

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

۳. تحلیلی بر مصارف بودجه

(ویرایش اول)

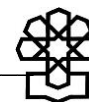
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۵۲۱۱
دی‌ماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|----|---|
| ۱ | چکیده |
| ۲ | مقدمه |
| ۵ | ۱-۱. اعتبارات بودجه عمومی در سطح کلان |
| ۸ | ۲-۱. اعتبارات هزینه‌ای |
| ۸ | ۲-۲. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه |
| ۱۰ | ۲-۲. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب دستگاه و ردیف |
| ۱۱ | ۲-۳. تغییرات اعتبارات دستگاهی |
| ۱۲ | ۲-۴. تغییرات برنامه‌های ذیل فصول |
| ۱۴ | ۲-۵. جبران خدمات کارکنان |
| ۱۵ | ۳-۱. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای |
| ۱۷ | ۴-۱. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی |
| ۱۹ | ۵-۱. اعتبارات متفرقه |
| ۲۲ | ۶-۱. بودجه استانی |
| ۲۶ | ۷-۱. پیش‌بینی عملکرد مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۶ |
| ۲۶ | ۷-۱. اعتبارات هزینه‌ای |
| ۲۶ | ۷-۲. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی |
| ۲۶ | ۷-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای |
| ۲۸ | نتیجه‌گیری |
| ۲۹ | پیشنهاد |
| ۳۰ | منابع و مأخذ |



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۳. تحلیلی بر مصارف بودجه (ویرایش اول)

چکیده

- مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۶ (با رقم ۳,۱۹۹ هزار میلیارد ریال) نسبت به مصوب سال ۱۳۹۵ (معادل ۲,۹۴۴ هزار میلیارد ریال) حدود ۸ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد حدود ۴۰ درصد افزایش یافته است. اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۶ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۵ معادل ۱۰ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد معادل ۲۳ درصد افزایش یافته است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه نسبت به مصوب سال ۱۳۹۵ برابر ۹ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال جاری حدود ۱۶۶ درصد افزایش یافته است. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نسبت به مصوب سال ۱۳۹۵، ۹ درصد کاهش و نسبت به پیش‌بینی این سال حدود ۶۷ درصد افزایش یافته است.
- سهم اعتبارات طرح‌های ملی، ردیف‌های متفرقه و استانی در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ به ترتیب ۴۹، ۳۸ و ۱۳ درصد است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ردیف‌های متفرقه رقمی برابر ۲۳۹ هزار میلیارد ریال دارد. 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.
- 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 ۱,۷۷۹ هزار میلیارد ریال حدود ۷۶ درصد کل اعتبارات هزینه‌ای بودجه را تشکیل می‌دهند.
- در بین اعتبارات تملک دارایی‌های مالی، بازپرداخت اصل اوراق مالی با مبلغ ۹۵ هزار میلیارد ریال و اعتبارات موضوع واگذاری سهام با ۸۹ هزار میلیارد ریال حدود ۸۸ درصد کل اعتبارات و بیشترین سهم را به خود اختصاص داده‌اند.
- با هر یک دلار کاهش قیمت نفت نسبت به آنچه دولت در لایحه بودجه پیش‌بینی کرده، حدود ۲۰ هزار میلیارد ریال از منابع دولت کاسته خواهد شد. این موضوع شدت ریسک‌پذیری منابع بودجه و وابستگی آن به متغیرهای خارج از کنترل را نشان می‌دهد. طبیعی است با وجود کسری تراز عملیاتی

هر چقدر منابع عمومی با عدم تحقق روبرو شود، عدم تخصیص اعتبار به طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای نیز افزایش خواهد یافت.

- تعداد ردیف‌های متفرقه از ۳۰۲ ردیف در سال ۱۳۹۵ به ۳۲۰ ردیف در سال ۱۳۹۶ افزایش یافته است. ضمن آنکه اعتبار این ردیف‌ها نسبت به سال قبل تغییر محسوسی نکرده 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.

- کل پرداختی به استان‌ها (مبتنی بر بودجه استانی) برابر با ۱۶۸ هزار میلیارد ریال و معادل ۵ درصد کل مصارف بودجه عمومی است. نکته دیگر در ارتباط با بودجه استانی این است که اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور افزایش چندانی نیافته است. این اعتبارات با افزایش ۴ درصدی نسبت به قانون سال ۱۳۹۵، به رقم ۹۱,۵۰۰ میلیارد ریال رسیده است.

- 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 به خصوص در قسمت اعتبارات برای قانونگذار دشوار می‌کند. به نظر می‌رسد اگر قانونگذار بخواهد صلاحیت‌ها و حقوق قانونی مصرح خود 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.

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؟

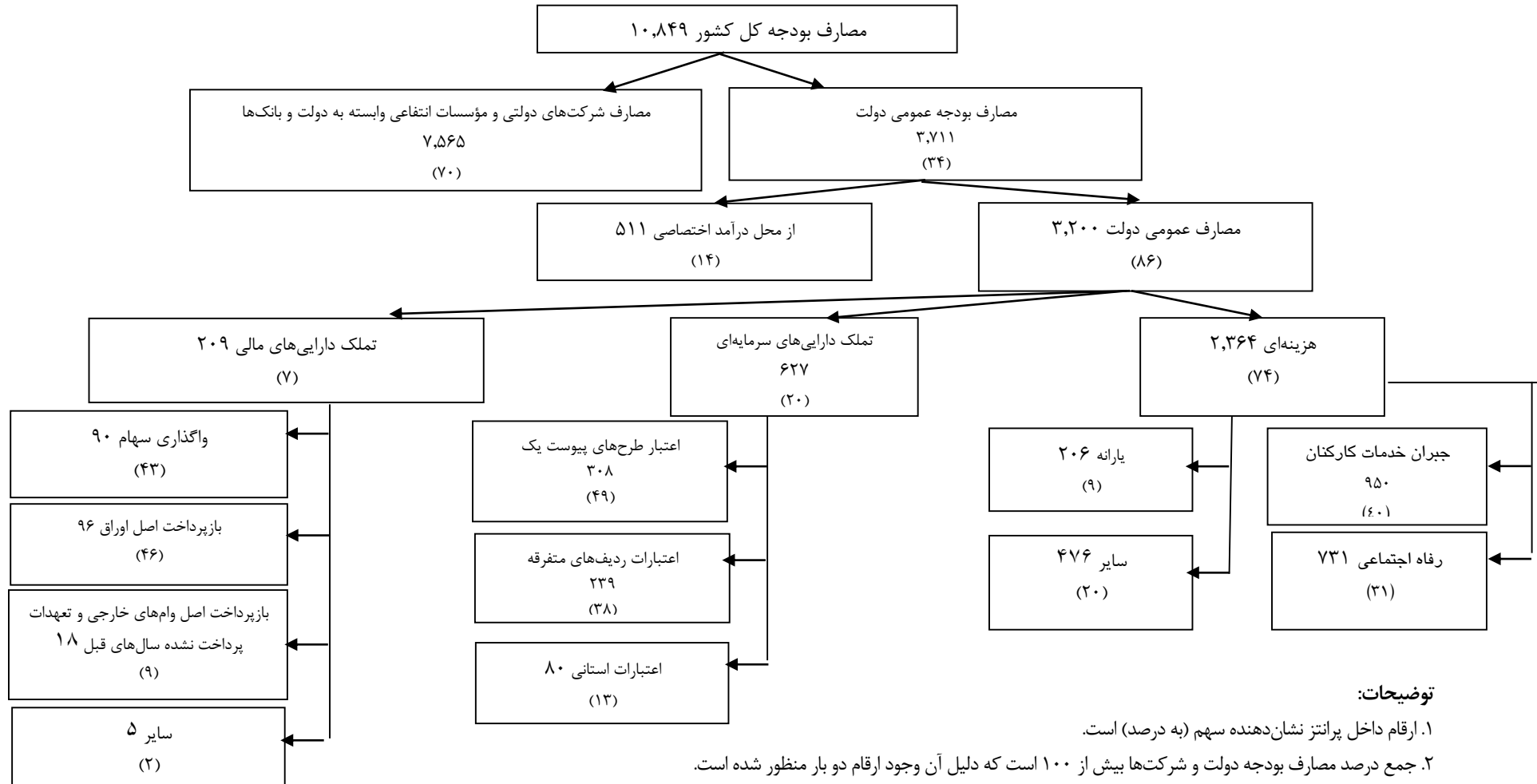


در صورتی که دولت اطلاعات مستندی ارائه دهد مجلس شورای اسلامی می‌تواند ضمن بررسی بودجه نسبت به اولویت‌بندی نیازهای اعتباری و محصول تعهد شده توسط دولت (نتایج) اعلام نظر کند. متأسفانه مستندات بودجه‌ای در ایران چنین اطلاعاتی را در اختیار قانونگذار قرار نمی‌دهد. این معضل بررسی بودجه را برای قانونگذار دشوار می‌کند.

در این گزارش عمدتاً تصویری از اعتبارات بودجه سال ۱۳۹۶ 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.

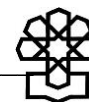
(هزار میلیارد ریال)

نمودار ۱. جایگاه مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۶



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 دو بار منظور شده است.
۳. تفاوت در سرجمع‌ها ناشی از گرد کردن اعداد است.



۱. اعتبارات بودجه عمومی در سطح کلان

مصارف بودجه عمومی دولت از دو جزء «مصارف عمومی» و «مصرف از محل درآمدهای اختصاصی» تشکیل می‌شود. از آنجا که در بودجه کل کشور منابع و مصارف عمومی دولت از اهمیت اساسی برخوردار است در این گزارش نیز عمده تمرکز روی این بخش از بودجه است.

مصارف عمومی از سه جزء «اعتبارات هزینه‌ای»، «تملك دارایی‌های سرمایه‌ای» و «اعتبارات تملك دارایی‌های مالی» تشکیل می‌شود که تغییرات آنها در این بخش بررسی می‌شود.

الف) مصارف بودجه عمومی: خلاصه مصارف بودجه عمومی دولت طی سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ به شرح جدول ۱ است.^۱

مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۶ برابر با ۳,۱۹۹ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۹۵ حدود ۸ درصد افزایش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد^۲ سال ۱۳۹۵ حدود ۴۰ درصد افزایش نشان می‌دهد.

ب) اعتبارات هزینه‌ای: در بودجه سال ۱۳۹۶ اعتبارات هزینه‌ای با رقم ۲,۳۶۳ هزار میلیارد ریال برابر ۷۴ درصد از مصارف عمومی دولت را به خود اختصاص داده است. این سهم برای پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۵ حدود ۸۳ درصد پیش‌بینی می‌شود.

اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ معادل ۱۰ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۵، معادل ۲۳ درصد افزایش یافته است.

ج) تملك دارایی‌های سرمایه‌ای: در بودجه سال ۱۳۹۶ اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای با رقم ۶۲۷ هزار میلیارد ریال سهم ۱۹ درصدی از مصارف عمومی دولت دارد. در صورتی که سهم اعتبارات مزبور در پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۵ حداکثر معادل ۱۰ درصد پیش‌بینی می‌شود.

اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۶ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۵ معادل ۹ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۵ (با اعتبارات مربوط به حوادث غیرمترقبه) حدود ۱۶۶ درصد افزایش یافته است.

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

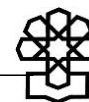
۲. در این قسمت پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۵ عمدتاً براساس ارقام عملکرد هشت ماهه اول سال صورت گرفته است.

د) **تملك دارایی‌های مالی:** در بودجه سال ۱۳۹۶ اعتبارات تملك دارایی‌های مالی با رقم ۲۰۹ هزار میلیارد ریال سهم ۶ درصدی از مصارف بودجه عمومی دارد. این سهم برای پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۵ معادل ۵ درصد پیش‌بینی می‌شود.

