

**گزارش سازمان برنامه و بودجه کشور در خصوص ایرادهای دیوان محاسبات در عملکرد بودجه سال 1395**

**سازمان برنامه و بودجه کشور**



**6 بهمن 1396**

**بسمه تعالی**

**مقدمه:**

طبق ماده یک قانون محاسبات عمومی، بودجه، برنامه مالی و یک‌ساله دولت که در آن پیش‌بینی منابع و برآورد مصارف جهت اجرای سیاست‌ها و تحقق اهداف صورت می‌گیرد.

بنابراین بودجه بر 2 موضوع پیش‌بینی منابع و مصارف و دیگر تحقق اهداف متمرکز است.

در حالی که در سال 1395 مستند به ارقام رسمی بیش از 96% در پیش‌بینی دولت در منابع و مصارف بودجه تحقق یافت است و طبق گزارش مراکز رسمی داخلی و مراجع بین‌المللی در سال 1395 دست‌یابی به اهداف کلان اقتصادی در بودجه همچون کاهش نرخ تورم، افزایش تولید ناخالص داخلی، افزایش اشتغال و مثبت شدن تراز بازرگانی به سبب فزونی گرفتن صادرات غیر نفتی بر واردات و .... که از اهداف اقتصاد مقاومتی بوده عملی شده است متاسفانه گزارش مقدماتی و نظارتی دیوان محاسبات به مجلس شورای اسلامی که در قالب گزارش تفریغ بودجه 1395 ارائه شده است به دلیل یکجانبه بودن و عدم استماع پاسخ دولت به ایرادات و ابهامات مطرح شده و عدم تصریح مبنی بر اینکه اظهارات این گزارش صرفا نظارتی بوده و در دادستان دیوان محاسبات و هیات‌های مستشاری و مراجع قضایی به اثبات نرسیده است موجب تشویش اذهان عمومی و سوء استفاده رسانه‌های خارجی شده است از این رو سازمان برنامه و بودجه کشور در راستای وظایف نظارتی خود طبق ماده 34 قانون برنامه و بودجه با هدف بیان واقعیت‌ها و تنویر افکار عمومی گزارشی در این خصوص را تقدیم ملت بزرگ و فهیم ایران و صاحب نظران محترم می‌نماید:

**الف- ایراد ها و اشکالات گزارش دیوان محاسبات در حوزه نفت و گاز**

* **عدم استفاده از اجازه فروش اوراق مشارکت 5000 میلیارد تومان برای سرمایه گذاری در طرحهای نفت و گاز با اولویت میادین مشترک موضوع بند (ج) تبصره (1):**

اولاً انتشار اوراق یک اجازه بود نه تکلیف. ثانیاً از آنجا که انتشار اوراق مالی برای تامین منابع راهی پر هزینه است همواره این روش بعنوان آخرین راهکار از سوی دولت برای تامین منابع مالی مورد استفاده قرار می گیرد.

با توجه به استفاده مناسب شرکت نفت از ظرفیتهای ماده 12 قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و منابع در اختیار شرکت ملی نفت ایران از محل سهم 5/14 درصد خود ، برای توسعه میادین مشترک علی الخصوص پارس جنوبی و غرب کارون در سال 1395 نیاز مالی طرحهای توسعه ای میادین مشترک نفت و گاز براورده شده بود که عملکرد بهره برداری و تولید از آن میادین موید این امر می باشد.

لازم به ذکر است محدودیت مورد اشاره دیوان ناشی از انتشار یا عدم انتشار اوراق مالی نبود بلکه این محدودیت ها در حیطه مشکلات تامین کالاهای خاص از خارج و موارد پیمانکاری می باشد. چنانچه مطابق نظر دیوان محاسبات الزاما اوراق مالی منتشر می شد ، صرفا به بدهیها و تعهدات وزارت نفت بدون اثربخشی مورد انتظار، افزوده می شد.

* **عدم واریز 11479 میلیارد تومان فروش داخلی گاز طبیعی به حساب خزانه:**

بر اساس ساز و کار اولیه توافق شده بین شرکت ملی گاز ایران و خزانه داریکل کشور در مقطع ده ماهه ابتدای سال 1395 تمامی سهم هر یک از ذینفعان منابع حاصل از فروش گاز طبیعی از جمله عوارض و مالیات بر ارزش افزوده، مالیات و سود سهام شرکتها، سهم هدفمندی و ... مستقیماً به حساب آنها نزد خزانه واریز شده است در این راستا سازمان حسابرسی بعنوان حسابرس و بازرس قانونی این شرکت نیز مغایرتی را اعلام نکرده است.

در دو ماه انتهای سال نیز تمامی درآمدهای آن شرکت از همان مبدا وصول از مشتریان، به حساب خزانه نزد بانک مرکزی واریز شده است و مغایرت وابهامی در این زمینه وجود ندارد.

