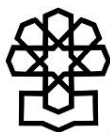




**بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۱):
تحلیلی بر مصارف بودجه
(ویرایش اول)**



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۷۱۳

کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۱): تحلیلی بر مصارف بودجه (ویرایش اول)

نوع گزارش: طرح/لایحه راهبردی نظارتی

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کننده: فرید کاظمی

ناظران علمی: سیدعباس پرهیزکار، محمد حسین معماریان

همکاران: مهدی جلالی، ناصر یارمحمدیان، علی سبحانی

صفحه آرا: نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

۲. مصارف بودجه

۳. اعتبارات هزینه‌ای

۴. تملک دارایی سرمایه‌ای

۵. تملک دارایی مالی

۶. هدفمندسازی یارانه‌ها



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۱/۲۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۲/۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۳	۱. مقدمه
۳	۲. نگاه کلی به مصارف لایحه بودجه
۴	۳. تشریح مصارف عمومی دولت
۷	۳-۱. اعتبارات هزینه‌ای
۹	۳-۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۲	۳-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی
۱۴	۴. نگاهی به مصارف اختصاصی
۱۵	۵. درآمدها و اعتبارات استانی
۲۰	۶. ارزیابی جدول ۷-۲ (سنجه‌های عملکرد دستگاه‌های سیاست‌گذار) و لزوم حرکت به سمت بودجه برنامه‌محور
۲۱	۶-۱. نمونه‌ای از برنامه حوزه بازار کار در بودجه فرانسه (بودجه برنامه‌محور)
۲۷	۷. مصارف عمده در تبصره‌ها
۲۸	۷-۱. تبصره «۸»، هدفمندسازی یارانه‌ها
۲۹	۷-۲. بند «ب» تبصره «۴»، تحویل نفت خام و میعانات گازی به اشخاص
۳۰	۷-۳. بند «س» تبصره «۷»، تخصیص قیر به دستگاه‌های اجرایی
۳۰	۷-۴. بند «ج» تبصره «۱۴»، تخصیص نفت خام برای طرح‌های شهید عشوری و شهید فنی
۳۰	۷-۵. تعهدات سالیانه دولت به سازمان تأمین اجتماعی ناشی از قوانین تکلیف‌آور
۳۱	۸. برآوردی از مصارف انعطاف‌ناپذیر
۳۱	۹. جمع‌بندی
۳۲	منابع و مأخذ

فهرست نمودارها

۶	نمودار ۱. ترکیب مصارف عمومی در قوانین بودجه سنوات ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان)
۷	نمودار ۲. تصویر کلی هزینه‌های بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان)
۸	نمودار ۳. روند رشد مخارج هزینه‌ای دولت (درصد)
۱۰	نمودار ۴. تصویر کلی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان)
۱۱	نمودار ۵. بودجه عمرانی تصویب شده و تحقق‌یافته به کل مصارف بودجه عمومی (درصد)
۱۲	نمودار ۶. نسبت تحقق اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای بودجه سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۲
۱۳	نمودار ۷. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی از مصارف عمومی دولت (درصد)
۱۸	نمودار ۸. ضریب بازگشت استانی

فهرست جداول

۴	جدول ۱. اعداد کلان مصارف بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان)
۵	جدول ۲. مصارف عمومی دولت در سال ۱۴۰۳ در مقایسه با عملکرد سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)
۹	جدول ۳. ردیف‌های عمده اعتبارات هزینه‌ای متفرقه (جدول شماره ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳) (هزار میلیارد تومان)
۱۳	جدول ۴. ردیف‌های عمده اعتبارات تملک دارایی‌های مالی (جدول شماره ۸ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳) (هزار میلیارد تومان)
۱۵	جدول ۵. مصارف عمده از محل درآمد اختصاصی دستگاه‌های ملی در لایحه بودجه ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان)
۱۵	جدول ۶. مقایسه درآمدها و اعتبارات استانی و سهم آن از منابع عمومی (هزار میلیارد ریال)

- جدول ۷. درآمدها و مصارف استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (در قالب نظام درآمد هزینه استانی) (میلیارد ریال) ۱۷
- جدول ۸: سرانه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (هزار ریال به‌ازای هر نفر) ۱۹
- جدول ۹. سنجه‌های عملکرد وزارت تعاون و رفاه اجتماعی ۲۰
- جدول ۱۰. شاخص‌های ارزیابی برنامه ۱۰۲ بودجه فرانسه ۲۴
- جدول ۱۱. مصارف تبصره «۸» لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان) ۲۸
- جدول ۱۲. ارقام مصارف اجتناب‌ناپذیر لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان) ۳۱



بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۱):
تحلیلی بر مصارف بودجه
(ویرایش اول)

چکیده

مطابق با تغییرات آیین نامه داخلی مجلس مواد ۱۸۰ و ۱۸۲ ارائه لایحه بودجه به مجلس دو مرحله‌ای شد. در بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ احکام بودجه‌ای و ارقام کلان در آذر ماه سال ۱۴۰۲ به مجلس تقدیم شد و پس از بررسی، تصویب و ابلاغ شد و هم اکنون بخش دوم لایحه بودجه مشتمل بر جداول تفصیلی به مجلس ارسال شده‌است. در این گزارش بخش دوم لایحه بودجه ۱۴۰۳ مورد بررسی قرار گرفته است و نکات مهم و مثبت و منفی لایحه ارائه شده‌است. یکی از نکات مهم لایحه توجه به سنجه‌گذاری عملکردی برای دستگاه‌های اجرایی به‌عنوان مقدمه‌ای برای نیل به بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است، اما بررسی نحوه هدف‌گذاری برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و مقایسه آن با الگوهای موفق دنیا در حوزه بودجه‌ریزی برنامه‌محور نشان می‌دهد لایحه در این موضوع موفق نبوده است. یکی از نکات حائز اهمیت لایحه پیش‌رو فقدان برخی جداول مهم از جمله فصول هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای (جداول ۲ و ۳)، جدول امور-فصول هزینه‌ای (جدول ۶) است که منجر به ارائه تصویری ناقص از بودجه شده‌است. در فقدان چنین تفکیک‌های مهمی نمی‌توان تحلیل دقیقی از وضعیت مصارف بودجه از حیث اهداف هزینه‌کردهای دولت (امور-فصول) و انواع هزینه‌کردهای دولت (فصول هزینه‌ای) ارائه داد.

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

مطابق با تغییرات آیین نامه داخلی مجلس مواد ۱۸۰ و ۱۸۲ ارائه لایحه بودجه به مجلس دو مرحله‌ای شد. در بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ احکام بودجه‌ای و ارقام کلان در آذر ماه سال ۱۴۰۲ به مجلس تقدیم شد و پس از بررسی، تصویب و ابلاغ شد و هم اکنون بخش دوم لایحه بودجه مشتمل بر جداول تفصیلی به مجلس ارسال شده‌است. در این گزارش بخش دوم لایحه بودجه ۱۴۰۳ مورد بررسی قرار گرفته است و نکات مهم و مثبت و منفی لایحه ارائه شده‌است. یکی از نکات مهم لایحه توجه به سنجه‌گذاری عملکردی برای دستگاه‌های اجرایی به‌عنوان مقدمه‌ای برای نیل به بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است، اما بررسی نحوه هدف‌گذاری برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و مقایسه آن با الگوهای موفق دنیا در حوزه بودجه‌ریزی برنامه‌محور نشان می‌دهد لایحه در این موضوع موفق نبوده است.

نقاط قوت و ضعف

در لایحه ارائه شده، برخلاف رویه لوایح بودجه سنوات قبل، تفکیک هزینه‌های دولت به فصول هزینه‌ای و تفکیک امور-فصول ارائه نشده است و لذا لایحه بودجه از این جهت ناقص ارائه شده است و نمی‌توان بر اساس جداول موجود به تحلیل دقیق از حیث نوع و هدف هزینه‌کردهای دولت در لایحه پی برد. همچنین تفکیک فصول تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و نیز تفکیک مصارف اختصاصی دستگاه‌های اجرایی به هزینه‌ای و تملک سرمایه‌ای نیز در لایحه ارائه نشده است.

یکی از نکات حائز اهمیت در لایحه توجه به موضوع هدف‌گذاری برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها اجرایی در قالب جداول ۷-۲ است. تغییر رویکرد بودجه به برنامه‌محور و برقرار ارتباط مشخص میان برنامه‌های تبیین شده در اسناد پشتیبان با بودجه دریافتی هر دستگاه و تعریف شاخص‌هایی برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها در انتهای سال مالی اقدامی تحولی است که بودجه ۱۴۰۳ در حرکت به سمت آن موفق نبوده است.

یکی دیگر از نکات مهم در خصوص لایحه درج نام دستگاه‌های اجرایی موضوع اعتبارات متفرقه مندرج در جدول ۹ بوده که این عمل در افزایش شفافیت بودجه مؤثر ارزیابی شده و جز نکات مثبت لایحه تلقی می‌گردد.

پیشنهاد‌های مرکز پژوهش‌ها

مطابق بررسی‌های انجام شده کشور فرانسه یکی از الگوهای موفق اجرای بودجه برنامه‌محور در سال‌های اخیر است. یکی از مهم‌ترین اهداف اصلاحات بودجه‌ای در فرانسه افزایش کارایی مخارج در بودجه است. هدفی که در ایران چندان مورد توجه قرار نگرفته است. از این رو تدوین بودجه در فرانسه بر اساس مأموریت‌ها و برنامه‌هاست و تمامی برنامه‌ها دارای استراتژی، اهداف مشخص و شاخص‌های کمی برای بررسی عملکرد و کارایی آن برنامه هستند.

نمونه بررسی شده در گزارش برنامه (۱۰۲) دسترسی و بازگشت به کار است. این برنامه ۳ هدف کلی را دنبال می‌کند که ارتقا دسترسی و بازگشت به شغل، بهبود کارایی خدمات ارائه شده به کاربران توسط اداره کار^۱ و بسیج ابزارهای ادغام حرفه‌ای کارگران در بازار کار به بهترین نحو ممکن و با تمرکز ویژه بر افرادی که بیشترین فاصله را از ورود به بازار کار دارند را شامل می‌شود. برای ارزیابی هدف اول دو شاخص و برای ارزیابی هدف سوم چهار شاخص طراحی شده است که مقادیر سالانه آن هدف گذاری شده و در انتهای سال میزان محقق شده با هدف تعیین شده مقایسه و دلایل تفاوت در گزارشی تفصیلی ارائه می‌گردد. این ارزیابی‌ها در تدوین بودجه سال آینده مورد استفاده قرار می‌گیرد.

متأسفانه رویه اتخاذ شده توسط دولت در ارائه جدول ۷-۲ و سنج‌های خروجی دستگاه‌های سیاست‌گذار سنخیتی با این سبک مترقی بودجه ریزی ندارد و لازم است تلاش بسیار جدی تری در دستگاه‌های مرتبط برای برقراری ارتباط میان وظایف و برنامه دستگاه‌ها با بودجه دریافتی انجام شده و هدف افزایش کارایی مخارج دولت دنبال شود.



۱. مقدمه

مطابق با قانون «اصلاح مواد ۱۸۰ و ۱۸۲ قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» که در سال ۱۴۰۱ به تصویب مجلس رسید مقرر شد که لایحه بودجه در دو مرحله به مجلس تقدیم شود. بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ مشتمل بر احکام بودجه‌ای و ارقام کلان در آذر ماه سال ۱۴۰۲ به مجلس تقدیم شد و پس از بررسی، تصویب و ابلاغ هم اکنون بخش دوم لایحه بودجه مشتمل بر جداول تفصیلی به مجلس ارسال شده است.

در این مرحله مجلس ضمن بررسی جداول تفصیلی می‌بایست در مصوبات خود به‌گونه‌ای عمل نماید که مصوبات بخش اول که به قانون تبدیل شده است نقض نگردد. به عبارت ساده‌تر در این مرحله اقدام اصلی مجلس کسب اطمینان از توزیع متناسب اعتبارات میان دستگاه‌های اجرایی است.

در حکم دیگری از قانون اصلاح مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی دولت باید «سنجه‌های ارزیابی برنامه دستگاه‌های سیاست‌گذار» را همراه جداول تفصیلی بودجه در مرحله دوم به مجلس ارسال نماید. هدف از این مصوبه تغییر ریل بودجه‌ریزی دولت به سمت بودجه برنامه‌محور با شاخص و سنجه‌های قابل ارزیابی بوده است. متأسفانه بودجه سنواتی در کشور سالیان متمادی بر مبنای بودجه ریزی هزینه‌ای تنظیم شده است که در بیان ساده به مفهوم تأمین نیاز مالی دستگاه‌های اجرایی است. در این سبک بودجه‌ریزی در عمل توجهی به بهره‌وری مخارج دولت نمی‌شود زیرا بودجه دریافتی دستگاه ارتباط مشخصی به وظایف یا برنامه‌هایی که قرار است دستگاه طی سال انجام دهد ندارد. تغییر رویکرد بودجه به برنامه‌محور و برقراری ارتباط مشخص میان برنامه‌های تبیین شده در اسناد پشتیبان با بودجه دریافتی هر دستگاه و تعریف شاخص‌هایی برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها در انتهای سال مالی اقدامی تحولی است که بودجه ۱۴۰۳ مشابه بودجه سالهای قبل نتوانسته است که حرکت قابل توجهی در این مورد انجام دهد.

در این گزارش ضمن تبیین کلیات مصارف عمومی بودجه دولت رویکرد لایحه بودجه در حرکت به سمت بودجه برنامه‌محور و ارائه شاخص‌های قابل ارزیابی تحلیل شده است.

۲. نگاه کلی به مصارف لایحه بودجه

مجموع مصارف بودجه کل کشور در بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ برابر ۶۳۴۷ هزار میلیارد تومان عنوان شده است. ۲۸۳۷ هزار میلیارد تومان از این مقدار مربوط به مصارف بودجه عمومی دولت و ۳۷۴۱ هزار میلیارد تومان مربوط به بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری وابسته به دولت است که پس از کسر ارقام دوبار منظور (معادل ۲۳۰ هزار میلیارد تومان) جمع آن به رقم مصارف کل کشور خواهد رسید. شایان ذکر است که رقم مصارف بودجه کل کشور در مصوبه بخش اول لایحه بودجه معادل ۶۴۵۸ هزار میلیارد تومان بود که به دلیل افزایش ارقام دوبار منظور شده در جداول مرحله دوم (از ۱۲۰ هزار میلیارد تومان به ۲۳۰ هزار میلیارد تومان) این رقم کاهش یافته است.

