

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور

۸. بودجه به زبان ساده

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۳۴۰۰
دی‌ماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده	۱
۱	مقدمه	۱
۱	مخاطبان گزارش	۱
۲	۱. الفبای بودجه	۲
۲	۱-۱. کارکردهای بودجه	۲
۲	۱-۲. فرآیند بودجه‌ای	۲
۳	۱-۳. زمانبندی ارائه و بررسی لایحه بودجه	۳
۴	۱-۴. فرآیند و زمان بررسی بودجه در مجلس	۴
۵	۲. ساختار بودجه	۵
۵	۳. رقم بودجه	۵
۷	۴. ساختار کلی بودجه عمومی دولت	۷
۷	۵. منابع عمومی از کجا تأمین می‌شود؟	۷
۸	۵-۱. مالیات‌ها	۸
۹	۵-۲. نفت	۹
۱۰	۵-۳. سایر منابع	۱۰
۱۱	۵-۴. خوش‌بینی (بیش‌برآورد) در ارقام منابع بودجه	۱۱
۱۲	۶. بودجه چگونه خرج می‌شود؟	۱۲
۱۵	۷. سرمایه‌گذاری‌های عمرانی برای چه مواردی انجام می‌شود؟	۱۵
۱۷	۸. بودجه استانی	۱۷
۱۹	۹. بودجه دستگاه‌ها	۱۹
۲۰	۱۰. به‌سوی بودجه کارآمدتر	۲۰
۲۱	منابع و مأخذ	۲۱



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور ۸. بودجه به زبان ساده

چکیده

این گزارش تصویری ساده از لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ ارائه می‌کند که برای عموم قابل فهم باشد، تا با استفاده از آن بتوانند به اجمال، دخل و خرج دولت در سال ۱۳۹۳ را پیگیری کنند.

مقدمه

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

در این گزارش 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 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. این گزارش به‌ویژه برای افرادی که با پدیده‌های بودجه و بودجه‌ریزی آشنایی ندارند و علاقمند به پیگیری فعالیت‌های دولت از طریق لایحه بودجه هستند، می‌تواند مفید باشد.

۱. الفبای بودجه

- 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.

۱-۱. کارکردهای بودجه

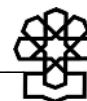
- برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت،
 - برش یک‌ساله از اجرای برنامه‌های میان‌مدت (برنامه‌های پنج‌ساله توسعه)،
 - مدیریت مالی دولت و شرکت‌های دولتی،
 - اعمال جهت‌گیری‌های ملی و منطقه‌ای،
 - توزیع اعتبارات،
 - ابزار تحلیل روابط قوای مجریه و مقننه،
 - شاخصی برای توانایی‌های دولت در تجهیز و تخصیص منابع برای اجرای مأموریت‌ها.
- از سوی دیگر، فارغ از مسائل اجرایی و عملیاتی، بودجه به‌عنوان طرح عملکرد مالی دولت به عاملان اقتصادی، سیاسیون، مردم و ... علامت می‌دهد که دولت از لحاظ اقتصادی و مالی برای سال آینده چه در سر دارد و چگونه جهت‌گیری خواهد کرد.

اهداف بودجه
- تعیین اولویت‌ها
- تخصیص منابع به اولویت‌های تعیین شده
- ایجاد کارآیی

۱-۲. فرآیند بودجه‌ای

فرآیند بودجه سالیانه معمولاً دارای چهار مرحله است که نقص در هر مرحله می‌تواند کل فرآیند را با مشکل مواجه کند. این چهار مرحله عبارتند از:

الف) تهیه بودجه توسط دولت و ارائه آن به مجلس،



ب) تصویب بودجه در مجلس،

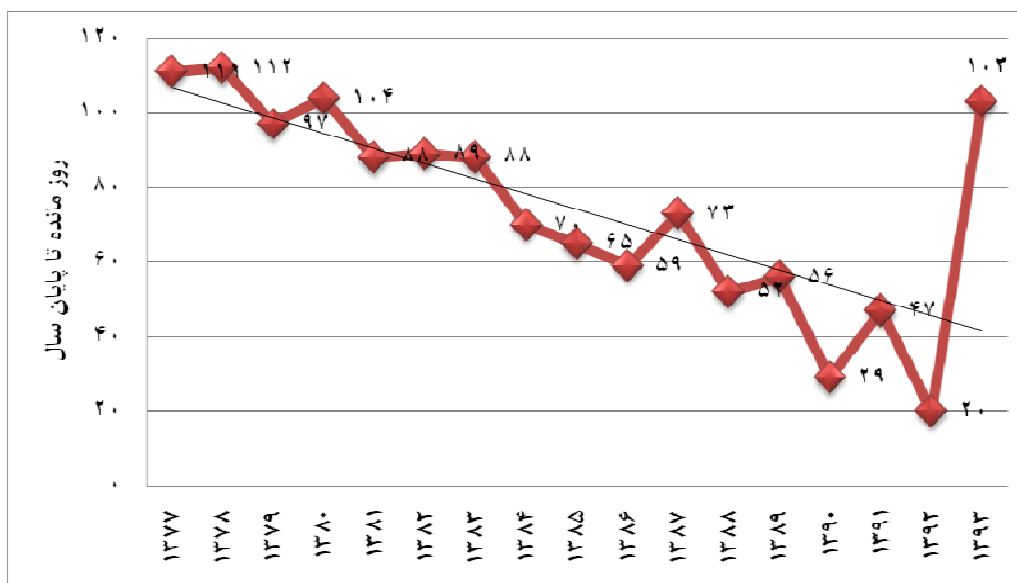
ج) اجرای بودجه توسط دولت و ارائه گزارش اجرای آن به مجلس،

د) نظارت مجلس بر اجرای بودجه از طریق دیوان محاسبات و ارائه گزارش آن به مجلس به منظور بازخواست مجریان و یا استفاده در تجارب آتی.

۳-۱. زمانبندی ارائه و بررسی لایحه بودجه

تاریخ تقدیم بودجه به قوه مقننه در کشورهای مختلف متفاوت است. در برخی کشورها، زمان ارائه بودجه به مجلس در قانون اساسی ذکر شده است، در برخی کشورها مانند سوئد در قوانین پارلمانی، در برخی کشورها مانند ژاپن در قانون مالی و در برخی دیگر مانند نروژ در مقررات پارلمانی آورده شده است. البته در برخی کشورها نیز قانون و مقررات خاصی وجود ندارد و این رویه مرسوم سنتی مورد احترام است که زمان تقدیم لایحه بودجه را مشخص می‌کند. در ایران دولت موظف است لایحه بودجه سالیانه کل کشور را حداکثر تا ۱۵ آذرماه تقدیم مجلس کند.

نمودار ۱. فرصت باقیمانده تا پایان سال برای مجلس در لوایح بودجه اخیر (روز)



پس از ارائه بودجه به مجلس، مجلس بودجه پیشنهادی را بررسی می‌کند و درباره تصویب یا عدم تصویب آن اظهارنظر می‌کند. در صورتی که بودجه تا قبل از موعد مقرر قانونی به تصویب نرسد یا دولت بودجه را ارائه ندهد، 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.

