

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۳)

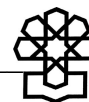
تحلیلی بر مصارف بودجه

(ویرایش دوم)

به نام خدا

فهرست مطالب

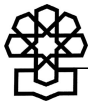
۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	الف) اعتبارات در سطح کلان
۵	ب) اعتبارات هزینه‌ای
۵	۱. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه
۶	۲. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب دستگاه و ردیف
۹	ج) اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۲	د) اعتبارات تملک دارایی‌های مالی
۱۳	هـ) اعتبارات متفرقه
۱۴	نتیجه‌گیری و پیشنهاد



درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۳)
تحلیلی بر مصارف بودجه
(ویرایش دوم)

چکیده

۱. بودجه در ایران اطلاعات شفاف و دقیقی در مورد مجموعه وظایف و مأموریت‌های دولت، راهبرد انجام این وظایف و هزینه‌های انجام هر یک، اهداف مورد نظر و ساختار و سازمان اداری متناسب با وظایف دولت در اختیار قانون‌گذار قرار نمی‌دهد. این معضل بررسی تحلیلی بودجه را به‌خصوص در قسمت اعتبارات برای قانون‌گذار دشوار می‌کند.
۲. مصارف بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۸۷ (با رقم ۷۹۲,۸۷۴ میلیارد ریال) نسبت به مصوب ۱۳۸۶ معادل ۱۴/۶ درصد، اعتبارات هزینه‌ای معادل ۱۰/۸ درصد، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای معادل ۳۰/۹ درصد افزایش یافته است. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نیز در سال ۱۳۸۷ نسبت به مصوب ۱۳۸۶ معادل ۳۴/۵ درصد کاهش یافته است.
۳. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول تغییر محسوسی کرده است، به طوری که سهم یارانه‌ها از ۱۵/۷ درصد در سال ۱۳۸۶ به ۲۰/۷ درصد در سال ۱۳۸۷ و کمک‌های بلاعوض از ۳/۵ درصد در سال ۱۳۸۶ به ۵/۶ درصد در سال ۱۳۸۷ افزایش یافته است. ضمن اینکه جبران خدمات کارکنان تغییر چندانی نکرده است و سهم سایر هزینه‌ها نیز از رقم ۲۰/۴ درصد در سال ۱۳۸۶ به رقم ۵/۳ درصد در سال ۱۳۸۷ کاهش یافته است. در سرجمع اعتبارات دستگاه‌هایی که بیش‌ترین سهم را از اعتبارات هزینه‌ای دارند، تغییر چندانی ایجاد نشده است، اما اعتبارات برخی دستگاه‌ها تغییرات قابل توجهی را نشان می‌دهد.
۴. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۸۷ معادل ۳۰/۴ درصد است. اما عملکرد ۳ سال اخیر رقمی حدود ۲۰ درصد را نشان می‌دهد.
۵. اعتبارات ردیف‌های متفرقه در سال ۱۳۸۷ نسبت به سال ۱۳۸۶ حدود ۹ درصد افزایش یافته است که مغایر با بودجه‌ریزی عملیاتی است که بنابر اعلام دولت مبنای تهیه بودجه سال ۱۳۸۷ بوده است.



مقدمه

بودجه یکی از ابزارهایی است که از طریق آن مأموریت‌های دولت می‌تواند صورت‌های کمی به خود گرفته و طبق آن اولویت، زمان‌بندی و به‌طور کلی تعبیرهای عملیاتی مأموریت‌های دولت تعیین شود. اطلاعات بودجه‌ای باید قادر باشد که به‌طور مشخص به سؤالات زیر پاسخ دهد:

۱. مجموعه وظایف و مأموریت‌های دولت کدامند و دولت در تخصیص بودجه کدامیک از وظایف خود را در اولویت قرار داده است،

۲. راهبرد دولت برای انجام این وظایف و هزینه انجام هر یک از آن‌ها به چه میزان است و معیارها یا قیمت تمام شده برای دولت در سنجش یا ارزیابی امور چیست؟

۳. دولت با اجرای بودجه و انجام هزینه‌های مزبور به چه اهدافی دست خواهد یافت؟

۴. آیا ساختار و سازمان اداری کشور متناسب با وظایف دولت است؟

در صورت ارائه اطلاعات مستند در ارتباط با این پرسش‌ها، مجلس شورای اسلامی ضمن بررسی بودجه دولت نسبت به اولویت‌بندی و نیازهای اعتباری و محصول تعهد شده توسط دولت (نتایج) اعلام نظر می‌کند.

متأسفانه مستندات بودجه‌ای در ایران چنین اطلاعاتی را در اختیار قانون‌گذار قرار نمی‌دهد. این معضل بررسی بودجه را به‌خصوص در قسمت اعتبارات برای قانون‌گذار دشوار می‌کند.

در این گزارش صرفاً تصویری از اعتبارات بودجه سال ۱۳۸۷ ارائه شده است. مصارف در چهار بخش (سطح کلان، اعتبارات هزینه‌ای، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی) بررسی شده و در پایان به برخی نکات ردیف‌های متفرقه در لایحه اشاره شده است. لازم به ذکر است بخش مربوط به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، به‌طور خلاصه در این گزارش آمده است، اما در گزارش مستقلی به‌طور مفصل به آن پرداخته می‌شود.^۱

الف) اعتبارات در سطح کلان

۱. خلاصه مصارف بودجه عمومی دولت طی سال‌های ۱۳۸۵، ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ به‌شرح جدول ۱ است. اعتبارات بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۸۷ برابر با ۷۹۲،۸۷۴ میلیارد ریال است که نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۸۶ رشد ۱۴/۶ درصدی را نشان می‌دهد. عملکرد بودجه در سال ۱۳۸۶ نسبت به سال ۱۳۸۵، ۲ درصد رشد داشته است.

