

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

۳. تحلیلی بر مصارف بودجه

(ویرایش اول)

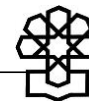
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۴۶۸۹
بهمن‌ماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۳.....	مقدمه
۵.....	۱. اعتبارات بودجه عمومی در سطح کلان.....
۹.....	۲. اعتبارات هزینه‌ای.....
۹.....	۱-۲. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه.....
۱۰.....	۲-۲. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب دستگاه و ردیف.....
۱۲.....	۲-۳. تغییرات اعتبارات دستگاهی.....
۱۲.....	۲-۴. تغییرات برنامه‌های ذیل فصول.....
۱۲.....	۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.....
۱۴.....	۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی.....
۱۶.....	۵. اعتبارات متفرقه.....
۱۷.....	۶. بودجه استانی.....
۲۳.....	۷. پیش‌بینی عملکرد مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۵.....
۲۳.....	۱-۷. اعتبارات هزینه‌ای.....
۲۴.....	۲-۷. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی.....
۲۴.....	۳-۷. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.....
۲۵.....	نتیجه‌گیری.....
۲۶.....	پیشنهاد.....
۲۷.....	منابع و مأخذ.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۳. تحلیلی بر مصارف بودجه (ویرایش اول)

چکیده

• 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 به‌خصوص در قسمت اعتبارات برای قانونگذار دشوار می‌کند. به‌نظر می‌رسد اگر قانونگذار بخواهد صلاحیت‌ها و حقوق قانونی مصرح خود در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران درباره تصویب و نظارت بر منابع و مصارف عمومی را تأمین کند، حتماً باید به ایجاد یک چارچوب قانونی روشن که محتوا و ساختار سند بودجه در آن تعریف و تعیین شده باشد، اولویت دهد.

• مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۵ (با رقم ۲,۶۷۳,۵۷۷ میلیارد ریال) نسبت به مصوب سال ۱۳۹۴ معادل ۱۹ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد حدود ۴۱ درصد افزایش یافته است. اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۵ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۴ معادل ۲۱ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد معادل ۳۱ درصد افزایش یافته است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه نسبت به مصوب سال ۱۳۹۴ برابر ۲۶ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد حدود ۱۶۰ درصد افزایش یافته است. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نسبت به مصوب سال ۱۳۹۴، ۹ درصد و نسبت به پیش‌بینی این سال حدود ۱۱۰ درصد افزایش یافته است.

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ با رقم ۵۹۶ هزار میلیارد ریال در مقایسه با مصوب سال ۱۳۹۴ (۴۷۳ هزار میلیارد ریال) ۲۶ درصد افزایش یافته است، اما نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۴ (۲۴۸ هزار میلیارد ریال) بیش از ۲/۴ برابر شده است. سهم اعتبارات طرح‌های ملی، ردیف‌های متفرقه و استانی در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به ترتیب ۴۵، ۴۳ و ۱۲ درصد است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ردیف‌های متفرقه با رقمی معادل ۲۵۴ هزار میلیارد ریال حدود ۴۳ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به‌خود اختصاص می‌دهد (این رقم در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ برابر ۳۷ درصد بود). به‌دلیل آنکه اعتبارات ردیف‌های متفرقه معمولاً متمرکز و بدون اختصاص به دستگاه اجرایی معین و گاه حتی بدون تعیین

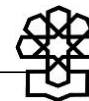
محل مصرف در اختیار دولت بوده و برحسب مورد بین دستگاه‌های اجرایی و استان‌ها توزیع می‌شود، در عمل حقوق قوه مقننه در زمینه بررسی، تأیید و نظارت بر این بخش از اعتبارات عمرانی مخدوش می‌شود.

- اعتبارات دستگاه‌ها و ردیف‌هایی که بخش زیادی از اعتبارات آنها اجتناب‌ناپذیر است، عمدتاً مربوط به موضوعات آموزش عمومی، بهداشت و سلامت، حمایت‌های اجتماعی و نظم و امنیت است. این اعتبارات در مجموع با اعتبار ۱,۴۷۲ هزار میلیارد ریال حدود ۷۵ درصد کل اعتبارات هزینه‌ای بودجه را تشکیل می‌دهند.
- در بین اعتبارات تملک دارایی‌های مالی، واگذاری سهام، با مبلغ ۷۳ هزار میلیارد ریال، حدود ۷۰ درصد کل اعتبارات و بیشترین سهم را به خود اختصاص داده است. بازپرداخت اصل اوراق مشارکت و بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل نیز به ترتیب هریک با ۱۷ و ۱۳ درصد در رتبه‌های بعدی بیشترین سهم از تملک دارایی‌های مالی قرار دارند.

- با هر یک دلار کاهش قیمت نفت نسبت به آنچه دولت در لایحه بودجه پیش‌بینی کرده، حدود ۱۷ هزار میلیارد ریال از منابع دولت کاسته خواهد شد. این موضوع شدت ریسک‌پذیری منابع بودجه و وابستگی آن به متغیرهای خارج از کنترل را نشان می‌دهد. طبیعی است با وجود کسری تراز عملیاتی هر چقدر منابع عمومی با عدم تحقق روبرو شود، عدم تخصیص اعتبار به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز افزایش خواهد یافت.

- تعداد ردیف‌های متفرقه از ۲۷۷ ردیف در سال ۱۳۹۴ به ۲۸۵ ردیف در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است. ضمن آنکه اعتبار این ردیف‌ها نسبت به سال قبل ۴/۵ درصد افزایش یافته است. پیش‌بینی اعتبارات متفرقه در بودجه به معنای پیش‌بینی اعتباراتی بدون برنامه و یا دستگاه متولی خاص 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.

- کل پرداختی به استان‌ها (مبتنی بر بودجه استانی) برابر با ۱۴۵ هزار میلیارد ریال و معادل ۵/۴ درصد کل مصارف بودجه عمومی است. نکته دیگر در ارتباط با بودجه استانی افزایش قابل توجه اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور است که در لایحه بودجه با افزایش ۳۷ درصدی نسبت به قانون سال ۱۳۹۴، به رقم ۹۱,۵۰۰ میلیارد ریال رسیده است.



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:

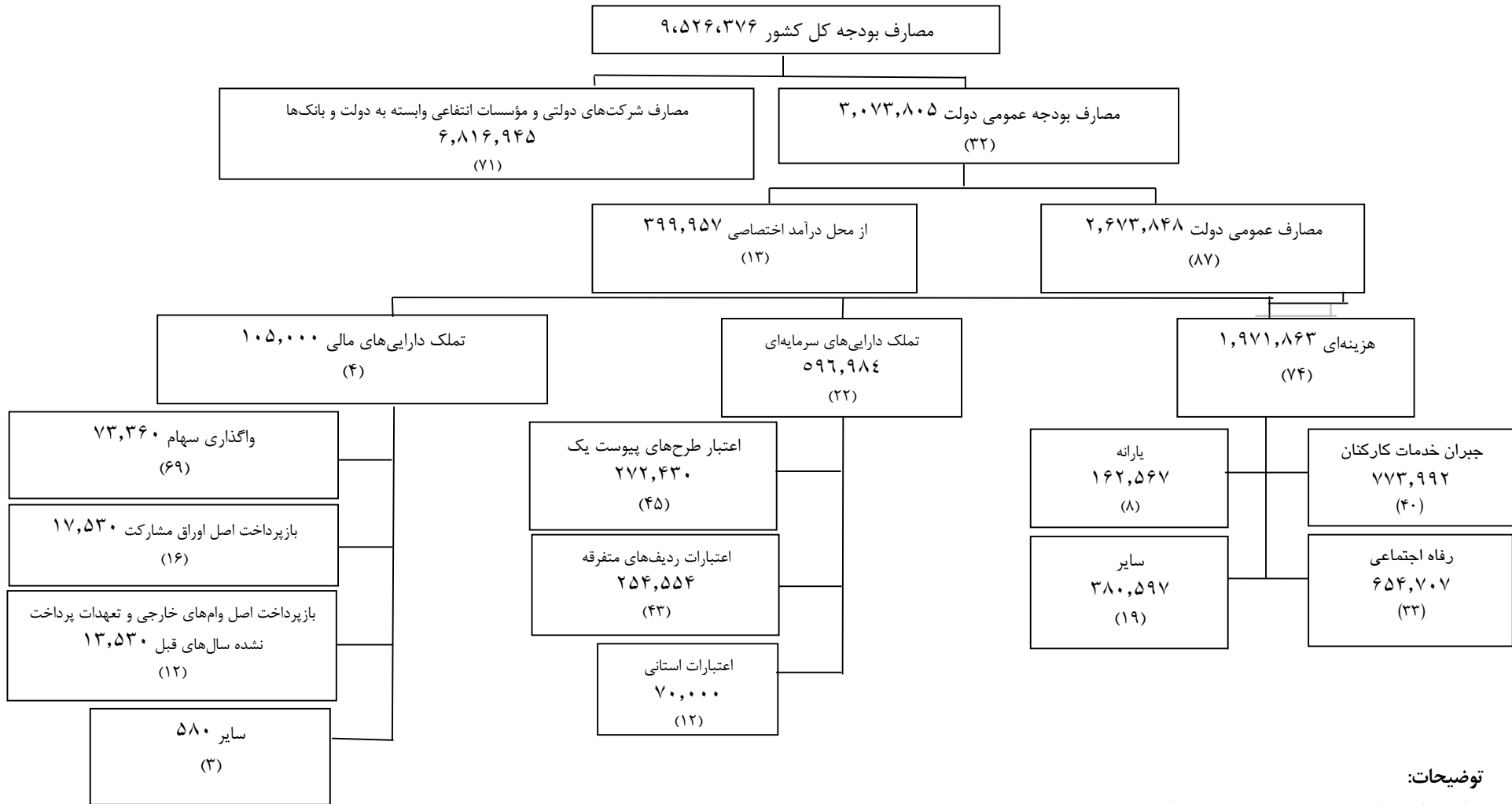
۱. دولت در تخصیص منابع عمومی کدام‌یک از وظایف خود را در اولویت قرار داده است؟
۲. راهبرد (سیاست‌ها و روش‌های اجرایی) دولت برای انجام وظایف خود چیست؟ هزینه انجام هر یک از آنها به چه میزان است و معیارهای دولت در سنجش یا ارزیابی راهبردها چیست؟
۳. اهداف دولت از اجرای بودجه و انجام هزینه‌های عمومی چیست؟

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 ۱۳۹۵ 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، بودجه استان‌ها و بودجه‌ریزی عملیاتی در لایحه بودجه اشاره شده است.

