



تهیه شده در:  
معاونت اقتصادی  
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران  
آبان ماه ۱۳۹۶

# بررسی مسائل روز اقتصاد ایران

همکاران این شماره:

ناظر: منیره امیرخانلو

تهیه کننده: فرزانه صمدیان

گزارش:

## آسیب‌شناسی نظام بودجه‌ریزی در کشور؛ نگاه از زوایه بخش خصوصی

### خلاصه مدیریتی

دولت به‌عنوان اصلی‌ترین بازیگر اقتصاد و اصلی‌ترین کانون سیاست‌گذاری، نقش تعیین‌کننده‌ای بر نحوه عملکرد سایر بازیگران اقتصادی، به‌ویژه فعالان بخش خصوصی دارد. در این بین، نحوه عملکرد دولت در تدوین، تصویب و اجرای قوانین بودجه سنواتی به‌عنوان یک شاخص مؤثر بر نحوه سیاست‌گذاری دولت و نحوه مدیریت اقتصاد حائز اهمیت است. بر این اساس، هدف از نوشتار پیش‌رو، آسیب‌شناسی رویکردهای حاکم بر فرآیند بودجه‌ریزی از منظر بخش خصوصی بود، از این‌رو، در بخش اول گزارش، اهم چالش‌های نظام بودجه‌ریزی که به‌نحوی بر عملکرد فعالان اقتصادی بخش خصوصی تأثیر منفی داشته و به‌عنوان مانعی در گسترش فعالیت‌های آنها نقش ایفا می‌کند، آمده است و در بخش دوم، به‌منظور کاهش مخاطرات ناشی از روند فعلی بودجه‌ریزی بر عملکرد بخش خصوصی، پیشنهادهای ارائه شده است.

با توجه به یافته‌های پژوهش، اهم چالش‌های نظام بودجه‌ریزی از منظر تأثیرگذاری بر عملکرد فعالان بخش خصوصی و راهکارهای اجرایی به‌منظور رفع چالش‌های یاد شده، عبارت است از:

- سهم قابل توجه درآمدهای نفتی در قوانین بودجه: وابستگی بالای درآمدهای دولت به منابع حاصل از فروش نفت (متوسط سهم ۳۵ درصدی نفت از بودجه در طی سالهای ۱۳۸۴ الی ۱۳۸۵) از یک سو و تأثیرپذیری بالای این نوع از درآمد، از متغیرهای برونزا قیمت نفت از سوی دیگر، موجب تأثیرپذیری بنیه مالی دولت از روند نوسانی درآمدهای نفتی و ایجاد بی‌ثباتی در فضای کلان اقتصاد شده است. این شرایط، نه تنها افزایش نااطمینانی فعالان اقتصادی نسبت به بازدهی فعالیت‌هایشان در آینده را به همراه داشته است، بلکه موجب شده تا مقیاس بنگاه‌های تولیدی با افت قابل توجه‌ای، از مدیریت ۳۳ نفر در سال ۱۳۳۵ به مدیریت ۴ و ۸ نفر نیروی کار توسط هر کارفرما در طی سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰ کاهش یابد. از این رو، با توجه به کاهش درآمدهای نفتی نسبت به سنوات قبل و نوسانی بودن منابع حاصل از فروش نفت در آینده، لزوم انضباط مالی دولت بیش از سال‌های گذشته احساس می‌شود. همچنین، پیشنهاد می‌شود سیاست‌گذاری دولت در راستای کاهش هزینه‌های غیرضروری و افزایش درآمدهای غیرنفتی متمرکز شود.

- ناکارآمدی نحوه ورود درآمدهای نفتی در قوانین بودجه: نحوه ورود درآمدهای نفتی در بودجه موجب شده، نرخ ارز مبتنی بر نیازهای بودجه‌ای دولت شکل گیرد، که این نرخ با مقتضیات تولید، صادرات و سرمایه‌گذاری در کشور در تضاد است. همچنین، این مسأله، موجب عدم قاعده‌مندی و پیش‌بینی‌پذیر بودن سیاست‌های ارزی کشور در زمان‌ها و شرایط مختلف شده است. این امر با بروز نااطمینانی در فضای کلان اقتصاد، سبب بی‌ثباتی و تیره شدن چشم‌انداز سرمایه‌گذاری، نامساعد شدن فضای کسب‌وکار و فعال شدن انتظارات تورمی در آینده، شده است و در نهایت بر عملکرد بخش خصوصی واقعی تأثیر منفی بر جای گذاشته است. از این رو، به منظور رفع چالش مورد اشاره استقلال نرخ ارز از بودجه پیشنهاد می‌شود؛ در این خصوص توصیه می‌شود نرخ تسعیر ارز توسط بانک مرکزی و به‌طور مستقل در چهارچوب سیاست‌های پولی تعیین شود، فارغ از اینکه میزان فروش و صادرات نفت چقدر است.

- ناکارآمدی رویکرد حاکم بر افزایش درآمدهای مالیاتی در اسناد بودجه: بررسی رویکرد حاکم به اخذ درآمدهای مالیاتی حاکی از این حقیقت است که، نه تنها در قوانین بودجه سنواتی سهم عمده‌ای از درآمد مالیاتی را مالیات بر اشخاص حقوقی تشکیل می‌دهد، بلکه عمدتاً تناسب دقیقی میان نرخ رشد مالیات دریافتی از اشخاص حقوقی

در اسناد بودجه با نرخ رشد اقتصادی سال قبل که گویای وضعیت اقتصادی فعالین اقتصادی است، وجود ندارد. بنابراین، به‌منظور کاهش فشار مالیاتی بر فعالان اقتصادی و افزایش درآمدهای مالیاتی، باید به سمتی حرکت کرد که در آن کل اقتصاد کشور مالیات گرفته شود. برای این منظور، نظام بودجه‌ریزی به‌جای تحمیل فشار به اشخاص حقوقی باید سعی در گسترش پایه‌های مالیاتی داشته باشد. گسترش پایه‌های مالیاتی نیز از طریق گسترش دامنه شمول مالیات‌های مختلف از جمله مالیات بر مجموع درآمد و وضع مالیات بر فعالیت‌های سودآوری مانند سوداگری در بازار ارز، خودرو و مسکن، امکان‌پذیر است.

- اولویت هزینه‌های جاری به هزینه‌های عمرانی در اسناد بودجه: سهم بالای هزینه‌های جاری و چسبندگی این مخارج در کنار کمبود منابع تحقق یافته دولت، در عمل منجر به تخصیص منابع مالی مربوط به بخش هزینه‌های عمرانی به هزینه‌های جاری در قوانین بودجه شده است. اهمیت توجه به این مسأله از آنجا دوچندان می‌گردد که بدانیم، برداشت از هزینه‌های عمرانی به‌نفع مخارج جاری در اسناد بودجه سنواتی، نه‌تنها موجب افزایش تأخیر در گسترش ظرفیت‌های زیربنایی می‌شود و از این‌گذر به‌عنوان مانعی اساسی پیش‌روی فعالان اقتصادی نقش ایفا می‌کند. بلکه، تقاضا برای خدمات پیمانکاران را نیز کاهش داده و لذا، حوزه فعالیت بخش خصوصی را با رکود مواجه می‌سازد. از این‌رو، پیشنهاد می‌شود دولت در زمان‌هایی که با کمبود منابع مواجه است، قبل از آنکه به کاهش سهم سایر محل‌های هزینه‌ای اقدام و ردیف‌های مختلف هزینه‌ها را جابه‌جا کند، اصلاحیه بودجه ارائه دهد، این امر نه تنها، از رشد بی‌مورد هزینه‌های دولت جلوگیری می‌کند. بلکه، تا حد ممکن از هزینه‌های اضافی دولت می‌کاهد. راهکار دیگر برای رفع چالش یاد شده، آن است که دولت ملزم شود تا اعتبارات عمرانی را به طرح‌های عمرانی تخصیص دهد و امکان تخصیص این اعتبارات برای انجام هزینه‌های جاری وجود نداشته باشد.

- تسلط رویکردهای سیاسی بر تصویب طرح‌های عمرانی در اسناد بودجه: این وضعیت از یک سو، موجب شده در تصویب طرح‌های جدید، طرح‌های اولویت‌دار و مورد نیاز برای حضور فعالان اقتصادی به صحنه فعالیت‌های اقتصادی در نظر گرفته نشود و طرح‌ها با توجیه فنی - اقتصادی پایین مصوب شوند و از سوی دیگر، تصویب تعداد زیادی از طرح‌ها با انگیزه‌های سیاسی بدون توجه به اعتبارات تخصیص داده شده در اسناد

بودجه، موجب نارسایی در تخصیص اعتبار و طولانی شدن در مراحل مختلف اجرای طرح شده که برآیند تمامی موارد مورد اشاره، نه تنها موجب شده تا فعالان اقتصادی به واسطه طولانی شدن زمان بهره‌برداری طرح‌ها، از منافع آن محروم بمانند، بلکه مشکلات متعددی برای پیمانکاران بخش خصوصی به وجود آورده است. در این راستا خوداری از تعریف و تصویب طرح‌های عمرانی جدید پیشنهاد می‌شود، تا در اسناد بودجه موازنه‌ای بین توانایی‌ها و اهداف مورد نظر به وجود آید. در گام بعدی؛ تعیین مرجعی که از صلاحیت کارشناسی لازم و همچنین استقلال و قدرت نظارتی کافی بر مطالعات توجیهی طرح‌ها برخوردار است، پیشنهاد می‌شود. تا از این گذر طرح‌های عمرانی به صورت بی‌طرف و تنها براساس مطالعات توجیهی - فنی و نیاز منطقه تصویب شوند و از تصویب طرح‌های عمرانی براساس ملاحظات سیاسی دولت و نمایندگان مجلس جلوگیری به عمل آید.

- گسترده بودن کسری بودجه دولت و اعمال روش‌های پرریسک برای رفع آن: بروز دایمی کسری بودجه در مالیه دولت حکایت از ناکارآمدی سیستم بودجه‌ریزی کشور دارد. تجارب سنوات گذشته حاکی از آن است که، دولت‌ها برای تأمین کسری بودجه خود از روش‌هایی مثل استقراض از بانک مرکزی، افزایش نرخ ارز و افزایش قیمت حامل‌های انرژی، انتشار اوراق بدهی مدت دار و... استفاده کرده‌اند و آشکارترین نتیجه استفاده از چنین روش‌هایی برای تأمین مالی کسری بودجه، بروز و تشدید تورم در اقتصاد کشور بوده است. همچنین، تأمین مالی کسری بودجه به شکل استقراض از سیستم بانکی کشور نیز، موجب شده که بانک‌ها به علت محدودیت منابع، توانایی ارائه تسهیلات به فعالان اقتصادی را نداشته باشند و از آنجا که مهم‌ترین مشکل بنگاه‌های اقتصاد کمبود نقدینگی است، این راه پوشاندن کسری بودجه، موجب شده که فعالان اقتصادی نه تنها توانایی گسترش حوزه فعالیت خود را نداشته باشند، بلکه به علت کمبود نقدینگی به صورت ناکارآمد و زیر ظرفیت به حیات خود در اقتصاد ادامه دهند. از سوی دیگر، دولت در طی سه سال اخیر به منظور تأمین کسری بودجه خود، نه تنها اقدام به انتشار اوراق بدهی کرده، بلکه بررسی رویکرد دولت برای بازپرداخت بدهی‌ها حکایت از خلق بدهی‌های جدید «بازی پونزی» دارد. در این رابطه باید خاطر نشان کرد که در صورت تأکید بر استفاده از فرآیند مذکور بدون مدنظر قرار دادن اصل پایداری بدهی‌ها، انباشت بیشتر بدهی‌های دولت و تشدید بیشتر بی‌انضباطی‌های مالی

در طی سال‌های آینده را شاهد خواهیم بود. به نحوی که ادامه این روند مبنی بر تسویه اصل و سود اوراق سررسید شده از محل انتشار اوراق جدید، بدهی دولت را با سرعت بسیار بالایی افزایش می‌دهد و در بلندمدت کشور را با خطر بحران بدهی‌ها مواجه می‌سازد. لذا، پیشنهاد می‌شود، دولت از طریق مدیریت بدهی‌های انباشته شده به جای تمرکز بر انتشار اوراق بدهی بدون برنامه‌ریزی دقیق برای بازپراخت اوراق، افزایش کارایی بخش دولتی، افزایش رونق در عملکرد بخش خصوصی در اقتصاد با تمرکز و تقید به سیاست‌های کوچک‌سازی، خودداری از پوشش هزینه‌های جاری از طریق استقراض، پیشگیری از هزینه‌های غیرضروری، جلوگیری از فرار مالیاتی، اصلاح نظام پرداخت یارانه‌ها و فروش واقعی شرکت‌ها و دارایی‌های دولتی قابل واگذاری، اقدام به مدیریت هزینه‌های خود و به تبع پوشاندن کسری بودجه نماید.

با توجه به ماهیت دولتی اقتصاد، دولت نقش غیر قابل انکاری در صحنه اقتصاد کشور ایفا می‌کند. در واقع، دولت به‌عنوان اصلی‌ترین بازیگر اقتصاد و اصلی‌ترین کانون سیاست‌گذاری، نقش تعیین‌کننده‌ای بر نحوه عملکرد سایر بازیگران اقتصادی، به‌ویژه فعالان بخش خصوصی دارد. از این‌رو، هرگونه افزایش کارایی و اثر بخشی در سیاست‌های اتخاذی دولت، موجب رشد کارایی و بهره‌وری در اقتصاد ملی می‌گردد و در نتیجه، بسترساز حضور مؤثر فعالان بخش خصوصی در عرصه فعالیت‌های اقتصادی است و هر گونه ناکارایی در سیاست‌گذاری توسط دولت، در سطح کلان اقتصاد با بروز اختلال در عملکرد متغیرهای کلان اقتصاد کشور، علاوه بر اینکه هزینه‌های مبادلاتی را در اقتصاد بالا می‌برد، فضای ریسک و نااطمینانی را در اقتصاد گسترش می‌دهد و انگیزه حضور کارآفرینان و فعالان اقتصادی را در صحنه فعالیت‌های اقتصادی کمرنگ می‌کند. بر این اساس، اهمیت مدیریت کارآمد دولت در اقتصاد، با توجه به اینکه در طی سال‌های اخیر، مهم‌ترین چالش پیش‌رو اقتصاد کشور، تعطیلی گسترده بنگاه‌های تولیدی، کاهش توان رقابت بخش‌های تولیدی و در یک کلام تسلط رکود اقتصادی به فضای کلان اقتصاد است، بیش از پیش نمایان می‌شود.

در این بین، نحوه عملکرد دولت در تدوین، تصویب و اجرای قوانین بودجه سنواتی به‌عنوان یک شاخص مؤثر بر نحوه سیاست‌گذاری دولت و نحوه مدیریت اقتصاد حائز اهمیت است. زیرا، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی دولت‌ها از نظر افق زمانی، به بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت تقسیم می‌شود و از این زاویه، می‌توان بودجه را برنامه‌ای یک ساله در نظر گرفت که دولت‌ها از طریق آن، اهداف مورد نظر در برنامه‌های توسعه را پی می‌گیرند. بر این اساس، هر برنامه توسعه اقتصادی-اجتماعی، مشتمل بر پنج برنامه بودجه سالانه است و قاعداً باید از راه تدوین پنج برنامه بودجه سالانه، اهداف برنامه‌های توسعه محقق شود. از این‌رو، هدف از بودجه‌ریزی، بسترسازی در راستای دستیابی به اهداف تعیین شده در برنامه‌های توسعه، همچون: تقویت بنیه تولید و تسهیل محیط کسب و کار، حمایت مؤثر از بنگاه‌ها به‌ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط، ایجاد زمینه‌هایی به‌منظور دسترسی فعالان اقتصادی به منابع مالی، افزایش شفافیت در اقتصاد، کاهش بار مقررات و پیچیدگی قوانین و مقررات مربوط به کسب و کارها و در نهایت محیا نمودن شرایط لازم برای حمایت از تولید ملی و فعالان اقتصادی، است.

همچنین، باید توجه داشت که انضباط در مالیه دولت از ملزومات و واجبات فرآیند توسعه محسوب می‌شود. انضباط در مالیه دولت در نهایت پاسداشت حقوق مالکیت را موجب می‌شود زیرا، جامعه‌ای که در آن حقوق مالکیت ارج نهاده شود، رشد و توسعه پایدار را تجربه خواهد کرد، در حالی که، بی‌انضباطی‌های مداوم در مالیه دولت تجاوزهای مداوم به حقوق مالکیت را موجب خواهد شد، که سدی بر مسیر رشد و توسعه پایدار خواهد بود. به‌عنوان مثال، کسری‌های مداوم در بودجه دولت منجر به اتخاذ راهکارهایی همچون: استقراض،

تغییر و افزایش مداوم نرخ‌های مالیات، وضع مالیات‌های جدید، افزایش پی‌درپی در نرخ ارز و...، برای جبران کسری خواهد شد که تبعات این راهکارها در غالب بروز تورم و نااطمینانی در فضای کلان اقتصادی، مصادیقی از نادیده گرفتن حقوق مالکیت محسوب می‌شود و نتیجه آن باز تولید مجدد سیکل‌های توسعه نیافتگی می‌باشد.