بودجه عمومی دولت به مصارف عمومی دولت و مصارف از محل درآمدهای اختصاصی تقسیم می‌شود. اعتبارات این دو بخش به ترتیب برابر ۲۵۶۲ و ۲۷۵ هزار میلیارد تومان است. مصارف عمومی دولت نیز، به مصارف هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی قابل تفکیک است. اعداد مهم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۲ در جدول ۱ ارائه شده است.

جدول ۱. اعداد کلان مصارف بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان)

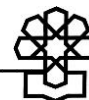
مصارف	قانون بودجه سال ۱۴۰۲	لایحه بودجه سال ۱۴۰۳	رشد لایحه بودجه ۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ (درصد)
جمع مصارف عمومی دولت	۲۰۸۳	۲۵۶۲	۲۳
مصارف از محل درآمدهای اختصاصی	۱۸۰	۲۷۵	۵۲
مصارف بودجه عمومی دولت	۲۲۶۳	۲۸۳۷	۲۵
مصارف شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها	۲۸۸۳	۳۷۴۱	۳۰
مصارف بودجه کل کشور	۴۹۹۴	۶۳۴۷	۲۷

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

شایان ذکر است مصارف شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها از حیث ماهیت متفاوت با مصارف عمومی دولت می‌باشد؛ زیرا اولاً این مصارف از محل منابع خود این مجموعه‌ها بوده و به معنای دریافتی از دولت نیست ثانیاً به طور کلی بودجه شرکت‌های دولتی برخلاف بودجه عمومی دولت، در واقع گردش مالی این شرکت‌ها در طول سال است. همچنین مصارف از محل درآمدهای اختصاصی نیز به معنای دریافتی از دولت نیست و بسته به ماهیت درآمد اختصاصی ضمن رعایت قوانین مرتبط با صلاحدید دستگاه مربوطه به مصرف می‌رسد.

۳. تشریح مصارف عمومی دولت

مصارف عمومی دولت بخشی از بودجه است که تخصیص آن به صورت متمرکز انجام می‌شود. این قسمت از بودجه، در مورد بودجه دستگاه‌های اجرایی ملی و بودجه ردیف‌های متفرقه، توسط سازمان برنامه و بودجه و در مورد بودجه‌های استانی، توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، تخصیص داده می‌شود. جدول ۲ شامل اعداد مرتبط با مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ است.



(هزار میلیارد تومان)

جدول ۲. مصارف عمومی دولت در سال ۱۴۰۳ در مقایسه با عملکرد سال ۱۴۰۲

مصارف	قانون بودجه ۱۴۰۲	عملکرد ۱۴۰۲	لایحه بودجه ۱۴۰۳	رشد لایحه بودجه ۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ (%)	رشد لایحه بودجه ۱۴۰۳ نسبت به عملکرد ۱۴۰۲ (%)
هزینه‌ها	۱۵۰۸	۱۶۱۵	۱۸۷۸	۲۴	۱۶
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۷۵	۲۹۷	۴۰۰	۶	۳۴
تملك دارایی‌های مالی	۱۹۸	۱۹۲	۲۸۳	۴۳	۴۷
جمع مصارف عمومی دولت	۲۰۸۲	۲۱۰۵	۲۵۶۲	۲۳	۲۱

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

مصارف عمومی دولت در بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ معادل ۲۵۶۲ هزار میلیارد تومان است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ معادل ۲۳ درصد و نسبت به عملکرد سال ۱۴۰۲ معادل ۲۱ درصد رشد داشته است. مصارف عمومی دولت، شامل سه بخش اعتبارات هزینه‌ای، تملك دارایی‌های سرمایه‌ای و تملك دارایی‌های مالی است. اعتبارات هزینه‌ای (هزینه‌های جاری) عمدتاً شامل حقوق و دستمزد کارکنان و مستمری بازنشستگان می‌شود. تملك دارایی‌های سرمایه‌ای نیز معادل مخارج دولت برای حفظ و افزایش سرمایه‌گذاری در حوزه زیرساخت‌هاست که به آن بودجه عمرانی نیز گفته می‌شود. درنهایت تملك دارایی‌های مالی به مفهوم بازپرداخت اصل بدهی‌های دولت است که البته هر ساله موارد دیگری نیز در آن گنجانده می‌شود. در خصوص جدول بالا نکات زیر حائز اهمیت هستند:

۱. اعتبارات هزینه‌ای در بخش دوم لایحه بودجه ۱۴۰۳، معادل ۲۴ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و ۱۶ درصد نسبت به عملکرد سال رشد داشته است. دلیل رشد کم رقم لایحه ۱۴۰۳ نسبت به عملکرد، پرداخت بیش از ۱۰۰ درصدی اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۴۰۲ بوده است.

دلایل اصلی رشد اعتبارات هزینه‌ای به ترتیب زیر است:

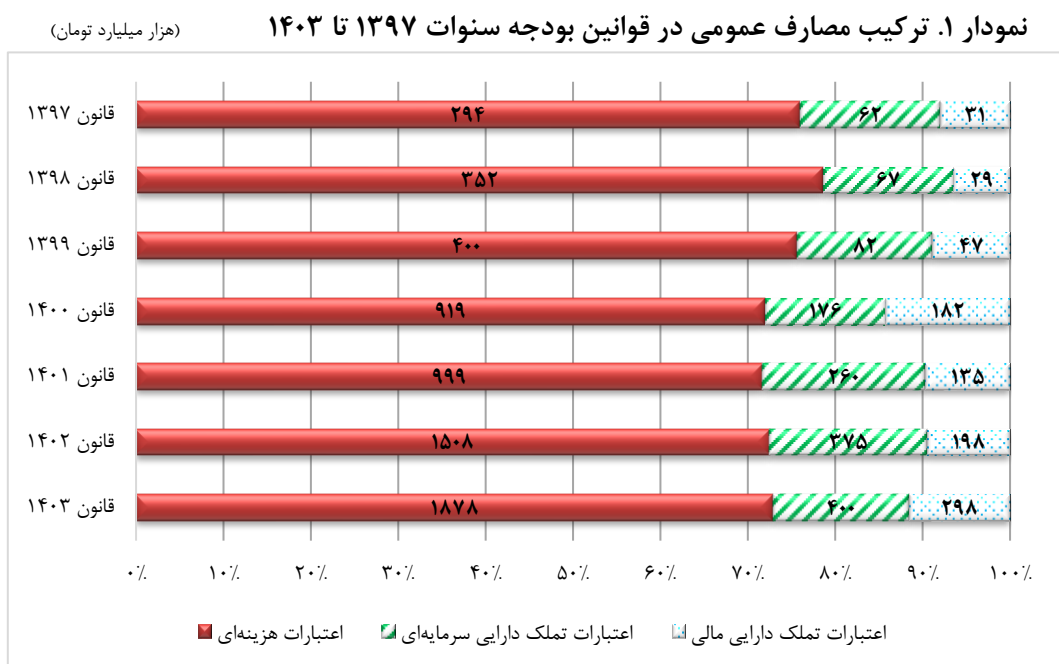
- افزایش ۲۰ درصدی پرداختی کارکنان و بازنشستگان دولت در سال ۱۴۰۳
- متناسب‌سازی دریافتی بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری و لشگری
- افزایش حدود ۳۵ درصدی میزان سود پرداختی به اوراق بدهی دولت نسبت به سال ۱۴۰۲
- افزایش بودجه برخی دستگاه‌ها (قوه قضائیه و صداوسیما) بر اساس احکام قانون بودجه ۱۴۰۳
- افزایش فوق‌العاده دریافتی کارکنان برخی دستگاه‌های دولتی بر اساس احکام قانون بودجه ۱۴۰۳.

۲. با توجه به سهم بیش از ۸۵ درصدی پرداخت‌های حقوق و دستمزد و بازنشستگی و سود اوراق از اعتبارات هزینه‌ای و با توجه به رشد ۲۰ درصدی حقوق و مستمری و ۳۵ درصد سود اوراق محتمل است نظیر سال ۱۴۰۲، در سال ۱۴۰۳ نیز پرداختی اعتبارات هزینه‌ای بیش از رقم مصوب باشد.

۳. تملك دارایی‌های سرمایه‌ای در بخش دوم لایحه بودجه ۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲، معادل ۶ درصد و نسبت به عملکرد ۱۴۰۲، ۳۴ درصد رشد داشته است. رشد بالای ردیف قانون بودجه نسبت به عملکرد به دلیل

عدم تخصیص بخشی از بودجه عمرانی به دلیل عدم تحقق بخشی از درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه ۱۴۰۲ و تخصیص بخشی از اعتبارات عمرانی به مصارف هزینه‌ای بوده است.

۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در بخش دوم لایحه بودجه ۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ افزایش ۴۳ درصدی و نسبت به عملکرد مالی سال افزایش ۴۷ درصدی داشته است که بخش عمده آن بازپرداخت اصل اوراق مالی منتشره در سال‌های گذشته است. در واقع این موضوع پیامد کسری بودجه سال‌های گذشته می‌باشد که تأمین منابع آنها از محل انتشار اوراق صورت گرفته و دولت موظف به بازپرداخت بخشی از آن در سال ۱۴۰۳ است. ترکیب این سه بخش مصارف در قوانین بودجه سنوات گذشته و لایحه سال جاری در نمودار ۱ ارائه شده است:



مأخذ: قوانین بودجه سنواتی و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

همان‌طور که مشاهده می‌شود در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، اعتبارات هزینه‌ای ۷۳ درصد، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۱۵ درصد و تملک دارایی مالی ۱۲ درصد از مصارف عمومی دولت را تشکیل می‌دهند. در مقام مقایسه بین سال ۱۴۰۳ و سال ۱۴۰۲، هزینه‌ها تغییر چندانی نداشته است اما مصارف تملک دارایی‌های مالی افزایش داشته و در مقابل مصارف تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کاهش یافته است. این بدین معناست که در سال ۱۴۰۳ نسبت به سال ۱۴۰۲ دولت ناگزیر است سهم بیشتری از بودجه عمومی را برای بازپرداخت اصل اوراق تخصیص دهد و در نتیجه سهم اعتبارات عمرانی کاهشی خواهد بود. این نکته مؤید این معناست که همچنان در این سال چشم‌اندازی از تحول در حوزه سرمایه‌گذاری بخش عمومی را شاهد نخواهیم بود و دولت نخواهد توانست تحرک جدی در حوزه توسعه زیرساختی از محل منابع عمومی رقم زند.

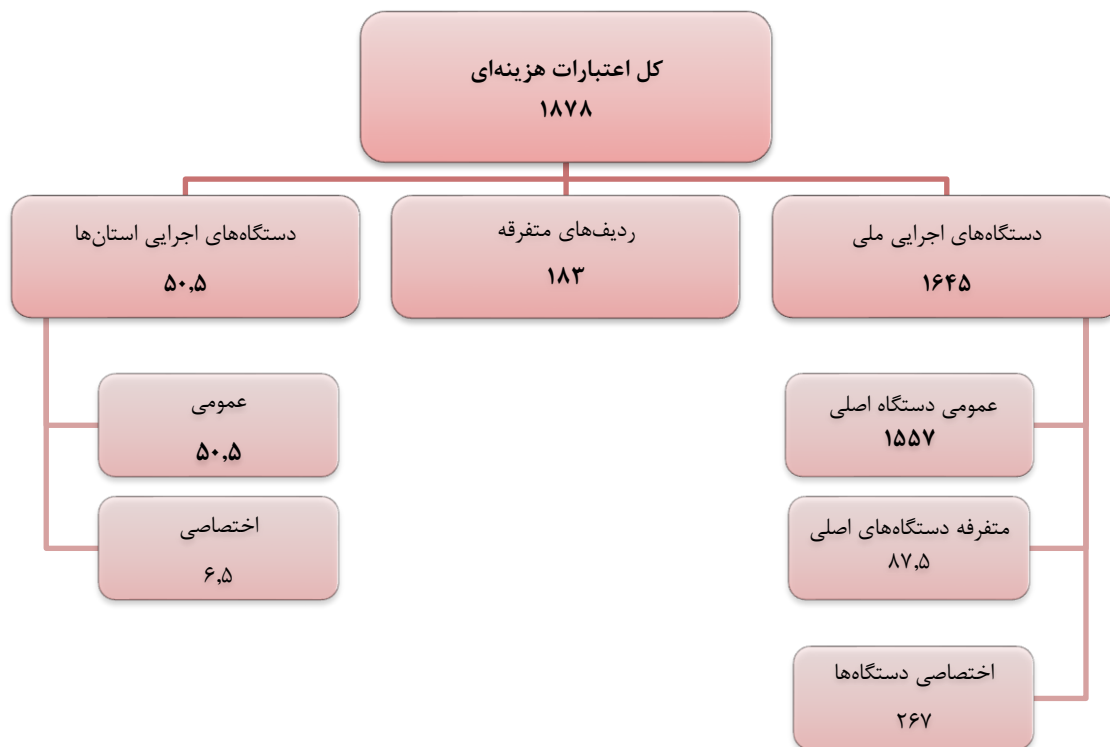


۳-۱. اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای در لویح بودجه با سه طبقه بندی کلی ارائه می‌شود:

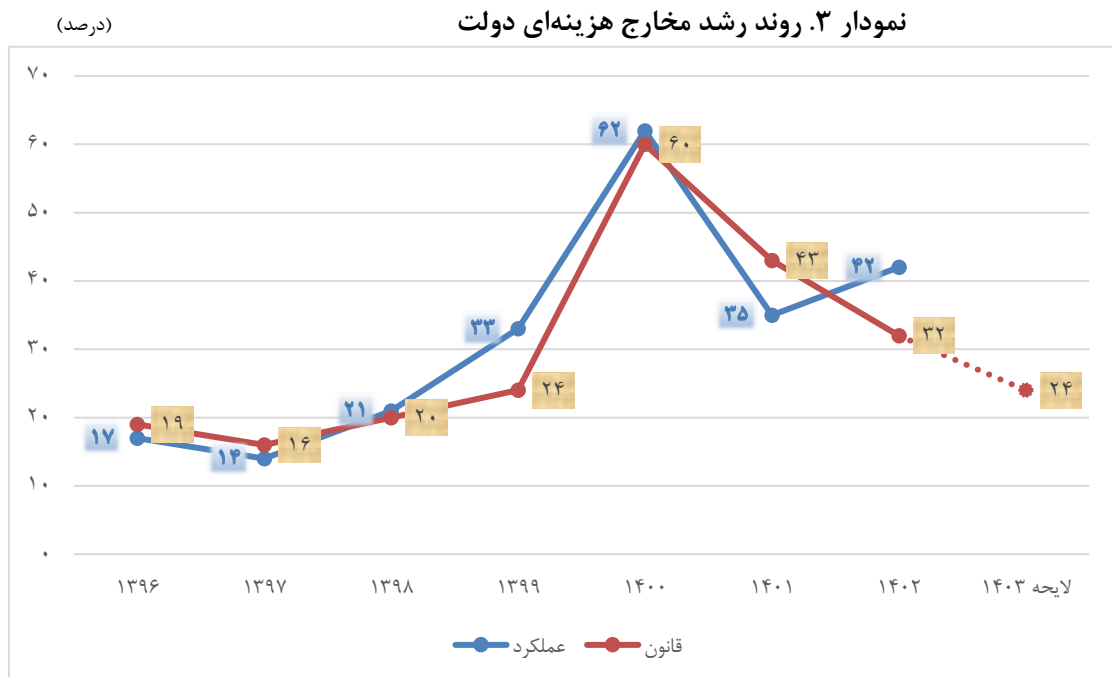
- طبقه بندی به تفکیک دستگاه‌های اجرایی ملی (جدول ۷ و ۷-۱)، ردیف اعتبارات متفرقه (جدول ۹) و بودجه استانی (جدول ۱۰) است که اعتبارات تخصیص یافته به هر یک از دستگاه‌های اجرایی یا اعتبارات متفرقه که بین چند دستگاه تقسیم می‌شوند یا اعتبارات استانی که زیر نظر شورای برنامه‌ریزی استان توزیع می‌شود، ارائه می‌گردد.
 - طبقه‌بندی هزینه‌ها براساس فصول هزینه‌ای: در واقع نوع هزینه کردهای دولت به تفکیک جبران خدمات کارکنان، استفاده از کالاها و خدمات، هزینه‌های اموال و دارایی، یارانه‌ها، کمک‌های بلاعوض، رفاه اجتماعی و سایر هزینه‌ها نمایش می‌دهد. این طبقه بندی در جدول (۲) لایحه ارائه می‌شود که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ارائه نشده است.
 - طبقه‌بندی هزینه‌ها براساس امور و فصول: امور ده‌گانه (امور خدمات عمومی، دفاعی-امنیتی، قضائی، اقتصادی، محیط‌زیست، مسکن عمران و شهری روستایی، سلامت، فرهنگ و گردشگری، آموزش و پرورش و رفاه اجتماعی) و فصول چهل و هفت‌گانه حاکمیتی تعیین کننده هدف و منظور نهایی از هزینه‌کرد دولت است که در جدول (۶) ارائه می‌شود اما در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ این طبقه‌بندی نیز ارائه نشده است و نمی‌توان بر این اساس لایحه را تحلیل کرد.
- در نمودار ۲ تصویر کلی هزینه‌های بودجه عمومی به تفکیک اعتبارات دستگاه‌های اجرایی اصلی، ردیف‌های متفرقه و اعتبارات دستگاه‌های استانی نشان داده شده است:

نمودار ۲. تصویر کلی هزینه‌های بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۳ [۱] (هزار میلیارد تومان)



مصارف عمومی هزینه‌ای که بعد از این به اختصار آن را «اعتبارات هزینه‌ای» می‌نامیم، حاصل جمع هزینه‌های عمومی ملی (شامل هزینه‌های عمومی و متفرقه دستگاه‌های اصلی) و هزینه‌های استانی و اعتبارات متفرقه است و مصارف اختصاصی را شامل نمی‌شود.

نمودار شماره ۳ روند رشد مخارج هزینه‌ای دولت را نشان می‌دهد. براساس این نمودار و با توجه به مواردی که در پیش از این مطرح شد، مشخص است که سیاست کنترل هزینه‌ای یکی از اولویت‌های دولت بوده است.



مأخذ: قوانین بودجه سنواتی و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

اعتبارات متفرقه در یک طبقه‌بندی پنج‌گانه (شامل اعتبارات خاص و پیش‌بینی نشده، اعتبارات پارانه‌ها، اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه، اعتبارات ردیف‌های موردی و سود و کارمزد وام‌های داخلی و خارجی) هر ساله در سند بودجه ارائه می‌شوند. دلیل اصلی جدا کردن اعتبارات متفرقه از جدول ۷ (بودجه دستگاه‌ها) و درج آن در جدول (۹) ارتباط آن با بیش از یک دستگاه است. این در حالی است برای بسیاری از ردیف‌های متفرقه درج دستگاه یا دستگاه‌های اجرایی مرتبط امکان‌پذیر است. مجلس در بودجه سال ۱۴۰۲ با درج نام دستگاه‌های اجرایی مربوط به هر ردیف متفرقه گام مهمی در راستای شفافیت بودجه برداشت که خوشبختانه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ این گام مؤثر ادامه یافته است.

در جدول (۳) ردیف‌های اصلی هزینه‌ای متفرقه جدول ۹ ارائه شده است:



جدول ۳. ردیف‌های عمده اعتبارات هزینه‌ای متفرقه (جدول شماره ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳) (هزار میلیارد تومان)

عنوان	جمع کل (هزار میلیارد تومان)	سهم (درصد)
یارانه تأمین و تدارک کودهای شیمیایی بخش کشاورزی	۶	۹۲
ارائه بذر، نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی	۱.۵	
خرید تضمینی آب استحصالی، پساب تصفیه شده از بخش غیر دولتی	۴	
اعتبارات موضوع قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی مورخ ۳/۹/۱۳۹۹	۲	
پاداش پایان خدمت بازنشستگان ادارات کل آموزش و پرورش استان‌ها	۲۲	
جبران تلاش کارکنان دارای عملکرد برجسته وزارت کشور و سازمان‌ها و نهادهای تابعه و وابسته از طریق پرداخت‌های غیر مستمر	۱.۵	
متناسب سازی حقوق بازنشستگان	۵۰	
سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی و وام‌های خارجی و تأمین هزینه‌های انتشار و حق عاملیت واگذاری اوراق بهادار	۷۵	
حقوق بازنشستگان قوه قضائیه، دستگاه‌های تابعه و وابسته موضوع جزء (۱) بند (ج) تبصره (۱۳) قانون-کمک به صندوق بازنشستگی کشوری	۵	
سایر	۱۵	۸
جمع	۱۸۲	۱۰۰

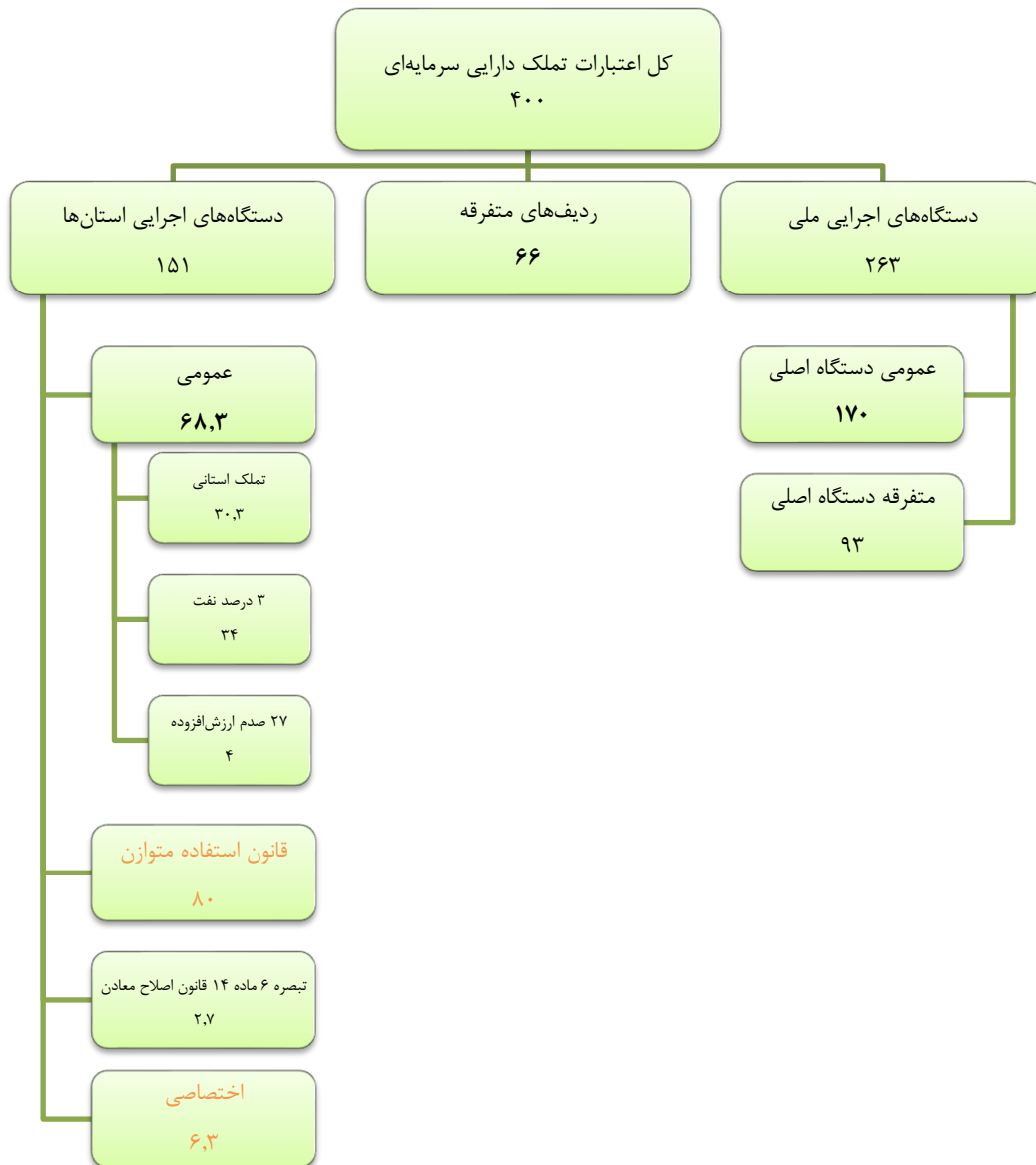
مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

مشاهده می‌شود که حدود ۴۱ درصد از اعتبارات متفرقه، مربوط به سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی و ۲۷ درصد آن مربوط به متناسب‌سازی مستمری بازنشستگان است.

۲-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مانند هزینه‌ها در چندین جدول متفاوت آمده است. در جدول ۷ و ۷-۱ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی و در جدول ۹ اعتبارات متفرقه که ذیل یک موضوع واحد بین چند دستگاه اجرایی توزیع می‌شوند، لحاظ شده‌است. از سوی دیگر اعتبارات عمرانی استان‌ها نیز در جدول ۱۰-ج درج شده است. همچنین تفکیک هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مخارج اختصاصی دستگاه‌های اجرایی ارائه نشده است، اما تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاصی استان‌ها در جدول ۱۰-ج ارائه شده‌است. در نمودار (۴) اجزای مختلف اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه ۱۴۰۳ نشان داده شده‌است.

نمودار ۴. تصویر کلی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان)

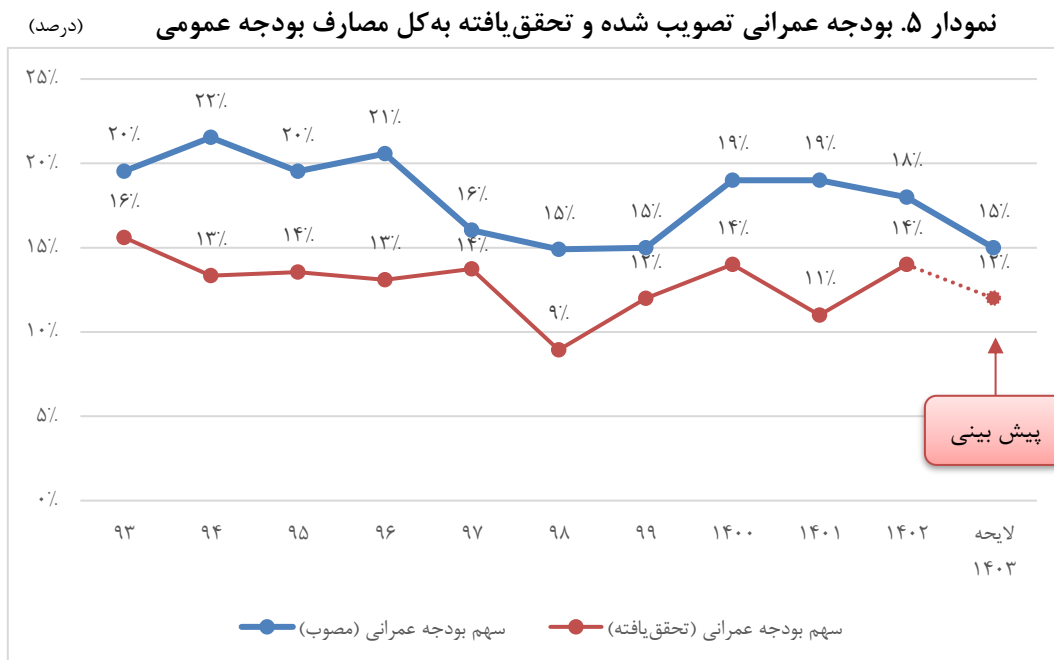


شایان ذکر است بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاصی در سرجمع اعتبارات عمومی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لحاظ نمی‌شود. همچنین اعتبارات مربوط به قانون «استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته» به دلیل جلوگیری از دوبار شماری در اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای عمومی منعکس نمی‌شود و بخشی از سرفصل هزینه‌های دستگاه‌هاست. بنابراین اعتبارات تملک استانی از محل منابع بودجه عمومی ۷۱ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است و ۸۰ هزار میلیارد تومان دیگر از محل ۳ درصد هزینه‌های دستگاه‌ها به عنوان بخشی از اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای به منابع استانی اضافه می‌شود.

