



خلاصه گزارش تفریح بودجه سال ۱۳۹۳

جهت قرأت در صحن علنی

مجلس شورای اسلامی

## « بسم... الرَّحْمَن الرَّحِيمِ »

سلامُ علیکم

با حمد و ستایش به درگاه خداوند منان و با درود به روح مطهر و منور حضرت امام راحل و ارواح طیبه شهدای گرانقدر و آرزوی طول عمر با برکت و صحت و سلامتی برای مقام معظم رهبری <sup>(مدظله العالی)</sup> و با تقدیم احترام به محضر شما نمایندگان محترم ملت شریف ایران، از ریاست محترم مجلس شورای اسلامی و هیأت رئیسه محترم که این وقت را در اختیار دیوان محاسبات کشور قرار دادند تا گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور را به عنوان بیست و ششمین گزارش تفریغ بودجه پس از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی و چهارمین گزارش متوالی در دوره نهم مجلس شورای اسلامی ارائه کنیم، تشکر می‌نمایم.

یقیناً، تصویب قوانین بودجه سنواتی محصول زحمات بی دریغ و بررسی‌های دقیق کارشناسی نمایندگان ملت است؛ اینجانب معتقدم اعمال نظارت موثر و ارائه گزارش تفریغ بودجه دقیق و به‌موقع، بهترین پاسخ به منظور ارج نهادن به این اقدام مهم و خطیر نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی است. بر این اساس مجموعه دیوان محاسبات کشور با انگیزه و دلگرمی مضاعف، منبعث از حمایت‌های کلیه منتخبین ملت بر اساس اصل (۵۵) قانون اساسی، گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور را به عنوان بیست و ششمین گزارش تفریغ بودجه پس از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی و چهارمین گزارش متوالی در دوره نهم مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌نماید.

لازم است همچون سنوات گذشته تأکید نمایم این گزارش محصول بررسی و حسابرسی‌های مالی و محاسباتی است و این قابلیت را دارد که تأثیر بودجه بر شاخص‌ها و متغیرهای کلان اقتصادی را تبیین و تشریح نماید لذا پیشنهاد می‌گردد مراکز علمی و پژوهشی به ویژه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آثار اقتصادی این گزارش مهم مالی را بر تورم، نقدینگی، تحولات ارزی، اشتغال و غیره بررسی و نتایج آنرا به نمایندگان محترم ارائه نمایند.

اگرچه گزارش تفریغ بودجه کل کشور با هدف ارزیابی عملکرد بخش عمومی و پاسخگویی مالی از حیث رعایت قوانین و مقررات و محدودیتهای بودجه‌ای و بررسی کارایی و اثربخشی فعالیتهای انجام شده توسط دستگاه‌های اجرایی،

تهیه و تنظیم می‌گردد و به اتکاء اصل شفافیت، می‌بایست با ارائه شمائی از گردش مالی کشور مبنای تنظیم راهبردهای مالی و اقتصادی کشور تلقی گردد لیکن به دلیل عدم درج اعتبار برخی از دستگاه‌ها نظیر شهرداری‌ها، سازمان تأمین اجتماعی و همچنین عدم درج منابع و مصارف تعداد یکصد و چهل (۱۴۰) شرکت دولتی مندرج در جدول شماره (۵) پیوست شماره (۳) در بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور این مهم محقق نشده و مآلاً گزارش تفریح بودجه به دلیل عدم شمولیت به اطلاعات کامل و منسجم از حجم گردش مالی کشور نمی‌تواند مبنایی اصلی در تصمیمات کلان اقتصادی تلقی گردد؛ لذا با توجه به ضرورت اخذ تصمیمات دقیق و سنجیده پیشنهاد دارد؛ با اصلاح قانون برنامه و بودجه و قانون محاسبات عمومی کشور این نقیصه مرتفع گردد.

منصرف از اینکه بودجه کل کشور سند دخل و خرج دولت محسوب می‌گردد این سند مالی مشتمل بر برنامه‌ها و سیاست‌های دولت برای مدیریت کشور بوده که علی‌القاعده می‌بایست در راستای اسناد بالادستی تنظیم و ارائه گردد. بخش‌های متعددی از بودجه کل کشور نظیر؛ نفت و گاز، صندوق توسعه ملی، حمایت از تولید، کشاورزی و آب، واگذاری شرکت‌های دولتی، پول و اوراق مشارکت، نظام مالیاتی، تعرفه و عوارض، هدفمندسازی، امور حمایتی و ... قابلیت انطباق با سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، اقتصاد مقاومتی و سند چشم‌انداز ۲۰ ساله جمهوری اسلامی ایران ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله العالی) را دارا هستند لیکن، نکته حائز اهمیت اینکه تحقق سیاست‌های کلی مستلزم تحقق متغیرهای متعدد و بعضاً متفاوت است.

گزارش تفریح بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور حاصل انجام کارشناسی‌های فنی و تخصصی در (۲۷۰) روز از سال و (۳۴) جلسه کارگروه فنی و حقوقی و چندین جلسه هیأت عمومی متشکل از رئیس، دادستان و مستشاران دیوان محاسبات بوده که در دیماه سال ۱۳۹۴ و زودتر از زمان مقرر قانونی به تصویب رسیده است.

ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور دارای یکصد و نود (۱۹۰) بند و جزء بوده که در محدوده رسیدگی‌ها در یکصد و دوازده (۱۱۲) بند و جزء حدود پنجاه و نه (۵۹) درصد، موردی حاکی از عدم رعایت احکام قانونی مشاهده نشده، در بیست و چهار (۲۴) بند و جزء حدود سیزده (۱۳) درصد احکام قانونی به طور کامل و یا بخشی از آن

رعایت نگردیده و در سی و یک (۳۱) بند و جزء حدود شانزده (۱۶) درصد، اهداف مد نظر قانون گذار بطور کامل یا بخشی از آن محقق نشده است.

بر اساس ارقام مصوب قانون، بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۳ از بُعد منابع و مصارف پس از کسر ارقام دوبار منظور شده بالغ بر هشتصد و سه (۸۰۳) هزار میلیارد تومان بوده که نسبت به بودجه هفتصد و دوازده (۷۱۲) هزار میلیارد تومانی سال ۱۳۹۲ کل کشور (بر مبنای قانون اصلاح قانون بودجه) حدود سیزده (۱۳) درصد افزایش داشته است.

قانون بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۳ شامل «منابع عمومی دولت» به مبلغ دویست و یازده (۲۱۱) هزار میلیارد تومان، «درآمدهای اختصاصی» به مبلغ بیست و چهار (۲۴) هزار میلیارد تومان و «منابع شرکت‌های دولتی، بانکها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت» به مبلغ پانصد و نود و هفت (۵۹۷) هزار میلیارد تومان می‌باشد. از مبلغ دویست و یازده (۲۱۱) هزار میلیارد تومان منابع عمومی دولت مبلغ یکصد (۱۰۰) هزار میلیارد تومان آن، معادل چهل و هفت (۴۷) درصد مربوط به «درآمدها»، مبلغ هشتاد (۸۰) هزار میلیارد تومان آن معادل سی و هشت (۳۸) درصد مربوط به «واگذاری دارائی‌های سرمایه‌ای» و مبلغ سی و یک (۳۱) هزار میلیارد تومان معادل پانزده (۱۵) درصد آن مربوط به «واگذاری دارائی‌های مالی» می‌باشد.