(میلیارد ریال)

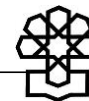
نمودار ۱. جایگاه مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۵



توضیحات:

۱. ارقام داخل پرانتز نشان‌دهنده سهم (به درصد) است.

۲. جمع درصد مصارف بودجه دولت و شرکت‌ها بیش از ۱۰۰ است که دلیل آن وجود ارقام دوبرار منظور شده است.



۱. اعتبارات بودجه عمومی در سطح کلان

مصارف بودجه عمومی دولت از دو جزء «مصارف عمومی» و «مصرف از محل درآمدهای اختصاصی» تشکیل می‌شود. از آنجا که در بودجه کل کشور منابع و مصارف عمومی دولت از اهمیت اساسی برخوردار است در این گزارش نیز عمده تمرکز ما روی این بخش از بودجه است.

مصارف عمومی از سه جزء «اعتبارات هزینه‌ای»، «تملك دارایی‌های سرمایه‌ای» و «اعتبارات تملك دارایی‌های مالی» تشکیل می‌شود که تغییرات آنها در این بخش بررسی می‌شود.

الف) مصارف بودجه عمومی: خلاصه مصارف بودجه عمومی دولت طی سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ به شرح جدول ۱ است.^۱

اعتبارات بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۵ برابر با ۳۰۰۷۳ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۹۴ حدود ۱۹/۱ درصد افزایش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد^۲ سال ۱۳۹۴ حدود ۴۱ درصد افزایش نشان می‌دهد.

ب) اعتبارات هزینه‌ای: در بودجه سال ۱۳۹۵، معادل ۷۴ درصد از مصارف عمومی دولت به اعتبارات هزینه‌ای اختصاص یافته است. این سهم برای پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۴ حدود ۸۳ درصد پیش‌بینی می‌شود.

اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴ معادل ۲۱ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۴، معادل ۳۱ درصد افزایش یافته است.

ج) تملك دارایی‌های سرمایه‌ای: در بودجه سال ۱۳۹۵، سهم اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف عمومی دولت حدود ۲۲ درصد است. در صورتی که سهم اعتبارات مزبور در عملکرد سال ۱۳۹۴ حداکثر معادل ۱۴ درصد پیش‌بینی می‌شود.

اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۵ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۴ معادل ۲۶ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۴ (با اعتبارات مربوط به حوادث غیرمترقبه) حدود ۱۴۰ درصد افزایش یافته است.

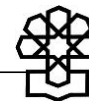
۱. سهم اعتبارات هزینه‌ای، تملك دارایی سرمایه‌ای و تملك دارایی‌های مالی از مصارف عمومی دولت (یعنی بودجه عمومی منهای درآمد و هزینه‌های اختصاصی) محاسبه شده است.
۲. در این قسمت پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۴ عمدتاً براساس ارقام عملکرد هشت ماهه اول سال صورت گرفته است.

د) **تملك دارایی‌های مالی:** در بودجه سال ۱۳۹۵، سهم اعتبارات تملك دارایی‌های مالی از مصارف بودجه عمومی حدود ۴ درصد خواهد بود. این سهم برای پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۴ معادل ۳ درصد پیش‌بینی می‌شود.

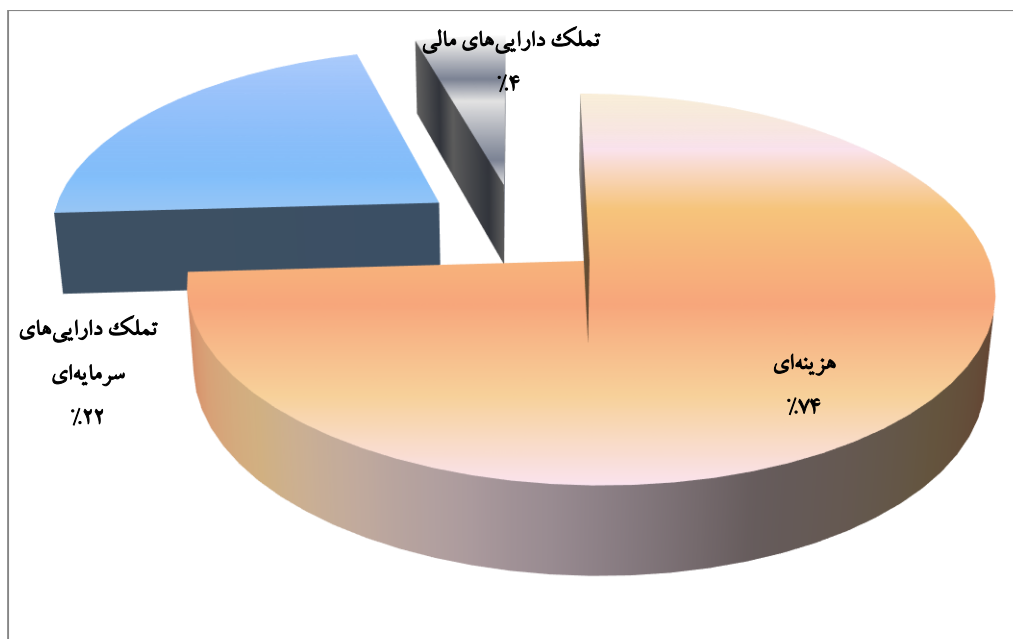
اعتبارات تملك دارایی‌های مالی سال ۱۳۹۵ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۴ معادل ۹ درصد افزایش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۴، ۱۱۰ درصد افزایش یافته است.

ه) **اعتبارات بودجه استانی:** درآمدهای استانی شامل کلیه مالیات‌های مستقیم و مالیات بر کالا و خدمات در استان‌ها، درآمد حاصل از مالکیت دولت و درآمد حاصل از خدمات در استان‌ها و درآمد حاصل از جرائم و خسارات است که در استان‌ها وصول می‌شود و به خزانه معین استان واریز می‌شود. بخشی از این درآمدها صرف اعتبارات استانی می‌شود و مابقی از طریق خزانه‌داری کل در امور ملی هزینه می‌شود. اگرچه ممکن است اعتبارات ملی از نظر جغرافیایی در استان‌ها هزینه شود. حدود ۲۵ درصد از منابع بودجه عمومی سال ۱۳۹۵ درآمدهای استانی است. در طرف مصارف از کل مصارف (معادل ۳۰۰۷۳ هزار میلیارد ریال)، فقط ۵ درصد از آن استانی است. همچنین اعتبارات بودجه استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به قانون سال ۱۳۹۴ حدود ۲۳ درصد رشد داشته است.

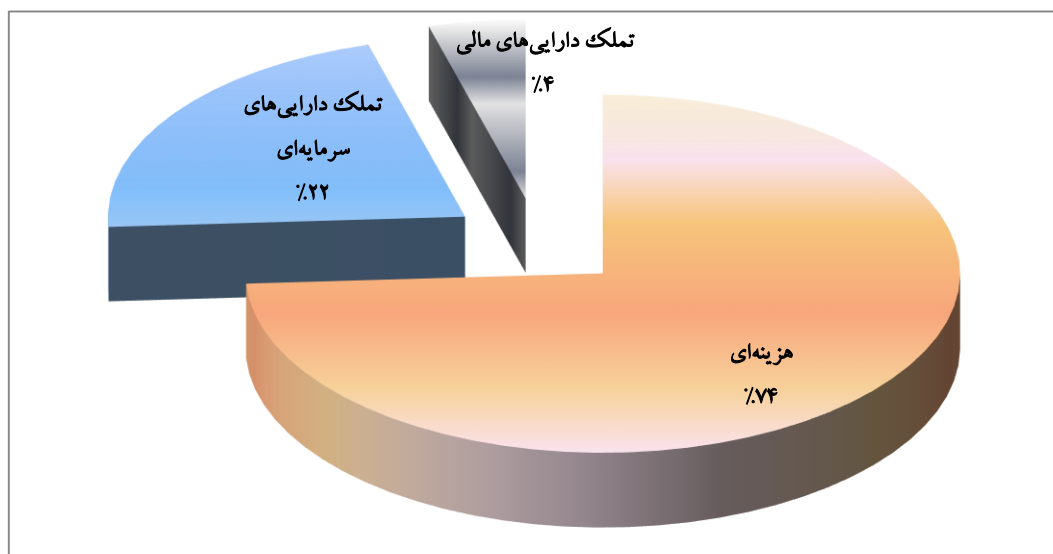
کل مصارف استانی برابر با ۱۵۳ هزار میلیارد ریال و معادل ۵ درصد کل مصارف بودجه عمومی است. نکته دیگر در ارتباط با بودجه استانی افزایش قابل توجه اعتبارات موضوع ماده (۱۸۰) قانون برنامه است که در لایحه بودجه با افزایش ۳۷ درصدی نسبت به قانون سال ۱۳۹۴، به رقم ۹۱۰۵۰۰ میلیارد ریال رسیده است.



