

- مدیرمسئول:**
- محمد امین ایمانجانی
- قائم مقام مدیرمسئول:**
- مسعود فروغی
- سردبیر:**
- محمد زعیم زاده
- تلفن و فکس:**
- ۰۲۱) ۶۲۹۹۹۴۹۵
- کدپستی:**
- ۱۱۳۵۳۳۸۱۶
- چاپ:**
- چاپخانه دانشگاه آزاد اسلامی
- نشانی:**
- خیابان حافظ، پایین تر از جمهوری
  - روبه‌روی ساختمان بورس
  - ساختمان فرهیختگان، طبقه سوم

«فرهیختگان» از یک عدد قابل تأمل گزارش می‌دهد که به سنتی در بودجه‌نویسی تبدیل شده است

# رشد ۵۳ درصدی بودجه پنهان



حجت بین‌آبادی پژوهشگر حوزه بودجه و بانک

هر کارشناس و متخصص حوزه بودجه‌ریزی و اقتصادی که برای اولین بار با کلیت مفهوم درآمد‌های اختصاصی دستگاه‌های اجرایی (بودجه اختصاصی) درگیر می‌شود، در ابتدا تصورش از موضوع، نزدیکی ملموسی به نوعی از رانت دولتی دارد ولی بعد از مقداری کنکاش اجرایی، قانونی و اقتصادی بیشتر، متوجه می‌شود ادراک اولیه‌اش زیاد هم دور از واقعیت نبوده است. درآمد‌های اختصاصی از همان بدو تولد مستقیماً در اصل جامعیت بودجه و عدم تخصیص، از اصول ده‌گانه بودجه‌ریزی دولتی را خدشه‌دار می‌کنند که در ادامه بیشتر به آنها می‌پردازیم. مبلغ درآمد‌های اختصاصی از ۲۸۳۷ هزار میلیارد تومان بودجه عمومی سال ۱۴۰۳ با سهم ۹٫۷ درصدی، به میزان ۲۷۵ هزار میلیارد تومان تصویب شده است. این مقدار در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ نیز ۴۲۰ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده که نسبت به سال جاری رشد نزدیک به ۵۳ درصدی دارد. باتوجه به اینکه حجم درآمد‌های اختصاصی از منابع بودجه عمومی کشور طی سال اخیر به صورت میانگین بین ۹ تا ۱۰ درصد بوده، ضرورت دارد به‌صورت جدی توسط دلسوزان و دغدغه‌مندان نظام مدیریت مالی بخش عمومی (PFM) به این مسئله پرداخته شود.

## تولد درآمد‌های اختصاصی

برای اولین بار بعد از انقلاب اسلامی مفهوم درآمد‌های اختصاصی دستگاه‌های اجرایی در ماده (۱۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ (البته به استثنای لایحه قانونی راجع به درآمد‌های اختصاصی مصوب ۱۳۵۸) تصریح شده است؛ «درآمد اختصاصی عبارت است از درآمدهایی که به موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص در بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد اختصاصی منظور می‌گردد و دولت موظف است حداکثر تا سه سال پس از تصویب این قانون، بودجه اختصاصی را حذف نماید.» براساس تکلیف قانونی مطروحه، درآمد‌های اختصاصی در بودجه سنواتی باید تا پایان سال ۱۳۶۹ حذف می‌گردید اما متأسفانه در پایان دهه ۶۰ آن هم باتوجه به اتمام جنگ تحمیلی (برخی تعیین دوره زمانی موقت سه‌ساله برای درآمد‌های اختصاصی را به دلیل شرایط جنگی کشور و ملاحظات برای مالی پیمانرونی آن در نظر می‌گیرند) نه‌تنها بودجه اختصاصی پایان نپذیرفت بلکه به واسطه تصویب قوانین مالی و اعطای مجوزهای قانونی متعدد به دستگاه‌های اجرایی طی ۴ دهه بعد از آن در بودجه‌های سالیانه کل کشور لحاظ شده است.

