بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
۵. تحلیلی بر مصارف بودجه
(ویرایش اول)

دوره یازدهم ــ سال اول
شماره چاپ:
تاریخ چاپ:
شماره ثبت: ۳۰۰
کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۷۲۹۴
اسفندماه ۱۳۹۹

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده ۱
مقدمه ۲
۱. نگاه کلی به مصارف لایحه بودجه ۳
۲. تشریح مصارف عمومی دولت ۵
۲-۱. اعتبارات هزینه‌ای ۶
۲-۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۱۲
۲-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی ۱۶
۲. نگاهی به مصارف اختصاصی ۱۷
۳. مصارف عمده در تبصره‌ها ۱۸
۳-۱. بند «و» تبصره «۲» ۱۸
۳-۲. بند «هـ» تبصره «۴» ۱۹
۳-۳. تبصره «۱۴»، هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۰
۴. نگاهی به هزینه‌های اقتصادی پنهان در لایحه بودجه ۲۱
۴-۱. ارز ترجیحی ۲۱
۴-۲. حامل‌های انرژی ۲۲
برآوردی از مصارف انعطاف‌ناپذیر ۲۲
پیشنهادهایی برای بهبود وضعیت مصارف بودجه ۲۴
جمع‌بندی ۲۷

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
۵. تحلیلی بر مصارف بودجه
(ویرایش اول)

چکیده

لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ به‌رغم تأکید فراوان کارشناسان مبنی‌بر لزوم اصلاحات ساختاری بودجه، با مشکلات و نواقص مشابه بودجه سنوات قبل ارائه شده است. مشکلات بخش مصارف بودجه در سال‌های گذشته، عمدتاً برخاسته از عدم شفافیت و ابهام در متغیّرهای کلیدی مانند تعداد کارکنان و میزان دقیق حقوق و مزایای دریافتی آنان و خروجی دستگاه‌ها بود که برطرف شدن این مشکل نیازمند اصلاحاتی ساختاری است که در بودجه سال ۱۴۰۰ اثری از آن دیده نمی‌شود.

مصارف بودجه سال ۱۴۰۰ بدون توجّه به احتمال عدم تحقق درآمدهای نفتی و تنگنای منابع نگاشته شده است. افزایش ۵۹ درصدی هزینه‌ها و ۷۶ درصدی فصل جبران خدمات کارکنان دولت گواهی بر این مطلب است. همچنین به‌علّت بسط مدیریت نشده هزینه‌ها در سال‌های گذشته، بودجه عمرانی کشور در قوانین بودجه سال‌های اخیر سهم کمی داشته و بررسی‌ها نشان می‌دهد همین مقدار نیز به‌طور کامل تحقق نمی‌یابد. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت بودجه عمرانی به مصارف عمومی برابر ۱۱ درصد است که نسبت به سال‌های گذشته نیز کاهش یافته است.

بازپرداخت بدهی‌های دولت، در سال‌های اخیر به بخش بزرگی از مصارف دولت تبدیل شده است به‌طوری که در سال ۱۴۰۰، ۱۴۵ هزار میلیارد تومان (معادل ۱۷ درصد جمع مصارف عمومی دولت)، صرف بازپرداخت اصل و سود وام‌ها و اوراق مالی سررسید شده خواهد شد. گرچه تأمین کسری بودجه از طریق اوراق در مقایسه با استقراض از بانک مرکزی، آسیب‌های کمتری را برای اقتصاد به‌همراه دارد، اما قاعده‌گذاری و ایجاد چارچوبی صحیح برای آن بسیار حیاتی است.

مصارف ذکر شده در بخش تبصره‌های لایحه بودجه غالباً در جداول کلان منعکس نشده‌اند. این موضوع موجب کاهش شفافیت می‌شود و به‌علّت جابجایی‌های مکرر بندها در بودجه سنوات مختلف، امکان مقایسه را سلب می‌کند. با توجّه به حجم مصارف بسیار زیاد ذکر شده در تبصره‌ها عدم توجّه به این قسمت معادل نادیده گرفتن بخش بزرگی از مصارف دولت است.

دسته‌ای از مصارف کلان بودجه در رابطه با مواردی مانند جواز تخصیص ارز ترجیحی و توزیع یارانه حامل‌های انرژی، به‌رغم اهمیت بسیار زیاد، به‌طور صریح در لایحه ذکر نمی‌شوند و این موضوع موجب مخدوش شدن تصویر کلی بودجه و اخلال در تصمیم‌گیری سیاستگذاران است.

درنهایت با تأکید بر اصالت اصلاحات بلندمدّت و بنیادین بودجه، نظر به شرایط جاری و وجود کسری شدید در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، با توجّه به وضعیت مناسب رفاهی کارکنان دولت نسبت به متوسّط جامعه، پیشنهاد می‌گردد که در سیاست افزایش چشمگیر حقوق و دستمزد کارکنان دولت تجدیدنظر شود و با اتخاذ تدابیری که شرح آن در گزارش خواهد آمد ضمن حمایت از کارکنان با درآمد کمتر، متوسط افزایش حقوق و دستمزد کارکنان دولت کاهش یابد تا از طریق کاهش کسری بودجه، از آسیب به ثبات اقتصاد کلان و فشار به ضعیف‌ترین اقشار جامعه به‌واسطه پیامدهای تورمی این کسری، جلوگیری شود.

مقدمه

بودجه، مهم‌ترین سند مالی دولت برای اداره کشور در یک سال است. در بودجه، اهداف و اولویّت‌های دولت‌ها، صورت کمّی به‌خود می‌گیرند. به‌ویژه مصارف بودجه کشور نمایانگر راهبردهای کلی دولت و هزینه هریک از سیاست‌های اتخاذ شده در سال آینده است.

به این ترتیب شفافیت و ساختارمند بودن بودجه در ارزیابی اهداف و رویکردها و تصحیح سیاست‌های دولت اهمیتی حیاتی دارد. متأسفانه علی‌رغم همه تأکیداتی که در سال‌های اخیر بر اصلاح ساختار بودجه صورت گرفته است، همچنان فاصله قابل توجهی تا نقطه مطلوب وجود دارد.

به‌طور کلی مصارفی که در بودجه سالیانه طرح و بررسی می‌شوند و جواز اختصاص منابع برای آن به دولت اعطا می‌گردد، را می‌توان به سه بخش تقسیم کرد:

۱. موارد ذکر شده در بودجه عمومی دولت که شرح آنان به تفصیل در جداول کلان می‌آید.

۲. مصارف تبصره‌ها که خارج از جداول کلان و صرفاً در تبصره‌ها ذکر می‌شوند.

۳. انواع هزینه‌ها و یارانه‌های پنهان که به‌صورت ضمنی و در بین سطور بودجه دیده می‌شوند.

اعداد مربوط به مورد اول به‌صورت نسبتاً آشکاری در لایحه بودجه درج می‌شود. البته درخصوص نحوه دسته‌بندی آنها همچنان ایراداتی وارد است. موارد مربوط به تبصره‌ها با شفافیت کمتر و در میان بندهای گوناگون پنهان هستند و احصا و حسابرسی آنها دشوارتر است. درنهایت مواردی چون نرخ ارز ترجیحی و قیمت حامل‌های انرژی، به‌رغم اینکه اثر مستقیمی بر دخل‌وخرج دولت دارند و تعیین قیمت‌های کمتر از قیمت جهانی، به‌معنای عدم‌النفع دولت به میزان تفاوت این دو قیمت است، به‌طور آشکار در لایحه بودجه حضور ندارند و تنها در برخی موارد به‌صورت ضمنی در مورد آنها تصمیم گرفته می‌شود. بدون قضاوت در رابطه با کیفیت و کارایی این مصارف، شفافیت و اطلاع از ماهیت و ابعاد آنها اهمیت زیادی دارد.

ضمن تأکید بر اهمیت موارد ۲ و ۳، تمرکز اصلی گزارش حاضر بر روی مورد اول، یعنی قسمتی از مصارف بودجه عمومی دولت که در جداول کلان منعکس شده، می‌باشد. همچنین، تمرکز این گزارش

تنها بر روی کلیات مصارف عمومی بودجه دولت خواهد بود و در گزارش‌های دیگر به بودجه شرکت‌های دولتی، بودجه دستگاه‌های اجرایی و بودجه‌های استانی پرداخته می‌شود.

۱. نگاه کلی به مصارف لایحه بودجه

منابع و مصارف بودجه کل کشور در سال ۱۴۰۰، در ماده‌واحده لایحه بودجه برابر ۲۴۳۶ هزار میلیارد تومان عنوان شده است. ۹۳۰ هزار میلیارد تومان از این مقدار مربوط به مصارف بودجه عمومی دولت و ۱۵۶۲ هزار میلیارد تومان مربوط به بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری وابسته به دولت است. به‌علت دوباره‌شماری برخی اقلام در بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی، مجموع این دو مقدار بیش از بودجه کل کشور است.

بودجه عمومی دولت به مصارف عمومی دولت و مصارف از محل درآمدهای اختصاصی تقسیم می‌شود. اعتبارات این دو بخش به‌ترتیب برابر ۸۴۱ و ۸۸ هزار میلیارد تومان است. مصارف عمومی دولت، به مصارف هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی تقسیم می‌شود. اعداد مهم لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در مقایسه با قانون و لایحه سال گذشته در جدول ۱ ارائه شده است.

