

بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱):
تحلیلی بر ارقام کلان مصارف بودجه
(ویرایش اول)



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۴۰۸

کد موضوعی: ۲۳۰

دوره دوازدهم - سال اول

ثبت: ۲۶۰

عنوان گزارش: بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱): تحلیلی بر مصارف بودجه (ویرایش اول)

نوع گزارش: طرح / لایحه راهبردی نظارتی

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

مدیر مطالعه: مرتضی کیانی

تهیه و تدوین کننده: فرید کاظمی

ناظران علمی: سید عباس پرهیزکاری، سید محمد حسین فاطمی

همکاران: محمد حسین معاریان، حجت بین‌آبادی

صفحه آرا: منیره حاجی محمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۴

۲. مصارف بودجه

۳. اعتبارات هزینه‌ای

۴. تملک دارایی سرمایه‌ای

۵. تملک دارایی مالی

۶. هدفمندسازی یارانه‌ها

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۱/۲۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده	۱
۱	خلاصه مدیریتی	۱
۱	بیان مسأله	۱
۲	نقاط قوت و ضعف	۲
۳	۱. مقدمه	۳
۳	۲. نگاه کلی به مصارف لایحه بودجه	۳
۶	۳. تشریح مصارف عمومی دولت	۶
۷	۳-۱. اعتبارات هزینه‌ای	۷
۱۶	۳-۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۶
۲۱	۳-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی	۲۱
۲۲	۴. نگاهی به مصارف اختصاصی	۲۲
۲۴	۵. درآمدها و اعتبارات استانی	۲۴
۲۸	۶. مصارف عمده در تبصره‌ها	۲۸
۲۸	۶-۱. بند «ب» تبصره (۳)، هدفمندسازی یارانه‌ها	۲۸
۳۰	۶-۲. بند «الف» تبصره (۳)، اعتبارات تقویت بنیه دفاعی و طرح‌های خاص	۳۰
۳۰	۶-۳. بند «ر» تبصره (۳)، تخصیص قیر به دستگاه‌های اجرایی	۳۰
۳۱	۷. نمایی کلی از مصارف بودجه	۳۱
۳۲	۸. اجرای احکام قانون برنامه هفتم	۳۲
۳۳	۹. جمع‌بندی	۳۳

فهرست شکل‌ها

۷	شکل ۱. ترکیب مصارف عمومی در قوانین بودجه سنوات ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۳ (م.ه.ت) [۱]	۷
۱۳	شکل ۲. تصویر کلی هزینه‌های بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان) [۲]	۱۳
۱۴	شکل ۳. روند رشد مخارج هزینه‌ای دولت (درصد) [۲] و [۱]	۱۴
۱۷	شکل ۴. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک ملی و استانی (م.ه.ت) [۲]	۱۷
۲۰	شکل ۵. بودجه عمرانی تصویب شده و تحقق‌یافته به کل مصارف بودجه عمومی [۱] و [۳]	۲۰
۲۰	شکل ۶. نسبت تحقق اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای بودجه سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۲ (درصد) [۲] و [۳]	۲۰
۲۲	شکل ۷. روند سهم ردیف‌های تملک دارایی‌های مالی در سال‌های اخیر (م.ه.ت)	۲۲
۳۲	شکل ۸. نمایی از مصارف کلی لایحه بودجه ۱۴۰۴	۳۲

فهرست جداول

- جدول ۱. اعداد کلان مصارف بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان / درصد) [۲] و [۴]..... ۴
- جدول ۲. تغییرات بودجه هدفمندی بودجه ۱۴۰۴ [۵] و [۶]..... ۵
- جدول ۳. مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۳ در مقایسه با قانون بودجه ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان / درصد)..... ۶
- جدول ۴. فصول هزینه‌های لایحه بودجه ۱۴۰۴ (م.ت) [۲]..... ۸
- جدول ۵. سهم اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر یک از امور لایحه بودجه ۱۴۰۴ (م.ت) [۲]..... ۸
- جدول ۶. اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بر حسب برنامه‌های اجرایی (میلیارد ریال) [۲]..... ۹
- جدول ۷. ردیف‌های عمده اعتبارات تملک دارایی‌های مالی قانون بودجه ۱۴۰۴ (م.ت) [۲] و [۴]..... ۲۱
- جدول ۸. مصارف عمده از محل درآمد اختصاصی دستگاه‌های ملی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ (م.ت) [۲]..... ۲۳
- جدول ۹. اعتبارات مربوط به تحویل نفت خام به اشخاص (م.ت) [۲]..... ۳۰



بررسی بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱):
تحلیلی بر مصارف بودجه
(ویرایش اول)

چکیده

مطابق با تغییرات آیین‌نامه داخلی مجلس مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) ارائه لایحه بودجه به مجلس دو مرحله‌ای شد. در بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، احکام، جداول ارقام کلان و فروض مبنای محاسبات بودجه در سال آتی ارائه شد و بعد از طی مراحل بررسی و تصویب در صحن مجلس شورای اسلامی، به شورای نگهبان ارسال گردید. هم‌اکنون بخش دوم لایحه بودجه مشتمل بر جداول تفصیلی به مجلس شورای اسلامی ارسال شده است. یکی از مهم‌ترین تغییرات صورت‌گرفته در فرایند تصویب لایحه مرحله اول در مجلس شورای اسلامی، انتقال اعتبارات هدفمندی به بودجه شرکت‌های دولتی و خارج کردن اعتبارات تقویت بنیه دفاعی از سقف منابع و مصارف عمومی و حفظ ماهیت فرابودجه آنها بوده است.

بر اساس لایحه ارائه شده، رشد مصارف عمومی دولت در سال پیش‌رو ۹۳ درصد در نظر گرفته است که در این میان رشد اعتبارات هزینه‌ای ۷۸ درصد، اعتبارات عمرانی ۵۰ درصد و تملک مالی در ۲۵۳ درصد است. بخش عمده‌ای از رشد اعتبارات هزینه‌ای مربوط به اعتبارات متفرقه است که ۵۳۰ درصدی نسبت به قانون سال گذشته افزایش یافته است. پرداخت کمک‌زیان هدفمندی، اعتبارات متناسب‌سازی و پاداش پایان خدمت بازنشستگان، اعتبارات بند «ج» تبصره (۵) و پرداخت سود اوراق مالی از جمله ردیف‌های اصلی اعتبارات متفرقه هستند که بخش عمده‌ای از اعتبارات متفرقه را به خود اختصاص داده‌اند. در خصوص افزایش چشمگیر اعتبارات تملک مالی نیز می‌توان به رشد اعتبارات بازپرداخت اوراق مالی دولت ناشی از افزایش انتشار اوراق مالی در سال‌های اخیر، اعتبارات تادیه بدهی‌های دولت، سیال‌سازی بدهی‌های دولت به بانک‌ها و افزایش سرمایه بانک‌های دولتی اشاره کرد.

خلاصه مدیریتی

بیان مسأله

مطابق با تغییرات آیین‌نامه داخلی مجلس مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) ارائه لایحه بودجه به مجلس دو مرحله‌ای شد. در بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، احکام، جداول ارقام کلان و فروض مبنای محاسبات ارائه شد و پس از بررسی و تصویب در مجلس شورای اسلامی برای طی مراحل به شورای نگهبان ارسال گردید. در مرحله دوم، بخش دوم لایحه مشتمل بر جداول تفصیلی به مجلس ارسال شده است. در این گزارش بخش دوم لایحه بودجه ۱۴۰۴ مورد بررسی قرار می‌گیرد

و نکات مهم، تغییرات نسبت به قوانین بودجه سنوات گذشته و وجوه مثبت و منفی لایحه ارزیابی می‌شود. منابع و مصارف عمومی دولت در این لایحه نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۳ رشد ۹۳ درصدی دارد که سهم اعتبارات هزینه‌ای ۷۸ درصد، اعتبارات عمرانی ۵۰ درصد و رشد تملک مالی در حدود ۲۵۰ درصد برآورد شده است. دلیل اصلی رشد اعتبارات هزینه‌ای در لایحه نسبت به سال ۱۴۰۳ عمدتاً ناشی از رشد ردیف‌های متفرقه غیردستگاهی است که رشد ۵۳۰ درصدی داشته نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۳ دارد. این موضوع نیز از افزایش اعتبارات ردیف‌هایی همچون کمک‌زبان هدفمندی، متناسب‌سازی، سود و کارمزد اوراق دولتی و تکلیف دولت مبنی بر تخصیص اعتبارات تغییر تدریجی نرخ ارز ترجیحی بابت حمایت از دهک‌های پایین ناشی شده است. در خصوص اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نیز با توجه به تکالیف برنامه هفتم مبنی در خصوص سیال‌سازی بدهی‌های دولتی و افزایش سرمایه بانک‌های دولتی رشد قابل توجهی مشاهده می‌شود. همچنین به دلیل انتقال برخی اقلام فرابودجه‌ای سابق به ذیل سقف مصارف عمومی همچون تادیه بدهی‌های دولت به تامین اجتماعی، این ردیف رشد قابل توجهی داشته است.

نقاط قوت و ضعف لایحه

توجه و اهتمام لایحه در راستای تعریف برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های اجرایی و تقسیم اعتبارات بر مبنای برنامه‌های پیشنهادی از جمله نکات مثبت لایحه بودجه است. رویکرد برنامه‌محوری و تعریف اعتبارات دستگاهی بر اساس برنامه‌های مشخص و تعریف شده یکی از تکالیف سازمان برنامه در تدوین بودجه‌های سالانه بوده است. بر اساس ماده ۱۱۸ قانون برنامه هفتم دولت مکلف بود که «منابع اجرای احکام برنامه» را هر سال در بودجه سنواتی درج کند و از سوی دیگر بر اساس بند «پ» ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت سازمان برنامه و بودجه مکلف بود که به منظور تحقق اهداف این قانون و اهداف قانونی دستگاه‌های اصلی لایحه بودجه سالانه را به صورت برنامه‌محور که حاوی برنامه‌های اجرائی و اهداف کمی باشد تهیه کند تا این برنامه‌ها مبنای صدور تخصیص پرداخت و نظارت دیوان محاسبات کشور باشد. دولت در شکل دهی جداول بودجه و پیوست‌های تقدیمی تلاش کرده است تا در این مسیر حرکت کند هرچند که ارتباط دقیق مصارف مذکور با برنامه هفتم پیشرفت و شیوه نظارت و هدایت اعتبارها در جهت تحقق برنامه بجای پرداخت مستمر حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان محل ابهام جدی است و لازم است فرایندهای تخصیص اعتبار و نظارت دیوان محاسبات متناسب با برنامه‌های اعلامی مشخص گردد. همچنین تعیین ردیف‌هایی برای اجرای احکام برنامه هفتم به ویژه سیال‌سازی بدهی‌های دولت به بانک‌ها و افزایش سرمایه بانک‌های دولتی را می‌توان یکی دیگر از اقدامات مثبت لایحه پیشنهادی دانست که اثرات مثبتی بر فضای اقتصاد کلان خواهد داشت.

در مورد نقاط ضعف لایحه از منظر اصول بودجه ریزی و ارقام کلان مصارف می‌توان در عدم ارائه جزییات مربوط به بودجه دستگاهی دانست. با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از بودجه دستگاهی مربوط به پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان بخش دولتی است، تفاوت افزایش بودجه دستگاهی نسبت به فروض رشد حقوق و دستمزد از جمله نقاط مبهم لایحه بودجه است. لذا می‌بایست در لوایح بودجه آتی این موضوع مورد توجه قرار گیرد. یکی از پیشنهادات در این راستا، ارائه فصول هزینه‌ای اعتبارات دستگاه‌های اجرایی است. همچنین علیرغم تاکید قانون‌گذار در مواد (۱۸۰)



و (۱۸۲) قانون اصلاح آئین نامه داخلی مجلس مبنی بر ارائه فروض محاسباتی و نقصان فروض ارائه شده در مرحله اول، سند لایحه ارائه شده در مرحله دوم رافع این اشکال نبوده و همچنان فروض محاسباتی برخی از اقلام مهم از جمله در بودجه هدفمندی، متناسب سازی و پاداش پایان خدمت بازنشستگان، بار مالی اصل و سود اوراق مالی سررسید شده و سایر هزینه های دستگاهی ارائه نشده است و لذا تصویر ارائه شده از بودجه کامل و شفاف نیست.

۱. مقدمه

مطابق با قانون «اصلاح مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» که در سال ۱۴۰۱ به تصویب مجلس رسید؛ مقرر شد که لایحه بودجه در دو مرحله به مجلس تقدیم شود. بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، مشتمل بر احکام، جداول ارقام کلان و فروض مبنای محاسبات در آبان ماه سال جاری به مجلس تقدیم شد و پس از بررسی، تصویب و ابلاغ هم اکنون بخش دوم لایحه بودجه مشتمل بر جداول تفصیلی به مجلس ارسال شده است. مجلس شورای اسلامی در این مرحله ضمن بررسی جداول تفصیلی می بایست به گونه ای در مصوبات خود عمل کند که ناقض مصوبات بخش اول که به قانون تبدیل شده است، نباشد. به عبارت ساده تر، در این مرحله اقدام اصلی مجلس در بررسی و تصویب جداول تفصیلی، کسب اطمینان از توزیع اعتبارات متناسب با قوانین دائمی، قانون برنامه هفتم و احکام مصوب قانون بودجه است و همچنین این موضوع که اعتبارات لحاظ شده در ردیف های منابع و مصارف بر اساس فروض ارائه شده در بخش اول لایحه بودجه توزیع یافته است. در این گزارش ضمن تبیین کلیات مصارف عمومی بودجه دولت، رویکرد لایحه بودجه در حرکت به سمت بودجه برنامه محور و ارائه شاخص های قابل ارزیابی تحلیل شده است.

