

# بررسی قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور : مصارف بودجه





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۹/۱۸

شماره مسلسل:

۲۱۱۶۸



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

### عنوان گزارش:

بررسی قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور: مصارف بودجه

نوع گزارش: طرح / لایحه □، راهبردی □، نظارتی ■، پیش‌نویس قانونی □

### نام دفتر:

مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

### تهیه و تدوین:

فرید کاظمی

### ناظر علمی:

مرتضی کیانی

### گرافیک و صفحه‌آرایی:

سمیرا صادقی عسکری

### ویراستار ادبی:

مژگان کاظمی

### واژه‌های کلیدی:

۱. قانون بودجه سال ۱۴۰۴

۲. مصارف بودجه

۳. اعتبارات هزینه‌ای

۴. تملک دارایی سرمایه‌ای

۵. تملک دارایی مالی

۶. هدفمندسازی یارانه‌ها



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۷/۱

## فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. نگاه کلی به مصارف قانون بودجه
۹	۳. تشریح مصارف عمومی دولت
۱۲	۳-۱. اعتبارات هزینه‌ای
۱۵	۳-۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۹	۳-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی
۲۱	۴. نگاهی به مصارف اختصاصی
۲۲	۵. اعتبارات استانی
۲۴	۶. مصارف عمده در تبصره‌ها
۲۴	۶-۱. اعتبارات هدمندسازی یارانه‌ها، بند «ب» تبصره «۳»
۲۶	۶-۲. اعتبارات تقویت بنیه دفاعی و طرح‌های خاص، بند «الف» تبصره «۳»
۲۶	۷. جمع‌بندی
۲۸	منابع و مآخذ

## فهرست شکل‌ها

۱۱	شکل ۱. نمودار ترکیب مصارف عمومی دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۴
۱۲	شکل ۲. تصویر کلی هزینه‌های بودجه عمومی دولت در قانون بودجه ۱۴۰۴
۱۳	شکل ۳. نمودار روند رشد مخارج هزینه‌ای دولت
۱۶	شکل ۴. ترکیب اعتبارات عمرانی قانون بودجه ۱۴۰۴
۱۸	شکل ۵. نمودار بودجه عمرانی تصویب شده و تحقق یافته به کل مصارف بودجه عمومی
۱۸	شکل ۶. نمودار نسبت تحقق اعتبارات عمرانی و هزینه‌ای
۲۰	شکل ۷. نمودار سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی از مصارف عمومی دولت
۲۷	شکل ۸. نمودار نمایی از مصارف کلی بودجه ۱۴۰۴

## فهرست جداول

۹	جدول ۱. اعداد کلان مصارف بودجه کل کشور در قانون بودجه سال ۱۴۰۴
۱۰	جدول ۲. مصارف عمومی قانون بودجه ۱۴۰۴ در مقایسه با قانون و عملکرد بودجه ۱۴۰۳
۱۱	جدول ۳. محاسبه رشد مقادیر مصوب قانون ۱۴۰۴ با کسر موارد فرابودجه‌ای سابق
۱۴	جدول ۴. ارقام کلان اعتبارات هزینه‌ای قانون بودجه ۱۴۰۴
۱۴	جدول ۵. اعتبارات هزینه‌ای ردیف‌های متفرقه مندرج در (جدول ۹) قانون بودجه سال ۱۴۰۴
۱۷	جدول ۶. رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قانون بودجه ۱۴۰۴
۱۹	جدول ۷. ردیف‌های عمده اعتبارات تملک دارایی‌های مالی قانون بودجه ۱۴۰۴
۲۲	جدول ۸. مصارف عمده از محل درآمد اختصاصی دستگاه‌های ملی در قانون بودجه ۱۴۰۴
۲۳	جدول ۹. خلاصه منابع و مصارف استان‌ها در قانون بودجه ۱۴۰۴
۲۴	جدول ۱۰. اعتبارات عمرانی استان‌ها
۲۵	جدول ۱۱. مصارف تبصره «۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۴
۲۶	جدول ۱۲. اعتبارات مربوط به تحویل نفت خام به اشخاص



## بررسی قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور: مصارف بودجه

[Doi: 10.22034/report.mrc.2025.1404.33.9.21168](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.9.21168)

### چکیده



با توجه به نزدیکی فصل ارائه لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به مجلس شورای اسلامی و برای ایجاد آمادگی برای بررسی لایحه بودجه، در این گزارش بخش مصارف قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور با تأکید بر تغییرهای آن نسبت به لایحه بودجه، قانون و عملکرد بودجه سال ۱۴۰۳ و روندهای اخیر متغیرهای مهم بودجه‌ای مورد بررسی قرار گرفته است.

مصارف عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ نسبت به سال گذشته، ۹۳ درصد رشد داشته که سهم اعتبارات هزینه‌ای از رشد کل مصارف ۵۷ واحد درصد، اعتبارات عمرانی ۸ واحد درصد و تملک مالی ۲۸ واحد درصد است. لذا، بیش از نیمی از رشد دو برابری بودجه صرف امورات جاری خواهد شد و نزدیک به یک سوم برای بازپرداخت تعهدات مالی دولت صرف خواهد شد. یکی از دلایل رشد قابل توجه سقف قانون بودجه ۱۴۰۴ نسبت به سال قبل، افزوده شدن برخی از موارد سابقاً فرابودجه‌ای همچون تأدیه بدهی تأمین اجتماعی به ردیف‌های تملک مالی و نیز برخی احکام برنامه هفتم همچون افزایش سرمایه بانک‌ها بوده است. با کسر موارد فوق، رشد سقف بودجه در حدود ۶۳ درصد محاسبه می‌شود.

نکته قابل توجه در خصوص مصارف بودجه سال ۱۴۰۴ افزایش سهم ردیف‌هایی است که می‌تواند در میان مدت به ناپایداری مالی دولت دامن بزند. تأمین اعتبار برای کسری هدفمندی، کسری فرآورده، پوشش کسری صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دولت و افزایش بار اوراق مالی دولت از جمله این موارد بوده که نمایی از چالش‌های جدی در رفتار مالی دولت را نشان می‌دهد.

با توجه به تغییر آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب بودجه سال ۱۴۰۴ به صورت دومرحله‌ای صورت گرفت و در مرحله اول، سقف کلی منابع و مصارف تصویب شد و جزئیات بودجه اعم از بودجه دستگاه‌ها، استان‌ها، اعتبارات متفرقه و سایر موارد در مرحله دوم تصویب شد.



## بیان / شرح مسئله

مطالعه قانون بودجه به عنوان سند مکتوب و مصوب برنامه مالی دولت در طی یک سال، از منظر تحلیل رفتار مالی دولت اهمیت بسزایی دارد. به رغم آنکه گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس عمدتاً ناظر بر لوایح است، اما مطالعه قانون و بررسی تغییرهای آن نسبت به لایحه پیشنهادی دولت و قوانین مصوب سال‌های قبل از حیث میزان و نوع تغییرها می‌تواند دلالت‌های خوبی برای چالش‌های نظام حکمرانی مالی دولت ارائه دهد.

با توجه به تغییر آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب بودجه سال ۱۴۰۴ به صورت دومرحله‌ای صورت گرفت و در مرحله اول، سقف کلی منابع و مصارف تصویب شد و جزئیات بودجه اعم از بودجه دستگاه‌ها، بودجه عمرانی، اعتبارات استانی، ردیف‌های متفرقه و سایر موارد در مرحله دوم تصویب شد. لذا، در این گزارش با توجه به نزدیکی فصل ارائه لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به مجلس شورای اسلامی و برای ایجاد آمادگی برای بررسی لایحه بودجه، بخش مصارف قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور با تأکید بر تغییرهای آن نسبت به لایحه بودجه، قانون و عملکرد بودجه سال ۱۴۰۳ و روندهای اخیر متغیرهای مهم بودجه‌ای مورد بررسی قرار گرفته است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

● از جمله تغییرهای قانون نسبت به لایحه پیشنهادی دولت می‌توان به **حذف برخی جداول مهم** از جمله جدول «برآورد اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بر حسب امور - فصل (۶)»، جدول «اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بر حسب برنامه‌های اجرایی (۱/۶)» و «اعتبارات دستگاه‌های اصلی بر اساس برنامه‌های اجرایی (۷)» اشاره کرد. با توجه به اینکه این جداول در راستای ارائه تصویری از برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های اجرایی و پیاده‌سازی بودجه برنامه محور بوده، حذف آن اقدام **مثبتی ارزیابی نمی‌شود.**

● همچنین یکی دیگر از نقاط ضعف قانون بودجه ۱۴۰۴، **ارائه ندادن جزییات مربوط به بودجه دستگاهی** است. با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از بودجه دستگاه‌ها مربوط به پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان بخش دولتی است، **تفاوت افزایش بودجه دستگاهی نسبت به فروش رشد حقوق و دستمزد** از جمله نقاط مبهم قانون بودجه است، این ابهام را می‌توان یکی دیگر از نقاط ضعف قانون بودجه دانست.

● از جمله نقاط مثبت قانون را می‌توان توجه به احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت و پیش‌بینی اعتبار برای برخی احکام مهم آن از جمله افزایش سرمایه بانک‌های دولتی، تأمین منابع حساب بهینه‌سازی انرژی، متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و سایر اقدام‌های برنامه هفتم دانست. هر چند انتظار می‌رود با توجه به اهمیت اجرای احکام قانون برنامه هفتم پیشرفت، تناسب قانون بودجه با احکام و تکالیف این برنامه مورد اهتمام دولت و مجلس قرار گیرد و قانون بودجه برش یک‌ساله قانون برنامه پنج‌ساله پیشرفت باشد.

● مصارف عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۴ نسبت به سال گذشته ۹۳ درصد رشد داشته که سهم اعتبارات هزینه‌ای از رشد کل مصارف ۵۷ واحد درصد، اعتبارات عمرانی ۸ واحد درصد و تملک مالی ۲۸ واحد درصد است. لذا بیش از نیمی از رشد دو برابری بودجه صرف امورات جاری خواهد شد و نزدیک به یک سوم برای بازپرداخت تعهدهای مالی دولت خواهد شد. یکی از دلایل رشد قابل توجه سقف قانون بودجه ۱۴۰۴ نسبت به سال قبل، افزوده شدن برخی از موارد سابقاً فرابودجه‌ای همچون تأدیه بدهی تأمین اجتماعی به ردیف‌های تملک مالی و نیز برخی احکام برنامه هفتم همچون افزایش سرمایه بانک‌ها بوده است. با کسر موارد فوق، رشد سقف بودجه در حدود ۶۳ درصد محاسبه می‌شود.

## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- پایدارسازی منابع مورد نیاز برای تأمین مالی تکالیف مستمر ناشی از تکالیف برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی،
- افزایش شفافیت بودجه دستگاه‌های اجرایی و ارائه فصول هزینه‌ای دستگاه‌ها در قوانین بودجه،
- تدارک الزام‌های پیاده‌سازی بودجه برنامه محور از طریق تعریف برنامه‌های اجرایی رصدپذیر، مشخص و قابل ارزیابی برای دستگاه‌ها و تعیین اعتبارات مورد نیاز برای هر برنامه،
- توجه به روند متغیرهای کلان بودجه‌ای و الزام اجرای اصلاحات مختلف در حوزه‌های مرتبط با رفتار مالی دولت.

