

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

۵. تحلیلی بر مصارف بودجه

دفتر: مطالعات برنامه‌بودجه

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۲۸۶۳

اسفندماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۲	چکیده
۳	مقدمه
۵	۱. اعتبارات بودجه عمومی در سطح کلان
۹	۲. اعتبارات هزینه‌ای
۱۶	۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۸	۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی
۲۰	۵. اعتبارات متفرقه
۲۱	نتیجه‌گیری
۲۲	پیشنهاد
۲۲	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۵. تحلیلی بر مصارف بودجه

راهبردهای پیشنهادی برای بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۲ در مجلس شورای اسلامی در راستای ارتقای کارآیی و اثربخشی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به سال‌های گذشته پیشنهاد می‌شود که نمایندگان و کمیسیون‌های محترم به موارد زیر تمرکز نمایند:

- **مبنای قانونی:** بررسی شود مبنای قانونی برآورد منابع و مصارف در بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی چیست؟
- **تغییر هزینه‌ها:** آیا مجموعه اعتباراتی که در هریک از بخش‌های تخصصی (مانند مسکن، حمل‌ونقل، آموزش، بهداشت و...) پیش‌بینی شده است برای انجام وظایف آن حوزه (نه دستگاه) کافی است؟ دلیل تغییرات اعتبارات نسبت به سال قبل در هریک از بخش‌ها چیست؟
- **بررسی آثار:** آثار تخصیص اعتبارات به هریک از بخش‌ها چیست؟ به‌عنوان مثال با هزینه‌کرد اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه، شاخص‌های هریک از حوزه‌های بخشی و فرابخشی (مانند کشاورزی، فرهنگ، امنیت، آموزش، سلامت و...) چه تغییری خواهند کرد؟
- **عدم قانونگذاری جدید:** در بررسی احکام بودجه، احکامی که درصدد قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین دائمی در لایحه هستند حذف شوند و همچنین مجلس از ارائه پیشنهادهای جدید از این دست اجتناب کند تا مانع از درهم‌ریختگی نظام قانونی و حقوقی کشور شود.
- **عدم ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای:** مجلس از ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای به خصوص ردیف‌های ذیل قوه مجریه اجتناب کند که این امر ناقض صلاحیت نظارتی مجلس و نقض تفکیک قواست.
- **اعمال اصلاحات بودجه‌ای توسط دولت:** در نهایت اینکه، مجلس بجای اینکه خودش برای اصلاح لایحه بودجه دست به کار شود، با بررسی راهبردهای بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی، ظرفیت سیاسی و حقوقی لازم را برای اصلاح بودجه توسط دولت فراهم نماید.^۱

۱. برای اطلاعات بیشتر در این مورد به گزارش «مجلس و بودجه: راهبردها و رویکردها» شماره مسلسل ۲۳۰۱۲۸۷۲ مراجعه شود.

چکیده

پیچیدگی (غیرضرور) ساختار بودجه

• بودجه در ایران اطلاعات شفاف و دقیقی در مورد مجموعه وظایف و مأموریت‌های دولت، راهبرد انجام این وظایف و هزینه‌های انجام هر یک از آنها، اهداف مورد نظر و ساختار و سازمان اداری متناسب با وظایف دولت در اختیار قانونگذاران و مردم قرار نمی‌دهد. این معضل بررسی تحلیلی بودجه را به خصوص در قسمت اعتبارات برای قانونگذار دشوار می‌کند. به نظر می‌رسد اگر قانونگذار بخواهد صلاحیت‌ها و حقوق قانونی خود مصرح در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران درباره تصویب و نظارت بر منابع و مصارف عمومی را تأمین نماید، حتماً باید به ایجاد یک چارچوب قانونی روشن که محتوا و ساختار سند بودجه در آن تعریف و تعیین شده باشد، اولویت دهد.

ترکیب مصارف بودجه عمومی

• مصارف بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۲ (با رقم ۱,۹۲۰,۶۹۱ میلیارد ریال) نسبت به مصوب سال ۱۳۹۱ معادل ۱۶/۸ درصد افزایش یافته است. اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های مالی در سال ۱۳۹۲ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۱ به ترتیب معادل ۲۰/۲ و ۱۳۴ درصد افزایش و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه نسبت به مصوب سال ۱۳۹۱ برابر ۶/۲ درصد کاهش یافته است.

اعتبارات هزینه‌ای

• ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول تغییر محسوسی کرده است، به طوری که سهم یارانه‌ها (صرفنظر از یارانه نقدی پرداختی به مردم) از ۱۳/۵ درصد در سال ۱۳۹۱ به ۱۹/۲ درصد در سال ۱۳۹۲ افزایش یافته است. ضمن اینکه سهم هزینه‌های اموال و دارایی و سایر هزینه‌ها تغییر چندانی نکرده است، اما سهم جبران خدمات کارکنان از رقم ۳۱/۴ درصد اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۱ به رقم ۴۱/۳ درصد در سال ۱۳۹۲ افزایش یافته است. نکته قابل ذکر رشد ۵۸ درصدی جبران خدمات کارکنان، رشد ۳/۱ درصدی هزینه‌های اموال و دارایی و رشد ۷۱ درصدی یارانه‌ها نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ سایر فصول هزینه کاهش یافته‌اند.

اعتبارات طرح‌های عمرانی

• سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۲ معادل ۱۹/۴ درصد است. این نسبت اگرچه سهم بالایی نیست، اما همین رقم نیز به‌هنگام اجرای بودجه محقق نمی‌شود. کما اینکه برای سال ۱۳۹۱ نیز عملکردی معادل ۹ درصد (سهم از مصارف دولت) برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیش‌بینی می‌شود.



ردیف‌های متفرقه

• اعتبارات ردیف‌های متفرقه در سال ۱۳۹۲ (با سهم ۲۲ درصد از مصارف عمومی) نسبت به سال ۱۳۹۱ حدود ۴۰ درصد افزایش یافته است. این امر با توجه به اصول بودجه‌ریزی و به‌ویژه بودجه‌ریزی عملیاتی (به‌عنوان یکی از تکالیف برنامه پنجم توسعه) و حقوق قوه مقننه در زمینه بررسی، تأیید و نظارت بر اعتبارات رویکرد مثبتی تلقی نمی‌شود.

شفافیت مصارف بودجه

• مصارف دولت به دلیل عدم انعکاس ارقام مربوط به استفاده از منابع نظیر منابع هدفمند کردن یارانه‌ها، فروش اوراق مشارکت، واگذاری سهام و دارایی‌های دولت، منابع صندوق توسعه ملی و استفاده از حساب ذخیره ارزی در جداول و ردیف‌های بودجه‌ای با عدم شفافیت روبرو است.

مقدمه

بودجه مهمترین ابزاری است که از طریق آن مأموریت‌های دولت صورت کمی به خود گرفته و طبق آن اولویت‌ها، زمانبندی و به‌طور کلی تعبیرهای عملیاتی مأموریت‌های دولت تعیین می‌شود. اطلاعات بودجه‌ای باید به‌گونه‌ای باشد که امکان پاسخگویی به سؤالات زیر را فراهم کند:

۱. دولت در تخصیص منابع عمومی کدام یک از وظایف خود را در اولویت قرار داده است؟
۲. راهبرد (سیاست‌ها و روش‌های اجرایی) دولت برای انجام وظایف خود چیست؟ هزینه انجام هر یک از آنها به چه میزان است و معیارهای دولت در سنجش یا ارزیابی راهبردها چیست؟
۳. اهداف دولت از اجرای بودجه و انجام هزینه‌های عمومی چیست؟