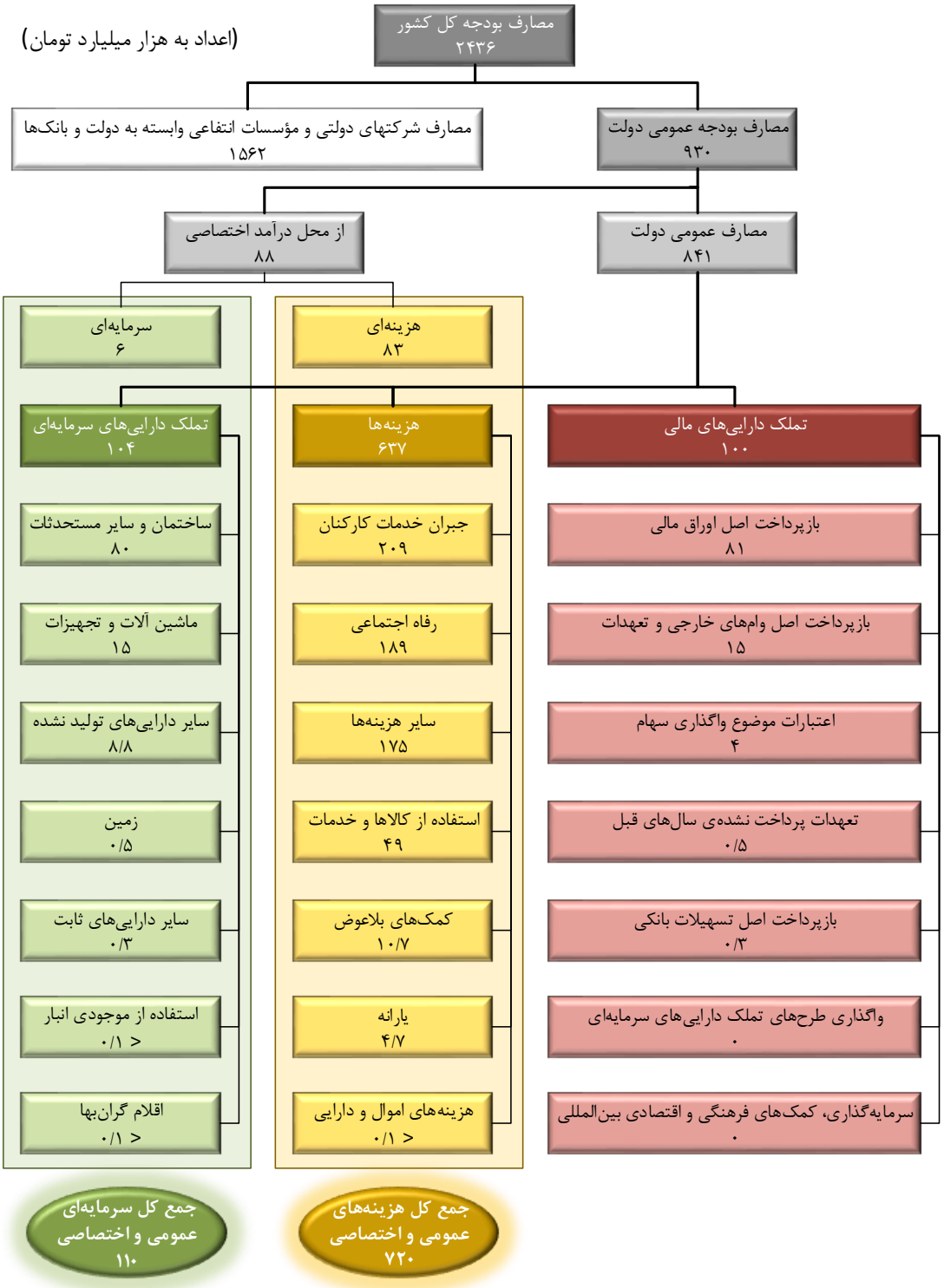
در سال‌های اخیر، یکی از مواردی که مقایسه لایحه بودجه هر سال با قانون بودجه سال گذشته را دشوار می‌سازد، انتقال برخی ارقام از جداول به تبصره‌ها و بالعکس است. به‌عنوان مثال، معادل ریالی منابع و مصارف ذکر شده در بند «هـ» تبصره «۴» قانون بودجه ۱۳۹۹ در جداول ذکر شده و درنتیجه در سرجمع بودجه محاسبه شده است، اما همین رقم در لایحه بودجه ۱۴۰۰ صرفاً در تبصره‌ها آمده و اثری از آن درمجموع منابع یا مصارف بودجه مشاهده نمی‌شود. با این توجه، محاسبات این گزارش و ارقام مندرج در جداول و نمودارها با تعدیل این موارد انجام شده است.

جدول ۱. اعداد کلان مصارف بودجه کل کشور در لایحه بودجه ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)

مصارف	قانون بودجه ۱۳۹۹	لایحه بودجه ۱۴۰۰	درصد رشد نسبت به قانون سال قبل
هزینه‌ها	۴۰۰	۶۳۷	۵۹
تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۸۲	۱۰۴	۲۷
تملک دارایی‌های مالی	۴۷	۱۰۰	۱۱۳
جمع مصارف عمومی دولت	۵۲۹	۸۴۱	۵۹
از محل درآمدهای اختصاصی دولت ـ هزینه‌ای	۷۵	۸۳	۱۰
از محل درآمدهای اختصاصی دولت ـ سرمایه‌ای	۳,۵	۵,۷	۶۳
مصارف از محل درآمدهای اختصاصی	۷۹	۸۸	۱۲
مصارف بودجه عمومی دولت	۶۰۸	۹۳۰	۵۳
مصارف شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها	۱۴۳۶	۱۵۶۲	۹

هریک از بخش‌های بودجه عمومی دولت در جدول بالا، در ادامه بررسی خواهند شد. در نمودار ۱ نمایی کلی از مصارف بودجه کل کشور، با تمرکز بر مصارف بودجه عمومی دولت، ارائه شده است.

نمودار ۱. نمای کلی مصارف بودجه کل کشور در لایحه بودجه ۱۴۰۰



۲. تشریح مصارف عمومی دولت

مصارف عمومی دولت بخشی از بودجه است که تخصیص آن به‌صورت متمرکز انجام می‌شود. این قسمت از بودجه، در مورد بودجه دستگاه‌های اجرایی ملّی و بودجه ردیف‌های متفرقه، توسط دولت و سازمان برنامه و بودجه و در مورد بودجه‌های استانی، به‌وسیله شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، تخصیص داده می‌شود. جدول ۲ شامل اعداد مرتبط با مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ است.

جدول ۲. مصارف عمومی دولت در سال ۱۴۰۰ در مقایسه با سال ۱۳۹۹ (هزار میلیارد تومان)

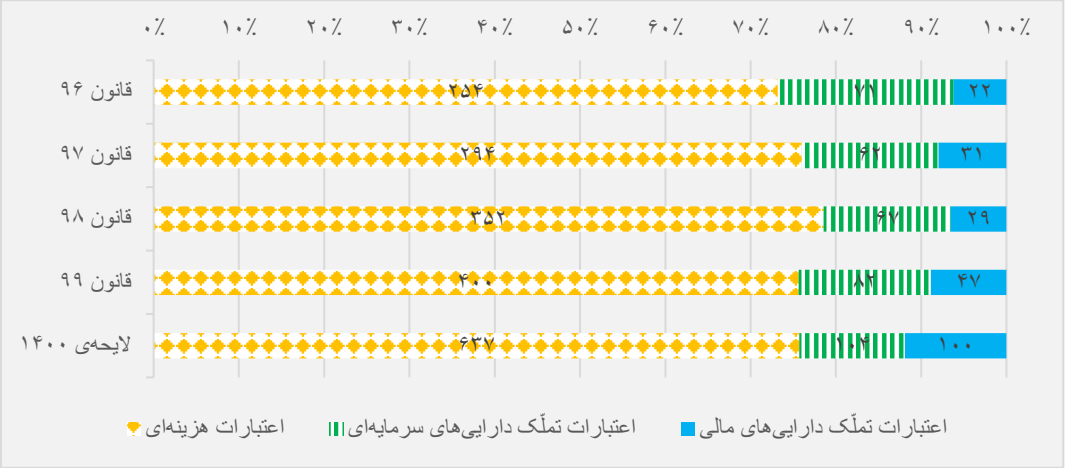
مصارف	قانون ۱۳۹۹	پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۹	لایحه ۱۴۰۰	درصد رشد نسبت به قانون ۱۳۹۹	درصد رشد نسبت به پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۹
اعتبارات هزینه‌ای	۴۰۰	۴۱۶	۶۳۷	**۵۹**	**۵۳**
تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۸۲	۶۸	۱۰۴	**۲۷**	**۵۳**
تملک دارایی‌های مالی	۴۷	۴۵	۱۰۰	**۱۱۳**	**۱۲۳**
جمع مصارف عمومی دولت	**۵۲۹**	**۵۲۹**	**۸۴۱**	**۵۹**	**۵۹**

مصارف عمومی دولت، شامل سه بخش اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی است. اعتبارات هزینه‌ای عمدتاً شامل حقوق و دستمزد کارکنان و بازنشستگان و به‌طور کلی هزینه‌های جاری می‌شود. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز معادل مخارج دولت برای سرمایه‌گذاری بر روی زیرساخت‌هاست که به آن بودجه عمرانی نیز گفته می‌شود. درنهایت تملک دارایی‌های مالی به مفهوم بازپرداخت بدهی‌های دولت است که البته هرساله موارد دیگری نیز در آن گنجانده می‌شود. درخصوص جدول بالا نکات زیر حائز اهمیت هستند:

- علت عمده رشد بالای مصارف عمومی دولت، رشد شدید هزینه‌های دولت است. با توجه به شرایط نه‌چندان مطلوب دولت در تأمین منابع مالی (ازجمله فروش نفت و استقراض)، این میزان رشد هزینه‌ها می‌تواند فشار مضاعفی بر کسری بودجه ساختاری دولت تحمیل نماید.
- رشد اندک اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، در مقایسه با نرخ تورم از کاهش مقدار حقیقی اعتبارات این حوزه حکایت دارد. به‌عبارت دیگر، برنامه دولت در سال آینده، سرمایه‌گذاری حقیقی کمتر نسبت به سال جاری است.
- افزایش شدید اعتبارات تملک دارایی‌های مالی که بخش عمده آن بازپرداخت اصل اوراق مالی منتشره در سال‌های گذشته است، درواقع پیامد کسری بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ و تأمین منابع آنها از محل انتشار اوراق است.

ترکیب این سه بخش مصارف در قوانین بودجه سنوات گذشته و لایحه سال جاری در نمودار ۲ آمده است.

نمودار ۲. ترکیب مصارف در قوانین بودجه سنوات ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹ و لایحه سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)

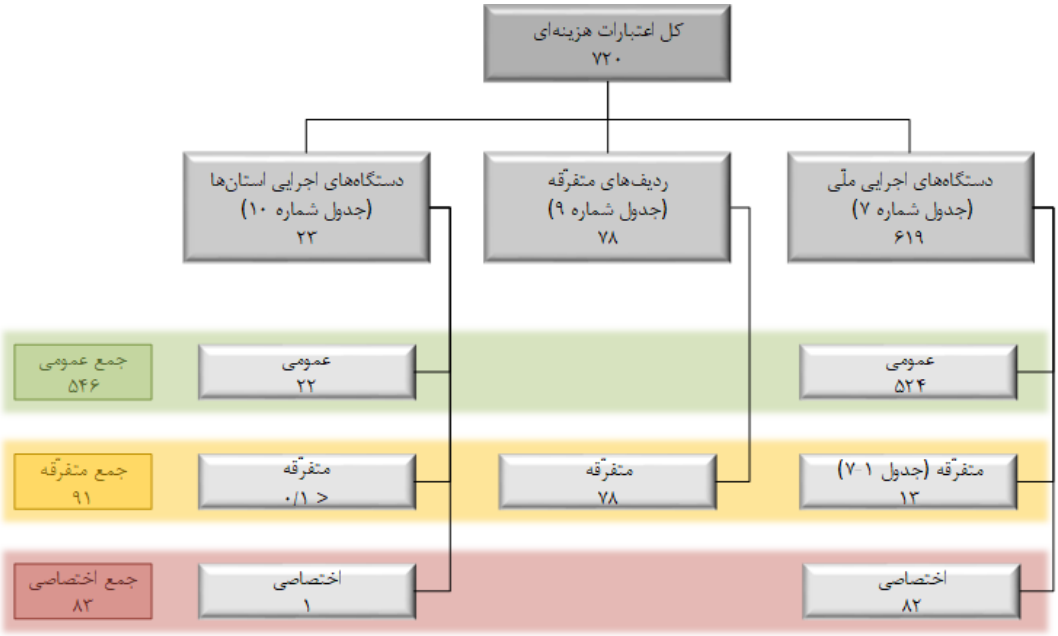


مشاهده می‌شود که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، اعتبارات هزینه‌ای برابر ۷۶ درصد از کل مصارف است و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی هرکدام ۱۲ درصد از مصارف را تشکیل می‌دهند. شایان ذکر است که نمودار فوق صرفاً بازتاب‌دهنده ارقامی است که در جداول کلان مصارف عمومی دولت ذکر شده است. با توجه به اینکه ۵۰ هزار میلیارد تومان بابت مصارف پیش‌بینی شده در تبصره «۴»، ۲۶۷ هزار میلیارد تومان به‌عنوان مصارف هدفمندی یارانه‌ها، ۹۰ هزار میلیارد تومان بابت متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مصارف متعدد دیگری در تبصره‌های لایحه ذکر شده، اما در سرجمع مصارف نیامده است، **با در نظر گرفتن این ارقام (در زمره اعتبارات هزینه‌ای)، سهم اعتبارات هزینه‌ای به بیش از ۸۳ درصد می‌رسد که نسبت به سال‌های گذشته رشد قابل توجهی دارد.** در ادامه به بررسی هریک از انواع مصارف و شرح وضعیت آنها نسبت به سابقه تاریخی پرداخته می‌شود.

