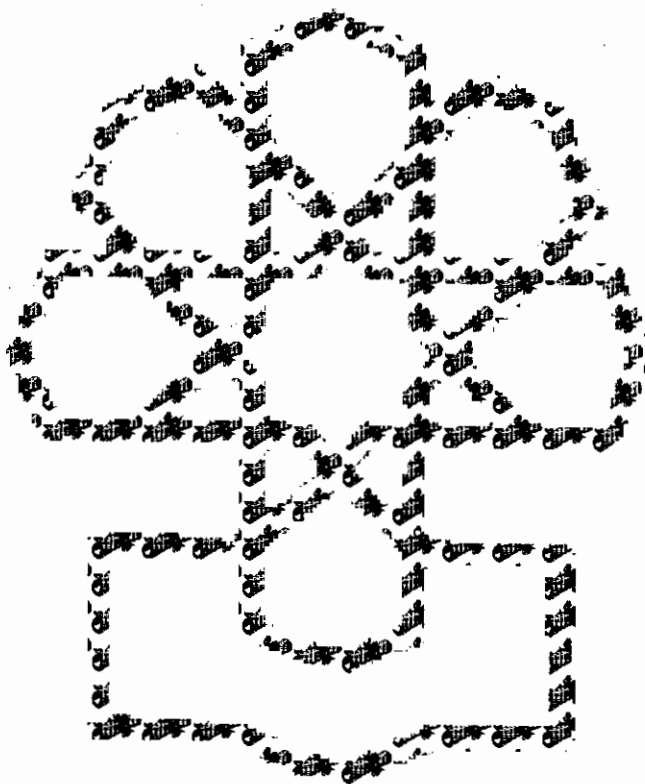


۵۸۸



دربارهٔ هزینه های بودجه ۷۴

از سری گزارشهای بودجه ۷۴ - شماره ۹



معاونت پژوهشی
دی ماه ۱۳۷۳

کار: گروه تحقیق

۵۸۸

با پایان یافتن مراحل تصویب برنامه دوم و ابلاغ آن به دولت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی گروه ویژه کارشناسی بودجه ۷۴ را فعال نموده است. گزارش‌های مفصل این گروه پس از نهایی شدن، تلخیص گردیده و در اختیار کمیسیونها و نمایندگان محترم قرار می‌گیرد. ضمناً کارشناسان گروه مذکور در جلسات کمیسیون مشترک در هر مورد (تبصره یا کلیات بودجه) توضیحات لازم را حسب مورد و تقاضا عرضه می‌نمایند. امید است نتایج مذکور بتواند در راستای تقویت ساختار بودجه‌ای و ارتقای بهره‌وری از منابع مؤثر باشد. انشاءالله

کد گزارش: ۱۶۰۰۵۸۸

برآوردهای هزینه‌ای بودجه عمومی دولت در شکل کلی بر «روش سال ماقبل آخر» استوار است. در این روش، پیش‌بینی‌های بودجه سال آینده در کنار اعتبارات مصوب سال جاری و هزینه‌های انجام‌یافته در سال قبل، بررسی و تجزیه و تحلیل می‌شود تا امکان مقایسه‌ای میان هزینه‌های قطعی و اعتبارات پیشنهادی برای سال بودجه فراهم گردد. البته استفاده از روش سال ماقبل آخر به معنی تکرار مقادیر اعتباری هزینه شده نیست و در ضمن آن، توسعه آتی مورد نظر و جرح و تعدیلهای لازم و همچنین تغییرهای ناشی از جریانهای تورمی جامعه نیز در برآوردهای مربوط اعمال می‌شود، لیکن اساس تخصیص، کارکرد اعتباری دستگاههای اجرایی در سال گذشته است که به صورت واقعی غیر قابل اجتناب مورد قبول قرار می‌گیرد. هرچند روش سال ماقبل آخر به عنوان یکی از روشهای برآورد بودجه‌ای معتبر - به خصوص تا جنگ جهانی دوم - شناخته شده و تغییر در آن مستلزم ایجاد تحولات ساختاری در نظام بودجه‌ریزی کشور است، اما نقیصه‌ها و ایرادهای عمده زیر را نیز باید به صورت پیامدهای طبیعی استفاده از آن روش در نظر گرفت:

۱- مبنای قرار گرفتن هزینه‌های قطعی دستگاههای اجرایی در سال قبل به منزله پذیرش ضرورت حفظ و تداوم سازمان تشکیلاتی موجود در هریک از دستگاهها است، زیرا با صرف نظر از مبنای مزبور اساس بحثهای بودجه‌ای و زمینه‌های بررسی آنها دچار تزلزل می‌شود.

