

بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۱۹): وزارت کشور



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۷۵۷

کد موضوعی: ۲۶۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۱۹): وزارت کشور

نوع گزارش: طرح / لایحه ، نظارتی ، راهبردی

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین کننده: فاطمه سادات میراحمدی

ناظران علمی: مهدی امیری، حسن کریمی فرد

اظهار نظر کنندگان: خیراله خیری اصل، محمد برزگر خسروی

صفحه آرا: زهرا دلاوری

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

۲. وزارت کشور

۳. سازمان امور اجتماعی کشور

۴. سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌ها

۵. سازمان ثبت احوال

۶. سازمان مدیریت بحران



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۲/۱/۲۶

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۲/۸

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|------|--|
| ۱ | چکیده |
| ۱ | خلاصه مدیریتی |
| ۵ | ۱. مقدمه |
| ۵ | ۲. بررسی بودجه وزارت کشور در لایحه بودجه ۱۴۰۳ |
| ۱۴۰۳ | ۳. بررسی برنامه‌ها و اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ |
| ۱۰ | |
| ۱۱ | ۳-۱. وزارت کشور |
| ۱۲ | ۳-۱-۱. اعتبارات هزینه‌ای |
| ۱۷ | ۳-۱-۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای |
| ۱۹ | ۳-۲. سازمان امور اجتماعی کشور |
| ۲۰ | ۳-۲-۱. اعتبارات هزینه‌ای |
| ۲۱ | ۳-۲-۲. اعتبارات اختصاصی |
| ۲۱ | ۳-۳. سازمان ثبت‌احوال کشور |
| ۲۱ | ۳-۳-۱. اعتبارات هزینه‌ای |
| ۲۲ | ۳-۳-۲. اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای |
| ۲۴ | ۳-۴. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور |
| ۲۴ | ۳-۴-۱. اعتبارات هزینه‌ای |
| ۲۵ | ۳-۴-۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای |
| ۲۷ | ۳-۵. سازمان مدیریت بحران کشور |
| ۲۷ | ۳-۵-۱. اعتبارات هزینه‌ای |
| ۲۸ | ۳-۵-۲. اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای |
| ۲۹ | ۴. نتیجه‌گیری |
| ۳۰ | منابع و مآخذ |

فهرست نمودارها

| | |
|----------|--|
| نمودار ۱ | اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات متفرقه وزارت کشور و سازمان‌های تابعه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (میلیون ریال) |
| ۷ | |
| ۷ | نمودار ۲. سهم وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه از اعتبارات (مندرج در جدول ۷) |
| ۸ | نمودار ۳. اعتبارات هزینه‌ای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه (مندرج در جدول ۷) |
| ۹ | نمودار ۴. اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه (مندرج در جدول ۷) |
| ۱۸ | نمودار ۵. اعتبار طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ |

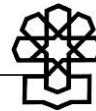
- نمودار ۶. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان ثبت‌احوال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ۲۳
- نمودار ۷. سهم طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان ثبت‌احوال از اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ۲۴
- نمودار ۸. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ ۲۷

فهرست جداول

- جدول ۱. بودجه وزارت کشور و سازمان‌های تابعه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (میلیون ریال) ۶
- جدول ۲. بودجه وزارت کشور و سازمان‌های تابعه آن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (بدون احتساب اعتبارات متفرقه) و مقایسه آن با قانون بودجه سال ۱۴۰۲ (میلیون ریال) ۶
- جدول ۳. اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات متفرقه وزارت کشور و سازمان‌های تابعه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (میلیون ریال) ۶
- جدول ۴. اعتبارات متفرقه منتقل شده به ستون متفرقه جدول ۷ ۹
- جدول ۵. سنجه عملکرد خروجی‌های اصلی دستگاه‌های وزارت کشور مندرج در جدول (۷-۲) لایحه بودجه ۱۴۰۳ ۱۵
- جدول ۶. اعتبار طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و مقایسه با قانون مصوب بودجه سال ۱۴۰۲ ۱۷
- جدول ۷. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان ثبت‌احوال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و مقایسه با قانون مصوب بودجه سال ۱۴۰۲ (میلیون ریال) ۲۳
- جدول ۸. اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (میلیون ریال) ۲۶

فهرست شکل

- شکل ۱. وظایف و مأموریت‌های وزارت کشور ۱۲



بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور (۱۹): وزارت کشور

چکیده

وزارت کشور به دلیل نقش مهمی که در بُعد حاکمیتی و اعمال سیاست‌های عمومی دولت در قلمرو جغرافیایی کشور از طریق حضور استانداران، فرمانداران و بخشداران به‌عنوان نمایندگان عالی دولت در سطوح تقسیمات کشوری دارد از اهمیت و جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. رسالت‌ها، مسئولیت‌ها و وظایف گسترده و مهمی که برعهده این وزارتخانه قرار داده شده است از حیث گستردگی و اهمیت، قابل قیاس با هیچ‌یک از دستگاه‌ها و نهادهای کشور نیست. وظایف و مأموریت‌های اصلی وزارت کشور عبارتند از: امور امنیتی و انتظامی، امور سیاسی و اجتماعی، امور عمرانی و شهرداری‌ها، هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منطقه‌ای.

گزارش حاضر به بررسی اعتبارات وزارت کشور در بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور اختصاص دارد. در این راستا، ابتدا یک تصویر کلی از اعتبارات وزارت کشور و سازمان‌های تابعه ارائه شده است و در ادامه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای به تفکیک دستگاه اصلی وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه مورد بررسی قرار گرفته و با توجه به چارچوب وظایف و مأموریت‌های وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه و نیز احکام قوانین بالادستی و سایر قوانین موضوعه، پیشنهادهایی ارائه شده است. از جمله پیشنهادهای عبارت است از: تجدیدنظر در واحدهای سنجش عملکرد خروجی‌های اصلی وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه، ارائه گزارش از عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و نیز نتایج تخصیص اعتباراتی که طبق احکام قانون برنامه ششم توسعه به وزارت کشور و سازمان‌های تابعه اختصاص یافته است و در نهایت تدوین سازوکار قانونی برای توزیع کمک مالی بین احزاب و ارتقای حقوق دریافتی کارکنان وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه.

خلاصه مدیریتی

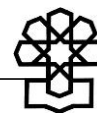
• بیان / شرح مسئله

آنچه از حیث مصارف بودجه عمومی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، بودجه دستگاه‌های اجرایی کشور است. از آنجاکه بودجه، برنامه‌ریزی مالی یک دستگاه اجرایی برای تحقق اهداف، راهبردها و سیاست‌ها را نشان می‌دهد، بنابراین می‌تواند تصویری از جهت‌گیری واقعی و عینی یک دستگاه را در تحقق سیاست‌ها و اهداف خود نشان دهد. در واقع اعتبارات تخصیص‌یافته به دستگاه اجرایی در قالب اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای، تمرکز سیاستی و شیوه تحقق اهداف و سیاست‌ها را نشان می‌دهد. گزارش حاضر با بررسی اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور

و دستگاه‌های تابعه درصدد است که نشان دهد بودجه وزارت کشور در لایحه سال ۱۴۰۳ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ چه روندی پیدا کرده و این اعتبارات برای تحقق چه سیاست‌ها و اهدافی تخصیص یافته است؛ همچنین **واحدهای سنجش عملکرد** ارائه شده برای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه چه نسبتی با چارچوب وظایف و مأموریت‌های آنها و نیز قوانین بالادستی (برنامه هفتم مصوب مجلس) و سایر قوانین موضوعه دارد؟

• نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

- اعتبارات وزارت کشور و سازمان‌های تابعه، با احتساب اعتبارات متفرقه انتقالی به جدول (۷) و اعتبارات متفرقه مندرج در جدول (۹)، ۱۸ هزار و ۹۴۴ میلیارد و ۲۶۳ میلیون و ۴۰۰ هزار تومان (۱۸۹.۴۴۲.۶۳۴ میلیون ریال) است که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲، (۱۰۰.۶۲۲.۲۴۴ میلیون ریال) رشد ۸۸/۲ درصدی نشان می‌دهد.
- **مجموع اعتبارات هزینه‌ای** وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه، با احتساب اعتبارات متفرقه مندرج در جدول (۹)، ۹ هزار و ۸۴۱ میلیارد و ۳۴۹ میلیون و ۶۰۰ هزار تومان (۹۸.۴۱۳.۴۹۶ میلیون ریال) است. **مجموع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای** وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه، ۸ هزار و ۶۰۲ میلیارد و ۹۱۳ میلیون و ۸۰۰ هزار تومان (۸۶.۰۲۹.۱۳۸ میلیون ریال) است. علاوه بر اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای، مبلغ ۵۰۰ میلیارد تومان (۵.۰۰۰.۰۰۰ میلیون ریال) نیز به‌عنوان **اعتبارات «اختصاصی»** در نظر گرفته شده است.
- **مجموع اعتبارات** وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه (مندرج در جدول) شامل ۴۷/۲ درصد اعتبارات هزینه‌ای، ۴۹/۸ درصد اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای و ۲/۸ درصد اعتبارات اختصاصی است.
- **۳۰ درصد** از کل اعتبارات هزینه‌ای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه، متعلق به **سازمان ثبت‌احوال کشور**، ۲۶ درصد متعلق به سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و ۲۵ درصد متعلق به سازمان امور اجتماعی کشور است. همچنین **۸۲ درصد** از کل اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور و سازمان‌های تابعه متعلق به **سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور** است.
- تصریح بر عنوان «سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» به‌عنوان یک سازمان دولتی، در موارد متعددی در این لایحه، با توجه به اینکه این سازمان، دارای اساسنامه قانونی نیست و اساسنامه موجود این سازمان، صرفاً با تجویز هیئت‌وزیران توسط وزارت کشور تهیه و به تأیید «سازمان امور اداری و استخدامی کشور» رسیده است، بارها مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته است؛ لذا شناسایی سازمان مزبور در جداول تفصیلی لایحه بودجه، محل ابهام است.
- برخلاف سنوات گذشته که چگونگی توزیع اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی براساس عناوین برنامه و مبلغ اعتبارات ذکر می‌شد، در لایحه بودجه ۱۴۰۳ شرحی از چگونگی توزیع اعتبارات هزینه‌ای وزارت کشور براساس برنامه‌ها و مبالغ اختصاصی به هر برنامه وجود ندارد. این وضعیت، که نتیجه آن **عدم شفافیت بودجه** است، از یک‌سو ارائه



تحلیلی از چگونگی جهت‌گیری بودجه هزینه‌ای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه در سال ۱۴۰۳ را غیرممکن می‌سازد و ازسوی دیگر امر **نظارت بر بودجه توسط مجلس شورای اسلامی** را نیز بسیار دشوار می‌کند.

▪ جدول شماره (۷-۲) با عنوان «**سنجه عملکرد خروجی‌های اصلی دستگاه‌های سیاستگذار**» که در واقع به‌مثابه شاخص سنجشی برای اعتبارات هزینه‌ای است که قرار است سال جاری به وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه اختصاص یابد، تنها **۵ موضوع** به‌عنوان اهم خروجی‌ها و محصولات اصلی وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه مقرر کرده، و در این راستا **پنج واحد سنجش** تعیین کرده است. حال آنکه وظایف ستادی وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه محدود به موضوعات مذکور نبوده و **شاخص‌های سنجش ارائه شده جامع نیست** و نمی‌تواند نتایج عملکرد وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه در قبال بودجه دریافتی را نشان دهد. برای مثال واحد سنجش عملکرد شورای امنیت کشور و شوراهای تأمین باید براساس وظایفی باشد که قانون «راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور» (مصوب ۱۳۶۲/۰۶/۰۸) برای شوراهای مذکور مقرر داشته است و نه «تعداد مصوبه». یا اینکه عملکرد سازمان امور اجتماعی در خصوص کاهش آسیب‌های اجتماعی، باید با توجه به نتایج اقدامات سازمان امور اجتماعی کشور در سال ۱۴۰۳، با توجه به وظایفی که در برنامه هفتم برای آن تعیین شده سنجیده شود و در این خصوص «تعداد گزارش» نمی‌تواند ملاکی برای سنجش عملکرد این سازمان باشد.

▪ در ردیف‌های متفرقه انتقالی به جدول (۷)، ۳ میلیارد و ۵۰۰ میلیون تومان (۳۵۰۰۰۰ ریال) اعتبار هزینه‌ای به‌عنوان یارانه احزاب اختصاص یافته است. در این خصوص، مسئله مهم استفاده از **سازوکاری مناسب برای توزیع کمک‌های مالی بین احزاب** است، توزیع یارانه بین احزاب سیاسی توسط وزارت کشور، بدون تعیین ضابطه و چارچوب ازسوی قانونگذار، مغایر **اصل هشتادوپنجم قانون اساسی** است. لذا ضروری است ضوابط و مقرراتی برای توزیع عادلانه این یارانه در قانون توسط مجلس شورای اسلامی تنظیم و تصویب شود؛ در غیر این صورت، دادن اختیار به وزارت کشور در این زمینه بدون ضابطه محل اشکال است. بند «۸» ماده (۱۱) قانون احزاب نیز رافع ایراد نیست و تاکنون مقنن ضوابط و مقرراتی در این خصوص تصویب نکرده است.

▪ در جدول برآورد ردیف‌های متفرقه (جدول ۹) ردیفی با عنوان «**جبران تلاش کارکنان دارای عملکرد برجسته وزارت کشور و سازمان‌ها و نهادهای تابعه و وابسته از طریق پرداخت‌های غیرمستمر**» با اعتبار یک‌هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان پیش‌بینی شده است (۱۵۰۰۰۰۰۰۰ ریال). از آنجاکه اصطلاح «عملکرد برجسته» واجد ابهام است و **نحوه سنجش آن تعیین نشده است**، از یک‌سو وابسته کردن پرداخت این اعتبارات به داشتن عملکرد برجسته منجر به **سلیقه‌ای شدن چنین پرداخت‌هایی** می‌شود و ازسوی دیگر **غیرمستمر بودن آن باعث کاهش آثار مثبت می‌شود**.

▪ بودجه سازمان امور اجتماعی کشور ۲ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان است (۲۵۰۰۰۰۰۰۰ ریال). از این مبلغ ۲ هزار میلیارد تومان اعتبارات هزینه‌ای و ۵۰۰ میلیارد تومان اعتبارات اختصاصی است. مجموع اعتبارات این سازمان نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲، رشد ۵۲/۶ درصد نشان می‌دهد. طبق ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه دولت مکلف شده بود که «آسیب‌های اجتماعی را تا انتهای برنامه به بیست‌وپنچ درصد (۲۵٪) کاهش دهد». با توجه به اینکه سال ۱۴۰۳،

به‌نوعی پایان برنامه ششم توسعه و آغاز برنامه هفتم خواهد بود، ضروری است سازمان امور اجتماعی کشور، گزارشی در خصوص نتایج عملکرد خود در زمینه اعتبارات دریافتی طی برنامه و تحقق اهداف تعیین شده در برنامه ششم توسعه ارائه کند.

▪ سازمان امور اجتماعی کشور از لحاظ قانونی- حقوقی و وضعیت اساسنامه آن دچار ابهام است. این سازمان فاقد اساسنامه قانونی موضوع اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است و اگرچه شورای عالی اداری و شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوباتی در این زمینه دارند، اما این مصوبات مطابق با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی نیستند. از این‌رو، ضروری است وضعیت حقوقی این سازمان تعیین تکلیف شود. این مسئله در برنامه هفتم توسعه نیز مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت.

