

دوره دهم - سال سوم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۱۰/۵

شماره چاپ: ۱۲۴۷

شماره ثبت: ۵۲۵

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

## ع. شفافیت بودجه

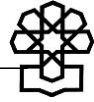
معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰  
شماره تاپی: ۱۶۲۲۴  
دی‌ماه ۱۳۹۷

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۴.....	مقدمه
۵.....	۱. چستی شفافیت بودجه و الزامات آن.....
۹.....	۲. شفافیت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.....
۹.....	۲-۱. میزان کسری بودجه.....
۱۱.....	۲-۲. منابع نفت و گاز و هدفمندی یارانه‌ها.....
۱۴.....	۲-۳. درآمدهای مالیاتی.....
۱۶.....	۲-۴. بودجه شرکت‌های دولتی.....
۱۹.....	۲-۵. انتشار اوراق مالی.....
۲۰.....	۲-۶. پروژه‌های عمرانی.....
۲۲.....	۲-۷. بودجه‌های استانی.....
۲۳.....	۲-۸. واریز همه منابع عمومی به خزانه دولت.....
۲۳.....	۲-۹. سرجمع منابع و مصارف بودجه.....
۲۳.....	۲-۱۰. اعتبارات دستگاه‌های اجرایی.....
۲۴.....	۲-۱۱. ارقام پیوست ۴ موضوع بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد.....
۲۶.....	منابع و مأخذ.....



## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۶. شفافیت بودجه

### چکیده

بررسی موضوع شفافیت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ حکایت از آن دارد که به‌رغم برخی تلاش‌ها برای ارتقای شفافیت بودجه، از جمله ارائه جدول منابع و مصارف هدفمندی در تبصره «۱۴»، همچنان شاهد ابهام‌ها و مواردی از عدم شفافیت هستیم که اصلاح آنها می‌تواند به پاسخگویی بهتر دولت در قبال نمایندگان ملت و آحاد مردم کمک شایان توجهی کند. برخی از مهم‌ترین مصادیق در لایحه بودجه عبارتند از:

- **میزان کسری بودجه:** چنین بیان می‌شود که لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ همچون سنوات گذشته بدون کسری بودجه بسته و تقدیم مجلس شده و دولت نیز هر سال اعلام می‌کند، در لایحه بودجه کسری وجود ندارد. اگرچه براساس ترازهای سه‌گانه بودجه (تراز عملیاتی، مالی و سرمایه‌ای) این حرف صحیح به نظر می‌رسد ولی واقعیت چیز دیگری است. توضیح آنکه کسری بودجه اداره کشور در لایحه بودجه سه‌گانه گم می‌شود و عملاً صحبتی از میزان کسری بودجه اداره کشور که لاجرم دولت را مجبور به فروش نفت یا انتشار اوراق تعهدزا برای پوشش کسری بودجه می‌کند و راهکارهای کاهش این کسری، به میان نمی‌آید. اضافه شدن تراز دیگری به بودجه‌های سنواتی با عنوان کسری بودجه جاری بدون نفت می‌تواند به برطرف شدن این نقیصه کمک کند. میزان این کسری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ حداقل ۱۹۳ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود.

- **منابع نفت و گاز و هدفمندی یارانه‌ها:** با وجود تلاش‌های انجام شده در راستای شفافیت نسبی منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها، همچنان روابط مالی در صنعت نفت میان منابع عمومی، منابع هدفمندی یارانه‌ها و بودجه شرکت‌های زیرمجموعه، شفاف و آشکار نیست و بعضاً براساس توافق بین دستگاه‌ها، منابع موجود صرف مصارف مختلف می‌شود.

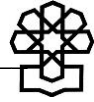
- **درآمدهای مالیاتی:** برخی از مصادیق عدم شفافیت درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه ۱۳۹۸ عبارتند از: عدم تعیین سهم کوشش مالیاتی در افزایش منابع مالیاتی سال آتی نسبت به سال جاری، عدم شفافیت در درآمدهای مالیاتی ردیف‌های ۱۱۰۱۰۴ و ۱۱۰۱۱۱ جدول ۵ لایحه بودجه سال که به ترتیب به مالیات نهادها و بنیادهای انقلاب اسلامی و مالیات شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آستان قدس رضوی اختصاص دارند. توضیح آنکه، به‌رغم تعیین تکلیف حقوقی نسبت به رویه قانونی مواجهه هریک از این نهادها و آستان با نظام مالیاتی (از جمله در بند «۴» ماده (۲) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴)، عملکردها به‌گونه‌ای است که به ابهام‌هایی در این خصوص دامن می‌زند. از جمله درج عدد ۱ در مقابل مالیات شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آستان قدس رضوی.

- **بودجه شرکت‌های دولتی:** اگرچه در پیوست ۳ لوایح بودجه سنواتی، بودجه شرکت‌های دولتی به تفکیک هر شرکت در ۲۶ ستون ارائه می‌شود که دو ستون آن مربوط به درآمد و هزینه شرکت است ولی به دلیل کلی بودن دو رقم مذکور و عدم ارائه جزئیات آن به خصوص در بخش هزینه‌ها حداقل به تفکیک هزینه‌های عملیاتی و غیرعملیاتی، اطلاعات دقیقی در خصوص اقلام مذکور وجود نداشته و برای مثال مشخص نیست چند درصد از هزینه‌های یک شرکت صرف حقوق و دستمزد می‌شود و سهم سایر هزینه‌ها از کل هزینه شرکت چه میزان است. به علاوه در خصوص شرکت‌هایی که سهام دولت در آنها زیر ۵۰ درصد است، هیچ اطلاعاتی در بودجه ارائه نمی‌شود و تنها سود سهام این شرکت‌ها در ردیف ۱۰۸۰۱۳۰۱۰۸ جدول ۵ لایحه بودجه گزارش می‌شود. اطلاعاتی همچون نام این شرکت‌ها، میزان سهام دولت در این شرکت‌ها، سایر سهامداران عمده در شرکت‌های مذکور، میزان سود سهام دولت به تفکیک هر شرکت و گروه‌بندی شرکت براساس گروه‌بندی فعالیت‌های اقتصادی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در اختیار نمایندگان مجلس و مردم قرار ندارد.

- **پروژه‌های عمرانی:** عدم شفافیت اطلاعات طرح‌ها و پروژه‌های استانی یکی از مواردی است که باید مورد توجه قرار گیرد. تنها اطلاعاتی که در خصوص طرح‌های استانی در بودجه منعکس می‌شود رقم سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی (جدول ۱۰) است و هیچ اطلاعاتی از تعداد، عنوان و اعتبارات مورد نیاز برای اتمام و سایر ویژگی‌های آنها در دسترس نیست. به علاوه افزایش اعتبارات در نظر گرفته شده برای طرح‌های عمرانی در بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷، یکسان نیست. اگرچه این موضوع طبیعی و منطقی به نظر می‌رسد ولی تبیین دقیق دلایل این افزایش‌ها و تفاوت میزان افزایش در میان طرح‌ها می‌تواند به شفافیت اجرای طرح‌های عمرانی در کشور کمک کرده و ابهام‌های احتمالی را مرتفع کند.

- **بودجه‌های استانی:** یکی از موارد پر ابهام بودجه سالیانه نحوه تعیین سهم هر استان از اعتبارات بودجه استانی است. جدول ۱۰ بودجه که اعتبارات بودجه استانی را به صورت سرجمع و به تفکیک هر استان مشخص می‌کند راساً توسط سازمان برنامه تهیه می‌شود و شاخص‌ها و معیارهای تعیین اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی هر استان مشخص نیست. در جهت افزایش شفافیت بودجه، لازم است سازمان برنامه شاخص‌ها و معیارهایی ارائه کند که براساس آن این اعتبارات را میان استان‌ها توزیع می‌کند.

- **انتشار اوراق مالی:** در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مقابل ردیف «انتشار اوراق مالی برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۸» در جدول ۵ (ردیف ۳۱۰۱۰۷)، عدد ۱ درج شده است. بر این اساس میزان انتشار اوراق اسلامی که دولت به این منظور در سال ۱۳۹۸ منتشر خواهد کرد، مشخص نیست. البته این امر خود می‌تواند نشئت گرفته از عدم برآورد دقیق دولت نسبت به میزان سررسید اوراق در سال ۱۳۹۸ باشد. در حال حاضر میزان بار مالی اوراق سررسید شده دولت مشخص



نیست و لذا نمی‌توان رقم پیش‌بینی شده برای این بازپرداخت را در لایحه بودجه به طور صحیحی ارزیابی کرد. نتیجه این عدم شفافیت می‌تواند به کمبود منابع پیش‌بینی شده برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده منجر شود و در نتیجه دولت مجبور به برداشت از سرجمع بودجه شود.

- **واریز منابع عمومی به خزانه دولت:** در حال حاضر برخی از دریافتی‌ها در حساب خزانه‌داری کل متمرکز نمی‌شوند. از جمله عوارض دریایی که توسط سازمان بنادر دریافت می‌شود. همچنین صادرات غیرنفتی شرکت‌های دولتی و درآمد اختصاصی برخی دستگاه‌ها نظیر بیمارستان‌های دولتی در حساب خزانه‌داری کل متمرکز نیست.

این درحالی است که براساس بند «ب» ماده (۱۷) قانون برنامه ششم توسعه، دستگاه‌ها مکلفند حساب‌های خود را نزد بانک مرکزی افتتاح کنند. اجرا نکردن مفاد این قانون باعث شده درصد قابل توجهی از درآمدهای دولت در هفته آخر اسفندماه وصول شود که این رخداد منجر به آن می‌شود که تمام دستگاه‌ها در تکاپوی حفظ بودجه خود اقدام به اتمام قراردادهای و یا بستن قراردادهای جدید کنند در حالی که در ماه‌های دیگر به دلیل عدم اطمینان از وصول بودجه تقریباً فعالیتی وجود نداشته است. به عبارت دیگر دولت در برخی ایام با کمبود بودجه و استقراض از سیستم بانکی و مشکلات ناشی از آن مواجه است و در برخی مواقع با مازاد بودجه روبه‌رو است این درحالی است که عملکرد مناسب دولت در گرو نوسان حداقلی و هموار بودن جریان وجوه نقد دولت است.

به‌علاوه عدم علاقه برخی دستگاه‌ها به تمرکز همه منابع در خزانه‌داری کل به بروز برخی آسیب‌ها منجر می‌شود که از آن جمله می‌توان به عدم شفافیت درآمدها و هزینه‌ها و بی‌انضباطی در نظام اداری کشور اشاره کرد. گفتنی است همین موضوع باعث شده است در مواردی خزانه‌داری کل کشور برای مطالبه پول با دستگاه‌ها مکاتبه کند.

- **سرجمع منابع و مصارف بودجه:** براساس اصول پنجاه و دوم (۵۲)، پنجاه و سوم (۵۳) و پنجاه و نجم (۵۵) قانون اساسی، لازم است همه اعداد و ارقام بودجه در سقف بودجه لحاظ شود. به عبارت دیگر، تمام اعداد و ارقامی که به نوعی منابع و مصارف دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهد باید در سرجمع بودجه منعکس شود. در صورت رعایت این اصول دیگر نباید شاهد درج عدد یک (۱) در ردیف‌های بودجه‌ای باشیم (نظیر ردیف‌های ۱۱۰۱۱۱، ۱۱۰۴۰۳، ۱۱۰۴۰۹، ۲۱۰۱۱۲، ۲۱۰۲۱۸، ۳۱۰۷۰۵ و... در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸).