۲- تداوم سازمان تشکیلاتی و حفظ حیات دستگاه، مترادف با حفظ ساختار فیزیکی و نیروی انسانی موجود در آن است و این موضوع تحلیل عملکرد، ارزیابی کیفی مدیریت و سرانجام طرح مباحث مربوط به کارایی و قیمت تمام شده انجام وظایف قانونی را تحت الشعاع خود قرار می‌دهد.

۳- استفاده از روش سال ماقبل آخر، بررسیهای کلان اقتصادی - مالی و انتخابهای بین بخشها و اولویتهای مورد نظر را تضعیف کرده و آن را تابعی از ضروریتهای هزینه‌ای حاکم بر دستگاههای اجرایی می‌نماید.

۴- برآورد هزینه‌های بودجه‌ای بر پایه نیازهای تشکیلاتی به گسترش فرهنگ هزینه‌ای در بودجه و تقویت تمایلات توسعه طلبانه مدیریتهای دولتی کمک کرده و زمینه‌های تداخل و تشابه یا دوباره کاری در بین واحدهای اجرائی را فراهم می‌آورد.

۵- و سرانجام، در روش مورد بحث بررسیهای بودجه‌ای به اعمال تغییرات و اصلاحات انجام شده نسبت به سال پایه محدود می‌گردد.

با توجه به موارد بالا و در نظر داشتن محدودیتهایی که این قبیل مسائل در تهیه و تنظیم بودجه‌های سالانه به وجود می‌آورد، ویژگیهای بودجه‌ای لایحه سال ۱۳۷۴ به شرح زیر قابل تلخیص و ارائه است.

الف- ویژگی عمده هزینه‌های بودجه‌ای دولت رشد چشمگیر و بسیار زیاد آن در سالهای گذشته است که نسبت آن برای سال ۱۳۷۳ در حدود ۴۸ درصد و برای سال ۱۳۷۴ نزدیک به ۴۰ درصد می‌باشد. تفکیک نرخ رشدهای مزبور برای سالهای ۷۳ و ۷۴ به قرار زیر است:

عنوان	رشد سال ۱۳۷۳	رشد سال ۱۳۷۴	رشد سال ۷۴ به ۱۳۷۲
هزینه های بودجه عمومی دولت	۴۸	۴۰	۱۰۷
- کل هزینه از محل درآمد عمومی	۵۰	۳۸	۱۰۶
- جاری	۳۸	۴۲	۹۷
- عمرانی	۷۵	۳۰	۱۲۷
- کل هزینه از محل درآمد اختصاصی	۲۷	۶۷	۱۱۳

رشد های سالانه مورد بحث در هزینه های بودجه عمومی دولت، نسبت هزینه های مزبور به تولید ناخالص داخلی کشور در سال ۱۳۷۴ را به حدود ۳۰ درصد می رساند. ^(۱) ضمناً مشخص است که دولت از طریق بودجه شرکتهای دولتی نیز بخش قابل توجهی از تولید ناخالص داخلی کشور را تحت پوشش خود دارد. تفصیل اطلاعات لازم برای تخمین دقیق این بخش از تولید ناخالص داخلی که در کنترل دولت می باشد در اختیار نیست. با این همه با توجه به سهم نسبی بخش نفت در تولید ناخالص داخلی که کلاً در اختیار دولت می باشد، سهم بخش صنایع و معادن در تولید ناخالص داخلی که بخش عمده آن در اختیار دولت است سهم بخش خدمات پولی و بانکی از تولید ناخالص که باز هم عمدتاً در اختیار دولت می باشد، و سهم خدمات بازرگانی از تولید ناخالص داخلی که بخش قابل توجهی از آن در اختیار دولت است، می توان اطمینان داشت که حداقل حدود ۴۰ درصد دیگر از تولید ناخالص داخلی (علاوه بر بودجه عمومی) نیز به صورت مستقیم در اختیار و کنترل دولت می باشد. در چنین شرایطی مشخص است که باید نسبت به هرگونه گسترش و افزایش سهم دولت در تولید ناخالص داخلی چه از طریق بودجه عمومی و چه از سایر طرق به

- کوشش در کاهش کلی سهم دولت در اقتصاد

- جابه جایی در نحوه دخالت در حوزه های مدیریتی دولت

مشخص است که رشد های چشمگیر سالانه حدود ۴۰ درصد از بودجه عمومی در شرایط ثبات یا

فرض شود، روشن است که هزینه‌های عمومی دولت برای هر خانوار ایرانی در سال ۱۳۷۴ معادل ۳۵۳ هزار تومان می‌باشد.

اکنون این سؤال مطرح می‌گردد که چگونه می‌توان «کارآیی» یا «بازدهی» اقتصادی - اجتماعی این مبلغ قابل توجه بودجه‌ای را ارزیابی نمود و براساس نتایج حاصله به اقدامات اصلاحی لازم دست زد. بدیهی است که این بررسی، یعنی بررسی «فایده سنجی» یا تحلیل «هزینه - فایده» چنین حجم عظیمی از هزینه‌های عمومی باید و می‌تواند موضوع پروژه تحقیقاتی بسیار مفصلتری باشد که از حوصله این گزارش خارج است.

