شایسته‌سالاری و چاره‌اندیشی در خصوص شرکت‌های زیان‌ده خود باشد.
- لزوم بهره‌مندی از ظرفیت‌های مشارکت عمومی - خصوصی در اتمام طرح‌های نیمه‌تمام: با عنایت به آنکه اعتبارات عمرانی همانند سال قبل در نظر گرفته شده و اقتصاد کشور در سال آتی با تورم بالا مواجه است، پیشنهاد می‌شود جهت اتمام طرح‌های عمرانی تا حد امکان از ظرفیت‌های بخش خصوصی استفاده شود و فرآیند ورود بخش خصوصی به عرصه پروژه‌های عمرانی تسهیل شود. همچنین ضروریست دولت با رفع چالش‌هایی که در اجرایی شدن تبصره ۱۹ پیش روی فعالان بخش خصوصی وجود دارد، راه‌اندازی بازار الکترونیکی طرح‌های قابل مشارکت، شفاف‌سازی در فرآیند مشارکت، پوشش ریسک و ارائه بسته‌های حمایتی متنوع گام‌های استوار برای استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی در اتمام طرح‌های عمرانی ناتمام بردارد. از زاویه‌ای دیگر، دولت می‌تواند با تعاملی سازنده با بخش خصوصی نسبت به شناسایی چالش‌ها و جمع‌آوری خواسته‌های بخش خصوصی به‌منظور ورود به عرصه فعالیت‌های مشارکتی اقداماتی را در دستور کار قرار دهد، تا از این گذر دولت بتواند از بار مالی طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام بر بودجه بکاهد و بر معضل طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام فائق آید.

بودجه در ساده‌ترین نگاه سندی مالی است که وضعیت منابع و مصارف دولت را در طی یک سال به نمایش می‌گذارد. بدین ترتیب که در قالب یک تراز حسابداری، گزارشی از نحوه کسب درآمد و تأمین منابع دولت را در یک طرف تراز و چگونگی انجام مصارف را در سوی دیگر تراز ارائه می‌دهد. در نگاهی عمیق‌تر، کارکرد بودجه فراتر از یک سند حسابداری بوده و آینه‌ای از وضعیت نهادی، توسعه‌ای، ساختاری و درجه ثبات اقتصادی کشور است. طرف درآمدها بسته به اینکه مالیات ستانی چقدر عادلانه، فراگیر، غیراختلال‌زا، مشوق فعالیت‌های ارزش‌افزا و محدودکننده فعالیت‌های ارزش‌زدا باشد و همچنین طرف هزینه‌ها بسته به اینکه تا چه اندازه ماهیت و صحت هزینه‌ها از ناحیه برنامه‌های توسعه تأیید شده باشد و در آن چقدر از دوباره‌کاری‌ها، کارهای غیرضرور و خاصه خرجی‌ها پرهیز شده باشد، ماهیت دولت‌ها، کارکردهای سیاست‌گذاری مالی دولت، درجه توسعه‌یافتگی، ساختار نهادی و نظم اجتماعی حاکم را به تصویر می‌کشد.<sup>۱</sup> بر این اساس، واکاوی اسناد بودجه سنواتی علاوه بر اینکه رویکرد دولت به برنامه‌ریزی و برنامه‌های توسعه را مشخص می‌کند، برحسب اینکه اولویت‌گذاری‌ها در بودجه توسط دولت چگونه است، چشم‌انداز توسعه ملی را نیز قابل ردیابی می‌سازد.<sup>۲</sup>

نظر به آنکه اقتصاد کشور و بودجه دولت در ابعاد گسترده‌ای به نفت و درآمدهای حاصل از صادرات آن وابسته است و در شرایط حاضر اقتصاد کشور هم در سطح داخلی با انواع بحران‌ها و نا اطمینانی‌ها مواجه است و هم در فضای بین‌المللی از روابطی گسترده و مسالمت‌آمیز برخوردار نیست از این‌رو، نحوه سیاست‌گذاری و جهت‌گیری دولت در سند بودجه ۹۸ از اهمیت مضاعفی برخوردار است. چراکه خروج یک‌جانبه آمریکا از برجام و تحمیل دور جدیدی از تحریم‌ها، محدودیت‌های درآمدی گسترده‌ای را بر منابع استحصالی دولت، چه از زاویه درآمدهای حاصل از صادرات نفت (کاهش صادرات نفت و افزایش هزینه برای دستیابی به منابع مالی حاصل از صادرات نفت) و چه از زاویه درآمدهای حاصل از مالیات‌ها (تسلط وضعیت رکود تورمی به اقتصاد) وارد خواهد ساخت و اگر دولتمردان کشور و تصمیم‌سازان حوزه اقتصاد و سیاست، سند بودجه ۱۳۹۸ را به نحوی مدون و کارشناسی شده تدوین نکنند و برنامه‌ای منسجم برای مواجهه با نابسامانی‌های اخیر و شوک‌های پیش‌رو ناشی از تحمیل مجدد شرایط تحریمی نداشته باشند، نه تنها ضربات غیرقابل جبرانی، به بدنه تولید کشور و فعالان اقتصاد بخش خصوصی وارد خواهد شد، بلکه گسترده شدن شرایط بحرانی و بروز نارضایتی‌های اجتماعی را به همراه خواهد داشت.

<sup>۱</sup> شاکری، عباس (۱۳۹۵)، مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران، انتشارات رافع، ص ۶۴۹.

<sup>۲</sup> سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۹۲)، گزارش عملکرد برنامه پنجم توسعه اقتصادی - اجتماعی، ص ۲۲۴.



با عنایت به آنکه نظام بودجه‌ریزی در تدوین لایحه بودجه ۹۸، برخلاف لوایح سنواتی گذشته، از ظرفیت‌های مشاوره‌ای بخش خصوصی نیز بهره گرفت و در این راستا اتاق ایران، اتاق اصناف و اتاق تعاون به‌عنوان مادر تشکل‌های بخش خصوصی، با بهره‌مندی از فرصت پیش‌آمده و براساس مأموریت قانونی محوله و رسالت ملی سعی کردند، هم با شرکت در سلسله جلسات بودجه و هم به‌واسطه اعلام نظرهای کارشناسی، به‌نظام بودجه‌ریزی کشور خاطرنشان سازند که برای غلبه بر شرایط ویژه اقتصاد کشور، ضروریست لایحه بودجه ۹۸ با در نظر گرفتن مجموعه چالش‌های پیش‌روی فعالان اقتصادی و اصلاح رویکردهای غلط حاکم بر فرآیند بودجه‌ریزی در راستای ایجاد محیط رقابتی برای فعالان بخش خصوصی، حمایت از توان تولید داخل و توسعه صادرات بخش‌های مولد تنظیم شود. حال با توجه به آنکه در حال حاضر دولت لایحه بودجه ۹۸ را در قالب ماده واحده، جدول‌های کلان و پیوست‌ها تقدیم مجلس کرده است گزارش پیش رو، در نظر دارد به ارزیابی ارقام کلان بودجه در لایحه پیشنهادی و مقایسه آن با ارقام ارائه شده در قانون بودجه سال جاری و عملکرد آن بپردازد و در نهایت، رویکرد نظام برنامه‌ریزی در تدوین و تنظیم لایحه بودجه را با رویکرد پیشنهادی اتاق ایران مورد واکاوی و بررسی قرار دهد.

## ۲- ارقام کلان بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۹۸

ارقام بودجه کل کشور و زیر بخش‌های اصلی آن در لایحه بودجه ۹۸ در جدول شماره ۱، ارائه شده است. با توجه به جدول ملاحظه می‌شود که بودجه کل کشور مشتمل بر «بودجه عمومی دولت» و «بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسه‌های وابسته به دولت» می‌باشد و در لایحه پیشنهادی ۱۷۰۳.۲۳ هزار میلیارد تومان تعیین شده که نسبت به رقم ۱۲۲۳ هزار میلیارد تومان در قانون بودجه ۹۷، رشد بیش از ۳۹ درصدی را نشان می‌دهد. از این‌رو، در نگاه اول ممکن است تصور شود که بودجه کل کشور نسبت به سال قبل شدیداً متورم شده است، اما با دقت در لایحه مشخص می‌گردد که در لایحه پیشنهادی بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته ۱۲۷۴.۷۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که سهم ۷۵ درصدی از بودجه کل کشور را به خود اختصاص داده و نسبت به سال قبل نزدیک به ۵۲ درصد رشد یافته است. این در حالیست که بودجه عمومی دولت با ۴۷۸.۶۲ هزار میلیارد تومان، سهم ۲۸ درصدی از بودجه کل را به خود اختصاص داده و نسبت به رقم بودجه سال قبل تنها ۷.۸۳ درصد رشد یافته است. لذا می‌توان نتیجه گرفت که بخش عمده‌ای از رشد بودجه کل کشور در لایحه بودجه ۹۸، به علت رشد بودجه شرکت‌های دولتی ایجاد شده است.

جدول ۱- ارقام کلان بودجه کل کشور در لایحه بودجه ۹۸ (هزار میلیارد تومان)

شرح	قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸	رشد (درصد)
▪ بودجه شرکت‌های دولتی	۸۳۹.۱۲	۱۲۷۴.۷۵	۵۱.۹۲
▪ بودجه عمومی دولت	۴۴۳.۸۶	۴۷۸.۶۲	۷.۸۳
<b>بودجه کل کشور</b>	<b>۱۲۲۳.۱۵</b>	<b>۱۷۰۳.۲۳</b>	<b>۳۹.۲۵</b>

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

این در حالی است که گستردگی حوزه فعالیت شرکت‌های دولتی در بخش تصدی‌گری طی سنوات گذشته، فعالیت بخش خصوصی را با تنگنا مواجه ساخته و بررسی‌ها گویای آن است که عملکرد بسیاری از شرکت‌های دولتی از کارایی و اثربخشی لازم برخوردار نمی‌باشد. از این‌رو، در لایحه بودجه ۹۸ انتظار بر این بود که دولت، اقدام عاجلی برای تعیین تکلیف شرکت‌های دولتی به‌ویژه شرکت‌های دولتی زیان‌ده انجام دهد که با توجه به آمار و ارقام مورد اشاره مشخص می‌شود که در این زمینه اهمیتی از سوی دولت در لایحه بودجه ۹۸ انجام نگرفته است.

از سوی دیگر، در حالی که بودجه شرکت‌های دولتی، سهم حدود دو سوم از بودجه کل کشور را به خود اختصاص داده است، اما اعتبارات بودجه‌ای این شرکت‌ها به دلایل متعددی مورد بررسی و رسیدگی مجلس قرار نمی‌گیرد، درحالی‌که در شرایط ویژه اقتصاد کشور ضروریست زمان بیشتری برای بررسی این بخش از بودجه صرف شود.

## ۱-۲- فروض مهم لایحه بودجه ۹۸

در ارتباط با فروض مهمی که لایحه بودجه ۹۸ بر اساس آن تدوین شده است باید گفت که در لایحه پیشنهادی میزان صادرات نفت خام و میعانات ۱.۵۴۴ میلیون بشکه در روز، خالص صادرات گاز ۳.۴۵ میلیارد دلار، قیمت نفت خام ۵۴.۱ دلار، میزان واگذاری ارز به نرخ ترجیحی ۱۴ میلیارد دلار (نرخ ارز ترجیحی ۴۲۰۰ تومان و نرخ ارز برای باقی‌مانده ارز دولتی ۸۰۰۰ تومان) و سهم صندوق توسعه ملی از منابع نفت ۲۰ درصد، در نظر گرفته شده است و لذا در لایحه بودجه ۹۸ سرجمع منابع حاصل از فروش نفت و میعانات گازی حدود ۱۴۲.۵۳ هزار میلیارد تومان برآورد شده است.<sup>۱</sup>

اهمیت توجه به این فروض از آنجا دوچندان می‌گردد که بدانیم اقتصاد کشور در سال آتی با دور جدیدی از تحریم‌ها مواجه است که سازوکار اصلی اثرگذاری این تحریم‌ها بر اقتصاد کشور از طریق اعمال

<sup>۱</sup> مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری)، شماره مسلسل ۱۶۲۱۹، ص ۱۴.

محدودیت‌های مستقیم بر صادرات نفت و قطع دسترسی به نظام مالی بین‌المللی می‌باشد. از این‌رو، پیش‌بینی می‌شود قیمت یا مقدار فروش نفت در سال ۱۳۹۸ با تأثیرپذیری از شرایط تحریمی با نوسان مواجه شده و فروزی که بر اساس آن لایحه بودجه تدوین شده نقض گردد، که این مسأله نیز خود می‌تواند محدودیت‌های درآمدی شدیدی را بر بودجه وارد سازد و کلیه پیش‌بینی‌های دولت در ارتباط با منابع حاصل از فروش نفت را دستخوش تغییر کند. از این‌رو، ضروریست دولت در ارتباط با تبعات این نوسانات و محدودیت‌هایی که تحریم‌ها بر منابع پیش‌بینی شده از فروش نفت وارد خواهد کرد، تدابیری بیندیشد و بر اساس پیش‌بینی واقع‌بینانه از قیمت نفت و مقدار فروش نفت، نسبت به برآورد منابع بودجه از این محل اقدام کند.

همچنین، سهم صندوق توسعه ملی از صادرات نفت خام و میعانات گازی در لایحه بودجه ۹۸، معادل ۲۰ درصد در نظر گرفته شده است، در حالی که بر اساس بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و بند «ب» ماده «۷» قانون برنامه ششم توسعه<sup>۱</sup>، باید این سهم در سال ۱۳۹۸ معادل ۳۴ درصد در نظر گرفته شود. اگرچه دولت به علت محدودیت‌هایی که شرایط تحریمی بر محل‌های درآمدی دولت، چه از زاویه درآمدهای حاصل از صادرات نفت (کاهش صادرات نفت و افزایش هزینه برای دستیابی به منابع مالی حاصل از صادرات نفت) و چه از زاویه درآمدهای حاصل از مالیات‌ها (تسلط وضعیت رکود تورمی به اقتصاد)، وارد کرده است، اقدام به کاهش سهم صندوق توسعه ملی کرده، اما پیشنهاد مشخص اتاق در این زمینه آن است که سهم صندوق توسعه از منابع حاصل از صادرات نفت در لایحه بودجه پیشنهادی، همان ۳۴ درصد در نظر گرفته شود و همانند سال گذشته دولت، ضروریست دولت محل‌های صرف این منابع را به صورت شفاف در قالب جدولی<sup>۲</sup> مشخص سازد.

## ۲-۲- تصویر کلان منابع و مصارف عمومی در لایحه بودجه ۹۸

ساختار بودجه عمومی دولت<sup>۳</sup> در نمودار شماره ۱، به تصویر کشیده شده است. مطابق با اطلاعات ارائه شده در نمودار مشاهده می‌شود، منابع بودجه عمومی دولت از دو بخش منابع عمومی و منابع اختصاصی و

<sup>۱</sup> سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال اول اجرای قانون برنامه سی درصد (۳۰٪) تعیین می‌شود و سالانه حداقل دو واحد درصد به این سهم اضافه می‌شود.

<sup>۲</sup> تبصره «۴» لایحه بودجه

<sup>۳</sup> به واسطه آنکه، در قوانین بودجه ارقام مربوط به منابع و مصارف بودجه شرکت‌های دولتی صرفاً برای اطلاع از ارایه می‌شود و آنچه در عمل در دوره بررسی لایحه بودجه توسط نمایندگان مورد بررسی قرار می‌گیرد، بودجه عمومی دولت است، لذا در ادامه سعی شده برآوردها و پیش‌بینی‌های دولت در ارتباط با بودجه عمومی مورد بررسی قرار گیرند.

مصارف آن نیز از دو بخش مصارف عمومی و مصارف از محل درآمدهای اختصاصی تشکیل می‌شوند. اجزای منابع عمومی دولت نیز به تفکیک شامل درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است. همچنین، مصارف عمومی دولت نیز شامل پرداخت‌های هزینه‌ای، تملک دارایی سرمایه‌ای و تملک دارایی مالی می‌باشد.

نمودار ۱- ساختار بودجه عمومی دولت و ارقام ارائه شده در لایحه بودجه ۱۳۹۸ (هزار میلیارد تومان)

بودجه عمومی دولت ۴۷۸.۶۲						
مصارف (هزینه‌ها) ۴۷۸.۶۲			منابع (درآمدها) ۴۷۸.۶۲			
مصارف عمومی دولت ۴۰۷.۷۱			از محل درآمدهای اختصاصی ۷۰.۹۱		درآمدهای اختصاصی ۷۰.۹۱	
تملك دارایی مالی ۲۵.۰۰		تملك دارایی سرمایه‌ای ۶۲.۰۱	هزینه‌های جاری ۳۲۰.۶۹	سرمایه‌ای ۱۳.۵۸	واگذاری دارایی‌های مالی ۵۱.۰۰	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ۱۴۸.۰۳
			هزینه‌ای ۵۷.۳۳	درآمدها ۲۰۸.۶۷		

بر اساس ساختار بودجه تشریح شده در نمودار شماره ۱، ملاحظه می‌شود که تراز بودجه بین مجموع دریافتی‌های دولت (شامل مالیات‌ها، عایدات نفتی و سایر درآمدها) و مجموع پرداختی‌های دولت (شامل هزینه‌های جاری، هزینه‌های سرمایه‌گذاری و بازپرداخت تعهدات و دیون) برقرار است. البته باید خاطر نشان کرد که بررسی عملکرد بودجه در سال‌های گذشته حاکی از آن است که در عمل، تراز یادشده حاصل نشده و دولت‌ها همواره با کسری بودجه مواجه بوده‌اند. در ارتباط با چگونگی برقراری تراز میان منابع و مصارف بودجه عمومی دولت باید گفت که دولت در عمل مازاد تراز دارایی‌های سرمایه‌ای را عمدتاً صرف مخارج جاری کرده و مازاد تراز مالی را (انتشار اوراق) صرف پروژه‌های عمرانی می‌کند. به این معنا که به پیمانکاران اوراق پرداخت می‌نماید. لذا کسری بودجه اداره کشور در لابه‌لای ترازهای سه‌گانه گم می‌شود و اگرچه دولت لوایح بودجه را به‌صورت تراز تدوین می‌کند، اما در عمل دولت با کسری بودجه پنهان مواجه است و لذا، مجبور می‌شود از طریق راه‌هایی همچون انتشار اوراق تعهدزا، استقراض از بانک مرکزی و از این قبیل کسری بودجه خود را پوشش دهد که در نتیجه این عمل بر کسری بودجه واقعی دولت افزوده می‌شود. اهمیت این مسأله از آنجا مشخص می‌شود که بدانیم احتمال نوسان و یا کاهش درآمدهای نفتی پیش‌بینی شده در لایحه به علت سخت شدن شرایط تحریمی در سال آتی وجود دارد و این مسأله بروز کسری در

بودجه دولت ۹۸ را محتمل می سازد. در ادامه، به ارزیابی لایحه بودجه ۱۳۹۸، بر اساس ارقام منابع و مصارف عمومی دولت و اجزای تشکیل دهنده آنها و مقایسه این ارقام با قانون بودجه ۱۳۹۷ می پردازیم.