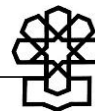
▪ طبق ماده (۱۶) قانون مدیریت بحران «سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است در بودجه سنواتی، فصلی باعنوان «مدیریت بحران کشور» ایجاد کند و اعتبارات درج شده در فصول و برنامه‌های فعلی را در این فصل تجمیع کند». در جدول (۹)، ۶۵۰ میلیارد تومان اعتبار در ردیفی با عنوان «اقدامات مربوط به پیشگیری و کاهش خطر و آمادگی در برابر بحران (ماده (۱۶) قانون مدیریت بحران کشور)» منظور شده که از نوع اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت) است. با توجه به الزام ماده (۱۶) قانون مدیریت بحران به ایجاد یک فصل باعنوان «مدیریت بحران کشور» و درج اعتبارات ذیل این فصل، گنجانیدن اعتبارات ماده (۱۶) قانون مدیریت بحران در جدول اعتبارات متفرقه، جای سؤال دارد.

• پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

▪ ضروری است در جدول ۷-۲، سنجه عملکرد خروجی‌های اصلی با توجه به وظایفی که قوانین موضوعه برای وزارت کشور و سازمان‌های تابعه تعیین کرده است، اصلاح شود. به‌ویژه یکی از قوانین بالادستی که لزوماً باید مبنایی برای سنجش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۴۰۳ باشد، برنامه هفتم است. لذا شایسته است که در شاخص‌های سنجش عملکرد وزارت کشور اصلاحات لازم با توجه به برنامه هفتم صورت گیرد.

▪ با توجه به اینکه سال جاری، به‌نوعی سال پایان برنامه ششم توسعه و آغاز برنامه هفتم است، شایسته است، وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه، گزارشی از میزان دستیابی به اهدافی که در برنامه ششم توسعه موظف به تحقق آن شده و طی برنامه اعتباراتی بدین مذکور دریافت کرده‌اند، را به کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها ارائه کنند.

▪ شایسته است که با هدف شفافیت بودجه، امکان‌پذیر شدن ارائه تحلیل از چگونگی جهت‌گیری بودجه دستگاه‌های اجرایی و امکان‌پذیر ساختن امر نظارت بر بودجه توسط مجلس شورای اسلامی، طبق سنوات گذشته، پیوست مربوط به چگونگی توزیع اعتبارات بر مبنای برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی به بخش دوم قانون بودجه الحاق شود.



۱. مقدمه

بودجه کل کشور، برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که به تحقق سیاست‌ها و هدف‌های قانونی کشور منجر می‌شود [۱]. آنچه در سمت مصارف بودجه عمومی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، بودجه دستگاه‌های اجرایی کشور است. مهم‌ترین کارکرد دولت را می‌توان اداره امور کشور و ارائه کالاها و خدمات عمومی دانست که نیازمند تأمین مالی است. در این خصوص برنامه سالیانه مجموعه‌ای از هدف‌ها، سیاست‌ها، خط‌مشی و عملیات اجرایی سالیانه دستگاه‌های اجرایی با اعتبارات مربوط به آنها جهت تحقق هدف‌های مورد نظر است که در چارچوب وظایف و مأموریت‌های دستگاه‌های اجرایی و اسناد بالادستی تهیه می‌شود. وزارت کشور نیز از دستگاه‌های اجرایی مهم کشور است که در راستای وظایف و مأموریت‌ها و ارائه خدمات تعیین شده هر ساله اعتباراتی برای آن پیش‌بینی می‌شود. از آنجاکه بودجه، برنامه‌ریزی مالی یک دستگاه اجرایی برای تحقق اهداف، راهبردها و سیاست‌ها را نشان می‌دهد، بنابراین می‌تواند تصویری از جهت‌گیری واقعی و عینی یک دستگاه را در تحقق سیاست‌ها و اهداف خود نشان دهد. در واقع اعتبارات تخصیص‌یافته به دستگاه اجرایی در قالب اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای، تمرکز سیاستی و شیوه تحقق اهداف و سیاست‌ها را نشان می‌دهد. گزارش حاضر با بررسی اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه درصدد است که نشان دهد بودجه وزارت کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ [۲] نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ چه روندی پیدا کرده است؟ این اعتبارات برای تحقق چه سیاست‌ها و اهدافی تخصیص یافته است؟ شیوه تحقق این وظایف و مأموریت‌ها چگونه است؟

۲. بررسی بودجه وزارت کشور در لایحه بودجه ۱۴۰۳

اعتبارات وزارت کشور و سازمان‌های تابعه، بدون احتساب اعتبارات متفرقه، ۱۱ هزار و ۷۳۴ میلیارد و ۷۶۳ میلیون و ۴۰۰ هزار تومان است (۱۱۷,۳۴۷,۶۳۴ میلیون ریال) است. اعتبارات هزینه‌ای، سرمایه‌ای و اختصاصی وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه، بدون در نظر گرفتن اعتبارات متفرقه، در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۲ (۶۷,۸۳۶,۲۴۴ میلیون ریال)، رشد ۷۲/۹ درصدی را نشان می‌دهد (جدول ۲). با احتساب اعتبارات متفرقه انتقالی به جدول (۷)، مجموع اعتبارات وزارت کشور، ۱۷ هزار و ۲۶۸ میلیارد و ۲۶۳ میلیون و ۴۰۰ هزار تومان (۱۷۲,۶۸۲,۶۳۴ میلیون ریال) است. چنانچه اعتبارات متفرقه مندرج در جدول (۹) را نیز در نظر بگیریم، کل بودجه وزارت کشور ۱۸ هزار و ۹۴۴ میلیارد و ۲۶۳ میلیون و ۴۰۰ هزار تومان (۱۸۹,۴۴۲,۶۳۴ میلیون ریال) است که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ (۱۰۰,۶۲۲,۲۴۴ میلیون ریال) رشد ۸۸/۲ درصدی نشان می‌دهد (جدول ۱).

جدول ۱. بودجه وزارت کشور و سازمان‌های تابعه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (میلیون ریال)

| عنوان | اعتبارات هزینه‌ای | اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای | اختصاصی | جمع کل |
|--|-------------------|------------------------------------|-----------|-------------|
| بودجه وزارت کشور و سازمان‌های تابعه آن | ۴۷,۳۹۳,۴۹۶ | ۶۴,۹۵۴,۱۳۸ | ۵,۰۰۰,۰۰۰ | ۱۱۷,۳۴۷,۶۳۴ |
| اعتبارات متفرقه | ۳۴,۲۶۰,۰۰۰ | ۲۱,۰۷۵,۰۰۰ | - | ۵۵,۳۳۵,۰۰۰ |
| اعتبارات متفرقه مندرج در (جدول ۹) | ۱۶,۷۶۰,۰۰۰ | - | - | ۱۶,۷۶۰,۰۰۰ |
| جمع | ۹۸,۴۱۳,۴۹۶ | ۸۶,۰۲۹,۱۳۸ | ۵,۰۰۰,۰۰۰ | ۱۸۹,۴۴۲,۶۳۴ |

جدول ۲. بودجه وزارت کشور و سازمان‌های تابعه آن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

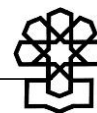
(بدون احتساب اعتبارات متفرقه) و مقایسه آن با قانون بودجه سال ۱۴۰۲ (میلیون ریال)

| سال | هزینه‌ای | تملك دارایی‌های سرمایه‌ای | اختصاصی | جمع کل |
|----------------------------------|------------|---------------------------|-----------|-------------|
| لایحه ۱۴۰۳ | ۴۷,۳۹۳,۴۹۶ | ۶۴,۹۵۴,۱۳۸ | ۵,۰۰۰,۰۰۰ | ۱۱۷,۳۴۷,۶۳۴ |
| مصوب ۱۴۰۲ | ۳۷,۴۴۸,۹۴۰ | ۳۰,۳۸۷,۳۰۴ | - | ۶۷,۸۳۶,۲۴۴ |
| رشد نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ | ۲۶/۵ | ۱۱۳/۷ | | ۷۲/۹ |

جدول ۳. اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات متفرقه وزارت کشور و

سازمان‌های تابعه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (میلیون ریال)

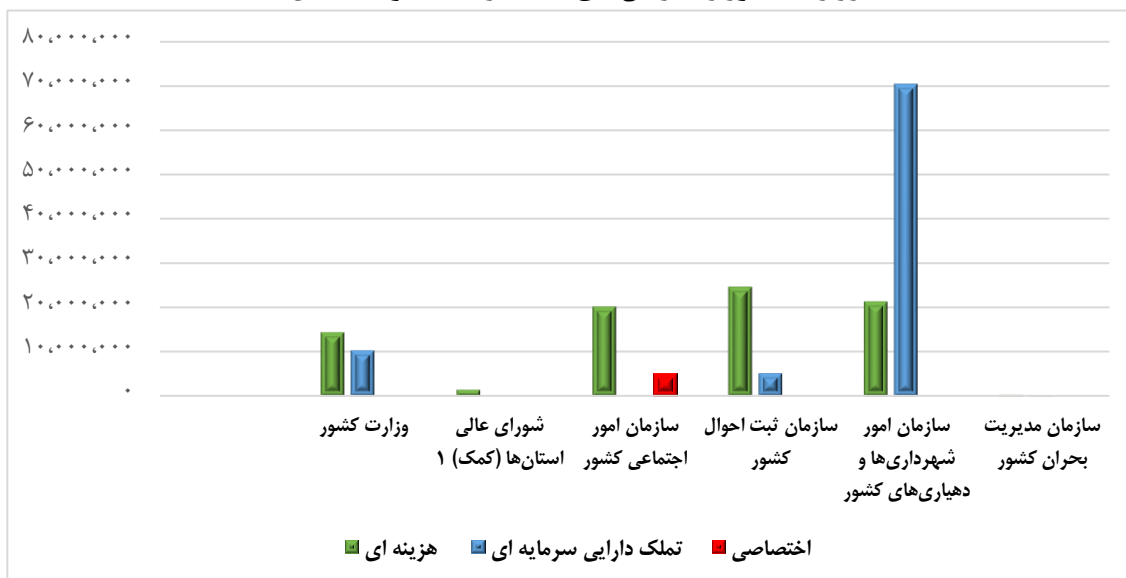
| عنوان | هزینه‌ای | | | تملك دارایی‌های سرمایه‌ای | | | جمع کل |
|---|------------|------------|------------|---------------------------|------------|------------|-------------|
| | عمومی | متفرقه | جمع | عمومی | متفرقه | جمع | |
| وزارت کشور | ۸,۰۵۸,۸۵۷ | ۶,۲۰۰,۰۰۰ | ۱۴,۲۵۸,۸۵۷ | ۹,۶۷۶,۸۱۰ | ۶۷۵,۰۰۰ | ۱۰,۳۵۱,۸۱۰ | ۲۴,۶۱۰,۶۶۷ |
| شورای عالی استان‌ها (کمک) ۱ | ۱,۴۹۸,۳۷۳ | - | ۱,۴۹۸,۳۷۳ | - | - | - | ۱,۴۹۸,۳۷۳ |
| سازمان امور اجتماعی کشور | ۲۰,۰۰۰,۰۰۰ | - | ۲۰,۰۰۰,۰۰۰ | - | - | - | ۲۵,۰۰۰,۰۰۰ |
| سازمان ثبت‌احوال کشور | ۱۶,۳۶۶,۴۲۴ | ۸,۰۶۰,۰۰۰ | ۲۴,۴۲۶,۴۲۴ | ۱,۵۵۶,۰۱۰ | ۳,۷۰۰,۰۰۰ | ۵,۲۵۶,۰۱۰ | ۲۹,۶۸۲,۴۳۴ |
| سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور | ۱,۱۲۸,۲۴۳ | ۲۰,۰۰۰,۰۰۰ | ۲۱,۱۲۸,۲۴۳ | ۵۳,۷۱۷,۳۱۸ | ۱۶,۷۰۰,۰۰۰ | ۷۰,۴۱۷,۳۱۸ | ۹۱,۵۴۵,۵۶۱ |
| سازمان مدیریت بحران کشور | ۳۴۱,۵۹۹ | - | ۳۴۱,۵۹۹ | ۴,۰۰۰ | - | ۴,۰۰۰ | ۳۴۵,۵۹۹ |
| برگزاری انتخابات (اعتبارات متفرقه، مندرج در جدول ۹) | - | ۱,۷۶۰,۰۰۰ | ۱,۷۶۰,۰۰۰ | - | - | - | ۱,۷۶۰,۰۰۰ |
| وزارت کشور- جبران تلاش کارکنان دارای عملکرد برجسته وزارت کشور و سازمان‌ها و نهادهای تابعه و وابسته از طریق پرداخت‌های غیرمستمر (اعتبارات متفرقه، مندرج در جدول ۹) | - | ۱۵,۰۰۰,۰۰۰ | ۱۵,۰۰۰,۰۰۰ | - | - | - | ۱۵,۰۰۰,۰۰۰ |
| جمع | ۴۷,۳۹۳,۴۹۶ | ۵۱,۰۲۰,۰۰۰ | ۹۸,۴۱۳,۴۹۶ | ۶۴,۹۵۴,۱۳۸ | ۲۱,۰۷۵,۰۰۰ | ۸۶,۰۲۹,۱۳۸ | ۱۸۹,۴۴۲,۶۳۴ |



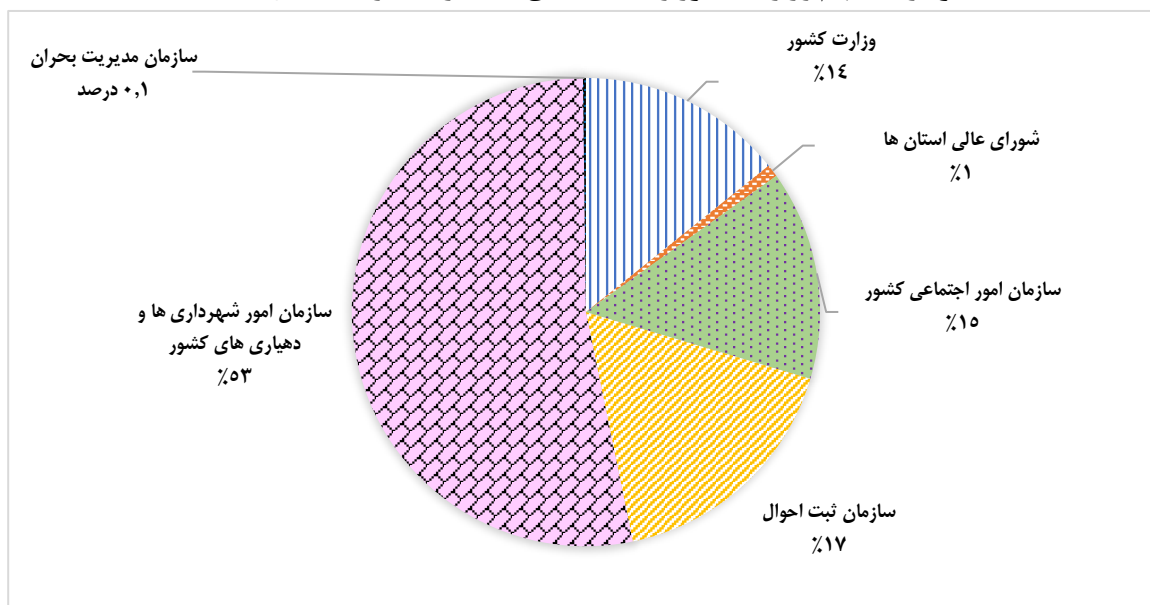
نمودار ۱. اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات متفرقه

وزارت کشور و سازمان‌های تابعه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

(میلیون ریال)



نمودار ۲. سهم وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه از اعتبارات (مندرج در جدول ۷)



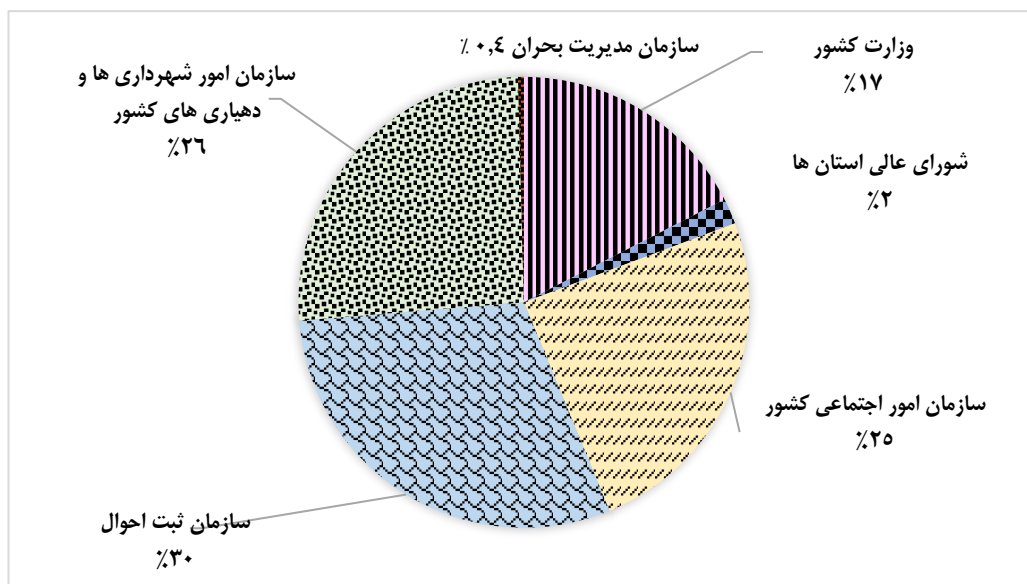
اعتبارات هزینه‌ای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه، بدون احتساب اعتبارات متفرقه، شامل ۴ هزار و ۷۳۹ میلیارد و ۳۴۹ میلیون و ۶۰۰ هزار تومان است (۴۷.۳۹۳.۴۹۶ میلیون ریال) که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ (۳۷.۴۴۸.۹۴۰ میلیون ریال)، رشد ۲۶/۵ درصدی داشته است.

