

استان قرار می‌گیرد. از آنجائیکه شوراهای توسعه و برنامه ریزی استان‌ها وظیفه اصلی سیاستگذاری و برنامه ریزی در سطح مناطق و استان را برعهده دارند، لذا می‌توان به وضوح در اختیار نداشتن ابزار اساسی برنامه ریزی که همان ابزار سرمایه‌گذاری و اعتبارات عمرانی می‌باشد، را مشاهده نمود. این در حالیست که اعتبار محدود استانی که در اختیار شورای توسعه و برنامه ریزی استان قرار می‌گیرد نیز با الزامات محدود کننده و تصمیمات از پیش تعیین شده ملی مواجهه است که در عمل می‌توان گفت بخش اساسی بودجه محدود ابلاغی به استانها نیز در دام الزامات متمرکز گرفتار می‌باشد. این وضعیت در شرایطی وجود دارد که مقامات استانی و از جمله استانداران از یکسو مسئولیت پاسخگویی به نیازهای منطقه‌ای را برعهده دارند و از سوی دیگر ابزار و اختیارات تصمیم‌گیری در این خصوص را حداقل در امر توزیع و تخصیص بودجه استانی که خود بخش ناچیزی حدود ۱۱ درصد از کل بودجه عمرانی کشور است، دارا نیستند.

شوراهای توسعه و برنامه ریزی که قرار است سیاستگذاری و برنامه ریزی استانی را برعهده دار باشند، عملاً از انعطاف‌پذیری لازم را در خصوص تخصیص بهینه منابع استانی برخوردار نمی‌باشند. در خصوص بودجه هزینه‌ای این وضعیت تمرکزگرایی به مراتب حادث است، به گونه‌ای که سهم استانها از توزیع بودجه هزینه‌ای کشور کمتر از ۴ درصد می‌باشد، و بیش از ۹۶ درصد بودجه هزینه‌ای کشور بصورت ملی و متمرکز تصمیم‌گیری و توزیع میشود. لذا با در نظر گرفتن گستره حضور دولت در فعالیت‌های اقتصادی مناطق و عدم قدرت تصمیم‌گیری و برنامه ریزی در سطح منطقه را می‌توان یکی از مشکلات اساسی موجود در نظام برنامه ریزی کشور برشمرد.

نقش مهم مالیات‌ها در منابع بودجه عمومی کشور

باید توجه داشت که در حال حاضر منابع بودجه عمومی کشور از سه منبع اصلی قابل‌تأمین می‌باشند:

۱- درآمدهای بخش دولتی که به طور مشخص، سهم غالب و اساسی آنها را مالیاتها تشکیل می‌دهند.

۲- درآمدهای مربوط به واگذاری دارائیهای سرمایه‌ای که اصلی‌ترین بخش آن فروش نفت و گاز می‌باشد.

۳- واگذاری دارائیهای مالی از قبیل واگذاری شرکت‌های دولتی، فروش اسناد خزانه اسلامی و اوراق مشارکت و صکوک اسلامی

در لایحه بودجه سال ۹۴ می‌توان اظهار داشت که مالیاتها و درآمدهای بخش دولتی حدود ۴۵ درصد کل منابع و ۲ مورد بعدی حدود ۵۵ درصد را در بر میگیرند. از آنجائیکه بجز مالیاتها و درآمدهای دولت که از پایداری و ثبات منطقی برخوردارند و اتکا به آنها بر مبنای حرکت در مسیر سلامت اقتصادی استوار است، ۲ منبع دیگر تأمین بودجه عمومی دولت منابع پایدار و قابل‌اتکایی نیستند. به عبارت دیگر فروش نفت هم از ناحیه نوسانات قیمت نفت و هم میزان صادرات آن همواره با نوسان و تلاطم روبرو می‌باشد. که این مساله حتی در شرایط ثبات شرایط سیاسی و عادی بودن روال آن نیز صادق است. از اینرو نوسانات مذکور بر احوالی وارد منابع بودجه‌ای و در نتیجه اقتصاد کشور میشود اگر چه در سالهای اخیر با تدبیر مقامات عالی کشور در خصوص تأسیس صندوق ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی سعی گردیده تا حدود زیادی این ثبات و پایداری در منابع در آمدی تضمین گردد. اما از باب اینکه فروش نفت فروش دارایی کشور است و می‌بایست با مدیریت لازم در تخصیص منابع بودجه صرف امور سرمایه‌گذاری و توسعه گردد نه انجام امور هزینه‌ای و پرداخت حقوق و دیگر امورات جاری بخش دولت، می‌توان اظهار داشت که ساختار منابع بودجه و مصارف آن مطابق با الگوهای مناسب توسعه نمی‌باشند.

در خصوص منبع سوم ذکر شده نیز می‌توان گفت فروش اوراق مشارکت و دیگر ابزارهای ذکر شده نیز محدودیت‌های مربوط به اجرای ساستهای پولی و مالی در شرایط خاص اقتصادی وجود دارد، که استفاده از این سازکارها را محدود به شرایط خاص و هماهنگی لازم بین سیاستهای پولی و مالی دولت

می‌کند.