نهایتاً باید اضافه نمود که براساس اطلاعات ارائه شده در فوق تولید متوسط ملی برای یک خانوار ۵ نفره در سال ۱۳۷۴ حدود ۱۱۵۵ هزار تومان (یک میلیون و یکصد و پنجاه و پنج هزار تومان) تخمین زده می‌شود. از این مبلغ ۳۵۳ هزار تومان سرانه خانوار بودجه عمومی است. از طرف دیگر، همانگونه که بیان شد، حداقل چهل درصد از تولید ملی (یعنی حدود ۴۶۲ هزار تومان سرانه خانوار) در بخشهای غیر بودجه‌ای تحت پوشش مستقیم دولت می‌باشد. هرچند این دورقم مستقیماً قابل جمع نیستند ولی مجموع این دو اطلاع نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از مجموع حدود یک میلیون و یکصد و پنجاه هزار تومان تولید متوسط خانوار (که به احتمال قریب به یقین بالای ۵۰ درصد تولید ملی است) مستقیماً در اختیار و کنترل دولت می‌باشد. این اطلاع دارای اهمیت قابل توجهی برای هر نوع تجزیه و تحلیل اقتصادی در جامعه ایران می‌باشد. به عنوان نمونه می‌توان اشاره کرد که طبیعتاً در چنین شرایطی، کارآیی یا عدم کارآیی فعالیتهای دولتی است که متغیر اصلی و اساسی در تعیین حدود کارآیی در کل اقتصاد ملی است. نتیجه دیگر اینکه به نظر می‌رسد در این شرایط، مهمترین و اساسی‌ترین اقدام در اصلاح ساختار اقتصاد ملی، اقدامی است که مستقیماً معطوف به اصلاح ساختار فعالیت دولتی جامعه معطوف باشد.

ب - ناپایداری ساختار درآمدهای دولت و گسترش سریع هزینه‌ها وابستگی بودجه عمومی کشور را به درآمدهای نفتی تشدید می‌کند. میزان این وابستگی که در سال ۱۳۵۲ به حداکثر خود از شروع انقلاب مشروطیت تاکنون یعنی به حدود ۸۳ درصد رسیده بود تا سال ۱۳۷۱ به حدود ۴۵ درصد کاهش یافت، اما از سال ۱۳۷۲ و به دنبال افزایش نرخهای رسمی ارز مجدداً رو به افزایش گذارد، به طوری که در پیش‌بینی‌های بودجه‌ای سال ۱۳۷۴ درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت به طور مستقیم در حدود ۶۱ درصد و با احتساب آثار نامستقیم آن در درآمدهای دولت تا حدود ۷۰ درصد هزینه‌های عمومی را تأمین می‌کند.

نارسایی درآمدهای غیرنفتی و گسترش شدید هزینه‌های عمومی توسط دولت به افزایش نرخ شناور ارز یا استقراض از نظام بانکی کشور (و در عمل به هر دو منبع) را در طی سالهای آینده اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. هرچند نرخ رشد بودجه عمومی دولت در طی دوران برنامه پنجساله دوم به طور متوسط در حدود ۱۳ درصد در نظر گرفته شده است، اما با استناد به شواهد تجربی و نرخهای تورمی موجود نرخ رشد مزبور را باید در حدود ۴۰ درصد در سال (همچنان که برای سال شروع برنامه نیز تطبیق اعتبارات مصوب برنامه یا بودجه پیشنهادی برای دولت مقدور نشد) در نظر گرفت. هرگاه رشد درآمدهای غیرنفتی دولت در طی دوران برنامه دوم معادل ۱۰۰ درصد^(۱) و رشد هزینه‌های دولت را معادل ۴۰ درصد یاد شده در نظر

۱- در رابطه با فرض افزایش ۱۰۰ درصد درآمدهای غیرنفتی بودجه عمومی طی سالهای برنامه می‌توان به نکات زیر توجه کرد:
- درآمدهای مالیاتی بودجه عمومی با توجه به روندهای گذشته و با توجه به وضعیت قابل پیش‌بینی اقتصادی جامعه قابلیت افزایش

گیریم، تأمین هزینه های دولت در چارچوب نرخ رشد بودجه در برنامه عمرانی مصوب و به همین گونه در چارچوب رشد واقعی تر ۴۰ درصدی مورد بحث نرخهای ارز متفاوتی به شرح زیر را قابل محاسبه می نماید؛

