

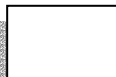
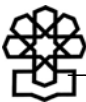
:
مطالعات برنامه و بودجه :

دفتر بررسی‌های اقتصادی



□ : □ :

۱. نگاهی کلی به تبصره‌های بودجه ۳
۲. تحلیل پیش‌بینی و تحقق منابع بودجه ۵
۳. تحلیلی بر اعتبارات هزینه‌ای ۲۰
۴. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۲۴
۵. واگذاری اختیارات به استان‌ها در لایحه بودجه ۱۳۸۲ ۲۹
۶. بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه ۱۳۸۲ ۳۳



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از سال ۱۳۷۴ تاکنون به هنگام بررسی لایحه بودجه کل کشور، مجموعه گزارش‌هایی را تهیه و جهت استفاده کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق در اختیار نمایندگان محترم قرار داده است. ارزیابی میزان اثربخشی گزارش‌های ارائه شده نشان می‌دهد که به رغم صرف انرژی فراوان و استفاده از کارشناسان خبره، به دلایل متعددی از قبیل فرصت زمانی اندک برای بررسی بودجه توسط مجلس شورای اسلامی، عدم دسترسی به داده‌های آماری لازم جهت بررسی‌های کارشناسی و عدم شناسایی حد دخالت قوه مقننه در بودجه و ... نتایج مورد انتظار حاصل نشده است.

از طرف دیگر نحوه تهیه و تنظیم بودجه کل کشور به گونه‌ای است که عملاً اصل رسیدگی قوه مقننه به لایحه بودجه را مخدوش ساخته و اعتبار مصوبات را به زیر سؤال می‌برد. اخذ مجوزهای گوناگون در لایحه بودجه و پس از تصویب آن در طی سال و تغییر ارقام پیش‌بینی شده فراتر از محدوده‌های مصوب از دلایل عمده این امر است.

مرکز پژوهش‌ها با توجه به تجربه سنوات گذشته با بهره‌گیری از کارشناسان خبره بررسی مسائل بودجه‌ای را با انجام یک طرح مطالعاتی جامع مدنظر قرار داد که نتایج آن در کتابی تحت عنوان «بودجه‌ریزی ایران: مسائل و چالش‌ها» در اختیار نمایندگان محترم قرار خواهد گرفت.

با توجه به نتایج طرح مطالعاتی مذکور، در نحوه فعالیت مرکز پژوهش‌ها در زمینه مشارکت در مباحث مربوط به لایحه بودجه ۱۳۸۲ کل کشور تغییراتی حاصل آمد، از جمله محدود ساختن تعداد گزارش‌های ارسالی به کمیسیون تلفیق و عطف توجه به شاخص‌هایی که با مطالعه روند داده‌های بودجه‌ای معنادار می‌گردند.

برای مطالعه روند داده‌های بودجه‌ای نیز نرم‌افزار «سیستم داده کاوی اطلاعات بودجه‌ای» (لوح بودجه) طراحی و در اختیار نمایندگان قرار گرفته است.

به هنگام بحث در مورد لایحه بودجه در کمیسیون تلفیق علاوه بر این گزارش «نگاهی به تبصره‌های لایحه بودجه ۱۳۸۲ کل کشور» در اختیار اعضای محترم کمیسیون قرار گرفته است.



متأسفانه نظام طبقه‌بندی G.F.S (که از سال ۱۳۸۱ در بودجه‌ریزی مورد استفاده قرار گرفته است) در لایحه سال ۱۳۸۲ به صورت ناقص‌تر و با اشکالات بیش‌تری نسبت به سال ۱۳۸۱ مشاهده می‌شود. به منظور پیشگیری از بروز نارسایی‌های بیش‌تر در سال‌های آینده به موارد مهم اشاره می‌شود:

۱. قرار است، طبق ماده ۸۵ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت؛ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای هر دستگاه اجرایی در هفت فصل پرداخت تهیه گردد. در صورتی که در لایحه ۱۳۸۲ فقط امور و فصل و برنامه در هفت فصل تقسیم‌بندی و برای دستگاه‌ها «کل اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» در یک قلم پیش‌بینی و مسئولیت تفکیک به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور محول شده تا از طریق موافقتنامه‌ها، که دستورالعملی غیرقابل اطمینان و قابل تغییر در هر زمان است، توزیع گردد. این حرکت به معنای آن است که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی هر سال لایحه بودجه را با توجه به سلیقه و محدودیت‌های خود به صورت‌ها یا قسمت‌های متفاوت تهیه می‌کند و یکپارچگی بودجه سنواتی را مخدوش می‌کند.

۲. قرار بوده است طبق ماده ۷۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷، دارایی‌ها و بدهی‌های دولت در ابتدا و انتهای سال مالی مشخص و به سال بعد منتقل و از شیوه حسابداری دولتی به روش قبل خودداری و اصلاحات لازم بر اساس نظام G.F.S به عمل آید تا حساب‌های ملی شفاف و دارایی‌های خالص دولت در تراز دولت مشخص گردد. بنابراین آن قسمت از اعتبارات که تحت عنوان تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیش‌بینی می‌شود صرفاً به خرید کالا و خدمات سرمایه‌گذاری برسد و از سرفصل «هزینه قطعی» خودداری شود، در همین



رابطه دستورالعمل حسابداری نیز تهیه شده است. لکن در لایحه ۱۳۸۲، مبالغ زیادی تحت عنوان وجوه اداره شده، کمک‌های فنی و اعتباری، مابه‌التفاوت سود و کارمزد بانکی و ... در اعتبارات طرح‌های تملک پیش‌بینی شده که طبق احکام تبصره‌ها و ماده ۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت باید به «هزینه قطعی» توسط ذی‌حساب منظور گردد که این امر با اصول حسابداری بودجه جدید مغایرت دارد. مبالغ بسیاری از «اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌ها» ماهیتاً «اعتبارات هزینه‌ای» است که باید تفکیک گردد.

۳. بخش درآمدهای اختصاصی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ بیش از ۲۰ درصد نسبت به ۱۳۸۱ افزایش دارد.

هزینه از محل درآمد اختصاصی مغایر اصل تخصیص است. به هر صورت در لایحه ۱۳۸۲ همانند ۱۳۸۱ دستگاه‌ها ناچارند از محل درآمد اختصاصی هم هزینه پرسنلی و اداری انجام دهند و هم سرمایه‌گذاری کنند که مغایر با دستورالعمل بودجه‌ریزی بانک جهانی (GFS) است و هدف قانونگذار در ماده ۷۷ قانون تنظیم و نیز اطلاع از کل دارایی‌های کشور را غیرممکن می‌سازد.

۴. لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ پراکندگی زیادی دارد و امکان حسابرسی و رعایت جامعیت اصول حسابداری را در موارد بسیار مخدوش و مغشوش می‌کند. این موضوع باید روشن شود که آیا دستگاه‌های اجرایی از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌توانند «هزینه» داشته باشند یا صرفاً باید «دارایی» تملک کنند. در لایحه مورد بحث در موارد بسیار، بالغ بر ده هزار میلیارد ریال بین اعتبار هزینه و دارایی تداخل دارد.

۵. احکام تبصره‌هایی در لایحه ۱۳۸۲ دارای ماهیت «درآمد - هزینه» است در حالی که تبصره ۴۸ قانون بودجه ۱۳۸۱ این گونه احکام را منع کرده است.



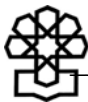
در لایحه پیشنهادی بودجه سال ۱۳۸۲ همانند سال‌های اخیر نسبت به تحقق پیش‌بینی درآمدها و واگذاری دارایی‌های مالی بسیار جای تردید است. به طور معمول در مراحل رسیدگی به لایحه در قوه مقننه نیز با این تصور که هزینه‌های دولت را نمی‌توان کاهش داد، به حدود تحقق درآمدها توجه جدی نمی‌شود و حتی در مواردی نسبت به افزایش برآوردهای موجود اقدام می‌شود. از نمونه‌های مهم این گونه برآوردهای درآمدهای موارد زیر را می‌توان برشمرد:

۱. درآمدهای مالیاتی با حدود ۱۸ درصد افزایش نسبت به سال ۱۳۸۱ مبلغ ۷۳۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که با توجه به تحقق آن در سال ۱۳۸۰ و روند وصولی‌های سال ۱۳۸۱ غیر واقعی به نظر می‌رسد.

۲. در درآمدهای حاصل از مالکیت دولت حدود ۶۰ درصد افزایش پیش‌بینی نسبت به سال ۱۳۸۱ مشاهده می‌گردد که امکان وصول آن بعید است.

۳. در بند نهم از بخش چهارم؛ سایر درآمدهای حاصل از مالکیت دولت؛ ارقامی بسیار غیرواقع‌بینانه و تعجب‌آور مشاهده می‌گردد:

• در ردیف ۴۹۰۷۸۰ سازمان بنادر و کشتیرانی باید مبلغ ۸۰۷ میلیارد ریال به درآمد عمومی انتقال دهد که با توجه به سهمیه سال ۱۳۸۱ حدود ۳ برابر افزایش نشان می‌دهد.



• در ردیف ۸۹۰۷۷۰ سازمان حمل و نقل و پایانه‌ها باید ۴۰۰ میلیارد ریال برای اولین بار به درآمد عمومی واریز کند. ضمن این که این تکلیف با ماده ۱۳۲ قانون برنامه سوم مطابقت ندارد؛ آیا تأیید واریز این درآمد اخذ گردیده است؟

• طبق ردیف ۴۹۱۱۶۰ به استناد بند «ح» تبصره ۱۳ لایحه وزارت پست و تلگراف و تلفن باید مبلغ ۶,۰۰۰ میلیارد ریال وصول و به درآمد عمومی واریز کند. سابقه وصول این درآمد وجود ندارد. آیا گزارشی در مورد امکان‌سنجی وصول این مبلغ ارائه شده است؟

• ردیف درآمدهای ۴۹۱۰۱۰ یک درصد سود ناخالص شرکت‌ها، موضوع ماده ۱۷۵ قانون برنامه سوم توسعه، مبلغ ۵۰۰ میلیارد ریال برآورد شده که به نظر غیر واقعی و مغایر با ماده ۱۷۵ قانون برنامه است. زیرا طبق حکم بند «ب» ماده ۱۷۵ قانون برنامه سوم از ۱ درصد سود ناخالص شرکت‌های دولتی باید ۷۰ درصد در اختیار نیروی مقاومت بسیج قرار گیرد. در صورتی که در ردیف اعتباری ۱۱۱۳۲۳ قسمت چهارم لایحه فقط ۳۰ میلیارد ریال برای بسیج پیش‌بینی شده است.

• در ردیف درآمدهای ۵۱۹۹۰۱ قسمت سوم لایحه تحت عنوان وزارت امور خارجه، خدمات کنسولی به مبلغ ۴۴۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که حدود ۱۰ برابر سال ۱۳۸۱ است! با توجه به تعرفه‌های قبلی خدمات کنسولی، طبق بند «ز» تبصره ۱۱ لایحه پیش‌بینی شده است که تعرفه جدید خدمات کنسولی باید در خارج از کشور در قالب آیین‌نامه‌ای به تصویب هیأت وزیران برسد. آیا این قانونگذار نیست؟ مجلس در این مورد چگونه اختیار وضع قانون را به هیأت وزیران اعطا می‌کند؟ آیا چنین اختیاری برای یک سال کفایت دارد یا باید قانون دائمی شود؟

۴. در ردیف ۷۰۰۰۰۰۰ بخش هفتم درآمدهای متفرقه، مبلغ ۹,۹۰۰ میلیارد ریال تحت عنوان درآمدهای متفرقه از ۱۴ دستگاه اجرایی و در ردیف ۷۹۹۹۰۰ تحت عنوان درآمد متفرقه کل کشور مبلغ ۸,۵۹۴ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که نوع و مقررات قانونی مربوط به وصول آن‌ها مشخص نیست. ضمن این که در سال ۱۳۸۰



کمتر از ۹۰۰ میلیارد ریال وصولی داشته است. این پیش‌بینی علاوه بر آن که غیرواقعی است، مغایر ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ است.