### ۲-۳- منابع عمومی دولت

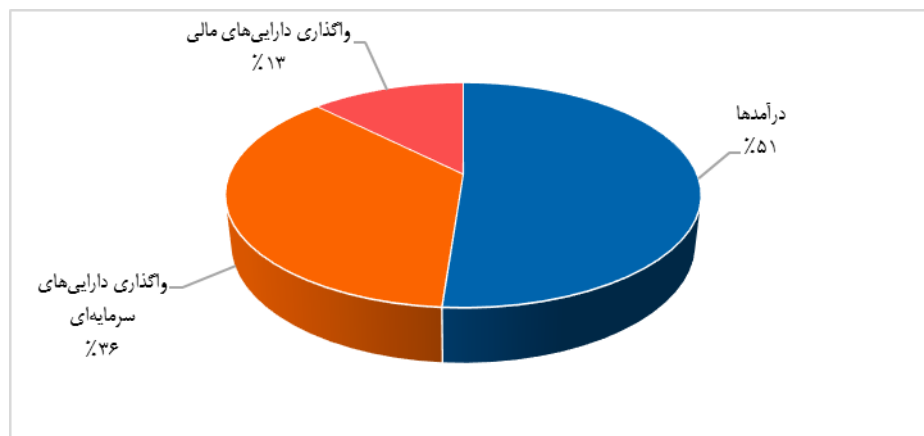
بر اساس آمار ارائه شده در جدول شماره ۲، ملاحظه می شود منابع بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه ۹۸ برابر ۴۰۷.۷۱ هزار میلیارد تومان برآورد شده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ معادل ۵.۴۱ درصد رشد یافته است. لذا، با در نظر گرفتن تورم بیش از ۳۴ درصد برای سال آینده بر اساس پیش بینی صندوق بین المللی پول<sup>۱</sup> می توان نتیجه گرفت که لایحه پیشنهادی به صورت انقباضی تدوین شده است.

جدول ۲- ترکیب منابع بودجه دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۸ (هزار میلیارد تومان)

شرح	قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸	رشد (درصد)
درآمدها	۲۱۶.۱۸	۲۰۸.۶۷	-۳.۴۷
واگذاری دارایی های سرمایه ای	۱۰۷.۵۶	۱۴۸.۰۳	۳۷.۶۳
واگذاری دارایی های مالی	۶۳.۰۴	۵۱	-۱۹.۱۰
منابع عمومی دولت	۳۸۶.۷۸	۴۰۷.۷۱	۵.۴۱

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

نمودار ۲- سهم اجزای منابع بودجه دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۸ (درصد)



مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

<sup>۱</sup> <https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/OEMDC/>

مطابق با اطلاعات ارائه شده در جدول شماره ۲، ملاحظه می‌شود منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۷ به میزان ۳۷.۶۳ درصد رشد را نشان می‌دهد. با توجه به آنکه بخش عمده از منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (بیش از ۹۵ درصد) از صادرات نفت حاصل می‌شود و در سال ۱۳۹۸ اقتصاد کشور با شرایط تحریمی مواجه است و تحریم‌ها محدودیت‌های شدیدی را بر مقدار و قیمت فروش نفت کشور بر جای خواهد گذاشت، می‌توان نتیجه گرفت که رقم منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای خوش‌بینانه برآورد شده است. منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی نیز در لایحه بودجه نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷، معادل ۱۹.۱۰ درصد کاهش را نشان می‌دهد. البته با استناد به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس<sup>۱</sup> باید اشاره کرد که این میزان کاهش در واگذاری دارایی‌های مالی نشان‌دهنده کم شدن میزان انتشار اوراق تعهد زان نیست، بلکه به واسطه انتقال منابع حاصل از کاهش سهم صندوق توسعه ملی به ردیف درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی سرمایه حاصل شده است.

### ۲-۳-۱- اجزای عمده هر یک از منابع عمومی دولت در لایحه بودجه ۹۸

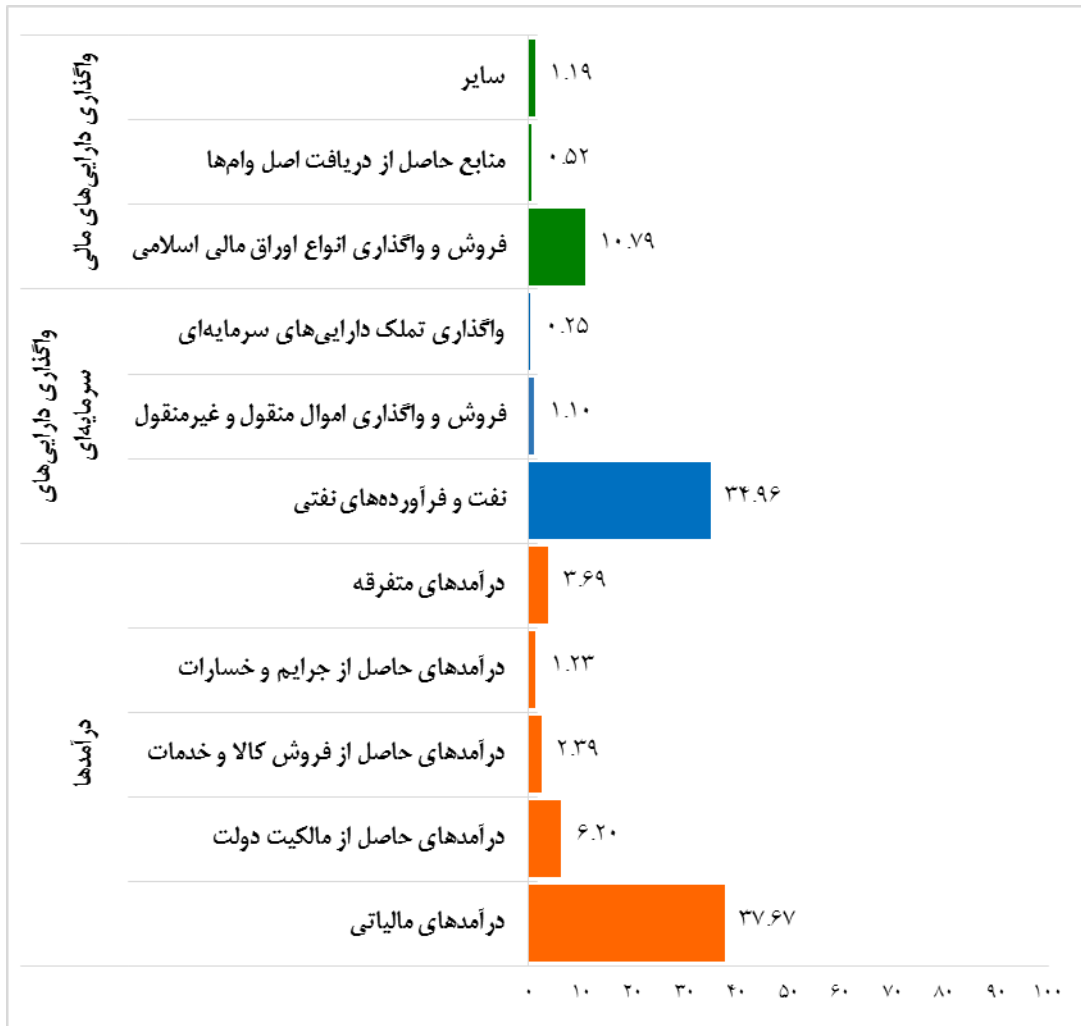
به منظور دستیابی به تصویری جامع از ترکیب منابع در لایحه بودجه ۱۳۹۸، در ادامه، اجزای عمده هر یک از منابع عمومی دولت را مورد بررسی قرار می‌گیرد. بر اساس آمار ارائه شده در نمودار شماره ۳، مشاهده می‌شود، درآمدهای مالیاتی با سهم ۳۸ درصدی از منابع عمومی دولت، منابع حاصل از فروش نفت با سهم ۳۵ درصدی از منابع عمومی دولت و منابع حاصل از فروش اوراق مالی اسلامی با سهم نزدیک به ۱۱ درصدی از منابع عمومی دولت، عمده‌ترین اجزای درآمدی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ را به خود اختصاص داده‌اند.

البته شایان توجه است که دولت در قسمت برآورد منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی، پیش‌بینی کرده است که از محل منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی نیز منابعی برای این منظور حاصل می‌شود، اما به علت پیش‌بینی پذیر نبودن این منابع برای دولت، صرفاً عدد یک مقابل آن درج شده است.

از این رو، می‌توان نتیجه گرفت که رقم حاصل از محل واگذاری دارایی مالی بدون در نظر گرفتن منابعی که دولت از صندوق توسعه ملی مجوز برداشت آن را کسب کرده، پیش‌بینی شده است و لذا، منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی، در عمل می‌تواند بیشتر از رقمی باشد که دولت در لایحه پیشنهادی برآورد کرده است.

<sup>۱</sup> مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری)، شماره مسلسل ۱۶۲۱۹، ص ۸.

نمودار ۳ - سهم بخش های مختلف از منابع عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۸ (درصد)



مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

\* منابع پیش بینی شده از محل واگذاری دارایی های مالی بدون در نظر گرفتن میزان برداشت دولت از صندوق توسعه ملی انجام شده است.

جدول ۳- اجزای عمده منابع عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۸ (هزار میلیارد تومان)

شرح	قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸	رشد (درصد)
درآمدهای مالیاتی	۱۴۲.۰۸	۱۵۳.۵۷	۸.۰۹
نفت و فرآورده های نفتی	۱۰۱.۰۱	۱۴۲.۵۳	۴۱.۱۰
فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی	۳۸.۵	۴۴	۱۴.۲۹

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.



## درآمدهای مالیاتی

مطابق با اطلاعات جدول شماره ۳، درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه ۱۳۹۸، معادل ۱۵۳.۵۷ هزار میلیارد تومان برآورد شده است<sup>۱</sup> و نسبت به رقم مصوب قانون بودجه ۹۷ (۱۴۲.۰۸ هزار میلیارد تومان) از رشد ۸ درصدی برخوردار است. با توجه به آنکه پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس از کل وصولی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۷ بر اساس روند فعلی وصول درآمدهای مالیاتی و نیز سایر شرایط اقتصادی، حکایت از تحقق حدود ۱۲۹.۵ هزار میلیارد تومان دارد، لذا می‌توان گفت که رقم درآمدهای مالیاتی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ رشدی ۱۹ درصدی نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال جاری دارد<sup>۲</sup>.

از زاویه دیگر، باید در نظر داشت که پایه اصلی درآمدهای مالیاتی در اقتصاد هر کشوری تولید ناخالص داخلی است و درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۸ بر مبنای عملکرد فعالان اقتصادی در سال ۱۳۹۷ تعیین خواهد شد، لذا عمدتاً وضعیت تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۹۷، میزان درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۸ را تعیین خواهد کرد. بر اساس پیش‌بینی‌های انجام گرفته توسط صندوق بین‌المللی پول<sup>۳</sup> اقتصاد کشور در سال ۲۰۱۸ رشد ۱.۵- درصد را تجربه خواهد کرد. همچنین، براساس پیش‌بینی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس<sup>۴</sup>، رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۷ حداقل ۵.۵- درصد<sup>۵</sup> و حداکثر ۲.۶- درصد<sup>۶</sup> است؛ لذا با توجه به روند فعلی وصولی درآمدهای مالیاتی و همچنین تورم فزاینده در اقتصاد کشور و با در نظر داشتن شرایط رکودی حاکم بر بازار، پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس<sup>۷</sup> حاکی از آن است که از کل درآمدهای مالیاتی برآورده شده برای سال ۱۳۹۸ بالغ بر ۱۴۶.۷ هزار میلیارد تومان محقق شود و بر این اساس حدود ۶.۹ هزار میلیارد تومان در ارقام استحصالی دولت از محل درآمدهای مالیاتی برای سال ۱۳۹۸ بیش برآورد وجود دارد که می‌تواند عملکرد بودجه ۹۸ را در عمل با کسری مواجه سازد.

<sup>۱</sup> البته باید اشاره کرد که منابع پیش‌بینی شده از محل درآمدهای مالیاتی در جدول شماره ۲ از جداول کلان لایحه بودجه ۹۸، معادل ۱۵۳.۵۷ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است، در حالی که در سرجمع منابع حاصل از مالیات در جدول شماره ۵ از جداول کلان لایحه بودجه ۹۸، پیش‌بینی شده است که ۱۵۶۳.۹۳ هزار میلیارد تومان از محل درآمدهای مالیاتی در بودجه ۹۸ حاصل می‌شود. در واقع، رقم برآورد شده برای درآمدهای مالیاتی در جداول ۲ و ۵ لایحه بودجه پیشنهادی با هم فرق داشته و براساس بررسی‌های صورت گرفته معلوم نیست که تفاوت در رقم پیش‌بینی درآمدهای مالیاتی از کجا نشأت می‌گیرد.

<sup>۲</sup> مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (منابع بودجه)، شماره مسلسل ۱۶۲۲۱، ص ۵.

<sup>۳</sup> [https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/OEMDC/IRN](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/IRN)

<sup>۴</sup> مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری)، شماره مسلسل ۱۶۲۱۹، ص ۸.  
<sup>۵</sup> با در نظر گرفتن سناریو افت میانگین حدود ۸۰۰ هزار بشکه در روز برای صادرات نفت و میعانات گازی در نیمه دوم سال ۱۳۹۷ (میانگین ۱.۹ میلیون بشکه در روز صادرات نفت و میعانات در کل سال) و میانگین روزانه یک میلیون بشکه صادرات نفت و میعانات گازی در سال ۱۳۹۸.

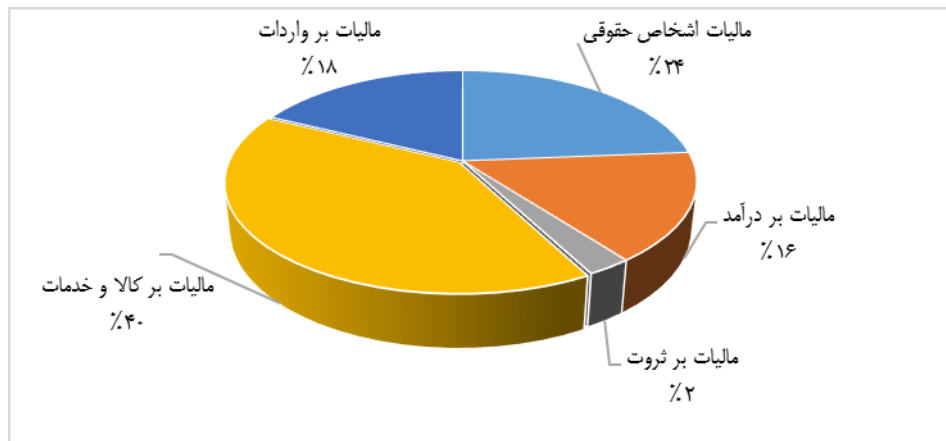
<sup>۶</sup> با در نظر گرفتن سناریو افت میانگین حدود ۱/۶ میلیون بشکه در روز برای صادرات نفت و میعانات گازی در نیمه دوم سال ۱۳۹۷ (میانگین حدود ۱/۵ میلیون بشکه در روز صادرات نفت و میعانات در کل سال) و میانگین روزانه ۹۰۰ هزار بشکه صادرات نفت و میعانات گازی در سال ۱۳۹۸.

<sup>۷</sup> مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (منابع بودجه)، شماره مسلسل ۱۶۲۲۱، ص ۷.