۴-۱. فرآیند و زمان بررسی بودجه در مجلس

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

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

۳۰ روز = ۱۵ روز (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، مدت زمانی بررسی لایحه 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 و اگر فرصت کمیسیون تلفیق تمدید شود، ۵۵ روز خواهد بود.

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 و بودجه، به بررسی و نهایی‌سازی گزارش بررسی لایحه بودجه برای ارائه به صحن علنی می‌پردازند.



۲. ساختار بودجه

سند بودجه کل کشور از دو جزء کلی تشکیل می‌شود که عبارتند از:

الف) بودجه عمومی،

ب) بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت.

نمودار ۲. ساختار بودجه



ماهیت، کارکرد و مأموریت‌های این دو به میزان زیادی با یکدیگر فرق می‌کند. اگرچه بودجه شرکت‌های دولتی هر ساله به همراه بودجه عمومی به قوه مقننه تقدیم می‌شود، اما این کار در عمل بیشتر جنبه اطلاعی دارد و نمایندگان بودجه اغلب شرکت‌ها را بررسی نمی‌کنند. سهم عمده‌ای از مصارف بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، از منابع داخلی آنها تأمین می‌شود که با به پیشنهاد هیئت‌های مدیره در مجامع عمومی یا شوراهای عالی مربوط تصویب می‌شود و جهت درج در لایحه بودجه به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارسال می‌گردد. در واقع یکی از ابهامات کنونی بودجه‌ریزی در کشور، نامعلوم بودن نقش قانونگذار در رسیدگی به بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌هاست.

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

۳. رقم بودجه

- رقم بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳، «هفت میلیون و هشتصد و سی و دو هزار و سیصد و نود و هشت میلیارد و پانصد و بیست و دو میلیون (۷,۸۳۲,۳۹۸,۵۲۲,۰۰۰,۰۰۰) ریال» برآورد

شده است. این رقم به زبان ساده معادل:

- ۷,۸۳۲ هزار میلیارد ریال، یا ۷۸۳ هزار میلیارد تومان یا،

- ۳۱۶ میلیارد دلار (براساس نرخ ارز رسمی بانک مرکزی در روز تقدیم لایحه، ۱۷ آذرماه)^۱

است.

- رقم بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳، «دومیلیون و یکصد و هشتاد و هفت هزار و نهصد و نود و هشت میلیارد و پانصد و هشتاد و دو میلیون (۲,۱۸۷,۹۹۸,۵۸۲,۰۰۰,۰۰۰) ریال برآورد شده است. این رقم به زبان ساده معادل ۲,۱۸۷ هزار میلیارد ریال، یا حدود ۲۱۹ هزار میلیارد تومان یا ۸۸ میلیارد دلار (به نرخ ارز رسمی در تاریخ ارائه لایحه) است.

- چند نکته در بودجه خوانی

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 ۹۰ درصد بودجه عمومی را تشکیل می‌دهند. برای مثال، در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸، این سهم ۹۲ و در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳، این سهم ۸۹ درصد است.

اگرچه بودجه کل کشور از لحاظ ساختاری به بودجه عمومی و بودجه شرکت‌ها تقسیم می‌شود، اما هم‌سنخ 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 یا زیان‌ده باشند. 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 معنادار نیست و برحسب تغییرات قیمت محصولات، حجم تولید و هزینه‌های آنها در طول سال تغییر می‌کند. در ادامه گزارش نیز بر بخش بودجه عمومی متمرکز خواهیم شد.

۴. ساختار کلی بودجه عمومی دولت

بودجه عمومی در نگاه کلی دارای ساختار ساده زیر است که دو طرفش باید با هم برابر شده و بودجه تراز شود:

نمودار ۳. ساختار بودجه

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

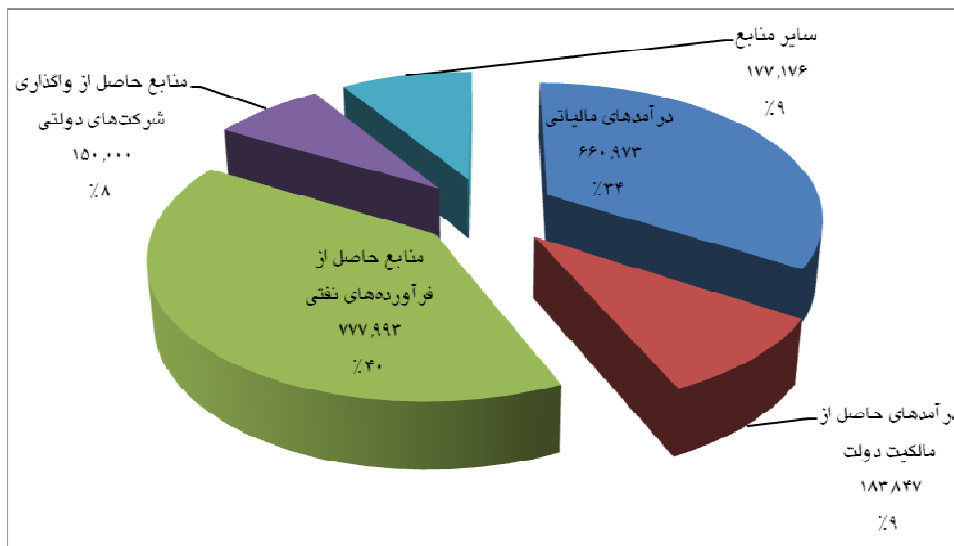
* در صورتی که پرداخت‌های دولت از دریافت‌هایش بیشتر باشد، دولت با کسری بودجه مواجه می‌شود و باید آن را از جایی (افزایش یا بیش‌برآورد درآمدها، خلق درآمدهای صوری یا استقراض و...) تأمین کند. مستطیل ستاره‌دار ساختار بالا، جای منابع تأمین کسری بودجه برای مساوی کردن مجموع دو طرف است.

- 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.