۵. در ردیف ۸۹۰۱۶۰ مبلغ ۱۲۰۰ میلیارد ریال بابت فروش اموال منقول و غیرمنقول دولتی در لایحه ۱۳۸۲ پیش‌بینی شده است که در ردیف‌های دیگری نیز برای همین موارد «درآمد» درج شده است. مثلاً در ردیف ۸۹۰۲۰۰ مبلغ ۴۰۰ میلیارد ریال بابت فروش اموال منقول پیش‌بینی شده است. با توجه به عملکرد این درآمدها، تحقق آن‌ها در سال ۱۳۸۲ میسر نخواهد بود.

۶. پیش‌بینی شده است طبق بند «ن» تبصره ۲۱ لایحه مبلغ ۵,۴۰۰ میلیارد ریال اوراق مشارکت انتشار یافته، به فروش رسیده و به درآمد عمومی کشور واریز گردد. در سال ۱۳۸۱ مبلغ پیش‌بینی فقط ۲,۴۰۰ میلیارد ریال است که امکان تحقق آن ضعیف است. چگونه در سال ۱۳۸۲ با افزایش ۱۲۵ درصد، این مبلغ که در واقع تأمین بخشی از کسری بودجه عمومی دولت را انجام می‌دهد به طور کامل محقق خواهد شد؟

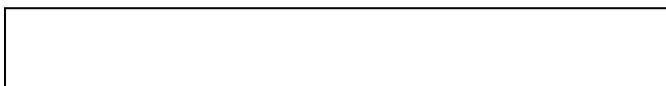
۷. در ردیف ۹۳۰۳۰۰ قسمت سوم لایحه ۱۳۸۲، پیش‌بینی شده است مبلغ ۱۵,۹۰۰ میلیارد ریال مطابق بند «م» تبصره ۲۱ لایحه از بابت ۲ میلیارد دلار تسهیلات ارزی دریافت و به خزانه واریز گردد. چنان‌چه استقراض در جهت سرمایه‌گذاری باشد بسیار مفید است. لکن توجه شود این تسهیلات صرف کسری بودجه هزینه‌ای دولت خواهد شد. زیرا در لایحه پیش‌بینی شده است در سال ۱۳۸۲ از بابت واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ۱۲۶,۰۰۰ میلیارد ریال درآمد وصول و از طرف دیگر حدود ۸۱,۰۰۰ میلیارد ریال بابت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پرداخت گردد. بنابراین ۴۵,۰۰۰ میلیارد ریال از فروش دارایی‌های کشور صرف اعتبارات هزینه‌ای خواهد شد. از این رو طرح‌های عمرانی از محل واگذاری دارایی‌ها تأمین اعتبار شده و نیازی



به اخذ تسهیلات نبوده است. بنابراین عملاً منابع بند «م» تبصره ۲۱ لایحه تأمین کمبود و کسری اعتبارات هزینه‌ای را برعهده دارد.

۸. در ردیف ۹۴۰۳۰۰ قسمت سوم لایحه استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی موضوع تبصره ذیل ماده واحده اصلاح سقف ارزی در جدول شماره ۲ قانون برنامه سوم به مبلغ ۲۰,۹۷۰ میلیارد ریال در سرفصل واگذاری دارایی‌های مالی به منظور تأمین کسری اعتبارات هزینه‌ای پیش‌بینی شده است.

۹. مانده وجوه مصرف نشده برگشتی اعتبارات سال‌های قبل یکی از اقلام درآمدی است که صرفاً نقش موازنه دریافت‌ها و پرداخت‌ها را به عهده دارد. با توجه به اصلاح ماده ۶۳ قانون محاسبات عمومی در سال ۱۳۷۹ و عملکرد این ردیف درآمدی در سال‌های اخیر، که کمتر از مبلغ ۶۰ میلیارد تومان بوده است، چگونه در سال ۱۳۸۲ از این بابت درآمدی معادل ۱,۸۵۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده و چه انتظاری از میزان وصول آن وجود دارد؟



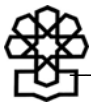
منابع بودجه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور حدود ۸۶۰ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم قانون بودجه سال ۱۳۸۱ افزایشی ۲۴ درصدی را نشان می‌دهد. رشد سالانه منابع بودجه‌ای در سال ۱۳۸۲ کمتر از نیمی از رشد منظور شده برای بودجه سال ۱۳۸۱ است (جدول ۱). تمام اقلام اصلی در طرف منابع بودجه‌ای در سال ۱۳۸۲ نسبت به سال ۱۳۸۱ رشد نشان می‌دهند.

از نظر ساختاری، در طرف منابع بودجه‌ای بالارفتن سهم بودجه شرکت‌های دولتی و پایین آمدن سهم بودجه عمومی در بودجه کل کشور نشانه‌ای از جهت‌گیری به‌جانب گسترش ابعاد دولت است. این روند با خواسته‌های برنامه سوم سازگاری ندارد و تغییر نسبی به وضعیت سال‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ است. رشد منابع



۹

شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها در سال ۱۳۸۲ معادل ۲۶/۵۱ درصد برآورد شده که بیش از رشد متوسط منابع بودجه‌ای کل کشور است.



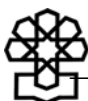
۱۰

	۱۱/۹۸	۵۳,۱۴۶,۰۰۴,۶۸۶/۰	۵۰/۵۰	۱۱/۹۲	۸۲,۶۶۹,۸۹۰,۵۶۰	۱۷/۶۲	۱۱/۳۱	۹۷,۲۳۷,۸۸۰,۰۷۰	درآمدها
	۱۶/۳۰	۷۲,۳۳۳,۳۷۸,۲۴۵/۰	۴۱/۷۹	۱۴/۷۹	۱۰۲,۵۵۸,۰۴۹,۰۰۰	۲۳/۰۲	۱۴/۶۸	۱۲۶,۱۶۹,۶۵۰,۰۰۰	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (فروش ثروت و دارایی)
	۰/۷۶	۳,۳۸۰,۱۶۴,۷۵۳/۰	۱,۵۲۷/۵۰	۷/۹۳	۵۵,۰۱۲,۰۳۷,۹۷۶	۱۲/۲۶	۷/۱۸	۶۱,۷۵۴,۶۳۴,۷۷۷	واگذاری دارایی‌های مالی (تأمین مالی)
	۲۹/۰۴	۱۲۸,۸۵۹,۵۹۷,۶۸۴/۰	۸۶/۴۴	۳۴/۶۵	۲۴۰,۲۳۹,۹۷۷,۵۳۶	۱۸/۷۰	۳۳/۱۷	۲۸۵,۱۶۲,۱۶۹,۸۴۷	جمع منابع عمومی دولت
	۵/۲۱	۲۳,۱۱۱,۹۳۰,۳۰۰/۰	۴۲/۷۳	۴/۷۶	۳۲,۹۸۸,۲۷۸,۴۸۶	۲۸/۳۶	۴/۹۳	۴۲,۳۴۲,۶۸۴,۵۹۶	درآمد اختصاصی دولت
	۳۴/۲۵	۱۵۱,۹۷۱,۵۲۷,۹۸۴	۷۹/۷۹	۳۹/۴۱	۲۷۳,۲۲۸,۲۵۶,۰۲۲	۱۹/۸۶	۳۸/۰۹	۳۲۷,۵۰۴,۸۵۴,۴۴۳	منابع بودجه ی عمومی کشور
	۶۷/۷۱	۳۰۰,۴۲۶,۳۷۶,۶۹۵/۰	۴۵/۱۰	۶۲/۸۸	۴۳۵,۹۱۴,۸۲۷,۰۰۷	۲۶/۵۱	۶۴/۱۴	۵۵۱,۴۷۰,۹۰۲,۰۱۹	منابع شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانکها
	۱۰۱/۹۶	۴۵۲,۳۹۷,۹۰۴,۶۷۹	۵۶/۷۵	۱۰۲/۲۸	۷۰۹,۱۴۳,۰۸۳,۰۲۹	۲۳/۹۵	۱۰۲/۲۴	۸۷۸,۹۷۵,۷۵۶,۴۶۲	جمع منابع
	۱/۹۶	۸,۷۱۵,۰۴۱,۷۲۸/۰	۸۱/۷۶	۲/۲۸	۱۵,۸۴۰,۸۴۲,۰۰۰	۲۱/۴۱	۲/۲۴	۱۹,۲۳۲,۶۱۶,۰۵۳	کسر می شود: ارقامی که دوبار منظور شده اند
	۱۰۰/۰۰	۴۴۳,۶۸۲,۸۶۲,۹۵۱	۵۶/۲۶	۱۰۰/۰۰	۶۹۳,۳۰۲,۲۴۱,۰۲۹	۲۴/۰۱	۱۰۰/۰۰	۸۵۹,۷۴۳,۱۴۰,۴۰۹	
				۲۲/۴۵	۱۵۵,۶۳۵,۰۳۳,۶۴۰	۸/۶۲	۱۹/۶۶	۱۶۹,۰۴۹,۵۳۲,۵۸۰	هزینه
				۷/۹۳	۵۴,۹۸۷,۱۱۰,۲۶۰	۴/۱۵	۹/۴۸	۸۱,۴۶۳,۵۱۶,۲۱۵	تملك دارایی‌های سرمایه ای (خرید ثروت و دارایی)
				۴/۲۷	۲۹,۶۱۷,۸۳۳,۶۳۶	۱۶/۹۹	۴/۰۳	۳۴,۶۴۹,۱۲۱,۰۵۲	تملك دارایی‌های مالی (بازپرداخت منابع یا پرداخت به سایرین)
	۲۹/۰۴	۱۲۸,۸۵۹,۵۹۷,۶۸۴	۸۶/۴۴	۳۴/۶۵	۲۴۰,۲۳۹,۹۷۷,۵۳۶	۱۸/۷۰	۳۳/۱۷	۲۸۵,۱۶۲,۱۶۹,۸۴۷	جمع مصارف عمومی دولت
	۵/۲۱	۲۳,۱۱۱,۹۳۰,۳۰۰	۴۲/۷۳	۴/۷۶	۳۲,۹۸۸,۲۷۸,۴۸۶	۲۸/۳۶	۴/۹۳	۴۲,۳۴۲,۶۸۴,۵۹۶	هزینه از محل درآمدهای اختصاصی
	۳۴/۲۵	۱۵۱,۹۷۱,۵۲۷,۹۸۴	۷۹/۷۹	۳۹/۴۱	۲۷۳,۲۲۸,۲۵۶,۰۲۲	۱۹/۸۶	۳۸/۰۹	۳۲۷,۵۰۴,۸۵۴,۴۴۳	مصارف بودجه ی عمومی دولت
	۶۷/۷۱	۳۰۰,۴۲۶,۳۷۶,۶۹۵	۴۵/۱۰	۶۲/۸۸	۴۳۵,۹۱۴,۸۲۷,۰۰۷	۲۶/۵۱	۶۴/۱۴	۵۵۱,۴۷۰,۹۰۲,۰۱۹	مصارف شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانکها
	۱۰۱/۹۶	۴۵۲,۳۹۷,۹۰۴,۶۷۹	۵۶/۷۵	۱۰۲/۲۸	۷۰۹,۱۴۳,۰۸۳,۰۲۹	۲۳/۹۵	۱۰۲/۲۴	۸۷۸,۹۷۵,۷۵۶,۴۶۲	جمع مصارف
	۱/۹۶	۸,۷۱۵,۰۴۱,۷۲۸	۸۱/۷۶	۲/۲۸	۱۵,۸۴۰,۸۴۲,۰۰۰	۲۱/۴۱	۲/۲۴	۱۹,۲۳۲,۶۱۶,۰۵۳	کسر می شود: ارقامی که دوبار منظور شده اند
	۱۰۰/۰۰	۴۴۳,۶۸۲,۸۶۲,۹۵۱	۵۶/۲۶	۱۰۰/۰۰	۶۹۳,۳۰۲,۲۴۱,۰۲۹	۲۴/۰۱	۱۰۰/۰۰	۸۵۹,۷۴۳,۱۴۰,۴۰۹	



سهم درآمدهای اختصاصی در بودجه کل کشور که در سال ۱۳۸۱ نسبت به سال ۱۳۸۰ افت نشان داده بود، در لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ روند افزایشی دارد. از آن جا که منطق بودجه‌ای ایجاب می‌کند که مبلغ درآمدها و هزینه‌های اختصاصی در حد امکان کاهش داده شود، صعودی شدن دوباره روند این درآمد، جهت‌گیری برانزنده‌ای نیست. با وجود افزایش ۴۲/۷۳ درصدی درآمدهای اختصاصی در بودجه سال ۱۳۸۱، به دلیل رشد ۵۶/۲۶ درصدی منابع بودجه کل کشور، سهم درآمدهای اختصاصی در بودجه کل کشور کاهش نشان داده بود. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۲، رشد درآمدهای اختصاصی (۲۸/۳۶ درصد) بیش از رشد منابع بودجه کل کشور (۲۴/۰۱ درصد) دیده شده است. بنابراین سهم درآمدهای اختصاصی در کل منابع بودجه‌ای روند صعودی گرفته است (نمودار ۱).