از این رو، با توجه به مراتب یاد شده هدف از این نوشتار آسیب‌شناسی رویکردهای حاکم بر فرآیند بودجه‌ریزی از منظر بخش خصوصی است. برای این منظور بعد از بیان مختصری در رابطه به اهمیت و ضرورت بودجه و بودجه‌ریزی در اقتصاد، ساختار بودجه کل کشور تشریح می‌شود و از این گذر، عمده چالش‌های نظام بودجه‌ریزی که به‌نحوی بر عملکرد فعالان اقتصادی بخش خصوصی تأثیر منفی داشته و به‌عنوان مانعی پیش‌روی آنها قرار دارد، تشریح می‌شود و در نهایت راهکارهایی به‌منظور بهبود فرآیند بودجه‌ریزی در راستای کاهش مخاطرات ناشی از روند فعلی بودجه‌ریزی بر عملکرد بخش خصوصی ارائه می‌شود. امید است این مطالعه گامی هرچند کوچک، اما مؤثر در راستای حضور گسترده‌تر بخش خصوصی به صحنه فعالیت‌های اقتصادی محسوب شود.

## ۱- ضرورت بودجه و بودجه‌ریزی در اقتصاد

بودجه در ساده‌ترین نگاه سندی مالی بوده که وضعیت منابع و مصارف دولت را در طی یک سال به نمایش می‌گذارد. به‌عبارت دیگر، اسناد بودجه سنواتی، برنامه‌ریزی دولت برای تأمین منابع برآورد شده از طریق کانال‌هایی (همچون تعیین نرخ ارز، تعیین نرخ‌های مالیاتی و...) و صرف این منابع به انواع هزینه‌های جاری و عمرانی را نشان می‌دهد. بر این اساس، در قالب اسناد بودجه، چشم‌انداز دولت طی سال برای سایر بازیگران اقتصادی نمایان می‌شود و فعالان اقتصادی براساس، پیش‌بینی‌های صورت گرفته از میزان دخل و خرج دولت، برنامه‌ریزی‌های خود را شکل می‌دهند.

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 مالیات‌ستانی چقدر عالانه، 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 دوباره کاری‌ها، 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>. علاوه بر این، بودجه یک برش سالانه از برنامه‌ریزی‌های میان مدت دولت به شمار آمده و تصویری از نحوه نگرش دولت به توسعه و برنامه‌ریزی را ارائه می‌دهد. بر این اساس، میزان همسویی بودجه‌ریزی سالانه دولت با برنامه‌های توسعه علاوه بر اینکه رویکرد دولت به برنامه‌ریزی و برنامه‌های توسعه را به نمایش می‌گذارد، برحسب اینکه اولویت‌گذاری‌ها در بودجه توسط دولت چگونه است، چشم‌انداز توسعه ملی را نیز قابل ردیابی می‌سازد<sup>۲</sup>.

همچنین به جهت نقشی که اسناد بودجه سنواتی در عملکرد کلان اقتصاد دارند، اهمیت بودجه‌ریزی و نقش بودجه در تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی آشکار می‌شود. چراکه در بندهای «۱۳»، «۱۷» و «۱۸» از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، به اصلاح ساختار بودجه‌ریزی کشور با دسترسی دولت به منابع درآمدی پایدار و رفع وابستگی بودجه به نفت تأکید شده است. از این رو، واکاوی اسناد بودجه با در نظر گرفتن میزان همسویی بودجه‌ریزی در تحقق این اهداف، حائز اهمیت است.

## ۲- ساختار بودجه کل کشور

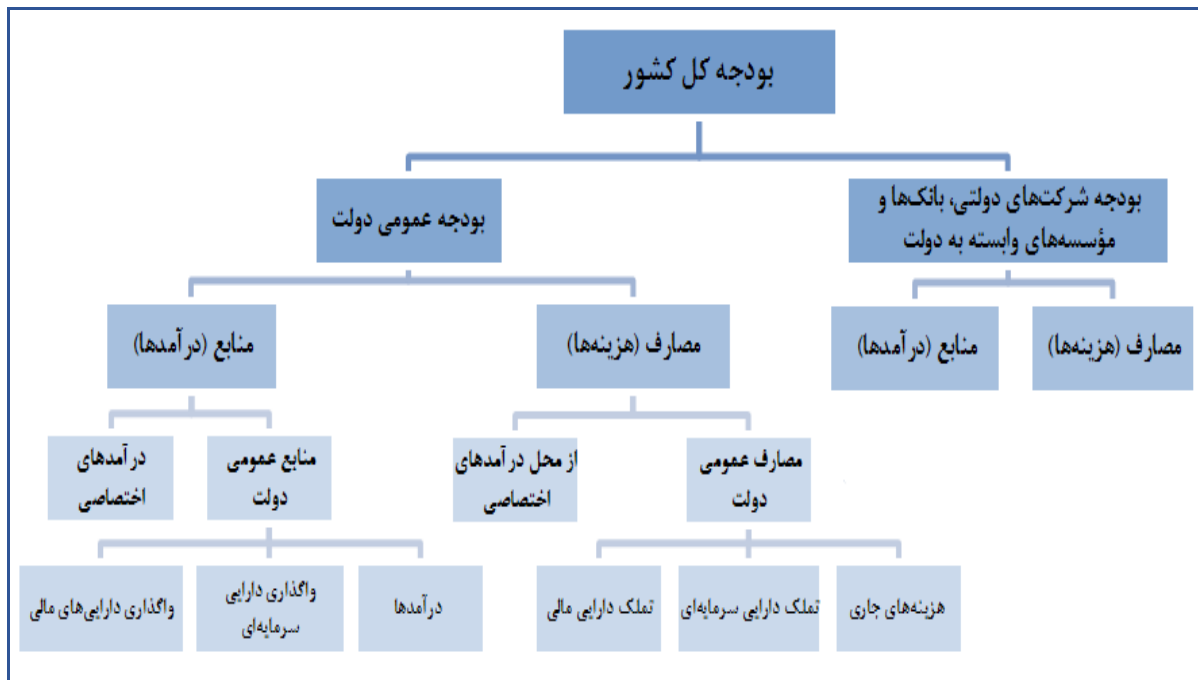
بودجه کل کشور مطابق با نمودار شمار «۱»، مشتمل بر دو جزء کلی، بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسه‌های وابسته به دولت بوده که ماهیت، کارکرد و مأموریت این دو جزء به میزان بالایی با یکدیگر متفاوت است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسه‌های وابسته به دولت از دو بخش منابع و مصارف تشکیل شده است. اما، به دلیل اینکه مصارف بودجه شرکت‌های دولتی عمدتاً از منابع داخلی با تصویب هیئت مدیره هر شرکت تأمین می‌شود، در قوانین بودجه ارقام مربوط به منابع و مصارف بودجه شرکت‌های دولتی صرفاً برای اطلاع‌ارایه می‌شود و آنچه در عمل مورد بررسی قرار می‌گیرد بودجه عمومی دولت است<sup>۳</sup>.

<sup>۱</sup> [۲]، ص ۶۴۹

<sup>۲</sup> [۲]، ص ۲۲۴

<sup>۳</sup> [۱۱]، ص ۹

نمودار ۱- ساختار کلی بودجه کل کشور



بودجه عمومی دولت نیز، از دو بخش منابع و مصارف تشکیل شده است. اجزای منابع عمومی دولت به تفکیک، شامل: درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است و اجزای مصارف عمومی دولت به تفکیک، شامل: پرداخت‌های هزینه‌ای، تملک دارایی سرمایه‌ای و تملک دارایی مالی است.

بر این اساس، منابع و مصارف دولت در قوانین بودجه، برای یک سال به‌طور متوازن تنظیم می‌شود. بدین صورت که، دریافتی‌های دولت و پرداختی‌های دولت در دو طرف تراز بودجه با یکدیگر برابراند. هر چند ممکن است در عمل ارقام برآورد شده در قوانین بودجه محقق نگردد، به‌ویژه در شرایطی که سند بودجه با بیش‌برآورد منابع عمومی و کم‌برآورد مخارج عمومی تنظیم شده باشد. که در این صورت گفته می‌شود، دولت با کسری بودجه پنهان مواجه خواهد بود.

### ۳- اهمیت چالش‌های نظام بودجه‌ریزی از منظر بخش خصوصی

عمده چالش‌های نظام بودجه‌ریزی که به‌نحوی بر عملکرد فعالان اقتصادی بخش خصوصی تأثیر منفی داشته و به‌عنوان مانعی پیش‌روی آنها قرار دارد، عبارت است از:

#### ۳-۱- سهم قابل توجه درآمدهای نفتی در قوانین بودجه

به‌منظور اینکه تصویری از میزان وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی ارائه شود، به بررسی سهم درآمدهای نفتی و مالیاتی از کل منابع عمومی دولت پرداخته شد. بررسی سهم درآمدهای نفتی و درآمدهای

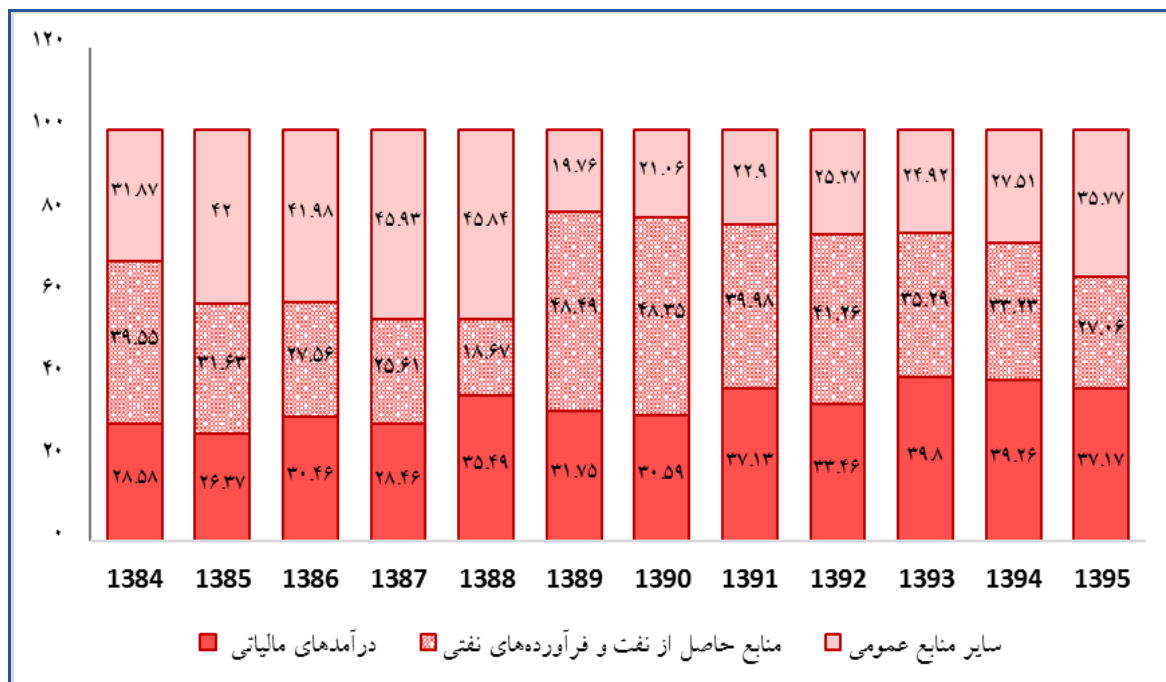
مالیاتی از منابع عمومی دولت در قوانین بودجه سنواتی، طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۵ حاکی از این حقیقت است که، به‌طور متوسط بیش از ۳۲ درصد منابع برآوردی در قوانین بودجه از محل درآمدهای نفتی پیش‌بینی شده است و تنها در سال ۱۳۸۸ سهم منابع برآورد شده از محل فروش نفت و فرآورده‌های نفتی حدود ۱۸ درصد بوده که این موضوع از کاهش چشم‌گیر قیمت نفت به‌خاطر بحران مالی سال ۲۰۰۸ تأثیر پذیرفته است. البته از آنجا که همواره دولت با بیش‌برآورد بخشی از منابع غیر نفتی در اسناد بودجه مواجه بوده است، براساس نمودار شماره «۲»، ملاحظه می‌شود که میزان وابستگی بودجه به نفت در عمل بیشتر از رقم برآوردی در قوانین بودجه است. همانطور که مشاهده می‌شود میزان وابستگی بودجه دولت در عمل در طی دوره ۱۲ ساله مورد بررسی به‌طور متوسط معادل ۳۵ درصد می‌باشد.

شایان توجه است که درآمدهای با منشأ نفت از طریق ردیف‌های دیگری نیز وارد بودجه می‌شود. لذا، وابستگی بودجه دولت به نفت بیش از رقم محاسبه شده از محل فروش نفت و فرآورده‌های آن است<sup>۱</sup>. ابعاد اهمیت حساس شدن به این مسأله از آنجا دوچندان می‌گردد که بدانیم وابستگی بودجه به منابع حاصل از نفت موجب، تأثیرپذیری بودجه از نوسانات بازار جهانی نفت شده و از این‌گذر، به ناپایداری درآمد دولت و کاهش اطمینان نسبت به تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده در اسناد بودجه می‌انجامد. این مسأله نیز، محقق شدن برنامه‌ریزی‌های دولت در قالب اسناد بودجه سالانه را با نوساناتی مواجه می‌سازد. به این صورت که، در زمان افزایش قیمت نفت و به تبع آن افزایش درآمدهای نفتی، دولت در قالب اسناد بودجه به گسترش هزینه‌ها و افزایش تعهدات بدون توجه به اقتضات برنامه‌های توسعه اقدام می‌کند. در حالی که در زمان افت قیمت نفت و به تبع آن افت درآمدهای نفتی، هزینه‌های گسترش یافته و اغلب انعطاف‌ناپذیر، دولت را در کاهش هزینه‌های خود ناتوان می‌سازد.

---

<sup>۱</sup> به‌عنوان نمونه، می‌توان به سود سهام شرکت‌های نفتی در ردیف درآمدهای حاصل از مالکیت دولت و یا به برداشت از حساب ذخیره ارزی در ردیف واگذاری دارایی‌های مالی اشاره کرد. اما باید تأکید کرد که عمده‌ترین رقمی که از منشأ نفت وارد بودجه می‌شود، همان درآمدهای حاصل از فروش نفت در ردیف واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای است.

نمودار ۲- سهم درآمدهای نفتی از کل منابع تحقق یافته در بودجه (واحد: درصد)



مأخذ: گزیده آمار اقتصادی بانک مرکزی بخش مالی و بودجه در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۵

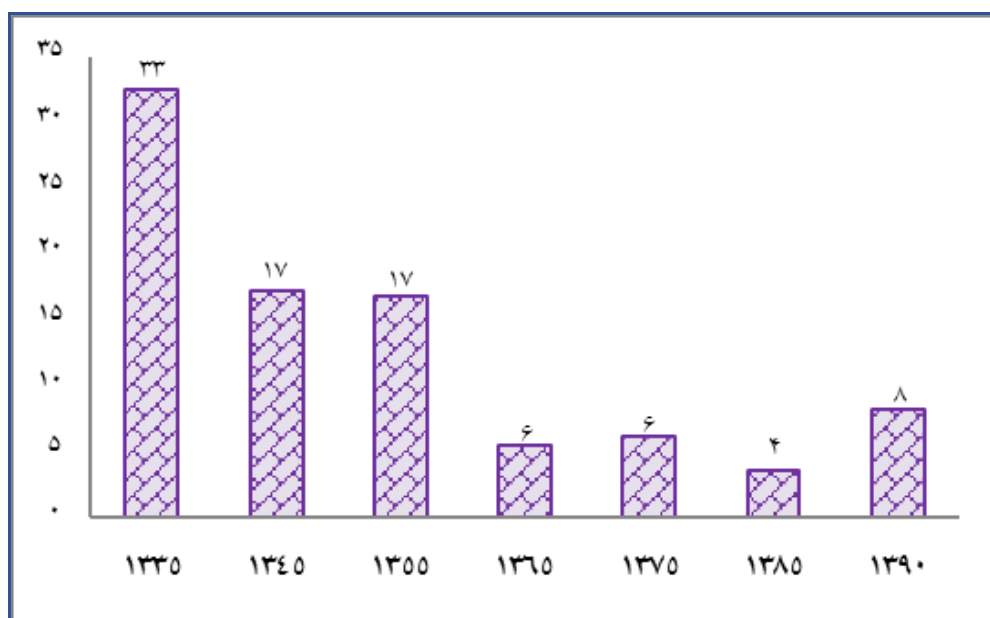
بنابراین وابستگی بالای درآمدهای دولت به منابع حاصل از فروش نفت، از یک سو و تأثیرپذیری بالای این نوع از درآمد از متغیرهای برون‌زا قیمت نفت از سوی دیگر، موجب تأثیرپذیری بنیه مالی دولت از روند نوسانی درآمدهای نفتی و ایجاد بی‌ثباتی در فضای کلان اقتصاد می‌شود که این شرایط، موجب افزایش نااطمینانی فعالان اقتصادی نسبت به پیش‌بینی و کسب سود از فعالیت‌هایشان در آینده می‌شود. در این شرایط، از یک سو، از دست ندادن امکانات و سرمایه‌های موجود به‌جای انباشت سرمایه و افزایش حجم تولید به دغدغه اصلی عاملان اقتصادی تبدیل می‌شود، و از سوی دیگر، الگوهای انباشت سرمایه و سرمایه‌گذاری در نظام تولیدی کشور از حالت طبیعی خارج می‌شود و به سمت فعالیت با سرمایه اندک، قراردادهای کوتاه‌مدت و مقیاس کوچک تولید منحرف می‌شود. لذا، ظرفیت‌های سازمانی که در این چهارچوب شکل می‌گیرد، بسیار محدود و ناچیز خواهد بود و امکان بهره‌مندی از صرفه‌های ناشی از مقیاس و تقسیم کار و تخصصی شدن امور به علت مقیاس کوچک تولید برای آنها وجود نخواهد داشت. این موضوع با اثرگذاری بر هزینه‌های تولید، نه تنها از ورود فعالان اقتصادی به عرصه فعالیت‌های تولیدی و مولد اقتصاد می‌کاهد، بلکه منابع اندک کارآفرینان و کارفرمایان را به سوی فعالیت‌های غیر مولد و زیر زمینی سوق می‌دهد.

