

نگرشی به اعتبارات دفاعی در لایحه بودجه ۱۳۸۲ کشور

تاریخ ارائه: ۸۱/۱۱/۱۰ تاریخ تصویب: ۸۱/۱۱/۲۰ از حسین درّی نوگورانی*

کلید واژه‌ها

بودجه - اعتبارات - اقتصاد دفاع - تحلیل اقتصادی - تخصیص بودجه - نیروهای مسلح

چکیده

براساس تعریف قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، بودجه برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه می‌شود و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار، و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که منجر به نبل به سیاستها و هدفهای قانونی می‌شود. در این برنامه مالی - که در عمل، کارکردی بسیار فراتر از قلمروهای مالی می‌یابد - سیاستها و هدفها بر سراسر ماده واحد بودجه و تبصره‌های آن، پرتو می‌افکنند. به عبارتی، ارقام بودجه بیانگر ارجحیت‌ها و اولویتهای حوزه عملکرد دولتی، بلکه فراتر از آن، حوزه عملکرد کل کشور از دیدگاه برنامه‌ریزان بخش عمومی هستند؛ لذا هرگونه گسست و ناسازگاری احتمالی که در تحلیلی مقایسه‌ای، بین ارقام تخصیص یافته و اهداف و اولویتهای قانونی مشاهده شود، نارسایی بودجه‌ریزی و در نهایت، نارسایی و اختلال در جهت‌دهی حرکت ملی را هشدار می‌دهد.

* آقای حسین درّی نوگورانی عضو هیأت علمی دانشگاه امام حسین (ع) است. از دست‌اندرکاران و پژوهشگران اداره بودجه و اعتبارات ستاد مشترک سپاه که در انجام این تحقیق کمک شایانی نموده‌اند، صمیمانه سپاس‌گزاری می‌کنیم.

در این مقاله درصدد هستیم که ضمن برشمردن وظایف و مأموریت‌های قانونی بخش دفاع و الزامات قانونی ناشی از مصرات قانون برنامه سوم توسعه، بخشی از لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ را که به نیروهای مسلح مربوط می‌شود، در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۸۱ بررسی کنیم، و پس از مقایسه‌ای کلی با سایر امور و همچنین ارقام مشابه در چند کشور منتخب، برخی ملاحظات را که در این میان به نظر می‌رسد، ارائه نماییم. البته سعی خواهد شد در برخی موارد نیز به مبلغ مصوب مجلس اشاره شود؛ اما عدم انتشار تفصیلی متن مصوب تا زمان تألیف این مقاله، موجب شده است که ارقام مورد بحث را براساس مبالغ مندرج در لایحه ذکر کنیم.

در مقدمه قانون اساسی، در توضیح "ارتش مکتبی" تصریح شده است که «در تشکیل و تجهیز نیروهای دفاعی کشور، توجه بر آن است که ایمان و مکتب، اساس و ضابطه باشد. بدین جهت ارتش جمهوری اسلامی و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در انطباق با هدف فوق شکل داده می‌شوند و نه تنها حفظ و حراست از مرزها بلکه بار رسالتی مکتبی یعنی جهاد در راه خدا و مبارزه در راه گسترش حاکمیت قانون خدا در جهان را نیز عهده‌دار خواهند بود. ...» براساس اصل یکصد و چهل و سوم قانون اساسی «ارتش جمهوری اسلامی ایران پاسداری از استقلال و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی کشور را بر عهده دارد.» و در همان حال، براساس اصل یکصد و چهل و هفتم «دولت باید در زمان صلح از افراد و تجهیزات فنی ارتش در کارهای امدادی، آموزشی، تولیدی و جهاد سازندگی، با رعایت کامل موازین عدل اسلامی استفاده کند؛ درحدی که به آمادگی رزمی ارتش آسیبی وارد نیاید.» در اصل یکصد و پنجاهم نیز تصریح شده است که «سپاه پاسداران انقلاب اسلامی که در نخستین روزهای پیروزی این انقلاب تشکیل شد، برای ادامه نقش خود در نگرهبانی از انقلاب و دستاوردهای آن پابرجا می‌ماند...» ماده ۱ اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۱/۶/۱۵، سپاه پاسداران را نهادی معرفی می‌کند که هدف آن، نگرهبانی از انقلاب اسلامی ایران و دستاوردهای آن، و کوشش مستمر در راه تحقق آرمانهای الهی و گسترش حاکمیت قانون خدا طبق قوانین جمهوری اسلامی ایران و تقویت کامل بنیه دفاعی جمهوری اسلامی از طریق

همکاری با سایر نیروهای مسلح و آموزش نظامی و سازماندهی نیروهای مردمی است. در کنار آنچه گفته شد، هدفهای نظامی جمهوری اسلامی ایران در ماده ۵ بخش دوم فصل اول قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۶/۷/۷، در سه محور اصلی زیر تقسیم بندی شده است:

- ۱- حفظ استقلال، تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی ایران؛
 - ۲- حفظ منافع ملی جمهوری اسلامی ایران خارج از قلمرو کشور در دریای خزر، خلیج فارس، دریای عمان، رودخانه‌ها و معادن؛ و
 - ۳- یاری به ملل مسلمان یا مستضعف غیرمعارض با اسلام در جهت دفاع از سرزمینهای مورد تهدید یا اشغال نیروهای متجاوز، در صورت درخواست ملل مزبور.
- لذا در یک جمع بندی کلی، فعالیت‌های تعریف شده و ثابت نیروهای مسلح نظامی کشور را در مجموع می توان به صورت ذیل دسته بندی نمود: (۱)

- الف) پاسداری از انقلاب اسلامی و دستاوردهای آن؛
 - ب) پاسداری از استقلال و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی ایران؛ (۲)
 - ج) حفظ منافع ملی جمهوری اسلامی ایران در خارج از مرزهای جغرافیایی کشور؛ (۳)
 - د) مشارکت در کارهای امدادی، آموزشی، تولیدی و جهاد سازندگی، در حدی که به آمادگی رزمی آسیبی وارد نیاید؛
 - ه) یاری به ملل مسلمان یا مستضعف غیرمعارض با اسلام، در چارچوب قوانین کشور و پیمانهای احتمالی و بنا به صلاحدید فرمانده معظم کل قوا.
- برای انجام این فعالیتها، "تقویت بنیه دفاعی" اجتناب ناپذیر خواهد بود. همکاری با سایر نیروهای مسلح (۴)، آموزش نظامی - از جمله، آموزش در دوران نظام وظیفه - و سازماندهی نیروهای مردمی نیز در این جهت معنا می یابد. شایان ذکر است که در بند ۳۲ سیاستهای کلی برنامه سوم توسعه که برابر اصل یکصد و دهم قانون اساسی از سوی رهبر معظم انقلاب اسلامی در ۱۳۷۸/۳/۲ ابلاغ شد، «افزایش اقتدار دفاعی، امنیتی و انتظامی به منظور بازدارندگی و پاسخ‌گویی مؤثر به تهدیدها، و تأمین منافع ملی و امنیت عمومی، و پشتیبانی از سیاست خارجی و گسترش صلح و ثبات و امنیت در منطقه با

بهره‌گیری از همه امکانات»، به عنوان یکی از سیاستهای حاکم بر برنامه پنج‌ساله سوم توسعه اعلان گردید.

امور درج شده در این سیاست، ترجمان عملی فعالیت‌هایی هستند که به طور ثابت برای نیروهای مسلح نیز از قبل، تعریفی قانونی شده و در خلال فعالیت‌های پیش‌گفته پنج‌گانه نیز گنجانده می‌شوند.

هدف از ارائه تحقیق حاضر، عرضه آگاهی‌هایی است که در ارزیابی مندرجات لوایح و قوانین بودجه - از جمله لایحه بودجه ۱۳۸۲ - در جهت تأمین امکانات اولیه برای انجام مأموریت‌های نیروهای مسلح، مفید و در برخی موارد، ضروری به نظر می‌رسد. البته با توجه به آن که بودجه ۱۳۸۲ در اواخر بهمن ۱۳۸۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، مناسب‌تر بود که ارقام مصوب نیز در این مقاله ملاک قرار می‌گرفتند؛ اما از آنجایی که متن کامل و تفصیل مصوبات هنوز منتشر نشده است، چنین کاری میسر نشد. در همان حال، سعی کرده‌ایم که در برخی موارد، به ارقام مصوب نیز اشاره شود.