:



در مورد درآمدهای دولت که شاید عمده‌ترین بخش منابع از دیدگاه هویتی دولت باشد، رقم اصلی مربوط به مالیات‌ها است که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ در حد ۵۲/۳۶ درصد درآمدها و نسبت به سالهای ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ نزولی است (جدول ۲). به عنوان مثال، سهم مالیات‌ها در درآمدهای بودجه سال‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ به ترتیب برابر ۷۸/۶۳ و ۵۵/۵۹ درصد بوده است (نمودار ۲).

(هزار ریال)

-

عملکرد سال ۱۳۸۰				مصوب سال ۱۳۸۱					برآورد سال ۱۳۸۲					
سهم در جمع	جمع	اختصاصی	عمومی	درصد تغییر جمع	سهم در جمع	جمع	اختصاصی	عمومی	درصد تغییر جمع	سهم در جمع	جمع	اختصاصی	عمومی	
/	, , ,		, , ,		/	, , ,	, , ,	, , ,		/	, , ,	, , ,	, , ,	بخش یکم: درآمدهای مالیاتی
					/	, , ,	, , ,		/	/	, , ,	, , ,		بخش دوم: کمک‌های اجتماعی
/	, , ,		, , ,	/	/	, , ,		, , ,	/	/	, , ,		, , ,	بخش چهارم: درآمدهای حاصل از مالکیت دولت
/	, , ,		, , ,		/	, , ,	, , ,	, , ,	/	/	, , ,	, , ,	, , ,	بخش پنجم: درآمدهای حاصل از جرایم و خسارات
/	, ,		, ,	/	/	, , ,	, ,	, , ,	/	/	, , ,	, ,	, , ,	بخش ششم: درآمد حاصل از جرایم و خسارات
/	, , ,		, , ,	/	/	, , ,	, , ,	, , ,	/	/	, , ,	, , ,	, , ,	بخش هفتم: درآمدهای متفرقه
	, , ,		, , ,	/		, , ,	, , ,	, , ,	/		, , ,	, , ,	, , ,	درآمدهای بودجه‌ای

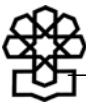


نگاهی به مالیات‌ها نشان می‌دهد که در هشت ماهه سال ۱۳۸۱ در مجموع ۷۵/۸ درصد از هشت‌دوازدهم رقم قانون بودجه سال ۱۳۸۱ تحقق یافته است. با این اوصاف، برآورده شدن رقم مصوب در طول سال چندان محتمل نیست. با همین استدلال دستیابی به رقم ۷۳ هزار میلیارد ریال درآمد مالیاتی منظور شده در لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ بیش از اندازه است. با این رقم نرخ مالیات بر درآمد ملی در حد ۱۰ درصد است که برای اقتصاد نفتی ایران بزرگ است. با این اوصاف، از دید کلان، رقم مالیات‌های بودجه سال ۱۳۸۲ زیادگویی قابل ملاحظه دارد. در مورد سایر اقلام این گروه، درصد تحقق در هشت ماهه نخست سال ۱۳۸۱ معادل ۴۰/۳ درصد است. با این اوصاف، افزایش پیش‌بینی شده برای این دسته از درآمدها نسبت به سال ۱۳۸۱ نامحتمل خواهد بود. رقم درآمد حاصل از مالکیت دولت در این راستا باید تعدیل شود.



قلم دیگر در منابع بودجه سال ۱۳۸۲ واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای است. برآورد این رقم برای سال ۱۳۸۲ معادل ۱۲۶/۲۵ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم مشابه سال ۱۳۸۱ متجاوز از ۲۱ درصد افزایش نشان می‌دهد. از این مجموعه، ۹۷/۵۳ درصد درآمد حاصل از فروش نفت است که با برآورد ۱۵/۳۹ میلیارد دلار ارز حاصل از صادرات نفت حاصل شده است. این رقم بدون منظورکردن ارزشهای برداشتی از حساب ذخیره ارزی است.

رقم دیگر در این مجموعه، فروش و واگذاری سایر دارایی‌های سرمایه‌ای است که با سهم ۱/۷۵ درصدی در این گروه در حد ۲،۲۱۵ میلیارد ریال قرار گرفته است (جدول ۳). با عنایت به عملکرد بودجه هشت ماهه نخست سال ۱۳۸۱، این رقم زیادگویی قابل ملاحظه دارد. در خوش‌بینانه‌ترین حالت می‌توان پذیرفت که بدون ارائه برنامه اجرایی مشخص، این رقم دست‌یافتنی نیست (جدول ۳).



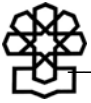
(هزار ریال)

عملکرد سال ۱۳۸۰				مصوب سال ۱۳۸۱				برآورد سال ۱۳۸۲						
سهم در جمع	جمع	اختصاصی	عمومی	درصد تغییر جمع	سهم در جمع	جمع	اختصاصی	عمومی	درصد تغییر جمع	سهم در جمع	جمع		اختصاصی	عمومی
۹۹,۴۸	۷۱,۹۵۷,۰۸۴,۴۰۰	۰	۷۱,۹۵۷,۰۸۴,۴۰۰		۹۷,۵۲	۱۰۰,۰۶۰,۰۰۰,۰۰۰	۰	۱۰۰,۰۶۰,۰۰۰,۰۰۰		۹۷,۵۳	۱۲۳,۱۲۵,۰۰۰,۰۰۰	۰	۱۲۳,۱۲۵,۰۰۰,۰۰۰	بخش یکم: درآمد نفت
۰,۰۳	۲۱,۳۳۶,۵۱۸	۰	۲۱,۳۳۶,۵۱۸	۱,۰۷۴	۰,۲۴	۲۵,۰۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۴,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۰۶,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	-۲۹,۹۴	۰,۱۴	۱۷۵,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۱۵,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	بخش سوم: فروش ساختمانها و تأسیسات دولتی
۰,۱۴	۹۸,۰۷۹,۹۱۲	۰	۹۸,۰۷۹,۹۱۲	۱۲۹,۶۸	۰,۲۲	۲۲۵,۲۷۴,۰۰۰,۰۰۰	۰	۲۲۵,۲۷۴,۰۰۰,۰۰۰	۲۱,۷۲	۰,۲۲	۲۷۴,۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۰	۲۷۴,۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰	بخش چهارم: فروش و واگذاری زمین
۰,۱۷	۱۲۰,۴۸۱,۶۹۴	۰	۱۲۰,۴۸۱,۶۹۴	۳۷۶,۶۵	۰,۵۶	۵۷۴,۲۷۵,۰۰۰,۰۰۰	۰	۵۷۴,۲۷۵,۰۰۰,۰۰۰	-۱۹,۹۱	۰,۳۶	۴۵۹,۹۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۲۹,۹۵۰,۰۰۰,۰۰۰	بخش پنجم: فروش ماشین آلات و تجهیزات
۰,۱۹	۱۳۶,۳۹۵,۷۲۱	۰	۱۳۶,۳۹۵,۷۲۱	۹۹۴,۲۴	۱,۴۵	۱,۴۹۲,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۰	۱,۴۹۲,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۸,۴۱	۱,۷۵	۲,۲۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۰	۲,۲۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	بخش نهم: فروش و واگذاری سایر داراییهای سرمایه ای
۱۰۰	۷۲,۳۳۳,۳۷۸,۲۴۵	۰	۷۲,۳۳۳,۳۷۸,۲۴۵	۴۱,۸۵	۱۰۰	۱۰۲,۶۰۲,۵۴۹,۰۰۰,۰۰۰	۴۴,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۰۲,۵۵۸,۰۴۹,۰۰۰,۰۰۰	۲۳,۰۵	۱۰۰	۱۲۶,۲۴۹,۶۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۹۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۲۶,۱۵۹,۶۵۰,۰۰۰,۰۰۰	واگذاری داراییهای سرمایه ای



حتی اگر موضوع توانایی دولت در بازپرداخت این منابع مطرح نمی‌بود، هنوز این نوع برخورد به دلیل جایگزین کردن دولت با بخش خصوصی در اقتصاد کشور، نگران‌کننده است. از دیدگاه اقتصادی، بیرون‌راندن بخش خصوصی توسط دولت و خارج کردن بخش خصوصی از عرصه جذب منابع مالی (Crowding out)، یکی از عواملی است که توسعه اقتصادی را کند می‌کند. در مجموع ۷/۱۸ درصد منابع بودجه کل کشور، یعنی ۲۱/۶۶ درصد منابع بودجه عمومی دولت (بدون درآمدهای اختصاصی) را واگذاری دارایی‌های مالی تشکیل می‌دهد.

قابل ملاحظه است که روند استفاده از منابع کسب‌نشده از سال ۱۳۸۱ آغاز شده است. ابتدا موضوع انتشار اوراق قرضه در خارج از کشور مطرح شد و اکنون انتشار انواع اوراق در داخل و خارج مد نظر قرار گرفته است (جدول ۴). فروش اوراق مشارکت به خارج از کشور از سال ۱۳۸۱ آغاز شد ولی در سال ۱۳۸۲ بخش بزرگی از بدهی‌ها از انواعی خواهد بود که در بازارهای داخلی عرضه می‌شود.