۱. چارچوب و ساختار لایحه بودجه نیز نسبت به سنوات قبل تغییراتی کرده است که در گزارش شماره ۸۷۷۰ تحت عنوان «بررسی ساختار بودجه» تشریح شده است. بنابراین گزارش حاضر ابعاد غیراعتباری تغییرات و پیشنهادهای مرتبط با آن را شامل نمی‌شود.



۲. در بودجه سال ۱۳۸۷، معادل ۵۶ درصد از مصارف بودجه عمومی دولت به مصارف هزینه‌ای اختصاص می‌یابد. این سهم برای عملکرد بودجه سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۵ به ترتیب ۶۹/۶ و ۶۷/۷ درصد بوده است. اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۸۷ نسبت به مصوب ۱۳۸۶ معادل ۱۰/۸ درصد رشد دارد.
۳. در بودجه سال ۱۳۸۷، سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حدود ۳۰/۴ درصد خواهد بود. این سهم برای عملکرد بودجه سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۵ به ترتیب ۲۰/۶ و ۲۲/۵ درصد بوده است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۸۷ نسبت به مصوب ۱۳۸۶ معادل ۳۱ درصد رشد نشان می‌دهد.
۴. در بودجه سال ۱۳۸۷، سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی حدود ۴/۶ درصد خواهد بود. این سهم برای عملکرد بودجه سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۵ به ترتیب ۱/۵ و ۲/۲ درصد بوده است. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی سال ۱۳۸۷ نسبت به مصوب ۱۳۸۶ معادل ۳۴/۵ درصد کاهش نشان می‌دهد.



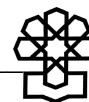
(میلیارد ریال - درصد)

جدول ۱. خلاصه مصارف بودجه عمومی دولت

۱۳۸۷			۱۳۸۶				۱۳۸۵		شرح
رشد نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۶	سهم در بودجه عمومی	لایحه بودجه	رشد عملکرد نسبت به عملکرد ۱۳۸۵	سهم در بودجه عمومی	پیش‌بینی عملکرد**	قانون بودجه	سهم در بودجه عمومی	عملکرد	
۱۰/۸	۵۵/۸	۴۴۲،۵۲۵	۴/۸	۶۹/۶	۴۳۵،۷۰۰	۳۹۹،۴۰۰	۶۷/۷	۴۱۵،۷۹۳	هزینه‌ای
۳۰/۹	۳۰/۴	۲۴۱،۴۰۸	-۶/۸	۲۰/۶	۱۲۸،۷۰۹	۱۸۴،۴۳۸	۲۲/۵	۱۳۸،۱۲۸	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
-۳۴/۵	۴/۶	۳۶،۴۰۹	-۳۱/۶	۱/۵	۹،۳۲۱	۵۵،۶۱۴	۲/۲	۱۳،۶۳۰	تملك دارایی‌های مالی
۱۲/۶	۹۰/۹	۷۲۰،۳۴۱	-۰/۲	۹۱/۶	۵۷۳،۷۳۰	۶۳۹،۴۵۲	۹۳/۶	*۵۷۴،۹۸۴	جمع مصارف عمومی دولت
۳۸/۵	۹/۱	۷۲،۵۳۲	۳۴/۲	۸/۴	۵۲،۳۷۶	۵۲،۳۷۶	۶/۴	۳۹،۰۲۶	از محل درآمدهای اختصاصی
۱۴/۶	۱۰۰/۰	۷۹۲،۸۷۴	۲	۱۰۰/۰	۶۲۶،۱۰۶	۶۹۱،۸۲۸	۱۰۰/۰	۶۱۴،۰۱۰	مصارف بودجه عمومی دولت

* تفاوت این رقم با سرجمع به خاطر «پرداخت بابت ماده (۱۰) قانون تنظیم و بازسازی بام» است.

** براساس لایحه اصلاحیه بودجه سال ۱۳۸۶.



ب) اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ نسبت به مصوب سال ۱۳۸۶ معادل ۱۰/۸ درصد افزایش یافته است در حالی که همین رقم نسبت به پیش‌بینی عملکرد تنها معادل ۱/۶ درصد افزایش یافته است. با توجه به پیش‌بینی ۱۵/۵ درصدی تورم در سال ۱۳۸۷ (و حتی افزایش ۶ درصدی حقوق و دستمزد کارکنان در سال آینده)^۱ کسری بودجه در سال بعد در صورت عدم ارائه راهکارهای معین برای کاهش هزینه‌ها قطعی است.

۱. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه

۱-۱. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای بر حسب فصول هزینه در جدول ۲ و نمودار ۱ ارائه شده است. از بین اقلام هفت‌گانه فصول هزینه، فصول جبران خدمات کارکنان، یارانه‌ها، رفاه اجتماعی و سایر هزینه‌ها با مبلغ ۳۷۲,۱۰۸ میلیارد ریال حدود ۸۴ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای دولت را تشکیل می‌دهند.

۱-۲. یارانه‌ها، کمک‌های بلاعوض و رفاه اجتماعی در سال ۱۳۸۷ نسبت به مصوب سال ۱۳۸۶ به ترتیب معادل ۴۶، ۸۰ و ۵۲ درصد رشد داشته‌اند. اما اعتبارات سایر هزینه‌ها در سال ۱۳۸۷ نسبت به مصوب سال ۱۳۸۶ معادل ۷۱ درصد کاهش یافته و سهم آن از ۲۰ درصد در سال ۱۳۸۶ به ۵ درصد در سال ۱۳۸۷ تنزل یافته است.

