

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور

۱۴. تحلیل بر مصارف بودجه

(ویرایش اول)

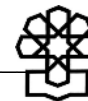
معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰  
شماره مسلسل: ۱۴۰۶۵  
آذرماه ۱۳۹۳

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	۱. اعتبارات بودجه عمومی در سطح کلان.....
۷.....	۲. اعتبارات هزینه‌ای.....
۷-۱.....	۲-۱. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه.....
۸-۲.....	۲-۲. اعتبار فصول اول و ششم.....
۹-۳.....	۲-۳. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب دستگاه و ردیف.....
۱۱-۴.....	۲-۴. تغییرات اعتبارات دستگاهی.....
۱۱-۵.....	۲-۵. تغییرات برنامه‌های ذیل فصول.....
۱۳-۳.....	۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.....
۱۵-۴.....	۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی.....
۱۷-۵.....	۵. اعتبارات متفرقه.....
۱۹-۶.....	۶. بودجه استانی.....
۲۵-۷.....	۷. بودجه‌ریزی عملیاتی.....
۲۷-۸.....	۸. پیش‌بینی عملکرد مصارف عمومی سال ۱۳۹۴.....
۲۷-۸-۱.....	۸-۱. اعتبارات هزینه‌ای.....
۲۷-۸-۲.....	۸-۲. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی.....
۲۷-۸-۳.....	۸-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.....
۲۸.....	نتیجه‌گیری.....
۲۹.....	پیشنهاد.....
۳۰.....	منابع و مأخذ.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور  
۱۴. تحلیلی بر مصارف بودجه  
(ویرایش اول)

چکیده

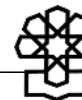
- بودجه در ایران اطلاعات شفاف و دقیقی در مورد مجموعه وظایف و مأموریت‌های دولت، راهبرد انجام این وظایف و هزینه‌های انجام هر یک از آنها، اهداف موردنظر و ساختار و سازمان اداری متناسب با وظایف دولت در اختیار قانونگذاران و مردم قرار نمی‌دهد. این معضل بررسی تحلیلی بودجه را به‌خصوص در قسمت اعتبارات برای قانونگذار دشوار می‌کند. به نظر 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 کند، 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 ۱۳۹۴ (با رقم ۲,۶۷۳,۵۷۷ میلیارد ریال) نسبت به مصوب سال ۱۳۹۳ معادل ۱۳/۸ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد حدود ۳۳/۷ درصد افزایش یافته است. اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۴ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۳ معادل ۱۱/۲ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد معادل ۱۴/۱ درصد افزایش یافته است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه نسبت به مصوب سال ۱۳۹۳ برابر ۱۵/۸ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد حدود ۱۰۰ درصد افزایش یافته است. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نسبت به مصوب سال ۱۳۹۳، ۴۸ درصد کاهش اما نسبت به پیش‌بینی این سال حدود ۵۶ درصد افزایش یافته است.
- اعتبارات دستگاه‌ها و ردیف‌هایی 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 اعتبارات در مجموع با اعتبار ۱,۰۸۱ هزار میلیارد ریال حدود ۶۵ درصد کل اعتبارات هزینه‌ای بودجه را تشکیل می‌دهند.
- در صورت کاهش قیمت نفت به ۶۰ دلار (۱۲ دلار کمتر از پیش‌بینی دولت) حداکثر منابع در دسترس برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حدود ۱۲۷ هزار میلیارد ریال خواهد بود.
- کل اعتبارات استانی برابر با ۱۱۶ هزار میلیارد ریال و معادل ۴ درصد کل مصارف بودجه عمومی است. نکته دیگر در ارتباط با بودجه استانی افزایش قابل توجه اعتبارات موضوع ماده (۱۸۰) قانون برنامه است که در لایحه بودجه با افزایش ۶۰ درصدی نسبت به قانون سال ۱۳۹۳، به رقم ۶۶,۷۵۰ میلیارد ریال رسیده 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:

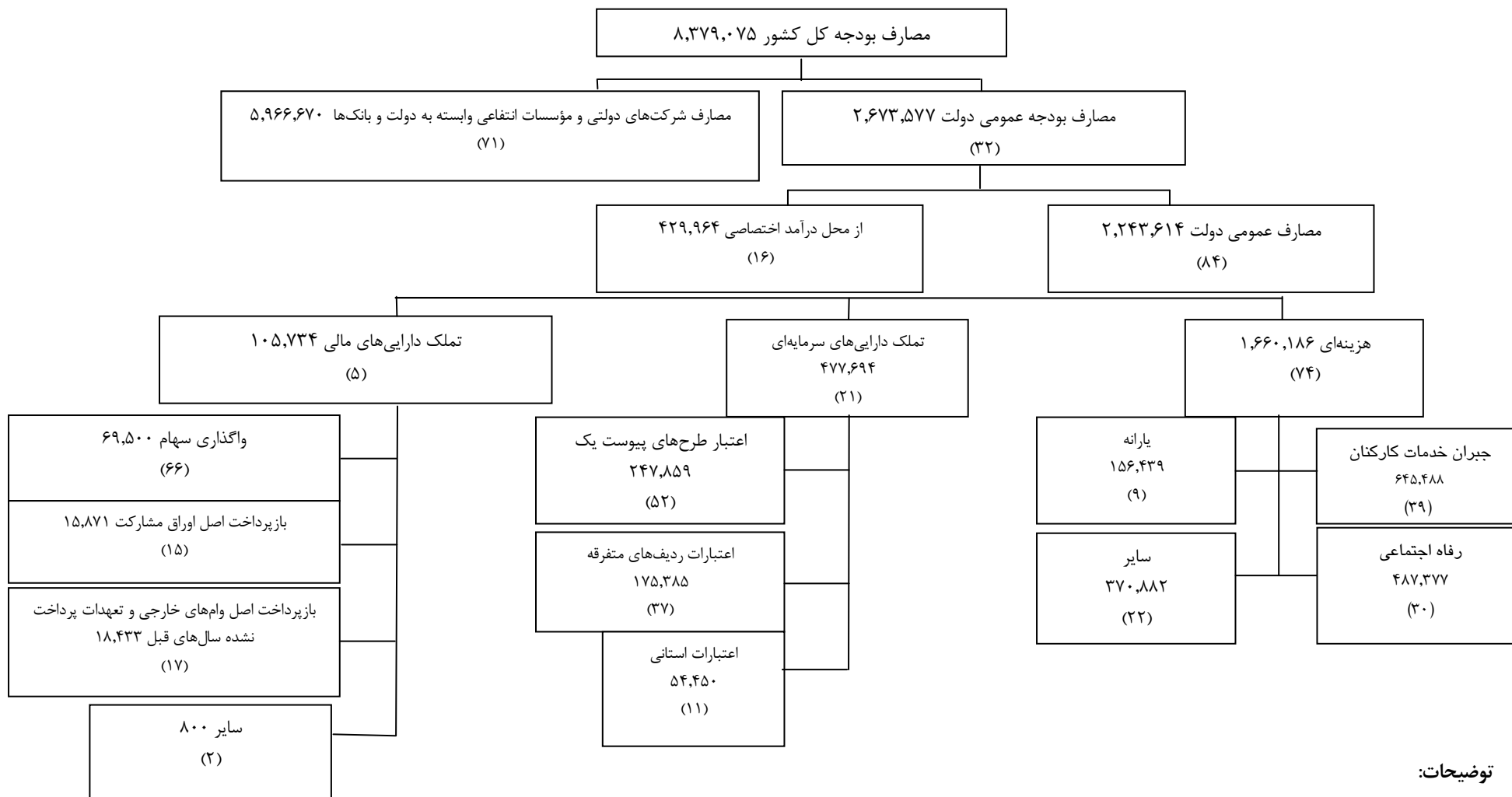
۱. دولت در تخصیص منابع عمومی کدام‌یک از وظایف خود را در اولویت قرار داده است؟
  ۲. راهبرد (سیاست‌ها و روش‌های اجرایی) دولت برای انجام وظایف خود چیست؟ هزینه انجام هر یک از آنها به چه میزان است و معیارهای دولت در سنجش یا ارزیابی راهبردها چیست؟
  ۳. اهداف دولت از اجرای بودجه و انجام هزینه‌های عمومی چیست؟
- 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 ۱۳۹۴ 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.**



(میلیارد ریال)

## نمودار ۱. جایگاه مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۴



## 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 دوبرار 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 ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ به شرح جدول ۱ است.<sup>۱</sup>

اعتبارات بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۴ برابر با ۲۰۶۷۳ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۹۳ حدود ۱۳/۸ درصد کاهش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد<sup>۲</sup> سال ۱۳۹۳ حدود ۳۳/۷ درصد افزایش نشان می‌دهد.

**ب) اعتبارات هزینه‌ای:** در بودجه سال ۱۳۹۴، معادل ۷۴ درصد از مصارف عمومی دولت به اعتبارات هزینه‌ای اختصاص یافته است. این سهم برای پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۳ حدود ۸۴ درصد پیش‌بینی می‌شود.

اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۳ معادل ۱۱ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۳، معادل ۱۴ درصد افزایش یافته است.

**ج) تملک دارایی‌های سرمایه‌ای:** در بودجه سال ۱۳۹۴، سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف عمومی دولت حدود ۲۱ درصد است. در صورتی که سهم اعتبارات مزبور در عملکرد سال ۱۳۹۳ حداکثر معادل ۱۳ درصد پیش‌بینی می‌شود.