۲. نگاه کلی به مصارف لایحه بودجه

با تصویب بخش اول لایحه بودجه ۱۴۰۴، سقف کلی منابع و مصارف «بودجه کل کشور» معادل ۱۱۲۷۹ هزار میلیارد تومان تعیین شد که از این میزان ۵۳۸۴ هزار میلیارد تومان «بودجه عمومی دولت» و ۶۳۷۷ هزار میلیارد تومان «بودجه شرکت های دولتی، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک ها» است. بودجه عمومی دولت متشکل از منابع و مصارف عمومی دولت معادل ۴۹۵۶ هزار میلیارد تومان و منابع و مصارف اختصاصی دستگاه های دولتی است که در قانون به میزان ۴۲۸ هزار میلیارد تومان تصویب شده است. در جدول ۱ مقایسه ارقام کلان قانون بودجه ۱۴۰۴ با ارقام کلان قانون بودجه ۱۴۰۳ ارائه شده است:

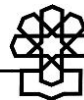
جدول ۱. اعداد کلان مصارف بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان / درصد) [۲] و [۴]

مصارف	قانون بودجه سال ۱۴۰۳	لایحه بودجه سال ۱۴۰۴	رشد لایحه ۱۴۰۴ به قانون ۱۴۰۳
جمع مصارف عمومی دولت	۲۵۶۲	۴۹۵۶	۹۳
مصارف از محل درآمدهای اختصاصی	۲۷۵	۴۲۸	۵۵
مصارف بودجه عمومی دولت	۲۸۳۷	۵۳۸۴	۹۰
مصارف شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها	۳۷۴۱	۶۳۷۷	۷۰
کسر می‌شود ارقام دوبار منظور	۱۲۰	۴۸۲	۳۰۰
مصارف بودجه کل کشور	۶۳۴۷	۱۱۲۷۹	۷۷

با توجه به جدول فوق رشد مصارف عمومی دولت ۹۳ درصد است، بدین معنا که در سال آتی دولت ۹۳ درصد بیش از سال جاری هزینه خواهد نمود. این افزایش بر مبنای شیوه بودجه ریزی سنوات قبل بوده و اصلاحات صورت گرفته در لایحه پیشنهادی دولت که در ادامه به تفصیل مورد اشاره قرار خواهد گرفت، در این رشد لحاظ نشده است. همچنین رشد مصارف شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها در حدود ۷۰ درصد است. در خصوص مصارف بودجه شرکت‌های دولتی شایان ذکر است که از حیث ماهیت متفاوت با مصارف عمومی دولت می‌باشد؛ زیرا اولاً این مصارف از محل منابع خود این مجموعه‌ها بوده و به معنای دریافتی از دولت نیست؛ ثانیاً به طور کلی بودجه شرکت‌های دولتی برخلاف بودجه عمومی دولت، در واقع گردش مالی این شرکت‌ها در طول سال است. مصارف از محل درآمدهای اختصاصی نیز به معنای دریافتی از دولت نیست و بسته به ماهیت درآمد اختصاصی ضمن رعایت قوانین مرتبط با صلاحدید دستگاه مربوطه به مصرف می‌رسد.

یکی از مهم‌ترین موضوعات در تصویب مرحله اول بودجه سال ۱۴۰۴، تغییرات صورت گرفته توسط مجلس شورای اسلامی بود که منجر به تغییرات ارقام کلان مصارف و منابع عمومی شد. یکی از ابتکارات مثبت صورت گرفته در لایحه بودجه ۱۴۰۴، تجمیع موارد فرابودجه‌ای سابق مانند اعتبارات تقویت بنیه دفاعی یا مواردی که از جنس مصارف عمومی بوده ولی در بودجه شرکت‌ها منعکس می‌شد همچون بودجه هدفمندی در سقف بودجه دولت بود. این اقدام منجر به ایجاد یکپارچگی قانون بودجه شده و مدیریت مالی دولت در منابع و مصارف را بهبود می‌بخشید. با این وجود، با توجه به برخی ملاحظات از جمله ابهام در رابطه با حفظ شفافیت میزان کسری هدفمندی، بر اساس مصوبه مجلس شورای اسلامی، مجدداً این موارد از سقف منابع و مصارف عمومی خارج شد. بر اساس مجموع تغییرات صورت گرفته، سقف منابع و مصارف عمومی دولت از ۵۹۸۸ هزار میلیارد تومان لایحه مرحله اول به ۴۹۵۶ هزار میلیارد تومان رسیده است. در ادامه تغییرات صورت گرفته و تاثیرات آنها بر ارقام کلان ارائه می‌شود:

۱. اعتبارات قانون هدفمندی: مجموع مصارف هدفمندی بر اساس لایحه مرحله اول بودجه ۹۲۳ هزار میلیارد تومان بوده که بنا بود از این میزان ۸۴۶ هزار میلیارد تومان از محل منابع قانون هدفمندی و ۷۷ هزار میلیارد تومان از محل اعتبارات متفرقه‌ای هزینه‌ای به عنوان کمک زیان دولت به سازمان هدفمندی یارانه‌ها تامین شود. اما در مراحل بررسی احکام بودجه در مجلس دو حکم مرتبط با بودجه هدفمندی تصویب شد که از این محل در مجموع به میزان ۱۲۳ هزار میلیارد تومان به مصارف بودجه افزوده شد. بر اساس حکم بند «ج» تبصره (۵) دولت مکلف شد در سال



۱۴۰۴ اعتبار لازم برای جبران قدرت خرید خانوارهای طبقات متوسط و پایین درآمدی جامعه را متناسب با اصلاح تدریجی نرخ ارز ترجیحی در ردیف مستقل پیش‌بینی نموده و به دستگاه‌های اجرایی مرتبط پرداخت نماید. لذا منابع این حکم به میزان ۱۰۲ هزار میلیارد تومان به کمک زیان پرداختی به سازمان هدفمندی افزوده شد. (البته در نهایت با توجه به تغییر ترکیب مصارف هدفمندی در مرحله دوم لایحه بودجه بخشی از پرداخت بابت جبران قدرت خرید خانوارهای طبقات متوسط و پایین درآمدی جامعه در منابع و مصارف عمومی و بخشی در بودجه هدفمندی منعکس گردید). همچنین بر اساس حکم بند «پ» تبصره (۱۲) افزایش ضریب رشد مستمری مددجویان کمیته امداد و بهزیستی از ۲۰ درصد به ۴۰ درصد تغییر کرد. این تغییر منجر به افزایش بار مالی پرداختی کمیته امداد بابت مستمری به میزان ۲۰ هزار میلیارد تومان شد. لذا ۱۲۲ هزار میلیارد تومان به پرداختی دولت بابت کمک‌زیان به سازمان هدفمندی افزوده شد و مجموع آن به ۲۰۰ هزار میلیارد تومان رسید. در جدول ۳ خلاصه‌ای از تغییرات منابع و مصارف هدفمندی در لایحه تا قانون آمده است:

جدول ۲. تغییرات بودجه هدفمندی بودجه ۱۴۰۴ [۵] و [۶]

مجموع		مصارف هدفمندی		مجموع		منابع هدفمندی	
۹۲۳	۹۲۳	مصارف قانون هدفمندی	لایحه	۹۲۳	۸۴۶	از محل منابع قانون هدفمندی	لایحه
					۷۷	کمک‌زیان از محل اعتبارات هزینه‌ای	
۱۰۴۶	۹۲۳	مصارف قانون هدفمندی	قانون	۱۰۴۶	۸۴۶	از محل منابع قانون هدفمندی	قانون
					۱۰۲+۲۰	کمک زیان از محل اعتبارات هزینه‌ای	

۲. اعتبارات تقویت بنیه دفاعی و طرح‌های خاص: در تبصره (۳) مرحله اول لایحه بودجه در مجموع بالغ بر ۶۸۷ هزار میلیارد تومان بابت تقویت بنیه دفاعی و طرح‌های خاص در نظر گرفته شده بود، که در جداول مصوب مجلس این ارقام از سرجمع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای کسر شده بود. بر این اساس، در سمت مصارف نیز این اعتبارات از ردیف‌های هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خارج شده است و اعتبارات مربوط به این موضوعات بر اساس تغییرات صورت‌گرفته در احکام در جداول (۲۱) و (۲۲) قسمت دوم لایحه ارائه شده است.

۳. بر اساس احکام مصوب در قانون بودجه، دولت مکلف شد سرمایه بانک‌های دولتی را به میزان ۲۰۰ هزار میلیارد تومان افزایش دهد و اعتبارات مربوط به منابع و مصارف این تغییر را در سقف ردیف‌های بودجه لحاظ نماید. بر اساس جدول (۸) تمامی این اعتبارات مربوط به این موضوع در سمت مصارف ذیل تملک دارایی‌های مالی قرار گرفته است.

۴. مجلس در احکام تصویبی، دولت را مکلف کرده است بابت تادیه بدهی‌های دولت به شرکت‌های تولیدکننده برق به میزان ۶۰ هزار میلیارد تومان اوراق مالی اسلامی و بابت تسویه بدهی‌های دانشگاه‌های علوم پزشکی به طلبکاران

میزان ۸۰ هزار میلیارد تومان از محل واگذاری اموال و دارایی و سهام شرکت‌های دولتی تامین و تخصیص دهد. اعتبارات مربوط به این احکام نیز در جدول (۸) منعکس شده است.

۳. تشریح مصارف عمومی دولت

مصارف عمومی دولت در قانون بودجه، برنامه دولت برای هزینه‌کرد در سال مالی آتی است. این هزینه‌کردها در سه ردیف عمده «اعتبارات هزینه‌ای»، «تملك دارایی‌های سرمایه‌ای» و «تملك دارایی‌های مالی» صورت می‌پذیرد. اعتبارات هزینه‌ای، هزینه‌کرد بابت امور جاری و اجرایی دولت و دستگاه‌های اجرایی است. تملك دارایی‌های سرمایه‌ای، هزینه‌کرد بابت اجرای طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای در سطوح ملی و استانی است. تملك دارایی‌های مالی هزینه‌کرد بابت مجموعه‌ای از تعهدات مالی دولت شامل تسویه اوراق مالی اسلامی، افزایش سرمایه بانک‌ها، تادیه تسهیلات بانکی و... است. به طور کلی تخصیص اعتبارات دستگاه‌های اجرایی ملی به صورت متمرکز و توسط سازمان برنامه و بودجه صورت و شورای برنامه‌ریزی توسعه استان تخصیص اعتبارات عمرانی استانی را بر عهده دارد. در جدول ۳ ارقام کلان مصارف عمومی قانون بودجه ۱۴۰۴ در مقایسه با قانون بودجه ۱۴۰۳ ارائه شده است:

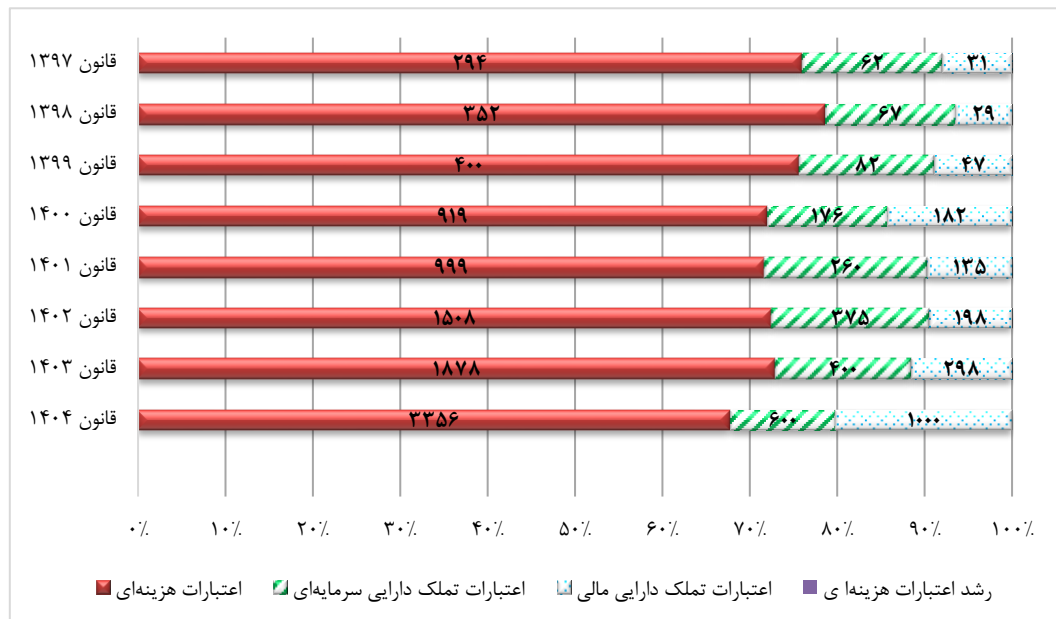
جدول ۳. مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۳ در مقایسه با قانون بودجه ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان / درصد)

مصارف	قانون بودجه سال ۱۴۰۳	قانون بودجه ۱۴۰۴	رشد قانون ۱۴۰۴ به قانون ۱۴۰۳
هزینه‌ها	۱۸۷۸	۳۳۵۶	۷۸
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۰۰	۶۰۰	۵۰
تملك دارایی‌های مالی	۲۸۳	۱۰۰۰	۲۳۵
جمع مصارف عمومی دولت	۲۵۶۲	۴۹۵۶	۹۳

بر اساس جدول فوق، اعتبارات هزینه‌ای در قانون بودجه ۱۴۰۴ نسبت به سال گذشته ۷۸ درصد افزایش یافته است. تملك دارایی‌های سرمایه‌ای ۵۰ درصد و تملك دارایی‌های مالی نیز ۲۵۳ درصد رشد داشته است. به منظور مقایسه بین‌ساله سهم ردیف‌های اصلی از سقف بودجه عمومی، ترکیب این سه بخش مصارف اصلی در قوانین بودجه سنوات گذشته و قانون بودجه ۱۴۰۴ در شکل ۱ نشان داده شده است. همانگونه که مشخص است، در طی سنوات اخیر سهم اعتبارات هزینه‌ای از مجموع مصارف عمومی دولت روند نسبتاً ثابتی دارد، تملك دارایی‌های سرمایه‌ای در طی ۴ بودجه اخیر روند نزولی داشته و تملك دارایی‌های مالی روند صعودی دارد. در واقع می‌توان اینگونه نتیجه گرفت در طی چند سال اخیر، با توجه به رشد کمتر منابع درآمدی دولت نسبت به مصارف عمومی، دولت به سمت افزایش تامین مالی از محل بدهی سوق پیدا کرده است. به عبارت دیگر، دولت در سال‌های اخیر روند باثبات سهم اعتبارات هزینه‌ای از سقف بودجه را به هزینه ایجاد بدهی حفظ کرده، لذا مجبور شده است برای بازپرداخت بدهی‌های سرسید شده خود، بودجه عمرانی را کاهش دهد. این نکته مؤید این معناست که در سال ۱۴۰۴ همچنان چالش‌های



جدی در تامین منابع مورد نیاز برای طرح‌های عمرانی وجود خواهد داشت و این موضوع مستلزم توجه سیاست‌گذاران مالی به انواع روش‌های تامین مالی برای پیش‌برد طرح‌های عمرانی است.