با احتساب، اعتبارات متفرقه هزینه‌ای مندرج در جدول (۷) مجموع اعتبارات هزینه‌ای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه ۸ هزار و ۱۶۵ میلیارد و ۳۴۹ میلیون و ۶۰۰ هزار تومان (۸۱.۶۵۳.۴۹۶ میلیون ریال) است (۴۷/۲ درصد کل اعتبارات)؛

که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ (۶۷.۴۷۴.۹۴۰ میلیون ریال) رشد ۲۱ درصدی نشان می‌دهد. چنانچه اعتبارات متفرقه مندرج در جدول ۹ (۱۶.۷۶۰.۰۰۰ میلیون ریال) را نیز در نظر بگیریم، مجموع اعتبارات هزینه‌ای ۹ هزار و ۸۴۱ میلیارد و ۳۴۹ میلیون و ۶۰۰ هزار تومان خواهد بود (۹۸.۴۱۳.۴۹۶ میلیون ریال).

نمودار ۲ سهم وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه از اعتبارات هزینه‌ای با احتساب اعتبارات متفرقه انتقالی به جدول (۷) را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود، ۳۰ درصد کل اعتبارات هزینه‌ای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه، متعلق به سازمان ثبت‌احوال کشور است و پس از آن سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور با ۲۶ درصد و سازمان امور اجتماعی کشور با ۲۵ درصد قرار دارند.

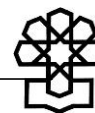
نمودار ۳. اعتبارات هزینه‌ای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه (مندرج در جدول ۷)



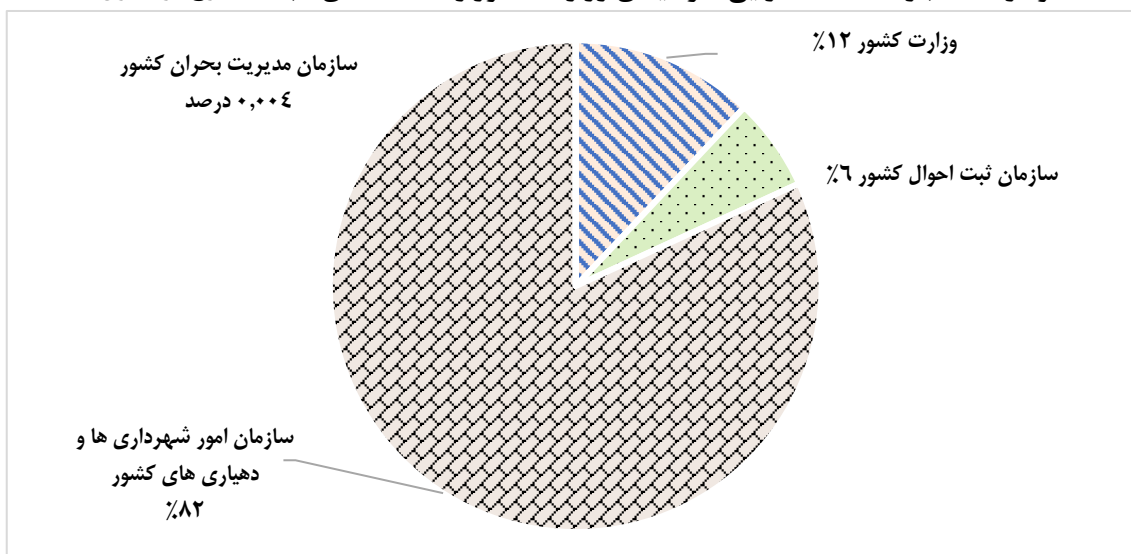
بدون احتساب اعتبارات متفرقه انتقالی به جدول (۷)، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، ۶ هزار و ۴۹۵ میلیارد و ۴۱۳ میلیون و ۸۰۰ هزار تومان است (۶۴.۹۵۴.۱۳۸ میلیون ریال) که ۵۵/۳ درصد کل بودجه را شامل می‌شود. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، نسبت به بودجه مصوب سال ۱۴۰۲، ۱۱۳/۷ درصد رشد داشته است.

با احتساب ۲ هزار و ۱۰۷ میلیارد و ۵۰۰ میلیون تومان اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای متفرقه (۲۱.۰۷۵.۰۰۰ میلیون ریال)، جمع بودجه تملک دارایی‌های وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه ۸ هزار و ۶۰۲ میلیارد و ۹۱۳ میلیون و ۸۰۰ هزار تومان (۸۶.۰۲۹.۱۳۸ میلیون ریال) است (۴۹/۸ درصد کل اعتبارات).

نمودار ۳ سهم وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه را با احتساب اعتبارات متفرقه (انتقال یافته به جدول ۷) از اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای نشان می‌دهد. همان‌گونه که مشاهده می‌شود ۸۲ درصد کل اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور و سازمان‌های تابعه متعلق به سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور است.



نمودار ۴. اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه (مندرج در جدول ۷)



گفتنی است که علاوه بر اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای، مبلغ ۵۰۰ میلیارد تومان (۵۰۰۰۰۰۰۰۰ ریال) نیز به‌عنوان اعتبارات «اختصاصی» در نظر گرفته شده است که ۲/۸ درصد کل اعتبارات اختصاص یافته به وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه (طبق جدول ۷) را شامل می‌شود. دخصوص برخی از اعتبارات متفرقه درآمد هزینه انتقالی به جدول (۷) ابهاماتی وجود دارد. برای مثال درخصوص ردیف «هزینه‌های ضروری استانداران (توزیع استانی و خارج از شمول) و هزینه‌های سفرهای استانی رئیس‌جمهور» مشخص نیست که هزینه‌های ضروری استانداران چه نوع هزینه‌ای است و اعتبارات توزیع استانی و خارج از شمول دقیقاً صرف چه اموری خواهد شد.

جدول ۴. اعتبارات متفرقه منتقل شده به ستون متفرقه جدول ۷

| دستگاه | موضوع | هزینه‌ای | تملك دارایی‌های سرمایه‌ای | جمع |
|-----------------------|---|-----------|---------------------------|-----------|
| وزارت کشور | وزارت کشور- سامانه جامع اطلاعات مسافرین | ۲۳,۰۰۰ | - | ۲۳,۰۰۰ |
| وزارت کشور | سامانه یکپارچه معاینه فنی ایران | - | ۴۵,۰۰۰ | ۴۵,۰۰۰ |
| وزارت کشور | وزارت کشور- ساماندهی و مدیریت هوشمند اتباع و مهاجرین خارجی | ۵,۰۰۰,۰۰۰ | ۶۳۰,۰۰۰ | ۵,۶۳۰,۰۰۰ |
| وزارت کشور | وزارت کشور- موضوع صدور کارت شناسایی اقامت | ۴۲,۰۰۰ | - | ۴۲,۰۰۰ |
| وزارت کشور | وزارت کشور- هزینه‌های ضروری استانداران (توزیع استانی و خارج از شمول) و سفرهای استانی رئیس‌جمهور | ۱,۱۰۰,۰۰۰ | - | ۱,۱۰۰,۰۰۰ |
| وزارت کشور | وزارت کشور- یارانه احزاب | ۳۵,۰۰۰ | - | ۳۵,۰۰۰ |
| سازمان ثبت‌احوال کشور | سازمان ثبت‌احوال کشور- تأمین و صدور شناسنامه | ۴,۰۰۰,۰۰۰ | ۳,۱۵۰,۰۰۰ | ۷,۱۵۰,۰۰۰ |
| سازمان ثبت‌احوال کشور | سازمان ثبت‌احوال کشور- موضوع ثبت‌نام، تولید، صدور و بهره‌برداری از کارت هوشمند ملی | ۳,۴۰۰,۰۰۰ | ۵۵۰,۰۰۰ | ۳,۹۵۰,۰۰۰ |

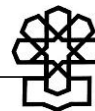
| جمع | تملك دارایی‌های سرمایه‌ای | هزینه‌ای | موضوع | دستگاه |
|------------|---------------------------|------------|---|-------------------------------------|
| ۶۶۰.۰۰۰ | - | ۶۶۰.۰۰۰ | سازمان ثبت‌احوال کشور- طراحی، پیاده‌سازی و استقرار پایگاه ملی هویتی اشخاص حقیقی (سامانه سببی و نسبی) | سازمان ثبت‌احوال کشور |
| ۱.۰۰۰.۰۰۰ | ۱.۰۰۰.۰۰۰ | - | ایجاد تأسیسات منطقه‌ای تبدیل پسماند به مواد و انرژی با اولویت مشارکت بخش خصوصی | سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور |
| ۱.۵۰۰.۰۰۰ | ۱.۵۰۰.۰۰۰ | - | توسعه ناوگان حمل‌ونقل عمومی از محل وضع عوارض از افزایش ۱۰٪ ارزش گمرکی خودروهای بنزین‌سوز | سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور |
| ۱.۵۰۰.۰۰۰ | ۱.۵۰۰.۰۰۰ | - | اجرای قانون هوای پاک | سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور |
| ۳۲.۷۰۰.۰۰۰ | ۱۲.۷۰۰.۰۰۰ | ۰.۰۰۰.۰۰۰ | سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور- اجرای ماده (۷) قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موضوع سهم ۱٪ درآمدهای مالیاتی مستقیم | سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور |
| ۵۵.۳۳۵.۰۰۰ | ۲۱.۰۷۵.۰۰۰ | ۳۴.۲۶۰.۰۰۰ | | جمع |

۳. بررسی برنامه‌ها و اعتبارات هزینه‌ای و تملك دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳

نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد بر پایه شاخص‌هایی مانند ارائه خدمات باکیفیت‌تر، پاسخ‌گویی، شفافیت عملکرد، افزایش کارایی، اثربخشی، بهره‌وری و کاهش هزینه‌ها استوار است. هر ساله در بودجه سنواتی، برنامه‌های متعدد و متنوعی برای وزارت کشور و سازمان‌های تابعه درج می‌شد و اعتباراتی به آنها اختصاص می‌یافت. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، برنامه‌های مربوط به اعتبارات هزینه‌ای ارائه نشده است، اما همچنان سؤالی که مطرح می‌شود این است که آیا وزارت کشور به اهداف پیش‌بینی شده برای برنامه‌های مندرج در قوانین بودجه سال‌های گذشته دست یافته است؟ آیا اصولاً اهداف پیش‌بینی شده‌ای وجود دارد؟ آنچه در حال حاضر می‌توان در این مورد اظهار کرد این است که با توجه به عدم انتشار گزارشی دقیق از عملکرد وزارت کشور، ارزیابی دقیقی وجود ندارد.

مهم اینکه تحقق بسیاری از اهداف مندرج در سند چشم‌انداز و افق ۱۴۰۴ که براساس آن، ایران، «جامعه‌ای توسعه‌یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود و متکی بر اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی، با تأکید بر مردم‌سالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادی‌های مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها و بهره‌مندی از امنیت اجتماعی و قضایی» و «امن، مستقل و مقتدر با سامان دفاعی مبتنی بر بازدارندگی همه‌جانبه و پیوستگی مردم و حکومت» ترسیم شده است، از طریق اجرای برنامه‌های وزارت کشور امکان‌پذیر است.

بنابراین یکی از اقدام‌های مهم و لازم در بررسی بودجه وزارت کشور از سوی اعضای محترم کمیسیون امور داخلی



کشور و شوراها و نمایندگان محترم مجلس بررسی عملکرد بودجه‌ای سال‌های گذشته وزارت کشور از جهت رسیدن به اهداف برنامه‌هایی است که اعتباراتی به آنها تخصیص یافته است. ضروری است وزارت کشور گزارشی از عملکرد بودجه خود در سال‌های گذشته و میزان تحقق اهداف اعلام شده ارائه کند تا نمایندگان محترم با نگاهی به عملکرد سال‌های پیشین وزارت کشور، اقدام به بررسی و تصویب بودجه آن کنند. البته الزام به ارائه گزارش عملکرد، نباید محدود به زمان بررسی لایحه بودجه شود؛ بلکه وزارت کشور باید حداقل هر ۶ ماه عملکرد خود را جهت نظارت و بررسی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند؛ ضرورتی که سال‌ها مورد غفلت واقع شده است.

در ادامه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه بررسی می‌شود.

۱-۳. وزارت کشور

بودجه وزارت کشور (ردیف اصلی) در لایحه سال ۱۴۰۳ کل کشور، بدون احتساب اعتبارات متفرقه، یک هزار و ۷۷۳ میلیارد و ۵۶۶ میلیون و ۷۰۰ هزار تومان است (۱۷.۷۳۵.۶۶۷ میلیون ریال)؛ که نسبت به مصوب بودجه سال ۱۴۰۲ (۹.۵۳۸.۵۹۸ میلیون ریال)، ۸۵/۹ درصد رشد نشان می‌دهد. با احتساب اعتبارات متفرقه انتقال یافته به جدول (۷)، مجموع اعتبارات دستگاه اصلی وزارت کشور ۲ هزار و ۴۶۱ میلیارد و ۶۶ میلیون و ۷۰۰ هزار تومان است (۲۴.۶۱۰.۶۶۷ میلیون ریال). چنانچه اعتبارات متفرقه مندرج در جدول (۹) (۱۶.۷۶۰.۰۰۰ میلیون ریال) را نیز در نظر بگیریم؛ مجموع اعتبارات وزارت کشور ۴ هزار و ۱۳۷ میلیارد و ۶۶ میلیون و ۷۰۰ هزار تومان (۴۱.۳۷۰.۶۶۷ میلیون ریال) است.

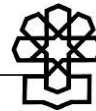
گفتنی است که وظایف و مأموریت‌های وزارت کشور به‌عنوان مجری سیاست داخلی کشور و با نقش حاکمیتی به‌شرح زیر است: امور امنیتی و انتظامی، امور سیاسی و اجتماعی، امور عمرانی و شهرداری‌ها، و هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منطقه‌ای. در شکل ۱ وظایف و مأموریت‌های اصلی وزارت کشور به‌اختصار ذکر شده است.

