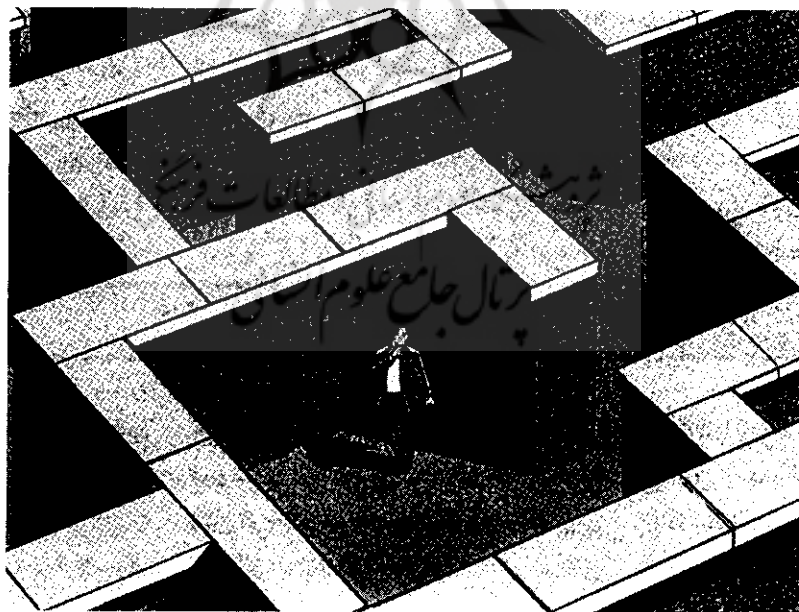


ساختار نظام مالی ایران

مجموعه سازمانها، مقررات و روشهای مورد استفاده در فرایند حسابدگی و حسابخواهی چه در عرصه خرد و چه کلان نمایانگر نظام مالی در یک جامعه می باشد.

غلامرضا سلامی



در طول چند سال اخیر متخصصان طراحی ابزارهای مالی و تامین مالی سعی کرده اند تا عنوان مدیریت مالی را در انحصار تخصص خود در آورند، حال آنکه این عنوان از حسابداری و حسابداران تفکیک ناپذیر است.

پس از این مقدمه

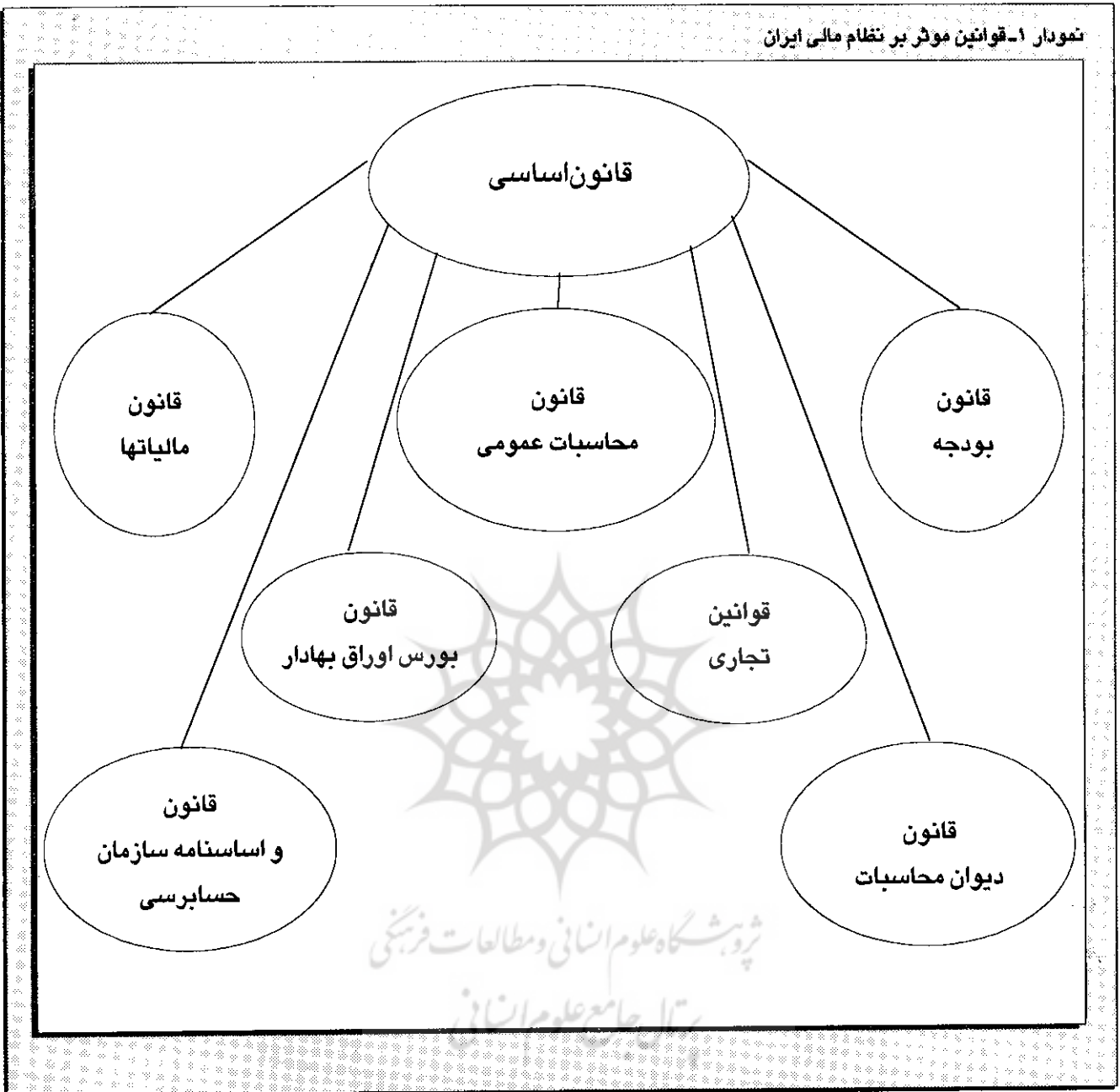
سعی می شود تعریف نسبتاً جامعی از نظام مالی به دست آوریم.