* **عدم واریز 4479 میلیارد تومان وجوه واریزی خوراک پتروشیمی ها توسط شرکت ملی نفت ایران به خزانه:**

اگر چه ایران یکی از تولید کنندگان و صادر کنندگان نفت و فراورده های نفتی می باشد در عین حال برای رفع نیاز های مردم، بخشی از نیاز کشور به بنزین را از طریق واردات تامین می کند. در سال 95 بنا به محدودیت های تحمیلی بیگانگان در نقل و انتقال وجوه ارزی کشور واردات این فراورده ها با مشکل مواجه شد.دولت هم ناگزیر به تامین بنزین مورد نیاز مردم بود. بر این اساس با مصوبه ستاد تدابیر ویژه اقتصادی، بخشی از وجوه حاصل از صادرات خوراک پتروشیمی به واردات فراورده های نفتی مورد نیاز کشور (بنزین)‌اختصاص یافته است. بدیهی است این امر بنا به مصلحت کشور و رعایت منافع عمومی و با دریافت مصوبه از مرجع فوق صورت گرفته است و هیچگونه تخلفی وجود نداشته است.

* **بدهی 7202 میلیارد تومان شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی ایران بابت خوراک تحویلی به پالایشگاهها :**

بنا به حجم گردش مالی و تعدد تراکنش های مالی در حوزه مبادلات نفتی به استناد ماده 1 قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم برخی از مقررات مالی دولت (2) و آیین نامه اجرایی مربوطه،همواره ضمن مقادیر، قیمتها و تمامی تعهدات و هزینه های مربوط به فروش داخلی فرآورده های نفتی و نفت خام و میعانات گازی تحویلی به پالایشگاهها، حسابرسی می شود و متعاقباً کارگروهی متشکل از وزارت نفت، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه کشور تمامی گزاراشات مربوطه را بررسی و بین حوزه نفت و خزانه تسویه حساب می شود. بدیهی است در صورت طلبکار بودن خزانه از محل تسویه خوراک تحویلی به پالایشگاهها و فرآورده های نفتی دریافتی از پالایشگاهها، مبلغ مذکور در حساب بستانکار خزانه ثبت می گردد. که با توجه به زمانبر بودن فرآیند تسویه حسابهای مذکور، این امر در دست اجراست و به محض نهایی شدن حسابرسی ها و تسویه حسابها، ثبت آن در خزانه نیز اعمال خواهد شد. توجه به سازو کار قانونی فوق می توانست شائبه دیوان را مرتفع نماید.

* **عدم گردش (چرخش)خزانه مربوط به سهم هدفمندی حاصل از فروش داخلی فرآورده های نفتی و گاز طبیعی:**

بر اساس ساز و کار اولیه بین شرکتهای مذکور و خزانه تمامی درآمدهای حاصل از فروش داخلی فرآورده های نفتی و گاز طبیعی به حساب آن شرکتها نزد خزانه با اطلاع خزانه داری کل واریز می گردید که شرکتها از حساب مذکور سهم هدفمندی مصوب خود را به حساب سازمان هدفمندسازی یارانه ها واریز نموده اند. شایان ذکر است طی دو ماه انتهای سال تمامی درآمدهای آن شرکت از مبدا وصول از مشتریان به حساب خزانه نزد بانک مرکزی واریز شده است که شرح آن در بند های فوق بیان شده است.

* **جابجایی 370 میلیارد تومان از منابع بند (د) تبصره (1)‌قانون بودجه سال 1395 جهت مصارف جاری شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی ایران:**

شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران نیز مانند هر شرکت دیگری در کشور باید مالیات خود را به موقع پرداخت نماید. بنا به تشخیص سازمان امور مالیاتی این شرکت، بدهی معوق شرکت خود به سازمان امور مالیاتی طی سالهای 1388 تا 1392، را تسویه نکرده بود. سازمان امور مالیاتی نیز بنا به وظیقه قانونی خود، حسابهای آن شرکت را مسدود نمود در انتهای سال 1395 بخشی از مطالبات مالیاتی خود را از این طریق برداشت و به خزانه داری کل کشور واریز کرد. از این رو منابع در اختیار جهت اجرای بند قانونی فوق الذکر، مبنای مقادیر عمل شده می باشد.

با توجه به موارد فوق الذکر آنچه در گزارش دیوان منعکس در خصوص گردش منابع مالی نفت و فراورده های نفتی بیان گردید و با مصاحبه های بعدی به آن دامن زده شد صرفاً شکل کار و نحوه گردش حساب بوده است و ریالی تخلف صورت نگرفته است. دستگاههای اجرایی از آنجا که امور اجرایی کشور را باید تمهید نمایند و در مسیر اجراء با صدها مانع و مشکل اجرایی روبرو می شوند ناگزیر می شوند با رعایت قوانین و اخذ مصوبات از مراجع قانونی کم هزینه ترین راهکار و بهترین روش را انتخاب کنند . در گفتار و مصاحبه و قضاوت در مورد شکل کار و نحوه گردش وجوه و چگونگی ثبت حسابها، اطلاق متخلف ترین شرکت ها به شرکت های نفت و گاز کشور کاملا اشتباه و بی پایه واساس می باشد.

