

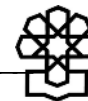
# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

## ۲. بودجه به زبان ساده

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۱	مخاطبان گزارش
۲	۱. بودجه چیست و حاوی چه اطلاعاتی است؟
۳	۲. فرآیند بودجه‌ای
۴	۳. شیوه‌های بودجه‌ریزی
۶	۴. زمانبندی ارائه و بررسی لایحه بودجه
۸	۵. اصول بودجه‌نویسی
۹	۶. ساختار بودجه‌ای
۱۰	۷. رقم بودجه
۱۱	۸. ترکیب بودجه و تغییرات آن نسبت به سال گذشته
۱۳	۹. ساختار کلی بودجه عمومی دولت
۱۴	۱۰. تصویر کلی بودجه عمومی دولت در دو برداشت (قانون سال ۱۳۹۱ و لایحه سال ۱۳۹۲)
۱۸	۱۱. نمای نزدیک (اجزای اقلام عمده منابع و مصارف)
۲۵	۱۲. بودجه چگونه خرج می‌شود؟
۲۹	۱۳. سرمایه‌گذاری‌های عمرانی برای چه مواردی انجام می‌شود؟
۳۱	۱۴. بودجه از نگاه اعتبارات استان‌ها
۳۴	۱۵. برخی موارد قابل توجه لایحه بودجه سال ۱۳۹۲
۳۸	۱۶. به سوی بودجه کارآمدتر
۴۱	منابع و مأخذ



## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۲. بودجه به زبان ساده

### چکیده

این گزارش تلاشی است در جهت ترسیم تصویری ساده از بودجه براساس آنچه که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ 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 مشاوره‌های 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 به‌منظور 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. به‌منظور ساده‌سازی، برخی اعداد گرد شده و برخی جزئیات تکنیکی نادیده گرفته شده است.

### مخاطبان گزارش

برای مطالعه این گزارش نیاز به سطح آشنایی خاص با بودجه و بودجه‌ریزی نیست و همگان می‌توانند از آن بهره ببرند؛ چه در مقام قانونگذار، سیاستمدار، متخصصان، رسانه‌ها 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 چه‌بسا 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.

**مسئله اساسی بودجه‌ریزی**  
به هنگام محدودیت منابع، بر چه مبنایی باید تصمیم گرفت که ۱ واحد پول را به جای برنامه یا فعالیت «الف» به برنامه یا فعالیت «ب» اختصاص داد؟

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. در

برخی از متون، بودجه، محصول انتهایی فرآیند بودجه‌ریزی نیز نامیده می‌شود.

### کارکردهای ابزار بودجه

برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت،

- اجرای برنامه‌های میان‌مدت (برنامه‌های پنج‌ساله توسعه)،

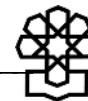
**اهداف بودجه**  
- برقراری انضباط مالی (کنترل مخارج)  
- تخصیص منابع به اولویت‌های تعیین شده (تخصیص راهبردی منابع)  
- ایجاد کارآیی

- مدیریت مالی دولت و شرکت‌های دولتی،
- اعمال جهت‌گیری‌های کلی و منطقه‌ای،
- توزیع اعتبارات،
- ابزار تحلیل روابط قوای حاکمیت سیاسی،
- شاخصی برای توانایی‌های مدیریت بخش

عمومی در تجهیز و تخصیص منابع برای اجرای مأموریت‌ها و تعهدات دولت.

### جدول ۱. اهداف و سطوح بودجه‌ای

سطح سازمانی	وظیفه هزینه‌ای	وظیفه درآمدی	هدفها
هیئت وزیران و قوه مقننه	کنترل هزینه‌ها	پیش‌بینی‌های قابل اعتماد	انضباط مالی
هیئت وزیران	برنامه‌ریزی هزینه‌ها	انصاف و شمول مالیاتی بهره‌برداری بهینه از منابع پایان‌پذیر	تخصیص و تجهیز منابع
درون وزارتخانه‌ای	مدیریت هزینه‌ها	سازمان‌های اداری تأمین‌کننده منابع (وصول مالیات و فروش منابع مالی)	کارآیی عملیاتی - کارآیی - صرفه‌جویی - اثربخشی - فرآیند مناسب



از سوی دیگر، بودجه فارغ از مسائل اجرایی و عملیاتی، میثاق و رسانه‌ای برای عملکرد مالی دولت است که به وسیله آن به عاملان اقتصادی، سیاسیون، مردم و ... علامت داده می‌شود.

### بازی بودجه

فرض کنید دو نفر در یک بازی وارد شده‌اند که در آن، یک نفر، با اتخاذ تصمیمی خاص، به طرف مقابل که از ماهیت وی خبری ندارد، علامتی را ارسال می‌کند و طرف مقابل نیز تلاش می‌کند با توجه به پیام ارسال

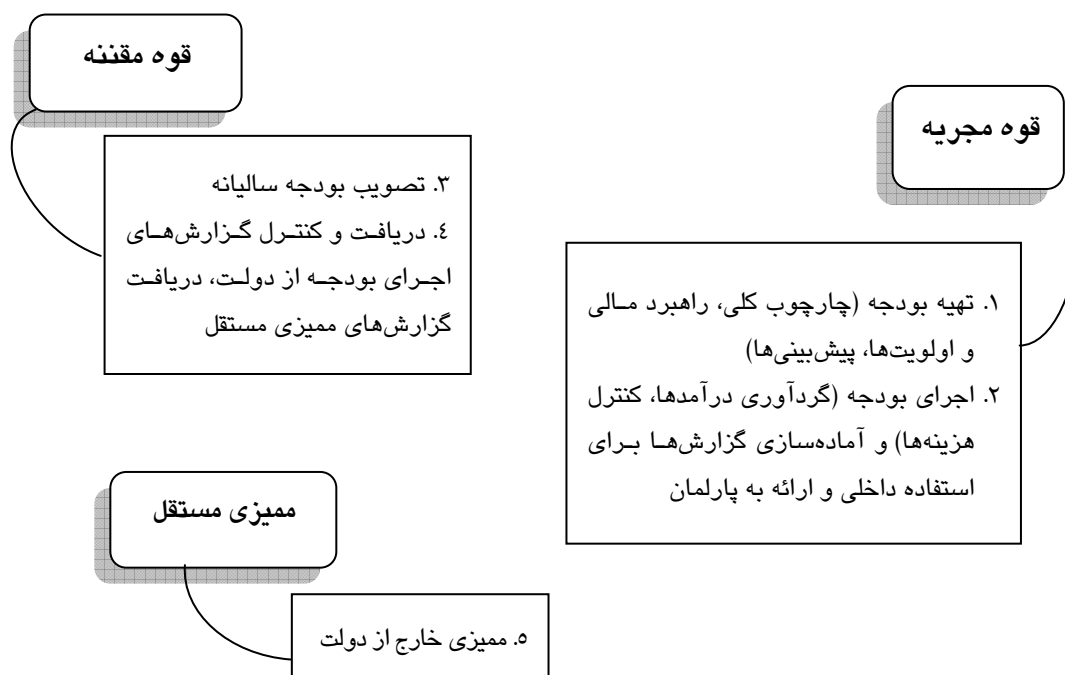


شده، به ماهیت ارسال‌کننده پیام پی ببرد. حالت دومی را نیز تصور کنید که گیرنده پیام نسبت به ماهیت ارسال‌کننده شناخت نسبی دارد و تلاش می‌کند با توجه به این شناخت، نسبت به ارسال پیام، حرکت‌های بعدی، شناسایی رفتار طرف مقابل و... تصمیم بگیرد. بودجه و ارائه آن ترکیبی از دو بازی گفته شده (علامت‌دهی<sup>۱</sup> و غربالگری<sup>۲</sup>) میان دولت و سایر عوامل اقتصادی است. میزان نقص اطلاعات طرفین، میزان اعتماد نسبت به پیام‌های ارسال شده، تضمین‌های اجرا و... نحوه عمل استراتژیک طرفین در طول سال بودجه‌ای را مشخص می‌کند.

### 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 به منظور بازخواست مجریان و یا استفاده در تجارب آتی، پایان سیکل بودجه‌ای سالیانه است.

## نمودار ۱. مراحل پنج‌گانه بودجه‌ریزی

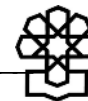


از آنجایی که بودجه در واقع عالی‌ترین سطح گفتگوی قوه مجریه با قوه مقننه است که محتوای آن باید پاسخگوی پرسش‌هایی در مورد محدوده وظایف دولت، مقدار منابع لازم برای اجرای این وظایف، شیوه تأمین و تجهیز منابع و ... باشد، بنابراین، فرآیند گفته شده باید به‌گونه‌ای طی شود که این گفتگو در نهایت به درک بهتر و متقابل دو قوه از یکدیگر در مورد حقوق و تکالیف هم و نیز نحوه تأمین حقوق مردم بیانجامد. لازم به ذکر است که با توجه به اهمیت اخذ بخشی از پول مردم و هزینه کرد آن (منابع و مصارف عمومی) چارچوب این گفتگو (حقوق هر یک از قوا و شکل محتوای بودجه) در قانون اساسی تعیین می‌شود.

## ۳. شیوه‌های بودجه‌ریزی

چندین روش برای بودجه‌ریزی در کشورهای مختلف در زمان‌های مختلف پیاده شده است، اما به‌طور کلی، مهم‌ترین روش‌های بودجه‌ریزی عبارتند از: افزایشی، برمبنای صفر، برنامه‌ای و عملیاتی. هرکدام از این روش‌ها به‌صورت ساده و مختصر عبارتند از:

- بودجه‌ریزی افزایشی<sup>۱</sup>: این نوع بودجه‌ریزی در واقع افزایش به ارقام بودجه سال گذشته بدون توجه به اهداف، برنامه‌های روشن، شاخص‌های اثربخشی و کارآیی است. مبنای تخصیص



در بودجه‌ریزی افزایشی «سهم عادلانه» و نرخ تورم است.

- **بودجه‌ریزی برمبنای صفر:**<sup>۱</sup> از آنجایی که در بودجه‌ریزی‌های سنتی (افزایشی) اساس برآوردها، ارقام سال قبل است و ممکن است به دلایل مختلف، این فرآیند چندان کارآمد نباشد، در این شیوه بودجه‌ریزی گفته می‌شود که تمام فعالیت‌ها و برنامه‌های اجرایی ... باید همانند یک طرح جدید از نو بررسی و ارقام آنها پیشنهاد شود.

- **بودجه‌ریزی برنامه‌ای:**<sup>۲</sup> برنامه و برنامه‌ریزی جوهر بودجه‌ریزی برنامه‌ای است و هدف از اجرای این شیوه بودجه‌ریزی، ایجاد پیوندی نظام‌مند میان برنامه‌ریزی و بودجه در خدمت اهداف مشخص است.

- **بودجه‌ریزی عملیاتی:**<sup>۳</sup> بودجه‌ریزی عملیاتی عبارت است از برنامه سالیانه به همراه بودجه سالیانه که رابطه میان میزان وجوه تخصیص یافته به هر برنامه و نتایج به دست آمده از آن برنامه را نشان می‌دهد. بودجه‌ریزی عملیاتی آن نوع بودجه‌ریزی است که به گونه‌ای نظام‌مند شاخص‌های عملکرد را در فرآیند تخصیص منابع عمومی کمیاب مورد استفاده قرار می‌دهد.

#### غلط مصطلح

منظور از بودجه‌ریزی عملیاتی، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (Performance) است. درحالی که عبارت بودجه‌ریزی عملیاتی (Operational) که به غلط در ایران به جای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد مصطلح شده است، در واقع به معنای برنامه‌ریزی مالی (با در نظر گرفتن زمان و منابع و مصارف) برای اجرای برنامه‌های مشخص شده در بودجه است.

اگرچه در سال‌های اخیر تأکیدات زیادی بر حرکت به سمت تدوین بودجه براساس بودجه‌ریزی عملیاتی (مبتنی بر عملکرد) شده است، اما به طور کلی، بودجه‌ریزی در ایران معمولاً ترکیبی از دو نوع بودجه‌ریزی افزایشی و برنامه‌ای بوده است.

فارغ از روش بودجه‌ریزی، اطلاعات و داده‌های بودجه براساس استاندارد واحدی صورت می‌گیرد.<sup>۴</sup>

1. Zero-based Budgeting
2. Programme Budgeting
3. Performance-based Budgeting (PBB)

۴. این استانداردها را می‌توان در سه‌گونه کلی استاندارد آمارهای مالی دولت (Government Finance Statistics) موسوم به GFS که توسط صندوق بین‌المللی پول تدوین شده است، استاندارد کشورهای اروپایی (EURO STAT) و استانداردهای ملی طبقه‌بندی کرد. در ایران، دو سیستم GFS و SNA (سیستم حساب‌های ملی تدوین شده توسط سازمان ملل) مبنای تدوین و ارائه داده‌های بودجه‌ای هستند. برای اطلاع بیشتر از این روش‌ها و موارد دیگر در مورد بودجه و بودجه‌ریزی، به کتاب‌های منتشر شده توسط دفتر برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس مراجعه کنید. فایل این کتاب‌ها در آدرس زیر قابل دریافت است:

<http://majlis.ir/book/archive.html>

#### ۴. زمانبندی ارائه و بررسی لایحه بودجه

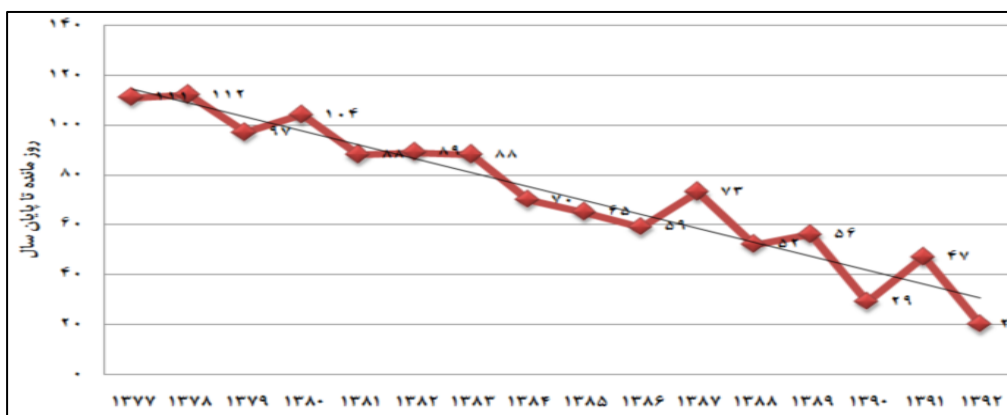
تاریخ تقدیم بودجه به قوه مقننه در کشورهای مختلف متفاوت است. زمانبندی تسلیم بودجه در چندین کشور از الزامات قانون اساسی است، در برخی کشورها همانند سوئد در قوانین پارلمانی، در برخی کشورها همانند ژاپن در قانون مالی و در برخی دیگر همانند نروژ در مقررات پارلمانی قید شده است. البته در برخی کشورها نیز قانون و مقررات خاصی وجود ندارد و این رویه مرسوم سنتی مورد احترام و رعایت است که زمان تقدیم لایحه بودجه را مشخص می‌کند (جدول ۲).

