

۱۰ پیشنهاد برای اصلاح ساختار بودجه

لاریجانی دیروز از فرصت چهارماهه مجلس برای اصلاح ساختار بودجه خبر داد، «فرهیختگان» ۱۰ پیشنهاد مهم و فوری برای بودجه کشور را بررسی کرد

فرهیختگان، علی لاریجانی، رئیس مجلس شورای اسلامی روز گذشته اعلام کرد مقام معظم رهبری دستور داده اند ظرف چهار ماه آینده، اصلاحات ساختاری در بودجه کشور صورت گیرد. بودجه سال ۹۸ در دی ماه سال جاری از سوی دولت برای بررسی تقدیم مجلس شد. با انتشار متن کامل لایحه بودجه انتقادهای فراوانی از سوی کارشناسان و صاحب نظران اقتصادی به ارقام مربوط به منابع و مصارف دولت در سال ۹۸ وارد شد. انتقادهایی که بعضا اصولی و کارشناسی شده به نظر می رسید. لایحه بودجه ۹۸ که در حال حاضر مراحل بررسی را در مجلس شورای اسلامی می گذرانند، نیازمند اصلاحاتی است که می تواند مفاد این لایحه را با منطق اقتصادی کشور منطبق کند. بدیهی است که بودجه نویسی در شرایط تحریم، مولفه های خاص خود را نیاز دارد و اکنون که به فرمایش مقام معظم رهبری، مجلس شورای اسلامی مکلف به اصلاح بودجه شده است، «فرهیختگان» در گزارش پیش رو به ۱۰ مورد از مهم ترین ایرادات وارده به بودجه ۹۸ پرداخته و بر ضرورت اصلاح آن تاکید کرده است.

«بی نظمی در نظام پرداخت یارانه ها نیازمند اصلاح

یکی از نقاط ضعف بودجه سال ۹۸، عدم اصلاح سیاست های اقتصادی دولت است که این امر بستر تازه ای برای بروز فساد مالی در بخش داری ها و فرمانداری ها به عنوان واحدهای کوچک مقیاس شکل دهنده دولت فراهم می کند. اصلاح سیاست کنونی پرداخت یارانه نقدی که به نظر می رسید از ابتدای دولت یازدهم با قاطعیت رئیس دولت در دستورکار قرار گیرد و یارانه ها به صورت واقعا هدفمند به اقشار خاص و همچنین به بخش تولید تخصیص یابد، به شکلی غیرهدفمند لایه لای جدول بودجه سالانه کشور نهادینه و به امری مسلم و بدیهی در بودجه نویسی دولت تبدیل شده است.

این در حالی است که یارانه های پنهان نیز در اقتصاد ایران از سوی دولت در قالب رانت به برخی گروه ها پرداخت می شود. دولت روش های مختلفی را برای هدفمندی پرداخت یارانه ها در نظر دارد که هیچ یک از این روش ها برای شناسایی افراد نیازمند و هدفمندکردن پرداخت یارانه نقدی در یکی، دو سال گذشته مبنای قانونی نداشته و ندارد. از سوی دیگر مساله هدفمندکردن یارانه ها و واقعی سازی قیمت حامل های انرژی دو روی یک سکه هستند، اما متأسفانه دولت در بودجه سال ۹۸ همچون بودجه سال های گذشته هیچ تلاشی برای اصلاح این دو مقوله مرتبط نکرده است. مضاف بر اینکه به دلیل تورم ۹ سال گذشته، دیگر ۴۵ هزار و ۵۰۰ تومان برای خانوارهای ثروتمند و حتی متوسط قابل توجه نیست و از سوی دیگر، مجموع اعتبار ۴۲ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان پرداخت یارانه نقدی، رقم قابل توجهی است که می تواند از زندگی دهک های درآمدی پایین جامعه به ویژه در شرایط عسرت اقتصادی گره گشایی کند.

