

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور

## ۵. تحلیلی بر مصارف بودجه

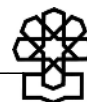
معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

کد موضوعی: ۲۳۰  
شماره مسلسل: ۱۳۳۸۴  
آذرماه ۱۳۹۲

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۲	چکیده
۳	مقدمه
۵	۱. اعتبارات بودجه عمومی در سطح کلان
۸	۲. اعتبارات هزینه‌ای
۸	۲-۱. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه
۹	۲-۲. جبران خدمات کارکنان
۱۱	۲-۳. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب دستگاه و ردیف
۱۳	۲-۴. تغییرات اعتبارات دستگاهی
۱۳	۲-۵. تغییرات برنامه‌های ذیل فصول
۱۴	۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۶	۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی
۱۸	۵. اعتبارات متفرقه
۲۰	۶. بودجه استانی
۲۵	۷. بودجه‌ریزی عملیاتی
۲۶	نتیجه‌گیری
۲۷	پیشنهاد
۲۸	منابع و مأخذ



## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور ۵. تحلیلی بر مصارف بودجه

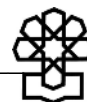
راهبردهای پیشنهادی برای بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۳ در مجلس شورای اسلامی در راستای ارتقای کارآیی و اثربخشی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ نسبت به سال‌های گذشته پیشنهاد می‌شود که نمایندگان و کمیسیون‌های محترم به موارد زیر تمرکز نمایند:

- **مبانی قانونی:** بررسی شود مبانی قانونی برآورد منابع و مصارف در بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی چیست؟
- **تغییر هزینه‌ها:** آیا مجموعه اعتباراتی که در هریک از بخش‌های تخصصی (مانند مسکن، حمل‌ونقل، آموزش، بهداشت و...) پیش‌بینی شده است برای انجام وظایف آن حوزه (نه دستگاه) کافی است؟ دلیل تغییرات اعتبارات نسبت به سال قبل در هریک از بخش‌ها چیست؟
- **عدم قانونگذاری جدید:** در بررسی احکام بودجه، احکامی که درصدد قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین دائمی در لایحه هستند حذف شوند و همچنین مجلس از ارائه پیشنهادهای جدید از این دست اجتناب کند تا مانع از درهم‌ریختگی نظام قانونی و حقوقی کشور شود.
- **عدم ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای:** مجلس از ورود به اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای به خصوص ردیف‌های ذیل قوه مجریه اجتناب کند که این امر ناقض صلاحیت نظارتی مجلس و نقض تفکیک قواست.
- **اعمال اصلاحات بودجه‌ای توسط دولت:** در نهایت اینکه، مجلس بجای اینکه خودش برای اصلاح لایحه بودجه دست به کار شود، با بررسی راهبردهای بودجه در هریک از امور بخشی و فرابخشی، ظرفیت سیاسی و حقوقی لازم را برای اصلاح بودجه توسط دولت فراهم نماید.<sup>۱</sup>

۱. برای اطلاعات بیشتر در این مورد به گزارش «مجلس و بودجه: راهبردها و رویکردها» شماره مسلسل ۲۳۰۱۲۸۷۲ مراجعه شود.

## چکیده

- بودجه در ایران اطلاعات شفاف و دقیقی در مورد مجموعه وظایف و مأموریت‌های دولت، راهبرد انجام این وظایف و هزینه‌های انجام هر یک از آنها، اهداف مورد نظر و ساختار و سازمان اداری متناسب با وظایف دولت در اختیار قانونگذاران و مردم قرار نمی‌دهد. این معضل بررسی تحلیلی بودجه را به‌خصوص در قسمت اعتبارات برای قانونگذار دشوار می‌کند. به‌نظر می‌رسد اگر قانونگذار بخواهد صلاحیت‌ها و حقوق قانونی خود مصرح در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران درباره تصویب و نظارت بر منابع و مصارف عمومی را تأمین نماید، حتماً باید به ایجاد یک چارچوب قانونی روشن که محتوا و ساختار سند بودجه در آن تعریف و تعیین شده باشد، اولویت دهد.
- مصارف بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۳ (با رقم ۲,۱۸۷,۹۹۹ میلیارد ریال) نسبت به مصوب سال ۱۳۹۲ معادل ۷/۳ درصد کاهش یافته است. اما به نسبت به پیش‌بینی عملکرد حدود ۴۱ درصد افزایش یافته است. اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۳ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۲ معادل ۱۱/۶ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد معادل ۱۷/۶ درصد افزایش یافته است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه نسبت به مصوب سال ۱۳۹۲ برابر ۳۳ درصد کاهش یافته است اما نسبت به پیش‌بینی عملکرد حدود ۵ برابر شده است. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نسبت به مصوب سال ۱۳۹۲، ۴۵ درصد کاهش اما نسبت به پیش‌بینی این سال حدود ۷ برابر شده است.
- سیاست دولت در زمینه هدفمند کردن یارانه‌ها نامشخص است و حکم قانونی مبنی بر درج منابع و مصارف هدفمندی در لایحه بودجه رعایت نشده است.
- هرچند دولت برای جبران کسری اعتبارات مربوط به ردیف مابه‌التفاوت نرخ ارز کالاهای اساسی در سال جاری اصلاحیه داد و رقم پیش‌بینی شده در قانون را به دو برابر افزایش داد اما این ردیف را در لایحه سال آینده حذف کرده است. از این حیث سیاست دولت برای قیمتگذاری کالاهای اساسی در سال ۱۳۹۳ مبهم است.
- مصارف دولت در مقایسه با سنوات گذشته از نظر ترکیب منابع و مصارف و تا حدودی از نظر واقعی بودن ارقام از شفافیت بیشتری برخوردار است.



## مقدمه

بودجه مهمترین ابزاری است که از طریق آن مأموریت‌های دولت صورت کمی به خود گرفته و طبق آن اولویت‌ها، زمانبندی و به‌طور کلی تعبیرهای عملیاتی مأموریت‌های دولت تعیین می‌شود. اطلاعات بودجه‌ای باید به‌گونه‌ای باشد که امکان پاسخگویی به سؤالات زیر را فراهم کند:

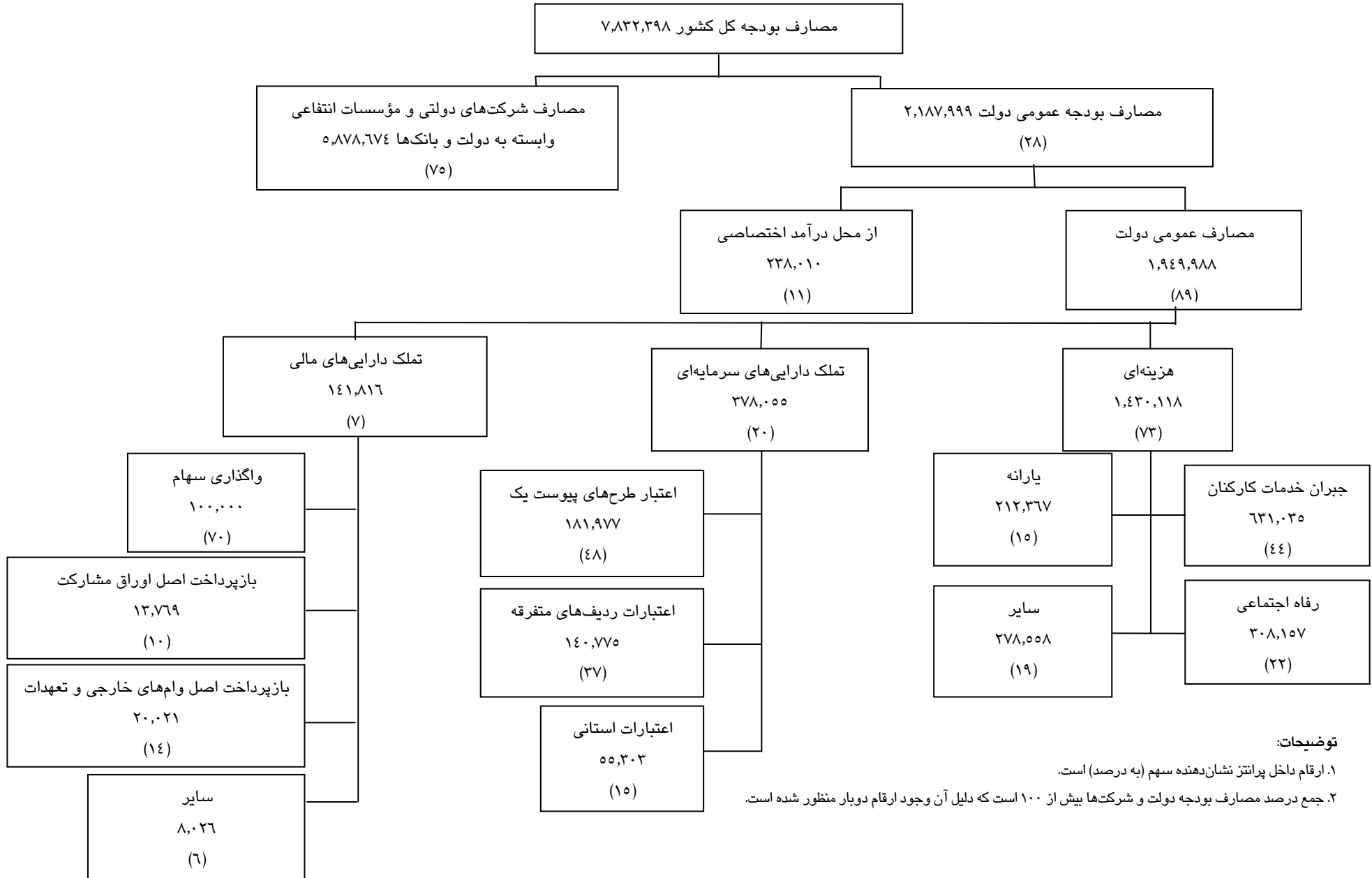
۱. دولت در تخصیص منابع عمومی کدام یک از وظایف خود را در اولویت قرار داده است؟
  ۲. راهبرد (سیاست‌ها و روش‌های اجرایی) دولت برای انجام وظایف خود چیست؟ هزینه انجام هر یک از آنها به چه میزان است و معیارهای دولت در سنجش یا ارزیابی راهبردها چیست؟
  ۳. اهداف دولت از اجرای بودجه و انجام هزینه‌های عمومی چیست؟
- در صورتی که دولت اطلاعات مستندی ارائه دهد مجلس شورای اسلامی می‌تواند ضمن بررسی بودجه نسبت به اولویت‌بندی و نیازهای اعتباری و محصول تعهد شده توسط دولت (نتایج) اعلام نظر کند. متأسفانه مستندات بودجه‌ای در ایران چنین اطلاعاتی را در اختیار قانونگذار قرار نمی‌دهد. این معضل بررسی بودجه را برای قانونگذار دشوار می‌کند.
- در این گزارش عمدتاً تصویری از اعتبارات بودجه سال ۱۳۹۳ ارائه شده است. مصارف در چهار بخش (سطح کلان، اعتبارات هزینه‌ای، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی) بررسی شده و در پایان به برخی نکات ردیف‌های متفرقه، بودجه استان‌ها و بودجه‌ریزی عملیاتی در لایحه بودجه اشاره شده است.<sup>۱</sup>

---

۱. لازم به ذکر است که بخش مربوط به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، به‌طور خلاصه در این گزارش آمده است، اما در گزارش مستقلی به‌طور مفصل به آن پرداخته می‌شود.