جدول ۲. الزامات قانونی تاریخ ارائه بودجه به مجلس در کشورهای مختلف

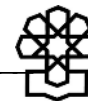
رویه اجرایی	الزام قانونی			تعداد ماه‌های باقی مانده تا شروع سال مالی جدید
	آیین‌نامه‌های داخلی پارلمان	قوانین عادی	قانون اساسی	
		ایالات متحده (۸ ماه)		بیش از ۶ ماه
	نروژ (۴ ماه)	آلمان (۴ ماه)	دانمارک (۴ ماه)، فنلاند (معمولاً ۴ ماه)	۴ تا ۶ ماه
		ژاپن (۲ تا ۳ ماه)	فرانسه و اسپانیا (۳ ماه)، کره جنوبی (۳ 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

توضیح: 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 لوایح بودجه اخیر (روز)



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



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.

#### - سابقه بودجه چنددوازدهم در ایران

در ایران از سال ۱۳۰۳ تا ۱۳۳۴، مجموعاً، ۲۷ بار، مجلس شورای ملی بودجه چند دوازدهم 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. این فرآیند در بودجه سال ۱۳۹۰ نیز تکرار شد. با تأخیر دوباره دولت در سال ۱۳۹۱ که بیشتر از سال‌های قبل نیز هست، انتظار می‌رود بودجه سال ۱۳۹۲ به صورت سه‌دوازدهم تصویب شود.

#### - فرآیند و زمان بررسی بودجه در مجلس

فرآیند بررسی بودجه در مجلس را آیین‌نامه داخلی مجلس 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<sup>۱</sup> 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:

---

۱. 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.

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 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.

### ۵. اصول بودجه‌نویسی

معمولاً برای ارزیابی یک سند بودجه، آن را براساس معیارها و اصول خاصی می‌سنجند. درباره

#### اهداف اصول ده‌گانه بودجه‌ریزی:

- رعایت وحدت به‌منظور ارائه یک چشم‌انداز کلی از سیاست‌ها و عملیات دولت در تمام اقلام درآمدی و هزینه‌ای،
- رعایت جامعیت در پیش‌بینی‌ها بر پایه ارزیابی عوامل تحت مدیریت و قابلیت تخصیص مؤثر و مطمئن منابع در میان مدت،
- رعایت شمول و شفافیت برای اطمینان از پیوستگی بخش‌های مختلف، قابل فهم بودن، سادگی، دقت و سودمندی اطلاعات راجع به فعالیت‌های دولت،
- واقع‌گرایانه بودن اطلاعات و اولویت‌بندی منطقی آنها،
- رقابتی بودن تخصیص منابع،
- سالیانه بودن اعتبارات همراه با تدارک و تنظیم هزینه‌های میان مدت.

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 نامبرده می‌شود) این اصول عبارتند از:

۱. اقتدار: برتری قوه مقننه در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای.

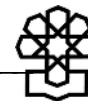
۲. مبنای سالیانه: قانون بودجه

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 به صورت 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.

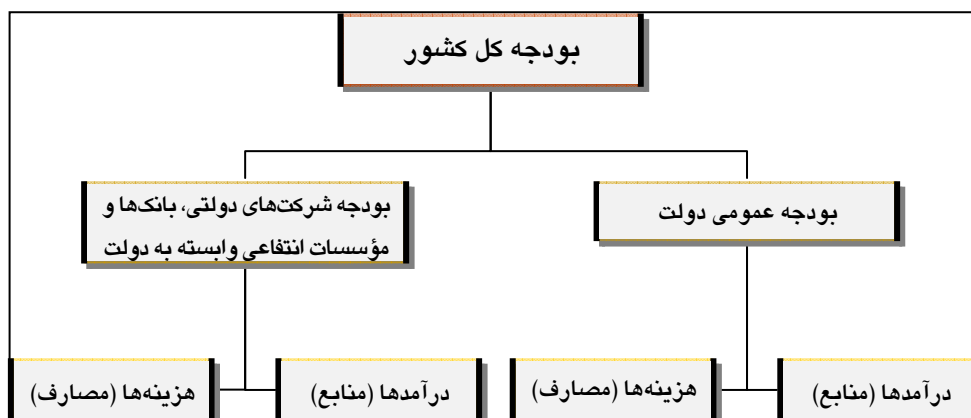
۹. ثبات: اهداف بودجه و دیون دولتی در چارچوب بودجه میان‌مدتی قرار دارند که به صورت مرتب روزآمد می‌شوند.

۱۰. عملکرد: نتایج مورد انتظار و اخیراً برنامه‌های بودجه در بودجه گزارش می‌شود.

## ۶. 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 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، 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 بودجه اغلب شرکت‌ها را بررسی نمی‌کنند.

در برخی از کشورها مانند ترکیه، بودجه تأمین اجتماعی به دلیل متفاوت بودن ماهیت منابع و مصارف به صورت مستقل از بودجه برای استحضار و تصویب پارلمان ارائه می‌شود.

### ۷. رقم بودجه

– رقم بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، «هفت میلیون و سیصد و پنج هزار و دوست و شصت و نه میلیارد و نهصد و چهل و هشت میلیون ( ۷,۳۰۵,۲۶۹,۹۴۸,۰۰۰,۰۰۰)» ریال برآورد شده است. این رقم به زبان ساده معادل:

- ۷,۳۰۵ هزار میلیارد ریال، یا ۷۳۰ هزار میلیارد تومان یا،

- ۵۹۵ میلیارد دلار (براساس نرخ ارز مرجع بانک مرکزی در روز تقدیم لایحه)<sup>۱</sup> یا ۲۴۵ میلیارد دلار (براساس نرخ ارز مبادله‌ای در روز تقدیم لایحه)<sup>۲</sup> است.

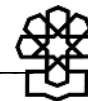
– رقم بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، «یک میلیون و نهصد و بیست هزار و ششصد و نود میلیارد و نهصد و چهل و پنج میلیون ( ۱,۹۲۰,۶۹۰,۹۴۵,۰۰۰,۰۰۰)» ریال برآورد شده است. این رقم به زبان ساده معادل ۱,۹۲۰ هزار میلیارد ریال، یا ۱۹۲ هزار میلیارد تومان یا ۱۵۶ میلیارد دلار (به ارز مرجع) یا ۷۸ میلیارد دلار (به ارز مبادله‌ای) 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.

رقم بودجه عمومی دولت با رقم منابع عمومی دولت نباید اشتباه گرفته شود. بودجه عمومی دولت مجموع منابع عمومی دولت و منابع اختصاصی دولت است. منابع اختصاصی، منابعی هستند که قانون محل مصرف آنها را تعیین می‌کند و معمولاً این محل مصرف همان دستگاه ایجادکننده درآمد است. از این بابت، دست دولت برای تصمیم‌گیری در مورد محل مصرف آنها بسته است. به این ترتیب، رقم بودجه عمومی برای تحلیل‌های مرتبط با حجم دولت و دولت به عنوان یک کل واحد مناسب است و رقم منابع عمومی نیز برای تحلیل‌های مرتبط با حوزه ابتکار عمل دولت مناسب خواهد بود. منابع عمومی معمولاً حدود نود درصد بودجه عمومی را تشکیل می‌دهند. برای مثال، در قانون بودجه سال ۱۳۸۸، این سهم ۹۲ درصد بود و در لایحه بودجه ۱۳۹۲، حدود ۸۷ درصد است.

۱. ۱۲,۲۶۰ ریال.

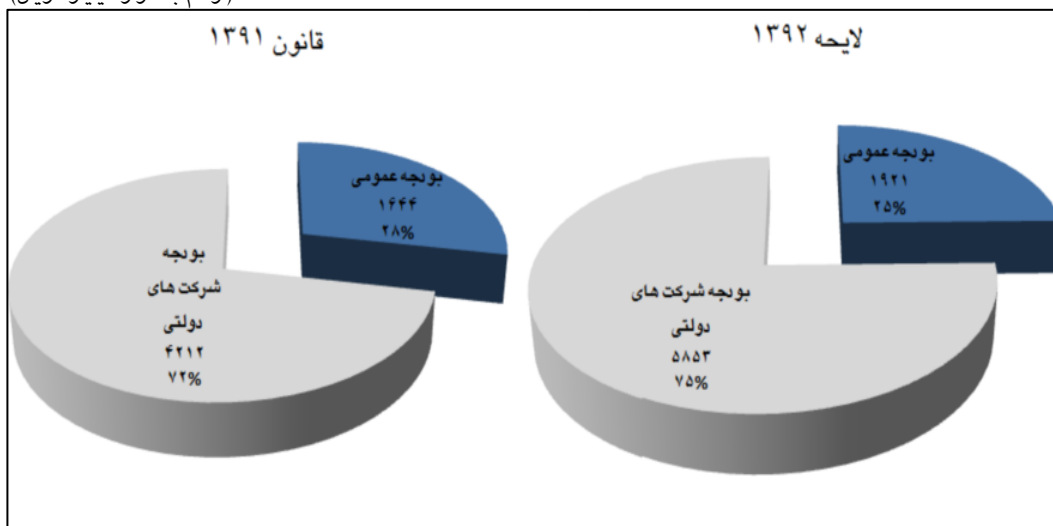
۲. ۲۴,۵۲۷ ریال.



## ۸. ترکیب بودجه و تغییرات آن نسبت به سال گذشته

### نمودار ۴. ترکیب بودجه در لایحه سال ۱۳۹۲ و قانون سال ۱۳۹۱

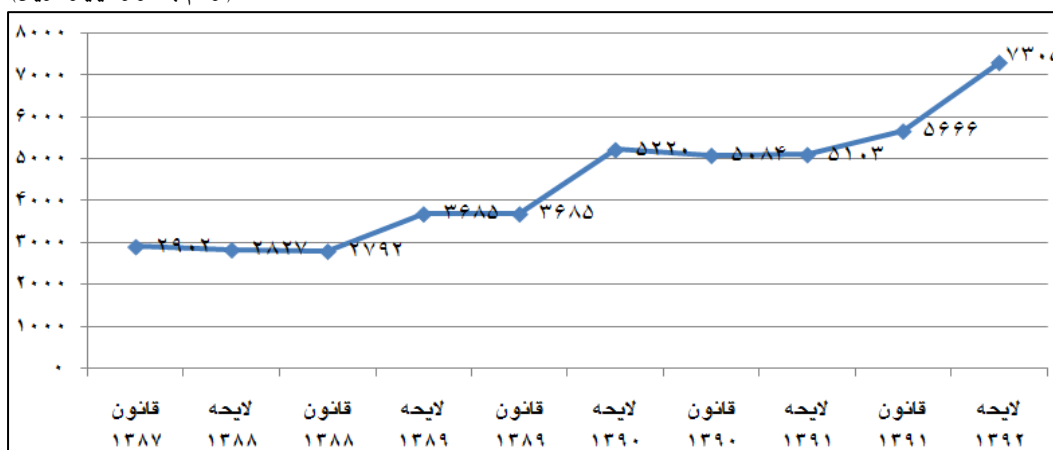
(ارقام به هزار میلیارد ریال)



توضیح: در ترسیم این اشکال، ارقام دوبار منظور شده<sup>۱</sup> در نظر گرفته نشده است.

### نمودار ۵. نوسانات بودجه کل کشور، در لوایح و قوانین اخیر

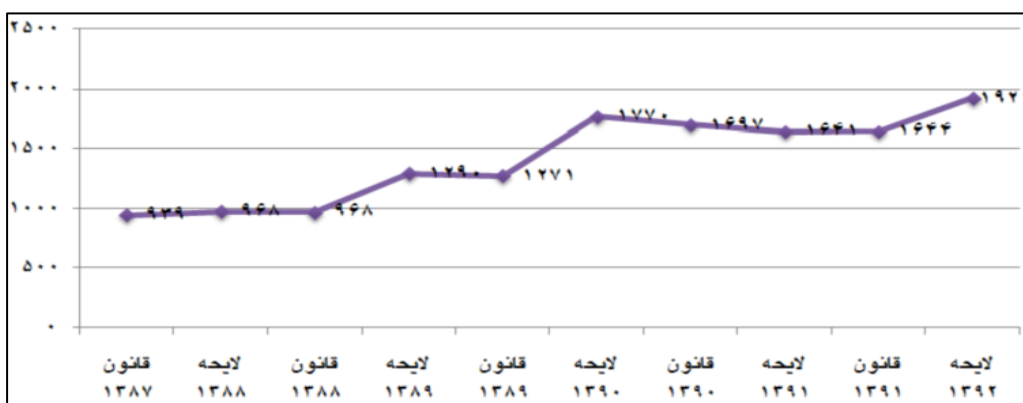
(ارقام به هزار میلیارد ریال)



۱. ارقام دوبار منظور شده، ارقامی هستند که هم در بودجه عمومی و هم در بودجه شرکت های دولتی آورده می شوند و برای ترسیم دقیق تر سرجمع منابع و مصارف، باید از جمع منابع بودجه عمومی و شرکت ها کسر شوند. این ارقام عمدتاً کمک زیان شرکت های دولتی هستند که یک بار در بودجه عمومی درج می شوند و بار دیگر در بودجه شرکت ها به عنوان منابع این شرکت ها آورده می شوند.

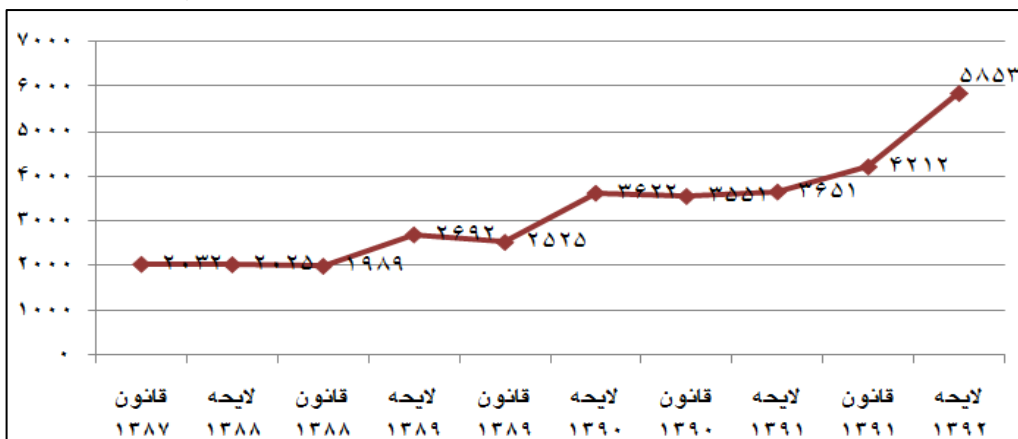
### نمودار ۶. نوسانات بودجه عمومی دولت، در لوایح و قوانین اخیر

(ارقام به هزار میلیارد ریال)



### نمودار ۷. نوسانات بودجه شرکت‌ها، در لوایح و قوانین اخیر

(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:

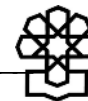
بودجه شرکت‌های دولتی در واقع برآمده از گردش مالی تعدادی شرکت است. این شرکت‌ها ممکن است سودده باشند یا زیان بدهند. بدیهی است که این رقم از «جنس» ارقام بخش بودجه عمومی دولت که در واقع مبالغ تخصیص یافته به اداره امور جاری و عمرانی سازمان‌های مختلف دولتی است، نیست.