- **اعتبارات دستگاه‌های اجرایی:** در حال حاضر تمام اعتباراتی که بابت جبران خدمت کارکنان در دستگاه‌های اجرایی هزینه می‌شود لزوماً ذیل همین عنوان درج نمی‌شود. به بیان دیگر اعتبارات دیگری هم برای جبران خدمات کارکنان هزینه می‌شود که در سایر سرفصل‌های هزینه‌ای قرار می‌گیرند از این رو مشخص نیست که در حال حاضر در کشور چقدر بابت حقوق و دستمزد پرداخت می‌شود. به‌علاوه در حال حاضر آمار روشن و مشخصی از تعداد پرسنل استخدامی دولت در دست نیست.

- ارقام پیوست ۴ موضوع بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد: دلیل وجودی پیوست ۴ این بوده است که نشان دهد بودجه اختصاص یافته به دستگاه‌ها برای انجام چه امور و خدماتی به دستگاه‌ها اعطا می‌شود. فارغ از مباحث فنی مرتبط با این موضوع که آیا اساساً چنین نگرشی به بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برای تمام وظایف دستگاه‌های دولتی صحیح است یا خیر، این ابهام وجود دارد که آیا اعتبارات دستگاه‌ها واقعاً بر اساس ارقام مندرج در پیوست ۴ به دست آمده است یا برعکس یعنی پیوست ۴ از روی اعتبارات از پیش تعیین شده دستگاه‌ها ساخته شده است.

ابهام بعدی درباره تعداد فعالیت‌هایی است که برای هر دستگاه در نظر گرفته شده و همچنین نحوه محاسبه ارقام مرتبط با هزینه واحد هر یک از فعالیت‌ها.

### مقدمه

بودجه مهم‌ترین سند مالی دولت است که بر همه ابعاد اداره کشور از جمله اقتصاد، اجتماع، فرهنگ و سیاست اثر گذاشته و از آنها اثر می‌پذیرد.

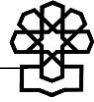
دولت طبق قوانین مختلف مانند قانون مالیات‌های مستقیم، قانون مالیات بر ارزش افزوده، قانون برنامه توسعه و غیره، به اعتبار حق حاکمیت مبتنی بر قانون اساسی حق استفاده از منابع متعلق به مردم را دارد. از طرف دیگر طبق قانون اساسی و مجموعه‌ای از قوانین کشور باید وظایفی را برای مردم انجام دهد. در واقع بودجه منعکس‌کننده آثار مالی این‌گونه قوانین است. درباره این سند همواره سؤال‌های مهمی مطرح بوده است:

- آیا دولت پول مردم را درست و در جای مناسب خرج می‌کند؟

- آیا دولت در تأمین درآمدهای خود عدالت را رعایت می‌کند؟

- دولت نظام اداری را مدیریت می‌کند یا برعکس نظام اداری اداره‌کننده دولت است؟

موضوعات فوق‌انقدر اهمیت دارند که در اغلب کشورها در قانون اساسی یک یا چند اصل به موضوعات مربوط به بودجه و بودجه‌ریزی اختصاص یافته است. کمیسیون‌های پارلمانی، احزاب و گروه‌های رقیب و مطبوعات و کارشناسان مستقل همواره دولت‌های حاکم را در معرض چنین پرسش‌هایی قرار می‌دهند و دولت‌های حاکم و وزرای دولت را وادار به پاسخگویی و حتی گاهی اوقات وادار به کناره‌گیری می‌کنند. به همین دلیل در فرایند تهیه و تصویب بودجه در دولت‌ها و مجالس دنیا تلاش می‌شود تا حداکثر واقع‌بینی در پیش‌بینی منابع و مصارف رعایت شود و اصطلاحاً بودجه موهومی و غیرشفاف تهیه و تصویب نشود. لذا هر ساله پس از تقدیم لوایح بودجه سنواتی به مجلس یکی از محورهای اصلی که مورد توجه بسیاری از نمایندگان، مردم و رسانه‌ها قرار می‌گیرد، میزان شفافیت بودجه است.



گفتنی است بودجه سال ۱۳۹۸ به دلیل افزایش روزافزون هزینه‌های دولت از یکسو و محدودیت منابع درآمدی دولت ازسوی دیگر با تنگناهای زیادی مواجه است. اگرچه برای برون‌رفت از این وضع دشوار اقدامات مختلفی را می‌بایست در دستور کار قرار داد، ولی به نظر می‌رسد یکی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین اقدامات، حرکت به سمت شفاف‌سازی و انضباط مالی دولت است. در این گزارش ضمن بررسی مختصر چిستی شفافیت بودجه و الزامات آن، مهم‌ترین مصادیق عدم شفافیت لایحه بودجه که برطرف کردن آنها به بهبود شفافیت لایحه کمک می‌کند گزارش خواهد شد.

### ۱. چيستی شفافیت بودجه و الزامات آن

منظور از شفافیت بودجه «پوشش مناسب اطلاعات بودجه، دسترسی ساده و کافی به اطلاعات تولید شده و کیفیت مناسب اطلاعات تولید شده است». داده‌هایی از لحاظ مالی یا بودجه‌ای شفاف ارزیابی می‌شود که در دسترس، مرتبط، به‌روز، قابل اعتماد و قابل درک آسان باشند. داده‌ای که ناقص باشد یا درک آن آسان نباشد، هرچند موجود باشد یا منتشر شود، شفاف محسوب نمی‌شود.

به‌عنوان نمونه، اگر داده‌های مالی بخش‌هایی از مدیریت عمومی کشور منتشر نشود، یا ناقص منتشر شود یا تجمعی و بدون ارقام جزئی تر منتشر شود یا طوری منتشر شود که فهم آن آسان نباشد، عملاً شفافیت بودجه را محدود می‌کند.

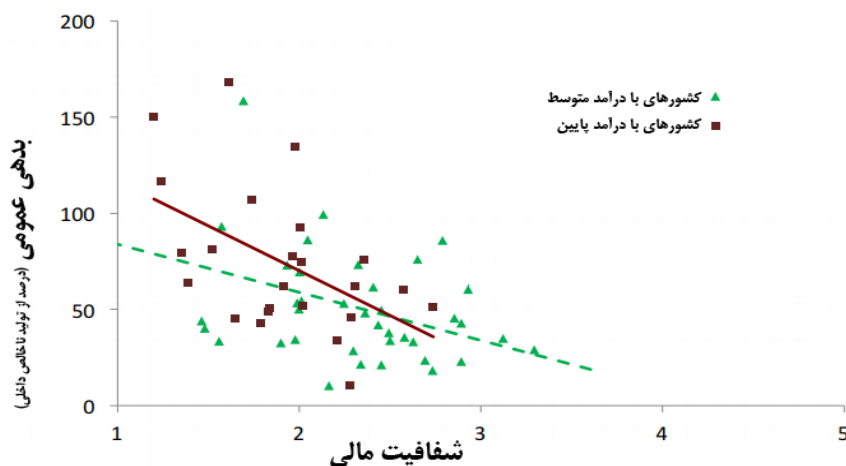
شفافیت بودجه‌ای در دو سطح داخلی (داخل دولت) و خارجی (خارج دولت) قابل ارزیابی است. جنبه داخلی آن یعنی اینکه فرایند تولید داده و گزارش‌گیری به گونه‌ای باشد که اطلاعات جریان امور برای خودگردانندگان و سیاستگذاران دولت (مثلاً اعضای کابینه دولت) شفاف باشد و جنبه خارجی آن یعنی برای نمایندگان، مردم و سازمان‌های ناظر مردمی هم شفاف باشد. طبیعتاً انتظار این نیست که تمام داده‌های خرد در سطح داخلی، برای لایه بیرونی شفاف باشد، اما حداقل شفافیت این است که اولاً خودگردانندگان امور مثلاً بدانند در شرکت‌های دولتی وضعیت به چه صورت است، میزان بدهی ایجاد شده چقدر است و... و داده‌های داخلی نیز تا سطح مناسب (نه داده خیلی ریز و نه داده تجمیع شده کلان)، برای سطح خارجی هم منتشر شود (به‌جز داده‌هایی که انتشار آن مغایر با امنیت عمومی تشخیص داده می‌شود).

شفافیت مالی ضمن آنکه دولت و مجلس را پاسخگوتر می‌سازد، انتظارات از عملکرد دولت را تعدیل می‌کند، امکان اجماع عمومی در مورد اولویت‌های کشور را بیشتر فراهم می‌کند، فساد را کاهش می‌دهد و بخش خصوصی نیز می‌تواند با ریسک مالی کمتری از ناحیه دولت، برنامه‌های خود را تنظیم کند.

نمودار زیر تأثیر شفافیت بر کاهش انتظارات از تزریق مالی دولت، به‌طوری که مجبور به ایجاد کسری شدید و تأمین مالی آن از بدهی نشود، را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود هر چقدر شفافیت مالی کشورها بیشتر باشد، سطح بدهی عمومی آنها کمتر است. همچنین این نمودار نشان می‌دهد، شدت رابطه بین

شفافیت و کاهش بدهی در کشورهای کم‌درآمد بیشتر است. به این معنی که هر چقدر درآمد کشور کمتر باشد، شفافیت به کاهش بیشتر بدهی عمومی منجر می‌شود.

نمودار. رابطه بدهی عمومی و شفافیت اقتصادی کشورها



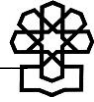
Source: WEO, IMF.

شفافیت مالی در چهار محور، گزارش‌دهی مالی، پیش‌بینی و بودجه‌ریزی، تحلیل و مدیریت ریسک و مدیریت منابع طبیعی ارزیابی می‌شود. برای هر محور، چندین زیرمحور تعریف می‌شود. به‌عنوان نمونه در محور گزارش‌دهی مالی، چهار زیرمحور شامل پوشش مؤسسات، زمانبندی، طبقه‌بندی ارقام و صحت آماری قابل ارزیابی است. برای دقیق‌تر شدن ارزیابی، می‌توان هر محور و زیرمحور را در سه سطح پایه (ضروری)، مناسب (خوب) و کامل (عالی) ارزیابی کرد به این مفهوم که اگر سطح پایه نیز رعایت نشود، حداقل مقتضیات شفافیت رعایت نشده و یا در واقع نمره مردودی به این بخش تعلق می‌گیرد. براساس ارزیابی‌های مذکور، نقشه شفافیت مالی تهیه می‌شود.

برای مثال در زیرمحور پوشش مؤسسات بودجه ذیل محور گزارش‌دهی مالی:

- اگر بودجه شامل تمام بخش‌های دولت مرکزی و صندوق‌های فرابودجه‌ای دولت باشد: شفافیت در سطح پایه یا حداقلی است؛
- اگر علاوه بر دولت مرکزی، فعالیت‌های دولت‌های محلی و شهرداری‌ها را هم پوشش دهد: شفافیت در سطح مناسب است؛
- اگر علاوه بر سطح پایه و مناسب، فعالیت‌های مالی کل بخش عمومی (نهادهای عمومی غیردولتی، بنیادها و...) را پوشش دهد، شفافیت کامل خواهد بود.





در بودجه ایران، فعالیت‌های دولت مرکزی، غیر از صندوق‌های فرابودجه‌ای، پوشش داده می‌شود و در این سطح باقی می‌ماند. ضمن آنکه فرایند انتشار داده‌ها در مورد شرکت‌های دولتی نیز چندان جالب نیست. در حالی که اطلاع از سایر بخش‌های مالی عمومی کشور از جمله شهرداری‌ها و نیز بخش عمومی غیردولتی نیز حق عمومی شهروندان و نمایندگان آنها در مجلس به‌شمار می‌رود و طبق اصول مدیریت مالی عمومی باید در بودجه کل کشور درج شود. البته ناگفته نماند که روند شفاف‌سازی مالی در سایر بخش‌ها آغاز شده است. کار درست آن است که اطلاعات مالی سایر بخش‌ها در بودجه کل کشور، ولو جهت اطلاع، تجمیع شود.