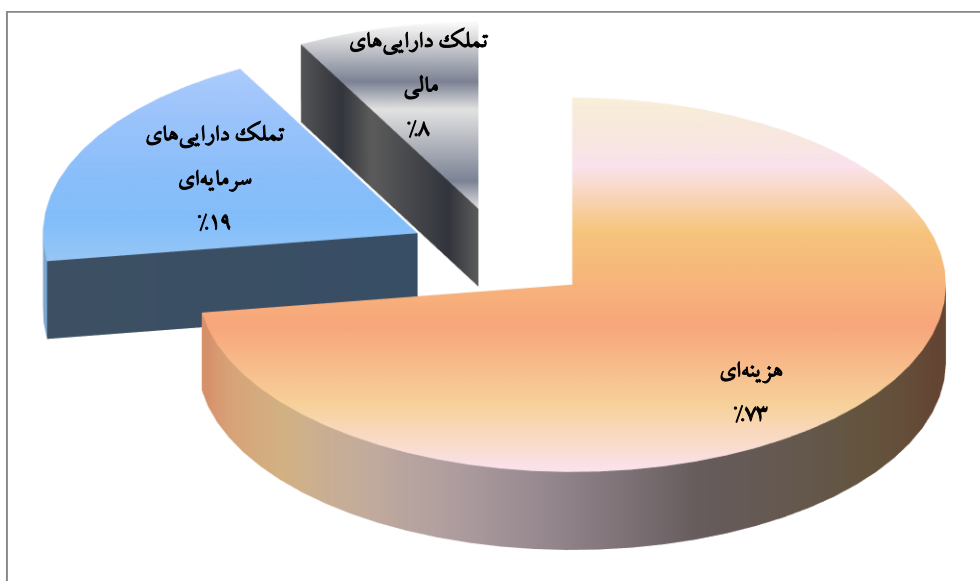
اعتبارات تملك دارایی‌های مالی سال ۱۳۹۶ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۵ معادل ۹ درصد کاهش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۵، ۶۷ درصد افزایش یافته است.

ه) **اعتبارات بودجه استانی:** درآمدهای استانی شامل کلیه مالیات‌های مستقیم و مالیات بر کالا و خدمات در استان‌ها، درآمد حاصل از مالکیت دولت و درآمد حاصل از خدمات در استان‌ها و درآمد حاصل از جرائم و خسارات است که در استان‌ها وصول می‌شود و به خزانه معین استان واریز می‌شود. بخشی از این درآمدها صرف امور استانی می‌شود و مابقی از طریق خزانه‌داری کل در امور ملی هزینه می‌شود. هرچند که اعتبارات ملی نیز در نهایت در استان‌های کشور هزینه شود. اما سازوکار تخصیص آن متفاوت از سازوکارهای اعتبارات استانی است. حدود ۲۶ درصد از منابع عمومی سال ۱۳۹۶ درآمدهای استانی است. در طرف مصارف از کل مصارف (معادل ۳,۲۰۰ هزار میلیارد ریال)، فقط ۵ درصد از آن استانی است. همچنین اعتبارات بودجه استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون سال ۱۳۹۵ حدود ۹ درصد رشد داشته است.

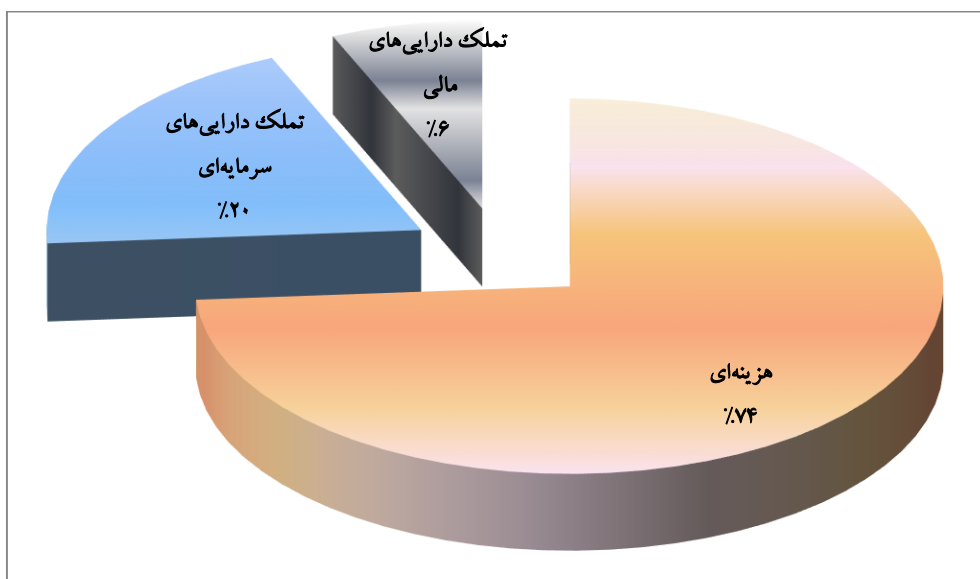
کل مصارف استانی برابر با ۱۶۸ هزار میلیارد ریال و معادل ۵ درصد کل مصارف بودجه عمومی است. نکته دیگر در ارتباط با بودجه استانی افزایش قابل توجه اعتبارات ۲ درصد درآمد نفت و میعانات برای استان‌های محروم و نفت‌خیز است که با افزایش ۲۳ درصدی نسبت به قانون سال ۱۳۹۵، به رقم ۲۰ هزار میلیارد ریال رسیده است. همچنین اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور با رشد ۴ درصدی به رقم ۹۵/۷ هزار میلیارد ریال رسیده است.



نمودار ۲. سهم اجزای مصارف عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۵



نمودار ۳. سهم اجزای مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶



جدول ۱. مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و تغییرات آن نسبت به سال ۱۳۹۵

(میلیارد ریال - درصد)

| ردیف | شرح | ۱۳۹۵ | | | ۱۳۹۶ | | | |
|------|---------------------------|--------------|-------|---------------------------|-----------------------|-------|----------------------|----------------------|
| | | قانون (۱) | سهم | پیش‌بینی عملکرد (۲) | لایحه بودجه (۳) | سهم | رشد به (۳) (۲) | رشد به (۳) (۱) |
| ۱ | هزینه‌های | ۲,۱۳۷,۶۲۸ | ۷۲/۶ | ۱,۹۱۴,۸۹۵ | ۲,۳۶۳,۷۴۱ | ۷۳/۹ | ۱۰/۶ | ۲۳/۴ |
| ۱-۱ | اعتبارات ملی و ردیف‌ها | ۱,۴۶۷,۳۱۱ | | | ۱,۵۷۴,۶۴۸ | | ۷/۳ | |
| ۱-۲ | حقوق و مزایای مستمر | ۵۹۵,۲۱۷ | | | ۷۰۰,۸۶۸ | | ۱۷/۸ | |
| ۱-۳ | استانی | ۷۵,۱۰۰ | | | ۸۸,۲۲۴ | | ۱۷/۵ | |
| ۲ | تملك دارایی‌های سرمایه‌ای | ۵۷۴,۸۰۹ | ۱۹/۵ | ۲۳۵,۹۱۶ | ۶۲۷,۰۹۹ | ۱۹/۶ | ۹/۱ | ۱۶۵/۸ |
| ۲-۱ | طرح‌های ملی و ردیف‌ها | ۵۰۴,۸۰۹ | | | ۵۴۷,۰۹۹ | | ۸/۴ | |
| ۲-۲ | استانی | ۷۰,۰۰۰ | | | ۸۰,۰۰۰ | | ۱۴/۳ | |
| ۳ | تملك دارایی‌های مالی | ۲۳۱,۵۰۰ | ۷/۹ | ۱۲۵,۰۰۰ | ۲۰۹,۱۵۰ | ۶/۵ | -۹/۷ | ۶۷/۳ |
| ۴ | جمع مصارف عمومی دولت | ۲,۹۴۳,۹۳۷ | ۸۷/۸ | ۲,۲۷۵,۸۱۰ | ۳,۱۹۹,۹۹۰ | ۸۶/۲ | ۸/۷ | ۴۰/۶ |
| ۵ | از محل درآمدهای اختصاصی | ۴۱۰,۹۵۸ | ۱۲/۲ | ۴۱۰,۹۵۸ | ۵۱۱,۲۴۷ | ۱۳/۸ | ۲۴/۴ | - |
| ۶ | مصارف بودجه عمومی دولت | ۳,۳۵۴,۸۹۵ | ۱۰۰/۰ | ۲,۶۸۶,۷۶۸ | ۳,۷۱۱,۲۳۷ | ۱۰۰/۰ | ۱۰/۶ | ۳۸/۱ |

توضیحات: ۱. در ردیف‌های خالی امکان پیش‌بینی عملکرد وجود ندارد. تملك دارایی‌های سرمایه‌ای شامل اعتبارات ماده (۱۰) و (۱۲) قانون تنظیم و ... است.

۲. جمع ردیف‌های ۱، ۲ و ۳ معادل ردیف ۴ است و جمع ردیف‌های ۴ و ۵ معادل ردیف ۶ می‌باشد.

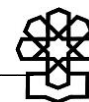
۲. اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و پیش‌بینی عملکرد این سال به ترتیب حدود ۱۰ و ۲۳ درصد افزایش یافته است.

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

۲-۱. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه

ارقام 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 حدود ۱,۹۳۲ هزار میلیارد ریال حدود ۸۲ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای دولت را در سال ۱۳۹۶ تشکیل می‌دهند. به عبارت دیگر حدود ۸۲ درصد اعتبارات هزینه‌ای دولت صرف پرداخت حقوق و دستمزد افراد شاغل (فصل ۱) و بازنشسته و سیاست‌های حمایتی (فصول ۴، ۵ و ۶) می‌شود.



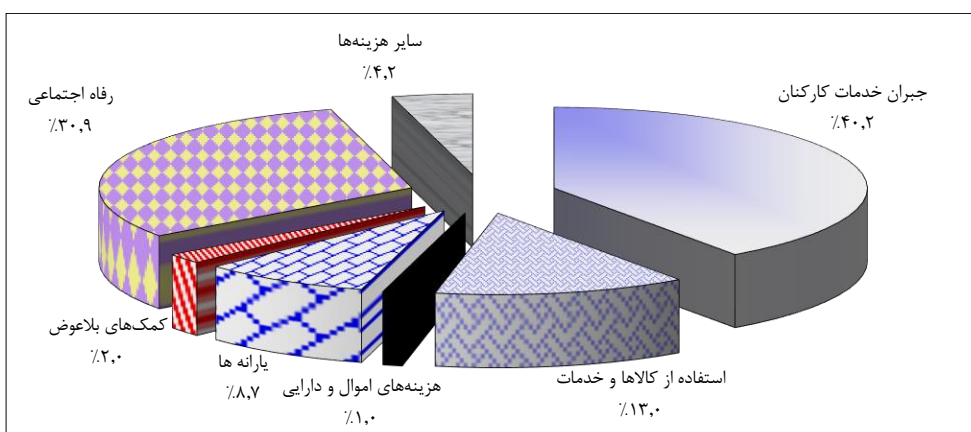
جدول ۲. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه (میلیارد ریال - درصد)

