

دوره دهم - سال سوم

شماره چاپ: ۱۲۴۷

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۱۰/۰۵

شماره ثبت: ۵۲۵

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

۴. تحلیلی بر مصارف بودجه

(ویرایش اول)

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۶۲۲۲

دی ماه ۱۳۹۷

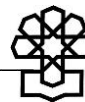
معاونت پژوهش‌های اقتصادی

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 ۱۳۹۸
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
۷.....	۲. اعتبارات هزینه‌ای
۷.....	۲-۱. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای بر حسب فصول هزینه
۸.....	۲-۲. اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها
۹.....	۲-۳. اعتبارات امور و فصول در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
۱۲.....	۲-۴. جبران خدمات کارکنان
۱۳.....	۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۶.....	۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی
۱۸.....	۵. اعتبارات متفرقه
۲۱.....	۶. بودجه استانی
۲۵.....	۷. سقف دوم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
۲۶.....	۷-۱. ماهیت هزینه‌های سقف دوم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
۲۷.....	۸. پیش‌بینی عملکرد مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۸
۲۷.....	۸-۱. اعتبارات هزینه‌ای
۲۸.....	۸-۲. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی
۲۸.....	۸-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۲۹.....	جمع‌بندی و پیشنهادها
۳۱.....	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور
۴. تحلیلی بر مصارف بودجه
(ویرایش اول)

چکیده

- مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۸ (با رقم ۴۰۷۷ هزار میلیارد ریال) نسبت به مصوب سال ۱۳۹۷ (معادل ۳۸۶۸ هزار میلیارد ریال) حدود ۵ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۷ (۳۲۵۷ هزار میلیارد ریال) حدود ۲۵ درصد افزایش یافته است. اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۸ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۷ معادل ۹ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد ۲۳ درصد افزایش یافته است.
- اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ برابر با ۶۲۰ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ تغییری نداشته در حالی که نسبت به پیش‌بینی عملکرد قانون بودجه سال ۱۳۹۷، (۳۵۰ هزار میلیارد ریال) حدود ۷۷ درصد رشد داشته است.
- سهم هریک از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، ملی، استانی و متفرقه از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به ترتیب برابر با ۴۰، ۱۸ و ۴۲ درصد است و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به ترتیب ۵/۶، ۱/۹ و ۵/۵- درصد رشد داشته‌اند.
- طبیعی است با وجود کسری تراز عملیاتی هر چقدر منابع عمومی با عدم تحقق روبه‌رو شود، عدم تخصیص اعتبار به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز افزایش خواهد یافت.
- اعتبارات تملک دارایی‌های مالی با رقم ۲۵۰ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷، حدود ۱۸ درصد کاهش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۷، نیز ۱۸ درصد کاهش یافته است. در بین اعتبارات تملک دارایی‌های مالی، بازپرداخت اصل اوراق مالی با مبلغ ۱۹۲ هزار میلیارد ریال حدود ۷۷ درصد کل اعتبارات و بیش‌ترین سهم را به خود اختصاص داده‌اند.
- بخشی از اعتبارات برای بازپرداخت اصل اوراق مشارکت دارای تضمین دولت، اسناد خزانه و سایر اوراق بهادار در جدول ۲۱ و سقف دوم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ پیش‌بینی شده است. قرار گرفتن این اعتبارات در سقف دوم لایحه به هیچ عنوان قابل توجیه نیست و این ردیف‌ها باید به سقف اول بودجه منتقل شوند.
- تعداد ردیف‌های متفرقه از ۱۳۸ ردیف در سال ۱۳۹۷ به ۱۱۶ ردیف در سال ۱۳۹۸ کاهش یافته است و عمده این ردیف‌ها به جدول ۷ و ۱۰ منتقل و یا حذف شده‌اند. در مجموع اعتبارات متفرقه در لایحه بودجه

سال ۱۳۹۸ برابر ۴۲۸ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم مشابه در سال قبل (۴۰۷ هزار میلیارد ریال) ۵ درصد افزایش یافته است.

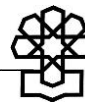
• حدود ۲۸ درصد از منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ منابع استانی و ۷۲ درصد آن ملی است. از کل مصارف عمومی دولت نیز حدود ۹۴ درصد اعتبارات ملی و ۶ درصد اعتبارات به صورت استانی اختصاص یافته است. در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ مصارف استانی با ۱۱ درصد افزایش از ۲۱۸ هزار میلیارد ریال به ۲۴۱ هزار میلیارد ریال افزایش یافته و سهم آن از مصارف عمومی نسبتاً بدون تغییر بوده است (۶ درصد کل مصارف عمومی).

مقدمه

بودجه مهم‌ترین ابزاری است که از طریق آن مأموریت‌های دولت صورت کمی به خود گرفته و طبق آن اولویت‌ها، زمانبندی و به طور کلی تعبیرهای عملیاتی مأموریت‌های دولت تعیین می‌شود. اطلاعات بودجه‌ای باید به گونه‌ای 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 ۱۳۹۸ 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 درباره ردیف‌های متفرقه و بودجه استان‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ اشاره شده است. در انتهای گزارش نیز پس از بررسی سقف دوم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ پیش‌بینی تحقق ارقام بودجه برای سال آتی ارائه شده است.



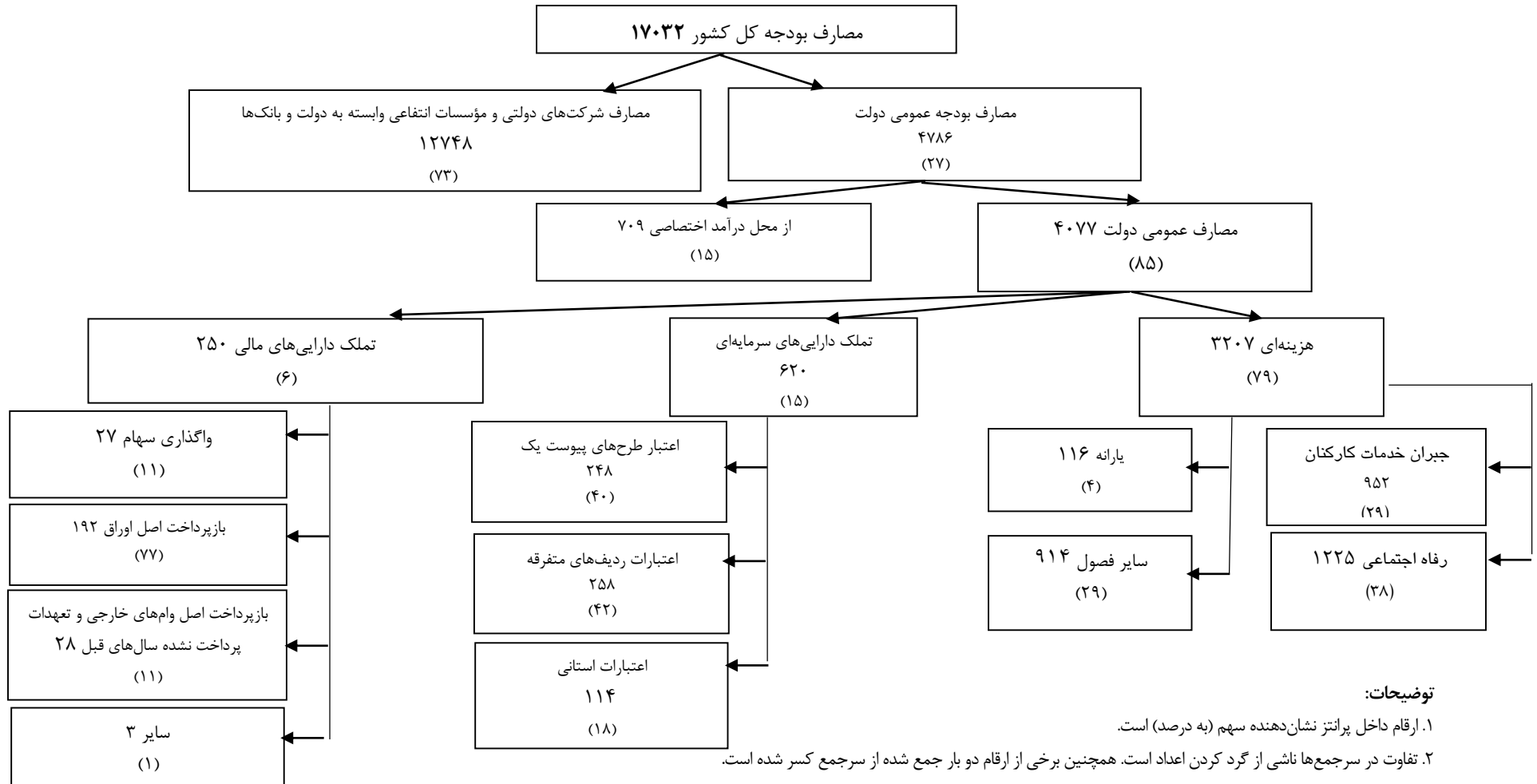
۱. تصویری از مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

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. با توجه به آنکه بودجه شرکت‌های دولتی در گزارش مستقلی مورد بررسی قرار گرفته است؛ لذا در این گزارش منابع و مصارف عمومی دولت بررسی شده 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 ۱۳۹۸





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 سال ۱۳۹۸ (با رقم ۴۰۷۷ هزار میلیارد ریال) نسبت به مصوب سال ۱۳۹۷ (معادل ۳۸۶۸ هزار میلیارد ریال) حدود ۵ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۷ (۳۲۵۷ هزار میلیارد ریال) حدود ۲۵ درصد افزایش یافته است.

۱-۲. اعتبارات هزینه‌ای

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ اعتبارات هزینه‌ای با رقم ۳۲۰۷ هزار میلیارد ریال ۷۸ درصد از مصارف عمومی دولت را به خود اختصاص داده است. پیش‌بینی می‌شود سهم این اعتبارات از عملکرد مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۷، حدود ۸۰ درصد باشد.

اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۸ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۷ معادل ۹ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد ۲۳ درصد افزایش یافته است.

۱-۳. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رقم ۶۲۰ هزار میلیارد ریال سهم ۱۵ درصدی از مصارف عمومی دولت دارد. سهم اعتبارات مزبور در عملکرد سال ۱۳۹۷ حدود ۱۰ درصد پیش‌بینی می‌شود.

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۸ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۷ تغییر قابل توجهی نداشته است. با این حال این اعتبارات نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۷ حدود ۷۷ درصد افزایش یافته است.

۱-۴. تملک دارایی‌های مالی

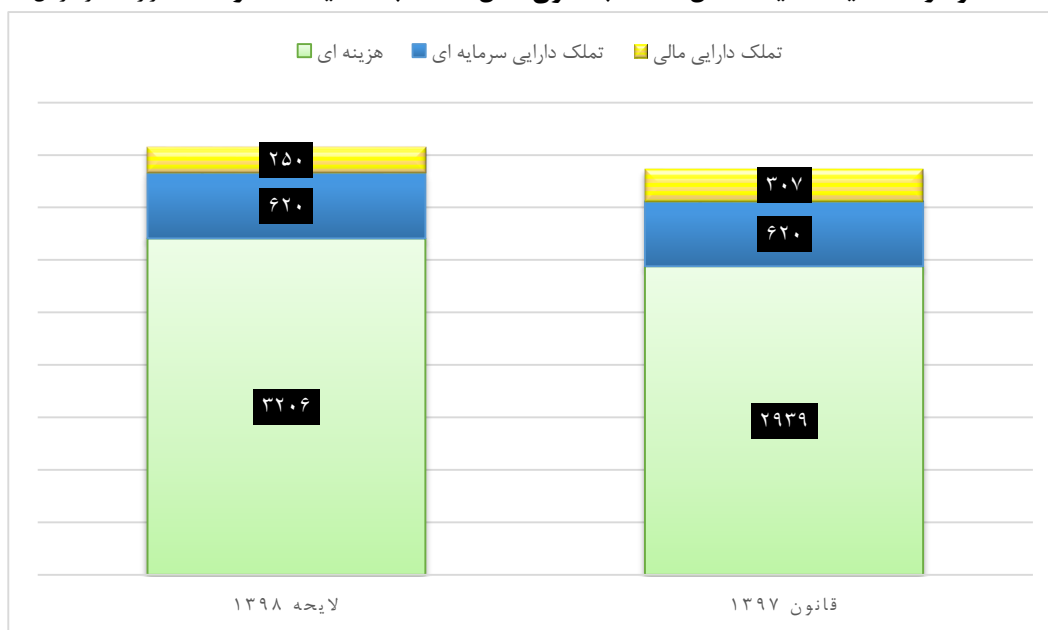
در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ اعتبارات تملک دارایی‌های مالی با رقم ۲۵۰ هزار میلیارد ریال سهم ۶ درصدی از مصارف بودجه عمومی دارد. سهم این اعتبارات از عملکرد مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۷ حدود ۹ درصد پیش‌بینی می‌شود.

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به مصوب سال ۱۳۹۷ معادل ۱۹ درصد کاهش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۷، حدود ۱۹ درصد کاهش 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 جرایم 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 ۲۸ درصد از منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ منابع استانی و ۷۲ درصد آن ملی است. از کل مصارف عمومی دولت حدود ۹۴ درصد اعتبارات ملی و ۶ درصد اعتبارات استانی است. در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۷، درآمدهای استانی با ۱۹ درصد افزایش همراه بوده است و سهم درآمدهای استانی از ۲۵ درصد به ۲۸ درصد منابع عمومی افزایش یافته است. مصارف استانی با ۱۱ درصد افزایش از ۲۱۸ هزار میلیارد ریال به ۲۴۱ هزار میلیارد ریال افزایش یافته و سهم آن نسبتاً بدون تغییر بوده است (۶ درصد از کل مصارف عمومی).

نمودار ۲. مقایسه لایحه سال ۱۳۹۸ با قانون سال ۱۳۹۷ به تفکیک مصارف (هزار میلیارد ریال)





۲. اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و پیش‌بینی عملکرد این سال به ترتیب حدود ۹ و ۲۳ درصد افزایش یافته است.

اعتبارات هزینه‌ای بر حسب فصول هزینه، شامل «جبران خدمات کارکنان»، «استفاده از کالاها و خدمات»، «هزینه‌های اموال و دارایی»، «یارانه»، «کمک‌های بلاعوض»، «رفاه اجتماعی» و «سایر هزینه‌ها» است.

۲-۱. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای بر حسب فصول هزینه

ارقام عمده اعتبارات هزینه‌ای: ترکیب اعتبارات هزینه‌ای بر حسب 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 ۲۵۹۳ هزار میلیارد ریال حدود ۸۰ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای دولت را در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ تشکیل می‌دهند. از آن جهت که دسته‌بندی فصول هزینه‌ای دقیق نبوده و پرداختی دولت به شاغلان و بازنشستگان در فصول مختلف گنجانده شده است، لذا نمی‌توان میزان دقیق حقوق و دستمزد پرداختی در بودجه را محاسبه کرد.

جدول ۱. ترکیب اعتبارات هزینه‌ای بر حسب فصول هزینه

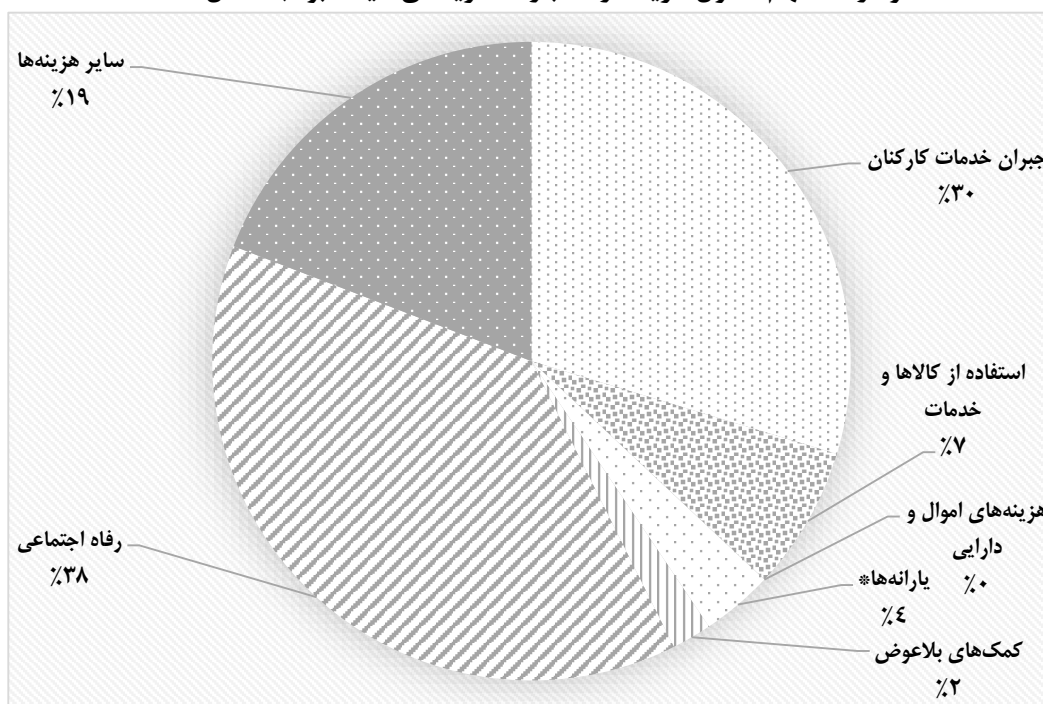
(میلیارد ریال - درصد)

ردیف	فصول هزینه	قانون بودجه		نسبت رشد (۲) به (۱) (درصد)	سهم (درصد)	
		سال ۱۳۹۷ (۱)	سال ۱۳۹۸ (۲)		سال ۱۳۹۷	سال ۱۳۹۸
۱	جبران خدمات کارکنان	۷۳۷۲۵۴	۹۵۲۲۸۸	۲۹	۲۵	۳۰
۲	استفاده از کالاها و خدمات	۲۶۴۷۳۴	۲۳۳۷۵۷	-۱۲	۹	۷
۳	هزینه‌های اموال و دارایی	۱۳۶۶	۱۹۱	-۸۶	۰	۰
۴	یارانه‌ها*	۹۳۸۷۱	۱۱۶۳۷۴	۲۴	۳	۴
۵	کمک‌های بلاعوض	۷۶۷۵۳	۶۴۷۰۳	-۱۶	۳	۲
۶	رفاه اجتماعی	۱۰۲۱۸۷۱	۱۲۲۵۸۶۷	۲۰	۳۵	۳۸
۷	سایر هزینه‌ها	۷۴۴۰۹۶	۶۱۳۷۲۹	-۱۸	۲۵	۱۹
	جمع اعتبارات هزینه‌ای	۲۹۳۹۹۴۷	۳۲۰۶۹۰۹	۱۶	۱۰۰	۱۰۰

* این یارانه‌ها شامل یارانه نقدی پرداختی به مردم نیست ضمن آنکه در سال ۱۳۹۷ 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 ۲۹ و ۲۰ درصد افزایش یافته است که نشان‌دهنده افزایش تعهدات اجتناب‌ناپذیر دولت است.

نمودار ۳. سهم فصول هزینه از اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۸



۲-۲. اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، وزارت آموزش و پرورش (با ۱۴ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای با اعتباری بالغ بر ۴۵۷ هزار میلیارد ریال)، صندوق بازنشستگی کشوری (با ۱۳ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای با اعتباری به میزان ۴۰۵ هزار میلیارد ریال)، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح (با ۹ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۲۹۶ هزار میلیارد ریال)، ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (با ۵ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۵۵ هزار میلیارد ریال)، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (با ۵ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۴۵ هزار میلیارد ریال)، بنیاد شهید و امور ایثارگران (با ۴ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۳۹ هزار میلیارد ریال) و سازمان بیمه سلامت (با ۴ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۲۰ هزار میلیارد ریال) در مجموع نزدیک به نیمی از این اعتبارات را به خود اختصاص داده‌اند.

جدول ۲. مقایسه رشد اعتبارات دستگاه‌های عمده^۱ (میلیارد ریال - درصد)

عنوان	مصوب سال ۱۳۹۷	لایحه سال ۱۳۹۸	درصد رشد	سهم از هزینه عمومی (درصد)
وزارت آموزش و پرورش	۳۶۱	۴۵۷	۲۷	۱۴
صندوق بازنشستگی کشوری	۳۰۲	۴۰۵	۳۴	۱۳
سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح	۲۳۲/۵	۲۹۶	۲۷	۹
ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی*	۲۰۲/۵	۱۵۵	-۲۳	۵
نیروی انتظامی	۱۱۸/۵	۱۴۵	۲۲	۵
بنیاد شهید و امور ایثارگران	۱۱۸/۵	۱۳۹	۱۷	۴
سازمان بیمه سلامت	۱۰۸	۱۲۰	۱۱	۴
مجموع	۱۴۴۴	۱۷۱۷	۱۹	۵۴

مآخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۷ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و محاسبات تحقیق.

* کاهش اعتبارات ستاد مشترک ارتش به دلیل قرار گرفتن بخشی از بودجه امور دفاعی در سقف دوم است.

۳-۲. اعتبارات امور و فصول در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

مقایسه اعتبارات هریک از وظایف دولت و رشد آنها می‌تواند بازتاب‌دهنده جهت‌گیری سیاست‌های دولت در سال آینده باشد. متأسفانه یکی از مشکلات طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای در ایران پراکنده بودن بخشی از اعتبارات ذیل جداول یا ردیف‌های متفرقه‌ای است که ذیل امور، فصول و برنامه‌ها دسته‌بندی نشده است. این بخش صرفاً در اعتباراتی که به تفکیک امور و فصول طبقه‌بندی شده، بررسی می‌شود.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ امور رفاه اجتماعی، آموزش و پژوهش، دفاعی و امنیتی و سلامت به ترتیب بالاترین سهم را از مصارف عمومی به خود اختصاص داده‌اند. این امور چهارگانه بیش از ۸۰ درصد از کل مصارف عمومی را به خود اختصاص می‌دهند. اعتبارات امور سلامت و دفاعی و امنیتی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به ترتیب ۴ درصد و ۱۷ درصد کاهش داشته‌اند، در حالی که اعتبارات کل امور رشدی حدود ۹ درصد داشته است. از نظر اعتبارات هزینه‌ای نیز، به ترتیب رفاه اجتماعی، آموزش و پژوهش، سلامت و دفاعی و امنیتی 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 به عنوان مصوب سال ۱۳۹۷ برای هریک از امور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ عنوان شده به صورت زیر است.

۱. گزارش تفصیلی در مورد اعتبارات و تغییرات ردیف‌های دستگاه‌های اجرایی، در گزارش مجزایی با عنوان بودجه دستگاه‌های اجرایی مورد تحلیل و بررسی قرار خواهد گرفت.

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

سال ۱۳۹۸ - با حذف درآمد اختصاصی (هزار میلیارد ریال - درصد)

ردیف	عنوان	مصوب سال ۱۳۹۷	لایحه سال ۱۳۹۸	درصد رشد	سهم اعتبارات از امور (درصد)
۱	امور رفاه اجتماعی	۸۹۰	۱,۰۹۹	۲۴	۳۹
۲	امور آموزش و پژوهش	۵۵۲	۶۶۸	۲۱	۲۴
۳	امور دفاعی و امنیتی*	۶۱۸	۵۱۲	-۱۷	۱۸
۴	امور سلامت	۲۳۰	۲۲۰	-۴	۸
۵	امور قضایی	۹۰	۱۰۷	۱۹	۴
۶	امور خدمات عمومی	۷۷	۸۴	۱۰	۳
۷	امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۶۳	۵۹	-۶	۲
۸	امور اقتصادی	۵۵	۵۸	۶	۲
۹	امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۲	۲	۰	۰/۰۷
۱۰	امور محیط زیست	۰/۸	۱/۴	۷۵	۰/۰۴
	جمع امور ده‌گانه	۲,۵۷۷	۲,۸۱۱	۹	۱۰۰
	اعتبارات ردیف‌های متفرقه	۲۵۹	۲۶۶	۳	-
	منابع و مصارف دستگاه‌های اجرایی محلی در استان‌ها	۱۰۶	۱۳۰	۲۲	-
	جمع کل اعتبارات	۲,۹۴۲	۳,۲۰۷	۹	-

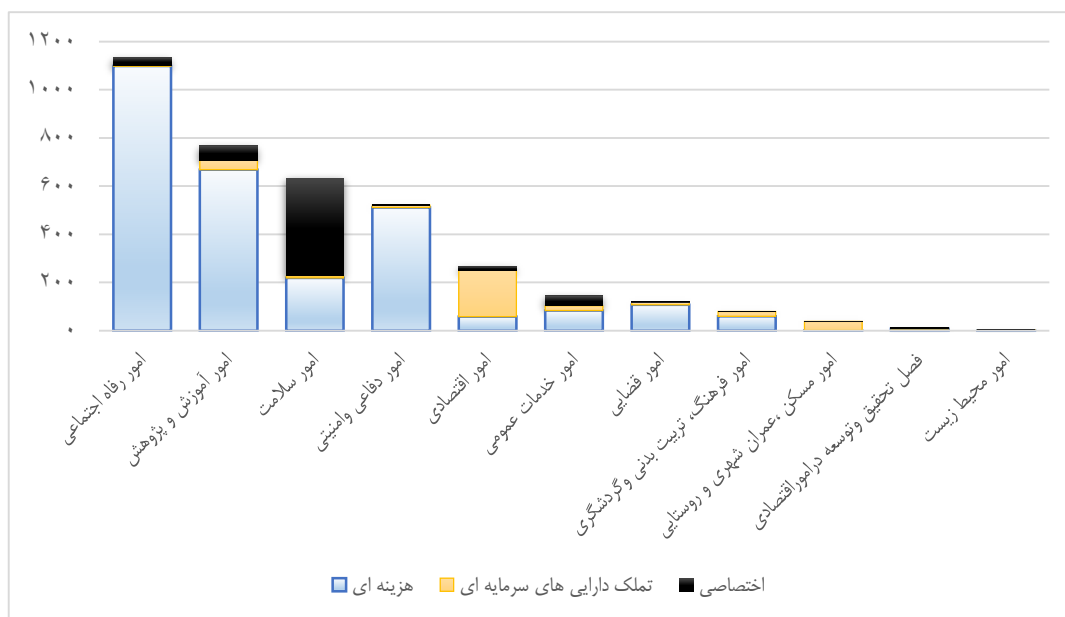
مآخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و محاسبات تحقیق.

* کاهش اعتبارات ستاد مشترک ارتش به دلیل قرار گرفتن بخشی از بودجه امور دفاعی در سقف دوم است.

با توجه به سهم بالای درآمدهای اختصاصی در امور سلامت و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در امور اقتصادی، اضافه کردن اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای و درآمد اختصاصی به اعتبارات هزینه‌ای باعث بالا بردن سهم این دو بخش در بودجه می‌شود. باید توجه کرد که کاهش ۴ درصدی اعتبارات بخش سلامت ناشی از نادیده گرفتن درآمدهای اختصاصی این امور است. به طوری که با در نظر گرفتن درآمدهای اختصاصی رشد اعتبارات این امور مثبت خواهد شد. همچنین باید توجه داشت که بخشی از هزینه‌های مربوط به حوزه سلامت مانند ۱۲۰ هزار میلیارد ریال اعتبار اختصاص یافته به سازمان بیمه سلامت در فصل بیمه‌های اجتماعی امور رفاهی اجتماعی منعکس می‌شود. از سوی دیگر بخشی از هزینه‌های حوزه سلامت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در ردیف متفرقه درآمد- هزینه شده است. برای مثال در ردیف ۵۳ بخش درآمد هزینه جدول ۹ معادل ۶۴ هزار میلیارد ریال به تسویه بدهی‌های سازمان بیمه سلامت به مراکز درمانی اختصاص یافته است.



نمودار ۴. مقایسه اعتبار هزینه‌ای، اختصاصی و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور ده‌گانه*



* با فرض تحقق سقف اول بودجه منظور شده است.

توجه به این نکته در نمودار و جدول بالا ضروری به نظر می‌رسد که در مورد امور دفاعی کاهش مشاهده شده به دلیل قرار گرفتن بخشی از بودجه امور دفاعی در سقف دوم است و در صورت تحقق منابع در نظر گرفته شده برای این سقف بودجه امور دفاعی نسبت به مصوب سال ۱۳۹۷ حدود ۱۵ درصد رشد خواهد داشت.

در جدول ۴، اعتبارات هزینه‌ای بدون در نظر گرفتن درآمد اختصاصی مرتبط با ۲۰ فصلی که بالاترین اعتبارات را به خود اختصاص داده‌اند گزارش شده است. این ۲۰ فصل حدود ۹۸ 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 ۷۲ درصد از اعتبارات هزینه‌ای را به خود اختصاص داده‌اند.

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

جدول ۴. رتبه‌بندی بیست فصل اول از نظر مجموع اعتبارات هزینه‌ای و متفرقه در لایحه

بودجه سال ۱۳۹۸ (بدون اعتبارات اختصاصی) (هزار میلیارد ریال - درصد)

رتبه	فصول	مصوب سال ۱۳۹۷	مجموع هزینه‌ای و متفرقه لایحه سال ۱۳۹۸	میزان رشد	سهم از کل اعتبارات هزینه‌ای و متفرقه فصول (تجمعی)
۱	حمایتی	۵۸۲,۶۵۴	۷۵۰,۳۶۴	٪۲۹	٪۲۴
۲	آموزش و پرورش عمومی	۳۳۴,۴۲۳	۴۲۳,۲۹۴	٪۲۷	٪۳۸
۳	بیمه‌های اجتماعی	۲۹۰,۷۸۸	۳۳۱,۱۶۶	٪۱۴	٪۴۸
۴	دفاع	۴۲۷,۳۴۶	۳۰۹,۲۲۷	٪-۲۸	٪۵۸
۵	حفظ نظم و امنیت عمومی	۱۸۷,۳۴۵	۱۹۹,۴۲۰	٪۶	٪۶۵
۶	آموزش عالی	۱۳۶,۱۶۵	۱۵۰,۰۸۳	٪۱۰	٪۷۰
۷	درمان	۱۳۴,۳۷۰	۱۳۲,۶۵۱	٪-۱	٪۷۴
۸	اداره امور قضایی	۹۰,۱۴۳	۱۰۷,۱۹۴	٪۱۹	٪۷۸
۹	بهداشت	۹۰,۹۵۶	۸۱,۶۰۳	٪-۱۰	٪۸۰
۱۰	آموزش فنی و حرفه‌ای	۴۶,۲۹۶	۵۶,۴۸۶	٪۲۲	٪۸۲
۱۱	اداره امور عمومی	۳۶,۴۳۱	۴۱,۰۳۰	٪۱۳	٪۸۳
۱۲	خدمات مالی و مالیاتی	۳۲,۹۸۴	۳۶,۸۳۹	٪۱۲	٪۸۵
۱۳	رسانه	۲۰,۷۳۴	۲۱,۶۴۳	٪۴	٪۸۵
۱۴	پژوهش‌های توسعه‌ای	۱۹,۴۹۶	۱۹,۷۸۳	٪۱	٪۸۶
۱۵	فرهنگ و هنر	۱۷,۴۳۴	۱۶,۷۳۶	٪-۴	٪۸۷
۱۶	پژوهش‌های پایه	۱۳,۸۳۹	۱۶,۵۴۰	٪۲۰	٪۸۷
۱۷	توانبخشی	۱۴,۷۰۷	۱۵,۶۳۹	٪۶	٪۸۸
۱۸	کشاورزی و منابع طبیعی	۱۰,۹۵۷	۱۲,۱۷۹	٪۱۱	٪۸۸
۱۹	بازرگانی	۱۶,۲۶۱	۱۲,۰۹۳	٪-۲۶	٪۸۸
۲۰	دین و مذهب	۱۲,۹۹۱	۹,۳۱۶	٪-۲۸	٪۸۹

درباره جدول ۴ ذکر این نکته ضروری است که ارقام گزارش شده برای مصوب سال ۱۳۹۷ با ارقام مندرج در متن لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ متفاوت است (برای مثال فصل دین و مذهب در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ حدود ۱۹ هزار میلیارد ریال اعتبار داشته است که در رقم مصوب سال ۱۳۹۷ مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به ۱۲ هزار میلیارد ریال کاهش یافته است). این امر ممکن است از جابجایی سر فصل اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و هماهنگ کردن مقادیر گزارش شده پیشین با این تغییرات نشئت گرفته باشد.

۲-۴. جبران خدمات کارکنان

یکی از نقایص مهم بودجه‌های سنواتی این است که به اصلی‌ترین سؤال‌ها 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 ۱۳۹۸ به نسبت سال ۱۳۹۷ حدود ۱۳ درصد رشد داشته است. با توجه به انتقال هزینه نیروهای مسلح به سرفصل سایر، بخش قابل توجهی از این سرفصل نیز به حقوق و دستمزد اختصاص می‌یابد.

جدول ۵. اعتبارات مرتبط با پرداخت حقوق و مزایای کارکنان و بازنشستگان

(هزار میلیارد ریال)

عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	درصد رشد
رفاه اجتماعی	۱۰۲۱	۱۲۲۵	۲۰
جبران خدمات	۷۳۷	۹۵۲	۲۹/۲
کالا و خدمات	۲۶۴	۲۳۳	-۱۱/۷
جمع موارد فوق	۲۰۲۲	۲۴۱۰	۱۹/۲
مصارف عمومی	۳۸۶۷	۴۰۷۷	۵/۴

۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای^۱

حجم انبوهی از طرح‌های نیمه‌تمام، تعهدات موجود و همچنین شرایط کنونی کشور، ساماندهی و جلب مشارکت بخش خصوصی برای اتمام این طرح‌ها را به یکی از اولویت‌های کشور تبدیل کرده است. شفافیت اطلاعات هر طرح و ایجاد سازوکارهای مناسب برای تشویق و تسهیل در امر مشارکت یکی از ضروری‌ترین ارکان در امر ساماندهی طرح‌های عمرانی است.

- اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ برابر با ۶۲۰ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ تغییری نداشته در حالی که نسبت به پیش‌بینی عملکرد قانون بودجه سال ۱۳۹۷، (۳۵۰ هزار میلیارد ریال) حدود ۷۷ درصد رشد داشته است.

- بر اساس اطلاعات پیوست یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ برای اتمام ۲۶۸۵ طرح مندرج در پیوست مذکور ۴۰۰۷ هزار میلیارد ریال اعتبار لازم است (۲۴۸ هزار میلیارد در سال ۱۳۹۸ و ۳۷۵۹ هزار میلیارد ریال برای سال‌های آتی). گفتنی است این میزان اعتبار با فرض تخصیص ۱۰۰ درصدی تمامی منابع مصوب سال ۱۳۹۷ برآورد شده است. در سال ۱۳۹۸ بر اساس مندرجات پیوست یک لایحه بودجه تعداد ۳۶ طرح جدید با اعتباری برابر ۱۸۸ میلیارد ریال اعتبار برای سال ۱۳۹۸ و ۵۰۱ میلیارد ریال

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

اعتبار برای سال‌های بعد شروع خواهند شد. باید گفت اکثر طرح‌های جدید، مستمر و با عناوین تعمیرات اساسی و تعمیر و تجهیزات هستند.

- بر اساس تبصره «۱۹» ماده واحده لایحه بودجه، سازوکاری برای مشارکت عمومی و خصوصی در اجرای طرح‌های تملک دارای‌های سرمایه‌ای پیشنهاد شده است. برای اجرایی کردن این تبصره تعداد ۱۴۲ طرح در قسمت دوم پیوست یک، برای مشارکت با بخش خصوصی معرفی شده است. میزان اعتبار در نظر گرفته برای اتمام طرح‌های مذکور (مجموع اعتبار مصوب سال و اعتبار سال‌های بعد) برابر با ۶۷۷ هزار میلیارد ریال است. همچنین گفتنی است بر اساس آنچه در انتهای جدول مندرج در قسمت اول پیوست یک درج شده است در صورت عدم انعقاد قرارداد این طرح‌ها با بخش خصوصی در سال ۱۳۹۸ اعتباری به آنها تعلق نخواهد گرفت و سرنوشت این طرح‌ها در سال پیش‌رو با ابهام روبه‌روست.

- تعداد ۱۴۲ ردیف معین شده برای مشارکت، به ۳۴۳ طرح و پروژه در قسمت دوم پیوست با عنوان «طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی موضوع تبصره «۱۹» تقسیم شده‌اند. علاوه بر آن تعداد ۳۳ طرح و پروژه بدون شماره طبقه‌بندی در این قسمت قرار گرفته است (در سال‌های گذشته در پیوست یک وجود نداشته‌اند). بنابراین در مجموع تعداد ۳۷۶ طرح و پروژه و با برآورد منابع مورد نیاز به میزان ۸۵۸ هزار میلیارد ریال (بر اساس برآورد پیش‌بینی شده توسط دستگاه‌های اجرایی هر طرح) در این قسمت قرار دارد.

- سهم هریک از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، ملی، استانی و متفرقه از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به ترتیب برابر با ۴۰، ۱۸ و ۴۲ درصد است و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به ترتیب ۵/۶، ۱/۹ و ۵/۵- درصد رشد داشته‌اند.

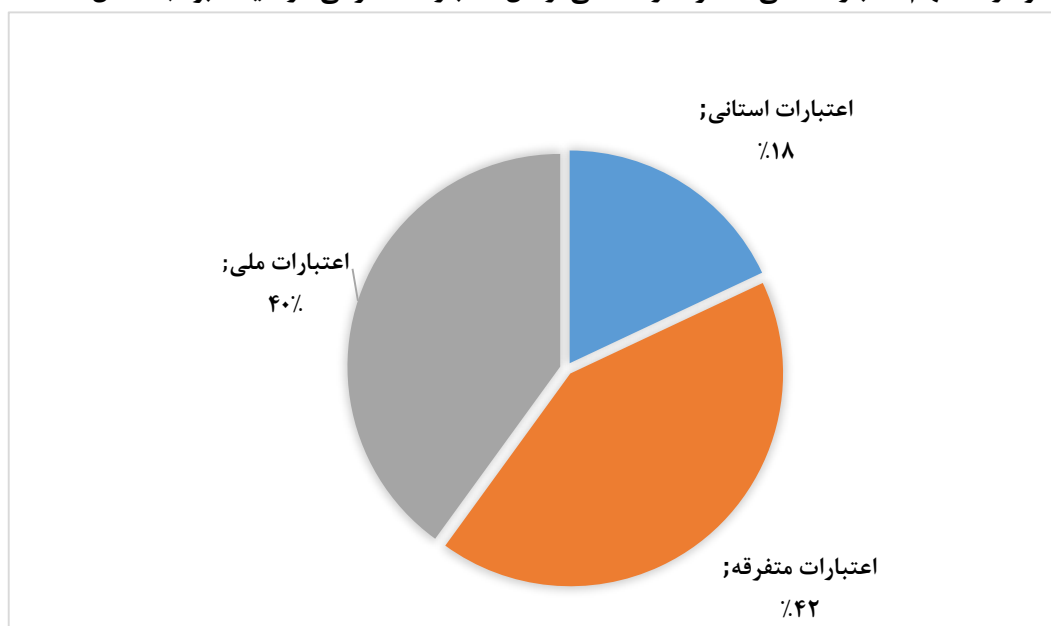


جدول ۶. توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) به تفکیک ملی،

استانی و متفرقه طی دوره سال ۱۳۹۵ تا لایحه سال ۱۳۹۸ (میلیارد ریال)

سال	استانی		متفرقه		ملی		جمع	
	اعتبار	رشد (درصد)	اعتبار	رشد (درصد)	اعتبار	رشد (درصد)	اعتبار	رشد (درصد)
۱۳۹۵	۷۰,۰۰۰	۲۸/۵	۲۱۸,۳۹۹	۱۲	۲۸۶,۴۰۹	۱۰	۵۷۴,۸۰۹	۲۱
۱۳۹۶	۱۴۷,۵۱۹	۱۱۰	۲۵۰,۹۲۹	۱۴/۸	۳۱۵,۲۲۸	۱۰	۷۱۳,۶۷۷	۲۴
۱۳۹۷	۱۱۱,۸۴۴	-۲۴	۲۷۳,۳۲۶	۸/۹	۲۳۴,۸۵۰	-۲۵/۴	۶۲۰,۰۲۰	-۱۳
۱۳۹۸	۱۱۴,۰۰۰	۱/۹	۲۵۸,۱۱۸	-۵/۵	۲۴۸,۰۸۰	۵/۶	۶۲۰,۱۹۸	۰/۰۲

نمودار ۵. سهم اعتبارات ملی، متفرقه و استانی از کل اعتبارات عمرانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸



همان‌گونه که در نمودار ۵ قابل مشاهده است، بیش‌ترین سهم از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای متعلق به اعتبارات متفرقه است. این میزان اگرچه به نسبت سال پیش کاهش داشته است (در سال ۱۳۹۷ این میزان برابر ۴۴ درصد بوده است) با وجود این میزان حدود ۹۶ هزار میلیارد ریال از کل اعتبارات متفرقه (۲۵۸ هزار میلیارد ریال) به دستگاه‌های ملی و استانی اختصاص یافته است. این درحالی است که محل مصرف این اعتبارات در اختیار دستگاه‌ها مشخص نیست. همچنین ۱۶۲ 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 تا برحسب مورد بین دستگاه‌های ملی و استانی توزیع شود. این امر شفافیت و نظارت در این حوزه را با چالش روبه‌رو کرده است.

۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی با رقم ۲۵۰ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷، حدود ۱۸ درصد کاهش و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۷، نیز ۱۸ درصد کاهش یافته است.

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (مشمول بر واگذاری سهام، بازپرداخت اصل اوراق مالی، تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل و ...) مبلغ ۲۵۰ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور معادل ۱۸ درصد کاهش یافته است (جدول ۷). این در حالی است که پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۷ مبلغ ۳۰۷ هزار میلیارد ریال بابت تملک دارایی‌های مالی پرداخت شود (عملکرد ۱۰۰ درصدی) که در این صورت رقم پیشنهادی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۷، حدود ۱۸ درصد کاهش یافته است.

در بین اعتبارات تملک دارایی‌های مالی، بازپرداخت اصل اوراق مالی با مبلغ ۱۹۲ هزار میلیارد ریال و اعتبارات بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات با ۲۸ هزار میلیارد ریال، حدود ۸۸ درصد از کل اعتبارات و بیش‌ترین سهم را به خود اختصاص داده‌اند (جدول ۷). نکته قابل توجه در رابطه با ردیف ۱۰۱۰۰۰ با عنوان «واگذاری سهام» آن است که برخی از بندهای این ردیف ماهیت هزینه‌ای یا تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارند.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مجوز انتشار ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق به منظور بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در بند «ح» تبصره «۵» لایحه بودجه اخذ شده است. همچنین ردیفی با عنوان «بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده از محل انتشار اوراق جدید» در جدول ۸ برای این منظور پیش‌بینی شده است که در مقابل آن 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 ۲۰ 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) باید در زیرمجموعه مصارف بودجه اعتباری به اندازه میزان مجوز اخذ شده در نظر گرفته شود. در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ در بخش اعتبارات موضوع واگذاری سهام، این موضوع در نظر گرفته شده بود ولی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ این اعتبار در جدول متفرقه به تفکیک اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آورده شده است.



در جدول ۷ اعتبارات تملک دارایی‌های مالی برای قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ به همراه لایحه بودجه ۱۳۹۸ به همراه رشد این اعتبارات نسبت به سال گذشته ارائه شده است.

جدول ۷. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی (میلیارد ریال - درصد)

کد ردیف	عنوان	قانون بودجه ۱۳۹۶			قانون بودجه ۱۳۹۷			لایحه بودجه ۱۳۹۸		
		اعتبار*	سهام	رشد	اعتبار	سهام	رشد	اعتبار	سهام	رشد
۱۰۱۰۰۰	واگذاری سهام	۹۶۳۶۰	۴۴/۷	-۵۱/۴	۶۱۵۶۰	۲۰	-۳۶	۲۶۷۰۰	۱۱	-۵۶
۱۰۲۰۰۰	بازپرداخت اصل اوراق مالی	۹۵۸۳۰	۴۴/۴	۴۴۶/۷	۲۳۰۱۰۰	۷۴/۸	۱۴۰	۱۹۲۳۴۱	۷۷	-۱۶
۱۰۳۰۰۰	بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی	۵۸۰	۰/۳	۰/۰	۱۵۸۰	۰/۵	۱۷۲	۱۵۸۰	۰/۶	۰
۱۰۴۰۰۰	تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل	۴۴۶۰	۲/۱	-۴۲/۹	۲۱۱۶۰	۰/۷	-۵۱	۱۰۶۰	۰/۴	-۵۱
۱۰۵۰۰۰	بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات	۱۸۴۱۹	۸/۵	۱۵۵/۱	۱۲۴۹۸	۴	-۳۲	۲۸۳۴۷	۱۱	۱۲۶
۱۰۷۰۰۰	سرمایه‌گذاری و کمک‌های فرهنگی و اقتصادی بین‌المللی	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	جمع	۲۱۵۶۵۰	۱۰۰/۰	-۶/۸	۳۰۷۸۹۸	۱۰۰/۰	۴۲	۲۵۰۰۲۹	۱۰۰	-۱۸

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

۴-۱. بار اوراق مالی در سال ۱۳۹۷

در سال ۱۳۹۷ دولت ۱۹۲ هزار میلیارد ریال بابت بازپرداخت اصل اوراق مالی و حدود ۶۲ هزار میلیارد ریال بابت بازپرداخت سود اوراق پیش‌بینی کرده است. علاوه بر این مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال نیز از محل انتشار اوراق جدید به منظور پرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در نظر گرفته شده است. با توجه به موارد ذکر شده در مجموع معادل ۳۰۴ هزار میلیارد ریال برای پوشش بار مالی ناشی از اوراق منتشره در سال ۱۳۹۸ در نظر گرفته شده است. این رقم متشکل است از:

- ۱۹۲ هزار میلیارد ریال در ردیف ۱۰۲۰۰۰ جدول شماره ۸ تحت عنوان «بازپرداخت اصل اوراق مالی»
 - ۶۳/۸ هزار میلیارد ریال در ردیف ۱-۶۰۰۰۰۰ جدول شماره ۹ تحت عنوان «سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی و وام‌های خارجی» که با مقایسه ارقام قرار گرفته در قوانین بودجه سال‌های گذشته می‌توان دریافت که مبالغ مربوط به سود وام‌های خارجی (حدود ۱ هزار میلیارد ریال) و کارمزد (۰/۵ هزار میلیارد ریال) چندان قابل توجه نیستند و لذا عمده اعتبار مندرج در این ردیف (در حدود ۶۲ هزار میلیارد ریال) به بازپرداخت اوراق مالی داخلی اختصاص دارد.

- ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق در نظر گرفته شده در بند «ح» تبصره «۵» برای انتشار جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۸.

در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ برای پوشش بار مالی ناشی از اوراق حدود ۱۳۵۰ هزار میلیارد ریال اعتبار در نظر گرفته شده بود. با فرض عدم تغییر زمانبندی سررسید اوراق و همچنین با در نظر گرفتن

روند فزاینده انتشار اوراق در سال‌های گذشته، به نظر می‌رسد اعتبار در نظر گرفته شده برای تملک دارایی‌های مالی کمتر از مقدار مورد نیاز باشد.

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در سقف دوم بودجه

مطابق با بند «ب» ماده‌واحد، بودجه سال ۱۳۹۸ دو سقفی خواهد بود. در صورت تحقق سقف دوم بودجه ارقام مندرج در جدول ۲۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ پرداخت خواهند شد. در ردیف ۱۰۲۰۰۱ این جدول مبلغ ۷۷ هزار میلیارد ریال برای بازپرداخت اصل اوراق مشارکت دارای تضمین دولت، اسناد خزانه و سایر اوراق بهادار در نظر گرفته شده است. علاوه بر این در ردیف ۶۰۰۰۰۰ این جدول مبلغ ۶ هزار میلیارد ریال برای «سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی و وام‌های خارجی» اختصاص داده شده است. با توجه به آنکه بازپرداخت اصل و سود اوراق منتشره توسط دولت جزو مهم‌ترین هزینه‌های دولت محسوب می‌شود، قرار گرفتن آن در جدول ۲۱ و سقف دوم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به هیچ عنوان قابل توجیه نیست و این ردیف‌ها باید به سقف اول بودجه منتقل شوند.

با لحاظ این مبلغ مجموع کل منابع مالی در نظر گرفته شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ برای پوشش بار مالی اوراق در حدود ۳۸۷ هزار میلیارد ریال خواهد شد.

۵. اعتبارات متفرقه

اعتبارات متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ برابر ۴۲۸ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم مشابه در سال قبل (۴۰۷ هزار میلیارد ریال) ۵ درصد افزایش یافته است. سهم اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از ردیف‌های متفرقه به ترتیب ۶۲ و ۳۸ درصد است. این سهم در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به ترتیب ۶۴ و ۳۶ درصد بوده است. همچنین اعتبارات ردیف‌های متفرقه نسبت به مصارف عمومی حدود ۱۰ درصد است. این نسبت در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ حدود ۱۱ درصد بوده است.

تعداد ردیف‌های متفرقه از ۱۳۸ ردیف در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به ۱۱۶ ردیف در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ 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.

شایسته ذکر است که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ ردیفی با عنوان «۵۴۰۰۰۰۰- اعتبارات نهادهای خاص» در جدول متفرقه وجود ندارد.

اعتبارات متمرکز درآمد - هزینه‌ای جدول ۹ از ۶۲ مورد در قانون بودجه سال ۱۳۹۷، به ۵۴ مورد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کاهش یافته و بیش‌ترین سهم از ردیف‌های انتقالی به جدول ۷ را به خود اختصاص داده است. این بخش با سهم ۴۰ درصدی بیش‌ترین سهم اعتبارات متفرقه را نیز به خود اختصاص داده است. جدول ۸ عمده ردیف‌های درآمد - هزینه جدول متفرقه را نمایش می‌دهد.

جدول ۸. ردیف‌های عمده بخش درآمد - هزینه جدول متفرقه

(میلیارد ریال)

ردیف	توضیح	جمع اعتبار	سهم از کل جدول ۹ (درصد)
۵۳	اعتبارات ماده (۳۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی	۶۴,۰۲۱	۱۵
۳۴	پاداش پایان خدمت بازنشستگان با اولویت آموزش و پرورش	۳۴,۰۰۰	۸
۴۸	اوراق تسویه خزانه (جمعی خرجی)	۲۰,۰۰۰	۵
۲۸	اعتبارات موضوع ۰/۲۷ درصد ۹ درصد ارزش افزوده	۱۱,۶۸۸	۳

مبلغ یارانه‌ها در ردیف‌های متفرقه از حدود ۳۹ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به ۴۰ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ افزایش یافته است. مجموع اعتبارات اختصاص داده شده به موضوع یارانه خرید تضمینی گندم در سال ۱۳۹۸، ۲۰ هزار میلیارد ریال است و با افزایش ۱۷ درصدی نسبت به رقم مصوب قانون بودجه سال ۱۳۹۷ مواجه شده است (البته بخشی از اعتبارات مورد نیاز برای یارانه نان و خرید تضمینی گندم به میزان ۶۱,۴۵۰ میلیارد ریال در جدول ذیل تبصره «۱۴» لایحه بودجه درج شده است) اطلاعات مربوط به ردیف‌های عمده بخش یارانه اعتبارات متفرقه به صورت ذیل است.

جدول ۹. اعتبارات هزینه‌ای برخی از اقلام مهم یارانه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (میلیارد ریال)

ردیف	عنوان	اعتبار لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	سهم از کل یارانه‌ها (درصد)	سهم از کل اعتبارات جدول ۹ (درصد)
۵	یارانه خرید تضمینی گندم	۲۰,۰۰۰	۵۰	۵
۱	پرداخت یارانه به ... بخش کشاورزی	۷,۵۰۰	۱۹	۲
۲	تأمین زیرساخت و یارانه سود تسهیلات مسکن مهر و روستایی	۴,۰۰۰	۱۰	۱
۸	یارانه و کمک زیان حمل‌ونقل عمومی	۴,۰۰۰	۱۰	۱
۱	سایر موارد	۴,۸۸۲	۱۲	۱

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

تعداد ردیف‌های موردی (موقت) در جدول ۹ لایحه بودجه از ۷۷ ردیف به ۴۷ ردیف کاهش یافته است. هرچند سال گذشته نیز در لایحه بودجه این موارد ۶۰ مورد گزارش شده بود که پس از تصویب افزایش یافت. مهم‌ترین اقلام مربوط به ردیف‌های موردی اعتبارات متفرقه به شرح زیر است:

جدول ۱۰. عمده‌ترین اقلام مربوط به ردیف‌های موردی اعتبارات متفرقه

(هزار میلیارد ریال)

ردیف	عنوان	اعتبار لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	سهم از کل ردیف‌های موردی (درصد)	سهم از کل اعتبارات جدول ۹ (درصد)
۲۵	کمک به پرداخت صندوق بازنشستگی فولاد	۳۰,۰۰۰	۲۲	۷
۲۸	ایجاد اشتغال گسترده و مولد	۳۰,۰۰۰	۲۲	۷
۲۲	متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان	۲۰,۰۰۰	۱۵	۵
۳۸	مابه‌التفاوت نرخ ارز	۲۰,۰۰۰	۱۵	۵
۸	سایر	۳۵,۴۱۴	۲۶	۸

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

حدود ۲۸ درصد از منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ منابع استانی و ۷۲ درصد آن ملی است. از کل مصارف عمومی دولت نیز حدود ۹۴ درصد اعتبارات ملی و ۶ درصد اعتبارات به صورت استانی اختصاص یافته است. در جدول ۱۱ سهم منابع و مصارف استانی از کل منابع و مصارف محاسبه شده است.

جدول ۱۱. سهم درآمدهای ملی و استانی از کل بودجه عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

(هزار میلیارد ریال)

عنوان	کل	ملی (سهم به درصد)	استانی (سهم به درصد)
منابع عمومی	۴,۰۷۷	۲,۹۲۶ (۷۲)	۱,۱۵۰ (۲۸)
مصارف عمومی	۴,۰۷۷	۳,۸۳۵ (۹۴)	۲۴۱ (۶)

در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ مصارف استانی با ۱۱ درصد افزایش از ۲۱۸ هزار میلیارد ریال به ۲۴۱ هزار میلیارد ریال افزایش یافته و سهم آن از مصارف عمومی نسبتاً بدون تغییر بوده است (۶ درصد کل مصارف عمومی).

جدول ۱۲. مقایسه درآمدها و اعتبارات استانی و سهم آن از منابع عمومی (هزار میلیارد ریال)

عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸	رشد (درصد)
درآمدهای استانی (سهم از منابع عمومی به درصد)	۹۶۹ (۲۵)	۱,۱۵۰ (۲۸)	(۱۹)
مصارف استانی (سهم از مصارف عمومی به درصد)	۲۱۸ (۵/۶)	۲۴۱ (۶)	(۱۱)

ضریب بازگشت استانی که نسبت مجموع اعتبارات استان‌ها (جاری و عمرانی) به درآمدهای استانی است در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ برای ۹ استان ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، سیستان و بلوچستان، خراسان جنوبی، لرستان، کردستان، چهارمحال و بختیاری، گلستان و خراسان شمالی بیش از ۱۰۰ بوده که به معنای برخورداری بیش از ۱۰۰ درصدی استان از درآمدهایش است. این نسبت برای سایر استان‌ها کم‌تر از ۱۰۰ است.

جدول ۱۳. درآمدها و مصارف استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (در قالب نظام درآمد هزینه استانی)

(میلیارد ریال)

ردیف	رتبه‌بندی استان‌ها بر حسب درآمد استانی		رتبه‌بندی استان‌ها بر حسب مصارف استانی		رتبه‌بندی استان‌ها بر حسب ضریب بازگشت استانی	
	نام استان	درآمدهای استانی	نام استان	مصارف استانی	نام استان	ضریب بازگشت
۱	تهران	۶۰۸،۶۴۲	خوزستان	۲۵،۵۲۸	ایلام	۲۱۶
۲	اصفهان	۸۴،۰۵۵	فارس	۱۳،۷۳۴	کهگیلویه و بویراحمد	۱۹۹
۳	خوزستان	۵۴،۵۸۷	خراسان رضوی	۱۳،۰۸۰	سیستان و بلوچستان	۱۸۴
۴	خراسان رضوی	۴۱،۷۱۹	سیستان و بلوچستان	۱۲،۳۹۲	خراسان جنوبی	۱۶۰
۵	هرمزگان	۳۳،۲۲۵	کرمان	۱۱،۸۳۸	لرستان	۱۳۹
۶	فارس	۳۰،۰۵۸	آذربایجان غربی	۱۰،۷۵۲	کردستان	۱۲۹
۷	کرمان	۲۹،۲۸۲	تهران	۱۰،۶۸۳	چهارمحال و بختیاری	۱۲۵
۸	آذربایجان شرقی	۲۸،۷۸۷	مازندران	۹،۸۸۲	گلستان	۱۰۹
۹	بوشهر	۲۷،۴۱۰	اصفهان	۹،۶۶۴	خراسان شمالی	۱۰۴
۱۰	البرز	۲۳،۴۳۹	بوشهر	۹،۵۵۱	کرمانشاه	۹۷
۱۱	مرکزی	۲۲،۳۰۴	آذربایجان شرقی	۸،۵۳۰	اردبیل	۹۵
۱۲	یزد	۱۸،۹۱۲	گیلان	۸،۰۳۰	آذربایجان غربی	۸۸
۱۳	مازندران	۱۸،۴۱۷	هرمزگان	۷،۳۸۳	همدان	۷۰
۱۴	قزوین	۱۸،۳۸۹	کرمانشاه	۷،۲۶۶	سمنان	۵۵
۱۵	گیلان	۱۵،۳۰۹	کردستان	۷،۱۹۱	مازندران	۵۴
۱۶	آذربایجان غربی	۱۲،۱۷۵	لرستان	۶،۹۹۱	گیلان	۵۲
۱۷	زنجان	۹،۶۸۳	گلستان	۶،۴۵۳	خوزستان	۴۷
۱۸	قم	۷،۸۴۶	کهگیلویه و بویراحمد	۶،۲۳۶	فارس	۴۶
۱۹	کرمانشاه	۷،۴۷۸	ایلام	۵،۲۰۱	زنجان	۴۴
۲۰	همدان	۷،۳۴۳	همدان	۵،۱۷۲	کرمان	۴۰
۲۱	سمنان	۶،۷۹۰	خراسان جنوبی	۵،۱۶۳	قم	۴۰
۲۲	سیستان و بلوچستان	۶،۷۴۷	اردبیل	۴،۸۱۴	بوشهر	۳۵
۲۳	گلستان	۵،۹۲۸	یزد	۴،۶۰۵	خراسان رضوی	۳۱
۲۴	کردستان	۵،۵۷۸	مرکزی	۴،۴۷۳	آذربایجان شرقی	۳۰
۲۵	اردبیل	۵،۰۵۷	خراسان شمالی	۴،۲۴۷	یزد	۲۴
۲۶	لرستان	۵،۰۲۵	زنجان	۴،۲۴۱	هرمزگان	۲۲
۲۷	خراسان شمالی	۴،۰۸۵	چهارمحال و بختیاری	۴،۰۷۹	قزوین	۲۰
۲۸	چهارمحال و بختیاری	۳،۲۶۴	البرز	۳،۷۴۷	مرکزی	۲۰
۲۹	خراسان جنوبی	۳،۲۳۱	سمنان	۳،۷۲۷	البرز	۱۶
۳۰	کهگیلویه و بویراحمد	۳،۱۳۴	قزوین	۳،۷۱۶	اصفهان	۱۱
۳۱	ایلام	۲،۴۰۵	قم	۳،۱۵۵	تهران	۲
۲۱	کل کشور	۱،۱۵۰،۳۰۱	کل کشور	۲۴۱،۵۲۳	کل کشور	۲۱

مأخذ: جدول ۱۰ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸.



سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی حدود ۱/۵ میلیون ریال است و سرانه اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی برابر با ۱/۳ میلیون ریال می‌باشد. از نظر توزیع استانی، بیش‌ترین سرانه اعتبارات هزینه‌ای برای استان‌های ایلام (۴۶۰ هزار تومان)، کهگیلویه و بویراحمد (۳۵۳ هزار تومان) و خراسان جنوبی (۳۴۷ هزار تومان) است و کم‌ترین سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی مربوط به استان‌های تهران (۵۸ هزار تومان)، البرز (۸۹ هزار تومان) و خراسان رضوی (۱۰۸ هزار تومان) است. از نظر اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) بیش‌ترین سرانه اعتبارات عمرانی مربوط به استان‌های بوشهر (۵۳۲ هزار تومان)، کهگیلویه و بویراحمد (۴۸۵ هزار تومان)، و ایلام (۴۱۲ هزار تومان) است. کم‌ترین سرانه اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی) نیز مربوط به استان‌های تهران (حدود ۱۹ هزار تومان)، البرز (حدود ۴۲ هزار تومان) و اصفهان (حدود ۶۲ هزار تومان) است.

جدول ۱۴. سرانه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

(هزار ریال به ازای هر نفر)

نام استان	سرانه اعتبارات هزینه‌ای	استان	سرانه اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای
ایلام	۴،۵۹۶	بوشهر	۵،۳۱۹
کهگیلویه و بویراحمد	۳،۵۳۰	کهگیلویه و بویراحمد	۴،۸۵۲
خراسان جنوبی	۳،۴۶۷	ایلام	۴،۱۱۶
سمنان	۳،۳۷۵	خوزستان	۳،۸۳۸
چهارمحال و بختیاری	۲،۶۲۰	خراسان جنوبی	۲،۹۱۴
خراسان شمالی	۲،۶۰۶	سیستان و بلوچستان	۲،۶۹۶
بوشهر	۲،۴۴۶	خراسان شمالی	۲،۱۵۵
اردبیل	۲،۳۲۹	کردستان	۲،۱۵۲
یزد	۲،۳۰۳	هرمزگان	۲،۰۷۰
کرمانشاه	۲،۲۵۴	کرمان	۱،۸۵۵
زنجان	۲،۲۴۵	لرستان	۱،۷۹۹
کردستان	۲،۱۸۵	آذربایجان غربی	۱،۷۱۷
لرستان	۲،۰۹۹	زنجان	۱،۶۲۸
گلستان	۲،۰۸۵	سمنان	۱،۵۹۵
گیلان	۲،۰۸۲	چهارمحال و بختیاری	۱،۵۴۷
مازندران	۲،۰۴۲	یزد	۱،۴۹۳
مرکزی	۱،۹۱۱	کرمانشاه	۱،۳۹۹
همدان	۱،۸۸۷	اردبیل	۱،۳۸۲
هرمزگان	۱،۸۱۲	فارس	۱،۲۶۴
قزوین	۱،۷۷۹	گلستان	۱،۲۲۲
کرمان	۱،۷۳۴	مرکزی	۱،۱۳۸
فارس	۱،۴۷۹	گیلان	۱،۰۵۳
سیستان و بلوچستان	۱،۴۶۶	همدان	۱،۰۳۴
آذربایجان غربی	۱،۴۴۷	قزوین	۱،۰۳۲
خوزستان	۱،۳۸۸	قم	۹۶۱
قم	۱،۳۳۷	مازندران	۸۹۵
آذربایجان شرقی	۱،۳۰۶	خراسان رضوی	۸۵۴
اصفهان	۱،۲۰۷	آذربایجان شرقی	۸۱۷
خراسان رضوی	۱،۰۷۸	اصفهان	۶۱۹
البرز	۸۸۵	البرز	۴۲۳
تهران	۵۸۵	تهران	۱۸۹
کشور	۱،۵۳۵	کشور	۱،۳۷۲



۷. سقف دوم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به دلیل شرایط خاص کشور (تحریم‌های اقتصادی) به صورت دو سقفی تدوین شده است. دلیل این امر را می‌توان در نااطمینانی دولت نسبت به تحقق بخشی از درآمدهای خود در سال آینده دانست. مطابق با ماده واحد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸:

«به دولت اجازه داده می‌شود تا مبلغ چهار میلیون و هفتاد و هفت هزار و یکصد و سی و هفت میلیارد و یک میلیون (۴,۰۷۷,۱۳۷,۰۰۱,۰۰۰,۰۰۰) ریال از مصارف عمومی دولت را ابلاغ نماید و از محل وصول مازاد منابع عمومی این قانون نسبت به ارقام مصوب (به ویژه منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز)، اصلاحات ساختاری و همچنین برداشت مجاز از صندوق توسعه ملی، مصارف عمومی این قانون را تا سقف چهارصد هزار میلیارد ریال به شرح زیر افزایش دهد:

۱. دویست هزار میلیارد ریال بابت اجرای ماده (۱۰۶) قانون برنامه ششم توسعه. این اعتبار با تفاهم سازمان برنامه و بودجه کشور و ستاد کل نیروهای مسلح توزیع می‌گردد.

۲. دویست هزار میلیارد ریال بابت اعتبارات ردیف‌های مندرج در جدول شماره ۲۱ این قانون.»

با اعمال این حکم، سقف بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۸ به همین میزان افزایش می‌یابد و دولت اجازه دارد در صورت وصول منابع مذکور در بند «ب» ماده واحد، این منابع را در قالب مصارف پیش‌بینی شده در دو بند فوق شامل بودجه نیروهای مسلح و جدول ۲۱ هزینه کند. در این باره دو نکته قابل ذکر است:

- معرفی برداشت مجاز از صندوق توسعه ملی برای تحقق مصارف پیش‌بینی شده در سقف دوم نشان‌دهنده آن است که به‌رغم برداشت از منابع صندوق توسعه ملی (برای سقف اول) دولت نیم‌نگاهی به تأمین بقیه مصارف خود از منابع صندوق توسعه ملی دارد.

- بر مبنای تبصره «۲۱» به عنوان یکی از محورهای اصلاحات ساختاری به دولت اجازه داده می‌شود تا اقدام به شناسایی و حذف موازی‌کاری و اقدامات خارج از وظایف دستگاه‌های دولتی بپردازد، دانشگاه‌های وابسته به دستگاه‌های دولتی را به وزارت علوم انتقال دهد، واحدهای آموزش عالی را ادغام یا تجمیع کند. همچنین ایجاد واحدهای اداری جدید در شهرستان‌ها و بخش‌ها ممنوع شده است. جدای از مجوزهای ذکر شده، وزارت آموزش و پرورش نیز مکلف به انجام وظایفی در راستای اصلاحات ساختاری و کاهش هزینه‌ها شده است. به نظر می‌رسد اجرای صحیح بندهای فوق می‌تواند آثار مهمی در کاهش هزینه‌های دولت داشته باشد هرچند در حال حاضر تنها در حد یک مجوز کلی در لایحه به آنها اشاره شده است. اما نکته مورد توجه آن است که از محل اجرای بندهای فوق نمی‌توان برای دولت ایجاد منابع جدید خارج از سقف اولیه لایحه بوجه را متصور بود. زیرا با اجرای این بندها تنها هزینه‌های دولت کاهش خواهد یافت و بخشی از منابع دولت، می‌تواند برای مصارف دیگری هزینه شود. به عبارت بهتر منابع جدیدی خارج از سقف بودجه ایجاد نمی‌شود. لذا پیش‌بینی سقف جدید وصول منابع از محل کاهش هزینه‌ها از منظر بودجه‌ریزی صحیح نیست.

۱-۷. ماهیت هزینه‌های سقف دوم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

مطابق با ماده (۱۰۶) قانون برنامه ششم توسعه دولت مکلف است در اجرای بند «۵۲» سیاست‌های کلی برنامه ششم و به منظور افزایش توان دفاعی کشور در تراز قدرت منطقه‌ای و تأمین منافع و امنیت ملی، حداقل پنج درصد (۵٪) از منابع بودجه عمومی و درآمدهای اختصاصی را به عنوان سهم تقویت بنیه دفاعی در ردیف‌های تقویت بنیه دفاعی در بودجه سالیانه کشور اختصاص دهد. در سقف اول لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ بودجه دو فصل دفاع و حفظ نظم و امنیت عمومی مجموعاً به میزان ۱۷ درصد نسبت به رقم قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کاهش یافته است. با افزودن رقم پیش‌بینی شده در سقف دوم میزان بودجه مجموع این دو فصل ۱۵ درصد افزایش خواهد یافت. لذا به نظر می‌رسد بودجه دفاعی پیش‌بینی شده در سقف دوم لایحه مزاد بر بودجه دفاعی نیست و بخشی از بودجه دفاعی کشور در سقف دوم لایحه قرار داده شده است.

در بخش دوم از مصارف سقف دوم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مبلغ دویست هزار میلیارد ریال بابت اعتبارات ردیف‌های مندرج در جدول شماره ۲۱ در نظر گرفته شده است. ماهیت هزینه‌ای جدول ۲۱ در جدول ۱۵ نمایش داده شده است.

جدول ۱۵. ماهیت مخارج درج شده در جدول ۲۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

عنوان	میزان اعتبار (میلیارد ریال)	نسب از مجموع اعتبار جدول (درصد)
هزینه‌ای	۱۰۴,۶۳۴	۵۲
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۷,۹۰۰	۸
تملك دارایی‌های مالی	۷۷,۴۶۵	۳۸
مجموع	۲۰۰,۰۰۰	۱۰۰

همان‌طور که در جدول ۱۵ نیز مشخص است ۵۲ درصد از اعتبارات جدول ۲۱ مربوط به اعتبارات هزینه‌ای، ۳۸ درصد مربوط به اعتبارات مالی و ۸ درصد باقی‌مانده نیز از نوع اعتبارات سرمایه‌ای است. همچنین در جدول ۱۶ نیز عمده اقلام سقف دوم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با تفکیک بیش‌تری ارائه شده است.



جدول ۱۶. عمده اقلام سقف دوم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

جمع کل	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	تملك دارایی‌های مالی (بازپرداخت اوراق)	هزینه‌ای							عمده اقلام سقف دوم	
			سود و کارمزد اوراق و وام‌ها	سایر هزینه‌ها	دانشگاه‌های ذیل وزارت علوم	دانشگاه‌های علوم پزشکی	اعتبارات موضوع تبصره «۱۸»	متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان لشگری و کشوری	رتبه‌بندی معلمان		نیروهای مسلح
۲۰۰	۱۸	۷۷/۵	۶/۴	۱۳/۶	۱	۱	۱۰	۱۰	۲۰	۴۲/۵	اعتبار

همان‌طور که در جدول ۱۶ مشاهده می‌شود، اعتبارات تملک دارایی‌های مالی که به منظور بازپرداخت بخشی از اصل اوراق مالی سررسید شده دولت در سال ۱۳۹۸ پیش‌بینی شده است، با رقم ۷۷ هزار میلیارد ریال مهم‌ترین جزء جدول ۲۱ در سقف دوم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ است. بخشی از اعتبارات مربوط به نیروهای مسلح نیز با رقم ۴۲ هزار میلیارد ریال دومین جزء قابل توجه این جدول است. همچنین در جدول ۲۱ معادل ۱۸ هزار میلیارد ریال به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص داده شده است. اعتبار مورد نیاز دو طرح رتبه‌بندی معلمان و متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان لشگری و کشوری نیز در سقف دوم لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و در جدول ۲۱ لایحه پیش‌بینی شده است. با توجه به ماهیت مخارج قرار گرفته در سقف دوم بودجه به نظر می‌رسد حداقل بخشی از این مخارج از نوع غیرقابل اجتناب بوده (بازپرداخت اصل و سود اوراق مالی دولت) و باید در سال ۱۳۹۸ توسط دولت پرداخت شوند. لذا پیش‌بینی می‌شود در صورت عدم تحقق منابع مازاد از محل درآمدهای نفتی، دولت به دنبال برداشت مجدد از صندوق توسعه ملی باشد.

۸. پیش‌بینی عملکرد مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۸

در این قسمت بر مبنای عملکرد بودجه در سال‌های اخیر، عملکرد اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های مالی و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۸ پیش‌بینی شده است.

۸-۱. اعتبارات هزینه‌ای

دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ برای اعتبارات هزینه‌ای رقم ۳۲۰۷ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی کرده است. از آنجا که بخش بزرگی از اعتبارات هزینه‌ای نیز در فصولی مصرف می‌شوند که (با توجه به نقایص موجود در آمار و اطلاعات در دسترس دولت) پرداخت آنها اجتناب‌ناپذیر تلقی می‌شود. بنابراین بخش عمده اعتبارات هزینه‌ای در ساختار کنونی انجام وظایف دولت هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر است. با فرض رشد ۲۰ درصدی حقوق و دستمزد و رشد اندک در سایر ردیف‌های هزینه‌ای با توجه به موارد مذکور و

میزان تحقق اعتبارات هزینه‌ای در سال‌های گذشته پیش‌بینی می‌شود که در سال آینده حدود ۹۴ درصد این رقم تحقق یابد. بدین ترتیب میزان عملکرد اعتبارات هزینه‌ای در حدود ۳۰۰۰ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود.

۲-۸. 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 ۱۳۹۸ مبلغ ۲۵۰ هزار میلیارد ریال بازپرداخت اوراق مالی پیش‌بینی شده است با این حال در سقف دوم بودجه نیز ۷۷ هزار ریال به تملک دارایی مالی و ۶ هزار میلیارد برای سود آن اختصاص داده شده است که با توجه به اینکه جزء تعهدات قطعی دولت است آن را نیز باید قابل پرداخت بدانیم. لذا پیش‌بینی پرداخت ۳۳۳ هزار میلیارد ریال برای این بخش از مصارف وجود دارد.

۳-۸. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

با توجه به اجازه انتشار اوراق مالی اسلامی برای طرح‌های تملک سرمایه‌ای تا سقف ۲۹۰ هزار میلیارد ریال و در صورت اختصاص ۳ درصد از درآمد نفت برای این امور، با توجه به پیش‌بینی‌ها از منابع درآمدی دولت پیش‌بینی می‌شود حداکثر ۳۵۰ هزار میلیارد ریال در سال آینده برای اختصاص به اعتبارات طرح تملک دارایی سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) در اختیار دولت باشد.

جدول ۱۷. پیش‌بینی عملکرد بودجه سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ (هزار میلیارد ریال)

عنوان	قانون سال ۱۳۹۷ (۱)	پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۷ (۲)	لایحه سال ۱۳۹۸ (۳)	پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۸ (۴)	رشد (۳) به (۲)	رشد (۳) به درصد
اعتبارات هزینه‌ای (جاری)	۲,۹۴۰	۲,۶۰۰	۳,۲۰۷	۳,۰۰۰	۹	۲۳
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۲۰	۳۵۰	۶۲۰	۳۵۰	۰	۷۷
اعتبارات تملک دارایی‌های مالی	۳۰۷	۳۰۷	۲۵۰	۳۳۳	-۱۸	-۱۸
مصارف عمومی دولت	۳,۸۶۷	۳,۲۵۷	۴,۰۷۷	۳,۶۸۳	۵	۲۵

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

گفتنی است بر مبنای پیش‌بینی‌های به عمل آمده منابع قابل تحقق دولت حدود ۳,۰۸۵ هزار میلیارد ریال خواهد بود. با این حال همان‌طور که در جدول فوق مشاهده می‌شود. مصارف پیش‌بینی



شده برای سال ۱۳۹۸ بیش از این مقدار است. این امر ریشه در آن دارد که به نظر می‌رسد دولت مصارف پیش‌بینی شده فوق را اجتناب‌ناپذیر تلقی کرده و در هر صورت (حتی با استفاده از منابع خارج از بودجه) اقدام به تأمین اعتبار مورد نیاز خواهد کرد.

جمع‌بندی و پیشنهادات

۱. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۷۹ درصد مصارف عمومی دولت به اعتبارات هزینه‌ای اختصاص یافته است، این سهم برای پیش‌بینی عملکرد بودجه در سال ۱۳۹۷ معادل ۷۹ درصد است. از نظر مقدار اسمی نیز اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۷ حدود ۲۳ درصد و نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ حدود ۹ درصد افزایش نشان می‌دهد.

۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با رقم ۶۲۰ هزار میلیارد ریال نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷، ثابت و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۷ برابر ۷۷ درصد افزایش یافته است. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۸ حدود ۱۵ درصد است و عملکرد این رقم برای سال ۱۳۹۷ حدود ۱۱ درصد پیش‌بینی می‌شود.

۳. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ حدود ۲۵۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. پیش‌بینی می‌شود عملکرد این رقم در سال جاری ۳۰۷ هزار میلیارد ریال باشد. هرچند در سقف دوم نیز ۷۷ و ۶ هزار میلیارد ریال برای این اعتبار و سود آن در نظر گرفته شده که با توجه به اولویت هزینه آن جزء مصارف باید به‌شمار بیاید.

۴. در مجموع اعتبارات متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ برابر ۴۲۸ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم مشابه در سال قبل (۴۰۷ هزار میلیارد ریال) ۵ درصد افزایش یافته است.

۵. حدود ۲۸ درصد از منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ منابع استانی است و ۷۲ درصد آن ملی است. از کل مصارف عمومی دولت حدود ۹۴ درصد اعتبارات ملی و ۶ درصد اعتبارات استانی است.

با توجه به درآمد انتظاری حاصل از فروش نفت و گاز در سال آینده و همچنین انتظارات تورمی کارکنان دولت - که به انتظار برای رشد دستمزدها منجر شده است که در افزایش ۲۰ درصدی در سال آینده خود را نشان داده است توجه به نکات زیر در بخش هزینه ضروری است:

۱. طبیعی است که هرچه محدوده وظایف دولت بزرگ‌تر باشد و نقش پررنگ‌تری در اقتصاد داشته باشد، در مقابل نوسانات اقتصادی آسیب‌پذیرتر خواهد بود. تراکم‌زدایی و واگذاری امور اجرایی به نهادهایی مانند شهرداری‌ها (و تأمین مالی از طریق طراحی مالی محلی) و بخش خصوصی باعث چابک شدن دولت و افزایش انعطاف‌پذیری دولت در مواجهه با حوادث ناخواسته می‌شود. از سوی دیگر بنگاهداری دولتی علاوه بر ناکارایی مدیریتی منجر به کاهش انگیزه بخش خصوصی در اقتصاد و کاهش

رشد اقتصادی می‌شود. رشد بیش‌تر بودجه شرکت‌های دولتی در مقایسه با بودجه عمومی نشان می‌دهد که این نقش در بودجه سال آینده پررنگ‌تر شده است.

۲. هر چند دولت تلاش کرده تا با معرفی اصلاحات ساختاری در ماده‌واحد از حجم مصارف بکاهد اما با توجه به انتظار درآمدی در سال آینده همچنان احتمال تحقق کامل بودجه پایین است. ابتکار دولت برای معرفی سقف دوم برای بودجه هرچند می‌تواند با اولویت‌بندی مصارف، به تحقق این هدف کمک کند، اما باید خاطر نشان ساخت که هم سقف اول بودجه از احتمال تحقق پایینی برخوردار است و هم بخشی از مصارف تعیین شده در سقف دوم نظیر تملک دارایی‌های مالی جزء اولویت‌های بودجه‌ای است.

۳. تحمیل بار مالی جدید به دولت از طریق ارائه پیشنهادهایی برای گسترش خدمات دولتی و غیره در فرایند بررسی و تصویب بودجه سال ۱۳۹۸ را آسیب‌پذیرتر خواهد کرد.

۴. شناسایی و تفکیک هزینه‌های اجباری (ضروری) و غیراجباری (قابل تصمیم‌گیری) در بودجه

یکی از موانع پیشروی کنترل هزینه‌ها، در دسترس نبودن اطلاعات مورد نیاز برای تشخیص میزان ضروری بودن هزینه‌هاست. برای مثال در حال حاضر مشخص نیست که دستگاه‌ها چقدر حقوق و دستمزد می‌دهند، چقدر اضافه کار می‌دهند و چقدر از خرید خدمات در فصل دوم هزینه‌ای مربوط به کارکنان قراردادی یا شرکتی است. لذا لازم است تا به سرعت اطلاعات مورد نیاز سازمان برنامه و بودجه و خزانه‌داری کل کشور، درباره میزان دقیق هزینه‌ها تکمیل شود. برای مثال لازم است تخصیص اعتبارات حقوق و دستمزد و پرداخت هر نوع حق‌الزحمه به اشخاص حقیقی در سال ۱۳۹۸ منوط به ارائه نام و شماره ملی فرد دریافت‌کننده در هر ماه به خزانه‌داری کل کشور باشد و فرایند پرداخت به‌گونه‌ای اصلاح شود که پرداخت‌های خزانه مستقیماً به ذی‌نفع نهایی انجام شود و هرگونه پرداخت خارج از این فرایند ممنوع شود.

۵. کنترل هزینه‌های عمومی دولت

با توجه به محدودیت منابع دولت، لازم است تا دولت به صورت روشمند اقدام به کنترل و حتی کاهش هزینه‌های خود در مراکز اصلی هزینه‌ای نماید. لازم است هر دستگاه ۱۰ تا ۲۰ مرکز هزینه‌ای (فعالیت‌هایی که بیش‌ترین سهم در هزینه‌های آن دستگاه دارند) را شناسایی کند و برنامه‌های خود را برای کاهش آن هزینه‌ها از طریق اصلاح فرایندهای اجرایی، کاهش اتلاف منابع و افزایش بهره‌وری، الکترونیکی کردن فرایندهای ارائه خدمات و مشروط به عدم کاهش کیفیت ارائه خدمات با سازمان برنامه و بودجه توافق کند.



منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، ۱۳۹۸ کل کشور.
۲. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۳، ۱۳۹۴، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ کل کشور.
۳. گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۳. تحلیلی بر مصارف بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۲۲۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۴. تحلیلی بر مصارف بودجه (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه مطالعات برنامه و بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: علی حجتی، محمدحسین معماریان، عاطفه جلالی موسوی، ناصر یارمحمدیان

اظهار نظر کننده: _____

ناظران علمی: محمد قاسمی، داریوش ابوحمز، سیدعباس پرهیزکاری، شاهین جوادی

متقاضی: کمیسیون تلفیق

ویراستار تخصصی: _____



واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۰/۱۹