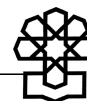


درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور
۴. تحلیل بر مصارف بودجه
(ویرایش اول)

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	۱. اعتبارات در سطح کلان
۵	۲. اعتبارات هزینه‌ای
۱۱	۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۲	۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی
۱۴	۵. اعتبارات متفرقه
۱۵	نتیجه‌گیری و پیشنهاد



درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور
۴. تحلیلی بر مصارف بودجه
(ویرایش اول)

چکیده

۱. بودجه در ایران اطلاعات شفاف و دقیقی در مورد مجموعه وظایف و مأموریت های دولت، راهبرد انجام این وظایف و هزینه های انجام هر یک، اهداف مورد نظر و ساختار و سازمان اداری متناسب با وظایف دولت در اختیار قانونگذار قرار نمی دهد. این معضل بررسی تحلیلی بودجه را به خصوص در قسمت اعتبارات برای قانونگذار دشوار می کند.
۲. مصارف بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۸۸ (با رقم ۹۶۸,۲۳۸ میلیارد ریال) نسبت به مصوب ۱۳۸۷ معادل ۱/۶ درصد و اعتبارات هزینه ای معادل ۰/۱ درصد کاهش یافته اند. اما اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای و اعتبارات تملک دارایی های مالی در سال ۱۳۸۸ نسبت به مصوب ۱۳۸۷ به ترتیب معادل ۸/۷ و ۲۵/۳ درصد افزایش یافته است.
۳. ترکیب اعتبارات هزینه ای برحسب فصول تغییر محسوسی نکرده است، به طوری که سهم یارانه ها (صرف نظر از یارانه قیمت حامل های انرژی و واردات فرآورده های نفتی) از ۱۴/۳ درصد در سال ۱۳۸۷ به ۱۲/۱ درصد در سال ۱۳۸۸ و کمک های بلاعوض از ۶/۲ درصد در سال ۱۳۸۷ به ۴/۹ درصد در سال ۱۳۸۸ کاهش یافته است. ضمن اینکه سهم استفاده از کالاها و خدمات و هزینه های اموال و دارایی تغییر چندانی نکرده است. اما سهم جبران خدمات کارکنان از رقم ۳۷/۳ درصد در سال ۱۳۸۷ به رقم ۳۹/۱ درصد در سال ۱۳۸۸ افزایش یافته است. نکته قابل ذکر رشد ۹۷ درصدی هزینه های اموال و دارایی، ۵۰ درصدی رفاه اجتماعی و ۳۹ درصدی استفاده از کالاها و خدمات نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۷ است.
۴. سهم اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای از مصارف بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۸۸ معادل ۲۷/۵ درصد است. اما عملکرد ۳ سال اخیر رقمی حدود ۲۱ درصد را نشان می دهد.
۵. اعتبارات ردیف های متفرقه در سال ۱۳۸۸ (بدون در نظر گرفتن یارانه بنزین و شفاف سازی قیمت حامل های انرژی) نسبت به سال ۱۳۸۷ حدود ۴۲ درصد افزایش یافته است. این امر با بودجه ریزی عملیاتی مغایر است که بنابر اعلام دولت مبنای تهیه بودجه بوده است.



مقدمه

بودجه مهم‌ترین ابزاری است که از طریق آن مأموریت‌های دولت صورت‌های کمی به خود گرفته و طبق آن اولویت، زمان‌بندی و به‌طور کلی تعبیرهای عملیاتی مأموریت‌های دولت تعیین می‌شود. 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 برای قانون‌گذار دشوار می‌کند.

در این گزارش صرفاً تصویری از اعتبارات بودجه سال ۱۳۸۸ 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 که 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. اعتبارات در سطح کلان

الف) خلاصه مصارف بودجه عمومی دولت طی سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ به شرح جدول ۱ است. اعتبارات بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۸۸ برابر با ۹۶۸,۲۳۸ میلیارد ریال است که نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۸۷ معادل ۱/۶ درصد کاهش اما نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۸۷ حدود ۳ درصد افزایش نشان می‌دهد.

ب) در بودجه سال ۱۳۸۸، معادل ۶۰/۲ درصد از مصارف بودجه عمومی دولت به مصارف هزینه‌ای اختصاص می‌یابد. این سهم برای عملکرد بودجه سال‌های ۱۳۸۷ معادل ۶۸/۲ درصد بوده است. اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۸۸ نسبت به قانون ۱۳۸۷ معادل ۰/۱ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد



۹/۲ درصد کاهش یافته است.

ج) در بودجه سال ۱۳۸۸، سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف بودجه عمومی حدود ۲۷/۵ درصد خواهد بود. در صورتی که سهم اعتبارات مزبور در عملکرد ۱۳۸۷ حدود ۲۰/۱ درصد است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۸۸ نسبت به مصوب ۱۳۸۷ معادل ۸/۷ درصد، اما نسبت به پیش‌بینی عملکرد این سال معادل ۴۰/۷ درصد رشد نشان می‌دهد.

د) در بودجه سال ۱۳۸۸، سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی از مصارف بودجه عمومی حدود ۴/۶ درصد خواهد بود. این سهم برای عملکرد بودجه سال ۱۳۸۷، ۲/۵ درصد است. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی سال ۱۳۸۸ نسبت به مصوب ۱۳۸۷ معادل ۲۵/۳ درصد و نسبت به عملکرد سال ۱۳۸۷ معادل ۹۲/۲ درصد افزایش نشان می‌دهد.



