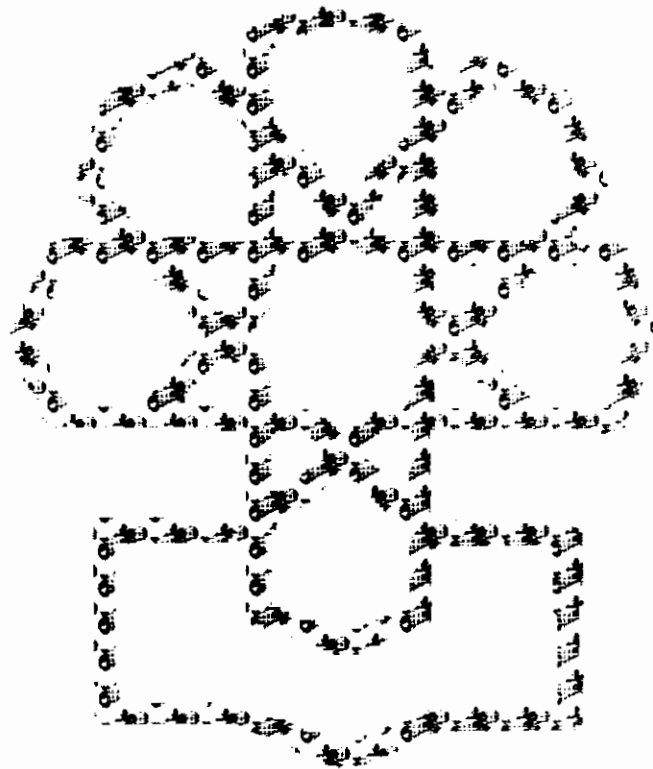


# بررسی اجمالی بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه

درباره لایحه بودجه ۱۳۷۹ - شماره (۱۴)



معاونت پژوهشی

دی ۱۳۷۸

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۱۰

ساختار بودجه ریزی در ایران در طی سال‌های متعددی شکل خاصی به خود گرفته است که دولت را به مفاهیم مختلف در بخش‌های مختلف اقتصاد تعریف می‌نماید. به عبارت دیگر تعدد و کثرت بودجه‌های مختلف عملاً نقش دولت مرکزی را به گونه‌ای خاص تغییر داده است. بودجه‌هایی که در ایران عملاً تحت عنوان کلی بودجه‌های دولتی عمل می‌نمایند به شرح زیر می‌باشند:

- ۱- بودجه عمومی دولت
- ۲- بودجه اختصاصی دولت
- ۳- بودجه شرکت‌های دولتی
- ۴- بودجه بانک‌ها
- ۵- بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت
- ۶- بودجه ارگان‌ها و نهادهای تأسیس شده پس از انقلاب
- ۷- بودجه نهاد رهبری
- ۸- بودجه شهرداری‌ها
- ۹- بودجه سازمان‌های حمایتی، تأمین اجتماعی و بازنشستگی

هر کدام از ردیف‌های فوق مکانیزم عمل خود را دارند. بودجه عمومی دولت همه ساله به تصویب قوه مقننه می‌رسد. بودجه اختصاصی دولت قبلاً براساس تصویب قوه مقننه به صورت رویه‌ای شخصی تعریف شده و می‌شود و براساس آن درآمدهای خاصی وصول و صرف هزینه‌های شخصی می‌شود. این بودجه به تصویب سالانه قوه مقننه نیازمند نیست. بودجه شرکت‌های دولتی تقریباً حالت استحضاری داشته و فقط بخشی از آن به رؤیت قوه مقننه می‌رسد. بودجه بانک‌ها نیز به همین منوال می‌باشد. بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت نیز همین حالت را دارد و همه ساله در بودجه‌های سنواتی قید می‌شوند ولی نیازمند تصویب قوه مقننه نمی‌باشند. بودجه ارگان‌ها و نهادهای تأسیس شده پس از انقلاب همانند بنیاد مستضعفان و جانبازان، بنیاد شهید، بنیاد پانزده خرداد و بسیاری از نهادها همانند نهاد رهبری در تحت عنوان بودجه کل کشور نیامده و نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی را نیز ندارد و درآمدهای خود را با شیوه مدیریتی متداول خود هزینه می‌نمایند. بودجه شهرداری‌ها نیز فارغ از بودجه کل کشور است و تحت نظارت شورای شهر می‌باشد. بودجه سازمان‌های حمایتی نظیر کمیته امداد، سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و سازمان تأمین اجتماعی و سازمان‌های مختلف بازنشستگی و خدمات درمانی نیز بخش دیگری از سازمان‌هایی را تشکیل می‌دهند که تحت مداخله دولت قرار داشته ولی رویه‌های بودجه‌ای آنها اعم از تصویب، نظارت و هزینه به کلی متفاوت از سایر بودجه‌ها می‌باشد.