نمودار ۲. سهم اجزای مصارف عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۴



نمودار ۳. سهم اجزای مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵



جدول ۱. مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ و تغییرات آن نسبت به سال ۱۳۹۴ (میلیارد ریال - درصد)

ردیف	شرح	۱۳۹۴			۱۳۹۵		
		قانون	سهم	پیش‌بینی عملکرد	لایحه بودجه	سهم	رشد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴
۱	هزینه‌های	۱,۶۳۰,۲۱۱	۷۴/۱	۱,۵۰۰,۵۷۸	۱,۹۷۱,۸۶۳	۷۳/۷	۳۱/۴
۱-۱	اعتبارات ملی و ردیف‌ها	۱,۰۹۱,۲۶۵			۱,۳۴۴,۶۶۸		۲۳/۲
۱-۲	حقوق و مزایای مستمر	۴۷۵,۴۸۹			۵۵۲,۰۹۵		۱۶/۱
۱-۳	استانی	۶۳,۴۵۷			۷۵,۱۰۰		۱۸/۳
۲	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۷۳,۸۵۴	۲۱/۵	۲۴۸,۴۲۴	۵۹۶,۹۸۴	۲۲/۳	۱۴۰/۳
۲-۱	طرح‌های ملی و ردیف‌ها	۴۱۹,۴۰۴			۵۲۶,۹۸۴		۲۵/۷
۲-۲	استانی	۵۴,۴۵۰			۷۰,۰۰۰		۲۸/۶
۳	تملك دارایی‌های مالی	۹۶,۲۸۴	۴/۴	۵۰,۰۰۰	۱۰۵,۰۰۰	۳/۹	۱۱۰
۴	جمع مصارف عمومی دولت	۲,۲۰۰,۳۴۹	۸۵/۲	۱,۷۹۹,۰۰۲	۲,۶۷۳,۸۴۷	۸۷	۴۸/۶
۵	از محل درآمدهای اختصاصی	۳۸۱,۲۸۴	۱۴/۸	۳۸۱,۲۸۴	۳۹۹,۹۵۷	۱۳	۴/۹
۶	مصارف بودجه عمومی دولت	۲,۵۸۱,۶۳۳	۱۰۰	۲,۱۸۰,۲۸۶	۳,۰۷۳,۸۰۵	۱۰۰	۴۱

توضیح: در ردیف‌های خالی امکان پیش‌بینی عملکرد وجود ندارد.



۲. اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴ و پیش‌بینی عملکرد این سال به ترتیب حدود ۲۱ و ۳۱ درصد افزایش یافته است.

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

۲-۱. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه

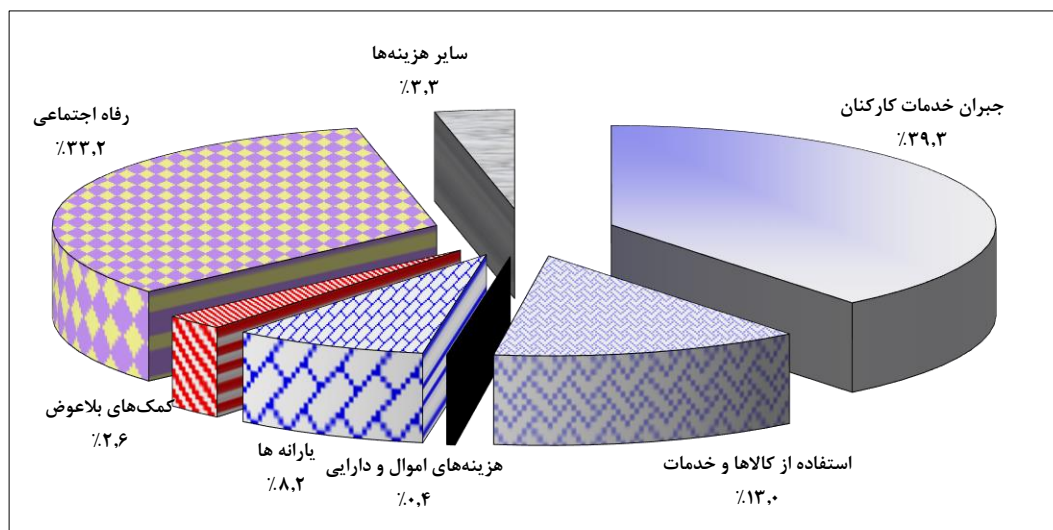
سهم عمده اعتبارات هزینه‌ای: ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه در جدول ۲ و نمودار ۴ ارائه شده است. از بین اقلام هفت‌گانه فصول هزینه‌ای، فصول جبران خدمات کارکنان، یارانه‌ها، رفاه اجتماعی و کمک‌های بلاعوض با مبلغ حدود ۱,۶۴۰ هزار میلیارد ریال حدود ۸۳ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای دولت را در سال ۱۳۹۵ را تشکیل می‌دهند. به عبارت دیگر حدود ۸۳ درصد اعتبارات هزینه‌ای دولت صرف پرداخت حقوق و دستمزد افراد شاغل (فصل ۱) و بازنشسته و سیاست‌های حمایتی (فصل ۶) می‌شود. در بین فصول هزینه‌ای، سهم اعتبارات فصل اول (جبران خدمات کارکنان) و فصل ششم (رفاه اجتماعی) که مربوط به حقوق کارکنان و بازنشستگان است به ترتیب ۲ واحد درصد و ۵ واحد درصد افزایش یافته است.

جدول ۲. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه (میلیارد ریال - درصد)

فصول هزینه	قانون ۱۳۹۳			رشد (۲)		قانون ۱۳۹۴			رشد (۳)		سهم			
	(۱)	(۲)	(۳)	(۱)	(۲)	(۱)	(۲)	(۳)	(۱)	(۲)	(۳)	(۱)	(۲)	(۳)
جبران خدمات کارکنان	۶۵۱,۵۱۹	۶۴۹,۵۱۱	۷۷۳,۹۹۳	-۰,۳	۱۹,۲	۴۳,۶	۳۷,۲	۳۹,۳	۱۲,۹	۱۵,۰	۱۳,۰	۱۳,۰	۱۳,۰	۱۳,۰
استفاده از کالاها و خدمات	۱۹۲,۳۷۵	۲۶۱,۸۱۹	۲۵۶,۹۰۷	۳۶,۱	-۱,۹	۱۲,۹	۱۵,۰	۱۳,۰	۰,۶	۰,۱	۰,۴	۰,۶	۰,۱	۰,۴
هزینه‌های اموال و دارایی	۹,۱۵۲	۱,۵۲۵	۷,۰۱۶	-۸۳,۳	۳۶۰,۱	۰,۶	۰,۱	۰,۴	۲,۱	۹,۱	۸,۲	۲,۱	۹,۱	۸,۲
یارانه‌ها*	۲۱۲,۶۴۷	۱۵۹,۲۳۹	۱۶۲,۵۶۸	-۲۵,۱	۲,۱	۱۴,۲	۹,۱	۸,۲	۳۲,۰	۲,۲	۲,۶	۳۲,۰	۲,۲	۲,۶
کمک‌های بلاعوض	۶۹,۱۶۳	۳۸,۳۸۲	۵۰,۶۴۸	-۴۴,۵	۳۲,۰	۴,۶	۲,۲	۲,۶	۵۸,۳	۲۸,۳	۳۳,۲	۵۸,۳	۲۸,۳	۳۳,۲
رفاه اجتماعی	۳۱۲,۲۰۷	۴۹۴,۲۳۹	۶۵۴,۷۰۷	۵۸,۳	۳۲,۵	۲۰,۹	۲۸,۳	۳۳,۲	-۵۳,۷	۸,۲	۳,۳	-۵۳,۷	۸,۲	۳,۳
سایر هزینه‌ها	۴۶,۲۶۳	۱۴۲,۵۱۴	۶۶,۰۲۶	۲۰۸,۱	-۵۳,۷	۳,۱	۸,۲	۳,۳	۱۷,۰	۱۰۰,۰	۱۰۰,۰	۱۷,۰	۱۰۰,۰	۱۰۰,۰
جمع اعتبارات هزینه‌ای	۱,۴۹۳,۳۲۵	۱,۷۴۷,۲۲۹	۱,۹۷۱,۸۶۴	۱۷,۰	۱۲,۹	۱۰۰,۰	۱۰۰,۰	۱۰۰,۰						

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

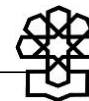
نمودار ۴. سهم فصول هزینه از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۵