### ۱. مقدمه

با توجه به نزدیکی فصل ارائه لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ به مجلس شورای اسلامی و برای ایجاد آمادگی برای بررسی لایحه بودجه، مصارف قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور در این گزارش بررسی شده است. پیش از این در گزارش «[بررسی قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور: منابع بودجه](#)» منابع قانون بودجه سال ۱۴۰۴ و در گزارش «[بررسی قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور \(۲\): بودجه دستگاه‌های اجرایی](#)» اعتبارات دستگاه‌های اجرایی مورد بررسی قرار گرفته بود و در این گزارش به بررسی سمت مصارف قانون با تأکید بر تغییرهای آن نسبت به لایحه بودجه، قانون بودجه سال ۱۴۰۳ و عملکرد بودجه سال ۱۴۰۳ و نیز روندهای چندساله اخیر توجه شده است. به‌رغم آنکه در لایحه ارسالی مرحله اول که مشتمل بر سقف منابع و مصارف و جداول فروض بودجه‌ای بود، اعتبارات قانون هدفمندی یارانه‌ها و تقویت بنیه دفاعی داخل سقف بودجه قرار داشت، اما براساس مصوبه مجلس، این موارد از سقف خارج شده و همچنان به عنوان اعتبارات فرابودجه‌ای ماندند. لذا این تغییر به کاهش سقف منابع و مصارف در قانون نسبت به لایحه منجر شد.

بر مبنای مقایسه بین سالی، رشد «مصارف بودجه عمومی دولت» در حدود ۹۰ درصد و رشد «مصارف بودجه کل کشور» معادل ۷۷ درصد است. این تغییرها نشان دهنده افزایش قابل توجهی است که در قانون بودجه پیش‌رو صورت گرفته است. همچنین در صورتی که مصارف قانون هدفمندی یارانه‌ها به مصارف عمومی افزوده شود، این رشد در حدود ۷۹ درصد خواهد بود. با این حال، قانون بودجه سال ۱۴۰۴ را نمی‌توان بودجه انبساطی نامید، چرا که بخش قابل توجهی از رشد بودجه در سال جاری ناشی از تکالیف تأدیه بدهی‌های دولت و بخشی نیز در راستای جبران قدرت خرید کارکنان دولت و به‌ویژه بازنشستگان است. از سویی نیز در شرایطی که نرخ تورم سالیانه اقتصاد ایران در سال ۱۴۰۳ در حدود ۳۲ درصد است، رشد متوسط ۲۸ واحد درصدی حقوق کارکنان دولت همچنان در راستای تضعیف بنیه اقتصادی کارکنان دولت تلقی می‌شود.

## ۲. نگاه کلی به مصارف قانون بودجه



سقف کلی قانون «بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور» معادل ۱۱۲۷۹ هزار میلیارد تومان تعیین شده است که از این میزان ۵۳۸۴ هزار میلیارد تومان «بودجه عمومی دولت» و ۶۳۷۷ هزار میلیارد تومان «بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها» است. بودجه عمومی دولت متشکل از «منابع و مصارف عمومی دولت» معادل ۴۹۵۶ هزار میلیارد تومان و «منابع و مصارف اختصاصی دستگاه‌های دولتی» به میزان ۴۲۸ هزار میلیارد تومان 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 قانون بودجه سال ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان / درصد) [۱] و [۲]

مصارف	قانون بودجه سال ۱۴۰۳	قانون 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

مأخذ: محاسبات گزارش.

با توجه به جدول فوق رشد مصارف عمومی دولت در قانون بودجه سال جاری نسبت به قانون بودجه سال گذشته در حدود ۹۳ درصد است، این بدین معناست که میزان هزینه کرد دولت در سال جاری نسبت به سال گذشته نزدیک به دو برابر خواهد شد. همچنین میزان هزینه کرد دستگاه‌های دارای بودجه اختصاصی از این محل، رشد ۵۵ درصدی خواهد داشت. مصارف از محل درآمدهای اختصاصی به معنای دریافتی از دولت نیست و بسته به ماهیت درآمد اختصاصی بر مبنای قوانین مربوطه به مصرف می‌رسد. در خصوص مصارف شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها نیز در حدود ۷۰ درصد رشد پیش‌بینی شده است که در این خصوص شایان ذکر است مصارف بودجه شرکت‌های دولتی از حیث ماهیت متفاوت با مصارف عمومی دولت است؛ زیرا اولاً، این مصارف از محل منابع خود این مجموعه‌ها بوده و به معنای دریافتی از دولت نیست؛ ثانیاً، به‌طور کلی بودجه شرکت‌های دولتی برخلاف بودجه عمومی دولت، در واقع گردش مالی این شرکت‌ها در طول سال است.

## ۳. تشریح مصارف عمومی دولت



مصارف عمومی دولت در قانون بودجه، برنامه دولت برای هزینه کرد در سال مالی است. این هزینه کردها در سه ردیف عمده «اعتبارات هزینه‌ای»، «تملك دارایی‌های سرمایه‌ای» و «تملك دارایی‌های مالی» صورت می‌پذیرد. اعتبارات هزینه‌ای عمدتاً شامل حقوق و مزایای نیروی انسانی، پرداختی صندوق‌های بازنشستگی و سایر هزینه‌های جاری دستگاه‌هاست. تملك دارایی‌های سرمایه‌ای، اعتبارات اجرای



طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای در سطوح ملی و استانی است. تملک دارایی‌های مالی نیز هزینه‌کرد بابت مجموعه‌ای از تعهدهای مالی دولت شامل تسویه اوراق مالی اسلامی سررسیدشده، تأدیه تعهدهای مالی سنوات گذشته، پرداخت تعهدهای مالی جاری دولت و سایر پرداخت‌ها همچون افزایش سرمایه بانک‌های دولتی است. در جدول ۲ مقادیر قانون بودجه ۱۴۰۴ در مقایسه با قانون و عملکرد مالی بودجه ۱۴۰۳ ارائه شده است:

**جدول ۲. مصارف عمومی قانون بودجه ۱۴۰۴ در مقایسه با قانون و عملکرد بودجه ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان / درصد) [۱] و [۲]**

عنوان	قانون بودجه ۱۴۰۳	عملکرد قانون بودجه ۱۴۰۳	قانون بودجه ۱۴۰۴	رشد ۱۴۰۴ به قانون ۱۴۰۳	رشد ۱۴۰۴ به عملکرد ۱۴۰۳
هزینه‌ای	۱۸۷۸	۲۴۰۴	۳۳۵۶	۷۸٫۷	۴۰
حقوق و دستمزد کارکنان دولت	۱۱۹۵	۱۲۰۳	۱۶۲۸	۳۶٫۲	۳۵۳
صندوق‌های بازنشستگی	۳۸۸	۴۲۶	۵۷۳	۴۷٫۷	۳۴۵
استانی	۵۰٫۷	۵۵	۶۵٫۸	۲۹٫۸	۱۹٫۶
سایر اعتبارات دستگاهی، متفرقه و درآمد هزینه‌ای <sup>۲</sup>	۲۴۴	۷۲۰	۱۰۹۰	۳۴۶	۵۱٫۲
تملك سرمایه‌ای	۴۰۰	۴۳۳	۶۰۰	۵۰	۳۸٫۶
تملك مالی	۲۸۳	۲۶۲	۱۰۰۰	۲۵۳٫۴	۲۸۱٫۷
مجموع	۲۵۶۲	۲۷۸۵	۴۹۵۶	۹۳٫۴	۷۸

مأخذ: همان.

براساس جدول فوق، اعتبارات هزینه‌ای نسبت به میزان مصوب سال ۱۴۰۳، ۷۸ درصد و نسبت به عملکرد آن ۴۰ درصد رشد دارد. اعتبارات عمرانی نسبت به مصوب سال گذشته ۵۰ درصد و نسبت به عملکرد ۳۸ درصد و تملک دارایی‌های مالی نیز نسبت به میزان مصوب سال ۱۴۰۳، در حدود ۲۵۳ درصد و نسبت به عملکرد آن ۲۸۱ درصد رشد دارد. بر مبنای محاسبات بودجه‌ای در قانون بودجه، سهم رشد اعتبارات هزینه‌ای از رشد ۹۳ درصدی مصارف دولت در حدود ۵۷ واحد درصد، اعتبارات عمرانی ۸ واحد درصد و تملک مالی ۲۸ واحد درصد است. لذا می‌توان نتیجه گرفت که بیش از نیمی از رشد دو برابری بودجه صرف امورات جاری خواهد شد و نزدیک به یک سوم برای بازپرداخت تعهدهای مالی دولت صرف خواهد شد. اما همان‌گونه که از جدول فوق قابل استنتاج است، در سال ۱۴۰۴ نسبت به ۱۴۰۳، در دو ردیف «اعتبارات متفرقه هزینه‌ای» و «اعتبارات تملک دارایی‌های مالی» افزایش قابل توجهی افتاده است. رشد قابل توجه اعتبارات متفرقه هزینه‌ای ناشی از اعتبارات تأمین کسری هدفمندی به میزان ۲۰۰ هزار میلیارد تومان، اجرای قانون متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان به میزان ۱۸۵ هزار میلیارد تومان، تأمین فرآورده از محل تهاتر داخلی به میزان ۶۵ هزار میلیارد تومان بوده است. همچنین در حوزه تملک مالی نیز تأدیه بدهی‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی (تأمین اجتماعی و صندوق روستاییان) به میزان ۲۰۰ هزار میلیارد تومان، افزایش سرمایه بانک‌های دولتی به میزان ۲۰۰ هزار میلیارد تومان، تأدیه بدهی‌های دانشگاه‌های علوم پزشکی به میزان ۸۰ هزار میلیارد تومان از جمله ردیف‌هایی بودند که به افزایش فوق‌منجر شده‌اند. برای ارائه نسبت‌های واقعی از رشد مصارف قانون بودجه ۱۴۰۴، ردیف‌هایی را که در سال ۱۴۰۳ سابقه نداشته و در اصل یا فرابودجه‌ای بوده یا بر مبنای حکم برنامه هفتم اضافه شده است، از سرجمع حذف کرده و نسبت‌های رشد مجدداً در جدول ۳ محاسبه شده است:

۱ و ۲. جزئیات مربوط به بررسی عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۳ در گزارش «بررسی عملکرد مالی دولت و عملکرد قانون بودجه ۱۴۰۳» مورد بررسی قرار گرفته و انتشار می‌یابد.

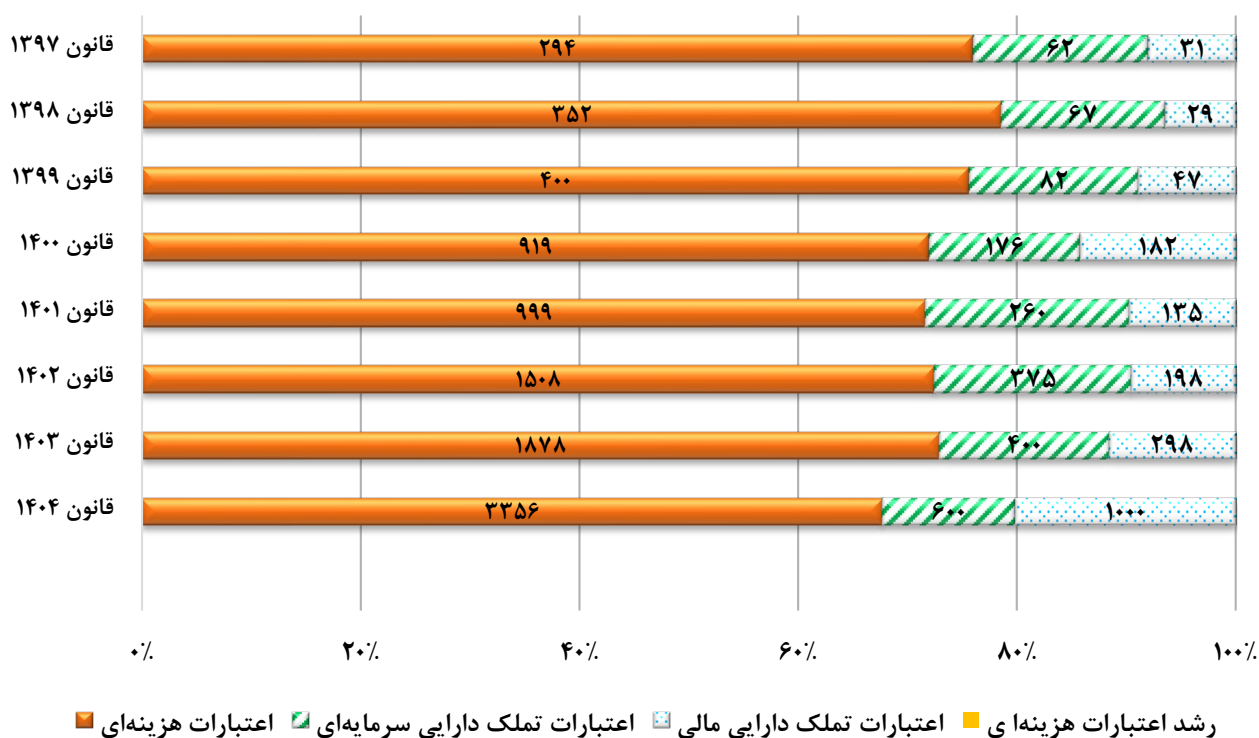
### جدول ۳. محاسبه رشد مقادیر مصوب قانون ۱۴۰۴ با کسر موارد فرابودجه‌ای سابق (م.ت/د.رصد)