**ب- ایراد ها و اشکالات گزارش دیوان محاسبات در خصوص صندوق توسعه ملی**

**- عدم واریز 128 میلیون دلار سهم صندوق توسعه ملی از خالص صادرات گاز طبیعی:**

در مبادلات و معاملات بین المللی وجود اختلاف حساب‌ها و ارجاع آن به مراجع قانونی امری بدیهی است. با توجه به طرح شکایت در دادگاه بین المللی و رای صادره، مبنی بر عودت بخشی از مبالع اخذ شده از طرف خارجی در سالهای مورد دعوی با گاز صادراتی طی سال 1395 و 1396 ، این امر منجر به عودت منابع حاصل از گاز صادراتی هر یک از ذینفعان از جمله صندوق توسعه ملی شده است که به نظر می رسد دیوان محاسبات رای صادره را در محاسبات سهم صندوق مذکور لحاظ نکرده است.

**- عدم واریز 1048 میلیون دلار سهم صندوق توسعه ملی از صادرات فرآورده های نفتی:**

با توجه به بند (ب)‌تبصره (1) قانون بودجه سال 1395 کل کشور که قانون موخر در زمینه سهم صندوق توسعه برای هر یک از منابع حاصل از صادرات منابع هیدروکربوری می باشد، سهم صندوق از صادرات فرآورده های نفتی بر اساس سازوکار ماده 13 قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور تعیین شده است. بر اساس قانون مذکور سهم صندوق تنها به پالایشگاههایی که ضمن پرداخت نقدی یا اعتبار اسنادی بهای خوراک تحویلی اقدام و فرآورده های مازاد بر نیاز داخلی را راسا صادر کنند، تعلق می گیرد. بنابراین بر اساس مفاد قانون، هیچ یک از پالایشگاههای داخلی نسبت به پرداخت نقدی و یا اعتبار اسنادی بهای خوراک تحویلی اقدام ننموده اند، لذا سهم صندوق توسعه به صادرات فرآورده های نفتی تعلق نگرفته است. شایان ذکر است سهم مذکور به حساب خزانه داری کل کشور واریز شده است.

**ج- ایراد ها و اشکالات گزارش دیوان محاسبات در خصوص هدفمند کردن یارانه ها**

دولت در سالهای اخیر تقریبا تا پایان سال 1395 چهار میلیون و هشتصد هزار نفر از افراد یارانه نقد بگیر را حذف کرده است که با اعتراض افراد حذف شده بخشی از آن دوباره به لیست افراد مشمول یارانه اضافه شده است. دولت همچنان در روند حذف افراد اقدامات لازم را انحام خواهد داد. کما اینکه در گزارش دیوان محاسبات به صراحت به بخشی از آن اشاره گردیده است.

در خصوص عدم پرداخت لازم به طرح بهداشت سلامت، لازم به توضیح است که با توجه به اینکه منابع حاصل از اصلاح قیمت حاملهای انرژی صرفا تکافوی پرداختهای یارانه نقدی و غیر نقدی خانوارها را می داد لذا از محل منابع مذکور تنها 500 میلیارد تومان برای طرح سلامت اختصاص داده شد. لیکن بر اساس متن صریح تبصره 14 قانون بودجه سال 95 بالغ بر 3500 میلیارد تومان از منابع بودجه عمومی برای تکالیف طرح تحول سلامت تخصیص و پرداخت گردید. بر این اساس اظهارات دیوان محاسبات در خصوص عدم پرداخت به طرح تحول سلامت و افزایش بدهی های دولت بابت طرح مذکور صحیح نمی باشد.

**د- ایراد ها و اشکالات گزارش دیوان محاسبات در خصوص انتشار اوراق مالی اسلامی**

1 - در سال 1395 با اخذ اجازه قانون‌گزار در قالب تبصره های 36 و 37 قانون اصلاح قانون بودجه مبنی بر اجازه انتشار اوراق مالی اسلامی تا سقف 48 هزار میلیارد تومان (علاوه بر 40 هزار میلیارد تومان سقف اولیه انتشار اوراق مالی در قانون بودجه) برای بازپرداخت بدهی به طلبکاران از جمله پیمانکاران و شهرداری ها و و تسویه بخشی از بدهی های سازمان بیمه سلامت ایران، در مجموع 54 هزار میلیارد تومان انواع اوراق مالی انتشار یافت که به معنای فقط استفاده از 61 درصد اجازه قانونی یاد شده می باشد.

2-در مجموع 34 هزار میلیارد تومان تملک دارایی مالی در سال 1395 انجام شده است که:

* اولاً این رقم در سقف 207 هزار میلیارد تومان بودجه عمومی سال 1395 است و فراتر از آن نیست.
* ثانیاً با توجه به جدول شماره (2) پیوست قانون اصلاح قانون بودجه سال 1395 کل کشور مقرر شده بود ثبت حسابداری تسویه بدهی دولت (موضوع تبصره های 36 و 37) فارغ از ماهیت تملک دارایی مالی یا سرمایه ای آن در سرفصل اعتبارات تملک دارایی مالی انجام شود. در گزارش ارایه شده نیز صرفاً مقایسه بین ثبت های حسابداری انجام شده صورت گرفته است و نتیجه گیری شده است که تملک دارایی های مالی 149 درصد انجام شده است که این نتیجه گیری نادرست است.
* ثالثاً تملک دارایی مالی اساساً به معنای بازپرداخت بدهی ها ی قبلی (اعم از بازپرداخت اصل اوراق مالی، بازپرداخت اصل وام ها و تسهیلات دریافتی داخلی و خارجی و نظایر این می باشد) که افزایش آن بر خلاف مطالب ارایه شده نشان از انضباط مالی و وجود تعهد در بازپرداخت ها دارد.

