

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور (۱)

## کلیات بودجه

(ویرایش اول)



## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	..... مقدمه
۳	..... الف) منابع بودجه
۹	..... ب) مصارف بودجه
۱۳	..... ج) روند برخی شاخص‌های بودجه‌ای
۱۵	..... د) برخی احکام مهم تبصره‌ها
۱۷	..... نتیجه‌گیری
۲۰	..... ضمیمه





## درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور (۱)

### کلیات بودجه

#### (ویرایش اول)

#### مقدمه

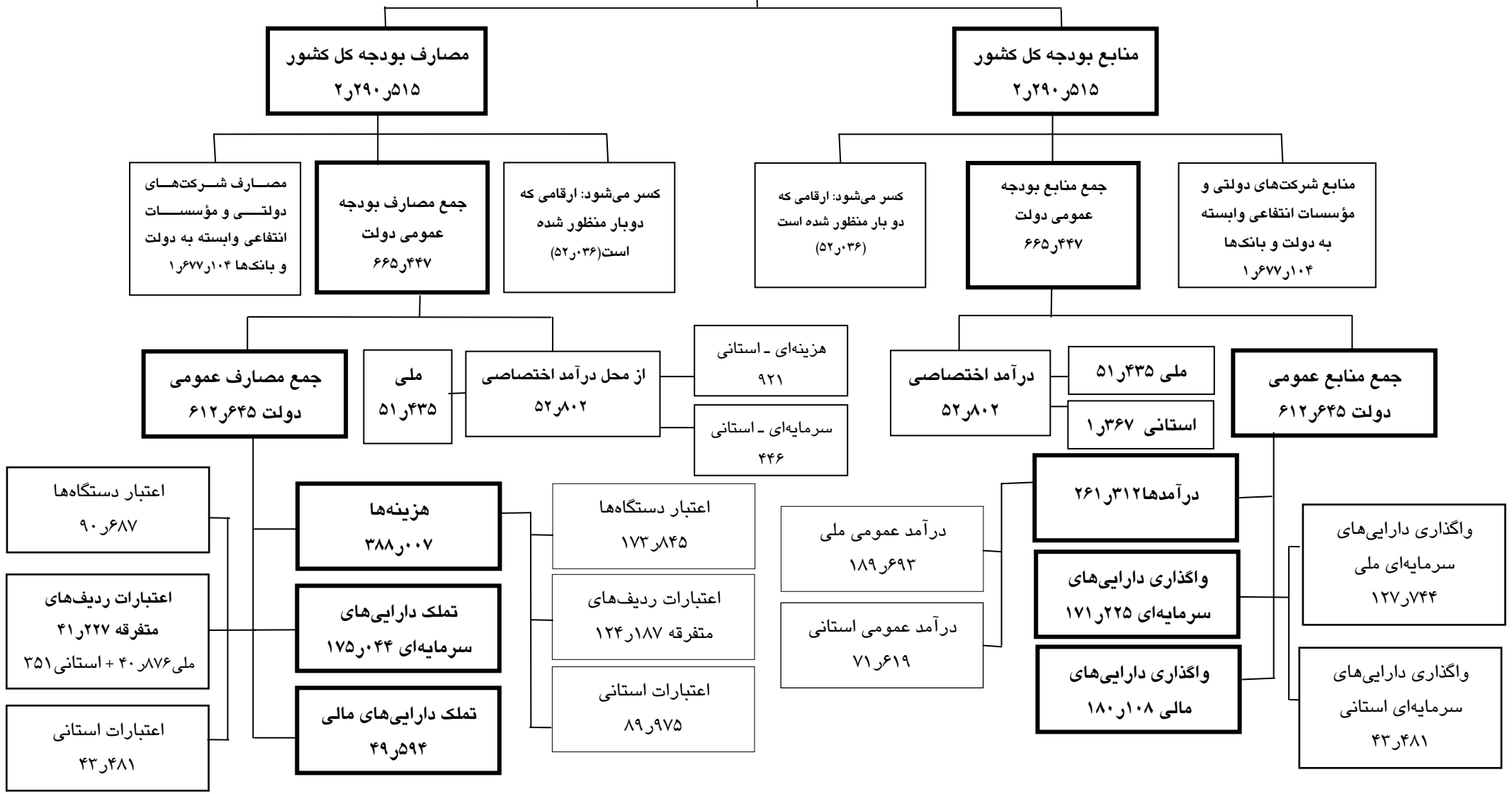
بودجه‌ریزی یک نظام اطلاعاتی است و مأموریت آن تهیه و ارائه اطلاعات مورد نیاز برای مدیریت بخش عمومی در کشور است. پایه‌های نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر پیش‌بینی است و اطلاعات حاصل از برآوردهای اولیه به تدریج و در طی زمان اصلاح و به واقعیت‌های اجرائی مبدل می‌شود. از این رو اعتبار و تناسب تصمیم‌گیری‌ها، تابع مستقیم درستی و دقت برآوردها و پیش‌بینی‌های انجام شده خواهد بود. در این گزارش به‌طور مختصر برآوردها و پیش‌بینی‌های انجام شده راجع به منابع و مصارف لایحه بودجه ۱۳۸۶ کل کشور مورد بررسی قرار می‌گیرد.

از طرف دیگر بخش قابل توجهی از اطلاعات بودجه‌ای مربوط به انتخاب و تصمیم‌گیری‌های سنوات قبل است که به‌صورت تعهد در بودجه ظاهر می‌شود. از این جهت بخش عمده اعتبارات هزینه‌ای (جاری) و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) در بودجه غیرقابل انعطاف است. قسمتی از گزارش حاضر لایحه بودجه ۱۳۸۶ را از این حیث مورد توجه قرار می‌دهد. در انتها روند برخی شاخص‌های بودجه‌ای بررسی شده است.

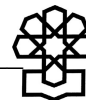


(مبالغ به میلیارد ریال)

نمودار ۱. خلاصه بودجه کل کشور در سال ۱۳۸۶



- از مبلغ درآمدهای استانی مبلغ ۱۹,۶۱۲ میلیارد ریال بابت مزاد درآمد استان تهران کسر و به خزانه دولت واریز می‌گردد؛ لذا از درآمدهای استانی منحصراً مبلغ ۵۲,۰۰۷ میلیارد ریال استفاده می‌شود.
- ۲٪ از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی به مبلغ ۷,۰۱۷ میلیارد ریال به سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی اضافه گردیده است.



## الف) منابع بودجه

۱. جدول ۱ ترکیب منابع بودجه کل کشور را نشان می‌دهد. منابع بودجه کل کشور در لایحه بودجه ۱۳۸۶ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۵ حدود ۲۰ درصد و با احتساب متمم‌های قانون بودجه ۱۳۸۵ معادل ۱۷ درصد رشد داشته است. اگر ارقام قوانین متمم بودجه اول، دوم و سوم را به رقم منابع عمومی دولت در قانون بودجه ۱۳۸۵ اضافه کنیم<sup>۱</sup> منابع عمومی دولت ۴ درصد، درآمدهای اختصاصی ۳۵ درصد و منابع شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت ۲۲ درصد نسبت به سال ۱۳۸۵ رشد داشته است.

۲. منابع عمومی دولت شامل سه قسمت است. درآمدها (شامل درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت، درآمد حاصل از جرائم و خسارات و درآمدهای متفرقه) در مجموع حدود ۷ درصد رشد داشته است (جدول ۲). در بخش درآمدهای مالیاتی که عمده‌ترین سهم را در این قسمت داراست، مالیات بر درآمد در لایحه بودجه ۱۳۸۶ نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۸۵ دارای رشد چشمگیری معادل ۳۴/۴ درصد است.

۳. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای عمدتاً درآمد حاصل از صادرات نفت است که حدود ۳/۲ درصد نسبت به رقم قانون بودجه ۱۳۸۵ (با متمم‌ها) کاهش نشان می‌دهد.

۴. عمده‌ترین ارقام واگذاری دارایی‌های مالی عبارتند از: فروش اوراق مشارکت، واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و استفاده از حساب ذخیره ارزی. فروش اوراق مشارکت حدود ۲۸/۵ درصد و استفاده از حساب ذخیره ارزی ۳۳ درصد نسبت به ارقام قانون بودجه ۱۳۸۵ (با متمم‌ها) کاهش یافته است.

۵. نکته مهم پیش‌بینی رقم بسیار کلان ۷۰,۰۰۰ میلیارد ریال برای درآمد حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی است. ۴۰ هزار میلیارد ریال از این مبلغ جهت پرداخت بدهی دولت استفاده می‌شود و ۳۰ هزار میلیارد ریال باقیمانده جزء منابع بودجه عمومی دولت است که صرف پرداخت هزینه‌های دولت خواهد شد. این رقم در لایحه بودجه سال ۱۳۸۶، ۸/۵ برابر رقم پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۸۵ است. لازم به یادآوری است که در قانون بودجه ۱۳۸۵ کل کشور پیش‌بینی شده بود که ۷۴۰۰ میلیارد ریال از درآمد حاصل از فروش شرکت‌های دولتی به خزانه واریز شود که در نه ماهه اول سال ۱۳۸۵ این ردیف تنها ۴۸۲ میلیارد ریال عملکرد داشته است (۸/۷ رقم مصوب). با توجه به این موضوع بررسی برنامه دولت جهت تحقق رقم پیش‌بینی شده برای این ردیف در سال ۱۳۸۶ ضروری است.

---

۱. در ادامه گزارش همواره ارقام قانون بودجه ۱۳۸۵ به همراه متمم‌های آن مبنای مقایسه با ارقام لایحه بودجه ۱۳۸۶ قرار گرفته است و موارد استثنای توضیح داده شده است. (برای توضیح بیشتر به نکته فنی در ضمیمه گزارش مراجعه کنید).



۶. دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور پیش‌بینی کرده است تا ۶,۰۰۰ میلیارد ریال اوراق مشارکت با تضمین مستقیم خود منتشر کند. این در حالی است که دولت در سال ۱۳۸۶ حدود ۷۳۸۸ میلیارد ریال بابت سود و حدود ۳۸۰۰ میلیارد ریال بابت بازپرداخت اصل اوراق مشارکتی که در سنوات قبل منتشر شده باید به مردم بپردازد. بنابراین حدود دو برابر (۱۱,۱۸۸ میلیارد ریال) درآمد پیش‌بینی شده حاصل از انتشار اوراق مشارکت باید توسط دولت هزینه انتشار این اوراق در سنوات گذشته پرداخت شود.

از طرف دیگر دولت در جزء (۳) بند «الف» تبصره «۱» و جزء (۴-۷) تبصره «۶» شرکت‌های دولتی را مجاز به انتشار ۲۶۰۰۰ میلیارد ریال اوراق مشارکت برای تکمیل عملیات اجرائی طرح‌های عمرانی انتفاعی خود کرده است.<sup>۱</sup> سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به‌طور غیرمستقیم مجاز به تضمین بازپرداخت اصل و سود این اوراق شده است.

علاوه بر این در سایر تبصره‌ها نیز مجوز انتشار اوراق مشارکت به میزان ۱۵,۰۰۰ میلیارد ریال به بانک مسکن و شهرداری‌ها داده شده است (بدون تضمین دولت).<sup>۲</sup>

آثار مالی و اقتصادی تأمین مالی عملیات عمرانی دولت به این شیوه نیاز به بررسی دارد. به لحاظ مالی اولاً، انتشار اوراق مشارکت با تضمین دولت، به معنای آن است که در سنوات آتی دولت باید حجم زیادی از منابع خود را صرف بازپرداخت اصل و سود این اوراق کند. ثانیاً، تاکنون بررسی لازم در این ارتباط که آیا طرح‌های به بهره‌برداری رسیده از این منبع بازده لازم را برای پرداخت اصل و سود اوراق مشارکت منتشر شده داشته‌اند یا خیر انجام نشده است. به لحاظ اقتصادی نیز استفاده بیش‌تر دولت از این ابزار به معنای محدود کردن امکان استفاده بخش خصوصی از منابع مالی موجود در جامعه برای سرمایه‌گذاری است.<sup>۳</sup>

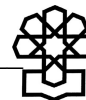
۷. جدول ۳ میزان استفاده از درآمدهای حاصل از صادرات نفت در لایحه بودجه ۱۳۸۶ را نشان می‌دهد. در قانون بودجه ۱۳۸۵، معادل ۳۹۶۹۰/۸ میلیون دلار از درآمدهای حاصل از صادرات نفت در قسمت‌های مختلف بودجه توزیع شده بود که در عمل با سه متمم بودجه این رقم به ۴۴۴۷۰/۲ میلیون دلار رسید.<sup>۴</sup>

۱. این رقم در قانون بودجه سال ۱۳۸۵، ۶۰۰۰ میلیارد ریال است.

۲. لازم به ذکر است که این ارقام در سقف ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۸۶ کل کشور نیست.

۳. این موضوع در اقتصاد به اثر واگشتی (Crowding Out) مشهور است.

۴. لازم به ذکر است که بند «ه» تبصره «۱۱» قانون بودجه ۱۳۸۵ و بند «و» تبصره «۱۱» قانون بودجه ۱۳۸۴ سازوکاری برای تسویه حساب بین شرکت ملی نفت ایران و دولت در نظر گرفته است که دولت را مجاز می‌سازد خارج از ارقام پیش‌بینی شده در بودجه از حساب ذخیره ارزی برداشت نماید. در سال ۱۳۸۵ بابت مانده بدهی دولت در سال ۱۳۸۴ و ۹ ماهه اول سال ۱۳۸۵ در مجموع ۲۰۷۲ میلیون دلار از این محل استفاده شده است، این رقم در سال ۱۳۸۶ نامعین است.



۸. در لایحه بودجه ۱۳۸۶ پیش‌بینی شده است که در مجموع ۳۹۷۴۲/۱ میلیارد دلار از درآمدهای حاصل از صادرات نفت استفاده شود. میزان استفاده از حساب ذخیره ارزی نسبت به ارقام قانون بودجه سال ۱۳۸۵ (شامل متمم‌ها)، ۳۳ درصد کاهش یافته است. همچنین میزان وابستگی منابع عمومی به نفت (بدون سهم شرکت ملی نفت ایران) از ۶۲ درصد در قانون بودجه ۱۳۸۵ (شامل متمم‌ها) به ۵۲ درصد در لایحه بودجه ۱۳۸۶ کاهش یافته است.

۹. در محاسبه ارقام بودجه قیمت هر بشکه نفت حدود ۴۵ دلار در نظر گرفته شده است. به‌عنوان مثال در جزء (۱) بند «ج» تبصره «۱۱» شرکت ملی نفت ایران موظف است معادل ۵ درصد از ارزش نفت خام تولیدی را به‌عنوان مالیات به حساب بستانکار دولت منظور نماید. رقم مزبور ۲۹,۲۳۶/۵ میلیارد ریال (ردیف ۱۱۰۱۰۶) است. بدین‌ترتیب کل ارزش نفت خام تولیدی معادل ۵۸۴,۷۳۰ میلیارد ریال خواهد بود که اگر عملکرد مقداری تولید روزانه نفت را حدود ۴ میلیون بشکه در روز در نظر بگیریم، آنگاه برای تأمین این مبلغ قیمت هر بشکه نفت باید حدود ۴۵ دلار باشد.<sup>۱</sup>

۱.

$$\frac{29236/5}{0/05} = \frac{584,730}{\text{ریال}} \div (4 \times 365) = \frac{400/5}{\text{بشکه}} \div 8900 = 45 \text{ دلار}$$

(ریال)                      (هزار ریال)                      (بشکه)                      (ریال)

(ریال)                      (روز × میلیون)                      (بشکه)                      (ریال)

دولت در محاسبات خود مالیات علی‌الحساب و سود سهام شرکت ملی نفت ایران و همچنین سهم خالص شرکت ملی نفت از ارزش نفت خام را جزو درآمدهای نفتی حساب نکرده است. بدین‌ترتیب کل ارزش حاصل از صادرات نفت در بودجه معادل ۲۹,۵۵۸/۶ میلیون دلار خواهد بود. با فرض صادرات حدود ۲,۴۰۰ هزار بشکه نفت خام در روز قیمت هر بشکه نفت برای تأمین این میزان درآمد معادل ۳۳/۷ دلار در هر بشکه است.

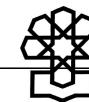
۲. اگر برداشت از حساب ذخیره ارزی بابت احکام حکم بند «و» تبصره «۱۱» قانون بودجه ۱۳۸۴ و بند «ه» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۵ (۹ ماهه) را به حساب آوریم، ۵۴/۷ دلار از هر بشکه نفت صادر شده در سال ۱۳۸۵ مصرف شده است.



(میلیارد ریال - درصد)

جدول ۱. ترکیب و درصد تغییرات منابع بودجه کل کشور (۱۳۸۳-۱۳۸۶)

موضوع	منابع بودجه کل کشور سال ۱۳۸۳	منابع بودجه کل کشور سال ۱۳۸۴	منابع بودجه کل کشور سال ۱۳۸۵ با متمم	منابع بودجه کل کشور لایحه سال ۱۳۸۶	رشد ۱۳۸۴ نسبت به ۱۳۸۳ (درصد)	رشد ۱۳۸۵ نسبت به ۱۳۸۴ (درصد)	رشد ۱۳۸۶ نسبت به ۱۳۸۵ (درصد)	رشد ۱۳۸۶ نسبت به قانون ۱۳۸۵ (درصد)	رشد ۱۳۸۶ نسبت به قانون ۱۳۸۵ با متممها (درصد)
منابع بودجه کل کشور	۱۰۰۸۰،۵۰۷	۱،۵۶۵،۲۱۴	۱،۹۱۵،۱۰۴	۱،۹۵۷،۸۸۰	۲۰	۲۲	۴۵	۲۰	۱۷
منابع عمومی دولت	۳۵۵،۹۲۵	۵۱۳،۰۸۴	۵۴۸،۵۷۰	۵۹۱،۳۴۶	۰۷	۴۴	۶۱۲،۶۴۵	۱۲	۴
درآمدها	۱۱۸،۶۶۶	۲۰۲،۱۷۰	۲۴۴،۴۵۵	۲۴۴،۴۵۵	۲۱	۷۰	۲۶۱،۳۱۲	-۰۷	۷
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۵۰،۸۳۴	۱۹۷،۳۱۳	۱۵۴،۸۷۸	۱۹۲،۲۰۲	-۲۲	۳۱	۱۷۱،۲۲۵	۱۱	-۱۱
واگذاری دارایی‌های مالی	۸۶،۴۲۵	۱۱۳،۶۰۱	۱۴۹،۲۳۷	۱۵۴،۶۸۸	۳۱	۳۱	۱۸۰،۱۰۸	۲۱	۱۶
درآمدهای اختصاصی	۵۹،۰۹۰	۳۱،۹۷۸	۳۹،۰۲۶	۳۹،۰۲۶	۲۲	-۴۶	۵۲،۸۰۲	۳۵	۳۵
منابع شرکت‌های دولتی به مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانکها	۶۸۸،۹۲۱	۱،۰۵۵،۹۶۹	۱،۳۷۲،۸۳۸	۱،۳۷۲،۸۳۸	۳۰	۵۳	۱،۶۷۷،۱۰۴	۲۲	۲۲
کسر می‌شود (ارقام دو بار منظور شده)	۲۳،۴۲۹	۳۵،۸۱۷	۴۵،۳۳۰	۴۵،۳۳۰	۲۷	۵۳	۵۲،۰۳۷	۱۵	۱۵



جدول ۲. ترکیب منابع عمومی دولت (۱۳۸۳-۱۳۸۶)

(میلیارد ریال)

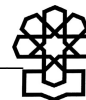
ردیف	موضوع	عملکرد ۱۳۸۳	عملکرد ۱۳۸۴	قانون بودجه ۱۳۸۵ با متممها	عملکرد ۹ ماهه ۱۳۸۵	لایحه ۱۳۸۶	رشد لایحه ۱۳۸۶ نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۵ با متممها (درصد)
۱	درآمدها	۱۰.۲۷۹۳/۹	۲۰.۰۳۷۶	۲۴۴۴۵۵/۳	۱۴۴۴۸۰/۸	۲۶۱۳۱۲	۶/۹
۲	درآمدهای مالیاتی	۸۴۴۲۱/۱	۱۳۴۵۷۴	۱۷۷۶۱۷/۳	۱۰.۸۹۴۳/۷	۱۸۸۱۳۶	۶
۳	مالیات اشخاص حقوقی	۲۶.۲۷/۵	۶۴۴۵۹/۹	۷۹۸۴۵/۸	۵۳.۷۰/۷	۸۹۱۸۷	۱۱/۷
۴	مالیات بر درآمد	۱۱۷۷۳/۳	۱۵۲۵۳/۵	۱۸۶۴۶	۱۴۵۸۲/۴	۲۵۰۶۷	۳۴/۴۴
۵	مالیات بر ثروت	۴۰۹۶/۱	۴۳۱۶	۶۳۰۵	۳۷۷۴/۱	۶۵۹۳	۴/۵۷
۶	مالیات بر واردات	۳۳.۸۷/۳	۳۵۹۵۴	۵۷۱۶۸/۵	۲۷۲۷۰/۲	۵۴۴۱۵	-۴/۸۲
۷	مالیات بر کالاها و خدمات	۹۴۳۷/۰	۱۴۵۹۰	۱۵۶۵۲	۱۰.۲۴۶/۴	۱۲۸۷۴	-۱۷/۷۵
۸	حاصل از مالکیت دولت	۸۰۴۵/۸	۵۲۱۹۷	۵۰۳۴۴/۶	۲۶۱۳۵/۹	۵۵۷۷۴	۱۰/۷۸
۹	سود سهام شرکت‌های دولتی	۷۰۸۵/۲	۵۱۳۴۴/۶	۴۷۹۲۸/۱	۲۵۸۹۱/۲	۵۱۶۳۰	۷/۷۲
۱۰	سایر درآمدهای حاصل از مالکیت دولت	۹۶۰/۶	۸۵۲/۴	۲۴۱۶/۵	۲۴۴/۷	۴۱۴۴	۷۱/۴۹
۱۱	حاصل از فروش کالاها و خدمات	۵۹۶۷/۷	۹۶۳۹	۹۴۱۳	۵۸۲۰	۱۰۸۴۴	۱۵/۲
۱۲	حاصل از جرائم و خسارات	۱۸۲۶	۲۰۶۸	۲۷۰۸/۵	۱۸۷۵/۹	۲۹۰۶	۷/۲۹
۱۳	درآمدهای متفرقه	۲۵۳۳/۴	۱۸۹۷	۴۳۷۲	۱۷۰۵/۳	۳۶۵۲	-۱۶/۴۷
۱۴	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۵۱۴۱۲/۰	۱۸۷۲۹۴/۵	۱۷۷۲۵۳	۱۵۶۴۲۸/۱	۱۷۱۲۲۵	-۳/۳
۱۵	درآمدهای نفتی	۱۵۰۴۱۳/۲	۱۸۶۳۴۲	۱۷۴۱۷۶	۱۵۵۷۹۰/۱	۱۶۸۴۵۰	-۳/۲
۱۶	سایر	۹۹/۷	۹۵۲	۳۰۷۷	۶۳۸	۲۷۷۵	-۹/۸۱
۱۷	واگذاری دارایی‌های مالی	۷۳۱۱۱/۶	۸۳۳۲۱	۱۶۹۶۳۸	۱۱۹۱۷۴/۹	۱۸۰۱۰۸	۱۶/۴۳
۱۸	اوراق مشارکت	۱۲۳۴۰/۶	۶۸۳۴/۸	۸۴۰۰	۰	۶۰۰۰	-۲۸/۵۷
۱۹	حساب ذخیره ارزی	۵۵۳۷۵/۹	۶۹۳۸۳	۱۴۲۸۱۷	۱۱۲۸۳۲/۱	۹۴۶۲۱	-۳۳
۲۰	واگذاری شرکت‌های دولتی	۲۸۱۳/۱	۱۷۸۶/۵	۷۴۰۰	۴۸۱/۸	۷۰۰۰۰	۸۴۵/۹۵
۲۱	سایر	۲۵۸۲	۵۳۱۵/۷	۱۱۰۲۱	۵۸۶۱	۹۴۸۷	-۱۳/۹۲



جدول ۳. استفاده از درآمدهای نفتی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۶

(میلیون دلار)

ردیف	عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۸۵	متمم های بودجه سال ۱۳۸۵	قانون بودجه سال ۱۳۸۵ با متممها	لایحه بودجه سال ۱۳۸۶	رشد لایحه بودجه ۱۳۸۶ نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۵ با متممها (درصد)
۱	استفاده از ارز حاصل از صادرات نفت خام	۲۲۵۰۹		۲۵۰۰۹	۲۵۱۶۸/۵	۱
۱-۱	منابع حاصل از صادرات نفت خام (ردیف ۲۱۰۱۰۱)	۱۴۴۶۱		۱۴۴۶۱	۱۵۱۲۷	۵
۱-۲	واردات بنزین و گازوئیل از طریق معاوضه با نفت خام	۲۵۰۰	۲۵۰۰	۵۰۰۰	۳۸۰۰	-۲۴
۱-۳	مالیات علی الحساب شرکت ملی نفت (ردیف ۱۱۰۱۰۶)	۲۹۲۰		۲۹۲۰	۳۲۸۵	۱۳
۱-۴	علی الحساب سود سهم دولت در شرکت ملی نفت (ردیف ۱۳۰۱۰۲)	۲۶۲۸		۲۶۲۸	۲۹۵۶/۵	۱۳
۲	استفاده از حساب ذخیره ارزی	۱۳۶۷۷/۸		۱۵۹۵۷/۲	۱۰۶۳۱/۶	-۳۳
۲-۱	برای اجرای طرح های عمرانی (ردیف ۳۱۰۳۰۱)	۱۱۲۰۹		۱۱۲۰۹	۸۷۲۸/۲	-۲۲
۲-۲	ایفای تعهدات دولت به بانک مرکزی (ردیف ۳۱۰۳۰۲)	۹۳۹/۴		۹۳۹/۴	۰	—
۲-۳	سایر ردیف ها (نیروگاه هسته ای - تبصره ۱۳ - نوسازی، تجهیزات پزشکی و...)	۱۵۲۹/۴		۱۵۲۹/۴	۰	—
۲-۴	قانون متمم بودجه اول (مقاوم سازی مدارس)	۶۰۹	۶۰۹	۶۰۹	۱۱۱۵	۸۳
۲-۵	قانون متمم بودجه دوم (۲٪ تولید نفت خام برای استان های نفت خیز و محروم)	۶۷۰/۴	۶۷۰/۴	۶۷۰/۴	۷۸۸/۴	۱۸
۲-۶	قانون متمم بودجه سوم (مصارف اعتبارات هزینه ای و طرح ها)	۱۰۰۰	۱۰۰۰	۱۰۰۰		—
۳	سهم خالص شرکت ملی نفت ایران از ارزش نفت خام	۳۵۰۴		۳۵۰۴	۳۹۴۲	۱۳
	<b>جمع</b>	<b>۳۹۶۹۰/۸</b>	<b>۴۷۷۹/۴</b>	<b>۴۴۴۷۰/۲</b>	<b>۳۹۷۴۲/۱</b>	<b>-۱۱</b>
۴	تبصره ۱۱	۳۰۷۳		۳۰۷۳		—
۴-۱	بند و- تبصره ۱۱ بودجه سال ۱۳۸۴	۲۰۷۳				—
۴-۲	بند ۵- تبصره ۱۱ بودجه سال ۱۳۸۵ - ۹ ماهه	۱۰۰۰				—
	<b>جمع کل مصارف ارزی در ردیف های ۱ و ۲ و ۳ و ۴</b>	<b>۴۲۷۶۳/۸</b>		<b>۴۷۵۴۳۲/۲</b>		—
	وابستگی منابع عمومی به نفت (بدون سهم شرکت ملی نفت و احکام تبصره «۱۱»)	۵۹٪		۶۲٪	۵۲٪	—



## ب) مصارف بودجه

۱. جدول ۴ خلاصه مصارف بودجه عمومی دولت را نشان می‌دهد. اعتبارات هزینه‌ای (جاری) حدود ۳/۳ درصد و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۰/۶ درصد نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۵ (با لحاظ اعتبارات متمم‌ها) کاهش یافته است.

تملك دارایی‌های مالی (پرداخت بدهی‌های دولت) افزایش چشمگیری دارد که ناشی از واگذاری ۴۰,۰۰۰ میلیارد ریال از سهام شرکت‌ها بابت پرداخت بدهی‌های قطعی دولت (بابت بدهی به صندوق‌های بازنشستگی و بازپرداخت تعهدات ارزی) است.

۲. جدول ۵ اعتبارات هزینه‌ای سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۶ را برحسب فصول هزینه نشان می‌دهد. مهم‌ترین فصول هزینه‌ای فصل اول و فصل ششم است. جبران خدمات کارکنان (فصل اول) حقوق و دستمزد کارکنان دولت و رفاه اجتماعی (فصل ششم) هزینه‌های بازنشستگی و ... را شامل می‌شود. اگرچه رقم برآورد شده در لایحه بودجه ۱۳۸۶ برای فصل اول نسبت به رقم مصوب قانون بودجه ۱۳۸۵ دارای ۱۷/۱ درصد افزایش است، اما نسبت به پیش‌بینی عملکرد ۱۳۸۵، معادل ۳/۵ درصد کاهش نشان می‌دهد. لازم به ذکر است که پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۸۵ با لحاظ کردن اعتبارات منظور شده در چهارمین لایحه متمم بودجه (که منتظر طرح در جلسه علنی است) برای پرداخت‌های پرسنلی محاسبه شده است. همچنین رقم پیش‌بینی شده برای هزینه‌های رفاه اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۸۵ حدود ۱۱ درصد کاهش نشان می‌دهد. به عبارت دیگر سرجمع این دو فصل که بیش از ۵۰ درصد از هزینه‌ها را تشکیل می‌دهد در لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ نسبت به سال ۱۳۸۵ حدود ۶ درصد کاهش پیدا کرده است. با توجه به کسری بودجه جاری دستگاه‌های اجرائی در سال ۱۳۸۵ (به‌خصوص در بخش هزینه‌های پرسنلی) و تأیید بخش عمده‌ای از آن توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و همچنین افزایش‌های سنواتی، ارقام پیش‌بینی شده در لایحه بودجه ۱۳۸۶، عملکرد بودجه ۱۳۸۶ را با مخاطره روبه‌رو می‌کند.

۳. جدول ۶ دستگاه‌ها و ردیف‌هایی را نشان می‌دهد که بیش‌ترین سهم در اعتبارات هزینه‌ای دارند. اگر اعتبارات مربوط به برنامه‌های حمایتی دولت (اعتبارات کمیته امداد امام خمینی (ره)) و یارانه‌ها (عمدتاً ردیف‌های متفرقه) را به اعتبارات وزارت رفاه اضافه کنیم، حدود ۷۳ درصد هزینه‌های جاری دولت در چهار سرفصل برنامه‌های حمایتی، آموزش و پرورش، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی خلاصه می‌شود. این بخش از هزینه‌های دولت معمولاً غیرقابل انعطاف محسوب می‌شوند و دستگاه‌های اجراکننده این امور معمولاً از کسری اعتبارات خود شکایت دارند.

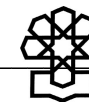


جدول ۶. دستگاه‌ها و ردیف‌هایی که بیش‌ترین سهم از اعتبارات هزینه‌ای (جاری) را به خود اختصاص داده‌اند (میلیارد ریال)

عنوان	اعتبار در لایحه بودجه ۱۳۸۶	سهم از کل اعتبارات هزینه‌ای
۱. وزارت رفاه، یارانه‌ها و اعتبارات حمایتی	۱۳۳,۸۸۸/۶	۳۴/۵
۲. وزارت آموزش و پرورش <sup>۱</sup>	۶۵,۲۲۱/۴	۱۶/۷
۳. وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۵۵,۳۹۵/۴	۱۴/۳
۴. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۱۳,۱۴۴/۳	۷/۸
جمع	۲۸۴,۸۳۰/۷	۷۳/۴

۴. بخشی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) در بین طرح‌های مشخص که در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه تعیین شده‌اند توزیع شده است. بخش دیگری از اعتبارات عمرانی مربوط به ردیف‌های متفرقه است. در پیوست ۱ که در آن اعتبارات عمرانی بر حسب فصول و برنامه‌ها و دستگاه‌های اجرایی مربوطه تقسیم شده است، حدود ۱۶۷۳ طرح وجود دارد که با اعتباری معادل ۹۰,۶۸۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۶ اجرا خواهند شد. از ۱۶۷۳ طرح مزبور، ۵۶ طرح جدید است که در سال ۱۳۸۶ عملیات اجرایی آن‌ها آغاز می‌شود. مجموع اعتبار طرح‌های جدید ۱,۷۵۵ میلیارد ریال است. به عبارت دیگر حدود ۲ درصد اعتبارات عمرانی مربوط به طرح‌های جدید و رأساً قابل تصمیم‌گیری است و مابقی (۹۸ درصد) ناشی از تعهدات طرح‌های در دست اجراست و تنها از طریق اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی می‌توان در مورد آن‌ها مجدداً تصمیم‌گیری کرد.

۱. در لایحه بودجه ۱۳۸۶، اعتبارات ادارات کل آموزش و پرورش در سطح استان‌ها ارائه شده است. بنابراین در جدول ۶ اعتبارات استانی با این فرض محاسبه شده است که نسبت این اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ برابر با سال ۱۳۸۵ باشد.



(میلیارد ریال)

جدول ۴. خلاصه بودجه کل کشور در سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶

شرح	*۱۳۸۴		۱۳۸۵					۱۳۸۶	
	عملکرد بودجه	سهم در بودجه عمومی	قانون بودجه	سه متمم بودجه	جمع (قانون بودجه و متمم‌ها)	عملکرد ۹ ماهه	سهم در بودجه عمومی	لایحه بودجه	سهم در بودجه عمومی (درصد)
هزینه‌ای	۳۳۰.۸۸۴	۶۷/۰	۳۷۷.۹۳۵	۲۳.۳۵۵	۴۰۱.۲۹۰	۲۹۳.۰۹۹	۶۳/۶	۳۸۸.۰۰۷	۵۸/۳
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۱۰.۷۳۶	۲۲/۴	۱۵۶.۵۵۱	۱۹.۵۹۶	۱۷۶.۱۴۷/۴	۸۹.۷۵۱	۲۷/۹	۱۷۵.۰۴۴	۲۶/۷
تملك دارایی‌های مالی	۲۰.۱۰۱	۴/۱	۱۴.۰۸۴	—	۱۴.۰۸۴/۴	۲.۷۶۵	۲/۲	۴۹.۵۹۴	۷/۴
جمع مصارف عمومی دولت	۴۶۱.۷۲۱	۹۳/۵	۵۴۸.۵۷۱	—	۵۹۱.۵۲۲	۳۸۵.۶۱۵	۹۳/۸	۶۱۲.۶۴۵	۹۲/۴
از محل درآمدهای اختصاصی	۳۱.۹۷۸	۶/۵	۳۹.۰۲۵/۸	—	۳۹.۰۲۵/۸	—	۶/۲	۵۲.۸۰۱/۷	۷/۹
مصارف بودجه عمومی دولت	۴۹۳.۶۹۹	۱۰۰/۰	۵۸۷.۵۹۶/۷	—	۶۳۰.۵۴۷/۸	—	۱۰۰/۰	۶۶۵.۴۴۷	—

\* رقم مربوط به شفاف‌سازی یارانه حامل‌های انرژی از مصارف بودجه عمومی دولت کسر شده است.



(میلیارد ریال - درصد)

## جدول ۵. مقایسه اعتبارات هزینه‌ای سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ برحسب فصول هزینه

فصول هزینه	مصوب ۱۳۸۴	پیش‌بینی عملکرد ۱۳۸۴	مصوب ۱۳۸۵ (۱)	پیش‌بینی عملکرد *۱۳۸۵ (۲)	لایحه ۱۳۸۶ (۳)	رشد (۳) نسبت به (۱) (درصد)	رشد (۳) نسبت به (۲) (درصد)	سهم در جمع اعتبارات هزینه‌ای (درصد)	
								۱۳۸۶ (ستون ۳)	۱۳۸۵ (ستون ۱)
جبران خدمات کارکنان	۸۴.۷۴۶/۵	۱۱۸.۰۱۴	۱۱۶.۶۵۹	۱۴۱.۶۵۹	**۱۳۶۶۵۰	۱۷/۱	-۳/۵	۲۰.۸۷	۲۵/۲
استفاده از کالاهای و خدمات	۲۹.۵۵۰	۲۹.۵۵۰	۳۲.۲۶۳	-	۳۳.۶۷۵	۴/۳۸	-	۸.۵۴	۸/۶۷
هزینه‌های اموال و دارایی	۴۳۲	۴۳۲	۴۶۳	-	۴۹۹	۷/۶۴	-	۰.۱۲	۰/۰۱۲
پارانه	۴۴.۲۹۸	۶۳.۹۱۰	۶۰.۵۹۹/۶	-	۶۲.۸۶۲	۳/۷۳	-	۱۶.۰۳	۱۶/۲
کمک‌های بلاعوض	۱۱.۵۴۵	۱۱.۵۴۵	۴۳.۸۵۶/۷	-	۱۳.۴۸۷	-۶۹/۲۵	-	۱۱.۶۰	۳/۴
رفاه اجتماعی	۴۴.۵۷۵	۵۵.۹۷۵	۶۹.۹۵۹	-	۶۲.۲۰۳	-۱۱/۰۹	-	۱۸.۵۱	۱۶
سایر هزینه‌ها	۴۰.۵۳۹	۶۴.۰۹۵	۵۴.۱۳۴/۳	-	۷۸.۶۳۱	۴۵/۲۵	-	۱۴.۳۲	۲۰/۲
جمع اعتبارات هزینه‌ای	۲۵۵.۶۸۵/۶	۳۴۳.۵۲۲	۳۷۷.۹۳۵	-	۳۸۸.۰۰۷	۱/۵۵	-	۱۰۰.۰۰	۱۰۰.۰۰

\* رقم جبران خدمات کارکنان با لحاظ اعتبارات پرسنلی در متمم چهارم به دست آمده است.

\*\* اعتبار موضوع بند «۱۴» اصلاحیه لایحه بودجه ۱۳۸۶ کل کشور به مبلغ ۴۲۰۰ میلیارد ریال کسری اعتبارات اجتناب‌ناپذیر دانشگاه‌های علوم پزشکی به فصل جبران خدمات کارکنان اضافه شده است.



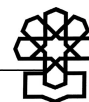
### ج) روند برخی شاخص‌های بودجه‌ای

جدول ۷ روند برخی شاخص‌های بودجه‌ای را نشان می‌دهد. نسبت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به مصارف عمومی بودجه در لایحه بودجه ۱۳۸۶ نسبت به سال ۱۳۸۴ افزایش و نسبت به سال ۱۳۸۵ (با لحاظ متمم‌ها) اندکی کاهش یافته است (ردیف ۸). سهم درآمدها (با منشأ غیر از نفت) در تأمین اعتبارات هزینه‌ای (جاری) از ۴۸/۶ درصد در سال ۱۳۸۵ به ۵۲/۶ درصد در لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ افزایش یافته است (ردیف ۹). نسبت درآمدها (با منشأ غیر از نفت) نسبت به منابع عمومی بودجه از ۳۲/۹ درصد در سال ۱۳۸۵ به ۳۳/۶ درصد افزایش یافته است (ردیف ۱۰). نسبت مالیات‌ها به منابع عمومی بودجه نیز اندکی افزایش پیدا کرده است (ردیف ۱۲) و در نهایت سهم مالیات در تأمین اعتبارات هزینه‌ای (جاری) از ۳۷/۸ درصد در سال ۱۳۸۵ به ۴۱/۴ درصد در لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ افزایش یافته است. (ردیف ۱۳)



جدول ۷. روند برخی شاخص‌های بودجه‌ای

ردیف	شرح	عملکرد ۱۳۸۳ (میلیارد ریال)	عملکرد ۱۳۸۴ با لحاظ متممها (میلیارد ریال)	قانون ۱۳۸۵ با لحاظ متممها (میلیارد ریال)	برآورد لایحه بودجه ۱۳۸۶ (میلیارد ریال)
۱	درآمدها (به استثنای مالیات عملکرد نفت، سود علی الحساب سهم دولت از ارزش نفت خام و رقم شفاف سازی یارانه حامل‌های انرژی)	۱۰۱۲۰۴	۱۳۹۸۲۴	۱۹۴۸۰۱	۲۰۵۷۶۲
۲	درآمدهای مالیاتی (به استثنای مالیات عملکرد نفت)	۸۲۸۳۲	۱۰۲۷۰۵	۱۵۱۴۸۳	۱۵۸۸۹۹
۳	منابع عمومی بودجه (به استثنای رقم شفاف سازی یارانه حامل‌های انرژی)	۳۲۷۳۱۸	۴۷۰۹۹۰	۵۹۱۳۴۶	۶۱۲۶۴۵
۴	مصارف عمومی بودجه (به استثنای رقم شفاف سازی یارانه حامل‌های انرژی)	۳۲۷۳۱۸	۴۶۸۶۲۳	۵۹۱۳۴۶	۶۱۲۶۴۵
۵	اعتبارات هزینه‌ای (به استثنای رقم شفاف سازی یارانه حامل‌های انرژی)	۲۳۱۹۲۳	۳۳۰۸۸۴	۴۰۱۱۶۰	۳۸۳۸۰۷
۶	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۷۵۱۵	۱۱۰۷۳۶	۱۷۶۱۰۲	۱۷۵۰۴۴
۷	اعتبارات تملک دارایی‌های مالی	۳۱۴۶۵	۲۰۱۰۱	۱۴۰۸۴	۵۳۷۹۴
۸	نسبت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به مصارف عمومی بودجه (درصد)	۱۷/۶	۲۳/۶	۲۹/۸	۲۸/۶
۹	سهم درآمدها در تامین اعتبارات هزینه‌ای (درصد)	۴۳/۶	۴۲/۳	۴۸/۶	۵۲/۶
۱۰	نسبت درآمدها به منابع عمومی بودجه (درصد)	۳۰/۹	۲۹/۷	۳۲/۹	۳۳/۶
۱۱	نسبت اعتبارات تملک دارایی‌های مالی به مصارف عمومی بودجه (درصد)	۹/۶	۴/۳	۴/۲	۸/۸
۱۲	نسبت مالیات‌ها به منابع عمومی بودجه (درصد)	۲۵/۳	۲۱/۸	۲۵/۶	۲۵/۹
۱۳	سهم مالیات‌ها در تامین اعتبارات هزینه‌ای (درصد)	۳۵/۷	۳۱	۳۷/۸	۴۱/۴



## د) برخی احکام مهم تبصره‌ها

### • تبصره «۲»

- حذف مبادله موافقت‌نامه درخصوص اعتبارات کمک‌های فنی و اعتباری به بخش غیردولتی و اعتبارات اشتغال‌زایی دستگاه‌های اجرائی.  
- اعطای ۱۰ درصد از اعتبارات کمک‌های فنی و اعتباری به‌عنوان یارانه مستقیم و سود تسهیلات درخواستی متقاضیان خرید طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای از دولت.

### • تبصره «۳»

- اعطای حداقل ۲ الی ۵ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی به ایجاد زیرساخت‌های مجتمع‌های گلخانه‌های.  
- تضمین خرید دستگاه آب شیرین کن در شهرهای ساحلی و جزایر و شهرهای فاقد ظرفیت تأمین آب محلی توسط وزارت نیرو جهت تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی.

### • تبصره «۶»

- تعیین پلکانی قیمت برق، گاز، آب و دفع فاضلاب.  
- پیش‌بینی تسهیلات لازم درخصوص اعطای تسهیلات مختلف برای تأمین مسکن ارزان قیمت.

### • تبصره «۸»

- پرداخت بدهی‌های دولت تا سقف چهل هزار میلیارد ریال از محل فروش یا واگذاری سهام.  
- امکان افتتاح حساب در بانک‌ها، مؤسسات بیمه‌ای و مالی - اعتباری جهت واریز کسورات قانونی مستخدمین جدید به‌عنوان سپرده در مؤسسات مزبور و پرداخت سود آن توسط بانک‌ها و مؤسسات مزبور جهت ترمیم و بهبود حقوق بازنشستگی.  
- اجازه انتقال سپرده کارکنان و کارگران شاغل فعلی صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشگری و تأمین اجتماعی و صندوق‌های خاص به حساب مزبور.

### • تبصره «۹»

- اختصاص ۱ الی ۴ درصد از اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های موضوع ماده «۱۶۰» قانون برنامه چهارم توسعه به انجام امور پژوهشی.

### • تبصره «۱۱»

- کاهش ۵ واحد درصد از سهم پرداختی شرکت ملی نفت به دولت جهت هزینه در میادین مشترک.  
- الزام شرکت‌های بیمه تجاری برای پرداخت ۵ درصد از حق بیمه شخص ثالث، سرنشین و مازاد دریافتی مصوب تا مبلغ ۵۰۰ میلیارد ریال به وزارت کشور برای ارتقای کیفیت خدمات‌رسانی نیروی انتظامی در امر حمل‌ونقل عمومی.

**• تبصره «۱۴»**

- بیمه پایه خدمات آحاد جمعیت کشور براساس مفاد ماده (۱۳) قانون بیمه همگانی تحت پوشش بیمه پایه خدمات.
- بیمه محصولات خونی تولید شده توسط سازمان انتقال خون نزد شرکت‌های تجاری بیمه برای حمایت از بیمارانی که به دلیل دریافت خون آلوده خسارت دیده‌اند.
- اختصاص ۲۱۲۷/۳ میلیارد ریال برای ذخیره‌سازی داروهای استراتژیک.
- اجبار سازمان بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح برای اجرای طرح بیمه تکمیلی و اختصاص ۵ درصد اعتبارات پژوهش‌های کاربردی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای انجام تحقیقات پایه و بالینی مرتبط با سلامت جانبازان شیمیایی و اعصاب و روان.

**• تبصره «۱۵»**

- پیش‌بینی امکان بازنشستگی کارگران نانوائی با بیش از ۲۰ سال سابقه کار با پرداخت ۱۰ سال حق بیمه توسط وزارت بازرگانی.
- تعیین حقوق ورودی صفر برای ورود تجهیزات ماشین‌آلات پخت صنعتی.
- افزایش یارانه مواد غذایی خانواده‌های کم‌درآمد جمعیت ساکن در مناطق کم‌تر توسعه‌یافته از محل ۳۵ درصد ردیف ۵۰۳۶۵۹.

**• تبصره «۱۷»**

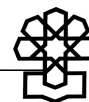
- لحاظ کردن ۱۰۲۰ میلیارد ریال از وام‌های اخذ شده توسط شرکت صنایع هواپیماسازی ایران (هسا) به‌عنوان بدهی دولت جهت حمایت از صنعت هواپیماسازی.

**• تبصره «۱۹»**

- انتقال اعتبار مربوط به حقوق و مزایای مستمر کارکنان رسمی و پیمانی شاغل در کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم به ردیف ۵۰۳۹۲۳ وزارت امور اقتصادی و دارایی و پرداخت آن توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- اجازه به وزارتخانه‌های راه و ترابری، نفت، نیرو، آموزش و پرورش و شهرسازی جهت تأمین فولاد و سیمان مورد نیاز طرح‌های عمرانی خود از خارج از کشور براساس مصوبه هیأت وزیران.
- اجازه به دولت برای افزایش ضریب حقوق کارکنان و بازنشستگان دولت به‌صورت ضریبی از تورم و به‌صورت پلکانی و پرداخت تمام یا بخشی از این افزایش به‌صورت غیرنقدی در راستای اجرای تبصره «۴» ماده (۱) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان.

**• تبصره «۲۰»**

- امکان جابه‌جایی ۲۰ درصد از اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی در داخل برنامه‌ها



و فصول مشروط بر این که این میزان از ۱۰ درصد اعتبار هر فصل فراتر نرود.

- امکان افزایش اعتبارات هر یک از فصول تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی حداکثر به میزان ۱۰

درصد از محل کاهش اعتبارات سایر فصول با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان.

- افزایش اعتبارات خارج از شمول.

- الزام شرکت رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزیر امور اقتصادی و دارایی در مجامع

عمومی شرکت‌هایی که عضو آن مجامع هستند.

## نتیجه‌گیری

۱. بررسی منابع پیش‌بینی شده در لایحه بودجه ۱۳۸۶ کل کشور نشان می‌دهد که دولت در برآورد اقلام

مهم منابع غیرنفتی چندان توجهی به عملکرد سال ۱۳۸۵ نداشته است. بیش برآورد منابع می‌تواند ناشی از

دو عامل باشد:

الف) دولت سیاست‌های جدیدی را برای تحقق این‌گونه منابع در سال ۱۳۸۶ اتخاذ خواهد کرد که در

این صورت نیاز است تا مجلس شورای اسلامی به هنگام بررسی لایحه بودجه ۱۳۸۶ این سیاست‌ها را

مورد بررسی قرار دهد.

ب) دولت برای دستیابی به تراز منابع و مصارف اقدام به بیش برآورد منابع در سال ۱۳۸۶ کرده

است. این بیش برآورد مترادف با تضعیف نقش قانونگذار است و از آن‌جا که عملکرد واقعی بودجه تابعی

از منابع عاید شده خواهد بود در عمل قدرت ابتکار در تخصیص منابع و کنترل سطح هزینه‌ها در اختیار

دستگاه‌های مدیریت‌کننده بودجه و خزانه درمی‌آید.

۲. در سمت مصارف در لایحه بودجه ۱۳۸۶ دولت به صورت انقباضی عمل کرده است و اعتبار فصول

هزینه‌ای که بخش مهمی از هزینه‌های جاری دولت را تشکیل می‌دهد مانند حقوق و دستمزد و هزینه‌های

بازنشستگی را کمتر از عملکرد سال ۱۳۸۵ پیش‌بینی کرده است. پیش‌بینی هزینه‌ها کمتر از حد واقع نیز

می‌تواند دو دلیل داشته باشد:

الف) دولت با تجدید ساختار خود به کاهش اقلام عمده هزینه‌ای مبادرت کرده است. همچنان‌که در

قسمت مصارف بودجه ذکر شد بیش از  $\frac{2}{3}$  هزینه‌های دولت را چهار سرفصل کلی اقدامات حمایتی (شامل

یارانه‌ها)، آموزش و پرورش، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و بهداشت و درمان تشکیل می‌دهد. در طول

سنوات گذشته در هیچ یک از موارد مزبور اقداماتی که موجب اصلاحات ساختاری شده و در جهت کاهش

هزینه‌های دولت عمل کند صورت نگرفته است. بررسی لایحه بودجه ۱۳۸۶ نشان می‌دهد دولت از طریق

انجام اقداماتی نظیر پرداخت حقوق و مزایای مستمر کارکنان رسمی و پیمانی دستگاه‌های اجرائی توسط



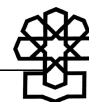
وزارت امور اقتصادی و دارایی، اعمال افزایش ضریب حقوق کارکنان دولت و بازنشستگان متناسب با معکوس سطح دریافتی کارکنان دولت و ... سعی در کنترل هزینه‌های پرسنلی در سال ۱۳۸۶ دارد. امکان‌پذیری و کارایی اعمال این سیاست‌ها و اثر آن بر کاهش یا حداقل کنترل سطح هزینه‌های دولت می‌باید به هنگام بررسی لایحه بودجه ۱۳۸۶ مورد توجه مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

ب) پیش‌بینی هزینه‌ها کم‌تر از میزان عملکرد می‌تواند ناشی از فرایند سهل‌اصلاح بودجه در سال بعد باشد و بدین ترتیب بودجه ۱۳۸۶ از طریق اصلاحیه یا متمم، با واقعیت‌های اجرائی در طول سال هماهنگ خواهد شد. در طول ده سال گذشته همواره سقف مصوب بودجه‌های سنواتی در طول سال یک یا چند بار اصلاح و در مواردی نیز از طریق ارائه متمم بودجه افزایش یافته‌اند.

شاخص‌های بودجه‌ای نظیر سهم مالیات‌ها در تأمین هزینه‌های جاری، نسبت اعتبارات عمرانی به جاری، وابستگی منابع عمومی دولت به درآمدهای حاصل از صادرات نفت و ... به هنگام تهیه و تصویب لایحه بودجه سنواتی مورد توجه قرار می‌گیرند. اما در هنگام تدوین و تصویب اصلاحیه‌ها و متمم‌های بودجه (که معمولاً در تنگناهای مالی و به هنگام بروز مشکلات اجرائی با قید فوریت تهیه و تصویب می‌شوند) که عملکرد واقعی شاخص‌های مزبور را نسبت به پیش‌بینی‌ها دستخوش تغییرات اساسی می‌کند فرصت طرح این‌گونه مباحث نیست.

۳. بخش عمده بودجه جاری و عمرانی کشور ناشی از تصمیمات گذشته است. بخش عمده هزینه‌های جاری کشور به بقای سازمان دولت و تعهدات مربوط به نظام بوروکراسی موجود یا پرداخت حقوق و دستمزد به کارکنان شاغل و بازنشسته و هزینه‌های راجع به تأمین نیازهای مصرفی دستگاه‌های اجرائی و یارانه‌ها اختصاص دارد. همچنین بخش اعظم اعتبارات عمرانی مربوط به طرح‌های در دست اجراست که اتمام آن‌ها مستلزم اختصاص تمام ظرفیت‌های مالی در طول چند سال آینده است، به همین دلیل نیز ساختار هزینه‌های جاری و عمرانی به‌رغم تغییر دولت‌ها، دستخوش تحول اساسی نمی‌شوند.

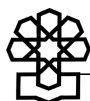
ساختار فعلی نظام اداری و مالی کشور به‌گونه‌ای است که حتی تغییر نگرش‌ها در قوه مجریه در طول دو دهه گذشته نتوانسته است مانع پیامدهای نامطلوب و رو به گسترش آن شود. مسائل مزبور اغلب ساختاری است و به دولتهایی که در هر مقطع قوه مجریه را در اختیار دارند ارتباط چندانی ندارد و در چارچوب رویه‌های کنونی تهیه، تصویب و اجرای بودجه جلوگیری از بروز یا رفع مانع آثار آن‌ها ناممکن می‌نماید. تغییر پیایی نرخ ارز و تضعیف ارزش پول ملی جهت کسب منابع ریالی بیش‌تر برای تأمین هزینه‌های دولت، انتقال بخشی از هزینه‌ها به خارج از بودجه و تأمین آن از طریق سرمایه‌های مردم در بانک‌ها و استقراض مستقیم و غیرمستقیم از بانک مرکزی و سیستم بانکی، پیش‌فروش حج، تلفن همراه و ... اقدامات مقطعی بوده است که همراه با افزایش قیمت نفت در سنوات اخیر، سبب گشایش مالی شده و دولت‌ها را از انجام اقدامات ساختاری منصرف ساخته است. در مجموع می‌توان گفت لایحه بودجه ۱۳۸۶، از دیدگاه



منابع و مصارف ادامه روند سنوات گذشته در بودجه‌ریزی کشور است.

از دیدگاه تصمیم‌گیران، بیش‌تر دشواری‌ها و مسائل بودجه‌های ایران معلول نارسایی‌های منابع انگاشته می‌شود در حالی که تحلیل ساختارها و عملکردهای بودجه‌ای اخیر در مقایسه با منابع و امکانات مالی دولت‌ها بیانگر واقعیت‌های دیگری است. از این منظر مدیریت بخش عمومی حوزه‌های فاقد مرزبندی‌های شفاف و سازوکاری پرهزینه و کم‌توان است. بنابراین، مسائل و نارسایی‌های بودجه‌ریزی در بخش عمومی را می‌یابد بازتاب ناکارآمدی‌های ساختاری در فرایند انتخاب و مدیریت مأموریت‌های دولت دانست. بدین ترتیب اصلاح نظام بودجه‌ریزی مستلزم اقداماتی از قبیل موارد زیر است:

- ایجاد هماهنگی در جایگاه و نقش دولت،
  - تعریف مأموریت‌ها و وظیفه‌های اجرائی،
  - اصلاح ساختار اداری و سازمانی،
  - اصلاح مدیریت تجهیز و تخصیص منابع و سرانجام،
  - تشخیص و تأمین حقوق قوای سیاسی در فرایند تصمیم‌گیری و انتخاب‌های بخش عمومی.
- اقدامات مزبور به معنای نیاز به اصلاحات گسترده در نظام اداری و نظام بودجه‌ریزی کشور است. باز تعریف نقش دولت با اتکای به سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در مورد اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی، پیگیری اصلاحات اداری در قالب مجموعه اقداماتی از قبیل «لایحه مدیریت خدمات کشوری» و تشخیص و تأمین حقوق قوای سه‌گانه در فرایند تصمیم‌گیری و مدیریت بخش عمومی از طریق تبیین حقوق قوه مقننه در بودجه در صورت هماهنگی در اصول و مبانی، راهکارهای مؤثری برای برون‌رفت از وضعیت فعلی محسوب می‌شوند.



## ضمیمه

### نکات فنی

۱. در سال ۱۳۸۵ سه متمم بودجه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که به ترتیب عبارتند از:

(میلیارد ریال)

اعتبار	عنوان	متمم
۵۴۵۰	قانون اصلاح ماده (۱) برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران برای مقاوم‌سازی مدارس بدون استحکام، مصوب ۱۳۸۵/۱/۳۰ مجلس شورای اسلامی	متمم ۱
۶۰۰۰	قانون اصلاح جداول ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور به منظور اختصاص ۲ درصد (۲٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی به استان‌های نفت‌خیز و شهرستان‌ها و بخش‌های محروم کشور، مصوب ۱۳۸۵/۷/۱۲ مجلس شورای اسلامی.	متمم ۲
۳۱,۳۲۵	قانون اصلاح جداول ۴ و ۷ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و متمم قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور، مصوب ۱۳۸۵/۸/۱۰ مجلس شورای اسلامی	متمم ۳
۴۲,۷۷۵	<b>جمع</b>	

در کلیه محاسبات انجام شده در این گزارش کلیه اقلام مزبور جزو برداشت از حساب ذخیره ارزی منظور شده است. دلیل این امر فراهم نمودن امکان انجام مقایسه بین ارقام قانون بودجه سال ۱۳۸۵ و لایحه بودجه ۱۳۸۶ است. زیرا در لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ دولت اعتبارات متمم اول و دوم را جزو ارقام تملک دارایی‌های مالی طبقه‌بندی کرده است.

۲. در تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۴ اصلاحیه لایحه بودجه ۱۳۸۶ کل کشور به شماره ثبت ۶۴۶ توسط اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی چاپ شد که در آن برخی ارقام لایحه بودجه ۱۳۸۶ و اشتباهات تحریری اصلاح گردید. در ارقام به کار رفته در این گزارش اثر اصلاحات مزبور به شرح جدول زیر لحاظ شده است.

(میلیارد ریال)

ردیف	موضوع	لایحه بودجه ۱۳۸۶	اصلاحیه لایحه بودجه ۱۳۸۶
۱	دانشگاه‌های علوم پزشکی - کسری اعتبارات اجتناب‌ناپذیر در ردیف ۵۰۳۹۴۱	.	۴۲۰۰
۲	واگذاری سهام شرکت‌ها در ردیف ۱۰۱۰۰۱	۴۰۰۰۰	۲۷۶۲۷
۳	بازپرداخت بدهی‌های دولت به بانک‌های تجاری و تخصصی در ردیف ۱۰۳۰۰۲	۸۰۰۰	۳۸۰۰
۴	بازپرداخت تعهدات ارزی	.	۱۲۳۷۳



شماره مسلسل: ۸۱۹۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور (۱) کلیات بودجه (ویرایش اول)

Report Title:—

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

تهیه و تدوین: علی پناهی، محمد زنگنه، محمدتقی فیاضی

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

لایحه بودجه ۱۳۸۶ (Budget Bill, 2007-2008)

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

در انتهای گزارش درج شده است.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۵/۱۱/۷