از آنجا که مصارف هزینه‌ای عمدتاً به پرداخت حقوق و دستمزد اختصاص می‌یابد و در هنگام تخصیص قابل کاهش نیست، در صورت عدم تحقق منابع پیش‌بینی شده در قوانین بودجه، در عمل، بودجه عمرانی پرداخت شده از رقم



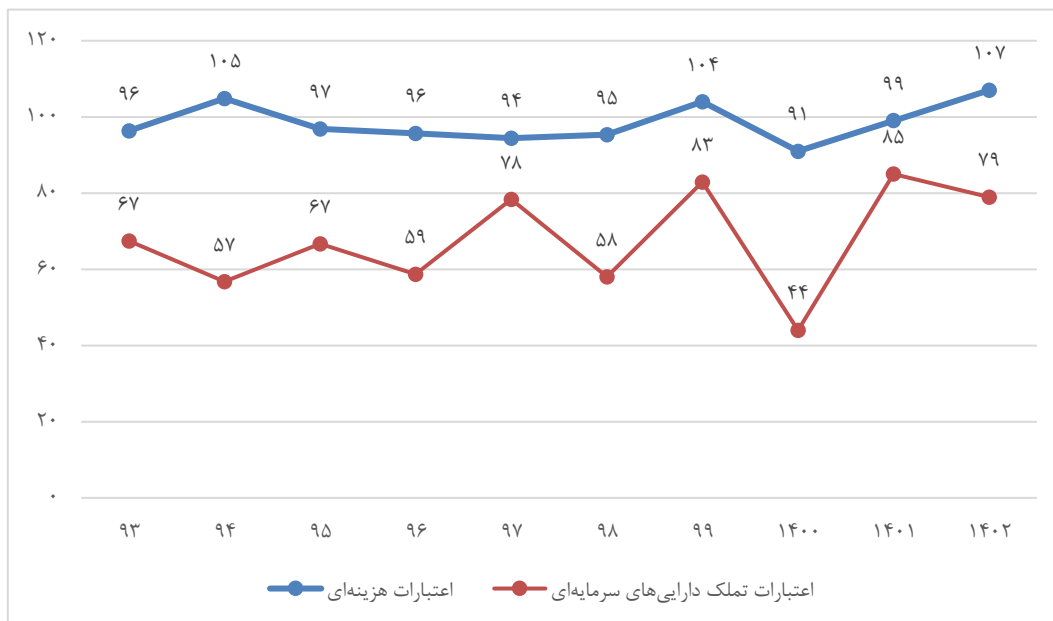
مرقوم در قوانین کمتر می‌شود. این مسئله در نمودار (۵) نمایش داده شده است. در این نمودار نسبت بودجه عمرانی تصویب شده به کل مصارف بودجه و نسبت بودجه عمرانی تحقق یافته به کل مصارف تحقق یافته ارائه شده است. مشاهده می‌شود که نه تنها اعتبارات تصویب شده در لایحه برای این بخش در سال‌های اخیر قابل توجه نیست، بلکه همین مقدار نیز در هیچ سالی به صورت کامل محقق نشده است. البته باید به این نکته مهم توجه داشت که کیفیت اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیازمند بازنگری جدی است. تعداد زیاد پروژه‌های ناتمام و سرمایه‌گذاری دولتی ناموجه در برخی از پروژه‌ها نشانه‌ای از تخصیص نامناسب این اعتبارات است.



مأخذ: قوانین بودجه سنواری و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

در حالی که در سال‌های اخیر تحقق بودجه عمرانی همواره کمتر از مقدار تصویب شده بوده است، تحقق اعتبارات هزینه‌ای مقادیری نزدیک به مقدار مصوب داشته‌اند. این موضوع نشان می‌دهد که بخش مصارف بودجه سال‌های مختلف با توجه به غلبه بخش اعتبارات هزینه‌ای و به صورت خاص حقوق و دستمزد کارکنان، انعطاف کمی در مقابل تنگناهای احتمالی دولت دارد و در صورت تصویب، امکان کاهش قابل توجه مصارف در آن وجود ندارد. در چنین شرایطی کسری بودجه، به سهم بودجه عمرانی اصابت خواهد کرد. نمودار (۶) نسبت تحقق اعتبارات پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنوات گذشته را نمایش می‌دهد.

نمودار ۶. نسبت تحقق اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای بودجه سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۲ (درصد)



مأخذ: قوانین بودجه سنواتی و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.

۳-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در سال‌های گذشته روندی صعودی داشته است. انتشار اوراق و استقراض دولت در سال‌های گذشته برای پوشش کسری بودجه، رشد قابل توجهی را در اعتبارات این بخش ایجاد کرده است و بازپرداخت اوراق مالی اسلامی منتشر شده در سال‌های گذشته بخش قابل توجهی از مصارف دولت را به خود اختصاص داده است. البته باید توجه داشت که استقراض حقیقی (بدون لحاظ تورم) دولت از طریق انتشار اوراق بدهی در دو سال اخیر کاهش یافته ولی به دلیل آنکه سقف بودجه مطابق با تورم بزرگ نشده است لذا سهم اعتبارات لازم برای بازپرداخت اصل و فرع بدهی‌های اوراق دولت در بودجه رشد کرده است.

بازپرداخت اصل اوراق در قالب تملک دارایی‌های مالی منعکس شده و بازپرداخت سود و کارمزد آن تحت اعتبارات هزینه‌ای درج می‌شود. همان‌طور که در جدول ۳ ارائه شد ۷۵ هزار میلیارد تومان از اعتبارات هزینه‌ای (جدول ۹ لایحه) متفرقه صرف بازپرداخت سود و کارمزد وام‌ها می‌شود.

البته معمولاً در لایحه بودجه سال‌های مختلف انتشار اوراق زیادی در نظر گرفته نمی‌شود، اما در طی سال و پس از عدم تحقق بخشی از منابع، اوراق بیشتری منتشر می‌شود. همچنین باید توجه داشت که بخشی از بدهی دولت خارج از سند بودجه ایجاد شده و به شکل غیر اوراقی است که مضرات بیشتری برای اقتصاد دارد.

علی‌رغم آنکه انتشار اوراق بیشتر به منظور تأمین مالی مخارج دولت منجر به ایجاد بار بدهی بیشتر برای دولت در آینده می‌شود، اما یکی از مزیت‌های اصلی انتشار اوراق بدهی، جلوگیری از پولی شدن کسری بودجه و اجتناب از ایجاد تعهداتی است که شفافیت و الزام‌آوری کافی برای بازپرداخت را نداشته و نهایتاً بار مالی مخارج دولت را به نهادهای غیردولت منتقل می‌کند. با توجه به این نکات در کنار تأکید بر کاهش کسری بودجه و انتشار اوراق، می‌بایست بر استفاده از ظرفیت انتشار



اوراق بدهی به جای سایر روش‌های تأمین مالی غیرشفاف و غیر تعهدآور تأکید کرد. در جدول (۴) سرفصل‌های اصلی ردیف تملک دارایی‌های مالی که در جدول (۸) لایحه بودجه اشاره شده‌است با مقایسه با ارقام قانون بودجه ۱۴۰۲ نشان داده شده‌است.

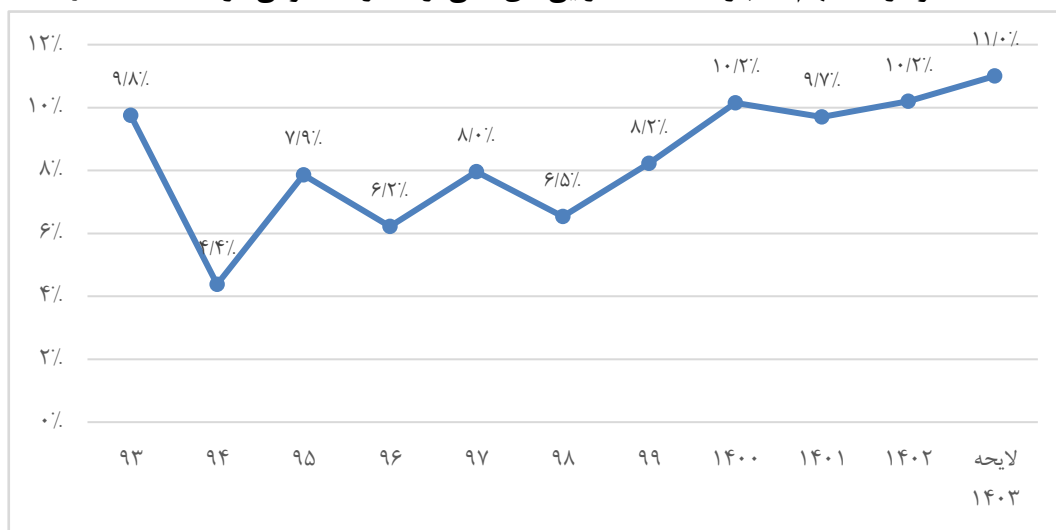
جدول ۴. ردیف‌های عمده اعتبارات تملک دارایی‌های مالی (جدول شماره ۸ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳) (هزار میلیارد تومان)

ردیف	قانون بودجه ۱۴۰۲	لایحه بودجه ۱۴۰۳	رشد لایحه بودجه ۱۴۰۳ نسبت به عملکرد ۱۴۰۳ (%)
اعتبارات موضوع واگذاری سهام	۳.۷	۴.۷	۲۷
بازپرداخت اصل اوراق مالی	۱۷۱	۲۲۵	۳۱
بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی	۱.۳	۱۶.۹	۱۲۰۰
تعهدات پرداخت نشده سالهای قبل	۴	۹	۱۲۵
بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات	۱۸	۲۵	۳۸
سرمایه‌گذاری، کمک‌های فرهنگی و اقتصادی بین‌المللی	-	۲	-
مجموع	۱۹۸	۲۶۸	۳۵

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

نمودار (۷) سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی از کل بودجه را نمایش می‌دهد. به‌طور شهودی مشخص است که در طی سالهای اخیر به تدریج سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی از مصارف عمومی دولت در حال افزایش است می‌توان انتظار داشت در صورت تداوم کسری بودجه و عدم افزایش متناسب منابع عمومی، در سال‌های آتی فضای مالی دولت کاهش خواهد یافت.

نمودار ۷. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی از مصارف عمومی دولت (درصد)



مأخذ: قوانین بودجه سنواتی و بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

بنابر آنچه گفته شد تنها اصل مبالغ اوراق بدهی منتشر شده در این بخش آمده است و با در نظر گرفتن ردیف‌های متفرقه هزینه استقراض دولت بیش از مقدار نمایش داده شده در نمودار بالا بوده و سهم دقیق‌تر هزینه‌های مالی حدود ۱۴ درصد کل مصارف بودجه عمومی دولت است. البته در کنار اوراق منتشره، استقراض دولت به شیوه‌های غیرشفاف و گاهی در قالب عدم پرداخت به پیمانکاران دولتی یا برداشت از حساب بانک‌های دولتی نیز انجام می‌شود که به دلیل غیراوراقی بودن این نوع بدهی هزینه‌های مالی آن با دشواری همراه است.

۴. نگاهی به مصارف اختصاصی

بر اساس ماده (۱۴) قانون محاسبات عمومی کشور درآمد اختصاصی به درآمدهایی گفته می‌شود که به موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص در بودجه کل کشور منظور شود. این درآمدها توسط دستگاه اجرایی مربوطه وصول شده و با نظارت کمتری به مصرف می‌رسد. بر اساس این قانون که در سال ۱۳۶۶ به تصویب رسیده است دولت موظف شده حداکثر تا سه سال پس از تصویب این قانون، بودجه اختصاصی را حذف کند. با این حال نه تنها درآمدهای اختصاصی حذف نگردید، بلکه تعداد ردیف‌های اختصاصی در بودجه افزایش نیز یافت تا اینکه در سال ۱۳۷۳ تکلیف دولت به حذف درآمدهای اختصاصی در ماده (۹۲) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، لغو گردید. از آن زمان بسیاری از دستگاه‌ها در قوانین مختلف مجوز دریافت درآمدهای اختصاصی را از مجلس دریافت کردند که عمده آنها دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی هستند.

بر مبنای تبصره «۱» ماده (۷۲) قانون محاسبات عمومی کشور مصرف اعتبارات که شامل تمام فرایند مصرف از تخصیص، مبالغ پرداخت و نظارت تابع مقررات خاص دستگاه است. در صورتی که دستگاه مربوطه مقررات خاص نداشته باشد این اعتبارات بر اساس قوانین و مقررات عمومی دولتی قابل مصرف خواهد بود. با این حال با توجه به بررسی‌های انجام شده، بر اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی، از طرف سازمان برنامه و بودجه و نه از طرف دیوان محاسبات نظارت جدی صورت نمی‌پذیرد^۱.

اگرچه در مواردی (مانند درآمد اختصاصی سازمان امور مالیاتی) اختصاص این درآمدها به دستگاه با هدف ایجاد انگیزه درآمدزایی انجام شده و در حکم مشوق برای دستگاه‌ها به شمار می‌رود، اما حجم نسبتاً بالای این مصارف و ملاحظات مربوط به نظارت بر نحوه تخصیص این اعتبارات، انتقادهایی را در ارتباط با مصارف اختصاصی دستگاه‌ها ایجاد کرده است. یکی از موارد تبدیل بخش قابل توجهی از بودجه بخش سلامت کشور به درآمد اختصاصی دانشگاه‌های علوم پزشکی است.

به این ترتیب، بازبینی مجدد مصارف اختصاصی و تبدیل موارد غیرضروری به مصارف عمومی می‌تواند در راستای ارتقای شفافیت بودجه و بهبود نظارت مؤثر باشد. در جدول شماره (۵) مصارف عمده از محل درآمد اختصاصی دستگاه‌های ملی در بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نشان داده شده است. مطابق جدول زیر بالغ بر ۷۲

۱. بررسی مجوزهای قانونی ردیفهای اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی- مرکز پژوهش‌های مجلس- ۱۴۰۱-۱۸۲۶۷



درصد این مصارف از محل درآمد اختصاصی در لایحه سال ۱۴۰۳ تنها مربوط به چهار دستگاه سیاست‌گذار بوده است.

جدول ۵. مصارف عمده از محل درآمد اختصاصی دستگاه‌های ملی در لایحه بودجه ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان)

سهم از کل بودجه اختصاصی دستگاه‌ها (درصد)	مجموع اعتبارات اختصاصی	دستگاه اصلی و زیرمجموعه آن
۵۰	۱۳۰	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ^۱
۱۴	۳۹	وزارت امور اقتصادی و دارایی
۵	۱۵	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
۳	۹	وزارت نیرو
۲.۵	۷	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
۲	۶	اختصاصی استان‌ها
۲۵	۶۹	سایر دستگاه‌ها
۱۰۰	۲۷۵	جمع کل بودجه اختصاصی دستگاه‌ها

مأخذ: بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

۵. درآمدها و اعتبارات استانی

بالغ بر ۴۴ درصد از منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ منابع استانی است و ۵۶ درصد آن ملی است. از کل مصارف عمومی دولت ۸۹ درصد اعتبارات ملی و ۱۱ درصد اعتبارات استانی است. در جدول (۶) سهم منابع و مصارف استانی از کل منابع و مصارف محاسبه شده است. مصارف استانی با ۴۱ درصد افزایش از ۱،۴۳۲ هزار میلیارد ریال به ۲،۰۱۵ هزار میلیارد ریال افزایش یافته و سهم آن از ۹ درصد به ۱۱ درصد افزایش یافته است.