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۴ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۳ معادل ۱۶ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۳ (با اعتبارات مربوط به حوادث غیرمترقبه) حدود ۱۰۰ درصد افزایش یافته است.

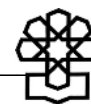
**د) تملک دارایی‌های مالی:** در بودجه سال ۱۳۹۴، سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی از مصارف بودجه عمومی حدود ۵ درصد خواهد بود. این سهم برای پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۳ معادل ۴ درصد پیش‌بینی می‌شود.

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی سال ۱۳۹۴ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۳ معادل ۴۸ درصد کاهش اما نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۳، ۵۶ درصد افزایش یافته است.

**ه) اعتبارات بودجه استانی:** حدود ۲۴/۶ درصد از منابع بودجه عمومی سال ۱۳۹۴ منابع استانی

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.

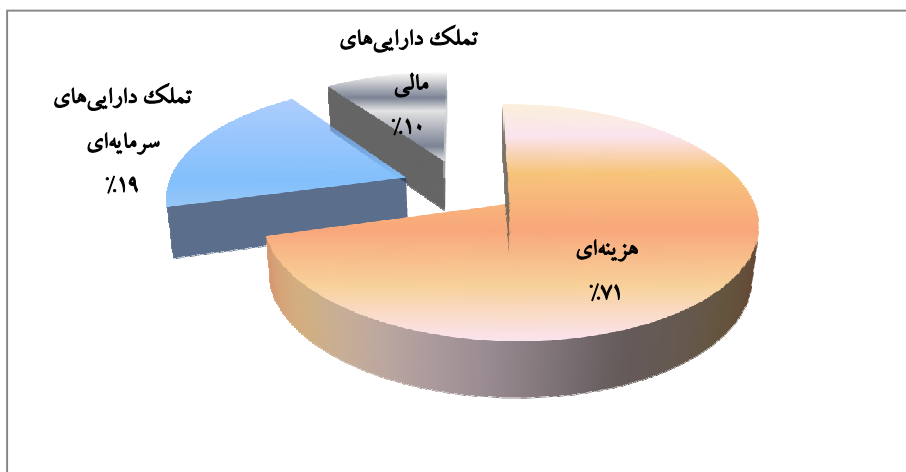
۲. در این قسمت پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۳ براساس ارقام عملکرد هشت ماهه اول سال صورت گرفته است.



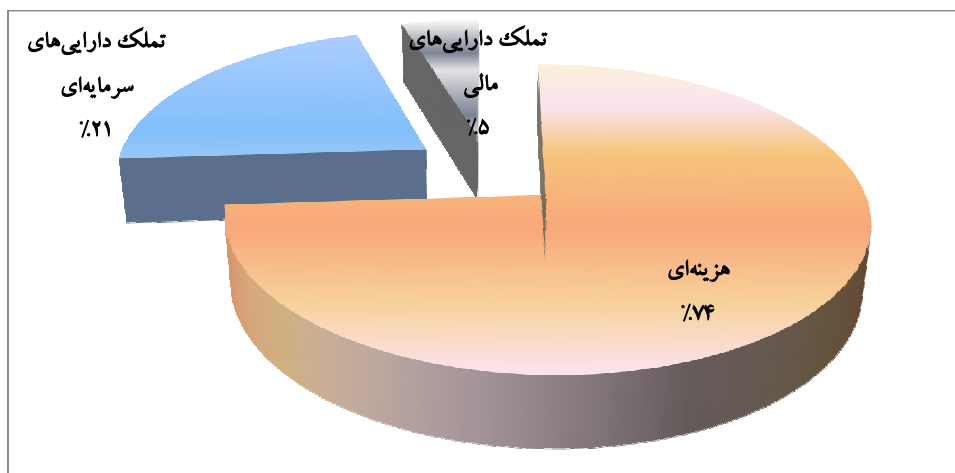
است. در طرف مصارف از کل اعتبارات (معادل ۲,۶۷۳ هزار میلیارد ریال)، فقط ۴ درصد اعتبارات استانی است. همچنین اعتبارات بودجه استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به قانون سال ۱۳۹۲ حدود ۲ درصد رشد داشته است.

کل اعتبارات استانی برابر با ۱۱۶ هزار میلیارد ریال و معادل ۴ درصد کل مصارف بودجه عمومی است. نکته دیگر در ارتباط با بودجه استانی افزایش قابل توجه اعتبارات موضوع ماده (۱۸۰) قانون برنامه است که در لایحه بودجه با افزایش ۶۰ درصدی نسبت به قانون سال ۱۳۹۳، به رقم ۶۶,۷۵۰ میلیارد ریال رسیده است.

نمودار ۲. سهم اجزای مصارف عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۳



نمودار ۳. سهم اجزای مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴

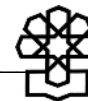


(میلیارد ریال - درصد)

## جدول ۱. مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه و تغییرات آن نسبت به سال جاری

ردیف	شرح	۱۳۹۳			۱۳۹۴		
		قانون	سهم	پیش‌بینی عملکرد	لایحه بودجه	سهم	رشد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۳
۱	هزینه‌های	۱,۴۹۳,۳۲۵	۷۰/۷	۱,۴۵۴,۷۶۱	۱,۰۶۶,۰۱۸۶	۷۴/۰	۱۴/۱
۱-۱	اعتبارات ملی و ردیف‌ها	۹۷۸,۶۲۲			۱,۰۱۶۳,۵۶۴		۱۸/۹
۱-۲	حقوق و مزایای مستمر	۴۶۹,۷۱۶			۴۴۲,۳۲۰		-۵/۸
۱-۳	استانی	۴۴,۹۸۷			۵۴,۳۰۲		۲۰/۷
۲	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۱۲,۵۰۹	۱۹/۵	۲۳۷,۹۲۹	۴۷۷,۶۹۴	۲۱/۳	۱۰۰
۲-۱	طرح‌های ملی و ردیف‌ها	۳۵۱,۴۶۰			۴۲۳,۲۴۴		۲۰/۴
۲-۲	استانی	۶۱,۰۴۸			۵۴,۴۵۰		-۱۰/۸
۳	تملك دارایی‌های مالی	۲۰۵,۸۲۶	۹/۷	۶۷,۸۲۵	۱۰۵,۷۳۴	۴/۷	۵۵/۹
۴	جمع مصارف عمومی دولت	۲,۱۱۱,۶۵۹	۸۹/۹	۱,۷۶۰,۵۱۵	۲,۲۴۳,۶۱۴	۸۳/۹	۲۷/۴
۵	از محل درآمدهای اختصاصی	۲۳۸,۴۲۵	۱۰/۱	۲۳۸,۴۲۵	۴۲۹,۹۶۴	۱۶/۱	۸۰/۳
۶	مصارف بودجه عمومی دولت	۲,۳۵۰,۰۸۵	۱۰۰	۱,۹۹۸,۹۴۰	۲,۶۷۳,۵۷۷	۱۰۰	۳۳/۷

توضیح: در ردیف‌های خالی امکان پیش‌بینی عملکرد وجود ندارد.



## ۲. اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و پیش‌بینی عملکرد/این سال به ترتیب حدود ۱۱ و ۱۴ 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 اقسام 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 ۱۳۹۴ 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>

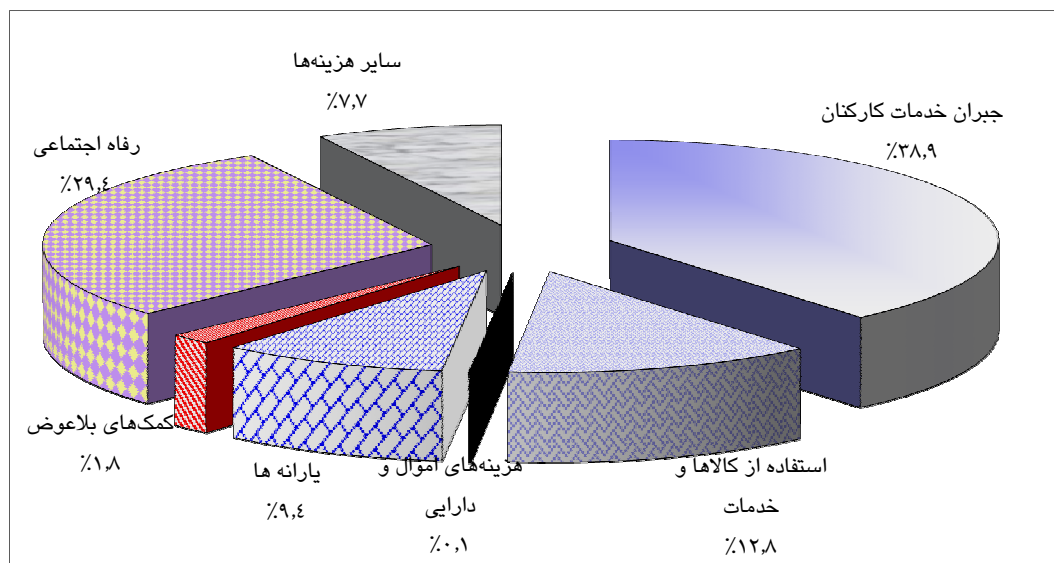
۱. البته باید توجه داشت که یارانه نقدی پرداختی به مردم سالیانه حدود ۴۰۰ هزار میلیارد ریال است که در بودجه سالیانه کشور منعکس نمی‌شود. این میزان یارانه نزدیک به ۲۸ درصد اعتبارات هزینه‌ای دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ است.

