

بررسی عملکرد بودجه دولت در سال ۱۳۹۵

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۵۴۰۱

خردادماه ۱۳۹۶

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. عملکرد بودجه در سطح کلان
۱۰.....	۲. ملاحظاتی درباره عملکرد بودجه ۱۳۹۵
۱۶.....	نتیجه گیری و پیشنهاد



بررسی عملکرد بودجه دولت در سال ۱۳۹۵

چکیده

- عملکرد منابع عمومی در سال ۱۳۹۵ برابر ۲۸۲۷ هزار میلیارد ریال بوده است. این میزان تحقق برابر ۹۶ درصد رقم مصوب بوده است. درآمدها به میزان ۱۴۵۹ هزار میلیارد ریال (۹۳ درصد رقم مصوب)، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای به میزان ۷۴۲ هزار میلیارد ریال (۹۴ درصد رقم مصوب) و واگذاری دارایی‌های مالی به میزان ۶۲۴ هزار میلیارد ریال (۱۰۸ درصد رقم مصوب) محقق شده است.
- نه در گزارش سازمان برنامه و بودجه و نه در گزارش‌های مالی دولت ارقام اصلاحیه بودجه در جداول قانون بودجه سال ۱۳۹۵ لحاظ نشده است. در تبصره «۳۶» این اصلاحیه دولت می‌توانست برای تسویه مطالبات اشخاص از خود تا ۴۰۰ هزار میلیارد ریال اوراق مالی اسلامی منتشر کند. در تبصره «۳۷» نیز اجازه داشت تا مبلغ ۸۰ هزار میلیارد ریال اسناد خزانه یا سایر اوراق اسلامی برای تسویه تمام یا بخشی از بدهی‌های سازمان بیمه سلامت ایرانیان منتشر کند. همچنین در تبصره «۳۸» همین اصلاحیه دولت می‌توانست ۵ میلیارد دلار وام خارجی استقراض کند که با نرخ تسعیر ۳۰ هزار ریال معادل ریالی آن ۱۵۰ هزار میلیارد ریال می‌شود. با فرض اضافه کردن ارقام فوق به رقم واگذاری دارایی‌های مالی در قانون رقم کل واگذاری دارایی‌های مالی ۱۲۰۹ هزار میلیارد ریال و کل منابع عمومی ۳۵۷۳ هزار میلیارد ریال خواهد بود. در این صورت عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی برابر ۵۲ درصد و عملکرد منابع عمومی برابر ۷۹ درصد خواهد بود.
- مصارف عمومی در سال ۱۳۹۵ معادل منابع عمومی یعنی ۲۸۲۷ هزار میلیارد ریال عملکرد داشته است. اعتبارات هزینه‌ای با رقم ۲۰۶۹ هزار میلیارد ریال، ۹۷ درصد رقم مصوب عملکرد داشته است. پرداخت بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رقم ۴۱۷ هزار میلیارد ریال حدود ۷۳ درصد رقم مصوب و پرداخت بابت تملک دارایی‌های مالی (عمدتاً بازپرداخت تعهدات دولت) با رقم ۲۸۵ هزار میلیارد ریال برابر ۱۲۳ درصد رقم مصوب عملکرد داشته است.
- اختصاص ۴۱۷ هزار میلیارد ریال به طرح‌های عمرانی پس از چند سال تخصیص ناچیز به این طرح‌ها گام مثبت و مهمی است که می‌تواند باعث تحرک بخشیدن به اقتصاد شود هر چند تخصیص‌های دیر هنگام و آخر سال به طرح‌های عمرانی مناسب نبوده و ضرورت دارد در آینده به گونه‌ای این تخصیص‌ها مدیریت شود که بیشترین تخصیص‌های عمرانی در نیمه اول سال انجام شود. بازپرداخت تعهدات دولت نیز از

گام‌های مثبت دولت است که باعث برقراری انضباط مالی و جلوگیری از انباشته شدن تعهدات مالی در سال‌های بعد می‌شود.

– در گزارش سازمان برنامه و بودجه در بخش مصارف و در هر سه قسمت آن یعنی اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی ردیف‌هایی تحت عنوان اسناد خزانه اسلامی با مبالغ مختلف درج شده است. براساس اصول طبقه‌بندی بودجه‌ای فروش اسناد در بخش واگذاری دارایی‌های مالی و بازپرداخت آن در بخش مصارف درج می‌شود. ضمن این که در بخش مصارف نیز هزینه‌های انتشار اوراق ذیل اعتبارات هزینه‌ای و بازپرداخت اصل اوراق ذیل تملک دارایی‌های مالی درج می‌شود. اما در گزارش دولت نه این اصول رعایت شده و نه می‌توان فهمید که چه میزان از این پرداخت‌ها مربوط به هزینه‌های انتشار و چه میزان مربوط به اصل آن است.

– بررسی عملکرد ارقام بودجه در مقایسه با ارقام پیشنهادی دولت (لایحه) و ارقام مصوب نشان می‌دهد که ارقام پیشنهادی دولت از دقت بالاتری برخوردار بوده است. در واقع با ارقام مصوب مجلس بودجه دولت بیشتر دچار انحراف شده است. مهم‌ترین اشکالی که در این جا ایجاد می‌شود این است که با تصویب ارقام در سمت مصارف دستگاه‌های اجرایی فرض را بر تحقق همین ارقام گذاشته و به همین اندازه تعهد ایجاد می‌کنند. با پایان یافتن سال مالی دستگاه‌های اجرایی با تعهدات مازاد بر اعتبار مواجه شده و در نتیجه موجب بروز کسری پنهان و انباشته شدن بدهی‌های دولت می‌شود.

مقدمه

تهیه، تصویب و اجرای بودجه مهم‌ترین رویداد مالی سالیانه هر کشوری است. اما فرآیند بودجه‌ریزی مراحل دیگری هم دارد که معمولاً مغفول می‌ماند. این مراحل عبارتند از: نظارت بر بودجه و گزارش‌دهی از آن.

در قوانین موجود مالی و محاسباتی کشور تهیه و ارائه گزارش توسط دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی شده است. از جمله در ماده (۳۷) قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ و ماده (۹۶) قانون محاسبات عمومی دستگاه‌های اجرایی مکلف به ارائه گزارش شده‌اند. براساس ماده (۳۷) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ «سازمان موظف است گزارش‌های مربوط به پیشرفت عملیات عمرانی و بودجه کل کشور را به شرح زیر تنظیم و به نخست‌وزیر تسلیم نماید:

۱. گزارش شش‌ماهه حاوی پیشرفت عملیات و مشکلات اجرای طرح‌ها و فعالیت‌ها با توجه به پرداخت‌های انجام شده و همچنین پیشنهادهای مشخص جهت رفع این مشکلات.

۲. گزارش اقتصادی سالیانه شامل تجزیه و تحلیل وضع اقتصادی کشور در سال گذشته و پیش‌بینی

وضع سال جاری و سال بعد.



گزارش مزبور باید با همکاری وزارت دارایی - وزارت اقتصاد و بانک مرکزی ایران منتهی تا پایان شهریور ماه هر سال توسط سازمان به نخست‌وزیر تسلیم شود.

۳. گزارش جامع درباره عملیات انجام شده و کارهای ناتمام در هر دوره برنامه به انضمام خلاصه‌ای از هزینه‌های عمرانی پرداخت شده حداکثر تا شش ماه پس از پایان هر دوره برنامه. گزارش مربوط به هر دوره برنامه باید حاوی اظهار نظر صریح نسبت به ارزشیابی عملیات و تحقق هدف‌های برنامه بوده و پیوست گزارش جامع عملکرد هر دوره برنامه توسط نخست‌وزیر به مجلسین تقدیم شود».