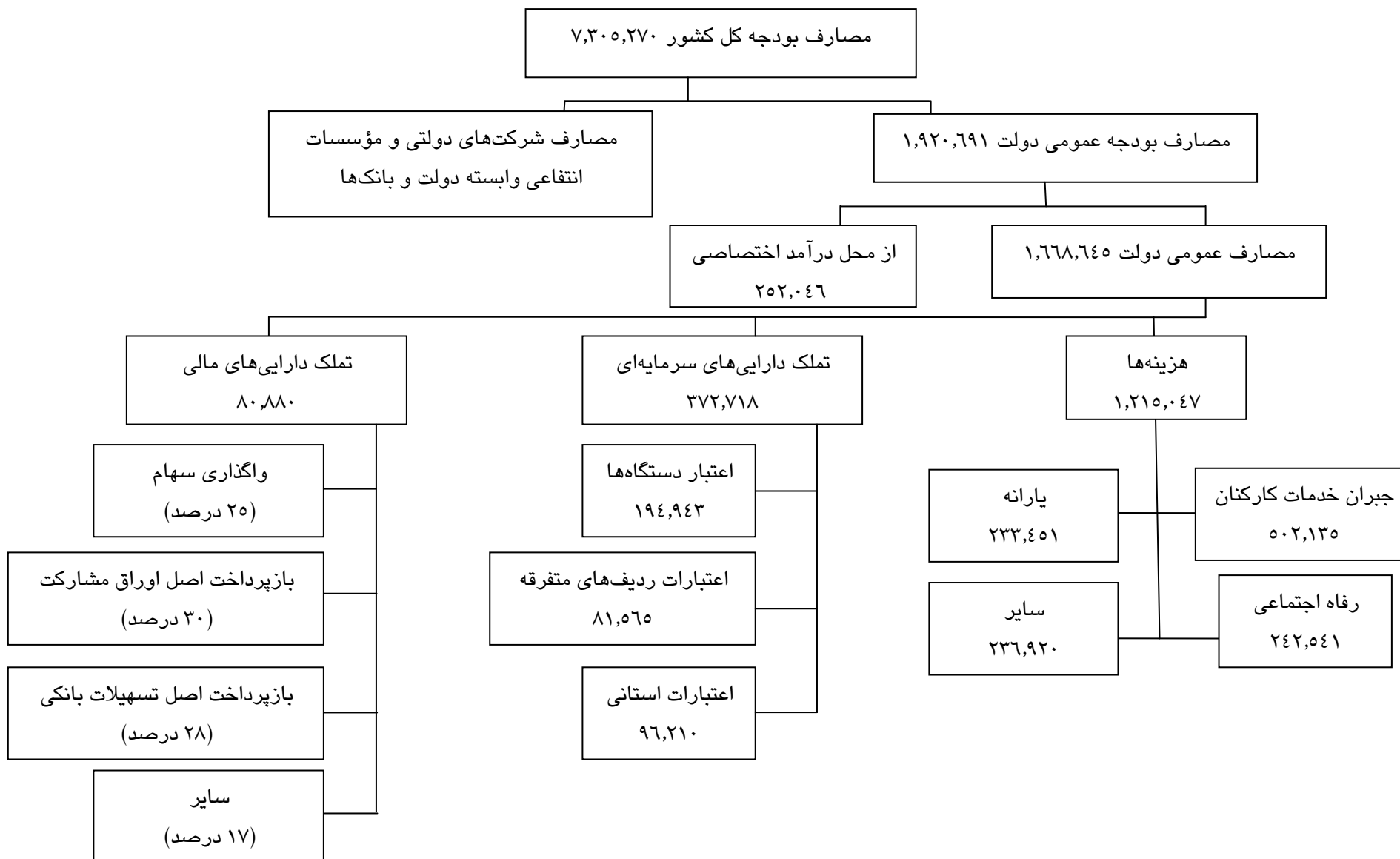
در صورتی که دولت اطلاعات مستندی ارائه دهد مجلس شورای اسلامی می‌تواند ضمن بررسی بودجه نسبت به اولویت‌بندی و نیازهای اعتباری و محصول تعهد شده توسط دولت (نتایج) اعلام نظر کند. متأسفانه مستندات بودجه‌ای در ایران چنین اطلاعاتی را در اختیار قانونگذار قرار نمی‌دهد. این معضل بررسی بودجه را برای قانونگذار دشوار می‌کند.

در این گزارش عمدتاً تصویری از اعتبارات بودجه سال ۱۳۹۲ 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 بودجه اشاره شده است.^۱

۱. لازم به‌ذکر 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.

(میلیارد ریال)

نمودار ۱. جایگاه مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۲





۱. اعتبارات بودجه عمومی در سطح کلان

مصارف عمومی بودجه دولت از سه جزء اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی تشکیل می‌شود که تغییرات آنها در این بخش بررسی می‌شود.

الف) مصارف بودجه عمومی: خلاصه مصارف بودجه عمومی دولت طی سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به شرح جدول ۱ است.

اعتبارات بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۲ برابر با ۱,۹۲۰,۶۹۱ میلیارد ریال است که نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۹۱ حدود ۱۷ درصد افزایش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد^۱ سال ۱۳۹۱ حدود ۵۷ درصد افزایش نشان می‌دهد.

ب) اعتبارات هزینه‌ای: در بودجه سال ۱۳۹۲، معادل ۶۳ درصد از مصارف بودجه عمومی دولت به اعتبارات هزینه‌ای اختصاص یافته است.^۲ این سهم برای عملکرد بودجه سال ۱۳۹۱ حدود ۹۰ درصد پیش‌بینی می‌شود.

اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ معادل ۲۰ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه مصوب سال ۱۳۹۱، معادل ۳۴ درصد افزایش یافته است.

ج) تملک دارایی‌های سرمایه‌ای: در بودجه سال ۱۳۹۲، سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف بودجه عمومی حدود ۱۹ درصد است. در صورتی‌که سهم اعتبارات مزبور در عملکرد سال ۱۳۹۱ معادل ۹ درصد پیش‌بینی می‌شود.

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۲ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۱ معادل ۶/۲ درصد کاهش، اما نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۱ (بدون اعتبارات مربوط به حوادث غیرمترقبه) معادل ۲۳۷ درصد رشد نشان می‌دهد.

د) تملک دارایی‌های مالی: در بودجه سال ۱۳۹۲، سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی از مصارف بودجه عمومی حدود ۴/۲ درصد خواهد بود. این سهم برای عملکرد بودجه سال ۱۳۹۱ معادل ۰/۱ درصد پیش‌بینی می‌شود.

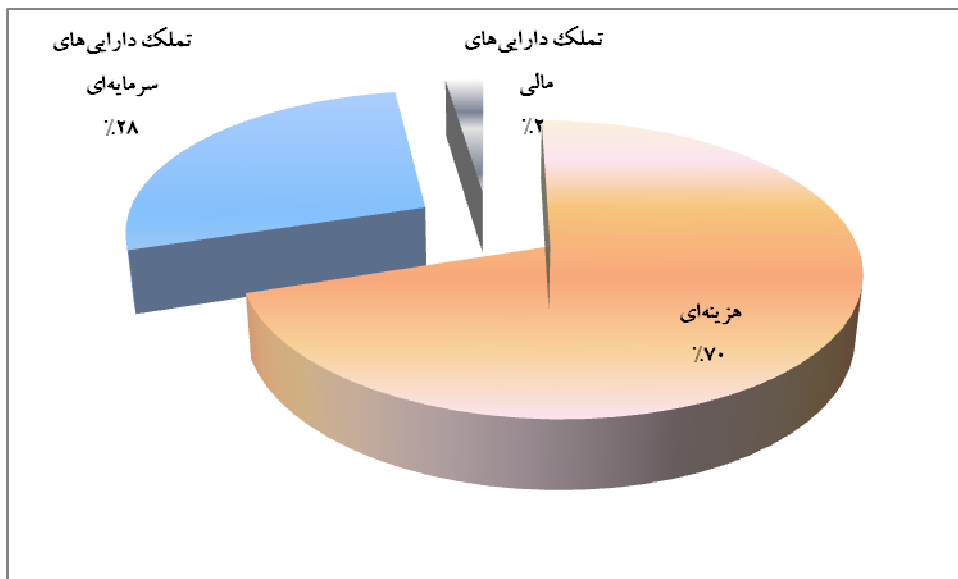
۱. در این قسمت پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۱ براساس ارقام عملکرد ۱۰ ماهه اول سال صورت گرفته است.