مجموعه سازمانها، مقررات و روشهای مورد استفاده در فرایند حسابدگی و حسابخواهی چه در عرصه خرد و چه کلان

تعریف نظام مالی واژه مالی در ادبیات اقتصادی ایران همانند ادبیات اقتصادی انگلوساکسون (Anglo Saxon) دارای کاربردهای متفاوتی می باشد. وقتی گفته می شود سیاست مالی، حقوق مالی، بازار مالی و آیین نامه مالی در هر کدام از این ترکیبها واژه

مالی دارای معنای متفاوتی است. ولی در اینجا منظور از نظام مالی همان معنای متداول آن در عرصه سازمانی، اداری و مقرراتی ایران است. در این عرصه امور مالی همان حسابداری است در معنایی

فراگیر و یا به بیان دیگر امور مالی، کارکردهایی چون حسابداری مالی، حسابداری صنعتی، بودجه و اعتبارات، تامین مالی و اداره وجوه، ممیزی اسناد و در عرصه کلان حسابرسی را شامل می شود.



اقلام بودجه دولت در وهله اول صورت حسابی از عملکرد بخش عمومی به وسیله تشکیلات دولتی می‌باشد؛ ولی آنچه اهمیت دارد هدف یا هدفهایی است که عملکرد دولت برای تحقق آنها صورت می‌گیرد. دولت جدا از وظایف سنتی که مورد پذیرش اقتصاددانان کلاسیک هم هست، باید در جهت نیل به رفاه اجتماعی به مسائلی چون تخصیص منابع، توزیع درآمد، اشتغال، حفظ سطح قیمت‌ها، رشد

جدید اقتصادی، گسترش فعالیتهای بخش عمومی را ایجاب می‌کند و دولتها دیگر به نقش کوچکی که اقتصاددانان کلاسیک برای آنها قائل بودند اکتفا نکرده به صورت یکی از ارکان اقتصادی جامعه عمل می‌کنند. نقش دولت در جریانهای اقتصادی با شتاب چشمگیری رو به افزایش است. این شتاب به ایجاد سازمانها، بنگاهها و دخالتهایی که منجر به افزایش سهم دولت از درآمد ملی می‌گردد، منتهی می‌شود.

نمایانگر نظام مالی در یک جامعه می‌باشد.

ابعاد نظام مالی

به اعتقاد اقتصاددانان مکتب کلاسیک دولتها هر چه کوچکتر باشند مطلوبترند. طبق نظر آنها وظیفه دولت به دفاع از سرزمین، ایجاد امنیت داخلی و حفظ حقوق شهروندان در مقابل یکدیگر محدود می‌شود.

شرایط اقتصادی حاضر و نظریه‌های

اقتصادی، تجارت بین‌المللی و غیره بپردازد. این وظایف موجب شده است سیاستهای مالی دولتها روزبه‌روز از پیچیدگی و ظرافتهای خاصی برخوردار شود.

امروزه مالیاتها به‌عنوان بزرگترین منبع درآمد دولتها عمدتاً از بخش غیردولتی تامین می‌شود، بنابراین حسابداری در بخش خصوصی جایگاه بااهمیتی در نظام مالی هر کشور دارد. از سوی دیگر سرمایه‌گذاری‌های عظیم دولتها در بخشهای اقتصادی زیربنایی و رفاهی لزوم حسابداری و حسابخواهی در این بخش را بیشتر کرده است و امروزه علاوه بر سیستمهای کنترل بودجه‌ای در بخش عمومی اقتصاد، لزوم حسابرسی مدیریت به منظور اطمینان از کسارایی، اثربخشی و اقتصادی بودن فعالیتهای اقتصادی و حتی رفاهی دولتها افزونتر شده است.

در کشوری مانند ایران که اندازه دولت نسبت به بخش خصوصی بسیار بزرگ است، اهمیت این نوع حسابرسی بیشتر احساس می‌شود که متأسفانه نظام مالی ما فاقد آن است.

نگاهی به ارقام بودجه سال ۱۳۷۸ نشان می‌دهد که دولت در سال جاری قصد انجام حدود ۴۶ هزار میلیارد ریال هزینه‌های سرمایه‌ای در بنگاههای اقتصادی وابسته به خود را دارد و فقط در مقابل اگر موفق شود از راه تبصره ۳۵ قانون بودجه حدود ۵۰۰ میلیارد ریال از سهام خود را بفروشد، یعنی از راههایی حجم این بنگاهها را افزایش دهد و دخالت خود را در امور اقتصادی انتفاعی بیشتر کند. با این حساب کفایت نظام مالی باید بیشتر مورد توجه دولتمردان قرار گیرد و توسعه کیفی حسابداری و حسابرسی که مدتهاست به فراموشی سپرده شده است از مهمترین دغدغه‌های دولت شود.