## تفاوت درآمد‌های اختصاصی با درآمد‌های عمومی

ماده ۱۰ قانون محاسبات عمومی کشور، درآمد عمومی را به این صورت تعریف کرده است: «درآمد عمومی عبارت است از درآمد‌های وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، مالیات، سود سهام شرکت‌های دولتی و درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت و سایر درآمد‌هایی که در قانون بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد عمومی منظور می‌شود.» هرچند در این ماده چند ویژگی برای تشخیص درآمد‌های عمومی ذکر شده ولی آنچه که ملاک اصلی تفاوت بین درآمد‌های عمومی و اختصاصی است، نحوه مصرف این درآمد‌ها می‌باشد.

براین اساس هرگونه پیش‌بینی مصرف معین و مشخص برای هر درآمد را در چهارچوب کلی درآمد‌های اختصاصی طبقه‌بندی می‌کند (البته ذکر نام درآمد اختصاصی نیز برای آن ضروری است، درغیر این صورت می‌تواند جزء درآمد‌هزینه‌ها دسته‌بندی شود). همچنین اگر عدم پیش‌بینی مصرف معین و مشخص برای یک درآمد صورت پذیرد، جزء درآمد‌های عمومی نیز قلمداد می‌شود. براساس بررسی‌های به عمل آمده، مهم‌ترین قوانین ناظر به درآمد‌های اختصاصی به شرح ذیل می‌باشد.

- ۱. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶**  
در ماده ۱۴ آن درباره درآمد‌های اختصاصی به صورت صریح ذکر شده است: «درآمد‌هایی که به موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص در بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد اختصاصی منظور می‌گردد و دولت موظف است حداکثر تا سه سال پس از تصویب این قانون، بودجه اختصاصی را حذف نماید.» اما همان‌طور که قبلاً گفته شد نه‌تنها تا پایان سال ۱۳۶۹ درآمد‌های اختصاصی حذف نگردید، بلکه هفت سال بعد درسال ۱۳۷۳ با تصویب ماده ۹۲ قانون وصول برخی از درآمد‌های دولت و مصرف آن در موارد معین، موعده سه‌ساله حذف بودجه اختصاصی در ماده ۱۴ قانون محاسبات عمومی برای همیشه از بین رفت و این رویه موقت به یکی از ارکان دائمی در بودجه‌های سنواتی تبدیل شد.
- ۲. قانون وصول برخی از درآمد‌های مالی دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳**

یکی از نقاط عطف نظام مدیریت مالی بخش عمومی در زمینه درآمد‌های اختصاصی را می‌توان همین قانون در نظر گرفت که متأسفانه تقویت‌کننده یک روند معیوب در بودجه‌ریزی کشور بوده است. در ماده ۹۲ آن، الزام ماده ۱۴ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ مبنی بر برچیده‌شدن درآمد‌های اختصاصی ظرف سه سال، صریحاً حذف شد. اضافه شدن تعداد قابل توجهی از دستگاه‌های اجرایی به منظور استفاده از درآمد‌های اختصاصی در این قانون نیز صورت پذیرفته است.

- ۳. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مصوب ۱۳۹۵**  
متأسفانه یکی از موانع جدی در راستای نظارت مالی و عملیاتی بهینه روی دانشگاه‌های علوم پزشکی و همچنین مراکز آموزشی ذیل وزارت علوم در این قانون سنگ بنای آن نهاده شد. به‌موجب ماده ۱ این قانون: «دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط می‌باشند، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به‌ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چهارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدای و تشکیلاتی مصوب هیئت‌امنا که حسب مورد به تأیید نهاد بالادستی آنها می‌رسد، عمل می‌کنند.» نکته حائز اهمیت آن است که در بودجه سال ۱۴۰۳ مجموع اعتبارات اختصاصی وزارت علوم و بهداشت با سهم ۵۵ درصدی از کل درآمد‌های اختصاصی نزدیک به ۱۴۵ هزار میلیارد تومان است که در نتیجه عمل‌ناظرات مطلوب بر نیمی از درآمد‌های اختصاصی صورت نمی‌پذیرد.