سال	حالت اول هزینه های عمومی دولت بارشد مطابق برنامه (میلیارد ریال)	حالت دوم هزینه های عمومی دولت بارشد ۴۰ درصد در سال (میلیارد ریال)
۱۳۷۴	۴۵,۱۷۶ (لایحه بودجه)	۴۵,۱۷۶
۱۳۷۵	۵۱,۰۴۹ (رشد برنامه)	۶۳,۲۴۶
۱۳۷۶	۵۷,۶۸۵ (رشد برنامه)	۸۸,۵۴۵
۱۳۷۷	۶۵,۱۸۴ (رشد برنامه)	۱۲۳,۹۶۳
۱۳۷۸	۷۴,۹۶۲ (رشد برنامه)	۱۷۳,۵۴۸

چنانچه افزایش بهای نفت صادراتی را طی بقیه سالهای برنامه یادشده معادل ۵ درصد در سال و میزان صادرات نفت را (با توجه به محدودیت امکانات تولید، افزایش مصرف داخلی و ورود محتمل عراق به جمع صادرکنندگان) در حدود ۲,۴۰۰,۰۰۰ بشکه در روز در نظر بگیریم، سهم درآمدهای مستقیم نفتی در بودجه سال ۱۳۷۸ برای حالت اول معادل ۵۳ درصد (۳۹۵۰۴ میلیارد ریال) و برای حالت دوم معادل ۸۰ درصد (۱۳۸۰۹۰ میلیارد ریال) خواهد بود. در چنین وضعیتی و با فرض امتناع دولت از توسل مستقیم به نظام بانکی برای تأمین مالی هزینه های عمومی نرخ دلار محاسباتی و مورد عمل در بودجه برای حالت اول حدود ۲۵۰۰ ریال و برای حالت دوم حدود ۸۷۶۰ ریال خواهد بود.

باید عنایت داشت که وقوع حالت اول یعنی شرایطی که نرخ ارز محاسباتی در بودجه معادل ۲۵۰۰ ریال باشد بسیار غیر محتمل است. لذا حالت دوم فوق یعنی شرایطی که نرخ ارز محاسباتی بودجه (با فرض عدم توسل دولت به نظام بانکی برای تأمین کسریهای قابل توجه) در حدود ۸۷۶۰ ریال محاسبه گردیده است باید پایه تجزیه و تحلیلهای لازم قرار گیرد. در این زمینه تأکید می شود که نرخ محاسبه شده فوق برای دلار (۸۷۶۰ ریال) نرخ بودجه ای و نه نرخ واقعی حاکم بر بازار ارز کشور خواهد بود. یادآور می شود که نرخ مؤثر محاسباتی لایحه بودجه ۷۴ حدود ۱۹۲۵ ریال می باشد در حالی که روند فعلی مؤید این نکته است که نرخ واقعی ارز در سال آینده از حدود ۵۰۰۰ ریال کمتر نخواهد بود لذا مشخص است که به احتمال زیاد نرخ واقعی دلار در سال ۱۳۷۴ در حدود ۲/۶ برابر نرخ محاسباتی بودجه ای لایحه ۱۳۷۴ قابل پیش بینی است. تخمین این نکته که نرخ واقعی در بازار ارز در سال آخر برنامه تا چه حد با نرخ محاسباتی بودجه در آن سال

چندانی را طی سالهای برنامه نخواهد داشت.
- بخشی از درآمدهای پیش بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ مانند فروش دارائیهای دولتی فاقد جنبه استمرار بوده و منبع مطمئنی برای درآمد در سالهای بعد نیست.
- درصد عدم تحقق بخشی از درآمدهای پیش بینی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ به دلیل «بیش برآوردی» نسبتاً قابل توجه خواهد بود.
بدین ترتیب حتی افزایش ۱۰۰ درصد فرض شده برای درآمدهای غیر نفتی بودجه باید عمدتاً از طریق افزایش بهای خدمات دولتی یا درآمد اختصاصی تأمین گردد.

متفاوت خواهد بود نیازمند مدلسازیهای تفصیلی و مطالعات و بررسیهای قابل توجه دیگری است. با این همه در جهت روشن کردن ابعاد مسئله فوق می توان اشاره کرد که اگر نسبت محاسبه شده مزبور (۲/۶) در سال آخر برنامه نیز حاکم باشد، نرخ واقعی ارز در بازار در سال مزبور حدود ۲۲۸۰۰ ریال خواهد بود. در این شرایط اقتصاد کشور چه تأثیراتی از این نرخ خواهد پذیرفت؟ هزینه زندگی مردم و الگوی توزیع درآمد چگونه خواهد شد؟ سرمایه گذاریها در چه حد تحت تاثیر قرار خواهد گرفت؟ صادرات و واردات چه خواهد شد؟ اینها همگی سؤالاتی است که باید امروز در بررسیهای بودجه ای جاری مورد عنایت قرار گیرد تا مشکلات آن در حد ممکن قابل کنترل گردد.