جدول ۱. خلاصه بودجه عمومی دولت

(میلیارد ریال)

ردیف	شرح	۱۳۸۷			۱۳۸۸					
		قانون	قانون بودجه متمم و اصلاحیه	پیش‌بینی عملکرد	سهم	رشد پیش‌بینی عملکرد نسبت به قانون	لایحه بودجه	سهم	رشد نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۷	پیش‌بینی عملکرد بودجه ۱۳۸۷
۱	هزینه‌ای	۵۸۳,۱۲۶	۶۸۰,۶۹۶	۶۴۱,۷۸۲	۶۸/۲	۱۰/۱	۵۸۲,۷۶۴	۶۰/۲	-۰/۱	-۹/۲
۱-۱	حقوق و مزایای مستمر	۹۳,۲۶۱	۹۳,۲۶۱	۹۳,۲۶۱		-	۱۱۱,۸۱۶	۱۹/۲		
۱-۲	دستگاه‌های ملی، استانی و ردیف‌ها	۳۳۷,۸۶۵	۳۳۷,۸۶۵	۳۳۷,۸۶۵		-	۴۷۰,۹۴۸	۸۰/۸		
۲-۳	یارانه شفاف‌سازی حامل‌های انرژی	۱۲۲,۰۰۰	۱۲۲,۰۰۰	۶۰,۰۰۰			۰			
۲-۴	یارانه واردات بنزین و نفت گاز	۳۰,۰۰۰	۳۰,۰۰۰	۵۳,۰۸۶			۰			
۲-۵	متمم بودجه	-	۲۸,۰۰۰	۲۸,۰۰۰						
۲-۶	اصلاحیه بودجه	-	۵۹,۵۷۰	۵۹,۵۷۰						
۲	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۲۴۴,۵۷۴	۱۹۲,۰۰۴	۱۸۸,۹۱۸	۲۰/۱	-۲۲/۸	۲۶۵,۸۱۵	۲۷/۵	۸/۷	۴۰/۷
۲-۱	طرح‌های ملی، ردیف‌ها و طرح‌های استانی	۲۳۷,۰۹۳	۱۷۷,۵۲۳	۱۷۴,۴۳۷						
۲-۲	مقاوم‌سازی مدارس	۷,۴۸۱	۷,۴۸۱	۷,۴۸۱						
۲-۳	متمم بودجه	-	۷,۰۰۰	۷,۰۰۰						
۳	تملك دارایی‌های مالی	۳۵,۷۸۵	۳۵,۷۸۵	۲۳,۳۳۷	۲/۵	-۳۴/۸	۴۴,۸۳۲	۴/۶	۲۵/۳	۹۲/۲
۴	ماده (۱۰) قانون تنظیم			۱۰,۸۰۰						
۵	جمع مصارف عمومی دولت	۸۶۳,۴۸۵	۹۰۸,۴۸۵	۸۶۴,۸۲۷	۹۲/۰	۰/۲	۸۹۳,۴۱۱	۹۲/۳	۳/۵	۳/۳
۶	از محل درآمدهای اختصاصی	۷۵,۶۳۷	۷۵,۶۳۷	۷۵,۶۳۷	۸/۰		۷۴,۸۲۷	۷/۷	-۱/۱	-۱/۱
۷	مصارف بودجه عمومی دولت	۹۳۹,۱۲۲	۹۸۴,۱۲۲	۹۴۰,۴۶۴	۱۰۰	۰/۱	۹۶۸,۲۳۸	۱۰۰	-۱/۶	۳

توضیحات:

- چون در حقوق و مزایای مستمر اعتبارات دستگاه‌هایی مانند نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات مستثنا شده است و رقم آن در ستون سایر هزینه‌ها درج شده است، (زیرنویس جدول ۵ لایحه) قضاوت راجع به مبلغ و رشد آن غیرممکن نیست.
- برای اجتناب از دوباره شماری رقم اصلاحیه بودجه سال ۱۳۸۷، از ارقام مصوب در ردیف‌های ۱-۱ و ۱-۲ استفاده شده و ارقام اصلاحیه به‌طور کامل در سطر جداگانه درج شده است.
- مطابق گزارش وزارت نفت پیش‌بینی می‌شود تا پایان سال مبلغ ۵۳,۰۸۶ میلیارد ریال بابت واردات فرآورده‌های نفتی صرف شود که ۲۳,۰۸۶ میلیارد ریال مازاد بر رقم مصوب مجلس است.



۲. اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ نسبت به مصوب و پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۸۷ به ترتیب معادل ۰/۱ درصد و ۹/۲ درصد کاهش یافته است. اما نسبت به مصوب و پیش‌بینی عملکرد بدون اعتبارات واردات فراورده‌های نفتی و شفاف‌سازی قیمت حامل‌های انرژی به ترتیب ۳۵/۲ و ۱۰/۲ درصد افزایش یافته است.^۱

۲-۱. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه

الف) 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 کمک‌های بلاعوض با مبلغ ۴۹۱,۹۳۳ میلیارد ریال حدود ۸۴ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای دولت را تشکیل می‌دهند.

ب) یارانه‌ها، کمک‌های بلاعوض و رفاه اجتماعی در سال ۱۳۸۸ نسبت به مصوب سال ۱۳۸۷ به ترتیب معادل ۱۴، ۷/۲ و ۵۰ درصد رشد داشته‌اند. ضمن آنکه استفاده از کالاها و خدمات و هزینه‌های اموال و دارایی نیز به ترتیب ۳۹ و ۹۷ درصد رشد داشته‌اند.

ج) اعتبارات یارانه نسبت به سال ۱۳۸۷ حدود ۶۷ درصد کاهش پیدا کرده است که دلیل آن حذف یارانه حامل‌های انرژی و واردات فراورده‌های نفتی است، اما با در نظر نگرفتن یارانه قیمت حامل‌های انرژی و واردات فراورده‌های نفتی حدود ۱۴ درصد افزایش یافته است. در مقابل رفاه اجتماعی در سال ۱۳۸۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۷، ۴۹/۶ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد این سال ۲۸/۸ درصد افزایش یافته است. اما مشخص نیست این افزایش سهم در راستای اولویت دادن دولت به حوزه حمایت اجتماعی است یا در جهت کاهش آثار حذف یارانه‌ها است.

