

گزارش

«بررسی کسری بودجه ۱۴۰۰»

(وراهکارهای مواجهه با آن)

(ویرایش اول)

مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی
معاونت پژوهشی / گروه مطالعات اسلام و اقتصاد

عنوان گزارش:

گزارش بررسی کسری بودجه ۱۴۰۰
(وراهکارهای مواجهه با آن)
(ویرایش اول)

شماره ثبت در مرکز:

۰۰/۲۱-۳۸۰

تاریخ انتشار:

شهریور ماه ۱۴۰۰

تهیه و تدوین:

دکتر محمد جواد توکلی

ناظر:

حجت الاسلام والمسلمین دکتر سید محمد کاظم رجایی

کارشناس مرکز:

دکتر سعید کریمی

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش

بررسی کسری بودجه ۱۴۰۰

(و راهکارهای مواجهه با آن)

(ویرایش اول)

مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی

شهریور ۱۴۰۰

فهرست

چکیده	۶
۱- مقدمه	۷
۲- پیشینه تحقیق	۸
۳- دو مفهوم کسری بودجه	۱۰
۴- کسری بودجه مطلوب یا نامطلوب	۱۰
۵- وضعیت کسری بودجه ۱۴۰۰	۱۳
الف) کسری بودجه تأمین نشده	۱۳
ب) کسری تراز عملیاتی یا کسری بودجه جاری	۱۹
۶- دلایل کسری بودجه	۲۰
۷- راهبردهای نادرست در مواجهه با کسری بودجه	۲۳
الف) شوک درمانی با آزادسازی قیمت‌ها در قالب حذف یارانه، گران‌سازی انرژی و ارز	۲۳
ب) گسترش بدهی دولتی، سه‌قله‌کردن خزانه بر روی دولت و بازکردن آن برای بانک‌ها	۲۵
۸- راهبردها و راهکارهای پیشنهادی برای مواجهه با کسری بودجه	۲۸
الف) راهبردهای اساسی	۲۸
اول. اصلاح ساختار بودجه‌ریزی	۲۸
دوم. اصلاح سیاست‌های بانکی به منظور کاهش خلق پول و سفته‌بازی بانک‌ها به ویژه بانک‌های خصوصی	۲۹
سوم. اصلاح سیاست‌های مالیاتی به منظور افزایش سهم مالیات در تأمین منابع بودجه	۳۳
ب) راهبردها و راهکارهای مقطعی برای مواجهه با کسری بودجه ۱۴۰۰	۳۴
اول. تلاش برای تحقق منابع بودجه با اولویت درآمدها	۳۴
دوم. مدیریت و صرفه‌جویی در هزینه‌ها	۳۵
سوم. اقدامات تکمیلی	۳۶
۹- نتیجه‌گیری	۳۷
منابع	۳۹
ضمائم	۴۰
ضمیمه ۱: ماده ۱۶۹ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم	۴۰
ضمیمه ۲: دستورات ریاست محترم جمهور ناظر به بودجه ۱۴۰۰ در مورخ ۱۴۰۰/۵/۲۴	۴۲
ضمیمه ۳: قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان مصوب ۱۳۹۸/۸/۱	۴۲
فصل اول - تعاریف	۴۲
فصل دوم - تکالیف اشخاص مشمول	۴۴

فصل سوم - تکالیف سازمان، دستگاهها و مراجع ذی ربط	۴۹
فصل چهارم - تشویقها و تسهیلات	۴۹
فصل پنجم - ضمانت‌های اجرائی	۵۱
فصل ششم - نظارت بر اجراء	۵۳
ضمیمه ۴: تحلیلی از شرایط اقتصادی کشور و راهکارهای پیشنهادی؛ دکتر حسین نمازی (۱۳۹۵)	۵۴
بخش اول: مهمترین مشکلات اقتصادی	۵۴
۱- افزایش سریع و غیرمتعارف قیمت کالاها و خدمات و فقدان نظارت دولت	۵۵
۲- افزایش نامتناسب نرخ ارز و عدم ثبات آن	۵۵
۳- واردات بی رویه	۵۵
بخش دوم: ارتباط این مشکلات با سیاستهای اقتصادی مصوب	۵۵
۱- در مورد افزایش قیمتها و عدم نظارت دولت	۵۶
۲- در مورد نرخ ارز	۵۷
۳- در مورد واردات	۵۸
بخش سوم: راهکارهای پیشنهادی	۵۹

چکیده

بودجه عمومی کشور در سال ۱۴۰۰ با کسری تراز عملیاتی ۵۰ درصدی معادل ۴۶۴ هزار میلیارد تومان و کسری تحقق نیافته حداقل ۳۰ درصدی معادل ۳۸۳ هزار میلیارد تومان روبرو است. افزایش کسری تراز عملیاتی باعث افزایش بار تأمین هزینه‌های جاری از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (فروش سرمایه) و مالی (استقراض) شده است. ناپایداری منابع درآمدی از جمله منابع حاصل از فروش نفت، اموال غیرمنقول و اوراق بدهی نیز دولت را در معرض کسری بودجه تأمین نشده قرار می‌دهد. برای مواجهه با کسری بودجه، اقداماتی همچون بازنگری در هزینه‌ها، لغو سقف دوم بودجه، زمینه‌سازی برای تحقق منابع درآمدی به خصوص درآمدهای مالیاتی قابل توصیه است. هرچند اولویت در مواجهه با کسری بودجه با افزایش درآمدهای مالیاتی و کاهش هزینه‌های غیرضروری است، ولی استفاده از پایه پولی همراه با افزایش نرخ ذخیره قانونی بانک‌ها مناسب‌تر از متورم‌سازی بدهی دولت در شرایط رکودی است. در این راستا پیشنهاد می‌شود که سیاست استفاده دولت از پایه پولی در عین مهار خلق پول بانکی برای پوشش کسری بودجه استفاده شود. این سیاست می‌تواند ضمن کاهش کسری بودجه دولت زمینه رشد اقتصادی را فراهم کند. برای مقابله با آثار تورمی این اقدام پیشنهاد می‌شود که نرخ ذخیره قانونی بانک‌ها به حداقل ۲۵ درصد افزایش یابد.

کلید واژه‌ها: کسری بودجه، بودجه سال ۱۴۰۰، کسری تراز عملیاتی، کسری بودجه تأمین نشده، پولی کردن کسری بودجه، تعمیق بازار بدهی.

۱- مقدمه

هرچند کسری بودجه یکی از چالش‌های دیرینه نظام بودجه‌ریزی کشور است، این مشکل در بودجه سال ۱۴۰۰ وضعیت بغرنج‌تری پیدا کرده است. بودجه عمومی کشور در سال ۱۴۰۰ با رشد ۴۵.۵ درصدی نسبت به سال قبل به ۱۲۷۸ هزار میلیارد تومان رسید. با توجه به افزایش حدود ۴۱ درصدی هزینه‌های جاری در مقابل افزایش ۲۴ درصدی درآمدها، بودجه سال ۱۴۰۰ هم در معرض کسری شدید بودجه جاری (کسری تراز عملیاتی) و هم کسری بودجه تأمین نشده (امکان عدم وصول منابع بودجه عمومی) قرار دارد. کسری تراز عملیاتی باعث تأمین هزینه‌های جاری از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (فروش سرمایه) و مالی (استقراض) مواجه خواهد بود. ناپایداری منابع درآمدی از جمله منابع حاصل از فروش نفت، اموال غیرمنقول و اوراق بدهی نیز دولت را در معرض کسری بودجه تأمین نشده قرار می‌دهد.

تحلیل دقیق کسری بودجه سال ۱۴۰۰ و راه‌های مواجهه با آن از این جهت مهم است که این امر تاثیر زیادی بر وضعیت اقتصادی کشور دارد. در این زمینه باید به این سوال پاسخ داد که از نگاه فقه و اقتصاد اسلامی، آیا دولت مجاز به کسری بودجه است؟ آیا راه‌های تأمین کسری بودجه از جمله واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی مجاز است؟ آیا دولت می‌تواند با استفاده از پایه پولی و استقراض از بانک مرکزی کسری بودجه خود را تأمین کند؟ آیا تأمین کسری بودجه با استفاده از اوراق نسبت به تأمین با استفاده از پایه پولی اولویت دارد؟

تحلیل دقیق کسری بودجه سال ۱۴۰۰ و راه‌کارهای مواجهه با برای دولت سیزدهم که به تازگی سکان اداره اقتصاد کشور اهمیت دوچندان دارد؛ دولت جدید ناچار است تصمیمی عاجل در مورد کسری بودجه بگیرد. اهمیت این مساله زمانی بیشتر می‌شود که متوجه می‌شویم که پیش از استقرار دولت جدید، نه تنها تمامی تنخواه بودجه از بانک مرکزی توسط دولت قبل هزینه شده، بلکه مبلغی اضافه بر آن (معادل ۴ درصد بودجه عمومی یعنی یک درصد بیشتر از ۳ درصد مجاز تنخواه مزبور) هزینه شده است.

یکی از سوال‌های جدی مطرح در مورد کسری بودجه سال ۱۴۰۰ چگونگی مواجهه با آن است. دو دیدگاه در این زمینه مطرح است. دیدگاه اول این است که باید مانع از پولی شدن کسری بودجه شد. این دیدگاه به صورت ضمنی در دستورات بودجه‌ای اخیر ریاست محترم جمهور منعکس شده است. در بند ۳ فرمان ایشان آمده است: «بانک مرکزی دقت و نظارت کافی را انجام دهد که به هیچ عنوان پایه پولی کشور بالا نرود»^۱. دیدگاه دیگری که قابل طرح است و در این نوشتار بر آن تاکید می‌شود استفاده از ظرفیت پایه پولی برای تأمین کسری بودجه در عین

۱. رک: ضمیمه ۲.

مهیار خلق پول بانکی است. سیاست ترکیبی که هم از ظرفیت خلق پول برای دولت استفاده می‌کند و هم آثار تورمی را با افزایش ذخیره قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی کنترل می‌کند.

در ادامه پس از بررسی پیشینه تحقیق، به بررسی دو مفهوم کسری بودجه و سپس مطلوبیت یا عدم مطلوبیت آن در رویکرد اسلامی می‌پردازیم. در ادامه وضعیت کسری بودجه سال ۱۴۰۰ و دلایل آن را بررسی می‌کنیم. بخش پایانی مقاله به تبیین راهبردهای نادرست و درست در مواجهه با کسری بودجه با توجه به رهیافت‌های اقتصاد اسلامی و اقتضائات اقتصاد کشور اختصاص دارد.

۲- پیشینه تحقیق

در زمینه کسری بودجه پژوهش‌هایی صورت گرفته که در ادامه به برخی از مهمترین موارد از جمله پژوهش‌های ناظر به روش‌های مواجهه با کسری بودجه از جمله پولی کردن کسری بودجه و اوراق‌سازی بدهی دولت اشاره می‌کنیم:

- توسلی (۱۳۸۳) پولی کردن کسری بودجه به مفهوم تأمین کسری بودجه به روش استقراض از بانک مرکزی را نامشروع دانسته است؛ زیرا این اقدام باعث ایجاد تورم شدید، توزیع ناعادلانه درآمد و مخدوش شدن وظایف پولی می‌شود.^۱

- مطالعات فرزین‌وش و همکاران (۱۳۸۲) نشان می‌دهد که در اقتصاد ایران تورم از طریق هزینه‌های دولت بر کسری بودجه فشار آورده و آن را گسترش می‌دهد. نتایج مطالعات ایشان حاکی از این است که طی دوره ۱۳۷۹-۱۳۶۰ تورم موجب افزایش کسری بودجه شده است. در این مقاله به دو دیدگاه نظری در خصوص اثرات تورم بر کسری بودجه از جهت درآمدهای مالیاتی (فرضیه تانزی) و هزینه‌های دولت (فرضیه پاتینکن) اشاره شده است. نتیجه مطالعه داده‌های فصلی طی دوره ۱۳۷۹ تا ۱۳۶۰ حاکی از آن است که افزایش تورم کسری بودجه را از طریق کاهش درآمد واقعی مالیاتی افزایش داده است (به دلیل پایین‌بودن کشش قیمتی مالیاتی و وجود وقفه‌های مالیاتی). همچنین تورم در این دوره از طریق افزایش هزینه‌های دولت نیز بر کسری بودجه فشار آورده و آن را گسترش داده است (به دلیل بالا بودن کشش قیمتی هزینه‌های دولت و سهم بالای هزینه‌های جاری دولت).^۲

- کمیجانی و ورهامی (۱۳۹۱) به بررسی عوامل موثر بر کسری بودجه در ایران پرداخته‌اند. نتایج این مطالعه حاکی از اثر منفی درآمدهای نفتی، درآمدهای مالیاتی، رشد اقتصادی بر کسری بودجه و تاثیر مثبت یارانه‌ها و هزینه‌های عمومی بر کسری بودجه دولت است.^۳

- داودی (۱۳۷۲) به بررسی روند کسری بودجه در ایران پرداخته است. مطالعات ایشان نشان می‌دهد که در سال‌های بعد از انقلاب کسری بودجه عمومی همواره سیر صعودی داشته است.^۴

۱ محمد اسماعیل توسلی، «محدودیت‌ها و مسولیت‌های دولت اسلامی در پولی کردن کسری بودجه»، *اقتصاد اسلامی*، ۱۳۸۳، شماره ۱۴، ص ۸۲-۱۰۷.
 ۲ اسدالله فرزین‌وش و دیگران، «بررسی اثر تورم بر کسری بودجه از بعد هزینه‌ای و درآمدی در ایران»، *مجله تحقیقات اقتصادی*، ۱۳۸۲، شماره ۶۳، ص ۱۱۵-۱۵۰.
 ۳ اکبر کمیجانی و ویدا ورهامی، «برآوردی از انقض عوامل موثر بر کسری بودجه در ایران»، *راهبرد*، ۱۳۹۱، شماره ۶۴، ص ۲۷-۴۲.
 ۴ پرویز داودی، «روند کسری بودجه در ایران و چند رهیافت مهم»، *مجلس و راهبرد*، ۱۳۷۲، شماره ۶، ص ۵۳-۵۸.

- خادم‌الحسینی اردکانی و موسویان (۱۳۹۱) مدل‌های عملیاتی اسناد خزانه اسلامی برای تأمین کسری بودجه را طراحی کرده‌اند. در این تحقیق با توجه به دو بعد ماهیت و زمان به دسته‌بندی انواع نیازهای مالی دولت به هنگام رویارویی با کسری بودجه پرداخته و سه مدل مالی عملیاتی اسناد خزانه مطابق با بازه‌های زمانی گوناگون و نیز ماهیت کسری بودجه جهت خرید کالا، خرید خدمات و تأمین وجوه نقد ارائه کرده است.^۱

- ابوالحسینی (۱۳۷۷) به بررسی استفاده از سیاست‌های پولی و مالی برای جبران کسری بودجه پرداخته است. از نظر ایشان، اعمال سیاست‌های مالی انبساطی (کاهش مالیات‌های غیر مستقیم و افزایش مخارج دولتی) برای کاهش رکود اقتصادی و بیکاری، باعث بدتر شدن کسری بودجه می‌شود. اگر مخارج بالا برود و درآمدهای مالیاتی ثابت باشد، نابرابری بیشتر می‌شود. چنانچه مخارج افزایش یافته و مالیات‌ها کاهش یابد، کسری شدیدتر می‌شود.^۲

- موسوی جهرمی و یگانه (۱۳۸۷) به بررسی اثر کسری بودجه دولت بر مصرف و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران پرداخته‌اند. نتایج این بررسی حاکی از آن است که طی دوره زمانی ۱۳۴۲-۱۳۸۴ کسری بودجه در ایران با عنایت به ماهیت مخارج دولت، سبب جانشینی مخارج مصرفی دولت با مخارج مصرفی بخش خصوصی^۳ می‌شود (اثر منفی روی مصرف بخش خصوصی). از آنجا که روش تأمین مالی این کسری عمدتاً استقراض از نظام بانکی می‌باشد، موجب افزایش حجم نقدینگی و افزایش قدرت خرید اسمی بخش خصوصی می‌شود (اثر مثبت). اما اثر کل که تحت تاثیر دو نیروی مخالف هم قرار دارد، مثبت است. بر این اساس اثر درآمدی ناشی از کسری بودجه (که از محل تأمین مالی آن ناشی می‌شود) بر اثر جانشینی آن (که به ماهیت مخارج دولت بستگی دارد) غلبه می‌کند. همچنین بر اساس مدل برآورد شده، اثرات کسری بودجه بر سرمایه‌گذاری منفی است که عمده‌ترین دلیل آن کاهش سطح دسترسی بخش خصوصی به اعتبارات بانکی به دلیل تأمین مالی کسری بودجه دولت از نظام بانکی است که خود اساساً دولتی می‌باشد.^۴

- میر (۱۳۹۹) به بررسی چشم‌انداز کسری بودجه در ایران پرداخته است. از نظر او، رشد هزینه‌های دولت و عدم تحقق درآمدهای دولت، به‌ویژه درآمدهای نفتی که تحت تاثیر تحریم‌های بین‌المللی کاهش شدید داشته، از مهم‌ترین دلایل ایجاد کسری بودجه در سال‌های گذشته بوده است. وی برای کاهش کسری بودجه و تبعات آن پرهیز از بیش‌برآورد درآمدها، حذف یارانه دهک‌های پردرآمد، شناسایی فرارهای مالیاتی و توسعه پایه‌های مالیاتی و تعریف پایه‌های مالیاتی جدید را پیشنهاد می‌کند.^۵

۱ مجید خادم‌الحسینی اردکانی و عباس موسویان، «مهندسی مالی اسناد خزانه اسلامی»، *اقتصاد اسلامی*، ۱۳۹۱، شماره ۵۴

۲ شهروز ابوالحسینی، «استفاده از سیاست‌های پولی و مالی برای جبران کسری بودجه»، *تازه‌های اقتصاد*، ۱۳۷۷، شماره ۷۴، ص ۹-۱۲

۳ Crowding out effect .

۴ یگانه موسوی جهرمی و آیت زایر، «بررسی اثر کسری بودجه دولت بر مصرف و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران»، *پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه*

پایدار)، ۱۳۸۷، شماره ۳۰، ص ۱-۲۰

۵ میلاد میر، «بررسی چشم‌انداز کسری بودجه»، *امنیت اقتصادی*، ۱۳۹۹، شماره ۸۲، ص ۷۹-۸۹

- قلیچ (۱۳۹۴) تأمین کسری بودجه از طریق انتشار اوراق بهادر اسلامی را مناسب‌تر از تأمین کسری بودجه از طریق ایجاد پایه پولی می‌داند.^۱

۳- دو مفهوم کسری بودجه

کسری بودجه هنگامی رخ می‌دهد که دولت بیش از درآمد خود پول خرج کند. از کسری بودجه به معنای مازاد هزینه بر درآمد، حداقل دو برداشت عمده وجود دارد:

الف) کسری بودجه به مفهوم عدم تحقق منابع پیش‌بینی شده (تأمین نشده)

ب) کسری بودجه به مفهوم عدم کفاف منابع درآمدی برای پوشش هزینه‌های درآمدی (کسری بودجه جاری؛ یا کسری تراز عملیاتی)

کسری بودجه تأمین‌نشده ناشی از عدم تأمین منابع پیش‌بینی شده برای پوشش مصارف است. ناتوانی دولت در دریافت مالیات، فروش کالاها و خدمات، صادرات نفت و میعانات گازی، فروش اموال منقول و غیرمنقول، و فروش اوراق باعث عدم تحقق منابع بودجه می‌شود. کسری بودجه جاری یا کسری تراز عملیاتی زمانی محقق می‌شود که درآمدها برای تأمین بودجه جاری (هزینه) کافی نباشد و کسری از طریق واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (فروش سرمایه) یا مالی (فروش اوراق) تأمین شود.

۴- کسری بودجه مطلوب یا نامطلوب

در منابع اسلامی اعتدال در مخارج توصیه شده و استقراض و فروش سرمایه (در صورت عدم تبدیل آن به سرمایه مولدتر) برای تأمین مخارج مذموم شمرده شده است. هرچند این جهت‌گیری عمدتاً ناظر به تقدیر معیشت فردی مطرح شده، ولی منطق مطرح شده عمومیت دارد و شامل مدیریت دخل و خرج دولت اسلامی نیز می‌شود. در این زمینه باید بررسی کرد که کسری بودجه یا راه‌های تأمین آن چه نتایجی دارد و این نتایج چه نسبتی با مصالح عمومی دارد. در ادامه به بررسی رهیافت‌های اسلامی نسبت به کسری بودجه و راه‌های تأمین آن می‌پردازیم:

الف) اعتدال در مخارج

در روایات معصومین (ع) لزوم هماهنگی در دخل و خرج توصیه شده است.^۲ امام علی (ع) به اعتدال در دخل و خرج (مرز میان افراط و تفریط) توصیه می‌کند.^۳ کراهت قرض گرفتن (مگر در شرایط اضطرار) که بدان اشاره شد

۱ وهاب قلیچ، «نقش اوراق بهادار اسلامی در تأمین کسری بودجه دولتی»، گزارش سیاستی پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۴.

۲ محمد جمال خلیلیان اشکذری و محمد هادی آزادی، «منابع مالی و معیارهای تخصیص بودجه در دولت اسلامی»، معرفت اقتصاد اسلامی، ۱۳۹۳، شماره ۱۰، ص ۱۲۹-۱۴۹.

۳ قال علی (ع): «كُنْ سَمَّحًا وَلَا تَكُنْ مُبَدِّرًا، وَ كُنْ مُقَدِّرًا وَلَا تَكُنْ مُقْتَرًا»؛ بخشنده باش، ولی نه ولخرج و اسرافکار، و اندازه گیر باش، ولی نه سختگیر و بخیل (نهج البلاغه، حکمت ۳۲).

نیز همین جهت گیری را تأیید می‌کند. در مقابل اسلام به افراد توصیه می‌کند که با کار و تلاش در آمدی کسب کنند که آنان را از دیگران بی‌نیاز سازد.^۱ توصیه به اعتدال در بیان فقها و فلاسفه مسلمان نیز منعکس شده است.^۲

ب) کراهت قرض گرفتن در عین استحباب قرض دادن؛ جواز استقراض در موارد اضطراری

در نگرش اسلامی، هر چند قرض دادن مستحب است، ولی قرض گرفتن مکروه است. با این وجود، استقراض در موارد اضطراری مجاز دانسته شده است.^۳ در روایات معصومین (ع)، برای قرض گرفتن آثاری چون خوار شدن،^۴ آسیب دیدن دین،^۵ ذلت در روز و غم در شب،^۶ غم و اندوه،^۷ ابتلاء به دروغ،^۸ و کفر^۹ مطرح شده است.^{۱۰} در مقابل،

۱ یاسناده عن علی ع فی حدیث الأربعمائه قال تعرّضوا للتجارات فإن لكم فيها غنی عما فی أیدی الناس وإن الله عزّ وجلّ یحبُّ الْمُحْتَرِفَ الْأَمینَ الْمَعْبُونُ غَیْرُ مُحَمَّدٍ وَلَا مَأْجُورٍ (برای تجارت اقدام کنید به درستی که در تجارت بی‌نیازی از آنچه که در دست مردم مییابد وجود دارد و خداوند پیشه ور امین را دوست دارد اگر زیان کند ستایش نمی‌شود و اجری هم ندارد) محمد بن یعقوب کلینی، اصول کافی، ج ۵، ص ۱۴۹.

۲ در بیان فلاسفه و فقها نیز به تقدیر معاش و لزوم هماهنگی دخل و خرج توجه شده است. قداما نیز در باب تدبیر منزل بیشتر به مسایل کاربردی زندگی توجه داشته‌اند و برخلاف محدثینی چون شیخ کلینی که معیشت را حول مفهوم رزق و احکام کسب و کار تعریف می‌کند، تدبیر منزل را به معنی مدیریت مالی خانواده تعریف می‌کنند. به عنوان مثال در میان قدماء، ابن سینا در باب تدبیر منزل بیان کرده است «که اولاً مال بدست آمده را باید سه قسمت کرد. قسمتی را برای مخارج ضروری، بخشی ذخیره برای احتیاجات آینده و مصائب و حوادث روزگار و قسمت دیگر را صرف زکات و صدقات و ابواب معروف و مصارف خیریه نماید.» «انفاقات و زکات باید بدون تأخیر، عاری از ریا، پیوسته و مستمر و در جای صحیح مورد رضای خداوند انجام گیرد.» «حد مصارف شخصی از یک طرف اسراف و تزیین مال و از طرف دیگر خست و بخل زیاد است؛ بلکه باید در خرج، تقدیر و تدبیر بکار رفته و به اعتدال و میانه روی عمل شود.» «شخص خردمند در عین اینکه از کفایت و حفظ خداوند متعال غافل نیست، برای روز حاجت خود هم مقداری از مال را ذخیره می‌کند تا با فقر و فلاکت مواجه نشود» (خاکی، محسن، تربیت اقتصادی در تمدن اسلامی ایرانی، مرکز تحقیقات دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۰، ص ۳).

۳ محمد جواد تولکی، ساز و کار بانکداری اسلامی، ص ۲۱۲-۲۱۷

۴ پیامبر اعظم (ص): بپرهیزد از مدیون شدن که آن موجب خواری دین می‌شود (محمد بن حسن حر عاملی، وسائل الشیعه، ج ۱۳، ص ۷۷).

۵ محمد بن حسن حر عاملی، وسائل الشیعه، ج ۱۳، ص ۷۷؛ هندی، ۱۴۰۹: ج ۶، ص ۲۳۱.

۶ محمد بن حسن حر عاملی، وسائل الشیعه، ج ۱۳، ص ۷۷؛ مجلسی، ۱۴۰۳: ج ۷۸، ص ۲۴۲، ج ۱۰۳، ص ۱۴۱؛ هندی، ۱۴۰۹: ج ۶، ص ۱۵۴۷۹، ص ۲۳۱.