« ضرورت گسترش چتر مالیاتی بر بخش غیرمولد

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ درآمد مالیاتی دولت حدود ۱۵۳ هزار میلیارد تومان است که نسبت به درآمد مالیاتی بودجه سال ۹۷ از رشد هشت درصدی برخوردار است. بررسی ها نشان می دهد ترکیب بخش های مالیاتی بسیار ناموزون است، به طوری که عمده فشار مالیاتی بر دوش بخش های مولد بوده و بخش های غیرمولد عملا از دادن مالیات معاف هستند، بر این اساس در حالی که طی سال های اخیر و به ویژه در سال های ۹۶ و ۹۷ بورس بازی و دلالی موج گسترده ای از تلاطم های ارزی، تلاطم در بازار مسکن، سکه و طلا و... را رقم زده است، با این حال به جهت عدم گسترش پایه های مالیاتی، مالیات بر ثروت فقط سه درصد از کل درآمد مالیاتی کشور را تشکیل می دهد. در این زمینه اقدام جدی دولت باید اصلاح شیوه مالیات گیری باشد و با ساماندهی معافیت های مالیاتی، تفکیک حساب های بانکی (شخصی و تجاری) برای کنترل فعالیت های غیرمولد، مالیات بر مشتریان پرمصرف آب، برق و گاز، پلکانی کردن مالیات بر حقوق، وضع پایه های مالیاتی جدید بر سود برخی سپرده های بانکی، بر عایدی سرمایه (املاک)، مالیات بر خانه های لوکس، جلوگیری از فرار مالیاتی برخی مشاغل و مالیات بر مجموع درآمد، باید فشار از دوش بخش مولد اقتصاد و دستمزدها برداشته شود و بخش های غیرمولد را به زیر چتر مالیاتی برد.

«درآمدهای نفتی واقع بینانه شود

نگاهی به لایحه بودجه سال ۹۸ حاکی از آن است که لایحه بودجه سال آینده در خوش بینانه ترین حالت ممکن، بسته شده است به طوری که شرایط تحریمی و رکود تومی حاکم بر اقتصاد در برآورد درآمدهای حاصل از صادرات نفت و درآمدهای حاصل از مالیات ها به طور واقع بینانه در نظر گرفته نشده است. این در حالی است که نحوه سیاست گذاری ها و جهت گیری دولت در سند بودجه ۹۸ به دلایل نابسامانی های اقتصادی داخلی و تشدید تحریم ها از اهمیت مضاعفی برخوردار است و تدوین بودجه بدون در نظر گرفتن مسائل ذکرشده می تواند کشور را با شوک های جدیدی روبرو ر سازد. برای مثال وابستگی بودجه به نفت در لایحه ۹۸ به ۳۵ درصد رسیده و نسبت به بودجه سال جاری افزایش نشان داده است. این میزان سهم در شرایط بی ثبات تحریم، به شدت مایه دولت و شرایط اقتصادی را با نوسان همراه خواهد ساخت، در حالی که تضمینی برای تحقق منابع نفتی پیش بینی شده وجود ندارد. انتظار می رفت با توجه به شرایط تحریمی حاکم بر کشور این وابستگی برای سال آینده کاهش یابد. روند قیمتی بازار نفت ایران در شرایط فعلی چنین درآمدهایی را حمایت نمی کند. بیش برآورد درآمدهای نفتی می تواند دولت را در صورت عدم تحقق این درآمدها با دستکاری نرخ ارز و وابستگی بیش از پیش دولت به نظام بانکی کشور مواجه کند. برای دستیابی به بودجه ای واقع بینانه الزامی است منابع درآمدی به درستی و براساس واقعیت های جامعه برآورد شود و از بیش برآورد کردن درآمدها و غیرواقعی و کم جلوه دادن هزینه ها پرهیز کرد.

«انتشار اوراق بدهی با توان دولت همسو باشد

انتشار اوراق مالی و بدهی، دولت های آینده را با تهدید بزرگی مواجه می کند و به نوعی آینده فروشی منابع کشور قلمداد می شود. این یک واقعیت است که کل نظام اقتصادی کشور در حال حاضر گرفتار بدهی و انتشار اوراق است و تجربه ثابت کرده که اقتصاد بدهی محور، دوام چندانی نخواهد داشت. دولت برای سال آینده ۵۰ هزار میلیارد اوراق بدهی منتشر می کند در حالی که اقتصاد یک کشور را باید از طریق مالیات اداره کرد. دولت باید به جای انتشار اوراق، پایه های جدید مالیاتی ایجاد و برای دهک های پردرآمد مالیات تعیین کند. کارشناسان پیش بینی می کنند با این مبلغ پیش بینی می شود میزان کسری بودجه رشد چشمگیری داشته باشد. با توجه به رویکرد جدید بانک مرکزی و یا در پیش گرفتن سیاست انقباضی از سوی دولت، اگرچه انتشار اوراق قرضه می تواند به عنوان راهکاری برای جمعیت نقدینگی سطح جامعه باشد، اما نکته قابل توجه این است که دولت توانایی سوددهی این میزان از اوراق را ندارد؛ چرا که وقتی سیاست فروش اوراق از سوی یک دولت در پیش گرفته می شود، درواقع به این معناست که دولت می تواند در اقتصاد تحت مدیریت خود، مبلغ مشخصی سود ایجاد کند. نبود نگرش علمی به مقوله اقتصاد، عدم استقلال بانک مرکزی و ناتوانی دولت در کنترل تورم مهم ترین دلایلی است که انتشار و فروش اوراق قرضه را از نسوی دولت به چالش می کشد و نیاز است در بودجه ۹۸ ساختار جدیدی برای انتشار اوراق مالی و بدهی برای دولت تعریف شود.