۱. ۴۳۱,۱۲۶ میلیارد ریال = (یارانه واردات بنزین و نفت گاز) ۲۰۰,۰۰۰ - (یارانه شفاف‌سازی قیمت حامل‌های انرژی) ۱۲۲,۰۰۰ - (مصوب ۱۳۸۷) ۵۸۲,۱۲۶ میلیارد ریال.
۳۵/۲ درصد $\approx 1/352 = 431,126 \div 582,764$ میلیارد ریال.
۵۲۸,۶۹۶ = (یارانه واردات بنزین و نفت گاز) ۳۰۰,۰۰۰ - (یارانه شفاف‌سازی قیمت حامل‌های انرژی) ۶۰,۰۰۰ - (پیش‌بینی عملکرد) ۶۴۱,۷۸۲
۱۰/۲ درصد $\approx 1/102 = 528,696 \div 582,764$ میلیارد ریال



جدول ۲. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه

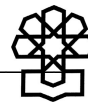
(میلیارد ریال - درصد)

سهم			رشد (۴) نسبت به (۳)	رشد (۴) نسبت به (۲)	رشد (۲) نسبت به (۱)	لایحه ۱۳۸۸ (۴)	پیش‌بینی عملکرد ۱۳۸۷ (۳)	قانون ۱۳۸۷ (۲)	قانون ۱۳۸۶ (۱)	فصول هزینه
۱۳۸۸ (۴)	۱۳۸۷ (۲)	۱۳۸۶ (۱)								
۳۹/۱	۳۷/۳	۳۵/۲	۲۰/۲	۴۱/۸	۱۷/۶	۲۲۷,۸۶۱	۱۸۹,۵۴۶	۱۶۰,۶۷۸	۱۳۶,۶۵۰	جبران خدمات کارکنان
۱۱/۳	۱۱/۰	۸/۷	-	۳۹/۳	۴۰/۴	۶۵,۹۰۰	-	۴۷,۲۹۲	۳۳,۶۷۵	استفاده از کالاها و خدمات
۰/۲	۰/۱	۰/۱	-	۹۷/۴	۱۱/۹	۱,۰۱۰	-	۵۵۸	۴۹۹	هزینه‌های اموال و دارایی
۱۲/۱	۱۴/۳	۱۶/۲	-	۱۳/۹	-۱/۸	۷۰,۲۷۰	-	۶۱,۷۱۷	۶۲,۸۶۲	یارانه*
۴/۹	۶/۲	۳/۵	-	۷/۲	۹۸/۸	۲۸,۷۳۱	-	۲۶,۸۱۱	۱۳,۴۸۷	کمک‌های بلاعوض
۲۸/۳	۲۵/۶	۱۶/۰	۲۸/۸	۴۹/۶	۷۷/۴	۱۶۵,۰۷۱	۱۲۸,۱۹۸	۱۱۰,۳۴۷	۶۲,۲۰۳	رفاه اجتماعی
۴/۱	۵/۵	۲۰/۳	-	۰/۴	-۶۹/۸	۲۳,۸۳۰	-	۲۳,۷۲۴	۷۸,۶۳۱	سایر هزینه‌ها
۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	-	۳۵/۲	۱۱/۱	۵۸۲,۷۶۴	-	۴۳۱,۱۲۶	۳۸۸,۰۰۷	جمع اعتبارات هزینه‌ای

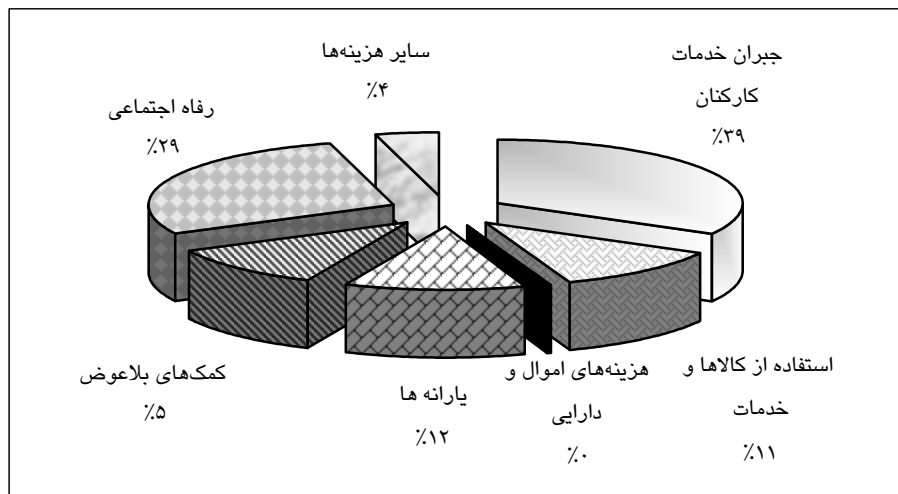
توضیحات:

۱. یارانه شامل رقم شفاف‌سازی قیمت حامل‌های انرژی و واردات بنزین و نفت گاز نیست.

۲. طبق اظهارات مسئولان دولت در لایحه رقم ۲۵,۰۰۰ میلیارد ریال (بابت اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری) به اشتباه در سرجمع اعتبار فصل پنجم (کمک‌های بلاعوض) آمده است، که در جدول ۲ این اعتبار از سرجمع اعتبار این فصل کسر و به اعتبار فصل اول (جبران خدمات کارکنان) اضافه شده است.