(میلیارد ریال)

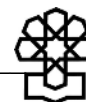
نمودار ۱. جایگاه مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۳



توضیحات:

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

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



## ۱. اعتبارات بودجه عمومی در سطح کلان

مصارف عمومی بودجه دولت از سه جزء اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی تشکیل می‌شود که تغییرات آنها در این بخش بررسی می‌شود.

الف) **مصارف بودجه عمومی:** خلاصه مصارف بودجه عمومی دولت طی سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ به شرح جدول ۱ است.<sup>۱</sup>

اعتبارات بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۳ برابر با ۲,۱۸۱ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۹۲ حدود ۷/۳ درصد کاهش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد<sup>۲</sup> سال ۱۳۹۲ حدود ۴۱ درصد افزایش نشان می‌دهد.

ب) **اعتبارات هزینه‌ای:** در بودجه سال ۱۳۹۳، معادل ۷۳ درصد از مصارف عمومی دولت به اعتبارات هزینه‌ای اختصاص یافته است. این سهم برای عملکرد بودجه سال ۱۳۹۲ حدود ۸۲ درصد پیش‌بینی می‌شود.

اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۲ معادل ۱۱ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۲، معادل ۱۷ درصد افزایش یافته است.

ج) **تملك دارایی‌های سرمایه‌ای:** در بودجه سال ۱۳۹۳، سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف عمومی دولت حدود ۱۹ درصد است. در صورتی که سهم اعتبارات مزبور در عملکرد سال ۱۳۹۲ حداکثر معادل ۶ درصد پیش‌بینی می‌شود.

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۳ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۲ معادل ۳۳ درصد کاهش نشان می‌دهد، اما نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۲ (بدون اعتبارات مربوط به حوادث غیرمترقبه) تقریباً ۵ برابر شده است.

د) **تملك دارایی‌های مالی:** در بودجه سال ۱۳۹۳، سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی از مصارف بودجه عمومی حدود ۷ درصد خواهد بود. این سهم برای عملکرد بودجه سال ۱۳۹۲ معادل ۱/۵ درصد پیش‌بینی می‌شود.

۱. سهم اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی از مصارف عمومی دولت (یعنی بودجه عمومی منهای درآمد و هزینه‌های اختصاصی) محاسبه شده است.

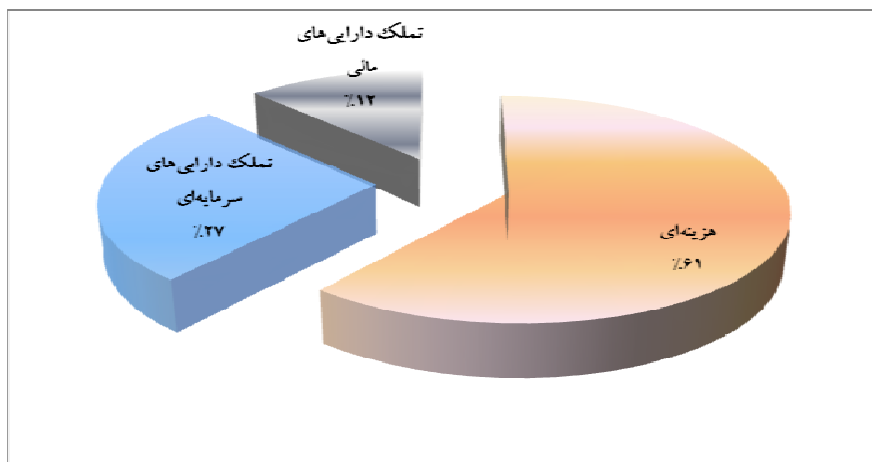
۲. تمام آمار و ارقام این گزارش بدون در نظر گرفتن اصلاحیه بودجه سال ۱۳۹۲ ارائه شده است.

۳. در این قسمت پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۲ براساس ارقام عملکرد هشت ماهه اول سال صورت گرفته است.

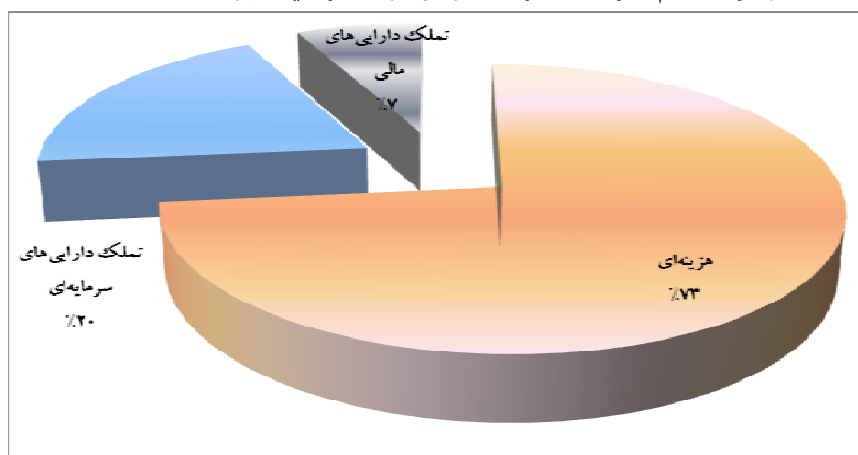
اعتبارات تملک دارایی‌های مالی سال ۱۳۹۳ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۲ معادل ۴۵ درصد کاهش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۲ بیش از ۷ برابر شده است.

ه) هدفمند کردن یارانه‌ها: هرچند دولت اعلام کرده که منابع و مصارف هدفمندی در لایحه درج نشده و بنا دارد طی تقدیم لایحه‌ای شیوه اجرای آن را تغییر دهد، اما مواردی وجود دارد که باعث ایجاد ابهام در این زمینه شده است. از جمله این موارد می‌توان به درج اعتبار ۵۶ هزار میلیارد ریالی برای امور بهداشت و سلامت در راستای اجرای بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه کشور ذیل اعتبارات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اشاره کرد.<sup>۱</sup> ضمناً حکم قانون مبنی بر درج منابع و مصارف هدفمندی در لایحه بودجه رعایت نشده است.

نمودار ۲. سهم اجزای مصارف عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۲



نمودار ۳. سهم اجزای مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳



۱. بند «ب» ماده (۳۴): ..... «ده درصد خالص کل وجوه حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها علاوه بر اعتبارات بخش سلامت افزوده می‌شود».



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

ردیف	شرح	۱۳۹۲				۱۳۹۳			
		قانون	سهم	قانون و اصلاحیه	پیش‌بینی عملکرد	لایحه بودجه	سهم	قانون بودجه سال ۱۳۹۲	رشد نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۲
۱	هزینه‌ای	۱,۲۸۱,۳۱۸	۶۰/۹		۱,۲۱۶,۰۰۰	۱,۴۳۰,۱۱۸	۷۳/۳	۱۱/۶	۱۷/۶
۱-۱	اعتبارات ملی و ردیف‌ها	۸۶۱,۲۵۸				۹۱۶,۰۹۹		۶/۴	
۱-۲	حقوق و مزایای مستمر	۳۹۶,۱۱۹				۴۹۰,۸۷۰		۲۳/۹	
۱-۳	استانی	۲۳,۵۴۱				۲۳,۱۴۹		-۱/۷	
۲	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۶۴,۴۳۸	۲۶/۸		۷۵,۴۶۲	۳۷۸,۰۵۵	۱۹/۴	-۳۳/۰	۴۰/۱
۲-۱	طرح‌های ملی و ردیف‌ها	۴۸۱,۶۱۶				۳۲۲,۷۵۲		-۳۳/۰	
۲-۲	استانی	۸۲,۸۲۲				۵۵,۳۰۳		-۳۳/۲	
۳	تملك دارایی‌های مالی	۲۵۹,۰۲۵	۱۲/۳		۱۹,۰۰۰	۱۴۱,۸۱۶	۷/۳	-۴۵/۳	۶۴۶/۴
۴	جمع مصارف عمومی دولت	۲,۱۰۴,۷۸۲	۸۹/۲		۱,۳۱۰,۴۶۲	۱,۹۴۹,۹۸۸	۸۹/۱	-۷/۴	۴۸/۸
۵	از محل درآمدهای اختصاصی	۲۵۶,۱۰۴	۱۰/۸		۲۳۸,۰۱۰	۲۳۸,۰۱۰	۱۰/۹	-۷/۱	-
۶	مصارف بودجه عمومی دولت	۲,۳۶۰,۸۸۶	۱۰۰/۰		۱,۵۴۸,۴۷۲	۲,۱۸۷,۹۹۹	۱۰۰/۰	-۷/۳	۴۱/۳

توضیحات: ۱. در ردیف‌های خالی امکان پیش‌بینی عملکرد وجود ندارد.

۲. رقم مصوب اعتبارات هزینه‌ای ۱,۲۸۱,۳۱۸ میلیارد ریال بود اما با جمع زدن اجزای هزینه‌ای به رقم ۱,۲۸۰,۹۱۸ می‌رسیم.

## ۲. اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۲ و پیش‌بینی عملکرد این سال به ترتیب حدود ۱۱ و ۱۷ درصد افزایش یافته است.

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

### ۲-۱. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه

سهم عمده اعتبارات هزینه‌ای: ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه در جدول ۲ و نمودار ۴ ارائه شده است. از بین اقلام هفت‌گانه فصول هزینه‌ای، فصول جبران خدمات کارکنان، یارانه‌ها، رفاه اجتماعی و کمک‌های بلاعوض با مبلغ ۱,۲۱۴ هزار میلیارد ریال حدود ۸۵ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای دولت را در سال ۱۳۹۳ تشکیل می‌دهند. به عبارت دیگر حدود ۸۵ درصد اعتبارات هزینه‌ای دولت صرف پرداخت حقوق و دستمزد افراد شاغل (فصل ۱) و بازنشسته (فصل ۶) و سیاست‌های حمایتی می‌شود.

در بین فصول هزینه‌ای، سهم اعتبارات فصل اول (جبران خدمات کارکنان) و فصل ششم (رفاه اجتماعی) که مربوط به حقوق کارکنان و بازنشستگان است حدود ۲ درصد افزایش یافته است. بجز اعتبارات کمک‌های بلاعوض بقیه فصول یا کاهش یافته و یا ثابت مانده‌اند.<sup>۱</sup>

۱. البته باید توجه داشت که یارانه نقدی پرداختی به مردم سالیانه حدود ۴۰۰ هزار میلیارد ریال است که در بودجه سالیانه کشور منعکس نمی‌شود. این میزان یارانه نزدیک به ۲۸ درصد اعتبارات هزینه‌ای دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ است.