(هزار ریال)

	۰/۰۰	۰		۰/۰۰	۰		۰/۰۰	۰	بخش یکم: استقراض از سیستم بانکی
	۶۸/۲۰	۲,۳۰۵,۲۷۸,۴۶۱	۴/۱۱	۴/۳۶	۲,۴۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۲۵/۰۰	۸/۷۴	۵,۴۰۰,۰۰۰,۰۰۰	بخش دوم: فروش اوراق مشارکت
	۶/۷۷	۲۲۸,۸۹۲,۹۴۷	۱۲۴/۳۲	۰/۹۳	۵۱۳,۴۵۱,۰۰۰	۳,۲۷۶/۴۷	۲۸/۰۸	۱۷,۳۳۷,۸۸۲,۰۰۰	بخش سوم: استفاده از تسهیلات خارجی
	۰/۰۰	۰		۶۴/۳۹	۳۵,۴۲۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۰/۷۹	۳۳/۹۶	۲۰,۹۷۰,۴۴۸,۰۵۲	بخش چهارم: استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی
	۰/۰۲	۷۲۹,۱۷۶	۳۲۲/۳۹	۰/۰۱	۳,۰۸۰,۰۰۰	۷/۳۰	۰/۰۱	۳,۳۰۴,۷۲۵	بخش پنجم: دریافت اصل وام‌های خارجی دولت
	۲/۷۷	۹۳,۶۳۸,۳۷۴	۱۵,۹۱۹/۰۹	۲۷/۲۷	۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۶/۶۷	۲۵/۹۱	۱۶,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	بخش ششم: وصولی از محل واگذاری شرکت‌های دولتی
	۴/۰۲	۱۳۵,۸۳۲,۶۷۴	۳۶/۵۷	۰/۳۴	۱۸۵,۵۰۶,۹۷۶	۴/۰۴	۰/۳۱	۱۹۳,۰۰۰,۰۰۰	بخش هفتم: دریافت اصل وام‌های داخلی دولت
	۱۸/۲۲	۶۱۵,۷۹۲,۲۲۱	۱۴۱/۹۶	۲/۷۱	۱,۴۹۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۴/۱۶	۳/۰۰	۱,۸۵۰,۰۰۰,۰۰۰	بخش هشتم: برگشتی از سال‌های قبل
	۱۰۰	۳,۳۸۰,۱۶۳,۷۵۳	/ /	/ /	/ / /	/ /	/ /	/ / /	



در مورد دریافت منابع از خارج هم روند رفتار دولت تغییر کرده است. اگرچه در قانون بودجه سال ۱۳۸۱ مبلغ ۴/۴۹ میلیارد دلار منابع خارجی در واگذاری دارایی‌های مالی ثبت شده بود، مبلغ ۴/۴۳ میلیارد دلار از محل حساب ذخیره ارزی تأمین می‌شد. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۲، رقم ارزی در واگذاری دارایی‌های مالی با افزایش محدود به ۴/۷۹ میلیارد دلار رسیده است ولی از نظر ترکیب تغییر فاحشی دارد. در سال ۱۳۸۲ برداشت از حساب ذخیره تعهدات در حد ۲/۶۲ میلیارد دلار و تأمین مالی از خارج معادل ۲/۱۷ میلیارد دلار است. استفاده از منابع وامی برای فعالیتهای زیربنایی با مشکلات مختلفی همراه می‌شود که عمده‌ترین موارد آن عبارت است از گران‌شدن طرحهای عمرانی و بالا رفتن درجه وابستگی به خارج.

از نظر زمان‌بندی، دولت مجوز انتشار اوراق مشارکت را داده است ولی مشخص نیست که این اوراق چند ساله‌اند؟ نامشخص بودن حجم کل بدهی‌های دولت و زمان‌بندی این بدهی‌ها سبب می‌شود که مشخص نباشد سررسید بدهی‌های دولت در کل در چه زمانی است. از آن‌جا که حجم این بدهی‌ها رو به افزایش است، ترکیب زمانی آنها اولویت یافته است و باید به آن توجه شود.

دولت به روال معمول در سال ۱۳۸۲ همچنان از ارائه جدول بدهی‌های خود همراه با سند بودجه خودداری کرده است. فقدان تصویر بدهکاری دولت سبب می‌شود که ارزیابی امکان برخورداری از توان پرداخت در مورد دولت ناممکن باشد. در این زمینه لازم است جدول بدهیهای دولت به تفکیک نوع بدهی و ماهیت طلبکار تدوین و ارائه شود. آگاهی از رقم بدهی‌های ارزی کشور، شامل بدهی‌هایی که تحت عنوان پس‌خرید (بیع متقابل) بازپرداخت می‌شود هم از اولویت گسترده‌ای برخوردار است.



()

۱. هزینه‌های لایحه پیشنهادی بودجه (اعتبارات جاری) به رغم آن که در بخشنامه بودجه سال ۱۳۸۲ قرار بود نسبت به سال ۱۳۸۱ رشدی نداشته باشد، در عمل با رشدی معادل ۸/۶ درصد از ۱۵۵,۶۳۵ میلیارد ریال به ۱۶۹,۰۴۹ میلیارد ریال افزایش یافته است. در این میان اعتبار دستگاه‌های اجرایی ملی با رشدی معادل ۲۵/۲ درصد از مبلغ ۷۰,۹۷۴ میلیارد ریال به ۸۸,۸۲۹ میلیارد ریال، و اعتبار دستگاه‌های اجرایی استانی با رشدی معادل ۱۹/۵ درصد از مبلغ ۳۳۷,۹۱۸ میلیارد ریال به ۴۰۳,۷۵۹ میلیارد ریال افزایش یافته است. در مقابل، ردیف‌های متفرقه بودجه با کاهش معادل ۲۱/۷ درصد از مبلغ ۵۰۸,۹۵۷ میلیارد ریال به ۳۹۸,۴۳۹ میلیارد ریال رسیده است. کاهش در اعتبار ردیف‌های متفرقه عمدتاً ناشی از انتقال اعتبارات مربوط به مابه‌التفاوت نرخ ارز و افزایش ضریب حقوق کارکنان به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط است.

۲. اعتبارات مربوط به فصل اول هزینه (جبران خدمت کارکنان) از مبلغ ۵۷,۱۳۲ میلیارد ریال به ۶۲۹۱۸ میلیارد ریال افزایش یافته که به معنای رشدی معادل ۱۰/۱ درصد است. نسبت هزینه‌های مربوط به این فصل در کل هزینه‌های جاری نیز از ۳۶/۷ درصد در سال ۱۳۸۱ به ۳۷/۲ درصد در سال ۱۳۸۲ افزایش یافته است. به رغم افزایش کلی اعتبارات فصل اول به میزان ۱۰ درصد، این افزایش بین دستگاه‌ها و ردیف‌های بودجه‌ای ملی یکسان نبوده و به عنوان مثال از ۱۰ درصد برای برخی



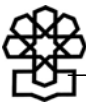
دستگاه‌ها مانند وزارت دادگستری تا ۲۵۰ درصد برای فرهنگستان علوم ایران، ۵۳/۴ درصد برای سازمان انتقال خون ایران، ۶۴/۳ درصد برای وزارت مسکن و شهرسازی متغیر است؛ که این امر نشان از فقدان منطقی در محاسبات مربوط به افزایش حقوق کارکنان دارد.

با توجه به آن که علی‌القاعده باید هزینه‌های (جاری) لایحه از محل درآمدهای مالیاتی تأمین گردد، لکن درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۸۲ معادل ۴۱/۷ درصد از هزینه‌ها را پوشش می‌دهد که نسبت به سال ۱۳۸۱ حدود ۱/۶ درصد افزایش دارد.

۳. بخشی از اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی از محل درآمدهای اختصاصی تأمین می‌شود. هزینه‌های مزبور از مبلغ ۳۲۹,۸۸۳ در سال ۱۳۸۱ به مبلغ ۴۲۳,۴۲۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۲ افزایش یافته که به معنای رشدی معادل ۲۸/۴ درصد است. با توجه به این که هزینه‌های مزبور هم می‌تواند به صورت جاری و هم به صورت سرمایه‌ای مصرف گردد تفکیک آن در بودجه مشخص نیست. لذا چنانچه مصرف آن کلاً به صورت هزینه‌ای (جاری) باشد، رشد اعتبارات هزینه‌ای نسبت به سال ۱۳۸۱ (با احتساب درآمدهای اختصاصی) به ۱۲/۱ درصد بالغ می‌شود.

۴. بخش دیگری از هزینه‌های بودجه‌ای اختصاص به تملک دارایی‌های مالی دارد که اعتبارات این بخش با رشدی معادل ۱۷ درصد از ۲۹۶,۱۷۸ به ۳۴۶,۹۴۱ میلیارد ریال افزایش یافته است. افزایش مزبور عمدتاً مربوط به بازپرداخت اصل اوراق مشارکت (معادل ۲,۴۸۴ میلیارد ریال) و بازپرداخت تسهیلات خارجی (معادل ۱,۰۰۰ میلیارد ریال) است.

۵. در مجموع، اعتبارات هزینه‌ای (جاری)، هزینه از محل درآمدهای اختصاصی و تملک دارایی‌های مالی از مبلغ ۲,۱۸۲,۴۰۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۱ به ۲,۴۶۰,۴۱۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۲ افزایش یافته که نشان دهنده رشدی حدود ۱۲/۷ درصد است. نسبت هزینه‌های مزبور به کل بودجه عمومی دولت نیز از ۷۵/۶ درصد در سال ۱۳۸۱ به ۷۵/۱ درصد در سال ۱۳۸۲ کاهش یافته است.



۶. بررسی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی و ردیف‌های ملی حاکی از توزیع اعتبار بین دستگاه‌ها با رشدی متفاوت نسبت به سال ۱۳۸۱ است. انتقال اعتبارات مربوط به مابه‌التفاوت نرخ ارز و افزایش ضریب حقوق کارکنان از ردیف‌های متفرقه به اعتبار دستگاه‌های اجرایی و ردیف‌های بودجه‌ای ملی نقش قابل توجهی در این افزایش‌ها داشته است. بیش‌ترین رشد اعتبارات هزینه‌ای مربوط به هیأت‌های امناء صرفه‌جویی ارزی، وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی بابت تدارک سموم و مواد بهداشتی، و صندوق بازنشستگی کشوری است که به ترتیب معادل ۱۱,۱۴۴، ۸۲۵ و ۷۵۶ درصد رشد داشته‌اند. به طور کلی در بین دستگاه‌ها و ردیف‌های بودجه‌ای ملی حدود ۲۴ دستگاه و ردیف بیش از ۱۰۰ درصد رشد داشته، و حدود ۶۶ دستگاه و ردیف بدون رشد اعتباری نسبت به سال ۱۳۸۱ است؛ ۲۱ دستگاه و ردیف دارای رشد منفی و سایر دستگاه‌ها و ردیف‌ها نیز دارای رشدی بین یک تا ۹۸ درصد است.

()

۱. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۱ تعداد ۳۲ ردیف دستگاهی جدید با اعتباری معادل ۱۴,۳۱۳ میلیارد ریال منظور شده است که در این میان، پیش‌بینی اعتبار برای وزارت رفاه و تأمین اجتماعی (بدون وجود چنین وزارتخانه‌ای) بیش‌تر جلب توجه می‌کند. همچنین، تفکیک اعتباری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نیز از موارد قابل توجه دیگر در لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ است.

۲. در ردیف‌های متفرقه بودجه تعداد ۴۶ ردیف جدید با اعتباری معادل ۱۴,۴۵۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. این قسمت، وجود ردیف‌هایی تحت عنوان حقوق و عوارض گمرکی و مقایسه آن با وجود همین عنوان در قسمت مربوط به

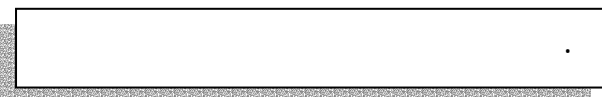
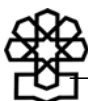


دستگاه‌ها و ردیف‌ها نیز نشان از فقدان یک روش معین در برآورد این گونه اعتبارات دارد.

۳. لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۸۱، یک فصل و ۴۸ برنامه جدید دارد. این فصل تحت عنوان تعاون است که مستقل از فصل تأمین و رفاه اجتماعی شده است. تخصیص فعالیت‌های اجرایی عمده این فصل به وزارت تعاون نشان دهنده ایجاد یک فصل خاص برای وزارتخانه مزبور است که شاید این امر به منظور تأمین اعتبار معینی در هنگام تنظیم سقف اعتبارات در بخشنامه‌های بودجه صورت گرفته باشد. از نکات قابل توجه دیگر در این مورد پیش‌بینی اعتبارات مربوط به سازمان مرکزی تعاون روستایی در قالب فصل و برنامه‌های دیگری بجز تعاون است.