اقتصاد



«ضعف های بودجه ۹۸ در حمایت از بخش خصوصی

نگاهی به ساختار بودجه ۹۸ نشان می دهد اگرچه دولت در برخی موارد تلاش کرده از توان و ظرفیت بخش خصوصی در اداره اقتصادی کشور استفاده کند، اما همچنان سهم بخش دولتی بیشتر از بخش خصوصی در لایحه بودجه ۹۸ است. در بودجه ۹۸ موضوع رشد اقتصادی و توجه به آن به وفور دیده می شود اما کلمه توسعه اقتصادی کمتر به چشم می خورد، در حالی که رشد اقتصادی متفاوت از توسعه اقتصادی است. از هر رشدی توسعه ایجاد نمی شود، اما هر توسعه رشد به دنبال دارد و توسعه اقتصادی نیز با تقویت بخش خصوصی محقق می شود.

بنگاه ها و فعالان بخش خصوصی به دلیل مشکلات اقتصادی که بخشی از آن ناشی از نابسامانی ها و بی ثباتی های اخیر اقتصادی و بخشی از آن به دلیل عدم توجه دولت به تقویت بخش خصوصی در سال های متمادی است، دچار مشکلات فراوانی شده که برنامه مشخصی برای کاهش یا رفع مشکلات آنها در لایحه بودجه در نظر گرفته نشده است.

واگذاری طرح های نیمه تمام به بخش خصوصی اگرچه اتفاق مثبتی در لایحه بودجه ۹۸ است،

«برای بهبود کسب وکار باید محیط مالی دولت مدیریت شود

براساس گزارش های سهولت کسب وکار بانک جهانی و گزارش پایش محیط کسب وکار اتاق بازرگانی ایران، در شرایط فعلی محیط کسب وکار شرایط مناسبی ندارد. بررسی ها نشان می دهد سه نهاد شامل دولت، قوه قضائیه و شهرداری های کشور (اعطای جواز کسب و جواز ساخت وساز) متولی بهبود فضای کسب وکار هستند. بررسی مرکز پژوهش های نشان می دهد دولت در تنظیم بودجه اقدام خاصی در راستای بهبود محیط کسب وکار انجام نداده است. در این زمینه مهم ترین و اولین گام برای بهبود محیط کسب وکار، ایجاد ثبات اقتصادی و پرهیز اکید از تغییرات ناگهانی و غافلگیرکننده قوانین، مقررات (از جمله تعرفه های واردات و ممنوعیت های ناگهانی و...) و رویه های اجرایی و آیین نامه ها و دستورالعمل های صادره از طرف وزارتخانه ها، بانک مرکزی و گمرک است. برای مثال در سال های ۹۶ و ۹۷ مکرراً آیین نامه های زیادی از سوی دولت ابلاغ می شد که این امر تولیدکننده و حتی صادرکنندگان ایرانی را با مشکلات مضاعف مواجه کرده است. همچنین دولت هیچ پایبندی ای به قوانین بالادستی در

«سهم مسکن از بودجه فقط یک درصد است

یکی از بخش های بسیار مهم اقتصاد، مسکن است که علاوه بر تامین سرپناه، نقش بسیار اساسی در رشد اقتصادی و اشتغال دارد، به طوری که برآورد نشان می دهد با رونق مسکن، ۳۰۰ صنعت رونق می گیرد و همچنین به طور مستقیم و غیرمستقیم ۲۰ درصد از اشتغال کشور وابسته به بخش مسکن و صنایع و خدمات وابسته به آن است. با این حال در دوره ۶ ساله دولت روحانی با افت ۴۱ درصدی ساخت وساز و فزونی تقاضا بر عرضه، قیمت مسکن رشد قابل توجهی داشته به طوری که در یک سال اخیر قیمت مسکن در تهران نزدیک به ۹۱ درصد افزایش یافته است. در این زمینه دولت در سال های اخیر ابتدا مسکن مهر را متوقف کرد، سپس بدون پشتوانه عملی و نظری مسکن اجتماعی را مطرح کرد و از بهمن سال گذشته نیز ساخت مسکن در قالب طرح بازآفرینی شهری در مناطق دارای بافت فرسوده را مطرح کرده است، با این حال آنچه مشخص