۷ هیچ غمی مانند شدت غم بدهکاری و قرض نیست. (مجلسی، ۱۴۰۳: ج ۱۰۳، ص ۱۴۲).

۸ فراوانی بدهکاری نیز سبب می‌شود که راستگو به دروغ مبتلا شود (محمدی ری شهری، ۱۳۶۳: ج ۳، ص ۳۸۹).

۹: برخی از روایات، بدهکاری را معادل کفر قرار داده است مجلسی، ۱۴۰۳: ج ۱۰۳، ص ۱۴۱؛ ابن بابویه، ۱۴۰۳: ص ۴۴

۱۰ در بیان معصومان (ع) قرض گرفتن در صورت ضرورت و نیاز (حرعاملی، بی تا: ج ۱۳، ص ۷۹ و ۸۲) و همچنین قرض گرفتن برای حج و ازدواج (همان: ص ۸۲) و مانند آن جایز دانسته شده است. در واقع، فردی که برای امور زندگی می‌کوشد، اما کمبود زندگی بر او فشار می‌آورد و چاره‌ای جز قرض نداشتن باشد می‌تواند از این طریق مشکل خود را رفع کند؛ چنان که معصومان در چنین وضعی برای سامان دادن به زندگی خود و بیشتر برای امور اجتماعی یا تأمین نیازهای شخصی مردم به قرض روی می‌آوردند؛ از این رو بعضی از آن بزرگواران، هنگامی که از دنیا رفتند، مقروض بودند. برای نمونه، رسول اکرم برای تأمین زندگی خانواده خود بیست من جو، از یهودیان مدینه قرض گرفت و زره خود را نزد آنان گرو گذاشت (حرعاملی، بی تا: ج ۱۳، ص ۸۱). حضرت علی (ع) نیز هنگامی که رحلت کرد، هشتصد هزار درهم مقروض بود. امام حسن (ع) مزرعه‌ای از حضرت را به پانصد هزار درهم و مزرعه دیگر را به سیصد هزار درهم فروخت و قرض‌های پدر را ادا کرد (همان: ص ۸۲). امام حسین (ع) هنگام شهادت مقروض بود. امام سجاد (ع) مزرعه‌ای از حضرت را به سیصد هزار درهم فروخت و قرض‌های پدر را ادا کرد (همان). امام زین العابدین (ع) در تنگنای معاش زندگی قرار گرفت و به یکی از غلامانش فرمود: ده هزار درهم تا هنگام توانایی بر ادایش، برایم قرض بگیر (همان: ص ۸۰).

روایات معصومین (ع) حاکی از استحباب قرض دادن است.^۱ در این زمینه مسلمانان از استنکاف از قرض دادن نیز نهی شده‌اند.^۲ با این وجود، کراهت قرض گرفتن در موارد اضطراری از بین می‌رود.^۳

با توجه به کراهت قرض گرفتن و استحباب قرض دادن می‌توان این جهت‌گیری را حاکی از هدف‌گذاری کنترل تقاضای قرض و افزایش عرضه و محدود کردن قرض تنها در شرایط اضطراری دانست.^۴

ج) کراهت فروش عقار (زمین، سرمایه،...)

در روایات فروش زمین و سرمایه مکروه دانسته شده است. برای نمونه، ابان بن عثمان می‌گوید امام صادق (ع) مرا فراخواند و پرسید آیا فلانی زمینش را فروخت؟ گفتم: آری. امام (ع) فرمود: در تورات ثبت است که هر کس زمین یا آبی را بفروشد و (پول آن را در زمین یا آب مصرف نکند، پول او نابود می‌شود).^۵

د) از بین رفتن کراهت فروش سرمایه با تبدیل به احسن

بر اساس مضمون روایات وارد شده از معصومان (ع)، هرچند فروش زمین و ملک مکروه دانسته شده، ولی این کراهت با تبدیل به احسن آن بر طرف می‌شود. برای نمونه، مسمع می‌گوید به امام صادق (ع) گفتم: زمینی دارم که درخواست خریدش از من می‌شود و مرا به فروش آن ترغیب و تشویق می‌کنند. امام فرمود: ای ابوسیار! آیا نمی‌دانی هر کس آب و خاک را بفروشد (و پولش را در آب و خاک مصرف نکند) آن پول بر باد می‌رود؟ مسمع گفت: فدایت گردم! من آن را به قیمت زیادی می‌فروشم و با آن زمین بزرگتری خریداری می‌کنم. امام (ع) فرمود: اشکال ندارد (بروجردی، منابع فقه شیعه، ص ۲۹۹).

لازمه روایات مورد اشاره این است که فروش دارایی مولد دولت مذموم است مگر اینکه تبدیل به احسن شود؛ به همین خاطر هزینه کردن درآمد حاصل از فروش سرمایه نباید صرف بودجه جاری شود. بر این اساس، کسری بودجه جاری یا کسری تراز تجاری که از محل فروش سرمایه تأمین شود، مطلوب نیست.

هرچند رهیافت‌های اسلامی مطرح شده از جمله توصیه به اعتدال در مخارج، کراهت استقراض، و کراهت فروش سرمایه عمدتاً ناظر به افراد است، ولی استدلال‌های مطرح شده در تبیین آن عام بوده و شامل مخارج دولت اسلامی نیز می‌شود. بر این اساس می‌توان عنوان کرد که به صورت کلی کسری بودجه دولت در رویکرد اسلامی مطلوب

۱ قال الصادق (ع) ما من مسلم اقترض مسلماً قرضاً حسناً یزید به وجه الله الا حسب له اجرا کحساب الصدقه حتی یرجعه الیه (حراغملی، وسائل الشیعه، ج ۱۸، ص ۳۳۰)

۲ بحار الانوار، ج ۱۰۳، ص ۱۳۹-۱۴۰؛ وسائل الشیعه، ج ۱۳، ص ۸۸

۳ محمد جواد توکلی، ساز و کار بانکداری اسلامی، ص ۲۱۲-۲۱۷

۴ محمد جواد توکلی، ساز و کار بانکداری اسلامی، ص ۲۱۲-۲۱۷

۵ از پیامبر اسلام (ص) نقل شده که فرمود: «مَنْ بَاعَ دَارًا ثُمَّ لَمْ يَجْعَلْ مَمْنَهَا فِي مِثْلِهَا لَمْ يُبَارِكْ لَهُ فِيهَا». هر که خانه‌ای بفروشد و با پول آن همانند آن نخرد، مالش برکت نمی‌یابد (کنز العمال: ۵۴۴۰، نهج الفصاحه: ۷۵۳ ح ۲۹۳۱). در حدیث دیگر از پیامبر اسلام است که فرمود: «مَنْ بَاعَ مِنْكُمْ دَارًا أَوْ عَقَارًا، فَلْيَعْلَمْ أَنَّهُ مَالٌ قَمَنٌ أَنْ لَا يُبَارِكَ لَهُ فِيهِ إِلَّا أَنْ يَجْعَلَهُ فِي مِثْلِهِ» "اگر یکی از شما منزلی یا ملکی بفروشد، بداند که پول آن سزاوار برکت نیست، مگر این که صرف خرید همانند آن شود. (کنز العمال: ۵۴۴۱). بروجردی، منابع فقه شیعه، ص ۲۹۹

نیست. البته این حکم دائر مدار ارزیابی آثار کسری بودجه و راه‌های تأمین آن است. با توجه به آثار منفی کسری بودجه و راه‌های تأمین آن از جمله بی‌انضباطی در مخارج دولت و اسراف و همچنین افزایش تورم ناشی از افزایش نقدینگی باید حکم به مذبوم بودن آن در اقتصاد اسلامی داد.

با این وجود، این سوال مطرح است که در شرایطی که دولت با تنگناهای مالی همچون مشکلات ناشی از تحریم اقتصادی (مشکل در تأمین منابع ارزی) و تشدید رکود اقتصادی (و در نتیجه بروز مشکل در مالیات‌ستانی) روبرو است، آیا کسری بودجه را باید به کلی نامطلوب دانست؟ برخی این سوال را این گونه پاسخ می‌دهند که کسری بودجه به خودی خود مذبوم نیست؛ آنچه آن را مذبوم می‌کند روش تأمین مالی آن است. اگر کسری بودجه از محل افزایش نقدینگی منجر به تورم تأمین شود، امری مذبوم است. در مقابل اگر کسری بودجه به شکلی صحیح تأمین شود و به رونق اقتصاد ملی کمک کند، امر مذبومی نیست. از نگاه ایشان اگر کسری بودجه با استفاده از انتشار اوراق بدهی (و تعمیق بازار بدهی) و نه استقراض از بانک مرکزی تأمین شود، این سیاست مطلوب است؛ هر چند که اولویت با تقویت درآمدهای مالیاتی است.

برای قضاوت در مورد خوبی یا بدی کسری بودجه و راه‌های تأمین آن در شرایط رکودی و وضعیت جنگ اقتصادی باید رصد دقیقی از وضعیت اقتصادی کشور داشت. در سالیان اخیر، این سیاست دنبال شده است که با سه‌قله کردن بانک مرکزی بر روی دولت، کسری بودجه از محل گسترش پایه پولی محدود شود ولی در مقابل دست بانک‌ها در افزایش نقدینگی باز گذاشته شده است. این به معنای سیاستی دوگانه است. این سیاست از یک سو دست دولت را در بهره‌مندی از پایه پولی برای تأمین منابع مالی بسته است و از سوی دیگر تمهیدی برای ارتزاق بانک‌ها به خصوص بانک‌های خصوصی از خلق پول ندارد. این در حالی است که تأمین کسری بودجه از محل پایه پولی همراه با کنترل خلق پول بانکی بسیار مناسب‌تر از محدودسازی تأمین مالی بودجه از محل پایه پولی و در مقابل آزاد گذاشتن بانک‌ها در خلق پول است. اگر خلق پول را به عنوان یکی از فرصت‌های اقتصادی در نظر بگیریم، این فرصت قاعدتاً باید در خدمت دولت اسلامی و نه نظام بانکی باشد تا از منافع آن عموم مردم و نه اقشار خاص بهره‌مند شوند.

۵- وضعیت کسری بودجه ۱۴۰۰

کسری بودجه سال ۱۴۰۰ را می‌توان با توجه به تفکیک بین کسری بودجه تأمین نشده و کسری بودجه جاری تجزیه و تحلیل کرد. برای این منظور علاوه بر تحلیل کسری بودجه در این سال، روند ده‌ساله کسری بودجه را نیز مورد توجه قرار می‌دهیم.

الف) کسری بودجه تأمین نشده

در ده‌سال اخیر، ۸۷ درصد منابع عمومی بودجه دولت در مقابل ۸۲ درصد مصارف عمومی محقق شده است. در حالی که مصارف جاری به میزان ۹۳ درصد محقق شده، مصارف عمرانی تنها به میزان ۵۵ درصد تحقق یافته است. این بدان معناست که بخشی از کسری بودجه از طریق کاهش بودجه عمرانی جبران شده است. در زمینه منابع نیز، ۹۰

درصد درآمدها محقق شده، ولی واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای به نسبت ۸۴ درصد و واگذاری دارایی‌های مالی به نسبت ۹۰ درصد محقق شده است.

جدول ۱: کسری بودجه تأمین نشده ۱۳۹۰-۱۳۹۸ (درصد)

سال/عنوان	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	میانگین
منابع عمومی دولت	۷۶	۷۴	۷۲	۸۴	۹۲	۹۷	۹۳	۱۰۲	۹۰	۸۷
منابع اختصاصی دولت	۶۱	۶۱	۵۸	۸۹	۷۱	۷۷	۷۰	۷۱	۸۰	۷۱
درآمد	۸۹	۸۷	۷۷	۹۷	۸۸	۹۵	۹۹	۸۷	۹۲	۹۰
واگذاری دارایی سرمایه‌ای	۹۶	۶۱	۹۷	۷۹	۱۱۹	۹۴	۷۸	۱۰۳	۳۰	۸۴
واگذاری دارایی مالی	۱۸	۷۴	۴۲	۵۶	۶۳	۱۰۸	۱۱۲	۱۵۱	۱۸۸	۹۰
مصارف عمومی	۷۳	۷۴	۷۴	۸۱	۸۸	۸۷	۸۵	۸۸	۸۶	۸۲
مصارف اختصاصی	۶۱	۶۱	۵۷	۸۹	۸۱	۷۹	۷۲	۷۳	۸۳	۷۳
هزینه‌ای	۹۱	۸۹	۹۲	۹۲	۱۰۰	۹۴	۹۵	۹۲	۹۳	۹۳
تملك دارایی سرمایه‌ای	۷۱	۳۶	۴۰	۵۸	۵۰	۵۷	۵۷	۶۷	۵۶	۵۵
تملك دارایی مالی	۲	۱۱	۴۲	۳۴	۹۱	۹۳	۷۳	۹۳	۸۸	۵۹

منبع: گزارش‌های تفریغ بودجه دیوان محاسبات ۱۳۹۰-۱۳۹۸

بر اساس گزارش دیوان محاسبات، طی ۲ ماه ابتدایی سال ۱۴۰۰، در مقابل تحقق ۴۴ درصد مصارف تنها ۲۷ درصد منابع بودجه‌ای محقق شده است. این روند، حکایت از کسری بودجه در ابتدای سال می‌دهد. عدم تغییر در تحقق منابع و ادامه‌ی این رویه، به کسری بودجه شدید در پایان سال مالی کشور منجر خواهد شد. بررسی‌های دیوان محاسبات در موضوع درآمدهای مالیاتی حکایت از تحقق حدود ۸۵ درصدی این درآمدها تا پایان اردیبهشت ماه

دارد (۶۴٪ رشد نسبت به مدت مشابه سال قبل). اما درباره خودروهای لوکس، منازل گران قیمت و خانه‌های خالی به دلیل عدم تصویب آئین‌نامه در هیات وزیران، همانند سال گذشته فاقد وصولی مالیاتی است.^۱

با نگاهی به منابع بودجه و بررسی تجارب موجود، میزان کسری بودجه تحقق نیافته می‌تواند بیش از ۳۰ درصد باشد. در میان این منابع، منابع نامطمئن همچون واگذاری اموال غیرمنقول (۴۵ هزار میلیارد تومان؛ ۳٪ منابع بودجه عمومی) و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (۲۵۶ هزار میلیارد تومان؛ ۲۰٪ منابع بودجه عمومی)، انتشار اوراق مالی اسلامی و اسناد خزانه اسلامی (۱۳۲ هزار میلیارد تومان، ۱۵٪)^۲ وجود دارد. احتمال فروش ۴۵ هزار میلیارد تومانی اموال غیرمنقول بسیار کم است. فروش سهام شرکت‌های دولتی به میزان ۲۵۶ هزار میلیارد تومان نیز با توجه به مشکلات بازار سرمایه با ابهاماتی روبرو است. فروش ۱۳۲ هزار میلیارد تومان اوراق مالی اسلامی و اسناد خزانه اسلامی نیز با توجه به عدم استقبال از اوراق در ماه‌های اولیه سال ۱۴۰۰ با محدودیت روبرو است.^۳

تجربه ۴ ماهه اول سال ۱۴۰۰ حاکی از کم‌رونقی بازار فروش اوراق چه در بازار بین‌بانکی و چه در بازار سرمایه است. بر اساس گزارش بانک مرکزی، از ۲۵ هزار میلیارد تومان اوراق مالی اسلامی عرضه شده در چهارماهه اول سال ۱۴۰۰ (طی ۹ حراج برگزار شده تا تاریخ ۵.۶.۱۴۰۰)، حدود ۶.۷۳ هزار میلیارد تومان (۲۷٪) به فروش رفته است. مبلغ به فروش رفته تنها ۵ درصد ۱۳۲ هزار میلیارد تومان اوراق پیش‌بینی شده در بودجه ۱۴۰۰ است.^۴

در اولین مرحله حراج اوراق بدهی در ۲۸ اردیبهشت ماه ۱۴۰۰ منتهی به ۴ خرداد ۱۴۰۰، تنها ۴ درصد از اوراق به فروش رسید (حدود هزار میلیارد تومان از ۲۵ هزار میلیارد تومان اوراق عرضه شده).^۵ در ششمین مرحله انتشار اوراق مالی اسلامی در مجموع ۱۵۸ هزار میلیارد ریال اوراق مالی اسلامی دولتی توسط بانک‌ها و سایر اشخاص حقوقی خریداری شد.^۶ در حراج نهم اوراق مالی اسلامی دولتی در هفته منتهی به ۱۴۰۰/۵/۶ نیز تنها ۱۷.۷۷ هزار میلیارد ریال اوراق به فروش رسید.^۷ در برخی از مراحل عرضه اوراق، هیچ ورقه‌ای خریداری نشد.^۸ البته تجربه سال گذشته حاکی

۱. گزارش دیوان محاسبات از تفریغ بودجه دوماهه ۱۴۰۰، <https://b2n.ir/s00727>

۲. بخشی از ۱۳۲ همت برای هزینه‌های عمومی دولت، بخشی برای طرح‌های عمرانی و حتی بازپرداخت بدهی دولت از سررسید اوراق در سال‌های گذشته صرف خواهد شد.

۳. در سال ۱۳۹۹ بانک مرکزی ۴۲ مرحله حراج به طور مرتب و به شکل هفتگی برگزار کرد و در مجموع بورس و بازار بین بانکی ۱۲۸ هزار میلیارد تومان تنها اوراق بدهی به فروش رساند. این در حالی است که مجموع فروش اوراق بدهی و اسناد خزانه دیده شده در بودجه ۹۹ حدود ۸۸ هزار میلیارد تومان بود. این اقدام با مجوز جلسه سران قوا صورت گرفته است.

۴. وبگاه بانک مرکزی، مروری بر تحولات کل‌های پولی در سه ماهه ابتدایی سال ۱۴۰۰، ۱۲-۵-۱۴۰۰، <https://www.cbi.ir/showitem/21998.aspx>

۵. وبگاه بانک مرکزی دسترسی ۱۴۰۰/۵/۷، <https://www.cbi.ir/showitem/21663.aspx>

<https://www.cbi.ir/showitem/21888.aspx>

۷. وبگاه بانک مرکزی، تاریخ بازبایی ۱۴۰۰/۵/۷، <https://www.cbi.ir/showitem/21963.aspx>

۸. در سومین حراج اوراق مالی اسلامی، سفارشی برای خرید ثبت نشد:

به گزارش روابط عمومی بانک مرکزی، پیرو اطلاعیه روز چهارشنبه ۱۱ خردادماه ۱۴۰۰ درخصوص برگزاری حراج اوراق مالی اسلامی دولتی به اطلاع می‌رساند، طی برگزاری سومین مرحله از این حراج، سفارشی از طریق سامانه بازار بین‌بانکی ریالی از سوی بانک‌ها و موسسات اعتباری غیربانکی دریافت و ثبت نشد. همچنین در هفته منتهی به ۱۹ خردادماه سال ۱۴۰۰، اوراق مالی اسلامی دولتی در بازار بورس فروخته نشد (وبگاه بانک مرکزی،

<https://www.cbi.ir/showitem/21778.aspx>)

از آن است که دولت برای تأمین کسری بودجه خود حتی بیش از مبلغ مصوب^۱ در بودجه اقدام به فروش اوراق بدهی کرده است.^۲

کسری بودجه در برخی ردیف‌های هزینه‌ای در بودجه ۱۴۰۰ به واسطه عدم تناسب منابع و مصارف مشهود است. برای نمونه، بخش دوم از بند و او تبصره ۲ قانون بودجه ۱۴۰۰، برای تأمین بیش از ده قلم هزینه از جمله همسان‌سازی حقوق اعضای هیات علمی دانشگاه‌های وابسته به وزارت علوم با دانشگاه‌های وابسته به وزارت بهداشت و رتبه‌بندی معلمان، ۲۰ هزار میلیارد تومان از محل فروش اموال غیرمنقول در نظر گرفته شده است. این بند حداقل با ۳۵ هزار میلیارد تومان کسری مواجه است؛ زیرا از یک سو، ۲۰ هزار میلیارد تومان مشخص شده به واسطه عدم تمایل وزارت‌خانه‌ها به فروش اموال غیرمنقولشان محقق نخواهد شد؛ گذشته از آنکه مصارف مشخص شده، به جز هزینه رتبه‌بندی معلمان، به بیش از ۳۵ هزار میلیارد تومان می‌رسد.^۳ گذشته از آنکه ۲۰ هزار میلیارد تومان تعیین شده به سقف دوم بودجه (مرتبط با نیمه دوم سال و در صورت تحقق منابع) تعلق دارد، در حالی که بخشی از هزینه‌ها (از جمله پرداخت حقوق اعضای هیات علمی وزارت علوم بر اساس الزامات همسان‌سازی) از ابتدای سال آغاز شده است. این اقدام زمینه کسری بودجه برای سال‌های آتی را نیز فراهم می‌کند؛ زیرا استفاده از فروش اموال برای پرداخت حقوق و مزایا تنها به صورت مقطعی منابع را تأمین می‌کند. متأسفانه چنین مصوباتی زمینه را برای مسابقه افزایش حقوق و مزایا در بسیاری از سازمانها و مراکز دولتی را ایجاد کرده است که خود مشکل کسری بودجه را تشدید خواهد کرد. در زمینه همسان‌سازی حقوق و دستمزد مشکلاتی در عدالت توزیعی نیز به چشم می‌خورد. عدم شمول اعضای هیات علمی دانشگاه‌های غیر وزارت علوم (مانند دانشگاه فرهنگیان، دانشگاه امام حسین، دانشگاه مالک

۱ با توجه به افت شدید درآمدهای نفتی، دولت در سال ۱۳۹۹ تمرکز بیشتری بر فروش اوراق داشت. به طوریکه از هفته دوم خردادماه ۱۳۹۹ به طور مرتب هر هفته وزارت اقتصادی مبلغی اوراق در بازار بین بانکی و بورس عرضه می‌کرد. آنطور که آمار نشان می‌دهد ۴۲ نوبت حراج اوراق بدهی سال گذشته برگزار شد که در نتیجه آن ۶۷ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی به بانک‌ها فروخته شد. همچنین طی این ۴۲ هفته حدود ۵۱ هزار میلیارد تومان اوراق در بورس به فروش رسیده است. از این رو در مجموع در سال ۹۹ بیش از ۱۲۸ هزار میلیارد تومان دولت از طریق فروش اوراق بدهی تأمین مالی کرد. بنابراین به طور متوسط هر هفته حدود ۳ هزار میلیارد تومان اوراق به فروش رسیده است. این در حالی است که مقداری نیز اوراق خزانه اسلامی به فروش رسیده بود. این در حالی است که تنها بخشی از این مبلغ در بودجه دیده شده بود، در واقع میزان انتشار اوراق مالی اسلامی توسط دولت، منحصر به قوانین بودجه نبوده و در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹، طبق مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، دولت به منظور جبران کسری بودجه مجاز به انتشار حجم بیشتری از اوراق مالی اسلامی شد. در بودجه ۹۹ تنها ۸۸ هزار میلیارد تومان از فروش اوراق اسلامی (از جمله اوراق خزانه و بدهی) برای تأمین مالی دولت در نظر گرفته شده بود. در سال ۱۳۹۹، به دلیل شیوع بیماری کرونا و کسری بودجه قابل توجه دولت، شورای عالی هماهنگی اقتصادی، مجوز انتشار ۱۵۰ هزار میلیارد تومان اوراق مالی اسلامی را تصویب نمود، بدین ترتیب سقف مجاز انتشار اوراق مالی در سال ۱۳۹۹، ۲۳۸ هزار میلیارد تومان رسید.

۲ وبگاه بانک مرکزی <https://www.cbi.ir/showitem/21702.aspx>

۳ بر اساس برآوردهای صورت گرفته، هزینه برخی موارد فقره دوم بند و او تبصره ۲ قانون بودجه ۱۴۰۰ بدین شرح است: پاداش پایان خدمت ۱۷ هزار میلیارد تومان، همسان‌سازی حقوق هیات علمی حدود ۴ هزار میلیارد تومان، ایثارگران حدود ۴ هزار میلیارد تومان، دامپزشکی ۱۵۰۰ میلیارد تومان،...

اشتر...) و همچنین اعضای هیات علمی پژوهشی وزارت علوم نیز باعث برخورد ناهمسان در همسان سازی حقوق و مزایا است.^۱ گذشته از آنکه بار مالی طرح رتبه بندی معلمان به صورت دقیق مشخص نشده است.^۲

جدول ۲: منابع و مصارف بند واو تبصره ۲ قانون بودجه ۱۴۰۰

منابع	مصارف	ملاحظات
بند اول ۱۳۰ هزار میلیارد تومان از محل فروش سهام	۸۹ هزار میلیارد تومان تقویت تأمین اجتماعی افراد تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری، لشکری و فولاد و همچنین تأدیه بخشی از دیون و ایفای تعهدات قانونی سازمان تأمین اجتماعی	آثار احتمالی بر بازار سهام در صورت عرضه سهام در بازار بورس اوراق بهادار
	۴۱ هزار میلیارد تومان بیمه تکمیلی ایثارگران و خانواده شهدا، مطالبات قانون حمایت از حقوق معلولان مصوب ۱۳۹۶/۱۲/۲۰، نظام تأمین اجتماعی فراگیر و متمرکز، تأمین حداقل مسکن و معیشت و بیمه زنان معسر (زنانی که همزمان از سه مؤلفه حمایت خانواده، ارث مکفی و شغل قانونی محروم هستند)، مشمولین قانون معافیت پرداخت حق بیمه سهم کارفرمایان تا میزان پنج نفر کارگر مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ براساس فهرست کارگاههای مشمول مصوب دولت، قانون بیمه های اجتماعی قالیپافان، بافندگان فرش و شاعلان صنایع دستی شناسه دار	استفاده از درآمد مقطعی برای تأمین هزینه های دائمی از جمله پرداخت حق بیمه

۱ از ۳۴ هزار هیات علمی غیر وزارت بهداشت؛ ۲۹ هزار نفر شامل این قانون می شوند؛ ۵ هزار نفر (۱۳۰۰ هیات علمی پژوهشگاه های زیر نظر وزارت علوم، و ۳۷۰۰ نفر هیات علمی دانشگاه ها و پژوهشگاه های غیروزارت علوم) شامل این حکم نمی شوند.

