

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش تحلیلی شاخص‌های کلان بودجه

مبثنی بر ارقام مصوب و عملکرد با استفاده از گزارش تفریغ بودجه

صاحب اثر: دیوان محاسبات کشور

تهیه و تدوین (به ترتیب حروف الفبا): امید اسلام‌زاده، محمود رجبی جهرودی، مینا صادقی، حسین علی‌اصغرپور

موزیرجی، ایمان کارنما، ابراهیم مولائی جم

سرپرست گروه (به ترتیب حروف الفبا): حسین شریف‌کازمی، هادی عبداللّهی، عباس قادری‌آزاد

نأیدکننده: حمیدرضا تیموری - معاون حقوقی، مجلس و تفریغ بودجه دیوان محاسبات کشور

تصویب‌کننده: امین‌حسین رحیمی - رئیس کل دیوان محاسبات کشور

تاریخ انتشار:

مرداد ماه ۱۳۹۴

مقدمه

میثاق مرفی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران که مبتنی بر شریعت اسلامی است "تسلیم" لایحه بودجه از سوی دولت و "تسلیم" گزارش تفریغ بودجه از سوی دیوان محاسبات کشور به مجلس شورای اسلامی را در عداد اعمال حق حاکمیت ملت برشمرده و با اختصاص دو اصل (۵۲) و (۵۵) از قانون اساسی بدین موضوع، بر اهمیت حق حاکمیت ملت بر منابع مالی خود که از طریق قانون اعمال می گردد، تاکید می نماید.

دیوان محاسبات کشور وفق اصل (۵۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به کلیه حسابهای وزارتخانه ها، موسسات، شرکت های دولتی و سایر دستگاه هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می کنند به ترتیبی که قانون مقرر می دارد رسیدگی و حسابرسی می نماید که هیچ هزینه ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات کشور موظف است علاوه بر تهیه گزارش تفریغ بودجه به انضمام نظرات خود این گزارش را در دسترس عموم قرار دهد. بنابراین حق حاکمیت ملت بر چگونگی مصرف منابع مالی خود بطور مستقیم و غیر مستقیم بنا به صراحت دو اصل مذکور از سوی ملت محقق می گردد.

بنا به مراتب و با عنایت تکلیف قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به تهیه و تسلیم گزارش تفریغ بودجه سالانه از سوی دیوان محاسبات کشور حداکثر تا پایان دی ماه سال بعد، به مجلس شورای اسلامی که بیانگر ضرورت توجه ویژه نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی به گزارش تفریغ بودجه سنوات گذشته در تصویب لایحه بودجه سال آتی و بررسی نتایج عملکرد مالی دستگاه های اجرایی در تصویب ارقام بودجه پیشنهادی دستگاه های اجرایی است. هم اینک در راستای رهنمودهای رئیس کل محترم دیوان محاسبات کشور جناب آقای امین حسین رحیمی با هدف کاربردی تر نمودن گزارش تفریغ بودجه دومین گزارش تحلیلی از وضعیت کلی بودجه کل کشور با استفاده از ارقام مصوب و گزارشات تفریغ بودجه آماده و تقدیم مجلس شورای اسلامی می گردد.

در پایان ضمن تشکر و قدردانی از همکاران گرامی که در تهیه و تنظیم این مجلد اهتمام نمودند از مخاطبان و بهره برداران این گزارش استدعا دارد؛ با پیشنهادات و انتقادات سازنده و مفید خود در جهت غنای هرچه بیشتر این مجموعه و نیز استمرار آن ما را یاری نمایند.

حمیدرضا تیموری

معاون حقوقی، مجلس و تفریغ بودجه

شماره صفحه

فهرست موضوعات

۱	<u>دبیاچه</u>
۶	<u>فصل اول: اقتصاد جهان و منطقه و جایگاه ایران در آن</u>
۱۴	<u>فصل دوم: ترسیم وضعیت فعلی اقتصاد ایران از منظر شاخص های کلان</u>
۳۴	<u>فصل سوم: آسیب شناسی وضعیت فعلی نظام بودجه ریزی در ایران</u>
۵۴	<u>فصل چهارم: تحلیل شاخص های کلان بودجه</u>
۹۶	<u>فصل پنجم: جمع بندی و ارائه پیشنهادات</u>
۱۰۱	<u>منابع و مآخذ</u>

لایحه بودجه کل کشور وفق اصل (۵۲) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هر ساله توسط دولت تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد بعنوان مهمترین سند و برنامه مالی سالانه دولت با توجه به گستره فعالیت‌های آن، از ابعاد مختلف دارای اثرات قابل توجه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی است. ارزیابی عملکرد مالی (بودجه ای) دولت طی یک سال مالی با کیفیت مطروحه طی اصل (۵۵) قانون اساسی بر عهده دیوان محاسبات کشور می‌باشد از اینرو دیوان مزبور هر ساله گزارش تفریغ بودجه سال مالی قبل را تهیه و به همراه پیشنهادات خود به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌نماید.

گزارش تفریغ بودجه که باسازوکار منبعث از قانون به تصویب هیات عمومی دیوان محاسبات کشور می‌رسد از حیث ارائه شمائی از میزان دستیابی دولت به اهداف مقرر در قانون بودجه سالانه حائز اهمیت است. از اینرو دیوان محاسبات کشور بمنظور ارزیابی عملکرد دولت بر شاخص‌های مهم اقتصادی، طی سنوات اخیر همواره حین قرائت گزارش تفریغ بودجه در صحن علنی مجلس شورای اسلامی از کارشناسان و صاحب‌نظران دعوت نموده تا نسبت به بررسی و تحلیل گزارش تفریغ اقدام نمایند.

متعاقب این دعوت، سازمان متبوع با عنایت به هدف غایی خود مبنی بر "صیانت از بیت المال" خود در این امر پیش قدم گردیده و بر اساس گزارش تفریغ بودجه سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۸۹ گزارش پیش رو را تحت عنوان «گزارش تحلیلی شاخص‌های کلان بودجه مبتنی بر ارقام مصوب و عملکرد با استفاده از گزارش تفریغ بودجه» تهیه و تنظیم نموده تا زمینه تحقیقات آتی نسبت به بررسی عملکرد دولت توسط سایر نهادهای پژوهشی را فراهم نماید.

گزارش حاضر در پنج بخش تنظیم شده که عبارتند از:

بخش اول) اقتصاد جهان و منطقه و جایگاه ایران در آن:

امروزه تعاملات گسترده کشورها با یکدیگر چنان نزدیک و گسترده است که "دهکده جهانی" مصطلح گردیده است لذا با توجه به تاثیرات غیر مستقیم اقتصاد جهان و منطقه بر روابط اقتصادی کشورها با یکدیگر و نیز تاثیرات مستقیم وضعیت اقتصادی کشورهایی که دارای سطح مراودات تجاری و بازرگانی قابل توجهی با ایران هستند بر وضعیت اقتصادی کشور در بخش اول بر مبنای شاخص‌هایی چون رشد اقتصادی و تورم طی سال‌های ۲۰۱۴-۲۰۱۲ وضعیت اقتصاد جهان و منطقه آسیای جنوب غربی و شمال آفریقا مورد بررسی قرار گرفته و وضعیت ایران را در مقایسه با آنها ارائه گردیده است.

بطور خلاصه؛ نتایج بررسی‌ها حاکی از آنست که در این دوره اقتصاد جهانی رشد مثبت ولی ملایم را تجربه نموده لیکن اقتصاد داخلی با رشد منفی و تورم بیش از ۳۰ درصد مواجه بوده است.

بخش دوم) ترسیم وضعیت فعلی اقتصاد ایران از منظر شاخص‌های کلان:

اقتصاد ایران طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۸۹ با تحولاتی همچون اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (دی ماه سال ۱۳۸۹)، آغاز تحریم‌های شدید نظام بانکی، بیمه و نفتی از سال ۱۳۹۰، آشفتگی نظام ارزی کشور و چند نرخ

شدن ارز (ارز مرجع، مبادله‌ای و بازار آزاد) و افزایش دو برابری نرخ ارز در سال ۱۳۹۲ مواجه بوده که از جمله نتایج آن رخداد تورم بالاتر از ۳۰ درصد و رشد اقتصادی منفی در سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ است. در بررسی‌های به عمل آمده اعلام آماری تحت عنوان تقلیل نرخ بیکاری طی سنوات ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ علی رغم تجربه رشد منفی محل تامل است.

بخش سوم) آسیب‌شناسی وضعیت فعلی نظام بودجه‌ریزی در ایران

سند بودجه به عنوان برنامه مالی دولت آینده تمام نمای فعالیت‌ها در قالب درآمدها و هزینه‌ها است. اهمیت توجه به نظام بودجه ریزی در مقایسه با کشورهای توسعه یافته و کشورهای در حال توسعه از آن جهت واجد اهمیت دو چندان است که حجم دولت در اقتصاد ایران به نسبت، بیش از کشورهای توسعه یافته و اغلب کشورهای در حال توسعه است.

در بخش حاضر وضعیت نظام بودجه‌ریزی کشور از منظر اصول و قواعد کلی حاکم بر بودجه (همچون اصل جامع بودن، اصل شفافیت و هم سویی آن با برنامه‌های بالادستی)، فرایند تدوین و تصویب بودجه (مشکلات ساختاری بودجه و تعلل در اجرای نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد) و سیاست‌گذاری پولی و ارزی ضمن تصویب بودجه، به عنوان آسیب‌های کلان نظام بودجه ریزی کشور مورد ارزیابی قرار گرفته و راهکارهای آسیب شناسی انجام شده تبیین گردید که از جمله آن می توان به اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور و حرکت در مسیر اقتصاد مقاومتی و کاهش هزینه‌های جاری غیرضرور در بودجه (مدیریت هزینه) اشاره داشت.

بخش چهارم) تحلیل شاخص‌های کلان بودجه

در این بخش به عنوان مهمترین بخش از گزارش پیش رو بر مبنای گزارش تفریغ بودجه و قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۲ با بهره برداری از شاخص‌های کلان بودجه (همچون بودجه کل کشور، منابع و مصارف عمومی دولت، منابع و مصارف شرکت‌های دولتی و ...) و شاخص‌های ترکیبی (همانند نسبت هزینه‌های جاری به درآمدهای مالیاتی، نسبت هزینه‌های جاری به هزینه‌های عمرانی و ...) عملکرد دولت در جهت تحقق اهداف تعیین شده طی قوانین بودجه سنواتی مورد ارزیابی قرار گرفته است که مهمترین نتایج حاصل عبارتند از:

✓ بر اساس بررسی‌های به عمل آمده در یک نگاه کلی طی سالهای مورد بررسی از سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ بودجه کل کشور از بعد مصوب و عملکرد به ترتیب از رشد ۹۷ درصدی و ۱۱۹ درصدی برخوردار بوده است.

✓ از جمله موارد قابل تأمل این گزارش وجود شکاف قابل توجه میان مبالغ مصوب بودجه عمومی دولت با مبالغ عملکرد مربوط به آن می‌باشد. میزان این فاصله نسبت به مبالغ پیش بینی شده در سال ۱۳۸۹ از ۱۵ درصد به ۲۵ درصد در سال ۱۳۹۰ و سپس ۲۷,۷ درصد در سال ۱۳۹۱ و در سال ۱۳۹۲ به ۳۰ درصد رسیده که می تواند خود نشانه ای از رشد بی انضباطی مالی (بودجه‌ای) دولت در طی چهار سال مورد بررسی باشد. این مسئله می‌تواند منجر به آن شود که پیش‌بینی درآمدها در بودجه غیر قابل اتکا و هزینه ها غیرقابل کنترل جلوه‌گر نماید؛ از سویی دیگر این موضوع می‌تواند نشانی از کسری بودجه پنهان در بودجه دولت قلمداد شده و یکی از دلایل عمده تورم مزمن در کشور تداوم این کسری بودجه است.

✓ شاخص سهم درآمدهای نفتی در بودجه عمومی دولت یکی از مهمترین شاخص‌های ارزیابی میزان وابستگی بودجه دولت به منابع نفتی به شمار می آید. بر اساس نتایج این گزارش به استثنای سال ۱۳۹۱ که به دلیل تحریم‌های نفتی، کشور با کاهش منابع حاصل از فروش نفت مواجه شد، در عمل بیش از ۴۲ درصد از منابع

عمومی دولت از این محل بوده است هرچند در زمان تصویب قوانین بودجه سنواتی تلاش می‌شد نسبت مذکور کاهش یابد بطوریکه از ۳۸/۶ درصد در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ به ۲۹/۲ درصد در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کاهش داده شد.

✓ بررسی‌های به عمل آمده نشان می‌دهد که سهم بودجه شرکت‌های دولتی از بودجه کل کشور هم از بُعد مصوب و هم از بُعد عملکرد افزایش یافته که افزایش آن از بعد عملکرد بسیار چشمگیر می‌باشد بطوریکه بر مبنای گزارش تفریغ بودجه سنواتی از ۷۳/۶ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۸۴ درصد در سال ۱۳۹۲ رسیده که در کنار واگذاری‌های به عمل آمده بر مبنای سیاست‌ها و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) طی سنوات اخیر، مورد سؤال می‌باشد. علی‌رغم تمام واگذاری‌های انجام شده طی چند سال اخیر افزایش بودجه شرکت‌های دولتی به معنی افزایش تصدی‌گری‌های دولت در اقتصاد می‌باشد این در حالیست که هدف اصلی سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی کوچک‌سازی اندازه دولت و تقلیل تصدی‌گری‌های دولت می‌باشد.

✓ در باب بودجه شرکت‌های دولتی نکته حائز اهمیت دیگری نیز وجود دارد و آن درصد تحقق بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه مصوب آن می‌باشد که از ۱۱۰ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۱۳۰ درصد در سال ۱۳۹۲ رسیده که دلیل اصلی آن مربوط به اجازه‌ای است که در ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مبنی بر اصلاح بودجه شرکت‌های دولتی در طول سال مالی به این شرکت‌ها داده شده است که به نظر می‌رسد برای رفع این مشکل می‌بایست قانون اصلاح گردد.

✓ نتایج حاصل از گزارش تفریغ نشان می‌دهد که نسبت درآمدهای مالیاتی به منابع عمومی دولت در بازه زمانی مورد نظر از ۳۲ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۳۴ درصد در سال ۱۳۹۲ افزایش یافته که بیانگر افزایش اتکای بودجه به درآمدهای مالیاتی است. همچنین پس از ۶ سال اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده سهم مالیات بر کالاها و خدمات از ۱۱ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۲۶/۵ درصد در سال ۱۳۹۲ رسیده که رتبه دوم را از بین درآمدهای مالیاتی در اختیار دارد. این مطلب از این حیث قابل تأمل است که کم هزینه‌تر بودن و سهل‌الوصول بودن این نوع مالیات منجر شده تا نظام‌های اقتصادی مختلف دنیا به سمت مالیات‌های غیرمستقیم سوق پیدا کنند.

✓ مصارف عمومی دولت در بودجه بازتاب هزینه ایفای مأموریت هر بخش از وظایف و مأموریت‌های دولت قلمداد می‌شود در سطح کلان در مصارف عمومی دولت در بودجه در سه بخش اعتبارات هزینه‌ای، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی طبقه بندی می‌شود. فاصله معنادار پیش‌بینی‌ها و عملکرد مصارف عمومی دولت در سال‌های مورد بررسی حاکی از این موضوع است که در طی این سال‌ها حداکثر حدود ۷۵ درصد از مصارف عمومی پیش‌بینی شده دولت محقق شده و این نسبت با روندی نزولی در سال ۱۳۹۲ به حدود ۷۰ درصد رسیده است. اهمیت این موضوع از آنجائیکه بر اساس گزارش تفریغ بودجه حدوداً ۸۰ درصد از مصارف عمومی دولت به اعتبارات هزینه‌ای (هزینه‌های جاری) دولت اختصاص دارد و تنها ۲۰ درصد باقی مانده مربوط به هزینه‌های عمرانی و مالی است و از آنجائیکه پرداخت هزینه‌های جاری اجتناب‌ناپذیر است در نتیجه در شرایطی که با عدم تحقق منابع مواجه هستیم پرداخت‌های مربوط به هزینه‌های عمرانی و مالی مغفول واقع خواهد شد.

✓ نسبت «هزینه جاری» به «هزینه عمرانی» یکی از شاخص های ارزیابی کارایی دولت ها در جهت استفاده بهینه از منابع بودجه ای در راستای رشد و توسعه کشور و ارتقاء بهره‌وری تلقی می گردد. هرچه این نسبت کوچکتر می شود می‌تواند نمایانگر کارآمدی یک دولت در جهت استفاده بهینه از منابع خود باشد. میزان این نسبت مطابق با ارقام قانون بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲ حدود ۲,۴۲ پیش بینی شده بود در حالیکه بر اساس اطلاعات تفریغ بودجه سالهای مذکور شاخص مورد نظر معادل ۴,۶ واحد محقق شده که حاکی از انحراف قابل توجه از آنچه مقنن در قانون بودجه پیش بینی نموده می باشد.

✓ شاخص نسبت درآمدهای مالیاتی به هزینه‌های جاری به عنوان شاخصی از شکل تامین مناسب مخارج جاری دولت در نظر گرفته شده و اشاره به نقش درآمدهای مالیاتی در تامین هزینه های جاری دولت دارد که هرچه به یک نزدیکتر باشد وضعیت مطلوبی را به نمایش می‌گذارد. علاوه بر کارکرد تامین درآمدی که برای درآمدهای مالیاتی عنوان می‌شود مالیاتها دارای کارکردهای چند گانه دیگری همچون باز توزیع ثروت در جامعه و ایجاد انضباط مالی نیز هستند و یکی از مهمترین ابزارهای مدیریت اقتصاد نیز به شمار می‌روند. بررسی شاخص فوق بر اساس گزارش تفریغ بوجه و ارقام مصوب قانون بودجه نشان می‌دهد که در بازه زمانی مورد نظر درآمدهای مالیاتی کمتر از ۴۵ درصد از هزینه های جاری دولت را تأمین می‌کند و بقیه اعتبار مورد نیاز از محل سایر درآمدها و منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی تأمین می‌شود.

✓ منفی بودن تراز عملیاتی که از تفاوت فی مابین درآمدهای منابع عمومی دولت و اعتبارات هزینه ای (جاری) به دست می‌آید بدین معنی است که دولت نتوانسته از محل درآمدها، هزینه‌های جاری خود را تأمین نماید و برای جبران این کسری ناچار است دارایی های سرمایه ای و مالی خود را واگذار نماید که استفاده از هر کدام از آنها به نوعی تبعات منفی در اقتصاد کشور دارد. بر اساس گزارش‌های تفریغ بودجه سنواتی کسری تراز عملیاتی در سال ۱۳۸۹ معادل ۱۷۵ هزار میلیارد ریال منفی بوده که در سال ۱۳۹۲ به ۵۰۵ هزار میلیارد ریال منفی افزایش یافته است که بیانگر افزایش وابستگی دولت به سایر منابع بودجه‌ای جهت جبران هزینه های جاری است.

بخش پنجم) جمع‌بندی و پیشنهادات

این بخش که به عنوان بخش پایانی گزارش محسوب می‌شود ابتدا به جمع‌بندی مطالب مورد اشاره در بخش‌های پیشین پرداخته شده و سپس پیشنهاداتی جهت اصلاح رویه نظام‌بودجه‌ریزی و اجرای بودجه ارائه گردید که اهم موارد آن عبارتند از:

۱. عدم تأمین کسری بودجه از طریق فروش دارایی های سرمایه ای، اوراق مشارکت و ...
۲. حذف احکام دارای ماهیت دائمی (نظیر تعیین رابطه مالی شرکت نفت با دولت) و درج آن در قوانین مربوطه
۳. حذف اعتبارات غیرضرور مانند ردیفهای مربوطه در کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی
۴. اولویت بندی مصارف بودجه ای به ویژه در طرحهای تملک دارایی های سرمایه ای
۵. تنوع‌بخشی به منابع تأمین هزینه‌های عمران
۶. تعیین ارتباط شفاف بین طرح‌های مندرج در قوانین بودجه سالیانه (اعم از ملی و استانی) و اهداف کمی برنامه‌های توسعه

فصل اول:

اقتصاد جهان و منطقه و جایگاه

ایران در آن

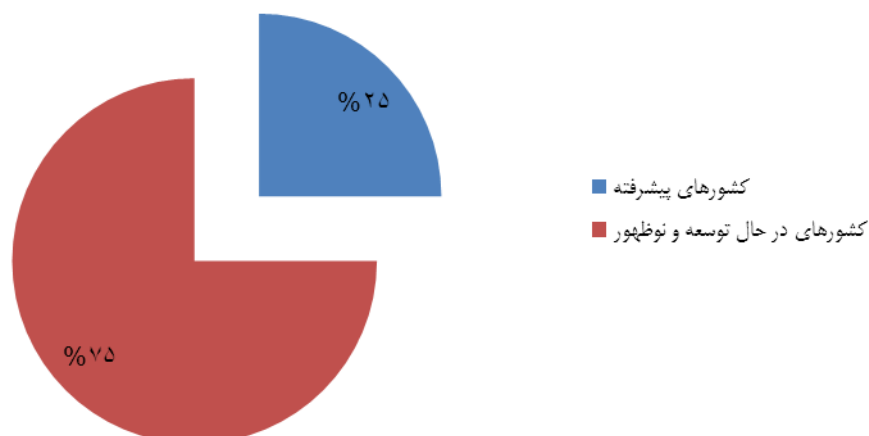
مقدمه

در حال حاضر رشد اقتصادی جهان در حال رسیدن به سطح نسبتاً باثباتی می باشد بطوریکه پس از تجربه رکود اقتصادی نسبتاً شدید ناشی از بحران مالی سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹، طی ۳ سال منتهی به سال ۲۰۱۴ دوباره افزایش را نشان می‌دهد. کشورهای پیشرفته و کشورهای در حال توسعه نیز هر کدام به نحوی از این بحران تاثیر پذیرفته بودند اما در سالهای ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۴ شاهد رشد چشمگیر علی‌الخصوص در کشورهای در حال توسعه هستیم که بخش بزرگی از این رشد مربوط به چین و هند می باشد. در این بخش از گزارش ابتدا تحولات اقتصاد جهانی با توجه به شاخص‌های عمده اقتصادی مورد بررسی قرار گرفته و سپس به تحلیل اقتصاد منطقه از منظر این شاخص‌ها و در نهایت به جایگاه ایران در منطقه اشاره ای گردیده است.

تحولات اقتصاد جهانی

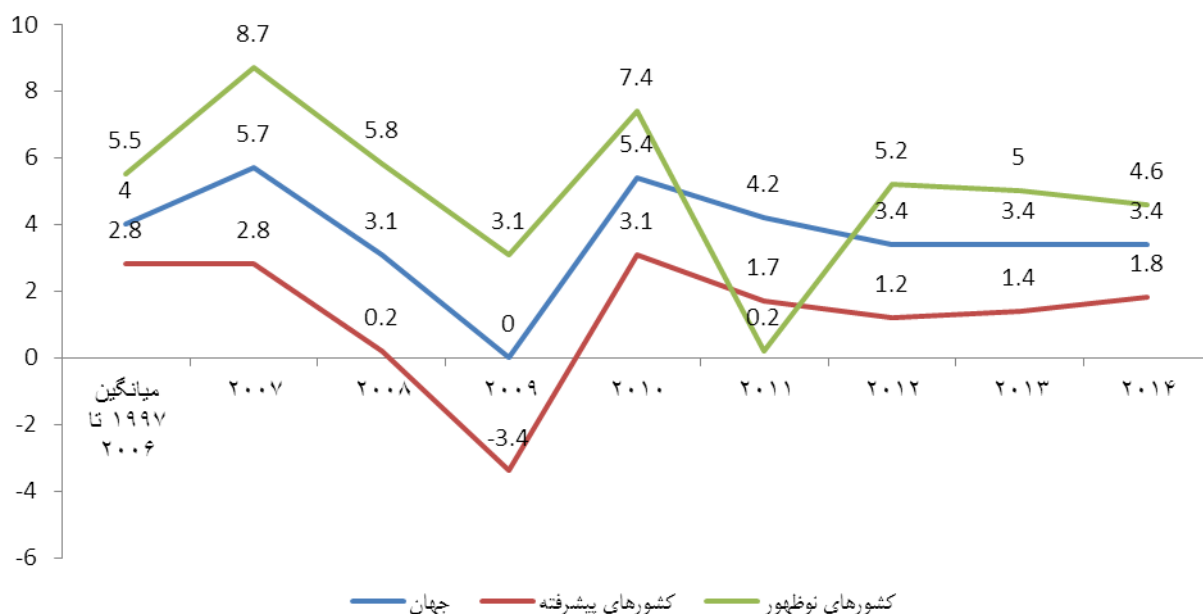
طی سالهای ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۴ شرایط اقتصاد جهانی نسبت به اقتصاد داخلی کاملاً متفاوت بود. اقتصادهای آسیب دیده از بحران مالی سال ۲۰۰۸ تقریباً چهار سالی را در حال احیاء شرایط اقتصادی و بازگشت به شرایط قبل از بحران به سر برده و از سال ۲۰۱۲ مجدد شرایط با ثباتی پیدا نموده اند. بررسی‌ها نشان می دهد نرخ رشد اقتصاد جهانی در سال ۲۰۱۳ همچنان نازل بود و به طور متوسط در نیمه اول سال به ۲/۷ درصد رسیده که تقریباً معادل رشد اقتصادی در نیمه دوم سال ۲۰۱۲ بود. در نیمه دوم سال ۲۰۱۳ رشد اقتصاد جهانی تقویت شد و به ۳/۷ درصد بالغ گردید که در مقایسه با نرخ رشد نیمه اول سال مذکور، افزایش قابل توجهی بوده است. اقتصادهای پیشرفته سهم عمده ای در این افزایش داشتند، در حالی که نرخ رشد اقتصادی در اقتصادهای نوظهور و کشورهای در حال توسعه تنها به میزان اندکی افزایش یافت. رشد جهانی در سال ۲۰۱۴ هم به طور متوسط در سطح ۳/۴ درصد تثبیت شد، که بازتاب رونق در اقتصادهای پیشرفته نسبت به سال گذشته و کاهش سرعت رشد بازارهای در حال ظهور و اقتصادهای در حال توسعه است. علی رغم کاهش رشد بازارهای در حال ظهور و اقتصادهای در حال توسعه اما باز هم ۷۵ درصد سهم رشد جهانی متعلق به این گروه است.

نمودار شماره (۱): سهم کشورهای پیشرفته و نوظهور از رشد اقتصاد جهانی در سال ۲۰۱۴



بررسی سری زمانی رشد اقتصاد جهانی طی یک دوره ۱۸ ساله از سال ۱۹۹۷ تا سال ۲۰۱۴ نشان می دهد که چون سهم اعظم رشد اقتصاد جهانی متعلق به کشورهای نوظهور است طبیعتاً نرخ رشد کشورهای پیشرفته بیشتر است. نکته بسیار مهم شکستی است که در سال ۲۰۰۹ و پس از شروع بحران جهانی رخ داده است. طی سه سال گذشته روند نسبتاً با ثباتی در رشد اقتصاد جهانی چه در خصوص کشورهای پیشرفته و چه در خصوص بازارهای نوظهور و کشورهای در حال توسعه دیده می شود که نشان از چشم انداز نوید بخشی در حوزه ثبات اقتصادی است.

نمودار شماره (۲): مقایسه روند رشد کشورهای پیشرفته و نوظهور و اقتصاد جهان



اقتصادهای پیشرفته^۱

فرآیند بهبود در اقتصادهای پیشرفته در سال ۲۰۱۳ با سرعت‌های مختلفی ادامه داشت و ایالات متحده آمریکا در این زمینه پیش تاز بود. اقتصاد این کشور در نیمه دوم سال ۲۰۱۳ با نرخى فراتر از انتظار رشد یافت که عمدتاً ناشی از تقویت تقاضای داخلی، افزایش ذخایر موجودی انبار و رشد قوی صادرات در این کشور بود. در مجموع، نرخ رشد اقتصادی ایالات متحده در سال ۲۰۱۳ به ۲/۲ درصد رسید. این میزان رشد در حالی حاصل شد که بخشی از تلاش‌ها برای بهبود تقاضای داخلی خصوصی تحت تاثیر اقدامات صورت گرفته برای تحکیم وضعیت بودجه خنثی گردید و از این بابت، کاهشی بین ۱/۳ درصد تا ۱/۵ درصد به نرخ رشد تولید ناخالص داخلی این کشور تحمیل شد. تحت تاثیر رکود به جا مانده در اقتصاد این کشور، فشارهای قیمتی در سطوحی مهار شده تثبیت شد و تورم شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی با ۰/۶ درصد کاهش نسبت به سال قبل به ۱/۵ درصد رسید. اقتصاد کانادا نیز در سال ۲۰۱۳ تقویت گردید. عملکرد مناسب سیاست‌گذاران در حوزه یورو به ارتقای اعتماد و بهبود شرایط مالی این حوزه پولی کمک بسزایی نمود و اقتصاد این حوزه پس از مدتها از وضعیت رکودی خارج شد.^۲

جدول شماره (۱): برخی شاخص‌های عمده اقتصادهای پیشرفته (درصد)

	رشد اقتصادی			نرخ تورم			تراز حساب جاری به تولید ناخالص داخلی		
	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴
ایالات متحده	۲/۳	۲/۲	۲/۴	۲/۱	۱/۵	۱/۶	-۲/۹	-۲/۴	-۲/۴
اتحادیه اروپا	-۰/۷	-۰/۴	۰/۹	۲/۵	۱/۳	۰/۴	۱/۴	۲/۴	۲/۳
آلمان	۰/۹	۰/۵	۱/۶	۲/۱	۱/۶	۰/۸	۷/۴	۷/۰	۷/۵
فرانسه	۰/۳	۰/۳	۰/۴	۲/۲	۱/۰	۰/۶	-۲/۱	-۱/۳	-۱/۱
ژاپن	۱/۵	۱/۵	-۰/۱	۰/۰	۰/۴	۲/۷	۱/۰	۰/۷	۰/۵
کانادا	۱/۷	۲	۲/۵	۱/۵	۱/۰	۱/۹	-۳/۴	-۳/۲	-۲/۲
ایتالیا	-۲/۴	-۱/۹	-۰/۴	۳/۳	۱/۳	۰/۲	-۰/۳	۱/۰	۱/۸

International monetary fund. World economic outlook series.

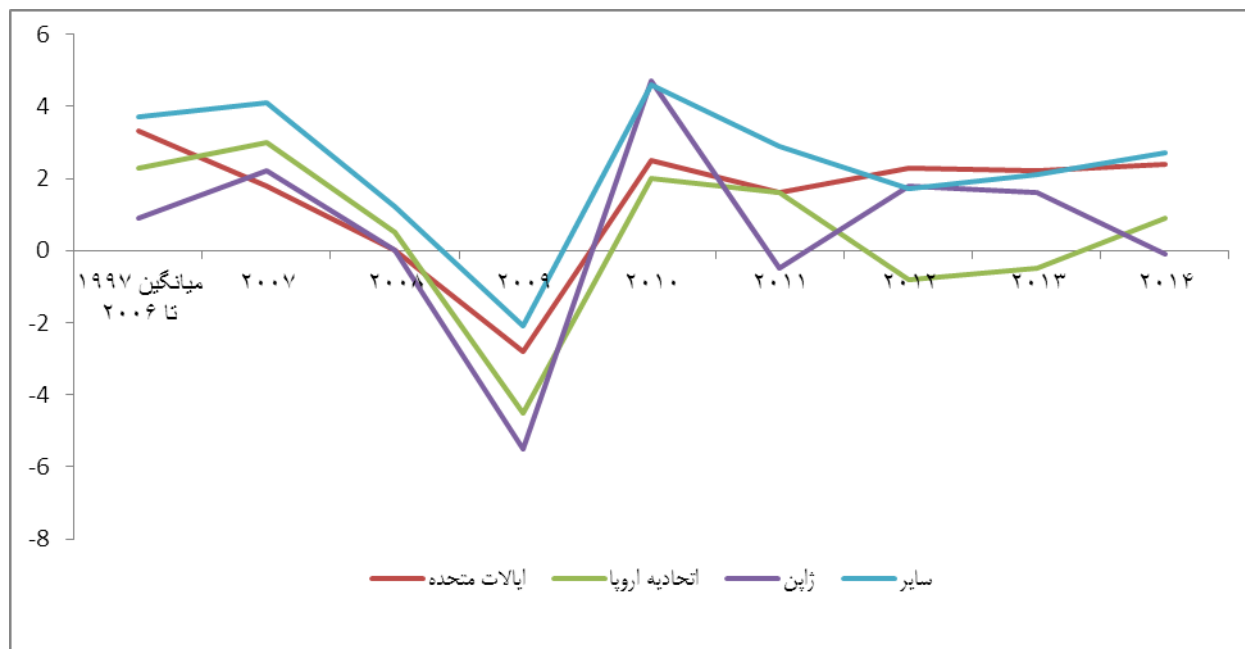
ایالات متحده در سال ۲۰۱۴ در ادامه روند رو به رشد خود نرخ رشد اقتصادی ۲/۴ را ثبت نمود که نشان از خروج کامل از شرایط رکود سخت سالهای گذشته دارد. اتحادیه اروپا نیز توانست پس از چندین سال متوالی نرخ رشد منفی شرایط امید بخشی را برای اعضای این اتحادیه رقم بزند که اگرچه طیف‌های متفاوتی از کشورها نرخ‌های رشد متفاوتی را تجربه کرده‌اند اما مجموعه کلی اتحادیه اروپا با جهشی ۱/۳ درصدی از نرخ رشد -۰/۴ به نرخ

^۱ - Advanced Economies

^۲ - خلاصه تحولات اقتصادی کشور، بانک مرکزی

رشد ۰/۹ دست یافت. در کشورهای پیشرفته فقط ژاپن و ایتالیا بودند که شرایط چندان مناسبی را تجربه ننموده اند. نرخ تورم و تراز حساب جاری هم تقریباً به مانند سالهای گذشته روند نسبتاً با ثباتی را تجربه نموده است.^۳

نمودار شماره (۳): مقایسه روند رشد اقتصادی برخی کشورهای پیشرفته



اقتصادهای در حال توسعه و نوظهور^۴

کشورهای در حال توسعه و نوظهور شامل تمام کشورهای آسیایی در حال توسعه (هنگ کنگ، کره، سنگاپور، تایوان)، چین، هند، آسه آن^۵ و اروپای مرکزی و شرقی و کشورهای مستقل مشترک المنافع (روسیه) و خاورمیانه و شمال آفریقا، آمریکای لاتین، برزیل، مکزیک و جنوب آفریقا می باشد. در نیمه اول سال ۲۰۱۳، عملکرد رشد اقتصادی در اقتصادهای آسیایی در مجموع ضعیف تر از پیش بینی ها قرار گرفت که عمدتاً ناشی از کاهش سریع تر از انتظار سرعت رشد اقتصادی چین بود. این موضوع از طریق ارتباطات زنجیره‌ای عرضه بر فعالیت های صنعتی در اقتصادهای نوظهور آسیایی نیز تاثیر گذاشت. در عین حال، هند نیز با محدودیت های سمت عرضه مواجه گردید. بهبود فعالیت های اقتصادی آسیا از نیمه دوم ۲۰۱۳ و با افزایش صادرات به اقتصادهای پیشرفته سرعت گرفت. در این دوره، تقاضای داخلی در این اقتصادها در سطوح بالایی قرار داشت و خرده فروشی نیز با رونق بالایی همراه بود. نرخ رشد تولید ناخالص داخلی از نیمه دوم سال ۲۰۱۳ در بیشتر اقتصادهای حوزه آسیا افزایش یافت و شاخص های موجود نیز حاکی از تداوم این وضعیت در سال ۲۰۱۴ است. در کشورهایی نظیر چین، سهم تولید کالاهای پیشرفته روند افزایشی یافت و صادرات نیز با بهبود مناسبی مواجه بود. افزایش صادرات به

۳- گزارش چشم انداز اقتصاد جهان، صندوق بین المللی پول

۴ - Emerging Market and Developing Economies

۵ - ASEAN

منزله تقویت موقعیت خارجی در این دسته از اقتصادها بود. با این حال، با تضعیف رابطه مبادله در برخی از اقتصادهای حوزه آسه آن نظیر اندونزی و مالزی، تراز حساب جاری این دسته از اقتصادها نیز کاهش یافت.

جدول شماره (۲): برخی شاخص های مهم اقتصادهای در حال توسعه و نوظهور (درصد)

تراز حساب جاری به تولید ناخالص داخلی			نرخ تورم			رشد اقتصادی			
۲۰۱۴	۲۰۱۳	۲۰۱۲	۲۰۱۴	۲۰۱۳	۲۰۱۲	۲۰۱۴	۲۰۱۳	۲۰۱۲	
۸/۵	۱/۹	۲/۶	۲/۰	۲/۶	۲/۶	۷/۴	۷/۷	۷/۷	چین
-۶/۱	-۱/۷	-۴/۷	۶/۰	۹/۵	۱۰/۲	۷/۲	۵/۰	۴/۷	هند
۲/۷	۰/۰	۰/۴	۳/۵	۴/۶	۳/۸	۶/۸	۵/۲	۶/۲	آسه آن
۳/۱	۱/۶	۳/۵	۷/۸	۶/۸	۵/۱	۰/۶	۱/۳	۳/۴	روسیه

International monetary fund. World economic outlook series.

اقتصاد منطقه و جایگاه ایران در آن

یکی از اهداف بسیار مهم کشور طبق سند چشم انداز در افق ۱۴۰۴، دست یافتن ایران به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه می باشد. براساس این سند، ایران در سال ۱۴۰۴ کشوری توسعه یافته در منطقه با متوسط نرخ رشد اقتصادی هشت درصد هدفگذاری شده است. جمهوری اسلامی ایران، به لحاظ جغرافیایی در این منطقه قرار گرفته که شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه، خلیج فارس و افغانستان و پاکستان است. در این قسمت به مقایسه وضعیت ایران در برخی از شاخص های اقتصادی میان کشورهای منطقه مطابق با سند چشم انداز پرداخته شده است.

تورم

سال هاست نرخ تورم بالا، یکی از ویژگی های جدایی ناپذیر اقتصاد ایران بوده است. نگاهی بر روند آمار تورم نشان می دهد که متوسط این شاخص مهم اقتصادی در طی سال های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰ بیش از دو برابر متوسط کشورهای منطقه بوده است. با آغاز دهه دوم قرن جدید، روند افزایش سطح عمومی قیمت ها تشدید و نرخ تورم به ۳۴٫۷ درصد در سال ۲۰۱۳ رسید که ۳٫۵ برابر میانگین کشورهای منطقه بوده است. با تغییر دولت و سیاست های اقتصادی آن، بازگرداندن آرامش به فضای اقتصاد کشور در صدر برنامه های آن قرار گرفته و روند افزایشی نرخ تورم متوقف گردید. صندوق بین المللی پول پیش بینی کرده است که نرخ تورم در سال جاری میلادی به ۱۶٫۵ درصد افزایش یابد، این در حالی است که میانگین تورم منطقه با کاهش همراه خواهد بود. پایین ترین نرخ تورم منطقه در سال ۲۰۱۴ با ۱٫۰ درصد مربوط به عمان و بیشترین رقم مربوط به ایران با ۱۵٫۵ درصد بوده است.^۶

۶- گزارش صندوق بین المللی پول، پیش بینی وضعیت اقتصادی مناطق مختلف جهان، ۲۰۱۴

جدول شماره (۳): مقایسه روند شاخص های مهم اقتصاد ایران و منطقه

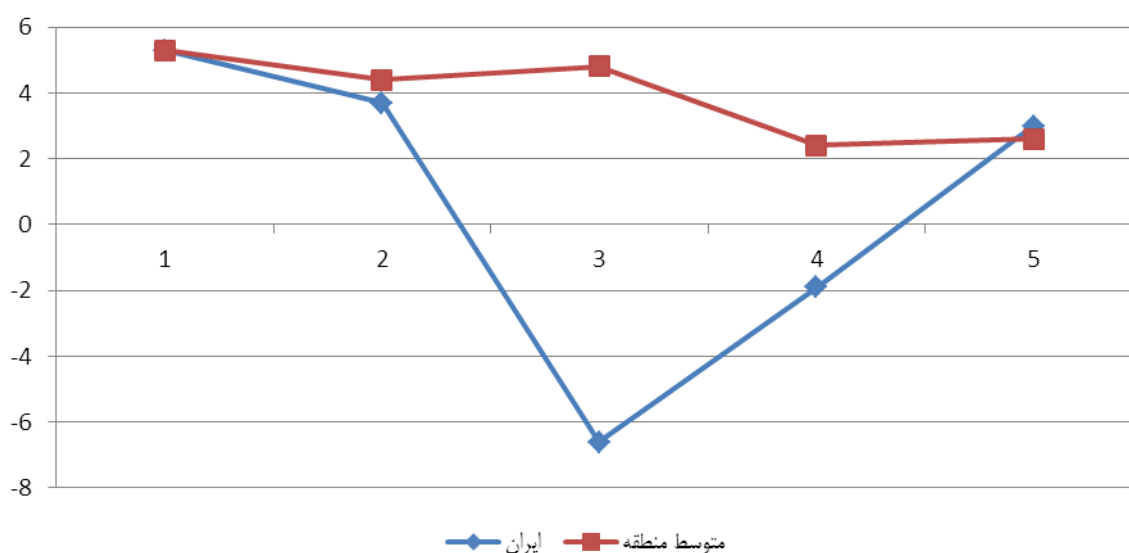
سال		۲۰۱۰-۲۰۰۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴
رشد واقعی اقتصاد	ایران	۵.۳	۳.۷	-۵.۸	-۱.۹	۳.۰
	متوسط منطقه	۵.۳	۴.۴	۴.۸	۲.۴	۲.۶
تورم	ایران	۱۲.۵	۲۱.۵	۳۰.۵	۳۴.۷	۱۵.۵
	متوسط منطقه	۷.۰	۹.۳	۱۰.۱	۱۰.۰	۶.۹
تراز تجاری	ایران	۵.۴	۱۰.۵	۶.۳	۷.۴	۳.۸
	متوسط منطقه	۹.۱	۱۳.۰	۱۲.۳	۹.۸	۶.۴

International monetary fund

رشد اقتصادی

برآورد صندوق نشان می دهد که اقتصاد ایران در سال میلادی ۲۰۱۴، رشد ۳ درصدی داشته است که رشد مناسبی نسبت به ۲ سال قبل از آن بوده است و از میانگین رشد منطقه نیز بیشتر می باشد، و چنانچه با این روند ادامه پیدا کند از رکود خارج خواهد گردید. که این رشد اندک به دلیل برداشتن برخی تحریم ها در این سال می باشد. نوسانات رشد تولید ناخالص داخلی که خود نشانه عدم ثبات اقتصادی است، در چند سال اخیر قابل توجه بوده است. البته در یک اقتصاد نفتی بخشی از نوسانات میتواند ناشی از عوامل بیرونی باشد، چنانکه بحران اقتصاد جهانی و تحریم های اقتصادی بر علیه ایران بر این نوسانات تأثیرگذار بوده است. در دوره مورد بررسی بالاترین ثبات از منظر رشد اقتصادی سالهای ۲۰۱۰-۲۰۰۰ و کمترین متوسط رشد سالهای ۲۰۱۴-۲۰۱۱ می باشد، در صورتیکه رشد اقتصادی منطقه از ثبات لازم برخوردار بوده است و بطور میانگین در سالهای مورد بررسی میانگین رشد اقتصادی ایران از رشد اقتصادی منطقه پایین تر بوده است.

نمودار شماره (۴): مقایسه روند رشد اقتصادی ایران با متوسط رشد کشورهای منطقه



فصل دوم:

ترسیم وضعیت فعلی اقتصاد ایران از

منظر شاخص های کلان

مقدمه

اقتصاد ایران طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۲ (بازه مورد نظر در این گزارش) با تحولاتی همچون اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (دی ماه سال ۱۳۸۹)، آغاز تحریم‌های شدید نظام بانکی و بیمه و نفتی از سال ۱۳۹۰، بهم‌ریختگی نظام ارزی کشور و چند نرخی شدن ارز (ارز مرجع، مبادله‌ای و بازار آزاد) و افزایش دو برابری نرخ ارز در سال ۱۳۹۲ مواجه بوده که نتیجه آن تجربه تورم بالاتر از ۳۰ درصد و رشد اقتصادی منفی در سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ است. این وضعیت با استفاده از شاخص‌های عملکردی مانند نرخ تورم، نرخ بیکاری، نرخ رشد اقتصادی، نرخ ارز، ضریب جینی و شاخص بهبود محیط کسب و کار و.... قابل تبیین است که نشان دهنده آثار سیاست‌های پولی و مالی اجرا شده، تحریم‌ها و از همه مهمتر ضعف مدیریت در تخصیص منابع در سالهای اخیر می باشد. جهت تبیین موضوع سعی شده که از آمارهای منتشره توسط مرکز آمار ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بورس اوراق بهادار و بانک جهانی طی سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۹۲ استفاده شده است. با توجه به ساختار گزارش تحلیلی حاضر بررسی جایگاه ایران با توجه به شاخص فساد و شفافیت بودجه که از عوامل موثر بر کارایی و اثربخشی دولت می باشد در بخش پایانی قرار گرفته است.

۱- نرخ رشد اقتصادی

تولید ناخالص داخلی مجموع تولید کالاها و خدمات نهایی مبادله شده در داخل یک کشور در یک سال است که پس از کسر اقلامی مانند استهلاک از حساب‌ها، به خالص تبدیل می شود. در مسئله تولید هم کمیت مطرح است و هم کیفیت. کمیت تولید در طول ۴۰ سال گذشته وضعیت مناسبی نداشته است. روند رشد نوسانی و بعضاً منفی تولید ناخالص داخلی حقیقی طی این دوره گویای آن است که تولید در دام رشد پایین و محدود گیر کرده است. اگرچه درآمدهای نفت به لحاظ اتحادی به طور قابل ملاحظه بر رشد تولید کل تاثیر گذارند، اما به لحاظ تابعی و تاثیرگذاری های مستقیم و غیر مستقیم دیگر، اقتصاد را به عارضه بیماری معروف هلندی دچار کرده است. رشدهای تجربه شده در اقتصاد ما در دوره فوق الذکر با توجه به درجه توسعه یافتگی کشور به هیچ وجه مطلوب نیست و نوسانات شدید آن به خوبی گویای بی ثباتی این متغیر کلیدی و محوری است.