### در زیرمجموعه پیش‌بینی متغیرهای کلان ذیل محور پیش‌بینی و بودجه‌ریزی:

- اگر بودجه شامل پیش‌بینی متغیرهای کلیدی کلان اقتصاد، پشتیبان بودجه باشد: شفافیت پایه؛  
- اگر علاوه بر حالت پایه، شامل فروض در نظر گرفته شده برای پیش‌بینی این متغیرها باشد: سطح مناسب؛  
- اگر علاوه بر سطح پایه و مناسب، شامل پیش‌بینی ریز اجزای متغیرهای کلان باشد: سطح کامل.  
در ایران، این سطح تا حدود پایه را تأمین کرده و مقداری از فروض نیز ارائه می‌شود.  
از آنجا که شفافیت می‌تواند فساد را کاهش و بهره‌وری را افزایش و فضای کسب‌وکار را بهتر و زمینه سرمایه‌گذاری را مطلوب‌تر کند، شفافیت بودجه‌ای، به‌دلیل اینکه بودجه مهم‌ترین سند مالی کشور به‌شمار می‌رود نیز باید مورد توجه قرار گیرد. توضیح آنکه یکی از مهم‌ترین دلایل شفاف‌سازی بودجه، مفاهیم مرتبط با اقتصاد سیاسی است که در ادامه تلاش شده این مهم در قالب چند مثال تشریح شود.  
مثال معروف اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی، پول‌های «بشکه گوشت خوک» در آمریکا است! به بودجه‌های غیرضروری که دولت در بودجه قرار می‌دهد تا بتواند رضایت سیاسی منطقه، مناطق یا مؤسسات و اشخاص خاص را به‌دست آورد، یا در هنگام تصویب بودجه در مجلس توسط نمایندگان کنگره ایالات متحده، صرفاً با هدف جذب رأی تصویب می‌شود پول بشکه گوشت خوک<sup>۱</sup> گفته می‌شود. ریشه لغوی این ماجرا به دوره‌ای از تاریخ آمریکا برمی‌گردد که در آن بشکه‌ای از گوشت خوک به‌عنوان جایزه تعیین می‌شده و بردگان برای به‌دست آوردن آن با هم رقابت می‌کردند.

نمونه‌ای دیگر از مثال‌های اقتصادی سیاسی بودجه‌ریزی، فرایند دم هم را دیدن<sup>۲</sup> است! به این صورت که مثلاً در کنگره، گروهی از نمایندگان با هم هماهنگ می‌کنند که هر کدام به پیشنهاد بودجه‌ای نماینده منطقه دیگر، هر چند آن پیشنهاد چندان برای آن منطقه ضروری نباشد، رأی مثبت بدهند و در مقابل رأی مثبت آنها را نیز دریافت کنند. هم راجع به پول‌های خوکی و هم راجع به پول‌های دم همی، سالیانه گزارش‌های مختلفی توسط مؤسسات ناظر حکومتی و غیرحکومتی در آمریکا منتشر

1. Pork Barrel

2. Logrolling

می‌شود. نمونه‌ای از آنها کتاب خوک کنگره<sup>۱</sup> است که توسط مؤسسه مردم‌نهاد «شهروندان در مقابل ائتلاف منابع دولتی»<sup>۲</sup> منتشر می‌شود و تلاش می‌کند با استفاده از داده‌های بودجه‌ای در اختیار (مصوب، عملکرد و دلایل تصویب آنها و...)، فهرست بودجه‌های غیرضروری را منتشر کند.

جنبه دیگر اقتصاد سیاسی که شفافیت فرایند بودجه‌ریزی از تهیه تا تصویب و نظارت را ضروری می‌سازد، عملکرد لابی‌هاست. گروه‌های ذی‌نفع<sup>۳</sup> معمولاً ماه‌ها پیش از تدوین بودجه تا فرایند بررسی آن در پارلمان، تلاش می‌کنند در فرایند بودجه‌ریزی وارد شده و با قانع کردن مسئولان تدوین یا تصویب بودجه، فرایند بودجه‌ریزی را به نفع خود تغییر مسیر دهند، ردیفی به خود اختصاص دهند یا اعتبار خود را افزایش دهند. در چنین فضای غیرشفافی، راهروی پارلمان‌های کشورهای دنیا به هنگام بررسی بودجه شاهد حضور پررنگ و رقابت لابیست‌های دولتی (دستگاه‌ها) و غیردولتی (مؤسسات بهره‌مند از بودجه) می‌شود. ممکن است در ضرورت اختصاص ردیف یا افزایش اعتبار یک مؤسسه بهره‌مند از کمک دولت (مثلاً مؤسسه حمایت از بیماران یک عارضه ویژه یا یک مؤسسه مطالعاتی سودمند) تردیدی نباشد (مانند جدول بحث‌برانگیز ۱۷ در قوانین بودجه سالیان قبل که البته در یکی دو سال اخیر از بودجه حذف شده‌اند)، اما عدم شفافیت فرایند تصمیم‌گیری در جریان تهیه و تصویب بودجه ممکن است عوارض فراوانی داشته باشد، از جمله اینکه در نتیجه رقابت سنگین لابیست‌ها، بودجه همین دو مؤسسه فرضی حذف یا کاهش یابد یا اینکه دولت برای پاسخ دادن به بخشی از درخواست‌های منطقه‌ای ذی‌نفعان، به تهیه جداول عملاً توخالی (مانند جدول ۲۰ تحت عنوان طرح‌های مطالعاتی و اجرایی موضوع ردیف شماره ۱۰-۵۵۰۰۰۰) بدون ذکر اعتبار اقدام کند. معمولاً در چنین وضعیتی، برخی از ذی‌نفعان با وجود علم به توخالی بودن عملی این‌گونه جداول، صرفاً به دلیل تبلیغات منطقه‌ای، تن به این وضعیت می‌دهند.

در هر صورت، دواي درد مسائلي مانند آنچه گفته شد، از پول‌هایی که هرز می‌روند گرفته تا بودجه‌های گنجانده شده در نتیجه عملکرد گروه‌های ذی‌نفع، «شفافیت» است. شفافیت بودجه‌ای از مرحله تدوین بودجه آغاز و با طی مرحله ارائه بودجه برای تصویب در پارلمان تا انتشار گزارش‌های اجرای بودجه و سپس انتشار گزارش‌های نظارتی ادامه دارد. تاریکی در هر کدام از این مراحل می‌تواند ضعف در شفافیت بودجه به‌شمار رود.

در دسترس و قابل استفاده بودن داده‌های بودجه‌ای برای ملاحظه عموم جهت مشارکت عمومی در تدوین و نظارت بر اجرای بودجه، از معیارهای دیگر شفافیت بودجه به‌شمار می‌رود. برای مثال، در ساده‌ترین شکل فرض کنید داده‌های بودجه‌ای در دسترس مردم نباشد، یا باشد، اما به‌جای فایل قابل جستجو، نهاد تنظیم‌کننده بودجه آن را به شکل تصویر یا فرمت‌های دیگر منتشر کند و نهادهای ناظر یا مؤسسات دانشگاهی یا رسانه‌ها و پژوهشگران مستقل را به زحمت بیاندازد.

---

1. Congressional Pig Book  
2. Citizens Against Government Waste (CAGW)  
3. Interest Groups



دو تلاش عمده جهانی با نام‌های «دولت باز»<sup>۱</sup> و «مخارج عمومی و مسئولیت‌پذیری مالی»<sup>۲</sup> نیز تاکنون در حوزه شفاف‌سازی بودجه‌ای کشورها صورت گرفته است. شاخص جهانی شفافیت بودجه‌ای، توسط مؤسسه‌ای به نام مشارکت بین‌المللی بودجه‌ای<sup>۳</sup> (IBP) منتشر می‌شود و سه حوزه شفافیت، مشارکت و نظارت را ارزیابی می‌کند. ناگفته نماند که انتشار گزارش به شکل قابل فهم برای مردم یا شهروندان یکی از معیارهای ارزیابی شفافیت بودجه‌ای کشورهاست.

## ۲. شفافیت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

برای پرهیز از پرداختن به مطالب کلی در باب شفافیت یا عدم شفافیت بودجه، در ادامه تلاش شده است، با تکیه بر محورهای مهم لایحه بودجه، برخی از مهم‌ترین مصادیق عدم شفافیت در بودجه احصا و گزارش شود. قبل از آن، لازم است به موارد زیر توجه شود.

- با توجه به اینکه انتظار می‌رود لایحه بودجه با شفافیت کامل تدوین و به مجلس تقدیم شود، لذا به گزارش مصادیق شفافیت در لایحه بودجه پرداخته نشده است.

- عدم شفافیت لزوماً به معنی وجود روابط ناسالم یا بروز تخلف نیست، اگرچه می‌تواند زمینه‌ساز عدم اجرای قانون یا بروز مفاسد احتمالی باشد.

### ۲-۱. میزان کسری بودجه

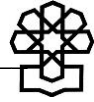
لوايح بودجه سنواتی مشتمل بر سه تراز با عناوین تراز عملیاتی (جدول ۲ لایحه)، خالص دارایی‌های سرمایه‌ای (جدول ۳ لایحه) و خالص دارایی‌های مالی (جدول ۴ لایحه) است. منطق حاکم بر این طبقه بندی‌ها این بوده است که هزینه‌های (جاری) دولت از محل درآمدها (عمدتاً مالیات و درآمدهای گمرکی) پوشش داده شود، منابع حاصل از فروش نفت و فرآورده‌های نفتی صرف طرح‌های عمرانی شود و منابع لازم برای بازپرداخت اصل اوراق مالی و اصل وام‌های خارجی و تعهدات، از محل واگذاری دارایی‌های مالی به دست آید، اما آنچه در عمل طی سال‌های اخیر از جمله در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ رخ داده آن است که ترازهای فوق‌الذکر کارکرد خود را از دست داده است. توضیح آنکه با توجه به کسری تراز عملیاتی (بیشتر بودن هزینه‌ها از درآمدها) دولت مازاد تراز دارایی‌های سرمایه‌ای را عمدتاً صرف مخارج جاری کرده و مازاد تراز مالی را (انتشار اوراق) صرف پروژه‌های عمرانی می‌کند به این معنا که به پیمانکاران اوراق پرداخت می‌نماید. این رویه که مغایر با منطق حاکم بر این تقسیم‌بندی است، میزان کسری بودجه واقعی دولت را غیرشفاف و تا حدودی پنهان می‌کند. به ویژه چنانچه همانند لایحه بودجه

1. Open Government Partnership (OGP)
2. Public Expenditure and Financial Accountability Program (PEFA)
3. International Budget Partnership

سال ۱۳۹۸ درآمدهای نفتی با بیش‌برآورد قابل توجهی همراه باشد، اگرچه روی کاغذ بودجه بدون کسری بسته شده است ولی در عمل کسری بودجه پنهان و غیرشفاف وجود خواهد داشت. پیامد چنین رویه‌ای سپردن اختیار کامل به دولت است تا در حد منابع قابل وصول با مکانیسم غیرشفاف تخصیص، بودجه را در طول سال اجرا کند. به علاوه عدم برآورد دقیق منابع نفتی و پنهان کردن کسری بودجه واقعی در لابه لای ترازهای بودجه‌ای، آثار و تبعات منفی ذیل را به همراه خواهد داشت:

- مسئولان سایر دستگاه‌ها در تصمیم‌گیری‌ها ممکن است اشتباه کنند.
  - انتظارات از ساختار تصمیم‌گیری، اجرایی و تقنینی را برای تحرک و اصلاحات ساختاری و بهبود عملکرد کاهش داده و آن را به تعویق می‌اندازد.
  - بدنه اجرایی را به اشتباه می‌اندازد و آنها ممکن است تلاش کافی بالقوه را برای تبدیل تهدید تحریم‌ها به فرصتی برای اصلاحات ساختاری از دست بدهند.
  - مردم عادی را به اشتباه می‌اندازد و آنها ممکن است توقعات بودجه‌ای خارج از ظرفیت کشور داشته و همکاری لازم را نداشته باشند،
  - اعتبار بودجه به‌عنوان مهم‌ترین برنامه سالیانه کشور که مطلوب مجلس است تضعیف می‌شود.
  - راهکار پیشنهادی برای برطرف شدن این نقیصه می‌تواند اضافه شدن تراز دیگری با عنوان کسری بودجه جاری بدون نفت باشد.
- در جدول ۱ تصویری از کسری بودجه بدون نفت (تفاوت منابع و مصارف بودجه بدون در نظر گرفتن منابع نفتی و استقراض) با توجه به اعتبارات در نظر گرفته شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ ارائه شده است.<sup>۱</sup>

۱. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، رقم ۷۷ هزار میلیارد ریال بابت بازپرداخت اوراق در سقف دوم مصارف دیده شده است، ولی از آنجا که همواره پرداخت آن جزء اولویت‌های دولت بوده است، لذا در محاسبات انجام شده در جدول ۱ این رقم به میزان مصارف در سقف اول اضافه شده است. همچنین هرچند تحقق کامل منابع پیش‌بینی شده در لایحه دور از انتظار به نظر می‌رسد با این وجود به منظور ساده‌سازی، کسری بودجه بدون نفت با در نظر گرفتن تحقق صد درصد سایر منابع پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، محاسبه شده است.



## جدول ۱. محاسبه کسری بودجه بدون نفت براساس ارقام لایحه

عنوان	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	عنوان	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
درآمد مالیات و گمرک	۱۵۳۵	هزینه‌ای	۳۲۰۷
سایر درآمدها	۵۵۱	حمایتی	-
مجموع درآمدها	۲۰۸۶	تملك مالی	۲۵۰+۷۷
سایر منابع به جز انتشار اوراق، نفت و برداشت از صندوق توسعه ملی	۱۳۱	تملك سرمایه‌ای	۶۲۰،۱
مجموع	۲۲۱۷	مجموع	۴۰۷+۷۷
کسری بودجه جاری بدون نفت	۱۹۳۷ (۴۶/۶٪)		

توضیح: با عنایت به محاسبات انجام شده در جدول فوق، کسری بودجه بدون نفت براساس ارقام لایحه بالغ بر ۱۹۳۷ هزار میلیارد ریال است<sup>۱</sup> که این رقم معادل ۴۶ درصد از مصارف عمومی است.

## ۲-۲. منابع نفت و گاز و هدفمندی یارانه‌ها

وابستگی ۳۶ درصدی منابع عمومی بودجه کشور به منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی در لایحه بودجه ۱۳۹۸ نشان از نقش بزرگ منابع هیدروکربوری در اقتصاد ایران دارد. شناسایی این ۳۶ درصد به دلیل اشاره دقیق و شفاف ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه و قوانین بودجه سنواتی اتفاق افتاده است. اما نکته مهم این است که این تنها بخشی از سهم منابع هیدروکربوری در اقتصاد ایران است، چرا که سهم فروش داخلی این مواد هیدروکربوری در قوانین بودجه سنواتی شفاف و مشخص نیست و روابط مالی آن بعضاً براساس توافق بین دستگاه‌ها شکل گرفته است. نمونه‌ای از این دست ابهام‌ها که می‌تواند مورد توجه نمایندگان محترم مجلس قرار گیرد و در قوانین بودجه سنواتی برای شفافیت آنها تلاش شود به شرح ذیل است:

۱. با توجه به ورود مستقیم منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز به بودجه، لازم است پیش‌بینی تحقق آنها به شکل روشنی در لوایح بودجه سنواتی (قیمت و میزان فروش پیش‌بینی شده) نمایش داده شود. به‌عنوان مثال، مشخص نیست که افزایش بیش از دو برابری منابع دلاری حاصل از خالص صادرات گاز در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ ناشی از افزایش قیمت یا افزایش میزان فروش بوده یا این افزایش ناشی از اضافه شدن منابع دیگری مانند منابع حاصل از صادرات LPG<sup>۲</sup> به منابع عمومی است.

۲. نحوه ورود منابع حاصل از فروش داخلی برخی از حامل‌های انرژی در لایحه بودجه باید مشخص شود. به‌عنوان مثال در جدول ۵ ماده‌واحد لایحه بودجه که ردیف‌های مربوط به منابع عمومی را نمایش

۱. شایسته ذکر است که در همه دوره‌ها، دولت‌ها و مجالس از اعلام میزان استفاده از نفت به عنوان کسری بودجه پرهیز داشته‌اند. این شاخص در حقیقت بیانگر آن است که همواره هزینه‌های جاری و عمرانی کشور فراتر از توان اقتصادی کشور از طریق جمع‌آوری مالیات‌ها و سایر درآمدهاست.

2. Liquefied petroleum gas

می‌دهد، هیچ ردیفی تحت عنوان منابع حاصل از فروش داخلی میعانات گازی به پتروشیمی‌ها وجود ندارد ولی منابع حاصل از این موضوع وصول و در ردیف مربوط به صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات فرآورده (۲۱۰۱۰۱) در نظر گرفته می‌شود. نکته قابل تأمل این است که در هشت ماه سال ۱۳۹۷ عملکرد این منبع حدود ۶۷ هزار میلیارد ریال بوده است، این در حالی است که در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ منابع حاصل از این موضوع (فروش داخلی میعانات گازی) تنها حدود ۳ هزار میلیارد ریال بوده است. تغییر زیاد عملکرد این منبع در کنار نبود ردیف مستقل در بودجه برای آن، ابهام‌هایی را به وجود می‌آورد.

۳. به‌رغم اینکه ماده (۱) قانون الحاق (۲) به مسئله نحوه تسویه حساب شرکت نفت با پالایشگاه‌ها و سهم دولت از خوراک تحویلی به آنها پرداخته است، نحوه عملیاتی شدن این ماده و منابع حاصل از این موضوع برای دولت دارای ابهام است. به‌عنوان مثال برآوردها حاکی از وجود بدهی بیش از ۲۰ هزار میلیارد تومانی پالایشگاه‌هاست. در این باره مشخص نیست که اولاً این بدهی مربوط به دولت است یا خیر و ثانیاً علت عدم وصول آن چه بوده است (مطابق بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه، بخشی از این منابع (میعانات گازی تحویلی به پالایشگاه‌ها) به تأمین ۴ میلیون تن مواد اولیه قیر رایگان اختصاص یافته است).

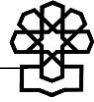
۴. یکی از موارد مهم دیگر دارای ابهام، نبود قواعد شفاف درباره سهم شرکت‌های ملی نفت و گاز از مشتقات نفتی است. علی‌رغم عدم قواعد شفاف در این موضوع، درباره برخی از این مشتقات به شکل زیر عمل می‌شود.

- شرکت ملی نفت، منابع حاصل از فروش خوراک به شرکت ملی پتروشیمی، منابع حاصل از فروش مایعات گازی و... را جزو منابعی می‌داند که به صورت ۱۰۰ درصد متعلق به این شرکت است و صرف هزینه‌های این شرکت می‌شود.
- شرکت ملی گاز منابع حاصل از فروش اتان به پتروشیمی‌ها را به صورت ۱۰۰ درصد متعلق به خود می‌داند و صرف هزینه‌های این شرکت می‌شود.
- شرکت ملی گاز منابع حاصل از صادرات LPG (حدود ۲ میلیارد دلار) را سهم خود می‌داند و در مورد نحوه تقسیم منابع حاصل از فروش داخلی این مواد نیز ابهام وجود دارد.

۵. ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید<sup>۲</sup> و روابط مالی ناشی از آن یکی دیگر از مواردی است که در مورد تعاملات مالی شرکت ملی نفت و منابع عمومی می‌بایست به آن توجه شود. مطابق این ماده بخش خصوصی می‌تواند جهت افزایش بهره‌وری و افزایش تولید در پروژه‌ها (از جمله پروژه‌های نفتی) سرمایه‌گذاری کند و براساس تبصره ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی این ماده، از محل منافع حاصل از این سرمایه‌گذاری، اصل و سود سرمایه‌گذاری بخش خصوصی توسط دولت پرداخت می‌شود. بر این اساس شرکت ملی نفت عملاً سرمایه‌گذاری

۱. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲).

۲. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور.



خاصی برای استحصال نفت از میادینی که در قالب ماده (۱۲) قانون رفع موانع یا بند «ق» تبصره «۲» قانون بودجه<sup>۱</sup> سال ۱۳۹۳ مورد بهره‌برداری قرار گرفته است انجام نمی‌دهد، با وجود این، شرکت نفت ۱۴/۵ درصد از منابع حاصل از سود سرمایه‌گذاری در میدان را به‌عنوان سهم خود دریافت می‌کند. از سوی دیگر به نظر می‌رسد میزان بازپرداخت مربوط به قراردادهای ماده (۱۲) شرکت ملی نفت به بخش خصوصی، به صورت شفاف در منابع و مصارف عمومی منعکس نمی‌شود بلکه تنها در پیوست ۳ لایحه بودجه ردیفی کلی با این عنوان ذیل شرکت ملی نفت، درج می‌شود.

۶. بر اساس اطلاعات کسب شده شرکت ملی گاز در سال ۱۳۹۷ فارغ از اینکه گاز را به چه بخشی تحویل می‌دهد، بابت فروش هر مترمکعب گاز طبیعی به بخش‌های مختلف ۳۹۰ ریال به‌عنوان سهم خود دریافت می‌کند و مابقی گازها سهم سازمان هدفمندی می‌شود. این رقم برای سال ۱۳۹۸ ظاهراً قرار است به ۴۵۰ ریال در ازای هر مترمکعب افزایش یابد. حال سؤال این است که محاسبه این سهم براساس چه قاعده‌ای صورت می‌گیرد؟ این موضوع در لایحه بودجه نیاز به شفاف‌سازی دارد؛ زیرا ممکن است بدون هیچ سازوکار کنترلی این نرخ به منظور پوشش هزینه‌های فزاینده شرکت‌ها افزایش یابد (و در نتیجه سهم سازمان هدفمندی از منابع حاصل از فروش گاز کاهش یابد). بنابراین لازم است در این رابطه قاعده‌ای ایجاد شود که فرایند آن ضمن ایجاد شفافیت به افزایش بیش از حد هزینه‌های جاری شرکت منجر نشود.

۷. ردیف (۵) جدول مصارف تبصره «۱۴» موضوع هدفمندی یارانه‌ها به سهم ۱۴/۵ درصدی شرکت ملی نفت از فروش فراورده‌های نفتی اشاره دارد. در این ردیف سهم شرکت ملی نفت از محل فروش فراورده‌های نفتی بالغ بر ۱۰۹ هزار میلیارد ریال منظور شده است. محاسبات نشان می‌دهد که ۱۰۹ هزار میلیارد ریال ۱۴/۵ درصد عدد ۷۵۰ هزار میلیارد ریال می‌باشد؛ یعنی کل فروش فراورده‌های نفتی باید رقم ۷۵۰ هزار میلیارد ریال باشد. این در حالی است که نه ردیف (۱) منابع هدفمندی (منابع حاصل از فروش داخلی فراورده به مبلغ ۴۵۵ هزار میلیارد ریال) و نه مجموع دو ردیف (۱) و (۲) منابع هدفمندی (منابع حاصل فروش داخلی و صادرات فراورده‌های نفتی به مبلغ ۸۹۰ هزار میلیارد ریال) حتی با کسر مالیات و عوارض فراورده‌های نفتی معادل مبلغ ۷۵۰ هزار میلیارد ریال نیست.