شکل ۱. وظایف و مأموریت‌های وزارت کشور



۱-۱-۳. اعتبارات هزینه‌ای

اعتبار هزینه‌ای دستگاه اصلی وزارت کشور، بدون احتساب اعتبارات متفرقه، ۸۰۵ میلیارد و ۸۸۵ میلیون و ۷۰۰ هزار تومان (۸۰۵۸۰۸۵۷ میلیون ریال) است که نسبت به قانون بودجه سال قبل، ۱۹/۴ درصد رشد داشته است. با احتساب اعتبارات متفرقه انتقالی به جدول (۷) مجموع اعتبارات هزینه‌ای وزارت کشور یک‌هزار و ۴۲۵ میلیارد و ۸۸۵ میلیون و ۷۰۰ هزار تومان (۱۴۰۲۵۸۰۸۵۷ میلیون ریال) است (۵۷/۹ درصد کل اعتبارات)؛ که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ (۸۰۶۵۸۰۲۸۸ میلیون ریال)، رشد ۶۵ درصدی نشان می‌دهد. چنانچه اعتبارات متفرقه مندرج در جدول (۹) (۱۶۰۷۶۰۰۰۰۰ میلیون ریال) را نیز در نظر بگیریم، مجموع اعتبارات هزینه‌ای وزارت کشور سه‌هزار و ۱۰۱ میلیارد و



۸۸۵ میلیون ۷۰۰ هزار تومان (۳۱.۰۱۸.۸۵۷ میلیون ریال) است. در خصوص اعتبارات هزینه‌ای وزارت کشور نکات ذیل قابل تأمل است:

الف) برخلاف سنوات گذشته که چگونگی توزیع اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی براساس عناوین برنامه و مبلغ اعتبارات ذکر می‌شد، در لایحه بودجه ۱۴۰۳ شرحی از چگونگی توزیع اعتبارات هزینه‌ای وزارت کشور و مبالغ اختصاصی به هر برنامه وجود ندارد. این وضعیت، که نتیجه آن عدم شفافیت بودجه است، از یک سو ارائه تحلیلی از چگونگی جهت‌گیری بودجه هزینه‌ای وزارت کشور در سال ۱۴۰۳ را غیرممکن می‌سازد و از سوی دیگر امر نظارت بر بودجه توسط مجلس شورای اسلامی را نیز بسیار دشوار می‌کند.

ب) جدول (۷-۲) با عنوان «سنجه عملکرد خروجی‌های اصلی دستگاه‌های سیاستگذار» که در واقع به‌مثابه شاخص سنجشی برای اعتبارات هزینه‌ای است؛ که قرار است سال جاری به وزارت کشور اختصاص یابد، پنج سنجه تعیین کرده است که به‌نظر می‌رسد سه مورد اول مربوط به دستگاه اصلی وزارت کشور و دو مورد دیگر مربوط به سازمان امور اجتماعی کشور و سازمان ثبت‌احوال باشد (جدول ۵).

سؤال در خصوص این جدول این است که آیا کل وظایف ستادی وزارت کشور محدود به ساماندهی اتباع خارجی، هماهنگی برگزاری انتخابات، و راهبری امور شورای امنیت کشور و شوراهای تأمین و شورای توسعه شرق و غرب است؟ سنجش عملکرد وزارت کشور برای سایر امور سیاسی-اجتماعی و امنیتی-انتظامی، و نیز امور عمرانی-امور شهرداری‌ها، هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منطقه‌ای براساس چه شاخص‌هایی صورت خواهد گرفت؟ سنجه‌های ارائه شده نیز همه امور سیاسی و امنیتی و انتظامی را دربر نمی‌گیرد.

برای مثال به‌منظور سنجش عملکرد دفتر تقسیمات کشوری که ذیل معاونت سیاسی وزارت کشور قرار دارد شاخصی ذکر نشده است؛ حال آنکه تقسیمات کشوری بستری است که نظام اداری و مدیریتی روی آن شکل می‌گیرد و به همین دلیل نقشی اساسی در توسعه سرزمین ایفا می‌کند. اقدامات وزارت کشور در خصوص ایجاد واحدهای سیاسی جدید (شهرستان، بخش، دهستان، شهر و روستاهای جدید)، تغییر مرزهای سیاسی داخلی و ... گذشته از اینکه بر کلیه امور و مناسبات داخلی مناطق کشور (از جمله بودجه مناطق) تأثیرات عمیق برجای می‌گذارد، بر میزان کل بودجه هزینه‌ای کشور نیز تأثیر مستقیم دارد. به جرئت می‌توان گفت، بخشی از عدم توسعه متعادل به ضعف نظام تقسیمات کشوری برمی‌گردد که در ایجاد بستری مساعد به‌منظور طراحی نظام مدیریتی مناسب و تمرکززدایی ناموفق بوده است. به همین دلیل، قوانین برنامه توسعه دوم (بند «الف» تبصره «۶۹»)، چهارم (ماده (۷۳)) و پنجم (ماده (۱۸۶)) بر تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری با رویکرد عدم تمرکز تأکید داشته‌اند؛ اما بعد از گذشت سال‌ها وزارت کشور موفق به تقدیم لایحه جامع تقسیمات کشوری به مجلس شورای اسلامی نشده است. در واقع به‌نظر می‌رسد که دستورکار دفتر تقسیمات کشوری طی سال‌های گذشته از اولویت‌بندی صحیحی پیروی نکرده است. لذا ضروری است سنجه‌های عملکردی برای دفتر تقسیمات کشوری، در قانون بودجه ۱۴۰۳ درج و شامل مواردی از جمله گزارش عملکرد شفاف در زمینه بودجه اختصاص داده شده به امر ساماندهی تقسیمات کشوری، تدوین لایحه جامع تقسیمات کشوری با رویکرد

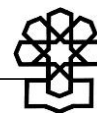
ذکر شده در قوانین و اسناد بالادستی، و ... باشد.

گفتنی است که یکی از قوانین بالادستی که لزوماً باید مبنایی برای سنجش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۴۰۳ باشد، برنامه هفتم است. برای مثال، ذیل فصل نظام اداری یکی از وظایفی که برای دولت تعیین شده و دستگاه متولی آن وزارت کشور است «انتقال تصدی‌های قابل واگذاری به استان‌ها و شهرستان‌هاست». لذا شایسته است که در سنجش‌های عملکرد وزارت کشور اصلاحات لازم با توجه به برنامه هفتم صورت گیرد.

گفتنی است که واحدهای سنجش ارائه شده برای سه مورد ساماندهی اتباع خارجی، هماهنگی برگزاری انتخابات، و راهبری امور شورای امنیت کشور و شوراهای تأمین و شورای توسعه شرق و غرب نیز از جامعیت لازم برای بررسی عملکرد وزارت کشور در خصوص موضوعات مذکور برخوردار نیست.

در خصوص هماهنگی برگزاری انتخابات مشخص نیست منظور از «اقدام» دقیقاً چه فعالیتی است. در خصوص ساماندهی اتباع خارجی واحد سنجش «نفر» مقرر شده و برای سال ۱۴۰۳، ۴۰۰ هزار نفر پیش‌بینی شده است. ضمن ابهام واژه «ساماندهی» و اینکه مشخص نیست ساماندهی دقیقاً مستلزم چه اقداماتی از سوی وزارت کشور است، در این مورد مشخص نیست که منظور از ۴۰۰ هزار نفر، اتباع جدیدالورود به کشور در سال ۱۴۰۳ خواهد بود یا اتباعی که به‌نوعی مجوز حضور در کشور دارند یا تعداد مذکور، افرادی هستند که قرار است سال ۱۴۰۳ از کشور طرد شوند. طبق آمارهای موجود و تجربیات سال‌های اخیر، تعداد اتباع وارد شده به کشور و طرد شده در طول یک سال بسیار بیشتر از ۴۰۰ هزار نفر است. همچنین ماده (۸۶) برنامه هفتم «به‌منظور ساماندهی مهاجرین و اتباع بیگانه» وزارت کشور را موظف کرده است که ضمن «تشکیل سازمان ملی مهاجرت» نسبت به «ساماندهی، ورود، خروج، طرد، سرشماری، آمایش سرزمینی، و ثبت‌احوال بیگانه، پناه‌جویان، مهاجرین قانونی و غیرقانونی» اقدام کند. بنابراین شایسته است که واحد سنجش عملکرد وزارت کشور در خصوص ساماندهی اتباع بیگانه، بر اساس وظایفی باشد که قانون برای آن تعیین کرده است.

همچنین در خصوص راهبری امور شورای امنیت کشور و شوراهای تأمین و شورای توسعه شرق و غرب براساس «تعداد مصوبه» نمی‌توان عملکرد وزارت کشور را سنجید. برای مثال، نمی‌توان این‌گونه استدلال کرد که هرچه تعداد مصوبات مربوط به شورای امنیت کشور بیشتر باشد، احتمال کمتری وجود دارد که امنیت داخلی با چالش مواجه شود. واحد سنجش عملکرد شورای امنیت کشور و شوراهای تأمین باید براساس وظایفی باشد که قانون «راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور» (مصوب ۱۳۶۲/۰۶/۰۸) برای شورای امنیت کشور و شوراهای تأمین مقرر داشته است.



جدول ۵. سنجه عملکرد خروجی‌های اصلی دستگاه‌های وزارت کشور مندرج در جدول شماره (۷-۲)

لایحه بودجه ۱۴۰۳

| پیش‌بینی مقدار ۱۴۰۳ | واحد سنجش | اهم خروجی‌ها و محصولات اصلی |
|---------------------|-----------|--|
| ۴۰۰.۰۰۰ | نفر | ساماندهی اتباع خارجی |
| ۱۱۰ | اقدام | هماهنگی برگزاری انتخابات |
| ۱۰۰ | مصوبه | راهبری امور شورای امنیت کشور و شوراهای تأمین و شورای توسعه شرق و غرب |
| ۹۹۰ | گزارش | رصد و ساماندهی سلامت اجتماعی جامعه |
| ۵.۵۰۰.۰۰۰ | تعداد سند | اسناد و گواهی‌های هویتی |

ج) یکی از راهبردهای معمول برای تقویت و توانمندسازی احزاب و تشکل‌های سیاسی معاضدت حقوقی و حمایت مالی دولت از احزاب سیاسی است. براساس بند «ز» ماده (۱۰۵) قانون برنامه ششم توسعه کشور «دولت موظف است برنامه‌ریزی‌های لازم جهت توسعه سیاسی را به‌گونه‌ای طراحی کند که تا پایان اجرای قانون برنامه ششم، احزاب و تشکل‌های سیاسی مطابق ضوابط قانونی مصوب مجلس شورای اسلامی، مورد حمایت قرار گیرند». یکی از راه‌های حمایت از احزاب سیاسی، اختصاص کمک‌ها و یارانه‌های دولتی برای آنهاست تا به کمک آن بتوانند سازمان اداری خود را تجهیز و مقداری از هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی خود را تأمین کنند. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ در ردیف‌های متفرقه (انتقالی به جدول ۷)، ۳ میلیارد و ۵۰۰ میلیون تومان (۳۵۰۰۰۰ میلیون ریال) اعتبار هزینه‌ای به این امر اختصاص یافته است. اما درخصوص تخصیص یارانه به احزاب به‌منظور حمایت از آنها چند نکته قابل توجه است: اول؛ اعتبار اختصاص یافته به این منظور به قدری اندک و ناچیز است که کمک مؤثری به وضع مالی احزاب سیاسی نخواهد کرد، دوم؛ صرف پیش‌بینی کمک مالی به احزاب در بودجه سالیانه، موجب تقویت و توانمندی احزاب و تشکل‌های سیاسی نخواهد شد، بلکه مسئله مهم استفاده از سازوکاری مناسب برای توزیع کمک‌های مالی بین احزاب است، توزیع یارانه بین احزاب سیاسی توسط وزارت کشور، بدون تعیین ضابطه و چارچوب ازسوی قانونگذار، مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است. لذا ضروری است ضوابط و مقرراتی برای توزیع عادلانه این یارانه تنظیم و تصویب شود؛ در غیر این صورت دادن اختیار به وزارت کشور در این زمینه بدون ضابطه محل اشکال است. بند «۸» ماده (۱۱) قانون احزاب نیز رافع ایراد نیست و تاکنون مقنن ضوابط و مقرراتی در این خصوص تصویب نکرده است. سوم؛ ضروری است که قانون انتخابات در راستای تقویت نقش احزاب اصلاح شود.

با توجه به اینکه سال جاری، به‌نوعی سال پایان برنامه ششم توسعه و آغاز برنامه هفتم است، شایسته است که وزارت کشور گزارشی از نحوه توزیع کمک مالی به احزاب طی برنامه ششم توسعه و میزان دستیابی به توانمندسازی احزاب و نتایج کمک‌های مالی ارائه شده، به کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها ارائه کند.

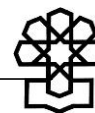
د) تقریباً هر دو سال یک‌بار انتخابات عمومی در کشور ما برگزار می‌شود. در اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۳، دور دوم انتخابات مجلس دوازدهم برگزار خواهد شد. لذا در لایحه بودجه ۱۴۰۳، در ردیف‌های متفرقه (جدول ۹) برای برگزاری انتخابات، ۱۷۶ میلیارد تومان (۱.۷۶۰.۰۰۰ میلیون ریال) بودجه هزینه‌ای در نظر گرفته شده است. همچنین یکی از

برنامه‌های شورای نگهبان در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، «نظارت بر انتخابات» است که در این زمینه ۴۴ میلیارد تومان (۴۴۰۰۰۰۰۰ میلیون ریال) در ردیف‌های متفرقه (جدول ۹) در نظر گرفته شده است. بنابراین در مجموع ۲۲۰ میلیارد تومان برای امر برگزاری انتخابات تخصیص یافته است. در این زمینه نکته مهم این است که می‌توان با تجدیدنظر در مکانیسم برگزاری انتخابات، در هزینه‌های عمومی کشور صرفه‌جویی کرد.

۵) می‌توان گفت وزارت کشور، سازمان‌های تابعه، استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها، از جمله نهادهای فعال در خط مقدم حفظ و ارتقای امنیت داخلی کشور هستند و مشاغلی مانند فرماندار و استاندار جزو مشاغل حساس محسوب می‌شوند. باین‌حال، و به‌رغم نقش حاکمیتی، و وظایف سیاسی و امنیتی خطیر و حساسی که کارکنان وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه در سطوح مرکزی و ذیل آن برعهده دارند، حقوق دریافتی کارکنان آنها همواره پایین ارزیابی شده است. لذا ضروری است برای ارتقای سطح حقوق دریافتی کارکنان این وزارتخانه و دستگاه‌های تابعه تمهیداتی از جمله پرداخت فوق‌العاده ویژه، فوق‌العاده سختی کار به‌صورت کامل اندیشیده شود. همچنین ایجاد ردیف فرعی ذیل وزارت کشور و اختصاص اعتبارات هزینه‌ای برای آن به‌منظور پرداخت حقوق به کارکنان استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها می‌تواند سطح پرداختی به کارکنان این دستگاه‌ها را تا حدودی ارتقا دهد. به این منظور لازم است که اعتبارات هزینه‌ای استانداری‌ها از سرجمع اعتبارات استانی کسر و به‌صورت ملی در یک ردیف فرعی ذیل وزارت کشور پیش‌بینی شود [۳].

گفتنی است که در جدول برآورد ردیف‌های متفرقه (جدول ۹) ردیفی باعنوان «جبران تلاش کارکنان دارای عملکرد برجسته وزارت کشور و سازمان‌ها و نهادهای تابعه و وابسته از طریق پرداخت‌های غیرمستمر» با اعتبار یک‌هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان پیش‌بینی شده است (۱۵۰۰۰۰۰۰۰ میلیون ریال). از آنجاکه، اصطلاح «عملکرد برجسته» واجد ابهام است و نحوه سنجش آن تعیین نشده، از یک‌سو وابسته کردن پرداخت این اعتبارات به داشتن عملکرد برجسته منجر به سلیقه‌ای شدن چنین پرداخت‌هایی می‌شود و از سوی دیگر غیرمستمر بودن آن باعث کاهش آثار مثبت می‌شود.