بررسی مقیاس بنگاه‌های اقتصادی<sup>۱</sup> براساس داده‌های حاصل از سرشماری‌های نفوس و مسکن در طی سال‌های ۱۳۳۵ الی ۱۳۹۰ در نمودار شماره «۳» آمده است. با توجه به نمودار مشاهده می‌شود که در سال

<sup>۱</sup> شاخص مقیاس بنگاه‌های تولیدی براساس تعداد نیروی کار تحت مدیریت واحد تولید محاسبه شده است. این نسبت از تقسیم تعداد مزدحقوق بگیران بخش خصوصی به تعداد کارفرمایان در طی سرشماری‌های نفوس و مسکن ۱۳۳۵ الی ۱۳۹۰ بدست آمده است.

۱۳۳۵ در بخش های تولیدی هر کارفرما به طور متوسط حدود ۳۳ نفر را تحت مدیریت خود داشته است. این نسبت در سرشماری ۱۳۸۵ به حدود ۴ نفر و در سرشماری ۱۳۹۰ به حدود ۸ نفر کاهش پیدا کرده است. به عبارت دیگر می توان گفت در فاصله سال های ۱۳۳۵، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰ مقیاس بنگاه های تولیدی با افت قابل توجهی (از مدیریت ۳۳ نفر به ۴ و ۸ نفر نیروی کار توسط هر کارفرما) مواجه شده است. بر این اساس می توان گفت که بررسی روند حرکت بنگاه ها در اقتصاد ایران گویای این حقیقت است که همگام با ورود درآمدهای نفتی به اقتصاد و تأثیرپذیری اقتصاد کشور از نوسانات ایجاد شده در این نوع از درآمدها (به علت تأثیرپذیری از متغیرهای بروزایی چون قیمت جهانی نفت)، اقتصاد کشور با افزایش نااطمینانی در فضای کسب و کار مواجه شده است.

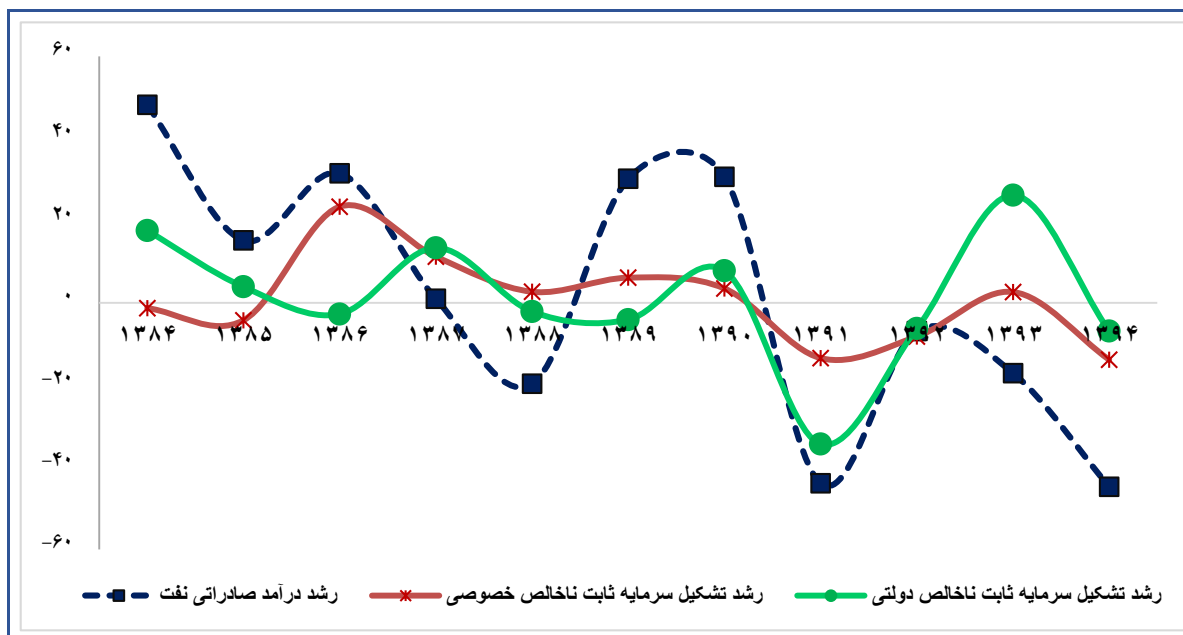
نمودار ۳- روند مقیاس بنگاه های اقتصادی (واحد: نفر نیروی کار)



مأخذ: مرکز آمار ایران

از وجهی دیگر، بررسی روند سرمایه گذاری دولتی، خصوصی و تغییرات صادرات نفت در نمودار شماره «۴» حاکی از این حقیقت است که، روند سرمایه گذاری، همگام با افزایش یا کاهش درآمدهای نفتی، نوسان داشته است. هرچند برخی عوامل مانند نااطمینانی های ناشی از بی ثباتی در سیاست گذاری ها، نوسانات نرخ ارز و بروز جهش های قیمتی ارزی، انتظارات تورمی و سوق یافتن بخشی از پس اندازهای محدود جامعه به سمت بازارهای غیرتولیدی مانند بازار ارز، سکه و طلا از عوامل اصلی نوسان نرخ رشد سرمایه گذاری در سال های یاد شده هستند، اما نوسان درآمدهای نفتی جزء عوامل مهم این نوسانات به شمار می آید.

نمودار ۴- رشد سرمایه گذاری دولتی، خصوصی و تغییرات صادرات نفت (واحد: درصد)



مأخذ: سری‌های زمانی بانک مرکزی

به این صورت که، هنگام افزایش قیمت نفت و رونق نفتی، دولت‌ها به‌طور قابل توجهی به سرمایه‌گذاری اقدام کرده و در همین راستا عرضه تسهیلات بانکی و واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای را با استفاده از منابع ارزی درآمدهای نفتی به همان شدت افزایش می‌دهند، اما قیمت نفت و درآمدهای نفتی به صورت برون‌زا بر اقتصاد تعیین می‌شود و کاهش در درآمدهای نفتی، سرمایه‌گذاری را نیز به دنبال خود کاهش می‌دهد. همانطور که در نمودار شماره «۴»، مشاهده می‌شود. تغییرات تشکیل سرمایه ثابت ناخالص دولتی تا حد زیادی با روند تغییرات درآمدهای نفتی هماهنگ بوده و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نیز اغلب با همان روند تغییر کرده است. در واقع، با توجه به نمودار این نتیجه حاصل می‌شود که، در چارچوب نهادی ناکارآمد اقتصاد کشور<sup>۱</sup> نوسان در درآمدهای نفتی، روند سرمایه‌گذاری و توسعه کشور را دچار نوسان کرده است. اهمیت توجه به این مسئله از آنجا بیشتر نمایان می‌شود که بدانیم، سرمایه‌گذاری به دلیل همراه بودن با ریسک بازدهی به‌طور ذاتی ماهیت نوسانی دارد و با نوسانات در درآمدهای نفتی و سیاست‌های اقتصادی،

<sup>۱</sup> بررسی شاخص‌های نهادی کشور گویای این حقیقت است که چهارچوب نهادی کشور ناکارآمد و رانتی است. به این صورت که، کشور ایران در زیرشاخص کیفیت قوانین و مقررات، طی سال‌های ۱۹۹۶ الی ۲۰۱۵، در بهترین حالت نمره ۱/۳۳- در سال ۲۰۰۳ و در بدترین حالت نمره ۱/۷۳- در سال ۲۰۰۹ را، از بازه نمره شامل ۲/۵- (بدترین حالت) تا ۲/۵ (بهترین حالت) کسب کرده است. در زیرشاخص حاکمیت قانون (به معنای تضمین حقوق مالکیت و حسن اجرای قراردادها) در طی دوره مورد اشاره، در بهترین حالت نمره ۰/۴۱- در سال ۲۰۰۱ و در بدترین حالت نمره ۱/۰۳- در سال ۲۰۱۴ را از بازه نمره شامل ۲/۵- (بدترین حالت) تا ۲/۵ (بهترین حالت) کسب کرده است، که حاکی از جایگاه ضعیف کشور در پاسداری از حقوق مالکیت و احترام به قراردادهاست. از این رو، می‌توان گفت، ضعف قوانین و پاسداری حقوق مالکیت به‌عنوان مانعی بر سر راه گسترش نفوذ و دامنه فعالیت‌های بخش خصوصی در اقتصاد ایران قرار دارد. به‌منظور اطلاع بیشتر از زیرشاخص‌های استفاده شده به شاخص‌های حکمرانی مراجعه شود: [۱۹]

محیط سرمایه‌گذاری ناامن‌تر می‌شود و لذا، از انگیزه سرمایه‌گذاران بخش خصوصی به امر سرمایه‌گذاری کاسته می‌شود.<sup>۱</sup>

### ۳-۲- ناکارآمدی نحوه ورود درآمدهای نفتی در قوانین بودجه

منطق اصلی برای ورود درآمدهای نفتی در قوانین بودجه سنواتی به این صورت است که بودجه‌ریزان میزان متوسط صادرات نفت را براساس شرایط حاکم بر اقتصاد، عملکرد سال‌های گذشته و همچنین قیمت تقریبی هر بشکه نفت در بازارهای جهانی پیش‌بینی می‌کنند. سپس به‌منظور محاسبه درآمد ریالی حاصل از فروش نفت در سال پیش‌رو، مقدار متوسط صادرات روزانه نفت را در قیمت دلاری هر بشکه نفت ضرب کرده و ارزش دلاری صادرات سالانه نفت کشور را محاسبه می‌کنند. در نهایت، سهم بودجه از درآمدهای نفتی، پس از کسر سهم محل‌های قانونی تعیین شده در قانون بودجه و برنامه‌های توسعه کشور تعیین می‌شود<sup>۲</sup> و بانک مرکزی مطابق با قانون موظف است، هر سال سهم بودجه‌ای دولت را از درآمدهای نفتی با نرخ ارز رسمی تبدیل به ریال کند.<sup>۳</sup>

اهمیت حساس شدن به این مسأله از آنجا بیشتر نمایان می‌شود که بدانیم، نحوه ورود منابع حاصل از نفت در اقتصاد به‌گونه‌ای است که قیمت نفت، قیمت ارز و حتی مقدار صادرات نفت را به متغیرهای سیاست مالی تبدیل کرده است. در حالی که قیمت نفت، یک متغیر برون‌زا بوده و خارج از اراده کشور تعیین می‌شود. قیمت ارز نیز متغیری بسیار مهم در سیاست‌گذاری ارزی کشور است که باید براساس سیاست‌های کلان و بلندمدت کشور برای استفاده از منابع پایان‌پذیر و تولید صیانتی از این منابع مشخص شود. متأسفانه با نادیده گرفتن این اصول در سالیان گذشته، سیاست‌های پولی، ارزی، تجاری و انرژی کشور دنباله‌رو سیاست‌های مالی شده است. لذا، این شیوه ورود درآمدهای نفتی، منجر به بروز انگیزه‌های درآمدی در خصوص تعیین و تغییر نرخ ارز شده است، به‌طوری‌که دولت‌ها همواره هنگام مواجهه با کاهش منابع حاصل از نفت (به دلیل کاهش قیمت نفت یا محدودیت‌های صادراتی)، از طریق افزایش نرخ ارز (و در حقیقت کاهش ارزش پول ملی) بودجه را تراز کرده‌اند. بدین ترتیب به‌جای محدود کردن مصارف یا برنامه‌ریزی برای افزایش منابع غیر نفتی همواره ساده‌ترین راه انتخاب شده است (به‌عنوان مثالی در این زمینه می‌توان به دو برابر شدن قیمت محاسباتی ارز در هنگام تنظیم بودجه سال ۱۳۹۲ در پی کاهش حدود ۵۰ درصدی صادرات نفت به دلیل تحریم‌ها اشاره کرد)<sup>۴</sup>. اهمیت این مسأله از منظر فعالان بخش خصوصی به این دلیل

<sup>۱</sup> [۴]، ص ۱۹۱

<sup>۲</sup> درآمد حاصل از صادرات نفت پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی، سهم مناطق محروم و سهم شرکت‌های نفت از نفت، در بودجه اختصاص می‌یابد.

<sup>۳</sup> [۱۱]، ص ۲۳

<sup>۴</sup> [۱۳]، صص ۲۴-۲۵

است که نرخ ارز یکی از متغیرهای کلیدی اقتصاد محسوب می‌شود و ساختار تولید کشور نیز وابستگی بالایی به واردات و به تبع آن به ارز دارد. از این رو، تبعیت سیاست‌های ارزی براساس ملاحظات بودجه‌ای، موجب عدم قاعده‌مندی و پیش‌بینی‌پذیر بودن سیاست‌های ارزی کشور در زمان‌ها و شرایط مختلف شده است. این امر نیز با ایجاد نااطمینانی در زمان و میزان تغییر نرخ ارز، می‌تواند تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی در رابطه با آینده را با مشکل مواجه سازد.

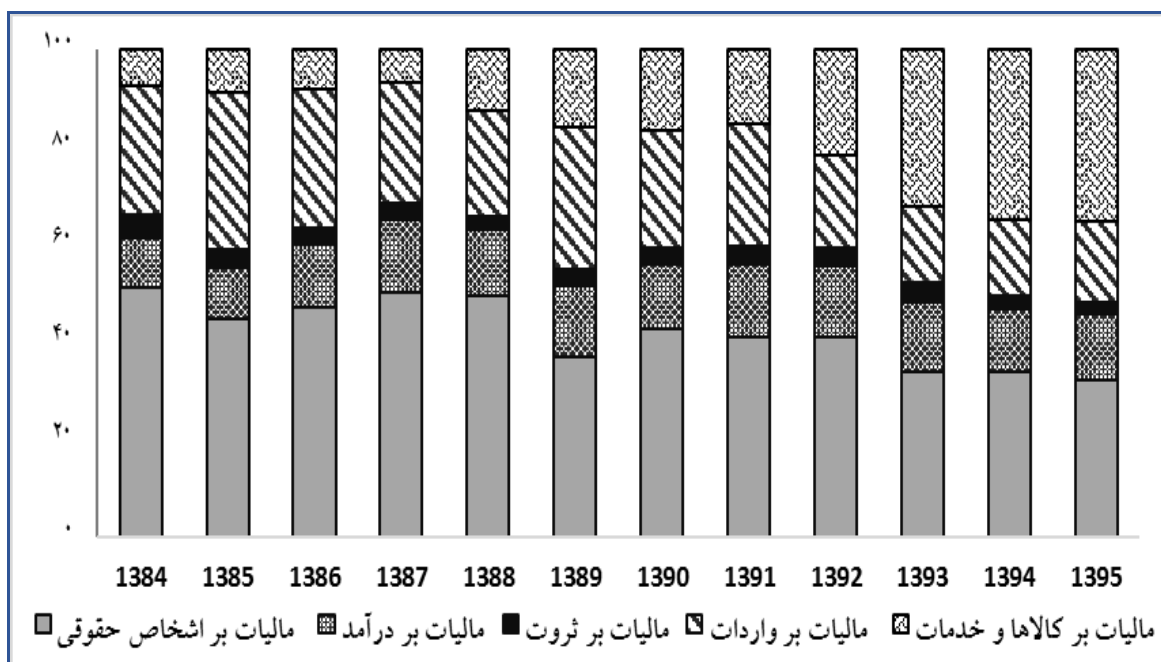
همچنین باید در نظر داشت که، حتی اگر نرخ ارز در بودجه ثابت بماند و تنها حجم دلاری که برای تسعیر به بانک مرکزی می‌رود افزایش یابد و بانک مرکزی نتواند یا نخواهد تمام ارزهای نفتی را به فروش برساند و پول منتشر شده را جمع‌آوری کند، باز هم پایه پولی از کانال افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی افزایش می‌یابد که این مسأله نیز تبعات تورمی و بی‌ثبات کننده بر اقتصاد برجای خواهد گذاشت. آشکار است که تورم آثار نامطلوب گسترده‌ای بر اقتصاد دارد. بروز تورم از ابعاد گوناگونی مانند کاهش رفاه و قدرت خرید مردم، بروز نااطمینانی و تیره شدن چشم‌انداز سرمایه‌گذاری، افزایش ریسک و هزینه‌های تولید، نامساعد شدن فضای کسب‌وکار و فعال شدن انتظارات تورمی در آینده، بر عملکرد بخش خصوصی واقعی تأثیر منفی بر جای می‌گذارد و ضربه‌ای سنگین را به بنیان‌های تولیدی و مولد اقتصاد وارد می‌سازد.

### ۳-۳- ناکارآمدی رویکرد حاکم بر افزایش درآمدهای مالیاتی در اسناد بودجه

به‌منظور واکاوی رویکرد حاکم بر کسب درآمدهای مالیاتی در اسناد بودجه در نمودار شماره «۵»، اجزای درآمدهای مالیاتی در طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۵ آمده است. با توجه به نمودارها مشاهده می‌شود که، عمده‌ترین جزء درآمدهای مالیاتی در قوانین بودجه سنواتی مربوط به مالیات بر اشخاص حقوقی با میانگین سهم ۴۲ درصد است. در مرحله بعد مالیات بر واردات با میانگین سهم ۲۳ درصد و مالیات بر کالاها و خدمات با میانگین سهم ۱۸ درصد قرار می‌گیرند و در نهایت مالیات بر درآمد با میانگین سهم ۱۳ درصد و مالیات بر ثروت با میانگین سهم ۳ درصد کم‌ترین سهم از درآمدهای مالیاتی را در بین اجزای تشکیل‌دهنده مالیات به خود اختصاص داده‌اند. همچنین براساس نمودار مشاهده می‌شود که سهم دو جزء مالیات بر کالاها و خدمات و مالیات بر واردات به عنوان منابع مالیات‌های غیرمستقیم دولت در طی سال‌های مورد بررسی در حال جابه‌جا شدن با هم است به این صورت که در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۵، سهم مالیات بر واردات از کل درآمدهای مالیاتی از ۲۶/۲ درصد به ۱۶/۳ درصد کاهش یافته است، در حالی که سهم مالیات بر کالاها و خدمات از ۷/۶۴ درصد به ۳۵/۴ درصد افزایش یافته است.