۴. از برنامه‌های جدید ایجاد شده در قالب هر فصل یکی مربوط به برنامه‌ای تحت عنوان «تأمین نیازهای وارداتی» در هزینه‌های جاری و دیگری مربوط به «تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات و تعمیرات اساسی» در هزینه‌های سرمایه‌ای است. علاوه بر این، برای اکثر دستگاه‌های اجرایی برنامه «تحول نظام اداری» و برنامه «نظام محیط‌زیست و مدیریت سبز» و نیز برنامه «توسعه و کاربری فناوری ارتباطات و اطلاعات» منظور شده است که چگونگی اجرا و نحوه مصرف اعتبارات آن‌ها احتمالاً براساس مصوبات دولت مشخص خواهد شد.

۵. نکته بسیار مهم مربوط به برنامه «تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات و تعمیرات اساسی» است که عمدتاً در برگزیده اعتبارات مربوط به هزینه‌های سرمایه‌ای منتقل شده از محل اعتبارات جاری است. این اقدام تأثیر فاحشی در توزیع اعتبارات فصول هزینه داشته و ارائه آن‌ها به عنوان طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز نشان از احتمال اشتباه در محاسبات و انتقال اطلاعات اجرای فصول هزینه‌ها و مغایرت با سرجمع‌های مربوط دارد.



۱. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۸۲ با رشدی معادل ۱۵/۷ درصد نسبت به سال ۱۳۸۱ از مبلغ ۷۰۳,۸۷۲ میلیارد ریال (با احتساب ۱۵,۴۰۰ میلیارد ریال اعتبار موضوع بند م تبصره ۲۱) به مبلغ ۸۱۴,۶۳۴ میلیارد ریال افزایش یافته که از این میان، اعتبارات طرح‌های ملی معادل ۴۶۱,۴۶۰ و اعتبارات استانی معادل ۱۶۰,۰۲۷ و ردیف‌های متفرقه معادل ۱۹۳,۱۴۷ میلیارد ریال است.

۲. نسبت اعتبارات سرمایه‌ای به کل بودجه عمومی دولت نیز از ۲۴/۴ درصد در سال ۱۳۸۱ به ۲۴/۹ درصد در سال ۱۳۸۲ افزایش یافته که در تحلیل محتوای آن بیش‌ترین کاهش در فصول عمرانی ملی مربوط به فصل عمران و نوسازی روستاها با حدود ۳۲/۵ درصد نسبت به سال ۱۳۸۱ و بیش‌ترین افزایش مربوط به فصل پست و مخابرات در حدود ۳۰۰ درصد رشد نسبت به سال ۱۳۸۱ مشاهده می‌شود. در مجموع، طرح‌های عمرانی ملی نسبت به سال ۱۳۸۱ از رشدی معادل ۲۷/۵ درصد برخوردار است. با توجه به اولویت پیش‌بینی شده در قانون برنامه سوم توسعه برای طرح‌های بخش کشاورزی و آب، اعتبارات فصل کشاورزی با رشدی معادل ۱۰۹/۲ درصد از مبلغ ۶۹۲/۷ میلیارد ریال به ۱,۴۴۹/۲ میلیارد ریال افزایش یافته لکن برای اعتبارات فصل منابع آب رشدی در حدود ۴ درصد در نظر گرفته شده که در نتیجه، میزان افزایش اعتبارات فصل مزبور نسبت به سال ۱۳۸۱ به حدود ۳۱۰ میلیارد ریال بالغ می‌شود.

۳. اعتبارات ردیف‌های متفرقه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مبلغ ۲۱۰,۴۷۲ میلیارد ریال به مبلغ ۱۹۳,۱۴۷ میلیارد ریال کاهش یافته است که ۸/۲ درصد بالغ می‌شود. این کاهش ناشی از حذف اعتبار ۲,۵۰۰ میلیارد ریالی فروش سهام شرکت‌های دولتی در بودجه سال ۱۳۸۱ و کاهش اعتبار مابه‌التفاوت نرخ ارز به دلیل



انتقال آن به طرح‌های ذی‌ربط است. از نکات قابل توجه در این مورد پیش‌بینی اعتبار برای پرداخت وجوه اداره شده به سیستم بانکی و همچنین منظور کردن اعتبار بازخریدی کارکنان دولت در ردیف‌های مزبور به عنوان تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که این امر نشان دهنده فقدان تعریف روشن و کاملی از چگونگی به حساب گرفتن وجوه اداره شده پس از پرداخت توسط سیستم بانکی و احتمالاً وجود اشتباه در منظور شدن وجوه بازخریدی در طبقه‌بندی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است.

۴. در طرح‌های عمرانی ملی و جوهی تحت عنوان کمک‌های فنی و اعتباری منظور شده که بیش‌تر آن‌ها نیز جنبه وجوه اداره شده داشته و در واقع پرداخت وام یا کمک به بخش خصوصی برای انجام فعالیت‌های سرمایه‌گذاری است. این اقدام با تعریف قانونی از طرح عمرانی مغایرت دارد و به نظر می‌رسد که اعتبارات مزبور باید در زمره اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های مالی قرار گیرد. همچنین، در طرح‌های عمرانی ملی پرداخت سود اوراق مشارکت نیز به عنوان طرح منظور شده در حالی که در ردیف‌های متفرقه هزینه‌ای نیز برای پرداخت سود اوراق مشارکت مربوط به طرح‌ها اعتبار منظور شده است.

۵. از تعداد ۲۴۳ طرحی که در سال ۱۳۸۱ قرار بود خاتمه یابد (به استثنای طرح‌های تجهیزاتی که جنبه مستمر دارند) برای تعداد ۶۰ طرح در بودجه سال ۱۳۸۲ اعتباری منظور نشده و فرض بر اتمام آن‌ها است. در مورد بقیه، تعداد ۴۳ طرح با سال‌های خاتمه بعد از سال ۱۳۸۲ و تعداد حدود ۱۴۰ طرح با خاتمه در سال ۱۳۸۲ مجدداً در پیوست لایحه بودجه قید شده است.

۶. در پیوست لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ حدود ۳۱۸ طرح تجهیزاتی دیده می‌شود که از سال ۱۳۸۱ با انتقال از اعتبارات هزینه‌ای به صورت طرح درآمدی و برای سال ۱۳۸۲ آن‌ها اعتباری حدود ۲,۴۵۵/۸ میلیارد ریال اعتبار منظور شده است. سال خاتمه طرح‌های مزبور نیز یکی نیست و برحسب مورد سال ۱۳۸۲ یا ۱۳۸۳ درج شده است. طرح‌های مزبور و همچنین طرح‌های دیگری که تحت عنوان تعمیرات اساسی در



بودجه منظور شده مصداق تعریف طرح‌های عمرانی در قانون برنامه و بودجه و اصلاح آن در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نیست و اگرچه می‌تواند به عنوان تملک دارایی سرمایه‌ای تعریف شود لکن به نظر می‌رسد بازنگری در این نوع طبقه‌بندی و تفکیک اعتباراتی که در راستای توسعه و عمران به مصرف می‌رسد با اعتباراتی که صرف تعمیر یا جایگزینی تجهیزات می‌شود، ضروری باشد.

۷. تعداد طرح‌های ملی جدید در لایحه بودجه (به استثنای طرح‌های تجهیزاتی منتقله از اعتبارات هزینه‌ای) ۶۸ طرح است که تعداد ۲۳ طرح آن مربوط به بهبود استاندارد و تجهیز بیمارستان‌های جدید و ۸ طرح نیز به صورت وامی از محل تسهیلات خارجی است. از مجموع ۶۸ طرح فوق‌الذکر ۲۶ طرح با اعتباری معادل ۱۳۴۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۲ خاتمه پیدا کند. بدون احتساب طرح‌هایی که در سال ۱۳۸۲ خاتمه می‌یابد و طرح‌های وامی، برای سایر طرح‌های جدید در سال ۱۳۸۲ معادل ۹,۸۷۷ میلیارد ریال و برای سال‌های بعد آن‌ها ۸,۱۴۳/۹ میلیارد ریال اعتبار پیش‌بینی شده است که میانگین سال خاتمه این گروه از طرح‌های جدید با احتساب تأمین اعتباری معادل سال جاری حدود ۸/۲ سال خواهد بود.

۸. تعداد طرح‌هایی که قرار است در سال ۱۳۸۳ خاتمه یابد، بدون در نظر گرفتن طرح‌های تجهیزاتی منتقله از اعتبارات هزینه‌ای و تعمیرات اساسی ساختمان‌ها - حدود ۶۶۸ طرح با اعتباری معادل ۲۷,۵۷۰ میلیارد ریال برای سال ۱۳۸۲ و ۶۸,۸۶۱ میلیارد ریال برای سال ۱۳۸۳ است که با توجه به اعتبارات طرح‌های ملی در سال ۱۳۸۲ (۶۶,۱۴۶/۱ میلیارد ریال) به نظر می‌رسد که خاتمه آن‌ها در سال ۱۳۸۳ مقدور نبوده و طبیعتاً بر عهده تعویق افتد.

۹. تعداد ۵۱۱ طرح نیز (با احتساب طرح‌های تجهیزاتی منتقله از اعتبارات هزینه‌ای) با سال خاتمه ۱۳۸۲ و اعتباری معادل ۶,۷۲۶/۵ میلیارد ریال در بودجه منظور شده‌اند که در این صورت برای سایر طرح‌های ملی در سال ۱۳۸۲ اعتباری معادل ۳۹,۴۱۹/۶ میلیارد ریال باقی خواهند ماند. با توجه به برآورد سال‌های بعد



مندرج در بودجه که معادل ۱۳۹,۸۳۱/۷ میلیارد ریال است متوسط زمان خاتمه سایر طرح‌های مندرج در پیوست عمرانی حدود ۳ سال خواهد شد.

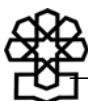
۱۰. معمولاً در لوایح بودجه سالانه در پیوست طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اطلاعات مربوط به برآورد سال‌های بعد هر طرح نیز ذکر می‌گردد. در لایحه بودجه ۱۳۸۲ برآورد اعتبار مورد نیاز برای تکمیل ۲۸۴ طرح افزایش یافته است. به عنوان مثال:

در سال ۱۳۸۱ با اختصاص ۹۶ میلیارد ریال برآورد گردیده بود که طرح تکمیل ۳۴ ندامتگاه (طرح شماره ۱۰۶۱۱۲۰۱) در سال‌های بعد با اختصاص ۲۳۴ میلیارد ریال خاتمه یابد، در حالی که در سال ۱۳۸۲ به رغم اختصاص ۹۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۱ و برآورد اختصاص ۱۰۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۲، پیش‌بینی گردیده است که در سال‌های بعد برای تکمیل طرح مذکور ۳۸۸ میلیارد ریال مورد نیاز می‌باشد.

در قانون بودجه در سال ۱۳۸۱، در مجموع پیش‌بینی گردیده بود که با اختصاص ۱۵/۸ هزار میلیارد ریال، ۲۴۸ طرح مذکور خاتمه یابد. در حالی که در لایحه بودجه ۱۳۸۲ علی‌رغم برآورد ۱۲/۲ هزار میلیارد ریال برای ادامه اجرای طرح‌های مذکور در این سال، پیش‌بینی گردیده است که برای تکمیل طرح‌های مذکور حدود ۵۵ هزار میلیارد ریال اعتبار مورد نیاز است. به عبارت دیگر پیش‌بینی اعتبار مورد نیاز برای تکمیل طرح‌های مذکور ظرف یک سال ۳/۵ برابر شده است.