عنوان	قانون بودجه ۱۴۰۳	عملکرد قانون بودجه ۱۴۰۳ <sup>۱</sup>	قانون بودجه ۱۴۰۴	رشد ۱۴۰۴ به قانون ۱۴۰۳	رشد ۱۴۰۴ به عملکرد ۱۴۰۳
هزینه‌ای	۱۸۷۸	۲۴۰۴	۳۰۹۱	۶۴	۲۸
تملك سرمايه‌ای	۴۰۰	۴۳۳	۶۰۰	۵۰	۳۸
تملك مالی	۲۸۳	۲۶۲	۵۲۰	۸۳	۹۸
مجموع	۲۵۶۲	۲۷۸۵	۴۲۱۱	۶۴	۵۱

مأخذ: همان.

روند سهم اعتبارات ردیف‌های سه‌گانه بودجه در قوانین بودجه سنوات گذشته و قانون بودجه ۱۴۰۴ در شکل ۱ نشان داده شده است. همان‌گونه که در این شکل مشخص است، سهم اعتبارات هزینه‌ای روند نسبتاً ثابتی داشته اما در مقابل سهم اعتبارات عمرانی کاهش و سهم اعتبارات تملک مالی افزایش داشته است. این تغییر از سویی نشانگر توجه بیشتر قانون بودجه به شناسایی و تعریف ردیف‌ها و بدهی‌های مالی دولت و جلوگیری از غیرسیال شدن بدهی‌های دولت است و از این منظر مثبت ارزیابی می‌شود. به‌عنوان مثال ردیف‌های بازپرداخت تعهدات به سازمان تأمین اجتماعی، افزایش سرمایه بانک‌ها، اعتبارات حساب بهینه‌سازی انرژی از جمله این موارد هستند. اما از سوی دیگر رشد سهم اعتبارات تملک مالی نشانگر رشد تأمین مالی دولت از محل ایجاد بدهی و تعهدهاست و تداوم آن می‌تواند در میان‌مدت به ناپایداری مالی دولت منجر شود.

### شکل ۱. نمودار ترکیب مصارف عمومی دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۴ (م.ت) [۱]

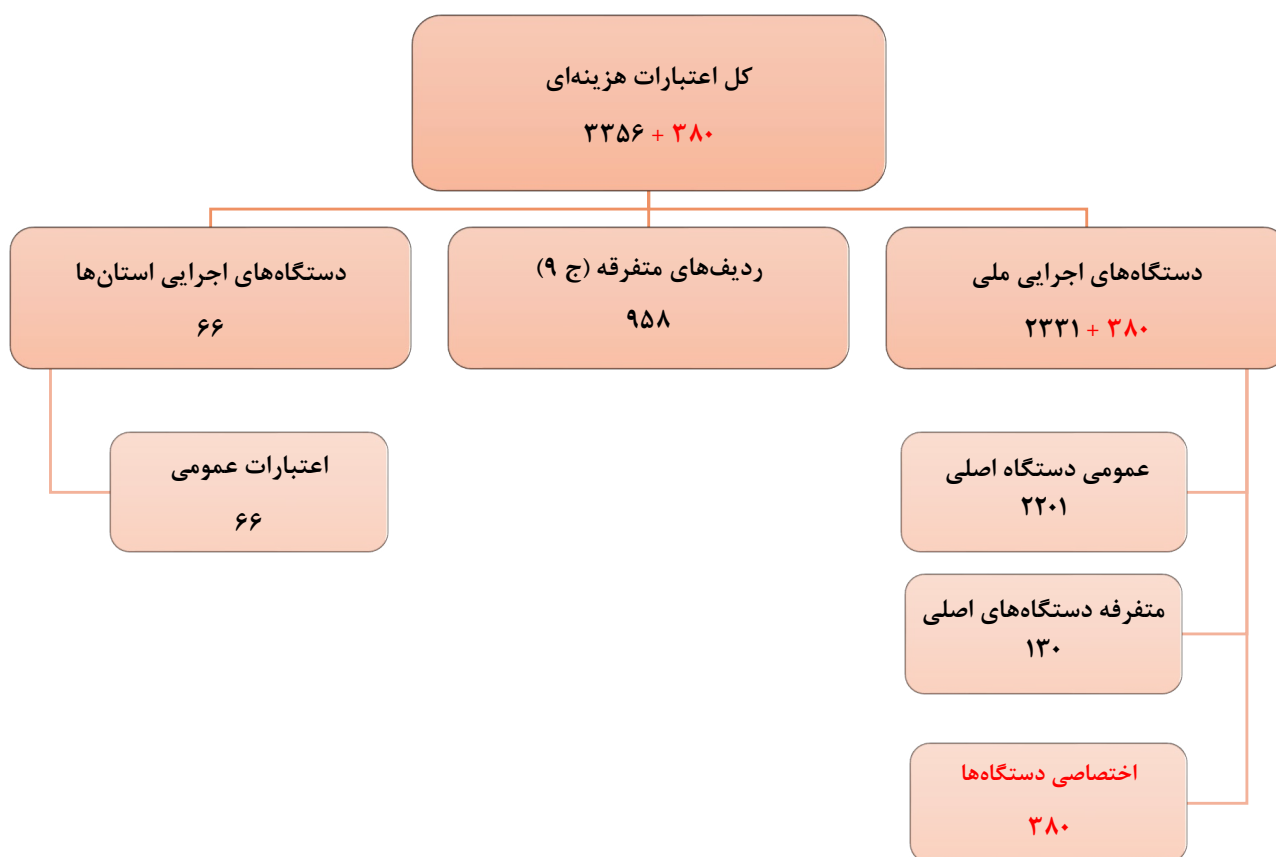


۱. جزئیات مربوط به بررسی عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۳ در گزارش مجزایی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۳-۱. اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای به تفکیک دستگاه‌های اجرایی ملی در (جدول ۷) قانون بودجه ۱۴۰۴ ارائه شده و بودجه اختصاص یافته به دستگاه‌های اجرایی اصلی و فرعی به تفکیک بودجه «عمومی»، «متفرقه» و «اختصاصی» در این جدول ارائه می‌شود. اعتبارات هزینه‌ای «عمومی» به‌طور عمده شامل پرداختی‌های بابت حقوق و دستمزد کارکنان دولت، مستمری بازنشستگان برخی صندوق‌های بازنشستگی و سایر هزینه‌های جاری دستگاه‌های اجرایی است. اعتبارات هزینه‌ای «متفرقه» اعتبارات متفرقه انتقال یافته به (جدول ۷) است که شامل ردیف‌های متمرکز درآمد-هزینه‌ای، جمعی خرجی و ردیف‌های موقت (اعتبارات ریالی) دستگاه‌های اجرایی است که در (جدول ۷-۱) منعکس می‌شود. همچنین اعتبارات هزینه‌ای ردیف‌های متفرقه مندرج در (جدول ۹)، بخشی از اعتبارات هزینه‌ای هستند که یا دستگاه اجرایی مشخصی نداشته و مربوط به دستگاه اجرایی واحدی نیست و سازمان برنامه و بودجه در طی سال مالی اقدام به تعیین دستگاه یا دستگاه‌های مجری این ردیف‌ها می‌کند. 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 ارائه داده شده است.

شکل ۲. تصویر کلی هزینه‌های بودجه عمومی دولت در قانون بودجه ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان) [۱]

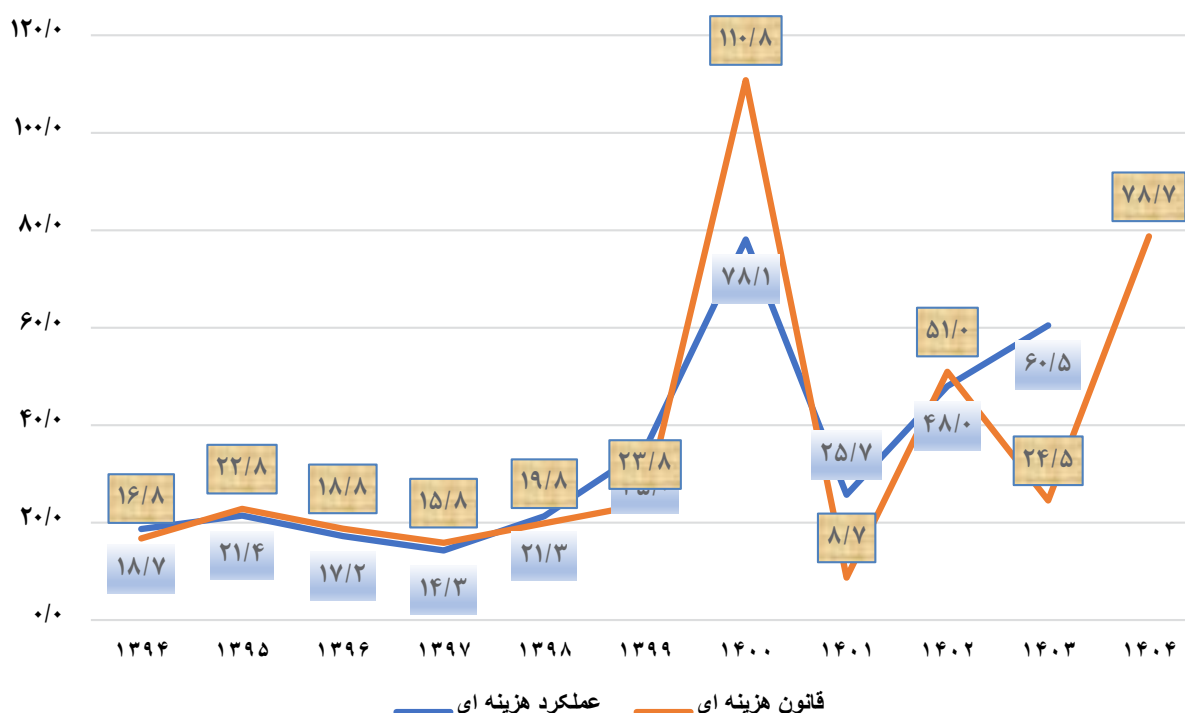


در شکل ۳ تصویری از میزان رشد مقادیر مصوب قانون و عملکرد اعتبارات هزینه‌ای در قوانین بودجه سنوات اخیر ارائه شده است. رشد اعتبارات هزینه‌ای در قانون بودجه ۱۴۰۴ بالاترین درصد رشد بعد از قانون بودجه سال ۱۴۰۰ در طی ده سال اخیر است. توجه به نمودار ذیل بیان‌کننده این نکته است که روند مصارف هزینه‌ای دولت از سال ۱۴۰۰ دو تغییر عمده نسبت به دهه ۹۰ دارد. اولاً، روند باثبات دهه ۹۰ به

۱. اعتبارهای اختصاصی دستگاه‌های اجرایی در منابع و مصارف عمومی دولت لحاظ نمی‌شود، اما در جداول سند بودجه و در مقابل اعتبارهای هر دستگاه منعکس می‌شود. لذا در این شکل این مصارف به‌صورت فونت قرمز نگارش شده و با سایر مصارف تجمیع نشده است.