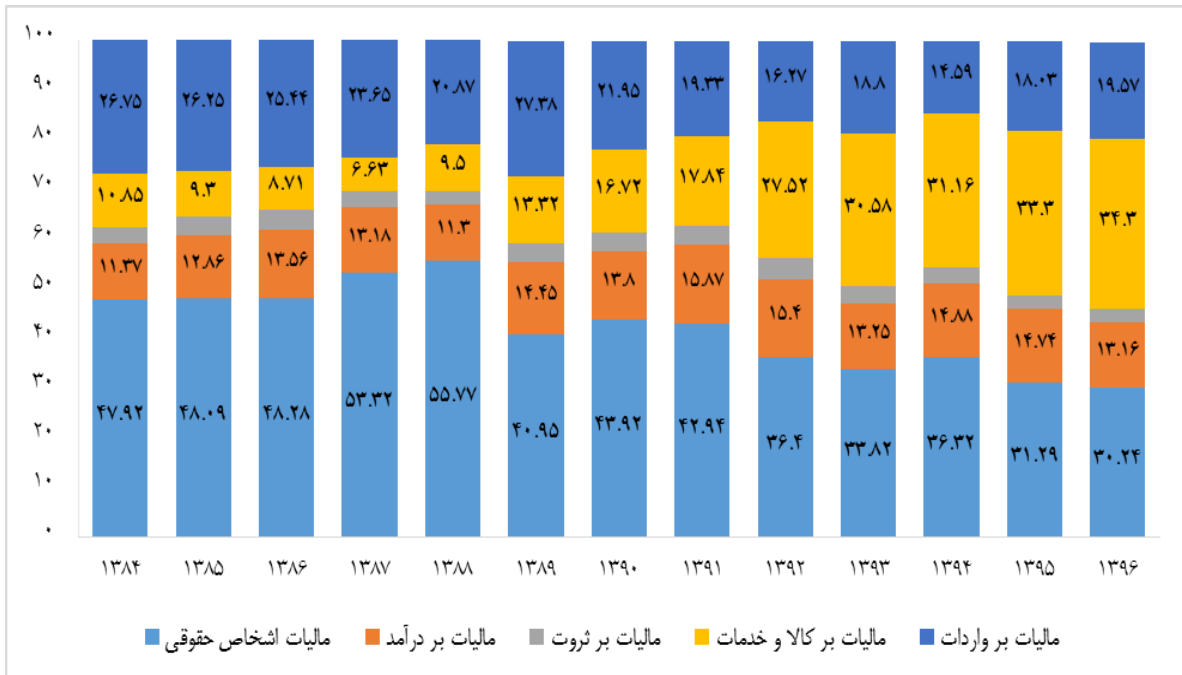
بر اساس اطلاعات نمودار شماره ۴، ملاحظه می‌شود که مالیات بر کالاها و خدمات با سهم ۴۰ درصدی از کل درآمدهای مالیاتی و مالیات بر اشخاص حقوقی با سهم ۲۴ درصدی از کل درآمدهای مالیاتی، به‌عنوان دو جزء عمده از درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه ۹۸ محسوب می‌شوند. همچنین، بر اساس اطلاعات نمودار شماره ۵، می‌توان نتیجه گرفت که در بین اجزای تحقق یافته درآمدهای مالیاتی طی دوره ۱۳ ساله مورد بررسی نیز، مالیات بر اشخاص حقوقی، با متوسط سهم ۴۲.۲۵ درصد، بالاترین سهم را از درآمدهای مالیاتی تحقق یافته دولت به خود اختصاص داده است و مالیات بر واردات با متوسط سهم نزدیک به ۲۲ درصد و مالیات بر کالاها و خدمات با متوسط سهم ۱۹.۲۱ درصد به‌عنوان دومین و سومین جزء از درآمدهای مالیاتی تحقق یافته قرار گرفته‌اند و در نهایت مالیات بر درآمد و مالیات بر ثروت به ترتیب با متوسط سهم ۱۳.۶۸ و ۳.۴۱ درصد کم‌ترین سهم از درآمدهای مالیات تحقق یافته دولت را به خود اختصاص داده‌اند. همچنین، با مشاهده نمودار شماره ۵، مشخص می‌شود که در سال‌های اخیر، همگام با اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده، سهم مالیات بر کالاها و خدمات به تدریج در حال افزایش است، به نحوی که این نوع از درآمد مالیاتی، جایگزین مالیات بر واردات شده و دومین قلم عمده درآمدهای مالیاتی تحقق یافته را به خود اختصاص داده است.

نمودار ۴- سهم اجزای درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه ۱۳۹۸ (درصد)



مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

نمودار ۵- سهم اجزای تحقق یافته درآمدهای مالیاتی دولت (درصد)



مأخذ: گزارش‌های مالی و بودجه بانک مرکزی.

براساس اطلاعات ارائه شده در جدول شماره ۴، ملاحظه می‌شود دولت در لایحه بودجه پیشنهادی نسبت به لایحه بودجه سال قبل، افزایش درآمدهای مالیاتی را از طریق افزایش ۲۹ درصدی مالیات بر درآمد، ۲۷.۲۹ درصدی مالیات بر کالا و خدمات و ۱۸.۳۴ درصدی مالیات بر ثروت دنبال کرده و با در نظر گرفتن شرایط رکودی و تحریمی پیش‌روی اقتصاد کشور از مالیات بر اشخاص حقوقی و مالیات بر واردات به ترتیب به میزان ۸.۴۲ و ۴.۹۰ درصد نسبت به سال قبل کاسته است.

جدول ۴- اجزای درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه ۱۳۹۸ (هزار میلیارد تومان)

شرح	قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸	رشد (درصد)
مالیات اشخاص حقوقی	۴۰.۶۳	۳۷.۲۱	-۸.۴۲
مالیات بر درآمد	۱۹.۴	۲۴.۹۶	۲۸.۶۶
مالیات بر ثروت	۳.۴۹	۴.۱۳	۱۸.۳۴
مالیات بر کالا و خدمات	۴۹.۳۵	۶۲.۸۲	۲۷.۲۹
مالیات بر واردات	۲۹.۲۱	۲۷.۷۸	-۴.۹۰

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

این در حالی است که براساس اطلاعات ارائه شده در جدول شماره ۵، نتیجه می‌شود که کاهش ۸.۴۲ درصدی فشار مالیاتی بر اشخاص حقوقی ناشی از کاهش ۴۵ درصدی مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوقی دولتی و کاهش ۴ درصدی مالیات بر عملکرد شرکت‌های دولتی دارد، درحالی‌که مالیات نهادها و بنیان‌های انقلاب اسلامی به میزان ۵۴ درصد و مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی نزدیک به ۶ درصد با رشد مواجه شده است.

جدول ۵- اجزای مالیات بر اشخاص حقوقی در لایحه بودجه ۱۳۹۸ (هزار میلیارد تومان)

شرح	قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸	رشد (درصد)
مالیات اشخاص حقوقی	۴۰.۶۳	۳۷.۲۱	-۸.۴۲
▪ مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوقی دولتی	۹.۸۸	۵.۴۲	-۴۵.۱۴
▪ مالیات عملکرد شرکت‌های دولتی	۷.۳۲	۷.۰۲	-۴.۱۰
▪ مالیات نهادها و بنیادهای انقلاب اسلامی	۰.۰۱۰۷	۰.۰۱۶۵	۵۴.۲۱
▪ مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی	۲۳.۳۸	۲۴.۷۴	۵.۸۲

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

با توجه به آنکه افزایش مالیات نهادها و بنیان‌های انقلاب اسلامی اقدامیست در راستای گسترش پوشش مالیاتی و هدفمند کردن معافیت‌های مالیاتی لذا این اقدام دولت در لایحه بودجه پیشنهادی مورد تأیید بخش خصوصی است. هرچند که رقم مطلق در نظر گرفته شده برای مالیات نهادهای مذکور تنها ۴.۴ درصد از کل مالیات بر درآمد را شامل می‌شود و سهم عمده مالیات بر اشخاص حقوقی از محل اخذ مالیات از اشخاص حقوقی غیر دولتی تأمین می‌شود. اما شایان توجه است که رشد مالیات شرکت‌های غیردولتی در شرایطی که رکود و تورم بر اقتصاد کشور سایه افکنده است و مشکل کمبود نقدینگی مهم‌ترین چالش تولیدکنندگان بخش خصوصی است، به معنای تحمیل فشار مضاعفی بر تولیدکنندگان بخش خصوصی است که با وظیفه دولت مبنی بر تسهیل محیط کسب‌وکار در شرایط دشوار کنونی و پیش رو چندان سازگار نیست.

درواقع، اشخاص حقوقی غیردولتی (بنگاه‌های خصوصی) که در فضای رکودی حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی، شرایط تحریمی پیش‌روی اقتصاد کشور و جهش‌های دفعتی در نرخ ارز با مسائل و مشکلات عدیده‌ای مواجه‌اند و هزینه‌های تولید فزاینده‌ای به آنها تحمیل شده است و در سال ۱۳۹۸ با افزایش نزدیک به ۶ درصدی مالیات خود مواجه می‌باشند، که این امر نیز می‌تواند فشار مضاعفی را بر فعالان بخش خصوصی

وارد سازد. اهمیت توجه به رشد ۶ درصدی مالیات بر اشخاص حقوقی غیردولتی از آنجا دوچندان می گردد که بدانیم مالیات بر اشخاص حقوقی غیردولتی سهم ۶۶ درصدی از مالیات بر اشخاص حقوقی را به خود اختصاص داده است و در واقع، عمده ترین جز مالیات بر اشخاص حقوقی، مالیات بر اشخاص حقوقی غیردولتی می باشد.

جدول ۶- اجزای مالیات بر درآمد در لایحه بودجه ۱۳۹۸ (هزار میلیارد تومان)

شرح	قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸	رشد (درصد)
مالیات بر درآمد	۱۹.۳۹	۲۴.۹۶	۲۸.۷۳
▪ حقوق کارکنان بخش عمومی	۶.۱۲	۶.۹۶	۱۳.۷۳
▪ حقوق کارکنان بخش خصوصی	۵.۷۲	۶.۴۲	۱۲.۲۴
▪ مشاغل	۶.۱۱	۹.۹۴	۶۲.۶۸
▪ مستغلات	۱.۳	۱.۶۱	۲۳.۸۵
▪ متفرقه درآمد	۰	۰	۰.۰۰
▪ معافیت مالیاتی (جمعی-خرجی)	۰.۱۲	۱	-

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

همچنین، بر اساس اطلاعات ارائه شده در جدول شماره ۶، ملاحظه می شود که مالیات بر درآمد از ۶ جزء تشکیل شده است که بر اساس لایحه بودجه ۹۸، سهم ۱۶ درصدی از کل درآمدهای مالیاتی را به خود اختصاص داده است. مهم ترین جزء مالیات بر درآمد مالیات بر مشاغل با سهم ۴۰ درصدی از کل مالیات بر درآمد می باشد که در لایحه بودجه ۹۸ معادل ۹.۹۴ هزار میلیارد تومان پیش بینی شده است و نسبت به قانون بودجه ۹۷، رشد بیش از ۶۲ درصدی را نشان می دهد. اگر این میزان افزایش ناشی از اراده دولت برای جلوگیری از فرار مالیاتی در بخش مشاغل از طریق استقرار پایانه های فروشگاه های سامانه مؤدیان باشد، که به سیستمی شدن فرآیند تشخیص و صدور فاکتور الکترونیک توسط فروشنده منجر شود، می تواند بسیاری از مشکلات موجود در رویکرد سنتی جمع آوری مالیات در بخش مشاغل را مرتفع سازد و افزایش درآمدهای مالیاتی از این محل را به دنبال داشته باشد. اما اگر رشد پیش بینی شده در این نوع از مالیات صرفاً از طریق افزایش فشار مالیاتی بر مشاغل انجام گیرد، پیش بینی می شود که به علت شرایط رکودی حاکم بر اقتصاد کشور بخشی از درآمدها پیش بینی شده از این محل تحقق نیابد و دولت از محل مالیات بر مشاغل نیز در سال ۱۳۹۸ با بیش برآورد مواجه باشد.

جدول ۷- اجزای مالیات بر ثروت در لایحه بودجه ۱۳۹۸ (هزار میلیارد تومان)

شرح	قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸	رشد (درصد)
مالیات بر ثروت	۳.۴۹	۴.۱۳	۱۸.۳۴
▪ مالیات بر ارث	۰.۶۱	۰.۶۹	۱۳.۱۱
▪ مالیات نقل و انتقال سرقفلی	۰.۹	۱.۱۶	۲۸.۸۹
▪ مالیات نقل و انتقال سهام	۰.۸۳	۰.۸	-۳.۶۱
▪ مالیات نقل و انتقال املاک	۰.۶۷	۰.۹	۳۴.۳۳
▪ حق تمبر و اوراق بهادار	۰.۴۸	۰.۵۵	۱۴.۵۸

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

مالیات بر ثروت از کل درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه ۹۸، سهم ۳ درصدی را به خود اختصاص داده است. رقم مربوط به این بخش از درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۴.۱۳ هزار میلیارد تومان تعیین شده است که ۱۷ درصد نسبت به قانون بودجه سال جاری رشد نشان می‌دهد و پیش‌بینی می‌شود که با توجه به عملکرد این پایه مالیاتی در سال‌های گذشته، رقم برآوردی در لایحه بودجه ۹۸ به‌طور کامل محقق شود. همان‌طور که در جدول شماره ۷ ملاحظه می‌شود اگرچه این پایه مالیاتی، از ظرفیت‌های بالایی برای ایجاد درآمدهای مالیاتی برخوردار است و میزان تحقق‌پذیری بالایی دارد اما به علت عدم تنوع پایه‌های مالیاتی در این بخش همچون اعمال مالیات بر عایدی سرمایه که می‌توان آن را بر بازار مسکن، طلا و ارز اعمال کرد، ظرفیت درآمدزایی این جز از درآمد مالیاتی همچنان مغفول مانده است.

مالیات بر واردات به‌عنوان جزء دیگر درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه ۹۸، سهم ۱۸ درصدی از کل درآمدهای مالیاتی را به خود اختصاص داده است. رقم مربوط به این بخش از درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۲۷.۷۸ هزار میلیارد تومان تعیین شده است که حدود ۴.۹۰ درصد نسبت به قانون بودجه ۹۷ کاهش یافته است و نسبت به پیش‌بینی عملکرد نیز به میزان ۵/۹۱ درصد کاهش یافته است. براساس پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس<sup>۱</sup> این رقم در صورتی تحقق پیدا خواهد کرد که سیاست‌های اقتصادی دولت در حوزه واردات، انقباضی و معطوف به کنترل واردات رسمی از طریق وضع تعرفه‌های بالا و یا ایجاد محدودیت در واردات نباشد.

<sup>۱</sup> مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (مالیات بر واردات)، شماره مسلسل ۲۲۰۱۶۲۵۰، ص ۶.

جدول ۸- اجزای مالیات بر کالاها و خدمات در لایحه بودجه ۱۳۹۸ (هزار میلیارد تومان)

شرح	قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸	رشد (درصد)
<b>مالیات بر کالاها و خدمات</b>	۴۹.۳۴	۶۲.۸۲	۲۷.۳۲
▪ مالیات بر فروش فرآورده های نفتی	۵.۰۵	۵.۸۰	۱۵.۷۷
▪ ۲ درصد مالیات سایر کالاها (معوق)	۰.۰۱	۰.۰۱	۰.۰۰
▪ عوارض خروج مسافر از مرزهای کشور	۰.۸	۱.۴	۷۵.۰۰
▪ مالیات موضوع تبصره ۳ ماده (۶) قانون تجمیع عوارض و درآمد موضوع تبصره ۱ ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده	۰.۶۵	۱.۳۶	۱۰۹.۲۳
▪ مالیات بر فروش سیگار	۰.۵۳	۰.۶۳	۱۸.۸۷
▪ مالیات بر نقل و انتقالات اتومبیل	۰.۷۶	۰.۷۸	۲.۶۳
▪ مالیات شماره گذاری خودرو	۱.۶۸	۱.۴	-۱۶.۱۷
▪ مالیات بر ارزش افزوده	۳۲.۴۱	۳۸.۹۹	۲۱.۵۰
▪ درآمدهای موضوع ماده (۳۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	۶.۴۸	۹.۷۴	۵۰.۳۱
▪ ۰.۲۷ درصد از ۳ درصد تعرفه مالیات بر ارزش افزوده شهرداری ها	۰.۵۸	۱.۱۶	۱۰۰.۰۰
▪ مالیات بر مصرف سیگار	۱.۴۸	۱.۵	۱.۳۵

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

مالیات بر کالا و خدمات نیز به عنوان یکی از مهم ترین اجزای درآمد مالیاتی در لایحه بودجه ۱۳۹۸، سهم ۴۰ درصدی از کل درآمدهای مالیاتی را به خود اختصاص داده که عمده آن از محل مالیات بر ارزش افزوده (سهم ۶۳ درصدی مالیات بر ارزش افزوده از مالیات بر کالاها و خدمات) تأمین می شود. همان طور که در جدول شماره ۸، ملاحظه می شود رقم پیش بینی شده برای مالیات بر کالاها و خدمات در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ معادل ۲۳ درصد رشد کرده است و رقم مالیات بر ارزش افزوده نیز در لایحه پیشنهادی نسبت به قانون بودجه سال قبل رشد حدود ۲۰ درصد را داشته است. لذا در صورت وصول منابع پیش بینی شده برای مالیات بر ارزش افزوده در سال ۱۳۹۸ عملاً بخش قابل توجهی از منابع درآمدی دولت از ناحیه مالیات بر کالاها و خدمات تحقق یافته است. این در حالی است که براساس گزارش مرکز پژوهش های مجلس<sup>۱</sup> رقم برآورد شده از محل مالیات بر ارزش افزوده با بیش برآورد مواجه است. چراکه افزایش سطح عمومی قیمت ها در سال جاری و پیش بینی روند رشد قیمت ها در سال آینده منجر به تحلیل

<sup>۱</sup> افزایش وصول مالیات بر ارزش افزوده از محل فرآورده های نفتی به دلیل افزایش مصرف آن خواهد بود.

رفتن قدرت خرید مردم می‌شود که این مسأله خود به کاهش یا عدم افزایش تقاضا منجر می‌شود که اثر معکوسی بر مالیات بر ارزش افزوده خواهد داشت. همچنین، به دلیل پیش‌بینی رشد اقتصادی منفی در سال آینده، نمی‌توان انتظار افزایش قابل ملاحظه‌ای در وصول مالیات بر ارزش افزوده داشت.