نقش مقررات در نظام مالی

برای کفایت نظام مالی، مقررات

و قوانین حساب شده و ساختار بودجه مناسب نقش اصلی را ایفا می‌نمایند. در ایران قوانین اصلی موثر بر نظام مالی طبق نمودار ۱ مشخص شده است.

سایر مقررات و روشها به‌نحوی از انحاء از قوانین اصلی مورد بحث متأثر می‌باشد. به‌طور قطع و یقین هر نوع کوتاهی در تنقیح این قوانین و یا در مقررات ناشی از آنها و همچنین نارسایی در اجرای این مقررات می‌تواند در نظام مالی کشور اختلال کند و در نهایت انضباط اقتصادی را برهم زند.

در این مقاله سعی می‌شود ضمن بیان و نقد ارکان اصلی نظام مالی کشور نقدی کوتاه بر ساختار بودجه و مقررات ناظر بر آن داشته باشیم.

اصل ۴۴ قانون اساسی

اولین ابهام در نظام مالی کشور مربوط است به اصل ۴۴ قانون اساسی. طبق این اصل نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. حال آنکه قسمت عمده‌ای از اقتصاد کشور در دست بخش چهارم یعنی موسسات و نهادهای عمومی مانند بنیادها، شهرداریها، اوقاف بزرگ و سازمانهای بازنشستگی و تامین اجتماعی قرار دارد.

به‌دلیل اهمیت و نقش نهادها و موسسات عمومی در انضباط اقتصادی کشور، انتظار این بود که در قانون محاسبات عمومی مقررات جامعی برای اداره امور مالی، گزارشدهی، نظارت و کنترل این موسسات تدوین شده باشد که متأسفانه فقط در ماده ۵ این قانون، موسسات مورد بحث به‌طور ناقص تعریف شده‌اند و در بقیه قسمت‌های قانون هیچ نوع تکلیفی برای آنها به‌جز در مواردی که از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند، در نظر گرفته نشده است.

اگر به نمودار ۲ که در آن مسیر اطلاعات حسابداری و سازمانهای دریافت‌کننده این

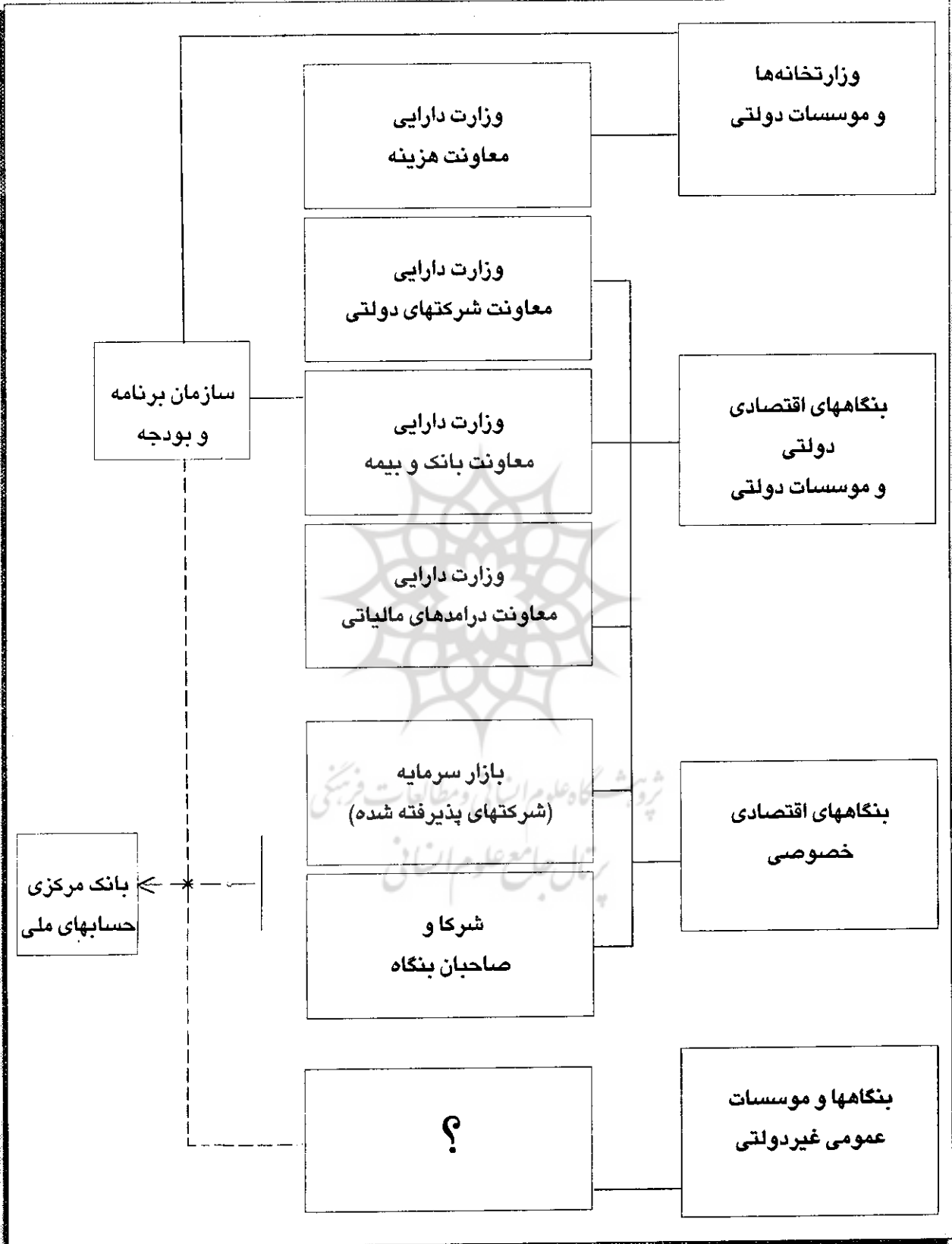
اطلاعات در نظام مالی ایران توجه شود ملاحظه می‌شود که دستگاههای ناظری مانند معاونتهای مختلف وزارت امور اقتصادی و دارایی به اطلاعات حسابداری وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی، بنگاههای اقتصادی دولتی و خصوصی به‌نحوی از انحاء دسترسی دارند، حال آنکه این وزارتخانه یا سایر ارکان دولتی و دیگر قوای حکومتی به‌طور سازمان یافته و مستمر بر اطلاعات و عملکرد موسسات عمومی دسترسی و نظارت ندارند.