۲. سهم اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی از مصارف عمومی دولت (یعنی بودجه عمومی منهای درآمد و هزینه‌های اختصاصی) در لایحه ۱۳۹۲ به ترتیب ۲۲,۷۳ و ۵ درصد است.

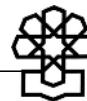
اعتبارات تملک دارایی‌های مالی سال ۱۳۹۲ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۱ معادل ۱۳۴ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۱ معادل ۷,۲۹۳ درصد افزایش نشان می‌دهد.

هـ) هدفمند کردن یارانه‌ها: هرچند در احکام بودجه سال ۱۳۹۲، ارقام مربوط به قانون هدفمند کردن یارانه‌ها درج شده است، اما این ارقام انعکاس روشنی در جداول بودجه ندارند. همچنین در احکام ماده واحده پیش‌بینی شده است که منابع بسیار زیادی از طریق فروش اوراق مشارکت، واگذاری سهام و فروش دارایی‌های دولت (عمدتاً برای رد دیون) و استفاده از منابع صندوق توسعه ملی دولت تجهیز شود اما ارقام آن در منابع و مصارف بودجه عمومی دولت لحاظ نشده است. همین امر موجب شده تا علاوه بر نقض اصول پنجاه‌دوم (۵۲)، پنجاه‌وسوم (۵۳) و پنجاه‌وپنجم (۵۵) قانون اساسی، ارقام ماده واحده تصویر صحیحی از منابع و مصارف عمومی کشور را منعکس نکند.^۱

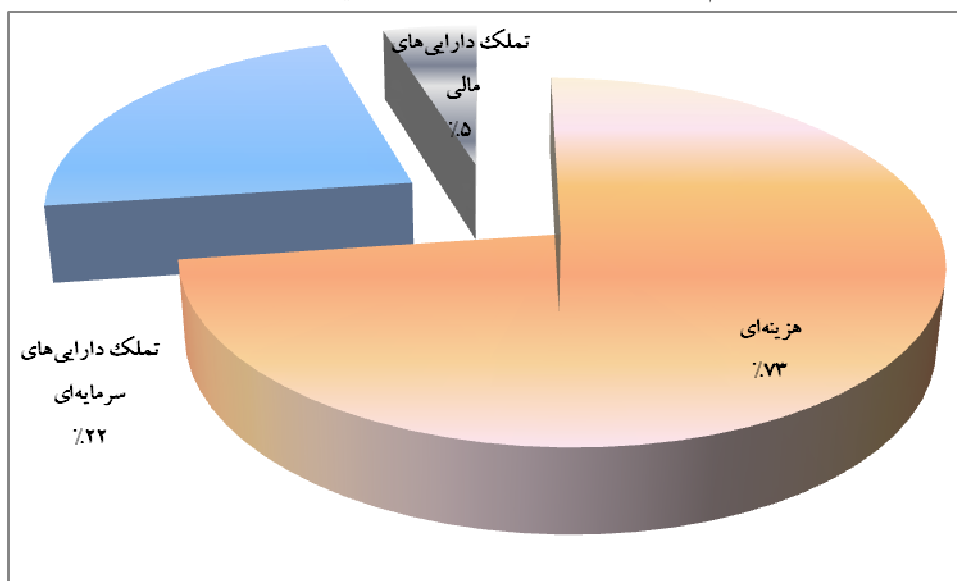
نمودار ۲. سهم اجزای مصارف عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۱



۱. برای توضیح بیشتر به گزارش شماره ۱۲۸۵۹ مرکز پژوهش‌ها تحت عنوان نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری مراجعه شود.



نمودار ۳. سهم اجزای مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲



جدول ۱. مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه و تغییرات آن نسبت به سال جاری (میلیارد ریال - درصد)

ردیف	شرح	۱۳۹۱		۱۳۹۲					
		قانون (رقم واقعی)*	پیش‌بینی عملکرد (براساس عملکرد ۱۰ ماهه)	سهم	پیش‌بینی عملکرد سال (درصد)	لایحه بودجه	سهم	رشد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱	رشد نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۱
۱	هزینه‌ای	۱,۰۱۰,۷۱۳	۹۰۴,۳۴۴	۷۳/۸	۸۹/۵	۱,۲۱۵,۰۴۷	۶۳/۳	۲۰/۲	۳۴/۴
۱-۱	اعتبارات ملی و ردیف‌ها	۸۰۰,۲۴۵			۰/۰	۸۰۳,۹۳۹	۶۶/۲	۰/۵	
۱-۲	حقوق و مزایای مستمر	۱۸۷,۲۹۹			۰/۰	۳۸۷,۵۶۷	۳۱/۹	۱۰۶/۹	
۱-۳	استانی	۲۳,۱۶۹			۰/۰	۲۳,۵۴۱	۱/۹	۱/۶	
۲	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۹۷,۴۵۵	۱۱۰,۶۹۸	۹/۰	۲۷/۹	۳۷۲,۷۱۸	۱۹/۴	-۶/۲	۲۳۶/۷
۲-۱	طرح‌های ملی و ردیف‌ها	۳۲۱,۸۶۳				۲۷۶,۵۰۸	۷۴/۲	-۱۴/۱	
۲-۲	استانی	۷۵,۵۹۲				۹۶,۲۱۰	۲۵/۸	۲۷/۳	
۳	تملك دارایی‌های مالی	۳۴,۵۳۱	۱,۰۹۴	۰/۱	۳/۲	۸۰,۸۸۰	۴/۲	۱۳۴/۲	۷۲۹۳/۱
۴	ماده (۱۰) قانون تنظیم	-	۷,۳۳۲	۰/۶					
۵	جمع مصارف عمومی دولت	۱,۴۴۲,۶۹۹	۱,۰۲۳,۴۶۸	۸۳/۶	۷۰/۹	۱,۶۶۸,۶۴۵	۸۶/۹	۱۵/۷	۶۳/۰
۶	از محل درآمدهای اختصاصی	۲۰۱,۴۷۸	۲۰۱,۴۷۸			۲۵۲,۰۴۶	۱۳/۱	۲۵/۱	۲۵/۱
۷	مصارف بودجه عمومی دولت	۱,۶۴۴,۱۷۷	۲,۰۹۹,۶۷۲	۱۰۰/۰	۷۴/۵	۱,۹۲۰,۶۹۱	۱۰۰/۰	۱۶/۸	۵۶/۸

توضیح: در ردیف‌های خالی امکان پیش‌بینی عملکرد وجود ندارد.

* منظور از قانون (رقم واقعی)، اضافه کردن اعتبارات پیش‌بینی شده در بندهای «۲-۳»، «۳» و بند ۳-۲ ماده واحده به ارقام جداول قانون بودجه سال ۱۳۹۱ است.



۲. اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ و پیش‌بینی عملکرد این سال به ترتیب حدود ۲۰ و ۳۴ درصد افزایش یافته است.

اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه، شامل «جبران خدمات کارکنان»، «استفاده از کالاها و خدمات»، «هزینه‌های اموال و دارایی»، «یارانه‌ها»، «کمک‌های بلاعوض»، «رفاه اجتماعی» و «سایر هزینه‌ها» است. در این قسمت تغییرات مهم آنها ارزیابی می‌شود.

۲-۱. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه

الف) سهم عمده اعتبارات هزینه‌ای: ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه در جدول ۲ و نمودار ۳ ارائه شده است. از بین اقلام هفت‌گانه فصول هزینه‌ای، فصول جبران خدمات کارکنان، یارانه‌ها، رفاه اجتماعی و کمک‌های بلاعوض با مبلغ ۱,۰۳۱,۲۹۷ میلیارد ریال حدود ۸۵ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای دولت را در سال ۱۳۹۲ تشکیل می‌دهند. به عبارت دیگر حدود ۸۵ درصد اعتبارات هزینه‌ای دولت صرف پرداخت حقوق و دستمزد افراد شاغل (فصل ۱) و بازنشسته (فصل ۶) و سیاست‌های حمایتی می‌شود.