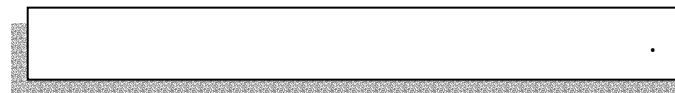
۱۱. معمولاً در لوایح بودجه سالانه سال خاتمه طرح‌ها نیز گزارش می‌شود. در لایحه بودجه ۱۳۸۲ نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۱ زمان مورد نیاز برای خاتمه ۱۰۹ طرح افزایش یافته است. میانگین افزایش زمان خاتمه طرح‌ها ۲ سال است. به عبارت دیگر به طور متوسط در مورد ۱۰۹ طرح مذکور زمان خاتمه طرح‌ها ۲ سال افزایش یافته است.

از طرف دیگر همراه با تغییر سال خاتمه طرح‌ها، برآورد اعتبار مورد نیاز برای تکمیل آن‌ها نیز تغییر کرده است. این رقم در مورد ۱۰۹ طرح مذکور بیش از ۷



هزار میلیارد ریال است. که نشان دهنده ۲۵۳ درصد افزایش در برآورد اعتبار سال‌های بعد ۱۰۹ طرح مذکور نسبت به برآورد سال ۱۳۸۱ می‌باشد.

۱۲. بررسی ۲۸۶ طرح عمرانی که طبق لوایح و قوانین بودجه قرار بوده است در سال‌های ۱۳۷۹ لغات ۱۳۸۱ خاتمه یابد اما در لایحه بودجه ۱۳۸۲ نیز به عنوان طرح‌های عمرانی در سال ۱۳۸۲ ذکر شده‌اند نشان می‌دهد که برای اجرای طرح‌های مذکور در سال ۱۳۸۲ به میزان ۸۷۶۵ میلیارد ریال اعتبار پیش‌بینی شده است. جالب است که برای تکمیل این طرح‌های ۷۸۶۴ میلیارد ریال اعتبار مورد نیاز است.



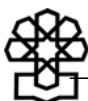
واگذاری اختیارات تصمیم‌گیری، در امور مربوط به بودجه استان، به استان‌ها در سال‌های اخیر شتاب بیش‌تری گرفته و بودجه سال ۱۳۸۲ نیز حکایت از تسریع و گسترده‌گی امر دارد.

بحث عدم تمرکز، بحثی است که طرفداران بسیار دارد لکن در بسیاری موارد عدم تمرکز صرفاً در مفهوم واگذاری اختیار تعریف می‌شود و شرایط واگذاری و نتایجی که از آن انتظار می‌رود کمتر مورد توجه تصمیم‌گیرندگان قرار می‌گیرد.

شاید در شرایط کنونی بسیاری از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی نیز نسبت به این واگذاری احساس رضایت کنند و شاید این رضایت در مورد نمایندگانی که در استان از قدرت و نفوذ بیش‌تری برخوردارند به مراتب بیش‌تر از کسانی باشد که فاقد چنین موقعیتی هستند.

نکاتی که لازم است در واگذاری اختیارات برنامه و بودجه‌ای یا اجرای آن مورد توجه قرار بگیرد به قرار زیر است:

اهداف اولویت دار استان، باید اهداف همگان باشد و نظر کارشناسی اولویت‌ها را تعیین بکند. در حال حاضر، به ویژه در استان‌های کوچک به چنین اجماعی نمی‌توان دست یافت. اغلب مدیران تصمیم خود را با تابعیت از مراکز قدرت می‌گیرند و کار کارشناسی از اعتبار کم‌تری برخوردار است. بدین ترتیب نخستین ضرورت، تدوین دستورالعمل‌ها و ضوابط خاص تصمیم‌گیری است تا تمرینی برای تعاملات دموکراتیک فراهم آید و به تدریج آمادگی ذهنی لازم را برای تصمیم‌گیری‌های صحیح به وجود آورد. نگاهی به تجارب گذشته در زمینه واگذاری اختیارات به استان‌ها و



شهرستان‌ها و نتایج حاصل از آن، که امروزه در شکل پروژه‌های بسیار زیاد و به مراتب بیش از حد توان اجرایی، مدارس بدون دانش‌آموز، ساختمان‌های اداری وسیع بیش از ظرفیت مورد نیاز، بیمارستان‌های فاقد بیمار، جاده‌های فاقد توجیه (از هر نوع) و بسیاری دیگر ظاهر شده، توجه خاص در تعریف و واگذاری اختیار را یادآور می‌شود. تقویت اختیارات مرکز برنامه‌ریزی استان و ارزشگذاری به دیدگاه‌های کارشناسی ضرورت دیگر بهبود شرایط به شمار می‌رود.

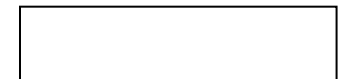
اتخاذ تصمیم در سطوح بزرگ‌تر که با هزینه‌های سنگین همراه است، مستلزم، تخصص و تجربه کافی در تصمیم‌گیرندگان یا تصمیم‌سازان است. نیروهای کارشناسی استان‌ها (به ویژه استان‌های کوچک و محروم) یا نیروهای جوان و فاقد تجربه‌ای هستند که در بسیاری موارد در تخصص خود نیز فعالیت ندارند، یا از نیروهای محلی با تجربه‌ای تشکیل شده‌اند که با افزایش سن خدمتی و شرایط احراز تجربه، مسئولیت‌ها را در اشغال خود دارند. در مجموع نمی‌توان از چنین نیروهایی انتظار نوآوری و جسارت در تصمیم‌گیری و در نتیجه پیشنهادهای بدیع و تازه را داشت. خاصه آن که عملکرد بوروکراسی آنان را به انسان‌های محتاطی تبدیل کرده، که حاضر به ریسک نیستند. حاصل کار آن‌که اغلب تصمیم‌گیری‌ها یا پیشنهادهای کارشناسی حول و حوش فعالیت‌های شناخته شده متمرکز بوده و از چاشنی سیاسی نیز بی‌بهره نیست.

یادآوری این نکته نیز ضرور است که در بسیاری از استان‌های کوچک، به سبب کمبود امکانات از هر نوع، قسمت قابل توجهی از پست‌ها، به ویژه در بخش‌های تخصصی، فاقد شاغل و متصدی است. در تصویب طرح‌ها و پروژه‌ها در موارد بسیاری حداقل مطالعات توجیهی و امکان‌سنجی صورت می‌گیرد و طبیعی است که

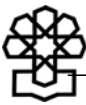


بسیاری از آن‌ها از بازده مطلوبی برخوردار نیستند. مطالعه‌ای در نتایج حاصل از اجرای طرح‌های تسهیلات تکلیفی طی سالیان اخیر می‌تواند مؤید این مطلب باشد. تجهیزات مورد نیاز، کمبودهای دیگر استان‌های کوچک را تشکیل می‌دهد. برای اجرای طرح‌های بزرگ و پیچیده تجهیزات پیچیده‌ای نیز لازم است. بنابراین واگذاری اختیارات اجرایی بدون تأمین تجهیزات، کارایی مورد انتظار را فراهم نمی‌کند.

کمبود نیروی انسانی از یک طرف و تعداد بسیار زیاد پروژه‌ها در گستره استان از طرف دیگر نظارت بر اجرای آن‌ها را بسیار دشوار می‌سازد. در تجربه مشاهده شده است که برای یک ناظر با تحصیلات دیپلم یا فوق دیپلم فنی تا ۸۰ پروژه برای نظارت منظور شده است. به این طریق امکان نظارت برای همه پروژه‌ها فراهم نمی‌شود و چه بسا پروژه‌هایی توسط ناظر تأیید می‌گردد که هرگز موفق به بازدید آن‌ها نشده است. از آن جایی که پیمانکاران استان‌های کوچک نیز اغلب محلی، ضعیف و با حداقل صلاحیت تخصصی هستند، بدون نظارت صحیح و به موقع، کیفیت اجرایی پروژه‌ها تنزل می‌یابد و در کوتاه مدت هزینه تعمیرات اساسی هزینه دیگری است که بر بودجه استان تحمیل می‌شود.



عدم تمرکز در شرایط کنونی استان‌های ما مقوله‌ای است که طرفداران بسیار دارد. اما رویکرد اجرایی بدون مقدمه و تغییر در نحوه تصمیم‌گیری از متمرکز به غیرمتمرکز بدون فراهم ساختن نیروی انسانی و تجهیزات متناسب و تقویت و هدایت اندیشه تعاون و تعامل، در عوض تسریع در تصمیم‌گیری و اجرا می‌تواند موجبات اتلاف



منابع و کاهش کیفیت عملیات اجرایی را فراهم سازد. از این رو ضرور است مفاد ماده ۷۸ قانون برنامه توسعه سوم با دقت و تأمل به صورت تدریجی و در چارچوب یک نظام نظارتی نیرومند شامل نظارت قبل از اجرا، حین اجرا و بعد از اجرا، به کار گرفته شود.

تنظیم برنامه‌های توسعه استان در چارچوب اهداف و سیاست‌های توسعه ملی و تدوین و تصویب استراتژی‌ها و برنامه‌های اجرایی مربوط به آن و همچنین وضع قوانین و ضوابطی محکم و مستدل به منظور جلوگیری از هر نوع انحرافی از مسیر و اهداف برنامه از ضرورت‌های اولیه واگذاری اختیارات تصمیم‌گیری به استان‌ها است. می‌باید در برنامه‌های اجرایی نیروی انسانی واجد شرایط، تجهیزات و سیاست‌های اجرایی متناسب در نظر گرفته شود.

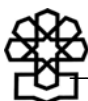
تعیین اولویت طرح‌ها و پروژه‌های هر بخش در چارچوب یک نظام اجرایی و عملیاتی و اصولاً تعریف یک نظام عملیاتی ضرورت دیگر این اقدام است. در این مقوله باید توجه داشت که پروژه‌های بسیاری در سطح استان‌ها (حتی پروژه‌های بزرگ مانند بیمارستان‌های ۳۰۰ تختخوابی) بدون توجیه اجرا شده و امروزه نیز فاقد توجیه است. لکن هزینه نگهداری سنگینی را از اعتبارات خزانه طلب می‌کند، در تعیین نظام عملیاتی، اولویت‌بندی پروژه‌ها نیز به تحقق اهداف کمک خواهد کرد و چه بسا توقف، تعطیل یا تغییر کاربری برخی پروژه‌های این چینی به گونه‌ای صرفه‌جویی تلقی گردد.



۱. نسبت بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها به بودجه کل کشور معادل ۶۴/۱ درصد است که بیش‌تر از نسبت مشابه در بودجه سال ۱۳۸۱ است (۶۲/۹ درصد). این درصد از این حیث اهمیت دارد که بودجه تعداد قابل توجهی از شرکت‌های دولتی تحت عنوان شرکت‌های در حال واگذاری از رقم ماده واحده خارج شده است. لذا در قیاس با سال ۱۳۸۱، نسبت واقعی بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه کل کشور از ۶۴/۱ درصد بالاتر است.

۲. میزان رشد بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها در سال ۱۳۸۲ نسبت به سال ۱۳۸۱ معادل ۲۶/۵ درصد است. دلیل کاهش رشد بودجه شرکت‌های دولتی نسبت به سال ۱۳۸۱ (رشد بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۸۱ نسبت به سال ۱۳۸۰ معادل ۴۵ درصد بوده است) حذف بودجه شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری از سر جمع منابع و مصارف بودجه شرکت‌های دولتی است.