۲. بر اساس طرح رتبه بندی معلمان، باید در مرحله اول همه معلمان به مربی معلم تبدیل شوند و حقوق آنها ۸۰ درصد مربی در وزارت علوم شود؛ سپس ایشان مراحل ارتقا را به استادیار-معلم؛ دانشیار-معلم، و استاد معلم طی کنند. با توجه به افزایش حقوق اعضای هیات علمی دانشگاه ها، رقم تعیین شده بار مالی شدیدی را برای دولت ایجاد خواهد کرد. البته وزارت آموزش و پرورش اعلام کرده که این طرح را در سه مرحله اجرا می کند؛ یعنی از ۷۳۸ هزار معلم در سال اول ۲۵۱ هزار معلم؛ سال دوم ۲۵۱ هزار معلم و سال سوم حدود ۲۳۰ هزار معلم شامل طرح شوند. تخمین زده شده که بار مالی اجرای این طرح در سه سال حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان باشد که بنا بوده برای سال ۱۴۰۰ بار مالی حدود ۶ هزار میلیارد تومان داشته باشد. با توجه به عدم امکان اجرای سه مرحله ای طرح، اجرای طرح مستلزم آن است که در همان سال اول از ابتدا همه معلمان مربی-معلم شوند و حقوق آنها اصلاح شود. با توجه به افزایش شدید حقوق هیات علمی ها در بودجه ۱۴۰۰ رقم ۸۰ درصد آن نیز بسیار زیاد می شود که باید برآورد دقیق صورت گیرد. خاطر نشان می شود که برخی از مشکلات این بند ناشی از عدم هماهنگی بین دولت، مجلس و شورای نگهبان است. در مصوبه کمیسیون تلفیق، ابتدا منابع ۱۵۰ هزار میلیارد تومان بند واو تبصره ۲ به صورت یکپارچه برای کل مصارف این بند تعیین شده بود. ولی به واسطه اشکال شورای نگهبان که نمی توان منابع حاصل از فروش سهام را برای پرداخت حقوق استفاده کرد، ۱۳۰ هزار میلیارد تومان از منابع عمدتاً به تأمین اجتماعی تعلق گرفت و برای بخش دوم تنها ۲۰ هزار میلیارد تومان منبع باقی ماند که کفاف آن را نمی دهد. لازم به ذکر است که مبلغ این بند ۹۰ هزار میلیارد تومان بود که ابتدا به ۱۳۰ و سپس به ۱۵۰ هزار میلیارد تومان افزایش یافت.

	<p>مصوب ۱۳۸۸/۵/۱۸ و ماده (۷) قانون هدفمندسازی یارانه‌ها (شامل زنان سرپرست خانوار، رانندگان حمل و نقل عمومی، صیادان شمال و جنوب، مددجویان کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی کشور، هنرمندان و نویسندگان، مربیان مهد کودک و مراکز توانبخشی بهزیستی و قانون بودجه مصوب ۱۳۸۶ کل کشور (خادمان مساجد، باربران و رانندگان)</p>	
<p>عدم تحقق ۲۰ هزار میلیارد تومان فروش اموال غیرمنقول تعلق ۲۰ هزار میلیارد تومان به سقف دوم بودجه در حالی که بخشی از هزینه‌ها از ابتدای سال آغاز شده است. نیاز این بند به حداقل ۳۵ هزار میلیارد تومان استفاده از درآمد مقطعی برای پرداخت هزینه دائمی: استفاده از فروش اموال برای پرداخت حقوق و دستمزد ایجاد زمینه برای مسابقه افزایش دستمزدها</p>	<p>بازپرداخت مطالبات: تأمین بخشی از پاداش پایان خدمت کارکنان دستگاههای اجرائی، پرداخت مطالبات معلمان مأمور به مدارس خارج از کشور، تأمین بخشی از مطالبات ایثارگران موضوع بند (الف) ماده (۱) (قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، تأمین پاداش پایان خدمت و ذخیره مرخصی شهدا و ایثارگران بازنشسته مشمولان قانون حالت اشتغال و تبصره ماده (۳۸) (قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، پرداخت حقوق: همسان‌سازی حقوق اعضای هیأت علمی دانشگاههای وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری با حقوق اعضای هیأت علمی غیربالینی دانشگاههای وابسته به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، رتبه‌بندی معلمان و اعمال مدرک تحصیلی معلمان، اجرای قانون تسری فوق‌العاده خاص کارمندان سازمانهای پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران به کارمندان سازمان دامپزشکی و سازمان زندانها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹ متناسب‌سازی حقوق شهدای بازنشسته و حقوق والدین شهدا با جانبازان پنجاه درصد (۵۰٪)، تأمین مطالبات سهم قانونی حق عضویت اعضای صندوق ذخیره بسیجیان، اجرای موضوع جوانی جمعیت و حمایت از خانواده</p>	<p>بند دوم ۲۰ هزار میلیارد تومان از محل فروش اموال غیرمنقول</p>

ب) کسری تراز عملیاتی یا کسری بودجه جاری

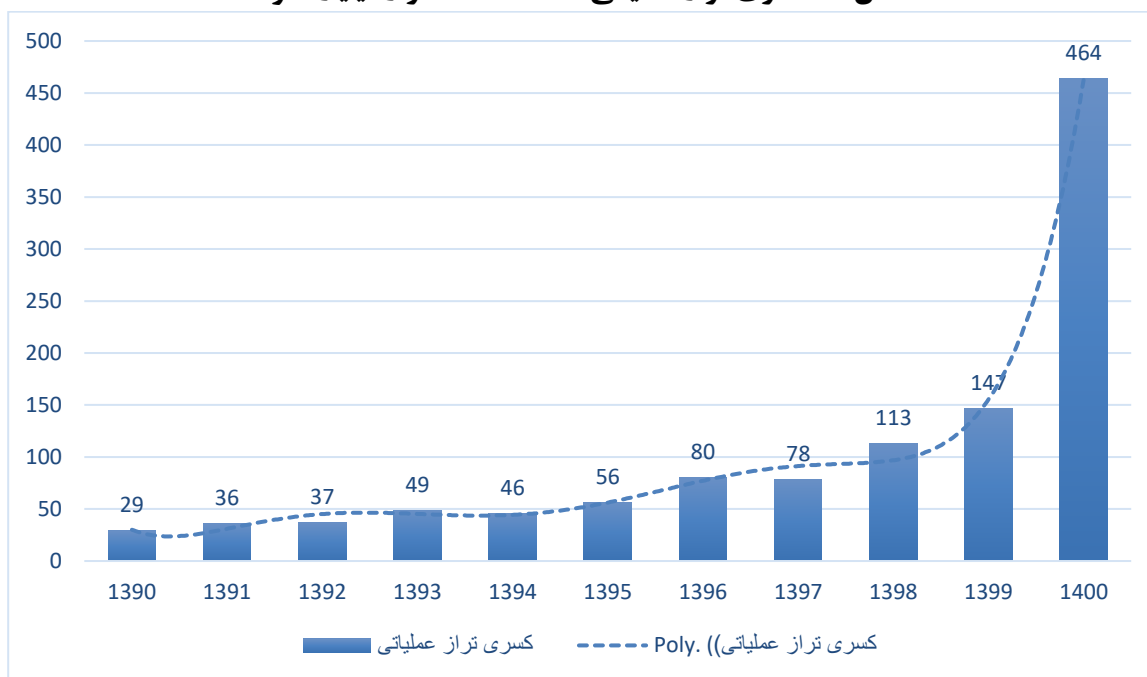
کسری تراز عملیاتی یا کسری بودجه جاری در ده سال اخیر همواره وجود داشته است. با این وجود، این کسری به رقم بی سابقه ۴۶۴ هزار میلیارد تومان رسیده که نسبت به سال ۱۳۹۹ رشد ۲۱۶ درصدی داشته است. سهم کسری تراز عملیاتی به کل اعتبارات هزینه‌ای ۵۱٪ و نسبت کسری تراز عملیاتی به درآمدها ۱۰۲٪ است. سهم کسری تراز عملیاتی به کل اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۴۰۰ نسبت به سال قبل ۵۰ درصد افزایش یافته است. این روند به هیچ وجه پدیده مطلوبی نبوده و می‌تواند نشان از وخیم تر شدن نحوه تأمین مالی هزینه‌های جاری دولت باشد. این بدین معناست که بخش بیشتری از منابعی که باید به سرمایه‌گذاری اختصاص یابد، به صورت هزینه‌ای و جاری به مصرف می‌رسد.

جدول ۳: کسری تراز عملیاتی ۱۳۹۰-۱۴۰۰ (ارقام به هزار میلیارد تومان)

سال/عنوان	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
درآمد	۶۱	۶۵	۹۱	۱۰۰	۱۲۹	۱۵۷	۱۷۴	۲۱۶	۲۳۹	۲۸۹	۴۵۵
اعتبارات هزینه‌ای	۹۰	۱۰۱	۱۲۸	۱۴۹	۱۷۵	۲۱۴	۲۵۴	۲۹۴	۳۵۲	۴۳۶	۹۱۹
کسری تراز عملیاتی	-۲۹	-۳۶	-۳۷	-۴۹	-۴۶	-۵۶	-۸۰	-۷۸	-۱۱۳	-۱۴۷	-۴۶۴
سهم کسری تراز عملیاتی به کل اعتبارات هزینه‌ای	%۳۲	%۳۶	%۲۹	%۳۳	%۲۶	%۲۶	%۳۲	%۲۷	%۳۲	%۳۴	%۵۱
نسبت کسری تراز عملیاتی به کل درآمدها	%۵۷	%۵۵	%۴۱	%۴۹	%۳۶	%۳۶	%۴۶	%۳۶	%۴۷	%۵۱	%۱۰۲

منبع: قوانین بودجه سنواتی ۱۳۹۰-۱۴۰۰

شکل ۱- کسری تراز عملیاتی ۱۳۹۰-۱۴۰۰ هزار میلیارد تومان



منبع: قوانین بودجه‌های سنواتی ۱۳۹۰-۱۴۰۰

۶- دلایل کسری بودجه

برای مقابله با کسری بودجه باید برداشت دقیقی از دلایل ایجاد آن داشت. برخی از مهمترین دلایل بروز کسری بودجه در کشور به خصوص در بودجه سال ۱۴۰۰ به شرح زیر است:

الف) ناهماهنگی رشد مصارف و منابع درآمدی بودجه: در بودجه‌ریزی کشور، مصارف بودجه به خصوص بودجه‌های جاری به شکلی ناهماهنگ با افزایش درآمدها افزایش می‌یابد. کسری موجود (کسری تراز عملیاتی) با استفاده از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی تأمین می‌شود.

ب) مشکلات اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی: در تدوین و تصویب بودجه نهادهای مختلفی همچون سازمان برنامه و بودجه، نمایندگان مجلس، اعضای کمیسیون تلفیق بودجه و شورای نگهبان دخیل می‌باشند. ناهماهنگی بین این نهادها و وجود مواردی از تعارض منافع (تعارض بین منافع ملی و منطقه‌ای) باعث دستکاری در بودجه شده و زمینه را برای عدم دقت در تعیین منابع و مصارف آن فراهم می‌کند. یکی از نمونه‌های این مداخله در بند و او تبصره دوم قانون بودجه ۱۴۰۰ ظاهر شده که بدان اشاره شد.

ج) افزایش هزینه‌های دولت ناشی از بی‌انضباطی بانک‌ها: بی‌انضباطی بانک‌ها در ایجاد نقدینگی و سوق دادن آن به فعالیت‌های سوداگرایانه و سفته‌بازی باعث افزایش تورم شده است. در سال‌های اخیر، دلیل اصلی افزایش نقدینگی و به تبع تورم ناشی از آن به بی‌انضباطی بانک‌ها بر می‌گردد (جدول ۳).^۱ از سال ۱۳۸۰ (تاسیس اولین بانک خصوصی

۱ سه دلیل مهم افزایش پایه پولی در کشور افزایش خالص بدهی‌های دولت، افزایش خالص داراییهای خارجی بانک مرکزی و افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی است. سهم این سه عنصر در سال‌های اخیر متفاوت است. بین ۶۸ تا ۸۱ (دولت‌سازندگی و اصلاحات) افزایش خالص بدهی دولت، ۸۲ تا ۹۲ (اواخر دولت

در کشور) مسبب ۸۷ درصد افزایش نقدینگی و تورم کشور، بانک‌های خصوصی می‌باشند و تنها ۱۳ درصد از افزایش نقدینگی ریشه در کسری بودجه دولت دارد. سهم بالای بانک‌ها در افزایش پایه پولی نیز حاکی از تاثیر منفی آنها در تورم دارد. به دنبال اجرای سیاست سالم‌سازی نقدینگی از تیرماه ۱۳۹۳، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی به عنوان یکی از اجزای پایه پولی دو برابر شده و از ۶۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۲ به بیش از ۱۲۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۹ رسید. ۵۵ درصد افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی به بانک‌های خصوصی تعلق دارد که نقش چندانی در تأمین مالی دولت ندارند. با توجه به رشد اقتصادی پایین در این دوره، نقدینگی خلق شده قاعدتا باید به سمت فعالیت‌های سوداگرانه و سفته‌بازی سوق یافته باشد.

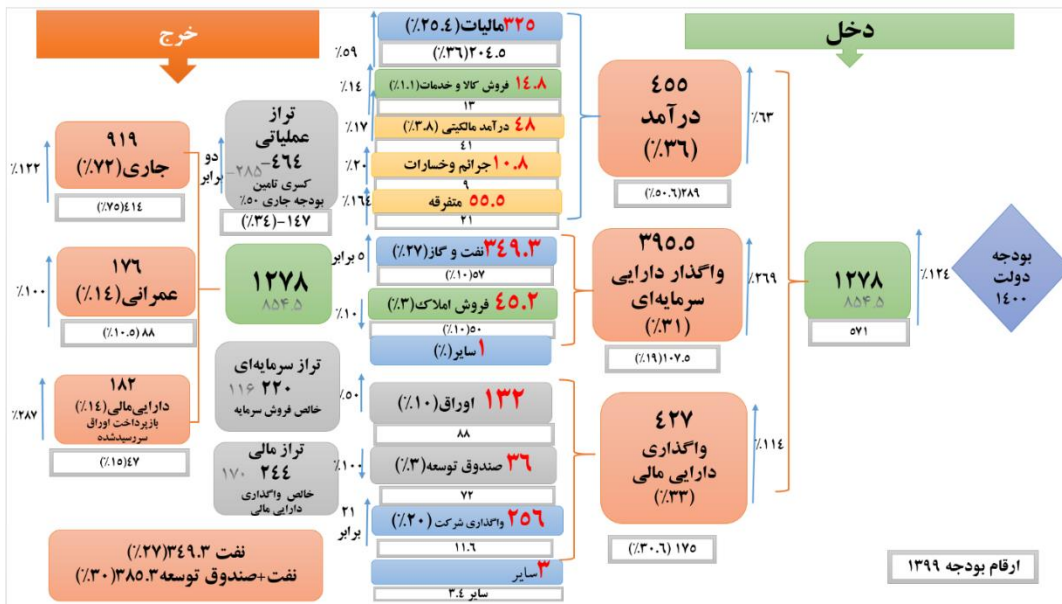
جدول ۴: عوامل موثر بر رشد پایه پولی ۱۳۶۸-۱۴۰۰

دوره/عامل افزایش نقدینگی	عامل عمده در افزایش پایه پولی
۱۳۶۸-۱۳۸۱ (دولت سازندگی و اصلاحات)	افزایش خالص بدهی دولت به بانک مرکزی ۸۸٪
۱۳۸۲-۱۳۹۲ (اواخر دولت اصلاحات تا پایان دولت دهم)	افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی ۶۱٪
۱۳۹۲-۱۴۰۰ (دولت یازدهم و دوازدهم)	افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی ۵۰٪

منبع: استخراج شده از آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

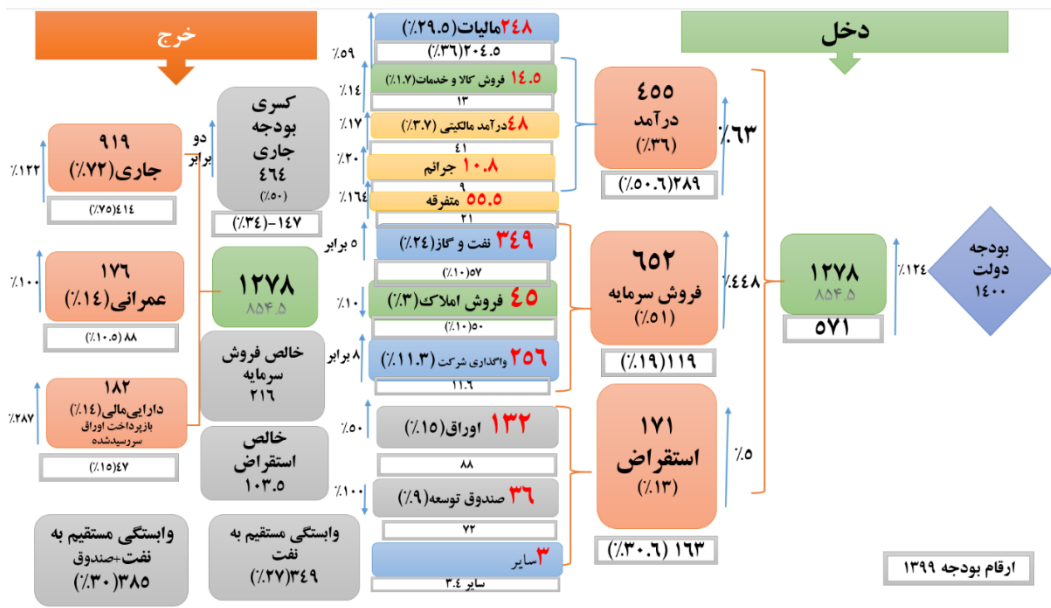
د) افزایش سهم سرمایه‌فروشی و آینده‌فروشی در بودجه به جای افزایش منابع درآمدی: کسری تراز تجاری بودجه ۱۴۰۰ عمدتاً ریشه در سهم کم منابع درآمدی و به خصوص درآمدهای مالیاتی در تأمین بودجه و در مقابل افزایش سهم سرمایه‌فروشی و آینده‌فروشی در تأمین بودجه دارد. تغییرات صورت گرفته در لایحه بودجه ۱۴۰۰ نیز باعث تشدید این مشکل شد؛ در حالی که سهم مالیات در تأمین منابع لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ معادل ۳۰ درصد بود، سهم مزبور در قانون بودجه به ۲۵ درصد کاهش یافت. در قانون بودجه ۱۴۰۰، ۳۶ درصد منابع بودجه عمومی از محل درآمدها (۲۵٪ از محل مالیات)، ۳۱ درصد از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و ۳۳ درصد از محل واگذاری داراییهای مالی تأمین می‌شود. اگر واگذاری شرکت‌ها را در زمره فروش سرمایه قلمداد کنیم، ۵۱ درصد منابع بودجه از محل سرمایه‌فروشی و ۱۳ درصد از محل آینده‌فروشی تأمین می‌شود.

شکل ۲- دخل و خرج دولت در بودجه سال ۱۴۰۰ با تفکیک منابع و مصارف



منبع: استخراج شده از قانون بودجه سال ۱۴۰۰

شکل ۳- دخل و خرج دولت در بودجه سال ۱۴۰۰ با تفکیک درآمدها، سرمایه‌فروشی و استقراض



منبع: استخراج شده از قانون بودجه سال ۱۴۰۰

ه) افزایش بی ضابطه هزینه‌های جاری: سهم بودجه جاری در قانون بودجه ۱۴۰۰، ۷۲ درصد است؛ در مقابل تنها ۱۴ درصد منابع عمومی بودجه به بودجه عمرانی اختصاص یافته است. افزایش ۱۲۲ درصدی بودجه جاری سال ۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۹۹ (افزایش از ۴۶۴ هزار میلیارد تومان به ۹۱۹ هزار میلیارد تومان) در مقابل افزایش ۶۳ درصدی منابع درآمدی (رسید از ۲۸۹ هزار میلیارد تومان به ۴۵۵ هزار میلیارد تومان) باعث تشدید کسری بودجه جاری شد.

و) کاهش ارزش واقعی بودجه متاثر از رشد نقدینگی و تورم ناشی از آن: رشد شدید نقدینگی در سال‌های اخیر و تورم ناشی از آن باعث کاهش قدرت خرید بودجه دولت و از جمله بودجه عمرانی شده است. همین امر باعث شده که تعداد طرح‌های نیمه‌تمام به شدت افزایش یابد.

ز) کسری تراز تجاری و سرمایه: به عوامل بالا باید مشکلات ناشی از کسری تراز تجاری و کسری تراز سرمایه را نیز افزود. فرونی واردت نسبت به صادرات و همچنین عدم ورود بخشی از درآمدهای حاصل از صادرات نفتی و غیرنفتی نیز نه تنها باعث کاهش درآمدهای دولت می‌شود؛ بلکه بر نرخ ارز و به تبع تورم و در نتیجه افزایش مخارج دولت اثر می‌گذارد.

جدول ۵: تراز پرداخت‌ها ۱۳۹۵-۱۳۹۹

عنوان/سال	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹
حساب جاری	۲۵۱۰۵	۱۳۵۷۱	۱۲۳۷	۳۷۵۴	۲۶۷۴۱	۱۴۹۱۵	۱۳۲۳۶	-۷۰۸
حساب خالص سرمایه	-۹۳۲۱	۵۵۹	۲۳۴۶	-۱۲۳۳۸	-۱۹۴۴۱	-۱۶۰۴۴	-۶۶۶۹	-۶۳۱۸
موازنه کل	۱۳۱۸۹	۸۵۶۱	۲۲۳۳	-۷۶۶۶	-۸۱۴۰	۹۸۸۰	۱۲۹۸	-۲۶۴۱

منبع: آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۷- راهبردهای نادرست در مواجهه با کسری بودجه

برای مواجهه با کسری بودجه دولت، برخی راهبردها و راه کاری شکست خورده از جمله افزایش قیمت کالاها و خدمات، کاهش یارانه‌ها مطرح می‌شود. این سیاست‌های قیمتی شکست خورده نه تنها مشکل را حل نمی‌کند بلکه مشکلات اجتماعی و اقتصادی جدیدی را نیز ایجاد خواهد کرد.

الف) شوک درمانی با آزادسازی قیمت‌ها در قالب حذف یارانه، گران‌سازی انرژی و ارز

یکی از پیشنهادات متداول برای کاهش کسری بودجه شوک‌درمانی با آزادسازی قیمت‌ها در قالب حذف یارانه‌های حمایتی، حذف یارانه‌های پنهان، افزایش نرخ ارز و افزایش قیمت حامل‌های انرژی است. این پیشنهاد ناظر به سیاست شکست خورده‌ای است که در سه دهه اخیر در اقتصاد ایران آزمون شده است. این پیشنهادات که همواره از سوی صندوق بین‌المللی پول توصیه شده است، سابقه دیرینه‌ای دارد. اخیراً دکتر حسین نمازی (۱۳۹۵)، وزیر وقت اقتصاد دهه ۱۳۷۰، در گزارشی از توصیه‌های صندوق بین‌المللی پول برای آزادسازی قیمت‌ها و حذف یارانه‌ها طی دوره برنامه سوم توسعه پرده برداشته است. این سیاست‌ها در برنامه سوم توسعه و تبصره‌های بودجه سال ۱۳۷۸ گنجانده شد و منشاء بسیاری از مشکلات کنونی اقتصاد کشور است (رک ضمیمه ۴).^۱

۱ حسین نمازی، «تحلیلی از شرایط اقتصادی کشور و راهکارهای پیشنهادی»، فرهنگستان علوم جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۵

بر اساس مشاهدات عینی و تجربیات عملی، پیشنهادات صندوق بین المللی پول در عمل موفق نبوده است. استیگلیتز برنده جایزه نوبل که مدتها مسئولیت نظارت بر اجرای دستورالعمل‌های صندوق توسط کشورها را به عهده داشته و رئیس اقتصاددانان بانک جهانی و مدتی هم معاون آن بانک بوده است به علت انتقادات شدیدش علیه سیاست‌های صندوق و بانک جهانی از کار برکنار شد. او در کتاب معروف خود به نام جهانی سازی و مسائل آن اظهار می‌دارد: «سیاست‌های صندوق بین المللی پول بر مبنای این فرض کهنه بنا شده است که بازارها به خودی خود نتایج کارآمدی را حاصل می‌کنند، بنابراین اجازه مداخله دولت را در بازارها نمی‌دهد».^۱ کشورهای سرمایه‌داری نیز بر اساس تجربه خود در قرن هجدهم و نوزدهم در مبنای نظری نظام اقتصاد سرمایه داری لیبرال و عدم مداخله دولت و اتکاء به مکانیسم بازار تجدید نظر کردند به طوری که نظام اقتصاد سرمایه داری لیبرال جای خود را به نظام اقتصاد سرمایه داری مقرراتی داد. با این حال کشورهایی که هنوز به نظام اقتصاد سرمایه داری لیبرال نزدیک‌تر هستند از توزیع درآمد ناعادلانه‌تر برخوردارند که موجب بروز نارضایتی‌ها و اعتراضات عمومی مانند جنبش وال استریت شده است با توجه به اینکه صندوق بین المللی پول و بانک جهانی بازوی اجرایی آمریکا برای اجرای سیاست‌های خارجی این کشور هستند و اعلام جنگ اقتصادی آمریکا بر علیه ایران و تصویب مکرر بودجه توسط کنگره آمریکا و تحریم‌های اقتصادی به منظور افزایش فشار اقتصادی بر مردم، انهدام اقتصاد کشور و براندازی نظام ایران است نه تنها امیدی به مفید بودن استمداد از صندوق نیست بلکه عکس آن را باید انتظار داشت زیرا شرایط فعلی اقتصاد کشور که در بخش اول گزارش به آن اشاره شد تأییدی بر آن است.^۲

هرچند اجرای سیاست‌هایی همچون افزایش قیمت ارز و افزایش قیمت حامل‌های انرژی می‌تواند در کوتاهمدت برای دولت درآمد داشته باشد و بخشی از کسری بودجه‌اش را تأمین کند ولی در میانمدت و بلندمدت، این اقدام با افزایش تورم باعث می‌شود که قدرت خرید بودجه‌های دولتی به خصوص بودجه عمرانی کاهش پیدا کرده و کسری بودجه دولت تشدید شود. این سیاست با تشدید بی‌عدالتی زمینه ناآرامی‌های اجتماعی را فراهم کرده و می‌کند. حذف یارانه پنهان نیز یکی از آدرس‌های غلط در زمینه کسری بودجه است. ادعا شده که یارانه پنهان انرژی در اقتصاد ایران بالغ بر ۹۰۰ هزار میلیارد تومان است.^۳ یارانه پنهان مفهومی پارادوکس گونه است. یارانه مبلغی است که برای کمک به افراد پرداخت می‌شود. این در حالی است که یارانه پنهان به مفهوم مبلغی است که از افراد دریافت نمی‌شود. ادعا می‌شود که مردم می‌باید انرژی را به قیمتی بیشتر خریداری می‌کردند، ولی از آنها بهای کمتری دریافت می‌شود. کمتر بودن بهای دریافتی به طور معمول در مقایسه با سایر کشورها و با محاسبه نرخ ارزش‌های ساخته شده صورت می‌گیرد؛ این در حالی است که دریافتی مردم به صورت ریالی و نه ارزی صورت می‌گیرد. اگر این منطق درست باشد، باید قیمت همه کالاها و خدمات نیز بر اساس قیمت سایر کشورها تعیین شود و این منطق آزادسازی قیمت را به همه کالاها و خدمات تسری بدهیم.