جدول ۶. مقایسه درآمدها و اعتبارات استانی و سهم آن از منابع عمومی (هزار میلیارد ریال)

رشد (درصد)	لایحه بودجه سال ۱۴۰۳	قانون بودجه سال ۱۴۰۲	مصارف استانی (سهم از مصارف عمومی به درصد)
(۴۱)	۲،۰۱۵ (۱۱)	۱،۴۳۲ (۹)	

مطابق با قانون استفاده متوازن از امکانات کشور مصوب ۱۳۹۴، دولت مکلف است سالانه ۳ درصد از منابع بودجه عمومی را به منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت در قالب ردیف مشخص تحت همین عنوان تعیین کند. این اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ برابر با ۸۰۰ هزار میلیارد ریال پیشنهاد شده است، این در حالی است که ۳ درصد منابع بودجه عمومی

۱. اعتبارات اختصاصی دانشگاه‌های علوم پزشکی ذیل وزارت بهداشت

(منابع عمومی به علاوه درآمدهای اختصاصی) برابر با ۸۵۱ هزار میلیارد ریال می‌شود و بنابراین با اختلاف ۵۱ هزار میلیارد ریالی مواجه هستیم. شایان ذکر است اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ با افزایش ۳۹ درصدی همراه بوده است.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ نسبت درآمدهای استانی به مصارف استانی معادل $۵/۶$ برابر می‌باشد. یعنی درآمدهایی که از استان‌ها تأمین می‌شود $۵/۶$ برابر اعتباراتی است که توسط استان‌ها هزینه می‌شود. این نسبت در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ معادل $۴/۴$ برابر بوده است.

از نظر نحوه مشارکت استان‌ها در تأمین مالی درآمدهای استانی، جدول (۷) نشان می‌دهد استان‌های تهران، اصفهان، کرمان، خوزستان، هرمزگان و خراسان رضوی حدود ۷۰ درصد از بار مالی دولت در این بخش را به‌دوش می‌کشند. سهم استان تهران از منابع عمومی استانی به‌تنهایی بالغ بر ۴۳ درصد می‌باشد و استان‌های اصفهان (۷ درصد)، کرمان (۶ درصد)، خوزستان (۵ درصد)، هرمزگان (۴ درصد) و خراسان رضوی (۳ درصد) در رتبه‌های دوم تا ششم قرار گرفته‌اند. منظور از منابع عمومی استانی، عمدتاً درآمدهای مالیاتی است و نفت به‌عنوان درآمدهای استانی طبقه بندی نمی‌شود.

از نظر مصارف استانی استان‌های خوزستان، سیستان و بلوچستان، کرمان، فارس و خراسان رضوی، و در رتبه‌های اول تا پنجم قرار دارند. استان خوزستان به‌تنهایی بیش از ۹ درصد و پنج استان اول مجموعاً بیش از ۳۲ درصد اعتبارات را به خود اختصاص داده‌اند.



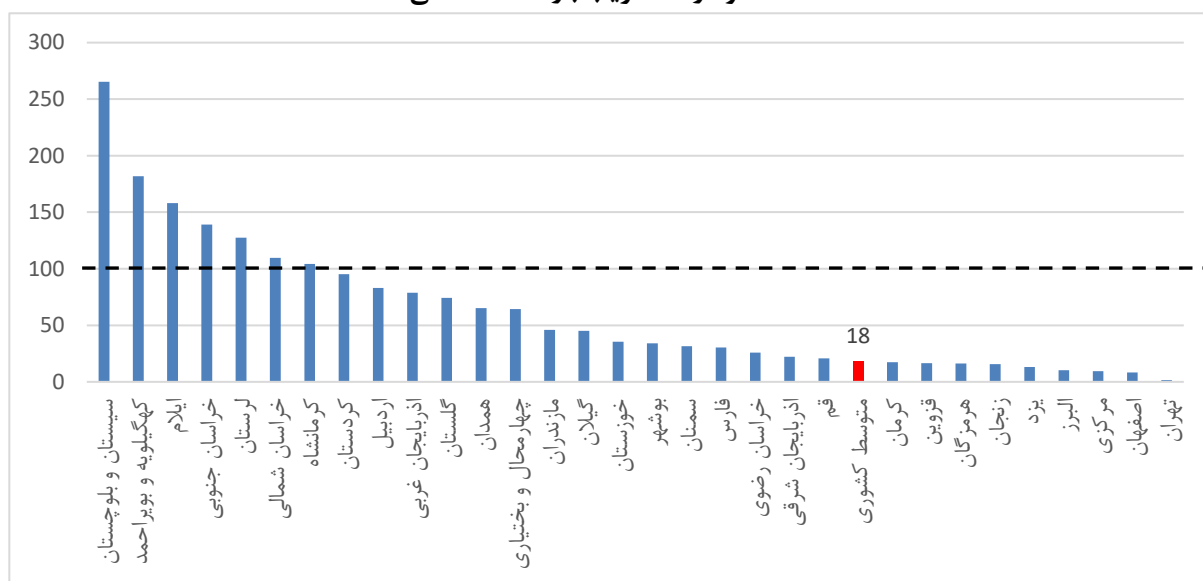
جدول ۷. درآمدها و مصارف استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (در قالب نظام درآمد هزینه استانی) (میلیارد ریال)

ردیف	رتبه‌بندی استان‌ها بر حسب درآمد استانی		رتبه‌بندی استان‌ها بر حسب مصارف استانی		رتبه‌بندی استانها بر حسب ضریب بازگشت	
	نام استان	منابع عمومی استانی	نام استان	مصارف استانی	نام استان	ضریب بازگشت
۱	تهران	۴,۹۳۲,۷۷۴	خوزستان	۱۸۸,۰۷۴	سیستان و بلوچستان	۲۶۵
۲	اصفهان	۸۰۹,۸۷۸	سیستان و بلوچستان	۱۲۶,۴۶۴	کهگیلویه و بویراحمد	۱۸۲
۳	کرمان	۶۷۱,۷۲۲	کرمان	۱۱۶,۲۷۹	ایلام	۱۵۸
۴	خوزستان	۵۲۸,۴۸۶	فارس	۱۱۵,۲۶۲	خراسان جنوبی	۱۳۹
۵	هرمزگان	۴۲۳,۴۵۱	خراسان رضوی	۱۰۳,۶۸۶	لرستان	۱۲۸
۶	خراسان رضوی	۴۰۲,۶۸۹	آذربایجان غربی	۹۱,۶۴۰	خراسان شمالی	۱۱۰
۷	فارس	۳۷۹,۵۷۰	بوشهر	۸۱,۴۰۱	کرمانشاه	۱۰۴
۸	البرز	۳۷۶,۶۵۵	مازندران	۷۶,۰۷۶	کردستان	۹۵
۹	مرکزی	۳۷۲,۴۳۶	آذربایجان شرقی	۶۹,۴۹۱	اردبیل	۸۳
۱۰	آذربایجان شرقی	۳۱۱,۵۲۵	هرمزگان	۶۹,۱۵۱	آذربایجان غربی	۷۹
۱۱	یزد	۲۷۵,۵۵۲	تهران	۶۸,۴۹۲	گلستان	۷۴
۱۲	بوشهر	۲۳۹,۵۰۴	گیلان	۶۸,۳۲۶	همدان	۶۵
۱۳	زنجان	۲۲۲,۶۳۳	لرستان	۶۶,۳۷۸	چهارمحال و بختیاری	۶۴
۱۴	قزوین	۱۹۱,۴۰۵	اصفهان	۶۶,۱۹۴	مازندران	۴۶
۱۵	مازندران	۱۶۵,۹۱۰	کردستان	۶۵,۸۴۴	گیلان	۴۵
۱۶	گیلان	۱۵۱,۲۹۴	کرمانشاه	۶۳,۰۸۹	خوزستان	۳۶
۱۷	آذربایجان غربی	۱۱۶,۴۷۵	گلستان	۵۸,۲۰۸	بوشهر	۳۴
۱۸	قم	۱۰۹,۴۹۶	کهگیلویه و بویراحمد	۴۷,۶۲۶	سمنان	۳۲
۱۹	سمنان	۸۳,۹۳۴	ایلام	۴۴,۹۱۴	فارس	۳۰
۲۰	گلستان	۷۸,۳۱۱	خراسان جنوبی	۴۲,۸۰۶	خراسان رضوی	۲۶
۲۱	کردستان	۶۹,۲۳۱	اردبیل	۴۲,۵۰۲	آذربایجان شرقی	۲۲
۲۲	همدان	۶۳,۰۸۹	خراسان شمالی	۴۱,۹۲۲	قم	۲۱
۲۳	کرمانشاه	۶۰,۵۳۹	همدان	۴۱,۲۰۰	کرمان	۱۷
۲۴	چهارمحال و بختیاری	۵۲,۴۷۵	البرز	۳۹,۰۸۹	قزوین	۱۷
۲۵	لرستان	۵۲,۰۲۲	یزد	۳۶,۲۵۳	هرمزگان	۱۶
۲۶	اردبیل	۵۱,۲۶۹	مرکزی	۳۵,۴۶۵,۲	زنجان	۱۶
۲۷	سیستان و بلوچستان	۴۷,۶۵۷	زنجان	۳۵,۰۳۹	یزد	۱۳
۲۸	خراسان شمالی	۳۸,۲۸۰	چهارمحال و بختیاری	۳۳,۷۳۱	البرز	۱۰
۲۹	خراسان جنوبی	۳۰,۷۸۲	قزوین	۳۱,۷۸۵	مرکزی	۱۰
۳۰	ایلام	۲۸,۴۳۷	سمنان	۲۶,۵۵۸	اصفهان	۸
۳۱	کهگیلویه و بویراحمد	۲۶,۱۷۴	قم	۲۲,۸۳۴	تهران	۱
۱۸	کل کشور	۱۱,۳۶۳,۶۵۷	کل کشور	۲,۰۱۵,۷۸۰	متوسط کشور	

مأخذ: جدول ۱۰ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.

ضریب بازگشت استانی که نسبت مجموع اعتبارات استان‌ها (جاری و عمرانی) به درآمدهای استانی است در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ برای ۷ استان، سیستان و بلوچستان، کهگیلویه و بویراحمد، ایلام، خراسان جنوبی، لرستان، خراسان شمالی و کرمانشاه بیش از ۱۰۰ بوده که به معنای برخورداری بیش از ۱۰۰ درصدی استان از درآمدهایش است. این نسبت برای سایر استان‌ها کمتر از ۱۰۰ است. مقدار این ضریب را برای استان‌های مختلف در نمودار (۸) ملاحظه می‌فرمایید.

نمودار ۸. ضریب بازگشت استانی



مأخذ: جدول ۱۰ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.

از نظر توزیع استانی، بیشترین سرانه اعتبارات هزینه‌ای برای استان‌های ایلام (۱۹/۷ میلیون ریال)، کهگیلویه و بویراحمد (۱۳/۹ میلیون ریال) و خراسان جنوبی (۱۳/۳ میلیون ریال) می‌باشد و کمترین سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی مربوط به استان‌های تهران (۲/۳ میلیون ریال)، البرز (۳/۶ میلیون ریال) و خراسان رضوی (۴ میلیون ریال) است. از نظر اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) بیشترین سرانه اعتبارات عمرانی مربوط به استان‌های ایلام (۵۵ میلیون ریال)، بوشهر (۵۴ میلیون ریال) و کهگیلویه و بویراحمد (۴۸ میلیون ریال) است. کمترین سرانه اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) نیز مربوط به استان‌های تهران (حدود ۲ میلیون ریال)، اصفهان (حدود ۷ میلیون ریال) و البرز (حدود ۹ میلیون ریال) است.



جدول ۸: سرانه* اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای استانی

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (هزار ریال به‌ازای هر نفر)

استان	سرانه اعتبارات هزینه‌ای	سرانه اعتبارات سرمایه‌ای
آذربایجان شرقی	۴/۹۷	۱۲/۰۱
آذربایجان غربی	۵/۳۷	۲۰/۵۹
اردبیل	۹/۴۴	۲۳/۲۸
اصفهان	۴/۴۴	۷/۷۵
البرز	۳/۶۰	۹/۳۱
ایلام	۱۹/۷۹	۵۵/۴۴
بوشهر	۸/۷۶	۵۴/۹۹
تهران	۲/۳۷	۲/۳۸
چهارمحال و بختیاری	۹/۵۶	۲۴/۲۷
خراسان جنوبی	۱۳/۳۶	۳۷/۲۹
خراسان رضوی	۴/۰۴	۱۰/۵۵
خراسان شمالی	۱۱/۵۳	۳۶/۳۸
خوزستان	۵/۴۱	۳۱/۳۶
زنجان	۹/۵۸	۲۱/۷۳
سمنان	۱۲/۱۰	۲۱/۶۵
سیستان و بلوچستان	۵/۵۰	۳۳/۰۶
فارس	۵/۸۳	۱۶/۶۱
قزوین	۶/۹۷	۱۶/۶۵
قم	۵/۰۲	۱۰/۶۸
کردستان	۸/۱۲	۳۰/۸۶
کرمان	۶/۸۸	۲۷/۱۹
کرمانشاه	۸/۸۴	۲۲/۷۲
کهگیلویه و بویراحمد	۱۳/۹۸	۴۸/۷۶
گلستان	۷/۸۱	۲۱/۰۶
گیلان	۷/۳۵	۱۹/۲۴
لرستان	۸/۶۰	۲۸/۴۴
مازندران	۷/۷۴	۱۴/۵۴
مرکزی	۷/۳۲	۱۶/۷۷
هرمزگان	۶/۸۴	۲۷/۴۲
همدان	۶/۸۰	۱۶/۴۹
یزد	۸/۵۹	۱۹/۰۰

مأخذ: جدول ۱۰ لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.

* برای سرانه از برآورد جمعیت برای سال ۱۴۰۳ مرکز آمار ایران استفاده شده است.

۶. ارزیابی جدول ۷-۲ (سنجه‌های عملکرد دستگاه‌های سیاست‌گذار) و لزوم حرکت به سمت بودجه برنامه‌محور

مطابق قانون قانون اصلاح مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی دولت باید «سنجه‌های ارزیابی برنامه دستگاه‌های سیاست‌گذار» را همراه جداول تفصیلی بودجه در مرحله دوم به مجلس ارسال نماید. در این راستا در جداول تفصیلی ارسال شده به مجلس دولت جدول ۷-۲ را با عنوان «جدول سنجه عملکرد خروجی‌های اصلی دستگاه‌های سیاست‌گذار» در لایحه بودجه مرحله دوم درج کرده است. در این بخش از گزارش ضمن مرور تجربه بین‌المللی در بودجه ریزی برنامه‌محور جدول ارائه‌شده توسط دولت ارزیابی شده است.