ب) یارانه‌ها: یارانه‌ها در سال ۱۳۹۲ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۱، حدود ۷۱ درصد افزایش یافته است.^۱ افزایش اعتبارات یارانه‌ها در سال ۱۳۹۲ نسبت به سال ۱۳۹۱ عمدتاً به دلیل افزایش اعتبار یارانه انرژی از حدود ۴۴ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۱ به حدود ۵۲ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ و همچنین اضافه شدن ردیفی تحت عنوان مابه‌التفاوت نرخ ارز واردات کالاهای اساسی و نهاده‌های کشاورزی با اعتباری معادل ۵۱,۶۱۱ میلیارد ریال است.

ج) تغییر اعتبارات فصول: کمک‌های بلاعوض و رفاه اجتماعی در لایحه سال ۱۳۹۲ نسبت به سال ۱۳۹۱ به ترتیب حدود ۱۵ و ۲۰ درصد افزایش یافته است. ضمن اینکه اعتبارات جبران خدمات کارکنان حدود ۵۸ درصد افزایش یافته است و هزینه‌های اموال و دارایی معادل ۳۱۱ درصد افزایش یافته است.

۱. البته باید توجه داشت که یارانه نقدی پرداختی به مردم سالیانه حدود ۳۸۰ هزار میلیارد ریال است که در بودجه سالیانه کشور منعکس نمی‌شود. این میزان یارانه نزدیک به ۴۰ درصد اعتبارات هزینه‌ای دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ است.

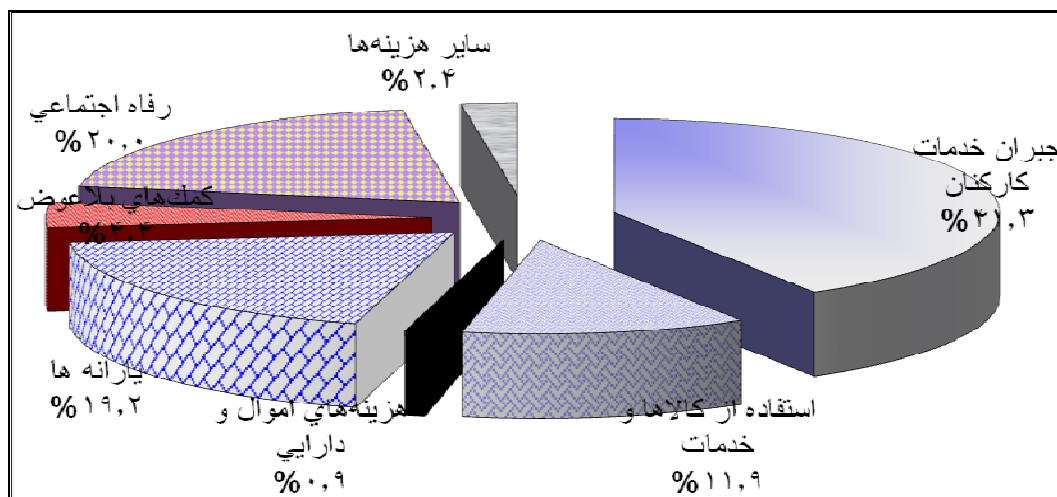
جدول ۲. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه

(میلیارد ریال - درصد)

فصول هزینه	قانون ۱۳۹۰ (۱)	قانون ۱۳۹۱ (۲)	لایحه ۱۳۹۲ (۳)	رشد (۲)	رشد (۳)	سهم		
				نسبت به (۱)	نسبت به (۲)	(۱) ۱۳۹۰	(۲) ۱۳۹۱	(۳) ۱۳۹۲
جبران خدمات کارکنان	۲۷۸,۹۵۵	۳۱۷,۵۷۵	۵۰۲,۱۳۵	۱۴	۵۸	۳۱	۳۱/۴	۴۱/۳
استفاده از کالاها و خدمات	۱۱۷,۱۸۰	۱۵۱,۷۲۵	۱۴۴,۶۵۳	۲۹/۵	-۵	۱۳	۱۵/۰	۱۱/۹
هزینه‌های اموال و دارایی	۳,۲۵۳	۲,۵۲۵	۱۰,۳۷۷	-۲۲	۳۱۱	-۰/۵	-۰/۲	-۰/۹
یارانه‌ها*	۱۶۷,۹۵۰	۱۳۶,۳۲۵	۲۳۳,۴۵۱	-۱۹	۷۱	۱۸/۵	۱۳/۵	۱۹/۲
کمک‌های بلاعوض	۳۹,۲۳۰	۶۲,۳۲۱	۵۳,۱۷۰	۵۹	-۱۵	۴/۵	۶/۲	۴/۴
رفاه اجتماعی	۲۶۵,۱۶۳	۳۰۴,۸۹۰	۲۴۲,۵۴۱	۱۵	-۲۰	۲۹/۵	۳۰/۲	۲۰/۰
سایر هزینه‌ها	۲۶,۱۹۰	۳۵,۳۵۲	۲۸,۷۲۰	۳۵	-۱۹	۳	۳/۵	۲/۴
جمع اعتبارات هزینه‌ای	۸۹۷,۹۲۱	۱,۰۱۰,۷۱۳	۱,۲۱۵,۰۴۷	۱۳	۲۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰

* این یارانه‌ها شامل یارانه نقدی پرداختی به مردم نیست ضمن آنکه بخش کمی از آن صرف پرداخت یارانه مستقیم می‌شود.

نمودار ۴. سهم فصول هزینه از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۲



۲-۲. جبران خدمات کارکنان^۱

اعتبارات حقوق و مزایای کارکنان شاغل و بازنشسته در دو فصل جبران خدمات کارکنان (فصل اول) و رفاه اجتماعی (فصل ششم) در نظر گرفته می‌شود که در این قسمت به اختصار تغییرات آن بررسی می‌شود.

۲-۲-۱. اعتبار فصل اول - جبران خدمات کارکنان

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

۱. درخصوص جبران خدمات کارکنان گزارش تفصیلی تهیه خواهد شد.



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

سال	قانون بودجه	اصلاحیه یا متمم بودجه	جمع کل اعتبار سالیانه	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	۲۲۷,۸۶۱	اصلاحیه*	۲۲۸,۰۸۲	۲۰/۳
۱۳۸۹	۲۲۸,۲۸۵	-	۲۲۸,۲۸۵	۰/۱
۱۳۹۰	۲۷۸,۹۵۵	-	۲۷۸,۹۵۵	۲۲/۲
۱۳۹۱	۳۱۷,۵۷۵	-	۳۱۷,۵۷۵	۱۳/۸
۱۳۹۲	۵۰۲,۱۳۵	-	۵۰۲,۱۳۵	۵۸/۱

* به موجب ماده (۵) قانون اصلاح بودجه سال ۱۳۸۹ مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۲ مجلس شورای اسلامی، اعتباری معادل ۲۱,۰۰۰ میلیارد ریال به اعتبارات هزینه‌ای اضافه شده است که بخش قابل توجهی از آن برای فصل جبران خدمات کارکنان تخصیص یافته، که رقم آن در دسترس نیست.

- در لایحه بودجه همان‌گونه که مشاهده می‌شود اعتبار فصل اول (جبران خدمات کارکنان) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور نسبت به سال ۱۳۹۱، با افزایشی ۵۸ درصدی مواجه شده است. این افزایش می‌تواند دلایل متعددی داشته باشد از جمله افزایش حقوق کارمندان در سال آینده، پیش‌بینی اعتبار برای استخدام کارمندان جدید یا تبدیل وضعیت کارکنان فعلی، اما قضاوت دقیق در مورد ماهیت این افزایش به بررسی‌های بیشتر نیاز دارد که در گزارش مستقلی این موضوع بررسی خواهد شد.