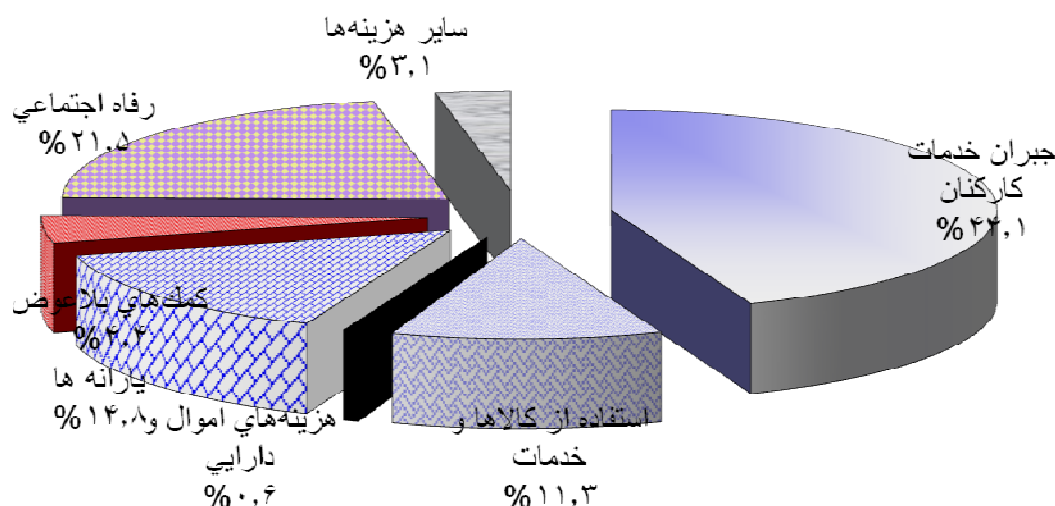
## جدول ۲. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه

(میلیارد ریال - درصد)

فصول هزینه	قانون ۱۳۹۱			قانون ۱۳۹۲		لایحه ۱۳۹۳ (۳)	رشد (۲) نسبت به (۱)	رشد (۳) نسبت به (۲)	سهم		
	(۱)	(۲)	(۳)	(۱)	(۲)				(۳)		
جبران خدمات کارکنان	۳۱۷,۵۷۵	۵۳۸,۰۲۳	۶۳۱,۰۳۵	۶۹/۴	۱۷/۳	۴۴/۱			۳۱/۴	۴۲	۴۴/۱
استفاده از کالاها و خدمات	۱۵۱,۷۲۵	۱۷۴,۱۸۷	۱۶۱,۲۳۱	۱۴/۸	-۷/۴	۱۱/۳			۱۵	۱۳/۶	۱۱/۳
هزینه‌های اموال و دارایی	۲,۵۲۵	۱۰,۸۲۱	۹,۱۵۲	۳۲۸/۵	-۱۵/۴	۰/۶			۰/۲	۰/۸	۰/۶
یارانه‌ها*	۱۳۶,۳۲۵	۲۲۸,۴۵۴	۲۱۲,۳۶۷	۶۷/۶	-۷	۱۴/۸			۱۳/۵	۱۷/۸	۱۴/۸
کمک‌های بلاعوض	۶۲,۳۲۱	۴۱,۸۹۳	۶۳,۳۰۵	-۳۲/۸	۵۱/۱	۴/۴			۶/۲	۳/۳	۴/۴
رفاه اجتماعی	۳۰۴,۸۹۰	۲۴۸,۴۸۷	۳۰۸,۱۵۷	-۱۸/۵	۲۴	۲۱/۵			۳۰/۲	۱۹/۴	۲۱/۵
سایر هزینه‌ها	۳۵,۳۵۲	۳۹,۴۵۳	۴۴,۸۷۰	۱۱/۶	۱۳/۷	۳/۱			۳/۵	۳/۱	۳/۱
جمع اعتبارات هزینه‌ای	۱,۰۱۰,۷۱۳	۱,۲۸۱,۳۱۸	۱,۴۳۰,۱۱۸	۲۶/۸	۱۱/۶	۱۰۰			۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

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

### نمودار ۴. سهم فصول هزینه از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۳



## ۲-۲. جبران خدمات کارکنان

اعتبارات حقوق و مزایای کارکنان شاغل و بازنشسته در دو فصل جبران خدمات کارکنان (فصل اول) و رفاه اجتماعی (فصل ششم) در نظر گرفته می‌شود که در این قسمت به اختصار تغییرات آن بررسی می‌شود.

### ۲-۲-۱. اعتبار فصل اول - جبران خدمات کارکنان

اعتبار جبران خدمات از ابتدای سال ۱۳۹۲ افزایشی غیر متعارف را تجربه کرده است که دلیل اصلی آن تغییر رویکرد دولت از حیث فصل‌بندی اعتبارات هزینه‌ای در بودجه است. به نحوی که از ابتدای سال ۱۳۹۲ اعتبار فصل جبران خدمات کارکنان علاوه بر حقوق و مزایای کارکنان شاغل، حقوق

بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری، جانبازان حالت اشتغال و مستمری والدین شهدا را نیز شامل می‌شود. این موضوع در تضاد آشکار با طبقه‌بندی نظام آمار مالی دولت (GFS) است زیرا در این طبقه‌بندی حقوق و مزایای پرداختی به کارمندان شاغل و بازنشسته تفکیک شده و به ترتیب در فصل اول و ششم طبقه‌بندی شده‌اند. ضمن آنکه این نوع طبقه‌بندی باعث گمراه شدن محققین و به هم خوردن سری‌های زمانی اطلاعات مربوط به فصول هزینه‌ای می‌شود. جدول ۳ ترکیب اعتبارات این فصل را به تفکیک شاغلین و بازنشستگان و مستمری بگیران بنیاد شهید در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ نشان می‌دهد.

### جدول ۳. اعتبار جبران خدمات کارکنان (فصل اول) به تفکیک شاغلین و بازنشستگان

(میلیارد ریال)

سال	قانون ۱۳۹۲	سهم درصد	لایحه ۱۳۹۳	سهم درصد	درصد رشد به نسبت سال قبل
شاغلین*	۳۶۴,۰۵۴	۶۷/۶	۴۲۷,۷۸۵	۶۷/۸	۱۷/۵
بازنشستگان سازمان بازنشستگی کشوری، جانبازان حالت اشتغال و خانواده شهدا	۱۷۳,۹۶۸	۳۲/۴	۲۰۳,۲۵۰	۳۲/۲	۱۶/۸
جمع	۵۳۸,۰۲۲	۱۰۰	۶۳۱,۰۳۵	۱۰۰	۱۷/۳

\* لازم به توضیح است بخشی از اعتبارات فصول دوم (استفاده از کالاها و خدمات)، ششم (رفاه اجتماعی) و هفتم (سایر هزینه‌ها) نیز بابت پرداخت حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر کارکنان دستگاه‌های اجرایی و نیروهای خدماتی، شرکتی و قراردادی هزینه می‌شود. به عبارت دیگر هزینه‌های مربوط به حقوق و مزایای کارکنان دستگاه‌های اجرایی (منظور دستگاه‌هایی است که اعتبار مربوط به حقوق و مزایای کارکنان آنان در بودجه‌های سنواتی پیش‌بینی می‌شود)، صرفاً معطوف به اعتبار فصل اول (جبران خدمت کارکنان) نیست. لکن از آنجایی که مشخص نیست چه میزان از اعتبارات فصول دوم، ششم و هفتم برای جبران خدمت کارکنان هزینه می‌شود، لذا نمی‌توان در محاسبات منظور ساخت. این مورد خود نشان‌دهنده یکی از نقایص مهم بودجه سنواتی است که به اصلی‌ترین سؤالات (نظیر اینکه دولت سالیانه چه میزان اعتبار بابت حقوق و مزایای کارکنان تخصیص می‌دهد یا هزینه می‌کند) پاسخ نمی‌دهد.

جدول فوق نشان می‌دهد که میزان افزایش اعتبار مربوط به حقوق و مزایای شاغلین در مقایسه با بازنشستگان سازمان بازنشستگی کشوری و جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا از روندی یکسان برخوردار بوده است و تقریباً هر دو گروه به یک میزان با افزایش مواجه شده‌اند. براین اساس گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر در سال ۱۳۹۳ حدود ۱۷ درصد افزایش حقوق خواهند داشت که البته این موضوع در مورد کارمندان تابع قانون مدیریت خدمات کشوری کمتر خواهد بود. چرا که از ابتدای سال ۱۳۸۸ و با اجرای ناقص فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری، در احکام کارگزینی تقریباً کلیه کارمندان مشمول این قانون، رقمی تحت عنوان تفاوت تطبیق درج شد. این واقعیت حکایت از آن دارد که تفاوت تطبیق از همان ابتدا عملاً فاقد کارویژه خود بوده است. دولت و



قانونگذار نیز با آگاهی از همین موضوع از سال ۱۳۸۸ تاکنون در قوانین بودجه سنواتی<sup>۱</sup> همواره حکمی را درج و تصویب می‌کنند که تفاوت تطبیق در حکم حقوق ثابت باقی بماند.

### ۲-۲-۲. اعتبار فصل ششم - رفاه اجتماعی

دولت در فصل رفاه اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ اعتباری معادل ۳۰۸ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۲، حدود ۲۴ درصد افزایش یافته است. حدود ۱۶۷ هزار میلیارد ریال از اعتبار مذکور برای پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان (برنامه ۳۰۴۴۲) در نظر گرفته شده است.