**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 در عمل تصویب بودجه آنها چندان معنا دار نیست و بر حسب تغییرات قیمت محصولات، حجم تولید و هزینه‌های آنها در طول سال تغییر می‌کند. در ادامه گزارش نیز بر این بخش بودجه متمرکز خواهیم شد.



## جدول ۳. تغییرات در لایحه و قانون، آیین رفتار کلی دولت و مجلس

بودجه کل	بودجه شرکت‌های دولتی	بودجه عمومی	درصد تغییرات
-۴/۰۱	-۰/۳۵	-۱/۶۱	لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ نسبت به قانون سال ۱۳۸۷
-۱/۲	-۱/۸	-۰/۰۳	قانون بودجه سال ۱۳۸۸ نسبت به لایحه بودجه سال ۱۳۸۸
۳۲/۰	۳۵/۴	۳۳/۲۶	لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ نسبت به قانون سال ۱۳۸۸
۰/۰	-۶/۲	-۱/۴۳	قانون بودجه سال ۱۳۸۹ نسبت به لایحه بودجه سال ۱۳۸۹
۴۱/۷	۴۳/۴	۳۹/۲۲	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ نسبت به قانون سال ۱۳۸۹
-۲/۶	-۲/۰	-۴/۱۱	قانون بودجه سال ۱۳۹۰ نسبت به لایحه بودجه سال ۱۳۹۰
۰/۴	۲/۸	-۳/۳۰	لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نسبت به قانون سال ۱۳۹۰
۱۱/۰	۱۵/۴	۰/۱۸	قانون بودجه سال ۱۳۹۱ نسبت به لایحه بودجه سال ۱۳۹۱
۲۸/۹	۳۹/۰	۱۶/۸۲	لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نسبت به قانون سال ۱۳۹۱

تغییر رقم اجزای لایحه سال جاری نسبت به قانون سال گذشته و نیز تغییر رقم قانون بودجه یک‌ساله نسبت به لایحه بودجه همان سال می‌تواند گویای برخی رفتارهای قوه مجریه و مقننه در جریان فرآیند بودجه‌ریزی محسوب شود.

## ۹. 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

پرداخت‌ها (مصارف)	دریافت‌ها (منابع)
- هزینه‌های مصرفی - هزینه‌های سرمایه‌گذاری - بازپرداخت تعهدات و دیون	- مالیات‌ها - عایدات نفتی - سایر درآمدها * [-----]
جمع پرداخت‌ها	جمع دریافت‌ها

\* 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 مصارف، همواره با کسری مواجه می‌شود.

در ادامه گزارش خواهیم دید که اقلام نمودار فوق از چه اجزایی تشکیل شده‌اند و سهم و نوسانات هرکدام در بودجه امسال نسبت به سال گذشته چه مقدار بوده است.

### ۱۰. تصویر کلی بودجه عمومی دولت در دو برداشت (قانون سال ۱۳۹۱ و لایحه سال ۱۳۹۲)

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)

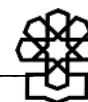
اجزای منابع عمومی در نمودار زیر آمده است. همان‌طور که گفته شد، منابع عمومی بودجه حقوق دولت نسبت به مردم است. درواقع، مردم پس از سپردن حقوق حاکمیت به دولت موظف می‌شوند بخشی از درآمد خود را برای انجام وظایف و اعمال حاکمیت در اختیار دولت قرار دهند. این کار از طریق قوانین موضوعه کشورها صورت می‌گیرد؛ مانند قانون مالیات‌های مستقیم، قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و... 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.

منابع بودجه عمومی لایحه سال ۱۳۹۲ - اندازه کل: ۱۹۲۰/۶ هزار میلیارد ریال

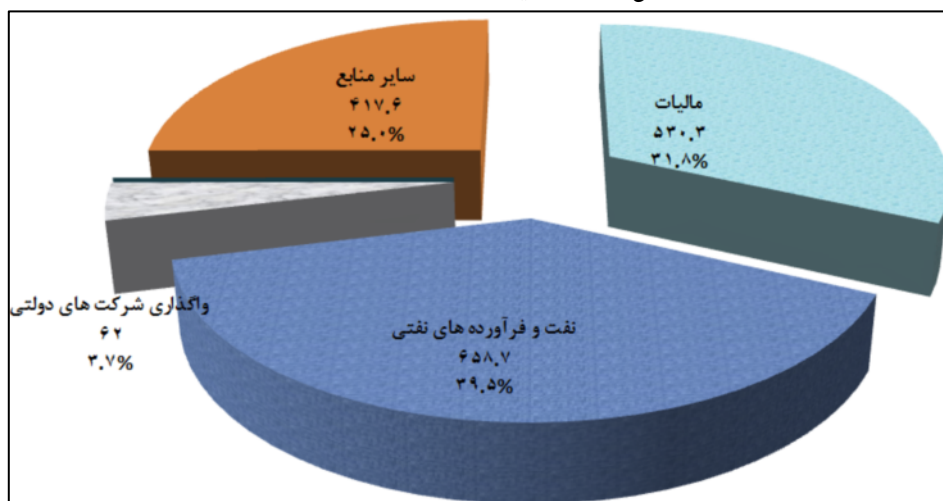
بودجه عمومی لایحه سال ۱۳۹۲: ۱۹۲۰/۶، شامل:

منابع عمومی (۱۶۶۸/۶) + درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی (۲۵۲)<sup>۱</sup>

۱. ارقام به هزار میلیارد ریال است.



نمودار ۹. منابع عمومی لایحه سال ۱۳۹۲، اندازه کل: ۱۶۶۸/۶

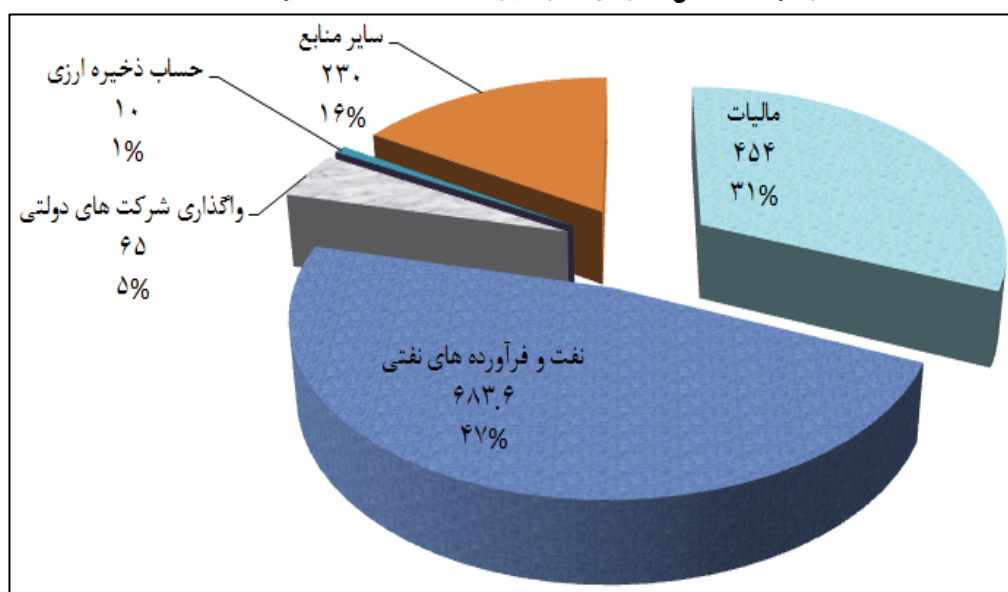


منابع بودجه عمومی قانون سال ۱۳۹۱ - اندازه کل: ۱۶۴۴/۱ هزار میلیارد ریال

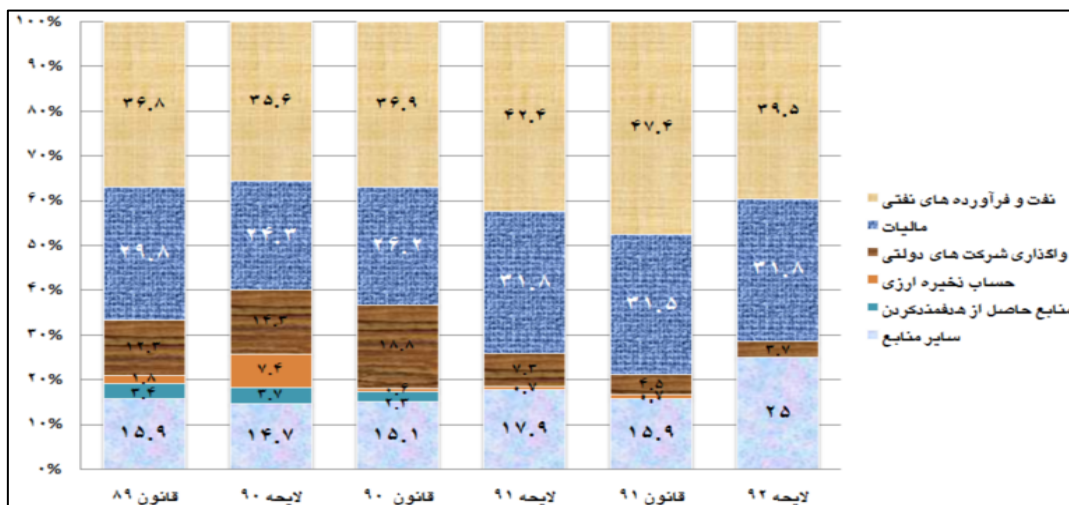
بودجه عمومی قانون سال ۱۳۹۱: ۱۶۴۴/۱، شامل:

منابع عمومی (۱۴۴۲/۷) + درآمدهای اختصاصی وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی (۲۰۱/۴)<sup>۱</sup>

نمودار ۱۰. منابع عمومی قانون بودجه سال ۱۳۹۱، اندازه کل: ۱۴۴۲/۷



نمودار ۱۱. نوسانات سهم بخش‌های مختلف منابع عمومی در لویح و قوانین بودجه اخیر<sup>۱</sup> (درصد)



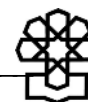
### ب) از نگاه مصارف (پرداخت‌ها)

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 قاعداً باید شامل اقدامات و راهبردهای دولت برای انجام تکالیفش از این سنخ باشد.

بودجه عمومی لایحه سال ۱۳۹۲: ۱۹۲۰/۶، شامل:

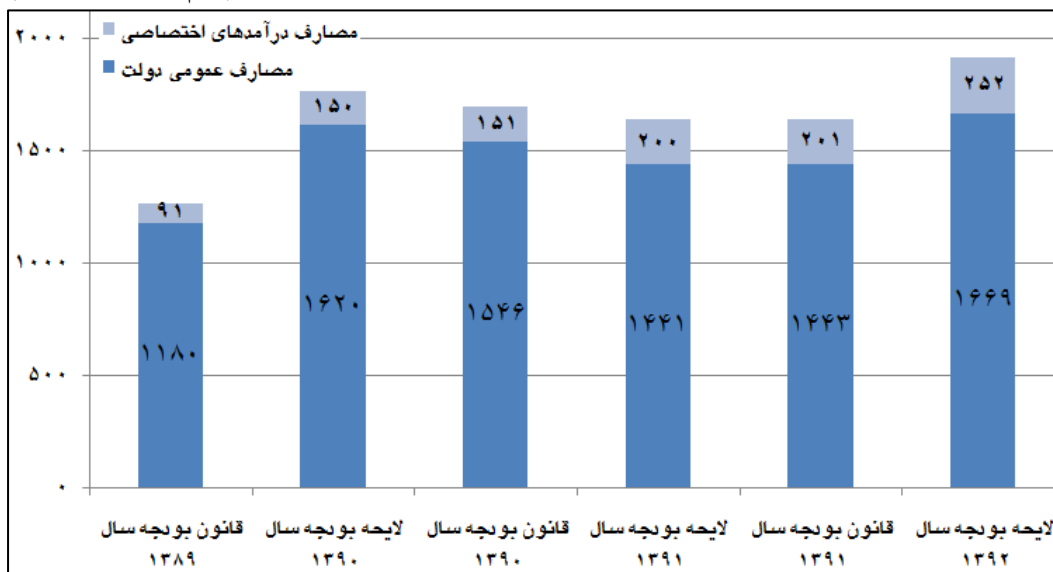
مصارف عمومی (۱۶۶۸/۶) + مصارف درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی (۲۵۲)

۱ برای شفافیت بیشتر، منابع حساب ذخیره از منابع مستقیم نفتی جدا شده است و می‌توان آنها را به‌صورت تجمیعی نیز در نظر گرفت.  
۲. ارقام به هزار میلیارد ریال.



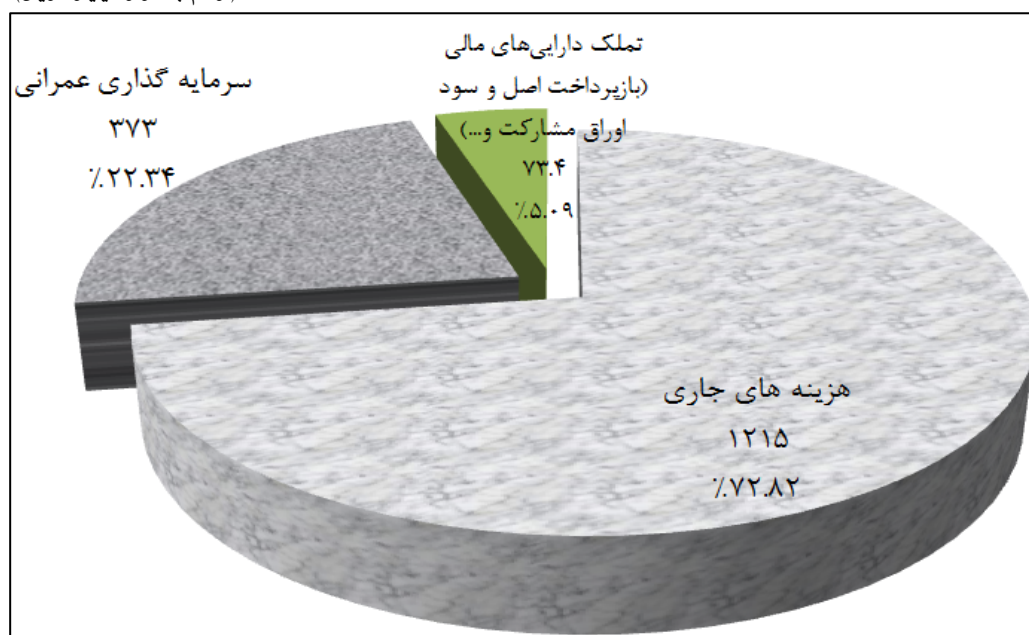
### نمودار ۱۲. نوسانات بودجه عمومی براساس مصارف در لوایح و قوانین بودجه اخیر

(ارقام به هزار میلیارد ریال)



### نمودار ۱۳. تصویر مصارف عمومی لایحه سال ۱۳۹۲ - اندازه کل: ۱۹۲۰/۶

(ارقام به هزار میلیارد ریال)