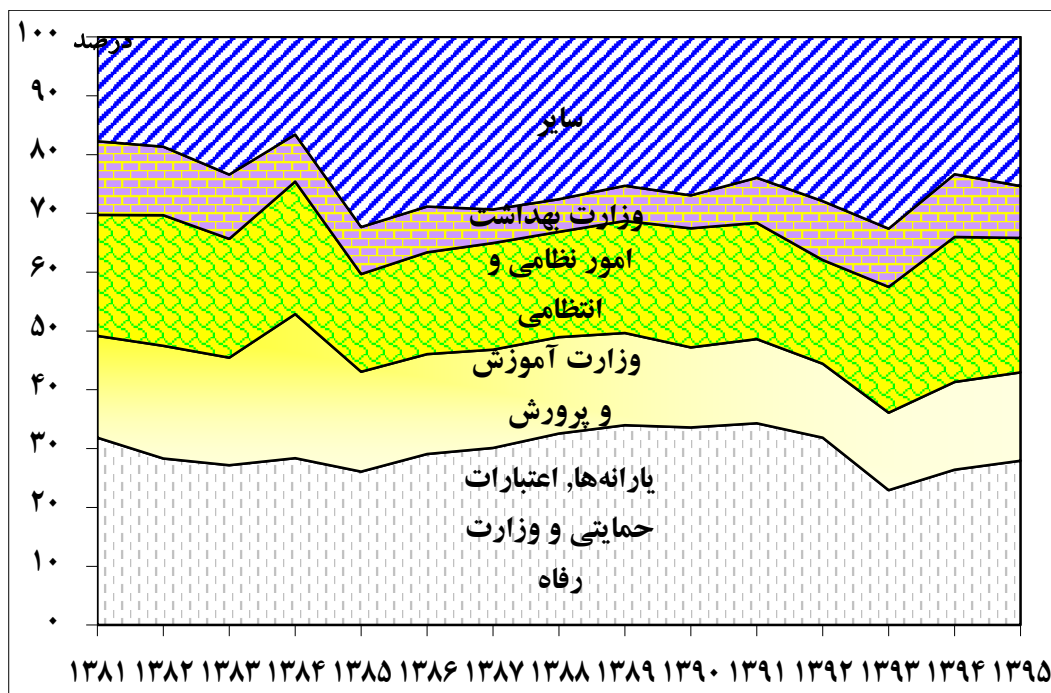
۲-۲. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب دستگاه و ردیف

جدول ۳ و نمودار ۵ اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها و ردیف‌هایی که بیشترین سهم از اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۹۵ را به خود اختصاص می‌دهند، نشان می‌دهد. اعتبارات این دستگاه‌ها و ردیف‌ها که بخش زیادی از اعتبارات آنها اجتناب‌ناپذیر است، عمدتاً مربوط به موضوعات آموزش عمومی، بهداشت و سلامت، حمایت‌های اجتماعی و نظم و امنیت است. اعتبارات حمایتی (یعنی اعتبارات منظور شده برای حوزه‌های یارانه، رفاه و تأمین اجتماعی) با مبلغ ۵۵۱ هزار میلیارد ریال بیشترین سهم (۲۸ درصد) را از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ دارد. اعتبارات امور نظامی و انتظامی (شامل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ستاد مشترک ارتش، ستاد مشترک سپاه، ستاد فرماندهی نیروهای مسلح و نیروی انتظامی) با اعتباری برابر ۴۵۰ هزار میلیارد ریال سهم (۲۳ درصد) را از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به خود اختصاص می‌دهد. پس از آن وزارت آموزش و پرورش (۲۹۶ هزار میلیارد ریال) و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (شامل دانشگاه‌های علوم پزشکی) (۱۷۳ هزار میلیارد ریال) به ترتیب ۱۵ و ۹ درصد در رده‌های بعدی اختصاص اعتبارات هزینه‌ای به خود هستند.

موارد فوق در مجموع با اعتبار ۱۰,۴۷۲ هزار میلیارد ریال حدود ۷۵ درصد کل اعتبارات هزینه‌ای بودجه را تشکیل می‌دهند. نمودار ۵ ترکیب اعتبارات اقلام عمده هزینه‌ای را طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۵ نشان می‌دهد.



نمودار ۵. سهم اقلام عمده اعتبارات هزینه‌ای، سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۵ (درصد)



جدول ۳. ردیف‌ها و دستگاه‌هایی که بیشترین سهم را از اعتبارات هزینه‌ای دارند

(میلیارد ریال - درصد)

ردیف	عنوان دستگاه و ردیف	قانون بودجه سال ۱۳۹۳ (۱)		قانون بودجه سال ۱۳۹۴ (۲)		لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ (۳)		رشد (۲) به (۱)	رشد (۳) به (۲)
		اعتبار	سهم	اعتبار	سهم	اعتبار	سهم		
۱	یارانه، رفاه و تأمین اجتماعی	۳۴۲،۲۴۲	۲۳	۴۳۸،۵۳۹	۲۶	۵۵۱،۲۵۵	۲۸	۲۸	۲۶
۲	وزارت آموزش و پرورش	۱۹۷،۲۰۴	۱۳	۲۴۷،۷۷۳	۱۵	۲۹۶،۴۹۰	۱۵	۲۶	۲۰
۳	امور نظامی و انتظامی	۳۱۸،۹۸۱	۲۱	۴۰۹،۰۸۰	۲۵	۴۵۰،۶۴۱	۲۳	۴۶	۲۳
۴	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۱۴۷،۹۲۲	۱۰	۱۷۷،۰۴۱	۱۱	۱۷۳،۹۳۰	۹	۲۰	۲-
	جمع	۱،۰۰۶،۴۴۹	۶۷	۱،۲۷۲،۴۳۳	۷۷	۱،۴۷۲،۳۱۶	۷۵	۱۱۹	۶۷

توضیحات:

۱. ردیف اول شامل اعتبارات یارانه‌ها در ردیف‌های متفرقه و اعتبارات دستگاه‌های حمایتی (شامل وزارت رفاه، کمیته امداد امام (ره)، بنیاد شهید، سازمان بهزیستی و ...) است (به‌استثنای 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.
۴. این اعتبارات ارقامی که ذیل احکام و تبصره‌ها پیش‌بینی شده، اما در سقف ماده واحده لحاظ نشده است را شامل نمی‌شود.
۵. ارقام قانون بودجه سال ۱۳۹۲ با توجه به عدم توزیع قانون بودجه سال ۱۳۹۲ از طریق لحاظ تغییرات مجلس شورای اسلامی در ارقام لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ محاسبه شده است.

۲-۳. تغییرات اعتبارات دستگاهی

تغییرات عمده اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها مبتنی بر لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، بدین صورت است:

• **اعتبارات دستگاهی عمده:** در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، وزارت آموزش و پرورش (با ۱۴ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای با اعتباری به میزان ۲۸۵ هزار میلیارد ریال)، صندوق بازنشستگی کشوری (با ۱۰ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای با اعتباری به میزان ۱۹۷ هزار میلیارد ریال)، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (با ۸ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۶۵ هزار میلیارد ریال)، ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (حدود ۵ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۹۶ هزار میلیارد ریال)، بنیاد شهید و امور ایثارگران (با ۴/۶ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۹۲ هزار میلیارد ریال) و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (با ۳ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۶۱ هزار میلیارد ریال) بالاترین میزان سرجمع اعتبارات هزینه‌ای را به خود اختصاص داده‌اند.^۱

۲-۴. تغییرات برنامه‌های ذیل فصول

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ طبقه‌بندی هزینه‌ها به کلی عوض شده است. به طوری که امور ۴ گانه سابق به ۱۰ امور و ۲۱ فصل سابق به ۵۰ فصل جدید تغییر یافته است. ضمن آنکه حدود ۱۰۰ برنامه جدید نیز به برنامه‌های سابق اضافه شده است. طبقاً شماره طبقه‌بندی‌ها نیز تغییر کرده است. بنابراین با شرایط جدید امکان مقایسه امور، فصول و برنامه‌ها با سنوات قبل وجود ندارد.

۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای^۲

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 ۱۳۹۵ با رقم ۵۹۶ هزار میلیارد ریال در مقایسه با مصوب سال ۱۳۹۴ (۴۷۳ هزار میلیارد ریال) ۲۶ درصد افزایش یافته است، اما نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۴ (۲۴۸ هزار میلیارد ریال) بیش از ۲/۴ برابر شده است. در حالی که ظرفیت منابع بودجه‌ای قابل اختصاص به طرح‌های عمرانی محدود و در چند سال اخیر

۱. اعتبارات فوق صرفاً اعتبارات درج شده در جدول ۷ لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ است و شامل اعتبارات متفرقه نیست.

۲. ابعاد مختلف این بخش از اعتبارات در گزارش مستقلی بررسی خواهد شد.