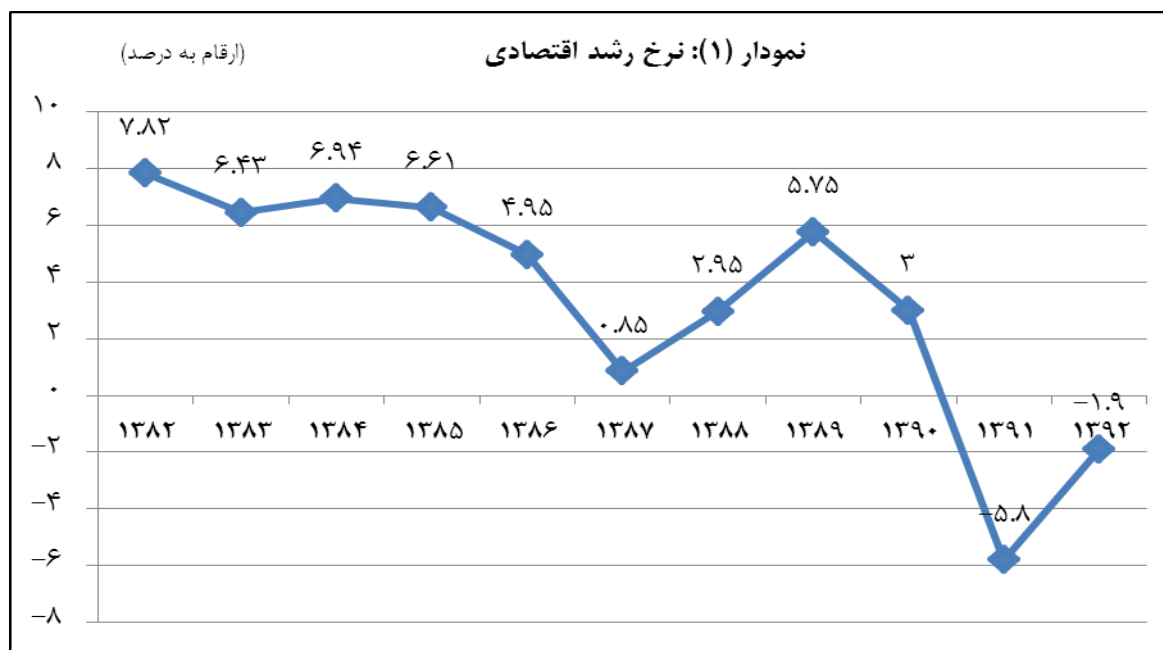
جدول (۱)- رشد تولید ناخالص داخلی طی سالهای ۱۳۸۲-۱۳۹۲

۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	۱۳۸۳	۱۳۸۲	
-۱/۹	-۵/۸	۳	۵/۷۵	۲/۹۵	۰/۸۵	۴/۹۵	۶/۶۱	۶/۹۴	۶/۴۳	۷/۸۲	نرخ رشد اقتصادی

ماخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

نرخ رشد اقتصادی، از مهم‌ترین شاخص‌های عملکردی اقتصاد کلان است. در حالی که میزان تولید و درآمد سرانه، بیانگر میزان رفاه است؛ نرخ رشد اقتصادی، سرعت افزایش یا کاهش تولید ناخالص داخلی و به تبع آن سرعت بهبود یا کاهش سطح رفاه و برخورداری مردم را نشان می‌دهد. مطالعه روند نرخ رشد اقتصادی کشور

حاکمی از این حقیقت است که علی رغم داشتن برنامه های بلندمدت (سند چشم انداز)، میان مدت (قوانین برنامه های اول تا پنجم توسعه) و برنامه های کوتاه مدت (قوانین بودجه سنواتی) متاسفانه در اجرای این برنامه ها کاستی های فراوانی وجود داشته و بصورت ادواری در تمامی دولت های گذشته تکرار شده است. پس از رکود شدید سال ۱۳۸۷ که به دلایل متعددی اتفاق افتاده بود متاسفانه طی سه سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ رکود شدید همراه با تورم شتابان فشار شدیدی را به اقتصاد ایران تحمیل نمود. اگرچه شدت گرفتن تحریم ها در پیدایش این موضوع بی تاثیر نبوده است اما حقیقت این است که تحریم ها همزمان با تصمیمات نامناسب اقتصادی دولت به عنوان کاتالیزور عمل کرده و بر عمق موضوع افزوده است و گرنه پتانسیل های اقتصاد ایران آنقدر شکننده نیست که عامل تحریم به تنهایی موجبات این تورم رکودی بی سابقه را فراهم آورد. همانطور که نمودار (۱) نیز نشان می دهد نرخ رشد اقتصادی سال ۱۳۹۱ در حدود ۵/۸- درصد و سال ۱۳۹۲ معادل ۱/۹- بوده و پیش بینی های غیررسمی برای نرخ رشد اقتصادی سال ۱۳۹۳ کمتر از مثبت یک را پیش بینی نموده اند که البته تا انتشار گزارشات رسمی باید منتظر ماند.

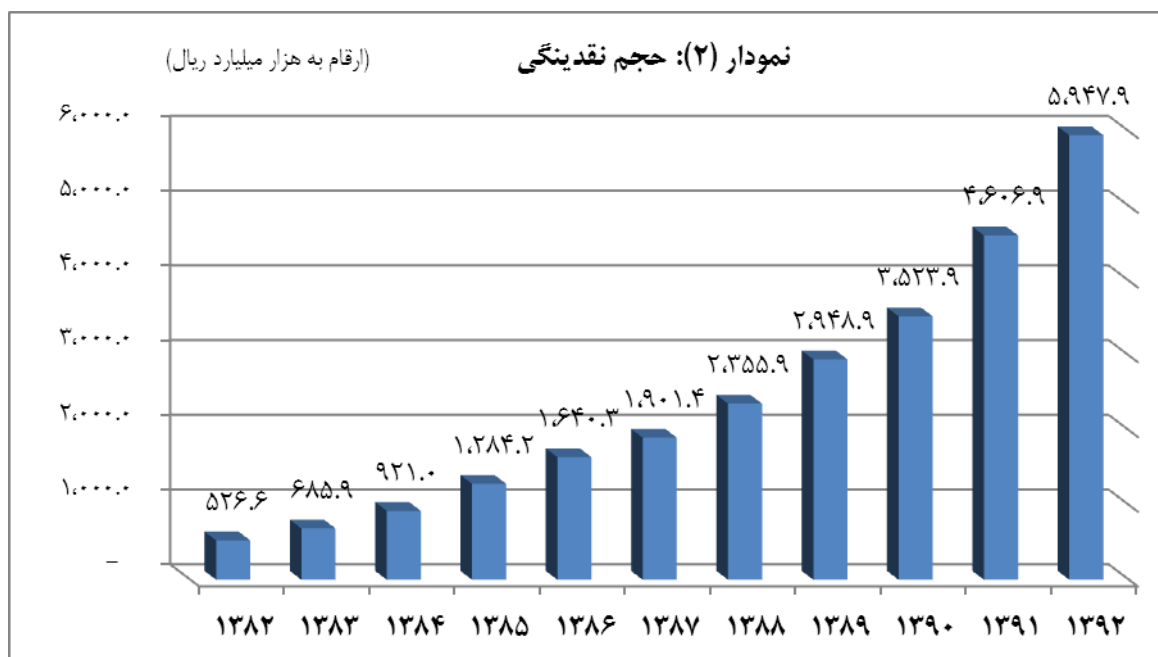


ماخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

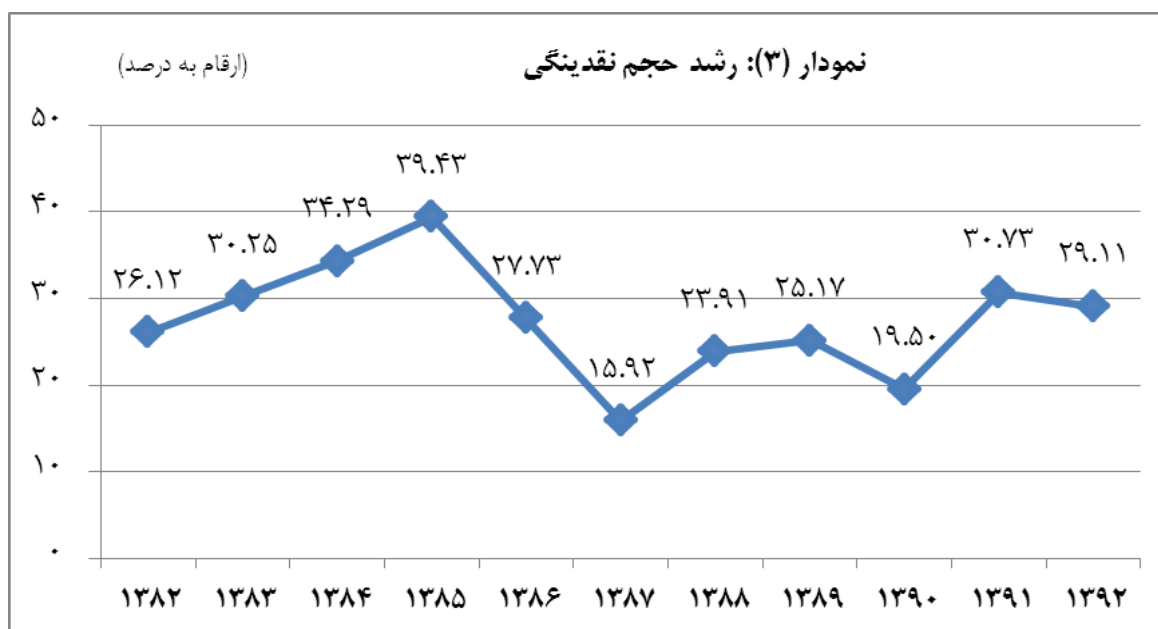
۲- حجم و نرخ رشد نقدینگی به عنوان سیاست پولی

حجم نقدینگی که به عنوان مهمترین متغیر بازار پول تلقی می گردد از دو بخش تشکیل می گردد: پول (شامل اسکناس و مسکوک در دست اشخاص و سپرده های دیداری) و شبه پول (شامل سپرده های غیردیداری). اهمیت این شاخص از آنجا ناشی می شود که بدون آن امکان توسعه فعالیت های اقتصادی بسیار محدود می گردد زیرا جهت دهی صحیح آن به سمت تولید و تأمین سرمایه در گردش بنگاه ها موجب رونق کسب و کار و رشد اقتصادی خواهد شد لیکن اگر افزایش حجم آن بیشتر از ظرفیت جذب اقتصاد کشور باشد و یا اینکه به سمت توسعه فعالیت های غیرمولد جهت دهی گردد، منجر به تورم خواهد شد بنابراین بر پایه مبانی نظری تغییرات رشد حجم پول و نقدینگی می تواند آثار قابل توجهی بر متغیرهای واقعی اقتصادی مانند تولید و اشتغال داشته باشد.

نمودار (۲) حجم شاخص مذکور را طی سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۹۲ به تصویر می‌کشد. بر اساس آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حجم نقدینگی کشور در طول بازه مورد بررسی تقریباً یازده برابر شده بطوریکه از رقم ۵۲۶/۶ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۲ به رقم ۵,۹۴۷/۹ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۲ رسیده است. رشد حجم نقدینگی که تابعی از رشد پایه پولی و رشد ضریب فزاینده پول می باشد نیز در طول این مدت بطور متوسط نرخ رشدی معادل ۲۷/۵ درصد را در سال تجربه نموده است که این مطلب در نمودار (۳) بدان پرداخته شده است.



ماخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران



ماخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

نوسانات حجم و نرخ رشد نقدینگی، علی‌الخصوص در ۵ سال اخیر، نشان از انفعال بانک مرکزی دارد که دلایل آن با دو دسته از عوامل قابل توضیح است: اول اینکه، سیاست پولی در اقتصاد ایران به عقیده بسیاری از صاحب

نظران دنباله روی سیاست مالی است^۷ زیرا اولاً بانک مرکزی عملاً از مجموعه دولت جدا نمی باشد و از استقلال لازم برخوردار نیست و ثانیاً در کشور ما به دلیل عدم تعمیق بازار سرمایه، عملاً بانک ها عهده دار تامین سرمایه در کشور هستند و طبیعتاً بانک مرکزی از سیاست پولی مستقل محروم خواهد شد. دوم اینکه، ترازنامه بانک مرکزی متناوباً دچار تغییرات خارج از کنترل بانک مرکزی می شود، به عنوان مثال در زمان رونق درآمدهای دلاری، قلم دارایی های خارجی بانک مرکزی باعث افزایش پایه پولی و هنگام رکود درآمدهای دلاری، قلم بدهی بانک ها به بانک مرکزی منجر به افزایش پایه پولی و طبیعتاً حجم نقدینگی می شود. به طور خلاصه می توان عنوان نمود در ایران سیاست پولی مستقل و فعال وجود ندارد و بسیاری از نوسانات نرخ تورم به همین موضوع باز می گردد. بررسی حجم نقدینگی قابل تأمل اقتصاد ایران در کنار درخواست های مکرر بنگاه های تولیدی در نداشتن سرمایه در گردش و نقدینگی اندک برای ادامه تولید و همچنین معوقات بیش از ۸۰ هزار میلیارد تومانی نظام بانکی می تواند بیانگر عدم جهت دهی مناسب و هدفمند منابع پولی کشور در جهت توسعه و حمایت از فعالیت های مولد و اشتغال زا باشد.

۳- وضعیت تورم

تورم یکی از موضوعاتی است که بعد کلان آن به وسعت کل اقتصاد است و در واقع از دغدغه های اقتصاددانان کلان چه از بعد نظری و چه از بعد تجربی و سیاستی است.^۸ ادبیات نظری این حوزه، حجم وسیعی از ادبیات اقتصادی را پوشش داده است. همه مردم از تورم شکایت می کنند و اعتقاد دارند که تورم پدیده ای نامطلوب و زیانبار است. تورم وضعیتی است که سطح عمومی قیمت ها، به طور مداوم و به مرور زمان افزایش می یابد. در تعریف دیگری از تورم، از آن با نام تورم پولی، افزایش شدید، نامناسب و غالباً غیر قابل بازگشت قیمت ها که جنبه عمومی و حالت خود افزا و روزافزون دارد، یاد می شود. این افزایش ممکن است از افزایش حجم پول و اعتبار، یا عوامل دیگری همچون افزایش نامتناسب هزینه های تولید، بالا رفتن قیمت ها در خارج از کشور و یا عواملی همچون بروز سیل و خشکسالی ناشی شده باشد.^۹ نکته حائز اهمیت در تعریف تورم، عنصر زمان و تداوم افزایش سطح عمومی قیمت ها است، بدین معنا که قیمت ها باید به صورت مداوم در طی زمان افزایش داشته باشد. اگر قیمت ها در یک دوره خاص افزایش یابند و سپس این روند صعودی قطع شود، به این فرآیند تورم اطلاق نمی شود، چرا که افزایش صعودی در قیمت ها باید تداوم داشته باشد.^{۱۰}

اهمیت نرخ تورم از دو جنبه قابل تأمل می باشد:

الف) اثرگذاری بر توزیع درآمد و ب) نوسان تورم و افزایش نوسانات نرخ تورم. افزایش نوسانات نرخ تورم موجب کاهش قدرت پیش بینی نرخ تورم آینده توسط فعالان اقتصادی و افزایش نااطمینانی نسبت به آینده می گردد. افزایش تورم و افزایش نوسانات آن از مسیر مختل نمودن خاصیت علامت دهی قیمت های نسبی در اقتصاد موجب ایجاد اثرات منفی بر تولید و اشتغال می گردند. از سویی دیگر افزایش نرخ تورم موجب تغییر توزیع درآمد و ثروت

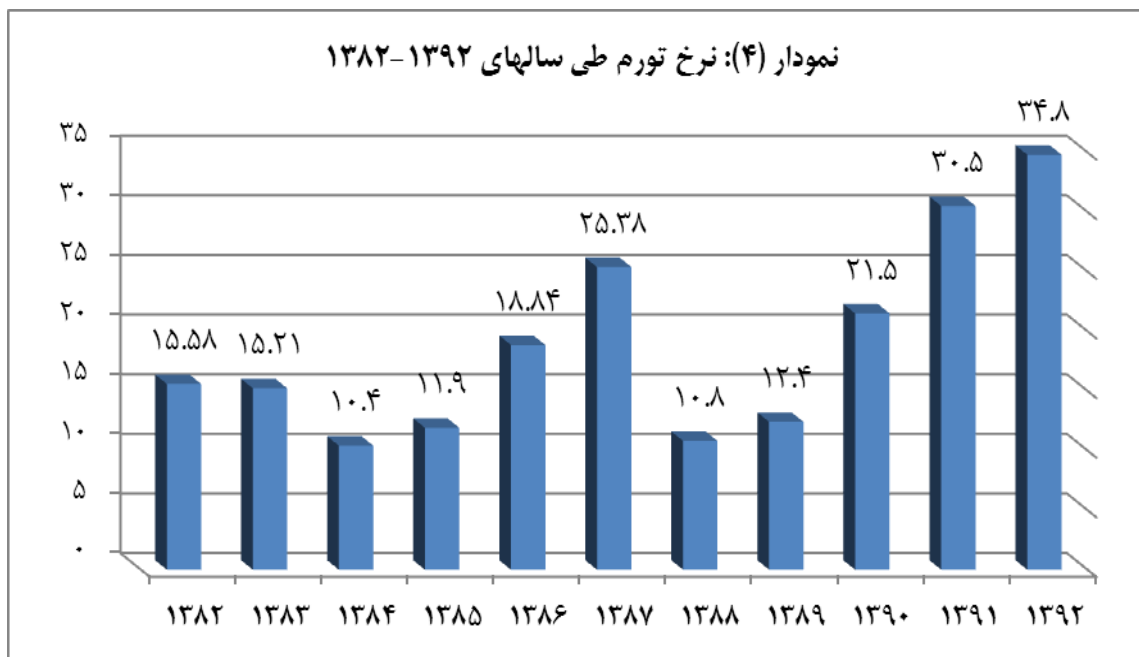
^۷ - زمان زاده، حمید (۱۳۹۲)، "پنج دهه فراز و فرود تولید"

^۸ - شاکری، عباس (۱۳۸۷)، "اقتصاد کلان"

^۹ - کتابی، احمد (۱۳۶۷)، "تورم: ماهیت، علل، آثار و راه های کفایه با آن"

^{۱۰} - تفصلی، فریدون (۱۳۷۶)، "اقتصاد کلان نظریه ها و سیاست های اقتصادی"

به نفع اقشار پردرآمد و به زیان اقشار فرو دست می‌گردد بنابراین افزایش نرخ تورم به لحاظ رشد اقتصادی و نیز توزیع درآمد به زیان رفاه اجتماعی است.



ماخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

چهار دهه است که تورم در اقتصاد ایران مستقر شده است و روز به روز بر پیچیدگی های آن افزوده می شود. کمیت تورم در طول ۴ دهه قبل دو رقمی بوده است و در بعضی سال ها مثل سال ۱۳۸۷ و ۱۳۹۲ وضعیت استثنایی داشته است. افزایش شتابان نرخ تورم به همراه رکود سالهای گذشته، تورم رکودی شدیدی را باعث شده است که فشار زیادی را بر جامعه وارد نموده است که قطعاً می طلبد این روند هرچه سریع تر تغییر یابد. بررسی ها در ایران و سایر نقاط جهان نشان داده است که مردم در تحمل تورم نسبت به بیکاری صبوری بیشتری دارند و رفع معضل بیکاری نسبت به تورم ارجحیت بیشتری دارد.^{۱۱}

۴-نرخ بیکاری

بازار کار یکی از مهمترین بازارهای چهارگانه در اقتصاد است که به لحاظ ارتباط با منابع انسانی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. منابع انسانی همواره به عنوان محوری‌ترین عامل رشد و توسعه، پایه اصلی ثروت ملت‌ها را تشکیل می‌دهد و برنامه‌ریزی و ایجاد بستر مناسب جهت بهره برداری کامل از این ثروت ملی (منابع انسانی) از مسائل مهم و کلیدی در برنامه های توسعه هر کشوری می باشد، چرا که با تکیه بر نیروی کار کیفی و کارآفرین^{۱۲} در کنار منابع و مخازن غنی، فرایند رشد و توسعه اقتصادی- اجتماعی تسریع می‌شود. شناخت نیروی بالقوه اقتصادی در جامعه و تشخیص امکان‌های موجود در این زمینه برای دستیابی به هدف های اقتصادی و اجتماعی امری

^{۱۱} - صادقی، مینا (۱۳۹۰)، "بررسی رابطه بین بیکاری و آسیب‌های اجتماعی"

ضروری است. اسمیت^{۱۳} (۱۹۹۵) "شخصی را که توسط کارفرمایش اخراج شده باشد یا کسی که کارش را ترک کند و در جستجوی کار دیگری باشد و نیز کسی که ثبت نام کرده ولی هنوز کاری (شغلی) پیدا نکرده باشد" را بیکار تعریف نموده و کلون^{۱۴} (۱۹۸۵) عنوان نموده که تا زمانی که کسی در یک شغلی مشغول به کار باشد، به عنوان بخشی از یک ساختار اجتماعی در نظر گرفته می شود. بر اساس تعریف مرکز آمار ایران "به تمام افراد ۱۰ ساله و بیش تر که الف) در هفته مرجع فاقد کار باشند (دارای اشتغال مزد بگیری یا خود اشتغالی نباشند)، ب) در هفته مرجع یا هفته بعد از آن آماده برای کار باشند و ج) در هفته مرجع و سه هفته قبل از آن جویای کار باشند (اقدامات مشخصی را به منظور جستجوی اشتغال مزدبگیری و یا خود اشتغالی محسوب می شوند)، «بیکار» اطلاق می گردد»^{۱۵}.

اشتغال و بیکاری سه بعد متمایز دارد که حیات اقتصادی- اجتماعی را تحت شعاع قرار می دهد؛ نخست آنکه حجم چشمگیری از نیروی کار به عنوان یک منبع مولد اقتصادی بدون استفاده یا بهره برداری ناکافی باقی می ماند. این گروه منبع مولد بالقوه ای هستند که باید مورد استفاده قرار گیرند. کاهش نرخ رشد اقتصادی و سطح توسعه اقتصاد ملی، نتیجه بلافصل این وضعیت است. دوم آنکه بخش عظیمی از نیروی کار بالقوه فاقد درآمد قابل اتکایی می شوند که در نتیجه، فقر در جامعه گسترش می یابد و سیاست های توسعه اجتماعی را تحت الشعاع قرار می دهد. سوم آنکه بسیاری از افراد به دلیل نداشتن فرصت های اشتغال دلسرد و مایوس شده، همراه با گسترش فقر، می توانند موجب گسترش عارضه ای همچون بزهکاری، اخلال، انواع جرایم و ... شوند.^{۱۶}

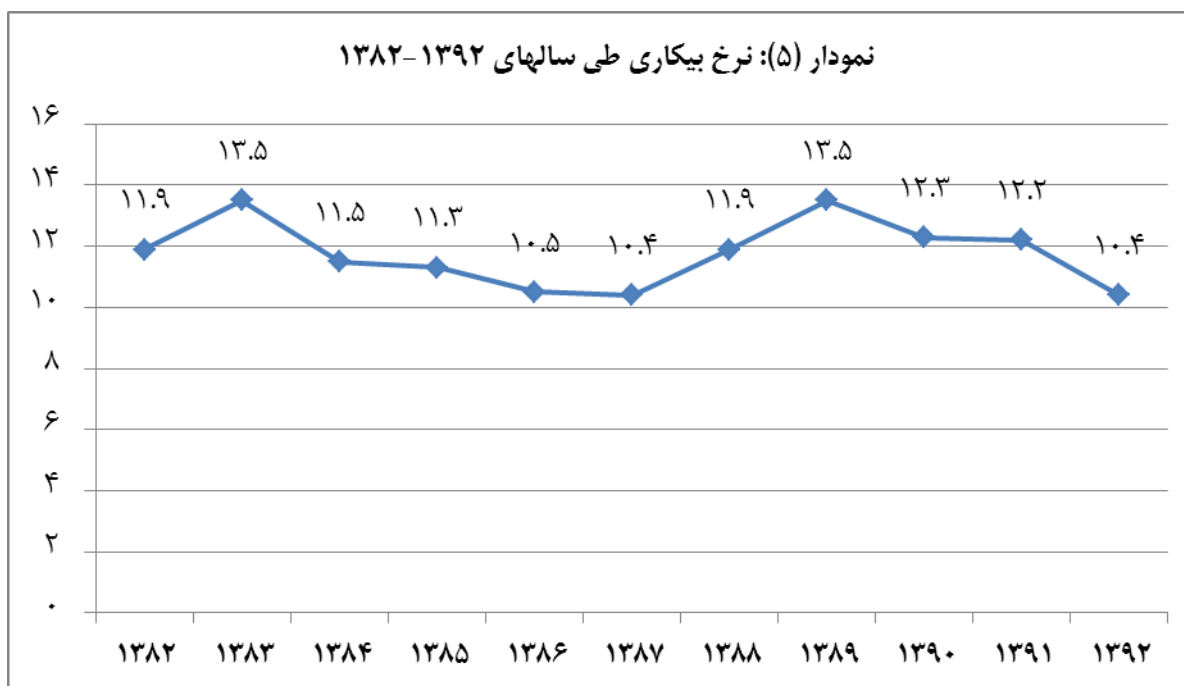
متأسفانه آمار کلی نرخ بیکاری بسیاری از حقایق بازار کار را مشخص نمی کند. تازه ترین گزارشات مرکز آمار نشان دهنده این موضوع است که نرخ بیکاری جوانان بیش از دو برابر نرخ بیکاری کل است. تبعیض های جنسیتی در بازار کار به شدت وجود دارد. علی رغم اینکه بیش از ۶۰ درصد ورودی های دانشگاه را بانوان تشکیل می دهد اما همچنان بازار کار برای ورود بانوان مهیا نبوده بطوریکه بر اساس گزارش مرکز آمار ایران از نیروی کار در سال ۱۳۹۳ بیانگر آن است که نرخ بیکاری بانوان معادل ۱۹/۸ درصد و نرخ بیکاری مردان معادل ۸/۸ درصد است این در حالیست که نرخ بیکاری کل کشور معادل ۱۰/۶ درصد اعلام گردید.

^{۱۳} -Smith

^{۱۴} -Kelvin

^{۱۵} - مرکز آمار ایران، نتایج آمارگیری نیروی کار، پاییز ۱۳۹۳

^{۱۶} - جنگ آور، حسن (۱۳۸۸)، "بررسی رابطه بین بیکاری و کسری بودجه در ایران"



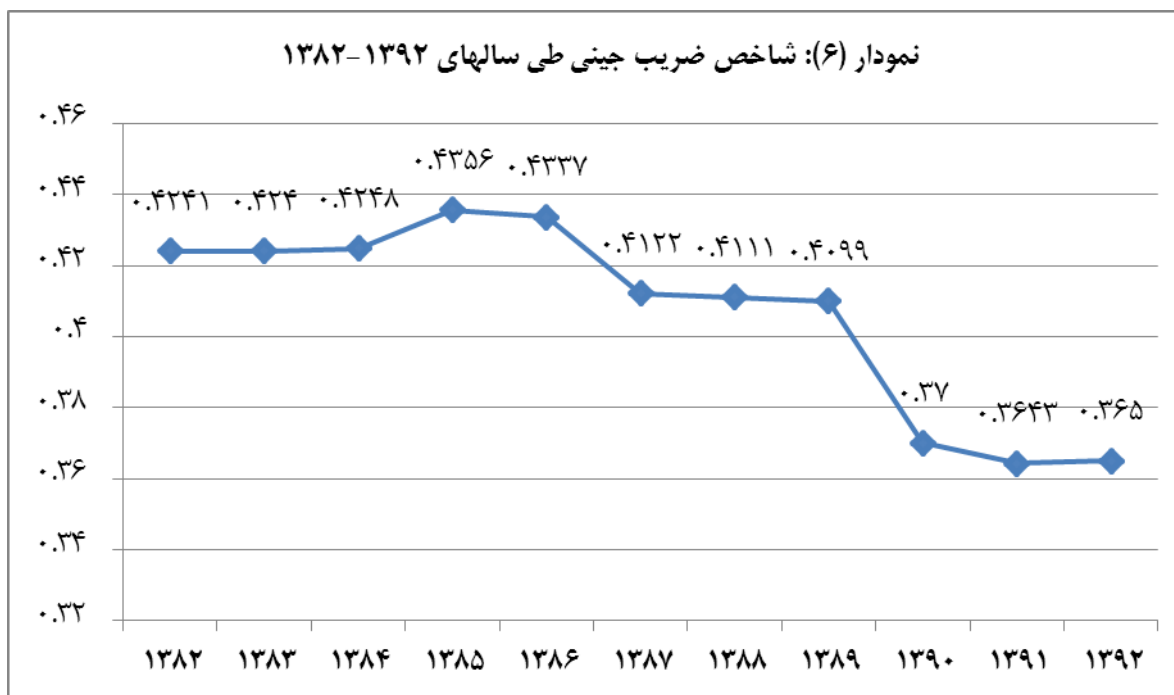
ماخذ: مرکز آمار ایران

نکته قابل تأملی که از مقایسه شاخص فوق با روند نرخ رشد اقتصادی طی سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ حاصل می‌شود رشدهای منفی اقتصادی طی دو سال مذکور و کاهش همزمان نرخ بیکاری از ۱۲/۳ درصد به ۱۰/۴ درصد است که بیشتر به یک معجزه شباهت دارد تا واقعیت. البته با توجه به اصل صحت آمارها، نتیجه کاهش تولید ناخالص داخلی واقعی اقتصاد و کاهش نرخ بیکاری به منزله کاهش کارایی در اقتصاد ایران است زیرا ارزش تولید ناخالص داخلی هر واحد نیروی کار کاهش یافته است.

۵- ضریب جینی

ضریب جینی یک واحد اندازه گیری پراکندگی آماری است که معمولاً برای سنجش میزان نابرابری در توزیع درآمد یا ثروت در یک جامعه آماری استفاده می‌شود. این ضریب با نسبتی تعریف می‌شود که ارزشی بین صفر و یک دارد. هر چقدر ضریب جینی نزدیک به عدد صفر باشد، برابری بیشتر در توزیع درآمد را نشان می‌دهد و بالعکس هر چقدر ضریب جینی نزدیک به عدد یک باشد، توزیع نابرابر درآمد را مشخص می‌کند. نمودار (۶) نشان می‌دهد که روند تغییرات ضریب جینی کاهشی می‌باشد، این کاهش نشان دهنده این است که توزیع درآمد در جامعه بهبود نسبی یافته است (طبق آمار)، که با توجه به رکود تورمی حاکم بر کشور طی سالهای اخیر به نظر تأمل برانگیز است هرچند برخی از اقتصاددانان بهبود آنرا ناشی از توزیع فقر در کشور می‌دانند تا توزیع درآمد.^{۱۷}

۱۷- مصاحبه تخصصی خبرگزاری دانشجو با سرکار خانم عباسی در تاریخ ۱۳۹۳/۰۵/۰۴



ماخذ: مرکز آمار ایران

۶- فضای کسب و کار

منظور از فضای کسب و کار عوامل موثر بر عملکرد واحدهای اقتصادی مانند کیفیت دستگاههای حاکمیتی، ثبات قوانین و مقررات، کیفیت زیرساختها و غیره است که تغییر دادن آنها فراتر از اختیارات و قدرت مدیران بنگاههای اقتصادی است.^{۱۸} مناسب بودن محیط کسب و کار لازمه دستیابی به هدف رشد و توسعه اقتصادی، ایجاد و گسترش فعالیت اقتصادی است و مهمترین پیش شرط فعالان اقتصادی در جهت فعالیت، وجود ثبات و امنیت اقتصادی در کشور است به نحویکه سرمایه گذاران بتوانند با انجام محاسبات بلند مدت، نتیجه تولید و سرمایه گذاری خود را پیش بینی کنند.

در اینجا با استفاده از گزارشهای بانک جهانی طی سالهای ۱۳۸۴-۱۳۹۲ در خصوص کسب و کار، وضعیت ایران اشاره می گردد. این گزارش بیشتر بر روی تنظیمات قانونی مربوط به کسب و کار مطالعه می کند و تمام جنبه های محیط کسب و کار مثل شاخص های کلان محیط اقتصادی، سطح تخصص نیروی انسانی، ثبات رویه را مد نظر ندارد. در این گزارش ۱۰ شاخص فرایند ثبت شرکت (شروع کسب و کار)، فرایند اخذ مجوزهای راه اندازی شرکت، شرایط استخدام و اخراج نیروی کار، ثبت مالکیت، اخذ اعتبار، حمایت از سرمایه گذاران، پرداخت مالیات، تجارت برون مرزی، اجرای قراردادهای، انحلال یک فعالیت و فرایند تأسیس و راه اندازی شرکت مورد ارزیابی قرار می گیرد.

۱۸- میدری و قودجانی، سنجش و بهبود محیط کسب و کار، انجمن مدیران صنایع، ۱۳۸۷

جدول (۲): رتبه فضای کسب و کار ایران برای دوره ۱۳۸۴-۱۳۹۲

سال	رتبه	تعداد کشورها
۱۳۸۴	۱۰۸	۱۳۳
۱۳۸۵	۱۱۹	۱۵۵
۱۳۸۶	۱۳۵	۱۷۵
۱۳۸۷	۱۴۲	۱۷۸
۱۳۸۸	۱۳۷	۱۸۱
۱۳۸۹	۱۴۰	۱۸۳
۱۳۹۰	۱۴۴	۱۸۳
۱۳۹۱	۱۴۵	۱۸۳
۱۳۹۲	۱۵۲	۱۸۹

مأخذ: گزارش بانک جهانی (www.doingbusiness.org)

جدول (۲) شاخص فضای کسب و کار در ایران طی دوره ۱۳۸۴-۱۳۹۲ را نشان می‌دهد. بر اساس آمار منتشره رتبه ایران از ۱۰۸ در سال ۱۳۸۴ به رتبه ۱۵۲ در سال ۱۳۹۲ رسیده است. بنابراین سیاست‌گذاران می‌بایست زمینه لازم جهت بهبود فضای کسب و کار را فراهم نمایند زیرا شاخص فوق علاوه بر اینکه برای سرمایه‌گذاران داخلی با اهمیت است برای سرمایه‌گذاران خارجی نیز به عنوان شاخصی مهم و تعیین‌کننده برای اقدام به سرمایه‌گذاری محسوب می‌شود.

۷- بازار سرمایه

یکی از بازارهایی که پویایی و حیات اقتصادی یک کشور را به خوبی به تصویر می‌کشد و کارنامه‌ای از اثرگذاری متغیرهای مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بر فضای کشور است، بازار سرمایه می‌باشد. بازارهای مالی به سبب نقش اساسی در گردآوری منابع از طریق پس‌اندازهای کوچک و بزرگ موجود در اقتصاد ملی، بهینه‌سازی گردش منابع مالی و هدایت آنها به سوی مصارف و نیازهای سرمایه‌گذاری در بخش‌های مولد اقتصادی مورد توجه قرار می‌گیرند از اینرو حرکت از سمت نظام مالی بانک محور به سمت نظام بازار محور از ضروریات اقتصاد ایران برای رشد باثبات محسوب می‌گردد.

جدول (۳) عملکرد بورس اوراق بهادار تهران در بازه زمانی سالهای ۱۳۸۴-۱۳۹۲ را نشان داده است. در این مدت شاخص کل بورس رشد چشمگیری داشته بطوریکه از ۹،۴۵۹ واحد در سال ۱۳۸۴ به ۷۹،۰۱۵ واحد رسیده که تقریباً ۸ برابر شده است که البته بخشی از آن به تغییر روش محاسبه شاخص بورس در آذر ماه سال ۱۳۸۷ باز می‌گردد. شاخص کل بورس در سال ۱۳۹۲ نسبت به سال ۱۳۹۱ تقریباً دو برابر شده که دلایل اصلی آن شامل افزایش درآمدهای شرکت‌های صادراتی فعال در بورس و افزایش سود قطعی و پیش‌بینی شده آنها، رکود و ریزش قیمت‌ها در بازارهای ارز، فلزات گران بها و فلزات پایه، ساختمان و خودرو، تأثیر افزایش سطح عمومی قیمت‌ها و تورم در میزان مبلغ فروش شرکت‌ها و تأثیر آن در صورت‌های مالی و همچنین افزایش ارزش دارایی‌های شرکت‌های بورسی به دلیل افزایش بیش از دو برابری ارزش دلار و حباب به وجود آمده در بازار و همچنین عرضه

سهام شرکت‌های بزرگ اقتصادی همچون هلدینگ خلیج فارس و تاپیکو می‌باشد زیرا در سال ۱۳۹۲ این شاخص در دامنه ۷۰۰۰۰-۶۵۰۰۰ در نوسان بوده است.

جدول (۳): شاخصهای کلیدی در بازار بورس اوراق بهادار تهران - میلیارد ریال

سال	ارزش بازار	ارزش معاملات	شاخص کل
۱۳۸۴	۳۲۵،۷۲۸	۵۸،۸۶۷	۹،۴۵۹
۱۳۸۵	۳۹۵،۰۲۸	۵۶،۲۰۱	۹،۸۲۱
۱۳۸۶	۴۶۲،۱۰۵	۷۳،۲۰۱	۱۰،۰۸۲
۱۳۸۷	۴۴۸،۹۵۵	۱۳۷،۱۸۸	۷،۹۶۶
۱۳۸۸	۶۵۱،۴۲۸	۱۸۴،۱۷۰	۱۲،۵۳۷
۱۳۸۹	۱،۱۱۵،۶۳۶	۲۱۸،۰۵۵	۲۳،۲۹۵
۱۳۹۰	۱،۲۸۲،۵۰۷	۲۲۶،۴۵۱	۲۵،۹۰۶
۱۳۹۱	۱،۷۰۷،۴۹۸	۲۵۸،۴۴۶	۳۸،۰۴۱
۱۳۹۲	۳،۸۴۸،۳۱۱	۹۶۵،۰۹۵	۷۹،۰۱۵

مأخذ: بورس اوراق بهادار تهران

همانطور که ملاحظه می‌گردد بورس افزایش قابل توجهی را پس از سال ۱۳۸۴ تجربه نموده بطوریکه شاخص کل بررسی از ۹،۴۵۹ واحد به ۷۹،۰۱۵ واحد افزایش یافت. افزایش‌های یکباره (شوک‌ها) منجر به افزایش ورود خرده‌سهمداران غیرحرفه‌ای به بازار شده و احتمال بروز حباب در بازار بورس را افزایش می‌دهد که این امر اجازه استفاده از بازار سرمایه در راستای تقویت تولید را کاهش می‌دهد چراکه سرمایه‌گذاران و سهامداران در بورس از این شوک‌ها تأثیر می‌پذیرند و عدم اطمینان و ریسک بالا در بازار از ورود آنها به بازار جلوگیری می‌کند.

۸- نرخ ارز

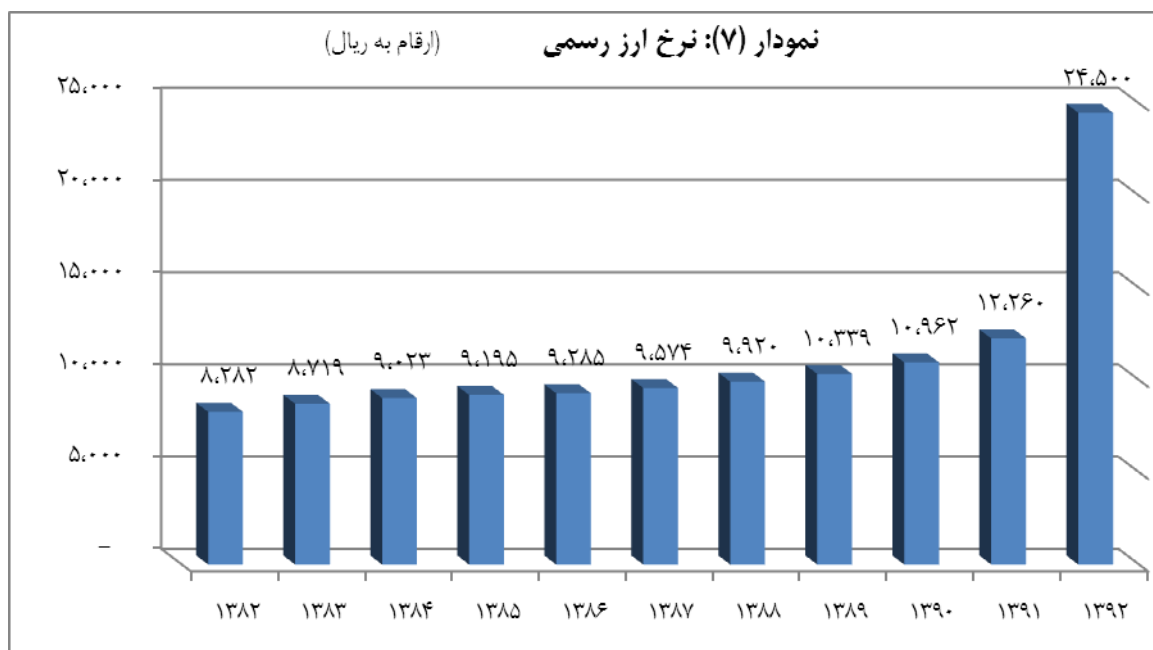
نرخ ارز یکی از مهمترین متغیرهای اقتصادی است که نه تنها تعیین‌کننده حجم روابط یک کشور با کشورهای دیگر است، بلکه نوع رابطه تجاری آن کشور را هم تعیین می‌نماید. نرخ ارز معمولاً نشان‌دهنده میزان رقابت‌پذیری یک اقتصاد در مقابل سایر کشورها می‌باشد اما در ایران به دلیل ورود منابع ارزی حاصل از صادرات نفت و انحصار این منابع در اختیار بانک مرکزی و دولت می‌توان گفت که نرخ ارز در ایران صرفاً نشان‌دهنده توان رقابتی با سایر کشورها نیست. نوسانات نرخ ارز دارای آثار اقتصادی متعددی است که در یک دسته بندی کلی می‌توان آثار کلی آنرا از دو منظر دسته‌بندی نمود:

الف) اثرگذاری بر هزینه‌های تولیدی: بر اساس گزارش‌های سازمان توسعه تجارت کشور بیش از ۸۰ درصد از واردات کشور به واردات نهاده‌های واسطه‌ای و کالاهای سرمایه‌ای اختصاص دارد که تغییرات نرخ ارز می‌تواند منجر به افزایش بهای تمام شده تولید، تحمیل تورم ناشی از هزینه و کاهش اشتغال و تولید در اقتصاد کشور گردد. هر چند برخی از صاحب‌نظران اقتصادی به دلیل ارزان‌تر شدن کالاهای تولید داخل نسبت رقابتی خارجی از کاهش ارزش پول ملی به عنوان ابزاری در جهت توسعه صادرات و بهبود تراز تجاری کشور یاد می‌کنند لیکن وابستگی تولید کشور به نهاده‌های وارداتی موضوعی است که باید حتماً در تصمیمات مورد توجه جدی قرار گیرد.

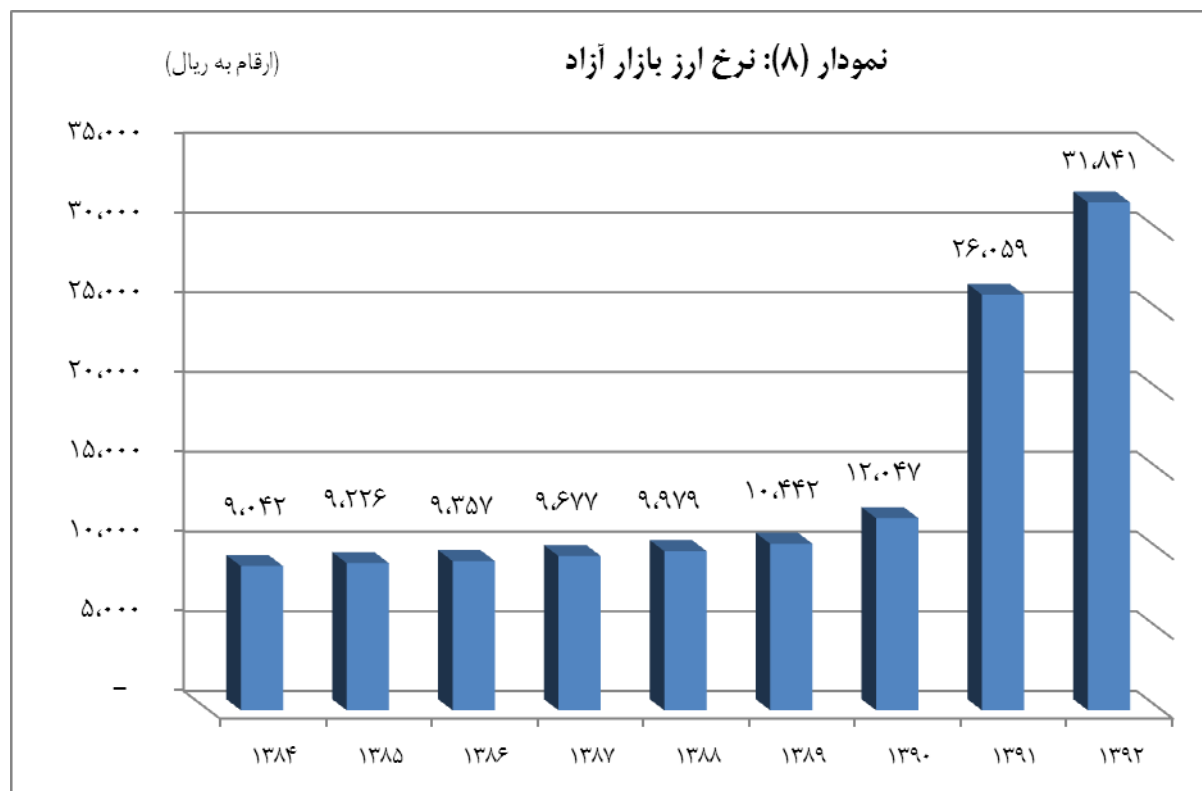
ب) ارزش سفته‌بازی ارز: دلیل دیگر تقاضای پول‌های خارجی به ویژه دلار از این جهت است که از آن به عنوان یک دارایی جهت حفظ قدرت خرید یاد می‌شود. این مسئله زمانی می‌تواند به یک بحران یا مشکل جدی اقتصادی تبدیل گردد که در شرایط کمبود منابع ارزی و فشارها در جهت افزایش نرخ ارز، تقاضای سفته‌بازی ارز افزایش یافته و بازار ارز را دچار چالش‌های جدی نماید. انتظارات نسبت به کاهش ارزش پول ملی و افزایش تقاضای ارز، خود موجب افزایش نرخ ارز شده و به انتظارات تورمی بازار دامن می‌زند. از اینرو نرخ ارز دارای آثار گوناگون اقتصادی است که می‌بایست سیاست‌گذاران در جهت ثبات‌بخشیدن به آن تلاش‌های گسترده علمی و اجرایی صورت دهند.

نرخ رسمی دلار در ایران از سال ۱۳۸۲ لغایت ۱۳۹۱ روند افزایشی بسیار ملایمی داشته بطوریکه در کل این دوره کاهش ارزش پول ملی معادل ۵۰ درصد بوده است در حالیکه در سال ۱۳۹۲ نسبت به سال ۱۳۹۱ ارزش هر دلار تقریباً دو برابر افزایش یافته که ناشی از محدودیت‌های ارزی کشور به دلیل تحریم اعمال شده بر نظام بانکی کشور است. از طرفی دیگر همانگونه که نمودار (۸) نشان می‌دهد آثار ناشی از تحریم بانک مرکزی در سال ۱۳۹۱ ظاهر گردید بطوریکه ارز هر دلار در بازار آزاد معادل ۲۶,۰۵۹ ریال داد و ستد می‌شد و در سال ۱۳۹۲ ارزش هر دلار بالغ بر ۳۱,۸۴۱ ریال بوده که ۶,۸۰۰ ریال نسبت به نرخ اتاق مبادله ارزی بیشتر بوده که منجر به تداوم انتظارات تورمی و افزایش سوداگری و بی‌انضباطی ارزی گردید.

بنابراین با توجه به وابستگی کشور به اقتصادهای جهان ثبات‌بخشی به نظام ارزی کشور در جهت حمایت از تولید و افزایش اشتغال و تولید و کاهش تورم می‌بایست در دستور کار سیاست‌گذاران پولی کشور قرار گیرد.



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۹- جایگاه ایران با توجه به شاخص فساد^{۱۹} و شفافیت بودجه^{۲۰}

فساد در مفهوم حقوقی‌اش، یک جرم است و مشابه سایر تهدیدات موجود نسبت به رفاه بشری، باید با اهمیت تلقی شود. از این رو باید بدانیم که این جرم از چه کمیتی برخوردار است. فهم این پدیده، توضیح تغییرات آن و تعیین اقدامات اثربخش، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. به تازگی بعضی از کشورها تداوم کمک‌های مالی خود را منوط به ارزیابی از وضع نظارتی نسبت به فساد نموده‌اند. این سیاست برای ترغیب کشورهای فقیر در راستای بهبود بخشیدن به اوضاع نهادهای دولتی و قضایی آنهاست. اطلاعات پیرامون سطح فساد و محیط اداری تجارت نیز جوانب مهمی از تصمیمات ورود به حوزه‌های بین‌المللی است که در بسیاری از موارد برای افزایش درآمدهای کشورهای در حال توسعه، در مقایسه با کمک‌رسانی‌ها، از اهمیت به مراتب بیشتری برخوردار است. نیاز به اطلاعات، تعدادی از مطالعات تجربی را در پی داشت. بعضی از نهادهای معیارهای مرتبط با فساد را تدوین کردند

۱۹- شاخص ادراک فساد بر روی فساد در بخش عمومی (شامل دولت) متمرکز شده است و فساد را سوءاستفاده بخش عمومی و دستگاه‌های دولتی از منافع افراد جامعه تعریف می‌کند.

۲۰- شفافیت بودجه ای یعنی اطلاعات ارائه شده در رابطه با گزارش‌های مالی و عملیاتی بودجه به مجلس و مردم، باید کیفیت اجرا و عملکرد دولت را آشکار نماید.

که براساس آنها، کشورها رتبه‌بندی می‌شوند.^{۲۱} در این گزارش رتبه ایران در شاخص جهانی ادراک فساد در دو حالت مقطع زمانی^{۲۲} (سال ۲۰۱۴) و سری زمانی^{۲۳} (سالهای ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۴) بیان گردیده است.