نمودار ۱. سهم فصول هزینه از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۸۸



د) جبران خدمات کارکنان

● اعتبار فصل اول - جبران خدمات کارکنان

جدول ۳ روند افزایش اعتبار جبران خدمات کارکنان در بودجه عمومی دولت را طی سال اخیر نشان

می‌دهد:

جدول ۳. جبران خدمات کارکنان در بودجه عمومی دولت (میلیارد ریال)

سال	پیش‌بینی در بودجه	اصلاحیه یا متمم	جمع کل اعتبار سالانه	روند افزایش نسبت به سال قبل (درصد)
۱۳۸۴	۸۴,۷۴۶	۳۵,۸۵۱	۱۲۰,۵۹۷	-
۱۳۸۵	۱۱۶,۶۵۹	۳۳,۰۰۰	۱۴۹,۶۵۹	۲۴
۱۳۸۶	۱۳۲,۴۴۹	۳۶,۳۰۰	۱۶۸,۷۵۰	۱۲/۷
۱۳۸۷	۱۶۰,۶۷۸	۲۸,۸۶۸	*۱۸۹,۵۴۶	۱۲/۳
۱۳۸۸	۱۹۲,۸۶۱	-	۲۲۷,۸۶۱	۲۰/۲

* دولت این رقم را در سال ۱۳۸۷ معادل ۱۹۰,۵۷۵ میلیارد ریال پیش‌بینی کرده است.

دولت برای سال ۱۳۸۸ تقریباً ۲۸ هزار میلیارد ریال بیشتر از رقم مشابه در سال ۱۳۸۷ برای جبران خدمات کارکنان در نظر گرفته است و در مجموع شاهد افزایش ۲۰ درصدی بابت جبران خدمات کارکنان به نسبت سال ۱۳۸۷ هستیم.

دولت در سال ۱۳۸۷ برای جبران خدمات کارکنان با نظام پرداخت فعلی معادل ۱۸۹,۵۴۶ میلیارد ریال اعتبار در نظر گرفته است و لذا برای جبران خدمات کارکنان براساس قانون مدیریت خدمات کشوری (با توجه به رقم تخصیص یافته در بند «۱۲») نیاز به اعتباری معادل ۲۴۰,۰۰۰ میلیارد ریال دارد



که این رقم با برآورد دولت در فصل جبران خدمات کارکنان که ۲۲۷,۸۶۱ میلیارد ریال است، تفاوتی ۱۲,۱۳۹ میلیارد ریالی دارد.

ذکر این نکته نیز لازم است که با توجه به درج ارقام فوق در ردیف‌های متفرقه، برای دولت در این مرحله هنوز مشخص نیست که اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری در رابطه با احکام کارکنان به تفکیک هریک از دستگاه‌های اجرایی چه آثاری خواهد داشت.

• اعتبار فصل ششم (رفاه اجتماعی)

دولت در بند «۱۲» ماده واحده اعتباری معادل ۴۰,۷۱۹ میلیارد ریال از محل جزء ۱۳ ردیف ۵۵۰,۰۰۰ جدول ۹ اعتبار ردیف‌های متفرقه پیش‌بینی کرده است. این اعتبار در سر جمع اعتبار فصل ششم (رفاه اجتماعی) است.

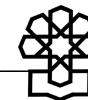
اعتبار مربوط به رفاه اجتماعی در سال ۱۳۸۷ براساس پیش‌بینی عملکرد بالغ بر ۱۲۸,۱۹۸ میلیارد ریال خواهد شد. محاسبات نشان می‌دهد اعتبار این ردیف برای سال ۱۳۸۸ تقریباً ۳۶,۸۷۳ میلیارد از رقم مشابه در سال ۱۳۸۷ بیشتر است و در مجموع افزایش ۲۸/۸ درصدی را نشان می‌دهد. این در حالی است که از سر جمع اعتبار سال ۱۳۸۸، رقم ۴۰,۷۱۹ میلیارد ریال برای اجرای فصل سیزدهم قانون مدیریت خدمات کشوری در نظر گرفته شده است.

۲-۲. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب دستگاه و ردیف

جدول ۴ اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها و ردیف‌هایی که بیش‌ترین سهم از اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۸۸ را به خود اختصاص می‌دهند، نشان می‌دهد. بخش اعظمی از این اعتبارات اجتناب‌ناپذیر هستند.

- اعتبارات هزینه‌ای وزارت رفاه و اعتبارات یارانه‌ها با مبلغ ۱۲۹,۳۷۰ میلیارد ریال که بیش‌ترین سهم (۲۲/۲ درصد) را از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ 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،
- سود اوراق مشارکت از دیگر اقلام مهم اعتبارات هزینه‌ای هستند.

۶ قلم مذکور در مجموع با اعتبار ۳۶۳,۳۵۶ میلیارد ریال حدود ۶۲ درصد کل اعتبارات هزینه‌ای بودجه را تشکیل می‌دهند. بنابراین در حالی که حدود ۲۲۰ دستگاه و ردیف (شامل دانشگاه‌های علوم پزشکی) با اعتباری معادل ۳۶۳,۳۵۶ میلیارد ریال تقریباً ۶۲ درصد اعتبارات هزینه‌ای را به خود اختصاص می‌دهند، ۵۴۵ دستگاه و ردیف دیگر با اعتباری معادل ۲۱۹,۴۰۸ میلیارد ریال تنها ۳۸ درصد اعتبارات را به خود اختصاص می‌دهند. نمودار ۲ ترکیب اعتبارات اقلام عمده هزینه‌ای را طی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۸۴ نشان می‌دهد.