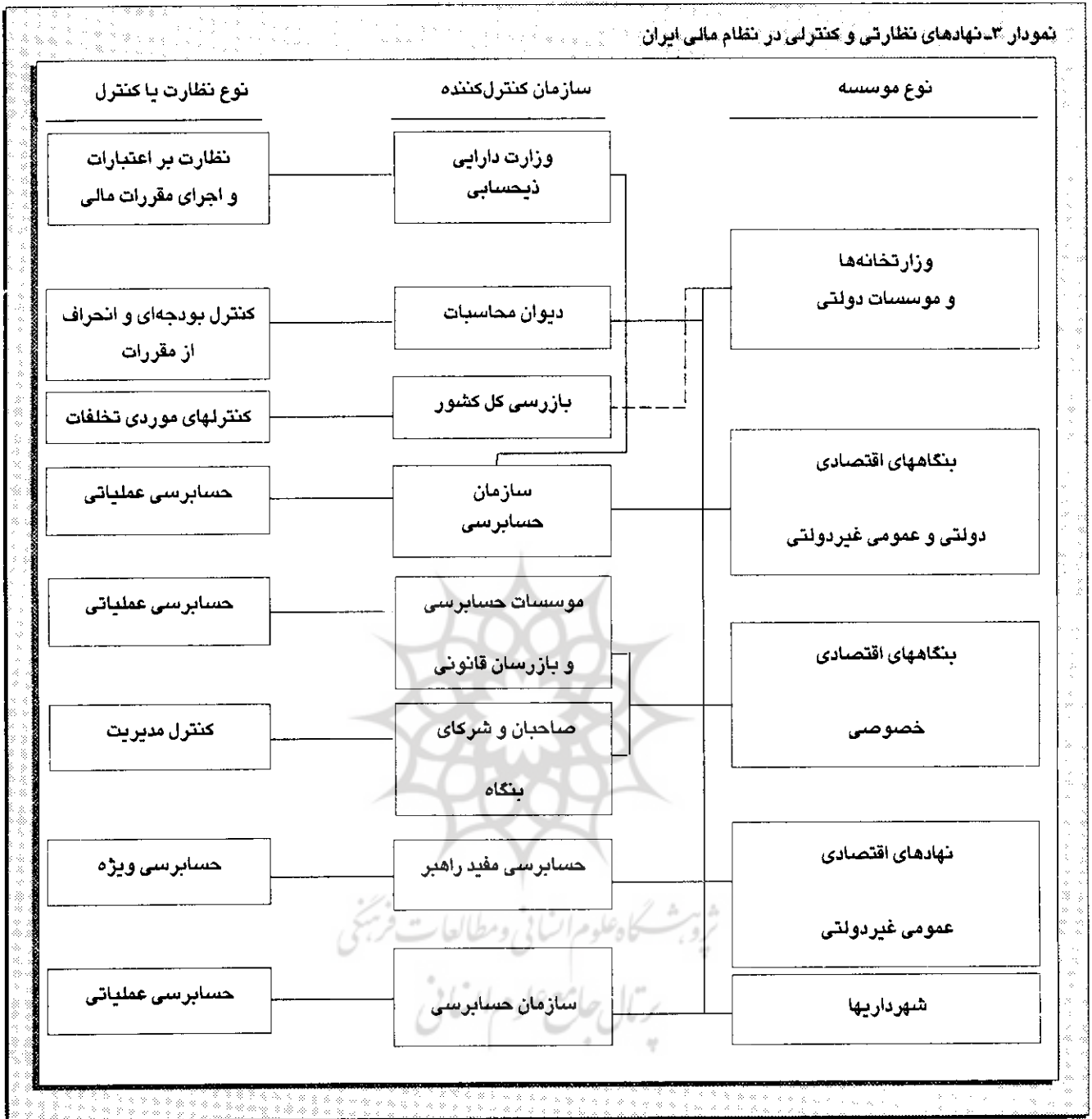
از سوی دیگر به‌دلیل منظورنشدن بودجه این موسسات در بودجه کل کشور، اطلاعات حسابداری آنها در اختیار سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی برای برنامه‌ریزی‌های اقتصادی قرار ندارد و نمایندگان مردم در مجلس نیز از عملکرد این موسسات بی‌اطلاعند.