«ارزآوری گردشگری از دید بودجه نویسان پنهان مانده است

اگرچه مقایسه لایحه بودجه ۹۸ با لایحه سال ۹۷ نشان می دهد که بودجه سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به عنوان متولی اصلی این سه حوزه، افزایشی حدود ۲۵درصد داشته است، اما همچنان این نگرانی وجود دارد که چه میزان از این بودجه محقق خواهد شد، چه میزان تخصیص خواهد یافت و به چه صورت هزینه خواهد شد. براساس لایحه بودجه سال ۹۸، برای سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری بودجه ای معادل یک هزار و ۱۱۰ میلیارد و ۳۷۲ میلیون تومان درنظر گرفته شده که شامل دو بخش هزینه ای و تملک دارایی های سرمایه ای می شود. اگرچه از این ارقام بعضا و به اشتباه با عنوان «بودجه گردشگری» یاد می شود، سهم مورد اشاره در بودجه منحصرامربوط به یک دستگاه مرتبط با گردشگری است و از این رو، نمی توان آن را کل بودجه گردشگری

«نرخ نامشخص ارز در لایحه بودجه

متأسفانه هرساله نرخ ارز در بودجه به طور مشخص تعیین نمی شود و باید براساس محاسبات فنی به آن رسید. درواقع دولت نرخ ارز را فدای تراز شدن بودجه می کند. دولت برای رسیدن به درآمد مورد انتظار خود، نرخ ارز را به صورت نانووشته طوری در نظر می گیرد که بتواند با فروش دلار نفت، درآمدهای خود را یا هزینه ها طراز کند. چنانچه برآوردهای درآمدی و هزینه ای در بودجه محقق نشود و بنا به هر دلیلی با کسری بودجه در سال آتی مواجه شدیم، نرخ ارز کانالی برای دولت به منظور جبران کسری بودجه می شود، غافل از اینکه نرخ ارز یک متغیر کلیدی در اقتصاد است و هرگونه دست کاری برای طراز شدن بودجه، تبعات منفی شدیدی بر کل اقتصاد خواهد گذاشت. اگر دولت رقمی بالا برای نرخ ارز در بودجه تصویب کند، عملا بازار آزاد ارز تحت تاثیر قرار می گیرد و نشان می دهد قیمت ارز از این کمتر نمی شود، لذا نرخ ارز باید متناسب با تورم داخل و خارج از کشور به شکل منطقی تعدیل شود. براساس قانون برنامه ششم توسعه، رتبه ایران در شاخص کسب وکار هر سال باید ۱۰ رتبه ارتقا یافته و به کمتر از ۷۰ در پایان اجرای قانون برنامه برسد. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ هیچ حکمی در راستای تحقق این هدف ملاحظه نمی شود.

زمینه بهبود محیط کسب وکار در بودجه نداشته است (توجه به قانون بهبود مستمر محیط کسب وکار،

موادی از قانون رفع موانع تولید، برنامه ششم توسعه و سیاست های کلی اصل چهل وچهارم قانون اساسی). برای مثال در حالی که بخش تولید در شرایط رکودی قرار دارد، دولت به جای گسترش پایه های مالیاتی در بخش های دیگر و مقابله با فرار مالیاتی، مالیات بخش تولید را در سال ۹۸ افزایش داده است. در این زمینه از آنجاکه محیط مالی، مهم ترین مولفه محیط کسب وکار است و ناپایداری مالی بودجه بخش دولتی تاثیر قابل توجهی بر نامساعد شدن محیط مالی دارد، کسری بودجه دولت و شرکت های دولتی سبب افزایش انتشار اوراق بدهی می شود و این امر در صورتی که بدون تمهید مقدماتی نظیر افزایش سرمایه بانک ها و عملیات بازار باز صورت گیرد، سبب کاهش منابع مالی در دسترس کارآفرینان و تخریب شدن محیط مالی کسب وکار شده که می تواند بر تولید و درآمد مالیاتی سال های آتی اثر منفی بگذارد، دولت باید محیط مالی خود را مدیریت کند.