۱- جایگاه مبنایی و ماهیت حقوقی فعالیت‌های دفاعی

بر اساس نگرش اقتصادی رایج، نیازی به دخالت دولت - به جز در تدارک آموزش، دفاع، سیستم قضایی و زیرساختها - برای تخصیص کارآمد منابع کمیاب در میان کاربردها یا اهداف جایگزین، وجود ندارد. در الگوی کلاسیک، در عین حال که هر عامل در پی منابع خود می‌باشد، به وسیله یک دست نامرئی به گونه‌ای هدایت می‌شود که رفاه همگان فراهم گردد. این دست نامرئی هنگامی عمل می‌کند که بازارها رقابتی باشند و کالاهای خصوصی مبادله شوند؛ اما وجود آنچه به اصطلاح "کالای عمومی" (Public Goods) (۵) نامیده می‌شود، مشکلاتی را پدید می‌آورد که مستلزم دخالت دولت است.

دو ویژگی اساسی عمومی بودن یک کالا عبارت است از استثناپذیری (Nonexcludability) و تقلیل‌نیافتنی (Nondepletability) بودن منافع آن کالا. (۶) هنگامی منافع یک کالا استثناپذیر است که در صورت فراهم آمدن، منافع آن در دسترس همگان قرار گیرد. وقتی هزینه ممانعت (کنارگذاری و محرومیت‌زایی) (Exclusion Cost) افراد

از استفاده از منافع کالایی، آن چنان سرسام آور باشد که ممانعت، عملی نباشد، منافع کالا استثناپذیر می شود و بنابراین، در دسترس هرکسی که می خواهد از مزایای آن استفاده کند، قرار می گیرد؛ اما اگر منافع یک کالا بتواند بدون هزینه هنگفت، به وسیله مالک یا فراهم کننده اش، از دیگران دریغ داشته شود، این منافع استثناپذیر می شود.

یک کالا هنگامی تقلیل نیافتنی - یا تقسیم ناپذیر - است که یک واحد آن بتواند به وسیله یک فرد (عامل) به گونه ای استفاده شود که از فرصتهای مصرفی همان واحد که در دسترس دیگران است، نگاهد؛ اما اگر مصرف یک واحد کالا به وسیله یک عامل، کلیه منافع در دسترس را صرف نماید، منافع این کالا تهی شدنی است.

یکی از علل اصلی ناتوانی بازار در تهیه و تدارک بخشی از درخواستها و نیازمندیها، وجود گریزناپذیر کالاهای عمومی است؛ زیرا استثناپذیری، انگیزه های استفاده کنندگان را در پشتیبانی تدارک این گونه کالاها از بین می برد؛^(۷) در حالی که رقابت ناپذیری و تقسیم ناپذیری نیز اقتضا می کند که استفاده از این کالاها موجب محدودیت نگردد. به بیان ساده، کالاهای عمومی نمی توانند در بازارها تقسیم و فروخته شوند و دولت به ناچار باید خود به تولید این گونه کالاها پردازد.^(۸)

تقریباً همه صاحب نظران به نوعی پذیرفته اند که دفاع و ایجاد امنیت، یک کالای عمومی به حساب می آید و لذا در زمره فعالیت های غیرقابل واگذاری دولتها قرار می گیرد. از نظر حقوقی، چنین موردی در گروه اعمال حاکمیتی دولتها، طبقه بندی می شود. در این زمینه خاطر نشان می کنیم که فعالیت های دولتها از یک دیدگاه به دو گروه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی، تقسیم بندی می گردد. مطابق اسناد در دسترس، شاید اولین سند قانونی ایران که به این تقسیم بندی صریحاً اشاره کرده است، "قانون راجع به دعاوی بین اشخاص و دولت" مصوب ۱۳ آبان ۱۳۰۹ باشد. در تبصره ماده چهارم این قانون، منظور از اعمال تصدی، اعمالی قلمداد شده است که دولت از نقطه نظر حقوقی، مشابه اعمال فرد انجام می دهد؛ مانند خرید و فروش، اجاره و امثال آن.

در هشتمین خط مشی قانون برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۲-۱۳۶۸)، که به "اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و

قضایی کشور در ابعاد مختلف " اختصاص دارد، «تدوین حدود وظایف دولت در اعمال حاکمیت و تصدی با جهت‌گیری تقویت واحدهای مسئول اعمال حاکمیت و کاهش تصدی تاحد ضرورت» به عنوان دومین روش اصلاح تعیین شده است. در تبصره ۳۹ قانون برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) نیز به منظور مشارکت عمومی، بهسازی نظام اداری و اجرایی کشور و تقلیل حجم تصدی دولت، تصریح شده است که «به استثنای مواردی که مربوط به حاکمیت، نظارت، و سیاست‌گذاری می‌باشند و بایستی در انحصار دولت باقی بمانند»، لغو مابقی انحصارات الزامی است.

سرانجام در ماده ۶۴ قانون برنامه سوم (۸۳-۱۳۷۹) آمده است: «اعتبارات جاری و عمرانی این قانون جهت درج در لوایح بودجه سالانه کل کشور، با رعایت اصول و طبقه‌بندی وظایف دولت، مذکور در این ماده، و رعایت اولویتهای ذیل بنا به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیأت وزیران برحسب امور^(۹) و فصل بین بخشهای مختلف تقسیم خواهد شد و برنامه‌های اجرایی هر بخش متناسب با اعتبارات پیش‌بینی شده از محل درآمدهای عمومی و منابع غیردولتی تنظیم می‌گردد.

... وظایف اعمال حاکمیت دولت [است] که منافع حاصل از انجام آن شامل همه اقشار جامعه می‌گردد و بهره‌مندی افراد از این نوع خدمات نه تنها موجب ایجاد محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود بلکه تحقق آن، اقتدار دولت را نیز افزایش می‌دهد؛ از قبیل مدیریت ملی و اداره امور کشور، وضع قوانین و مقررات، ایجاد نظم اجتماعی، استقرار عدالت اجتماعی، حفظ نظم و امنیت عمومی، عدالت قضایی، دفاع از مرزهای کشور و تقویت کمی و کیفی بسیج مستضعفان.

اعتبار مورد نیاز برای انجام این وظایف از محل درآمدهای عمومی تأمین می‌شود و براساس افزایش کارایی دستگاههای ذی‌ربط، منابع اختصاص یافته جهت بهبود کیفیت ارائه خدمات به مردم در دوران برنامه سوم توسعه افزایش می‌یابد...».

در همین رابطه در بند ۱ متن بخش‌نامه بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور با عنوان "اصلاح ساختار مالی و بودجه دولت"، جهت‌گیری و رهنمود اساسی زیر درج شده است:

«توزیع اعتبارات بودجه براساس احکام و اولویتهای مذکور در ماده ۶۴ قانون برنامه

سوم توسعه (تأمین کل اعتبارات مورد نیاز امور حاکمیتی و مشارکت بخش مردمی و بخش خصوصی در تصدیهای اجتماعی و عملیاتی کردن ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت)»^(۱۰)

همانگونه که در متن قانون برنامه سوم توسعه مشاهده می شود:

۱- حفظ نظم و امنیت عمومی، دفاع از مرزهای کشور و تقویت کمی و کیفی بسیج از جمله وظایف اعمال حاکمیت دولت هستند؛ لذا قابل واگذاری به غیر دولت نمی باشند.

۲- اعتبار مورد نیاز برای انجام وظایف حاکمیتی، از محل درآمدهای عمومی تأمین می شود.

۳- براساس افزایش کارایی دستگاههای ذی ربط، منابع اختصاص یافته جهت بهبود کیفیت ارائه خدمات به مردم، در دوران برنامه سوم توسعه، افزایش می یابد. ... در پایان این قسمت متذکر می شویم که بنا به ویژگی "نیازمندیهای بحبوحه (اوج) مصرف" (Peak Load)، ایجاد ظرفیتهای دفاعی را نمی توان فقط متناسب با دوران صلح سامان داد.^(۱۱) توضیح اینکه در حالی که از ظرفیت تولید کالاها و خدمات معمولی، در همه اوقات به طور کامل استفاده می شود، بخش دفاع فقط در طی جنگ با ظرفیت کامل کار می کند. برای تقریب به ذهن می توانیم در این زمینه از برق مصرفی یک شهر یاد کنیم که مصرفش به طور یکسان در طول شبانه روز تقسیم نمی شود و همانند مصرف بسیاری از کالاهای دیگر نیست که تقاضا برای آنها به صورت کاملاً متحدالشکل در طی زمان توزیع شود. با این توضیح، ماهیت فعالیت دفاعی ایجاب می کند که همواره متناسب با دوران بروز جنگ و دفاع ظرفیت سازی شود؛ چرا که یک نیروی مسلح، برای بازدارندگی و جنگیدن است نه برای آرمیدن و آسودن!

در پایان خاطر نشان می کنیم که وضعیت کنونی کشورمان، لزوماً وضعیت صلح پایدار نیست و واقعیت این است که با پذیرش تلخ کامانه و در عین حال مبتکرانه و داهیانة^(۱۲) قطعنامه ۵۹۸، از نظر نظامی در حال آتش بس به سر می بریم و تحولات شتابان وضعیت عراق نیز آینده این امر را مبهم تر کرده است.