۱-۲. اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ به سه قسمت دستگاه‌های اجرایی ملّی، ردیف‌های متفرّقه و بودجه استانی تقسیم شده است که شرح هریک در جدول جداگانه‌ای آمده است. تصویر کلی اعتبارات هزینه‌ای در نمودار ۳ نمایش داده می‌شود.

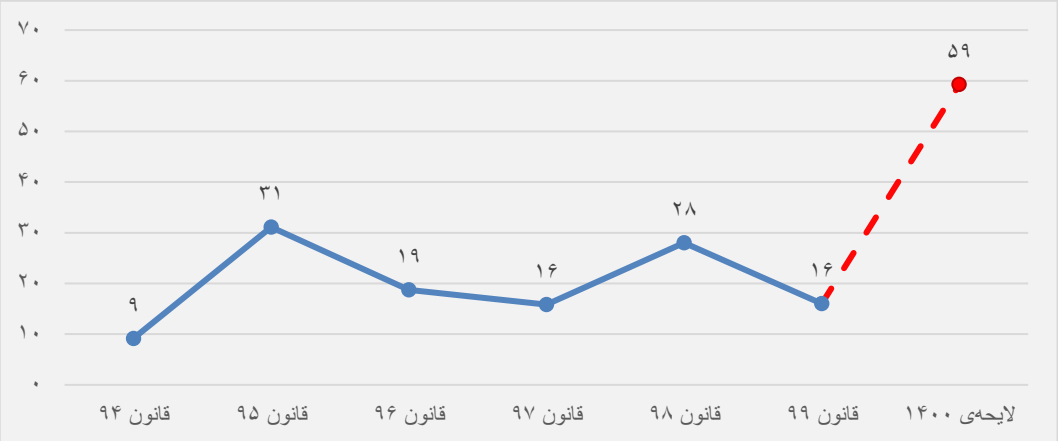
نمودار ۳. تصویر کلی هزینه‌های بودجه عمومی دولت (هزار میلیارد تومان)



مصارف عمومی هزینه‌ای که بعد از این به‌اختصار آن را اعتبارات هزینه‌ای می‌نامیم، حاصل جمع هزینه‌های عمومی ملی و استانی (۵۴۶ هـ.م.ت در نمودار فوق) و اعتبارات متفرقه (۹۱ هـ.م.ت در نمودار فوق) است و مصارف اختصاصی را شامل نمی‌شود.

اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۰ رشد بیشتری نسبت به رشد سال‌های گذشته خود داشته است. این موضوع عمدتاً به‌دلیل افزایش چشمگیر حقوق و دستمزد کارکنان و بازنشستگان دولت است که در ادامه تشریح می‌گردد. میزان رشد اعتبارات هزینه‌ای در نمودار ۴ نمایش داده شده است. باید توجه داشت که در این نمودار، برداشت‌های انجام شده از صندوق توسعه ملّی در هر سال نیز منظور شده‌اند و به همین دلیل ارقام حاصل الزاماً با نتایج حاصل از محاسبه برمبنای اعداد مندرج در قوانین بودجه سنوات گذشته و لایحه بودجه ۱۴۰۰ یکسان نیست.

نمودار ۴. میزان رشد اعتبارات هزینه‌ای نسبت به قانون بودجه سال گذشته (درصد)



با توجه به اینکه نه تورم پدیده جدیدی است که مختص به سال ۱۳۹۹ بوده باشد و نه رشد ویژه‌ای در منابع مالی واقعی (پایدار) دولت در سال آتی قابل تصور است، **مشخص نیست این رشد «بی‌سابقه» با چه توجیهی در هزینه‌های لایحه بودجه ۱۴۰۰ مشاهده می‌شود.**

اعتبارات هزینه‌ای بودجه از جهات مختلف قابل طبقه‌بندی است. دو نوع طبقه‌بندی اعتبارات بودجه عمومی کشور، که **براساس استانداردهای بین‌المللی** انجام می‌شود، به‌شرح زیر است:

ـ **طبقه‌بندی هزینه‌ها براساس فصول هزینه‌ای** که درواقع نوع هزینه‌ها را به تفکیک نوع خرج (جبران خدمات کارکنان، استفاده از کالاها و خدمات، هزینه‌های اموال و دارایی، یارانه‌ها، کمک‌های بلاعوض، رفاه اجتماعی و سایر هزینه‌ها) نمایش می‌دهد. مقایسه این فصل‌های هزینه‌ای با قانون بودجه ۱۳۹۹ در جدول ۳ آمده است.

ـ **طبقه‌بندی هزینه‌ها براساس امور و فصول** که مصارف را در بخش‌های مختلف وظایف حاکمیتی طبقه‌بندی می‌نماید. مقایسه اعتبارات هزینه‌ای امور ۱۰گانه حاکمیتی با قانون بودجه ۱۳۹۹ در جدول ۴ ارائه شده است.

جدول ۳. فصول هزینه‌ای لایحه بودجه ۱۴۰۰ و مقایسه با مقادیر سال ۱۳۹۹ (هزار میلیارد تومان)

ردیف	فصول هزینه‌ای	قانون سال ۱۳۹۹	درصد سهم از کل قانون ۱۳۹۹	لایحه سال ۱۴۰۰	درصد سهم از کل لایحه ۱۴۰۰	درصد رشد لایحه ۱۴۰۰ نسبت به قانون سال قبل
۱	جبران خدمات کارکنان	۱۱۹	۳۰	۲۰۹	۳۳	۷۶
۲	استفاده از کالاها و خدمات	۳۲	۸	۴۹	۸	۵۲
۳	هزینه‌های اموال و دارایی	۰٫۰	۰	۰/۰	۰	۱
۴	یارانه‌ها	۳٫۳	۱	۴/۷	۱	۴۴
۵	کمک‌های بلاعوض	۱۵	۴	۱۱	۲	-۳۰
۶	رفاه اجتماعی	۱۳۶	۳۴	۱۸۹	۳۰	۳۹
۷	سایر هزینه‌ها	۹۵	۲۴	۱۷۵	۲۷	۸۵
	جمع فصول هزینه‌ای	**۴۰۰**	**۱۰۰**	**۶۳۷**	**۱۰۰**	**۵۹**

نکات زیر درخصوص فصول هزینه‌ای لایحه بودجه ۱۴۰۰ حائز اهمیت است:

- **حدود ۹۰ درصد کل هزینه‌های عمومی دولت** به سه فصل جبران خدمت کارکنان، رفاه اجتماعی و سایر هزینه‌ها مربوط است که بخش عمده آن **پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان دولت و مستمری بازنشستگان** است.

- مطابق بند «الف» تبصره «۱۲» لایحه بودجه ۱۴۰۰، میزان افزایش حقوق کارکنان دولت ۲۵ درصد در نظر گرفته شده است. با این حال، جدول بالا نشان از **افزایش ۷۶ درصدی فصل جبران خدمت کارکنان دارد.**

- فصل جبران خدمت کارکنان تنها شامل پرداخت حکم کارکنان دولت می‌شود و سایر پرداخت‌ها را در برنمی‌گیرد. با این حال، **متوسط ماهیانه این فصل برای هر کارمند دولت[1] حدود ۷ میلیون تومان است.**

- **بخش عمده‌ای از فصل رفاه اجتماعی (بالغ بر ۱۴۰ هزار میلیارد تومان) به صندوق‌های بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح پرداخت می‌شود.** مدت‌هاست که نسبت به وابستگی شدید صندوق‌های بازنشستگی به دولت هشدار داده می‌شود. صندوق‌های بازنشستگی باید بتوانند با منابعی که افراد شاغل به آنان سپرده‌اند، اداره شوند. وابستگی این صندوق‌ها به بودجه عمومی کشور، موضوع مهم و قابل توجّهی است که ریشه در سیاست‌های غلط در مواجهه با این نهادهای مالی دارد و می‌تواند پیامدهای اقتصادی و اجتماعی گسترده‌ای داشته باشد.

- مطابق گزارش سازمان برنامه و بودجه کشور، حدود ۵۴۸ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۰ صرف پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان دولت و مستمری بازنشستگان خواهد شد. با کسر ۱۴۰ هزار میلیارد تومان مربوط به صندوق‌های بازنشستگی، **مجموع پرداختی به کارکنان دولت چیزی حدود ۴۰۸ هزار میلیارد تومان خواهد بود.**

جدول ۴. اعتبارات هزینه‌ای به تفکیک «امور» در لایحه بودجه ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)

امور	قانون سال ۱۳۹۹	درصد سهم در قانون ۱۳۹۹	لایحه سال ۱۴۰۰	درصد سهم در لایحه ۱۴۰۰	درصد رشد لایحه ۱۴۰۰ نسبت به قانون ۱۳۹۹
خدمات عمومی	۹	۲/۶	۱۳	۲/۳	۴۲
دفاعی و امنیتی	۷۹	۲۳	۱۱۱	۲۰	۴۰
قضایی	۱۶	۴/۸	۲۱	۳/۹	۲۹
اقتصادی	۷	۲/۲	۱۱	۱/۹	۴۳
محیط زیست	۰/۶	۰/۱	۱	۰/۲	۹۲
مسکن، عمران شهری و روستایی	۰/۱۷	۰/۰	۰/۲۵	۰/۰	۴۴
سلامت	۲۴	۷/۲	۵۸	۱۰/۷	۱۴۰
فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۸	۲/۳	۱۱	۱/۹	۳۲
آموزش و پژوهش	۸۹	۲۶	۱۴۴	۲۶	۶۲
رفاه اجتماعی	۱۰۰	۳۰	۱۶۸	۳۱	۶۸
جمع	**۳۳۴**	**۱۰۰**	**۵۳۷**	**۱۰۰**	**۶۱**

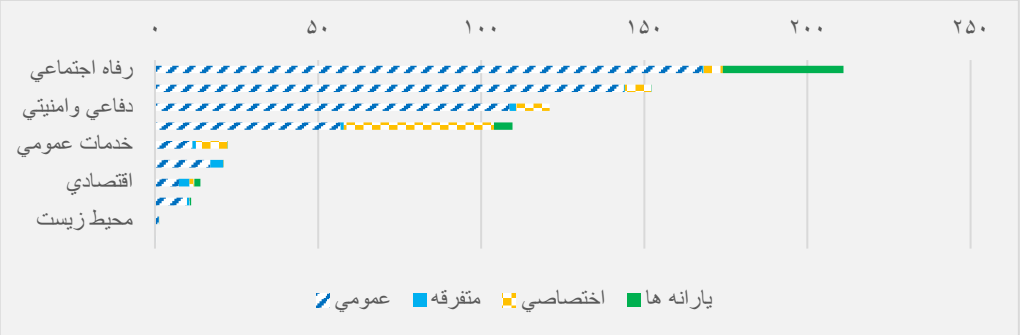
۱. با احتساب عدد ۲/۵ میلیون نفر براي تعداد کارکنان دولت.