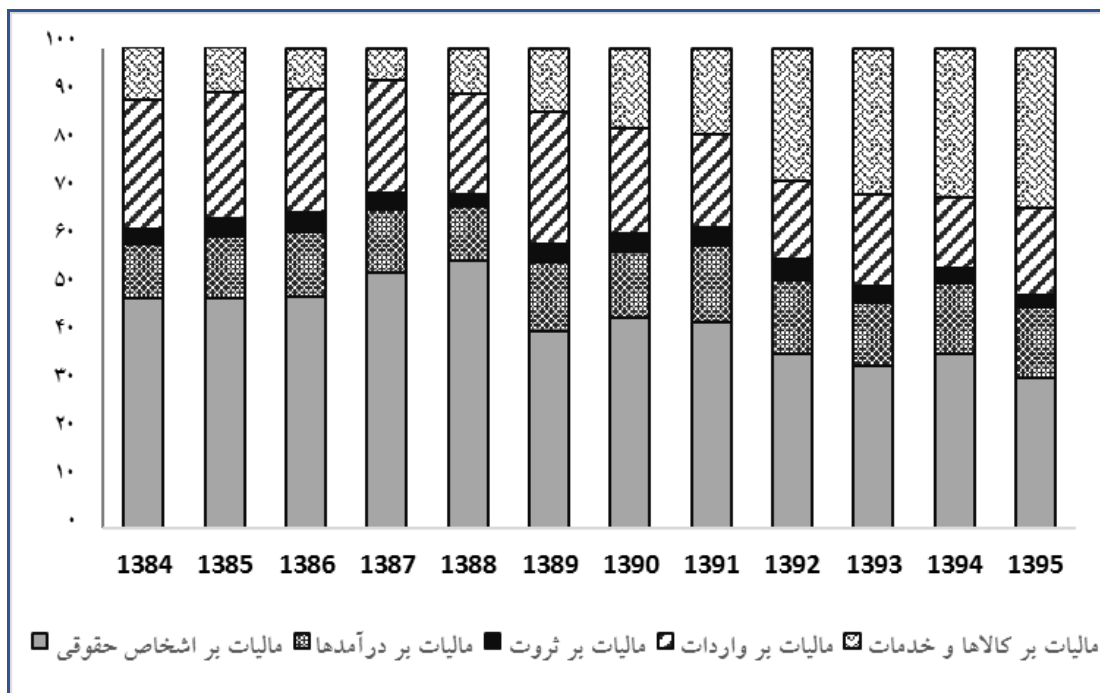
نمودار ۵- سهم اجزای درآمدهای مالیاتی در قوانین بودجه (واحد: درصد)



مأخذ: گزیده آمار اقتصادی بانک مرکزی بخش مالی و بودجه در سالهای ۱۳۸۴-۱۳۹۵

بررسی سهم اجزای تحقق یافته درآمدهای مالیاتی طی سالهای ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۵ در نمودار شماره «۶»، نیز گویای این حقیقت است که، مالیات بر اشخاص حقوقی، با سهم بیش از ۴۳ درصد، بالاترین سهم را از درآمدهای مالیاتی تحقق یافته دولت تشکیل داده است و مالیات بر واردات با متوسط سهم نزدیک به ۲۲ درصد و مالیات بر کالاها و خدمات با متوسط سهم ۱۸ درصد به عنوان دومین و سومین جزء از درآمدهای مالیاتی تحقق یافته قرار دارند و در نهایت مالیات بر درآمد و مالیات بر ثروت با متوسط سهم ۱۳/۷ و ۳/۴۷ درصد کمترین سهم از درآمدهای مالیاتی تحقق یافته دولت را به خود اختصاص داده‌اند.

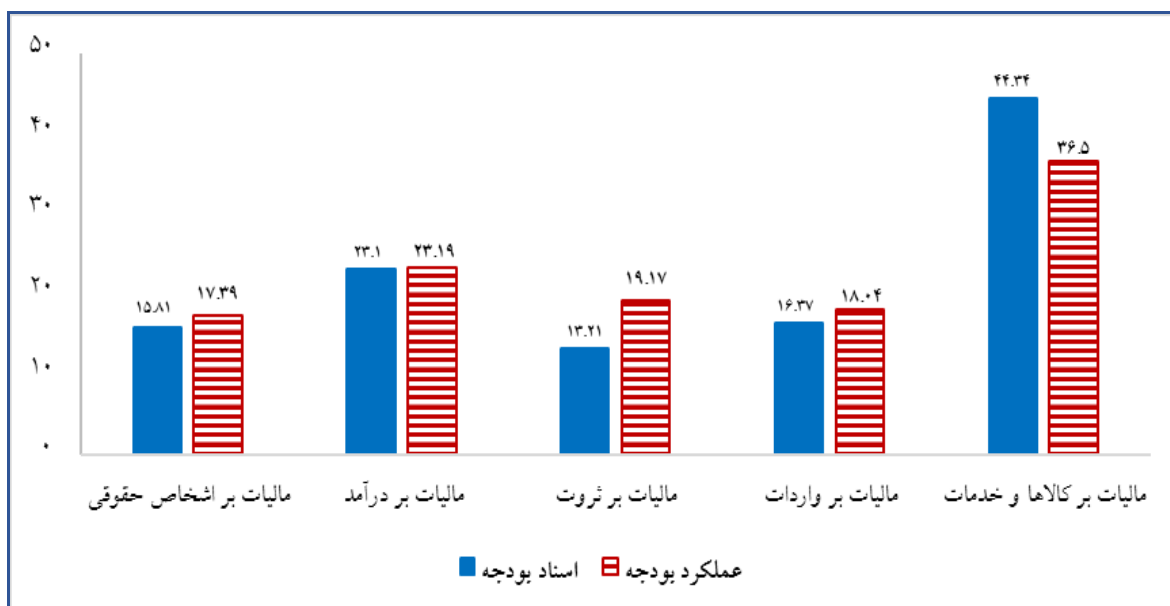
نمودار ۶- سهم اجزای تحقق یافته درآمدهای مالیاتی دولت (واحد: درصد)



مأخذ: گزیده آمار اقتصادی بانک مرکزی بخش مالی و بودجه در سالهای ۱۳۸۴-۱۳۹۵

از زاویه‌ای دیگر به منظور این که مشخص شود در اسناد بودجه سنواتی و عملکرد دولت کدام جزء از اجزای تشکیل دهنده درآمدهای مالیاتی دولت، با افزایش بیشتری مواجه شده است، در نمودار شماره «۷»، متوسط رشد اجزای تشکیل دهنده درآمدهای مالیاتی هم در اسناد بودجه و هم در عمل طی سالهای ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۵ آمده است. همانطور که مشاهده می‌شود، اگرچه مالیات بر اشخاص حقوقی چه در اسناد بودجه و چه در عمل سهم عمده‌ای از درآمدهای مالیاتی را تشکیل می‌دهد، اما بیشترین متوسط رشد اجزای درآمدهای مالیاتی مربوط به مالیات بر کالاها و خدمات با متوسط رشد ۴۴/۳۴ درصد در اسناد بودجه و ۳۶/۵ درصد در میان اجزای تحقق یافته درآمدهای مالیاتی است.

نمودار ۷- متوسط رشد اجزای درآمدهای مالیاتی در اسناد و عملکرد بودجه ۱۳۹۵-۱۳۸۴ (واحد: درصد)

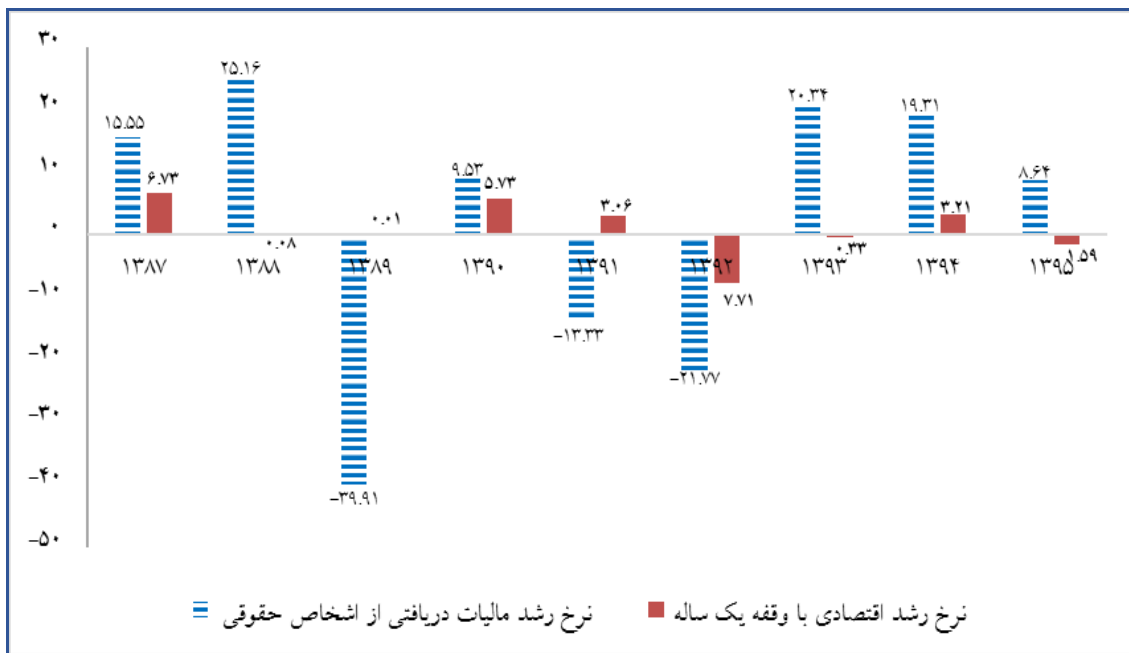


مأخذ: گزیده آمار اقتصادی بانک مرکزی بخش مالی و بودجه در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۵

بر این اساس، در ادامه به‌منظور بررسی این موضوع که فشار مالیاتی بر فعالین اقتصادی با چه سازوکارهایی و از چه کانال‌هایی در قوانین بودجه سنواتی وارد می‌شود، به‌طور ویژه به واکاوی رویکرد نظام بودجه‌ریزی در کسب مالیات در زیر بخش‌های تشکیل دهنده مالیات بر اشخاص حقوقی به‌عنوان جزئی که عمده‌ترین سهم درآمدهای مالیاتی را به خود اختصاص داده و مالیات بر کالا و خدمات به‌عنوان جزئی که بیشترین متوسط رشد درآمدهای مالیاتی را داشته است، می‌پردازیم.

**مالیات بر اشخاص حقوقی:** همانطور که از نمودارهای شماره «۵» و «۶» نتیجه شد، مالیات بر اشخاص حقوقی عمده‌ترین سهم در میان اجزای درآمدهای مالیاتی را تشکیل می‌دهد. در حالی که در پی رکود حاکم بر اقتصاد کشور در طی پنج سال اخیر این انتظار می‌رفت که در خصوص مالیات بخش‌های تولیدی - صنعتی بازنگری‌هایی صورت گیرد و در مقابل بخش‌هایی که به‌نوعی از پرداخت مالیات معاف هستند یا به دلیل شفاف نبودن سیستم درآمدزایی (همانند فعالیت‌های دلالی، سوداگری و...) در دایر شمول مالیات قرار نمی‌گرفتند، مورد هدف قرار گیرند. این در حالی است که نه‌تنها سهم عمده‌ای از درآمد مالیاتی را مالیات بر اشخاص حقوقی تشکیل داده است بلکه بر اساس نمودار شماره «۸» مشاهده می‌شود که در سال‌های اخیر، عموماً تناسب دقیقی میان نرخ رشد مالیات دریافتی از اشخاص حقوقی (تعدیل شده با تورم) با نرخ رشد اقتصادی سال قبل که گویای وضعیت اقتصادی فعالین اقتصادی است، وجود نداشته است.

نمودار ۸- نرخ رشد اقتصادی و نرخ رشد مالیات اشخاص حقوقی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ (واحد: درصد)



مأخذ: گزیده آمار اقتصادی بانک مرکزی بخش مالی و بودجه و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی

ابعاد اهمیت حساس شدن به این مسأله از وجهی دیگر آن است که بررسی عملکرد اجزای مالیات بر اشخاص حقوقی براساس اطلاعات جدول شماره «۱»، گویای این حقیقت است که در عمل عمده‌ترین جزء مالیات بر اشخاص حقوقی، مربوط به مالیات بر اشخاص حقوقی غیردولتی با متوسط سهم ۶۶ درصد است. این آمار حاکی از آن است که، بخش عمده‌ای از فشار مالیاتی حاصل از مالیات بر اشخاص حقوقی بر اشخاص حقوقی غیر دولتی وارد می‌شود.<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> [۱]، ص ۳۳

جدول ۱- عملکرد اجزای مالیات بر اشخاص حقوقی (واحد: هزار میلیارد تومان)

شرح	عملکرد ۱۳۹۲	عملکرد ۱۳۹۳	عملکرد ۱۳۹۴	عملکرد ۱۳۹۵	رشد ۱۳۹۲ نسبت به ۱۳۹۱	رشد ۱۳۹۳ نسبت به ۱۳۹۲	رشد ۱۳۹۴ نسبت به ۱۳۹۳	رشد ۱۳۹۵ نسبت به ۱۳۹۴
<b>مالیات بر اشخاص حقوقی</b>	۱۷/۹۴	۲۳/۹۸	۲۸/۷۴	۳۱/۷۲	۳۳/۲۷	۱۹/۸۵	۱۰/۳۷	
- مالیات علی الحساب اشخاص حقوقی دولتی	۳/۲۳	۴/۰۷	۴/۸۵	۵/۵۸	۲۶/۰۱	۱۹/۱۶	۱۵/۰۵	
سهم از مالیات بر اشخاص حقوقی (درصد)	۱۸	۱۷	۱۷	۱۸				
- مالیات عملکرد اشخاص حقوقی دولتی	۲/۴	۳/۷۲	۴/۱	۶/۴	۵۵/۰۰	۱۰/۲۳	۵۶/۱۰	
سهم از مالیات بر اشخاص حقوقی (درصد)	۱۳	۱۶	۱۴	۲۰				
- مالیات نهادها و بنیادهای انقلاب اسلامی	۰/۰۲	۰/۰۳	۰/۰۲	.	۵۰/۰۰	-۳۳/۲۳		
سهم از مالیات بر اشخاص حقوقی (درصد)	.	.	.	.				
- مالیات اشخاص حقوقی غیر دولتی	۱۲/۱۹	۱۶/۰۶	۱۹/۶۹	۱۹/۷۴	۳۱/۷۵	۲۲/۶۰	۰/۲۵	
سهم از مالیات بر اشخاص حقوقی (درصد)	۶۸	۶۷	۶۹	۶۲				
- مالیات علی الحساب شرکت های دولتی در حال واگذاری	۰/۱	۰/۱	۰/۰۸	.	۰/۰	-۲۰/۰۰		
سهم از مالیات بر اشخاص حقوقی (درصد)	۱	.	.	.				

مأخذ: گزیده آمار اقتصادی بانک مرکزی بخش مالی و بودجه در سال های ۱۳۸۴-۱۳۹۵

شایان ذکر است که اخذ درآمدهای مالیاتی از اشخاص حقوقی به ویژه اشخاص حقوقی غیردولتی باید متناسب با چرخه های رونق و رکود اقتصادی باشد. به این معنا که، در شرایط رونق اقتصادی، منطقی است مالیات های اخذ شده از اشخاص حقوقی دولتی افزایش یابد. در حالی که، در شرایط رکود اقتصادی، به منظور کمک به بهبود محیط کسب و کار و جلوگیری از خروج بنگاه های از عرصه فعالیت رسمی در اقتصاد، منطقی است، که فشار مضاعف به شرکت ها از طریق اخذ مالیات وارد نشود. بلکه از طریق ایجاد تمهیدات در زمینه وصول مالیات مانند گسترش خدمات دولت الکترونیک در زمینه پرداخت مالیات و عدم ایجاد فشار مضاعف بر بنگاه هایی که به طور رسمی و قانونی فعالیت دارند و اقدام به پرداخت مالیات می کنند، زمینه های ادامه حضور این شرکت ها در بخش رسمی و یا جلوگیری از فرار مالیاتی آنها را فراهم کرد. ضمناً یک اقدام دیگر در شرایط رکودی باید گسترش پایه های مالیاتی و جلوگیری از فرار مالیاتی باشد، به جای افزایش مالیات بر شرکت های غیردولتی. چراکه، افزایش مالیات از اشخاص حقوقی غیر دولتی تبعات منفی همچون کاهش انگیزه های سرمایه گذاری و تولیدی را به همراه خواهد داشت و این مسأله خود می تواند موجبات تداوم رکود و کند شدن رشد اقتصادی کشور را ایجاد کند.