- ۴. قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران**  
قانون برنامه هفتم در زمینه درآمد‌های اختصاصی مقداری رو به جلو

حرکت کرده ولی به صورت کامل رضایت‌بخش نیست. در بند (ب) ماده ۱۷ آن ذکر شده است: «ایجاد درآمد‌های اختصاصی جدید (به استثنای دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزش عالی، پژوهش و فناوری) و اختصاصی نمودن درآمد‌های عمومی موجود به هر نحو، در طول اجرای برنامه جز در مواردی که در قانون تصریح شده است، ممنوع می‌باشد.» همان‌طور که بیان شد جدای از مفید بودن این حکم قانونی، ولی به نوعی اجازه بسط و گسترش به حدود ۵۰ درصد از درآمد‌های اختصاصی فعلی را می‌دهیم.

## تبعات افزایش بودجه اختصاصی

در ادامه هر برخی از مهم‌ترین چالش‌هایی که درآمد‌های اختصاصی برای نظام مدیریت مالی بخش عمومی کشور ایجاد می‌کند را تشریح می‌کنم:

- ۱. افزایش بی‌انضباطی مالی در بودجه دولت**  
درآمد‌های اختصاصی چون در ابتدای کار برای آن مصارف خاصی در نظر گرفتند و به نوعی آن را از درآمد‌های عمومی تفکیک کرده‌اند، اصل جامعیت بودجه (یعنی همه درآمد‌ها و هزینه‌ها به‌صورت ناخالص در بودجه گنجانده شود و درآمد‌ها به مصارف خاص اختصاص نمی‌یابد) و هزینه‌ها هم از درآمد کسر نمی‌شوند) را نقض می‌کند. از طرفی باتوجه به اینکه در اینجا درآمد‌های خاص به مصارف خاص اختصاص پیدا کرده‌اند، اصل عدم تخصیص هم رعایت نمی‌شود.
- ۲. عدم شفافیت و نظارت مؤثر بر محل مصرف درآمد‌های اختصاصی**  
برای مثال باتوجه به ماده (۱۰۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ و همچنین ماده ۱۴ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵، درآمد‌های اختصاصی دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی از شمولیت قوانین عمومی خارج بوده و به‌صورت کمک به دستگاه‌های مربوطه پرداخت می‌شود. در نتیجه اعمال نظارت مالی دیوان محاسبات در این دستگاه‌ها کاملاً محدود می‌شود. در این شرایط درآمد‌های اختصاصی باعث کاهش شدید شفافیت و افزایش زمینه بروز فساد در دستگاه‌ها را افزایش می‌دهند.

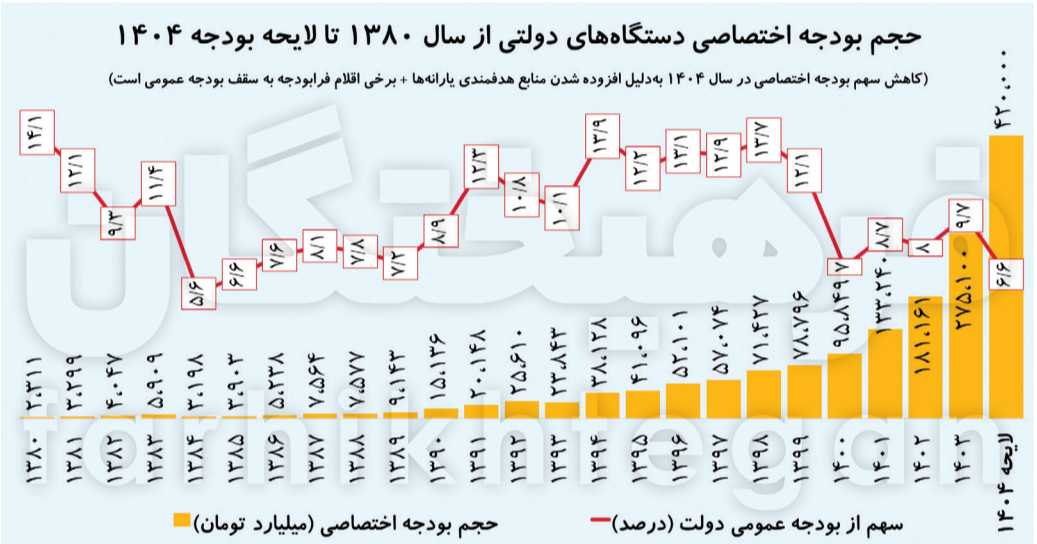
## رقابت غیرمفید دستگاه‌های اجرایی در اختصاصی کردن درآمد‌های عمومی