| ردیف | فصول هزینه | قانون ۱۳۹۴ (۱) | قانون ۱۳۹۵ (۲) | لایحه ۱۳۹۶ (۳) | رشد (۲) نسبت به (۱) | سهم | | |
|------|------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| | | | | | | ۱۳۹۴ (۱) | ۱۳۹۵ (۲) | ۱۳۹۶ (۳) |
| ۱ | ۱. جبران خدمات کارکنان | ۶۴۹,۵۱۱ | ۸۱۱,۹۹۰ | ۹۵۰,۲۶۳ | ۲۵/۰ | ۳۷/۲ | ۳۸/۰ | ۴۰/۲ |
| ۲ | ۲. استفاده از کالاها و خدمات | ۲۶۱,۸۱۹ | ۳۳۲,۹۲۶ | ۳۰۷,۴۹۸ | ۲۷/۲ | ۱۵/۰ | ۱۵/۶ | ۱۳/۰ |
| ۳ | ۳. هزینه‌های اموال و دارایی | ۱,۵۲۴ | ۱۲,۱۲۶ | ۲۴,۰۲۷ | ۶۹۵/۲ | ۰/۱ | ۰/۶ | ۱/۰ |
| ۴ | ۴. یارانه‌ها* | ۱۵۹,۲۳۸ | ۱۶۵,۵۶۷ | ۲۰۶,۴۲۳ | ۴/۰ | ۹/۱ | ۷/۷ | ۸/۷ |
| ۵ | ۵. کمک‌های بلاعوض | ۳۸,۳۸۱ | ۵۷,۳۱۳ | ۴۶,۱۹۳ | ۴۹/۳ | ۲/۲ | ۲/۷ | ۲/۰ |
| ۶ | ۶. رفاه اجتماعی | ۴۹۴,۲۳۸ | ۶۷۹,۶۷۴ | ۷۳۰,۸۶۹ | ۳۷/۵ | ۲۸/۳ | ۳۱/۸ | ۳۰/۹ |
| ۷ | ۷. سایر هزینه‌ها | ۱۴۲,۵۱۴ | ۷۸,۰۲۹ | ۹۸,۴۶۸ | -۴۵/۲ | ۸/۲ | ۳/۷ | ۴/۲ |
| | جمع اعتبارات هزینه‌ای | ۱,۷۴۷,۲۲۸ | ۲,۱۳۷,۶۲۸ | ۲,۳۶۳,۷۴۱ | ۲۲/۳ | ۱۰/۶ | ۱۰۰ | ۱۰۰ |

* این یارانه‌ها شامل یارانه نقدی پرداختی به مردم نیست ضمن آنکه بخش اندکی از آن صرف پرداخت یارانه مستقیم 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 به ترتیب ۱۷ درصد و ۷ درصد افزایش یافته است. از آنجایی که همواره بخشی از اعتبارات دو سر فصل «استفاده از کالاها و خدمات» و «رفاه اجتماعی» برای هزینه‌های پرسنلی تخصیص می‌یابد لذا رشد منفی و رشد کمتر از حد متعارف این دو سرفصل نشان می‌دهد که بخشی از اعتبارات این دو سرفصل به فصل اول (جبران خدمات) منتقل شده است که این امر نیز نشان از شفافیت بیشتر اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای پرسنلی در سال آینده دارد.

نمودار ۴. سهم فصول هزینه از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

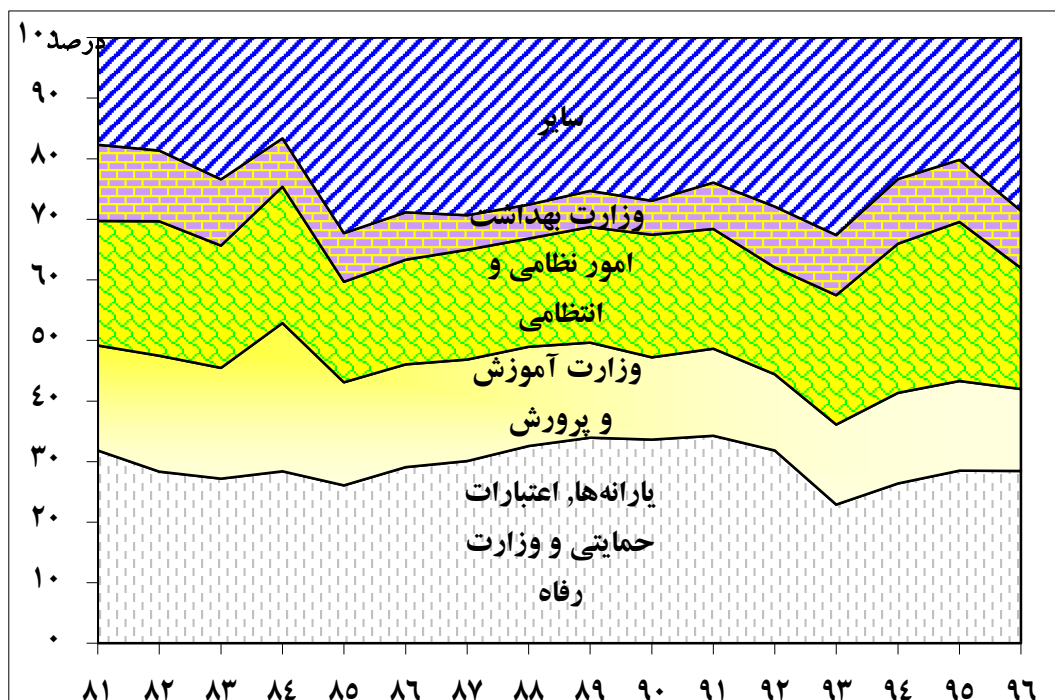


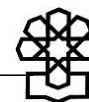
۲-۲. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای بر حسب دستگاه و ردیف

جدول ۳ و نمودار ۵ اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها و ردیف‌هایی که بیشترین سهم از اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۹۶ 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 حمایتی (یعنی اعتبارات منظور شده برای حوزه‌های یارانه، رفاه و تأمین اجتماعی) با مبلغ ۶۷۲ هزار میلیارد ریال بیشترین سهم ۲۸ درصدی را از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ دارد. 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 ۵۶۳ هزار میلیارد ریال سهم ۲۴ درصدی را از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ به خود اختصاص می‌دهد. پس از آن وزارت آموزش و پرورش (۳۲۰ هزار میلیارد ریال) و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (شامل دانشگاه‌های علوم پزشکی) (۲۲۴ هزار میلیارد ریال) به ترتیب با سهم ۱۴ و ۱۰ درصدی در رده‌های بعدی اختصاص اعتبارات هزینه‌ای به خود هستند.

موارد فوق در مجموع با اعتبار ۱,۷۷۹ هزار میلیارد ریال حدود ۷۶ درصد کل اعتبارات هزینه‌ای بودجه را تشکیل می‌دهند. نمودار ۵ ترکیب اعتبارات اقلام عمده هزینه‌ای را طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۶ نشان می‌دهد.

نمودار ۵. سهم اقلام عمده اعتبارات هزینه‌ای، سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۶ (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 ۱۳۹۴ (۱) | | قانون بودجه سال ۱۳۹۵ (۲) | | لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ (۳) | | رشد |
|------|-----------------------------------|--------------------------|-----|--------------------------|-----|--------------------------|-----|-----|
| | | اعتبار | سهم | اعتبار | سهم | اعتبار | سهم | |
| ۱ | یارانه، رفاه و تأمین اجتماعی | ۴۳۸,۵۳۹ | ۲۶ | ۵۶۱,۸۸۲ | ۲۸ | ۶۷۱,۹۳۵ | ۲۸ | ۲۰ |
| ۲ | امور نظامی و انتظامی | ۴۰۹,۰۸۰ | ۲۵ | ۵۱۷,۳۶۹ | ۲۶ | ۵۶۳,۲۳۱ | ۲۴ | ۹ |
| ۳ | وزارت آموزش و پرورش | ۲۴۷,۷۷۳ | ۱۵ | ۲۹۲,۱۰۰ | ۱۵ | ۳۱۹,۸۹۱ | ۱۴ | ۱۰ |
| ۴ | وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی | ۱۷۷,۰۴۱ | ۱۱ | ۲۰۳,۱۴۵ | ۱۰ | ۲۲۴,۳۸۲ | ۱۰ | ۱۵ |
| | جمع | ۱,۰۰۶,۳۴۹ | ۷۷ | ۱,۵۷۴,۴۹۶ | ۸۰ | ۱,۷۷۹,۴۳۹ | ۷۶ | ۲۴ |

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 ارقامی که ذیل احکام و تبصره‌ها پیش‌بینی شده، اما در سقف ماده واحده لحاظ نشده است را شامل نمی‌شود.

۲-۳. تغییرات اعتبارات دستگاهی

تغییرات عمده اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها مبتنی بر لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، بدین صورت است:

- **اعتبارات دستگاهی عمده:** در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، وزارت آموزش و پرورش (با ۱۳/۳ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای با اعتباری به میزان ۳۱۵ هزار میلیارد ریال)، صندوق بازنشستگی کشوری (با ۹/۳ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای با اعتباری به میزان ۲۲۰ هزار میلیارد ریال)، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (با ۷/۸ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۸۵ هزار میلیارد ریال)، ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (حدود ۵/۶ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۳۲ هزار میلیارد ریال)، بنیاد شهید و امور ایثارگران (با ۴/۶ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۰۹ هزار میلیارد ریال)، سازمان بیمه سلامت (با ۴/۲ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۰۰ هزار میلیارد ریال) و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (با ۳/۸ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۹۰ هزار میلیارد ریال) بالاترین میزان از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای و در مجموع نزدیک به نیمی از این اعتبارات را به‌خود اختصاص داده‌اند.^۱

۱. اعتبارات فوق شامل اعتبارات درج شده در جدول ۷ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و اعتبارات متفرقه است.

۲-۴. تغییرات برنامه‌های ذیل فصول

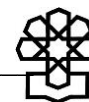
در لایحه و قانون بودجه سال ۱۳۹۵ طبقه‌بندی هزینه‌ها به کلی عوض شد. به طوری که امور ۴ گانه سابق به ۱۰ امور و ۲۱ فصل سابق به ۵۰ فصل جدید تغییر یافته است. طبقاً برنامه‌های ذیل فصول و شماره طبقه‌بندی‌ها نیز تغییر کرده است. با این کار از نظر سری زمانی امکان مقایسه امور، فصول و برنامه‌ها وجود ندارد. البته جالب است که ۲ سال بعد از این تغییرات و افزایش امور به ۱۰ امور هنوز ذیل جدول ۶ لایحه عبارت «جمع امور چهارگانه» درج می‌شود. در این قسمت بین امور و فصول قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و لایحه ۱۳۹۶ مقایسه‌ای اجمالی به عمل می‌آوریم که در جداول ۴، ۵ و ۶ بازتاب یافته است. اعتبارات هر یک از امور و فصول و رشد آنها می‌تواند بازتاب‌دهنده جهت‌گیری سیاست‌های دولت در سال آینده باشد. بنابراین به نکات و برخی از مهمترین این تغییرات اشاره می‌کنیم:

- از نظر اعتبارات کل به ترتیب امور رفاه اجتماعی، امور آموزش و پژوهش، امور دفاعی و امنیتی و امور سلامت بالاترین وزن را در بین امور دارند. این چهار امور ۷۷ درصد کل اعتبارات امور را به خود اختصاص می‌دهند. امور محیط زیست و امور دفاعی و امنیتی نسبت به سال ۱۳۹۵ به ترتیب ۳۳/۵ و ۲۱/۷ درصد رشد داشته‌اند، در حالی که کل امور رشدی حدود ۱۵ درصد داشته است. از نظر اعتبارات هزینه‌ای، چهار امور فوق بیشترین سهم را داشته‌اند اما از نظر اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور اقتصادی، امور مسکن، عمران شهری و روستایی، امور آموزش و پژوهش و امور فرهنگ، تربیت‌بدنی و گردشگری بیشترین سهم را داشته‌اند.