۲- نگرشی به بودجه دولت، از دورویکرد درون‌نگر و برون‌نگر

مروری بر مطالب گذشته اهداف، وظایف و مأموریت‌های ذاتی نیروهای مسلح را آشکار می‌سازد. در این میان، از دو دیدگاه می‌توان به جهت‌گیری بودجه دولت نگرست. دیدگاه نخست، متضمن رویکرد درون‌نگر است که در قسمت‌های قبلی، شالوده آن تا حدی مورد بحث قرار گرفت. رویکرد درون‌نگر، به ملاحظات درونی کشور و روند دگرگونی‌های مختلف آن توجه دارد و به آنچه چنین روندی را ایجاد کرده است، نمی‌پردازد. متون قوانین عادی - از قوانین تشکیل مراکز و نهادها گرفته تا قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه -، همگی محتوای چنین نگرشی را فراهم می‌کنند. براساس رویکرد درون‌نگر، قانون حکم می‌کند که برای تقویت وظایف حاکمیت و کاهش تصدیگری دولتی به ویژه در قلمروهای اقتصادی‌ای که به طور قانونی و ماهیتی غیرانحصاری هستند، به بخش دفاع با مأموریت‌های پیش‌گفته توجهی بیش از پیش صورت گیرد؛ به خصوص اگر نقش امدادی و سازندگی و... نیروهای مسلح، به صورتی تعریف شده و سازمان‌یافته، و مطابق صلاحدید، در ملاحظات برنامه‌ریزی در نظر گرفته شود.

از دیدگاه برون‌نگر، باید ملاحظات و روند تحولات منطقه‌ای و جهانی، و رفتار بودجه‌ای کشورها را مدنظر قرار دهیم. تقریباً در کلیه متونی که به ترسیم محیط امنیتی بین‌الملل و ویژگی‌های آن می‌پردازند، ویژگی "نااطمینانی" و "پیش‌بینی‌ناپذیری" از ویژگی‌های بارز وضعیت کنونی جهان به شمار می‌آید. با چنین نگرشی، باید از "غافل‌گیری" به طور جدی بیم داشته باشیم و جانب احتیاط، مراقبت و آمادگی دائمی را جداً حفظ کنیم؛ چراکه از حاکمیت ایالات متحده آمریکا به عنوان دشمن شماره یک و رژیم اشغالگر قدس به عنوان غده سرطانی منطقه و تهدیدکننده رسمی و تأثیرگذار اصلی در برخی فرایندهای تصمیم‌گیری آمریکا بر علیه جمهوری اسلامی ایران که بگذریم، حتی برخی کشورهای همسایه نیز در گزارش‌های رسمی خود، صریحاً یا به طور ضمنی، کشورمان را تهدیدی جدی برای خود جلوه داده‌اند و از اعلام برنامه‌ریزی برای مقابله با این تهدید خودخوانده، ابایی ندارند؛ لذا از دیدگاه برون‌نگر نیز توجه شایسته به نیروهای مسلح، توجیهی خردپذیر دارد و با بقای نظام جمهوری اسلامی ایران پیوند خورده است. البته کارآمدتر و اثربخش‌تر کردن فعالیت‌های بخش دفاع نیز ملاحظه‌ای

است که نباید از نظر دور داشت. طراحی تحول در برخی زمینه‌ها در بخش دفاع تحت نظارت دقیق فرماندهی معظم کل قوا، تلاشی شایان قدردانی در این جهت است.

۳- مروری بر هزینه‌های نظامی چند کشور منتخب

همان‌گونه که اشاره کردیم، از دیدگاه برون‌گر، باید ملاحظات و روند تحولات منطقه‌ای و جهانی و همچنین رفتار بودجه‌ای کشورها در نظر گرفته شود. در این مقاله، مجال پرداختن به وضعیت و روند امنیتی - استراتژیک منطقه و جهان وجود ندارد؛ اما مناسب خواهد بود که مروری اجمالی بر رفتار بودجه‌ای و روند هزینه‌های نظامی برخی کشورهای نسبتاً مقایسه‌پذیر، داشته باشیم و جایگاه نسبی کشورمان را در یک بازه زمانی محدود مورد توجه قرار دهیم. در این میان، اگرچه تحلیل براساس ارقام مطلق هزینه‌های نظامی با نارساییهای چندی روبه‌رو است^(۱۳)، اما در مقایسه‌های بین‌المللی چاره‌ای جز تحلیل تطبیقی روندها وجود ندارد.

جدول (۱) درصد هزینه‌های نظامی نسبت به تولید ناخالص داخلی (GDP) را که اصطلاحاً "بار دفاعی" (Defence Burden) نامیده می‌شود، برای دوازده کشور منتخب همسایه جمهوری اسلامی ایران و خاورمیانه در دوره زمانی ۱۹۷۵-۲۰۰۰ نشان می‌دهد. میانگین کلی (میانگین میانگین) این نسبت برابر با ۹/۹ است. ارقام انحراف معیار، میزان پراکنش - و به عبارتی، شدت نوسان - مقدار بار دفاعی را نسبت به میانگین نشان می‌دهند. براساس این ارقام، کویت بیشترین ناهمواری را در روند بار دفاعی داشته^(۱۴) و کمترین انحراف، به ترکیه اختصاص دارد که سهم نسبتاً یک‌نواختی را به هزینه‌های نظامی خود اختصاص داده است. بار دفاعی ایران با وجود تحمیل جنگ، نوسان شدیدی از خود نشان نداده است و با پیروزی انقلاب اسلامی و کاهش بار دفاعی در پی استقرار نظام جمهوری اسلامی، نوسان بیشتری - به صورت کاهنده - در آن مشاهده می‌شود.

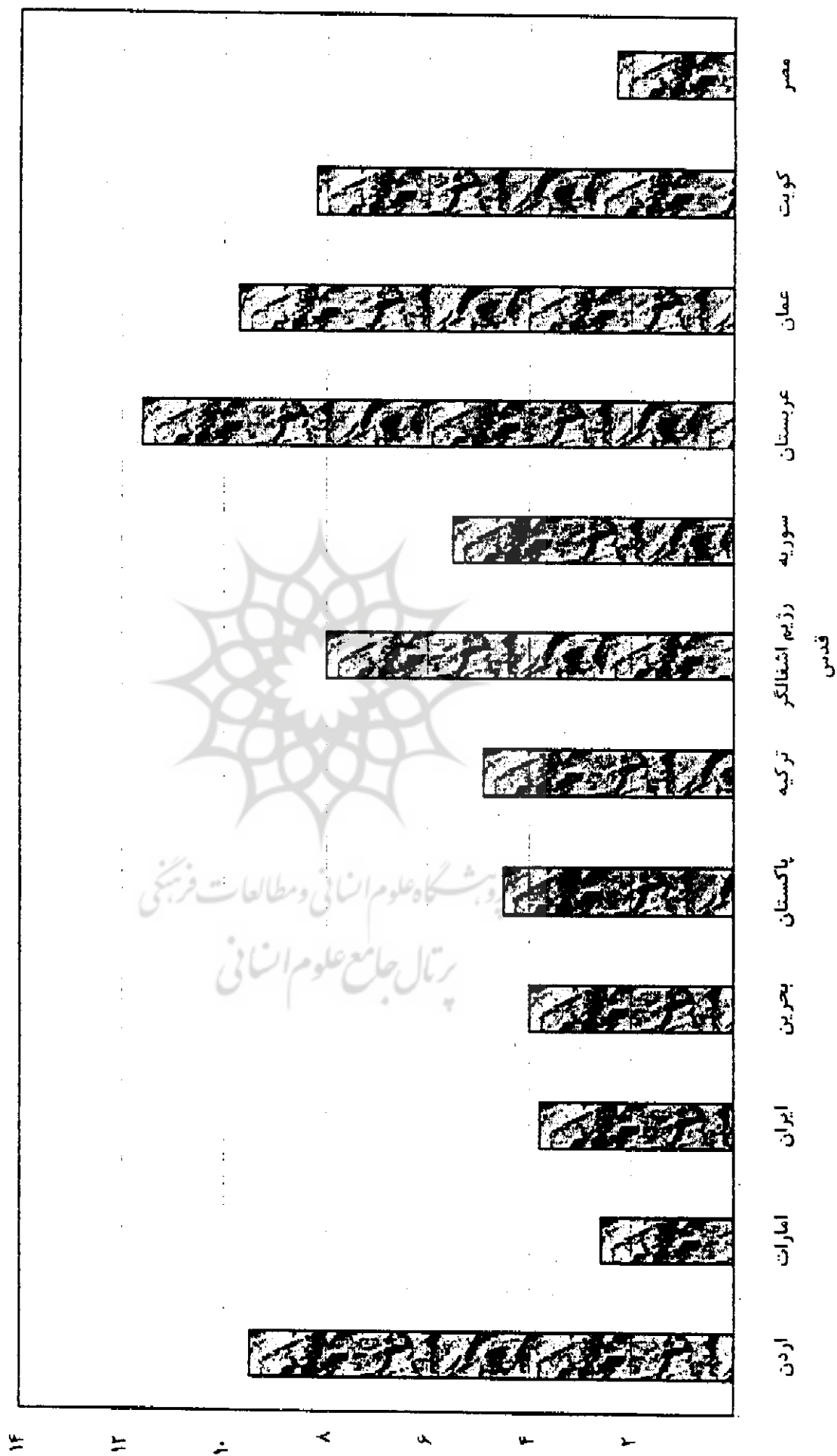
براساس میانگینهای داده‌های ۱۹۷۵-۲۰۰۰، کشورمان از نظر بزرگی نسبت مورد بحث، در دوازده مورد برگزیده، یازدهمین کشور است. نمودار (۱)، درصد هزینه‌های نظامی کشورهای مزبور را نسبت به تولید ناخالص داخلی شان در سال ۲۰۰۰ نمایش می‌دهد. در این نمودار نیز جایگاه کشورمان نشان داده شده است.