۱-۳. ارقام جدول ۲ حاوی اطلاعات خاصی که قانون‌گذار را در بررسی بودجه و تصمیم‌گیری کلان‌یاری کند نیست. سهم یارانه‌ها و رفاه اجتماعی در سال ۱۳۸۷ نسبت به دو سال قبل از آن به‌طور محسوسی افزایش یافته است. اما مشخص نیست این افزایش سهم در راستای اولویت دادن دولت به حوزه حمایت اجتماعی است یا اینکه در جهت انجام تکالیف قانونی (مثلاً هدفمند کردن یارانه‌ها)^۲ است. اطلاعات مفید دیگری از این جدول قابل حصول نیست، مثلاً آیا رقم جبران خدمات پس از اعمال آثار قانون مدیریت خدمات کشوری است آیا این رقم نشان می‌دهد که دولت در جهت انجام تکلیف قانونی در برنامه چهارم توسعه برای کوچک کردن دولت^۳ و واگذاری امور سیاست‌جدیدی را اتخاذ کرده است؟

۱. مصاحبه علی‌عسگری معاون اقتصادی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور با خبرنگاران مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۱۸، جام‌جم آن‌لاین.

۲. ماده (۹۵) قانون برنامه چهارم توسعه کشور.

۳. بند «الف» ماده (۷) و ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه کشور.

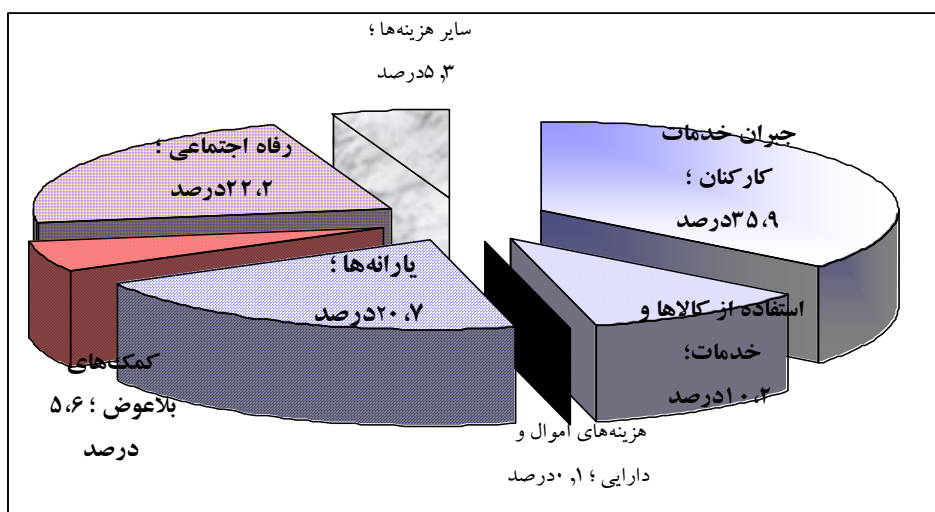


جدول ۲. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه

در بودجه سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۷ (میلیارد ریال - درصد)

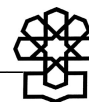
فصول هزینه	قانون ۱۳۸۵ (۱)	قانون ۱۳۸۶ (۲)	لایحه ۱۳۸۷ (۳)	سهم		
				رشد (۲) نسبت به (۱)	رشد (۱) نسبت به (۲)	رشد (۳) نسبت به (۱)
جبران خدمات کارکنان	۱۱۶,۶۵۹	۱۴۰,۲۶۶	۱۵۸,۹۶۲	۱۲/۳	۲۰/۲	۳۵/۱
استفاده از کالاها و خدمات	۳۲,۲۶۳	۳۵,۸۷۲	۴۴,۹۲۲	۲۵/۲	۱۱/۲	۸/۵
هزینه‌های اموال و دارایی	۴۶۳	۷۹۹	۵۵۹	-۳۰	۷۲/۴	۰/۱
یارانه	۶۰,۶۰۰	۶۲,۸۶۲	۹۱,۴۵۷	۴۵/۳	۳/۷	۱۵/۷
کمک‌های بلاعوض	۴۲,۸۵۷	۱۳,۸۲۳	۲۴,۹۲۵	۸۰/۳	-۶۸/۵	۳/۵
رفاه اجتماعی	۶۹,۹۵۹	۶۴,۴۹۲	۹۸,۲۵۸	۵۲/۴	-۷/۸	۱۶/۱
سایر هزینه‌ها	۵۴,۱۳۴	۸۱,۲۸۶	۲۲,۴۳۱	-۷۱/۲	۵۰/۲	۲۰/۴
جمع اعتبارات هزینه‌ای	۳۷۷,۹۳۵	۳۹۹,۴۰۰	۴۴۲,۵۲۴	۱۰/۸	۵/۷	۱۰۰/۰

نمودار ۱. سهم فصول هزینه از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۸۷



۲. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب دستگاه و ردیف

۲-۱. جدول ۳ اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها و ردیف‌هایی که بیشترین سهم از اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۸۷ را به خود اختصاص می‌دهند را به همراه سهم آن‌ها از کل اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ ارائه می‌کند. اعتبارات هزینه‌ای وزارت رفاه و یارانه‌ها با مبلغ ۱۳۳,۲۴۶ میلیارد ریال بیشترین سهم (۳۰/۱ درصد) را از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ دارد. وزارت آموزش و پرورش، وزارت دفاع (شامل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ستاد مشترک