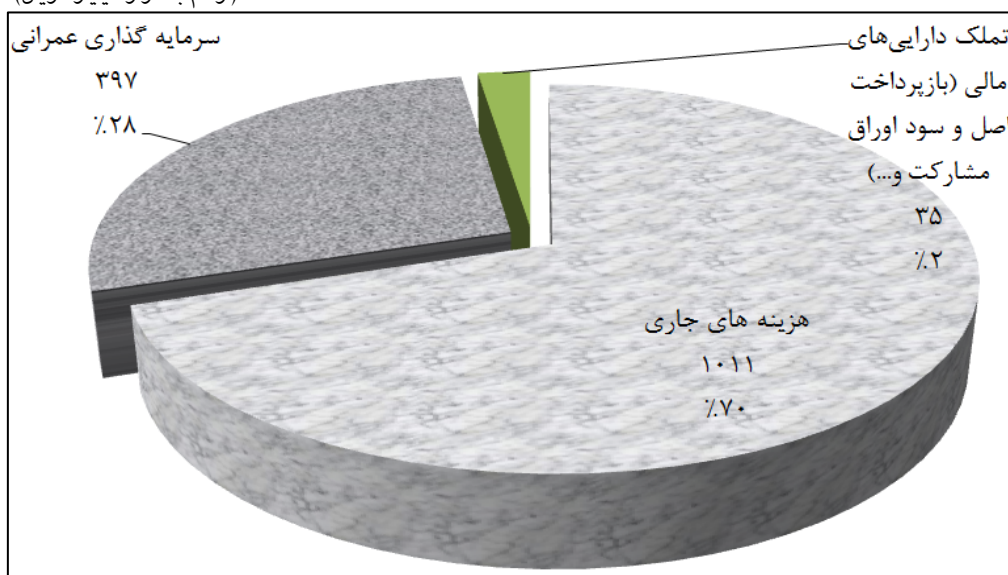


بودجه عمومی قانون سال ۱۳۹۱: ۱۶۴۴/۱، شامل:

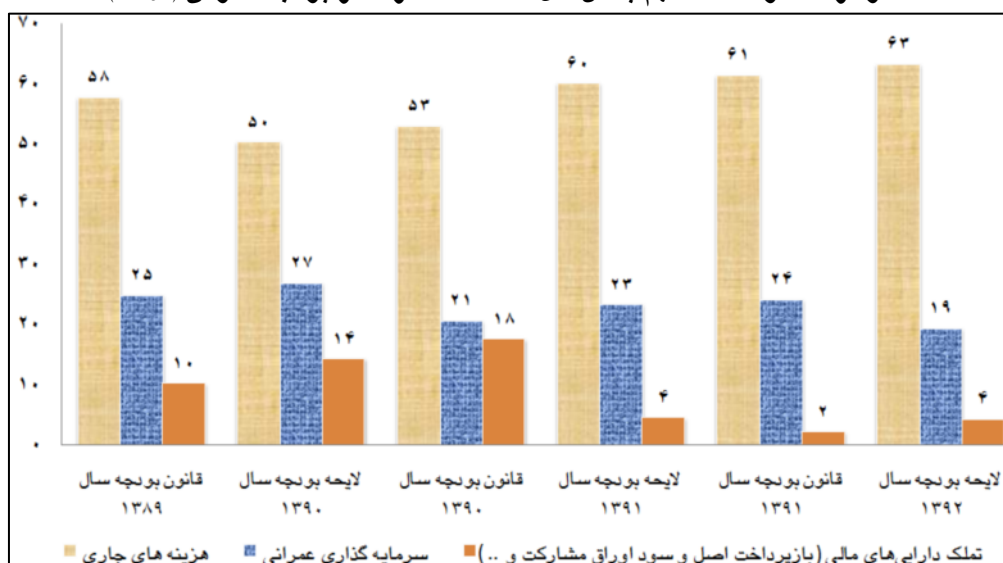
منابع عمومی (۱۴۴۲/۷) + مصارف درآمدهای اختصاصی وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی (۲۰۱/۴)

نمودار ۱۴. تصویر مصارف عمومی قانون سال ۱۳۹۱ - اندازه کل: ۱۶۴۴/۱

(ارقام به هزار میلیارد ریال)



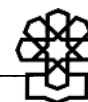
نمودار ۱۵. نوسانات سهم بخش های مختلف مصارف در بودجه عمومی (درصد)



### ۱۱. نمای نزدیک (اجزای اقلام عمده منابع و مصارف)

#### ۱۱-۱. 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. چون منابع حاصل از صادرات نفت به ارزشهای 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 کرد. در واقع، باید از این منابع برای افزایش ظرفیت توسعه‌ای کشور بهره گرفت.

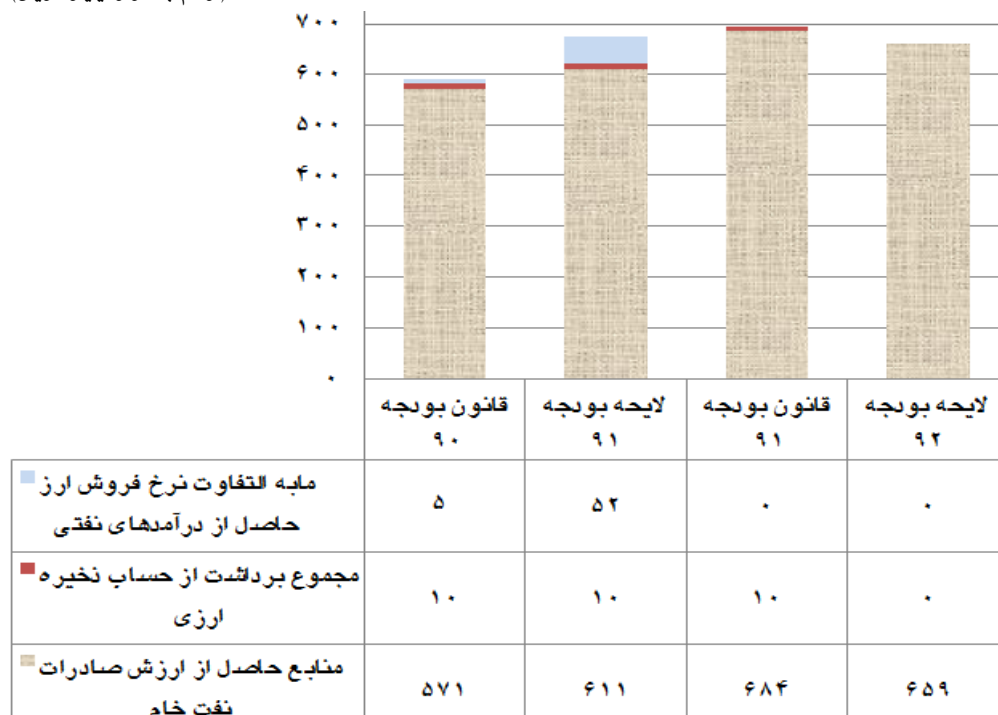
به عبارت دیگر، نفت به مثابه یک درخت می‌ماند که باید از ثمرات آن استفاده کرد و نه از خود درخت. بسیاری از صاحب‌نظران کشور بر این باورند که وابستگی بیش از حد بودجه به درآمدهای نفتی، مسئله تخصیص بهینه منابع را از موضوعیت انداخته است.

**- بودجه سالیانه با سه فرض ضمنی و نانوشته مرتبط با نفت شامل:**

۱. مقدار نفتی که پیش‌بینی می‌شود طی سال آتی فروخته شود،
  ۲. قیمت پیش‌بینی شده نفت برای فروش در بازارهای جهانی،
  ۳. نرخ ارز مقرر برای تبدیل دلارهای حاصل از نفت فروخته شده به ریال،
- بسته می‌شود. با داشتن میزان درآمد نفتی مرقوم در بودجه، برای به‌دست آوردن این ارقام نامرئی سناریوسازی می‌کنیم یا با دانستن برخی از آنها، ارقام مجهول را به‌دست می‌آوریم. برای مثال فرض می‌کنیم اگر نرخ ارز، مثلاً حدود «۲۱۰۰۰» ریال و قیمت نفت «۹۵ دلار» برای هر بشکه در نظر گرفته شده باشد، بنابراین مقدار پیش‌بینی شده برای فروش نفت و میعانات گازی جهت تحقق درآمد نفتی نوشته شده در بودجه، حدود یک میلیون بشکه است.
- اگر هدف صرفاً متعادل ساختن بودجه باشد، فروش یک بشکه نفت با یک میلیون بشکه نفت تفاوتی ندارد و کاهش فروش نفت به معنای کاهش وابستگی بودجه به نفت نخواهد بود، زیرا دولت می‌تواند با افزایش نرخ ارز (کاهش ارزش پول داخلی) در شرایطی کاملاً غیرعادی از لحاظ فروش نفت، یک بودجه کاملاً عادی ارائه کند.
- تحریم نفتی اخیر در عین تهدیدآمیز بودن می‌تواند در میان‌مدت به‌عنوان فرصت یا توفیقی اجباری برای ترک اقتصاد ایران از اعتیاد نفتی به حساب آورده شود. که این امر مستلزم تغییر محدوده وظایف دولت و بهبود شیوه‌های انجام کارها توسط دولت است. این فرصت بالقوه می‌تواند با تغییر نامتناسب نرخ ارز (مجهول سوم نامرئی گفته شده در بالا)، خنثی شود و یا بیش‌برآورد غیرواقعی قیمت نفت (مجهول دوم نامرئی گفته شده در بالا) از دست رفته و بودجه به‌طور مصنوعی و صوری متعادل بسته شود که نتیجه آن گسترش عدم تعادل‌های اقتصادی خواهد بود.

## نمودار ۱۶. منابع نفتی در لوایح و قوانین بودجه اخیر

(ارقام به هزارمیلیارد ریال)



## ۱۱-۲. 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 نسبت به این امر به دولت‌ها و ملت‌ها هشدار 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<sup>۱</sup> یاد می‌شود. 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 گسترش ظرفیت‌های تولیدی اقتصاد (مثلاً از راه بهبود فضای کسب‌وکار و گسترش فعالیت‌های اقتصادی) نخواهند بود. وابستگی بودجه به نفت (نسبت منابع نفتی به کل منابع عمومی دولت) در قانون سال ۱۳۹۱، حدود ۳/۴۰ درصد و برای لایحه سال ۱۳۹۲، حدود ۵/۴۸ درصد برآورد می‌شود. افزایش وابستگی به نفت با کاهش کسری تراز عملیاتی بودجه همراه شده است. کسری تراز



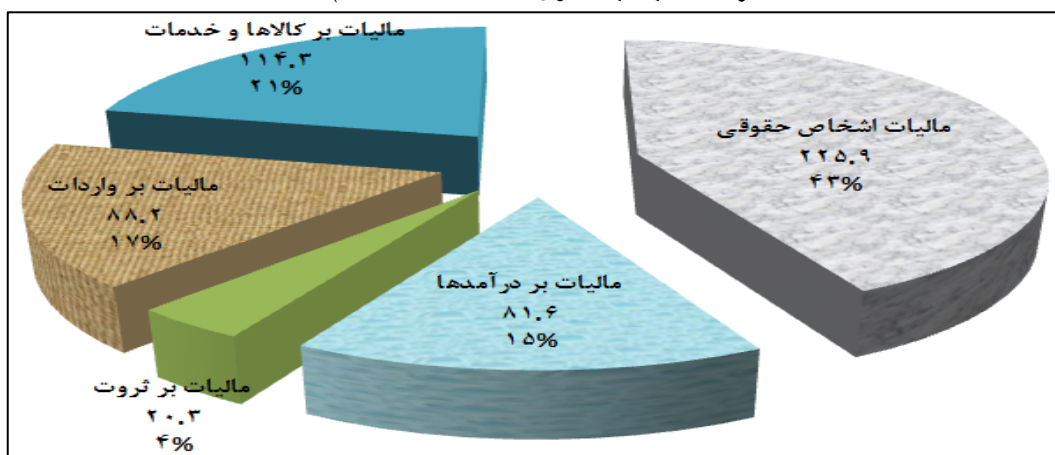
عملیاتی یعنی فاصله هزینه‌های بودجه‌ای از درآمدهای بودجه. این رقم در لایحه امسال بیش از ۲۹/۵ هزار میلیارد تومان است که نسبت به مقدار این کسری در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کاهش یافته

یک «پیشنهاد» می‌تواند این باشد که به‌لحاظ حقوقی و رسمی، ساختار بودجه به‌گونه‌ای اصلاح شود که منابع نفتی، منابع دولتی شناخته نشوند، زیرا نفت، ثروتی ملی - حاکمیتی است و چگونگی مصرف و مدیریت آن تابع مصالح بین نسلی است. به این ترتیب، آن قسمت از نفت که وارد بودجه می‌شود، به لحاظ حقوقی، قرض دولت محسوب خواهد شد و دولت مانند کشورهای توسعه یافته ناچار خواهد شد، مقوله مدیریت بدهی (Debt Management) 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 (Debt Ceiling) 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 در مورد میزان استحصال این ثروت ملی به مردم پاسخگو باشند...

### ۱۱-۳. مالیات

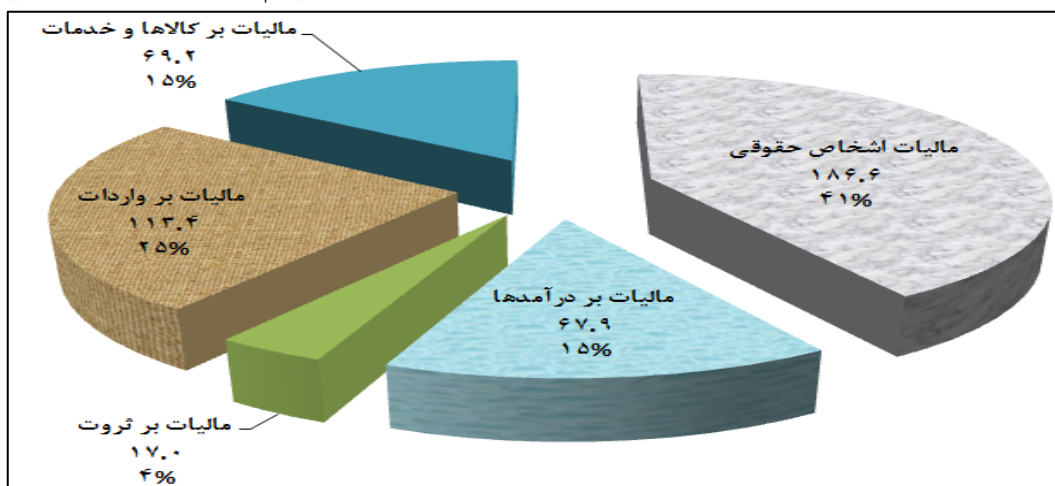
مالیات حق حاکمیت دولت است. در واقع، مردم پس از سپردن حق حاکمیت به دولت ناگزیر از تأمین هزینه‌های اعمال آن هستند. در کشورهای توسعه‌یافته مهمترین منبع انجام تکالیف و مأموریت‌های دولت مالیات است. اصولاً هرچه وابستگی بودجه به مالیات‌ها بیشتر باشد، انتظار پاسخگویی بیشتری نیز از دولت می‌رود و مسئله اساسی بودجه‌ریزی نیز موضوعیت بیشتری پیدا می‌کند. هرچه مالیات‌ها طبق قوانین موضوعه کشور و قاعدتاً متناسب با ظرفیت اقتصادی بخش خصوصی بیشتر باشد، منابع مالیاتی و به‌تبع آن توانایی دولت برای انجام مأموریت‌ها و تکالیفش افزایش می‌یابد.