### ۲-۳. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب دستگاه و ردیف

جدول ۴ و نمودار ۵ اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها و ردیف‌هایی که بیشترین سهم از اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۹۳ را به خود اختصاص می‌دهند، نشان می‌دهد. اعتبارات این دستگاه‌ها و ردیف‌ها که بخش زیادی از اعتبارات آنها اجتناب‌ناپذیر است، عمدتاً مربوط به موضوعات آموزش عمومی، بهداشت و سلامت، حمایت‌های اجتماعی و نظم و امنیت است. این موضوعات را در دو دسته‌بندی کلی زیر می‌توان تعریف کرد:

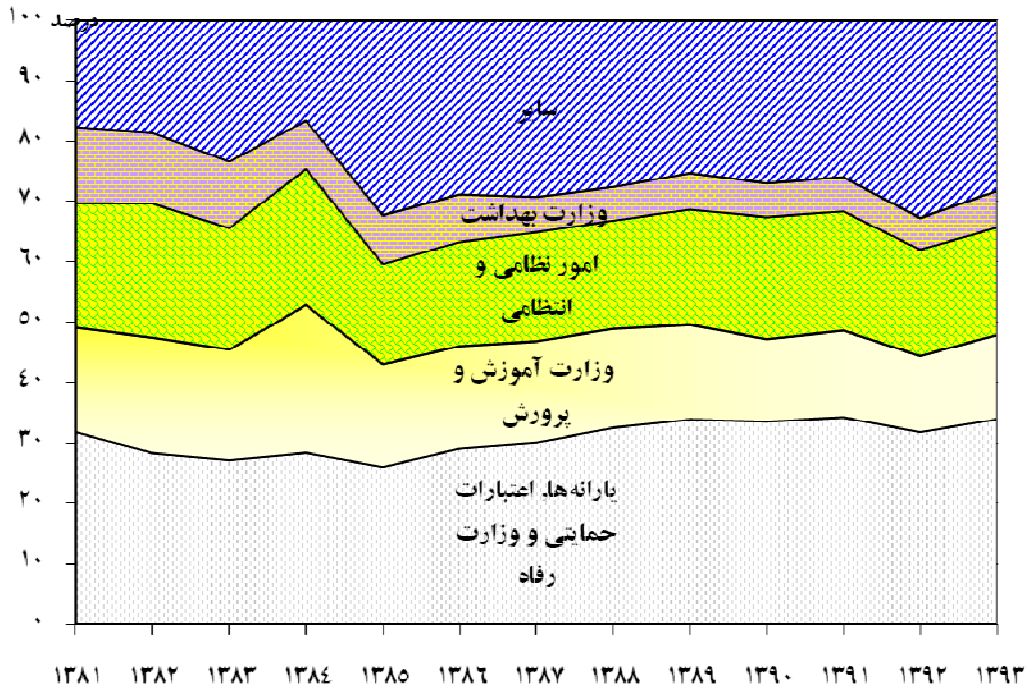
**- اعتبارات حمایتی:** اعتبارات منظور شده برای یارانه‌ها و حوزه‌های حمایتی، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی با مبلغ ۴۸۶ هزار میلیارد ریال بیشترین سهم (۳۴ درصد) را از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ دارد.

**- اعتبارات غیرحمایتی:** وزارت آموزش و پرورش، امور نظامی و انتظامی (شامل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ستاد مشترک ارتش، ستاد مشترک سپاه، ستاد فرماندهی نیروهای مسلح، نیروی انتظامی)، وزارت بهداشت (شامل دانشگاه‌های علوم پزشکی).

موارد فوق در مجموع با اعتبار ۱,۰۷۷ هزار میلیارد ریال حدود ۷۵ درصد کل اعتبارات هزینه‌ای بودجه را تشکیل می‌دهند. نمودار ۵ ترکیب اعتبارات اقلام عمده هزینه‌ای را طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۳ نشان می‌دهد.

۱. بخشی از جزء «ب - ۱» بند «۱۱» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور - درج تفاوت تطبیق موضوع تبصره ماده (۷۸) در احکام حقوقی از ابتدای اجرای فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۸/۱/۱) مانع از افزایش مذکور نخواهد بود و تفاوت مذکور در حکم حقوق ثابت باقی خواهد ماند.

نمودار ۵. سهم اقلام عمده اعتبارات هزینه‌ای، سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۳



جدول ۴. ردیف‌ها و دستگاه‌هایی که بیشترین سهم را از اعتبارات هزینه‌ای دارند

(میلیارد ریال - درصد)

ردیف	عنوان دستگاه و ردیف	قانون بودجه سال ۱۳۹۱ (۱)		قانون بودجه سال ۱۳۹۲ (۲)		لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ (۳)		رشد
		اعتبار	سهم	اعتبار	سهم	اعتبار	سهم	
۱	یارانه‌ها و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی	۳۴۶,۵۸۸	۳۴/۳	۴۰۸,۰۱۶	۳۱/۹	۴۸۶,۳۰۴	۴۴/۰	۱۹/۲
۲	وزارت آموزش و پرورش	۱۴۵,۱۳۴	۱۴/۴	۱۶۱,۰۰۳	۱۲/۶	۱۹۹,۱۰۳	۱۳/۹	۲۳/۷
۳	امور نظامی و انتظامی	۲۳۴,۶۰۱	۲۳/۲	۲۶۸,۸۰۶	۲۱	۳۰۶,۱۰۱	۲۱/۴	۱۳/۹
۴	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۵۷,۰۰۱	۵/۶	۶۶,۶۶۹	۵/۲	۸۶,۰۳۳	۶/۰	۲۹/۰
	جمع	۷۸۳,۳۲۴	۷۷/۵	۹۰۴,۴۹۴	۷۰/۶	۱,۰۷۷,۵۴۱	۷۵/۳	۱۹/۱

توضیحات:

۱. ردیف اول شامل اعتبارات یارانه‌ها در ردیف‌های متفرقه و اعتبارات دستگاه‌های حمایتی (شامل وزارت رفاه، کمیته امداد امام (ره)، بنیاد شهید، سازمان بهزیستی و ...) است (به‌استثنای یارانه نقدی پرداختی به مردم).
۲. دستگاه‌های مندرج در این جدول وظایف مربوط به حمایت اجتماعی، دفاع، آموزش، بهداشت و تأمین امنیت را برعهده دارند.
۳. سهم‌های ارائه شده در جدول سهم از کل اعتبارات هزینه‌ای است.
۴. این اعتبارات شامل ارقامی که در احکام ماده واحده پیش‌بینی شده نیست.
۵. ارقام قانون بودجه ۱۳۹۲ با توجه به سهم چاپ و توزیع قانون بودجه ۱۳۹۲ از طریق لحاظ تغییرات مجلس شورای اسلامی در ارقام لایحه بودجه ۱۳۹۲ محاسبه شده است.



همان‌گونه که نمودار ۵ نشان می‌دهد، در مجموع سهم این دستگاه‌ها از اعتبارات هزینه‌ای در خلال سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۹۳ روند افزایشی داشته است. سهم اعتبارات مربوط به ردیف‌ها و دستگاه‌های مندرج در جدول ۴ از ۷۷ درصد در سال ۱۳۹۱ به ۷۱ درصد در سال ۱۳۹۲ کاهش یافته است، اما در سال ۱۳۹۳ به ۷۵ درصد افزایش یافته است.

#### ۲-۴. تغییرات اعتبارات دستگاهی

به دلیل چاپ نشدن قانون بودجه سال ۱۳۹۲ و در اختیار نداشتن اطلاعات ردیف‌ها و دستگاه‌ها در قانون بودجه امکان مقایسه تفصیلی اعتبارات ردیف‌ها و دستگاه‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ وجود ندارد. مبتنی بر لایحه بودجه ۱۳۹۳، اعتبارات دستگاه‌های عمده بدین صورت است:

● **اعتبارات دستگاهی عمده:** در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳، وزارت آموزش و پرورش (با ۱۳ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای با اعتباری به میزان ۱۹۱ هزارمیلیارد ریال)، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (با ۱۰ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای با اعتباری به میزان ۱۴۹ هزارمیلیارد ریال)، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (با ۸ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۱۶ هزار میلیارد ریال) و ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (با ۴ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۶۱ هزار میلیارد ریال) بالاترین میزان سرجمع اعتبارات هزینه‌ای را به خود اختصاص داده‌اند.

#### ۲-۵. تغییرات برنامه‌های ذیل فصول

به برنامه‌های ذیل فصول لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ نسبت به سال ۱۳۹۲، ۶ برنامه با مجموع اعتبار ۶،۶۶۵ میلیارد ریال به شرح جدول ۵ اضافه شده و چهار برنامه با مجموع اعتبار ۴۶۳ میلیارد ریال حذف شده است. مهمترین برنامه‌ای که اضافه شده، برنامه ارتقای شاخص‌های سلامت خانواده و مهمترین برنامه حذف شده نیز برنامه کنترل جمعیت و تنظیم خانواده است. اضافه و حذف کردن این دو برنامه در راستای سیاست‌های جمعیتی کشور است.

جدول ۵. برنامه‌های اضافه و حذف شده ذیل فصول در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ در مقایسه با سال ۱۳۹۲ (میلیون ریال)

ردیف	امور	فصل	برنامه	مبلغ	توضیحات
۱	عمومی	اداره امور عمومی	برنامه برگزاری انتخابات	۳۰۹,۱۶۸	حذف شده است
۲			ساماندهی امور ایرانیان خارج از کشور	۲۱۰,۰۰۰	اضافه شده است
۳			برنامه امنیت و پوشش هوایی	۷۰,۰۰۰	اضافه شده است
۴	دفاعی و امنیتی	دفاع	برنامه تقویت ناوگان و پدافند هوایی	۱۵۰,۰۰۰	اضافه شده است
۵			برنامه امنیت خطوط دریایی	۳۰,۰۰۰	اضافه شده است
۶		فصل آموزش	برنامه یارانه غذای دانشجویان	۵,۰۰۰	اضافه شده است
۷		فصل بهداشت و سلامت	برنامه ارتقای شاخص‌های سلامت خانواده	۶,۱۹۹,۹۷۲	اضافه شده است
۸	اجتماعی و فرهنگی		برنامه کنترل جمعیت و تنظیم خانواده	۱۳۳,۲۸۰	حذف شده است
۹		فصل کشاورزی و منابع طبیعی	برنامه مقاوم‌سازی ساختمان‌ها	۲,۱۰۰	حذف شده است
۱۰		فصل بازرگانی و تعاون	برنامه پرداخت دیون و بازخرید کارکنان	۱۸,۱۷۶	حذف شده است
			جمع اعتبارات برنامه‌های اضافه شده	۶,۶۶۴,۹۷۲	
			جمع اعتبارات برنامه‌های حذف شده	۴۶۲,۸۲۴	

توضیحات: ارقام سال ۱۳۹۲ (به دلیل در اختیار نبودن اطلاعات قانون) از لایحه استخراج شده است.

### ۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای<sup>۱</sup>

آثار تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای و تعهدات موجود در منابع کشور برای اجرای طرح‌های عمرانی حائز اهمیت است. تعهدات موجود در قسمت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امکان بررسی و تصمیم‌گیری قوه مقننه را عمدتاً به طرح‌های جدید محدود می‌کند، ضمن آنکه در شرایط محدودیت ظرفیت‌های کشور، شروع هر طرح تازه به معنای طولانی‌تر شدن دوره اجرای طرح‌های عمرانی موجود است که بار هزینه‌ای و عدم‌النفع مربوط به خود را دارد.

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ با رقم ۳۷۸ هزار میلیارد ریال در مقایسه با مصوب سال ۱۳۹۲ (۵۶۴ هزار میلیارد ریال) ۳۳ درصد کاهش یافته است، اما نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۲ (۷۵ هزار میلیارد ریال) حدود ۵ برابر شده است.

درحالی که ظرفیت منابع بودجه‌ای قابل اختصاص به طرح‌های عمرانی محدود و در چند سال اخیر افزایش چندانی نداشته است، معمولاً در لوایح بودجه با افزایش غیرواقعی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) عملاً دو هدف دنبال می‌شود:

۱. فراهم کردن امکان توافق با دستگاه‌های اجرایی در مرحله تهیه بودجه و نمایندگان در فرآیند بررسی و رأی به بودجه،

۲. نشان دادن اهتمام دولت در گسترش فعالیت‌های عمرانی و آبادانی کشور.

۱. ابعاد مختلف این بخش از اعتبارات در گزارش مستقلی تحلیل خواهد شد.