در ماده (۹۶) قانون محاسبات عمومی نیز گفته شده «دستگاه‌های اجرایی مکلفند به ترتیبی که هیئت وزیران معین خواهد نمود حداکثر ظرف مدت شش ماه پس از پایان هر سال مالی گزارش عملیات انجام شده طی آن سال را براساس اهداف پیش‌بینی شده در بودجه مصوب به دیوان محاسبات کشور و وزارت برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال دارند».

به وضوح مشخص است که این اطلاعات با تفصیل خواسته شده در قانون نه در حین اجرای بودجه تهیه و به اطلاع نمایندگان و عموم مردم می‌رسد و نه در پایان سال مالی. ضمن این که تواتر تهیه گزارش‌ها نیز رعایت نمی‌شود. تذکر و پی‌گیری رعایت قانون از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی و به‌ویژه کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات می‌تواند به بهبود این فرآیند و انتشار منظم گزارش‌های اجرای بودجه در فواصل منظم زمانی مطابق با مر قانون کمک کند.

گزارش حاضر در دو بخش اصلی تهیه شده است: در بخش اول مروری بر عملکرد اقلام اصلی بودجه می‌شود و در بخش دوم برخی از ملاحظات و نکات درباره اجرای بودجه و عملکرد آن ارائه می‌شود. در بخش نتیجه‌گیری نیز برخی توصیه‌های سیاستی ارائه می‌شود.

۱. عملکرد بودجه در سطح کلان

۱-۱. منابع عمومی

عملکرد منابع عمومی در سال ۱۳۹۵ برابر ۲۸۲۷ هزار میلیارد ریال بوده است. این میزان تحقق برابر ۹۶ درصد رقم مصوب بوده است. اجزای اصلی منابع عمومی درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است. درآمدها به میزان ۱۴۵۹ هزار میلیارد ریال (۹۳ درصد رقم مصوب)، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای به میزان ۷۴۲ هزار میلیارد ریال (۹۴ درصد رقم مصوب) و واگذاری دارایی‌های مالی به میزان ۶۲۴ هزار میلیارد ریال (۱۰۸ درصد رقم مصوب) محقق شده است. سهم این اجزا در منابع عمومی در سال ۱۳۹۵ به این ترتیب بوده است: ۵۱/۶ درصد سهم درآمدها، ۲۶/۳ درصد سهم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و ۲۲/۱ درصد سهم واگذاری دارایی‌های مالی.

در بین درآمدها، درآمدهای مالیاتی با رقم ۱۰۱۴ هزار میلیارد ریال بیشترین سهم را داشته است. این درآمدها ۹۸ درصد نسبت به رقم مصوب تحقق یافته است. در بین درآمدهای مالیاتی به ترتیب مالیات اشخاص حقوقی با ۳۱۶ هزار میلیارد ریال، مالیات بر کالاها و خدمات با ۳۴۰ هزار میلیارد ریال، مالیات بر درآمد با ۱۴۸ هزار میلیارد ریال و مالیات بر واردات با ۱۸۲ هزار میلیارد ریال بیشترین سهم را داشته‌اند. در ضمن مالیات بر درآمد، مالیات بر ثروت و مالیات بر واردات بیش از رقم مصوب عملکرد داشته‌اند.

سایر درآمدها عمدتاً شامل درآمدهای حاصل از مالکیت دولت، درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات، درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات و درآمدهای متفرقه است. عملکرد درآمدهای حاصل از مالکیت دولت ۱۹۶ هزار میلیارد ریال، عملکرد درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات ۶۱ هزار میلیارد ریال، درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات ۴۴ هزار میلیارد ریال و درآمدهای متفرقه ۱۴۱ هزار میلیارد ریال است.

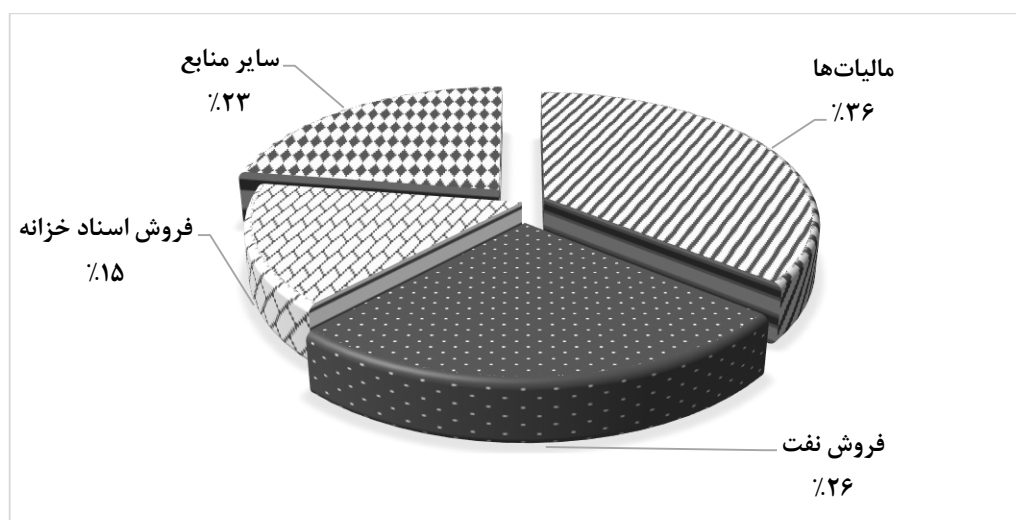
قسمت دیگر منابع عمومی منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای است که ۷۴۲ هزار میلیارد ریال (۹۴ درصد رقم مصوب) عملکرد داشته است. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای شامل فروش نفت خام و میعانات گازی، فروش دارایی‌های منقول و غیرمنقول و واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است. فروش نفت خام و میعانات گازی سهم اصلی را در این قسمت دارد و بقیه اجزا سهم چندانی ندارند. فروش نفت خام و میعانات گازی با مبلغ ۷۳۶ هزار میلیارد ریال (شامل دو درصد مناطق نفت‌خیز و محروم) تقریباً به‌طور کامل محقق شده است.

قسمت سوم از منابع عمومی واگذاری دارایی‌های مالی است. این بخش از منابع با ۶۲۴ هزار میلیارد ریال معادل ۶۳ درصد رقم مصوب عملکرد داشته است. اجزای مهم این قسمت از منابع، منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت، اسناد خزانه و صکوک اجاره و منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی است که به ترتیب با ۴۳۶ و ۷۸ هزار میلیارد ریال بیشترین سهم را از این قسمت از منابع دارند. البته ردیفی تحت عنوان «دریافت مطالبات قطعی دولت از اشخاص (جمعی-خرجی)» با ۹۸ هزار میلیارد ریال حدود ۷۸ عملکرد داشته است. منابع حاصل از فروش اوراق اسناد خزانه، صکوک اجاره و ... ۱۵۹ درصد رقم مصوب و منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی ۴۹ درصد رقم مصوب عملکرد داشته است. دلیل عملکرد بالای منابع حاصل از اوراق اسناد خزانه، صکوک اجاره و ... به دلیل مجوز قانونی اصلاح قانون بودجه ۱۳۹۵ بوده است. در تبصره «۳۶» این اصلاحیه دولت می‌توانست برای تسویه مطالبات اشخاص از خود تا ۴۰۰ هزار میلیارد ریال اوراق مالی اسلامی منتشر کند. در تبصره «۳۷» نیز اجازه داشت تا مبلغ ۸۰ هزار میلیارد ریال اسناد خزانه یا سایر اوراق اسلامی برای تسویه تمام یا بخشی از بدهی‌های سازمان بیمه سلامت ایرانیان منتشر کند. همچنین در تبصره «۳۸» همین اصلاحیه دولت می‌توانست ۵ میلیارد دلار وام خارجی استقراض کند که با نرخ تسعیر ۳۰ هزار ریال معادل ریالی آن ۱۵۰ هزار



میلیارد ریال می‌شود. با فرض اضافه کردن ارقام فوق به رقم واگذاری دارایی‌های مالی در قانون رقم کل واگذاری دارایی‌های مالی ۱۲۰۹ هزار میلیارد ریال و کل منابع عمومی ۳۵۷۳ هزار میلیارد ریال خواهد بود. در این صورت عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی برابر ۵۲ درصد و عملکرد منابع عمومی برابر ۷۹ درصد خواهد بود.