شکل ۱. ترکیب مصارف عمومی در قوانین بودجه سنوات ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۳ (م.ت.ه) [۱]

۳-۱. اعتبارات هزینه‌ای

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

• **طبقه‌بندی براساس فصول هزینه‌ای:** این طبقه‌بندی نوع هزینه‌کردهای دولت به تفکیک فصول هزینه‌ای شامل جبران خدمات کارکنان، استفاده از کالاها و خدمات، هزینه‌های اموال و دارایی، یارانه‌ها، کمک‌های بلاعوض، رفاه اجتماعی و سایر هزینه‌ها است. نکته قابل توجه در این خصوص تغییر فصول هزینه‌ای نسبت به روند سابق است که در آن فصل سود جایگزین فصل هزینه اموال و دارایی شده و عنوان فصل رفاه اجتماعی به مزایای اجتماعی تغییر یافته است. این طبقه‌بندی در جدول (۲) لایحه بودجه ارائه می‌شود که در جدول ۴ ارایه شده است:

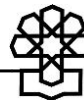
جدول ۴ فصول هزینه‌های لایحه بودجه ۱۴۰۴ (ت.م.ه) [۲]

فصول هزینه‌ای	اعتبار	توضیحات
فصل اول: جبران خدمات کارکنان	۸۵۵	بخشی از اعتبارات اصلی دستگاه‌ها مندرج در جدول (۷)
فصل دوم: استفاده از کالا و خدمات	۳۰۵	بخشی از اعتبارات دستگاه‌ها و اعتبارات متفرقه
فصل سوم: مصرف سرمایه‌های ثابت	۰	
فصل چهارم: سود	۲۳۰	مندرج در جدول (۹)
فصل پنجم: یارانه	۳۲۰	مندرج در جدول (۹)
فصل ششم: کمک‌های بلاعوض	۴۰	
فصل هفتم: مزایای اجتماعی	۱۱۲۵	حق بیمه، سایر پرداخت‌های رفاهی و کمک هزینه پرداختی به صندوق‌های بازنشستگی و اعتبارات متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان
فصل هشتم: سایر هزینه‌ها	۴۷۸	

• طبقه‌بندی هزینه‌ها بر اساس امور و فصول: در این طبقه بندی مصارف بودجه دولت بر حسب امور ده گانه (امور خدمات عمومی، دفاعی- امنیتی، قضایی، اقتصادی، محیط زیست، مسکن عمران و شهری- روستایی، سلامت، فرهنگ و گردشگری، آموزش و پرورش و رفاه اجتماعی) و فصول چهل و هفت گانه حاکمیتی که تعیین کننده هدف و منظور نهایی از هزینه کرد دولت است، در جدول (۶) ارائه شده است. شایان ذکر است این طبقه بندی صرفاً در خصوص اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی دستگاه‌های اجرایی بوده و شامل اعتبارات متفرقه جدول (۹) و بودجه استانی نیست. در جدول ذیل سهم امور مختلف حاکمیتی از مجموع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه عمومی ارائه شده است:

جدول ۵. سهم اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر یک از امور لایحه بودجه ۱۴۰۴ (ت.م.ه) [۲]

عنوان امور	اعتبارات ۱۴۰۳ (بر اساس ارقام اعلام شده در لایحه)	اعتبارات ۱۴۰۴	سهم امور از کل اعتبارات (درصد)	رشد اعتبارات امور ۱۴۰۳ به ۱۴۰۴ (درصد)
خدمات امور عمومی	۵۰	۱۲۳	۴	۱۴۶
دفاع	۲۱۵	۲۷۰	۸	۲۵
نظم و امنیت عمومی	۱۱۴	۱۷۱	۵	۵۰
امور اقتصادی	۱۳۱	۲۶۰	۸	۹۹
حفاظت محیط زیست	۱۵	۲۳	۱	۵۳
مسکن و خدمات شهری	۵۳	۶۷	۲	۲۶
بهداشت و درمان (سلامت)	۲۰۱	۴۷۱	۱۵	۱۳۴
تفریح، فرهنگ و مذهب	۶۰	۹۳	۳	۵۵
آموزش	۴۳۹	۶۷۵	۲۲	۵۴
حمایت اجتماعی	۶۴۸	۹۴۹	۳۱	۴۶
جمع کل اعتبارات	۱۸۵۸	۳۱۰۲	-	۶۷



• یکی از ابتکارات انجام گرفته در لایحه بودجه ارائه شده تعیین اعتبارات مربوط به برنامه‌های دولت است. در این راستا در جدول ۶/۱ لایحه تعداد ۴۸ عنوان برنامه اصلی تعریف شده است که بودجه هزینه‌ای و عمرانی مربوط به هر برنامه در مقابل آن مشخص شده است. این جدول بر مبنای اعتبارات اصلی دستگاه‌های اجرایی است که همانند جدول امور-فصول، مصارف مربوط به ردیف‌های متفرقه و بودجه استانی در آن لحاظ نشده است. در جدول ۶ مجموع اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی با کسر اعتبارات مربوط به بودجه اختصاصی مربوط به هریک از این برنامه‌ها ارائه شده است:

جدول ۶. اعتبارات هزینه ای و تملک دارایی های سرمایه ای بر حسب برنامه های اجرایی (میلیارد ریال) [۲]

ردیف	عنوان برنامه	اعتبارات هزینه‌ای	اعتبارات عمرانی	مجموع	سهم برنامه از کل اعتبارات دستگاهی (درصد)
۱	خدمات درمانی	۱.۴۵۴.۸۴۹	۲۷۴.۷۱۰	۱.۷۲۹.۵۵۹	۶.۴۴
۲	خدمات بهداشتی	۴۰۲.۸۴۴	-	۴۰۲.۸۴۴	۱.۵۰
۳	خدمات پزشک خانواده	۹۳.۸۸۲	-	۹۳.۸۸۲	۰.۳۵
۴	خدمات فوریت های پیش بیمارستانی	۱۳۱.۲۷۹	۴.۵۰۰	۱۳۵.۷۷۹	۰.۵۱
۵	خدمات تامین دارو، ملزومات مصرفی و تجهیزات پزشکی	۹۶.۸۴۳	۵.۱۰۶	۱۰۱.۹۴۹	۰.۳۸
۶	خدمات حمایتی	۱.۸۰۰.۶۸۲	۱۴.۲۸۰	۱.۸۱۴.۹۶۲	۶.۷۶
۷	خدمات امداد و نجات	۴۱.۲۴۶	۳۲.۰۵۰	۷۳.۲۹۶	۰.۲۷
۸	خدمات حمایت بیمه ای	۱.۰۲۱۶.۳۸۰	-	۱.۰۲۱۶.۳۸۰	۴.۵۳
۹	تعادل منابع و مصارف صندوق های بازنشستگی	۵.۹۲۷.۶۵۹	-	۵.۹۲۷.۶۵۹	۲۲.۰۷
۱۰	توانمندسازی مددجویان، معلولان و ایثارگران	۶۷.۲۸۵	-	۶۷.۲۸۵	۰.۲۵
۱۱	مددکاری و پیشگیری از آسیب های اجتماعی	۳۸.۳۴۴	۵۰۰	۳۸.۸۴۴	۰.۱۴
۱۲	آموزش و پرورش عمومی	۳.۴۵۸.۵۰۴	۳۳۷.۸۴۰	۳.۷۹۶.۳۴۴	۱۴.۱۳
۱۳	آموزش مهارتی	۴۴.۲۵۰	۴.۳۵۰	۴۸.۶۰۰	۰.۱۸
۱۴	تربیت نیروی انسانی متخصص	۱.۰۷۰.۲۶۵	۱۴۵.۳۷۹	۱.۲۱۵.۶۴۴	۴.۵۳
۱۵	پژوهش های علمی و تقاضا محور	۲۳۶.۶۹۵	۱۲.۱۱۸	۲۴۸.۸۱۳	۰.۹۳
۱۶	حمایت از توسعه فناوری و فن آفرینی	۱۱۹.۰۹۷	۱۴.۹۲۳	۱۳۴.۰۲۰	۰.۵۰
۱۷	راهبری، سیاستگذاری و نظارت بر خدمات عمومی دولت	۱۹۰.۰۱۹	۳۵.۹۰۹	۲۲۵.۹۲۸	۰.۸۴
۱۸	خدمات بانک و بیمه	-	۵۰	۵۰	۰.۰۰
۱۹	قانون گذاری و تنقیح قوانین	۶۰.۰۳۰	۶.۰۲۵	۶۶.۰۵۵	۰.۲۵
۲۰	توسعه خدمات قضایی	۷۹۳.۶۶۳	۱۱۹.۵۰۳	۹۱۳.۱۶۶	۳.۴۰
۲۱	ارتقاء نظم و امنیت عمومی	۱.۶۱۶.۶۴۵	۹۳.۸۲۳	۱.۷۱۰.۴۶۸	۶.۳۷

ردیف	عنوان برنامه	اعتبارات هزینه‌ای	اعتبارات عمرانی	مجموع	سهم برنامه از کل اعتبارات دستگاهی (درصد)
۲۲	تقویت بنیه دفاعی	۲,۵۹۵,۹۵۰	۵۷,۷۱۷	۲,۶۵۳,۶۶۶	۹.۸۸
۲۳	توسعه همکاری‌های بین‌المللی و پیشبرد دیپلماسی اقتصادی	۲۴,۳۹۰	۱,۵۳۰	۲۵,۹۲۰	۰.۱۰
۲۴	توسعه خدمات هویتی بر پایه اطلاعات پایگاه هویت اشخاص حقیقی	۳۹,۱۹۵	۵,۷۵۵	۴۴,۹۵۰	۰.۱۷
۲۵	ثبت اسناد رسمی و حدنگاری املاک و اراضی	۸۷,۳۲۷	۵۲,۳۰۰	۱۳۹,۶۲۷	۰.۵۲
۲۶	تامین منابع پایدار مالیاتی و ساماندهی معافیت‌ها	۳۸,۹۵۷	۲۲۰	۳۹,۱۷۷	۰.۱۵
۲۷	تحکیم نهاد خانواده، جوانی جمعیت، توانمندسازی بانوان و امور جوانان	۱۹,۵۱۶	۱۰	۱۹,۵۲۶	۰.۰۷
۲۸	صیانت از میراث فرهنگی و توسعه گردشگری و صنایع دستی	۳۵,۳۹۸	۳۹,۶۸۰	۷۵,۰۷۸	۰.۲۸
۲۹	توسعه ورزش همگانی و قهرمانی	۶۲,۸۳۳	۱۲۵,۷۳۱	۱۸۸,۵۶۵	۰.۷۰
۳۰	ارائه خدمات و تولیدات رسانه‌ای	۲۶۷,۵۰۹	۱۸,۱۸۴	۲۸۵,۶۹۳	۱.۰۶
۳۱	اعتلای سبک زندگی ایرانی-اسلامی و ارتقاء فرهنگ و هنر	۹۵,۹۷۹	۳۹,۷۰۹	۱۳۵,۶۸۸	۰.۵۱
۳۲	گفتمان‌سازی، تبیین و تبلیغ معارف دینی	۱۲۳,۱۵۲	۱۸,۱۳۵	۱۴۱,۲۸۶	۰.۵۳
۳۳	راهبری و ارتقاء دیپلماسی فرهنگی	۶۴,۵۷۸	۵۵۴	۶۵,۱۳۲	۰.۲۴
۳۴	توسعه تجارت بین‌الملل و تنظیم بازار	۸۷,۰۹۲	۳۶,۲۱۴	۱۲۳,۳۰۶	۰.۴۶
۳۵	ارتقاء تولیدات صنعتی و معدنی	۵۶,۲۹۸	۱۳۵,۹۲۵	۱۹۲,۲۲۳	۰.۷۲
۳۶	توسعه دولت هوشمند	۱۸,۱۲۷	۷۱,۴۵۲	۸۹,۵۷۹	۰.۳۳
۳۷	توسعه شبکه ملی اطلاعات	۱۹,۶۱۹	۱۳۶,۷۶۲	۱۵۶,۳۸۱	۰.۵۸
۳۸	توسعه صنعت فضایی کشور	۷,۰۲۷	۴۵,۳۰۰	۵۲,۳۲۷	۰.۱۹
۳۹	مدیریت یکپارچه منابع آب، خاک و پوشش گیاهی	۱۵,۷۷۵	۵۸۳,۱۲۳	۵۹۸,۸۹۸	۲.۲۳
۴۰	ارتقاء امنیت غذایی	۱۱۷,۳۰۳	۶۳,۸۹۴	۱۸۱,۱۹۷	۰.۶۷
۴۱	حفاظت، بهسازی و پایش محیط زیست	۵۰,۳۱۲	۱۳۲,۵۵۳	۱۸۲,۸۶۵	۰.۶۸
۴۲	برنامه توسعه حمل و نقل	۲,۶۲۷	۶۷۵,۲۶۷	۶۷۷,۸۹۳	۲.۵۲



ردیف	عنوان برنامه	اعتبارات هزینه‌ای	اعتبارات عمرانی	مجموع	سهم برنامه از کل اعتبارات دستگاهی (درصد)
۴۳	برنامه تولید و عرضه مسکن	۱,۱۸۰	۲۸۱,۳۱۶	۲۸۲,۴۹۶	۱۰.۵
۴۴	برنامه عمران و خدمات شهری و روستایی	۳۵,۵۲۵	۱۴۰,۵۶۰	۱۷۶,۰۸۵	۰.۶۶
۴۵	تامین پایدار انرژی	۲۰,۵۰۰	۷۸,۶۶۰	۹۹,۱۶۰	۰.۳۷
۴۶	ارتقای بهره‌وری انرژی	-	-	-	۰.۰۰
۴۷	توسعه زنجیره ارزش نفت و گاز	-	-	-	۰.۰۰
۴۸	سیاستگذاری و راهبری	۲۲۹,۷۸۴	۴۵,۹۵۵	۲۷۵,۷۳۹	۱۰.۳
	مجموع	۲۲۰,۹۷۶,۴۱۱	۳,۸۸۷,۵۷۱	۲۶۴,۸۶۳,۹۸۲	

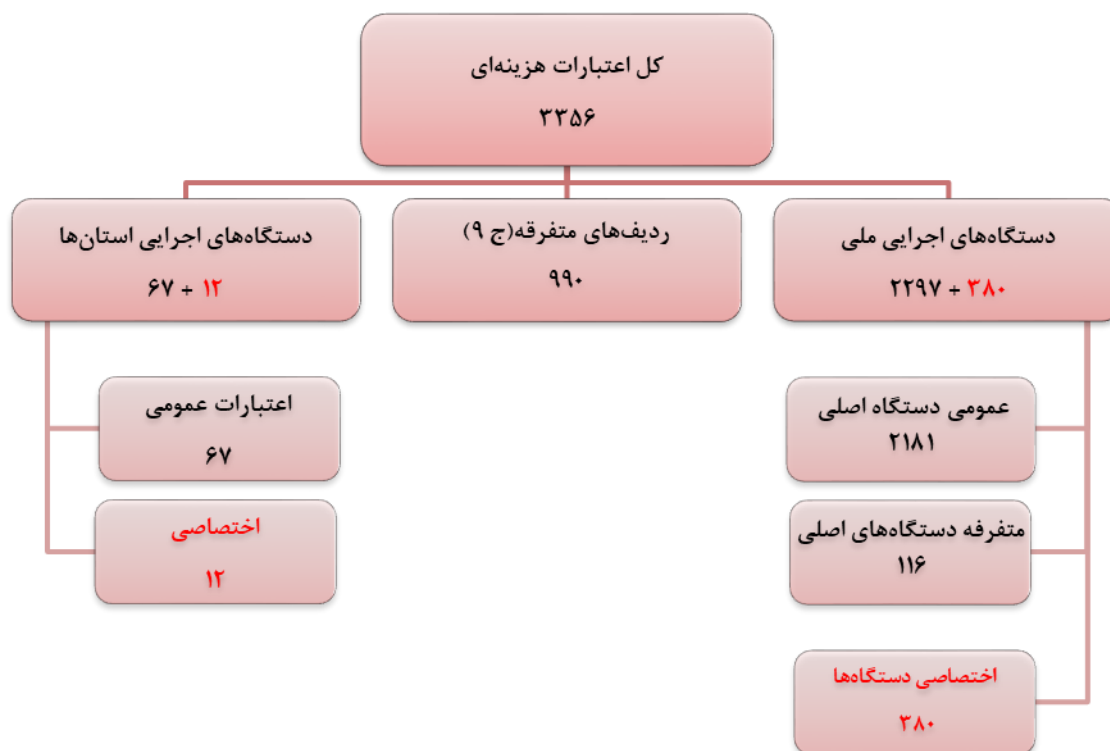
هر یک از برنامه‌های فوق در جدول شماره ۷ لایحه بودجه در ذیل دستگاه‌های اجرایی مربوطه به همراه میزان اعتبار دستگاه جهت اجرای این برنامه ذکر شده است و مشخص است که هر برنامه مجموعاً در چه دستگاه‌هایی منعکس شده و سهم هر یک از دستگاه‌های مذکور چه میزان است. در واقع جدول ۷ لایحه بودجه ارتباط دهنده اعتبارات دستگاه‌های اصلی بر اساس برنامه‌های ذکر شده در جدول ۶/۱ لایحه است.