از سوی دیگر، عمده کالاها و خدماتی که از طریق آنها مالیات بر ارزش افزوده قابل توجه از مردم اخذ می‌شود، مشمول قیمت‌گذاری تکلیفی از سوی دولت هستند که در لایحه بودجه ۹۸ نیز دولت قصدی برافزایش قیمت آنها ندارد. برای مثال در صورت ثابت باقی ماندن قیمت فرآورده‌های نفتی در سال ۹۸، نمی‌توان انتظار افزایش در وصول مالیات بر ارزش افزوده از محل فرآورده‌های نفتی را داشت. شایان ذکر است که به دلیل آنکه زنجیره تولید و توزیع فرآورده‌های نفتی در اختیار دولت است، امکان فرار مالیاتی در این بخش وجود ندارد و در حالت کلی منابع پیش‌بینی شده برای آن محقق می‌شود.

لذا، با توجه به دلایل فوق به نظر می‌رسد که منابع پیش‌بینی شده برای مالیات بر ارزش افزوده در سال آینده به‌طور کامل محقق نگردد و ارقام بودجه از محل سر فصل مالیات بر کالاها و خدمات دچار بیش برآورد است. با استناد به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در این زمینه باید گفت که این پیش‌بینی‌ها بر اساس قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ صورت گرفته است و در صورت تصویب لایحه دائمی نمودن و اصلاح قانون مالیات بر ارزش افزوده در صحن مجلس شورای اسلامی، امکان کاهش بیش‌ازپیش منابع حاصل از مالیات بر ارزش افزوده وجود دارد. زیرا دامنه معافیت‌ها و معافیت همراه با استرداد در لایحه مذکور به‌شدت افزایش یافته است. بر اساس برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس اگر لایحه مذکور همراه با معافیت‌های مقرر در آن تصویب گردد، حدود ۲ هزار میلیارد تومان دیگر از منابع پیش‌بینی شده برای مالیات بر ارزش افزوده کاسته خواهد شد.<sup>۱</sup>

### منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی

منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی در لایحه بودجه ۹۸ حدود ۱۴۲.۵ هزار میلیارد تومان برآورد شده است و حکایت از آن دارد که در لایحه پیشنهادی منابع نفتی به‌تنهایی ۹۶ درصد از منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای را به خود اختصاص داده است. اهمیت توجه به این رقم از آنجا دوچندان می‌گردد که بدانیم منابع حاصل از فروش نفت در لایحه پیشنهادی نسبت به رقم مصوب در قانون بودجه ۹۷ به میزان ۴۱.۱۰ درصد رشد یافته است.

<sup>۱</sup> مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (درآمدهای مالیاتی)، شماره مسلسل ۱۶۲۲۸، صص ۱۸-۱۶.

در حالی که بر اساس مجموع منابع نفتی در نظر گرفته شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (۱۲۸.۸ هزار میلیارد تومان) رشد حدود ۱۰.۶ درصدی را نشان می‌دهد<sup>۱</sup> و سبب شده وابستگی بودجه به نفت با ۳ درصد افزایش نسبت به قانون بودجه ۹۷ به ۳۵ درصد برسد. درحالی‌که اقتصاد کشور در سال آتی با شرایط تحریمی مواجه است و پیش‌بینی می‌شود تحریم‌ها محدودیت‌های زیادی را بر قیمت نفت ایران، مقدار فروش نفت کشور و دسترسی به پول‌های حاصل از صادرات این منبع ایجاد کند. از این رو، پیش‌بینی می‌شود بخشی از منابع برآورده شده از محل در سال ۹۸ تحقق نیابد. در این راستا، دولت در لایحه پیشنهادی پیش‌بینی کرده است که چنانچه منابع دولت از محل منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی کمتر از ۱۴۲.۵ هزار میلیارد تومان گردد، به دولت اجازه داده شود از محل منابع حساب ذخیره ارزی، برای تأمین مابه‌التفاوت حاصل شده اقدام کند. البته در این زمینه نیز باید خاطر نشان کرد که با توجه به موجودی اندک حساب ذخیره ارزی، در صورت عدم تحقق کامل منابع نفتی به نظر می‌رسد موجودی حساب ذخیره ارزی نیز کفاف مابه‌التفاوت حاصل شده را نخواهد داد<sup>۲</sup>.

بعلاوه، دولت در لایحه بودجه ۹۸ خلاف اهداف تعیین شده در قانون برنامه ششم توسعه با کاهش سهم صندوق توسعه ملی از ۳۴ درصد به ۲۰ درصد اقدام کرده و برای محل‌های هزینه‌ای این منابع جدولی به‌طور شفاف ارائه نکرده است. از این رو، ضروریست مجلس با تأکید بر شرایط تحریمی، دولت را ملزم سازد که منابع حاصل از این بخش به‌صورت واقع‌بینانه برآورد گردد تا از این گذر از ایجاد هزینه‌های غیرضروری و ایجاد کسری در بودجه ۹۸ تا حد ممکن جلوگیری شود و در صورت استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، به‌طور شفاف محل‌های هزینه‌ای را به تأیید مجلس برساند.

### منابع حاصل از فروش اوراق مالی

بررسی‌های کارشناسی صورت گرفته در این زمینه گویای آن است که در لایحه بودجه ۹۸، در مجموع مجوز انتشار ۶۷ هزار میلیارد تومان اوراق مالی-ریالی (با سررسید بالای یک سال) به دولت و شرکت‌های دولتی داده شده است، که واگذاری و فروش این اوراق به‌منزله ایجاد منابع برای بودجه دولت و شرکت‌های دولتی است. در جدول شماره ۹، ارزش اوراق مجوز داده شده به دولت و شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه ۹۸ در مقایسه با قانون بودجه ۹۷، ارائه شده است.

<sup>۱</sup> براساس محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس در قانون بودجه سال ۱۳۹۷، حدود ۱۰۱ هزار میلیارد تومان منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی لحاظ شد، اما بیش از ۱۴.۳ هزار میلیارد تومان اعتبار از محل صندوق توسعه ملی به منابع عمومی اضافه شد و همچنین، حدود ۱۳.۵ هزار میلیارد تومان از محل مابه‌التفاوت نرخ تسعیر ارز حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی و سود سهام و مالیات بانک مرکزی منظور شد که در مجموعه منابع نفتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به میزان ۱۲۸.۸ هزار میلیارد تومان رسید. برگرفته از مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (منابع بودجه)، شماره مسلسل ۱۶۲۲۱، ص ۱۵.

<sup>۲</sup> مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (منابع بودجه)، شماره مسلسل ۱۶۲۲۱، ص ۱۵.



جدول ۹- اوراق مجوز داده شده به دولت و شرکت های دولتی در لایحه بودجه ۱۳۹۸ (هزار میلیارد تومان)

لایحه بودجه ۱۳۹۸	قانون بودجه ۱۳۹۷	موضوع انتشار	ناشر
۴.۵	۷	طرح های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست محیطی خود (که به تصویب شورای اقتصاد می رسد)	شرکت های دولتی
۱۲۹	۲۶	طرح های تملک دارایی های سرمایه ای نیمه تمام و طرح های ساماندهی دانشگاه ها مندرج در پیوست شماره (۱)	دولت
۱۳	۹.۵	ابلاغ اعتبار و تخصص های صادره توسط سازمان برنامه و بودجه از محل اعتبارات هزینه ای و تملک دارایی های سرمایه ای مندرج در قانون بودجه	
۲۲	۳	تسویه بدهی های قطعی دولت تا پایان سال ۱۳۹۷ با مطالبات قطعی معوق دولت (جمعی - خرجی)	
۱۰	۱۰	استمرار جریان پرداخت های خزانه داری کل کشور، صرف تخصص های ابلاغی از سوی سازمان برنامه و بودجه (با اولویت اعتبارات استانی)	
۵	۵	پرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۸	
۵.۵	۸	حداقل ۵۰٪ در قطارهای شهری	شهرداری ها و سازمان های وابسته
۳.۵	۵	سرمایه گذاری در طرح های نفت و گاز با اولویت میادین مشترک و طرح های زیربنایی و توسعه ای وزارت صمت (با تشویق شورای اقتصاد)	شرکت های تابعه وزارت نفت و صنعت
۳ میلیارد دلار	۳ میلیارد دلار	بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده، تسهیلات بانکی و تضامین سررسید شده و بدهی های سررسید شده به پیمانکاران قراردادهای بیع متقابل طرح های بالادستی نفت و گاز (با تصویب هیئت وزیران)	شرکت های دولتی تابعه وزارت نفت
۷۲.۵	۷۳.۵	مجموع اوراق ریالی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (دولت، شرکت های دولتی و شهرداری ها)	
۶۷	۶۵.۵	مجموع اوراق ریالی انتشار یافته توسط دولت و شرکت های دولتی	
۴۹	۴۳.۵	مجموع اوراق ریالی انتشار یافته توسط دولت (با سررسید بیش از یک سال)	
۵۰.۳	۴۵.۵	مجموع اوراق ریالی دارای بار مالی برای دولت (با سررسید بیش از یک سال)	
۵۱.۷	۴۷.۵		

مأخذ: مرکز پژوهش های مجلس، شماره مسلسل ۱۶۲۷۹، صص ۱۹-۱۸.

\* با توجه به اینکه حداقل ۵۰ درصد اوراق مرتبط با شهرداری ها باید به منظور تأمین مالی قطارهای شهری منتشر شوند و دولت ضامن و پرداخت کننده اصل و سود ۵۰ درصد اوراق مرتبط با قطار شهری است، لذا اوراق دارای بار مالی برای دولت بین ۵۰.۳ تا ۵۱.۷ هزار میلیارد تومان خواهد بود.

<sup>۱</sup> سقف مجاز اوراق منتشره تسویه نشده از محل این بند تا پایان سال برابر ۲۹ هزار میلیارد تومان است.  
<sup>۲</sup> مازاد بر این رقم بچ میزان ظرفیت استفاده نشده از جزء «۱» بند «و» تبصره ۵ نیز اسناد تسویه خزانه قابل انتشار است.

مطابق با اطلاعات ارائه شده در جدول شماره ۹، مجموع مجوزهای داده شده به دولت جهت انتشار اوراق در تبصره «۵» بودجه ۹۸ برابر ۴۹ هزار میلیارد تومان است، این در حالی است که در بند «ن» تبصره «۵» سقف استفاده دولت از اوراق مالی برای مصارف بودجه عمومی حداکثر معادل سقف پیش‌بینی شده در جدول ۴ ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه<sup>۱</sup> تعیین شده است، لذا منابع حاصل از فروش و واگذاری اوراق مالی تنها تا سقف ۴۴ هزار میلیارد تومان در جدول کلان لایحه بودجه ۹۸ منعکس شده است.<sup>۲</sup>

همچنین، براساس اطلاعات جدول ملاحظه می‌شود که دولت با انتشار اوراق مالی اسلامی (ریالی-ارزی) بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام و طرح‌های ساماندهی دانشگاه‌ها و همین‌طور بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۸، سر جمع مبلغی بالغ بر حدود ۳۴ هزار میلیارد تومان را جذب می‌کند که اتخاذ این رویه موجب کاهش دسترسی نهادهای سرمایه‌گذاری خصوصی به منابع مالی می‌شود و در نهایت موجب می‌شود که بخش عظیمی از اقتصاد به سمت طرح‌های دولتی بدون هرگونه مشارکت بخش خصوصی سوق یابد.

از سوی دیگر، با توجه به آنکه دولت در یک دهه گذشته در ابعاد فزاینده‌ای نسبت به انتشار اوراق برای پوشش کسری بودجه خود اقدام کرده است و این مسأله به انباشت بیشتر بدهی‌های دولت و تشدید بیشتر بی‌انضباطی‌های مالی دامن زده است لذا ضروریست برای جلوگیری از وقوع بحران بدهی در این زمینه مجلس از دولت محترم بخواهد که به اصول تدوین شده در برنامه ششم پایبند باشد و تا حد ممکن با انضباط در هزینه‌کردهای خود، نسبت به کاهش سهم این بخش در درآمدهای عمومی بکاهد.

## ۲-۳-۲- منابع سقف دوم بودجه

یکی از موارد حائز اهمیت لایحه بودجه ۹۸ پیش‌بینی بودجه دو سقفی است که به دلیل شرایط تحریمی کشور در بودجه گنجانده شده و گویای نا اطمینانی دولت نسبت به محقق شدن بخشی از محل‌های درآمدی برای سال آینده است. مطابق با بند «ب» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، به دولت اجازه داده شده است تا علاوه بر سقف ۴۰۷.۷۷ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده برای مصارف عمومی، از محل وصول مازاد منابع عمومی این قانون (به‌ویژه منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات

<sup>۱</sup> براساس اطلاعات جدول ۴ ماده ۷ قانون برنامه ششم توسعه، دولت مجاز است در سال ۱۳۹۸ تا سقف ۴۴ هزار میلیارد تومان منابع از محل فروش اوراق مشارکت و اوراق مالی اسلامی ایجاد کند.

<sup>۲</sup> مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (منابع بودجه)، شماره مسلسل ۱۶۲۲۱، ص ۱۵.

گاز)، اصلاحات ساختاری و همچنین برداشت مجاز از صندوق توسعه ملی، مصارف عمومی لایحه را تا سقف ۴۰ هزار میلیارد تومان افزایش و به دو مورد ذیل اختصاص دهد:

- ۲۰ هزار میلیارد تومان جهت تقویت توان دفاعی، بابت اجرای ماده «۱۰۶» قانون برنامه ششم توسعه<sup>۱</sup>

- ۲۰ هزار میلیارد تومان بابت اعتبارات ردیف‌های مندرج در جدول شماره «۲۱» این قانون<sup>۲</sup>

با توجه به آنکه دولت در پیش‌بینی خود از درآمدهای نفتی دچار بیش‌برآورد است و وصول ۱۴۲.۵ هزار میلیارد تومان از محل صادرات نفت در شرایط تحریمی دور از تصور است، می‌توان نتیجه گرفت که در عمل گزینه برداشت مازاد از منابع عمومی برای تحقق سقف دوم بودجه امکان‌پذیر نیست. همچنین، بر مبنای تبصره «۲۱» به‌عنوان یکی از محورهای اصلاحات ساختاری به دولت اجازه داد شده است تا اقدام به شناسایی و حذف موازی کاری و اقدامات خارج از وظایف دستگاه‌های دولتی بپردازد، دانشگاه‌های وابسته به دستگاه‌های دولتی را به وزارت علوم انتقال دهد، واحدهای آموزش عالی را ادغام یا تجمیع کند و وزارت آموزش و پرورش نیز مکلف به انجام وظایفی در راستای اصلاحات ساختاری و کاهش هزینه‌ها شده است. همچنین، بر مبنای این تبصره ایجاد واحدهای اداری جدید در شهرستان‌ها و بخش‌ها ممنوع شده است. با توجه به مجموع موارد مورد اشاره در تبصره «۲۱» این نتیجه حاصل می‌شود که در بهترین حالت اصلاحات ساختاری دولت، می‌تواند از ایجاد هزینه بیشتر جلوگیری کند<sup>۳</sup> و در عمل دولت در دستیابی به منابع جدید از این محل ناکام است. لذا تنها راهی که دولت می‌تواند از طریق آن اعتبارات سقف دوم را تأمین نماید، برداشت از صندوق توسعه ملی می‌باشد. با عنایت به آنکه دولت در سقف اول بودجه نیز برای بخشی از منابع صندوق توسعه ملی برنامه‌ریزی کرده است و براساس مجموعه موارد مورد اشاره این نتیجه حاصل می‌شود که سقف دوم نیز با منابع صندوق توسعه ملی موضوعیت خواهد یافت و از آنجا که منابع صندوق با محدودیت مواجه است، به نظر می‌رسد تداوم این‌گونه رویکرد از سوی دولت ماهیت وجودی صندوق توسعه ملی را زیر سؤال خواهد برد. از این‌رو، پیشنهاد می‌شود مجلس دولت را ملزم سازد با اولویت‌بندی هزینه‌ها تا حد ممکن از هزینه افزایشی بر بودجه بکاهد و با ایجاد محل‌های جدید درآمدی همچون کاستن از معافیت‌های مالیاتی و

<sup>۱</sup> دولت مکلف است در اجرای بند «۵۲» سیاست‌های کلی برنامه ششم و به‌منظور افزایش توان دفاعی کشور در تراز قدرت منطقه‌ای و تأمین منافع و امنیت ملی، حداقل پنج درصد (۵٪) از منابع بودجه عمومی و درآمدهای اختصاصی را به عنوان سهم تقویت بنیه دفاعی در ردیف‌های تقویت بنیه دفاعی در بودجه سالیانه کشور اختصاص دهد. البته لازم به ذکر است که این اعتبار با تفاهم سازمان برنامه و بودجه کشور و ستاد کل نیروهای مسلح توزیع می‌گردد.

<sup>۲</sup> بررسی اجزای مصارف جدول شمار «۲۱» گویای آن است که ۵۲ درصد از اعتبارات جدول ۲۱ مربوط به اعتبارات هزینه‌ای، ۳۸ درصد مربوط به اعتبارات مالی و ۸ درصد باقی مانده نیز از نوع اعتبارات سرمایه‌ای است.

<sup>۳</sup> مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (مصارف بودجه)، شماره مسلسل ۱۶۲۲۲، ص ۲۵.

ایجاد پایه‌ها مالیاتی جدید وابستگی بودجه به منابع صندوق توسعه را کاهش دهد تا از این گذر از منابع صندوق توسعه در راستای ثروت آفرینی مولد در کشور صیانت شود.