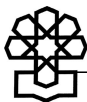


جدول ۴. ردیف‌ها و دستگاه‌هایی که بیشترین سهم را از اعتبارات هزینه‌ای دارند

(میلیارد ریال - درصد)

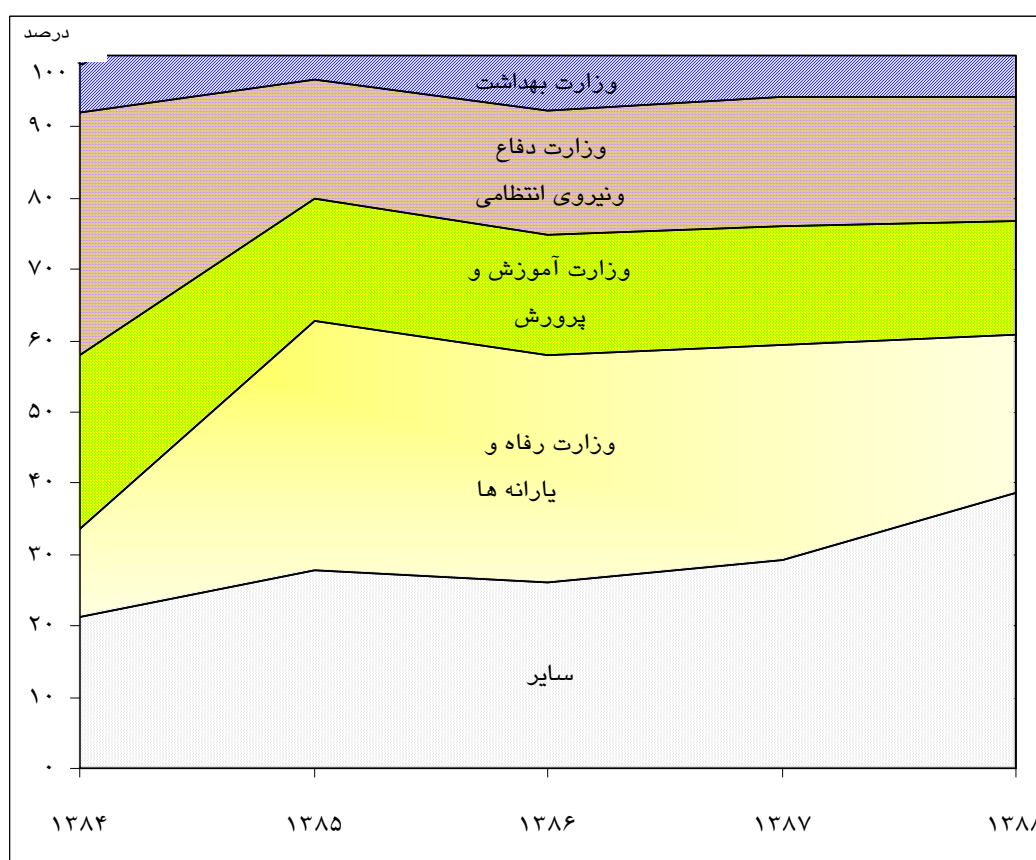
ردیف	عنوان دستگاه	قانون بودجه سال ۱۳۸۶ (۱)		قانون بودجه سال ۱۳۸۷ (۲)		لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ (۳)		رشد		
		اعتبار	سهم	اعتبار	سهم	اعتبار	سهم	(۳) به (۱)	(۳) به (۲)	(۲) به (۱)
۱	وزارت رفاه و یارانه‌ها*	۹۰.۰۰۰	۲۴/۶	۱۰۷.۳۱۹	۲۴/۹	۱۲۹.۳۷۰	۲۲/۲	۴۳/۷	۲۰/۵	۱۹/۲
۲	وزارت آموزش و پرورش	۶۵.۹۳۵	۱۸/۰	۷۳.۹۲۲	۱۷/۱	۹۳.۳۵۹	۱۶/۰	۴۱/۶	۲۶/۳	۱۲/۱
۳	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۵۷.۲۱۱	۱۵/۶	۶۶.۸۴۱	۱۵/۵	۸۲.۱۹۵	۱۴/۱	۴۳/۷	۲۳/۰	۱۶/۸
۴	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۳۰.۷۳۳	۸/۴	۲۳.۹۶۰	۵/۶	۳۳.۳۰۲	۵/۷	۸/۴	۳۹/۰	-۲۲/۰
۵	نیروی انتظامی	۱۲.۱۱۷	۳/۳	۱۴.۱۶۱	۳/۳	۱۹.۴۸۰	۳/۳	۶۰/۸	۳۷/۶	۱۶/۹
۶	سود اوراق مشارکت	۷.۳۸۸	۲/۰	۷.۹۵۸	۱/۸	۵.۶۵۰	۱/۰	-۲۳/۵	-۲۹/۰	۷/۷
	جمع	۲۶۳.۳۹۰	۷۲/۰	۲۹۴.۱۶۱	۶۸/۲	۳۶۳.۳۵۶	۶۲/۴	۳۸/۰	۲۳/۵	۱۱/۷

* یارانه شامل رقم شفاف‌سازی قیمت حامل‌های انرژی و واردات بنزین و نفت گاز نیست.



اطلاعات جدول ۴ برای سال‌های ۱۳۸۶، ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ تغییر محسوسی کرده است. به طوری که سهم اعتبارات مربوط به ردیف‌ها و دستگاه‌های مندرج در این جدول از ۷۲ درصد در سال ۱۳۸۶ به ۶۸/۲ درصد در سال ۱۳۸۷ و ۶۲/۴ درصد در سال ۱۳۸۸ کاهش یافته است. دستگاه‌های مندرج در این جدول وظایف مربوط به حمایت اجتماعی، دفاع، آموزش، بهداشت و تأمین امنیت را انجام می‌دهند. بودجه ۱۳۸۸ اطلاعات لازم را برای تحلیل این موضوع که این دستگاه‌ها با این مقدار هزینه و با انجام وظایف فوق قرار است به چه اهدافی دست یابند در اختیار نمی‌گذارد.