ترویج استفاده از درآمد‌های اختصاصی درکنار آن استثنائات نظارتی که در قانون به نفع آنها ذکر شده باعث گسترش فضای رانت‌جویی به‌ویژه در دستگاه‌هایی که وظیفه وصول درآمد‌های دولت را برعهده دارند، برای تبدیل بخشی از درآمد‌های عمومی‌شان به درآمد‌های اختصاصی شده است (مانند سازمان امور مالیاتی و مالیات، گمرک و حقوق ورودی، سازمان حفاظت محیط‌زیست و جرائم مربوطه و...) .

## پیشنهادی به دولت

باتوجه به تشریح چهارچوب کلی درآمد‌های اختصاصی و برخی از معایب آن، نظام حکمرانی مالی کشور ناگزیر به حذف یا حداقل محدودسازی این رانت دولتی اختصاصی‌سازی درآمد‌ها در دستگاه‌های اجرایی است. بر این اساس برای افق زمانی دوساله پیش‌رو پیشنهاد می‌گردد:

- دولت در لایحه‌های جداگانه‌ای با قیید فوریت، اصلاحیه دو قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ و احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ را به مجلس شورای اسلامی ارسال کند. اصلاح ماده ۱۰۳ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور ضروری است تا حداقل زمینه شمولیت نصف بودجه اختصاصی را از قوانین عمومی کشور فراهم شود.
- طبق بودجه ۱۴۰۳، حدود ۷۵ درصد درآمد‌های اختصاصی به پنج وزارتخانه بهداشت، اقتصاد، علوم، کار و نیروتعلق می‌گیرد. در اینجا لازم است ضمن در نظر گرفتن ملاحظات مثل انگیزه بخشی به کارکنان، بهبود ارائه خدمات عمومی و دیگر مسائل خاص اجرایی این پنج دستگاه، مجدداً از ابتدا همه مجوزهای قانونی استفاده از درآمد‌های اختصاصی آنها را کارگروهی متشکل از سازمان برنامه‌بودجه، دستگاه ذی‌ربط، دیوان محاسبات و خزانه‌داری کل تحت بررسی دقیق فنی، مالی و اجرایی قرار دهد و موارد غیرضروری را احصا و با ریزینی و چانه‌زنی‌های مورد نیاز، زمینه تبدیل آنها را به درآمد‌های عمومی ایجاد کند.