**مالیات بر کالاها و خدمات:** مطابق با اطلاعات ارائه شده در نمودارهای شماره «۵» و «۶» مشاهده شد که طی سال های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۵، مالیات بر کالاها و خدمات در حال جایگزین شده با مالیات بر واردات به عنوان دو جزء تشکیل دهنده درآمدهای مالیاتی است. همچنین مطابق با اطلاعات ارائه شده در نمودار

شماره «۷»، نتیجه گیری شد که مالیات بر کالاها و خدمات به طور متوسط بیشترین رشد را در طی سال های مورد بررسی داشته است. این دو نتیجه به معنای این است که رویکرد دولت در جمع آوری مالیات به روش غیرمستقیم در اسناد بودجه سنواتی متمرکز بر مالیات بر کالا و خدمات می باشد. مطابق با اطلاعات جدول شماره «۲» نیز ملاحظه می شود که، در عمل عمده ترین اجزای مالیات بر کالاها و خدمات، مالیات بر ارزش افزوده و مالیات بر فرآورده های نفتی می باشد. متوسط سهم ۷۵ و ۱۵ درصدی مالیات بر ارزش افزوده و مالیات بر فرآورده های نفتی از مالیات بر کالاها و خدمات، گویای این حقیقت است که بخش عمده ای از افزایش مالیات بر کالاها و خدمات توسط افزایش مالیات بر دو جزء مورد اشاره (مالیات بر ارزش افزوده و مالیات بر فرآورده های نفتی) پاسخ داده می شود.

جدول ۲- عملکرد اجزای مالیات بر کالاها و خدمات (واحد: هزار میلیارد تومان)

شرح	عملکرد ۱۳۹۲	عملکرد ۱۳۹۳	عملکرد ۱۳۹۴	عملکرد ۱۳۹۵	رشد ۱۳۹۳ نسبت به ۱۳۹۲	رشد ۱۳۹۴ نسبت به ۱۳۹۳	رشد ۱۳۹۵ نسبت به ۱۳۹۴
<b>مالیات بر کالاها و خدمات</b>	۱۳/۵۷	۲۱/۶۳	۲۴/۶۵	۳۳/۸۰	۵۹	۱۴	۳۷
- مالیات بر فروش فرآورده های نفتی	۲/۱۴	۳/۲۱	۳/۲۳	۵/۲۷	۵۰	۱	۶۳
سهم از مالیات بر کالاها و خدمات (درصد)	۱۶	۱۵	۱۳	۱۶			
- دو درصد مالیات سایر کالاها	۰/۰۰۷	۰/۰۱	۰/۰۱	۰/۰۱	۴۳	۰	۰
سهم از مالیات بر کالاها و خدمات (درصد)	۰	۰	۰	۰			
- مالیات بر ارزش افزوده	۱۰/۳۲	۱۶/۷	۱۹/۷۴	۲۲/۴۹	۶۲	۱۸	۱۴
سهم از مالیات بر کالاها و خدمات (درصد)	۷۶	۷۷	۸۰	۶۷			
- عوارض خروجی مسافر از مرزهای کشور	۰/۱۵	۰/۲۷	۰/۲۷	۰/۳	۸۰	۰	۱۱
سهم از مالیات بر کالاها و خدمات (درصد)	۱	۱	۱	۱			
- مالیات بر فروش سیگار	۰/۲۵	۰/۲۴	۰/۲۵	۰/۳۳	-۴	۴	۳۲
سهم از مالیات بر کالاها و خدمات (درصد)	۲	۱	۱	۱			
- مالیات بر نقل و انتقال اتومبیل	۰/۳۷	۰/۶	۰/۵۵	۰/۶۲	۶۲	-۸	۱۳
سهم از مالیات بر کالاها و خدمات (درصد)	۳	۳	۲	۲			
- مالیات شماره گذرای خودرو	۰/۳۳	۰/۶	۰/۵۹۹	۰/۹۶	۸۲	۰	۶۰
سهم از مالیات بر کالاها و خدمات (درصد)	۲	۳	۲	۳			
- سایر	۰	۰	۰	۳/۸۲			
سهم از مالیات بر کالاها و خدمات (درصد)	۰	۰	۰	۱۱			

مأخذ: گزیده آمار اقتصادی بانک مرکزی بخش مالی و بودجه در سال های ۱۳۸۴-۱۳۹۵

مالیات بر ارزش افزوده به عنوان یکی از مهم ترین اجزای تشکیل دهنده مالیات بر کالاها و خدمات، یک مالیات چند مرحله ای است و این نوع مالیات در مراحل مختلف تولید و توزیع براساس درصدی از ارزش افزوده کالاها و خدمات تولید شده توسط بنگاه ها در هر مرحله اخذ می شود. ابعاد اهمیت حساس شدن به این نوع مالیات از آنجا دوچندان می گردد که بدانیم، از ابتدای اجرای این قانون برای مؤدیان از جمله تولیدکنندگان

داخلی، مشکلاتی به وجود آمده که در سال‌های اخیر به دلیل شرایط رکودی کشور، بار مشکلات ناشی از اجرای این قانون برای تولیدکنندگان تشدید شده و آثار نامطلوبی بر گستره فعالیت آنها داشته است.

براساس مطالعه صورت گرفته توسط مرکز پژوهش‌های مجلس<sup>۱</sup>، اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده با تمام مزیت‌هایی که در بحث شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی داشته، مشکلاتی را برای تولیدکنندگان کشور به وجود آورده که این مشکلات، اغلب ناشی از احکام مبهم قانون، اجرای ناصحیح قانون و یا نبود بسترهای لازم برای اجرا و عدم اطلاع کامل مؤدیان از این قانون و یا از تفسیر ناصحیح ممیزین مالیاتی از احکام قانون ناشی می‌شود. معافیت برخی کالاها و خدمات نهایی از مالیات بر ارزش افزوده در مقابل عدم معافیت زنجیره پیشین و مواد واسطه‌ای تولید آنها (طبق حکم ماده (۱۲) این قانون، برخی از کالاها و خدمات از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده معاف شده‌اند، در حالی که در فرآیند ساخت و تولید اکثر این کالاها، از مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای استفاده می‌گردد که این کالاهای واسطه‌ای مشمول مالیات هستند و تولیدکنندگان، مالیات آن را در طی فرآیند تولید پرداخته‌اند، اما در زمان فروش کالای نهایی، نمی‌توانند آن را طبق فاکتور فروش از مصرف‌کننده نهایی دریافت نمایند، از طرفی هم مالیات پرداختی در مراحل قبل نیز به‌طور کامل قابل استرداد از سازمان امور مالیاتی نمی‌باشد).

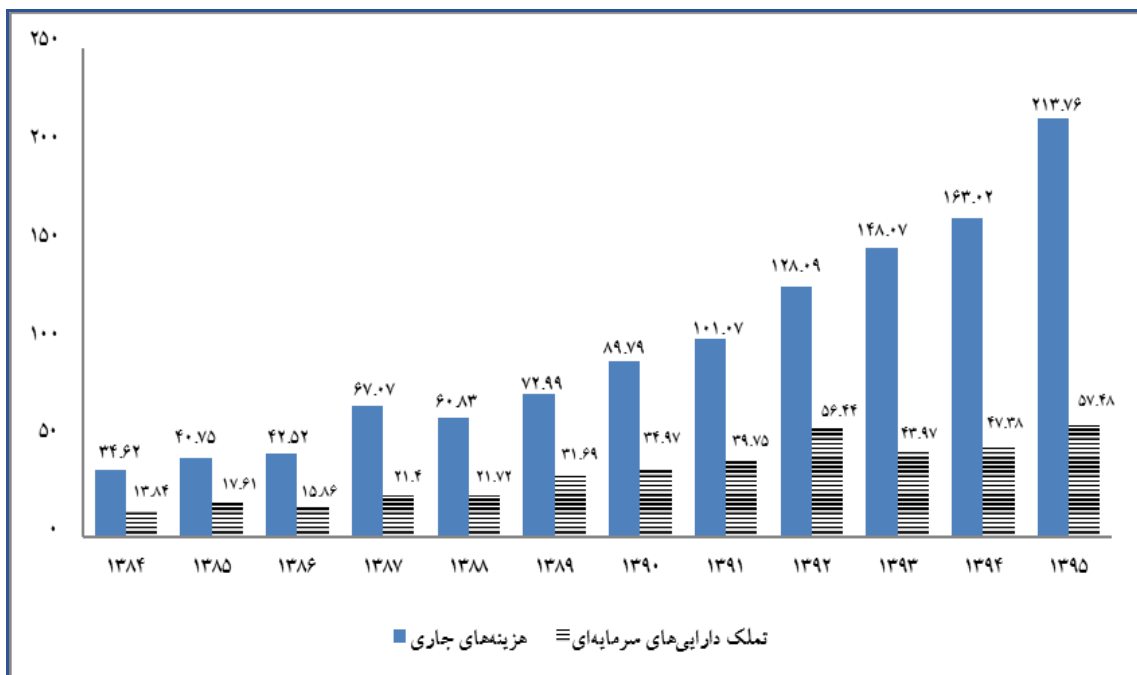
از دیگر معضلات ایجاد شده در فرآیند اجرای این قانون برای تولیدکنندگان می‌توان به زمانبر بودن استرداد مالیات پرداختی کالاهای معاف (که جزء هزینه‌های قابل قبول تلقی می‌شود)، دوره کوتاه زمانی برای ارائه اظهارنامه و پرداخت مالیات توسط مؤدیان، شفاف نبودن گستره انواع کالاهای معاف از مالیات، معضل شناسایی و احراز اعتبار مالیاتی فعالان اقتصادی برای انجام معاملات، عدم وجود زیرساخت‌های کامل نرم‌افزاری و سخت‌افزاری برای اجرای دقیق قانون مالیات بر ارزش افزوده اشاره کرد که به‌نحوی در عملکرد فعالان اقتصادی بخش‌های تولیدی اخلال وارد کرده است.

### ۳-۴- اولویت هزینه‌های جاری به هزینه‌های عمرانی در اسناد بودجه

بررسی اسناد بودجه حاکی از این حقیقت است که بزرگترین محل انجام مصارف عمومی دولت مربوط به مخارج جاری دولت است، به‌طوری که براساس نمودار شماره «۹»، هزینه‌های جاری در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۵، بیش از ۶ برابر شده است و همانطور که مشاهده می‌شود، این نوع از هزینه‌های دولت، طی دوره مورد بررسی همواره روند رو به افزایشی داشته است. همچنین براساس نمودار شماره «۱۰» مشاهده می‌شود که حداقل ۶۰ درصد از مصارف دولت در قوانین بودجه مصوب را هزینه‌های جاری تشکیل می‌دهد، که این موضوع نیز از گسترده شدن حوزه دولت در اقتصاد نشأت می‌گیرد.

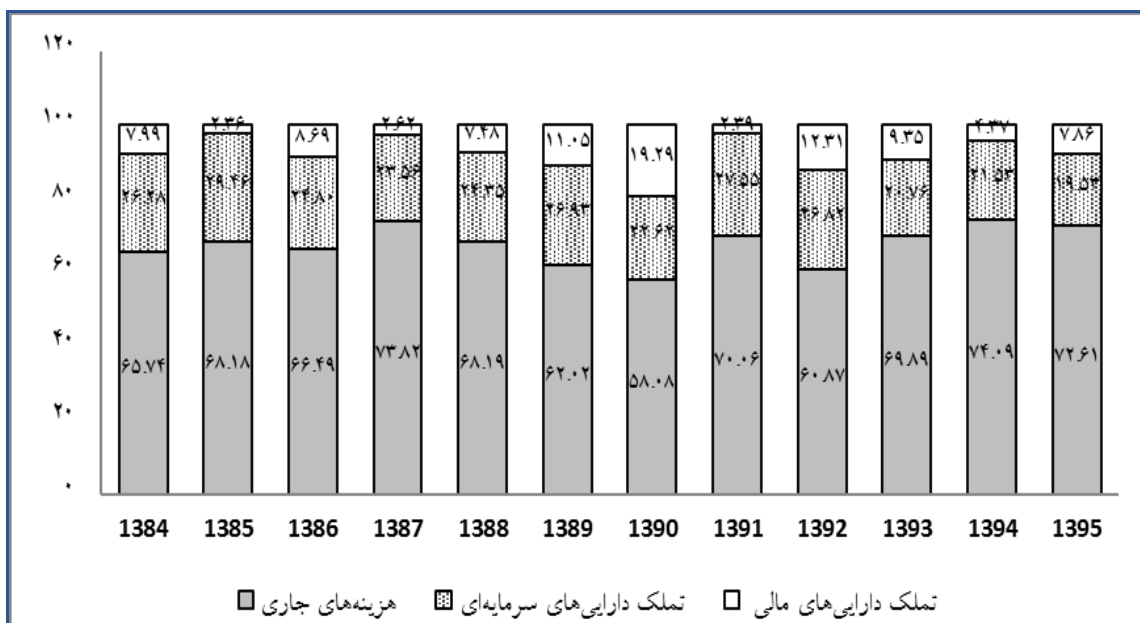
<sup>۱</sup> [۱۴]، صص ۵-۲

نمودار ۹- هزینه های جاری و تملک دارایی های سرمایه در قوانین بودجه (واحد: هزار میلیارد تومان)



مأخذ: گزیده آمار اقتصادی بانک مرکزی بخش مالی و بودجه در سال های ۱۳۸۴-۱۳۹۵

نمودار ۱۰- سهم مصارف عمومی دولت در قوانین بودجه ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۵ (واحد: درصد)



مأخذ: گزیده آمار اقتصادی بانک مرکزی بخش مالی و بودجه در سال های ۱۳۸۴-۱۳۹۵

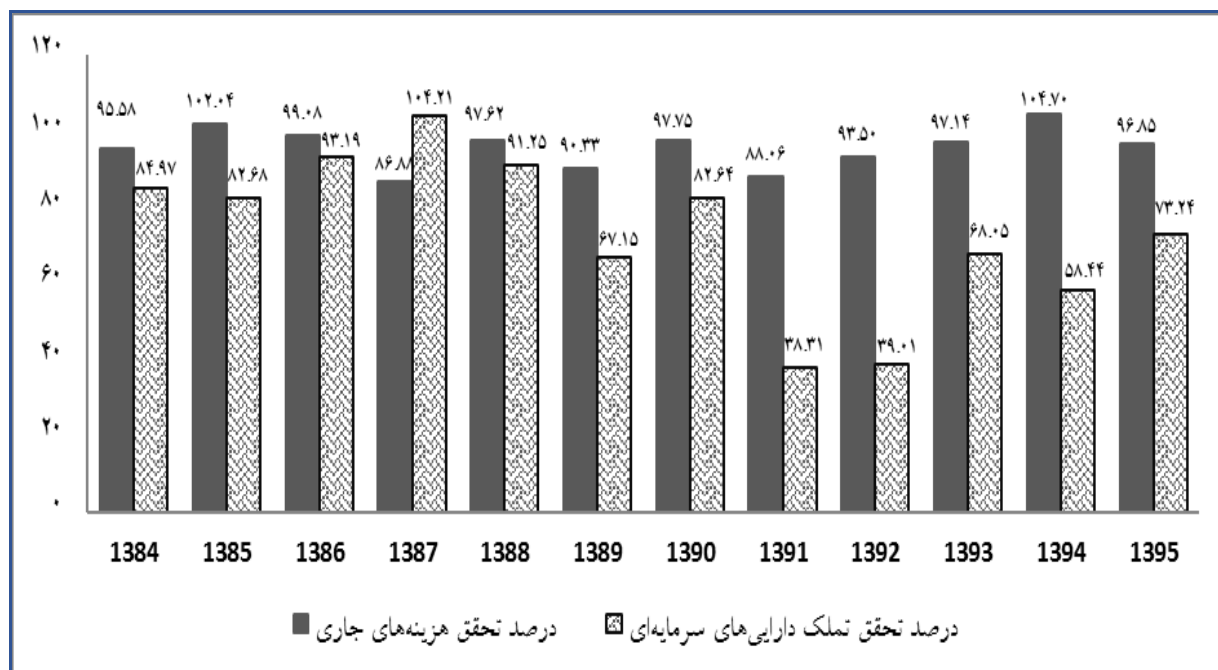
این امر در حالی است که که اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای (هزینه های عمرانی) که نه تنها به طور مستقیم باعث گسترش ظرفیت های زیربنایی و تقویت بنیه تولیدی جامعه می شود، بلکه به صورت غیر مستقیم فعالیت سایر حوزه های اقتصاد را نیز بهبود می بخشد، در بهترین حالت کمتر از ۳۰ درصد از مصارف دولت در اسناد بودجه سنواتی را به خود اختصاص داده است و همانطور که در نمودار شماره «۹» مشاهده



می‌شود، مخارج عمرانی در طی زمان با نوساناتی مواجه بوده، در برخی از سال‌ها افزایش و در برخی از سال‌ها کاهش یافته است و در طی دوره مورد بررسی در قوانین بودجه هزینه‌های عمرانی تنها چهار برابر شده است. عمده‌ترین دلیل این موضوع، گسترش حجم دولت در اقتصاد و روند رو به گسترش هزینه‌های جاری است. چراکه، گسترش بخش دولتی در اقتصاد کشور موجب شده سهم عمده‌ای از منابع عمومی دولت صرف هزینه‌های جاری شود و از این گذر دولت در تأمین مالی هزینه‌های عمرانی ناتوان گردد.

از زاویه‌ای دیگر، بررسی درصد تحقق هزینه‌های جاری و عمرانی طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۵ در نمودار شماره «۱۱»، حاکی از این حقیقت است که به‌طور متوسط در هر سال هزینه‌های جاری دولت به میزان ۹۶ درصد محقق شده است. دلیل این امر ناشی از چسبندگی و انعطاف‌ناپذیری هزینه‌های جاری است زیرا هزینه‌های جاری عمدتاً پرداخت‌های پرسنلی و هزینه‌های جانبی آن است. لذا دشواری در کاهش این هزینه‌ها منجر شده از رقم مطلق هزینه‌های جاری کاسته نشود. از همین‌رو، عدم تحقق پیش‌بینی‌های دولت در بخش منابع، محدودیت چندان برای این گروه از مصارف دولت ایجاد نکرده است. در حالی که بررسی درصد تحقق هزینه‌های عمرانی، نشان از عدم تحقق قابل توجه در مخارج تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارد، به‌گونه‌ای که روند رو به کاهش میزان تحقق هزینه‌های عمرانی دولت محسوس بوده و در سال‌هایی مانند سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ تنها حدود ۳۸ و ۳۹ درصد از هزینه‌های عمرانی پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی تحقق یافته است.