«برای بهبود محیط کسب وکار باید محیط مالی دولت مدیریت شود

زمینه بهبود محیط کسب وکار در بودجه نداشته است (توجه به قانون بهبود مستمر محیط کسب وکار، موادی از قانون رفع موانع تولید، برنامه ششم توسعه و سیاست های کلی اصل چهل وچهارم قانون اساسی). برای مثال در حالی که بخش تولید در شرایط رکودی قرار دارد، دولت به جای گسترش پایه های مالیاتی در بخش های دیگر و مقابله با فرار مالیاتی، مالیات بخش تولید را در سال ۹۸ افزایش داده است. در این زمینه از آنجاکه محیط مالی، مهم ترین مولفه محیط کسب وکار است و ناپایداری مالی بودجه بخش دولتی تاثیر قابل توجهی بر نامساعد شدن محیط مالی دارد، کسری بودجه دولت و شرکت های دولتی سبب افزایش انتشار اوراق بدهی می شود و این امر در صورتی که بدون تمهید مقدماتی نظیر افزایش سرمایه بانک ها و عملیات بازار باز صورت گیرد، سبب کاهش منابع مالی در دسترس کارآفرینان و تخریب شدن محیط مالی کسب وکار شده که می تواند بر تولید و درآمد مالیاتی سال های آتی اثر منفی بگذارد، دولت باید محیط مالی خود را مدیریت کند.

«سهم مسکن از بودجه فقط یک درصد است

است اینکه هیچ اراده ای برای اجرای هیچ کدام از برنامه ها در دولت وجود ندارد. در همین زمینه بررسی مفاد لایحه بودجه سال ۹۸ نیز نشان می دهد با وجود کمبود دومیلیون واحدی مسکن در کشور و همچنین وجود ۱۲۰ هزار هکتار بافت فرسوده در شهرهای کشور و زندگی ۱۹ میلیون نفر بدمسکن در کشور، لایحه بودجه ۹۸ هیچ حکمی را درخصوص یافت فرسوده در نظر نگرفته است. همچنین در این لایحه، بودجه فصل مسکن با اعتبار ۱۳۷ هزار و ۸۰۰ میلیارد تومان حدود ۱۱/۹ درصد نسبت به بودجه سال ۹۷ کاهش یافته و هم تراز از همه اینکه سهم مسکن از امور ده گانه لایحه بودجه فقط یک درصد است که نشان از بی اهمیتی دولت به این بخش دارد. بر این اساس، اصلاح لایحه بودجه در جهت رونق بخشی به بخش مسکن از طریق توجه به امر بازآفرینی شهری (همان طرح پیشنهادی دولت در سال ۹۶) امری ضروری به نظر می رسد.

«ارزآوری گردشگری از دید بودجه نویسان پنهان مانده است

عنوان کرد. همین امر، انتقاد اصلی به بودجه گردشگری در لایحه سال ۹۸ است؛ انتقادی که البته تنها منحصر به لایحه اخیر نیست. بررسی ها نشان می دهد طبق روال جاری بودجه در ادوار مختلف، بودجه دیگر دستگاه های مرتبط در امر توسعه گردشگری تصریح نمی شود و همین امر مانع آن می شود که دستگاه های دیگر، وظایف خود را در این زمینه انجام دهند. چنین ضعفی نشات گرفته از نظام بودجه ریزی در گردشگری است. در شرایطی که به واسطه تحریم ها و بحران های اقتصادی، خطر کاهش درآمدهای نفتی کشور و به تبع آن کاهش بودجه پیش بینی شده وجود دارد، حوزه گردشگری کشور می تواند جایگزین مناسبی برای کاهش درآمدهای نفتی باشد. به نظر می رسد بازنگری در نحوه تخصیص بودجه به حوزه گردشگری یکی از ملزومات تغییرات ساختاری بودجه ۹۸ است.

«لزوم گسترش چتر نظارتی مجلس بر شرکت های دولتی

در لایحه بودجه سال ۹۸ از مجموع ۱۷۰۳ هزار میلیارد بودجه، ۱۲۷۴ هزار میلیارد تومان آن مربوط به شرکت های دولتی است که عملا در مجلس بررسی نمی شود. بررسی ها نشان می دهد ۱۸۰ شرکت دولتی در سال های اخیر زیان ده شده اند که دولت نیز عمدتاً زیان حاصل از این شرکت ها را از طریق بودجه عمومی پرداخت می کند.

در این زمینه علاوه بر ورود مجلس به ریز منابع و مصارف این شرکت ها، ساماندهی سرمایه گذاری شرکت های دولتی باید زیر چتر نظارتی مجلس قرار گیرد و در شرایط تحریمی موجود نباید این شرکت ها بدون هماهنگی متمرکز و به صلاح دید منابع را به سرمایه گذاری های غیرضروری اختصاص دهند.

چنانکه سال های گذشته نیز ضرر و زیان حاصل از عملکرد نامطلوب این شرکت ها از بودجه عمومی پرداخت شده است. بر این اساس شفافیت در صورت های مالی، شفافیت و نظارت بر سرمایه گذاری های این شرکت ها در کنار بررسی کامل بودجه این شرکت ها نیاز ضروری در بودجه سال آینده است.