بررسی‌ها نشان می‌دهد سهم ۱۴/۵ درصدی شرکت ملی نفت از فروش فراورده‌های نفتی در عمل مربوط به ۱۴/۵ درصد فروش نفت خام و میعانات گازی به پالایشگاه‌های داخلی است. با توجه به اینکه میزان فروش داخلی نفت و میعانات گازی ۲ میلیون بشکه در روز است، شرکت ملی نفت باید نفت را به قیمت حدوداً یک میلیون ریال به‌ازای هر بشکه به پالایشگاه‌های داخلی فروخته باشد تا رقم مورد نظر به‌دست آید. این در حالی است که آخرین مصوبه قانونی در این خصوص به آیین‌نامه اجرایی تبصره

۱. فرآیند عملکرد این مورد هم مشابه ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید است.

«۱۴» در سال ۱۳۹۶ مربوط می‌شود که قیمت نفت فروش داخل را ۶۲۳ هزار ریال منظور کرده بود. بنابراین لازم است در فرایند بررسی تبصره «۱۴» لایحه بودجه این عدم شفافیت بررسی شود.

۸. ابهام مهم دیگری که وجود دارد این است که آیا منابع ذکر شده در جدول منابع تبصره «۱۴» موضوع هدفمندی یارانه‌ها، تمام منابعی است که شرکت‌ها از محل حامل‌های انرژی به دست می‌آورند یا خیر؟ در این باره لازم است تدبیری اندیشیده شود که قیمت، میزان و نوع محصول فروخته شده موضوع هدفمندی توسط شرکت‌ها در تبصره «۱۴» قانون بودجه دیده شود.

۹. مطابق مصوبه شماره ۱۰۱۵۳۲ مورخ ۱۳۹۷/۸/۱ شورای عالی هماهنگی اقتصادی، پرداخت بسته‌های جبرانی و حمایت‌های غذایی از گروه‌های کم‌درآمد در دستور کار دولت قرار گرفت. مطابق ماده (۱) دستورالعمل موضوع این مصوبه، تا مبلغ ۹۰ هزار میلیارد ریال از محل منابع حاصل از مابه‌التفاوت تسعیر قیمت خوراک و سوخت کارخانجات پتروشیمی، فولادی و پالایشگاه به پرداخت بسته‌های حمایت غذایی از گروه‌های کم‌درآمد جامعه اختصاص یافت. یکی از نقاط مبهم تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، مربوط به تداوم یا عدم تداوم بسته‌های حمایتی است. پس از اصلاح نرخ ارز مورد استفاده برای محاسبه قیمت خوراک واحدهای پتروشیمی (افزایش قیمت خوراک) در سال ۱۳۹۷ منابع حاصل از این مابه‌التفاوت جهت پرداخت بسته‌های حمایتی مورد استفاده قرار گرفت. اینکه آیا این مابه‌التفاوت در منابع و مصارف هدفمندی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ دیده شده است یا خیر محل ابهام است. گفتنی است براساس دستورالعمل مذکور، دولت مکلف بوده در قالب سازوکار هدفمندی از منابع یادشده استفاده کند.

موارد ذکر شده نمونه‌هایی از عدم شفافیت روابط مالی در صنعت نفت است که انتظار می‌رود در بودجه دولت این روابط شفاف شود و به اطلاع نمایندگان مجلس و عموم ملت برسد. متأسفانه هر سال به جای تلاش برای یافتن پاسخ‌های این پرسش‌ها و کمک به شفافیت رابطه مالی دولت و صنعت نفت و قانون هدفمندی یارانه‌ها، صرفاً به تعداد بشکه نفت صادراتی و نرخ تسعیر آن و میزان سرجمع منابع و مصارف هدفمندی توجه می‌شود.

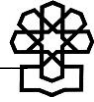
### ۲-۳. درآمدهای مالیاتی

درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، حدود ۳۸ درصد از منابع عمومی را تشکیل می‌دهد. شفافیت در ارقام منابع مالیاتی گذشته از آنکه با توجه به سهم آن در منابع عمومی حایز اهمیت است، مورد توجه همه فعالان اقتصادی نیز قرار دارد. در ادامه به برخی از مصادیق عدم شفافیت در این خصوص اشاره شده است.

- عدم تعیین سهم کوشش مالیاتی از رشد در نظر گرفته شده برای درآمدهای مالیاتی نسبت به

قانون بودجه سال ۱۳۹۷.





میزان رشد درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و پیش‌بینی عملکرد آن به ترتیب ۸ و ۱۹ درصد است. اینکه این میزان رشد در نظر گرفته شده برای رشد درآمدهای مالیاتی نسبت به سال ۱۳۹۷ در نتیجه افزایش کوشش مالیاتی یعنی افزایش گسترش چتر مالیاتی و جلوگیری از فرار مالیاتی خواهد بود یا در نتیجه فشار بیشتر بر مؤدیان شناسنامه‌دار و شناخته شده، به همراه لایحه بودجه گزارشی منتشر نشده است.

- در بند «ج» تبصره «۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مقرر شده است که دستگاه‌های اجرایی موظفند معافیت‌ها و تخفیفات مالیاتی و گمرکی قانونی را به صورت جمعی - خرجی در حساب‌های مربوط به خود ثبت کنند. این حکم به شفاف شدن میزان معافیت‌های اعطا شده در قوانین مختلف کمک خواهد کرد. این در حالی است که میزان این معافیت‌های مالیاتی در ردیف ۱۱۰۲۰۶ جدول ۵ عدد (۱) درج شده است.

- براساس اجازه مقام معظم رهبری، شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آستان قدس رضوی مکلف به پرداخت مالیات مستقیم به صورت جمعی - خرجی هستند. به این معنا که مالیات عملکرد آنها پس از واریز به خزانه به آستان برخواهد گشت. به‌رغم آنکه میزان این رقم در ردیف ۱۱۰۱۱۱ جدول ۵ در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ میزان ۳۰۰ میلیارد ریال درج شده بود ولی در این ردیف در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، عدد ۱ درج شده است. این موضوع به این مفهوم است که دولت اطلاعی از میزان سرمایه‌گذاری آستان قدس رضوی در شرکت‌ها و مؤسسات نداشته و لذا از میزان فعالیت‌های اقتصادی این شرکت‌ها و مؤسسات و میزان مالیات قابل پرداخت آنها نیز اطلاعاتی در اختیار ندارد. بنابراین پیش‌بینی چنین ردیفی در فرایند مالیات‌ستانی به این مفهوم خواهد بود که هر میزان مالیات دریافتی از شرکت‌ها و مؤسسات مذکور، عیناً به آستان مقدس رضوی مسترد خواهد شد. بنابراین تعداد شرکت‌های آستان و میزان واقعی مالیات‌های قابل درج در این ردیف از شفافیت کامل برخوردار نیست.

- در ردیف ۱۱۰۱۰۴ مالیات نهادها و بنیادهای انقلاب اسلامی درج شده است. طبق ماده (۲) قانون مالیات‌های مستقیم (اصلاحی ۱۳۹۴/۴/۳۱) بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی دارای مجوز معافیت از طرف حضرت امام خمینی(ره) و مقام معظم رهبری، از مالیات معاف هستند. اما در لایحه بودجه و در ردیف ۱۱۰۱۰۴، مالیات این نهادها ۱۶۵ میلیارد ریال درج شده که به صورت جمعی - خرجی است و در ردیف ۵-۵۳۰۰۰۰ (جدول ۹) به آنها استرداد می‌شود. این ابهام وجود دارد که ماهیت این رقم چیست؟ با توجه به آنکه فعالیت‌های اقتصادی بنیادها و نهادها از طریق شرکت‌ها و مؤسسات آنها صورت می‌گیرد، بنابراین ردیف مذکور به چه دلیل در قانون بودجه پیش‌بینی شده است؟ آیا مربوط به ستاد این بنیادها و نهادهاست یا به شرکت‌های زیرمجموعه آنها نیز تعلق دارد؟

#### ۴-۲. بودجه شرکت‌های دولتی

با وجود سهم بالای بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور (حدود ۷۰ درصد در سال‌های اخیر)، بنا به دلایل متعدد بودجه شرکت‌های دولتی به جز اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که از محل درآمد عمومی تأمین می‌شود و مالیات و سود سهام پرداختی این شرکت‌ها به دولت، در سایر اقلام مورد بررسی و رسیدگی قرار نمی‌گیرند. اخیراً موضوع بودجه شرکت‌های دولتی هم از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی و هم از سوی شهروندان مورد توجه قرار گرفته و برخی نسبت به این موضوع معترض هستند که چرا بودجه شرکت‌های دولتی با سهم حدودی دوسوم از بودجه کل کشور با صرف زمان و دقت بیشتری مورد بررسی قرار نمی‌گیرد و این بخش از بودجه کل کشور، از شفافیت لازم برخوردار نیست.

بررسی وضعیت و بودجه شرکت‌های دولتی به صورت دقیق مستلزم وجود گزارش‌های رسمی و دسترسی به بانک‌های اطلاعاتی<sup>۱</sup> از وضعیت شرکت‌های دولتی است که البته در زمان تقدیم لوایح بودجه این اطلاعات در دسترس قرار نمی‌گیرد. بنابراین برای بررسی بودجه شرکت‌های دولتی و پاسخ دادن به سؤال‌های پیرامون این شرکت‌ها، ضروری است اطلاعات مربوط به شرکت‌های دولتی به‌طور مستمر گردآوری شده و در دسترس قرار گیرند در غیر این صورت بررسی بودجه شرکت‌های دولتی با اطلاعات ارائه شده در پیوست ۳ منضم به لوایح بودجه سنواتی، امکان‌پذیر نخواهد بود. در واقع با وجود آنکه بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (و همچنین بودجه مناطق آزاد تجاری که برای اولین بار در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ ارائه شده است) در پیوست ۳ منضم به لوایح بودجه ارائه می‌شود، ولی به دلایل مختلفی می‌توان اظهار داشت که این پیوست از شفافیت کافی برخوردار نیست و نمی‌توان با بررسی پیوست مذکور، به نتیجه قابل قبولی از وضعیت شرکت‌های دولتی دست پیدا کرد. در ادامه به برخی از مصادیق عدم شفافیت درباره بودجه شرکت‌های دولتی پرداخته شده است.

۱. در پیوست ۳ لوایح بودجه سنواتی، بودجه شرکت‌های دولتی به تفکیک هر شرکت در ۲۶ ستون ارائه می‌شود که دو ستون آن مربوط به درآمد و هزینه شرکت است. به دلیل کلی بودن دو رقم مذکور و عدم ارائه جزئیات آن به خصوص در بخش هزینه‌ها حداقل به تفکیک هزینه‌های عملیاتی و غیرعملیاتی و عدم تفکیک سرجمع ارقام هزینه‌های غیرعملیاتی به حقوق و دستمزد و مزایا و یا سایر هزینه‌های اداری و عمومی، اطلاعات دقیقی در خصوص اقلام مذکور وجود نداشته و برای مثال مشخص نیست چند

۱. براساس اطلاعات واصله مقرر است وزارت امور اقتصادی و دارایی در سال جاری در برنامه اقتصاد مقاومتی خود استقرار بانک اطلاعاتی شرکت‌های دولتی را مدنظر قرار داده و با توجه به پیشرفت کار تا پایان سال جاری اطلاعات پایه شرکت‌های دولتی مشتمل بر هیئت‌مدیره، میزان سرمایه، موضوع فعالیت و نظایر آن را با دسترسی صرف به دستگاه‌های اجرایی ذی‌مدخل، مورد بهره‌برداری قرار دهد و به ترتیب تا پایان خردادماه و شهریورماه سال ۱۳۹۷، امکان دسترسی به اطلاعات مربوط به امور اداری و صورت‌های مالی را نیز فراهم کند و پس از آن ورود اطلاعات بودجه و طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای را مدنظر قرار دهد. امید است با استقرار این بانک اطلاعاتی، دسترسی به اطلاعات تفصیلی شرکت‌های دولتی در حوزه‌های مختلف فراهم و امکان مقایسه بودجه‌های مصوب با عملکردها را نیز میسر کنند.