۱ جوزف استیگلیتز، جهانی سازی و مسائل آن، ترجمه حسن گلریز، ص ۱۸

۲ حسین نمازی، «تحلیلی از شرایط اقتصادی کشور و راهکارهای پیشنهادی»، فرهنگستان علوم جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۵

۳ سازمان برنامه و بودجه، «برنامه کلی اصلاحات ساختاری بودجه عمومی با رویکرد قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت»، ۱۳۹۸، ص ۶۶

صرف نظر از اینکه یارانه در این برداشت به مفهوم پول گرفته نشده (عدم‌النفع، یا هزینه فرصت) گرفته شده، این سوال مطرح است که ما در مقابل مبلغی که از افراد نمی‌گیریم، چه میزان به افراد پرداخت نمی‌کنیم. با توجه به کم بودن سطح دستمزد در ایران، افراد در مقابل دریافت یارانه پنهان، عملاً حقوق مکفی نیز دریافت نمی‌کنند؛ در این صورت ما عملاً از آنها مالیات پنهان می‌گیریم، نه اینکه به آنها یارانه پنهان بدهیم.

البته یارانه به مفهوم تفاوت میزان هزینه تولید و بهای دریافتی انرژی معنا دار است. برای این منظور باید مشخص کرد که برای تولید انرژی در کشور چه مقدار هزینه می‌شود و چه مقدار از مردم دریافت می‌شود. متأسفانه آمار دقیقی از این تفاوت ارائه نمی‌شود. گذشته از آنکه افزایش قیمت انرژی و به معنای دقیق‌تر رهاسازی قیمت انرژی، زمانی می‌تواند موجب کاهش مصرف آن و ارتقای عدالت توزیعی شود که افزایش آن باعث تورم و خنثی شدن اثر آن نشود. اگر ما می‌توانستیم قیمت انرژی را بالا ببریم ولی قیمت سایر کالاها و خدمات به همان میزان و حتی بیشتر افزایش پیدا نمی‌کرد، این سیاست می‌توانست کارآمد باشد، هرچند در مورد عادلانه بودن آن نمی‌توان حکم قطعی کرد. این سیاست زمانی مناسب است که مردم را برای کاهش مصرف انرژی توانمند کنیم. هنگامی که سیستم حمل و نقل عمومی دچار مشکل است؛ افراد اتومبیل پر مصرف دارند؛ منازل به شکل اصولی ساخته نشده و افراد توان مالی سرمایه‌گذاری برای کاهش مصرف انرژی را ندارند، آزادسازی قیمت انرژی تنها باعث افزایش هزینه‌های عموم مردم حتی اقشار ضعیف می‌شود. گذشته از آنکه بیش از سه چهارم یارانه پنهان ادعایی انرژی به غیرخانوار اختصاص دارد. این یارانه عمدتاً به بخش تولید اختصاص دارد. در واقع «انرژی ارزان مهم‌ترین روش حمایت دولت از بخش تولید در ایران است. از این رو هرگونه سیاست‌گذاری درباره تغییر این روش منوط به توجه به تبعات و آثار افزایش قیمت انرژی بر بخش تولید است»^۱.

ب) گسترش بدهی دولتی، سه‌قفله کردن خزانه بر روی دولت و بازکردن آن برای بانک‌ها

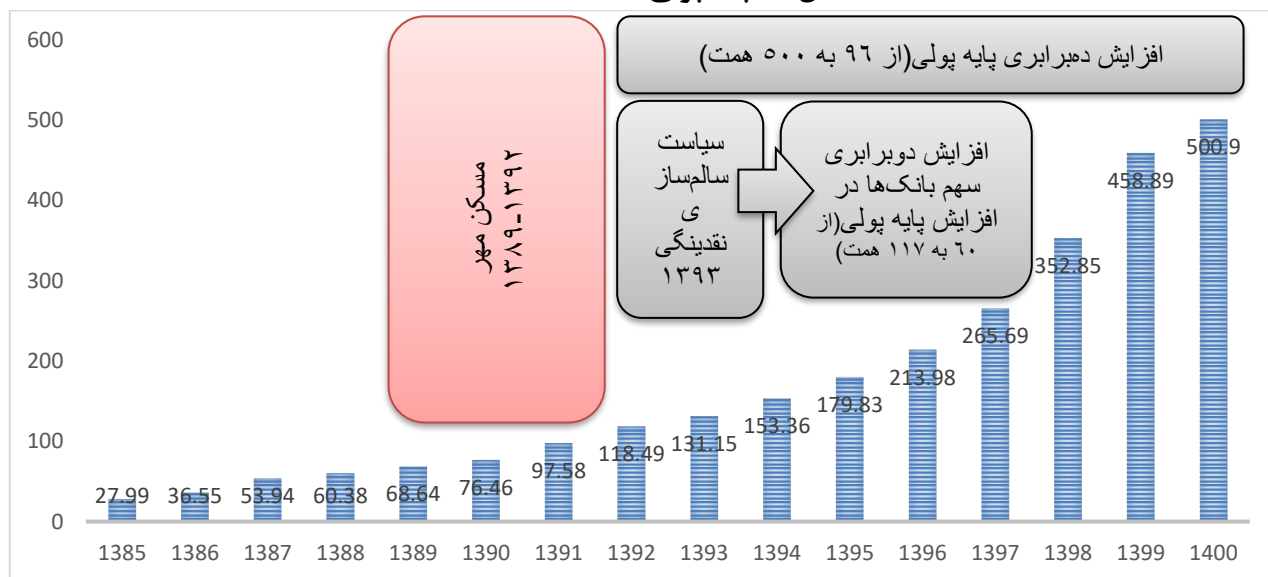
یکی دیگر از راهبردهای نادرست مطرح شده و آزمون شده، گسترش بدهی دولتی همراه با کوتاه کردن دست دولت از پایه پولی، سه‌قفله کردن خزانه بر روی دولت و بازگذاشتن دست بانک‌ها و به خصوص بانک‌های خصوصی در افزایش نقدینگی و عدم هدایت آن به سمت فعالیت‌های مولد است. برای توجیه این سیاست ادعا می‌شود که استفاده دولت از پایه پولی باعث افزایش نقدینگی و تورم می‌شود، در حالی که تأمین مالی از طریق بهادارسازی بدهی دولت تورم‌زا نیست.

صرف نظر از اینکه گسترش بدهی باعث به تاخیر افتادن مشکلات کسری بودجه دولت می‌شود، محروم کردن دولت از بهره‌مندی از پایه پولی زمانی معقول است که ما سیاستی متناسب برای کنترل بانک‌ها در افزایش نقدینگی داشته باشیم. از اوایل دهه ۱۳۹۰ که سیاست موسوم به سه‌قفله کردن خزانه اجرایی شد، هرچند بدهی دولت به بانک مرکزی کنترل شد، ولی بدهی نظام بانکی به بانک مرکزی افزایش یافت. این بدان معنا بود که ما مانع از بهره‌مندی دولت از خلق پول شدیم، ولی دست نظام بانکی را برای بهره‌مندی از آن باز گذاشتیم. در ابتدای آن دوره مسکن مهر

۱ امیرسامان اقتصاد و میثم پيله‌فروش، درباره یارانه انرژی در ایران ۱. یارانه پنهان و ملاحظات آن، ص ۱

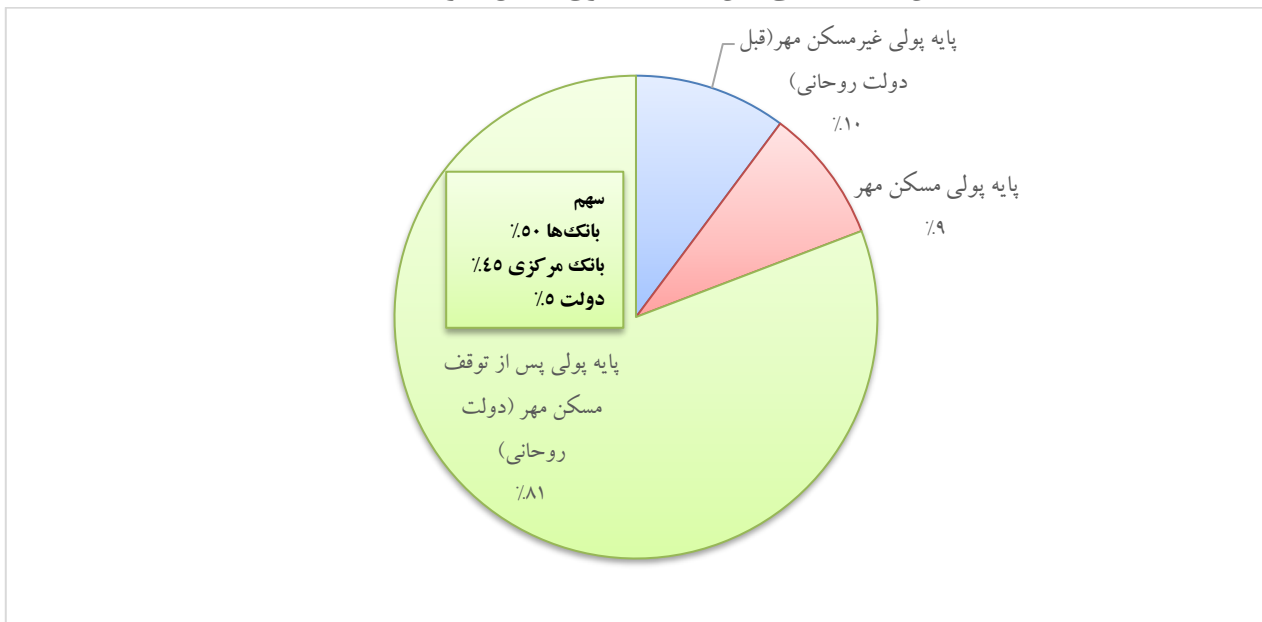
با افزایش پایه پولی حدود ۴۵ هزار میلیارد تومانی عملیاتی شد و پس از آن به بهانه تاثیر این افزایش پایه پولی بر تورم، این سیاست متوقف شد. در مقابل، دست بانک‌ها برای اضافه برداشت از بانک مرکزی باز گذاشته شد. در نتیجه بانک‌ها به سرعت پایه پولی را چندین برابر این مبلغ افزایش داده و آن را برای افزایش تولید از جمله تولید مسکن به کار گرفتند. در دوره ۱۳۹۲-۱۴۰۰ (دولت یازدهم و دوازدهم)، یعنی پس از توقف طرح مسکن مهر ده برابر افزایش یافت و از حدود ۹۶ هزار میلیارد تومان در اوایل سال ۱۳۹۲ به ۵۰۰ هزار میلیارد تومان در خرداد ۱۴۰۰ رسید. در این دوره افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی یا همان اضافه برداشت بانکها سهمی ۵۰ درصدی در رشد پایه پولی داشت. نتیجه این سیاست افزایش شدید نقدینگی توسط نظام بانکی و عدم گسیل آن به سمت فعالیت‌های مولد و در نتیجه تورم افسارگسیخته چند سال اخیر است.

شکل ۴- پایه پولی ۱۳۸۵-۱۴۰۰



در تیرماه ۱۳۹۳ طرحی با عنوان **سیاست سالم‌سازی نقدینگی** طراحی و به تدریج اجرایی شد. محورهای اصلی این طرح که مورد حمایت صندوق بین‌المللی پول (IMF) بود، شامل کاهش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، عدم افزایش بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی، کاهش نرخ ذخیره قانونی، افزایش ضریب فزاینده نقدینگی، تعیین رقابتی نرخ‌های سود توسط بانک‌ها بود. هرچند در نتیجه اجرای این طرح خالص بدهی دولت به بانک مرکزی به عنوان یکی از اجزای پایه پولی مدیریت شد؛ ولی جزء دیگر پایه پولی یعنی خالص بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی رها شد. نتیجه این اقدام **دو برابر شدن بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی** به عنوان جزء دیگر پایه پولی (از ۶۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۲ به بیش از ۱۳۸ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۷ و حدود ۱۱۷ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۹) بود. بانک‌ها به ویژه بانک‌های خصوصی با سرعت به خلق پول پرداخته و نقدینگی ایجاد شده را در فعالیت‌های مولد به کار گرفتند؛ چرا که نرخ رشد اقتصادی در این دوره نزدیک به صفر بوده است.

شکل ۵- نقدینگی قبل و بعد از طرح مسکن مهر درصد



ادعا شده که علت افزایش بدهی بانکها به بانک مرکزی استقراض دولت از بانکها است. این ادعا نادرست است زیرا بیش از ۵۰ درصد افزایش بدهی بانکها به بانک مرکزی به بانکهای خصوصی تعلق دارد که نقش چندانی در تأمین مالی دولت ندارند.

۸- راهبردها و راهکارهای پیشنهادی برای مواجهه با کسری بودجه

برای مواجهه با کسری بودجه دولت دو راهبرد اساسی و مقطعی (مربوط به بودجه سال ۱۴۰۰) قابل ارائه است. راهبرد اساسی مرتبط با اصلاح ساختار بودجه ریزی بر اساس مبانی اسلامی و اقتضائات بومی کشور است. راهبرد مقطعی نیز ناظر به مدیریت منابع و مصارف بودجه سال ۱۴۰۰ برای کاستن از مشکلات کسری بودجه است.

الف) راهبردهای اساسی

از جمله راهبردهای اساسی برای مواجهه با کسری بودجه می‌توان به اصلاح ساختار بودجه‌ریزی کشور، اصلاح نظام مالیاتی و اصلاح نظام بانکی اشاره کرد.

اول. اصلاح ساختار بودجه‌ریزی

راهبرد اساسی برای حل ریشه‌ای کسری بودجه دولت، اصلاح ساختار بودجه‌ریزی بر اساس مبانی اسلامی و اقتضائات بومی است. مقام معظم رهبری در آذر ۱۳۹۷ به دولت دستور دادند که در مورد اصلاح ساختار بودجه اقدام کنند. ایشان در ۲۸ آبان ۱۳۹۸ (در دیدار با تولیدکنندگان، کارآفرینان و فعالان اقتصادی) بر ضرورت اصلاح ساختار بودجه تاکید کردند. دولت در آبان ۱۳۹۹ طرحی را برای اصلاح ساختار بودجه در چهار محور درآمدزایی پایدار، هزینه کرد کارا، ارتقای ثبات، توسعه و عدالت و اصلاحات نهادی بودجه ارائه داد. ادعا شد که لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ با توجه به این طرح تنظیم شده است. بررسی اجمالی این طرح نشان می‌دهد که کار جدی در این زمینه صورت نگرفته و طرح نیز بر اساس مبانی اسلامی و با آسیب‌شناسی دقیق بودجه‌ریزی در کشور تدوین نشده است. به همین دلیل در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز تحولی صورت نگرفت. مجلس نیز با تصویب برخی مقررات اصلاح ساختار بودجه در این مسیر گام برداشت. این اقدام نیز نتوانست تحولی اساسی در بودجه ۱۴۰۰ ایجاد کند و حتی قانون بودجه با مشکلاتی بیشتر از لایحه تقدیمی دولت به تصویب مجلس رسید.

اصلاح ساختار بودجه مستلزم اقداماتی برای تغییر مبانی و رویکردها، نهادها و فرآیندها، گزارش‌دهی (سند بودجه)، منابع و مصارف بودجه است. تغییرات ساختاری مورد نیاز در محورهای پنج‌گانه مورد اشاره برای کنترل ریشه‌ای کسری بودجه به شرح زیر می‌باشد:

۱. **تغییرات مبانی و رویکردی:** اصلاح مبانی و رویکرد بودجه‌ریزی با تقویت برنامه‌محوری در بودجه، عدول از سیاست‌های تعدیل ساختاری پیشنهادی صندوق بین‌المللی پول؛
۲. **تغییرات نهادی و فرآیندی:** اصلاح نهادها و فرآیندهای بودجه‌ریزی از طریق اقداماتی همچون دو مرحله‌ای شدن تصویب بودجه، محدود شدن مداخلات غیرکارشناسی در لایحه بودجه، اصلاح ترکیب کمیسیون تلفیق، اصلاح آیین‌نامه کمیسیون تلفیق؛
۳. **تغییر در گزارش‌دهی:** اصلاح گزارش‌دهی بودجه با شفاف‌سازی و ساده‌سازی سند بودجه از طریق اقداماتی همچون کاهش تبصره‌های بودجه، حذف مواد غیربودجه‌ای، درج شاخص‌های برش سالانه برنامه‌های توسعه؛

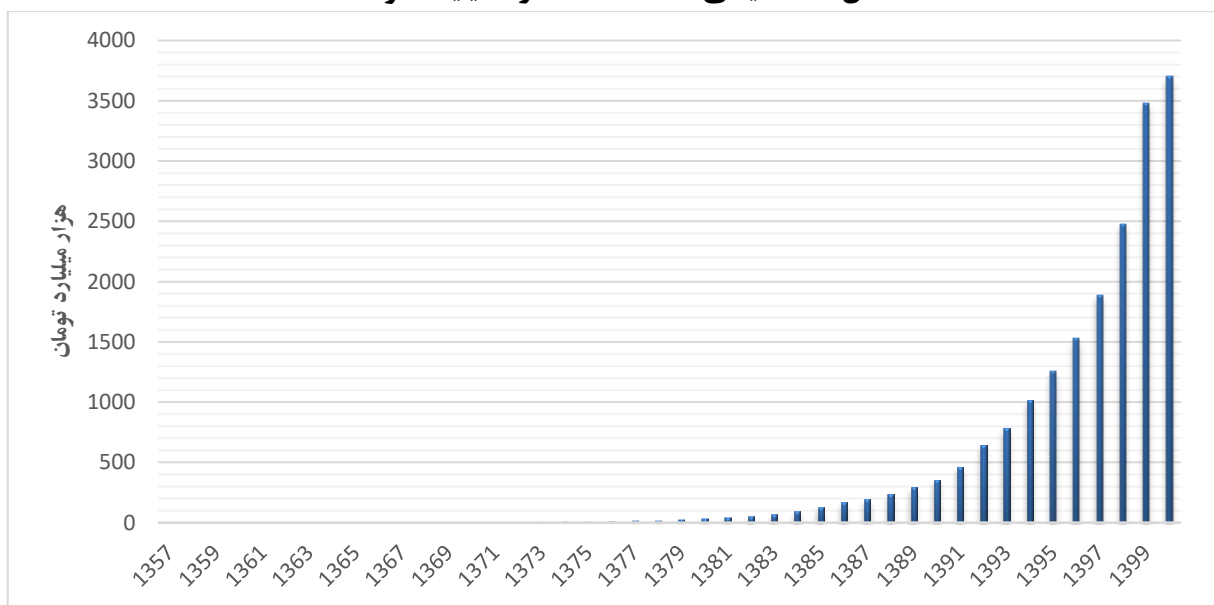
۴. تغییر در منابع بودجه: تقویت منابع پایدار و سالم بودجه از طریق افزایش سهم منابع درآمدی به خصوص مالیات، کاهش سهم سرمایه‌فروشی و استقراض؛

۵. تغییر در مصارف بودجه: محدودیت افزایش سقف بودجه جاری در مجلس، محدودیت استفاده از منابع سرمایه‌ای برای تأمین بودجه جاری، شاخص‌های عدالت در توزیع استانی بودجه.^۱

دوم. اصلاح سیاست‌های بانکی به منظور کاهش خلق پول و سفته‌بازی بانک‌ها به ویژه بانک‌های خصوصی

یکی از گلوگاه‌های اصلاح ساختار بودجه در راستای مقابله با کسری بودجه، قاعده‌گذاری، کنترل و نظارت بر عملکرد بانک‌ها می‌باشد. عملکرد بانک‌ها در گسترش شدید نقدینگی و هدایت‌نکردن آن به سمت فعالیت‌های مولد، موجب افزایش تورم و به تبع افزایش مخارج دولت و در نهایت افزایش کسری بودجه شده است.^۲ نقدینگی در ۴۲ سال اخیر بیش از ۱۴ هزار برابر شده است. نقدینگی در ۲۰ سال اخیر یعنی از سال ۱۳۸۰ سال تاسیس اولین بانک خصوصی ۱۱۵ برابر شده است.

شکل ۶- نقدینگی ۱۳۵۷-۱۴۰۰ هزار میلیارد تومان



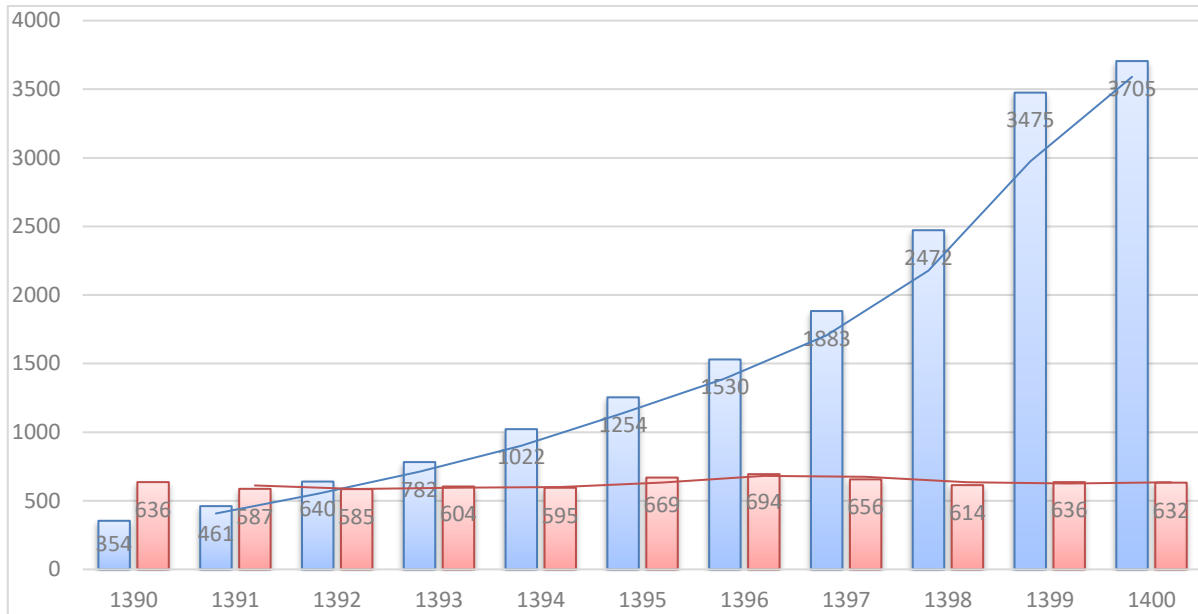
منبع: آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۱. اصلاحات پیشنهادی در این چهار محور در طرح مرکز تحقیقات اسلامی مجلس با عنوان «طرح اصلاح ساختار بودجه» به تفصیل منعکس شده است محمد جواد توکلی و همکاران، طرح اصلاح ساختار بودجه).

۲ همانگونه که بیان شد مطالعات فرزین‌وش و همکاران (۱۳۸۲) حاکی از آن است که در اقتصاد ایران تورم از طریق کاهش درآمد واقعی مالیاتی و افزایش هزینه‌های دولت باعث افزایش کسری بودجه می‌شود (اسدالله فرزین‌وش و دیگران، «بررسی اثر تورم بر کسری بودجه از بعد هزینه‌ای و درآمدی در ایران»، مجله تحقیقات اقتصادی، ۱۳۸۲، شماره ۶۳، ص ۱۱۵).

افزایش نقدینگی در کشور همراستا با رشد تولید نبوده است. در حالی که نقدینگی از سال ۱۳۹۰ تا خرداد ۱۴۰۰ با افزایش از ۳۵۴ هزار میلیارد تومان به ۳۷۰۵ هزار میلیارد تومان، بیش از ده برابر شده، ولی رشد تولید حقیقی تقریباً صفر بوده است.