از مصارف عمومی پیش بینی شده در بودجه کل کشور به مبلغ دویست و یازده (۲۱۱) هزار میلیارد تومان، معادل یکصد و چهل و نه (۱۴۹) هزار میلیارد تومان آن به میزان هفتاد و یک (۷۱) درصد به اعتبارات هزینه‌ای و معادل چهل و یک (۴۱) هزار میلیارد تومان آن برابر با نوزده (۱۹) درصد به اعتبارات تملک دارائی‌های سرمایه‌ای و بیست و یک (۲۱) هزار میلیارد تومان آن معادل ده (۱۰) درصد به اعتبارات تملک دارائی‌های مالی اختصاص دارد. حسب بررسی ارقام مربوط به منابع و مصارف عمومی دولت مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، نشان از افزایش سهم اعتبارات هزینه‌ای از مصارف عمومی دولت نسبت به سال ما قبل آن دارد.

بررسی روند سال‌های گذشته نشان می‌دهد بودجه مصوب کل کشور طی سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۳ رشد متوسط سالانه بیست و چهار (۲۴) درصدی را تجربه نموده بطوریکه از سیصد و شصت و نه (۳۶۹) هزار میلیارد تومان

در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور به رقم هشتصد و سه (۸۰۳) هزار میلیارد تومان در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور رسیده است؛ به عبارتی قانون بودجه کل کشور با رشدی معادل یکصد و هجده (۱۱۸) درصد ظرف پنج سال تقریباً بیش از دو برابر افزایش یافت. روند افزایشی بودجه کل کشور هرچند کندتر از سنوات قبل، در تصویب قانون بودجه سال ۱۳۹۴ نیز ادامه داشته بطوریکه بودجه کل کشور با رشد حدوداً چهار (۴) درصدی نسبت به سال ۱۳۹۳ به رقمی معادل هشتصد و سی و یک (۸۳۱) هزار میلیارد تومان (مطابق با سقف اول قانون بودجه) در سال ۱۳۹۴ رسیده است؛ این در حالیست که علی‌رغم افزایش بودجه سنواتی در هر سال شاهد رکود تورمی نسبتاً مزمن در اقتصاد کشور بوده و توسعه و پیشرفت کشور به نسبت افزایش بودجه سنواتی اتفاق نیفتاده است.

مجموع بودجه کل کشور (پس از کسر ارقام دوبار منظور شده) طی سنوات ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۳ بالغ بر دو هزار و نهصد پنجاه و نه (۲،۹۵۹) هزار میلیارد تومان بوده که هشتصد و بیست و سه (۸۳۳) هزار میلیارد تومان (معادل بیست و هفت (۲۷) درصد) آن به منابع عمومی دولت، نود و چهار (۹۴) هزار میلیارد تومان (معادل سه (۳) درصد) به درآمدهای اختصاصی و دو هزار و یکصد و شصت و دو (۲،۱۶۲) هزار میلیارد تومان (معادل هفتاد (۷۰) درصد) به بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات عمومی، بانک‌ها و بیمه اختصاص داشته است. در طول این دوره بطور متوسط هشتاد و نه (۸۹) درصد از «درآمدها» معادل سیصد و بیست و هفت (۳۲۷) هزار میلیارد تومان، هشتاد و چهار (۸۴) درصد از «واگذاری دارائی‌های سرمایه‌ای» معادل دویست و هفتاد و یک (۲۷۱) هزار میلیارد تومان و سی و هشت (۳۸) درصد از «واگذاری دارائی‌های مالی» معادل پنجاه و یک (۵۱) هزار میلیارد تومان وصول شده است. از حیث پرداخت‌ها نیز نود و دو (۹۲) درصد از اعتبارات هزینه‌ای حدود پانصد (۵۰۰) هزار میلیارد تومان، پنجاه و شش (۵۶) درصد از اعتبارات تملک دارائی‌های سرمایه‌ای معادل یکصد و سیزده (۱۱۳) هزار میلیارد تومان و هفده (۱۷) درصد از اعتبارات تملک دارائی‌های مالی معادل یکصد و سی و نه (۱۳۹) هزار میلیارد تومان محقق شده است.

بر اساس ارقام قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۳ سهم درآمدها، واگذاری دارائی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارائی‌های مالی از مجموع منابع عمومی کشور در پنج سال به ترتیب معادل چهل و پنج (۴۵) درصد، سی و نه

(۳۹) درصد و شانزده (۱۶) درصد بوده لیکن نتایج گزارش‌های تفریح بودجه سال‌های مورد اشاره مبین آن است که در عمل این نسبت به ترتیب معادل پنجاه (۵۰) درصد، چهل و دو (۴۲) درصد و هشت (۸) درصد می‌باشد.

سهم اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارائی‌های سرمایه‌ای و تملک دارائی‌های مالی از مصارف عمومی دولت در مجموع پنج سال ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۳ به ترتیب معادل شصت و شش (۶۶) درصد، بیست و چهار (۲۴) درصد و ده (۱۰) درصد تعیین شده که در عمل هشتاد (۸۰) درصد، هجده (۱۸) درصد و دو (۲) درصد محقق گردید. این امر با توجه به اهداف مدنظر در بند (۲۱) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و بندهای (۱۶) و (۲۰) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر تحقق رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی، صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور، سرمایه‌گذاری و تولید ثروت قابل تأمل بوده و محتاج بازنگری است.

یکی از شاخص‌های ارزیابی عملکرد بودجه، محاسبه «تراز عملیاتی» است. تراز عملیاتی از تفاوت فی مابین درآمدهای منابع عمومی دولت و هزینه‌های جاری به دست می‌آید. بر اساس ارقام قانون بودجه و گزارش تفریح بودجه سال‌های ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۳ شاخص تراز عملیاتی کشور منفی بوده که این امر بدین معنی است دولت نتوانسته از محل درآمدها، هزینه‌های جاری خود را تأمین نماید و برای جبران این کسری ناچار است دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی خود را واگذار نماید که استفاده از هر کدام از آنها به نوعی تبعات منفی در اقتصاد کشور را به دنبال دارد. بررسی روند تراز عملیاتی قوانین بودجه طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳ نشان می‌دهد که تراز منفی عملیاتی در قوانین بودجه روندی افزایشی را تجربه نموده است بطوریکه مبلغ آن در سال ۱۳۸۹ بیش از بیست و دو (۲۲) هزار میلیارد تومان و در سال ۱۳۹۳ بیش از چهل و نه (۴۹) هزار میلیارد تومان می‌باشد. شایان ذکر است بار مالی جبران تراز عملیاتی در این مدت از محل منابع حاصل از واگذاری دارائی‌های سرمایه‌ای یعنی عمدتاً فروش نفت و بخشی از محل واگذاری دارائی‌های مالی بوده است.

بر اساس گزارش‌های تفریح بودجه سنواتی تراز عملیاتی در سال ۱۳۸۹ بیش از هفده (۱۷) هزار میلیارد تومان منفی بوده که این کسری در سال ۱۳۹۳ به چهل و چهار (۴۴) هزار میلیارد تومان افزایش یافته که خود بیانگر افزایش وابستگی دولت به سایر منابع بودجه‌ای جهت جبران هزینه‌های جاری است.

نکته حائز اهمیت دیگری که در ارزیابی عملکرد بودجه باید به آن اشاره کرد وجود شکاف میان مبالغ مصوب و عملکرد بودجه عمومی دولت از بُعد منابع می‌باشد. میزان این فاصله نسبت به مبالغ پیش‌بینی شده در سال ۱۳۸۹ معادل ۱۵ درصد، در سال ۱۳۹۰ معادل بیست و پنج (۲۵) درصد، در سال ۱۳۹۱ معادل بیست و هشت (۲۸) درصد، در سال ۱۳۹۲ معادل سی (۳۰) درصد و در سال ۱۳۹۳ حدود هشتاد و پنج (۸۵) درصد است که از جمله دلایل اصلی آن مربوط به عدم پیش‌بینی صحیح منابع و مصارف در قانون بودجه سنواتی بوده که این خود می‌تواند از نشانه‌های بی‌انضباطی مالی طی پنجسال اخیر باشد. این مسئله می‌تواند منجر به آن شود که پیش‌بینی درآمدها در بودجه غیرقابل اتکا و هزینه‌ها غیرقابل کنترل جلوه‌گر نماید؛ از سویی دیگر با توجه به هزینه‌های مصوب و روند افزایشی هزینه‌های جاری، عدم تحقق منابع بودجه، دولت را در تأمین مالی هزینه‌های مصوب با محدودیت و مشکل مواجه می‌نماید که این موضوع نشانی از کسری بودجه پنهان دولت قلمداد شده و یکی از دلایل عمده تورم مزمن در کشور می‌باشد.