۱-۹- بررسی شاخص بین المللی ادراک فساد^{۲۴}

شاخص ادراک فساد، حاصل نظرسنجی‌ها و پیمایش‌های گوناگون است و یک شاخص ترکیبی محسوب می‌شود که بر مبنای داده‌هایی در ارتباط با فساد محاسبه می‌شود و توسط آمارگیری از کارآفرینان و کارشناسان برجسته در سازمان‌های مختلف انجام می‌گیرد. این شاخص منعکس‌کننده نظرات کارآفرینان و تحلیل‌گران در سراسر جهان است که شامل نظرات افرادی در درون کشور مورد ارزیابی نیز می‌باشد. شاخص ادراک فساد بر روی فساد در بخش عمومی (شامل دولت) متمرکز شده است و فساد را سوءاستفاده بخش عمومی و دستگاه‌های دولتی از منافع افراد جامعه تعریف می‌کند.^{۲۵}

در سال ۲۰۰۴ این شاخص از مجموع ۱۸ پیمایش انجام شده در جهان به دست آمده بود در حالی که در سال ۲۰۰۶ این شاخص با استفاده از ۱۲ پیمایش به دست آمده بود. گزارش سال ۲۰۱۳ با استفاده از ۱۳ منبع اطلاعاتی حاصل شده است که بنا به کارآمدی سازمانهای آماری کشورهای مختلف و درجه همکاری این کشورها از تعدادی از این مراجع استفاده می‌گردد. در محاسبه رتبه ایران از ۱۳ منبع اطلاعاتی موجود تنها ۶ منبع مورد استفاده قرار گرفته که شاخص‌های آن به شرح زیر است:

جدول (۴): معیارهای تعیین شاخص ادراک فساد

نام شاخص	محتوای شاخص
۱ شاخص تبدیل برترزمان	صلاحیت دولت‌ها در مجازات کردن و بازداشتن از فساد
۲ شاخص ریسک خدمات کشوری	سوء استفاده از قدرت بخش عمومی برای نفع شخصی و حزبی بدون پاسخگویی
۳ رتبه بندی ریسک داخلی کشورها	میزان گسترش فساد از بخش‌های کوچک تا سطوح ملی و سیاسی
۴ ریسک سیاسی و اقتصادی کشورها	میزان تعمیق فساد در سطوح خرد تا کلان و میزان تاثیر پذیری نهادهای مانند پلیس، قوه قضائیه، گمرک، مالیاتی و ... از فساد موجود
۵ مجمع جهانی اقتصاد	میزان سهولت پرداخت‌های غیرقانونی بنگاه‌های اقتصادی در مواجهه با ماموران گمرک، مالیات و ...
۶ شاخص التزام به قوانین	میزان بهره‌مندی بخش عمومی از قدرت اجرایی، قضایی، پلیسی و قانونگذاری برای بهره‌مندی از نفع شخصی در بخش خصوصی

مجموع این شش شاخص برای کشور ما نمره دهی شده و پس از اعمال یک سری از فرآیندهای آماری نتایج آن در قالب رتبه بندی جهانی احصاء گردیده است.

^{۲۱} - قضاوی، حسین (۱۳۸۳)، "نگاهی به شاخص‌های سنجش مبارزه با فساد"

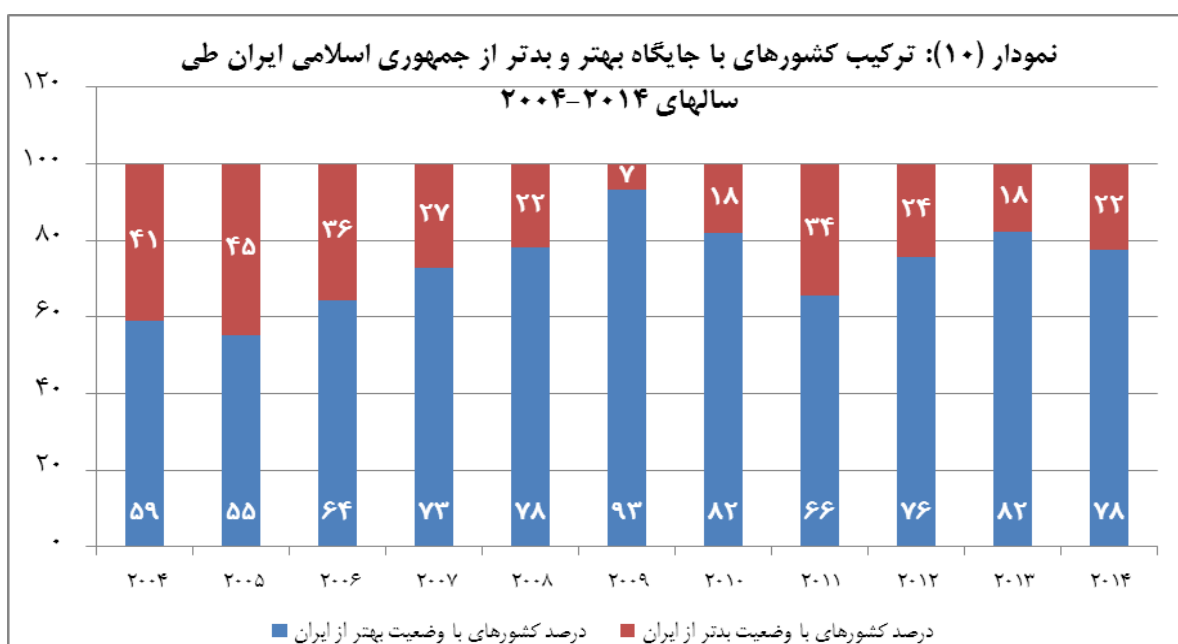
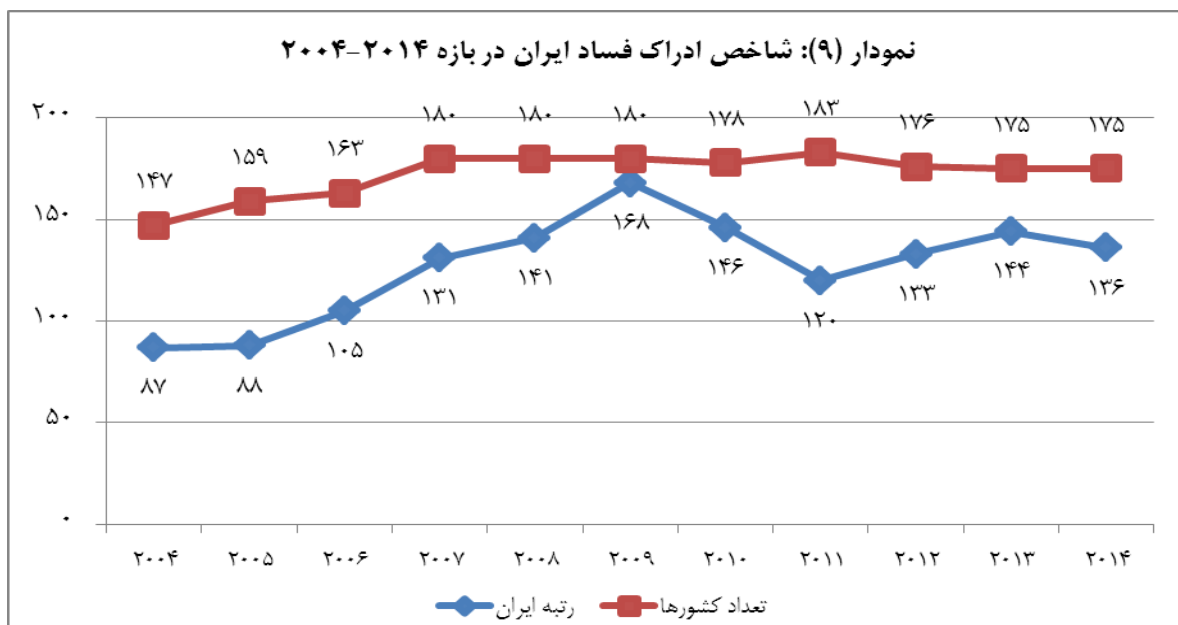
^{۲۲} - Cross Section

^{۲۳} - Time Series

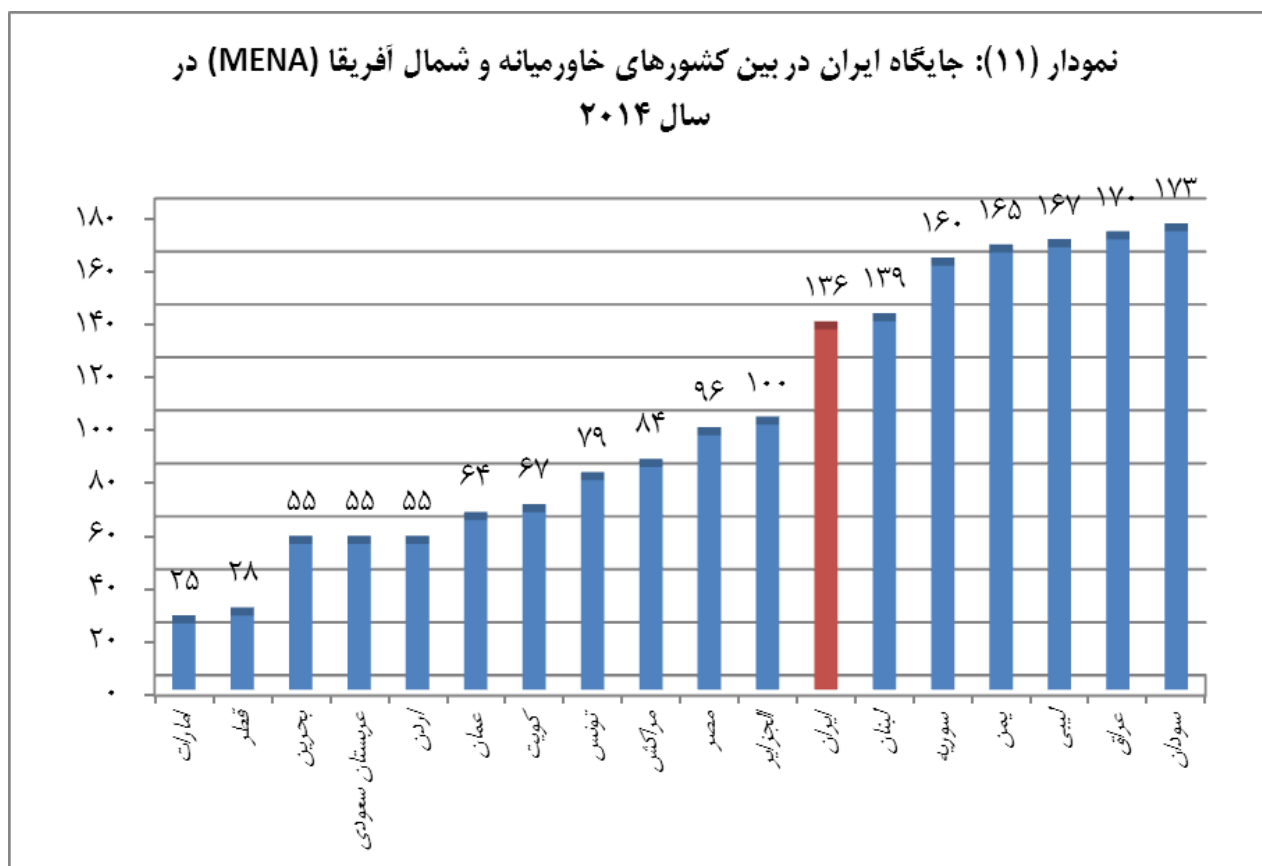
^{۲۴} - Corruption Perception Index (CPI)

^{۲۵} - گزارش "توضیحاتی در مورد شاخص درک فساد، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۷.

بر اساس آخرین گزارش منتشره سازمان بین المللی شفافیت در سال ۲۰۱۴ که وضعیت فساد را در ۱۷۵ کشور مورد ارزیابی قرار می‌دهد، وضعیت جمهوری اسلامی ایران در سال ۲۰۱۴ نسبت به سال ۲۰۱۳ بهبود یافته و رتبه ۱۴۴ به ۱۳۶ تقلیل یافته که بیانگر صعود هشت پله‌ای ایران در رتبه بندی صورت گرفته می‌باشد. نمودار (۹) رتبه ایران طی سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۴ در خصوص شاخص ادراک فساد را به تصویر می‌کشد. نمودار نشان دهنده آن است که از سال ۲۰۰۴-۲۰۰۹ جایگاه ایران بدتر شده بطوریکه در سال ۲۰۰۴، ۵۹ درصد از کشورهای مورد بررسی (۱۴۷ کشور) جایگاهی بهتر از ایران را تجربه نموده بودند در حالیکه در سال ۲۰۰۹ بیش از ۹۰ درصد از کشورهای مورد بررسی (۱۸۰ کشور) وضعیتی بهتر از ایران را تجربه کردند. از سال ۲۰۱۰ به بعد تلاش‌های صورت گرفته بگونه‌ای بوده که شاهد بهبود جایگاه ایران بوده‌ایم هرچند تاکنون به رتبه‌های پیش از سال ۲۰۰۸ دست نیافته‌ایم (موضوع نمودار (۱۰)).



با توجه به اهداف تعیین شده در سند چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران به نظر می‌رسد بررسی جایگاه ایران در بین کشورهای منطقه (خاورمیانه و شمال آفریقا) نیز نکات مهمی را به همراه دارد. این موضوع در نمودار (۱۰) مورد بررسی قرار گرفته است. در سال ۲۰۱۴ ایران از بین ۱۸ کشور منطقه (بدون احتساب رژیم اشغالگر قدس) رتبه ۱۲ را کسب نموده است. در این سال وضعیت ایران نسبت به لبنان، سوریه، یمن، لیبی، عراق و سودان بهتر بوده است. در بین کشورهای منطقه امارات و قطر به ترتیب با رتبه‌های ۲۵ و ۲۸ بهترین عملکرد و عراق و سودان به ترتیب با رتبه‌های ۱۷۰ و ۱۷۳ بدترین عملکرد را در بین کشورهای منطقه داشته‌اند.



۹-۲- شاخص شفافیت بودجه (IBP)

منظور از شفافیت بودجه، کیفیت اطلاعات بودجه ای و قابلیت آن در پاسخگویی بهتر به مردم است. تعریف شفافیت بودجه شامل علنی کردن سیاست های مالی و بودجه ای دولت، روشهای تامین مالی برنامه ها، نحوه هزینه کردن، آثار بودجه و گزارش دهی می باشد. در بودجه شفاف مردم می دانند درآمدهای دولت و مالیاتها کجا خرج می شود و آثار اجرای سیاست های مالی دولت به مردم و مجلس گزارش دهی شده و علنی می شود.^{۲۶} بر اساس تعاریف ارائه شده بطور مختصر شفافیت بودجه ای یعنی «اطلاعات ارائه شده در رابطه با گزارش های مالی و عملیاتی بودجه به مجلس و مردم، باید کیفیت اجرا و عملکرد دولت را آشکار نماید». همچنین حمایت عمومی از سیاست های کلان اقتصادی را باعث می شود. در نقطه مقابل، مدیریت غیرشفاف بودجه ممکن است به بی ثباتی ناکارایی یا تشدید نابرابری منجر شود. در دهکده جهانی، بحران بودجه در یک کشور ممکن است به صورت بالقوه

به کشورهای دیگر سرایت کند، به همین دلیل موضوع یادشده اهمیت بین المللی یافته است؛ به طوری که کمیته موقت هیات ریسه صندوق بین المللی پول^{۲۷} در پنجمین نشست خود در ۱۶ آوریل ۱۹۹۸ ضوابط لازم الاجرا برای شفافیت بودجه‌ای را تصویب و اعلام کرد.

برای تحقق حداقل استاندارد شفافیت بودجه ای، سازمان های بین المللی مانند صندوق بین المللی پول، سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه (OECD)، بانک جهانی^{۲۸}، برنامه توسعه سازمان ملل^{۲۹} و بانک های توسعه منطقه ای بر شفافیت مالی تاکید دارند. این سازمان ها کنجکاوند بدانند کمک های اقتصادی و فنی آنها حتما در جای صحیح به کار رود و به وسیله افراد صلاحیت دار اداره و سیاست گذاری شود. به همین دلیل نسبت به تدوین شرایط شفافیت بودجه ای اقدام کرده اند. استقرار سیستم آمارهای مالی دولت^{۳۰} در ایران، با صدور حکم قانونی در تبصره ۴۸ قانون بودجه سال ۱۳۸۰ مبنی بر اصلاح ساختار نظام بودجه ریزی کشور توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی شروع شد. سازمان مدیریت و برنامه ریزی نحوه طبقه بندی اقلام بودجه ای کشور را در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ بر مبنای نظام یادشده تغییر داد. موسسه IBP^{۳۱} به منظور سنجش میزان شفافیت بودجه در کشورها ۹ عامل زیر را مدنظر قرار داده است و هر ساله گزارشی را بر این اساس از کشورهای مورد بررسی انتشار می دهد، در آخرین گزارش این سازمان که در سال ۲۰۱۲ انجام شده است پنج کشور نیوزلند، آفریقای جنوبی، ایالات متحده، سوئد و نروژ بترتیب رتبه های ۹۳، ۹۰، ۸۸، ۸۴ و ۸۳ را دریافت کرده اند، البته ذکر این نکته قابل توجه است که کشور ایران در این گزارشات مورد بررسی قرار نمی گیرد و برخی از مولفه های یاد شده را دارا نمی باشد. در جدول زیر مولفه های مربوط به شفافیت بودجه که توسط موسسه IBP مورد مذاقه قرار گرفته ، آورده شده است و با توجه به آن، اقلام متناظر با بودجه ریزی در ایران ذکر شده است.

جدول (۵): مولفه های بیانگر شفافیت بودجه

ردیف	مستند بودجه	مهلت انتشار عمومی
۱	پیش نویس بودجه	حداقل یک ماه پیش از پیشنهاد بودجه عملیاتی باید تهیه و برای بررسی به مجلس ارائه گردد.
۲	طرح بودجه عملیاتی	باید همزمان با ارائه به مجلس منتشر گردد. حداقل باید در زمانی که مجلس به طور ایده آل در حال بررسی آن است و هنوز تصویب نشده منتشر گردد. به هیچ وجه نمی توان پیشنهادی که بعد از تایید قانون گذار منتشر می شود را در معرض عموم قرار گرفته به حساب آورد.
۳	مستندات پشتیبان طرح بودجه عملیاتی	باید همزمان با طرح بودجه عملیاتی منتشر گردد.
۴	بودجه مصوب	باید کمتر از سه ماه پس از تصویب بودجه از سوی مجلس منتشر شود.
۵	بودجه قابل استفاده شهروندان	الف. در صورت وجود نسخه طرح بودجه عملیاتی باید همزمان با در دسترس قرار گرفتن عموم منتشر شود. ب. در صورت وجود نسخه بودجه مصوب باید همزمان با تصویب بودجه در اختیار عموم قرار

^{۲۷} - International Monetary Funding (IMF)

^{۲۸} - World Bank

^{۲۹} - United Nations Development Program (UNDP)

^{۳۰} - Government Fiscal Statistics (GFS)

^{۳۱} International Budget Partnership

		گیرد.
۶	گزارش‌های میان دوره ای	باید حداقل تا سه ماه پس از زمان ارائه منتشر گردد.
۷	بازبینی در طی سال	باید حداقل سه ماه پس از پایان ارائه گزارش منتشر گردد.
۸	گزارش پایان سال	باید نهایتاً تا دو سال پس از اتمام سال مالی (دوران گزارش‌گری) منتشر گردد.
۹	گزارش حسابرسی	باید نهایتاً تا دو سال پس از اتمام سال مالی (دوران گزارش‌گری) منتشر گردد.

۱- پیش نویس بودجه: در تناظر با ساختار بودجه نویسی اقتصاد ایران، پیش نویس بودجه به معنای ماده

واحد قانون بودجه کل کشور می باشد که ارقام کلی بودجه در آن درج شده است.

۲- طرح بودجه بر مبنای عملکرد: در اقتصاد ایران عملاً بودجه ریزی بر مبنای عملکرد اجرایی نمی شود و

طرح بودجه بر مبنای عملکرد کلیات و نقشه بودجه بر مبنای عملکرد است.

۳- مستندات پشتیبان: همراه با قانون بودجه معمولاً گزارشی از عملکرد سال گذشته ارائه شده و خلاصه آن

در صحن علنی مجلس شورای اسلامی قرائت می گردد. متأسفانه در دولت های نهم و دهم مستندات

پشتیبان و گزارشات عملکرد به همراه بودجه ارائه نگردید اما ریاست دولت یازدهم همراه با ارائه قانون

بودجه سال ۱۳۹۳ گزارش عملکرد را هم ارائه نمود.

۴- بودجه مصوب: قانون بودجه کل کشور است.

۵- بودجه شهروندی: بودجه برنامه هایی است که ذینفع آن شهروندان یک منطقه می باشد، مانند بودجه

برنامه های شهرداری یک شهر خاص.

۶- گزارش های میان دوره ای (یا ضمنی): تا پیش از سال ۱۳۹۰ موضوعیت نداشته اما از آن سال به بعد در

قالب گزارشات حسابرسی ضمنی سه، شش، نه و دوازده ماهه توسط دیوان محاسبات کشور تهیه و به

مجلس شورای اسلامی ارائه می گردد اما انتشار عمومی نمی یابد.

۷- بازبینی طی سال: در ایران موضوعیت ندارد.

۸- گزارش پایان سال: گزارش تفریغ بودجه دیوان محاسبات کشور.

۹- گزارش حسابرسی: گزارش کارشناسی حسابرسی همراه با گزارش تفریغ بودجه.

فصل سوم:

آسیب شناسی و وضعیت فعلی نظام

بودجه ریزی در ایران

مقدمه

کمبود منابع مالی، محدودیت عمده در بخش دولتی است. بدون توجه به جایگاه مالی، هیچ دولتی نمی تواند از ایجاد مصالحه بین اهدافش اجتناب کند. اگر گزینه های منطقی با آگاهی کامل شکل گیرد، سیاست های دولتی به اثربخش ترین شکل، تعیین خواهد شد. برای نیل به چنین آگاهی و دانشی اطلاعات کمی و کیفی باید به طور منظم گردآوری، سازماندهی و تحلیل گردد تا پیامدهای هزینه ها از منابع مالی محدود دولت مشخص گردد. توسعه حیطه و افزایش پیچیدگی خدمات دولتی، مشکلاتی را در هدایت و هماهنگی وظایف دولت ایجاد کرده است. در شرایط کمبود منابع دولت برای تأمین اهداف و رفع همه نیازها و تقاضاها، تصمیم گیرندگان دولتی مجبور هستند بین برنامه های گوناگون انتخاب کنند. این موضوع در بودجه نمود زیادی دارد. بودجه ریزی به معنای انتخاب هایی از میان گزینه های ممکن است که طبق اصول و قواعد معینی صورت گرفته باشد. انتخاب مقوله های سیاستی و تبعیت از اصول و قواعد مقوله ای فنی است. در مقوله سیاستی، زمینه های نظری انتخاب یا سیاست گذاری های بودجه ای تحت تأثیر ساختار قدرت، سازمان سیاسی، تعامل قوا با یکدیگر و با گروه های اجتماعی شکل می گیرد، اما در مقوله فنی، قواعد سخت افزاری و کارکردهای فرایند بودجه ریزی در مراحل تهیه، تصویب، اجرا و نظارت ظهور و بروز دارد. در کشوری مثل ایران که بخش بزرگی از اقتصاد دولتی است و درآمدهای نفتی دولت منبع تغذیه و رشد بیش تر بخش های اقتصاد و جامعه است، نظام بودجه ریزی یکی از خرده نظام های مهم چنین جامعه ای است که همچون سیستم شریان های بدن، نقش مهمی در انتقال خون حیات بخش درآمدهای نفتی به اجزای مختلف جامعه و اقتصاد بازی می کند. همان گونه که گرفتگی رگ ها آشفته گی فشار خون و پارگی و خون ریزی از شریان های موجود زنده می تواند موجب ضعف و تشنج و حتی مرگ شود؛ در هم ریختگی و بی قاعدگی در نظام بودجه ریزی نیز می تواند کل نظام سیاسی و اجتماعی را با بحران روبه رو سازد (اسلام زاده و همکاران^{۳۲}، ۱۳۹۴).

با توجه به موارد مطرح شده لازم است در این قسمت به آسیب شناسی بودجه ریزی و موارد مرتبط پرداخته شود. در فصل حاضر، ضمن بررسی و آسیب شناسی مسائل مبتلا به نظام بودجه ریزی کشور به ارائه پیشنهادات و راهکارهای اجرایی جهت بهبود وضعیت فعلی پرداخته می شود.

الف) آسیب شناسی نظام بودجه ریزی از منظر اصول و قواعد کلی حاکم بر بودجه

۱- تعریف بودجه و دامنه شمول آن

برای بودجه تعاریف مختلفی وجود دارد که بنابه تعریف ماده یک قانون محاسبات عمومی کشور، بودجه کل کشور برنامه مالی یکساله دولت است که درآمدها و سایر منابع را پیش بینی می کند و هزینه های انجام عملیاتی را که منجر به تحقق سیاستها و هدفهای قانونی می شود، برآورد می کند. این تعریف بودجه کل کشور شامل بودجه

۳۲. اسلام زاده، امید، شمس، مجتبی، حسنی اصل، یوسف، (۱۳۹۴)، مطالعه مشکلات بودجه دولت با روش دلفی، پنجمین همایش بین المللی اقتصاد، مدیریت و علوم کشاورزی، انزلی ۳۱ تیر.

عمومی دولت، بودجه شرکتها و بانکهای دولتی و بودجه سایر موسسات است اما این قانون و سایر قوانین مالیه عمومی ارتباط عملیات اجرایی دولت با سیاستها و هدفهای قانونی در حوزه عمل هر یک از این بودجه‌های سه گانه را بطور مشخص و مستقیم معلوم نمی‌دارد. قانون‌گذار ظاهراً اصل را بر پذیرش پیشاپیش این مفهوم استوار می‌دارد که کارکردها و عملیات اجرایی هریک از این سه قسمت، خود به خود همان تعقیب سیاست و هدفهای قانونی است. در این مفهوم دوام تشکیلاتی دولت و عملکرد جاری آن به منزله انجام عملیاتی است که منجر به تحقق سیاستها و هدفهای قانونی می‌شود و از این‌رو اختصاص و واگذاری اعتبار به دستگاههای اجرایی به معنای اطمینان از انجام فعالیتهایی است که هدفهای قانونی را تأمین می‌کند؛ بدون آنکه زمان، معیار یا قیمت تمام شده‌ای برای ارزیابی و سنجش امور اجرایی تعیین شده باشد.

نواقص تعاریف بودجه کل کشور:^{۳۳}

۱. زمان تحقق اهداف قانونی عملیات و برنامه‌ها معلوم نیست.
۲. معیار ارزیابی امور اجرایی و عملیات دولت مشخص نیست.
۳. از قیمت تمام شده عملیات و فعالیت‌ها به عنوان معیاری برای تخصیص اعتبار و ارزیابی عملیات استفاده نمی‌شود.
۴. حدود مأموریت و قلمرو اجرایی دولت تعریف نشده است.
۵. ماهیت منابع مالی و مخارج دولت تعریف و تفکیک نشده است.
۶. آثار بودجه‌ای ساختار حاکمیت سیاسی دولت روشن نیست.
۷. این تعریف بودجه نهادها، بنیادها، شهرداریها و سایر موسسات عمومی را دربر نمی‌گیرد.
۸. برخی از اقلام دریافتی دولت مشمول قانون محاسبات است اما اقلام بودجه‌ای محسوب نشده است.
۹. رابطه عملیات اجرایی دولت با سیاست‌ها و اهداف قانونی در سه قسمت مزبور معلوم نیست.
۱۰. جایگاه دولت در جامعه و مشروعیت حضور آن در همه بخش‌های اقتصادی کشور و گاهی به عنوان رقیب در بخش خصوصی و تعاونی نادیده گرفته شده است.

بودجه فعلی از نظر نوع بودجه‌ریزی در شمار بودجه برنامه‌ای قابل شناسایی است و علی‌القاعده هر اعتباری باید برای برنامه یا طرحی مشخص اختصاص یابد اما مشکل در اینجاست که قانون‌گذار صرفاً عنوان طرحها و پروژه‌ها را تصویب می‌کند و موافقتنامه‌ها که می‌بایست چارچوب کلی اهداف و مراحل عملیاتی و اجرایی را نشان دهند در درون قوه مجریه تنظیم می‌شود بدون آنکه قانون‌گذار چارچوب مشخصی برای موافقتنامه و نحوه تنظیم آن مشخص کرده باشد.

۲- جامعیت بودجه

«جامعیت» بودجه اولین عاملی می‌باشد که تأثیری عمده بر اثربخشی و کارایی آن دارد. بودجه کل کشور منحصر به ارقام درآمد و هزینه تعدادی دستگاه اجرایی شده که به طور سنتی همه ساله تکرار می‌شوند. مشخص نیست

۳۳- عباسی، ابراهیم، ۱۳۹۳، بودجه ریزی نوین در ایران، تهران: انتشارات سمت.

چرا برنامه مالی دولت بدون توجه به بخش عظیمی از سرمایه بیت‌المال در واحدهایی تنظیم می‌شود که دولت در آنها صاحب سرمایه است. آیا غیردولتی بودن شخصیت حقوقی واحدهای مذکور و یا کسب درآمد و هزینه به صورت جداگانه، استدلال مناسبی برای ناقص بودن برنامه مالی دولت محسوب می‌شود؟

جامع نبودن بودجه کل کشور از حیث پیش بینی بودجه کلیه دستگاههای برخوردار از بیت المال باعث شده عملاً بسیاری از دستگاههای عمومی و دولتی که در بخش عمومی فعالیت دارند از حوزه نظارت مالی مجلس شورای اسلامی خارج شوند. بسیاری از دستگاههای فعال نظیر مناطق آزاد تجاری، بنیادها، شهرداریها، شرکتهای در حال واگذاری، شرکتهای نسل دوم و همچنین شرکتهایی که کمتر از ۵۰٪ سرمایه یا سهام آنها متعلق به دولت است و درآمدهای هنگفتی نیز بدست می‌آورند، از این قبیل می‌باشند. از سوی دیگر حتی مواردی وجود دارد که در قانون بودجه نیز احکامی به تصویب رسیده لیکن در قالب سقف بودجه درج نشده‌اند.

همچنین مانده‌های انتقالی از سالهای قبل در دستگاههایی که امکان انتقال مانده وجود مصرف نشده خود را دارند از جمله دانشگاهها در شمار منابع دستگاه تلقی می‌شوند لیکن اولاً در بودجه سالیانه دستگاههای ذیربط درج نمی‌شوند و ثانیاً با انتقال این وجوه مصرف آنها در برنامه‌های قبل چندان مورد توجه و تدقیق قرار نمی‌گیرد.

۳- بررسی میزان شفافیت بودجه

مشکل ابهام و عدم صراحت در بودجه کل کشور (عدم شفاف‌سازی) یکی از مسائلی می‌باشد که از طرفی کارآمدی نظام بودجه ریزی کشور را با مشکل روبرو ساخته و از طرف دیگر موجب بروز مانع و محدودیت در انجام فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی شده است. تدوین لایحه بودجه به‌عنوان مهم‌ترین سند مالی دولت در یک فرآیند طولانی و با حضور و دخالت اکثریت مسئولان کشور صورت می‌گیرد. به‌طور متوسط قانون بودجه از زمان تمهید مقدمات تهیه لایحه تا تصویب و ابلاغ به دولت ۱۴۰ روز فعالیت مستمر را به‌خود اختصاص می‌دهد. به‌رغم دقت‌های بسیاری که در هر مرحله به‌عمل می‌آید، گاه در تهیه متون و ارائه احکام و عبارات ابهاماتی دیده می‌شود که امکان اجرای حکم را از بین می‌برد. برای مثال در سال ۱۳۹۲ مواردی به شرح زیر مشاهده شد:

بند (۴۶) پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (مشخص نیست از محل منابع داخلی است یا طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای).

بند (۷۱) مشخص نیست که عوارض سال ۱۳۹۲ ملاک است یا سالهای دیگر نیز ملاک است.

همچنین در برخی موارد از لحاظ طرف خطاب و نامعین بودن دریافت‌کننده اعتبار این فقدان شفافیت وجود دارد. همچنین در اکثر سال‌ها دستگاه‌های اصلی دولت با کسری اعتبار برای پرداخت حقوق و مزایا مواجه می‌شوند یا به دلیل عدم تحقق منابع پیش‌بینی شده، تخصیص و پرداخت به طرح‌های عمرانی کاهش یافته و بهره‌برداری از سرمایه‌گذاری‌ها با تأخیر مواجه می‌شود.

مجوزهای مختلف مالی، ردیف‌های متفرقه، جداول کمک‌ها تکالیف مندرج در بندها برای اجرای احکام خاص با استفاده از منابع داخلی شرکتهای و سازمانها بدون مشخص شدن منبع دقیق و ... از دیگر موارد عدم شفافیت در بودجه کل کشور است. همچنین فهرست شرکتهای دولتی قابل واگذاری که از پیوست‌های بودجه خارج شده اما هنوز واگذار نشده است.

وجود بندهای متعدد بر ماده واحده قانون بودجه و ردیف‌های متفرقه، دو عامل مهمی هستند که به این موضوع دامن می‌زنند. بخش عمده‌ای از اعتبارات بودجه عمومی در قالب ردیف‌های متفرقه به صورت متمرکز و بدون اختصاص به دستگاه اجرایی و گاه بدون تعیین محل مصرف به تصویب می‌رسد و سپس برحسب مورد به وسیله دولت یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور میان استان‌ها و دستگاه‌های اجرایی توزیع می‌شوند. هر چند از جمله دلایل موافقان وجود چنین ارقامی در بودجه انعطاف‌پذیری بودجه است لیکن وجود ارقامی در حدود ۴۰ درصد بودجه عمومی در قالب ردیف‌های متفرقه شفافیت بودجه را بسیار تحت تأثیر قرار می‌دهد و بودجه به مثابه بودجه‌های بدون برنامه است که دولت از آن پول برداشته و در موارد مورد نظر خود مصرف نماید. بنابراین دلایل وجودی ردیف‌های متفرقه و بندهای قانون بودجه به عنوان بخشی از بودجه کل کشور به گونه‌ای نمی‌باشد که همه ساله شاهد وجود اینگونه موارد در قوانین بودجه باشیم.

ارقام دوبار منظور شده نیز از دیگر عوامل کاهش شفافیت بودجه به شمار می‌آید. با توجه به تعاملات مالی که بین بودجه شرکتهای مختلف دولتی و همچنین بین بودجه عمومی و بودجه شرکتهای دولتی وجود دارد برخی ارقام در هر دو طرف تعامل منظور می‌شود که با توجه به احتساب مضاعف باید کسر شود. این تعاملات باید به صورت شفاف در قالب سرفصلهای روشن در بودجه مشخص شود تا علاوه بر اینکه میزان دقیق ارقام دوبار منظور شده در بودجه تعیین شود بتوان نحوه انتقالات مابین شرکتهای دولتی و همچنین بودجه شرکتهای دولتی و بودجه عمومی را مشخص نمود. طی سال‌های اخیر ارقام دوبار منظور شده به صورت سرجمع در بودجه اعلام شده و دسترسی به ریز آنها میسر نیست حتی محاسبه ارقام توسط محقق مستقل نیز به دلیل عدم وجود مبنا و دستورالعمل مشخص نمی‌تواند چندان در دستیابی به اعداد ارقام دوبار منظور شده راهگشا باشد. این امر موجب کاهش شفافیت بودجه می‌شود.

۴- همسویی با برنامه های بالا دستی

عامل دیگر تأثیرگذار بر اثربخشی بودجه، هم راستا بودن بودجه با برنامه‌های بلندمدت - به عنوان مثال در کشورما، برنامه‌های توسعه - می‌باشد.

هرچند براساس قانون برنامه و بودجه مصوب اسفند ماه ۱۳۵۱، نظام بودجه ریزی، یک نظام "بودجه برنامه ای" است بدین ترتیب که بودجه های سالانه بر مبنای برنامه های سالانه، برنامه های سالانه بر مبنای برنامه های پنجساله و برنامه های پنجساله براساس برنامه های بلندمدت (چشم انداز بیست ساله) باید تهیه شوند و در برنامه ریزی نیز برنامه های دستگاههای اجرایی باید در یک قالب بلند مدت طراحی شوند که برگرفته از برنامه پنجساله و سیاست های کلی کشور باشد.

در برنامه پنجساله اهداف بلندمدت که همان پیامدها و نتایج کلان هستند، مشخص میشوند و بدین ترتیب دستگاههای اجرایی می بایست بر اساس سهم تعریف شده در قانون برنامه و ماموریت سازمانی خود برنامه راهبردی پنجساله ای را تنظیم و تدوین کنند که در آن اهداف و پیامدهای بلند مدت و نیز اهداف کمی بلند مدت یا همان پیامدهای میانی تعریف گردد. سپس دستگاههای اجرایی با برش سالانه از برنامه راهبردی خود، سند بودجه خود را که همان برنامه سالانه نام دارد برای پیشنهاد بودجه، تامین اعتبار و ارزیابی عملکرد تنظیم میکنند.

در برنامه سالانه اهداف کمی سالانه براساس اهداف بلند مدت راهبردی تعیین میشوند که پیامدهای سالانه را نشان میدهند.

اما از آنجائی که اولین قدم برای دستیابی به این امر وجود قواعد و مقررات در برنامه پنج ساله در زمینه نحوه تنظیم بودجه است و چنین دستورالعملی در قوانین برنامه پنج ساله (مثلاً قانون برنامه پنج ساله پنجم) وجود ندارد لذا ایجاد ارتباط بین بودجه سالیانه و قانون برنامه امری بسیار مشکل و در مواردی غیر ممکن است. بروز مباحث طولانی بین صاحب نظران پیرامون هم جهت بودن بودجه با برنامه‌های توسعه معلول یک عامل می‌باشد: فقدان حلقه ارتباطی بین بودجه و برنامه. در تمامی سال‌هایی که بودجه و برنامه‌های توسعه تهیه شده، هیچگاه از دولت خواسته نشده در قالب اعداد و ارقام، میزان تقرب به اهداف برنامه‌های بلندمدت‌تر را با اجرای بودجه سنواتی نشان دهد.

۵- بودجه به مثابه ابزار کنترل و برنامه ریزی

توجه به کارکرد بودجه به عنوان ابزاری برای کنترل و برنامه‌ریزی نیز حائز اهمیت می‌باشد. ایفای نقش کنترلی بودجه منجر به برنامه‌ریزی صحیح‌تر و بهینگی تصمیمات می‌شود. در حالیکه در برخی کشورها به پیامدها به عنوان موضوع کنترل و به تبع آن برنامه‌ریزی توجه می‌شود و در اکثر کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه به ستاده‌ها توجه می‌شود، در کشور ما، موضوع کنترل، داده‌های وارد شده به سامانه اقتصادی است. آنچه که امکان اجرای یک نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر ستاده‌ها و در شکل متریقی‌تر آن پیامدها را ممکن می‌سازد، برخورداری از سامانه مالی و نظام اندازه‌گیری است که مبتنی بر یک چارچوب نظری هدفمند تدوین شده باشد. تغییر رویکرد بودجه‌نویسی و توجه به ستاده‌ها^{۳۴} و پیامدها^{۳۵} به عنوان مثال پیامدهای اقتصادی (شامل تورم، اشتغال، نقدینگی، سرمایه‌گذاری، تراز بازرگانی و ...) و اجتماعی (شامل فقر، بهداشت، تحصیلات، مهاجرت و ...) - موجب بیشینه شدن بهینگی بودجه به عنوان ابزاری برای برنامه‌ریزی در راستای بودجه ریزی بر مبنای عملکرد خواهد شد.

ب) آسیب شناسی فرایند تدوین و تصویب بودجه

۱- مشکلات ساختاری بودجه

۱. درآمدهای اختصاصی

این نوع درآمدها به دلیل فقدان تعریف مشخصی برای تخصیص، به مصرف هزینه‌های جاری و سرمایه‌گذاری می‌رسد و در نتیجه باعث عدم شفافیت هزینه‌های سرمایه‌گذاری و هزینه‌های جاری دولت می‌شود. نظام آمارهای مالی دولت مخالف وجود درآمدهای اختصاصی برای دستگاههای اجرایی است. این درآمدها اگرچه اینگونه وصول را افزایش می‌دهد اما باعث تبعیض در نظام پرداخت ها می شود و ناهماهنگی در نظام پرداخت ها را بوجود می آورد. بعلاوه این درآمدها مغایر با اصل تخصیص در بودجه نویسی است.

^{۳۴} . out puts

^{۳۵} . out comes

۲. تخصیص اعتبار

در سال‌های اخیر، متن ماده واحده بودجه کل کشور بخشی از اعتبارات و هزینه‌های دولت را تخصیص یافته تلقی و از شمول مواد قانونی یاد شده مستثنا می‌کند، که از سوی کارگزاران مربوط منشأ تعبیرهای متفاوتی شده است. تخصیص اعتبارات مصوب به دستگاه‌های اجرایی مبتنی بر گزارش پیشرفت کار در مقاطع زمانی معین است. موازی‌کاری و طولانی بودن زمان تخصیص با آنکه نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی در کمیته تخصیص حضور دارد، امور اقتصادی و دارایی در اقدامی موازی و منبعث از ساز و کار تشکیلاتی خود، بار دیگر تخصیص اعتبار انجام شده را به عوامل ذی‌حساب خود در دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌کند. و این کار علاوه بر موازی کاری باعث طولانی شدن فرایند تخصیص می‌شود.

۳. تعلل در اجرای نظام بودجه ریزی بر مبنای عملکرد

با توجه به معایب نظام تدوین بودجه فعلی، بودجه‌ریزی عملیاتی در قالب مواد (۵)، (۱۳۸) و (۱۴۴) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و ماده (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری و حتی سابقاً در تبصره (۱) قوانین بودجه سالهای ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ کل کشور، از سوی قانونگذار هدف گذاری شده بود لیکن در مقام اجرا، مفاد احکام قانونی مذکور بنا به علل مختلف از جمله فراهم نبودن بستر اجرایی لازم به نحوی که مد نظر بوده، محقق نشده و صرفاً بطور شکلی و ناقص به تغییر در فرمهای تهیه و تدوین بودجه اکتفا شده است که تحقق عملی آن نیازمند عزمی فراگیر و ملی برای احصاء طبقه بندی، تعریف و تعیین اقلام و قیمت تمام شده فعالیت‌های واحدها و برقراری ارتباط میان شاخصهای عملکرد و تخصیص منابع می باشد. در این خصوص تدوین و تصویب احکام قانونی کاربردی و تعیین ضمانت اجرایی لازم برای آنها در طول سالهای برنامه پنجم توسعه در استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی موثر بوده و موجب افزایش کارآمدی، اثربخشی، ارتقاء بهره وری، افزایش پاسخگویی، شناسایی انحرافات و استفاده حداکثری از منابع و ظرفیتهای و در نهایت به تغییر نظام کنترل مراحل انجام کار به نظام نتیجه و محصول خواهد شد.

۴. عدم رعایت طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای

طبقه‌بندی‌های معمول در گروه درآمدها فاقد تعریف‌های مشخص و قطعی است و در نتیجه، این امکان وجود دارد که اقلام درآمدی با ماهیت‌های مشابه زیر سرفصل‌های مختلف منظور شود. در گروه هزینه‌ها نیز به دلیل فقدان تعریف‌های مشخص و قطعی از هر فصل و محتوای عملیاتی برنامه‌های مربوط به آن، اصلاحات انجام شده از نظم معینی برخوردار نبوده، بلکه بیشتر به اقتضای حل و فصل مسائل پیش رو و گاه تغییر مسوولان و تبعیت از دیدگاه‌های آنان صورت گرفته است.

۵. وابستگی بودجه به ثروت‌های طبیعی (عایدات نفتی)

بخش عمده ای از بودجه عمومی دولت از محل فروش ثروت طبیعی حاصل می‌شود که درواقع درآمد محسوب نمی‌شود و دولت فقط به نمایندگی از طرف حاکمیت باید آن را برای تبدیل ثروت به کار ببرد. بودجه دولت با توجه به وابستگی زیاد به این منابع از جمله درآمدهای نفتی و نوسانات قیمت نفت در بازارهای جهانی از درجه

آسیب‌پذیری بالایی برخوردار است. این موضوع وظایف جاری دولت و اجرای سیاست‌های توسعه‌ای بلندمدت را با خطر فراوان مواجه خواهد کرد.

۲- مشکلات محتوایی بودجه

۱- از جمله مسائلی که تاثیر به سزایی بر بودجه کل کشور دارد، مسأله قیمت گذاری کالاها و خدمات ارائه شده توسط شرکت‌های دولتی است. قیمت کالاها و خدمات علاوه بر آنکه بر درآمدهای دولت تأثیرگذار است، تأثیری مستقیم بر وضعیت اقتصادی کشور نیز دارد. قیمت گذاری صحیح کالاها و خدمات مستلزم به کارگیری سامانه‌های بهای تمام شده است. نبود سامانه‌های بهای تمام شده و یا سستی بودن سامانه‌های موجود، موجب عدم تعیین صحیح قیمت کالاها و خدمات می‌گردد.

۲- ایجاد زمینه مناسب برای اجرای بهینه بودجه، اهداف متصور از آن را محقق خواهد ساخت؛ اطلاع رسانی مناسب به ذینفعان، تخصیص و پرداخت به موقع اعتبارات، مشخص شدن موارد مصرف و توجه به کارآمدی بودجه از طریق محدود نمودن جابجایی‌های اعتبارات به موارد ضروری، نکاتی می‌باشد که اجرای بهینه بودجه را موجب می‌شود.

۳- با توجه به نوسان نرخ ارز نسبت به پیش بینی قانون بودجه، در مواردیکه مبالغ ارزی مورد حکم قرار می‌گیرد، سبب ایجاد مشکلاتی در پیش بینی‌های بودجه خواهد شد.

۴- در قوانین بودجه سنوات اخیر شاهد اختصاص اعتبار جهت دستگاههای مستقر در مرکز و سپس توزیع و یا ابلاغ اعتبار اختصاص یافته به دستگاههای دیگر بوده ایم به گونه ای که در برخی موارد تمام یا نزدیک به کل اعتبار اولیه به دستگاههای ذی ربط اختصاص یافته است. این موضوع می‌تواند فرآیند مسئولیت پاسخگویی را به دلیل عدم وجود ساز و کار لازم برای گزارشگری مطلوب فعالیت‌های مرتبط، با اختلال مواجه سازد؛ پیشنهاد می‌شود که اینگونه اعتبارات ذیل ردیف‌های اعتباری دستگاههای استفاده کننده پیش بینی شده تا مسئولیت پاسخگویی اعتبارات مذکور مستقیماً متوجه دستگاه مصرف کننده باشد.

۵- انتشار مبالغ معتناهی از اوراق مشارکت و استفاده از تسهیلات خارجی جهت تامین مالی طرحها بیانگر وجود کسری در بودجه کل کشور می‌باشد. تاکید بر تهیه بودجه بر اساس عدم وجود کسری، منجر به عدم نیل به اهداف مورد نظر قانونگذار خواهد شد؛ به عنوان مثال به منظور ایجاد توازن در بودجه، مبلغ درآمدها بیش از مبلغ قابل وصول پیش بینی شده که با عدم تحقق درآمدها نیاز به جابجایی اعتبارات جهت دستیابی به یک حداقل در تخصیص منابع الزامی می‌گردد، جابجایی اعتبارات با توجه به مجوزهای موجود عملاً منجر به عدم دستیابی به اهداف گردیده است. پیشنهاد می‌شود که کسری بودجه به صراحت در متن قانون مشخص شده و منابع تامین آن نیز تعیین گردد.

۶- عدم تفکیک تعهدات بودجه‌ای از انتخاب‌های جدید

با توجه به ماهیت مصارف بودجه‌ای، به نظر می‌رسد که تصمیم‌گیری در بعد هزینه‌ها و طرح‌های عمرانی با محدودیت مواجه باشد. در بعد هزینه‌ها اعتبارات مرتبط به پرداخت حقوق و دستمزد پرسنل شاغل و بازنشسته دولت، یارانه کالاهای اساسی و همچنین هزینه‌هایی مانند هزینه سوخت، آب و برق که بخش عمده بودجه جاری

را تشکیل می‌دهند به سبب ضرورت تأمین اعتبارات آن‌ها، آن چه در معرض بررسی و تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد نسبت به کل بودجه جاری بسیار اندک است. در بیش‌تر موارد مصارف اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرائی و بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها تعهد شده است. زیرا معمولاً در هنگام تصویب بودجه، اعتبارات مربوط به جبران خدمات کارکنان، هزینه‌های اجاره، آب و برق و گاز و مخابرات و سوخت دستگاه‌ها را نمی‌توان نسبت به سال گذشته کاهش داد. به عبارتی دیگر، اعتبارات جاری بابت هزینه‌هایی است که عملاً تعهد شده و تصویب بودجه‌ای آن به منزله اطلاع و اجازه مجدد از قوه مقننه برای اجراست.