شکل ۷ - رشد نقدینگی در مقایسه با رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ (هزار میلیارد تومان)



منبع: آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

در سال‌های اخیر بانک مرکزی به عنوان مقام ناظر و سیاست‌گذار پولی، نه تنها گام موثری برای مدیریت نقدینگی و اعمال مقررات بر بانک‌ها بر نداشته، بلکه همراستا با منافع بانک‌ها، از یک سو نرخ سپرده قانونی را از ۱۷ درصد به ۱۰ درصد کاهش داده و از سوی دیگر طی دو مرحله در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۶، جریمه اضافه برداشت بانک‌ها را با تبدیل به خط اعتباری از ۳۴ به ۲۴ درصد و ۱۸ درصد کاهش داده است. این اقدام تسهیل‌کننده دسترسی بانک‌ها به منابع مالی برای رفتار خودسرانه آنها در زمینه‌های مختلف از جمله خلق نقدینگی بوده است. از این رو، یکی دیگر از اقدامات ضروری برای کاهش کسری بودجه، اصلاح عملکرد نظام بانکی و هماهنگ‌سازی سیاست‌های پولی با سیاست‌های مالی است. در این زمینه اقدامات زیر قابل اجرا است:

الف: محدود کردن قدرت خلق پول بانک‌ها به خصوص بانک‌های خصوصی: فرصت خلق پول به عنوان یک فرصت بسیار سودآور نباید در اختیار بانک‌های خصوصی به ویژه بانک‌هایی که نقدینگی را وارد فعالیت‌های غیرمولد و سفته‌بازی می‌کنند قرار گیرد؛ حداقل باید قدرت خلق این بانک‌ها محدود شود. یکی از ابزارهای در دسترس برای کاهش قدرت خلق پول بانک‌ها، افزایش ذخیره قانونی است. این نرخ حداقل تا ۲۵ درصد قابل افزایش است. در این صورت ضریب فزاینده از رقم ۷.۳۹۷ اعلام شده برای پایان خردادماه ۱۴۰۰ به حدود ۴ کاهش خواهد یافت. خاطر نشان می‌سازد که بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی از ۴۸ هزار میلیارد تومان در پایان سال ۱۳۹۱ به ۱۱۷ هزار میلیارد تومان در پایان سال ۱۳۹۹ افزایش یافته است. بیش از نیمی از این بدهی (۵۴٪) به بانک‌های خصوصی تعلق دارد.

بدهی بانک های خصوصی از پایان سال ۱۳۹۱ تا کنون رشدی ۲۲ برابری داشته و از حدود ۳ هزار میلیارد تومان به ۶۳ هزار میلیارد تومان در پایان سال ۱۳۹۹ افزایش یافته است. در انتهای خرداد ۱۴۰۰، بدهی بانک ها به بانک مرکزی ۱۱۳ هزار میلیارد تومان بوده که ۶۰.۵ هزار میلیارد تومان از آن (۵۳٪) را بدهی بانک های خصوصی و موسسات اعتباری به بانک مرکزی تشکیل می دهد.

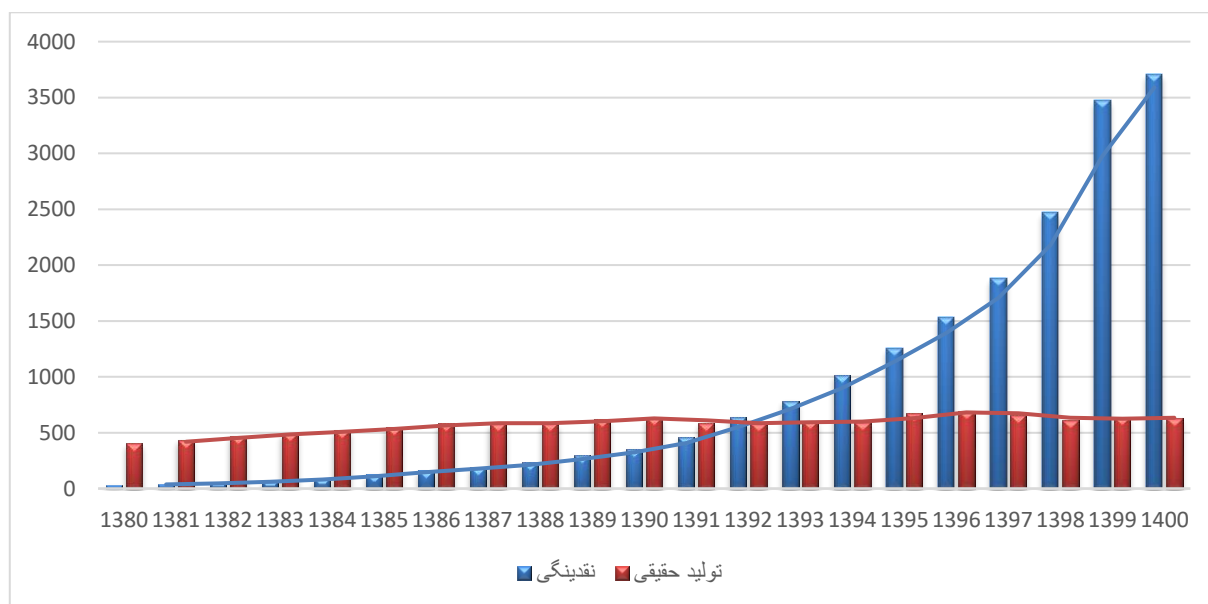
شکل ۸- بدهی نظام بانکی و بانک های خصوصی به بانک مرکزی ارقام به هزار میلیارد تومان (درصد)

اقلام/سال	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	خرداد ۱۴۰۰
بدهی بانک ها به بانک مرکزی	۴۸۸	۶۰	۸۶	۸۳.۶	۹۹.۷	۱۳۲	۱۳۸	۱۱۱	۱۱۷	۱۱۳
بدهی بانک های خصوصی به بانک مرکزی	۲۸۹	۲۸	۲۴	۱۲.۵	۳۸	۸۰	۸۷.۵	۵۹.۳	۶۳	۶۰.۵
	(۶٪)	(۵٪)	(۲۸٪)	(۱۵٪)	(۳۸٪)	(۶۱٪)	(۶۳٪)	(۵۳٪)	(۵۴٪)	(۵۳٪)

منبع: آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

ب. مهار سفته بازی بانک ها به خصوص بانک های خصوصی: بر اساس آمارها، نقدینگی از سال ۱۳۸۰ یعنی بعد از تاسیس اولین بانک خصوصی در کشور ۱۱۵ برابر شده است؛ ولی تولید حقیقی تنها حدود ۱.۵ برابر افزایش یافته است. این امر حاکی از آن است که نقدینگی تزریق شده توسط نظام بانکی به بخش پولی کشور در خدمت افزایش تولید قرار نگرفته است.

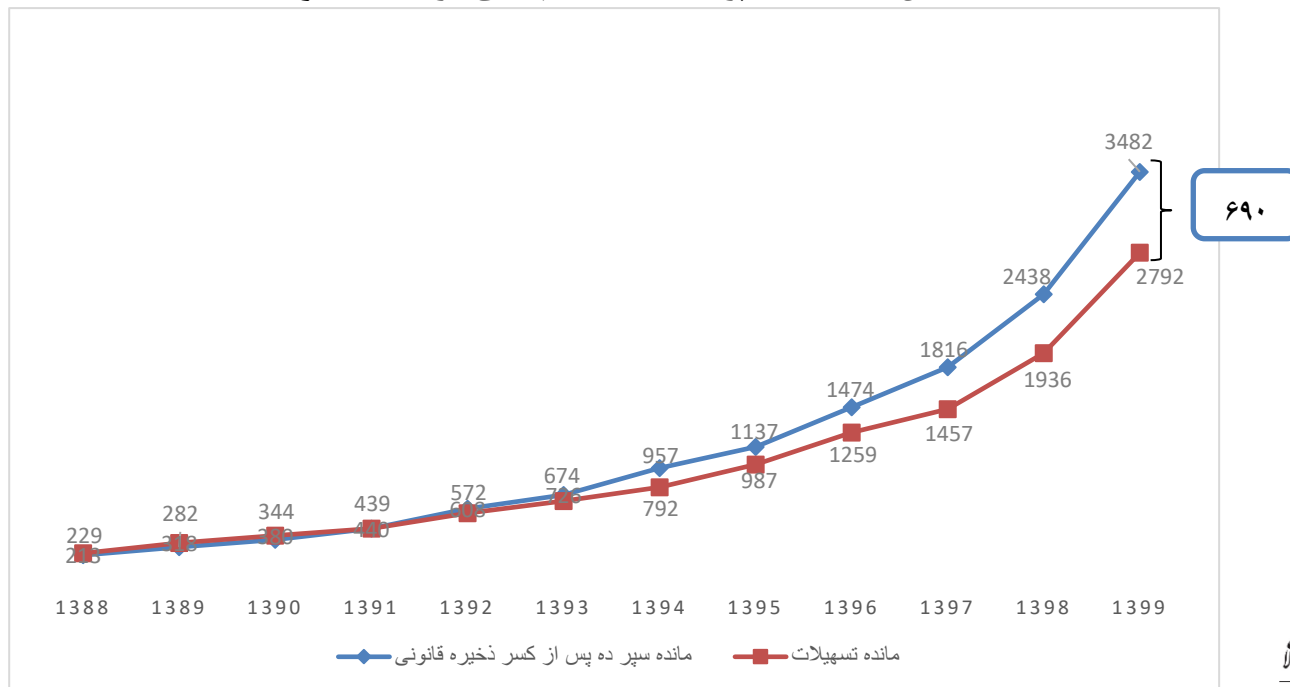
شکل ۹- رشد نقدینگی در برابر رشد تولید حقیقی به قیمت ثابت ۱۳۹۰ برای دوره ۱۳۸۰-۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)



منبع: آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

وجود شکاف حدود ۲۰ درصدی بین سپرده-تسهیلات در نظام بانکی (۶۹۰ همت بانک‌ها، ۵۲۸ همت بانک‌های خصوصی در ۱۳۹۹)^۱ نیز ابهاماتی را در زمینه اثربخشی تسهیلات نظام بانکی ایجاد می‌کند.^۲

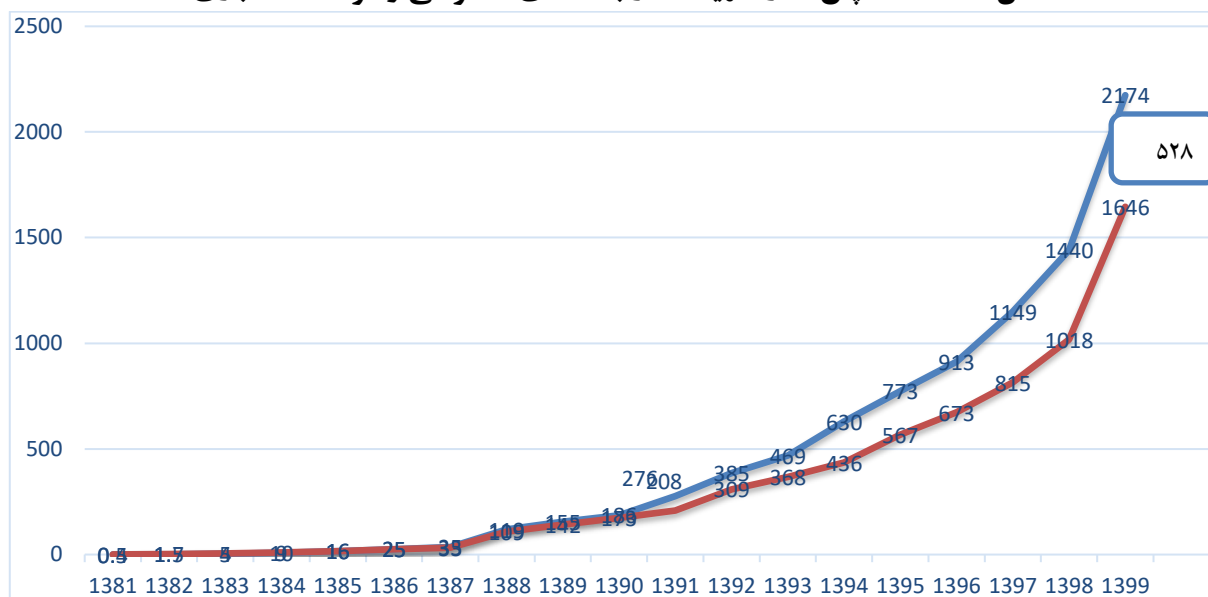
شکل ۱۰- شکاف سپرده تسهیلات نظام بانکی هزار میلیارد تومان



منبع: آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۱۱ شکاف مزبور در خرداد ۱۴۰۰ برابر با ۵۴۲ هزار میلیارد تومان می‌باشد؛ سپرده‌های غیردولتی پس از کسر ذخیره قانونی برابر با ۲۳۴۸ هزار میلیارد تومان (کل سپرده‌های غیر دولتی ۲۶۳۳ هزار میلیارد تومان، ذخیره قانونی ۲۸۵ هزار میلیارد تومان) و بدهی بخش غیردولتی برابر با ۱۷۸۶ هزار میلیارد تومان بوده است.
۲ شکاف مزبور می‌تواند به دلایلی چون پرداخت سود سپرده از محل خلق و جذب سپرده جدید، تبدیل تسهیلات معوق به اسناد دریافتی، افزایش ذخیره گیری بابت مطالبات معوق و خرید اوراق بدهی دولت رخ دهد.

شکل ۱۱- شکاف پس انداز تسهیلات در بانک‌های خصوصی و موسسات اعتباری



منبع: آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

ج. نظارت بر هدایت نقدینگی بانک‌ها به سمت فعالیت‌های مولد و خروج از فعالیت‌های سفته‌بازانه: برای نظارت بهتر بانک مرکزی بر خلق و جریان نقدینگی، باید ترکیب اعضای شورای نقدینگی بانک مرکزی و رویکرد آن تغییر کند.

د. استفاده از ظرفیت بانک‌ها برای تأمین منابع برای اجرای طرح‌های عمرانی نیمه‌کاره و جدید: همینک بیش از ۸۰ هزار پروژه عمرانی نیمه‌تمام در کشور نیازمند بیش از ۱۲۰۰ هزار میلیارد تومان بودجه است (۷ برابر بودجه عمرانی کنونی)؛ هر بانک را می‌توان معین در اتمام بخشی از پروژه‌های عمرانی استان‌های مختلف کرد.

سوم. اصلاح سیاست‌های مالیاتی به منظور افزایش سهم مالیات در تأمین منابع بودجه

یکی از عوامل اساسی در کسری بودجه، مشکلات نظام مالیات‌ستانی کشور است. سهم کنونی مالیات در تأمین منابع بودجه ۲۵ درصد است. هدف‌گذاری برنامه ششم توسعه این بود که سهم مالیات در تأمین منابع بودجه به ۴۹.۸٪ برسد. استاندارد جهانی این نسبت ۷۰ درصد است. اگر هدف‌گذاری برنامه ششم عملیاتی می‌شد، درآمد مالیاتی باید از میزان کنونی یعنی ۳۲۵ هزار میلیارد تومان به ۶۳۶ هزار میلیارد تومان افزایش می‌یافت. برای افزایش سهم مالیات در تأمین منابع بودجه باید چند اقدام مهم صورت گیرد:

الف) تسریع در ارائه لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم: در ۸ سال اخیر دولت تلاشی برای اصلاح نظام مالیاتی و ارائه لایحه اصلاح قانون مالیاتی انجام نداد. به همین خاطر نمایندگان مجلس خود دست به کار شدند و طرح‌هایی در زمینه مالیات بر عایدی سرمایه و مالیات بر خانه‌های خالی ارائه کردند. این در حالی است که اولویت با ارائه لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم توسط دولت بود. هرچند دولت در این زمینه طرحی را تدوین کرده و

ظاهرا در هیات دولت نیز بررسی شده، ولی هنوز به مجلس ارسال نشده است. تسریع در بررسی و بازنگری لایحه دولت در زمینه اصلاح قانون مالیاتهای مستقیم باید یکی از اولویتهای دولت سیزدهم باشد.

ب) تقویت شفافیت مالیاتی: یکی از لوازم افزایش سهم مالیات در تأمین منابع بودجه تقویت شفافیت در نظام مالیاتی کشور است. تقویت سامانه اطلاعات مالیاتی، سامانه فروشگاهی از جمله اقدامات موثر در این زمینه است که می‌تواند هم از فرار مالیاتی جلوگیری کند و هم زمینه گسترش میزان مالیات با معرفی پایه‌های جدید مالیاتی را فراهم کند.

ج) کاهش معافیت‌های مالیاتی: وجود برخی معافیت‌های مالیاتی دولت را از برخی درآمدهای مالیاتی محروم کرده است. برای نمونه، از رانت حداقل ۱۵۰ هزار میلیارد تومانی سنگ آهن (۵۰ میلیون تن سنگ آهن * هر تن ۱۵۰ دلار * ۲۰ هزار تومان) برای شرکت‌های فولادی کمتر از ۱۰ هزار میلیارد تومان در بودجه سال ۱۴۰۰ منعکس شده است.

د) مالیات بر مجموع درآمد و ثروت: طراحی و اخذ مالیات بر مجموع درآمد و ثروت بر اساس منطق مالیات‌های اسلامی از جمله خمس و زکات هم می‌تواند درآمد مالیاتی دولت را افزایش دهد و هم عدالت مالیاتی را تقویت کند. در این چارچوب، مالیات بر مازاد درآمد و ثروت پس از کسر مونه افراد تعلق می‌گیرد. برای اجرایی شدن این نوع مالیات می‌توان وضع مالیات حکومتی بر تراکنش‌های بانکی را در دستور کار قرار داد.

ب) راهبردها و راهکارهای مقطعی برای مواجهه با کسری بودجه ۱۴۰۰

در کنار تلاش برای اجرای اصلاحات اساسی برای کاهش کسری بودجه، باید اقداماتی مقطعی برای بودجه سال ۱۴۰۰ انجام داد. این اقدامات در دو حوزه مدیریت منابع و مصارف بودجه قابل اعمال است. تلاش برای تحقق منابع بودجه با تأکید بر منابع درآمدی؛ از یک سو، و مدیریت مخارج به خصوص هزینه‌های جاری، از سوی دیگر، دو محور اساسی برای مواجهه با مشکل کسری بودجه است.

اول. تلاش برای تحقق منابع بودجه با اولویت درآمدها

• **راه‌اندازی و تکمیل سریع نظام یکپارچه اطلاعات مالیاتی:** راه‌اندازی این سامانه اطلاعات مالیاتی و تکمیل سامانه مودیان مالیاتی مقتضای ماده ۱۶۹ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم است که به شکل کامل عملیاتی نشده است. این اقدام بنا به نظر برخی کارشناسان می‌تواند در حداکثر فرصت سه ماه (تا ۱۵ آبان ۱۴۰۰) عملیاتی شود. با تکمیل و راه‌اندازی این سامانه شفافیت اطلاعاتی حکمفرما شده و حکم زیادی از فرارهای مالیاتی کشف می‌شود.

• **تسریع در اجرای کامل قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مودیان:** تکمیل پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مودیان مالیاتی بر اساس قانون مصوب ۱۳۹۸/۸/۱۱، با افزایش شفافیت اقتصادی باعث افزایش درآمدهای مالیاتی می‌شود. اجرای این قانون با ارتقای حکمرانی ریال باعث شفافیت اقتصادی شود که مقتضای بند ۱۹ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی («شفافیت اقتصاد و سالم سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا به خصوص در حوزه پولی و ارزی») می‌باشد.

• **تسریع در اجرای طرح مالیات بر خانه‌های خالی:** بخشی از زیرساخت اخذ مالیات بر خانه‌های خالی ایجاد شده است. با توجه به اینکه زمان ثبت خانه در سامانه تعیین شده تا شهریور تعیین شده، می‌توان انتظار داشت که در شش ماهه دوم سال بتوان منابع درآمدی از این محل داشت.

• **تسریع در اخذ مالیات بر عایدی سرمایه:** علیرغم وجود الزامات قانونی برای اخذ مالیات بر عایدی سرمایه به خصوص در مورد خودروهای لوکس و مسکن لوکس، اقدامی برای اخذ مالیات صورت نگرفته است (رک: گزارش دیوان محاسبات از عملکرد دوماهه بودجه ۱۴۰۰)

• **تامین مالی از محل پایه پولی همراه با محدود کردن خلق پول بانکی:** هرچند استقراض از بانک مرکزی اصالتاً مطلوب نیست؛ در شرایط رکودی کنونی استفاده از این کانال مناسب‌تر از افزایش بدهی دولت با انتشار اوراق است که هم هزینه‌های دولت را در قالب پرداخت اصل و سود افزایش می‌دهد و هم در شرایط کنونی با مشکل کمبود تقاضا روبرو است. این سیاست باید همراه با سیاست کاهش قدرت بانک‌ها در خلق پول شود؛ این اقدام را می‌توان با افزایش نرخ ذخیره قانونی تا سقف حداقل ۲۵٪ انجام داد. لازم به ذکر است که از ابتدای سال ۱۳۹۳ با اجرای سیاست سالم‌سازی نقدینگی، برای تامین مالی از خلق پول محدودیت ایجاد شد، ولی دست بانک‌ها به خصوص بانک‌های خصوصی در گسترش نقدینگی و گسیل آن به فعالیت‌های سوداگرانه (به صورت مستقیم یا غیرمستقیم) باز گذاشته شد. نتیجه این اقدام رشد شدید نقدینگی و به تبع تورم بود. اگر خلق نقدینگی در خدمت تامین منابع مالی دولت به خصوص در حوزه تامین منابع بودجه عمرانی قرار گیرد و خلق پول بانک‌ها به خصوص بانک‌های خصوصی کنترل شود، این اقدام می‌تواند علاوه بر تامین بخشی از هزینه‌های دولت زمینه خروج از رکود و به تبع افزایش مالیات را فراهم کند. منابع حاصل از این سیاست را می‌توان به طرح‌هایی از جمله طرح تامین مالی مسکن اختصاص داد.

دوم. مدیریت و صرفه‌جویی در هزینه‌ها

با توجه به افزایش شدید بودجه عمومی سال ۱۴۰۰ نسبت به سال قبل (افزایش از ۵۷۱ هزار میلیارد تومان به ۱۲۷۸ هزار میلیارد تومان)، امکان مدیریت هزینه‌ها و صرفه‌جویی در آن وجود دارد. در این زمینه پیشنهاداتی ارائه می‌شود.

الف) تجدید نظر در سقف دوم بودجه: بودجه سال ۱۴۰۰ به صورت دو سقفی تنظیم شده است؛ سقف اول بودجه ۹۳۸ هزار میلیارد تومان و سقف دوم ۳۴۰ هزار میلیارد تومان تعیین شده است. سقف دوم بودجه به شش ماهه دوم سال اختصاص دارد و هزینه‌کرد آن به اطمینان از تحقق منابع و متناسب با روند واریزی به خزانة تعیین شده است. متأسفانه بخشی از مصارف سقف اول بودجه از همان شش ماهه اول تخصیص یافته است (نمونه همسان‌سازی حقوق هیات علمی وزارت علوم و بهداشت از محل سقف دوم بودجه بند دوم تبصره و اود تبصره ۲ قانون بودجه ۱۴۰۰). تعیین دقیق مصارف سقف دوم بودجه و جلوگیری از هزینه‌کرد آن زمینه را برای مواجهه با کسری بودجه فراهم می‌کند.

• **کاهش هزینه‌های غیرضروری:** دولت می‌تواند دستورالعملی در زمینه صرف‌جویی در هزینه‌های جاری صادر کند. با توجه به افزایش زیاد بودجه جاری در سال ۱۴۰۰، امکان تجدیدنظر در برخی هزینه‌ها وجود دارد. در این زمینه باید حداقل از افزایش مزایا خارج از چارچوب مصوب در بودجه خودداری شود.

• **اولویت‌بندی در تخصیص بودجه:** با توجه به محدودیت‌های درآمدی در بودجه ۱۴۰۰، عملکرد سازمان برنامه و بودجه در اولویت‌بندی تخصیص بودجه ضرورت پیدا می‌کند.

سوم. اقدامات تکمیلی

برخی اقدامات تکمیلی می‌تواند دولت در در مواجهه با کسری بودجه یاری دهد.

• **تغییر در اعضا و سیاست‌های شورای نقدینگی بانک مرکزی:** در سالیان اخیر، عملکرد شورای نقدینگی بانک مرکزی در کنترل نقدینگی و تورم مناسب نبوده است. برخی از اعضای این شورای طرفدار سیاست‌های شکست‌خورده تعدیل قیمتی می‌باشند. عدم تجدیدنظر در اعضا و سیاست‌های این شورا باعث تداوم مشکلات کنونی از جمله افزایش نقدینگی خواهد بود.

• **ایجاد کمیته تثبیت مالی:** در شرایط کنونی تثبیت مالی اهمیت زیادی برای مدیریت اقتصاد کشور و مواجهه با جنگ تمام عیار اقتصادی پیش‌رو دارد. کمیته تثبیت اقتصادی می‌تواند در بانک مرکزی یا سران قوا ایجاد شود. این کمیته باید نقش اتاق فعال جنگ اقتصادی بر علیه توطئه‌های اقتصادی بر علیه کشور را ایفا کند.

• **اجرای سیاست ارزی مناسب:** اجرای سیاست ارزی مناسب از جمله ضرورت‌های اساسی برای مدیریت اقتصاد کشور، کاهش تورم و در نتیجه کاستن از اثر منفی تورم بر تأمین بودجه دولت به خصوص بودجه عمرانی است. اعمال مدیریت عرضه ارز، مدیریت بازگشت ارز صادرات غیرنفتی، اعمال پیمان‌سپاری ارزی، و مدیریت دقیق تقاضای ارز از جمله اقدامات ضروری در این زمینه است.