۲-۲-۲. اعتبار فصل ششم - رفاه اجتماعی

دولت در فصل رفاه اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ اعتباری معادل ۲۴۲,۵۴۱ میلیارد ریال در نظر گرفته که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱، حدود ۲۰ درصد کاهش یافته است.

حدود ۱۴۸ هزار میلیارد ریال از اعتبار مذکور بابت افزایش اعتبار پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان (برنامه ۳۰۴۴۲) در نظر گرفته شده است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ افزایشی معادل ۴۰ درصد را نشان می‌دهد، البته برنامه‌های جدیدی تحت عنوان «یارانه غذا» و «برنامه بیمه تکمیلی بازنشستگان و وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران» با اعتباری برابر ۸ هزار میلیارد ریال به فصل رفاه اجتماعی اضافه شده است.

۲-۳. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای بر حسب دستگاه و ردیف

جدول و نمودار ۴ اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها و ردیف‌هایی که بیشترین سهم از اعتبارات هزینه‌ای

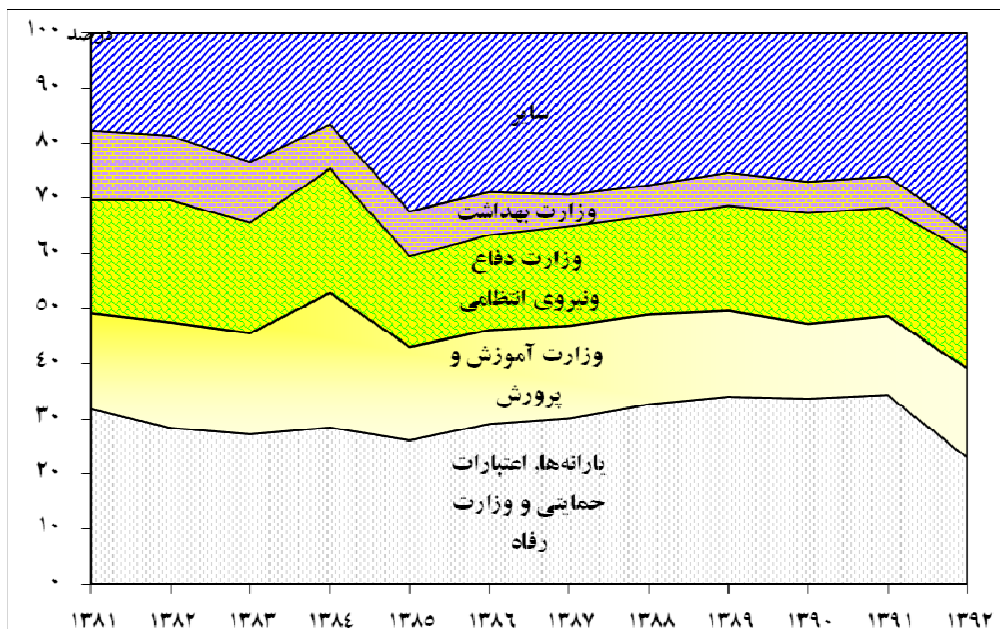
سال ۱۳۹۲ را به خود اختصاص می‌دهند، نشان می‌دهد. این دستگاه‌ها و ردیف‌ها که بخش زیادی از اعتبارات آنها اجتناب‌ناپذیر است، شامل موارد زیر است:

- اعتبارات حمایتی: اعتبارات منظور شده برای یارانه‌ها و حوزه‌های حمایتی، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی با مبلغ ۲۷۹ هزار میلیارد ریال بیشترین سهم (۲۳ درصد) را از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ دارد.

- اعتبارات غیرحمایتی: 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.

موارد فوق در مجموع با اعتبار ۷۷۸ هزار میلیارد ریال حدود ۶۴ درصد کل اعتبارات هزینه‌ای بودجه را تشکیل می‌دهند. بنابراین از مجموع حدود یک هزار دستگاه و ردیف، حدود ۲۸۰ دستگاه و ردیف (شامل دانشگاه‌های علوم پزشکی) تقریباً ۶۴ درصد اعتبارات هزینه‌ای را به خود اختصاص می‌دهند، حدود ۷۲۰ دستگاه و ردیف دیگر با اعتباری معادل ۴۳۷ میلیارد ریال حدود ۳۶ درصد اعتبارات را به خود اختصاص می‌دهند. نمودار ۵ ترکیب اعتبارات اقلام عمده هزینه‌ای را طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۲ نشان می‌دهد.

نمودار ۵. سهم اقلام عمده اعتبارات هزینه‌ای، سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۲





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

(میلیارد ریال - درصد)

ردیف	عنوان دستگاه	قانون بودجه سال ۱۳۹۰ (۱)		قانون بودجه سال ۱۳۹۱ (۲)		لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ (۳)		رشد	
		اعتبار	سهم	اعتبار	سهم	اعتبار	سهم	(۲) به (۱)	(۳) به (۲)
۱	یارانه‌ها و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی	۳۰۱,۸۶۲	۳۳/۶	۳۴۶,۵۸۸	۳۴/۳	۲۷۹,۰۱۹	۲۳/۰	۱۴/۸	-۷/۶
۲	وزارت آموزش و پرورش	۱۲۲,۱۳۹	۱۳/۶	۱۴۵,۱۳۴	۱۴/۴	۱۹۵,۷۵۰	۱۶/۱	۱۸/۸	۶۰/۳
۳	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۱۵۰,۹۵۹	۱۶/۸	۱۹۹,۴۸۲	۱۹/۷	۲۱۶,۱۸۹	۱۷/۸	۳۲/۱	۴۳/۲
۴	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۵۰,۲۵۵	۵/۶	۵۷,۰۰۱	۵/۶	۴۶,۲۵۷	۳/۸	۱۳/۴	-۸/۰
۵	نیروی انتظامی	۳۰,۶۳۷	۳/۴	۳۵,۱۱۹	۳/۵	۴۱,۱۱۹	۳/۴	۱۴/۶	۳۴/۲
	جمع	۶۵۵,۸۵۲	۷۳/۰	۷۸۳,۳۲۴	۷۷/۵	۷۷۸,۳۳۴	۶۴/۱	۱۹/۴	-۰/۸

توضیحات:

- (۱) ردیف اول شامل اعتبارات یارانه‌ها در ردیف‌های متفرقه و اعتبارات دستگاه‌های حمایتی (وزارت رفاه، کمیته امداد امام (ره)، بنیاد شهید و سازمان بهزیستی) است (به استثنای یارانه نقدی پرداختی به مردم).
- (۲) دستگاه‌های مندرج در این جدول وظایف مربوط به حمایت اجتماعی، دفاع، آموزش، بهداشت و تأمین امنیت را برعهده دارند.
- (۳) سهم‌های ارائه شده در جدول سهم از کل اعتبارات هزینه‌ای است.

همان‌گونه که نمودار ۵ نشان می‌دهد، در مجموع سهم این دستگاه‌ها از اعتبارات هزینه‌ای در خلال سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۹۲ روند افزایش داشته است. سهم اعتبارات مربوط به ردیف‌ها و دستگاه‌های مندرج در جدول ۴ از ۷۳ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۷۷ درصد در سال ۱۳۹۱ افزایش یافته است اما در سال ۱۳۹۲ به ۶۴ درصد کاهش یافته است. دستگاه‌های مندرج در این جدول وظایف مربوط به حمایت اجتماعی، دفاع، آموزش، بهداشت و تأمین امنیت را انجام می‌دهند. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ همچون سنوات گذشته اطلاعات لازم را برای تحلیل این موضوع که این دستگاه‌ها با این مقدار هزینه و با انجام وظایف فوق‌تر قرار است به چه اهدافی دست یابند در اختیار نمی‌گذارد.

۴-۲. تغییرات اعتبارات دستگاهی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ تعداد ۲۸ دستگاه و ردیف بودجه‌ای با اعتباری حدود ۱۸۵,۹۵۳ میلیارد ریال اضافه و تعداد ۱۲ دستگاه و ردیف با اعتباری حدود ۱۳,۷۱۵ میلیارد ریال حذف شده است.