نمودار ۲. سهم اقلام عمده اعتبارات هزینه‌ای، سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۸



۲-۳. تغییرات اعتبارات دستگاهی

- در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ تعداد ۲۵ دستگاه و ردیف با اعتباری حدود ۴,۲۰۵ میلیارد ریال اضافه شده و تعداد ۴۷ دستگاه و ردیف با اعتباری حدود ۱۶,۵۱۵ میلیارد ریال حذف شده است. ضمن آنکه ۱۱ دستگاه با اعتباری معادل ۲۹۵ میلیارد ریال نیز تغییر نام یافته‌اند.
- نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۷، ۲۶ دستگاه بیش از ۲۰ درصد رشد اعتبار داشته‌اند. از جمله دستگاه‌های معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی (۱۰۶۱ درصد)، وزارت کشور (۸۶ درصد)،



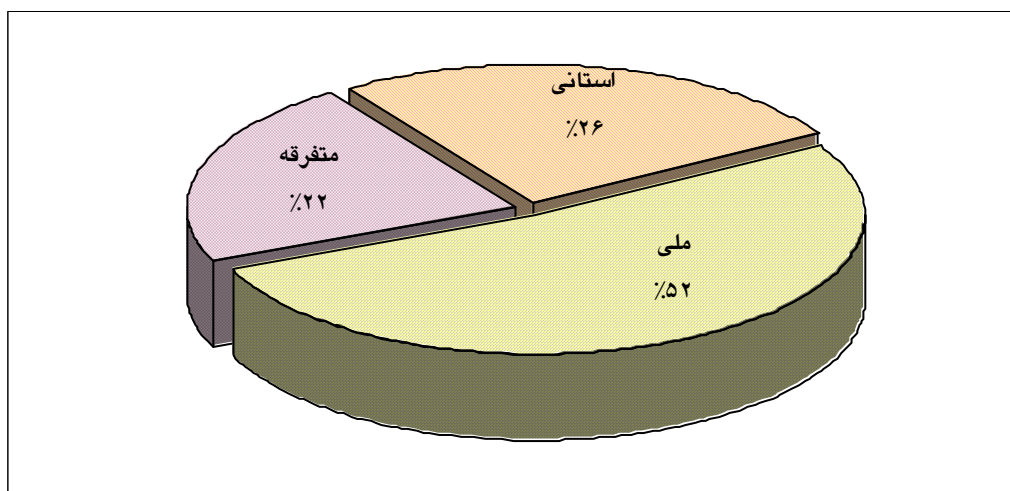
سازمان اوقاف و امور خیریه (۱۱۵ درصد)، نمایندگی ولی فقیه در سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (۵۳ درصد)، سازمان هواشناسی (۸۲ درصد) و مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (۵۰ درصد) افزایش اعتبار داشته‌اند. تعداد ۱۳ دستگاه نیز بیش از ۲۰ درصد کاهش اعتبار داشته‌اند. از جمله دبیرخانه مجلس خبرگان (۷۰ درصد) و مجمع تشخیص مصلحت نظام (۵۴ درصد) و... کاهش اعتبار داشته‌اند.^۱

۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

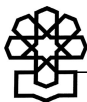
الف) آثار تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای و تعهدات موجود در منابع کشور برای اجرای طرح‌های عمرانی حائز اهمیت است. تعهدات موجود در قسمت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امکان بررسی و تصمیم‌گیری قوه مقننه را عمدتاً به طرح‌های جدید محدود می‌کند، ضمن آنکه در شرایط محدودیت ظرفیت‌های کشور، شروع هر طرح تازه به معنای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

ب) اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ با رقم ۲۶۵,۸۱۵ میلیارد ریال نسبت به رقم مصوب و متمم سال ۱۳۸۷ (۲۵۱,۵۷۴ میلیارد ریال) از رشدی معادل ۵/۷ درصد برخوردار است، اما نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۸۷ (۱۸۸,۹۱۸ میلیارد ریال) حدود ۴۰/۷ درصد رشد نشان می‌دهد. سهم اعتبارات طرح‌های ملی، ردیف‌های متفرقه و استانی در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ به ترتیب ۵۲، ۲۶ و ۲۲ درصد است (نمودار ۳).

نمودار ۳. ترکیب اعتبارات عمرانی به تفکیک طرح‌های ملی، متفرقه و استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸

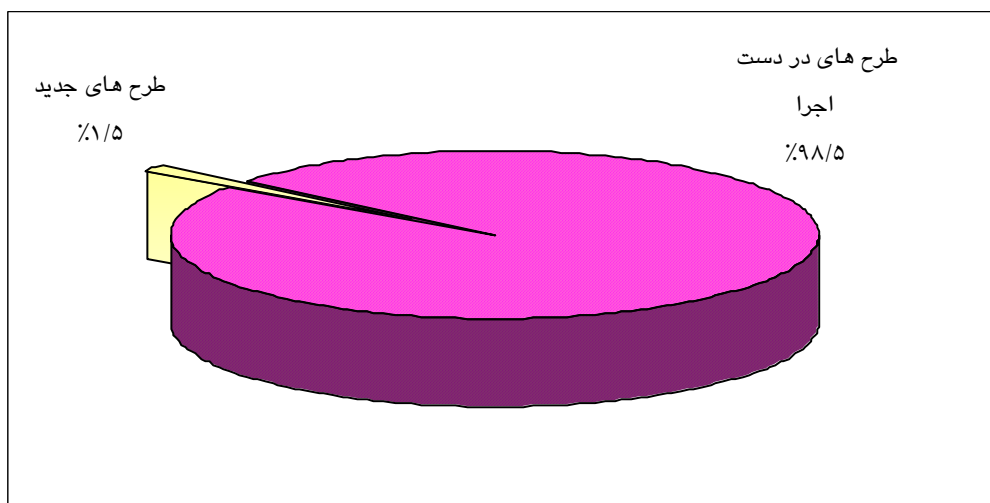


۱. لازم به ذکر است تعداد دستگاه‌های زیرمجموعه ۳۹ دستگاه اصلی در مواردی تغییر کرده است.