جدول ۲. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای بر حسب فصول هزینه (میلیارد ریال - درصد)

فصول هزینه	قانون ۱۳۹۲ (۱)	قانون ۱۳۹۳ (۲)	لایحه ۱۳۹۴ (۳)	رشد (۲)	رشد (۳)	سهم		
				نسبت به (۱)	نسبت به (۲)	۱۳۹۲ (۱)	۱۳۹۳ (۲)	۱۳۹۴ (۳)
جبران خدمات کارکنان	۵۳۸,۰۲۳	۶۵۱,۵۱۹	۶۴۵,۴۸۸	۲۱/۱	-۰/۹	۴۲/۰	۴۳/۶	۳۸/۹
استفاده از کالاها و خدمات	۱۷۴,۱۸۷	۱۹۲,۳۷۵	۲۱۳,۰۳۲	۱۰/۴	۱۰/۷	۱۳/۶	۱۲/۹	۱۲/۸
هزینه‌های اموال و دارایی	۱۰,۸۲۱	۹,۱۵۲	۱,۴۴۶	-۱۵/۴	-۸۴/۲	۰/۸	۰/۶	۰/۱
پارانه‌ها*	۲۲۸,۴۵۴	۲۱۲,۶۴۷	۱۵۶,۴۳۹	-۶/۹	-۲۶/۴	۱۷/۸	۱۴/۲	۹/۴
کمک‌های بلاعوض	۴۱,۸۹۳	۶۹,۱۶۳	۲۹,۱۱۳	۶۵/۱	-۵۷/۹	۳/۳	۴/۶	۱/۸
رفاه اجتماعی	۲۴۸,۴۸۷	۳۱۲,۲۰۷	۴۸۷,۳۷۷	۲۵/۶	۵۶/۱	۱۹/۴	۲۰/۹	۲۹/۴
سایر هزینه‌ها	۳۹,۴۵۳	۴۶,۲۶۳	۱۲۷,۲۹۱	۱۷/۳	۱۷۵/۱	۳/۱	۳/۱	۷/۷
جمع اعتبارات هزینه‌ای	۱,۲۸۱,۳۱۸	۱,۴۹۳,۳۲۵	۱,۶۶۰,۱۸۶	۱۶/۵	۱۱/۲	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰

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

نمودار ۴. سهم فصول هزینه از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۴



## ۲-۲. اعتبارات فصول اول و ششم

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. اعتبار جبران خدمات از ابتدای سال ۱۳۹۲ افزایشی غیرمتعارف 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.

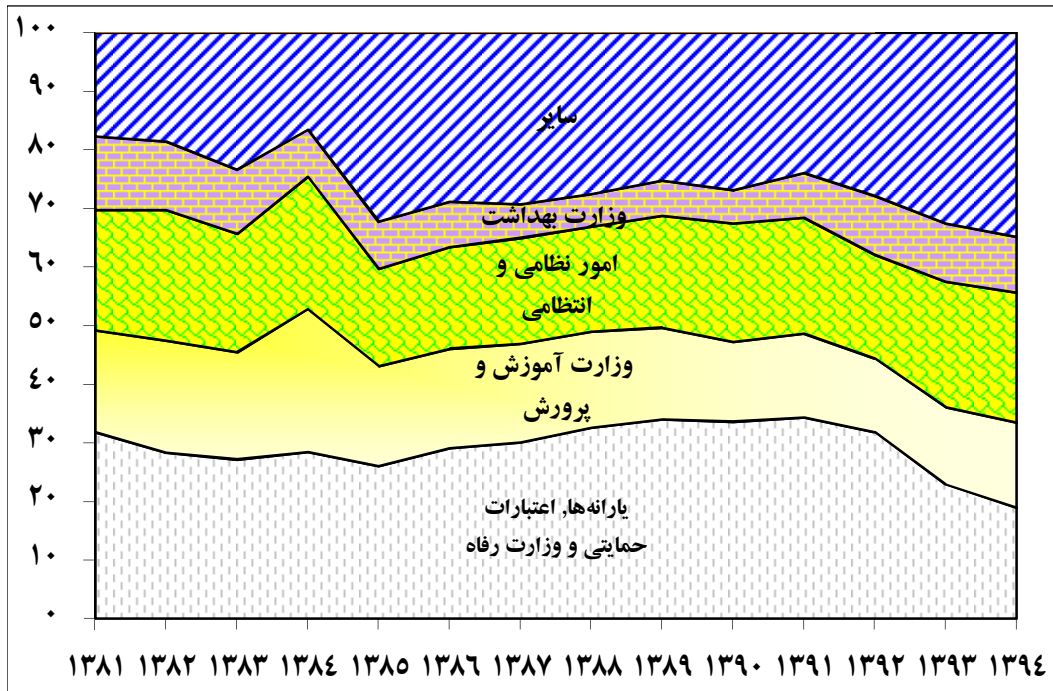
به نظر می‌رسد این اشتباه تا حدودی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ اصلاح شده و اعتبارات مربوط به حقوق بازنشستگان به فصل مربوط یعنی فصل ششم منتقل شده است. به طوری که با انتقال اعتبار مربوط به بازنشستگان و وظیفه‌بگیران صندوق بازنشستگی کشوری از فصل اول و انتقال آن به فصل ششم رشد فصول اول و ششم به ترتیب حدود ۱۸ و ۱۴ درصد خواهد شد، اما همچنان برخی از اقلام مانند حقوق جانبازان حالت اشتغال و مستمری والدین شهدا در فصل اول وجود دارد که با ماهیت و طبقه‌بندی فصول هزینه‌ای بودجه ناسازگار است.

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

جدول ۳ و نمودار ۵ اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها و ردیف‌هایی که بیشترین سهم از اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۹۴ 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. اعتبارات امور نظامی و انتظامی (شامل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ستاد مشترک ارتش، ستاد مشترک سپاه، ستاد فرماندهی نیروهای مسلح و نیروی انتظامی) با اعتباری برابر ۳۶۸ هزار میلیارد ریال بیشترین سهم (۲۲ درصد) را از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ دارد. اعتبارات حمایتی (یعنی اعتبارات منظور شده برای یارانه‌ها و حوزه‌های حمایتی، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی) با مبلغ ۳۱۴ هزار میلیارد ریال سهم (۱۹ درصد) را از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ به خود اختصاص می‌دهد. پس از آن وزارت آموزش و پرورش (۲۴۱ هزار میلیارد ریال) و وزارت بهداشت (شامل دانشگاه‌های علوم پزشکی) (۲۴۱ هزار میلیارد ریال) به ترتیب ۱۵ و ۱۰ درصد در رده‌های بعدی اختصاص اعتبارات هزینه‌ای به خود هستند.

موارد فوق در مجموع با اعتبار ۱۰۰۸۱ هزار میلیارد ریال حدود ۶۵ درصد کل اعتبارات هزینه‌ای بودجه را تشکیل می‌دهند. نمودار ۵ ترکیب اعتبارات اقلام عمده هزینه‌ای را طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۴ نشان می‌دهد.

نمودار ۵. سهم اقلام عمده اعتبارات هزینه‌ای، سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۴ (درصد)



جدول ۳. ردیف‌ها و دستگاه‌هایی که بیشترین سهم را از اعتبارات هزینه‌ای دارند

(میلیارد ریال - درصد)

ردیف	عنوان دستگاه و ردیف	قانون بودجه سال ۱۳۹۲ (۱)		قانون بودجه سال ۱۳۹۳ (۲)		لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ (۳)		رشد (۲) به (۱)	رشد (۳) به (۲)
		اعتبار	سهم	اعتبار	سهم	اعتبار	سهم		
۱	یارانه‌ها و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی	۴۰۸,۰۱۶	۳۱/۹	۳۴۲,۲۴۲	۲۲/۹	۳۱۳,۹۸۶	۱۸/۹	-۱۶/۱	-۸/۳
۲	وزارت آموزش و پرورش	۱۶۱,۰۰۳	۱۲/۶	۱۹۷,۲۰۴	۱۳/۲	۲۴۰,۹۲۳	۱۴/۵	۲۲/۵	۲۲/۲
۳	امور نظامی و انتظامی	۲۶۸,۸۰۶	۲۱/۰	۳۱۸,۹۸۱	۲۱/۴	۳۶۷,۷۲۹	۲۲/۱	۱۸/۷	۱۵/۳
۴	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۱۲۸,۷۰۶	۱۰/۰	۱۴۷,۹۲۲	۹/۹	۱۵۸,۰۵۵	۹/۵	۱۴/۹	۶/۹
	<b>جمع</b>	<b>۹۶۶,۵۳۱</b>	<b>۷۵/۵</b>	<b>۱,۰۰۶,۳۴۹</b>	<b>۶۷/۴</b>	<b>۱,۰۰۸,۰۶۹</b>	<b>۶۵/۱</b>	<b>۴/۱</b>	<b>۷/۴</b>

**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 ذیل احکام و تبصره‌ها پیش‌بینی شده اما در سقف ماده واحده لحاظ نشده است، نیست.
۵. ارقام قانون بودجه سال ۱۳۹۲ با توجه به عدم توزیع قانون بودجه سال ۱۳۹۲ از طریق لحاظ تغییرات مجلس شورای اسلامی در ارقام لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ محاسبه شده است.



همان گونه که نمودار ۵ نشان می‌دهد، در مجموع سهم این دستگاه‌ها از اعتبارات هزینه‌ای در خلال سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۱ روند افزایشی و پس از آن روند کاهشی داشته است.