از سوی دیگر مطابق با ارقام گزارش‌های تفریح بودجه، درصد تحقق مصارف عمومی دولت در سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲ نیز حاکی از بروز فاصله‌ای معنادار می‌باشد بنحویکه طی این سال‌ها حداکثر حدود ۷۵ درصد از مصارف عمومی پیش‌بینی شده دولت محقق شده و این نسبت با روندی افزایشی در سال ۱۳۹۳ به حدود هشتاد و سه (۸۳) درصد رسیده است.

از مجموع پانصد و نود و هفت (۵۹۷) هزار میلیارد تومان رقم مصوب بودجه «شرکت‌ها و موسسات دولتی، بانک‌ها و بیمه» در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، مبلغ هفتصد و هفتاد (۷۷۰) هزار میلیارد تومان آن معادل یکصد و بیست و نه (۱۲۹) درصد محقق شده است. بررسی‌های به عمل آمده نشان می‌دهد سهم بودجه مصوب «شرکت‌ها و موسسات دولتی، بانک‌ها و بیمه» از بودجه کل کشور در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ معادل شصت و

هشت و نیم (۶۸/۵) درصد بوده و با روندی افزایشی به هفتاد و چهار (۷۴) درصد در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ رسیده است. این در حالی است که در کنار واگذاری‌های به عمل آمده بر مبنای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، افزایش بودجه شرکت‌های دولتی قابل تأمل بوده و به معنی افزایش تصدی‌گری‌های دولت در اقتصاد می‌باشد؛ هر چند افزایش نرخ محاسباتی دلار در قوانین بودجه سنواتی تأثیر غیرقابل انکاری بر افزایش بودجه تعدادی از شرکت‌های بزرگ نفتی مندرج در قانون بودجه کل کشور داشته است.

در باب بودجه شرکت‌های دولتی نکته حائز اهمیت دیگری نیز وجود دارد و آن درصد تحقق بودجه شرکت‌های دولتی نسبت به بودجه مصوب آن است. درصد تحقق بودجه شرکت‌های دولتی نسبت به مصوب از ۱۱۰ درصد در سال ۱۳۸۹ به یکصد و بیست و نه (۱۲۹) درصد در سال ۱۳۹۳ رسیده که دلیل اصلی آن مربوط به اجازه‌ای است که در ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مبنی بر اصلاح بودجه شرکت‌های دولتی در طول سال مالی به این شرکت‌ها داده شده است و شرکت‌ها طی سال، بودجه خود را افزایش می‌دهند. در زمان ارائه لایحه بودجه کل کشور، شرکت‌های دولتی و موسسات وابسته به دولت سعی می‌کنند بودجه خود را پائین‌تر از میزان واقعی‌شان اعلام نمایند تا مبالغ کمتری را به عنوان سهم یک دوازدهم مالیات‌علی‌الحساب و سود علی‌الحساب سهام پرداخت نمایند، هرچند در پایان سال و پس از تصویب صورت‌های مالی در مجامع عمومی، شرکت‌ها مکلفند مابه‌التفاوت مبالغ عملکرد از مصوب را پرداخت نمایند لیکن مسئله مذکور به پیش‌بینی غیرواقعی بودجه منجر می‌گردد. به نظر می‌رسد برای رفع این مشکل پیش‌بینی صحیح ارقام بودجه شرکت‌های دولتی در زمان ارائه لایحه بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی می‌بایست به صورت جدی مد نظر قرار گیرد.

### **بررسی‌های صورت گرفته در بخش اعتبارات هزینه‌ای بیانگر آنست که:**

هزینه‌های جاری مصوب دولت در سال ۱۳۸۹ معادل هفتاد و سه (۷۳) هزار میلیارد تومان که در سال ۱۳۹۳ با شانزده (۱۶) درصد رشد نسبت به سال ۱۳۹۲ به رقم یکصد و چهل و نه (۱۴۹) هزار میلیارد تومان افزایش یافته است. بر اساس گزارش تفریغ بودجه سال‌های ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۳ حدوداً هشتاد درصد از مصارف عمومی دولت به



هزینه‌های جاری و تنها بیست درصد به هزینه‌های عمرانی و مالی اختصاص داشته است. ادامه این روند طی سال‌های آتی منجر به اختصاص تمام منابع عمومی دولت به اعتبارات هزینه‌ای خواهد شد زیرا پرداخت هزینه‌های جاری اجتناب‌ناپذیر بوده و بررسی‌ها نشان می‌دهد در شرایطی که با عدم تحقق منابع مواجه هستیم پرداخت‌های مربوط به هزینه‌های عمرانی مغفول واقع خواهد ماند.

**نمایندگان محترم مستحضرنند:** نسبت «هزینه جاری» به «هزینه عمرانی» یکی از شاخص‌های ارزیابی

کارایی دولت‌ها در جهت استفاده بهینه از منابع بودجه‌ای در راستای رشد و توسعه کشور و ارتقاء بهره‌وری تلقی می‌گردد. کوچکتر بودن این نسبت می‌تواند نمایانگر کارآمدی دولت در جهت استفاده بهینه از منابع خود باشد. مطابق با ارقام مصوب قانون بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲ شاخص مذکور حدود ۲/۵ واحد پیش بینی شده بود در حالیکه بر اساس اطلاعات تفریغ بودجه سالهای مذکور، شاخص مورد نظر معادل ۴/۵ واحد بوده که حاکی از انحراف قابل توجه از آنچه مقنن در قانون بودجه پیش بینی نموده، می‌باشد. ارقام مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ مبین آن است که شاخص مذکور معادل ۳/۶ واحد بوده که در عمل بر اساس گزارش تفریغ بودجه به ۴/۹ واحد رسیده است.

### **حوزه نفت و گاز:**

در سال ۱۳۹۳ از مقدار یک میلیارد و پنجاه و شش میلیون بشکه نفت تولیدی، حدود سی و هفت (۳۷) درصد به مقدار سیصد و نود و یک (۳۹۱) میلیون بشکه (معادل سی و دو میلیارد و دویست و بیست و هشت میلیون دلار) **صادر** و ششصد و سی و پنج میلیون بشکه به مقدار شصت (۶۰) درصد نفت تولیدی **تحویل پالایشگاه‌ها** شده است. **مابقی نفت خام تولیدی**، مربوط به نفت خام عرضه‌شده در بورس انرژی، هدررفتگی در مبادی اولیه، ثانویه و خطوط انتقال و همچنین موجودی پایان دوره می‌باشد.

در سال ۱۳۹۳ از مقدار دویست و سه (۲۰۳) میلیون بشکه میعانات گازی تولیدی، حدود پنجاه و دو (۵۲) درصد به مقدار یکصد و پنج (۱۰۵) میلیون بشکه (معادل هشت میلیارد و یکصد و هشتاد و هفت میلیون دلار) **صادر** و پنجاه

و سه (۵۳) میلیون بشکه به مقدار **بیست و شش (۲۶) درصد تحویل پالایشگاه ها و پتروشیمی ها** شده و مابقی مربوط به میعانات گازی عرضه شده در بورس انرژی، هدررفتگی در مبادی اولیه، ثانویه و خطوط انتقال و همچنین موجودی پایان دوره است.