نمودار ۱۷. ترکیب مالیاتی<sup>۱</sup> در لایحه سال ۱۳۹۲ (رقم کل ۵۳۰/۳ هزار میلیارد ریال، رشد نسبت به قانون سال ۱۳۹۱: ۱۶.۸۱٪)

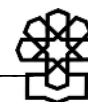


نمودار ۱۸. ترکیب مالیاتی در قانون سال ۱۳۹۱

(رقم کل، ۴۵۴ هزار میلیارد ریال)

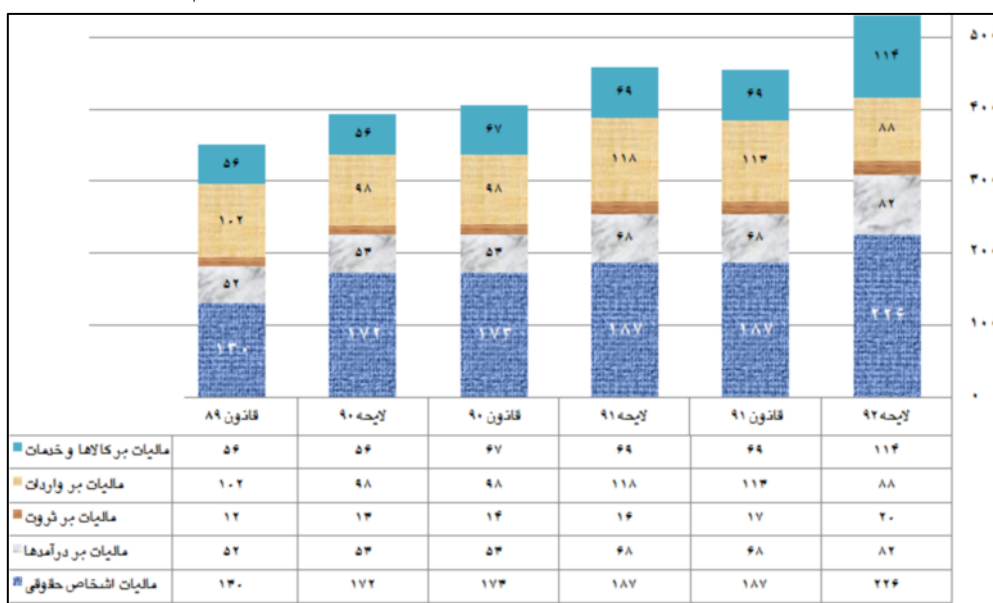


۱ در این محاسبه، فقط درآمدهای مالیاتی عمومی در نظر گرفته شده است. درآمدهای مالیات‌های اختصاصی، مالیات‌هایی هستند که به موجب قانون برای مصرف و یا مصارف خاص اخذ می‌شوند. بنابراین دست دولت برای تصمیم‌گیری در مورد چگونگی مصرف آنها بسته است.



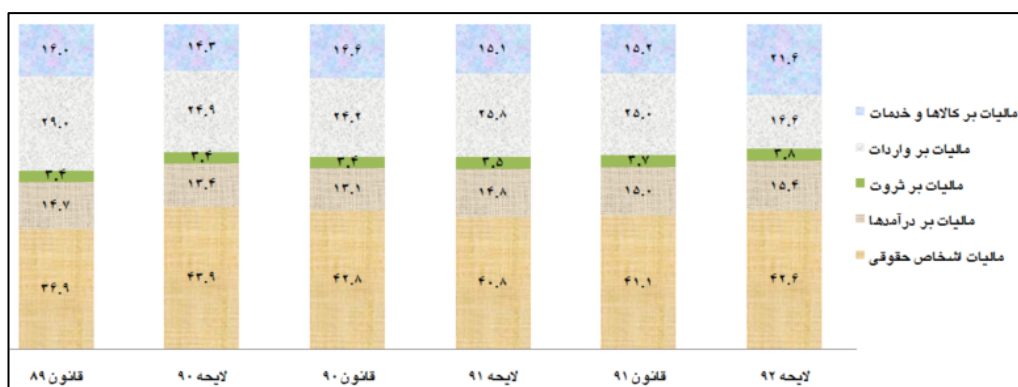
### نمودار ۱۹. ترکیب مالیاتی در قوانین و لوایح اخیر بودجه

(ارقام به هزارمیلیارد ریال)



(درصد)

### نمودار ۲۰. ترکیب مالیاتی در قوانین و لوایح اخیر بودجه

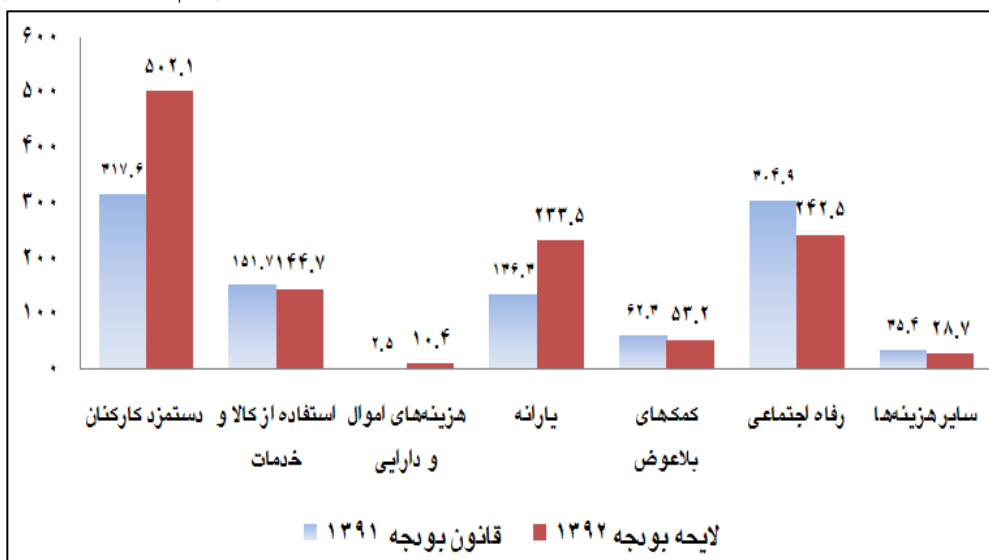


### ۴-۱۱. هزینه‌ها به تفکیک موضوع

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.

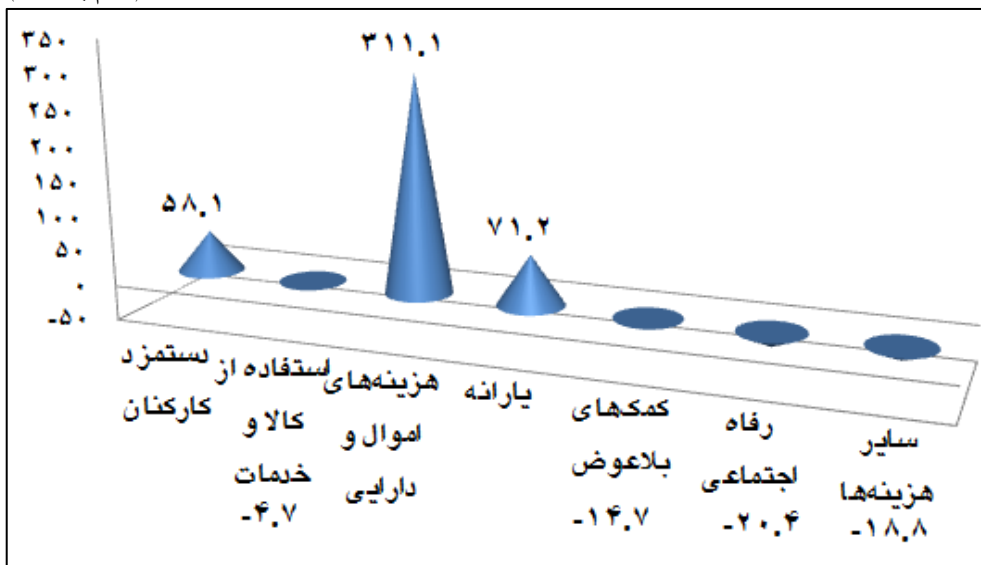
### نمودار ۲۱. ترکیب هزینه‌ها

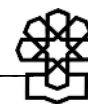
(ارقام به هزار میلیارد ریال)



### نمودار ۲۲. رشد هزینه‌ها در لایحه امسال به تفکیک

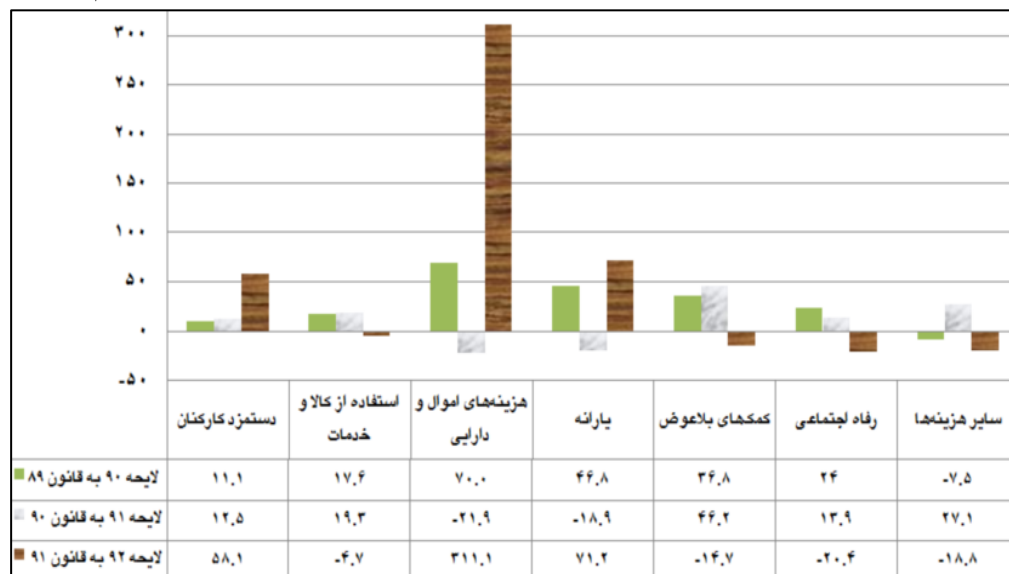
(ارقام به درصد)





### نمودار ۲۳. مقایسه رشد هزینه‌ها در لوایح اخیر

(ارقام به درصد)



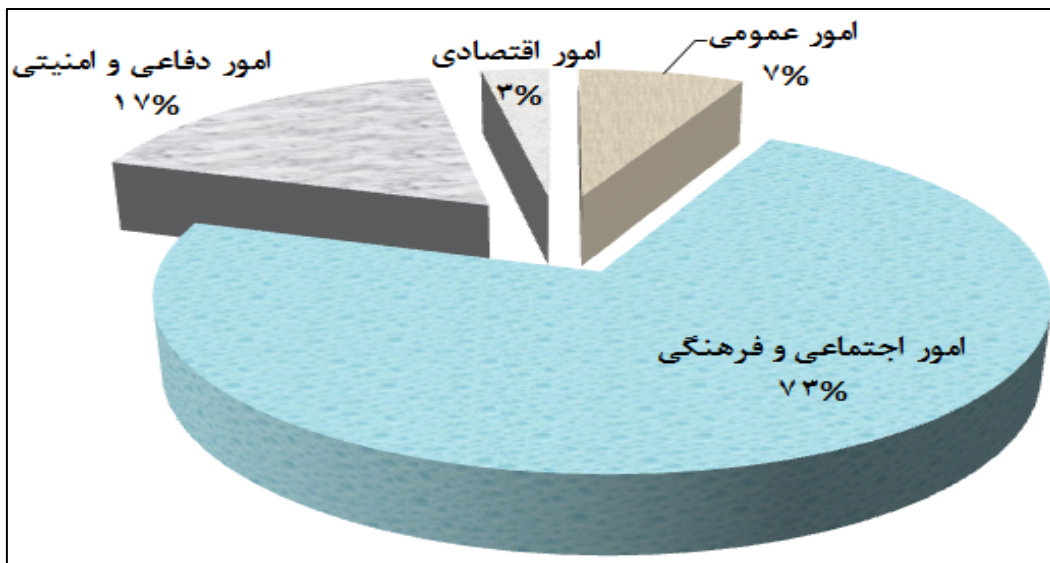
### ۱۲. بودجه چگونه خرج می‌شود؟

اعتبارات عمومی بودجه<sup>۱</sup> را می‌توان به چهار طبقه امور عمومی، امور اقتصادی، امور دفاعی و امنیتی و امور اجتماعی و فرهنگی تقسیم کرد.<sup>۲</sup> سهم هرکدام از این امور بیانگر اهمیت اجزای آن در مأموریت‌ها و سیاست‌های دولت است. این امور در نمودار ۲۴ 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. لازم به یادآوری است که ارقام زیر اعتبارات از محل منابع عمومی را دربرمی‌گیرد و شامل هزینه‌ها از منابع اختصاصی نمی‌شود.

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

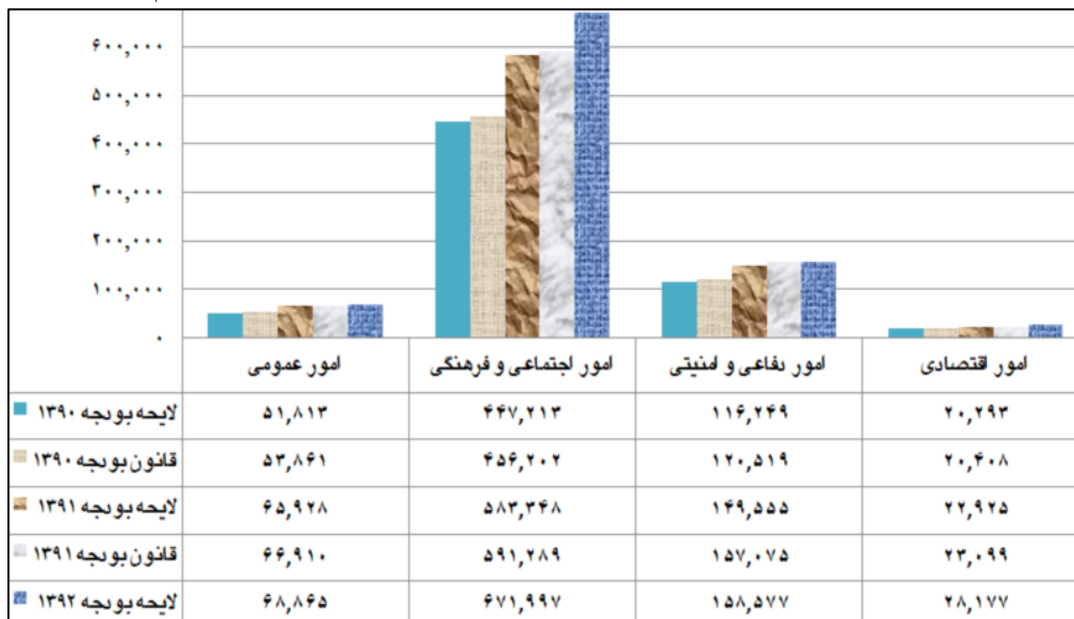
۲. البته در بودجه کشور، بخشی از اعتبارات عمومی بودجه بجز امور چهارگانه مذکور، صرف ردیف‌های متفرقه می‌شود (سهم اعتبارات ردیف‌های متفرقه در مصارف عمومی لایحه ۱۳۹۲ حدود ۲۳/۶ درصد است). وجود ردیف‌های متفرقه به‌ویژه در شکل گسترده آن با اصول بودجه‌ریزی و به‌ویژه بودجه‌ریزی عملیاتی و حقوق قوه مقننه در زمینه بررسی، تأیید و نظارت بر اعتبارات مغایر است.