روند سینوسی ابتدای دهه ۱۴۰۰ تبدیل شده است. این تغییر بدین معناست که سیاستگذاری مالی در طی سال‌های اخیر ثبات رویه نداشته و تا حد زیادی متأثر از تغییرهای سیاسی و اقتصادی بوده است. یک تحلیل در خصوص نوسانات قابل توجه سال‌های اخیر، افزایش کسری هدفمندی، افزایش سهم سود اوراق در سرجمع هزینه‌ها و الزام برخی تکالیف همچون متناسب‌سازی است که باعث شده نرخ رشد هزینه‌ها از یک روند باثبات پیروی نکند. همچنین یک تحلیل دیگر می‌تواند این باشد که سیاست مالی انقباضی در برخی سال‌ها (همچون ۱۴۰۱ و ۱۴۰۳) به نحوی بوده که دولت برای سال آتی ناگزیر از انبساط قابل توجه بودجه شده است و توان تداوم انقباض مالی از طریق تعویق بخشی از مصارف به سال آتی را نداشته است. تغییر عمده دوم، افزایش رشدهای متوسط ۲۰ درصدی در مقادیر مصوب و عملکرد بودجه در دهه ۹۰ به نرخ‌های رشد متوسط بالای ۵۰ درصدی در ابتدای دهه ۱۴۰۰ است. این افزایش تاحدودی منبعث از فشارهای تورمی ناشی از تشدید تحریم‌های بعد از ۹۷ بوده که سطوح مالی بودجه‌ای را افزایش معنادار داده است. متوسط نرخ تورم در سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹ معادل ۲۰٫۳ درصد و متوسط نرخ تورم سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳ معادل ۳۹ درصد بوده است که همین تفاوت دوبرابری رشد تورم می‌تواند توضیح‌دهنده خوبی برای مسئله فوق باشد [۳].

شکل ۳. نمودار روند رشد مخارج هزینه‌ای دولت (درصد) [۴] و [۵]



در جدول ۴ مقایسه ارقام ردیف‌های اصلی هزینه‌ای قانون سال ۱۴۰۴ با لایحه ۱۴۰۴ و قانون سال ۱۴۰۳ ارائه شده است. همان‌طور که مشخص است، تغییرهای قانون نسبت به لایحه محدود و صرفاً در قالب جابه‌جایی اعتبارات ردیف‌ها بوده است که این مسئله یکی از نکات مثبت تصویب دومرحله‌ای بودجه بوده است.

بر این اساس، میزان رشد هزینه دستگاه‌های اجرایی نسبت به سال گذشته در حدود ۴۰ درصد است. این افزایش در درجه اول ناشی از رشد حدوداً ۲۸ درصدی پرداختی حقوق و دستمزد کارکنان دولت و سایر هزینه‌های اجرایی دستگاه‌هاست. نکته قابل توجه آن است که رشد حقوق و دستمزد براساس قانون بودجه متشکل از رشد ثابت ۲۰ درصدی برای تمام رده‌های حقوق‌بگیر و رشد ۸ درصدی ناشی از تکالیف قانون جوانی



جمعیت است. همچنین اعتبارات صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دولت (که یک قلم عمده در هزینه دستگاه‌های اجرایی است) نسبت به میزان مصوب سال ۱۴۰۳ نزدیک به ۳۶ درصد رشد داشته و عملکرد آن در سال ۱۴۰۳ بیش از ۱۰۰ درصد بوده است. بخشی از رشد قابل توجه صندوق‌های بازنشستگی ناشی از افزایش ۲۰ درصدی ثابت بوده و بخشی نیز از محل خالص رشد جمعیت بازنشستگان و اجرای تکالیف قانون جوانی جمعیت بوده است. در این میان بودجه برخی دستگاه‌های اجرایی نیز به دلایل مختلف بیش از متوسط رشد اعتبارات دستگاهی افزایش داشته‌اند که در گزارش «بررسی قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۲): بودجه دستگاه‌های اجرایی» به آنها اشاره شده است. البته شایان ذکر است با توجه به فقدان ارائه فصول هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی در قانون بودجه، نمی‌توان تحلیل دقیقی از دلایل رشد متفاوت بودجه دستگاه‌ها بر مبنای هزینه نیروی انسانی، هزینه‌های جاری و ... ارائه داد که این مورد یکی از اصلی‌ترین اشکالات قانون بودجه ۱۴۰۴ است.

جدول ۴. ارقام کلان اعتبارات هزینه‌ای قانون بودجه ۱۴۰۴ (م.ت.د/درصد) [۱] و [۶]

ردیف	قانون ۱۴۰۳	لایحه ۱۴۰۴	قانون ۱۴۰۴	رشد ۱۴۰۴ به ۱۴۰۳ (درصد)	سهم از رشد (واحد درصد)
هزینه‌های عمومی دستگاهی (جدول ۷)	۱۵۸۳	۲۱۸۱	۲۲۰۱	۳۹	۳۳
هزینه‌های متفرقه دستگاهی (جدول ۷-۱)	۸۶	۱۱۶	۱۳۰	۵۱	۲
هزینه‌های متفرقه (جدول ۹)	۱۵۷	۹۹۰	۹۵۸	۵۱۰	۴۲
هزینه‌های استانی (جدول ۱۰)	۵۱	۶۷	۶۶	۲۹	۱
جمع هزینه‌ای	۱۸۷۷	۳۳۵۶	۳۳۵۶	۷۸	۷۸

مأخذ: همان.

اعتبارات ردیف‌های متفرقه مندرج در (جدول ۹)، نیز در حدود ۵۱۰ درصد رشد داشته و ۴۲ واحد درصد از رشد ۷۸ درصدی اعتبارات هزینه‌ای را به خود اختصاص داده است. اعتبارات (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. همان‌گونه که پیش از این اشاره شد، یکی از دلایل اصلی رشد قابل توجه بودجه ۱۴۰۴ نسبت به ۱۴۰۳ برخی از ردیف‌های جدول اعتبارات ردیف‌های متفرقه است که در جدول ذیل ارائه شده است:

جدول ۵. اعتبارات هزینه‌ای ردیف‌های متفرقه مندرج در (جدول ۹) قانون بودجه سال ۱۴۰۴ (م.ت.د/درصد) [۱] و [۲]

ردیف	قانون ۱۴۰۳	قانون ۱۴۰۴	درصد تغییرها
۱. اعتبارات خاص و پیش‌بینی نشده	۰,۷	۱,۱	۵۷
۲. اعتبارات یارانه‌ها	۱۴	۲۲۸	۱۵۲۸
کمک‌زیان دولت به سازمان هدفمندی یارانه‌ها	-	۲۰۰	-
یارانه تأمین و تدارک کودهای شیمیایی	-	۷,۵	-
خرید تضمینی آب استحصالی از بخش غیردولتی	-	۹,۵	-
یارانه شیر مدارس که بر خوردار	-	۶	-
سایر	-	۵	۱۰۰
۳. اعتبارات متمرکز درآمد-هزینه	۵	۱۲۶	۲۴۲۰
تهاتر فرآورده نفتی با نفت و خوراک	-	۶۵	-

درصد تغییرها	قانون ۱۴۰۴	قانون ۱۴۰۳	ردیف
-	۲۳	-	اعتبارات اجرای بند «پ» ماده (۹۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت
-	۶	-	مستدوق ملی مسکن- کمک به تأمین مسکن محرومان
	۷	-	اعتبارات قانون ساماندهی و نظارت بر تجارت مرزی
	۵,۴	-	حقوق دولتی معادن- سهم استانها
۲۰۰	۲۰	-	سایر
۳۷۱	۴۱۰	۸۷	۴. اعتبارات ردیفهای موردی (موقت)
۲۸۶	۸۵	۲۲	پاداش پایان خدمت بازنشستگان
۲۷۰	۱۸۵	۵۰	متناسب سازی حقوق بازنشستگان
-	۱۵	-	اضافه کاری مشمولان قانون ارتقای بهره‌وری کارکنان نظام سلامت
-	۱۰	-	مطالبات بازنشستگان فرهنگی ناشی از اجرای قانون نظام رتبه‌بندی معلمان
۴۵۰	۱۱	۲	حق عضویت مجامع بین المللی و سازمان ملل متحد
-	۸	-	اعتبارات بند «ت» ماده (۹۹) قانون برنامه هفتم
-	۸	-	اعتبارات موضوع قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت
-	۵۴,۵	-	اعتبارات بند «ج» تبصره «۵»
-	۴,۴	-	الکترونیکی کردن انتخابات
۱۲۶	۲۹	۱۳	سایر
۲۷۶	۱۹۲	۵۱	۵. سود و کارمزد اوراق بهادار
۵۱۰	۹۵۸	۱۵۷	مجموع

مأخذ: همان.

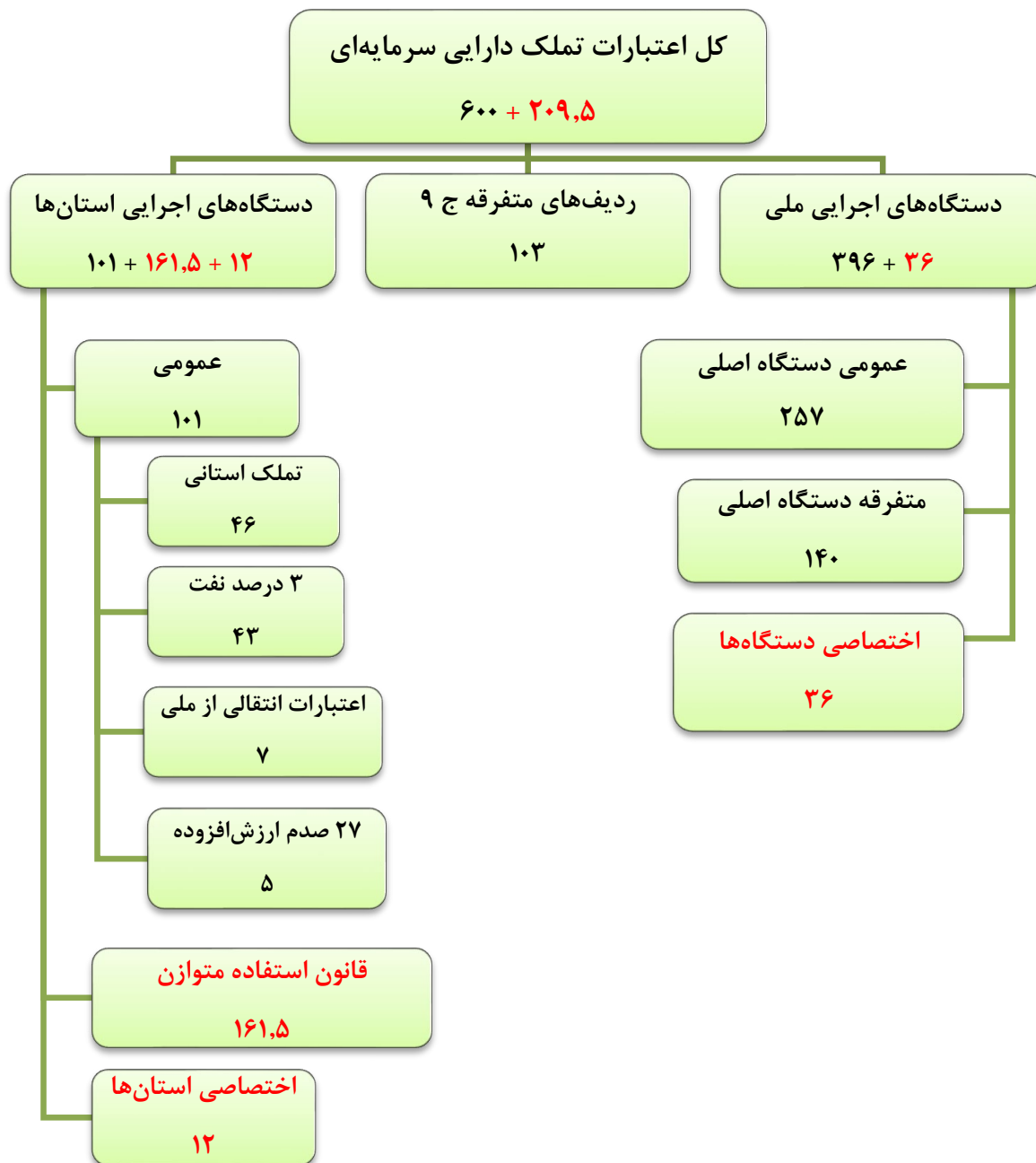
همان گونه که مشاهده می شود که اصلی ترین عامل افزایش اعتبارات هزینه‌ای در قانون بودجه ۱۴۰۴ ناشی از ردیف‌هایی است که در این جدول قرار دارد. در این جدول به دولت تکلیف شده است برای تأمین کسری سازمان هدفمندی یارانه‌ها (۲۰۰ هزار میلیارد تومان)، پاداش پایان خدمت بازنشستگان (۱۸۵ هزار میلیارد تومان)، متناسب سازی حقوق بازنشستگان (۸۵ هزار میلیارد تومان)، تهاتر فرآورده با خوراک (۶۵ هزار میلیارد تومان)، اعتبارات موضوع بند «ج» تبصره «۵» (۵۴ هزار میلیارد تومان)، سود اوراق مالی دولت (۱۹۲ هزار میلیارد تومان) پرداخت کند. در واقع این ردیف‌ها را می توان نمایی از مهم ترین چالش‌های بودجه‌ای کشور دانست. کسری هدفمندی، کمبود منابع برای تأمین فرآورده، ناترازی نظام بازنشستگی و افزایش بار مالی اوراق بدهی از جمله چالش‌هایی هستند که در بودجه سال ۱۴۰۴ به محدودیت بودجه‌ای دولت منجر شدند و پیش بینی می شود در صورت فقدان ایجاد اصلاح‌های جدی در حوزه‌های انرژی، بازنشستگی و هدفمندی دولت در سال‌های آتی با مشکلات به مراتب بیشتری مواجه باشد.