• **مدیریت بازار بورس کالا:** مدیریت بازار بورس کالا به خصوص در اقلام اساسی همچون فولاد و پتروشیمی نه تنها باعث کاهش هزینه‌های تولید و کنترل تورم خواهد شد، بلکه از فشار تورم بر هزینه‌های عمرانی دولت می‌کاهد. می‌توان در کوتاهمدت توزیع محصولات فولادی و پتروشیمی به صنایع پایین‌دستی را از طریق اعطای سهمیه به واحدهای تولیدی ساماندهی کرد.

۹- نتیجه گیری

بودجه سال ۱۴۰۰ هم با کسری بودجه جاری و هم با کسری بودجه تامین نشده روبرو است. بودجه جاری سال ۱۴۰۰ با ۴۶۴ هزار میلیارد تومان کسری مواجه است. کسری بودجه تامین نشده نیز در حدود ۳۰ درصد تخمین زده می شود. گزارش دیوان محاسبات حاکی از آن است که طی ۲ ماه ابتدایی سال ۱۴۰۰، «۲۷ درصد منابع بودجه ای محقق شده که در مقابل تحقق ۴۴ درصدی مصارف، حکایت از کسری بودجه در ابتدای سال می دهد. عدم تغییر در تحقق منابع و ادامه ی این رویه، به کسری بودجه شدید در پایان سال مالی کشور منجر خواهد شد».

بررسی های دیوان محاسبات در موضوع درآمدهای مالیاتی حکایت از آن دارد که تا پایان اردیبهشت ماه ۱۴۰۰ نزدیک به ۸۵ درصد از درآمدهای مالیاتی محقق شده است (رشد ۶۴ درصدی نسبت به مدت مشابه سال قبل)؛ اما درباره خودروهای لوکس، منازل گران قیمت و خانه های خالی به دلیل عدم تصویب آئین نامه در هیات وزیران، همانند سال گذشته فاقد وصولی است. در میان منابع بودجه عمومی، منابع نامطمئن همچون واگذاری اموال غیر منقول (۴۵ هزار میلیارد تومان؛ ۳٪ منابع بودجه عمومی) و واگذاری سهام شرکت های دولتی (۲۵۶ هزار میلیارد تومان؛ ۲۰٪) به چشم می خورد. عدم استقبال از ۹ دوره حراج اوراق مالی اسلامی عرضه شده توسط بانک مرکزی و همچنین مشکلات بازار سرمایه تحقق منابع حاصل از واگذاری دارایی های سرمایه ای و مالی را با تردید مواجه می سازد.

از جمله دلایل عمده بروز کسری بودجه می توان به مواردی همچون مشکلات اقتصاد سیاسی بودجه ریزی، افزایش سهم سرمایه فروشی و آینده فروشی در بودجه به جای افزایش منابع درآمدی، افزایش بی ضابطه هزینه های جاری و کاهش ارزش واقعی بودجه اشاره کرد. به این عوامل باید مشکلات ناشی از کسری تراز تجاری و کسری تراز سرمایه را نیز افزود.

برای مواجهه با کسری بودجه، راهبردهای اساسی همچون اصلاح ساختار بودجه ریزی، افزایش سهم مالیات در تأمین منابع بودجه، مهار رانت خلق پول و سفته بازی بانک ها به خصوص بانک های خصوصی قابل اشاره است. مشارکت جدی دولت در ارائه لایحه اصلاح ساختار بودجه و همکاری با کمیته اصلاح ساختار بودجه مجلس شورای اسلامی می تواند زمینه اصلاح ساختار بودجه کشور را فراهم کند. برای مواجهه با کسری بودجه سال ۱۴۰۰ نیز می توان اقداماتی برای تحقق منابع بودجه عمومی با اولویت منابع درآمدی (به جای فروش سرمایه و استقراض) و مدیریت و صرفه جویی در هزینه ها انجام داد. در این مسیر، مدیریت سقف دوم بودجه (۳۴۰ هزار میلیارد تومان) ضرورتی اساسی است.

با توجه به مشکلات موجود در زمینه فروش اوراق مالی اسلامی و اوراق خزانه، و روند فزاینده نقدینگی، استفاده از ظرفیت بانک مرکزی برای تأمین مالی کسری بودجه همراه با مدیریت خلق پول نظام بانکی می تواند راهکاری برای کاهش کسری بودجه ۱۴۰۰ باشد. برای این منظور پیشنهاد می شود که نرخ ذخیره قانونی سپرده ها حداقل به ۲۵ درصد افزایش یابد و در مقابل تنخواه دولت از بانک مرکزی افزایش یابد. این سیاست باعث می شود که دولت از خلق پول صورت گرفته شده برای منافع عمومی بهره مند شود و در مقابل ورود نامطلوب بانک ها در خلق پول کنترل

شود. باید توجه داشت که سیاست سال‌های کنونی در افزایش سهم اوراق در تأمین مالی بودجه دولت سیاستی پرهزینه برای دولت بوده که در شرایط رکودی باعث جانشینی مخارج مصرفی دولت با مخارج مصرفی بخش خصوصی^۱ می‌شود.

منابع

- ابوالحسینی، شهروز، «استقاده از سیاستهای پولی و مالی برای جبران کسری بودجه»، *تازه‌های اقتصاد*، شماره ۷۴، ۱۳۷۷، ص ۹-۱۲.
- استیگلیتز، جوزف، *جهانی‌سازی و مسائل آن*، ترجمه حسن گلریز، نی، تهران، ۱۳۸۲.
- اقتصاد، امیرسامان، پيله فروش، میثم، درباره یارانه انرژی در ایران ۱. یارانه پنهان و ملاحظات آن، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۹۸.
- بروجردی، آقا حسین، *جامع احادیث الشیعه للبروجردی*، ج ۲۲، فرهنگ سبز، تهران، ۱۳۸۶.
- توسلی، محمداسماعیل، «محدودیتها و مسوولیت‌های دولت اسلامی در پولی کردن کسر بودجه»، *اقتصاد اسلامی*، شماره ۱۴، ۱۳۸۳، ص ۸۲-۱۰۷.
- توکلی، محمد جواد، *ساز و کار بانکداری اسلامی*، نشر بین المللی المصطفی، قم، ۱۳۹۲.
- توکلی، محمد جواد و همکاران، *طرح اصلاح ساختار بودجه*، مرکز تحقیقات اسلامی مجلس، قم، ۱۴۰۰.
- حر عاملی، محمدبن حسن، *وسائل الشیعه*، مؤسسه آل‌البیت، قم، ۱۴۰۹ق..
- خادم الحسینی اردکانی، مجید و موسویان، عباس، «مهندسی مالی اسناد خزانه اسلامی»، *اقتصاد اسلامی*، شماره ۵۴، ۱۳۹۱.
- خاکی، محسن، *تربیت اقتصادی در تمدن اسلامی ایرانی*، مرکز تحقیقات دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ۱۳۹۰.
- خلیلیان اشکذری، محمدجمال و آزادی، محمدهادی، «منابع مالی و معیارهای تخصیص بودجه در دولت اسلامی»، *معرفت اقتصاد اسلامی*، شماره ۱۰، ۱۳۹۳، ص ۱۲۹-۱۴۹.
- داودی، پرویز، «روند کسری بودجه در ایران و چند رهیافت مهم»، *مجلس و راهبرد*، شماره ۶، ۱۳۷۲، ص ۵۳-۵۸.
- سازمان برنامه و بودجه، «*برنامه کلی اصلاحات ساختاری بودجه عمومی با رویکرد قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت*»، ۱۳۹۸.
- فرزینوش، اسدالله و دیگران، «بررسی اثر تورم بر کسری بودجه از بعد هزینه‌های و درامدی در ایران»، *مجله تحقیقات اقتصادی*، شماره ۶۳، ۱۳۸۲، ص ۱۱۵-۱۵۰.
- قلیچ، وهاب، «نقش اوراق بهادار اسلامی در تامین کسری بودجه دولتی»، *گزارش سیاستی پژوهشکده پولی و بانکی*، ۱۳۹۴.
- کلینی، محمدبن یعقوب، *اصول کافی*، دارالکتب الاسلامیه، قم، ۱۴۰۷ق.
- کمیجانی، اکبر و ورهرامی، ویدا، «برآوردی از عوامل موثر بر کسری بودجه در ایران»، *راهبرد*، شماره ۶۴، ۱۳۹۱، ص ۲۷-۴۲.
- مجلسی، محمد باقر، *بحار الأنوار الجامعة لدرر أخبار الأئمة الأطهار*، دار إحياء التراث العربی، بیروت، ۱۴۰۳ق..
- محمدی ری شهری، محمد، *میزان الحکمه*، مکتب الاعلام الاسلامی، [بی جا]، ۱۳۶۳.
- معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، *میانی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و برنامه سالانه دستگاه‌های اجرائی بودجه ۱۴۰۰*
- کل کشور، ج ۱، سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، تهران، ۱۳۹۹.
- موسوی جهرامی، یگانه و زایر، آیت، «بررسی اثر کسری بودجه دولت بر مصرف و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران»، *پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)*، شماره ۳۰، ۱۳۸۷، ص ۱-۲۰.
- میر، میلاد، «بررسی چشمانداز کسری بودجه»، *امنیت اقتصادی*، شماره ۸۲، ۱۳۹۹، ص ۷۹-۸۹.
- نمازی، حسین، «*تحلیلی از شرایط اقتصادی کشور و راهکارهای پیشنهادی*»، فرهنگستان علوم جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۵.

ضمایم

ضمیمه ۱: ماده ۱۶۹ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم

به منظور شفافیت فعالیت‌های اقتصادی و استقرار نظام یکپارچه اطلاعات مالیاتی، پایگاه اطلاعات هویتی، عملکردی و دارایی مؤدیان مالیاتی شامل مواردی نظیر اطلاعات مالی، پولی و اعتباری، معاملاتی، سرمایه‌ای و ملکی اشخاص حقیقی و حقوقی در سازمان امور مالیاتی کشور ایجاد می‌شود. وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شهرداری‌ها، مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، نهادهای انقلاب اسلامی، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سایر اشخاص حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی که اطلاعات مورد نیاز پایگاه فوق را در اختیار دارند و یا به نحوی موجبات تحصیل درآمد و دارایی برای اشخاص را فراهم می‌آورند، موظف‌اند اطلاعات به شرح بسته‌های ذیل را در اختیار سازمان امور مالیاتی کشور قرار دهند.

الف) اطلاعات هویتی:

۱. اطلاعات هویتی و مکانی اشخاص حقیقی و حقوقی

۲. مجوزهای فعالیت اقتصادی و همچنین مجوزهای مربوط به انجام معاملات تجاری و عقد قراردادها

ب) اطلاعات معاملاتی اشخاص:

۱. معاملات (خرید و فروش دارایی‌ها، کالاها و خدمات)

۲. تجارت خارجی (واردات و صادرات کالاها و خدمات)

۳. قراردادهای مربوط به انجام معاملات و فعالیت‌های تجاری

۴. قراردادهای مربوط به انجام عملیات پیمانکاری و هرگونه خدمات

۵. اطلاعات مربوط به خرید و فروش ارز و سکه طلا

۶. اطلاعات انواع بیمه‌نامه‌های صادره و خسارت‌های پرداختی

۷. بارنامه و صورت وضعیت حمل و نقل بار و مسافر

پ) اطلاعات مالی، پولی و اعتباری و سرمایه‌ای اشخاص:

۱. جمع‌گردش سالانه (دوره مالی) نقل و انتقال سهام و سایر اوراق بهادار

۲. جمع‌گردش و مانده سالانه (دوره مالی) انواع حساب‌های بانکی

۳. جمع‌گردش و مانده سالانه (دوره مالی) انواع سپرده‌ها و سود آن‌ها

۴. تسهیلات بانکی اعم از ارزی و ریالی در قالب کلیه عقود و همچنین کلیه تعهدات اعم از گشایش

اعتبار اسنادی و تنزیل اعتبار اسنادی، ضمانت‌ها و نظایر آن

ت) اطلاعات دارایی‌ها، اموال و املاک و همچنین نقل و انتقال آن‌ها

ث) سایر اطلاعات فعالیت‌های اقتصادی که با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیئت‌وزیران به موارد مزبور اضافه خواهد شد.

تبصره ۱- کلیه اشخاص و مراجعی که به نحوی در جریان عملیات مربوط به مالکیت، نگهداری، انتقالات، خدمات بیمه‌ای و معاملات دارایی‌های مذکور می‌باشند موظف‌اند به ترتیبی که سازمان امور مالیاتی کشور مقرر می‌دارد اطلاعات مربوط را به آن سازمان ارائه دهند.

متخلف از مفاد حکم این تبصره علاوه بر مسئولیت تضامنی که با مؤدی در پرداخت مالیات خواهد داشت مشمول جریمه‌ای معادل یک‌دوم تا دو برابر مالیات پرداخت شده خواهد بود.

تبصره ۲- سازمان امور مالیاتی کشور موظف است امکان دسترسی برخط (آنلاین) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بیمه مرکزی، گمرک جمهوری اسلامی ایران، سازمان بورس و اوراق بهادار، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و همچنین سایر دستگاه‌های اجرائی را به فهرست بدهکاران مالیاتی فراهم آورد تا استفاده‌کنندگان مذکور بتوانند با حفظ طبقه‌بندی، اطلاعات دریافتی را در ارائه خدمات به اشخاص بدهکار مالیاتی لحاظ کنند.

تبصره ۳- اشخاص متخلف از حکم این ماده علاوه بر محکومیت به مجازات مقرر در این قانون، مسئول جبران زیان‌ها و خسارات وارده به دولت خواهند بود.

تبصره ۴- دستگاه‌های اجرائی که مطابق قانون نیاز به این اطلاعات دارند، مجازند با تصویب هیئت‌وزیران و حفظ طبقه‌بندی مربوط، از اطلاعات موجود در پایگاه اطلاعات موضوع این ماده در حد نیاز استفاده کنند.

تبصره ۵- ترتیبات اجرای احکام این ماده و نحوه دسترسی برخط، تعیین حد آستانه (تعیین حداقل رقم اطلاعات)، دریافت و ارسال اطلاعات و مهلت آن با حفظ محرمانه بودن آن از اشخاص مذکور به موجب آیین‌نامه‌ای است که ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون با پیشنهاد سازمان امور مالیاتی کشور و مشارکت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه می‌شود و به تصویب وزیران امور اقتصادی و دارایی و دادگستری می‌رسد.

تبصره ۶- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف است بانک اطلاعات ثبتی شرکت‌ها را طراحی و سامانه اطلاعاتی آن را به نحوی ایجاد کند که موجبات دسترسی برخط سازمان امور مالیاتی کشور به سامانه مزبور فراهم آید.

تبصره ۷- وزارت راه و شهرسازی موظف است حداکثر شش ماه پس از تصویب این قانون «سامانه ملی املاک و اسکان کشور» را ایجاد کند. این سامانه باید به گونه‌ای طراحی شود که در هر زمان امکان شناسایی برخط مالکان و ساکنان یا کاربران واحدهای مسکونی، تجاری، خدماتی و اداری و پیگیری نقل و انتقال املاک و مستغلات به صورت رسمی، عادی، و کالتی و غیره را در کلیه نقاط کشور فراهم سازد. وزارت راه و شهرسازی موظف است امکان دسترسی برخط به سامانه مذکور را برای سازمان امور مالیاتی کشور ایجاد کند.

ضمیمه ۲: دستورات ریاست محترم جمهور ناظر به بودجه ۱۴۰۰ در مورخ ۱۴۰۰/۵/۲۴

حجت الاسلام سیدابراهیم رئیسی پس از ارائه گزارش سازمان برنامه و بودجه دستورات مهمی در رابطه با بودجه کل کشور صادر کرد. دستورات رئیس جمهور به این شرح است:

- ۱- همه دستگاهها باید یک "گزارش شناخت" از وضعیت موجود بودجه داشته باشند.
- ۲- عدد واقعی از برآورد بخش درآمدهای بودجه بر یک مبنای استوار ارائه شود.
- ۳- بانک مرکزی دقت و نظارت کافی را انجام دهد که به هیچ عنوان پایه پولی کشور بالا نرود.
- ۴- اصلاح بودجه سال ۱۴۰۰ انجام و اصلاحیه‌ای به عنوان متمم بودجه با پیش‌بینی‌های لازم به مجلس ارائه شود.
- ۵- آغاز فعالیت‌ها برای آماده‌سازی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ با هماهنگی مجلس و در نظر گرفتن تغییرات احتمالی لایحه در مجلس.
- ۶- بدهی دولت به تأمین اجتماعی یا بانک‌ها با اسناد و مدارک مشخص باید شفاف شود و معلوم شود که دولت به بانک‌ها، بانک مرکزی و تأمین اجتماعی چه میزان بدهکار است.
- ۷- بدهکارها و میزان بدهکاری مربوط به دولت و شرکت‌های دولتی دقیقاً شفاف و مشخص شود.
- ۸- بانک مرکزی و مرکز آمار به عنوان دو مرکز مورد اعتنا و اعتبار در کشور اختلاف خود را در خصوص نرخ تورم برطرف کنند که حق الناس است.
- ۹- کاهش هزینه‌ها به صورت جدی در دستور کار قرار گیرد و در هزینه‌ها بازبینی صورت گیرد.
- ۱۰- عدالت در توزیع اعتبارات حتماً مورد توجه باشد و متناسب‌سازی حقوق‌ها با تورم مبتنی بر عدالت باشد.
- ۱۱- تلاش برای افزایش درآمدهای بودجه کشور.
- ۱۲- انضباط مالی در دولت یک امر بسیار ضروری است. همه بخش‌ها در کشور باید خودشان را به انضباط مالی موظف بدانند.
- ۱۳- اصلاح ساختار بودجه یک امر ضروری و واجب است که باید با یک کار کارشناسی دقیق انجام شود.^۱

ضمیمه ۳: قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان مصوب ۱۳۹۸/۸/۱

فصل اول - تعاریف

ماده ۱- در این قانون، اصطلاحات زیر در معانی مشروحه مربوط به کار می‌روند
الف - سازمان: سازمان امور مالیاتی کشور

۱. دستورات بودجه‌ای آیت الله رئیسی در جلسه ستاد هماهنگی اقتصادی دولت، ۱۴۰۰/۵/۲۴، ۱۳۰۶۰۳/۱۳۰۶۰۳، <https://www.president.ir/fa/13060301400524>

ب - پایانه فروشگاهی: رایانه، دستگاه کارتخوان بانکی (POS)، درگاه پرداخت الکترونیکی یا هر وسیله دیگری که امکان اتصال به شبکه‌های الکترونیکی پرداخت رسمی کشور و سامانه مؤدیان را داشته و از قابلیت صدور صورتحساب الکترونیکی برخوردار باشد.

پ - سامانه مؤدیان: سامانه‌ای است تحت مدیریت سازمان که در آن به هر مؤدی، کارپوشه ویژه‌ای اختصاص یافته و تبادل اطلاعات میان مؤدیان و سازمان منحصراً از طریق آن کارپوشه انجام می‌شود. مؤدیان می‌توانند با استفاده از هر گونه سخت افزار یا نرم افزار اعم از رایانه شخصی، پایانه فروشگاهی، سامانه‌های ابری یا هر وسیله دیگری که حافظه مالیاتی به آن متصل شده باشد، به سامانه مؤدیان متصل شوند. مرجع نهائی ثبت، صدور و استعلام صورتحساب الکترونیکی، سامانه مؤدیان می‌باشد.

ت - حافظه مالیاتی: نوعی حافظه الکترونیکی است که برای ثبت و نگهداری اطلاعات مندرج در صورتحساب‌های الکترونیکی و انتقال آن به سامانه مؤدیان مورد استفاده قرار می‌گیرد. حافظه مالیاتی می‌تواند به شکل سخت افزاری یا نرم افزاری باشد. حافظه مالیاتی تحت نظارت سازمان، توسط مؤدی برای ثبت صورتحساب الکترونیکی مورد استفاده قرار می‌گیرد. هر حافظه مالیاتی باید دارای شماره شناسه یکتا باشد. شناسه یکتای حافظه مالیاتی توسط سازمان اختصاص داده می‌شود.

ث - صورتحساب الکترونیکی: صورتحسابی است دارای شماره منحصر به فرد مالیاتی که اطلاعات مندرج در آن، در حافظه مالیاتی فروشنده ذخیره می‌شود. مشخصات و اقلام اطلاعاتی صورتحساب الکترونیکی، متناسب با نوع کسب و کار توسط سازمان تعیین و اعلام می‌شود. در مواردی که از دستگاه کارتخوان بانکی یا درگاه پرداخت الکترونیکی به عنوان پایانه فروشگاهی استفاده می‌شود، رسید یا گزارش الکترونیکی پرداخت خرید صادره در حکم صورتحساب الکترونیکی است.

ج - اشخاص مشمول (مؤدیان): کلیه صاحبان مشاغل (صنفي و غیرصنفي) و اشخاص حقوقی موضوع فصلهای چهارم و پنجم باب سوم قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۳/۱۲/۱۳۶۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن، مشمول این قانون هستند. در این قانون هرگاه از واژه مؤدی استفاده می‌شود، مراد، اشخاص مشمول است؛ مگر خلاف آن تصریح شده باشد.

چ - شرکتهای معتمد ارائه کننده خدمات مالیاتی: اشخاص حقوقی دارای پروانه هستند که حسب ضوابط و دستورالعمل‌های ابلاغی سازمان، نسبت به ارائه مشاوره و آموزش‌های لازم به مؤدیان، نصب و پشتیبانی تجهیزات موردنیاز برای ارائه خدمات مالیاتی از قبیل خدمات مربوط به صدور صورتحساب الکترونیکی و سایر امور غیرحاکمیتی (به تشخیص سازمان) با سازمان همکاری می‌کنند.

ح - کارگروه راهبری سامانه مؤدیان: به منظور سیاستگذاری در چهارچوب این قانون و با رعایت اسناد بالادستی و ایجاد هماهنگی بین نهادهای ذی ربط و نیز تدوین استانداردهای تبادل اطلاعات، در چهارچوب ملی تعامل پذیری اطلاعات، کارگروهی با حضور نمایندگان تام‌الاختیار سازمان و وزارتخانه‌های «ارتباطات و فناوری

اطلاعات»، «صنعت، معدن و تجارت» و «اطلاعات» و بانک مرکزی تشکیل می‌شود. نمایندگان عضو کارگروه راهبری سامانه مؤدیان باید از میان کارکنان دستگاههای اجرایی مذکور انتخاب شوند. کارگروه راهبری سامانه مؤدیان به ریاست رئیس سازمان تشکیل می‌شود. مصوبات این کارگروه پس از تأیید وزیران امور اقتصادی و دارایی و ارتباطات و فناوری اطلاعات لازم‌الاجراء می‌باشد.

فصل دوم - تکالیف اشخاص مشمول

ماده ۲- کلیه اشخاص مشمول مکلفند به ترتیبی که سازمان مقرر می‌کند، نسبت به ثبت نام در سامانه مؤدیان اقدام کنند. خرده فروشی‌ها و واحدهای صنفی که مستقیماً با مصرف کننده نهائی ارتباط دارند، علاوه بر عضویت در سامانه مؤدیان، موظف به استفاده از پایانه فروشگاهی می‌باشند. استفاده از پایانه فروشگاهی برای مؤدیانی که مستقیماً با مصرف کننده نهائی ارتباط ندارند، الزامی نیست؛ اما مؤدیان مزبور موظفند کلیه صورتحساب‌های خود را به ترتیبی که سازمان مقرر می‌کند، از طریق سامانه مؤدیان صادر کنند. سازمان با همکاری اتاق اصناف ایران مکلف است نسبت به آموزش، توانمندسازی و مشاوره به اشخاص مشمول اقدام کند. کارگروهی مرکب از نمایندگان سازمان، اتاق اصناف ایران و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در هر استان تشکیل می‌شود. کارگروه مذکور موظف است که به صورت سالانه درخواست مؤدیانی که اظهار به عدم توانایی در استفاده از پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان را دارند، بررسی کند و در صورتی که این کارگروه با در نظر گرفتن شرایط مؤدی نظیر ویژگی‌های جسمی، منطقه جغرافیایی، سابقه مالیاتی و زیرساختها و امکانات سخت افزاری و نرم افزاری، تشخیص به ناتوانی و یا توانایی کمتر وی در استفاده از پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان را دهد، شرکتهای معتمد ارائه دهنده خدمات مالیاتی موظف خواهند بود نسبت به آموزش، توانمندسازی، نصب و راه اندازی پایانه فروشگاهی و سامانه مؤدیان برای این دسته از مؤدیان اقدام کنند، به نحوی که مسؤولیت و جریمه‌های عدم صدور صورتحساب الکترونیکی از طریق سامانه مؤدیان به نیابت از این قبیل مؤدیان برعهده شرکتهای معتمد ارائه کننده خدمات مالیاتی خواهد بود. این مسؤولیت و جریمه‌های موضوع این قانون، شامل مواردی که عدم صدور صورتحساب الکترونیکی ناشی از کتمان درآمد توسط مؤدی می‌باشد، نخواهد بود. مؤدیان مذکور مکلفند کارمزد (تعرفه) استفاده از خدمات شرکتهای معتمد ارائه دهنده خدمات مالیاتی که مطابق با ترتیبات ماده (۲۶) این قانون تعیین می‌شود را پرداخت نمایند.

تبصره - فهرست مؤدیانی که به دلیل ارائه کالا و خدمات معاف از مالیات بر ارزش افزوده و نیز ماهیت کسب و کار آنها، امکان عضویت در سامانه مؤدیان و صدور صورتحساب الکترونیکی را ندارند، به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و پس از تصویب هیأت وزیران، حداکثر تا پایان دی ماه هر سال برای عملکرد سال بعد توسط سازمان، اعلام خواهد شد.