معمولاً به دلیل عدم تحقق منابع و وجود کسری بودجه، دولت از طریق عدم تخصیص بخشی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بخشی از کسری‌های موجود در بخش‌های اجتناب‌ناپذیر مانند حقوق و دستمزد، یارانه‌ها و سایر امور را پوشش می‌دهد. بنابراین در عمل و در پایان سال دو اتفاق مهم می‌افتد:

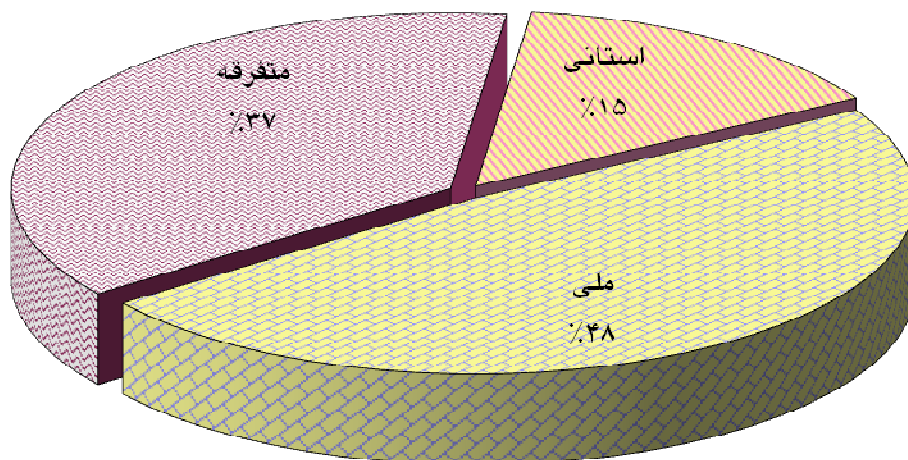
۱. بسیاری از طرح‌های وعده داده شده به دلیل کمبود منابع و عدم تحقق پیش‌بینی‌های درآمدی اجرایی نخواهد شد؛

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

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ هدفگذاری شده است که براساس سازوکار پیشنهادی دولت، خاتمه طرح‌های با پیشرفت فیزیکی بالای ۸۰ درصد در اولویت قرار گیرد. اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی رهیافت مناسبی برای ساماندهی طرح‌های نیمه‌تمام در کشور است با این حال لازم است که در اولویت‌بندی طرح‌ها شاخص‌های ترکیبی متفاوتی مانند توسعه منطقه‌ای، توازن منطقه‌ای، عدالت تخصیصی، علاوه بر مسئله پیشرفت فیزیکی مورد توجه قرار گیرد تا سیاستگذاری اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی ضمن مدیریت بهینه طرح‌های نیمه‌تمام، عدالت تخصیصی و توازن منطقه‌ای نیز تحقق یابد.

گفتنی است که سهم اعتبارات طرح‌های ملی، ردیف‌های متفرقه و استانی در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ به ترتیب ۴۸، ۳۷ و ۱۵ درصد است (نمودار ۶). اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ردیف‌های متفرقه با رقمی معادل ۱۴۱ هزار میلیارد ریال حدود ۳۷ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به خود اختصاص می‌دهد (این رقم در سال ۱۳۹۲ برابر ۴۰ درصد بود). به دلیل آنکه اعتبارات ردیف‌های متفرقه معمولاً متمرکز و بدون اختصاص به دستگاه اجرایی معین و گاه حتی بدون تعیین محل مصرف در اختیار دولت بوده و برحسب مورد بین دستگاه‌های اجرایی و استان‌ها توزیع می‌شود، در عمل حقوق قوه مقننه در زمینه بررسی، تأیید و نظارت بر این بخش از اعتبارات عمرانی مخدوش می‌شود.

نمودار ۶. ترکیب اعتبارات عمرانی به تفکیک طرح‌های ملی، متفرقه و استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳



#### ۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی با رقم ۱۴۲ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۲ کاهش اما نسبت به پیش‌بینی عملکرد افزایش قابل ملاحظه‌ای (۵۷ درصد) یافته است.

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ (مشمول بر واگذاری سهام، بازپرداخت اصل اوراق مشارکت، تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل و...) مبلغ ۱۴۱ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور معادل ۴۵ درصد کاهش یافته است (جدول ۶). این در حالی است که پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۲ مبلغ ۱۹ هزار میلیارد ریال بابت تملک دارایی‌های مالی پرداخت شود که در این صورت این رقم در سال ۱۳۹۳ نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۲ حدوداً ۷ برابر شده است (جدول ۱). عمده‌ترین دلیل کاهش اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نسبت به سال قبل کاهش مصرف اعتبارات از محل واگذاری سهام شرکت‌ها بوده است.

در بین اعتبارات تملک دارایی‌های مالی، واگذاری سهام، با مبلغ ۱۰۰ هزار میلیارد ریال، حدود ۷۵ درصد کل اعتبارات و بیشترین سهم را به خود اختصاص داده است. بازپرداخت اصل اوراق مشارکت و بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات نیز به ترتیب هریک با ۱۰ و ۱۴ درصد در رتبه‌های بعدی بیشترین سهم از تملک دارایی‌های مالی قرار دارند. ضمناً ردیف مربوط به واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حذف شده است (جدول ۶).



## جدول ۶. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

(میلیارد ریال - درصد)

کد ردیف	عنوان ردیف	قانون بودجه سال ۱۳۹۱		قانون بودجه سال ۱۳۹۲		لایحه بودجه سال ۱۳۹۳	
		اعتبار	سهم	اعتبار	سهم	اعتبار	سهم
۱۰۱۰۰۰	واگذاری سهام	۱۸,۶۰۰	۵۳/۹	۲۲۰,۰۰۰	۸۴/۹	۱۰۰,۰۰۰	۷۰/۵
۱۰۲۰۰۰	بازپرداخت اصل اوراق مشارکت	۷,۱۱۷	۲۰/۶	۲۴,۴۶۰	۹/۴	۱۳,۷۶۹	۹/۷
۱۰۳۰۰۰	بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی	۹۰۰	۲/۶	۱,۱۴۵	۰/۴	۱,۶۲۵	۱/۱
۱۰۴۰۰۰	تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل	۳,۳۳۰	۹/۶	۵,۷۰۰	۲/۲	۵,۶۰۰	۳/۹
۱۰۵۰۰۰	بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات	۳,۷۸۴	۱۱/۰	۶,۹۲۰	۲/۷	۲۰,۰۲۲	۱۴/۱
۱۰۶۰۰۰	واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	-	-	-	-	-	۰/۰
۱۰۷۰۰۰	سرمایه‌گذاری و کمک‌های فرهنگی و اقتصادی بین‌المللی	۸۰۰	۲/۳	۸۰۰	۰/۳	۸۰۰	۰/۶
	جمع	۲۹۸,۲۰۰	۳۴,۵۳۱	۲۵۹,۰۲۵	۱۰۰/۰	۱۴۱,۸۱۶	۱۰۰

لازم به توضیح است که گنجانیدن ردیف ۱۰۱۰۰۰ با عنوان «واگذاری سهام» در بخش اعتبارات تملک دارایی‌های مالی با اصول طبقه‌بندی آمارهای مالی دولت در تناقض است. زیرا اولاً سهام جزئی از دارایی‌های دولت است، ثانیاً برخی از بندهای این ردیف ماهیت هزینه‌ای یا تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارند. برای مثال بندهای «۳»، «۴»، «۵»، «۶»<sup>۲</sup> و «۸»<sup>۳</sup> ماهیت هزینه‌ای و بندهای «۱»<sup>۴</sup> و «۷»<sup>۵</sup> ماهیت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارند.

۱. تقویت تعاونی‌ها.

۲. موضوع اجزای «۵» و «۶» ماده (۲۹) قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی.

۳. بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده‌سازی بنگاه‌ها برای واگذاری.

۴. ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت اجتماعی.

۵. ایجاد وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر.

۶. سهم بخش تعاونی، بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی، سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته (موضوع بندهای «۲» و «۴» ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی).

۷. ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته (موضوع بند «۳» ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی).

## ۵. اعتبارات متفرقه

اعتبارات متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ برابر ۳۹۲ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم مشابه در سال قبل (۵۰۳ هزار میلیارد ریال) حدود ۲۲ درصد کاهش یافته است. سهم اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از ردیف‌های متفرقه به ترتیب ۶۴ و ۳۶ درصد است. این سهم در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ به ترتیب ۵۵ و ۴۵ درصد بوده است.

تعداد ردیف‌های متفرقه از ۲۷۰ ردیف در سال ۱۳۹۲ به ۲۱۵ ردیف در سال ۱۳۹۳ کاهش یافته است. ضمن آن‌که اعتبار این ردیف‌ها نیز نسبت به سال قبل ۲۲ درصد کاهش یافته است. نکته قابل ذکر آنکه اعتبارات متفرقه طبق روال بودجه چند سال اخیر برحسب موضوع تفکیک شده‌اند. این موضوعات عبارتند از:

۵۱۰۰۰۰ - اعتبارات خاص و پیش‌بینی نشده،

۵۲۰۰۰۰ - اعتبارات یارانه‌ها،

۵۳۰۰۰۰ - اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه،

۵۴۰۰۰۰ - اعتبارات نهادهای خاص،

۵۵۰۰۰۰ - اعتبارات ردیف‌های موردی (موقت)،

۶۰۰۰۰۰ - سود و کارمزد وام‌های داخلی و خارجی.

تعداد ردیف‌های موردی از ۱۰۳ به ۶۴ مورد کاهش یافته است. تعدادی از این ردیف‌ها حذف و تعدادی نیز ذیل دستگاه‌های مربوط منتقل شده است. در بین یارانه‌ها نیز یارانه نان (علاوه بر یارانه نقدی نان که وجود داشت) با مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال و کمک‌زیان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی (که سال قبل حذف شده بود) اضافه شده است.

در بین ردیف‌های ذیل «اعتبارات یارانه‌ها» ردیف «مابه‌التفاوت نرخ ارز واردات کالاهای اساسی و نهاده‌های کشاورزی» در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ حذف شده است (جدول ۳) در ماه‌های ابتدایی سال ۱۳۹۲ کالاهای اساسی با نرخ ارز ۱۲,۲۶۰ ریال وارد شده است، سپس این نرخ به ۲۵,۰۰۰ ریال و پس از آن با استقرار دولت جدید قرار شد که واردات کالاهای اساسی با نرخ قبلی (۱۲,۲۶۰ ریال) انجام شود و به همین دلیل نیز دولت ضمن اصلاحیه بودجه، اعتبار ردیف مزبور را از ۵۱ هزار میلیارد ریال به ۱۱۰ هزار میلیارد ریال افزایش داد. بنابراین حذف این ردیف از بودجه سال ۱۳۹۳ در سیاست دولت برای واردات کالاهای اساسی ابهام ایجاد کرده است.