3-تامین مالی دولت با استفاده از بازار بدهی و انتشار اوراق مالی بر خلاف آنچه که آینده فروشی عنوان شده است در شرایطی که دولت خود را ملزم به بازپرداخت به موقع بدهی ها می داند و همچنین از شاخص ها و نسبت های بدهی خود مراقبت می نماید و نرخ رشد بدهی ها از نرخ رشد درآمدهای آتی فراتر نمی رود، امری کاملاً پسندیده می باشداهتمام دولت در هر دو موضوع هم بازپرداخت به موقع اصل و سود اوراق مالی دولت و هم مراقبت از شاخص پایداری (نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی ) شاهد صادقی بر این ادعاهاست.شایان ذکر است با توجه به الزام قانون در استفاده از منابع حاصل از انتشار اوراق مالی در سال گذشته بابت بازپرداخت مطالبات پیمانکاران، بدهی شهرداری ها، حمایت از تولیدات بخش کشاورزی و پرداخت بهای گندم و محصولات کشاورزی از کشاورزان و تسویه بدهی بیمه سلامت مصرف شده است، به هیچ عنوان نمی توان عنوان آینده فروشی را برای این ابزار تامین مالی قانونی استفاده کرد زیرا هم نسبت به بازپرداخت بدهی ها اقدام شده است و هم با تسریع در اتمام طرح های نیمه تمام موجب کاهش هزینه ها باعث تحرک در بخش تولید، بسط و تعمیق بازار سرمایه و اجرای سیاستهای اقتصاد مقاومتی شده است. و در واقع سرمایه گذاری برای نسلهای آینده دربخش‌های زیربنای، تولیدی، سرمایه انسانی و ارتقاء سلامت جامعه بوده است. که این سرمایه‌گذاریهای خطیر به نظر دیوان محاسبات آینده فروشی تلقی می‌گردد که با توجه به مجوز های قانونی این برداشت دیوان محاسبات غیر موجه می‌باشد.

**هـ - ایراد ها و اشکالات گزارش دیوان محاسبات در خصوص صندوق نوآوری و شکوفایی**

1. **عدم توجه به دریافت سرمایه سال 95 در انتهای سال**

سرمایه دریافتی صندوق براساس گزارش­های ارسالی به دیوان محاسبات تا اوایل اسفند ماه 1395، حدود 1423 میلیارد تومان بوده است. بدیهی است که دریافت 599 میلیارد تومان در روزهای پایانی سال، نمی­تواند قانوناً به عنوان بخشی از سرمایه صندوق (که باید در ظرف دو هفته استفاده می­کرده است)، لحاظ شود. لذا رقم بیان شده 2033 میلیارد تومان در گزارش تفریغ بودجه مجلس نمی­تواند تصویر صحیحی از واقعیت رقم دریافتی و زمان آن ارائه دهد.

1. **عدم توجه به اسناد بالادستی و تکالیف قانونی صندوق**

گزارش دیوان محاسبات به درستی، به صحت سپرده­گذاری براساس اساسنامه صندوق اشاره کرده است؛ ولی به کل فصل دوّم اساسنامه، سرمایه اولیه و منابع مالی، که از مادّه 4 با تعریف سرمایه صندوق شروع شده و در مادّه 5 به منابع مالی پرداخته و در مادّه 6 به نحوه ارائه خدمات، از محل سپرده­گذاری و جذب و هدایت منابع بانک­ها اشاره کامل نشده است. بدیهی است مدیران اجرایی صندوق براساس اساسنامه­ای که با تصویب در دو دولت (دهم و یازدهم) و شورای نگهبان و با نظارت هیات تطبیق مجلس به تصویب رسیده است، اقدامات اجرایی خود را انجام داده و سپرده­گذاری تعهدات نگهداشته شده شرکت­ها در بانک­ها کاملاً صحیح بوده است.