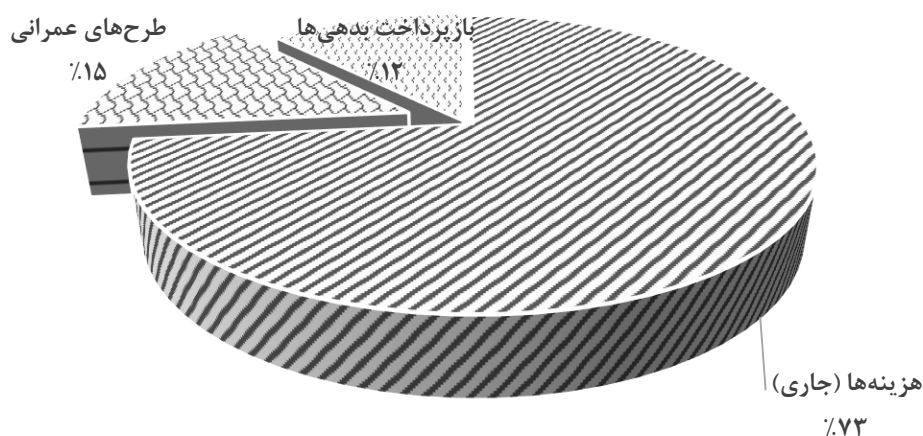
نمودار ۱. سهم اجزای مهم منابع بودجه دولت در سال ۱۳۹۵



۲-۱. مصارف عمومی

مصارف عمومی در سال ۱۳۹۵ معادل منابع عمومی یعنی ۲۸۲۷ هزار میلیارد ریال عملکرد داشته است. مصارف از سه قسمت هزینه‌ها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی تشکیل شده است. سهم این سه قسمت در مصارف به ترتیب ۷۳ درصد، ۱۵ درصد و ۱۲ درصد بوده است. اعتبارات هزینه‌ای با رقم ۲۰۶۹ هزار میلیارد ریال، ۹۷ درصد عملکرد داشته است. پرداخت بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رقم ۴۱۷ هزار میلیارد ریال حدود ۷۳ درصد رقم مصوب و پرداخت بابت طرح‌های تملک دارایی‌های مالی (عمدتاً بازپرداخت تعهدات دولت) با رقم ۳۳۶ هزار میلیارد ریال (با احتساب بازپرداخت اسناد سررسیده شده سال ۱۳۹۴) حدود ۱۴۵ درصد رقم مصوب عملکرد داشته است. برای موضوعات ماده (۱۰) قانون تنظیم و ماده (۱۲) مدیریت بحران نیز مبلغ ۳ هزار میلیارد ریال هزینه شده است.

نمودار ۲. سهم اجزای مهم مصارف بودجه دولت در سال ۱۳۹۵



۳-۱. برخی نسبت‌های مهم

ترازهای بودجه‌ای شامل تراز عملیاتی، سرمایه‌ای و مالی است. در عملکرد بودجه تراز عملیاتی برابر منفی ۶۱۳ هزار میلیارد ریال است. این تراز در لایحه دولت برابر منفی ۴۸۱ هزار میلیارد ریال و در مصوبه مجلس منفی ۵۶۳ هزار میلیارد ریال بوده است. تراز سرمایه‌ای در عملکرد بودجه مثبت ۳۲۵ هزار میلیارد ریال شده است. این تراز در لایحه دولت ۱۳۳ و در مصوبه مجلس ۲۱۵ هزار میلیارد ریال بوده است. تراز مالی در عملکرد بودجه مثبت ۲۸۷ هزار میلیارد ریال شده است. این تراز در لایحه دولت ۳۴۸ و در مصوبه مجلس نیز تقریباً همین مقدار بوده است. چه بودجه را قانون بدانیم (با همه لوازم آن) و چه قراردادی بین دولت و مجلس، دولت به تعهدات خود در زمینه رعایت ترازها عمل نکرده است. یکی از این ترازها تراز سرمایه‌ای است. دولت در لایحه خود متعهد بوده که این تراز را در سطح ۱۳۳ هزار میلیارد ریال حفظ کند به معنی این که در برداشت از منابع زیرزمینی و بین‌نسلی نفت بخش عمده آن را صرف سرمایه‌گذاری‌های مولد کرده و تنها به میزان ۱۳۳ هزار میلیارد ریال آن را در امور جاری هزینه کند. اما در عمل ۲/۵ برابر پیشنهاد خود و ۱/۵ برابر رقم مصوب از سرمایه‌های زیرزمینی را به امور جاری اختصاص داده است. بنابراین پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی در هنگام بررسی و تصویب بودجه رعایت ترازهای بودجه‌ای را الزامی کرده و یا حداکثر نوسان ۱۰ درصدی آنها را مجاز اعلام کند.



جدول ۱. منابع و مصارف عمومی و برخی شاخص‌های مهم در سال ۱۳۹۵

(میلیارد ریال - درصد)

عنوان	لایحه	مصوب	تغییرات مجلس	عملکرد	میزان انحراف عملکرد از لایحه	میزان انحراف عملکرد از مصوب	درصد تحقق نسبت به لایحه	درصد تحقق نسبت به مصوب
دریافت‌ها	۲,۶۷۳,۸۴۹	۲,۹۴۳,۸۸۶	۲۷۰,۰۳۷	۲,۸۲۷,۲۶۳	۱۵۳,۴۱۴	-۱۱۶,۶۲۴	۱۰۶	۹۶
۱. درآمدها	۱,۴۹۰,۱۳۶	۱,۵۷۳,۷۹۸	۸۳,۶۶۲	۱,۴۵۹,۸۰۹	-۳۰,۳۲۷	-۱۱۳,۹۸۹	۹۸	۹۳
۱-۱. درآمدهای مالیاتی	۱,۰۱۱,۲۹۵	۱,۰۳۸,۲۸۱	۲۶,۹۸۶	۱,۰۱۴,۷۰۴	۳,۴۰۹	-۲۳,۵۷۷	۱۰۰	۹۸
مالیات اشخاص حقوقی	۳۲۶,۶۹۷	۳۳۵,۶۸۳	۸,۹۸۶	۳۱۶,۰۷۶	-۱۰,۶۲۱	-۱۹,۶۰۷	۹۷	۹۴
مالیات بر درآمد	۱۴۰,۷۲۴	۱۴۰,۷۲۴	۰	۱۴۸,۵۷۵	۷,۸۵۱	۷,۸۵۱	۱۰۶	۱۰۶
مالیات بر ثروت	۲۵,۰۸۱	۲۵,۰۸۱	۰	۲۶,۷۴۱	۱,۶۶۰	۱,۶۶۰	۱۰۷	۱۰۷
مالیات بر کالاها و خدمات	۳۶۷,۴۹۲	۳۶۷,۴۹۲	۰	۳۴۰,۳۷۳	-۲۷,۱۱۹	-۲۷,۱۱۹	۹۳	۹۳
مالیات بر واردات	۱۵۱,۳۰۰	۱۶۹,۳۰۰	۱۸,۰۰۰	۱۸۲,۹۳۸	۳۱,۶۳۸	۱۳,۶۳۸	۱۲۱	۱۰۸
۲-۱. سایر درآمدها	۴۷۸,۸۴۱	۵۳۵,۵۱۷	۵۶,۶۷۶	۴۴۵,۱۰۵	-۳۳,۷۳۶	-۹۰,۴۱۲	۹۳	۸۳
درآمدهای حاصل از مالکیت دولت	۲۲۰,۰۲۷	۲۳۸,۸۹۵	۱۸,۸۶۸	۱۹۶,۵۹۵	-۲۳,۴۳۲	-۴۲,۲۹۹	۸۹	۸۲
درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات	۷۲,۷۹۵	۷۶,۷۹۵	۴,۰۰۰	۶۱,۹۷۸	-۱۰,۸۱۷	-۱۴,۸۱۷	۸۵	۸۱
درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات	۶۴,۶۲۸	۸۴,۶۲۸	۲۰,۰۰۰	۴۴,۹۶۲	-۱۹,۶۶۶	-۳۹,۶۶۶	۷۰	۵۳
درآمدهای متفرقه	۱۲۱,۳۹۲	۱۳۵,۲۰۰	۱۳,۸۰۸	۱۴۱,۵۷۰	۲۰,۱۷۸	۶,۳۷۰	۱۱۷	۱۰۵
۲. منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۷۳۰,۵۱۹	۷۹۰,۴۶۷	۵۹,۹۴۸	۷۴۲,۷۹۹	۱۲,۲۸۰	-۴۷,۶۶۸	۱۰۲	۹۴
فروش نفت خام و میعانات گازی	۶۶۸,۷۷۶	۷۲۸,۷۷۶	۶۰,۰۰۰	۷۲۰,۳۰۱	۵۱,۵۲۵	-۸,۴۷۵	۱۰۸	۹۹
دو درصد فروش نفت خام برای مناطق نفت‌خیز و محروم	۱۶,۲۴۲	۱۶,۲۴۲	۰	۱۶,۰۴۹	-۱۹۴	-۱۹۴	۹۹	۹۹