۵. منابع عمومی از کجا تأمین می‌شود؟

مهمترین بخش‌های منابع عمومی دولت شامل منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی، درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت (مانند حق دولت در معادن، سود سهام شرکت‌های دولتی، حق فعالیت اپراتورهای مخابراتی جدید و...)، منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی، منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت و... می‌شود. میزان ارقام عمده درآمدی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ به شرح نمودار ۴ است:

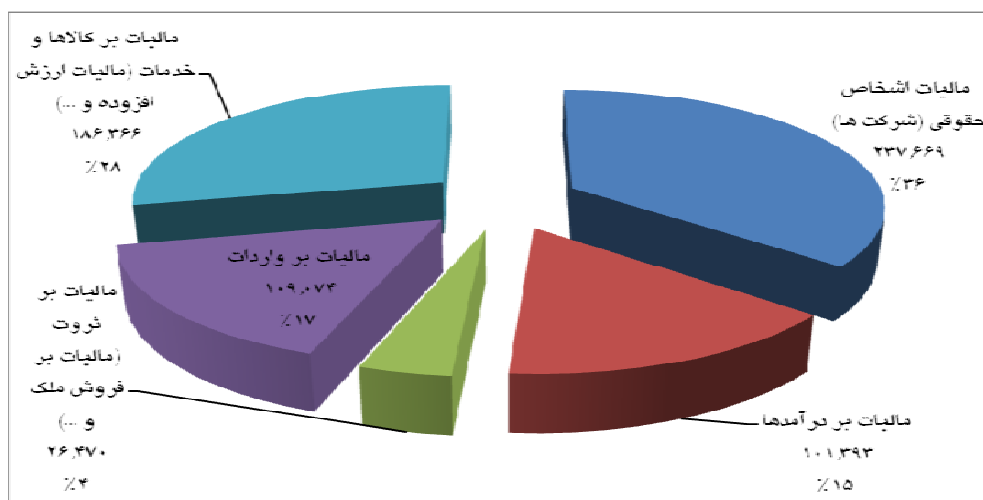
نمودار ۴. اجزای مهم منابع عمومی در لایحه سال ۱۳۹۳ (میلیارد ریال)



۵-۱. مالیات‌ها

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳، پیش‌بینی شده است که بیش از ۳۴ درصد منابع عمومی دولت از محل درآمدهای مالیاتی تأمین شود که بالغ بر ۶۶۱ هزار میلیارد ریال است. مالیات‌ها در یک تقسیم‌بندی کلی به دو دسته مالیات‌های مستقیم (مانند مالیات بر شرکت‌ها، مالیات دستمزد، مالیات بر نقل و انتقال ملک و...) و مالیات‌های غیرمستقیم (مانند مالیات از واردات، مالیات ارزش‌افزوده و...) تقسیم می‌شوند. براساس لایحه سال ۱۳۹۳ مقرر شده است که ۵۵ درصد کل مالیات‌ها (۳۶۶ هزار میلیارد ریال) از طریق مالیات‌های مستقیم و ۴۵ درصد مابقی آن (۲۹۵ هزار میلیارد ریال) از محل مالیات‌های غیرمستقیم جمع‌آوری شود که میزان هر یک در نمودار ۵ قابل مشاهده است:

نمودار ۵. اجزای درآمدهای مالیاتی در لایحه سال ۱۳۹۳ (میلیارد ریال)





۲-۵. نفت

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 ارزهای خارجی (به‌ویژه دلار) دریافت می‌شود، لذا حجم آن در بودجه عمومی به میزان زیادی متأثر از قیمت فروش نفت خام و نرخ تبدیل درآمدهای ارزی به ریال است.

چون نفت یک ثروت ملی است، بنابراین منطقی است که از منابع حاصل از فروش نفت برای تأمین هزینه‌های جاری دولت استفاده نشود. درواقع، باید از این منابع برای افزایش ثروت و رشد اقتصادی کشور بهره گرفت.

به‌عبارت دیگر، نفت به‌مثابه 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.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی ۱۰۰ دلار، نرخ برابری دلار معادل ۲۶,۵۰۰ ریال و منابع ناشی از نفت و میعانات حدود ۱/۴ میلیون بشکه^۱ فرض شده است.

فرمول محاسبه نفت در بودجه سال ۱۳۹۳:

$$\text{نفت در بودجه} = \text{سهم بودجه از نفت}^2 * ۱۰۰ \text{ دلار} * ۲۶۵۰۰ \text{ ریال} * ۳۶۵ * ۱/۴ \text{ میلیون بشکه}$$

در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ ارقام مزبور به این شرح بود: قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی ۹۵ دلار، نرخ برابری دلار معادل ۲۶,۵۰۰ ریال، صادرات نفت خام ۱/۰۶ میلیون بشکه در روز و صادرات میعانات گازی ۲۴۳ هزار بشکه در روز.

وابستگی بودجه به نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳، حدود ۴۰ درصد خواهد بود البته باید توجه داشت که این نسبت کمتر از میزان واقعی برآورد شده است، زیرا منابع غیرنفتی لایحه بودجه مانند مالیات‌ها در عمل خوشبینانه برآورد شده و تحقق کامل آن بعید است. نوسانات عملکردی در یکی دو سال اخیر هم ناظر به همین پیش‌بینی است.

۱. حدوداً شامل: صادرات نفت خام ۱ میلیون بشکه در روز، صادرات میعانات گازی ۲۹۷ هزار بشکه و فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها ۱۲۰ هزار بشکه در روز.

۲. درآمدهای حاصل از فروش نفت به سه جا تعلق می‌گیرد: بودجه، صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت.

جدول ۱. نوسانات وابستگی بودجه به نفت در لوایح و قوانین اخیر

سال ۱۳۹۳		سال ۱۳۹۲			سال ۱۳۹۱			عنوان
پیش‌بینی عملکرد	لایحه	پیش‌بینی عملکرد	قانون	لایحه	عملکرد	قانون		
۳۸/۸	۳۹/۹	۳۵/۸	۴۲/۸	۴۸/۵	۴۰	۵۰/۶	۴۶/۶	درصد وابستگی بودجه به نفت

کسری بودجه در سال‌های اخیر از دو طریق جبران شده‌اند: افزایش نرخ ارز (کاهش ارزش پول ملی) و افزایش قیمت در نظر گرفته شده برای نفت در بودجه. بر همین اساس استفاده از منابع نفتی در بودجه عمومی از ۴۲۶ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۱ به ۷۷۸ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ خواهد رسید. با توجه به اینکه پیش‌بینی‌ها در مورد عملکرد نفت سال ۱۳۹۲، در حدود ۴۸۷ هزار میلیارد ریال است، در واقع می‌توان گفت استفاده از منابع حاصل از نفت در سال ۱۳۹۳ نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۲، حدود ۶۰ درصد افزایش یافته است. بخشی از این افزایش، از افزایش نرخ ارز (از ۲۴،۵۰۰ ریال به ۲۶،۵۰۰ ریال)، بخشی از آن به سبب افزایش قیمت مفروض برای صادرات نفت (از ۹۵ دلار به ۱۰۰ دلار در هر بشکه) و بخش دیگر آن از احتساب فروش میعانات گازی به پالایشگاه‌های کشور در محاسبات بودجه‌ای ناشی شده است. فروش میعانات گازی به پالایشگاه‌ها در سال‌های قبل در زمره منابع داخلی شرکت ملی نفت ایران محسوب می‌شد که در سال ۱۳۹۳ با توجه به پیش‌بینی افزایش آن به ۱۲۰ هزار بشکه در روز وارد محاسبات بودجه عمومی شده است.

۳-۵. سایر منابع

علاوه بر ارقام فوق، دولت از محل‌های دیگری مانند فروش کالا و خدمات یا دریافت جرائم و خسارات نیز درآمد کسب می‌کند.

