

دوره دهم - سال دوم

شماره چاپ: ۷۶۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

شماره ثبت: ۳۴۸

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

۳۵. تحلیلی بر مصارف بودجه

(ویرایش اول)

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۵۶۶۵

دی ماه ۱۳۹۶

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|---------|---|
| ۱..... | چکیده |
| ۲..... | مقدمه |
| ۳..... | ۱. تصویری از مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ |
| ۵..... | ۱-۱. مصارف بودجه عمومی |
| ۵..... | ۱-۲. اعتبارات هزینه‌ای |
| ۵..... | ۱-۳. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای |
| ۵..... | ۱-۴. تملک دارایی‌های مالی |
| ۶..... | ۱-۵. اعتبارات بودجه استانی |
| ۸..... | ۲. اعتبارات هزینه‌ای |
| ۸..... | ۲-۱. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه |
| ۹..... | ۲-۲. اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها |
| ۱۰..... | ۲-۳. اعتبارات امور و فصول در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ |
| ۱۳..... | ۲-۴. جبران خدمات کارکنان |
| ۱۴..... | ۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای |
| ۱۵..... | ۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی |
| ۱۹..... | ۵. اعتبارات متفرقه |
| ۲۲..... | ۶. بودجه استانی |
| ۲۴..... | ۷. پیش‌بینی عملکرد مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۷ |
| ۲۴..... | ۷-۱. اعتبارات هزینه‌ای |
| ۲۴..... | ۷-۲. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی |
| ۲۵..... | ۷-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای |
| ۲۵..... | نتیجه‌گیری |
| ۲۶..... | پیشنهادها |
| ۲۷..... | منابع و مأخذ |



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

چکیده

• مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۷ (با رقم ۳۶۸۰ هزار میلیارد ریال) نسبت به مصوب سال ۱۳۹۶ (معادل ۳۴۶۸ هزار میلیارد ریال) حدود ۶/۱ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۶ (۳۰۵۰ هزار میلیارد ریال) حدود ۲۰ درصد افزایش یافته است. اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۷ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۶ معادل ۸/۹ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد معادل ۱۶ درصد افزایش یافته است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه نسبت به مصوب سال ۱۳۹۶ برابر ۱۵/۴- درصد کاهش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال جاری حدود ۳۴ درصد افزایش یافته است. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نسبت به مصوب سال ۱۳۹۶، ۴۴ درصد افزایش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد این سال حدود ۴۸ درصد افزایش یافته است.

• سهم اعتبارات طرح‌های ملی، ردیف‌های متفرقه و استانی در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به ترتیب ۳۲، ۵۱ و ۱۷ درصد است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ردیف‌های متفرقه رقمی برابر ۳۰۷ 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.

• در بین اعتبارات تملک دارایی‌های مالی، بازپرداخت اصل اوراق مالی با مبلغ ۲۳۰ هزار میلیارد ریال و اعتبارات موضوع واگذاری سهام با ۶۵/۵ هزار میلیارد ریال حدود ۹۵ 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 تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز افزایش خواهد یافت.

• تعداد ردیف‌های متفرقه از ۳۳۷ ردیف در سال ۱۳۹۶ به ۱۳۸ ردیف در سال ۱۳۹۷ کاهش یافته است

و ۱۹۹ ردیف حذف شده از جدول ۹ یا به جدول ۷ منتقل شده یا مانند بخشی از پارانه نان و خرید تضمینی گندم به تبصره «۱۴» منتقل شده و یا حذف شده است. در مجموع اعتبارات متفرقه در جدول ۹ لایحه بودجه نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶، ۲۵۱ هزار میلیارد ریال کاهش یافته است.

• کل پرداختی به استان‌ها (مبتنی بر بودجه استانی) برابر با ۶۶۰ هزار میلیارد ریال و معادل ۱۸ درصد کل مصارف بودجه عمومی است که نسبت به سال ۱۳۹۶ از افزایش ۱۷۹ درصدی برخوردار است. علت این افزایش شدید، انتقال ردیف سه دستگاه آموزش و پرورش، بنیاد شهید و سازمان‌های برنامه و بودجه استان‌ها از جدول بودجه دستگاه‌های ملی (جدول ۷) به جدول بودجه استانی (جدول ۱۰) است. از مجموع ۶۶۰ هزار میلیارد ریال اعتبارات استانی، ۳۳۱ هزار میلیارد آن مربوط به دستگاه آموزش و پرورش، ۱۱۴ هزار میلیارد ریال مربوط به دستگاه بنیاد شهید و ۲/۹ هزار میلیارد ریال مربوط به سازمان‌های برنامه و بودجه استانی است. بدین ترتیب از ۶۶۰ هزار میلیارد بودجه استانی، ۴۴۸ هزار میلیارد ریال مربوط به مجموع اعتبارات سه دستگاه مزبور است. در نتیجه باقیمانده اعتبارات استانی ۲۱۲ هزار میلیارد ریال خواهد بود که نسبت به ۲۳۵ هزار میلیارد ریال سال ۱۳۹۶، ۱۰ درصد کاهش یافته است. با وجود این تغییرات انجام شده نشان می‌دهد که نسبت هزینه‌های استانی به درآمدهای استانی برابر ۷۰ درصد است. بدین ترتیب ۳۰ درصد از درآمد استانی در اختیار استان‌ها نیست.

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 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 ۱۳۹۷ ارائه شده است. مصارف در



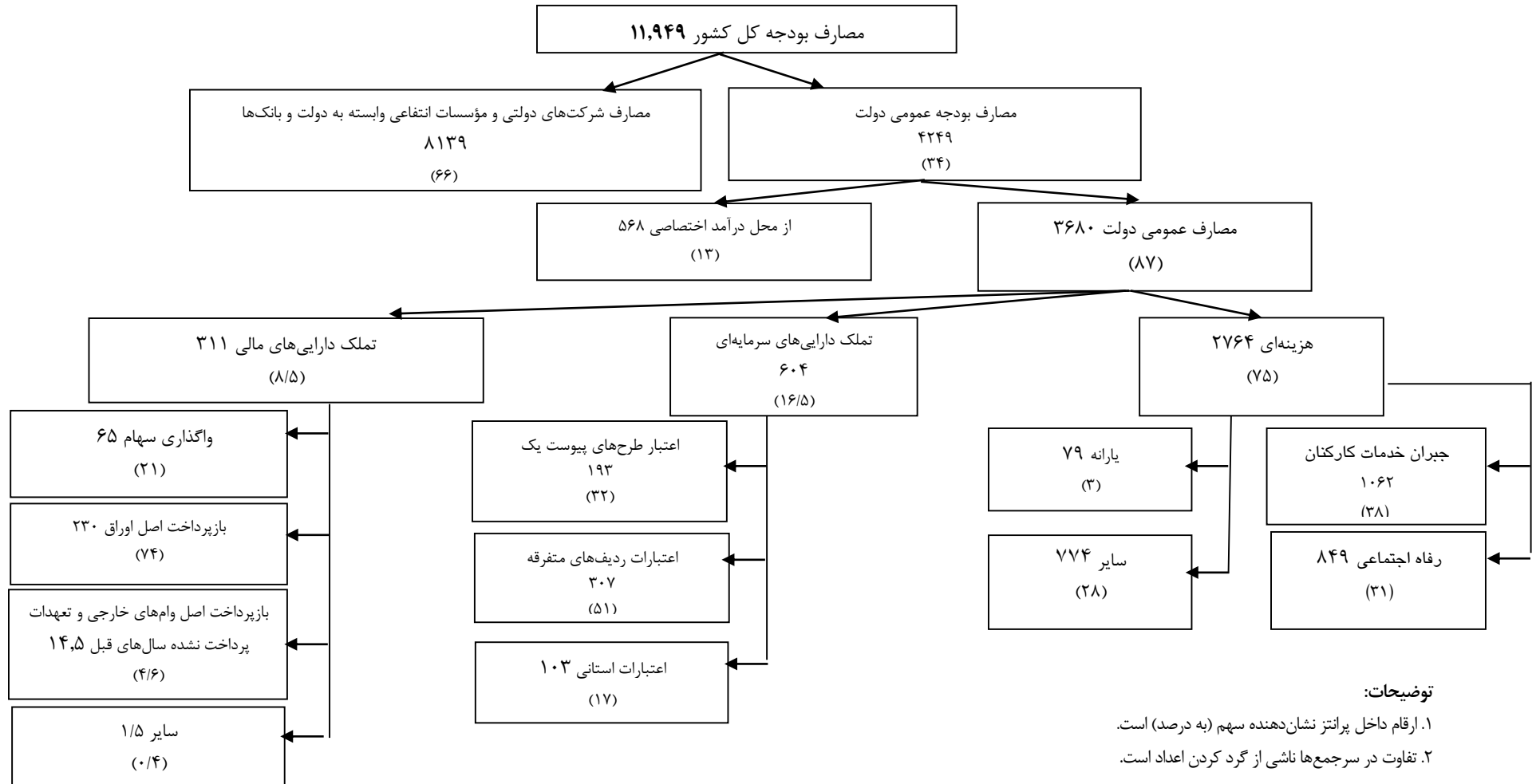
چهار بخش (سطح کلان، اعتبارات هزینه‌ای، اعتبارات لایحه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی) بررسی شده و در پایان به برخی نکات درباره ردیف‌های متفرقه، بودجه استان‌ها و بودجه‌ریزی عملیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ اشاره شده است.

۱. تصویری از مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

مصارف بودجه کل کشور از دو بخش «مصارف بودجه عمومی دولت» و «مصارف شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها» تشکیل شده است. مصارف بودجه عمومی دولت نیز 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. در نمودار ۱ تصویری از مصارف بودجه کل کشور و اجزای آن ارائه شده است.