۷- غیر واقعی بودن ارقام پیشنهادی

با توجه به ماهیت حقوقی بودجه عدم وصول درآمدهای پیش‌بینی شده به وسیله دولت (دستگاه‌های اجرائی) تخلف محسوب نمی‌شود و قابل پیگیری نیست. این ویژگی پیش‌بینی‌های غیرواقعی و بیش از حد متعارف درآمدها و کتمان عدم موازنه‌های بودجه‌ای را مقدور می‌کند. به عبارت دیگر ارقام پیش‌بینی شده در ردیف‌های درآمدی مبتنی بر معیارهای فنی و تجربی نیست. در این صورت، گاه تخمین‌ها نیز می‌تواند در خدمت تأمین موازنه بودجه درآید. نمونه‌هایی از پیش‌بینی‌های غیر دقیق درآمدی در لوائح بودجه سال‌های اخیر را می‌توان ارائه کرد که هیچ‌گونه عملکردی نداشته و در سال‌های بعد با برآوردهای بیش‌تری تکرار شده است. به دلیل عدم استفاده از روشهای اقتصاد سنجی و یا روشهای آماری در پیش‌بینی درآمدها، ارقام پیشنهادی غیر واقعی است.

۸- نامعین بودن وظیفه مجلس در بررسی بودجه شرکت‌ها و بانک‌ها

مصارف بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از منابع داخلی به پیشنهاد هیأت مدیره و تصویب مجامع عمومی یا شورای عالی معین و برای درج در لایحه بودجه به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارسال می‌شود. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی پیش‌بینی‌های مزبور را بدون دخل و تصرف در ارقام عیناً در پیوست لایحه منظور و به قوه مقننه تسلیم می‌کند.

طبق مواد (۲۶ تا ۳۰) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۴۹، بودجه شرکت‌های دولتی فقط برای اطلاع در بودجه کل کشور منظور می‌شد. هرچند قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶ احکام مزبور را حذف کرده است، شیوه عمل همچنان مانند گذشته است. به استناد ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مراجع تصویب‌کننده بودجه شرکت‌های دولتی اعم از هیأت مدیره شرکت‌های مادر تخصصی درباره بودجه شرکت‌های زیر مجموعه و مجامع عمومی یا شورای عالی شرکت‌های مادر تخصصی مجازند در طول سال یک بار بودجه شرکت تحت مدیریت خود را تغییر (کاهش یا افزایش) دهند، مشروط بر آن که در سود سهام و مالیات شرکت مربوط کاهش و در کمک دولت به برخی از شرکت‌ها افزایش حاصل نشود. به این ترتیب قوه مقننه نقش مهمی در تصویب بودجه شرکت‌های دولتی ندارد.

در مجموع می‌توان گفت در وضعیت کنونی محتوای سندی که با عنوان لایحه بودجه تهیه می‌شود به گونه‌ای است که قوه مقننه بر جهت‌گیری‌های اساسی اثر مهمی ندارد. بدیهی است چنین محتوایی صرف‌نظر از فرصت مجلس برای بررسی و تصویب آن آسیب‌های مزبور را به دنبال خواهد داشت. به عبارت دیگر نقش مجلس در بررسی و تصویب بودجه در قانون اساسی و قوانین موضوعه مربوط تعیین می‌شود اما کیفیت ایفای این نقش به

چگونگی تهیه و تنظیم بودجه و اطلاعاتی که در اختیار قانونگذار قرار می‌گیرد بستگی دارد. باید به این نکته توجه داشت که آنچه دولت با عنوان لایحه بودجه تهیه می‌کند مجموعه مجوزهایی است که نیازهای قانونی دولت را برای دستیابی به مجموعه منویاتش و اجرای بودجه تأمین می‌کند و متفاوت است از نیازهای اطلاعاتی قوه مقننه برای تصمیم‌گیری در ایفای وظایف خود در باب بودجه کل کشور. فهم این دوگانگی و تعیین حد و مرز هر یک از آن‌ها موضوع مباحث گسترده‌ای است که در ربع قرن اخیر در بسیاری از مجلس‌های دنیا مطرح شده و قوه مقننه را در برخی از کشورها به باز تعریف نقش خود در بودجه سوق داده است.

۳- تحلیل کلی قوانین بودجه از منظر فنون قانون نویسی

قانون بودجه، سندی حقوقی - مالی است که همانند هر قانون دیگری، رعایت اصول و فنون نگارش و قانون‌نویسی در آن الزامی می‌باشد. رعایت اصول مورد اشاره، در قانون بودجه از منظر مهم دیگری نیز اهمیت می‌یابد و آن اینکه، بر اجرای هر یک از احکام مندرج در تبصره‌های قانون بودجه، اثری مالی مترتب است که همین امر، لزوم رعایت فنون مبحث‌عنه را واجد اهمیت بیشتری می‌نماید.

در سطور آتی سعی می‌شود، به ارائه تحلیل کلی قوانین بودجه از این منظر پردازیم:

۱- یکی از نکات مهم و ابتدائی در امر قانون‌نویسی که موجب شفافیت حکم مقنن می‌گردد، مشخص بودن مخاطب حکم مقنن می‌باشد.

۲- وجود آئین‌نامه اجرائی نیز از ملزومات اساسی احکام کلی تبصره‌ها بوده که سازوکار اجرای قانون را مشخص نموده و بر شفافیت آن می‌افزاید.

۳- علاوه بر لزوم عدم ابهام در تعیین دستگاه متولی در قوانین بودجه و عدم مسکوت ماندن متولی، تعیین متولی اصلی و مرتبط برای اجرای دقیق حکم مقنن، ضرورتی انکارناپذیر است.

۴- در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مقرر گردیده که دولت لایحه بودجه را تقدیم مجلس می‌نماید و در اصول دیگر قانون اساسی، محدودیتهایی در انجام برخی اصلاحات و تغییرات در لایحه تقدیمی دولت برای مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی شده است. چنین نکته‌ای حکایت از آن دارد که در نظام حقوقی ایران، مبنای ملاک تدوین و تصویب بودجه، لایحه بودجه ارائه شده توسط دولت می‌باشد. اما در صورتیکه مجلس شورای اسلامی، با رعایت موازین قانون اساسی، اقدام به اعمال تغییراتی در لایحه ارائه شده توسط دولت نماید، دستگاههای اجرائی نباید به بهانه اینکه حکم وضع شده توسط مجلس مطابق نظر کارشناسی آنان نبوده از اجرای آن استنکاف نمایند.

۵- یکی از اصول مهم فن بودجه‌نویسی که موجب شفافیت احکام بودجه، اثربخشی و قابلیت کنترل و ارزیابی آن می‌گردد، محدود نمودن دایره اهداف یک حکم بودجه‌ای می‌باشد. در تبصره‌های متعددی از قوانین بودجه مشاهده می‌شود که مقنن گستره عظیمی از اهداف و موضوعاتی که می‌بایست آن اعتبار صرف آنها شود تعیین می‌نماید که همین امر، اجرای بودجه را تابع امیال و سلايق مجریان و تنوع غیرمنطقی در عملکرد دستگاههای اجرائی و انحراف در برنامه‌های توسعه می‌شود. برای مثال دستگاه‌هایی که دارای قدرت چانه‌زنی بیشتری هستند بودجه بیشتری دریافت می‌نمایند.

ع- یکی از موارد شایع در تبصره‌های قانون بودجه را می‌توان تبصره‌هایی دانست که در آنها، قانونگذار اقدام به تعیین و اختصاص درصدهایی از سرجمع اعتبارات دستگاهها برای امور دیگری نموده است. موارد متعددی برای اثبات این مدعا می‌توان ارائه داد که در کلیه این موارد، دستگاههای اجرایی هیچگونه اقدامی در جهت تامین اهداف مشخص شده انجام نداده‌اند. چنین امری حکایت از شیوه نامناسب قانونگذاری در ایران دارد. لذا پیشنهاد می‌شود، در چنین مواردی، در عوض استفاده از الفاظ تجویزی از الفاظ حکمی و تکلیفی استفاده شود.

۷- گرچه نظام بودجه‌ای، به ویژه بخش درآمدی آن، همواره تابعی از احتمالات متعدد می‌باشد، اما قانونگذار آگاه و هوشیار، نهایت تلاش خود را بکار خواهد بست تا درآمدها و هزینه‌ها حتی الامکان به واقعیت نزدیک‌تر باشند. در سنوات اخیر، پیش‌بینی برخی درآمدها به جهت وابستگی آنها به سلايق و سياست مجريان و تبعیت آنها از برخی عوامل دیگر، موازنه بودجه‌ای را به هم زده که نتیجه آن کسری هر ساله بودجه می‌باشد.

۸- با اینکه طبق ماده (۴) قانون مدنی، قوانین ۱۵ روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم الاجراء می‌باشند، اما باید پذیرفت در بسیاری موارد، مردم و حتی سازمانهای دولتی سالها پس از تصویب قانون، اطلاعی از مفاد آن پیدا نمی‌کنند. چنین مشکلی به ویژه در قوانین بودجه که اعتبار سالانه دارند، در عمل اشکالات زیادی ایجاد می‌نماید. بر اساس نتایج حاصل از بررسیهای دیوان محاسبات، یکی از دلایل عدم اجرای احکام قانون بودجه، عدم اطلاع اشخاص ذینفع از مفاد این قانون می‌باشد، حتی برخی دستگاههای اجرایی نیز در مقام دفاع از خود، مدعی بی‌اطلاعی از احکام مذکور می‌شوند. لذا پیشنهاد می‌شود، در تبصره‌های جدید که مفاد آنها نیازمند اطلاع عموم و افراد ذینفع می‌باشد، دولت مکلف به اطلاع رسانی لازم از طریق رسانه‌های جمعی شود.

۴- چالشهای بودجه ریزی استانی

در ساختار حکومتی ایران استانها تقسیمات سیاسی مشخصی هستند که در یک محدوده جغرافیایی با مدیریت یک استاندار و مشارکت مدیران دستگاههای اجرایی که توسط وزرا و روسای سازمانهای مستقر در مرکز اداره می‌شوند. این ساختار گرچه شباهتهایی با نظامهای ایالتی دارد اما از بسیاری از مزایای نظامهای ایالتی برخوردار نیست.

تمرکز زدائی و برنامه ریزی بر مبنای استعدادها و ظرفیتهای بومی و محلی و خواسته های مردم ساکن در هر منطقه مهمترین فایده نظامهای ایالتی- فدرالی است که ساختار سیاسی اداره استانها در ایران فاصله زیادی با این شیوه حکومتداری دارد. البته ساختار فعلی اداره استانها در ایران فوایدی هم برای برخی استانها و به طور خاص استانهای محروم و کم درآمد دارد زیرا بودجه ریزی متمرکز و اجرای قوانین و مقررات به صورت یکسان در تمام استانها این امکان را فراهم می‌سازد تا این استانها نیز از منابع حاصل از صادرات نفت منتفع شوند.

ویژگیهای یک بودجه ریزی استانی مناسب را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

۱- تعیین منابع درآمدی مناسب و پایدار در سطح استان مبتنی بر استعدادها و ظرفیتهای اقتصادی و ایجاد زیرساختهای قانونی مناسب برای وصول آنها (در این زمینه می‌بایست امکان قانونگذاری محلی فراهم باشد)

۲- تعیین جهت گیریهای اقتصادی مناسب و تعریف برنامه ها و طرحهای مناسب مبتنی بر جهت گیریهای تعیین شده با رعایت برنامه های بلند مدت و میان مدت ملی و محلی و برآورد اعتبار مناسب برای تحقق آنها (برنامه های ملی می‌بایست یک برش استانی هم داشته باشد)

۳- اجرای بودجه در تمامی دستگاههای اجرائی مستقر در استان مبتنی بر مدیریت محلی (ابلاغ اعتبار، تخصیص و دریافت وجه و نظارت بر اجرای بودجه در همه دستگاههای اجرائی مستقر در استان می بایست در ادارات و دواير مستقر در استان صورت گیرد)

۴- تمامی تعاملات مالی بین استان و مرکز شامل سهم دولت مرکزی از درآمدهای استانی، سهم مرکز از تامین هزینه های استانی، بودجه اختصاص یافته برای طرحها و پروژه هایی که کاملاً ماهیت ملی و کشوری دارند (تاسیسات دفاعی و نظامی و امکانات مرزی و بندری و ...) یا پرداخت هزینه واحدهای اجرائی با ماهیت ملی (یگانهای دفاع مرزی، پادگانها، فرودگاههای نظامی، یگانهای دریایی و...) می بایست به صورت دو طرفه در بودجه استان و مرکز انعکاس داشته باشد.

در حال حاضر مدیریت محلی نقش چندانی در تعیین مصادیق درآمد ندارد و قوانین و مقررات وصول درآمد در کل کشور یکسان است، میزان درآمد قابل وصول در کل کشور نیز در یک فرایند یکسان و یکپارچه در کل کشور برآورد می شود. بسیاری از درآمدها که به عنوان درآمد ملی تلقی شده و حساب آنها در صورتهای مالی دستگاههای ملی اعمال می شود در استانها وصول می شوند و سهم هر استان از تحقق آنها قابل پیش بینی است. اما عمده ترین دلیل تلقی آنها به عنوان درآمد ملی ساختار متمرکز دستگاههای وصول کننده آن است نه واقعا ماهیت ملی درآمد. برای این منظور پیشنهاد می شود در مورد درآمدهای ملی که مابه ازای درآمد (کالا، خدمت، حکم وصول درآمد و ...) در ادارات و واحدهای استانی ارائه می گردد مانند صدور گواهینامه، صدور کارت پایان خدمت و ... پیش بینی و وصول درآمد به صورت استانی محقق گردد. و اینگونه درآمدها از سرفصل درآمدهای ملی خارج گردند.

در خصوص درآمدهایی که ما به ازای آن الزاما در دستگاههای ملی ارائه می گردد نیز می بایست درآمد در سرفصل درآمد ملی باقی بماند اما میزان وصولی قابل پیش بینی در هر استان در ابتدای سال مشخص شده و میزان دقیق وصولی در هر استان نیز در صورتهای مالی دستگاه ملی مربوطه انعکاس یابد.

در خصوص اعمال مدیریت استانی بر مراحل تدوین و اجرای بودجه در حال حاضر برخی از دستگاههای مهم و تاثیر گذار در استانها مانند دانشگاهها و از جمله دانشگاههای علوم پزشکی و شبکه های بهداشت و درمان استانها، شرکتهای آب و برق منطقه ای و سایر شرکتهای دولتی مستقر در استانها مراحل پیش بینی، تصویب و اجرای عمده منابع و مصارف بودجه خود را در فرایندی که در دستگاههای مستقر در مرکز مدیریت می شود عملی می کنند و نقش مدیریت استانی (استانداری، معاونت برنامه ریزی و اداره کل امور اقتصادی و دارایی) در عملی شدن بودجه این دستگاهها ناچیز است. این مساله باعث می شود استانداری به عنوان مدیریت عالی استان در این بخش نتواند به سیاستگذاری و اجرای برنامه های مورد نظر خود بپردازد.

در قوانین بودجه سنواتی، منابع و مصارف بودجه استانی در یکی از جداول کلان قانون بودجه درج می شود مشکلات موجود در نحوه انعکاس بودجه استانی در قانون بودجه به قرار زیر است:

۱- منابع و مصارف بودجه استانی با شفافیت انعکاس نیافته است. به عنوان مثال استفاده بخشی از منابع پیش بینی شده برای هر استان تحت عنوان درآمدهای عمومی ملی طبقه بندی شده است؛ این نوع انعکاس به گونه ای

است که هر مخاطب در درجه اول تصور می کند این منابع ملی در سطح استان وصول می شوند در حالی که این بخش صرفاً برای تراز شدن منابع و مصارف بودجه عمومی استان آورده شده اند و در واقع کسری بودجه عمومی هر استان را نشان می دهند. این رقم در مورد چند استان بزرگ صفر بوده و رقمی به عنوان درآمد مازاد بر تامین پرداختهای استان در پایان جدول و به صورت سرجمع نشان داده شده است. بنابراین بهتر است در جدول کلی بودجه استانی، منابع تامین شده از درآمدهای ملی به عنوان کسری منابع استانی و درآمد مازاد بر تامین پرداختهای استانی به عنوان درآمد مازاد بر بودجه استانی در ردیف مربوط به هر استان نشان داده شده و منابع و مصارف هر استان به درستی تراز شود.

پیشنهاد می شود:

- تنظیم سند برنامه ششم توسعه برای هریک از استانهای کشور در جهت تعیین منابع و مصارف استانی و سهم هر استان از درآمدهای محلی
 - گزارش دهی از عملکرد مالی استانها و گزارش تفریغ بودجه استانی
 - افزایش منابع درآمدی استانی و تفویض اختیارات استانی در تدوین مقررات درآمدزایی
 - نظام درآمد- هزینه استان طبق قوانین برنامه های توسعه بین درآمدها و هزینه های هر استان رابطه نزدیکی برقرار نماید و هزینه های هر استان به درآمدهای همان استان مرتبط شود
 - استانی کردن بسیاری از پروژه ها
 - استانی کردن حساب ذخیره ارزی
 - واگذاری اختیارات بیشتر برای هزینه کردن و نحوه مصرف درآمدهای مازاد استانی
- ۲- خالص تبادل درآمد ملی و استانی در جدول کلان می بایست مشخص گردد زیرا در حال حاضر چند استان بزرگ دارای درآمد عمومی استانی مازاد بر پرداختهای عمومی استانی هستند و مابقی استانها عموماً بخشی از پرداختهای استانی را از محل درآمدهای ملی تامین می کنند اما رقم خالص استفاده از درآمدهای ملی در بودجه استانها یا درآمد استانی مازاد بر تامین پرداختهای استانی اختصاص یافته به پرداختهای ملی مشخص نشده است.
- ۳- تمام منابع و مصارف مربوط به دستگاههای اجرائی مستقر در استان در این جدول ذکر نشده است به عنوان مثال منابع و مصارف دانشگاههای مستقر در استانها، طرحهای تملک دارائیهای سرمایه ای شرکتهای دولتی مستقر در استانها و کمک زیان پیش بینی شده برای آنها از این جمله اند.
- ۴- بخش قابل توجهی از منابع پیش بینی شده برای دستگاههای اجرائی مستقر در مرکز در قالب بودجه برنامه ای در طول اجرای بودجه به صورت اعتبار ابلاغی به دستگاههای اجرائی استانی اختصاص می یابد که این اعتبارات در جدول کلان بودجه استانی انعکاس نمی یابد. جالب اینجاست که بسیاری از این اعتبارات ابلاغی به صورت روالی ثابت و متوالی از سوی دستگاههای مرکزی به واحدهای استانی ابلاغ می شود اما همه ساله این اعتبارات ذیل ردیفهای متمرکز پیش بینی می شود. بعلاوه بخش قابل توجهی از اعتبارات ردیفهای متفرقه نیز به استانها اختصاص می یابد بنابراین جدول کلان بودجه استانی در واقع بخشی از بودجه هر استان را تشکیل می دهد . به عبارت دیگر اصل جامعیت در خصوص بودجه استانی در قالب جدول کلان بودجه استانی رعایت نمی شود .

۵- روال فعلی بودجه ریزی استانی مدیریت عالی استان را در تعقیب و اجرای سیاستگذاری مالی و بودجه ای و اجرای طرحها و برنامه های تملک دارائیهای سرمایه ای و هزینه ای به شدت به مدیران عالی وزارتخانه ها و دستگاههای اجرائی مستقر در مرکز وابسته می کند و این مساله با تمرکز زدائی، آمایش سرزمین و توسعه متوازن منطقه ای در تضاد است.

- برای مقابله با چالشها و مسائل مطرح شده راهکارهای زیر پیشنهاد می شود:
- الزام به اولویت بندی طرح و پروژه ها و تخصیص اعتبارات سالیانه بر مبنای آن
- عدم تصویب طرح های جدید بدون حصول اطمینان از نیاز واقعی و تأمین منابع
- اولویت بندی طرح ها و پروژه ها بر اساس شاخص های مناسب
- اجرای طرح های عمرانی مرتبط با دستگاه اجرایی تخصصی ذیربط
- تدوین ضوابط انتخاب مجریان پروژه و الزام دستگاه های اجرایی به رعایت آن
- محدود کردن استفاده از شیوه امانی اجرای پروژه ها، اصلاح نظام فنی و اجرایی و استفاده از روش های جدید اجرای طرح ها

ج) سیاستگذاری پولی و ارزی ضمن تصویب بودجه

در خصوص استفاده از منابع حاصل از صدور نفت خام در بودجه عمومی، باید گفت بر اساس تئوریهای رایج در علم اقتصاد و نظریه های دانش توسعه اقتصادی و تجارب باارزش در سطح بین الملل استفاده از درآمد حاصل از فروش منابع زیرزمینی تنها در صورتی باعث رشد و پیشرفت یک کشور می شود که این سرمایه های زیر زمینی تجدید ناپذیر به سرمایه های روزمینی و تجدید پذیر تبدیل شوند طبقه بندیهای بودجه ای که در سامانه سیستم های آماری دولت مورد تاکید قرار گرفته و در ایران قریب به هفت سال است که در تدوین و تصویب بودجه مورد استفاده قرار می گیرد برای افزایش شفافیت و نشان دادن تراز واقعی واگذاریها و تملکهای دارائیهای سرمایه ای است .

در خصوص تاثیر این سیاست بر نظام پولی و ارزی کشور باید گفت نظام ارزی کشور نوعی نظام ارز شناور کنترل شده است؛ نرخ ارز لنگر مهمی در تدوین سیاستهای پولی، ارزی و صادراتی است. در واقع تغییرات نرخ ارز از سویی بر حجم پول و نقدینگی و از سوی دیگر بر میزان صادرات و واردات و تراز پرداختهای ملی اثر مستقیم دارد در سامانه ارز شناور کنترل شده، فروش میزان مشخص ارز در نظام بانکی تا زمانی که نرخ ارز را تغییر ندهد مشکل ساز نیست اما اگر عرضه دلار در نظام بانکی افزایش یافته و نرخ آن کاهش یابد، صادرات کشور محدود و واردات آن رشد خواهد یافت و سطح تولید داخلی و اشتغال عوامل تولید کاهش خواهد یافت؛ در چنین مواقعی بانک مرکزی برای تنظیم نرخ ارز مجبور است بخش از دلارها یا ارزهای خارجی را به عنوان ذخیره نگه داشته و معادل ریالی آن را به دولت تقدیم نماید در این صورت پایه پولی رشد خواهد یافت به عبارت دیگر در مواقعی که استفاده از منابع ارزی در بودجه دولت رشد می کند نظام پولی و ارزی با دو انتخاب روبروست یا باید به کاهش نرخ ارز و به هم خوردن تعادل تراز پرداختها تن دهد یا به مدد افزایش پایه پولی و رشد حجم پول و نقدینگی بخشی از ارز حاصله را به عنوان ذخایر ارزی نگه داری و معادل ریالی آن را اسکناس و مسکوک به دولت پرداخت نماید . رشد

دارائیهای خارجی و پایه پولی در سالهای گذشته که منشاء اصلی رشد نقدینگی بوده، حاصل این فرایند است. بنابراین استفاده از منابع ارزی حاصل از صدور نفت خام در بودجه کشور از دو جنبه تهدید آمیز است، یکی مصرف سرمایه های تجدید ناپذیر و وابستگی اقتصادی دولت به یک متغیر برونزا و دیگری عدم تعادل در سیاستهای پولی و ارزی کشور.

انتقادات زیر به این سیاست وارد است:

۱- احکام و مجوزهای مربوط به استفاده از منابع ارزی ماهیتاً از نوع سیاستهای پولی هستند؛ و اصل استقلال سیاستهای پولی از سیاستها و برنامه های مالی که یک اصل پذیرفته شده و قابل دفاع اقتصادی است را زیر سوال می برد بنابراین وجود چنین احکام پولی در قانون بودجه که سند برنامه های مالی دولت است بر خلاف اصول پذیرفته شده اقتصادی است.

۲- گرچه سرمایه بانکهای دولتی متعلق به دولت است اما عمده منابع این بانکها مربوط به سپرده های مردم است و از این رو تعیین تکلیف برای پرداخت تسهیلات از محل منابع بانکی به نوعی در نقش نظام بانکی به عنوان وکیل سپرده گذاران خدشه ایجاد می کند.

۳- پرداخت تسهیلات یک فرایند، علمی، کارشناسی و اجرائی است و ایجاد تکلیف در امور علمی، کارشناسی و اجرائی به نوعی دانش، تجربه و تخصص را در امور مزبور معطل خواهد کرد.

مهمترین عامل تخصیص منابع در اقتصاد، بهره وری، کارائی و اثر بخشی گزینه های مختلف سرمایه گذاری است، اگر به دلیل ساختار نامناسب اقتصادی، بهره وری، کارائی و اثر بخشی فعالیتهای غیر مولد در اقتصاد، بالاتر از این شاخصها در بخشهای تولیدی است، راهکار مناسب برای حل این معضل ایجاد تکلیف برای نظام بانکی یا عوامل اقتصادی نیست بلکه راهکار اساسی در اصلاح ساختار مزبور است.

(د) راهکارها و پیشنهادات اصلاحی

- ۱- راهکارهای پیشنهادی در ارتباط با ساماندهی تبصره های قانون بودجه:
 - کاهش ردیفهای متفرقه و حذف احکام غیر بودجه ای جهت ارتقاء شفافیت بودجه
 - حذف مواردی که بودجه ای نبوده و تنها مجوزی برای انجام فعالیت های غیر بودجه ای می باشد
 - تصویب مواردی که جنبه دائمی - یا بلند مدت - دارند به صورت یک قانون مجزا
 - تعیین فعالیت ها و دستگاههایی که متولی انجام موارد مندرج در تبصره های قانون بودجه هستند و درج موارد مذکور ذیل ردیف های بودجه ای دستگاههای مذکور
- ۲- راهکارهای پیشنهادی در ارتباط با ساماندهی ردیف های متفرقه:
 - محدود کردن سقف اعتبارات ردیف های متفرقه در قوانین بودجه
 - تعیین فعالیت های مرتبط با هر یک از ردیف های متفرقه و طبقه بندی آن برحسب برنامه های موجود
 - تعیین دستگاههای اجرایی ذی ربط که متولی انجام فعالیت های اشاره شده هستند
 - درج اعتبار ردیف های متفرقه ذیل ردیف های بودجه ای دستگاههای مذکور

۳- راهکارهای تقویت بودجه ریزی استانی:

- برای کارآمد شدن مدیریت استانها، تجدید نظر در ساختار سیاسی مدیریت استانها با هدف تمرکز زدائی و افزایش اختیارات استانها و ایجاد انسجام در مدیریت امور مالی عمومی در سطح استانها ضروری است.

- فرایند تصمیم گیری بودجه ای در سطح استان به گونه ای تغییر یابد که نقش نهادهای بومی و مردمی مانند شورای عالی استان و واحدهای برنامه ریزی استانی (معاونت برنامه ریزی استانداری) در سیاستگذاری مالی برای استان افزایش یابد.

- اعتباراتی که ذیل ردیفهای ملی در قوانین بودجه سنواتی پیش بینی می شوند و معمولاً در طی سال به شکل ابلاغ اعتبار به دستگاههای اجرائی استانی اختصاص می یابد از ردیفهای ملی منفک و به جدول کلان بودجه استانی اضافه گردد.

- توجه به تمرکز زدائی در بودجه؛ تمرکز زدایی یکی از جهت گیریهای است که هم از نظر علمی و نظری و هم از نظر احکام موجود در قانون برنامه پنجم می بایست مد نظر دولت و مجلس باشد. در قوانین بودجه سالهای گذشته همواره برای تعدادی از استانها درآمدهای عمومی استانی، بیش از پرداختهای استانی پیش بینی شده است. از آنجایی که برخی از دستگاههایی که از نظر خدمات رسانی در سطح استان مستقر هستند و از این نظر می بایست آنها را دستگاههای محلی و استانی تلقی کرد اما به دلایلی که چندان قابل دفاع نیست در قوانین بودجه و از نظر درآمد و هزینه در عداد دستگاههای ملی تلقی میشوند می توان گفت شیوه تنظیم بودجه استانی در جدول شماره ۱۰ با رویکرد تمرکز زدائی در تضاد است. به عبارت دیگر علیرغم اینکه عمده استانها درآمدهای عمومی استانی مازاد بر پرداختهای استانی دارند لیکن هنوز منابع و مصارف دانشگاهها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی و اعتبارات تملک و هزینه ای (کمک زیان) شرکتهای دولتی مستقر در استانها در این جدول درج نمی شود و به عنوان دستگاههای ملی در جداول قانون بودجه ذکر می شوند.

بهتر است دولت زمینه درج تمام منابع و مصارف دستگاههای اجرائی مستقر در یک استان را در لوابج بودجه فراهم آورد.

- افزایش شفافیت در بودجه استانی؛ جدول شماره ۱۰ به گونه ای تنظیم شده که کمتر خواننده ای ولو آشنا با بودجه ریزی و حسابداری دولتی بدون تحقیق و تدقیق قادر خواهد بود موازنه منطقی بین ارقام را پیدا کند. به عنوان مثال درآمد عمومی استانی مازاد بر تامین پرداختهای استانی صرفاً به شک یک رقمی کلی در انتهای جدول درج شده و از این رو در ستونهای مربوط به هر استان موازنه حسابداری برقرار نیست. در حالی که کافی است رقم درآمد مازاد هر استان در ستون جداگانه درج شود تا بودجه هر استان شفاف بوده و موازنه منطقی برقرار گردد.

ضمناً بودجه طرحهای تملک داراییهای سرمایه ای ملی استانی شده نیز به صورت کلی در انتهای جدول ذکر شده و بهتر است دولت سهم هر استان از این اعتبارات را مشخص کرده و به عنوان اعتبار تملک استانی در ردیف مربوط به هر استان اعمال کند.

از نکات دیگری که به عنوان یکی از علل عدم شفافیت این جدول قابل ذکر است این است که رقم اعتبار طرحهای تملک ملی استانی شده از رقم درآمدهای مازاد بر پرداختهای استانی کم نشده است. به عبارت دیگر اگر

اعتبار طرحهای ملی استانی شده را استانی تلقی کنیم جمع پرداختهای پیش بینی شده استانی از محل منابع عمومی افزایش یافته و درآمد مازاد بر تامین پرداختهای استانی نیز کاهش می یابد و این مساله جدول شماره ۱۰ را شفاف تر خواهد کرد.

ه) مدیریت هزینه راهی برای رسیدن به بودجه ای مناسب

این بحث با بیان سخنی از امام علی(ع) آغاز می شود:

برنامه ریزی درست اقتصادی مال اندک را افزایش می دهد و برنامه ریزی نادرست مال فراوان را نابود می کند. دولت های خیلی موفق بین اثربخشی و کارایی بودجه تعادل برقرار می کنند؛ این موضوع با استفاده از اطلاعات هزینه و مدیریت آنها بدست می آید. مدیریت هزینه را می توان فرآیند برنامه ریزی و کنترل اثربخش هزینه های دولت معرفی کرد. به دلیل وجود کلمه برنامه ریزی در این تعریف مشخص می شود که بودجه ریزی رکن اصلی این تعریف است. لازم است که تاکید اصلی بودجه ریزی بر این مسئله باشد. متأسفانه بدلیل منابع فراوان خدادادی به این مسئله که بر بودجه و بودجه ریزی اثرگذاری زیادی دارد توجهی نمی شود.

با توجه به شرایط تحریم های دولت و مشکلات پیشرو، حرکت بسوی اقتصادی مقاوم نیاز به توجه به هزینه های متعدد سازمان و یا به تعبیری دقیق تر مدیریت هزینه ها دارد. هزینه ها روز به روز در حال افزایش اند و اگر مدیریت نشوند سبب ایجاد خلل اقتصادی می شوند. لذا لازم است که این هزینه ها مدیریت شوند. به عبارتی هزینه های دولتی برنامه ریزی و کنترل شوند. مدیریت هزینه بر این نگرش استوار است که هزینه ها بخودی خود ایجاد نمی شوند بلکه تمام هزینه های تولید یا انجام خدمات محصول، نتیجه تصمیم گیری های مدیریت است که عمدتاً معطوف به چگونگی استفاده از منابع محدود سازمان است. نگرش مدیریت هزینه نقش مهمی در جهت دادن تصمیم های مدیران به سوی ایجاد ارزش به عهده دارد. مدیریت هزینه ها در بخش دولتی با جلوگیری از این خسارات بر اقتصاد کشور نقش بسزایی دارد و سبب حفظ اموال و منابع کشور خواهد شد.

از دیدگاه مدیریت هر چیزی که قابل اندازه گیری باشد، قابل مدیریت نیز هست، از جمله هزینه ها. در مدیریت هزینه علل وقوع هزینه مهم است و نه محل وقوع آن. مدیریت هزینه فارغ از اینکه سازمان مورد نظر به بخش خصوصی تعلق دارد یا عمومی مستلزم درک عمیقی از ساختار هزینه های آن سازمان است. امروزه مدیریت هزینه در بخش خصوصی به دلیل تاکید بر سود و محدودیت منابع قوی تر از بخش دولتی است و در بخش دولتی تا منابع تمام نشود به این موضوع توجهی نخواهد شد. تضاد قوانین مختلف با هم و همچنین تضادشان با استانداردها حاکی از این موضوع است که در دولت برنامه جدی برای مدیریت هزینه ها وجود ندارد. وجود تکنیک های متعددی همچون بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، هزینه یابی هدف، کارت ارزیابی متوازن، هزینه یابی بر مبنای فعالیت، تئوری محدودیت ها و ... در جهت مدیریت هزینه و اختصاص بودجه برای این امر توسط دولت تنها زمانی مفید و قابل استفاده است که عزم جدی دولت و مردم وجود داشته باشد. در نهایت پیشنهاد می شود که دولت باید در نظام بودجه ریزی که نقطه شروع مصرف منابع و ایجاد هزینه است برنامه جدی برای مدیریت هزینه ها اعمال نماید چرا که برای مدیریت هزینه صحیح در دستگاه های دولتی باید بر مشکلات فراوانی فائق آمد که البته مشکلات مربوطه با یکدیگر در ارتباط اند و باید همه موارد با هم در نظر گرفته شوند و استفاده از مواردی که به عنوان راه

حل مشکلات مدیریت هزینه در نظر گرفته شده نیاز به بررسی گسترده دارد تا بدین شکل بر مصرف منابع دولتی مدیریت صحیحی صورت گیرد.

روشهای کاهش مخارج دولت و مدیریت هزینه به شرح زیر می باشد:

۱. برش در سر جمع مخارج دولت و قطع فعالیت ها
 ۲. برش در بخش خاصی از طریق قطع بودجه
 ۳. انتخاب طرحهای زودبازده
 ۴. کاهش مخارج پرسنلی
 ۵. اعمال محدودیت در تخصیص اعتبار
 ۶. حذف فعالیت هایی که فاقد ارزش افزنده اقتصادی هستند
- برخی از اصول مدیریت هزینه در بخش دولتی بشرح زیر می باشد:
۱. همه مخارج باید بر اساس بسته های برنامه ریزی شده انجام گیرد
 ۲. هر برنامه ای باید از طریق پیش بینی هزینه ها تهیه شود
 ۳. پیش بینی هزینه ها باید بر حسب اهداف مخارج، حقوق و دستمزد و تجهیزات انجام شود
 ۴. هزینه ها بر حسب برنامه ها و اهداف کنترل شوند و در سازمانهای دولتی بزرگ نباید کنترل های متمرکز و شدیدی اعمال شود
 ۵. برنامه ها از طریق اطلاعات مربوط به شاخص های بهره وری، هزینه هر واحد و شاخص کارایی نظارت شود
 ۶. برنامه ها بر حسب هزینه ها و منافع قبل از تعهد ارزیابی شود
 ۷. برنامه مخارج باید شامل شرایط اقتصادی برای حوادث پیش بینی ناپذیر باشد^{۳۶}

^{۳۶} عباسی، ابراهیم، ۱۳۹۳، بودجه ریزی نوین در ایران، تهران: انتشارات سمت.

فصل چهارم:

تحلیل شاخص های کلان بودجه

بودجه کل کشور به دلیل سهم بالایی دولت در اقتصاد از مهم‌ترین اسناد مالی کشور و از جمله اصلی‌ترین عوامل تاثیر گذار بر اقتصاد کشور قلمداد می‌شود. بدین جهت مطالعه و بررسی عملکرد بودجه و واکاوی تاثیر آن بر شاخص‌های کلان می‌تواند منجر به تصحیح سیاستها و تغییر آن در راستای دستیابی به بهترین عملکرد در سالهای آتی گردد. در این فصل منتخبی از شاخص‌ها و نسبت‌های بودجه‌ای که به طور همزمان، اطلاعات مالی، بودجه‌ای و سایر منابع اطلاعات مرتبط در دسترس بوده، استفاده شده است. همچنین در طراحی شاخص‌ها با توجه به ساختار بودجه کل کشور به طور همزمان بر بودجه در سطح کلان و اجزای آن توجه شده است. همچنین در گزارش و تحلیل یافته‌ها، اطلاعات تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲ مقایسه شده و در تمامی مواردی که اطلاعاتی از بودجه و عملکرد آن ذکر گردیده، اطلاعات مزبور از گزارش تفریغ بودجه استخراج شده است.

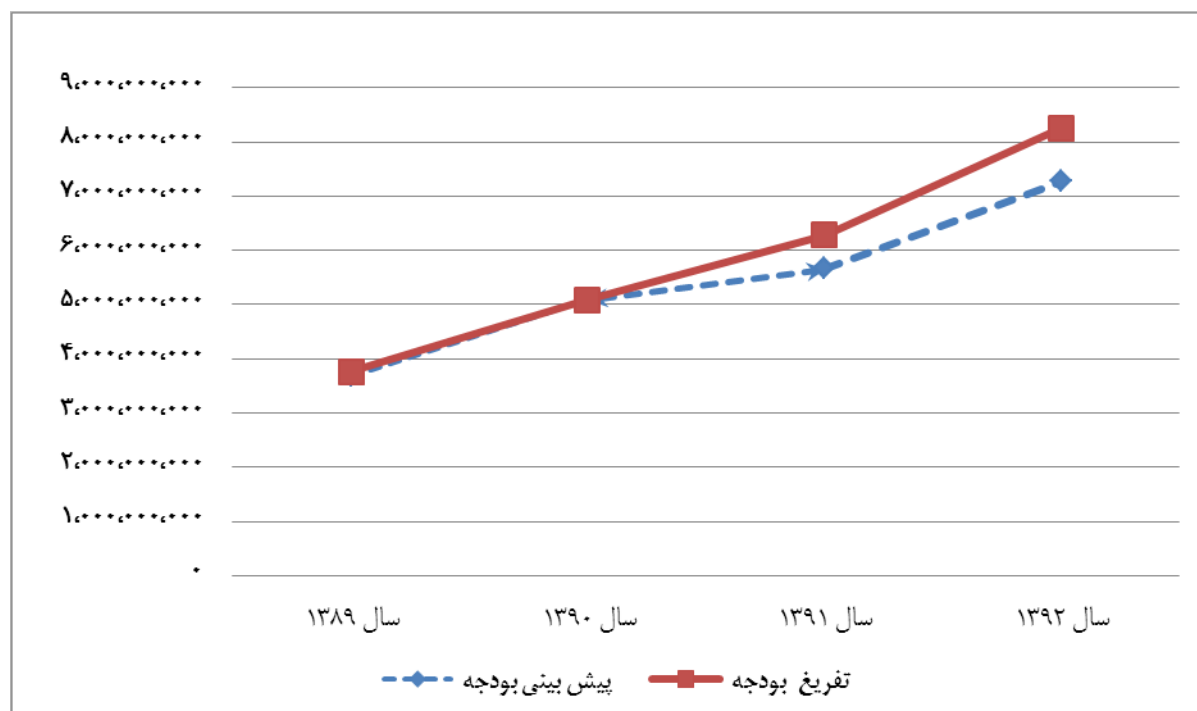
۱. بودجه کل کشور و رشد آن

ارقام مصوب بودجه کل کشور می‌تواند نشانگر جهت‌گیری سیاست‌گذاری مالی و بودجه در دوره‌های مورد بررسی باشد. همچنین، بررسی بودجه شرکت‌های دولتی می‌تواند گستره تصدی‌گری‌های دولت بر اقتصاد کشور را نشان دهد. علاوه بر این بودجه شاخصی تعیین کننده در رشد و توسعه اقتصادی بوده و نحوه اداره کشور را در سال مورد نظر را تعیین می‌نماید.

در یک نگاه کلی در طی سال‌های مورد بررسی از سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ بودجه کل کشور از بعد مصوب و عملکردی به ترتیب از رشد ۹۷ درصدی و ۱۱۹ درصدی برخوردار بوده است. نکته حائز اهمیت آن است که بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۲ حدود ۱۱۳ درصد بودجه مصوب، عملکرد داشته است که بخش عمده‌ای از آن ناشی از تغییرات مربوط به بودجه شرکت‌های دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت می‌باشد. نمودار زیر روندهای فوق‌الذکر را نشان داده شده است.

بر اساس آمار موجود، بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۰ نسبت به سال ۱۳۸۹ افزایش قابل توجهی یافته که به نظر می‌رسد بیشتر، متأثر از افزایش هزینه‌های ناشی از افزایش سطح عمومی قیمت‌ها می‌باشد. لازم به ذکر است در شرایط تورمی، دولت به عنوان بزرگترین مصرف‌کننده، بیشترین حجم مصرف را به خود اختصاص داده و بیش از هر بخش دیگری از شرایط تورمی متأثر می‌شود. با این وجود بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۱ کاهش بسیار اندکی را در پیش‌بینی، نسبت به سال قبل از خود شاهد است که این موضوع در عمل بیش از مقدار مصوب کاهش می‌یابد که به نظر می‌رسد ناشی از اعمال تحریم‌های غرب و محدود شدن منابع درآمدی است.

نمودار شماره (۱): بودجه کل کشور و روند رشد آن (مبالغ به میلیون ریال)



جدول شماره (۱): بودجه کل کشور طی سالهای ۱۳۸۹-۱۳۹۲ بر اساس پیش بینی و تفریغ بودجه (مبالغ به میلیون ریال)

سال	پیش بینی بودجه کشور	درصد رشد نسبت به سال قبل	تفریغ بودجه کل کشور	درصد رشد نسبت به سال قبل	نسبت تفریغ به پیش بینی
سال ۱۳۸۹	۳,۶۸۴,۷۰۳,۴۹۱	۳۱,۹٪	۳,۷۶۳,۳۰۸,۹۶۸	۱۱٪ -	۱۰۲,۱٪
سال ۱۳۹۰	۵,۰۸۳,۹۳۸,۷۲۹	۳۷,۹٪	۵,۰۸۱,۱۳۹,۷۰۲	۳۵٪	۹۹,۹٪
سال ۱۳۹۱	۵,۶۶۵,۶۱۸,۰۳۵	۱۱,۴٪	۶,۲۷۶,۸۱۵,۴۵۷	۲۳,۵٪	۱۱۰,۸٪
سال ۱۳۹۲	۷,۲۷۷,۰۶۴,۵۱۰	۲۸,۴٪	۸,۲۴۹,۲۴۶,۹۴۱	۳۱,۴٪	۱۱۳,۴٪

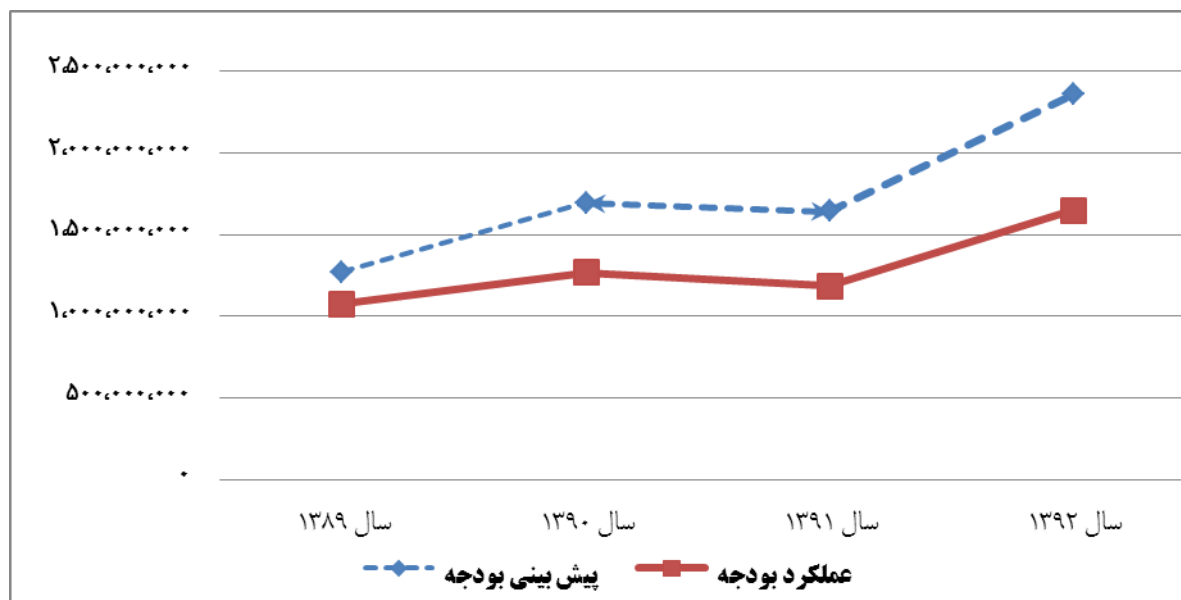
* مآخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

۲. بررسی روند بودجه عمومی دولت و سهم آن در بودجه کل

بودجه عمومی دولت بازتاب بودجه انجام فعالیتهای حاکمیتی از سوی دولت در بودجه کل کشور به شمار می رود. همانگونه که در نمودارهای زیر نشان داده شده رشد بودجه عمومی در سال ۱۳۹۰ نسبت به سال ۱۳۸۹ حدود ۳۳ درصد بوده که مطابق با اطلاعات تفریغ بودجه همان سال این رشد به ۱۷ درصد رسیده است. با توجه به محدودیتهای کسب منابع بودجه ای از سوی دولت بواسطه تحریم ها و سایر مشکلات و تبعات آن، دولت در سال ۱۳۹۱ بودجه عمومی خود را با ۳,۲ درصد کاهش نسبت به سال ۱۳۹۰ تصویب نمود که مطابق با اطلاعات تفریغ بودجه در عمل بودجه عمومی سال ۱۳۹۱، ۳ درصد کمتر از عملکرد بودجه عمومی سال ۱۳۹۰ بوده است. در سال ۱۳۹۲ بودجه عمومی دولت با رشد قابل توجه ۴۳ درصدی نسبت به سال ۱۳۹۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است که این رشد فزاینده در عمل به ۳۸ درصد میزان تفریغ سال ۱۳۹۱ رسیده است. این رشد

فزاینده ناشی از رشد ۴۳ درصدی در بخش اعتبارات تملک داراییهای سرمایه ای و رشد ۶۶۰ درصدی اعتبارات تملک داراییهای مالی بوده است.

نمودار شماره (۲): روند بودجه عمومی دولت و رشد آن طی سالهای ۱۳۸۹-۱۳۹۲ (مبالغ به میلیون ریال)



جدول شماره (۲): مقایسه بودجه عمومی مصوب و تفریغ بودجه عمومی طی سالهای ۱۳۸۹-۱۳۹۲ (مبالغ به میلیون ریال)

سال	پیش بینی بودجه عمومی	درصد رشد نسبت به سال قبل	تفریغ بودجه عمومی	درصد رشد نسبت به سال قبل	نسبت تفریغ به پیش بینی
سال ۱۳۸۹	۱,۲۷۱,۳۳۰,۷۱۹	۳۱,۳٪	۱,۰۷۷,۷۹۷,۳۰۰	۲۶٪	۸۴,۸٪
سال ۱۳۹۰	۱,۶۹۷,۲۲۵,۱۱۱	۳۳,۴٪	۱,۲۶۶,۳۹۴,۸۲۴	۱۷,۵٪	۷۴,۶٪
سال ۱۳۹۱	۱,۶۴۴,۱۷۷,۰۶۱	۳,۲٪-	۱,۰۸۷,۲۸۸,۲۸۶	۶,۳٪-	۷۲,۲٪
سال ۱۳۹۲	۲,۳۶۰,۴۸۵,۵۰۷	۴۳,۶٪	۱,۶۴۷,۹۶۷,۹۳۵	۳۸,۸٪	۶۹,۸٪

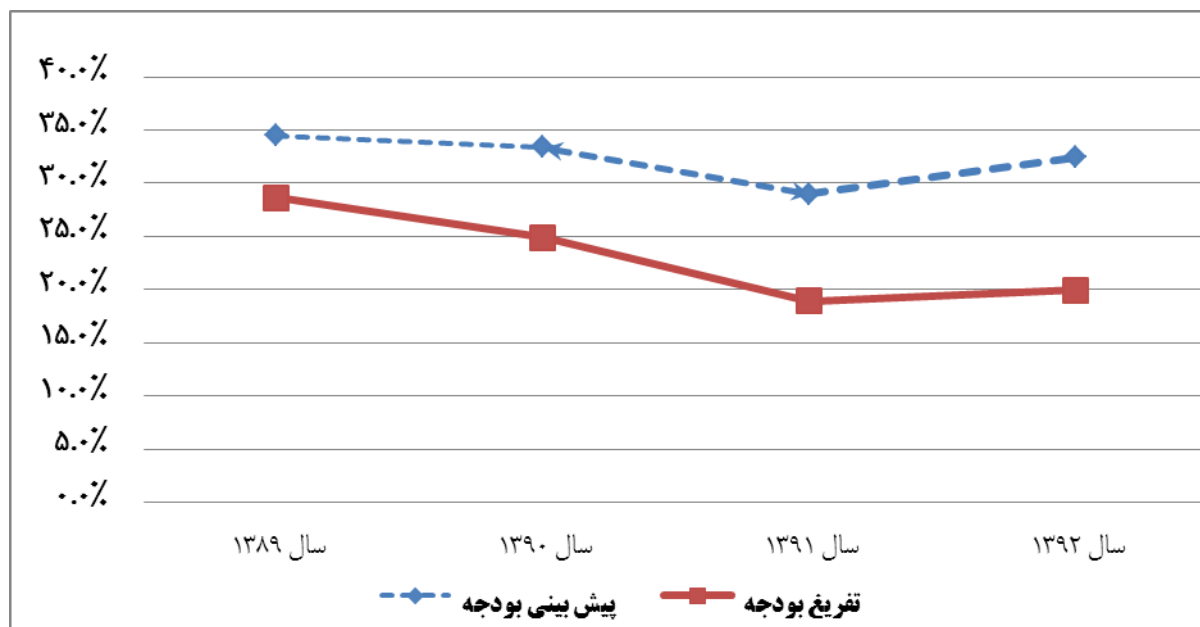
* مآخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

سهم بودجه عمومی دولت از بودجه کل کشور طی سالهای ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱ به صورت مداوم بطور میانگین هر سال حدود ۲ درصد در حال کاهش می باشد که نشان از انتقال بخشی از بودجه ایفای وظایف حاکمیتی دولت در جهت انجام فعالیتهای تصدی گری توسط شرکتهای دولتی در اقتصاد کشور دارد. این سهم در سال ۱۳۹۲ با رشد قابل توجه به میزان ۳۲.۵ درصد بودجه کل کشور رسیده است.