1. **عدم توجه به محل تامین هزینه­های جاری و زیرساخت**

همچنین با توجه به اینکه صندوق نوآوری و شکوفایی ردیف بودجه هزینه­ای در بودجه سالیانه کشور ندارد، برای اداره و تامین زیرساخت­های مورد نیاز، باید از منابع سرمایه­ای برای اموال و دارایی­ها و از سود سپرده بانکی برای هزینه­های عملیاتی و غیرعملیاتی استفاده نماید. در گزارش دیوان محاسبات اشاره نشده است که با توجه به عدم وجود ردیف هزینه­ای صندوق باید به چه نحو اداره می­شده و بنابراین به هزینه­های اداره صندوق اشاره نشده است. ارقام دارایی و هزینه­های صندوق که از رقم سرمایه و سود سپرده­ها تامین شده­اند، عبارتند از:

* 1. اموال و دارایی (شامل ساختمان صندوق معادل 4 طبقه از مجتمع شکوفایی)
  2. هزینه­های عملیاتی
  3. هزینه­های غیرعملیاتی

1. **عدم توجه به راهکار جایگزین سپرده­گذاری**

منابع مالی صندوق را که نمی­توان در گاوصندوق نگهداری کرد، بلکه باید در بانک گذاشت و در حالی که می­توان طبق اساسنامه سود بانکی گرفت و به سرمایه صندوق اضافه کرد و تنها راه تسهیلات دادن در غیاب ردیف بودجه جاری می­باشد؛ طبعاً باید سود گرفت و علاوه بر آن با تعامل با بانک­ها منابعی را از خود بانک­ها برای شرکت­های دانش­بنیان جذب کرد که تاکنون 1200 میلیارد تومان ظرفیت ایجاد شده و 266 میلیارد تومان استفاده شده است.

1. **جمع­بندی مالی**

از مبلغ 2033 میلیارد تومان تا آن زمان 1557 میلیارد تومان (758 پرداختی و 799 تعهدات) جمع مصوبات و دیگر هزینه­ها و زیرساخت­ها بوده است. بنابراین 109% اعتبار در اختیار، از محل صندوق توسعه ملی و نیز سود سپرده­های بانکی اختصاص یافته و استفاده شده است و 25% اشتباه است و علاوه بر آن 1200 میلیارد تومان ظرفیت از منابع بانکی اضافه شده که 266 میلیارد تومان آن پرداخت صورت گرفته است.

1. **عدم توجه به آمار واقعی پرداخت و تعهدات**

در مقابل مبلغ 1433 میلیارد تومان دریافتی سرمایه تا اسفند 95، مبلغ 1557 میلیارد تومان به شرح زیر به شرکت­های دانش­بنیان پرداخت و یا تعهد پرداخت شده است. این رقم با توجه به پیش­بینی دریافت بخش دیگری از سرمایه صندوق در سال 95 (که در اسفند محقق شد) و همچنین سود سپرده­های بانکی، کاملاً توجیه پذیر بوده و نشان می­دهد همکاران محترم دیوان محاسبات ارقام پرداختی و تعهدی را به صورت کامل لحاظ ننموده­اند.

* 1. پرداخت بابت مصوبات صندوق: 758 میلیارد تومان
  2. تعهد پرداخت بابت تعهدات تسهیلات مصوب 599 میلیارد تومان
  3. تعهد پرداخت بابت سایر خدمات مصوب صندوق 200 میلیارد تومان

سرمایه صندوق بعنوان تأمین مالی طرح­های دانش­بنیان باید تا سال­ها بقا و استمرار داشته باشد و بنابراین نباید در طی چندسال به پایان برسد و باید بصورت چرخشی بین شرکت­های دانش­بنیان تداوم پیدا کند.

بنابراین مجموع ارقام مربوط به تعهدات صندوق معادل 799 میلیارد تومان، ارقام تعهدی است که صندوق موظف به نگهداشت تعهد برای آنها بوده و از ارقام سپرده­گذاری تعهدی خود به شکل زیر استفاده می­نماید:

* **اخذ سود بانکی و افزودن به قدرت مالی صندوق وفق بند 4 و 5 مادّه 5 اساسنامه**
* **اهرمی کردن منابع صندوق نزد بانک­ها و استفاده از ظرفیت مالی آنها طبق قانون و اسناد بالادست**
* **حفظ منابع مالی (به غیر از نگهداشت به صورت نقد در صندوق)**

1. **آمار بخشی از عملکرد بسیار موفق صندوق**

صندوق نوآوری و شکوفایی وفق قانون با حمایت از شرکت­های خصوصی و تعاونی دانش­بنیان، توانسته است، سه موج بزرگ در کشور راه­اندازی نماید:

* 1. **موج** **گسترده حمایت** از 2500 شرکت­های دانش­بنیان. تاکنون بیش از 75 درصد از شرکت­های دانش­بنیان از تسهیلات و خدمات صندوق استفاده کرده­اند.
  2. **موج حمایت از فناوری­های برتر مورد توجه بخش خصوصی** شامل فناوری­های زیستی، اطلاعات و نرم­افزار و رایانه و سخت­افزار و الکترونیک و کنترل
  3. **موج شبکه­سازی و فعال­سازی شبکه همکاران**

از طرف دیگر از میان 2500 شرکت، تعداد 843 طرح با موفقیت خاتمه یافته­اند که از آنها 350 میلیارد تومان حمایت مالی نموده است.