درصد از هزینه‌های یک شرکت صرف حقوق و دستمزد می‌شود و سهم سایر هزینه‌ها از کل هزینه شرکت چه میزان است. همچنین هیچ گزارشی به همراه بودجه که معیارها و شاخص‌هایی برای سنجش عملکرد کارایی این شرکت‌ها در برداشته باشد منتشر نمی‌شود.

۲. چندین سال است که در پیوست ۳، شرکت‌هایی که دارای مصوبه واگذاری هستند، با درج یک ستاره بالای نام شرکت از سایر شرکت‌های موجود در پیوست ۳ تفکیک می‌شوند. در بررسی‌های صورت گرفته مشخص شده است که برخی شرکت‌ها حدود یک دهه با همین ستاره در بودجه شرکت‌های دولتی درج شده‌اند. براساس بند «۳» ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، هیئت واگذاری می‌تواند اصلاحات لازم در اساسنامه و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی را برای فعالیت در قالب قانون تجارت (صرفاً در مدت یک سال و قابل تمدید برای دو سال) انجام دهد و در دوره زمانی مذکور، این شرکت‌ها مشمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی نیستند. براساس ماده مذکور، یک شرکت دولتی حداکثر دو سال آن هم در صورت تمدید، از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی خارج می‌شود و بعد از اتمام مهلت زمانی مذکور، این شرکت‌ها می‌بایست دولتی محسوب شده و قوانین شرکت‌های دولتی برای آنها جاری باشد. همان‌طور که عنوان شد برخی از شرکت‌ها سال‌ها به صورت شرکت‌های دارای مصوبه واگذاری در پیوست ۳ درج شده‌اند و وضعیت آنها مبهم است. همچنین به دلیل عدم شمول قوانین و مقررات دولتی بر این شرکت‌ها، نظارت‌پذیری بر آنها کاهش یافته و این مهم می‌تواند در اقدامات نظارتی دیوان محاسبات کشور را نیز دچار اختلال کند.

۳. در خصوص شرکت‌هایی که سهام دولت در آنها زیر ۵۰ درصد است، اطلاعاتی در بودجه ارائه نمی‌شود و تنها سرجمع سود سهام این شرکت‌ها در ردیف ۱۳۰۱۰۸ جدول ۵ لایحه بودجه گزارش می‌شود. اطلاعاتی همچون نام این شرکت‌ها، میزان سهام دولت در این شرکت‌ها، سایر سهامداران عمده در شرکت‌های مذکور، میزان سود سهام دولت به تفکیک هر شرکت و گروه‌بندی شرکت براساس گروه‌بندی فعالیت‌های اقتصادی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در اختیار نمایندگان مجلس و مردم قرار ندارد. ارائه اطلاعات مذکور در جدولی در پیوست ۳ لایحه بودجه می‌تواند از ابهامات موجود بکاهد.

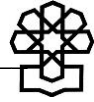
۴. به دلیل عدم ارائه بودجه شرکت‌های دولتی به تفکیک گروه‌بندی فعالیت‌های اقتصادی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، مشخص نیست طی یک دهه گذشته کدام شرکت‌های دولتی از کدام گروه واگذار شدند و چه شرکت‌های دیگری باید واگذار شوند و کدام یک از شرکت‌ها در گروه ۳ فعالیت‌های اقتصادی قرار می‌گیرند و نباید واگذار شوند. براساس قانون مذکور، دولت نباید در گروه ۱ فعالیت‌های اقتصادی حضور داشته و ملزم به واگذاری شرکت‌های خود در این گروه است و حضور دولت در فعالیت‌های گروه ۲، با قید حداکثر ۲۰ درصدی از مجموع ارزش فعالیت امکان‌پذیر است و شرکت‌های گروه ۳ شرکت‌هایی هستند که در مالکیت دولت باقی خواهند ماند. بعد از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و تسریع در

روند واگذاری‌ها، انتظار می‌رفت بودجه شرکت‌های دولتی و تعداد آنها در پیوست ۳ کاهش یابد که متأسفانه این‌طور نیست و درخصوص دلایل مربوط به آن هم نمی‌توان با قطعیت اظهار نظر کرد. اگر بودجه شرکت‌های دولتی به تفکیک گروه‌بندی فعالیت‌های اقتصادی ارائه می‌شد، شفافیت بیشتری در این بخش شکل گرفته و مشخص می‌شد کدام شرکت از کدام گروه واگذار شده و چه شرکت‌هایی نیز در طول این سال‌ها به کدام گروه اضافه شده‌اند.

۵. براساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی دولت تنها برای ورود به طرح‌های اقتصادی موضوع گروه ۱ ماده (۲) قانون مذکور، سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای در مناطق توسعه‌یافته یا در صنایع پیشرفته با فناوری بالا و یا صنایع خطرپذیر در همه مناطق کشور و طی فرایند مندرج در تبصره «۳» ماده (۳) قانون مذکور<sup>۱</sup> مجاز است. در انتهای این تبصره آمده است که دولت (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) موظف است فهرست و مشخصات طرح‌های مذکور و سرمایه‌گذاری‌ها را همه‌ساله به صورت جداگانه و پیوست لوایح بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی ارائه کند که متأسفانه تاکنون این پیوست ارائه نشده است. عدم ارائه این پیوست موجب بی‌اطلاعی و ابهام درخصوص میزان سرمایه‌گذاری دولت از طریق سازمان‌های توسعه‌ای شده است. همچنین براساس تبصره مذکور، سهم دولت در سرمایه‌گذاری‌های فوق باید حداکثر سه سال پس از اخذ پروانه بهره‌برداری واگذار شود و عدم واگذاری بنگاه، در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌شود. عدم ارائه فهرست طرح‌ها به پیوست لوایح بودجه سنواتی، نظارت بر عملکرد موضوع مذکور را نیز کاهش می‌دهد.

۶. با بررسی پیوست ۳ لوایح بودجه، مشخص می‌شود که هر ساله تعدادی شرکت به لیست شرکت‌های دولتی اضافه شده است. این در حالی است که براساس تبصره «۱» ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، تشکیل شرکت‌های دولتی تحت هریک از عنوان‌های ذکر شده در صدر ماده (۴) مذکور، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است. درخصوص شرکت‌هایی که به لیست شرکت‌های دولتی پیوست ۳ اضافه می‌شوند، این ابهام وجود دارد که شرکت‌های مذکور به تازگی شناسایی شده‌اند یا این شرکت‌ها تأسیس شده‌اند. اگر این شرکت‌ها تأسیس شده‌اند آیا الزامات تبصره «۱» ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری در آنها رعایت شده است یا خیر؟ چنین اطلاعاتی برای شرکت‌هایی که به لیست شرکت‌های دولتی پیوست ۳ اضافه می‌شوند، موجب شفافیت بیشتری در بودجه شرکت‌های دولتی خواهد بود.

۱. اصلاحی به موجب ماده واحد قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ابلاغی مورخ ۱۳۹۰/۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی و ماده (۱) قانون اصلاح مواد (۲)، (۶) و (۲۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ابلاغی مورخ ۱۳۹۵/۶/۲۸ مجلس شورای اسلامی.



## ۵-۲. انتشار اوراق مالی

انتشار اوراق مالی در چند سال اخیر به یکی از منابع کلیدی دولت تبدیل شده است. البته اوراق منتشر شده تنها بخشی از کل میزان بدهی دولت را تشکیل می‌دهد و می‌توان گفت این اوراق بخش شفاف‌تر بدهی‌های دولت هستند چرا که برای انتشار آنها هرساله در تبصره «۵» بودجه‌های سنواتی مجوز دریافت می‌شود. در این مجوزها مرجع صادرکننده اوراق (نظیر شرکت دولتی، دولت، دانشگاه‌ها، شهرداری و...) مشخص شده و بازپرداخت‌کننده و تضمین‌کننده آن نیز تعیین می‌شود.

بخش بدهی‌های غیراوراقی دولت، بخش غیرشفاف بدهی‌های دولت است. تا پیش از سال ۱۳۹۵ دولت آمار صحیحی از میزان بدهی‌های خود نداشت، پس از تصویب قانون رفع موانع تولید و تشکیل مرکز مدیریت بدهی‌ها و دارایی‌های مالی عمومی در سال ۱۳۹۵ اولین گزارش از مانده بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به نهادهای عمومی غیردولتی، بخش خصوصی و بخش دولتی منتشر شد. این اقدام گام بزرگی در جهت شفاف‌سازی بدهی‌های دولت بود. از آن پس تاکنون به صورت ۶ ماهه گزارشی از مانده بدهی‌های دولت توسط این مرکز منتشر می‌شود. بر مبنای بند «پ» ماده (۱) قانون رفع موانع تولید، دولت مکلف بوده است «همزمان با ارائه لایحه بودجه، جدول بدهی‌ها و مطالبات قطعی شده و تعهدات دولت به اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و تعهدات آنها به دولت را که به تأیید سازمان حسابرسی کشور رسیده است، به مجلس شورای اسلامی ارائه کند». ارائه این جدول از آن جهت حائز اهمیت است که پایه اجرای ماده (۸) قانون برنامه ششم توسعه می‌باشد. بر مبنای ماده (۸) قانون مذکور «نسبت بدهی‌های دولت به تولید ناخالص داخلی تا سقف ۴۰ درصد مجاز دانسته شده است» و کنترل آن زمانی امکان‌پذیر است که اطلاعات مزبور در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

با وجود تلاش‌های صورت گرفته در این حوزه همچنان موارد مهمی درباره بدهی‌های دولت و اوراق مالی منتشره وجود دارد که باید شفافیت داشته باشد. از مهم‌ترین آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مقابل ردیف «انتشار اوراق مالی برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۸» در جدول ۵ (ردیف ۳۱۰۱۰۷)، عدد ۱ درج شده است. بر این اساس میزان انتشار اوراق اسلامی که دولت به این منظور در سال ۱۳۹۸ منتشر خواهد کرد، مشخص نیست. البته این امر خود می‌تواند نشئت گرفته از عدم برآورد دقیق دولت نسبت به میزان سررسید اوراق در سال ۱۳۹۸ باشد. در حال حاضر میزان بار مالی اوراق سررسید شده دولت مشخص نیست و لذا نمی‌توان رقم پیش‌بینی شده برای این بازپرداخت را در لایحه بودجه به‌طور صحیحی ارزیابی کرد. نتیجه این عدم شفافیت می‌تواند به کمبود منابع پیش‌بینی شده برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده منجر شود و در نتیجه دولت به برداشت از سرجمع بودجه مجبور شود.