ماده ۳- سازمان موظف است حداکثر ظرف مدت پانزده ماه از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون، سامانه مؤدیان را راه اندازی و امکان ثبت نام مؤدیان در سامانه و صدور صورتحساب الکترونیکی را از طریق سامانه مزبور فراهم کند.

تبصره ۱- سامانه مؤدیان باید به گونه ای طراحی شود که امکان پاسخگویی به استعلامات الکترونیکی در خصوص اعتبارسنجی مؤدیان و اخذ و ارائه استعلام های لازم به دستگاه های اجرائی را از طریق بسترهای یکپارچه دولت اعم از سامانه دولت همراه و مرکز ملی تبادلات اطلاعات موضوع تبصره (۲) ماده (۶۷) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴/۱۲/۱۳۹۵ فراهم کند. همچنین سامانه مؤدیان باید قابلیت فراخوان و تبادل اطلاعات را از طریق مرکز ملی تبادلات اطلاعات داشته باشد.

تبصره ۲- سه ماه پس از انقضای مهلت مذکور در این ماده، فقط صورتحساب های الکترونیکی که از طریق سامانه مؤدیان صادر شده باشد، از سوی سازمان معتبر شناخته شده و مبنای محاسبه اعتبار مالیاتی برای مؤدیان خواهد بود.

تبصره ۳- مؤدیان به وسیله پایانه فروشگاهی که دارای حافظه مالیاتی و تجهیزات سخت افزاری و نرم افزاری می باشد مبادرت به صدور صورتحساب الکترونیکی می نمایند. ویژگی ها و مشخصات فنی پایانه فروشگاهی، حافظه مالیاتی و تجهیزات سخت افزاری و نرم افزاری مربوط، نحوه تبادل اطلاعات میان حافظه مالیاتی با سامانه مؤدیان توسط کارگروه راهبری سامانه مؤدیان تعیین می شود.

ماده ۴- اصل بر صحت اطلاعات ثبت شده مؤدی در سامانه مؤدیان است، مگر خلاف آن اثبات شود. مأموران مالیاتی، جز در مواردی که مؤدی از ثبت نام در سامانه امتناع کرده و یا به ترتیبی که در ماده (۹) ذکر شده، اثبات شود که در ثبت اطلاعات خود در سامانه مؤدیان تخلف نموده است، حق مراجعه به محل فعالیت مؤدی و مطالبه دفاتر، اسناد و مدارک وی و رسیدگی به آنها را ندارند.

ماده ۵- فرایند کلی ثبت معاملات و محاسبه مالیات بر ارزش افزوده در سامانه مؤدیان به صورت زیر است:
الف - صورتحساب الکترونیکی، توسط فروشنده از طریق سامانه مؤدیان صادر می شود. در مورد مؤدیانی که مستقیماً با مصرف کننده نهائی ارتباط دارند، عملیات ثبت فروش و صدور صورتحساب الکترونیکی، توسط پایانه فروشگاهی انجام می شود.

ب - در صورتی که خریدار، مصرف کننده نهائی نبوده و خود عضو سامانه مؤدیان باشد، صورتحساب الکترونیکی صادر شده توسط فروشنده، به صورت خودکار به کارپوشه وی در سامانه مؤدیان منتقل می شود و به عنوان اعتبار مالیاتی برای او منظور می شود .

تبصره - مؤدیان مالیاتی مکلفند ظرف مدت سی روز از تاریخ درج صورتحساب الکترونیکی در کارپوشه مؤدیان نسبت به اعلام پذیرش یا عدم پذیرش این صورتحساب ها اقدام کنند. عدم اظهار نظر ظرف مدت مذکور به منزله تأیید صورتحساب مربوط می باشد.

پ - در پایان هر دوره سه ماهه، بدهی مالیات بر ارزش افزوده مؤدی که عبارت است از مابه التفاوت مالیات فروش و مالیات خرید (اعتبار مالیاتی) وی در طول دوره، طبق مقررات توسط سامانه محاسبه می‌شود.

در صورتی که مالیات فروش مؤدی بیشتر از مالیات خرید (اعتبار مالیاتی) وی باشد، مؤدی موظف است مابه التفاوت را به ترتیبی که سازمان مقرر می‌کند، به حساب سازمان واریز کند. متقابلاً در صورتی که مالیات فروش مؤدی کمتر از مالیات خرید (اعتبار مالیاتی) وی باشد، سازمان موظف است با رعایت ترتیبات قانونی مربوطه مابه التفاوت را به مؤدی مسترد کند.

ت - پس از اتمام مواعید مقرر در ماده (۳) این قانون، مأموران مالیاتی جز در مواردی که در این قانون اجازه داده شده، نباید در تشخیص بدهی مالیات بر ارزش افزوده اشخاص مشمول دخالت کنند.

ث - به منظور تکمیل اطلاعات سازمان در خصوص مؤدیانی که عضو سامانه مؤدیان نبوده یا بدون صدور صورتحساب الکترونیکی اقدام به فروش می‌کنند، سامانه مؤدیان باید به گونه‌ای طراحی شود که مؤدی بتواند خریدهای خود را که فروشنده برای آنها صورتحساب الکترونیکی صادر نکرده است، به سازمان اطلاع دهد.

تبصره - گمرک جمهوری اسلامی ایران موظف است امکان انتقال الکترونیکی و برخط اطلاعات مالیات بر ارزش افزوده پرداخت شده توسط واردکنندگان را به سامانه مؤدیان از طریق مرکز ملی تبادل اطلاعات فراهم کند.

ماده ۶ - جمع صورتحساب‌های الکترونیکی صادره توسط هر مؤدی در هر دوره مالیاتی نمی‌تواند بیشتر از سه برابر فروش اظهار شده وی در دوره مشابه سال قبل، که مالیات آن به سازمان پرداخت شده یا ترتیب پرداخت آن داده شده است، باشد. جمع صورتحساب‌های الکترونیکی صادرشده در هر دوره مالیاتی برای واحدهای جدیدالتأسیس یا واحدهای فاقد سابقه مالیاتی نمی‌تواند بیش از سه برابر معافیت سالانه موضوع ماده (۱۰۱) قانون مالیات‌های مستقیم باشد. صدور صورتحساب الکترونیکی بیش از حد مجاز مقرر در این ماده برای کلیه مؤدیان منوط به پرداخت مالیات بر ارزش افزوده متعلقه یا تعیین ترتیب پرداخت بدهی مالیاتی یا ارائه تضامین کافی خواهد بود، در غیر این صورت به صورتحساب الکترونیکی صادرشده اعتبار مالیاتی تعلق نمی‌گیرد. آیین‌نامه اجرائی این ماده ظرف مدت شش ماه از لازم‌الاجراء شدن این قانون توسط سازمان تهیه می‌شود و به تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌رسد. آیین‌نامه مذکور باید به گونه‌ای تنظیم شود که راه اندازی کسب و کارهای جدید و فعالیت بنگاههای اقتصادی با مشکل مواجه نشده و در عین حال، مانع شکل‌گیری مؤدیان صوری در نظام مالیاتی کشور شود.

ماده ۷ - صورتحساب‌های الکترونیکی ثبت شده در سامانه مؤدیان به منزله ثبت آنها در سامانه فهرست معاملات موضوع ماده (۱۶۹) قانون مالیات‌های مستقیم است و فروشنده و خریدار تکلیف اضافی در این مورد نخواهند داشت.

ماده ۸- مؤدیانی که از ثبت نام در سامانه مؤدیان خودداری کنند و نیز خرده فروشی ها و واحدهای صنفی که مستقیماً با مصرف کننده نهائی ارتباط دارند، در صورتی که از پایانه فروشگاهی استفاده نکنند، مشمول امتیاز مذکور در ماده (۴) این قانون نمی باشند. سازمان موظف است معادل مالیات متعلق به فروش مؤدیان موضوع این ماده را به هر طریق ممکن از جمله مراجعه به محل های فعالیت و رسیدگی به دفاتر، اسناد و مدارک آنان، (اعم از فیزیکی و الکترونیکی) یا هرگونه مدارک و قرائنی که به دست می آورد، تعیین و مطالبه کند. در تعیین مالیات متعلق به این مؤدیان، هیچ گونه اعتبار مالیاتی برای خریدهای آنان منظور نخواهد شد. مؤدیان مزبور، در صورت اعتراض به میزان فروش اعلام شده توسط سازمان، می توانند با ارائه اسناد و مدارک مثبت به مراجع دادرسی مالیاتی مراجعه کنند.

تبصره - در صورتی که مؤدی موضوع این ماده قبل یا حین دادرسی به عضویت سامانه مؤدیان درآید، سازمان موظف است اعتبار مالیاتی وی را مطابق اعلام سامانه مؤدیان پذیرفته و از بدهی مالیاتی او کسر کند.

ماده ۹- در صورتی که مؤدی، برخی از فعالیت ها و یا معاملات خود را کتمان کند، یا از صدور صورتحساب های خود از طریق سامانه مؤدیان خودداری کرده یا در ثبت قیمت یا مقدار فروش مرتکب کم اظهاری یا بیش اظهاری شده باشد، سازمان موظف است موارد تخلف مؤدی را از طریق سامانه مؤدیان به اطلاع وی برساند. در صورتی که مؤدی موارد مزبور را پذیرفته و آنها را در کارپوشه خود در سامانه مؤدیان ثبت یا اصلاح کند، صرفاً مشمول جریمه های موضوع ماده (۲۲) این قانون خواهد شد.

در صورتی که مؤدی، آن موارد را نپذیرفته و از ثبت یا اصلاح آنها در سامانه مؤدیان امتناع کند، سازمان مراتب تخلف مؤدی را با اسناد و مدارک مثبت به هیأت حل اختلاف مالیاتی ارجاع می دهد. در صورت تأیید تخلف توسط هیأت حل اختلاف مالیاتی، سازمان می تواند با مراجعه به مؤدی یا مطالبه دفاتر و اسناد او، نسبت به حسابرسی دوره های مالیاتی سال تخلف اقدام نماید. علاوه بر این، مؤدی متخلف مشمول جریمه های موضوع ماده (۲۲) این قانون خواهد بود.

ماده ۱۰- اشخاص مشمول مکلفند شماره حساب یا حسابهای بانکی و شناسه یکتای دستگاههای کارتخوان بانکی (POS) یا درگاههای پرداخت الکترونیکی مورد استفاده برای فعالیت شغلی خود را به سازمان اعلام کنند. تبصره - در موارد استفاده از حساب بانکی یا دستگاه کارتخوان بانکی (POS) یا درگاههای پرداخت الکترونیکی جدید، اشخاص مشمول مکلفند اطلاعات آنها را بلافاصله از طریق کارپوشه خود در سامانه مؤدیان به سازمان اعلام کنند.

ماده ۱۱- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است با همکاری سازمان ظرف مدت یک سال پس از ابلاغ این قانون، نسبت به ساماندهی دستگاههای کارتخوان بانکی و یا درگاههای پرداخت الکترونیکی اقدام نموده و با ایجاد تناظر بین آنها با مجوز فعالیت و شماره اقتصادی بنگاههای اقتصادی به هر یک از پایانه های فروش، شناسه یکتا اختصاص دهد. پس از تخصیص شناسه مذکور، کلیه تراکنش های انجام شده از طریق حسابهای بانکی

متصل به دستگاههای کارتخوان بانکی و نیز در گاههای پرداخت الکترونیکی به عنوان تراکنش‌های بانکی مرتبط با فعالیت شغلی صاحب حساب بانکی محسوب شده و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است در چهارچوب قانون و مقررات مربوطه، اطلاعات این تراکنش‌های بانکی شامل مانده اول دوره، وجوه واریزی، وجوه برداشت شده و مانده آخر دوره هر حساب بانکی را به منظور تکمیل پایگاه اطلاعات هویتی، عملکردی و دارایی مؤدیان موضوع ماده (۱۶۹ مکرر) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۳/۱۲/۱۳۶۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی به صورت برخط در اختیار سازمان قرار دهد.

تبصره - پس از انقضای موعد (گذشت زمان) مذکور در این ماده، اتصال دستگاههای کارتخوان بانکی (POS) و یا در گاههای پرداخت الکترونیکی که تعلق آنها به مؤدی معین توسط سازمان امور مالیاتی تأیید نشده باشد، به شبکه پرداخت بانکی کشور ممنوع است. بانک مرکزی و حسب مورد کلیه بانک‌ها و ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت موظف هستند مشخصات بهره‌برداران کلیه دستگاههای کارتخوان بانکی (POS) و پایانه‌های پرداخت الکترونیکی را به سازمان اعلام کنند. در صورت تخلف از حکم این ماده، مرتکبان به مجازات درجه شش قانون مجازات اسلامی به غیر از حبس محکوم می‌شوند.

ماده ۱۲- اشخاص مشمول مکلفند در صورتی که امکان صدور صورتحساب الکترونیکی به دلیل بروز حادثه یا نقص فنی فراهم نباشد مراتب را تا پایان روز اداری بعد، از طریق کارپوشه خود در سامانه مؤدیان یا به هر طریق دیگری که سازمان اعلام می‌کند، حسب مورد به سازمان یا شرکت معتمد ارائه دهنده خدمات مالیاتی اعلام کنند و تا زمان امکان پذیر شدن صدور صورتحساب الکترونیکی، فروشهای خود را به ترتیبی که سازمان به موجب دستورالعملی مقرر می‌کند، ثبت و صورتحساب‌های صادره را به سازمان ارسال کنند.

تبصره - حکم این ماده در صورتی که امکان ثبت در سامانه موضوع ماده (۱۶۹) قانون مالیات‌های مستقیم فراهم نباشد نیز جاری است.

ماده ۱۳- در صورتی که به هر دلیل اعم از تعطیلی (موقت یا دائم) و یا انحلال واحد کسب و کار، بهره‌برداری از پایانه فروشگاهی به طور موقت یا دائم متوقف شود، اشخاص مشمول مکلفند مراتب را ظرف مدت ده روز از توقف بهره‌برداری از طریق کارپوشه خود در سامانه مؤدیان حسب مورد به سازمان یا شرکت معتمد ارائه دهنده خدمات مالیاتی اعلام کنند.

تبصره - در مواردی که تعطیلی واحد کسبی به حکم مراجع قانونی ذی ربط باشد و یا در موارد قوه قهریه یا بروز حوادث غیرمترقبه که مبتنی بر علل و جهاتی خارج از اراده اشخاص مشمول باشد و بر اثر آن اطلاع به سازمان ممکن نباشد، اشخاص مشمول تا رفع موانع قهریه مذکور از رعایت مهلت زمانی مقرر در این ماده مستثنی می‌باشند.

ماده ۱۴- اشخاص مشمولی که نسبت به تغییر شغل یا محل فعالیت، تغییر مالکیت یا اجاره واحد کسب و کار اقدام می‌کنند، مکلفند ظرف مدت ده روز تغییرات انجام شده را از طریق کارپوشه خود در سامانه مؤدیان حسب مورد به سازمان یا شرکت معتمد ارائه دهنده خدمات مالیاتی اعلام نمایند.

فصل سوم - تکالیف سازمان، دستگاهها و مراجع ذی ربط

ماده ۱۵- اطلاعات سامانه مؤدیان، محرمانه است و سازمان مجاز به افشای آن جز به حکم قانون و یا مرجع قضائی نمی‌باشد. کارگروه راهبری سامانه مؤدیان مکلف است امکان استفاده از این اطلاعات را مشروط به رعایت ملاحظات امنیتی و حریم خصوصی اشخاص برای دستگاههای اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر متقاضیان با شرایط زیر فراهم کند:

الف - در مورد دستگاههای اجرائی، دسترسی به این اطلاعات در مواردی خواهد بود که مطابق قوانین و مقررات، اطلاعات موجود در سامانه، در راستای انجام وظایف آنها باشد.

ب - در مورد سایر متقاضیان، دسترسی به این اطلاعات در مواردی خواهد بود که متقاضی به منظور انجام امور تحقیقاتی و پژوهشی نیازمند استفاده از اطلاعات مزبور باشد. در این صورت متقاضی مکلف است درخواست مکتوب خود را که در بردارنده اطلاعات مورد نیاز است به همراه معرفی نامه از سوی دستگاه یا نهادهای پژوهشی مرتبط نظیر مراکز علمی و دانشگاهی به سازمان ارائه کند. کارگروه راهبری سامانه مؤدیان موظف است با بررسی درخواست مزبور، اطلاعات مورد درخواست را به صورت داده‌های ناشناس و به میزان لازم جهت انجام تحقیقات و پژوهش مورد نظر در اختیار متقاضی قرار دهد.

تبصره ۱- سازمان مکلف است در ایجاد و استقرار سامانه، نسبت به صیانت و حفاظت از اطلاعات اشخاص و رعایت مقررات امنیت فضای تبادل اطلاعات (افتا) اقدام کن د.

تبصره ۲- متخلفان از مفاد این ماده ضمن جبران خسارت وارده مشمول مجازات موضوع ماده (۲۷۹) قانون مالیات‌های مستقیم الحاقی مصوب ۳۱/۴/۱۳۹۴ می‌شوند. الزام به جبران خسارت شامل مواردی که وارد شدن آسیب منتسب به متخلف نیست، نمی‌گردد.

ماده ۱۶- مراجع ذی ربط مکلفند ظرف مدت شش ماه از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون، فرآیند مربوط به صدور، تجدید، تمدید، اصلاح یا ابطال پروانه کسب و کار، کارت بازرگانی و مجوز فعالیت‌های اقتصادی را به گونه‌ای اصلاح کنند که هرگونه شروع فعالیت اقتصادی جدید، تغییر نوع فعالیت، تغییر مالک یا مالکان، تغییر مکان و سایر تغییرات مرتبط با کسب و کار اشخاص، بدون ثبت یا اصلاح اطلاعات مربوط در سامانه مؤدیان امکان پذیر نباشد. تشخیص مراجع ذی ربط با رعایت قوانین و مقررات مربوطه در هر مورد، با کارگروه راهبری سامانه مؤدیان است.

فصل چهارم - تشویق‌ها و تسهیلات

ماده ۱۷- سازمان موظف است در پنج سال اول پس از استقرار سامانه مؤدیان به منظور تشویق صاحبان مشاغل موضوع فصل چهارم باب سوم قانون مالیات‌های مستقیم که فروش‌های خود را با استفاده از پایانه فروشگاهی انجام داده و کالاها و خدمات موردنیاز خود را از واحدهای اقتصادی عضو سامانه مؤدیان خریداری کنند، معادل بیست درصد (۲۰٪) مالیات بر ارزش افزوده‌ای که مؤدی در هر دوره به سازمان پرداخت می‌کند یا یک درصد (۱٪)

فروش وی (هر کدام کمتر باشد)، حداکثر تا شصت میلیون (۶۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال در هر دوره مالیاتی به عنوان پاداش همکاری مؤدی، از مالیات بر ارزش افزوده دوره بعدی وی (و در صورتی که بیش از مالیات آن دوره باشد، دوره‌های بعد از آن) کسر کند.

تبصره - پاداش مؤدیان موضوع این ماده که طبق قانون، مشمول مالیات بر ارزش افزوده نیستند، از مالیات عملکرد آنها در همان سال کسر می‌شود. پاداشی که به این مؤدیان تعلق می‌گیرد، از پنجاه درصد (۵۰٪) مالیات عملکرد ابرازی آنان بیشتر نخواهد بود.

ماده ۱۸- سازمان موظف است به منظور تشویق مصرف کنندگان نهائی (اشخاص حقیقی) که خریدهای خود را از فروشندگان مجهز به پایانه فروشگاهی و از طریق شبکه پرداخت بانکی انجام می‌دهند، از هر ده صورتحساب الکترونیکی صادرشده توسط پایانه‌های فروشگاهی یک صورتحساب را به صورت قرعه کشی برخط انتخاب کرده، دو برابر مبلغی را که خریدار براساس آن صورتحساب به عنوان مالیات بر ارزش افزوده پرداخت نموده است، به حساب بانکی وی مسترد کند. جوایز مزبور از محل وصولی جاری سازمان، طبق دستورالعملی که ظرف مدت شش ماه از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون به تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌رسد، پرداخت می‌شود.

تبصره ۱- سازمان مکلف است ترتیبی اتخاذ کند که مصرف کنندگان نهائی که از فروشندگان مجهز به پایانه فروشگاهی و از طریق شبکه پرداخت بانکی خرید می‌کنند، در صورت تمایل بتوانند صورتحساب‌های خرید خود و جوایز تعلق گرفته را مشاهده کنند.

تبصره ۲- جوایز موضوع این ماده تا میزان معافیت مالیات بر درآمد حقوق موضوع ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم برای هر شخص در سال از شمول مالیات و تسلیم اظهارنامه مالیاتی مربوط به این جایزه، معاف می‌باشد.
تبصره ۳- سازمان موظف است ترتیبی اتخاذ کند که مصرف کنندگان نهائی بتوانند از اصالت صورتحساب‌های صادرشده توسط فروشندگان اطمینان حاصل کنند.

ماده ۱۹- سازمان مکلف است اظهارنامه‌های مالیات بر عملکرد آن دسته از اشخاص مشمول را که تمامی مقررات این قانون را رعایت کرده اند و آن را بر مبنای اطلاعات مندرج در سامانه مؤدیان تنظیم و در مهلت مقرر ارائه نموده اند از طریق انطباق با اطلاعات موجود در پایگاه داده سازمان راستی آزمایی نموده و در صورت عدم مغایرت با اطلاعات پایگاه مذکور، اظهارنامه تسلیمی را بدون رسیدگی قبول کند.

تبصره ۱- به منظور حصول اطمینان از صحت اسناد اظهار شده در سامانه مؤدیان، سازمان مجاز است حداکثر دوونیم درصد (۵/۲٪) مؤدیان مشمول قانون مالیات‌های مستقیم و قانون مالیات بر ارزش افزوده را که عضو سامانه مؤدیان هستند، به صورت تصادفی (به قید قرعه) انتخاب کرده و دفاتر آنان را مطالبه یا برای مشاهده دفاتر و اسناد، به محل کار آنان مراجعه کند. دستورالعمل این تبصره ظرف مدت شش ماه از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون

به تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌رسد. محدودیت مذکور در این تبصره نسبت به مؤدیانی که عضو سامانه مؤدیان نیستند، وجود ندارد .

تبصره ۲- مؤدیان می‌توانند اظهارنامه مربوط به مالیات عملکرد خود را از طریق سامانه مؤدیان ارائه کنند. سازمان موظف است ترتیبی اتخاذ کند که اطلاعات مربوط به خرید و فروش مؤدی عیناً به اظهارنامه مالیات بر عملکرد وی منتقل شود و مؤدی تنها موظف به ثبت سایر اقلام اطلاعاتی مورد نیاز برای محاسبه مالیات عملکرد نظیر حقوق و دستمزد، اجاره و استهلاکات بر اساس مقررات مربوط و ضوابطی که سازمان تعیین می‌کند، می‌باشد.

ماده ۲۰- سازمان مکلف است در چهارچوب دستورالعملی که ظرف مدت شش ماه از لازم الاجراء شدن این قانون تهیه می‌شود و به تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌رسد، آن دسته از اشخاص مشمولی که تمامی تکالیف مقرر در این قانون را رعایت کرده و از نرم افزارهای حسابداری مورد تأیید کارگروه راهبری سامانه مؤدیان استفاده می‌کنند، از ارائه دفاتر یا اسناد و مدارک موضوع قوانین مالیات‌های مستقیم و مالیات بر ارزش افزوده مستثنی کند.

ماده ۲۱- به سازمان اجازه داده می‌شود در صورت ثبت نام مؤدی در سامانه مؤدیان و انجام تکالیف قانونی مربوط، بدهی مالیات بر ارزش افزوده وی را که مربوط به سال ۱۳۹۶ و قبل از آن می‌باشد، مطابق دستورالعملی که توسط سازمان پیشنهاد شده و به تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌رسد، قطعی نموده و کلیه جریمه‌های متعلقه را به مدت سه سال تعلیق کند. در صورت ارتکاب تخلفات مذکور در ماده (۹) این قانون توسط مؤدی در طول زمان تعلیق و محکومیت وی در هیأت حل اختلاف مالیاتی، مؤدی حسب رأی هیأت، ملزم به پرداخت تمام یا بخشی از جریمه‌های تعلیق شده خواهد بود. پس از انقضای مهلت فوق الذکر در صورت عدم ارتکاب تخلفات مذکور در ماده (۹)، جریمه‌های تعلیق شده بخشوده می‌شود.

فصل پنجم - ضمانت‌های اجرائی

ماده ۲۲- تخلفات و حسب مورد، جریمه‌های متعلقه به شرح زیر خواهد بود:

الف - عدم صدور صورتحساب الکترونیکی، معادل ده درصد (۱۰٪) مجموع مبلغ فروش انجام شده بدون صدور صورتحساب الکترونیکی یا بیست میلیون (۲۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال، هر یک که بیشتر باشد.

(۵۱)

ب - عدم عضویت در سامانه مؤدیان، عدم استفاده از پایانه فروشگاهی، عدم استفاده از حافظه مالیاتی، استفاده از حافظه مالیاتی متعلق به سایر مؤدیان، یا واگذاری حافظه مالیاتی خود به دیگران، معادل ده درصد (۱۰٪) مجموع مبلغ فروش انجام شده از آن طرق، یا بیست میلیون (۲۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال، هر یک که بیشتر باشد و محرومیت از اعمال معافیت‌های مالیاتی، نرخ صفر و مشوقهای موضوع قانون مالیات‌های مستقیم در همان سال مالی.

پ - عدم اعلام شماره حساب یا حسابهای بانکی واحد اقتصادی که گردش مالی واحد از طریق آن یا آنها انجام می‌شود به سازمان، معادل ده درصد (۱۰٪) مجموع مبلغ فروش انجام شده از طریق آن حساب یا بیست

میلیون (۲۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال، هر یک که بیشتر باشد و محرومیت از اعمال معافیت‌های مالیاتی، نرخ صفر و مشوق‌های موضوع قانون مالیات‌های مستقیم در همان سال مالی.