در نهایت، بر اساس آنچه تاکنون از بررسی منابع عمومی دولت در لایحه بودجه ۹۸ ارائه شد، می‌توان نتیجه گرفت که دولت در لایحه پیشنهادی بدون توجه به شرایط رکودی و تحریمی پیش‌روی اقتصاد کشور در سال آتی، همچون سنوات گذشته به‌صورت خوش‌بینانه به تدوین لایحه بودجه و برآورد منابع حاصل از صادرات نفت و درآمدهای مالیاتی اقدام کرده است. اهمیت توجه به این نوع از فرآیند بودجه‌ریزی در شرایط کنونی اقتصاد از آنجا دوچندان می‌گردد که بدانیم، به ازای هر ریالی که در طرف منابع دولت پیش‌بینی می‌شود، در طرف مصارف، هزینه‌ای برای آن در نظر گرفته می‌شود؛ از این‌رو، بیش برآورد منابع عمومی دولت در لایحه بودجه ۹۸ با در نظر گرفتن هزینه‌هایی منجر می‌شود که درآمد پیش‌بینی شده برای آن محقق نخواهد شد، ضمن آنکه انضباط مالی دولت را خدشه‌دار می‌سازد و بر کسری بودجه پنهان دولت می‌افزاید موجب می‌گردد که دولت برای تأمین این مصارف به منابع صندوق توسعه ملی که ماهیت بین نسلی دارد و منابع حاصل از آن باید به سرمایه‌گذاری در راستای توسعه تخصیص یابد، برای پوشش هزینه‌های جاری دست‌اندازی کند.

#### ۲-۴- مصارف عمومی دولت

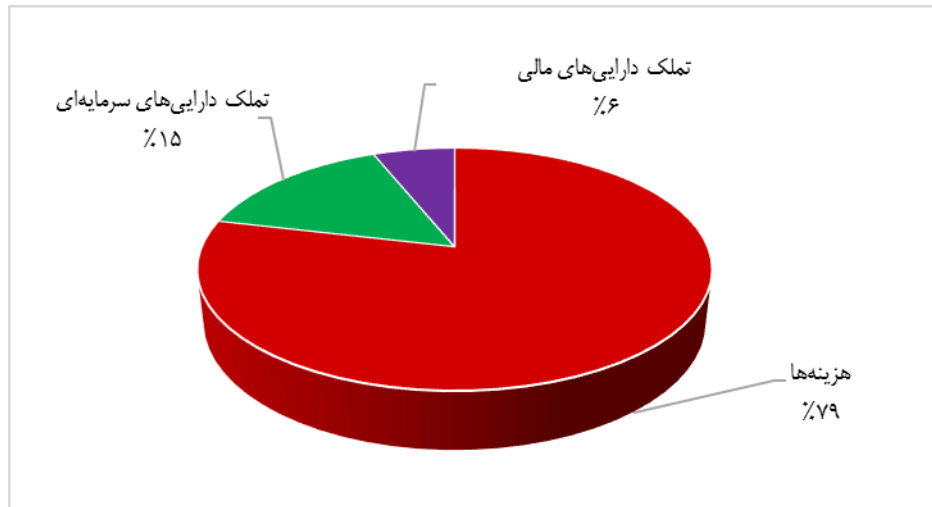
سمت دیگر بودجه عمومی، مصارف عمومی دولت است که در جدول شماره ۱۰، آمده است. مطابق با اطلاعات ارائه شده در جدول ملاحظه می‌شود مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ برابر ۴۰۷.۷ هزار میلیارد تومان برآورد شده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ بیش از ۵ درصد افزایش یافته است. مصارف عمومی از سه جزء اصلی هزینه‌ها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی تشکیل می‌شود.

جدول ۱۰ - ترکیب مصارف بودجه دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۸ (هزار میلیارد تومان)

شرح	قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸	رشد (درصد)
▪ هزینه‌ها	۲۹۳.۹۹	۳۲۰.۶۹	۹.۰۸
▪ تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۲	۶۲	۰.۰۰
▪ تملک دارایی‌های مالی	۳۰.۷۸	۲۵.۰۰	-۱۸.۷۸
<b>مصارف عمومی دولت</b>	<b>۳۸۶.۷۸</b>	<b>۴۰۷.۷۱</b>	<b>۵.۴۱</b>

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

نمودار ۶- سهم هریک از اجزای مصارف بودجه دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۸ (درصد)



مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

مطابق با اطلاعات نمودار شماره ۶، ملاحظه می‌شود، **هزینه‌های جاری** دولت سهم ۷۹ درصدی از مصارف عمومی دولت را به خود اختصاص داده و نسبت به قانون بودجه سال قبل ۹ درصد افزایش یافته است، **تملك دارایی‌های سرمایه‌ای** سهمی معادل ۱۵ درصدی از مصارف عمومی را به خود اختصاص داده است و در لایحه پیشنهادی این رقم معادل رقم سال قبل در نظر گرفته شده است، اگرچه نسبت به اعتبارات پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۷ حدود ۷۷ درصد افزایش یافته است.<sup>۱</sup> **تملك دارایی‌های مالی** نیز با سهم ۶ درصدی از مصارف عمومی، معادل ۱۹ درصد کاهش یافته است. البته باید خاطر نشان ساخت که این کاهش ناشی از کم شدن میزان اعتبار مورد نیاز برای بازپرداخت اوراق نیست، بلکه ۷.۷ هزار میلیارد تومان از اعتبار مورد نیاز برای این کار در قالب جدول ۲۱ و به‌عنوان هزینه قابل انتقال به سقف دوم معرفی شده است.

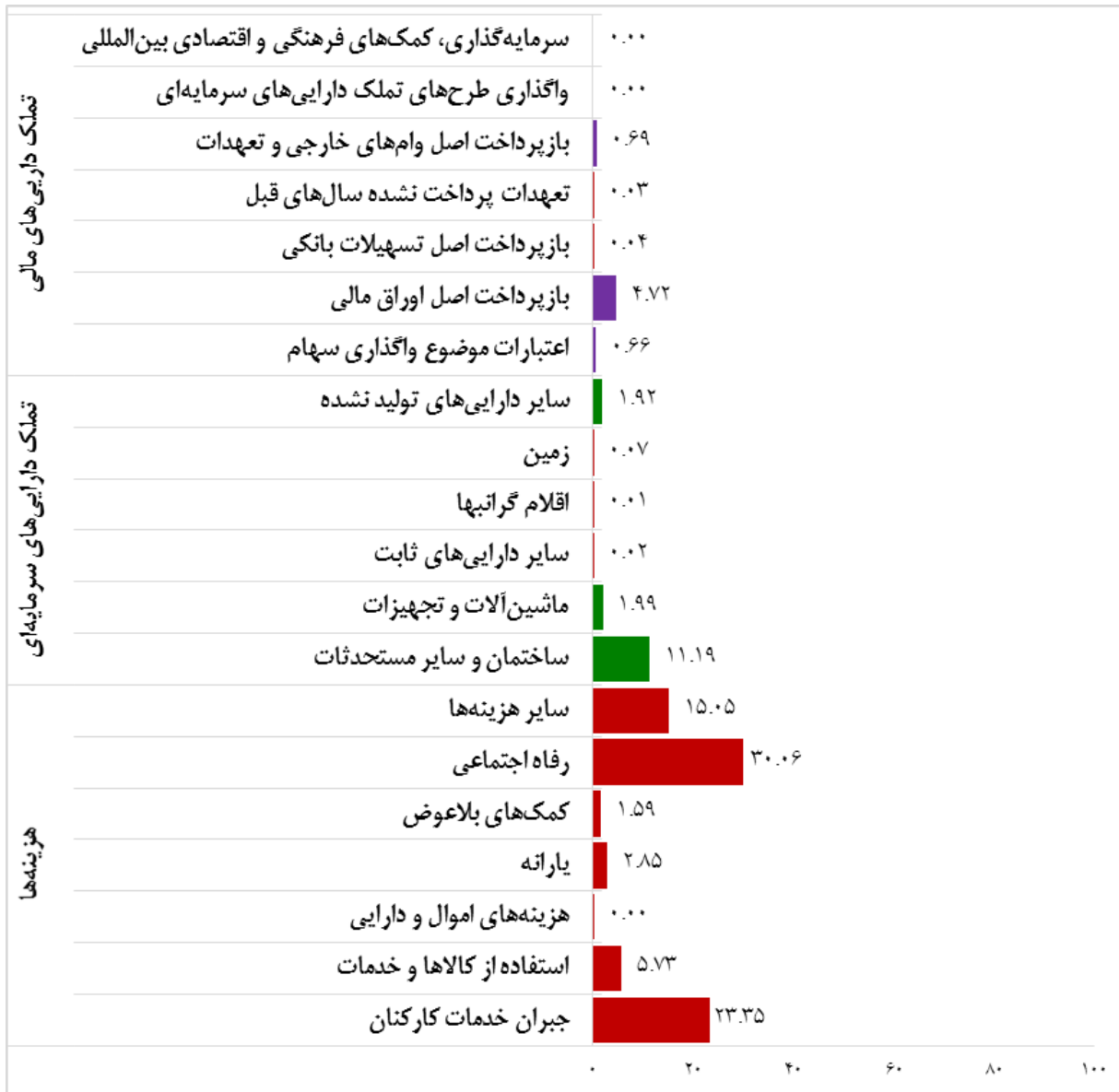
#### ۲-۴-۱- اجزای عمده هر یک از مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۹۸

برای روشن‌تر شدن ترکیب مصارف بودجه در نمودار شماره ۷، اجزای عمده هر کدام از مصارف عمومی دولت به تصویر کشیده شده است. با توجه به نمودار مشخص می‌شود که در **گروه هزینه‌های جاری**، بخش عمده‌ای از اعتبارات به رفاه اجتماعی و جبران خدمت کارکنان اختصاص یافته است. از آنجاکه به صورت کلی اعتبارات فصل جبران خدمات و رفاه اجتماعی مربوط به پرداخت حقوق و مزایای کارکنان و بازنشستگان است، می‌توان نتیجه گرفت که این دو قلم عمده اعتبارات هزینه‌ای، چسبنده و انعطاف‌ناپذیر می‌باشند. همچنین، مطابق با آمار ارائه شده در جدول شماره

<sup>۱</sup> برای ارقام پیش‌بینی عملکرد از گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با موضوع بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (مصارف بودجه)، شماره مسلسل ۱۶۲۲۲، استفاده شده است.

۱۱، اعتبارات مربوط به رفاه اجتماعی و جبران خدمات کارکنان در لایحه پیشنهادی نسبت به قانون بودجه سال قبل به ترتیب ۲۰ و ۲۹ درصد افزایش یافته است در حالی که دولت در سال آینده با محدودیت های درآمدی مواجه است، که این امر خود نشان دهنده افزایش تعهدات اجتناب ناپذیر در لایحه بودجه ۹۸ است.

نمودار ۷- سهم اجزای عمده مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۸ (درصد)



مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

جدول ۱۱- اجزای عمده مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۸ (هزار میلیارد تومان)

رشد (درصد)	لایحه بودجه ۱۳۹۸	قانون بودجه ۱۳۹۷	شرح	
			مصارف جاری	مصارف سرمایه‌ای
۲۹.۱۶	۹۵.۲۲	۷۳.۷۲	▪ جبران خدمات کارکنان	مصارف جاری
۱۹.۹۶	۱۲۲.۵۸	۱۰۲.۱۸	▪ رفاه اجتماعی	مصارف جاری
۱.۲۰	۴۵.۶۴	۴۵.۱۰	▪ ساختمان و سایر مستحقات	تملک دارایی‌های
۳.۰۵	۸.۱۱	۷.۸۷	▪ ماشین‌آلات و تجهیزات	سرمایه‌ای
-۱۶.۳۸	۱۹.۲۴	۲۳.۰۱	▪ بازپرداخت اصل اوراق مالی	تملک دارایی‌های
۱۲۸.۲۳	۲.۸۳	۱.۲۴	▪ بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات	مالی

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.

در گروه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، براساس اطلاعات ارائه شده در جدول شماره ۱۱، ملاحظه می‌شود اعتبارات اختصاص یافته به ساختمان و سایر مستحقات با ۴۵.۶۴ هزار میلیارد تومان و ماشین‌آلات و تجهیزات با ۸.۱۱ هزار میلیارد تومان، به ترتیب سهم ۱۱.۱۹ و نزدیک به ۲ درصدی از کل مصارف عمومی در لایحه بودجه ۹۸ را به خود اختصاص داده‌اند و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به میزان ۱.۲۰ و ۳.۰۵ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

آنچه در خصوص مخارج مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حائز اهمیت می‌باشد این است که اعتبارات عمرانی بدون تغییر نسبت به بودجه سال ۱۳۹۷ و معادل ۶۲ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است، این در حالی است که بر اساس پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول اقتصاد کشور در سال آینده درگیر تورم بیش از ۳۴ درصد خواهد بود<sup>۱</sup> و این مسأله در عمل حکایت از کاهش اعتبارات حقیقی طرح‌های عمرانی و رکود در فعالیت‌های عمرانی به علت تحلیل رفتن بخشی از منابع پیش‌بینی شده درازای تورم و افزایش هزینه‌ها دارد.

از سوی دیگر، در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس عنوان شده است که رقم اعتبارات عمرانی در لایحه بودجه ۹۸ نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۷، رشد ۷۷ درصدی دارد<sup>۲</sup>، این بدین معنا است که اگرچه کشور در سال ۱۳۹۷ آنچنان درگیر شرایط تحریمی نبوده و برای دولت محدودیت‌های درآمدی سال آتی وجود نداشته، اما در عمل دولت در تخصیص کامل اعتبارات عمرانی نیز ناکام مانده است. همچنین، بررسی

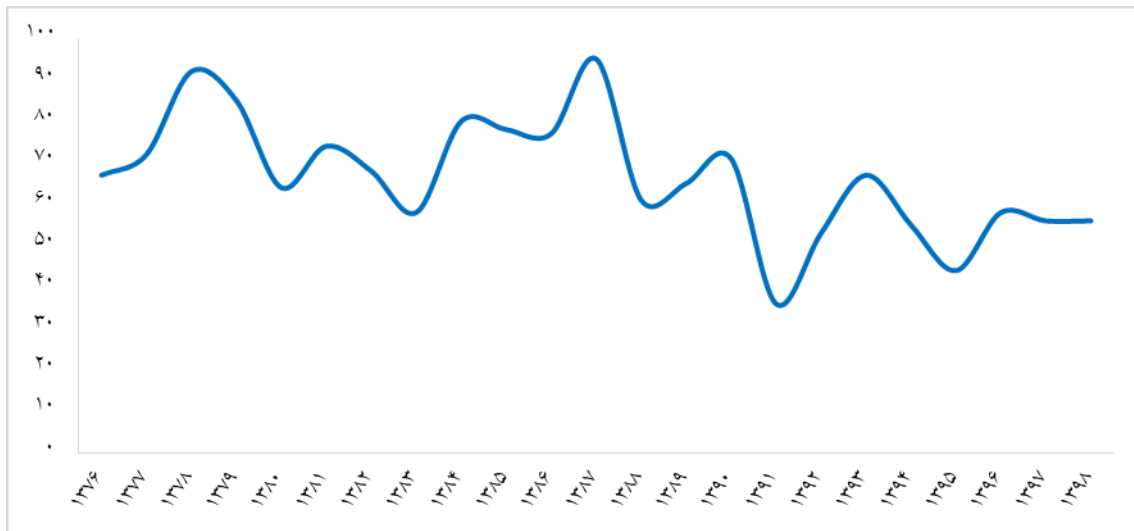
<sup>۱</sup> <https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/OEMDC/>

<sup>۲</sup> مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای)، شماره مسلسل ۱۶۲۲۵، ص ۶.



درصد تحقق اعتبارات عمرانی در طی ۲۳ سال گذشته گویای آن است که به طور متوسط در عمل ۶۷ درصد از اعتبارات عمرانی تحقق یافته است. لذا، در سال ۱۳۹۸ که از یک سو خطر تورم‌های لجام‌گسیخته وجود دارد و از سوی دیگر دولت با محدودیت‌های درآمدی بالایی به علت شرایط رکودی و تحریمی اقتصاد کشور مواجه است، پیش‌بینی می‌شود که نارسایی در تخصیص اعتبارات عمرانی شدت یابد و دولت در اتمام طرح‌های عمرانی جدید و ناتمام بر اساس برنامه زمانی تدوین شده با شدت بیشتری نسبت به سنوات گذشته، ناکام بماند.

نمودار ۸- روند درصد تحقق اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (درصد)



مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، شماره مسلسل ۱۶۲۲۵، ص ۵.

از زاویه‌ای دیگر اهمیت حساس شدن بخش خصوصی به اعتبارات عمرانی در نظر گرفته شده در لایحه پیشنهادی، از آنجا بیشتر نمایان می‌شود که بدانیم، توسعه سرمایه‌گذاری‌های عمرانی، با ایجاد تقاضا برای خدمات بخش خصوصی، افزایش اشتغال عوامل تولید از جمله ماشین‌آلات و نیروی کار بخش خصوصی را همراه خواهد داشت، که این امر نیز می‌تواند نقش مهمی در از بین بردن فضای رکودی حاکم بر اقتصاد کشور ایفا کند. همچنین، با توجه به آنکه در لایحه بودجه تعداد ۳۶ طرح جدید در نظر گرفته شده است که به انباره طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام افزوده خواهند شد، پیشنهاد می‌شود جهت اتمام طرح‌های عمرانی تا حد امکان از ظرفیت‌های بخش خصوصی استفاده شود و فرآیند ورود بخش خصوصی به عرصه پروژه‌های عمرانی تسهیل شود.