به عنوان مثال اعتبارات برنامه «ارتقاء نظم و امنیت عمومی» ذیل دستگاه‌های شورای عالی امنیت ملی، وزارت اطلاعات، وزارت کشور و فرماندهی کل انتظامی تقسیم شده است، یا برنامه «توسعه همکاری‌های بین‌المللی و پیشبرد دیپلماسی اقتصادی» ذیل دستگاه‌های وزارت امور خارجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار دارد. همچنین برنامه «توسعه ورزش همگانی و قهرمانی» ذیل دستگاه‌های سازمان برنامه و بودجه، وزارت ورزش و جوانان، کمیته ملی المپیک، کمیته ملی پارا المپیک، وزارت راه و شهرسازی و سازمان صدا و سیما جایابی شده است. این تفکیک اعتبارات می‌تواند در راستای ارتقاء ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها با توجه به برنامه‌های تعریف شده استفاده شود. در جدول به عنوان مثال توزیع اعتبارات برنامه‌های فوق بین دستگاه‌های مجری ارائه شده است در خصوص اعتبارات «صفر» برای برخی دستگاه‌ها در جدول فوق، شایان ذکر است که اعتبارات مربوط به برنامه از محل درآمدهای اختصاصی تامین شده و سهمی از اعتبارات دستگاهی نداشته است.

جدول شماره ۷. شیوه توزیع اعتبارات سه مورد از برنامه های ارائه شده بین دستگاه های اجرایی [۲]

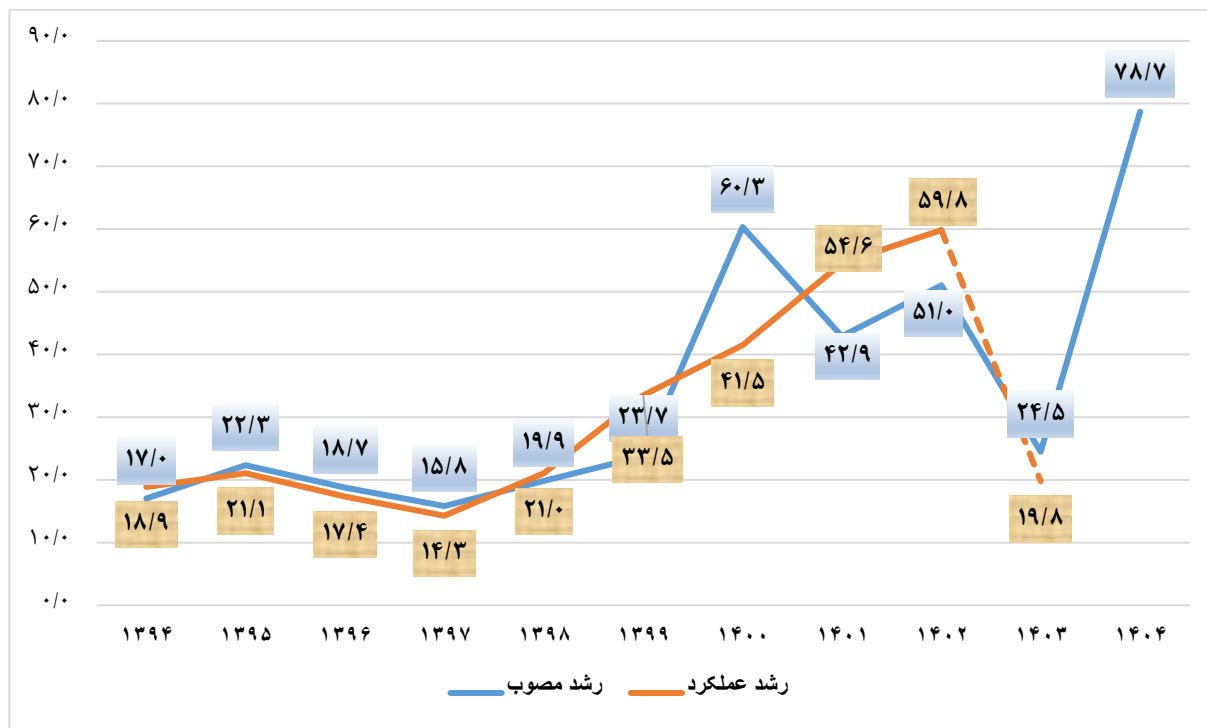
عنوان برنامه	دستگاه	سهم دستگاه از اعتبارات برنامه (درصد)
ارتقاء نظم و امنیت عمومی	شورای عالی امنیت ملی	۱
	وزارت اطلاعات	۳۰
	وزارت کشور	۳
	فرماندهی کل انتظامی	۷۶
	مجموع ریالی	۱۰,۷۱۰,۴۶۸
توسعه همکاری های بین المللی و پیشبرد دیپلماسی اقتصادی	وزارت امور خارجه	۹۹
	وزارت اموراتصادی و دارایی	۱
	مجموع ریالی	۲۵,۹۱۹,۸۶۴
توسعه ورزش همگانی و قهرمانی	سازمان برنامه و بودجه	۰
	وزارت ورزش و جوانان	۹۹
	کمیته ملی المپیک	۰
	کمیته ملی پارا المپیک	۰
	وزارت راه و شهرسازی	۱
	سازمان صدا و سیما	۰
	مجموع ریالی	۱۸۸,۵۶۴,۸۱۷

• طبقه بندی به تفکیک دستگاه‌های اجرایی ملی: این طبقه‌بندی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ در جداول (۷ ب) ارائه شده است و بودجه اختصاص یافته به دستگاه‌های اجرایی اصلی و فرعی به تفکیک بودجه «عمومی» و «متفرقه» در این جدول مشخص می‌شود. اعتبارات هزینه‌ای «عمومی» به طور عمده شامل پرداختی‌های بابت حقوق و دستمزد کارکنان دولت، مستمری بازنشستگان صندوق‌های بازنشستگی مرتبط با دستگاه‌های اجرایی و سایر هزینه‌های ملی و دستگاهی است. اعتبارات هزینه‌ای «متفرقه» دستگاه‌های اجرایی نیز در جدول (۷-۱) منعکس می‌شود که عمدتاً شامل ردیف‌های درآمد-هزینه‌ای (جمع‌ی خرجی) دستگاه‌های اجرایی و ردیف‌های متفرقه ریالی آنهاست. «اعتبارات هزینه‌ای متفرقه مندرج در جدول (۹)» نیز بخشی از اعتبارات هزینه‌ای هستند که دستگاه اجرایی آن مشخص نشده یا مربوط به یک دستگاه اجرایی خاصی نبوده و سازمان برنامه و بودجه مکلف است در طی سال مالی دستگاه‌های مجری یا دریافت‌کننده اعتبارات این ردیف‌ها را تعیین کند. در شکل ۲ نمای کلی اعتبارات هزینه‌ای بودجه عمومی به تفکیک اعتبارات دستگاه‌های اجرایی اصلی مندرج در جدول ۷، ردیف‌های متفرقه مندرج در جدول ۹ و اعتبارات دستگاه‌های استانی نشان داده شده است.



شکل ۲ تصویر کلی هزینه‌های بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان) [۲]

شایان ذکر است که اعتبارات هزینه‌ای اختصاصی دستگاه‌های اجرایی، به طور کلی در ارقام مربوط به اعتبارات عمومی و متفرقه درج نمی‌شود و از محل‌های تعیین شده در احکام قانونی تامین شده و در اختیار دستگاه اجرایی قرار می‌گیرد. به عنوان مثال بخشی از منابعی که دانشگاه‌های علوم پزشکی از ارائه خدمات درمانی تامین می‌کنند، در حکم بودجه اختصاصی آنها بوده و در اختیار آنهاست. در شکل ۳ تصویری از روند تغییرات میزان مصوب و عملکرد اعتبارات هزینه‌ای در قوانین بودجه چند سال اخیر نشان داده شده است. همان‌گونه که در این نمودار مشخص است، رشد میزان مصوب اعتبارات هزینه‌ای در قانون بودجه ۱۴۰۴ در حدود ۷۸ درصد بوده که در طی ده سال اخیر بالاترین میزان است.



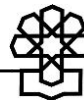
شکل ۳ روند رشد مخارج هزینه‌ای دولت (درصد) [۱] و [۲]

در جدول ذیل مقایسه ارقام اصلی هزینه‌ای سال ۱۴۰۴ با قانون بودجه ۱۴۰۳ ارائه شده است. این جدول نشان می‌دهد که اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اصلی در حدود ۳۷ درصد رشد داشته است. گزارش تفصیلی روند تغییرات بودجه دستگاه‌های اجرایی در گزارش بودجه دستگاه‌های اجرایی به صورت مستقل مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

جدول ۸. ارقام کلان اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه ۱۴۰۴ (م.م.ت) [۲]

سهم از رشد ۷۸ درصدی مجموع اعتبارات هزینه‌ای (واحد درصد)	رشد ۱۴۰۴ به ۱۴۰۳ (درصد)	لایحه ۱۴۰۴	قانون ۱۴۰۳	ردیف
۳۱,۵	۳۸	۲۱۸۱	۱۵۸۳	هزینه‌ای عمومی دستگاهی ج ۷
۱,۵	۳۵	۱۱۶	۸۶	هزینه‌ای متفرقه دستگاهی ج ۷-۱
۴۴	۵۳۰	۹۹۰	۱۵۷	هزینه‌ای متفرقه ج ۹
۱	۳۱	۶۷	۵۱	هزینه‌ای استانی ج ۱۰

همان‌گونه که پیش از این توضیح داده شد، اعتبارات هزینه‌ای متفرقه مندرج در جدول (۹) «بخشی از اعتبارات هزینه‌ای هستند که سازمان برنامه و بودجه می‌بایست در طی سال مالی دستگاه‌های دریافت‌کننده اعتبارات این ردیف‌ها را تعیین



می‌کند. مصارف جدول (۹) در یک طبقه‌بندی پنج‌گانه شامل اعتبارات خاص و پیش‌بینی نشده، اعتبارات یارانه‌ها، اعتبارات متمرکز درآمد-هزینه (جمع‌خرجی)، اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت) و سود و کارمزد وام و اوراق بهادار داخلی و خارجی است. تغییرات اعتبارات متفرقه (جدول ۹) نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۳ در حدود ۵۳۰ درصد بوده که بسیار قابل توجه است. در جدول ذیل برخی از اصلی‌ترین اقلام اعتبارات متفرقه ارائه شده است:

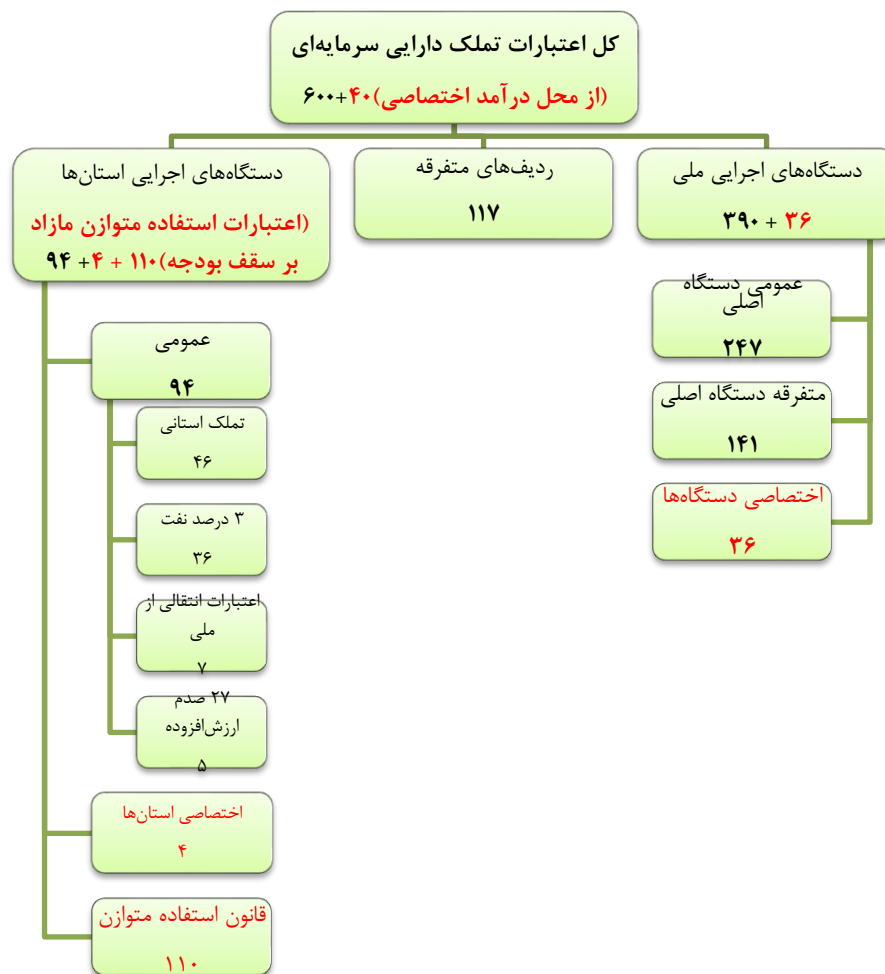
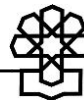
جدول ۹. اعتبارات هزینه‌ای متفرقه جدول شماره ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان) [۴] و [۲]