## ۲- شرکت‌های دولتی و بودجه عمومی

بخش عظیمی از دارایی‌های ملی متعلق به شرکت‌های دولتی می‌باشد و علی‌رغم در اختیار داشتن چنین سرمایه و اختیاراتی میزان کمکی که به آنها از طریق بودجه عمومی بابت پوشش زیان آنها می‌شود بسیار بیشتر از سهم سود دولت و مالیاتی است که آنها به خزانه دولت پرداخت می‌نمایند. به عبارت دیگر فارغ از احتساب یارانه‌های مختلف که به صورت پنهان به این شرکت‌ها داده می‌شود - همانند نرخ‌های پایین ارز و تسهیلات اعتباری و قرار دادن در اولویت‌های اول در زمینه‌های مختلف و... - خالص عملکرد شرکت‌های دولتی در رابطه با دولت منفی است. جدول زیر دریافت‌ها و پرداخت‌های شرکت‌های دولتی به دولت را در سال‌های مختلف نشان می‌دهد.

واحد: میلیارد ریال

عنوان	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹
کمک دریافتی شرکت‌های دولتی از بودجه عمومی	۱۳۸۲۹	۱۴۷۰۰	۶۵۵۱
پرداختی به خزانه	۲۷۶۳	۲۷۴۷	۱۱۳۵
مالیات	۲۶۴۲	۲۵۸۶	۸۸۵
سود سهام دولت	۱۲۱	۱۶۱	۲۵۰
خالص عملکرد شرکت‌های دولتی در رابطه با دولت	-۱۱۰۶۶	-۱۱۹۵۳	-۵۴۱۶
نسبت دریافت کمک به پرداخت به خزانه (درصد)	۵۰۰	۵۳۵	۵۷۷

مأخذ: قوانین و لوایح بودجه سال‌های مختلف

با توجه به جدول فوق واضح است که خالص عملکرد شرکت‌های دولتی در رابطه با دولت همواره منفی بوده و نسبت دریافت کمک زیان شرکت‌های دولتی به پرداختی آنها به خزانه دولت از بابت مالیات و سود سهام دولت همواره بیش از ۵ برابر بوده است. بدین ترتیب به راحتی می‌توان گفت که شرکت‌های دولتی توان جایگزینی سرمایه‌های مستهلک شده خود را از طریق منابع داخلی شرکت ندارند. از طرفی میزان بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در سال ۱۳۶۷ برابر ۵,۰۸۴ میلیارد ریال گزارش شده که حدود ۵۶/۵ درصد بودجه کل کشور می‌باشد این رقم در سال ۱۳۷۹ برابر ۲۳۹,۳۸۰ میلیارد ریال می‌باشد که ۶۶/۷ درصد بودجه کل کشور را تشکیل می‌دهد. به عبارتی بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از سال ۱۳۶۷ تا ۱۳۷۹ حدوداً ۴۷ برابر شده است!

واحد: میلیارد ریال

عنوان	مصوب		درصد سهم		درصد تغییرات
	۱۳۷۸	۱۳۷۹	در ۱۳۷۸	در ۱۳۷۹	
بودجه عمومی دولت	۱۰۹,۶۹۹	۱۲۵,۹۵۲	۳۷/۶	۳۳/۶	۱۴/۸
بودجه اختصاصی دولت	۱۲,۱۴۶	۱۵,۵۵۷	۴۲	۴۰/۱	۲۸/۰
بودجه شرکت های دولتی و بانک ها	۱۸۱,۳۱۰	۲۳۳,۹۰۶	۶۲/۲	۶۲/۴	۲۹
بودجه شرکت های دولتی	۱۶۴,۳۱۸	۲۱۲,۸۷۲	۵۶/۳	۵۶/۸	۲۹/۵
بودجه بانک ها	۱۶,۹۹۱	۲۱,۰۳۳	۵/۸	۵/۶	۲۳/۸
بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت	۳,۰۶۲	۵,۴۷۴	۱/۱	۱/۵	۷۸/۸
کسر اقلام تکراری	-۱۴,۷۰۳	-۶,۵۵۶	-۵/۱	-۱/۷	-۵۵/۴
بودجه کل کشور (جمع)	۲۹۱,۵۱۴	۳۷۴,۳۳۳	۱۰۰	۱۰۰	۲۸/۴
رقم گزارش شده در لوائح و قوانین بودجه سنواتی (بودجه کل کشور)	۲۷۶,۲۱۵	۳۵۸,۷۷۶			۲۹/۹

جدول فوق ترکیب بودجه کل کشور را در سال های ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ نشان می دهد. بودجه کل کشور شامل بودجه های مذکور در فوق می باشد. در سال ۱۳۷۹ سهم بودجه عمومی از بودجه کل کشور حدوداً به میزان ثلث بودجه کل کشور است و عملاً بودجه شرکت های دولتی با حدود ۵۷ درصد عملاً قسمت اعظم بودجه کل کشور را به خود اختصاص داده است. علی رغم افزایش ۲۹ درصدی در حجم بودجه شرکت های دولتی از سال ۱۳۷۸ به سال ۱۳۷۹ ولی همچنان سهم آن در بودجه کل کشور طی سال های مزبور تفاوت چندانی نکرده است.

این امر در شرایطی است که مدت ها است دولت در جهت کاهش حجم خود اقدام به اعمال سیاست فروش شرکت های دولتی نموده است که عملاً موفقیت چندانی در این امر نتوانسته است به دست آورد. تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ به منظور کاهش حجم تصدی دولت، دولت را موظف نمود تا قبل از تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور به مجلس شورا نسبت به تعیین تکلیف کلیه شرکت های بخش دولتی از طریق انحلال، واگذاری و فروش سهام اقدام نماید و آن دسته از شرکت هایی که در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی الزاماً باید در اختیار دولت باشند و مستثنی از این تبصره می باشند را مشخص نماید.

علی رغم وجود تبصره فوق موفقیت چندانی در کاهش حجم شرکت های دولتی دیده نشده است بلکه بودجه این شرکت ها در سال ۱۳۷۹ نسبت به سال ۱۳۷۸ حدوداً با ۳۰ درصد افزایش پیشنهاد شده است! بند «الف» تبصره ۲ لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ (که تکرار همین بند از همین تبصره از قانون بودجه سال ۱۳۷۷ می باشد) با اعمال مقرراتی سعی بر این دارند که با اعمال محدودیت هایی اثرات منفی تصمیمات متخذه در شرکت های دولتی بر سود سهام دولت و درآمد مالیاتی دولت از شرکت های دولتی را خنثی نمایند. این موضوع در مباحث بودجه ای ایران پدیده ای قابل توجه می باشد. به طوری که در بند «الف» این تبصره آمده است:

به مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در قسمت ششم این قانون اجازه داده می شود با کسب نظر از سازمان برنامه و بودجه، ارقام مربوط به بودجه سال

۱۳۷۹ شرکت‌ها و مؤسسات انتفاعی ذی‌ربط مندرج قسمت ششم در این قانون را براساس سیاست‌های دولت، یا تصمیماتی که طبق اساسنامه یا قانون تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات مذکور، مجاز به اتخاذ آن هستند، یا در صورت فراهم شدن موجبات افزایش تولید یا دیگر فعالیت‌های اصلی شرکت یا مؤسسات انتفاعی ذی‌ربط، یا بنا بر مقتضیات ناشی از نوسان قیمت‌ها، یا به تبع دیگر تحولات اقتصادی و مالی، با رعایت مقررات اساسنامه مورد عمل تغییر دهند مشروط به این‌که این تغییر:

اولاً موجب کاهش ارقام مالیات و سود سهام دولت پیش‌بینی شده قسمت ششم در این قانون و همچنین بازپرداخت وام‌های داخلی و خارجی... نگردد.

ثانیاً میزان استفاده شرکت یا مؤسسه انتفاعی از محل بودجه عمومی دولت را افزایش ندهد...

با تداوم این رویه عملاً کلیات بودجه شرکت‌های دولتی هر ساله به عنوان یک محدودیت قانونی تعیین شده و شرکت‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به راحتی نمی‌توانند در تغییر تصمیمات متخذه اقدام نمایند. از طرفی بند «ن» این تبصره شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را مکلف نموده تا بودجه تفصیلی خود را در قالب دستورالعمل سازمان برنامه و بودجه به تصویب مجامع خود رسانیده و نهایتاً توسط دولت تقدیم مجلس گردد که این امر نیز قدمی در جهت تحت ضوابط در آوردن این‌گونه شرکت‌ها و مؤسسات می‌باشد که بسیار پسندیده است.

با توجه به وجود قانون برنامه سوم، تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ عملاً در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ نیامده است و وظیفه آن به عهده فصل دوم و مواد ۴ الی ۹ و فصل سوم مواد ۱۰ تا ۳۸ قانون برنامه گذاشته شده است. این دو فصل وظیفه بسترسازی برای ساماندهی شرکت‌های دولتی و واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی را به عهده دارند که در واقع وظیفه تبصره ۳۵ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ را به نحو بسیار روشن‌تر و بارزتری ایفا می‌نمایند.

نکته قابل توجهی در رابطه با عدم نظارت و حتی شناسایی کامل دولت نسبت به شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته وجود دارد. در بند «م» تبصره ۲ لایحه بودجه ۱۳۷۹ آمده است که:

آن دسته از شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت که بودجه آنها در قسمت ششم این قانون درج نشده، موظفند ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، بودجه خود را که به تصویب مجامع عمومی یا شوراهای عالی ذی‌ربط رسیده است، به تأیید سازمان برنامه و بودجه برسانند تا برای اطلاع به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردد.

این بند در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ نیز مشاهده می‌شود. بدین ترتیب با توجه به این‌که شرکت‌های مختلف وابسته به دستگاه‌های امنیتی نیز از قید این تبصره مستثنی نیستند و رویه تأسیس این‌گونه شرکت‌ها چندان به صورت متعارف صورت نمی‌گیرد لذا اهرم‌های نظارتی خاصی بر اجرای این بند می‌باید به کار گرفته شود.

### ۳- پیشنهاد درج بند «ف» تبصره ۲

وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است ضمن ارائه صورت تفصیلی و کاملی از وضعیت تک‌تک و کلی شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و کلیه شرکت‌های مشمول بند «و» همین تبصره، وضعیت سالانه آنها را به سازمان برنامه و بودجه و مجلس شورای اسلامی گزارش نماید.