درآمدهای حاصل از جرائم یکی از اقلام درآمدی دولت را تشکیل می‌دهند که اگرچه رقم آنها در سرجمع منابع درآمدی جزئی محسوب می‌شود، اما اطلاع از عدد و رقم آنها ممکن است برای خوانندگان این گزارش جالب باشد. وضعیت اقلام عمده این بخش از اقلام درآمدی در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۲ در جدول ۲ نشان داده شده است.



جدول ۲. درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ و قانون بودجه سال ۱۳۹۲

(میلیارد ریال)

عنوان	سال ۱۳۹۲		سال ۱۳۹۳	
	لایحه بودجه	قانون بودجه*	لایحه	رشد نسبت به قانون سال قبل (درصد)
درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات	۹۱۳,۱۰	۴۱۳,۱۲	۸۲۹,۱۹	۶۰
جرائم رانندگی	۵۰۰,۷	۰۰۰,۹	۲۰۰,۱۶	۸۰
درآمدهای حاصل از مبارزه با مواد مخدر	۵۰۰	۵۰۰	۹۰۰	۸۰
جرائم و مجازات‌های موضوع قانون کار و ...	۵	۵	۶	۲۰
جرائم و خسارات زیست‌محیطی	۳۰	۳۰	۲۰	-۳۳
درآمدهای حاصل از تخلقات صنفی	۱۸۰	۱۸۰	۲۸۰	۵۶
جرائم و فروش صیدآلات - ادوات و مواد بازداشته	۸۵	۸۵	۱۲۰	۴۱
درآمدهای حاصل از جرائم انصراف تحصیلی	۳۰	۳۰	۴۰	۳۳
درآمدهای حاصل از جرائم و مجازات‌های اقامت غیرمجاز	۵۰	۵۰	۷۰	۴۰

* در تمامی بخش‌های این گزارش، هر جا که عبارت قانون ۱۳۹۲ آمده، منظور پیش‌نویس قانون ۱۳۹۲ بدون در نظر گرفتن اصلاحیه است. نکته قابل توجه آنکه متأسفانه قانون سال ۱۳۹۲ کل کشور تا لحظه تنظیم گزارش برخلاف سالیان گذشته توسط معاون نظارت و برنامه‌ریزی راهبردی رئیس‌جمهور چاپ و منتشر نشده است.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳، میزان جرائم رانندگی بیش از ۱,۶۰۰ میلیارد تومان پیشنهاد شده که با فرض حدود ۱۵ میلیون خودرو در کشور، سرانه جرائم رانندگی به ازای هر خودرو از ۱۰۵ هزار تومان در سال تجاوز می‌کند.

۴-۵. خوش‌بینی (بیش‌برآورد) در ارقام منابع بودجه

خوش‌بینی یا بیش‌برآورد در پیش‌بینی منابع درآمدی (مالیات) یا فروش سرمایه (نفت) بودجه می‌تواند در نهایت به کسری بودجه منجر شود. بررسی این اقلام در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ نشان می‌دهد که در مورد برخی از اقلام درآمدی همانند مالیات‌ها یا فروش اوراق مشارکت (و اوراق اسناد خزانه اسلامی) خوش‌بینی وجود دارد و درآمدهای نفتی نیز با خوش‌بینی در نظر گرفته شده است.

۱-۴-۵. بیش‌برآورد درآمدهای مالیاتی

در سال ۱۳۹۱، حدود ۱۳ درصد از درآمدهای مالیاتی تحقق نکرد. در هشت ماهه نخست سال ۱۳۹۲ نیز ۲۵ درصد از درآمدهای مالیاتی تحقق پیدا نکرده است. عدم تحقق‌های مالیاتی حاکی از آن است که برآورد صحیح از عملکرد اقتصادی در دوران تحریم‌ها ضروری است. دولت فرض کرده است که لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در سال جاری به تصویب خواهد رسید و اجرا خواهد

شد و براساس آن در سال آینده پایه و منابع مالیاتی افزایش خواهد یافت و براساس آن درآمدهای مالیاتی نیز افزایش پیدا می‌کند. حتی با فرض اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم (که هم‌اکنون در دستور کار مجلس قرار دارد) تا پایان سال جاری، اجرایی شدن این قانون مستلزم فراهم نمودن بسترهای سخت‌افزاری و نرم‌افزاری است و در خوشبینانه‌ترین حالت انتظار می‌رود که آثار درآمدی اجرای قانون جدید از سال‌های ۱۳۹۴ به بعد ظاهر گردد. به این ترتیب، محاسبات نشان می‌دهد که حداقل ۱۶ درصد از درآمدهای مالیاتی خوش‌بینانه برآورد شده است.

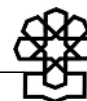
۲-۴-۵. بیش‌برآورد عملکرد نفتی

بنابر برآوردها، بخشی از منابع نفتی پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۲، تحقق نخواهد یافت. دلیل این امر تفاوت بین ارقام پیش‌بینی شده برای صادرات با عملکرد و عدم امکان دسترسی به بخشی از منابع بوده است.

با توجه به تداوم شرایط عدم اطمینان در اقتصاد کشور، پیش‌بینی می‌شود که صادرات نفت و سطح دسترسی به منابع آن در سال آینده تفاوت زیادی با سال ۱۳۹۲ نداشته باشد.

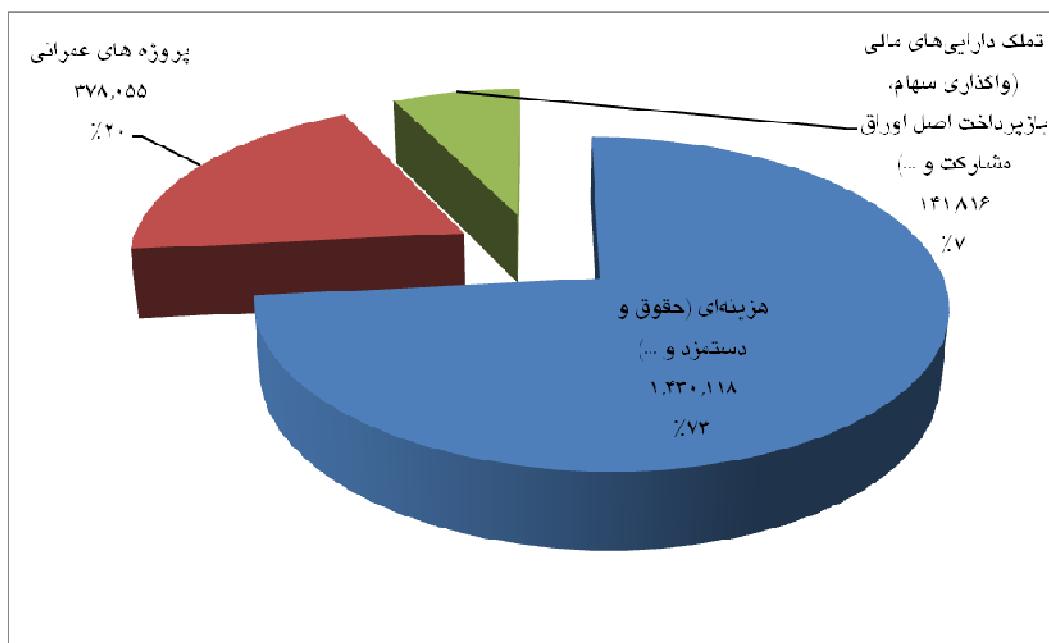
۶. بودجه چگونه خرج می‌شود؟

منابع بودجه در سه بخش کلی الف) هزینه‌ای (حقوق و دستمزد، یارانه و...)، ب) تملک‌داری‌های سرمایه‌ای (یا همان پروژه‌های عمرانی) و ج) تملک‌داری‌های مالی (شامل واگذاری سهام، بازپرداخت اصل اوراق مشارکت، تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل...) مصرف می‌شود. مقدار و سهم هر جزء را در نمودار ۶ نشان داده شده است.