ج - علاوه بر نکات فوق، در بحث تفصیلی تر هزینه های بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۳۷۴ از دیدگاه فنی و اطلاعاتی می توان به موارد زیر نیز توجه نمود:

۱- هزینه های بودجه عمومی دولت در قالب نزدیک به ۵۸۷ مقطع اطلاعاتی ارائه شده که ۲۵۷ مورد آن مربوط به دستگاههای اجزایی (وزارتخانه ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی) و ۲۴۲ مورد آن موضوع هزینه های مربوط به ردیفهای وابسته به دستگاههای مزبور است. ۸۸ مورد اطلاعات باقی مانده مربوط به ردیفهای مستقل منظور شده در بخشهای پنجم، ششم، و هفتم می باشد. با آن که معمولاً برای ارائه اطلاعات هزینه ای در ردیفهای وابسته به دستگاههای اجرایی ضوابط معینی (مثلاً هزینه هایی که فقط یک بار انجام می شود یا هزینه هایی که جمعاً و خرجاً در بودجه منظور می شود...) در نظر گرفته می شود، تشخیص ضوابط خاصی برای تجزیه اعتبارات پیشنهادی در لایحه دشوار است. به عنوان مثال، با آن که برای وزارت امور اقتصادی و دارایی تحت کد ۱۱۰۰۰۰ و برنامه شماره ۱۰۸۰۱ (وصول درآمد دولت) اعتباراتی از محل هزینه های جاری و اختصاصی پیش بینی شده، مجدداً برای همان وزارتخانه تحت کد شماره ۱۱۰۰۳۰ و با همان برنامه اعتبارات جاری دیگری برای «وصول درآمد دولت» قید گردیده است. همچنین تعداد قابل توجهی از ردیفهای منظور در بخش پنجم به سهولت قابل انتقال به دستگاه اجرایی مربوط می باشد که با این عمل علاوه بر تقلیل تعداد مقاطع اطلاعاتی بلااستفاده و تسهیل در رسیدگی و ارزیابی هزینه ها از خدشه دار شدن «اصل و ضوح» در بودجه نویسی نیز جلوگیری خواهد شد.

۲- در حدود ۱۳۵ مقطع اطلاعاتی ارائه شده در بخش هزینه های عمومی موضوع درآمدهای به

اقتصاد و دارایی، وزارت امور خارجه، وزارت دادگستری و نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران است. جمع اعتبارات مربوط به آموزش عالی در لایحه پیشنهادی سال ۱۳۷۴ بالغ بر حدود ۳,۰۷۸,۶۹۷,۰۰۰ هزار ریال (در حدود ۷ درصد کل هزینه های عمومی دولت) و تفکیک آن به شرح زیر است:

از محل اعتبارات جاری	۱,۳۸۲,۲۳۰,۰۰۰ هزار ریال
از محل اعتبارات عمرانی	۴۰۹,۹۶۷,۰۰۰ هزار ریال
از محل درآمدهای اختصاصی	۱,۲۸۶,۵۰۰,۰۰۰ هزار ریال
جمع	۳,۰۷۸,۶۹۷,۰۰۰ هزار ریال

۴- مجموع اعتبارات تحقیقاتی لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ که در برنامه های تحقیق و بررسی پیش بینی و منظور شده بالغ بر ۴۸۲,۲۵۸,۹۰۰ هزار ریال و اندکی بیش از ۱ درصد از کل هزینه های عمومی است که تفکیک آن به شرح زیر می باشد:

جمع اعتبارات تحقیقاتی جاری دستگاههای اجرایی ملی	۱۸۱,۷۱۹,۰۰۰ هزار ریال
جمع اعتبارات تحقیقاتی جاری دستگاههای اجرایی استانی	۱,۹۳۶,۹۰۰ هزار ریال
جمع اعتبارات تحقیقاتی عمرانی دستگاههای اجرایی ملی	۲۹۸,۶۰۳,۰۰۰ هزار ریال
جمع اعتبارات تحقیقاتی عمرانی دستگاههای اجرایی استانی	-
جمع	۴۸۲,۲۵۸,۹۰۰ هزار ریال

لازم به یادآوری است که اعتبارات مربوط به فصل آموزش عالی و تحقیقات از شمول این بند مستثنی گردیده است.

۵- اعتبارات پیش بینی شده در برنامه های «خدمات اداری دستگاههای اجرایی ملی» در مجموع بالغ بر ۴۵۳,۳۸۵,۶۰۰ هزار ریال (اعم از جاری و اختصاصی) و در حدود ۱ درصد مجموع هزینه های عمومی در لایحه است. هرچند سقف اعتباری یاد شده منحصر به دستگاههای اجرایی ملی بوده و اعتبارات مربوط به خدمات اداری دستگاههای اجرایی محلی در لایحه بودجه انعکاسی ندارد، اما کم بودن اعتبار مزبور با توجه به دو نکته زیر دقت اعتبارات ارائه شده در بودجه را غیر مکفی می نماید:

- نخست آن که وزارخانه ها و دستگاههایی که اجرای وظایف قانونی خود را در چارچوب تأسیس شرکتهای دولتی اداره می نمایند، بخش قابل توجهی از نیازهای اعتباری خود را از محل فعالیتهای شرکتهای وابسته تأمین کرده و از نظر میزان اعتبار و احکام قانونی (تبصره ها) حضور محدودی در بودجه عمومی دولت دارند. مروری بر اعتبارات جاری وزارت نفت، وزارت صنایع، وزارت معادن و فلزات ... قرائنی بر این استنباط ارائه می دهد.