از دیگر موارد قابل توجه شکاف قابل تأمل میان مبالغ مصوب یا پیش بینی شده بودجه عمومی دولت با مبالغ عملکرد مربوط به آن می باشد. میزان این فاصله نسبت به مبالغ پیش بینی شده در سال ۱۳۸۹ از ۱۵ درصد به ۲۵ درصد در سال ۱۳۹۰ و سپس ۲۷,۷ درصد در سال ۱۳۹۱ و در سال ۱۳۹۲ به ۳۰ درصد رسیده که می تواند خود نشانه ای از رشد بی انضباطی مالی (بودجه ای) دولت در طی چهار سال مورد بررسی باشد، زیرا بیش برآوردی ها در منابع درآمدی بودجه نه تنها کمتر نشده بلکه شاهد رشد حدود ۱۵ درصدی آن نیز می باشیم، این مسئله می تواند منجر به آن شود که پیش بینی درآمدها در بودجه را غیر قابل اتکا و هزینه ها غیر قابل کنترل جلوه گر

نماید؛ از سویی دیگر این موضوع می تواند نشانی از کسری بودجه پنهان در بودجه دولت قلمداد شده و یکی از دلایل عمده تورم مزمن در کشور تداوم این کسری بودجه است که دستیابی به اهداف مقرر در قوانین بودجه را دچار اختلال نماید.

نمودار شماره (۳): نمودار مقایسه سهم بودجه عمومی از بودجه کل کشور طبق پیش بینی و تفریغ بودجه طی سالهای ۱۳۸۹-۱۳۹۲



جدول شماره (۳): سهم بودجه عمومی از بودجه کل کشور طی سالهای ۱۳۸۹-۱۳۹۲

سال	پیش بینی بودجه عمومی	تفریغ بودجه عمومی
سال ۱۳۸۹	۳۴.۵%	۲۸.۶%
سال ۱۳۹۰	۳۳.۴%	۲۴.۹%
سال ۱۳۹۱	۲۹.۰%	۱۸.۹%
سال ۱۳۹۲	۳۲.۴%	۲۰.۰%

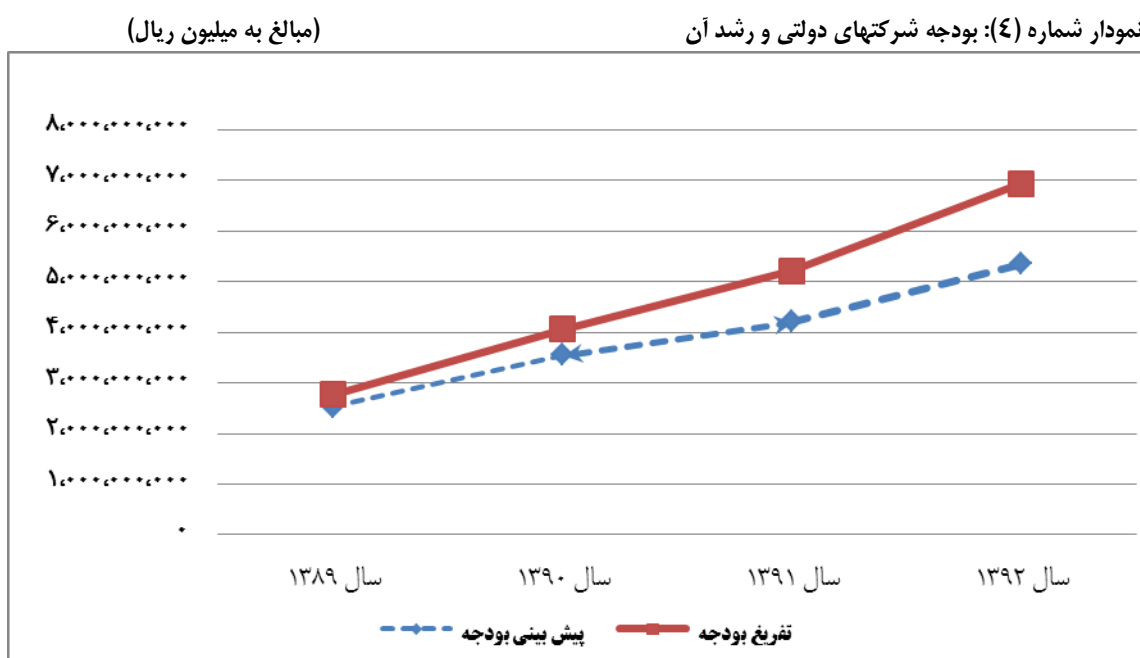
* مآخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

بر اساس مطالب بالا انتظار می رفت در سال ۱۳۹۲ با توجه به وضعیت خاص اقتصادی حاکم بر اقتصاد کشور ناشی از شرایط تحریمی حاکم سیاستگذاران واقع بینی بیشتری را نسبت به پیش بینی منابع درآمدی خود در بودجه به خرج دهد که متأسفانه به سبب عدم آگاهی و یا شاید بی توجهی نسبت به اوضاع و شرایط خاص اقتصادی حاکم در کشور این امر محقق نشده است.

۳. بودجه شرکتهای دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و روند آن

شرکتهای دولتی از مهم ترین ابزارهای دولت در اقتصاد برای انجام وظایف عملیاتی و تصدی گری به حساب می آیند. با این اوصاف بودجه شرکتهای دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را می توان به نوعی بازتاب بودجه بخش تصدی گری فعالیتهای دولت در بودجه کل کشور به حساب آورد. لذا بررسی روند و سهم

بودجه شرکتهای دولتی در بودجه کل کشور و نیز در تولید ناخالص داخلی به جهت جایگاه آنها در دولت بطور خاص و در اقتصاد کشور بطور عام، همواره از اهمیت به سزایی برخوردار بوده است. بر اساس مطالب بیان شده فوق و قسمت دوم، بررسی بودجه شرکت های دولتی با توجه به حجم واگذاری های انجام شده به عنوان یکی از اجزای مهم بودجه کل کشور حائز اهمیت می باشد.



* مآخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۱

جدول شماره (۴): بودجه شرکتهای دولتی و رشد آن طی سالهای ۱۳۸۹-۱۳۹۲
(مبالغ به میلیون ریال)

سال	پیش بینی بودجه شرکتهای دولتی	درصد رشد نسبت به سال قبل	تفریغ بودجه شرکتهای دولتی	درصد رشد نسبت به سال قبل	نسبت تفریغ به پیش بینی
سال ۱۳۸۹	۲,۵۲۵,۲۳۸,۵۰۴	۱۹٪	۲,۷۷۱,۷۴۷,۳۵۲	۶,۳٪ -	۱۰۹,۸٪
سال ۱۳۹۰	۳,۵۵۰,۶۵۶,۳۶۵	۴۰,۶٪	۴,۰۵۶,۲۹۹,۳۴۴	۴۶,۳٪	۱۱۴,۲٪
سال ۱۳۹۱	۴,۲۱۱,۷۶۵,۲۸۹	۱۸,۶٪	۵,۲۳۱,۲۱۶,۹۲۱	۲۸,۷٪	۱۲۴,۰٪
سال ۱۳۹۲	۵,۳۵۷,۹۶۳,۹۹۵	۲۷,۲٪	۶,۹۴۱,۴۳۹,۰۷۹	۳۲,۹٪	۱۲۹,۶٪

* مآخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

حجم بودجه مصوب شرکت های دولتی و موسسات وابسته به دولت و بانک ها در طی سال های مورد بررسی به طور میانگین از رشد ۲۷ درصدی برخوردار بوده است. لیکن در عمل بر اساس گزارش تفریغ بودجه سالهای مورد نظر بودجه شرکتهای دولتی مذکور به طور میانگین معادل ۳۵ درصد است. رشد ۴۰ درصدی بودجه مصوب شرکتهای دولتی در سال ۱۳۹۰ به ۱۸ درصد در سال ۱۳۹۱ کاهش یافت، لیکن در عملکرد بودجه شرکتهای مذکور طی سالهای مزبور رشد ۴۶ و ۲۸/۷ درصد را شاهد بوده ایم. در سال ۱۳۹۲ رشد بودجه مصوب شرکتهای دولتی ۲۷ درصد بوده که در عمل به ۳۲/۹ درصد رسیده است.

با توجه به اینکه بودجه شرکتهای دولتی به وظایف تصدی گری مرتبط است بر تورم موثر است. بخش عمده ای از خدمات ارائه شده توسط دولت از طریق شرکتهای دولتی انجام شده و افزایش بودجه به معنی رشد درآمد و هزینه

است که مستقیماً به قیمت خدمات ارائه شده مربوط می گردد. هرچند دولت دائماً در حال سرکوب قیمت خدمات ارائه شده از سوی شرکتهای دولتی است، لیکن اجرای قانون هدفمندی یارانه ها و افزایش قیمت حاملهای انرژی و خدمات آب و برق مستقیماً بودجه شرکتهای دولتی را متورم ساخته است.

جدول شماره (۵) نسبت و میزان رشد بودجه مصوب شرکتهای دولتی به بودجه کل کشور (مبالغ به میلیون ریال)

سال	بودجه کل کشور	رشد بودجه کل کشور نسبت به سال قبل	بودجه شرکتهای دولتی بانکها و موسسات انتفاعی	رشد بودجه شرکتهای دولتی و بانکها و موسسات انتفاعی	نسبت بودجه شرکتهای دولتی به بودجه کل کشور
۱۳۸۹	۳۶۸۴،۷۰۳،۴۹۱	٪۳۲	۲،۵۲۵،۲۳۸،۵۰۴	۲۶،۹٪	۶۸،۵٪
۱۳۹۰	۵،۰۸۳،۹۳۸،۷۲۹	۱۳،۸٪	۳،۵۵۰،۶۵۶،۳۶۵	۴۰،۶٪	۶۹،۸٪
۱۳۹۱	۵،۶۶۵،۶۱۸،۰۳۵	۱۱،۴٪	۴،۲۱۱،۷۵۴،۲۸۹	۱۸،۶٪	۷۴،۳٪
۱۳۹۲	۷،۲۷۷،۰۶۴،۵۱۰	٪۲۸،۴	۵،۳۵۷،۹۶۳،۹۹۵	۲۷،۲٪	۷۳،۶٪

* مآخذ: قانون بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

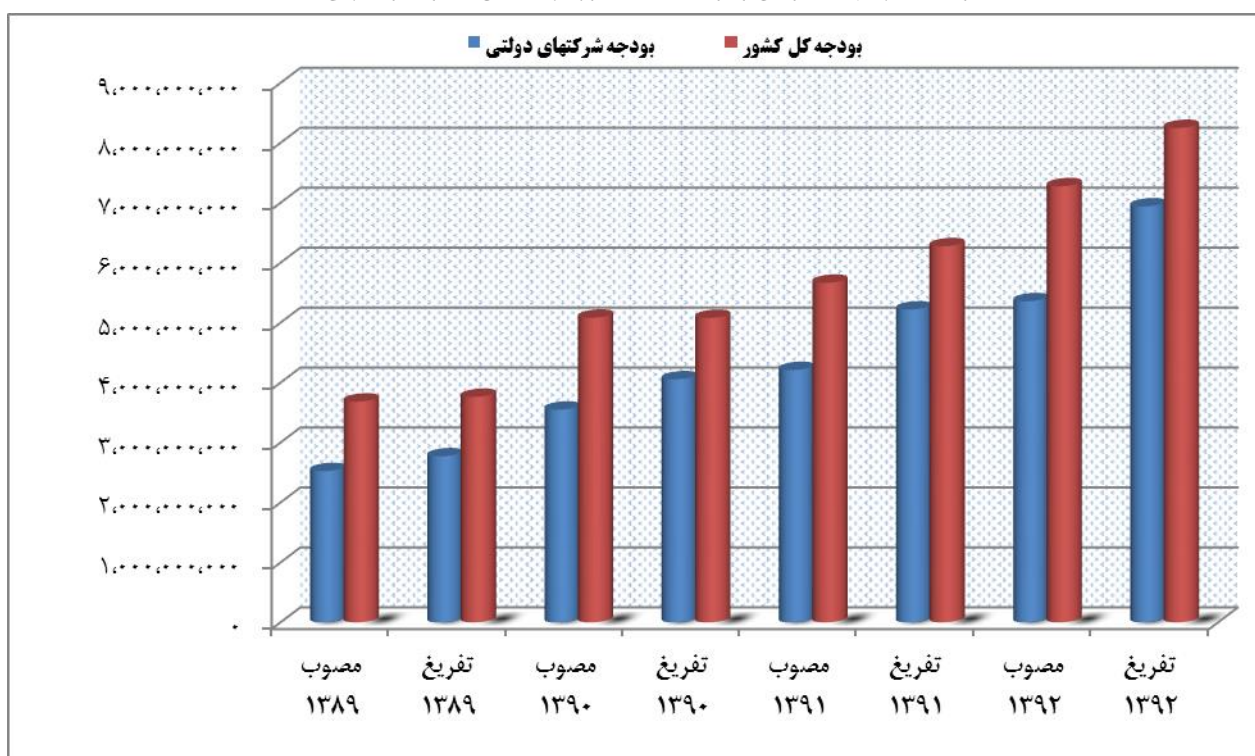
جدول شماره (۶): نسبت و میزان رشد تفریغ بودجه شرکتهای دولتی به بودجه کل کشور (مبالغ به میلیون ریال)

سال	بودجه کل کشور	رشد بودجه کل کشور نسبت به سال قبل	بودجه شرکتهای دولتی بانکها و موسسات انتفاعی	رشد بودجه شرکتهای دولتی و بانکها و موسسات انتفاعی	نسبت بودجه شرکتهای دولتی به بودجه کل کشور
۱۳۸۹	۳،۷۶۳،۳۰۸،۹۶۸	۲۸،۴٪	۲،۷۷۱،۷۴۷،۳۵۲	-۱۸٪	۷۳،۶٪
۱۳۹۰	۵،۰۸۱،۱۳۹،۷۰۲	۳۵٪	۴،۰۵۶،۲۹۹،۳۴۴	۴۶،۳٪	۷۹،۸٪
۱۳۹۱	۶،۲۷۶،۸۱۵،۴۵۷	۲۳،۶٪	۵،۲۲۱،۲۱۶،۹۲۱	۲۸،۷٪	۸۳،۲٪
۱۳۹۲	۸،۲۴۹،۲۴۶،۹۴۱	۳۱،۴٪	۶،۹۴۱،۴۳۹،۰۷۹	۳۲،۹٪	۸۴،۱٪

* مآخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

همانگونه که در جدول بالا مشاهده می گردد، بودجه شرکت های دولتی، بانک ها و موسسات انتفاعی از سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ رشدی حدود ۱۱۹ درصد را تجربه می کند. ضمن آنکه طی سالهای مذکور از تعداد شرکت های دولتی با توجه به جدول قانون بودجه کاسته شده، بودجه این شرکت ها نیز در عمل همواره بیش از مقدار مصوب در قانون بودجه می باشد. از دیگر نکات قابل توجه نمودار فوق شیب تندتر رشد بودجه شرکتهای دولتی در عملکرد، در مقابل شیب رشد کندتر مبالغ پیش بینی شده آن (به غیر از سال ۱۳۸۹) می باشد. نمودار زیر، سهم و بودجه شرکت های دولتی از بودجه کل کشور را طی سالهای مورد بررسی نشان می دهد.

نمودار شماره (۵): مقایسه بودجه شرکتهای دولتی و بودجه کل کشور بر اساس مصوب و تفریغ (مبالغ به میلیون ریال)



* مأخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

جدول شماره (۷): مقایسه بودجه شرکتهای دولتی و بودجه کل کشور بر اساس مصوب و تفریغ (مبالغ به میلیون ریال)

سال	بودجه شرکتهای مصوب	تفریغ بودجه شرکتهای	بودجه کل کشور مصوب	تفریغ بودجه کل کشور
سال ۱۳۸۹	۲,۵۲۵,۲۳۸,۵۰۴	۲,۷۷۱,۷۴۷,۳۵۲	۳,۶۸۴,۷۰۳,۴۹۱	۳,۷۶۳,۳۰۸,۹۶۸
سال ۱۳۹۰	۳,۵۵۰,۶۵۶,۳۶۵	۴,۰۵۶,۲۹۹,۳۴۴	۵,۰۸۳,۹۳۸,۷۲۹	۵,۰۸۱,۱۳۹,۷۰۲
سال ۱۳۹۱	۴,۲۱۱,۷۶۵,۲۸۹	۵,۲۲۱,۲۱۶,۹۲۱	۵,۶۶۵,۶۱۸,۰۳۵	۶,۲۷۶,۸۱۵,۴۵۷
سال ۱۳۹۲	۵,۳۵۷,۹۶۳,۹۹۵	۶,۹۴۱,۴۳۹,۰۷۹	۷,۲۷۷,۰۶۴,۵۱۰	۸,۲۴۹,۲۴۶,۹۴۱

* مأخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

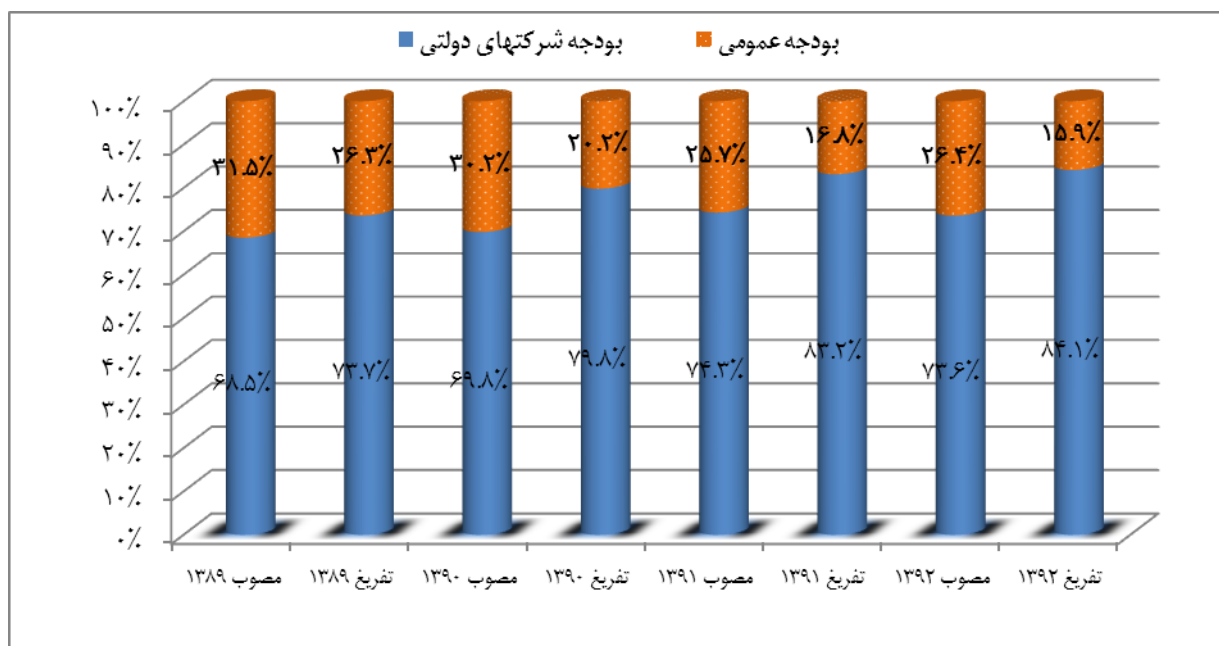
بر اساس اطلاعات موجود، سهم بالای بودجه شرکتهای دولتی در بودجه کل کشور و به نوعی در تولید ناخالص داخلی در تعارض با تاکیدات مکرر اسناد بالا دستی نظیر سند چشم انداز، سیاستهای کلی قانون برنامه پنجم توسعه و سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مبنی بر کاهش اندازه دولت و واگذاری تصدی های اقتصادی می باشد.

۴. نسبت ترکیبی اجزای عملکرد بودجه به بودجه مصوب

بر اساس بند (الف) سیاستهای کلی ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی، دولت مکلف شده است نه تنها در موارد خارج از اصل ۴۴، فعالیت جدیدی شروع نکند بلکه می بایست حداکثر تا پایان برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی، نسبت به واگذاری تمام فعالیتهایی که مشمول عناوین صدر این اصل نباشد (شامل فعالیتهای قبلی و بهره برداری از آن) به بخش های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی اقدام نماید.

به بیان دیگر اگر بودجه عمومی دولت را بیانگر اعمال وظایف حاکمیتی دولت در بودجه قلمداد نماییم، بودجه شرکت‌های دولتی به نوعی حاکی از تصدی‌گری دولت و جایگزینی دولت به جای بخش خصوصی در اقتصاد می باشد. بر این اساس کاهش نسبت بودجه عمومی دولت به تولید ناخالص داخلی و افزایش نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی نشانه‌ای از افزایش دخالت دولت در اقتصاد (جایگزینی دولت به جای بخش خصوصی) می باشد. نمودارهای زیر نشان دهنده آن است که در طول سال‌های مورد بررسی، سهم بودجه شرکت‌های دولتی، بخصوص در تفریغ همواره افزایش یافته است. این امر در سال ۱۳۹۲ بسیار مشهود است بطوریکه بودجه شرکت‌های دولتی، ۷۳٫۶ درصد از بودجه کل کشور در قانون بودجه بوده که در عمل این سهم به بیش از ۸۴ درصد افزایش یافته که بیشترین انحراف طی دوره‌های مورد بررسی را نشان می دهد.

نمودار شماره (۶): سهم بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی از بودجه کل کشور مطابق با میزان پیش‌بینی شده و تفریغ

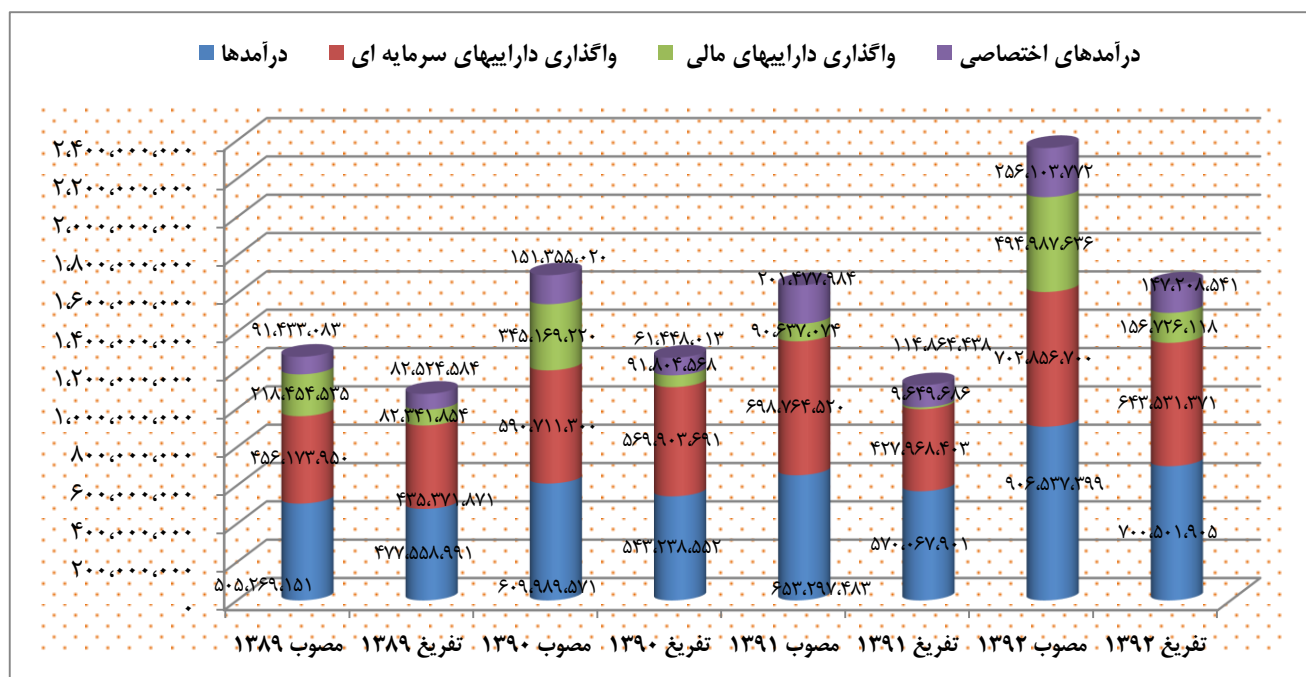


* مأخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

۵. میزان ترکیبی منابع بودجه عمومی دولت

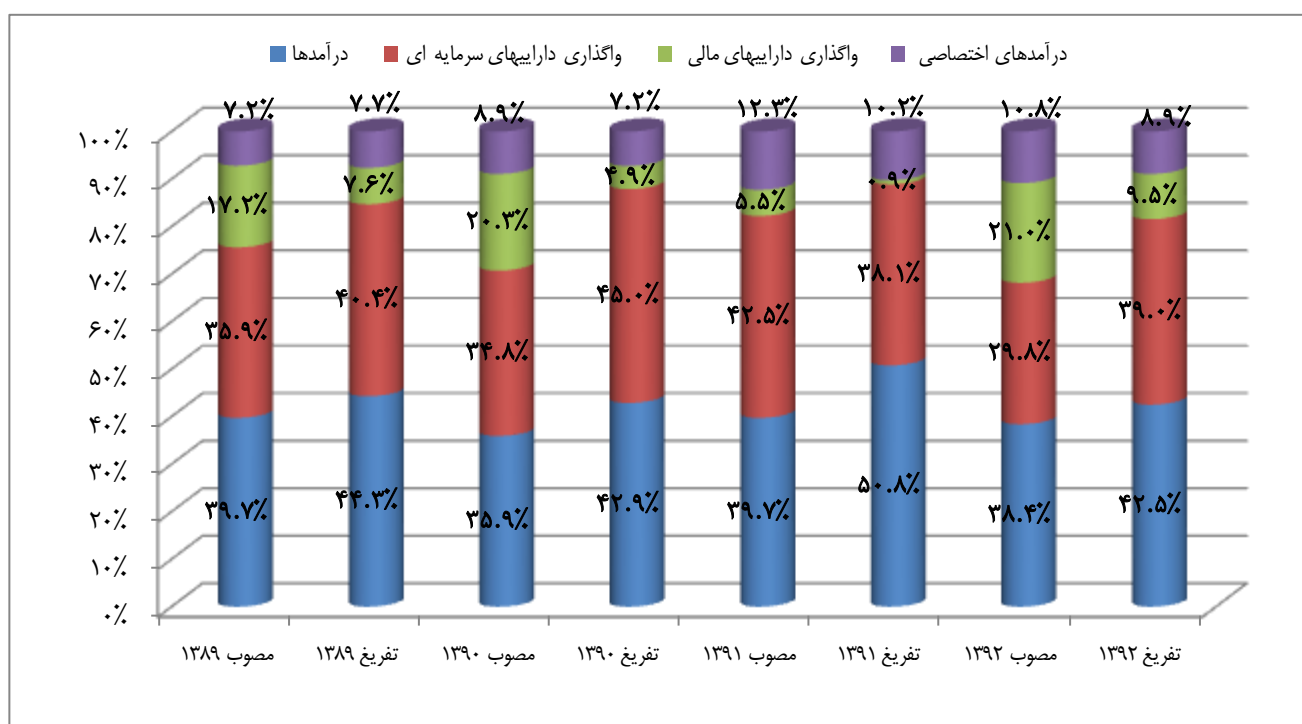
منابع بودجه عمومی دولت در واقع بر ۴ رکن اصلی درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، واگذاری دارایی‌های مالی و درآمدهای اختصاصی استوار است. در بررسی ترکیب منابع بودجه عمومی، مهمترین مسئله تغییر سهم هریک از اجزاء بر اساس متغیرهای محیطی و میزان اثرپذیری آنها از شرایط مذکور است. بر اساس منابع موجود به نظر می رسد در قالب ترکیب منابع بودجه عمومی در طول سال‌های مورد بررسی دو نکته بیش از سایرین نیازمند واکاوی است. نخست کاهش قابل توجه واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۱ نسبت به میزان پیش‌بینی شده آن در بودجه مصوب و دوم پیش‌بینی زیاد دولت از بابت دارایی‌های مالی در بودجه سال ۱۳۹۰ و کاهش بیش از اندازه آن در عملکرد سال مورد بررسی.

نمودار شماره (۷): ترکیب و میزان منابع بودجه عمومی دولت طبق پیش بینی و تفریغ



* مآخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

نمودار شماره (۸): ترکیب درصدی منابع بودجه عمومی دولت

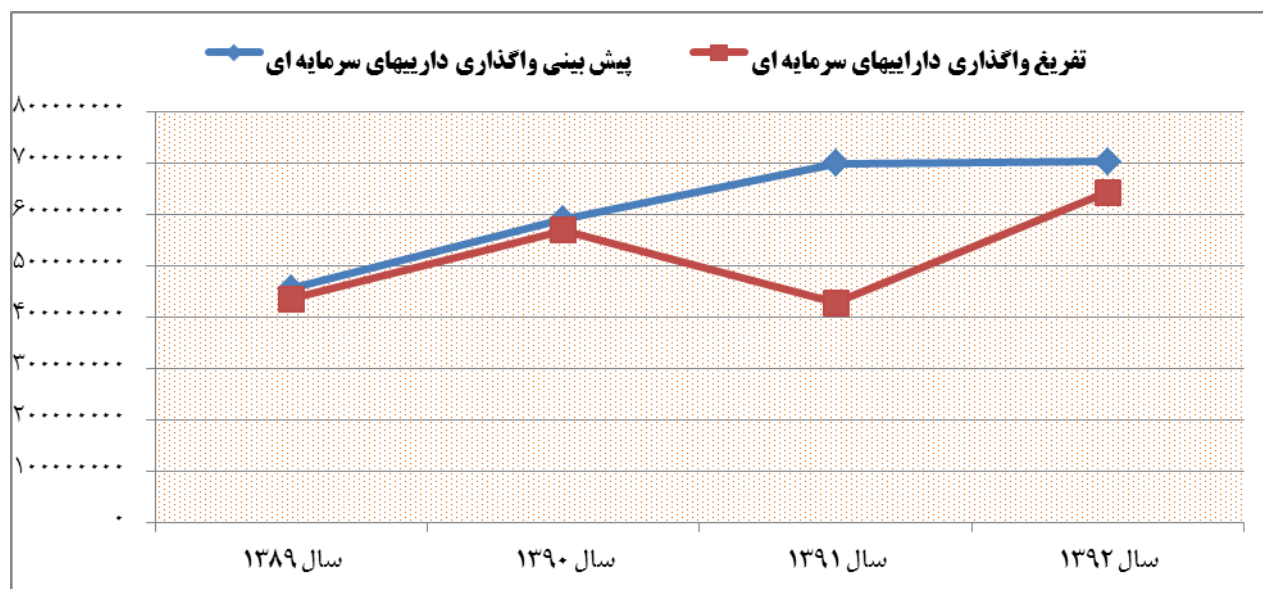


در خصوص واگذاری دارایی های سرمایه ای به نظر می رسد مهمترین عامل کاهش روند مذکور به ویژه کاهش شدید آن پس از سال ۱۳۹۰ را می توان متأثر از اعمال تحریم های جدی از سوی غرب دانست. براین اساس در سال ۱۳۹۱ با توجه به اعمال فشارهای خارجی سهم ایران از فروش نفت (واگذاری داراییهای سرمایه ای) به شدت کاهش یافت به

نحوی که از ۷۰۰ هزار میلیارد ریال مصوب در قانون بودجه تنها ۴۲۸ هزار میلیارد ریال آن (معادل ۶۱ درصد) محقق گردید. روند مذکور در نمودارهای ذیل، مستخرج از داده های تفریغ بودجه نمایش داده شده است. همچنین فاصله بین میزان عملکرد و پیش بینی در سال ۱۳۹۱ را می توان ناشی از خوش بینی سیاستگذاران در مورد تحریم ها و عدم برآورد صحیح از شرایط کشور دانست، بحدی که میزان صادرات پیش بینی شده نفت و عملکرد واقعی آن بر اثر تحریم ها در سال ۱۳۹۱ با شدت بیشتری نمایان شد.

از نکات قابل توجه نمودار زیر افزایش ۵۰ درصدی منابع حاصل از واگذاری های داراییهای سرمایه ای در سال ۱۳۹۲ می باشد که علی رغم شرایط تحریمی حاکم بر کشور تحقق یافته است. این در شرایطی است عملکرد صادرات منابع نفتی از کاهش حدود ۲۰ میلیون بشکه ای نفت خام و ۴۲ میلیون بشکه ای معیانات گازی حکایت دارد، افزایش حدود ۵۰ درصدی میزان درآمدهای نفتی در سال ۱۳۹۲ نسبت به منابع حاصله در سال ۱۳۹۱ ناشی از کاهش ارزش پول ملی و تبدیل نرخ ارز مبادله ای از ۱۲۲۶ تومان به ازاء هر دلار در سال ۱۳۹۱ به ۲۴۵۰ تومان به ازاء هر دلار در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ می باشد که عملاً موجبات استفاده از منابع نفتی بیشتری نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۱ شده و افزایش وابستگی بیشتر به منابع نفتی را نیز در پی داشته است.

نمودار شماره (۹): روند رشد واگذاری داراییهای سرمایه ای طبق قانون بودجه و تفریغ



* مآخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

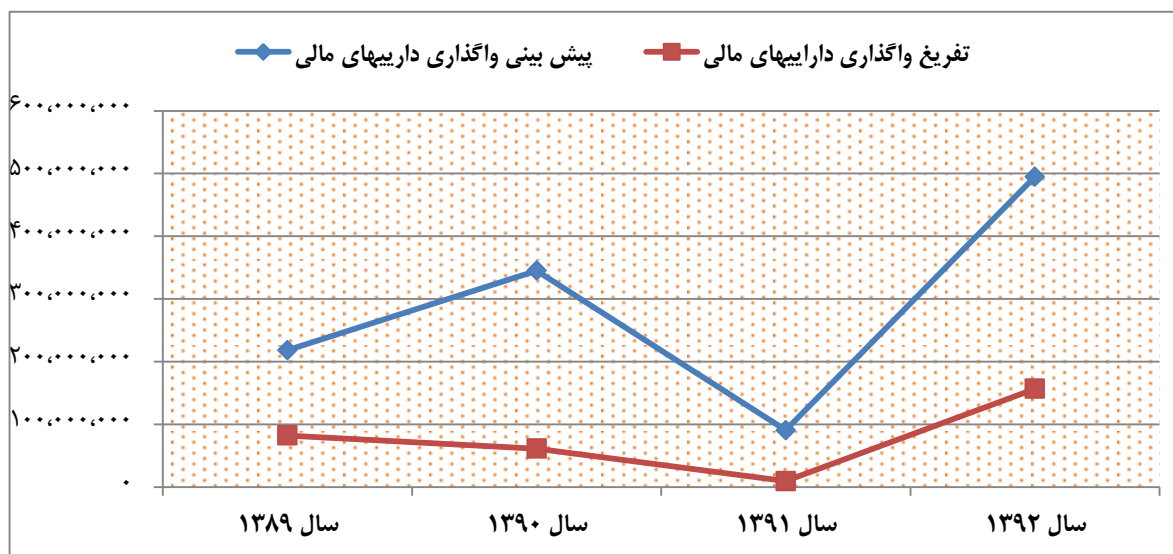
(مبالغ به میلیون ریال)

جدول شماره (۸): واگذاری داراییهای سرمایه ای طبق قانون بودجه و تفریغ

سال	پیش بینی واگذاری داراییهای سرمایه ای		تفریغ واگذاری داراییهای سرمایه ای		درصد تحقق
	مبلغ	درصد تغییر نسبت به سال قبل	مبلغ	درصد تغییر نسبت به سال قبل	
سال ۱۳۸۹	۴۵۶،۱۷۳،۹۵۰	%۱۶۸،۵	۴۳۵،۳۷۱،۸۷۱	%۱۶۵،۲	%۹۵،۴
سال ۱۳۹۰	۵۹۰،۷۱۱،۳۰۰	%۲۹،۵	۵۶۹،۹۰۳،۶۹۱	%۳۰،۹	%۹۶،۵
سال ۱۳۹۱	۶۹۸،۷۶۴،۵۲۰	%۱۸،۳	۴۲۷،۹۶۸،۴۰۳	-%۲۴،۹	%۶۱،۲
سال ۱۳۹۲	۷۰۲،۸۵۶،۷۰۰	%۰،۵	۶۴۳،۵۳۱،۳۷۱	%۵۰	%۹۱،۵

همچنین در خصوص تغییر در واگذاری دارایی های مالی به نظر می رسد عدم همراهی روندهای پیش بینی شده با روند عملکرد ناشی از تصمیم دولت در اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ بود که قصد داشت در سال ۱۳۹۰ گام بلندی در جهت واگذاری تعداد کثیری از شرکتهای دولتی بردارد. بحدی که حدود ۲۹۰ هزار میلیارد ریال از قبل واگذاری این شرکتها را در بودجه پیش بینی نمود. به نظر می رسد تصمیم دولت آن بود که نسبت به رقم تحقق یافته سال ۱۳۸۹ حدود ۴،۲ برابر واگذاری دارایی مالی را به انجام برساند، لیکن در عمل این مقدار، حتی به کمتر از میزان تحقق یافته سال ۱۳۸۹ نیز کاهش یافت. اما در سال ۱۳۹۱ با توجه به تجربه ناموفق سال ۱۳۹۰ این میزان به صورت واقع بینانه تری پیش بینی شده و همان طور که مشاهده می شود به میزان عملکرد آن نیز نزدیک تر شده است. لازم به یاد آوری است که اختلاف بین رقم های پیش بینی دولت (مصوب) و عملکرد واقعی دولت متاثر از عوامل گوناگونی است که در بخش حاضر با توجه به منابع موجود، تنها به یکی از آنها اشاره شد. نمودار زیر روند تغییرات واگذاری دارایی های مالی را در طول سال های مورد بررسی نمایش می دهد.

نمودار شماره (۱۰): روند رشد واگذاری داراییهای مالی طبق قانون بودجه و تفریغ



* مآخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

(مبالغ به میلیون ریال)

جدول شماره (۹): واگذاری داراییهای مالی طبق قانون بودجه و تفریغ

درصد تحقق	تفریغ واگذاری داراییهای مالی		پیش بینی واگذاری داراییهای مالی		سال
	درصد تغییر نسبت به سال قبل	مبلغ	درصد تغییر نسبت به سال قبل	مبلغ	
۳۷,۶٪	-۵۵,۷٪	۸۲,۳۴۱,۸۵۴	-۱۹,۴٪	۲۱۸,۴۵۴,۵۳۵	سال ۱۳۸۹
۱۷,۸٪	-۲۵,۴٪	۶۱,۴۴۸,۰۱۳	۵۸٪	۳۴۵,۱۶۹,۲۲۰	سال ۱۳۹۰
۱۰,۶٪	-۸۴,۳٪	۹,۶۴۹,۶۸۶	-۷۳,۷٪	۹۰,۶۳۷,۰۷۴	سال ۱۳۹۱
۳۱,۶٪	۱۶۲,۴٪	۱۵۶,۷۲۶,۱۱۸	۵۴,۶٪	۴۹۴,۹۸۷,۶۳۶	سال ۱۳۹۲

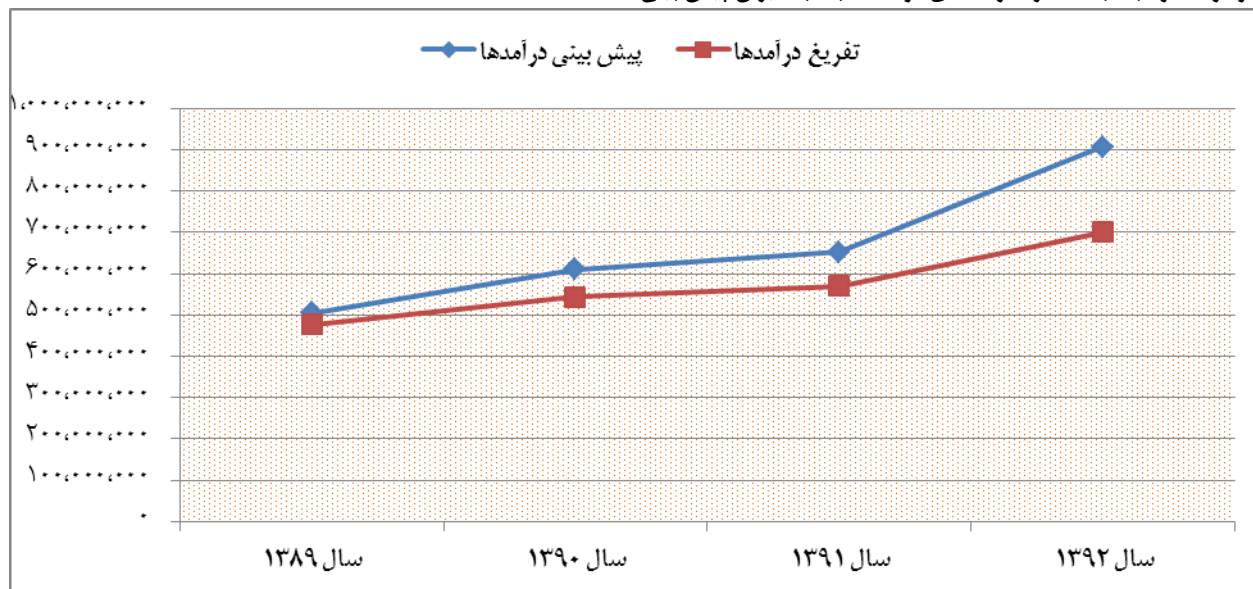
* مآخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

۶. بررسی درآمدهای دولت (پیش بینی شده و تفریغ) و ترکیب اجزای آن

ترکیب درآمدهای دولت حاکی از میزان فعالیت دولت در حوزه های مختلف می باشد از همین رو بررسی ترکیبی درآمدهای دولت در قالب مبالغ مصوب در مقایسه با مبالغ عملکرد دولت می تواند راهگشای سیاستگذاران کلان جامعه در حوزه های مورد بررسی باشد. بررسی های انجام شده حاکی از آن است به استثنای تغییر در سهم درآمدهای متفرقه در سال ۱۳۹۰ در سایر بخش ها، شاهد ثبات نسبی سهم هر یک از بخش های درآمدی دولت می باشیم. اما تفاوت در افزایش چشم گیر سهم درآمدهای متفرقه نسبت به تمامی سالهای مورد بررسی به سبب درج ردیف درآمدی جدیدی در این بخش تحت عنوان افزایش ناشی از تفاوت نرخ ارز حاصل از فروش منابع نفتی در بودجه (به میزان حدود ۷۸ هزار میلیارد ریال) می باشد. این امر موجب گردید تا دولت از فرصت فراهم شده جهت تأمین کسری بودجه خود که بخش عمده ای از آن ناشی از اجرای مرحله اول هدفمندی یارانه ها بوده استفاده کند و انگیزه خود را بمنظور تثبیت بازار ارز از دست دهد. این نکته در کنار محدودیتهای ارزی ناشی از تحریم زمینه ساز جهش دو برابری قیمت ارز در سال ۱۳۹۱ را فراهم ساخت. از سویی دیگر با توجه به ماهیت این بخش، طبقه بندی منابع حاصل از آن در سرفصل درآمدهای دولت منطقی به نظر نمی رسد و می بایست در طبقه واگذاری داراییهای سرمایه ای (منابع حاصل از فروش منابع نفتی) جای گیرد.

از نکات قابل توجه دیگر در جدول فوق الذکر روند نزولی میزان تحقق درآمدها نسبت به مقادیر پیش بینی شده قانون می باشد که از ۹۴,۵٪ در سال ۱۳۸۹ به ۷۷,۲٪ در سال ۱۳۹۲ رسیده یعنی هر ساله بطور میانگین نسبت به سال قبل حدود ۵٪ کاهش نشان می دهد، که خود جای تامل دارد.