اهداف و جهت‌گیری هزینه‌های دولت در امور و فصول بودجه قابل مشاهده است. امور ۱۰گانه، تقسیم‌بندی کلی وظایف حاکمیتی و فصول، انشعابات امور و تقسیم‌بندی‌های جزئی‌تر هستند. **در کنار رشد بالای اعتبارات هزینه‌ای در امور سلامت، محیط زیست، رفاه اجتماعی و آموزش و پژوهش، رشد اندک اعتبارات هزینه‌ای در امور قضایی نیز قابل توجه است.** باید توجه داشت که **دلیل اصلی افزایش قابل توجه اعتبارات در امور سلامت، رفاه و آموزش، حضور بخش زیادی از کارکنان دولت در این حوزه‌ها بوده و توجه ویژه از جانب دولت به توسعه این بخش‌ها از آن برداشت نمی‌شود.**

شایان ذکر است اعتبارات امور دفاعی و امنیتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ با مقدار درج شده در جدول بالا متفاوت است. چراکه مقداری از اعتبارات مربوط به این بند در بودجه سال ۱۳۹۹ با شمول اعتبارات بند «هـ» تبصره «۴» آمده و این بخش در لایحه بودجه سال جاری وجود ندارد. درنتیجه اعداد مربوط به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ در جدول فوق با این توجه تعدیل شده‌اند.

مجموع هزینه‌های دولت در این امور در نمودار ۵ به تصویر کشیده شده است.

نمودار ۵. مجموع هزینه‌های دولت در امور مختلف لایحه بودجه ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)



شایان ذکر است که «یارانه‌ها» در نمودار بالا صرفاً شامل مصارف یارانه‌ای است که از محل منابع عمومی تأمین می‌شود و منابع مربوط به قانون هدفمندسازی یارانه‌ها (تبصره «۱۴» لایحه بودجه) را شامل نمی‌شود. در جدول ۵، ۱۵ فصل با بیشترین اعتبارات ارائه شده است:

جدول ۵. اعتبارات هزینه‌ای فصول عمده لایحه بودجه (هزار میلیارد تومان)

رتبه	فصول	قانون ۱۳۹۹	لایحه ۱۴۰۰	درصد رشد نسبت به سال ۱۳۹۹	درصد سهم از بودجه عمومی
۱	حمایتی	۸۷	۱۵۳	۷۶	۲۸
۲	آموزش و پرورش عمومی	۵۹	۹۵	۶۰	۱۸
۳	دفاع[1]	۵۲	۷۳	۴۰	۱۴
۴	درمان	۱۵	۳۸	۱۵۰	۷/۰
۵	حفظ نظم و امنیت عمومی	۲۶	۳۸	۴۵	۷/۰
۶	آموزش عالی	۱۸	۳۲	۷۵	۵/۸
۷	اداره امور قضایی	۱۶	۲۱	۲۹	۳/۸
۸	بهداشت	۸/۴	۱۹	۱۲۸	۳/۵
۹	بیمه‌های اجتماعی	۱۳	۱۵	۱۸	۲/۷
۱۰	آموزش فنی‌وحرفه‌ای و مهارت‌آموزی	۷/۸	۱۲	۵۳	۲/۲
۱۱	اداره امور عمومی	۴/۱	۶/۱	۵۰	۱/۱
۱۲	خدمات مالی ومالیاتی	۳/۷	۵/۲	۴۱	۰/۹
۱۳	پژوهش‌های توسعه‌ای	۲/۶	۳/۴	۳۳	۰/۶
۱۴	رسانه	۲/۲	۳/۰	۳۷	۰/۵
۱۵	بازرگانی	۲/۰	۲/۸	۴۱	۰/۵
	سایر فصول	**۱۷**	**۲۲**	**۳۲**	**۴/۱**
	جمع	**۳۳۴**	**۵۳۷**	**۶۱**	**۱۰۰**

در انتهای این بخش، اقلام عمده هزینه‌ای جدول ۹ لایحه بودجه ۱۴۰۰، که مربوط به ردیف‌های اعتبارات هزینه‌ای متفرقه است، در جدول ۶ آمده است.

۱. به‌دلیل شمول مصارف بند «هـ» تبصره «۴» در اعداد فصول قانون سال ۱۳۹۹ به‌منظور ایجاد امکان مقایسه این مقادیر تعدیل شده‌اند.

جدول ۶. ردیف‌های عمده اعتبارات هزینه‌ای متفرقه (جدول شماره ۹ لایحه بودجه ۱۴۰۰)

(هزار میلیارد تومان)

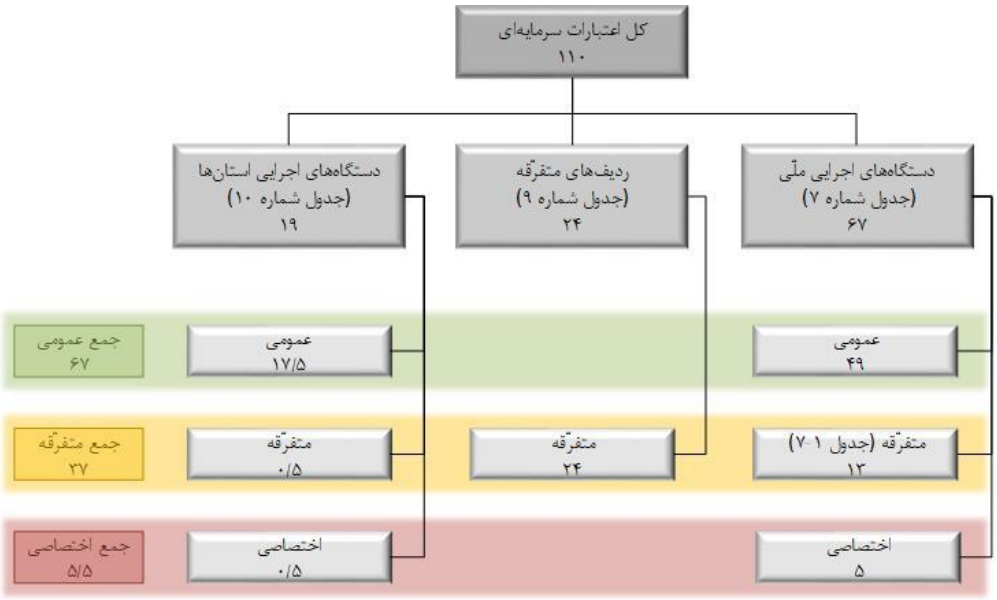
رتبه	عنوان	اعتبارات هزینه‌ای
۱	سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی و وام‌های خارجی و تأمین هزینه‌های انتشار و حق عاملیت واگذاری اوراق بهادار	۴۹/۳
۲	گمرک جمهوری اسلامی ایران ـ اعتبار موضوع ثبت معافیت‌ها و تخفیفات گمرکی به نرخ صفر (جمعی ـ خرجی)	۶/۱
۳	اعتبارات موضوع ماده (۳۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	۴/۷
۴	صندوق بازنشستگی فولاد ـ کمک به پرداخت مستمری بازنشستگان	۴/۵
۵	یارانه و کمک‌زیان حمل‌ونقل عمومی (ریلی، قطار شهری و...)	۱
۶	کاهش آلودگی و جلوگیری از تخریب محیط زیست از طریق اعطای تسهیلات و حمایت مالی موضوع بند «ن» تبصره «۶»	۱
۷	حمایت از نوسازی و بهسازی بنگاه‌های تعاونی و ایجاد اشتغال و کارآفرینی در بخش تعاون در قالب افزایش سرمایه بانک تعاون ـ کمک	۱
۸	ایفای تعهدات صندوق بازنشستگی فولاد به وزارت امور اقتصادی و دارایی	۱
۹	وزارت کشور ـ برگزاری انتخابات	۱
	سایر ردیف‌های اعتبارات متفرقه	**۸**
	جمع کل اعتبارات متفرقه	**۷۸**

مشاهده می‌شود که عمده هزینه‌های این بخش مربوط به سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی است که به‌نوعی یک هزینه مالی محسوب می‌شود. در بخش تملک دارایی‌های مالی نسبت به این موضوع توضیح بیشتری ارائه می‌شود.

۲-۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مانند هزینه‌ها در چندین جدول متفاوت آمده است. در نمودار ۶ وضعیت کلی این اعتبارات در لایحه بودجه سال آتی تصویر شده است.

نمودار ۶. تصویر کلی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه (هزار میلیارد تومان)

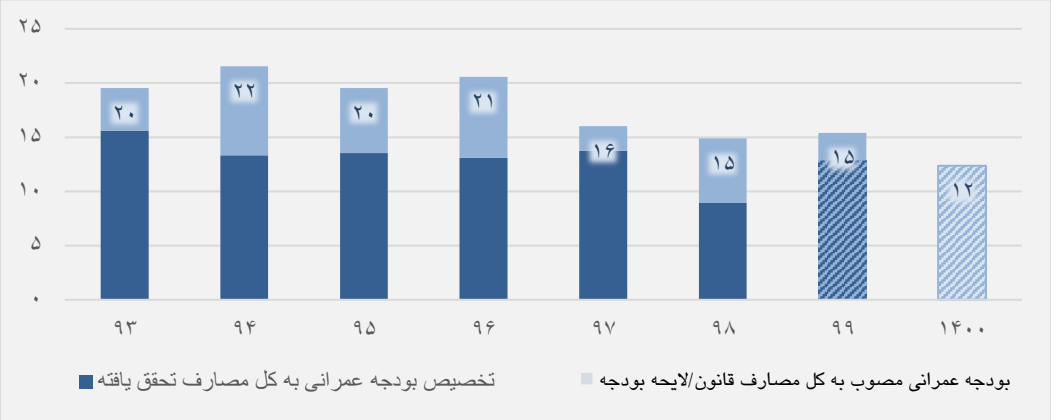


همان‌طور که در نمودار ۶ مشاهده شد، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و به‌عبارت دیگر بودجه عمرانی در لایحه سال ۱۴۰۰ نسبت به قوانین سال‌های گذشته، سهم کمتری دارد. ازآنجاکه مصارف هزینه‌ای عمدتاً به پرداخت حقوق و دستمزد اختصاص می‌یابد و در هنگام تخصیص قابل کاهش نیست، در صورت عدم تحقق منابع پیش‌بینی شده در لایحه/قانون، در عمل، بودجه عمرانی پرداخت شده از رقم مرقوم در لایحه/قانون کمتر می‌شود. این مسئله در نمودار ۷ نیز نمایش داده شده است.

در نمودار ۷ نسبت بودجه عمرانی تصویب شده به کل مصارف بودجه و نسبت بودجه عمرانی تحقق یافته به کل مصارف تحقق یافته نمایش داده شده است. همچنین پیش‌بینی تحقق سال جاری و لایحه بودجه سال آتی در نمودار به‌صورت هاشور زده مشخص شده‌اند. مشاهده می‌شود که نه‌تنها اعتبارات پیش‌بینی شده در لایحه برای این بخش چشمگیر نیست، بلکه همین مقدار نیز در هیچ سالی به‌صورت کامل محقق نشده است.

نمودار ۷. بودجه عمرانی تصویب شده و تحقق یافته

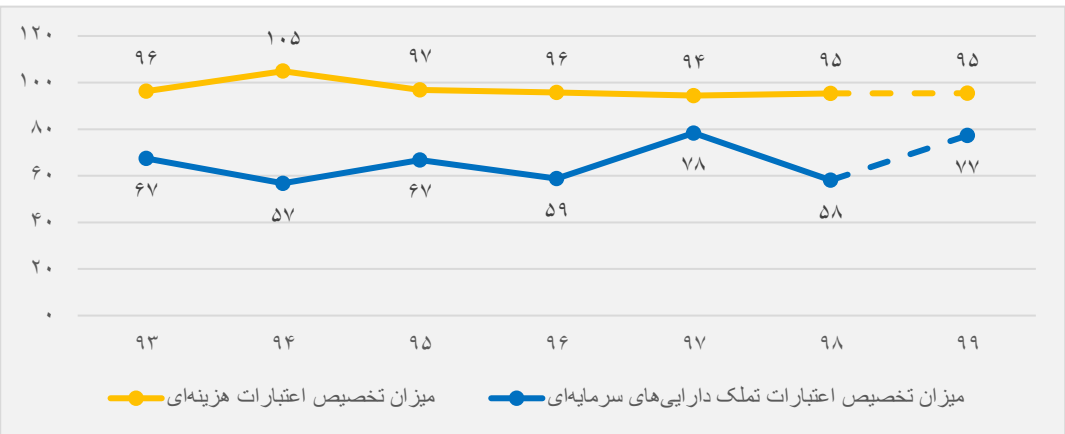
(درصد)



در حالی که تحقق بودجه عمرانی همواره کمتر از مقدار تصویب شده بوده است، تحقق اعتبارات هزینه‌ای مقادیری نزدیک به مقدار مصوب داشته‌اند. این موضوع نشان می‌دهد که بخش مصارف بودجه سال ۱۴۰۰ با توجه به غلبه بخش اعتبارات هزینه‌ای و به‌صورت خاص حقوق و دستمزد کارکنان، انعطاف کمی در مقابل تنگناهای احتمالی دولت دارد و در صورت تصویب، امکان کاهش قابل توجه مصارف در آن وجود ندارد. نمودار ۸ نسبت تحقق اعتبارات پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنوات گذشته را نمایش می‌دهد.