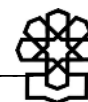
نمودار ۲۴. یک بودجه لایحه بودجه سال ۱۳۹۲



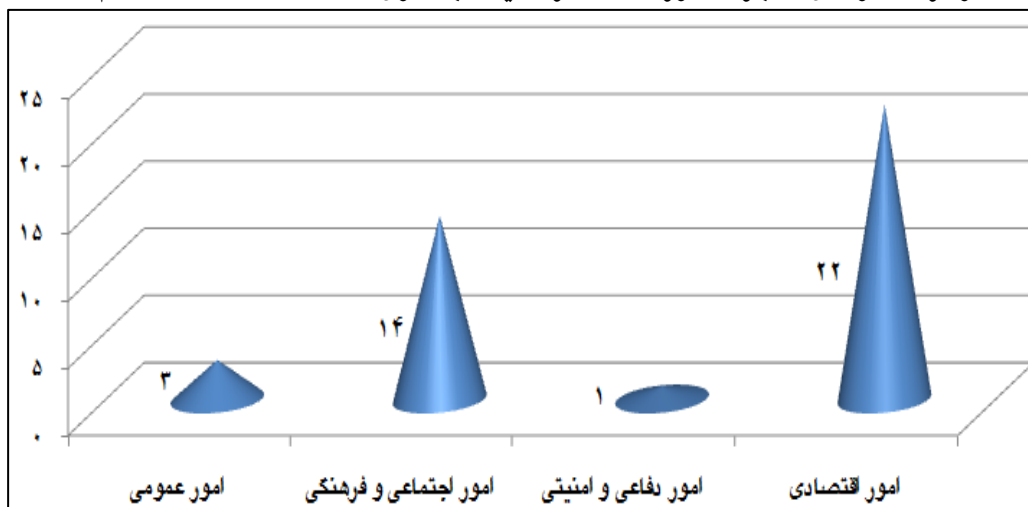
نمودار ۲۵. اعتبارات امور مختلف در لوایح و قوانین بودجه اخیر

(ارقام به میلیارد ریال)



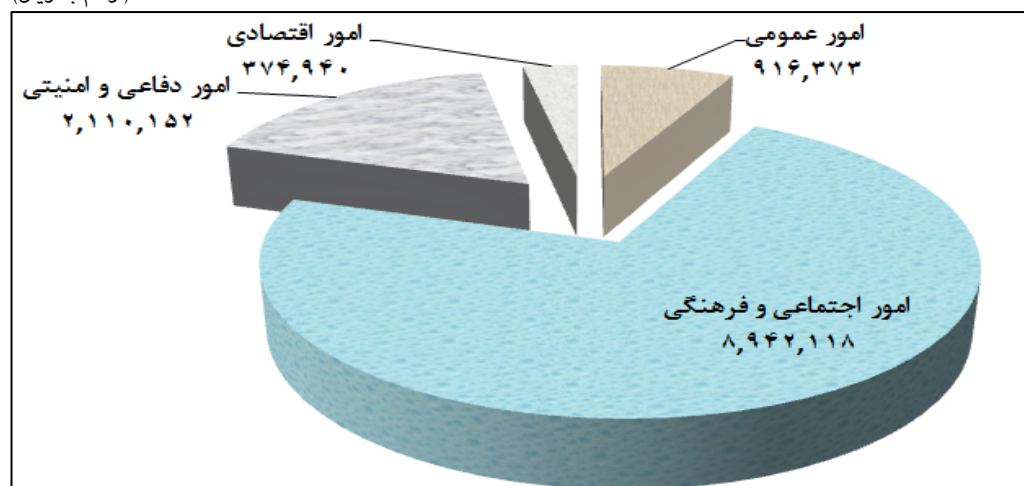


نمودار ۲۶. نوسان اعتبارات امور مختلف در مقایسه با قانون سال گذشته (ارقام به درصد)



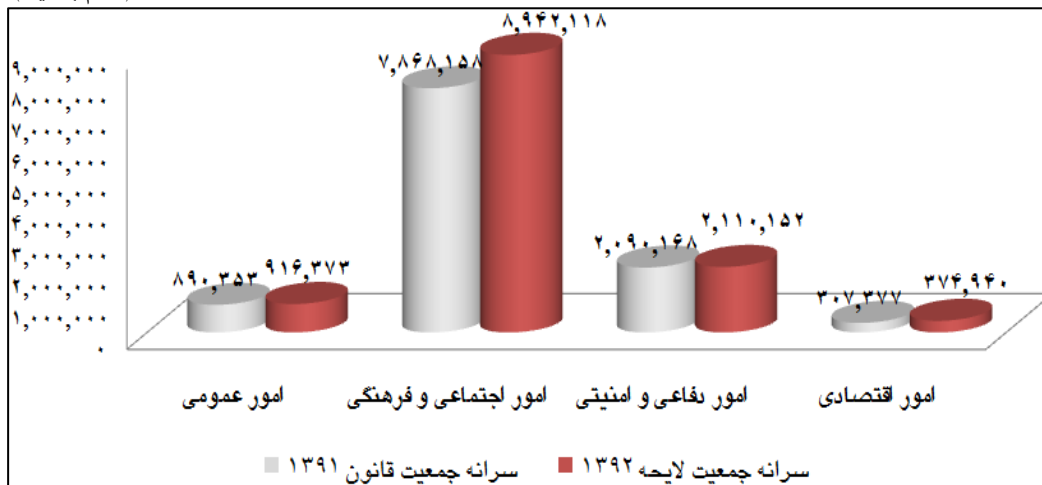
نمودار ۲۷. سهم سفره هر نفر (سرانه) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

(ارقام به ریال)



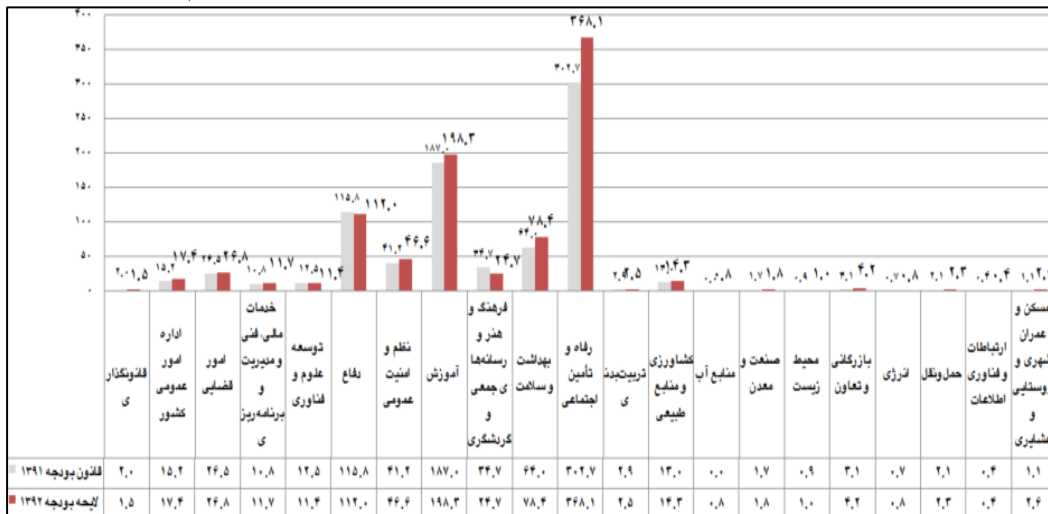
نمودار ۲۸. سهم سرانه مصارف در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ در مقایسه با قانون سال ۱۳۹۱

(ارقام به ریال)



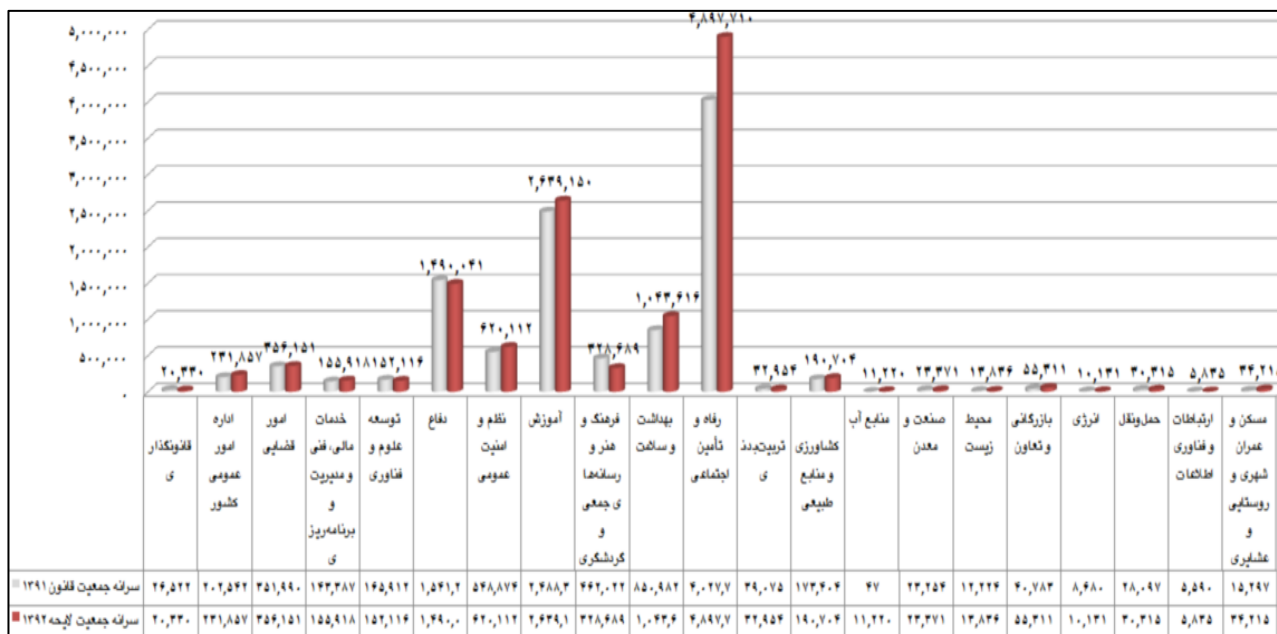
نمودار ۲۹. مصارف بودجه به تفکیک موضوع

(ارقام به هزار میلیارد ریال)



نمودار ۳۰. سهم سرانه به تفکیک موضوع (سرانه)

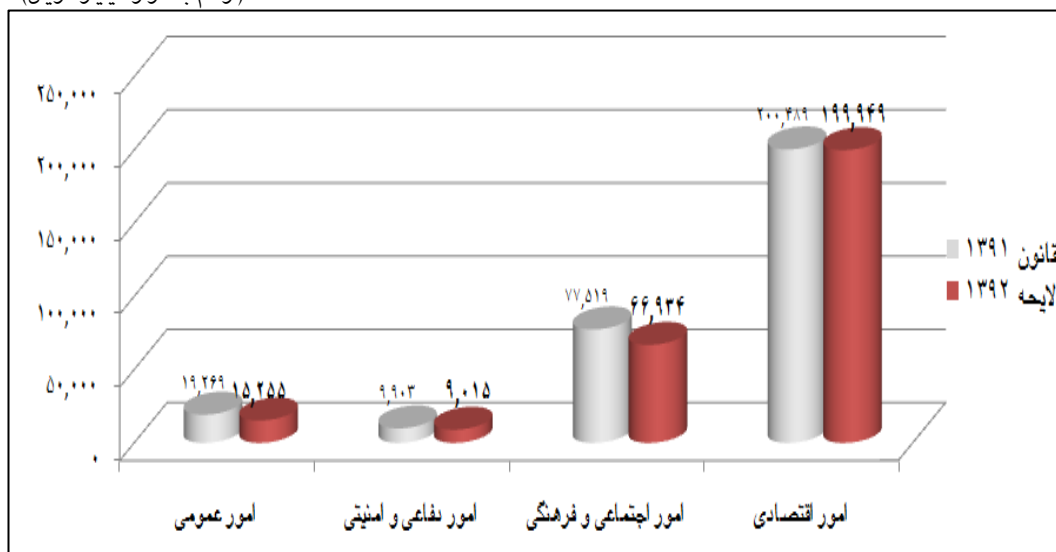
(ارقام به ریال)





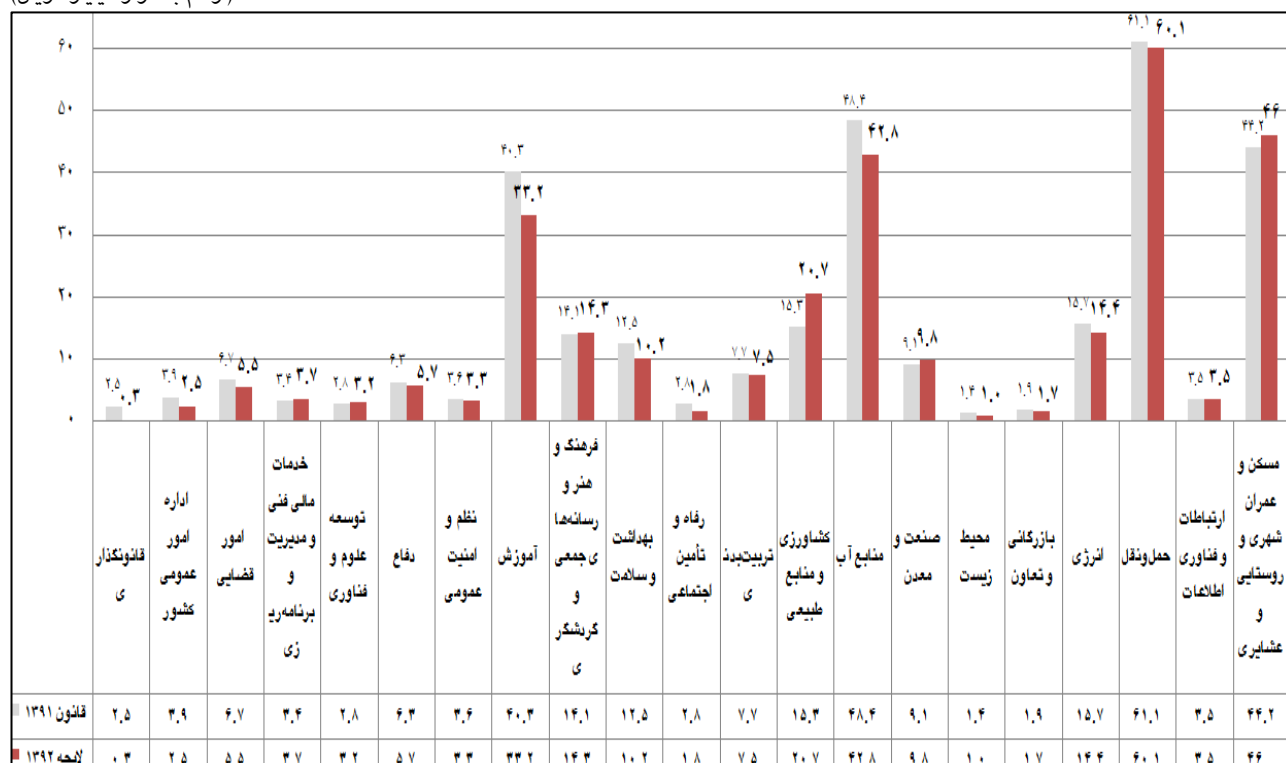
نمودار ۳۳. ترکیب سرمایه‌گذاری‌های عمرانی در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۱