**و- ایراد ها و اشکالات گزارش دیوان محاسبات در خصوص عملکرد تبصره های ماده واحده قانون بودجه سال**

* نقش اساسی و ماهیت وجودی تبصره های قوانین بودجه از یک‌سو تسهیل و تبیین فرایند های اجرای بودجه است و سوی دیگر احکام و تکالیف الزام‌آوری است که عمدتا در قالب منابع و مصارف مندرج در جداول و ردیف‌های بودجه‌ای تبلور پیدا کرده است.
* اینکه بدون معیارهای مشخص و فقط بایک خط‌کش و به صورت شکلی و صرفا در مورد احکام و تبصره‌ها به صورت کمی مبادرت به ارائه اعداد و ارقام شود و حتی توجه به وزن و اثرگذاری احکام صورت نگیرد اظهار نظری ناقص و حتی می‌تواند گمراه کننده باشد.
* در یک بررسی اجمالی از 34 تبصره قانون بودجه و اجزاء و بندهای مرتبط با آن 25 مورد از آنها اجازه به دستگاه اجرایی داده شده است. دستگاه‌های اجرایی نیز مختار بوده‌اند متناسب با فراهم‌بودن شرایط مالی و امکان‌پذیر بودن اجازه داشته است مفاد تبصره‌ها و احکام را مورد اقدام قرار دهند.
* در برخی از دیگر احکام و تبصره‌ها اهداف کمی پیش‌بینی شده است که تحقق آن باید متناسب با تحقق منابع پیش‌بینی شده در جداول و ردیف‌های مختلف قانون بودجه جستجو کرد و این امر به‌صراحت در مفاد بند "د" ماده 28 قانون الحاق (2) بیان شده است که در اهداف و تکالیف و وظایف محوله در حدود وصول درآمد‌ها و سایر منابع و در حدود ابلاغ و تخصیص اعتبار متناسب با وصول منابع باشد نه اینکه بدون توجه به وصول و تحقق منابع و بدون بررسی و ارایه دلایل عقلایی مبادرت به اظهار نظر سطحی و شکلی نمود. به طوری‌که حتی با ساده‌ترین اصل چهار عمل اصلی ریاضی وقتی که سهم اقلام مندرج در جدول 9 در ستون آخر به صورت درصدی بیان شده است جمع اقلام 112 درصد است یعنی حتی یک درصدگیری ساده هم ایراد دارد.

لذا بیان یک‌طرفه و مملو از اشتباهات فاحش، شکلی و بدون بررسی کارشناسی از عملکرد تبصره‌ها، احکام و بندهای مرتبط، کاری غیر حرفه‌ای پر نقص بوده که متاسفانه منجر به تشویش اذهان عموم گردیده است و این درحالی است که کلیه دستگاه‌های اجرایی در سال 95 متناسب با منابع تحقق یافته و در اختیار کلیه تکالیف قانونی محوله که امکان اجرایی آن وجود داشته است اقدام نموده اند.

**ز- ایراد ها و اشکالات گزارش دیوان محاسبات در خصوص منابع و مصارف درآمدهای اختصاصی**

بر اساس جدول شماره 1 ماده واحده قانون بودجه سال 1395 سر جمع درآمد اختصاصی مصوب بالغ بر 410،957،946 میلیون ریال بوده است. که در عمل آنچه طی سال تحقق یافته است 310،639،000 میلیون ریال یعنی حدود 5/75 درصد مبلغ مذکور وصول گردیده است. در گزارش دیوان محاسبات نیز عینا درج شده است. لذا مبلغ وصول شده و مصرف شده معادل 5/75 درصد مبلغ مصوب قانون بوده است فلذا هیچ عقل سلیمی تایید نمی کند وقتی که 25 درصد درآمد های اختصاصی مصوب تحقق پیدا نکرده است مبادرت به افزایش درآمد اختصاصی بیش از سقف مصوب نماید. لذا ادعای خلاف واقع افزایش منابع اختصاص بدون مجوز قانونی کذب محض می باشد.هر چند بر اساس جز 2 بند (م) ماده 224 قانون برنامه پنجم که در سال 1395 نافذ بوده است قانون‌گزار این اختیار را داده است که مازاد درآمد اختصاصی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی در سقف اعتباراتی که برای این منظور در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی شده است حسب مورد به همان دانشگاه و موسسه که درآمد کسب کرده است اختصاص یابد. بعلاوه بر اساس جدول شماره (1) خلاصه بودجه کل کشور در سال 1395 منابع درآمدهای اختصاصی دولت 41095 هزار میلیارد تومان و مصارف آن نیز 41095 هزار میلیارد تومان مصوب گردیده است. این در حالی است که جدول شماره 1 گزارش دیوان محاسبات منابع اختصاصی 41134 هزار میلیارد تومانی و در جدول شماره 5 پیش بینی مصارف اختصاصی 39934 هزرا میلیارد تومان یعنی 97 درصد منابع را نشان داده است. لذا در همین جدول، دیوان محاسبات تایید نموده است که دولت از منابع اختصاصی حداکثر 97 درصد پیش بینی داشته است و در عمل 31566 هزار میلیارد تومان معادل 79 درصد آن مصرف شده است و این مسئله در واقع اشتباه بودن ادعای دیوان محاسبات مبنی بر افزایش غیر قانونی منابع درآمد های اختصاصی را نشان می دهد. که در گزارش دیوان محاسبات در دو جدول فوق الذکر به وضوح نمایان است.

