

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور

۳۸. بودجه به زبان ساده

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۰۷۱۴

اسفندماه ۱۳۸۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۱	مخاطبان گزارش
۲	۱. بودجه چیست و حاوی چه اطلاعاتی است؟
۲	۲. ساختار بودجه‌ای
۳	۳. رقم بودجه
۵	۴. ترکیب بودجه و تغییرات آن نسبت به سال گذشته
۷	۵. ساختار کلی بودجه عمومی دولت
۸	۶. تصویر کلی بودجه عمومی دولت در دو برداشت (قانون سال ۱۳۸۹ و لایحه سال ۱۳۹۰)
۱۳	۷. نمای نزدیک (اجزای اقلام عمده منابع و مصارف)
۱۸	۸. بودجه چگونه خرج می‌شود؟
۲۲	۹. سرمایه‌گذاری‌های عمرانی برای چه مواردی انجام می‌شود؟
۲۴	۱۰. بودجه از نگاه اعتبارات استان‌ها
۲۵	۱۱. برخی موارد قابل توجه لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۳۱	۱۲. «ترین»‌های بودجه سال ۱۳۹۰
۳۵	۱۳. تصمیمات جدید در بودجه
۳۶	منابع و مأخذ



درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ۳۸. بودجه به زبان ساده

چکیده

این گزارش تلاشی است در جهت ترسیم تصویری ساده و سهل از بودجه براساس آنچه که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور پیش‌بینی شده است.

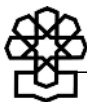
مقدمه

بودجه در بسیاری از مواقع سندی فنی و پیچیده تلقی می‌شود که معمولاً آگاهی و درک جزئیات و حتی در برخی از مواقع کلیات آن، ثقیل تلقی می‌شود. برای رفع این مشکل، نهادهای دولتی یا مشاوره‌ای قانونگذاری در کشورهای مختلف، در کنار انتشار گزارش‌های تکنیکی، اقدام به ساده‌سازی و انتشار مفاهیم بودجه در قالب‌هایی ساده‌تر می‌کنند. گزارش حاضر نیز در این چارچوب تنظیم شده است.

در این گزارش به منظور درک بیشتر اطلاعات بودجه‌ای، مفاهیم و اصطلاحات فنی بودجه‌ای تا حد امکان در قالب اصطلاحات عام‌تر بیان شده و برای فهم راحت‌تر این مفاهیم، در اکثر موارد به جای متن، از تصویر استفاده شده است. به منظور ساده‌سازی، برخی اعداد گرد شده و برخی جزئیات تکنیکی نادیده گرفته شده است.

مخاطبان گزارش

مخاطبان این گزارش افراد یا گروه خاص نیستند و همگان می‌توانند از آن بهره ببرند؛ چه در مقام قانونگذار، سیاستمدار، اهالی رسانه، متخصصان و خواه یک شهروند معمولی. این گزارش به‌ویژه برای افرادی که آشنایی چندانی با پدیده‌های بودجه و بودجه‌ریزی ندارند و مشتاق دانستنی‌هایی در این مورد هستند و چه بسا بخواهند از فعالیت‌های دولت و حساب و کتاب آن سردرآورند، مفید و جالب است.



۱. بودجه چیست و حاوی چه اطلاعاتی است؟

- دولت برای اجرای مأموریت‌هایی که از سوی مردم به آن محول شده است باید:
- منابع لازم را از اقتصاد به شیوه‌ای مناسب و به مقدار کافی جمع‌آوری کند،
- سپس این منابع را به‌طور مسئولانه، کارآ و اثربخش به اولویت‌های عمومی تخصیص دهد.
این فرآیند که در طی یک‌سال مالی در جریان است، **بودجه‌ریزی** نام دارد. حال اگر این فرآیند را به‌طور موقتی متوقف کنیم و از آن یک عکس بگیریم، این تصویر که یک برش از فرآیند مزبور است، یک **سند بودجه** خواهد بود.

با این حساب، بودجه‌ریزی یک فرآیند و بودجه برشی از آن است. بودجه‌ریزی زمانی موضوعیت پیدا می‌کند که منابع در اختیار یک ملت محدود باشند. براین اساس می‌توان گفت که مسئله اساسی در بودجه‌ریزی این است که بر چه مبنایی باید تصمیم گرفت که بخشی از منابع عمومی را به ایجاد جاده‌های روستایی تخصیص داد یا به ایجاد یک سفارت در یک کشور خارجی. بنابراین، بودجه باید آثار مالی تصمیمات سیاستی را نشان دهد. به همین دلیل است که امروزه بودجه به‌عنوان یک **سند سیاستگذاری** مهم، که تصویر مالی پیش‌بینی‌های درآمدها و هزینه‌های دولت را در خود دارد، محسوب می‌شود.

- استفاده‌های مختلف از بودجه

الف) برنامه‌ریزی کوتاه مدت،

ب) اجرای برنامه‌های میان‌مدت (برنامه‌های پنج‌ساله توسعه)،

ب) مدیریت مالی دولت و شرکت‌های دولتی،

ج) اعمال جهت‌گیری‌های کلی و منطقه‌ای،

د) توزیع اعتبارات،

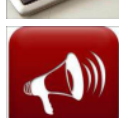
و) رسانه‌ای برای علامت دادن به عاملان اقتصادی، سیاسی و مردم، و ...

- به‌طور کلی بودجه جنبه **پیش‌بینی** دارد و هدف از آن، برآورد انجام هزینه‌ها، تحقق

سیاست‌ها و مأموریت‌های قانونی دولت است.

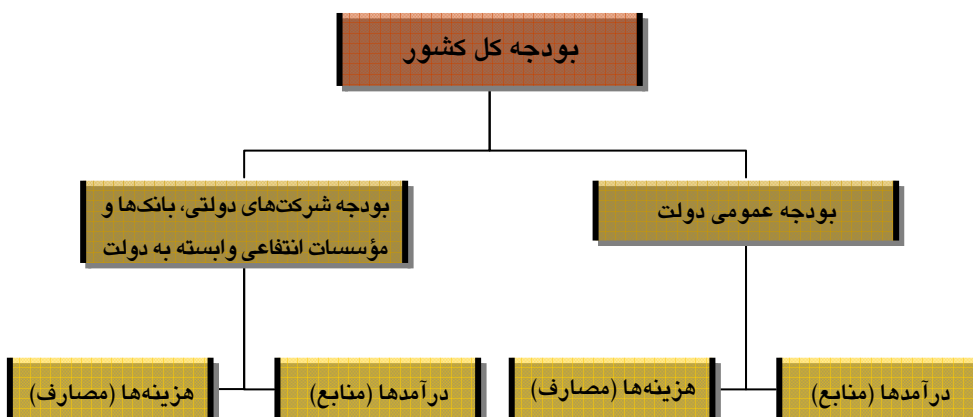
۲. ساختار بودجه‌ای

سند بودجه کل کشور شامل دو جزء از جنس متفاوت است. اولی بودجه عمومی است و جزء دوم نیز بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات غیرانتفاعی است.





نمودار ۱. ساختار بودجه



ماهیت، کارکرد و مأموریت‌های این دو به میزان زیادی با یکدیگر فرق می‌کند. در کشورهای توسعه‌یافته، سند بودجه تنها شامل جزء اول است. اگر چه بودجه شرکت‌های دولتی هر ساله به همراه بودجه عمومی به قوه مقننه تقدیم می‌شود، اما این کار بیشتر جنبه استحضاری دارد و نمایندگان آن را بررسی نمی‌کنند و نظارتی نیز بر آن ندارند. معمولاً صاحب‌نظران بر این باورند که تنها لازم است که مالیات و سهم دولت از سهام آنها در بودجه آورده شود.

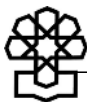
۳. رقم بودجه

- رقم بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، «۵،۲۱۹،۵۹۹،۳۹۰،۰۰۰،۰۰۰ ریال» برآورد شده است. این رقم به زبان ساده معادل:

- ۵۲۱۹ هزار میلیارد ریال، یا ۵۲۱ هزار میلیارد تومان یا،
- ۴۹۷ میلیارد دلار^۱ است.

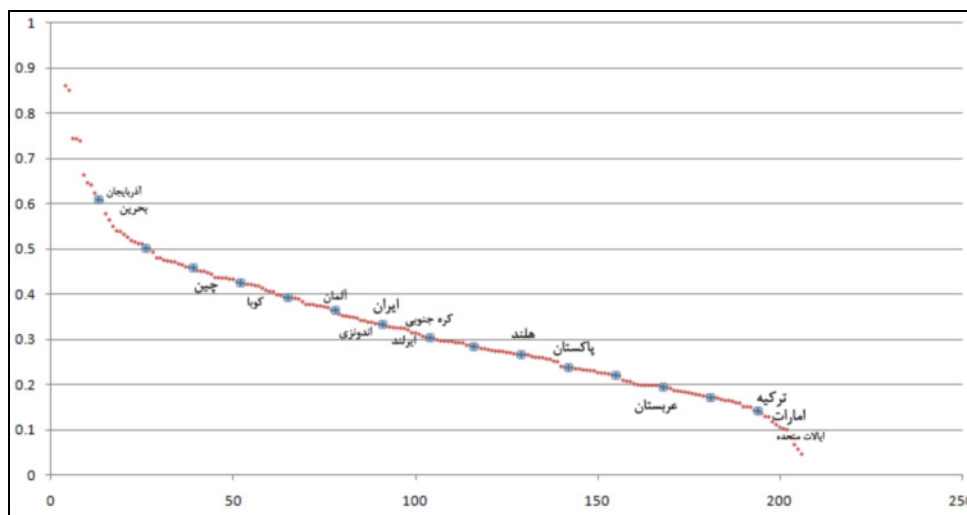
- رقم بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، «۱،۷۶۹،۹۸۱،۷۲۹،۰۰۰،۰۰۰ ریال» برآورد شده است. این رقم به زبان ساده معادل ۱۷۶۹ هزار میلیارد ریال، یا ۱۷۶ هزار میلیارد تومان یا ۱۶۸ میلیارد دلار است.

۱. با فرض هر دلار معادل ۱۰۵۰۰ ریال.



● این رقم چقدر بزرگ است؟

نمودار ۲. موقعیت ایران در رتبه‌بندی نسبت بودجه عمومی به تولید ناخالص داخلی



مأخذ: محاسبه از آمار IMF (محور عمودی نسبت بودجه عمومی به GDP، محور افقی، رتبه کشور).

ایران در سال‌های اخیر از لحاظ «نسبت بودجه عمومی به تولید ناخالص داخلی» به‌طور متوسط رتبه ۹۰ داشته است. هر چقدر این رقم بیشتر باشد نشانه دولتی بودن ساختار اقتصاد کشور است. ایران از این لحاظ شبیه کشورهایمانند اندونزی و هند است. بزرگی رقم بودجه حرف و حدیث‌های زیادی به‌دنبال دارد. مثلاً نشان می‌دهد که عملیات دولت تا چه اندازه گسترده است، اینکه مردم مأموریت‌های زیادی به دولت سپرده‌اند، مداخله دولت در اقتصاد جامعه گسترده است، و اینکه سهم زیادی از تولید ناخالص داخلی کشور به‌طور مستقیم متأثر از قانونگذاری‌ها یا سیاست‌های دولت است.

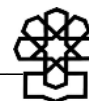
● این رقم واقعاً بزرگ است؟

اگر هر کشور را یک شرکت فرض کنیم، رقم کل بودجه ایران از لحاظ منابع، تقریباً برابر با درآمد سال گذشته فروشگاه‌های زنجیره‌ای وال مارت، ۷ برابر مایکروسافت و ۱۰ برابر شرکت نوشابه‌سازی پپسی است^۱ (البته اگر این مقایسه را به قدرت خرید برگردانیم، ارقام فوق به حدود ۲/۵ ضرب می‌شوند)^۲. اما این مقایسه نادرست است؟ چرا؟^۳

1. Wal-Mart, Annual Report, p. 30, 2010, Microsoft Annual Report Financial Highlights, 2009 PepsiCo Annual Report P. 12.

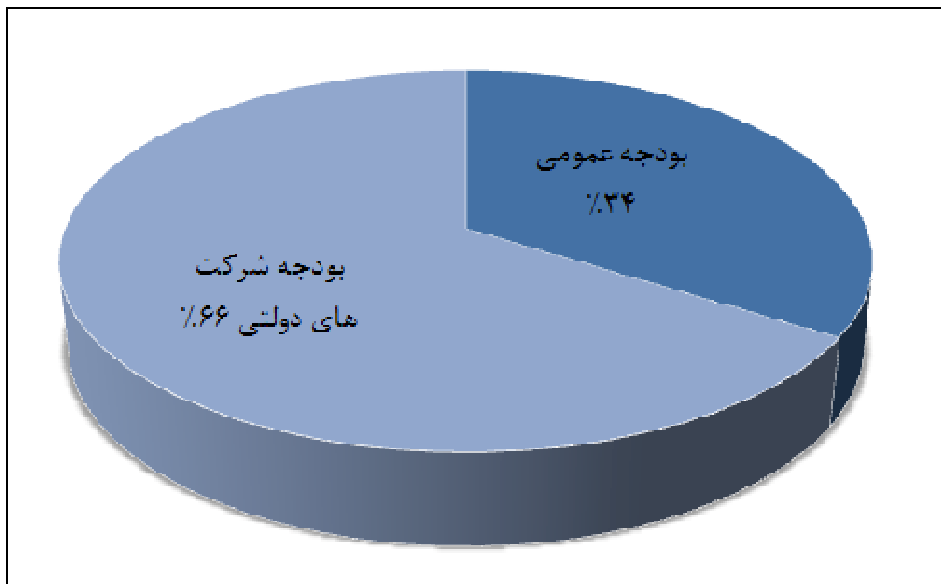
2. World Bank, International Comparison Program Database 2009, PPP Conversion Factor (GDP) to Market Exchange Rate Ratio for Iran: 0.392.

۳. پاسخ را در صفحه ۷ خواهید خواند.



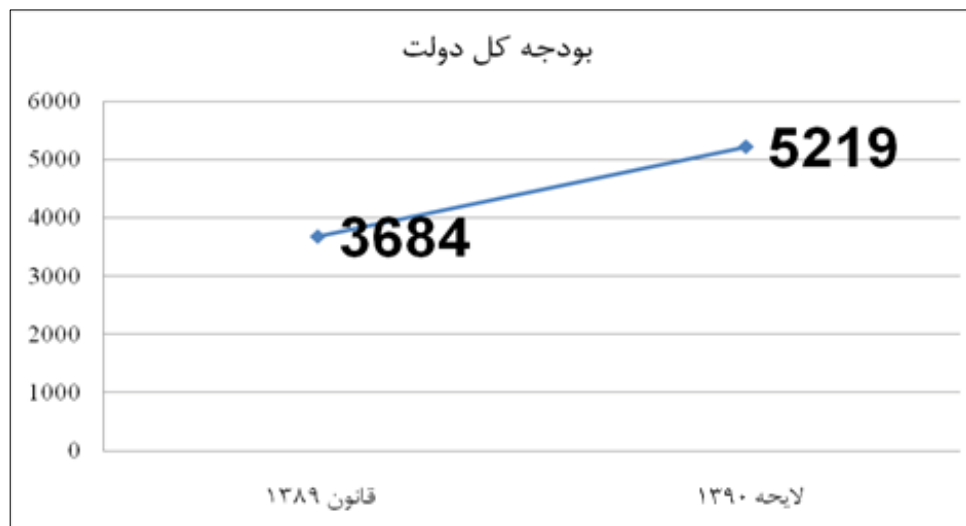
۴. ترکیب بودجه و تغییرات آن نسبت به سال گذشته

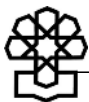
نمودار ۳. ترکیب بودجه



نمودار ۴. نوسانات بودجه کل، درصد تغییر: ۴۱/۶۷٪

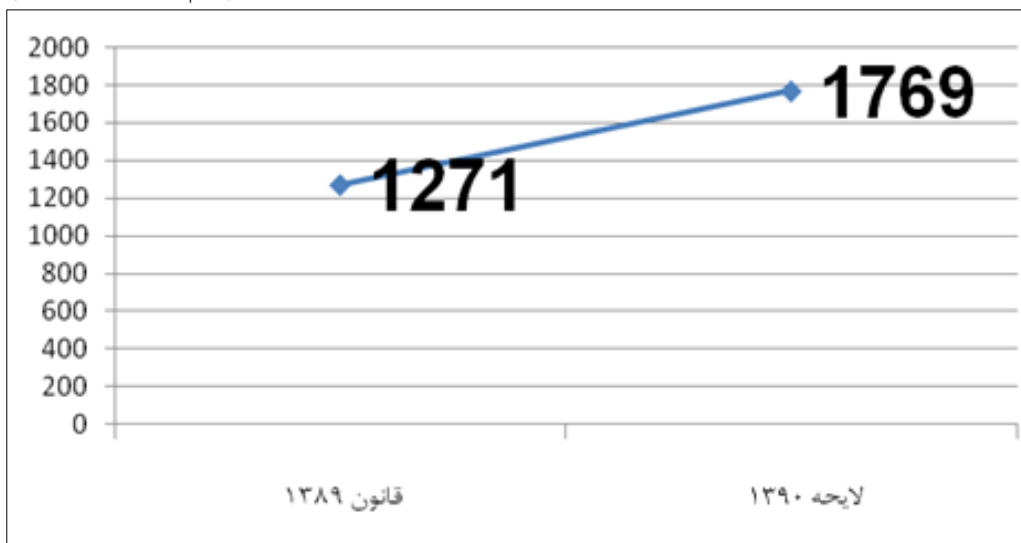
(ارقام به هزار میلیارد ریال)





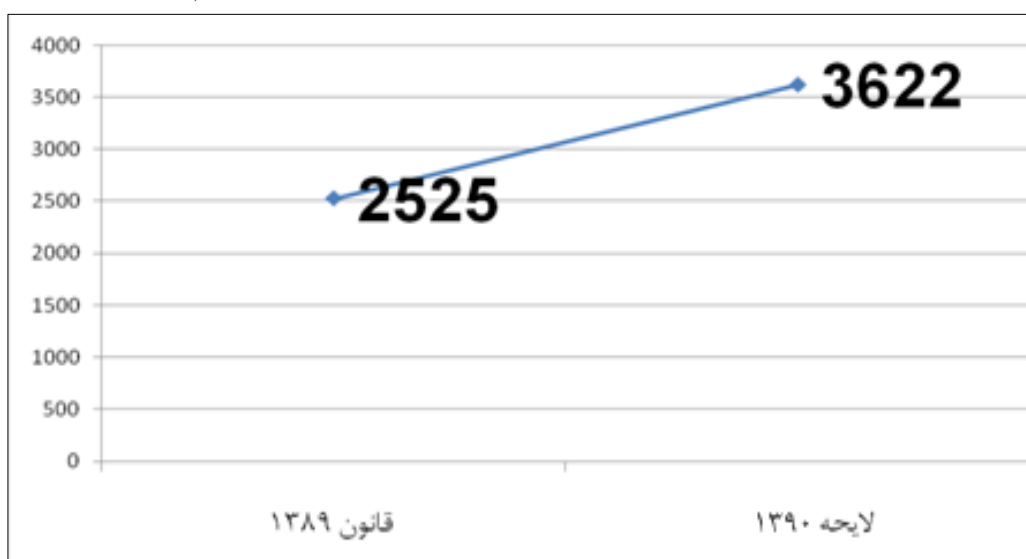
نمودار ۵. نوسانات بودجه عمومی دولت، درصد تغییر: ۳۹/۱۸ ↑

(ارقام به هزار میلیارد ریال)



نمودار ۶. نوسانات بودجه شرکتها، درصد تغییر: ۴۳/۴۵ ↑

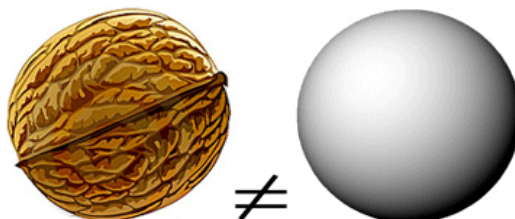
(ارقام به هزار میلیارد ریال)





اگرچه بودجه کل کشور از لحاظ ساختاری به بودجه عمومی و بودجه شرکت‌ها تقسیم می‌شود، اما هم‌سنگ دانستن این دو بخش و تعمیم تحلیل‌های مبتنی بر جمع این دو رقم به مقایسه‌هایی همانند مقایسه صفحه گذشته، نادرست است، چون:

بودجه شرکت‌های دولتی در واقع برآمده از گردش مالی تعدادی شرکت است. این شرکت‌ها ممکن است سودده باشند یا زیان بدهند. بدیهی است که این رقم از «جنس» ارقام بخش بودجه عمومی دولت که در واقع مبالغ تخصیص یافته به اداره امور جاری و عمرانی سازمان‌های مختلف دولتی است، نیست.



مثال عینی: جمع کردن برآیند مالی شرکت «آ» با بودجه وزارت آموزش و پرورش منطقی نیست. یک نتیجه کاربردی: مقایسه‌ها و تحلیل‌های مبتنی بر نسبت «بودجه کل» به «تولید ناخالص داخلی» چندان منطقی نیست.

به همین دلیل، اگرچه بودجه شرکت‌های دولتی، بخش بزرگ بودجه را تشکیل می‌دهند، اما بودجه عمومی دولت بخش مهم بودجه است و در ادامه گزارش نیز بر این بخش بودجه متمرکز خواهیم شد.

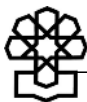
۵. ساختار کلی بودجه عمومی دولت

همان‌طور که اشاره شد، سند بودجه تصویر مدیریت مالی مأموریت‌ها و تصمیمات سیاستی دولت را نشان می‌دهد. بنابراین، ساختار آن نیز باید بازتاب ساختار مدیریت دولتی باشد. ساختار مدیریت دولتی نیز به نوبه خود وابسته به ماهیت دولت و نوع مأموریت‌هایی که مردم به آن محول می‌کنند، و همچنین ابزارهایی که دولت برای انجام آنها در اختیار دارد، است.

بودجه در نگاه کلی ساختار ساده زیر است که دو طرفش باید با هم برابر باشند:

نمودار ۷. ساختار بودجه

دریافت‌ها (منابع)	پرداخت‌ها (مصارف)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ مالیات‌ها ▪ عایدات نفتی ▪ سایر درآمدها ▪ [-----] * 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ هزینه‌های مصرفی ▪ هزینه‌های سرمایه‌گذاری ▪ بازپرداخت تعهدات و دیون
جمع دریافت‌ها	جمع پرداخت‌ها



- در صورتی که پرداخت‌های دولت از دریافت‌هایش بیشتر باشد، دولت با کسری بودجه مواجه می‌شود و باید آن را از جایی (افزایش یا بیش‌برآورد درآمدها، خلق درآمدهای صوری یا استقراض و...) تأمین کند. مکعب ستاره‌دار ساختار بالا، جای منابع تأمین کسری بودجه برای مساوی کردن مجموع دو طرف است.

- اگر چه سند بودجه کشور به‌طور صوری متوازن بسته می‌شود، اما در عمل، به‌دلیل بیش‌برآورد درآمدها و عدم تحقق بخشی از منابع درآمدی و همچنین کم‌برآورد اعتبارات، همواره با کسری مواجه می‌شود.

در ادامه گزارش و در بخش «نمای نزدیک» خواهیم دید که اقلام جدول فوق (به‌ویژه مالیات و نفت) از چه اجزایی تشکیل شده‌اند و سهم و نوسانات هرکدام در بودجه امسال نسبت به سال گذشته چه مقدار بوده است.

۶. تصویر کلی بودجه عمومی دولت در دو برداشت (قانون سال ۱۳۸۹ و لایحه سال ۱۳۹۰)

بودجه دارای دو قسمت منابع و مصارف است. به‌لحاظ حقوقی، می‌توان قسمت منابع عمومی را حقوق دولت نسبت به مردم و قسمت مصارف عمومی را نیز حقوق مردم نسبت به دولت دانست. به‌عبارت دیگر، مردم تکالیف و مأموریت‌هایی را به دولت می‌سپارند و در عوض آن، منابع لازم برای انجام آنها را تأمین می‌کنند.

الف) از نگاه منابع (دریافت‌ها)

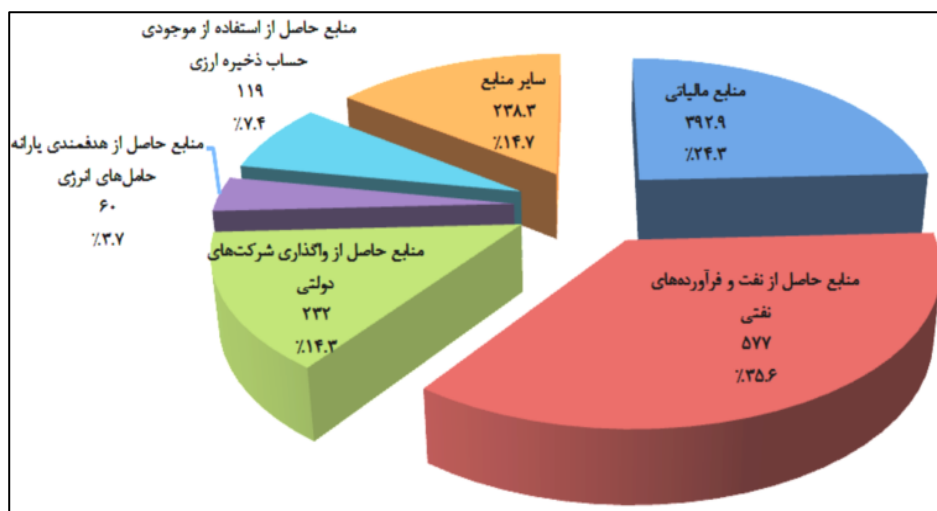
اجزای منابع عمومی در نمودار زیر آمده است. همان‌طور که گفته شد، منابع عمومی بودجه حقوق دولت نسبت به مردم است. درواقع، مردم پس از سپردن حقوق حاکمیت به دولت موظف می‌شوند بخشی از درآمد خود را برای انجام وظایف و اعمال حاکمیت در اختیار دولت قرار دهند. این کار از طریق قوانین موضوعه کشورها صورت می‌گیرد؛ مانند قانون مالیات‌های مستقیم، قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و... در ایران، البته در ایران بخش زیادی از منابع عمومی بودجه از فروش ثروت ملی نفت و گاز به‌دست می‌آید که آن هم تابع قوانین و مقررات خاص خود است.



بودجه عمومی لایحه سال ۱۳۹۰: ۱۷۷۰، شامل:

منابع عمومی (۱۶۱۹/۷) + درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی (۱۵۰/۳)^۱

نمودار ۸. منابع عمومی لایحه سال ۱۳۹۰، اندازه کل: ۱۶۱۹/۷

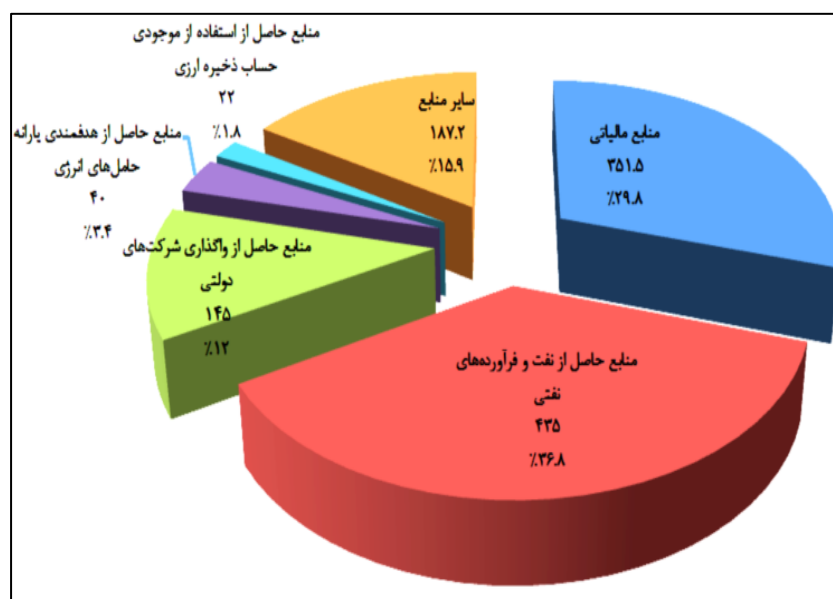


تصویر منابع عمومی قانون سال ۱۳۸۹ - اندازه کل: ۱۱۷۹/۹ هزار میلیارد ریال

بودجه عمومی قانون سال ۱۳۸۹: ۱۲۷۱/۳، شامل:

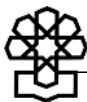
منابع عمومی (۱۱۷۹/۹) + درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی (۹۱/۴)^۲

نمودار ۹. منابع عمومی قانون بودجه سال ۱۳۸۹

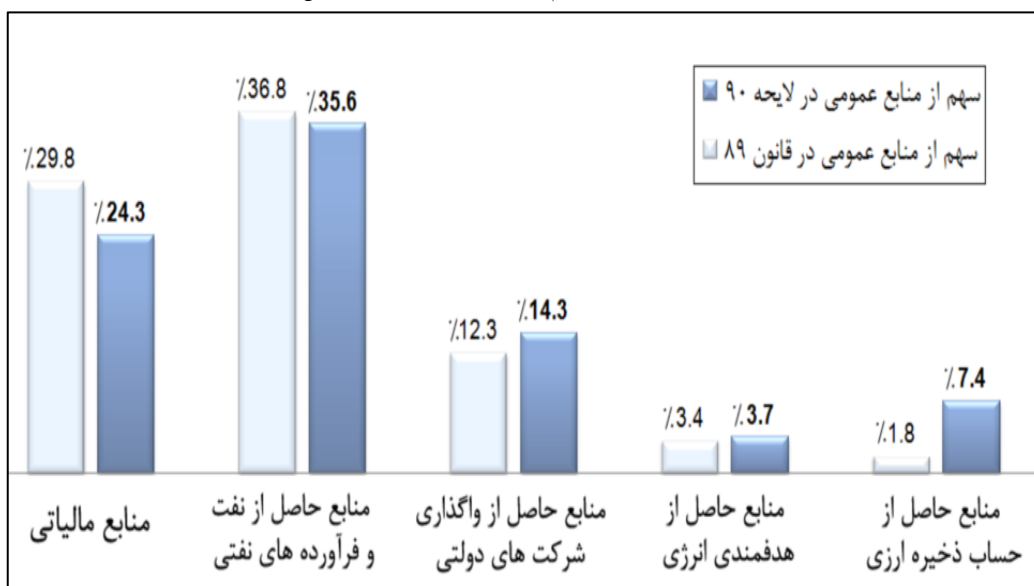


۱. ارقام به هزار میلیارد ریال است.

۲. همان.

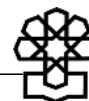


نمودار ۱۰. نوسانات سهم بخش‌های مختلف منابع عمومی



ب) از نگاه مصارف (پرداخت‌ها)

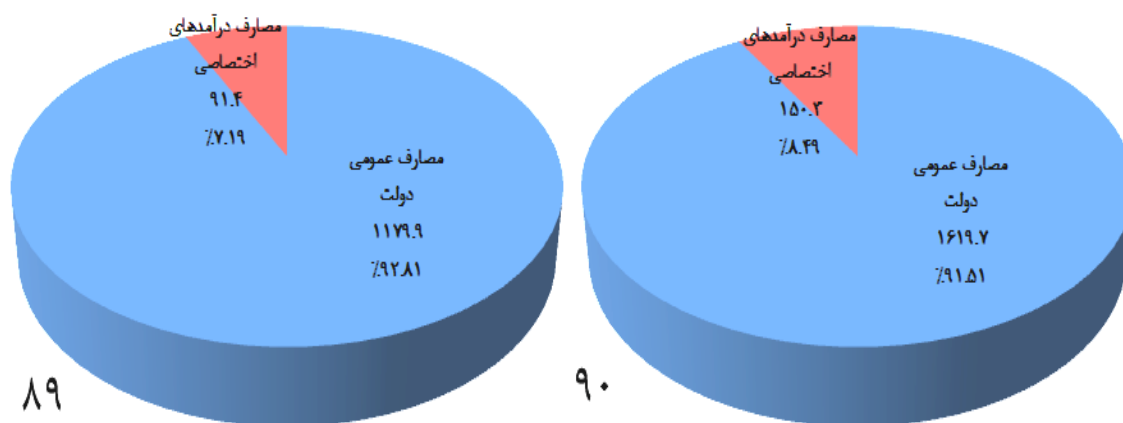
در قسمت مصارف عمومی بودجه دولت موظف است طبق قوانین موضوعه کشور، تکالیف و مأموریت‌هایی را که مردم (از راه قوه مقننه) به آن تفویض کرده‌اند و جزء حقوق قراردادی آنها است، انجام دهد. قوه مقننه مجموعه‌ای از وظایف و تکالیف را برای دولت در حوزه‌هایی از قبیل بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، امنیت داخلی و خارجی، تأمین اجتماعی و جز اینها تعریف کرده است و مصارف عمومی بودجه قاعده‌تاً باید شامل اقدامات و راهبردهای دولت برای انجام تکالیفش از این سنخ باشد.

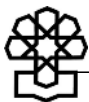


بودجه عمومی لایحه سال ۱۳۹۰: ۱۷۷۰، شامل:

مصارف عمومی (۱۶۱۹/۷) + مصارف درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی (۱۵۰/۳)^۱

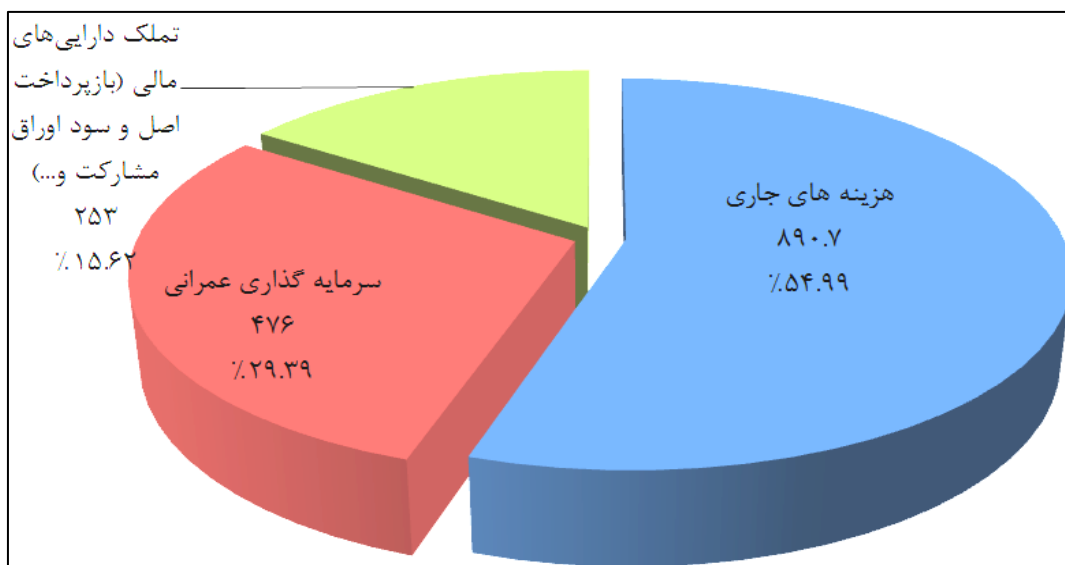
نمودار ۱۱. نوسانات بودجه عمومی براساس مصارف





نمودار ۱۲. تصویر مصارف عمومی لایحه سال ۱۳۹۰ - اندازه کل: ۱۷۷۰

(ارقام به هزار میلیارد ریال)

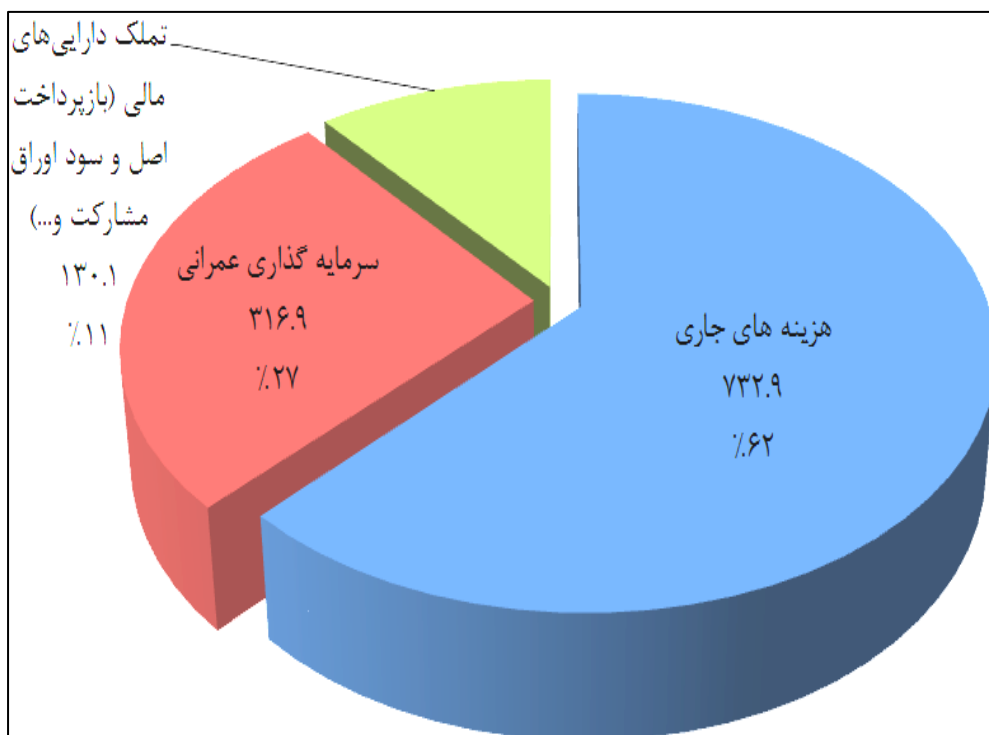


بودجه عمومی قانون سال ۱۳۸۹: ۱۲۷۱/۳، شامل:

مصارف عمومی (۱۱۷۹/۹) + مصارف درآمدهای اختصاصی وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی (۹۱/۴)

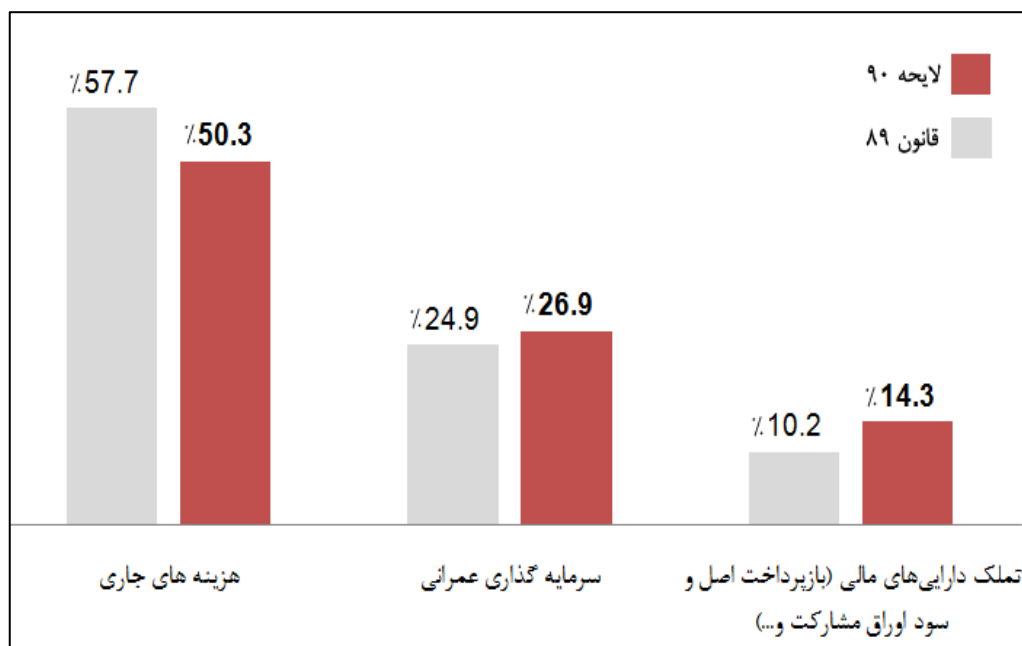
نمودار ۱۳. تصویر مصارف عمومی قانون سال ۱۳۸۹ - اندازه کل: ۱۱۷۹/۹

(ارقام به هزار میلیارد ریال)





نمودار ۱۴. نوسانات سهم بخش‌های مختلف مصارف در بودجه عمومی



۷. نمای نزدیک (اجزای اقلام عمده منابع و مصارف)

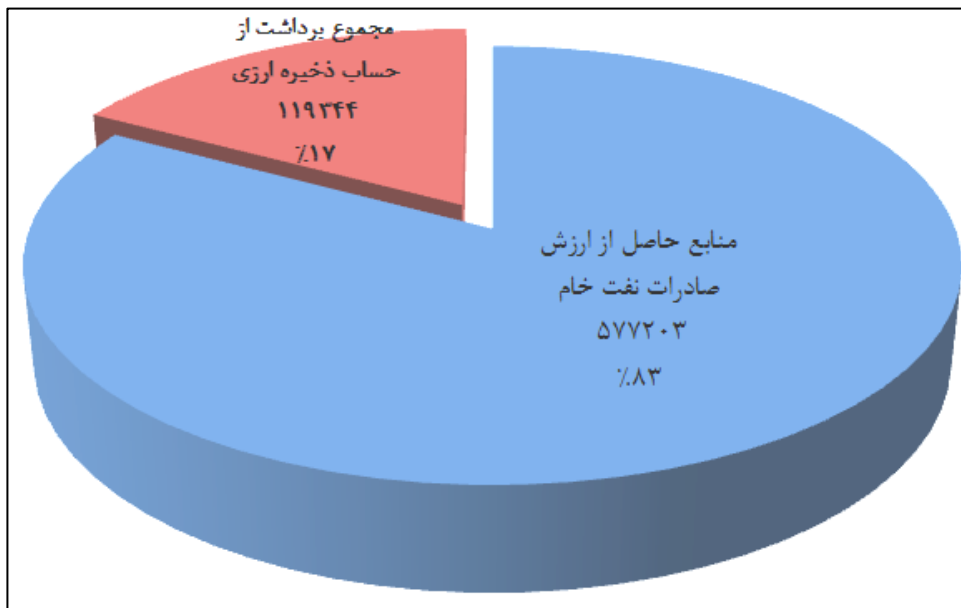
۷-۱. منابع نفتی

یکی از اجزای منابع عمومی بودجه در ایران منابع با منشأ نفتی است که سهم بالایی را نیز از منابع عمومی تشکیل می‌دهد. منابع با منشأ نفتی شامل دو قلم عمده ارزش صادرات نفت خام و برداشت از حساب ذخیره ارزی است. چون منابع حاصل از صادرات نفت به ارزهای خارجی (به‌ویژه دلار) دریافت می‌شود، لذا حجم آن در بودجه عمومی به میزان زیادی متأثر از قیمت فروش نفت خام و نرخ تبدیل درآمدهای ارزی به ریال دارد.

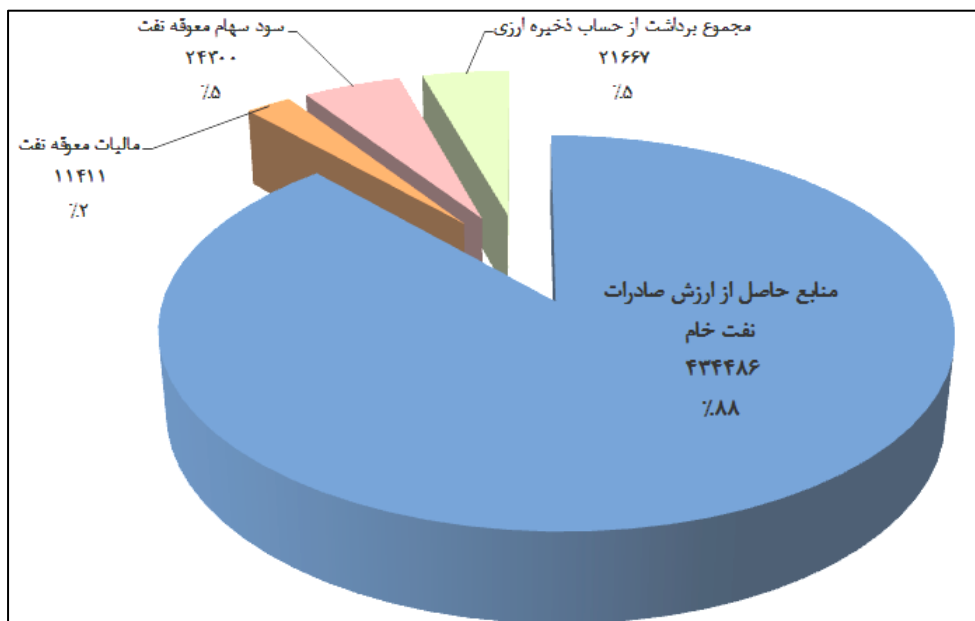
چون نفت یک ثروت ملی است، بنابراین توصیه اکید می‌شود که نباید از منابع حاصل از فروش نفت برای تأمین هزینه‌های جاری دولت استفاده شود. در واقع، از این منابع باید برای افزایش ظرفیت توسعه‌ای کشور بهره‌گرفت. به عبارت دیگر، نفت به مثابه یک درخت می‌ماند که باید از ثمرات آن استفاده کرد و نه از خود درخت. بسیاری از صاحب‌بنظران کشور برای باورند که وابستگی بیش از حد بودجه درآمدهای نفتی، مسئله تخصیص بهینه منابع و به‌طور بودجه‌ریزی را از موضوعیت انداخته است.



نمودار ۱۵. لایحه سال ۱۳۹۰ (رقم کل ۶۹۶ هزار میلیارد ریال، رشد نسبت به سال ۱۳۸۹: ۴۱/۶٪)
(ارقام به میلیارد ریال)



نمودار ۱۶. قانون سال ۱۳۸۹ (رقم کل ۴۹۱ هزار میلیارد ریال)
(ارقام به میلیارد ریال)



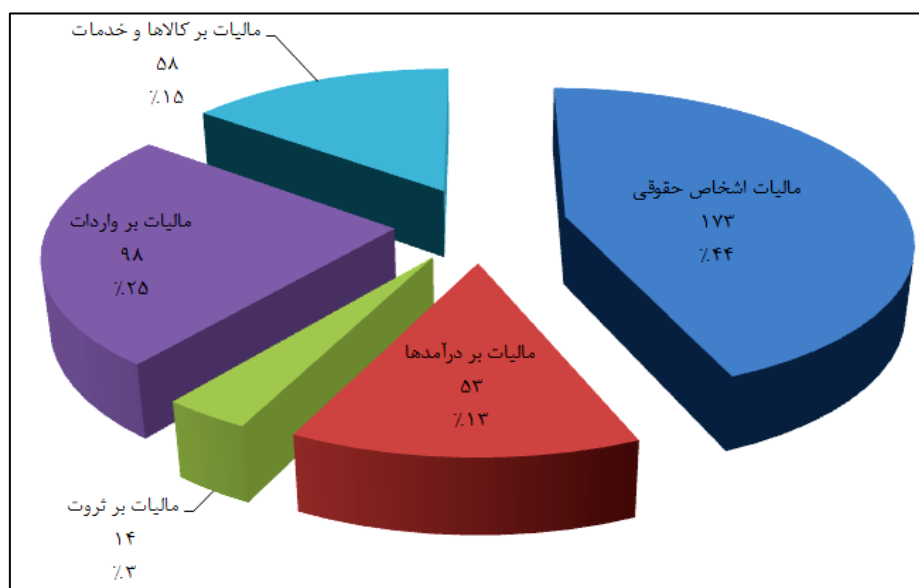
۷-۲. مالیات

مالیات حق حاکمیت دولت است. در واقع، مردم پس از سپردن حق حاکمیت به دولت ناگزیر از تأمین هزینه‌های اعمال آن هستند. در کشورهای توسعه‌یافته مهمترین منبع انجام تکالیف و مأموریت‌های

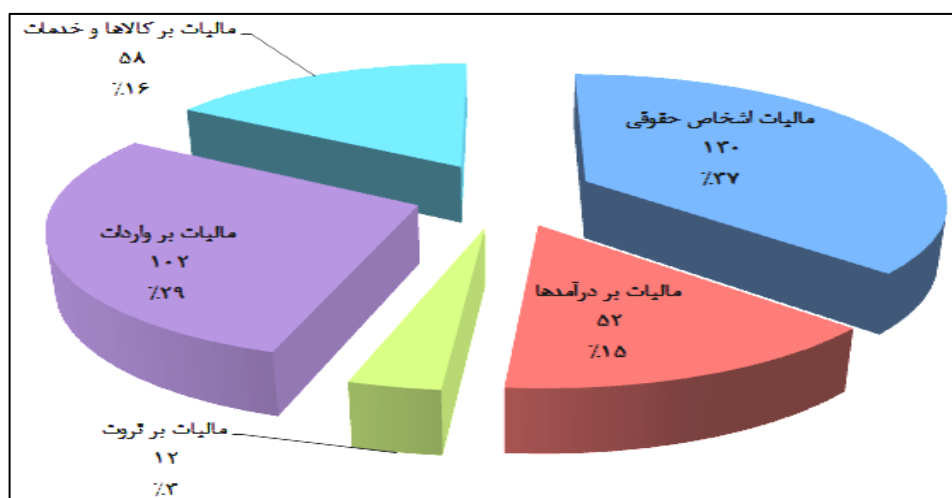


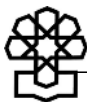
دولت مالیات است. اصولاً هرچه وابستگی بودجه به مالیات‌ها بیشتر باشد، انتظار پاسخگویی بیشتری نیز از دولت می‌رود و مسئله اساسی بودجه‌ریزی نیز موضوعیت بیشتری پیدا می‌کند. هرچه مالیات‌ها طبق قوانین موضوعه کشور و قاعدتاً متناسب با ظرفیت اقتصادی بخش خصوصی بیشتر باشد، منابع مالیاتی و به تبع آن توانایی دولت برای انجام مأموریت‌ها و تکالیفش افزایش می‌یابد.

نمودار ۱۷. ترکیب مالیاتی در لایحه سال ۱۳۹۰: (رقم کل ۳۹۶ هزار میلیارد ریال، رشد نسبت به سال ۱۳۸۹: ۱۲٪) (۳۹۲ هزار میلیارد ریال بدون احتساب درآمدهای اختصاصی)



نمودار ۱۸. ترکیب مالیاتی در قانون سال ۱۳۸۹ (رقم کل، ۳۵۴ هزار میلیارد ریال) (۳۵۱ هزار میلیارد ریال بدون احتساب درآمدهای اختصاصی)



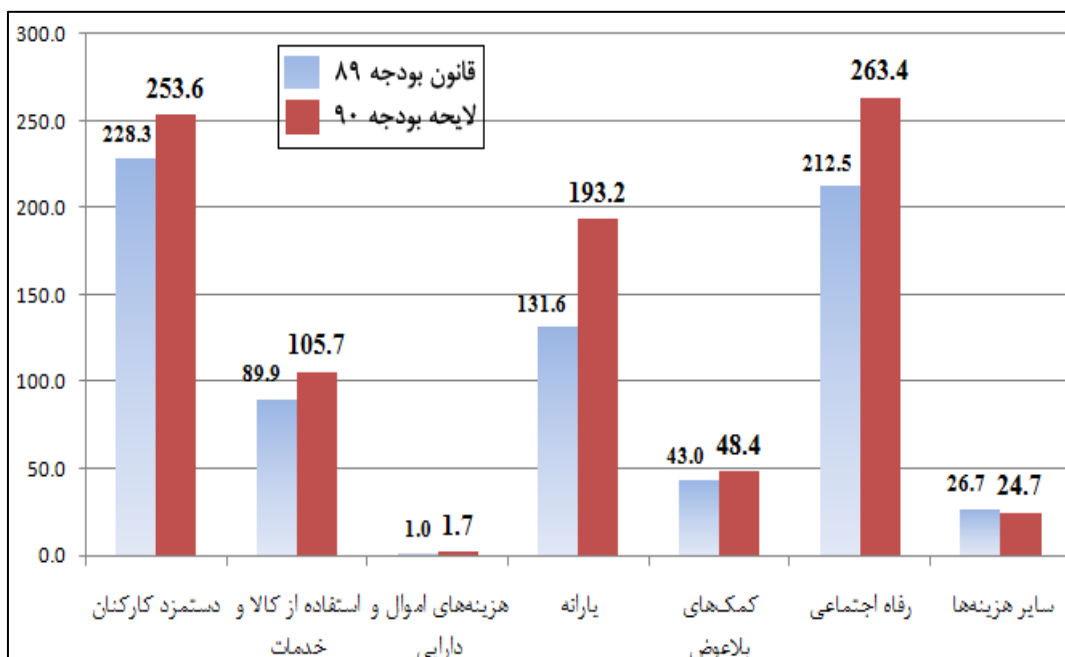


۷-۳. هزینه‌ها به تفکیک موضوع

هزینه‌ها حقوق مردم نسبت به دولت هستند و ترکیب آنها ماهیت دولت و جهت‌گیری سیاست‌های آن را بازتاب می‌دهند. برای مثال، انتظار بر این است که در دولت‌های رفاه سهم هزینه‌های تأمین اجتماعی از کل هزینه‌ها بیشتر باشد.

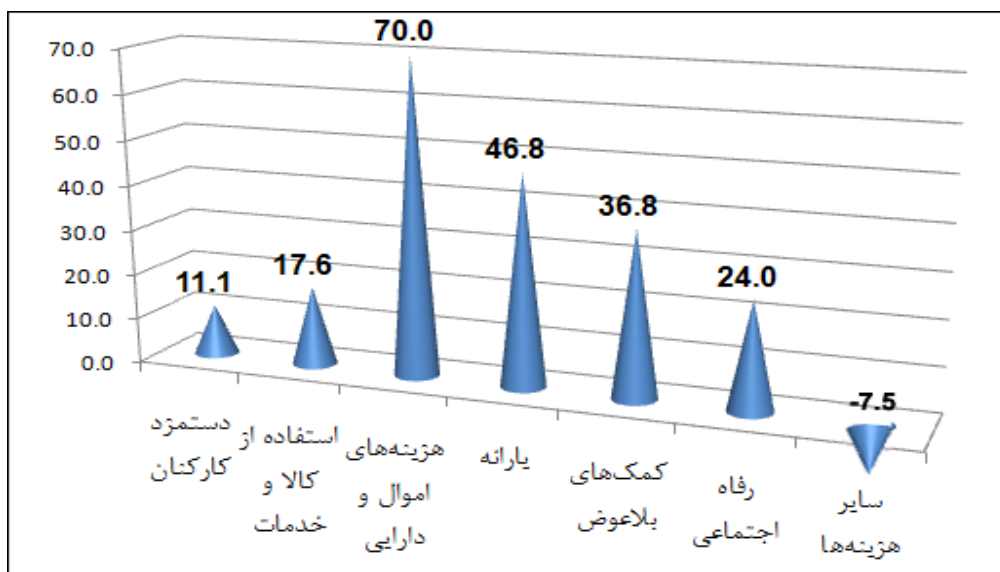
نمودار ۱۹. ترکیب هزینه‌ها

(ارقام به هزار میلیارد ریال)



(ارقام به درصد)

نمودار ۲۰. رشد هزینه‌ها به تفکیک



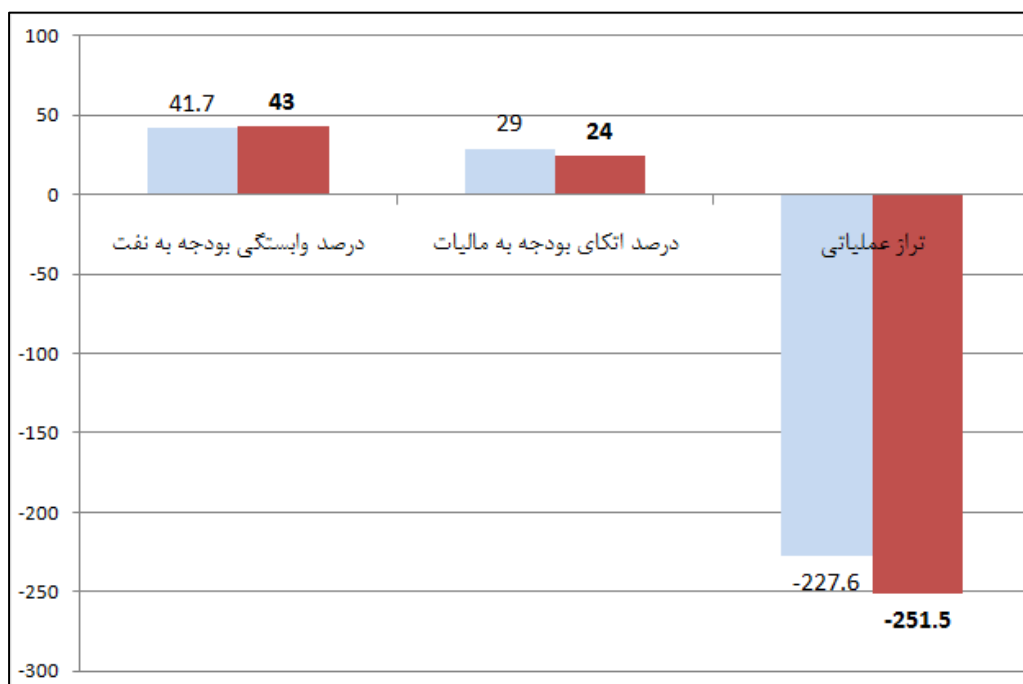


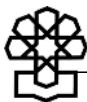
۷-۴. وابستگی بودجه به نفت، اتکای بودجه به مالیات، تراز عملیاتی هزینه‌ای (کسری بودجه عمومی دولت)

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد وابستگی بودجه عمومی به درآمدهای نفتی در ایران زیاد است. وابستگی بودجه به نفت پدیده مثبتی نیست و بیشتر متخصصان این حوزه دولت‌ها و ملت‌ها را از آن زنهار می‌دهند. در ادبیات اقتصاد سیاسی، از دولت‌هایی که بخش زیادی از مأموریت‌ها و تکالیف‌شان را از راه منابع نفتی انجام می‌دهند، با عنوان دولت‌های رانتی^۱ یاد می‌کنند. دولت‌های رانتی معمولاً کمتر به مردم پاسخگو هستند، به تخصیص بهینه منابع کمتر اهمیت می‌دهند، از نظر مالی بی‌انضباط خواهند شد، شفافیت بودجه‌ای پایینی دارند، ساختار مدیریتی پرهزینه‌ای دارند و به مرور زمان حجیم می‌شوند. اکثر آنها هم در عمل کسری‌های گسترده بودجه به‌بار می‌آورند. این‌گونه دولت‌ها چون خود را به میزان زیادی از مالیات‌های عمومی بی‌نیاز می‌بینند، بنابراین، چندان به دنبال ایجاد گسترش ظرفیت‌های تولیدی اقتصاد (مثلاً از راه بهبود فضای کسب‌وکار و گسترش فعالیت‌های اقتصادی) نخواهند بود.

نمودار ۲۱. نوسانات وابستگی به نفت، اتکا به مالیات و تراز عملیاتی هزینه‌ای

(ارقام به درصد و هزار میلیارد ریال)

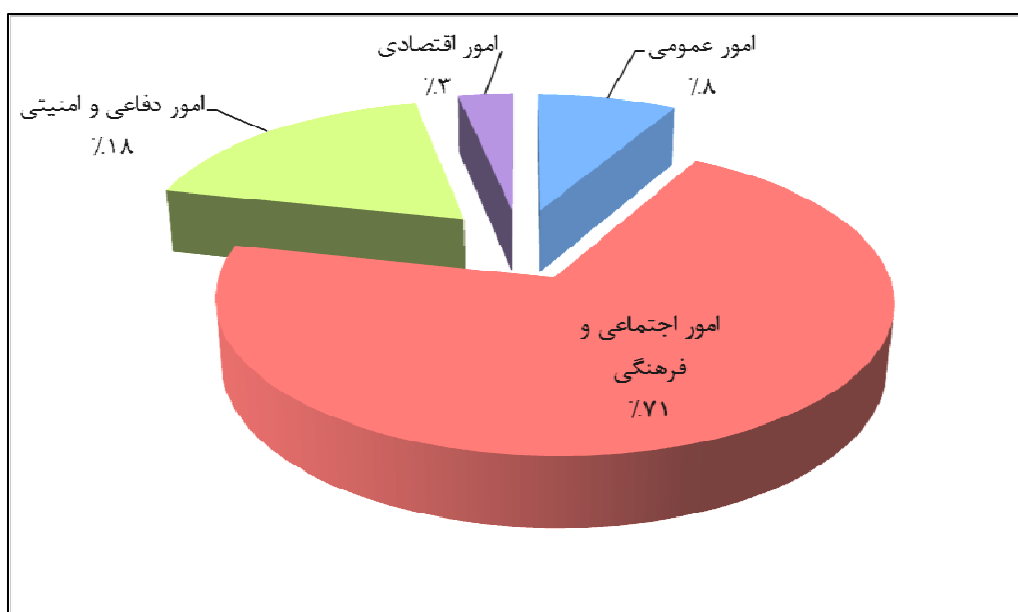




۸. بودجه چگونه خرج می‌شود؟

اعتبارات عمومی بودجه را می‌توان به چهار طبقه امور عمومی، امور اقتصادی، امور دفاعی و امنیتی و امور اجتماعی و فرهنگی تقسیم کرد. سهم هرکدام از این امور بیانگر اهمیت اجزای آن در مأموریت‌ها و سیاست‌های دولت است. این امور در نمودار ۲۲ مشخص شده است. همان‌طور که نمودارهای متعاقب نشان می‌دهند، سهم امور اجتماعی و فرهنگی بیش از دو برابر مجموع اعتبارات سایر امور است. این امور مواردی نظیر رفاه و تأمین اجتماعی، آموزش بهداشت و سلامت، فرهنگ و هنر و رسانه‌های جمعی را دربرمی‌گیرد.

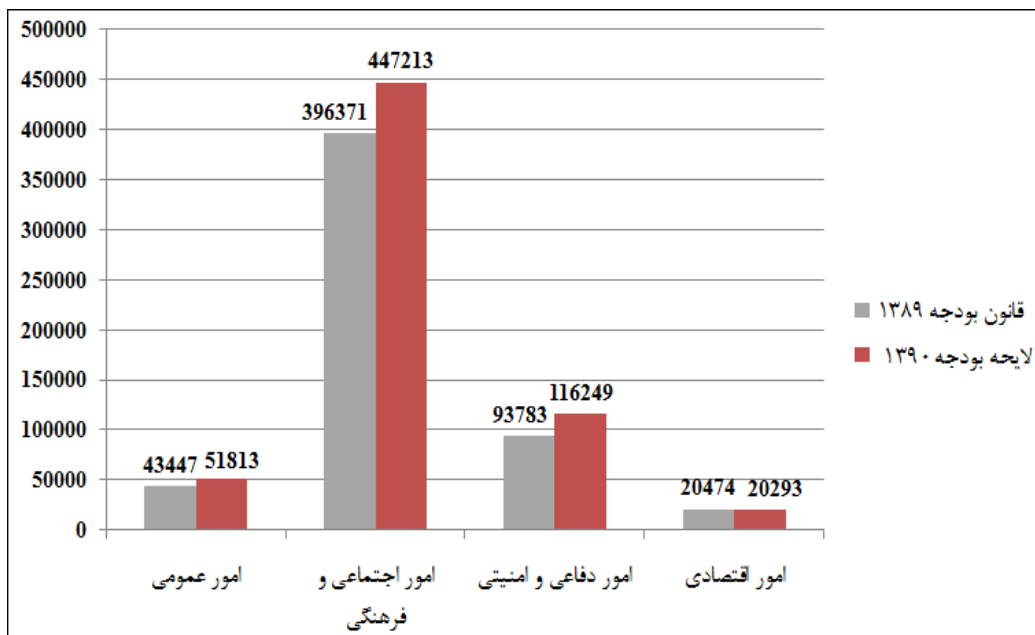
نمودار ۲۲. یک بودجه لایحه بودجه سال ۱۳۹۰





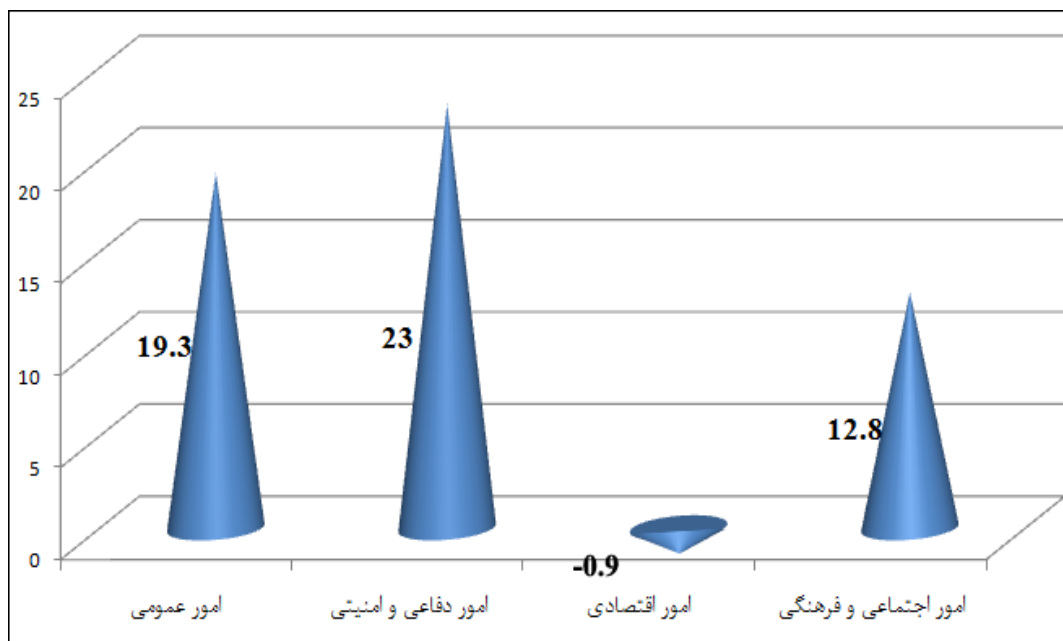
نمودار ۲۳. در مقایسه با ارقام سال گذشته

(ارقام به میلیارد ریال)



(ارقام به درصد)

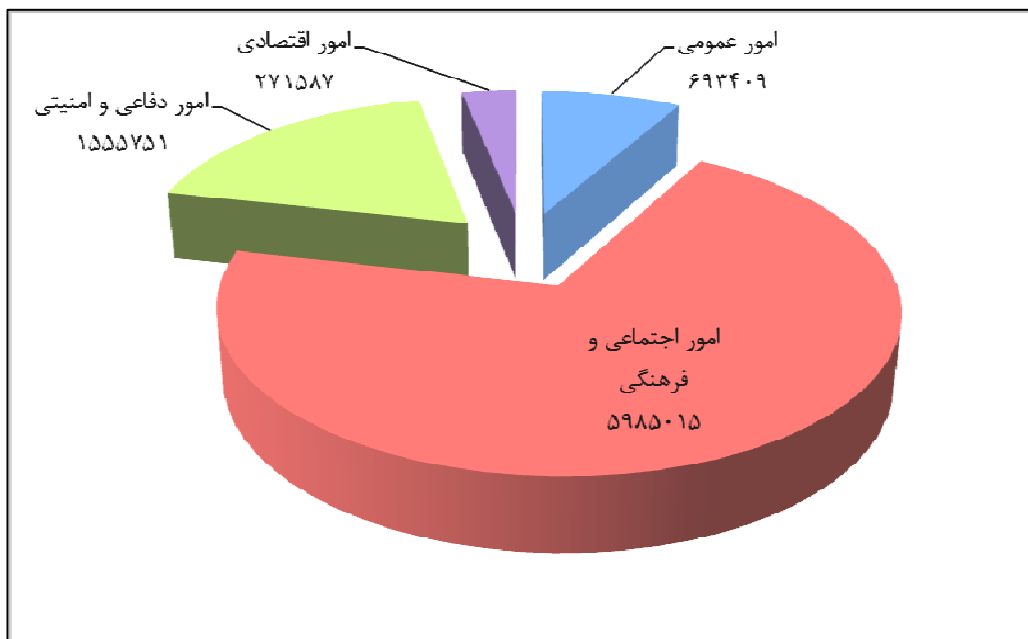
نمودار ۲۴. نوسان نسبت به سال گذشته





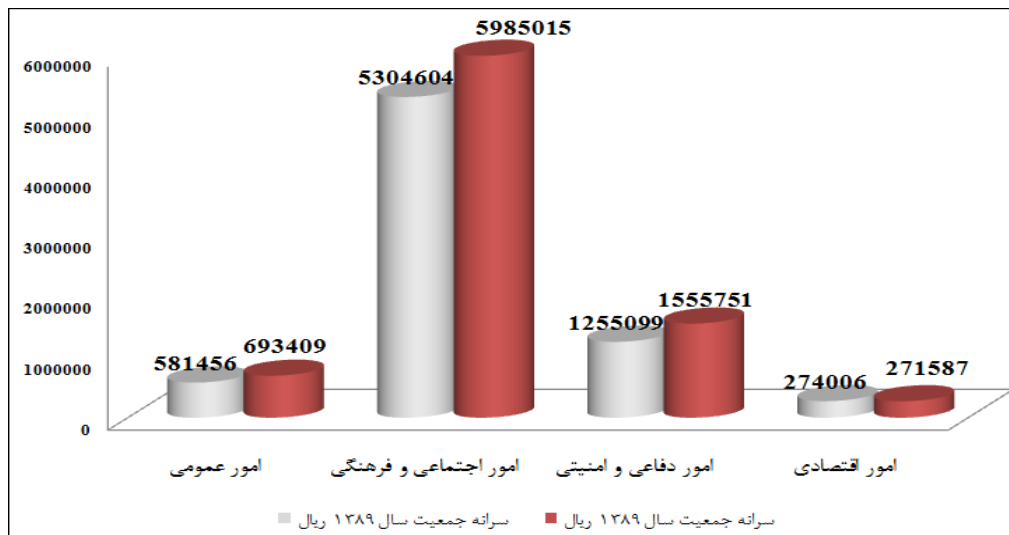
نمودار ۲۵. سهم سفره هر نفر (سرانه) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰

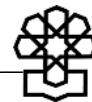
(ارقام به ریال)



نمودار ۲۶. سهم سرانه مصارف در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ در مقایسه با قانون سال ۱۳۸۹

(ارقام به ریال)

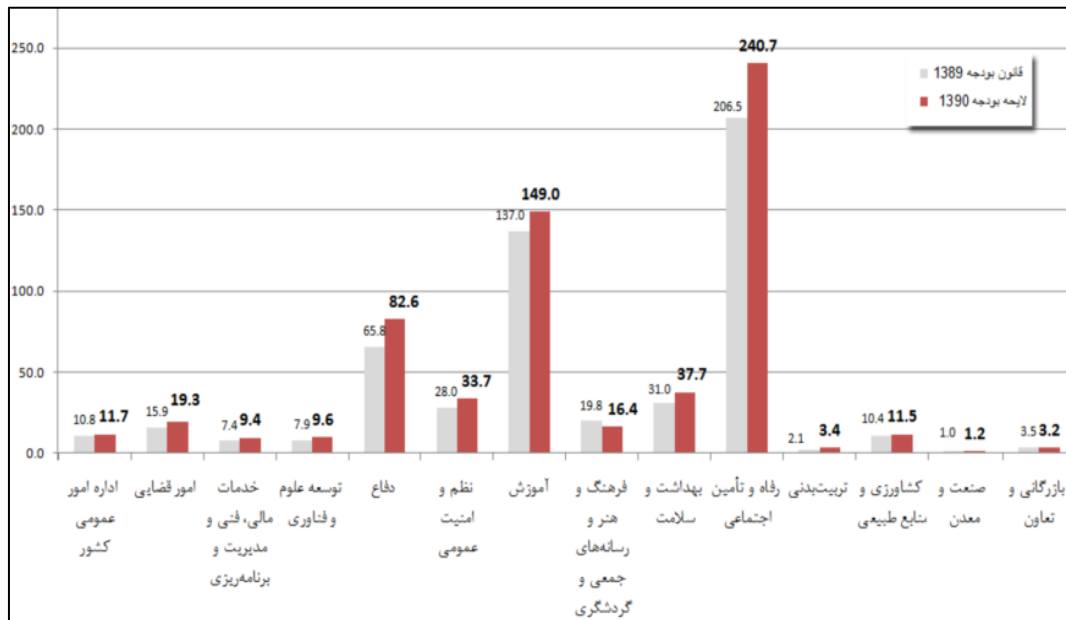




- نگاه نزدیک

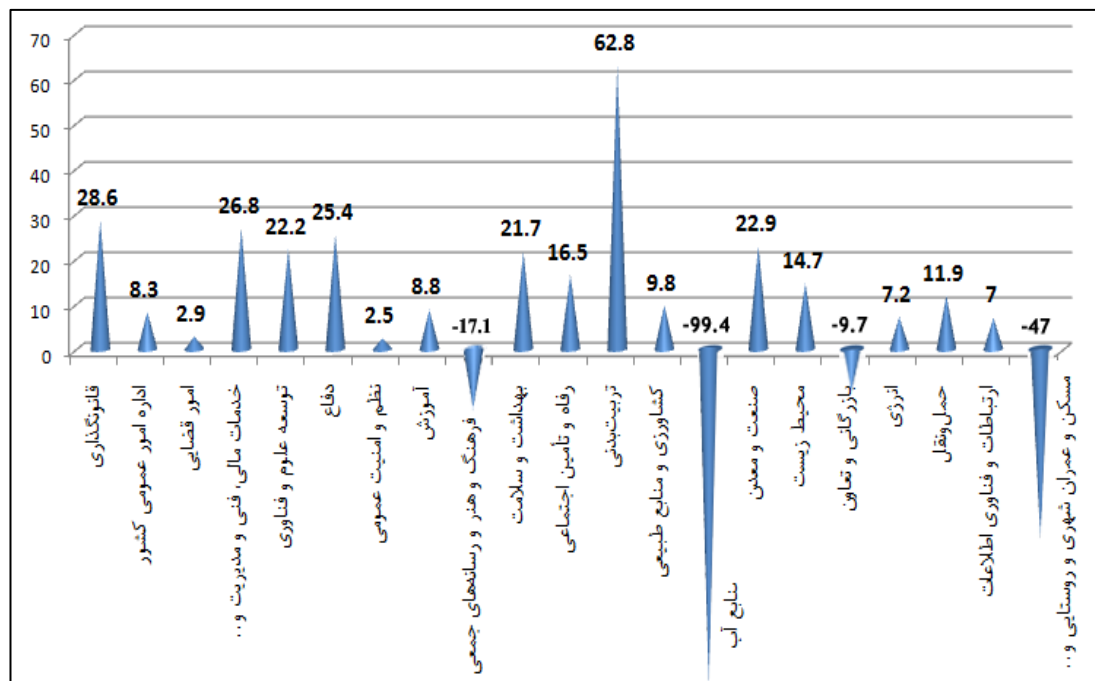
نمودار ۲۷. «اقدام عمده» مصارف بودجه به تفکیک موضوع

(ارقام به هزار میلیارد ریال)



نمودار ۲۸. نوسان مصارف به تفکیک موضوع نوسان همه اقلام نسبت به سال گذشته

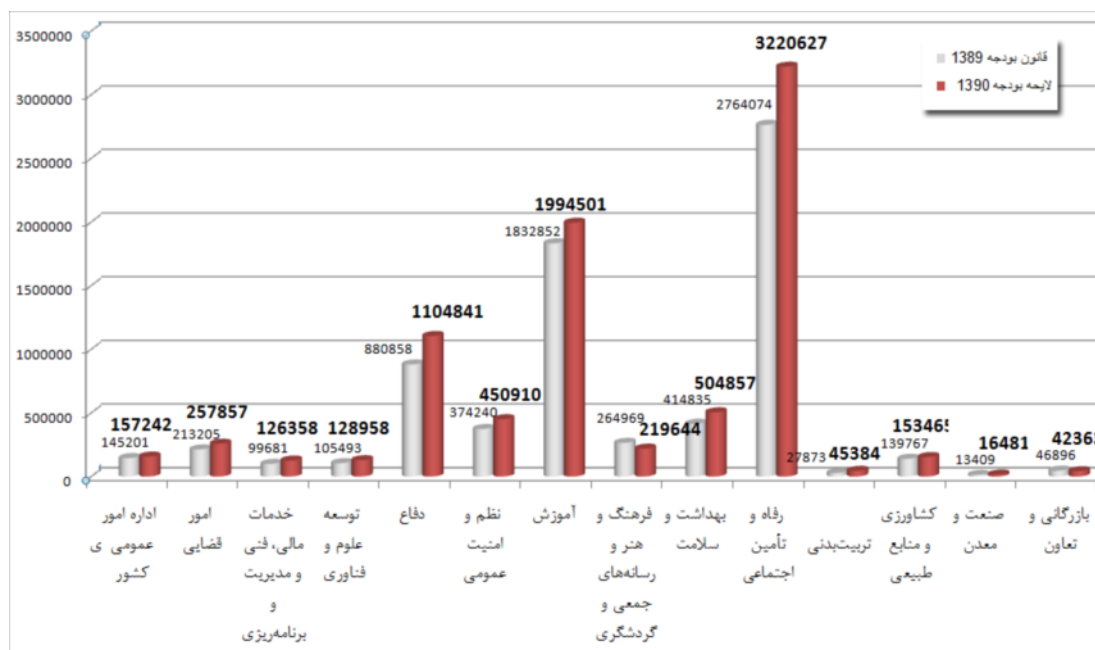
(ارقام به درصد)





نمودار ۲۹. سهم سرانه به تفکیک موضوع سهم سفره هر نفر (سرانه)

(ارقام به ریال)

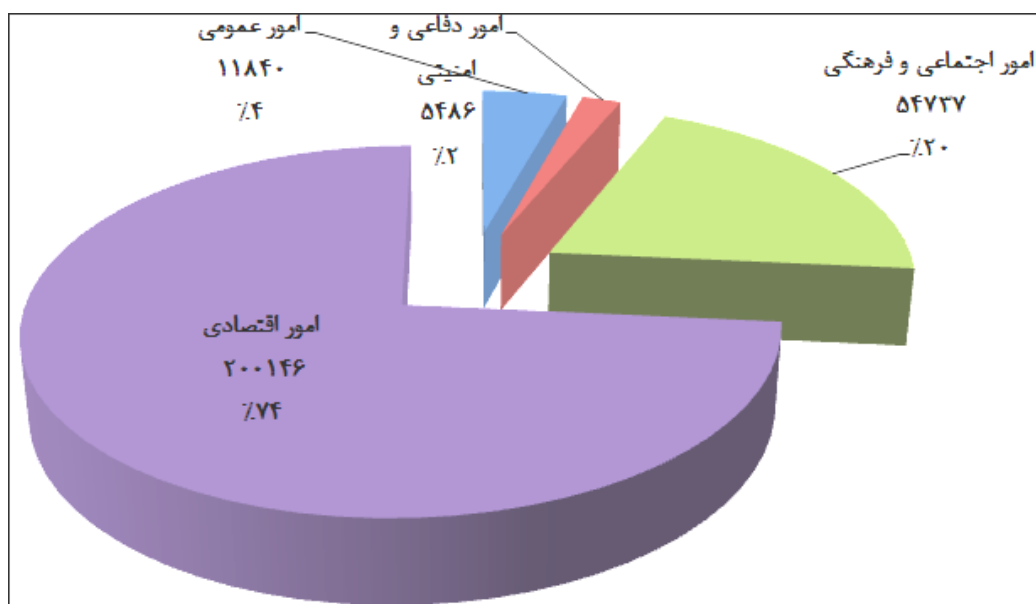


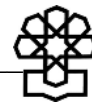
۹. سرمایه‌گذاری‌های عمرانی برای چه مواردی انجام می‌شود؟

اصولاً سرمایه‌گذاری‌های عمرانی برای نگهداشت سطح و توسعه ظرفیت‌های اقتصادی انجام می‌شوند. به این دلیل انتظار برای این است که سهم عمده این اعتبارات مربوط به امور اقتصادی باشد.

نمودار ۳۰. ترکیب سرمایه‌گذاری‌های عمرانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ نگاه کلی

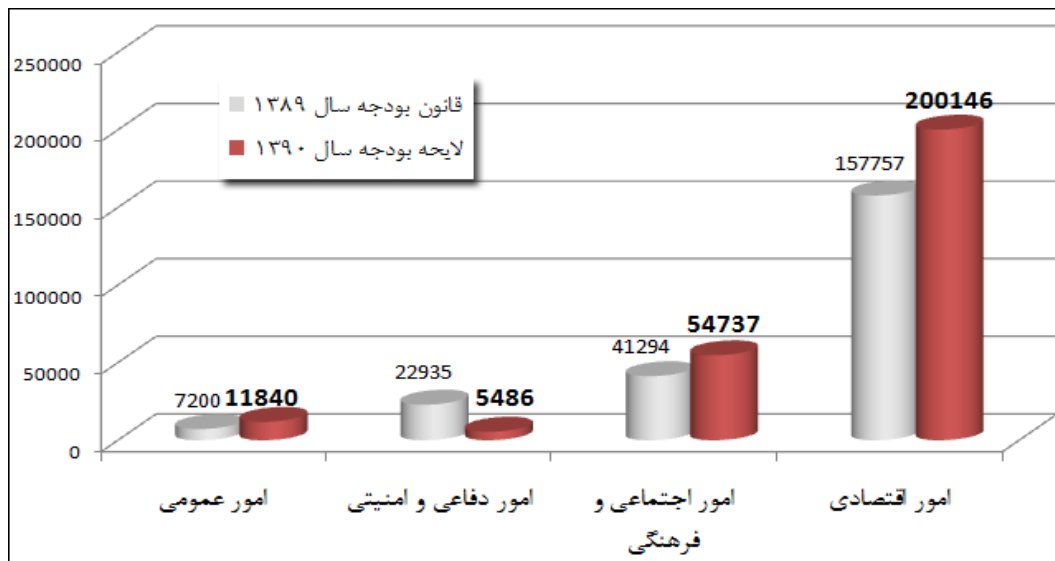
(ارقام به میلیارد ریال)





نمودار ۳۱. ترکیب سرمایه‌گذاری‌های عمرانی در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۸۹

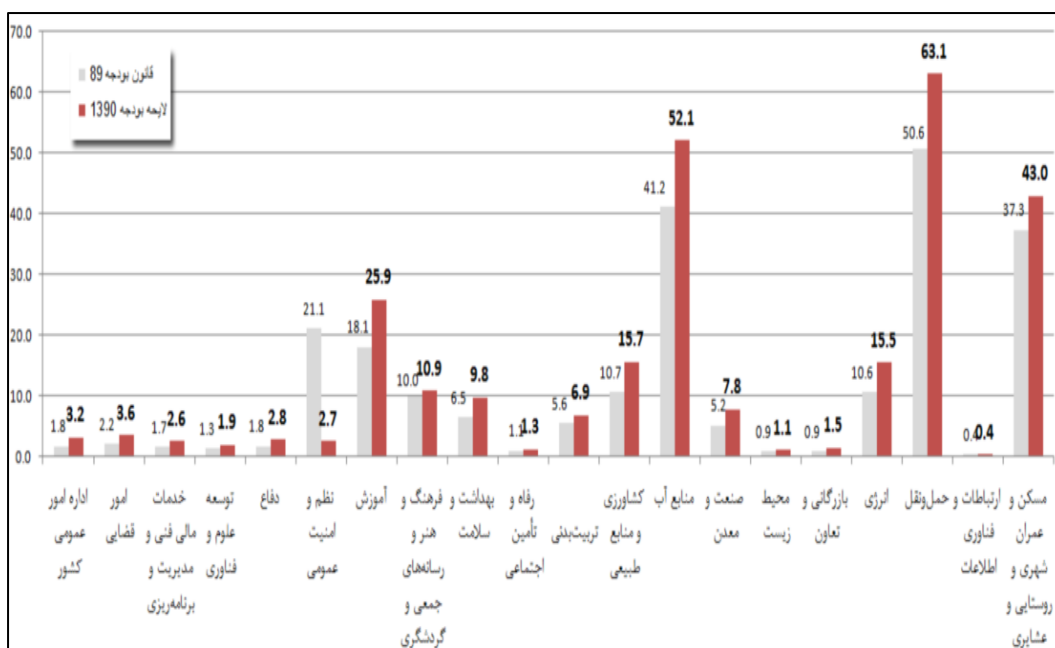
(ارقام به میلیارد ریال)



– نگاه نزدیک

نمودار ۳۲. ترکیب سرمایه‌گذاری‌های عمرانی در لایحه سال ۱۳۹۰ و قانون سال ۱۳۸۹

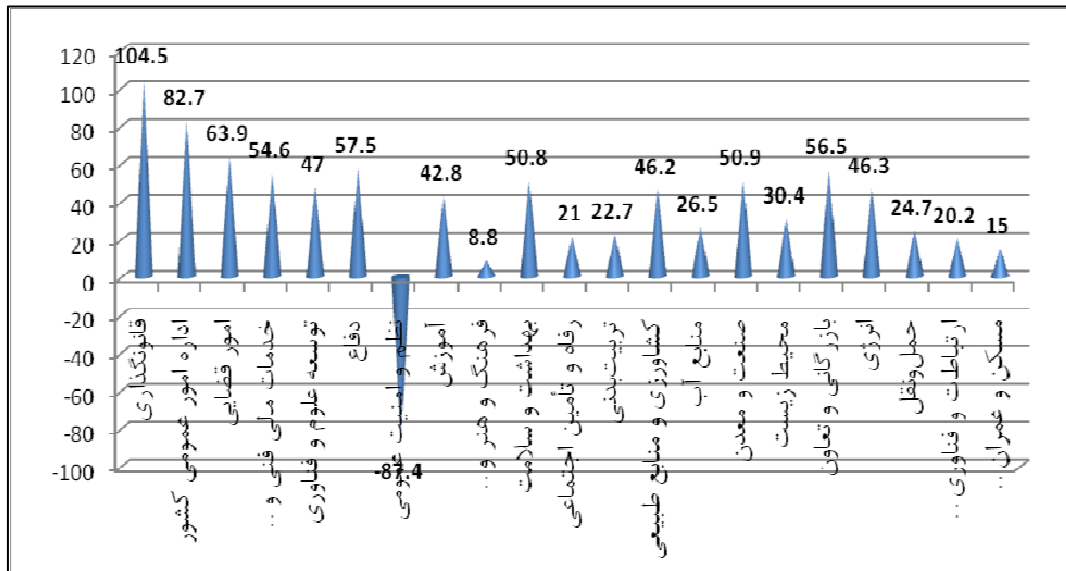
(ارقام به میلیارد ریال)





نمودار ۳۳. نوسان اقلام مختلف سرمایه‌گذاری عمرانی لایحه سال ۱۳۹۰ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۹

(ارقام به درصد)

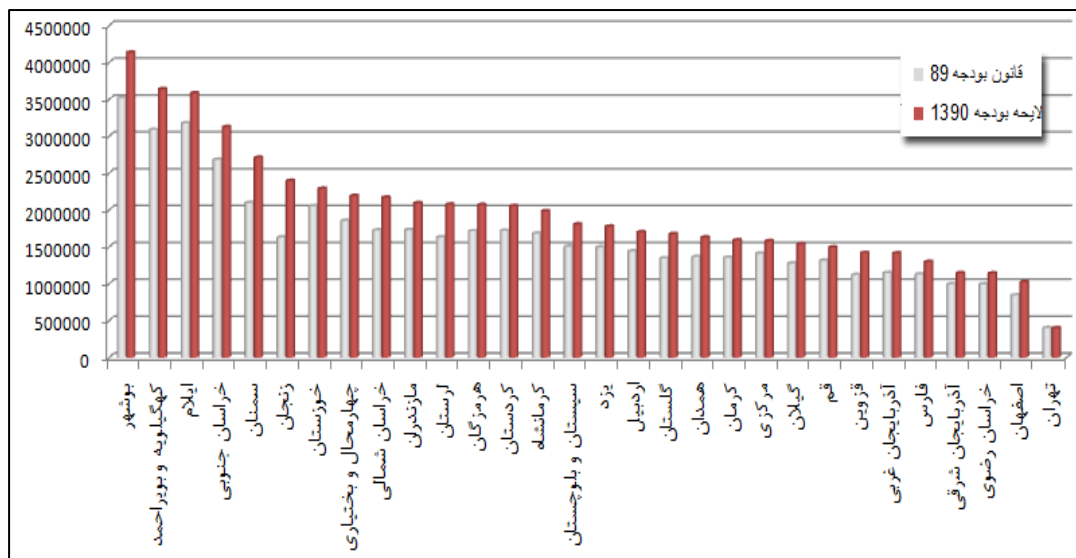


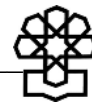
۱۰. بودجه از نگاه اعتبارات استان‌ها

بخشی از بودجه عمومی دولت، اعتبارات استانی است. عوامل مختلفی در تخصیص اعتبارات به استان‌های مختلف کشور مبنا قرار می‌گیرند که طیفی از ضرایب محرومیت استان‌ها و سطح توسعه آنها، جهت‌گیری سیاست‌های دولت تا چانه‌زنی‌های سیاسی و نفوذهای نمایندگان و مسئولان استانی را دربرمی‌گیرند. رد این عوامل را به‌ویژه می‌توان در رشد سالیانه اعتبارات استانی جستجو کرد.

نمودار ۳۴. سرانه اعتبارات استانی بر حسب سرانه جمعیت (اعتبار استان تقسیم بر جمعیت)

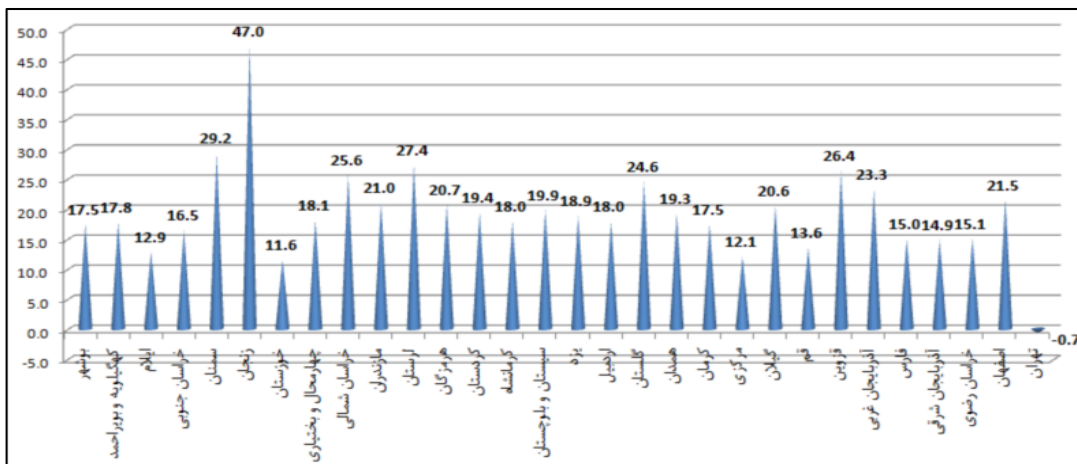
(ارقام به ریال)





نمودار ۳۵. رشد سرانه اعتبارات استانی (رشد سهم هر نفر از بودجه براساس محل زندگی)

(ارقام به درصد)



۱۱. برخی موارد قابل توجه لایحه بودجه سال ۱۳۹۰

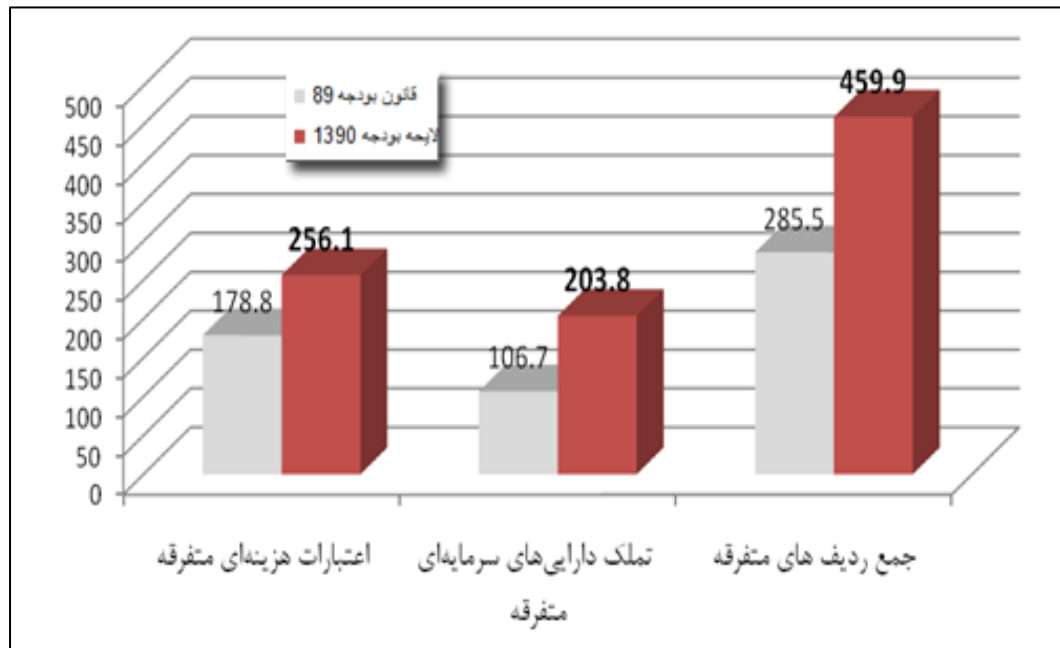
۱۱-۱. رشد ۶۰ درصدی ردیف‌های متفرقه

یکی از اجزای بودجه عمومی کشور، ردیف‌های متفرقه است. بیشتر اعتباراتی که در ردیف‌های متفرقه گنجانده می‌شوند، بدون برنامه بوده و دستگاه اجرایی دریافت‌کننده آنها مشخص نیست. این نوع تخصیص اعتبارات که یک ویژگی مختص به بودجه‌ریزی در ایران (و برخی کشورهای با ساختار مشابه) است با اصول بودجه‌ریزی (از جمله شفافیت و پاسخگویی) و نیز روش بودجه‌ریزی عملیاتی مغایرت دارد. فلسفه گنجاندن اعتبارات در ردیف‌های متفرقه قاعدتاً این است که در هنگام تنظیم بودجه امکان پیش‌بینی برخی از فعالیت‌ها و برنامه‌ها وجود ندارد. بنابراین، برای برخی فعالیت‌ها و سیاست‌های پیش‌بینی نشده یا موارد خاص، در همان ابتدا اعتباراتی در نظر گرفته می‌شود. هرچند که ممکن است بخشی از این اعتبارات برای اقتصاد ایران لازم باشند. با این همه، مشکل آن است که سهم آنها از کل بودجه عمومی کشور رقم خیلی بالایی است. به‌طور کلی، ردیف‌های متفرقه که به مثابه یک کیسه اعتباری می‌مانند که نحوه خرج آنها به میزان زیادی خارج از ضوابط صورت می‌گیرد، انضباط مالی بودجه را مخدوش می‌کنند و شفافیت و نظارت بر آن را پایین می‌آورند.



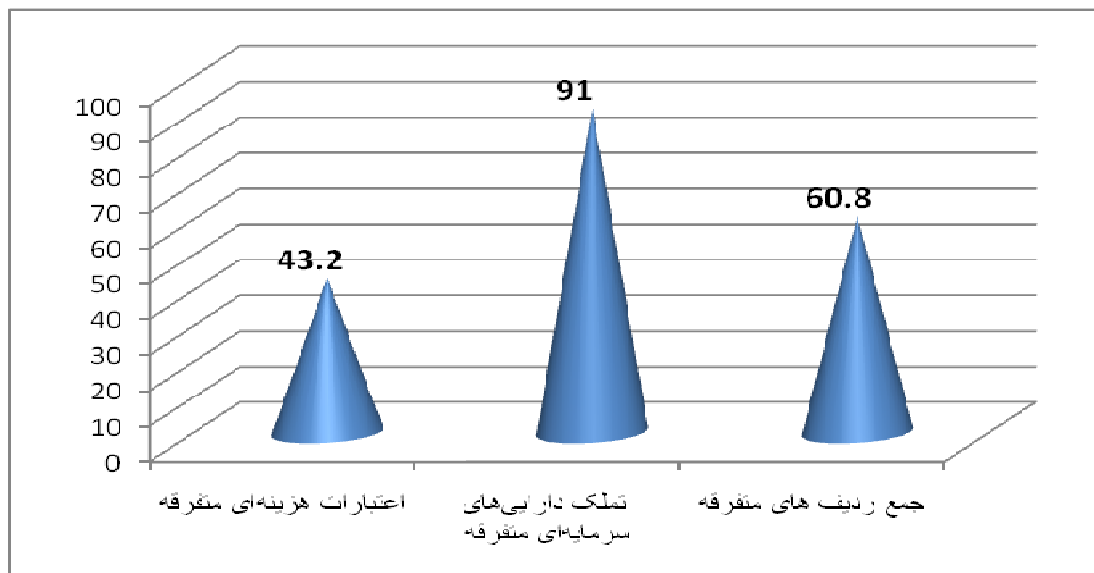
نمودار ۳۶. ردیف‌های متفرقه در لایحه سال ۱۳۹۰ نسبت به قانون سال ۱۳۸۹

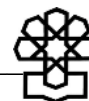
(مبلغ اعتبار ردیف‌های متفرقه به هزار میلیارد ریال)



نمودار ۳۷. رشد ردیف‌های متفرقه نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۹

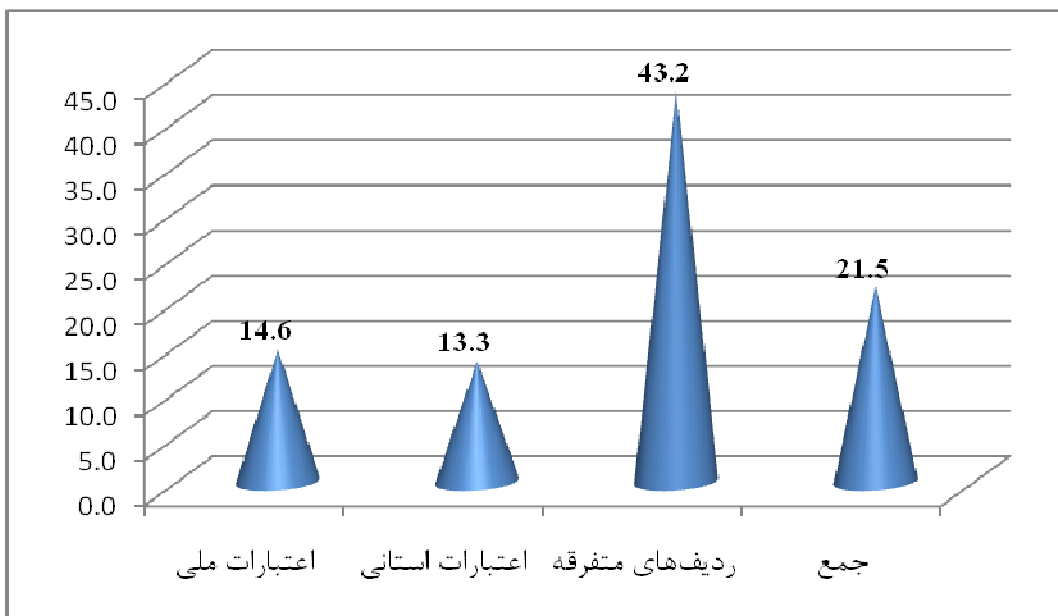
(رشد سهم ردیف‌های متفرقه از بودجه عمومی به درصد)





نمودار ۳۸. رشد ردیف‌های متفرقه در مقایسه با اعتبارات ملی و استانی
(رشد اعتبارات «هزینه‌ای» ردیف‌های متفرقه از نگاه ترکیب اعتبارات بودجه)

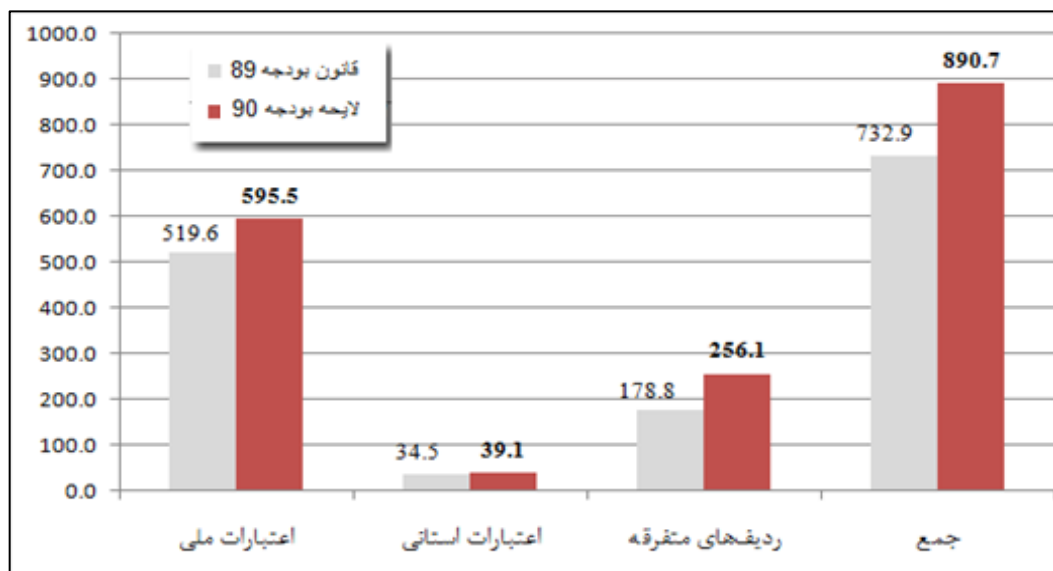
(ارقام به درصد)



نمودار ۳۹. مبلغ ردیف‌های متفرقه در مقایسه با اعتبارات استانی و ملی

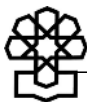
(ارقام به هزار میلیارد ریال)

(اعتبارات هزینه‌ای متفرقه)



۱۱-۲. رشد ۲۰۲ درصدی واگذاری سهام شرکت‌های دولتی

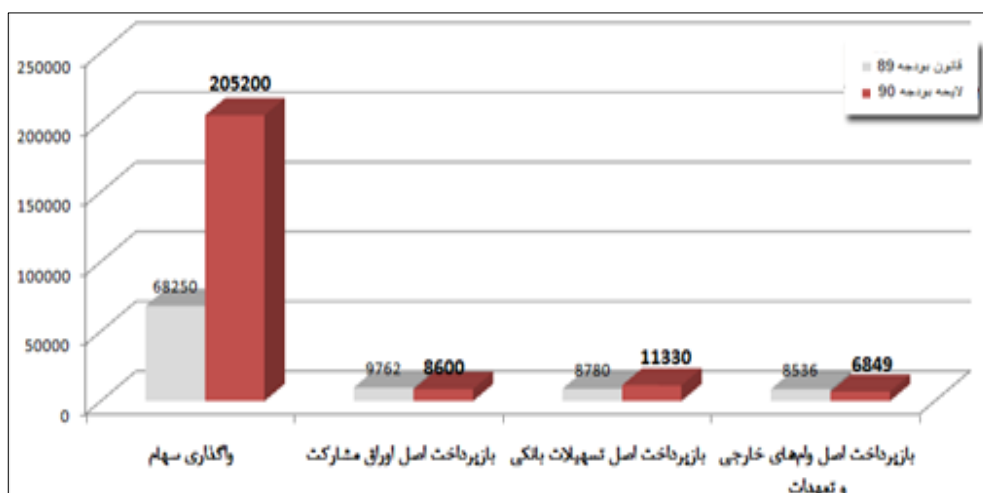
یکی از اجزای منابع عمومی بودجه «واگذاری دارایی‌های مالی» است که شامل فروش اوراق مشارکت، واگذاری یا فروش سهام شرکت‌های دولتی، برداشت از حساب ذخیره ارزی، دریافت وام



از خارج از کشور و ... است. قلم واگذاری سهام شرکت‌های دولتی یک ویژگی بودجه‌ریزی در ایران است که در پی تصریح قانون برنامه سوم، اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و به‌ویژه قانون اجرای اصلاحیه اصل چهل و چهارم قانون اساسی در منابع عمومی بودجه ظهور و بروز پیدا کرد. در واقع، در راستای کاهش فعالیت‌های تصدیگری دولت و بهبود فضای کسب‌وکار به نفع بخش خصوصی، در قوانین مزبور تصریح شد که درآمد حاصل از فروش سهام شرکت‌های دولتی که طی فرآیند خاصی به بخش خصوصی واگذار می‌شوند، به‌عنوان بخشی از منابع عمومی دولت در بودجه انعکاس یابد.

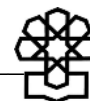
نمودار ۴۰. رشد واگذاری سهام شرکت‌های دولتی

(ارقام به میلیارد ریال)



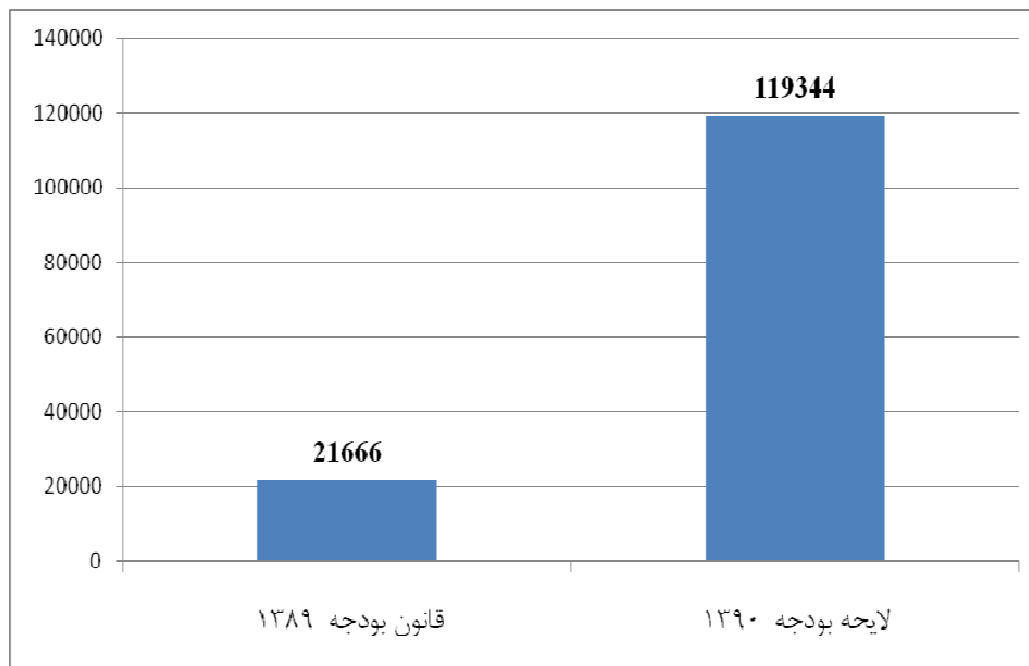
۳-۱۱. رشد ۴۵۰ درصدی برداشت از حساب ذخیره ارزی

برداشت از حساب ذخیره ارزی یکی از اجزای واگذاری دارایی‌های مالی به مثابه قلمی از منابع عمومی است. این قلم درآمدی نیز ویژگی بودجه‌ریزی در ایران (و کشورهای با ساختار اقتصادی مشابه) است. ظهور و بروز این قلم درآمدی نیز برمی‌گردد به قانون برنامه سوم. در واقع، در قانون برنامه سوم تصریح شد که وجوه مازاد بر پیش‌بینی قیمت نفت در بودجه، به حساب ذخیره ارزی کشور واریز و در مواردی که قانون مشخص کرده است هزینه شود. قرار بود که این نهاد بودجه‌ای به مثابه یک خاکریز امن، به‌ویژه در مواقعی که قیمت نفت از رقم پیش‌بینی شده کمتر تحقق پیدا کند، عمل کند. اما در عمل، این سازوکار به بی‌انضباطی مالی بیشتر بودجه و کاهش شفافیت آن انجامید.



نمودار ۴۱. برداشت از حساب ذخیره ارزی

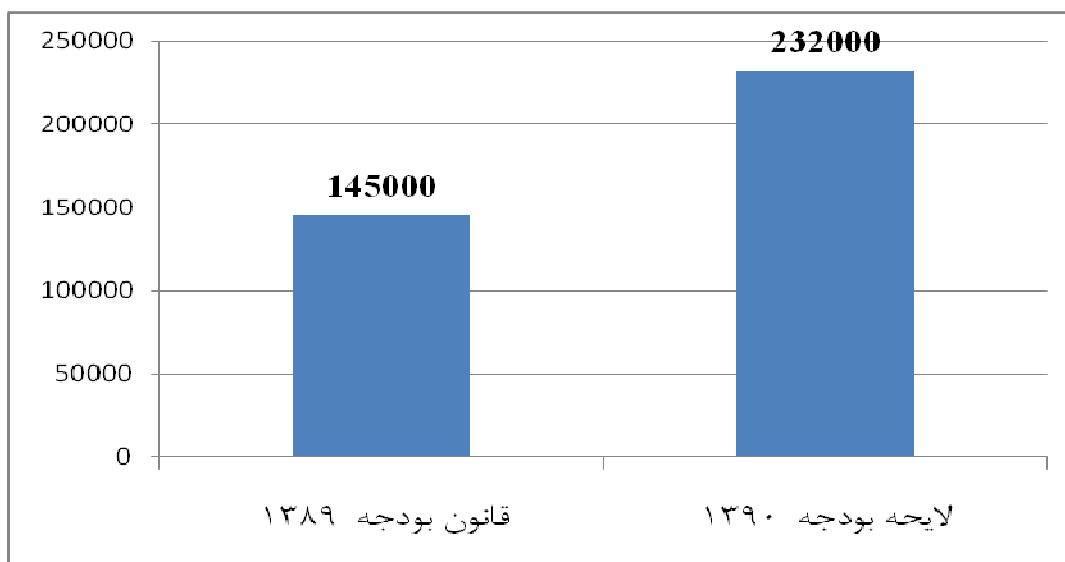
(ارقام به میلیارد ریال)

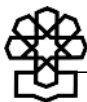


۴-۱۱. رشد ۶۰ درصدی منابع حاصل از واگذاری شرکتهای دولتی

نمودار ۴۲. منابع حاصل از واگذاری شرکتهای دولتی

(ارقام به میلیارد ریال)





۱۱-۵. هدفمندکردن یارانه‌ها و لایحه بودجه سال ۱۳۹۰

- مبالغ مرتبط با هدفمندکردن یارانه‌ها در لایحه (ارقام به میلیارد ریال):

• درآمد و هزینه سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها (منظور شده در بودجه شرکت‌های دولتی): ۵۶۰۰۳۸ میلیارد ریال.

• مالیات بر بنزین: ۵۴۰۰ میلیارد ریال.

• منابع حاصل از هدفمندکردن یارانه حامل انرژی: ۶۰۰۰۰ میلیارد ریال.

• یارانه نقدی نان: ۳۵۰۰۰ میلیارد ریال.

• یارانه انرژی (مابه‌التفاوت قیمت برق و سوخت نیروگاه‌ها): ۴۰۶۶۰ میلیارد ریال.

- برخی محاسبات^۱ مرتبط با هدفمندکردن یارانه‌ها.

• درآمد ناخالص حاصل از مابه‌التفاوت افزایش قیمت حامل‌های انرژی: ۲۶۳۵۱۶ میلیارد ریال.

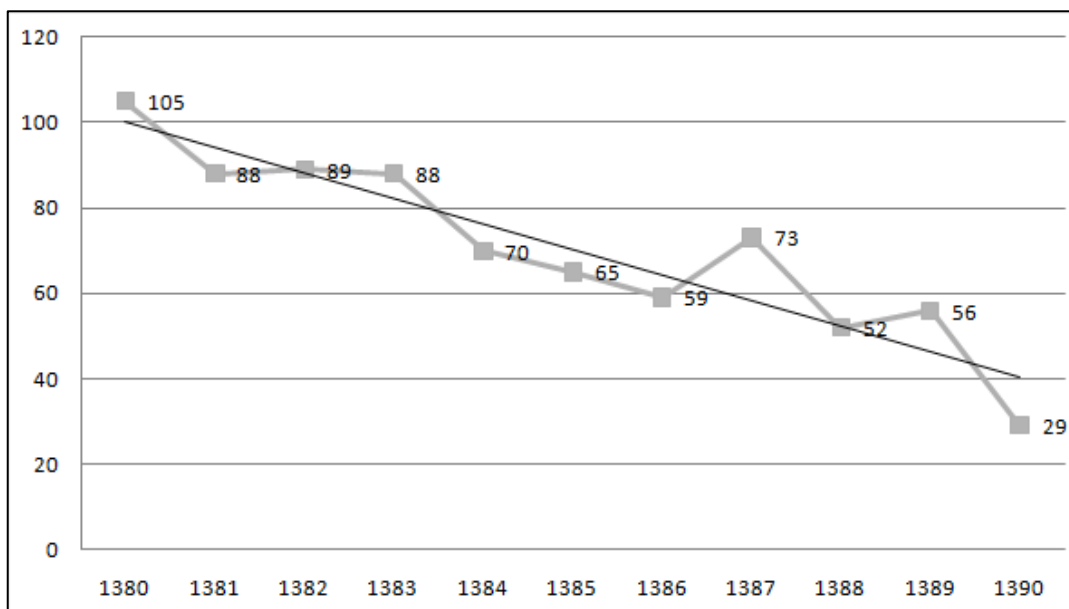
• درآمد حاصل از مابه‌التفاوت قیمت جدید و قبلی برق: ۳۸۸۲۲ میلیارد ریال.

نتیجه: ارقام حاصل از هدفمندکردن، کمتر از درآمد و هزینه در نظر گرفته شده برای سازمان

هدفمند کردن است.

۱۱-۶. فرصت باقیمانده برای بررسی مجلس در ۱۰ لایحه اخیر بودجه

نمودار ۴۳. فرصت باقیمانده تا پایان سال برای مجلس در ۱۰ لایحه اخیر بودجه (به روز)



۱ درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور، هدفمندکردن یارانه‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل



۱۲. «ترین»های بودجه سال ۱۳۹۰

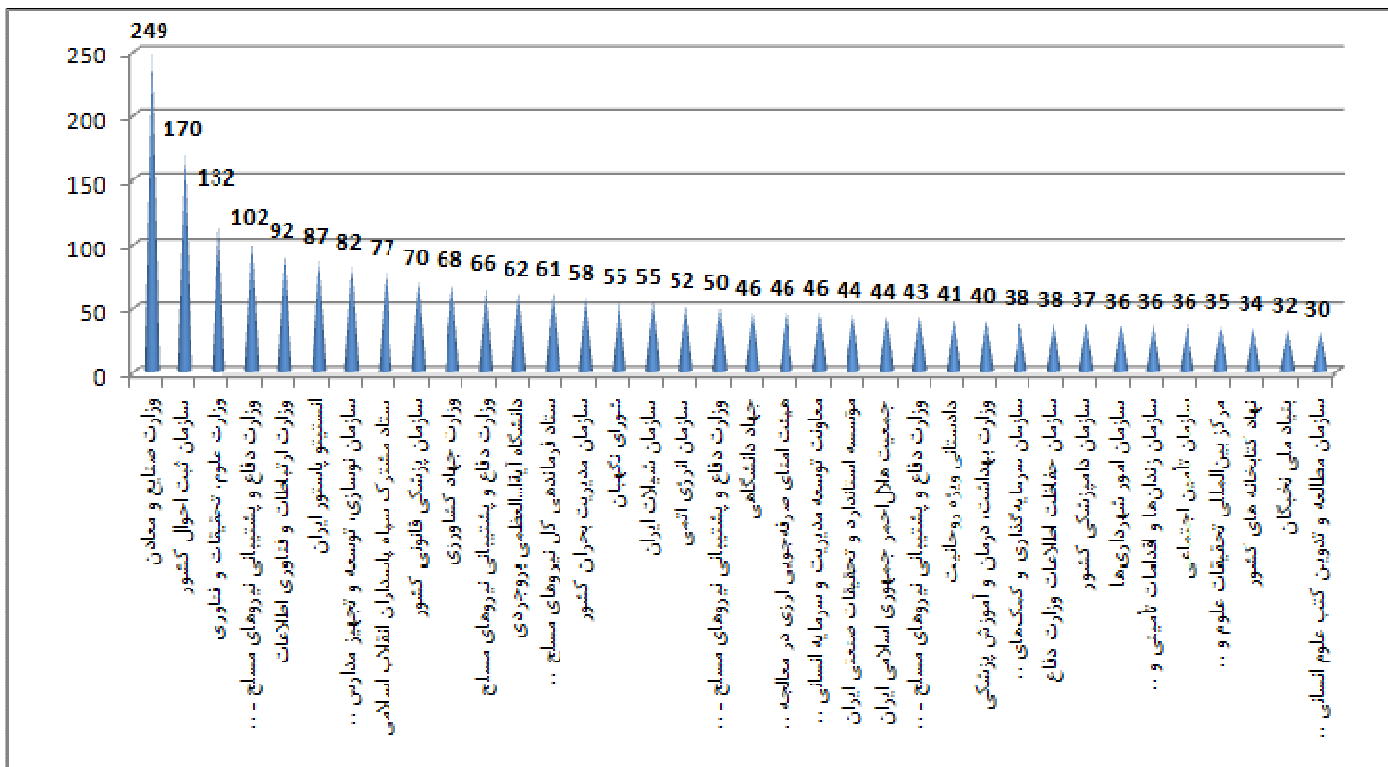


همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، سرجمع اعتبارات بودجه عمومی کشور هر ساله افزایش پیدا می‌کند. این افزایش کلی اعتبارات برآیند افزایش‌ها و کاهش‌هایی است که در اعتبارات پیش‌بینی شده برای دستگاه‌های اجرایی و ردیف‌ها اتفاق می‌افتد. اصولاً هر دستگاهی سعی می‌کند تا اعتبارات سال گذشته‌اش را تثبیت و درخواست اعتبارات جدید را توجیه کند. توانایی دستگاه‌ها در توجیه برنامه‌ها و مأموریت‌هایشان میزان افزایش یا کاهش در اعتبارات درخواستی‌شان را رقم می‌زند.



نمودار ۴۴. بیشترین افزایش اعتبارات (غیر از دانشگاهی و پژوهشی)

(ارقام به درصد)

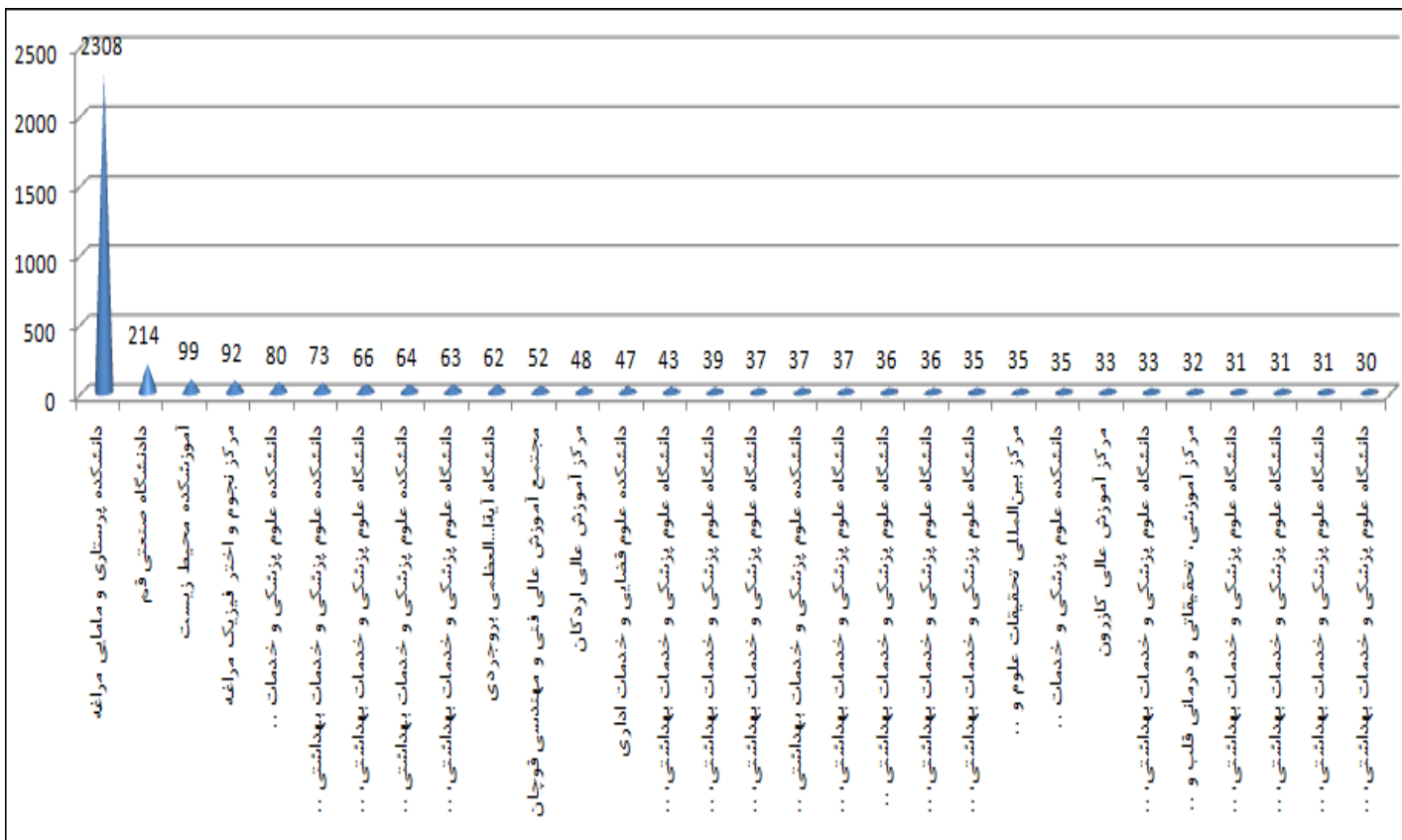


بیشترین اعتبارات مراکز دانشگاهی - پژوهشی



نمودار ۴۵. بیشترین رشد اعتبارات دانشگاهی و پژوهشی

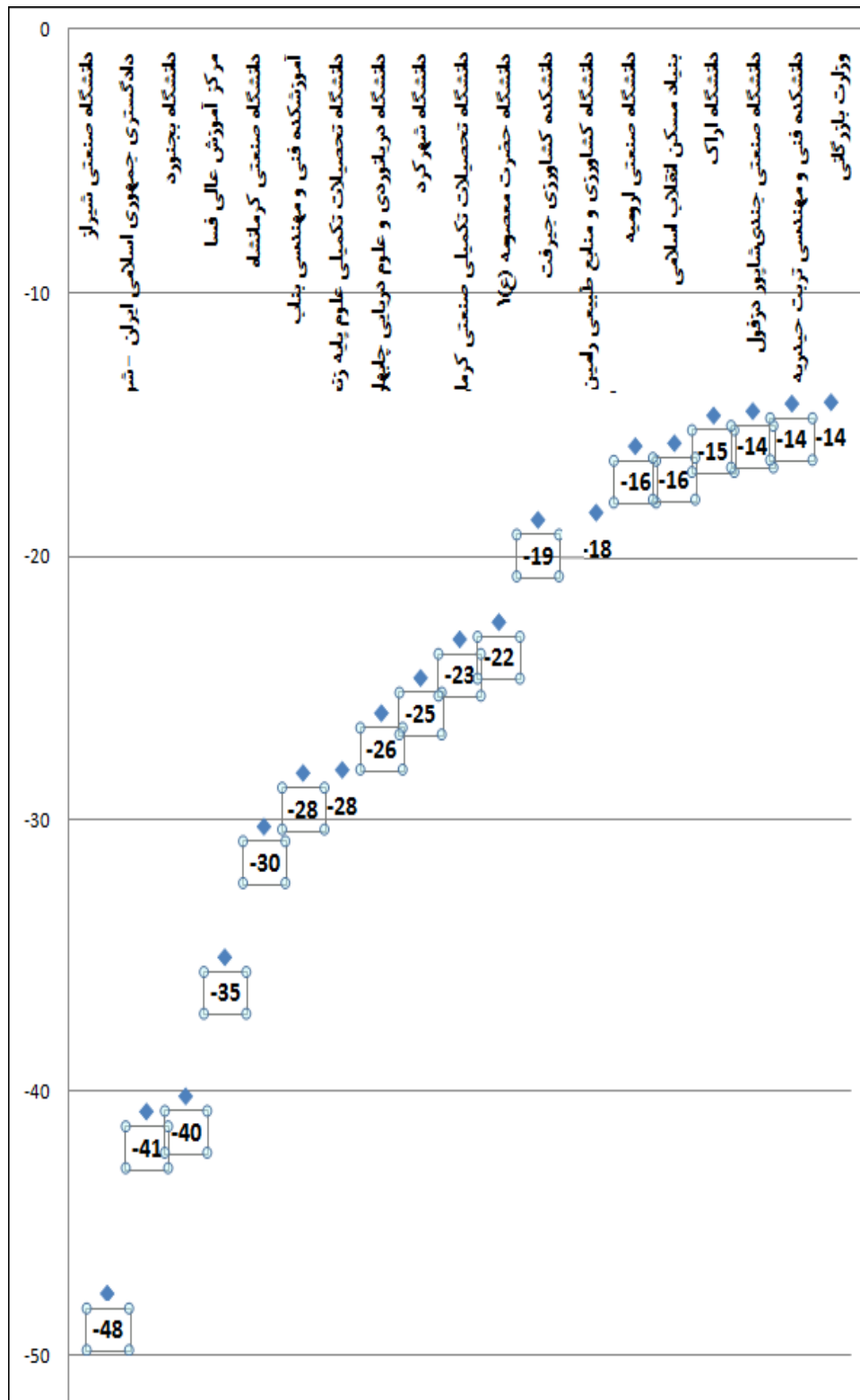
(ارقام به درصد)



توضیح: رشد شدید برخی از این مراکز به این دلیل است که جدیداً ایجاد شده و یا برای اولین بار تخصیص اعتبار شده‌اند.



نمودار ۴۶. بیشترین کاهش اعتبارات



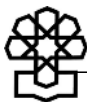


۱۳. تصمیمات جدید در بودجه

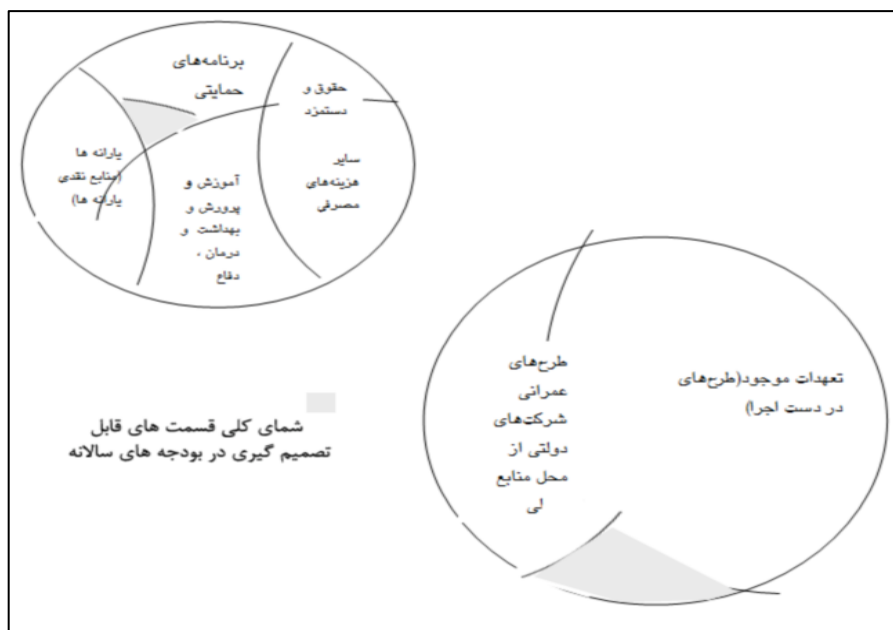
هر دولت در هنگام تنظیم بودجه سالیانه با دو پدیده مواجه می‌شود: نخست، آنکه با انبوهی از تعهدات سال‌ها و دولت‌های قبلی مواجه است که ناگزیر باید آنها را انجام دهد، هرچند که دست و پای دولت را برای اقدامات جدید می‌گیرند. دوم، هر دولتی که سر کار می‌آید، یا دولت‌ها در هنگام برنامه‌ریزی برای سال جدید، خود را در برابر عموم مردم، به‌ویژه افرادی که به آن رأی داده‌اند، مسئول و متعهد می‌دانند و علاقمند است مجموعه‌ای از تصمیمات جدید بگیرد و باری بر مجموعه تعهدات و بارهای قبلی اضافه کند. بنابراین، در بحث تصمیمات جدید در بودجه برخلاف تصور عمومی، هر ساله می‌توان راجع به بخش کوچکی از منابع و مصارف تصمیمات جدید گرفت. به‌عبارت دیگر، حوزه مانور دولت در بودجه‌های سالیانه محدود است. بخشی از اعتبارات بودجه ناشی از تعهدات گریزناپذیر (مانند حقوق و دستمزد شاغلان و بازنشستگان) و آثار مالی تصمیمات سال‌های گذشته است (قسمت غیرقابل تصمیم‌گیری بودجه). در واقع، دولت تنها می‌تواند در مورد بخش کوچکی از بودجه تصمیم بگیرد (قسمت قابل تصمیم‌گیری بودجه). یکی از ویژگی‌های یک سند بودجه^۱ مطلوب این است که بخش قابل تصمیم‌گیری بودجه از بخش غیرقابل تصمیم‌گیری آن مشخص و متمایز باشد.

۱. برخی منابع آنلاین برای مطالعه بیشتر:

- <http://www.gfoa.org/services/nacslb/>
- <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/models-of-public-budgeting>
- http://www.abfm.org/public_budgeting_finance_journal.htm
- <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/>
- <http://www.publicassets.org/projects/public-budgeting-project/>
- <https://publicpolicy.ceu.hu/studies/publicbudget>
- <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/citizensguide.htm>



نمودار ۴۷. محدودیت‌های بودجه



منابع و مآخذ

۱. قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور.
۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور.
۳. محمدپور دهکردی. تصاویری از لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، مرکز پژوهش‌های مجلس.
۴. پوست‌فروش تهرانی، ایمان. تطبیق ردیف‌های دستگاه‌های اجرایی مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ و مقایسه اعتبارات آنها با قانون بودجه سال ۱۳۸۹، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹.
۵. پیله‌فروش، میثم. نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹.
۶. ورمزیار، حسن. ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹.
7. United States Government Printing Office, Citizen's Guide to the Federal Budget, 2002.
8. United States Government Printing Office, U.S. Budget for Dummies, 1996-2003.



شماره مسلسل: ۱۰۷۱۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ۳۸. بودجه به زبان ساده

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: توحید آتشبار

همکاران: محمدتقی فیاضی، ایمان پوست فروش تهرانی، میثم پیله فروش، حسن ورمزیار

ناظر علمی: محمد خضری

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه کلیدی:

لایحه بودجه سال ۱۳۹۰

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۱۲/۱۲