جدول ۱- درصد هزینه‌های نظامی نسبت به تولید ناخالص داخلی (GDP)

کشور	کویت	عمان	عربستان	سوریه	وزیم اشغالگر قدس	ترکیه	پاکستان	بحرین	ایران	امارات	اردن	سال
۲۲/۴	۵/۵	۳۳/۳	۹/۰	۱۶/۲	۲۶۰/۵	۵/۸	۶/۸	۱/۴	۱۲/۹	۰/۳	۱۵/۰	۱۹۷۵
۲۴/۹	۶/۴	۳۰/۶	۱۲/۸	۱۵/۳	۲۷/۳	۶/۱	۶/۲	۱/۶	۱۱/۶	۰/۶	۲۰/۱	۱۹۷۶
۲۲/۵	۷/۲	۲۵/۰	۱۴/۱	۱۵/۴	۲۵/۷	۵/۸	۵/۶	۱/۹	۹/۵	۳/۰	۱۵/۴	۱۹۷۷
۱۱/۸	۶/۵	۲۸/۰	۱۵/۵	۱۴/۶	۲۰/۶	۵/۲	۵/۷	۴/۵	۱۱/۳	۵/۰	۱۳/۳	۱۹۷۸
۹/۶	۴/۳	۲۰/۹	۱۳/۶	۲۱/۳	۲۰/۷	۴/۳	۵/۹	۵/۳	۶/۴	۵/۵	۱۴/۵	۱۹۷۹
۶/۶	۴/۴	۱۹/۹	۱۲/۳	۱۶/۴	۱۹/۵	۴/۳	۵/۹	۵/۱	۵/۵	۵/۸	۱۱/۸	۱۹۸۰
۶/۷	۴/۱	۲۱/۰	۱۴/۴	۱۴/۳	۱۹/۱	۴/۹	۶/۳	۶/۲	۶/۱	۶/۳	۱۱/۲	۱۹۸۱
۷/۲	۶/۰	۲۲/۲	۲۱/۱	۱۴/۲	۱۸/۰	۵/۲	۶/۶	۷/۷	۶/۱	۶/۵	۱۰/۵	۱۹۸۲
۷/۵	۶/۸	۲۴/۲	۲۲/۷	۱۴/۶	۱۹/۳	۴/۸	۶/۶	۴/۳	۴/۹	۶/۸	۱۰/۷	۱۹۸۳
۷/۴	۶/۸	۲۳/۹	۲۲/۱	۱۶/۷	۱۶/۳	۴/۴	۵/۶	۳/۷	۲/۵	۷/۰	۹/۹	۱۹۸۴
۷/۹	۶/۴	۲۱/۶	۲۲/۹	۱۵/۶	۱۷/۴	۴/۵	۱/۷	۴/۱	۲/۹	۷/۵	۹/۴	۱۹۸۵
۷/۸	۷/۲	۲۳/۸	۲۳/۰	۱۴/۴	۱۶/۹	۴/۸	۷/۵	۵/۳	۳/۰	۸/۷	۹/۷	۱۹۸۶
۶/۵	۶/۰	۱۹/۴	۲۲/۰	۱۱/۲	۱۴/۷	۳/۳	۶/۷	۵/۲	۲/۴	۶/۷	۹/۵	۱۹۸۷
۴/۵	۸/۲	۲۰/۱	۱۷/۶	۷/۹	۱۳/۰	۳/۰	۵/۵	۵/۵	۳/۲	۶/۷	۱۱/۴	۱۹۸۸
۲/۵	۸/۵	۱۸/۶	۱۵/۴	۸/۰	۱۲/۳	۳/۳	۶/۲	۵/۴	۳/۱	۵/۸	۱۰/۶	۱۹۸۹
۳/۴	۲۸/۵	۱۸/۳	۱۲/۸	۶/۹	۱۲/۳	۳/۵	۶/۲	۵/۴	۲/۹	۴/۷	۹/۵	۱۹۹۰
۳/۴	۱۱۷/۴	۱۴/۸	۲۲/۶	۱۰/۴	۱۰/۹	۳/۷	۶/۲	۵/۶	۲/۶	۴/۷	۹/۴	۱۹۹۱
۲/۲	۳۱/۸	۱۶/۲	۱۱/۸	۹/۰	۱۰/۵	۳/۹	۶/۴	۵/۷	۲/۴	۵/۵	۷/۸	۱۹۹۲
۳/۱	۱۲/۴	۱۵/۴	۱۳/۹	۷/۲	۹/۴	۳/۸	۶/۲	۵/۴	۲/۶	۵/۹	۷/۹	۱۹۹۳
۳/۰	۱۳/۳	۱۵/۷	۱۱/۹	۷/۴	۸/۹	۳/۹	۵/۷	۵/۳	۳/۴	۵/۵	۸/۲	۱۹۹۴
۲/۹	۱۳/۹	۱۴/۷	۱۰/۶	۷/۳	۸/۵	۳/۸	۵/۴	۵/۴	۲/۶	۴/۹	۸/۴	۱۹۹۵
۲/۸	۱۱/۹	۱۳/۲	۱۳/۲	۶/۷	۸/۷	۴/۳	۵/۶	۵/۴	۲/۵	۴/۵	۸/۸	۱۹۹۶
۲/۷	۸/۱	۱۱/۵	۱۲/۴	۵/۹	۸/۶	۴/۱	۴/۶	۴/۸	۳/۱	۳/۴	۹/۳	۱۹۹۷
۲/۶	۹/۳	۱۲/۸	۱۲/۸	۶/۳	۸/۷	۴/۴	۴/۵	۴/۸	۳/۱	۳/۳	۹/۶	۱۹۹۸
۲/۴	۸/۲	۹/۷	۱۱/۶	۵/۵	۸/۰	۴/۹	۴/۵	۴/۰	۲/۸	۲/۶	۹/۵	۱۹۹۹
۲/۳	۸/۲	۹/۷	۱۱/۶	۵/۵	۸/۰	۴/۹	۴/۵	۴/۰	۳/۸	۲/۶	۹/۵	۲۰۰۰
۷/۷	۱۴/۵	۱۹/۴	۱۵/۶	۱۱/۳	۱۵/۰	۴/۴	۶/۰	۴/۸	۴/۷	۵/۰	۱۰/۸	میانگین
۷/۷	۲۳/۰۱	۶/۰۴	۴/۵۲	۴/۵۵	۶/۰۸	۰/۸۱	۰/۸۶	۱/۳۹	۳/۱۵	۲	۲/۸۲	انحراف معیار

منبع: سبیری (تجدیل شده): سالهای مختلف.

نمودار ۱ - درصد هزینه‌های نظامی نسبت به تولید ناخالص داخلی کشورهای منتخب در سال ۲۰۰۰



دانشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

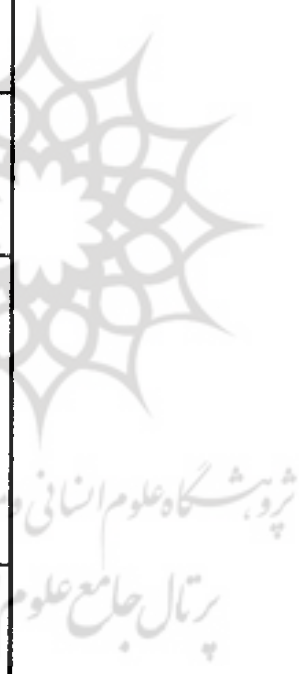
جدول (۲) سهم درصدی هزینه‌های نظامی از هزینه‌های دولتی یازده کشور از این کشورها (بدون بحرین) را در دو سال ۱۹۹۲ و ۱۹۹۷ نشان می‌دهد. بر اساس میانگین این سهم نیز جمهوری اسلامی ایران دهمین کشور می‌باشد. شایان ذکر است که جایگاه هزینه‌ای ایران در این میان، تناسب چندانی با خطر واقعی و تهدید جدی علیه کشور، ندارد. البته به تأکید باید گفت که دریغ داشتن ناموجه اعتبارات کشور از موضوعات مولد و مؤثر اقتصادی و اجتماعی، چندان بایسته نیست؛ اما همان‌گونه که در ابتدا خاطر نشان کردیم، دفاع و تأمین امنیت، بهایی دارد که باید توسط دولت و از محل اعتبارات عمومی پرداخت گردد و در همان حال، بر فعالیت کارآمد بخش دفاع، توسط دست‌اندرکاران این بخش نظارت دقیق صورت گیرد تا با این اعتبارات، آرامش لازم برای هرگونه فعالیت مفید در سطح ملی فراهم شود.