عنوان	لایحه	مصوب	تغییرات مجلس	عملکرد	میزان انحراف عملکرد از لایحه	میزان انحراف عملکرد از مصوب	درصد تحقق نسبت به مصوب
منابع ارزی ناشی از افزایش قیمت و مقدار صادرات نفت خام و میعانات گازی	۱	۰	-۱	۰	-۱	۰	۰
فروش میعانات گازی ۸۵/۵ درصد سهم دولت ربالی				۲,۴۶۹	۲,۴۶۹	۲,۴۶۹	
فروش دارایی‌های منقول و غیرمنقول	۱۵,۵۰۰	۱۵,۴۴۹	-۵۱	۳,۹۶۵	-۱۱,۵۳۵	-۱۱,۴۸۴	۲۶
واگذاری طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۰,۰۰۰	۳۰,۰۰۰	۰	۱۶	-۲۹,۹۸۴	-۲۹,۹۸۴	۰
۳. واگذاری دارایی‌های مالی	۴۵۳,۱۹۴	۵۷۹,۶۲۱	۱۲۶,۴۲۷	۶۲۴,۶۵۵	۱۷۱,۴۶۱	۴۵,۰۳۳	۱۳۸
منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت، اسناد خزانه و صکوک اجاره	۲۷۵,۰۰۰	۲۷۵,۰۰۰	۰	۴۳۶,۷۵۱	۱۶۱,۷۵۱	۱۶۱,۷۵۱	۱۵۹
دریافت مطالبات قطعی دولت از اشخاص (جمعی - خرجی)	۰	۱۲۵,۰۰۰	۱۲۵,۰۰۰	۹۸,۰۷۵	۹۸,۰۷۵	-۲۶,۹۲۵	۷۸
منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	۱۶۰,۵۰۰	۱۶۰,۵۰۰	۰	۷۸,۳۵۰	-۸۲,۱۵۰	-۸۲,۱۵۰	۴۹
منابع حاصل از استفاده از تسهیلات خارجی	۶۴	۱,۴۹۲	۱,۴۲۷	۰	-۶۴	-۱,۴۹۲	۰
منابع حاصل از دریافت اصل وام‌ها	۲,۷۶۸	۲,۷۶۸	۰	۱,۵۸۲	-۱,۱۸۶	-۱,۱۸۶	۵۷
منابع حاصل از برگشتی پرداختی‌های سال‌های قبل (شامل وجوه اداره شده)	۳,۸۶۸	۳,۸۶۸	۰	۳,۸۵۳	-۱۵	-۱۵	۱۰۰
منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی	۵,۹۹۴	۵,۹۹۴	۰	۵,۹۹۴	۰	۰	۱۰۰
منابع حاصل از سایر واگذاری‌ها	۵,۰۰۰	۵,۰۰۰	۰	۵۰	-۴,۹۵۰	-۴,۹۵۰	۱
پرداخت‌ها	۲,۶۷۳,۸۴۸	۲,۹۴۳,۹۳۷	۲۷۰,۰۸۹	۲,۸۲۷,۲۶۳	۱۵۳,۴۱۵	-۱۱۶,۶۷۵	۹۶
پرداخت اعتبارات هزینه‌ای	۱,۹۷۱,۸۶۴	۲,۱۳۷,۶۲۸	۱۶۵,۷۶۴	۲,۰۶۹,۹۰۰	۹۸,۰۳۶	-۶۷,۷۲۸	۹۷
پرداخت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۹۶,۹۸۴	۵۷۴,۸۰۹	-۲۲,۱۷۵	۴۱۷,۰۱۵	-۱۷۹,۹۶۹	-۱۵۷,۷۹۴	۷۳
پرداخت اعتبارات تملک دارایی‌های مالی	۱۰۵,۰۰۰	۲۳۱,۵۰۰	۱۲۶,۵۰۰	۲۸۵,۸۱۷	۱۸۰,۸۱۷	۵۴,۳۱۷	۲۷۲
پرداخت موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم مقررات مالی و ۱۲ مدیریت بحران	۰	۰	۰	۳,۰۷۰	۳,۰۷۰	۳,۰۷۰	



عنوان	لایحه	مصوب	تغییرات مجلس	عملکرد	میزان انحراف عملکرد از لایحه	میزان انحراف عملکرد از مصوب	درصد تحقق نسبت به مصوب لایحه	درصد تحقق نسبت به مصوب
بازپرداخت اسناد سررسیدشده ۱۳۹۴	۰	۰	۰	۵۱,۴۶۱	۵۱,۴۶۱	۵۱,۴۶۱		
تراز عملیاتی	-۴۸۱,۷۲۸	-۵۶۳,۸۳۱	-۸۲,۱۰۳	-۶۱۳,۱۶۱	-۱۳۱,۴۳۳	-۴۹,۳۳۱	۱۲۷	۱۰۹
تراز سرمایه‌ای	۱۳۳,۵۳۵	۲۱۵,۶۵۸	۸۲,۱۲۳	۳۲۵,۷۸۴	۱۹۲,۲۴۹	۱۱۰,۱۲۶	۲۴۴	۱۵۱
تراز مالی	۳۴۸,۱۹۴	۳۴۸,۱۲۱	-۷۳	۲۸۷,۳۷۷	-۶۰,۸۱۷	-۶۰,۷۴۴	۸۳	۸۳
سهم مالیات‌ها از منابع عمومی	۰/۳۸	۰/۳۵		۰/۳۶				
سهم عواید نفتی از منابع عمومی	۰/۲۶	۰/۲۶		۰/۲۶				
سهم واگذاری دارایی‌های مالی از منابع عمومی	۰/۱۷	۰/۲۰		۰/۲۲				
سهم هزینه‌ها از منابع عمومی	۰/۷۴	۰/۷۳		۰/۷۵				
سهم تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) از منابع عمومی	۰/۲۲	۰/۲۰		۰/۱۵				

مأخذ: گزارش سازمان برنامه و بودجه در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس و محاسبات تحقیق.