و) در سال‌های گذشته، در بودجه سنواتی، ردیفی برای کمک به شورای عالی استان‌ها پیش‌بینی می‌شد. نهاد شورای عالی استان‌ها از منظر قانون اساسی وظایفی مانند «راهبری امور شوراهای فرادستی» را برعهده دارد. در لایحه بودجه ۱۴۰۳، مبلغ ۱۴۹ میلیارد و ۸۳۷ میلیون و ۳۰۰ هزار تومان (۱.۴۹۸.۳۷۳ میلیون ریال) اعتبارات هزینه‌ای به‌عنوان کمک به شورای عالی استان‌ها در نظر گرفته شده است که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ (۱۰۰۰۰۰۰۰۰ میلیون ریال)، رشد ۴۹/۸ درصدی نشان می‌دهد. در این زمینه سؤالی که وجود دارد این است که افزایش مداوم اعتبار ردیف کمک به شورای عالی استان‌ها طی سال‌های اخیر منجر به چه نتایجی شده است؟ آیا عملکرد این نهاد منجر به تقویت شوراهای اسلامی شهر و روستا شده است؟ مهم این‌که در جدول (۷-۲) نیز سنجه عملکردی برای شورای عالی استان‌ها تعیین نشده است.



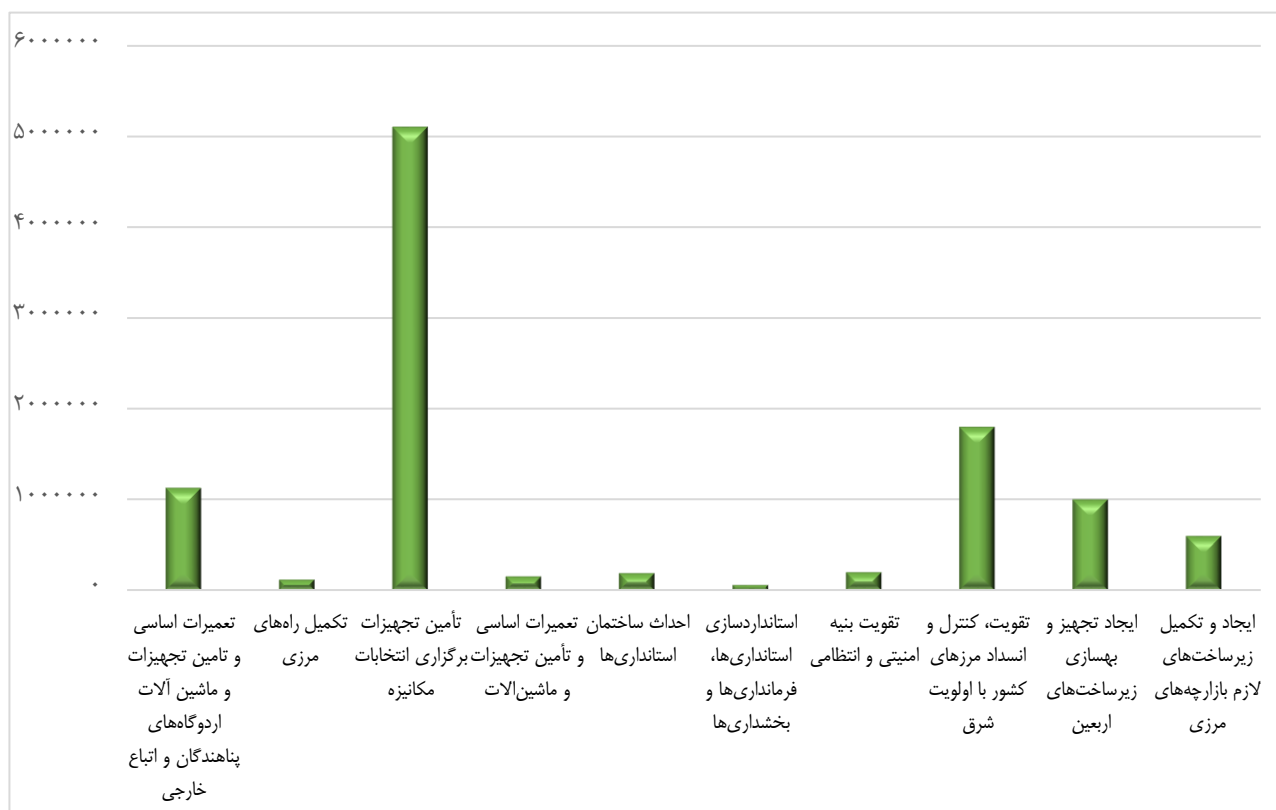
۲-۱-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای ردیف اصلی وزارت کشور بدون احتساب اعتبارات متفرقه، ۹۶۷ میلیارد و ۶۸۱ میلیون تومان (۹.۶۷۶.۸۱۰ میلیون ریال) است که نسبت به قانون مصوب ۱۴۰۲، رشد ۲۴۶/۳ درصدی نشان می‌دهد. با احتساب اعتبارات متفرقه، مجموع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور یک‌هزار و ۳۵ میلیارد و ۱۸۱ میلیون تومان (۱۰.۳۵۱.۸۱۰ میلیون ریال) است (۴۲/۱ درصد کل اعتبارات) که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ (۲.۷۹۴.۳۱۰ میلیون ریال) رشد ۲۷۰/۴ درصدی نشان می‌دهد (جدول ۶). نمودار ۵ اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور در لایحه بودجه ۱۴۰۳ و درصد رشد آنها نسبت به قانون مصوب ۱۴۰۲ را نشان می‌دهد.

جدول ۶. اعتبار طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و مقایسه با قانون مصوب بودجه سال ۱۴۰۲

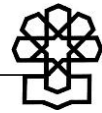
| درصد رشد | مصوب سال ۱۴۰۲ | سهم از اعتبارات | سهم هر طرح از کل اعتبار (به میلیون ریال) | | | اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور |
|----------|---------------|-----------------|--|---------|-----------|--|
| | | | جمع | متفرقه | عمومی | |
| ۲۹۳ | ۲۸۷,۵۰۰ | ۱۰/۹ | ۱,۱۳۰,۰۰۰ | ۶۳۰,۰۰۰ | ۵۰۰,۰۰۰ | تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات اردوگاه‌های پناهندگان و اتباع خارجی |
| ۰ | ۱۲۰,۰۰۰ | ۱/۱ | ۱۲۰,۰۰۰ | - | ۱۲۰,۰۰۰ | تکمیل راه‌های مرزی |
| ۵۰۰۰ | ۱۰۰,۰۰۰ | ۴۹/۲ | ۵,۱۰۰,۰۰۰ | - | ۵,۱۰۰,۰۰۰ | تأمین تجهیزات برگزاری انتخابات مکانیزه |
| ۵۳ | ۱۰۰,۰۰۰ | ۱/۴ | ۱۵۳,۰۰۰ | ۴۵,۰۰۰ | ۱۰۸,۰۰۰ | تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات |
| ۰ | ۱۸۸,۸۱۰ | ۱/۸ | ۱۸۸,۸۱۰ | - | ۱۸۸,۸۱۰ | احداث ساختمان استانداری‌ها |
| ۰ | ۶۰,۰۰۰ | ۰/۵ | ۶۰,۰۰۰ | - | ۶۰,۰۰۰ | استانداردسازی استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و بخش‌داری‌ها |
| ۰ | ۲۰۰,۰۰۰ | ۱/۹ | ۲۰۰,۰۰۰ | - | ۲۰۰,۰۰۰ | تقویت بنیه امنیتی و انتظامی |
| ۴ | ۱,۷۳۰,۰۰۰ | ۱۷/۳ | ۱,۸۰۰,۰۰۰ | - | ۱,۸۰۰,۰۰۰ | تقویت، کنترل و انسداد مرزهای کشور با اولویت شرق |
| - | - | ۹/۶ | ۱,۰۰۰,۰۰۰ | - | ۱,۰۰۰,۰۰۰ | ایجاد تجهیز و بهسازی زیرساخت‌های اربعین |
| - | - | ۵/۷ | ۶۰۰,۰۰۰ | - | ۶۰۰,۰۰۰ | ایجاد و تکمیل زیرساخت‌های لازم بازارچه‌های مرزی |
| - | - | ۱۰۰ | ۱۰.۳۵۱.۸۱۰ | ۶۷۵.۰۰۰ | ۹.۶۷۶.۸۱۰ | جمع |

نمودار ۵. اعتبار طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳



درباره اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای وزارت کشور نکات زیر قابل توجه است:

۱. دولت، براساس بند «۱۲» سیاست‌های کلی انتخابات، مکلف به بهره‌گیری از فناوری‌های نوین در جهت حداکثرسازی شفافیت، سرعت و سلامت در اخذ و شمارش آرا و اعلام نتایج و براساس تبصره «۷» ماده (۹) قانون انتخابات مجلس، ماده مکرر (۱۷) قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا، موظف به نوین‌سازی شیوه‌های اخذ رأی و شمارش آرا به‌منظور دقت، سلامت و نظارت بهتر در اخذ، شمارش و اعلام نتایج شده است. براساس پیش‌بینی وزارت کشور در سال ۱۳۹۷، اعتبار مورد نیاز برای خرید تجهیزات جهت مکانیزه کردن (الکترونیکی کردن) شعب حدود ۷۰۰ میلیارد تومان بوده است و وزارت کشور تا سال ۱۴۰۰ باید به این امر اقدام می‌کرد. بر این اساس، پروژه تأمین تجهیزات برگزاری انتخابات مکانیزه از سال ۱۳۹۱ شروع و پایان آن برای سال ۱۳۹۷ پیش‌بینی شده بود. اما در سال‌های گذشته زمان اتمام این پروژه همواره به تعویق افتاده است تا جایی که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، تاریخ اتمام آن به سال ۱۴۰۵ موکول، و کل اعتبار پیش‌بینی شده ۸۷۴ میلیارد و ۸۴ میلیون و ۸۰۰ هزار تومان (۸.۷۴۰.۸۴۸ میلیون ریال)، در نظر گرفته شده است. به‌این ترتیب، پروژه تأمین تجهیزات و برگزاری انتخابات به‌صورت مکانیزه تاکنون به‌مدت هشت سال به تعویق افتاده است. هر ساله برای برگزاری انتخابات، در قانون بودجه اعتبارات کلانی اختصاص داده می‌شود؛ درحالی‌که در صورت مکانیزه شدن انتخابات ازسویی هزینه‌ها تا حد زیادی کاهش پیدا کرده و ازسوی دیگر شفافیت انتخاباتی بیشتر می‌شود.



اعتبارات در نظر گرفته شده برای این طرح در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، ۵۱۰ میلیارد تومان (۵.۱۰۰.۰۰۰.۰۰۰ میلیون ریال) است که ۴۹/۲ درصد کل اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور را به خود اختصاص داده است و در مقایسه با بودجه مصوب ۱۴۰۲، رشد ۵ هزار درصدی دارد. البته طبق جدول (۱-۷)، ۵۰۰ میلیارد از مبلغ مذکور از نوع ردیف‌های موردی (موقت) است که ضمانتی برای تحقق آن وجود ندارد.

۲. تقویت، کنترل و انسداد مرزهای کشور با اولویت شرق، ۱۸۰ میلیارد تومان (۱.۸۰۰.۰۰۰.۰۰۰ میلیون ریال) اعتبار، یعنی ۱۷/۳ درصد کل اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت کشور را به خود اختصاص داده است. این طرح از سال ۱۳۷۹ با هدف تأمین امنیت مرزها و نواحی شرقی کشور شروع شده است. در حالی که در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کشور، تاریخ اتمام این پروژه، سال ۱۳۹۹ پیش‌بینی شده بود، قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کشور، سال اتمام آن را سال ۱۴۰۵ تعیین کرد. تعویق ۶ ساله این پروژه در حالی صورت گرفته است که گزارش دقیقی از میزان پیشرفت این طرح (انسداد کامل مرزها) وجود ندارد. از این رو، ضرورت دارد که گزارش مبسوط از عملکرد وزارت کشور شامل مبالغ و نحوه هزینه‌ها، اهداف به‌دست آمده و پیش‌بینی تحقق کامل اهداف این پروژه اخذ شود. سؤال دیگر این است که آیا با اتمام طرح انسداد مرز و تخصیص این میزان از اعتبار، امنیت پایدار مرزی برقرار می‌شود؟

در رویکرد انسداد مرز، رویکرد امنیتی-سیاسی غالب است و هدف این است که با انجام اقدام‌های مختلفی از جمله ایجاد موانع فیزیکی، تأسیس مراکز نظامی، انتظامی و ... مرز را هرچه بیشتر به صورت یک مانع غیرقابل نفوذ درآورد تا امنیت مرزی محقق شود. حال آنکه به پدیده مرز باید به‌عنوان یک فرصت و توانایی برای نیل به توسعه نگاه کرد. رویکرد انسداد مرز در کنار تبعات مثبت (که البته چنین تبعات مثبتی به‌جای انسداد مرز از طریق مکانیزه کردن مدیریت و کنترل مرز و تقویت تجهیزات الکترونیکی، با هزینه‌ای کمتر و نتایج قوی‌تر قابل دستیابی بود)، چالش‌هایی را به همراه داشته است. از جمله این چالش‌ها می‌توان به ایجاد احساس انزوای جغرافیایی، جا ماندن زمین‌های مستعد کشاورزی پشت دیوار مرزی، از بین رفتن زمینه مبادله کالاهای مجاز و در نتیجه گرایش به قاچاق کالاهای کم‌حجم و درعین حال پُرسود مانند اسلحه و مواد مخدر و هدایت افراد به فضاهای ناشناخته اشاره کرد [۴].

مدیریت مرزها نیازمند انجام اقدام‌هایی در ابعاد مختلف با حفظ ویژگی‌ها، عمران و آبادی و استفاده از توان‌های محیطی و انسانی جوامع و مناطق مرزی در راستای توسعه همه‌جانبه مناطق مرزی و جلوگیری از بحران‌زایی مرزهاست. به‌عبارت‌دیگر، ضروری است استفاده هم‌زمان و تلفیقی از رویکردهای انتظامی و امنیتی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی و عمرانی در مدیریت مرز و مناطق مرزی صورت گیرد؛ به‌گونه‌ای که با حاکم شدن نگرشی سیستمی همه مسائل هم‌زمان، و در ارتباط با یکدیگر و از ابعاد مختلف در نظر گرفته شده و حل شود.

۲-۳. سازمان امور اجتماعی کشور

بودجه سازمان امور اجتماعی کشور ۲ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان است (۲۵.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰ میلیون ریال). از این مبلغ ۲ هزار میلیارد تومان اعتبارات هزینه‌ای (۲۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰ میلیون ریال) و مبلغ ۵۰۰ میلیارد تومان (۵.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰ میلیون ریال) اعتبارات اختصاصی است. مجموع اعتبارات این سازمان نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲، رشد ۵۲/۶ درصد نشان می‌دهد.

گفتنی است که سازمان امور اجتماعی کشور از لحاظ قانونی - حقوقی و وضعیت اساسنامه آن دچار ابهام است. این سازمان فاقد اساسنامه قانونی موضوع اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است و اگرچه شورای عالی اداری و شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوباتی در این زمینه دارند، اما این مصوبات مطابق با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی نیستند. از این رو ضروری است وضعیت حقوقی این سازمان تعیین تکلیف شود.

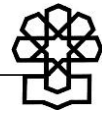
۱-۲-۳. اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای سازمان امور اجتماعی کشور نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲، رشد ۲۲/۱ درصدی نشان می‌دهد. در سال‌های گذشته برنامه‌های این سازمان با جزئیات بیشتری در لایحه بودجه ذکر می‌شد. از آنجاکه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی تعیین نشده است، به نظر می‌رسد که کل بودجه این سازمان طبق روال سال گذشته صرف کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی خواهد شد.