بررسی ردیف‌های جدول ۷ نشان می‌دهد که اعتبارات ردیف‌های هزینه‌ای یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ در مقایسه با قانون ۱۳۹۲ تغییرات قابل توجهی داشته است. انتظار است که این



تغییرات از سیاستگذاری دولت در این حوزه حاصل شده باشد. با این حال به دلیل نامعلوم بودن این سیاست‌ها در لایحه، پیگیری سیاست‌ها از دولت و شفاف‌سازی آنها می‌تواند این امکان را فراهم کند که تغییرات سیاست‌ها درباره اعتبارات یارانه‌ها و آثار این تغییرات سیاستی تحلیل شود.

### جدول ۷. اعتبارات هزینه‌ای یارانه‌ها در قانون بودجه ۱۳۹۲ و لایحه بودجه ۱۳۹۳

(میلیون ریال)

ردیف	شرح	قانون ۱۳۹۲	لایحه ۱۳۹۳	تغییر (درصد)
۵۲۰۰۰۰	اعتبارات یارانه‌ها	۲۵۹,۲۷۴,۵۸۰	۱۸۱,۷۳۰,۰۰۰	-۲۹/۹
۱	یارانه نقدی نان	۳۷,۵۴۶,۶۰۹	۳۸,۰۰۰,۰۰۰	۱/۲
۲	پرداخت یارانه نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی	۸,۱۳۹,۴۴۱	۷,۸۲۰,۰۰۰	-۳/۸
۳	یارانه کالاهای اساسی و هزینه‌های کنترل و تنظیم بازار کلیه کالاها و محصولات کشاورزی و دام و شیلات و سایر کالاها و صادراتی و سایر بدهی‌ها و تعهدات دستگاه‌های اجرایی و تأمین کالاها و خدمات ضروری	۲۱,۹۵۰,۷۲۵	۲۲,۰۰۰,۰۰۰	۰/۲
۴	پرداخت ضرر و زیان و یارانه سود خریدهای تضمینی محصولات کشاورزی و یارانه اصل و سود جریمه تسهیلات و مابه‌التفاوت سود و کارمزد و سایر یارانه‌ها و سایر بدهی‌ها و تعهدات	۲,۳۹۵,۷۸۷	۱,۰۰۰,۰۰۰	-۵۸/۳
۵	تفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف شده کالاها و خدمات و جبران ضروری زیان ناشی از آن و تسویه موارد قبلی	۲,۸۷۴,۹۴۵	۲,۹۰۰,۰۰۰	۰/۹
۶	کمک بلاعوض، یارانه سود و کارمزد، تحقیقات، آموزش، فناوری‌های نو، فرهنگی، گردشگری و هنری، مسکن، اجتماعی و نظارت بر اجرای طرح‌های تولیدی و خدماتی و آموزش عالی و غیرانتفاعی و تعهدات و موارد قبلی و کمک به مناطق کمتر توسعه‌یافته و غیربرخوردار و صندوق‌های مکانیزه فروش اشتغال و ارائه حمایت‌های مالی و ایفای تعهدات و موارد قبلی و کمک به مناطق کمتر توسعه‌یافته و غیربرخوردار و صندوق‌های مکانیزه فروش	۶۸۳,۳۲۶	۵۰۰,۰۰۰	-۲۶/۸
۷	طرح‌های توسعه و حمایت‌های مالی و بهبود حمل‌ونقل عمومی شهرها	۲۴۵,۰۰۰	۳۰۰,۰۰۰	۲۲/۴
۸	تخفیف عوارض پروانه، حمایت‌های مالی و تراکم و ایجاد تأسیسات عمومی مسکن مهر		.	
۹	زیرساخت مسکن مهر (سهم دولت)		.	
۱۰	یارانه سود تسهیلات مسکن روستایی		.	
۱۱	یارانه شیر مدارس	۱,۱۷۶,۰۰۰	۱,۵۰۰,۰۰۰	۲۷/۶
۱۲	یارانه انرژی (مابه‌التفاوت قیمت برق و سوخت نیروگاه‌ها)	۵۲,۱۷۴,۹۱۶	۵۳,۰۰۰,۰۰۰	۱/۶
۱۳	یارانه بلیت حمل‌ونقل همگانی و یارانه بلیت مترو تهران و قطار شهری سایر شهرها (۱,۷۰۰ میلیارد ریال یارانه بلیت حمل‌ونقل همگانی، ۷۵۰ میلیارد ریال یارانه بلیت متروی تهران و قطار سایر شهرها براساس جابجایی مسافر و تعداد ناوگان)۱	۲,۴۵۰,۰۰۰	۲,۴۵۰,۰۰۰	۰/۰

ردیف	شرح	قانون ۱۳۹۲	لایحه ۱۳۹۳	تغییر (درصد)
۱۴	یارانه سود تسهیلات مسکن مهر			
۱۵	کمک زیان شرکت‌های آب منطقه‌ای	۶۰۸,۰۰۰	۴۰۰,۰۰۰	-۳۴/۲
۱۶	کمک زیان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی		۱,۳۰۰,۰۰۰	
۱۷	اعتبار موضوع بند «ی» ماده (۱۴۳) قانون برنامه پنجم توسعه کشور	۷۳۵,۰۰۰	۳۰۰,۰۰۰	-۵۹/۲
۱۸	اعتبارات موضوع هزینه‌های صدور پروانه‌های ساختمانی، عوارض شهرداری، هزینه‌های انشعاب آب و فاضلاب و برق و گاز برای یکبار	۹۵,۸۳۱	۵۰,۰۰۰	-۴۷/۸
۱۹	یارانه نان		۵۰,۰۰۰,۰۰۰	
۲۰	پرداخت مابه‌التفاوت سود تسهیلات اعطایی بانکی بابت توسعه مناطق شرق و غرب کشور		۲۰۰,۰۰۰	
۲۱	حمایت‌های مالی در اجرای ماده (۲) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی	۵۸۸,۰۰۰	۰	-۱۰۰/۰
۲۲	یارانه حامل‌های انرژی دستگاه‌های اجرایی (آب، برق، گاز و سوخت)	۱۷,۰۰۰,۰۰۰	۰	-۱۰۰/۰
۲۳	مابه‌التفاوت نرخ ارز واردات کالاهای اساسی و نهاده‌های کشاورزی (شامل اصلاحیه قانون ۱۳۹۲)	۱۱۰,۶۱۱,۰۰۰	۰	-۱۰۰/۰

کاهش ۲۲ درصدی اعتبارات متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ نسبت به سال قبل از آن اگرچه اقدام مثبتی تلقی می‌شود، اما با توجه به عدم پیش‌بینی مابه‌التفاوت نرخ ارز واردات کالاهای اساسی این مقایسه تورش‌دار است. اما باز هم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ معادل ۲۰ درصد مصارف ذیل ردیف‌های متفرقه توزیع شده است. پیش‌بینی اعتبارات متفرقه در بودجه به معنای پیش‌بینی اعتباراتی بدون برنامه و یا دستگاه متولی خاصی است. این امر می‌تواند باعث تمرکز وجوه در دست مقامات یا دستگاه‌های خاصی (بدون نظارت کافی دستگاه‌های نظارتی) شود که اصولاً با بودجه‌ریزی عملیاتی و با اصول متعدد بودجه‌ریزی مانند شفافیت و پاسخگویی مغایر است.

## ۶. بودجه استانی

۲۲/۵ درصد از منابع بودجه عمومی سال ۱۳۹۳ منابع استانی است و ۷۷/۵ درصد منابع ملی است و در طرف مصارف، کل اعتبارات (کل مصارف به غیر از تملک دارایی‌های مالی) لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ معادل ۲,۰۴۶ هزار میلیارد ریال است. از این رقم ۹۵ درصد اعتبارات ملی و ۵ درصد اعتبارات استانی است. نکته مهم در ارتباط با مصارف این است که بودجه استانداری‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ از بودجه استانی تفکیک شده و بودجه آنها به‌عنوان بودجه ملی طبقه‌بندی شده است. در جدول زیر محاسبه سهم‌ها با اضافه کردن بودجه استانداری‌ها به ستون استانی تعدیل شده است.



جدول ۸. منابع و مصارف بودجه استانی و سهم آنها (میلیون ریال)

عنوان	کل	ملی (سهم به درصد)	استانی (سهم به درصد)
منابع	۲,۱۸۷,۹۹۸	۱,۶۹۶,۳۲۰ (%۷۷/۵)	۴۹۱,۶۷۷ (%۲۲/۵)
مصارف	۲,۰۴۶,۱۸۲	۱,۹۴۰,۸۱۰ (%۹۵)	۱۰۵,۳۷۲ (%۵)
	۲,۰۴۶,۱۸۲	۱,۹۳۳,۵۰۲ (%۹۴/۵)	۱۱۲,۶۸۰ (%۵/۵)

\* شامل هزینه‌ها و تملک دارایی سرمایه‌ای به غیر از تملک دارایی‌های مالی.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ نسبت درآمدهای استانی به مصارف عمومی استان‌ها<sup>۱</sup> بیش از ۴/۸ برابر است و با در نظر گرفتن بودجه استانداری‌ها، این نسبت ۴/۵ برابر است. این نسبت بیانگر این واقعیت است که درآمدهای استانی بسیار بیشتر از مصارف استانی است. این نسبت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ برابر با ۲/۶ بوده است.<sup>۲</sup> افزایش این نسبت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ نسبت به سال قبل بیانگر این واقعیت است که بودجه سال آینده به لحاظ مصارف متمرکزتر شده است. به عبارت دیگر می‌توان گفت تمرکزگرایی در بودجه سال آینده افزایش یافته است.

شاخص دیگری که در ارتباط با بودجه استانی اطلاعات مفیدی می‌دهد، نسبت مصارف به منابع استانی است. نسبت مصارف به منابع استانی از تقسیم مصارف عمومی استان‌ها به درآمد استان‌ها قابل محاسبه است. این نسبت برای همه استان‌ها برابر با ۲۲ درصد شده است به این معنا که فقط ۲۲ درصد از درآمدهای استان‌ها به مصارف عمومی استان‌ها می‌رسد. این نسبت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ برابر با ۳۷ درصد بوده است. این نسبت برای همه استان‌ها به صورت مجزا قابل محاسبه است. با بررسی این نسبت برای تک تک استان‌ها و برای کل کشور سه نکته قابل ذکر است:

- ضریب مصارف به منابع استانی به طور کل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ برابر با ۲۲ درصد است که نسبت به لایحه سال قبل ۱۵ درصد کاهش یافته است. این کاهش به معنای تمرکزگرایی بیشتر در هزینه‌هاست.

۱. مصارف عمومی استان‌ها شامل هزینه‌ها و اعتبارات تملک دارایی استانی است. هزینه‌ها نیز شامل هزینه‌های حقوق و دستمزد و سایر هزینه‌ها می‌باشد.

۲. علت مقایسه اعداد لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ با لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ عدم دسترسی به قانون بودجه سال ۱۳۹۲ می‌باشد. از آنجا که تفاوت بسیار زیاد است خدشه‌ای در مقایسه مقدار قانون با لایحه وارد نیست زیرا که معمولاً فرآیند تصویب لایحه با چنین تغییری را ایجاد نمی‌کند.

