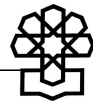


تحلیلی بر قانون بودجه ۱۳۸۷ کل کشور
و روند رسیدگی لایحه در مجلس
(ویرایش اول)

به نام خدا

فهرست مطالب

مقدمه	۱
۱. تغییرات ساختار لایحه	۱
۱-۱. سمت منابع	۴
۱-۲. سمت مصارف	۴
۲. تغییرات سقف منابع و مصارف	۷
۲-۱. ارقام کلان بودجه	۷
۲-۲. منابع بودجه	۹
۲-۳. مصارف بودجه	۱۲
۳. برخی ملاحظات مهم	۱۷
۳-۱. اعتبار در نظر گرفته شده برای پرداخت یارانه بنزین و نفت و گاز با روند و قیمت فعلی تکافو نخواهد کرد	۱۷
۳-۲. پیش‌بینی اعتبارات هزینه‌ای در لایحه و قانون بودجه سال ۱۳۸۷ نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۸۶ دارای کسری است (صرفنظر از موضوع بند «۱»)	۱۷
۳-۳. بند «۳» ماده واحده دارای ابهام است	۱۸
۳-۴. نحوه نمایش رقم مربوط به مانده مابه‌التفاوت یارانه حامل‌های انرژی دارای ابهام است	۱۸
۳-۵. اجرای بندهای «۳۷» و «۳۸» ماده واحده بودجه در رابطه با واگذاری سهام شرکت‌های دولتی نیازمند تمهیدات جدی است	۱۹



تحلیلی بر قانون بودجه ۱۳۸۷ کل کشور و روند رسیدگی لایحه در مجلس (ویرایش اول)

مقدمه

این گزارش به بررسی اقدامات مجلس شورای اسلامی در بررسی و تصویب بودجه ۱۳۸۷ کل کشور می‌پردازد و از دو بخش اصلی تشکیل شده است:

۱. تغییرات ساختار لایحه،

۲. تغییرات سقف منابع و مصارف.

علاوه بر این در بخش سوم برخی ملاحظات مهمی که در رابطه با قانون بودجه سال ۱۳۸۷ وجود دارد بیان شده است.

۱. تغییرات ساختار لایحه

دولت لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ را همان‌گونه که قبلاً اعلام کرده بود با ساختاری متفاوت نسبت به سنوات قبل تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد. هدف دولت اصلاح برخی از مشکلات بودجه‌ریزی کشور از جمله حذف قانون‌گذاری ضمن بودجه از طریق شیوه مرسوم تبصره‌نویسی و متمرکز کردن اعتبارات طیف گسترده دستگاه‌های اجرایی بخش عمومی بوده است. تغییرات ایجاد شده در لایحه بودجه ۱۳۸۷ نسبت به سنوات قبل را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

- حذف پیوست‌های معمول بودجه: اسناد بودجه سال ۱۳۸۷ از دو بخش تشکیل شده بود:

● **لایحه بودجه شامل:**

- ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه عمومی دولت،

- اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (پیوست ۱).

● **اسناد پشتیبان شامل:**

- بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت،



- مقادیر و هزینه تولید شرکت‌های دولتی به تفکیک کالا یا خدمات،

- بودجه استانی،

- درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی،

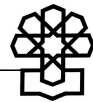
- اعتبارات دستگاه‌های اجرایی برحسب برنامه و اهداف کمی.

لازم به ذکر است که تنها اجزای «لایحه بودجه» به صورت چاپی به مجلس شورای اسلامی تقدیم و در اختیار نمایندگان مردم قرار گرفت و اسناد پشتیبان به صورت لوح فشرده در اختیار نمایندگان گذاشته شد. بدین ترتیب برخی اسنادی که در سنوات قبل در قالب پیوست‌های لایحه بودجه برای تصویب تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شد (مانند پیوست ۲: بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و پیوست ۳: بودجه استانی و ...) اطلاعی فرض شده و به بخش اسناد پشتیبان منتقل شده بود. پیرو این تغییر، ماده واحده بودجه نیز برخلاف سنوات قبل که شامل بودجه کل کشور بود به گونه‌ای تنظیم شده بود که فقط بودجه عمومی دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسید.

- حذف تبصره‌ها: به جز چند حکم کلی که به شکل بند به ماده واحده الحاق شده بود، تبصره‌های معمول بودجه حذف شده بودند. بخشی از احکام تبصره‌های بودجه در سنوات قبل مجوز لازم را برای وصول درآمدها و انجام هزینه‌هایی که فاقد قوانین دائمی بودند را صادر می‌کرد. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ دولت با اصلاح عناوین ردیف‌های مربوط و درج عبارت «به شرح عناوین» در ماده واحده سعی کرده بود تا خلأ قانونی ناشی از حذف تبصره‌ها را پر کند.

- تجمیع اعتبارات ذیل ۳۹ دستگاه به عنوان «دستگاه اجرایی»: در جداول (۲) و (۲-۲) لایحه بودجه کلیه «اعتبارات و برنامه‌ها» ذیل ۳۹ دستگاه اجرایی تجمیع شده بود و سایر دستگاه‌ها به عنوان دستگاه «زیرمجموعه» ذیل این ۳۹ دستگاه آرایش یافته بودند. علاوه بر این روش مبادله موافقت‌نامه (ماده ۱۹) قانون برنامه و بودجه) و محتوای آن نیز طبق یکی از احکام ماده واحده تغییر یافته و دولت اجازه خواسته بود تا جداول تفصیلی منابع و مصارف را تا پایان اردیبهشت ماه ۱۳۸۷ تنظیم و آن جداول مبنای نظارت مراجع قانونی قرار گیرد.

- تعیین رابطه مالی و حقوقی بین دولت و شرکت ملی نفت ایران توسط دولت: بند «ه» ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۸۷ کل کشور تعیین این رابطه را به طور مطلق به هیئت وزیران واگذار می‌کرد.



- **تجمیع اعتبارات پژوهشی برخی مؤسسات پژوهشی ذیل معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور:** علاوه بر اعتبارات مربوط به ۱۰ ردیف فعالیت‌های علمی و پژوهشی که مطابق سنوات قبل ذیل نهاد ریاست جمهوری سازمان یافته بود،^۱ معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور «دستگاه اجرایی» شناخته شده و اعتبارات ۱۹ مؤسسه پژوهشی مربوط به دستگاه‌های اجرایی کشور ذیل آن طبقه‌بندی شده بود.^۲

به‌رغم برخی جهت‌گیری‌های مثبت لایحه از جمله حذف تبصره‌ها و کاهش تعداد دستگاه‌های اجرایی کشور، بررسی‌های مجلس شورای اسلامی نشان داد که در تطبیق با موازین قانونی تهیه و تنظیم بودجه، لایحه بودجه ۱۳۸۷:

اولاً در مواردی مانند تجمیع اعتبارات دستگاه‌های «زیرمجموعه» ذیل «دستگاه اصلی» (بند «الف»، ماده واحده) و تنظیم رابطه دولت و شرکت ملی نفت ایران (بند «ه» ماده واحده)، ارقام بودجه با تغییر مصوبات دولت تغییر می‌کرد (مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی).

- پرداخت‌هایی انجام می‌شد که سقف اعتبارات آن توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب نرسیده بود (مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی)،

- مبنای نظارت بر بودجه توسط مراجع قانونی، مصوبات هیئت وزیران بود و نه مصوبات مجلس شورای اسلامی (مغایر اصل ۵۵ قانون اساسی).

ثانیاً بودجه کل کشور طبق موازین قانون محاسبات عمومی و قانون برنامه و بودجه تهیه نشده بود. از جمله مواد (۱)، (۶۸) قانون محاسبات عمومی کشور، مواد (۱)، (۱۲) و (۱۹) قانون برنامه و بودجه، ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و

ثالثاً به مقتضیات مدیریت مالی کشور توجه نشده بود. ساختار لایحه به‌گونه‌ای بود که ترتیبات قانونی مرحله اجرای بودجه (مانند نحوه ابلاغ بودجه به دستگاه‌های اجرایی و مبادله موافقتنامه ماده (۱۹) قانون برنامه و بودجه)، نحوه نظارت مالی (ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی و ...) قابل عمل نبود. بدین ترتیب فرایند اجرای بودجه مختل می‌شد یا اجرای بودجه حسب سلیقه مسئولان اجرایی و با تهیه دستورالعمل داخلی ممکن می‌شد.