افزایش چندانی نداشته است، معمولاً در لوایح 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 به 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:

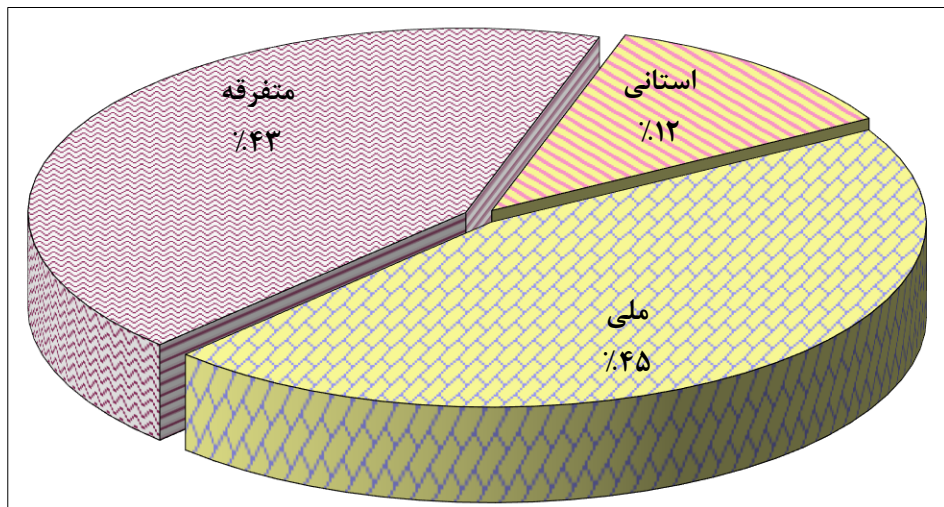
۱. بسیاری از طرح‌های عمرانی وعده داده شده به دلیل کمبود منابع و عدم تحقق پیش‌بینی‌های منابع اجرایی نخواهد شد؛

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

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ هدفگذاری شده است که براساس سازوکار پیشنهادی دولت، طرح‌های با سال خاتمه ۱۳۹۵ در اولویت قرار گیرد. اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی رهیافت مناسبی برای ساماندهی طرح‌های نیمه‌تمام در کشور است با این حال لازم است که در اولویت‌بندی طرح‌ها شاخص‌های ترکیبی متفاوتی مانند توسعه منطقه‌ای، توازن منطقه‌ای، عدالت تخصیصی، علاوه بر مسئله پیشرفت فیزیکی مورد توجه قرار گیرد تا در سیاستگذاری اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی ضمن مدیریت بهینه طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام، عدالت تخصیصی و توازن منطقه‌ای نیز تحقق یابد. البته دولت نیز به دلیل کمبود اعتبار و فراوانی طرح‌های در دست اجرای موجود تنها ۲۴ طرح جدید در لایحه بودجه در نظر گرفته است.

سهم اعتبارات طرح‌های ملی، ردیف‌های متفرقه و استانی در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به ترتیب ۴۵، ۴۳ و ۱۲ درصد است (نمودار ۶). اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ردیف‌های متفرقه با رقمی معادل ۲۵۴ هزار میلیارد ریال حدود ۴۳ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به خود اختصاص می‌دهد (این رقم در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ برابر ۳۷ 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.

نمودار ۶. ترکیب اعتبارات عمرانی به تفکیک طرح‌های ملی، متفرقه و استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵



۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی با رقم ۱۰۵ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴، حدود ۹ درصد افزایش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۴، افزایش قابل ملاحظه‌ای (۱۱۰ درصد) یافته است.

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ (مشمول بر واگذاری سهام، بازپرداخت اصل اوراق مشارکت، تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل و...) مبلغ ۱۰۵ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور معادل ۹ درصد افزایش یافته است (جدول ۴). این در حالی است که پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۴ مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال بابت تملک دارایی‌های مالی پرداخت شود که در این صورت این رقم در سال ۱۳۹۵ نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۴ بیش از دو برابر شده است (جدول ۱).

در بین اعتبارات تملک دارایی‌های مالی، واگذاری سهام، با مبلغ ۷۳ هزار میلیارد ریال، حدود ۷۰ درصد کل اعتبارات، بیشترین سهم را به خود اختصاص داده است. «بازپرداخت اصل اوراق مشارکت» و «بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل» نیز به ترتیب هریک با ۱۷ و ۱۳ درصد در رتبه‌های بعدی بیشترین سهم از تملک دارایی‌های مالی قرار دارند (جدول ۴).



جدول ۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

(میلیارد ریال - درصد)

کد ردیف	عنوان ردیف	قانون بودجه ۱۳۹۳		قانون بودجه ۱۳۹۴		لايحه بودجه ۱۳۹۵	
		اعتبار	سهم	اعتبار	سهم	اعتبار	سهم
۱۰۱۰۰۰	واگذاری سهام	۱۷۴,۰۰۰	۸۴/۵	۷۰,۵۰۰	۶۶/۱	۷۳,۳۶۰	۶۹/۹
۱۰۲۰۰۰	بازپرداخت اصل اوراق مشارکت	۱۳,۷۶۹	۶/۷	۱۵,۸۷۱	۱۴/۹	۱۷,۵۳۰	۱۶/۷
۱۰۳۰۰۰	بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی	۱,۶۲۵	۰/۸	۱,۱۳۰	۱/۱	۵۸۰	۰/۶
۱۰۴۰۰۰	تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل	۵,۶۰۰	۲/۷	۱۰,۳۵۰	۹/۷	۶,۳۱۰	۶/۰
۱۰۵۰۰۰	بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات	۱۰۰,۳۲	۴/۹	۸۰,۸۳	۷/۶	۷,۲۲۰	۶/۹
۱۰۷۰۰۰	سرمایه‌گذاری و کمک‌های فرهنگی و اقتصادی بین‌المللی	۸۰۰	۰/۰	۸۰۰	۰/۷	۰	۰/۰
	جمع	۲۰۵,۸۲	۶	۱۰۶,۷۳۴	۱۰۰/۰	۱۰۵,۰۰۰	۱۰۰/۰

توضیح: تفاوت در مجموع، در صورت وجود، به دلیل گرد کردن اعداد است.

گفتنی 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»^۴ و «۸»^۵ ماهیت هزینه‌ای و بندهای «۱»^۶ و «۷»^۷ ماهیت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارند.

نکته مهم دیگر این است که دولت در بخش واگذاری دارایی‌های مالی مبلغ ۲۷۵ هزار میلیارد ریال برای منابع حاصل از فروش اسناد خزانه اسلامی و اوراق مشارکت و صکوک اجاره پیش‌بینی کرده است. از این مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال فروش اوراق مشارکت برای اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، ۱۵۰ هزار میلیارد ریال صکوک اجاره به‌منظور تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی و مبلغ ۷۵ هزار میلیارد ریال فروش اسناد خزانه اسلامی پیش‌بینی شده است. مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت در بخش تملک دارایی‌های سرمایه‌ای منظور شده است، اما ۱۵۰ هزار میلیارد ریال صکوک اجاره که به‌منظور تسویه بدهی‌های قطعی و مسجل دولت است در بخش تملک دارایی‌های مالی منظور نشده است. بنابراین ضمن آنکه این بخش از واگذاری‌ها در بخش تملک دارایی‌ها منعکس نشده این تصور وجود دارد که

۱. تقویت تعاونی‌ها.
۲. موضوع اجزای «۵» و «۶» ماده (۲۹) قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی.
۳. بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده‌سازی بنگاه‌ها برای واگذاری.
۴. ایجاد خودانکاپی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت اجتماعی.
۵. ایجاد وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر.
۶. 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).
۷. ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته (موضوع بند «۲» ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی).

دولت از این منابع برای پوشش کسری خود در بخش منابع استفاده خواهد کرد.

۵. اعتبارات متفرقه

اعتبارات متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ برابر ۵۳۳ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم مشابه در سال قبل (۵۱۰ هزار میلیارد ریال) ۴/۵ درصد افزایش یافته است. سهم اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌داری‌های سرمایه‌ای از ردیف‌های متفرقه به ترتیب ۵۲ و ۴۸ درصد است. این سهم در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ به ترتیب ۶۲ و ۳۸ درصد بوده است. همچنین نسبت اعتبارات ردیف‌های متفرقه نسبت به مصارف عمومی حدود ۲۰ درصد است. این نسبت در قانون سال ۱۳۹۴ حدود ۲۳ درصد بوده است.

تعداد ردیف‌های متفرقه از ۲۷۷ ردیف در سال ۱۳۹۴ به ۲۸۵ ردیف در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است. ضمن آنکه اعتبار این ردیف‌ها نسبت به سال قبل ۴/۵ 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.

که سهم عمده آن را (بیش از ۸۴ درصد)، اعتبارات یارانه‌ها (با ۲۵ درصد اعتبارات و ۲۱ ردیف) و اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه (با ۴۹ درصد اعتبارات و ۱۵۰ ردیف) تشکیل می‌دهد.

از میان ۱۵۰ ردیف مربوط به بخش اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه، بیشترین رقم با مبلغ ۱۸ هزار میلیارد ریال مربوط به «اعتبارات موضوع مزاد درآمدهای وصولی مالیات مستقیم و مصرف و فروش به منظور آموزش و ارتقای دانش تخصصی، رفع کمبود تجهیزات و تأسیسات مورد نیاز، پرداخت پاداش به کارکنان و اجرای طرح جامع مالیاتی و مالیات بر ارزش...» است که در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار می‌گیرد.

مبلغ یارانه‌ها در ردیف‌های متفرقه از حدود ۱۳۷ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه ۱۳۹۴ به ۱۳۳ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کاهش یافته است. از میان ردیف‌های مربوط به بخش اعتبارات یارانه‌ها، بیشترین رقم به ترتیب مربوط به یارانه نان با مبلغ ۴۵ هزار میلیارد ریال، یارانه انرژی (مابه‌التفاوت قیمت برق و سوخت نیروگاه‌ها) با رقم ۴۰ هزار میلیارد ریال و یارانه نقدی نان با مبلغ ۲۳ هزار میلیارد ریال است. در بین این سه قلم تنها یارانه نان به میزان ۵ هزار میلیارد ریال نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴



کاهش یافته و بقیه ثابت مانده است. ضمناً ردیف جدیدی در این قسمت تحت عنوان «جبران عدم‌النفع صندوق توسعه ملی از بابت اعطای تنخواه جهت تأمین ذخایر راهبردی» با اعتباری برابر ۲ هزار میلیارد ریال ایجاد شده است.

جدول ۵. اعتبارات هزینه‌ای برخی از اقلام مهم یارانه‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۵

(میلیارد ریال)

ردیف	عنوان	۱۳۹۴	۱۳۹۵	تغییرات
۱	یارانه نقدی نان	۲۳,۰۰۰	۲۳,۰۰۰	۰
۲	پرداخت یارانه نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی ...	۷,۳۳۰	۶,۵۰۰	-۸۳۰
۱۲	یارانه انرژی (مابه‌التفاوت قیمت برق و سوخت نیروگاه‌ها)	۴۰,۰۰۰	۴۰,۰۰۰	۰
۱۹	یارانه نان	۵۰,۰۰۰	۴۵,۰۰۰	-۵,۰۰۰
۲۱	جبران عدم‌النفع صندوق توسعه ملی از بابت اعطای تنخواه جهت تأمین ذخایر راهبردی	۰	۲,۰۰۰	۲,۰۰۰

توضیح: یارانه‌های مذکور در جدول فوق، یارانه نقدی به مردم را شامل نمی‌شود.

برای مشاهده جزئیات تغییرات اعتبارات یارانه‌ها به جدول ۵ رجوع شود. انتظار است که این تغییرات از سیاستگذاری دولت در این حوزه حاصل شده باشد. با این حال به دلیل نامعلوم بودن این سیاست‌ها در لایحه بودجه، پیگیری سیاست‌ها از دولت و شفاف‌سازی آنها می‌تواند این امکان را فراهم کند که تغییرات سیاست‌ها درباره اعتبارات یارانه‌ها و آثار این تغییرات سیاستی تحلیل شود. تعداد ردیف‌های موردی (موقت) در جدول ۹ لایحه بودجه از ۸۹ ردیف به ۹۷ ردیف افزایش یافته و سرجمع مبلغ آن نیز ۸۸ درصد افزایش یافته است.

پیش‌بینی اعتبارات متفرقه در بودجه به معنای پیش‌بینی اعتباراتی بدون برنامه و یا دستگاه متولی خاص 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.

۶. بودجه استانی

حدود ۲۹ درصد از منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ منابع استانی است و ۷۱ درصد منابع، ملی است. کل مصارف عمومی دولت ۹۴/۶ درصد اعتبارات ملی و ۵/۴ درصد اعتبارات استانی است. در جدول ۶ سهم منابع و مصارف استانی از کل منابع و مصارف محاسبه شده است.

جدول ۶. منابع و مصارف بودجه استانی و سهم آنها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ (میلیارد ریال)

عنوان	کل	ملی (سهم به درصد)	استانی (سهم به درصد)
منابع عمومی	۲,۶۷۳,۸۴۳	۱,۸۹۸,۱۶۴ (۷۱٪)	۷۷۵,۶۸۳ (۲۹)
مصارف عمومی	۲,۶۷۳,۸۴۳	۲,۵۲۸,۷۴۷ (۹۴/۶٪)	۱۴۵,۱۰۰ (۵/۴)

به غیر از اعتبارات جدول ۱۰ لایحه بودجه، اعتبارات دیگری به استان‌ها تخصیص می‌یابد که مازاد بر جدول ۱۰ است. با افزودن این ارقام به بودجه استانی که شامل ۲ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت، طرح‌های استانی ویژه و اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور (ماده ۱۸۰) قانون برنامه پنجم) است، کل مصارف استانی برابر می‌شود با ۲۸۵ هزار میلیارد ریال که معادل ۱۰/۶ درصد کل مصارف عمومی است. نکته دیگر در ارتباط با بودجه استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، رشد اندک اعتبارات مربوط به ۲ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت است که بیشتر به خاطر کاهش قیمت نفت رخ داده است و دیگری افزایش قابل توجه اعتبارات موضوع ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنجم است که با رشد ۳۷ درصدی مواجه بوده که به نظر می‌رسد جبران‌کننده کاهش منابع نفتی برای استان‌های محروم است.

جدول ۷. اجزای مصارف بودجه استانی با لحاظ ۲ درصد درآمد صادرات نفت و سایر موارد مرتبط

رشد	لایحه بودجه سال ۱۳۹۵		عنوان
	قانون سال ۱۳۹۴	سال ۱۳۹۵	
۲۳	۱۱۷,۹۰۶ (۴/۹)	۱۴۵,۱۰۰ (۵/۴)	اعتبارات استانی (سهم از مصارف عمومی)
۱۷	۸۷,۴۵۶	۱۰۱,۹۷۹	اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی شامل طرح‌های استانی ویژه
۸	۱۴,۹۷۹	۱۶,۱۸۹	اعتبارات مربوط به ۲ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت
۳۷	۶۶,۷۵۰	۹۱,۵۰۰	اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن ...
۲۲	۲۳۲,۶۴۳ (۱۰)	۲۸۴,۷۶۹ (۱۱)	مجموع مصارف استانی (سهم از مصارف عمومی)

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت درآمدهای استانی به مصارف عمومی استان‌ها^۱ حدود ۵/۳ برابر است. این نسبت بیانگر این واقعیت است که درآمدهای استانی بسیار بیشتر از مصارف استانی است. این

۱. مصارف عمومی استان‌ها شامل هزینه‌ها و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی است. هزینه‌ها نیز شامل هزینه‌های حقوق و دستمزد و سایر هزینه‌هاست.



نسبت در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ برابر با ۵/۶ بوده است. به طور کلی بالا بودن این نسبت بیانگر این واقعیت است که بودجه به لحاظ مصارف متمرکزتر است. این واقعیت از طریق نسبت بازگشت استانی نیز قابل بررسی است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، نسبت بازگشت منابع استانی که معکوس نسبت بالاست کمتر از ۱۹ درصد است به این معنی که کمتر از ۱۹ درصد منابع استانی به عنوان اعتبارات بودجه استانی به استان‌ها بازمی‌گردد. این نسبت برای همه استان‌ها به صورت مجزا قابل محاسبه است. با بررسی این نسبت برای تک‌تک استان‌ها و برای کل کشور می‌توان به نکات زیر اشاره کرد:

- پایین بودن ضریب بازگشت استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به معنای تمرکزگرایی زیاد در هزینه‌هاست.

- مبتنی بر ضریب مصارف به منابع استانی، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در مقایسه با سال ۱۳۹۴ می‌توان گفت همگرایی میان استان‌ها بیشتر شده است. به طوری که نسبت اعتبارات اولین استان به آخرین استان از ۵ به ۴/۶ کاهش یافته است.

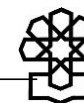
- همچنین توزیع استان‌ها از نظر استفاده از اعتبارات استانی تغییر نداشته و در صورت تغییر نیز بسیار نامحسوس بوده است. به عبارت دیگر رتبه‌بندی استان‌ها از نظر بزرگی ضریب بازگشت، تغییر معناداری نداشته است. برای مثال ۵ استان اول که دارای ضریب بازگشت بیشتر از یک در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ بوده‌اند همان ۵ استان اول در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ می‌باشند.

جدول ۸. منابع، مصارف و نسبت مصارف به منابع استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به تفکیک استان‌ها

(میلیارد ریال)

رتبه‌بندی استان‌ها براساس نسبت مصارف به منابع استانی		رتبه‌بندی استان‌ها براساس مصارف استانی		رتبه‌بندی استان‌ها براساس درآمد استانی	
ضریب مصارف به منابع (درصد)	استان‌ها	مصارف عمومی استان	استان‌ها	درآمد استانی	استان‌ها
۱۵۵	ایلام	۱۰,۰۲۹	خوزستان	۳۸۲,۷۶۳	تهران
۱۴۷	کهگیلویه و بویراحمد	۹,۱۵۲	فارس	۶۲,۰۰۰	اصفهان
۱۴۳	خراسان جنوبی	۸,۴۳۳	خراسان رضوی	۳۴,۴۴۳	خوزستان
۱۱۶	لرستان	۷,۸۲۹	تهران	۲۹,۸۷۱	خراسان رضوی
۱۱۵	سیستان و بلوچستان	۷,۲۴۹	مازندران	۲۲,۱۹۶	هرمزگان
۱۰۶	چهارمحال و بختیاری	۶,۵۶۲	اصفهان	۲۱,۶۵۴	آذربایجان شرقی
۹۵	گلستان	۶,۳۸۶	کرمان	۲۱,۳۱۷	فارس
۸۶	کردستان	۶,۱۳۸	سیستان و بلوچستان	۲۱,۱۴۹	بوشهر
۸۶	خراسان شمالی	۵,۹۸۷	آذربایجان شرقی	۱۹,۹۷۰	کرمان
۸۵	اردبیل	۵,۴۲۰	گیلان	۱۶,۴۲۲	مرکزی
۷۹	کرمانشاه	۵,۳۹۵	آذربایجان غربی	۱۵,۹۳۱	البرز
۵۸	آذربایجان غربی	۵,۳۱۸	بوشهر	۱۴,۸۵۴	مازندران
۵۷	همدان	۴,۶۹۶	کرمانشاه	۱۲,۵۴۱	یزد
۵۰	سمنان	۴,۴۸۷	لرستان	۱۲,۵۲۴	قزوین
۵۰	گیلان	۴,۳۳۱	هرمزگان	۱۰,۹۴۴	گیلان
۴۹	مازندران	۴,۰۱۷	گلستان	۶,۳۳۲	آذربایجان غربی
۴۳	فارس	۳,۷۰۲	کردستان	۶,۶۸۹	زنجان
۴۲	زنجان	۳,۳۳۸	همدان	۵,۹۷۰	کرمانشاه
۴۰	قم	۳,۲۸۴	کهگیلویه و بویراحمد	۵,۸۹۱	همدان
۳۲	کرمان	۳,۲۰۸	اردبیل	۵,۴۷۳	قم
۲۸	خراسان رضوی	۳,۱۸۴	خراسان جنوبی	۵,۳۵۸	سیستان و بلوچستان
۲۸	آذربایجان شرقی	۳,۱۶۴	مرکزی	۵,۳۲۹	سمنان
۲۵	خوزستان	۲,۸۴۷	ایلام	۴,۲۹۸	کردستان
۲۵	بوشهر	۲,۸۲۷	یزد	۴,۲۳۲	گلستان
۲۳	یزد	۲,۷۹۸	زنجان	۳,۸۷۹	لرستان
۲۰	قزوین	۲,۷۲۹	البرز	۳,۷۶۸	اردبیل
۲۰	هرمزگان	۲,۶۹۹	خراسان شمالی	۳,۱۴۷	خراسان شمالی
۱۹	مرکزی	۲,۶۶۳	سمنان	۲,۴۲۲	چهارمحال و بختیاری
۱۷	البرز	۲,۵۶۲	چهارمحال و بختیاری	۲,۲۳۴	خراسان جنوبی
۱۱	اصفهان	۲,۵۰۷	قزوین	۲,۲۳۰	کهگیلویه و بویراحمد
۲	تهران	۲,۱۶۴	قم	۱,۸۳۳	ایلام
۱۹	کل کشور	۱۴۵,۱۰۰	کل کشور	۷۷۵,۶۸۳	کل کشور

توضیح: مصارف عمومی جمع هزینه‌های حقوق و دستمزد، سایر هزینه‌ها و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است.



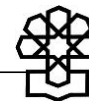
جدول ۹. مصارف عمومی و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به تفکیک استان‌ها به صورت سرانه (به ازای هر نفر)

(میلیون ریال)

«اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» استانی به ازای هر نفر			«مصارف عمومی» استانی به ازای هر نفر		
تغییر در رتبه نسبت به بودجه ۱۳۹۴	سرانه اعتبارات تملک	استان	تغییر در رتبه نسبت به بودجه ۱۳۹۴	سرانه مصارف عمومی استان	استان
۰	۳/۱۱	بوشهر	۰	۴/۸۵	ایلام
۰	۲/۵	کهگیلویه و بویراحمد	۰	۴/۶۴	بوشهر
۰	۲/۲۱	ایلام	۰	۴/۶۰	کهگیلویه و بویراحمد
۰	۱/۹۸	خراسان جنوبی	۰	۴/۰۹	خراسان جنوبی
۲	۱/۵۸	سمنان	۰	۳/۸۹	سمنان
-۱	۱/۴۸	خراسان شمالی	۰	۲/۹۴	خراسان شمالی
-۱	۱/۴۰	هرمزگان	۱	۲/۷۲	چهارمحال و بختیاری
۲	۱/۲۶	لرستان	-۱	۲/۶۲	زنجان
-۱	۱/۲۳	خوزستان	۰	۲/۵۵	یزد
-۱	۱/۲۲	سیستان و بلوچستان	۰	۲/۴۸	هرمزگان
۳	۱/۹۶	چهارمحال و بختیاری	۱	۲/۴۸	اردبیل
۰	۱/۱۱	زنجان	-۱	۲/۴۵	لرستان
۰	۱/۱۰	یزد	۰	۲/۴۰	کردستان
-۳	۱/۰۹	کردستان	۰	۲/۳۷	کرمانشاه
۰	۱/۰۸	اردبیل	۰	۲/۲۶	مازندران
۰	۰/۹۹	کرمان	۰	۲/۱۵	سیستان و بلوچستان
۱	۰/۹۹	مرکزی	۰	۲/۱۳	مرکزی
-۱	۰/۹۹	کرمانشاه	۰	۲/۱۲	گیلان

«اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» استانی به ازای هر نفر			«مصارف عمومی» استانی به ازای هر نفر		
تغییر در رتبه نسبت به بودجه ۱۳۹۴	سرنانه اعتبارات تملک	استان	تغییر در رتبه نسبت به بودجه ۱۳۹۴	سرنانه مصارف عمومی استان	استان
۰	۰/۹۷	فارس	۱	۲/۰۷	گلستان
۲	۰/۹۴	مازندران	-۱	۲/۰۷	خوزستان
۰	۰/۹۱	قزوین	۰	۲/۰۱	کرمان
-۲	۰/۸۹	قم	۰	۱/۹۹	قزوین
۱	۰/۸۴	گیلان	۰	۱/۸۹	فارس
-۱	۰/۸۳	گلستان	۰	۱/۸۵	همدان
۱	۰/۷۷	آذربایجان شرقی	۰	۱/۷۲	قم
-۱	۰/۷۷	آذربایجان غربی	۰	۱/۶۴	آذربایجان غربی
۰	۰/۷۴	همدان	۰	۱/۵۵	آذربایجان شرقی
۰	۰/۶۳	خراسان رضوی	۰	۱/۳۱	خراسان رضوی
۰	۰/۵۹	اصفهان	۰	۱/۲۹	اصفهان
۰	۰/۴۸	البرز	۰	۱/۰۳	البرز
۰	۰/۲۴	تهران	۰	۰/۶۱	تهران
	۰/۸۸	کل کشور		۱/۸	کل کشور

توضیح: اطلاعات جمعیتی بر مبنای برآوردهای جمعیتی مرکز آمار ایران است.



برخی از نکات مهم بررسی منابع و مصارف استانی چنین است:

- استان تهران نزدیک ۵۰ درصد از درآمد استانی کل کشور را به خود اختصاص داده است (۳۸۲ از ۷۷۵ هزار میلیارد ریال)،

- حدود ۷۰ درصد از منابع استانی کل کشور در استان‌های تهران، اصفهان، خوزستان، خراسان رضوی و هرمزگان متمرکز شده است. این استان‌ها حدود ۲۶ درصد از مصارف استانی کل کشور را تشکیل می‌دهند.

- مجموع درآمد استانی ۱۷ استان کشور که درآمد استانی آنها اندک است، حدود ۱۰ درصد کل درآمدهای استانی کشور است. این استان‌ها عبارتند از: ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان جنوبی، چهارمحال و بختیاری، خراسان شمالی، اردبیل، لرستان، گلستان، کردستان، سمنان، سیستان، قم، همدان، کرمانشاه، زنجان، آذربایجان غربی و گیلان.

- ۵ استان در کشور نسبت مصارف به منابع استانی بالای ۱۰۰ درصد دارند که عبارتند از: ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان جنوبی، لرستان و سیستان و بلوچستان.

- متوسط سرانه مصارف عمومی استان‌ها در کل کشور برابر با ۱/۸ میلیون ریال است. در استان‌های ایلام، بوشهر، کهگیلویه و بویراحمد و خراسان جنوبی متوسط سرانه مصرف عمومی بیش از ۴ میلیون ریال است و در مقابل استان‌های قزوین، همدان، قم، آذربایجان غربی، آذربایجان شرقی، خراسان رضوی، اصفهان، البرز و تهران استانی‌هایی هستند که سرانه مصرف بودجه عمومی آنها کمتر از ۲ میلیون ریال است.

۷. پیش‌بینی عملکرد مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۵

۷-۱. اعتبارات هزینه‌ای

بیش از ۷۰ درصد اعتبارات هزینه‌ای صرف حقوق، دستمزد، مزایای کارکنان و بازنشستگان می‌شود، بنابراین بخش عمده اعتبارات هزینه‌ای در ساختار کنونی انجام وظایف دولت هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر است. سایر اعتبارات هزینه‌ای نیز در فصولی مصرف می‌شوند که پرداخت آنها گریزناپذیر است. شاید در مجموع دولت بتواند در بخش اعتبارات هزینه‌ای ۱۰ درصد صرفه‌جویی کند. با توجه به این نکات در مجموع پیش‌بینی می‌شود حداقل ۱,۷۷۰ هزار میلیارد ریال در این بخش از مصارف بودجه عمومی هزینه شود.

۲-۷. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

در این بخش از اعتبارات نیز تعهدات اجتناب‌ناپذیری مانند بازپرداخت اصل اوراق مشارکت، بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی و بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل وجود دارد که دولت ملزم به تأدیه این تعهدات است. در این بخش (با کد ۱۰۱۰۰۰) تنها حدود ۸ هزار میلیارد ریال هزینه اجتناب‌ناپذیر در نظر گرفته شده است که در مجموع با سایر اعتبارات اجتناب‌ناپذیر رقمی در حدود ۴۰ هزار میلیارد ریال می‌شود.^۱

۳-۷. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

پیش‌بینی می‌شود حدود ۹۰ درصد از عواید حاصل از نفت در لایحه بودجه، تحقق یابد. همچنین پیش‌بینی می‌شود که ۱,۲۴۰ هزار میلیارد ریال از درآمدها و ۱۷۰ هزار میلیارد ریال از واگذاری دارایی‌های مالی تحقق یابد و مجموع منابع عمومی دولت ۲,۰۴۰ هزار میلیارد ریال محقق شود. چنانچه هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر (یعنی ۱,۷۷۰ هزار میلیارد ریال (هزینه‌های جاری) و ۴۰ هزار میلیارد ریال (تملك دارایی‌های مالی)) را از منابع فوق کسر کنیم مبلغ ۲۳۰ هزار میلیارد ریال باقی خواهد ماند که ۲۱۰ هزار میلیارد ریال آن صرف طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۲۰ هزار میلیارد ریال هم صرف مصارف مواد (۱۰) و (۱۲) قانون تنظیم خواهد شد (جدول ۱۰).

پیش‌بینی‌های فوق مبتنی بر فروض نسبتاً خوش‌بینانه در بخش صادرات نفت و میعانات گازی انجام شده است، اما اگر ارقام صادرات نفت مبتنی بر فروض فوق به وقوع نپیوندد، طبیعتاً منابع در دسترس برای اختصاص به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز کمتر خواهد شد. به طوری که با هر ۱۰۰ هزار بشکه کاهش در صادرات نفت خام حدود ۲۹ هزار میلیارد ریال از سقف منابع عمومی دولت کاسته شده و به همین میزان از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کم می‌شود. در مورد قیمت نفت خام نیز همین ریسک وجود دارد. برای مثال با فرض ثبات سایر شرایط در صورتی که قیمت هر بشکه نفت به طور متوسط ۳۰ دلار در سال آینده محقق شود (۱۰ دلار کمتر از رقم پیشنهادی دولت) منابع در دسترس حدود ۱۷۰ هزار میلیارد ریال کمتر و به تبع آن اعتبارات در دسترس برای تخصیص به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به همین نسبت کاهش می‌یابد.

۱. برای ساده‌سازی، مبلغ ۴۵ هزار میلیارد ریال به عنوان اعتبارات موضع فروش سهام، سهم‌النشرکه، اموال، دارایی‌ها و... از دو طرف واگذاری و تملک دارایی‌های مالی کسر شده است.



جدول ۱۰. عملکرد منابع و مصارف عمومی دولت در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ و پیش‌بینی آنها

(هزار میلیارد ریال)

در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵

۱۳۹۵		۱۳۹۴		۱۳۹۳	۱۳۹۲	شرح
پیش‌بینی عملکرد	لایحه	پیش‌بینی عملکرد	قانون	عملکرد	عملکرد	
۱,۲۴۰	۱۴۹۰	۱,۱۰۴	۱,۲۸۹	۹۷۸	۷۱۷	درآمدها
۶۳۰	۷۳۰	۵۵۴	۵۶۵	۶۳۲	۶۱۲	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۷۰	۴۵۴	۱۴۱	۳۴۷	۱۶۹	۱۴۷	واگذاری دارایی‌های مالی
۲۰۴۰	۲,۶۷۴	۱,۷۹۹	۲,۲۰۰	۱,۷۷۸	۱,۴۷۷	جمع منابع عمومی دولت
۱,۷۷۰	۱,۹۷۲	۱,۵۰۱	۱,۶۳۰	۱,۴۳۸	۱,۱۹۸	هزینه‌ها
۲۱۰	۵۹۶	۲۲۹	۴۷۴	۲۷۸	۲۰۳	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
۴۰	۱۰۵	۵۰	۹۶	۴۰	۵۹	تملك دارایی‌های مالی
۲۰	-	۱۹		۲۱	۱۷	عملکرد ماده (۱۰) قانون تنظیم
۲,۰۴۰	۲,۶۷۴	۱,۷۹۹	۲,۲۰۰	۱,۷۷۸	۱,۴۷۷	جمع مصارف عمومی دولت

توضیح: تفاوت در جمع‌ها، در صورت وجود، به دلیل گرد کردن اعداد است.

نتیجه‌گیری

- در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ معادل ۷۴ درصد مصارف عمومی دولت به اعتبارات هزینه‌ای اختصاص یافته است، این سهم برای پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۴ معادل ۸۳ درصد است. اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۴ حدود ۳۱ درصد و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴ حدود ۲۱ درصد افزایش نشان می‌دهد.
- اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ با رقم ۵۹۶ هزار میلیارد ریال نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴ برابر ۲۶ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۴ برابر ۱۴۰ درصد افزایش یافته است. سهم اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۵ حدود ۲۲ درصد است و عملکرد این رقم برای سال ۱۳۹۴ معادل ۱۴ درصد پیش‌بینی می‌شود. بنابراین به نظر می‌رسد همانند سال‌های قبل به دلیل بیش‌برآورد منابع و عدم تحقق آن، اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای مطابق قانون بودجه تخصیص نیابد.
- در صورت عدم تحقق منابع دولت به خصوص در بخش صادرات نفت خام و میعانات گازی بیشترین آسیب به طرح‌های تملك دارایی‌های سرمایه‌ای خواهد رسید. برای مثال در صورت کاهش یک دلاری قیمت نفت ۱۷ هزار میلیارد ریال و کاهش ۱۰۰ هزار بشکه‌ای نفت خام ۲۹ هزار میلیارد ریال از منابع در دسترس برای طرح‌های تملك دارایی‌های سرمایه‌ای کاسته خواهد شد.

۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ حدود ۱۰۵ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. در حالی که پیش‌بینی عملکرد این رقم در سال جاری حداکثر حدود ۴۰ هزار میلیارد ریال است.

۵. اعتبارات متفرقه در لایحه سال ۱۳۹۵ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۴ معادل ۴/۵ درصد افزایش یافته است و ۲۰ درصد از مصارف عمومی را به خود اختصاص می‌دهد.

۶. منابع استانی حدود ۲۹ درصد منابع عمومی و مصارف استانی ۵/۴ درصد مصارف عمومی دولت است. نسبت درآمد استانی به مصارف استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴ تغییر محسوسی نکرده است، مبتنی بر ضریب مصارف به منابع استانی، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در مقایسه با سال ۱۳۹۴ همگرایی میان استان‌ها بیشتر شده، به طوری که نسبت اعتبارات اولین استان به آخرین استان از ۵ به ۴/۶ درصد کاهش یافته است.

پیشنهاد

تحقق کامل عواید حاصل از صادرات نفت خام در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ با ابهام روبرو است. بنابراین احتمالاً تحقق منابع عمومی دولت در سال ۱۳۹۵ فاصله زیادی با رقم لایحه بودجه خواهد داشت. این عدم تحقق منابع به دلایل مختلف به حوزه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) منتقل خواهد شد. با توجه به این واقعیت پیشنهادهای زیر در دو سطح کوتاه‌مدت و میان‌مدت قابل طرح است:

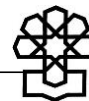
۱. بخش زیادی از مشکلات بودجه‌ای کشور ناشی از ساختار معیوب بودجه‌ریزی و دستگاه محور بودن بودجه‌ریزی کشور است. تغییر شیوه بودجه‌ریزی از دستگاه محور به مأموریت محور می‌تواند بخشی از اعتبارات را آزاد کرده و در شرایط تغییر شدید اوضاع اقتصادی با کم کردن یا افزودن به مأموریت‌های دولت با شرایط نامساعد مقابله کرد. این امر نیازمند داشتن برنامه‌ای برای تحول در شیوه انجام امور عمومی دولت است که در قالب تحول در مدیریت بخش عمومی کشور قابل انجام است.

۲. طبیعی است که هرچه دولت بزرگ‌تر باشد و نقش پررنگ‌تری در اقتصاد داشته باشد، در مقابل نوسانات اقتصادی آسیب‌پذیرتر خواهد بود. تراکم‌زدایی و واگذاری تصدی‌ها به نهادهایی مانند شهرداری‌ها و بخش خصوصی باعث چابک شدن دولت و افزایش انعطاف‌پذیری دولت در مواجهه با حوادث ناخواسته می‌شود.

۳. یکی از اشکالات بودجه‌ریزی کشور وابستگی شدید بودجه دولت به عواید حاصل از صادرات نفت خام است. رفع این آسیب نیازمند اصلاحات ساختاری هم در شیوه انجام وظایف دولت و هم در شیوه انجام تعیین محدوده وظایف دولت است.

۴. تحمیل بار مالی جدید به دولت از طریق ارائه پیشنهادهایی برای گسترش خدمات دولت و ...

بودجه سال ۱۳۹۵ را آسیب‌پذیرتر خواهد کرد.



منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور.
۲. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۴ و سنوات قبل کل کشور.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۶۸۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۳. تحلیلی بر مصارف بودجه (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: محمدتقی فیاضی، ناصر یارمحمدیان

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____



واژه کلیدی:

مصارف بودجه ۱۳۹۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۱/۱۳