#### ۴-۲. تغییرات اعتبارات دستگاهی

تغییرات عمده اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها مبتنی بر لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، بدین صورت است:

• **اعتبارات دستگاهی عمده:** در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، وزارت آموزش و پرورش (با ۱۴ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای با اعتباری به میزان ۲۳۲ هزار میلیارد ریال)، صندوق بازنشستگی کشوری (با ۹ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای با اعتباری به میزان ۱۵۵ هزار میلیارد ریال)، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (با ۸ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۳۸ هزار میلیارد ریال)، بنیاد شهید و امور ایثارگران (با ۵ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۸۲ هزار میلیارد ریال) ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (با ۴/۵ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۷۴ هزار میلیارد ریال) و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (با ۳ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۵۲ هزار میلیارد ریال) بالاترین میزان سرجمع اعتبارات هزینه‌ای را به خود اختصاص داده‌اند.<sup>۱</sup>

#### ۵-۲. تغییرات برنامه‌های ذیل فصول

به برنامه‌های ذیل فصول لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به سال ۱۳۹۳، ۲۵ برنامه با مجموع اعتبار ۳۰،۶۴۴ میلیارد ریال به شرح جدول ۴ اضافه شده و ۸۶ برنامه با مجموع اعتبار ۳۵،۷۴۳ میلیارد ریال حذف شده است. مهمترین برنامه‌های حذف شده نیز، برنامه یارانه غذا، برنامه بیمه تکمیلی درمان بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران و برنامه راهبری امور ایثارگران (جدول ۵) و مهمترین برنامه‌هایی که اضافه شده، برنامه خدمات رفاهی دانشجویان، برنامه امور سیاست داخلی، برنامه فناوری اطلاعات و توسعه دولت الکترونیک، برنامه تنظیم و اجرای بودجه و برنامه سالیانه و برنامه حمایت از کودکان و نوجوانان (جدول ۶) است.

۱. اعتبارات فوق صرفاً اعتبارات درج شده در جدول ۷ لایحه است و شامل اعتبارات متفرقه نیست.

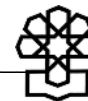
جدول ۴. تغییرات برنامه‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و لایحه سال ۱۳۹۴ (میلیون ریال)

امور	برنامه‌هایی که از قانون بودجه ۱۳۹۳ حذف شده است		برنامه‌هایی که به لایحه بودجه ۱۳۹۴ اضافه شده است	
	تعداد برنامه‌ها	کل اعتبارات	تعداد برنامه‌ها	کل اعتبارات
عمومی	۱۸	۲,۰۰۷,۲۲۷	۶	۴,۱۸۶,۲۶۳
دفاعی و امنیتی	۳	۲,۸۴۷,۰۶۸	-	-
اجتماعی و فرهنگی	۳۹	۲۶,۲۵۲,۰۰۹	۱۲	۲۴,۷۲۴,۱۸۹
اقتصادی	۲۶	۴,۶۳۷,۶۶۳	۷	۱,۷۳۴,۰۳۸
جمع	۸۶	۲۵,۷۴۳,۹۶۷	۲۵	۳۰,۶۴۴,۴۹۰

جدول ۵. مهم‌ترین برنامه‌هایی که بر حسب میزان اعتبار از قانون بودجه سال ۱۳۹۳ حذف شده است<sup>۱</sup>

امور	فصل	برنامه	عنوان برنامه	کل اعتبارات (میلیون ریال)
امور اجتماعی و فرهنگی	فصل رفاه و تأمین اجتماعی	۳۰۴۰۴	برنامه یارانه غذا	۶,۵۸۹,۳۵۰
امور اجتماعی و فرهنگی	فصل رفاه و تأمین اجتماعی	۳۰۴۹۸	برنامه بیمه تکمیلی درمان بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران	۳,۶۸۰,۰۰۰
امور اجتماعی و فرهنگی	فصل رفاه و تأمین اجتماعی	۳۰۴۱۱	برنامه راهبری امور ایثارگران	۳,۰۷۴,۰۰۰
امور اجتماعی و فرهنگی	فصل رفاه و تأمین اجتماعی	۳۰۴۶۷	برنامه پرداخت شهریه و کمک هزینه دانشجویی	۲,۹۲۵,۰۰۰
امور دفاعی و امنیتی	فصل نظم و امنیت عمومی	۲۰۲۰۸	برنامه آموزش و پژوهش	۲,۷۶۷,۷۶۷
امور اجتماعی و فرهنگی	فصل رفاه و تأمین اجتماعی	۳۰۴۸۰	برنامه هزینه‌های مربوط به خانواده	۱,۳۸۶,۹۰۱
امور اقتصادی	فصل صنعت و معدن	۴۰۳۲۶	برنامه سیاستگذاری، مدیریت و نظارت	۱,۱۴۶,۴۸۶
امور اجتماعی و فرهنگی	فصل رفاه و تأمین اجتماعی	۳۰۴۵۱	برنامه خدمات فرهنگی و آموزشی	۱,۱۳۹,۹۵۱
امور اجتماعی و فرهنگی	فصل رفاه و تأمین اجتماعی	۳۰۴۶۹	برنامه کمک به تأمین سلامت نیازمندان	۸۷۱,۵۰۰

۱. ممکن است اعتبارات این برنامه‌ها در سایر برنامه‌های مرتبط ادغام شده باشد.



جدول ۶. مهم‌ترین برنامه‌هایی که برحسب میزان اعتبار به لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ اضافه شده است

امور	فصل	برنامه	عنوان برنامه	کل اعتبارات (میلیون ریال)
امور اجتماعی و فرهنگی	فصل آموزش	۳۰۱۶۶	برنامه خدمات رفاهی دانشجویان	۱۷,۶۳۷,۵۰۲
امور عمومی	فصل اداره امور عمومی	۱۰۲۴۱	برنامه امور سیاست داخلی	۲,۴۱۳,۴۲۸
امور اقتصادی	فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات	۴۰۸۲۲	برنامه فناوری اطلاعات و توسعه دولت الکترونیک	۱,۰۳۳,۸۱۰
امور عمومی	فصل خدمات مالی، فنی، مدیریت و برنامه‌ریزی	۱۰۴۴۲	برنامه تنظیم و اجرای بودجه و برنامه سالیانه	۱,۱۵۷,۹۶۳
امور اجتماعی و فرهنگی	فصل رفاه و تأمین اجتماعی	۳۰۴۵۷	برنامه حمایت از کودکان و نوجوانان	۱,۱۵۲,۷۴۲
امور اجتماعی و فرهنگی	فصل رفاه و تأمین اجتماعی	۳۰۴۴۸	برنامه خدمات فرهنگی و تربیتی	۱,۰۵۶,۷۳۵
امور اجتماعی و فرهنگی	فصل آموزش	۳۰۱۶۵	برنامه آموزش غیررسمی کوتاه‌مدت	۱,۰۱۴,۰۹۵
امور اجتماعی و فرهنگی	فصل آموزش	۳۰۱۶۷	برنامه آموزش عالی	۹۶۴,۸۴۴
امور اجتماعی و فرهنگی	فصل رفاه و تأمین اجتماعی	۳۰۴۲۵	برنامه حمایت از امور رفاهی و اجتماعی نویسندگان، هنرمندان و روزنامه‌نگاران	۷۶۷,۰۰۰
امور اجتماعی و فرهنگی	فصل آموزش	۳۰۱۶۸	برنامه خدمات رفاهی دانش‌آموزان	۶۴۵,۰۰۰

### 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 ۱۳۹۴ با رقم ۴۷۸ هزار میلیارد ریال در مقایسه با مصوب سال ۱۳۹۳ (۴۱۳ هزار میلیارد ریال) ۱۶ درصد افزایش یافته است، اما نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۳ (۲۳۰ هزار میلیارد ریال) بیش از دو برابر شده است.

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

در حالی 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.

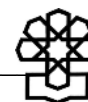
معمولاً به دلیل عدم تحقق منابع و وجود کسری بودجه، دولت از طریق عدم تخصیص بخشی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بخشی از کسری‌های موجود در بخش‌های اجتناب‌ناپذیر مانند حقوق و دستمزد، یارانه‌ها و سایر امور را پوشش می‌دهد. بنابراین در عمل و در پایان سال دو اتفاق مهم می‌افتد:

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

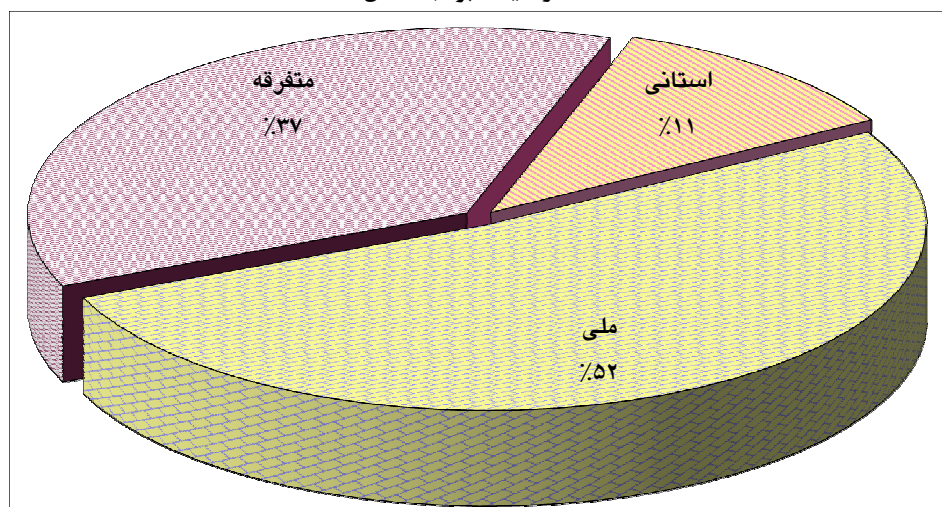
۲. طرح‌هایی با اعتبار ناکافی شروع می‌شود به دلیل کمبود اعتبار در طول سال‌های بعد بر حجم طرح‌های نیمه‌تمام افزوده می‌شود.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ 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. البته دولت نیز به دلیل کمبود اعتبار و فراوانی طرح‌های در دست اجرای موجود تنها ۸ طرح با اعتباری برابر ۶۷۷ میلیارد ریال در لایحه بودجه در نظر گرفته است.