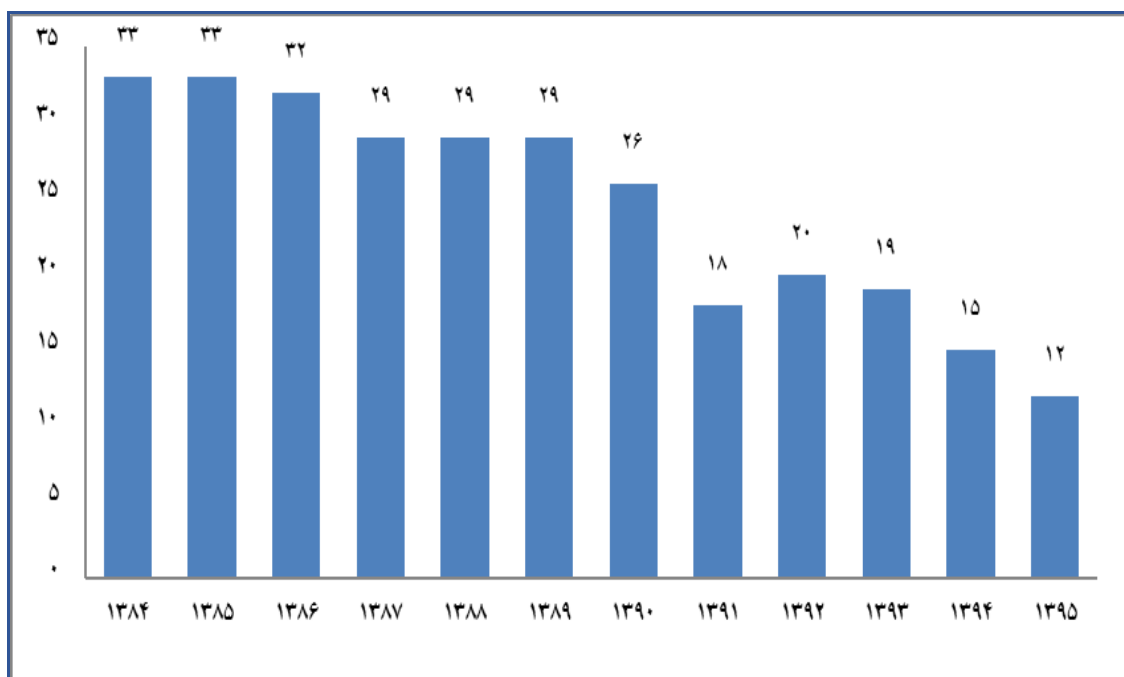
نمودار ۱۱- درصد تحقق هزینه‌های جاری و عمرانی (واحد: درصد)



مأخذ: گزیده آمار اقتصادی بانک مرکزی بخش مالی و بودجه در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۵

براین اساس، سهم بالای هزینه‌های جاری و چسبندگی این مخارج در کنار کمبود منابع تحقق یافته دولت، در عمل منجر به تخصیص منابع مالی مربوط به بخش هزینه‌های عمرانی به هزینه‌های جاری شده است. در واقع، وجود کسری بودجه دائمی دولت به خصوص در پرداخت‌های جاری باعث شده است تا دولت هنگام تخصیص درآمدهای خود به مصارف بودجه‌ای با هدف پوشش بخشی از هزینه‌های جاری از سهم پرداخت‌های عمرانی بکاهد و در نتیجه طرح‌های عمرانی را با مشکل تخصیص اعتبار مواجه سازد. این موضوع به وضوح در نمودار شماره «۱۲» قابل مشاهده است. با توجه به نمودار، نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به هزینه‌های جاری نه تنها نزولی بوده (از ۳۳ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۱۲ درصد در سال ۱۳۹۵ کاهش یافته است)، بلکه این نسبت بسیار پایین است. به‌عنوان مثال در سال ۱۳۹۵ نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به هزینه‌های ۱۲ درصد است، به این معنا که در سال ۱۳۹۵ به‌ازای هر ۱۰ واحد اعتبارات جاری، ۱/۲ واحد اعتبارات عمرانی در کشور تخصیص داده شده است.<sup>۱</sup>

نمودار ۱۲- نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به اعتبارات جاری (درصد)



مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، شماره مسلسل: ۱۴۷۳۷

ابعاد اهمیت حساس شدن به این مسأله از آنجا بیشتر نمایان می‌گردد که بدانیم، در طی سال‌های ۱۳۸۸ الی ۱۳۹۲ به‌طور متوسط، ۶۷/۲۲ درصد از پروژه‌های عمرانی ملی با وزن مالی<sup>۲</sup> ۷۲/۴۴ درصد از برنامه زمان‌بندی مصوب در بودجه عقب‌تر بوده‌اند و مدت اجرای پروژه‌های ملی خاتمه یافته از ۱۲/۷ در سال ۱۳۸۸ به ۱۵/۴ در سال ۱۳۹۲ افزایش یافته است. همچنین، عمده‌ترین دلیل تأخیر و توقف در اجرای

<sup>۱</sup> [۱۵]، ص ۳

<sup>۲</sup> وزن مالی تعدادی پروژه مشخص از یک گروه از پروژه‌ها، برابر با درصد اعتبار کل آن تعداد پروژه، از کل اعتبار پروژه‌های مربوطه است.

طرح‌های عمرانی کاستی در عوامل اعتباری با سهم متوسط ۶۹ درصد از تعداد پروژه‌های درگیر با مشکل تأخیر است.<sup>۱</sup> این موضوع به روشنی از عدم تحقق منابع برآورد شده در قوانین بودجه و اختصاص سهم هزینه‌های عمرانی به هزینه‌های جاری دولت حکایت دارد.

از زوایای دیگر اهمیت حساس شدن به ارزش ارقام مصوب و محقق شده طرح‌های عمرانی برای بخش خصوصی، 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 به همراه خواهد داشت. لذا، کافی نبودن اعتبارات عمرانی و وجود انبوهی از طرح‌های نیمه‌کاره موجب می‌شود تقریباً به بیشتر طرح‌ها به شکل ناکافی و به اصطلاح قطره چکانی اعتبار داده شود. پرداخت اعتبارات ناکافی به پیمانکاران موجب می‌شود آن‌ها نتوانند حقوق و دستمزد کارکنان خود را تأمین کنند. این موضوع منجر به این امر می‌شود که بخشی از ماشین‌آلات و تجهیزات و مهم‌تر از آن نیروی انسانی بخش خصوصی، پایین‌تر از ظرفیت خود و به شکل ناکارا فعالیت داشته باشند. در کنار این مسأله، تأخیر و توقف طرح‌های عمرانی علاوه بر بروز چالش‌های اقتصادی جدی در وضعیت درآمدی صاحبان عوامل تولید با ایجاد پیامدهای اجتماعی ناشی از بیکاری تبعات سنگین‌تری را بر اقتصاد وارد می‌سازد. همچنین، تأخیر در برنامه زمان‌بندی بهره‌برداری طرح‌های عمرانی، موجب افزایش هزینه‌های تمام شده طرح‌ها به علت افزایش قیمت‌ها می‌شود. زیرا ارزیابی هزینه‌های پروژه و برآورد قیمت ارائه شده از سوی پیمانکاران، براساس برنامه زمان‌بندی در محدوده زمانی مشخص است. بر این اساس، خارج شدن پروژه از سقف زمانی برنامه‌ریزی شده، موجب می‌شود هزینه‌های تعدیل (افزایش قیمت تمام شده مواد اولیه، دستمزد عوامل تولید) نیز به هزینه‌های اجرا افزوده شود و این امر کاهش حاشیه سود پیمانکاران را به همراه خواهد داشت.

علاوه بر این، عدم پرداخت به موقع تعهدات دولت و پرداخت اعتبارات به پیمانکاران موجب می‌شود تا پیمانکاران نتوانند تعهدات خود را به سیستم بانکی بازپرداخت کنند از این‌رو، به سیستم بانکی بدهکار می‌شوند. لذا، این ناهماهنگی به وجود آمده به علت تأخیرهای دولت در پرداخت اعتبارات پروژه‌های عمرانی، نه تنها ممکن است اجرای پروژه را برای مدتی متوقف کند. بلکه، آثار ناخوشایندی بر اعتبار پیمانکاران نزد بانک‌ها و مؤسسات مالی دارد.

لذا، برداشت از هزینه‌های عمرانی به نفع مخارج جاری و عدم تحقق کامل اعتبارات در نظر گرفته شده در اسناد بودجه سنواتی، نه تنها به عنوان مانعی اساسی پیش‌روی فعالان اقتصادی نقش ایفا می‌کند. بلکه، تقاضا برای خدمات پیمانکاران را نیز کاهش می‌دهد و از این‌رو، حوزه فعالیت بخش خصوصی را با رکود مواجه

<sup>۱</sup> [۱۶]

می‌سازد. بر این اساس، بخش خصوصی از دولت انتظار دارد که با الزام در تحقق اعتبارات عمرانی، نه تنها در راستای پیگیری اهداف توسعه‌ای کشور گام بردارد، بلکه افزایش تقاضا برای خدمات پیمانکاران بخش خصوصی را نیز ایجاد کند و از این طریق حضور بخش خصوصی در اقتصاد را رونق بخشد.

### ۳-۵- تسلط رویکردهای سیاسی بر تصویب طرح‌های عمرانی در اسناد بودجه

همانطور که پیش‌تر بیان شد، اولویت تخصیص منابع به هزینه‌های جاری در اسناد بودجه موجب برداشت از اعتبارات عمرانی شده و این امر موجب شده که طرح‌های عمرانی به علت نارسایی در تخصیص اعتبار با تأخیر مواجه شوند. اما مؤلفه دیگری بر روند تأخیر طرح‌های عمرانی می‌افزاید، تسلط رویکردهای سیاسی بر تصویب طرح‌های عمرانی در اسناد بودجه است. زیرا، بررسی روند تصویب طرح‌های عمرانی در بودجه گویای این حقیقت است که در دوره‌های نزدیک به زمان انتخابات دولت و مجلس، بدون توجه به بنیه اجرایی دولت و همچنین توان مالی کشور، طرح‌های عمرانی به‌طور بی‌محابا کلید می‌خورند و این موجب می‌شود که در عمل بودجه اندک و ناکافی به صورت قطره‌چکانی به تعداد بسیار زیادی از پروژه‌ها تعلق گیرد، که این امر نیز توان اجرایی دولت را برای اتمام به‌موقع طرح‌های عمرانی به شدت کاهش می‌دهد. به عبارت دیگر، انگیزه‌های سیاسی در سال‌های انتخابات موجب می‌شود که پروژه‌های عمرانی جدید قابل توجهی، بدون لحاظ توان اجرایی و مالی و حتی بدون برخورداری از توجیه فنی و مالی، در اسناد بودجه مصوب شوند که این مسأله نیز طی سالیان دراز حجم عظیمی از طرح‌های عمرانی را بر اقتصاد کشور تحمیل می‌کند.<sup>۱</sup>

از این‌رو، تسلط رویکردهای سیاسی در تصویب طرح‌های جدید در قوانین بودجه یکی از چالش‌هایی است که فعالین اقتصادی بخش خصوصی با آن مواجه‌اند. زیرا تسلط این وضعیت بر تصویب طرح‌های عمرانی از یک سو، موجب می‌شود که در تصویب طرح‌های جدید، طرح‌های اولویت‌دار و مورد نیاز برای حضور فعالان اقتصادی به صحنه فعالیت‌های اقتصادی در نظر گرفته نشود و طرح‌ها با توجیه فنی - اقتصادی پایین مصوب شوند و از سوی دیگر، تصویب تعداد زیادی از طرح‌ها با انگیزه‌های سیاسی بدون توجه به اعتبارات تخصیص داده‌شده در اسناد بودجه، موجب نارسایی در تخصیص اعتبار و طولانی شدن در مراحل مختلف اجرای طرح شده که این امر نه تنها موجب می‌شود، فعالان اقتصادی به واسطه طولانی شدن زمان بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی از منافع آن محروم بمانند، بلکه مشکلات متعددی نیز به شرح آنچه در بخش قبل تشریح شد، بر بخش خصوصی تحمیل می‌کند.

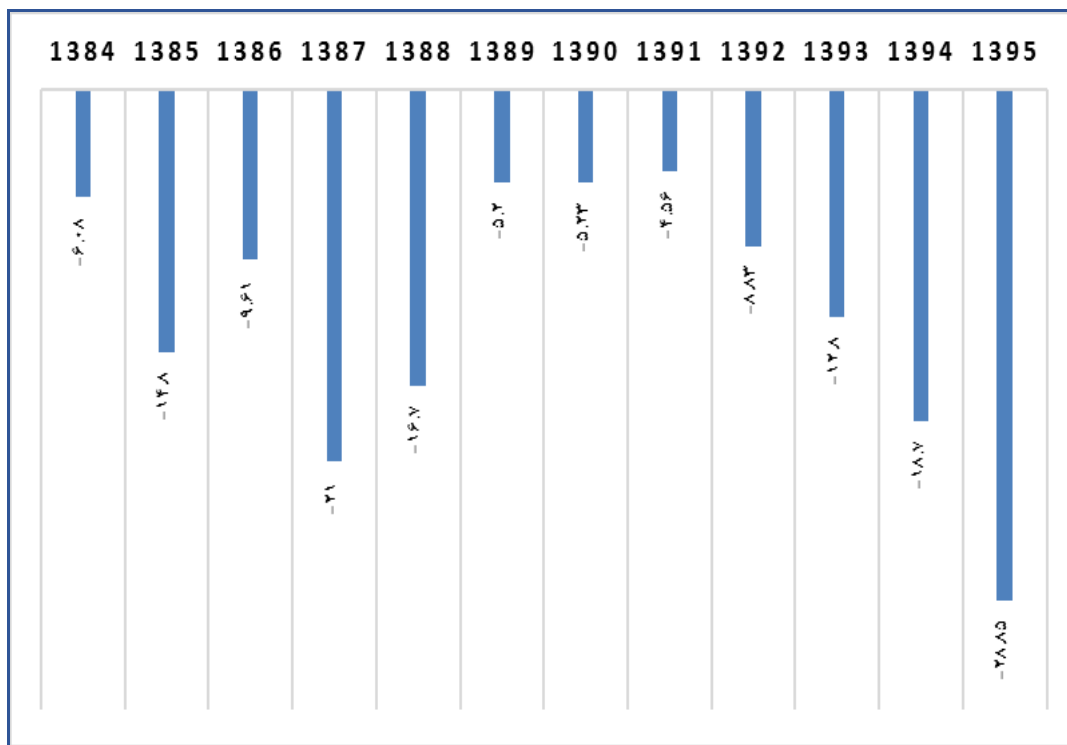
<sup>۱</sup> [۵]، صص ۵-۶۱

### ۳-۶- گسترده بودن کسری بودجه دولت و اعمال روش‌های پرریسک برای رفع آن

بررسی عملکرد قوانین بودجه‌های سنواتی کشور، حاکی از عدم توجه بودجه‌ریزان به ظرفیت‌های اقتصاد و توانایی خلق منابع پیش‌بینی شده در بودجه‌های سالانه است، به طوری که می‌توان بخش اعظمی از کسری بودجه‌های دائمی دولت را از نوع کسری بودجه پنهان دانست. زیرا بررسی عملکرد اسناد بودجه سنواتی حاکی از این حقیقت است که دولت‌ها در سنوات گذشته با برآورد غیر واقع بینانه از درآمدهای خود در هر سال، متعهد به مخارجی شده‌اند که در نهایت، عدم تحقق این درآمدها، آنها را در انجام تعهداتشان با کسری بودجه مواجه کرده است، هرچند بروز برخی رویدادهای برون‌زا مثل تحریم، کاهش قیمت نفت و یا شرایط رکودی، کسری بودجه را تشدید کرده است.

روند کسری بودجه در نمودار شماره «۱۳» نشان داده شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، کسری بودجه دولت در فاصله سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۵، براساس آمارهای اسمی به‌طور متوسط با رشد سالانه ۳۳/۱۱ درصدی و براساس آمارهای حقیقی به‌طور متوسط با رشد سالانه ۱۵/۷۸ درصدی مواجه شده است، که این آمار حکایت از گسترده و عمیق بودن کسری بودجه دولت (به‌ویژه در سنوات اخیر) دارد. در واقع، بروز دایمی کسری بودجه در مالیه دولت حکایت از ناکارآمدی سیستم بودجه‌ریزی کشور دارد و این مسأله به‌طور قطع تبعات منفی برای اقتصاد کشور و فعالان بخش خصوصی وارد ساخته است. چراکه جدا از آثاری که بروز کسری بودجه به اقتصاد تحمیل می‌کند، نحوه تأمین مالی کسر بودجه نیز آثار مخربی را بر اقتصاد تحمیل می‌سازد.