- اطلاعات ۸ فصل مهم از بین ۵۰ فصل در جدول ۶ گزارش آمده است. سه چهارم کل اعتبارات فصول به این فصول هشت‌گانه اختصاص دارد. فصل حمایتی، فصل دفاع، فصل درمان، فصل آموزش و پرورش عمومی و به ترتیب بیشترین سهم را از کل اعتبارات فصول به خود اختصاص می‌دهند. تقریباً همین ترتیب در بخش اعتبارات هزینه‌ای حفظ شده است. اما در بخش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل بیشترین سهم و پس از آن فصول منابع آب، کشاورزی و منابع طبیعی، آب و فاضلاب و توسعه و خدمات شهری روستایی و عشایری بیشترین سهم را دارند.

جدول ۴. رشد اعتبارات کل امور (شامل اختصاصی) در لایحه ۱۳۹۶ نسبت به قانون ۱۳۹۵

| ردیف | امور | رشد | ردیف | امور | رشد |
|------|---------------------|------|------|----------------------------------|------|
| ۱ | امور محیط زیست | ۳۳/۵ | ۶ | امور خدمات عمومی | ۱۴/۹ |
| ۲ | امور دفاعی و امنیتی | ۲۱/۷ | ۷ | امور قضایی | ۱۱/۲ |
| ۳ | امور رفاه اجتماعی | ۱۷/۴ | ۸ | امور فرهنگ، تربیت‌بدنی و گردشگری | ۱۰/۱ |
| ۴ | امور اقتصادی | ۱۶/۰ | ۹ | امور آموزش و پژوهش | ۹/۶ |
| ۵ | امور سلامت | ۱۵/۷ | ۱۰ | امور مسکن، عمران شهری و روستایی | ۸/۳ |



جدول ۵. رتبه‌بندی امور از نظر اعتبارات در لایحه بودجه ۱۳۹۶ (شامل اعتبارات اختصاصی)

(میلیارد ریال)

| رتبه | امور | کل اعتبارات | امور | هزینه‌های | امور | تملك دارایی‌های سرمایه‌ای |
|------|----------------------------------|-------------|----------------------------------|-----------|----------------------------------|---------------------------|
| ۱ | امور رفاه اجتماعی | ۷۳۵,۵۰۵ | امور رفاه اجتماعی | ۷۳۲,۵۷۷ | امور اقتصادی | ۲۰۷,۹۷۲ |
| ۲ | امور آموزش و پژوهش | ۵۵۸,۲۷۴ | امور آموزش و پژوهش | ۵۲۳,۲۲۹ | امور مسکن، عمران شهری و روستایی | ۵۹,۴۸۸ |
| ۳ | امور دفاعی و امنیتی | ۵۱۱,۰۵۶ | امور دفاعی و امنیتی | ۴۹۷,۰۹۴ | امور آموزش و پژوهش | ۳۵,۰۴۵ |
| ۴ | امور سلامت | ۴۸۳,۴۰۷ | امور سلامت | ۴۷۴,۵۳۲ | امور فرهنگ، تربیت‌بدنی و گردشگری | ۳۱,۴۴۷ |
| ۵ | امور اقتصادی | ۲۸۵,۰۵۱ | امور خدمات عمومی | ۸۲,۸۲۲ | امور خدمات عمومی | ۱۸,۵۴۱ |
| ۶ | امور خدمات عمومی | ۱۰۱,۳۶۳ | امور اقتصادی | ۷۷,۰۷۹ | امور دفاعی و امنیتی | ۱۳,۹۶۲ |
| ۷ | امور فرهنگ، تربیت‌بدنی و گردشگری | ۹۲,۸۷۸ | امور قضایی | ۶۴,۵۵۳ | امور سلامت | ۸,۸۷۶ |
| ۸ | امور قضایی | ۷۱,۸۷۲ | امور فرهنگ، تربیت‌بدنی و گردشگری | ۶۱,۴۳۱ | امور قضایی | ۷,۳۱۸ |
| ۹ | امور مسکن، عمران شهری و روستایی | ۶۲,۹۹۳ | امور مسکن، عمران شهری و روستایی | ۳,۵۰۵ | امور رفاه اجتماعی | ۲,۹۲۸ |
| ۱۰ | امور محیط زیست | ۵,۲۰۸ | امور محیط زیست | ۲,۸۷۵ | امور محیط زیست | ۲,۳۳۲ |

جدول ۶. رتبه‌بندی فصول از نظر اعتبارات در لایحه بودجه ۱۳۹۶ (شامل اعتبارات اختصاصی)

(میلیارد ریال)

| رتبه | فصول | کل اعتبارات | فصول | هزینه‌های | فصول | تملك دارایی‌های سرمایه‌ای |
|------|---------------------------|-------------|---------------------------|-----------|--|---------------------------|
| ۱ | فصل حمایتی | ۵۰۱,۳۶۶ | فصل حمایتی | ۴۹۹,۲۴۸ | فصل حمل‌ونقل | ۸۴,۸۸۴ |
| ۲ | فصل دفاع | ۴۰۰,۱۰۹ | فصل دفاع | ۳۹۱,۷۹۱ | فصل منابع آب | ۴۹,۳۰۱ |
| ۳ | فصل درمان | ۳۶۸,۷۵۹ | فصل درمان | ۳۶۱,۸۲۳ | فصل کشاورزی و منابع طبیعی | ۴۷,۳۶۶ |
| ۴ | فصل آموزش و پرورش عمومی | ۳۰۶,۷۸۵ | فصل آموزش و پرورش عمومی | ۲۹۳,۲۶۱ | فصل آب و فاضلاب | ۳۰,۶۳۳ |
| ۵ | فصل بیمه‌های اجتماعی | ۲۱۱,۱۹۳ | فصل بیمه‌های اجتماعی | ۲۱۱,۱۹۳ | فصل توسعه و خدمت شهری روستایی و عشایری | ۲۸,۴۵۲ |
| ۶ | فصل آموزش عالی | ۱۵۹,۳۵۶ | فصل آموزش عالی | ۱۴۴,۸۱۶ | فصل انرژی | ۱۵,۷۰۰ |
| ۷ | فصل حفظ نظم و امنیت عمومی | ۱۰۹,۴۹۶ | فصل بهداشت | ۱۰۶,۱۴۲ | فصل آموزش عالی | ۱۴,۵۴۱ |
| ۸ | فصل بهداشت | ۱۰۸,۰۸۲ | فصل حفظ نظم و امنیت عمومی | ۱۰۳,۸۵۳ | فصل آموزش و پرورش عمومی | ۱۳,۵۲۴ |
| | کل اعتبارات ده‌گانه | ۲,۹۰۷,۶۰۷ | کل اعتبارات ده‌گانه | ۳۸۷,۹۰۹ | کل اعتبارات ده‌گانه | ۲,۵۱۹,۶۹۸ |
| | سهم از کل اعتبارات | ٪۷۵ | سهم از کل اعتبارات | ٪۷۳ | سهم از کل اعتبارات | ٪۸۴ |

۲-۵. جبران خدمات کارکنان

هزینه‌های حقوق و دستمزد در سال ۱۳۹۶

یکی از نقایص مهم بودجه سنواتی این است که به اصلی‌ترین سؤالات نظیر اینکه دولت سالیانه چه میزان اعتبار بابت حقوق و مزایای کارکنان تخصیص می‌دهد یا هزینه می‌کند، پاسخ نمی‌دهد و عملاً بودجه سنواتی فاقد این شفافیت است که چه میزان از اعتبارات هزینه‌ای (جاری) برای این امر تخصیص می‌یابد. محاسبات نشان می‌دهد که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ اعتباری معادل ۱,۰۶۵ هزار میلیارد ریال (یعنی ۴۵/۰۶ درصد اعتبارات هزینه‌ای) صرف پرداخت هزینه‌های پرسنلی وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای نظامی و انتظامی خواهد شد. همچنین اعتباری بالغ بر ۴۱۲ هزار میلیارد ریال (یعنی، ۱۷/۴ درصد اعتبارات هزینه‌ای) نیز صرف پرداخت حقوق بازنشستگان، وظیفه‌بگیران و مستمری‌بگیران کشوری و لشگری و حقوق جانبازان حالت اشتغال و والدین شهدا خواهد شد. در مجموع در سال ۱۳۹۶ اعتباری معادل ۱,۴۷۷ هزار میلیارد ریال (۶۲/۵ درصد اعتبارات هزینه‌ای) صرفاً برای پرداخت حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان دستگاه‌های اجرایی و والدین شهدا هزینه خواهد شد. این درحالی است که در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ سهم این اعتبار ۱,۳۱۷ هزار میلیارد ریال (۶۱/۶ درصد اعتبارات هزینه‌ای) بود و لذا شاهد رشد ناچیز سهم اعتبار حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان در اعتبارات هزینه‌ای هستیم.

نکته قابل اعتنا اینکه در بخش اعتبارات مربوط به جبران خدمات کارکنان و به تبع آن حقوق و مزایای مستمر کارکنان دستگاه‌های اجرایی همانند سال ۱۳۹۵، شاهد شفافیت بیشتر بودجه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ به نسبت سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ هستیم. به نحوی که به‌رغم افزایش ۱۰ درصدی اعتبارات هزینه‌ای (جاری)، اعتبار جبران خدمات کارکنان به میزان ۱۷ درصد رشد را نشان می‌دهد. این افزایش درحالی است که اعتبار فصل دوم (استفاده از کالاها و خدمات) با ۸ درصد رشد منفی از ۳۳۲ هزار میلیارد ریال به ۳۰۷ هزار میلیارد ریال کاهش یافته و اعتبار فصل ششم (رفاه اجتماعی) تنها با ۷/۵ درصد رشد مواجه شده است. از آنجایی که همواره بخشی از اعتبارات دو سرفصل استفاده از کالاها و خدمات و رفاه اجتماعی برای هزینه‌های پرسنلی تخصیص می‌یابد لذا رشد منفی و رشد کمتر از حد متعارف این دو سرفصل نشان می‌دهد که بخشی از اعتبارات این دو سرفصل به فصل اول (جبران خدمات) منتقل شده است. سرجمع اعتبار این سه سرفصل در سال ۱۳۹۶ نیز نشان می‌دهد که به نسبت سال ۱۳۹۵ تنها ۹ درصد رشد داشته است. در همین حال اعتبار مربوط به حقوق و مزایای مستمر دستگاه‌های اجرایی که در جدول ۷ درج می‌گردد نیز به نسبت سال ۱۳۹۵ با ۱۷/۷ درصد رشد مواجه شده است یعنی از ۵۹۵ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۵ به ۷۰۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۶ افزایش یافته است، که این امر نیز ناشی از جابجایی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی است به نحوی که اعتبارات مربوط



به حقوق و مزایای مستمر برخی از دستگاه‌های اجرایی که در ستون سایر درج می‌گردید به ستون حقوق و مزایای مستمر منتقل شده است که این امر موجب شفافیت بیشتر اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای پرسنلی طی دو سال اخیر دارد. البته بجز فصول بررسی ردیف‌ها در جداول ۷ و ۹ لایحه نیز نشان می‌دهد که حقوق و مزایا از ردیف‌های مختلفی پرداخت می‌شود. یعنی علاوه بر ستون‌های «حقوق و مزایای مستمر» و «سایر» از محل ردیف‌های متفرقه نیز حقوق و مزایا پرداخت می‌شود مانند ردیف ۷۰-۵۳۰۰۰۰ به مبلغ ۶۵ میلیارد ریال یا ردیف ۳۵-۵۳۰۰۰۰ به مبلغ ۹ هزار میلیارد ریال که صرف پرداخت پاداش می‌شود.