### ۲-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا بودجه عمرانی دولت در (جدول ۷) به تفکیک دستگاه‌های اجرایی اصلی و در (جدول ۹) به تفکیک ردیف‌های تملک سرمایه‌ای متفرقه ارائه می شود. اعتبارات تملک سرمایه‌ای استان‌ها نیز در (جدول ۱۰-ب)) به صورت سرجمع و در (جدول ۱۰-ج)) به تفکیک محل تأمین اعتبارات درج می شود.

در شکل ۴ اجزای مختلف اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قانون بودجه ۱۴۰۴ به تفکیک اعتبارات دستگاه‌های اصلی (جدول ۷)، اعتبارات متفرقه (جدول ۹)، اعتبارات عمرانی استانی (جدول ۱۰) ارائه شده است.

شکل ۴. ترکیب اعتبارات عمرانی قانون بودجه ۱۴۰۴ (م.ه.ت) [۱]



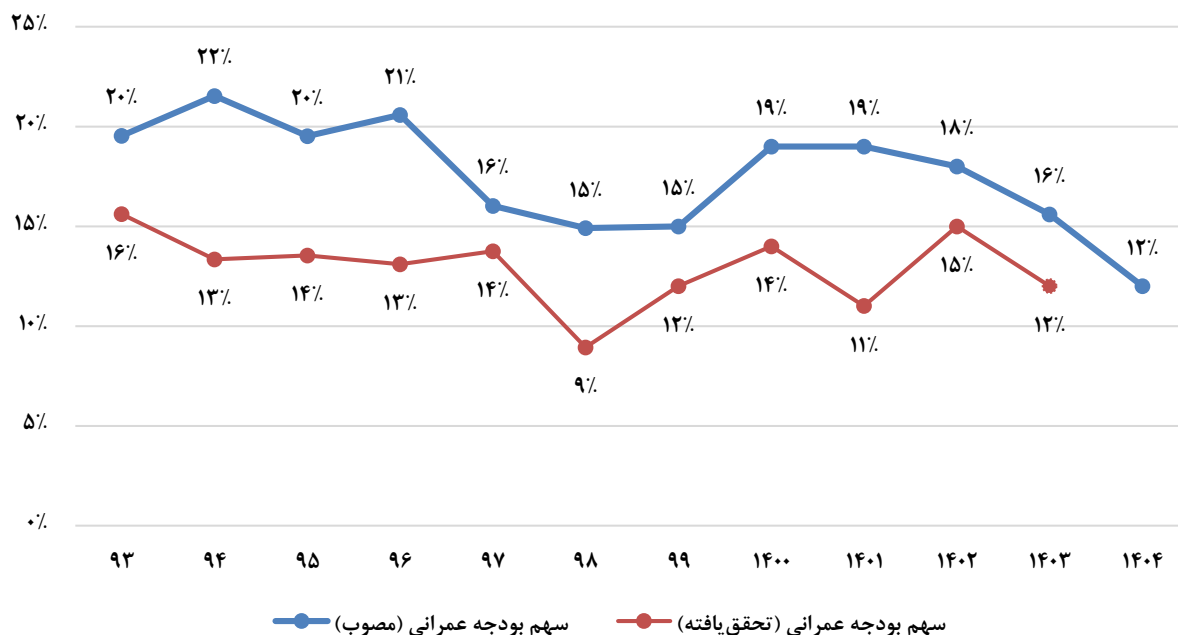
بر اساس شکل فوق، مجموع میزان اعتبارات عمرانی سال ۱۴۰۴ بالغ بر ۸۰۹ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است که ۶۰۰ هزار میلیارد تومان از محل اعتبارات تملک سرمایه‌ای، ۱۶۱,۵ هزار میلیارد تومان از محل اعتبارات قانون استفاده متوازن<sup>۱</sup> و ۴۸ هزار میلیارد تومان از محل

۱. «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت» مصوب سال ۱۳۹۳. در این قانون به دولت تکلیف شده است سه درصد (۳٪) از اعتبارهای بودجه عمومی دولت را در قالب ردیف مشخص تحت همین عنوان تعیین کند و در جدولی که در آن سهم هر استان بر اساس شاخص‌های نرخ بیکاری، آب شرب شهری و روستایی، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، بهسازی روستاها، راه و زیرساخت‌های جاده‌ای، سرانه‌های عمران شهری و درآمد شهرداری‌ها مشخص می‌شود، در قانون بودجه درج کند. به بیانی دیگر بر اساس این قانون دولت باید معادل ۳ درصد از اعتبارهای بودجه عمومی را برای توسعه مناطق کمتر توسعه یافته کشور اختصاص دهد.



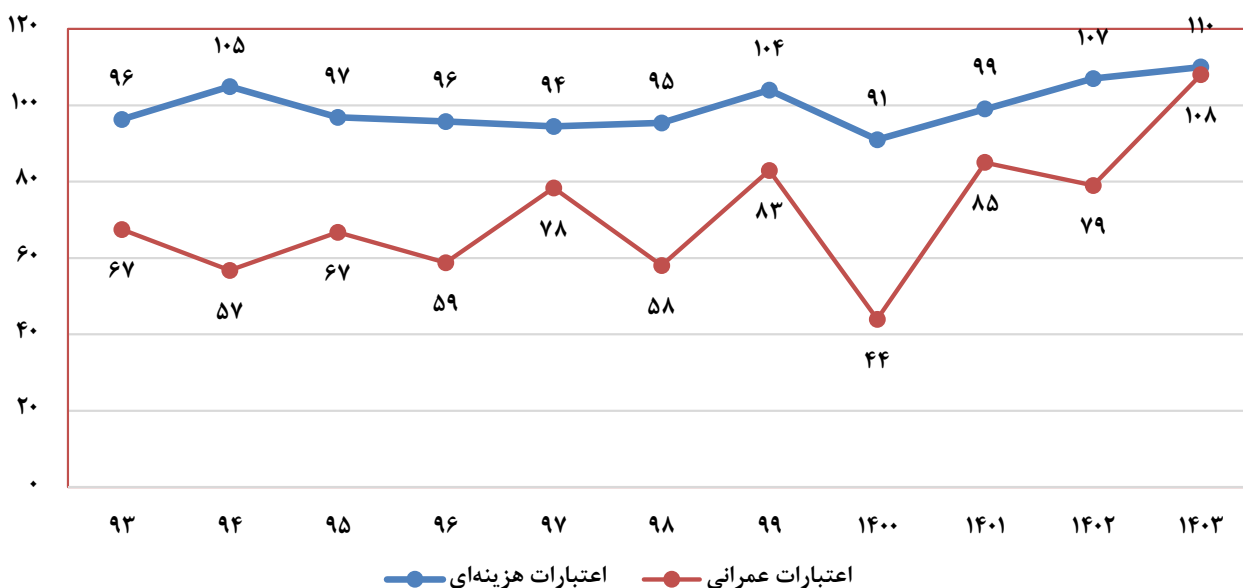


شکل ۵. نمودار بودجه عمرانی تصویب شده و تحقق یافته به کل مصارف بودجه عمومی (درصد) [۴] و [۵]



در سال‌های اخیر، به‌طور کلی عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کمتر از میزان مصوب آن بوده است. دلیل این موضوع ناشی از نبود تحقق تمامی منابع درآمدی و تخصیص بخشی از منابع تملک سرمایه‌ای به اعتبارات هزینه‌ای بوده است. لذا همان‌گونه که در شکل ۵ مشاهده می‌شود، با وجود آنکه نسبت عملکرد به مصوب اعتبارات هزینه‌ای بالای ۹۵ درصد است، اما متوسط نسبت عملکرد به مصوب اعتبارات عمرانی در حدود ۷۱ درصد است.

شکل ۶. نمودار نسبت تحقق اعتبارات عمرانی و هزینه‌ای (درصد) [۱] و [۲]



این موضوع نشان می‌دهد که به دلیل چسبندگی بالای مصارف هزینه‌ای، اعتبارات عمرانی ضربه‌گیر نوسانات درآمدی دولت بوده و دولت بخشی از مسئله کسری بودجه میان‌سال خود را با نبود تخصیص بخشی از ردیف‌های عمرانی مدیریت می‌کند.

### ۳-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی شامل اعتبارات موضوع واگذاری سهام، بازپرداخت اصل اوراق مالی، بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی، تعهدهای پرداخت‌نشده سال‌های قبل و بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدها و سایر است. در جدول ۷ اعتبارات تملک مالی قانون بودجه ۱۴۰۴ ارائه و با مقادیر مصوب قانون بودجه ۱۴۰۳ مقایسه شده است:

جدول ۷. ردیف‌های عمده اعتبارات تملک دارایی‌های مالی قانون بودجه ۱۴۰۴ (م.م.ت/درصد) [۵] و [۳]

ردیف	قانون ۱۴۰۳	قانون ۱۴۰۴	رشد ۱۴۰۳ به ۱۴۰۴
۱. اعتبارات موضوع واگذاری سهام	۴۰۷	۶۰۱	۳۰
۲. بازپرداخت اصل، سود و کارمزد اوراق مالی	۲۴۹	۳۸۴	۵۴
۳. بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی	۵۰۶	۱۴۰۶	۱۶۰
۴. تعهدات پرداخت‌نشده سال‌های قبل	۸	۳۶۲۰۵	۴۴۲۵۰
تأدیبه‌دهی حسابرسی شده دولت به سازمان تأمین اجتماعی (۱۸۵ م.م.ت) و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر (۱۵ م.م.ت)	-	۲۰۰	-
تأدیبه‌دهی قطعی و حسابرسی شده دولت به صنعت برق	-	۶۰	-
تسویه بدهی دانشگاه‌ها و دانشکده‌های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی موضوع بند «ج» تبصره «۴»	-	۸۰	-
حساب بهینه‌سازی انرژی بابت طرح‌های مربوطه - انتقالی به (جدول ۱۰) - سهم ۱ درصد از کل منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی	-	۱۴	-
تعهدهای موضوع ماده (۶۲) قانون محاسبات عمومی، ماده (۵۶) قانون الحاق (۱) و سایر تعهدهای مالی عهده دولت (تعهدات تملک سرمایه‌ای)	۶۰۲	۸۰۵	۳۷
۵. بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدها	۱۳۰۷	۳۱۰۷	۱۳۱
۶. سرمایه‌گذاری، کمک‌های فرهنگی و اقتصادی بین‌المللی	۲	۲۰۰	۹۹۰۰
افزایش سرمایه بانک‌ها	-	۱۵۰	-
افزایش سرمایه بانک کشاورزی و صندوق سرمایه‌گذاری	۲	۵۰	۲۴۰۰
مجموع	۲۸۳	۱۰۰۰	۲۵۳

مأخذ: همان.