نمودار ۱۳- کسری بودجه دولت (واحد: هزار میلیارد تومان)



مأخذ: گزیده آمار اقتصادی بانک مرکزی بخش مالی و بودجه

بررسی‌های صورت گرفته در راستای تأمین مالی کسری بودجه حاکی از این نتیجه است که، دولت‌ها برای تأمین کسری بودجه خود عمدتاً از روش‌های پریسک و ناکارآمد استفاده می‌کنند، به‌عنوان نمونه، طی دهه اخیر، همواره دولت از روش‌هایی مثل استقراض از بانک مرکزی (یا پولی کردن کسری بودجه)، افزایش نرخ ارز، افزایش قیمت حامل‌های انرژی، انتشار اوراق بدهی مدت‌دار و... برای پوشاندن کسری بودجه استفاده کرده است و آشکارترین نتیجه استفاده از چنین روش‌هایی برای تأمین مالی کسری بودجه، بروز و تشدید تورم بوده است. به عبارت دیگر، اگرچه نشر پول یا اعتبار، افزایش نرخ ارز و یا افزایش قیمت حامل‌های انرژی منابع مالی لازم را در اختیار دولت قرار داده و به‌طور موقتی مشکل کسری بودجه دولت را برطرف کرده است اما به خاطر بروز امواج تورمی ناشی از نشر پول، این نحوه تأمین مالی به افزایش هزینه‌های دولت در آینده منجر شده و از این‌گذر کسری بودجه دولت را تشدید کرده است.<sup>۱</sup>

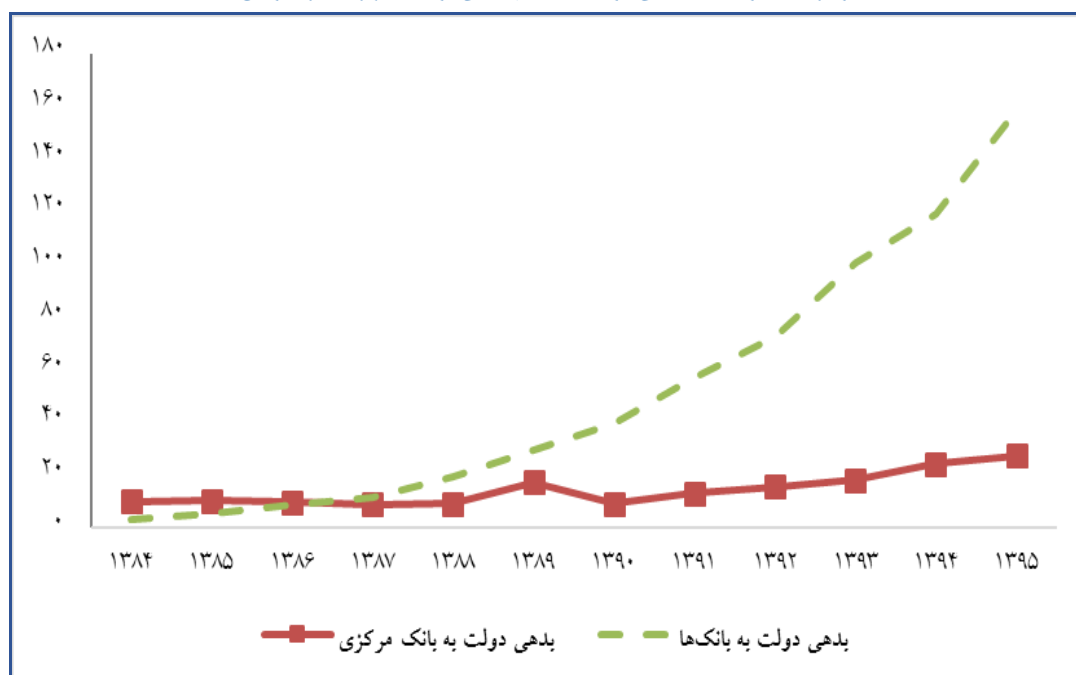
به‌عنوان مثال، وجود کسری بودجه دائمی، به‌ویژه در پرداخت‌های جاری دولت باعث شده است، تا دولت هنگام تخصیص درآمدهای خود به مصارف بودجه‌ای با هدف پوشش بخشی از هزینه‌های جاری از سهم پرداخت‌های عمرانی بکاهد و در نتیجه طرح‌های عمرانی را با مشکل تخصیص اعتبار مواجه سازد و این امر نیز موجب تخصیص ناکافی اعتبارات به طرح‌ها و ایجاد تأخیر در مراحل مختلف اجرای طرح شود. در حالی

<sup>۱</sup> البته باید تذکر داد تورم تبعات بسیار گسترده‌ای بر اقتصاد تحمیل خواهد کرد و به‌طور قطعی می‌توان گفت تمام متغیرهای اقتصادی را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد، در اینجا به‌خاطر تأکید بر موضوع بودجه تنها بر آثار بودجه‌ای آن پرداخته شده است.

که طرح‌های عمرانی، هم بسترساز حضور مؤثر بخش خصوصی به صحنه فعالیت‌های اقتصادی محسوب می‌شوند و هم افزایش تقاضا برای خدمات بخش خصوصی را به همراه دارند. لذا، پوشاندن کسری بودجه دولت از طریق اعتبارات عمرانی تأثیر منفی بر عملکرد فعالان اقتصادی داشته و با کاهش تقاضا برای خدمات پیمانکاران طرح‌های عمرانی، دامنه فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد را محدود می‌کند.

همچنین، شواهد حاکی از این حقیقت است که کسری بودجه گسترده، دولت را ناگزیر از این امر ساخته که به منظور تأمین مالی نقدینگی مورد نیاز خود از بانک مرکزی و یا شبکه بانکی وام بگیرد. همانطور که در نمودار شماره «۱۴»، مشاهده می‌شود، میزان بدهی دولت به نظام بانکی در طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۵ رو به افزایش بوده است. در طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۸۶ بخش عمده‌ای از بدهی دولت به نظام بانکی ناشی از بدهی دولت به بانک مرکزی بوده است، اما از سال ۱۳۸۷ به بعد بدهی دولت به بانک‌ها از بدهی دولت به بانک مرکزی پیشی گرفته است و همانطور که مشاهده می‌شود در طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۴ این روند شدت بیشتری به خود گرفته است.

نمودار ۱۴ - وضعیت بدهی دولت به نظام بانکی (واحد: هزار میلیارد تومان)



ماخذ: بانک مرکزی

شایان توجه است که گسترده شدن بدهی دولت به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی، بر عملکرد بخش خصوصی تأثیر منفی برجای خواهد گذاشت. زیرا، بانک‌ها به علت محدودیت منابع، توانایی ارائه تسهیلات به فعالان اقتصادی بخش خصوصی را نخواهند داشت و از آنجا که مهم‌ترین مشکل بنگاه‌های اقتصاد کمبود نقدینگی است، این راه پوشاندن کسری بودجه، موجب می‌شود که فعالان اقتصادی نه تنها توانایی گسترش

حوزه فعالیت خود را نداشته باشند، بلکه به علت کمبود نقدینگی به صورت ناکارآمد و زیر ظرفیت به حیات اقتصادی خود ادامه دهند.

در توضیح گسترده شدن بدهی دولت به بانکها و مؤسسات اعتباری غیردولتی باید گفت که بخشی از این گستردگی ناشی از اضافه کردن رقم انتشار اوراق مشارکت دولتی به منظور تأمین مالی بدهی های بخش دولتی (دولت، شرکتها و مؤسسات دولتی)، به بانکها و مؤسسات اعتباری غیردولتی حاصل شده است. در واقع، از سال ۱۳۸۷ به بعد، به دلیل افزایش حسابهای مطالبات از دولت<sup>۱</sup> و افزایش انتشار اوراق مشارکت بخش دولتی نزد بانکها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی، بدهی دولت و شرکت های دولتی به بانکها، به شدت افزایش یافته است. یکی دیگر از عوامل توضیح دهنده افزایش بدهی دولت به سیستم بانکی، مربوط به بدهی دولت به بانک مسکن به منظور سود تعهد شده دولت در زمینه طرح مسکن مهر است. علاوه بر دو عامل مورد اشاره (انتشار اوراق مشارکت و بدهی دولت بابت طرح مسکن مهر)، باید خاطر نشان کرد که بخش قابل توجهی از مطالبات دولت به بانکها، مربوط به اصل و سود تعهدات و تضمین هایی است که دولت های مختلف (به ویژه دولت نهم و دهم) در قبال تسهیلات متعدد نسبت به بانکها ارائه داده اند و بانکها نیز به محض سررسید و تأدیه نشدن آن توسط اشخاص حقیقی و حقوقی گیرنده تسهیلات، مبالغ اصل و سود آن را در حساب سرفصل مطالبات از دولت ثبت کرده اند. بدیهی است بخشی از افزایش بدهی دولت به بانکها نیز به دلیل جریمه هایی است که به این تسهیلات تعلق گرفته و به صورت مستمر در سرفصل مطالبات از دولت انباشته شده است.<sup>۲</sup>

همچنین ذکر این نکته ضروری است، که اگرچه دولت در طی سال های اخیر به منظور پوشاندن کسری بودجه خود، کم تر از بانک مرکزی وام گرفته است. اما، برای تأمین کسری بودجه، انتشار اوراق مشارکت و اوراق خزانه اسلامی را در دستور کار قرار داده است. به طوری که در سال ۱۳۹۴، ۴۸ درصد از واگذاری دارایی های مالی از طریق انتشار اوراق مشارکت بوده و در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶، این نسبت به ترتیب به ۶۹ و ۷۳ درصد افزایش یافته است.<sup>۳</sup> بر این اساس، می توان نتیجه گرفت که راهبرد دولت به ویژه در دو سال اخیر برای تأمین منابع، مراجعه به بازار اوراق بدهی بوده است.

اهمیت حساس شدن به این مسأله از آنجا بیشتر نمایان می شود که بدانیم دولت در قانون بودجه ۱۳۹۵، به منظور پوشش هزینه های جاری خود، اقدام به انتشار اوراقی همچون: اوراق مزاحبه گندم<sup>۴</sup>، اوراق مزاحبه

<sup>۱</sup> مبالغ اصل و فرع تسهیلات تبصره ای اعطایی بانکها که به تعهد دولت بوده است، سر رسید شده، اما وصول نشده است.

<sup>۲</sup> برگرفته از: [۸] و [۱۷]، صص ۱۶-۱۵

<sup>۳</sup> [۱۲]، ص ۲۲

<sup>۴</sup> طبق تبصره ۳۶ قانون اصلاح قانون بودجه ۱۳۹۵



خرید تضمینی محصولات استراتژیک کشاورزی کرده است.<sup>۱</sup> همچنین دولت در قانون بودجه ۱۳۹۶ اقدام به انتشار اوراق تعهدزا شامل: ۹۵ هزار میلیارد ریال اسناد خزانه اسلامی نوع اول، ۱۰۰ هزار میلیارد ریال اسناد خزانه اسلامی نوع دوم، ۲۰۰ هزار میلیارد ریال اوراق اسلامی برای طرح‌های عمرانی و ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق اسلامی برای باز پرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۶، کرده است. این ارقام از زاویه‌ای دیگر حاکی از این حقیقت است که دولت در قانون بودجه ۱۳۹۶، پیش‌بینی انتشار ۴۴۵ هزار میلیارد ریال اوراق مالی را دارد. در حالی که این نحوه عملکرد دولت در واقع توسعه بازار بدهی به‌منظور تأمین کسری خود از طریق انتشار اوراق بهادار است که موجب هدایت نقدینگی از بازار جانشین به سمت بازار بدهی ایجاد شده توسط دولت خواهد شد. همچنین اتخاذ این رویه موجب به آن خواهد شد که در آینده اندازه بخش عمومی گسترده‌تر و نقش بخش خصوصی در اقتصاد کاهش یابد.<sup>۲</sup>

به‌عبارت دیگر، فعالیت دولت با این حجم در بازار بدهی، به‌معنای جایگزینی دولت به جای بخش خصوصی در بازار تأمین مالی از طریق اوراق بدهی است که این مسأله در سایه تنگنای مالی که بخش خصوصی و بنگاه‌های اقتصادی کشور هم‌اکنون با آن مواجه‌اند، منجر به تشدید معضل کمبود نقدینگی بنگاه‌های خصوصی خواهد شد. توضیح اینکه، بنگاه‌های بزرگ خصوصی به‌منظور تأمین مالی از طریق بازار بدهی در جریان رقابت با دولت که از مزیت اعتماد مردم برخوردار است، به ناچار باید نرخ‌های بالاتر از اوراق دولتی - که هم‌اکنون نرخ‌های سود قابل توجهی را در بردارند- ارائه دهند تا جذابیت اوراق آنها افزایش یابد. این مسأله، تأمین مالی بخش خصوصی را از طریق اوراق بدهی پر هزینه ساخته و عملاً مشکل کمبود نقدینگی بنگاه‌ها را حل نخواهد کرد.<sup>۳</sup>

همچنین در صورت تداوم این روند، از آنجا که سود اغلب اوراق مشارکت منتشر شده در کشور، توسط بانک‌ها و مؤسسات مالی معتبر و یا دولت، تضمین می‌شود. با توجه به ظرفیت مشخص و محدود بانک‌های تجاری برای پرداخت تسهیلات و وام به بخش‌های خصوصی و متقاضیان عام، تخصیص یافتن این وام‌ها به اوراق مشارکتی که اکثراً توسط نهادهای دولتی و وابسته به دولت انتشار یافته است، علاوه بر اینکه، موجب خروج این منابع از دسترس بخش خصوصی می‌شود، می‌تواند موجب افزایش بدهی و فشار به سیستم بانکی شود. شواحد حاکی از این است که به دلیل عدم ایفای تعهدات دولت و شرکت‌های دولتی در بازپرداخت اصل و سود این اوراق به بانک‌های عامل، منابع سیستم بانکی تحت فشار قرار گرفته است.<sup>۴</sup>

<sup>۱</sup> [۷]، ص ۱۰

<sup>۲</sup> [۶]، ص ۱۷

<sup>۳</sup> [۹]، ص ۱۳

<sup>۴</sup> [۱۰]، ص ۲۳

از زاویه‌های دیگر، در نظر گرفتن رقم ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق اسلامی برای باز پرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۶ (بند ح) تبصره ۵ قانون بودجه ۱۳۹۶)، حکایت از اقدام دولت برای بازپرداخت بدهی‌ها از طریق خلق بدهی‌های جدید «بازی پونزی» دارد که این امر نیز موجب شکل‌گیری دومینوی بدهی در پرتفوی مالی دولت می‌شود. در این رابطه باید خاطر نشان کرد که در صورت تأکید بر استفاده از فرآیند مذکور بدون مدنظر قرار دادن اصل پایداری بدهی‌ها، انباشت بیشتر بدهی‌های دولت و تشدید بیشتر بی‌انضباطی‌های مالی در طی سال‌های آینده را شاهد خواهیم بود.<sup>۱</sup> به نحوی که ادامه این روند مبنی بر تسویه اصل و سود اوراق سررسید شده از محل انتشار اوراق جدید، بدهی دولت را با سرعت بسیار بالایی افزایش می‌دهد و در بلندمدت کشور را با خطر بحران بدهی‌ها مواجه می‌سازد.<sup>۲</sup>

همچنین، انتشار اوراق مالی اسلامی چه در قانون بودجه سال‌های قبل و چه در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ فاقد تاریخ سررسید قطعی است. به این صورت که اصلاً تاریخ سررسید مشخص نشده و یا اگر هم مشخص شده، مبهم است مانند اینکه گفته شده با تاریخ سررسید «یک تا سه ساله» یا «تا پنج سال». این شیوه انتشار اوراق باعث می‌شود که مجلس به‌عنوان نهاد نظارتی نتواند مقدار اوراق سررسید شده را در سال‌های آتی برآورد کند و لذا می‌تواند منجر به بی‌انضباطی مالی و تجمیع مانده بدهی‌ها و اوراق سررسید شده در یک سال مشخص شود که این کار علاوه بر آثار مالی تبعات سیاسی نیز می‌تواند به همراه داشته باشد.

#### ۴- جمع‌بندی و ارائه راه‌کارهای سیاستی

دولت به‌عنوان اصلی‌ترین بازیگر اقتصاد و اصلی‌ترین کانون سیاست‌گذاری، نقش تعیین‌کننده‌ای بر نحوه عملکرد سایر بازیگران اقتصادی، به‌ویژه فعالان بخش خصوصی دارد. در این بین، نحوه عملکرد دولت در تدوین، تصویب و اجرای قوانین بودجه سنواتی به‌عنوان یک شاخص مؤثر بر نحوه سیاست‌گذاری دولت و نحوه مدیریت اقتصاد حائز اهمیت است. زیرا، از اسناد بودجه سنواتی به‌عنوان نقشه راه مالی دولت در طی یک سال، انتظار می‌رود که با بسترسازی لازم در راستای تقویت بنیه تولید و تسهیل محیط کسب و کار از طریق حفظ ثبات اقتصادی، حمایت مؤثر از بنگاه‌ها به‌ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط، ایجاد زمینه‌هایی به منظور دسترسی فعالان اقتصادی به منابع مالی، افزایش شفافیت در اقتصاد، کاهش بار مقررات و پیچیدگی قوانین و مقررات مربوط به کسب و کارها، شرایط لازم را برای حمایت از تولید ملی و فعالان اقتصادی محیا نمایند.

<sup>۱</sup> [۷]، ص ۱

<sup>۲</sup> [۱۳]، صص ۲۳-۲۲

هدف از این نوشتار آسیب‌شناسی رویکردهای حاکم بر فرآیند بودجه‌ریزی از منظر بخش خصوصی بود، بر این اساس عمده چالش‌های نظام بودجه‌ریزی که به‌نحوی بر عملکرد فعالان اقتصادی بخش خصوصی تأثیر منفی داشته و به‌عنوان مانعی در گسترش فعالیت‌های بخش خصوصی نقش ایفا می‌کنند عبارت است از:

- **سهم قابل توجه درآمدهای نفتی در قوانین بودجه: وابستگی بالای درآمدهای**

دولت به منابع حاصل از فروش نفت، از یک سو و تأثیرپذیری بالای این نوع از درآمد، از متغیرهای برون‌زا قیمت نفت از سوی دیگر، موجب تأثیرپذیری بنیه مالی دولت از روند نوسانی درآمدهای نفتی و ایجاد بی‌ثباتی در فضای کلان اقتصاد می‌شود که این شرایط، افزایش نااطمینانی را برای فعالان اقتصادی نسبت به بازدهی فعالیت‌هایشان در آینده ایجاد می‌کند. در این شرایط، از یک سو، از دست ندادن امکانات و سرمایه‌های موجود به‌جای انباشت سرمایه و افزایش حجم تولید به دغدغه اصلی عاملان اقتصادی تبدیل می‌شود، و از سوی دیگر، الگوهای انباشت سرمایه و سرمایه‌گذاری در نظام تولیدی کشور از حالت طبیعی خارج می‌شود و به سمت فعالیت با سرمایه اندک، قراردادهای کوتاه‌مدت و مقیاس کوچک تولید منحرف می‌شود. به این صورت که بر اساس داده‌های حاصل از سرشماری‌های نفوس و مسکن در فاصله سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰ مقیاس بنگاه‌های تولیدی با افت قابل توجه‌ای (از مدیریت ۳۳ نفر به ۴ و ۸ نفر نیروی کار توسط هر کارفرما) مواجه شده است.