عبارت سنجه‌های ارزیابی برنامه دستگاه‌های سیاست‌گذار در قانون آیین‌نامه داخلی به این معنی است که می‌بایست دستگاه‌های سیاست‌گذار دارای برنامه‌های مشخصی برای سال ۱۴۰۳ بوده و دولت سنجه‌ها (یا شاخص‌های قابل سنجشی) که از طریق آن بتوان این برنامه‌ها را ارزیابی کرد به مجلس ارائه نماید.

در بودجه برنامه‌ای منابع به یک «برنامه / پروژه» مشخص اختصاص می‌یابد؛ نه یک ردیف-دستگاه و هر برنامه می‌تواند بین یک یا چند دستگاه تعریف شود. در این روش بودجه‌ریزی برنامه‌ها غالباً شامل فعالیت‌هایی می‌شود که اهداف مشخصی را دنبال می‌کنند. بودجه برنامه‌ای به‌طور دقیق هزینه‌ها را به اهداف و فعالیت‌های معین گره می‌زند و امکان حسابرسی و پاسخ‌گویی بر مبنای خروجی‌های قابل ارزیابی را فراهم می‌کند. به این نکته باید توجه نمود که موضوع ارزیابی در بودجه ریزی برنامه‌محور اثر بخشی عملکرد (outcome) دستگاه در اجرای برنامه است نه صرفاً شمارش تعداد خروجی‌های تولید شده (Output) توسط دستگاه^۱ که در عمده ردیف‌های جداول ۷-۲ بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ارائه شده است.

جدول ۹. سنجه‌های عملکرد وزارت تعاون و رفاه اجتماعی

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی: ۱۵۴۰۰۰		۱۵۴۰۰۰
پیش‌بینی مقدار ۱۴۰۳	سنجه عملکرد	اهم خروجی‌ها و محصولات اصلی
۱۹,۰۰۰,۰۰۰	تعداد خانوارهای برخوردار از یارانه غیر نقدی (کلابرگ الکترونیکی)	اجرای کلابرگ الکترونیک
۱۳۰,۰۰۰	تعداد کودکان زیر ۵ سال برخوردار از سبد کالای تغذیه (دهک ۱ تا ۷)	رفع سوء تغذیه کودکان زیر ۵ سال
۲۹,۳۰۰	تعداد تعاونیه‌های حسابرسی و نظارت شده	تعاونیه‌های حسابرسی و نظارت شده
۲۰۰,۰۰۰	تعداد افراد بیمه شده جدید صندوق روستاییان و عشایر	پوشش بیمه‌ای
۸۰۰,۰۰۰	تعداد افراد بیمه شده جدید سازمان تأمین اجتماعی	پوشش بیمه‌ای
۵,۸۷۲	تعداد حوادث و آسیب‌های شغلی	حوادث و آسیب‌های شغلی
۱,۰۰۰,۰۰۰	تعداد کارگران بهره‌مند از خدمات رفاهی	ارتقا سلامت فیزیکی و روانی کارگران

مأخذ: بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۲.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود در جدول (۹) سنجه‌های عملکرد وزارت تعاون و رفاه اجتماعی از بخش دوم لایحه بودجه (جداول) دولت استخراج شده است. در این جدول خروجی‌ها و محصولات اصلی وزارت تعاون در ستون اول ارائه

صفحه حاوی شاخص‌های مختلف ارزیابی هر برنامه به‌همراه مقادیر محقق شده آنها در سال‌های گذشته، پیش‌بینی مقادیر آنها برای سال‌های آینده و توضیحاتی در مورد چگونگی تعیین شاخص است. علاوه بر این در گزارش PAP برای هر برنامه، استراتژی، توجیه بودجه درخواستی از مجلس، اهداف سیاست‌های عمومی، شاخص‌ها و اهدافی نیز ارائه و بررسی می‌شود.

همچنین در ژوئن سال مالی آینده گزارش عملکرد سالانه (RAP) منتشر می‌شود که مشابه پروژه عملکرد سالانه (PAP) است با این تفاوت که به‌جای پیش‌بینی شاخص‌ها، مقادیر محقق شده آنها گزارش شده و توضیحاتی در مورد دستیابی یا عدم دستیابی یک شاخص به اهداف خود را مورد بررسی قرار می‌دهد و بنابراین ارزیابی کیفیت مدیریت سیاست‌های عمومی را ممکن می‌سازد.

در LOLF اصل زنجیره فضیلت^۱ تعریف شده‌است که بر اساس آن RAP و PAP ها عملاً مبنایی برای بحث غنی‌تر و دقیق‌تر جهت بهبود عملکرد بودجه و راهبرد تحقق شاخص‌های هدف را مورد توجه قرار می‌دهد. براساس اصل زنجیره فضیلت، تحلیل RAP باید کنترل اجرای بودجه سال گذشته و غنی کردن بحث در مورد جهت‌گیری مالیه عمومی را برای سال آینده ممکن سازد، سپس بازتاب گزارش‌ها منجر به توسعه تدوین PAPها برای سال آینده شود.

برای آنکه مجلس و شهروندان بتوانند دید دقیق‌تر و مستدل‌تری نسبت به مخارج بودجه پیدا کنند، LOLF یک تحول جدی در ارائه بودجه ایجاد کرد. در LOLF مخارج از اولین یورو مشخص و توجیه شده‌است. با LOLF، هزینه‌هایی که تقریباً به‌طور خودکار از یک سال به‌سال دیگر منتقل می‌شوند، لغو شده‌است. ادارات اکنون در برنامه عملکرد سالانه خود (PAP^۲) توضیح می‌دهند که چگونه از اعتبارات و کارمندان خود و از اولین یورو تخصیص داده‌شده، استفاده خواهند کرد (مفهومی نزدیک به بودجه‌ریزی بر مبنای صفر). آنها نهایتاً در پایان سال، آنچه که به‌واقع اجرا کرده‌اند را در قالب گزارش عملکرد سالانه خود (RAP^۳) در پایان سال مالی توضیح خواهند داد.

اعتبارات با یک «توجیه اولین یورو» (JPE^۴) ارائه می‌شوند که درباره اعتبارات درخواستی (بر اساس تعداد مصرف‌کنندگان اعتبار، حجم اقدامات، هزینه‌های هر واحد، حقوق و دستمزد و غیره) توضیحاتی ارائه می‌دهد. این رویکرد مستلزم گفتگوی غنی و پیوسته بین مدیران و سرپرستان آنها در مورد اولویت‌ها و نیازهای بودجه‌ای در طول سال است.

در ادامه به‌عنوان نمونه تدوین بودجه برنامه‌محور، مأموریت کار و اشتغال و برنامه‌های ذیل آن از بودجه فرانسه در سال ۲۰۲۰ ارائه شده‌است.

1. chaînage vertueux

2 projet annuel de performances

3 rapport annuel de performances

4 justification au premier euro



مأموریت^۱ کار و اشتغال [۳]

راهبرد مأموریت: مأموریت «کار و اشتغال» اعتباراتی را برای اجرای سیاست‌های عمومی مربوط به اشتغال، آموزش حرفه‌ای کار و همچنین منابع مرتبط با حمایت انسانی و مادی از آنها در نظر گرفته است. این مأموریت از چهار برنامه تشکیل شده است:

- ✓ برنامه ۱۰۲ «دسترسی و بازگشت به اشتغال»
 - ✓ برنامه ۱۰۳ «حمایت از تغییرات اقتصادی و توسعه اشتغال» که نماینده عمومی استخدام و آموزش حرفه‌ای مسئول آن است.
 - ✓ برنامه ۱۱۱ "بهبود کیفیت اشتغال و روابط کار" که مدیرکل کار مسئولیت آن را بر عهده دارد.
 - ✓ برنامه ۱۵۵ "طراحی، مدیریت و ارزیابی سیاست‌های اشتغال و کار" که مدیر امور مالی، خرید و خدمات مسئول آن است.
- بودجه تخصیص یافته به مأموریت کار و اشتغال در سال ۲۰۲۰ معادل ۱۴ میلیارد یورو بوده است. بودجه تخصیص یافته به هر برنامه به ترتیب زیر است:

- برنامه ۱۰۲ - دسترسی و بازگشت به کار: ۶.۴ میلیارد یورو (۴۷.۱ درصد منابع مأموریت)
- برنامه ۱۰۳ - حمایت از تغییرات اقتصادی و توسعه اشتغال: ۶.۴ میلیارد یورو (۴۷.۴ درصد منابع مأموریت)
- برنامه ۱۵۵ - طراحی، مدیریت و ارزیابی سیاست‌های اشتغال و کار: ۰.۰۷ میلیارد یورو (۰.۵ درصد منابع مأموریت)
- برنامه ۱۱۱ - بهبود کیفیت اشتغال و روابط کار: ۰.۷ میلیارد یورو (۵ درصد منابع مأموریت)

در ادامه به منظور تبیین نحوه تدوین شاخص ارزیابی در بودجه برنامه محور، شاخص‌های طراحی شده برای ارزیابی نتایج برنامه ۱۰۲ بودجه فرانسه از مأموریت کار و اشتغال ارائه و بررسی شده است.

برنامه ۱۰۲ - دسترسی و بازگشت به کار [۳]

هدف برنامه ۱۰۲ ارتقای دسترسی یا بازگشت به شغل برای جویندگان کار، به ویژه برای افرادی است که از ورود به بازار کار فاصله بیشتری دارند و یا کسانی که برای دسترسی یا ماندن در بازار کار با مشکلات خاصی مواجه می‌شوند. به طور خاص این برنامه توجه ویژه‌ای به وضعیت اشتغال بیکاران طولانی مدت، جوانان بدون صلاحیت و کارگران معلول دارد.

این برنامه ۳ هدف کلی را دنبال می‌کند که ارتقا دسترسی و بازگشت به شغل، بهبود کارایی خدمات ارائه‌شده به کاربران توسط اداره کار^۱ و بسیج ابزارهای ادغام حرفه‌ای کارگران در بازار کار به بهترین نحو ممکن و با تمرکز ویژه بر افرادی که بیشترین فاصله را از ورود به بازار کار دارند را شامل می‌شود.

جدول ۱۰. شاخص‌های ارزیابی برنامه ۱۰۲ بودجه فرانسه

دسترسی و بازگشت به کار					برنامه
ارتقا دسترسی و بازگشت به شغل					هدف شماره ۱
هدف دنبال شده بهبود چشم‌انداز دسترسی یا بازگشت به شغل برای افرادی است که به دنبال کار هستند.					توضیح
تعداد بازگشت به کار (از منظر شهروندان)					شاخص ۱
هدف این شاخص نظارت بر بهبود عملکرد کارکنان اداره کار به با تمرکز بر بازگشت به اشتغال جویندگان کار است و هدف‌گذاری شاخص برای شرایط ثبات اقتصادی بیان می‌شوند تا عملکرد واقعی کارکنان اداره کار را به تصویر بکشند.					توضیح
RAP ۲۰۲۰ (محقق شده)	PAP ۲۰۲۰ (هدف‌گذاری)	۲۰۱۹ (محقق شده)	۲۰۱۸ (محقق شده)	۲۰۱۷ (محقق شده)	سال
۴۱۰۶۸۳۸	افزایش ۳ درصدی نسبت به سال قبل	۴۳۲۰۰۹۰	۴۲۶۲۵۲۷	۴۱۳۵۰۴۶	میزان (بر حسب تعداد)
عنوان می‌شود که با وجود کارا بودن شاخص برای ارزیابی هدف تعیین‌شده، به علت بحران کرونا و بحران اقتصادی حاصل از آن، پیش‌بینی مدل برای شاخص، با مقدار تحقق‌یافته تفاوت دارد. (اطلاعات بیشتر در گزارش RAP)					توضیح RAP
نرخ بازگشت به اشتغال برای همه گروه‌ها (از منظر شهروندان)					شاخص ۲
تعاریف هر کدام از زیربخش‌هایی که شاخص برای آن تعیین‌شده است، به تفصیل در گزارش RAP و PAP آمده است.					توضیح
RAP ۲۰۲۰ (محقق شده)	PAP ۲۰۲۰ (هدف‌گذاری)	۲۰۱۹ (محقق شده)	۲۰۱۸ (محقق شده)	۲۰۱۷ (محقق شده)	سال
مشخص نیست	۵	۴.۵	۴.۴	۴.۵	برای کل جامعه (بر حسب درصد)
مشخص نیست	۳.۵	۳	۲.۸	۳.۱	برای کل جامعه (تنها برای بازگشت به اشتغال پایدار) (بر حسب درصد)
مشخص نیست	تعیین نشد	SO	۱.۴	۱.۴	برای جویندگان کار بلندمدت (بر حسب درصد)
مشخص نیست	۲.۵	۲.۵	۲.۴	۲.۲	برای ذی‌نفعان RSA و ASS (بر حسب درصد)
مشخص نیست	۲.۲	۲.۱	۲	۲	برای سالمندان بالای ۵۰ سال (بر حسب درصد)
مشخص نیست	۲.۲	۱.۹	۲.۱	۱.۸	برای کارگران معلول (بر حسب درصد)
مشخص نیست	۳.۷	۳.۳	۳.۳	۳.۴	برای افراد ساکن در QPV (بر حسب درصد)