(میلیارد ریال)

نمودار ۶. مصارف عمومی دولت

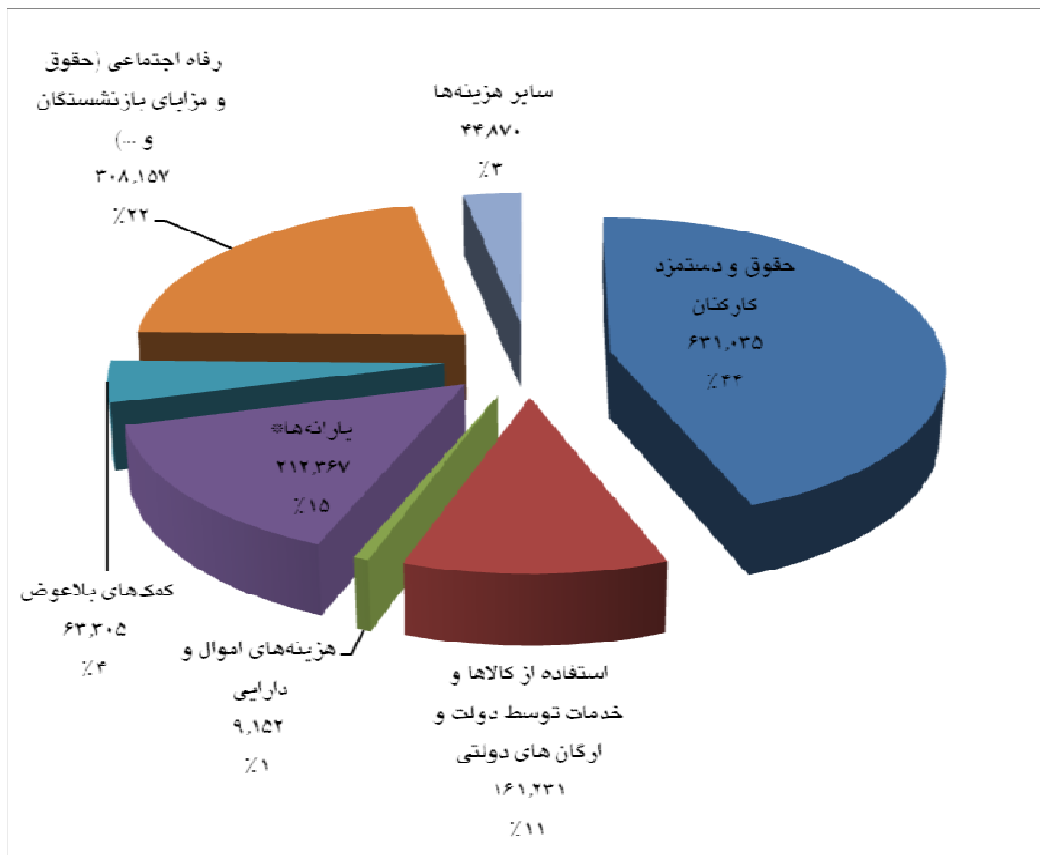
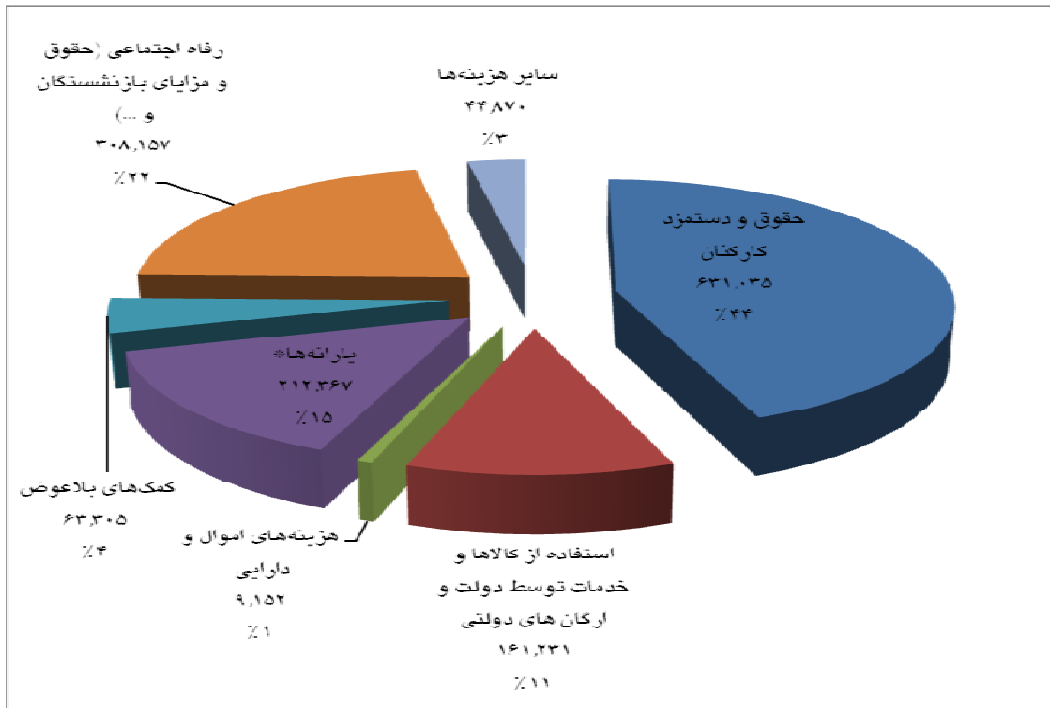


همان‌طور که مشاهده می‌شود، سهم اقلام هزینه‌ای (حقوق و دستمزد کارکنان دولت، یارانه و...) در مصارف بودجه بسیار زیاد است (۷۳ درصد) و دست دولت و مجلس برای کاهش آن و اجرای طرح‌های جدید تقریباً بسته است.^۱ این نشان می‌دهد که سهم بسیار عمده‌ای از بودجه، خرج حقوق و دستمزد (کارکنان و بازنشستگان)، یارانه و سرپا نگهداشتن پروژه‌های عمرانی که از قبل شروع شده می‌شود و دولت و مجلس فقط می‌توانند درباره سهم اندکی از بودجه تصمیم‌گیری کنند. ریز اقلام هزینه‌ای بودجه و درصد آنها از کل اقلام هزینه‌ای به شرح نمودار ۷ است:^۲

۱. ضمن اینکه مصارف در نظر گرفته شده برای پروژه‌های عمرانی هم با خوش‌بینی تعیین شده و عملکرد سال‌های گذشته نشان می‌دهد که سهم پروژه‌های عمرانی در پایان عملکرد مالی دولت عملاً بسیار کمتر خواهد بود.