نتایج تنظیم لایحه بودجه به‌صورت مزبور عبارت بود از:

- **واگذاری اختیارات قوه مقننه به قوه مجریه از طریق حذف اختیارات قوه قانون‌گذاری،**

۱. مانند ستاد فناوری نانو، فرهنگستان‌های علوم ایران، زبان و ادب فارسی، علوم پزشکی ایران و هنر، بنیاد ایران‌شناسی و ...
۲. مانند پژوهشکده آمار، پژوهشکده هواشناسی، سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی ایران، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، پژوهشگاه نیرو و



- اغتشاش مالی و گسیختگی غیر قابل ترمیم اطلاعات مدیریت بخش عمومی کشور.^۱
مجلس شورای اسلامی ضمن حفظ جهت‌گیری‌های مثبت دولت، اقدام به اصلاح ساختار بودجه تقدیمی کرد. محور اصلاحات انجام شده قانونمندی بودجه بوده است.

۱-۱. سمت منابع

با توجه به اینکه روش به‌کار گرفته شده برای حذف تبصره‌ها در قسمت منابع (یعنی اصلاح عناوین ردیف‌های درآمدی) معضل قانون‌گذاری ضمن بودجه را رفع نمی‌کرد، لذا دولت موظف شد تا ظرف مدت معینی با اصلاح قوانین مرتبط جوازهای قانونی را برای وصول درآمدهای خود اخذ کند تا بدین ترتیب زمینه حذف واقعی تبصره‌های بودجه برای سنوات آتی نیز فراهم شود (بند «۹» ماده واحده). علاوه بر این، مجوز قانونی لازم برای اخذ برخی درآمدها در سال ۱۳۸۷ که منوط به تغییر قوانین جاری کشور بود یا نیازمند تعیین مراجع خاص داشت از طریق درج احکامی در ماده واحده صادر شد (بندهای «۱۰» الی «۱۶» ماده واحده).^۲

۱-۲. سمت مصارف

الف) به منظور قانونمندی کردن ردیف‌های بودجه‌ای معیارهای زیر مورد توافق مجلس شورای اسلامی قرار گرفت و برای دستگاه‌های اجرایی که طبق اصول زیر تعیین شده‌اند ردیف بودجه‌ای مستقل در نظر گرفته شد:

- تمام دستگاه‌هایی که دارای قانون تأسیس بوده یا اساسنامه آنها به تصویب مجلس شورای انقلاب یا شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده است (مگر آنکه طبق قانون تأسیس یا اساسنامه دستگاه مزبور دارای شخصیت حقوقی مستقل نبوده یا دارای استقلال مالی نباشد)،
- دستگاه‌های مندرج در قانون اساسی،^۳
- نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری،
- دانشگاه‌ها و مراکز علمی و تحقیقاتی مستقل.

۱. برای اطلاع از بررسی‌های تفصیلی به گزارش شماره ۸۷۷۰ و ۸۷۸۸ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مراجعه کنید.
۲. به‌عنوان مثال طبق ماده قانون مالیات‌های مستقیم کلیه شرکت‌ها موظفند هر سال ۲۵ درصد سود سال قبل خود را به‌عنوان مالیات بپردازند. در لایحه دولت پیش‌بینی شده بود با توجه به کسری منابع عمومی، در رابطه با شرکت دولتی مالیات سال ۱۳۸۷ این شرکت‌ها به‌صورت علی‌الحساب و ماهانه یک دوازدهم دریافت شود. به‌عبارت دیگر قانون مالیات‌های مستقیم در رابطه با شرکت‌های دولتی اصلاح شده بود. در این‌گونه موارد تغییر عناوین ردیف‌ها وافی به مقصود نبود و به همین جهت احکام مرتبط در ماده واحده پیش‌بینی شد.

۳. به‌جز شورای نظارت بر صدا و سیما که همانند سنوات قبل ذیل نهاد ریاست جمهوری قرار گرفت.



با ملاک فوق تعداد ردیف‌های مستقل بودجه‌ای از بیش از ۷۰۰ ردیف سال ۱۳۸۶ به ۲۶۲ ردیف کاهش یافت. علاوه بر این مؤسسات پژوهشی مربوط به دستگاه‌های اجرایی کشور که اعتبارات آنها ذیل معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور تجمیع شده بود ذیل دستگاه‌های اجرایی مربوط منتقل شدند.

ذکر یک نکته در این ارتباط ضروری است. عمده‌ترین استدلال‌هایی که در ارتباط با تجمیع اعتبارات دستگاه‌ها ذیل ۳۹ دستگاه عنوان می‌شد عبارت بود از ضرورت شفاف کردن حوزه مسئولیت‌ها، فراهم کردن زمینه برای اقدام هماهنگ دستگاه‌های اجرایی و پاسخ‌گو کردن مسئولین دستگاه‌های اجرایی در مقابل وزرا و در مرحله بعد پاسخ‌گویی وزرا در مقابل مجلس شورای اسلامی. لازم به ذکر است که زمینه‌های قانونی برای دستیابی به اهداف مزبور در حال حاضر وجود دارد. طبق مواد (۱۳) و (۱۴) قانون برنامه و بودجه، کلیه دستگاه‌های وابسته به هر یک از وزارتخانه‌ها موظفند بودجه و برنامه سالانه خود را به تأیید وزیر مربوط یا مجمع عمومی یا بالاترین مسئول دستگاه برسانند و سپس بودجه و برنامه سالانه تأیید شده خود را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ارسال کنند (شبیبه به همین روال در مورد سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی در ماده (۱۷) همین قانون پیش‌بینی شده است). بدین ترتیب دستگاه‌های اجرایی موظفند در مرحله تهیه بودجه نسبت به هماهنگ کردن سیاست‌های خود با مقامات مسئول (از جمله وزرا) اقدام کنند. (ب) بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به‌عنوان پیوست (۲) بودجه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

(ج) رابطه مالی بین دولت و شرکت ملی نفت ایران مجلس شورای اسلامی به‌گونه‌ای مشخص شد که کلیه اجزای دارای آثار مالی در سقف ردیف‌های مشخص به تصویب برسد. بند «ه» ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۸۷ که تعیین رابطه مالی و حقوقی بین دولت و شرکت ملی نفت ایران را به‌طور مطلق به هیئت وزیران واگذار می‌کرد یکی از مسائل چالش‌برانگیز لایحه بودجه محسوب می‌شد. پس از مباحث فراوان مقرر شد که بند «ج» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور (که رابطه مالی بین دولت و شرکت نفت ایران را تعیین می‌کرد) با اصلاحات زیر برای سال ۱۳۸۷ تنفیذ شود:

- سود سهام شرکت ملی نفت ایران از قطعی به علی‌الحساب تبدیل شد.
- قیمت نفت خام صادراتی برای پالایشگاه از ۹۳/۷ قیمت صادراتی درصد به ۹۴ درصد افزایش یافت.
- قیمت آزاد برق ۷۷۳ ریال تعیین شد.
- برای پرداخت مابه‌التفاوت یارانه حامل‌های انرژی از حساب ذخیره ارزی سقف تعیین شد.



در سنوات اخیر که رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران در تبصره «۱۱» بودجه سنواتی تعیین می‌شد همواره حکمی وجود داشت مبنی بر اینکه بابت مابه‌التفاوت یارانه حامل‌های انرژی^۱ مبالغی از حساب ذخیره ارزی برداشت و به شرکت مربوطه پرداخت می‌شد. این مبلغ در سقف ماده واحده بودجه ظاهر نمی‌شد اما در حساب‌های خزانه‌داری وجود داشت. طبق محاسبات کارگروه تشکیل شده به هنگام بررسی لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی سقف این رقم در سال ۱۳۸۷ حدود ۱۲۲۰۰۰ میلیارد ریال تعیین و به سقف ماده واحده اضافه شد. اضافه شدن این رقم به معنای اضافه شدن سقف قانون بودجه ۱۳۸۷ نسبت به لایحه بودجه ۱۳۸۷ نیست زیرا دولت نیز طبق بند «ه» ماده واحده لایحه پیشنهادی سازوکار مزبور را پیش‌بینی کرده بود. اما مطابق سنوات قبل قصد نداشت که رقم آن را در ماده واحده بودجه منظور کند.

● مقرر شد افزایش درآمدهای حاصل از مایعات و میعانات گازی و قیمت نفت خام (سهام شرکت ملی نفت ایران) صرفاً در طرح‌های سرمایه‌گذاری بالادستی نفت و گاز هزینه شود.^۲

● پرداخت هرگونه وام و کمک شرکت‌های تابعه وزارت نفت به اشخاص حقیقی و حقوقی صرفاً با رعایت ماده (۵) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و با رعایت قانون و مقررات حاکم بر این شرکت، از جمله قانون نفت امکان‌پذیر باشد.