- در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مقابل ردیف «بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده از محل انتشار اوراق جدید» در جدول ۸ (برآورد اعتبارات تملک دارایی‌های مالی سال ۱۳۹۸، ردیف ۳-۱۰۲۰۰۰)، عدد ۱ درج شده است. لذا ضمن آنکه رقم کل ردیف تملک دارایی‌های مالی مبهم است، نمی‌توان دریافت که دولت چه میزان از اوراق سررسید شده خود را از محل انتشار اوراق جدید تأمین مالی کرده است.

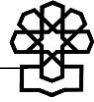
- یکی از الزامات مدیریت نقدینگی توسط دولت آن است که پیش از شروع سال، برنامه زمانی انتشار اوراق و میزان اوراق سررسید شده در ماه‌های مختلف سال به‌طور دقیق مشخص شده باشد. در حال حاضر برنامه زمانی انتشار اوراق طی سال در لایحه بودجه مشخص نیست لذا میزان انتشار ماهیانه اوراق در طول سال‌های گذشته از نظم مشخصی برخوردار نبوده است. طی سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ دولت در ۶ ماهه ابتدای سال کمتر از ۱۵ درصد میزان مصوب سالیانه از اوراق خود را منتشر کرد این در حالی است که در ۶ ماهه ابتدای سال ۱۳۹۷ دولت معادل ۵۰ درصد اوراق مصوب سالیانه خود را منتشر کرده است. نبود برنامه مشخص انتشار اوراق موجب ایجاد مشکلاتی در بازار بدهی نظیر افزایش نرخ تنزیل اوراق می‌شود.

- در کنار بدهی‌های صریح دولت که در حال حاضر گزارش‌های آن تهیه شده و ارقام آن موجود است، احصا میزان تضامین دولت نیز از اهمیت بالایی برخوردار است. دولت تحت قوانین متفاوت تضامین‌کننده اخذ وام داخلی و خارجی برای اشخاص حقوقی شده است. در بودجه‌های سالیانه نیز دولت بخشی از اوراق منتشره توسط شهرداری‌ها را تضامین می‌کند. در صورتی که اشخاص دریافت‌کننده وام یا منتشرکننده اوراق نتوانند از عهده بازپرداخت آن برآیند، این رقم به بدهی دولت اضافه می‌شود. در نتیجه بسیار ضروری است که میزان تضامین دولت احصا و برای مراجع ذی‌صلاح گزارش شود.

## ۲-۶. پروژه‌های عمرانی

هرساله بخش قابل توجهی از بودجه عمومی به پیشبرد طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام به‌منظور توسعه زیرساخت‌های عمرانی و ایجاد یا گسترش ظرفیت‌های اقتصادی کشور اختصاص می‌یابد. توجه به شرایط کنونی کشور (اختصاص تنها ۱۵ درصد از بودجه کشور برای اجرای طرح‌های عمرانی) و همچنین مشکلات عدیده‌ای که اجرای طرح‌های عمرانی طی سالیان متمادی با آن روبه‌رو است اهمیت ساماندهی طرح‌ها و توجه به امر مشارکت و واگذاری را دوچندان می‌کند. در این راستا شفافیت در حوزه طرح‌ها، تصمیم‌گیری بخش خصوصی در امر مشارکت و واگذاری را تسهیل خواهد کرد. اهم موارد دارای ابهام در خصوص طرح‌های عمرانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به شرح زیر است:

۱. عدم توجه و دقت کافی در انجام مطالعات توجیهی طرح یکی از مهم‌ترین دلایل عدم شفافیت در این حوزه است. تغییر در سال خاتمه طرح‌ها و همچنین تغییر در پیش‌بینی میزان اعتبار مورد نیاز برای اتمام آنها هرساله موجب به تعویق افتادن طرح‌ها شده و ایجاد حجم عظیمی از طرح‌های نیمه‌تمام



را به دنبال دارد. شاهد این مدعا را می‌توان تفاوت فاحش میان میزان اعتبار درج شده برای اتمام طرح‌ها در قسمت اول پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و اعتبار لازم برای اتمام طرح‌ها در صورت مشارکت بخش خصوصی در قسمت دوم پیوست ۱ (که دستگاه‌ها اعلام کردند) دانست. (به‌عنوان مثال مجموع اعتبارات سال ۱۳۹۸ و سال‌های بعد از آن (تا انتهای برنامه ششم توسعه) برای پروژه نیروگاه آبی رودبار لرستان در قسمت اول پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با شماره طبقه‌بندی ۱۳۰۱۰۱۶۰۰۵ به میزان ۶۵۶ میلیارد ریال درج شده است (سال اتمام پروژه ۱۴۰۱ قید شده)؛ این در حالی است که برآورد منابع مورد نیاز برای اتمام همین پروژه در قسمت دوم پیوست ۱ لایحه بالغ بر ۴۳۸۲۰ میلیارد ریال درج شده است. این امر حاکی از نبود ارقام دقیق و قابل اتکا در گزارش‌های توجیهی طرح‌های مذکور است.

۲. در جزء «۱» تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، دولت مجاز است تا ۱۰ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را در ردیف اعلام شده واریز تا علاوه بر اعتبار مصوب طرح به پروژه‌های مندرج در قسمت دوم پیوست ۱ لایحه اختصاص دهد. چگونگی تخصیص ۱۰ درصد اعتبارات طرح‌های عمرانی برای قرارداد طرح‌های قابل مشارکت مندرج در قسمت دوم پیوست ۱ مشخص نیست. این اعتبارات به چه صورت به طرح‌های مشارکتی اختصاص خواهد یافت، آیا این اعتبارات به صورت سرجمع برای هر فصل در نظر گرفته شده یا تخصیص دستگاهی ملاک عمل خواهد بود؟ نبود مکانیسم تعریف شده در این خصوص عدم شفافیت را به دنبال خواهد داشت.

۳. عدم شفافیت اطلاعات طرح‌ها و پروژه‌های استانی یکی دیگر از مواردی است که باید مورد توجه قرار گیرد. تنها اطلاعاتی که در خصوص طرح‌های استانی در بودجه منعکس می‌شود رقم سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی (جدول ۱۰) است و هیچ اطلاعاتی از تعداد، عنوان و اعتبارات مورد نیاز برای اتمام و سایر ویژگی‌های آنها در دسترس نیست. به این ترتیب ایجاد پایگاهی به منظور انتشار دقیق و کامل اطلاعات طرح‌های استانی (سامانه بازار الکترونیک) ضروری به نظر می‌رسد.

۴. ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، جداول ۱۵، ۱۹ و ۲۰ شامل طرح‌هایی است که خارج از پیوست ۱ لایحه بودجه ارائه شده‌اند. ارائه طرح‌ها خارج از این پیوست عملاً موجب می‌شود هیچ اطلاعاتی از زمانبندی و هزینه اجرای طرح‌ها، ارائه نشده و در نتیجه امکان نظارت بر اجرای طرح‌ها با مشکل مواجه خواهد شد همچنین با تفکیک اعتبارات متفرقه به صورت متفرقه ملی، متفرقه استانی و متفرقه مندرج در جدول ۹، مشخص نیست دستگاه‌های اجرایی برای کدام یک از طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای در دست اجرای خود از این اعتبارات استفاده می‌کنند.

۵. جدول ۱۲ ماده واحده لایحه بودجه حاوی طرح‌های قابل اجرا با مشارکت بخش خصوصی است. این در حالی است که در قسمت دوم پیوست ۱ لایحه نیز طرح‌های قابل اجرا با مشارکت بخش خصوصی درج شده است. تفاوت طرح‌های مندرج در این دو بخش مشخص نبوده و لازم است این موضوع شفاف شود.

۶. افزایش اعتبارات در نظر گرفته شده برای طرح‌های عمرانی در بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷، یکسان نیست. اگرچه این موضوع طبیعی و منطقی به نظر می‌رسد ولی تبیین دقیق دلایل این افزایش‌ها و تفاوت میزان افزایش در میان طرح‌ها می‌تواند به شفافیت اجرای طرح‌های عمرانی در کشور کمک کرده و ابهام‌های احتمالی را مرتفع کند.

## ۲-۷. بودجه‌های استانی

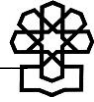
۱. **طرح‌های عمرانی استانی.** مبلغ ۱۱ هزار میلیارد تومان از مصارف بودجه (معادل ۱۸ درصد از کل اعتبارات عمرانی) اعتبارات عمرانی استانی است که توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به طرح‌ها و پروژه‌های استانی اختصاص می‌یابد. با احتساب سایر اعتبارات از محل قانون استفاده متوازن از امکانات کشور این مبلغ به حدود ۲۵ هزار میلیارد تومان می‌رسد (معادل ۴۵ درصد از کل اعتبارات عمرانی) اما هیچ یک از طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی استانی در سند بودجه ردیف نداشته و مشخص نیست چه طرح‌ها و پروژه‌هایی در استان تصویب و به اجرا گذاشته شده است.

۲. **توزیع اعتبارات استانی به تفکیک فصول و امور در استان‌ها.** هرچند قانون به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها در ماده (۴۴) قانون الحاق و ماده (۳۱) احکام دائمی اختیار توزیع و تخصیص بودجه استانی را داده است اما نحوه توزیع این اعتبارات در استان‌ها بین امور و فصول به شکلی که در بودجه عمومی مشخص شده است، شفاف نیست. از آنجا که اختیار توزیع این اعتبارات به عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به ریاست استانداران است، تفکیک بخشی آن در لایحه بودجه مشخص نمی‌شود اما ارائه گزارش عملکرد آن در هر استان توسط سازمان برنامه و بودجه استان به شفاف‌تر شدن بودجه کمک خواهد کرد.

۳. **ابهام در جدول ۱۴.** در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در راستای جزء «۲» بند «الف» ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه اعتبارات توسعه روستایی در جدول ۱۴ مشخص شده است. بخشی از این اعتبارات (معادل ۶۴۵ میلیارد تومان) از جدول ۱۰، بودجه استانی، اختصاص یافته است. بر این اساس و با توجه به اینکه هیچ حکمی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در رابطه با این جدول وجود ندارد و مشخص نیست نحوه تخصیص این اعتبارات به چه نحوی است. به نظر می‌رسد این جدول الزامی برای اعتبارات استانی ایجاد می‌کند که موجب محدود شدن اختیار مالی استان‌ها می‌شود.

۴. **توزیع بودجه استانی بین استان‌های کشور.** یکی از موارد پرابهام بودجه سالیانه نحوه تعیین سهم هر استان از اعتبارات بودجه استانی است. جدول ۱۰ بودجه که اعتبارات بودجه استانی را به صورت سرجمع و به تفکیک هر استان مشخص می‌کند رأساً توسط سازمان برنامه تهیه می‌شود و شاخص‌ها و معیارهای تعیین اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی هر استان مشخص نیست. در جهت افزایش شفافیت بودجه لازم است سازمان برنامه شاخص‌ها و معیارهایی ارائه کند که براساس آن این اعتبارات را میان استان‌ها توزیع می‌کند.





## ۲-۸. واریز همه منابع عمومی به خزانه دولت

در حال حاضر برخی از دریافتی‌ها در حساب خزانه‌داری کل متمرکز نمی‌شوند. از جمله عوارض دریایی که توسط سازمان بنادر دریافت می‌شود. همچنین صادرات غیرنفتی شرکت‌های دولتی و درآمد اختصاصی برخی دستگاه‌ها نظیر بیمارستان‌های دولتی در حساب خزانه‌داری کل متمرکز نیست. این درحالی است که براساس بند «ب» ماده (۱۷) قانون برنامه ششم توسعه، دستگاه‌ها مکلفند حساب‌های خود را نزد بانک مرکزی افتتاح کنند. اجرا نکردن مفاد این قانون باعث شده درصد قابل توجهی از درآمدهای دولت در هفته آخر اسفندماه وصول شود که این رخداد منجر به آن می‌شود که تمام دستگاه‌ها در تکاپوی حفظ بودجه خود اقدام به اتمام قراردادهای و یا بستن قراردادهای جدید کنند. در حالی که در ماه‌های دیگر به دلیل عدم اطمینان از وصول بودجه تقریباً فعالیتی وجود نداشته است. به عبارت دیگر دولت در برخی ایام با کمبود بودجه و استقراض از سیستم بانکی و مشکلات ناشی از آن مواجه است و در برخی مواقع با مازاد بودجه روبرو است این درحالی است که عملکرد مناسب دولت در گرو نوسان حداقلی و هموار بودن جریان وجوه نقد دولت است.