نمودار ۸. نسبت تحقق اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای بودجه سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۸ و پیش‌بینی ۱۳۹۹

(درصد)



از نظر تقسیم طرح‌ها به ملی و استانی، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ مبلغ ۱۷/۵ هزار میلیارد تومان است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ حدود ۴۲ درصد افزایش داشته است. ازسوی دیگر و از لحاظ اضافه شدن طرح‌های جدید، براساس پیوست شماره ۱ لایحه ۴۷ طرح (جدید) با سال شروع ۱۴۰۰ و اعتباری برابر ۵۹۴ میلیارد تومان درج شده است. میزان

اعتبار مورد نیاز برای سال‌های بعد حدود ۹/۵ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. تعداد ۱۸ طرح از این تعداد مستمر بوده و سال خاتمه مشخصی ندارند (به‌عنوان مثال طرح‌های تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات) و هرساله در پیوست شماره ۱ درج می‌شوند؛ در سال ۱۴۰۰ اعتباری برابر با ۱۶ میلیارد تومان برای این طرح‌ها پیش‌بینی شده است.

اعتبارات سرمایه‌ای نیز براساس امور و فصول طبقه‌بندی می‌شوند. این طبقه‌بندی از آن جهت می‌تواند حائز اهمیت باشد که میزان سرمایه‌گذاری دولت را در امور مختلف نشان می‌دهد. جدول ۷، طبقه‌بندی اعتبارات سرمایه لایحه بودجه ۱۴۰۰ را براساس امور نشان می‌دهد.

جدول ۷. اعتبارات سرمایه‌ای به تفکیک «امور» در لایحه بودجه ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)

امور	قانون سال ۱۳۹۹	لایحه سال ۱۴۰۰	درصد رشد نسبت به سال قبل	درصد سهم در قانون ۱۳۹۹	درصد سهم در لایحه ۱۴۰۰
خدمات عمومی	۲/۸	۳/۸	۳۸	۵/۷	۶/۱
دفاعی و امنیتی	۰/۸	۱/۲	۴۰	۱/۷	۱/۸
قضایی	۱/۹	۳/۰	۵۶	۴/۰	۴/۸
اقتصادی	۲۵	۳۳	۳۰	۵۲	۵۲
محیط زیست	۰/۳	۰/۵	۸۰	۰/۵	۰/۸
مسکن، عمران شهری و روستایی	۶/۲	۷/۷	۲۴	۱۲	۱۲
سلامت	۱/۴	۱/۶	۱۷	۲/۸	۲/۵
فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۲/۳	۲/۶	۱۳	۴/۸	۴/۱
آموزش و پژوهش	۶/۶	۸/۸	۳۳	۱۳	۱۴
رفاه اجتماعی	۰/۲	۰/۳	۱۱	۰/۴	۰/۴
جمع	**۴۸**	**۶۲**	**۳۰**	**۱۰۰**	**۱۰۰**

چنانچه مشاهده می‌شود، بیش از نیمی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در امور اقتصادی پیش‌بینی شده است. جدول ۸، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را در فصول عمده لایحه بودجه نمایش می‌دهد.

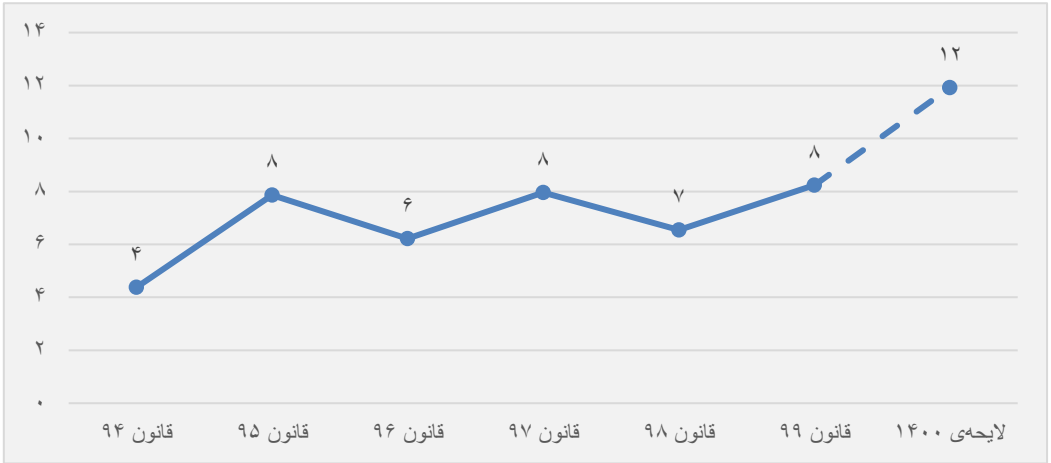
جدول ۸. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در «فصول» عمده لایحه بودجه (هزار میلیارد تومان)

رتبه	فصول	قانون ۱۳۹۹	لایحه ۱۴۰۰	درصد رشد	درصد سهم در لایحه ۱۴۰۰
۱	فصل حمل‌ونقل	۱۱	۱۳	۱۸	۲۲
۲	فصل منابع آب	۴/۹	۷/۷	۵۶	۱۲
۳	فصل آموزش و پرورش عمومی	۴/۰	۴/۹	۲۱	۷/۸
۴	فصل توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری	۳/۷	۴/۴	۲۱	۷/۱
۵	فصل کشاورزی و منابع طبیعی	۲/۵	۳/۶	۴۷	۵/۸
۶	فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات	۳/۲	۳/۳	۲	۵/۲
۷	فصل آب و فاضلاب	۲/۳	۳/۰	۳۰	۴/۹
۸	فصل اداره امور قضایی	۱/۹	۳/۰	۵۶	۴/۸
۹	فصل آموزش عالی	۱/۹	۲/۶	۳۵	۴/۱
۱۰	فصل صنعت و معدن	۱/۵	۲/۲	۴۵	۳/۶
۱۱	فصل اداره امور عمومی	۱/۶	۲/۲	۳۹	۳/۵
۱۲	فصل انرژی	۱/۴	۱/۶	۱۶	۲/۵
۱۳	فصل درمان	۱/۳	۱/۶	۱۵	۲/۵
۱۴	فصل خدمات مالی و مالیاتی	۰/۹	۱/۴	۴۶	۲/۱
	سایر فصول	**۵/۱**	**۷/۲**	**۴۰**	**۱۲**
	جمع	**۴۸**	**۶۲**	**۳۰**	**۱۰۰**

۳-۲. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در سال‌های گذشته روندی صعودی داشته است. انتشار اوراق و استقراض دولت در سال‌های گذشته برای پوشش کسری بودجه، رشد قابل توجهی را در اعتبارات این بخش در لایحه بودجه ایجاد کرده است. نمودار ۹ سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی را از کل بودجه نمایش می‌دهد.

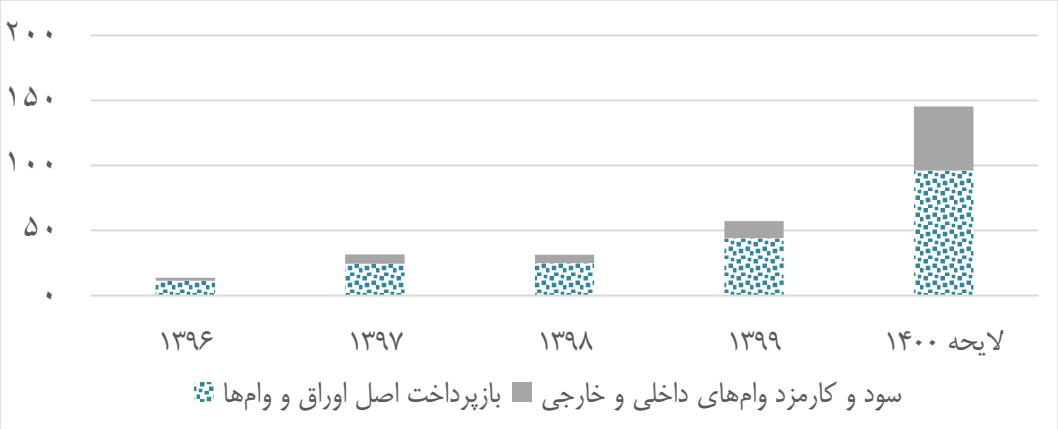
نمودار ۹. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی از مصارف عمومی دولت (درصد)



باید توجه داشت که **تنها اصل مبالغ اوراق بدهی منتشر شده در این بخش آمده است** و همان‌طور که در بخش ردیف‌های متفرقه ذکر شد هزینه استقراض دولت بیش از مقدار نمایش داده شده در نمودار بالاست و **سهم دقیق‌تر هزینه‌های مالی بالغ بر ۱۸ درصد کل مصارف بودجه عمومی دولت است.** به‌علّت افزایش انتشار اوراق دولتی در سال‌های اخیر، هزینه‌های مالی دولت، اعمّ از بازپرداخت اصل اوراق منتشر شده و پرداخت سود اوراق افزایش یافته است. البته در کنار اوراق منتشره، استقراض دولت به شیوه‌های غیرشفاف و گاهی در قالب عدم پرداخت به پیمانکاران دولتی انجام می‌شود که موجب مشکلات فراوان در اقتصاد کشور شده است.

نمودار ۱۰ **روند افزایش هزینه‌های مالی دولت** (شامل بازپرداخت اصل و سود وام‌ها و اوراق مالی سررسید شده) را در سال‌های اخیر نشان می‌دهد.

نمودار ۱۰. بازپرداخت اصل و سود وام‌ها و اوراق سررسید شده دولت در سال‌های اخیر (هزار میلیارد تومان)



مأخذ: قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹ و لایحه بودجه ۱۴۰۰.

۲. نگاهی به مصارف اختصاصی

بخشی از اعتبارات دستگاه‌های اجرایی کشور از محل درآمدهای اختصاصی خود این دستگاه‌ها تأمین می‌شود. اگرچه در مواردی (مانند درآمد اختصاصی سازمان امور مالیاتی) اختصاص این درآمدها به دستگاه با هدف ایجاد انگیزه درآمدزایی انجام شده و در حکم مشوق برای دستگاه‌ها به‌شمار می‌رود، اما حجم نسبتاً بالای این مصارف و ملاحظات مربوط به نظارت بر نحوه تخصیص این اعتبارات، انتقاداتی را در ارتباط با مصارف اختصاصی دستگاه‌ها ایجاد کرده است. به این ترتیب، **بازبینی مجدد مصارف اختصاصی و تبدیل موارد غیرضروری به مصارف عمومی می‌تواند در راستای ارتقای شفافیت بودجه و بهبود نظارت مؤثر باشد.** در جدول ۹، ارقام عمده دستگاه‌های دارای مصارف اختصاصی ذکر شده است.