دسترسی و بازگشت به کار					برنامه
مشخص نیست	۷.۷	۶.۹	۷.۳	۷.۶	برای جوانان کمتر از ۲۵ سال (برحسب درصد)
مشخص نیست	۴.۵	۳.۶	۴.۲	۴.۴	برای زنان (برحسب درصد)
باتوجه به وقوع همه‌گیری کرونا و تأثیرات آن بر بازار کار، نتایج به‌دست‌آمده در اندازه‌گیری شاخص غیرقابل تفسیر اعلام شد.					توضیح
بهبود کارایی خدمات ارائه‌شده به کاربران توسط اداره کار					هدف شماره ۲
هدف این شاخص‌ها، تقویت شخصی‌سازی خدمات ارائه‌شده به جویندگان کار و مشاغل است.					توضیح
نرخ دسترسی به اشتغال پایدار در ۶ ماه پس از پایان دوره آموزشی که توسط اداره کار تجویز شده‌است (از منظر استفاده‌کنندگان)					شاخص ۱
RAP ۲۰۲۰ (محقق شده)	PAP۲۰۲۰ (هدف‌گذاری)	۲۰۱۹ (محقق شده)	۲۰۱۸ (محقق شده)	۲۰۱۷ (محقق شده)	سال
۴۹.۵	۵۶.۵	۳۴.۶	۳۳.۲	۲۹.۶	برحسب درصد
میزان رضایت از خدمات ارائه‌شده به کاربران توسط اداره کار (از منظر استفاده‌کنندگان)					شاخص ۲
RAP ۲۰۲۰ (محقق شده)	PAP۲۰۲۰ (هدف‌گذاری)	۲۰۱۹ (محقق شده)	۲۰۱۸ (محقق شده)	۲۰۱۷ (محقق شده)	سال
۷۸.۴	۷۶	۷۵.۴	۷۳.۲	۷۱	میزان رضایت جویندگان کار از حمایتی که دریافت می‌کنند (برحسب درصد)
۸۴.۸	۷۵	۷۴.۴	۷۱.۲	۷۰.۷	میزان رضایت کارفرما در مورد آخرین عملیات استخدام (برحسب درصد)
بسیج ابزارهای ادغام حرفه‌ای کارگران در بازار کار به بهترین نحو ممکن و با تمرکز ویژه بر افرادی که بیشترین فاصله را از ورود به بازار کار دارند					هدف شماره ۳
نرخ ادغام شغلی ۶ ماه پس از خروج از قرارداد یارانه‌ای (از منظر شهروندان)					شاخص ۱
RAP ۲۰۲۰ (محقق شده)	PAP۲۰۲۰ (هدف‌گذاری)	۲۰۱۹ (محقق شده)	۲۰۱۸ (محقق شده)	۲۰۱۷ (محقق شده)	سال
۵۷	۵۷	۵۵	۵۳	۴۹	نرخ ادغام در اشتغال تحت CAE یا PEC (برحسب درصد)
۴۵	۴۷	۴۲	۴۱	۳۶	میزان ادغام در اشتغال پایدار تحت CAE یا PEC (برحسب درصد)
۴۶	۴۳	۴۰	۳۹	۳۱.۵	میزان ادغام در اشتغال پایدار کارگران ناتوان تحت CAE یا PEC (برحسب درصد)
نرخ ادغام در اشتغال پس از خروج از ساختارهای ادغام از طریق فعالیت اقتصادی (از منظر شهروندان)					شاخص ۲
RAP ۲۰۲۰ (محقق شده)	PAP۲۰۲۰ (هدف‌گذاری)	۲۰۱۹ (محقق شده)	۲۰۱۸ (محقق شده)	۲۰۱۷ (محقق شده)	سال
۲۲	۴۰	۳۹	۳۰	۳۲	نرخ ادغام در استخدام پس از خروج از شرکت‌های ادغام (EI) (برحسب درصد)
۱۲	۲۲	۱۴.۴	۱۶.۵	۱۷	میزان ادغام در اشتغال پایدار پس از ترک EI (برحسب درصد)
۴۳.۷	۴۸	۵۱.۴	۵۵.۵	۵۳	نرخ ادغام استخدامی پس از خروج از شرکت کار ادغام موقت (ETTI) (برحسب درصد)

دسترسی و بازگشت به کار					برنامه
۲۱.۳	۲۳	۲۶.۲	۲۹.۵	۲۷	میزان ادغام در اشتغال پایدار پس از ترک ETTI (برحسب درصد)
۲۹.۵	۳۸	۴۷.۲	۴۸.۹	۴۹.۵	نرخ ادغام استخدامی پس از خروج از یک مؤسسه واسطه (AI) (برحسب درصد)
۱۶.۴	۱۹	۲۶.۴	۲۶.۶	۲۷	میزان ادغام در اشتغال پایدار پس از ترک (AI) (برحسب درصد)
۲۱.۷	۳۰	۲۶	۲۴.۲	۲۶	میزان ادغام در استخدام پس از ترک کارگاه‌ها و پروژه‌های ادغام (ACI) (برحسب درصد)
۱۰.۱	۱۳	۱۱.۴	۱۰.۳	۱۰.۵	میزان ادغام در اشتغال پایدار پس از ترک کارگاه‌ها و پروژه‌های ادغام (ACI) (برحسب درصد)
نرخ بازگشت پایدار به اشتغال برای کارگران معلول تحت نظارت خدمات اشتغال عمومی (از منظر شهروندان)					شاخص ۳
RAP ۲۰۲۰ (محقق شده)	PAP ۲۰۲۰ (هدف‌گذاری)	۲۰۱۹ (محقق شده)	۲۰۱۸ (محقق شده)	۲۰۱۷ (محقق شده)	سال
تعیین نشد	۱.۵	۱.۵	۱.۴	۱.۴	نرخ بازگشت به اشتغال پایدار کارگران معلول ثبت شده در PE (برحسب درصد)
۴۴	۶۲	۵۲	۵۳	۵۷	نرخ بازگشت به اشتغال پایدار کارگران معلول تحت حمایت Cap Emploi (برحسب درصد)
نرخ خروج برای برنامه‌های اشتغال یا تحصیل کار برای جوانانی که از یک برنامه حمایتی بهره‌مند شده‌اند (از منظر شهروندان)					شاخص ۴
RAP ۲۰۲۰ (محقق شده)	PAP ۲۰۲۰ (هدف‌گذاری)	۲۰۱۹ (محقق شده)	۲۰۱۸ (محقق شده)	۲۰۱۷ (محقق شده)	سال
۳۵.۴	۳۹.۵	SO	۳۷.۵	محاسبه نشده	نرخ خروج از برنامه‌های اشتغال یا تحصیل کار در ماه بعد از ترک دوره برای جوانانی که از ضمانت جوانان بهره‌مند شده‌اند (برحسب درصد)
۳۹.۸	۴۳	SO	۴۲	محاسبه نشده	میزان خروج از برنامه‌های اشتغال یا تحصیل کار جوانانی که از PACEA در ماه پس از ترک دوره بهره‌مند شده‌اند. (برحسب درصد)
سهم کارگران معلول واجد شرایط جهت دریافت کمک در شرکت‌های سازگار به استثنای تجربیات خارج شده از اشتغال پایدار (از منظر شهروندان)					شاخص ۵
RAP ۲۰۲۰ (محقق شده)	PAP ۲۰۲۰ (هدف‌گذاری)	۲۰۱۹ (محقق شده)	۲۰۱۸ (محقق شده)	۲۰۱۷ (محقق شده)	سال
۱	۱.۵	تعیین نشده	بدون هدف	بدون هدف	(برحسب درصد)

مأخذ: [۳]



به طور کلی مهم ترین ایرادات وارد بر جدول ۷-۲ به شرح زیر است:

- ۱- مطابق قانون دولت می بایست برای دستگاه‌های سیاست‌گذار برنامه تعیین کرده و شاخص‌های سنجش عملکرد آن برنامه‌ها را به مجلس ارائه نماید. این در حالی است که اساساً رویکرد بودجه برنامه‌محور در سند بودجه جایی نداشته و تنها خروجی‌های مورد انتظار از دستگاه‌ها طبق رویه غیر صحیح مبتنی بر عملکرد سنتی در جدول ۷-۲ درج شده است.
- ۲- بخشی از خروجی‌های ارائه شده به ساختار برنامه نزدیک بوده و عنوان مشخص و قابل فهمی دارد اگرچه لازم بود در یک سند پشتیبان توضیحات لازم درباره آن ارائه شود. بخش دیگری از خروجی‌های درج شده کاملاً مبهم بوده و نیاز به تدقیق دارد. همان طور که در نمونه فرانسه توضیح داده شد هر برنامه دارای اهداف روشن و سند پشتیبان تفصیلی با شاخص‌های چندگانه برای ارزیابی عملکرد آن است.
- ۳- سنجه‌های عملکرد دستگاه‌ها ناقص است. لازم است برای هر برنامه سنجه‌هایی کافی و دقیق طراحی شده که به خوبی نمایش دهنده اثر بخشی و به نتیجه رسیدن آن فعالیت باشند. همچنین لازم است میزان تحقق هر سنجه در سالهای گذشته (در صورت وجود) در سند پیوست به مجلس ارسال گردد تا قابلیت مقایسه و ارزیابی داشته باشد. مطابق با الگوی فرانسه برای هر برنامه تعدادی شاخص و زیر شاخص تعریف شده است تا ابعاد مختلف عملکرد برنامه قابل سنجش و ارزیابی باشد. همچنین رقم شاخص برای هر سال هدف گذاری شده و در صورت تفاوت عملکرد با هدف لازم است علت اختلاف توضیح داده شود.
- ۴- هزینه لازم برای اجرای خروجی‌ها مشخص نیست. لازم است در این باره مخارج اجرای هر برنامه تخمین زده شده و در سند پیوست درج شود. در الگوی فرانسه در سند پشتیبان هر برنامه توجیهات لازم برای لزوم اجرای برنامه و اعتبار لازم برای آن درج می‌شود.
- ۵- تعداد خروجی‌های تعیین شده برای دستگاه‌ها زیاد است و این موضوع منجر به سخت شدن تدوین اسناد پشتیبان، تعریف شاخص‌های مناسب و ارزیابی مستمر خروجی‌ها در مراحل ابتدایی می‌شود.
- ۶- مبنای تعیین خروجی‌های جدول ۷-۲ و اهداف کمی تعیین شده روشن نیست. اساساً باید در سند پیوست توضیح داده شود چرا این خروجی نسبت به خروجی دیگر برای دستگاه در اولویت است و اینکه این خروجی در پاسخ به چه ضرورتی انتخاب شده است.
- ۷- بسیاری از برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی بازه زمانی محدود ولی بیشتر از یکسال دارند. لازم است در سند پشتیبان مدت زمان پیش‌بینی شدن این برنامه‌ها برای خاتمه و هزینه سال‌های بعد آن برای تصمیم سازی صحیح ارائه شود.

۷. مصارف عمده در تبصره‌ها

بر اساس قواعد بودجه‌نویسی لازم است تمامی اجزای منابع و مصارف دولت در جداول درج شده و در سقف بودجه انعکاس یابد تا علاوه بر شفافیت بودجه اختصاص یافته به بخش‌های مختلف، تحلیل ارقام بودجه معنادار و صحیح باشد. علی‌رغم این قاعده روشن و منطقی، همواره بخش‌هایی از منابع و مصارف دولت در جداول و سقف بودجه انعکاس نمی‌یابد که به اصطلاح به آن فرابودجه گفته می‌شود. بخشی از ارقام فرابودجه‌ای در تبصره‌ها بیان شده و بخشی

دیگر حاصل عملیات مالی دولت در طی سال از طریق نظام بانکی است که در تبصره‌ها نیز منعکس نمی‌شود. در ادامه اهم موارد مخارج خارج از سقف بودجه که در احکام و تبصره‌ها درج شده، تبیین می‌شود تا تصویر کامل‌تری از مصارف دولت حاصل شود.

۱-۷. تبصره «۸»، هدفمندسازی یارانه‌ها

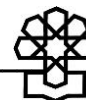
یکی از مهم‌ترین بخش‌های منابع و مصارف فرابودجه‌ای تبصره «۸» با موضوع هدفمندی یارانه‌ها است. در تبصره «۸» منابع و مصارف مربوط به هدفمندسازی یارانه‌ها به صورت جداگانه مشخص شده و در سرجمع منابع و مصارف بودجه عمومی منعکس نمی‌شود. در لایحه بودجه ۱۴۰۳، مبلغ آن بالغ بر ۷۵۸.۸ هزار میلیارد تومان بوده و اندازه آن در حدود ۳۰ درصد منابع عمومی دولت است. عدم ذکر چنین مبلغ قابل توجهی در سرجمع بودجه باعث کاهش شفافیت و مقایسه‌پذیری بودجه می‌شود و هیچ توجیه قابل قبولی برای چنین اقدامی وجود ندارد. معمولاً دلیل این اقدام، اهتمام برای هزینه‌کرد منابع حاصل از هدفمندسازی یارانه‌ها در مصارف معین ذکر می‌شود، در حالی که چنین امری در صورت انعکاس این مبلغ در سرجمع بودجه نیز قابل پیگیری بوده و به فرابودجه‌ای کردن آن نیاز نیست. همچنین پس از اتمام قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۴۰۳ دولت مجوزی برای عدم درج مصارف غیر شرکتی این جدول در سقف بودجه ندارد.^۱

مصارف مربوط به تبصره «۸» در جدول (۱۴) بخش دوم لایحه بودجه ارائه شده‌است و شامل دو بخش کلی و ۱۲ ردیف ذیل این بخش‌هاست. بخش اول سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی (ردیف‌های ۱ الی ۵ جدول زیر) است که بالغ بر ۱۴۱.۲ هزار میلیارد تومان است (این بخش در بودجه شرکت‌های دولتی منعکس شده‌است) و بخش دوم سهم سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها (ردیف‌های ۶ الی ۱۲ جدول زیر) است که معادل ۶۱۷.۶ هزار میلیارد تومان می‌باشد و لازم است در سقف مصارف عمومی درج شود. در جدول زیر مصارف تبصره «۸» به تفکیک ردیف‌های مصرف‌کننده ارائه شده‌است.

جدول ۱۱. مصارف تبصره «۸» لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان)

ردیف	عنوان	قانون بودجه سال ۱۴۰۲	لایحه بودجه سال ۱۴۰۳	رشد نسبت به سال گذشته (درصد)
۱	مصارف صرفه‌جویی انرژی	۱۴	۵	-۶۴٪
۲	هزینه سرمایه‌گذاری و کمک به شرکت ملی نفت	۳۴.۸	۵	-۸۵٪
۳	هزینه سرمایه‌گذاری و کمک به شرکت ملی گاز	۲۴.۳	۸	-۶۷٪
۴	هزینه سرمایه‌گذاری و کمک به شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی	۵۳	۴۳.۲	-۱۸.۵٪
	مجموع سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی	۱۲۶.۱	۶۱.۲	-۵۲٪
۵	یارانه نقدی و کالا بزرگ الکترونیک	۳۱۵	۳۱۵	۰
۶	پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته‌امداد امام خمینی (ره)	۲۹.۳	۴۲.۱	۴۳٪
۷	پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور	۱۵.۶	۲۳.۴	۵۰٪

۱. بند ب ماده ۳۹ قانون برنامه ششم توسعه: ب - به منظور ایجاد شفافیت در اجرای قانون، دولت مکلف است دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را در جدول جداگانه‌ای حاوی اقلام زیر همراه با بودجه‌های سنواری به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.