ارتش، ستاد مشترک سپاه و ستاد فرماندهی نیروهای مسلح)، وزارت بهداشت، نیروی انتظامی و سود اوراق مشارکت دیگر اقلام مهم اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه هستند. ۶ قلم مذکور در مجموع با اعتبار ۳۲۰,۷۵۸ میلیارد ریال حدود ۷۳ درصد کل اعتبارات هزینه‌ای بودجه را تشکیل می‌دهند بنابراین درحالی‌که حدود ۲۲۳ دستگاه و ردیف (شامل دانشگاه‌های علوم پزشکی) با اعتباری معادل ۳۲۰,۷۵۸ میلیارد ریال تقریباً ۷۳ درصد اعتبارات هزینه‌ای را به خود اختصاص می‌دهند، ۵۱۱ دستگاه و ردیف دیگر با اعتباری معادل ۱۲۱,۷۶۷ میلیارد ریال تنها ۲۷ درصد اعتبارات را به خود اختصاص می‌دهند. نمودار ۲ ترکیب اعتبارات اقلام عمده هزینه‌ای را طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۷ نشان می‌دهد.

جدول ۳. دستگاه‌ها و ردیف‌هایی که بیش‌ترین سهم را از اعتبارات هزینه‌ای دارند

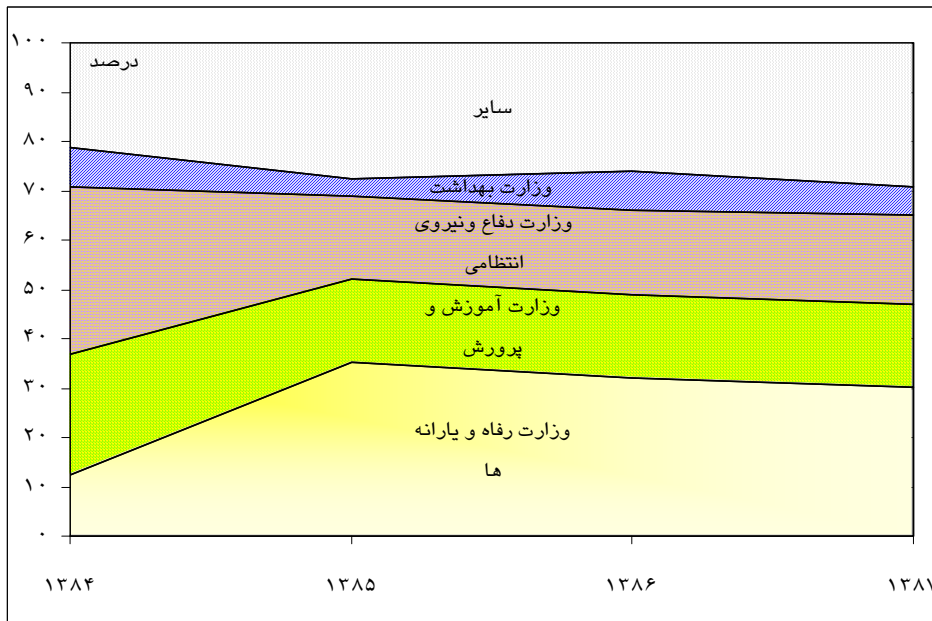
(میلیارد ریال - درصد)

عنوان دستگاه	قانون بودجه سال ۱۳۸۵		قانون بودجه سال ۱۳۸۶		لایحه بودجه سال ۱۳۸۷	
	اعتبار	سهم	اعتبار	سهم	اعتبار	سهم
وزارت رفاه و یارانه‌ها	۱۲۳,۰۵۲	۳۲/۶	۱۲۳,۸۲۵	۳۱/۰	۱۳۳,۲۴۶	۳۰/۱
وزارت آموزش و پرورش	۶۴,۲۲۴	۱۷/۰	۶۵,۹۳۵	۱۶/۵	۷۴,۰۵۸	۱۶/۷
وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۵۲,۲۳۱	۱۳/۸	۵۵,۳۹۸	۱۳/۹	۶۵,۹۹۶	۱۴/۹
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۱۳,۱۴۴	۳/۵	۳۰,۳۲۲	۷/۶	۲۵,۳۳۹	۵/۷
نیروی انتظامی	۱۱,۱۶۴	۳/۰	۱۲,۱۱۷	۳/۰	۱۴,۱۶۱	۳/۲
سود اوراق مشارکت	۶,۵۶۲	۱/۷	۷,۳۸۸	۱/۸	۷,۹۵۸	۱/۸
جمع	۲۷۰,۳۷۷	۷۱/۵	۲۹۴,۹۸۶	۷۳/۹	۳۲۰,۷۵۸	۷۲/۵

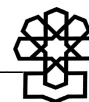
۲-۲. اطلاعات جدول ۳ برای سال‌های ۱۳۸۵، ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ تغییر محسوسی نکرده است. به عبارت دیگر همان سهمی که برای ردیف‌ها و دستگاه‌های مندرج در این جدول در ۲ سال گذشته منظور شده بود، برای سال ۱۳۸۷ نیز پیش‌بینی شده است (سهمی حدود ۷۰ درصد). دستگاه‌های مندرج در این جدول وظایف مربوط به حمایت اجتماعی، دفاع، آموزش، بهداشت و تأمین امنیت را انجام می‌دهند. این دستگاه‌ها با این مقدار هزینه و با انجام وظایف فوق‌تر قرار است به چه اهدافی دست یابند؟ موفقیت در تأمین این اهداف با چه شاخص‌هایی اندازه‌گیری خواهد شد؟ هزینه تمام شده انجام هر یک از این وظایف به چه میزان است؟ سیاست‌های مدنظر دولت برای کاهش هزینه یا افزایش کیفیت انجام هر یک از این امور چیست؟