از حیث موضوعات غیراعتباری و اعتباری بررسی جداول مربوط به دستگاه‌های اجرایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ حاوی نکات زیر است:

۱. **ردیف‌های مستقل:** لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ با ۶۱ ردیف مستقل بودجه‌ای به مجلس ارائه شده است. تعداد ردیف‌های فوق در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸، ۲۶۳ دستگاه و ردیف، در سال ۱۳۸۹، ۲۸۷ دستگاه و ردیف و برای قانون بودجه سال ۱۳۹۰ تعداد آنها ۳۰۴ مورد و برای قانون بودجه سال ۱۳۹۱ تعداد ردیف‌های مستقل برای دستگاه‌های اجرایی اصلی ۳۰۲ مورد اصلاح و مصوب شده بوده است. متأسفانه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ برخلاف سال‌های گذشته در نحوه حضور دستگاه‌های اجرایی در لایحه بودجه قوانین و مقررات مربوطه رعایت نشده است.

۲. **ردیف‌های جدید:** در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، ۳۸ دستگاه و ردیف بودجه‌ای نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ جدید (دستگاه، سازمان، ردیف و...) با اعتباری بالغ بر ۱۸۵,۹۵۳ میلیارد ریال نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ جدید هستند. از این مبلغ ۷,۰۷۸ میلیارد ریال تملک دارایی سرمایه‌ای و مابقی آن اعتبارات هزینه‌ای (جاری) است.^۱ ۱۲ دستگاه و ردیف بودجه‌ای (دستگاه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های مرتبط)^۲ که در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ دارای ردیف بودجه‌ای بوده‌اند با اعتباری بالغ بر ۱۳,۷۱۵ میلیارد ریال به هر دلیلی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ حذف شده‌اند که از این میزان مبلغ ۲۳۴ میلیارد ریال تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مابقی آن هزینه‌ای بوده است.

۳. **دستگاه‌های با تغییرات زیاد اعتباری:** اعتبارات ۳۵ دستگاه بیش از ۲۵ درصد افزایش یافته که مهمترین آنها عبارت است از: سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران با اعتباری بالغ بر ۹۴۲ میلیارد ریال، دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی اسفراین - بهداشت و درمان با اعتباری بالغ بر ۱۹۰ میلیارد ریال، دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی اسدآباد - بهداشت و درمان با اعتباری بالغ بر ۲۱۴ میلیارد ریال، دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی آبادان - بهداشت و درمان با اعتباری بالغ بر ۷۸۱ میلیارد ریال، دانشگاه سیدجمال‌الدین اسدآبادی با اعتباری بالغ بر ۳۰ میلیارد ریال، پارک علم و فناوری استان لرستان با اعتباری بالغ بر

۱. لازم به توضیح است که دستگاه و ردیف‌های ذکر شده در ذیل سازمان تبلیغات اسلامی با عناوین: ۱. مؤسسه پژوهشی و فرهنگی انقلاب اسلامی، ۲. پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۳. شورای سیاستگذاری ائمه جمعه، ۴. مرکز رسیدگی به امور مجالس، ۵. ستاد اقامه نماز، ۶. مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ در ذیل جدول شماره ۱۲ با عنوان اشخاص حقیقی و حقوقی آورده شده بود که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ با حذف جدول شماره ۱۲ تنها این ۶ ردیف دستگاه در زیرمجموعه سازمان تبلیغات آورده شده است.

۲. لازم به توضیح است که اعتبارات ردیف وزارت اطلاعات - تولید گذرنامه بیومتریک اجرای برنامه پزشک خانواده از ذیل دستگاه‌های اصلی خود و در قانون سال ۱۳۹۲ خارج شده و در لایحه بودجه در ردیف‌های متفرقه به ترتیب ذیل ردیف اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه (۵۳۰۰۰۰) و اعتبارات ردیف‌های موردی (۵۵۰۰۰۰) آمده است.



۲۴ میلیارد ریال همچنین اعتبارات ۲۴ دستگاه بیش از ۲۰ درصد کاهش یافته است که مهمترین آنها عبارت است از سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور (۸۳ درصد)، مجلس شورای اسلامی (۵۹ درصد)، شورای نگهبان (۴۷ درصد)، شورای عالی امنیت ملی (۳۸ درصد)، مجلس شورای اسلامی - مرکز پژوهش‌ها (۳۶ درصد)، سازمان حفاظت محیط زیست (۳۰ درصد).

۴. اعتبارات دستگاهی عمده: در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، وزارت آموزش و پرورش (با ۱۱ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای با اعتباری به میزان ۱۱۲,۰۸۲ میلیارد ریال)، ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (با ۱۱ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۴۹,۸۸۳ میلیارد ریال)، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (با ۱۰ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۲۸,۲۸۹ میلیارد ریال) و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (با ۷ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۹۶,۸۱۴ میلیارد ریال)، بالاترین میزان سرجمع اعتبارات هزینه‌ای را به خود اختصاص داده‌اند.^۱

۲-۵. تغییرات برنامه‌های ذیل فصول

به برنامه‌های ذیل فصول لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به سال ۱۳۹۱، تعداد ۸ برنامه با مجموع اعتبار ۹,۹۳۲ میلیارد ریال به شرح جدول ۵ اضافه و تعداد ۴ برنامه با مجموع اعتبار ۷۱۳ میلیارد ریال حذف شده است. مهمترین برنامه‌هایی که اضافه شده‌اند، برنامه‌های یارانه غذا و برنامه بیمه تکمیلی درمان بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران است. در فصل محیط زیست نیز برنامه‌ای تحت عنوان راهبری آب روستایی اضافه شده است. این برنامه در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ حذف شده بود (جدول ۵).

۱. تغییرات اعتباری و غیراعتباری دستگاه‌ها در گزارش مستقلی بررسی می‌شود.

جدول ۵. برنامه‌های اضافه و حذف شده ذیل فصول در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ در مقایسه با سال ۱۳۹۱

(میلیون ریال)

ردیف	امور	فصل	برنامه	مبلغ	توضیحات
۱	عمومی	قانونگذاری	برنامه پرداخت دیون و بازخرید کارکنان	۱۲,۷۶۲	حذف شده است
۵		خدمات مالی، فنی، مدیریت و برنامه‌ریزی	برنامه هماهنگی امور هدفمندی یارانه‌ها	۴۰,۵۷۵	اضافه شده است
۶		توسعه علوم و فناوری	برنامه تولید و انتشار آمارهای جمعیتی	۲,۰۰۰	اضافه شده است
۷		دفاع	برنامه دانش‌افزایی در حوزه علوم اسلامی	۴۵,۲۸۳	اضافه شده است
۸	دفاعی و امنیتی	دفاع	تولید گذرنامه بیومتریک	۵۰۰,۰۰۰	حذف شده است
۱۰		نظم و امنیت عمومی	امنیت اقتصادی	۱۸۲,۰۰۰	اضافه شده است
	اجتماعی و فرهنگی	آموزش	برنامه آموزش زبان فارسی به دانشجویان خارجی	۱,۵۰۰	اضافه شده است
۱۳		رفاه و تأمین اجتماعی	برنامه یارانه غذا	۵,۰۹۴,۲۰۴	اضافه شده است
۱۴			برنامه بیمه تکمیلی درمان بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران	۳,۲۰۰,۰۰۰	اضافه شده است
۲۱	تأدیه بدهی‌های قانونی دولت به صندوق‌های بازنشستگی		۲۵,۰۰۰,۰۰۰	حذف شده است	
۲۵	اقتصادی	محیط زیست	راهبری آب روستایی	۱,۳۶۵,۱۵۸	اضافه شده است
۲۹		مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایری ارتباطات و فناوری اطلاعات	برنامه امور راهبری امور مسکن و شهرسازی	۲۰۰,۶۵۴	حذف شده است
			جمع اعتبارات برنامه‌های اضافه شده	۹,۹۳۱,۷۲۰	
			جمع اعتبارات برنامه‌های حذف شده	۷۱۳,۴۱۷	

۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

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.