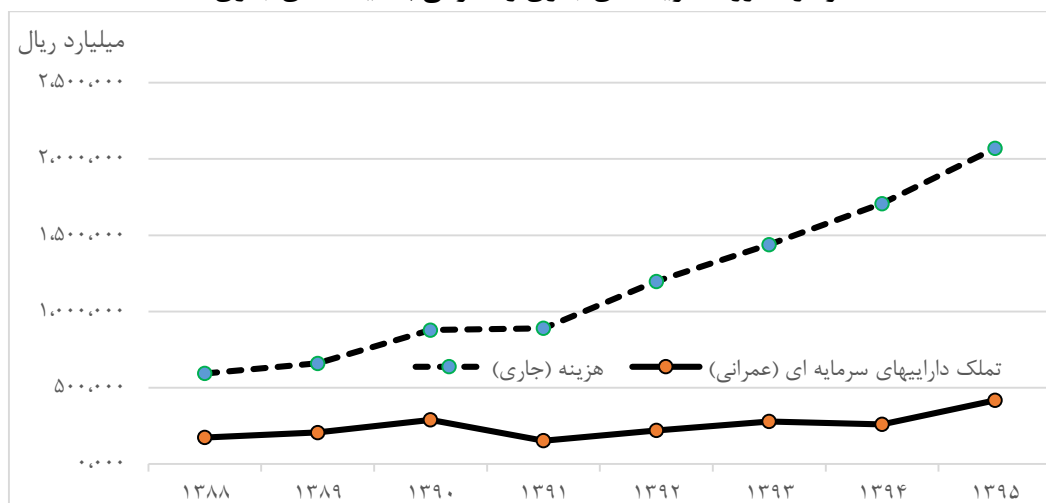
۲. ملاحظاتی درباره عملکرد بودجه ۱۳۹۵

بودجه سال ۱۳۹۵ آخرین بودجه دولت یازدهم بود که اجرا شد. عملکرد دولت در حوزه بودجه‌ریزی شامل سیاستگذاری‌ها، ارائه لوایح مالی و عملکرد بودجه سالیانه است و بررسی آن نیز قاعده‌تاً باید در این حوزه‌ها انجام شود. از آن‌جا که بررسی عملکرد دولت در حوزه سیاستگذاری‌های بودجه خارج از حوصله این گزارش است، صرفاً به ارزیابی مختصر عملکرد بودجه سالیانه می‌پردازیم.

۲-۱. روند برخی شاخص‌ها در دوره چهارساله دولت

نمودار ۳ روند هزینه‌های جاری و عمرانی را طی ۸ سال اخیر نشان می‌دهد. طی سال‌های مورد بررسی تنها در سال‌های ۱۳۹۰ (اوج درآمدهای نفتی ایران) و سال ۱۳۹۵ اعتبارات عمرانی افزایش قابل توجهی را نشان می‌دهد و در بقیه سال‌ها تغییر محسوسی در آن دیده نمی‌شود، اما هزینه‌های جاری با شیب تندی در حال افزایش است.

نمودار ۳. روند هزینه‌های جاری و عمرانی به قیمت‌های جاری

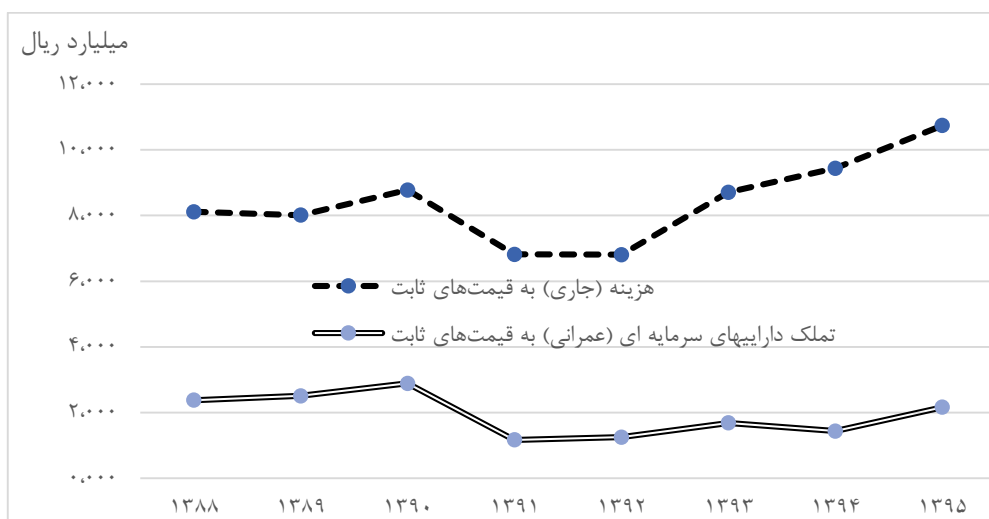


مأخذ: گزارش‌های مالی دولت در سال‌های مختلف و محاسبات تحقیق.

نمودار ۴ روند هزینه‌های جاری و عمرانی را به قیمت‌های ثابت نشان می‌دهد. در این سال‌ها شیب هزینه‌های جاری به نسبت تند است، اما اعتبارات عمرانی پس از کاهش محسوس در سال ۱۳۹۱ و افزایش محسوس در سال ۱۳۹۵ هنوز به سطح سال ۱۳۹۰ نرسیده است.



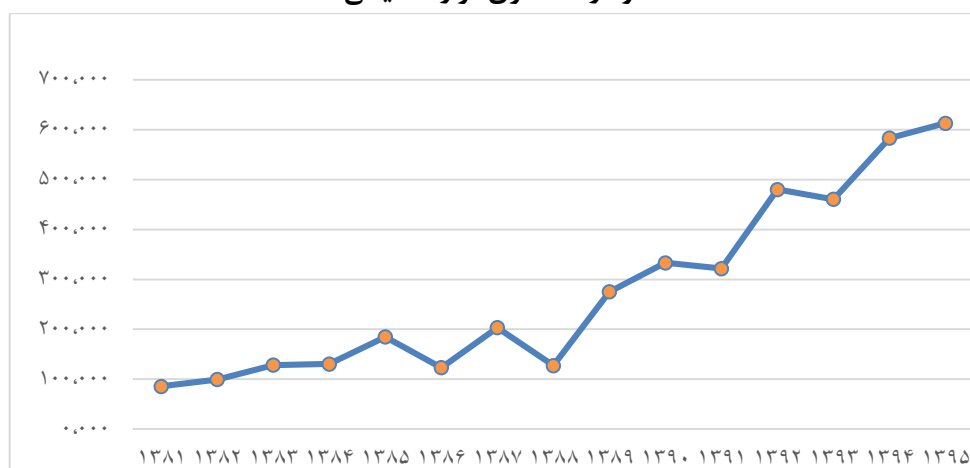
نمودار ۴. روند هزینه‌های جاری و عمرانی به قیمت‌های ثابت



مأخذ: همان.

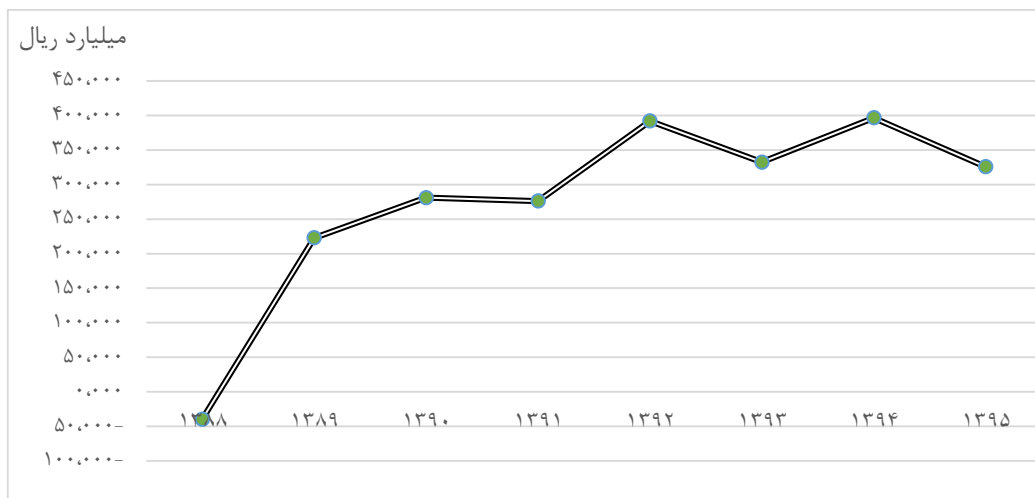
تراز عملیاتی پس از شیب تند در سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲ روند ملایم‌تری به خود گرفته است، هرچند هنوز هم در حال کاهش است (نمودار ۵). بررسی تراز سرمایه‌ای نیز مؤید همین موضوع است یعنی به رغم شیب تند آن در سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۲ در سال‌های اخیر هرچند افزایش یافته، اما با شیب کمتری افزایش یافته است (نمودار ۶).