در گروه اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نیز، همان‌طور که مشاهده می‌شود بازپرداخت اصل اوراق مالی با مبلغ ۱۹.۲ هزار میلیارد تومان و اعتبارات بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات با ۲.۸ هزار میلیارد تومان، به ترتیب سهم ۴.۷۲ و ۰.۶۹ درصدی از کل مصارف عمومی دولت را در لایحه بودجه ۹۸ به خود

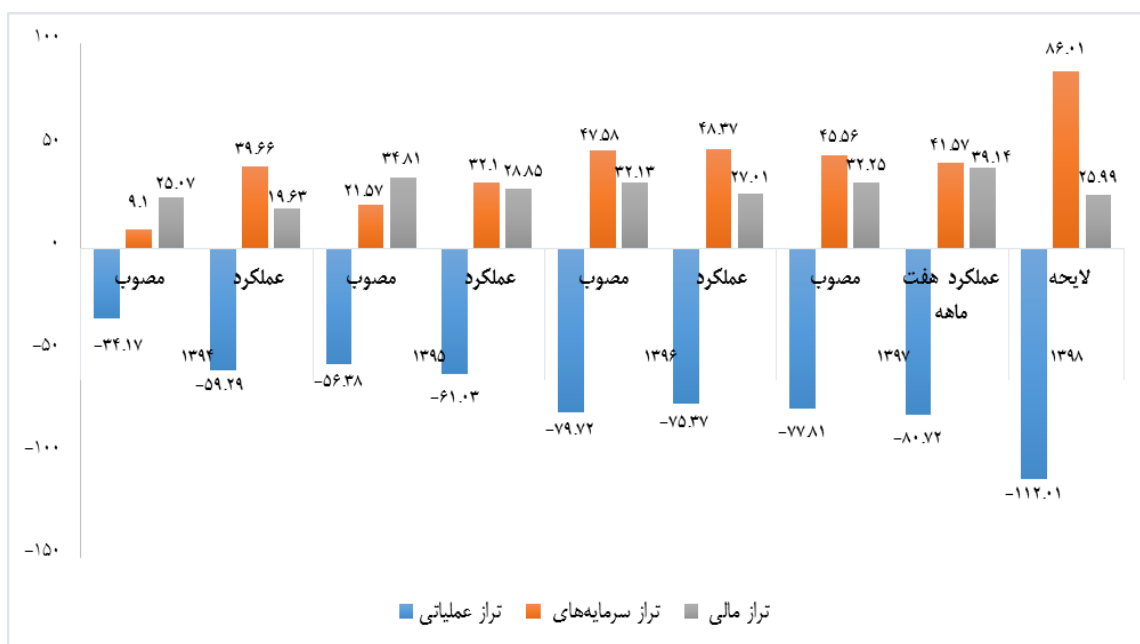


اختصاص داده‌اند. بر اساس اطلاعات ارائه شده در جدول شماره ۱۱، ملاحظه می‌شود که بازپرداخت اصل اوراق مالی در لایحه بودجه ۹۸ نسبت به قانون بودجه ۹۷، بیش از ۱۶ درصد کاهش یافته است، اما در این زمینه باید خاطرنشان ساخت که با توجه به بند «ب» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در صورت تحقق سقف دوم بودجه، براساس اطلاعات جدول شماره ۲۱ ارائه شده در لایحه بودجه پیشنهادی، علاوه بر آنکه مبلغ ۷.۷ هزار میلیارد تومان برای بازپرداخت اصل اوراق مشارکت دارای تضمین دولت، اسناد خزانه و سایر اوراق بهادار در نظر گرفته شده، مبلغ ۶۰۰ میلیارد تومان نیز برای بازپرداخت سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی و وام‌های خارجی در نظر گرفته شده است. با توجه به آنکه بازپرداخت اصل و سود اوراق منتشره توسط دولت از مهم‌ترین هزینه‌های دولت محسوب می‌شود، قرار گرفتن آن در جدول ۲۱ و سقف دوم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ قابل توجیه نیست. از این رو، پیشنهاد می‌شود جهت شفاف شدن میزان بازپرداخت اصل و سود اوراق مالی و نیز در راستای جلوگیری از مخدوش شدن اعتماد عمومی و تقید دولت در بازپرداخت بدهی‌ها در موعد مقرر، این ردیف‌های هزینه‌ای به سقف اول بودجه منتقل شوند.

## ۲-۵- ترازهای مهم لایحه بودجه ۹۸

ترازهای عملیاتی، عمرانی و مالی بر اساس ارقام مصوب و عملکرد اسناد بودجه سنواتی در نمودار شماره ۹، نشان داده شده است. با توجه به نمودار شماره ۹، مشاهده می‌شود که اسناد بودجه سنواتی همواره با کسری تراز عملیاتی و مازاد تراز سرمایه‌ای و مالی تدوین می‌شوند و عملکرد دولت‌ها از رشد کسری تراز عملیاتی و مازاد تراز سرمایه‌ای حکایت دارد.

نمودار ۹- تراز عملیاتی، سرمایه‌ای و مالی در لایحه بودجه ۱۳۹۸ (هزار میلیارد تومان)



مأخذ: گزارش‌های مالی و بودجه بانک مرکزی و لایحه بودجه ۹۸.

از آنجا که بروز کسری در تراز عملیاتی نشان‌دهنده ایجاد مخارج بیش از توانایی کسب درآمد است، یعنی نسل حاضر بیش از توانش خرج کرده است و بروز مازاد در تراز سرمایه‌ای به منزله صرف کردن منابع بین نسلی در محلی غیر از سرمایه‌گذاری است و بروز مازاد در تراز مالی گویای آن است که دولت چه میزان از هزینه‌های جاری خود را با انتشار اوراق مالی، یعنی مزمن کردن بدهی‌ها، تسویه می‌کند. لذا، می‌توان نتیجه گرفت که روند ناصحیح بودجه‌ریزی موجب شده که دولت‌ها برای پوشش دادن هزینه‌های جاری خود به منابع بین نسلی کشور و یا انتشار اوراق مالی متوسل شوند. با توجه به نمودار مشاهده می‌شود که در لایحه بودجه ۹۸ نیز تداوم این روند ناصحیح دیده می‌شود به این صورت که میزان کسری هزینه‌های جاری دولت، به بیش از ۱۱۲ هزار میلیارد تومان رسیده است و با توجه به مازاد تراز سرمایه‌ای به میزان ۸۶ هزار میلیارد تومان و مازاد تراز مالی به میزان ۲۵.۹۹ هزار میلیارد تومان، مشخص می‌شود دولت در لایحه پیشنهادی نیز همانند سنوات گذشته قصد دارد برای پوشش بخشی از هزینه‌های جاری خود از طریق انتشار اوراق تعهدزا یا استفاده از درآمدهای نفتی (که ثروت بین نسلی محسوب می‌شود) اقدام کند؛ که این نحوه اقدام دولت به هیچ وجه قابل توجیه نیست.

### ۳- تبصره‌های مهم لایحه بودجه ۹۸

در ادامه برخی از مهم‌ترین تبصره‌های لایحه بودجه ۱۳۹۸، به واسطه آثاری که می‌توانند بر فضای کسب‌وکار کشور داشته باشند، مورد بررسی قرار می‌گیرند.

#### - تبصره ۱۹

با عنایت به انبوه طرح‌های عمرانی ناتمام و بعضاً متوقف (حدود ۶ هزار پروژه ملی و ۷۲ هزار پروژه استانی نیمه‌تمام وجود دارد که برای تکمیل این پروژه‌ها برآورد شده به اعتباری بالغ بر ۵۰۰ هزار میلیارد تومان نیاز است)<sup>۱</sup> و عدم تکافوی اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای برای تکمیل آنها، طی چند ساله اخیر ساماندهی و جلب مشارکت بخش خصوصی را در قالب تبصره «۱۹» در دستور کار دولت قرار گرفته است.

عملکرد ضعیف این تبصره در سنوات گذشته موجب شده دولت به منظور بهبود عملکرد تبصره مذکور در لایحه بودجه ۹۸ سازوکارهای جدید را برای بهره‌مندی از ظرفیت‌های مشارکت عمومی و خصوصی در

<sup>۱</sup> سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۷)، گزارش عملکرد مشارکت عمومی و خصوصی، معاونت اقتصادی و هماهنگی برنامه‌بودجه امور پایش تعهدات دولت و تجهیز منابع.

اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به کار گیرد.<sup>۱</sup> بر مبنای مفاد این تبصره دولت به کسر ۱۰ درصد از کل اعتبارات عمرانی و توزیع و تخصیص آن به طرح‌هایی که با بخش خصوصی قرارداد منعقد کرده‌اند، تأکید کرده است. همچنین، با توجه به آنکه طی سنوات گذشته دستگاه‌های اجرایی منابع در نظر گرفته شده برای مشارکت عمومی و خصوصی را در اجرای طرح‌های عمرانی به روش سنتی (پیمانکاری) اختصاص می‌دادند، دولت جهت عملکرد بهتر این تبصره تعداد ۳۷۶ طرح در قالب مشارکت عمومی و خصوصی در قسمت دوم پیوست شماره ۱ لایحه معرفی کرده و تأکید کرده است که در صورت عدم انعقاد طرح‌های معرفی شده در قالب مشارکت عمومی و خصوصی در سال ۱۳۹۸، اعتباری به طرح‌های نام‌برده شده تعلق نخواهد گرفت. همچنین، دولت در بند «۵» تبصره «۱۹» با تأکید بر اینکه شوراها برای برنامه‌ریزی استان مجازند تا سقف ده درصد (۱۰) از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان را برای پروژه‌های جدید استانی اختصاص دهند و برای پروژه‌های جدید بیش از سقف تعیین شده صرفاً از طریق مشارکت عمومی-خصوصی باید اقدام شود، از افزایش بار مالی بر بودجه جلوگیری کرده است.

البته در این زمینه باید خاطرنشان ساخت که صرفاً در نظر گرفتن فهرستی از پروژه‌های قابل‌واگذاری به بخش خصوصی در لوایح بودجه سنواتی نمی‌تواند در ترغیب بخش خصوصی و استفاده از ظرفیت‌های این بخش مؤثر واقع گردد. به‌منظور استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی در لایحه بوده ۹۸ ضروریست دولت دستگاه‌های اجرایی را ملزم به روی‌آوری به روش‌های مشارکتی کند. همچنین، با شفاف‌سازی در فرآیند مشارکت، ارائه اطلاعات کامل از طرح‌های انتخاب شده جهت انجام به روش مشارکت با بخش خصوصی و ارائه انواع تضمین‌های لازم در این زمینه عرصه را برای ورود بخش خصوصی به فعالیت‌های مشارکتی مهیا سازد. از سوی دیگر، ضروریست دولت با تصویب لایحه مشارکت عمومی و خصوصی، ظرفیت قانونی لازم برای عملیاتی کردن این موضوع را ایجاد کند. از زاویه‌ای دیگر، ضروریست دولت با تعاملی سازنده با بخش خصوصی نسبت به شناسایی چالش‌ها و جمع‌آوری خواسته‌های بخش خصوصی به‌منظور ورود به عرصه فعالیت‌های مشارکتی اقدام کند.

#### – تبصره ۱۴

بر اساس تبصره «۱۴»، منابع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها ۱۴۲.۶ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است، که نسبت به قانون بودجه ۹۷ رشدی ۴۴ را نشان می‌دهد. البته باید اشاره کرد سهم زیادی از این رشد

<sup>۱</sup> در واقع، فقدان چارچوب قانونی واضح و شفاف در زمینه مشارکت عمومی و خصوصی موجب شده دستگاه‌های اجرایی تمایل چندانی به اجرای طرح‌ها به روش مشارکتی نداشته باشند، همچنین، عدم ارائه اطلاعات کامل طرح‌های قابل مشارکت، ابهام در ارائه تضامین، نبود شفافیت در فرآیند مشارکت، نحوه تأمین مالی، مشوق‌های حمایتی و... موجب شده که در عمل نیز بخش خصوصی انگیزه‌ای برای ورود به مشارکت عمومی و خصوصی نداشته باشد.

(حدود ۶۳ درصد) مربوط به درآمدهای حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی است. در حالی که استفاده از منابع حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی جهت اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها مغایر متن قانون هدفمندی یارانه‌ها مصوب سال ۱۳۸۸ است و این ردیف درآمدی به دلیل کمبود منابع و شکست قانون در واقعی شدن قیمت حامل‌های انرژی به منابع هدفمندی اضافه شده است. سهم مصارف سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها نیز حدود ۶۲.۶۶ هزار میلیارد تومان یعنی حدود ۴۴ درصد کل منابع را به خود اختصاص داده است. همچنین، در لایحه بودجه پیشنهادی منابع در نظر گرفته شده برای پرداخت یارانه نقدی و غیر نقدی خانوارها ۴۲.۵ هزار میلیارد تومان است. براساس برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس، اختصاص ۴۲.۵ هزار میلیارد تومان برای پرداخت نقدی بدین معنی است که در سال ۱۳۹۸ به‌طور میانگین، هر ماه امکان واریز یارانه نقدی برای ۷۷ میلیون و ۸۳۸ هزار نفر وجود خواهد داشت، در حالی که با توجه به رشد جمعیت و فرض عدم حذف ۳ دهک پردرآمد، تعداد یارانه بگیران تا پایان سال ۱۳۹۸ از مرز ۷۹ میلیون نفر نیز رد خواهد شد.<sup>۱</sup> از این رو، می‌توان نتیجه گرفت که دولت در عمل در سال آتی، همانند سال‌های گذشته از سهم سایر مصارف هدفمندی به نفع پرداخت نقدی یارانه‌ها خواهد کاست. از زاویه‌ای دیگر، بررسی جدول منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها نشان می‌دهد که قانون هدفمندی یارانه‌ها از اهداف خود یعنی واقعی کردن قیمت حامل‌های انرژی دور شده است و دولت از اصلاح این روند یعنی واقعی کردن قیمت حامل‌های انرژی در لایحه بودجه ۹۸ احتراز نموده است.

#### – بند «و» تبصره ۵

بند (و) تبصره «۵» به تهاتر مطالبات بخش خصوصی از دولت با مطالبات بانک‌ها از فعالین بخش خصوصی اشاره دارد. براساس گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس عملکرد این بند از تبصره «۵» در قانون بودجه سال ۱۳۹۷، به دلایل گوناگونی همچون طولانی شدن فرآیند تصویب آیین‌نامه و ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌ها، وجود قیود محدودکننده در ارتباط با بدهی بانک‌ها در متن قانون، عدم تقارن در زنجیره بدهی‌ها، محدود شدن برخی از طلبکاران دولت از فرایند تهاتر بدهی و... عملکرد ضعیفی داشته است.<sup>۲</sup> با عنایت به آنکه تسویه بدهی دولتی از این طریق آثار مهمی همچون بهبود وضعیت بنگاه‌ها، توسعه سرمایه‌گذاری و اشتغال، بهبود وضعیت بانک‌ها، کاهش بدهی دولت به اشخاص غیر بانکی و هزینه‌های مالی

<sup>۱</sup> مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (منابع و مصارف جدول تبصره «۱۴» - هدفمندسازی یارانه‌ها)، شماره مسلسل ۱۶۲۲۳، صص ۱۱-۱۰.

<sup>۲</sup> مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (بررسی تبصره «۵» بند «و» تهاتر زنجیره‌ای بدهی‌های دولت، بخش غیر دولتی، بانک‌ها و بانک مرکزی)، شماره مسلسل ۱۶۹۰-۲۲۰، صص ۷-۴.

دولت و... را به همراه دارد لذا، ضروریست موانع و محدودیت‌های قانونی و فنی پیش‌روی اجرایی شدن این بند در لایحه بودجه ۹۸ رفع شود تا اقتصاد کشور از نتایج مثبتی که به واسطه اجرای این تبصره حاصل می‌شود، بهره‌مند گردد.

#### – بند «د» تبصره ۸ و بند «و» تبصره ۲۱

در بند (د) از تبصره «۸» و بند (و) تبصره «۲۱» لایحه پیشنهادی بودجه ۹۸، هرگونه نرخ صفر و معافیت مالیاتی برای صادرات غیرنفتی، به بازگشت ارز حاصل از صادرات بر طبق مقررات اعلامی بانک مرکزی به چرخه اقتصادی کشور منوط شده است. اگرچه این بند به‌منظور جلوگیری از خروج ارز ناشی از صادرات از کشور در شرایط تحریمی تدوین شده است، اما باید در نظر داشت که ممکن است برخی از صادرکنندگان بدهی‌های ارزی خارجی داشته باشند و یا دارای دفاتری در خارج از کشور باشند که ناگزیر از پرداخت هزینه‌های این دفاتر از محل بخشی از ارزهای صادراتی باشند و یا بخشی از ارز ناشی از صادرات را صرف خرید مواد اولیه وارداتی کرده باشند. از این‌رو، پیشنهاد می‌شود با توجه به مبهم بودن سازوکار اجرایی و نحوه عملکرد بانک مرکزی در مرحله اجرای این دو تبصره و افزایش هزینه‌های صادرات راهکارهای دیگری برای کنترل خروج ارز صادرات از کشور اندیشیده شود و در غیر این صورت ضروریست سازوکارهای نظارتی در این ارتباط در نظر گرفته شود و با دریافت اسناد مثبته از آن دسته از صادرکنندگان که به علت خرید مواد اولیه، تسویه بدهی‌های ارزی گذشته، هزینه‌های دفاتر نمایندگی شرکت‌های داخلی در خارج و... قادر به ورود بخشی از ارز به اقتصاد کشور نمی‌باشند، نیز از معافیت مالیاتی صادرات، استرداد مالیات بر ارزش‌افزوده و جواز صادراتی بهره‌مند گردند.