(هزار میلیارد ریال)

نمودار ۱. جایگاه مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۷





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

۱-۱. مصارف بودجه عمومی

مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ برابر با ۳۶۸۰ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۹۶ حدود ۶/۱ درصد افزایش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۶ حدود ۲۰ درصد افزایش نشان می‌دهد.

۱-۲. اعتبارات هزینه‌ای

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ اعتبارات هزینه‌ای با رقم ۲۷۶۴ هزار میلیارد ریال ۷۵ درصد از مصارف عمومی دولت را به خود اختصاص داده است. پیش‌بینی می‌شود سهم این اعتبارات از مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۶، حدود ۷۸ درصد باشد.

اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۸/۹ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۶ حدود ۱۵ درصد افزایش یافته است.

۱-۳. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رقم ۶۰۴ هزار میلیارد ریال سهم ۱۶ درصدی از مصارف عمومی دولت دارد. سهم اعتبارات مزبور در عملکرد سال ۱۳۹۶ حداکثر معادل ۱۵ درصد پیش‌بینی می‌شود.

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۷ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۶ معادل ۱۵/۴ درصد کاهش داشته است. با این حال این اعتبارات نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۶ حدود ۳۴ درصد افزایش یافته است.

۱-۴. تملک دارایی‌های مالی

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ اعتبارات تملک دارایی‌های مالی با رقم ۳۱۱ هزار میلیارد ریال سهم ۸/۵ درصدی از مصارف بودجه عمومی دارد. سهم این اعتبارات از مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۶ معادل ۷ درصد پیش‌بینی می‌شود.

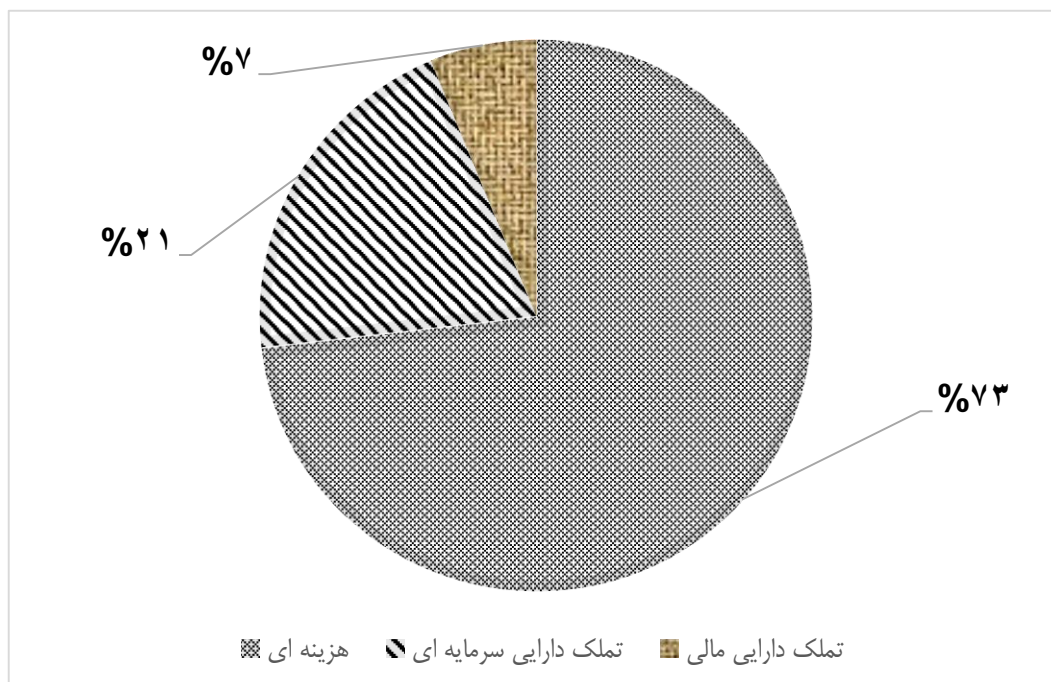
اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۶ معادل ۴۴ درصد افزایش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۶، حدود ۴۸ درصد افزایش یافته است.

۵-۱. اعتبارات بودجه استانی

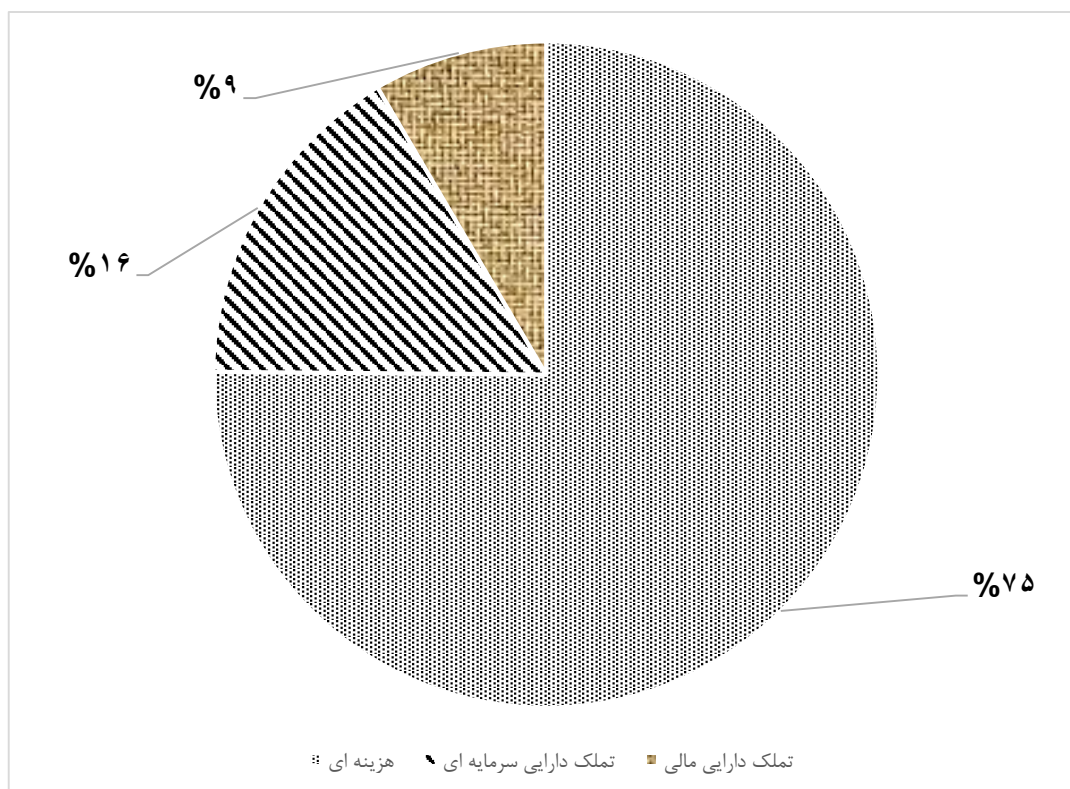
درآمدهای استانی شامل کلیه مالیات‌های مستقیم و مالیات بر کالا و خدمات در استان‌ها، درآمد حاصل از مالکیت دولت و درآمد حاصل از خدمات در استان‌ها و درآمد حاصل از جرائم و خسارات است که در استان‌ها وصول می‌شود و به خزانه معین استان واریز می‌شود. بخشی از این درآمدها صرف امور استانی می‌شود و مابقی از طریق خزانه‌داری 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 ۲۵/۵ درصد از منابع عمومی سال ۱۳۹۷ درآمدهای استانی است. در طرف مصارف از کل مصارف عمومی (معادل ۳۶۸۰ هزار میلیارد ریال)، ۱۸ درصد از آن استانی است. همچنین اعتبارات بودجه استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون سال ۱۳۹۶ حدود ۱۷۹ درصد رشد داشته است. کل مصارف استانی برابر با ۶۶۰ هزار میلیارد ریال و معادل ۱۸ درصد کل مصارف بودجه عمومی است. این در حالی است که در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ این سهم برابر با ۷ درصد بود. عمده افزایش این سهم مربوط به انتقال ردیف بودجه آموزش و پرورش، بنیاد شهید و سازمان برنامه و بودجه استان به بخش استانی است.



نمودار ۲. برآورد سهم اجزای مصارف عمومی دولت در عملکرد قانون بودجه سال ۱۳۹۶



نمودار ۳. سهم اجزای مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷



۲. اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و پیش‌بینی عملکرد این سال به ترتیب حدود ۸/۹ و ۱۵ 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.

۱-۲. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه

ارقام عمده اعتبارات هزینه‌ای: ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه در جدول ۱ 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 ۲۱۸۵ هزار میلیارد ریال حدود ۷۹ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای دولت را در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ تشکیل می‌دهند. به عبارت دیگر حدود ۷۹ درصد اعتبارات هزینه‌ای دولت صرف پرداخت حقوق و دستمزد افراد شاغل (فصل ۱) و بازنشسته و سیاست‌های حمایتی می‌شود.

جدول ۱. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هزینه

(میلیارد ریال - درصد)

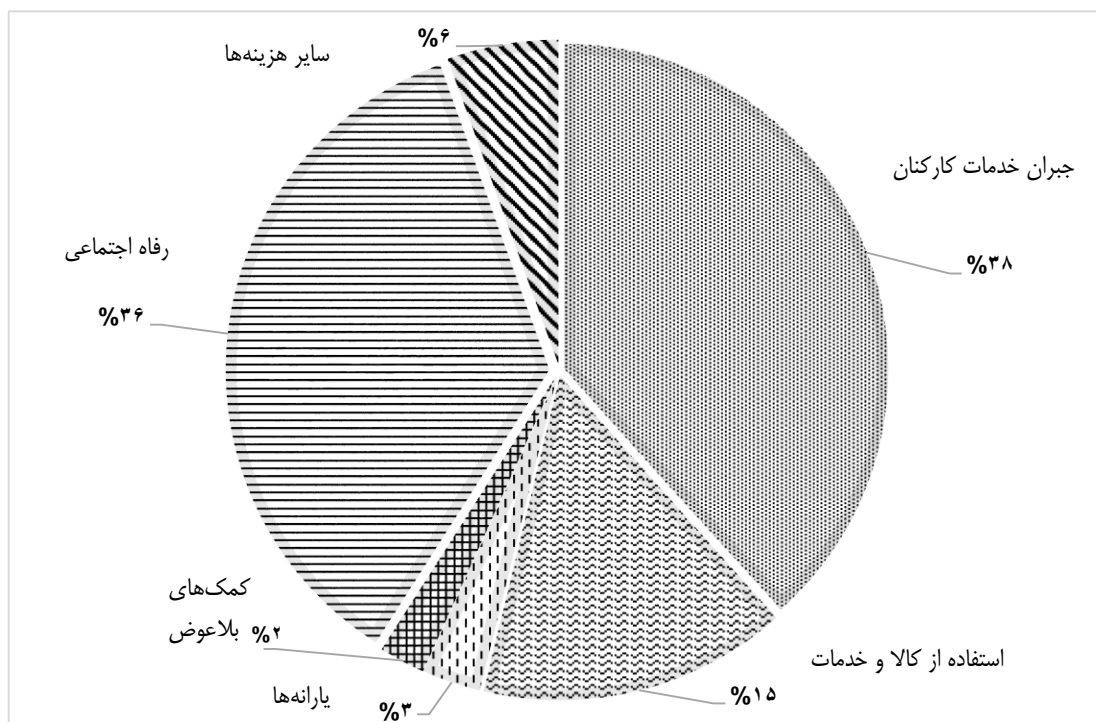
| سه‌م | | رشد (۲) نسبت به (۱) | لایحه سال ۱۳۹۷ (۲) | قانون سال ۱۳۹۶ (۱) | فصول هزینه | ردیف |
|-------------|-------------|------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|------|
| سال ۱۳۹۷ | سال ۱۳۹۶ | | | | | |
| ۳۸/۴ | ۳۸/۴ | ۱/۹ | ۱,۰۶۲,۳۷۹ | ۹۷۳,۶۶۸ | جبران خدمات کارکنان | ۱ |
| ۱۵/۴ | ۱۵/۰ | ۷/۱۱ | ۴۲۴,۸۵۶ | ۳۸۰,۳۰۸ | استفاده از کالاها و خدمات | ۲ |
| ۰/۰۵ | ۰/۹ | -۹۴/۴ | ۱,۳۳۷ | ۲۴,۰۷۱ | هزینه‌های اموال و دارایی | ۳ |
| ۲/۹ | ۸/۲ | -۶۱/۷ | ۷۹,۲۳۵ | ۲۰۶,۹۷۸ | یارانه‌ها* | ۴ |
| ۲/۳ | ۲/۰ | ۲۲/۳ | ۶۳,۰۹۷ | ۵۱,۵۷۳ | کمک‌های بلاعوض | ۵ |
| ۳۵/۵ | ۳۱/۲ | ۲۳/۸ | ۹۸۰,۹۰۲ | ۷۹۲,۲۴۳ | رفاه اجتماعی | ۶ |
| ۵/۵ | ۴/۳ | ۳۹/۴ | ۱۵۲,۴۷۲ | ۱۰۹,۳۴۹ | سایر هزینه‌ها | ۷ |
| ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۸/۹ | ۲,۷۶۴,۲۸۱ | ۲,۵۳۸,۱۹۳ | جمع اعتبارات هزینه‌ای | |

* این یارانه‌ها شامل یارانه نقدی پرداختی به مردم نیست ضمن آنکه در سال ۱۳۹۶ بخش اندکی از آن صرف پرداخت یارانه مستقیم شده است.



در بین فصول هزینه‌ای، اعتبارات فصل اول (جبران خدمات کارکنان) و فصل ششم (رفاه اجتماعی) که عمدتاً مربوط به حقوق کارکنان و بازنشستگان است به ترتیب ۹/۱ درصد و ۲۳/۸ درصد افزایش یافته است.

نمودار ۴. سهم فصول هزینه از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۷



۲-۲. اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، وزارت آموزش و پرورش (با ۱۳ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای با اعتباری بالغ بر ۳۵۹ هزار میلیارد ریال)، صندوق بازنشستگی کشوری (با ۱۰/۹ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای با اعتباری به میزان ۳۰۲ هزار میلیارد ریال)، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (با ۸/۴ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۲۳۲ هزار میلیارد ریال)، ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (با ۶ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۶۷ هزار میلیارد ریال)، بنیاد شهید و امور ایثارگران (با ۴/۳ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۱۸ هزار میلیارد ریال)، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (با ۴/۲ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۱۸ هزار میلیارد ریال) و سازمان بیمه سلامت (با ۳/۹ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۰۸ هزار میلیارد ریال) بالاترین میزان از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای و در مجموع نزدیک به نیمی از این اعتبارات را به خود اختصاص داده‌اند.^۱

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

جدول ۲. مقایسه رشد اعتبارات دستگاه‌های عمده (میلیارد ریال - درصد)

| عنوان | مصوب سال ۱۳۹۶ | لایحه سال ۱۳۹۷ | درصد رشد | سهم از هزینه عمومی |
|--|---------------|----------------|----------|--------------------|
| وزارت آموزش و پرورش | ۳۱۶ | ۳۵۹ | ۱۳/۵ | ۱۳/۰ |
| صندوق بازنشستگی کشوری | ۲۱۹ | ۳۰۲ | ۳۷/۲ | ۱۰/۹ |
| سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح | ۱۸۵ | ۲۳۲/۵ | ۲۵/۶ | ۸/۴ |
| ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی | ۱۵۴/۵ | ۱۶۷/۵ | ۸/۲ | ۶/۱ |
| بنیاد شهید و امور ایثارگران | ۱۰۸ | ۱۱۸ | ۹/۳ | ۴/۳ |
| نیروی انتظامی | ۹۰/۲ | ۱۱۸ | ۳۰/۸ | ۴/۲ |
| سازمان بیمه سلامت | ۱۰۰ | ۱۰۸ | ۰/۱ | ۳/۹ |

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و محاسبات تحقیق.

۳-۲. اعتبارات امور و فصول در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

اعتبارات هر یک از امور و فصول و رشد آنها می‌تواند بازتاب‌دهنده جهت‌گیری سیاست‌های دولت در سال آینده باشد. در ادامه به بررسی اعتبارات به تفکیک امور و فصول پرداخته شده است.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ امور رفاه اجتماعی، دفاعی و امنیتی، سلامت، آموزش و پژوهش و اقتصادی به ترتیب بالاترین سهم را از مصارف عمومی به خود اختصاص داده‌اند. این امور پنج‌گانه ۵۹ درصد از کل مصارف عمومی را به خود اختصاص می‌دهند. همچنین به دلیل انتقال اعتبارات استانی آموزش و پرورش به بخش اعتبارات و عدم دسته‌بندی ۳۳۱ هزار ریال اعتبار مربوط به این بخش در بین امور و فصول و درج آن ذیل اعتبارات استانی مقدار و سهم اعتبارات مربوط به امور آموزش و پژوهش نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۶ کاهش یافته است. در صورت احتساب این اعتبارات در امور پژوهشی، ۱۰ درصد به سهم این امور افزوده خواهد شد. اعتبارات امور محیط زیست و دفاعی و امنیتی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ترتیب ۴۰ و ۷ درصد رشد داشته‌اند، در حالی که اعتبارات کل امور رشدی حدود ۱۳/۸ درصد داشته است. از نظر اعتبارات هزینه‌ای نیز، به ترتیب رفاه اجتماعی، دفاعی و امنیتی، سلامت، آموزش و پژوهش بیشترین سهم را به خود اختصاص داده‌اند. اما از نظر اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور اقتصادی، مسکن، عمران شهری و روستایی، آموزش و پژوهش و فرهنگ و سلامت بیشترین سهم را داشته‌اند.

مقایسه رشد اعتبارات هزینه‌ای بر حسب ارقامی که به‌عنوان مصوب سال ۱۳۹۶ برای هر یک از امور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ عنوان شده به‌صورت زیر است.^۱

۱. شایان ذکر است که اعتباراتی که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به عنوان اعتبارات مصوب سال ۱۳۹۶ عنوان شده است با دسته‌بندی قانون بودجه سال ۱۳۹۶ متفاوت بوده به همین دلیل اعتبارات نمایش داده شده برای سال ۱۳۹۶ با اعتبارات امور در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ انطباق ندارد. جالب توجه است که سرجمع اعتبارات مصوب هزینه‌ای سال ۱۳۹۶ نیز با اعتبارات عنوان شده در سرجمع اعتبارات مصوب برای سال ۱۳۹۶ در لایحه سال ۱۳۹۷ تطابق ندارد (جدول ۶ ماده واحده).



جدول ۳. اعتبارات هزینه‌ای و متفرقه امور دهگانه، متفرقه و استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

(ارقام به میلیارد ریال - درصد)

| ردیف | عنوان | مصوب سال ۱۳۹۶ | لایحه سال ۱۳۹۷ | رشد نسبت به مصوب سال ۱۳۹۶ | سهم اعتبارات در لایحه سال ۱۳۹۷ از مصارف عمومی |
|------|----------------------------------|---------------|----------------|---------------------------|---|
| ۱ | امور خدمات عمومی | ۶۵,۳۶۷ | ۷۲,۸۷۲ | ۱۱/۵ | ۱/۹۸ |
| ۲ | امور دفاعی و امنیتی | ۴۶۲,۰۴۲ | ۴۹۴,۱۶۸ | ۷/۰ | ۱۳/۴۳ |
| ۳ | امور قضایی | ۷۴,۵۸۶ | ۸۱,۳۴۹ | ۹/۱ | ۲/۲۱ |
| ۴ | امور اقتصادی | ۴۲,۲۳۷ | ۴۵,۴۸۴ | ۷/۷ | ۱/۲۴ |
| ۵ | امور محیط زیست | ۶۱۷ | ۸۵۱ | ۳۷/۹ | ۰/۰۲ |
| ۶ | امور مسکن، عمران شهری و روستایی | ۲,۱۷۹ | ۲,۰۲۹ | -۶/۹ | ۰/۰۶ |
| ۷ | امور سلامت | ۲۰۱,۲۰۵ | ۲۲۲,۶۵۲ | ۱۰/۶ | ۶/۰۵ |
| ۸ | امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری | ۵۶,۲۰۴ | ۶۲,۸۹۹ | ۱۱/۹ | ۱/۷۱ |
| ۹ | امور آموزش و پژوهش | ۱۷۶,۲۹۵ | ۲۰۵,۳۴۰ | ۱۶/۵ | ۵/۵۸ |
| ۱۰ | امور رفاه اجتماعی | ۶۱۶,۷۱۳ | ۷۷۲,۷۴۵ | ۲۵/۳ | ۲۱/۰۰ |
| | متفرقه | ۲۲۸,۴۰۱ | ۲۵۱,۵۰۴ | ۱۰/۱ | - |
| | استانی | ۵۰۳,۵۴۲ | ۵۵۲,۳۸۵ | ۹/۷ | - |
| | جمع | ۲,۴۲۹,۳۹۱ | ۲,۷۶۴,۲۸۱ | ۱۳/۸ | - |

مآخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و محاسبات تحقیق.

جدول ۴. رتبه‌بندی امور از نظر اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (بدون اعتبارات اختصاصی)

(میلیارد ریال)

| رتبه | امور | کل اعتبارات | امور | اعتبارات هزینه‌ای | امور | اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای |
|------|----------------------------------|-------------|----------------------------------|-------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| ۱ | امور رفاه اجتماعی | ۷۷۳,۷۳۱ | امور رفاه اجتماعی | ۷۷۲,۷۴۵ | امور اقتصادی | ۱۸۰,۳۸۶ |
| ۲ | امور دفاعی و امنیتی | ۵۰۸,۳۴۸ | امور دفاعی و امنیتی | ۴۹۴,۱۶۸ | امور مسکن، عمران شهری و روستایی | ۳۱,۵۵۹ |
| ۳ | امور سلامت | ۲۴۷,۰۹۹ | امور سلامت | ۲۲۲,۶۵۲ | امور سلامت | ۲۴,۴۴۶ |
| ۴ | امور آموزش و پژوهش | ۲۲۶,۴۴۷ | امور آموزش و پژوهش | ۲۰۵,۳۴۰ | امور آموزش و پژوهش | ۲۱,۱۰۷ |
| ۵ | امور اقتصادی | ۲۲۵,۸۷۱ | امور قضایی | ۸۱,۳۴۹ | امور خدمات عمومی | ۱۷,۵۱۵ |
| ۶ | امور خدمات عمومی | ۹۰,۳۸۷ | امور خدمات عمومی | ۷۲,۸۷۲ | امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری | ۱۵,۴۷۲ |
| ۷ | امور قضایی | ۸۹,۱۳۹ | امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری | ۶۲,۸۹۹ | امور دفاعی و امنیتی | ۱۴,۱۸۰ |
| ۸ | امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری | ۷۸,۳۷۲ | امور اقتصادی | ۴۵,۴۸۴ | امور قضایی | ۷,۷۸۹ |
| ۹ | امور مسکن، عمران شهری و روستایی | ۳۳,۵۸۸ | امور مسکن، عمران شهری و روستایی | ۲,۰۲۹ | امور محیط زیست | ۱,۹۳۴ |
| ۱۰ | امور محیط زیست | ۲,۷۸۵ | امور محیط زیست | ۸۵۱ | امور رفاه اجتماعی | ۹۸۶ |

در جدول ۵ اعتبارات هزینه‌ای مرتبط با ۲۰ فصلی که بالاترین اعتبارات را به خود اختصاص داده‌اند گزارش شده است. این ۲۰ فصل حدود ۹۷ درصد از کل اعتبارات فصول را به خود اختصاص داده‌اند. فصول حمایتی، دفاع، بیمه‌های اجتماعی، حفظ نظم و امنیت عمومی و درمان^۱ به ترتیب بیشترین سهم و در مجموع حدود ۷۰ درصد از اعتبارات هزینه‌ای را به خود اختصاص داده‌اند.

جدول ۵. رتبه‌بندی بیست فصل اول از نظر مجموع اعتبارات هزینه‌ای و متفرقه

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (بدون اعتبارات اختصاصی) (هزار میلیارد ریال - درصد)

| رتبه | فصول | مصوب سال ۱۳۹۶ | مجموع هزینه‌ای و متفرقه لایحه سال ۱۳۹۷ | میزان رشد | سهم از کل اعتبارات هزینه‌ای و متفرقه فصول (تجمعی) |
|------|-----------------------|---------------|--|-----------|---|
| ۱ | حمایتی | ۴۱۱ | ۴۸۸ | ۱۸/۷۳ | ۲۴/۹ |
| ۲ | دفاع | ۳۳۵ | ۳۳۶ | ۰/۳۰ | ۴۲/۰۴ |
| ۳ | بیمه‌های اجتماعی | ۱۹۲ | ۲۶۸ | ۳۹/۵۸ | ۵۵/۷۱ |
| ۴ | حفظ نظم و امنیت عمومی | ۱۲۵ | ۱۵۵ | ۲۴/۰۰ | ۶۳/۶۲ |
| ۵ | درمان | ۱۱۶ | ۱۳۰ | ۱۲/۰۷ | ۷۰/۲۵ |
| ۶ | آموزش عالی | ۱۱۰ | ۱۲۴ | ۱۲/۷۳ | ۷۶/۵۸ |
| ۷ | بهداشتی | ۸۰ | ۸۷ | ۸/۷۵ | ۸۱/۰۲ |
| ۸ | اداره امور قضایی | ۷۴ | ۸۱ | ۹/۴۶ | ۸۵/۱۵ |
| ۹ | اداره امور عمومی | ۳۰ | ۳۳ | ۱۰/۰۰ | ۸۶/۸۳ |
| ۱۰ | خدمات مالی و مالیاتی | ۲۸ | ۳۲/۶ | ۱۶/۴۳ | ۸۸/۴۹ |
| ۱۱ | آموزش و پرورش عمومی | ۱۶ | ۲۴/۷ | ۵۴/۳۸ | ۸۹/۷۵ |
| ۱۲ | پژوهش‌های توسعه‌ای | ۲۱ | ۲۴/۴ | ۱۶/۱۹ | ۹۰/۹۹ |
| ۱۳ | آموزش فنی و حرفه‌ای | ۱۷ | ۱۹/۵ | ۱۴/۷۱ | ۹۱/۹۸ |
| ۱۴ | رسانه | ۱۶ | ۱۸/۳ | ۱۴/۳۸ | ۹۲/۹۱ |
| ۱۵ | دین و مذهب | ۱۶ | ۱۷/۲ | ۷/۵۰ | ۹۳/۷۹ |
| ۱۶ | فرهنگ و هنر | ۱۳ | ۱۶/۱ | ۲۳/۸۵ | ۹۴/۶۱ |
| ۱۷ | توانبخشی | ۱۲ | ۱۳/۸ | ۱۵/۰۰ | ۹۵/۳۱ |
| ۱۸ | پژوهش‌های پایه | ۹/۶ | ۱۱/۲ | ۱۶/۶۷ | ۹۵/۸۸ |
| ۱۹ | کشاورزی و منابع طبیعی | ۱۰ | ۱۰/۹ | ۹/۰۰ | ۹۶/۴۴ |
| ۲۰ | بازرگانی | ۷/۱ | ۷/۶ | ۷/۰۴ | ۹۶/۸۳ |

۱. بیشتر اعتبارات فصل آموزش و پرورش به ذیل اعتبارات استانی منتقل شده و در قالب فصول گزارش نشده است.



۴-۲. جبران خدمات کارکنان

یکی از نقایص مهم بودجه‌های 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 دقیقی نمی‌دهد و عملاً بودجه‌های سنواتی فاقد این شفافیت است که چه میزان از اعتبارات هزینه‌ای (جاری) برای این امر تخصیص می‌یابد. به صورت کلی می‌توان گفت که فصل جبران خدمات و رفاه اجتماعی مربوط به پرداخت حقوق و مزایای کارکنان و بازنشستگان است. به علاوه بخشی از اعتبارات فصل خرید کالا و خدمات نیز به پرداخت حقوق کارمندان تعلق می‌گیرد. سرجمع اعتبار این سه سرفصل در سال ۱۳۹۷ به نسبت سال ۱۳۹۶ حدود ۱۵ درصد رشد داشته است.

به‌عنوان یک گام مثبت در جدول ۷-۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، بودجه دستگاه‌های اجرایی به تفکیک هفت فصل هزینه‌ای ارائه شده است. با وجود این هنوز میزان مجموع پرداختی جهت حقوق و مزایای کارکنان به صورت دقیق مشخص نیست.

در تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ در مورد شفافیت حقوق و مزایا حکمی درج شده که به موجب آن امکان تجمیع حقوق و مزایای تمام دستگاه‌های اجرایی بخش عمومی فراهم می‌شود. بنابر بند «۳» جزء «د» این تبصره، دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند تمام اطلاعات مربوط به حقوق کارکنان رسمی و پیمانی خود را در اختیار وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور قرار دهند و اعتبارات فصل اول و ششم این دستگاه‌ها در سقف تخصیص با اولویت توسط خزانه‌داری کل کشور پرداخت شود.

جدول ۶. اعتبارات مرتبط با پرداخت حقوق و مزایای کارکنان و بازنشستگان

(میلیارد ریال)

| عنوان | قانون بودجه سال ۱۳۹۶ | لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ | درصد رشد |
|---------------|-------------------------|-------------------------|----------|
| جبران خدمات | ۹۷۰ | ۱۰۶۲ | ۹/۱ |
| رفاه اجتماعی | ۷۹۰ | ۹۸۰ | ۲۳/۸ |
| کالا و خدمات | ۳۸۰ | ۴۲۴ | ۱۱/۷ |
| جمع موارد فوق | ۲۱۴۶ | ۲۴۶۸ | ۱۵ |
| مصارف عمومی | ۳۴۶۷ | ۳۶۸۰ | ۶ |

۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای^۱

در شرایط فعلی که از یک طرف منابع دولت محدود است و از طرف دیگر حجم انبوهی از طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی وجود دارد، 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 ۱۳۹۷ با رقم ۶۰۴ هزار میلیارد ریال در مقایسه با مصوب سال ۱۳۹۶ (۷۱۴ هزار میلیارد ریال) ۱۵/۴ درصد کاهش یافته است، اما اگر این اعتبار به صورت ۱۰۰ تخصیص یابد نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۶ (۴۵۰ هزار میلیارد ریال) شاهد حدود ۴۴ درصد رشد خواهیم بود.

براساس اطلاعات پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ برای اتمام طرح‌های عمرانی ملی و استانی ویژه مندرج در قسمت اول پیوست یک با فرض اختصاص تمامی منابع مصوب سال ۱۳۹۶ برای این طرح‌ها (۳۱ هزار میلیارد تومان)، حدود ۳۱۳ هزار میلیارد تومان اعتبار (به قیمت‌های فعلی) نیاز است. گفتنی است برای ۴۴۱ طرح مندرج در قسمت دوم پیوست شماره یک لایحه، تنها برای سال ۱۳۹۷ اعتباری بالغ بر ۳۱ هزار میلیارد تومان از محل تسهیلات بانکی، تسهیلات صندوق توسعه ملی، تأمین مالی خارجی و آورده مشارکت‌کنندگان پیش‌بینی شده است. سهم اعتبارات طرح‌های ملی، ردیف‌های متفرقه و استانی از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به ترتیب ۳۲، ۵۱ و ۱۷ درصد است (نمودار ۵). میزان رشد این اعتبارات نسبت به سال قبل در جدول ۷ نشان داده شده است.

جدول ۷. توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) به تفکیک ملی، استانی و متفرقه

(میلیارد ریال)

| سال | استانی | متفرقه | ملی | جمع |
|------------|---------|---------|---------|---------|
| ۱۳۹۶ | ۱۴۷,۵۱۹ | ۲۵۰,۹۲۹ | ۳۱۵,۲۲۸ | ۷۱۳,۶۷۷ |
| لایحه ۱۳۹۷ | ۱۰۳,۱۹۲ | ۳۰۷,۵۸۲ | ۱۹۳,۵۳۵ | ۶۰۴,۳۱۰ |
| رشد (درصد) | -۳۰ | ۲۲/۵ | -۳۸/۵ | -۱۵ |

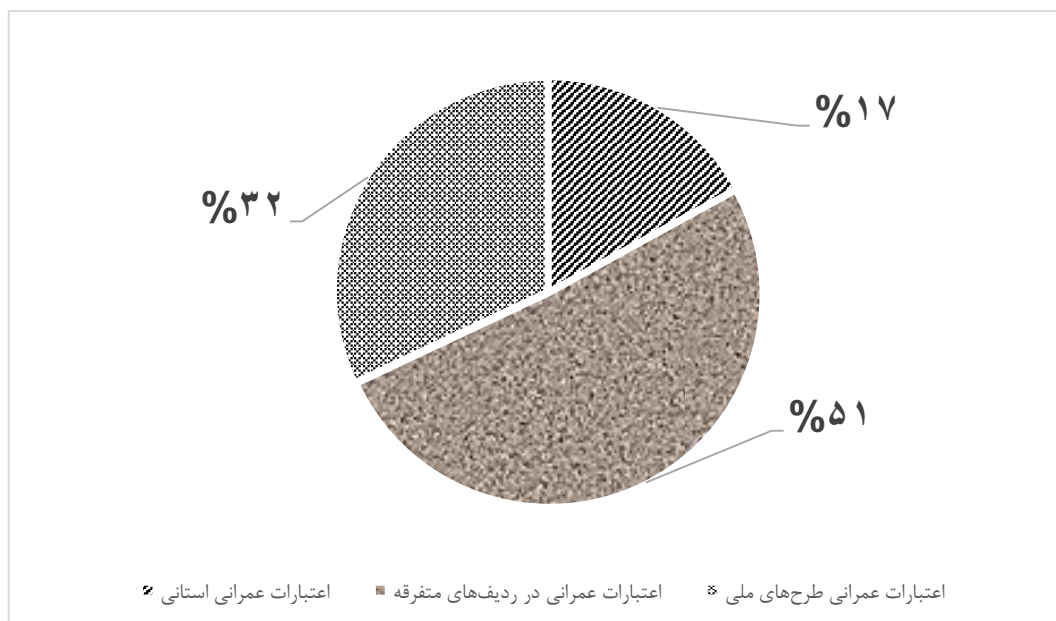
یکی از نکات مربوط به بودجه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سال ۱۳۹۷، افزایش سهم اعتبارات متفرقه است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ردیف‌های متفرقه با رقمی معادل ۳۰۷ هزار میلیارد ریال حدود ۵۱ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به خود اختصاص می‌دهد

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



(این سهم در قانون بودجه سال ۱۳۹۶، ۳۵ درصد بوده است). در لایحه بودجه ۱۳۹۷ مبلغ ۱۲۶ هزار میلیارد ریال از کل اعتبارات متفرقه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به دستگاه‌های اجرایی استانی و ملی اختصاص یافته است. با این حال محل مصرف این اعتبارات در اختیار دستگاه‌ها مشخص نمی‌باشد. علاوه بر آن مبلغ ۱۸۱ هزار میلیارد ریال از این اعتبارات همچنان 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. موارد گفته شده در عمل حقوق قوه مقننه در زمینه بررسی، تأیید و نظارت بر این بخش از اعتبارات عمرانی را مخدوش کرده و عملاً به معنای اختیار دولت در تعیین نحوه توزیع منابع می‌باشد.

نمودار ۵. ترکیب اعتبارات عمرانی به تفکیک طرح‌های ملی، متفرقه و استانی
در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷



۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی با رقم ۳۱۲ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶، حدود ۴۴/۷ درصد رشد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۶، نیز ۴۸ درصد افزایش یافته است.

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (مشمول بر واگذاری سهام، بازپرداخت اصل اوراق مالی، تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل و...) مبلغ ۳۱۲ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور معادل ۴۴/۷ درصد افزایش یافته است (جدول ۸). این در حالی است که پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۶ مبلغ ۲۱۰ هزار میلیارد ریال بابت تملک دارایی‌های مالی پرداخت شود که در این صورت این رقم در سال ۱۳۹۷ نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۶ بیش از ۴۸ درصد افزایش یافته است.

در بین اعتبارات تملک دارایی‌های مالی، بازپرداخت اصل اوراق مالی با مبلغ ۲۳۰ هزار میلیارد ریال و اعتبارات موضوع واگذاری سهام با ۶۵/۵ هزار میلیارد ریال، حدود ۹۵ درصد از کل اعتبارات و بیشترین سهم را به خود اختصاص داده‌اند (جدول ۸). گفتنی است که گنجانیدن ردیف ۱۰۱۰۰۰ با عنوان «واگذاری سهام» در بخش اعتبارات تملک دارایی‌های مالی با اصول طبقه‌بندی آمارهای مالی دولت در تناقض است. زیرا اولاً سهام جزئی از دارایی‌های دولت است، ثانیاً برخی از بندهای این ردیف ماهیت هزینه‌ای یا تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارند. برای مثال بندهای «۳»، «۴»، «۵»، «۶»^۴ و «۸»^۵ ماهیت هزینه‌ای و بندهای «۱»^۶ و «۷»^۷ ماهیت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارند.

همچنین در لایحه سال ۱۳۹۷ به‌درستی «بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده از محل انتشار اوراق جدید» به ردیف بازپرداخت اوراق مالی منتقل شده است. (در جدول ۸ قانون بودجه سال ۱۳۹۶ این عنوان در بخش واگذاری سهام آورده شده بود). با این حال با وجود دریافت مجوز انتشار ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق به این منظور در بند «ح» تبصره «۵» لایحه بودجه، در مقابل این عنوان عدد ۱ درج شده است. در ردیف ۳۱۰۱۰۷ درآمدها (انتشار اوراق اسلامی جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۷) نیز که مربوط به منابع ناشی از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی است نیز متناظراً عدد ۱ درج شده است.

در تبصره «۵» لایحه بودجه مجوز انتشار ۳۰ هزار میلیارد ریال اوراق تسویه خزانه به دولت داده شده و این اوراق در منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی نیز منعکس شده است. به‌منظور تسویه اوراق مذکور (با توجه به ماهیت جمعی - خرجی) در بخش اعتبارات موضوع واگذاری سهام ۳۰ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است که مبلغ مذکور علاوه بر ۲۳۰ هزار میلیارد ریال بازپرداخت اصل اوراق مالی می‌باشد.

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 خودتکاپی 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).



(میلیارد ریال - درصد)

جدول ۸. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

| کد ردیف | عنوان | قانون بودجه ۱۳۹۵ | | | قانون بودجه ۱۳۹۶ | | | لایحه بودجه ۱۳۹۷ | | |
|---------|--|------------------|------------|--------------|------------------|--------------|-------------|------------------|--------------|-------------|
| | | اعتبار | سهم | رشد | اعتبار | سهم | رشد | اعتبار | سهم | رشد |
| ۱۰۱۰۰۰ | واگذاری سهام | ۱۹۸,۳۶۰ | ۸۵/۷ | ۱۸۱/۴ | ۹۶,۳۶۰ | ۴۴/۷ | -۵۱/۴ | ۶۵,۵۶۰ | ۲۱/۰ | -۳۲/۰ |
| ۱۰۲۰۰۰ | بازپرداخت اصل اوراق مشارکت | ۱۷,۵۳۰ | ۷/۶ | ۱۰/۵ | ۹۵,۸۳۰ | ۴۴/۴ | ۴۴۶/۷ | ۲۳۰,۱۰۰ | ۷۳/۸ | ۱۴۰/۱ |
| ۱۰۳۰۰۰ | بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی | ۵۸۰ | ۰/۳ | -۴۸/۷ | ۵۸۰ | ۰/۳ | ۰/۰ | ۱,۵۸۰ | ۰/۵ | ۱۷۲/۴ |
| ۱۰۴۰۰۰ | تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل | ۷,۸۱۰ | ۳/۴ | -۲۴/۵ | ۴,۴۶۰ | ۲/۱ | -۴۲/۹ | ۲,۱۶۰ | ۰/۷ | -۵۱/۶ |
| ۱۰۵۰۰۰ | بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات | ۷,۲۲۰ | ۳/۱ | -۱۰/۷ | ۱۸,۴۱۹ | ۸/۵ | ۱۵۵/۱ | ۱۲,۴۹۸ | ۴/۰ | -۳۲/۱ |
| ۱۰۷۰۰۰ | سرمایه‌گذاری و کمک‌های فرهنگی و اقتصادی بین‌المللی | ۰ | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | جمع | ۲۳۱,۵۰۰ | ۱۰۰ | ۱۱۶/۹ | ۲۱۵,۶۵۰ | ۱۰۰/۰ | -۶/۸ | ۳۱۱,۸۹۸ | ۱۰۰/۰ | ۴۴/۶ |

توضیحات:

۱. تفاوت در مجموع، در صورت وجود، به دلیل گرد کردن اعداد است.
۲. از زمان ارائه لایحه بودجه ۱۳۹۶ عنوان بازپرداخت اصل اوراق مشارکت به «بازپرداخت اصل اوراق مالی» تغییر یافته است.

سیاست دولت در رابطه با انتشار اوراق بر حجم مانده اوراق دولتی در بازار مؤثر است. به طوری که دولت سالیانه اوراقی را برای فروش در نظر می‌گیرد که فروش آنها به بیشتر شدن مانده اوراق دولتی در بازار می‌انجامد. همچنین دولت بخشی از اوراقی را که سررسید می‌شوند خریداری می‌کند که این عمل به کاهش حجم اوراق در بازار می‌انجامد. اختلاف حجم اوراق فروش رفته و حجم اوراق خریداری شده توسط دولت، تغییرات حجم مانده اوراق دولتی در بازار را نشان می‌دهد. همانطور که جدول زیر نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۷ و بر مبنای لایحه بودجه، ۴۳۵ هزار میلیارد ریال اوراق به فروش خواهد رسید و ۳۱۰ هزار میلیارد ریال نیز از اوراق بازار جذب خواهد شد که در نهایت موجب می‌شود به طور خالص ۱۲۵ هزار میلیارد ریال به حجم اوراق دولتی بازار افزوده شود. این رقم برای سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ به ترتیب ۷۳۰ و ۲۴۹ هزار میلیارد ریال بوده است.

بدین ترتیب در سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۷ با فرض تحقق درآمدهای حاصل از فروش اوراق مالی و بازپرداخت اصل اوراق به میزان مصوب، در مجموع ۱۱۰۴ هزار میلیارد ریال به حجم اوراق دولتی بازار افزوده شده است.

جدول ۹. مقایسه درآمد حاصل از انتشار اوراق (مجوزهای صادر شده برای اوراق درآمدی)

(هزار میلیارد ریال)

و میزان بازپرداخت اصل اوراق

| مقایسه | عنوان | درآمد حاصل از انتشار اوراق برای دولت ^(۱) | بازپرداخت اصل اوراق | اختلاف میزان اوراق منتشر شده جدید ^(۲) و بازپرداخت اصل اوراق |
|------------|-------|---|---------------------|--|
| مصوب ۱۳۹۵ | | ۸۸۰ | ۱۵۰ | ۷۳۰ |
| مصوب ۱۳۹۶ | | ۳۹۵ | ۱۴۶ | ۲۴۹ |
| لایحه ۱۳۹۷ | | ۴۳۵ | ۳۱۰ | ۱۲۵ |
| جمع | | ۱۷۱۰ | ۶۰۶ | ۱۱۰۴ |

(۱) با احتساب مجوز انتشار ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق اسلامی جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده.

(۲) با فرض انتشار اوراق به میزان مجوز قانونی.

جدول ۱۰. میزان انتشار اوراق و میزان اعتبار اختصاص داده شده برای بازپرداخت اصل اوراق سررسید

شده و رشد آنها را در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مقایسه می‌کند.

جدول ۱۰. مقایسه میزان منابع مورد نیاز برای بازپرداخت اصل و سود

(هزار میلیارد ریال)

در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

| عنوان | درآمد حاصل از انتشار اوراق برای دولت | بازپرداخت اصل اوراق | بازپرداخت سود |
|----------------------|--------------------------------------|---------------------|---------------|
| قانون بودجه سال ۱۳۹۶ | ۳۹۵ | ۱۴۶ | ۲۰۰ |
| لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ | ۴۳۵ | ۳۱۰ | ۷۰۸ |
| درصد رشد | ۱۰ | ۱۱۲ | ۲۵۴ |

توضیح: با احتساب مجوز ۵۰ هزار میلیارد ریال انتشار اوراق اسلامی جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده.



۵. اعتبارات متفرقه

اعتبارات متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ برابر ۴۳۲ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم مشابه در سال قبل (۶۸۳ هزار میلیارد ریال) ۳۷ درصد کاهش یافته است. سهم اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از ردیف‌های متفرقه به ترتیب ۵۸ و ۴۲ درصد است. این سهم در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ترتیب ۶۳ و ۳۷ بوده است. همچنین اعتبارات ردیف‌های متفرقه نسبت به مصارف عمومی حدود ۱۲ درصد است. این نسبت در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ حدود ۲۰ درصد بوده است. از ۲۵۱ هزار میلیارد ریال کاهش اعتبارات متفرقه ۱۲۱ هزار میلیارد مربوط به فصل یارانه‌هاست که بخشی از آن به جدول تبصره «۱۴» مصارف هدفمندی یارانه‌ها منتقل شده است.

تعداد ردیف‌های متفرقه از ۳۳۷ ردیف در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۱۳۸ ردیف در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کاهش یافته است و ۱۹۹ ردیف به جدول ۷ منتقل شده یا مانند بخشی از یارانه نان و خرید تضمینی گندم به تبصره «۱۴» منتقل شده و یا حذف شده است. در مجموع اعتبارات ذکر شده به صورت متفرقه در جدول ۹ لایحه بودجه نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶، ۲۵۱ هزار میلیارد ریال کاهش یافته است. اعتبارات متفرقه طبق روال چند سال اخیر بر حسب 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 - هزینه‌ای جدول ۹ از ۱۶۹ مورد در قانون بودجه ۱۳۹۶، به ۵۲ مورد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کاهش یافته و بیشترین سهم از ردیف‌های انتقالی به جدول ۷ را به خود اختصاص داده است. این بخش با سهم ۵۵ درصدی بیشترین سهم اعتبارات متفرقه را نیز به خود اختصاص داده است. جدول ۱۱ عمده ردیف‌های درآمد - هزینه جدول متفرقه را نمایش می‌دهد.

جدول ۱۱. ردیف‌های عمده بخش درآمد - هزینه جدول متفرقه

(هزار میلیارد ریال)

| اعتبار | عنوان | ردیف |
|--------|--|------|
| ۱۲ | توسعه حمل‌ونقل ریلی | ۴۷ |
| ۱۳ | اعتبار موضوع جریمه زمان غیبت مشمولان جهت تقویت بنیه دفاعی | ۲۳ |
| ۲۰ | اعتبار وجوه مسترد شده ناشی از طرح دعاوی بین‌المللی قراردادهای نظامی (۶۵ درصد وزارت دفاع، ۳۵ درصد ستاد کل نیروهای مسلح) | ۴۸ |
| ۳۵ | تسویه مطالبات موضوع پاداش پایان خدمت بازنشستگان وزارت آموزش و پرورش | ۴۶ |
| ۷۰ | بهبود محیط زیست و آب‌خیزداری و ساماندهی پسماندهای عادی | ۴۳ |
| ۱۵۰ | جمع ردیف‌های عمده | |
| ۲۳۹ | کل اعتبار مربوط به بخش درآمد - هزینه اعتبارات متفرقه | |

سود و کارمزد وام‌های داخلی و خارجی با مبلغ ۷۲ هزار میلیارد ریال و سهم ۱۶ درصدی بیشترین سهم بعد از اعتبارات درآمد - هزینه‌ای را به خود اختصاص داده است که بیش از ۹۵ درصد آن مربوط به سود اوراق مشارکت و سایر اوراق بهادار بوده است. در سال ۱۳۹۶، اعتبار این ردیف ۲۱ هزار میلیارد ریال بوده که با توجه به افزایش انتشار اوراق در سال‌های اخیر اعتبار مورد نیاز برای بازپرداخت سود این اوراق ۲۴۰ درصد افزایش یافته و به حدود ۷۰ هزار میلیارد ریال رسیده است.

مبلغ یارانه‌ها در ردیف‌های متفرقه از حدود ۱۶۶ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه ۱۳۹۶ به ۳۷ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کاهش یافته است. بخش عمده این کاهش ناشی از حذف یارانه نان و یارانه نقدی نان از ردیف‌های متفرقه می‌باشد. مجموع اعتبارات اختصاص داده شده به موضوع یارانه نان و خرید تضمینی گندم در سال ۱۳۹۶، ۱۰۵ هزار میلیارد ریال بوده که با کاهش ۵۲ درصدی مواجه شده است. اطلاعات مربوط به ردیف‌های عمده بخش یارانه اعتبارات متفرقه به صورت زیر می‌باشد.



جدول ۱۲. اعتبارات هزینه‌ای برخی از اقلام مهم یارانه‌ها

در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (هزار میلیارد ریال)

| ۱۳۹۷ | ۱۳۹۶ | عنوان |
|------|------|--|
| ۰ | ۸۲ | یارانه نان |
| ۱۷ | | یارانه خرید تضمینی گندم |
| ۰ | ۲۳ | یارانه نقدی نان |
| ۱۷ | ۱۰۵ | مجموع یارانه نقدی نان، نان و خرید تضمینی گندم |
| ۰ | ۴ | یارانه انرژی (مابه‌التفاوت قیمت برق و سوخت نیروگاه‌ها) |
| ۲/۴ | ۲/۴ | یارانه بلیت حمل‌ونقل عمومی |
| ۱۷/۶ | ۵۴/۶ | سایر |
| ۳۷ | ۱۶۶ | اعتبارات |

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

در لایحه سال ۱۳۹۷ مبلغ ۳۳ هزار میلیارد ریال از مصارف قانون هدفمندی به یارانه نان و خرید تضمینی گندم اختصاص یافته است.

تعداد ردیف‌های موردی (موقت) در جدول ۹ لایحه بودجه از ۱۲۹ ردیف به ۶۰ ردیف کاهش یافته است. مهمترین اقلام مربوط به ردیف‌های موردی اعتبارات متفرقه به شرح زیر می‌باشد.

جدول ۱۳. مهمترین اقلام مربوط به ردیف‌های موردی اعتبارات متفرقه

(هزار میلیارد ریال)

| اعتبار | عنوان |
|--------|---|
| ۴/۵ | تهیه و اجرای طرح کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی موضوع ماده (۸۰) قانون برنامه ششم |
| ۱۰ | متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان لشگری و کشوری |
| ۲۵ | وزارت تعاون کمک به پرداخت مستمری بازنشستگان صندوق فولاد |
| ۶/۵ | تعهدات پرداخت نشده بودجه مصوب سال‌های قبل |
| ۲۳ | سایر |
| ۶۹ | مجموع |

مبنای قانونی برخی از ردیف‌های متفرقه مشخص نیست. 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 مشخص است. این امر می‌تواند باعث تمرکز وجوه در دست مقامات یا دستگاه‌های خاصی (بدون نظارت کافی دستگاه‌های نظارتی) شود و با اصول متعدد بودجه‌ریزی مانند شفافیت و پاسخگویی مغایر است.

۶. بودجه استانی

درآمدها و اعتبارات استانی

حدود ۲۵ درصد از منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ منابع استانی است و ۷۵ درصد آن ملی است. از کل مصارف عمومی دولت حدود ۸۲ درصد اعتبارات ملی و ۱۸ درصد اعتبارات استانی است. در جدول ۱۴ سهم منابع و مصارف استانی از کل منابع و مصارف محاسبه شده است.

جدول ۱۴. منابع و مصارف ملی و استانی از کل بودجه عمومی در لایحه بودجه ۱۳۹۷

(میلیارد ریال)

| عنوان | کل | ملی (سهم به درصد) | استانی (سهم به درصد) |
|-------------|-------|----------------------|-------------------------|
| منابع عمومی | ۳,۶۸۰ | ۲,۷۴۰ (۷۵) | ۹۴۰ (۲۵) |
| مصارف عمومی | ۳,۶۸۰ | ۳,۰۲۰ (۸۲) | ۶۶۰ (۱۸) |

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.

تغییر مهمی که لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۶ داشته افزایش اعتبارات استانی است. مصارف استانی از مبلغ ۲۳۵ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۶۶۰ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ افزایش یافته و حدود ۳ برابر شده است. همچنین سهم اعتبارات استانی از ۷ درصد مصارف عمومی به ۱۸ درصد افزایش یافته است. دلیل این افزایش شدید انتقال ردیف سه دستگاه آموزش و پرورش، بنیاد شهید و سازمان‌های برنامه و بودجه استان‌ها از جدول بودجه دستگاه‌های ملی (جدول ۷) به جدول بودجه استانی (جدول ۱۰) است. بنابراین از مجموع ۶۶۰ هزار میلیارد ریال اعتبارات استانی، ۳۳۱ هزار میلیارد ریال آن مربوط به دستگاه آموزش و پرورش، ۱۱۴ هزار میلیارد ریال مربوط به دستگاه بنیاد شهید و ۲/۹ هزار میلیارد ریال مربوط به سازمان‌های برنامه و بودجه استانی است. (در مجموع ۶۸ درصد اعتبارات استانی به خاطر انتقال سه دستگاه مذکور می‌باشد). اتفاق دیگری که در بودجه استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ رخ داده است انتقال سه ردیف بودجه



متفرقه به بودجه استانی است. این ردیف‌ها عبارتند از: اعتبارات بازارچه‌های مرزی (به مبلغ ۴۱ میلیارد ریال هزینه‌ای و ۴۵ میلیارد ریال تملک دارایی سرمایه‌ای)، کمک‌زبان شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی (به مبلغ ۱,۶۰۰ میلیارد ریال هزینه‌ای) و اعتبارات موضوع ماده (۲۳) قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و جرائم رانندگی جهت پرداخت به شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (به مبلغ ۴,۴۰۰ میلیارد ریال تملک دارایی سرمایه‌ای).

جدول ۱۵. مقایسه درآمدها و اعتبارات استانی و سهم آن از منابع عمومی

(هزار میلیارد ریال)

| عنوان | قانون بودجه سال ۱۳۹۶ | لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ | رشد (درصد) |
|---|-------------------------|-------------------------|---------------|
| درآمدهای استانی (سهم از منابع عمومی به درصد) | ۸۴۸ (۲۴) | ۹۴۰ (۲۵) | (۱۱) |
| مصارف استانی (سهم از مصارف عمومی به درصد) | ۲۳۵ (۶/۷) | ۶۶۰ (۱۸) | (۱۷۹) |

مأخذ: همان.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت مصارف استانی به درآمدهای استانی حدود ۷۰ درصد می‌باشد. یعنی حدود ۳۰ درصد درآمدهای استانی در اختیار استان‌ها نبوده و در سطح ملی درباره آن تصمیم‌گیری می‌شود. این در حالی است که این نسبت در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ حدود ۴ برابر بود، یعنی فقط ۲۵ درصد درآمدهای استانی به استان‌ها باز می‌گشت، اما با انتقال اعتبارات هزینه‌ای سه دستگاه آموزش و پرورش، بنیاد شهید و سازمان‌های برنامه و بودجه استان‌ها، سهم بودجه‌ای استان‌ها افزایش یافته است. البته این امر به دلیل ماهیت اعتبارات این سه دستگاه نمی‌تواند به معنای افزایش اختیارات بودجه‌ای استان‌ها قلمداد گردد.

از مجموع ۶۶۰ هزار میلیارد ریال بودجه استانی، میزان ۴۴۸ هزار میلیارد ریال مربوط به اعتبارات انتقال یافته به آموزش و پرورش، بنیاد شهید و سازمان‌های برنامه و بودجه استانی می‌باشد، در نتیجه باقیمانده اعتبارات استانی ۲۱۲ هزار میلیارد ریال خواهد بود که نسبت به ۲۳۵ هزار میلیارد ریال سال ۱۳۹۶، ۱۰ درصد کاهش یافته است.

سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی حدود ۷ میلیون ریال می‌باشد و سرانه اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی برابر با ۱/۲ میلیون ریال می‌باشد. از نظر توزیع استانی، بیشترین سرانه اعتبارات هزینه‌ای برای استان‌های ایلام (۱۴ میلیون ریال)، کهگیلویه و بویراحمد (۱۲ میلیون ریال) و خراسان جنوبی (۱۰ میلیون ریال) در نظر گرفته شده است و کمترین سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی مربوط به

استان‌های تهران (۴/۴ میلیون ریال)، البرز (۴/۶ میلیون ریال) و آذربایجان شرقی (۶ میلیون ریال) می‌باشد. همچنین بیشترین سرانه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط به استان‌های کهگیلویه و بویراحمد (۵ میلیون ریال)، بوشهر (۴/۸ میلیون ریال) و ایلام (۴ میلیون ریال) است. کمترین سرانه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز مربوط به استان‌های تهران (۰/۲ میلیون ریال)، البرز (۰/۴ میلیون ریال) و اصفهان (۰/۶ میلیون ریال) می‌باشد.

۷. پیش‌بینی عملکرد مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۷

در این قسمت بر مبنای عملکرد بودجه در سال‌های اخیر پیش‌بینی عملکرد اعتبارات هزینه‌ای، دارایی‌های مالی و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۷ ارائه شده است.

۷-۱. اعتبارات هزینه‌ای

دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ برای اعتبارات هزینه‌ای رقم ۲,۷۶۴ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی کرده است. بیش از ۷۳ درصد اعتبارات هزینه‌ای صرف حقوق، دستمزد، مزایای کارکنان و بازنشستگان می‌شود. سایر اعتبارات هزینه‌ای نیز در فصولی مصرف می‌شوند که پرداخت آنها اجتناب‌ناپذیر است. بنابراین بخش عمده اعتبارات هزینه‌ای در ساختار کنونی انجام وظایف دولت هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر است. با توجه به موارد مذکور و میزان تحقق اعتبارات هزینه‌ای در سال‌های گذشته پیش‌بینی می‌شود که در سال آینده حدود ۹۵ درصد این رقم تحقق یابد. بدین ترتیب میزان عملکرد اعتبارات هزینه‌ای در حدود ۲۶۲۵ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود.

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. در لایحه دولت نیز برای سال ۱۳۹۷ مبلغ ۲۳۰ هزار میلیارد ریال بازپرداخت اوراق مالی و ۳۰ هزار میلیارد ریال اعتبار جهت تسویه بدهی‌های دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی (اوراق تسویه خزانه و به‌صورت جمعی-خرجی)، پیش‌بینی شده است. به‌علاوه در لایحه مجوز انتشار ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۷ نیز به دولت داده شده است که در صورت تحقق در طرف منابع می‌بایست در این بخش نیز محاسبه گردد. با در نظر گرفتن مجموع موارد مذکور به‌همراه ۱۳ هزار میلیارد ریال بازپرداخت وام‌های خارجی، حداقل اعتبار مورد نیاز برای این بخش به ۳۲۳ هزار میلیارد ریال می‌رسد که البته



بخش زیادی از اعتبارات موضوع واگذاری سهام همچون تهاتر بدهی‌های ایدرو و ایمیدرو و شرکت ملی صنایع پتروشیمی از دولت در آن دیده نشده است. به صورت خلاصه می‌توان گفت در سال ۱۳۹۷ با اطلاعات موجود حداقل ۳۲۳ هزار میلیارد ریال تعهدات اجتناب‌ناپذیر در بخش تملک دارایی‌های مالی خواهیم داشت.

۳-۷. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

از آنجا که اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای باقیمانده و تفاضل اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های مالی از منابع است با توجه به پیش‌بینی تحقق درآمد ۳۴۸۹ هزار میلیارد ریالی دولت در سال ۱۳۹۷ پیش‌بینی می‌شود که در صورت عدم افزایش سایر هزینه در قانون بودجه سال ۱۳۹۷، ۵۴۰ هزار میلیارد ریال به بخش تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص یابد. باید توجه شود که رقم فوق ترکیبی از پرداخت نقدی و اوراق خواهد بود.

جدول ۱۶. پیش‌بینی عملکرد بودجه سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ (میلیارد ریال)

| عنوان | قانون سال ۱۳۹۶ (۱) | پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۶ (۲) | پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۷ (۳) | لايحه سال ۱۳۹۷ (۳) | پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۷ (۴) | رشد (۳) به رشد (۲) درصد | رشد (۳) به رشد (۱) درصد |
|------------------------------------|--------------------|------------------------------|------------------------------|--------------------|------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| اعتبارات هزینه‌ای (جاری) | ۲۵۳۸ | ۲۳۹۰ | ۲۷۶۴ | ۲۷۶۴ | ۲۶۲۵ | ۸/۹ | ۱۵ |
| اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای | ۷۱۴ | ۴۵۰ | ۶۰۴ | ۶۰۴ | ۵۵۰ | -۱۵/۴ | ۳۴ |
| اعتبارات تملک دارایی‌های مالی | ۲۱۶ | ۲۱۰ | ۳۱۱ | ۳۱۱ | ۳۱۰ | ۴۴/۰ | ۴۸ |
| مصارف عمومی دولت | ۳۴۶۸ | ۳۰۵۰ | ۳۶۸۰ | ۳۶۸۰ | ۳۴۸۹ | ۶/۱ | ۲۱ |

توضیح: تفاوت در سرجمع‌ها ناشی از گرد کردن اعداد است.

نتیجه‌گیری

- در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ معادل ۷۵ درصد مصارف عمومی دولت به اعتبارات هزینه‌ای اختصاص یافته است، این سهم برای پیش‌بینی عملکرد بودجه در سال ۱۳۹۶ معادل ۷۸ درصد است. از نظر مقدار اسمی نیز اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۶ حدود ۱۵ درصد و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ حدود ۸/۹ درصد افزایش نشان می‌دهد.
- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ با رقم ۶۰۴ هزار میلیارد ریال نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶، معادل ۱۵/۴ درصد کاهش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۶

برابر ۳۴ درصد افزایش یافته است. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۶ حدود ۱۶ درصد است و عملکرد این رقم برای سال ۱۳۹۶ حدود ۱۵ درصد پیش‌بینی می‌شود. البته دولت در قالب تبصره «۱۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ تلاش کرده است که با استفاده از ۱۰ درصد منابع ورودی صندوق توسعه ملی، برخی از طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای را در قالب مشارکت با بخش خصوصی انجام دهد.

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. برای مثال در صورت کاهش یک دلاری قیمت نفت ۲۰ هزار میلیارد ریال و کاهش صادرات نفت خام، معادل روزانه ۱۰۰ هزار بشکه، ۳۵ هزار میلیارد ریال از منابع در دسترس برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کاسته خواهد شد.

۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ حدود ۳۱۱ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. پیش‌بینی می‌شود عملکرد این رقم در سال جاری ۲۱۰ هزار میلیارد ریال باشد. گفتنی است ۷۰ هزار میلیارد ریال نیز برای پرداخت سود اوراق منتشر شده در سال‌های قبل در نظر گرفته شده است. ۵. اعتبارات متفرقه در لایحه سال ۱۳۹۷ با رقم ۴۳۲ هزار میلیارد ریال نسبت به مصوب سال ۱۳۹۶ ۲۵۱ هزار میلیارد ریال کاهش یافته است. این موضوع ناشی از این است که ۱۹۹ ردیف از جدول متفرقه به جدول ۷ یا مانند بخشی از یارانه نان و خرید تضمینی گندم به تبصره «۱۴» منتقل شده و یا حذف شده است.

۶. منابع استانی حدود ۲۵ درصد منابع عمومی و مصارف استانی ۱۸ درصد مصارف عمومی دولت است. این موارد در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ترتیب ۲۶ و ۶/۷ درصد بوده است. با توجه به انتقال اعتبارات آموزش و پرورش، بنیاد شهید و سازمان برنامه و بودجه به بخش اعتبارات استانی شاهد افزایش نسبت مصارف استانی به درآمدهای استانی از ۲۶ درصد در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به ۶۶ درصد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ بوده‌ایم.

پیشنهادها

با توجه به افزایش روزافزون هزینه‌های جاری (به‌خصوص حقوق دستمزد کارکنان دولت و بازنشستگان) و اعتبارات لازم جهت تملک دارایی‌های مالی (بازپرداخت اصل اوراق مالی) و افزایش کسری تراز عملیاتی لازم است که در بخش مصارف پیشنهادهای زیر در دو سطح کوتاه‌مدت و میان‌مدت مورد توجه قرار گیرد:

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. استفاده بیش از اندازه از اوراق تعهدزای برای تأمین درآمد در بودجه‌های سالیانه باعث شده است که در سال مالی ۱۳۹۷، علاوه بر ۲۱۰ هزار میلیارد اعتبار لازم برای بازپرداخت اصل اوراق، ۷۰ هزار میلیارد ریال نیز جهت پرداخت سود اوراق مالی نیاز باشد. در صورت عدم کنترل سهم اوراق مالی در تأمین مالی بودجه کشور در سال‌های آتی پایداری مالی دولت با چالش مواجه خواهد شد.

۵. تحمیل بار مالی جدید به دولت از طریق ارائه پیشنهادهایی برای گسترش خدمات دولتی و ... بودجه سال ۱۳۹۷ را آسیب‌پذیرتر خواهد کرد.

منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور.
۲. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۳، ۱۳۹۴، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ کل کشور.
۳. گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور. تحلیل بر مصارف بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۶۶۵

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۷۶۰

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۴۸

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۳۵. تحلیلی بر مصارف بودجه (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: سیدعباس پرهیزکاری، ناصر یارمحمدیان، عاطفه جلالی موسوی

همکار: محمدحسین معاریان

ناظران علمی: محمد قاسمی، سید محمدهادی سبحانیان، داریوش ابوحمز

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____



واژه کلیدی:

مصارف بودجه ۱۳۹۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۰/۹