● در لایحه بودجه پیش‌بینی شده بود که از حدود ۱۴۷ هزار میلیارد ریال سرمایه‌گذاری مورد نیاز شرکت ملی نفت ایران، ۳۸ هزار میلیارد ریال از محل منابع داخلی، ۱۲ هزار میلیارد ریال وام داخلی (از محل شبکه بانکی کشور) و ۹۷ میلیارد ریال از طریق وام خارجی (فاینانس و بیع متقابل) تأمین شود. با توجه به اهمیت سرمایه‌گذاری در طرح‌های نفت و گاز و ناممکن بودن تأمین اعتبارات از محل وام خارجی، مجلس شورای اسلامی برای تجهیز منابع سرمایه‌ای طرح‌های استخراج و تولید نفت و گاز پارس جنوبی، ۳ درصد ارزش نفت خام تولیدی در اختیار شرکت ملی نفت ایران قرار داد.

● در رابطه با اعتبارات مورد نیاز جهت پرداخت یارانه واردات بنزین و نفت گاز، پیشنهاد لایحه دولت (۳۰ هزار میلیارد ریال) مورد تأیید مجلس شورای اسلامی قرار گرفت. از سوی دیگر چون در سال ۱۳۸۶ دولت از محل منابع داخلی شرکت ملی نفت ایران اقدام به واردات بنزین و نفت گاز مازاد بر اعتبار پیش‌بینی شده در قانون بودجه ۱۳۸۶ نموده بود،^۳ در بند «ز» جزء ۷، ماده واحده و به منظور برقراری انضباط مالی حکمی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که طبق آن دولت

۱. فراورده‌های نفتی از سال ۱۳۸۴ و گاز طبیعی و برق از سال ۱۳۸۶.

۲. در سال ۱۳۸۶ بخشی از این منابع صرف واردات بنزین و نفت گاز مازاد بر سقف پیش‌بینی شده در قانون بودجه شده است.

۳. در ردیف ۵۰۲۷۴۸ قانون بودجه ۱۳۸۶ کل کشور پیش‌بینی شده بود که معادل ۲/۸ میلیارد دلار (۲۳۸۳۰ میلیارد ریال) صرف یارانه واردات بنزین و نفت گاز شود درحالی که طبق گزارش‌های ارائه شده در کمیسیون تلفیق بودجه ۱۳۸۷، بیش از ۶/۵ میلیارد دلار برای این امر هزینه شده است.



مجاز نخواهد بود میزان یارانه بنزین و نفت گاز مصرفی را از هیچ محل دیگری افزایش دهد.

۴. مجلس شورای اسلامی چند حکم را برای تثبیت متغیرهای اقتصادی کلان و پیشگیری از بروز نوسانات ناخواسته (پیشگیری از رشد نقدینگی و افزایش تورم) و برقراری انضباط مالی به ماده واحده الحاق کرد. از جمله:

- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف شد تا فروش مبالغ ارزی مذکور در احکام و ردیف‌های قانون بودجه را به‌گونه‌ای انجام دهد که تا تاریخ تصویب ترانزنامه سال ۱۳۸۷ آن بانک خالص دارایی‌های خارجی نسبت به پایان سال ۱۳۸۶ از این محل افزایش نیابد.
- پیشنهاد دولت جهت تمرکز اعتبارات مربوط به پرداخت‌های پرسنلی اعم از حقوق، انواع فوق‌العاده مستمر، حق‌عائله‌مندی و اولاد و همچنین پاداش سال کارکنان رسمی و پیمانی دولت ذیل یک ردیف مشخص با مدیریت وزارت امور اقتصادی و دارایی به تأیید مجلس شورای اسلامی رسید.
- از ابتدای سال ۱۳۸۷ کلیه تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها، تغییرات تشکیلات، تغییر ضرایب جداول حقوقی و طبقه‌بندی مشاغل و افزایش مبنای حقوقی و همچنین مصوبات هیئت‌های امناء که متضمن بار مالی برای دولت باشد به‌جز مواردی که در چارچوب اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری است در صورتی قابل طرح، تصویب و اجرا است که بار مالی ناشی از آن قبلاً محاسبه و در قانون بودجه کل کشور تأمین اعتبار شده باشد، در غیر این صورت عمل دستگاه اجرایی در حکم تعهد زائد بر اعتبار و مشمول ماده (۵۹۸) قانون تعزیرات است.

۲. تغییرات سقف منابع و مصارف

۲-۱. ارقام کلان بودجه

الف) بودجه کل کشور در سال ۱۳۸۷ با رقم $۲,۹۰۲,۱۰۴/۶$ میلیارد ریال نسبت به لایحه ۱۳۸۷ و قانون ۱۳۸۶ به‌ترتیب $۳/۹$ و $۲۵/۳$ درصد افزایش یافته است. سهم بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از بودجه کل کشور در سال ۱۳۸۷ به‌ترتیب $۳۲/۴$ و $۷۰/۰$ درصد است (جدول ۱).

ب) بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۸۷ با رقم $۹۳۹,۱۲۲/۸$ میلیارد ریال نسبت به لایحه ۱۳۸۷ و قانون ۱۳۸۶ به‌ترتیب $۱۸/۴$ و $۳۵/۷$ درصد افزایش یافته است. سهم منابع و مصارف عمومی و درآمدهای اختصاصی و هزینه از محل آن در قانون ۱۳۸۷ به‌ترتیب معادل $۹۱/۹$ و $۸/۱$ درصد است. همین ارقام در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ به‌ترتیب معادل $۹۲/۴$ و $۷/۶$ درصد بوده است (جدول ۱).

ج) بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در قانون بودجه سال



۱۳۸۷ با رقم ۲,۰۳۲,۰۲۵/۴ میلیارد ریال نسبت به لایحه ۱۳۸۷ و قانون ۱۳۸۶ به ترتیب ۱/۸ درصد کاهش و ۲۱/۲ درصد افزایش یافته است (جدول ۱).

د) عمده‌ترین دلیل افزایش بودجه عمومی دولت و به تبع آن بودجه کل کشور در قانون بودجه ۱۳۸۷ نسبت به لایحه و قانون بودجه سال قبل از آن درج رقم مربوط به مابه‌التفاوت یارانه حامل‌های انرژی به مبلغ ۱۲۲,۰۰۰ میلیارد ریال است، به طوری که حدود ۸۳ درصد افزایش بودجه عمومی ناشی از همین رقم است. به عبارت دیگر در صورتی که این رقم (مطابق توضیح ارائه شده در بند «۳» قسمت مصارف را در نظر نگیریم) آنگاه رقم بودجه کل کشور در قانون بودجه سال ۱۳۸۷ نسبت به لایحه ۱۳۸۷ حدود ۰/۴ درصد کاهش و نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۶ حدود ۲۰ درصد رشد کرده است.^۱ بدین ترتیب رشد بودجه عمومی دولت نیز نسبت به ارقام مربوط به ترتیب ۳ درصد، ۱۸ درصد خواهد بود.

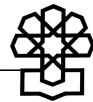
در ادامه این بخش کلیه مقایسه‌ها بدون لحاظ رقم مربوط به مانده مابه‌التفاوت یارانه حامل‌های انرژی صورت گرفته است.