گفتنی است که پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی به‌عنوان یکی از اهداف محوری در ماده (۲) قانون برنامه ششم توسعه تعیین شد و دولت موظف شده است که طرح‌های مرتبط با آنها را در بودجه سالیانه اعمال کند. براساس ماده (۷۸) قانون برنامه ششم توسعه، «دولت مکلف است در راستای تحقق عدالت اجتماعی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و بسط پوشش‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی نسبت به طراحی و اجرای برنامه‌های لازم برای نیل به اهداف مندرج در این ماده اقدام و گزارش پیشرفت کار را هر ۶ ماه یکبار به مجلس ارائه کند». همچنین براساس ماده (۸۰) این قانون دولت مکلف شده است که «آسیب‌های اجتماعی را تا انتهای برنامه به بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) میزان کنونی کاهش دهد».

با توجه به اینکه سال ۱۴۰۳، به‌نوعی پایان برنامه ششم و آغاز برنامه هفتم خواهد بود، این سؤال مطرح است که آیا سازمان امور اجتماعی کشور توانسته است به اهداف تعیین شده در برنامه ششم توسعه دست پیدا کند؟ آیا به نسبت هزینه‌هایی که صرف می‌شود، از تعداد کودکان خیابانی و کار و متکدیان کاسته شده است؟ آیا نرخ رشد ابتلا به اعتیاد، نرخ رشد طلاق و میزان مفاسد اخلاقی کاهش پیدا کرده است؟ تا چه اندازه از مناطق بحرانی و حاشیه شهرها ساماندهی شده است؟ اصولاً هدف‌گذاری در این حوزه‌ها براساس چه شاخص‌هایی صورت می‌گیرد؟ در بسیاری از این موارد، تاکنون پاسخ‌های درست و شفاف‌ی ارائه نشده است. ضمن اینکه برخی اقدام‌های پیش‌بینی شده برای این سازمان با وظایف دستگاه‌های دیگر هم‌پوشانی داشته و از وظایف اصلی وزارت کشور به‌دور است.

گفتنی است که در بند «۱۸» سیاست‌های کلی برنامه هفتم بر «ارتقای سلامت اجتماعی و پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی به‌ویژه اعتیاد، حاشیه‌نشینی، طلاق و فساد براساس شاخص‌های معتبر و بهره‌گیری حداکثری از مشارکت مردم و با زمان‌بندی متناسب» تأکید شده است. در این راستا، ماده (۸۵) برنامه هفتم «در راستای ارتقای سلامت اجتماعی و پیشگیری، پایش و کاهش مسائل و آسیب‌های اجتماعی» سازمان امور اجتماعی کشور را موظف به انجام اقداماتی از جمله «رصد شاخص‌های وضعیت اجتماعی کشور، هماهنگی و انسجام‌بخشی به دستگاه‌های ذی‌ربط و پیگیری و نظارت بر برنامه‌ها و اقدامات آنها»، «کاهش طرد و محرومیت اجتماعی»، «توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر» و ... کرده است. در این خصوص،



ضروری است در جدول ۷-۲ در خصوص سنجه عملکردی که برای سازمان امور اجتماعی کشور در نظر گرفته شده است، تجدیدنظر شود. در جدول مذکور، «گزارش» به عنوان واحد سنجش موضوع «رصد و ساماندهی سلامت اجتماعی جامعه» تعیین شده و تعداد ۹۹۰ گزارش برای سال ۱۴۰۳ تعیین شده است. حال آنکه، عملکرد سازمان امور اجتماعی در خصوص کاهش آسیب‌های اجتماعی، باید با توجه به نتایج اقدامات سازمان امور اجتماعی کشور با توجه به وظایفی که در قانون برای آن تعیین شده سنجیده شود و در این خصوص «تعداد گزارش» نمی‌تواند ملاکی برای سنجش عملکرد این سازمان باشد.

۲-۲-۳. اعتبارات اختصاصی

همان‌گونه که بیان شد اعتبارات اختصاصی سازمان امور اجتماعی کشور ۵۰۰ میلیارد تومان است. طبق جدول ۱۲ لایحه، این اعتبارات با استناد به بند «ب» تبصره «۱۳»^۱ قانون بودجه ۱۴۰۳ (بخش اول) به سازمان امور اجتماعی کشور تخصیص یافته است که محل تأمین اعتبار مذکور، از «هزینه‌کرد یک درصد از هزینه‌های شرکتی دولتی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری» خواهد بود.

۳-۳. سازمان ثبت احوال کشور

بودجه سازمان ثبت احوال کشور، بدون احتساب اعتبارات متفرقه، یک‌هزار و ۷۹۲ میلیارد و ۲۴۳ میلیون و ۴۰۰ هزار تومان است (۱۷.۹۲۲.۴۳۴ میلیون ریال) که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ (۱۳.۰۵۸.۴۶۸ میلیون ریال) ۳۷/۲ درصد رشد داشته است. با احتساب اعتبارات متفرقه انتقالی به جدول ۷ مجموع اعتبارات این سازمان (۲۹.۶۸۲.۴۳۴ میلیون ریال)، است که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲ (۲۲.۹۳۰.۴۶۸ میلیون ریال) رشد ۲۹/۴ درصدی نشان می‌دهد.

۳-۳-۱. اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای سازمان ثبت احوال، بدون احتساب اعتبارات متفرقه، شامل یک‌هزار و ۶۳۶ میلیارد و ۶۴۲ میلیون و ۴۰۰ هزار تومان (۱۶.۳۶۶.۴۲۴ میلیون ریال) است که نسبت به قانون مصوب ۱۴۰۲ (۱۲.۱۷۷.۴۶۷ میلیون ریال)، ۳۴/۳ درصد رشد نشان می‌دهد.

اعتبارات هزینه‌ای سازمان مذکور با احتساب اعتبارات متفرقه انتقالی به جدول ۷، ۲ هزار و ۴۴۲ میلیارد و ۶۴۲ میلیون و ۴۰۰ هزار تومان (۲۴.۴۲۶.۴۲۴ میلیون ریال) است (۸۲/۳ درصد کل اعتبارات) که نسبت به قانون مصوب ۱۴۰۲، ۱۴/۶

۱. بند «ب» تبصره «۱۳» قانون بودجه ۱۴۰۳ (بخش احکام) بیان می‌دارد: «در راستای ارتقای اخلاق و فرهنگ اسلامی و همچنین ترویج فرهنگ ایثار و شهادت، حمایت از تحکیم خانواده و جمعیت و رفع موانع رشد و شکوفایی بانوان، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در این قانون مکلفند یک درصد (۱٪) از هزینه‌های خود را به استثنای هزینه‌های سود و جریمه‌های بانکی و بیمه با رعایت موازین شرعی برای هم‌افزایی و ارتقای فعالیت‌ها و تولیدات فرهنگی، هنری و ورزشی از قبیل موضوعات قرآنی، ازدواج و خانواده، جوانی جمعیت، توانمندسازی بانوان و آسیب‌زدایی از زنان و خانواده، به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز کنند تا مطابق جداول تفصیلی موضوع بخش دوم لایحه بودجه صرف اهداف فوق شود. پنجاه درصد (۵۰٪) اعتبارات مزبور صرف برنامه‌ها و فعالیت‌های ستاد ملی جمعیت، اعتکاف، بنیاد حفظ آثار و نشر ارزش‌های دفاع مقدس، اردوهای زیارتی و راهیان نور و پیشرفت، اردوهای جهادی، گردهمایی‌ها، یادواره‌ها و گلزارهای شهدا، طرح مسجدمحوری، کمک به مساجد، حلقه‌های میانی، گروه‌ها و مجامع تخصصی مردمی، نمایشی، مطبوعاتی، رسانه‌ای نوین، نشر و کتاب، ترویج فرهنگ کتابخوانی و تولید محتوای فرهنگی فاخر فارسی در فضای مجازی، گردشگری، توسعه و آموزش سواد رسانه‌ای شود. در صورت استنفاد دستگاه‌های مشمول این بند، خزانه‌داری کل کشور مکلف است به صورت سه‌ماهه از سرجمع اعتبارات مذکور برداشت و به حساب فوق‌الذکر برای فعالیت‌های یاد شده واریز کند. آیین‌نامه اجرایی این بند توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با همکاری وزارت ورزش و جوانان، ستاد ملی جمعیت، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، معاونت امور زنان و خانواده ریاست‌جمهوری و سایر دستگاه‌های ذربط، ظرف یک‌ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه می‌شود و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.»

درصد رشد نشان می‌دهد. با توجه به اینکه برنامه‌های این سازمان در خصوص اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۳ درج نشده است، ارائه تحلیل از اعتبارات هزینه‌ای این سازمان مقدور نیست. این وضعیت امر نظارت بر بودجه سازمان ثبت‌احوال توسط مجلس شورای اسلامی را بسیار دشوار می‌کند.

۲-۳-۳. اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سازمان ثبت‌احوال، بدون احتساب اعتبارات متفرقه، ۱۵۵ میلیارد و ۶۰۱ میلیون تومان است که نسبت به قانون مصوب ۱۴۰۲، (۸۸۱.۰۰۱ میلیون ریال) رشد ۷۶/۶ درصدی را نشان می‌دهد. با احتساب اعتبارات متفرقه، مجموع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای این سازمان ۵۲۵ میلیارد و ۶۰۱ میلیون تومان (۵.۲۵۶.۰۱۰ میلیون ریال) است (۱۷/۷ درصد کل اعتبارات) که نسبت به قانون مصوب ۱۴۰۲ (۳.۶۴۱.۰۰۱ میلیون ریال) رشد ۴۴/۳ درصدی نشان می‌دهد.

اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان ثبت‌احوال به برنامه‌های «احداث ساختمان مرکزی سازمان ثبت‌احوال کشور»، «احداث سایت دوم پشتیبان اطلاعات جمعیت کشور»، «تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات»، «صدور کارت ملی هوشمند»، «گسترش فناوری ارتباطات و اطلاعات- ایجاد و توسعه پایگاه اطلاعات و سامانه‌های روابط سببی و نسبی و جمعیت کشور» اختصاص دارد.

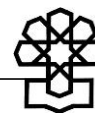
سهم برنامه «تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات»، ۳۶۵ میلیارد و ۶۰۰ میلیون تومان (۳.۶۵۶.۰۰۰ میلیون ریال) است؛ که ۶۹/۵ درصد اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای این سازمان را به خود اختصاص داده است. اعتبارات این طرح نسبت به قانون مصوب ۱۴۰۲، رشد ۷۵۸/۲ درصدی نشان می‌دهد؛ این رشد به دلیل افزایش اعتبارات متفرقه این طرح است.

پس از آن، سهم برنامه «ایجاد و توسعه پایگاه اطلاعات و سامانه‌های روابط سببی و نسبی و جمعیت کشور» از اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان ثبت‌احوال ۸۰ میلیارد تومان (۸۰۰.۰۰۰ میلیون ریال) است که ۱۵.۲ درصد کل اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای این سازمان را به خود اختصاص داده است؛ اعتبارات این طرح نسبت به قانون مصوب ۱۴۰۲، رشد ۳۰۰ درصدی نشان می‌دهد.

سهم پروژه «صدور کارت ملی هوشمند» ۶۳ میلیارد تومان (۶۳۰.۰۰۰ میلیون ریال) است که ۱۱.۹ درصد اعتبارات این سازمان را به خود اختصاص داده است. اعتبارات این طرح نسبت به قانون مصوب ۱۴۰۲، رشد ۶۸۷/۵ درصدی نشان می‌دهد؛ این رشد به دلیل افزایش اعتبارات متفرقه این طرح است.

سهم پروژه احداث سایت دوم پشتیبان اطلاعات جمعیت کشور، ۱۷ میلیارد تومان (۱۷۰.۰۰۰ میلیون ریال) است که ۳/۲ درصد کل اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای این سازمان را دربرمی‌گیرد؛ اعتبارات این طرح نسبت به مصوب ۱۴۰۲، کاهش ۲/۸ درصدی نشان می‌دهد.

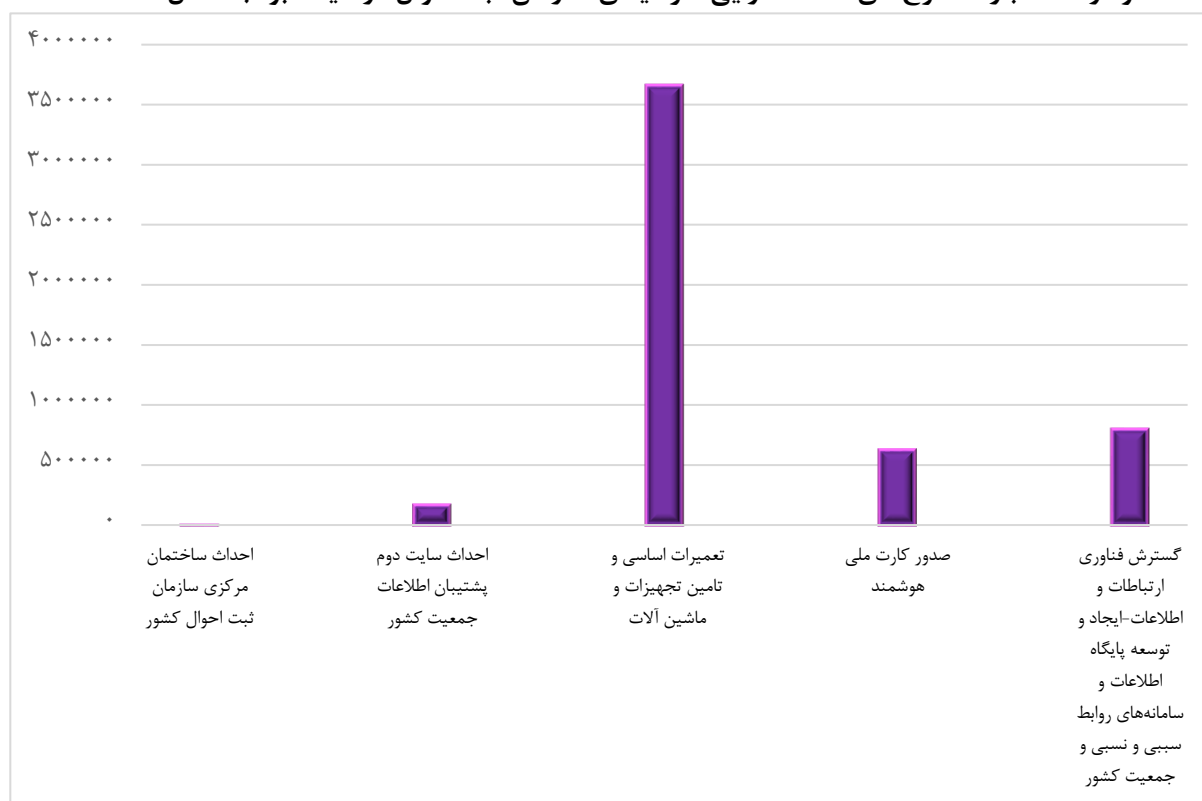
درنهایت کمترین سهم از اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای این سازمان به «احداث ساختمان مرکزی سازمان ثبت‌احوال کشور» اختصاص یافته است.