در سال ۱۳۹۳ منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی مبلغ چهل و دو میلیارد و سیصد و پنجاه و سه میلیون دلار بوده که مبلغ یک میلیارد و پانصد و پنجاه و چهار میلیون دلار حدود چهار (۴) درصد بابت بازپرداخت تعهدات بیع متقابل، مبلغ چهار میلیارد و پانصد و شصت و پنج میلیون دلار حدود یازده (۱۱) درصد بابت سهم چهارده و نیم (۱۴/۵) درصد شرکت ملی نفت ایران، مبلغ سیزده میلیارد و بیست و یک میلیون دلار، حدود سی و یک (۳۱) درصد سهم صندوق توسعه ملی و معادل ریالی مبلغ بیست و سه میلیارد و شصت و دو میلیون دلار، حدود پنجاه و چهار (۵۴) درصد بابت سهم ردیف‌های بودجه‌ای منظور شده است.

شایان ذکر است قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به نفت و افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و تغییر دیدگاه به منابع نفت و گاز از منبع تامین بودجه عمومی به «**منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی**» بموجب بند (۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری و بند (ج) ماده (۲۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه، هدف‌گذاری شده است لذا سهم تأمین مالی هزینه‌های جاری دولت از منابع حاصل از فروش نفت و گاز یکی از مهمترین شاخص‌های ارزیابی میزان وابستگی بودجه دولت به منابع نفتی به شمار می‌آید. ارقام گزارش تفریح بودجه مبین آنست که سهم منابع حاصل از صادرات نفت از منابع عمومی دولت در سال ۱۳۸۹ معادل چهل و هفت (۴۷) درصد بوده که در اقدامی مناسب در سال ۱۳۹۳ به سی و پنج (۳۵) درصد رسیده است. هم‌اینک با حصول شرایط پساتحریم و انتظار افزایش صادرات نفت ضرورت مدیریت بهینه منابع ارزی و هدایت منابع به سمت توسعه زیرساخت‌های اقتصادی و زیربنایی کشور و تقویت عوامل تولید در راستای توسعه کارآفرینی واجد اهمیت دو چندان است و باید مراقبت کرد رفع تحریم‌های ظالمانه موجب افزایش وابستگی بودجه به نفت نگردد.

## درآمدهای مالیاتی

درآمدهای مالیاتی به عنوان درآمدهای پایدار در تأمین هزینه دولتها در نظام بودجه‌ریزی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار هستند. علاوه بر این مالیات‌ها به عنوان ابزاری کارآمد در اعمال سیاست‌های مالی، توزیع درآمد و تخصیص عوامل تولید مورد استفاده قرار می‌گیرند. عدم تحقق درآمدهای مالیاتی موجب ایجاد شرایط نامطلوب در تراز مالی دولت و به تبع آن اقتصاد کشور خواهد شد.

گرچه با توجه به بند (الف) ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر افزایش سهم درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی به ۱۰ درصد، این نسبت بدون احتساب درآمدهای گمرکی طی سالهای ۱۳۸۴ لغایت ۱۳۹۱ بطور متوسط معادل ۵ درصد و با احتساب درآمدهای گمرکی معادل ۷ درصد می‌باشد لیکن نسبت مذکور در اقتصاد توسعه‌یافته معادل ۳۰ تا ۴۰ درصد و در اقتصادهای در حال توسعه معادل ۲۰ تا ۳۰ درصد از تولید ناخالص داخلی است بنابراین نسبت به اهداف مقرر در قانون برنامه و سطح استاندارد بین‌المللی بسیار فاصله وجود دارد.

نتایج حاصل از گزارش تفریغ بودجه نشان می‌دهد که نسبت درآمدهای مالیاتی به منابع عمومی دولت از سی و دو (۳۲) درصد در سال ۱۳۸۹ به چهل (۴۰) درصد در سال ۱۳۹۳ افزایش یافته است.

شاخص نسبت درآمدهای مالیاتی به هزینه‌های جاری به عنوان شاخصی از شکل تامین مناسب مخارج جاری دولت در نظر گرفته شده و اشاره به نقش درآمدهای مالیاتی در تامین هزینه‌های جاری دولت دارد که این مهم در ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه هدف‌گذاری گردیده است. بررسی شاخص فوق بر اساس گزارش تفریغ بوجه و ارقام مصوب قانون بودجه نشان می‌دهد که در بازه زمانی سال‌های ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۳ درآمدهای مالیاتی کمتر از ۴۵ درصد از هزینه های جاری دولت را پوشش داده و بقیه اعتبار مورد نیاز از محل سایر درآمدها و منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود. البته در سال ۱۳۹۳ نسبت یاد شده در قانون بودجه معادل ۴۷ درصد و در عمل بر اساس گزارش تفریغ بودجه طی روندی مناسب به معادل پنجاه (۵۰) درصد بالغ گردیده است. پیشنهاد می‌گردد جهت تحقق اهداف مقنن و افزایش سهم درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی، دولت محترم هرچه سریع‌تر نسبت به تهیه آیین نامه

های اجرایی قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم که اخیراً به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و از سال ۱۳۹۵ اجرا خواهد شد اهتمام نماید. ضمناً با توجه به سهم مالیات بر ارزش افزوده در درآمدهای مالیاتی پیش‌بینی شده در قانون بودجه سالیانه، اجرای صحیح و کامل این مأخذ مالیاتی می‌تواند نقش بسیار زیادی در تحقق درآمدهای مالیاتی دولت داشته باشد.

انطباق بودجه با اهداف و سیاست‌های وضع شده در اسناد بالادستی منجمله قوانین برنامه توسعه، نمایانگر حرکت در جهت تعیین شده برای دستیابی به رشد و توسعه می‌باشد و نبود رابطه منطقی و منسجم بین بودجه و اهداف و سیاست‌ها، بیانگر عدم تناسب است؛ در سال‌های اخیر در حالیکه سعی می‌شود بودجه با اتکاء کمتر بر ذخایر زیرزمینی و بالاخص نفت و گاز تنظیم شود، عملاً مشاهده می‌شود مبالغ معتناهی از منابع مالی از محل فروش نفت و گاز تامین می‌شود. از سوی دیگر عدم تکافوی مبالغ بودجه ای موجب می‌شود فعالیت‌های مدنظر قابل اجرا نبوده و اهداف و سیاست‌های مشخص، قابل دستیابی نباشد.

### **صندوق توسعه ملی**

مطابق بند (۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم و ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل شده در حالی که برخی از احکام مندرج در تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور از حیث عدم انطباق با مصارف پیش‌بینی شده برای منابع صندوق توسعه ملی و اعطای تسهیلات ریالی به متقاضیان در بخش‌های مختلف علاوه بر عدم همخوانی با فلسفه وجودی و اهداف اولیه مدنظر از تشکیل صندوق توسعه ملی، منجر به ورود بخشی از منابع به صورت ریالی به جریان اقتصاد ملی شده که با وجود دشواری جهت دسترسی به منابع ارزی مذکور توسط بانک مرکزی، موجب افزایش نقدینگی و نهایتاً تورم گردیده است.

در سال ۱۳۹۳ منابع صندوق توسعه ملی بالغ بر پانزده میلیارد و یکصد و بیست و یک میلیون (۱۵,۱۲۱,۰۰۰,۰۰۰) دلار

بوده که در اجرای احکام بندهای تبصره (۵) ماده واحده مقرر گردیده پنجاه و نه درصد (۵۹٪) از منابع سال مذکور و همچنین معادل پنج میلیارد و هفتصد میلیون دلار به صورت ریالی یا ارزی صرف موضوعات مصرح در بندهای تبصره موصوف گردد که حدود بیست و هشت درصد (۲۸٪) از منابع سال مذکور و همچنین معادل ریالی دویست میلیون (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار به موضوعات مورد نظر اختصاص یافته است.