در خصوص اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در قانون بودجه ۱۴۰۴ نکات ذیل قابل بیان است:

- ذیل بازپرداخت اصل و سود و کارمزد اوراق مالی (ردیف ۱-۱۰۲۰۰۰۰ جدول ۸ قانون بودجه) ردیف بازپرداخت اصل، سود و کارمزد اوراق مالی و بهادارسازی بدهی دولت و شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت قرار دارد. مجموع اعتبارات این بند به میزان ۳۸۴ هزار میلیارد پیش‌بینی شده است. براساس آخرین آمار از انتشار بدهی‌های دولت در انتهای سال ۱۴۰۳، مجموع میزان اوراق سررسید شده در سال آتی بالغ بر ۲۸۵ هزار میلیارد تومان است. لذا مجموع منابع مازاد جهت بهادارسازی بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۱۰) قانون برنامه هفتم پیشرفت در حدود ۹۹ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. اما این تکلیف اولاً در احکام بودجه تصریح نشده و ثانیاً در (جدول ۸) نیز در ردیف مجزایی اعتبار مختص آن لحاظ نشده است، در نتیجه دولت مکلف نخواهد بود تمامی مازاد منابع بعد از پرداخت اصل اوراق سررسید شده از این ردیف را جهت سیال‌سازی بدهی‌های دولت استفاده کند.
- بابت تعهدهای پرداخت‌نشده سال‌های قبل در مجموع معادل ۳۶۲،۵ هزار میلیارد تومان اعتبار پیش‌بینی شده است که باید

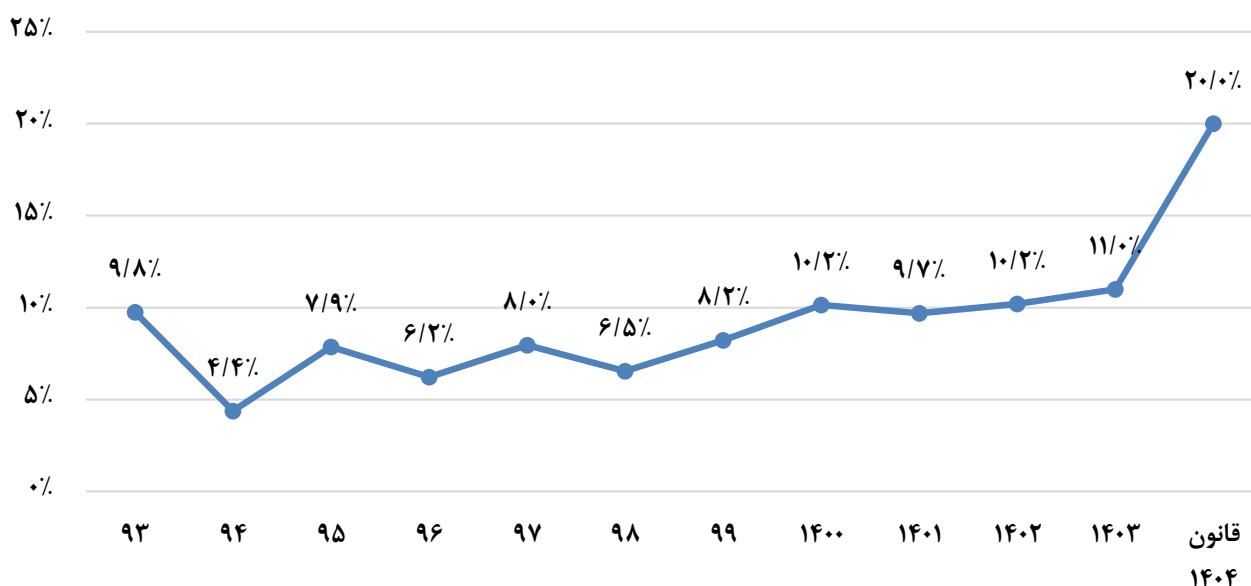


بابت تعهدات به تأمین اجتماعی (۱۸۵ هزار میلیارد تومان) و صندوق بازنشستگی روستاییان و عشایر (۱۵ هزار میلیارد تومان)، تأدیه بدهی قطعی دولت به صنعت برق (۶۰ هزار میلیارد تومان)، تأدیه بدهی دانشگاه‌های علوم پزشکی (۸۰ هزار میلیارد تومان) و حساب بهینه‌سازی انرژی (۱۴ هزار میلیارد تومان) و سایر مطالبات پرداخت شود. به‌رغم آنکه هر ساله در قوانین بودجه مبالغی برای پرداخت تعهدهای دولت به تأمین اجتماعی و توانیر لحاظ می‌شود، اما اولاً، فرایند حسابرسی این تعهدها، همچنان یکی از موضوع‌های پرچالش بوده و ثانیاً، پرداخت‌های دولت بابت تأدیه بدهی‌ها به تأمین اجتماعی نظم خاصی نداشته و هر ساله برحسب منابع و مصارف بودجه عددی برای این منظور تعیین می‌شود. این رویکرد آثار سویی بر انتظام مالی طلبکاران از دولت دارد و باید پرداخت‌های دولت رویه‌مند باشد. در خصوص تأدیه بدهی دانشگاه‌های علوم پزشکی شایان ذکر است، تخصیص منابع به این شیوه نافی شفافیت و جامعیت بودجه‌ای است. به بیانی دیگر، رویه صحیح تأدیه بدهی‌های دستگاه‌های اجرایی که دارای شناسه یکتا سازمان برنامه و بودجه باشد، بدین صورت است که هر سال بر مبنای میزان منابع موجود، حسب اولویت و فوریت تعیین منابع و تخصیص صورت گیرد. تذکر این نکته از این رو اهمیت دارد که این حکم در لایحه آرسالی دولت نبود و در مجلس تصویب شد.

۳ برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی نیز در مجموع بالغ بر ۲۰۰ هزار میلیارد تومان منابع لحاظ شده است. با توجه به وضعیت فعلی نرخ کفایت سرمایه بانک‌های دولتی، این حکم یکی از نکات مثبت قانون بودجه ۱۴۰۴ تلقی می‌شود.

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. با توجه به نکات فوق، بخشی از این رشد قابل توجه ناشی از تکالیف تأدیه بدهی و افزایش سرمایه بانک‌ها بوده که در سنوات قبل فرابودجه‌ای بودند. با کسر این موارد، سهم اعتبارات تملک مالی از مصارف بودجه به حدود ۱۰٫۲ درصد می‌رسد.

شکل ۷. نمودار سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی از مصارف عمومی دولت (درصد) [۴]



یکی از اصول اصلاح‌های ساختاری بودجه که در سال‌های اخیر همواره مورد تأکید بوده، کنترل و پایش تعهدهای مالی دولت بوده است. پایش تعهدهای مالی و انسداد مجاری ایجاد بدهی‌های غیر اصولی در کنار سیال‌سازی بدهی‌های دولت، قواعدی هستند که می‌تواند به انضباط مالی بیشتر دولت منجر شده و از آثار نامطلوب روش‌های تأمین مالی غیر صحیح کسری بودجه بر اقتصاد بکاهد. لذا، با وجود آنکه تعیین ردیف در

قانون بودجه سال ۱۴۰۴ برای پرداخت تمامی تعهدهای مالی سررسید شده یا تأدیه بدهی‌های دولت اقدام درستی است و منابع مورد نیاز برای پرداخت هرگونه تعهد یا بدهی باید در جداول بودجه دیده شود، اما توجه به نسبت واقعی اعتبارات تملک مالی هشداردهنده است. این مسئله در حالی است که در خصوص نحوه محاسبه و به‌روزرسانی مطالبات نهادهای مختلف از دولت اختلاف نظرهایی بوده و رویه روشنی بر این موضوع حاکم نیست. لذا، تذکر این نکته ضروری است که افزایش میزان تعهدات و بدهی‌های دولت و در نتیجه افزایش سهم بازپرداخت بدهی‌ها از منابع بودجه، امکان به‌روز کسری‌های بزرگتر در سال‌های آینده را افزایش داده و می‌تواند آثار منفی بر عملکرد مالی دولت بگذارد.

## ۴. نگاهی به مصارف اختصاصی



بر اساس ماده (۱۴) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶)،<sup>۱</sup> 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 و دستور همان دستگاه به مصرف می‌رسد. بر اساس همین ماده 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، آنگو 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 فرایند مصرف از تخصیص، مبالغ پرداخت و نظارت، تابع مقررات خاص دستگاه است. در صورتی که دستگاه مربوطه مقررات خاص نداشته باشد؛ این اعتبارات بر اساس قوانین و مقررات عمومی دولتی قابل مصرف خواهد بود. با توجه به بررسی‌های انجام شده در خصوص اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی، نه از طرف سازمان برنامه و بودجه و نه از طرف دیوان محاسبات نظارت جدی صورت نمی‌پذیرد [۸]. اگرچه در مواردی (مانند درآمد اختصاصی سازمان امور مالیاتی) اختصاص این درآمدها به دستگاه با هدف ایجاد انگیزه در آمدزایی انجام شده و در حکم مشوق برای دستگاه‌ها به‌شمار می‌رود، اما حجم نسبتاً بالایی 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، بازبینی مجدد مصارف اختصاصی و تبدیل موارد غیر ضروری به مصارف عمومی می‌تواند در راستای ارتقای شفافیت بودجه و بهبود نظارت مؤثر باشد.

در قانون بودجه ۱۴۰۴ مجموع مصارف اختصاصی معادل ۴۲۸ هزار میلیارد تومان، به تفکیک هزینه‌ای ۳۸۰ و عمرانی ۴۸ هزار میلیارد تومان است. استان‌ها سهمی از مصارف از محل درآمد اختصاصی هزینه‌ای ندارند، اما ۱۲ هزار میلیارد تومان از مصارف از محل درآمد اختصاصی عمرانی متعلق به آنهاست. بالغ بر ۹۰ درصد منابع و مصارف اختصاصی در قانون بودجه ۱۴۰۴ تنها مربوط به هشت دستگاه اصلی بوده است. در جدول ۸ سهم دستگاه‌ها از درآمد اختصاصی ارائه شده است:

۱. ماده (۱۴) - درآمد اختصاصی عبارت است از درآمدهایی که به موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص در بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد اختصاصی منظور می‌گردد و دولت موظف است حداکثر تا سه سال پس از تصویب این قانون، بودجه اختصاصی را حذف نماید.  
۲. ماده (۹۲) - عبارت «و دولت موظف است حداکثر تا سه سال پس از تصویب این قانون بودجه اختصاصی را حذف نماید» از قسمت اخیر ماده (۱۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ حذف می‌شود.