نمودار شماره (۱۱): عملکرد درآمدهای دولت نسبت به میزان پیش بینی شده



* مآخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

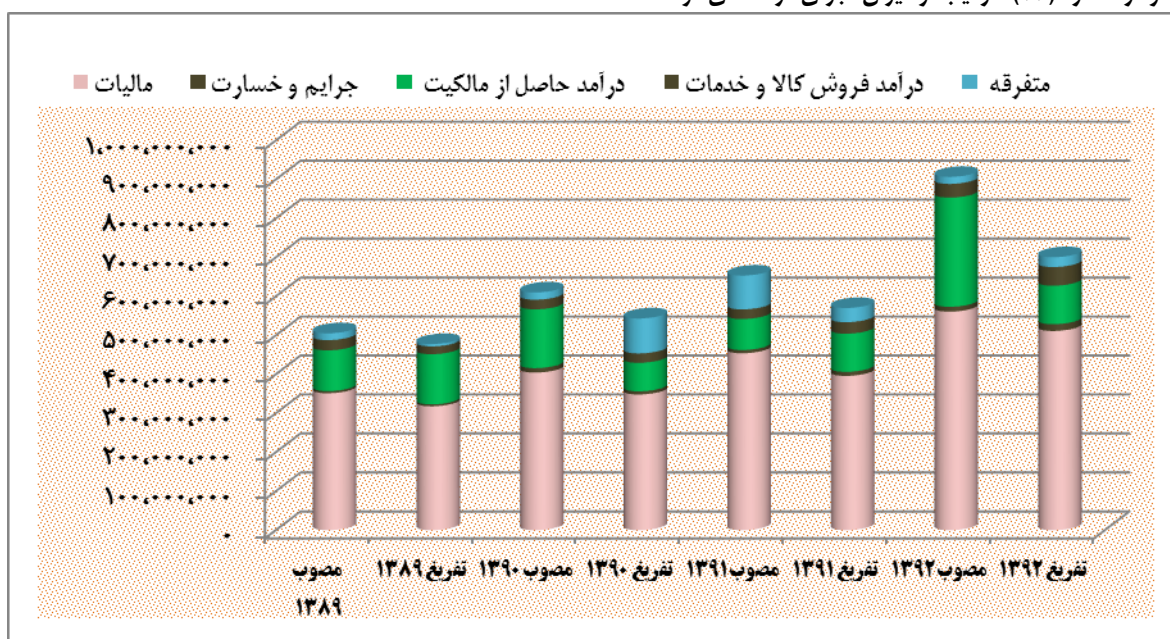
(مبالغ به میلیون ریال)

جدول شماره (۱۰): عملکرد درآمدهای دولت نسبت به میزان پیش بینی شده

درصد تحقق	تفریغ درآمدها		پیش بینی درآمدها		سال
	درصد تغییر نسبت به سال قبل	مبلغ (میلیون ریال)	درصد تغییر نسبت به سال قبل	مبلغ (میلیون ریال)	
%۹۴,۵		۴۷۷,۵۵۸,۹۹۱		۵۰۵,۲۶۹,۱۵۱	سال ۱۳۸۹
%۸۹	%۱۳,۷	۵۴۳,۲۳۸,۵۵۲	%۲۰,۷	۶۰۹,۹۸۹,۵۷۱	سال ۱۳۹۰
%۸۷,۲	%۴,۹	۵۷۰,۰۶۷,۹۰۱	%۷,۱	۶۵۳,۲۹۷,۴۸۳	سال ۱۳۹۱
%۷۷,۲	%۲۲,۹	۷۰۰,۵۰۱,۹۰۵	%۳۸,۷	۹۰۶,۵۳۷,۳۹۹	سال ۱۳۹۲

* مآخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

نمودار شماره (۱۲): ترکیب و میزان اجزای درآمدهای دولت



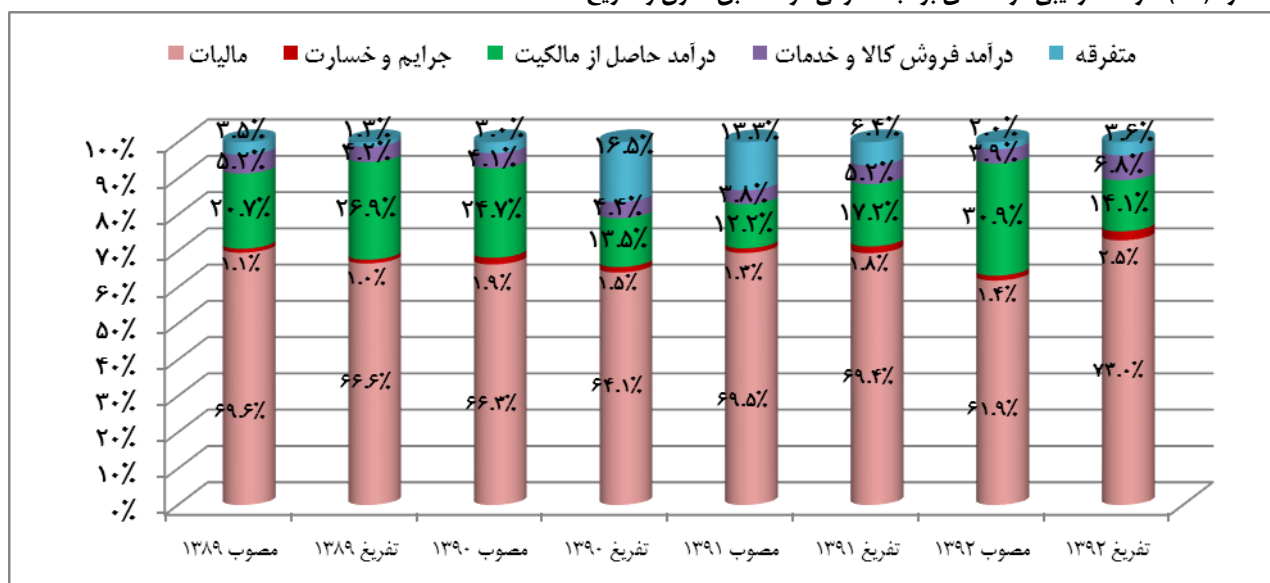
* مآخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

جدول شماره (۱۱): ترکیب و میزان درآمدهای بودجه عمومی دولت طبق پیش بینی قانون و تفریغ بودجه

(مبالغ به میلیون ریال)

عنوان درآمد	مصوب ۱۳۸۹	تفریغ ۱۳۸۹	مصوب ۱۳۹۰	تفریغ ۱۳۹۰	مصوب ۱۳۹۱	تفریغ ۱۳۹۱	مصوب ۱۳۹۲	تفریغ ۱۳۹۲
مالیات	۳۵۱,۴۵۳,۹۳۸	۳۱۷,۹۳۴,۶۶۱	۴۰۴,۴۴۱,۹۱۶	۳۴۸,۱۲۶,۳۶۳	۴۵۴,۰۰۴,۳۷۳	۳۹۵,۸۱۳,۱۱۹	۵۶۰,۷۷۴,۱۶۲	۵۱۱,۰۹۰,۸۱۳
جرایم و خسارت	۵۵۳۶,۰۰۰	۵۰,۱۲۶,۳۵	۱۱,۳۱۶,۷۰۰	۸,۲۲۶,۵۲۳	۸,۳۵۶,۰۰۰	۱۰,۴۶۹,۸۱۷	۱۲,۴۱۲,۹۳۰	۱۷,۴۲۶,۳۰۰
درآمد حاصل از مالکیت	۱۰۴,۴۱۷,۳۴۸	۱۲۸,۶۴۹,۸۷۳	۱۵۰,۸۲۳,۹۷۰	۷۳,۱۶۶,۵۲۴	۷۹,۴۷۵,۶۹۴	۹۷,۹۶۲,۵۱۷	۲۸۰,۱۷۰,۵۷۷	۹۸,۷۷۷,۸۲۶
فروش کالا و خدمات	۲۶,۴۱۴,۸۶۵	۱۹,۹۲۱,۸۳۲	۲۴,۸۸۵,۴۸۵	۲۴,۰۹۷,۹۷۸	۲۴,۷۵۳,۱۵۰	۲۹,۴۷۴,۹۹۹	۲۵,۲۲۴,۴۳۰	۴۷,۸۰۱,۲۳۳
متفرقه	۱۷,۴۴۷,۰۰۰	۶,۰۲۹,۹۹۰	۱۸,۵۲۱,۵۰۰	۸۹,۶۲۱,۱۶۴	۸۶,۷۰۸,۲۶۶	۳۶,۳۴۷,۴۴۹	۱۷,۹۵۵,۳۰۰	۲۵,۴۰۵,۷۳۳
جمع	۵۰۵,۲۶۹,۱۵۱	۴۷۷,۵۵۸,۹۹۱	۶۰۹,۹۸۹,۵۷۱	۵۴۳,۲۳۸,۵۵۲	۶۵۳,۲۹۷,۴۸۳	۵۷۰,۰۶۷,۹۰۱	۹۰۶,۵۳۷,۳۹۹	۷۰۰,۵۰۱,۹۰۵

نمودار شماره (۱۳): درصد ترکیبی درآمدهای بودجه عمومی دولت طبق قانون و تفریغ



جدول شماره (۱۲): درصد ترکیبی درآمدهای بودجه عمومی دولت

عنوان درآمد	مصوب ۱۳۸۹	تفریغ ۱۳۸۹	مصوب ۱۳۹۰	تفریغ ۱۳۹۰	مصوب ۱۳۹۱	تفریغ ۱۳۹۱	مصوب ۱۳۹۲	تفریغ ۱۳۹۲
مالیات	۶۹.۶٪	۶۶.۶٪	۶۶.۳٪	۶۴.۱٪	۶۹.۵٪	۶۹.۴٪	۶۱.۹٪	۷۳.۰٪
جرایم و خسارت	۱.۱٪	۱.۰٪	۱.۹٪	۱.۵٪	۱.۳٪	۱.۸٪	۱.۴٪	۲.۵٪
درآمد حاصل از مالکیت	۲۰.۷٪	۲۶.۹٪	۲۴.۷٪	۱۳.۵٪	۱۲.۲٪	۱۷.۲٪	۳۰.۹٪	۱۴.۱٪
فروش کالا و خدمات	۵.۲٪	۴.۲٪	۴.۱٪	۴.۴٪	۳.۸٪	۵.۲٪	۳.۹٪	۶.۸٪
متفرقه	۳.۵٪	۱.۳٪	۳.۰٪	۱۶.۵٪	۱۳.۳٪	۶.۴٪	۲.۰٪	۳.۶٪

* مآخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

همانگونه که در جدول فوق مشاهده می شود، اطلاعات مربوط به عملکرد درآمدهای متفرقه در سال ۱۳۹۰ حاکی از رشد قابل توجه این بخش نسبت به میزان پیش بینی شده آن می باشد که دلیل عمده آن به ردیف درآمدی جدیدی است که در قسمت قبلی به آن اشاره شد.

افزایش سهم درآمد حاصل از مالکیت ۱۲,۲٪ پیش بینی شده در سال ۱۳۹۱ نسبت به ۳,۹٪ پیش بینی شده طبق قانون بودجه سال ۱۳۹۲ ناشی از اضافه شدن ردیف ۱۳۰۴۰۹ با عنوان (منابع حاصل از هدمند نمودن حامل های

انرژی) به میزان نود هزار میلیارد (۹۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال می باشد که حدود ۶۰٪ از درآمدهای حاصل از مالکیت پیش بینی شده در قانون را در بر گرفته است که مبلغی از آن به حیطه وصول درنیامده است که از دلایل عمده کاهش سهم ۱۶,۵٪ این بخش از درآمدهای دولت طبق گزارش تفریغ بودجه شده است.

از دیگر نکات قابل توجه جدول فوق، ثبات سهم درآمدهای مالیاتی نسبت به سایر درآمدهای دولت است (در طی سه سال کمتر از ۳ درصد افزایش نشان می دهد) به نظر می رسد ثبات این سهم و جایگاه آن در ترکیب درآمدهای دولت همانطور که در نمودارهای آتی مشاهده می شود ناشی از تحقق وصول مالیاتهای سهل الوصول (مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی و حقوقی دولتی و خصوصی) می باشد. لذا تا زمانیکه دولت به جنبه های اثرگذار افزایش ظرفیتهای مالیاتی همچون فرار مالیاتی و افزایش سهم مالیات بر مصرف توجه ویژه ای ننماید، به سختی شاهد تحول اساسی این بخش بوده و دستیابی به اهداف در کوتاه مدت مشکل می نماید.

۷. سهم درآمدهای اختصاصی از کل درآمدهای دولت

درآمدهای اختصاصی پیش بینی شده دولت در سال های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ رشد ثابتی حدود ۲ تا ۲,۵ درصدی را در سهم بودجه عمومی دولت نشان می دهد در حالی که درصد تحقق آن با یک روند نزولی همراه بوده است بطوریکه از ۹۰ درصد تحقق در سال ۱۳۸۹، به ۵۷,۵ درصد در سال ۱۳۹۲ کاهش یافته است وجود رشد قابل توجه ۶۵ درصدی در سال ۱۳۹۰ و حدوداً ۳۰ درصدی در سال ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲، با در نظر گرفتن این نکته که درآمدهای اختصاصی مطابق قانون ایجاد آنها باید ظرف چند سال حذف می گردید، جای تامل دارد.

نمودار شماره (۱۴): سهم درآمدهای اختصاصی از کل درآمدهای دولت

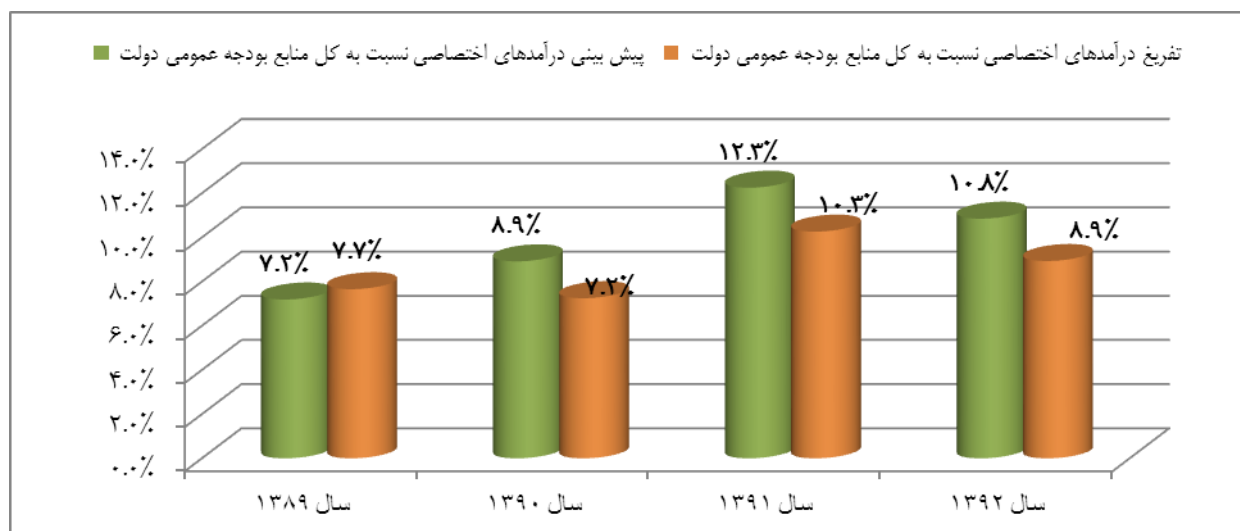


جدول شماره (۱۳): درآمدهای اختصاصی بر مبنای پیش بینی و تفریغ و نسبت آن به منابع بودجه عمومی دولت (مبالغ به میلیون ریال)

سال	پیش بینی درآمدهای اختصاصی			تفریغ درآمدهای اختصاصی			درصد تحقق
	مبلغ	درصد تغییر نسبت به سال قبل	نسبت به کل منابع بودجه عمومی دولت	مبلغ	درصد تغییر نسبت به سال قبل	نسبت به کل منابع بودجه عمومی دولت	
سال ۱۳۸۹	۹۱,۴۳۳,۰۸۳	۲۰,۷٪	۷,۲٪	۸۲,۵۲۴,۵۸۴	۴۱,۴٪	۷,۷٪	۹۰,۳٪
سال ۱۳۹۰	۱۵۱,۳۵۵,۰۲۰	۶۵,۵٪	۸,۹٪	۹۱,۸۰۴,۵۶۸	۱۱,۲٪	۷,۲٪	۶۰,۷٪
سال ۱۳۹۱	۲۰۱,۴۷۷,۹۸۴	۳۳,۱٪	۱۲,۳٪	۱۲۱,۸۵۸,۹۲۲	۳۲,۷٪	۱۰,۳٪	۶۰,۵٪
سال ۱۳۹۲	۲۵۶,۱۰۳,۷۷۲	۲۷,۱٪	۱۰,۸٪	۱۴۷,۲۰۸,۵۴۱	۲۰,۸٪	۸,۹٪	۵۷,۵٪

* مآخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

نمودار شماره (۱۵): نسبت درآمدهای اختصاصی به کل منابع بودجه عمومی دولت



۸. سهم مالیات به کل منابع بودجه عمومی دولت

اهمیت برقراری و وصول مالیات هم از یک سو جهت تامین مالی دولت و از سوی دیگر با توجه به نقش تعدیلی و کنترلی آن در اقتصاد حائز اهمیت است. بررسی درآمدهای مالیاتی دولت در بودجه های سالانه و نسبت آن به بودجه عمومی دولت در طی سالهای مورد بررسی نشان می دهد که این نسبت حداکثر ۳۰ درصد میزان پیش بینی بودجه در سال ۱۳۹۱ بوده که در عمل به ۳۵ درصد طبق اطلاعات تفریغ در سال ۱۳۹۲ رسیده است پایین بودن این سهم به معنای کسری بودجه و فروش داراییها و ثروت ملی و استقرار است و در اقتصاد ایران از عوامل موجد وابستگی بیشتر به منابع نفتی به علت افزایش حجم دولت می باشد.

جدول شماره (۱۴): نسبت درآمدهای مالیاتی به منابع عمومی دولت بر اساس مصوب و تفریغ

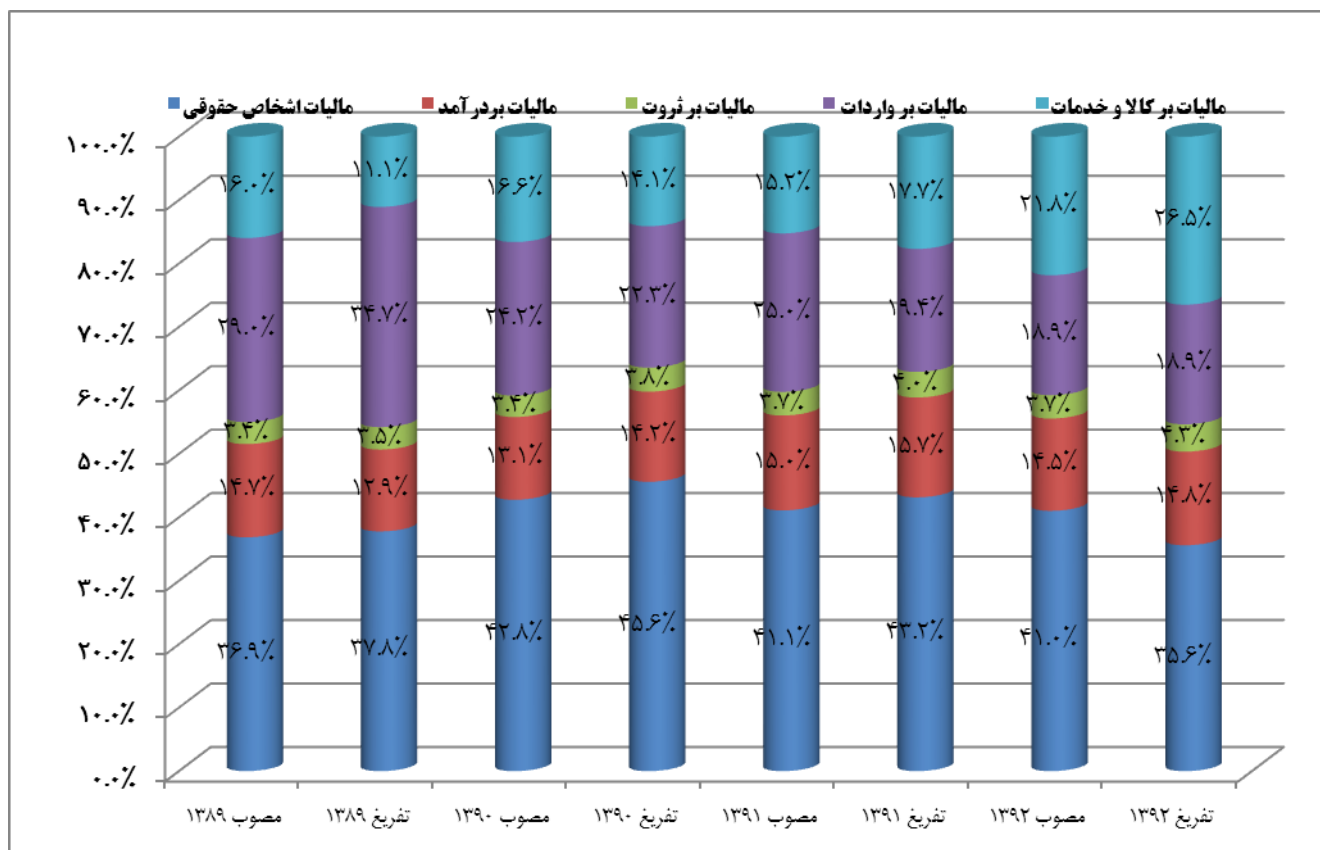
(مبالغ به میلیون ریال)

عنوان درآمد	مصوب ۱۳۸۹	تفریغ ۱۳۸۹	مصوب ۱۳۹۰	تفریغ ۱۳۹۰	مصوب ۱۳۹۱	تفریغ ۱۳۹۱	مصوب ۱۳۹۲	تفریغ ۱۳۹۲
درآمدهای مالیاتی	۳۵۱،۴۵۳،۹۳۸	۳۱۷،۹۴۴،۶۶۱	۴۰۴،۴۴۱،۹۱۶	۳۴۸،۱۲۶،۳۶۳	۴۳۸،۹۰۷،۳۴۱	۴۴۸،۲۲۴،۹۲۵	۵۶۰،۷۷۴،۱۶۲	۵۱۱،۰۹۰،۸۱۳
منابع عمومی دولت	۱،۱۷۹،۸۹۷،۶۳۶	۹۹۵،۲۷۲،۷۱۶	۱،۵۴۵،۸۷۰،۰۹۱	۱،۱۷۴،۵۹۰،۲۵۶	۱،۴۴۲،۶۹۹،۰۷۷	۱،۰۶۵،۴۲۹،۳۶۴	۲،۱۰۴،۳۸۱،۷۳۵	۱،۵۰۰،۷۵۹،۳۹۴
نسبت درآمدهای مالیاتی به منابع عمومی دولت	۲۹،۸٪	۳۱،۹٪	۲۶،۲٪	۲۹،۶٪	۳۰،۴٪	۴۲،۱٪	۲۶،۶٪	۳۴،۱٪

۹. درصد ترکیبی انواع درآمدهای مالیاتی

بررسی‌های صورت گرفته در خصوص ترکیب منابع مالیاتی بودجه عمومی دولت حاکی از تغییر جهت گیری کلی سیاست های مالیاتی دولت از اتکاء بر مالیات های سهل الوصول و مستقیم به سمت مالیاتهای غیرمستقیم خصوصا مالیات بر ارزش افزوده است. علاوه بر این، سهم مالیات بر واردات نیز بدلیل اعمال تحریم ها در سال ۱۳۹۱ کاهش چشمگیری را نسبت به سهم آن در سال ۱۳۸۹ نشان می دهد. این در حالی است که سایر اجزای مالیاتی به جز مالیات بر کالا و خدمات سهم نسبتا ثابتی را در ترکیب مالیاتی سال های مورد بررسی داشته اند. مطالب فوق حاکی از تغییر در سیاست دولت و تمرکز دولت بر گسترش مالیات بر ارزش افزوده است که می تواند موجبات شفافیت اقتصاد و نیز کاهش فرار مالیاتی و افزایش هرچه بیشتر درآمدهای مالیاتی را در پی داشته باشد.

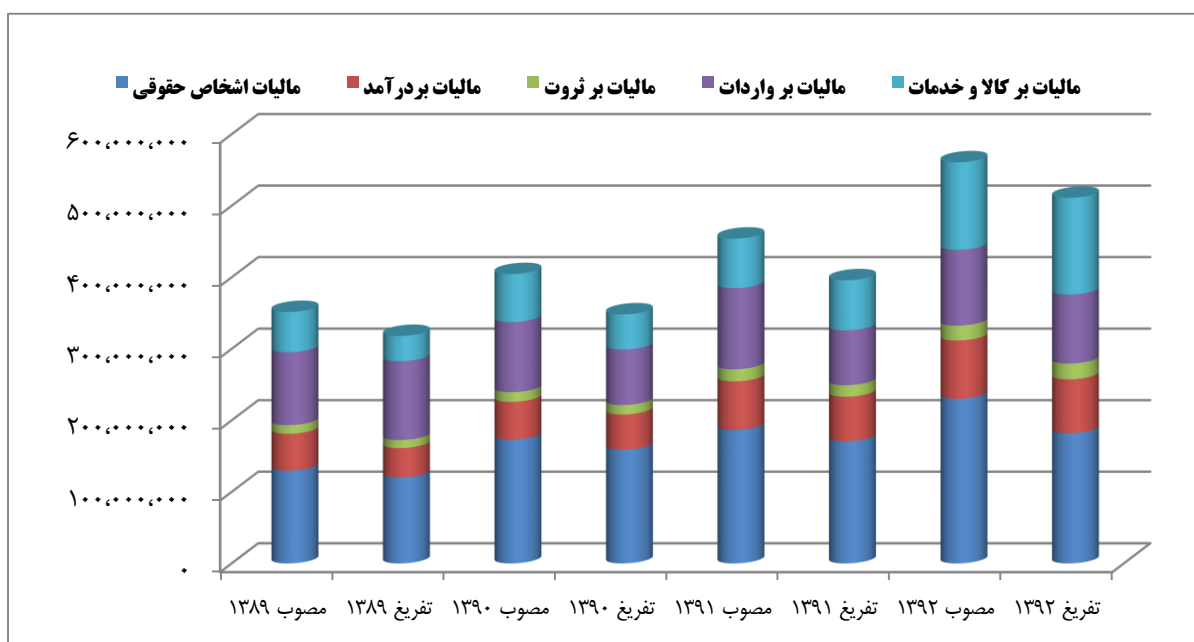
نمودار شماره (۱۶): نسبت و سهم هر یک از بخش های مالیاتی از کل درآمدهای مالیاتی



جدول شماره (۱۵): سهم و درصد هر یک از بخش های مالیاتی از کل درآمدهای مالیاتی

عنوان درآمد	مصوب ۱۳۸۹	تفریغ ۱۳۸۹	مصوب ۱۳۹۰	تفریغ ۱۳۹۰	مصوب ۱۳۹۱	تفریغ ۱۳۹۱	مصوب ۱۳۹۲	تفریغ ۱۳۹۲
مالیات اشخاص حقوقی	۳۶.۹%	۳۷.۸%	۴۱.۱%	۴۵.۶%	۴۱.۱%	۴۳.۳%	۴۱.۰%	۳۵.۶%
مالیات بر درآمد	۱۴.۷%	۱۳.۹%	۱۵.۰%	۱۴.۲%	۱۵.۰%	۱۴.۲%	۱۴.۵%	۱۴.۸%
مالیات بر ثروت	۳.۴%	۳.۵%	۳.۷%	۳.۸%	۳.۷%	۳.۸%	۳.۷%	۴.۳%
مالیات بر واردات	۲۹.۰%	۳۴.۷%	۲۵.۰%	۲۲.۳%	۲۵.۰%	۱۹.۴%	۱۸.۹%	۱۸.۹%
مالیات بر کالا و خدمات	۱۶.۰%	۱۱.۱%	۱۵.۲%	۱۴.۱%	۱۵.۲%	۱۶.۶%	۲۱.۸%	۲۶.۵%

نمودار شماره (۱۷): سهم هر یک از بخش های مالیاتی از کل درآمدهای مالیاتی

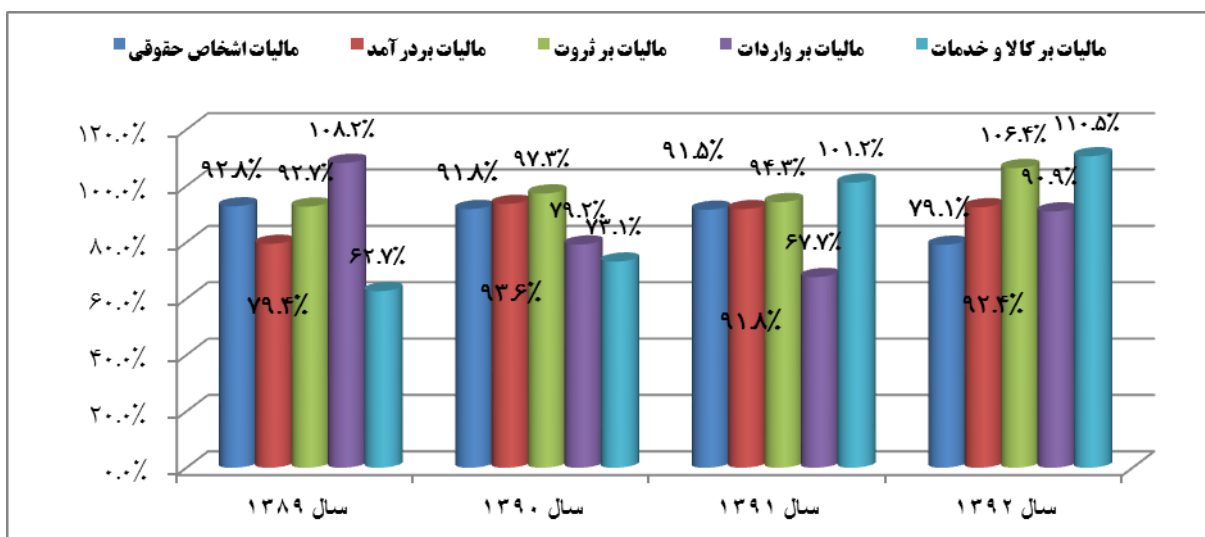


جدول شماره (۱۶): سهم و میزان هر یک از بخش های مالیاتی از کل درآمدهای مالیاتی

بخش مالیات	مصوب ۱۳۸۹	تفریغ ۱۳۸۹	مصوب ۱۳۹۰	تفریغ ۱۳۹۰	مصوب ۱۳۹۱	تفریغ ۱۳۹۱	مصوب ۱۳۹۲	تفریغ ۱۳۹۲
مالیات اشخاص حقوقی	۱۲۹,۵۴۵,۳۱۳	۱۸۱,۹۸۰,۹۴۰	۱۶۹,۵۴۷,۹۸۱	۱۷۰,۸۲۳,۴۰۰	۱۷۳,۰۱۰,۸۱۳	۱۷۳,۰۱۰,۸۱۳	۱۲۰,۱۵۵,۸۰۹	۱۲۰,۱۵۵,۸۰۹
مالیات بر درآمد	۵۱,۶۵۱,۰۸۰	۷۵,۴۱۸,۱۰۲	۶۷,۸۱۴,۲۹۰	۶۲,۲۹۲,۹۰۴	۵۲,۷۸۷,۲۵۸	۵۲,۷۸۷,۲۵۸	۴۱,۰۲۵,۷۳۴	۴۱,۰۲۵,۷۳۴
مالیات بر ثروت	۱۲,۱۴۴,۹۰۲	۲۲,۰۰۶,۳۳۷	۱۶,۹۵۴,۷۹۸	۱۵,۹۸۵,۰۰۸	۱۳,۵۸۷,۶۸۵	۱۳,۵۸۷,۶۸۵	۱۱,۲۲۷,۱۸۰	۱۱,۲۲۷,۱۸۰
مالیات بر واردات	۱۰,۲۰۰,۰۰۰	۹۶,۳۹۴,۲۵۶	۱۱۳,۳۵۹,۱۵۷	۷۶,۷۰۵,۶۹۱	۹۷,۹۳۱,۰۰۰	۹۷,۹۳۱,۰۰۰	۱۱۰,۳۵۰,۳۱۹	۱۱۰,۳۵۰,۳۱۹
مالیات بر کالا و خدمات	۵۶,۱۴۲,۶۴۳	۱۳۵,۲۹۱,۱۷۸	۶۹,۲۰۱,۰۸۴	۷۰,۰۰۶,۱۱۶	۶۷,۱۲۵,۱۶۰	۶۷,۱۲۵,۱۶۰	۳۵,۱۸۵,۶۲۹	۳۵,۱۸۵,۶۲۹
جمع کل	۳۵۱,۴۵۳,۹۳۸	۵۱۱,۰۹۰,۸۱۳	۴۵۴,۰۰۴,۳۷۳	۳۹۵,۸۱۳,۱۱۹	۴۰۴,۴۴۱,۹۱۶	۴۰۴,۴۴۱,۹۱۶	۳۱۷,۹۴۴,۶۶۱	۳۱۷,۹۴۴,۶۶۱

* مآخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

نمودار شماره (۱۸): درصد تحقق هر یک از بخش های درآمدهای مالیاتی نسبت به میزان پیش بینی شده قانون بودجه



جدول شماره (۱۷): درصد تحقق هر یک از بخش های مالیاتی مطابق با مقادیر پیش بینی شده

بخش مالیات	سال ۱۳۸۹	سال ۱۳۹۰	سال ۱۳۹۱	سال ۱۳۹۲
مالیات اشخاص حقوقی	۹۲٫۸٪	۹۱٫۸٪	۹۱٫۵٪	۷۹٫۱٪
مالیات بر درآمد	۷۹٫۴٪	۹۳٫۶٪	۹۱٫۸٪	۹۲٫۴٪
مالیات بر ثروت	۹۲٫۷٪	۹۷٫۳٪	۹۴٫۳٪	۱۰۶٫۴٪
مالیات بر واردات	۱۰۸٫۲٪	۷۹٫۲٪	۶۷٫۷٪	۹۰٫۹٪
مالیات بر کالا و خدمات	۶۲٫۷٪	۷۳٫۱٪	۱۰۱٫۲٪	۱۱۰٫۵٪

* مآخذ : قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

ب: مصارف عمومی دولت و رشد آن

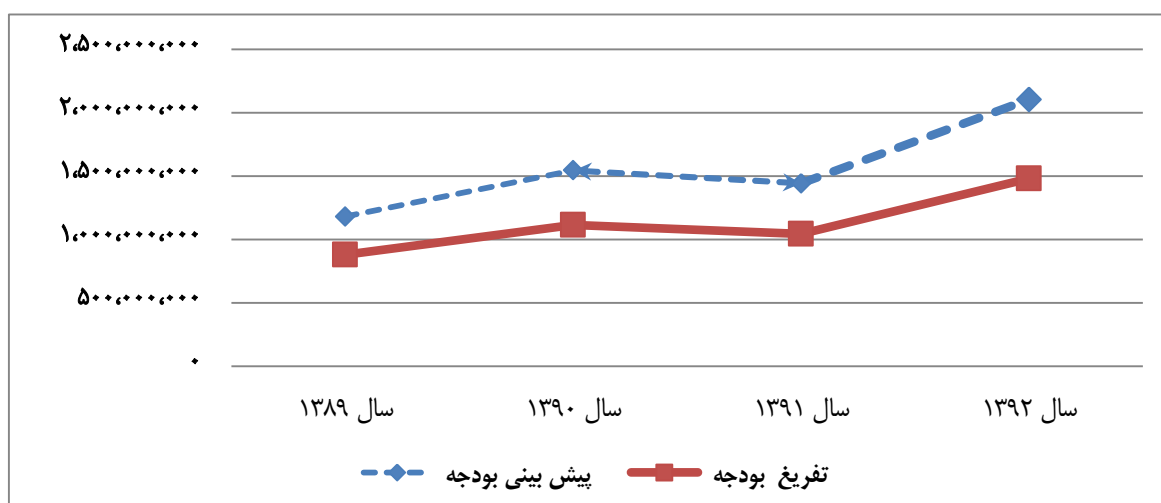
مصارف عمومی دولت در بودجه بازتاب هزینه ایفای مأموریت هر بخش از وظایف و مأموریت های دولت قلمداد می شود در سطح کلان، مصارف عمومی دولت در سه بخش اعتبارات هزینه ای ، اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای و اعتبارات تملک دارایی های مالی طبقه بندی می شود. در جدول زیر میزان و روند مصارف عمومی دولت در طی سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲ نشان داده شده است.

از جمله نکات قابل تامل در جدول فاصله معنادار پیش بینی ها و عملکرد مصارف عمومی دولت در سالهای مورد بررسی می باشد که حاکی از این موضوع است که در طی این سالها حداکثر حدود ۷۵ درصد از مصارف عمومی پیش بینی شده دولت محقق شده است و این نسبت با روندی نزولی در سال ۱۳۹۲ به حدود ۷۰ درصد رسیده است. موضوع قابل توجه دیگر رشد قابل توجه ۴۵٫۹٪ پیش بینی شده مصارف عمومی دولت و عملکرد رشد ۴۱٫۸٪ آن نسبت به عملکرد بودجه سال ۱۳۹۱ می باشد که به نظر می رسد ناشی افزایش سطح عمومی قیمت ها در این سال است که باتوجه به حجم بزرگ دولت در اقتصاد به شدت مصارف عمومی دولت را تحت تاثیر قرار داده است.

جدول شماره (۱۸): مصارف عمومی دولت و رشد آن

سال	پیش بینی مصارف عمومی	درصد رشد نسبت به سال قبل	تفریغ مصارف عمومی دولت	درصد رشد نسبت به سال قبل	نسبت تفریغ به پیش بینی
سال ۱۳۸۹	۱,۱۷۹,۸۹۷,۶۳۶	۳۲,۲٪	۸۸۰,۰۰۴,۸۵۶	۱۱,۲٪	۷۴,۶٪
سال ۱۳۹۰	۱,۵۴۵,۸۷۰,۰۹۱	۳۱٪	۱,۱۱۳,۵۴۸,۷۸۹	۲۶,۵٪	۷۲,۰٪
سال ۱۳۹۱	۱,۴۴۲,۶۹۹,۰۷۷	۶,۶٪-	۱,۰۴۳,۸۶۲,۷۷۲	۶,۳٪-	۷۲,۴٪
سال ۱۳۹۲	۲,۱۰۴,۳۸۱,۷۳۵	۴۵,۹٪	۱,۴۷۹,۸۱۰,۵۴۴	۴۱,۸٪	۷۰,۳٪

نمودار شماره (۱۹): مصارف عمومی دولت و روند رشد آن

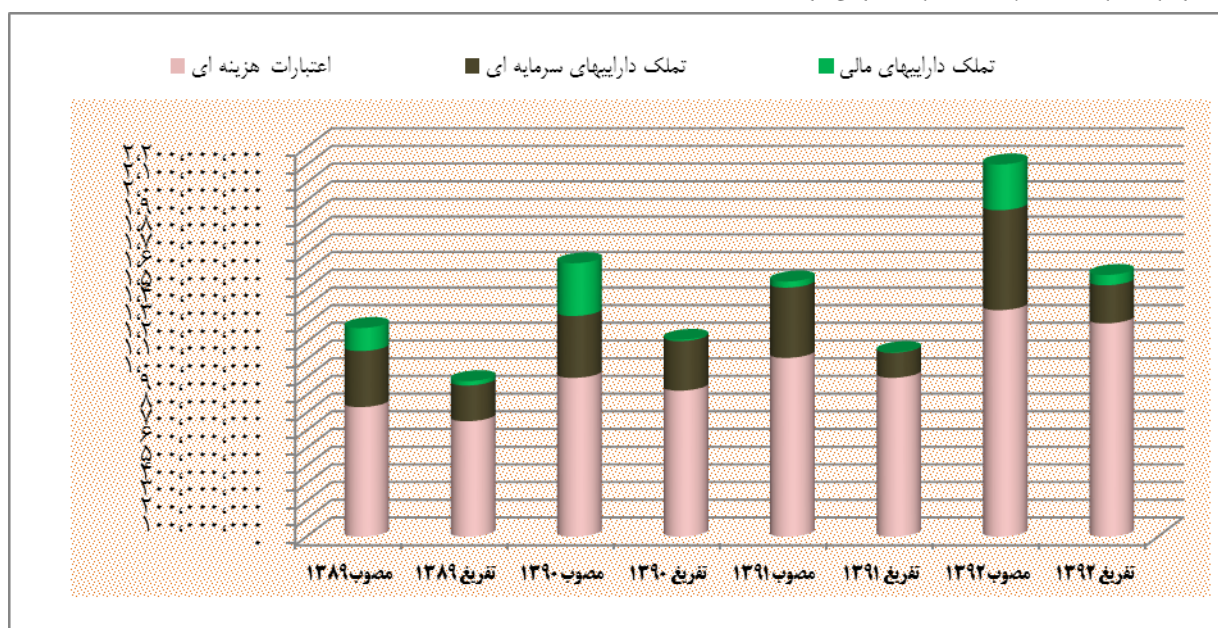


به استناد حکم بند (ج) ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه می‌بایست اعتبارات هزینه‌ای هر سال ۲ درصد کمتر از تورم افزایش می‌یافت در حالیکه بررسی قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۲ نشان می‌دهد که در هیچ‌یک از سال‌ها حکم مذکور رعایت نشده است. رشد اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۰ معادل ۳۱ درصد، سال ۱۳۹۱ معادل ۶/۶- و سال ۱۳۹۲ معادل ۴۵/۹ درصد بوده در حالیکه نرخ تورم به ترتیب معادل ۲۱/۵ درصد، ۳۰/۵ درصد و ۳۴/۸ درصد از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعلام شده است.

۱-ب- ترکیب مصارف عمومی دولت

پس از بررسی کلیات مصارف عمومی دولت، واکاوی لازم در مورد هر یک از اجزای تشکیل دهنده آن ضروری به نظر می‌رسد. در نمودار زیر روند و رشد هر یک از اجزای آن به تفکیک اعتبارات هزینه‌ای، تملک داراییهای سرمایه‌ای و تملک داراییهای مالی در طی سالهای مورد بررسی نشان داده شده است:

نمودار شماره (۲۰): ترکیب مصارف عمومی دولت



جدول شماره (۱۹): ترکیب مصارف عمومی دولت

میزان ترکیبی مصارف عمومی دولت (مبالغ به میلیون ریال)								
مصارف	مصوب ۱۳۸۹	تفریغ ۱۳۸۹	مصوب ۱۳۹۰	تفریغ ۱۳۹۰	مصوب ۱۳۹۱	تفریغ ۱۳۹۱	مصوب ۱۳۹۲	تفریغ ۱۳۹۲
هزینه ای	۷۳۲,۹۰۸,۶۷۶	۶۵۲,۸۲۹,۵۶۰	۸۹۷,۹۲۰,۶۸۶	۸۲۵,۸۵۴,۵۷۳	۱,۰۱۰,۷۱۳,۰۴۲	۸۹۸,۵۵۱,۳۹۸	۱,۲۸۰,۹۱۸,۰۹۱	۱,۲۰۵,۸۳۷,۲۲۰
سرمایه ای	۳۱۶,۹۰۰,۶۶۰	۲۰۲,۲۳۱,۹۰۴	۳۳۹,۱۴۹,۴۰۵	۲۸۰,۵۷۸,۸۴۰	۳۹۷,۴۵۵,۰۳۵	۱۴۱,۸۰۳,۲۰۳	۵۶۴,۴۳۸,۳۵۵	۲۱۵,۳۰۳,۹۹۹
مالی	۱۳۰,۰۸۸,۳۰۰	۲۴,۹۴۳,۳۹۲	۲۹۸,۲۰۰,۰۰۰	۷,۱۱۵,۳۷۶	۳۴,۵۳۱,۰۰۰	۳,۵۰۸,۱۷۱	۲۵۹,۰۲۵,۲۸۹	۵۸,۶۶۹,۲۲۵
جمع	۱,۱۷۹,۸۹۷,۶۳۶	۸۸۰,۰۰۴,۸۵۶	۱,۵۳۵,۸۷۰,۰۹۱	۱,۱۱۳,۵۴۸,۷۸۹	۱,۴۴۲,۶۹۹,۰۷۷	۱,۰۴۳,۸۶۲,۷۷۲	۲,۱۰۴,۲۸۱,۷۳۵	۱,۴۷۹,۸۱۰,۵۴۴

* مآخذ: قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

جدول شماره (۲۰): درصد ترکیب مصارف عمومی دولت

درصد ترکیبی مصارف عمومی دولت								
مصارف	مصوب ۱۳۸۹	تفریغ ۱۳۸۹	مصوب ۱۳۹۰	تفریغ ۱۳۹۰	مصوب ۱۳۹۱	تفریغ ۱۳۹۱	مصوب ۱۳۹۲	تفریغ ۱۳۹۲
هزینه ای	۶۲,۱٪	۷۴,۲٪	۵۸,۱٪	۷۴,۲٪	۷۰,۱٪	۸۶,۱٪	۶۰,۹٪	۸۱,۵٪
سرمایه ای	۲۶,۹٪	۲۳,۰٪	۲۲,۶٪	۲۵,۲٪	۲۷,۵٪	۱۳,۶٪	۲۶,۸٪	۱۴,۵٪
مالی	۱۱,۰٪	۲,۸٪	۱۹,۳٪	۰,۶٪	۲,۴٪	۰,۳٪	۱۲,۳٪	۴,۰٪

همانگونه که در جدول فوق نشان داده شده است علی رغم تلاش سیاستگذاران اقتصادی جهت کاهش سهم اعتبارات هزینه ای از مصارف عمومی در قوانین بودجه سنواتی و قانون برنامه پنجم توسعه لیکن در عمل همچنان که مشاهده می شود نه تنها این سهم کاهش نیافته بلکه مطابق با جدول فوق رشد قابل توجهی را نیز نشان می دهد.

برخی دلایل بالا بودن اعتبارات هزینه ای دولت به شرح زیر است:

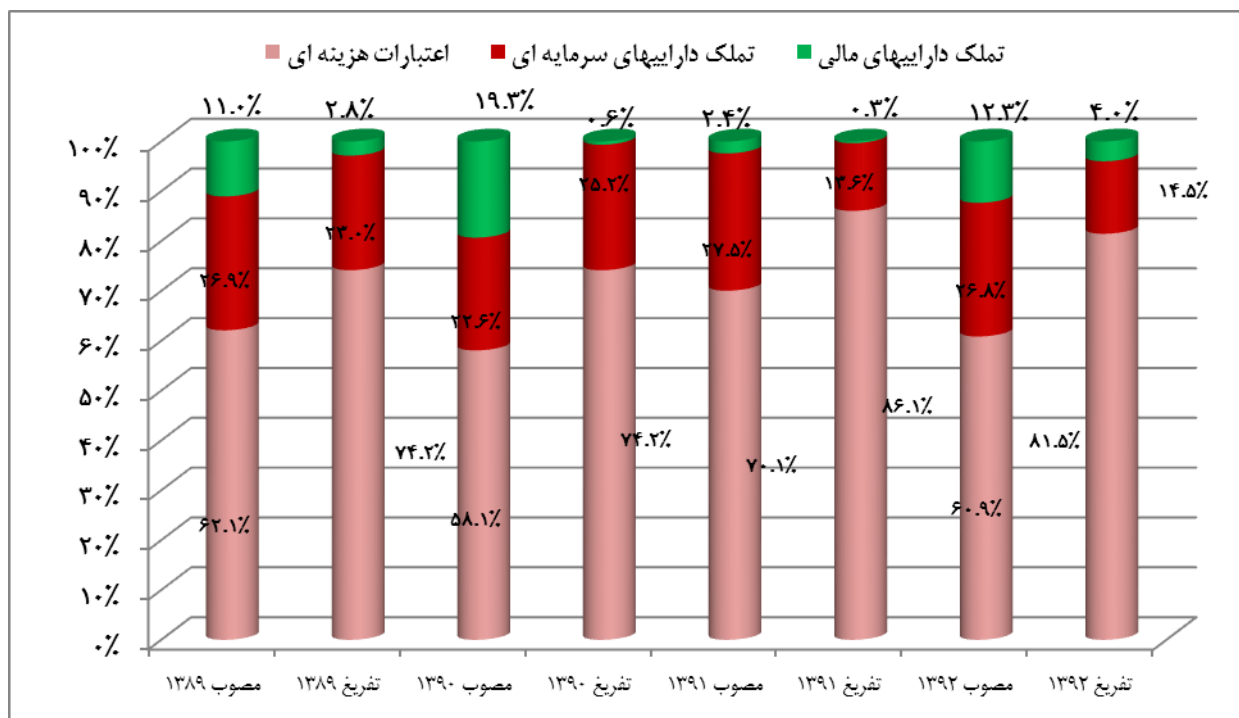
۱. پایین بودن بهره وری نیروی انسانی در بخش دولتی

۲. عدم توجه به بهره وری و کارایی در مصرف اعتبارات

۳. فقدان نظام مدیریت مخارج دولت و مدیریت هزینه ها

۴. تعریف گسترده تر از وظایف حاکمیتی در کشور نسبت به سایر کشورها

نکته قابل تامل دیگر در جدول فوق الذکر عدم ایفای بخش قابل توجهی از تعهدات مالی دولت در بودجه عمومی مطابق با پیش بینی های صورت گرفته می باشد که به مفهوم انتقال بخش عمده ای از تعهدات به سنوات آتی و عدم رعایت حقوق بین دوره ای در بودجه قلمداد می شود. کاهش سهم این بخش از مصارف عمومی دولت به نوعی می تواند بازتاب کسری پنهان در بودجه عمومی دولت نیز باشد. که پیامد ها و عواقب ناخوشایندی همچون افزایش بدهی های دولت به بخش های مختلف اقتصادی را نیز می تواند در بر داشته باشد.



بر اساس داده های موجود در گزارش های تفریغ بودجه، هزینه های جاری دولت در تمام دوره های مورد بررسی چه در قالب مصوب و چه در تفریغ روند افزایشی را نشان می دهد و حتی در سال ۱۳۹۱ با وجود کاهش منابع دولت این بخش از هزینه ها، نسبت به سال گذشته افزایشی معادل ۷۶ هزار میلیارد ریال داشته که عدم توانمندی دولت در کاهش هزینه های جاری را بازتاب می نماید.

نکته قابل تامل دیگر در بررسی مصارف عمومی دولت، تغییرات هزینه های عمرانی در طول سال های مورد بررسی است. اهمیت هزینه های عمرانی در رشد و توسعه اقتصادی انکارناپذیر است. مضاف بر آنکه هزینه های عمرانی در واقع نوعی سرمایه گذاری محسوب می شود. با در نظر گرفتن جميع مطالب بیان شده و نیز نقش حائز اهمیت هزینه های عمرانی در رشد و پیشرفت جامعه، همانگونه که در نمودارها و جداول فوق مشاهده می شود. ظرف سالهای ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ سهم اعتبارات عمرانی از مصارف عمومی دولت طبق اطلاعات تفریغ بودجه علی رغم داشتن افت و خیزهایی در مجموع سیر نزولی داشته به نحوی که رفته رفته از حدود ۲۳ درصد به حدود ۱۴,۵ درصد رسیده که حسیض این سیر نزولی در سال ۱۳۹۱ رخ داد که سهم آن ۱۳,۶ درصد مصارف عمومی دولت شده است.