## بی‌توجهی به اقتصاد زغال سنگ؛ عامل مرگ کارگران

در تاریخ ۳۱ شهریور ۱۴۰۳، حادثه‌ای دلخراش در معدن معدن جوی طیس رخ داد که دلیل آن انفجار گاز متان در یکی از تونل‌های استخراج بود. این انفجار به دلیل تجمع گاز متان در یکی از کارگاه‌های معدن اتفاق افتاد. شواهد اولیه نشان می‌دهد که گاز متان در اثر انفجار ناشی از جرقه‌ای نامشخص آزاد شده و موج انفجار بخش‌هایی از کارگاه استخراج را ویران کرده است. این حادثه بار دیگر ضعف‌های موجود در وضعیت ایمنی معدن زغال‌سنگ را بر سرشته کرد و نیاز به اصلاحات جدی در اجرای استانداردهای ایمنی را نشان داد. ضرورت اقدامات فوری و مستمر برای ارتقای ایمنی معدن زغال‌سنگ به‌وضوح مشخص است. حادثه طیس نشان داد بدون پیگیری جدی و اجرای کامل مقررات ایمنی، این صنعت همچنان در معرض خطرات جدی قرار دارد. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با جدیت بیشتری این اصلاحات را پیگیری خواهد کرد تا از وقوع مجدد چنین فجایعی جلوگیری شود. پس از حادثه طیس وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی پیگیری‌های مختلفی انجام داد که یکی از آنها تهیه گزارش کارشناسی با عنوان «آسیب‌شناسی ایمنی در معدن زغال‌سنگ کشور با رویکرد بررسی حادثه در معدن زغال سنگ معدن جوی طیس» بوده است. در ادامه به برخی از بخش‌هایی از این گزارش که در قالب ۳۸ صفحه تهیه شده اشاره می‌شود.

## اهمیت معدن زغال سنگ در اقتصاد ایران

زغال سنگ به‌عنوان یکی از منابع اصلی تامین انرژی و مواد اولیه در صنایع مختلف نقش کلیدی در اقتصاد ایران و جهان ایفا می‌کند. بیش از ۳۰ درصد انرژی و ۴۰ درصد برق جهان از زغال سنگ تامین می‌شود و این ماده معدنی به‌عنوان یکی از مواد اولیه اصلی در تولید فولاد، نقشی حیاتی در توسعه صنعتی دارد. در سطح جهانی کشورهای بزرگ تولیدکننده و مصرف‌کننده زغال سنگ مانند چین و ایالات متحده به‌طور گسترده از این منبع استفاده می‌کنند و ذخایر قطعی زغال سنگ جهانی حدود ۹۰۰ میلیارد تن برآورد شده است. این میزان نشان‌دهنده اهمیت زغال سنگ به‌عنوان یکی از منابع انرژی پایدار در آینده است. در ایران صنعت استخراج زغال سنگ از سال ۱۳۴۴ (و با تأسیس کارخانه ذوب‌آهن اصفهان شروع به کار کرد اما با وجود ذخایر غنی توجه کافی به توسعه و ارتقای این بخش نشده است. اقتصاد زغال سنگ در ایران به دلیل دسترسی به منابع نفت و گاز ارزان دچار چالش‌های متعددی بوده است. تنها خریدار عمده زغال سنگ در کشور شرکت ذوب‌آهن اصفهان است و این انحصار همراه با عدم حمایت کافی از این صنعت باعث کاهش توان رقابت‌پذیری و تضعیف این بخش از اقتصاد شده است. در حال حاضر نیاز داخلی کشور به کنسانتره زغال سنگ به‌طور کامل توسط تولید داخلی تامین نمی‌شود و سالانه حدود ۱٫۷ میلیون تن کنسانتره زغال سنگ وارد می‌شود. تقویت این بخش از اقتصاد می‌تواند زغال سنگ را به‌عنوان یک منبع استراتژیک در اقتصاد ایران احیا

معدن زیرزمینی باید دارای نقشه‌های تهیه‌شده باشند و این نقشه‌ها حداقل هر شش ماه یک‌بار به‌روزرسانی شوند. عدم وجود نقشه‌های دقیق و به‌روز، موجب می‌شود که در مواقع بحرانی، امکان دسترسی به اطلاعات ضروری برای حفظ ایمنی کارگران کاهش یابد. مسئول ایمنی معدن باید روش‌های اندازه‌گیری کیفیت هوا را تعیین و نتایج را به‌طور منظم ثبت کند. در این معدن، عدم اجرای این مسئولیت‌ها باعث شد که اطلاعات کافی درباره کیفیت هوا و خطرات احتمالی وجود نداشته باشد. بعد از انفجار گاز متان، امکان وقوع انفجارهای دیگری نیز وجود دارد که معمولاً ناشی از گرد زغال است. این خطر به‌خودی‌خود می‌تواند باعث حوادث زنجیره‌ای و جدی‌تری شود.