### **هدفمند کردن یارانه‌ها:**

استفاده از ظرفیت اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی طبق بند (۴) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و بند (۳۴) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه مورد تاکید قرار گرفته است لیکن عدم تغییر در روند اعطای یارانه‌ها به جامعه هدف و عدم شناسایی افراد نیازمند و تفکیک میان گروه‌های مختلف درآمدی نه تنها منجر به توزیع نامناسب منابع حاصل از اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها شده بلکه به دلیل عدم حرکت در راستای جبران نابرابری‌های غیرموجه درآمدی میان اقشار مختلف جامعه، مغایر سیاست‌های کلی حاکم می‌باشد.

مطابق بند (الف) تبصره (۲۱) ماده واحده، درآمد حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۳ بالغ بر پنجاه و نه هزار و سیصد (۵۹,۳۰۰) میلیارد تومان پیش‌بینی شده که مبلغ چهل و هشت (۴۸) هزار میلیارد تومان از محل اصلاح قیمت حامل‌های انرژی موضوع ماده یک قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و مبلغ یازده هزار و سیصد (۱۱,۳۰۰) میلیارد تومان از محل بودجه عمومی دولت، موضوع یارانه‌های نان، برق و سایر کالاها و خدمات تامین می‌گردید.

طبق گزارش تفریح بودجه سال ۱۳۹۳ منابع تحقق یافته بالغ بر چهل و هفت (۴۷) هزار میلیارد تومان معادل هفتاد و نه (۷۹) درصد رقم پیش‌بینی شده بوده که شامل مبلغ سی و پنج هزار و ششصد (۳۵,۶۰۰) میلیارد تومان از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی و خوراک نقدی پالایشگاهها و پتروشیمی‌ها و مبلغ یازده هزار و سیصد (۱۱,۳۰۰) میلیارد تومان از محل بودجه عمومی دولت تحت عنوان یارانه نان، برق و سایر کالاها و خدمات مندرج در قانون بوده است.

بعبارتی شصت (۶۰) درصد از منابع پیش‌بینی شده از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی و صد (۱۰۰) درصد منابع پیش‌بینی شده از محل بودجه عمومی دولت محقق شده است.

طبق بند (ب) تبصره (۲۱) ماده واحده، می‌بایست تا مبلغ چهل و دو هزار و پانصد (۴۲،۵۰۰) میلیارد تومان به منظور اجرای ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و یارانه نان موضوع **(پرداخت یارانه به سرپرست خانوار و**

**اجرای نظام جامع تامین اجتماعی برای جامعه هدف)**، تا مبلغ ده (۱۰) هزار میلیارد تومان به منظور اجرای مواد

(۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها موضوع **(حمایت از تولید و صنعت)**، تا مبلغ چهار هزار و هشتصد (۴،۸۰۰) میلیارد

تومان به منظور اجرای بند (ب) ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مربوط به **بخش سلامت**)

و تا مبلغ دو (۲) هزار میلیارد تومان بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار اختصاص می‌یافت.

طبق گزارش تفریح بودجه سال ۱۳۹۳، مبلغ چهل و دو (۴۲) هزار میلیارد تومان معادل نود (۹۰) درصد منابع تحقق‌یافته

بابت سهم پرداخت نقدی و غیر نقدی به خانوار (مبلغ چهل و یک هزار و ششصد (۴۱،۶۰۰) میلیارد تومان به صورت

نقدی و پانصد و هجده (۵۱۸) میلیارد تومان به صورت غیر نقدی) اختصاص یافته و مبلغ پانصد و پنجاه و نه (۵۵۹)

میلیارد تومان معادل یک (۱) درصد منابع تحقق‌یافته جهت اجرای ماده (۸) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بابت حمایت از

تولید و صنعت و مبلغ دو هزار و هشتصد و چهل (۲،۸۴۰) میلیارد تومان معادل شش (۶) درصد منابع تحقق‌یافته جهت

اجرای بند (ب) ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران به **بخش سلامت** پرداخت شده و مبلغ

ششصد و چهل (۶۴۰) میلیارد تومان معادل یک (۱) منابع تحقق‌یافته جهت بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی

کار موضوع ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به سازمان تامین اجتماعی پرداخت و مبلغ هفتصد و سی و دو (۷۳۲)

میلیارد تومان معادل دو (۲) درصد منابع تحقق‌یافته توسط خزانه بابت تسویه تنخواه گردان و اضافه وجوه عیدانه سال

۱۳۹۲ برداشت شده است و مبلغ هفت (۷) میلیارد تومان به عنوان موجودی پایان دوره در اختیار سازمان هدفمندسازی

یارانه‌ها بوده است.

شایان ذکر است مبلغ یک هزار و هشتصد (۱,۸۰۰) میلیارد تومان نیز بابت تامین قیر و تخفیف (۶۲) ریال به ازای فروش هر کیلووات ساعت برق بابت حمایت از واحدهای تولید برق توسط خزانه‌داری کل کشور اعمال حساب شده است.

**مستحضرید** یکی از مبانی اصلی تدوین قانون هدفمند کردن یارانه‌ها شفاف نمودن یارانه‌های پنهانی بود که طی قوانین بودجه سنواتی به حامل‌های انرژی همچون بنزین و گازوئیل پرداخت می‌گردید؛ بر این اساس به عنوان نمونه میزان یارانه پنهان پرداختی به این بخش پیش از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹، معادل سی و پنج (۳۵) هزار میلیارد تومان بوده و این در حالیست که علی‌رغم تأکید قانون مبنی بر تأمین منابع آن از محل اصلاح قیمت‌های انرژی در سال ۱۳۹۳ مبلغی بالغ بر یکصد چهار (۱۰۴) هزار میلیارد تومان یارانه پنهان بابت مابه‌التفاوت فرآورده‌های اصلی نفتی پرداخت شده است.

از زمان اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سه ماهه چهارم سال ۱۳۸۹ تا پایان شهریور ماه ۱۳۹۴ جمعاً مبلغ دویست و نوزده (۲۱۹) هزار میلیارد تومان به مصرف رسیده که از این مبلغ یکصد و نود و هفت (۱۹۷) هزار میلیارد تومان (معادل ۹۰ درصد) به یارانه نقدی و نظام تأمین اجتماعی، یک هزار و صد (۱,۱۰۰) میلیارد تومان (معادل نیم درصد) به حمایت از تولید، شش هزار و سیصد (۶,۳۰۰) میلیارد تومان (معادل ۳/۲ درصد) به بهداشت، یک هزار و صد (۱,۱۰۰) میلیارد تومان (معادل نیم درصد) به حمایت غذایی و چهارده (۱۴) هزار میلیارد تومان (معادل ۶/۲ درصد) به موضوعاتی چون اشتغال جوانان و فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها و یارانه سود تسهیلات تأمین مسکن حمایتی اختصاص یافته است. این در حالیست که بر اساس قانون مذکور می‌بایست ۵۰ درصد از منابع حاصل از هدفمندی به پرداختهای نقدی، ۳۰ درصد به حمایت از تولید و ۲۰ درصد نیز به جبران هزینه‌های دولت اختصاص می‌یافت.