#### ۴- جمع‌بندی و ارائه راهکار

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ گویای آن است که دولت محور اصلی منابع در نظر گرفته شده در لایحه پیشنهادی را بر بخش نفت و برداشت از منابع صندوق توسعه ملی قرار داده است، در حالی که با در نظر گرفتن شرایط تحریمی محتمل است که قیمت یا مقدار فروش نفت در سال ۱۳۹۸ با نوسان مواجه شود و تداوم برداشت دولت از صندوق توسعه ملی ماهیت و هدف وجودی این صندوق را تحت تأثیر قرار دهد. همچنین، تسلط شرایط رکودی همراه با تورم بر اقتصاد کشور و پیش‌بینی رشد منفی برای سال آینده، چشم‌انداز روشنی از تحقق درآمدهای مالیاتی پیش‌بینی شده در لایحه پیشنهادی را به دست نمی‌دهد. این در حالی است که بخش عمده‌ای از مصارف عمومی دولت را هزینه‌های جاری (۷۹ درصد) تشکیل می‌دهد که به لحاظ ماهیت، از نوع هزینه‌های انعطاف‌ناپذیر بوده و دولت در کاهش این هزینه‌ها ناتوان است. لذا، این وضعیت به‌روشنی از وجود کسری پنهان در لایحه بودجه ۹۸ حکایت دارد. این در حالی است که نظام

بودجه ریزی به علت شرایط ویژه و تحمیل مجدد شرایط تحریمی به اقتصاد کشور، به این نتیجه دست یافته بود که لایحه بودجه ۹۸ را باید به شیوه‌ای متفاوت از لوایح سنواتی گذشته تدوین نماید. از این رو، برای اولین بار از بخش خصوصی (اتاق ایران، اتاق اصناف و اتاق تعاون) جهت ارائه نظرات کارشناسی در تنظیم لایحه بودجه دعوت به عمل آورد. اما بررسی لایحه پیشنهادی گویای این حقیقت است که در عمل نظرات ارائه شده بخش خصوصی به سازمان برنامه و بودجه، مورد غفلت قرار گرفت است. چراکه اتاق ایران به عنوان نماینده بخش خصوصی در اعلام نظرات کارشناسی و سلسله جلسات ستاد بودجه به نظام بودجه ریزی خاطر نشان ساخت که ضروریست لایحه بودجه ۱۳۹۸ بر اساس اهدافی نظیر حمایت از تولید داخل، ایجاد فرصت رقابت برای بخش خصوصی و توسعه صادرات بخش‌های مولد تدوین گردد. همچنین اتاق ایران با تأکید بر رعایت اصل تقدم منابع بر مصارف، شفافیت تخصیص‌های بودجه‌ای، بازنگری در ساختار هزینه‌های دولت، بازنگری در ساختار شرکت‌های دولتی، تعیین تکلیف شرکت‌های دولتی زیان‌ده، هدفمندسازی معافیت‌های مالیاتی، کاهش فشارهای مالیاتی بر اشخاص حقوقی غیردولتی و بهره‌مندی حداکثری از ظرفیت‌های مشارکت عمومی و خصوصی، خواستار اصلاح در نظام بودجه ریزی شد. اما واکاوی لایحه بودجه ۹۸ حاکی از آن است که تذکرات و پیشنهادات دلسوزانه بخش خصوصی در لایحه بودجه تقدیمی به مجلس، کمتر عینیت یافته است.

اهم چالش‌های لایحه بودجه ۹۸ که می‌تواند به عنوان مانعی پیش‌روی گسترش فعالیت‌ها بخش خصوصی نقش ایفا کند و راهکارهای پیشنهادی بخش خصوصی برای فائق آمدن بر چالش‌های مورد اشاره عبارتند از:

- **تدوین خوش‌بینانه لایحه بودجه و بدون توجه به شرایط خطیر کنونی:** نگاهی به لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ حاکی از آن است که لایحه بودجه سال آتی خوش‌بینانه و بدون توجه به شرایط خطیر کنونی بسته شده است؛ به طوری که شرایط تحریمی و رکود تورمی حاکم بر اقتصاد در برآورد درآمدهای حاصل از صادرات نفت و درآمدهای حاصل از مالیات‌ها به طور واقع‌بینانه در نظر گرفته نشده است. این در حالی است که نحوه سیاست‌گذاری و جهت‌گیری دولت در سند بودجه سال ۱۳۹۸ به دلیل نابسامانی‌های اقتصادی داخلی و تشدید تحریم‌ها، از اهمیت مضاعفی برخوردار است و تدوین بودجه بدون در نظر گرفتن مسائل ذکر شده، می‌تواند کشور را با شوک‌های جدیدی روبه‌رو سازد. برای دستیابی به بودجه‌ای واقع‌بینانه الزامیست منابع درآمدی به‌درستی و بر اساس واقعیات جامعه برآورد شود و از بیش برآورد کردن درآمدها و غیرواقعی و کم جلوه دادن هزینه‌ها پرهیز گردد.
- **گسترش حوزه فعالیت شرکت‌های دولتی:** بررسی لایحه بودجه ۹۸ گویای آن است که بودجه شرکت‌های دولتی حدود ۵۲ درصد نسبت به سال قبل رشد داشته است. با توجه به آنکه گستردگی

حوزه فعالیت شرکت‌های دولتی در بخش تصدی‌گری، فعالیت بخش خصوصی را با تنگنا مواجه ساخته و ضمن آنکه عملکرد بسیاری از شرکت‌های دولتی از کارایی و اثربخشی لازم برخوردار نمی‌باشند، انتظار بر این بود که نظام بودجه‌ریزی در شرایطی که با محدودیت‌های جدی در کسب منابع مواجه است، اقدام عاجلی برای تعیین تکلیف شرکت‌های زیان‌ده دولتی صورت دهد، درحالی‌که با توجه به بررسی‌های صورت گرفته در لایحه بودجه ۹۸ این نتیجه حاصل می‌شود که در این زمینه اهمیتی از سوی دولت انجام نگرفته است.

- **افزایش وابستگی بودجه به نفت: بررسی لایحه بودجه ۹۸ گویای آن است که وابستگی بودجه به نفت به ۳۵ درصد رسیده و نسبت به بودجه سال جاری افزایش نشان داده است.** این میزان سهم در شرایط بی‌ثبات تحریم، به شدت مالیه دولت و شرایط اقتصادی را با نوسان همراه خواهد ساخت. درحالی‌که تضمینی برای تحقق منابع نفتی پیش‌بینی شده نیز وجود ندارد. انتظار می‌رفت با توجه به شرایط تحریمی حاکم بر کشور، این وابستگی برای سال آینده کاهش یابد. روند قیمتی بازار نفت و امکان فروش نفت ایران در شرایط فعلی، چنین درآمدهایی را حمایت نمی‌کند. بیش برآورد درآمدهای نفتی، می‌تواند دولت را در سال ۹۸ با تنگنای مالی مواجه سازد. در صورت عدم تحقق این درآمدها، دستکاری نرخ ارز و وابستگی بیش‌ازپیش دولت به نظام بانکی کشور دور از انتظار نیست.

- **برآورد خوش‌بینانه از درآمدهای مالیاتی:** بررسی لایحه بودجه پیشنهادی گویای آن است که اگرچه در راستای گسترش پوشش مالیاتی و هدفمند کردن معافیت‌های مالیاتی سازوکارهایی اندیشیده است (به‌عنوان مثال، دولت مالیات نهادها و بنیان‌های انقلاب اسلامی را به میزان ۵۴ درصد افزایش داده است)، اما به‌واسطه آنکه مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی نزدیک به ۶ درصد و مالیات مشاغل بیش از ۶۲ درصد با رشد مواجه شده است، می‌توان نتیجه گرفت که در شرایط رکودی و تورمی امروز اقتصاد کشور، این نوع رفتار دولت فشار مضاعفی را بر تولیدکنندگان بخش خصوصی وارد خواهد ساخت و با وظیفه دولت مبنی بر تسهیل محیط کسب‌وکار در شرایط دشوار کنونی و پیش‌رو چندان سازگار نیست. همچنین، باید در نظر داشت که در شرایط رکودی حاکم بر اقتصاد کشور امکان افزایش درآمد مالیاتی از محل این دو بخش آن‌چنان وجود ندارد. از زاویه‌ای دیگر، پیش‌بینی می‌شود که با توجه به افزایش سطح عمومی قیمت‌ها در سال جاری و پیش‌بینی روند رشد قیمت‌ها در سال آینده، از قدرت خرید مردم کاسته خواهد شد که این مسأله خود به کاهش یا عدم افزایش تقاضا منجر می‌شود و این عامل اثر معکوسی بر میزان مالیات بر ارزش‌افزوده خواهد داشت. همچنین، به دلیل پیش‌بینی رشد اقتصادی منفی در سال آینده، نمی‌توان انتظار افزایش قابل‌ملاحظه‌ای در وصول مالیات بر ارزش‌افزوده داشت. با



توجه به اینکه تنوع پایه‌های مالیاتی در ایران کافی نیست و دولت خود را از درآمدهای مالیاتی بالقوه به دلایل مختلف محروم کرده است، پیشنهاد می‌شود که دولت پایه‌های مالیاتی جدید و متعارفی که قابل دریافت است را برای تأمین مالی مستمر تعریف کند. گسترش پایه‌های مالیاتی، به جای تحمیل فشار مالیاتی بر بخش‌های تولیدی از جمله راهکارهایی است که دولت باید در دستور کار خود قرار دهد.

- **اولویت هزینه‌های جاری به هزینه‌های عمرانی:** بررسی لایحه بودجه گویای آن است که محدودیت‌های درآمدی دولت و چسبده بودن بخش قابل توجهی از هزینه‌های دولت، محدودیت‌های گسترده‌ای را بر بودجه‌های عمرانی وارد ساخته است. به نحوی که اعتبارات عمرانی بدون تغییر نسبت به بودجه سال ۱۳۹۷ و معادل ۶۲ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است، این در حالی است که بر اساس پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول اقتصاد کشور در سال آینده درگیر تورم بیش از ۳۴ درصد خواهد بود و این مسأله در عمل حکایت از کاهش اعتبارات حقیقی طرح‌های عمرانی و رکود در فعالیت‌های عمرانی به علت تحلیل رفتن بخشی از منابع پیش‌بینی شده درازای تورم و افزایش هزینه‌ها دارد و بر این اساس پیش‌بینی می‌شود که نارسایی در تخصیص اعتبارات عمرانی شدت یابد و دولت در اتمام طرح‌های عمرانی جدید و ناتمام بر اساس برنامه زمانی تدوین شده همچون سنوات گذشته ناکام خواهد بود. این در حالی است که گسترش سرمایه‌گذاری‌های عمرانی، تقاضا برای خدمات بخش خصوصی را به همراه خواهد داشت، می‌تواند نقش مهمی به از بین بردن فضای رکودی حاکم بر اقتصاد کشور ایفا کند. از این رو، شایسته است با جهت اتمام طرح‌های عمرانی تا حد امکان از ظرفیت‌های بخش خصوصی استفاده شود و فرآیند ورود بخش خصوصی به عرصه پروژه‌های عمرانی تسهیل شود. همچنین ضروریست دولت با رفع چالش‌هایی که در اجرایی شدن تبصره ۱۹ پیش روی فعالان بخش خصوصی وجود دارد، راه‌اندازی بازار الکترونیکی طرح‌های قابل مشارکت، شفاف‌سازی در فرآیند مشارکت، پوشش ریسک و ارائه بسته‌های حمایتی متنوع گام‌های استوار برای استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی در اتمام طرح‌های عمرانی ناتمام بردارد. از زاویه‌ای دیگر، ضروریست دولت با تعاملی سازنده با بخش خصوصی نسبت به شناسایی چالش‌ها و جمع‌آوری خواسته‌های بخش خصوصی به منظور ورود به عرصه فعالیت‌های مشارکتی اقداماتی را در دستور کار قرار دهد، تا از این گذر دولت بتواند از بار مالی طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام بر بودجه بکاهد و بر معضل طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام فائق آید.

- **عدم شفافیت در ارائه رقم تملک دارایی‌های مالی:** براساس اطلاعات جداول کلان لایحه بودجه ۹۸ مشاهده می‌شود، بازپرداخت اصل اوراق مالی در لایحه بودجه ۹۸ نسبت به قانون بودجه ۹۷، بیش از ۱۶ درصد کاهش یافته است، اما با توجه به بند «ب» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در صورت تحقق



سقف دوم بودجه، علاوه بر آنکه مبلغ ۷.۷ هزار میلیارد تومان برای بازپرداخت اصل اوراق مشارکت دارای تضمین دولت، اسناد خزانه و سایر اوراق بهادار در نظر گرفته شده، مبلغ ۶۰۰ میلیارد تومان نیز برای بازپرداخت سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی و وام‌های خارجی در نظر گرفته است. با توجه به آنکه بازپرداخت اصل و سود اوراق منتشره توسط دولت از مهم‌ترین هزینه‌های دولت محسوب می‌شود، قرار گرفتن آن در جدول ۲۱ و سقف دوم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ قابل توجیه نیست. از این رو، ضروریست جهت شفاف شدن میزان بازپرداخت اصل و سود اوراق مالی این ردیف‌های هزینه‌ای به سقف اول بودجه منتقل شوند.

## منابع

۱. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۷)، گزارش عملکرد مشارکت عمومی و خصوصی، معاونت اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه امور پایش تعهدات دولت و تجهیز منابع.
۲. سازمان مدیریت و برنامه ریز (۱۳۹۲)، گزارش عملکرد برنامه پنجم توسعه اقتصادی - اجتماعی.
۳. شاکری، عباس (۱۳۹۵)، مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران، انتشارات رافع.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (بررسی تبصره «۵» بند «و» تهاتر زنجیره‌ای بدهی‌های دولت، بخش غیر دولتی، بانک‌ها و بانک مرکزی)، شماره مسلسل ۲۲۰۱۶۹۰.
۵. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (درآمدهای مالیاتی)، شماره مسلسل ۱۶۲۲۸.
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای)، شماره مسلسل ۱۶۲۲۵.
۷. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (منابع بودجه)، شماره مسلسل ۱۶۲۲۱.
۸. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (مالیات بر واردات)، شماره مسلسل ۲۲۰۱۶۲۵۰.
۹. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (مصارف بودجه)، شماره مسلسل ۱۶۲۲۲.
۱۰. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (منابع و مصارف جدول تبصره «۱۴» - هدفمندسازی یارانه‌ها)، شماره مسلسل ۱۶۲۲۳.
۱۱. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری)، شماره مسلسل ۱۶۲۱۹.
۱۲. مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (الزامات بهبود محیط کسب و کار)، شماره مسلسل ۱۶۲۷۹.
۱۳. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۶)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (وضعیت بدهی دولت و انتشار اوراق مالی)، شماره مسلسل ۱۵۷۰۴.

14. <https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/OEMDC/>15. [https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/OEMDC/IRN](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/IRN)

## پیوست

## مواضع پیشنهادی اتاق ایران به نظام بودجه ریزی در تدوین لایحه بودجه ۹۸

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران بر اساس مأموریت قانونی محوله و رسالت ملی و در راستای بهره‌مندی از فرصت پیش‌آمده، هم با شرکت در سلسله جلسات بودجه و هم به‌واسطه اعلام نظرهای کارشناسی، به‌نظام بودجه‌ریزی کشور خاطرنشان کرد که برای غلبه بر شرایط ویژه اقتصاد کشور و بهبود فرآیند بودجه‌ریزی، ضروریست لایحه بودجه ۹۸، بر اساس مجموعه‌ای از اصول به شرح زیر تدوین و تنظیم گردد:

▪ **ضرورت تغییر نگاه به بودجه‌ریزی کشور و تبعیت از اصل تقدم منابع بر مصارف:** متأسفانه بودجه‌ریزی در کشور به شیوه‌ای معکوس از لحاظ منطق بودجه‌ریزی صورت می‌گیرد. به‌نحوی که بدون توجه به اصل تقدم منابع بر مصارف، همواره دولت‌ها ابتدا مصارف خود را برآورد کرده و بر اساس آن به دنبال منابع درآمدی بوده‌اند. درحالی‌که در شرایط نابسامان اقتصاد کشور الزامیست سند بودجه ۱۳۹۸، بر اساس منابع درآمدی قابل حصول و پایدار تدوین و تنظیم شود، نه مصارف بودجه، تا از این گذر دولت با مدیریت منابع و مصارف خود تا حد امکان از قرض گرفتن از بانک مرکزی و انتشار اوراق بدهی برای پوشش هزینه‌های جاری خود در سال ۹۸ جلوگیری کند. چراکه توسل دولت به روش‌های مورد اشاره موجب انتشار امواج تورمی به اقتصاد می‌شود و پایداری محیط مالی کسب‌وکار و ثبات اقتصاد را با چالش مواجه می‌سازد. از این‌رو، در تدوین لایحه بودجه ۱۳۹۸، ضرورت تغییر نگاه به بودجه‌ریزی کشور و تبعیت از اصل تقدم منابع بر مصارف بیش‌ازپیش احساس می‌شود.

▪ **تدوین لایحه بودجه ۹۸ به‌صورت واقع‌بینانه:** نظر به اعمال مجدد تحریم‌ها بر فضای کلان اقتصاد، کاهش درآمدهای استحصالی دولت در سال ۱۳۹۸ چه از زاویه درآمدهای حاصل از صادرات نفت (به علت کاهش صادرات نفت و افزایش هزینه برای دستیابی به منابع مالی حاصل از صادرات نفت) و چه از زاویه درآمدهای حاصل از مالیات‌ها (به علت خروج شرکت‌ها خارجی، جلوگیری از سرمایه‌گذاری خارجی در صنایع، کاهش واردات مواد اولیه و واسطه‌ای، از دست دادن بازارهای صادراتی، نوسانات گسترده در نرخ ارز و بالا رفتن هزینه‌های تولید و... که ضربات جبران‌ناپذیری را به بدنه تولید کشور وارد ساخته است) محتمل است. از این‌رو، ضروریست دولت با در نظر گرفتن شرایط تحریمی نسبت به تدوین لایحه بودجه ۱۳۹۸ بر اساس سناریوهای بدبینانه اقدام کند. بر این اساس پیشنهاد می‌شود برای دستیابی به سند بودجه‌ای واقع‌بینانه، منابع درآمدی به‌درستی و بر اساس واقعیات جامعه برآورد شوند و از بیش برآورد کردن درآمدها و غیرواقعی و کم جلوه دادن هزینه‌ها پرهیز گردد. چراکه عدم

توجه به این مسأله در سنوات گذشته، همواره دولت‌ها را با کسری بودجه و به‌کارگیری روش‌های تورم‌زا به‌منظور پوشش کسری بودجه مواجه ساخته است.