در تبصره‌های بودجه در مورد شفافیت حقوق و مزایا حکمی درج شده که به موجب آن امکان جمع حقوق و مزایای تمام دستگاه‌های اجرایی بخش عمومی فراهم می‌شود (بند «د» تبصره «۲۱»). در تبصره «۷» بند «ه» برای پرداخت حقوق بازنشستگان از محل فروش سهم‌الشرکه دولت و ردیف‌های متفرقه اعتباری برابر ۱۲ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. در تبصره «۶» لایحه نیز سقف معافیت مالیاتی برای حقوق‌بگیران ۱/۵ میلیون تومان در ماه اعلام شده است.

۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای^۱

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 ۱۳۹۶ با رقم ۶۲۷ هزار میلیارد ریال در مقایسه با مصوب سال ۱۳۹۵ (۵۷۵ هزار میلیارد ریال) ۹ درصد افزایش یافته است، اما نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۵ (۲۳۶ هزار میلیارد ریال) بیش از ۲/۶ برابر شده است.

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 به گسترش فعالیت‌های عمرانی و آبادانی کشور.

۱. ابعاد مختلف این بخش از اعتبارات در گزارش مستقلی بررسی 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 عمرانی وعده داده شده به دلیل کمبود منابع و عدم تحقق پیش‌بینی‌های منابع اجرایی نخواهد شد؛

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

براساس اطلاعات پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ برای اتمام طرح‌های عمرانی ملی و استانی ویژه حدود ۳۲۰ هزار میلیارد تومان اعتبار (به قیمت‌های فعلی) نیاز است. این به شرطی است که کل اعتبارات سال ۱۳۹۵ تخصیص پیدا کند که البته چنین امری اتفاق نمی‌افتد. از طرف دیگر بیش از یک سوم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بخش ردیف‌های متفرقه متمرکز شده است، درحالی که هیچ اطلاعاتی از سال شروع و خاتمه آنها و میزان اعتبار مورد نیاز برای تکمیل آنها در دست نیست. بنابراین مهمترین سؤال بی‌پاسخ میزان اعتبار مورد نیاز برای تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام است. البته سؤالات دیگری نیز وجود دارد و آن اینکه چه تعدادی از طرح‌ها باید متوقف شود (به دلایل نداشتن توجیه فنی و اقتصادی)؟ چه تعداد از طرح‌ها دارای بازدهی اقتصادی است و بخش خصوصی مایل به خرید آنهاست؟ و در نهایت چه تعداد از طرح‌ها را به دلایل متعدد حتماً دولت باید تکمیل کند؟

البته، دولت راهبرد خود برای واگذاری طرح‌های عمرانی را از طریق تبصره «۲۰» اعلام کرده است. براساس سازوکار این تبصره طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام دارای توجیه اقتصادی با چهار منبع:

الف) ۲۰ درصد آورده بخش خصوصی،

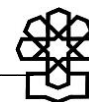
ب) ۲۵ درصد از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای،

ج) ۲۵ درصد از طریق صندوق توسعه ملی،

د) ۳۰ درصد نیز از منابع داخلی بانک‌ها تأمین مالی و به بخش خصوصی واگذار می‌شود یا با مشارکت آن تکمیل می‌شود.

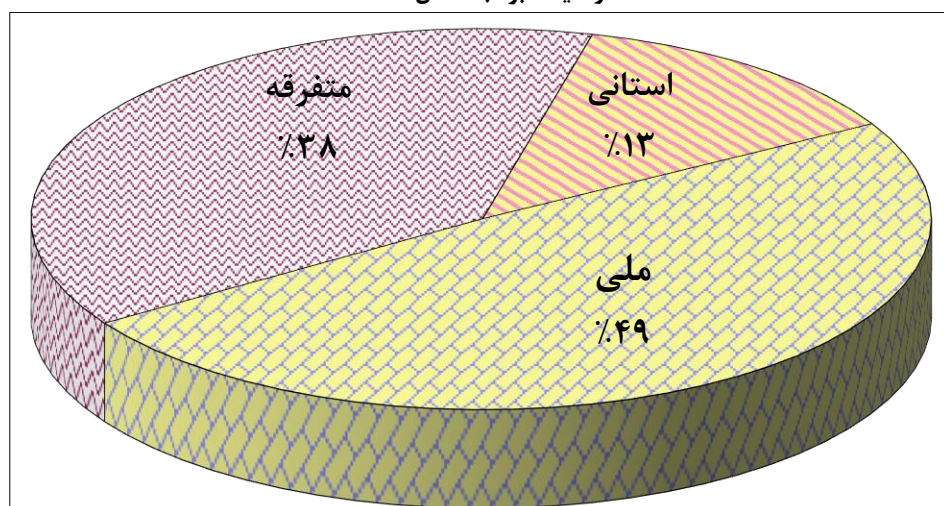
البته بند «۳» راهبرد فوق با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی برنامه ششم مغایر است.^۱ مگر اینکه بخش خصوصی با تملیک طرح عمرانی و خارج از چارچوب بودجه عمومی از مشارکت صندوق توسعه برخوردار شود. اشکالات دیگری نیز برای اجرایی شدن این سازوکار وجود دارد که می‌توان به مواردی مانند قیمتگذاری غیرواقعی طرح‌های عمرانی اشاره کرد.

۱. با بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم مغایر است.



سهم اعتبارات طرح‌های ملی، ردیف‌های متفرقه و استانی در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ به ترتیب ۴۹، ۳۸ و ۱۳ درصد است (نمودار ۶). اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ردیف‌های متفرقه با رقمی معادل ۲۳۹ هزار میلیارد ریال حدود ۳۸ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به خود اختصاص می‌دهد (این سهم در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ نیز همین مقدار 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 ۱۳۹۶



۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی با رقم ۲۰۹ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵، حدود ۹ درصد کاهش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۵، افزایش قابل ملاحظه‌ای (۶۷ درصد) یافته است.

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ (مشمول بر واگذاری سهام، بازپرداخت اصل اوراق مالی، تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل و...) مبلغ ۲۰۹ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور معادل ۹ درصد کاهش یافته است (جدول ۷). این درحالی است که

پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۵ مبلغ ۱۲۵ هزار میلیارد ریال بابت تملک دارایی‌های مالی پرداخت شود که در این صورت این رقم در سال ۱۳۹۶ نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۵ بیش از ۶۷ درصد افزایش نشان می‌دهد (جدول ۱). در سال ۱۳۹۵ عملکرد فروش اوراق مالی (مانند اسناد خزانه و صکوک اجاره) نسبتاً بالاست، اما به دلیل مجوزی که مجلس به دولت داده (مبنی بر استفاده از سرجمع بودجه برای تسویه اصل و سود اوراق)، دولت در عمل بدون آنکه برای بازپرداخت اوراق رقمی پیش‌بینی کرده باشد، از سرجمع اعتبارات و در بخش اعتبارات هزینه‌ای اقدام به بازپرداخت اوراق کرده است. در حالی که براساس اصول نظام مالی دولت (GFS) باید پرداخت سود اوراق در بخش هزینه‌ها و بازپرداخت اصل اوراق در بخش تملک دارایی‌های مالی منظور شود.

در بین اعتبارات تملک دارایی‌های مالی، بازپرداخت اصل اوراق مالی با مبلغ ۹۵ هزار میلیارد ریال و اعتبارات موضوع واگذاری سهام با ۸۹ هزار میلیارد ریال حدود ۸۸ درصد کل اعتبارات و بیشترین سهم را به خود اختصاص داده‌اند. (جدول ۷).

در لایحه بودجه ذیل ردیف اعتبارات موضوع واگذاری سهام در جدول شماره ۸ لایحه اقلامی درج شده که جای سؤال دارد. این ارقام عبارت است از «تسویه مطالبات اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی از محل اوراق اصلاحی با مبلغ ۵۰۰ میلیارد ریال»، «اوراق تسویه خزانه با مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال» و «بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده از محل انتشار اوراق جدید با عدد (۱)».

(میلیارد ریال - درصد)

جدول ۷. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

| کد ردیف | عنوان ردیف | قانون بودجه ۱۳۹۴ | | | قانون بودجه ۱۳۹۵ | | | لایحه بودجه ۱۳۹۶ | | |
|---------|--|------------------|---------|-------|------------------|------|-------|------------------|-------|-------|
| | | اعتبار | سهم | رشد | اعتبار | سهم | رشد | اعتبار | سهم | رشد |
| ۱۰۱۰۰۰ | واگذاری سهام | ۷۰,۵۰۰ | ۶۶/۱ | -۵۹/۵ | ۱۹۸,۳۶۰ | ۸۵/۷ | ۱۸۱/۴ | ۸۹,۸۶۰ | ۴۳/۰ | -۵۴/۷ |
| ۱۰۲۰۰۰ | بازپرداخت اصل اوراق مشارکت | ۱۵,۸۷۱ | ۱۴/۹ | -۱۵/۳ | ۱۷,۵۳۰ | ۷/۶ | ۱۰/۵ | ۹۵,۸۳۰ | ۴۵/۸ | ۴۴۶/۷ |
| ۱۰۳۰۰۰ | بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی | ۱,۱۳۰ | ۱/۱ | -۳۰/۵ | ۵۸۰ | ۰/۳ | -۴۸/۷ | ۵۸۰ | ۰/۳ | ۰/۰ |
| ۱۰۴۰۰۰ | تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل | ۱۰,۳۵۰ | ۹/۷ | ۸۴/۸ | ۷,۸۱۰ | ۳/۴ | -۲۴/۵ | ۴,۴۶۰ | ۲/۱ | -۴۲/۹ |
| ۱۰۵۰۰۰ | بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات | ۸,۰۸۳ | ۷/۶ | -۱۹/۴ | ۷,۲۲۰ | ۳/۱ | -۱۰/۷ | ۱۸,۴۲۰ | ۸/۸ | ۱۵۵/۱ |
| ۱۰۷۰۰۰ | سرمایه‌گذاری و کمک‌های فرهنگی و اقتصادی بین‌المللی | ۸۰۰ | ۰/۷ | ۰/۰ | ۰ | - | - | - | - | - |
| | جمع | ۲۰۵,۸۲۶ | ۱۰۶,۷۳۴ | ۱۰۰ | ۲۳۱,۵۰۰ | ۱۰۰ | ۱۱۶/۹ | ۲۰۹,۱۵۰ | ۱۰۰/۰ | -۹/۷ |

توضیحات:

۱. تفاوت در مجموع، در صورت وجود، به دلیل گرد کردن اعداد است.

۲. در لایحه بودجه ۱۳۹۶ عنوان بازپرداخت اصل اوراق مشارکت به «بازپرداخت اصل اوراق مالی» تغییر یافته است.



گفتنی است که گنجاندن 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» و «۸» ماهیت هزینه‌ای و بندهای «۱»^۶ و «۷»^۷ ماهیت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارند. نکته جالب دیگر اینکه ردیفی تحت عنوان «بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده از محل انتشار اوراق جدید» با عدد ۱ ذیل همین ردیف‌ها درج شده است. علاوه بر مشکلات گفته شده در ابتدای گزارش، این سؤال مطرح است که بازپرداخت اوراق مالی چه ربطی به مصارف مربوط به واگذاری سهام دارد و چرا در محل خود یعنی «ردیف ۱۰۲۰۰۰- بازپرداخت اوراق مالی» درج نشده است؟ و آیا دولت قصد دارد از محل واگذاری سهام، اصل و سود اوراق مالی (مانند اسناد خزانه و اوراق اجاره را نیز پرداخت کند؟

نکته مهم دیگر این است که دولت در تبصره «۵» بند «ح» جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۶ مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال فروش اوراق مالی اسلامی با سررسید تا پنج سال منتشر کند اما در سمت مصارف در بخش تملک دارایی‌های مالی به جای رقم فوق صرفاً عدد ۱ درج کرده است که به معنی مغشوش بودن ارقام، جداول و سقف بودجه پیشنهادی دولت است.