نمودار ۵. کسری تراز عملیاتی



مأخذ: همان.

نمودار ۶. تراز سرمایه‌ای



مأخذ: همان.

۲-۲. منابع و مصارف در پایان سال

در دو سال اخیر در امر وصول و تخصیص منابع وضعیت خاصی به وجود آمده است. یعنی در طول ۱۱ ماه همه امور از روند طبیعی برخوردار است، اما ناگهان در ماه آخر و حتی هفته و روز آخر سال منابع هنگفتی به خزانه واریز می‌شود و منابع مزبور به مصارف و در مورد طرح‌های عمرانی عمدتاً به مطالبات پیمانکاران طرح‌های عمرانی اختصاص می‌یابد. همانطور که از جدول ۲ پیداست دریافت‌های دولت در ماه دوازدهم ناگهان از حدود ۱۹۵ هزار میلیارد تومان به ۲۸۳ هزار میلیارد تومان افزایش می‌یابد. به عبارت دیگر اگر تا ماه یازدهم هر ماه به‌طور متوسط ۲۶ هزار میلیارد تومان وصول می‌شد در ماه دوازدهم ۸۸ هزار میلیارد تومان وصول و به خزانه واریز شده است. جزئیات این اقلام در جدول زیر آمده است.

جدول ۲. تغییرات دریافت‌ها و پرداخت‌ها در ماه ۱۲ نسبت به بقیه سال (میلیارد ریال-درصد)

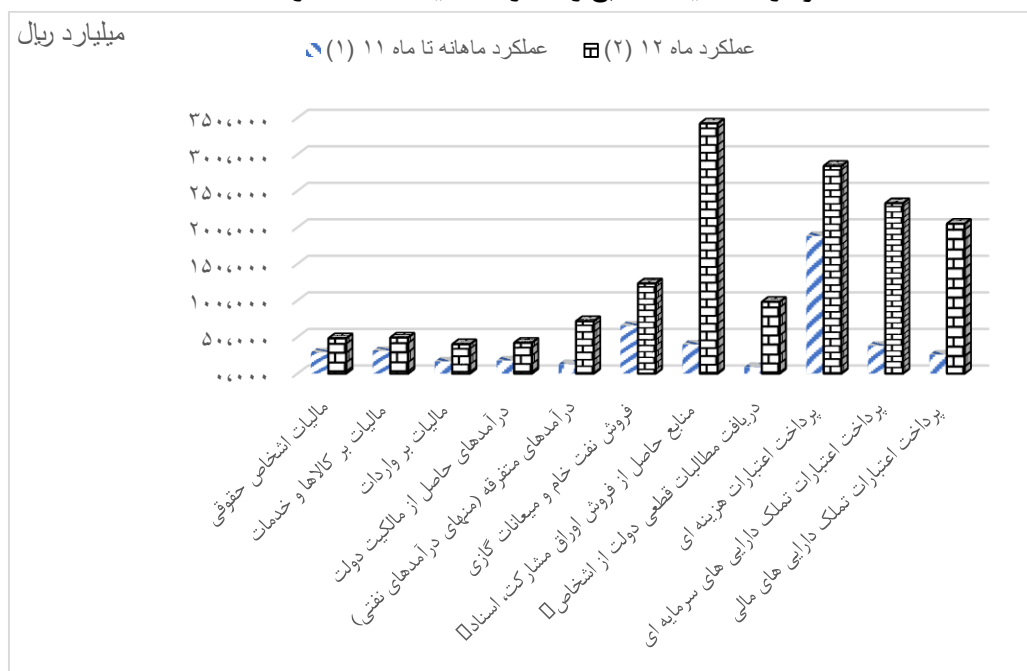
عنوان	عملکرد سال ۱۳۹۵	عملکرد ۱۱ ماهه	متوسط عملکرد ماهیانه تا ماه ۱۱ (۱)	عملکرد ماه ۱۲ (۲)	نسبت (۲) به (۱)
دریافت‌ها	۲,۸۲۷,۲۶۳	۱,۹۴۸,۷۳۲	۲۵۷,۰۲۴	۸۷۸,۵۳۱	۳/۴۲
۱. درآمدها	۱,۴۵۹,۸۰۹	۱,۱۷۷,۶۲۴	۱۳۲,۷۱۰	۲۸۲,۱۸۵	۲/۱۳
۱-۱. درآمدهای مالیاتی	۱,۰۱۴,۷۰۴	۸۵۶,۴۲۳	۹۲,۲۴۶	۱۵۸,۲۸۱	۱/۷۲
مالیات اشخاص حقوقی	۳۱۶,۰۷۶	۲۶۷,۹۴۴	۲۸,۷۳۴	۴۸,۱۳۲	۱/۶۸
مالیات بر درآمد	۱۴۸,۵۷۵	۱۳۰,۹۳۳	۱۳,۵۰۷	۱۷,۶۴۲	۱/۳۱
مالیات بر ثروت	۲۶,۷۴۱	۲۳,۶۳۴	۲,۴۳۱	۳,۱۰۷	۱/۲۸
مالیات بر کالاها و خدمات	۳۴۰,۳۷۳	۲۹۱,۱۲۲	۳۰,۹۴۳	۴۹,۲۵۱	۱/۵۹