گفتنی است که سهم اعتبارات طرح‌های ملی، ردیف‌های متفرقه و استانی در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ به ترتیب ۵۲، ۳۷ و ۱۱ درصد است (نمودار ۶). اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ردیف‌های متفرقه با رقمی معادل ۱۷۵ هزار میلیارد ریال حدود ۳۷ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به خود اختصاص می‌دهد (این رقم در قانون سال ۱۳۹۳ 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 ۱۳۹۴



۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی با رقم ۱۰۵ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کاهش اما نسبت به پیش‌بینی عملکرد افزایش قابل ملاحظه‌ای (۱۵۴ درصد) یافته است.

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ (مشمول بر واگذاری سهام، بازپرداخت اصل اوراق مشارکت، تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل و...) مبلغ ۱۰۵ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور معادل ۴۹ درصد کاهش یافته است (جدول ۷). این درحالی است که پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۳ مبلغ ۶۸ هزار میلیارد ریال بابت تملک دارایی‌های مالی پرداخت شود که در این صورت این رقم در سال ۱۳۹۴ نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۳ حدوداً ۱/۵ 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 ۶۹ هزار میلیارد ریال، حدود ۶۶ درصد کل اعتبارات و بیشترین سهم را به‌خود اختصاص داده است. بازپرداخت اصل اوراق مشارکت و بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل نیز به‌ترتیب هریک با ۱۵ و ۱۰ درصد در رتبه‌های بعدی بیشترین سهم از تملک دارایی‌های مالی قرار دارند (جدول ۷).





و حقوقی خصوصی و تعاونی از دولت و شرکت‌های دولتی پیش‌بینی شده است. مبلغ ۵۰ هزار میلیارد موضوع اول در بخش تملک دارایی‌های سرمایه‌ای منظور شده است، اما مبالغ بعدی (که در مجموع ۶۰ هزار میلیارد ریال است) که به منظور تسویه بدهی‌های قطعی و مسجل دولت است در بخش تملک دارایی‌های مالی منظور نشده است. بنابراین ضمن آنکه این بخش از واگذاری‌ها در بخش تملک دارایی‌ها منعکس نشده این تصور وجود دارد که دولت از این منابع برای پوشش کسری خود در بخش منابع استفاده خواهد کرد.

### ۵. اعتبارات متفرقه

اعتبارات متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ برابر ۴۳۶ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم مشابه در سال قبل (۴۵۹ هزار میلیارد ریال) حدود ۵ درصد کاهش یافته است. سهم اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از ردیف‌های متفرقه به ترتیب ۶۰ و ۴۰ درصد است. این سهم در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ به ترتیب ۶۴ و ۳۶ درصد بوده است. همچنین نسبت اعتبارات ردیف‌های متفرقه نسبت به کل اعتبارات حدود ۱۹ درصد است. این نسبت در قانون سال ۱۳۹۳ حدود ۲۲ درصد بوده است.

تعداد ردیف‌های متفرقه از ۲۵۰ ردیف در سال ۱۳۹۳ به ۲۵۲ ردیف در سال ۱۳۹۴ افزایش یافته است. ضمن آنکه اعتبار این ردیف‌ها نسبت به سال قبل ۵ 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.

که سهم عمده آن را (بیش از ۸۴ درصد)، اعتبارات یارانه‌ها (با ۳۱ درصد اعتبارات و ۲۰ ردیف) و اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه (با ۵۳ درصد اعتبارات و ۱۳۷ ردیف) تشکیل می‌دهد.

از میان ۱۳۷ بند مربوط به بخش اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه، بیشترین رقم با مبلغ ۳۰ هزار میلیارد ریال مربوط به اعتبارات موضوع بند «ط» تبصره «۹» ماده واحده - از محل یک واحد درصد افزایش تعرفه مالیات بر ارزش افزوده، می‌باشد که در اختیار وزارت بهداشت، درمان و آموزش

پزشکی قرار می‌گیرد.

از میان ردیف‌های مربوط به بخش اعتبارات یارانه‌ها، بیشترین رقم به ترتیب مربوط به یارانه نان با مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال، یارانه انرژی (مابه‌التفاوت قیمت برق و سوخت نیروگاه‌ها) با رقم ۴۰ هزار میلیارد ریال و یارانه نقدی نان با مبلغ ۲۳ هزار میلیارد ریال است. این ارقام در قانون سال ۱۳۹۳ برابر با ۵۰ هزار میلیارد ریال، ۵۳ هزار میلیارد ریال و ۳۸ هزار میلیارد ریال بوده است. همان‌گونه که مشاهده می‌شود یارانه نان بدون تغییر مانده، یارانه انرژی ۲۴/۵ درصد کاهش یافته و یارانه نقدی نان ۳۹ درصد کاهش یافته است. بیشترین درصد کاهش (۹۵ درصد) مربوط به یارانه کالاهای اساسی و ... است.

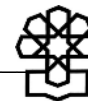
کل اعتبارات یارانه‌ها نیز از ۱۸۸ میلیارد ریال در قانون سال ۱۳۹۳ به ۱۳۶ میلیارد ریال در لایحه سال ۱۳۹۴ تغییر یافته است که بیانگر کاهش بیش از ۲۷ درصدی است. برای مشاهده جزئیات تغییرات اعتبارات یارانه‌ها به جدول ۸ رجوع شود. انتظار است که این تغییرات از سیاستگذاری دولت در این حوزه حاصل شده باشد. با این حال 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.

تعداد ردیف‌های موردی از ۷۹ به ۷۶ مورد کاهش یافته و سرجمع مبلغ آن حدود ۱۰ درصد کاهش یافته است.

#### جدول ۸. اعتبارات هزینه‌ای یارانه‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۴

(میلیون ریال)

ردیف	شرح	قانون ۱۳۹۳	لایحه ۱۳۹۴	تغییر (درصد)
۵۲۰۰۰۰	اعتبارات یارانه‌ها	۱۸۸,۰۰۰,۰۰۰	۱۳۶,۸۳۰,۰۰۰	-۲۷/۲
۱	یارانه نقدی نان	۳۸,۰۰۰,۰۰۰	۲۳,۰۰۰,۰۰۰	-۳۹/۵
۲	پرداخت یارانه نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی	۷,۸۳۰,۰۰۰	۷,۳۳۰,۰۰۰	-۶/۴
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	۲۲,۰۰۰,۰۰۰	۱,۰۰۰,۰۰۰	-۹۵
۵	تفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف شده کالاها و خدمات و جبران ضروری زبان ناشی از آن و تسویه موارد قبلی	۲,۹۰۰,۰۰۰	۱,۴۰۰,۰۰۰	-۵۱/۷
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 ایفای تعهدات و موارد قبلی و کمک به مناطق کمتر توسعه‌یافته و غیربرخوردار و صندوق‌های مکانیزه فروش	۱,۵۰۰,۰۰۰	۱,۰۰۰,۰۰۰	-۳۳/۳



ردیف	شرح	قانون ۱۳۹۳	لایحه ۱۳۹۴	تغییر (درصد)
۷	طرح‌های توسعه و حمایت‌های مالی و بهبود حمل‌ونقل عمومی شهرها	۹۰۰,۰۰۰	۵۰۰,۰۰۰	-۴۴/۴
۱۲	پارانه انرژی (مابه‌التفاوت قیمت برق و سوخت نیروگاه‌ها)	۵۳۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۰,۰۰۰,۰۰۰	-۲۴/۵

توضیح: سایر ردیف‌ها تغییری نکرده است.

با وجود کاهش ۵ درصدی اعتبارات متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به سال قبل از آن همچنان این بخش از اعتبارات معادل ۱۹ درصد از کل مصارف را تشکیل می‌دهد که سهم بالایی است. پیش‌بینی اعتبارات متفرقه در بودجه به معنای پیش‌بینی اعتباراتی بدون برنامه و یا دستگاه متولی خاص 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

۲۴/۶ درصد از منابع بودجه عمومی سال ۱۳۹۴ منابع استانی است و ۷۵/۴ درصد منابع ملی است و در طرف مصارف، کل مصارف عمومی (کل مصارف عمومی به غیر از تملک دارایی‌های مالی) لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ معادل ۲,۶۷۳ هزار میلیارد ریال است. از این رقم ۹۶ درصد اعتبارات ملی و ۴ درصد اعتبارات استانی است. در جدول زیر سهم‌ها سهم منابع و مصارف استانی از کل منابع و مصارف محاسبه شده است.