جدول ۹. مصارف عمده از محل درآمد اختصاصی دستگاه‌های ملّی (هزار میلیارد تومان)

نام دستگاه	مصارف از محل درآمد اختصاصی
دانشگاه‌های علوم پزشکی، مراکز تحقیقاتی و درمانی	۳۸
قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء (ص)	۱۰
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۹/۱
سازمان امور مالیاتی کشور	۴/۴
دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی وزارت علوم	۳/۵
وزارت امور خارجه	۳/۱
وزارت امور اقتصادی و دارایی	۲/۱
سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا)	۲/۰
جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران	۱/۹
سازمان بهزیستی کشور	۱/۷
سازمان تأمین اجتماعی	۱/۵
سازمان برنامه و بودجه کشور	۱/۱
دانشگاه فرهنگیان	۱/۰
بنیاد شهید و امور ایثارگران	۱/۰
جمع موارد فوق	۸۰
سایر موارد	۷
جمع کل	**۸۷**

۳. مصارف عمده در تبصره‌ها

براساس قواعد بودجه‌نویسی لازم است منابع و مصارف دولت در قالب جداول سازمان‌دهی شود و با در نظر گرفتن مجموع ارقام جداول بودجه، بتوان ابعاد کلی منابع و مصارف دولت را در یک سال استخراج نمود. علی‌رغم این قاعده روشن و منطقی، در لوایح بودجه بخشی از منابع و مصارف در تبصره‌ها ذکر شده و در سرجمع بودجه محاسبه نمی‌شوند، منابع و مصارفی که در اصطلاح به آنها «فرابودجه‌ای» گفته می‌شود، **با احتساب مصارف عمده مندرج در تبصره‌ها**، رقم واقعی مصارفی که در قالب لایحه بودجه مجوز آنها از مجلس درخواست شده است، حدود ۴۰۷ هزار میلیارد تومان افزایش یافته و **مجموع مصارف بودجه عمومی دولت به ۱۳۳۷ هزار میلیارد تومان خواهد رسید.** عمده این مصارف در لایحه بودجه ۱۴۰۰ به شرح زیر است:

۱-۳. بند «و» تبصره «۲»

در بند «و» تبصره «۲» لایحه بودجه، درآمدی معادل **۹۰ هزار میلیارد تومان** از محل ارائه حق‌الامتیاز، واگذاری سهام و حقوق مالکانه، واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و طرح‌های سرمایه‌گذاری

متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی و همچنین واگذاری اموال و دارایی‌های غیرمنقول مازاد، پیش‌بینی شده است. طبق این بند این درآمد باید صرف متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی، رد بخشی از بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی، تأمین بخشی از پاداش پایان‌خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی، رتبه‌بندی معلمان، تأمین بخشی از مطالبات ایثارگران و بیمه‌های تکمیلی، تأمین پاداش پایان‌خدمت و ذخیره مرخصی شهدا و ایثارگران بازنشسته مشمول قانون حالت اشتغال شود. به این ترتیب جدولی به شکل زیر قابل ترسیم است:

جدول ۱۰. منابع و مصارف بند «و» تبصره «۲» لایحه بودجه ۱۴۰۰

منابع		مصارف	
عنوان	مبلغ	عنوان	مبلغ
ارائه حق‌الامتیاز	؟	متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و مستمری‌بگیران صندوق‌های بازنشستگی	؟
واگذاری سهام و حقوق مالکانه	؟	رد بخشی از بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی	؟
		تأمین بخشی از پاداش پایان‌خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی	؟
واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و طرح‌های سرمایه‌گذاری متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی	؟	تأمین بخشی از پاداش پایان‌خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی	؟
		رتبه‌بندی معلمان	؟
واگذاری اموال و دارایی‌های غیرمنقول مازاد	؟	تأمین بخشی از مطالبات ایثارگران و بیمه‌های تکمیلی	؟
		تأمین پاداش پایان‌خدمت و ذخیره مرخصی شهدا و ایثارگران بازنشسته مشمول قانون حالت اشتغال	؟
مجموع	**۹۰**	**مجموع**	**۹۰**

منابع و مصارف این تبصره، به‌رغم قابل توجه بودن در جداول بودجه منعکس نشده‌اند و همچنین ترکیب منابع و مصارف در بین موارد ذکر شده شفاف نیست. به این ترتیب، مشخص نیست دولت چه بخشی از این منابع را به هریک از مصارف تخصیص خواهد داد و از همین حیث شفافیت و نظارت‌پذیری بودجه را به‌شدت کاهش می‌دهد.

۲-۳. بند «هـ» تبصره «۴»

در بند «هـ» تبصره «۴» لایحه بودجه ۱۴۰۰ که به مجلس تقدیم شد، به برداشت ارزی دولت از منابع ورودی صندوق توسعه ملّی اشاره شده بود. بخش قابل توجهی از بودجه دفاعی ـ امنیتی کشور، در سال‌های اخیر از محل این منابع و در قالب همین تبصره تأمین می‌شده است. جالب آنکه از سال ۱۳۹۷ هر سال در تبصره مربوط به اجازه برداشت دولت از صندوق توسعه ملی در قانون بودجه، دولت مکلف می‌شد تا با «انجام اصلاحات ساختاری و نهادی و اجرایی ... جهت تأمین منابع اجرای طرح‌های مشمول مجوز صادره توسط مقام

معظم رهبری در سال‌های آتی از محل منابع بودجه عمومی (بدون استفاده از منابع صندوق توسعه ملی)» اقدام نمایند؛ اما مجدداً در سال بعد، بدون انجام اصلاحات مذکور، متقاضی دریافت اجازه برداشت از صندوق توسعه می‌باشد. با توجه به عدم صدور مجوز برداشت از صندوق توسعه ملی ازسوی مقام معظم رهبری برای چهارمین بار، مقرر شد این مصارف از محل منابع عمومی دولت تأمین شده و به جداول منتقل شوند. به این ترتیب و پیرو نامه اصلاحی ریاست محترم جمهور، **۵۰ هزار میلیارد تومان** بابت موارد مندرج در تبصره «۴» ازجمله بودجه دفاعی، به مصارف عمومی دولت در لایحه اضافه خواهد شد.

۳-۳. تبصره «۱۴»، هدفمندسازی یارانه‌ها

مصارف مربوط به قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، درمجموع مصارف بودجه منعکس نمی‌شود و خود جدولی جداگانه در تبصره «۱۴» دارد؛ این در حالی است که برمبنای تبصره «۱» بند «ب» ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، لازم است لااقل سهم سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها در بودجه عمومی منعکس گردد. جدول مصارف این تبصره در ادامه ارائه شده است.

جدول ۱۱. مصارف تبصره «۱۴» لایحه بودجه ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)

ردیف	مصارف	قانون بودجه ۱۳۹۹	لایحه بودجه ۱۴۰۰
۱	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها	۴۲/۸	۴۲/۸
۲	اجرای طرح حمایت معیشتی خانوارها	۳۱/۰	۳۱/۰
۳	کاهش فقر مطلق خانوارهای تحت حمایت کمیته امداد و سازمان بهزیستی، اجرای قانون حمایت از معلولین، اجرای ماده (۶) قانون حمایت از حقوق افراد دارای معلولیت، اجرای تبصره ذیل ماده (۳۸) قانون جامع خدمات‌رسانی ایثارگران	۱۵/۵	۱۵/۴
۴	ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) موضوع کاهش هزینه‌های مستقیم سلامت مردم، ایجاد دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی و درمانی، کمک به تأمین هزینه‌های تحمل‌ناپذیر درمان، پوشش دارو، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج که از طریق بند «د» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) اعمال می‌شود.	۵/۲	۵/۲
۵	اجرای سایر اهداف مندرج در قانون برنامه ششم توسعه، اجرای مواد (۸) تا (۱۱) قانون هدفمندی یارانه‌ها، حق بیمه سهم دولت اقشار خاص (ازجمله رانندگان حمل‌ونقل درون و برون‌شهری، قالیبافان)، کمک به رزمندگان معسر	۵/۵	۶/۵
۶	یارانه نان و خرید تضمینی گندم	۲۱/۱	۲۲
۷	امور رفاهی دانشجویان	۰/۴	۰/۴
۸	تولید و اشتغال (بند «الف» تبصره «۱۸») حمایت از کسب‌وکارهای آسیب‌دیده از بحران کرونا و حمل‌ونقل ریلی	۱۰/۲	۷
۹	پرداخت یارانه نهاده‌ها، عوامل تولید، خرید تضمینی محصولات کشاورزی	-	۲/۴
۱۰	سازمان‌دهی تولید و خرید تضمینی چای کشور	-	۰/۲
۱۱	تنظیم بازار کالاهای اساسی و ضروری و تأدیه تعهدات مربوطه (۳۵۰)	-	۰/۸

ردیف	مصارف	قانون بودجه ۱۳۹۹	لایحه بودجه ۱۴۰۰
	و یارانه شیر مدارس (۵۰۰)		
۱۲	خرید واکسیناسیون دام (۳۵۰) و یارانه سود تسهیلات در گردش واحدهای پرورش نژاد آرین (۱۶۸)	-	۰/۵
۱۳	مسکن محرومان و مسکن رزمندگان معسر	-	۵
۱۴	بازپرداخت اصل و سود اوراق منتشره سال ۱۳۹۹	-	۳/۷
	مصارف هدفمندی	۱۲۲/۸	۱۴۳
	جمع پرداختی بابت عوارض شرکت‌های حوزه انرژی و...	۹۸/۷	۷۹/۱
	سایر مصارف هدفمندی به شرح مندرج در جدول ۷ لایحه بودجه	۲۹/۳	۴۵
	جمع کل	**۲۵۰/۷**	**۲۶۷/۱**

تبصره «۱۴» بودجه با ۲۶۷ هزار میلیارد تومان، بخش بسیار بزرگی از مصارف سالیانه دولت را شامل می‌شود. **شفاف نیست که مجزا کردن این بخش از بودجه عمومی با چه توجیهی صورت می‌پذیرد. علاوه بر برخی ابهامات در برآورد منابع این تبصره، مصارف آن نیز به‌علّت عدم تشریح اجزای بعضی ردیف‌ها، شفافیت و نظارت‌پذیری بودجه را کاهش می‌دهد.**

۴. نگاهی به هزینه‌های اقتصادی پنهان در لایحه بودجه

۴-۱. ارز ترجیحی

تأمین ارز ترجیحی کالاهای اساسی توسط دولت (به‌معنای تخصیص ارز به برخی واردکنندگان برای کالاهایی خاص با قیمتی بسیار کمتر از نرخ بازار)، از سال ۱۳۹۷ آغاز شده است و تا امروز ادامه دارد. این فرایند به‌صورت فروش ارزان ارز حاصل از صادرات نفت و گاز صورت می‌پذیرد.

