

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور

۷. نقش محاسبات حسابداری در بزرگنمایی ارقام بودجه شرکت‌های دولتی

مقدمه

لزوم تمرکز بر بودجه شرکت‌های دولتی و افزایش کارایی این شرکت‌ها بر کسی پوشیده نیست و یکی از محورهای اساسی که دولت باید در صورت اراده برای اصلاح ساختار بودجه، بدان می‌پرداخت، مدیریت هزینه در این شرکت‌ها بود. با وجود این باید توجه داشت که اتخاذ هر سیاستی به‌منظور صرفه‌جویی، پیش از هر چیز نیازمند دانستن میزان هزینه‌های قابل کاهش است و از این‌رو، پی بردن به رقم واقعی بودجه شرکت‌ها (رقمی که واقعاً در شرکت‌ها هزینه می‌شود) ضروری است. ارقام کلان درج شده برای بودجه شرکت‌های دولتی در لوایح بودجه سنواتی، موجب بیش‌نمایی بودجه این شرکت‌ها شده که ممکن است موجب آدرس‌دهی غلط به سیاستگذار شود.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۸۷

شماره چاپ:

۱۷۱۲

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۹/۱۸

ارزیابی رقم بالای بودجه شرکت‌های دولتی (۱۴۸۰ هزار میلیارد تومان در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹) نیازمند اطلاع از جزئیاتی است که شفاف نبودن آن بعضاً موجب بروز اشتباهات متعددی شده است. در همین زمینه یک مقایسه رایج، مقایسه رقم بودجه شرکت‌ها با رقم منابع عمومی است که بعضاً دستمایه تحلیل‌ها و تصمیم‌گیری‌ها نیز قرار می‌گیرد. البته بزرگ بودن رقم بودجه شرکت‌های دولتی و لزوم صرفه‌جویی در هزینه‌های این شرکت‌ها امری بدیهی است، اما سؤال اینجاست که آیا بودجه شرکت‌های دولتی واقعاً سه برابر منابع عمومی است؟ اصولاً زمانی که عنوان می‌شود بودجه یک شرکت X ریال است، تلقی رایجی شکل می‌گیرد مبنی بر اینکه شرکت مذکور X ریال در سال مورد نظر خرج خواهد کرد (یا اینکه دولت به شرکت مذکور X ریال منابع اختصاص خواهد داد). فارغ از اینکه نوع منابع و مصارف شرکت‌های دولتی از لحاظ ماهیت با منابع و مصارف عمومی متفاوت و غیرقابل جمع هستند، مثال‌هایی که در ادامه خواهند آمد، نشان می‌دهند که بخشی از منابع و مصارف ذکر شده در بودجه شرکت‌ها صرفاً از جنس حسابداری بوده و اعتباری به‌صورت واقعی در آنها خرج نمی‌شود و لذا نمی‌تواند موضوع سیاستگذاری‌هایی از جنس مدیریت هزینه باشد.

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات مالیه

عمومی و توسعه

مدیریت

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۶۷۶۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۱۰/۲

بزرگ‌ترین شرکت‌های دولتی در پیوست ۳ لوایح بودجه، شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران هستند. در این گزارش تلاش شده که بزرگنمایی بودجه شرکت‌های دولتی که ریشه در ارقام مربوط به صادرات و فروش داخلی نفت خام و میعانات گازی دارد (و مرتبط با دو شرکت مذکور است) محاسبه شود.

شرکت ملی نفت ایران

در پیوست شماره ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، حدود ۷۱۵ هزار میلیارد تومان به عنوان درآمد شرکت ملی نفت در نظر گرفته شده است. مقایسه این رقم با مجموع منابع شرکت های دولتی (۱۴۸۰ هزار میلیارد تومان) نشان دهنده سهم بالای شرکت ملی نفت در بودجه شرکت های دولتی است. با وجود این، به منظور بررسی واقع بینانه بودجه شرکت ملی نفت باید در نظر داشت که این درآمد، ناشی از انعکاس تمام منابع حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی (مجموع سهم دولت، صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت) با نرخ ارز غیر یارانه ای (نیمایی) در سمت منابع^۱ و متناظر با آن در نظر گرفتن سهم دولت و صندوق توسعه و یارانه پنهان انرژی در سمت مصارف (به عنوان هزینه) است. به عبارت دیگر، اولاً ۸۵/۵ درصد از درآمد فروش نفت (سهم دولت و سهم صندوق توسعه ملی) با اینکه متعلق به شرکت ملی نفت نیست، اما در درآمدهای این شرکت محاسبه می شود و برای تراز شدن منابع و مصارف این شرکت، به همین میزان (یعنی مقدار سهم دولت و سهم صندوق توسعه ملی) در سمت مصارف شرکت در نظر گرفته می شود. ثانیاً ارزش ریالی این سهم ۸۵/۵ درصد که در بودجه شرکت ملی نفت منعکس شده، با نرخ ارز غیر یارانه ای (نیمایی) محاسبه شده است. در حالی که عموماً بخشی از سهم دولت از صادرات نفت (در منابع عمومی) با نرخ ارز یارانه ای محاسبه می شود. ثالثاً به دلیل محاسبه ارزش نفت خام فروش داخلی با قیمت جهانی (غیر یارانه ای)، عملاً یارانه پنهان فروش داخلی نفت نیز در منابع و مصارف شرکت نفت دیده می شوند. این موضوع موجب می شود که بودجه شرکت ملی نفت به تنهایی از کل مصارف عمومی دولت بزرگ تر نشان داده شود. روشن است که نتیجه این نحوه محاسبه، بزرگنمایی منابع و مصارف شرکت ملی نفت در بودجه خواهد بود، زیرا سهم دولت و سهم صندوق توسعه ملی از فروش نفت با اینکه ارتباطی با این شرکت ندارد، اما در منابع و مصارف این شرکت لحاظ می شود. برای روشن شدن موضوع، عملکرد بودجه شرکت ملی نفت در سال ۱۳۹۷ در جدول زیر ارائه شده است.