حال آنکه برنامه‌ریزی اقتصادی فارغ از اطلاعات این موسسات و نهادها خود منشاء بی‌نظمی اقتصادی می‌باشد. باید توجه داشت که نمی‌توان با این موسسات و نهادها برخوردی همانند موسسات خصوصی داشت، زیرا صاحبان بنگاههای اقتصادی بخش خصوصی بهترین ناظر، کنترل‌کننده و برنامه‌ریز برای داراییهای خود هستند، در حالی که در موسسات و نهادهای عمومی به‌دلیل غیبت صاحبان اصلی (یعنی مردم) لازم است نخست اطلاعات حسابداری این موسسات برای صاحبانش به‌نحو مقتضی منتشر شود، دوم آنکه نظارت کافی بر عملکرد آنها توسط نهادهای قانونی به‌طور سازمان یافته و مستمر انجام گیرد.

در نمودار ۳ مشاهده می‌کنیم که هر چند نهادهای نظارتی و کنترلی در مورد این موسسات به‌گونه‌ای مصلحت‌اندیشانه و نه متکی بر ضوابط قانونی تا حدودی وجود دارد ولی نبود تشکیلات قانونی برای ۵ بررسی گزارشهای حسابرسی و پیگیری

نمودار ۲- مسیر اطلاعات حسابداری در نظام ملی ایران





و نه تعاونی و نه دولتی هستند و عملاً از هیچ نوع مقررات عمومی تابعیت نمی‌کنند.

اصل ۵۱ قانون اساسی

مشکل بعدی مربوط است به اجرای اصل ۵۱ قانون اساسی. در این اصل مقرر شده است:

«هیچ نوع مالیاتی وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون، موارد معافیت و بخشودگی

در متن ماده و تبصره آن وجود دارد، به نظر می‌رسد در تطابق با قانون اساسی نیز نمی‌باشد زیرا با توجه به اصل ۴۴ قانون اساسی می‌توان چنین نتیجه گرفت که هر شرکتی که متعلق به بخش خصوصی و تعاونی نباشد باید شرکت دولتی شناخته شود و از مقررات و ضوابط مربوط به شرکت‌های دولتی پیروی کند. ولی مشاهده می‌شود تعداد زیادی از شرکت‌ها نه خصوصی

پرطرف کردن نارساییهای احتمالی موجود و عملکرد این موسسات توانسته است اخلال کافی در انضباط اقتصادی کشور به وجود آورد.

ماده ۴ قانون محاسبات عمومی

در ماده ۴ قانون محاسبات عمومی شرکت دولتی به نحو گویج‌کننده‌ای تعریف شده است. علاوه بر آنکه ابهامات متعددی

و تخفیف مالیاتی به موجب قانون مشخص می‌شود.

به دلیل نبود تعریف قانونی از مالیات، به عناوین مختلف وجوه در خور توجهی توسط دستگاههای اجرایی از مردم دریافت می‌شود که مستند قانونی ندارد. برای مثال می‌توان از وجوهی که شهرداریها از مردم بابت اضافه تراکم، تغییر کاربری و مانند اینها دریافت می‌کنند، نام برد. همچنین بسیاری از ارقامی که بانکها و شرکتهای انحصاری دولت اضافه بر قیمت فروش اقتصادی کالا و خدمات خود از مردم دریافت کرده و متقابلاً به دسته دیگری از مردم تخفیف می‌دهند، مالیاتی است که حداقل به‌عنوان مالیات، مستند قانونی ندارد.

از طرف دیگر مشاهده می‌شود که بخش عمده‌ای از درآمد موسسات و نهادهای عمومی بدون مستند قانونی از معافیت مالیاتی برخوردار می‌شود. در اینجا بحث بر سر علت این معافیت نیست، بلکه برای ایجاد انضباط اقتصادی و مالی لازم است کلیه فعالیتهای اقتصادی انتفاعی به‌جز در موارد قانونی و در جهت حمایت از سرمایه‌گذاری در رشته یا منطقه جغرافیایی خاص، مشمول مالیات شود و در مقابل چنانچه لازم باشد به نهاد یا موسسه صاحب فعالیت کمکی بشود، این کمک باید در قالب ردیفهای خاص بودجه به آن موسسه یا نهاد پرداخت شود. البته در مقابل این نظر ممکن است گفته شود که اگر قرار است وجوهی به‌عنوان مالیات گرفته شود و سپس به‌صورت کمک پرداخت شود، در این صورت کار بیهوده و بی‌ثمری انجام گرفته است. در اینجا باید گفت انضباط اقتصادی یعنی شفاف بودن، یکدست برخورد کردن، فراهم ساختن امکان سنجش کارایی، اثربخشی و اقتصادی بودن، یعنی برنامه‌ریزی صحیح و منظم مطرح شده در اصل ۴۴ قانون اساسی.

اگر ساده‌اندیشانه بخواهیم به مسئله نگاه کنیم آنگاه نباید نیرویی برای تشخیص و وصول مالیات شرکتهای دولتی و کارکنان دولت به‌کار گرفته شود. وقتی تمام سود بنگاههای اقتصادی متعلق به دولت است چرا باید بین سود و مالیات تفکیک قائل شد؟ ولی نبودن تفکیک این مقولات از یکدیگر نتیجه‌ای جز بی‌انضباطی اقتصادی نصیب ما نخواهد کرد.

آنچه مسلم است منظور نشدن مالیات در قالب درآمد مالیاتی و پرداختهای حمایتی در ردیفهای خاص هزینه و سرفصلهای بودجه موجب نبود شفافیت سیاستهای مالی دولت شده و علاوه بر آن، عملکرد واقعی بنگاههای اقتصادی مربوط را به‌درستی مشخص نمی‌سازد. همچنین قدرت رقابت واحدهای اقتصادی مشابه را از آنها سلب کرده و از این راه نیز موجب بی‌انضباطی اقتصادی می‌شود.

اصل ۵۲ قانون اساسی و ماده ۱ قانون محاسبات عمومی

طبق اصل ۵۲ قانون اساسی "بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌شود هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود."

بدیهی است منظور از بودجه کل کشور، یعنی بودجه تمام دستگاهها و موسسات بخش عمومی اقتصاد صرف نظر از اینکه به کدام یک از قوای سه‌گانه وابسته باشند.

این موضوع تا حدودی در ماده ۱ قانون محاسبات عمومی مورد توجه قرار گرفته است. طبق این ماده بودجه کل کشور از سه بخش تشکیل می‌شود:

- بودجه عمومی دولت؛
- بودجه شرکتهای دولتی و بانکها؛
- بودجه موسسات با عناوینی غیر از

عنوانهای یاد شده.

ولی آنچه به‌عنوان بودجه طی سالهای متمادی تقدیم مجلس می‌شود فاقد این ویژگی است و عملاً جزء سوم یعنی سایر موسسات عمومی از بودجه کل کشور حذف شده است.

چگونه است که بودجه استیتو پاسور با رقمی حدود ۴۰ میلیارد ریال در بودجه کل کشور منظور می‌شود، ولی اثری از بودجه چند هزار میلیارد ریالی شهرداری تهران و بنیادهای مختلف موقوفه‌های بزرگ در بودجه کل کشور دیده نمی‌شود. یعنی مردم باید بدانند که یک موسسه کوچک تحقیقاتی با سهم خود از بیت‌المال چه می‌کند، ولی ندانند که موسسات بزرگی چون شهرداری و بنیادهای مختلف با وجوه هنگفت خود چه کاری انجام می‌دهند؟ ممکن است در مقابل این نظر استدلال شود که وجوه این موسسات وجوه دولتی نیست، ولی طبق نص صریح ماده ۱۳ قانون محاسبات کلیه وجوه نزد این موسسات و موسسات وابسته به آنها وجوه عمومی است و صرف‌نظر از نحوه و منشاء تحصیل آن منحصرأبرای مصارف عمومی به‌موجب قانون قابل دخل و تصرف است. اگر قرار است که در این وجوه دخل و تصرف غیرشفاف نشود، پس چرا آنها از شمول مقررات و کنترل بودجه‌ای معاف هستند.

به‌استناد اصل ۴۴ و همین ماده ۱۳ هر وجهی که متعلق به افراد و موسسات خصوصی نیست وجوه دولتی محسوب می‌شود. کما اینکه بودجه سازمان تامین اجتماعی هر چند که وجوه آن متعلق به دولت نیست در بودجه کل کشور منظور می‌شود. حتی درآمدها و هزینه‌های مربوط به قوای مقننه و قضائیه نیز در بودجه عمومی دولت منظور می‌شود.

موجبات قانون‌گریزی

اصولاً وجود یکدسته احکام کلی ناظر

بر عملکرد وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی و شرکت‌های دولتی در قانون محاسبات عمومی موجب ایجاد نوعی سردرگمی، اغتشاش و بلا تکلیفی می‌شود. زیرا ماهیت عملیات موسسات خدماتی مانند وزارتخانه‌ها با عملکرد شرکت‌های انتفاعی کاملاً متفاوت می‌باشد. همین موضوع موجب شده است که اگر بخواهند یک شرکت در کار خود موفق باشد و برنامه‌های خود را به درستی و بدون مواجهه با دیوان سالاری انجام دهد، در این صورت سعی می‌کنند آنرا از شمول مقررات قانونی محاسبات عمومی خارج کنند. برای نمونه ممکن است تمرکز وجوه شرکت‌های دولتی در خزانه مد نظر تدوین‌کنندگان اصل پنجاه و سوم قانون اساسی نبوده باشد ولی با حکم کلی ماده ۱۱ قانون محاسبات عمومی تمامی دریافت‌های شرکتها باید در حسابهای خزانه‌داری کل متمرکز شود. این موضوع به ظاهر ساده که برای ایجاد انضباط مالی به وجود آمده است در عمل می‌تواند با ترفندهای قانونی برای اجتناب از مشکلات ناشی از تمرکز وجوه نتیجه معکوس داده و بی‌انضباطی مالی را موجب شود.

برای رفع اشکالات یادشده پیشنهاد می‌شود قانون محاسبات عمومی به چهار بخش اصلی:

- مقررات مربوط به وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی،

- مقررات مربوط به موسسات و نهادهای عمومی،

- مقررات مربوط به طرح‌های عمرانی،
- مقررات مربوط به شرکت‌های دولتی و عمومی،

تفکیک شود و در هر قسمت با توجه به ماهیت کاری هر بخش مقررات مخصوص به آن بخش تصویب شود.

نقش نارساییهای بودجه

ایرادهای شکلی بودجه کل کشور

دولت با استنباط از ماده ۱ قانون

محاسبات عمومی، بودجه شرکتها و موسسات انتفاعی را با بودجه عمومی دولت جمع کرده و به‌عنوان بودجه کل کشور رقمی را اعلام می‌دارد (برای سال ۱۳۷۸ مبلغ ۲۷۵ هزار میلیارد ریال شامل ۱۶۵ هزار میلیارد ریال بودجه شرکتها و موسسات انتفاعی دولت و ۱۰۵ هزار میلیارد ریال بودجه عمومی دولت) که از هر جهت فاقد معناست زیرا دریافت‌های شرکتها عمدتاً بابت فروش کالا و خدمات و پرداخت‌های آنها بیشتر شامل خرید کالا و خدمات می‌باشد، در حالی که دریافت‌های دولت به‌طور عمده شامل فروش ذخایر، وصول مالیات و درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت بوده و پرداخت‌های آن بیشتر مربوط به حقوق و مزایای کارکنان، هزینه‌های جاری و سرمایه‌گذاری عمرانی می‌باشد و چه‌بسا این پرداختها قسمت عمده دریافت‌های شرکت‌های دولتی را تشکیل دهد ضمن آنکه شرکت‌های دولتی در میان خود معاملات متعددی را انجام می‌دهند. بنابراین ترکیب فروش و خرید و هزینه‌های دولتی نه تنها مفید نیست بلکه در نبود روش لازم برای تلفیق این ارقام با یکدیگر، اعلام مجموع اقلام یاد شده به‌تنهایی و همراه با بودجه عمومی دولت می‌تواند گمراه کننده باشد.

نسب درآمد‌ها و هزینه‌ها در صورت خلاصه‌های بودجه بر اساس بخش و بند یکی دیگر از اشکالات ساختاری بودجه عمومی دولت می‌باشد، برای مثال به چند مورد در بودجه سال ۱۳۷۸ اشاره می‌شود.

- بودجه سازمان تامین اجتماعی به‌جای منظورشدن در بودجه سایر موسسات در بودجه عمومی دولت منظور شده است؛

- در بند نهم از بخش سوم (درآمدهای حاصل از انحصارات و مالکیت) مبلغ ۲,۶۷۱ میلیارد ریال به‌عنوان سایر درآمدهای حاصل از انحصارات و مالکیت

دولت منظور شده است که مبلغ ۲۰۰۰ میلیارد ریال آن موضوع ۵ درصد صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری شرکتها و بانک‌های سودده دولتی می‌باشد که باید در بند جداگانه‌ای افشا شود. در همین بند مبلغ ۵۰۰ میلیارد ریال بابت فروش سهام دولتی موضوع تبصره ۳۵ قانون بودجه می‌باشد که آن نیز باید به‌تنهایی افشا شود. این موضوع زمانی اهمیت پیدا می‌کند که بدانیم درآمد موضوع بند سوم همین بخش یعنی اجاره ساختمانهای دولتی فقط ۳۴ میلیارد ریال است که به‌طور مجزا افشا شده است؛

- منظور شدن مبلغ ۱۰۰۰ میلیارد ریال درآمد حاصل از اعطای معافیت نظام‌وظیفه در فروش خدمات موضوع بند ۱ بخش ۴ که باید مالیات باشد؛

- بند دوم از بخش درآمدهای بودجه عمومی دولت به مبلغ ۱۵,۳۱۰ میلیارد ریال مربوط است به درآمدهای حاصل از فروش کالا. از این مبلغ معادل ۱۱,۸۵۹ میلیارد ریال بابت درآمد فروش ارز است که به نظر می‌رسد باید در بخش درآمدهای مالیاتی بودجه منظور می‌شد. و همچنین مبلغ ۲۰۰۰ میلیارد ریال مربوط به فروش اوراق قرضه است که باید در بخش سایر منابع تامین اعتبار منظور می‌شد؛

- بند نهم از بخش ۵ درآمدهای بودجه بر رقم ۱۹,۰۴۲ میلیارد ریال مربوط به درآمدهای متفرقه می‌باشد. از این مبلغ حدود ۱۳۰۰۰ میلیارد ریال مربوط به عوارض توسعه صنعت برق، نفت، گاز، مخابرات و غیره است که به نظر می‌رسد باید در بخش مالیات‌های درآمد بودجه منظور شود.

تشریفات بودن بودجه در شرکت‌های دولتی بودجه تعدادی از شرکت‌های دولتی به‌عنوان بخش ششم بودجه کل کشور تقدیم مجلس می‌شود. به دلیل اختلاف نظر بین

اشخاص ذی ربط در شمول ماده ۴ قانون محاسبات، با آنکه سالهاست در قانون بودجه به تمام شرکتهای دولتی تکلیف شده است که بودجه خود را جهت منظور نمودن در بودجه کل کشور به سازمان برنامه و بودجه تسلیم کنند، با وجود این اکثریت شرکتهای دولتی (از نظر تعداد) تاکنون به این موضوع توجهی نکرده‌اند. در مورد آن دسته از شرکتهای که به این کار همت گماشته‌اند باید گفت بیشتر جنبه تشریفاتی داشته است. با یک نگاه به ارقام بودجه سال ۱۳۷۸ مشخص می‌شود که این موضوع تا چه حد جدی است.

از بیش از ۲۵۰۰ شرکت دولتی و ملی شده و مصادره شده فقط بودجه حدود ۵۰۰ شرکت در بودجه کل کشور مندرج است که از این تعداد ۲۴۰ شرکت به دولت مالیات می‌پردازند (بدون احتساب مالیات معوق رقمی در حدود ۲,۹۰۰ میلیارد ریال)، و فقط ۵۸ شرکت در حدود ۱۸۶ میلیارد ریال سود در اختیار دولت قرار می‌دهند. قسمت عمده، از سود قابل تقسیم شرکتهای دولتی در حساب اندوخته سرمایه‌ای منظور می‌شود (نزدیک به ۳,۱۰۰ میلیارد ریال) که در هیچ جای بودجه عمومی دولت منعکس نیست، حال آنکه این اندوخته می‌باید یکبار به‌عنوان جزیی از درآمد ناشی از مالکیت و انحصارات دولت منظور شود و در مقابل با عنوان افزایش سرمایه (ارزش ویژه) دولت نزد شرکتهای دولتی در بودجه عمومی دولت درج شود.

از تعداد ۵۰۰ شرکت دولتی مندرج در بودجه بیش از ۱۱۰ شرکت دارای درآمد و هزینه‌های دقیقاً مساوی هستند و این نشان دهنده آن است که از ساختار شرکت به معنای واقعی برخوردار نیستند. این شرکتهای عمدتاً از تجزیه شرکت ملی گاز، شرکت مخابرات و شرکت نفت جدیداً به وجود آمده‌اند و احتمالاً درآمد اصلی آنها هنوز در شرکت مادر مستتر است و بالاخره اینک

نتیجه عملکرد تعداد ۱۱۰ شرکت یادشده منفی بوده و زیان می‌دهند.

ارقام پیشگفته مبین این نکته است که این همه زحمت و فشار نتیجه چندانی نداشته و اصولاً کنترل بودجه‌ای در مورد شرکتهای دولتی نتوانسته است نقش ارزنده‌ای در نظام مالی کشور ایفا کند.

اگر قرار باشد بودجه شرکتهای دولتی واقعاً نقشی در نظام مالی کشور داشته باشند لازم است شرکتهای دولتی علاوه بر فروش، قیمت تمام شده کالا و خدمات خود را نیز پیشبینی کنند که برای این کار لازم است از نوعی سیستم حسابداری صنعتی استفاده کنند. نگاهی به گزارشهای حسابرسی اکثر شرکتهای دولتی نشان‌دهنده وضعیت نامطلوب استفاده از سیستم حسابداری قیمت تمام شده این شرکتهای می‌باشد. در بسیاری از شرکتهای صنعت نفت، آب و برق، مخابرات، کشت و صنعت و غیره حتی سرمایه دولت و میزان داراییهای انتقالی از طرحهای عمرانی انجام شده مشخص نیست.

حتی در بانکهای دولتی که نسبتاً از سیستم حسابداری مطلوبتری برخوردارند، سیستم قیمت تمام شده نقشی ندارد و به‌همین دلیل نه مالیات مثبت و منفی مستتر در نرخهای بهره اعتبارات اعطایی بانکها مشخص است و نه این‌که مقامات دولتی قادر هستند تا کارایی مدیریت بانکها را مورد سنجش قرار دهند.

آنچه مسلم است کالاها و خدمات انحصاری دولت هیچ‌گاه به قیمت واقعی در اختیار مصرف‌کنندگان قرار نمی‌گیرد و قیمت فروش کالا و خدمات در بعضی از شرکتهای بیشتر و در بعضی از شرکتهای کمتر از قیمت تمام شده واقعی محاسبه می‌شود. به این ترتیب میزان واقعی مالیات دریافتی و یارانه پرداختی دولت در بودجه عمومی مشخص نیست. این موضوع در مورد

کالاهایی مانند فراورده‌های نفتی، برق و گاز بیشتر نمایان است.

جای تعجب و تاسف است شرکت نفت و شرکتهای تابعه با آن سابقه ممتد هنوز از سیستم حسابداری قیمت تمام شده استفاده نمی‌کنند و در شرکتهای آب و برق وضع از آن هم بدتر است. مردم نمی‌دانند چه مقدار از مالیات یا هزینه‌ای که پرداخت می‌کنند صرف کارآمدنبودن سیستم مدیریت دولتی می‌شود.

در یک نظام مالی شفاف تمام اضافه قیمت کالاها و خدمات دولتی به‌عنوان حق انحصار و یا مالیات و کسر قیمت آن نسبت به قیمت فروش اقتصادی، به‌عنوان یارانه در طرفین بودجه عمومی دولت منعکس می‌شود.

در یک سیستم پیشرفته قیمت فروش نفت خام و گاز طبیعی براساس هزینه استخراج، (شامل استهلاک تاسیسات زیربنایی) حق امتیاز، سود و مالیات محاسبه می‌شود ولی در ایران در مورد نفت و گاز و به‌تبع آن صنایع پایین دستی مانند پالایشگاهها، صنایع پتروشیمی و غیره قیمت نفت خام و گاز طبیعی هیچ نوع مبنای علمی ندارد.

در مورد آب و برق سهم استهلاک یا اجاره تاسیسات زیربنایی مانند سدها و نیروگاهها و خطوط انتقال نیرو و آب در قیمت تمام شده برق و آب به‌درستی مشخص نیست و بنابراین هر نوع ادعایی بابت میزان یارانه دولت از بابت انرژی و آب مبنای علمی ندارد زیرا تشخیص یارانه از زیان ناشی از نبود کارایی، برای مردم روشن نیست. بدیهی است به‌دلیل قدمت تاسیسات زیر بنایی صنایع نفت، گاز و برق هزینه استهلاک باید شامل ذخیره جایگزینی این تاسیسات نیز باشد.