(ارقام به هزار میلیارد ریال)



نمودار ۳۴. ترکیب سرمایه‌گذاری‌های عمرانی در لایحه سال ۱۳۹۲ و قانون سال ۱۳۹۱

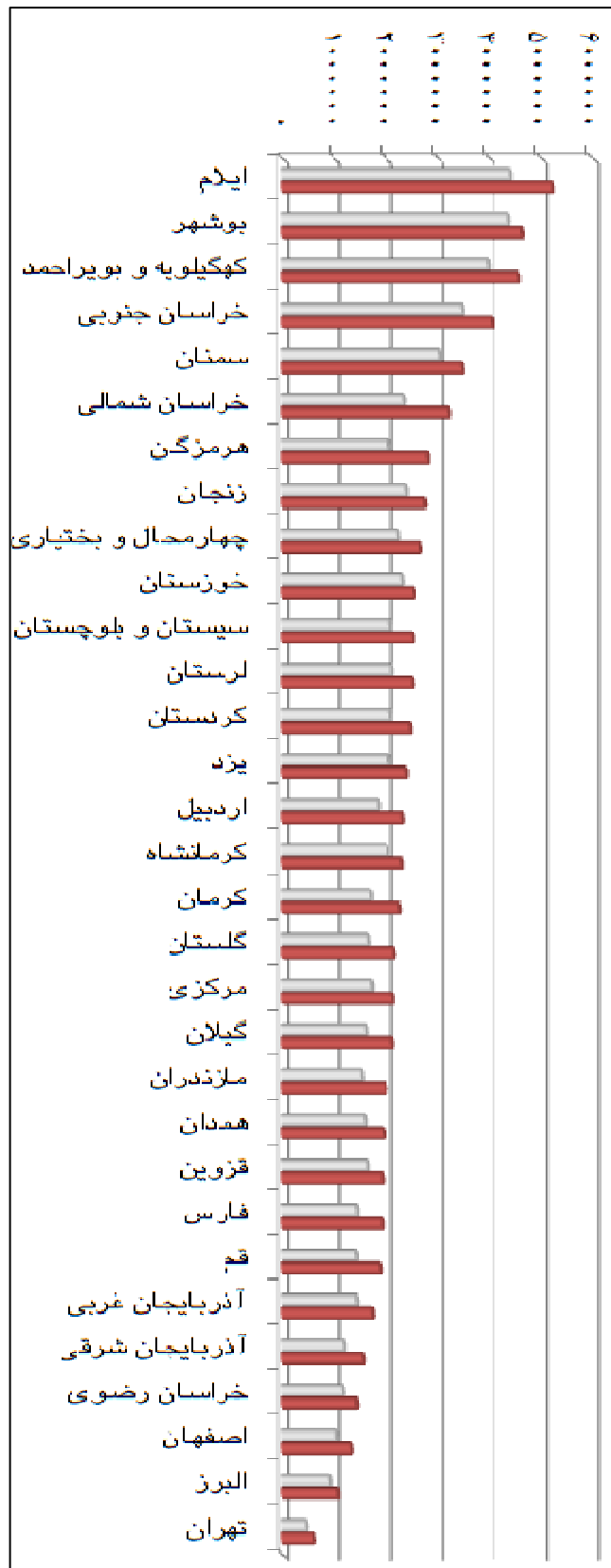
(ارقام به هزار میلیارد ریال)





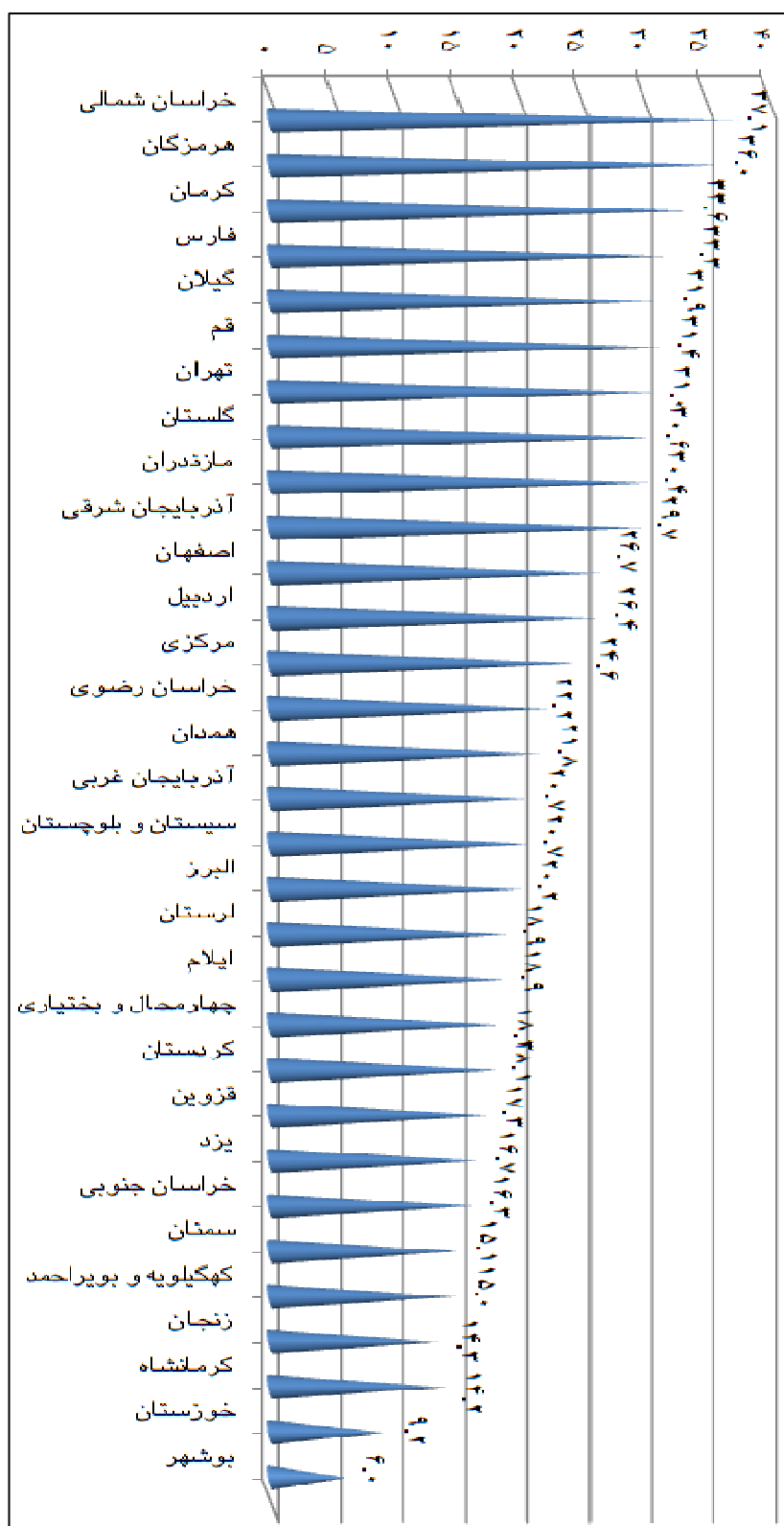
نمودار ۳۶. سرانه اعتبارات استانی (اعتبار استان تقسیم بر جمعیت)

(ارقام به ریال)





نمودار ۳۷. رشد سرانه اعتبارات استانی (رشد سهم هر نفر از بودجه براساس محل زندگی)  
(ارقام به درصد)



### ۱۵. برخی موارد قابل توجه لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

#### ۱-۱۵ نفت کم و درآمد نفتی زیاد، بودجه عادی برای شرایط غیرعادی

نکته مهم در لایحه بودجه امسال این است که به‌رغم کاهش مقدار صادرات نفت، در عمل وابستگی منابع بودجه به نفت کاهش نیافته است. به عبارت دیگر، آنچه در بودجه دارای اهمیت است حجم ریالی استفاده از منابع حاصل از نفت است که تحت تأثیر سه متغیر قیمت نفت خام، مقدار صادرات نفت و قیمت ارز است. در عمل، کاهش مقدار صادرات نفت با افزایش نرخ ارز (کاهش ارزش پول ملی) و تاحدودی قیمت نفت مبنای محاسبه در بودجه، جبران شده است.

حجم عظیم استفاده از منابع نفتی و بی‌احتیاطی انجام شده، هم به لحاظ آثار آن بر متغیرهای کلان اقتصاد و هم از نظر شرایط پیش‌روی کشور به لحاظ تحریم‌های اقتصادی، جای تأمل دارد.

#### ۲-۱۵. صندوق توسعه ملی به سرنوشت حساب ذخیره دچار می‌شود؟

در لایحه بودجه امسال اولاً منابع حاصل از صادرات نفت به‌گونه‌ای توزیع شده است که احتمال واریز سهم صندوق توسعه ملی کم است و ثانیاً بسیاری از احکام قانون برنامه پنجم در مورد صندوق توسعه ملی نقض شده است. برای مثال:

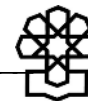
- دولت اجازه خواسته است ۳۵ درصد منابع ارزی صندوق به ریال تبدیل شده و به بخش‌های دولتی یا غیردولتی حمل و نقل، گردشگری، آب و پساب و... تبدیل شود که عملاً به تبدیل ارز صندوق به ریال و تشدید تورم منجر خواهد شد.

- دولت اجازه خواسته است که به برخی شرکت‌ها که ماهیتی دولتی دارند (مانند ایدرو و ایمیدرو) در مشارکت با بخش‌های خصوصی و تعاونی و استفاده از تسهیلات صندوق تسهیلات داده شود.

عدم واریز سهم صندوق و استفاده‌های مکرر توسط بخش دولتی از صندوق توسعه ملی، سرنوشت حساب ذخیره ارزی را به ذهن متبادر می‌سازد.

#### ۳-۱۵. اجازه برای فاز دوم هدفمندکردن، بدون بررسی دقیق

دولت در لایحه بودجه امسال درآمد حاصل از اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها را ۱۲۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته که از این مبلغ حدود ۱۱۰ هزار میلیارد تومان آن باید از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات موضوع قانون هدفمندکردن حاصل شود. از طرف دیگر دولت پیش‌بینی کرده که تا ۷۵ درصد منابع یعنی حدود ۹۰ هزار میلیارد تومان را بین خانوارها توزیع کند. نکته قابل توجه اینکه دولت ۱۵ هزار میلیارد تومان از درآمدهای محتمل



هدفمندی را صرف هزینه‌های قطعی دستگاه‌های اجرایی کرده است. درحالی که در فاز اول هدفمندی، توزیع یارانه‌ها عملاً به‌عنوان هدف اصلی مد نظر مجریان قرار گرفت و شرایط لازم برای دیگر اهداف همانند ارتقای بهره‌وری و بهبود تخصیص منابع و... (به‌دلیل شرایط خاص اقتصاد) فراهم نشد، اجرای فاز دوم بدون بررسی‌های دقیق محل تأمل جدی است.

#### ۴-۱۵. قرض، قرض و باز هم قرض

یکی از ویژگی‌های لایحه بودجه امسال، اجازه قرض گرفتن از طریق انتشار انواع و اقسام اوراق تأمین مالی (اوراق مشارکت ارزی، صکوک ارزی، اسناد خزانه اسلامی، اوراق مالی اسلامی و...) است. این روش تأمین مالی اگرچه در ادبیات بودجه‌ای پذیرفته شده است اما:

- تأمین مالی از محل انتشار انواع و اقسام قروض به افزایش حجم و حضور دولت خواهد انجامید و این با سیاست‌های کلی نظام و برنامه پنجم سازگار نیست.

- اگر این منابع در طرح‌های عمرانی با بازدهی مناسب قرار داده شود مفید خواهد بود، اما تجربه‌های متعدد قبلی کشور نشان می‌دهد که در عمل این اتفاق نخواهد افتاد و بیش از آنکه به پیشبرد طرح‌های عمرانی کمک کند به مقروض کردن بیشتر دولت خواهد انجامید.

- تجربه دوران برنامه سوم و چهارم نشان می‌دهد، با فرا رسیدن زمان سررسید این اوراق، منابع دولت به شدت تحت فشار قرار خواهد گرفت. مقروض کردن دولت‌های بعدی در جریان بودجه سالیانه محل تأمل است.

- اجازه انتشار اوراق مالی اسلامی درحالی که تعریفی دقیق از آن در قوانین کشور نیامده و حتی میزان انتشار آن در لایحه نامشخص است، محل دقت است.