جدول نمای کلی بودجه شرکت ملی نفت براساس عملکرد سال ۱۳۹۷

اقدام درآمدهای عملیاتی شرکت ملی نفت ایران	مبلغ کل (میلیارد ریال) منعکس شده در صورت های مالی شرکت	سهم شرکت ملی نفت (میلیارد ریال)	سهم دولت و صندوق توسعه (میلیارد ریال)
فروش نفت خام صادراتی	۱,۶۲۲,۷۰۲	۲۳۵,۰۹۴	۱,۳۸۷,۶۰۸
فروش نفت خام داخلی	۲,۳۳۵,۲۱۹	۷۷,۶۷۳	۲,۲۵۷,۵۴۶
فروش میعانات گازی صادراتی	۲۳۲,۶۹۰	۳۳,۶۳۳	۱۹۹,۰۵۷
فروش میعانات گازی داخلی	۵۵۳,۰۶۵	۳۵,۹۷۱	۵۱۷,۰۹۴
فروش گاز، مایعات گازی و سایر	۱۵۸,۴۸۰	۱۵۸,۴۸۰	-
جمع	۴,۹۰۲,۱۵۶	۵۴۰,۸۵۱	۴,۳۶۱,۳۰۵
سهم از کل	٪۱۰۰	٪۱۱	٪۸۹

۱. مطابق ماده (۷۰) قانون اساسنامه شرکت ملی نفت نیز می بایست کلیه درآمدهای حاصل از فروش نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی شرکت و شرکت های فرعی تابعه، براساس احکام مواد (۱۲)، (۱۳) و (۱۴) قانون نفت و اصلاحات بعدی آن، در دفاتر شرکت ثبت شود.

همان گونه که در جدول فوق مشخص است تنها حدود ۱۱ درصد از درآمد منعکس شده در بودجه مصوب شرکت ملی نفت به صورت حقیقی متعلق به شرکت ملی نفت است و ۸۹ درصد از درآمد منعکس شده در بودجه این شرکت ماهیتی حسابداری دارد. بنابراین، با همین استدلال (با فرض عدم تغییر نسبت سهم شرکت ملی نفت از کل)، می توان پیش بینی کرد که از رقم ۷۱۵ هزار میلیارد تومان درآمد شرکت ملی نفت درج شده در پیوست ۳ لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، تنها حدود ۷۸ هزار میلیارد تومان مربوط به عملیات شرکت ملی نفت بوده و مابقی دارای ماهیت حسابداری است. به عبارت بهتر در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، منابع و مصارف این شرکت از این محل حدود (۷۸-۷۱۵=) ۶۳۷ هزار میلیارد تومان بزرگنمایی دارد.

از سوی دیگر این موضوع باعث متورم شدن رقم بودجه کل کشور نیز خواهد شد، به این سبب که سهم دولت (و میزان استقراض از صندوق) از منابع حاصل از صادرات نفت، هم در منابع عمومی منعکس می شود و هم در سرجمع بودجه شرکت های دولتی وجود دارد. بنابراین هنگامی که رقم بودجه عمومی و بودجه شرکت های دولتی برای رسیدن به رقم بودجه کل کشور جمع می شوند، این رقم دوبار شمارش شده و از سرجمع بودجه کل کشور نیز به عنوان ارقام دوبار منظور کسر نمی شود. این رقم برای لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ بالغ بر حدود ۶۷ هزار میلیارد تومان است.^۱