نمودار ۲. سهم اقلام عمده اعتبارات هزینه‌ای، سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۷



۲-۳. اعتبارات ۱۵ دستگاه اصلی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ نسبت به مصوب ۱۳۸۶ بیش از ۲۰ درصد افزایش یافته است و دستگاهی تحت عنوان معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری نیز با تجمیع اعتبارات همه برنامه‌های پژوهشی و تحقیقاتی دستگاه‌های اجرایی (بجز مؤسسات و پژوهشکده‌های وابسته به وزارت علوم، وزارت بهداشت و وزارت جهاد کشاورزی) ایجاد شده است. اعتبارات این معاونت با تجمیع نهادهای مذهبی افزایش قابل توجهی پیدا کرده است (جدول ۵). لازم به ذکر است که اعتبارات استانی وزارت آموزش و پرورش و بنیاد شهید ملی شده است و دلیل افزایش چند برابری اعتبار آن‌ها نیز همین موضوع است. در هر حال سؤال اساسی این است که با افزایش قابل توجه اعتبارات برخی از دستگاه‌ها چه وظایف جدیدی به آن‌ها محول شده و آیا وظایف جدید، وظایف بدون متصدی بوده و یا وظایف قانونی جدید بوده است؟ نکته‌ای که لازم است به آن اشاره شود این است که در چیدمان و ادغام دستگاه‌ها وحدت رویه‌ای مشاهده نمی‌شود به طور مثال تنها اعتبارات استانی دو دستگاه وزارت آموزش و پرورش و بنیاد شهید ملی شده است.



جدول ۴. دستگاه‌هایی که اعتبارات آن‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ بیش از ۲۰ درصد کاهش یافته است (میلیون ریال)

ردیف	شرح	قانون ۱۳۸۶	لایحه ۱۳۸۷	کاهش (درصد)
۱	وزارت کشور	۶,۴۹۲,۱۱۵	۳,۳۱۶,۷۸۱	-۴۸/۹۱
۲	مجمع تشخیص مصلحت نظام	۱۳۳,۲۳۹	۷۸,۶۷۰	-۳۴/۲۰
۳	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۶۱۱,۴۹۳	۴۱۵,۱۹۴	-۳۲/۱۰

جدول ۵. دستگاه‌هایی که اعتبارات آن‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ بیش از ۲۰ درصد افزایش یافته است

(میلیون ریال)

ردیف	شرح	قانون ۱۳۸۶	لایحه ۱۳۸۷	افزایش (درصد)
۱	سازمان انرژی اتمی	۲,۵۸۱,۸۱۳	۳,۲۳۹,۶۱۴	۲۵/۴۸
۲	دبیرخانه مجلس خبرگان	۶,۳۱۲	۸,۰۰۰	۲۶/۷۴
۳	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۱۹,۰۲۹,۴۶۱	۲۴,۵۹۵,۶۷۳	۲۹/۲۵
۴	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۶۹,۰۳۵,۴۲۶	۹۱,۱۱۰,۲۷۵	۳۱/۹۸
۵	وزارت نیرو	۲۷,۷۴۰,۲۵۴	۳۷,۹۷۴,۴۷۲	۳۶/۸۹
۶	وزارت امور اقتصادی و دارایی	۱,۹۷۶,۵۰۳	۲,۸۷۶,۲۲۶	۵۴/۵۲
۷	وزارت رفاه و تأمین اجتماعی	۲۶,۵۹۹,۳۱۳	۴۴,۹۶۱,۱۹۶	۶۹/۰۳
۸	وزارت تعاون	۱۵۲,۰۰۰	۲۶۰,۵۱۸	۷۱/۳۹
۹	وزارت مسکن و شهرسازی	۲,۶۲۱,۵۴۳	۴,۵۰۶,۲۷۱	۷۱/۸۹
۱۰	نهاد ریاست جمهوری	۲,۶۶۴,۸۳۶	۴,۷۲۸,۸۵۹	۷۷/۴۵
۱۱	وزارت کار و امور اجتماعی	۱,۷۴۸,۶۶۸	۳,۵۷۴,۱۳۴	۱۰۴/۳۹
۱۲	سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	۱,۳۴۹,۸۶۴	۲,۹۵۴,۶۷۰	۱۱۸/۸۹
۱۳	معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور	۸۵,۹۰۴	۳,۳۴۲,۹۷۱	۲۹۰/۱۲
۱۴	وزارت آموزش و پرورش	۱۳,۷۸۳,۷۴۶	۸۳,۳۱۹,۷۴۷	۵۰۴/۴۵
۱۵	بنیاد شهید و امور ایثارگران	۳,۰۸۷,۴۶۴	۲۱,۷۳۸,۴۵۶	۶۰۴/۰۹
۱۶	نهاد ریاست جمهوری - معاونت علمی و فناوری	۰	۵,۶۵۷,۱۲۵	-