به‌علاوه عدم علاقه برخی دستگاه‌ها به تمرکز همه منابع در خزانه‌داری کل به بروز برخی آسیب‌ها منجر می‌شود که از آن جمله می‌توان به عدم شفافیت درآمدها و هزینه‌ها و بی‌انضباطی در نظام اداری کشور اشاره کرد. گفتنی است همین موضوع باعث شده است در مواردی خزانه‌داری کل کشور برای مطالبه پول با دستگاه‌ها مکاتبه کند.

## ۲-۹. سرجمع منابع و مصارف بودجه

براساس اصول پنجاه و دوم (۵۲)، پنجاه و سوم (۵۳) و پنجاه و پنجم (۵۵) قانون اساسی، لازم است همه اعداد و ارقام بودجه در سقف بودجه لحاظ شود. به عبارت دیگر، تمام اعداد و ارقامی که به نوعی منابع و مصارف دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهد باید در سرجمع بودجه منعکس شود. در صورت رعایت این اصول دیگر نباید شاهد درج عدد یک (۱) در ردیف‌های بودجه‌ای باشیم (نظیر ردیف‌های ۱۱۰۱۱۱، ۱۱۰۴۰۳، ۱۱۰۴۰۹، ۲۱۰۱۱۲، ۲۱۰۲۱۸، ۳۱۰۷۰۵ و... در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸).

## ۲-۱۰. اعتبارات دستگاه‌های اجرایی

در حال حاضر اعتبارات دستگاه‌های اجرایی اصلی برحسب فصول هزینه‌های (هفت‌گانه) در جدول ۷-۱ لایحه بودجه گزارش می‌شود. این فصول هزینه‌ای عبارتند از جبران خدمات کارکنان استفاده از کالاها و خدمات، هزینه‌های اموال و دارایی‌ها، یارانه، کمک‌های بلاعوض، رفاه اجتماعی و سایر هزینه‌ها. موضوع نخست درخصوص این دسته‌بندی وجود ابهام در تعریف و دامنه شمول هر یک از دسته‌بندی‌های هفت‌گانه است. مثلاً روشن نیست

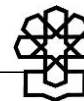
که آیا ارقام درج شده ذیل عنوان یارانه واقعاً ماهیت یارانه دارد یا خیر؟ موضوع دیگر آن است که تمام اعتباراتی که بابت جبران خدمت کارکنان در دستگاه‌های اجرایی هزینه می‌شود لزوماً ذیل همین عنوان درج نمی‌شود. به بیان دیگر اعتبارات دیگری هم برای جبران خدمات کارکنان هزینه می‌شود که در سایر سرفصل‌های هزینه‌ای قرار می‌گیرند از این رو مشخص نیست که در حال حاضر در کشور چقدر بابت حقوق و دستمزد پرداخت می‌شود. به علاوه در حال حاضر آمار روشن و مشخصی از تعداد پرسنل استخدامی دولت در دست نیست. آمار خزانه‌داری از تعداد احکام کارگزینی با آمار سازمان اداری و استخدامی متفاوت است، به علاوه آمار کارکنان شرکتی نزد سازمان اداری و استخدامی کشور هم موجود نیست. در نتیجه نمی‌توان اعلام کرد که چند نفر از افراد جامعه مستخدم حکومت بوده و لذا امکان برآورد هزینه‌های پرسنلی و حقوق و دستمزد وجود ندارد.

#### ۱۱-۲. ارقام پیوست ۴ موضوع بودجه ریزی بر مبنای عملکرد

دلیل وجودی پیوست ۴ بودجه این بوده است که نشان دهد بودجه اختصاص یافته به دستگاه‌ها برای انجام چه امور و خدماتی به دستگاه‌ها اعطا می‌شود. فارغ از مباحث فنی مرتبط با این موضوع که آیا اساساً چنین نگرشی به بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد برای تمام وظایف دستگاه‌های دولتی صحیح است یا خیر، این ابهام جدی وجود دارد که آیا اعتبارات دستگاه‌ها واقعاً براساس ارقام مندرج در پیوست ۴ به دست آمده است یا برعکس یعنی پیوست ۴ از روی اعتبارات از پیش تعیین شده دستگاه‌ها ساخته شده است.

ابهام بعدی درباره تعداد فعالیت‌هایی است که برای هر دستگاه در نظر گرفته شده و همچنین نحوه محاسبه ارقام مرتبط با هزینه واحد هر یک از فعالیت‌ها. در این باره تغییر هزینه واحد فعالیت برخی دستگاه‌هایی که اعتبار در نظر گرفته شده برای آنها در قانون نسبت به لایحه تغییر می‌کند، قابل تأمل است. توضیح آنکه پس از تغییر اعتبار دستگاه در مصوبات مجلس نسبت به لایحه دولت، در اصلاحات پیوست ۴، هزینه واحد به میزانی که اعتبار مصوب به دست آید، تغییر می‌کند.

برای نمونه اعتبارات کمیته ملی پارالمپیک در قانون بودجه سال ۱۳۹۷، نسبت به لایحه بودجه از ۱۵۶ میلیون ریال به ۲۲۱ میلیون ریال افزایش یافت. بررسی نحوه تغییرات پیوست ۴ قانون بودجه در ادامه آمده است.



جدول ۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

(میلیون ریال)

شماره دستگاه اجرائی	شماره دستگاه / برنامه	شرح دستگاه و برنامه و فعالیت	هدف کمی			اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۹۷		
			سنجه عملکرد	مقدار	هزینه واحد	هزینه‌ای	متفرقه	اختصاصی
۱۲۸۵۰۷	۱	کمیته ملی پارالمپیک ایران				۱۵۶,۰۰۰	۶۵,۷۰۰	۰
	۱۷۰۲۰۳۰۰۰	برنامه گسترش ورزش قهرمانی	مدال	۳۰۰	۷۳۹.۰۰۰۰	۱۵۶,۰۰۰	۶۵,۷۰۰	۰
	۱۷۰۲۰۳۰۰۴	حمایت از آماده‌سازی تیم‌های ورزشی جهت شرکت در بازی‌های جهانی و منطقه‌ای	اردو	۲۵۰	۴۴۲.۸۰۰۰	۷۰,۰۰۰	۴۰,۷۰۰	۰
	۱۷۰۲۰۳۰۰۵	حمایت از اعزام تیم‌ها و کاروان‌های ورزشی	اعزام	۴۵	۱,۸۴۴.۴۴۴۴	۵۸,۰۰۰	۲۵,۰۰۰	۰
	۱۷۰۲۰۳۰۱۳	شرکت در جلسات، نشست‌ها و مجامع منطقه‌ای و بین‌المللی مرتبط	جلسه/نشست	۱۰۰	۴۰.۰۰۰۰	۴,۰۰۰	۰	۰
	۱۷۰۲۰۳۰۱۴	حمایت از شرکت و برگزاری دوره‌های آموزشی داخلی و خارجی ورزشکاران و مربیان	دوره	۸۰	۶۲.۵۰۰۰	۵,۰۰۰	۰	۰
	۱۷۰۲۰۳۰۱۵	کمک به قهرمانان، مدال‌آوران و دست‌اندرکاران ورزشی	نفر	۱,۰۰۰	۴.۰۰۰۰	۴,۰۰۰	۰	۰
	۱۷۰۲۰۳۰۱۶	حمایت از برنامه‌های روز ملی پارالمپیک	رویداد	۵۰	۲۰۰.۰۰۰۰	۱۰,۰۰۰	۰	۰
	۱۷۰۲۰۳۰۱۷	برگزاری مسابقات ورزشی تحت پوشش کمیته ملی پارالمپیک (مصوب کمیته جهانی)	مسابقه	۱۰	۵۰۰.۰۰۰۰	۵,۰۰۰	۰	۰

جدول ۳. قانون بودجه سال ۱۳۹۷

(میلیون ریال)

شماره دستگاه اجرائی	شماره دستگاه / برنامه	شرح دستگاه و برنامه و فعالیت	هدف کمی			اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۹۷		
			سنجه عملکرد	مقدار	هزینه واحد	هزینه‌ای	متفرقه	اختصاصی
۱۲۸۵۰۷	۱	کمیته ملی پارالمپیک ایران				۲۲۱,۰۰۰	۶۵,۷۰۰	۰
	۱۷۰۲۰۳۰۰۰	برنامه گسترش ورزش قهرمانی	مدال	۳۰۰	۹۵۵.۶۶۶۷	۲۲۱,۰۰۰	۶۵,۷۰۰	۰
	۱۷۰۲۰۳۰۰۴	حمایت از آماده‌سازی تیم‌های ورزشی جهت شرکت در بازی‌های جهانی و منطقه‌ای	اردو	۲۵۰	۴۹۴.۸۰۰۰	۸۳,۰۰۰	۴۰,۷۰۰	۰
	۱۷۰۲۰۳۰۰۵	حمایت از اعزام تیم‌ها و کاروان‌های ورزشی	اعزام	۴۵	۳,۰۰۰.۰۰۰۰	۱۱۰,۰۰۰	۲۵,۰۰۰	۰
	۱۷۰۲۰۳۰۱۳	شرکت در جلسات، نشست‌ها و مجامع منطقه‌ای و بین‌المللی مرتبط	جلسه/نشست	۱۰۰	۴۰.۰۰۰۰	۴,۰۰۰	۰	۰
	۱۷۰۲۰۳۰۱۴	حمایت از شرکت و برگزاری دوره‌های آموزشی داخلی و خارجی ورزشکاران و مربیان	دوره	۸۰	۶۲.۵۰۰۰	۵,۰۰۰	۰	۰
	۱۷۰۲۰۳۰۱۵	کمک به قهرمانان، مدال‌آوران و دست‌اندرکاران ورزشی	نفر	۱,۰۰۰	۴.۰۰۰۰	۴,۰۰۰	۰	۰
	۱۷۰۲۰۳۰۱۶	حمایت از برنامه‌های روز ملی پارالمپیک	رویداد	۵۰	۲۰۰.۰۰۰۰	۱۰,۰۰۰	۰	۰
	۱۷۰۲۰۳۰۱۷	برگزاری مسابقات ورزشی تحت پوشش کمیته ملی پارالمپیک (مصوب کمیته جهانی)	مسابقه	۱۰	۵۰۰.۰۰۰۰	۵,۰۰۰	۰	۰

### منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور.
۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور.
۳. آتش‌بار، توحید. بودجه به زبان ساده، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷.



شماره مسلسل: ۱۶۲۲۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۶. شفافیت بودجه

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: سیدمحمدهادی سبحانیان

همکاران: سیدسجاد پادام، مهتاب قراخلو، محمدحسین معاریان، عاطفه جلالی موسوی،

سیدمحمد حسین فاطمی، ناصر یارمحمدیان، امیرحسین مهندسی

ناظران علمی: محمد قاسمی، داریوش ابوحمزه، شاهین جوادی

منتقاصی: کمیسیون تلفیق

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_



واژه‌های کلیدی: \_\_\_\_\_

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۰/۲۹