جدول ۱. تصویر کلان بودجه سال ۱۳۸۷ و مقایسه آن با قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور

(میلیارد ریال - درصد)

عنوان	قانون بودجه ۱۳۸۶	لایحه بودجه ۱۳۸۷	قانون بودجه ۱۳۸۷			رشد
			سهام	رشد		
	(۱)	(۲)	(۳)	(۱)	(۲)	(۳)
۱. بودجه عمومی دولت	۶۹۱,۸۲۸/۰	۷۹۲,۸۷۴/۰	۹۳۹,۱۲۲/۸	۲۹/۹	۲۸/۴	۱۴/۶
الف) منابع و مصارف عمومی	۶۳۹,۴۵۲/۰	۷۲۰,۳۴۱/۰	۸۶۳,۴۸۵/۳	۹۲/۴	۹۰/۹	۱۲/۶
ب) درآمدهای اختصاصی و هزینه از محل آن	۵۲,۳۷۶/۰	۷۲,۵۳۳/۰	۷۵,۶۳۷/۵	۷/۶	۹/۱	۲۸/۵
۲. بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت	۱,۶۷۷,۰۶۵/۰	۲,۰۶۸,۸۰۳/۰	۲,۰۳۲,۰۲۵/۴	۷۲/۴	۷۴/۱	۲۳/۴
جمع (۱ و ۲)	۲,۳۶۸,۸۹۳/۰	۲,۸۶۱,۶۷۷/۰	۲,۹۷۱,۱۴۸/۱	۱۰۲/۲	۱۰۲/۵	۲۰/۸
۳. کسر می‌شود: ارقامی که دو بار منظور شده است	۵۲,۰۳۶/۰	۶۹,۴۱۵/۰	۶۹,۰۴۳/۵	۲/۲	۲/۵	۲۳/۴
بودجه کل کشور	۲,۳۱۶,۸۵۷/۰	۲,۷۹۲,۲۶۲/۰	۲,۹۰۲,۱۰۴/۶	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۲۰/۵

۱. رشد منفی بودجه کل کشور در قانون بودجه ۱۳۸۷ نسبت به لایحه آن، ناشی از کاهش بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است. این کاهش عمدتاً به تغییر ارقام بودجه شرکت ملی نفت ایران مربوط است. در لایحه بودجه ۱۳۸۷، مبنای محاسبه قیمت هر بشکه نفت خام در تنظیم بودجه شرکت ملی نفت ایران ۶۰ دلار در نظر گرفته شده بود. به هنگام بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی و پیرو تعریف رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران، رقم مزبور به ۵۵ دلار کاهش یافت. این تغییر موجب شد تا ارقام مربوط به درآمد و هزینه شرکت ملی نفت ایران کاهش یابد.



۲-۲. منابع بودجه

الف) بودجه عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۸۷ با رقم ۸۱۷,۱۲۲/۸ میلیارد ریال نسبت به لایحه ۱۳۸۷ و قانون ۱۳۸۶ به ترتیب ۳/۱ و ۱۸/۱ درصد افزایش یافته است. بودجه عمومی دولت متشکل از منابع عمومی دولت و درآمدهای اختصاصی است که سهم هر یک در قانون بودجه سال ۱۳۸۷ به ترتیب ۹۰/۷ و ۹/۳ درصد است (جدول ۲).

ب) منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۸۷ با رقم ۷۴,۴۸۵ /۳ میلیارد ریال نسبت به لایحه ۱۳۸۷ و قانون ۱۳۸۶ به ترتیب ۲/۹ و ۱۶ درصد افزایش یافته است. سهم درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی از منابع بودجه عمومی دولت در قانون ۱۳۸۷ به ترتیب ۴۱/۵، ۲۲/۰ و ۲۷/۳ درصد است (جدول ۲).

ج) درآمدها در قانون ۱۳۸۷ با رقم ۳۳۸,۷۵۳/۱ میلیارد ریال نسبت به لایحه ۱۳۸۷ و قانون ۱۳۸۶ به ترتیب ۰/۶ و ۲۲/۱ درصد افزایش یافته است. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون ۱۳۸۷ با رقم ۱۷۹,۹۶۰/۶ میلیارد ریال نسبت به لایحه ۱۳۸۷ و قانون ۱۳۸۶ به ترتیب معادل ۳/۹ و ۲/۴ درصد افزایش یافته است. واگذاری دارایی‌های مالی نیز با رقم ۲۲۲,۷۷۱/۵ میلیارد ریال نسبت به لایحه ۱۳۸۷ و قانون ۱۳۸۶ به ترتیب ۵/۸ و ۱۹/۶ درصد افزایش یافته است (جدول ۲).

د) از کل تغییرات در منابع عمومی دولت در قانون ۱۳۸۷ نسبت به لایحه ۱۳۸۷ سهم درآمدها ۹/۹ درصد، سهم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ۳۲ درصد و سهم واگذاری دارایی‌های مالی ۵۸/۱ درصد بوده است. درآمدها در قانون ۱۳۸۷ نسبت به لایحه ۱۳۸۷ به طور خالص معادل ۲۰۹۰ میلیارد ریال افزایش یافته است که دو درصد مالیات سایر کالاها و درآمدهای متفرقه هر یک به ترتیب با سهم ۲۳/۹ و ۳۸/۳ درصد بیش‌ترین سهم را در این افزایش به خود اختصاص داده‌اند (جدول ۳).

ه) واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون ۱۳۸۷ نسبت به لایحه ۱۳۸۷ به طور خالص معادل ۶,۷۶۷ میلیارد ریال افزایش یافته است. دلیل اصلی این افزایش، افزایش منابع حاصل از ارزش نفت خام (ناشی از تغییر نرخ ارز در محاسبات) بوده که ۹۳/۳ درصد تغییرات را به خود اختصاص می‌دهد (جدول ۳).



جدول ۲. خلاصه منابع بودجه عمومی دولت

(میلیارد ریال - درصد)

رشد			سهام			۱۳۸۷		۱۳۸۶		شرح
(۴) به (۳)	(۴) به (۲)	(۴) به (۱)	(۴)	(۲)	(۱)	قانون بودجه (۴)	لایحه بودجه (۳)	پیش‌بینی عملکرد (۲)	قانون بودجه (۱)	
۰/۶	۱۸/۰	۲۲/۱	۴۱/۵	۴۲/۳	۴۰/۱	۳۳۸,۷۵۳/۱	۳۳۶,۶۶۳/۱	۲۸۷,۱۸۵/۸	۲۷۷,۵۰۸/۴	درآمدها
۳/۹	۳/۰	۲/۴	۲۲/۰	۲۵/۷	۲۵/۴	۱۷۹,۹۶۰/۶	۱۷۳,۱۹۳/۸	۱۷۴,۶۷۲/۵	۱۷۵,۷۲۵/۱	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۵/۸	۳۵/۲	۱۹/۶	۲۷/۳	۲۴/۳	۲۶/۹	۲۲۲,۷۷۱/۵	۲۱۰,۴۸۴/۴	۱۶۴,۷۱۸/۲	۱۸۶,۲۱۸/۲	واگذاری دارایی‌های مالی
۲/۹	۱۸/۳	۱۶/۰	۹۰/۷	۹۲/۳	۹۲/۴	۷۴۱,۴۸۵/۳	۷۲۰,۳۴۱/۳	۶۲۶,۵۷۶/۵	۶۳۹,۴۵۱/۷	جمع منابع عمومی دولت
۴/۳	۴۴/۴	۴۴/۴	۹/۳	۷/۷	۷/۶	۷۵,۶۳۷/۵	۷۲,۵۳۳/۰	۵۲,۳۷۶/۰	۵۲,۳۷۶/۰	از محل درآمدهای اختصاصی
۳/۱	۲۰/۴	۱۸/۱	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۸۱۷,۱۲۲/۸	۷۹۲,۸۷۴/۳	۶۷۸,۹۵۲/۵	۶۹۱,۸۲۷/۷	منابع بودجه عمومی دولت

مأخذ: در ارقام قانون بودجه سال ۱۳۸۷، رقم مانده مابه‌التفاوت یارانه حامل‌های انرژی لحاظ نشده است.



و) واگذاری دارایی‌های مالی در قانون ۱۳۸۷ نسبت به لایحه بودجه ۱۳۸۷ معادل ۸,۲۸۷ میلیارد ریال افزایش یافته است که این افزایش ناشی از افزایش منابع حاصل از استفاده از حساب ذخیره ارزی برای اجرای طرح‌های عمرانی (با سهم ۶۷/۴ درصد) و افزایش واگذاری معادن (با سهم ۳۲/۶ درصد) بوده است (جدول ۳).