شرکت ملی پالایش و پخش فراورده های نفتی ایران

عملیات شرکت ملی پالایش و پخش فراورده های نفتی ایران به گونه ای است که نفت را از شرکت ملی نفت ایران خریداری کرده و به پالایشگاه ها می فروشد. بررسی صورت های مالی این شرکت نشان می دهد که مشابه شرکت ملی نفت، این شرکت نیز کل عملیات خرید و فروش را به قیمت غیرارانه ای و به صورت حسابداری در صورت های مالی خود منعکس می کند. به عنوان مثال مطابق صورت های مالی این شرکت در سال ۱۳۹۷، کل درآمد این شرکت حدود ۲۷۷ هزار میلیارد تومان بوده است که ۲۷۲ هزار میلیارد تومان آن از ناحیه فروش نفت خام و میعانات گازی بوده است و در سوی دیگر، ۲۷۲ هزار میلیارد تومان از هزینه های شرکت، مربوط به خرید همین اقلام (نفت خام و میعانات گازی) از شرکت ملی نفت ایران است. ملاحظه می شود که اقلام درآمدی این شرکت، با همان عناوین و تقریباً با همان ارقام در سمت هزینه نیز درج می گردند و دلیل آن نیز، نوع عملیات این شرکت، یعنی خرید نفت خام و میعانات گازی از شرکت ملی نفت و فروش آن به شرکت های پالایشی (واسطه گری) است. درج این ارقام بزرگ در سمت منابع و مصارف این شرکت طبعاً باعث بزرگ نشان دادن بودجه این شرکت می شود، اما باید به این نکته توجه داشت که این موضوع به معنای مصرف این مبالغ عظیم در این شرکت نیست.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، درآمدهای این شرکت به میزان ۵۹۶ هزار میلیارد تومان و هزینه های آن ۵۹۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. با توجه به مباحث فوق می توان گفت حدود ۵۸۵ هزار میلیارد تومان از مصارف شرکت پالایش و پخش فراورده های نفتی ماهیت هزینه نداشته و منابع و مصارف این شرکت را دچار بزرگنمایی کرده است.

۱. این رقم حاصل جمع ۳۰ هزار میلیارد تومان استقراض دولت از صندوق توسعه ملی و ۴۸ هزار میلیارد تومان منابع حاصل از صادرات نفت در بودجه با کسر حدود ۱۱ هزار میلیارد تومان منابع حاصل از خالص صادرات گاز است.

جمع‌بندی

اتخاذ هر سیاستی به‌منظور صرفه‌جویی، پیش از هر چیز نیازمند دانستن میزان هزینه‌های قابل کاهش است. برای رسیدن به این عدد باید ارقامی که به لحاظ ماهیت نمی‌توان آنها را هزینه تلقی کرد، از سرجمع هزینه‌ها کسر شوند. در این گزارش دو مورد از این ارقام بزرگ و قابل توجه شناسایی شدند که مجموع آنها به ۱۲۲۲ هزار میلیارد تومان بالغ می‌شود. بخشی از این رقم به‌علت تعامل شرکت‌های دولتی با یکدیگر (به‌عنوان ارقام دوبار منظور) باید از این مبلغ کسر شود. با کسر ۶۱۴ هزار میلیارد تومان ارقام دوبارمنظور^۱، مجموع ارقام حسابداری منعکس شده در بودجه دو شرکت مذکور ۶۰۸ هزار میلیارد تومان خواهد بود که معادل حدود ۴۱ درصد از کل بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ است. با کسر این عدد از رقم ۱۴۸۰ هزار میلیارد تومان بودجه شرکت‌های دولتی، به عددی در حدود ۸۷۲ هزار میلیارد تومان می‌رسیم که می‌تواند دید صحیح‌تری نسبت به رقم حقیقی بودجه شرکت‌های دولتی پیش روی افراد و سیاستگذاران قرار دهد. البته نیاز به یادآوری است که همین رقم نیز به‌علت تفاوت ماهیت، قابل مقایسه با ارقام بودجه دستگاه‌های دولتی (منابع عمومی) نیست.

پیشنهاد

همان‌گونه که ذکر شد به لحاظ اصولی و به‌دلیل تفاوت در ماهیت ارقام، بودجه شرکت‌های دولتی را نمی‌توان با بودجه عمومی دولت جمع زد یا مقایسه کرد. لذا در اصلاح قانون محاسبات عمومی باید ماده مربوط به ذکر اجزای بودجه را اصلاح کرد و تعریف جدیدی از بودجه کل کشور ارائه داد.

در کوتاه‌مدت سازمان برنامه و بودجه باید موظف شود ارقامی که ماهیت درآمدی و هزینه‌ای ندارند را در بودجه به دقت محاسبه و از سرجمع بودجه کل کشور کسر کند.



۱. این رقم جمع ارقام دوبارمنظور مربوط به شرکت ملی نفت ایران (۴۴۸ هزار میلیارد تومان) و شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران (۱۶۶ هزار میلیارد تومان) است. شایان ذکر است که در اصل، رقم دوبارمنظور مربوط به مبادلات شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی گاز ایران نباید در این جمع لحاظ می‌شد، اما با توجه به کوچک بودن نسبی این رقم، از جدا کردن آن صرف‌نظر شده است.