• مبتنی بر ضریب مصارف به منابع استانی، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ در مقایسه با سال ۱۳۹۲ همگرایی میان استان‌ها بیشتر شده است. بیشترین ضریب در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ برابر با ۲۷۲ بوده است که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ به ۲۰۰ کاهش یافته است. این همگرایی نشان می‌دهد تفاوت نگاه دولت به استان‌ها از نظر بازگشت درآمدهای استانی به همان استان کمتر شده است.

• نکته آخر در ارتباط با تغییر نامحسوس در توزیع درآمدهای استانی است. به این معنا که رتبه‌بندی استان‌ها از نظر بزرگی ضریب مصارف به منابع استانی کمی تغییر یافته است. برای مثال در لایحه سال ۱۳۹۲ استان خراسان جنوبی با ضریب ۲۷۲ اولین رتبه را داشته و استان ایلام با نسبت ۲۶۵ دومین رتبه که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ استان ایلام با ضریب ۲۰۰ به اولین رتبه آمده است و استان خراسان جنوبی با ضریب ۱۵۳ به چهارمین رتبه نزول کرده است. البته این امر به معنای تغییر معنادار در ترتیب قرار گرفتن استان‌ها نیست، زیرا ۷ استان اول در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ همان ۷ استان اول لایحه سال ۱۳۹۲ می‌باشند.

همان‌طور که در جدول ۸ دیده می‌شود سهم بودجه استانی به کل اعتبارات حدود ۵ درصد است.



## جدول ۹. منابع، مصارف، و نسبت مصارف به منابع استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳

(میلیارد ریال)

رتبه‌بندی استان‌ها براساس نسبت مصارف به منابع استانی		رتبه‌بندی استان‌ها براساس مصارف استانی		رتبه‌بندی استان‌ها براساس درآمد استانی	
ضریب مصارف به منابع (درصد)	استان‌ها	مصارف عمومی استان با بودجه استانداری	استان‌ها	درآمد استانی	استان‌ها
۲۰۶	ایلام	۸,۲۵۸	خوزستان	۲۳۰,۵۳۵	تهران
۱۹۵	کهگیلویه و بویراحمد	۶,۷۲۸	فارس	۴۰,۲۲۵	اصفهان
۱۷۴	سیستان و بلوچستان	۶,۳۰۵	خراسان رضوی	۲۸,۵۰۸	خوزستان
۱۵۴	خراسان جنوبی	۵,۸۰۹	تهران	۱۸,۰۰۹	خراسان رضوی
۱۱۵	گلستان	۵,۰۸۲	مازندران	۱۶,۹۲۲	کرمان
۱۰۸	لرستان	۴,۹۶۳	اصفهان	۱۵,۱۷۵	هرمزگان
۱۰۵	خراسان شمالی	۴,۶۹۰	سیستان و بلوچستان	۱۳,۸۶۱	بوشهر
۹۳	کرمانشاه	۴,۵۹۹	کرمان	۱۲,۷۸۶	فارس
۹۲	اردبیل	۴,۵۵۳	بوشهر	۱۲,۷۰۸	آذربایجان شرقی
۹۰	کردستان	۴,۳۱۷	آذربایجان شرقی	۹,۷۸۲	البرز
۸۹	چهارمحال و بختیاری	۳,۹۹۸	گیلان	۹,۴۴۵	مازندران
۷۶	همدان	۳,۹۶۴	آذربایجان غربی	۹,۲۵۶	مرکزی
۶۵	آذربایجان غربی	۳,۴۲۳	کرمانشاه	۸,۳۴۷	یزد
۵۶	گیلان	۳,۳۳۴	هرمزگان	۷,۴۰۹	قزوین
۵۴	مازندران	۳,۲۱۵	لرستان	۷,۱۷۵	گیلان
۵۴	فارس	۲,۸۸۰	گلستان	۶,۱۳۱	آذربایجان غربی
۵۳	سمنان	۲,۷۳۷	کردستان	۵,۱۸۰	زنجان
۴۳	قم	۲,۴۰۳	همدان	۳,۷۰۴	کرمانشاه
۴۰	زنجان	۲,۴۰۱	کهگیلویه و بویراحمد	۳,۵۳۹	قم
۳۵	خراسان رضوی	۲,۳۲۰	مرکزی	۳,۲۶۷	سمنان
۳۴	آذربایجان شرقی	۲,۲۸۷	خراسان جنوبی	۳,۱۵۲	همدان
۳۳	بوشهر	۲,۲۰۹	اردبیل	۳,۰۳۴	کردستان
۲۹	خوزستان	۲,۱۶۱	ایلام	۲,۹۶۵	لرستان
۲۷	کرمان	۲,۱۱۴	خراسان شمالی	۲,۶۹۴	سیستان و بلوچستان
۲۵	مرکزی	۲,۰۴۷	زنجان	۲,۵۰۳	گلستان
۲۴	قزوین	۱,۹۸۴	یزد	۲,۳۷۷	اردبیل
۲۴	یزد	۱,۹۷۶	البرز	۲,۰۱۸	چهارمحال و بختیاری
۲۲	هرمزگان	۱,۷۸۹	چهارمحال و بختیاری	۲,۰۱۲	خراسان شمالی
۲۰	البرز	۱,۷۶۴	سمنان	۱,۴۹۰	خراسان جنوبی
۱۲	اصفهان	۱,۷۵۱	قزوین	۱,۲۳۱	کهگیلویه و بویراحمد
۳	تهران	۱,۵۳۶	قم	۱,۰۴۸	ایلام
۲۲	کل کشور	۱۰۷,۵۹۷	کل کشور	۴۸۶,۵۹۵	کل کشور

## توضیحات:

۱. مصارف عمومی جمع هزینه‌های حقوق و دستمزد، سایر هزینه‌ها و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است.
۲. از آنجا که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ بودجه استانداری‌ها از بودجه استانی جدا شده و به‌صورت ملی در جدول بودجه دستگاهی ردیف‌های جداگانه‌ای برای آن تعریف شده، مصارف قابل مقایسه با سال پیش نیست، برای قابل مقایسه کردن آن بودجه‌های استانداری هر استان به مصارف استانی افزوده شده و در این ستون نشان داده شده است.

## جدول ۱۰. سرانه درآمد، مصارف عمومی، اعتبارات تملک دارایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳

(میلیون ریال)

سرانه «اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای» استانی		سرانه «مصارف عمومی» استانی		سرانه «درآمد استانی»	
سرانه اعتبارات تملک دارایی استانی	استان	سرانه مصارف عمومی استان با بودجه استانداری	استان	سرانه درآمد استانی	استان
۳/۱۵	بوشهر	۴/۴۱	بوشهر	۱۸/۹۲	تهران
۲/۰۴	کهگیلویه و بویراحمد	۳/۸۷	ایلام	۱۳/۴۲	بوشهر
۱/۹۵	ایلام	۳/۶۴	کهگیلویه و بویراحمد	۹/۶۲	هرمزگان
۱/۷۹	خراسان جنوبی	۳/۴۵	خراسان جنوبی	۸/۲۵	اصفهان
۱/۳۵	خراسان شمالی	۲/۸۰	سمنان	۷/۷۷	یزد
۱/۲۹	هرمزگان	۲/۴۴	خراسان شمالی	۶/۶۲	مرکزی
۱/۱۹	خوزستان	۲/۱۱	هرمزگان	۶/۲۹	خوزستان
۱/۱۵	سیستان و بلوچستان	۲/۰۲	زنجان	۶/۱۷	قزوین
۱/۰۸	سمنان	۲/۰۰	چهارمحال و بختیاری	۵/۷۶	کرمان
۱/۰۲	لرستان	۱/۸۵	سیستان و بلوچستان	۵/۱۸	سمنان
۰/۹۴	کردستان	۱/۸۵	یزد	۵/۱۰	زنجان
۰/۹۱	زنجان	۱/۸۳	کردستان	۴/۰۵	البرز
۰/۸۵	چهارمحال و بختیاری	۱/۸۳	لرستان	۳/۴۱	آذربایجان شرقی
۰/۸۳	اردبیل	۱/۸۲	خوزستان	۳/۰۷	مازندران
۰/۸۳	کرمان	۱/۷۷	اردبیل	۳/۰۷	قم
۰/۸۱	یزد	۱/۷۶	کرمانشاه	۳/۰۰	خراسان رضوی
۰/۸۱	کرمانشاه	۱/۶۵	مازندران	۲/۸۹	گیلان
۰/۷۹	فارس	۱/۶۴	مرکزی	۲/۷۸	فارس
۰/۷۷	مرکزی	۱/۶۲	گلستان	۲/۳۲	خراسان شمالی
۰/۷۳	مازندران	۱/۶۱	گیلان	۲/۲۵	چهارمحال و بختیاری
۰/۷۲	قزوین	۱/۵۶	کرمان	۲/۲۵	خراسان جنوبی
۰/۷۲	قم	۱/۴۶	فارس	۲/۰۳	کردستان
۰/۷۱	گلستان	۱/۴۶	قزوین	۱/۹۹	آذربایجان غربی
۰/۶۷	گیلان	۱/۳۷	همدان	۱/۹۰	کرمانشاه
۰/۶۳	آذربایجان غربی	۱/۳۳	قم	۱/۹۰	اردبیل
۰/۵۹	آذربایجان شرقی	۱/۲۹	آذربایجان غربی	۱/۸۸	ایلام
۰/۵۷	همدان	۱/۱۶	آذربایجان شرقی	۱/۸۷	کهگیلویه و بویراحمد
۰/۵۳	خراسان رضوی	۱/۰۵	خراسان رضوی	۱/۷۹	همدان
۰/۴۷	اصفهان	۱/۰۲	اصفهان	۱/۶۹	لرستان
۰/۳۹	البرز	۰/۸۲	البرز	۱/۴۱	گلستان
۰/۱۹	تهران	۰/۴۸	تهران	۱/۰۶	سیستان و بلوچستان
۰/۷۴	کل کشور	۱/۴۳	کل کشور	۶/۴۸	کل کشور

توضیحات:

۱. اطلاعات جمعیتی بر مبنای سرشماری سال ۱۳۹۰ مرکز آمار ایران استفاده شده است.

۲. این ستون بر حسب سرانه مصارف استانی مرتب شده است.