۳. به موجب بند «ج» تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور، دولت مکلف بوده است ۳ مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت به اسامی سازمان صنایع دفاع، سازمان بنادر و کشتیرانی و سازمان صنایع ملی را لغایت مرداد ماه ۱۳۸۱ تبدیل به شرکت مادر تخصصی کرده و اساسنامه آن‌ها را به تصویب هیأت دولت برساند. با توجه به این که اساسنامه سازمان صنایع ملی ایران به تصویب رسیده است، لذا در پیوست شماره ۳ بودجه سال ۱۳۸۲، به عنوان یک شرکت دولتی، برای آن سود سهام و مالیات محاسبه و درج شده است اما به جای انتقال نام و بودجه آن به بودجه شرکت‌های امور صنایع و معادن (سودده)، بودجه آن اشتباهاً و به روال سال‌های قبل به همراه بودجه دو مؤسسه انتفاعی دیگر وابسته به دولت در ذیل سر فصل



مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت درج شده که ناصحیح است. زیرا در قانون مالیات‌های مستقیم قدیم و جدید برای این مؤسسات مالیات وضع نشده و اخذ مالیات از آن‌ها همواره مستلزم پیشنهاد تبصره ضمن لوایح بودجه سنواتی بوده است، در صورتی که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور بدون درج تبصره و علی‌رغم تصویب اساسنامه شرکتی آن، به اشتباه در ذیل سر فصل مزبور قرار داده شده است. به علاوه تفاوت اصلی شرکت‌های دولتی با این قبیل مؤسسات، عدم تفکیک و تصریح میزان سهام در اساسنامه و در ترازنامه بوده است، لذا احتساب سود سهام با این استدلال که کماکان سازمان صنایع ملی ایران مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت است، فاقد محمل قانونی است و لازم است این اشتباه تصحیح گردد.

۴. از جمله تغییرات بودجه شرکت‌ها، مؤسسات و بانک‌های دولتی در سال ۱۳۸۲ نسبت به سال ۱۳۸۱، آرایش منابع و مصارف آن‌ها در قالب طبقه‌بندی‌های بخشی و براساس سودده یا زیان‌ده بودن آن‌ها است. اما این طبقه‌بندی دارای اشکالاتی به شرح زیر است:

الف) به هنگام تفکیک، صرفاً در منابع و مصارف امور یا نام شرکت‌ها یا دسته شرکت‌ها مشخص شده و فرم‌های بعدی با همان نام مشخص نشده است و صرفاً از جدا کننده هر قسمت باید حدس زد که این شرکت‌ها در ادامه همان قسمت است.

ب) نحوه گزارش‌دهی یکسان نیست، به طور نمونه شرکت‌های بیمه سودده هستند، ولی در صفحه ۲۰۹ برای ارائه منابع و مصارف آن‌ها این مطلب ذکر نشده است، همچنین است بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت.

ج) شرکت‌های برق منطقه‌ای، شرکت‌های آب منطقه‌ای و بیمه‌ها و برخی شرکت‌ها در امور مرتبط تجمیع نشده‌اند، در صورتی که از امور مربوط به طور کلی نام برده شده است. به عنوان مثال بودجه‌های سودده و زیان‌ده امور بازرگانی باید شامل بودجه بیمه‌ها (سودده)، بانک‌ها (سودده) و برخی از «شرکت‌های سایر» باشد که این گونه نیست. یا شرکت‌های برق منطقه‌ای و شرکت‌های آب منطقه‌ای که به ترتیب



مربوط به امور انرژی و منابع آب است از تقسیم‌بندی مشابه سایر امور تبعیت نکرده است.

د) وزارتخانه یا سازمان متبوع مبنای تقسیم‌بندی بخش قرار نگرفته است. به منظور شفاف‌سازی بهتر بود که بودجه‌ها برحسب وزارتخانه تابعه یا دستگاه متبوع طبقه‌بندی می‌گردید که حداقل ارزیابی شرکت‌های زیر مجموعه هر وزیر قابل حصول باشد.

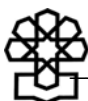
۵. در سال ۱۳۸۱ که برای اولین بار نظام طبقه‌بندی GFS پیاده شد، برای شرکت‌های دولتی نیز ۴ فرم متضمن انطباق بودجه شرکت‌های دولتی با فرم‌های نظام GFS ارائه و در کنار آن نیز برخی شاخص‌های کلان محاسبه و ضمیمه شده بود که در سال جاری با جایگزین کردن ۳ فرم خلاصه، فرم‌های مزبور حذف شده است.

۶. برای سر فصل بودجه شرکت‌های در حال واگذاری در انتهای پیوست شماره ۲ خلاصه منابع و مصارف تنظیم نشده است. همچنین مقایسه ارقام در جدول شماره ۲ ضمیمه نشان می‌دهد که ارقام این دسته از شرکت‌ها در جمع منابع و مصارف مربوط به این قبیل دستگاه‌ها احتساب نشده و در جمع ماده واحده هم درج نشده است و این در حالی است که هیچ‌گونه توضیحی نیز ضمن پیوست شماره ۳ در این خصوص ارائه نشده است. لازم است یا این شرکت‌ها کلاً حذف شود، یا در بخش مربوط توضیح لازم بیاید و در ضمن دلیل عدم لحاظ سهم آن‌ها در بودجه کل کشور نیز توضیح داده شود.

۷. سود سهام شرکت‌های دولتی برای سال ۱۳۸۲ در مواردی در حد ۳۰ تا ۴۰ درصد محاسبه شده است. با توجه به این که اولاً اکثر این بودجه‌ها مصوب مجمع عمومی نیست، ثانیاً اکثر این شرکت‌ها نسل اول محسوب نمی‌شوند، یعنی سهام آن‌ها تماماً متعلق به دولت نیست، بلکه بعضاً متعلق به بخش خصوصی یا مشترک با سایر شرکت‌ها و مؤسسات است، لذا با توجه به این که در اکثر اساسنامه شرکت‌های دولتی نحوه اختصاص سود سهام به سهامداران مسکوت است، این سؤال مطرح

می‌شود که چرا به حقوق سهامداران و همچنین ماده ۹۰ قانون تجارت (به محض حصول سود، اختصاص حداقل ۱۰ درصد آن به صاحب سهم الزامی است) بی‌توجهی شده است؟ لازم به ذکر است که مجامع عمومی در هنگام تصویب صورت‌های مالی ۱۰ درصد حداقل قانونی را مورد رعایت قرار داده و در موارد اندکی مبادرت به اخذ سود سهام بالاتر از ۱۰ درصد نیز می‌کنند. این مقدار در مرحله تصویب بودجه محقق نمی‌شود، بلکه در زمان تصویب صورت‌های مالی یعنی پس از حصول عملکرد این مبالغ تعیین می‌شوند. لذا شیوه اعمال شده در مورد سود سهام سال ۱۳۸۲ نه صحیح است، نه محمل قانونی دارد و نه به مصلحت است. به ویژه که، این شیوه مغایر سیاست آزادسازی، کاهش مداخله دولت و خصوصی‌سازی بوده و حقوق سایر بستانکاران (شرکای دولت یا شرکت‌های دولتی) را خدشه‌دار می‌سازد، در ضمن نتایج اجرایی این تصمیم در سال ۱۳۸۳ به حیطة وصول در می‌آید و نقشی در درآمدهای سال ۱۳۸۲ ندارد.

۸. به استناد ماده ۶۲ قانون برنامه سوم توسعه، شرکت‌های دولتی که صددرصد سهام آن‌ها متعلق به دولت یا شرکت‌های دولتی است با اجازه دولت می‌توانند مبادرت به تجدید ارزیابی دارایی‌های ثابت خود کنند. با توجه به اطلاعات موجود، بجز آیین‌نامه ماده مزبور که به تصویب هیأت وزیران رسیده است، هیچ یک از شرکت‌های دولتی مشمول، در دارایی‌های خود تجدید ارزیابی نکرده است. اما با توجه به شیوه احتساب سود سهام، اکثر شرکت‌های دولتی که سودهای قابل توجهی داشته‌اند به منظور اجتناب از پرداخت سود سهام ۳۰ تا ۴۰ درصدی مورد اشاره، به بهانه تجدید ارزیابی، مبادرت به احتساب صوری ذخیره استهلاک مربوط به تجدید ارزیابی ضمن بودجه سال ۱۳۸۲ نموده‌اند و به این ترتیب سود واقعی خود را کاهش داده‌اند، که اگر برای آن‌ها ۳۰ تا ۴۰ درصد سود سهام محاسبه شود، متضرر نگردند و عملاً سود سهام را به سطح مورد انتظار خود کاهش داده‌اند. این مطلب مؤید ناصحیح بودن تصمیم اعمال شده از این بابت ضمن بودجه سال ۱۳۸۲ است.





۹. یکی از اقدامات مثبت در جهت شفاف‌سازی بودجه شرکت‌های دولتی، ارائه جزئیات سرمایه‌گذاری از محل منابع داخلی آن‌ها به اقلام زمین و تأسیسات، ماشین‌آلات و لوازم کار، وسایط نقلیه، اثاثیه و لوازم اداری، سرمایه‌گذاری در سایر مؤسسات و سایر دارایی‌های ثابت است (در سنوات قبل به صورت یک قلم زیر عنوان سایر ذیل فصل کلی هزینه‌های سرمایه‌ای درج می‌گردید). لیکن این تفکیک باعث شده است که طرح و پروژه‌هایی که کلاً از محل منابع داخلی در قالب طرح یا پروژه به اجرا درمی‌آید، نشان داده نشود، به ویژه که معلوم نیست «سایر دارایی‌های ثابت» معنایش چیست؟

۱۰. با توجه به اقلام مورد اشاره در بند ۹ فوق، سرفصل‌های هزینه تحقیقات، محیط زیست و تربیت بدنی در حساب‌های عملیات جاری و تحقیقات و محیط زیست در مصارف سرمایه‌ای به دلیل کمبود جا، حذف شده است. با توجه به این‌که در قانون برنامه سوم توسعه انجام هزینه تحقیقات و رسیدن آن به ۰/۵ درصد تولید ناخالص داخلی از منابع بخش خصوصی و شرکت‌های دولتی و بانک‌ها (بند ب ماده ۱۰۲) از جمله وظایف دولت شناخته شده، لذا حذف این قلم ضعیف کردن ابزار کنترلی دولت در مورد اجرای ماده مورد اشاره است. همین امر در مورد محیط زیست در سرفصل حساب‌های جاری و سرمایه‌ای نیز صدق می‌کند.

۱۱. درآمدها به درآمد اصلی و سایر درآمدها تقسیم شده است و مشخص نیست که این تفکیک با چه منطقی صورت پذیرفته است. احتمالاً «سایر دریافت‌های» بودجه شرکت‌های دولتی با سایر درآمدها که معمولاً غیرعملیاتی است جمع زده شده است که توجیه منطقی ندارد. به نظر می‌رسد اگر این ستون به صورت «درآمد اصلی - درآمد فرعی - سایر درآمدها - سایر دریافت‌ها»، ذیل سرفصل «درآمد» باشد بهتر است.

۱۲. بودجه شرکت آب و برق خوزستان که تنها شرکت مختلط (مرکب از بخش برق و بخش آب) در میان بودجه شرکت‌های دولتی است به همراه بودجه شرکت‌های



برق آمده است که صحیح نیست. به نظر می‌رسد که بودجه این شرکت به قسمت «سایر» منتقل شود بهتر است.

۱۳. با توجه به امکان اصلاح بودجه توسط شرکت‌های دولتی، ضرورت دارد سود سهام مندرج در پیوست شماره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور که باید به قسمت درآمدهای لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور منتقل شود، مقایسه و اولاً - در مواردی که اصلاح بودجه وجود ندارد عیناً برحسب هر شرکت مشابه هم باشد و ثانیاً، در مواردی که متفاوت است (که نباید کم‌تر باشد، بلکه می‌تواند بیش‌تر باشد)، اصلاح بودجه درخواست و درضمن عدم کاهش آن کنترل شود.