جدول ۹. منابع و مصارف بودجه استانی و سهم آنها (میلیارد ریال)

عنوان	کل	ملی (سهم به درصد)	استانی (سهم به درصد)
منابع بودجه عمومی	۲,۶۷۳,۸۴۳	۲,۰۱۵,۲۴۰ (٪۷۵/۴)	۶۵۸,۳۳۷ (٪۲۴/۶)
مصارف عمومی*	۲,۶۷۳,۸۴۳	۲,۵۵۷,۵۴۱ (٪۹۶)	۱۱۶,۰۳۶ (٪۴)

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

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت درآمدهای استانی به مصارف عمومی استان‌ها<sup>۱</sup> حدود ۶ برابر است. این نسبت بیانگر این واقعیت است که درآمدهای استانی بسیار بیشتر از مصارف استانی است. این

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

نسبت در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ برابر با ۴/۶ بوده است، این نسبت برای سال ۱۳۹۲ در قانون بودجه حدود ۲/۹ بوده است. افزایش این نسبت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به سال‌های 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. این واقعیت از طریق نسبت بازگشت استانی نیز قابل بررسی است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، نسبت بازگشت منابع استانی که معکوس نسبت بالاست کمتر از ۱۷ درصد می‌باشد به این معنی که کمتر از ۱۷ درصد منابع استانی به عنوان اعتبارات بودجه استانی به استان‌ها بازمی‌گردد. این نسبت برای همه استان‌ها به صورت مجزا قابل محاسبه است. با بررسی این نسبت برای تک‌تک استان‌ها و برای کل کشور سه نکته قابل ذکر است:

- ضریب مصارف به منابع استانی به‌طور کل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کمتر از ۱۷ درصد است که نسبت به قانون سال قبل از خود ۲۰ درصد کاهش یافته است. این کاهش به معنای تمرکزگرایی بیشتر در هزینه‌هاست.

- مبتنی بر ضریب مصارف به منابع استانی، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ در مقایسه با سال ۱۳۹۳ همگرایی میان استان‌ها بیشتر شده است. بیشترین ضریب در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ برابر با ۲۰۰ بوده است که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ به ۱۴۶ کاهش یافته است. همچنین در قانون سال ۱۳۹۲ بیشترین نسبت برابر با ۲۷۹ بوده است که خود نشان از نگاه دولت به همگرایی بین دستگاه‌های محلی استانی در دومین سال مالی است.

- نکته دیگر در ارتباط با تغییر نامحسوس در توزیع درآمدهای استانی است. به این معنا که رتبه‌بندی استان‌ها از نظر بزرگی ضریب مصارف به منابع استانی تغییر معناداری نیافته است زیرا که برای مثال ۵ استان اول در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ همان ۵ استان اول قانون سال ۱۳۹۳ می‌باشند. به غیر از اعتبارات بودجه استانی که در قالب اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، توزیع می‌شود، برخی اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای در قالب ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنجم توسعه مازاد بر بودجه استانی بین استان‌ها توزیع می‌شود. مجموع اعتبارات ماده (۱۸۰) قانون برنامه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ برابر با ۶۶,۷۵۰ میلیارد ریال می‌باشد که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۳ رشد نزدیک به ۶۰ درصدی داشته است. در بررسی سرانه اعتبارات استان‌ها در جدول شماره ۱۲، سرجمع اعتبارات شامل اعتبارات موضوع ماده (۱۸۰) قانون برنامه در نظر گرفته شده است.



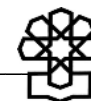
جدول ۱۰. منابع، مصارف و نسبت مصارف به منابع استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴

(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 استانداردی	استان‌ها	درآمد استانی	استان‌ها
۱۴۶	ایلام	۷,۹۹۹	خوزستان	۳۲۶,۱۸۲	تهران
۱۳۸	کهگیلویه و بویراحمد	۶,۸۸۶	فارس	۵۱۰,۷۰۵	اصفهان
۱۲۶	خراسان جنوبی	۶,۴۶۷	خراسان رضوی	۳۲,۲۰۲	خوزستان
۱۰۷	لرستان	۶,۱۳۰	تهران	۲۴,۹۵۵	خراسان رضوی
۱۰۶	سیستان و بلوچستان	۵,۳۵۸	مازندران	۱۸,۴۴۴	هرمزگان
۹۵	چهارمحال و بختیاری	۴,۹۵۲	اصفهان	۱۷,۸۷۳	بوشهر
۸۹	گلستان	۴,۷۵۵	کرمان	۱۷,۳۴۹	فارس
۸۱	خراسان شمالی	۴,۶۳۹	سیستان و بلوچستان	۱۷,۲۷۱	آذربایجان شرقی
۷۷	کردستان	۴,۳۹۵	آذربایجان شرقی	۱۶,۷۷۵	کرمان
۷۳	اردبیل	۴,۱۸۶	بوشهر	۱۳,۷۰۹	مرکزی
۷۰	کرمانشاه	۴,۱۳۱	گیلان	۱۳,۳۹۳	البرز
۵۲	آذربایجان غربی	۳,۹۸۲	آذربایجان غربی	۱۲,۲۱۰	مازندران
۵۰	همدان	۳,۴۲۹	کرمانشاه	۱۰,۴۸۷	یزد
۴۵	گیلان	۳,۳۹۸	لرستان	۱۰,۴۱۹	قزوین
۴۴	مازندران	۳,۱۹۱	هرمزگان	۹,۱۶۸	گیلان
۴۳	سمنان	۳,۰۵۱	گلستان	۷,۶۶۱	آذربایجان غربی
۴۰	فارس	۲,۶۸۷	کردستان	۵,۶۰۵	زنجان
۳۵	زنجان	۲,۴۵۸	کهگیلویه و بویراحمد	۴,۸۸۴	کرمانشاه
۳۵	قم	۲,۴۱۳	همدان	۴,۸۴۲	همدان
۲۸	کرمان	۲,۳۵۸	مرکزی	۴,۵۱۳	قم
۲۶	خراسان رضوی	۲,۲۸۱	خراسان جنوبی	۴,۳۶۶	سمنان
۲۵	آذربایجان شرقی	۲,۲۳۴	اردبیل	۴,۳۶۵	سیستان و بلوچستان
۲۵	خوزستان	۲,۱۳۵	ایلام	۳,۴۸۷	کردستان

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
۲۳	بوشهر	۲,۰۸۱	خراسان شمالی	۳,۴۳۸	گلستان
۲۰	یزد	۲,۰۵۳	یزد	۳,۱۶۴	لرستان
۱۸	قزوین	۲,۰۱۸	البرز	۳,۰۵۲	اردبیل
۱۷	هرمزگان	۱,۹۸۹	زنجان	۲,۵۶۸	خراسان شمالی
۱۷	مرکزی	۱,۸۶۰	سمنان	۱,۹۰۰	چهارمحال و بختیاری
۱۵	البرز	۱,۸۴۳	قزوین	۱,۸۱۱	خراسان جنوبی
۱۰	اصفهان	۱,۸۰۴	چهارمحال و بختیاری	۱,۷۸۷	کهگیلویه و بویراحمد
۲	تهران	۱,۵۸۹	قم	۱,۴۶۶	ایلام
۱۷	کل کشور	۱۰۸,۷۵۱	کل کشور	۶۵۱,۰۵۲	کل کشور

توضیح: مصارف عمومی جمع هزینه‌های حقوق و دستمزد، سایر هزینه‌ها و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است.



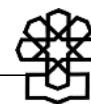
جدول ۱۱. سرانه درآمد، مصارف عمومی، اعتبارات تملک دارایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴

(میلیون ریال)

سرانه «اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای» استانی			سرانه «مصارف عمومی» استانی			سرانه «درآمد استانی»		
تغییر در رتبه نسبت به بودجه ۱۳۹۳	سرانه اعتبارات تملک	استان	تغییر در رتبه نسبت به بودجه ۱۳۹۳	سرانه مصارف عمومی استان با بودجه استانداری	استان	تغییر در رتبه نسبت به بودجه ۱۳۹۳	سرانه درآمد استانی	استان
۱	۴/۰۹	کهگیلویه و بویراحمد	۲	۵/۹۱	کهگیلویه و بویراحمد	۰	۲۵/۷۲	تهران
-۱	۳/۸۲	بوشهر	۰	۵/۸۱	ایلام	۰	۱۵/۹۲	بوشهر
۰	۳/۵۴	ایلام	۱	۵/۲۴	خراسان جنوبی	۰	۱۰/۷۹	هرمزگان
۰	۳/۵۰	خراسان جنوبی	-۳	۵/۱۸	بوشهر	۰	۱۰/۲۴	اصفهان
۳	۲/۸۲	سیستان و بلوچستان	۰	۴/۱۳	سمنان	۰	۹/۶۳	یزد
-۱	۲/۶۸	خراسان شمالی	۰	۳/۹۳	خراسان شمالی	۰	۹/۳۳	مرکزی
-۱	۲/۶۰	هرمزگان	۳	۳/۵۹	سیستان و بلوچستان	۱	۸/۳۴	قزوین
۲	۲/۳۵	لرستان	-۱	۳/۵۰	هرمزگان	-۱	۶/۷۲	خوزستان
۲	۲/۳۲	کردستان	۳	۳/۳۶	کردستان	۱	۶/۴۹	سمنان
-۱	۲/۲۰	سمنان	۳	۳/۳۴	لرستان	-۱	۵/۳۸	کرمان
۴	۱/۹۶	کرمان	-۲	۳/۱۴	چهارمحال و بختیاری	۰	۵/۳۰	زنجان
۱	۱/۸۱	چهارمحال و بختیاری	-۱	۳/۰۵	یزد	۰	۵/۱۶	البرز
۳	۱/۸۰	یزد	-۵	۲/۹۳	زنجان	۰	۴/۵۰	آذربایجان شرقی
۳	۱/۷۹	کرمانشاه	۲	۲/۹۲	کرمانشاه	۲	۳/۹۳	خراسان رضوی
-۸	۱/۷۵	خوزستان	۰	۲/۸۴	اردبیل	-۱	۳/۸۴	مازندران
-۲	۱/۷۱	اردبیل	۵	۲/۸۲	کرمان	-۱	۳/۶۵	قم
-۵	۱/۷۰	زنجان	۳	۲/۷۴	گیلان	۱	۳/۶۳	فارس