ج) به طور کلی ۹۵ طرح با اعتباری حدود ۳,۷۹۳ میلیارد ریال از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی جدید هستند. به عبارت دیگر حدود ۱/۵ درصد اعتبارات عمرانی ملی مربوط به طرح‌های جدید بوده و قابل تصمیم‌گیری است و مابقی (۹۸/۵ 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).

نمودار ۴. سهم اعتبارات طرح‌های جدید ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸



د) اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ردیف‌های متفرقه با اعتباری معادل ۵۳,۵۵۰ میلیارد ریال حدود ۲۲ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به خود اختصاص می‌دهد. به دلیل آنکه اعتبارات ردیف‌های متفرقه معمولاً متمرکز و بدون اختصاص به دستگاه اجرایی معین و گاه حتی بدون تعیین محل مصرف در اختیار دولت بوده و برحسب مورد بین دستگاه‌های اجرایی و استان‌ها توزیع می‌شود، در عمل حقوق قوه مقننه در زمینه بررسی، تأیید و نظارت بر این بخش از اعتبارات عمرانی مخدوش می‌شود.

۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

الف) اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸، مبلغ ۴۴,۸۳۲ میلیارد ریال است که در مقایسه با رقم ۲۵,۷۸۵ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور معادل ۲۵/۳ درصد افزایش یافته است (جدول ۵).

ب) در بین اعتبارات تملک دارایی‌های مالی، واگذاری سهام، با سهم ۵۳/۳ درصد به تنهایی بیش از



نیمی از این اعتبارات را به خود اختصاص می دهد. پس از آن بازپرداخت اصل اوراق مشارکت و بازپرداخت اصل وام های خارجی و تعهدات به ترتیب هر یک با ۲۹ و ۱۴/۵ درصد بیشترین سهم و بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی و تعهدات پرداخت نشده سال های قبل با ۱/۲ و ۲ درصد کمترین سهم را دارند. همان طور که بیان شد، اعتبارات تملک دارایی های مالی لایحه نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۷ معادل ۲۵/۳ درصد افزایش یافته که به طور عمده به دلیل افزایش ردیف های ۱۰۱۰۰۰ (واگذاری سهام) و ۱۰۲۰۰۰ (بازپرداخت اصل اوراق مشارکت) بوده است. براساس ارقام اعتبارات تملک دارایی های مالی این دو رقم در سال ۱۳۸۸ به ترتیب معادل ۹۹/۲ و ۳۸ درصد رشد یافته اند (جدول ۵).

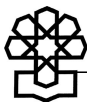
ج) درحالی که در سال ۱۳۸۷ پیش بینی می شود اعتبارات تملک دارایی های مالی تنها حدود ۲۳,۷۸۵ میلیارد ریال (۶۶ درصد رقم مصوب) تحقق یابد، در صورت ادامه شرایط موجود، تحقق رقم ۴۴/۸ هزار میلیارد ریال برای سال ۱۳۸۸ به سختی امکان پذیر است. علاوه بر آن، به دلیل ماهیت تعهدی اجزای اعتبارات تملک دارایی های مالی امکان تغییر چندانی در آنها وجود ندارد.

(میلیارد ریال - درصد)

جدول ۵. اعتبارات تملک دارایی های مالی

کد ردیف	عنوان ردیف	قانون بودجه سال ۱۳۸۶		قانون بودجه سال ۱۳۸۷		لایحه بودجه سال ۱۳۸۸	
		اعتبار	سهم	اعتبار	سهم	اعتبار	سهم
۱۰۱۰۰۰	واگذاری سهام	۲۷,۶۲۷	۴۹/۷	۱۲,۰۰۰	۳۳/۵	۲۳,۹۰۰	۵۳/۳
۱۰۲۰۰۰	بازپرداخت اصل اوراق مشارکت	۳,۷۹۹	۶/۸	۹,۴۲۹	۲۶/۳	۱۳,۰۱۴	۲۹/۰
۱۰۳۰۰۰	بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی	۱۰,۲۲۰	۱۸/۴	۱,۸۵۳	۵/۲	۵۱۶	۱/۲
۱۰۴۰۰۰	تعهدات پرداخت نشده سال های قبل	۵۷۲	۱/۰	۸۲۶	۲/۳	۸۹۱	۲/۰
۱۰۵۰۰۰	بازپرداخت اصل وام های خارجی و تعهدات	۱۳,۳۹۶	۲۴/۱	۱۱,۶۷۸	۳۲/۶	۶,۵۱۱	۱۴/۵
	جمع	۵۵,۶۱۴	۱۰۰/۰	۳۵,۷۸۵	۱۰۰/۰	۴۴,۸۳۲	۱۰۰/۰

د) ردیف ۱۰۱۰۰۰ با عنوان واگذاری سهام در بخش تملک دارایی های مالی با اصول بودجه ریزی (و نظام آمار مالی دولت) GFS در تناقض است. زیرا اولاً عنوان واگذاری سهام در اینجا صحیح نیست بلکه عناوینی مانند پرداخت وام یا بازپرداخت بدهی از طریق واگذاری سهام مناسب است، ثانیاً بندهای «۱»، «۲» و «۳» آن ماهیتی هزینه ای دارند، به عنوان مثال بند «۲» تحت عنوان «واگذاری سهام موضوع جزءهای ۵، ۶ و ۸ ماده (۲۹) قانون سیاست های کلی اصل ۴۴، تخفیف مربوط به سهام



عدالت است و در زمره یارانه‌ها قرار می‌گیرد. در بند «۴» نیز ۵۰ درصد اعتبار مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است (جز الف-۱ بند «۹» ماده واحده).