**ح- ایراد ها و اشکالات گزارش دیوان محاسبات در خصوص اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای**

* در سال 1395 حدود 42000 میلیارد تومان از اعتبارات تملک دارائیهای سرمایه‌ای برای اجرای طرح‌های عمرانی ملی و استانی کشور تخصیص و به همین مقدار هم پرداخت و هزینه گردیده‌است.

در گزارش دیوان محاسبات موضوع خلاصه گزارش تفریغ بودجه سال 1395 فقط به 35000 میلیارد تومان آن اشاره گردیده است و ظاهرا به پرداخت 10000 میلیارد تومان از محل اعتبارات تملک دارایی مالی که به طرح‌های تملک سرمایه‌ای پرداخت شده است اشاره نشده است این نشان می‌دهد که رویکرد و تحلیل دیوان محاسبات از مفاهیم بودجه بیشتر شکلی و ثبت حسابداری بودجه بوده است و اصلا به محتوای عملکرد توجه نکرده‌اند که این امر یا ناشی از فقدان اطلاعات و یا زیرپاگذاشتن رسالت‌های حرفه‌ای و کارشناسی می‌باشد.

**ط- ایراد ها و اشکالات گزارش دیوان محاسبات در خصوص تراز عملیاتی و وابستگی بودجه به عواید حاصل از نفت**

* دولت در سال 1390 مجموعا 61 میلیارد دلار از عواید نفت استفاده نموده است که این رقم در سال 1392 به 30.1 میلیارد دلار و در سال 1395 به 23.7 میلیارد دلار کاهش یافته است
* دیوان محاسبات اصولا باید عملکرد ارقام و منابع مندرج در قوانین بودجه را با مصوبات قانونی تطبیق داده و در صورت مشاهده هرگونه انحراف نسبت به ابراز آن اقدام نماید. آنچه در سال 1395 تحت عنوان تراز عملیاتی در جدول شماره (2) خلاصه درآمدها و هزینه‌های دولت در سال 1395 صفحه 28 ماده واحده ، توسط مجلس شورای اسلامی تصویب و برای اجراء به دولت ابلاغ گردیده است بالغ بر 3/53 هزار میلیارد تومان می‌باشد. که در عملکرد سال 1395 تقریبا همین حدود اتفاق افتاده است. این در حالی است که عواید نفتی دولت در سال 1392 تا 1395 بطور متوسط سالانه 4.8 درصد رشد کرده اما درآمد عمومی دولت در این دوره بطور متوسط سالانه 24.2 درصد رشد نموده است. در نتیجه سهم عواید نفتی از منابع عمومی از 52.1 درصد در سال 1390 به 43.6 درصد در سال 1392 و به 26.2 درصد در سال 1395 کاهش یافته است. که نشان از کاهش شدید وابستگی بودجه دولت به نفت را داد. اما در گزارش دیوان محاسبات در رسانه ملی بیان شد که تراز عملیاتی بدتر شده و لذا کشور از اقتصاد مقاومتی فاصله گرفته است. در این ارتباط نیز به آمارهای ذیل اشاره می نماییم.
* در طی سال‌های 1392 الی 1395 درآمد عمومی دولت بطور متوسط سالانه 4.5 درصد بیشتر از اعتبارات هزینه‌ای رشد کرده است. و بدین ترتیب از شدت رشد تراز عملیاتی بشدت کاسته شده است بگونه‌ای که نسبت درآمدهای عمومی به اعتبارات هزینه ای از 57 درصد در سال 1392 و نهایتا به 71 درصد در سال 1395 افزایش یافته است.
* همچنین نسبت تراز عملیاتی به منابع عمومی از 30 درصد در سال 1392 به 21 در صد در سال 1395 کاهش یافته است.

همچنانکه ملاحظه می شود بر اساس شاخص‌های کلان و نسبت‌های مذکور و واقعیتهای که عملا اتفاق افتاده‌ است دولت در سال 1395 از لحاظ کاهش وابستگی بودجه به عواید نفتی و همچنین کنترل تراز عملیاتی بسیار موفق عمل نموده است.

**ی- ایرادها و اشکالات گزارش دیوان محاسبات در خصوص انضباط بودجه‌ای**

مطابق بند "م" ماده 28 قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (2)

* کلیه هزینه‌های انجام شده در سال 1395 از محل منابع بند فوق الذکر مطابق با مفاد ماده 10 قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده 12 قانون مدیریت بحران کشور بوده است.

لذا هرگونه اظهار نظر در خصوص اعتبارات حوادث غیر مترقبه باید با لحاظ دو ماده قانونی فوق الذکر صورت گیرد از جمله قانون گذار امر پیش‌گیری از وقوع حوادث غیر مترقبه را در ماده 10 به طور شفاف تصریح نموده است

لذا اقدامات دولت برای تامین آب شرب، طرح های زیر بنایی و ساخت ابنیه مطابقت مستقیم با متن صریح قانون دارد انتظار از جایگاه رفیع دیوان این بود که استنباط و تفسیر واقعی در خصوص مباحث قانونی ملاک ارزیابی و اظهار نظر و مصاحبه های خود نماید.