سرانه «اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای» استانی			سرانه «مصارف عمومی» استانی			سرانه «درآمد استانی»		
تغییر در رتبه نسبت به بودجه ۱۳۹۳	سرانه اعتبارات تملک	استان	تغییر در رتبه نسبت به بودجه ۱۳۹۳	سرانه مصارف عمومی استان با بودجه استانداری	استان	تغییر در رتبه نسبت به بودجه ۱۳۹۳	سرانه درآمد استانی	استان
۶	۱/۶۴	گیلان	-۱	۲/۷۱	مازندران	-۱	۳/۶۱	گیلان
-۱	۱/۶۳	فارس	۰	۲/۶۵	گلستان	۰	۲/۸۳	خراسان شمالی
۰	۱/۶۰	مازندران	-۲	۲/۴۸	مرکزی	-۸	۲/۷۰	همدان
۲	۱/۵۹	گلستان	-۷	۲/۴۷	خوزستان	۶	۲/۵۴	کهگیلویه و بویراحمد
-۳	۱/۴۸	مرکزی	۰	۲/۴۱	فارس	۴	۲/۵۲	ایلام
-۲	۱/۴۴	قزوین	۰	۲/۳۴	قزوین	۱	۲/۴۷	کرمانشاه
۱	۱/۴۱	آذربایجان غربی	۰	۲/۲۳	همدان	۱	۲/۳۷	اردبیل
۲	۱/۲۹	همدان	۱	۲/۱۶	آذربایجان غربی	-۲	۲/۳۶	آذربایجان غربی
۰	۱/۱۸	آذربایجان شرقی	۱	۱/۸۶	آذربایجان شرقی	-۵	۲/۳۶	خراسان جنوبی
-۵	۱/۱۴	قم	-۲	۱/۸۲	قم	-۵	۲/۲۷	کردستان
۰	۰/۹۹	خراسان رضوی	۰	۱/۵۹	خراسان رضوی	-۸	۲/۰۴	چهارمحال و بختیاری
۰	۰/۸۷	اصفهان	۰	۱/۵۰	اصفهان	۱	۱/۸۱	گلستان
۰	۰/۷۶	البرز	۰	۱/۲۵	البرز	-۱	۱/۷۴	لرستان
۰	۰/۳۱	تهران	۰	۰/۶۵	تهران	۰	۱/۵۶	سیستان و بلوچستان
	۱/۴۶	کل کشور		۲/۲۷	کل کشور		۸/۲۶	کل کشور

توضیح: اطلاعات جمعیتی بر مبنای برآوردهای جمعیتی مرکز آمار ایران استفاده شده است.



برخی از نکات مهم بررسی منابع و مصارف استانی (جداول ۱۱ و ۱۲) چنین است:

- استان تهران بیشتر از ۵۰ درصد از درآمد استانی کل کشور را به خود اختصاص داده است (۳۲۶ از ۶۵۱ هزار میلیارد ریال)،

- بیش از ۶۹ درصد از منابع استانی کل کشور در استان‌های تهران، اصفهان، خوزستان، خراسان رضوی و هرمزگان متمرکز شده است. این استان‌ها حدود ۲۶ درصد از مصارف استانی کل کشور را تشکیل می‌دهند.

- مجموع درآمد استانی ۱۷ استان کشور که درآمد استانی آنها اندک است، حدود ۱۰ درصد کل درآمدهای استانی کشور است.

- ۵ استان در کشور نسبت مصارف به منابع استانی بالای ۱۰۰ درصد دارند که عبارتند از: ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان جنوبی، لرستان و سیستان و بلوچستان. در قانون بودجه سال ۱۳۹۳، ۷ استان و در قانون بودجه سال ۱۳۹۲، ۱۵ استان این وضعیت را داشته‌اند.

- متوسط سرانه مصارف عمومی استان‌ها در کل کشور برابر با ۲/۲۷ میلیون ریال است. در استان‌های کهگیلویه و بویراحمد، بوشهر، ایلام، خراسان جنوبی، بوشهر و سمنان، متوسط سرانه مصرف عمومی بیش از ۴ میلیون ریال است و در مقابل استان‌های آذربایجان شرقی، قم، خراسان رضوی، اصفهان، البرز و تهران استان‌هایی هستند که سرانه مصرف بودجه عمومی آنها کمتر از ۲ میلیون ریال است.

- رتبه سرانه درآمد استانی در استان‌های همدان (۸-)، چهارمحال و بختیاری (۸-)، خراسان جنوبی (۵-) و کردستان (۵-) نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۳ به شکل قابل ملاحظه‌ای کاهش یافته است. لازم به ذکر است که این استان‌ها از منظر توسعه، در گروه استان‌های کمتر توسعه یافته قرار گرفته‌اند. البته جایگاه برخی استان‌های مانند کهگیلویه و بویراحمد (۶+) و ایلام (۴+) نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۳ بهبود یافته است.

## ۷. بودجه‌ریزی عملیاتی

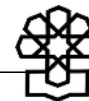
یکی از راهبردهای ذکر شده در بخشنامه بودجه و برنامه سالیانه دولت حرکت به سمت بودجه‌ریزی عملیاتی بوده است. برای این منظور در بندهای «الف» و «و» تبصره «۲» به طور اختصاصی وزارت نفت به اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی ملزم شده است. تبصره «۲۰» لایحه نیز به طور کامل به موضوع استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد اختصاص دارد. این بند از ماده واحده بیان می‌دارد که «در اجرای ماده (۲۱۹) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و در راستای استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، اعتباراتی که در چارچوب این روش هزینه می‌شود به‌عنوان کمک تلقی شده و...».

به رغم اینکه سال‌هاست اجرای هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت و حسابداری تعهدی در دستگاه‌های دولتی

به عنوان پیش‌نیازی برای اجرای بودجه بر مبنای عملکرد در ایران مطرح می‌شوند، اما هنوز اقدام اجرایی در این خصوص انجام نگرفته است، لذا گنجاندن بندهای «ب»، «ج» و «د» تبصره «۲۰»، گام‌های مثبتی در راستای اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد می‌باشند و فی‌النتیجه مثبت تلقی می‌شود، اما 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. همچنین سقف در نظر گرفته شده برای تغییر در تفاهم‌نامه‌ها (۳۰ درصد)، مقدار انحراف قابل ملاحظه‌ای است که بهتر می‌بود سخت‌گیرانه‌تر وضع شود.

همانند بودجه سال‌های قبل این اشکال نیز وجود دارد که لازم است اختیارات کافی در زمینه‌های استخدامی به دستگاه‌های اجرایی داده شود. زیرا مهمترین بخش هزینه‌های دستگاه‌ها، هزینه حقوق و دستمزد می‌باشد. 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 کنند 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.

پیوست اعتبارات هزینه‌ای بر مبنای برنامه و فعالیت، از ساختار مناسبی برخوردار است، اما بررسی دقیق‌تر نشان می‌دهد، تعریف شفاف و واحدی از «برنامه» و «فعالیت» برای دستگاه‌های مختلف وجود نداشته است. به نحوی که بسیاری از فعالیت‌ها، برنامه‌اند و بسیاری از برنامه‌ها، اصولاً ماهیت برنامه ندارند. بدیهی است رسیدن به سطح «فعالیت» در تنظیم بودجه برای دستگاه دولتی کار بسیار دشواری بوده و فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی اصولاً نمی‌توانند محدود به ۳-۴ فعالیت باشند. بنابراین فعالیت‌ها و هزینه واحد و سنجه عملکرد آنها به دلیل تعریف مبهم از معنای فعالیت، محل اشکال هستند و از طرفی نمی‌توانند با یکدیگر مقایسه شوند. چگونگی محاسبه هزینه واحد و سنجه عملکرد برای فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی در این پیوست نیز یکی دیگر از موارد مبهم است که با توجه به اینکه در اکثریت این دستگاه‌ها نظامی برای محاسبه هزینه واحد و ارزیابی عملکرد وجود ندارد، مبنای محاسبه این ارقام کدام است؟ اگر براساس روش‌های قیمت تمام شده به دست نیامده و برآوردی تخمینی هستند، لذا این سند می‌تواند به عنوان سندی که ساختار و ظاهر بودجه بر مبنای عملکرد را تداعی می‌کند مورد توجه قرار گیرد، اما قطعاً اهداف متعالی این روش بودجه‌ریزی را نمی‌تواند برآورده سازد.



## ۸. پیش‌بینی عملکرد مصارف عمومی سال ۱۳۹۴

### ۸-۱. اعتبارات هزینه‌ای

حداقل ۶۰ درصد اعتبارات هزینه‌ای صرف حقوق و دستمزد و مزایا می‌شود، بنابراین بخش عمده اعتبارات هزینه‌ای در ساختار کنونی انجام وظایف دولت هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر است. سایر اعتبارات هزینه‌ای نیز در فصولی مصرف می‌شوند که پرداخت آنها گریزناپذیر است. شاید تنها فصلی که امکان صرفه‌جویی در آن وجود دارد فصل دوم یعنی استفاده از کالاها و خدمات باشد. با توجه به این نکات در مجموع پیش‌بینی می‌شود حداقل ۱۰۶۱۰ هزار میلیارد ریال در این بخش از مصارف هزینه شود.

### ۸-۲. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

در این بخش از اعتبارات نیز تعهدات اجتناب‌ناپذیری مانند بازپرداخت اصل اوراق مشارکت، بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی و بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل وجود دارد که دولت ملزم به تأدیه این تعهدات است. در این بخش از اعتبارات حداقل ۴۷ هزار میلیارد ریال هزینه اجتناب‌ناپذیر وجود دارد.

### ۸-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

منابع عمومی دولت با احتساب نفت ۷۲ دلاری و صادرات ۱/۳۳ میلیون بشکه نفت و میعانات و سهم ۶۵/۵ درصدی دولت از صادرات نفت بالغ بر ۱۰۹۱۲ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

چنانچه هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر یعنی مبالغ ۱۰۶۱۰ و ۴۷ هزار میلیارد ریال را از منابع فوق کسر کنیم مبلغ ۲۵۵ هزار میلیارد ریال باقی خواهد ماند که ۲۳۶ هزار میلیارد ریال آن صرف طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۱۹ هزار میلیارد ریال هم صرف مصارف مواد (۱۰) و (۱۲) قانون تنظیم خواهد شد (جدول ۱۲).

پیش‌بینی‌های فوق مبتنی بر فروض نسبتاً خوش‌بینانه در بخش صادرات نفت و میعانات گازی انجام شده است، اما اگر ارقام صادرات نفت مبتنی بر فروض فوق به وقوع نپیوندد، طبیعتاً منابع در دسترس برای اختصاص به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز کمتر خواهد شد. به طوری که به هر یک دلار کاهش در قیمت هر بشکه نفت خام حدود ۹ هزار میلیارد ریال از سقف منابع عمومی دولت کاسته شده و به همین میزان از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کم می‌شود. به عنوان مثال با فرض ثبات سایر شرایط در صورتی که قیمت هر بشکه نفت ۶۰ دلار در سال آینده فرض شود منابع در دسترس حدود ۱۰۹ هزار میلیارد ریال کمتر و به تبع آن اعتبارات در دسترس برای تخصیص

به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به همین نسبت کاهش می‌یابد (دولت فقط می‌تواند حدود ۱۲۷ هزار میلیارد ریال اعتبار عمرانی پرداخت کند).

### جدول ۱۲. عملکرد مصارف عمومی دولت در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ و پیش‌بینی آن

(میلیارد ریال)

در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ مصارف

۱۳۹۴		۱۳۹۳		۱۳۹۲	۱۳۹۱	شرح
پیش‌بینی	لایحه	پیش‌بینی	قانون	عملکرد	عملکرد	
۱۰۰۷۵	۱۰۱۹۵	۹۰۳	۱۰۰۳	۷۱۷	۵۶۸	درآمدها
۶۵۹	۷۳۶	۶۵۰	۷۹۹	۶۱۲	۴۲۸	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۷۸	۳۱۲	۱۹۹	۳۰۹	۱۴۷	۶۸	واگذاری دارایی‌های مالی
۱۰۹۱۲	۲۰۲۴۳	۱۰۷۵۲	۲۰۱۱۲	۱۰۴۷۷	۱۰۰۶۴	جمع منابع عمومی دولت
۱۰۶۱۰	۱۶۶۰	۱۰۴۵۵	۱۰۴۹۳	۱۰۱۹۸	۸۹۰	هزینه‌ها
۲۳۶	۴۷۸	۲۱۲	۴۱۳	۲۰۳	۱۳۷	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
۴۷	۱۰۵	۶۸	۲۰۶	۵۹	۴	تملك دارایی‌های مالی
۱۹		۱۸		۱۷	۱۶	عملکرد ماده (۱۰) قانون تنظیم
۱۰۹۱۲	۲۰۲۴۳	۱۰۷۵۲	۲۰۱۱۲	۱۰۴۷۷	۱۰۰۴۶	جمع مصارف عمومی دولت

### نتیجه‌گیری

۱. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ معادل ۷۴ درصد مصارف عمومی دولت به اعتبارات هزینه‌ای اختصاص یافته است، این سهم برای پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۳ معادل ۸۴ درصد است. اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۳ حدود ۱۴ درصد و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۳ حدود ۱۱ درصد افزایش نشان می‌دهد.

۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ با رقم ۴۷۸ هزار میلیارد ریال نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۳ برابر ۱۶ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۳ برابر ۱۰۰ درصد افزایش یافته است. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۴ حدود ۲۱ درصد است، در حالی که عملکرد این رقم در سال‌های ۱۳۸۶، ۱۳۸۷، ۱۳۸۸، ۱۳۸۹، ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به ترتیب ۲۲، ۲۴/۵، ۱۹، ۱۹ و ۱۵ درصد بوده و برای سال ۱۳۹۳ معادل ۱۳ درصد پیش‌بینی می‌شود. بنابراین به نظر می‌رسد همانند سال‌های قبل به دلیل بیش‌برآورد منابع و عدم تحقق آن، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مطابق قانون تخصیص نیابد.

۳. در صورت عدم تحقق منابع دولت به‌خصوص در بخش صادرات نفت خام و میعانات گازی بیشترین



آسیب به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خواهد رسید. به عنوان مثال در صورت کاهش قیمت نفت به ۶۰ دلار (۱۲ دلار کمتر از پیش‌بینی دولت) حداکثر منابع در دسترس برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حدود ۱۲۷ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ حدود ۱۰۵ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. در حالی که پیش‌بینی عملکرد این رقم در سال جاری حداکثر حدود ۶۸ هزار میلیارد ریال است.

۵. اعتبارات متفرقه در لایحه سال ۱۳۹۴ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۳ معادل ۵ درصد کاهش یافته است، اما همچنان ۲۲ درصد از مصارف عمومی را به خود اختصاص می‌دهد.

۶. منابع استان‌ها حدود ۲۲ درصد منابع عمومی و مصارف استان‌ها ۴ درصد مصارف عمومی دولت است. نسبت مصارف استانی به درآمد استانی نسبت به قانون سال ۱۳۹۳ حدود ۱۶ درصد کاهش یافته است، اما تفاوت ضرایب استان‌ها کمتر شده است، یعنی نسبت مزبور در استان‌ها به هم نزدیک شده است.

### پیشنهاد

با توجه به پیش‌بینی کاهش قیمت نفت و احتمال تداوم وضعیت فعلی تحریم‌ها در سال آتی احتمالاً تحقق منابع عمومی دولت در سال ۱۳۹۴ فاصله زیادی با رقم مصوب دولت در لایحه خواهد داشت. این عدم تحقق منابع به دلایل مختلف به حوزه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (یعنی اجرای طرح‌های عمرانی) منتقل خواهد شد. با توجه به این واقعیت پیشنهادهای زیر در دو سطح کوتاه و میان‌مدت قابل طرح است:

۱. بخش زیادی از مشکلات بودجه‌ای کشور ناشی از ساختار معیوب بودجه‌ریزی و دستگاه-محور بودن بودجه‌ریزی کشور است. تغییر شیوه بودجه‌ریزی از دستگاه - محور به مأموریت - محور می‌تواند بخشی از اعتبارات را آزاد کرده و در شرایط تغییر شدید اوضاع اقتصادی با کم کردن یا افزودن به مأموریت‌های دولت با شرایط نامساعد مقابله کرد. این امر نیازمند داشتن برنامه‌ای برای تحول در شیوه انجام امور عمومی دولت است که در قالب تحول در مدیریت بخش عمومی کشور قابل انجام است.

۲. طبیعی است که هرچه دولت بزرگ‌تر باشد و نقش پررنگ‌تری در اقتصاد داشته باشد، در مقابل نوسانات اقتصادی آسیب‌پذیرتر خواهد بود. تراکم‌زدایی و واگذاری تصدی‌ها به نهادهایی مانند شهرداری‌ها و بخش خصوصی باعث چابک شدن دولت و افزایش انعطاف‌پذیری دولت در مواجهه با حوادث ناخواسته می‌شود.

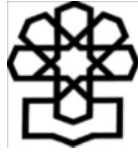
۳. یکی از اشکالات بودجه‌ریزی کشور وابستگی شدید بودجه دولت به عواید حاصل از صادرات

نفت خام است. رفع این آسیب نیازمند اصلاحات ساختاری هم در شیوه انجام وظایف دولت و هم در شیوه انجام تعیین محدوده وظایف دولت است.

۴. تحمیل بار مالی جدید به دولت از طریق ارائه پیشنهادهایی برای گسترش خدمات دولت و... بودجه سال ۱۳۹۴ را آسیب‌پذیرتر خواهد کرد.

#### منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور.
۲. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ و سنوات قبل کل کشور.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۰۶۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۱۴. تحلیلی بر مصارف بودجه (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: محمدتقی فیاضی، ناصر یارمحمدیان

همکاران: سیاوش تراز، فهیمه غفرانی، زهرا ذاکری، محمدرضا مالکی

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی: \_\_\_\_\_



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۹/۲۹