۲. برای ساده‌سازی، بخش جبران خدمات کارکنان در این تقسیم‌بندی تحت عنوان حقوق و دستمزد کارکنان نوشته شده است، اما حقیقت آن است که بخشی از اعتبارات سایر بخش‌ها (همانند حقوق بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری، جانبازان حالت اشتغال و مستمری والدین شهدا) نیز در لایحه بودجه در این قسمت قرار داده شده است که خلاف قواعد بودجه‌نویسی و خلاف قواعد طبقه‌بندی آمارهای مالی دولت (GFS) است.

نمودار ۷. ارقام هزینه‌های مصارف عمومی دولت (میلیارد ریال)

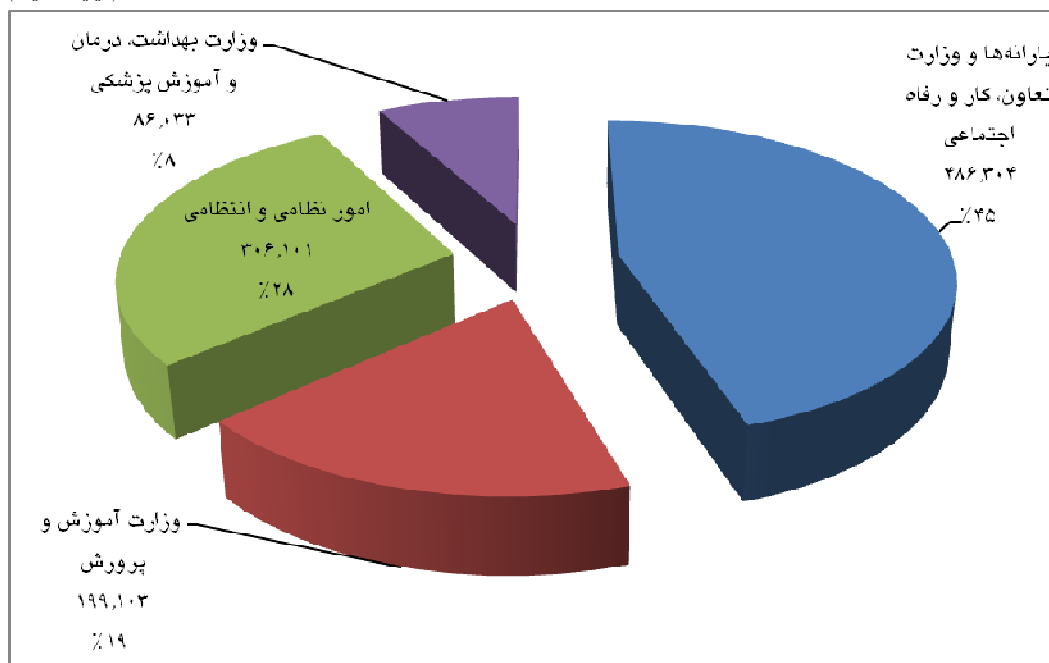




سهم اقلام عمده هزینه‌ای که در نمودار ۷ ارائه شده است، محدودیت‌های هزینه‌ای بودجه را نشان می‌دهد، محدودیت‌هایی که به سادگی نمی‌توان آنها را حذف یا اصلاح کرد و راه را برای انعطاف دولت‌ها می‌بندند. این اقلام به تفکیک نوع مأموریت در نمودار ۸ نشان داده شده است.

نمودار ۸. اقلام هزینه‌ای مصارف عمومی دولت به تفکیک نوع مأموریت

(میلیارد ریال)



۷. سرمایه‌گذاری‌های عمرانی برای چه مواردی انجام می‌شود؟

اصولاً سرمایه‌گذاری‌های عمرانی برای نگهداری و توسعه ظرفیت‌های اقتصادی انجام می‌شوند. اعتبارات سرمایه‌گذاری‌های عمرانی (موسوم به 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 حدود ۵ برابر شده است. به عبارت ساده‌تر، درحالی که در سال ۱۳۹۲ احتمالاً کمتر از ۲۰ درصد اعتبارات عمرانی تصویب شده در قانون محقق خواهد شد، اما دولت چندبرابر رقم محقق شده سال ۱۳۹۲ را در لایحه پیشنهاد داده است که خوشبینانه به نظر می‌رسد.

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 طرح‌های عمرانی عملاً دو هدف دنبال می‌شود:

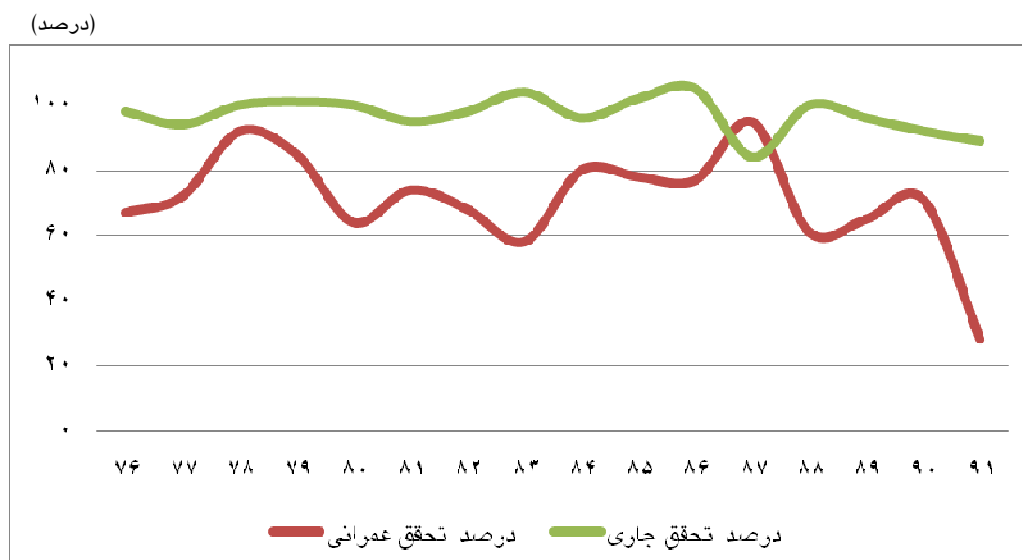
۱. فراهم کردن امکان چانه‌زنی و توافق با دستگاه‌های اجرایی در مرحله تهیه بودجه و با نمایندگان در فرآیند تصویب بودجه،

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

معمولاً به دلیل عدم تحقق منابع و وجود کسری بودجه، دولت از طریق عدم تخصیص بخشی از اعتبارات طرح‌های عمرانی، بخشی از کسری‌های موجود در بخش‌های اجتناب‌ناپذیر مانند حقوق و دستمزد، یارانه‌ها و سایر امور را پوشش می‌دهد.

اعداد و ارقام تحقق بودجه‌های جاری و عمرانی در سالیان گذشته به خوبی نشان می‌دهد که معمولاً تمام بودجه‌های جاری تخصیص داده شده‌اند (دولت‌ها مجبور بوده‌اند تخصیص بدهند) اما بودجه‌های عمرانی معمولاً با نوسان و زیر عدد مشخص شده در قانون محقق شده‌اند (نمودار ۹).

نمودار ۹. میزان تحقق بودجه‌های جاری و عمرانی در سالیان گذشته



به این ترتیب، در پایان هر سال دو اتفاق مهم می‌افتد:

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

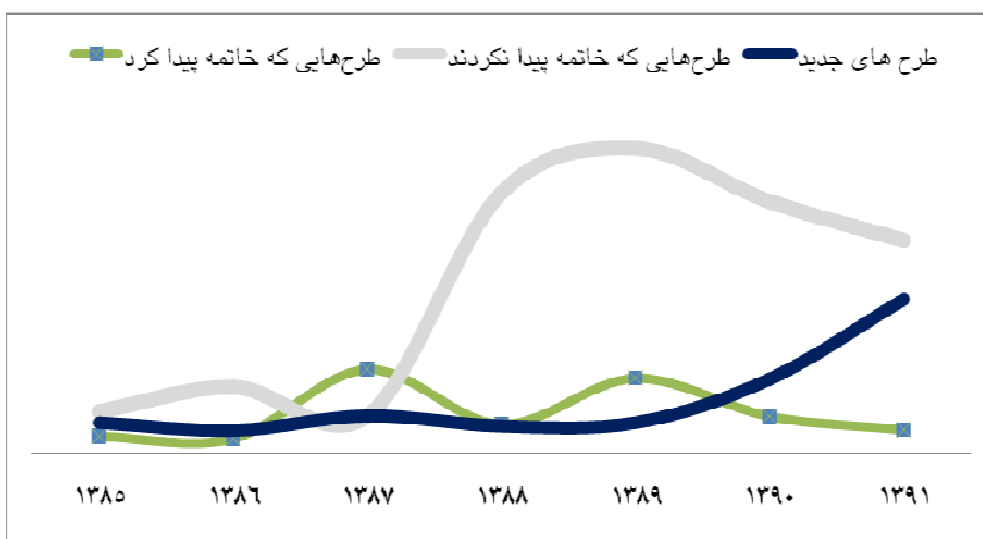
۲. طرح‌هایی با اعتبار ناکافی شروع می‌شود به دلیل کمبود اعتبار در طول سال‌های بعد بر حجم طرح‌های نیمه‌تمام افزوده می‌شود.

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 و از آغاز طرح جدید خودداری شود. اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی رهیافت مناسبی برای ساماندهی طرح‌های نیمه‌تمام



در کشور است (روندهای نشان داده شده در نمودار ۱۰ اهمیت و ضرورت این رویکرد را نشان می‌دهد). 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 در سیاستگذاری اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی ضمن مدیریت بهینه طرح‌های نیمه‌تمام، عدالت تخصیصی و توازن منطقه‌ای نیز تحقق یابد.

نمودار ۱۰. طرح‌های عمرانی جدید در مقایسه با طرح‌های خاتمه پیدا کرده و نکرده



۸. 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، ۹۵ درصد اعتبارات ملی و ۵ درصد اعتبارات استانی است.

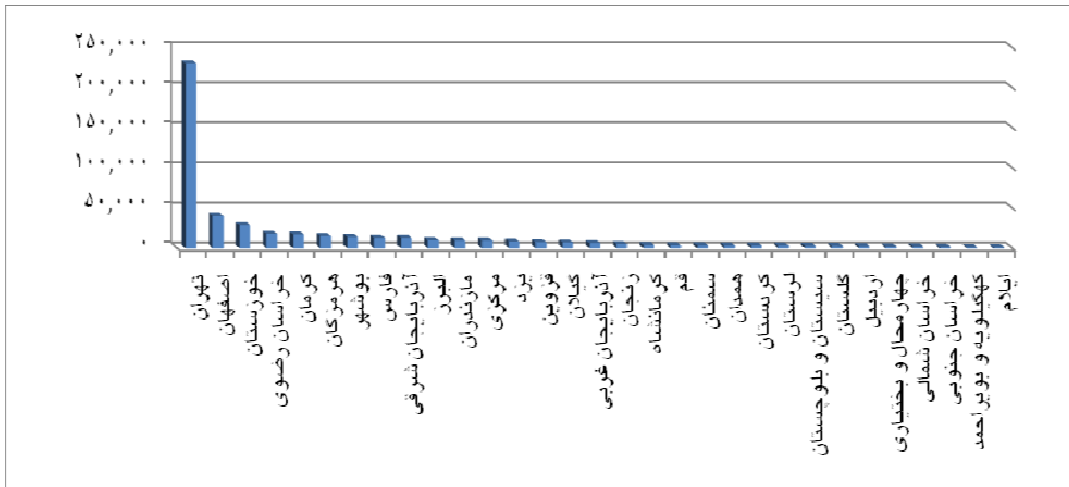
در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳، نسبت درآمدهای استانی به مصارف عمومی استان‌ها^۱ بیش از ۴/۸ برابر است و با در نظر گرفتن بودجه استانداری‌ها، این نسبت ۴/۵ برابر است. این نسبت بیانگر این واقعیت است که درآمدهای استانی بسیار بیشتر از مصارف استانی است. به نحو دیگر می‌توان گفت که فقط ۲۲ درصد از درآمدهای استانی به استان‌ها بازمی‌گردد. البته باید اشاره کرد که این ارقام بدون احتساب پروژه‌های عمرانی استانی است.

رتبه‌بندی استان‌ها براساس درآمد استانی، مصارف استانی و براساس نسبت مصارف به منابع استانی در نمودارهای ۱۱، ۱۲ و ۱۳ آمده است:

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

نمودار ۱۱. رتبه‌بندی استان‌ها بر اساس میزان درآمد استانی

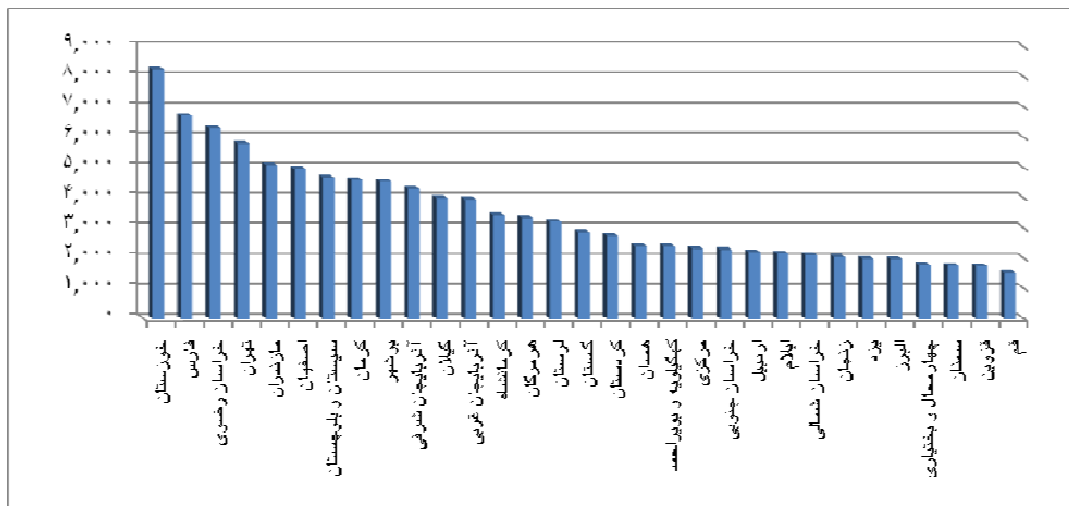
(میلیارد ریال)



نمودار ۱۲. رتبه‌بندی استان‌ها بر اساس میزان مصارف استانی (مصارف عمومی)

(میلیارد ریال)

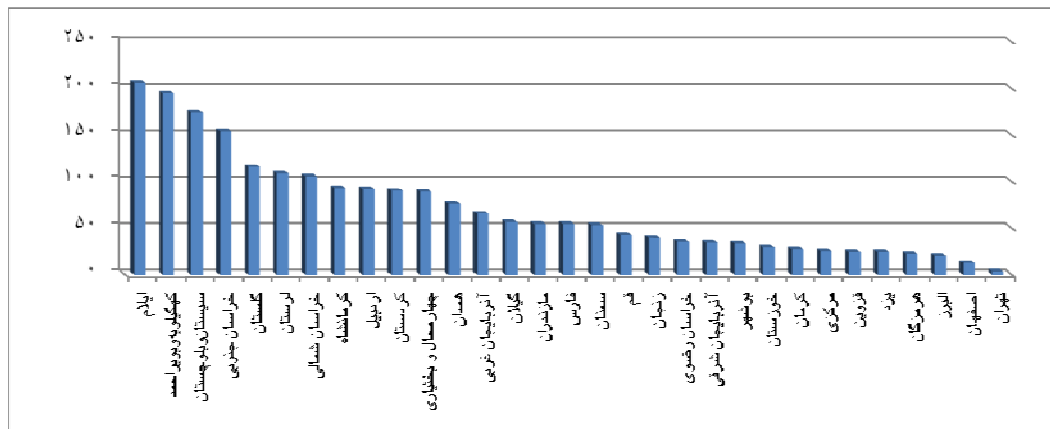
استان با بودجه استاندارد)





نمودار ۱۳. رتبه استان‌ها بر اساس نسبت مصارف به درآمدهای استانی

(درصد)



برخی نکات قابل توجه در این زمینه عبارتند از:

- 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.

- 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.

۹. بودجه دستگاه‌ها

قانون سال ۱۳۹۲ کل کشور تا لحظه تنظیم گزارش (اوایل دی‌ماه ۱۳۹۲) برخلاف سالیان گذشته توسط معاون نظارت و برنامه‌ریزی راهبردی رئیس‌جمهور چاپ و منتشر نشده است. به همین دلیل، مقایسه اعتبارات دستگاه‌ها در لایحه سال ۱۳۹۳ با «پیش‌نویس» قانون سال ۱۳۹۲ که برای نگارش این گزارش استفاده شده است نمی‌تواند مقایسه قابل استناد رسمی درستی باشد. در عین حال، این امکان برای استفاده‌های تحقیقاتی و پژوهشی فراهم شده است که اعتبارات تک‌تک دستگاه‌های دولتی در بودجه سال ۱۳۹۳ را با پیش‌نویس قانون سال ۱۳۹۲ به‌طور آنلاین توسط برنامه‌ای تحت وب و قابل گزارش‌گیری که بر روی سایت مرکز پژوهش‌ها قرار می‌گیرد مقایسه کنند. علاقمندان می‌توانند برای استفاده این برنامه به این آدرس مراجعه کنند:

<http://rc.majlis.ir/fa/budget>

۱۰. به سوی بودجه کارآمدتر

معمولاً انتظار بر این است که بودجه حداقل دو کارکرد مشخص داشته باشد:

الف) سیاستگذاری مالی،

ب) روشن شدن تصویر دخل و خرج کشور.

بررسی مقدماتی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ توسط مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کارکرد دوم (کارکرد ارائه تصویری از دخل و خرج کشور)، کارکرد غالب بوده است و کارکرد سیاستگذاری مالی از طریق بودجه کمتر مورد توجه بوده است. بخشی از این مسئله به تعجیل برای ارائه بودجه در موعد مقرر و بخشی دیگر به شرایط خاص کشور و نیز محدودیت‌های هزینه‌ای غیرمنعطف از جمله حقوق و دستمزد و یارانه‌ها و... (بخش غیرقابل تصمیم‌گیری بودجه) برمی‌گردد.

درواقع، دولت تنها می‌تواند در مورد بخش کوچکی از بودجه تصمیم بگیرد (قسمت قابل تصمیم‌گیری بودجه).

یکی از ویژگی‌های یک سند بودجه^۱ مطلوب این است که بخش قابل 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 (Mandatory) و بخش صلاح‌دیدنی (Discretionary) مشخص می‌شود و متأسفانه در بودجه ایران این تمایز وجود ندارد. امید می‌رود در سال‌های آینده با اتخاذ تدابیر مناسب برای اصلاح مدیریت بخش عمومی کشور، بودجه نیز به سمت یک سند سیاستگذاری مالی در کنار ارائه‌دهنده تصویر روشن دخل و خرج دولت ارتقا یابد.

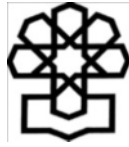
۱. برخی منابع آنلاین برای مطالعه بیشتر:

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



منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور.
۲. پیش‌نویس قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور.
۳. قاسمی، محمد. چارچوب مفهومی بودجه و بودجه‌ریزی، دفتر برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱.
۴. لاینترت، یان. بودجه‌ریزی در جهان، چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای، ترجمه افشین خاکباز، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷.
۵. آتش‌بار، توحید. بودجه به زبان ساده (درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۲)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱.
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: ۱۳۴۰۰

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور ۸. بودجه به زبان ساده

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: توحید آتش‌بار

همکاران: ناصر یارمحمدیان، میثم پیله‌فروش

ناظران علمی: رضا زمانی، محمدتقی فیاضی

مناقضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۳

۲. بودجه به زبان ساده

۳. بودجه برای شهروندان

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۰/۳