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ با رقم ۳۷۲,۷۱۸ میلیارد ریال نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۹۱ (۳۹۵,۹۹۶ میلیارد ریال) از رشدی منفی ۶ درصدی برخوردار



است،^۱ اما نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۱ (۱۱۰,۶۹۸ میلیارد ریال) حدود ۲۳۷ درصد رشد نشان می‌دهد. بنابراین درحالی که ظرفیت منابع بودجه‌ای قابل اختصاص به طرح‌های عمرانی محدود است و در چند سال اخیر افزایش چندانی نداشته است، معمولاً در لوائح بودجه با افزایش غیرواقعی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) عملاً دو هدف دنبال می‌شود:

۱. فراهم کردن امکان توافق با دستگاه‌های اجرایی در مرحله تهیه بودجه و نمایندگان در فرآیند بررسی و رأی به بودجه،

۲. نشان دادن اهتمام دولت در گسترش فعالیت‌های عمرانی و آبادانی کشور.

معمولاً به دلیل عدم تحقق منابع و وجود کسری بودجه، دولت از طریق عدم تخصیص بخشی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بخشی از کسری‌های موجود در بخش‌های اجتناب‌ناپذیر مانند حقوق و دستمزد، یارانه‌ها و سایر امور را پوشش می‌دهد. بنابراین در عمل و در پایان سال دو اتفاق مهم می‌افتد:

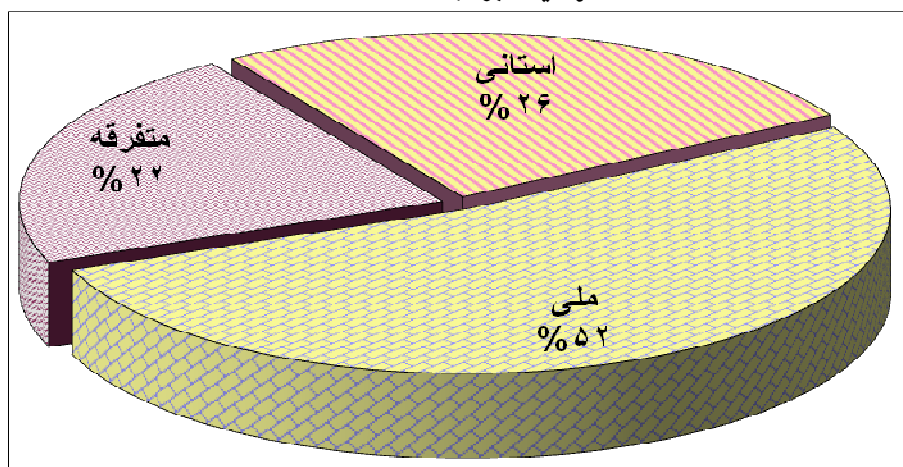
۱. بسیاری از طرح‌های وعده داده شده به دلیل کمبود منابع و عدم تحقق پیش‌بینی‌های درآمدی اجرایی نخواهد شد؛

۲. طرح‌هایی با اعتبار ناکافی شروع می‌شود و به دلیل کمبود اعتبار در طول سال‌های بعد بر حجم طرح‌های نیمه‌تمام افزوده می‌شود.

لازم به ذکر است که سهم اعتبارات طرح‌های ملی، ردیف‌های متفرقه و استانی در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ به ترتیب ۵۲، ۲۲ و ۲۶ درصد است (نمودار ۵). اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ردیف‌های متفرقه با رقمی معادل ۸۱,۵۶۵ میلیارد ریال حدود ۲۲ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به خود اختصاص می‌دهد (این رقم در سال ۱۳۹۱ برابر ۲۳ درصد بود). 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. نکته مهم آنکه سهم اعتبارات دارایی‌های سرمایه‌ای متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به سال قبل تغییر چندانی نکرده است.

۱. هرچند با در نظر گرفتن اعتبارات مربوط به احکام ماده واحده در سال ۱۳۹۱ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برابر ۱۱۶,۶۹۱ میلیارد ریال است. رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به رقم اخیر منفی ۲۸ درصد است.

نمودار ۶. ترکیب اعتبارات عمرانی به تفکیک طرح‌های ملی، متفرقه و استانی
در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲



۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی با رقم ۸۰,۸۸۰ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۱ افزایش یافته است. دلیل اصلی این افزایش رشد اعتبارات مربوط به بازپرداخت اصل اوراق مشارکت و بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی است. با سررسید شدن اصل اوراق مشارکت باید در بودجه‌های سنواتی سال‌های بعد نیز منتظر افزایش چشمگیر رقم این ردیف شد. در بندهای مختلفی از احکام نایل ماده واحده نیز اجازه واگذاری اموال دولت از جمله سهام به دولت و دستگاه‌های اجرایی داده شده است اما همان‌گونه که قبلاً ذکر شد بسیاری از احکام فاقد سقف است و مجموع منابع حاصل از آنها در ردیف‌های بودجه‌ای لحاظ نشده است. لذا رقم مربوط به واگذاری دارایی‌های مالی و تملک دارایی‌های مالی درج شده در لایحه صحیح نیست.

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ (مشمول بر واگذاری سهام، بازپرداخت اصل اوراق مشارکت، تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل و...) مبلغ ۸۰,۸۸۰ میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور معادل ۱۳۴ درصد افزایش یافته است (جدول ۶). این درحالی است که پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۱ مبلغ ۱,۰۹۴ میلیارد ریال بابت تملک دارایی‌های مالی پرداخت شود که در این صورت این رقم در سال ۱۳۹۲ نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۱ حدود هشت برابر شده است (جدول ۱). عمده‌ترین دلیل افزایش اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نسبت به سال قبل افزایش بازپرداخت اصل اوراق مشارکت و اصل تسهیلات بانکی بوده است. در بین اعتبارات تملک دارایی‌های مالی، واگذاری سهام، با مبلغ ۲۰,۰۰۰ میلیارد ریال حدود ۲۵



درصد از این اعتبارات را به خود اختصاص می‌دهد. بازپرداخت اصل اوراق مشارکت و بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی نیز به ترتیب هریک با ۳۰ و ۲۸ درصد بیشترین سهم تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل، بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات و سرمایه‌گذاری و کمک‌های فرهنگی و اقتصادی بین‌المللی با ۷، ۸ و ۱ درصد کمترین سهم را دارند ضمن آنکه ردیف مربوط به واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حذف شده است (جدول ۶).

جدول ۶. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی (میلیارد ریال - درصد)

کد ردیف	عنوان ردیف	قانون بودجه سال ۱۳۹۰		قانون بودجه سال ۱۳۹۱		لایحه بودجه سال ۱۳۹۲	
		اعتبار	سهم	اعتبار	سهم	اعتبار	سهم
۱۰۱۰۰۰	واگذاری سهام	۲۶۲,۴۰۰	۸۸/۰	۱۸,۶۰۰	۵۳/۹	۲۰,۰۰۰	۲۴/۷
۱۰۲۰۰۰	بازپرداخت اصل اوراق مشارکت	۸,۶۰۰	۲/۹	۷,۱۱۷	۲۰/۶	۲۴,۴۶۰	۳۰/۲
۱۰۳۰۰۰	بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی	۱,۳۳۰	۰/۴	۹۰۰	۲/۶	۲۳,۰۰۰	۲۸/۴
۱۰۴۰۰۰	تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل	۲,۷۰۰	۰/۹	۳,۳۳۰	۹/۶	۵,۷۰۰	۷/۰
۱۰۵۰۰۰	بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات	۴,۸۵۰	۱/۶	۳,۷۸۴	۱۱/۰	۶,۹۲۰	۸/۶
۱۰۶۰۰۰	واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۷,۵۰۰	۵/۹	-	-	-	-
۱۰۷۰۰۰	سرمایه‌گذاری و کمک‌های فرهنگی و اقتصادی بین‌المللی	۸۲۰	۰/۳	۸۰۰	۲/۳	۸۰۰	۱/۰
	جمع	۲۹۸,۲۰۰	۱۰۰	۳۴,۵۳۱	۱۰۰/۰	۸۰,۸۸۰	۱۰۰/۰

لازم به توضیح است که گنجانیدن ردیف ۱۰۱۰۰۰ با عنوان «واگذاری سهام» در بخش اعتبارات تملک دارایی‌های مالی با اصول طبقه‌بندی آمارهای مالی دولت در تناقض است. زیرا اولاً سهام جزئی از دارایی‌های دولت است، ثانیاً برخی از بندهای این ردیف ماهیت هزینه‌ای یا تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارند. برای مثال بندهای «۳»، «۴»، «۵»، «۶»^۳ و «۸»^۴ ماهیت هزینه‌ای و

۱. تقویت تعاونی‌ها.