تغییر ارقام بودجه ای و انتقال بخشی از اعتبار تملک دارایی های سرمایه ای به اعتبارات هزینه ای، به جهت ابعاد و پیامدهای مختلف آن در اقتصاد کشور، در طی سالهای مورد بررسی موضوعی قابل توجه و نگران کننده می باشد.

ج- بودجه ردیف های متفرقه

در قوانین بودجه سالیانه علاوه بر اعتباراتی که بصورت بودجه دستگاههای اجرایی و یا بر حسب امور، فصل و برنامه و یا ردیف دستگاه بر حسب برنامه طبقه بندی می شود، بخشی از اعتبارات بودجه عمومی دولت بصورت ردیف های متفرقه درج می گردند و بازتاب اعتباراتی در بودجه است که دولت از انجام آن فعالیت آگاهی داشته لیکن به دلایلی

چون مشخص نبودن دستگاه اجرایی هزینه کننده متولی و یا مشخص نبودن برنامه ای که آن فعالیت تحت آن طبقه بندی گردد امکان درج آن در خلاصه بودجه دستگاه اجرایی بر حسب امور، فصل و برنامه میسر نمی باشد.

بررسی نسبت حجم و میزان اعتبارات ردیفهای متفرقه به بودجه

در جدول زیر سهم اعتبارات هزینه ای و تملک دارایی های سرمایه ای متفرقه از مصارف عمومی دولت طی سالهای مورد بررسی ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲ نشان داده شده است:

جدول شماره (۲۱): سهم اعتبارات هزینه ای و تملک دارایی های سرمایه ای متفرقه از مصارف عمومی (مبالغ به میلیون ریال)

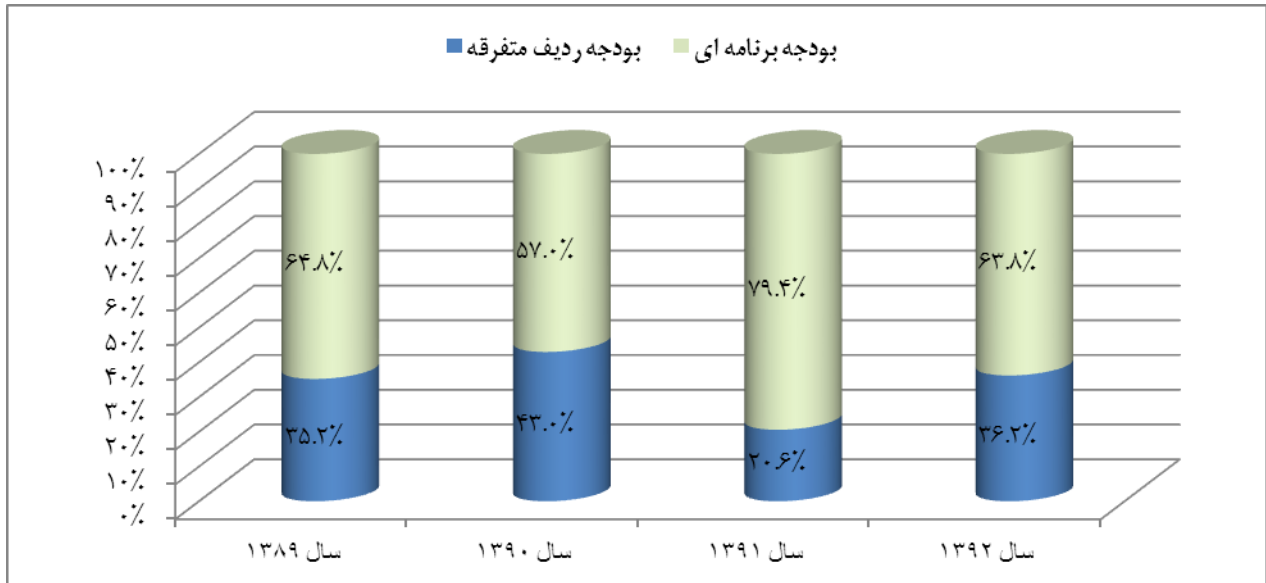
عنوان		اعتبارات ردیفهای متفرقه						نسبت اعتبارات ردیفهای متفرقه به بودجه عمومی دولت در هر بخش			توزیع اعتبارات ردیفهای متفرقه				
		هزینه ای	درصد	تملك داراییهای سرمایه ای	درصد	تملك داراییهای مالی	درصد	جمع کل	هزینه ای	عمرانی	مالی	هزینه ای		عمرانی	
												مبلغ	درصد	مبلغ	درصد
قانون بودجه سال ۱۳۸۹	۱۷۸,۸۳۰,۵۹۹	۴۳,۱ %	۱۰۶,۷۱۴,۴۱۱	۲۵,۷ %	۱۳۰,۰۸۸,۳۰۰	۳۱,۲ %	۴۱۵,۶۳۳,۳۱۰	۲۴,۴ %	۳۳,۷ %	۱۰۰ %	۱۵۸,۱۵۸,۱۵۲	۸۸,۴ %	۷۰۲,۱۴۹,۷۹	۶۵,۸ %	
قانون بودجه سال ۱۳۹۰	۲۴۶,۹۳۰,۱۳۸	۳۷,۲ %	۱۱۹,۳۰۳,۰۰۳	۱۷,۹ %	۲۹۸,۲۰۰,۰۰۰	۴۴,۹ %	۶۶۴,۴۳۳,۱۷۱	۲۷,۵ %	۳۴,۱ %	۱۰۰ %	۱۹۸,۶۸۱,۷۵۸	۸۰,۵ %	۸۴۶,۷۳۰,۰۸	۷۱ %	
قانون بودجه سال ۱۳۹۱	۱۷۲,۳۳۹,۰۰۹	۵۸ %	۹۰,۲۷۴,۸۹۶	۳۰,۴ %	۳۴,۵۳۱,۰۰۰	۱۱,۶ %	۲۹۷,۱۴۴,۸۹۱	۱۷ %	۲۲,۷ %	۱۰۰ %	۱۴۷,۶۴۰,۶۵۰	۸۵,۷ %	۵۵۵,۰۱۹,۶۴	۶۱,۵ %	
قانون بودجه سال ۱۳۹۲	۲۷۷,۷۷۱,۷۴۶	۳۶,۴ %	۲۲۵,۳۹۴,۱۹۰	۲۹,۵ %	۲۵۹,۰۲۵,۲۸۹	۳۴,۱ %	۷۶۲,۱۹۱,۲۲۵	۲۱,۶ %	۳۹,۹ %	۱۰۰ %	۲۴۰,۶۱۱,۸۸۰	۸۶,۶ %	۸۷,۹۵۳,۳۶۷	۳۹ %	

* مآخذ: قانون بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲

سهم هزینه های ردیف متفرقه به کل هزینه های دولت

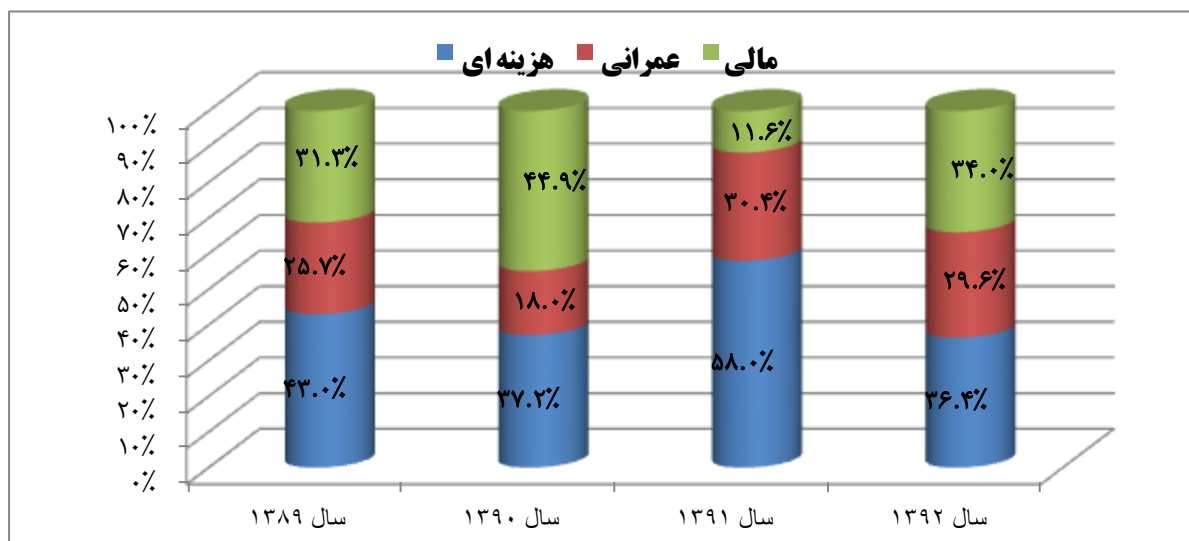
این سهم به نوعی شاخصی از میزان بازتاب عدم شفافیت در بودجه عمومی دولت قلمداد می شود. بررسی ها حاکی از آن است که با توجه به ماهیت ردیفهای متفرقه هرچه میزان سهم این ردیفها از بودجه بیشتر باشد جدای از آثار مربوط به عدم شفافیت بودجه ای از میزان نظارت و عدم پاسخگویی بر بودجه نیز کاسته می شود. همانطور که در نمودار زیر مشاهده می شود، به استثناء سال ۱۳۹۰ که بیش از ۴۰ درصد بودجه عمومی به صورت ردیف متفرقه پیش بینی شده است، در سالهای دیگر نیز حدود یک سوم از بودجه عمومی در قالب ردیفهای متفرقه می باشد. صرف نظر از اصل انعطاف پذیری بودجه بنظر می رسد پیش بینی حدود یک سوم بودجه در قالب ردیفهای متفرقه اثر نامطلوبی بر شفافیت بودجه دولت بر جای گذاشت.

نمودار شماره (۲۲): سهم هزینه های ردیف متفرقه



بر اساس مطالعات انجام شده، بطور میانگین حدود ۸۰ درصد از اعتبارات ردیف های متفرقه مربوط به اعتبارات مالی و هزینه ای می باشد. همچنین بر اساس داده های موجود در تفریغ بودجه، بیش از نیمی از اعتبارات ردیفهای متفرقه هزینه ای نیز مربوط به اعتبارات یارانه ها می باشد که این امر بدین معناست که دولت نتوانسته اعتبارات یارانه ها را در قالب بودجه برنامه ای ارائه نماید، انتظار می رود با توجه به تصویب قانون هدفمند کردن یارانه ها دولت به منظور شفاف سازی و نظارت بیشتر و نظام مند این بخش از اعتبارات را نیز در قالب بودجه برنامه ای ارائه نماید تا منجر به تمرکز وجوه مربوط به این بخش از اعتبارات در دست مقامات یا دستگاه های خاص نشود و زمینه های پاسخگویی بهتر و بیشتر دولت را فراهم نماید. همانگونه که در بالا نیز اشاره شد بخش قابل توجهی از بودجه کل کشور بصورت اعتبارات متفرقه درج شده است، از همین رو، سهم هر یک از بخشها اعم از اعتبارات هزینه ای و عمرانی و مالی از کل اعتبارات ردیفهای متفرقه برای سالهای مورد بررسی ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲ به نمایش درآمده است:

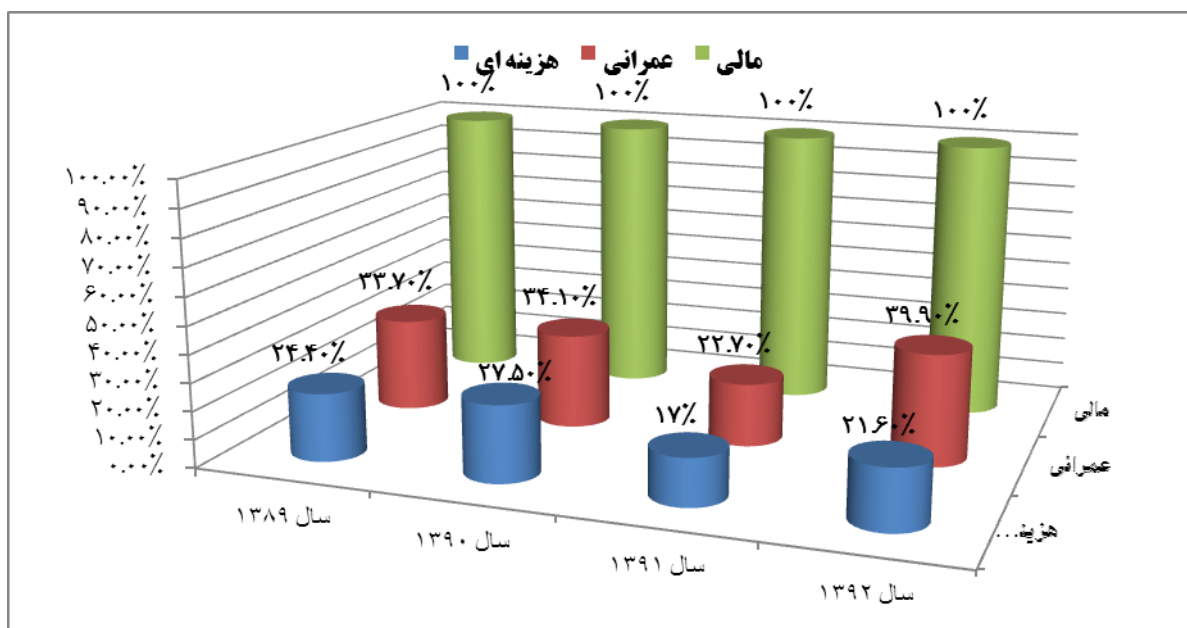
نمودار شماره (۲۳): سهم هر یک از بخشها اعم از اعتبارات هزینه ای و عمرانی و مالی از کل اعتبارات ردیفهای متفرقه



بر اساس نمودار فوق، در طی سالهای ۱۳۹۰ و ۱۳۹۲ افزایش زیاد سهم اعتبارات تملک داراییهای مالی منجر به کاهش سهم سایر بخشها گردیده است. در سال ۱۳۹۰ حدود یکصد هزار میلیارد ریال بابت رد دیون و پنجاه هزار میلیارد ریال بابت کمک به اشتغال و مسکن مناطق کمتر توسعه یافته و ۷۹ هزار میلیارد ریال جهت پرداخت بدهی پیمانکاران پیش بینی شده که محقق نشده است. در سال ۱۳۹۲ نیز دویست هزار میلیارد ریال جهت پرداخت بدهی دولت به اشخاص و پیمانکاران و حدود ۲۵ هزار میلیارد ریال جهت باز پرداخت اصل اوراق مشارکت در نظر گرفته شده که در مجموع حدود ۴۰ درصد آن توزیع شده است.

بر اساس اطلاعات موجود در گزارش تفریغ بودجه، از کل اعتبارات هزینه ای در سال ۱۳۹۲ حدود ۲۲ درصد آن به صورت ردیف های متفرقه پیش بینی شده است، که این رقم برای اعتبارات تملک داراییهای سرمایه ای ۳۹٫۹ درصد بوده است اما نکته قابل تامل آن است که در تمامی سال های مورد بررسی، ۱۰۰ درصد اعتبارات تملک داراییهای مالی، به صورت متفرقه تخصیص داده شده است. حال سوال آن است که آیا امکان درج اعتبارات تملک داراییهای مالی به صورت بودجه برنامه ای میسر نبوده، یا آنکه دولت به منظور اهداف دیگری مانند انعطاف پذیری، مدیریت کسری بودجه های احتمالی و مسائلی از این قبیل، علاقه ای برای درج آن در قالب بودجه برنامه ای ندارد؟ نمودار زیر سهم های مورد بررسی را نشان می دهد.

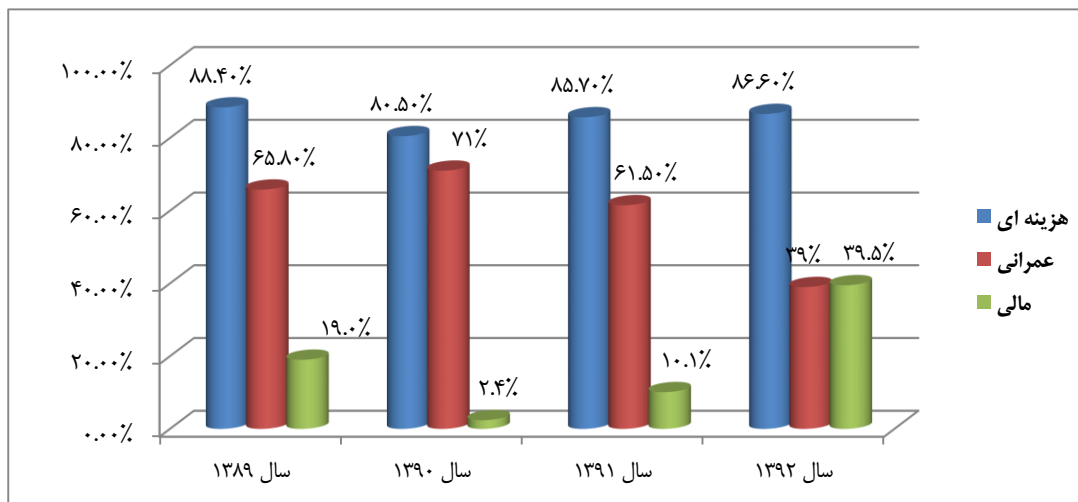
نمودار شماره (۲۴): سهم ردیفهای متفرقه از کل اعتبارات در بودجه



در طی سالهای مورد بررسی حدود ۸۵ درصد از اعتبارات هزینه ای توزیع شده است و روند ثابتی داشته است. در خصوص اعتبارات تملک داراییهای سرمایه ای نیز به استثناء سال ۱۳۹۲ که اعتبارات توزیع شده تنها ۳۹ درصد بوده است در سایر سالها بیش از ۶۰ درصد بوده است. همچنین توزیع اعتبارات تملک داراییهای مالی به استثناء سال ۱۳۹۲ که حدود ۳۹ درصد بوده در سایر سالهای مورد بررسی بسیار کمتر بوده بطوریکه در سال ۱۳۹۰ این سهم حدود ۲٫۴ درصد بوده است.

در نمودارهای زیر میزان و حجم اعتبارات ردیف های متفرقه هزینه ای و سرمایه ای و مالی توزیع شده نسبت به مبالغ پیش بینی شده در قانون بودجه سالهای مذکور به نمایش درآمده است:

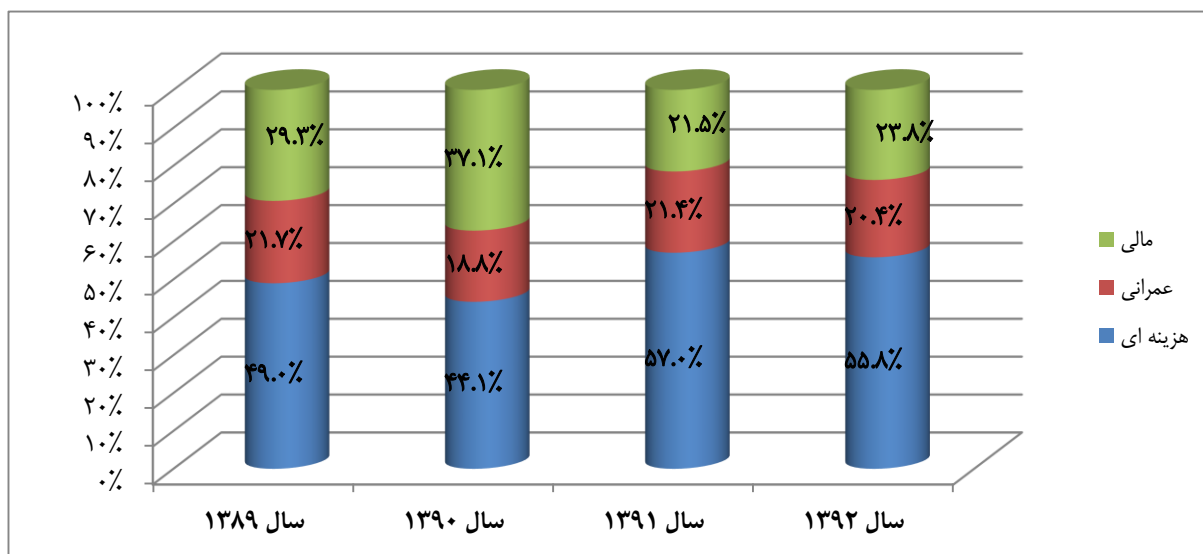
نمودار شماره (۲۵): حجم اعتبارات توزیع شده ردیفهای متفرقه در هر بخش از اعتبارات



بیشترین حجم اعتبارات توزیع شده ردیفهای متفرقه در بخش اعتبارات هزینه ای (به طور میانگین حدود ۸۵ درصد) و کمترین سهم مربوط به اعتبارات توزیع شده تملک داراییهای مالی می باشد که دارای نوسان بسیار زیادی می باشد. عمده ترین دلیل توزیع نزدیک به پیش بینی ردیفهای متفرقه هزینه ای ناشی از ماهیت غیر قابل اجتناب آنها (همچون یارانه ها و ...) و ناگزیر بودن از پرداخت آنها می باشد.

در نمودار زیر سهم هر بخش از اعتبارات ردیفهای متفرقه توزیع شده به تفکیک هر یک از بخشهای هزینه ای، عمرانی و مالی نسبت به کل اعتبارات ردیفهای متفرقه توزیع شده، نشان داده شده است:

نمودار شماره (۲۶): سهم هر بخش از اعتبارات ردیفهای متفرقه توزیع شده



د- نسبت هزینه های جاری به هزینه های عمرانی در بودجه عمومی دولت

این نسبت یکی از شاخص های ارزیابی کارایی دولت ها در جهت استفاده بهینه از منابع بودجه ای در جهت رشد و توسعه کشور و ارتقاء بهره وری تلقی می گردد. میزان آن در قوانین بودجه در حدود ۳ بوده است بدین معنا که از هر ۴ ریالی که دولت هزینه می نماید، ۳ ریال آن به هزینه های جاری و یک ریال آن به هزینه های عمرانی اختصاص می یابد. طبیعتاً زمانی که این نسبت کوچکتر می شود می تواند نمایانگر کارآمدی یک دولت در جهت استفاده بهینه از منابع خود باشد. در جدول شماره (۲۲) میزان این نسبت مطابق با قانون بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲ حدود ۲،۴۲ پیش بینی شده است لیکن بر اساس آنچه که در جدول شماره (۲۳) آمده این شاخص بطور متوسط معادل ۵ بوده که حاکی از انحراف قابل توجه از آنچه مقنن در قانون بودجه پیش بینی نموده می باشد. نکته بسیار مهم جداول مذکور افزایش چشمگیر این شاخص در سال های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ است که دلیل اصلی آن کاهش منابع ارزی و ریالی دولت ناشی از تحریم های غرب می باشد. آمارهای حاصل از گزارش تفریغ موید آن است که دولت زمانیکه با محدودیت منابع مواجه شده، اعتبارات تملک داراییهای سرمایه ای و مالی را کاهش داده است.

جدول شماره (۲۲): نسبت هزینه های جاری به هزینه های عمرانی در بودجه عمومی دولت بر اساس قانون (مبالغ به میلیون ریال)

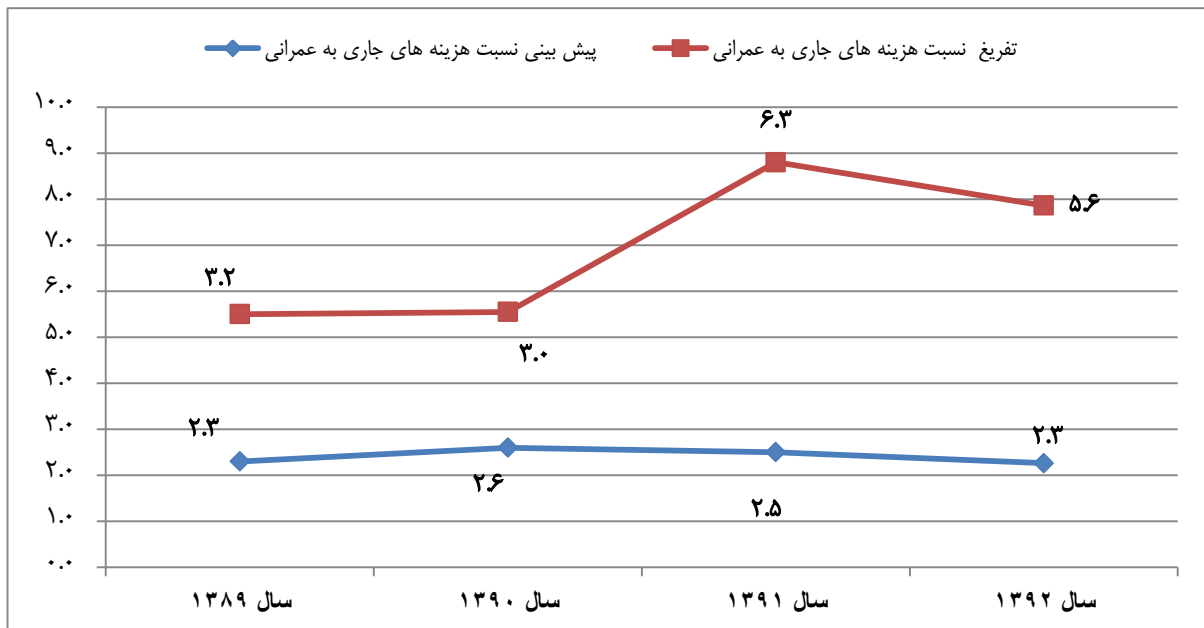
عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۸۹		قانون بودجه سال ۱۳۹۰		قانون بودجه سال ۱۳۹۱		قانون بودجه سال ۱۳۹۲	
	مبلغ	درصد از کل	مبلغ	درصد از کل	مبلغ	درصد از کل	مبلغ	درصد از کل
اهتبارات هزینه ای (۱)	۷۳۲،۹۰۸،۶۷۶	۶۲،۱٪	۸۹۷،۹۲۰،۶۸۶	۵۸،۱٪	۱،۰۱۰،۷۱۳،۰۴۲	۷۰،۱٪	۱،۲۸۰،۹۱۸،۰۹۱	۶۰،۱٪
میزان تملک داراییهای سرمایه ای (۲)	۳۱۶،۹۰۰،۶۶۰	۲۶،۸٪	۳۴۹،۷۴۹،۴۰۵	۲۲،۶٪	۳۹۷،۴۵۵،۰۳۵	۲۷،۵٪	۵۶۴،۴۳۸،۳۵۵	۲۶،۸٪
نسبت اعتبارات هزینه ای به تملک داراییهای سرمایه	۲،۳		۲،۶		۲،۵		۲،۲۶	

جدول شماره (۲۳): نسبت هزینه های جاری به هزینه های عمرانی در بودجه عمومی دولت بر اساس تفریغ (مبالغ به میلیون ریال)

عنوان	تفریغ بودجه سال ۱۳۸۹		تفریغ بودجه سال ۱۳۹۰		تفریغ بودجه سال ۱۳۹۱		تفریغ بودجه سال ۱۳۹۲	
	مبلغ	درصد از کل	مبلغ	درصد از کل	مبلغ	درصد از کل	مبلغ	درصد از کل
اهتبارات هزینه ای (۱)	۶۵۲،۸۲۹،۵۶۰	۷۴،۲٪	۸۲۵،۸۵۴،۵۷۳	۷۴،۲٪	۸۹۸،۵۵۱،۳۹۸	۸۶٪	۱،۲۰۵،۸۳۷،۳۲۰	۸۱،۴٪
میزان تملک داراییهای سرمایه ای (۲)	۲۰۲،۲۳۱،۹۰۴	۲۳٪	۲۸۰،۵۷۸،۸۴۰	۲۵،۲٪	۱۴۱،۸۰۳،۲۰۳	۱۳،۶٪	۲۱۵،۳۰۳،۹۹۹	۱۴،۵٪
نسبت اعتبارات هزینه ای به تملک داراییهای سرمایه ای (۱/۲)	۳،۲		۲،۹۵		۶،۳		۵،۶	

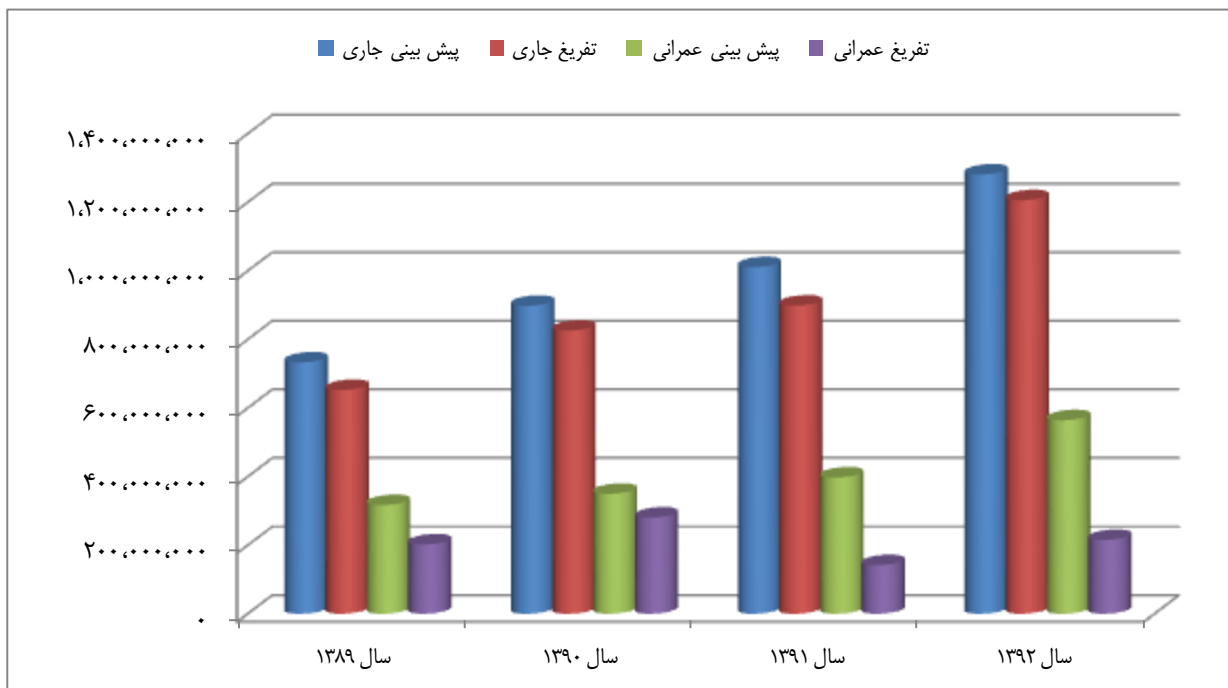
نمودار صفحه بعد نسبت و میزان هزینه های جاری به هزینه های عمرانی در بودجه عمومی دولت وفق قانون بودجه و عملکرد مطابق با گزارش تفریغ بودجه سالهای مورد بررسی ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲ نشان داده شده است:

نمودار شماره (۲۷): نسبت هزینه های جاری به عمرانی بر اساس پیش بینی و تفریغ



آنچه با نمایش این نمودار نشان داده شده است اختصاص سهم اندکی از منابع بودجه ای دولت به هزینه عمرانی می باشد که موجبات کاهش رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی شده و انباشت ذخیره سرمایه با سرعت کمتری رشد می نماید که این امر به معنای تشدید وضعیت رکود تورمی و گسترش بیکاری و به عنوان عاملی اثرگذار بر کاهش روند نرخ رشد اقتصادی ارزیابی می شود. ضمن آنکه با افزایش نسبت هزینه های جاری تشدید وضعیت تورمی در کنار گسترده تر شدن رکود در بخش سرمایه گذاری تولیدی و مولد اقتصاد ایران، موجب تشدید چرخه های افول اقتصاد می شود.

نمودار شماره (۲۸): مقایسه هزینه های عمرانی و جاری بر اساس پیش بینی و تفریغ طی سالهای



ر - نسبت درآمدهای مالیاتی به هزینه های جاری

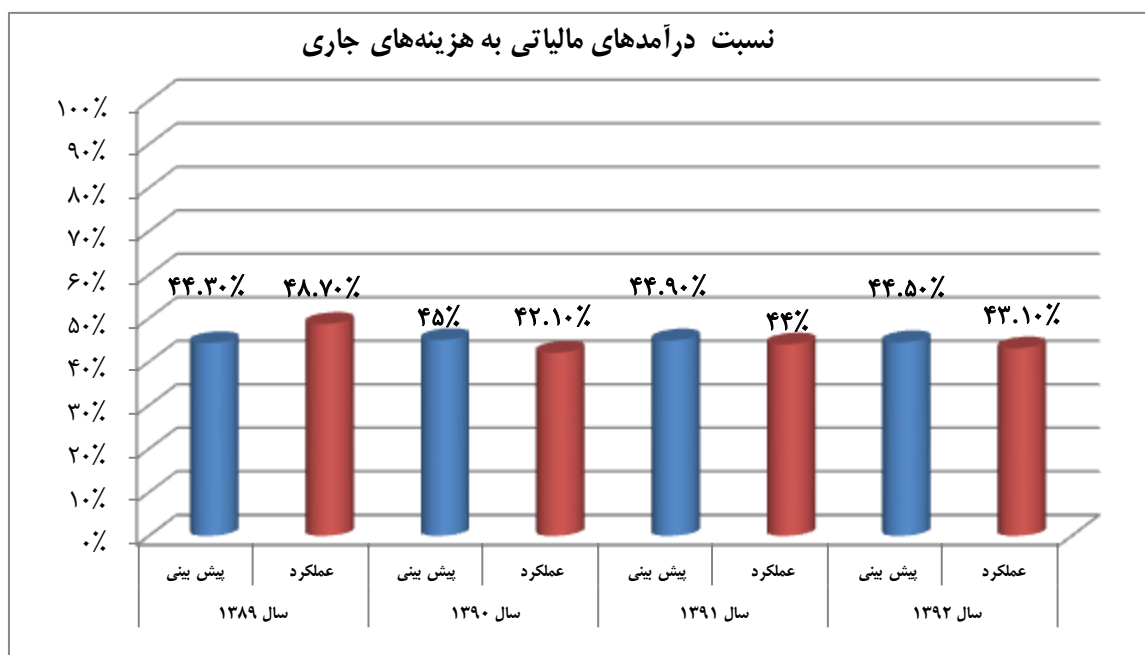
این شاخص به عنوان شاخصی از شکل تامین مناسب مخارج جاری دولت در نظر گرفته شده و اشاره به نقش درآمدهای مالیاتی در تامین هزینه های جاری دولت دارد و هرچه به یک نزدیکتر باشد وضعیت مطلوبی را به نمایش می گذارد. (وقتی نسبت مزبور یک باشد، بدین معناست که تمامی مخارج جاری دولت از محل درآمدهای مالیاتی تامین شده است) علاوه بر کارکرد تامین درآمدی که برای درآمدهای مالیاتی عنوان میشود مالیاتها دارای کارکردهای چند گانه دیگری همچون باز توزیع ثروت در جامعه و ایجاد انضباط مالی نیز هستند و یکی از مهمترین ابزارهای مدیریت اقتصاد نیز به شمار می روند و این امر اهمیت بررسی و واکاوی این نسبت را در طی سالهای مورد بررسی مضاعف می نماید.

در جدول ذیل میزان پوشش هزینه های جاری بودجه عمومی دولت از طریق درآمدهای مالیاتی مطابق با قانون بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲ درج شده است:

جدول شماره (۲۴): نسبت درآمدهای مالیاتی به هزینه های جاری

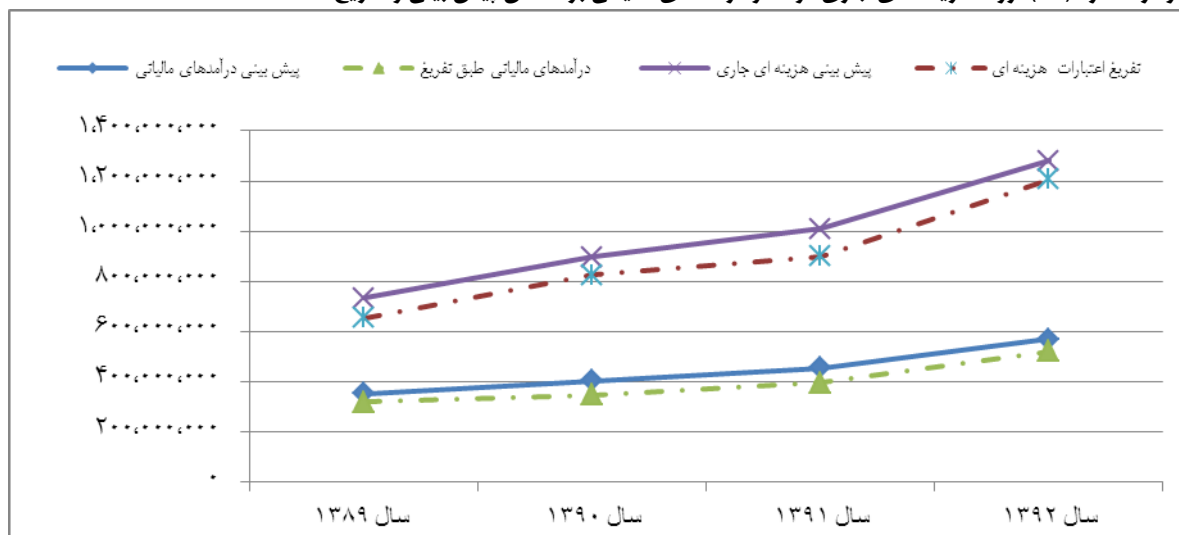
عنوان	سال ۱۳۸۹		سال ۱۳۹۰		سال ۱۳۹۱		سال ۱۳۹۲	
	پیش بینی	عملکرد	پیش بینی	عملکرد	پیش بینی	عملکرد	پیش بینی	عملکرد
میزان درآمدهای مالیاتی (۱)	۳۵۲،۱۹۴،۳۲۷	۳۱۷،۹۴۴،۶۶۱	۴۰۴،۴۴۳،۸۰۸	۳۴۸،۱۲۶،۳۶۳	۴۵۴،۰۰۵،۳۵۸	۳۹۵،۸۱۳،۱۱۹	۵۷۰،۴۵۳،۱۱۷	۵۱۹،۷۷۸،۲۶۶
میزان هزینه های جاری (۲)	۷۳۲،۹۰۸،۶۷۶	۶۵۲،۸۲۹،۵۶۰	۸۹۷،۹۲۰،۶۸۶	۸۲۵،۸۵۴،۵۷۳	۱،۰۱۰،۷۱۳،۰۴۲	۸۹۸،۵۵۱،۳۹۸	۲۸۰،۹۱۸،۰۹۱۱	۱،۲۰۵،۸۳۷،۳۲۰
نسبت درآمدهای مالیاتی به هزینه های جاری (۱/۲)	<u>۴۴،۳٪</u>	<u>۴۸،۷٪</u>	<u>۴۵٪</u>	<u>۴۲،۱٪</u>	<u>۴۴،۹٪</u>	<u>۴۴٪</u>	<u>۴۴،۵٪</u>	<u>۴۳،۱٪</u>

ن



در نمودار زیر روند رو به رشد هزینه های جاری دولت و درآمدهای مالیاتی مطابق با مبالغ پیش بینی شده در قانون بودجه و نیز عملکرد آن طبق گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲ به تصویر کشیده شده است: نمودار حاکی از آن است که کمتر از ۴۵ درصد از بودجه جاری از طریق مالیات پوشش داده می شود که این امر طی سالهای مختلف علی رغم تاکیدات اسناد بالا دستی تغییر چندانی را نشان نمی دهد و بودجه به روال معمول خود در حال حرکت است.

نمودار شماره (۳۰): روند هزینه های جاری دولت و درآمدهای مالیاتی بر اساس پیش بینی و تفریغ



شیب و آهنگ تندتر رشد رو به بالای هزینه های جاری دولت در مقایسه با درآمدهای مالیاتی بیش از هر چیزی در نمودارهای بالا قابل تامل است. حتی پیش بینی طبق قانون بودجه نیز این شیب را تندتر بازتاب می نماید و این بدین معناست که نه تنها دولت در جهت پوشش هزینه های جاری خود از محل درآمدهای مالیاتی گام بر نمی

دارد بلکه به نوعی موجبات کم رنگ شدن نقش این منبع را با توجه به افزایش سریعتر رشد هزینه های جاری فراهم می نماید.

ز- سهم منابع نفتی از بودجه عمومی دولت

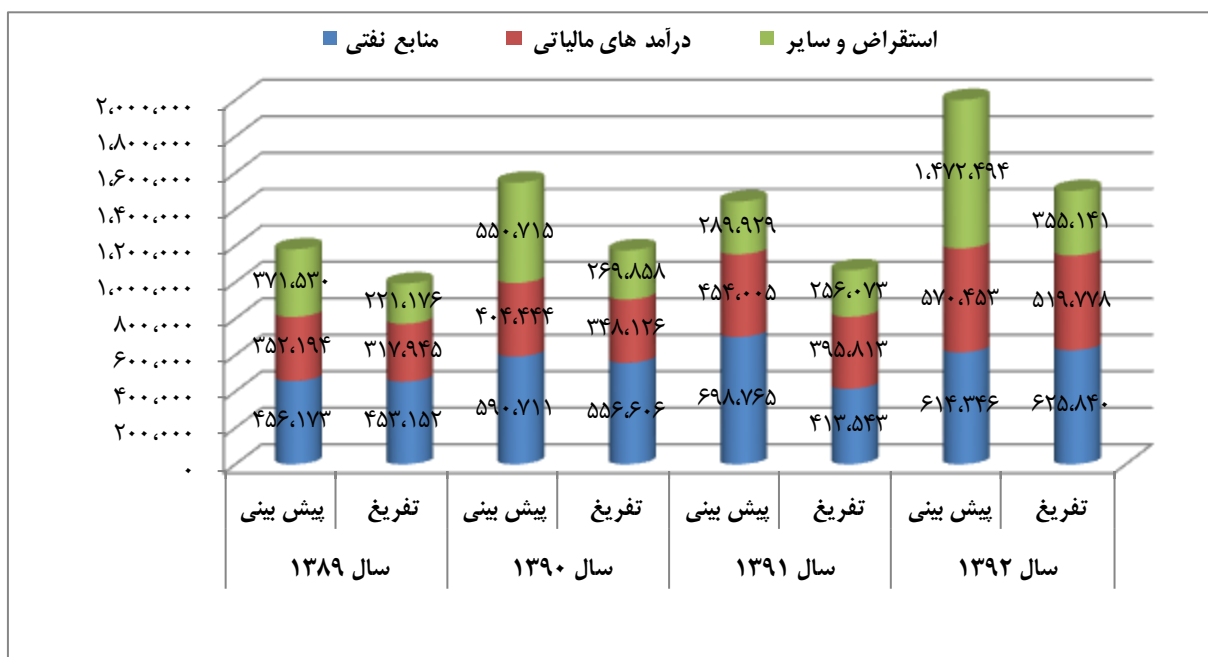
شاخص سهم درآمدهای نفتی در بودجه عمومی دولت یکی از مهمترین شاخص های ارزیابی میزان وابستگی بودجه دولت به منابع نفتی به شمار می آید. در جدول صفحه بعد سهم این منابع از بودجه عمومی دولت طی سالهای مورد بررسی نشان داده شده است:

جدول شماره (۲۵): سهم هر یک از منابع بودجه عمومی دولت مطابق با گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ به تفکیک منبع ایجاد درآمد (مبالغ به میلیارد ریال)

عنوان	گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۸۹				گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۱				گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۰				گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۲			
	پیش بینی		تفریغ		پیش بینی		تفریغ		پیش بینی		تفریغ		پیش بینی		تفریغ	
	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد	مبلغ	درصد
منابع نفتی*	۴۵۶,۱۷۳	۳۸,۶٪	۴۵۳,۱۵۲	۲۵,۸٪	۵۹۰,۷۱۱	۳۸,۲٪	۵۵۶,۶۰۶	۴۷,۴٪	۶۹۸,۷۶۵	۴۸,۵٪	۴۱۳,۵۴۳	۳۸,۸٪	۶۱۴,۳۴۶	۲۹,۲٪	۶۲۵,۸۴۰	۴۱,۷٪
درآمد مالیاتی (غیر از مالیات عملکرد نفت)	۳۵۲,۱۹۴	۲۹,۸٪	۳۱۷,۹۴۵	۲۱,۹٪	۴۰۴,۴۴۴	۲۶,۲٪	۳۴۸,۱۲۶	۲۹,۶٪	۴۵۴,۰۰۵	۳۱,۵٪	۳۹۵,۸۱۳	۳۷,۲٪	۵۷۰,۴۵۳	۲۷,۱٪	۵۱۹,۷۷۸	۳۴,۶٪
استقراض و سایر	۳۷۱,۵۳۰	۳۱,۶٪	۲۲۱,۱۷۶	۱۵,۳٪	۵۵۰,۷۱۵	۳۵,۶٪	۲۶۹,۸۵۸	۲۳٪	۲۸۹,۹۲۹	۲۰٪	۲۵۶,۰۷۳	۲۴٪	۱,۴۷۲,۴۹۴	۴۳,۷٪	۳۵۵,۱۴۱	۲۲,۷٪
جمع	۱,۱۷۹,۸۹۷	۱۰۰٪	۹۹۵,۲۷۳	۱۰۰٪	۱,۵۴۵,۸۷۰	۱۰۰٪	۱,۱۷۴,۵۹۰	۱۰۰٪	۱,۴۴۲,۶۹۹	۱۰۰٪	۱,۰۶۵,۴۳۹	۱۰۰٪	۲,۱۰۴,۳۸۱	۱۰۰٪	۱,۵۰۰,۷۵۹	۱۰۰٪

* منابع نفتی بودجه دولت شامل منابع حاصل از ارزش نفت خام ردیف درآمدی (۲۱۰۱۰۱) و استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی ردیفهای درآمدی (۳۱۰۳۰۲، ۳۱۰۳۱۰، ۳۱۰۳۱۱) در نظر گرفته شده است.