۵. اعتبارات متفرقه

اعتبارات متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ برابر ۵۳۳ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم مشابه در سال قبل (۵۹۵ هزار میلیارد ریال) ۴/۵ درصد افزایش یافته است. سهم اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از ردیف‌های متفرقه به ترتیب ۵۲ و ۴۸ درصد است. این سهم در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به ترتیب ۶۳ و ۳۷ درصد بوده است. همچنین نسبت اعتبارات ردیف‌های متفرقه نسبت به مصارف عمومی حدود ۲۰ درصد است. این نسبت در قانون سال ۱۳۹۵ نیز حدود ۲۰ درصد بوده است.

۱. تقویت تعاونی‌ها.

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

تعداد ردیف‌های متفرقه از ۳۰۲ ردیف در سال ۱۳۹۵ به ۳۲۰ ردیف در سال ۱۳۹۶ افزایش یافته است. هرچند سهم اعتبار ردیف‌های متفرقه به مصارف عمومی نسبت به سال قبل از آن تغییر محسوسی نکرده است. اعتبارات متفرقه طبق روال 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.

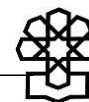
اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه با تعداد ۱۵۹ و نیمی از اعتبارات متفرقه بیشترین سهم را در اعتبارات متفرقه دارد. بعد از آن یارانه‌ها سهم ۲۵ درصدی و ردیف‌های موردی با ۱۶ درصد اعتبارات به ترتیب بیشترین سهم را در اعتبارات متفرقه دارند.

از میان ۱۵۹ ردیف مربوط به بخش اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه، بیشترین رقم به ردیف «اعتبارات موضوع ماده (۳۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)»^۱ با مبلغ ۵۳ هزار میلیارد ریال و پس از آن مربوط به ردیف «اعتبارات موضوع مازاد درآمدهای وصولی مالیات مستقیم و مصرف و فروش به‌منظور آموزش و ارتقای دانش تخصصی، رفع کمبود تجهیزات و تأسیسات مورد نیاز، پرداخت پاداش به کارکنان و اجرای طرح جامع مالیاتی و مالیات بر ارزش...» با مبلغ ۱۸ هزار میلیارد ریال است که در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار می‌گیرد. در بخش فوق اعتبار موضوع جریمه زمان غیبت مشمولان نیز با مبلغ ۱۵ هزار میلیارد ریال، «مالج پاشی و خرید قیر» با اعتبار ۱۵ هزار میلیارد ریال و ردیف «نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران - جبران خدمات کارکنان،

۱. ماده (۳۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲):

علاوه بر افزایش قانونی نرخ مالیات بر ارزش افزوده، صرفاً یک واحد درصد در هر سال به‌عنوان مالیات سلامت به نرخ مالیات بر ارزش افزوده سهم دولت اضافه و همزمان با دریافت، مستقیماً به ردیف درآمدی که برای این منظور در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود، واریز می‌گردد. صد درصد (۱۰۰٪) منابع دریافتی از طریق ردیف یا ردیف‌هایی که برای این منظور در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود، به پیشگیری و پوشش کامل درمان افراد ساکن در روستاها و شهرهای دارای بیست هزار نفر جمعیت و پایین‌تر و جامعه عشایری (در چارچوب نظام ارجاع)، اختصاص می‌یابد و پس از تحقق هدف مذکور نسبت به تکمیل و تأمین تجهیزات بیمارستانی و مراکز بهداشتی و درمانی با اولویت بیمارستان‌های مناطق توسعه نیافته، مصارف هیئت امنای ارزی و ارتقای سطح بیمه بیماران صعب‌العلاج و افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی خارج از روستاها و شهرهای بالای بیست هزار نفر جمعیت اقدام شود.

هرگونه پرداخت هزینه‌های پرسنلی نظیر حقوق و مزایا، اضافه‌کار، کمک‌های رفاهی، پاداش، فوق‌العاده‌های مأموریت، کارانه، بهره‌وری، مدیریت، نوبت کاری، دیون و مانند آن و هزینه‌های اداری نظیر اقلام مصرفی اداری و تأمین اثاثیه و منصوبات اداری از این محل ممنوع می‌باشد.



هزینه‌های نگهداشت عملیاتی، خرید تجهیزات تخصصی، نصب دوربین، احداثات و به‌کارگیری فناوری‌های نوین» با اعتبار ۱۰ هزار میلیارد ریال به‌ترتیب بیشترین اعتبار را دارند.

مبلغ یارانه‌ها در ردیف‌های متفرقه از حدود ۱۳۳ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه ۱۳۹۵ به ۱۶۵ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ افزایش یافته است. از میان ردیف‌های مربوط به بخش اعتبارات یارانه‌ها، بیشترین رقم به‌ترتیب مربوط به یارانه نان با مبلغ ۸۲ هزار میلیارد ریال، یارانه انرژی (مابه‌التفاوت قیمت برق و سوخت نیروگاه‌ها) با رقم ۳۰ هزار میلیارد ریال و یارانه نقدی نان با مبلغ ۲۳ هزار میلیارد ریال است. در بین این سه قلم یارانه نان به میزان ۳۷ هزار میلیارد ریال نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ افزایش یارانه انرژی به میزان ۱۰ هزار میلیارد ریال کاهش و یارانه نقدی نان نیز ثابت مانده است.

جدول ۸. اعتبارات هزینه‌ای برخی از اقلام مهم یارانه‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ (میلیارد ریال)

| ردیف | عنوان | ۱۳۹۵ | ۱۳۹۶ | تغییرات |
|-----------|--|--------|--------|---------|
| ۵۲۰۰۰۰-۱ | یارانه نقدی نان | ۲۳,۰۰۰ | ۲۳,۰۰۰ | ۰ |
| ۵۲۰۰۰۰-۱۲ | یارانه انرژی (مابه‌التفاوت قیمت برق و سوخت نیروگاه‌ها) | ۴۰,۰۰۰ | ۳۰,۰۰۰ | ۱۰,۰۰۰ |
| ۵۲۰۰۰۰-۱۹ | یارانه نان | ۴۵,۰۰۰ | ۸۲,۰۰۰ | ۳۷,۰۰۰ |

توضیح: یارانه‌های مذکور در جدول فوق، یارانه نقدی به مردم را شامل نمی‌شود.

برای مشاهده جزئیات تغییرات اعتبارات یارانه‌ها به جدول ۲ گزارش رجوع شود. انتظار است که این تغییرات از سیاستگذاری دولت در این حوزه حاصل شده باشد. با این حال به‌دلیل نامعلوم بودن این سیاست‌ها در لایحه بودجه، 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 (موقت) در جدول ۹ لایحه بودجه از ۱۰۷ ردیف به ۱۲۳ ردیف افزایش یافته اما سرجمع مبلغ آن نیز ۱۷ درصد کاهش یافته است.

بسیاری از ردیف‌های متفرقه فاقد مبنای قانونی است. ردیف‌های خاص و پیش‌بینی نشده و بسیاری از ردیف‌های موردی از این دسته‌اند. ردیف‌های متمرکز هزینه - درآمد نیز عمدتاً جزء ردیف‌های فاقد مبنای قانونی است زیرا مبنای وصول آنها قانون وصول برخی از درآمدهای دولت در سال ۱۳۷۴ است که موارد مصرف این قانون در سال ۱۳۷۶ حذف شد.

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

حدود ۲۶/۵ درصد از منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ منابع استانی است و ۷۳/۵ درصد منابع، ملی است. کل مصارف عمومی دولت حدود ۹۵ درصد اعتبارات ملی و حدود ۵ درصد اعتبارات استانی است. در جدول ۹ سهم منابع و مصارف استانی از کل منابع و مصارف محاسبه شده است.

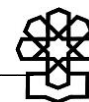
جدول ۹. منابع و مصارف بودجه استانی و سهم آنها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ (میلیارد ریال)

| عنوان | کل | ملی (سهم به درصد) | استانی (سهم به درصد) |
|-------------|---------|----------------------|-------------------------|
| منابع عمومی | ۳۱۹۹۹۹۰ | ۲۳۵۱۲۶۵ (.۷۳/۵) | ۸۴۸۷۲۴ (.۲۶/۵) |
| مصارف عمومی | ۳۱۹۹۹۹۰ | ۳۰۳۱۷۶۵ (.۹۴/۷) | ۱۶۸۲۲۴ (.۵/۳) |

به غیر از اعتبارات جدول ۱۰ لایحه بودجه، اعتبارات دیگری به استان‌ها تخصیص می‌یابد که مازاد بر جدول ۱۰ است. با افزودن این ارقام به بودجه استانی که شامل ۲ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت و اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور (ماده ۱۸۰) قانون برنامه پنجم توسعه) و اعتبارات تملک دارایی‌های ملی استانی شده است، کل مصارف استانی برابر می‌شود با ۳۱۹ هزار میلیارد ریال که معادل ۹/۹ درصد کل مصارف عمومی است. دو نکته دیگر در ارتباط با بودجه استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، یکی رشد اندک اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن است که با رشد ۴/۶ درصدی مواجه بوده است و دیگری افزایش قابل توجه اعتبارات مربوط به ۲ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت است که بیشتر به خاطر افزایش قیمت نفت و افزایش صادرات نفت در بودجه رخ داده است که به نظر می‌رسد جبران‌کننده کاهش اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن است.

جدول ۱۰. اجزای مصارف بودجه استانی با لحاظ ۲ درصد درآمد صادرات نفت و سایر موارد مرتبط

| عنوان | قانون سال ۱۳۹۵ | لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ | رشد |
|--|-------------------|-------------------------|------|
| اعتبارات استانی (سهم از مصارف عمومی) | ۱۴۵,۱۰۰ (۴) | ۱۶۸,۲۲۴ (۵/۳) | ۱۶ |
| اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی شامل طرح‌های استانی ویژه | ۱۰۲,۰۲۹ | ۱۱۵,۴۱۴ | ۱۳ |
| اعتبارات مربوط به ۲ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت | ۱۶,۱۸۹ | ۲۰,۰۰۰ | ۲۳/۵ |
| اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن ... | ۹۱,۵۰۰ | ۹۵,۷۰۰ | ۴/۶ |
| مجموع مصارف استانی (سهم از مصارف عمومی) | ۲۸۴,۸۱۹ (۹/۶) | ۳۱۹,۳۳۸ (۹/۹) | ۱۲ |



در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت درآمدهای استانی به مصارف عمومی استان‌ها^۱ حدود ۵ برابر است. این نسبت بیانگر این واقعیت است که درآمدهای استانی بسیار بیشتر از مصارف استانی است. این نسبت در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ برابر با ۵/۳ بوده است. به‌طور کلی بالا بودن این نسبت بیانگر این واقعیت است که بودجه به‌لحاظ مصارف متمرکزتر است. این واقعیت از طریق نسبت بازگشت استانی نیز قابل بررسی است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، نسبت بازگشت منابع استانی که معکوس نسبت بالاست کمی کمتر از ۲۰ درصد است به این معنی که کمتر از ۲۰ درصد منابع استانی به عنوان اعتبارات بودجه استانی به استان‌ها بازمی‌گردد. این نسبت برای همه استان‌ها به‌صورت مجزا قابل محاسبه است. با بررسی این نسبت برای تک‌تک استان‌ها و برای کل کشور می‌توان به نکات زیر اشاره کرد:

- ضریب بازگشت استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ تغییر محسوسی نکرده است و به‌طور کل پایین است. پایین بودن ضریب بازگشت استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ به معنای تمرکزگرایی زیاد در هزینه‌هاست.