تغییرات (درصد)	اعتبارات لایحه ۱۴۰۴	اعتبارات قانون ۱۴۰۳ (بر اساس ارقام ذکر شده در لایحه سال ۱۴۰۴)	ردیف
۵۷	۱،۱	۰،۷	۱. اعتبارات خاص و پیش‌بینی نشده
۱۵۲۸	۲۲۸	۱۴	۲. اعتبارات یارانه‌ها
-	۲۰۰	-	کمک زیان دولت به سازمان هدفمندی یارانه‌ها
۱۰۰	۲۸	۱۴	سایر
۳۵۸۰	۱۰۴	۵	۳. اعتبارات متمرکز درآمد-هزینه
-	۶۵	-	تهاتر فرآورده نفتی با نفت و خوراک
-	۱۵،۵	-	اعتبارات اجرای بند (پ) ماده (۹۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت
-	۶	-	صندوق ملی مسکن، کمک به تامین مسکن محرومین (تبصره ۸ ماده ۳ قانون جهش تولید مسکن)
۱۲۵	۴،۵	۲	اعتبارات موضوع قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی
۲۰۰	۹	۳	سایر
۲۹۷	۴۲۶	۸۷	۴. اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)
۲۸۶	۸۵	۲۲	پاداش پایان خدمت بازنشستگان
۲۷۰	۱۸۵	۵۰	متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان
-	۱۵	-	مطالبات پرداختی کارکنان نظام سلامت
-	۱۰	-	مطالبات بازنشستگان فرهنگی ناشی از اجرای قانون نظام رتبه‌بندی معلمان
-	۸۰	-	اعتبارات موضوع بند «ج» تبصره (۵)
۴۵۰	۱۱	۲	حق عضویت مجامع بین‌المللی و سازمان ملل متحد
-	۸	-	اعتبارات موضوع قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت پس از تایید سازمان برنامه و بودجه کشور و وفق مصوبات ستاد حمایت از خانواده و جوانی جمعیت
۲۱۳	۴۷	۱۵	سایر
۳۵۰	۲۳۰	۵۱	۵. سود و کارمزد اوراق بهادار
۵۳۰	۹۹۰	۱۵۷	مجموع

همانگونه که مشاهده می‌شود که اصلی‌ترین عامل مربوط به افزایش قابل توجه اعتبارات متفرقه در لایحه ۱۴۰۴ مربوط به اعتبارات در نظر گرفته شده برای ۱. کمک‌هزینه دولت به سازمان هدفمندی یارانه‌ها (۲۰۰ هزار میلیارد تومان)، ۲. تهاتر فرآورده با خوراک (۶۵ هزار میلیارد تومان)، ۳. اعتبارات موضوع بند «ج» تبصره (۵) جهت حمایت از معیشت عمومی (۸۰ هزار میلیارد تومان)، ۴. پاداش پایان خدمت بازنشستگان (۸۵ هزار میلیارد تومان)، ۵. متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان (۱۸۵ هزار میلیارد تومان) و ۶. سود و کارمزد اوراق مالی اسلامی (۲۳۰ هزار میلیارد تومان) است که در مجموع ۸۴۵ هزار میلیارد تومان (معادل ۸۵ درصد از اعتبارات هزینه ای جدول متفرقه) را به خود اختصاص داده اند.

۲-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا بودجه عمرانی دولت در چندین جدول منعکس می‌شود. همانند اعتبارات هزینه‌ای در جدول (۳) اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک فصول تملک، برای اعتبارات مرتبط به دستگاه‌های اجرایی و طرح‌های ملی پیوست یک در جدول شماره ۶ لایحه به تفکیک امور و فصول و در جدول شماره (۷ ب) لایحه به تفکیک دستگاه‌های اجرایی اصلی ارائه می‌شد. در جدول شماره (۹) اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای متفرقه درج می‌شود. اعتبارات عمرانی استان‌ها نیز در جدول (۱۰-ب) به صورت سرجمع و در جدول (۱۰-ج) به تفکیک محل تامین اعتبارات تملک استانی درج می‌گردد. در شکل ۷ اجزای مختلف اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه ۱۴۰۴ به تفکیک اعتبارات دستگاه‌های اصلی (جدول ۷)، اعتبارات متفرقه (جدول ۹)، اعتبارات عمرانی استانی (جدول ۱۰) ارائه شده است:



شکل ۴ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک ملی و استانی (ه.م.ت) [۲]

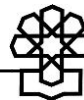
مجموع میزان اعتبارات عمرانی سال ۱۴۰۴ در لایحه بودجه آینده ۷۵۰ هزار میلیارد تومان برآورد شده است که ۶۰۰ هزار میلیارد تومان از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، ۱۱۰ هزار میلیارد تومان از محل اعتبارات قانون استفاده متوازن (به صورت مازاد بر سقف بودجه و از محل کاهش ابلاغ اعتبار ردیف‌های بودجه)، ۳۶ هزار میلیارد تومان از محل اعتبارات اختصاصی دستگاه‌های اجرایی و ۴ هزار میلیارد تومان از محل منابع اختصاصی استان‌ها تامین خواهد شد. سهم دستگاه‌های اجرایی ملی از اعتبارات عمرانی در مجموع ۳۹۰ هزار میلیارد بوده و ۱۱۷ هزار میلیارد بابت ردیف‌های منعکس شده در جدول شماره (۹) لایحه بودجه تحت عنوان ردیف‌های متفرقه هزینه خواهد شد. اعتبارات عمرانی استان‌ها نیز در مجموع ۲۰۸ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است که از این میزان ۹۴ هزار میلیارد تومان از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها از محل منابع عمومی، ۱۱۰ هزار میلیارد تومان از محل اعتبارات قانون استفاده متوازن (تخصیص ۳ درصد از اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی بابت پیشبرد طرح‌های توسعه‌ای استان‌ها) و ۴ هزار میلیارد تومان از محل منابع اختصاصی تامین خواهد شد. در جدول ذیل مقایسه ارقام تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از محل منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ با ارقام قانون بودجه ۱۴۰۳ ارائه شده است. این جدول نشان می‌دهد که اعتبارات عمرانی دستگاه‌های اصلی با لحاظ اعتبارات متفرقه دستگاهی در

حدود ۴۷ درصد رشد داشته است و بودجه عمرانی استان‌ها ۳۰ درصد رشد داشته است. شایسته ذکر است که در سال‌های اخیر بودجه عمرانی استان‌ها همواره کمتر از میزان مصوب تخصیص یافته است.

جدول ۱۰. رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه ۱۴۰۴ (م.ت.ه) [۲] و [۴]

سهم از رشد مجموع اعتبارات عمرانی (واحد درصد)	رشد ۱۴۰۴ به ۱۴۰۳ (درصد)	لایحه ۱۴۰۴	قانون ۱۴۰۳	ردیف
۱۷,۷	۴۰	۲۴۷	۱۷۶	تملك عمومى دستگاهى ج ۷
۱۳,۲	۶۰	۱۴۱	۸۸	تملك متفرقه دستگاهى ج ۷-۱
۱۳,۵	۸۵	۱۱۷	۶۳	تملك متفرقه ج ۹
۵,۵	۳۰	۹۴	۷۲	تملك استانى ج ۱۰

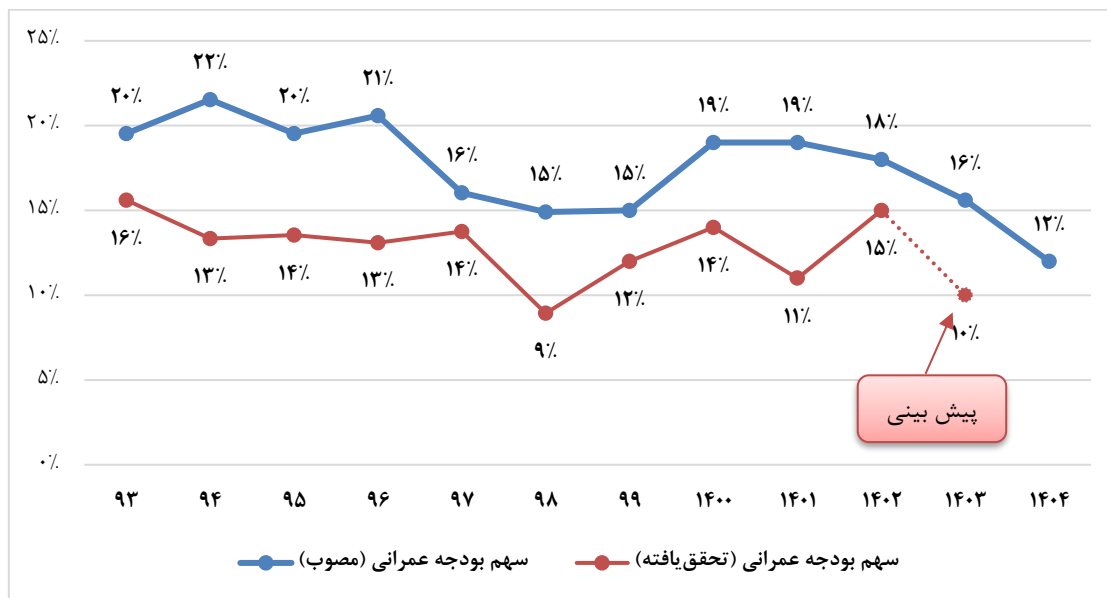
در جدول ۱۱ اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای متفرقه‌ای مندرج در جدول (۹) لایحه ارائه شده است. همان‌گونه که در این جدول مشخص است بیشتر ردیف‌های اعتبارات متفرقه در سال گذشته نبودند.



جدول ۱۱. ردیف‌های اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای متفرقه مندرج در جدول (۹) (ه.م.ت)

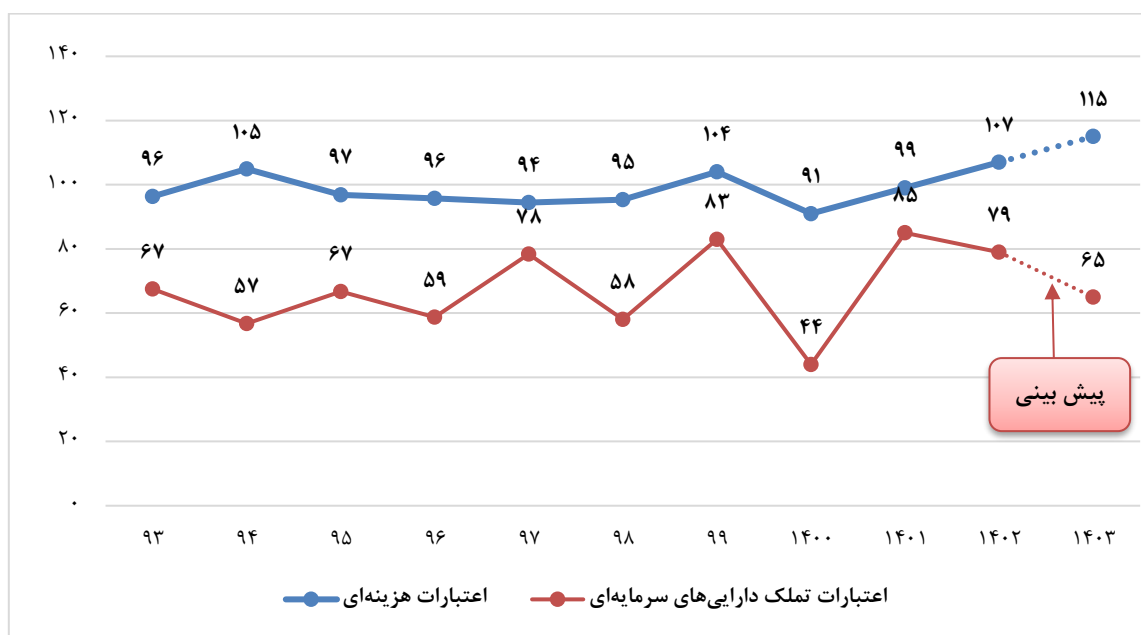
تغییرات (درصد)	اعتبارات لایحه ۱۴۰۴	اعتبارات قانون ۱۴۰۳ (بر اساس ارقام ذکر شده در لایحه سال ۱۴۰۴)	ردیف
۸۴	۶,۱	۳,۳	۱. اعتبارات خاص و پیش‌بینی نشده
-	۰	۰,۳	۲. اعتبارات یارانه‌ها
۹۵	۲۲,۱	۱۱,۳	۳. اعتبارات متمرکز در آمد-هزینه
۲۳	۸	۶,۵	اعتبارات موضوع ماده ۳۷ قانون الحاق (۲)-موضوع مالیات سلامت
-	۷,۵	-	اجرای بند «پ» ماده (۹۹) قانون برنامه هفتم
-	۲,۸	-	حقوق دولتی معادن-سهم استان‌ها
-	۲,۵	-	اعتبارات بند (ث) تبصره (۱۰) تقویت زیرساخت‌های گردشگری
-	۱,۲	۴,۸	سایر
۸۵	۸۹	۴۸	۴. اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)
-	۴	-	توسعه زیرساخت‌های شهر مکران
-	۱,۵	-	کمک به اقتصاد و توسعه روستا
-	۱	-	تعهدات پرداخت نشده بودجه مصوب سال‌های قبل، موضوع مواد ۶۳ و ۶۴ قانون محاسبات عمومی کشور و تکمیل طرح اعتبارات موضوع بند (الف) ماده (۳۱) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها (حمایت از طرح‌های مشارکتی)
-۴	۳۰	۳۱	اعتبارات موضوع تبصره (۱۵) - تسهیلات اشتغال‌زایی
۱۴	۸	۷	اجرای بند «ث» ماده ۹۹ قانون برنامه هفتم
-	۶	-	کمک به تولید آثار فرهنگی و افزایش آگاهی عمومی از جمله شبکه ملی کشاورزی
-	۵	-	کمک به احداث منازل مسکونی سازمان فراجا
-	۳	-	تأمین و تجهیز بالگرد بابت اطفای حریق هوایی جنگل‌ها
-	۱	-	توسعه زیرساخت‌ها و ارتقاء خدمات رسانی جزیره بوموسی
-	۱,۵	-	اجرای پروژه‌های پیش‌نیاز سرشماری عمومی نفوس و مسکن ثبتی مینا و ساماندهی آمارهای ثبتی و اجرای آزمایشی سرشماری نفوس مسکن موضوع بند ت تبصره ۱
۲۰	۱۲	۱۰	سایر

در سال‌های اخیر، به طور کلی عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کمتر از میزان مصوب آن بوده است. دلیل این موضوع ناشی از عدم تحقق تمامی منابع درآمدی و تخصیص بخشی از منابع تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به اعتبارات هزینه‌ای بوده است. در شکل ۵ نسبت اعتبارات مصوب تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب و عملکرد آن به کل مصارف بودجه ارائه شده است. سهم اعتبارات مصوب تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سنوات اخیر روند کاهشی داشته و این نسبت در قانون بودجه ۱۴۰۴ به کمترین مقدار خود در ده سال اخیر رسیده است. این موضوع زنگ هشدار است که تداوم چنین رویه‌ای در میان‌مدت و بلندمدت به استهلاک زیرساخت‌های عمومی و عدم سرمایه‌گذاری مکفی دولت و در نتیجه افزایش طول عمر پروژه‌های ناتمام و نارضایتی‌های عمومی از خدمات عمومی دولت خواهد انجامید.