۵. اعتبارات متفرقه

الف) اعتبارات متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ برابر ۲۲۹,۴۵۹ میلیارد ریال است که نسبت به رقم مشابه در سال قبل (۳۱۳,۳۰۷ ریال) حدود ۲۶/۸ درصد کاهش یافته است. سهم اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از ردیف‌های متفرقه به ترتیب ۷۶ و ۲۴ درصد است. این سهم در قانون بودجه سال ۱۳۸۷ به ترتیب ۸۰ و ۲۰ درصد بوده است.

اما اگر از اعتبارات سال ۱۳۸۷ رقم مربوط به شفاف‌سازی قیمت حامل‌های انرژی (۱۲۲ هزار میلیارد ریال) را کسر کنیم، اعتبارات متفرقه سال ۱۳۸۸ نسبت به سال ۱۳۸۷ نه تنها کاهش نیافته، بلکه حدود ۲۰ درصد نیز افزایش یافته است.^۱

ب) تعداد ردیف‌ها از ۱۱۰ ردیف در سال ۱۳۸۷ به ۱۲۴ ردیف در سال ۱۳۸۸ افزایش یافته است. نکته قابل ذکر این است که اعتبارات متفرقه طبق روال بودجه سال ۱۳۸۷ 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.

ج) مهم‌ترین ردیف‌هایی که در اعتبارات متفرقه حذف شده‌اند، ردیف‌های مربوط به یارانه بنزین و نفت گاز و یارانه شفاف‌سازی قیمت حامل‌های انرژی هستند. ضمن آنکه ردیفی تحت عنوان اعتبار اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری برای شاغلین (۳۵ هزار میلیارد ریال) به ردیف‌های متفرقه لایحه بودجه ۱۳۸۸ اضافه شده است.

۱. اگر به جز رقم شفاف‌سازی حامل‌های انرژی، رقم مربوط به واردات فرآورده‌های نفتی را نیز کسر کنیم، اعتبارات متفرقه سال ۱۳۸۸ نسبت به سال ۱۳۸۷ حدود ۴۲ درصد افزایش نشان می‌دهد.



نتیجه‌گیری و پیشنهاد

۱. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ معادل ۶۰/۲ درصد مصارف بودجه عمومی دولت به مصارف هزینه‌ای اختصاص می‌یابد، این سهم برای پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۸۷ معادل ۶۸/۲ درصد است (اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۸۷ نسبت به مصوب ۱۳۸۶ معادل ۴۰ درصد رشد داشته است).
۲. اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه ۱۳۸۸ نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۸۷ حدود ۹/۲ درصد کاهش نشان می‌دهد. همین رقم نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۸۷ بدون در نظر گرفتن یارانه واردات فرآورده‌های نفتی و قیمت حامل‌های انرژی ۱۰/۳ درصد افزایش نشان می‌دهد. اگر لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها تصویب نشود، لایحه دولت در بخش هزینه‌ها حدود ۹۰ هزار میلیارد ریال کسری دارد، اما اگر لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها تصویب شود، آثار تورمی ناشی از آن هزینه‌های دولت را نیز افزایش خواهد داد، در این صورت حفظ هزینه‌های جاری در سطح لایحه پیشنهادی مستلزم صرفه‌جویی و کاهش واقعی برخی از هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی است.
۳. در صورت عدم تصویب لایحه هدفمند کردن یارانه ضمن کاهش ۸۵ هزار میلیارد ریالی منابع دولت، هزینه‌های جاری دولت در بخش یارانه‌های انرژی حداقل ۹۰ هزار ریال افزایش می‌یابد. بنابراین تصمیم‌گیری مجلس نسبت به لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها تأثیر به‌سزایی در ارقام جداول لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ خواهد داشت.
۴. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رقم ۲۶۵/۸۱۵ هزار میلیارد ریال نسبت به مصوب سال ۱۳۸۷ معادل ۸/۷ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۸۷ معادل ۴۰/۷ درصد افزایش می‌یابد. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۸۸ معادل ۲۷/۵ درصد است. در حالی که سهم عملکرد این رقم در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ به ترتیب ۲۰/۱ و ۱۹/۷ درصد بوده است. بنابراین به نظر می‌رسد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تنها هنگام ارائه لایحه سهم نسبتاً بالایی دارد.
۵. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ حدود ۴۵ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. در حالی که پیش‌بینی عملکرد این رقم در سال جاری حداکثر ۲۳ هزار میلیارد ریال است، تحقق رقم پیش‌بینی شده برای سال بعد بعید به نظر می‌رسد.
۶. اعتبارات متفرقه در لایحه ۱۳۸۸ نسبت به مصوب سال ۱۳۸۷ (بدون در نظر گرفتن یارانه حامل‌های انرژی) معادل ۲۰ درصد افزایش یافته است. وجود ردیف‌های متفرقه مغایر تصمیم دولت مبنی بر بودجه ریزی عملیاتی و خلاف اصول بودجه ریزی است. بنابراین ضمن آنکه باید عناوین ردیف‌های متفرقه به صورت شفاف تعیین شود و حسب موضوع به دستگاه و ردیف مربوط منتقل شود، لازم است اعتبارات ردیف‌های متفرقه فاقد قانون خرج حذف شود.



شماره مسلسل: ۹۵۰۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور ۴. تحلیلی بر مصارف بودجه (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: محمدتقی فیاضی

همکاران: محمدرضا مالکی، ایمان پوست‌فروش تهرانی، عاطفه جلالی‌موسوی

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۱/۱۷