## جدول ۸. مصارف عمده از محل درآمد اختصاصی دستگاه‌های ملی در قانون بودجه ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان) [۱]

سهم درآمدهای اختصاصی از کل بودجه دستگاه	سهم از کل بودجه اختصاصی (درصد)	مجموع اعتبارات اختصاصی	دستگاه اصلی و زیرمجموعه آن
۳۸	۵۰	۲۱۷	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی <sup>۱</sup>
۸۱	۱۴	۶۰	وزارت امور اقتصادی و دارایی
۱۹	۵	۲۰	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
۱۵	۳	۱۲	وزارت نیرو
۲	۲	۹	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
۷۳	۵	۲۰	سازمان برنامه و بودجه
۱۹	۹	۳۸	ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی
۸	۲	۹	دادگستری
۴	۳	۱۲	اختصاصی استان‌ها
۲	۷	۳۱	سایر دستگاه‌ها
۸	۱۰۰	۴۲۸	جمع کل بودجه اختصاصی دستگاه‌ها

یکی از نکات مهم در قانون در خصوص مصارف از محل درآمد اختصاصی دستگاه‌های اجرایی در قانون بودجه ۱۴۰۴، لحاظ منابع حاصل از بند «ث» تبصره «۸» (موضوع تکلیف شرکت‌های دولتی به تخصیص ۱ درصد از اعتبارات هزینه‌ای برای هم‌افزایی و ارتقای فعالیت‌ها و تولیدهای فرهنگی به میزان ۱۰ هزار میلیارد تومان) ذیل اعتبارات اختصاصی سازمان برنامه و بودجه است. نحوه تسهیم این منابع در (جدول ۱۲) قانون بودجه ارائه شده است. این منابع در قانون بودجه سال گذشته بر مبنای تسهیم صورت گرفته ذیل اعتبارات اختصاصی دستگاه‌های دریافت کننده قرار داشت. همچنین مابقی درآمد اختصاصی سازمان برنامه نیز مربوط به مازاد درآمد اختصاصی دستگاه‌های اجرایی است که به عنوان منابع عمومی تلقی شده و به خزانه واریز می‌شود.

## ۵. اعتبارات استانی

مجموع اعتبارات مصوب استان‌ها در قانون بودجه ۱۴۰۴، بالغ بر ۳۷۶ هزار میلیارد است که نسبت به سال ۱۴۰۳ رشد ۷۵ درصدی دارد. نسبت این اعتبارها به کل بودجه دولت در این سال، ۷ درصد است که در مقایسه با سال گذشته تغییری نداشته است. همچنین نسبت مصارف به منابع برای کل استان‌ها (ضریب بازگشت) نیز در حدود ۲۵ درصد است که نشان می‌دهد از مجموع منابع تأمین شده توسط استان‌ها، ۲۵ درصد به طور مستقیم به استان‌ها تخصیص یافته است. در جدول ۹ نمایی از خلاصه منابع و مصارف بودجه استان‌ها در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۳ ارائه شده است:

۱. اعتبارهای اختصاصی دانشگاه‌های علوم پزشکی ذیل وزارت بهداشت.

### جدول ۹. خلاصه منابع و مصارف استان‌ها در قانون بودجه ۱۴۰۴ [۳]

ردیف	قانون بودجه ۱۴۰۳	قانون بودجه ۱۴۰۴	رشد ۱۴۰۴ نسبت به ۱۴۰۳
درآمدهای مالیاتی	۱۰۹۵	۱۴۶۸	۳۴
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۰۵	۳۵	-۸۶
درآمد اختصاصی	۶۳	۱۲	۹۰
مجموع	۱۱۴۲	۱۴۸۳۵	۳۰
هزینه‌ای	۵۰۷	۶۵۸	۳۰
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۵۷	۱۸+۲۸۰	۹۰
اختصاصی	۶۳	۱۲	۹۰
مجموع	۲۱۴	۳۷۶	۷۵

مأخذ: همان.

در خصوص بودجه استانی در قانون بودجه ۱۴۰۴، موضوع مهم نحوه تأمین منابع اعتبارات عمرانی است (مندرج در جدول ۱۰-ج)، که در جدول ۱۰ جزئیات آن ارائه شده است. در این خصوص می‌توان به نکات ذیل اشاره داشت:

- نحوه توزیع ۱ درصد سهم مناطق نفت خیز از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات و گاز طبیعی براساس حکم بند «الف» ماده (۱۴) قانون برنامه هفتم پیشرفت تغییر یافت و مبنای سهم استان‌ها از «میزان صادرات» به «میزان تولید» تغییر یافت. لذا منابع اختصاص یافته به استان‌ها براساس سهم آنها از مجموع میزان تولید نفت خام، میعانات و گاز طبیعی بر مبنای قیمت صادراتی تعیین شد. تا پیش از این سهم استان‌ها بر مبنای سهم آنها در سبد صادراتی اقلام فوق تعیین می‌شد و استان‌هایی که میزان بیشتری از تولیدات آنها به مصرف داخلی می‌رسید، سهم کمتری از این ۱ درصد می‌بردند. البته در قانون بودجه ۱۴۰۴، نسبت یک سوم سهم مناطق نفت خیز به دوسوم سهم استان‌های محروم رعایت نشده است و این اشکال به این قانون بودجه وارد است.

- اعتبارات «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور» در سه ستون مجزا توزیع شده است که ۱۱۰ هزار میلیارد تومان در قالب اعتبارات ملی-استانی قانون فوق و ۴۲٫۸ هزار میلیارد تومان از آن برای طرح‌های ملی پیوست شماره ۱ واقع در استان اختصاص یافته است. مجموع اعتبارات قانون استفاده متوازن در حدود ۱۶۱٫۵ هزار میلیارد تومان است که معادل ۳ درصد کل بودجه دولت است. در خصوص اعتبارات قانون استفاده متوازن این نکته قابل ذکر است که با توجه به فقدان تصریح قانون فوق در خصوص محل تأمین این منابع، رویه جاری در بودجه ریزی بدین نحو است که این ۳ درصد از اعتبارات دستگاه‌های اجرایی کسر شده و در ردیفی با این عنوان به بودجه استانی افزوده می‌شود. مهم‌ترین اشکال چنین رویه‌ای بی‌نظمی بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی بوده که برنامه ریزی مالی دستگاه‌ها را با مشکل مواجه می‌سازد. همچنین با توجه به آنکه بخشی از اعتبارات بودجه‌ای به صورت غیرریالی (از طرقی همچون واگذاری سهام، اموال و دارایی‌های دولت، تهاتر، اوراق غیر نقدی و ...) تأمین و تخصیص می‌یابند، لذا در عمل بیش از ۳ درصد باید از سر جمع اعتبارات دستگاه‌ها کسر شود.
- همچنین در جدول مصارف استانی بودجه ۱۴۰۴، ردیفی با عنوان «فعالیت‌های رفع فقر و طرح‌های محرومیت‌زدایی و توسعه روستایی براساس شاخص‌های قانون استفاده متوازن از امکانات کشور» تعریف و ۱۸ هزار میلیارد تومان اعتبار برای آن لحاظ شده است که از منابع قانون استفاده متوازن تأمین شده است.

- در مصارف جدول هدفمندی یارانه‌ها مقرر شد که به میزان ۳۶ هزار میلیارد تومان منابع بابت زیرساخت‌های انرژی، ایجاد نیروگاه‌های خورشیدی در دانشگاه‌ها و طرح‌های آبخیزداری و احیای قنوت اختصاص یابد و به صورت استانی توزیع شود. لذا در جدول (۱۰-ج) استانی ستونی با این عنوان تعریف و سهم استان‌ها از این اعتبارها لحاظ شده است.

## جدول ۱۰. اعتبارات عمرانی استان‌ها (ه.م.ت) [۱]

جمع عمرانی	اعتبارات انتقالی از ملی به استانی	۲۷/ درصد ارزش افزوده	زیرساخت انرژی، آبخیزداری و... (انتقالی جدول ۱۴)	قانون استفاده متوازن			۳ درصد نفت سهم مناطق نفت‌خیز و محروم			تملك استانی
				توازن ۲	توازن ۱	قانون استفاده متوازن	مجموع ۳ درصد	۲ درصد مناطق محروم	۱ درصد مناطق نفت‌خیز	
۲۹۸	۷	۴۸	۳۶	۴۲٫۸	۸٫۷	۱۱۰	۴۲٫۲	۲۴٫۲	۱۹	۴۶

همچنین در بودجه استانی دو ستون به انتهای جدول افزوده شد و توزیع استانی منابع آن مشخص شد که عبارت‌اند از:

- بر اساس حکم بند «ج» تبصره «۱۱» مقرر شد ۲۰ درصد از اعتبارات بند «م» ماده (۲۸) قانون «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» در اختیار شورای برنامه‌ریزی استان‌ها قرار گیرد تا صرف توسعه استان شود. بر این مبنا به میزان ۵۳٫۸ هزار میلیارد تومان منابع به صورت استانی تعریف و توزیع شد.
- اعتبارات موضوع بهینه‌سازی انرژی به میزان ۱۴ هزار میلیارد تومان مندرج در (جدول ۸) اعتبارات تملک مالی نیز به صورت استانی توزیع و در (جدول ۱۰-ج) درج شد. از آنجایی که چنین تغییری مستند به احکام مصوب بودجه‌ای نبوده و ماهیت این منابع نیز قابلیت توزیع استانی را ندارد، به نظر می‌رسد این توزیع تصمیم صحیحی نبوده 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 انعکاس یابد تا علاوه بر شفافیت بودجه اختصاص یافته به بخش‌های مختلف، تحلیل ارقام بودجه معنادار و صحیح باشد. با این حال، به‌رغم آنکه در لایحه ارسالی دولت اهم موارد فرابودجه‌ای یعنی بودجه هدفمندی یارانه‌ها و بودجه تقویت بنیه دفاعی و طرح‌های خاص در سقف منابع و مصارف منعکس شده بود، اما در مرحله تصویب این موارد از سقف بودجه خارج شده و همچنان فرابودجه ماندند. از این رو اقلامی همچون تأدیه بدهی دولت به تأمین اجتماعی یا افزایش سرمایه بانک‌ها که سنوات گذشته فرابودجه بودند، در قانون ذیل ارقام کلی سقف منابع و مصارف ماندند. در ادامه به بررسی ارقام مصوب بودجه هدفمندی و بودجه تقویت بنیه دفاعی و طرح‌های خاص می‌پردازیم.

### ۶-۱. اعتبارات هدفمندی‌سازی یارانه‌ها، بند «ب» تبصره «۳»

در قانون بودجه ۱۴۰۴، مجموع منابع و مصارف هدفمندی در حدود ۱۰۴۶ هزار میلیارد تومان تعیین شد که معادل ۱۹ درصد مصارف کل بودجه دولت است. رشد بودجه هدفمندی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۳ در حدود ۳۸ درصد پیش‌بینی شده است. برای مقایسه‌پذیری ارقام بودجه هدفمندی سال جاری و گذشته، مقادیر جدول (۱۴) قانون بودجه سال ۱۴۰۴ بر اساس سرفصل‌های قانون بودجه ۱۴۰۳ ارائه و مقایسه شده است. ردیف‌های ۱-۴ مربوط به سهم شرکت‌های تولید و توزیع انرژی و ردیف‌های ۵-۱۳ مربوط به مصارف سازمان هدفمندی یارانه‌هاست.