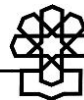


شکل ۵ بودجه عمرانی تصویب شده و تحقق یافته به کل مصارف بودجه عمومی [۱] و [۳]

در حالی که در سال‌های اخیر تحقق بودجه عمرانی همواره کمتر از مقدار تصویب شده بوده است، تحقق اعتبارات هزینه‌ای مقادیری نزدیک به مقدار مصوب داشته‌اند. این موضوع نشان می‌دهد که اعتبارات هزینه‌ای در سنوات گذشته عمدتاً هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر دستگامی بودند که امکان تعویق یا عدم تخصیص آن وجود نداشته، لذا ضربه‌گیر نوسانات درآمدی دولت، اعتبارات عمرانی بوده و این مساله منجر به کاهش کیفیت اجرای طرح‌های عمرانی در دوره‌های مختلف و افزایش عمر طرح‌های سرمایه‌گذاری شده است. شکل ۶ نسبت تحقق اعتبارات پیش‌بینی هزینه‌ای و عمرانی نسبت میزان مصوب در قوانین بودجه سنوات گذشته را نمایش می‌دهد.



شکل ۶ نسبت تحقق اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای بودجه سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۲ (درصد) [۲] و [۳]



۳-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

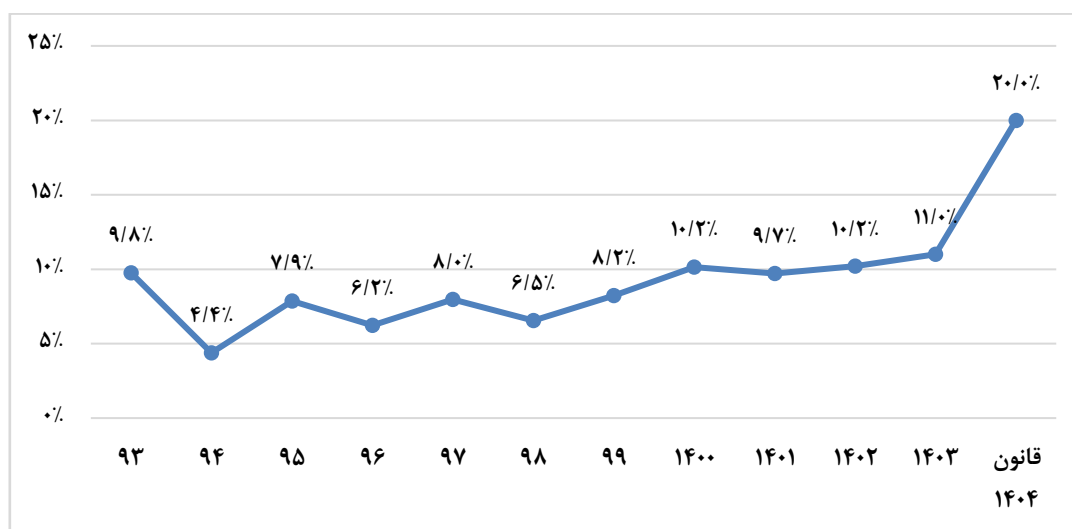
اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در جداول (۴) و (۸) لایحه بودجه ارائه می‌شود. به طور کلی ردیف‌های اصلی این اعتبارات شامل اعتبارات موضوع واگذاری سهام، بازپرداخت اصل اوراق مالی، بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی، تعهدات پرداخت‌نشده سال‌های قبل و بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات و سایر است. میزان پیشنهادی دولت در بخش اول لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، معادل ۷۱۰ هزار میلیارد تومان بود که با تغییرات صورت‌گرفته در مجلس شورای اسلامی به ۱۰۰۰ هزار میلیارد تومان افزایش یافت. دلایل اصلی این تغییرات عبارت بودند از: افزوده شدن اعتبارات افزایش سرمایه بانک‌های دولتی به سقف تملک دارایی‌های مالی به میزان ۱۵۰ هزار میلیارد تومان، افزایش سرمایه بانک کشاورزی و صندوق توسعه کشاورزی به میزان ۵۰ هزار میلیارد تومان، تادیه بدهی قطعی و حسابرسی شده دولت به صنعت برق موضوع بند(چ) تبصره (۱۴) قانون بودجه به میزان ۶۰ هزار میلیارد تومان و اعتبارات مربوط به تسویه بدهی‌های دانشگاه‌های علوم پزشکی به میزان ۸۰ هزار میلیارد تومان. در جدول ۱۲ سرفصل‌های اصلی تملک دارایی‌های مالی بر اساس مقادیر مصوب قانون بودجه ۱۴۰۳ در مقایسه با ارقام لایحه بودجه ۱۴۰۴ ارائه شده است:

جدول ۷ ردیف‌های عمده اعتبارات تملک دارایی‌های مالی قانون بودجه ۱۴۰۴ (م.م.ت) [۲] و [۴]

ردیف	قانون ۱۴۰۳	لایحه ۱۴۰۴	رشد ۱۴۰۳ به ۱۴۰۳
۱. اعتبارات موضوع واگذاری سهام	۴,۷	۶,۱	۳۰
۲. بازپرداخت اصل اوراق مالی	۲۲۵	۴۰۱	۷۸
۳. بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی	۱۶,۹	۱۱,۶	-۳۱
۴. تعهدات پرداخت‌نشده سال‌های قبل	۹	۳۴۸	۳۷۰۰
تادیه بدهی دولت به تامین اجتماعی و سایر	-	۲۰۰	-
تادیه بدهی قطعی دولت به صنعت برق	-	۶۰	-
تادیه بدهی دانشگاه‌های علوم پزشکی	-	۸۰	-
۵. بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات	۲۵	۳۱,۷	۲۶
۶. سرمایه‌گذاری، کمک‌های فرهنگی و اقتصادی بین‌المللی	۲	۲۰۰	۹۹۰۰
افزایش سرمایه بانک‌ها	-	۱۵۰	-
افزایش سرمایه بانک کشاورزی و صندوق سرمایه‌گذاری	۲	۵۰	-
مجموع	۲۶۸	۱۰۰۰	۲۷۳

شایان ذکر است بخشی از رشد چشمگیر اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه ۱۴۰۴ نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۳ مربوط به مواردی است که در سال‌های گذشته فرابودجه‌ای بودند همچون تادیه بدهی‌های دولت به تامین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی و سایر نهادهای طلبکار یا برای نخستین بار در لایحه ۱۴۰۴ به دلایل مختلفی همچون احکام برنامه هفتم افزوده شده‌اند. با کسر این موارد مجموع تملک دارایی‌های مالی در لایحه در حدود ۵۲۰ هزار میلیارد شده و رشد آن نسبت به سال ۱۴۰۳ نزدیک به ۹۴ درصد خواهد بود. شکل ۷ سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی از

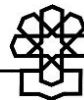
کل مصارف بودجه در لایحه ۱۴۰۴ را نمایش می‌دهد. در طی سال‌های اخیر به تدریج سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی از مصارف عمومی دولت در حال افزایش است و این افزایش در سال ۱۴۰۴ به سقف بی‌سابقه ۲۰ درصد رسیده است (البته بخشی از منابع در نظر گرفته شده برای این بخش به نحوی است که امکان استفاده از آن در سایر بخش‌ها وجود نداشته به عنوان مثال بر اساس فروض مرحله اول بودجه اوراقی سازی ۲۰۰ همت از بدهی‌های قبلی دولت به بانک‌ها، واگذاری دارایی به طلبکاران و افزایش سرمایه بانک‌ها از محل دارایی‌های دولت از این جنس بوده است.) با توجه به تاکید بند سوم سیاست‌های کلی برنامه هفتم در رابطه با اصلاح ساختار بودجه مبنی بر احصاء و شفاف سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها، اقدام برای تسویه بدهی‌ها و افزایش سرمایه بانک‌های دولتی در جهت افزایش توان تامین مالی رویکرد مثبتی تلقی می‌شود.



شکل ۷ روند سهم ردیف‌های تملک دارایی‌های مالی در سال‌های اخیر (ه.م.ت) [۱]

۴. نگاهی به مصارف اختصاصی

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



بر مبنای تبصره «۱» ماده (۷۲) قانون محاسبات عمومی کشور، مصرف اعتبارات شامل تمام فرآیند مصرف از تخصیص، مبالغ پرداخت و نظارت، تابع مقررات خاص دستگاه است. در صورتی که دستگاه مربوطه مقررات خاص نداشته باشد؛ این اعتبارات بر اساس قوانین و مقررات عمومی دولتی قابل مصرف خواهد بود. با این حال، با توجه به بررسی‌های انجام شده بر اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی، از طرف سازمان برنامه و بودجه و نه از طرف دیوان محاسبات نظارت کمتری صورت می‌گیرد. اگرچه در مواردی (مانند درآمد اختصاصی سازمان امور مالیاتی) اختصاص این درآمدها به دستگاه با هدف ایجاد انگیزه درآمدزایی انجام شده و در حکم مشوق برای دستگاه‌ها به‌شمار می‌رود، اما حجم نسبتاً بالای این مصارف و ملاحظات مربوط به نظارت بر نحوه تخصیص این اعتبارات، انتقادهایی را در ارتباط با مصارف اختصاصی دستگاه‌ها ایجاد کرده است.

بر این اساس در رویه میان مدت، بازبینی مجدد مصارف اختصاصی و تبدیل موارد غیرضروری به مصارف عمومی می‌تواند در راستای ارتقای شفافیت بودجه و بهبود نظارت مؤثر باشد. در جدول شماره ۱۳ مصارف عمده از محل درآمد اختصاصی دستگاه‌های ملی در بخش دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ ارائه شده است. مطابق جدول ذیل بالغ بر ۹۰ درصد این مصارف از محل درآمد اختصاصی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ تنها مربوط به هشت دستگاه سیاستگذار بوده است.

جدول ۸. مصارف عمده از محل درآمد اختصاصی دستگاه‌های ملی در لایحه بودجه ۱۴۰۴ (ه.م.ت) [۲]

دستگاه اصلی و زیرمجموعه آن	مجموع اعتبارات اختصاصی	سهم از کل بودجه اختصاصی دستگاه‌ها (درصد)	سهم درآمد اختصاصی از کل بودجه دستگاه
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ^۱	۲۱۷	۵۰	۳۸
وزارت امور اقتصادی و دارایی	۶۰	۱۴	۸۱
وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۲۰	۵	۱۹
وزارت نیرو	۱۲	۳	۱۵
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۹	۲	۲
سازمان برنامه و بودجه	۱۹	۵	۷۳
ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی	۳۸	۹	۱۹
دادگستری	۹	۲	۸
اختصاصی استان‌ها	۱۲	۳	۴
سایر دستگاه‌ها	۳۱	۷	۲
جمع کل بودجه اختصاصی دستگاه‌ها	۴۲۸		

یکی از نکات مهم در لایحه در خصوص بودجه اختصاصی دستگاه‌های اجرایی، لحاظ منابع حاصل از بند (ث) تبصره (۸) موضوع تکلیف به شرکت‌های دولتی بابت تخصیص یک درصد از اعتبارات هزینه‌ای برای هم‌افزایی و ارتقای فعالیت‌ها و تولیدات فرهنگی به میزان ۱۰ هزار میلیارد تومان ذیل اعتبارات اختصاصی سازمان برنامه و بودجه در جدول (۷)

۱. اعتبارات اختصاصی دانشگاه‌های علوم پزشکی ذیل وزارت بهداشت.

لایحه است که سازمان مکلف است این اعتبارات را برای اجرای برنامه‌های مندرج در جدول (۱۲) لایحه بودجه بین دستگاه‌های متولی و همکار برنامه‌ها توزیع نماید، لذا این منابع با درآمدهای اختصاصی سایر دستگاه‌ها متفاوت است. این منابع در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ بر اساس تسهیم صورت‌گرفته ذیل اعتبارات اختصاصی دستگاه‌های دریافت‌کننده این منابع قرار داشت.

۵. درآمدها و اعتبارات استانی

استان‌ها نقش مهمی در تامین منابع عمومی و توسعه پایدار ایفاء می‌کنند. هر ساله بخش قابل توجهی از منابع عمومی از طریق استانها تامین می‌شود. در مجموع منابع و مصارف استانی در نظر گرفته شده در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ معادل ۳۰ درصد رشد داشته است. از منظر سهم در بودجه، سهم منابع استانی از منابع عمومی از ۴۵ درصد در قانون بودجه ۱۴۰۳ به حدود ۳۰ درصد در لایحه ۱۴۰۴ کاهش پیدا کرده است. در جدول ۱۴ سهم منابع و مصارف استانی از کل منابع و مصارف عمومی دولت محاسبه شده است. مصارف استانی با ۳۰ درصد افزایش از ۲۰۸ هزار میلیارد تومان به ۲۷۱ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است.، لذا با توجه به رشد کمتر از میانگین این نسبت، سهم مصارف استانی از مصارف عمومی دولت از ۸ درصد به ۵ درصد کاهش یافته است. در واقع در سال ۱۴۰۴، سهم استانها از مصارف عمومی نسبت به سال ۱۴۰۳ کمتر خواهد بود که دلیل اصلی آن افزایش مصارف ذکر شده در جدول شماره (۹) لایحه بودجه تحت عنوان ردیف‌های متفرقه شامل مواردی مانند کمک زیان هدفمندی، متناسب سازی حقوق بازنشستگان و.... در سال پیش‌روست.

جدول ۱۴ مقایسه درآمدها و اعتبارات استانی و سهم آن از منابع عمومی (ه.م.ت) [۲] و [۴]

رشد (درصد)	لایحه بودجه سال ۱۴۰۴	قانون بودجه سال ۱۴۰۳	
۳۰	۲۷۱ (۵)	۲۰۸ (۸)	مصارف استانی (سهم از مصارف عمومی به درصد)

مطابق با قانون استفاده متوازن از امکانات کشور مصوب ۱۳۹۴، دولت مکلف است سالیانه ۳ درصد از منابع بودجه عمومی را به منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت در قالب ردیف مشخص با همین عنوان تعیین کند. این اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، برابر با ۱۱۰ هزار میلیارد تومان پیشنهاد شده است؛ این در حالی است که ۳ درصد منابع بودجه عمومی (منابع عمومی به علاوه درآمدهای اختصاصی) برابر با ۱۶۱ هزار میلیارد تومان می‌شود و بنابراین با اختلاف ۵۰ هزار میلیارد ریالی مواجه هستیم. گفتنی است، اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ با افزایش ۲۹ درصدی همراه بوده است.



در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، نسبت درآمدهای استانی به مصارف استانی معادل ۵,۴ برابر است. یعنی درآمدهایی که از استان‌ها تأمین می‌شود ۵,۴ برابر اعتباراتی است که توسط استان‌ها هزینه می‌شود. این نسبت در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ معادل ۵,۳ برابر بوده است.