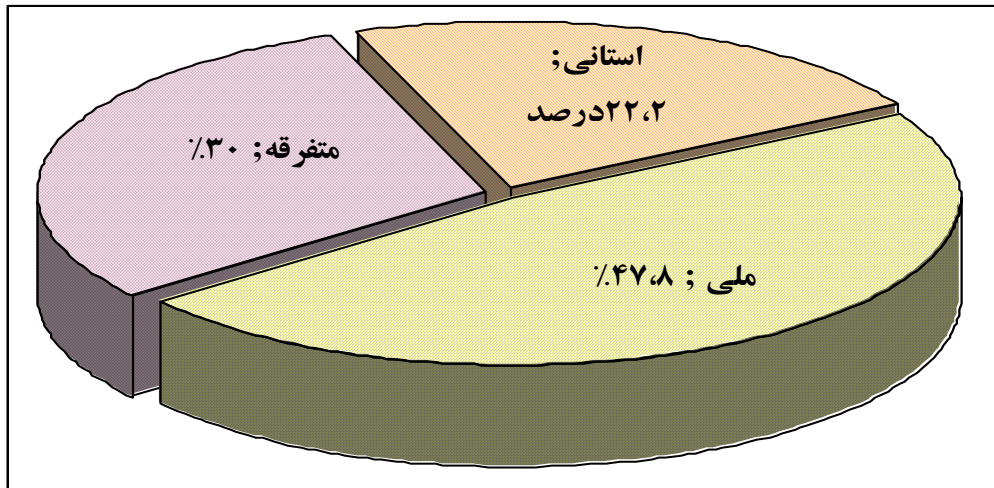
ج) اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

۱. آثار تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای و تعهدات موجود در منابع کشور برای اجرای برنامه‌های عمرانی حائز اهمیت است. تعهدات موجود در قسمت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امکان بررسی و تصمیم‌گیری قوه مقننه را عمدتاً به طرح‌های جدید محدود می‌کند، ضمن آنکه در شرایط محدودیت ظرفیت‌های کشور، شروع هر طرح تازه به معنای طولانی‌تر شدن دوره اجرای طرح‌های عمرانی موجود است که بار هزینه‌ای و عدم‌النفع مربوط به خود را دارد.

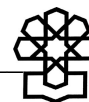


۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ با رقم ۲۴۱،۴۰۷ میلیارد ریال نسبت به رقم مشابه سال ۱۳۸۶ (۱۸۴،۴۳۷ میلیارد ریال) از رشدی معادل ۳۱ درصد برخوردار است. سهم اعتبارات طرح‌های ملی، ردیف‌های متفرقه و استانی در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ به ترتیب ۴۷/۸ ، ۳۰ و ۲۲/۲ درصد است (نمودار ۳).

نمودار ۳. ترکیب اعتبارات عمرانی به تفکیک طرح‌های ملی، متفرقه و استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷



۳. طرح‌های جدید در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ به تفکیک امور و فصول ارائه شده است که بیش‌ترین سهم اعتبارات طرح‌های جدید مربوط به فصل‌های بهداشت و سلامت (۱۹/۸ درصد) و منابع آب (۱۸/۵ درصد) و کم‌ترین آن مربوط به فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات (۰/۲ درصد) است. فصل‌های حمل‌ونقل، محیط‌زیست، رفاه و تأمین اجتماعی، نظم و امنیت عمومی و قانون‌گذاری فاقد طرح جدید هستند (جدول ۶).



جدول ۶. اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید ملی براساس فصول در سال ۱۳۸۷

(ارقام به میلیارد ریال - درصد)

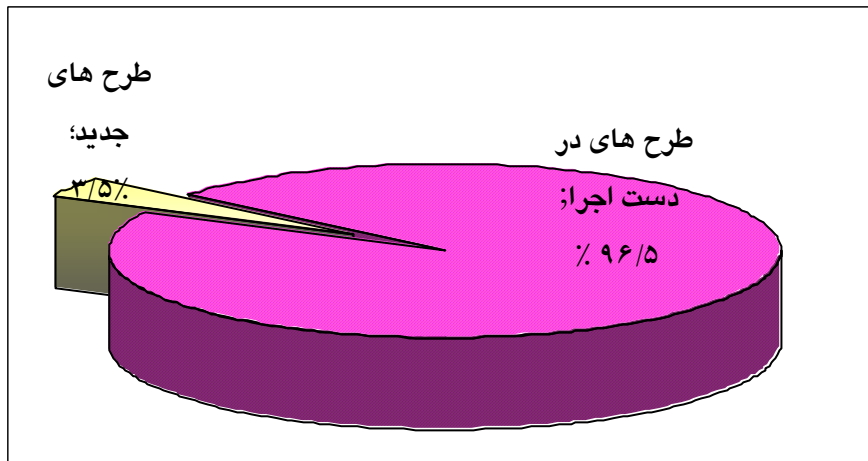
ردیف	فصل	میزان اعتبار	سهم از کل
۱	فصل انرژی	۴۳۶	۵/۲
۲	فصل حمل‌ونقل	-	-
۳	فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات	۱۸	۰/۲
۴	فصل مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری	۱۳۶۰	۱۶/۱
۵	فصل منابع آب	۱۵۶۹	۱۸/۵
۶	فصل صنعت و معدن	۵۶	۰/۷
۷	فصل محیط‌زیست	-	-
۸	فصل بازرگانی	۲۲	۰/۳
۹	فصل کشاورزی و منابع طبیعی	۱۸۵	۲/۲
۱۰	فصل رفاه و تأمین اجتماعی	-	-
۱۱	فصل تربیت بدنی	۱۰۹۸	۱۳/۰
۱۲	فصل آموزش	۵۱۴	۶/۱
۱۳	فصل فرهنگ و هنر و رسانه‌های جمعی و گردشگری	۵۱۴	۶/۱
۱۴	فصل بهداشت و سلامت	۱۶۷۳	۱۹/۸
۱۵	فصل نظم و امنیت عمومی	-	-
۱۶	فصل دفاع	۱۱۳	۱/۳
۱۷	فصل توسعه علوم فناوری	۱۸۰	۲/۱
۱۸	فصل خدمات مالی، فنی، مدیریت و برنامه‌ریزی	۱۶۶	۲/۰
۱۹	فصل قانون‌گذاری	-	-
۲۰	فصل اداره عمومی	۳۶۴	۴/۳
۲۱	فصل امور قضایی	۱۹۱	۲/۳
۲۲	جمع کل	۸۴۵۸	-