**ک- ایرادها و اشکالات گزارش دیوان محاسبات در خصوص انطباق بودجه سال 1395 با اقتصاد‌ مقاومتی**

با عنایت به نظر ریاست محترم دیوان محاسبات مبنی بر انحراف بودجه سال 1395 از اقتصاد مقاومتی متذکر می‌شویم، اقتصاد مقاومتی مجموعه‌ای از 24 سیاست کلی است که توسط مقام معظم رهبری در بهمن ماه سال 1392 به سه قوه ابلاغ شد. دولت نیز در تمامی زمینه‌ها از جمله قانون بودجه سال 1395 به کمک مجلس شورای اسلامی مضامین سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را به اجرا در آورده است به گونه‌ای که در سال 1395 و در نتیجه عملیاتی شدن اجرای بودجه مبتنی بر این سیاست ها شاهد موفقییت‌های چشمگیری در حوزه‌های مختلف بوده ایم که برخی از این موارد به شرح ذیل می باشد:

* رشد اقتصادی 10.8 درصدی (با نفت) و 6.2 درصدی (بدون نفت) در کشور (بر اساس گزارش مرکز آمار ايران در سال 1395).
* کنترل و کاهش نرخ تورم و دستيابي به نرخ تورم تك رقمي (9 درصد) در پايان سال 1395
* کاهش رتبه ریسک اقتصاد کشور از 7 در سال 2013 به رتبه 6 در سال 2016
* مدیریت نوسانات نرخ ارز و ايجاد ثبات نسبي در اين بازار و جلوگیری از نوسانات شدید
* تداوم روند مثبت تراز تجاري کشور به میزان 246 میلیون دلار در سال 1395
* بهبود تراز تجاري کشاورزی و غذا از حدود 8.1- میلیارد دلار در سال 1392 به حدود 3.09- میلیارد دلار در سال 1395
* افزایش ذخایر راهبردی کشور موجودی اول سال ذخیره راهبردی گندم از 1700 هزار تن در سال 1392 به 8500 هزار تن در ابتداي سال 1396
* فعال شدن ظرفیت‌های خالی بخش‌های مختلف اقتصادی کشور
* واگذاری 3072 پروژه عمرانی جدید، نیمه تمام و پروژه‌های تعمیر و بهره‌برداری به بخش خصوصی به ارزش 238 هزار میلیارد ریال در سال 1395
* افزایش تولید روزانه گاز غنی شده از میدان گازی مشترک پارس جنوبی (متوسط تولید روزانه از 290 میلیون مترمکعب در سال 1392به 473.6 میلیون مترمکعب در سال 1395افزايش يافته است.)
* افزایش تولید نفت از میادین مشترک غرب کارون (متوسط میزان تولید نفت روزانه از 68.4 هزار بشکه در سال 1392 به260 هزار بشکه در سال 1395 افزایش یافته است)
* راه‌اندازی 10 مجتمع پتروشیمی (افزایش میزان 2 میلیون تن به ظرفیت اسمی پتروشیمی کشور در سال 1395). در تاریخ 27 فروردين‌ماه 1396، پتروشيمي تخت جمشيد پارس عسلويه و پلي استايرن انتخاب (گروه انتخاب) نيز توسط رياست محترم جمهور افتتاح گرديد.

لذا با نگاهی مستند به شاخص‌های اقتصادی و همچنین نسبت‌های مهم بودجه‌ای که در بالا توضیح داده شده است، بودجه سال 1395 در راستای اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بوده است.

**از این‌رو توقع از نهادهای کارآمد و تخصصی نظارتی این‌است که هرگونه عملکرد بودجه دولت، که طبق ماده یک قانون محاسبات عمومی برنامه‌ای در جهت تحقق اهداف مورد نظر است بر اساس شاخص‌های مؤثر در توسعه کشور از جمله شاخص‌های مالی همانند کاهش وابستگی بودجه به عواید نفت، شاخص اتکاء به درآمدهای شایسته مالیاتی، شاخص نسبت درآمدهای عمومی به هزینه‌های جاری و یا دیگر شاخص‌هایی که آثار اقتصادی بودجه را نمایان می‌سازد، از جمله رشد اقتصادی، کاهش نرخ تورم و ..... ارزیابی نمایند و در خصوص عملکرد بودجه سال 1395 باید اذعان نمود که با وجود همه محدودیت ‌ها و باقی بودن آثار تحریم های ظالمانه قدتهای زورگو تغییر روند شاخص‌های اقتصادی و بودجه‌ای در سال 1395 مثبت و قابل دفاع بوده به طوری که در آخرین گزارش صندوق بین المللی پول، جمهوری اسلامی ایران همچنان بارشد اقتصادی مستمر و ارتقاء جایگاه نوآوری به عنوان هجدهمین اقتصاد بزرگ جهان معرفی شده است.**