در جمع‌بندی منابع بودجه عمومی می‌توان اظهار داشت که تنها منبع پایدار و دارای منطق اقتصادی در بودجه عمومی دولت که می‌بایست مورد توجه جدی تر قرار گیرد، مالیاتها هستند. ظرفیت مالیاتی کشور ما براساس سهم مالیات از کل GDP کشور نسبت به برخی از کشورهای دیگر که ساختار اقتصادی مشابه و یا نزدیک به اقتصاد ما دارد، حکایت از وجود ظرفیت‌های خالی قابل توجه در بخش‌های مالیاتی کشور دارد. براساس هدفگذاری انجام شده در قوانین برنامه‌های توسعه ۵ ساله کشور (برنامه پنجم) نیز فاصله قابل توجهی بین وضعیت بالفعل با شرایط پیش‌بینی شده و قابل تحقق که بر مبنای ظرفیت‌های عملیاتی در اقتصاد کشور تبیین شده است، دیده می‌شود.

در ارتباط با موضوع مالیاتها علیرغم اهمیت اساسی آنها در منابع بودجه عمومی کشور و همچنین اعتقاد به سلامت اقتصادی این بخش از منابع بودجه، نکات زیر قابل‌تامل می‌باشند:

۱- بدیهی است عدالت مالیاتی بین مودیان مالیاتی که در حال حاضر در لیست مالیات دهندگان ادارات مالیاتی کشور قرار دارند، بسیار حائز اهمیت است، اما آنچه که بسیار با اهمیت تر است عدالت مالیاتی در بین کل فعالان اقتصادی جامعه است، به طوری که پوشش مالیاتی به گونه‌ای باشد که از فرار مالیاتی جلوگیری نماید. در حال حاضر برخی از فعالیتهای درآمدزا برای افراد صاحب فعالیت و بعضاً کمتر مولد برای جامعه در تیررس حساب و کتاب ادارات کل مالیاتی قرار ندارند، از این رو لازم است تمرکز سیاستگذاری دولت در این قسمت به سمت تأمین بسترها و امکانات لازم (اعم از نیروی انسانی، تجهیزات ساختمان و غیره) باشد، تا حتی الامکان فرار مالیاتی محدود و پایه‌های مالیاتی گسترش یابد. گسترش پایه‌های مالیاتی ضمن اینکه افزایش درآمدهای مالیاتی را به دنبال دارد از ایجاد فشار بیش از حد به مودیان مالیاتی جلوگیری می‌نماید.

۲- مساله‌ای دیگر عدالت منطقه‌ای است، منظور از منطقه در این نگارش استان‌ها هستند، در حال حاضر متأسفانه هیچگونه ارتباط منطقی بین نظام درآمد و هزینه در استان‌های کشور وجود ندارد. بعبارت دیگر استان‌ها بر مبنای نقشی که در تأمین درآمدهای مالیاتی کشور دارند، از توزیع اعتبارات و بودجه‌نگری برخوردار نمی‌شوند.

بعنوان مثال استان کرمان به لحاظ دریافت مالیات از آن بخش از GDP استان که مشمول مالیات است (بخش‌های غیر کشاورزی)، در سال ۱۳۹۰ بعد از استان تهران دومین استان در بین استان‌های کشور بوده است، اما به لحاظ بازگشت همین میزان اعتبار به استان در جایگاه مناسبی قرار نگرفته است. لذا پیشنهاد می‌شود که در برنامه ششم توسعه کشور و همینطور استان‌ها، نظام درآمد و هزینه استانی به گونه‌ای تنظیم شود که اختصاص اعتبارات دولتی به استان‌ها براساس ضرایب منطقی مرتبط به میزان درآمد استانی در استان باشد. ضمن اینکه باید توجه داشت تعدادی از استان‌های کشور ممکن است در سطح ملی کمک‌گیرنده باشند، اما به منظور ایجاد انگیزه‌های لازم برای استان در جهت کسب مالیات و درآمدهای سالم در منابع بودجه کشور ما می‌بایست نظام درآمد هزینه استانی از نو تعریف و بازسازی شود.

منظور از بازسازی نظام درآمد و هزینه در استان‌ها چنانکه بیان گردید، از یک سو ناظر بر تبیین سهم مناسب مالیاتی مبنی بر عدالت منطقه‌ای برای هر استان با توجه به قابلیت‌ها و پتانسیل‌های آن منطقه می‌باشد و از سوی دیگر نیز در تبیین سهم هر استان از کل اعتبارات عمرانی کشور و تخصیص آن، ارتباطی منطقی براساس ضرایب تعریف شده باشد. در سیستم فعلی از آنجایی که استان‌ها ارتباطی را بین میزان درآمدزایی و اعتبارگیری در سطح ملی برقرار نمی‌بینند، لذا انگیزه‌های لازم برای به کارگیری تمام توان خود را در تحقق این امر مهم از دست می‌دهند. از این روست که بازسازی و بازتعریف نظام مذکور از اهمیت بالایی برخوردار می‌باشد.

*مدیرکل دفتر برنامه ریزی و بودجه استانداری کرمان