- برای برخی از فعالیتهای جاری نظیر امور دفاع، فصل نفت، فصل گاز، فصل معادن ... اصولاً اعتباری در برنامه های خدمات اداری مربوط پیش بینی شده است.

۶- در ردیف ۵۰۳۲۲۴ از بخش پنجم هزینه های پیش بینی شده در لایحه مبلغ ۶۲۰ میلیارد ریال بابت «افزایش حقوق کارمندان» در نظر گرفته شده است. این پیش بینی بدان معنی است که سطح کل حقوق کارمندان دولت که از محل بودجه عمومی پرداخت می شود بالغ بر ۳۷۲۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۴ خواهد بود. حال چنانچه نسبت به هزینه های پرسنلی مندرج در صورت «خلاصه وضعیت اعتبارات جاری بر حسب فصول هزینه» موضوع قسمت چهارم «ج» لایحه به کل هزینه های مزبور را که بالغ بر ۵۹ درصد

می باشد به اعتبارات دستگاههای اجرایی محلی در استانها نیز تعمیم دهیم، مجموع پرداختهای پرسنلی دولت از محل بودجه عمومی به حدود ۴,۸۹۳,۸۹۰,۰۰۰ هزار ریال بالغ خواهد شد که پس از کسر ۳,۷۲۰,۰۰۰,۰۰۰ هزار ریال به عنوان حقوق گروه و پایه، متوسط مزایای شغلی قابل پرداخت به حدود ۳۲ درصد حقوق گروه و پایه مستخدمین می رسد. با توجه به احتساب هزینه های مربوط به مأموریتها، اضافه کاریها و امثال آن در ۳۲ درصد مزبور، ریز محاسبات برآورد اعتبارات ردیف یادشده می تواند روشن کننده تر باشد.

۷- در حدود ۷۳ شرکت دولتی و مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت از محل بودجه عمومی اعتبار دریافت می کنند. مجموع اعتبارات اختصاص یافته به این گروه از دستگاههای اجرایی بالغ بر ۱,۳۷۱,۹۶۴,۵۳۵ هزار ریال یا در حدود ۳ درصد کل هزینه های عمومی دولت و تفکیک آن به شرح زیر است:

اعتبارات جاری موضوع کمک به شرکتهای دولتی ۶,۵۰۴,۲۶۴,۵۰۰ هزار ریال

اعتبارات عمرانی (سرمایه گذاری ثابت) ۷,۲۱۵,۳۸۰,۸۵۰ هزار ریال

جمع ۱,۳۷۱,۹۶۴,۵۳۵ هزار ریال

مقایسه اعتبار مزبور با مبلغ ۹۲۷,۰۱۰,۲۸۵ هزار ریال مجموع سود و مالیات شرکتهای دولتی و مراکز تهیه و توزیع کالا (۷۵۰,۰۰۰,۰۰۰+۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰+۱۴۷,۰۱۰,۲۸۵) که قابل پرداخت به دولت پیش بینی شده است، تراز دریافتهای پرداختهای شرکتهای دولتی را معادل مبلغ ۴۴۴,۹۵۴,۲۵۰ هزار ریال منفی نشان می دهد.

۸- در لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ و پیوست طرحهای عمرانی (پیوست شماره ۱) اعتبارات عمرانی دولت به سه گروه تقسیم شده است:

- اعتبارات طرحهای عمرانی ملی با اعتباری معادل ۱۰,۷۰۷,۶۰۰,۰۰۰ هزار ریال و ۷۴ درصد کل اعتبارات عمرانی

- اعتبارات طرحهای عمرانی استانی با اعتباری معادل ۲,۲۲۱,۱۰۰,۰۰۰ هزار ریال و ۱۵ درصد کل اعتبارات عمرانی

- اعتبار برای هزینه های متفرقه عمرانی با اعتباری معادل ۱,۶۴۰,۴۰۰,۰۰۰ هزار ریال و ۱۱ درصد کل اعتبارات عمرانی

- تعداد طرحهای نام آورده شده در پیوست شماره (۱) به حدود ۱۱۳۴ طرح ملی بالغ می شود که فصل تأمین آب با ۲۳۳ طرح عمرانی بیشترین و فصل جهانگردی با ۴ طرح عمرانی کمترین تعداد را به خود اختصاص داده اند.

- پیش بینی شده که در سال ۱۳۷۴ تعداد ۱۲۱ طرح عمرانی با اعتباری معادل ۵۱۱/۵ میلیارد ریال (۵ درصد کل اعتبارات عمرانی ملی) خاتمه یابد.

- تعداد ۳۸ طرح عمرانی منظور در پیوست شماره یک به صورت «درآمد - هزینه ای» اجرا می شود که در صورت عدم تحقق درآمدهای مربوط دچار رکود خواهد شد.

- ۱۱۰ طرح عمرانی با اعتباری معادل ۳۱۴۰/۴ میلیارد ریال (۲۹ درصد اعتبارات عمرانی ملی) به عنوان طرح مهم معرفی شده است که اغلب آنها در فصل منابع آب قرار دارد.

۸۳- طرح جدید عمرانی با اعتباری معادل ۷۲۱ میلیارد ریال قرار است از سال ۱۳۷۴ شروع شود.

۱۵- طرح عمرانی در پیوست شماره (۱) فاقد پیش‌بینی سال خاتمه می‌باشد.

از نکات قابل توجه در اعتبارات عمرانی ملی وجود عناوین طرحهایی است که هرچند برای آنها سال خاتمه تعیین شده است ولی در عمل دارای جنبه استمرار می‌باشد. به عنوان مثال می‌توان از طرح شماره ۱۰۹۰۴۲۰۷ «احداث مراکز تحقیقات و آموزش هواشناسی» با پیش‌بینی خاتمه در سال ۱۳۸۰، طرح شماره ۱۰۹۰۵۲۰۹ «تهیه نقشه‌های $\frac{1}{25000}$ پوششی» با سال خاتمه ۱۳۸۱ یا طرح شماره ۳۰۲۰۱۲۸۰ «خرید حریم و ساماندهی و تعمیر بناهای مهم تاریخی» با سال خاتمه ۱۳۷۸ و بالاخره طرح شماره ۳۰۸۰۴۲۰۸ «کمکهای اعتباری برای تأمین مسکن» بدون قید سال خاتمه را نام برد.

عناوین مربوط به برخی از طرحهای عمرانی دربردارنده مفاهیم جغرافیایی و هدفهای مشخص و حتی کمی است، لیکن قسمت دیگری از اعتبارات عمرانی ذیل عناوین کلی هزینه می‌شود. «ساختمان سدها»، «طرحهای راهسازی»، «بهسازی و نگهداری بنادر صیادی»، «خرید ماشین‌آلات و تجهیزات و علائم ایمنی جهت نگهداری و بهسازی روکش آسفالت راههای روستایی»، نمونه‌هایی از طرحهای دارای عناوین کلی است که در عمل تعریف محدوده کارهای اجرایی و پیش‌بینی زمانبندی و نظارت یا برآورد دقیق نیازهای مالی مربوط را مشکل می‌کند.

از نکات قابل یادآوری دیگر در پیوست طرحهای عمرانی، منظور نمودن اعتباراتی تحت عنوان «بازپرداخت اقساط وامهای...» در فصل آموزش و آموزش عالی است. هرگاه این‌گونه اعتبارات در هنگام وصول به مصرف سرمایه‌گذاریهای مورد نظر رسیده باشد، بازپرداخت آنها فاقد جنبه سرمایه‌گذاری بوده و نمی‌توان از محل اعتبارات عمرانی تأدیه نمود.

د - ضمناً مطالعه لایحه بودجه ۷۴ نشان می‌دهد که در پاره‌ای موارد باید اصلاحات عمدتاً نگارشی

نیز مورد نظر قرارگیرند. از جمله این موارد می‌توان اشاره کرد که:

۱- در بند ۱ از قسمت الف ماده واحده، به عدد مربوط به سهم پرداختها می‌باید سه صفر (۰۰۰) دیگر

اضافه شود.

۲- در کد ۱۰۱۰۲۲ «فرهنگستان زبان و ادب فارسی» به عنوان مؤسسه‌ای وابسته به نهاد ریاست

جمهوری معرفی شده و اعتباری معادل ۱۱,۰۳۰,۰۰۰ هزار ریال به صورت جاری برای آن منظور شده است، در حالی که در کد ۱۱۳۵۶۹ «فرهنگستان زبان و ادب فارسی» به عنوان مؤسسه‌ای وابسته به وزارت فرهنگ و آموزش عالی معرفی شده و اعتباری معادل ۴۰۰,۰۰۰ هزار ریال به صورت عمرانی برای آن در نظر گرفته شده است. با توجه به تأثیر وابستگی این مؤسسه در ساختار مدیریت و نحوه دستیابی بر اعتبارات بودجه‌ای می‌باید به این اشتباه رسیدگی و آن را رفع نمود.

۳- مشابه اشتباه موضوع بند ۲ فوق در مورد «شرکت فرودگاههای کشور» در قسمت سوم «ب» از

بخش درآمدها نیز شده است و شرکت مزبور تحت دو شماره کد یکی (۲۸۰۵۲۰) و دیگری (۲۸۱۶۰۰) هر بار ۶۱,۰۰۰ هزار ریال به عنوان ذخیره مالیاتی به درآمدهای عمومی اضافه می‌نماید که هم اشتباه تکرار و هم اشتباه محاسبه مضاعف مالیاتی در آن می‌باید اصلاح شود.

۴- در کد ۱۰۷۰۰۷ «وزارت امور خارجه - خرید ساختمان اکو» اعتباری معادل ۶ میلیارد ریال به

صورت جاری منظور شده که با توجه به ماهیت خرید ساختمان می‌باید در سرمایه‌گذاری ثابت منظور

گردد.

۵- در کد ۱۲۷۷۴۱ «وزارت آموزش و پرورش - کمک به خرید ساختمان» اعتباری معادل ۶ میلیارد ریال به صورت جاری منظور شده که با توجه به ماهیت خرید ساختمان می باید به سرمایه گذاری ثابت منتقل شود.

۶- در کد ۱۱۱۱۰۱ «وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح - هزینه های سوخت، آب، برق و مخابرات مبلغ ۲,۰۰۰,۰۰۰ هزار ریال به صورت جاری در برنامه شماره ۲۰۱۰۲ «عملیات و نگهداری» منظور شده که علت تفکیک این اعتبار و طرح آن به صورت ردیف مستقل روشن نیست.

۷- در قسمت چهارم «ج» لایحه بودجه که اعتبارات دستگاههای اجرایی بر حسب فصول هزینه مشخص شده، برخی از اجزای اعتباری و ردیفها (حتی اعتباراتی که به صورت درآمد - هزینه در بودجه منظور شده) نیز به عنوان دستگاه معرفی شده که نمونه هایی از آنها به قرار زیر است:

- کد ۱۰۵۰۰۴ «وزارت کشور - کمک به شهرداریهای شهرهای زیر هفتاد و پنج هزار نفر» به مبلغ ۹,۳۰۰,۰۰۰ هزار ریال جاری در فصل هزینه های پرسنلی.

- کد ۱۱۰۵۰۳ «گمرک ایران - حق دیمانده» مبلغ ۲,۰۰۰,۰۰۰ هزار ریال جاری در فصل هزینه های پرسنلی.

- کد ۱۱۱۱۰۱ «وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح - هزینه های سوخت، آب، برق و مخابرات» مبلغ ۲,۰۰۰,۰۰۰ هزار ریال جاری در فصل هزینه های اداری

- کد ۱۳۳۵۰۳ «مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن - هزینه های تحقیقاتی، درآمد هزینه» مبلغ ۵۰,۰۰۰ هزار ریال جاری در فصل هزینه های اداری

- کد ۱۳۳۵۰۴ «وزارت مسکن و شهرسازی - تحقیقات مربوط به ضوابط و مقررات ساختمانی، درآمد - هزینه» مبلغ ۵۰,۰۰۰ هزار ریال جاری در فصل هزینه های اداری

- کد ۱۴۷۰۰۲ «وزارت بازرگانی - راه اندازی و تجهیز ادارات و دفاتر موقت، درآمد هزینه» مبلغ ۵۴۰,۰۰۰ هزار ریال جاری در فصل هزینه های اداری

- کد ۱۴۷۵۰۲ «مرکز توسعه صادرات ایران - توسعه و بهبود و برگزاری نمایشگاهها، درآمد - هزینه» مبلغ ۹۰۰,۰۰۰ هزار ریال جاری در فصل هزینه های اداری

۸- هزینه های مربوط به حقوق و عوارض گمرکی و سود بازرگانی تعدادی از دستگاههای اجرایی که به صورت جمعاً و خرجاً در ذیل وزارت امور اقتصادی و دارایی منظور شده است، در قسمت درآمدها فاقد پیش بینی معادل می باشد.

۹- جواز اجرای قسمتی از فعالیتهای عمرانی دستگاههای اجرایی توسط نیروهای نظامی و منظور نمودن هزینه های مربوط به این فعالیتهای در زمره درآمدهای عمومی (در بخش درآمدها و در برابر دستگاههای نظامی مجری) سبب احتساب مضاعف درآمدهای دولتی است.

ه- تجزیه و تحلیل و بررسی اجزای بودجه عمومی از دیدگاه حوزه های مختلف مدیریتی دولت در ارتباط با درآمدهای بودجه ای ذی ربط و عدم تعادل ساختاری موجود در نظام بودجه موضوع دیگری است که با توجه به اهمیت خاص آن، طی گزارش جداگانه ای، متعاقباً ارائه خواهد شد.