۴. به‌طورکلی ۳/۵ درصد^۱ از اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی جدید هستند. به‌عبارت دیگر حدود ۳/۵ درصد اعتبارات عمرانی ملی مربوط به طرح‌های جدید بوده و قابل تصمیم‌گیری است و مابقی (۹۶/۵ درصد) آن ناشی از تعهدات طرح‌های ملی در دست اجرا است و تنها از طریق اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی ملی می‌توان در مورد آن‌ها تصمیم‌گیری کرد (نمودار ۴).

۱. البته طبق اطلاعات پیوست طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، این میزان ۶/۷ درصد است.



نمودار ۴. سهم اعتبارات طرح‌های جدید ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷

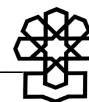


۵. به دلیل آنکه اعتبارات ردیف‌های متفرقه معمولاً متمرکز و بدون اختصاص به دستگاه اجرائی معینی و گاه حتی بدون تعیین محل مصرف در اختیار دولت بوده و برحسب مورد بین دستگاه‌های اجرائی و استان‌ها توزیع می‌شود، در عمل همه حقوق قوه مقننه در زمینه بررسی، تأیید و نظارت بر این بخش از اعتبارات عمرانی مخدوش می‌شود. تصمیم‌گیری راجع به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی نیز در حیطه وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه‌ای استان است، بنابراین قوه مقننه عملاً می‌تواند راجع به مبلغ ۸,۴۵۸ میلیارد ریال از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تصمیم‌گیری کند.

د) اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

۱. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، مبلغ ۲۶,۴۰۹ میلیارد ریال است که در مقایسه با رقم ۵۵,۶۱۴ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور معادل ۳۴/۵ درصد کاهش یافته است (جدول ۷).

۲. در بین اعتبارات تملک دارایی‌های مالی، واگذاری سهام، بازپرداخت اصل اوراق مشارکت و بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات به ترتیب هر یک با ۳۳، ۲۵/۹ و ۲۲/۱ درصد بیش‌ترین سهم و بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی و تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل با ۶/۸ و ۲/۳ درصد کم‌ترین سهم را دارند. همان‌طور که بیان شد، اعتبارات تملک دارایی‌های مالی لایحه، نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۶، ۳۴/۵ درصد کاهش یافته که به‌طور عمده به دلیل کاهش ردیف‌های ۱۰۱۰۰۰ (واگذاری سهام) و ۱۰۳۰۰۰ (بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی) بوده است. براساس ارقام اعتبارات



تملك دارایی‌های مالی بازپرداخت اصل اوراق مشاركت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ معادل ۱۴۸ درصد افزایش یافته است (جدول ۷).

۳. در حالی که در سال ۱۳۸۶ پیش‌بینی می‌شود اعتبارات تملك دارایی‌های مالی تنها حدود ۳۲۱/۹ میلیارد ریال (۱۷ درصد رقم مصوب) تحقق یابد، در صورت ادامه شرایط موجود، تحقق رقم ۳۶ هزار میلیارد ریال برای سال ۱۳۸۷ به سختی امکان‌پذیر است. علاوه بر آن، به دلیل ماهیت تعهدی اجزای اعتبارات تملك دارایی‌های مالی امکان تغییر چندانى در آنها وجود ندارد.

جدول ۷. اعتبارات تملك دارایی‌های مالی (میلیارد ریال - درصد)

کد ردیف	عنوان ردیف	قانون بودجه سال ۱۳۸۵		قانون بودجه سال ۱۳۸۶		لایحه بودجه سال ۱۳۸۷	
		اعتبار	سهم	اعتبار	سهم	اعتبار	سهم
۱۰۱۰۰۰	واگذاری سهام	۰	۰/۰	۲۷,۶۲۷	۴۹/۷	۱۲,۰۰۰	۳۳/۰
۱۰۲۰۰۰	بازپرداخت اصل اوراق مشاركت	۴,۰۲۰	۲۸/۵	۳,۷۹۹	۶/۸	۹,۴۳۲	۲۵/۹
۱۰۳۰۰۰	بازپرداخت اصل تسهیلات بانكى	۴۰۰	۲/۸	۱۰,۲۲۰	۱۸/۴	۲,۴۷۸	۶/۸
۱۰۴۰۰۰	تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل	۴۷۲	۳/۴	۵۷۲	۱/۰	۸۲۶	۲/۳
۱۰۵۰۰۰	بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات	۹,۱۹۲	۶۵/۳	۱۳,۳۹۶	۲۴/۱	۱۱,۶۷۳	۳۲/۱
	جمع	۱۴,۰۸۴	۱۰۰,۰	۵۵,۶۱۴	۱۰۰/۰	۲۹۴/۹	۱۰۰/۰

ه) اعتبارات متفرقه

۱. اعتبارات متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ برابر ۱۹۰,۹۵۲ میلیارد ریال است که نسبت به رقم مشابه در سال قبل (۱۷۵,۶۰۴ میلیارد ریال) حدود ۹ درصد افزایش یافته است.^۱ سهم اعتبارات هزینه‌ای و تملك دارایی‌های سرمایه‌ای از ردیف‌های متفرقه به ترتیب ۶۲ و ۳۸ درصد است. این سهم در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ به ترتیب ۷۳ و ۲۷ درصد بوده است.