- مبتنی بر ضریب مصارف به منابع استانی، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در مقایسه با سال ۱۳۹۵ می‌توان گفت همگرایی میان استان‌ها بیشتر شده است. به‌طوری که نسبت اعتبارات اولین استان به آخرین استان از ۴/۶ به ۴/۴ کاهش یافته است.

- توزیع استان‌ها از نظر استفاده از اعتبارات استانی تغییر نداشته و در صورت تغییر نیز بسیار نامحسوس بوده است. به‌عبارت دیگر رتبه‌بندی استان‌ها از نظر بزرگی ضریب بازگشت، تغییر معناداری نداشته است. برای مثال ۵ استان اول که دارای ضریب بازگشت بیشتر از ۱۰۰ درصد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ بوده‌اند همان ۵ استان اول در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ می‌باشند.

- تنها استانی که از نظر نسبت مصارف به منابع چند پله افزایش داشته استان خراسان شمالی بوده است. سایر استان‌های کردستان، اردبیل، همدان، مازندران، قم، خراسان رضوی، خوزستان و هرمزگان با یک پله افزایش روبرو بوده‌اند.

- هفت استان ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان جنوبی، لرستان، سیستان و بلوچستان، خراسان شمالی و کردستان دارای نسبت مصارف به منابع بالای ۱۰۰ درصد هستند به این معنا که بیش از درآمدهای استان، اعتبارات استانی دارند. مابقی استان‌هایی هستند که مازاد درآمد استانی دارند یا به عبارتی درآمد آنها مازاد بر تأمین اعتبارات استانی است.

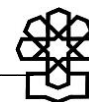
- سهم استان تهران از درآمدهای استانی به تنهایی بیش از ۴۸ درصد است. سه استان تهران، اصفهان و خوزستان به تنهایی بیش از ۶۰ درصد درآمدهای استانی را تأمین می‌کنند و ۴۰ درصد دیگر در ۲۸ استان دیگر تأمین می‌شود که این خود نشان‌دهنده عدم توازن فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌های مختلف است. سهم این سه استان از مصارف استانی حدود ۱۶ درصد است.

۱. مصارف عمومی استان‌ها شامل هزینه‌ها و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی است. هزینه‌ها نیز شامل هزینه‌های حقوق و دستمزد و سایر هزینه‌هاست.

جدول ۱۱. منابع، مصارف و نسبت مصارف به منابع استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ به تفکیک استان‌ها (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 | استان‌ها | درآمد استانی | استان‌ها |
| ۱۵۶ | ایلام | ۱۱،۴۰۰ | خوزستان | ۴۰۸،۲۳۰ | تهران |
| ۱۴۵ | کهگیلویه و بویراحمد | ۱۰،۵۴۹ | فارس | ۶۳،۲۵۹ | اصفهان |
| ۱۳۲ | خراسان جنوبی | ۹،۶۸۷ | خراسان رضوی | ۴۰،۰۱۷ | خوزستان |
| ۱۲۵ | لرستان | ۸،۹۶۲ | تهران | ۳۲،۴۸۳ | خراسان رضوی |
| ۱۲۴ | سیستان و بلوچستان | ۸،۲۵۸ | مازندران | ۲۶،۴۹۲ | بوشهر |
| ۱۰۵ | خراسان شمالی ↑ | ۷،۸۵۷ | اصفهان | ۲۶،۲۶۹ | کرمان |
| ۱۰۱ | کردستان ↑ | ۷،۵۶۹ | کرمان | ۲۴،۶۶۹ | آذربایجان شرقی |
| ۹۳ | چهارمحال و بختیاری ↓ | ۷،۰۱۰ | آذربایجان شرقی | ۲۴،۵۸۰ | هرمزگان |
| ۸۸ | اردبیل ↑ | ۶،۹۵۹ | سیستان و بلوچستان | ۲۲،۷۱۶ | فارس |
| ۸۸ | گلستان ↓ | ۶،۲۷۰ | آذربایجان غربی | ۲۰،۷۴۴ | البرز |
| ۶۹ | کرمانشاه | ۶،۲۴۵ | گیلان | ۱۹،۵۶۸ | مرکزی |
| ۶۳ | همدان ↑ | ۶،۲۰۵ | بوشهر | ۱۵،۶۹۴ | مازندران |
| ۶۲ | آذربایجان غربی ↓ | ۵،۳۰۰ | لرستان | ۱۵،۱۲۳ | قزوین |
| ۵۵ | سمنان | ۵،۲۵۴ | کرمانشاه | ۱۴،۵۸۰ | یزد |
| ۵۳ | مازندران ↑ | ۵،۰۴۸ | هرمزگان | ۱۲،۱۳۳ | گیلان |
| ۵۱ | گیلان ↓ | ۴،۶۶۵ | گلستان | ۱۰،۰۴۴ | آذربایجان غربی |
| ۴۶ | فارس | ۴،۴۱۵ | کردستان | ۸،۵۸۷ | زنجان |
| ۳۸ | قم ↑ | ۳،۸۴۱ | کهگیلویه و بویراحمد | ۷،۶۰۲ | کرمانشاه |
| ۳۷ | زنجان ↓ | ۳،۸۲۲ | همدان | ۶،۸۰۴ | قم |
| ۳۰ | خراسان رضوی ↑ | ۳،۷۴۷ | اردبیل | ۶،۰۲۵ | همدان |
| ۲۹ | کرمان ↓ | ۳،۷۳۸ | خراسان جنوبی | ۵،۶۱۸ | سیستان و بلوچستان |
| ۲۸ | خوزستان ↑ | ۳،۵۹۶ | مرکزی | ۵،۴۷۶ | سمنان |
| ۲۸ | آذربایجان شرقی ↓ | ۳،۳۱۳ | ایلام | ۵،۳۲۳ | گلستان |
| ۲۳ | بوشهر | ۳،۳۰۵ | یزد | ۴،۳۶۲ | کردستان |
| ۲۳ | یزد | ۳،۲۶۴ | البرز | ۴،۲۴۵ | اردبیل |
| ۲۱ | هرمزگان ↑ | ۳،۲۴۱ | خراسان شمالی | ۴،۲۳۳ | لرستان |
| ۲۰ | قزوین ↓ | ۳،۱۶۵ | زنجان | ۳،۱۶۵ | چهارمحال و بختیاری |
| ۱۸ | مرکزی | ۳،۰۳۵ | قزوین | ۳،۰۸۲ | خراسان شمالی |
| ۱۶ | البرز | ۲،۹۹۶ | سمنان | ۲،۸۲۲ | خراسان جنوبی |
| ۱۲ | اصفهان | ۲،۹۴۹ | چهارمحال و بختیاری | ۲،۶۵۷ | کهگیلویه و بویراحمد |
| ۲ | تهران | ۲،۵۵۸ | قم | ۲،۱۲۵ | ایلام |
| ۲۰ | کل کشور | ۱۶۸،۲۲۴ | کل کشور | ۸۴۸،۷۲۵ | کل کشور |

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



جدول ۱۲. مصارف عمومی و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ به تفکیک استان‌ها به صورت سرانه (به ازای هر نفر) (میلیون ریال)

| استان | سرانه مصارف عمومی استان | استان | سرانه اعتبارات تملک |
|---------------------|-------------------------|----------------------|---------------------|
| ایلام | ۵/۶۴ | بوشهر | ۳/۶۴ |
| بوشهر | ۵/۴۱ | کهگیلویه و بویراحمد | ۲/۸۵ |
| کهگیلویه و بویراحمد | ۵/۳۸ | ایلام | ۲/۵۴ |
| خراسان جنوبی | ۴/۸۰ | خراسان جنوبی | ۲/۳۱ |
| سمنان | ۴/۳۸ | سمنان | ۱/۸۳ |
| خراسان شمالی | ۳/۵۳ | خراسان شمالی | ۱/۷۱ |
| چهارمحال و بختیاری | ۳/۱۳ | هرمزگان | ۱/۵۸ |
| یزد ↑ | ۲/۹۸ | لرستان | ۱/۴۳ |
| زنجان ↓ | ۲/۹۶ | سیستان و بلوچستان ↑ | ۱/۴۱ |
| اردبیل ↑ | ۲/۹۰ | خوزستان ↓ | ۱/۳۸ |
| لرستان ↑ | ۲/۸۹ | زنجان ↑ | ۱/۲۹ |
| هرمزگان ↑ | ۲/۸۹ | چهارمحال و بختیاری ↓ | ۱/۲۸ |
| کردستان | ۲/۸۶ | یزد | ۱/۲۷ |
| کرمانشاه | ۲/۶۵ | کردستان | ۱/۲۵ |
| مازندران | ۲/۵۷ | اردبیل | ۱/۲۴ |
| گیلان ↑ | ۲/۴۴ | کرمان | ۱/۱۴ |
| سیستان و بلوچستان ↓ | ۲/۴۳ | مرکزی | ۱/۱۴ |
| مرکزی ↓ | ۲/۴۲ | کرمانشاه | ۱/۱۲ |
| گلستان | ۲/۴۱ | فارس | ۱/۱۰ |
| قزوین ↑ | ۲/۴۱ | مازندران | ۱/۰۷ |
| کرمان | ۲/۳۹ | قزوین | ۱/۰۵ |
| خوزستان ↓ | ۲/۳۵ | قم | ۱/۰۱ |
| فارس | ۲/۱۸ | گیلان | ۰/۹۶ |
| همدان | ۲/۱۲ | گلستان | ۰/۹۵ |
| قم | ۲/۰۴ | آذربایجان غربی ↑ | ۰/۸۹ |
| آذربایجان غربی | ۱/۹۱ | آذربایجان شرقی ↓ | ۰/۸۸ |
| آذربایجان شرقی | ۱/۸۲ | همدان | ۰/۸۵ |
| اصفهان ↑ | ۱/۵۴ | خراسان رضوی | ۰/۷۱ |
| خراسان رضوی ↓ | ۱/۵۰ | اصفهان | ۰/۶۸ |
| البرز | ۱/۲۴ | البرز | ۰/۵۴ |
| تهران | ۰/۷۰ | تهران | ۰/۲۸ |
| کل کشور | ۲/۱۱ | کل کشور | ۰/۸۸ |

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

۷. پیش‌بینی عملکرد مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۶

۷-۱. اعتبارات هزینه‌ای

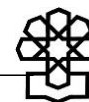
دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ برای اعتبارات هزینه‌ای رقم ۲,۳۶۴ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی کرده است. بیش از ۷۰ درصد اعتبارات هزینه‌ای صرف حقوق، دستمزد، مزایای کارکنان و بازنشستگان می‌شود، حدود ۱۰ درصد اعتبارات هزینه‌ای نیز صرف پرداخت یارانه‌ها می‌شود. سایر اعتبارات هزینه‌ای نیز در فصولی مصرف می‌شوند که پرداخت آنها گریزناپذیر است. بنابراین بخش عمده اعتبارات هزینه‌ای در ساختار کنونی انجام وظایف دولت هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر است. دولت در هفت ماهه نخست سال جاری ۸۶ درصد رقم مصوب اعتبارات هزینه‌ای را محقق کرده است. با توجه به ماه‌های پایانی سال (و احتساب ماه سیزدهم) تحقق اعتبارات هزینه‌ای در حدود ۹۰ درصد رقم مصوب قابل کنترل است. اگر همین نصاب را برای سال آینده نیز قائل باشیم، میزان اختصاص اعتبارات هزینه‌ای در حدود ۲,۱۲۷ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

۷-۲. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

در این بخش از اعتبارات نیز تعهدات اجتناب‌ناپذیری مانند بازپرداخت اصل اوراق مالی اسلامی، 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. براساس برخی گزارش‌ها اوراق مالی اسلامی منتشر شده تا پایان مهرماه با مبلغ ۷۵ هزار میلیارد ریال سررسید سال ۱۳۹۶ را دارند. در لایحه دولت نیز برای سال ۱۳۹۶ مبلغ ۹۶ هزار میلیارد ریال بازپرداخت اوراق مالی پیش‌بینی شده و در ردیف دیگر نیز برای همین کار عدد ۱ را درج کرده است یعنی احتمال دارد بجز ۹۶ هزار میلیارد ریال به مبالغ دیگری نیز برای بازپرداخت اصل و سود اوراق مالی اسلامی نیاز باشد. بنابراین اگر همین حداقل اعتبار مورد نیاز یعنی ۹۶ هزار میلیارد ریال را در نظر بگیریم و به آن سایر تعهدات اجتناب‌ناپذیر (مندرج در جدول شماره ۸ لایحه) را به میزان ۲۳ هزار میلیارد ریال اضافه کنیم، در مجموع به رقم ۱۱۹ هزار میلیارد ریال خواهیم رسید. یعنی در سال ۱۳۹۶ با اطلاعات موجود حداقل ۱۱۹ هزار میلیارد ریال تعهدات اجتناب‌ناپذیر خواهیم داشت.