از ابتدای اجرای این قانون تا پایان شهریور ماه سال ۱۳۹۴ جمعاً بیش از دویست و نوزده (۲۱۹) هزار میلیارد تومان منابع حاصل شده که صرفاً مبلغ یکصد و چهل و هشت (۱۴۸) هزار میلیارد تومان آن (معادل ۶۷ درصد) از

محل اصلاح قیمت‌ها و مبلغ هفتاد و دو (۷۲) هزار میلیارد تومان (معادل ۳۳ درصد) از محل ردیف‌های یارانه‌ای مندرج در قوانین بودجه سالانه تأمین گردیده است.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ از مجموع پنجاه و نه هزار و سیصد (۵۹،۳۰۰) میلیارد تومان منابع اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، مبلغ سی و نه (۳۹) هزار میلیارد تومان (معادل ۶۶ درصد) به پرداخت نقدی و غیرنقدی موضوع ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و بیش از بیست (۲۰) هزار میلیارد تومان برای سایر اهداف مصوب گردید. در اجرای صحیح حکم تبصره (۲۰) قانون بودجه سال جاری می‌بایست یارانه شش میلیون نفر از افراد یارانه‌بگیر حذف می‌گردید لیکن تا پایان نه ماهه نخست سال جاری بیش از دو میلیون و هشتصد هزار نفر حذف شده‌اند.

### **واگذاری شرکتهای دولتی (خصوصی سازی)**

طبق تبصره (۳) ماده واحده، به دولت اجازه داده شده در راستای اجرای تبصره (۱) بندهای (الف) و (ب) ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۱ نسبت به فروش سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی‌ها و حقوق مالی و نیروگاه‌های متعلق به دولت و مؤسسات و شرکتهای دولتی تابعه و وابسته اقدام نموده و منابع حاصله را به خزانه واریز نماید. به ازای وجوه واریزی بدهی‌های خود به بخش‌های خصوصی و تعاونی، شهرداری‌ها و مصارف جدول (۱۸) را با اولویت پرداخت مطالبات و دیون ایثارگران، جانبازان، آزادگان و خانواده شهدا و مفاد قانون تفسیر ماده (۱۳) قانون حمایت از آزادگان مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴ از محل اعتبارات جدول شماره (۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور اختصاص دهد؛ بر اساس اعلام سازمان خصوصی‌سازی، در ۱۳۹۳، مطابق تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران و مصوبات هیأت واگذاری صرفاً مبلغ چهار (۴) هزار میلیارد تومان سهام، اموال و دارایی شرکتها به بخش خصوصی واگذار شده که حصه نقدی مابه‌ازای آن در سال ۱۳۹۳ بالغ بر ششصد و هفده (۶۱۷) میلیارد تومان بوده که به حساب خزانه واریز و از محل اعتبار ردیف مالی مربوط بابت برخی از مصارف موضوع جدول شماره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور پرداخت شده است.



## ابزارهای تامین مالی دولت:

عملکرد سال جاری و سال‌های گذشته در رابطه با فروش اوراق مشارکت و صکوک اسلامی بیانگر عدم اقبال عموم با عرضه آنها می‌باشد. البته باید توجه داشت که اجازه و اقدام در جهت انتشار اوراق مشارکت به معنی استقراض از مردم بوده که به نوعی انتقال منابع از بخش خصوصی به بخش دولتی محسوب می‌گردد. این امر موجب می‌شود تا قدرت رقابتی بخش دولتی در برابر بخش خصوصی افزایش یابد. در شرایط فعلی که یکی از مهمترین محدودیتهای فعالان اقتصادی کمبود سرمایه در گردش محسوب می‌باشد، انتشار حجم بالای اوراق بهادار دولتی می‌تواند دامنه مشکلات بخش تولیدی را گسترش دهد. اوراق مشارکتی که دولت جهت اجرای طرح‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی خود منتشر می‌نماید عموماً صرف پروژه‌های عمرانی غیرانتفاعی می‌شود که جهت باز پرداخت اصل و فرع آنها دولت می‌بایست در قوانین بودجه سنواتی مابه‌ازای آن را در نظر بگیرد که به نوعی فشار بر بودجه سالهای آینده می‌باشد. همچنین عملکرد ضعیف این بخش طی سالهای اخیر موجب شده تا بانکها از پذیرش عاملیت فروش این اوراق خودداری نمایند. به طور حتم عدم تقویت همه جانبه نظام مالی کشور و عدم امکان ایجاد ثبات در اقتصاد ملی در مغایرت با بند (۹) سیاستهای کلی اقتصاد مقاومتی می‌باشد.

مطابق تبصره (۶) ماده واحده به دولت، شرکتهای وابسته و تابعه وزارتخانه‌های نیرو، نفت، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ارتباطات و فناوری اطلاعات، صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی و شهرداری‌های کشور اجازه داده شده تا نسبت به چاپ معادل بیست و شش (۲۶) هزار میلیارد تومان اوراق مشارکت ریالی و یا صکوک اسلامی با رعایت قانون مربوط اقدام نمایند. از این محل صرفاً مجوز انتشار سه هزار و دویست و پنجاه (۳،۲۵۰) میلیارد تومان اوراق مشارکت ریالی صادر شده که دویست و بیست و شش (۲۲۶) میلیارد تومان آن به فروش رسیده و مبلغ هشتاد و نه (۸۹) میلیارد تومان از اوراق مشارکت فروش نرفته به پیمانکاران معرفی شده از سوی وزارت راه و شهرسازی بابت مطالبات معوق طرح تحویل داده شده است. ضمن اینکه در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور به دولت اجازه داده شده تا سقف سه هزار میلیارد تومان اسناد خزانه اسلامی با حفظ قدرت خرید به منظور تسویه بدهی مسجل خود بابت

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای صادر نماید که در آن سال مجوز صدور یک‌هزار (۱,۰۰۰) میلیارد تومان صادر که مبلغ نهصد و شصت و چهار (۹۶۴) میلیارد تومان آن منتشر و تحویل بانک عامل گردیده است. **بررسی میزان شفافیت**

## بودجه

مشکل ابهام و عدم صراحت در بودجه کل کشور (عدم شفاف سازی) یکی از مسائلی است که از طرفی کارآمدی نظام بودجه ریزی کشور را با مشکل روبرو ساخته و از طرف دیگر موجب بروز مانع و محدودیت در انجام فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی شده است. تدوین لایحه بودجه به عنوان مهم‌ترین سند مالی دولت در یک فرآیند طولانی و با حضور و دخالت اکثریت مسئولان کشور صورت می‌گیرد. به طور متوسط قانون بودجه از زمان تمهید مقدمات تهیه لایحه تا تصویب و ابلاغ به دولت ۱۴۰ روز فعالیت مستمر را به خود اختصاص می‌دهد. به رغم دقت‌های بسیاری که در هر مرحله به عمل می‌آید، گاه در تهیه متون و ارائه احکام و عبارات ابهاماتی دیده می‌شود که امکان اجرای حکم را از بین می‌برد.

مجوزهای مختلف مالی، ردیف‌های متفرقه، جداول کمک‌ها، تکالیف مندرج در بندها برای اجرای احکام خاص با استفاده از منابع داخلی شرکتها و سازمانها بدون مشخص شدن منبع دقیق و ... از دیگر موارد عدم شفافیت در بودجه کل کشور است.

وجود بندهای متعدد بر ماده واحده قانون بودجه و ردیف‌های متفرقه، دو عامل مهم و اساسی در کاهش شفافیت بودجه تلقی می‌گردد بخش عمده‌ای از اعتبارات بودجه عمومی در قالب ردیف‌های متفرقه به صورت متمرکز و بدون اختصاص به دستگاه اجرایی و گاه بدون تعیین محل مصرف به تصویب می‌رسد و سپس بر حسب مورد به وسیله دولت یا سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور میان استانها و دستگاه‌های اجرایی توزیع می‌شوند. هر چند وجود چنین اعتباری در بودجه در راستای اصل انعطاف‌پذیری بودجه در پیشبرد امور کشور لازم است لیکن وجود بیش از بیست (۲۰) درصد از بودجه عمومی در قالب ردیف‌های متفرقه، شفافیت بودجه را بسیار تحت تاثیر قرار می‌دهد. تجربه عملی

دیوان محاسبات کشور در زمینه نظارت بر مصرف بهینه اعتبارات مصوب اثبات نموده که درج چنین ردیفهائی در قانون بودجه آثار و تبعات سوء از جمله بی انضباطی مالی و از هم گسیختگی انسجام بودجه را به دنبال خواهد داشت. پیشنهاد می گردد ردیفهائی مذکور به نحو قابل ملاحظه ای کاهش یافته و این اعتبارات در قالب برنامه مشخص به دستگاه اجرایی ذیربط اختصاص یابد.