نمودار شماره (۳۱): سهم هر یک از منابع بودجه عمومی دولت طی سالهای ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲



نمودار شماره (۳۲): درصد سهم هر یک از منابع بودجه عمومی دولت طی سالهای ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲



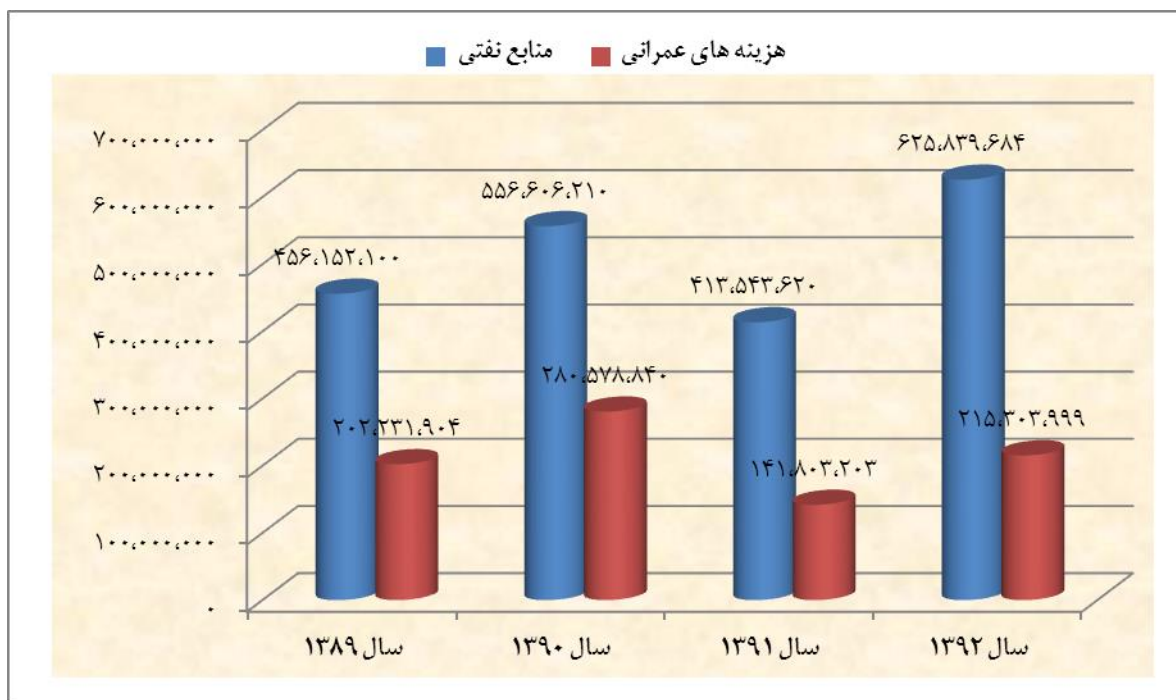
س- شاخص سهم مخارج عمرانی دولت از کل درآمدهای نفتی

این شاخص در بودجه عمومی کشورمان که حدود نیمی از منابع بودجه‌ای‌اش از محل منابع نفتی و مشتقات آن تامین می‌شود از مهم ترین شاخص‌های عمرانی در بودجه به حساب می‌آید که در بهترین شرایط می‌تواند برابر یک یا بیشتر باشد، مشروط بر آنکه درآمدهای نفتی به هیچ وجه در بودجه صرف هزینه های جاری نشده و بصورت پس انداز یا سرمایه گذاری در آید. چنانچه این سهم بالاتر و نزدیک به یک باشد موبد این موضوع است که کل درآمدهای نفتی کسب شده در بودجه عمومی صرف ایجاد زیرساخت های اقتصاد ملی و عمران و آبادانی کشور شده است. که خود یکی از عوامل اساسی رشد و توسعه کشور در ابعاد مختلف به حساب می‌آید البته در این راستا می‌بایست توان جذب این حجم از سرمایه‌گذاری در اقتصاد کشور نیز مورد توجه قرار گیرد. در جدول زیر میزان این شاخص در دوره مورد بررسی سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲ نشان داده شده است:

جدول شماره (۳۶): نسبت مخارج عمرانی به کل منابع نفتی در بودجه مطابق با تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ (مبالغ به میلیون ریال)

عنوان	تفریغ بودجه سال ۱۳۸۹	تفریغ بودجه سال ۱۳۹۰	تفریغ بودجه سال ۱۳۹۱	تفریغ بودجه سال ۱۳۹۲
میزان مخارج عمرانی (۱)	۲۰۲,۳۳۱,۹۰۴	۲۸۰,۵۷۸,۸۴۰	۱۴۱,۸۰۳,۲۰۳	۲۱۵,۳۰۳,۹۹۹
کل منابع نفتی بودجه (۲)	۴۵۶,۱۵۲,۱۰۰	۵۵۶,۶۰۶,۲۱۰	۴۱۳,۵۴۳,۶۲۰	۶۲۵,۸۳۹,۶۸۴
نسبت مخارج عمرانی به منابع نفتی (۱/۲)	۴۴.۳%	۵۰.۴%	۳۴.۳%	۳۴.۴%

نمودار شماره (۳۳): نمودار سهم هزینه های عمرانی از کل منابع نفتی بودجه عمومی دولت مطابق با گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲



ش- تراز عملیاتی و عمرانی و اعتباری بودجه طی سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲ مطابق با اطلاعات تفریغ بودجه سالهای مذکور

۱-ش- تراز عملیاتی بودجه

این تراز از تفاوت فی مابین درآمدهای منابع عمومی دولت و اعتبارات هزینه ای (جاری) به دست می آید. منفی بودن این تراز بدین معنی است که دولت نتوانسته است از محل درآمدها، هزینه های جاری خود را تأمین نماید و برای جبران این کسری ناچار است دارایی های سرمایه ای و مالی خود را واگذار نماید که استفاده از هرکدام از آنها به نوعی تبعات منفی در اقتصاد کشور دارد. بر اساس حکم بند (ج) ماده (۲۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه می بایست تا پایان برنامه پنجم وابستگی اعتبارات هزینه ای به عواید حاصل از نفت و گاز به صفر برسد. بررسی ارقام قوانین و عملکرد بودجه سالهای ۱۳۹۰-۱۳۹۲ بیانگر آن است که با گذشت سه سال از اجرای قانون برنامه پنجم همچنان سهم قابل ملاحظه ای از منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی به جبران هزینه های جاری اختصاص دارد.

در جدول صفحه بعد میزان و سهم کسری تراز عملیاتی بودجه عمومی دولت در هریک از سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲ با توجه به اطلاعات مندرج در گزارش تفریغ بودجه و قوانین بودجه سنواتی همان سال نشان داده شده است:

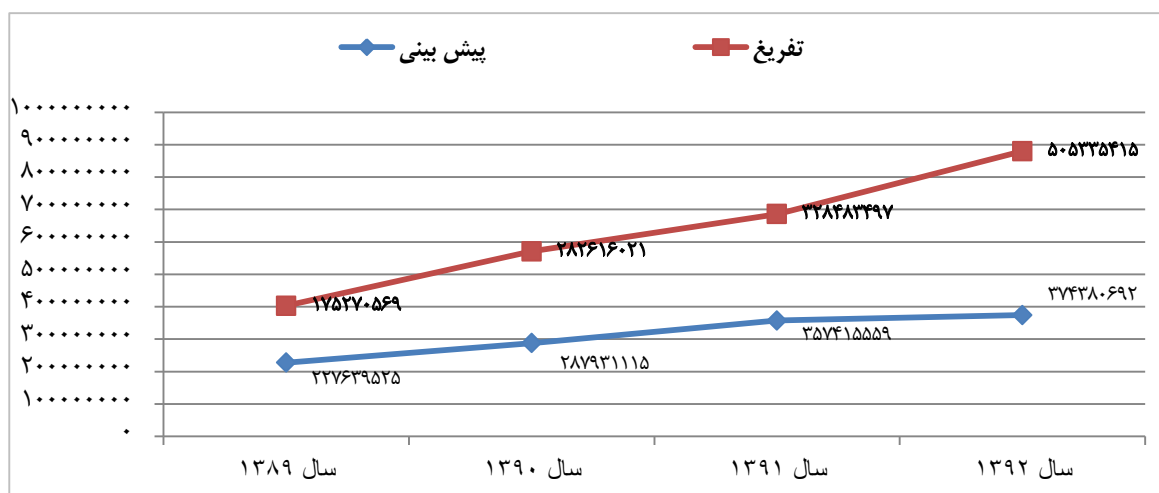
جدول شماره (۳۷): کسری تراز عملیاتی مطابق با اطلاعات گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ الی ۱۳۹۲ (مبالغ به میلیون ریال)

موضوع	سال ۱۳۸۹		سال ۱۳۹۰		سال ۱۳۹۱		سال ۱۳۹۲	
	پیش بینی	تفریغ	پیش بینی	تفریغ	پیش بینی	تفریغ	پیش بینی	تفریغ
درآمدها	۵۰۵,۲۶۹,۱۵۱	۴۷۷,۵۵۸,۹۹۱	۶۰۹,۹۸۹,۵۷۱	۵۴۳,۲۳۸,۵۵۲	۶۵۳,۲۹۷,۴۸۳	۵۷۰,۰۶۷,۹۰۱	۹۰۶,۵۳۷,۳۹۹	۷۰۰,۵۰۱,۹۰۵
اعتبارات هزینه ای	۷۳۲,۹۰۸,۶۷۶	۶۵۲,۸۲۹,۵۶۰	۸۹۷,۹۲۰,۶۸۶	۸۲۵,۸۵۴,۵۷۳	۱,۰۰۱,۰۷۱,۳۰۴	۸۹۸,۵۵۱,۳۹۸	۱,۲۸۰,۹۱۸,۰۹۱	۱,۲۰۵,۸۳۷,۳۲۰
نسبت اعتبارات هزینه ای به درآمدها	%۱۴۵	%۱۳۶,۷	%۱۴۷,۲	%۱۵۲	%۱۵۴,۷	%۱۵۷,۶	%۱۴۱,۳	%۱۷۲,۲
کسری تراز عملیاتی	(۲۲۷,۶۳۹,۵۲۵)	(۱۷۵,۲۷۰,۵۶۹)	(۲۸۷,۹۳۱,۱۱۵)	(۲۸۲,۶۱۶,۰۲۱)	(۳۵۷,۴۱۵,۵۵۹)	(۳۲۸,۴۸۳,۴۹۷)	(۳۷۴,۳۸۰,۶۹۲)	(۵۰۵,۳۳۵,۴۱۵)
سهم کسری- تراز عملیاتی به کل اعتبارات هزینه ای	%۳۱,۱	%۲۶,۸	%۳۲,۱	%۳۴,۲	%۳۵,۴	%۳۶,۶	%۲۹,۲	%۴۱,۹
کسری تراز عملیاتی به کل درآمدها	%۴۵	%۳۶,۷	%۴۷,۲	%۵۲	%۵۴,۷	%۵۷,۶	%۴۱,۳	%۷۲,۱

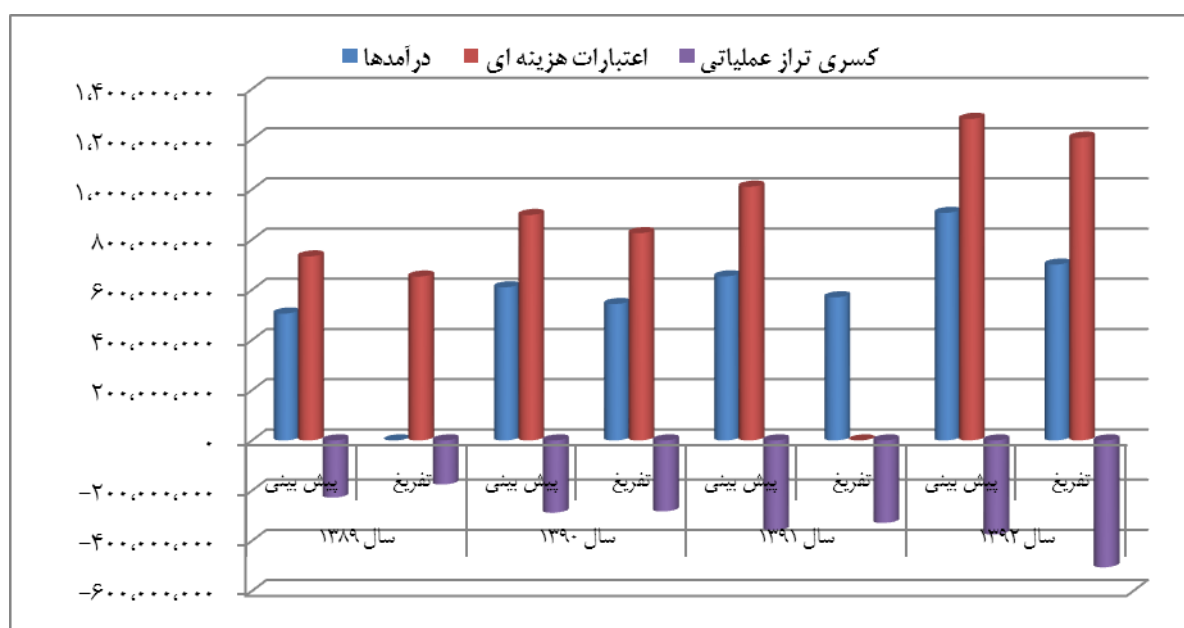
کسری این تراز به نوعی می تواند بازتاب کارایی پایین بخش دولتی و پرهزینه بودن نظام اداری کشور بوده و یکی از مهمترین علل کسری بودجه دولت محسوب می گردد. الگوی مناسب آن است که کسری این تراز به صفر برسد. ضعیف بودن قدرت کسب درآمدها، فرار مالیاتی، کارایی پایین بخش دولتی و اندازه نامناسب بخش دولتی از دلایل کسری منفی این تراز است.

در نمودار شماره (۳۴) روند میزان و سهم کسری تراز عملیاتی بودجه عمومی دولت در طی سالهای مورد بررسی نشان داده شده است:

نمودار شماره (۳۴): روند میزان و سهم کسری تراز عملیاتی بودجه عمومی دولت در طی سالهای ۱۳۸۹-۱۳۹۲



نمودار شماره (۳۵): میزان کسری تراز عملیاتی بودجه عمومی دولت در طی سالهای ۱۳۸۹-۱۳۹۲



نمودارهای فوق حاکی از آن است که علی رغم ثابت بودن تقریبی سهم کسری تراز عملیاتی به کل اعتبارات هزینه ای در قوانین سنواتی این کسری در طی چهار سال مورد بررسی حدود ۲ برابر شده است که به هیچ وجه پدیده مطلوبی تلقی نمی شود و به نوعی می تواند نشان از وخیم تر شدن نحوه تامین مالی هزینه های جاری دولت باشد بدین مفهوم که بخش بیشتری از منابعی که باید جهت سرمایه گذاری مصرف شوند به صورت هزینه ای و جاری به مصرف می رسند. در کشورهای با کسری بودجه بالا و تقریباً دائمی همانند کشورمان، بخش حقیقی اقتصادی نسبت به شوک های بخش پولی (انبساط پولی) واکنش مثبتی نداشته است به طوری که این شوک های پولی نه تنها تاثیری در افزایش تولید ناخالص داخلی نداشته اند، بلکه صرفاً سبب افزایش سطح عمومی قیمت ها و بالطبع کاهش تولید ناخالص داخلی واقعی شده است. از سویی دیگر با توجه به ساختار اقتصادی کشورمان کسری بودجه دولت می تواند یکی از دلایل عمده تورم مزمن در کشور قلمداد شود. لذا دولت می بایست

با هماهنگی کامل با سیاست‌های مالی و پولی از افزایش بی‌رویه در هزینه‌های جاری خودداری نماید و هزینه‌ها را متناسب با منابع داخلی درآمدی (مالیاتی، صادرات غیرنفتی و ...) در بودجه سالیانه لحاظ نماید و علاوه بر آن خود را پایبند به بودجه مصوب شده نموده و خارج از چارچوب آن هزینه نکند. در واقع انضباط مالی دولت از عوامل مهم جلوگیری از بروز کسری بودجه و خروج از وضعیت پیچیده رکود تورمی می باشد.

۲-ش- تراز دارایی های سرمایه ای

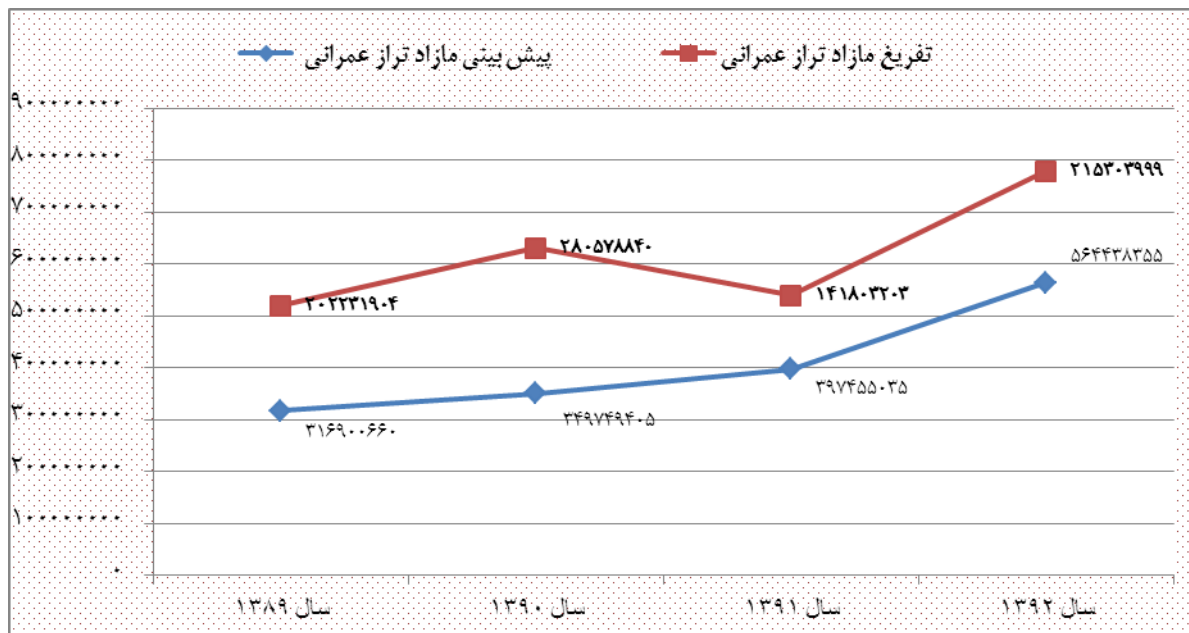
این تراز تفاوت بین واگذاری و تملک دارایی های سرمایه ای را نشان می‌دهد. این تراز بیانگر آن است که دولت بطور خالص چه میزان بر ثروت و داراییهای مادی خود افزوده و یا از آن کاسته است. مثبت بودن این تراز بدین معنی است که میزان داراییهای واگذار شده بیشتر از میزان داراییهای سرمایه ای جدید ایجاد شده است و حاکی از آن است که دولت چه مقدار از ثروتهای طبیعی و مادی کشور را نقد نموده و برای تامین نیازهای مختلف خود بکار گرفته است. به بیان دیگر هر چه مازاد واگذاری داراییهای سرمایه ای نسبت به تملک داراییهای سرمایه ای بیشتر باشد، حاکی از واگذاری بیشتر داراییهای سرمایه ای است که دولت برای تأمین کسری موجود تراز عملیاتی ناگزیر به انجام آن بوده است. با توجه به این امر که در طبقه بندی بودجه ای کشورمان بخش عمده ای از واگذاری داراییهای سرمایه ای مربوط به منابع نفتی در بودجه می باشد، لذا از این حیث تراز فوق به نوعی بازتابی از نحوه مصرف این منابع را در بودجه عمومی دولت نشان می دهد. مازاد این تراز به نوعی بازتابی از مصرف این منابع در دیگر بخش های بودجه ای همچون مصارف جاری می باشد که نوعی ناقض نظریه رعایت حقوق بین دوره ای در بودجه می باشد. در جدول زیر تراز عمرانی آن مطابق با گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ و قوانین بودجه سنواتی نشان داده شده است:

جدول شماره (۲۸): مازاد تراز داراییهای سرمایه ای مطابق با اطلاعات گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ (مبالغ به میلیون ریال)

موضوع	سال ۱۳۸۹		سال ۱۳۹۰		سال ۱۳۹۱		سال ۱۳۹۲	
	پیش بینی	تفریغ	پیش بینی	تفریغ	پیش بینی	تفریغ	پیش بینی	تفریغ
واگذاری داراییهای سرمایه ای	۴۵۶,۱۷۳,۹۵۰	۴۳۵,۳۷۱,۸۷۱	۵۹۰,۷۱۱,۳۰۰	۵۶۹,۹۰۳,۶۹۱	۶۹۸,۷۶۴,۵۲۰	۴۲۷,۹۶۸,۴۰۳	۷۰۲,۸۵۶,۷۰۰	۶۴۳,۵۳۱,۳۷۱
اعتبارات عمرانی	۳۱۶,۹۰۰,۶۶۰	۲۰۲,۲۳۱,۹۰۴	۳۴۹,۷۴۹,۴۰۵	۲۸۰,۵۷۸,۸۴۰	۳۹۷,۴۵۵,۰۳۵	۱۴۱,۸۰۳,۲۰۳	۵۶۴,۴۳۸,۳۵۵	۲۱۵,۳۰۳,۹۹۹
نسبت اعتبارات عمرانی به تملک داراییهای سرمایه ای	۶۹,۵٪	۴۶,۵٪	۵۹,۲٪	۴۹,۲٪	۵۶,۹٪	۳۳,۱٪	۸۰,۳٪	۳۳,۴٪
مازاد تراز عمرانی	۱۳۹,۲۷۳,۲۹۰	۲۳۳,۱۳۹,۹۶۷	۲۴۰,۹۶۱,۸۹۵	۲۸۰,۰۰۸,۹۳۷	۳۲۷,۵۷۸,۵۱۵	۲۸۶,۱۶۵,۲۰۰	۱۳۸,۴۱۸,۳۴۵	۴۲۸,۲۲۷,۳۷۲
درصد مازاد به کل اعتبارات عمرانی	۴۳,۹٪	۱۱۵٪	۶۸,۹٪	۹۹,۸٪	۸۲,۴٪	۲۰,۱٪	۲۴,۵٪	۱۹۸,۹٪
درصد مازاد به کل واگذاری داراییهای سرمایه ای	۳۰,۵٪	۵۳,۴٪	۴۰,۸٪	۴۹,۱٪	۴۶,۸٪	۶۶,۹٪	۱۹,۷٪	۶۶,۵٪

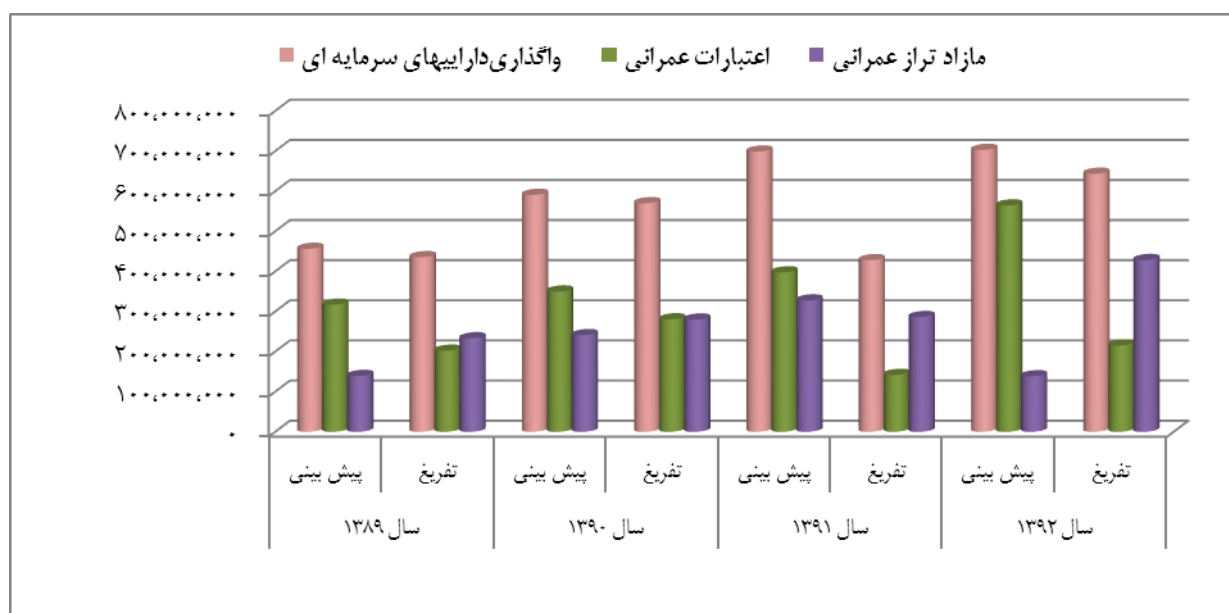
در نمودار صفحه بعد میزان مازاد تراز داراییهای سرمایه ای بودجه عمومی دولت طبق قانون بودجه و تفریغ نشان داده شده است، از نکات قابل توجه آن تندی شیب رو به رشد این تراز در طی سالهای مورد بررسی است که تامل برانگیز می باشد.

نمودار شماره (۳۶): روند مازاد تراز عمرانی بودجه عمومی دولت طبق قانون بودجه و تفریغ سالهای ۱۳۸۹-۱۳۹۲



همانطور که در جدول فوق نشان داده شده است همواره در طی سالهای اخیر کمتر از نصف منابع حاصل واگذاری داراییهای سرمایه ای، صرف سرمایه گذاری و تملک دارایی های سرمایه ای و عمرانی کشور شده است. این نسبت حتی در سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ تا حدود یک سوم نیز کاهش یافته است که از اوضاع وخیم این تراز حکایت دارد.

نمودار شماره (۳۷): میزان مازاد تراز عمرانی بودجه عمومی دولت طبق قانون بودجه و تفریغ سالهای ۱۳۸۹-۱۳۹۲



۳-ش- تراز داراییهای مالی

این تراز تفاوت بین واگذاری و تملک داراییهای مالی را نشان میدهد. منظور از واگذاری داراییهای مالی استفاده از ابزار تأمین مالی مانند استقراض داخلی (فروش اوراق مشارکت و خصوصی سازی) و استقراض خارجی است. منظور از تملک داراییهای مالی باز پرداخت بدهی های داخلی و خارجی است. به طور کلی چنانچه مجموع تراز عملیاتی و تراز داراییهای سرمایه ای صفر باشد، یعنی کسری احتمالی تراز عملیاتی از طریق مازاد تراز داراییهای سرمایه ای جبران شود. واگذاری داراییهای مالی فقط درحد باز پرداخت بدهی، خارجی صورت میگیرد. در غیر این صورت برای تأمین کسری مازاد واگذاری داراییهای سرمایه ای نسبت به کسری تراز عملیاتی ناگزیر از استقراض داخلی و خارجی خواهیم بود. به بیان ساده تر تراز داراییهای مالی درواقع همان مفهوم سنتی کسری بودجه است. در جدول زیر تراز اعتباری بودجه عمومی دولت و مازاد آن مطابق با گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ نشان داده شده است:

جدول شماره (۲۹): مازاد تراز داراییهای مالی مطابق با اطلاعات گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ (مبالغ به میلیون ریال)

موضوع	سال ۱۳۸۹		سال ۱۳۹۰		سال ۱۳۹۱		سال ۱۳۹۲	
	پیش بینی	تفریغ	پیش بینی	تفریغ	پیش بینی	تفریغ	پیش بینی	تفریغ
واگذاری داراییهای مالی	۲۱۸,۴۵۴,۵۳۵	۸۲,۳۴۱,۸۵۴	۳۴۵,۱۶۹,۲۲	۶۱,۴۴۸,۰۱۳	۹۰,۶۳۷,۰۷۴	۶۷,۳۹۳,۰۶۰	۴۹۴,۹۸۷,۶۳۶	۱۵۶,۷۲۶,۱۱۸
اعتبارات مالی	۱۳۰,۰۸۸,۳۰۰	۲۴,۹۴۳,۳۹۲	۲۹۸,۲۰۰,۰۰۰	۷,۱۱۵,۳۷۶	۳۴,۵۳۱,۰۰۰	۳,۵۰۸,۱۷۱	۲۵۹,۰۲۵,۲۸۹	۵۸,۶۶۹,۲۲۵
نسبت اعتبارات مالی به تملک داراییهای مالی	۵۹,۵٪	۳۰,۳٪	۸۶,۴٪	۱۱,۶٪	۳۸,۱٪	۵,۲٪	۵۲,۳٪	۳۷,۴٪
مازاد تراز عمرانی	۸۸,۳۶۶,۲۳۵	۵۷,۳۹۸,۴۶۲	۴۶,۹۶۹,۲۲۰	۵۴,۳۳۲,۶۳۷	۵۶,۱۰۶,۰۷۴	۶۳,۸۸۴,۸۸۹	۲۳۵,۹۶۲,۳۴۷	۹۸,۰۵۶,۸۹۳
درصد مازاد به کل اعتبارات مالی	۶۷,۹٪	۲۳,۰٪	۱۵۷,۵٪	۷۶,۳٪	۱۶۲,۵٪	۱۸۲,۱٪	۹۱٪	۱۶۷,۱٪
درصد مازاد به کل واگذاری داراییهای مالی	۴۰,۵٪	۶۹,۷٪	۱۳,۶٪	۸۸,۴٪	۶۱,۹٪	۴,۸٪	۴۷,۷٪	۶۲,۶٪

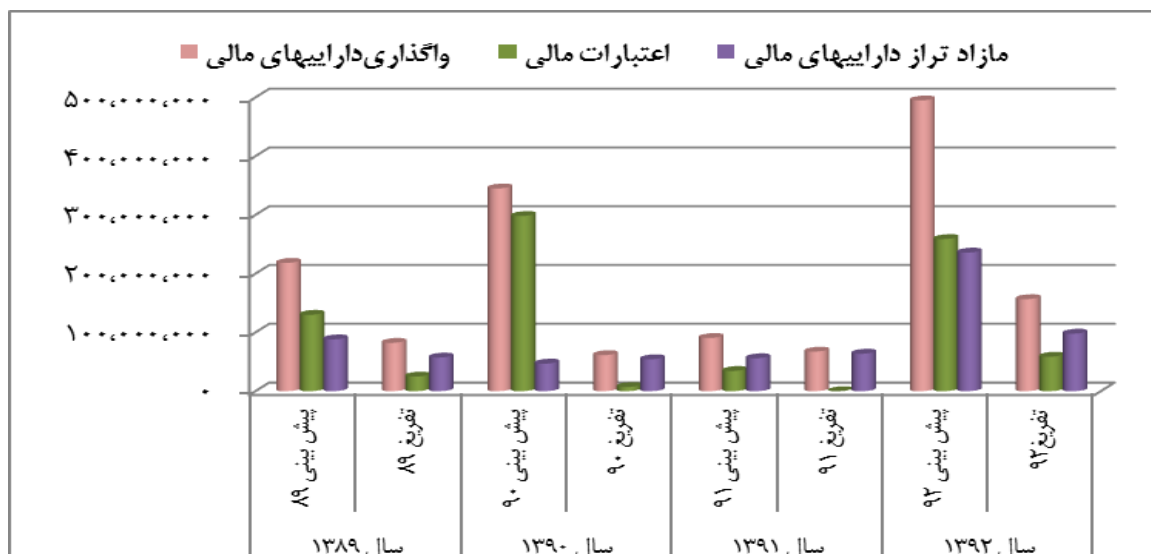
مثبت بودن این تراز (تراز انتقال منابع مالی بین نسلهای) بدان معنی است که بخش دولت از داخل و خارج چقدر منابع مالی جدیدی را استقراض کرده است. هر قدر این تراز مازاد بیشتری داشته باشد بدان معنی است که دولت با وام گیری و مصرف آن برای نسل های فعلی رفاه آیندگان را فدای رفاه نسل فعلی می کند. مازاد این تراز به معنی انتقال رفاه از آیندگان به نسل فعلی است زیرا وام اخذ شده را نسل فعلی مصرف می کند اما تعهدات مالی آن به دوش نسل آینده منتقل می شود.

منفی بودن این تراز یعنی دولت بیش از آنچه وام گرفته است تعهدات خود را پرداخت کرده است. بنابراین رفاه آیندگان را با پرداخت تعهدات خود در سال جاری افزایش می دهد.

این تراز معیاری است که نشان می دهد که چقدر از منابع مالی دولت در اختیار سایر بخش های اقتصادی قرار گرفته ست و چقدر منابع از سوی سایر بخش ها در اختیار دولت قرار دارد. لذا آن را شاخص اثرگذار مالی فعالیت

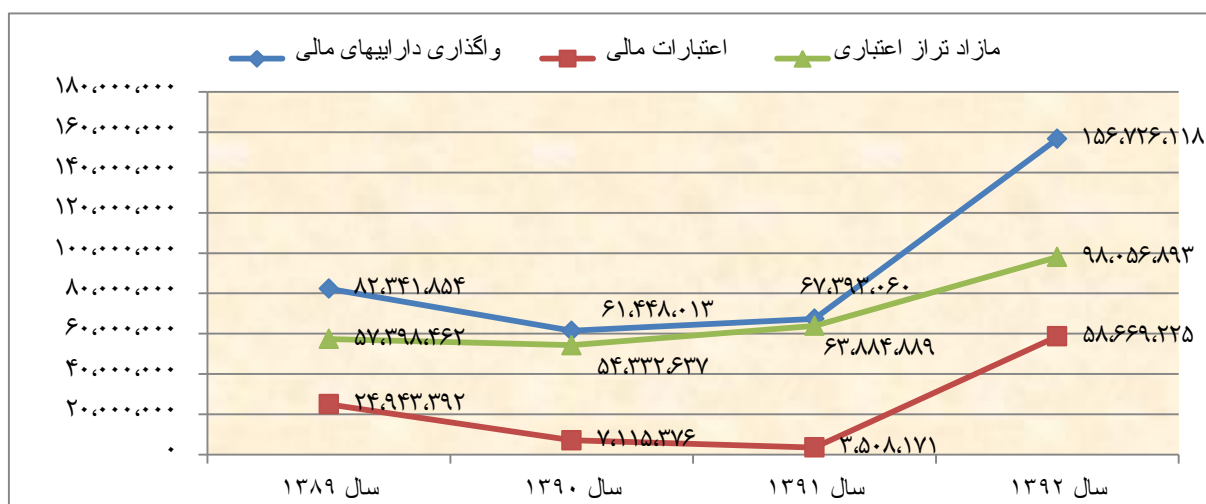
دولت بر سایر بخش های اقتصادی گویند. به این تراز خالص داد و ستد دارایی ها و تعهدات مالی یا خالص وام دهی و وام گیری نیز گویند.^{۳۷}

نمودار شماره (۳۸): میزان مازاد تراز داراییهای مالی بودجه عمومی دولت طبق قانون بودجه و تفریغ سالهای ۱۳۸۹-۱۳۹۲



نمودار فوق حکایت از غیر واقع بینانه بودن پیش بینی های صورت گرفته بخش اعتبارات در بودجه عمومی دولت دارد. این موضوع و فاصله این پیش بینی ها تا عملکرد واقعی آنان به ویژه در سال ۱۳۹۰ نمود بیشتری یافته و اهمیت بررسی موضوع ضرورت تراز بودن بودجه را از سوی دولت نشان می دهد و در نتیجه این بخش صرفاً بعنوان بخش تعدیل کننده ای جهت ایجاد منبع برای مصرف جاری خود به حساب می آورد. از سوی دیگر مازاد شدید اعتباری و انتقال آن جهت تامین کسری تراز عملیاتی، نشان از مصرف داراییهای مالی اعم از حقوق مالکانه و مالکیت دولت و همچنین ایجاد تعهدات مالی جدیدی برای نسلهای بعد جهت هزینه های امروز به شمار می رود.

نمودار شماره (۳۹): روند مازاد تراز اعتباری دولت طبق قانون بودجه و تفریغ سالهای ۱۳۸۹-۱۳۹۲



فصل پنجم:

جمع‌بندی و ارائهٔ مشاهدات

بودجه به عنوان مهمترین برنامه مالی در بخش عمومی از اهمیت به سزایی از جنبه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برخوردار است و نقش بسیار مهمی در توسعه اقتصاد ملی ایفا می نماید.

روند متداول بودجه ریزی در کشور، اطلاعات کافی در خصوص نتایج و پیامدهای اجرای بودجه به دست نمی دهد و از منظر پاسخگویی زمینه و بستر لازم را مهیا نمی سازد که این موضوعات شفافیت آن را نیز متأثر ساخته است.

در سالهای اخیر اهمیت نظام اطلاعاتی بودجه و لزوم رفع نارسایی های آن مورد توجه و تاکید مدیریت بخش عمومی قرار گرفته، اما از آنجا که انجام این کار مستلزم ایجاد هماهنگی در جایگاه و نقش دولت، تعریف مأموریت ها و وظایف اجرایی، ساختار اداری و سازمانی، مدیریت تجهیز و تخصیص منابع و سرانجام، تشخیص و تأمین حقوق قوای سیاسی در فرآیند تصمیم گیری و انتخاب های بخش عمومی است، دستیابی به نظام اطلاعاتی (مالی- عملیاتی) بودجه ای مطلوب دشوار می کند. تا حدی که نگرانی های مربوط، به احتمال بروز تغییرات ناخواسته یا اغتشاش و گسیختگی در مدیریت امور جاری کشور به صورت مانع عمده انجام اصلاحات درآمده و سبب شده که موضوع فوق صرف نظر از همه ابعاد و جوانب مربوط به ایجاد تغییراتی در سند بودجه محدود شود. به عبارت دیگر، انجام اصلاحات در بودجه ریزی ایران با اصلاح طبقه بندی های معمول در سند بودجه مترادف تلقی شود، در حالی که بحث اصلاحات بدون توجه به مراتب و پیش نیازهای یاد شده به جایی نمی رسد.

رویکرد گزارش حاضر علاوه بر ترسیم وضعیت اقتصاد جهان و ایران بر نقش کلیدی بودجه به مثابه ابزاری برای توسعه اقتصادی تأکید نموده و برای تبیین موضوع از شاخص های نقدینگی، نرخ رشد اقتصادی و نرخ رشد سرمایه گذاری، تورم، ضریب جینی، نرخ بیکاری استفاده شده و النهایه نیز به دو شاخص فساد و شفافیت بودجه اشاره گردیده که ذیلاً به برخی از نتایج آن اشاره می شود:

نقدینگی در دوره یازده ساله منتهی به سال ۱۳۹۲ در حدود یازده برابر شده است و نرخ رشد آن سالانه بطور متوسط معادل ۱۸ درصد بوده است. بررسی حجم نقدینگی با کلیت اقتصاد ایران نشان می دهد که هدایت و کنترل نقدینگی به سمت تولید و فعالیت های مولد از کنترل بانک مرکزی و دولت خارج شده است. آمارهای منتشره نشان می دهد که رشد تولید ناخالص ملی واقعی طی این دوره رشد نوسانی و بعضاً منفی تولید حقیقی را تجربه نموده است. همچنین در این دوره اقتصاد جهان در حال درک رشد مثبت بوده و شاخص های کلان اقتصادی نشانگر خروج اقتصاد دنیا از بحران مالی ۲۰۰۸ بوده است در حالیکه ایران به دلیل اعمال تحریم های نفتی و بانکی و بیمه ای نرخ رشد منفی را تجربه نموده است. در کنار نرخ رشد منفی اقتصادی، تورم بالای ۳۰ درصدی موید حضور ایران در دوران رکود تورمی است که تبعات و آثار آن همچنان در سطح کشور وجود دارد.

آخرین شاخص اقتصادی که در این گزارش به آن پرداخته شده است نرخ بیکاری می باشد، ایران سومین کشور جهان از نظر داشتن جمعیت جوان می باشد. آمارها نشان می دهد حدود ۳۷ میلیون نفر جمعیت زیر ۲۴ سال در کشور وجود دارد؛ یعنی بیش از ۶۵ درصد جمعیت ما جوانانی هستند که جویای کارند. این جمعیت بزودی وارد سن ازدواج شده و تشکیل خانواده می دهند در نتیجه پیش بینی می شود موج بعدی این جمعیت جوان در قالب افراد

بیکار متقاضی شغل در آینده ای نه چندان دور ظاهر شود. نرخ کاهش بیکاری نیز بر اساس قانون برنامه پنجم باید به ۱۰,۴ درصد برسد. متأسفانه آمار کلی نرخ بیکاری بسیاری از حقایق بازار کار را مشخص نمی کند. تازه ترین گزارش‌های مرکز آمار نشان دهنده این موضوع است که نرخ بیکاری جوانان بیش از دو برابر نرخ بیکاری کل است.

در انتهای بخش اول گزارش با توجه به مسئولیت و وظایف دیوان محاسبات کشور، وضعیت فساد اداری و شفافیت بودجه نیز مورد بررسی گرفته است که بر اساس آخرین گزارش سازمان شفافیت بین الملل که در سال جاری منتشر شده است جمهوری اسلامی ایران با بیش از ۷ پله صعود نسبت به سال ۲۰۱۳، از بین ۱۷۵ کشور مورد بررسی رتبه ۱۳۷ را به خود اختصاص داده است. در ضمن گزارش شاخص شفافیت بودجه (IPB) که میزان شفافیت بودجه در کشورها را با استفاده از الگوی نه (۹) عامله مورد ارزیابی و سنجش قرار می‌دهد، مورد اشاره قرار گرفت ولیکن به دلیل وجود برخی محدودیت‌های آماری در کشور، از سوی مراجع ذیصلاح بین‌المللی مورد محاسبه قرار نمی‌گیرد.

عدم تعیین حدود مأموریت و قلمرو اجرایی دولت در تعریف بودجه، عدم وجود جامعیت و شفافیت لازم، عدم سویی با قوانین بالادستی در برخی موارد، تدوین احکام غیربودجه‌ای، مداخله در سیاست‌های پولی و غیره از مهمترین نارسایی‌های و نواقص نظام بودجه‌ریزی در کشور معرفی گردید.

بر اساس نتایج حاصل از قوانین و گزارش تفریغ بودجه سالهای ۱۳۹۲-۱۳۸۹ معین گردید که بودجه کل کشور از بُعد مصوب و عملکرد به ترتیب از رشد ۹۷ درصدی و ۱۱۹ درصدی برخوردار بوده است.

شکاف قابل توجه میان مبالغ مصوب منابع و مصارف عمومی دولت با عملکرد آن می‌تواند نشانه‌ای از رشد بی‌انضباطی مالی (بودجه‌ای) دولت و همچنین عدم دست یافتن به اهداف سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران در طی چهار سال مورد بررسی باشد.

بر اساس نتایج این گزارش علی‌رغم تلاش صورت گرفته جهت کاهش سهم نفت در قوانین بودجه سنواتی، به استثنای سال ۱۳۹۱ که دولت به دلیل تحریم‌های نفتی با کاهش منابع حاصل از فروش نفت مواجه شد، در عمل بیش از ۴۲ درصد از منابع عمومی دولت از این محل بوده است.

سهم بودجه شرکت‌های دولتی از بودجه کل کشور هم از بُعد مصوب و هم از بُعد عملکرد در بازه مورد بررسی افزایش یافته که افزایش آن از بعد عملکرد بسیار چشمگیر می‌باشد بطوریکه بر مبنای گزارش تفریغ بودجه سنواتی از ۷۳/۶ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۸۴ درصد در سال ۱۳۹۲ رسیده است که در کنار واگذاری‌های به عمل آمده بر مبنای سیاست‌ها و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) طی سنوات اخیر، مورد سؤال می‌باشد.

نتایج حاصل از گزارش تفریغ نشان می‌دهد که نسبت درآمدهای مالیاتی به منابع عمومی دولت در بازه زمانی مورد نظر از ۳۲ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۳۴ درصد در سال ۱۳۹۲ افزایش یافته که بیانگر افزایش اتکای بودجه به درآمدهای مالیاتی است.

نسبت «هزینه جاری» به «هزینه عمرانی» یکی از شاخص‌های ارزیابی کارایی دولت‌ها در جهت استفاده بهینه از منابع بودجه ای در راستای رشد و توسعه کشور و ارتقاء بهره‌وری تلقی می‌گردد. میزان این نسبت مطابق با ارقام

قانون بودجه سالهای ۱۳۸۹ لغایت ۱۳۹۲ حدود ۲,۴۲ پیش بینی شده بود در حالیکه بر اساس اطلاعات تفریغ بودجه سالهای مذکور شاخص مورد نظر معادل ۴,۶ واحد محقق شده که حاکی از انحراف قابل توجه از آنچه مقنن در قانون بودجه پیش بینی نموده می باشد.

منفی بودن تراز عملیاتی که از تفاوت فی مابین درآمدهای منابع عمومی دولت و اعتبارات هزینه ای (جاری) به دست می آید بدین معنی است که دولت نتوانسته از محل درآمدها، هزینه های جاری خود را تأمین نماید و برای جبران این کسری ناچار است دارایی های سرمایه ای و مالی خود را واگذار نماید که استفاده از هر کدام از آنها به نوعی تبعات منفی در اقتصاد کشور دارد. بر اساس گزارش های تفریغ بودجه سنواتی کسری تراز عملیاتی در سال ۱۳۸۹ معادل ۱۷۵ هزار میلیارد ریال منفی بوده که در سال ۱۳۹۲ به ۵۰۵ هزار میلیارد ریال منفی افزایش یافته است که بیانگر افزایش وابستگی دولت به سایر منابع بودجه ای جهت جبران هزینه های جاری است.

با توجه به موارد مطرح در گزارش، راهکارهایی که بنظر می رسد در گشایش وضعیت بودجه و بودجه ریزی در کشور موثر باشد به شرح زیر پیشنهاد می گردد:

۱- رویکرد بودجه های سنواتی بایستی متناسب و در جهت اهداف مقرر در برنامه های پنج ساله باشد. مشخص بودن ارتباط بین بودجه های سنواتی و برنامه های توسعه و همچنین تصریح آن در قوانین بودجه، می تواند به شناسایی به موقع انحرافات و رفع آن منتهی گردد؛ پیشنهاد می شود که معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی مکلف به ارائه چگونگی این ارتباط (از طریق ارائه آمار و اطلاعات در متن قانون بودجه) گردد.

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

۳- شناسایی مشکلات و معضلات کلان بودجه مستلزم بررسی ابعاد مهم و تأثیر گذار در بودجه بوده تا با آسیب شناسی دقیق هر بخش، نسبت به رفع آن اقدام و بدینوسیله برخورداری از نظام مطلوب بودجه ای میسر گردد.

۴- استقرار نظام بودجه ریزی بر مبنای عملکرد مبتنی بر برآورد دقیق و واقعی درآمدها و هزینه ها در این راستا اجرای موارد ذیل ضروریست:

- اصلاح نظام حسابداری دولتی متناسب با الزامات نظام بودجه ریزی عملیاتی.
- الزام شرکتهای دولتی در تعیین قیمت واقعی تمام شده کالا و خدمات و اجرای نظام بودجه ریزی بر مبنای عملکرد.
- ایجاد تناسب بین اعتبارات اختصاص یافته به هر یک از دستگاههای اجرایی با شاخص های کلان تعیین شده در قانون.
- حذف ردیفهای متفرقه ای که اعتبار آن قابل تخصیص به دستگاههای ذیربط می باشد و تحدید آن به موارد غیر

قابل پیش‌بینی.

- تخصیص اعتبارات براساس عملکرد و نتایج حاصل از فعالیتها و متناسب با قیمت تمام شده.

۵- عدم تأمین کسری بودجه از طریق فروش دارایی های سرمایه ای، اوراق مشارکت و ...

۶- حذف احکام دارای ماهیت دائمی (نظیر تعیین رابطه مالی شرکت نفت با دولت) و درج آن در قوانین مربوطه

۷- حذف اعتبارات غیرضرور مانند ردیفهای مربوطه در کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی

۸- اولویت بندی مصارف بودجه ای به ویژه در طرحهای تملک دارایی های سرمایه ای

۹- کاهش حجم دولت از طریق اجرای صحیح قانون نحوه اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی

۱۰- تنوع بخشی به منابع تأمین هزینه های عمرانی

۱۱- طراحی سازوکارهای مناسب برای استفاده هر چه بیشتر از وجوه اداره شده

۱۲- الزام دستگاه ها به واگذاری طرح ها یا پروژه ها و پیش بینی معافیت ها و مکانیسم های تشویقی برای تسریع در

واگذاری طرح های عمرانی

۱۳- بازنگری در وظایف دولت و دستگاه های اجرایی براساس قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهارم

قانون اساسی

۱۴- ساماندهی (واگذاری، حذف، تعدیل عملیات و ...) طرح های عمرانی بر مبنای قلمرو فعالیت های اقتصادی

دولت، تمرکززدایی از طریق واگذاری امور اجرایی طرح ها به دستگاه های تابعه استانی

۱۵- تغییر روش های برنامه ریزی توسعه کشور از برنامه ریزی جامع به برنامه ریزی مسأله محور

۱۶- ساماندهی طرح های موجود براساس اولویت اهداف

۱۷- تعیین ارتباط شفاف بین طرح های مندرج در قوانین بودجه سالیانه (اعم از ملی و استانی) و اهداف کمی

برنامه های توسعه

منابع و مآخذ:

۱. عطایی، امید، (۱۳۸۷)، فساد مالی و ضرورت بومی‌سازی شاخص‌ها، جام‌جم آنلاین
۲. پرتال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، خلاصه تحولات اقتصادی کشور
۳. پرتال مرکز آمار ایران، (نتایج آمارگیری نیروی کار، زمستان ۱۳۹۲)
۴. تفضلی، فریدون، (۱۳۷۶)، "اقتصاد کلان نظریه‌ها و سیاستهای اقتصادی"، تهران: نشر نی، چاپ دهم
۵. جنگ‌آور، حسن، (۱۳۸۸)، پایان نامه کارشناسی ارشد، "بررسی رابطه بین بیکاری و کسری بودجه در ایران" دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران
۶. زمان‌زاده، حمید، (۱۳۹۱)، پنج دهه فراز و فرود تولید، فصلنامه تازه‌های اقتصاد
۷. سازمان شفافیت بین‌الملل
۸. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه
۹. شاکری، عباس، (۱۳۸۷)، "اقتصاد کلان"، تهران: نشر پارس نوین
۱۰. صادقی، مینا، (۱۳۹۰)، پایان نامه کارشناسی ارشد، "بررسی رابطه بین بیکاری و آسیب‌های اجتماعی"، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران
۱۱. قانون بودجه کل کشور سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۸۹
۱۲. قضاوی، حسین، (۱۳۸۳)، "نگاهی به شاخص‌های سنجش مبارزه با فساد"، چهارمین اجلاس جهانی مبارزه با فساد
۱۳. کتابی، احمد، (۱۳۶۷)، "تورم: ماهیت، علل، آثار و راههای مقابله با آن"، تهران: انتشارات اقبال
۱۴. گزارش تفریغ بودجه کل کشور سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۸۹
۱۵. موسسه شفافیت بودجه‌ای
۱۶. عباسی، ابراهیم، ۱۳۹۳، بودجه ریزی نوین در ایران، انتشارات سمت
۱۷. عباسی، ابراهیم، ۱۳۸۹، رویکردهای پیشرفته در بودجه ریزی دولت، انتشارات سمت
۱۸. میدری و قودجانی، سنجش و بهبود محیط کسب و کار، انجمن مدیران صنایع، ۱۳۸۷
۱۹. اسلام‌زاده، امید، شمس، مجتبی، حسنی اصل، یوسف، (۱۳۹۴)، مطالعه مشکلات بودجه دولت با روش دلفی، پنجمین همایش بین‌المللی اقتصاد، مدیریت و علوم کشاورزی، انزلی ۳۱ تیر.