- برخی از نکات مهم بررسی منابع و مصارف استانی (جداول ۹ و ۱۰) چنین است:
- استان تهران تقریباً نیمی از درآمد استانی کل کشور را به خود اختصاص داده است (۲۳۰ از ۴۸۷ هزار میلیارد ریال)،
  - حدود ۶۹ درصد از منابع استانی کل کشور در استان‌های تهران، اصفهان، خوزستان، خراسان رضوی و کرمان متمرکز شده است. این استان‌ها حدود ۲۸ درصد از مصارف استانی کل کشور را تشکیل می‌دهند.
  - مجموع درآمد استانی ۱۶ استان کشور که درآمد استانی آنها اندک است، حدود ۱۰ درصد کل درآمدهای استانی کشور است.
  - ۷ استان در کشور نسبت مصارف به منابع استانی بالای ۱۰۰ درصد دارند که عبارتند از: ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، سیستان و بلوچستان، خراسان جنوبی، گلستان و لرستان. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، ۱۵ استان این وضعیت را داشته‌اند.
  - بالاترین سرانه مصارف عمومی استان‌ها در استان‌های بوشهر، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان جنوبی، سمنان، خراسان شمالی، هرمزگان، زنجان، چهارمحال و بختیاری، استان‌های با سرانه مصرف عمومی دو میلیون ریال و بالاتر تعلق دارد و در مقابل استان‌های تهران، البرز و اصفهان استان‌هایی هستند که سرانه مصرف بودجه عمومی و سرانه اعتبارات تملک استانی آنها از همه پایین‌تر است.
  - ۷ استان کشور (شامل تهران، اصفهان، البرز، هرمزگان، یزد، قزوین و مرکزی) کمتر از یک‌چهارم منابع درآمد استانی خود را برداشت می‌کنند.

#### ۷. بودجه‌ریزی عملیاتی

یکی از راهبردهای ذکر شده بخشنامه بودجه و برنامه سالیانه دولت حرکت به سمت بودجه‌ریزی عملیاتی است. برای این منظور در بند «ز» تبصره «۲۰» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور حکمی بر این منظور پیش‌بینی شده است. این بند از ماده واحده بیان می‌دارد که در اجرای ماده (۲۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه مبالغی که براساس تفاهمنامه به حساب بانکی واحد مجری فعالیت واگذار شده واریز می‌گردد، کمک تلقی شده و به هزینه قطعی منظور می‌گردد. نکات زیر در این باره قابل ذکر است:

۱. فراز ابتدایی بند «و» ماده (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز بیان می‌دارد: «اعتباراتی که براساس قیمت تمام شده در اختیار واحدها قرار می‌گیرد، به‌عنوان کمک تلقی شده و پس از پرداخت به حساب بانکی واحدهای ذیربط به هزینه قطعی منظور می‌گردد». لذا به‌نظر می‌رسد خلأ

قانونی در این رابطه وجود ندارد و نیازی به قانونگذاری مجدد در این زمینه نیست. قانون مدیریت خدمات کشوری برخی از اختیارات لازم را به دستگاه‌های اجرایی داده است و برای عملیاتی شدن بودجه با استناد به همان قانون می‌توان اقدام کرد.

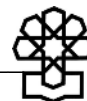
۲. سازوکارهای نظارتی موجود در قوانین و مقررات فعلی با بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد همخوانی ندارد، در واقع سازوکارهای نظارتی قانون محاسبات عمومی بر اساس نظارت‌های حداکثری و بودجه‌ریزی اقلام - هزینه طراحی شده است و به منظور اجرایی ساختن بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، نیاز است تا سازوکارهای نظارتی مناسب با این شیوه طراحی شود. از جمله نظارت بر میزان تحقق هدف‌ها و نتایج پیش‌بینی شده در تفاهمنامه‌ها مدنظر قرار گیرد. ضمن اینکه لازم است اختیارات کافی در زمینه‌های استخدامی نیز به دستگاه‌های اجرایی داده شود.

۳. بند «ز» تبصره «۲۰» ماده واحده لایحه بودجه، گام مثبتی در راستای عملیاتی ساختن بودجه تلقی نمی‌شود. در واقع دولت، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد را مساوی با محاسبه قیمت تمام شده گرفته است در حالی که محاسبه قیمت تمام شده یکی از گام‌های لازم برای پیاده‌سازی بودجه است و نه کل بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد.

اجرای بند «ز» تبصره «۲۰» در صورتی معنادار است که دستگاه‌ها ملزم به مشخص کردن هدف‌ها و نتایج در برنامه‌های راهبردی خود باشند و این امر در تفاهمنامه‌ها منعقد شود. ضمن اینکه دستگاه‌ها ملزم شوند در برنامه‌های سالیانه که با برنامه‌های راهبردی همخوان باشد، عملکرد حاصل از هر فعالیت برنامه‌ای و اهداف را به شیوه‌ای بیان کنند که قابل اندازه‌گیری باشد، منابع لازم برای رسیدن به اهداف مشخص شوند و مبنایی برای مقایسه عملکرد واقعی و طرح‌ریزی شده فراهم آورند. در پایان سال مالی نیز گزارش‌های سالیانه‌ای که به بررسی میزان تحقق اهداف سال قبل و تشریح علل تحقق نیافتن آن می‌پردازد، ارائه کنند.

### نتیجه‌گیری

۱. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ معادل ۷۳ درصد مصارف عمومی دولت به اعتبارات هزینه‌ای اختصاص یافته است، این سهم برای پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۲ معادل ۹۳ درصد است. اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۲ حدود ۱۷ درصد و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۲ حدود ۱۱ درصد افزایش نشان می‌دهد.
۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ با رقم ۳۷۸ هزار میلیارد ریال نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۲ برابر ۳۳ درصد کاهش ولی نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۲ بیش از پنج برابر شده است. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف



عمومی دولت در سال ۱۳۹۳ حدود ۱۹ درصد است، درحالی که عملکرد این رقم در سال‌های ۱۳۸۶، ۱۳۸۷، ۱۳۸۸، ۱۳۸۹، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ به ترتیب ۲۲، ۲۴/۵، ۱۹، ۱۹، ۱۹ و ۱۳ درصد بوده و برای سال ۱۳۹۲ معادل ۶ درصد پیش‌بینی می‌شود. بنابراین به‌نظر می‌رسد همانند سال‌های قبل به‌دلیل بیش‌برآورد منابع و عدم تحقق آن، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مطابق قانون تخصیص نیابد.

۳. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ حدود ۱۴۲ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. درحالی که پیش‌بینی عملکرد این رقم در سال جاری حداکثر حدود ۱۹ هزار میلیارد ریال است.

۴. اعتبارات متفرقه در لایحه سال ۱۳۹۳ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۲ معادل ۲۲ درصد کاهش یافته است، اما همچنان ۲۰ درصد از مصارف عمومی را به‌خود اختصاص می‌دهد. این درحالی است که رقمی حدود ۱۱۰ هزار میلیارد ریال که در سال جاری صرف پرداخت مابه‌التفاوت نرخ ارز برای واردات کالاهای اساسی می‌شد حذف شده است.

۵. منابع استان‌ها حدود ۲۲ درصد منابع عمومی و مصارف استان‌ها ۵ درصد مصارف عمومی دولت است. نسبت مصارف استانی به درآمد استانی نسبت به لایحه سال ۱۳۹۲ حدود ۱۶ درصد کاهش یافته است، اما تفاوت ضرایب استان‌ها کمتر شده است، یعنی نسبت مزبور در استان‌ها به هم نزدیک شده است.

### پیشنهاد

همان‌گونه که در گزارش شماره ۳ این مرکز درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ توضیح داده شد احتمالاً منابع عمومی دولت در سال ۱۳۹۳ حدود ۱,۵۶۵ هزار میلیارد ریال تحقق خواهد یافت. حتی اگر فرض شود که ۵ درصد ناشی از کوششی که برای تحقق منابع انجام می‌شود به منابع دولت اضافه شود، این رقم به ۱,۶۴۳ هزار میلیارد ریال خواهد رسید. با توجه به این واقعیت پیشنهادی زیر در بخش مصارف قابل طرح است:

۱. ایجاد تعهد توسط دولت در سال ۱۳۹۳ متناسب با تحقق منابع مجاز شناخته شود. به‌عبارت دیگر به دولت اجازه داده شود تا در حد ۱,۶۴۳ هزار میلیارد ریال براساس قوانین ایجاد تعهد کند و مازاد بر آن تا سقف ارقام مصوب قانون مشروط به تحقق منابع شود. بدین‌ترتیب پیشنهاد می‌شود در انتهای ماده واحده حکم زیر اضافه شود:

«به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به ابلاغ مبلغ ۱,۶۴۳ هزار میلیارد ریال از منابع عمومی

دولت اقدام کند و ابلاغ ۳۰۷ هزار میلیارد ریال (مابه‌التفاوت ابلاغی تا سقف اعتبارات مصوب مصارف عمومی دولت) در ۶ ماهه دوم سال ۱۳۹۳ و صرفاً پس از اطمینان از دریافت منابع عمومی و متناسب با واریزی به خزانه قابل ابلاغ به موارد مصوب است».

۲. مرحله‌بندی کردن انجام اعتبارات هزینه‌ای<sup>۱</sup> ضرورت‌گريزناپذیر کشور است. این امر باید از ابتدای سال انجام شود. برخی اجزای هزینه‌های دولت تعهد بلندمدت و قطعی ایجاد می‌کند که تغییر آن در طی سال امکان‌پذیر نیست (مانند افزایش حقوق کارکنان). پیشنهاد می‌شود تا این‌گونه هزینه‌ها نیز اولویت‌بندی شده و با تأخیر و پس از تحقق منابع انجام شود. به‌عنوان مثال دولت می‌تواند بخشی از افزایش حقوق و دستمزد کارکنان را در ۶ ماهه اول سال ابلاغ و پرداخت کند و بخش دیگر را به‌عنوان دیون تلقی کرده و پس از تحقق منابع پرداخت کند. لذا پیشنهاد می‌شود تا حکم زیر نیز به ماده واحده الحاق شود: «معادل ۱۰ درصد از افزایش حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر در ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۳ قابل پرداخت خواهد بود و مابقی آن تا سقف افزایش حقوق تعیین شده توسط دولت به‌عنوان دیون دستگاه‌های اجرایی به کارکنان بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و سایر افراد دستمزدبگیر در فیش حقوقی درج خواهد شد. دیون مزبور در ۶ ماهه دوم سال ۱۳۹۳ و صرفاً پس از اطمینان از دریافت منابع عمومی پرداخت می‌شود. در صورتی‌که منابع عمومی تحقق یافته تا پایان امسال کفاف پرداخت دیون مزبور را ندهد به سال ۱۳۹۴ منتقل خواهد شد.

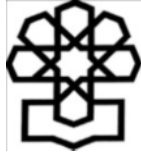
بدیهی است اجرای موفقیت‌آمیز این حکم منوط به مهار تورم در سال ۱۳۹۳ است.

۳. با توجه به مجموعه شرایط مجلس شورای اسلامی و دولت باید از تصویب قوانین و مقرراتی که بار مالی جدید به کشور تحمیل می‌کند خودداری کنند.

## منابع و مآخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور.
۲. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ و سنوات قبل کل کشور.

۱. درباره اولویت‌بندی اعتبارات عمرانی در گزارش مستقلی بحث شده است.



شماره مسلسل: ۱۳۳۸۴

مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور ۵. تحلیلی بر مصارف بودجه

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: محمدتقی فیاضی

همکاران: محمدرضا مالکی، ناصر یارمحمدیان، آمنه خدیور

ناظران علمی: محمدقاسمی، رضا زمانی

مناقضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۹/۲۸