ارقام دوبار منظور شده نیز از دیگر عوامل کاهش شفافیت بودجه به شمار می آید چراکه طی سال های اخیر ارقام دوبار منظور شده به صورت سرجمع در بودجه اعلام شده و دسترسی به جزئیات آنها میسر نیست.

**نمایندگان محترم مستحضرند؛** نظام «بودجه ریزی بر مبنای عملکرد» از طریق پیوند بین تخصیص منابع به نتایج و عملکرد، ضمن شفاف سازی ارقام بودجه ای، انضباط مالی، بهتر شدن تصمیمات دولتی از طریق کاهش و حذف فعالیت های فاقد ارزش افزوده، کاهش هزینه های جاری، تخصیص بهینه منابع، بهبود مستمر ارائه خدمات دولتی به مردم و مآلاً افزایش پاسخگویی مسوولین را موجب خواهد شد. تغییر نظام بودجه ریزی سنتی فعلی با هدف استقرار نظام بودجه ریزی بر مبنای عملکرد وفق بند (۳۲) سیاست های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری (مد ظله العالی) مورد تاکید واقع گردید و وضع ماده (۲۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه نیز حکم متناظر دستور معظم له می باشد. لیکن این مهم تاکنون بطور کامل تحقق نیافته و نتیجه آن افزایش قابل توجه حجم اعتبارات هزینه ای در بودجه سالانه کشور است. هرچند متعاقب پیگیری و تاکید دیوان محاسبات کشور بر ضرورت تحقق کامل بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، دولت محترم گام های نخست اجرایی آنرا در سال های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ در ارائه پیوست (۴) لایحه بودجه «اعتبارات هزینه ای و تملک دارائیهای سرمایه ای بر حسب برنامه و فعالیت» برداشته لیکن کافی به مقصود نبوده و تا اجرای بودجه ریزی عملیاتی فاصله بسیار زیادی وجود دارد و تحقق آن عزم جدی دولت در ایجاد زیرساخت های لازم را می طلبد.

## پیشنهادات:

۱- رویکرد بودجه سنواتی بایستی متناسب و در جهت اهداف مقرر در برنامه‌های توسعه باشد. مشخص بودن ارتباط بین بودجه سنواتی و برنامه‌های توسعه و همچنین تصریح آن در قوانین بودجه، می‌تواند به شناسایی به موقع انحرافات و رفع آن منتهی گردد؛ پیشنهاد می‌شود که سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور مکلف شود چگونگی این ارتباط را از طریق ارائه آمار و اطلاعات در زمان بررسی لایحه بودجه سنواتی ارائه نماید.

۲- یکی از موضوعات قابل توجه در عملکرد سنوات گذشته قانون بودجه بروز مشکلات عدیده در مسیر اجرای احکام مربوط بدلیل تصویب دیرهنگام آیین نامه های اجرایی و دستورالعمل های مربوط می‌باشد. با عنایت به اینکه مهلت مقرر جهت تصویب آیین نامه ها و دستورالعمل های اجرایی قانون بودجه سنواتی معمولاً کمتر از سه ماه می باشد به منظور پیشگیری از وقوع چنین موانعی تصویب به موقع آنها اکیداً توصیه می‌شود.

۳- استقرار نظام بودجه ریزی عملیاتی مبتنی بر برآورد دقیق و واقعی درآمدها و هزینه ها

۴- توجه دقیق به ارقام بودجه شرکت‌های دولتی و ارائه اطلاعات کامل منابع و مصارف آنها در پیوست‌های قانون بودجه در انطباق با اصول شفافیت و جامعیت در بودجه

۵- حذف اعتبارات غیرضرور مانند ردیفهای مربوط در کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی

۶- اولویت بندی مصارف بودجه ای به ویژه در طرحهای تملک دارایی های سرمایه ای و تنوع بخشی به منابع تأمین هزینه‌های عمرانی

۷- کاهش حجم تصدی گری دولت از طریق اجرای صحیح قانون نحوه اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی

۸- الزام دستگاه‌ها به واگذاری طرح‌ها و پروژه‌ها به خصوص نیمه تمام خود و پیش‌بینی معافیت‌ها و مکانیسم‌های تشویقی برای تسریع در واگذاری طرح‌های عمرانی

۹- ساماندهی طرح‌های عمرانی برمبنای قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت، تمرکززدایی از طریق واگذاری امور اجرایی طرح‌ها به دستگاه‌های تابعه استانی

در خاتمه لازم است خاطر نشان کنم؛ بودجه کل کشور مبین سیاست های مالی کشور است که اثر مستقیم بر ارزش افزوده بخش های اقتصادی در حوزه های مختلف دارد از اینرو تدبیر مشکلات اقتصادی در جهت خروج از رکود، افزایش اشتغال و ارتقاء قدرت خرید جامعه ملازمه جدی با اصلاح روند اقتصادی کشور داشته که به تفکیک بخش ها در سیاست های اقتصاد مقاومتی ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله العالی) مورد تاکید قرار گرفته است لذا توسل به مولفه های سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی بهنگام تهیه، تنظیم و تصویب بودجه سالانه کل کشور ضمن احتراز از آفات عدم رعایت احکام اسناد بالادستی و نقض قوانین دائمی، شکوفایی اقتصادی کشور و نتیجتاً تعالی و توسعه کشور مبتنی بر عدالت را به دنبال خواهد داشت.

جا دارد از کلیه همکاران گرانقدرم در مجموعه دیوان محاسبات کشور که با سعی و تلاش وافر در تهیه این گزارش نظارت مالی نقش آفرینی نموده اند و نیز شما نمایندگان محترم که مجال ارائه گزارش را فراهم نموده اید تشکر نمایم.

والسلام علیکم و الرحمتہ .. والبرکاتہ

تفریح « خلاصه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور »

(مبالغ به میلیون ریال)