اگرچه در ابتدا هزینه عرضه ارز ترجیحی از جنس منابع از دست رفته و هزینه فرصت بود، اکنون جنبه هزینه‌ای حقیقی نیز یافته است. در سال ۱۳۹۹ دولت ۹ میلیارد دلار برای واردات کالاها با نرخ ترجیحی اختصاص داده است که تا نیمه آذرماه ۷ میلیارد دلار آن تخصیص یافته است. در صورتی که **سهم دولت از صادرات نفت و گاز تاکنون مقداری بسیار کمتر از این بوده و درواقع این یارانه ارزی مستقیماً توسط بانک مرکزی و دولت تأمین شده است.** به‌عبارت دیگر بانک مرکزی از محل ذخایر در دسترس خود اقدام به تخصیص ارز با قیمت ترجیحی کرده است. **این سازوکار هرچند درواقع جنس عملیات مالی برای دولت دارد، ولی عملاً توسط بانک مرکزی و خارج از بودجه انجام شده است.**

در محاسبات لایحه بودجه سال جاری نیز، به گفته مسئولان دولتی در حدود ۸ میلیارد دلار ارز ترجیحی پیش‌بینی شده است که (با فرض نرخ حدودی ۱۷/۵ هزار تومان برای دلار) به‌معنای عدم‌النفع

بالغ بر ۱۰۰ هزار میلیارد تومان از منابع کشور است. با توجه به این میزان از هزینه و آثار و نتایج زیان‌بار و مخرّب این سیاست در اقتصاد کشور، توجه به این بخش از مصارف پنهان بودجه، بسیار اهمیت دارد.

۲-۴. حامل‌های انرژی

بخش بزرگی از منابع نفت که در داخل کشور و به پالایشگاه‌ها تحویل داده می‌شود، به‌صورت حامل‌های انرژی مانند بنزین و گازوئیل تبدیل می‌شود. **با توجه به امکان صادرات نسبتاً بدون مشکل این محصولات، عرضه زیر قیمت آنها در بازار داخل، معادل هزینه از محل منابع بالقوّه کشور برای اعطای یارانه به مصرف این حامل‌هاست.** همچنین با توجه به قیمتگذاری‌های یارانه‌ای در فروش گاز، برق و سوخت تحویلی به واحدهای صنعتی گوناگون، یارانه‌های قابل توجهی نیز در این حوزه وجود دارد که **کمترین خاصیت در نظر گرفتن این موارد در لوایح و قوانین بودجه سالیانه، آگاهی سیاستگذار از نحوه توزیع این یارانه‌ها در بخش‌های گوناگون و شفاف شدن هزینه سیاست‌های حمایتی متعدد است.**

برآوردی از مصارف انعطاف‌ناپذیر

«مصارف انعطاف‌ناپذیر»[۱] و سهم آنها از کل بودجه ازجمله شاخص‌هایی است که در برخی کشورها برای سنجش میزان انعطاف‌پذیری بودجه محاسبه و گزارش می‌شود. این معیار نشان می‌دهد که چه میزان از مصارف بودجه غیرقابل انعطاف بوده و دست دولت‌ها برای برنامه‌ریزی و سیاستگذاری فعال درخصوص آنها بسته است. هرچه نسبت مصارف انعطاف‌ناپذیر از کل بودجه کمتر باشد، به این معناست که بخش بیشتری از منابع برای اعمال سیاست‌ها در اختیار دولت است و عملاً «فضای مالی»[۲] قدرت مانور دولت را در حوزه مالیه عمومی نشان می‌دهد.

همان‌طور که در بخش‌های گوناگون این گزارش ذکر شد، بخش قابل توجهی از مصارف لایحه بودجه، انعطاف‌ناپذیر و در صورت تصویب، عملاً غیرقابل اجتناب است و عدم پرداخت آنها هزینه‌های سیاسی و اجتماعی قابل توجهی دارد. در ساختار فعلی بودجه کشور، اعتبارات مربوط به جبران خدمات کارکنان دولت، یارانه‌ها و پرداخت‌های انتقالی و بازپرداخت بدهی‌های دولت، مصارف انعطاف‌ناپذیر در جداول بودجه هستند. همچنین مصارف بند «و» تبصره «۲» و مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها در تبصره «۱۴»، مصارف انعطاف‌ناپذیر در تبصره‌های بودجه به‌شمار می‌روند. البته تمام این محاسبات با فرض عدم تحمل هزینه

---

۱. Mandatory spendings یا هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر.

۲. Fiscal Space

سیاسی ازسوی دولت یا مجلس و نبود اراده کافی برای کنترل هزینه‌ها می‌باشد؛ درواقع، بخشی از هزینه‌های مندرج در لایحه بودجه را، هم می‌توان کنترل کرد و هم از ابتدا جلوی ایجاد آنها را گرفت.

در ادامه پس از تخمین مجموع مخارج دولت در بودجه عمومی و تبصره‌ها، به محاسبه مصارف انعطاف‌ناپذیر بودجه می‌پردازیم. مجموع مخارج دولت در جدول ۱۲ و مقدار و سهم هزینه‌های انعطاف‌ناپذیر بودجه در جدول ۱۳ آمده است.

جدول ۱۲. تخمین مجموع مخارج دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)

مجموع مصارف بودجه عمومی در لایحه بودجه ۱۴۰۰	حداقل مجموع مصارف تبصره‌ها در لایحه بودجه ۱۴۰۰	مجموع مخارج دولت
۹۳۰	۴۰۷	۱۳۳۷

جدول ۱۳. مقدار و سهم هزینه‌های انعطاف‌ناپذیر در لایحه بودجه ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)

عنوان	توضیحات	مبلغ	درصد سهم از کل مخارج دولت
جبران خدمت کارکنان	فصل اول هزینه‌های دولت (لایحه بودجه ۱۴۰۰، جدول ۲)	۲۰۹	۱۵/۶
رفاه اجتماعی	فصل ششم هزینه‌های دولت (لایحه بودجه ۱۴۰۰، جدول ۲)	۱۸۹	۱۴/۱
حقوق و دستمزد سایر (نیروهای مسلح، نیروهای انتظامی و امنیتی)[1]	(لایحه بودجه ۱۴۰۰، جدول ۷ و احتساب هزینه‌های انتقالی از تبصره «۴»)	۱۲۰	۹/۰
متناسب‌سازی حقوق بازنشستگان و...	(لایحه بودجه ۱۴۰۰، مصارف بند «و» تبصره «۲»)	۹۰	۶/۷
۱. مجموع هزینه‌های مربوط به جبران خدمت کارکنان و بازنشستگی		**۶۰۸**	**۴۵/۵**
بازپرداخت اصل اوراق مالی	(لایحه بودجه ۱۴۰۰، جدول ۴)	۸۱	۶/۱
بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات	(لایحه بودجه ۱۴۰۰، جدول ۴)	۱۵	۱/۱
سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی و خارجی	(لایحه بودجه ۱۴۰۰، جدول ۹)	۴۹	۳/۷
۲. مجموع هزینه‌های بازپرداخت بدهی		**۱۴۵**	**۱۰/۸**
مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها	(لایحه بودجه ۱۴۰۰، تبصره «۱۴»)	۲۵۱	۱۸/۸
یارانه‌ها و کمک‌های بلاعوض	فصول ۴ و ۵ هزینه‌های دولت (لایحه بودجه ۱۴۰۰، جدول ۲)	۱۵	۱/۱
۳. مجموع یارانه‌ها و سایر پرداخت‌های انتقالی		**۲۶۶**	**۱۹/۹**
مجموع هزینه‌های سه‌گانه		**۱۰۱۹**	**۷۶/۲**

۱. با توجه به اینکه کل هزینه‌هاي مربوط به نیروهاي مسلح (اعم از جبران خدمت کارکنان) ذیل فصل هزینه‌اي «سایر» ذکر مي‌شود، این رقم از فصل سایر هزینه‌ها استخراج و به بخش هزینه‌هاي مربوط به جبران خدمت کارکنان اضافه شده است.

همان‌طور که مشاهده می‌شود بیش از سه‌چهارم کل بودجه را مصارف انعطاف‌ناپذیر تشکیل می‌دهند. البته قطعاً بخشی از یک‌چهارم باقی‌مانده نیز ماهیتی غیرقابل اجتناب دارند و پرداخت آنها براساس قوانین متعدد موجود انجام می‌شود. به این ترتیب می‌توان نتیجه گرفت که بخش عمده‌ای از مصارف لایحه، با فرض عدم تحمل هزینه سیاسی و اراده کافی برای کنترل هزینه‌ها، صلب و غیرقابل انعطاف بوده و با تصویب آن، عملاً امکان تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی درخصوص بخش بسیار کوچکی از منابع در اختیار دولت خواهد بود.

پیشنهادهایی برای بهبود وضعیت مصارف بودجه

در انتها خلاصه‌ای از پیشنهادهای مرکز پژوهش‌های مجلس برای کاهش کسری بودجه از سمت مصارف و ارتقای شفافیت مصارف ارائه می‌گردد. شرح بیشتر این پیشنهادها در گزارش «نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری»[1] ارائه شده است.

ارتقای شفافیت و تصریح هزینه‌های پنهان

همان‌طور که اشاره شد بخش بزرگی از مصارفی که در بودجه وجود دارد، غیرشفاف و بعضاً پنهان هستند. درنتیجه پیشنهاد می‌شود: **اولاً**، تمامی مصارف بودجه که در تبصره‌ها ذکر شده و در جداول منعکس نشده‌اند، در بخش جداول قرار گیرند. همچنین پیشنهاد می‌شود تمامی درآمدهای بالقوّه از فروش ارز به نرخ بازار، فروش حامل‌های انرژی و سایر کالاهای یارانه‌ای و منابع بالقوه مالیاتی که در اثر معافیت‌های مالیاتی محقق نمی‌شوند، به‌صورت شفاف در لایحه بودجه به‌عنوان منابع ذکر شود و در سمت دیگر، یارانه‌های دولتی که از طریق اعطای ارز ترجیحی، معافیت مالیاتی، یارانه حامل‌های انرژی و... توزیع می‌گردد، به‌عنوان بخشی از مصارف ثبت گردد. این کار موجب ایجاد درک بهتری از ابعاد این‌گونه هزینه‌های دولتی خواهد شد و به سیاستگذار در تصمیم‌گیری در مورد آنها کمک خواهد کرد.

اجرای سیاست پرداخت به ذی‌نفع نهایی

به‌رغم تکلیف دستگاه‌ها در بودجه‌های سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ به اجرای سیاست «پرداخت به ذی‌نفع نهایی»، این فرایند به‌طور کامل انجام نشده است. در غیاب شفافیت پرداخت‌ها و عدم اجرایی شدن پرداخت به ذی‌نفع نهایی، دولت اطلاع دقیقی از نحوه و ترکیب هزینه‌های خود ندارد و میزان دقیق پرداختی به افراد

---

۱. گزارش نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری به شماره مسلسل ۱۷۲۹۲.

(حتی کارکنان دولت) روشن نیست. درنتیجه امکان مدیریت هزینه‌ها برای دولت در بخش حقوق و دستمزد کارکنان، که بخش بسیار بزرگی از بودجه سالیانه و هزینه‌های جاری دولت را تشکیل می‌دهد وجود ندارد.