جدول ۳. عمده‌ترین تغییرات منابع عمومی دولت در قانون نسبت به لایحه بودجه سال ۱۳۸۷

(میلیارد ریال)

ردیف	شرح	لایحه	قانون	تغییرات	سهم در تغییرات (درصد)
۱	درآمدها	۳۳۶,۶۶۳	۳۳۸,۷۵۳	۲,۰۹۰	۹/۹
	- دو درصد مالیات سایر کالاها	۱,۵۰۰	۲,۰۰۰	۵۰۰	۲۳/۹
	- درآمدهای متفرقه - متفرقه کل کشور	۱,۵۰۰	۲,۳۰۰	۸۰۰	۲۸/۳
	- سایر			۷۹۰	۳۷/۸
۲	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۷۳,۱۹۴	۱۷۹,۹۶۱	۶,۷۶۷	۳۲
	- منابع حاصل از ارزش نفت خام	۱۴۰,۵۴۹	۱۴۶,۸۶۶	۶,۳۱۷	۹۳/۳
	- سایر			۴۵۰	۶/۷
۳	واگذاری دارایی‌های مالی	۲۱۰,۴۸۴	۲۲۲,۷۷۲	۱۲,۲۸۷	۵۸/۱
	- منابع حاصل از استفاده از حساب ذخیره ارزی برای اجرای طرح‌های عمرانی	۱۲۲,۳۱۱	۱۳۰,۵۹۸	۸,۲۸۷	۶۷/۴
	- واگذاری معادن	۰	۴,۰۰۰	۴,۰۰۰	۳۲/۶
	منابع عمومی دولت	۷۲۰,۳۴۱	۷۴۱,۴۸۵	۲۱,۱۴۴	-

جدول ۴ محل تغییرات منابع را نشان می‌دهد. تغییر مبنای تسعیر نرخ ارز به تنهایی ۵۶ درصد تغییرات را پوشش می‌دهد و در صورتی که منابع ناشی از افزایش سقف برداشت از حساب ذخیره ارزی (۳۰۰ میلیون دلار) را به آن اضافه کنیم می‌توان گفت محل تأمین حدود ۷۰ درصد افزایش منابع قانون نسبت به لایحه بودجه ۱۳۸۷ درآمدهای نفتی است. از ۳۰ درصد مابقی عمده‌ترین سهم را درآمد حاصل از واگذاری معادن به خود اختصاص داده است.



جدول ۴. محل تغییر منابع در قانون بودجه ۱۳۸۷ نسبت به لایحه آن (میلیارد ریال)

ردیف	شرح	مبلغ	سهم (درصد)
۱	منابع ناشی از تغییر نرخ تسعیر ارز از ۸۹۰۰ ریال به ۹۳۰۰ ریال	۱۱,۶۰۴	۵۶
	- منابع حاصل صادرات نفت خام	۶,۳۱۷	۳۰
	- استفاده از حساب ذخیره ارزی برای اجرای طرح‌های عمرانی	۵,۴۹۷	۲۶
۲	منابع ناشی از برداشت از حساب ذخیره ارزی مازاد بر سقف پیشنهادی دولت	۲,۷۹۰	۱۳
۳	تغییر در درآمدها	۲,۰۹۰	۱۰
۴	تغییر در سایر واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۵۰	۲
۵	واگذاری معادن	۴,۰۰۰	۱۹
	جمع	۲۱,۱۴۴	۱۰۰

۳-۲. مصارف بودجه

الف) خلاصه مصارف بودجه عمومی دولت طی سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ به شرح جدول ۵ است. مصارف بودجه عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۸۷ برابر ۸۱۷,۱۲۲/۸ میلیارد ریال است که نسبت به ارقام لایحه ۱۳۸۷، قانون ۱۳۸۶ و پیش‌بینی عملکرد ۱۳۸۶ به ترتیب معادل ۳/۱، ۱۸/۱ و ۲۰/۴ درصد افزایش یافته است.

ب) سهم اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی از مصارف بودجه عمومی دولت در قانون ۱۳۸۷ به ترتیب ۵۶/۷، ۲۹/۷ و ۴/۴ درصد است.

ج) اعتبارات هزینه‌ای با رقم ۴۶۳,۱۷۶ میلیارد ریال در قانون ۱۳۸۷ نسبت به لایحه ۱۳۸۷، قانون ۱۳۸۶ و پیش‌بینی عملکرد ۱۳۸۶ به ترتیب معادل ۴/۷، ۱۶/۰ و ۸/۹ درصد افزایش یافته است.

د) اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رقم ۲۴۲,۵۲۳/۸ میلیارد ریال در قانون ۱۳۸۷ نسبت به لایحه ۱۳۸۷، قانون ۱۳۸۶ و پیش‌بینی عملکرد ۱۳۸۶ به ترتیب معادل ۰/۵، ۳۱/۵ و ۶۶/۵ درصد افزایش یافته است.

ه) اعتبارات تملک دارایی‌های مالی با رقم ۳۵,۷۸۵/۵ میلیارد ریال در قانون ۱۳۸۷ نسبت به لایحه ۱۳۸۷، قانون ۱۳۸۶ و پیش‌بینی عملکرد ۱۳۸۶ به ترتیب ۱/۷، ۳۵/۷ و ۳۵/۷ درصد کاهش یافته است (جدول ۵).

و) عمده‌ترین تغییرات مصارف عمومی دولت در قانون نسبت به لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ در جدول ۵ آمده است. از کل تغییرات در مصارف عمومی دولت در قانون ۱۳۸۷ نسبت به لایحه ۱۳۸۷ سهم اعتبارات هزینه‌ای ۹۷/۷ درصد، سهم تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۵/۳ درصد و سهم تملک



دارایی‌های مالی ۲/۹- درصد بوده است.

ز) هزینه‌ها در قانون ۱۳۸۷ نسبت به بودجه ۱۳۸۷ به‌طور خالص مبلغ ۲۰,۶۵۱ میلیارد ریال افزایش یافته است که سهم سازمان بهزیستی کشور، کمیته امداد امام (ره) و اعتبار اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری برای بازنشستگان از این افزایش به ترتیب ۸/۳، ۱۳/۵ و ۳۵/۸ درصد بوده است.

یکی از مسائل مورد توجه مجلس شورای اسلامی فراهم آوردن زمینه لازم برای اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری بود. براساس مصوبات مجلس شورای اسلامی:

اولاً دولت موظف شد افزایش سنواتی کلیه شاغلین و بازنشستگان کشوری و لشکری مشمول قانون را براساس مقررات قانون مدیریت خدمات کشوری اجرا کند.

ثانیاً برای اجرای حکم مزبور منابع مالی لازم طبق سازوکار زیر تعیین شد:

- مبلغ ۹۰۰۰ میلیارد ریال برای افزایش ضریب سنواتی که در لایحه بودجه منظور شده بود،

- مبلغ ۷۴۰۰ میلیارد ریال از محل افزایش اعتبار مستمری بازنشستگان،

- علاوه بر این اعتبار مورد نیاز برای اجرای این قانون در شش ماهه اول اجرای آن از محل سهام شرکت دولتی تأمین می‌شود و در صورتی که اجرای قانون به منابع مازاد احتیاج داشته باشد، منابع اضافی به عنوان دیون دولت (مطابق سازوکار لایحه بودجه ۱۳۸۷) منظور خواهد شد.

ح) تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون ۱۳۸۷ نسبت به لایحه ۱۳۸۷ به‌طور خالص ۱,۱۱۵/۸ میلیارد ریال افزایش یافته است.

در رابطه با طرح‌های عمرانی فصل حمل‌ونقل موضوع قانون سامان‌دهی حمل‌ونقل عمومی که در ردیف‌های متفرقه برای آن اعتبار در نظر گرفته شده بود مجلس تصویب کرد که:

اولاً ۱۶۰۰۰ میلیارد ریال از اعتبارات مندرج در لایحه به طرح‌های در دست اجرا و طرح‌هایی

که مصوبه کارگروه ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم توسعه را گرفته‌اند (با اولویت طرح‌های راه‌آهن و پروژه‌هایی که تا پایان برنامه چهارم توسعه به اتمام می‌رسند) اختصاص یابد.

ثانیاً مبلغ ۱۰۰۰ میلیارد ریال نیز به طرح‌هایی که هنوز مصوبه کارگروه ماده (۳۲) قانون

برنامه چهارم توسعه را نگرفته‌اند جهت انجام مطالعات اختصاص یافت (جدول ۶).

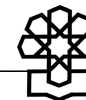


(میلیارد ریال - درصد)

جدول ۵. خلاصه مصارف بودجه عمومی دولت

رشد			سهم			۱۳۸۷		۱۳۸۶		شرح
(۴) به (۳)	(۴) به (۲)	(۴) به (۱)	(۴)	(۲)	(۱)	قانون بودجه (۴)	لایحه بودجه (۳)	پیش‌بینی عملکرد (۲)	قانون بودجه (۱)	
۴/۷	۸/۹	۱۶/۰	۵۶/۷	۶۲/۶	۵۷/۷	۴۶۳,۱۷۶/۰	۴۴۲,۵۲۵/۰	۴۲۵,۲۶۴/۷	۳۹۹,۴۰۰/۰	هزینه‌ای
۰/۵	۶۶/۵	۳۱/۵	۲۹/۷	۲۱/۵	۲۶/۷	۲۴۲,۵۲۳/۸	۲۴۱,۴۰۸/۰	۱۴۵,۶۹۷/۶	۱۸۴,۴۳۸/۰	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
-۱/۷	-۳۵/۷	-۳۵/۷	۴/۴	۸/۲	۸/۰	۳۵,۷۸۵/۵	۳۶,۴۰۹/۰	۵۵,۶۱۴/۱	۵۵,۶۱۴/۰	تملك دارایی‌های مالی
۲/۹	۱۸/۳	۱۶/۰	۹۰/۷	۹۲/۳	۹۲/۴	۷۴۱,۴۸۵/۳	۷۲۰,۳۴۱/۰	۶۲۶,۵۷۶/۴	۶۳۹,۴۵۲/۰	جمع مصارف عمومی دولت
۴/۳	۴۴/۴	۴۴/۴	۹/۳	۷/۷	۷/۶	۷۵,۶۳۷/۵	۷۲,۵۳۲/۰	۵۲,۳۷۶/۰	۵۲,۳۷۶/۰	از محل درآمدهای اختصاصی
۳/۱	۲۰/۴	۱۸/۱	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۸۱۷,۱۲۲/۸	۷۹۲,۸۷۳/۰	۶۷۸,۹۵۲/۴	۶۹۱,۸۲۸/۰	مصارف بودجه عمومی دولت

مأخذ: در ارقام قانون بودجه سال ۱۳۸۷، رقم مانده مابه‌التفاوت یارانه حامل‌های انرژی لحاظ نشده است.



(میلیارد ریال)

جدول ۶. عمده‌ترین تغییرات مصارف عمومی دولت در قانون نسبت به لایحه بودجه سال ۱۳۸۷

شماره طبقه‌بندی	شرح	لایحه	قانون	تغییرات	سهم در تغییرات (درصد)
هزینه‌ای					
۱۳۱۵۰۰	سازمان بهزیستی کشور	۲,۶۱۷	۴,۳۳۱	۱,۷۱۴	۹۷/۷
۱۲۹۰۲۲	کمیته امداد امام (ره)	۱۲,۱۲۷	۱۴,۹۱۳	۲,۷۸۶	۱۳/۵
۵۵۰۰۰۰-۲۰	اعتبار اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری برای بازنشستگان	۰	۷,۴۰۰	۷,۴۰۰	۳۵/۸
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای					
	کاهش اعتبارات*				
				-۳۲,۱۰۱/۹	
۵۵۰۰۰۰-۲۳	طرح‌های حمل و نقل ریلی و هوایی موضوع جدول ۱۲	۹,۶۰۰	۰	-۹,۶۰۰	۲۹/۹
۵۲۰۰۰۰-۱۴	طرح‌های تکمیل قطارهای شهری موجود موضوع جدول ۱۷	۵,۳۰۰	۰	-۵,۳۰۰	۱۶/۵
۵۵۰۰۰۰-۸	بهسازی راه‌های مواصلاتی موضوع جدول ۱۴	۲,۸۰۰	۰	-۲,۸۰۰	۸/۷
۵۲۰۰۰۰-۱۶	طرح‌های تکمیل قطارهای شهری موجود موضوع جدول ۱۷	۵,۶۰۰	۲,۹۰۰	-۲,۷۰۰	۸/۴
۵۵۰۰۰۰-۹	طرح‌های توسعه ناوگان حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت موضوع جدول ۱۵	۲,۷۰۰	۰	-۲,۷۰۰	۸/۴
۵۲۰۰۰۰-۱۷	طرح‌های تکمیل مطالعات جامع حمل و نقل و ترافیک و توسعه حمل و نقل عمومی کلان شهرها موضوع جدول ۱۶	۳,۲۰۰	۱,۲۰۰	-۲,۰۰۰	۶/۲
۵۵۰۰۰۰-۷	مشارکت در احداث آزادراه‌های کشور موضوع جدول ۱۳	۱,۵۰۰	۰	-۱,۵۰۰	۴/۷
۵۵۰۰۰۰-۱۰	احداث راه‌های مواصلاتی موضوع جدول ۱۵	۱,۴۰۰	۰	-۱,۴۰۰	۴/۴
۵۲۰۰۰۰-۱۸	طرح‌های مدیریت حمل و نقل و توسعه حمل و نقل عمومی موضوع جدول ۱۷	۲,۷۵۰	۱,۴۵۰	-۱,۳۰۰	۴/۰
۲۰۲۰۱۰۲۴	تقویت امنیت ملی و کنترل و انسداد مرزها	۱,۰۳۶	۱	-۱,۰۳۵	۳/۲
افزایش اعتبارات					
				۳۳,۲۱۸	
۵۵۰۰۰۰-۲۷	مطالعه طرح‌های فصل حمل و نقل موضوع جدول ۱۳ جدید	۰	۱,۰۰۰	۱,۰۰۰	۲/۰
۴۰۷۰۲۰۶۳	بهسازی راه‌های روستایی به نسبت جمعیت و مسافت روستاهای بدون جاده آسفالتی در هر استان	۱,۰۰۰	۲,۰۰۰	۱,۰۰۰	۳/۰
۵۵۰۰۰۰-۴۰	نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران - انسداد مرزهای کشور	۰	۱,۰۳۵	۱,۰۳۵	۳/۱



شماره طبقه‌بندی	شرح	لایحه	قانون	تغییرات	سهم در تغییرات (درصد)
۴۰۹۰۳۰۰۵	احداث قطار شهری کرج	۰	۱،۲۰۰	۱،۲۰۰	۳/۶
۴۰۹۰۳۰۰۲	احداث قطار شهری اصفهان	۰	۱،۵۰۰	۱،۵۰۰	۴/۵
۴۰۹۰۳۰۰۳	احداث قطار شهری تبریز	۰	۱،۵۰۰	۱،۵۰۰	۴/۵
۴۰۹۰۳۰۰۴	احداث قطار شهری شیراز	۰	۱،۵۰۰	۱،۵۰۰	۴/۵
۴۰۹۰۳۰۰۱	احداث قطار شهری مشهد	۰	۱،۶۰۰	۱،۶۰۰	۴/۸
۴۰۹۰۳۰۱۵	احداث و تکمیل خطوط اولویت دار متروی تهران	۰	۲،۹۰۰	۲،۹۰۰	۸/۷
۵۵۰۰۰۰-۳۹	اعتبارات طرح‌های در دست اجرای حمل و نقل و طرح‌هایی که مصوبه کارگروه ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم توسعه را دارند - با اولویت طرح‌های راه‌آهن و پروژه‌هایی که تا پایان برنامه چهارم توسعه به اتمام می‌رسند - موضوع جدول ۱۲ جدید	۰	۱۶،۰۰۰	۱۶،۰۰۰	۴۸/۲
تملك دارایی‌های مالی					
۱۰۳۰۰۰-۱	بازپرداخت بدهی به بانک‌های تجاری و تخصصی	۲،۰۰۰	۱،۳۷۵	۶۲۵-	۱۰۰/۲
	بازپرداخت وام بانک توسعه اسلامی - دانشگاه صنعتی شریف	۱۵	۱۶	۲	-۰/۲
مصارف					
		۷۲۰،۳۴۱	۷۴۱،۴۸۵	۲۱،۱۴۴	۱۰۰

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ و مصوبات مجلس شورای اسلامی.

* این تصمیمات اغلب شکلی بوده و ناشی از تصمیم مجلس شورای اسلامی در استفاده کاراتر از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل مربوط می‌شود (به بند «۲» قسمت ج) گزارش رجوع فرمایید).



۳. برخی ملاحظات مهم

در این بخش برخی موضوعاتی که می‌تواند اجرای بودجه ۱۳۸۷ را با مخاطراتی روبه‌رو سازد بیان می‌شود.

۳-۱. اعتبار در نظر گرفته شده برای پرداخت یارانه بنزین و نفت و گاز با روند و قیمت فعلی تکافو نخواهد کرد

همچنانکه ذکر شد پیشنهاد دولت جهت پرداخت ۳۰۰۰ میلیارد ریال بابت یارانه بنزین و نفت و گاز مورد تأیید مجلس شورای اسلامی قرار گرفت. این در حالی است که در سال ۱۳۸۶ نزدیک به ۶۰۰۰ میلیارد ریال از محل بودجه عمومی دولت و منابع داخلی شرکت ملی نفت ایران بدین منظور صرف شده است. با توجه به روند صعودی مصرف (حداقل در نتیجه افزایش تعداد اتومبیل) و حکم مجلس شورای اسلامی مبنی بر مجاز نبودن افزایش یارانه از هیچ محل دیگر، تکافو کردن رقم ۳۰۰۰ میلیارد ریال نیازمند تصمیم‌گیری جدی (افزایش قیمت و/ یا کاهش سهمیه) بنزین و نفت گاز است.

۳-۲. پیش‌بینی اعتبارات هزینه‌ای در لایحه و قانون بودجه سال ۱۳۸۷ نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۸۶ دارای کسری است (صرفنظر از موضوع بند «۱»)

طبق برآوردهای صورت گرفته این کسری حدود ۶۰,۰۰۰ میلیارد برآورد می‌شود. بخش عمده‌ای از این کسری (حدود ۸۰ درصد مربوط پرداخت‌های فصل اول (جبران خدمات کارکنان) است (جدول ۷). ابعاد این کسری با توجه به حکم تصویب شده در مجلس شورای اسلامی راجع به منابع اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری می‌تواند بسیار وسیع‌تر باشد. بار مالی بند «۲۴» ماده واحده (که طبق آن دولت موظف شده است تا افزایش سنواتی کلیه شاغلین و بازنشستگان کشوری و لشکری مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری را براساس مقررات آن قانون اجرا کند) تعیین نشده است. علاوه بر این براساس ماده (۱۲۵) و تبصره ماده (۶۴) قانون مذکور، دولت موظف است ضریب ریالی سالانه افزایش حقوق کارمندان و بازنشستگان را با توجه به شاخص هزینه زندگی در لایحه بودجه سالانه پیش‌بینی و به تصویب مجلس شورای اسلامی برساند.

به هر حال بار مالی این موضوع در قانون بودجه سال ۱۳۸۷ به‌طور دقیق تعیین نشده است. لازم به توضیح است به موجب ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری ضریب حقوق مذکور در اولین سال اجرای این قانون (سال ۱۳۸۶) پانصد (۵۰۰) ریال تعیین گردیده است و در همین حکم پیش‌بینی شده است که در سال‌های بعد باید به میزان نرخ تورم که هر ساله از سوی بانک مرکزی



اعلام می‌گردد، افزایش یابد. لذا براساس حکم ماده (۱۲۵) لازم است تا، ضریب ریالی سال ۱۳۸۷ متناسب با نرخ تورم، جهت اجرای فصول دهم و سیزدهم قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۷ تعیین شود.

همچنین به موجب ماده (۱۲۶) قانون مدیریت خدمات کشوری بار مالی هر نوع افزایش یک باره حقوق و مزایای کارمندان و بازنشستگان موضوع این قانون از طریق واگذاری سهام دولتی در بنگاه‌های اقتصادی قابل عرضه در بورس و همچنین اعمال پلکانی افزایش سنواتی در حد بودجه مصوب سالانه و حداکثر در طول مدت اجرای آزمایشی این قانون تأمین می‌شود. اگرچه حکم مربوط در بند «۲۴» ماده واحده پیش‌بینی شد اما در سقف ارقام بودجه آثار مالی این حکم لحاظ نشده است و تبعات اجرای آن نامعلوم است.

علاوه بر این در نظر گرفتن الزامات قانون درخصوص بازنشستگان، مطالبات معوقه‌ای را برای مشمولین این قانون ایجاد خواهد کرد که باید بار مالی آن توسط دولت مشخص شود، خواه از طریق واگذاری سهام و خواه از طریق اعتبارات هزینه‌ای.

۳-۳. بند «۳» ماده واحده دارای ابهام است

طبق بند «۳» ماده واحده جداول تفصیلی اعتبارات مندرج در قانون بودجه براساس ماده واحده و جداول ابلاغ شده توسط مجلس شورای اسلامی تا پایان خرداد ماه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. در لایحه دولت جداول اعتباری برحسب «برنامه» صرفاً ذیل ۳۹ دستگاه اجرایی طبقه‌بندی شده بود و دولت قصد داشت تا جداول اعتباری برحسب برنامه و اهداف کمی دستگاه‌ها را تا اردیبهشت ۱۳۸۷ خود تعیین کند. درحالی که در قانون بودجه جداول اعتباری به تفکیک ۲۶۲ دستگاه اجرایی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. با توجه به آنکه تفکیک اعتبارات ۲۶۲ دستگاه فوق (برحسب برنامه) در اسناد پشتیبان لایحه وجود داشت و با جرح و تعدیلاتی می‌تواند مبنای ارقام قانون بودجه قرار گیرد لذا ابعاد اجرای این حکم روشن نیست و احتمالاً فقط به معنای «تعیین اهداف کمی دستگاه‌های اجرایی» توسط دولت خواهد بود.

۳-۴. نحوه نمایش رقم مربوط به مانده مابه‌التفاوت یارانه حامل‌های انرژی دارای ابهام است

طبق نظر مجلس شورای اسلامی مقرر شد که مانده مابه‌التفاوت یارانه حامل‌های انرژی که دولت مجاز به پرداخت آن از حساب ذخیره ارزی است به صورت شفاف به سقف ماده واحده اضافه شود. در رابطه با نحوه نمایش این رقم در جداول تنظیمی ذکر نکات زیر ضروری است:

اولاً با توجه به صراحت جزء «ه» بند «۷» ماده واحده این رقم از حساب ذخیره ارزی قابل



برداشت است لذا لازم است که در سمت منابع ذیل «واگذاری دارایی‌های مالی» و در سمت مصارف ذیل «تملك دارایی‌های مالی» طبقه‌بندی شود تا وحدت رویه حفظ شود.

ثانیاً عنوان این ردیف با توجه به ماهیت آن «مانده مابه‌التفاوت یارانه حامل‌های انرژی» است.

۵-۳. اجرای بندهای «۳۷» و «۳۸» ماده واحده بودجه در رابطه با واگذاری سهام شرکت‌های دولتی نیازمند تمهیدات جدی است

این بندها برای رفع ایرادهای مجمع تشخیص مصلحت نظام به ماده واحده بودجه اضافه شد (در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ نیز چنین احکامی در تبصره «۴» بند «الف» وجود داشت). طبق قانون سال ۱۳۸۶، جمعاً قرار بود تا ۷۰,۰۰۰ میلیارد ریال از سهام شرکت‌های دولتی واگذار شود. از این مبلغ ۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال به درآمدهای عمومی واریز می‌شد و از مابقی این مبلغ به میزان ۲۷,۶۲۷ میلیارد ریال بابت بازپرداخت بدهی‌های دولت به برخی دستگاه‌ها واگذار می‌شد و ۱۲,۳۷۳ میلیارد ریال نیز بابت بازپرداخت تعهدات خارجی بانک مرکزی مورد استفاده قرار می‌گرفت. در عمل سهامی بابت بازپرداخت تعهدات خارجی بانک مرکزی واگذار نشد و کل مبلغ از محل حساب ذخیره ارزی برداشت شد. همچنین واگذاری سهام شرکت‌های دولتی بابت بازپرداخت بدهی‌های دولت نیز در نه ماهه اول سال ۱۳۸۶ هیچ عملکردی نداشته است و از ۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال فروش سهام بابت واریز به منابع عمومی نیز در نه ماهه اول سال فقط ۳,۵۶۴ حاصل شده است. لازم به ذکر است که ارقام مزبور عیناً طبق پیشنهاد دولت در لایحه بودجه ۱۳۸۶ در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. با توجه به عملکرد سال ۱۳۸۶ در صورت عدم اتخاذ سیاست‌های جدید دستیابی به اهداف بندهای «۳۷» و «۳۸» در عمل امکان‌پذیر نخواهد بود. ضمن آنکه حتی دستیابی به ارقام مربوط به واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۸۷ (۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال جهت واریز منابع عمومی و ۱۲,۰۰۰ میلیارد ریال جهت بازپرداخت بدهی‌های دولت به برخی دستگاه‌های اجرایی) نیز همانند سال جاری ناممکن است و کسری بودجه شدیدی را دامن خواهد زد.



۱۳۸۷					۱۳۸۶				شرح	ردیف
پیش‌بینی درصد عملکرد نسبت به مصوب	اختلاف برآورد مدل با مصوب	پیش‌بینی عملکرد براساس مدل	مصوب	لایحه	پیش‌بینی عملکرد براساس مدل	پیش‌بینی عملکرد براساس ۸ ماهه	درصد عملکرد ۹ ماهه (درصد)	مصوب اولیه		
	۰	۱۲۲,۰۰۰	۱۲۲,۰۰۰						شفاف‌سازی حامل‌های انرژی	۱۴
۸۹/۹	-۲۲,۵۸۳	۲۰۰,۱۸۹	۲۲۲,۷۷۲	۲۱۰,۴۸۴	۱۲۹,۴۶۳	۱۲۹,۴۶۳		۱۸۶,۲۱۸	واگذاری دارایی‌های مالی	۱۵
۱۰۰/۰	۰	۱۵۹,۲۲۴	۱۵۹,۲۲۴	۱۵۰,۹۳۶	۱۰۶,۹۹۴	۱۰۶,۹۹۴		۱۰۶,۹۹۴	استفاده از حساب ذخیره ارزی	۱۶
۱۰۰/۰	۰	۴,۰۰۰	۴,۰۰۰	۴,۰۰۰	۶,۰۰۰	۶,۰۰۰		۶,۰۰۰	فروش اوراق مشارکت	۱۷
۱۰۰/۰	۰	۱۲,۰۰۰	۱۲,۰۰۰	۱۲,۰۰۰	۰	۰	۰/۰	۲۷,۶۲۷	واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (جمعی - خرجی)	۱۸
۵۰/۰	-۱۵,۰۰۰	۱۵,۰۰۰	۳۰,۰۰۰	۳۰,۰۰۰	۴,۷۴۰	۴,۷۴۰	۱۵/۸	۳۰,۰۰۰	فروش سهام شرکت‌های دولتی	۱۹
۰/۰	-۴,۰۰۰	۰	۴,۰۰۰	۰					واگذاری معادن	۲۰
۰/۰	-۳,۵۸۳	۰	۳,۵۸۳	۳,۵۸۳	۰	۰	۰/۰	۳,۹۷۸	تسهیلات خارجی	۲۱
۱۰۰/۰	۰	۷,۰۰۰	۷,۰۰۰	۷,۰۰۰	۹,۷۹۰	۹,۷۹۰	۱۹۵/۸	۵,۰۰۰	برگشتی‌ها	۲۲
۱۰۰/۰	۰	۲,۹۶۵	۲,۹۶۵	۲,۹۶۵	۱,۹۳۹	۱,۹۳۹	۲۹/۳	۶,۶۱۹	سایر	۲۳
۹۹/۳	-۶,۰۳۶	۸۵۷,۴۴۹	۸۶۳,۴۸۵,۳	۷۲۰,۳۴۱,۴	۵۷۰,۷۳۰	۵۶۵,۱۶۰		۶۳۹,۴۵۲	ب) مصارف عمومی دولت	۲۴
۱۰۹/۴	۴۳,۴۹۲	۵۰۶,۶۶۸	۴۶۳,۱۷۶	۴۴۲,۵۲۵	۴۳۰,۶۹۶	۴۱۲,۷۳۳		۳۹۹,۴۰۰	اعتبارات هزینه ای	۲۵
۱۰۵/۱	۱۳,۸۸۲	۲۸۴,۸۶۲	۲۷۰,۹۸۰	۲۵۰,۳۲۸	۲۳۳,۴۵۶	۲۱۲,۶۹۰	۱۰۱/۵	۲۰۹,۵۴۷	دستگاه‌های ملی و ردیف‌ها (شامل آموزش و پرورش و بنیاد شهید استان‌ها)	۲۶
۱۲۳/۴	۲۱,۶۲۶	۱۱۳,۹۴۵	۹۲,۳۱۹	۹۲,۳۱۹	۹۶,۰۱۸	۹۰,۲۳۷	۹۶/۸	۹۳,۲۲۰	حقوق و مزایای مستمر	۲۷
۱۰۹/۸	۵,۷۲۷	۶۴,۰۹۴	۵۸,۳۶۷	۵۸,۳۶۷	۵۶,۴۸۱	۶۳,۲۵۶	۱۱۹/۰	۵۳,۱۵۶	یارانه کالاهای اساسی و دارو	۲۸
۱۰۰/۰	۰	۳۰,۰۰۰	۳۰,۰۰۰	۳۰,۰۰۰	۳۳,۸۲۰	۳۳,۸۲۰		۳۳,۸۲۰	واردات فرآورده‌های نفتی	۲۹



۱۳۸۷					۱۳۸۶				شرح	ردیف
پیش‌بینی درصد عملکرد نسبت به مصوب	اختلاف برآورد مدل با مصوب	پیش‌بینی عملکرد براساس مدل	مصوب	لایحه	پیش‌بینی عملکرد براساس مدل	پیش‌بینی عملکرد براساس ۸ ماهه	درصد عملکرد ۹ ماهه (درصد)	مصوب اولیه		
۱۱۹/۶	۲,۲۵۸	۱۳,۷۶۸	۱۱,۵۱۰	۱۱,۵۱۰	۱۰,۹۲۰	۱۰,۹۹۹	۱۱۳/۹	۹,۶۵۷	۳۰ اعتبارات هزینه‌ای استانی	
						۱,۷۳۱			۳۱ پرداخت بابت ماده (۱۰) قانون تنظیم و بازسازی بـم	
	۰	۱۲۲,۰۰۰	۱۲۲,۰۰۰						۳۲ یارانه شفاف‌سازی حامل‌های انرژی	
۳/۸۰	-۴۷,۶۷۴	۱۹۴,۸۵۰	۲۴۲,۵۲۴	۲۴۱,۴۰۸	۱۲۱,۶۵۴	۱۳۴,۰۴۶		۱۸۴,۴۲۸	۳۳ تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	
۸/۹۴	-۱,۸۵۵	۳۳,۹۳۱	۳۵,۷۸۵	۳۶,۴۰۹	۱۸,۲۸۰	۱۸,۲۸۰		۵۵,۶۱۴	۳۴ تملک دارایی‌های مالی	
۱۰۰/۰	۰	۱۲,۰۰۰	۱۲,۰۰۰	۱۲,۰۰۰	۰	۰		۲۷,۶۲۷	۳۵ واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (جمع) - خرجی	
۱۰۰/۰	۰	۱۱,۶۷۳	۱۱,۶۷۳	۱۱,۶۷۳	۱۲,۳۷۳	۱۲,۳۷۳		۱۲,۳۷۳	۳۶ بازپرداخت تعهدات ارزی	
۱۰۰/۰	۰	۹,۴۳۲	۹,۴۳۲	۹,۴۳۲	۳,۷۹۹	۳,۷۹۹		۳,۷۹۹	۳۷ بازپرداخت اصل اوراق مشارکت	
۱۰۰/۰	-۱,۸۵۵	۰	۱,۸۵۵	۲,۴۷۸	۰	۰	۰/۰	۵,۰۰۰	۳۸ بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی	
۱۰۰/۰	۰	۸۲۶	۸۲۶	۸۲۶	۲,۲۰۸	۲,۲۰۸	۳۲/۴	۶,۸۱۵	۳۹ سایر اقلام	
۹۶/۴	۱۲۰,۴۹۹	۵۶۰,۵۴۵	۵۸۱,۲۷۳	۴۴۰,۰۴۵	۳۳۵,۰۸۳	۳۳۵,۰۸۳		۲۵۴,۶۰۴	۴۰ کسری بودجه غیرنفتی	
		۶۵/۴	۶۷/۳	۶۱/۱	۵۸/۷	۵۹/۳		۵۵/۵	۴۱ نسبت کسری بودجه غیرنفتی به دریافت‌ها	

مآخذ:

۱. لایحه بودجه کل کشور سال ۱۳۸۷ و محاسبات تحقیق.
۲. منابع حاصل از شفاف‌سازی حامل‌های انرژی در واقع برداشت از حساب ذخیره ارزی است که باید در واگذاری دارایی‌های مالی طبقه‌بندی می‌شود.
۳. مقایسه کسری بودجه غیرنفتی و نسبت کسری بودجه غیرنفتی مصوب و پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۸۷ با سال‌های قبل از آن اشکال دارد چون شفاف‌سازی حامل‌های انرژی در سال‌های قبل به صورت پنهان وجود داشته است.



شماره مسلسل: ۸۹۰۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تحلیلی بر قانون بودجه ۱۳۸۷ کل کشور و روند رسیدگی لایحه در مجلس (ویرایش اول)

Report Title: An Analysis of Budget Act (2008-2009)

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: محمد قاسمی، محمدتقی فیاضی

سایر همکاران: شاهین جوادی

ناظر علمی: —

منتقاضی: احمد توکلی (رئیس مرکز پژوهش‌ها)

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. لایحه بودجه ۱۳۸۷ (Budget Bill 1387)

۲. قانون بودجه ۱۳۸۷ (Budget Act 1387)

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

۱. لایحه بودجه ۱۳۸۷.

۲. قانون بودجه ۱۳۸۷ (مصوبه مجلس شورای اسلامی).

۳. قانون بودجه سال ۱۳۸۶.

۴. گزارش مالی دولت در نه ماهه اول سال ۱۳۸۶ به وزارت امور اقتصادی و دارایی.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۱۲/۲۰