۱۴. به جهت شفاف‌سازی، شرکت‌های دولتی بر حسب، امور بانک‌ها، بیمه‌ها، سود یا زیان‌ده و.. تقسیم‌بندی شده‌اند اما متأسفانه فرم حاوی کل بودجه و سریع آن‌ها ارائه نشده و صرفاً به ارائه خلاصه منابع و مصارف کل اکتفا شده است.

۱. اعتبارات هزینه‌ای که همانا کمک زیان شرکت‌های دولتی از محل منابع عمومی دولت است، در سال ۱۳۸۲ نسبت به سال ۱۳۸۱، از رشدی معادل ۱۲/۱ درصد برخوردار است.

۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، که همانا اعتبار طرح‌های عمرانی از محل منابع عمومی دولت است، در سال ۱۳۸۲ نسبت به سال ۱۳۸۱، از رشدی معادل ۲۲/۸ درصد برخوردار است.

۳. درآمدهای عملیاتی در سال ۱۳۸۲ نسبت به سال ۱۳۸۱ از رشدی معادل ۳۷/۵۸ درصد برخوردار است و متقابلاً هزینه عملیات جاری در مدت مشابه از رشدی معادل ۴۳/۶۳ درصد برخوردار گردیده است.

۴. اخذ تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی در سال ۱۳۸۲ نسبت به سال ۱۳۸۱ کم و بیش یکسان بوده و صرفاً از رشد ۰/۲ درصدی برخوردار است.



۵. اخذ وام‌های خارجی در سال ۱۳۸۲ نسبت به سال ۱۳۸۱ از رشدی معادل ۶ درصد برخوردار است.
۶. استفاده از دارایی‌های جاری، که به منظور رفع کمبود درآمد نسبت به هزینه و منابع سرمایه‌ای نسبت به مصارف سرمایه‌ای و پرداخت دیون به کار گرفته می‌شود، از کاهش معادل ۵۰/۸۵ درصد برخوردار است که با توجه به افزایش هزینه‌های سرمایه‌ای منابع داخلی و ثابت ماندن وام مأخوذه، می‌تواند عمده‌تأ نشانه بهبود وضعیت ناشی از کاهش مالیات پرداختی باشد.
۷. سود سهام از رشدی معادل ۱۰۲/۲۷ درصد برخوردار است که علی‌رغم این افزایش، کماکان سهم تعیین‌کننده‌ای در درآمد دولت و درآمد سایر سهامداران ایفا نمی‌کند.
۸. در سال ۱۳۸۲ نسبت به سال ۱۳۸۱، با توجه به تغییر قانون مالیات‌ها، مالیات محاسبه شده از کاهش ۶۶/۴۱ درصدی برخوردار است که می‌تواند توجیه‌کننده استفاده کمتر از دارایی‌های جاری حداقل در سرفصل حساب‌های سرمایه‌ای و پرداخت دیون باشد.
۹. بازپرداخت وام‌های خارجی در سال ۱۳۸۲ نسبت به سال ۱۳۸۱ از کاهش ۴۸/۲۶ درصدی برخوردار است، لکن بازپرداخت ودیعه، دیون و سایر پرداخت‌ها در سال‌های مورد مقایسه از رشد ۸۵/۰۶ درصدی برخوردار است.
۱۰. هزینه‌های سرمایه‌ای (منابع داخلی و طرح‌های عمرانی) در سال ۱۳۸۲ نسبت به سال ۱۳۸۱ از رشد ۲۵/۵۱ درصدی برخوردار است.
۱۱. با توجه به مطالب بیان شده در مورد ذخیره استهلاک ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌ها، استهلاک سال ۱۳۸۲ نسبت به سال ۱۳۸۱ از رشد ۹۰ درصدی برخوردار است (۳۷/۷۳۲ میلیارد ریال سال ۱۳۸۱ به ۷۱/۷۰۶ میلیارد ریال بالغ شده است).



۱۲. سایر حساب‌های تقسیم سود (به استثنای اندوخته) از رشد ۳۳۷۸/۸۴ درصدی برخوردار است که علی‌القاعده باید مربوط به جبران زیان سنواتی شرکت‌های دولتی (۱/۲۹۰ میلیارد ریال) باشد که در جای خود قابل اهمیت است.
۱۳. سایر دریافت‌ها کماکان رو به افزایش بوده و از رشدی معادل ۲۹/۵۲ درصد در سال ۱۳۸۲ نسبت به سال ۱۳۸۱ برخوردار است. این رقم مشتمل بر پیش دریافت از مشتریان، حق انشعاب، ودایع و نظایر آن می‌تواند باشد.

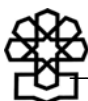


() ()

(مبالغ به میلیون ریال)

			:
+۳۷/۵۸	۳۴۸,۳۹۱,۰۰۲	۲۵۳,۱۶۰,۴۸۶	درآمدهای عملیاتی
+۱۲/۱	۲,۲۹۵,۵۴۷	۲,۰۴۸,۸۵۷	از محل اعتبارات هزینه‌ای
+۲۲/۸	۱۶,۹۳۷,۰۶۹	۱۳,۷۹۱,۹۸۵	از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
+۰/۲	۳۳,۲۱۱,۹۹۹	۳۳,۱۱۷,۱۴۵	تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی
+۶	۶۸,۷۸۵,۴۵۳	۶۴,۸۴۳,۱۳۴	وام‌های خارجی
-۵۰/۸۵	۴,۴۹۸,۸۰۵	۹,۱۵۴,۴۹۶	استفاده از دارایی‌های جاری
+۲۹/۵۲	۷۷,۴۵۱,۰۲۷	۵۹,۷۹۸,۷۳۴	سایر دریافت‌ها
+ /	, ,	, ,	
			:
+۴۳/۶۳	۳۳۹,۶۵۱,۳۹۲	۲۳۶,۴۸۶,۹۹۸	هزینه عملیات جاری
-۶۶/۴۱	۱,۹۵۴,۰۲۵	۵,۸۱۷,۶۵۸	مالیات
+۱۰۲/۲۷	۲,۳۶۶,۳۱۸	۱,۱۶۹,۸۸۱	سود سهام (شامل سهم دولت و سایر سهامداران)
+۲۳/۲۱	۲۷,۷۵۹,۰۳۱	۲۲,۵۳۱,۰۹۹	بازپرداخت تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی
-۴۸/۲۶	۱۲,۰۷۹,۱۴۱	۲۳,۳۴۸,۱۰۸	بازپرداخت وام‌های خارجی
+۸۵/۰۶	۲۰,۷۴۵,۰۹۹	۱۱,۲۱۰,۰۳۸	بازپرداخت ودیعه و دیون و سایر پرداخت‌ها
+۳۳۷۸/۸۶	۱,۳۹۰,۵۱۸	۳۷,۰۹۶	سایر حساب‌های تقسیم‌سود به استثنای اندوخته
+۲۵/۵۱	۲۰۹,۴۰۲,۴۱۳	۱۶۶,۸۴۱,۲۱۹	هزینه‌های سرمایه‌ای
+۲۷/۷۹	۷,۹۲۹,۸۷۸	۶,۳۰۵,۵۳۸	افزایش دارایی‌های جاری
+۳۱/۵۷	*۶۲۳,۱۷۷,۸۱۶	۴۷۳,۶۴۷,۶۳۵	:
			()
+۹۰	۷۱,۷۰۶,۹۱۴	۳۷,۷۳۲,۸۰۸	:
+۲۶/۵۱	۵۵۱,۴۷۰,۹۰۲	۴۳۵,۹۱۴,۸۲۷	()

* سه رقم سمت راست ۸۱۵ از ریز اعداد حاصل می‌شود که در لایحه به خاطر روند کردن اعداد ۸۱۶ درج شده و عیناً در جدول آورده شده است.



(مبالغ به هزار ریال)

	()	()	
۳۵,۶۵۰,۳۹۸,۰۷۷	۵,۴۹۹,۰۷۵,۱۰۰	۳۰,۱۵۱,۳۲۲,۹۷۷	۱ امور بازرگانی
۴,۵۶۰,۸۲۲,۳۲۰	۱,۸۵۵,۷۹۵,۳۲۰	۲,۷۰۵,۰۲۷,۰۰۰	۲ امور کشاورزی و منابع طبیعی
۹۶,۸۶۰,۶۳۶,۲۸۲	۷,۲۴۶,۴۶۰,۱۵۵	۸۹,۶۱۴,۱۷۶,۱۲۷	۳ امور صنایع و معادن
۷,۶۲۵,۲۰۸,۲۸۳	۶,۳۵۷,۴۱۸,۰۷۵	۱,۲۶۷,۷۹۰,۲۰۸	۴ شرکت‌های آب منطقه‌ای
۲,۵۲۳,۰۸۸,۷۷۱	۴۸۳,۲۰۱,۳۵۸	۲,۰۳۹,۸۸۷,۴۱۳	۵ امور عمران شهری و روستایی
۶۰,۹۴۷,۹۵۷,۸۷۴	۴۰,۸۳۰,۴۰۳,۸۷۴	۲۰,۱۱۷,۵۵۴,۰۰۰	۶ شرکت‌های برق منطقه‌ای
۱۹۸,۲۹۸,۴۳۷,۰۰۰	۶۳,۲۱۳,۸۴۵,۰۰۰	۱۳۵,۰۸۴,۵۸۲,۰۰۰	۷ امور انرژی (نفت و گاز)
۳۴۵,۱۸۷,۳۰۰	—	۳۴۵,۱۸۷,۳۰۰	۸ امور آموزش و پرورش
۲۶,۲۵۵,۳۰۲,۰۰۰	۲۰,۳۰۵,۶۰۹,۰۰۰	۵,۹۴۹,۶۹۳,۰۰۰	امور راه و ترابری
۲,۳۲۵,۰۰۰,۲۰۰	—	۲,۳۲۵,۰۰۰,۲۰۰	امور بهداشت و درمان
۳,۸۲۱,۹۰۵,۵۰۹	۳,۰۶۳,۸۶۲,۵۹۰	۷۵۸,۰۴۲,۹۱۹	۱۱ امور فرهنگی و هنر، جوانان و تربیت بدنی
۲۴,۹۷۶,۹۲۰,۸۴۰	—	۲۴,۹۷۶,۹۲۰,۸۴۰	۱۲ شرکت‌های بیمه
۲۰,۷۱۶,۰۴۶,۲۵۵	۲۲,۱۶۶,۴۳۰	۲۰,۶۹۳,۸۷۹,۸۲۵	۱۳ امور پست و مخابرات
۷,۴۶۲,۳۵۳,۰۳۲	۳۴۳,۴۸۱,۵۷۲	۷,۱۱۸,۷۸۱,۴۶۰	۱۴ سایر (دفاع، برنامه‌ریزی منطقه‌ای، بخشی از انرژی و آب و بازرگانی)
۵۱,۳۵۰,۱۶۱,۲۵۰	—	۵۱,۳۵۰,۱۶۱,۲۵۰	۱۵ بانک‌ها
۷,۷۵۱,۵۷۷,۰۲۶	—	۷,۷۵۱,۵۷۷,۰۲۶	۱۶ مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت
—	—	*—	۱۷ شرکت‌های در حال واگذاری (موضوع بند ج ماده ۴ قانون برنامه سوم توسعه)
, , ,	, , ,	, , ,	

* در ماده واحده نیامده است.



:

: تحلیل بر لایحه بودجه ۱۳۸۲ کل کشور

:مطالعات برنامه و بودجه - بررسی های اقتصادی

: علی اکبر شبیری نژاد، ناهید حکیم شوشتری، عباس محسنی، رشید اصلانی،

فیروزه خلعتبری، محمد قاسمی

: بهزاد لامعی

:

۱. بودجه دولت

۲. اعتبارات

۳. شرکتهای دولتی

۴. تبصره های بودجه

۵. لایحه بودجه ۱۳۸۲