		مصروف					منابع							
ردیف سنتون به (۱۱) (۹)	تفاوت سنتونهای (۱۱) و (۵)	تفریح	صورتحساب عملکرد	برآورد پس از اعمال تغییرات	افزایش/ (کاهش)	برآورد بودجه	عنوان	درصد سنتون به (۵) (۳)	تفریح	صورتحساب عملکرد	پیش بینی پس از اعمال تغییرات	افزایش/ (کاهش)	پیش بینی طبق قانون بودجه	عنوان
(۱۳)	(۱۲)	(۱۱)	(۱۰)	(۹)	(۸)	(۷)		(۶)	(۵)	(۴)	(۳)	(۲)	(۱)	
۹۱،۷	۳۴۱،۶۲۷،۳۳۳	۱،۴۲۲،۰۳۵،۸۸۸	۱،۴۲۰،۵۱۷،۳۳۱	۱،۵۵۲،۸۳۰،۰۶۶	۵۹،۵۱۲،۰۵۶	۱،۴۳۲،۳۵۰،۱۰	هزینه‌های	۹۷،۲	۹۸۰،۴۴۱،۳۶۵	۹۱۰،۳۳۴،۸۶۶	۱۰۰،۱۰۴،۷۸۷،۸۱۹	۷۰،۰۰۰،۲۵۴	۱۰۰،۳۴۷،۵۲۵	درآمدها
۵۷،۹	۳۴۱،۹۳۳،۳۷۸	۳۹۰،۵۹۰،۵۶۸	۲،۹۱۷،۰۸۵،۲۲	۵۰۰،۵۵۵،۹۶۵	۸۹۰،۷۷۲،۰۳	۴۱۲،۵۰۸،۶۴۲	تک داراییهای سرمایه‌ای	۷۹،۲	۶۳۲،۵۷۱،۹۶۶	۶۳۰،۹۲۵،۸۲۵	۷۹۸،۷۹۵،۰۰۱	.	۷۹۸،۷۹۵،۰۰۱	وگاناری داراییهای سرمایه‌ای
۳۴،۴	۱۲۸۴،۵۶۴	۴۵،۱۲۹،۳۷۲	۶،۲۱۲،۱۲۲	۱۳،۱۶۵،۴۶۵	(۷۴،۵۷۰،۱۲۰)	۲۰،۵۸۲،۵۵۵	تک داراییهای مالی	۵۶،۱	۱۷۳،۵۳۸،۱۱۶	۲۰۰،۳۷۰،۱۶۲	۳۰،۹۳۶،۷۰۱	.	۳۰،۹۳۶،۷۰۱	وگاناری داراییهای مالی
۸۰،۵	۳۸۷۵،۱۶۷	۱،۷۵۹،۸۰۲،۶۳۸	۱،۷۱۶،۴۳۹،۳۷۵	۲،۱۸۵،۶۸۰،۴۷۶	۷۴۰،۲۱۳،۳۹	۲،۱۱۱،۶۵۹،۳۳۷	جمع مصارف عمومی دولت	۸۴،۴	۱،۷۸۸،۵۵۴،۳۰۷	۱،۵۴۴،۲۹۷،۸۶۳	۲،۱۱۸،۶۵۹،۴۹۱	۷۰،۰۰۰،۲۵۴	۲،۱۱۱،۶۵۹،۳۳۷	جمع منابع عمومی دولت
۸۸،۸	۹۰،۷۶۳	۲۰،۵۵۵،۸۲۶	۲۰،۵۳۹،۱۶۵	۳۳۱،۴۳۵،۱۵۰	(۷۰،۰۰۰،۲۵۴)	۳۳۸،۴۳۵،۴۰۴	ز محل درآمدهای اختصاصی دولت	۸۹،۳	۲۰،۶۴۳،۴۵۹	۲۰،۵۱۲،۶۷۴	۳۳۱،۴۳۵،۱۵۰	(۷۰،۰۰۰،۲۵۴)	۳۳۸،۴۳۵،۴۰۴	درآمدهای اختصاصی دولت
۸۱،۳	۳۹،۶۵۹،۳۱۲	۱،۹۶۵،۳۷۸،۴۵۴	۱،۹۲۱،۷۷۸،۶۴۰	۲،۴۱۷،۱۰۵،۶۶۶	۶۷۰،۲۰۹،۸۵	۲،۳۵۰،۰۸۴،۶۴۱	مصروف بودجه عمومی دولت	۸۴،۹	۱،۹۹۵،۰۳۷،۷۶۶	۱،۷۳۹،۴۱۸،۳۲۷	۲،۳۵۰،۰۸۴،۶۴۱	.	۲،۳۵۰،۰۸۴،۶۴۱	منابع بودجه عمومی دولت
۱۱۴،۹	.	۱۰،۳۲۱،۷۸۸،۹۵۵	۴،۶۶۶،۶۷۲،۰۷۵	۸،۹۱۳۰،۳۴۳،۵۷	۶۶۷،۳۳۸	۸،۸۱۶،۳۲۰،۹۵۹	مصروف شرکتها دولتی، بانکها و موسسات اعتباری وابسته به دولت بدون کسر از رقم دیوار منظور شده	۱۱۴،۹	۱۰،۳۲۱،۷۸۸،۹۵۵	۴،۶۶۶،۶۷۲،۰۷۵	۸،۹۱۳۰،۳۴۳،۵۷	۶۶۷،۳۳۸	۸،۸۱۶،۳۲۰،۹۵۹	منابع شرکتها دولتی بانکها و موسسات اعتباری وابسته به دولت بدون کسر از رقم دیوار منظور شده
		(۲،۵۱۵،۶۸۰،۷۱۸)	(۲،۵۱۵،۶۸۰،۷۱۸)	(۲،۵۵۶،۵۲۰،۹۸۰)	۳۹،۸۵۴،۳۴۱	(۲،۸۵۵،۰۶۳،۳۲۱)	کسر می‌شود از رقم دیوار منظور شده		(۲،۵۵۶،۵۲۰،۹۸۰)		۳۹،۸۵۴،۳۴۱	۳۹،۸۵۴،۳۴۱	(۲،۸۵۵،۰۶۳،۳۲۱)	کسر می‌شود از رقم دیوار منظور شده
۱۲۱،۶	.	۷۷۰،۶۳۰،۸۳۲۷	۴،۶۶۶،۶۷۲،۰۷۵	۶،۳۳۶،۵۰۳،۳۷۷	۳۶۵،۳۳۵،۶۳۹	۵،۹۷۱،۲۵۷،۷۳۸	مصروف شرکتها دولتی، بانکها و موسسات اعتباری وابسته به دولت پس از کسر از رقم دیوار منظور شده	۱۲۱،۶	۷۷۰،۶۳۰،۸۳۲۷	۴،۶۶۶،۶۷۲،۰۷۵	۶،۳۳۶،۵۰۳،۳۷۷	۳۶۵،۳۳۵،۶۳۹	۵،۹۷۱،۲۵۷،۷۳۸	منابع شرکتها دولتی بانکها و موسسات اعتباری وابسته به دولت پس از کسر از رقم دیوار منظور شده
۱۱۰،۵	۳۹،۶۵۹،۳۱۲	۹،۶۷۱،۶۸۶،۷۰۱	۶،۶۱۸،۴۵۰،۷۱۵	۸،۷۵۳،۶۰۹،۰۰۳	۴۳۱،۲۶۶،۶۳۴	۸،۳۲۱،۳۴۴،۳۷۹	جمع	۱۱۱،۷	۹،۷۰۰،۱۴۴،۰۱۲	۶،۴۴۶،۰۹۰،۶۱۲	۸،۶۱۶،۵۸۱،۰۱۸	۳۶۵،۳۳۵،۶۳۹	۸،۳۲۱،۳۴۴،۳۷۹	جمع
		۳۶۶،۹۱۶،۰۰۳	۳۷۸،۳۷۸،۵۷۳	۳۷۸،۳۷۸،۵۷۳		۳۷۸،۳۷۸،۵۷۳	کسر می‌شود از رقم دیوار منظور شده	۱۱۱،۸	۳۷۸،۳۷۸،۵۷۳		۳۷۸،۳۷۸،۵۷۳		۳۷۸،۳۷۸،۵۷۳	کسر می‌شود از رقم دیوار منظور شده
۱۱۰،۶	۳۹،۶۵۹،۳۱۲	۹،۳۷۶،۶۹۵،۰۹۸	۶،۶۱۸،۴۵۰،۷۱۵	۸،۴۷۵،۲۸۰،۴۳۱	۴۳۱،۲۶۶،۶۳۴	۸،۰۴۲،۱۳۸،۰۰۷	جمع	۱۱۱،۸	۹،۴۰۴،۳۵۴،۶۱۰	۶،۴۴۶،۰۹۰،۶۱۲	۸،۴۰۸،۲۵۹،۴۴۶	۳۶۵،۳۳۵،۶۳۹	۸،۰۴۲،۱۳۸،۰۰۷	جمع

توضیح ارقام مندرج در جدول در گزارش تفریح بودجه درج گردیده است.