■ **افزایش شفافیت در تخصیص‌های بودجه‌ای:** شفاف‌سازی تخصیص‌های بودجه‌ای تمامی دستگاه‌ها و نهادهای دولتی و خارج از قوه مجریه، کاهش حجم ردیف‌های متفرقه و ارائه ارقام مربوط به منابع و مصارف ارزی، می‌تواند در مدیریت هزینه کرد دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۸ مؤثر واقع گردد. چراکه روند کنونی در ارتباط با موارد مورد اشاره گویای آن است که بخش قابل‌توجهی از دخل و خرج سازمان‌های دولتی بدون نظارت مجلس انجام می‌شود. همچنین، تعیین سقف برای افزایش تخصیص‌های بودجه‌ای، می‌تواند از انبساط بی‌رویه بودجه دولت در سال ۹۸ جلوگیری کند. از سوی دیگر، مشروط ساختن تخصیص‌های بودجه‌ای به دستگاه‌ها، بر اساس میزان درآمدزایی و اثرگذاری آنها در اقتصاد (بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد) می‌تواند ضمن صرفه‌جویی‌های بودجه‌ای برای دولت، موجبات تأثیرگذاری بیشتر تخصیص‌های بودجه‌ای را به ارمغان آورد.

■ **در نظر گرفتن منابع بودجه‌ای جهت پوشش نوسانات نرخ ارز:** با توجه به نوسانات شدید و دفعتی در نرخ ارز طی نیمه اول سال جاری، اتاق ایران از دولت محترم خواستار طراحی و اجرای سازوکاری برای پوشش خطرات افزایش سالانه بیش از ده درصد نرخ ارز در بودجه سنواتی، برای بنگاه‌های اقتصادی دریافت‌کننده تسهیلات ارزی می‌باشد. لازم به ذکر است که تدوین آیین‌نامه پوشش نوسانات نرخ ارز بر اساس تبصره (۳) ماده ۲۰ قانون رفع موانع تولید و بند (ت) ماده ۴۶ قانون برنامه ششم توسعه تکلیف شده است، اما تاکنون اقدام اجرایی در این زمینه صورت نگرفته است.

■ **کاهش هزینه‌های غیرضروری و ایجاد تعادل بین درآمدها و هزینه‌ها:** با عنایت به اینکه دولت در سال ۱۳۹۸ با انواع بحران‌های داخلی و خارجی مواجه است و شرایط فعلی کشور گویای آن است که درآمدهای قابل حصول دولت به علت اعمال مجدد تحریم‌ها در سال ۱۳۹۸ نسبت به سنوات گذشته کاهش خواهد یافت از این رو، الزامی است دولت تا حد امکان از هزینه‌های غیرضروری اجتناب کند و هزینه‌کردهای خود را اولویت‌بندی و بر اساس اولویت‌های تعیین‌شده هزینه کند. همچنین، از آنجاکه ایجاد تعادل میان درآمدها و هزینه‌ها در بودجه‌ریزی، بدون چابک‌سازی دولت محقق نخواهد شد و در شرایط حاضر کمبود منابع مالی، مهم‌ترین محدودیت دولت در بودجه‌ریزی است. لذا، پیشنهاد می‌شود لایحه بودجه ۱۳۹۸، با جهت‌گیری به سمت کوچک‌سازی و چابک‌سازی دولت تدوین شود.

■ **کاهش وابستگی لایحه بودجه ۹۸ به نفت:** وابستگی بودجه به نفت و نوسانات جهانی قیمت نفت، همواره باعث شکنندگی اقتصاد کشور طی چند دهه اخیر گشته است. اغلب سال‌هایی که شاهد رشد درآمدها بوده‌ایم، مخارج دولت به صورت غیرمعارفی افزایش یافته و سال‌هایی که درآمدهای نفتی کمتر از میزان قابل انتظار بوده، با کسری‌های چشمگیر مواجه شده‌ایم. اهمیت توجه به کاهش وابستگی لایحه بودجه ۱۳۹۸ به نفت علاوه بر تمامی موارد مورد اشاره از آنجا بیشتر نمایان می‌شود که بدانیم، اعمال مجدد تحریم‌ها به اقتصاد کشور موجب می‌شود هم صادرات نفت کاهش یابد و هم دستیابی به درآمدهای حاصل از صادرات نفت با هزینه بالاتری امکان‌پذیر گردد، که برآیند تمامی موارد مورد اشاره، گویای کاهش منابع درآمدی دولت است، از این رو، ضروری است لایحه بودجه ۹۸ با توجه به کاهش درآمدهای نفتی و در نظر گرفتن سایر درآمدهای پایدار، باثبات و قابل تحقق، همچون گسترده نمودن پایه‌های مالیاتی جدید نظیر مالیات بر مجموعه درآمدها و مالیات بر عایدی سرمایه تدوین شود.

■ **بازنگری در ساختار شرکت‌های دولتی:** با توجه به آنکه گستردگی حوزه فعالیت شرکت‌های دولتی، در اغلب موارد عرصه فعالیت بخش خصوصی را با تنگنا مواجه ساخته و گاه‌ها به از میدان به در شدن بخش خصوصی توانمند منجر گشته و ضمن آنکه بررسی عملکرد شرکت‌های دولتی گویای آن است که این شرکت‌ها در انجام برخی از امور از کارایی و اثربخشی لازم برخوردار نمی‌باشند و نظر به آنکه دولت در سال ۹۸ به منظور جذب منابع به طور جدی دچار محدودیت است و از نظر مصارف نیز به علت شرایط تورمی اقتصاد با افزایش هزینه روبرو است، لذا اتاق بازرگانی از نظام برنامه‌ریزی انتظار دارد در سال ۹۸، بازنگری اساسی در فرآیند بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی را در دستور کار قرار دهد. پیشنهاد مشخص اتاق ایران در این زمینه آن است که ساختار شرکت‌های دولتی باید اصلاح شود، مدیران شرکت‌های دولتی بر اساس شایسته‌سالاری انتخاب شوند. تجدید ارزیابی دارایی‌های شرکت‌های دولتی در دستور کار قرار گیرد، بررسی شود که آیا شرکت‌های دولتی بر اساس اهداف و مأموریتشان اداره می‌شوند یا نه و در نهایت پیشنهاد می‌شود شرکت‌های دولتی زیان‌ده تعیین تکلیف شوند، تا از این گذر وضعیت نابسامان این شرکت‌ها بسامان شده و تا حدی از بار مالی بر بودجه کاسته شود و درآمدهای آزاد شده از این طریق در راستای تحقق اهداف دولت در بخش بودجه عمومی و حاکمیتی صرف گردد.

■ **هدفمند کردن معافیت‌های مالیاتی:** یکی از مشکلات عمده کشور در ارتباط با درآمدهای مالیاتی، معافیت‌های بسیاری از فعالیت‌ها و نهادها از پرداخت مالیات است. از آنجاکه بسیاری از معافیت‌های مالیاتی که در کشور وجود دارد، در خدمت تولید نمی‌باشد. به عبارت دیگر، این نوع معافیت‌های مالیاتی،

افزایش تولید ملی را به همراه نداشته است و بسیاری از نهادهای عمومی و ارگان‌های دولتی به دلایل مختلفی نظیر عدم شفافیت و یا برخورداری از رانت، از پرداخت سهم مالیاتی خود سرباز می‌زنند، لذا همه فشار مالیاتی را به بخش‌هایی که به‌طور شفاف در اقتصاد عمل می‌کنند، نظیر تولیدکننده‌ها وارد می‌سازند. بنابراین، با توجه به شرایط خطیر اقتصاد کشور توصیه می‌شود در تدوین لایحه بودجه ۹۸ رفتارهای تبعیض‌آمیز بین فعالیت‌ها و نهادها در پرداخت مالیات، صورت نگیرد و با شفاف‌سازی درآمدهای همه فعالیت‌ها و ارگان‌ها، پیشنهاد می‌شود در معافیت‌های مالیاتی موجود تجدیدنظر شود و معافیت‌ها تنها به بخش‌هایی اختصاص داده شوند که به افزایش تولید ملی منجر خواهند شد. چراکه می‌توان با اعطای معافیت‌های بیشتر به بخش‌هایی که در خدمت تولید ملی هستند و حذف معافیت‌های ناکارآمد، گامی مؤثر در جهت افزایش تولید ملی و در نتیجه، افزایش درآمدهای مالیاتی برداشت. راهکار پیشنهادی اتاق، در این زمینه لغو معافیت‌های مالیاتی نهادهای عمومی غیردولتی که دارای کارکردهای اقتصادی بوده و از منابع درآمدی بالایی برخوردار هستند و با اینکه از توانایی پرداخت مالیات برخوردار می‌باشند اما در زمره نهادهایی قرار گرفته‌اند که معاف از مالیات می‌باشند در شرایط حاضر ضروریست، این نهادها میزان مالیات پرداختی خود را بپردازند.

■ **کاهش فشار مالیاتی بر اشخاص حقوقی غیردولتی:** برای نیل به این مهم اتاق ایران گسترش دامنه شمول مالیات، به‌جای تحمیل فشار مالیاتی بر بخش‌های تولیدی را پیشنهاد می‌کند. در واقع، دولت با جلوگیری از فرار مالیاتی از طریق انجام اقداماتی همچون ساده‌سازی و شفاف‌سازی قوانین، مقررات و فرآیندهای مالیاتی و اتصال سیستم‌های اطلاعاتی اداره امور مالیاتی، بانک‌ها و بانک مرکزی، ثبت اسناد، وزارت رفاه، گمرک و وزارت صمت در جهت افزایش درآمدهای مالیاتی اقدام کند. همچنین از آنجاکه با توجه به شرایط رکودی اقتصاد کشور امکان دریافت مالیات بیشتر از پایه‌های فعلی مالیاتی میسر نیست، اتاق ایران پیشنهاد می‌کند نظام برنامه‌ریزی به‌جای فشار بر اشخاص حقوقی غیردولتی، پایه‌های مالیاتی جدیدی را تعریف کند. به‌عنوان مثال، اعمال مالیات بر عایدی سرمایه که می‌توان آن را بر بازار مسکن، طلا و ارز اعمال کرد، در لایحه بودجه ۹۸ ضروریست. همچنین، افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده برای کالاهای خارجی که مشابه داخلی دارند یا کالاهای منتخب خارجی که مشابه داخلی ندارند، اما لوکس محسوب می‌شوند، می‌تواند در دستور کار نظام برنامه‌ریزی کشور قرار گیرد.

■ **تعیین نرخ ارز بر اساس سیاست‌های پولی و نه سیاست‌های بودجه‌ای:** بررسی عملکرد دولت در این زمینه طی سنوات گذشته گویای آن است که نرخ ارز و تعیین تکلیف آن در بودجه نیز همواره بر اساس نیازهای بودجه‌ای دولت‌ها مشخص شده است. این مسأله باعث عدم پیش‌بینی پذیری

سیاست‌های ارزی برای فعالان اقتصادی گردیده است. در واقع دولت‌ها بر اساس اینکه چه میزان در سال آتی هزینه‌دارند و چه میزان نفت می‌توانند در طی یک سال بفروش برسانند، نرخ ارز را تعیین می‌کنند تا هزینه‌ها و درآمدها باهم تراز شوند. از این‌رو، به دولت پیشنهاد می‌شود در لایحه بودجه ۱۳۹۸ برای جلوگیری از ابهام در فضای کسب‌وکار، از این روش تعیین نرخ ارز جلوگیری نماید. نرخ ارز باید بر اساس سیاست‌های پولی و نه بر اساس وضعیت مالیه دولت تعیین گردد.

▪ **جلوگیری از انتشار بی‌رویه اوراق تعهد‌زا:** بررسی‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس<sup>۱</sup> گویای آن است که دولت برای پوشش هزینه‌های غیرمترعارف خود و در راستای تراز کردن سند بودجه در سنوات اخیر، منابعی را از محل انتشار اوراق مشارکت و اسناد خزانه، بیش از توان خود، در نظر گرفته که این مسأله خطر عدم توازن وضع مالی دولت در سال‌های آتی را در پی دارد. همچنین، بررسی ترکیب کسری بودجه دولت نشان می‌دهد که با تغییر ترکیب کسری بودجه دولت در سال‌های اخیر، به سمت استفاده از اوراق تعهد‌زا در تأمین کسری بودجه، شاهد تغییر ماهیت کسری بودجه دولت به بدهی دولت هستیم که می‌تواند به بحران بدهی در سال‌های آینده تبدیل شود. این در حالی است که دولت تاکنون سازوکار مشخصی برای مدیریت دیون خود ارائه نکرده و در مقابل برای پوشش هزینه‌های جاری، به میزان چشمگیری به حجم بدهی‌های خود افزوده است. تداوم این رویه به معنای گسترش بخش عمومی در آینده و جایگزینی آن به‌جای بخش خصوصی خواهد بود که باروح حاکم بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مغایرت دارد. از این‌رو از سوی اتاق ایران پیشنهاد اکید می‌شود که نظام بودجه‌ریزی در تدوین لایحه بودجه سال ۹۸، از گسترش بدهی‌های آتی دولت و شرکت‌های دولتی جلوگیری کند. چراکه، کسری بودجه دولت و شرکت‌های وابسته که از طریق استقراض و فروش اوراق مشارکت و سایر اوراق مالی تأمین می‌شود، ضمن آنکه به انباشت و گسترده شدن بدهی دولت می‌انجامد و خطر بحران بدهی‌ها را برای سال‌های آتی ایجاد می‌کند، در عمل حجم منابع در دسترس کارآفرینان را کاهش می‌دهد و دولت را جایگزین بخش خصوصی می‌کند.

▪ **لزوم برقراری توازن بین امکانات و تعداد پروژه‌های عمرانی:** بررسی عملکرد برنامه‌های بودجه سنواتی گویای آن است که تصویب طرح‌های عمرانی بر اساس ملاحظات سیاسی و بی‌توجهی به مطالعات امکان‌سنجی پروژه‌ها بوده که این مسأله با ایجاد تأخیر در مراحل مختلف اجرای طرح‌ها، حجم عظیمی از پروژه‌های عمرانی بعضاً متوقف را به اقتصاد کشور تحمیل کرده است. بر این اساس و

<sup>۱</sup> مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۶)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (وضعیت بدهی دولت و انتشار اوراق مالی)، شماره مسلسل ۱۵۷۰۴.



با توجه به شرایط ویژه اقتصاد کشور پیشنهاد می‌شود که در لایحه بودجه ۹۸ از تعریف و تصویب طرح‌های جدید خودداری شود، تا موازنه‌ای بین توانایی‌ها و اهداف موردنظر به وجود آید. همچنین، در فرآیند تصویب پروژه‌های جدید در لایحه بودجه ۹۸، پیشنهاد می‌شود ضمن حصول اطمینان از ضرورت کار و مطابقت آن با اهداف برنامه، ارتباط منطقی بین تعداد و میزان اعتبار پروژه‌های عمرانی جدید دستگاه‌های اجرایی و تعداد و میزان اعتبار پروژه‌هایی که به بهره‌برداری رسیده‌اند ایجاد شود.

▪ **استفاده از ظرفیت‌های مشارکت عمومی و خصوصی:** با توجه به عدم توفیق دولت در بهره‌مندی از ظرفیت‌های مشارکت عمومی و خصوصی در طی سنوات گذشته این نتیجه حاصل می‌شود که صرفاً در نظر گرفتن فهرستی از پروژه‌های قابل‌واگذاری به بخش خصوصی در لوایح بودجه سنواتی نمی‌تواند در ترغیب بخش خصوصی و استفاده از ظرفیت‌های این بخش مؤثر واقع گردد. لذا، به‌منظور استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی در لایحه بودجه ۹۸ ضروریست ضمن تهیه فهرستی از طرح‌های دارای اولویت، دولت نسبت به ارائه تضمین‌های لازم برای ایجاد اعتماد به بخش خصوصی گام‌هایی استوار بردارد. در این راستا اتاق ایران به استمرار تبصره ۱۹ و رفع چالش‌هایی که در اجرایی شدن تبصره ۱۹ پیش روی فعالان بخش خصوصی وجود دارد، تأکید دارد. همچنین، دولت باید در لایحه بودجه ۹۸ تمهیداتی در زمینه راه‌اندازی بازار الکترونیکی طرح‌های قابل مشارکت، شفاف‌سازی در فرآیند مشارکت، پوشش ریسک و ارائه بسته‌های حمایتی متنوع در نظر گیرد. از زاویه‌ای دیگر، ضروریست دولت با تعاملی سازنده با بخش خصوصی نسبت به شناسایی چالش‌ها و جمع‌آوری خواسته‌های بخش خصوصی به‌منظور ورود به عرصه فعالیت‌های مشارکتی اقداماتی را در دستور کار قرار دهد، تا از این گذر دولت بتواند بر معضل طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام فائق آید.

درنهایت، اتاق ایران در سلسله جلسات بودجه با تأکید بر شرایط ویژه اقتصاد کشور، شرایطی که در آن اقتصاد کشور هم در سطح داخلی با انواع بحران‌ها و نا اطمینانی‌ها مواجه است و هم در فضای بین‌المللی از روابطی گسترده و مسالمت‌آمیز برخوردار نیست، به دست‌اندرکاران نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور تأکید کرد که سند بودجه ۹۸ باید بر اساس اهدافی نظیر حمایت از تولید داخل، ایجاد فرصت رقابت برای بخش خصوصی و توسعه صادرات بخش‌های مولد تدوین گردد. چراکه این اهداف می‌تواند در شرایط بحرانی کنونی، برنامه‌ریزی دولت را به‌گونه‌ای آرایش دهد که از اثرات تحریم‌ها بر فعالیت‌های تولیدی تا اندازه قابل توجهی کاسته شود.