جدول ۱۵ نشان دهنده اعتبارات استان‌ها در لایحه ۱۴۰۴ و رشد آن نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۳ است. بالاترین رشد اعتبار مربوط به استان‌های هرمزگان (۸۲ درصد)، سیستان و بلوچستان (۴۶ درصد) و فارس (۴۴ درصد) است. همچنین کمترین رشد اعتبارات را استان خوزستان (۱۱ درصد)، بوشهر (۲۱ درصد) و کرمان (۲۵ درصد) به خود اختصاص داده‌اند. همچنین در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ متوسط رشد اعتبارات استان‌ها ۳۷ درصد است. از منظر قوانین بالادستی حاکم بر سهم اعتبارات عمرانی استان‌ها تصویب حکم بند الف ماده ۱۴ قانون برنامه هفتم مبنی بر اینکه دولت مکلف است یک-سوم از سه -درصد (۰.۳٪) درآمد حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی را بر اساس سهم هر استان در ارزش تولید نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی که بر مبنای قیمت صادراتی این سه محصول ارزش-گذاری می‌شود به استان‌های نفت-خیز و گاز-خیز تخصیص دهد موجب تغییر سهم استان‌ها از این اعتبارات شده است.

جدول ۱۵. رشد مجموع اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ (میلیون تومان) [۲]

ردیف	نام استان	اعتبارات قانون ۱۴۰۳	اعتبارات لایحه ۱۴۰۴	رشد
۱	مرکزی	۳.۸۷۲.۲۰۹	۵.۲۱۴.۰۴۶	۳۵
۲	گیلان	۶.۶۵۸.۸۲۰	۹.۳۶۸.۹۶۶	۴۱
۳	مازندران	۷.۴۴۱.۸۱۷	۱۰.۶۰۵.۲۹۸	۴۳
۴	آذربایجان شرقی	۷.۴۸۴.۹۷۳	۱۰.۲۷۰.۱۸۲	۳۷
۵	آذربایجان غربی	۸.۲۸۷.۹۸۷	۱۱.۳۲۵.۷۶۶	۳۷
۶	کرمانشاه	۶.۱۳۱.۵۹۶	۸.۴۸۳.۲۶۷	۳۸
۷	خوزستان	۱۶.۱۹۰.۴۳۳	۱۸.۰۱۹.۵۲۳	۱۱
۸	فارس	۱۰.۸۹۸.۳۹۶	۱۵.۶۶۲.۷۳۸	۴۴
۹	کرمان	۱۰.۷۶۶.۰۴۸	۱۳.۴۶۵.۵۹۹	۲۵
۱۰	خراسان رضوی	۱۰.۵۸۵.۵۰۴	۱۴.۴۷۸.۵۰۵	۳۷
۱۱	اصفهان	۷.۱۵۷.۹۲۶	۹.۹۹۵.۲۱۸	۴۰
۱۲	هرمزگان	۶.۴۵۹.۲۴۵	۱۱.۷۷۷.۱۸۱	۸۲
۱۳	سیستان و بلوچستان	۱۱.۰۶۵.۱۶۱	۱۶.۱۶۳.۶۰۱	۴۶
۱۴	کردستان	۶.۲۶۶.۰۴۵	۸.۵۰۲.۲۵۳	۳۶
۱۵	همدان	۴.۶۷۴.۱۰۲	۶.۵۰۵.۹۷۶	۳۹
۱۶	لرستان	۶.۳۰۱.۹۸۴	۹.۰۲۱.۰۱۵	۴۳
۱۷	ایلام	۴.۵۴۵.۶۳۹	۶.۰۵۳.۲۳۶	۳۳
۱۸	زنجان	۳.۸۳۱.۶۰۶	۵.۱۰۱.۴۲۰	۳۳
۱۹	چهارمحال و بختیاری	۳.۵۸۸.۹۶۲	۴.۹۷۷.۹۵۹	۳۹
۲۰	کهگیلویه و بویراحمد	۴.۷۳۰.۹۱۷	۶.۰۷۰.۴۹۹	۲۸
۲۱	سمنان	۳.۰۱۹.۵۶۲	۴.۱۱۸.۴۲۶	۳۶
۲۲	یزد	۳.۸۸۸.۸۴۹	۴.۹۹۴.۱۲۴	۲۸
۲۳	بوشهر	۸.۱۵۲.۱۷۱	۹.۸۹۸.۵۲۶	۲۱
۲۴	تهران	۷.۸۵۹.۶۶۳	۱۱.۰۲۸.۳۵۴	۴۰
۲۵	اردبیل	۴.۴۳۱.۹۶۰	۶.۰۴۷.۴۲۵	۳۶
۲۶	قم	۲.۹۳۴.۰۷۷	۴.۰۶۱.۲۸۸	۳۸
۲۷	قزوین	۳.۴۵۴.۸۶۷	۴.۶۸۲.۷۷۳	۳۶
۲۸	گلستان	۵.۷۰۰.۰۷۵	۸.۰۱۲.۹۷۷	۴۱
۲۹	خراسان شمالی	۴.۲۰۳.۸۱۱	۵.۹۵۸.۹۶۶	۴۲
۳۰	خراسان جنوبی	۴.۳۰۹.۵۶۶	۵.۹۶۳.۱۷۰	۳۸
۳۱	البرز	۴.۲۱۴.۰۲۹	۵.۸۰۹.۵۱۷	۳۸
	کل کشور	۲۰۸.۳۷۲.۰۰۰	۲۷۱.۶۳۷.۰۰۰	۳۰



از نظر توزیع استانی، بیشترین سرانه اعتبارات برای استان‌های ایلام (۱۰/۱ میلیون تومان)، کهگیلویه و بویراحمد (۷/۹ میلیون تومان) و بوشهر (۷/۶ میلیون ریال) است و کمترین سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی مربوط به استان‌های تهران (۰,۷ میلیون تومان)، اصفهان (۱/۸ میلیون تومان) و البرز (۱/۸ میلیون تومان) است. همچنین متوسط اعتبار سرانه استانی برابر ۴/۳ میلیون تومان است. اعتبارات ۱۳ استان از رقم متوسط سرانه بالاتر است. شایسته ذکر است که با توجه به پیچیدگی‌های این بخش و عوامل مختلف مانند میزان محرومیت، سهم از اعتبارات ۳ درصد نفت، استفاده متوازن و... جدول بودجه استانی در گزارش‌های مستقلی به صورت تفصیلی مورد بررسی قرار گرفته است.

جدول ۱۶. سرانه^۱ مجموع اعتبارات استانی (هزار تومان به ازای هر نفر) [۲]

استان	سرانه اعتبارات هزینه‌ای
مرکزی	۳,۵۳۷
گیلان	۳,۶۴۶
مازندران	۳,۰۹۵
آذربایجان شرقی	۲,۵۰۱
آذربایجان غربی	۳,۱۸۶
کرمانشاه	۴,۲۴۴
خوزستان	۳,۴۹۸
فارس	۳,۰۳۶
کرمان	۳,۹۱۶
خراسان رضوی	۲,۰۱۷
اصفهان	۱,۸۳۳
هرمزگان	۵,۷۵۶
سیستان و بلوچستان	۴,۸۳۲
کردستان	۵,۰۱۶
همدان	۳,۶۸۰
لرستان	۵,۰۳۷
ایلام	۱۰,۱۳۹
زنجان	۴,۵۳۹
چهارمحال و بختیاری	۴,۹۷۳
کهگیلویه و بویراحمد	۷,۹۵۶
سمنان	۵,۱۶۷
یزد	۳,۷۴۱
بوشهر	۷,۶۸۵
تهران	۷۵۸
اردبیل	۴,۶۵۲
قم	۲,۷۵۹
قزوین	۳,۴۶۴
گلستان	۳,۹۴۹
خراسان شمالی	۶,۸۲۶
خراسان جنوبی	۶,۹۹۱
البرز	۱,۸۹۷

۱. برای سرانه از برآورد جمعیت برای سال ۱۴۰۴ مرکز آمار ایران استفاده شده است.

۶. مصارف عمده در تبصره‌ها

بر اساس قواعد بودجه‌نویسی لازم است تمامی اجزای منابع و مصارف دولت در جداول درج شده و در سقف بودجه عمومی انعکاس یابد تا علاوه بر شفافیت بودجه اختصاص یافته به بخش‌های مختلف، تحلیل ارقام بودجه معنادار و صحیح باشد. در لایحه ارسالی دولت به مجلس شورای اسلامی، این موضوع تا حدودی محقق شده بود، اما همان‌گونه که پیش از این توضیح داده شد، برخی از موارد مهم از ذیل سقف منابع و مصارف عمومی دولت خارج شدند و آن موارد همچنان به عنوان فرابودجه خواهند بود. به طور کلی در تعریف فرابودجه، بخشی از عملیات مالی دولت در طی سال مبتنی بر احکام و تکالیف قانونی که در سند بودجه منعکس نشود، مراد است. این عملیات در فضای بودجه‌ای اقتصاد ایران می‌تواند اعتبارات هدفمندی که جنس مصارف عمومی دارند، بخشی از تعاملات مالی و بانکی نهادهای عمومی و شرکت‌های دولتی ناشی از تکالیف دولتی، اعتبارات تقویت بنیه دفاعی، تخصیص قیر و ... باشد. در ادامه اهم موارد مخارج خارج از سقف بودجه که در احکام و تبصره‌ها درج شده، تبیین می‌شود تا تصویر کامل‌تری از مصارف دولت حاصل شود.

۱-۶. بند «ب» تبصره (۳)، هدفمندسازی یارانه‌ها

در خصوص اعتبارات هدفمندی و منابع و مصارف آن در گزارش دیگری به تفصیل به این موضوع پرداخته می‌شود. در این گزارش به نحو اجمال به منابع و مصارف هدفمندی اشاره خواهد شد. در لایحه بودجه ۱۴۰۴، مجموع مصارف هدفمندی در حدود ۱۰۴۶ هزار میلیارد تومان دیده شده است که معادل ۲۱ درصد مصارف کل بودجه دولت است. مصارف هدفمندی در جدول ۱۴ بخش دوم لایحه بودجه ارائه شده است. در این جدول اسلوب جدول ۱۴ سال گذشته رعایت نشده است. بر اساس اسلوب جدول ۱۴ قانون بودجه ۱۴۰۳ مصارف قانون هدفمندی در دو بخش ارائه شده بود. بخش اول، سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی (ردیف‌های ۱ الی ۴ جدول ذیل) و بخش دوم، سهم سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها (ردیف‌های ۵ تا ۱۳ جدول ذیل) است. به منظور مقایسه‌پذیری ارقام پیشنهادی لایحه بودجه ۱۴۰۴ با ارقام قانون بودجه ۱۴۰۳، جدول ۱۴ لایحه بر اساس اسلوب سال گذشته ارائه شده است و منابع ردیف‌های پیشنهادی با ارقام سال گذشته در جدول ۱۷ مقایسه شده است:



جدول ۱۷. مصارف تبصره «۸» لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان) [۲]

ردیف	عنوان	قانون بودجه ۱۴۰۳	لایحه بودجه ۱۴۰۴	رشد نسبت به سال گذشته (درصد)
۱	مصارف صرفه‌جویی انرژی	۵	-	-
۲	هزینه سرمایه‌گذاری و کمک به شرکت ملی نفت	۵	۵	۰
۳	هزینه سرمایه‌گذاری و کمک به شرکت ملی گاز	۸	۸	۰
۴	هزینه سرمایه‌گذاری و کمک به شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی	۴۳,۲	۷۰	۶۳
مجموع سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی				
۵	یارانه نقدی و کالبرگ الکترونیک	۳۱۵	۳۲۴	۳
۶	پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته‌امداد امام خمینی (ره)	۴۲,۱	۶۳	۵۰
۷	پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور	۲۳,۴	۳۷	۵۸
۸	یارانه آرد و نان	۱۶۱	۲۵۰	۵۵
۹	دارویار و اعتبارات موضوع بند «ج» تبصره (۵)	۷۴,۹	۸۵	۱۳
۱۰	اعتبارات موضوع ماده ۴۶ قانون الحاق ۲	-	۵۱	-
۱۱	حمایت از تولید و اشتغال در اجرای تکالیف برنامه هفتم پیشرفت موضوع ماده (۸) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها	-	۶۵	-
۱۲	اعتبارات موضوع بند (ج) تبصره (۵)	-	۲۳	-
۱۳	مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌ها	۰,۲	۰,۲	۰
مجموع سهم سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها				
۱۴	خرید فرآورده‌های داخلی و خارجی	۸۰	۶۵	-۱۸
مجموع				
		۷۵۸,۸	۱۰۴۶	۳۸

البته گفتنی است عناوین ردیف‌های فوق در احکام بودجه سال‌های اخیر تفاوت‌هایی داشتند، اما با توجه به ماهیت و موضوع هر ردیف این جدول استخراج شده است. از جمله نکات مهم لایحه هدفمندی ۱۴۰۴ افزوده شدن اعتبارات مربوط به اجرای ماده ۴۶ قانون الحاق (۲)، بخشی از اعتبارات موضوع بند (ج) تبصره (۵) و تداوم تخصیص از منابع هدفمندی جهت واردات فرآورده‌های نفتی است. البته مجوز واردات فرآورده برای اولین بار در سال گذشته در بودجه مصوب شد و در لایحه امسال نیز تکرار شده است. سهم اعتبارات هزینه‌های سرمایه‌گذاری شرکت‌های ملی نفت و گاز همانند قانون بودجه ۱۴۰۳ بوده و افزایشی نداشته است. توجه به این نکته در کنار کاهش معنادار مخارج سرمایه‌گذاری و کمک به شرکت‌های ملی نفت و گاز نشان می‌دهد، اولویت فعلی دولت حفظ شرایط فعلی است و این به هزینه کاهش سرمایه‌گذاری در شرکت‌های فوق صورت خواهد پذیرفت. همچنین یارانه نان در سال ۱۴۰۴ نسبت به سال ۱۴۰۳ افزایش ۵۵ درصدی خواهد داشت که نشان می‌دهد دولت رویه خود در خصوص تداوم سیاست حمایتی از طریق عرضه نان به قیمت یارانه‌ای را ادامه خواهد داد. در مجموع میزان منابع و مصارف این تبصره در لایحه بودجه ۱۴۰۴ نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۳، افزایش ۳۸ درصدی دارد.