عنوان	عملکرد سال ۱۳۹۵	عملکرد ۱۱ ماهه	متوسط عملکرد ماهیانه تا ماه (۱) ۱۱	عملکرد ماه (۲) ۱۲	نسبت (۲) به (۱)
مالیات بر واردات	۱۸۲،۹۳۸	۱۴۲۷۹۰	۱۶،۶۳۱	۴۰،۱۴۸	۲/۴۱
۱-۲. سایر درآمدها	۴۴۵،۱۰۵	۳۲۱،۲۰۱	۴۰،۴۶۴	۱۲۳،۹۰۴	۳/۰۶
درآمدهای حاصل از مالکیت دولت	۱۹۶،۵۹۵	۱۵۴،۵۳۹	۱۷،۸۷۲	۴۲،۰۵۶	۲/۳۵
درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات	۶۱،۹۷۸	۵۶،۴۵۶	۵،۶۳۴	۵،۵۲۲	۰/۹۸
درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات	۴۴،۹۶۲	۴۰،۲۴۱	۴،۰۸۷	۴،۷۲۱	۱/۱۵
درآمدهای متفرقه (منهای درآمدهای نفتی)	۱۴۱،۵۷۰	۶۹،۹۶۵	۱۲،۸۷۰	۷۱،۶۰۵	۵/۵۶
۲. منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۷۴۲،۷۹۹	۶۰۰،۷۶۴	۶۷،۵۲۷	۱۴۲،۰۳۵	۲/۱۰
فروش نفت خام و میعانات گازی	۷۲۰،۳۰۱	۵۹۷،۰۶۸	۶۵،۴۸۲	۱۲۳،۲۳۳	۱/۸۸
دو درصد فروش نفت خام برای مناطق نفت خیز و محروم	۱۶،۰۴۹		۱،۴۵۹	۱۶،۰۴۹	۱۱/۰۰
منابع ارزی ناشی از افزایش قیمت و مقدار صادرات نفت خام و میعانات گازی	.		.	.	
فروش میعانات گازی ۸۵/۵ درصد سهم دولت ریالی	۲،۴۶۹		۲۲۴	۲،۴۶۹	۱۱/۰۰
فروش دارایی‌های منقول و غیرمنقول	۳،۹۶۵	۳،۶۹۶	۳۶۰	۲۶۹	۰/۷۵
واگذاری طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۶		۱	۱۶	۱۱/۰۰
۳. واگذاری دارایی‌های مالی	۶۲۴،۶۵۵	۱۷۰،۳۴۴	۵۶،۷۸۷	۴۵۴،۳۱۱	۸/۰۰
منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت، اسناد خزانه و صکوک اجاره	۴۳۶،۷۵۱	۹۴،۴۹۸	۳۹،۷۰۵	۳۴۲،۲۵۳	۸/۶۲
دریافت مطالبات قطعی دولت از اشخاص (جمعی - خرجی)	۹۸،۰۷۵		۸،۹۱۶	۹۸،۰۷۵	۱۱/۰۰
منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	۷۸،۳۵۰	۶۵،۶۶۰	۷،۱۲۳	۱۲،۶۹۰	۱/۷۸
منابع حاصل از استفاده از تسهیلات خارجی	.		.	.	
منابع حاصل از دریافت اصل وام‌ها	۱،۵۸۲	۸۲۵	۱۴۴	۷۵۷	۵/۲۶
منابع حاصل از برگشتی پرداختی‌های سال‌های قبل (شامل وجوه اداره شده)	۳،۸۵۳	۳،۰۴۷	۳۵۰	۸۰۶	۲/۳۰
منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی	۵،۹۹۴	۶،۳۰۹	۵۴۵	-۳۱۵	-۰/۵۸
منابع حاصل از سایر واگذاری‌ها	۵۰	۵	۵	۴۵	۹/۹۱
پرداخت‌ها	۲،۸۲۷،۲۶۳	۲،۰۹۲،۳۸۵	۲۵۷،۰۲۴	۷۳۴،۸۷۸	۲/۸۶
پرداخت اعتبارات هزینه‌ای	۲،۰۶۹،۹۰۰	۱،۷۸۵،۷۵۲	۱۸۸،۱۷۳	۲۸۴،۱۴۸	۱/۵۱
پرداخت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۱۷،۰۱۵	۱۸۳،۹۹۶	۳۷،۹۱۰	۲۳۳،۰۱۹	۶/۱۵
پرداخت اعتبارات تملک دارایی‌های مالی	۲۸۵،۸۱۷	۸۱،۰۵۵	۲۵،۹۸۳	۲۰۴،۷۶۲	۷/۸۸
پرداخت موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم مقررات مالی و (۱۲) مدیریت بحران	۳،۰۷۰	۱،۹۵۰	۲۷۹	۱،۱۲۰	۴/۰۱
بازپرداخت اسناد سررسیدشده ۱۳۹۴	۵۱،۴۶۱	۳۹،۶۳۲	۴،۶۷۸	۱۱،۸۲۹	۲/۵۳

در بخش پرداخت‌ها نیز در یازده‌ماهه حدود ۱۸ هزار میلیارد تومان صرف طرح‌های عمرانی شده است، اما در پایان ماه دوازدهم این میزان به ۴۲ هزار میلیارد تومان می‌رسد. هرچند پرداخت بابت طرح‌های عمرانی پس از چند سال عملکرد ضعیف این بخش از پرداخت‌ها بسیار مثبت و قابل قبول است، اما باید توجه داشت که فصل مناسب برای اجرای طرح‌های عمرانی فصل‌های بهار و تابستان است که متأسفانه پرداخت‌ها در این فصول بسیار ناچیز بوده است. از این رو برنامه‌ریزی برای مدیریت وجوه پرداختی برای طرح‌های عمرانی به نحوی که باعث رونق در نیمه ابتدایی سال شود، امری حیاتی است. نکته دیگر این است که بجز واگذاری دارایی‌های مالی (فروش اسناد خزانه) که به دلیل اصلاحیه بودجه افزایش آن غیرعادی نیست، دولت باید توضیح دهد که دلیل افزایش ناگهانی منابع عمومی در ماه و روزهای پایانی سال چه بوده است؟

نمودار ۷. مقایسه منابع و مصارف ماهیانه تا ماه ۱۱ و ۱۲



۳-۲. اسناد خزانه اسلامی

در گزارش سازمان برنامه و بودجه در بخش مصارف سه ردیف تحت عنوان اسناد خزانه وجود دارد:

۱. در بخش اعتبارات هزینه‌ای ردیفی تحت عنوان «اسناد خزانه» با مبلغ ۱۵ هزار میلیارد ریال،
۲. اسناد خزانه اسلامی (ملی - استانی) با مبلغ ۲۵۵ هزار میلیارد ریال،
۳. پرداخت سررسید اسناد خزانه اسلامی سال ۱۳۹۴ با مبلغ ۵۱ هزار میلیارد ریال.

در این ارتباط چند ابهام و نکته وجود دارد. اول این که قانون بودجه براساس طبقه‌بندی‌هایی تهیه می‌شود که این طبقه‌بندی‌ها عمدتاً مبتنی بر اصول علمی و قراردادهای بین‌المللی است. فروش اسناد



خزانه اسلامی از نوع ایجاد تعهد است و باید در قسمت واگذاری دارایی‌های مالی قرار گیرد. بازپرداخت این اسناد نیز بر دو قسم است: سود و هزینه انتشار که در قسمت اعتبارات هزینه‌ای و اصل اوراق که در قسمت تملک دارایی‌های مالی قرار می‌گیرد. این که در هر سه قسمت مصارف یعنی اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های مالی و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ردیفی تحت عنوان «اسناد خزانه» درج شود، خلاف طبقه‌بندی‌های موجود (مانند GFS) و خلاف اصول حرفه‌ای سازمان تخصصی مانند سازمان برنامه و بودجه است. نکته بعدی این است مشخص نیست چه بخشی از این اسناد ناشی از هزینه‌های انتشار و چه میزان مربوط به اصل آن است.

این کار ضمن مخدوش کردن اطلاعات طبقه‌بندی بودجه باعث انتقال اطلاعات غلط به تصمیم‌گیران برای تصمیم‌گیری درباره ارقام بودجه و ردیف‌های اعتباری می‌شود. البته بخشی از این نابسامانی و بی‌انضباطی به دلیل دادن مجوز مجلس شورای اسلامی به دولت است که گفته شده «اصل و سود و هزینه‌های مترتب بر انتشار این اوراق در بودجه‌های سنواتی کل کشور پیش‌بینی و خزانه‌داری کل کشور با اولویت و یا از سرجمع بودجه نسبت به تسویه این اوراق اقدام می‌کند».