۲. موضوع اجزای «۵» و «۶» ماده (۲۹) قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی.

۳. بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده‌سازی بنگاه‌ها برای واگذاری.

۴. ایجاد خوداتکالی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت اجتماعی.

۵. ایجاد وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر.

بندهای «۱»^۱ و «۷»^۲ ماهیت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارند.

۵. اعتبارات متفرقه

اعتبارات متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ برابر ۳۶۸,۹۹۵ میلیارد ریال است که نسبت به رقم مشابه در سال قبل (۲۶۲,۶۱۴ ریال) حدود ۴۰ درصد افزایش یافته است. سهم اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از ردیف‌های متفرقه به ترتیب ۷۸ و ۲۲ درصد است. این سهم در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ به ترتیب ۶۶ و ۳۴ درصد بوده است.

تعداد ردیف‌های متفرقه از ۲۳۵ ردیف در سال ۱۳۹۱ به ۲۱۳ ردیف در سال ۱۳۹۲ کاهش یافته است. ولی اعتبار این ردیف‌ها نسبت به سال قبل ۴۰ درصد افزایش یافته است. نکته قابل ذکر آنکه اعتبارات متفرقه طبق روال بودجه چند سال اخیر برحسب موضوع تفکیک شده‌اند. این موضوعات عبارتند از:

۵۱۰۰۰۰ - اعتبارات خاص و پیش‌بینی نشده،

۵۲۰۰۰۰ - اعتبارات یارانه‌ها،

۵۳۰۰۰۰ - اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه،

۵۴۰۰۰۰ - اعتبارات نهادهای خاص،

۵۵۰۰۰۰ - اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)،

۶۰۰۰۰۰ - سود و کارمزد وام‌های داخلی و خارجی.

حذف بعضی از ردیف‌ها: مهمترین تغییر در بخش اعتبارات متفرقه حذف تعدادی از ردیف‌ها نظیر مرکز توسعه روستایی و مناطق محروم کشور رئیس‌جمهور، ایفای تعهدات خاص کالاهای اساسی دستگاه‌های اجرایی، کمک‌زیان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی.

انتقال به دستگاه اجرایی: تعدادی از ردیف‌ها نیز از ذیل ردیف‌های متفرقه به اعتبارات دستگاه‌های اجرایی منتقل شده است. به‌عنوان مثال یارانه مسکن فرهنگیان به ذیل وزارت آموزش و پرورش، شورای عالی استان‌ها به ذیل وزارت کشور، کمک به رزمندگان معسر دارای بیش از یک سال حضور داوطلبانه در جبهه، جانبازان معسر بین ۵ تا ۲۴ درصد به ذیل وزارت دفاع و پشتیبانی

۱. سهم بخش تعاونی، بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی، سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته (موضوع بندهای «۲» و «۴» ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی).
۲. ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته (موضوع بند «۳» ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی).



نیروهای مسلح، حمایت از تولید فرش دستبافت داخلی به ذیل وزارت صنعت، معدن و تجارت منتقل شده است. تعدادی از ردیف‌ها نیز عناوین آنها عوض شده است و تعدادی ردیف جدید نیز در این جدول اضافه گردیده است.

پیش‌بینی اعتبارات متفرقه در بودجه به معنای پیش‌بینی اعتباراتی بدون برنامه و یا دستگاه متولی خاصی است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ معادل ۲۲ درصد مصارف ذیل ردیف‌های متفرقه توزیع شده است. این امر می‌تواند باعث تمرکز وجوه در دست مقامات یا دستگاه‌های خاصی (بدون نظارت کافی دستگاه‌های نظارتی) شود که اصولاً با بودجه‌ریزی عملیاتی و با اصول متعدد بودجه‌ریزی مانند شفافیت و پاسخگویی مغایر است.

نتیجه‌گیری

۱. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ معادل ۶۳ درصد مصارف بودجه عمومی دولت به اعتبارات هزینه‌ای اختصاص یافته است، این سهم برای پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۱ معادل ۷۴ درصد است. اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۱ حدود ۳۴ درصد و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ حدود ۲۰ درصد افزایش نشان می‌دهد.

۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ با رقم ۳۷۲,۷۱۸ میلیارد ریال نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ بیش از ۶ درصد کاهش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۱ حدود ۲۳۷ درصد افزایش یافته است. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۲ حدود ۱۹ درصد است، درحالی که عملکرد این رقم در سال‌های ۱۳۸۶، ۱۳۸۷، ۱۳۸۸، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ به ترتیب ۲۲، ۲۴/۵، ۱۹، ۲۰ و ۱۹ درصد بوده و برای سال ۱۳۹۱ معادل ۱۰ درصد پیش‌بینی می‌شود. بنابراین به نظر می‌رسد همانند سال‌های قبل به دلیل بیش‌برآورد منابع و عدم تحقق آن اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مطابق قانون تخصیص نیابد.

۳. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ حدود ۸۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. درحالی که پیش‌بینی عملکرد این رقم در سال جاری حداکثر حدود یک هزار میلیارد ریال است. عدم انعکاس بودجه‌ای منابع پیش‌بینی شده برای رد دیون دولت به دستگاه‌ها و نهادها ضمن کم نشان دادن رقم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی، سبب مخدوش شدن شفافیت بودجه‌ای شده است.

۴. اعتبارات متفرقه در لایحه سال ۱۳۹۲ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۱ معادل ۴۰ درصد افزایش یافته است. وجود ردیف‌های متفرقه مغایر تصمیم دولت مبنی بر بودجه ریزی عملیاتی و خلاف اصول متعدد بودجه ریزی مانند شفافیت و پاسخگویی است.

پیشنهاد

لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ دارای اشکالات و ابهامات جدی است. وظیفه قانونی دولت در ارتباط با تهیه بودجه ایجاب می‌کند که جداول و صورتهای بودجه‌ای را مطابق با احکام قانونی تهیه و در موعد مورد توافق به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. همان‌گونه که در گزارش شماره ۱ تحت عنوان «نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری» توضیح داده شد، مجلس شورای اسلامی باید برای رسیدگی به لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ راهبردی معین پیرامون موارد زیر اتخاذ کند:

۱. اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها.

۲. ایجاد شفافیت در استفاده از منابع و گذاری دارایی‌های مالی. به عبارت دیگر میزان استفاده از فروش اوراق مشارکت و واگذاری سهام برای امور جاری و عمرانی به‌طور شفاف و در قالب ردیف‌های بودجه‌ای در جداول لایحه منعکس شود.

۳. اعتبارات جاری و عمرانی ردیف‌های متفرقه سهم بالایی از مصارف دولت (حدود ۲۲ درصد) را به خود اختصاص می‌دهد که لازم است تا حد امکان برنامه‌ها و دستگاه‌های مجری آنها مشخص شود.

منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور.

۲. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۸، ۱۳۸۹ و ۱۳۹۱ و سنوات قبل کل کشور.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۸۶۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۵. تحلیلی بر مصارف بودجه

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: محمدتقی فیاضی

همکاران: ایمان تهرانی، فاطمه عزیزخانی، شکوفه کمال‌آبادی

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

۲. مصارف بودجه

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۲/۱۹