جدول ۱۱. مصارف تبصره «۸» قانون بودجه سال ۱۴۰۴ (هزار میلیارد تومان) [۱] و [۲]

ردیف	عنوان	قانون بودجه ۱۴۰۳	قانون 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 فرآورده‌های نفتی	۴۳,۲	۷۰	۶۳
	<b>مجموع منابع سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی</b>	<b>۶۱,۲</b>	<b>۸۳</b>	<b>۳۶</b>
۵	یارانه نقدی و کالبرگ الکترونیک	۳۱۵	۳۲۰	۱,۵
۶	پرداخت مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد 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 (مابه‌التفاوت نرخ ارز دارو و ... تا نرخ ۲۸۵۰۰)	۷۴,۹	۸۵	۱۳
۱۰	اعتبارات موضوع ماده (۴۶) قانون الحاق ۲- شاخص عدالت در سلامت	-	۵۱	-
۱۱	حمایت از تولید و اشتغال در اجرای تکالیف برنامه هفتم پیشرفت موضوع ماده (۸) (به شرح جدول ۱-۱۴)	-	۱۵	-
۱۲	اعتبارات موضوع بند «ج» تبصره «۵»	-	۴۱	-
۱۳	زیرساخت انرژی، ایجاد نیروگاه‌های خورشیدی در دانشگاه‌ها و طرح‌های آبخیزداری و احیای قنوات	-	۳۶	۰
	<b>مجموع سهم سازمان هدفمندی یارانه‌ها</b>	<b>۶۷۸</b>	<b>۸۹۸</b>	<b>۴۵</b>
۱۴	خرید فرآورده‌های داخلی و خارجی	۸۰	۶۵	-۱۸
	<b>مجموع</b>	<b>۷۵۸</b>	<b>۱۰۴۶</b>	<b>۳۸</b>

مأخذ: همان.

از جمله نکات مهم قانون بودجه ۱۴۰۴، افزوده شدن ردیف‌های ۱۰ الی ۱۳ جدول فوق است که در جدول (۱۴) قانون بودجه سال گذشته نبود. براین اساس مصوب شد که به میزان ۵۱ هزار میلیارد تومان بابت تکالیف موضوع ماده (۴۶) قانون «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» مصوب سال ۱۳۹۳ برای تحقق شاخص‌های عدالت در سلامت تخصیص یابد. همچنین، ۱۵ هزار میلیارد تومان بابت حمایت از تولید و اشتغال، ۴۱ هزار میلیارد تومان بابت اعتبارات بند «ج» تبصره «۵» (مازاد بر ۵۴,۵ هزار میلیارد تومان لحاظ شده برای این موضوع در جدول (۹)) و ۳۶ هزار میلیارد تومان بابت ایجاد زیرساخت‌های انرژی، ایجاد نیروگاه‌های خورشیدی در دانشگاه‌ها و طرح‌های آبخیزداری و احیای قنوات تخصیص یافت که مقرر شد این مورد اخیر به صورت استانی توزیع شود که در جدول (۱۰-ج) توزیع استانی آن ارائه شد. همچنین میزان منابع مصوب برای واردات فرآورده نیز در مجموع قانون بودجه ۱۴۰۴، به میزان ۱۳۰ هزار میلیارد تومان لحاظ شده است که از این میزان ۶۵ هزار میلیارد تومان در جدول ۹ و ۶۵ هزار میلیارد تومان در این جدول لحاظ شده است.



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

اعتبارات مربوط به تقویت بنیه دفاعی و طرح‌های خاص مندرج در جزء «۱-۲» 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 و لحاظ شده است که سهم طرح‌های مختلف آن در (جدول ۲۱) لایحه آمده است. همچنین بابت اجرای طرح‌های خاص نیز در مجموع ۲۰۷ هزار میلیارد تومان (معادل ۳,۴۵ میلیارد یورو<sup>۱</sup>) منابع از محل تحویل نفت خام لحاظ شده است که سهم هر یک از طرح‌های دریافت‌کننده در (جدول ۲۲) اشاره شده است. با لحاظ نرخ تسعیر یورو در مجموع دولت مکلف خواهد بود قریب به ۶۵۷ هزار میلیارد تومان در قالب نفت خام و میعانات گازی به اشخاص متقاضی تحویل دهد. ارقام این اعتبارها در جدول ۱۲ ارائه شده است:

جدول ۱۲. اعتبارات مربوط به تحویل نفت خام به اشخاص (م.م.ت) [۱]

ردیف	عنوان طرح	اعتبارات لایحه ۱۴۰۴
تقویت بنیه دفاعی	طرح شهید باقری	۱۹۲
	طرح شهید نظران	۱۵۰
	طرح شهید مدرس	۳۰
	طرح شهید چمران	۷۸
جمع تقویت بنیه دفاعی		۴۵۰
طرح‌های خاص	طرح‌های حمل‌ونقلی (وزارت راه و شهرسازی)	۸۰
	طرح‌های انرژی اتمی	۱۲
	طرح شهید عشوری	۲۹
	طرح شهید فنی	۵
	آشیانه جمهوری اسلامی ایران	۳
	طرح بعثت	۷۸
جمع طرح‌های خاص		۲۰۷
جمع کل		۶۵۷

## ۷. جمع‌بندی



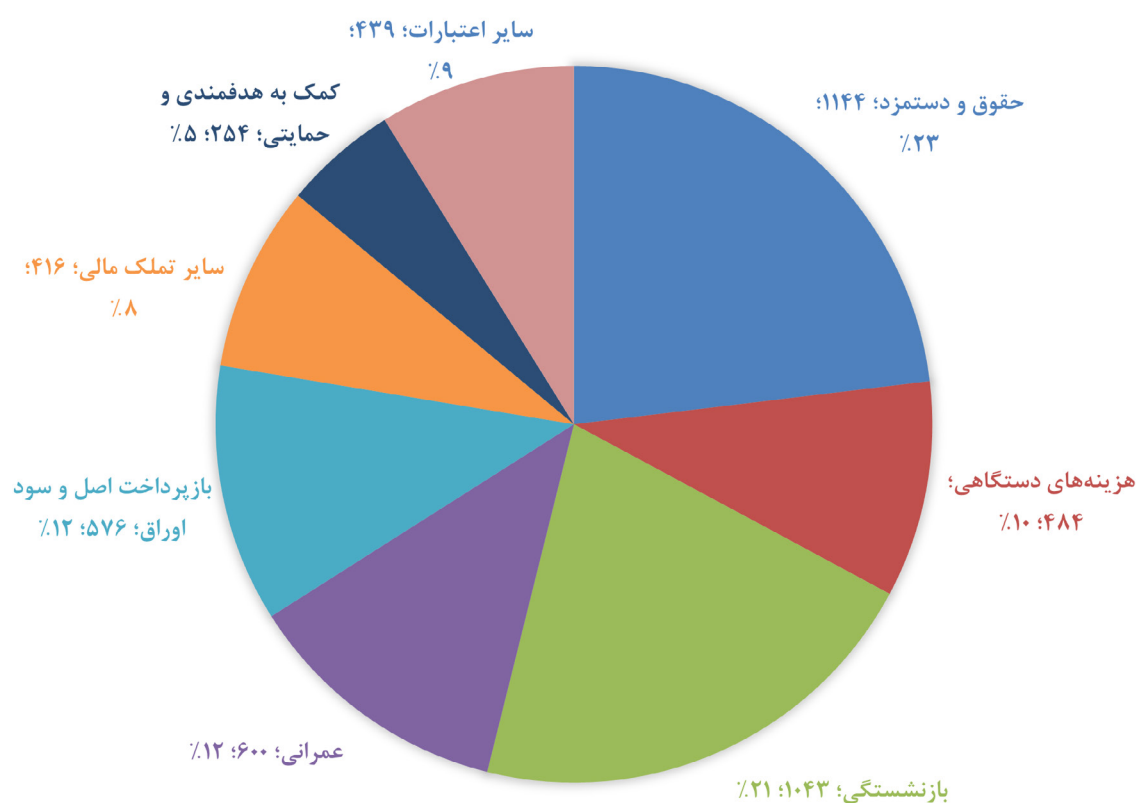
ارقام مندرج در جداول کلان قانون بودجه ۱۴۰۴ مشابه سال‌های گذشته نمایانگر تصویر ناقصی از مصارف عمومی هستند. این نبود شفافیت را در سه قسمت می‌توان مشاهده کرد: اولاً در قانون بودجه، جداول مربوط به برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های اجرایی و اعتبارات امور فصول حذف شد، لذا ارتباطی ما بین بودجه دستگاه‌ها با تکالیف و برنامه‌ها حسب قوانین بالادستی از جمله قانون برنامه هفتم مشاهده نمی‌شود؛ ثانیاً در خصوص فصول هفت‌گانه هزینه‌ای اعتبارات دستگاهی اطلاعاتی ارائه نشده است، لذا نمی‌توان دلیل تفاوت افزایش بودجه دستگاه‌های

۱. بانرخ تسعیر هر یورو معادل ۶۰ هزار تومان.

مختلف را توضیح داد؛ ثالثاً مطابق با بررسی‌های انجام شده در این گزارش، حدود ۱۷۰۰ هزار میلیارد تومان از مخارج دولت در تبصره‌های بودجه درج شده و در جداول منعکس نشده است، بنابراین نمی‌توان بودجه مصوب را بودجه جامعی نامید. در کنار ارقام فوق، انواع هزینه‌های مالیاتی اعم از بخشودگی و معافیت‌های مالیاتی و تعهدات سالیانه دولت به سازمان تأمین اجتماعی بخش دیگری از مخارج دولت است که در جداول و حتی در تبصره‌ها نیز منعکس نشده است.

در شکل ۸ نمایی از مصارف کلی بودجه عمومی با ترتیبی جدید ارائه شده است. همان‌گونه که در این نمودار مشخص است، اعتبارات حقوق و دستمزد و هزینه‌های دستگاهی بالغ بر ۳۳ درصد بودجه را به خود اختصاص داده‌اند. همان‌گونه که اشاره شد قانون بودجه در خصوص جزئیات هزینه‌های دستگاهی مبهم بوده و این موضوع یکی از نکات منفی قانون بودجه پیش رو است. مصارف حوزه بازنشستگی اعم از پرداختی به صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دولت، تادیه بدهی به سازمان تأمین اجتماعی، اعتبارات متناسب‌سازی مستمری بازنشستگان و پاداش پایان خدمت ۲۱ درصد از مصارف بودجه را تشکیل می‌دهند. سهم بازپرداخت اصل و سود اوراق مالی سررسیدشده دولت نیز معادل ۱۲ درصد از مصارف را به خود اختصاص داده است. همچنین مجموع پرداخت‌های انتقالی دولت به اعتبارهای هدفمندی (که در حکم پوشش کسری بودجه هدفمندی است) ۵ درصد از مصارف عمومی را تشکیل می‌دهد.

شکل ۸. نمودار نمایی از مصارف کلی بودجه ۱۴۰۴ [۱]



همان‌گونه که پیش از این نیز اشاره شد و نمودار بالا نشان می‌دهد، چالش وابستگی مالی صندوق‌های بازنشستگی، وابستگی منابع هدفمندی (که ریشه در ناترازی انرژی دارد) و مسئله افزایش تعهدات و بدهی‌های مالی دولت مهم‌ترین مسائل پیش روی نظام حکمرانی در بخش عمومی هستند که باید مورد توجه سیاستگذاران قرار گیرد.

## منابع و مآخذ



[۱] قانون بودجه سال ۱۴۰۴ - بخش دوم ۱۴۰۴.

[۲] قانون بودجه ۱۴۰۳ کل کشور. ۱۴۰۲.

Available from: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1800601>

[۳] ایران، مرکز آمار.

Available from: <https://amar.org.ir/economic-accounts>

[۴] قوانین بودجه سنواتی.

Available from: <https://dmk.ir/page-Rules/fa/0/form/pId2257>

[۵] محاسبات، دیوان محاسبات. گزارشات تفریغ بودجه سنواتی.

Available from: <https://dmk.ir/page-Index/fa/0/form/C1217/link>

[۶] ۱۴۰۴، بخش دوم لایحه بودجه، ۱۴۰۳.

[۷] لایحه بودجه ۱۴۰۴ کل کشور. ۱۴۰۳.

[۸] ناصر، یارمحمدیان و دیگران، بررسی مجوزهای قانونی ردیف‌های اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی.



#### گزیده سیاستی

قانون بودجه سال ۱۴۰۴ در بخش مصارف تغییرهای عمده‌ای نسبت به سال‌های گذشته داشت که در گزارش حاضر به ابعاد این تغییرها پرداخته شده است. توجه به برخی احکام مهم برنامه هفتم و بی‌توجهی به برخی اصول بودجه‌ریزی از جمله نکات مهم قانون بودجه سال ۱۴۰۴ است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)