۴-۲. نقش مجلس در تصویب بودجه

مطابق اصل پنجاه و دوم قانون اساسی بودجه از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد. جدای از حدود و ثغور دخالت مجلس در رسیدگی و تصویب بودجه نقش مجلس از منظر نظارتی و انضباطی چالش‌برانگیز است. بررسی عملکرد ارقام بودجه در مقایسه با ارقام پیشنهادی دولت (لایحه) و ارقام مصوب نشان می‌دهد که ارقام پیشنهادی دولت از دقت بالاتری برخوردار بوده است (جدول ۲). در واقع با ارقام مصوب مجلس بودجه دولت بیشتر دچار انحراف شده است. اما انحراف ارقام عملکرد از ارقام مصوب چه اشکالی ایجاد می‌کند؟ مهمترین اشکالی که ایجاد می‌شود این است که با تصویب ارقام در سمت مصارف دستگاه‌های اجرایی فرض را بر تحقق همین ارقام گذاشته و به همین اندازه تعهد ایجاد می‌کنند. با پایان یافتن سال مالی دستگاه‌های با تعهدات مازاد بر اعتبار مواجه شده و در نتیجه موجب بروز کسری پنهان و انباشته شدن بدهی‌های دولت می‌شود. بنابراین بهتر است مجلس شورای اسلامی با احتیاط بسیار زیاد وارد بررسی بودجه شده و حتی‌الامکان از دست بردن و تغییر ارقام بودجه پرهیز کند، مگر آن که این تغییر و اصلاح در جهت ایجاد انضباط و شفافیت بودجه‌ای باشد. البته این جدای از تغییرات در تبصره‌های بودجه‌ای توسط مجلس است که آن هم عمدتاً در مسیر ایجاد انضباط مالی نیست.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

– عملکرد منابع عمومی در سال ۱۳۹۵ برابر ۲۸۲۷ هزار میلیارد ریال بوده است. این میزان تحقق برابر ۹۶ درصد رقم مصوب بوده است. درآمدها به میزان ۱۴۵۹ هزار میلیارد ریال (۹۳ درصد رقم مصوب)، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای به میزان ۷۴۲ هزار میلیارد ریال (۹۴ درصد رقم مصوب)، واگذاری دارایی‌های مالی به میزان ۶۲۴ هزار میلیارد ریال (۱۰۸ درصد رقم مصوب) محقق شده است.

– نه در گزارش سازمان برنامه و بودجه و نه در گزارش‌های مالی دولت ارقام اصلاحیه بودجه در جداول قانون بودجه سال ۱۳۹۵ لحاظ نشده است. در تبصره «۳۶» این اصلاحیه دولت می‌توانست برای تسویه مطالبات اشخاص از خود تا ۴۰۰ هزار میلیارد ریال اوراق مالی اسلامی منتشر کند. در تبصره «۳۷» نیز اجازه داشت تا مبلغ ۸۰ هزار میلیارد ریال اسناد خزانه یا سایر اوراق اسلامی برای تسویه تمام یا بخشی از بدهی‌های سازمان بیمه سلامت ایرانیان منتشر کند. همچنین در تبصره «۳۸» همین اصلاحیه دولت می‌توانست ۵ میلیارد دلار وام خارجی استقراض کند که با نرخ تسعیر ۳۰ هزار ریال معادل ریالی آن ۱۵۰ هزار میلیارد ریال می‌شود. با فرض اضافه کردن ارقام فوق به رقم واگذاری دارایی‌های مالی در قانون، رقم کل واگذاری دارایی‌های مالی ۱۲۰۹ هزار میلیارد ریال و کل منابع عمومی ۳۵۷۳ هزار میلیارد ریال خواهد بود. در این صورت عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی برابر ۵۲ درصد و عملکرد منابع عمومی برابر ۷۹ درصد خواهد بود.

– مصارف عمومی در سال ۱۳۹۵ معادل منابع عمومی یعنی ۲۸۲۷ هزار میلیارد ریال عملکرد داشته است. اعتبارات هزینه‌ای با رقم ۲۰۶۹ هزار میلیارد ریال، ۹۷ درصد مصوب عملکرد داشته است. پرداخت بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رقم ۴۱۷ هزار میلیارد ریال حدود ۷۳ درصد رقم مصوب و پرداخت بابت طرح‌های تملک دارایی‌های مالی (بازپرداخت تعهدات دولت) با رقم ۲۸۵ هزار میلیارد ریال ۱۲۳ درصد رقم مصوب عملکرد داشته است.

– در دو سال اخیر در امر وصول و تخصیص منابع وضعیتی به‌وجود آمده است که بخش قابل توجهی از دریافت‌ها و پرداخت‌ها عمدتاً به پایان سال منتقل شده است. یعنی در طول ۱۱ ماه همه امور از روند طبیعی برخوردار است، اما ناگهان در ماه آخر و حتی هفته و روز آخر سال منابع هنگفتی به خزانه واریز می‌شود و منابع مزبور به مصارف و در مورد طرح‌های عمرانی عمدتاً به مطالبات پیمانکاران طرح‌های عمرانی اختصاص می‌یابد. توضیح ماهیت این اقلام و دلیل این رویداد در پایان سال به توضیح مقامات دولتی نیاز دارد.

– اختصاص ۴۱۷ هزار میلیارد ریال به طرح‌های عمرانی پس از چند سال تخصیص ناچیز به این طرح‌ها گام مثبت و مهمی است که می‌تواند باعث تحرک بخشیدن به اقتصاد شود. هرچند تخصیص‌های دیر هنگام و آخر سال به طرح‌های عمرانی نیز مناسب نبوده و ضرورت دارد در آینده به‌گونه‌ای این



تخصیص‌ها مدیریت شود که بیشترین تخصیص‌های عمرانی در نیمه اول سال انجام شود. بازپرداخت تعهدات دولت نیز از گام‌های مثبت دولت است که باعث برقراری انضباط مالی و جلوگیری از انباشته شدن تعهدات مالی در سال‌های بعد می‌شود. البته باید توجه داشت که احتمالاً بخش عمده‌ای از مبلغ پرداخت شده بابت بدهی‌های دولت بوده است و نه عملیات جدید در طرح‌ها.

– گزارش‌هایی از نحوه اجرای بودجه مطابق با آنچه در ماده (۳۷) قانون برنامه و بودجه آمده توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه نمی‌شود. تذکر و پی‌گیری رعایت قانون از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی و به‌ویژه کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات می‌تواند به بهبود این فرآیند و انتشار منظم گزارش‌های اجرای بودجه در فواصل منظم زمانی مطابق با مر قانون کمک کند.

– در گزارش سازمان برنامه و بودجه در بخش مصارف و در هر سه قسمت آن یعنی اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی ردیف‌هایی تحت عنوان اسناد خزانه اسلامی با مبالغ مختلف درج شده است. براساس اصول طبقه‌بندی بودجه‌ای فروش اسناد در بخش واگذاری دارایی‌های مالی و بازپرداخت آن در بخش مصارف درج می‌شود. ضمن این که در بخش مصارف نیز هزینه‌های انتشار اوراق ذیل اعتبارات هزینه‌ای و بازپرداخت اصل اوراق ذیل تملک دارایی‌های مالی درج می‌شود. اما در گزارش دولت نه این اصول رعایت شده و نه می‌توان فهمید که چه میزان از این پرداخت‌ها مربوط به هزینه‌های انتشار و چه میزان مربوط به اصل آن است.

– بررسی عملکرد ارقام بودجه در مقایسه با ارقام پیشنهادی دولت (لایحه) و ارقام مصوب نشان می‌دهد که ارقام پیشنهادی دولت از دقت بالاتری برخوردار بوده است. در واقع با ارقام مصوب مجلس بودجه دولت بیشتر دچار انحراف شده است. مهمترین اشکالی که ایجاد می‌شود این است که با تصویب ارقام در سمت مصارف دستگاه‌های اجرایی فرض را بر تحقق همین ارقام گذاشته و به همین اندازه تعهد ایجاد می‌کنند. با پایان یافتن سال مالی دستگاه‌های با تعهدات مازاد بر اعتبار مواجه شده و در نتیجه موجب بروز کسری پنهان و انباشته شدن بدهی‌های دولت می‌شود. بنابراین بهتر است مجلس شورای اسلامی با احتیاط بسیار زیاد وارد بررسی بودجه شده و حتی الامکان از دست بردن و تغییر ارقام بودجه پرهیز کند مگر آن که این تغییر و اصلاح در جهت ایجاد انضباط و شفافیت بودجه‌ای باشد.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۴۰۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی عملکرد بودجه دولت در سال ۱۳۹۵

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: محمدتقی فیاضی

ناظران علمی: رضا زمانی، محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____



واژه کلیدی:

عملکرد بودجه ۱۳۹۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۳/۹