در پایان این قسمت متذکر می‌شویم که ارقام جدول (۱) نشان می‌دهند که کشورهایی که زمانی خود را در خط مقدم مقابله با رژیم اشغالگر قدس قلمداد می‌کرده‌اند، عملاً امکاناتی متناسب با رفتار دشمن خود در این زمینه صرف نمی‌کنند و برخی کشورهای دیگر، احتمالاً با توجیه مناقشات مرزی و دشمن‌سازیهای منطقه‌ای، خود را درگیر بودجه‌های نظامی هنگفت کرده‌اند.

جدول ۲- سهم درصدی هزینه‌های نظامی از هزینه دولتی

مصر	کویت	عمان	عربستان	سوریه	رژیم اشغالگر قدس	ترکیه	پاکستان	ایران	امارات	اردن	سال
۸/۵	۹۶/۳	۴۰/۲	۷۲/۵	۳۹	۲۳/۳	۱۸/۸	۲۷/۹	۱۳/۹	۴۹/۵	۲۷/۳	۱۹۹۲
۱۱	۲۶/۸	۳۶/۲	۳۵/۸	۲۶/۲	۲۰/۹	۱۴/۷	۲۴/۲	۱۱/۶	۴۶/۵	۲۵	۱۹۹۷
۹/۸	۶۱/۶	۲۸/۳	۵۴/۲	۳۲/۶	۲۲/۱	۱۶/۸	۲۶/۱	۱۳/۳	۴۸/۰	۲۶/۲	میانگین

منبع: IFS 2001



۴- اعتبارات بخش دفاع در لایحه بودجه ۱۳۸۲

۴-۱- تصویب کلی لایحه بودجه

لایحه بودجه ۱۳۸۲ هنگامی به مجلس شورای اسلامی عرضه شده است که به بیان ریاست محترم جمهوری در سخنرانی ارائه لایحه، «شرایط تنش‌زایی که امروز بر منطقه و جهان غلبه دارد و حاکمیت فضای امنیتی و خشونت‌آمیز را به جای صلح و گفت‌وگو پی‌می‌گیرد، رکود اقتصاد جهانی و تلاش برای محدود کردن فضاها و تنفسی در تجارت بین‌المللی، می‌تواند از جمله عواملی به حساب آیند که بر دامنه مسائل و کاستیهای بنیادی و ساختاری در کشور ما بیفزایند.»^(۱۵) این بودجه به عنوان چهارمین بودجه برنامه سوم توسعه، پیشنهاد شده و ساختار (طبقه‌بندی) متفاوتی با سال ۱۳۸۰ و پیش از آن دارد و به اصطلاح، در چارچوب "نظام نوین بودجه‌بندی کشور" ارائه شده است. در تبصره ۲۳ قانون بودجه ۱۳۸۱ تکلیف شده بود که در راستای اصلاح نظام بودجه‌نویسی، نسبت به عملیاتی کردن بودجه و اصلاح نظام برآورد درآمدها و هزینه‌های سال ۱۳۸۲ اقدام، و توزیع اعتبارات مربوط به هزینه‌ها، براساس نیاز دستگاهها و فعالیت‌هایی که صورت می‌گیرد، انجام شود؛ اما به علت تحقق نپذیرفتن این امر، این وظیفه در بند ش تبصره ۱ (امور مالی و مالیاتی) لایحه، بار دیگر درج شده است.

با توجه به تغییر نظام طبقه‌بندی هزینه‌ای و درآمدی از سال ۱۳۸۰^(۱۶)، امکان مقایسه دقیق و ارائه روند نوسانات عناصر مختلف مندرج در بودجه‌های سالیان گذشته تاکنون، وجود ندارد؛ اما با ارائه برخی ارقام کلی، می‌توان تصویری از کلیت بودجه، به دست آورد. جدول (۳) برخی ارقام اساسی مندرج در لایحه بودجه ۱۳۸۲ را در کنار ارقام قانون بودجه ۱۳۸۱ و درصد تغییر آنها نشان می‌دهد. نمودار (۲) مقایسه این ارقام و برخی ارقام اساسی دیگر را تسهیل، و نمودار (۳) نیز تصویری بسیار کلی از لایحه بودجه ۱۳۸۲ ارائه می‌کند.

جدول ۳ - برخی ارقام اساسی لایحه و مقایسه آن با قانون بودجه ۸۱ (به میلیارد ریال)

درصد تغییر مصوبه نسبت به لایحه	درصد تغییر لایحه نسبت به قانون	بودجه ۸۲ مصوب مجلس	لایحه بودجه ۸۲	قانون بودجه ۸۱	موضوع
۱۲/۶۲	۲۴/۰۱	۹۶۸.۲۶۱	۸۵۹.۷۴۳	۶۹۳.۳۰۲	بودجه کل کشور
۳۳/۱۳	۱۹/۸۷	۴۳۶.۰۲۳	۳۲۷.۵۰۵	۲۷۳.۲۲۸	بودجه عمومی دولت
۰.۵۲	۲۶/۵۱	۵۵۴.۳۲۷	۵۵۱.۴۷۱	۴۳۵.۹۱۵	بودجه شرکت‌های دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت
۷/۵۸	۸/۶۲	۱۸۱.۸۶۴	۱۶۹.۰۴۹	۱۵۵.۶۳۵	اعتبارات هزینه‌ای
۴/۵۹	۴۸/۱۵	۸۵.۲۰۶	۸۱.۴۶۴	۵۴.۹۸۷	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایهای

ارقام به میلیارد ریال



نمودار ۲- مقایسه برخی ارقام اساسی قانون بودجه ۸۱ و لایحه بودجه ۸۲

□ قانون بودجه ۸۱
■ لایحه بودجه ۸۲

جدول ۴ - میزان رشد اعتبارات و سهم و رشد سهم بخش دفاع در قانون بودجه ۱۳۸۱ و لایحه بودجه ۱۳۸۲

سهم (به درصد)		سهم (به درصد)		سهم (به درصد)	
تغییر سهم اعتبارات (درصد)	۱۳۸۲	لایحه سال ۱۳۸۱	قانون سال ۱۳۸۱	تغییر اعتبارات (درصد)	نحوه تسهیم اعتبارات (سهم ... از ...)
				۲۴	بودجه کل کشور:
-۲/۷۹	۱۹/۷	۲۲/۴	۲۲/۴	۹	اعتبارات هزینه‌ای
۱/۵۴	۹/۵	۷/۹	۷/۹	۲۸	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
-۰/۴۶	۲/۷	۴/۲	۴/۲	۱۱	بودجه نیروهای مسلح (بخش دفاع) (شامل کمک به بخش دفاع):
-۰/۲۸	۱۸/۵	۱۸/۶	۱۸/۶	۱۱	اعتبارات هزینه‌ای نیروهای مسلح
-۰/۵۴	۰/۸	۱/۵	۱/۵	۶	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیروهای مسلح
در اختیار خود					
نیروهای مسلح:					
-۰/۸۵	۲۲/۲	۲۲/۲	۲۲/۲	۱۱	ارتش از دفاع
					ارتش:

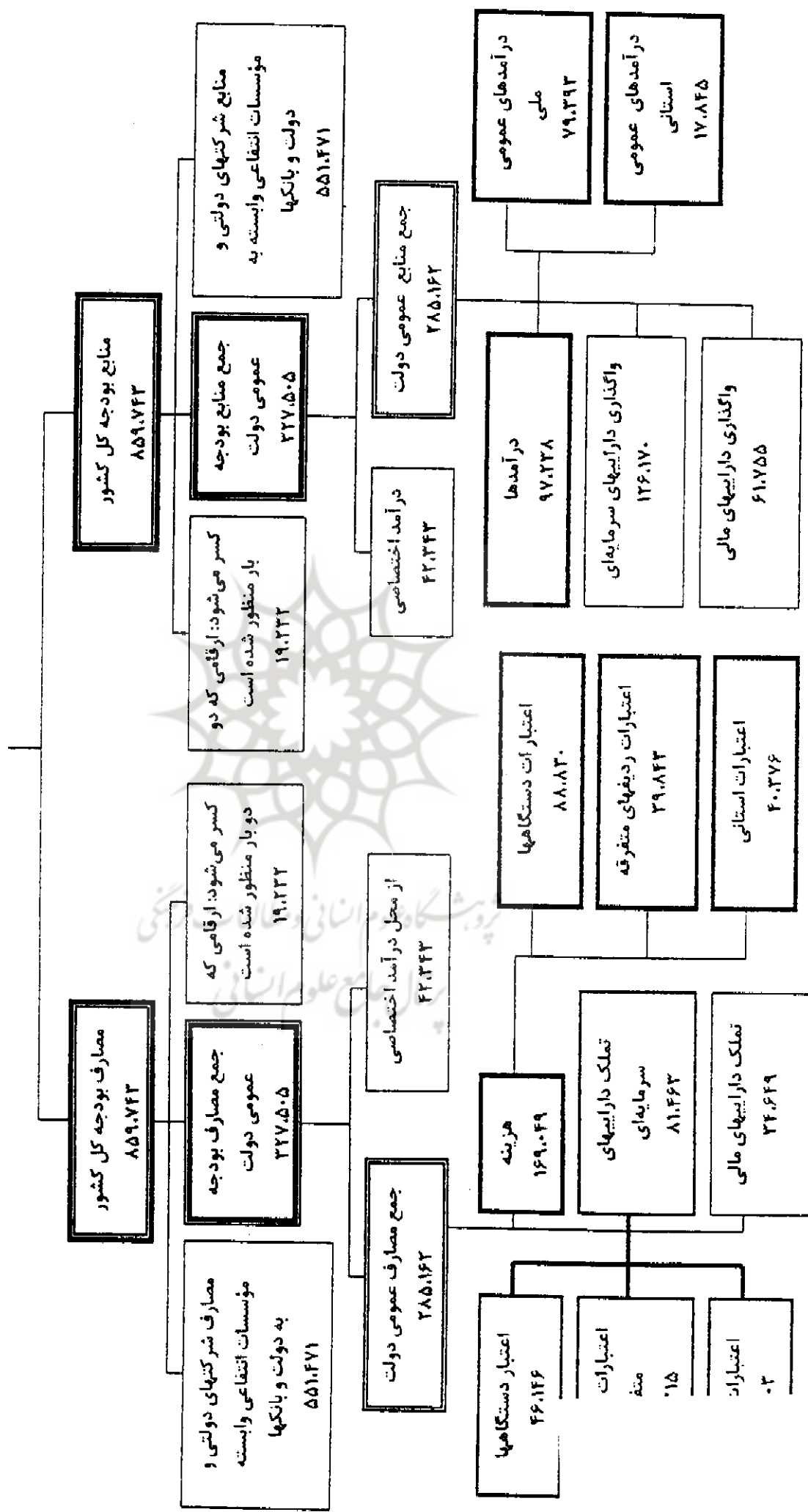
۲-۴- سهم بخش دفاع در لایحه بودجه ۱۳۸۲

در جدول (۴) میزان رشد اعتبارات و سهم بخش دفاع به تفکیک هر یک از نیروهای مسلح و عناصر ذی ربط در قانون بودجه ۱۳۸۱ و لایحه بودجه ۱۳۸۲ درج شده است. در این جدول، رشد سهم بودجه هر یک از نیروهای مسلح - شامل سهم سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و ارتش جمهوری اسلامی ایران - از بودجه کل نیروهای مسلح نیز گزارش شده است. جدول مزبور، همچنین تغییرات سهم اعتبارات هزینه‌ای^(۱۷) و اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای^(۱۸) در هر یک از نیروهای مسلح را در مقایسه با کل این تغییرات نشان می‌دهد.

همان‌گونه که ارقام جدول (۴) نشان می‌دهند^(۱۹)، بودجه نیروهای مسلح (بخش دفاع) در لایحه بودجه ۱۳۸۲ نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۱، به اندازه ۱۱ درصد رشد نشان می‌دهد. در بین ردیفهای بودجه نیروهای مسلح، اعتبارات هزینه‌ای برابر با ۱۱ درصد رشد خواهد داشت، در حالی که اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای نیروهای مسلح، شاهد ۶ درصد کاهش خواهد بود. رشد منفی اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای نیروهای مسلح در حالی است که براساس رقم مندرج در جدول، کل اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای کشور از رشدی معادل ۴۸ درصد^(۲۰) برخوردار خواهد بود. سهم بودجه نیروهای مسلح از بودجه کل کشور نیز براساس ارقام جدول (۴)، معادل ۰/۴۶ درصد کاهش (از ۴/۲ درصد به ۳/۷ درصد) نشان می‌دهد. در این میان، در حالی که سهم اعتبارات هزینه‌ای نیروهای مسلح از کل اعتبارات هزینه‌ای کشور، ۰/۳۸ درصد رشد (از ۱۸/۱ درصد به ۱۸/۵ درصد) خواهد داشت، سهم اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای این نیروها، از ۰/۵۴ درصد کاهش برخوردار خواهد بود. اگرچه بودجه تقویت بنیه دفاعی، حدود ۴ درصد رشد - که رشدی متناسب با مقتضیات حساس کنونی نیست - نشان می‌دهد، سهم این بودجه از بودجه کل نیروهای مسلح حدود ۱/۸ درصد کاهش خواهد داشت.

در مجموع، به نظر می‌رسد که روند تخصیص اعتبارات به بخش دفاع و همچنین تسهیم این اعتبارات در درون این بخش، نیازمند بررسی کارشناسانه عمیق‌تر است.

نمودار ۳ - شمای کلی بودجه کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ (ارقام به میلیارد ریال)



در اختیار سایر دستگاها:

۰۱۲	۰۷	۰۱۶	در اختیار سایر دستگاها از دفاع	۳۲	
				۱۰۰	نیروی انتظامی:
				۱۰۰	اعتبارات هزینه‌های نیروی انتظامی
				-	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌های نیروی انتظامی
				۰	ریاست جمهوری:
				۰	اعتبارات هزینه‌های ریاست جمهوری
				-	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌های ریاست جمهوری
				۱۰۰	وزارت اطلاعات:
				۱۰۰	اعتبارات هزینه‌های وزارت اطلاعات
				-	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌های وزارت اطلاعات
				۲۰	وزارت مسکن:
				-	اعتبارات هزینه‌های وزارت مسکن
				۲۰	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌های وزارت مسکن
۰۱۸	۳۷۱۶	۲۹۱۴	بینه دفاعی از دفاع	۴	

تفاوت بینه دفاعی:

۰/۸۱	۲۴	۲۳/۸	هزینه‌های ارتش از هزینه‌های دفاع	۱۱	اعتبارات هزینه‌های ارتش
۰/۴۷	۲۱/۸	۲۰/۶	تملک ارتش از تملک دفاع	۴	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌های ارتش
--/۰۷	۲۴/۶	۲۴/۷	سپاه از دفاع	۱۰	سپاه (بدون ردیفهای مشترک):
-/۰۱	۲۳/۸	۲۳/۸	هزینه‌های سپاه از هزینه‌های دفاع	۱۱	اعتبارات هزینه‌های سپاه
۱/۴۱	۵۴/۶	۵۳/۲	تملک سپاه از تملک دفاع	۴	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌های سپاه
--/۱۰	۱/۳	۱/۴	ستاد کل از دفاع	۳	ستاد کل نیروهای مسلح:
--/۰۹	۱/۳	۱/۴	هزینه‌های ستاد کل از هزینه‌های دفاع	۴	اعتبارات هزینه‌های ستاد کل
--/۰۹	۰/۵	۰/۶	تملک ستاد کل از تملک دفاع	۲۰	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌های ستاد کل
۲/۸۲	۵۴/۵	۵۰/۷	وزارت دفاع از دفاع	۱۹	وزارت دفاع:
۲/۹۹	۵۵/۲	۵۱/۳	هزینه‌های وزارت دفاع از هزینه‌های دفاع	۲۰	اعتبارات هزینه‌های وزارت دفاع
-/۱۹۶	۲۳	۲۵	تملک وزارت دفاع از تملک دفاع	۱۴	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌های وزارت دفاع