۷-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

از آنجا که اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای باقیمانده و تفاضل اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از منابع است ابتدا برآوردی از میزان تحقق منابع در سال ۱۳۹۶ ارائه می‌دهیم و سپس میزان



تحقق اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را پیش‌بینی می‌کنیم. منابع نیز از سه جزء اساسی تشکیل شده است که در ادامه به اجمال میزان تحقق‌پذیری آنها در سال جاری بررسی می‌کنیم:

- **درآمدها:** درآمدها از دو جزء مهم مالیات‌ها و سایر درآمدها تشکیل شده است. مالیات‌ها در حدود ۱۰۵۲ هزار میلیارد ریال یعنی برابر ۹۳ درصد رقم مصوب محقق خواهد شد. سایر درآمدها نیز ۳۲۸ هزار میلیارد ریال یعنی برابر ۷۰ درصد رقم مصوب محقق خواهد شد. بنابراین انتظار می‌رود تا پایان سال ۱۳۹۶ حدود ۱۳۸۰ هزار میلیارد ریال محقق شود.

- **واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای:** واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای عمدتاً ناشی از فروش نفت خام و میعانات گازی است. فروش دولت در ارتباط با سهم دولت از عواید حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی قیمت ۵۵ دلاری نفت، صادرات حدود ۲/۵ میلیون بشکه‌ای نفت و میعانات در روز و نرخ ارز ۳۳ هزار ریالی است. در مجموع پیش‌بینی می‌شود از رقم ۱۱۶۱ هزار میلیارد ریال لایحه برای واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، حدود ۱۰۰۵ هزار میلیارد ریال محقق شود.

- **واگذاری دارایی‌های مالی:** اقلام عمده واگذاری دارایی‌های مالی، اسناد خزانه و فروش شرکت‌های دولتی است. برای این دو پیش‌بینی می‌شود که به ترتیب ۱۲۵ و ۶۰ هزار میلیارد ریال حاصل شود و در مجموع ۱۹۶ هزار میلیارد ریال در بخش واگذاری دارایی‌های مالی منابع حاصل شود. با احتساب ارقام فوق کل منابع عمومی در سال ۱۳۹۶ در حدود ۲,۵۸۲ هزار میلیارد ریال محقق خواهد شد. بنابراین با کسر اعتبارات هرینه‌ای و تملک دارایی‌های مالی از این رقم حدود ۳۳۵ هزار میلیارد ریال برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) باقی خواهد ماند. هرچند این رقم برابر ۵۳ درصد رقم مصوب است اما نسبت به عملکرد چند سال اخیر بسیار چشمگیر و قابل اعتناست. البته باید توجه داشت که عملکرد فوق تا حدود زیادی وابسته به تحقق عواید نفتی است. به طوری که با هر یک دلار کاهش قیمت نفت ۲۰ هزار میلیارد ریال و کاهش ۱۰۰ هزار بشکه‌ای نفت خام ۴۳ هزار میلیارد ریال از منابع در دسترس برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کاسته خواهد شد. برای مثال با کاهش قیمت نفت از ۵۵ به ۵۰ دلار عملکرد اعتبارات عمرانی از ۳۳۵ به ۲۳۵ هزار میلیارد ریال کاهش پیدا خواهد کرد.

جدول ۱۳. پیش‌بینی عملکرد بودجه سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ (میلیارد ریال)

| عنوان | قانون ۱۳۹۵ (۱) | پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۵ (۲) | لایحه ۱۳۹۶ (۳) | پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۶ (۴) | رشد به (۳) (۱) درصد | رشد به (۳) (۲) درصد |
|--|-------------------|-----------------------------------|-------------------|-----------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| قسمت اول: درآمدها | ۱,۵۷۳,۷۹۸ | ۱,۲۶۶,۶۶۸ | ۱,۵۹۵,۸۵۲ | ۱,۳۸۰,۳۹۸ | ۱/۴ | ۲۶/۰ |
| مالیات‌ها | ۱,۰۳۸,۲۸۱ | ۹۴۹,۱۸۰ | ۱,۱۲۷,۳۲۵ | ۱,۰۵۱,۸۵۹ | ۸/۶ | ۱۸/۸ |
| قسمت دوم: واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای | ۷۹۰,۵۱۸ | ۷۴۸,۵۱۸ | ۱,۱۶۱,۳۹۴ | ۱,۰۰۵,۴۶۳ | ۴۶/۹ | ۵۵/۲ |
| فروش نفت خام و میعانات گازی | ۶۸۵,۰۱۸ | ۶۸۵,۰۱۸ | ۱,۱۱۰,۸۹۴ | ۱,۰۰۱,۹۶۳ | ۴۹/۱ | ۶۲/۲ |
| دریافت مطالبات معوق | ۶۰,۰۰۰ | ۶۰,۰۰۰ | ۰ | ۰ | - | - |
| قسمت سوم: واگذاری دارایی‌های مالی | ۵۷۹,۶۲۱ | ۲۷۹,۱۲۱ | ۴۴۲,۷۴۴ | ۱۹۶,۱۴۴ | -۲۳/۶ | ۵۸/۶ |
| منابع عمومی دولت | ۲,۹۴۳,۹۳۷ | ۲,۲۹۴,۳۰۷ | ۳,۱۹۹,۹۹۰ | ۲,۵۸۲,۰۰۶ | ۸/۷ | ۳۹/۵ |
| اعتبارات هزینه‌ای (جاری) | ۲,۱۳۷,۶۲۸ | ۱,۹۱۴,۸۹۵ | ۲,۳۶۳,۷۴۱ | ۲,۱۲۷,۳۶۷ | ۱۰/۶ | ۲۳/۴ |
| اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای | ۵۷۴,۸۰۹ | ۲۵۴,۴۱۲ | ۶۲۷,۰۹۹ | ۳۳۵,۳۴۹ | ۹/۱ | ۱۴۶/۵ |
| اعتبارات تملک دارایی‌های مالی | ۲۳۱,۵۰۰ | ۱۲۵,۰۰۰ | ۲۰۹,۱۵۰ | ۱۱۹,۲۹۰ | -۹/۷ | ۶۷/۳ |
| مصارف عمومی دولت | ۲,۹۴۳,۹۳۷ | ۲,۲۹۴,۳۰۷ | ۳,۱۹۹,۹۹۰ | ۲,۵۸۲,۰۰۶ | ۸/۷ | ۳۹/۵ |

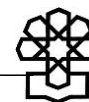
* تفاوت در سرجمع‌ها ناشی از گرد کردن اعداد است.

نتیجه‌گیری

۱. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۷۴ درصد مصارف عمومی دولت به اعتبارات هزینه‌ای اختصاص یافته است، این سهم برای پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۵ معادل ۸۴ درصد است. اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۵ حدود ۲۳ درصد و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ حدود ۱۰ درصد افزایش نشان می‌دهد.

۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ با رقم ۶۲۷ هزار میلیارد ریال نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ برابر ۹ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۵ برابر ۱۶۷ درصد افزایش یافته است. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۶ حدود ۱۹ درصد است و عملکرد این رقم برای سال ۱۳۹۵ حدود ۱۱ درصد پیش‌بینی می‌شود. بنابراین به نظر می‌رسد همانند سال‌های قبل به دلیل بیش‌برآورد منابع و عدم تحقق آن، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مطابق قانون بودجه تخصیص نیابد.

۳. در صورت عدم تحقق منابع دولت به خصوص در بخش صادرات نفت خام و میعانات گازی بیشترین آسیب به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خواهد رسید. برای مثال در صورت کاهش یک دلاری قیمت نفت ۲۰ هزار میلیارد ریال و کاهش ۱۰۰ هزار بشکه‌ای نفت خام ۴۳ هزار میلیارد ریال از منابع در دسترس برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کاسته خواهد شد.



۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ حدود ۲۰۹ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. در حالی که پیش‌بینی عملکرد این رقم در سال جاری حداکثر حدود ۱۲۵ هزار میلیارد ریال و در سال ۱۳۹۶ برابر ۱۱۹ هزار میلیارد ریال است.

۵. اعتبارات متفرقه در لایحه سال ۱۳۹۶ با رقم ۵۸۳ هزار میلیارد ریال نسبت به مصوب سال ۱۳۹۵ تغییر محسوسی نکرده است اما ۲۰ درصد از مصارف عمومی را به خود اختصاص می‌دهد.

۶. منابع استانی حدود ۲۶ درصد منابع عمومی و مصارف استانی ۵ درصد مصارف عمومی دولت است. نسبت درآمد استانی به مصارف استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ تغییر محسوسی نکرده است و برابر با ۵ می‌باشد. همچنین بودجه استانی از نظر توزیع منابع بین استان‌ها و میزان همگرایی استان‌ها نسبت به اعتبارات هزینه‌ای استان و تملک دارایی سرمایه‌ای استانی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ تغییر محسوسی نکرده است.

پیشنهاد

تحقق کامل منابع عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ با ابهام روبرو است. بنابراین احتمالاً تحقق منابع عمومی دولت در سال ۱۳۹۶ فاصله زیادی با رقم لایحه بودجه خواهد داشت. این عدم تحقق منابع به دلایل مختلف به حوزه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) منتقل خواهد شد. با توجه به این واقعیت پیشنهادهای زیر در دو سطح کوتاه‌مدت و میان‌مدت قابل طرح است:

۱. بخش زیادی از مشکلات بودجه‌ای کشور ناشی از ساختار معیوب بودجه‌ریزی و دستگاه‌محور بودن بودجه‌ریزی کشور است. تغییر شیوه بودجه‌ریزی از دستگاه‌محور به مأموریت‌محور 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 ۱۳۹۶ را آسیب‌پذیرتر خواهد کرد.

منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور.
۲. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۳، ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ و سنوات قبل کل کشور.



شماره مسلسل: ۱۵۲۱۱

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۳۶۳

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت: ۲۲۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۹/۲۰

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۳. تحلیلی بر مصارف بودجه (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: محمدتقی فیاضی، ناصر یارمحمدیان

همکاران علمی: ایمان تهرانی، محمدرضا مالکی، داریوش ابوحمز

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه کلیدی:

مصارف بودجه ۱۳۹۶



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱۰/۶