- **ناکارآمدی نحوه ورود درآمدهای نفتی در قوانین بودجه: شیوه ورود درآمدهای**

نفتی موجب شده، نرخ ارز مبتنی بر نیازهای بودجه‌ای دولت شکل گیرد، که این نرخ با مقتضیات تولید، صادرات و سرمایه‌گذاری در کشور در تضاد است. از این رو، تبعیت سیاست‌های ارزی براساس ملاحظات بودجه‌ای، موجب عدم قاعده‌مندی و پیش‌بینی‌پذیر بودن سیاست‌های ارزی کشور در زمان‌ها و شرایط مختلف شده است. این امر نیز با ایجاد نااطمینانی در زمان و میزان تغییر نرخ ارز، می‌تواند تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی در رابطه با آینده کاری را با مشکل مواجه سازد. همچنین، بروز نااطمینانی در فضای کلان اقتصاد، سبب بی‌ثباتی اقتصاد ملی، تیره شدن چشم‌انداز سرمایه‌گذاری، افزایش ریسک و هزینه‌های تولید، نا مساعد شدن فضای کسب‌وکار و فعال شدن انتظارات تورمی در آینده خواهد شد، که برآیند تمامی موارد مورد اشاره، بر عملکرد بخش خصوصی واقعی تأثیر منفی بر جای می‌گذارد و ضربه‌ای سنگین را به بنیان‌های تولیدی و مولد اقتصاد وارد می‌سازد.

- **ناکارآمدی رویکرد حاکم بر افزایش درآمدهای مالیاتی در اسناد بودجه:** در پی رکود حاکم بر اقتصاد کشور در طی پنج سال اخیر این انتظار می‌رفت که در خصوص مالیات بخش‌های تولیدی - صنعتی بازنگری‌هایی صورت گیرد و در مقابل بخش‌هایی که به نوعی از پرداخت مالیات معاف هستند یا به دلیل شفاف نبودن سیستم درآمدزایی (همانند فعالیت‌های دلالی، سوداگری و...) در دایر شمول مالیات قرار نمی‌گرفتند، مورد هدف قرار گیرند. این در حالی است، نه تنها در قوانین بودجه سنواتی سهم عمده‌ای از درآمد مالیاتی را مالیات بر اشخاص حقوقی تشکیل داده است، بلکه عمدتاً تناسب دقیقی میان نرخ رشد مالیات دریافتی از اشخاص حقوقی در اسناد بودجه با نرخ رشد اقتصادی سال قبل که گویای وضعیت اقتصادی فعالین اقتصادی است، وجود ندارد.

- **اولویت هزینه‌های جاری به هزینه‌های عمرانی در اسناد بودجه:** سهم بالای هزینه‌های جاری و چسبندگی این مخارج در کنار کمبود منابع تحقق یافته دولت، در عمل منجر به تخصیص منابع مالی مربوط به بخش هزینه‌های عمرانی به هزینه‌های جاری شده است و در نتیجه طرح‌های عمرانی را با مشکل تخصیص اعتبار و در نهایت تأخیر در مراحل مختلف اجرای طرح مواجه ساخته است. از این رو، برداشت از هزینه‌های عمرانی به نفع مخارج جاری و عدم تحقق کامل اعتبارات در نظر گرفته شده در اسناد بودجه سنواتی، نه تنها به عنوان مانعی اساسی پیش‌روی فعالان اقتصادی نقش ایفا می‌کند. بلکه، تقاضا برای خدمات پیمانکاران را نیز کاهش داده و لذا، حوزه فعالیت بخش خصوصی را با رکود مواجه ساخته است. از این رو، بخش خصوصی از دولت انتظار دارد که با الزام در تحقق اعتبارات عمرانی، نه تنها در راستای پیگیری اهداف توسعه‌ای کشور گام بردارد، بلکه افزایش تقاضا برای خدمات پیمانکاران بخش خصوصی را نیز ایجاد کند و از این طریق حضور بخش خصوصی در اقتصاد را رونق بخشد.

- **تسلط رویکردهای سیاسی بر تصویب طرح‌های عمرانی در اسناد بودجه:** تسلط رویکردهای سیاسی در تصویب طرح‌های جدید در قوانین بودجه یکی از چالش‌های فعالین اقتصادی بخش خصوصی محسوب می‌شود. زیرا این وضعیت از یک سو، موجب می‌شود که در تصویب طرح‌های جدید، طرح‌های اولویت‌دار و مورد نیاز برای حضور فعالان اقتصادی به صحنه فعالیت‌های اقتصادی در نظر گرفته نشود و طرح‌ها با توجیه فنی - اقتصادی پایین مصوب شوند و از سوی دیگر، تصویب تعداد زیادی از طرح‌ها با

انگیزه‌های سیاسی بدون توجه به اعتبارات تخصیص داده شده در اسناد بودجه، موجب نارسایی در تخصیص اعتبار و طولانی شدن در مراحل مختلف اجرای طرح شده که این امر نه تنها موجب می‌شود که، فعالان اقتصادی به واسطه طولانی شدن زمان بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی، از منافع آن محروم بمانند، بلکه مشکلات متعددی برای پیمانکاران بخش خصوصی به وجود می‌آورد.

- **گسترده بودن کسری بودجه دولت و اعمال روش‌های پرریسک برای رفع آن:**

بروز دایمی کسری بودجه در مالیه دولت حکایت از ناکارآمدی سیستم بودجه‌ریزی کشور دارد و این مسأله به‌طور قطع تبعات منفی برای اقتصاد کشور و فعالان بخش خصوصی وارد خواهد ساخت. زیرا، بررسی تجارب سنوات اخیر گویای این حقیقت است که، دولت‌ها برای تأمین کسری بودجه خود عمدتاً از روش‌هایی مثل استقراض از بانک مرکزی (یا پولی کردن کسری بودجه)، افزایش نرخ ارز و افزایش قیمت حامل‌های انرژی و... استفاده کرده‌اند و آشکارترین نتیجه استفاده از چنین روش‌هایی برای تأمین مالی کسری بودجه، بروز و تشدید تورم بر اقتصاد کشور بوده است. از سوی دیگر تأمین مالی کسری بودجه دولت از طریق استقراض از سیستم بانکی کشور نیز، موجب شده که بانک‌ها به علت محدودیت منابع، توانایی ارائه تسهیلات به فعالان اقتصادی را نداشته باشند و از آنجا که مهم‌ترین مشکل بنگاه‌های اقتصاد کمبود نقدینگی است، این راه پوشاندن کسری بودجه، موجب می‌شود که فعالان اقتصادی نه تنها توانایی گسترش حوزه فعالیت خود را نداشته باشند، بلکه به علت کمبود نقدینگی به صورت ناکارآمد و زیر ظرفیت به حیات خود در اقتصاد ادامه دهند.

از این‌رو، به‌منظور کاهش مخاطرات ناشی از روند بودجه‌ریزی بر فضای کلان اقتصاد و عملکرد بخش خصوصی، موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

- **لزوم انضباط مالی دولت؛** با توجه به واقعیات موجود بازار نفت در سال‌های اخیر

مبنی بر کاهش درآمدهای نفتی نسبت به سنوات قبل و نوسانی بودن منابع حاصل از فروش نفت در آینده، سیاست‌گذاری دولت باید در راستای دو محور کاهش هزینه‌های غیرضروری و افزایش درآمدهای غیرنفتی متمرکز شود. بنابراین، لزوم انضباط مالی دولت بیش از سال‌های گذشته احساس می‌شود.

- **پی گیری سیاست هزینه کرد احتیاطی از سوی دولت؛** پی گیری سیاست هزینه کرد احتیاطی از سوی دولت برای کاهش مخاطرات ناشی از کسری بودجه ضروری به نظر می رسد. بدین صورت که دولت باید تا سر حد امکان از هزینه های غیر ضروری اجتناب کند و هزینه کردهای خود را اولویت بندی و براساس اولویت های تعیین شده اقدام به هزینه کند.
- **اصلاح ساختار بودجه ریزی؛** یک اقدام اساسی در اصلاح فرآیند تدوین و تصویب قوانین بودجه، بازبینی محل درآمد و امکان سنجی تحقق درآمدهاست. این موضوع با برآورد واقع بینانه تر از درآمدها موجب حذف هزینه های مازاد در لایحه بودجه می شود. لازم به ذکر است که این امر به مدیریت کارآمد هزینه ها نیاز دارد، به طوری که در زمان کمبود منابع تمهیدات مناسبی برای بازبینی و اولویت بندی هزینه های دولت اندیشیده شود تا در مواقع کاهش درآمدهای دولت هزینه های غیر ضروری و دارای اولویت کمتر حذف یا به زمان افزایش درآمد موکول شود.
- **گسترش پایه های مالیاتی؛** یکی از دلایل عمده پایین بودن درآمدهای مالیاتی در کشور این است که بخش های زیادی از اقتصاد کشور مالیات پرداخت نمی کنند. بنابراین، به منظور افزایش درآمدهای مالیاتی، باید به سمتی حرکت کرد که در آن از کل اقتصاد کشور مالیات گرفته شود. برای این منظور، نظام بودجه ریزی به جای تحمیل فشار به بخش خصوصی باید سعی در گسترش پایه های مالیاتی داشته باشد. گسترش پایه های مالیاتی نیز از طریق گسترش دامنه شمول مالیات های مختلف از جمله مالیات بر مجموع درآمد و وضع مالیات بر فعالیت های سودآوری مانند سوداگری در بازار ارز، خودرو و مسکن، امکان پذیر است.
- **التزام دولت به ارائه اصلاحیه بودجه و شفاف سازی در تخصیص اعتبارات در زمان مواجهه با کمبود منابع؛** ارائه اصلاحیه بودجه بسیار ضروری است، به گونه ای که بعد از تصویب بودجه در شرایطی که دولت با کمبود منابع مواجه می شود، قبل از آنکه به کاهش سهم سایر محل های هزینه اقدام و ردیف های مختلف هزینه ها را جابه جا کند، اصلاحیه بودجه ارائه دهد. در این مرحله با اعمال نظرها و دیدگاه های کارشناسان اقتصادی از رشد بی مورد هزینه های دولت جلوگیری به عمل می آید و تا حد ممکن هزینه های اضافی دولت را حذف می کند.

- **التزام دولت به مدیریت بدهی های انباشته شده خود به جای تمرکز بر انتشار اوراق بدهی بدون برنامه ریزی دقیق برای بازپراخت اوراق؛** از آنجا که علت اصلی انتشار اوراق بدهی، کسری بودجه دولت است. لذا، پیشنهاد می شود، دولت کسری بودجه خود را عمدتاً از افزایش کارایی بخش دولتی و افزایش رونق در عملکرد بخش خصوصی در اقتصاد از طریق تقید به سیاست های کوچک سازی، خودداری از پوشش هزینه های جاری از طریق استقراض، پیشگیری از هزینه های غیرضروری همانند سمینارهای فراوان و موارد مشابه، جلوگیری از فرار مالیاتی و اصلاح نظام پرداخت یارانه، فروش واقعی شرکت ها و داریی های دولتی قابل واگذاری تأمین نماید.
- **استقلال نرخ ارز از بودجه؛** تنها راه از بین بردن انگیزه های درآمدی دولت و کاهش بی ثباتی اقتصاد از ناحیه سیاست های ارزی دولت، استقلال نرخ ارز از بودجه است. در این خصوص توصیه می شود نرخ تسعیر ارز توسط بانک مرکزی و به طور مستقل در چهارچوب سیاست های پولی تعیین شود، فارغ از اینکه میزان فروش و صادرات نفت چقدر است. این رویکرد سه مزیت دارد؛ نخست اینکه مانع پیروی سیاست های پولی و ارزی کشور از سیاست مالی می شود. دوم آنکه، از آسیب پذیری بودجه از ناحیه شوک های خارجی جلوگیری می کند و سوم اینکه انگیزه درآمدی دولت را در تغییر نرخ ارز مسدود می کند و اقتصاد از ناحیه انگیزه های درآمدی دولت با شوک های داخلی مواجه نمی شود.
- **کارآمد نمودن تخصیص اعتبارات عمرانی؛** به این معنا که اعتبارات عمرانی تنها به طرح های عمرانی تخصیص یابد و امکان تخصیص این اعتبارات برای انجام هزینه های جاری دولت وجود نداشته باشد و همچنین، اعتبارات عمرانی بر روی منابع درآمدی بسته شود که امکان تحقق آنها وجود داشته باشد تا مشکل اعتباری در اجرای طرح های عمرانی رفع گردد.
- **لزوم برقراری توازن بین امکانات و تعداد پروژه های عمرانی؛** جهت ایجاد تعادل های لازمه پیشنهاد می شود که از تعریف و تصویب طرح های جدید خودداری شود، تا موازنه ای بین توانایی ها و اهداف مورد نظر به وجود آید. زیرا هر ساله بودجه عمرانی مصوب بین تعداد کثیری پروژه تقسیم می شود، از آنجا که در برخی از سال ها رشد تعداد پروژه بیش از میزان اعتبارات است لذا به هر پروژه مبالغی کمتر از مقدار

نیاز تخصیص می‌یابد و لذا نارسایی‌های همانند طولانی شدن مدت اجرا ایجاد می‌شود. همچنین در تصویب پروژه‌های جدید می‌بایست 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.

- **تغییر در مرجع تصویب کننده طرح‌های عمرانی؛** به علت آنکه دولت‌ها و نمایندگان مجلس از طرح‌های عمرانی به‌عنوان اهرمی به نفع ملاحظات سیاسی خود استفاده می‌کنند، از این‌رو، تعیین مرجعی که از صلاحیت کارشناسی لازم و همچنین استقلال و قدرت نظارتی کافی بر مطالعات توجیهی طرح‌ها برخوردار است، ضروری به نظر می‌رسد، زیرا مرجع یادشده به صورت بی‌طرف طرح‌ها را تنها براساس مطالعات توجیهی - فنی و نیاز منطقه به تصویب می‌رساند و از تصویب طرح‌های عمرانی براساس ملاحظات سیاسی دولت و نمایندگان مجلس جلوگیری می‌کند.



۱. پارسی، سارا (۱۳۹۶)، موانع تولید و سرمایه‌گذرای در ایران، مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق ایران.
۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۹۲)، گزارش عملکرد برنامه پنجم توسعه اقتصادی - اجتماعی.
۳. شاکری، عباس (۱۳۹۵)، مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران، انتشارات رافع.
۴. صمدیان، فرزانه (۱۳۹۲)، درآمد‌های نفتی، نهادها، ظرفیت‌های اشتغال‌زایی اقتصاد ملی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبایی، دانشکده اقتصاد.
۵. صمدیان، فرزانه (۱۳۹۳)، سایه سنگین ادوار سیاسی بر طرح‌های عمرانی، موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ماهنامه امنیت اقتصادی، شماره ۱۰.
۶. فیاضی، محمد تقی (۱۳۹۶)، بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور از لایحه تا قانون، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۵۴۹۸.
۷. گرامی، مریم و کیوان حسن‌زاده (۱۳۹۵)، برآورد اعتبارات مورد نیاز برای پرداخت اصل و سود اوراق مالی دولتی در سررسیدهای مقرر در سال ۱۳۹۶، دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی، وزارت امور اقتصاد و دارایی.
۸. گزارش بانک مرکزی در خصوص افزایش بدهی دولت به نظام بانکی  
<http://www.cbi.ir/showitem/16386.aspx>
۹. محمدی، زهرا و سارا پارسی (۱۳۹۵)، ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق ایران.
۱۰. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۴)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور (تحلیل انتشار اوراق بهادار توسط دولت)، شماره مسلسل: ۱۴۷۷۲.
۱۱. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵)، بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۵ کل کشور «بودجه برای مردم»، شماره مسلسل: ۱۴۶۵۸.
۱۲. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور (چشم‌انداز اقتصاد ایران: چالش‌ها و سیاست‌ها)، شماره مسلسل: ۱۵۲۷۲.
۱۳. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور (منابع بودجه)، شماره مسلسل: ۱۵۲۰۸.
۱۴. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵)، چالش‌های اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده در بخش صنعت ایران: مطالعه موردی صنایع منتخب، شماره مسلسل ۱۴۹۰۸.
۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵)، گزارش بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۶ «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای»، شماره مسلسل: ۱۵۲۲۵.
۱۶. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهوری، گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی، طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۸۸.
۱۷. مقدس‌فر، سمانه، پگاه صادقی، مریم گرامی و افشین جنانی (۱۳۹۵)، تأثیر بدهی بانکی بخش دولتی بر رشد اقتصادی و کانال اثرگذاری آن، دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی، معاونت امور اقتصاد، وزارت امور اقتصاد و دارایی.
۱۸. نماگرهای اقتصادی با نک مرکزی.

19. <http://info.worldbank.org/governanc>