همان‌گونه که در پژوهش‌های دیگر^(۲۱) نیز هشدار داده شده است، ضرورت تقویت زیرساختها، مدرن‌سازی و تحول در نیروهای مسلح متناسب با مقتضایات کنونی، احتمالات آینده - که در سخنان رئیس جمهور محترم نیز به آنها اشاره شده است - و همچنین ضرورت حفظ انعطاف‌پذیری در ترکیب امکانات درون بخش دفاع، ایجاب می‌کند که به اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای و تقویت بنیه دفاعی، توجه بیشتری شود. روشن است که با توجه به عدم امکان عملی کاهش اعتبارات هزینه‌ای - که مقدار فراوانی از آن، صرف حقوق و دست‌مزد می‌شود - افزایش اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای نمی‌تواند به بهای کاهش اعتبارات هزینه‌ای صورت پذیرد؛ لذا چاره‌ای جز افزایش سقف بودجه نیروهای مسلح در جهت تقویت زیرساختها و تأمین تجهیزات مدرن برای انجام مأموریت‌های پیش‌گفته، به نظر نمی‌رسد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۳-۴- سهم امور دفاع ملی در لایحه بودجه ۱۳۸۲

علاوه بر آنچه در باره روند و سهم بودجه نیروهای مسلح - به تفکیک دستگاهها - در قالب جدول (۴) بیان شد، تسهیم بودجه در "امور" مختلف نیز قابل بررسی است. جدول (۵) هزینه‌های دولت را برحسب امور در قانون بودجه ۱۳۸۱ و لایحه بودجه ۱۳۸۲ نشان می‌دهد. تغییر نحوه گروه‌بندی هزینه‌ها، و احتساب و اختصاص مستقیم مابه‌التفاوت نرخ ارز^(۲۲) موجب شده است که درصد تغییر سهم اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای امور دفاع ملی، در حدود ۱۰/۱ درصد تغییر از خود نشان دهد. این تغییر در امور عمومی و اجتماعی به ترتیب در حدود ۵/۱ درصد و ۲۴/۶ درصد بوده است و امور اقتصادی و سایر امور به ترتیب به میزان ۱۱/۸ درصد و ۲۸ درصد کاهش سهم از خود نشان می‌دهند.

جدول (۶) اعتبارات فصل اول^(۲۳) هر یک از امور را نشان می‌دهد. براساس ارقام این جدول، فصل اول امور دفاع ملی از رشدی به میزان ۱۷ درصد برخوردار خواهد بود در حالی که اعتبارات این فصل برای امور اجتماعی معادل ۲۰ درصد و برای امور اقتصادی برابر با ۲۸ درصد رشد خواهد داشت. شایان ذکر است که طبق قانون، حقوق و دست‌مزد کارکنان نیروهای مسلح حدود ۲۰ درصد بیشتر از سایر کارکنان دولت (کشوری) می‌باشد و عدم تأمین اعتبار لازم برای پرداخت حقوق متناسب، هر ساله موجب ایجاد کسری در این فصل از اعتبارات نیروهای مسلح می‌شود و مشکلات فراوانی را برای این نیروها به وجود می‌آورد.

جدول ۵ - اعتبارات بودجه برحسب امور، در قانون بودجه ۱۳۸۱ و لایحه بودجه ۱۳۸۲ (به میلیارد ریال)

تغییر سهم اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای (درصد)	۱۳۸۲		۱۳۸۱		تغییر سهم اعتبارات هزینه ای (درصد)	۱۳۸۲		۱۳۸۱		امور
	درصد سهم از اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای امور	مقدار اعتبار تملک دارایی های سرمایه ای	درصد سهم از اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای امور	مقدار اعتبار تملک دارایی های سرمایه ای		درصد سهم از اعتبارات هزینه ای امور	مقدار اعتبار هزینه ای	درصد سهم از اعتبارات هزینه ای امور	مقدار اعتبار هزینه ای	
۵/۱	۹/۷	۲۲.۹۶۶	۴/۶	۴۰۰۶	۱/۶	۱۱	۱۸.۶۱۰	۹/۴	۱۵.۵۷۰	عمومی
۱۰/۱	۱۱/۴	۲۶.۸۰۲	۱/۳	۱۰۰۹۸	۲/۴	۱۵/۲	۲۵.۷۲۲	۱۲/۸	۲۱.۳۴۸	دفاع ملی
۲۴/۶	۴۳/۴	۱۰۲.۲۰۴	۱۸/۸	۱۶.۲۹۰	۹	۴۷/۵	۸۰.۳۶۹	۳۸/۵	۶۳.۹۱۰	اجتماعی
-۱۱/۸	۱۶/۷	۲۹.۳۸۲	۲۸/۵	۲۴.۶۸۰	۰/۳	۲/۷	۴.۶۰۵	۲/۴	۴۰.۱۱	اقتصادی
-۲۸	۱۸/۸	۴۴.۲۰۶	۴۶/۸	۴۰.۴۵۳	-۱۳/۳	۲۳/۶	۳۹.۸۴۴	۳۶/۹	۶۱.۱۶۸	سایر
		۲۳۵.۵۶۰		۸۶.۵۲۷			۱۶۹.۰۵۰		۱۶۵.۹۰۷	جمع

جدول ۶ - اعتبارات فصل اول امور در قانون بودجه ۱۳۸۱ و لایحه بودجه ۱۳۸۲

تغییر درصد سهم	تغییر اعتبارات (درصد)	۱۳۸۲		۱۳۸۱		امور
		درصد سهم از کل اعتبارات فصل اول امور	اعتبارات به میلیارد ریال	درصد سهم از کل اعتبارات فصل اول امور	اعتبارات به میلیارد ریال	
۱	۱۵	۱۴	۸,۷۷۳	۱۳	۷,۶۲۷	عمومی
۱	۱۷	۱۷	۱۰,۹۱۴	۱۶	۹,۳۱۲	دفاع ملی
۵	۲۰	۶۴	۴۰,۱۴۷	۵۹	۳۳,۴۹۰	اجتماعی
۰/۶	۲۸	۴/۱	۲,۵۵۵	۳/۵	۲,۰۰۴	اقتصادی
-۷	-۸۹	۱	۵۲۹	۸	۴,۷۰۳	سایر
	۱۰		۶۲,۹۱۸		۵۷,۱۳۵	جمع

۵- ملاحظاتی در زمینه سهم بخش دفاع در لایحه بودجه ۱۳۸۲

در پایان گزارش بررسی حاضر، ملاحظاتی شایان توجه را در زمینه جایگاه و سهم بخش دفاع در لایحه بودجه ۱۳۸۲ به صورت زیر بیان می‌کنیم:

(۱) در سخنان رئیس جمهور محترم، هنگام ارائه لایحه، تصریح شد که «در لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ اعتبارات نیروهای مسلح براساس تقویت بنیه دفاعی کشور و نیز توجه به بهبود نسبی معیشت نیروهای نظامی، انتظامی و نیروهای مقاومت بسیج به نحوی پیش‌بینی شده‌است که با در نظر گرفتن شفاف‌سازی ناشی از احتساب و اختصاص مستقیم مابه‌التفاوت نرخ ارز، توجه ویژه دولت را به ارتقای توانمندیهای نظامی، قدرت بازدارندگی نیروهای مسلح و عزم و اراده مستحکم حاکمیت نظام در حفظ استقلال، حاکمیت ملی و عزت اسلامی نشان دهد. در این لایحه، تحقیقات صنعت دفاعی، توسعه، تقویت و تجهیز صنایع نظامی برای دستیابی به فناوریهای نوین، نوسازی و بازسازی نیروهای مسلح از اولویت برخوردار است.»^(۲۴)

(۲) شواهد نشان می‌دهند که از گذشته تاکنون، دستگاههای اجرایی دو گروه امور عمومی و امور دفاعی که وظیفه اعمال حاکمیت دولت را برعهده دارند، با مشکلات مالی فراوان روبه‌رو بوده‌اند و «همواره بیش از سایر دستگاهها تحت تأثیر بحرانهای مالی دولت قرار داشته‌اند.»^(۲۵) مروری بر روند تغییر اعتبارات امور دفاعی مقطع مورد بحث نیز نشان می‌دهد که ظاهراً چنین پدیده‌ای همچنان ادامه خواهد یافت.

(۳) یکی از ناهنجاری‌های موجود در تخصیص اعتبارات نیروهای مسلح، وجود ردیف «کمک به بخش دفاع از سایر امور»^(۲۶) می‌باشد که همان‌گونه که در جدول (۳) گزارش شده‌است، براساس لایحه ۱۳۸۲ این مقدار، ۳۲ درصد رشد دارد و سهم آن، ۰/۱۲ درصد افزایش نشان می‌دهد. هرچند در وهله نخست به نظر می‌رسد که چنین ردیفی باعث تقویت بخش دفاع می‌گردد، اما در عمل با فزونی یافتن دستگاههای مورد مراجعه، روند دشوار تحصیل بودجه از دستگاههای مزبور، بر فرایند پیچیده اخذ بودجه از دولت افزوده می‌شود و نیروهای مسلح را از قسمتی از بودجه استحقاقی شان محروم می‌کند.

(۴) بودجه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مندرج در لایحه بودجه ۱۳۸۲، نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۱ برابر با ۱۰ درصد رشد نشان می‌دهد، درحالی که بودجه کل نیروهای مسلح ۱۱ درصد و بودجه کل کشور، ۲۴ درصد رشد خواهد داشت. بودجه تملک داراییهای سرمایه‌ای سپاه نیز در این میان از کاهشی معادل ۴ درصد برخوردار خواهد بود.

(۵) از گذشته، امور دفاع ملی به دو فصل دفاع نظامی و دفاع غیرنظامی تقسیم می‌شده است؛ اما همواره در بودجه‌های سالیانه، دفاع غیرنظامی مسکوت گذاشته شده است. به نظر می‌رسد که با توجه به اهمیت این برنامه، باید ضمن بررسی کارشناسانه، دفاع غیرنظامی به عنوان فعالیتی ضروری در دستورکار جدی قرار گیرد و اعتبار آن به صورت مستقل لحاظ گردد.

یادداشتها

۱- همه این فعالیتها، در تعریف "ارتش مکتبی" مندرج است و کوشش در راه تحقق آرمانهای الهی و گسترش حاکمیت قانون خدا تلقی می‌شود.

۲- نظام جمهوری اسلامی ایران نیز خود، یکی از دستاوردهای انقلاب اسلامی بوده است.

۳- بنا به تعریف، قلمرو داخلی (سرزمین داخلی) علاوه بر آنچه که از نقطه نظر سیاسی و در چارچوب مرزهای جغرافیایی یک کشور، قلمرو یا سرزمین داخلی خوانده می‌شود، موارد زیر را نیز شامل می‌گردد: ۱- کشتیها و هواپیماهایی که به طور کامل یا به طور عمده توسط عوامل (افراد و مؤسسات) مقیم یک کشور اداره می‌شوند و بین دو یا چند کشور رفت و آمد می‌کنند. ۲- ناوگان ماهی‌گیری، ناوگان حمل نفت و گاز، و سکوهای شناور که به طور کامل یا به طور عمده، توسط عوامل مقیم یک کشور اداره می‌شوند و در آبهای بین‌المللی، عملیات و رفت و آمد می‌کنند. کلیه شناورهایی که مطابق قراردادهای بین‌المللی به اکتشاف و استخراج در سایر نقاط اشتغال دارند، در این گروه قرار می‌گیرند. ۳- کلیه سفارتخانه‌ها، کنسولگریها و تأسیسات نظامی هر کشور، در سایر کشورها. از نظر حقوق بین‌الملل، چنین اماکنی درحوزه صلاحیت سرزمینی یک کشور قرار می‌گیرند.

۴- نیروهای مسلح؛ نیروهای نظامی، شبه‌نظامی و انتظامی را دربر می‌گیرند.

۵- این اصطلاح، علاوه بر کالاهای فیزیکی، خدمات را نیز دربر می‌گیرد.

۶- برای بیان این ویژگی اصطلاحاتی از قبیل "مانع‌ناشدنی (غیر ازدحامی)" (Noncongestibility) نیز به کار رفته است.

۷- چنین پدیده‌ای به عنوان "سواری مجانی" (Free Riding) به شمار می‌آید. البته دولت‌ها برای گریز از این امر و وادار کردن کاربران به پرداخت هزینه استفاده از کالاهای عمومی، به تدابیری همچون اخذ مالیات و عوارض روی می‌آورند. گفتنی است که در کل یک کشور نیز همه بخشهایی که بخش دفاع با ایجاد امنیت، به آنها خدمت‌رسانی می‌کند، لزوماً چندان تمایلی به پرداخت هزینه ایجاد این امنیت را از خود نشان نمی‌دهند.

۸- حسین دُری نوگرانی و دیگران؛ اقتصاد صنایع دفاعی؛ پژوهشکده علوم دفاعی دانشگاه امام حسین (ع)؛ ۱۳۷۷؛ ص ۳۰.

۹- "امور" کوششهای سازمان‌یافته همگنی هستند که بخش عمده‌ای از وظایف دولت را دربر می‌گیرند.

۱۰- بخش نامه بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور به انضمام پیوستها؛ سازمان مدیریت و برنامه ریزی

کشور؛ مهر ۱۳۸۱؛ ص ۴.

11- Lee D. Olvey and James R. Golden and Robert C. Kelly, *The Economics of National Security*, Avery Publishing Group, Inc., 1984, p.11.

۱۲- درباره پذیرش قطعنامه، جمله سوزناک «من باز می گویم که قبول این مسئله برای من از زهر کشنده تر است؛ ولی راضی به رضای خدایم و برای رضایت او این جرعه را نوشیدم» و در عین حال، کلام عاجزانه صدام مبنی بر این که جمهوری اسلامی ایران در دفاع مقدس به تمام خواسته های خود رسید، هرگز از خاطره تاریخی ملت ایران زده نمی شود.

۱۳- رجوع کنید به: حسین بازمحمدی، «میزان اعتمادپذیری آمارهای مطلق نظامی: مورد ایران»، در مجله برنامه و بودجه دفاعی، سال اول، شماره ۲، مهر ۱۳۸۱، ص ۴۰.

۱۴- مطابق انتظار، این نوسان شدید هنگام بروز جنگ دوم خلیج فارس، در ارقام، بار دفاعی خود را نشان داده است.

۱۵- متن سخنان رئیس محترم جمهوری اسلامی ایران به هنگام ارائه لایحه بودجه سال ۱۳۸۲؛ سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور؛ آذر ۱۳۸۱؛ ص ۳.

۱۶- ر. ک: علی یوسفی نژاد؛ «نظام نوین بودجه ریزی: خاستگاه و ملزومات»، در مجله برنامه و بودجه دفاعی؛ سال ۱؛ شماره ۱؛ مرداد ۱۳۸۱؛ صص ۴۹-۵۹.

۱۷- در نظام جدید بودجه بندی، این اصطلاح جایگزین اصطلاح «اعتبارات جاری» شده است. اصطلاحاً «هزینه» به مجموع ارزش آن دسته از معاملاتی گفته می شود که ثروت خالص را کاهش می دهد. برای آگاهی بیشتر در این زمینه، رجوع کنید به: بخشنامه بودجه سال ۱۳۸۲، پیشین.

۱۸- در نظام جدید بودجه بندی، این اصطلاح جایگزین اصطلاح «اعتبارات عمرانی» شده است. اصطلاحاً منظور از تملک داراییهای سرمایه ای (غیرمالی)، داراییهای ثابت یا داراییهای تولید شده ای هستند که به طور مکرر و مستمر برای مدت بیش از یک سال، در جریان تولید مورد استفاده قرار می گیرند و خرید یا تحصیل دارایی جدید، ساخت یا ایجاد دارایی جدید، بهسازی و نوسازی دارایی قبلی و تعمیرات اساسی فیزیکی را شامل می شوند.

۱۹- عدم تطبیق دقیق برخی نتایج با ارقام اولیه، به علت گردشدن اعداد است.

۲۰- مطابق جدول (۴) کل هزینه تملک داراییهای سرمایه ای دولت ظاهراً ۴۸/۱ درصد رشد از خود نشان می دهد. البته گفته می شود که این رشد، واقعی نیست؛ زیرا در لایحه، معادل ریالی رقم دومیلیارد دلاری استقراض برای طرحهای عمرانی و ۲۴۰۰ میلیارد ریال اوراق مشارکت، در

- اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای گنجانیده شده است.
- در صورتی که این ارقام را نیز در قانون بودجه ۱۳۸۱ به حساب آوریم، رشد واقعی اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای برابر با ۳/۵ درصد خواهد بود.
- ۲۱- رجوع کنید به: رضا سیاوشی، "روند تخصیص اعتبارات در درون بخش دفاع و پیامدهای محتمل آن"، در مجله برنامه و بودجه دفاعی، سال ۱، شماره ۲، مهر ۱۳۸۱، ص ۲۳.
- ۲۲- [متن سخنان ...، پیشین، ص ۱۵] ریالی معادل ارزش نیروهای مسلح در قانون ۱۳۸۱ از امور متفرقه حذف و در امور دفاعی ملی درج شده است.
- ۲۳- فصل اول به جبران خدمت کارکنان اختصاص دارد و به طور عمده مربوط به حقوق و دست‌مزد است.
- ۲۴- متن سخنان ...، پیشین، ص ۱۵.
- ۲۵- محمد کردبچه، "الگوی بودجه عمومی دولت"، در مجله برنامه و بودجه، سال ۳، شماره ۴ و ۵، مرداد و شهریور ۱۳۷۷، ص ۴۲.
- ۲۶- گفته می‌شود که این امر به خاطر شفاف‌سازی بودجه و هزینه‌کرد آن در مأموریتها و موضوعات مشخص صورت می‌گیرد.