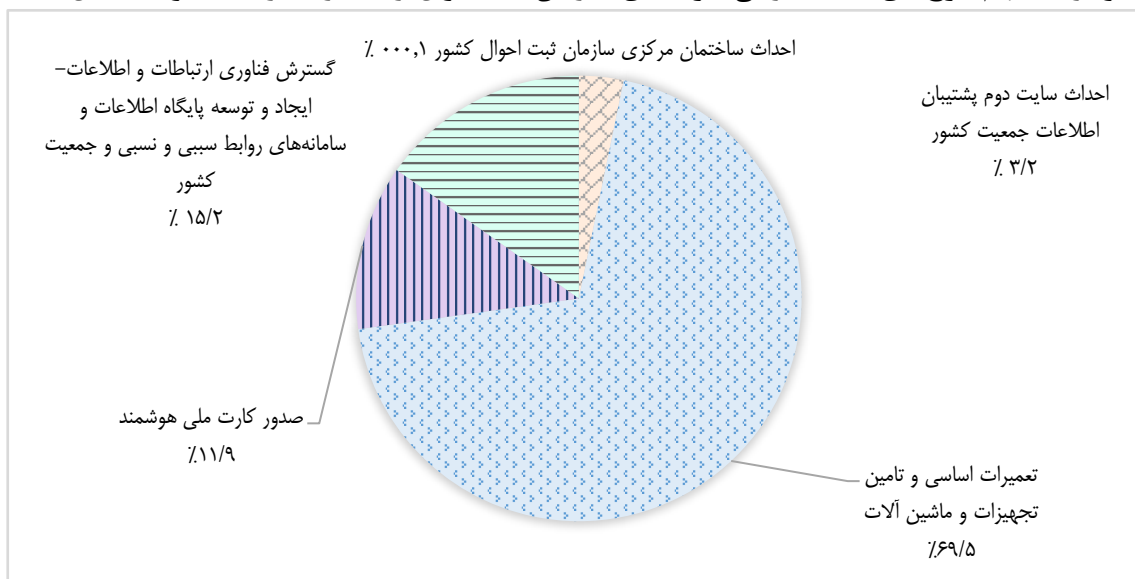
جدول ۷. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان ثبت‌احوال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ و مقایسه با قانون مصوب بودجه سال ۱۴۰۲ (میلیون ریال)

| درصد تغییر | مصوب سال ۱۴۰۲ | سهم از اعتبارات | سهم هر طرح از کل اعتبار (به میلیون ریال) | | | اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان ثبت‌احوال کشور |
|------------|---------------|-----------------|--|-----------|-----------|---|
| | | | جمع | متفرقه | عمومی | |
| ۹۰۰ | ۱ | ۰/۰۰۰۱ | ۱۰ | - | ۱۰ | احداث ساختمان مرکزی سازمان ثبت‌احوال کشور |
| -۲/۸ | ۱۷۵,۰۰۰ | ۳/۲ | ۱۷۰,۰۰۰ | - | ۱۷۰,۰۰۰ | احداث سایت دوم پشتیبان اطلاعات جمعیت کشور |
| ۷۵۸/۲ | ۴۲۶,۰۰۰ | ۶۹/۵ | ۳,۶۵۶,۰۰۰ | ۳,۱۵۰,۰۰۰ | ۵۰۶,۰۰۰ | تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات |
| ۶۸۷/۵ | ۸۰,۰۰۰ | ۱۱/۹ | ۶۳۰,۰۰۰ | ۵۵۰,۰۰۰ | ۸۰,۰۰۰ | صدور کارت ملی هوشمند |
| ۳۰۰ | ۲۰۰,۰۰۰ | ۱۵/۲ | ۸۰۰,۰۰۰ | - | ۸۰۰,۰۰۰ | گسترش فناوری ارتباطات و اطلاعات- ایجاد و توسعه پایگاه اطلاعات و سامانه‌های روابط سببی و نسبی و جمعیت کشور |
| - | - | ۱۰۰ | ۵.۲۵۶.۰۱۰ | ۳.۷۰۰.۰۰۰ | ۱.۵۵۶.۰۱۰ | جمع |

نمودار ۶. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان ثبت‌احوال در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳



نمودار ۷. سهم طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان ثبت‌احوال از اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳



درباره سازمان ثبت‌احوال کشور موضوع مهم این است که براساس قانون برنامه پنج‌ساله پنجم، باید تا پایان سال اجرای برنامه یعنی سال ۱۳۹۵ پروژه صدور کارت هوشمند ملی توسط سازمان ثبت‌احوال کشور پایان می‌یافت.

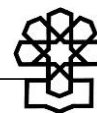
۳-۴. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

اعتبارات سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، بدون احتساب اعتبارات متفرقه انتقالی به جدول ۷، ۵ هزار و ۴۸۴ میلیارد و ۵۵۶ میلیون و ۱۰۰ هزار تومان (۵۴.۸۴۵.۵۶۱ میلیون ریال) است که نسبت به مصوب بودجه سال ۱۴۰۲ (۲۷.۵۹۲.۹۳۵ میلیون ریال)، ۹۸/۷ درصد رشد نشان می‌دهد. با احتساب اعتبارات متفرقه، انتقالی به جدول ۷، مجموع اعتبارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور ۹ هزار و ۱۵۴ میلیارد و ۵۵۶ میلیون و ۱۰۰ هزار تومان (۹۱.۵۴۵.۵۶۱ میلیون ریال) است که نسبت به بودجه مصوب ۱۴۰۲ (۴۸.۵۹۲.۹۳۵ میلیون ریال)، ۸۸/۳ درصد رشد نشان می‌دهد.

گفتنی است که تصریح بر عنوان «سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» به‌عنوان یک سازمان دولتی، در موارد متعددی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳، با توجه به اینکه این سازمان، دارای اساسنامه قانونی نیست و اساسنامه موجود این سازمان، صرفاً با تجویز هیئت‌وزیران توسط وزارت کشور تهیه و به تأیید «سازمان امور اداری و استخدامی کشور» رسیده است، بارها مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته است؛ لذا شناسایی سازمان مزبور در جداول تفصیلی لایحه بودجه، محل ابهام است.

۳-۴-۱. اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، بدون احتساب اعتبارات متفرقه، ۱۱۲ میلیارد و ۸۲۴



میلیون و ۳۰۰ هزار تومان (۱.۱۲۸.۲۴۳ میلیون ریال) است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲ (۸۸۳.۲۴۲ میلیون ریال)، ۲۷.۱ درصد رشد یافته است. با احتساب اعتبارات متفرقه انتقالی به جدول ۷، مجموع اعتبارات هزینه‌ای سازمان مذکور ۲ هزار و ۱۱۲ میلیارد و ۸۲۴ میلیون و ۳۰۰ هزار تومان (۲۱.۱۲۸.۲۴۳ میلیون ریال) است (۲۳/۱ درصد کل اعتبارات سازمان) که نسبت به قانون مصوب ۱۴۰۲ (۱۹.۲۸۹.۴۶۷ میلیون ریال) رشد ۹/۵ درصدی نشان می‌دهد. با توجه به اینکه برنامه‌های این سازمان در خصوص اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۳ درج نشده است، ارائه تحلیل از اعتبارات هزینه‌ای این سازمان مقدور نیست. این وضعیت امر نظارت بر بودجه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور توسط مجلس شورای اسلامی را بسیار دشوار می‌کند.

۲-۴-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای این سازمان، ۵ هزار و ۳۷۱ میلیارد و ۷۳۱ میلیون و ۸۰۰ هزار تومان (۵۳.۷۱۷.۳۱۸ میلیون ریال) است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۲، ۱۰/۱ درصد افزایش یافته است. با احتساب اعتبارات متفرقه، مجموع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای این سازمان ۷ هزار و ۴۱ میلیارد و ۷۳۱ میلیون و ۸۰۰ هزار تومان (۷۰.۴۱۷.۳۱۸ میلیون ریال) است (۷۶/۹ درصد کل اعتبارات سازمان) که نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۲، رشد ۱۶۳/۶ درصدی نشان می‌دهد.

طرح «کمک به تجهیز و ساماندهی پسماندهای عادی کشور» ۲ هزار و ۱۲۹ میلیارد تومان (۲۱,۲۹۰,۰۰۰ میلیون ریال) اعتبار به خود اختصاص داده است که از این مبلغ ۱۰۰ میلیارد تومان (۱,۰۰۰,۰۰۰ میلیون ریال) اعتبارات متفرقه است. این طرح، ۳۰/۲ درصد کل اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان را به خود اختصاص داده است. اعتبارات این طرح نسبت به قانون مصوب ۱۴۰۲، رشد ۱۰۶/۸ درصدی نشان می‌دهد. به نظر می‌رسد که افزایش حدود ۲۰۰ درصدی اعتبارات این طرح به دلیل نزدیک بودن سال اتمام (۱۴۰۵) آن است.

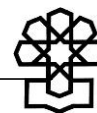
- پس از آن طرح «اجرای ماده (۷) قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موضوع سهم ۱٪ درآمد‌های مالیاتی مستقیم» با یک‌هزار و ۲۷۰ میلیارد تومان (۱۲.۷۰۰.۰۰۰ میلیون ریال) قرار دارد که ۱۸ درصد کل اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان را به خود اختصاص داده است. سال شروع این طرح ۱۴۰۲ بوده است؛ باین‌حال در قانون مصوب ۱۴۰۲ اعتباری به این طرح اختصاص داده نشد. کل اعتبارات این طرح، از نوع اعتبارات متفرقه است.

- پس از آن طرح «کمک به توسعه و نوسازی ناوگان حمل‌ونقل عمومی» با یک‌هزار و ۲۵۵ میلیارد تومان (۱۲.۵۵۰.۰۰۰ میلیون ریال)، ۱۷/۸ درصد اعتبارات سازمان را به خود اختصاص داده است. ۱۵۰ میلیارد تومان از مبلغ، اعتبارات متفرقه است. درصد رشد اعتبارات این طرح نسبت به مصوب ۱۴۰۲، ۱۴۳/۸ درصد است.

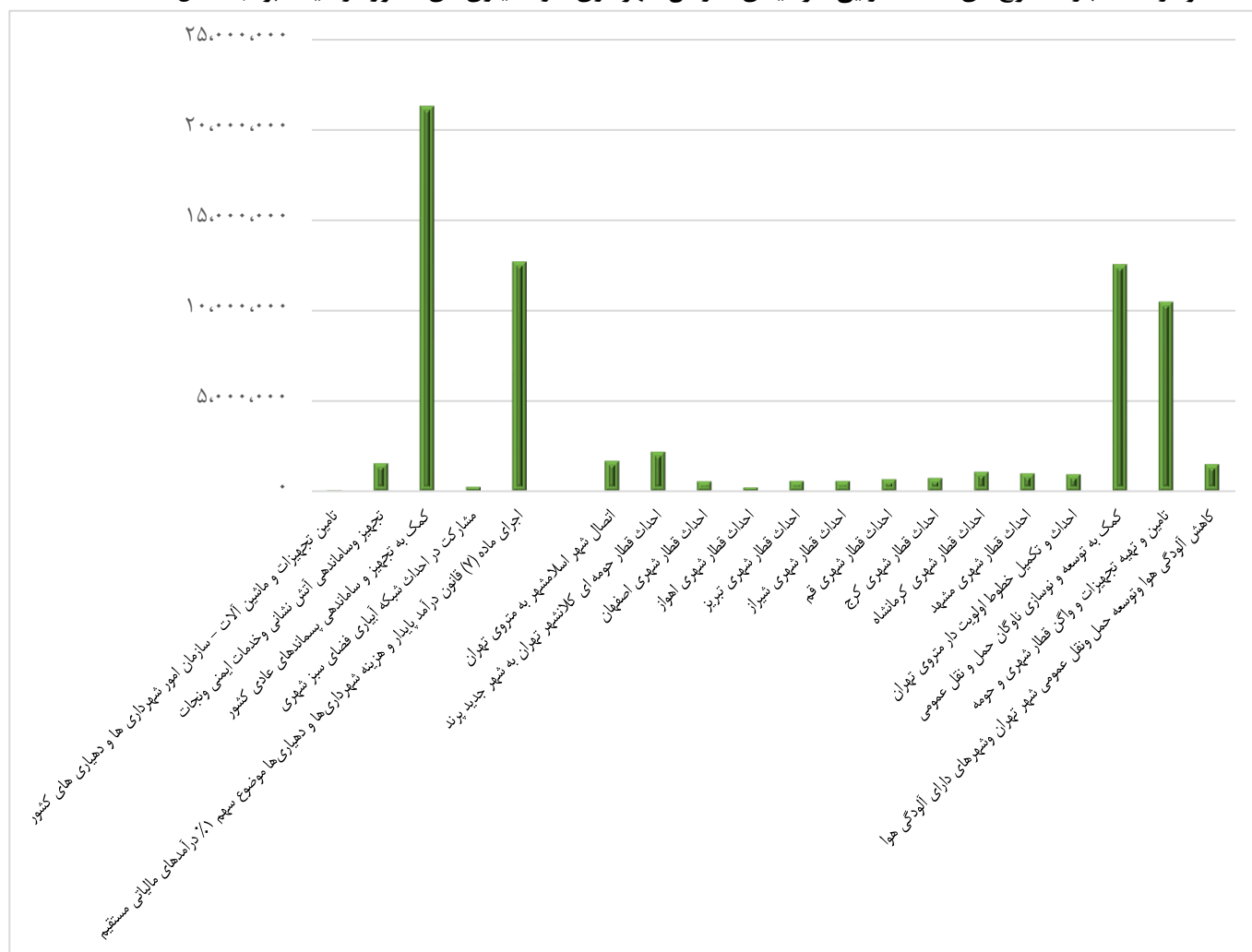
- طرح «تأمین و تهیه تجهیزات و واگن قطار شهری و حومه» با یک‌هزار و ۴۶ میلیارد و ۸۰۰ میلیون تومان (۱۰.۴۶۸.۰۰۰ میلیون ریال) در رتبه سوم قرار دارد که ۱۴/۸ درصد اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان را به خود اختصاص داده است. اعتبارات این طرح نسبت به مصوب ۱۴۰۲، رشد ۲۳۴۵/۷ درصدی را نشان می‌دهد. به نظر می‌رسد که نزدیک بودن سال اتمام این طرح (۱۴۰۴) و تخصیص ناکافی در سال‌های گذشته در مقایسه با کل اعتبارات مورد نیاز، دلیل افزایش بیش از دو هزار درصدی اعتبارات این طرح است.