۲-۶. بند «الف» تبصره (۳)، اعتبارات تقویت بنیه دفاعی و طرح‌های خاص

اعتبارات مربوط به تقویت بنیه دفاعی و طرح‌های خاص مندرج در جزء ۲-۱ بند «الف» تبصره (۳) از جمله مصارف فرابودجه‌ای است، که دولت را مکلف به تحویل نفت خام و میعانات گازی به اشخاص معرفی شده توسط دستگاه‌های اجرایی کرده است. مجموع این منابع مربوط به تقویت بنیه دفاعی در این بند معادل ۷,۵ میلیارد یورو لحاظ شده است که سهم طرح‌های مختلف آن در جدول ۲۱ لایحه آمده است. همچنین بابت اجرای طرح‌های خاص نیز در مجموع معادل ۱۲۶ هزار میلیارد تومان منابع لحاظ شده است که سهم هریک از طرح‌های دریافت کننده در جدول ۲۲ اشاره شده است. در مجموع دولت مکلف خواهد بود ۵۷۸ هزار میلیارد تومان منابع در قالب نفت خام و میعانات گازی به اشخاص متقاضی تحویل دهد. ارقام این اعتبارات در جدول ۱۸ ارائه شده است:

جدول ۹. اعتبارات مربوط به تحویل نفت خام به اشخاص (ه.م.ت) [۲]

اعتبارات لایحه ۱۴۰۴	عنوان طرح	
۱۹۲,۷	طرح شهید باقری	تقویت بنیه دفاعی
۱۵۰	طرح شهید نظران	
۳۰	طرح شهید مدرس	
۷۸	طرح شهید چمران	
۴۵۲	جمع تقویت بنیه دفاعی	
۸۰	طرح‌های حمل و نقلی (وزارت راه و شهرسازی)	طرح‌های خاص
۱۲	طرح‌های انرژی اتمی	
۲۹	طرح شهید عشوری	
۵	طرح شهید فنی	
۱۲۶	جمع طرح‌های خاص	
۵۷۸	جمع کل	

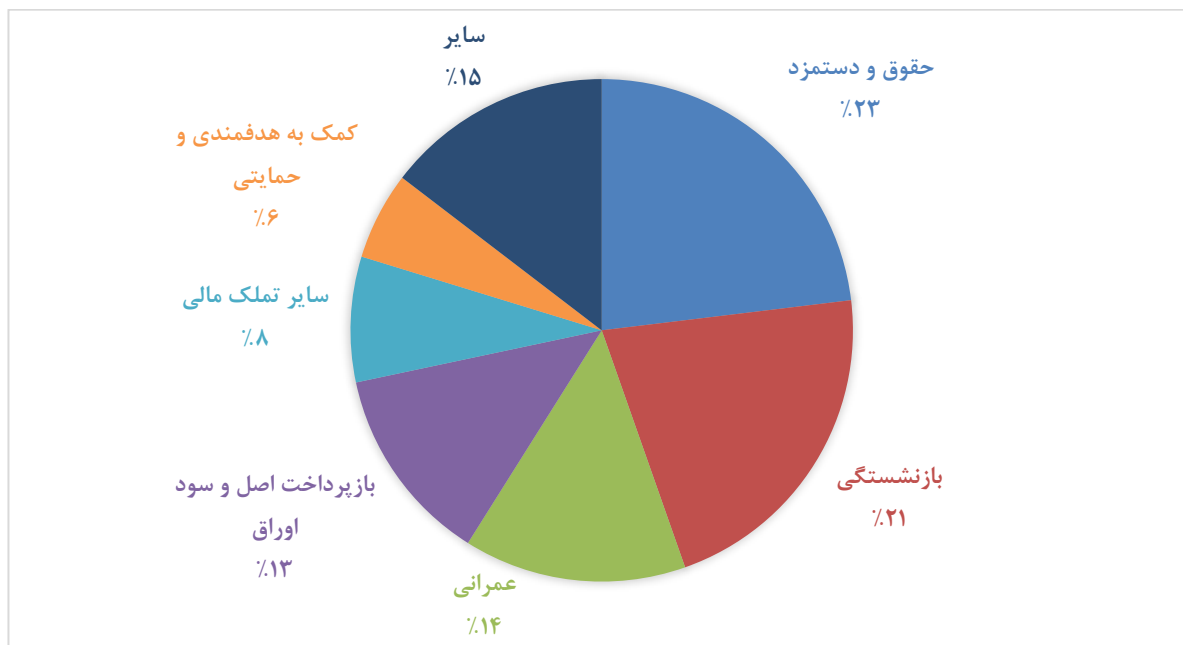
۳-۶. بند «ر» تبصره (۳)، تخصیص قیر به دستگاه‌های اجرایی

بند «ر» تبصره (۳) یکی از مهم‌ترین ارقام فرابودجه‌ای است. بر اساس این بند دولت مکلف است معادل ۲۵ هزار میلیارد تومان نفت خام در اختیار پالایشگاه‌ها قرار داده و معادل آن مواد اولیه قیر (وکیوم باتوم) دریافت کرده و در اختیار وزارت راه و شهرسازی قرار گیرد. این موضوع یکی از موارد مهم در سال‌های اخیر بوده و چالش‌های زیادی در خصوص رابطه مالی تخصیص قیر به دستگاه‌های اجرایی بوجود آمده است. در قانون سال ۱۴۰۲ تصمیم قانونگذار این بود که اعتبار ریالی در اختیار دستگاه‌های متقاضی قرار دهد و دستگاه‌ها از طریق سازوکار بورس کالا اقدام به خرید قیر مورد نیاز خود نمایند. اما این موضوع در میانه همان سال لغو و در قانون بودجه ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ مجدداً سازوکار تهاتر و تحویل حواله تصویب شد.



۷. نمایی کلی از مصارف بودجه

در شکل زیر نمایی کلی از مصارف بودجه ارائه شده است. بر اساس داده‌های ارائه شده از سوی سازمان برنامه در مرحله اول لایحه بودجه ۱۴۰۴، اعتبارات لحاظ شده برای حقوق و دستمزد و عیدی کارمندان بخش دولتی با فرض افزایش ۲۰ درصدی و افزایش‌های ناشی از قانون جوانی جمعیت، معادل ۱۱۴۴ هزار میلیارد تومان است که نسبت به سال جاری رشد ۲۸ درصدی خواهد داشت. لذا سهم حقوق و دستمزد و عیدی کارکنان دولت از کل مصارف دولت در حدود ۲۳ درصد خواهد بود. اعتبارات مربوط به موضوع بازنشستگی شامل پرداخت مستمری صندوق‌های وابسته به دولت معادل ۵۹۳ هزار میلیارد تومان، همسان‌سازی مستمری بازنشستگان معادل ۱۸۵ هزار میلیارد تومان، پاداش پایان خدمت بازنشستگان معادل ۸۵ هزار میلیارد تومان و تادیه بدهی دولت به سازمان تامین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر بازنشستگی معادل ۲۰۰ هزار میلیارد تومان لحاظ شده است که در مجموع بالغ بر ۱۰۶۷ هزار میلیارد تومان خواهد بود و در حدود ۲۱ درصد از مصارف عمومی دولت را به خود اختصاص خواهد داد. سهم بودجه عمرانی با لحاظ ۶۰۰ هزار میلیارد تومان اعتبارات عمرانی ملی و استانی و ۱۱۰ هزار میلیارد تومان اعتبارات قانون متوازن در حدود ۱۴ درصد از مصارف بودجه را تشکیل می‌دهد. مجموع بازپرداخت اصل اوراق مالی معادل ۴۰۱ هزار میلیارد تومان و سود اوراق مالی معادل ۲۳۰ هزار میلیارد تومان ۱۳ درصد از مصارف عمومی دولت و اعتبارات مربوط به سایر تملک‌های مالی در مجموع بالغ بر ۳۹۹ هزار میلیارد تومان، ۸ درصد از مجموع مصارف عمومی را تشکیل می‌دهد. همچنین در مجموع بابت کمک به هدف‌مندی از محل منابع عمومی معادل ۲۰۰ هزار میلیارد تومان و پرداختی بابت تکلیف بند «ج» تبصره (۵) معادل ۸۰ هزار میلیارد تومان، در حدود ۶ درصد مصارف نیز در این محل هزینه خواهد شد. با توجه به این نسبت‌ها در سال آتی سهم حقوق و دستمزد کارکنان بخش دولتی، اعتبارات بازنشستگی و مجموع تملک دارایی‌های مالی تقریباً برابر بوده و نشان می‌دهد موضوع تعهدات بازنشستگی و تعهدات مالی دولت دو موضوع اصلی و کلان در حوزه مدیریت مالی دولت در سال‌های پیش‌رو هستند که نیازمند اصلاحات جدی می‌باشند.



شکل ۸. نمایی از مصارف کلی لایحه بودجه ۱۴۰۴ [۲]

۸. اجرای احکام قانون برنامه هفتم

بر اساس بند (ب) ماده (۱۱۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، دولت مکلف است با بسیج همه امکانات و منابع نسبت به اجرای احکام برنامه اقدام نماید. همچنین، جدول تامین منابع قانون برنامه می‌بایست هر سال در بودجه سنواتی درج شود. در راستای اجرای تکالیف قانونگذار در بند (ب) ماده (۱۱۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت، دولت در پیوست جداول ارسالی تحت عنوان «تطبيق لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ با قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران»، اعتبارات لایحه بودجه ۱۴۰۴ را با احکام قانون برنامه تطبیق داده است. در این پیوست، اعتبارات مندرج در جداول مختلف لایحه بودجه ۱۴۰۴ اعم از ۷، ۷-۱، و ۹ به تفکیک با احکام مرتبط در قانون برنامه هفتم پیشرفت منطبق شده اند. بر اساس پیوست مذکور، ۱۰۲۰ هزار میلیارد تومان از اعتبارات جدول شماره (۹) لایحه بودجه ۱۴۰۴ در راستای اجرای احکام قانون برنامه برآورده شده است که بیش از ۹۰ درصد اعتبارات این جدول را شامل می‌شود. همچنین در جدول شماره (۱۴)، ۶۵ هزار میلیارد تومان مستقیماً به اجرای تکالیف برنامه هفتم پیشرفت اختصاص دارد. علاوه بر آن، عنوان شده است که ۷۳۰ هزار میلیارد تومان از اعتبارات هزینه‌ای و ۲۸۸ هزار میلیارد تومان از اعتبارات سرمایه‌ای جدول شماره (۷) مجموعاً معادل ۱۰۱۸ هزار میلیارد تومان از اعتبارات جدول ۷ نیز در راستای اجرای احکام برنامه هفتم صرف شده است. شایان ذکر است جزئیات کامل عنوان و آدرس هر ردیف و ماده و حکم متناظر آن در قانون برنامه هفتم، به تفصیل در پیوست تطبیقی لایحه ارائه شده است و هر کدام از ردیف‌های ذکر شده در این بخش قابل ارزیابی هستند.



۹. جمع‌بندی

علیرغم آنکه در دومین سال اجرای قانون بودجه دو مرحله‌ای، لایحه ارسالی مرحله دوم از کیفیت قابل قبولی در ارائه تصویری از عملیاتی مالی دولت برخوردار بود، اما همچنان نقص‌های جدی در این خصوص وجود دارد. عدم شفافیت فصول هزینه‌ای بودجه دستگاهی و بی‌انضباطی مالی در جابجایی برخی ردیف‌های هزینه‌ای از مصارف عمومی به هدفمندی (اعتبارات اجرای احکام برنامه هفتم) و بالعکس از جمله این اشکالات هستند. همچنین علیرغم تاکید قانون‌گذار در مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) قانون اصلاح آئین نامه داخلی مجلس مبنی بر ارائه فروض محاسباتی و نقصان فروض ارائه شده در مرحله اول، لایحه ارائه شده در مرحله دوم رافع این اشکال نبوده و همچنان فروض محاسباتی برخی از اقلام مهم از جمله در بودجه هدفمندی، متناسب‌سازی و پاداش پایان خدمت بازنشستگان، بار مالی اصل و سود اوراق مالی سررسیدشده، بودجه دستگاهی و سایر هزینه‌های دستگاهی ارائه نشده است و لذا تصویر ارائه شده از بودجه کامل و شفاف نیست.

با توجه به اینکه رویکرد برنامه‌محوری و تعریف اعتبارات دستگاهی بر اساس برنامه‌های مشخص و تعریف شده یکی دیگر از تکالیف سازمان برنامه در تدوین بودجه‌های سالانه بوده است، اما این ارتباط در لایحه ارائه شده از سوی دولت به میزانی که انتظار می‌رفت، مورد توجه قرار نگرفته است. بر اساس ماده ۱۱۸ قانون برنامه هفتم دولت مکلف بود که «منابع اجرای احکام برنامه» را هر سال در بودجه سنواتی درج کند و از سوی دیگر بر اساس بند «پ» ماده ۱۳ قانون برنامه هفتم پیشرفت سازمان مکلف بود که به منظور تحقق اهداف این قانون و اهداف قانونی دستگاه‌های اصلی لایحه بودجه سالانه را به صورت برنامه‌محور که حاوی برنامه‌های اجرائی و اهداف کمی باشد تهیه کند تا این برنامه‌ها مبنای صدور تخصیص پرداخت و نظارت دیوان محاسبات کشور باشد. دولت در شکل دهی جداول بودجه و پیوست‌های تقدیمی تلاش کرده است تا در این مسیر حرکت کند، هرچند که ارتباط دقیق مصارف مذکور با برنامه هفتم پیشرفت و شیوه نظارت و هدایت اعتبارها در جهت تحقق برنامه بجای پرداخت مستمر حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان محل ابهام جدی است و لازم است فرایندهای تخصیص اعتبار و نظارت دیوان محاسبات متناسب با برنامه‌های اعلامی مشخص گردد.

رشد بسیار بالای مصارف و به خصوص اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ نیازمند توجه جدی مجلس است. برخی از این ردها در بخش هزینه‌ای به دلیل مواردی مانند پرداخت کمک‌زبان هدفمندی، اعتبارات متناسب‌سازی و پاداش پایان خدمت بازنشستگان و تکلیف دولت مبنی بر تخصیص منابع حاصل از افزایش تدریجی نرخ ارز ترجیحی بابت حمایت از دهک‌های پایین و پرداخت سود اوراق مالی بوده است اما با این حال تمرکز بر اعتبارات دستگاه‌های اجرایی و برنامه‌های آن با توجه به رشد قابل توجه این بخش ضروری است و این موضوع در گزارش مستقل بودجه دستگاه‌های اجرایی مورد بررسی قرار می‌گیرد. ارزیابی ارقام کلان نشان می‌دهد در سال آتی سهم حقوق و دستمزد، اعتبارات مربوط به موضوعات بازنشستگی و تعهدات مالی از مصارف بودجه تقریباً برابر بوده است. با توجه به اینکه سهم این بخش‌ها از مصارف دولت به ارقام قابل توجهی رسیده است، تداوم این روندی در سال‌های آتی می‌تواند بر توان دولت در ارائه خدمات عمومی دچار چالش نماید و لذا نیازمند اصلاحات مورد نیاز در حوزه مالی دولت است.

منابع و مأخذ

- [۱] قوانین بودجه سنواتی.
- [۲] لایحه بودجه سال ۱۴۰۴، بخش دوم.
- [۳] گزارشات تفریغ بودجه سنواتی، دیوان محاسبات کشور.
- [۴] قانون بودجه ۱۴۰۳ کل کشور.
- [۵] قانون بودجه ۱۴۰۴، بخش اول.
- [۶] لایحه بودجه ۱۴۰۴ کل کشور. ۱۴۰۳

گزیده سیاستی

مرحله دوم لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ با رشد ۹۳ درصدی سقف مصارف نسبت به سال ۱۴۰۳ در اجرای ماده (۱۸۰) و (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. در این گزارش به بررسی ارقام کلان جداول پرداخته و دلایل رشد چشمگیر لایحه بررسی می‌شود.



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