## چرا اقدامات ایمنی صورت گرفته به پیشگیری از فاجعه نینجامید؟

در شرایط ایده‌آل، مجموعه اقدامات انجام‌شده توسط مدیریت معدن جوی طیس و نظارت‌های متعدد اداره تعاون، کار و رفاه اجتماعی شهرستان طیس باید به بهبود ایمنی کارگران و پیشگیری از وقوع حوادث کمک می‌کرد. با وجود بازرسی‌های مکرر و پیگیری‌های دقیق از سوی اداره کار، همچنان نقص‌های مهمی در اجرای الزامات ایمنی باقی مانده است. یکی از دلایل اصلی این عدم موفقیت به‌روشنی در استخراج در معدن بازمی‌گردد که به‌رغم تلاش‌های وزارت تعاون برای بهبود شرایط ایمنی، تغییرات قابل توجهی در عملیات معدنکاری به وجود نیامده است.

درواقع روش‌های سنتی استخراج زغال سنگ به دلیل ناپایداری و ریسک بالا، به‌ویژه در معدنی که دارای گازخیزی بالا هستند، خطرات جدی ایجاد می‌کنند. با وجود اینکه کارشناسان تأکید کرده‌اند معدن زغال سنگ طیس در طبقات بالای گازخیزی قرار دارند و غالب این معدن در طبقات سه و چهار گازخیزی طبقه‌بندی می‌شوند و مکانیزاسیون می‌تواند بسیاری از این خطرات را کاهش دهد، با این حال برخی همچنان بر این باور نادرست اصرار دارند که لایه‌های زغال سنگ ایران به‌سبب شیب زیاد و ضخامت کم و همچنین عوارض زمین‌شناسی گسترده، فاقد قابلیت مکانیزاسیون بوده و تنها روش استخراج عملیاتی، روش‌های تولید سنتی، فاقد بهره‌وری و کم‌بازده کنونی است. این درحالی است که با پیشرفت فناوری، امکان مکانیزاسیون حتی در لایه‌های نازک و پرتشیب زغال سنگ نیز فراهم شده و امکان نیمه‌مکانیزه و بعضاً مکانیزه کردن کامل فرآیند استخراجی در لایه‌های معدنی با ضخامت بیش از ۷۰ سانتی‌متر نیز در دنیا فراهم است. علاوه‌بر عدم مکانیزاسیون، سایر عوامل نیز در کاهش اثربخشی اقدامات نظارتی نقش داشته‌اند. کمبود آموزش‌های تخصصی و عملی برای کارگران و کمبود تجهیزات ایمنی پیشرفته از جمله مسائلی هستند که همچنان رفع نشده‌اند. برای درک بهتر این مشکلات و شناسایی دلایل



ناکامی در اجرای اقدامات ایمنی، انجام تحقیقات میدانی ضروری است. مصاحبه با کارگران، سرپرستان و مدیران معدن و همچنین بازرسان کار، می‌تواند تصویر دقیق‌تری از وضعیت واقعی ارائه دهد. تحلیل گزارش بازرسی‌های انجام‌شده و مستندات موجود نیز به شناسایی نقایص قانونی و اجرایی کمک خواهد کرد. دزنیات بررسی و تحلیل دقیق حوادث گذشته، به شناسایی الگوهای تکرارشونده و دلایل مشترک بروز این حوادث کمک می‌کند. با ارائه این گزارش جامع، می‌توان امیدوار بود که راهکارهای مؤثری برای رفع این نقایص و بهبود شرایط ایمنی معدن ارائه شود.