ت - عدم تحویل صورتحساب چاپی به خریدار، حذف یا مخدوش کردن صورتحساب، معادل دو درصد (۰.۲٪) مبلغ صورتحساب‌های مذکور یا معادل بیست میلیون (۲۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال هر یک که بیشتر باشد.

ث - عدم رعایت احکام مذکور در مواد (۱۲)، (۱۳) و (۱۴) این قانون، معادل یک درصد (۰.۱٪) مبلغ فروش گزارش نشده یا معادل ده میلیون (۱۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال، هر یک که بیشتر باشد.

تبصره ۱- مبلغ جریمه‌های ثابت مندرج در این قانون، متناسب با نرخ تورم سالانه بر اساس آخرین اعلام بانک مرکزی، هر سال توسط سازمان اعلام می‌شود.

تبصره ۲- سازمان نمی‌تواند بیشتر از پنجاه درصد (۵۰٪) جریمه‌های موضوع این ماده را مطابق ماده (۱۹۱) قانون مالیات‌های مستقیم مورد بخشودگی قرار دهد.

تبصره ۳- در صورت اعمال جریمه‌های موضوع بندهای «الف» و «ث» این ماده، جریمه موضوع ماده (۱۶۹) قانون مالیات‌های مستقیم اعمال نمی‌شود. در صورت اعمال جریمه‌های مذکور در بند «ب»، جریمه‌های مذکور در بندهای «الف» و «ت» اعمال نمی‌شود.

ماده ۲۳- هر شخصی که به قصد تقلب یا اخلال در نظام مالیاتی کشور، اقدام به تولید، عرضه یا استفاده از تجهیزات سخت افزاری و نرم افزاری و پایانه‌های فروشگاهی معیوب یا تجهیزات معیوب کننده کند، یا پایانه فروشگاهی خود یا دیگران را تخریب کند، علاوه بر جبران ضرر و زیان، حسب مورد به یک یا چند مورد از مجازات‌های تعزیری درجه شش قانون مجازات اسلامی به غیر از حبس، محکوم می‌شود.

تبصره ۱- تکرار جرم موضوع این ماده برای بیش از سه بار، حسب مورد موجب مجازات‌های تعزیری درجه پنج قانون مجازات اسلامی به غیر از حبس، می‌شود.

تبصره ۲- اقدام به جرم موضوع این ماده به صورت گروهی و سازمان یافته، موجب مجازات‌های تعزیری درجه چهار قانون مجازات اسلامی به غیر از حبس، حسب مورد می‌شود.

ماده ۲۴- در صورت عدم رعایت احکام مذکور در ماده (۲) این قانون، سازمان موظف است مراتب تخلف را به وی و مرجع صادرکننده مجوز فعالیت واحد متخلف اعلام کند. مرجع مذکور مکلف است حداکثر ظرف مدت یک هفته از اعلام سازمان، نسبت به اخطار کتبی به واحد متخلف اقدام کند. چنانچه واحد مذکور ظرف مدت ده روز از تاریخ دریافت اخطار، نسبت به عضویت در سامانه مؤدیان اقدام نکند، برای بار اول به مدت دو هفته و برای بار دوم از دو تا شش ماه با اعلام مرجع صدور مجوز، توسط نیروی انتظامی، و در مورد کسب و کارهای مجازی، توسط کارگروه تعیین مصادیق مجرمانه، تعطیل یا مسدود خواهد شد. در صورتی که پس از گذشت پانزده روز، مرجع صادرکننده مجوز تعطیلی واحد متخلف را به نیروی انتظامی یا کارگروه تعیین مصادیق مجرمانه ابلاغ نکند، سازمان موظف است رأساً تعطیلی واحد متخلف را به نیروی انتظامی یا کارگروه مذکور ابلاغ

کند. در این صورت، مرجع صادرکننده مجوز، با متخلف در پرداخت مالیات و جریمه‌ها مسئولیت تضامنی خواهد داشت.

تبصره ۱- در صورت تداوم تخلف واحد کسب و کار پس از گذشت یک سال، مجوز فعالیت واحد متخلف توسط مرجع صادرکننده مجوز ابطال خواهد شد.

تبصره ۲- بانک مرکزی موظف است در گاهی و پایانه‌های پرداخت واحد متخلف را در زمان تعطیلی یا تعلیق فعالیت آن واحد، مسدود کند.

ماده ۲۵- پس از انقضای مواعد (مهلتها) مذکور در ماده (۳) این قانون، صورتحساب‌هایی که در سامانه مؤدیان ثبت نشده باشد، معتبر نبوده و قابل استناد در مراجع دادرسی مالیاتی نخواهد بود.

تبصره ۱- ذی حسابان و مدیران مالی دستگاههای اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۸/۷/۱۳۸۶ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن مکلفند در پذیرش اسناد هزینه‌ای، مفاد این ماده را رعایت کنند.

تبصره ۲- سازمان مکلف است امکان راستی آزمایی صورتحساب‌های موضوع این ماده را برای خزانه داری کل، دیوان محاسبات کشور و سایر دستگاههای نظارتی حسب مورد فراهم کند.

فصل ششم - نظارت بر اجراء

ماده ۲۶- سازمان می‌تواند جهت حصول اطمینان از عملکرد صحیح مؤدیان در خصوص صدور صورتحساب الکترونیکی و ثبت دقیق معاملات در سامانه مؤدیان، اطمینان از انجام تکالیف قانونی توسط مؤدیان، ارائه آموزش و مشاوره‌های فنی و غیرمالیاتی به مؤدیان، پشتیبانی و استانداردسازی تجهیزات مورد استفاده مؤدیان و دریافت اعلام‌های موردنیاز، از جمله گزارش‌های الکترونیکی پرداخت، از خدمات شرکتهای ایرانی معتمد ارائه کننده خدمات مالیاتی استفاده کند.

شرایط، نحوه انتخاب، چگونگی ارتباط با سازمان و مؤدیان، تعیین تعرفه‌ها و سایر مقررات مربوط به شرکتهای ایرانی معتمد ارائه کننده خدمات مالیاتی، براساس قوانین مربوطه به موجب آیین‌نامه‌ای است که ظرف مدت شش ماه از لازم الاجراء شدن این قانون توسط کارگروه راهبری سامانه مؤدیان تهیه می‌شود و به تصویب وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌رسد.

نظارت بر حسن اجرای این قانون برعهده کارگروه یادشده بوده و کارگروه مزبور موظف است هر شش ماه گزارش عملکرد سازمان را در این خصوص به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

ماده ۲۷- سازمان مکلف است با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۲۵/۳/۱۳۸۷ و اصلاحات بعدی آن و قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴/۱۲/۱۳۹۵، متناسب با ظرفیت فنی و اجرایی کشور نسبت به ایجاد مرکز تنظیم مقررات در ساختار سازمانی به منظور نظارت بر شرکتهای معتمد ارائه کننده خدمات مالیاتی، تنظیم مقررات و

تعیین استانداردها و مشخصات فنی و شاخصهای توسعه نظام شبکه پایانه‌های فروشگاهی و صورتحساب الکترونیکی اقدام نماید. مصوبات مرکز مذکور پس از تأیید وزیران امور اقتصادی و دارایی و ارتباطات و فناوری اطلاعات لازم الاجراء است.

ماده ۲۸- نحوه مطالبه، وصول، تقسیط، بخشودگی و ترتیبات پرداخت مربوط به جریمه‌های موضوع این قانون طبق احکام قانون مالیات‌های مستقیم خواهد بود.

ماده ۲۹- پس از انقضای مواعد مذکور در ماده (۳) این قانون، تبصره (۲) ماده (۱۶۹) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن لغو و احکام مندرج در تبصره‌های (۱)، (۲) و (۳) ماده (۱۵) و همچنین ماده (۶۶) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۲۴/۱۲/۱۳۸۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن برای اشخاص مشمول این قانون منتفی می‌شود.

قانون فوق مشتمل بر بیست و نه ماده و هشت تبصره در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ بیست و یکم مهرماه یکهزار و سیصد و نود و هشت مجلس شورای اسلامی تصویب شد و در تاریخ ۱/۸/۱۳۹۸ به تأیید شورای نگهبان رسید.

ضمیمه ۴: تحلیلی از شرایط اقتصادی کشور و راهکارهای پیشنهادی؛ دکتر حسین نمازی (۱۳۹۵)

مقدمه

در تحلیل شرایط اقتصادی کشور علاوه بر لزوم بررسی نقش سیاستهای اقتصادی اتخاذ شده و حاکم به عنوان محور اصلی، بررسی عوامل مؤثر و تعیین کننده‌ای مانند نظام مدیریت کشور، مدیریت تصمیم‌گیری اقتصادی، ساختار اقتصادی کشور، عوامل سیاسی و اجتماعی ضروری است. همچنین شناخت بستری که فعالیت‌های اقتصادی در آن جریان دارد از اهمیت

ویژه‌ای برخوردار است زیرا شرط لازم برای موفقیت سیاستهای اقتصادی بستر مناسبی است که سیاستهای اقتصاد را به هدف برساند. نقش عوامل بازدارنده‌ای مانند اختلاس، ارتشاء، کلاهبرداری، فقدان وجدان کاری و عدم صداقت در شکل-گیری شرایط اقتصادی غیر قابل انکار است.

بدیهی است با توجه به شرایط زمانی و مکانی تحلیلی جامع و حاوی کلیه عوامل مؤثر و تعیین کننده وضع اقتصادی کشور از حوصله این گزارش خارج است. بنابراین در این گزارش ابتدا به چند مشکل اساسی اقتصادی اشاره می‌شود، آنگاه ارتباط این مشکلات با سیاستهای اقتصادی مصوب کشور تبیین و در نهایت راه حل مشخص پیشنهاد می‌شود.

بخش اول: مهمترین مشکلات اقتصادی

با توجه به آنچه در مقدمه توضیح داده شد در این گزارش تحلیل تمامی مشکلات ساختاری و عناصر بنیان اقتصادی، مورد نظر نیست، بلکه اهم مشکلات ملموسی که موجب فشارهای اقتصادی و اجتماعی در جامعه شده و مخاطرات جدی را به دنبال دارد مورد توجه قرار گرفته است.

در اینجا به ذکر سه مورد اکتفا می شود:

۱- افزایش سریع و غیرمتعارف قیمت کالاها و خدمات و فقدان نظارت دولت

این افزایش در بسیاری از موارد تناسب چندانی با افزایش هزینه تولید ندارد و به صورت جهشی انجام می گیرد. (در چند روز اخیر بسته صد گرمی کره از ۴۵۰۰ تومان به ۸۰۰۰ تومان، انواع اتومبیل از ۷۰ میلیون تا سیصد میلیون تومان و لپ تاپ صد در صد افزایش داشته است.) متناسب نبودن روند افزایش قیمتها با افزایش درآمد حقوق بگیران و دستمزدبگیران موجب کاهش مستمر قدرت خرید صاحبان درآمد ثابت و فشار بیشتر بر طبقات ضعیف و متوسط جامعه و افزایش بیشتر اختلاف طبقاتی شده است. این افزایش شامل مواد اولیه و کالاهایی مانند آهن، فولاد و کود شیمیایی نیز می شود که تولید و توزیع آن زیر نظر وزارتخانه های ذیربط مانند وزارت صمت و وزارت کشاورزی است که همین روزها شاهد گزارش هایی از رسانه های ملی در این زمینه ها هستیم. خلاء نظارت و کنترل محسوس و مؤثر دولت در این زمینه ها دیده می شود که سؤالات و انتقاداتی را نیز در پی داشته است.

۲- افزایش نامتناسب نرخ ارز و عدم ثبات آن

واگذاری شکل گیری نرخ ارز به مکانیسم بازار و افزایش نامتناسب آن با قدرت خرید ریال تأثیر منفی بر تولید و اشتغال داشته و موجب افزایش قیمتها و کاهش ارزش پول ملی می شود که مجدداً زمینه را برای افزایش بعدی نرخ ارز فراهم می سازد.

۳- واردات بی رویه

این مشکل به لحاظ گستردگی، تأثیرات منفی زیادی بر تولید و اشتغال داشته و مشکلات زیادی برای مؤسسات تولیدی ایجاد کرده و یا آنها را به تعطیلی کشانده است. نمونه های متعددی از این موارد از طریق تلویزیون جمهوری اسلامی به اطلاع عموم رسیده است (مانند صنایع بافندگی، لاستیک سازی، ذغال سنگ). از طرف دیگر با توجه به تحریم اقتصادی و محدودیت های ارزی و لزوم صرفه جویی بیشتر در هزینه های ارزی، واردات کالاهایی مانند سنگ پا، دسته بیل، جانماز، تسبیح، سیر (پیاز)، که به راحتی در داخل قابل تولید است توجیه معقولی ندارد.

بخش دوم: ارتباط این مشکلات با سیاستهای اقتصادی مصوب

شناختن منشأ شرایط موجود اقتصاد کشور شامل سه موردی که به عنوان نمونه در بخش اول توضیح داده شد علاوه بر این که به شناخت بیشتر وضع موجود کمک می کند برای ارائه راه حل و برون رفت آن نیز ضروری و اجتناب ناپذیر است. کمتر کسی می داند که این شرایط محصول قوانین و مصوباتی است که از سالها قبل به توصیه صندوق بین المللی پول آگاهانه به تصویب مجلس شورای اسلامی، دولت و مراجع ذیربط رسیده است. توضیح مختصر آن که در اردیبهشت سال ۱۳۷۸ (آوریل ۱۹۹۹) متن توافقنامه ای بین ایران و صندوق بین المللی

پول تهیه شده بود که قرار بود از طرف ایران به امضاء رئیس کل بانک مرکزی، معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان برنامه و بودجه و وزیر امور اقتصادی و دارایی برسد و آقای میشل کامدسو مدیر صندوق نیز آن را امضا کند. به رغم توجیه‌هایی که برای امضای این توافقنامه می‌شد اما به لحاظ تعهداتی که برای دولت ایجاد می‌کرد امضا نشد. اما بانک مرکزی با کمک سازمان برنامه و بودجه پیشنهادات صندوق را که شامل هفده مورد می‌شد در رهنمودهای قانون برنامه پنج ساله سوم و در تبصره‌های بودجه سال ۷۸ و مصوبات دولت گنجانید و بر این اساس جدولی با عنوان: جدول مقایسه سیاستهای اقتصادی تهیه کرد که هر یک از پیشنهادهای صندوق و مقابل آن متن قانون مصوب یا مصوبه هیأت دولت و آدرس آن مقایسه شده بود. حال ببینیم سه مورد از مهمترین مشکلات اقتصادی که در بخش اول توضیح داده شد چه ارتباطی با سیاستها و قوانین مصوب دارد.

۱- در مورد افزایش قیمتها و عدم نظارت دولت

جدول مقایسه سیاستهای اقتصادی

ردیف	برنامه اقتصادی دولت	برنامه تفاهم شده با صندوق
۲	بند ۱۱۸ رهنمودهای مصوب: دخالت دولت در قیمت گذاری کالاها و خدمات به کالاها و خدمات اساسی، انحصاری و دارو محدود خواهد بود. این قیمتها برای دوره‌های معین، ترجیحاً یکساله، محاسبه و اعلام می‌شود. قیمت سایر کالاها و خدمات توسط مکانیزم بازار تعیین خواهد شد.	بند ۷ برنامه مورد تفاهم: صرفنظر از فراورده‌های نفتی و خدمات عمومی، دخالت دولت در قیمت‌گذاری کالاهای اساسی و دارو در سطح ۱۷ گروه کالا و خدمات (کالاهای تحت پوشش سازمان حمایت مورد نظر است) محدود خواهد بود و قیمت این محصولات همه ساله توسط دولت بر مبنای هزینه تمام شده تعیین خواهد شد. لازم است که این مداخله با تدوین برنامه حمایت از اقشار آسیب‌پذیر در طول برنامه سوم تدریجاً کاهش یابد تا مکانیزم بازار تعیین کننده قیمت گردد. در مورد سایر کالاها و خدمات، قیمتها در چارچوب مکانیزم بازار تعیین خواهد شد.

همان طور که ملاحظه می‌شود بر اساس بند ۱۱۸ رهنمودهای مصوب برنامه سوم قیمت کالاها و خدمات (به استثنای کالاهای اساسی تحت پوشش سازمان حمایت) باید به وسیله مکانیزم بازار تعیین شود. قابل توجه این که اولین جمله متن مورد توافق در توافقنامه که در این جدول حذف شده عبارت است از: "دولت به ضرورت حذف تمامی یارانه‌های ضمنی و کنترل‌های قیمتی واقف است." منظور از یارانه‌های ضمنی عمدتاً قیمت فراورده‌های نفتی است که مقرر شده است باید بر مبنای قیمت‌های حاکم در منطقه خلیج فارس شکل گیرد. آیا با توجه به این سیاست و طرز تفکر یعنی شکل گرفتن قیمت به وسیله عرضه و تقاضا در بازار و بدون کنترل دولت، می‌توان انتظاری غیر از شرایط موجود در بازار کالا و خدمات داشت؟

جدول مقایسه

ردیف	برنامه اقتصادی دولت	برنامه تفاهم شده با صندوق
۶	بندهای ۱۰۵ و ۱۳۸ رهنمودهای مصوب بند ۱۴ طرح ساماندهی و بندهای ۱۸، ۲۷، ۳۲ و ۵۱ تصویبنامه ۳۵۹۸۵ هیأت وزیران: به موجب مصوبات فوق الذکر تعدد نرخهای ارز کاهش می یابد و مکانیسم تنظیم نرخ ارز صادرات غیرنفتی به گونه ای خواهد بود که مشوق صادرات غیرنفتی باشد.	بند ۱۱ مورد تفاهم: نظام تعیین نرخ ارز و معامله ارز واریزنامه در بازار بورس تهران بگونه ای اصلاح خواهد شد تا ضمن حذف صف فعلی متقاضیان خرید ارز واریزنامه، مکانیزم بازار بر تعیین نرخ حاکم شود.

موضوع توافق شده حاکمیت مکانیزم بازار بر تعیین نرخ ارز است که در مصوبات قانونی با توجیه " مشوق صادرات غیرنفتی " آورده شده است. نتیجه چنین سیاستی کاملاً روشن است. در کشوری که بر اساس آمار بانک مرکزی نقدینگی کشور در پایان سه ماهه اول سال ۱۳۹۹ با ۷/۳ درصد رشد نسبت به پایان سال قبل به ۲۶۵۱۴/۶ هزار میلیارد ریال (۲۶/۵ تریلیارد ریال) رسیده است و این نقدینگی گاهی در بازار زمین یا طلا، مسکن، اتومبیل و ارز وارد می شود و شرایط عرضه و تقاضا را به هم می ریزد، بانک مرکزی نمی تواند با عرضه بیشتر ارز در بازار، تقاضای ارز را اشباع کند. آیا در چنین شرایطی واگذاری تعیین نرخ ارز به مکانیزم بازار غیر از افزایش بی رویه قیمت آن و افزایش قیمت کالاها و خدمات و اختلال در تولید و کاهش اشتغال اثر دیگری دارد؟ به گفته کینز: " برای ویران کردن اقتصاد ایجاد اختلال در سیستم ارزی کافی است " .

این شرایط بر صادرات غیرنفتی هم اثر منفی دارد که در جای خود مورد بررسی قرار گرفته است. اما اعتقاد به درست بودن این سیاست ارزی موجب شده است که مسئولین اقتصادی به رغم اعتراف به بی رویه بودن افزایش نرخ ارز رسماً اعلام کنند که ما می توانیم نرخ ارز را پایین بیاوریم اما این کار را نمی کنیم چون آن را درست نمی دانیم.

جدول مقایسه

ردیف	برنامه اقتصادی دولت	برنامه تفاهم شده با صندوق
۸	بندهای ۱۲۸ و ۱۴۴ رهنمودهای مصوب: سیاستهای تجاری فعال در جهت حذف معافیتهای و انحصارات، حذف موانع غیرتعرفه- ای و کاهش تعدد نرخهای تعرفه طراحی می شود. همچنین قوانین مربوط به تعرفه های گمرکی، مالیات و عوارض در جهت کاستن از تعدد، مورد بازنگری و اصلاح قرار خواهد گرفت.	بند ۱۳ برنامه مورد تفاهم: نظام بازرگانی خارجی کشور با انتشار لیست کالاهای غیر- قابل ورود (لیست منفی) به جای انتشار لیست کالاهای قابل ورود (لیست مثبت)، متحول خواهد شد. (طی ۱ تا ۲ سال). نظام نرخ های تعرفه ساده گردیده و ساختار تعرفه منطقی خواهد شد و تدریجاً فهرست کالاهای غیرمجاز وارداتی کاهش می یابد. مبنای ارزشیابی و تعیین تعرفه های گمرکی در لایحه بودجه سال آینده به نرخ ارز واریزنامه ای پیشنهاد خواهد شد.

همانطور که ملاحظه می شود برنامه تفاهم شده با صندوق در مورد نظام بازرگانی خارجی کشور تنها شامل واردات می شود و رفع محدودیت های واردات را هم از نظر ارقام وارداتی و هم به لحاظ تسهیلات تعرفه ای دنبال می کند. البته در متن توافقنامه چنین آمده است: " تعداد ارقام دربرگیرنده لیست منفی واردات (شامل کالاهایی که ورود آنها ممنوع است) طی یک تا دو سال آینده به شدت کاهش یافته و به تعداد خیلی از کالاها در رابطه با مسائل شرعی، بهداشت و امنیت محدود خواهد شد. برای تعیین سرعت و جهت این اصلاحات از کمک های کارشناسی صندوق استفاده خواهد شد " .

نتیجه این توافق و اعمال سیاست مبتنی بر آن همین وضع واردات فعلی است که آن را واردات بی رویه می دانیم در صورتی که با صندوق توافق شده که تعداد کالاهای ممنوع ورود به شدت کاهش یافته و به تعداد خیلی آن هم محدود به مسائل شرعی، بهداشت و امنیت محدود شود. بنابراین واردات دسته بیل، سنگ پا و ذغال سنگ و ... همه با رویه ای است که در این توافقنامه پیش بینی شده است. ممکن است در مورد این گونه واردات گفته شود که وقتی ما نفت خود را صادر می کنیم و به لحاظ تحریم بانکی نمی توانیم بهای آن را دریافت کنیم چاره ای جز این نداریم که هر کالایی را که در ازای بهای نفت به ما عرضه کنند وارد کنیم، اما باید توجه داشته باشیم که :

■ اولاً تاریخ این توافقنامه اردیبهشت سال ۱۳۷۸ (آوریل ۱۹۹۹) یعنی بیش از ۲۱ سال پیش بوده است در صورتی که تحریم بانکی علیه ایران سالها بعد آغاز شد و دوره جدید و جدی آن از ۱۴ آبان ۱۳۹۷ (۵ نوامبر ۲۰۱۸) اعمال شده است.

■ ثانیاً تصمیم های غیرعادی که در شرایط خاص ممکن است اتخاذ شود با تسری آن به همه کالاها و خدمات جز تعداد خیلی آن هم محدود به سه موضوع خاص و قانونی کردن آن و پیاده کردن آن طی یک برنامه زمان بندی شده دو ساله کاملاً متفاوت است.

۳. با توجه به اینکه صندوق بین المللی پول و بانک جهانی بازوی اجرایی آمریکا برای اجرای سیاستهای خارجی این کشور هستند و اعلام جنگ اقتصادی آمریکا بر علیه ایران و تصویب مکرر بودجه توسط کنگره آمریکا و تحریم-های اقتصادی به منظور افزایش فشار اقتصادی بر مردم، انهدام اقتصاد کشور و براندازی نظام ایران است نه تنها امیدی به مفید بودن استمداد از صندوق نیست بلکه عکس آن را باید انتظار داشت زیرا شرایط فعلی اقتصاد کشور که در بخش اول گزارش به آن اشاره شد تأییدی بر آن است.

بنابراین اولین اقدام لازم اما غیر کافی و مهمترین راهکار اساسی برای برون رفت از وضع فعلی تغییر ریلی است که قطار اقتصاد ایران با سرعت فزاینده در آن مسیر به سمت پرتگاه و متلاشی شدن پیش می‌رود. تا دیر نشده سیاستهای اقتصادی پیشنهادی صندوق را کنار بگذاریم و بر اساس تفاهم‌های به عمل آمده با آن اقتصاد و بازار و نرخ ارز و واردات و نظام پولی و سایر بخش‌ها را به حال خود رها نکنیم. برخلاف تفاهم با صندوق مبنی بر: " تعیین قیمت کالاها و خدمات توسط مکانیسم بازار- ووقف دولت به ضرورت حذف کنترل‌های قیمتی " دولت نظارت و کنترل را در بازار، تولید و توزیع به عهده بگیرد. در این راستا باید قوانین و مقررات انفعالی کنونی جای خود را به قوانین و مصوبات کارآمد بدهد که تعیین کننده اختیارات، وظایف و حدود نقش دولت در اقتصاد باشد.

دومین اقدام بعد از اصلاح قوانین و مقررات، اجرای آنها توسط افرادی است که معتقد به نقش فعال دولت در اقتصاد باشند و مکانیسم بازار را برای ایجاد تعادل اقتصادی کافی ندانند. همزمان برای ایجاد بستر مناسب که برای موفقیت سیاستهای اقتصادی ضروری است و در مقدمه به آن اشاره شد باید اهتمام شود^۱.

۱ حسین نمازی، «تحلیلی از شرایط اقتصادی کشور و راهکارهای پیشنهادی»، فرهنگستان علوم جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۵

*Web site: www.cmirq.ir
Email: research@cmirq.ir*

آدرس: قم، خیابان سمیه، ۲۰متری شهید رجایی، پلاک ۷۸
کد پستی: ۳۷۱۵۸۱۶۴۴۱
تلفن: ۰۲۵-۳۷۷۳۲۱۳۲
فاکس: ۰۲۵-۳۷۷۳۳۸۸۱