۲. تعداد ردیف‌ها از ۱۵۵ ردیف در سال ۱۳۸۶ به ۱۱۰ ردیف در سال ۱۳۸۷ کاهش یافته است. نکته

۱. افزایش اعتبارات ردیف‌های متفرقه مغایر با بودجه‌ریزی عملیاتی است که بنابر اعلام دولت مبنای تهیه بودجه سال ۱۳۸۷ بوده است.



قابل ذکر این است که اعتبارات متفرقه برحسب موضوع تفکیک شده‌اند. این موضوعات عبارتند از:

- اعتبارات خاص و پیش‌بینی شده

- اعتبارات یارانه‌ها

- اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه

- اعتبارات نهادهای خاص

- اعتبارات ردیف‌های موردی

- سود و کارمزد وام‌های داخلی و خارجی

تعداد ۶۶ ردیف از ردیف‌های متفرقه سال ۱۳۸۶ حذف شده و تعداد ۲۵ ردیف نیز به ردیف‌های متفرقه سال ۱۳۸۷ اضافه شده است. با ادغام تعداد ۸ ردیف در بودجه سال ۱۳۸۶ تعداد ۴ ردیف متفرقه جدید ایجاد شده است.

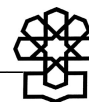
۳. دو ردیف کمک برای ساخت نیروگاه به منظور جبران هزینه‌های ناشی از تغییر ساعت و یارانه سیستم حمل‌ونقل موضوع تغییر ساعت بانک‌ها هرکدام به مبلغ ۱۰۰ میلیارد ریال به ردیف‌های متفرقه اضافه شده‌اند. قابل ذکر است که به دلیل امتناع دولت از تغییر ساعت بانک‌ها، مجلس طی مصوبه‌ای تغییر ساعت بانک‌ها را قانونی کرد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

۱. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ معادل ۵۶ درصد مصارف بودجه عمومی دولت به مصارف هزینه‌ای اختصاص می‌یابد، این سهم برای عملکرد بودجه سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ به ترتیب ۶۹/۶ و ۶۷/۷ درصد بوده است. اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۸۷ نسبت به مصوب ۱۳۸۶ معادل ۱۰/۸ درصد رشد دارد.

۲. اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه ۱۳۸۷ نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۸۶ تنها ۱/۶ درصد افزایش نشان می‌دهد، بنابراین با توجه به پیش‌بینی تورم ۱۵/۵ درصدی، کسری بودجه در سال بعد قطعی است. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه‌ای و برحسب دستگاه‌های مهم در سال ۱۳۸۷ چندان تفاوتی با سال‌های قبل ندارد و به‌رغم اعلام دولت مبنی بر اصلاح بودجه، تغییری در سیاست‌ها و اولویت‌بندی‌های دولت مشاهده نمی‌شود. به‌طور کلی مشخص نیست اعتبارات هزینه‌ای لایحه در راستای انجام کدام وظایف قانونی، کدام اهداف و براساس کدام شاخص‌های کمی انجام می‌شود.

۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رقم ۲۴۱,۴۰۸ هزار میلیارد ریال نسبت به مصوب سال



۱۳۸۶ معادل ۳۰/۹ درصد افزایش می‌یابد. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۸۷، ۳۰/۴ درصد است. در حالی که عملکرد این رقم در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۵ به ترتیب ۲۰/۶ و ۲۲/۵ درصد بوده است. بنابراین به نظر می‌رسد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تنها هنگام ارائه لایحه سهم نسبتاً بالایی دارد.

۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ حدود ۳۶ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. در حالی که پیش‌بینی عملکرد این رقم در سال جاری حداکثر ۹ هزار میلیارد ریال است، تحقق رقم پیش‌بینی شده برای سال بعد بعید به نظر می‌رسد.

۵. در چیدمان و ادغام دستگاه‌ها و وحدت رویه مشاهده نمی‌شود. به‌طور مثال در تجمیع برنامه‌های پژوهشی و تحقیقاتی، پژوهشکده‌های وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و جهاد کشاورزی مستثنا شده است و، یا تنها اعتبارات استانی دو دستگاه آموزش و پرورش و بنیاد شهید ملی شده است.

۶. اعتبارات متفرقه در لایحه ۱۳۸۷ نسبت به مصوب سال ۱۳۸۶ معادل ۹ درصد افزایش یافته است. وجود ردیف‌های متفرقه مغایر تصمیم دولت مبنی بر بودجه‌ریزی عملیاتی و خلاف اصول بودجه‌ریزی است. بنابراین ضمن آنکه باید عناوین ردیف‌های متفرقه به‌صورت شفاف تعیین شود، لازم است اعتبارات ردیف‌های متفرقه فاقد قانون خرج حذف شود.



شماره مسلسل: ۸۷۷۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۳) تحلیلی بر مصارف بودجه (ویرایش دوم)
Report Title: About Budget Bill (2008-2009): Analysis of Expenditures

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: محمدتقی فیاضی

همکار: سعید حاتمی زاده

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. لایحه بودجه ۱۳۸۷ (Budget Bill 2008-2009)

۲. مصارف (Expenditures)

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

۱. قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور.

۲. قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور.

۳. قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۱۱/۲