

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور

۹. بودجه به زبان ساده

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	.....	مقدمه
۱	.....	مخاطبان گزارش
۱	.....	۱. بودجه چیست و حاوی چه اطلاعاتی است؟
۲	.....	۲. فرآیند بودجه‌ای
۳	.....	۳. زمان‌بندی ارائه و بررسی لایحه بودجه
۶	.....	۴. اصول بودجه‌نویسی
۷	.....	۵. ساختار بودجه‌ای
۷	.....	۶. رقم بودجه
۸	.....	۷. ترکیب بودجه و تغییرات آن نسبت به سال گذشته
۱۱	.....	۸. ساختار کلی بودجه عمومی دولت
۱۲	.....	۹. تصویر کلی بودجه عمومی دولت در دو برداشت (قانون سال ۱۳۹۰ و لایحه سال ۱۳۹۱)
۱۶	.....	۱۰. نمای نزدیک (اجزای اقلام عمده منابع و مصارف)
۲۰	.....	۱۱. بودجه چگونه خرج می‌شود؟
۲۴	.....	۱۲. سرمایه‌گذاری‌های عمرانی برای چه مواردی انجام می‌شود؟
۲۵	.....	۱۳. بودجه از نگاه اعتبارات استان‌ها
۲۶	.....	۱۴. برخی موارد قابل توجه لایحه بودجه سال ۱۳۹۱
۳۱	.....	۱۵. «ترین»های بودجه سال ۱۳۹۱
۳۶	.....	۱۶. تصمیمات جدید در بودجه
۳۷	.....	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۹. بودجه به زبان ساده

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 بسیاری از 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 سر درآورند، 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 یک سال 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.

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 کوتاه‌مدت،

ب) اجرای برنامه‌های میان‌مدت (برنامه‌های پنج‌ساله توسعه)،

ج) مدیریت مالی دولت و شرکت‌های دولتی،

د) اعمال جهت‌گیری‌های کلی و منطقه‌ای،

هـ) توزیع اعتبارات،

و) رسانه‌ای برای علامت دادن به عواملان 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.

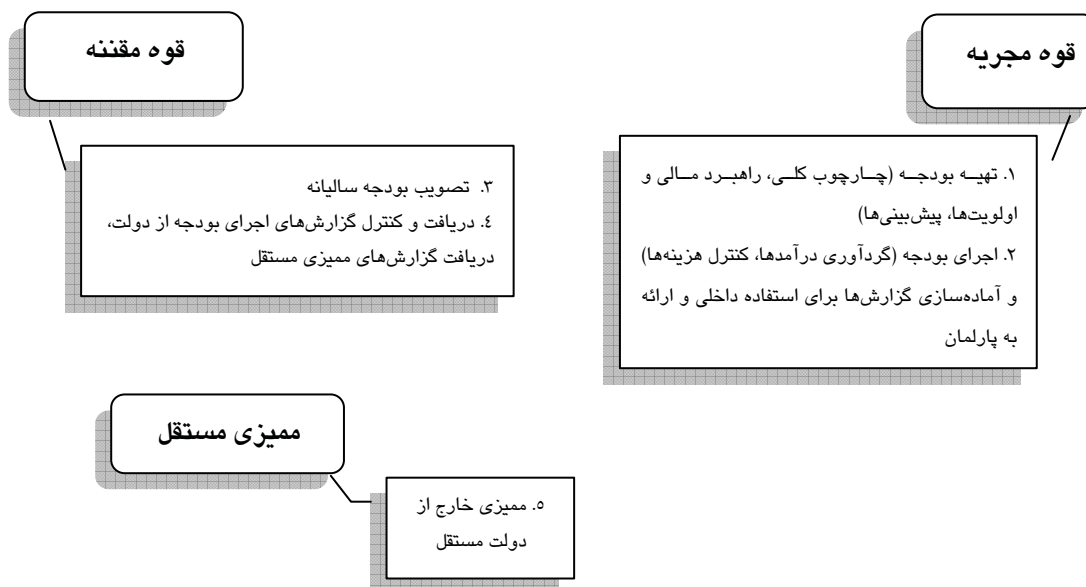


۲. فرآیند بودجه‌ای

فرآیند بودجه سالیانه معمولاً دارای پنج مرحله است که نقص در هر مرحله می‌تواند کل فرآیند را با مشکل مواجه کند. به این ترتیب، مشخص است که تصویب بودجه سالیانه در پارلمان پایان کار نیست. اجرای بودجه توسط دولت و ارائه گزارش اجرای آن به مجلس، نظارت توسط نهاد نظارتی مستقل (دیوان محاسبات) و ارائه گزارش آن به مجلس به‌منظور بازخواست مجریان یا استفاده در تجارب آتی، پایان سیکل بودجه‌ای سالیانه است.



نمودار ۱. مراحل پنج‌گانه بودجه‌ریزی



۳. زمان‌بندی ارائه و بررسی لایحه بودجه

تاریخ تقدیم بودجه به قوه مقننه در کشورهای مختلف متفاوت است. به‌طور میانگین در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی، قوه مجریه موظف است سه ماه قبل از آغاز سال مالی جدید، پیشنهاد بودجه را به قوه مقننه تقدیم کند. زمان‌بندی تسلیم بودجه در چندین کشور از الزامات قانون اساسی است، در برخی کشورها همانند سوئد در قوانین پارلمانی، در برخی کشورها همانند ژاپن در قانون مالی و در برخی دیگر همانند نروژ در مقررات پارلمانی قید شده است. البته در برخی کشورها نیز قانون و مقررات خاصی وجود ندارد و این رویه مرسوم سنتی مورد احترام و رعایت است که زمان تقدیم لایحه بودجه را مشخص می‌کند (جدول).^۱

۱. یان لایبنترت، بودجه‌ریزی در جهان، چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای، ترجمه افشین خاکباز، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷.

جدول الزامات قانونی تاریخ ارائه بودجه به مجلس در کشورهای مختلف

رویه اجرایی	الزام قانونی			تعداد ماه‌های باقیمانده تا شروع سال مالی جدید
	آیین‌نامه‌های داخلی پارلمان	قوانین عادی	قانون اساسی	
		ایالات متحده (۸ ماه)		بیش از ۶ ماه
	نروژ (۴ ماه)	آلمان (۴ ماه)	دانمارک (۴ ماه)، فنلاند (معمولاً ۴ ماه)	۴ تا ۶ ماه
		ژاپن (۲ تا ۳ ماه)	فرانسه و اسپانیا (۳ ماه)، کره جنوبی (۳ ماه)	۲ تا ۴ ماه
کانادا	سوئد (۳ تا ۵ ماه)			۰ الی ۲ ماه
انگلستان		نیوزلند (حداکثر یک ماه پس از شروع سال مالی جدید)		بعد از شروع سال مالی جدید

در ایران از سال ۱۳۸۷، با اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس، دولت موظف شد لایحه بودجه سالیانه کل کشور را حداکثر تا ۱۵ آذرماه هر سال تقدیم مجلس کند.

نمودار ۲. فرصت باقیمانده تا پایان سال برای مجلس در ۱۵ لایحه اخیر بودجه (روز)



در صورت عدم تصویب بودجه تا قبل از موعد مقرر قانونی، به دلیل عدم ارائه آن در زمان مقرر یا عدم توافق سیاسی و... معمولاً دو رویه در کشورهای مختلف اجرا می‌شود. رویه مرسوم، تصویب بودجه‌های کوتاه‌مدت یک ماهه یا دو ماهه و... است. رویه دیگر که چندان معمول نیست، اما سابقه اجرای آن در برخی کشورها مانند ایالات متحده وجود دارد، تعطیلی دولت و نهادهای دولتی تا زمان تصویب بودجه است.



۳-۱. سابقه بودجه چنددوازدهم در ایران

در ایران از سال ۱۳۰۳ تا ۱۳۳۴، مجموعاً، ۲۷ بار، مجلس شورای ملی بودجه چنددوازدهم تصویب کرده است. پس از آن بودجه چنددوازدهم تصویب نشده تا اینکه در سال ۱۳۵۸، به دلایل اوضاع خاص کشور، شورای انقلاب بودجه سه‌دوازدهم تصویب کرده است. بودجه‌های ۱۳۵۹ و ۱۳۶۰ نیز ابتدا دودوازدهم تصویب شده است. پس از آن بودجه چنددوازدهم تصویب نشده تا اینکه در سال ۱۳۸۹ به دلیل تأخیر زیاد دولت در ارائه لایحه، بودجه دودوازدهم تصویب شده است. با تأخیر دوباره دولت در سال ۱۳۹۰، انتظار می‌رود بودجه ۱۳۹۰ نیز به صورت دودوازدهم تصویب شود.

۳-۲. فرآیند و زمان بررسی بودجه در مجلس

فرآیند بررسی بودجه در مجلس را آیین‌نامه داخلی مجلس^۱ مشخص کرده است. پس از تقدیم لایحه بودجه به مجلس، این لایحه، چاپ و توزیع و ابتدا در کمیسیون‌های مختلف بررسی می‌شود. سپس گزارش‌های بررسی کمیسیون‌های مختلف به کمیسیون تلفیق^۲ ارائه می‌شود. در نهایت گزارش کمیسیون تلفیق برای بررسی نهایی لایحه بودجه به صحن علنی ارائه می‌شود.

بنابر آیین‌نامه داخلی، نمایندگان از زمان چاپ و توزیع لایحه تا حداکثر مدت ۱۰ روز می‌توانند پیشنهادها را به کمیسیون‌های تخصصی ارائه دهند. کمیسیون‌های تخصصی نیز از زمان چاپ و توزیع لایحه تا حداکثر ۱۵ روز می‌توانند گزارش خود را به کمیسیون تلفیق ارائه کنند. کمیسیون تلفیق نیز حداکثر ۱۵ روز مهلت دارد تا ضمن بررسی گزارش‌های کمیسیون‌های مختلف، گزارش نهایی خود را آماده و برای بررسی نهایی تقدیم صحن مجلس کند. مهلت کمیسیون تلفیق با موافقت هیئت رئیسه مجلس تا ۱۵ روز دیگر قابل تمدید است. به این ترتیب زمان لازم از هنگام ارائه لایحه و چاپ و توزیع آن تا زمان بررسی بودجه در صحن مجلس عبارت است از:

۳۰ روز = ۱۵ روز (حداکثر فرصت کمیسیون تلفیق) + ۱۵ روز (حداکثر فرصت بررسی کمیسیون‌های تخصصی با

احتساب ۱۰ روز مهلت پیشنهاد نمایندگان)

در صورت تمدید ۱۵ روزه مهلت کمیسیون تلفیق، جمع زمانی مذکور به ۴۵ روز افزایش می‌یابد.

برای بررسی لایحه در صحن علنی مجلس، آیین‌نامه داخلی مجلس محدودیتی قائل نشده است.

به این ترتیب، اگر مثلاً بررسی لایحه در صحن ۱۰ روز طول بکشد و فرصت کمیسیون تلفیق نیز

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس، یکی از محکم‌ترین قوانین کشور است که برای تغییر آن، دوسوم آرای نمایندگان لازم است.

۲. کمیسیون تلفیق، کمیسیونی است که در آن، از هر کمیسیون تخصصی (مانند کمیسیون صنعت و معدن، کمیسیون اجتماعی و...) دو نفر، به همراه تمام اعضای کمیسیون برنامه بودجه، به بررسی و نهایی‌سازی گزارش بررسی لایحه بودجه برای ارائه به صحن علنی می‌پردازند.

تمدید نشود، از زمان ارائه و چاپ و توزیع لایحه در مجلس تا خروج آن از مجلس، بدون احتساب روزهای تعطیل، ۴۰ روز فرصت لازم خواهد بود.

۴. اصول بودجه‌نویسی

معمولاً برای ارزیابی یک سند بودجه، آن را براساس معیارها و اصول خاصی می‌سنجند. درباره بیشتر جنبه‌های فرآیندهای بودجه‌ریزی، استاندارد جهانی وجود ندارد، اما در ادبیات بودجه‌ریزی، معمولاً از اصول ده‌گانه‌ای صحبت می‌شود که رعایت آنها می‌تواند مبنای قوانین و مقررات بودجه قرار گیرد (معمولاً از اصول دوم تا ششم به اصول کلاسیک بودجه‌نویسی و از اصول هفتم تا دهم به اصول مدرن نام برده می‌شود). این اصول عبارتند از:

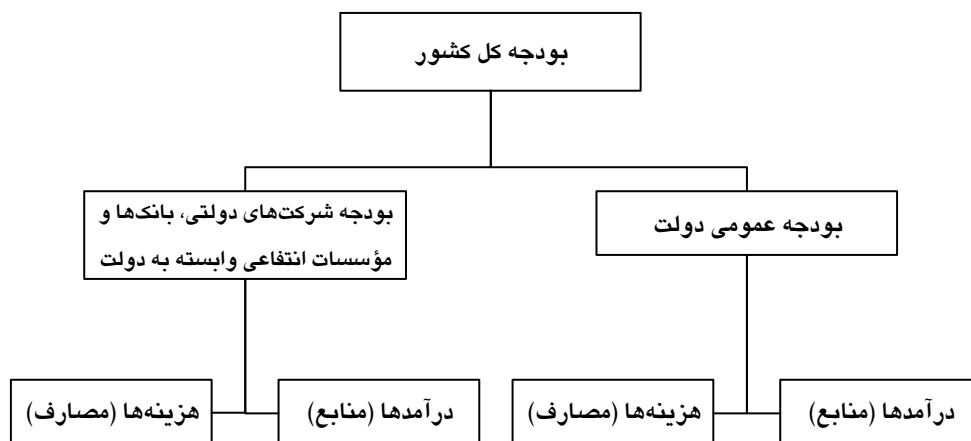
۱. اقتدار: برتری قوه مقننه در موضوعات بودجه‌ای،
۲. مبنای سالیانه: قانون بودجه برای دوره دوازده ماه تهیه می‌شود. بودجه سالیانه قبل از آغاز سال مالی تصویب می‌شود. همه مبادلات برای یک سال برآورد می‌شود،
۳. جامعیت: همه درآمدها و هزینه‌ها به‌صورت ناخالص در بودجه گنجانده می‌شوند،
۴. وحدت: فرآیند بودجه به‌گونه‌ای است که همه دریافت‌کنندگان بودجه و پرداخت‌ها به‌طور همزمان و معمولاً در یک سند ارائه می‌شوند.
۵. اطلاعات تفصیلی: درآمدها و هزینه‌ها به همراه جزئیات آنها در برآوردهای بودجه نشان داده می‌شوند،
۶. تعادل: هزینه‌های بودجه با درآمدها و تأمین مالی متعادل می‌شوند،
۷. پاسخگویی: قوه مجریه درباره نحوه انجام مسئولیت‌های خود به قوه مقننه توضیح می‌دهد. یک مرجع حسابرسی مستقل دستکم به‌صورت سالیانه درباره اجرای بودجه به قوه مقننه گزارش می‌دهد،
۸. شفافیت: نقش‌های سازمان‌های مختلف روشن است. اطلاعات در دسترس عموم قرار دارد. واژه‌ها و اصطلاحات به روشنی تعریف شده است،
۹. ثبات: اهداف بودجه و دیون دولتی در چارچوب بودجه میان‌مدتی قرار دارند که به‌صورت مرتب روزآمد می‌شوند.
۱۰. عملکرد: نتایج مورد انتظار و اخیراً برنامه‌های بودجه در بودجه گزارش می‌شود. در بخش‌های بعد، لایحه بودجه امسال را با توجه کلی به این اصول ارزیابی خواهیم کرد.



۵. 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 انتفاعی است.

نمودار ۳. 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. در ایران، اگرچه 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. در برخی از کشورها مانند ترکیه، بودجه تأمین اجتماعی به دلیل اهمیت و تفصیل آن، به صورت مستقل از بودجه برای استحضار و تصویب پارلمان ارائه می‌شود.


۶. رقم بودجه

— رقم بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ «پنج میلیون و یکصد و دو هزار و پانصد و هشتاد و هفت میلیارد و دویست و ده میلیون (۵,۱۰۲,۵۸۷,۲۱۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال» برآورد شده است. این رقم به زبان ساده معادل:

- ۵۱۰۲ هزار میلیارد ریال، یا ۵۱۰ هزار میلیارد تومان یا،
- ۴۱۶ میلیارد دلار^۱ است.

۱. با فرض هر دلار معادل ۱۲۲۶۰ ریال (نرخ ارز مرجع بانک مرکزی در تاریخ تقدیم بودجه، ۱۲ بهمن‌ماه ۱۳۹۰).

– رقم بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ «یک میلیون و ششصد و چهل و یک هزار و یکصد و چهل و شش میلیارد و دویست و سی و شش میلیون (۱,۶۴۱,۱۴۶,۲۳۶,۰۰۰,۰۰۰ ریال)» برآورد شده است. این رقم به زبان ساده معادل ۱۶۴۱ هزار میلیارد ریال، یا ۱۶۴ هزار میلیارد تومان یا ۱۳۳ میلیارد دلار است.

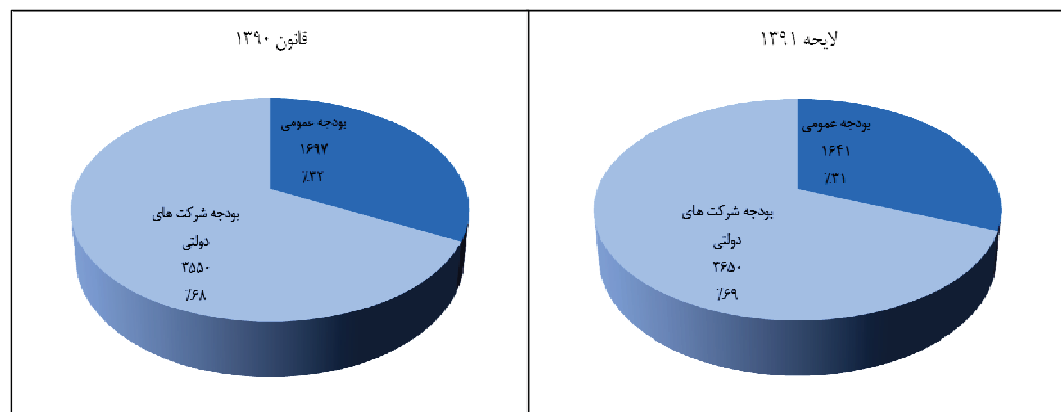


– ارقام در جداول پیوست لایحه بودجه معمولاً به صورت «میلیون ریال» نوشته می‌شود. از آنجایی که فهم ارقام بزرگ برای برخی شهروندان در نگاه اول ممکن است مشکل باشد، برای تسهیل در خواندن این ارقام می‌توان ۴ صفر آن را به صورت ذهنی حذف و ارقام را به صورت «میلیارد تومان» قرائت کرد.

۷. ترکیب بودجه و تغییرات آن نسبت به سال گذشته

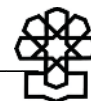
نمودار ۴. ترکیب بودجه در لایحه ۱۳۹۱ و قانون ۱۳۹۰

(ارقام به: هزار میلیارد ریال)



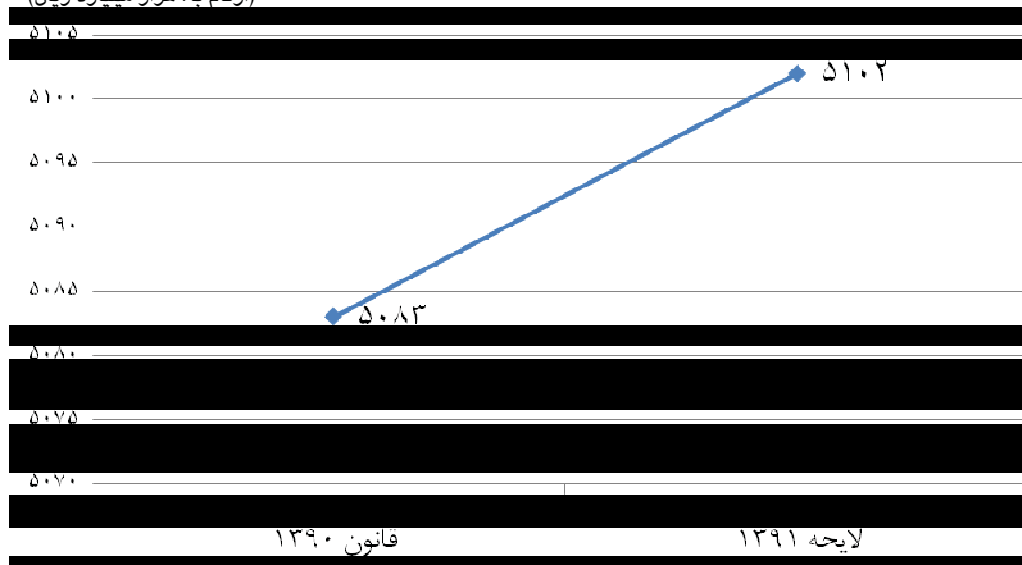
مأخذ: در ترسیم این اشکال، ارقام دو بار منظور شده^۱ در نظر گرفته نشده است.

۱. ارقام دوبار منظور شده، ارقامی هستند که هم در بودجه عمومی و هم در بودجه شرکت‌های دولتی آورده می‌شوند و برای ترسیم دقیق‌تر سرجمع منابع و مصارف، باید از جمع منابع بودجه عمومی و شرکت‌ها کسر شوند. این ارقام عمدتاً کمک زبان شرکت‌های دولتی هستند که یکبار در بودجه عمومی درج می‌شوند و بار دیگر در بودجه شرکت‌ها به عنوان منابع این شرکت‌ها آورده می‌شوند.



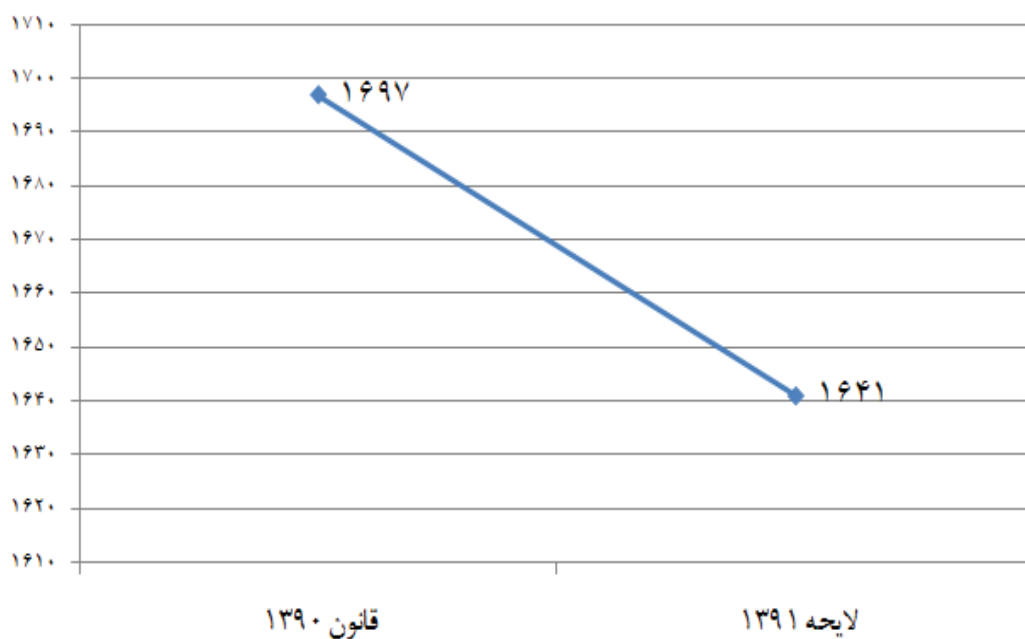
نمودار ۵. تغییر بودجه کل کشور، درصد تغییر: $37/0+^1$

(ارقام به: هزار میلیارد ریال)



نمودار ۶. تغییر بودجه عمومی دولت، درصد تغییر: $29/3-^2$

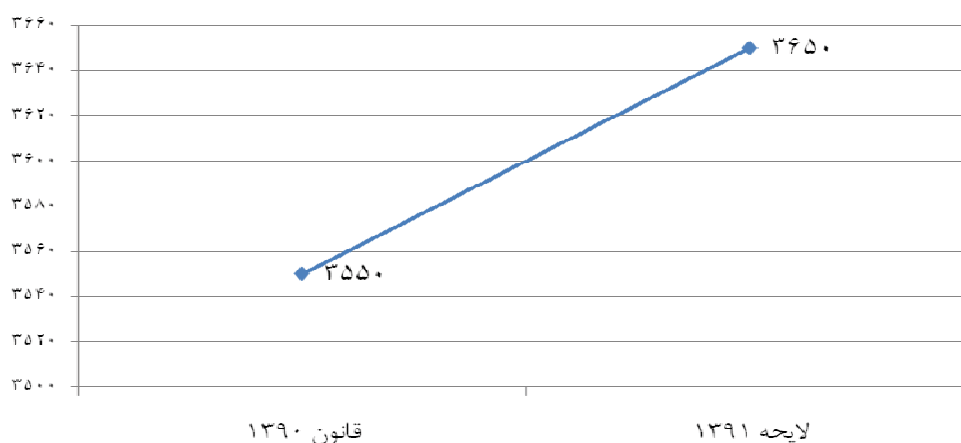
(ارقام به: هزار میلیارد ریال)



۱. میزان تغییر بودجه کل کشور در لایحه سال ۱۳۹۰ نسبت به قانون ۱۳۸۹، $41/67$ درصد بود.
۲. میزان تغییر بودجه عمومی دولت در لایحه سال ۱۳۹۰ نسبت به قانون ۱۳۸۹، $39/18$ درصد بود.

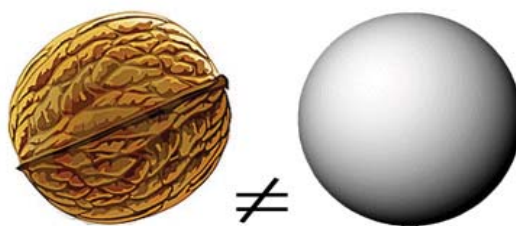
نمودار ۷. تغییر بودجه شرکت‌ها، درصد تغییر: ۲/۸۲^۱

(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 بودجه کل ایران با بودجه عمومی کشورهای دیگر... منطقی نیست، 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 تخصیص‌یافته 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.

۱. میزان تغییر بودجه شرکت‌ها در لایحه سال ۱۳۹۰ نسبت به قانون ۱۳۸۹، ۴۳/۱۵ درصد بود.



۸. 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 ۸. ساختار بودجه

دریافت‌ها (منابع)	پرداخت‌ها (مصارف)
مالیات‌ها عایدات نفتی سایر درآمدها *----- L-----	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.

- اگرچه 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 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.

۹. تصویر کلی بودجه عمومی دولت در دو برداشت (قانون سال ۱۳۹۰ و لایحه سال ۱۳۹۱)

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

۹-۱. 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. در واقع، 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... البته در ایران بخش زیادی از منابع عمومی بودجه از فروش ثروت ملی نفت و گاز به دست می‌آید که آن هم تابع قوانین و مقررات خاص خود است.

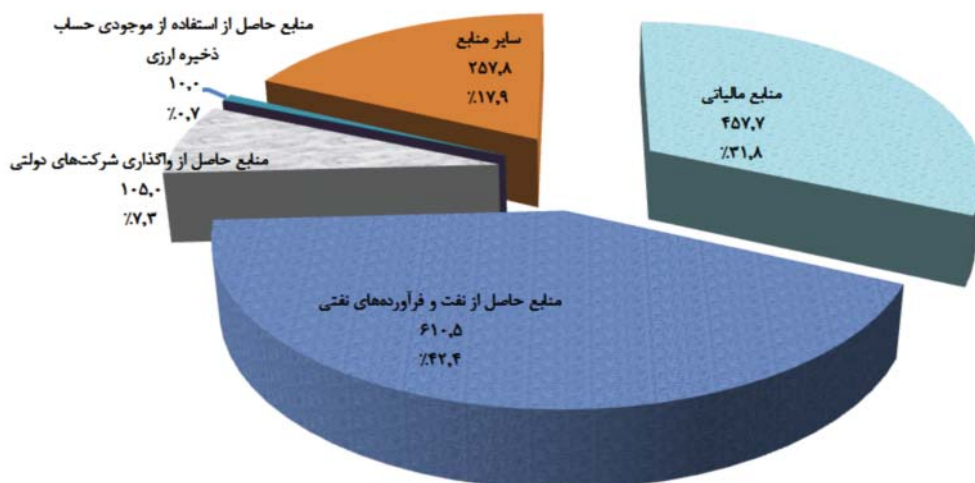
منابع بودجه عمومی لایحه سال ۱۳۹۱، اندازه کل: ۱۶۴۱ هزار میلیارد ریال

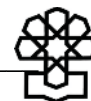
بودجه عمومی لایحه سال ۱۳۹۱: ۱۶۴۱*، شامل:

منابع عمومی (۱۴۴۱)* + درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی (۲۰۰)*

* ارقام به هزار میلیارد ریال است.

نمودار ۹. منابع عمومی لایحه سال ۱۳۹۱، اندازه کل: ۱۴۴۱





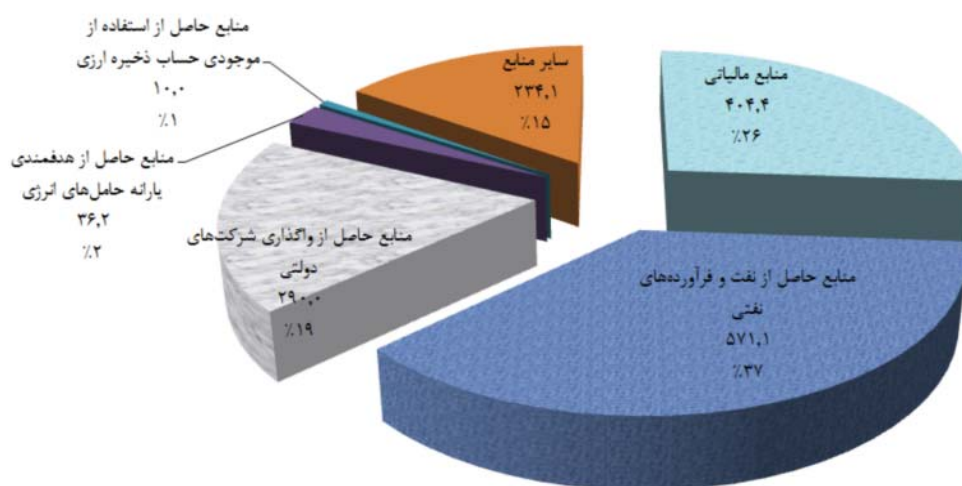
منابع بودجه عمومی قانون سال ۱۳۹۰، اندازه کل: ۱۶۹۷/۲ هزار میلیارد ریال

بودجه عمومی قانون سال ۱۳۹۰: ۱۶۹۷/۲* شامل:

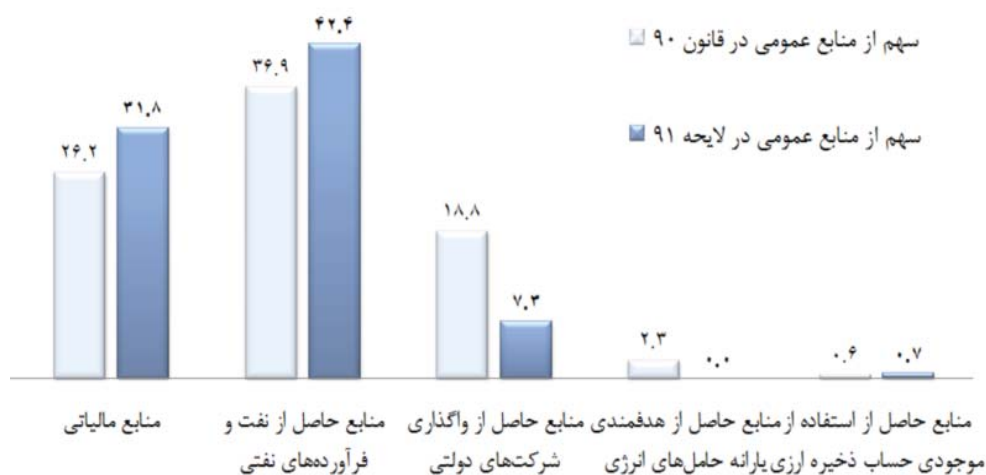
منابع عمومی (۱۵۴۵/۹) + درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی (۱۵۱/۳)*

* ارقام به هزار میلیارد ریال است.

نمودار ۱۰. منابع عمومی قانون بودجه سال ۱۳۹۰، اندازه کل: ۱۵۴۵/۹



نمودار ۱۱. تغییرات سهم بخش‌های مختلف منابع عمومی



۹-۲. 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

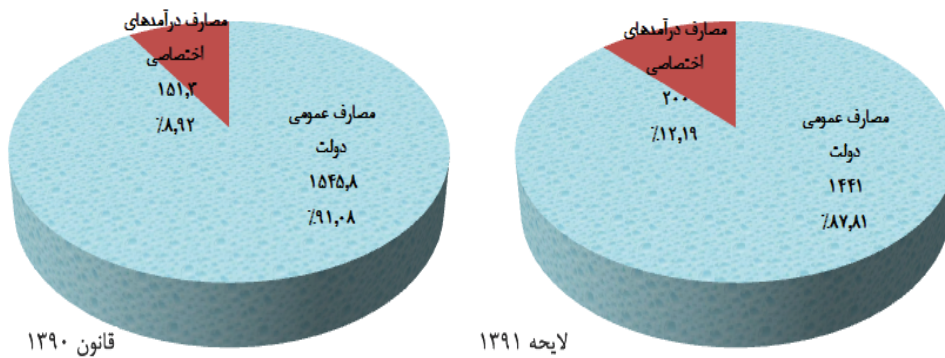
بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، امنیت داخلی و خارجی، تأمین اجتماعی و جز اینها تعریف کرده است و مصارف عمومی بودجه قاعده‌تاً باید شامل اقدامات و راهبردهای دولت برای انجام تکالیفش از این سنخ باشد.

بودجه عمومی لایحه سال ۱۳۹۱: ۱۶۴۱*، شامل:

مصارف عمومی (۱۴۴۱)* + مصارف درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی (۲۰۰)*

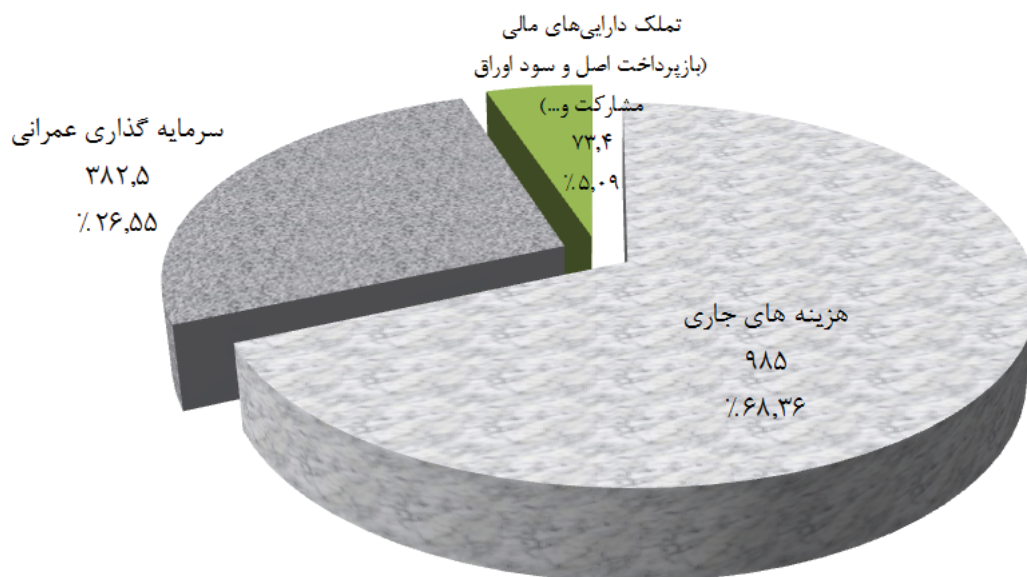
* ارقام به هزار میلیارد ریال است.

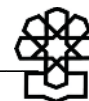
نمودار ۱۲. نوسانات بودجه عمومی براساس مصارف



نمودار ۱۳. تصویر مصارف عمومی لایحه سال ۱۳۹۱، اندازه کل: ۱۶۴۱

(ارقام به: هزار میلیارد ریال)





بودجه عمومی قانون سال ۱۳۹۰: ۱۶۹۷/۲* شامل:

منابع عمومی (۱۵۴۵/۹)* + مصارف درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی (۱۵۱/۳)*

* ارقام به هزار میلیارد ریال است.

نمودار ۱۴. تصویر مصارف عمومی قانون سال ۱۳۹۰، اندازه کل: ۱۵۴۵/۹

(ارقام به: هزار میلیارد ریال)

تملك دارایی‌های مالی

(بازپرداخت اصل و سود

اوراق مشارکت و...)

۲۹۸,۲

%۱۹

سرمایه گذاری عمرانی

۳۴۹,۷

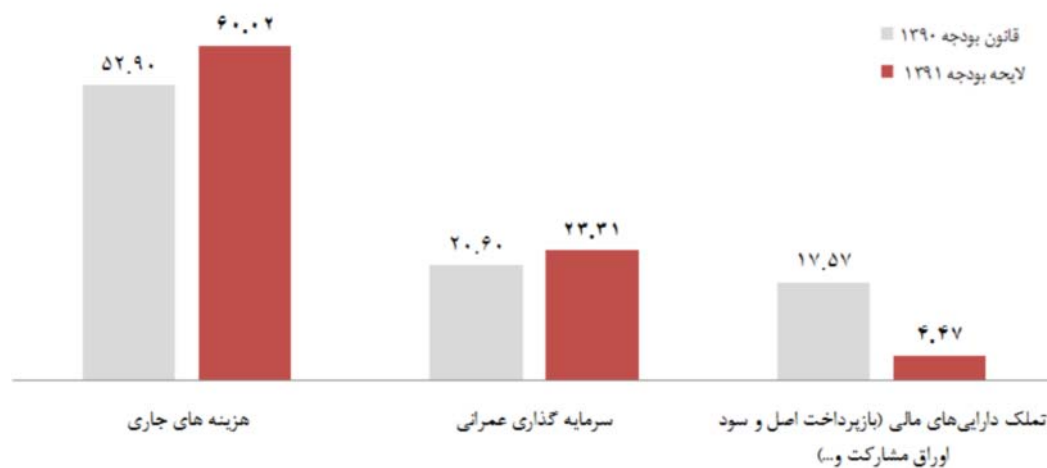
%۲۳

هزینه های جاری

۸۹۷,۹

%۵۸

نمودار ۱۵. تغییرات سهم بخش‌های مختلف مصارف در بودجه عمومی



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

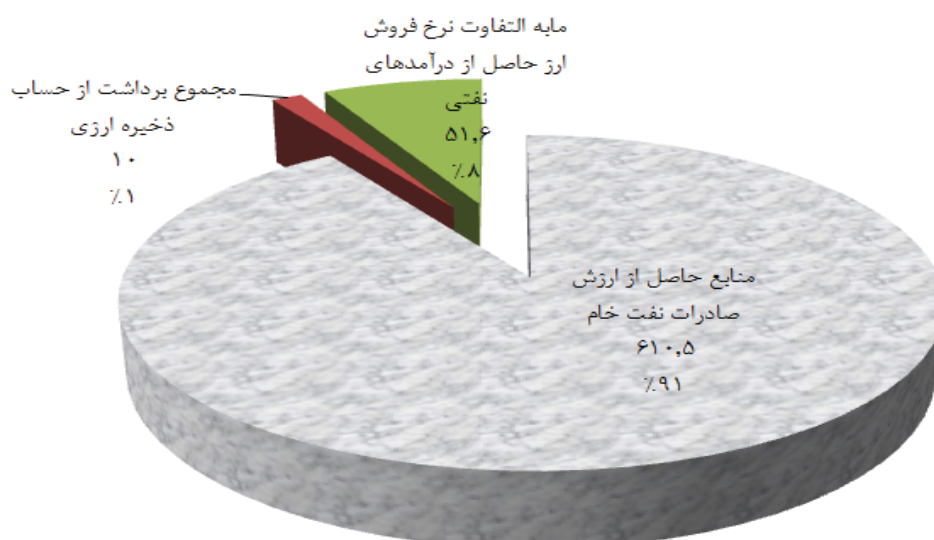
۱۰-۱. منابع نفتی

یکی از اجزای منابع عمومی بودجه در ایران 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 است.

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 بهره گرفت. به عبارت دیگر، نفت به مثابه یک درخت می‌ماند که باید از ثمرات آن استفاده کرد و نه از خود درخت. بسیاری از صاحب‌نظران کشور بر این باورند که وابستگی بیش از حد بودجه درآمدهای نفتی، مسئله تخصیص بهینه منابع و به‌طور بودجه‌ریزی را از موضوعیت انداخته است. در شکل زیر ترکیب منابع نفتی مشخص شده است. باید توجه داشت که تمام اجزای شکل از جمله منابع حاصل از مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز نیز در نفتی بودن، تفاوت ماهوی با سایر اجزا شکل ندارند و صرفاً برای مشخص شدن، جدا از هم رسم شده‌اند.

نمودار ۱۶. ترکیب منابع نفتی لایحه سال ۱۳۹۱ (رقم کل ۶۷۲ هزار میلیارد ریال،

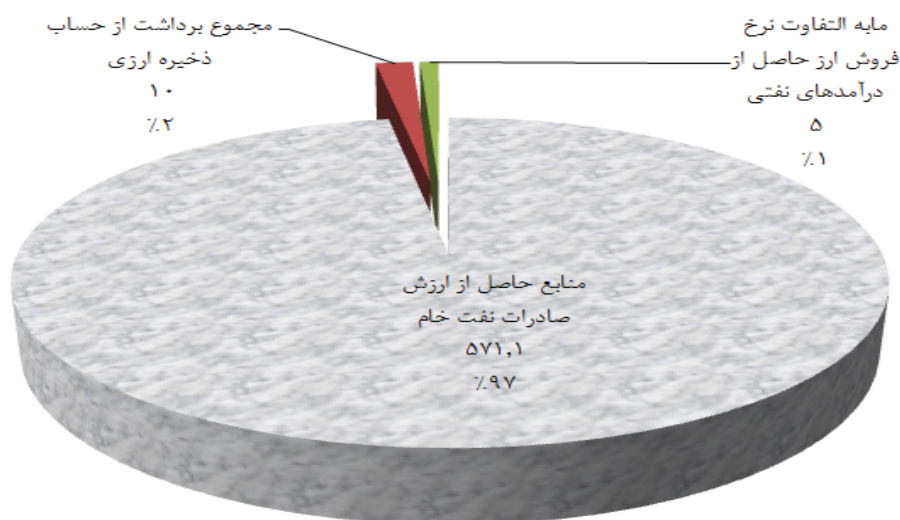
رشد نسبت به قانون ۱۳۹۰: ۱۴/۶ درصد) (ارقام به: هزار میلیارد ریال)





نمودار ۱۷. ترکیب منابع نفتی قانون سال ۱۳۹۰ (رقم کل ۵۸۶ هزار میلیارد ریال)

(ارقام به: هزار میلیارد ریال)



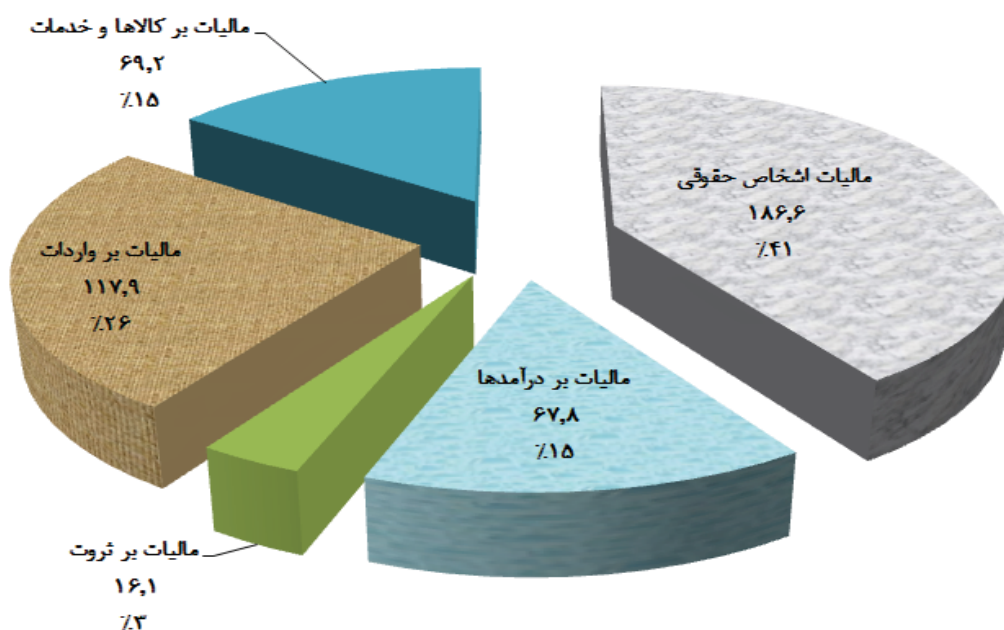
یک «پیشنهاد» در دست بررسی این است که به لحاظ حقوقی و رسمی، ساختار بودجه به گونه‌ای اصلاح شود که منابع نفتی، منابع دولتی شناخته نشوند. چراکه نفت، ثروت ملی - حاکمیتی است و چگونگی مصرف و مدیریت آن تابع مصالح بین‌نسلی است. به این ترتیب، آن قسمت از نفت که وارد بودجه می‌شود، به لحاظ حقوقی، قرض دولت محسوب خواهد شد و دولت مانند کشورهای توسعه‌یافته ناچار خواهد شد، مقوله مدیریت بدهی* را در سیاست‌گذاری‌های خود مد نظر قرار دهد و با دقت و حساسیت بیشتری نفت را مصرف و مدیریت کند. پارلمان نیز وارد مقوله سقف‌گذاری بدهی** و... خواهد شد. باقیمانده نفت غیربودجه‌ای نیز در بانک مرکزی یا نهادی حاکمیتی همانند صندوق توسعه ملی قرار داده خواهد شد. دولت‌های آتی به لحاظ سیاسی و حقوقی خود را مقید خواهند دانست که میزان مقروض بودن خود و رتبه اعتباری دولت را حفظ کنند و...

* Debt Management

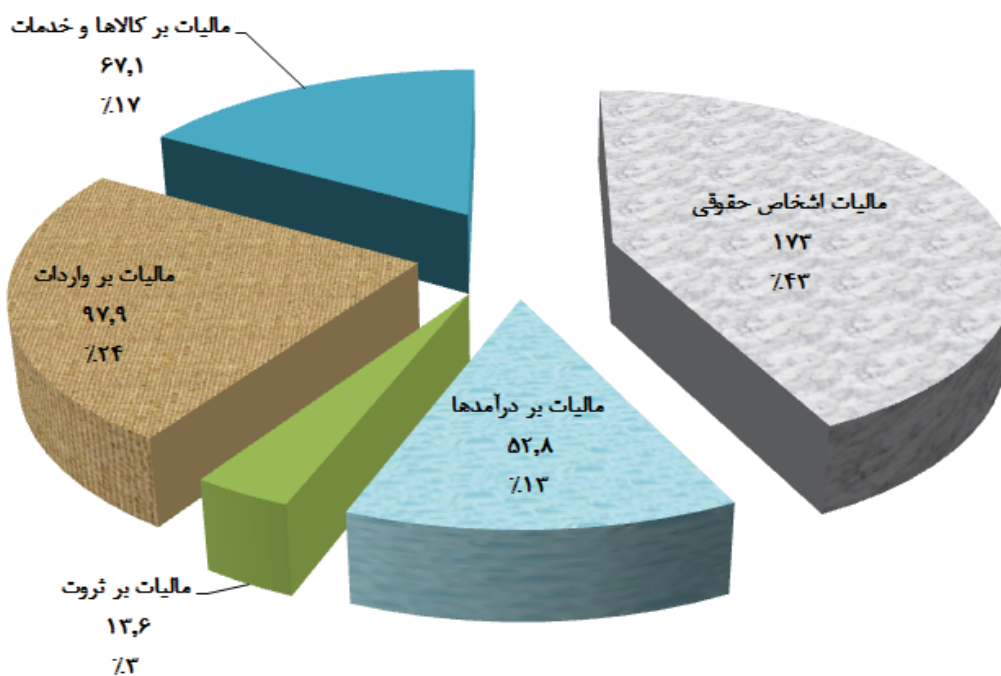
** Debt Ceiling

بخش عمده منابع غیرنفتی 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 ۱۸. ترکیب مالیاتی^۱ در لایحه سال ۱۳۹۱ (رقم کل ۴۵۷/۷ هزار میلیارد ریال، رشد نسبت به قانون سال ۱۳۹۰: ۱۳/۱۸ درصد)



نمودار ۱۹. ترکیب مالیاتی در قانون سال ۱۳۹۰ (رقم کل، ۴۰۴/۴ هزار میلیارد ریال)



۱. در این محاسبه، فقط درآمدهای مالیاتی عمومی در نظر گرفته شده است. درآمدهای مالیات‌های اختصاصی، مالیات‌هایی هستند که به موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص اخذ می‌شوند. بنابراین دست دولت برای تصمیم‌گیری در مورد چگونگی مصرف آنها بسته است.

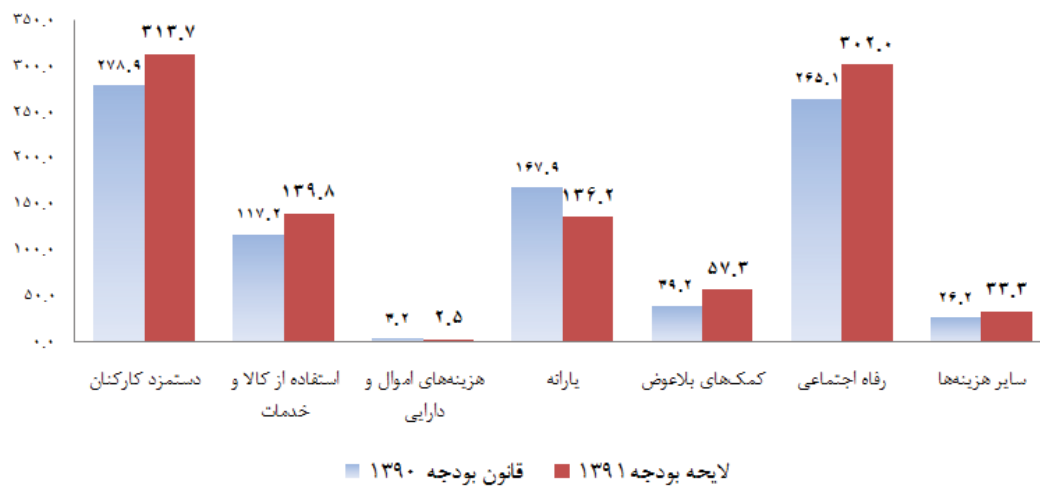


۲-۱۰. هزینه‌ها به تفکیک موضوع

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.

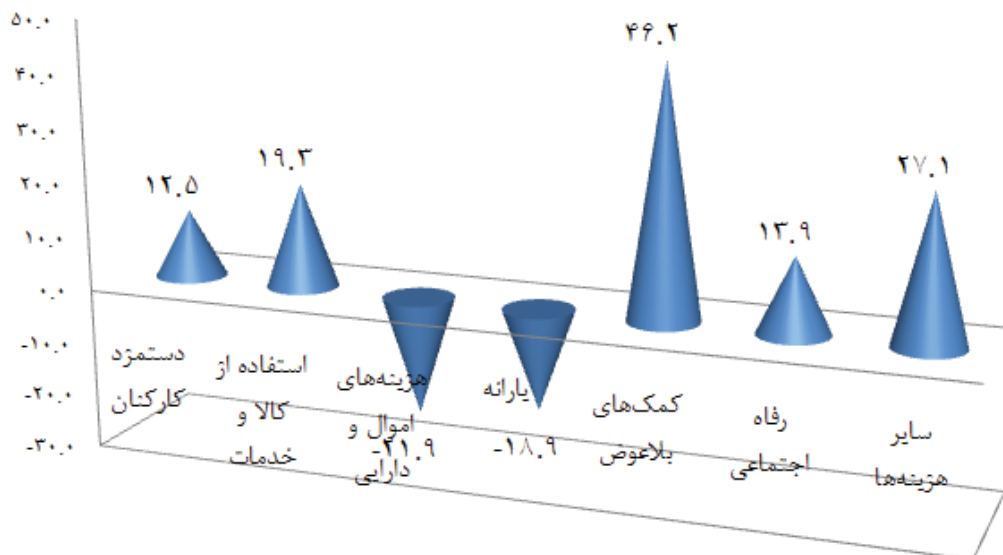
نمودار ۲۰. ترکیب هزینه‌ها

(ارقام به: هزار میلیارد ریال)



(ارقام به: درصد)

نمودار ۲۱. رشد هزینه‌ها به تفکیک



۳-۱۰. وابستگی بودجه به نفت

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 به بار 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. وابستگی بودجه به نفت در قانون سال ۱۳۹۰، حدود ۴۲/۲ درصد و برای لایحه سال ۱۳۹۱، حدود ۴۶/۸ درصد برآورد می‌شود. افزایش وابستگی به نفت با افزایش کسری تراز عملیاتی بودجه همراه شده است. کسری تراز عملیاتی یعنی فاصله هزینه‌های بودجه‌ای از درآمدهای بودجه. این رقم در لایحه امسال بیش از ۳۰ هزار میلیارد تومان است که نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۰ (۲۸/۸ هزار میلیارد تومان) افزایش نشان می‌دهد.

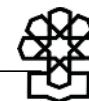
۱۱. بودجه چگونه خرج می‌شود؟

اعتبارات عمومی بودجه^۲ را می‌توان به چهار طبقه امور عمومی، امور اقتصادی، امور دفاعی و امنیتی و امور اجتماعی و فرهنگی تقسیم کرد^۳. 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 دربر می‌گیرد. لازم به یادآوری است که ارقام زیر اعتبارات از محل منابع عمومی را دربر می‌گیرد و شامل هزینه‌ها از منابع اختصاصی نمی‌شود.

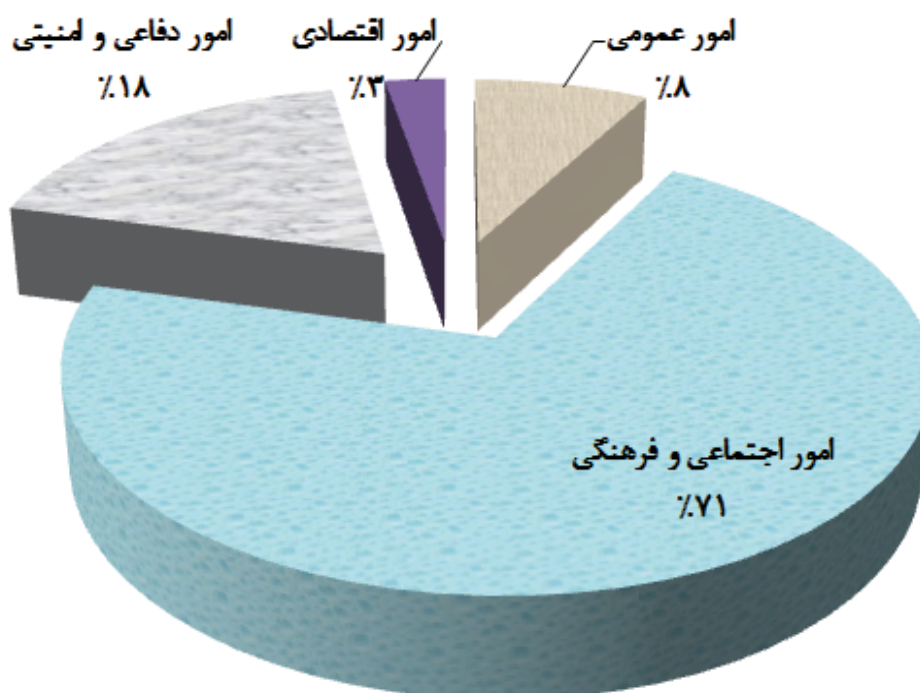
1. Rentier State

۲. در این بخش صرفاً اعتبارات هزینه‌ای امور مختلف بررسی شده است و اعتبارات سرمایه‌گذاری‌های عمرانی در بخش‌های دیگر بررسی می‌شود.

۳. البته در بودجه کشور، بخشی از اعتبارات عمومی بودجه بجز امور چهارگانه مذکور، صرف ردیف‌های متفرقه می‌شود (سهم اعتبارات ردیف‌های متفرقه در مصارف عمومی لایحه ۱۳۹۱ حدود ۱۷ درصد است). وجود ردیف‌های متفرقه به‌ویژه در شکل گسترده آن با اصول بودجه‌ریزی و به‌ویژه بودجه‌ریزی عملیاتی و حقوق قوه مقننه در زمینه بررسی، تأیید و نظارت بر اعتبارات مغایر است.

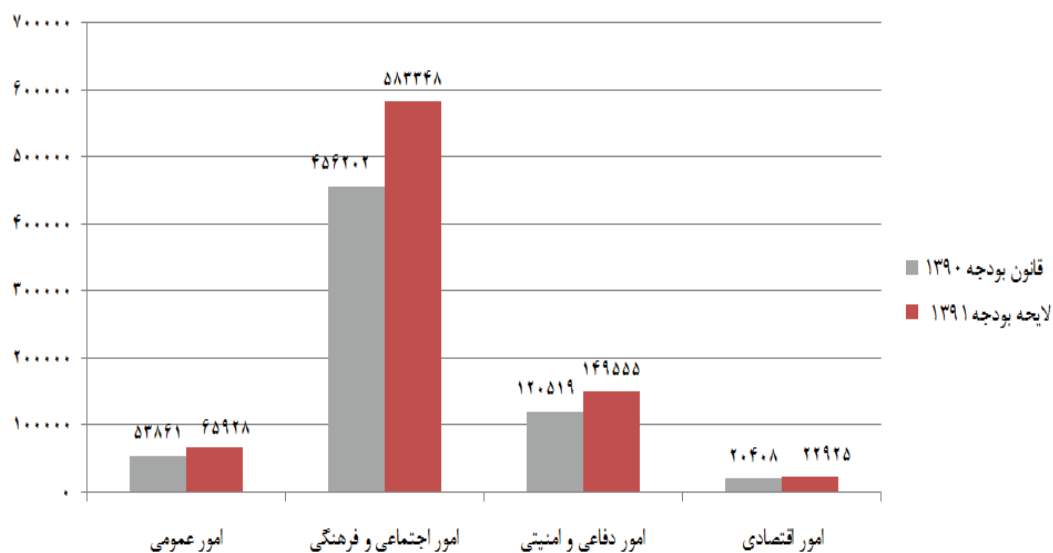


نمودار ۲۲. کیک اعتبارات هزینه‌ای بودجه لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

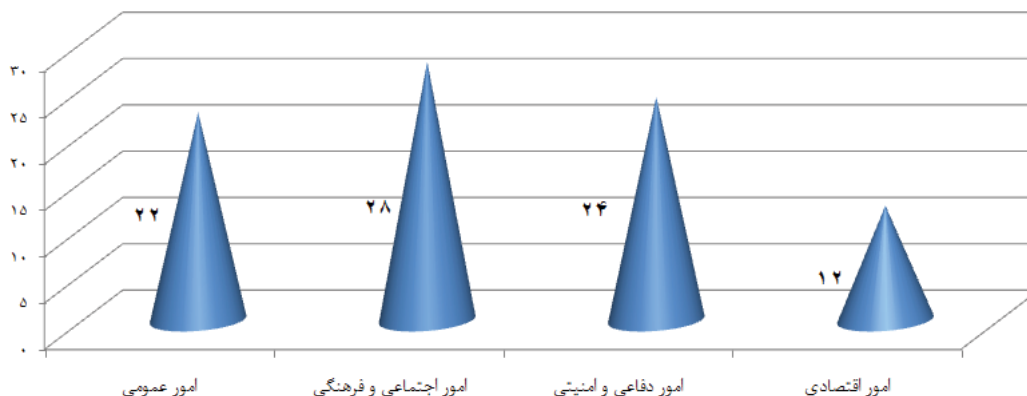


نمودار ۲۳. اعتبارات هزینه‌ای امور مختلف در مقایسه با قانون سال گذشته

(ارقام به: میلیارد ریال)

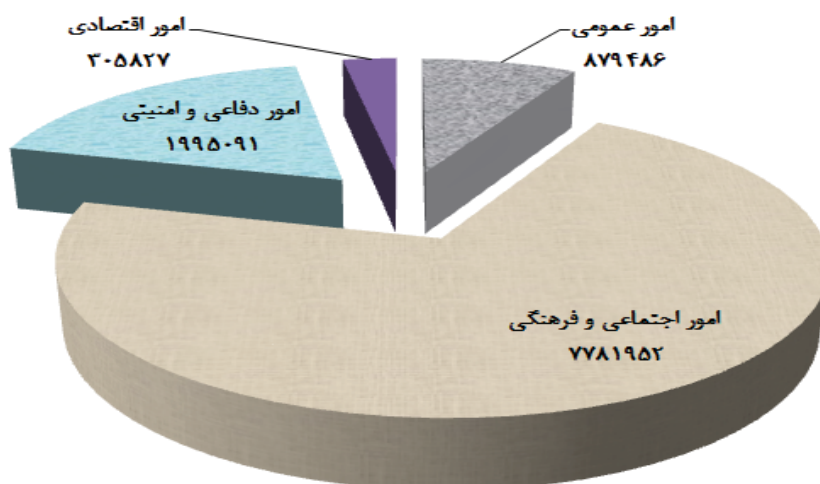


نمودار ۲۴. تغییرات اعتبارات امور مختلف در مقایسه با قانون سال گذشته (ارقام به: درصد)



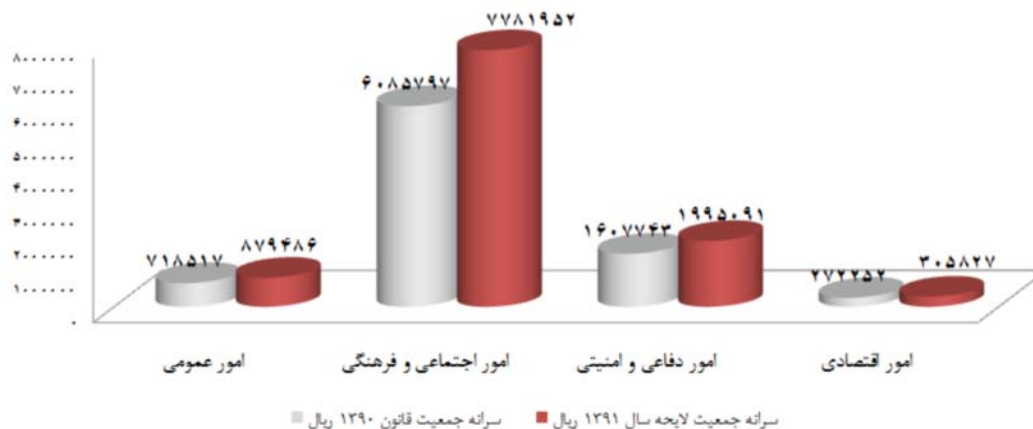
نمودار ۲۵. سهم سفره هر نفر (سرانه) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

(ارقام به: ریال)



نمودار ۲۶. سهم سرانه مصارف در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ در مقایسه با قانون سال ۱۳۹۰

(ارقام به: ریال)

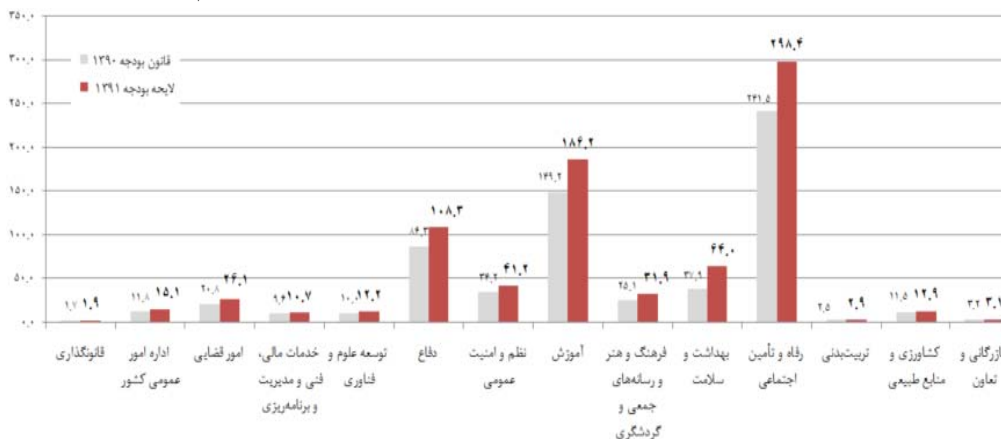


۱. جمعیت کل کشور به کار رفته برای محاسبه سرانه، براساس نتایج اولیه سرشماری سال ۱۳۹۰ بوده است.



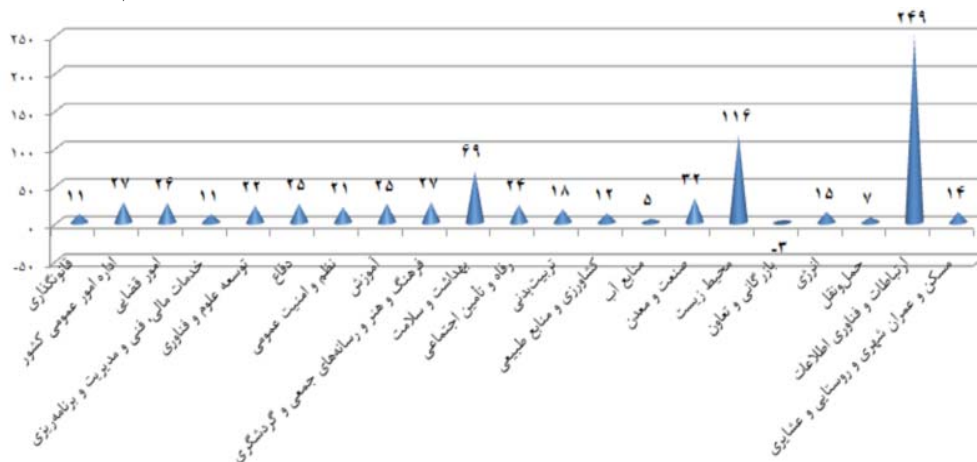
نمودار ۲۷. «اقدام عمده» مصارف بودجه به تفکیک موضوع

(ارقام به: هزار میلیارد ریال)



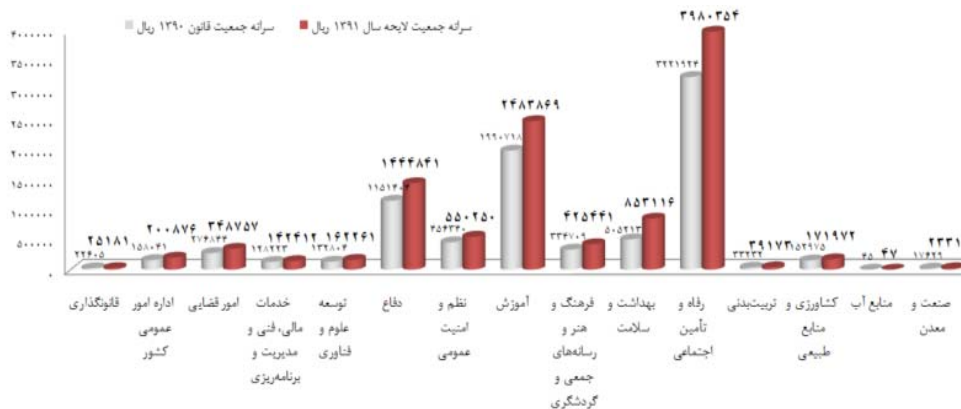
نمودار ۲۸. نوسان مصارف به تفکیک موضوع نوسان همه اقلام نسبت به سال گذشته

(ارقام به: درصد)



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

(ارقام به: ریال)

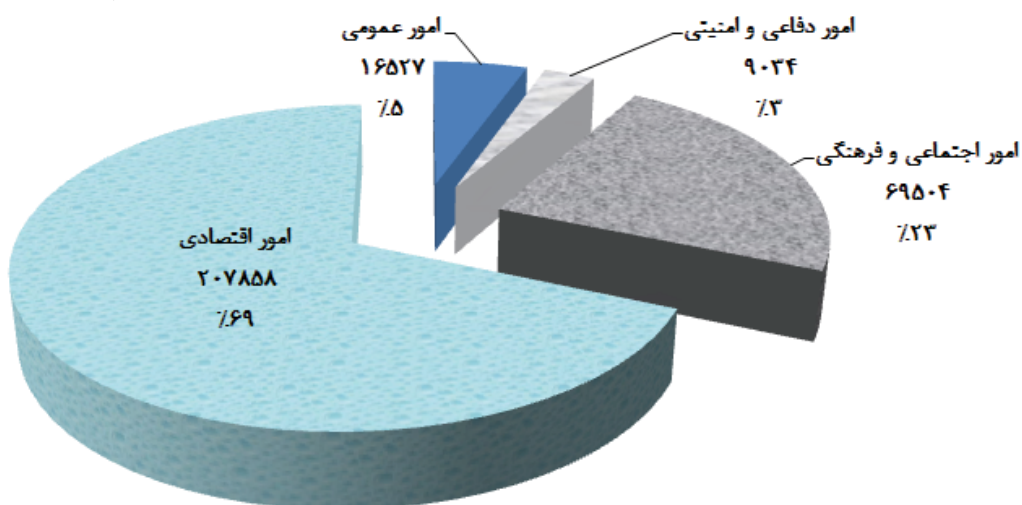


۱۲. سرمایه‌گذاری‌های عمرانی برای چه مواردی انجام می‌شود؟

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.

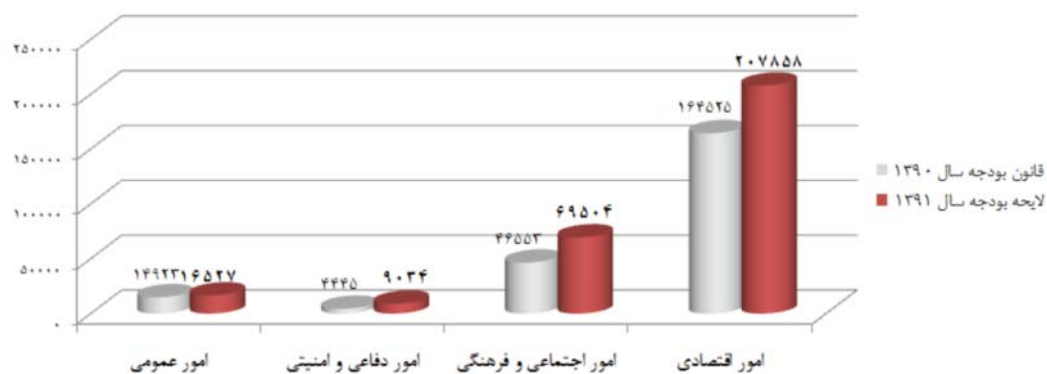
نمودار ۳۰. ترکیب سرمایه‌گذاری‌های عمرانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نگاه کلی

(ارقام به: میلیارد ریال)



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

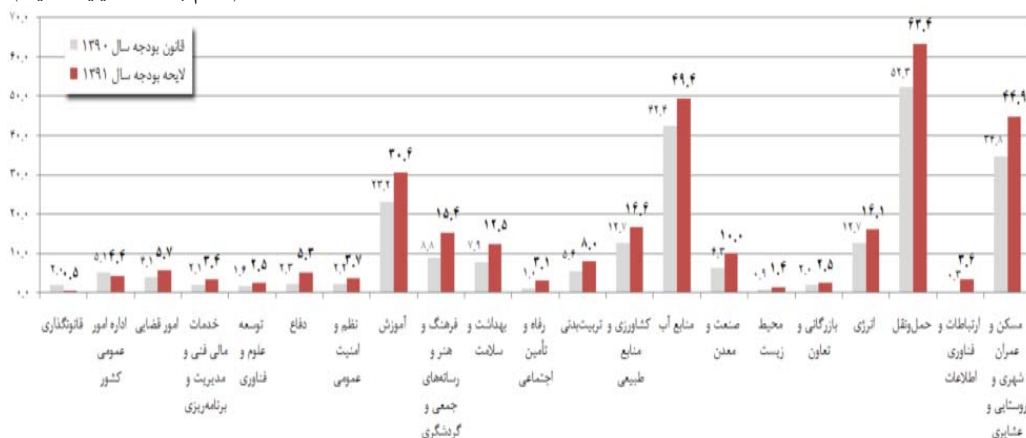
(ارقام به: هزار میلیارد ریال)





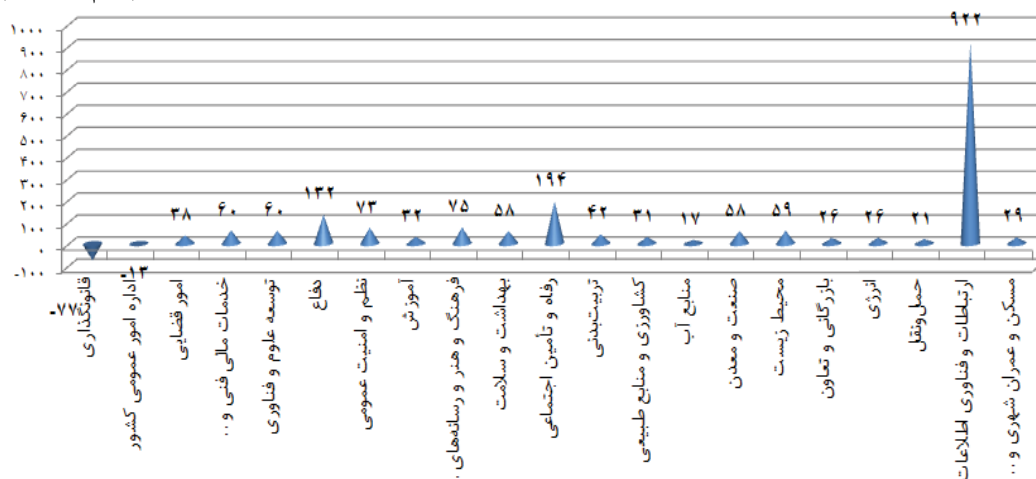
نمودار ۳۲. ترکیب سرمایه‌گذاری‌های عمرانی در لایحه سال ۱۳۹۱ و قانون سال ۱۳۹۰

(ارقام به: هزار میلیارد ریال)



نمودار ۳۳. تغییر ارقام مختلف سرمایه‌گذاری عمرانی لایحه سال ۱۳۹۱ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۰

(ارقام به: درصد)



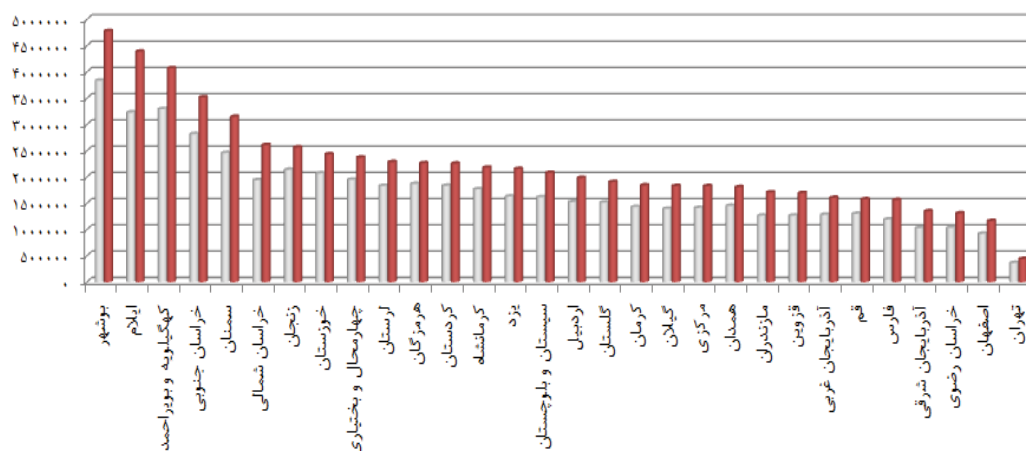
۱۳. بودجه از نگاه اعتبارات استان‌ها

بخشی از بودجه عمومی دولت، اعتبارات استانی است. عوامل مختلفی در تخصیص اعتبارات به استان‌های مختلف کشور مبنای قرار می‌گیرند که طیفی از ضرایب محرومیت استان‌ها و سطح توسعه آنها، جهت‌گیری سیاست‌های دولت تا چانه‌زنی‌های سیاسی و ارتباطات نمایندگان و مسئولان استانی را دربر می‌گیرند. رد این عوامل را به‌ویژه می‌توان در رشد سالیانه اعتبارات استانی جستجو کرد. مقایسه اعتبارات استانی براساس دریافت‌ها و پرداخت‌های بودجه عمومی صورت گرفته و اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی^۱ در نظر گرفته نشده است.

۱. درآمدهای اختصاصی در ادبیات بودجه‌ای به درآمدهایی گفته می‌شود که محل خرج آن به محل یا سازمان ایجادکننده آن اختصاص داده شده است.

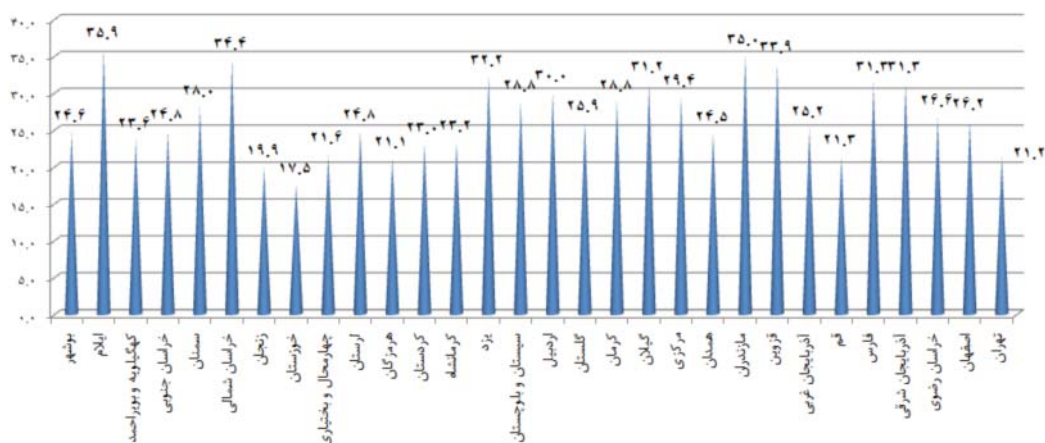
نمودار ۳۴. سرانه^۱ اعتبارات استانی برحسب جمعیت (اعتبار استان تقسیم بر جمعیت)

(ارقام به: ریال)



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

(ارقام به: درصد)



۱۴. برخی موارد قابل توجه لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

۱۴-۱. کاهش بیش از ۳۰ 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

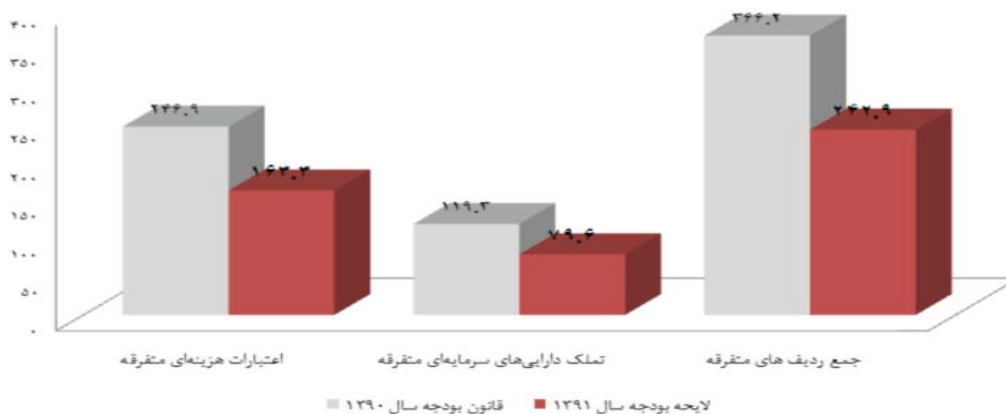
۱. جمعیت استانی به‌کار رفته برای محاسبه، براساس برآورد جمعیتی مرکز آمار برای سال ۱۳۸۹ بوده است (نتایج اولیه استانی سرشماری ۱۳۹۰ منتشر نشده است).



روش بودجه‌ریزی عملیاتی مغایرت دارد. فلسفه گنجاندن اعتبارات در ردیف‌های متفرقه قاعده‌تاً این است که در هنگام تنظیم بودجه امکان پیش‌بینی برخی از فعالیت‌ها و برنامه‌ها وجود ندارد و یا به صورت موردی در یک سال گنجانده می‌شود و یا بین چند دستگاه باید تقسیم شود. 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 که هر ساله با تکرار آنها در بودجه مواجه هستیم. به طور 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 کاهش می‌دهند. ردیف‌های متفرقه در لایحه امسال نسبت به قانون سال گذشته بیش از ۳۰ درصد کاهش یافته است که بدون در نظر گرفتن دلیل آن! در مقایسه با افزایش حدود ۶۰ درصدی متفرقه‌ها در لایحه ۱۳۹۰ نسبت به قانون ۱۳۸۹، گامی رو به جلو است. سهم متفرقه‌ها از مصارف عمومی دولت نیز از ۲۲ درصد قانون ۹۰ به ۱۵ درصد در لایحه امسال کاهش یافته است. در نگاه کلی رقم مطلق ردیف‌های متفرقه به اندازه کافی بزرگ است که اصل شفافیت و پاسخگویی در بودجه‌نویسی را نقض کند.

نمودار ۳۶. ردیف‌های متفرقه در لایحه سال ۱۳۹۱ نسبت به قانون سال ۱۳۹۰

(مبلغ اعتبار ردیف‌های متفرقه به: هزار میلیارد ریال)



نمودار ۳۷. رشد ردیف‌های متفرقه نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۰

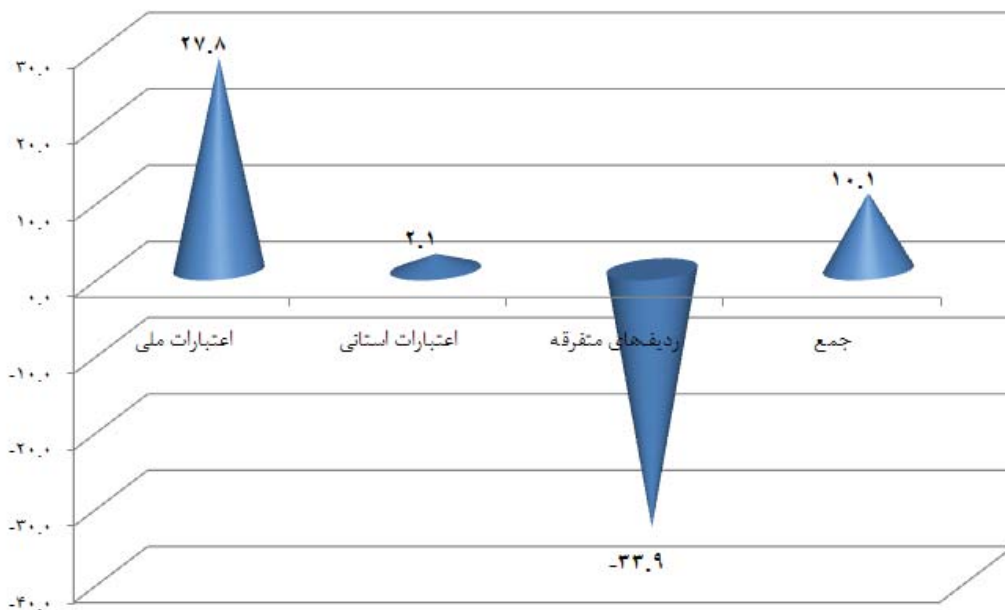
(رشد سهم ردیف‌های متفرقه از بودجه عمومی به: درصد)

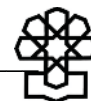


نمودار ۳۸. رشد ردیف‌های متفرقه در مقایسه با اعتبارات ملی و استانی

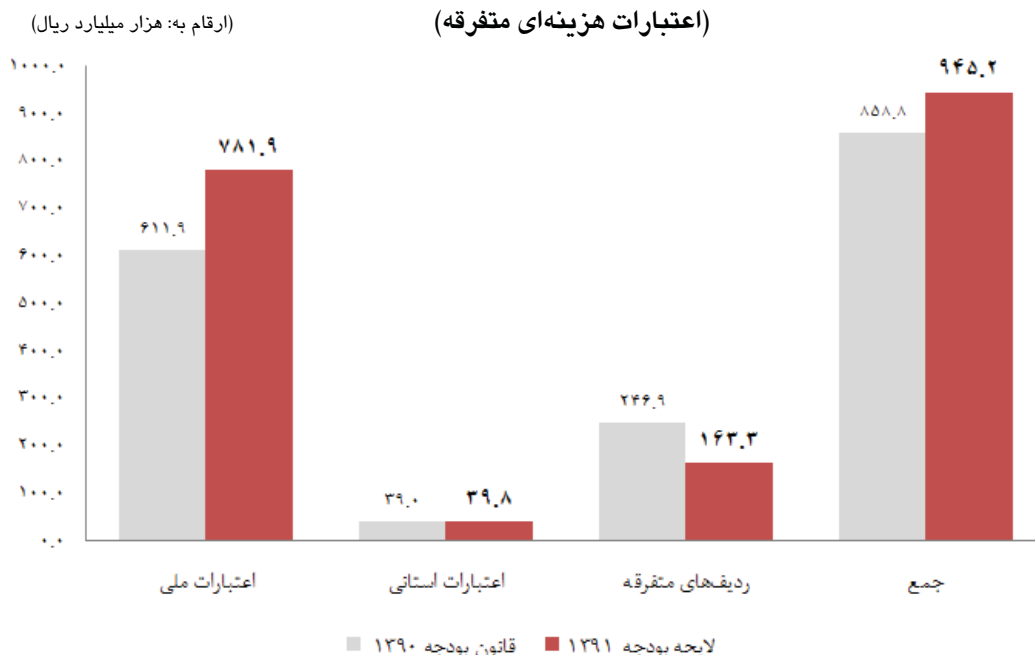
(رشد اعتبارات «هزینه‌ای» ردیف‌های متفرقه از نگاه ترکیب اعتبارات بودجه)

(ارقام به: درصد)





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



۱۴-۲. واگذاری گسترده دارایی‌های دولت

در احکام زیادی از لایحه بودجه امسال، دولت درخواست اجازه کرده که بتواند انواع دارایی‌های خود را برای تأمین منابع یا بازپرداخت بدهی واگذار کند.^۱ در مورد این احکام چند نکته قابل توجه است:

- در چند مورد، واژه «مستقیم» به کار رفته که احتمالاً به معنای عدم واریز منابع احتمالی به خزانه است.

- در برخی از این احکام عبارت «بدون سقف مشخص» به کار رفته است.

- بابت اکثر قریب به اتفاق این واگذاری‌ها، رقمی در سقف منابع و مصارف دولت درج نشده است.

این مشکلات، اصول متعدد بودجه‌نویسی از جمله شفافیت، جامعیت و... را نقض می‌کند.

از سوی دیگر، در بسیاری از این موارد، مسئول واگذاری وزیر اقتصاد عنوان شده است. این

بدان معناست که سازمان خصوصی‌سازی مسئولیتی از بابت این واگذاری‌ها نخواهد داشت.

اجازه چنین حجم گسترده واگذاری، به صورت مستقیم، بدون سقف مشخص و بدون

مسئولیت سازمان خصوصی‌سازی، قابل تأمل است.

۱. مثلاً واگذاری پنج هزار میلیارد تومان سهام و اموال وزارت نفت بابت تسویه تعهدات، پرداخت بدهی دولت به بانک‌ها از محل اموال، دارایی و... بدون سقف مشخص، تسویه تعهدات به اشخاص حقیقی و حقوقی از محل سهام و... به دولت و شرکت‌های دولتی و سایر اموال و... بدون سقف مشخص، واگذاری تا سقف دو هزار میلیارد تومان سهام دولت و شرکت‌های دولتی و... بابت تأدیه مطالبات اشخاص حقیقی و حقوقی به دیون پیمانکاران و پاکسازی میادین مین به وزارت دفاع، اجازه به دولت و دستگاه‌های اجرایی برای پرداخت بدهی و تعهدات و... از محل مطالبات خود آنها یا از محل واگذاری سهام، اموال و... بدون سقف مشخص و...

۳-۱۴. انتشار گسترده اوراق مشارکت ارزی و ریالی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ پیش‌بینی شده که دولت و دستگاه‌های مختلف بتوانند حجم گسترده‌ای اوراق مشارکت بفروشند.^۱

در صورتی که این اوراق به فروش برسد، حجم عظیمی از منابع در اختیار دولت قرار خواهد گرفت. این منابع در صورت مدیریت مناسب می‌تواند کارساز باشد، اما تجربیات مکرر قبلی نشان داده که:

- بسیاری از طرح‌های عمرانی محل مصرف این اوراق فاقد بازدهی کافی بوده و مدیریت آنها با مشکل مواجه است.

- پرداخت سه ماه یکبار سود این اوراق و نیز پرداخت اصل این اوراق در زمان سررسید، بار مالی مضاعف بر دولت تحمیل خواهد کرد و ممکن است سرمنشأ مشکلات عدیده شود.

- سند بودجه، سالیانه است. انتشار حجم عظیمی از اوراق که منابع و مصارف دولت‌های آتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، محل تأمل است.

- ارقام مربوط به این اوراق، حداقل آن بخشی که تحت مدیریت مستقیم دولت خواهد بود، باید در سند بودجه به صورت شفاف درج شود، حال آنکه این امر رعایت نشده، سقف منابع و مصارف را مخدوش کرده و شفافیت بودجه را زیر سؤال برده است.

۴-۱۴. نقض گسترده احکام مربوط به صندوق توسعه ملی

صندوق توسعه ملی براساس سیاست‌های کلی برنامه پنجم و ماده (۸۴) این قانون، به منظور مدیریت بهتر منابع نفتی و... تأسیس شده و در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰، بیست درصد منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی به آن واریز شده است. در لایحه بودجه ۱۳۹۱، طبق برنامه پنجم، سهم واریزی به ۲۳ درصد افزایش یافته است.

در لایحه بودجه ۱۳۹۱، احکام ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم در مورد نحوه عمل این صندوق مبنی بر ممنوعیت پرداخت از منابع صندوق به بنگاه‌های دولتی، اعطای تسهیلات به صورت ارزی، پرداخت به فعالیت‌های با بازده مناسب اقتصادی و... به طور متعدد نقض شده است.

از سوی دیگر، بنابر این احکام، بخشی از منابع صندوق باید به صورت ریالی وارد اقتصاد شود که همین عامل ممکن است بانک مرکزی را برای تبدیل دلارهای نفتی به ریال تحت فشار قرار داده و به افزایش نقدینگی و تورم بیانجامد.

۱. مثلاً شرکت‌های تابعه وزارت نفت: ۵ میلیارد دلار، شرکت‌های تابعه و وابسته وزارت راه و شهرسازی: ۲ هزار میلیارد تومان، شرکت‌های تابعه وزارت نیرو: ۳ هزار میلیارد تومان، شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته: بیش از ۸ هزار میلیارد تومان، شرکت‌های وابسته و تابعه وزارتخانه‌های نفت، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ارتباطات و... ۴۰ هزار میلیارد تومان و در نهایت دولت: بدون سقف.



۵-۱۴. هدفمند کردن یارانه‌ها و لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

- طبق قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (ماده ۱۲)، دولت مکلف است تمام منابع حاصل از اجرای این قانون و چگونگی مصرف آن را در بودجه‌های سنواتی درج کند.

- لایحه بودجه ۱۳۹۱ به غیر از حدود ۳ میلیارد تومان درج شده برای سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها، فاقد عدد و رقم دیگری برای اجرای طرح است. به عبارت دیگر، اعتبارات هدفمند کردن یارانه‌ها از بودجه حذف شده است.

- در لایحه بودجه امسال، همانند سال ۱۳۹۰، دولت اجازه خواسته است که از ۲۰ درصد خالص وجوه حاصل از اجرای قانون (سهم دولت) برای پرداخت نقدی به مردم استفاده کند.

- عدم شفافیت فاحش در مورد مهمترین طرح اقتصادی کشور و دلایل این عدم شفافیت نیاز به تأمل دارد. همانطور که در بخش‌های قبلی گزارش ذکر شد، این شیوه نگارش بودجه، اصول متعدد بودجه‌نویسی مانند شفافیت، جامعیت و پاسخگویی را نقض می‌کند.

۱۵. «ترین»های بودجه سال ۱۳۹۱

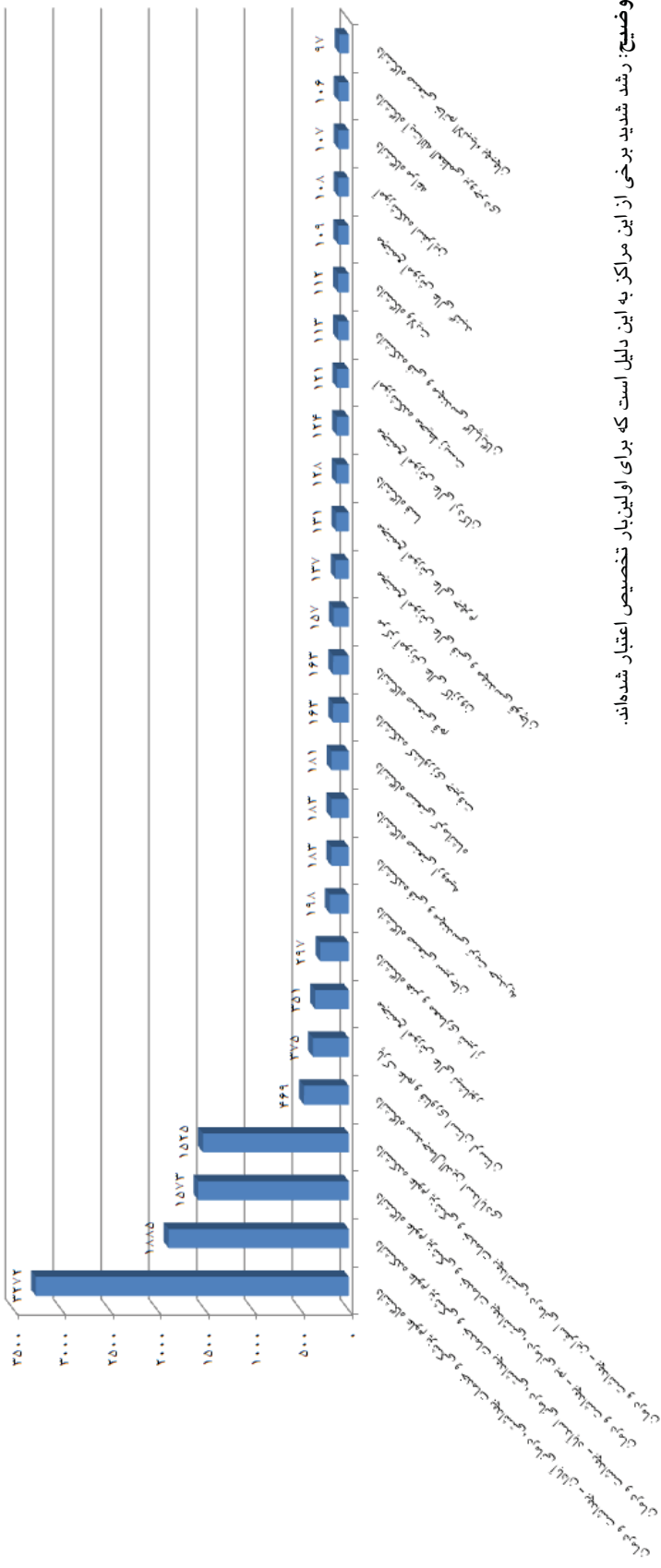


همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، سرجمع اعتبارات بودجه عمومی کشور هر ساله افزایش پیدا می‌کند. این افزایش کلی اعتبارات برآیند افزایش‌ها و کاهش‌هایی است که در اعتبارات پیش‌بینی شده برای دستگاه‌های اجرایی و ردیف‌ها اتفاق می‌افتد. اصولاً هر دستگاهی سعی می‌کند تا اعتبارات سال گذشته‌اش را تثبیت و درخواست اعتبارات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



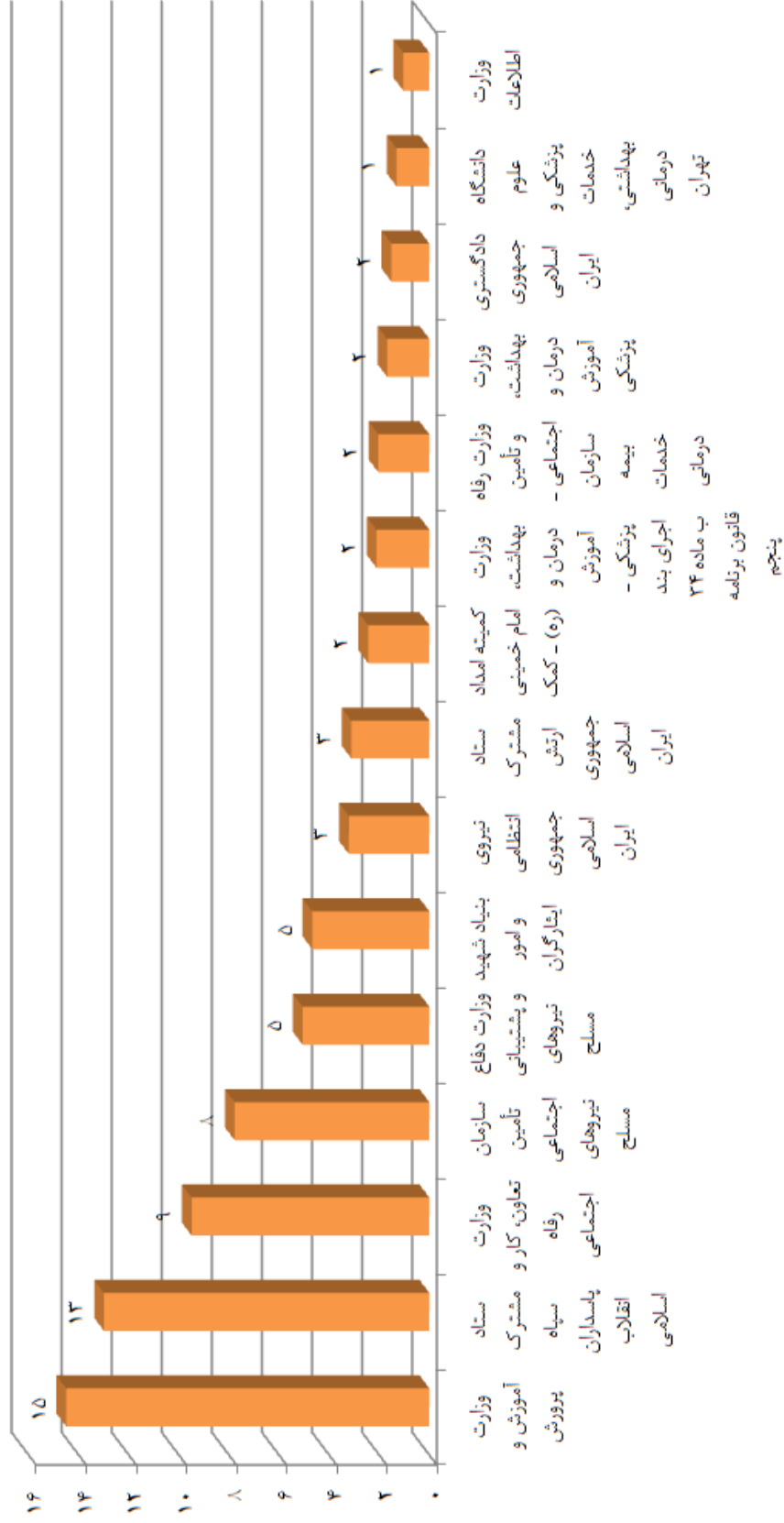
نمودار ۴۱. بیشترین رشد اعتبارات دانشگاهی و پژوهشی

(ارقام به: درصد)



توضیح: رشد شدید برخی از این مراکز به این دلیل است که برای اولین بار تخصیص اعتبار شده‌اند.

نمودار ۴۲. دستگاه‌های دارای بالاترین اعتبارات هزینه‌ای (درصد از اعتبارات هزینه‌ای)



توضیح: این ۱۵ دستگاه، مجموعاً حدود ۷۳ درصد از اعتبارات هزینه‌ای را به خود اختصاص می‌دهند.

پنجم

۱۶. 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 می‌بندد.

- 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 می‌داند 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 گریزن‌ناپذیر (مانند حقوق و دستمزد شاغلان و بازنشستگان) و آثار مالی تصمیمات سال‌های گذشته است (قسمت غیر قابل تصمیم‌گیری بودجه). در واقع، دولت تنها می‌تواند در مورد بخش کوچکی از بودجه تصمیم بگیرد (قسمت قابل تصمیم‌گیری بودجه).

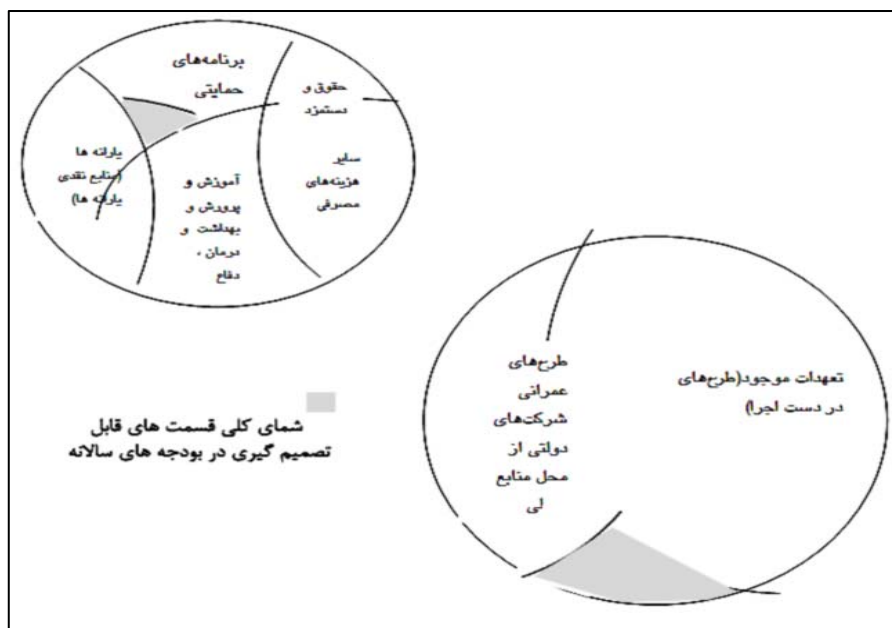
یکی از ویژگی‌های یک سند بودجه^۱ مطلوب این است که بخش غیر قابل تصمیم‌گیری بودجه از بخش قابل تصمیم‌گیری آن مشخص و متمایز باشد. این بخش در بسیاری از بودجه‌ها همانند بودجه ایالات متحده به‌صورت بخش اجباری^۲ و بخش صلاح‌دید^۳ مشخص می‌شود و متأسفانه در بودجه ایران متمایز نیست.

۱. برخی منابع آنلاین برای مطالعه بیشتر:

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



نمودار ۴۴. محدودیت‌های بودجه



منابع و مآخذ

۱. قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور.
۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور.
۳. پبله‌فروش، میثم و همکاران. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری در بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰.
۴. تهرانی، ایمان. تطبیق ردیف‌های دستگاه‌های اجرایی مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ و مقایسه اعتبارات آنها با قانون بودجه سال ۱۳۹۱، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰.
۵. ورمزیار، حسن. ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰.
۶. یان‌لاینترت، بودجه‌ریزی در جهان، چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای، ترجمه افشین خاکباز، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷.
۷. آتشبار، توحید. بودجه به زبان ساده (درباره لایحه بودجه ۱۳۹۰)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹ (با نظارت علمی دکتر محمد خضری).
8. United States Government Printing Office, Citizen's Guide to the Federal Budget, 2002.
9. United States Government Printing Office, U.S. Budget for Dummies, 1996-2003.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۲۴۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۹. بودجه به زبان ساده

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه برنامه)

تهیه و تدوین: توحید آتشبار

همکاران: میثم پیله‌فروش، ایمان تهرانی، حسن ورمزیار

ناظران علمی: محمدتقی فیاضی، محسن فاتحی‌زاده

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۱

۲. بودجه به زبان ساده

۳. بودجه برای شهروندان

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۱/۳۰