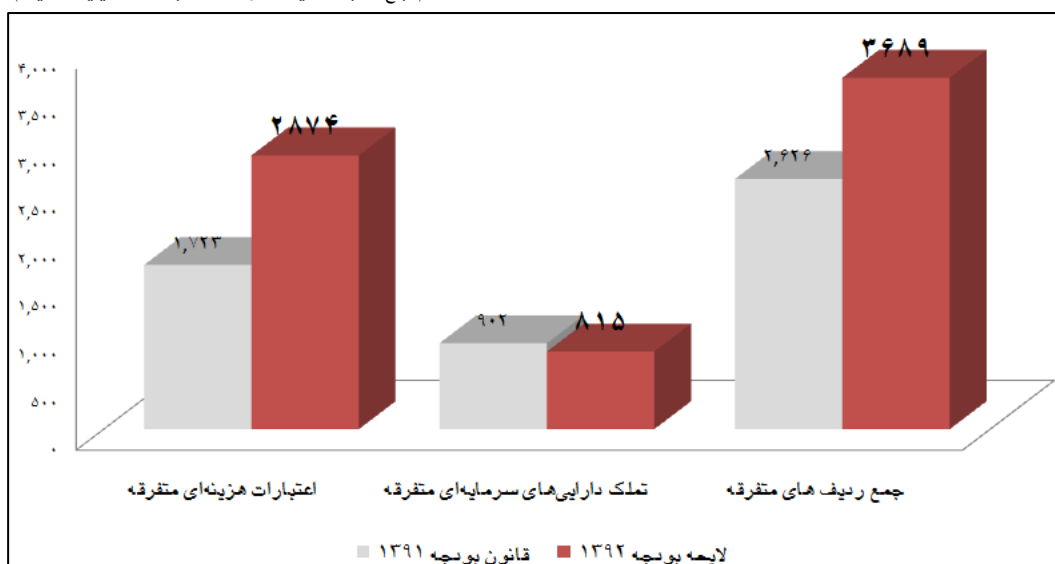
#### ۵-۱۵. افزایش بیش از ۴۰ درصدی ردیف‌های متفرقه

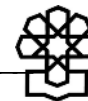
یکی از اجزای بودجه عمومی کشور، ردیف‌های متفرقه است. بیشتر اعتباراتی که در ردیف‌های متفرقه گنجانده می‌شوند، بدون برنامه بوده و دستگاه اجرایی دریافت‌کننده آنها مشخص نیست. این نوع تخصیص اعتبارات که یک ویژگی مختص به بودجه‌ریزی در ایران (و برخی کشورهای با ساختار مشابه) است با اصول بودجه‌ریزی (از جمله شفافیت و پاسخگویی) و نیز روش بودجه‌ریزی عملیاتی مغایرت دارد. هرچند که ممکن است بخشی از اعتبارات متفرقه برای اقتصاد ایران لازم باشند، یا تعداد اندکی از آنها باعث بزرگ شدن سرجمع کل ارقام متفرقه شود، 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. 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 کاهش می‌دهند. ردیف‌های متفرقه در لایحه امسال نسبت به قانون سال گذشته بیش از ۴۰ درصد افزایش یافته است که بدون در نظر گرفتن دلیل آن! در مقایسه با کاهش حدود ۳۰ درصدی متفرقه‌ها در لایحه سال ۱۳۹۱ نسبت به قانون سال ۱۳۹۰، گامی رو به عقب در بودجه‌نویسی است. سهم متفرقه‌ها از مصارف عمومی دولت نیز از ۱۷ درصد قانون سال ۱۳۹۱ به ۲۳ درصد در لایحه امسال افزایش 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 ۳۸. ردیف‌های متفرقه در لایحه سال ۱۳۹۲ نسبت به قانون سال ۱۳۹۱

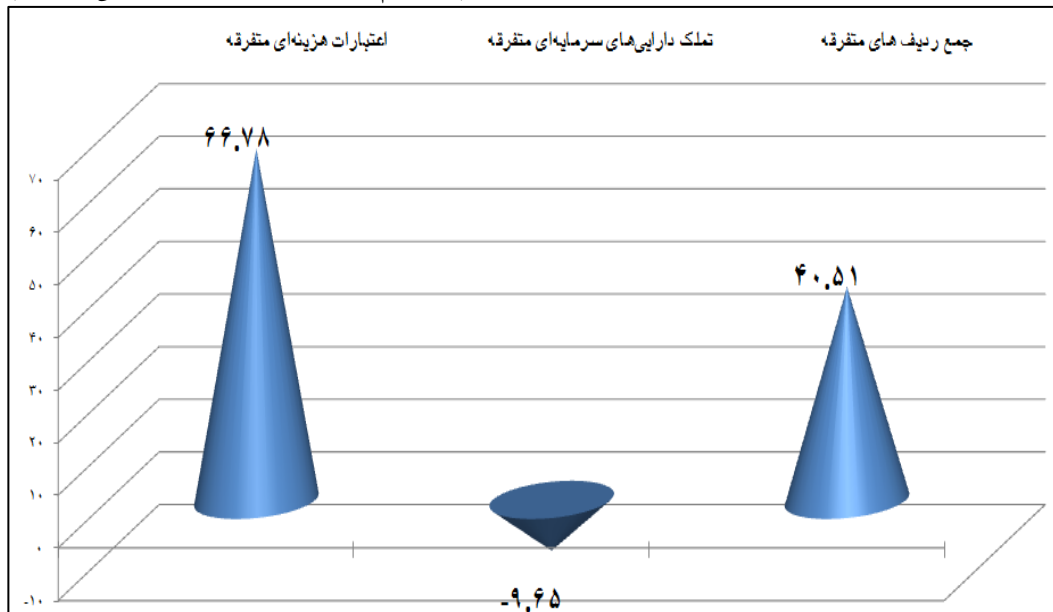
(مبلغ اعتبار ردیف‌های متفرقه به هزار میلیارد ریال)





### نمودار ۳۹. رشد ردیف‌های متفرقه در لایحه امسال نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱

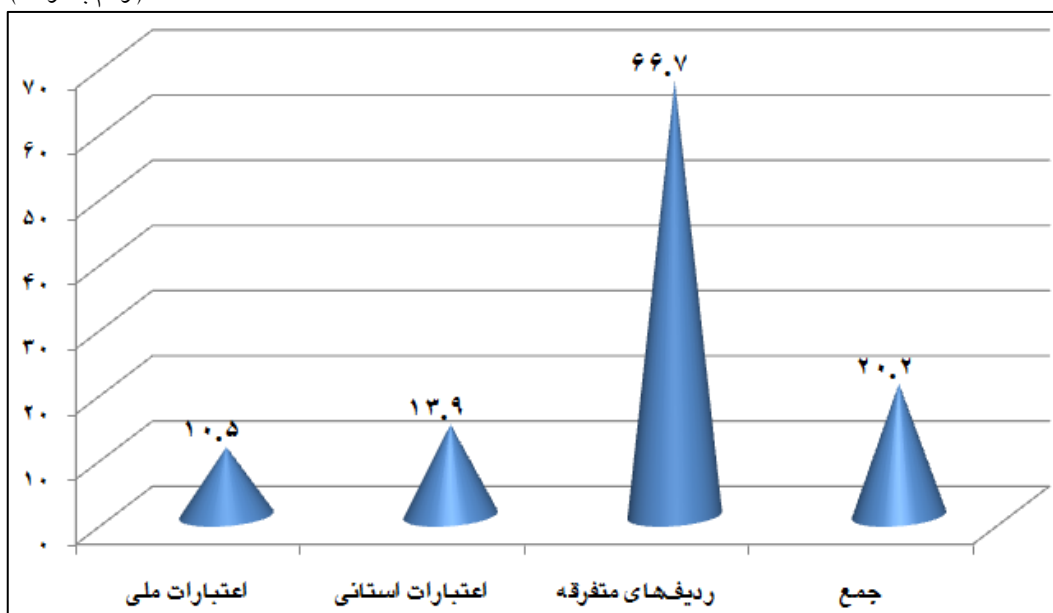
(رشد سهم ردیف‌های متفرقه از بودجه عمومی به درصد)



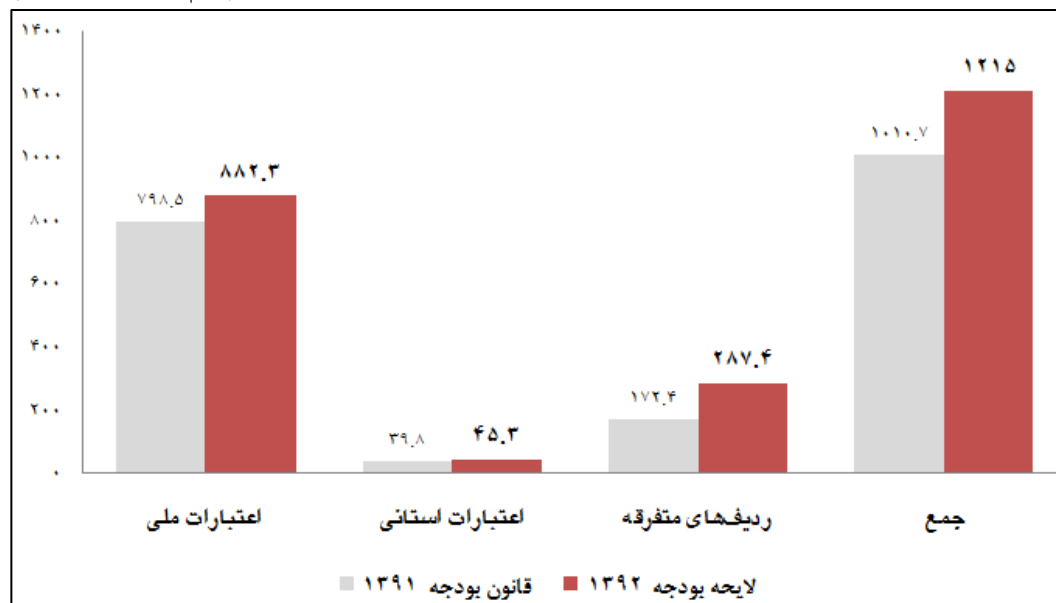
### نمودار ۴۰. رشد ردیف‌های متفرقه در مقایسه با اعتبارات ملی و استانی

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

(ارقام به درصد)

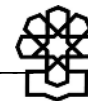


نمودار ۴۱. مبلغ ردیف‌های متفرقه (اعتبارات هزینه‌ای متفرقه) در مقایسه با اعتبارات استانی و ملی (ارقام به هزار میلیارد ریال)



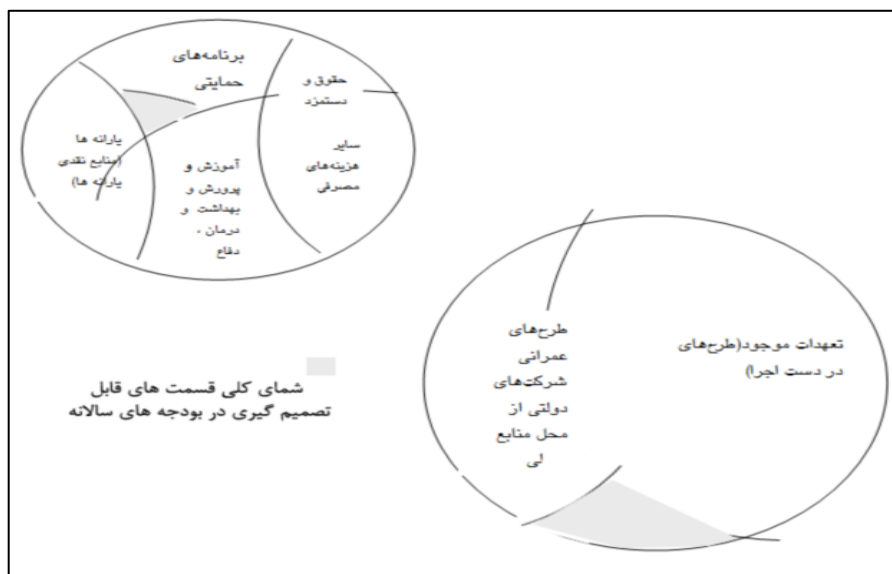
#### ۱۶. به سوی بودجه کارآمدتر

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 گریزناپذیر (مانند حقوق و دستمزد شاغلان و بازنشستگان) و آثار مالی تصمیمات سال‌های گذشته است (قسمت غیرقابل تصمیم‌گیری بودجه). درواقع، دولت تنها می‌تواند در مورد بخش کوچکی از بودجه تصمیم بگیرد (قسمت قابل تصمیم‌گیری بودجه).



یکی از ویژگی‌های یک سند بودجه<sup>۱</sup> مطلوب این است که بخش غیرقابل تصمیم‌گیری بودجه از بخش قابل تصمیم‌گیری آن مشخص و متمایز باشد. این بخش در بسیاری از بودجه‌ها همانند بودجه ایالات متحده به صورت بخش اجباری<sup>۲</sup> و بخش صلاحیدی<sup>۳</sup> مشخص می‌شود و متأسفانه در بودجه ایران متمایز نیست.

#### نمودار ۴۲. محدودیت‌های بودجه



همان‌گونه که قبلاً اشاره شد، مأموریت‌های عمده مصوب دولت با توجه به ماهیت حقوقی، منابع و سازمان اجرایی متناسب از طریق یکی از حوزه‌های فعالیت بخش عمومی (به شرح جدول ۴) تعقیب می‌شود و بهتر است با شفاف‌سازی بخش‌های مختلف بودجه، تصمیم‌گیری در مورد آنها با سهولت و کیفیت بهتری امکانپذیر باشد.

- حوزه امور و مأموریت‌های حاکمیتی.

- حوزه سیاست‌های بازتوزیعی و تأمین اجتماعی.

- حوزه تصدی‌ها و امور بنگاه‌های عمومی.

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://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>

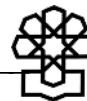
2. Mandatory
3. Discretionary

- حوزه طراحی و تنظیم برنامه‌های عمرانی.

- حوزه مدیریت توسعه و امور مالی.

جدول ۴. منابع و مصارف حوزه‌های فعالیت بخش عمومی

ردیف	حوزه فعالیت‌های بخش عمومی	موضوع	منابع	مصارف
۱	امور حاکمیتی و خدمات عمومی	امور بازدارنده (پلیسی) و عرضه کالاها و خدمات عمومی	مالیات‌ها، عوارض، اجاره، حق انحصار، حقوق و عوارض گمرکی و ...	وظایف قانونی، وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دولتی، انحصارات و ...
۲	سیاست‌های بازتوزیعی و تأمین اجتماعی	انجام مأموریت‌های بازتوزیعی و تحقق نسبی عدالت اجتماعی	سیاست‌های بازتوزیعی عمومی و حمایت‌های اجتماعی: منابع حوزه حاکمیتی سیاست‌های بازتوزیعی افقی و بیمه‌های اجتماعی: ترکیب منابع بیمه شده با کارفرما و دولت	تأمین اجتماعی، بیمه بیکاری و از کارافتادگی، حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر اجتماعی و برقراری تعادل‌های نسبی درآمدی بین گروه‌های مختلف جامعه
۳	تصدی‌ها و بنگاه‌های عمومی	فعالیت‌های تولیدی و خدماتی بخش عمومی	درآمدهای عملیاتی و غیرعملیاتی	هزینه‌های عملیاتی و غیرعملیاتی
۴	برنامه‌های عمرانی	تسریع در فرآیند توسعه اقتصادی و اجتماعی	استحصال و فروش نفت و دیگر ذخایر موجود و تبدیل سرمایه‌های ملی کشور	انتخاب و اجرای طرح‌های عمرانی یا گروه‌های هماهنگی از فعالیت‌های اجتماعی و فرهنگی
۵	حوزه مدیریت توسعه و امور مالی	اعمال سیاسی دولت در زمینه تهیه برنامه‌های عمرانی و ... که آثار آنها تحولات ملی و چهره کشور در بلندمدت را ترسیم می‌کند (خلاصه وضعیت مالی سایر حوزه‌ها نیز در این حوزه جمع می‌شود)	منابع حوزه حاکمیتی، به‌علاوه درآمدهای احتمالی (مانند کمک‌های دریافتی بین‌المللی و ...)	هزینه‌های اداری و عمومی، حقوق و دستمزد یا سایر هزینه‌های مالی مربوط به برنامه‌ها و هیئت سیاسی قوه مجریه



## منابع و مآخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور.
۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور.
۳. قاسمی، محمد. چارچوب مفهومی بودجه و بودجه‌ریزی، دفتر برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱.
۴. پیله‌فروش، میثم و همکاران. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری در بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱.
۵. لاینترت، یان. بودجه‌ریزی در جهان، چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای، ترجمه افشین خاکباز، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷.
۶. آتشبار، توحید. بودجه به زبان ساده (درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۱)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰.
۷. آتشبار، توحید. بودجه به زبان ساده (درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹.
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.





شماره مسلسل: ۱۲۸۶۰

مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۲. بودجه به زبان ساده

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: توحید آتشبار

همکاران: الهام یداللهی، میثم پیله‌فروش

ناظر علمی: محمدتقی فیاضی

منتقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

۲. بودجه به زبان ساده

۳. بودجه برای شهروندان

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۲/۱۴