جدول ۸. اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (میلیون ریال)

| اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور | سهام هر طرح از کل اعتبار (به میلیون ریال) | | | متفرقه | عمومی | اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور |
|---|---|---------------|-----------------------|-------------------|-------------------|--|
| | سهام از اعتبارات | مصوب سال ۱۴۰۲ | درصد رشد نسبت به ۱۴۰۲ | | | |
| تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات - سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور | ۰.۰۴ | ۲۱,۰۰۰ | ۴۲.۸ | ۳۰,۰۰۰ | ۳۰,۰۰۰ | |
| تجهیز و ساماندهی آتش نشانی و خدمات ایمنی و نجات | ۲.۱ | ۵۴۱,۰۰۰ | ۱۸۴.۸ | ۱,۵۴۱,۰۰۰ | ۱,۵۴۱,۰۰۰ | |
| کمک به تجهیز و ساماندهی پسماندهای عادی کشور | ۳۰.۲ | ۱۰,۲۹۰,۰۰۰ | ۱۰۶.۸ | ۲۱,۲۹۰,۰۰۰ | ۱,۰۰۰,۰۰۰ | ۲۰,۲۹۰,۰۰۰ |
| مشارکت در احداث شبکه آبیاری فضای سبز شهری | ۰.۳ | ۱۴۲,۰۰۰ | ۷۰.۴ | ۲۴۲,۰۰۰ | - | ۲۴۲,۰۰۰ |
| اجرای ماده (۷) قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها موضوع سهم ۱٪ درآمدهای مالیاتی مستقیم | ۱۸ | - | - | ۱۲,۷۰۰,۰۰۰ | ۱۲,۷۰۰,۰۰۰ | - |
| اتصال شهر اسلامشهر به متروی تهران | ۲.۳ | ۱,۶۷۰,۰۰۰ | ۰.۰ | ۱,۶۷۰,۰۰۰ | - | ۱,۶۷۰,۰۰۰ |
| احداث قطار حومه‌ای کلان‌شهر تهران به شهر جدید پرد | ۳ | ۲,۱۸۰,۰۰۰ | ۰.۰ | ۲,۱۸۰,۰۰۰ | - | ۲,۱۸۰,۰۰۰ |
| احداث قطار شهری اصفهان | ۰/۷ | ۵۵۰,۰۰۰ | ۰.۰ | ۵۵۰,۰۰۰ | - | ۵۵۰,۰۰۰ |
| احداث قطار شهری اهواز | ۰.۲ | ۲۰۰,۰۰۰ | ۰.۰ | ۲۰۰,۰۰۰ | - | ۲۰۰,۰۰۰ |
| احداث قطار شهری تبریز | ۰/۷ | ۵۵۸,۰۰۰ | ۰.۰ | ۵۵۸,۰۰۰ | - | ۵۵۸,۰۰۰ |
| احداث قطار شهری شیراز | ۰/۷ | ۵۵۸,۰۰۰ | ۰.۰ | ۵۵۸,۰۰۰ | - | ۵۵۸,۰۰۰ |
| احداث قطار شهری قم | ۰/۹ | ۶۵۴,۰۰۰ | ۰.۰ | ۶۵۴,۰۰۰ | - | ۶۵۴,۰۰۰ |
| احداث قطار شهری کرج | ۱.۳ | ۷۲۷,۰۰۰ | ۰.۰ | ۷۲۷,۰۰۰ | - | ۷۲۷,۰۰۰ |
| احداث قطار شهری کرمانشاه | ۱.۵ | ۱,۰۶۵,۰۰۰ | ۰.۰ | ۱,۰۶۵,۰۰۰ | - | ۱,۰۶۵,۰۰۰ |
| احداث قطار شهری مشهد | ۱.۴ | ۱,۰۰۱,۶۹۳ | -۰.۷ | ۹۹۴,۳۱۸ | - | ۹۹۴,۳۱۸ |
| احداث و تکمیل خطوط اولویت‌دار متروی تهران | ۱.۳ | ۹۴۰,۰۰۰ | ۰.۰ | ۹۴۰,۰۰۰ | - | ۹۴۰,۰۰۰ |
| کمک به توسعه و نوسازی ناوگان حمل‌ونقل عمومی | ۱۷.۸ | ۵,۱۴۶,۰۰۰ | ۱۴۳.۸ | ۱۲,۵۵۰,۰۰۰ | ۱,۵۰۰,۰۰۰ | ۱۱,۰۵۰,۰۰۰ |
| تأمین و تهیه تجهیزات و واگن قطار شهری و حومه | ۱۴.۸ | ۴۲۸,۰۰۰ | ۲۳۴۵.۷ | ۱۰,۴۶۸,۰۰۰ | - | ۱۰,۴۶۸,۰۰۰ |
| کاهش آلودگی هوا و توسعه حمل‌ونقل عمومی شهر تهران و شهرهای دارای آلودگی هوا | ۲/۱ | - | - | ۱,۵۰۰,۰۰۰ | ۱,۵۰۰,۰۰۰ | - |
| جمع | ۱۰۰ | - | - | ۷۰,۴۱۷,۳۱۸ | ۱۶,۷۰۰,۰۰۰ | ۵۳,۷۱۷,۳۱۸ |



نمودار ۸. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۳



۳-۵. سازمان مدیریت بحران کشور

بودجه سازمان مدیریت بحران کشور در مجموع ۳۴ میلیارد و ۵۵۹ میلیون و ۹۰۰ هزار تومان است (۳۴۵.۵۹۹ میلیون ریال)

که نسبت به بودجه مصوب ۱۴۰۳، ۲۹/۸ درصد افزایش یافته است.

۳-۵-۱. اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای سازمان مدیریت بحران کشور، ۳۴ میلیارد و ۱۵۹ میلیون و ۹۰۰ هزار تومان (۳۴۱.۵۹۹ میلیون

ریال) است که نسبت به مصوب ۱۴۰۲، ۲۹/۴ درصد رشد داشته است. اعتبارات هزینه‌ای سازمان مدیریت بحران، ۹۸/۸

درصد کل اعتبارات این سازمان را شامل می‌شود. با توجه به عدم ذکر برنامه‌های مربوط به اعتبارات هزینه‌ای، ارائه

تحلیلی از اعتبارات این سازمان امکان‌پذیر نیست.

در جدول (۷-۲) برای بررسی عملکرد سازمان مدیریت بحران در قبال اعتبارات دریافتی، واحد سنجشی تعیین نشده

است. شایسته است به منظور امکان‌پذیر کردن امر نظارت بر اعتبارات سازمان مدیریت بحران کشور توسط مجلس

شورای اسلامی، با توجه به وظایفی که قانون مدیریت بحران مصوب ۱۳۹۸/۰۶/۰۳ برای این سازمان تعیین کرده است، در جدول مذکور شاخص‌های سنجش عملکرد سازمان مذکور الحاق شود.

۲-۵-۳. اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای

مجموع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای سازمان مدیریت بحران کشور ۴۰۰ میلیون تومان (۴۰۰۰۰ میلیون ریال) است که نسبت به بودجه مصوب ۱۴۰۲، ۷۳/۹ درصد افزایش داشته است. این اعتبار برای طرح «تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات» منظور شده است.

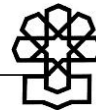
در نهایت گفتنی است که طبق ماده (۱۶) قانون مدیریت بحران «سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است، به منظور انجام اقدامات مربوط به پیشگیری و کاهش خطر و آمادگی در برابر بحران، ذیل امور اقتصادی در بودجه سنواتی، فصلی باعنوان «مدیریت بحران کشور» ایجاد کند و اعتبارات درج شده در فصول و برنامه‌های فعلی را در این فصل تجمیع کند. اعتبارات مورد نیاز دستگاه‌ها و نهادهای موضوع ماده (۲) این قانون ذیل برنامه‌های مشخصی در این فصل بنا به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران) در لایحه بودجه سالانه منظور می‌شود».

در این راستا در جدول ۹، ۶۵۰ میلیارد تومان (۶۵۰۰۰۰۰۰۰ میلیون ریال) اعتبار در ردیفی با عنوان «اقدامات مربوط به پیشگیری و کاهش خطر و آمادگی در برابر بحران (ماده (۱۶) قانون مدیریت بحران کشور)» منظور شده است. از این میزان ۳۵۰ میلیارد تومان (۳۵۰۰۰۰۰۰۰ میلیون ریال) از نوع اعتبارات هزینه‌ای و ۳۰۰ میلیارد تومان (۳۰۰۰۰۰۰۰۰ میلیون ریال) از نوع اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای است. اعتبارات اختصاص یافته به ماده (۱۶) قانون مدیریت بحران از نوع اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت) است. با توجه به الزام ماده (۱۶) قانون مدیریت بحران به ایجاد یک فصل باعنوان «مدیریت بحران کشور» و درج اعتبارات ذیل این فصل، گنجانیدن اعتبارات ماده (۱۶) قانون مدیریت بحران در جدول اعتبارات متفرقه، جای سؤال دارد.

همچنین طبق ماده (۱۷) قانون مدیریت بحران «دولت مکلف است به منظور پاسخ به حوادث و بحران‌ها، از اعتبارات موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴، با رعایت بند مذکور استفاده کند. این اعتبار به محض وقوع حادثه، از طریق تنخواه خزانه و با تأیید سازمان برای پاسخ در چارچوب برنامه‌های آمادگی و پاسخ هزینه می‌شود. در صورت نیاز به اعتباری مازاد بر آن، دولت می‌تواند با تصویب هیئت وزیران اعتبار لازم را تخصیص دهد، مشروط بر اینکه حداکثر یک ماه پس از تخصیص اعتبار، فرایند قانونی اصلاح بودجه را انجام دهد».

در راستای ماده (۱۷) قانون مدیریت بحران و همچنین در راستای بند «الف» تبصره «۵» قانون بودجه ۱۴۰۳ (بخش اول)^۱ در جدول اعتبارات متفرقه ردیفی باعنوان «پاسخ به حوادث و بحران‌ها از محل اعتبارات موضوع بند «م» ماده

۱. بند مذکور بیان می‌دارد: الف) سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است از محل اعتبارات موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تا مبلغ پنجاه هزار میلیارد (۵۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال به جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، تا مبلغ یک‌هزار میلیارد (۱.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال به سازمان دامپزشکی کشور بابت مهار بیماری‌های واگیر دامی و مشترک بین انسان و دام و پایش باقی‌مانده‌های دارو، سموم و فلزات سنگین در فرآورده‌های خام دامی، تا مبلغ یک‌هزار و پانصد میلیارد (۱.۵۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال به سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح هر کدام پنجاه درصد (۵۰٪) برای پیشگیری و اطفای حریق جنگل‌ها و مراتع کشور، تا مبلغ دو هزار میلیارد (۲.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال به مؤسسات تحقیقات واکسن و



(۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲ (ماده (۱۷) قانون مدیریت بحران کشور و بند «الف» تبصره «۵»)، مبلغ ۲۰۰ میلیون تومان (۲۰۰۰ میلیون ریال) اعتبار در نظر گرفته شده است؛ که شامل ۱۰۰ میلیون تومان اعتبارات هزینه‌ای و ۱۰۰ میلیون تومان اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای است. با توجه به تجربیات سال‌های گذشته در خصوص میزان مبالغ مورد نیاز برای پاسخ به بحران‌ها، رقم در نظر گرفته شده برای اعتبارات ماده (۱۷) قانون مدیریت بحران بسیار ناچیز است.

۴. نتیجه‌گیری

وزارت کشور به دلیل نقش مهمی که در بُعد حاکمیتی و اعمال سیاست‌های عمومی دولت در قلمرو جغرافیایی کشور از طریق حضور استانداران، فرمانداران و بخشداران به‌عنوان نمایندگان عالی دولت در سطوح تقسیمات دارد از اهمیت و جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. بنا به تعبیر مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی): «وزارت کشور وزارت مادر است و هیچ دستگاه اداری دولتی به جامعیت آن نداریم». این وزارتخانه یکی از محوری‌ترین بخش‌های نظام اداری و اجرایی کشور است. رسالت‌ها، مسئولیت‌ها و وظایف گسترده و مهمی که برعهده این وزارتخانه قرار داده شده است از حیث گستردگی و اهمیت به‌هیچ‌وجه قابل قیاس با هیچ‌یک از دستگاه‌ها و نهادهای کشور نیست. وظایف و مأموریت‌های اصلی وزارت کشور عبارتند از: امور امنیتی و انتظامی، امور سیاسی و اجتماعی، امور عمرانی و شهرداری‌ها، هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منطقه‌ای.

مسیر تحقق بسیاری از اهداف مندرج در سند چشم‌انداز و افق ۱۴۰۴ از طریق برنامه‌های وزارت کشور امکان‌پذیر است که در آن جامعه ایران، جامعه‌ای توسعه‌یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود و متکی بر اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی ترسیم شده و دارای ویژگی‌هایی همچون مردم‌سالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادی‌های مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها و بهره‌مندی از امنیت اجتماعی و قضایی و امن، مستقل و مقتدر با سامانه دفاعی مبتنی بر بازدارندگی همه‌جانبه و پیوستگی مردم و حکومت است.

آنچه در درجه اول درباره بودجه وزارت کشور جلب توجه می‌کند «عدم شفافیت» بودجه مذکور است. به‌ویژه عدم ذکر برنامه‌های اعتبارات هزینه‌ای، به‌گونه‌ای که مشخص نیست، اعتبارات هزینه‌ای اختصاص یافته به دستگاه اصلی وزارت کشور و سازمان‌های تابعه صرف چه اموری خواهد شد، امر نظارت بر بودجه توسط مجلس شورای اسلامی را دشوار می‌کند. این عدم شفافیت مغایر جزء اول و سوم بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، ابلاغی مقام معظم رهبری است که بر قابل سنجش بودن اجرای قانون و شفافیت و عدم ابهام قانون تأکید دارد.

سرمسازاری رازی و انستیتو پاستور ایران بابت تولید و ارتقای کیفیت انواع ایمن‌ساز(واکسن)های مورد نیاز انسان، دام و طیور و مبلغ دو هزار میلیارد (۲.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (سازمان فوریت‌های پیش‌بیمارستانی اورژانس کشور) و مبلغ پنجاه هزار میلیارد (۵۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال بابت خرید و نصب تجهیزات هوشمند جهت انسداد الکترونیکی مرزها از طریق سامانه (سیستم)های هوشمند به وزارت اطلاعات، در قالب اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جهت هزینه در موارد مندرج در بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) اقدام کند. سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است، گزارش تفصیلی عملکرد این بند از جمله میزان تخصیص و پرداخت به هریک از دستگاه‌ها و نهادهای فوق را هر سه ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی ارسال کند. همچنین دستگاه‌های دریافت‌کننده اعتبار مکلفند گزارش عملکرد و فهرست اقدامات صورت گرفته خود را هر سه ماه یکبار به مجلس شورای اسلامی ارسال کنند.

در درجه بعد، مسئله تناسب میان اعتبارات اختصاص یافته به وزارت کشور و خروجی آنها وجود دارد که باید در عملکرد وزارت کشور جستجو شود. بنابراین یکی از اقدام‌های مهم و لازم در بررسی بودجه وزارت کشور از سوی اعضای محترم کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها و نمایندگان محترم مجلس، بررسی عملکرد بودجه‌ای سال‌های گذشته وزارت کشور از جهت رسیدن به اهداف برنامه‌هایی است که اعتبار به آنها تخصیص یافته است. ضروری است وزارت کشور گزارشی درباره نحوه عملکرد بودجه خود در سال‌های گذشته و میزان تحقق اهداف اعلام شده ارائه کند تا نمایندگان محترم با نگاهی به عملکرد سال‌های پیشین وزارت کشور به بررسی و تصویب بودجه آن اقدام کنند؛ البته این الزام تنها محدود به زمان بررسی لایحه بودجه نیست و وزارت کشور باید حداقل هر ۶ ماه عملکرد خود را متناسب با جدول فوق برای مجلس ارسال کند، ضرورتی که سال‌ها مورد غفلت واقع شده است.

سوم اینکه در لایحه بودجه ۱۴۰۳، مسئله نقص و عدم جامعیت شاخص‌های سنجش عملکرد وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه وجود دارد. ضروری است با توجه به احکام مندرج در برنامه هفتم و نیز سایر قوانین موضوعه، تجدیدنظری اساسی در شاخص‌های سنجش عملکرد خروجی‌های اصلی وزارت کشور و دستگاه‌های تابعه صورت پذیرد.

منابع و مأخذ

۱. امامی میبیدی، راضیه، الماسی، مجید «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۱۳. بودجه دستگاه‌های اجرایی؛ ارائه مدلی برای تحلیل میزان اعتبارات دستگاه‌های اجرایی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۷۲۴، دی‌ماه ۱۳۹۶
۲. لایحه بودجه ۱۴۰۳ کل کشور.
۳. خیری‌اصل، خیرالله. «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۵۹): وزارت کشور». دفتر مطالعات سیاسی. مرکز پژوهش‌های مجلس شماره مسلسل ۱۸۷۶۰. ۱۴۰۲.
۴. جان‌پور، محسن؛ صالح‌آبادی، ریحانه؛ حسینی، سیدسمیره ۱۳۹۶. «تبیین مخاطرات محیطی ناشی از دیوارهای مرزی (مرزهای ایران در استان سیستان و بلوچستان)»، فصلنامه جغرافیا و مخاطرات محیطی، شماره ۲۴.

گزیده سیاستی

عدم ذکر برنامه‌های اعتبارات هزینه‌ای وزارت کشور و سازمان‌های تابعه منجر به عدم شفافیت بودجه و قابل سنجش نبودن عملکرد آن وزارتخانه (مغایر جزء اول و سوم بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری) و دشواری نظارت مجلس خواهد شد.



مرکز پژوهش‌های 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