رشد نسبت به سال گذشته (درصد)	لایحه بودجه سال ۱۴۰۳	قانون بودجه سال ۱۴۰۲	عنوان	ردیف
۵۵٪	۱۱۶۱	۱۰۴	یارانه نان	۸
۸٪	۷۴.۹	۲۶۹	یارانه دارو، شیرخشک و ملزومات پزشکی	۹
-	۱	-	یارانه بیمه ملوانان	۱۰
-	۰.۲	-	مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌ها	۱۱
۱۶٪	۶۱۷.۶	۵۳۲.۹	مجموع سهم سازمان هدفمندی یارانه‌ها	
	۸۰	مجوز تهاثر از شورای عالی هماهنگی اقتصادی اخذ شد.	واردات فرآورده های نفتی	
۱۵٪	۷۵۸.۸	۶۵۹	مجموع	

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۳.

البته شایان ذکر است عناوین ردیف‌های فوق در احکام بودجه سالهای ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ تفاوت‌هایی داشتند اما با توجه به ماهیت و موضوع هر ردیف این جدول استخراج شده‌است. در جدول (۱۴) دولت پیش‌بینی کرده است معادل ۸۰ هزار میلیارد تومان از منابع این تبصره جهت واردات فرآورده‌های نفتی تخصیص دهد. در سال گذشته در قانون چنین مجوزی موجود نبود و از طریق مجوزهای خارج از بودجه واردات فرآورده انجام شد. توجه به این نکته در کنار کاهش معنادار مخارج سرمایه‌گذاری و کمک به شرکت‌های ملی نفت و گاز نشان‌می‌دهد، اولویت فعلی دولت حفظ شرایط فعلی است و این به هزینه کاهش سرمایه‌گذاری در شرکت‌های فوق صورت خواهد پذیرفت. همچنین یارانه نان در سال ۱۴۰۳ نسبت به سال ۱۴۰۲ افزایش ۵۵ درصدی خواهد داشت که نشان‌می‌دهد دولت رویه خود در خصوص تداوم سیاست حمایتی از طریق عرضه نان به قیمت یارانه‌ای را ادامه خواهد داد. همچنین مطابق تحلیل کارشناسی رقم درج شده برای پرداخت یارانه نقدی و تخصیص کالابریگ الکترونیک (و اجرای طرح‌هایی نظیر فجرانه) در مصارف هدفمندی کفاف پرداخت‌های مورد نظر را نخواهد داد و منابع بیشتری برای آن نیاز است. در مجموع میزان منابع و مصارف این تبصره در لایحه بودجه ۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ افزایش ۱۵ درصدی دارد که از میزان رشد سقف بودجه عمومی دولت در لایحه ۱۴۰۳ کمتر است.

۲-۷. بند «ب» تبصره «۴»، تحویل نفت خام و میعانات گازی به اشخاص

بند «ب» تبصره «۴» از مصارف فرابودجه‌ای است، که دولت را مکلف به تحویل نفت خام و میعانات گازی به اشخاص معرفی شده توسط دستگاه‌های اجرایی نموده‌است، در این بند دولت مکلف شده‌است به منظور تقویت بنیه دفاعی از طریق شرکت ملی نفت ایران معادل ۱۳۶.۸ هزار میلیارد تومان از محل تحویل انواع نفت خام و میعانات گازی به

۱. توضیحات: در جدول ۱۴ لایحه بودجه ردیف اول مصارف (معادل ۱۸ هزار میلیارد تومان)، موضوع جز ۵ بند الف تبصره ۸ قانون بودجه است. در این بند اشاره شده است مالیات بر ارزش افزوده از محل فروش داخلی فرآورده‌های نفتی می‌بایست صرف یارانه نان و دارو شود. با توجه به این نکته این رقم به مجموع یارانه نان که در لایحه ۱۴۳ هزار میلیارد تومان بود اضافه شده است.
 ۲. این ردیف در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ با عنوان مابه‌التفاوت نرخ ارز دارو لحاظ شده بود که ماهیت آن همان یارانه دارو است.

ستادکل نیروهای مسلح اقدام نماید. همچنین تکلیف شده‌است معادل ریالی مبلغ ۱.۸ میلیارد یورو نفت خام از محل مازاد تولید نفت سهم دولت در بند «الف» بابت طرح‌های ویژه مازاد بر مبلغ مذکور اختصاص یابد.

۳-۷. بند «س» تبصره «۷»، تخصیص قیر به دستگاه‌های اجرایی

بند «ک» تبصره «۷» نیز یکی از مهم‌ترین ارقام فرابودجه‌ای است. مطابق با این بند دولت مکلف به تخصیص ۲۰ هزار میلیارد تومان قیر به صورت حواله به دستگاه‌های اجرایی مطابق با سهمیه‌های تعیین‌شده برای موضوعات تعیین‌شده در این حکم شده است. توزیع مواد اولیه قیر با نسبت‌های مشخص بین دستگاه‌های اجرایی رویه‌ای بود که در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و برخی سال‌ها در بودجه مورد استفاده قرار گرفته است و علی‌رغم آنکه در قانون بودجه ۱۴۰۲ موضوع تخصیص اعتبار ریالی تصویب شده بود، اما مجدداً در لایحه ۱۴۰۳ موضوع تهاثر قیر و ارائه حواله به پیمانکاران مطرح شده‌است که به غیرشفاف شدن و ایجاد زمینه‌های فساد منجر شده و مشکلاتی نظیر عدم نظارت بر تخصیص و توزیع قیر و عدم امکان کنترل ریالی توسط ذیحساب را ایجاد خواهد کرد. همچنین به دلیل عدم امکان نظارت و ارائه این حواله‌ها در بازارهای ثانویه به قیمت پایین‌تر، در بازار داخلی و صادراتی اختلال ایجاد کرده و زمینه‌ساز قاچاق و کاهش توان رقابت‌پذیری تولیدکنندگان داخلی در بازار جهانی شده بود. به طور کلی این شیوه ارائه احکام علاوه بر آنکه مشکلات گفته شده را دارد، به افزایش میزان منابع و مصارف خارج بودجه‌ای دامن زده و تصویر غیرواقعی از بودجه عمومی ایجاد می‌کند.

۴-۷. بند «ج» تبصره «۱۴»، تخصیص نفت خام برای طرح‌های شهید عشوری و شهید فنی

بر اساس این بند، دولت مکلف شده‌است معادل ۴۰۰ میلیون یورو برای طرح شهید عشوری و ۸۵ میلیون یورو برای طرح شهید فنی تخصیص دهد. این منابع به صورت نفت خام و میعانات گازی و پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی اختصاص خواهد یافت.

۵-۷. تعهدات سالیانه دولت به سازمان تأمین اجتماعی ناشی از قوانین تکلیف‌آور

مطابق آمارهای ارائه‌شده از سوی سازمان تأمین اجتماعی، میزان بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی تا انتهای سال ۱۴۰۲ بر اساس نوع محاسبه و به‌روزرسانی بین ۲۰۰ تا ۵۰۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. مجرای ایجاد این بدهی عمدتاً احکام قانونی است که عدم پرداخت یا پرداخت ناقص آنها موجب می‌شود تا حجم انبوهی از مطالبات انباشت شود. سه درصد حق بیمه سهم دولت و دو درصد برای حرف و مشاغل آزاد، معافیت کارگاه‌های تولیدی تا ۵ نفر کارگر، سهم دولت برای ۲۳ درصد حق بیمه دوران سربازی و سهم دولت بابت حق بیمه قالیبافان، رانندگان، ایثارگران، کارگزاران مخابرات روستایی و... از جمله مواردی هستند که به موجب قانون منشأ ایجاد بار مالی برای دولت شده‌اند و به دلیل عدم تادیه، به بدهی انباشته دولت به سازمان تأمین اجتماعی تبدیل شده‌اند در بخش اول بودجه سال ۱۴۰۳، اجازه واگذاری انواع دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای تا سقف ۱۳۰ هزار میلیارد تومان برای پرداخت تعهدات و



بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی داده شده است که این بخش نیز به صورت فرابودجه و خارج از سقف‌های در نظر گرفته شده برای بودجه است.

۸. برآوردی از مصارف انعطاف‌ناپذیر

«مصارف انعطاف‌ناپذیر»^۱ و سهم آنها از کل بودجه از جمله شاخص‌هایی است که در برخی کشورها برای سنجش میزان انعطاف‌پذیری بودجه محاسبه و گزارش می‌شود. این معیار نشان می‌دهد که چه میزان از مصارف بودجه غیرقابل انعطاف بوده و دست دولت‌ها برای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری فعال در خصوص آنها بسته است. هرچه نسبت مصارف انعطاف‌ناپذیر از کل بودجه کمتر باشد، به این معناست که بخش بیشتری از منابع برای اعمال سیاست‌ها در اختیار دولت است و عملاً «فضای مالی»^۲ قدرت مانور دولت را در حوزه مالیه عمومی نشان می‌دهد.

همان‌طور که در بخش‌های گوناگون این گزارش ذکر شد، بخش قابل توجهی از مصارف لایحه بودجه، انعطاف‌ناپذیر و در صورت تصویب، عملاً غیرقابل اجتناب است و عدم پرداخت آنها هزینه‌های سیاسی و اجتماعی قابل توجهی دارد. در ساختار فعلی بودجه کشور، اعتبارات مربوط به جبران خدمات کارکنان دولت، پرداختی به صندوق‌های بازنشستگی و بازپرداخت اصل و سود بدهی‌های دولت از جمله مصارف انعطاف‌ناپذیر در جداول بودجه هستند. همچنین مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها در تبصره «۸»، از مصارف انعطاف‌ناپذیر در تبصره‌های بودجه به‌شمار می‌رود که در سقف بودجه عمومی لحاظ نشده‌اند. با توجه به عدم ارائه فصول هزینه‌ای نمی‌توان تحلیل دقیقی از میزان مصارف انعطاف‌ناپذیر ارائه داد اما با توجه به داده‌های مربوط به عملکرد مالی سال ۱۴۰۲ و نیز برخی ارقام ارائه شده در جداول لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ برآورد اولیه از میزان مصارف اجتناب‌ناپذیر برای سال ۱۴۰۳ در جدول ۹ ارائه شده است:

جدول ۱۲. ارقام مصارف اجتناب‌ناپذیر لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ [۲] (هزار میلیارد تومان)

عنوان	برآورد	درصد از سقف مصارف بودجه
حقوق و دستمزد	۱۲۸۰	۵۰
صندوق‌های بازنشستگی	۴۲۰	۱۶
متناسب سازی حقوق بازنشستگی	۵۰	۲
بازپرداخت اصل اوراق بدهی	۲۲۵	۹
سود اوراق بدهی	۷۵	۳
مجموع	۲۰۵۰	۸۰

۹. جمع‌بندی

ارقام مندرج در جداول کلان لایحه بودجه ۱۴۰۳ نیز نظیر سال‌های گذشته نمایانگر تصویر ناقصی از مصارف عمومی هستند. مطابق با بررسی‌های انجام شده در این گزارش حدود ۸۰۰ هزار میلیارد تومان از مخارج دولت در تبصره‌های

بودجه درج شده است و در جداول موجود نیست. در کنار ارقام شفاف فوق، معافیت‌های مالیاتی قابل توجه و تعهدات سالانه دولت به نهادهای غیر دولتی نظیر سازمان تأمین اجتماعی بخش دیگری از مخارج دولت است که در جداول و حتی در تبصره‌ها منعکس نشده است. البته مطابق مصوبه مجلس در بخش اول بودجه دولت مکلف به تادیه بخشی از بدهی‌های خود به تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۳ شد.

در کنار مسئله فوق‌الذکر که آسیب طولانی مدت بودجه کشور به‌شمار می‌رود، عدم ارائه برخی جداول در بخش دوم لایحه بودجه امکان تحلیل دقیق‌تر و مقایسه ارقام بودجه با سال‌های گذشته را سلب نموده است. تفکیک فصول هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی، جدول تفکیک مخارج دولت به امور و فصول و تفکیک مصارف اختصاصی به هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از موارد مهمی است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ به مجلس ارائه نشده است.

مطابق بررسی‌های انجام شده کشور فرانسه یکی از الگوهای موفق اجرای بودجه برنامه‌محور در سال‌های اخیر است. یکی از مهم‌ترین اهداف اصلاحات بودجه‌ای در فرانسه افزایش کارایی مخارج در بودجه است. هدفی که در ایران چندان مورد توجه قرار نگرفته است. از این رو تدوین بودجه در فرانسه بر اساس مأموریت‌ها و برنامه‌هاست و تمامی برنامه‌ها دارای استراتژی، اهداف مشخص و شاخص‌های کمی برای بررسی عملکرد و کارایی آن برنامه هستند.

نمونه بررسی شده در گزارش برنامه (۱۰۲) دسترسی و بازگشت به کار است. این برنامه ۳ هدف کلی را دنبال می‌کند که ارتقا دسترسی و بازگشت به شغل، بهبود کارایی خدمات ارائه شده به کاربران توسط اداره کار^۱ و بسیج ابزارهای ادغام حرفه‌ای کارگران در بازار کار به بهترین نحو ممکن و با تمرکز ویژه بر افرادی که بیشترین فاصله را از ورود به بازار کار دارند را شامل می‌شود. برای ارزیابی هدف اول دو شاخص و برای ارزیابی هدف سوم چهار شاخص طراحی شده است که مقادیر سالانه آن هدف گذاری شده و در انتهای سال میزان محقق شده با هدف تعیین شده مقایسه و دلایل تفاوت در گزارشی تفصیلی ارائه می‌گردد. این ارزیابی‌ها در تدوین بودجه سال آینده مورد استفاده قرار می‌گیرد.

متأسفانه رویه اتخاذ شده توسط دولت در ارائه جدول ۷-۲ و سنج‌های خروجی دستگاه‌های سیاست‌گذار سنخیتی با این سبک مترقی بودجه ریزی ندارد و لازم است تلاش بسیار جدی تری در دستگاه‌های مرتبط برای برقراری ارتباط میان وظایف و برنامه دستگاه‌ها با بودجه دریافتی انجام شده و هدف افزایش کارایی مخارج دولت دنبال شود.

منابع و مأخذ

- [۱] لایحه بودجه سال ۱۴۰۳- بخش دوم
- [۲] محاسبات تحقیق با استفاده از گزارش عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۲
- [۳] <https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2022/projet-de-loi-de-reglement/budget-general/travail-et-emploi>
- [۴] بودجه ریزی فرانسه- مرکز پژوهش‌های مجلس- ۱۴۰۲- شماره مسلسل ۱۹۲۷۴

گزیده سیاستی

متأسفانه رویه اتخاذ شده دولت در ارائه بودجه سنخیتی با این سبک بودجه‌ریزی مبتنی بر برنامه ندارد و لازم است تلاش بسیار جدی تری افزایش کارایی مخارج دولت انجام شود.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir