

۷۱ درصد احکام بودجه ۹۴ اجرایی نشده است

معاونت نظارت مجلس در گزارشی از وضعیت اجرای احکام بودجه ۹۴، اعلام کرد: اجرای این احکام در وضعیت مناسبی قرار ندارد و آیین نامه اجرایی بسیاری از احکام بودجه در ۶ ماهه اول سال ۹۴ تنظیم نشده است.



معاونت نظارت مجلس در گزارشی از وضعیت اجرای احکام بودجه ۹۴، اعلام کرد: اجرای این احکام در وضعیت مناسبی قرار ندارد و آیین نامه اجرایی بسیاری از احکام بودجه در ۶ ماهه اول سال ۹۴ تنظیم نشده است.

معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی گزارشی تحلیلی از وضعیت اجرای برخی از احکام قانون بودجه سال ۱۳۹۴ در شش ماهه اول سال که برگرفته از گزارش های دیوان محاسبات کشور است، منتشر کرد. در این گزارش، به عدم اجرای ۷۱ درصدی احکام بودجه سال جاری اشاره شده است.

چکیده این گزارش به شرح زیر است:

در گزارش حاضر، وضعیت اجرای احکام قانون بودجه سال ۱۳۹۴ طی شش ماهه اول سال در استان های کشور مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. بر همین اساس با استفاده از اطلاعات اولیه ارایه شده از سوی دیوان محاسبات کشور در مورد احکام و عملکرد بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور در ۶ ماهه اول سال جاری، ۱۳.۱۵ درصد از بندهای قانون به صورت کامل و ۱۵.۱۱ درصد به صورت ناقص اجرا شده اند و ۷۱.۷۴ درصد نیز به مرحله اجرایی شدن نرسیده اند. در مجموع می توان گفت اجرای احکام قانون بودجه در ۶ ماهه اول سال جاری نسبت به مدت مشابه سال گذشته، در وضعیت مطلوبی قرار نداشته است؛ به طوری که میانگین میزان تحقق دریافت های عمومی در کل استان ها ۴۳.۹۲ درصد، دریافت های اختصاصی آنها ۳۲.۷۱ درصد و دریافت های اختصاصی دانشگاه های استان ها ۳۶.۶۳ درصد بوده است. در این میان، آن دسته از احکام قانون بودجه که بیشترین نسبت عدم اجرا و فقدان عملکرد را داشته اند، عمدتاً احکام مربوط به بخش آب و کشاورزی (بند «ح» تبصره ۵ و بند «الف» تبصره ۱۱) و بخش حوادث غیرمترقبه و امداد (بند ج تبصره ۱۹) است. شاید بتوان گفت دو مشکل اصلی موجود بر سر راه اجرای احکام قانون بودجه در شش ماهه اول سال عبارتند از: عدم مبادله موافقت نامه های اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای که منجر به ازدیاد طول عمر طرح های عمرانی و افزایش هزینه آنها می شود و دوم، عدم تدوین و تصویب آیین نامه اجرایی برای آن دسته از احکامی که طبق قانون به آیین نامه اجرایی نیاز دارند.

در مجموع ۱۰۷۲ مورد از تبصره ها و بند ها و اجزای قانون بودجه سال ۹۴ در استان های کشور مورد بررسی قرار گرفته است که از این تعداد، ۱۴۱ مورد برابر با ۱۳.۱۵ درصد از احکام قانون به صورت کامل و ۱۵.۱۱ درصد به صورت ناقص اجرا شده است در عین حال ۷۱.۷۴ درصد از احکام بررسی شده نیز به مرحله اجرایی شدن نرسیده اند.

همچنین وضعیت اجرایی احکام قانون بودجه در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۴ در مقایسه با مدت مشابه سال قبل نیز به شرح زیر است:

	اجرای کامل	اجرای ناقص	عدم اجرا
۶ ماهه اول سال ۱۳۹۴	۱۳.۱۵	۱۵.۱۱	۷۱.۷۴
۶ ماهه اول سال ۱۳۹۳	۲۳.۰۲	۴۰.۳۹	۳۶.۵۹

درصد تحقق دریافت های بودجه و مقایسه با مدت مشابه سال گذشته

میزان تحقق دریافت های عمومی در ۶ ماهه اول سال ۹۳ برابر با ۴۹.۷۳ درصد است که ۵.۸۱ درصد از میزان تحقق این درآمدها در سال جاری که ۴۳.۹۲ درصد است، بیشتر می باشد. میزان تحقق درآمدهای اختصاصی در ۶ ماهه اول سال جاری حدود ۷ درصد نسبت به مدت مشابه سال گذشته کاهش داشته است اما بیشترین میزان کاهش در تحقق درآمدهای اختصاصی دانشگاه ها دیده می شود که از ۶۷.۱۹ درصد در سال گذشته به ۳۶.۶۳ درصد در سال جاری تنزل نموده است.

بررسی وضعیت احکام مربوط به بخش نظام مالیاتی، تعرفه و عوارض

از مجموع ۱۸۹ مورد از احکام مربوط به بخش مالیات و عوارض که در استان های کشور مورد بررسی قرار گرفته اند، ۲۵.۴ درصد به صورت کامل، ۱۹.۰۵ درصد به صورت ناقص اجرا شده و ۵۵.۵۵ درصد نیز به مرحله اجرایی نرسیده است. با توجه به اهمیت وصول درآمدهای مالیاتی و نقش آنها در رونق اقتصادی کشور، اقدامات زیر به عنوان راهکارهای ممکن برای تحقق اهداف قانونگذار پیشنهاد می شود:

۱- تلاش برای رضایت شهروندان، جلب اعتماد عمومی و تکریم مؤدیان مالیاتی

۲- استفاده از فناوری های نوین و تسهیل خدمت رسانی به مردم به منظور کاهش خطاها

۳- کوتاه کردن زمان برای مؤدیان در روند پرداخت مالیات

۴- افزایش دسترسی مؤدیان به مراکز و حوزه‌های مالیاتی

۵- پیگیری و رفع موانع و چالش‌های حقوقی

۶- تلاش در خصوص راه‌اندازی و فعال نمودن معادن متروکه و راکد

۷- ایجاد اهرم‌های نظارتی و کنترلی برای جلوگیری از تضییع ذخایر معدنی با استفاده از خدمات اعضای سازمان نظام مهندسی معدن برای انجام بازرسی و نظارت دقیق.

۸- تامین قطعات یدکی و تعمیر ماشین‌آلات فرسوده مورد استفاده در معادن

بررسی اجرای احکام مربوط به بخش پول و اوراق مشارکت

از مجموع ۳۰۲ مورد از احکام مربوط به بخش پول و اوراق مشارکت که در استان‌های کشور مورد بررسی قرار گرفته‌اند، ۱۲.۶ درصد به طور کامل و ۵ درصد به صورت ناقص اجرا شده و ۸۲.۴ درصد نیز به مرحله اجرایی شدن نرسیده‌اند.

در این بخش عمده احکام اجرا نشده به انتشار اوراق مشارکت و صکوک اسلامی مربوط می‌شوند و به دلایلی از قبیل فقدان درآمدهای پایدار، رد تضمین‌های ارائه شده توسط دستگاه‌های اجرایی از سوی بانک‌های عامل، عدم توانایی در بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت، امکان اجرایی شدن احکام وجود ندارد.

در سطح کلان، سیاست‌های منسجم و دقیقی برای اجرای احکام بخش پول و اوراق مشارکت وجود ندارد. این امر موجب می‌شود که فعالان اقتصادی نسبت به مشارکت و سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت بدبین شده و آن را فاقد توجیه اقتصادی و بازدهی بدانند. مقایسه میان سپرده‌گذاری در بانک‌ها و اخذ تسهیلات از بانک‌ها، این موضوع را به خوبی نشان می‌دهد؛ در برخی استان‌های کشور، رشد سپرده‌های بانکی بیشتر از رشد تسهیلات بوده و این مسئله گویای ارزیابی منفی فعالان اقتصادی از وضعیت اقتصادی آینده و انتظار پایین بازدهی سرمایه‌گذاری می‌باشد.

بررسی وضعیت اجرای احکام مربوط به بخش آب و کشاورزی

از مجموع ۹۳ مورد از احکام مربوط به بخش آب و کشاورزی که در استان‌های کشور مورد بررسی قرار گرفته‌اند، ۴.۳ درصد به صورت کامل و ۳.۲ درصد به صورت ناقص اجرا شده و ۹۲.۵ درصد نیز به مرحله اجرایی شدن نرسیده‌اند.

طبق قانون بودجه سال ۹۴ (به منظور آبرسانی به روستاها معادل ریالی مبلغ ۵۰۰ میلیون دلار به صورت تسهیلات از محل صندوق توسعه ملی در اختیار دولت قرار می‌گیرد تا در سال ۹۴ هزینه کند. این مبلغ طی هشت سال از عواید حاصل از اجرای این طرح‌ها به صندوق توسعه ملی بازپرداخت می‌شود.)

این بند از قانون بودجه که جنبه تکلیفی نیز دارد در ۶ ماهه اول سال در هیچ کدام از استان‌های کشور اجرایی نشده است.

بررسی وضعیت اجرای احکام مربوط به بخش انرژی

از مجموع ۶۹ مورد از احکام مربوط به بخش انرژی که در استان‌های کشور مورد بررسی قرار گرفته‌اند، ۴.۳۵ درصد به صورت کامل و ۷.۲۵ درصد به صورت ناقص اجرا شده و ۸۸.۴ درصد نیز به مرحله اجرایی شدن نرسیده است.

با مقایسه محتویات بندهای تبصره ۲ قانون بودجه سال ۹۴ (که مرتبط با مسئله نفت و گاز و انرژی است) با تبصره‌ها یا بندهای مشابه سال‌های گذشته ملاحظه می‌شود که بیش از یک دهه از تکرار موارد مذکور در قالب قوانین بودجه سنواتی می‌گذرد و با وجود آنکه در قانون بودجه سال ۸۴ و بعد از آن قرار بر تدوین اساسنامه شرکت ملی نفت بوده است، اما هنوز این مهم به سرانجام نرسیده است که این امر مانع از تدوین چشم‌انداز بلندمدت برای بخش انرژی می‌شود و اداره امور را به سمت روزمرگی سوق می‌دهد.

همچنین سند راهبردی انرژی به عنوان بخشی از تکالیف مهم قانون برنامه پنجم توسعه، با رسیدن به سال پایانی این برنامه در حاله‌ای از ابهام به سر می‌برد و اثری از آن در قوانین بودجه سنواتی یا عملکرد وزارتخانه‌های مرتبط با انرژی دیده نمی‌شود.

مسلماً فقدان چشم‌انداز بلندمدت موجب بروز تلاطم‌های شدید در بازارهای انرژی خواهد شد که این مسئله با توجه به تاثیرگذاری فراگیر نفت و گاز بر کلیت اقتصادی سبب بروز ناهنجاری‌های شدید در بازارهای پولی، مالی و سرمایه کشور می‌گردد.

بررسی وضعیت اجرای احکام مربوط به بخش حمایت‌های اجتماعی

از مجموع ۳۰۲ حکم مربوط به بخش امور حمایتی، بیمه و تامین اجتماعی که در استان‌های کشور مورد بررسی قرار گرفته، ۱۴.۲ درصد به صورت کامل اجرا شده و ۳۱.۸ درصد به صورت ناقص اجرا شده و ۵۴ درصد نیز به مرحله اجرایی نرسیده است.

به دلیل عدم تشکیل کارگروه شناسایی کشاورزان خسارت دیده و عدم ابلاغ اعتبار به بانک‌های عامل در بسیاری از استان‌ها اجرایی نشده است. نظر به اهمیت اجرایی این احکام به منظور حمایت از اقشار آسیب دیده و تقویت تولید محصولات کشاورزی داخلی و کاهش وابستگی اقتصاد به واردات این محصولات لازم است که دلایل عدم تشکیل کارگروه مربوطه در استان‌ها به صورت جدی پیگیری شده و تذکرات لازم به دستگاه‌های ذیربط داده شود.

بندهای مختلف بودجه به «تامین کسری اعتبارات دیه محکومان معسر»، «کمک به اشتغال مددجویان زندان‌ها» و «کمک به زندانیان نیازمند از طریق ستاد مردمی رسیدگی به امور دیه» اشعار دارد که در بسیاری از استان‌ها اجرایی نشده‌اند.

از این رو همفکری و همکاری میان دستگاه‌های ذیربط شامل نهادهای حمایتی و قضایی و شبکه بانکی و هم‌اندیشی میان نهادها و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها با حضور نمایندگان جهت شناسایی و اجرای راهکارهای ممکن برای تحقق این

احکام ضروری است.

یکی از مهمترین احکام بخش حمایت‌های اجتماعی که در برخی استان‌ها اجرایی نشده به پرداخت تسهیلات برای ازدواج جوانان و اشتغال مددجویان سازمان زندان‌ها تاکید دارد. در ۶ ماهه اول سال جاری در برخی استان‌ها مثل آذربایجان شرقی، اردبیل، خراسان رضوی، خراسان شمالی، خوزستان، گلستان، مرکزی و ... هیچ تسهیلاتی به ازدواج جوانان اختصاص نیافته که این مسئله مغایر با برخی از سیاست‌های جمعیتی کلان کشور و تشویق جوانان به ازدواج بوده است.

بررسی وضعیت اجرای احکام مربوط به بخش حوادث غیرمترقبه و امداد

از مجموع ۹۹ حکم مربوط به بخش حوادث غیرمترقبه که در استان‌های کشور مورد بررسی قرار گرفته، ۲۰۲ درصد به صورت کامل اجرا شده و ۹۷.۹۸ درصد به مرحله اجرایی شدن نرسیده است.

طبق قانون بودجه، در راستای اجرای قانون برنامه توسعه باید مبالغی به جمعیت هلال‌احمر، سازمان محیط‌زیست، اداره کل جهاد کشاورزی و سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای اختصاص می‌یافت تا صرف مقابله با حوادث غیرمترقبه شود. در ۶ ماهه اول سال جاری تنها مبلغ ۱.۶۰۰ میلیون ریال به اداره کل راه و شهرسازی استان گیلان اختصاص یافته و سایر استان‌ها هیچ اعتباری دریافت ننموده‌اند. این در حالی است که اکثر نقاط کشور با چالش‌های زیست محیطی مواجه هستند. به عنوان مثال پدیده ریزگردها و آلودگی هوا علاوه بر مختل نمودن زندگی روزمره مردم، در دراز مدت موجب بروز پاره‌ای بیماری‌های خاص شده و هزینه‌های غیرمترقبه و هنگفتی را در بخش سلامت تحمیل می‌کند.

جمع‌بندی و پیشنهادها

از آنجایی که عمده احکام قانون بودجه که نیاز به دستورالعمل اجرایی داشته‌اند، به خوبی اجرا نشده‌اند و این معضل نه تنها در قانون بودجه سال ۹۴ بلکه در سال‌های گذشته نیز مشاهده شده است، لذا با توجه به بررسی‌های کارشناسی، پیشنهاد می‌گردد تا به نحوی به دولت الزام گردد که به هنگام تحویل لایحه بودجه سالیانه به مجلس شورای اسلامی، آئین‌نامه‌های اجرایی را نیز تهیه نموده و ارائه دهند. به عبارتی بهتر است دولت برای آن دسته از احکام قانون بودجه که به آئین‌نامه اجرایی نیاز دارد، در هنگام تدوین و تصویب لایحه بودجه، آئین‌نامه اجرایی را نیز پیش‌بینی و به موازات تصویب بودجه، مصوب نماید.

بودجه‌ریزی در کشور ما عمدتاً ترکیبی از دو نوع بودجه‌ریزی «افزایشی» و «برنامه‌ای» است. هر چند در سال‌های اخیر در تدوین بودجه بر اساس «بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد» تاکید شده است، اما در عمل اتفاق خاصی در این زمینه رخ نداده است. در بودجه‌ریزی عملیاتی به گونه‌ای نظام‌مند، شاخص‌های عملکرد در فرآیند تخصیص منابع عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد. هنگامی که به این واقعیت توجه کنیم که در سال‌های اخیر هزینه‌های عمومی رو به افزایش و منابع بودجه عمومی رو به کاهش بوده‌اند، ضرورت حرکت به سمت بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد که از کارآیی و بازدهی بالاتری برخوردار است، بیش از پیش احساس می‌شود.

نظر به اینکه امکان تحقق درآمدهای اختصاصی در همه استان‌ها یکسان نیست و به شدت به ظرفیت‌های اقتصادی، صنعتی و حتی اجتماعی - فرهنگی آنها وابسته است، توجه به این ظرفیت‌ها در هنگام تخصیص بودجه می‌تواند نتایج بهتری به دنبال داشته و به تحقق بیشتر عدالت اجتماعی و برابری منطقه‌ای کمک کند. به عبارتی در استان‌های محروم و کمتر توسعه یافته که ظرفیت‌های چندانی برای تحقق منابع اختصاصی ندارند، پیشنهاد می‌شود که در تخصیص بودجه استانی، درآمدهای عمومی بخش بیشتری از بودجه استانی را به خود اختصاص دهند.