شفاف‌سازی و مدیریت هزینه معاملات دولتی

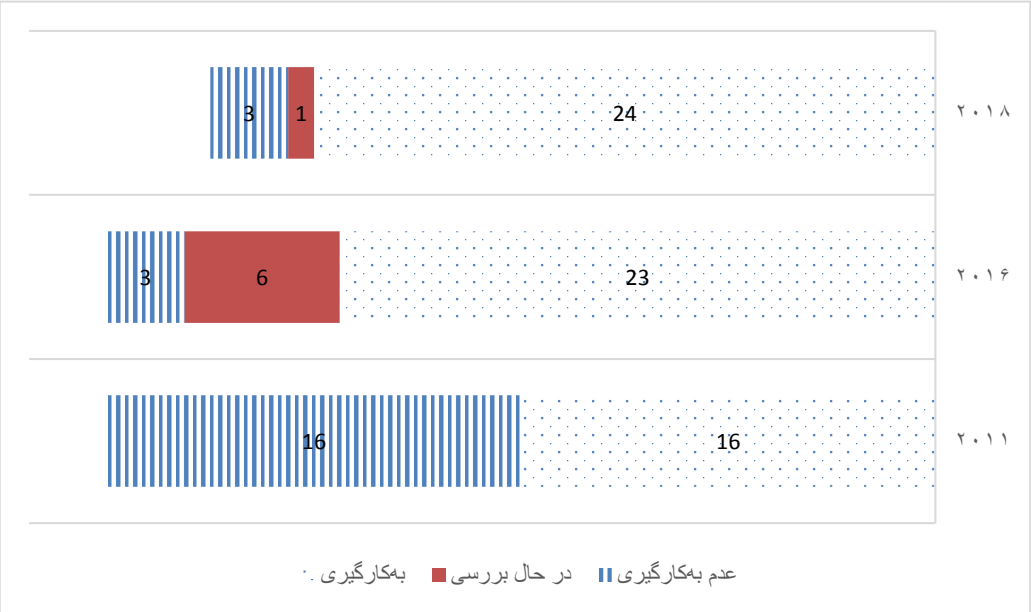
به‌منظور ایجاد شفافیت، کاهش فساد، تجمیع خریدهای دولتی، استفاده بهینه از کالا و خدمات موجود بخش عمومی و نظارت بر معاملات انجام شده، از سال‌ها قبل استفاده از سامانه تدارکات الکترونیکی دولت در دستور کار قرار گرفته، اما کماکان بخشی از معاملات دولت، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی خارج از سامانه مذکور انجام می‌شود. با این توجه پیشنهاد می‌شود در قانون بودجه هرگونه پرداخت وجه بابت انعقاد و اجرای معاملات بزرگ و متوسط دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات، به ثبت در سامانه ستاد منوط گردد.

ایجاد بستر و آغاز فرایند «بازنگری در مخارج دولت»

با توجه به اینکه در ایران بودجه عمومی و مخارج دستگاه‌های مختلف از منظر اثربخشی و کارایی مورد بررسی قرار نمی‌گیرد، لذا ارائه پیشنهادهای عملیاتی برای افزایش کارایی بودجه و یا کاهش مخارج غیراولویت‌دار یا بی‌اثر دستگاه‌ها بسیار دشوار است. فقدان چنین بررسی‌هایی همچنین موجب ناکارامدی فرایند بودجه‌ریزی کشور شده است، زیرا سیاستگذار در زمان تدوین بودجه هیچ اطلاعاتی از کارایی مخارج در حوزه‌های مختلف ندارد و حتی در بسیاری از موارد مخارج اضافی انجام شده شناسایی نمی‌شوند. به‌منظور ایجاد توانایی برای مدیریت صحیح مخارج عمومی و افزایش کارامدی بودجه‌ریزی در کشور و با توجه به تجارب بین‌المللی، اجرای فرایند «بازنگری در مخارج عمومی» در ایران بسیار ضروری است. در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی،[1] بازنگری در مخارج به‌عنوان بخشی از هسته اصلی چارچوب مدیریت مالیه عمومی به‌کار گرفته شده است. براساس بررسی اخیر انجام شده در این سازمان، بسیاری از کشورهای عضو، بازنگری در مخارج را اجرا کرده‌اند و روند به‌کارگیری آن رو به افزایش است (نمودار ۱۱).

1. OECD

نمودار ۱۱. به‌کارگیری «بازنگری در مخارج» در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی



Source: OECD Performance Budgeting Survey 2018.

فرایند بازنگری در مخارج، مجموعه اقدامات نظام‌مندی است که به‌منظور تحلیل عمیق مخارج عمومی موجود با هدف شناسایی گزینه‌های سیاستی در راستای کاهش مخارج یا جهت‌دهی آنها به سمت برنامه‌هایی با اولویت بالاتر، کارا و مؤثر صورت می‌گیرد. بازنگری در مخارج با معرفی رویکردی نظام‌مند، متضمن آن است که مخارج عمومی: **اولاً**، هم‌جهت با اهداف سیاستی دولت باشند؛ **ثانیاً**، در دستیابی به اهداف نهایی مورد نظر سیاست درحال اجرا مؤثر باشند؛ **ثالثاً**، به‌طور کارا خرج شوند. فرایند بازنگری در مخارج می‌تواند با اهداف متفاوتی نظیر افزایش ارزش حاصل از مخارج، ایجاد فضای مالی (جهت اجرای سیاست‌های تحریک تقاضا در مواجهه با رکود)، اولویت‌بندی مجدد و کاهش کسری بودجه طراحی و اجرا شود.

با توجه به محورهای اصلی سازوکار اجرایی بازنگری در مخارج، اجرای این فرایند در ایران باید با محوریت دولت انجام شده و در سطح ریاست دولت از آن حمایت شود. همچنین سازمان برنامه و بودجه باید نقش قابل توجهی در نظارت بر فعالیت دستگاه‌ها در بازنگری و استخراج پیشنهادهایی برای کارامدی بیشتر اقدامات و مدیریت بهتر هزینه‌ها در موازات دستگاه ایفا نماید. این بازنگری بهتر است به‌صورت انتخابی و دوره‌ای انجام شود به این صورت که برای مثال هر سال دو حوزه اصلی و هر پنج سال تمامی حوزه‌های مهم مخارج عمومی بررسی شود. نتایج این بازنگری‌ها، باید به‌عنوان یک ورودی مهم در روند بودجه‌ریزی سالیانه مورد استفاده قرار گیرد. در کنار مسائل فوق باید توجه کرد که اساساً برای اجرای صحیح بازنگری در مخارج باید محدودیت‌های اداری کنار گذاشته شود و از بررسی‌های میدانی بهره‌گیری شود.[۱]

۱. برای مطالعه بیشتر ر.ک.: گزارش مرکز پژوهش‌ها با عنوان «مدیریت هزینه‌های دولت: ۲. معرفی فرایند بازنگری در مخارج دولت».

چهار پیشنهاد مذکور، جنبه بلندمدت دارند و گرچه اجرای آنها می‌تواند در کاهش هزینه‌های سال آتی نیز تا حدودی مؤثر باشد، اما ماهیتاً در روند بلندمدت اقتصاد اثرگذار خواهند بود. به‌دلیل شرایط ویژه بودجه سال ۱۴۰۰ نیاز به راه‌حلی کوتاه‌مدت برای حل مشکل کسری بودجه وجود دارد که در پیشنهاد آتی ارائه می‌گردد.

بازنگری در میزان و روش افزایش حقوق کارکنان دولت

یکی از عوامل اصلی رشد بی‌سابقه لایحه بودجه ۱۴۰۰ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۹، رشد فصل هزینه‌ای جبران خدمت کارکنان است که بالغ بر ۷۵ درصد رشد داشته است. نظر به بالاتر بودن سطح رفاهی عموم کارکنان دولت از متوسط جامعه[1] و سهم عمده آن در لایحه بودجه سال آتی و در نظر گرفتن تنگنای منابع بودجه، پیشنهاد می‌شود میزان افزایش حقوق کارکنان دولت مورد بازبینی قرار گیرد و با اتخاذ تدابیری، از کارکنانی که سطوح درآمد پایین‌تری دارند حمایت گردد. به‌عنوان مثال می‌توان با افزایش پلکانی و قراردادن سقف برای افزایش حقوق کارکنان دولت، در عین کاهش متوسط افزایش حقوق و دستمزد و درنتیجه مجموع هزینه‌های دولت، از افراد با سطوح درآمدی پایین‌تر حمایت بیشتری کرد.

جمع‌بندی

لزوم مدیریت مصارف بودجه، به‌منظور کاهش کسری و درنتیجه ایجاد ثبات در اقتصاد کلان و کنترل تورّم، مطلب آشکاری است. اصل محوری در تحقق این اهداف، برابری تقریبی مصارف و درآمد متوسط بلندمدت است. بنابه اقتضائات و شرایط هر زمان ممکن است مصارف مقدار بیشتری از حد معمول خود داشته باشند و دولت از اندوخته‌های قبلی خود یا استقراض و به‌عبارت دیگر از منابع آینده کشور استفاده نماید. اما در هر حال باید توجه داشت که در صورت تکرار هرساله کسری بودجه، تورم و نوسانات مخرّب اقتصاد کلان، اجزای تفکیک‌ناپذیر اقتصاد ایران خواهند ماند. چراکه در این شرایط برای دولت چاره‌ای جز تأمین کسری‌ها از طریق ایجاد بدهی مستقیم و غیرمستقیم به بانک مرکزی و درنتیجه بسط پایه پولی نخواهد ماند.

با توجه به نوسان منابع کشور از مجرای تغییرات قیمت و مقدار فروش نفت، مصارف بودجه، همگام با افزایش منابع و حتّی با انتظار افزایش آن، اوج می‌گیرد و بنابه ماهیت انعطاف‌ناپذیر هزینه‌های اضافه شده، پس از کاهش منابع امکان اصلاح مصارف وجود نخواهد داشت. این چرخه بارها در اقتصاد ایران تکرار شده و هر بار موجب آسیب‌های جدّی به تولید و بر هم زدن ثبات اقتصاد گشته است. با تأکید بر اصالت و

---

۱. براساس آمارهای هزینه درآمد خانوار در سال ۱۳۹۸، حدود ۸۰ درصد از کارمندان دولت در ۵ دهک بالای درآمدی قرار دارند و حدود ۶۰ درصد از کارکنان دولت در سه دهک بالای درآمدی هستند. (ر.ک.: گزارش ۱۷۲۹۲)

اهمیت فوق‌العاده لزوم اصلاح و مدیریت منابع دولت، بالاخص کاهش نوسان در منابع نفتی، بخش مهمی از مشکلات ذکر شده ریشه در نواقص موجود در نظام بودجه‌ریزی در سمت مصارف دارد.

طبق شرح ذکر شده در گزارش بخش بزرگی از مصارف دولت از نوع هزینه‌های جاری و انعطاف‌ناپذیر مانند حقوق و دستمزد کارکنان و مستمری بازنشستگان است و مقدار بسیار کمی از آن صرف پروژه‌های عمرانی و زیرساختی می‌شود. این شرایط به‌دلیل عدم شفافیت در تعداد و دریافتی کارکنان و همچنین عدم بررسی ساختارمند اثربخشی و کارایی هزینه‌های دستگاه‌هاست که امکان برنامه‌ریزی برای کاهش و مدیریت هزینه‌ها را سلب می‌کند. در بستر حاضر، افزایش منابع که عمدتاً ماهیت موقّتی و برخاسته از نوسانات درآمدهای نفتی دارد، عمدتاً جذب افزایش هزینه‌هایی چون افزایش حقوق و دستمزد و تعداد کارکنان دولت می‌گردد و به این ترتیب، نه‌تنها مانع تغذیه توسعه زیرساخت‌ها و تکمیل پروژه‌های عمرانی می‌شود، بلکه تعهدات بلندمدت و اجتناب‌ناپذیری را برای دولت در زمان تنگناهای اقتصادی ایجاد می‌کند.

درنتیجه اصلاح این بستر مخرب در بخش مصارف به‌وسیله ایجاد شفافیت در پرداخت‌ها، افزایش کیفیت نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها، بازنگری در مخارج دولت و سایر لوازم ذکر شده، در کنار اصلاح نوسانات در بخش منابع، از اولویت‌های مهم کشور در تصحیح روند معیوب فعلی اقتصاد است، اما در کنار این اقدامات بلندمدت، علاوه بر اتخاذ تدابیر لازم در بخش منابع، به‌منظور کاهش تورم و کاستن از فشار به ضعیف‌ترین اقشار جامعه، مدیریت مصارف نیز باید در دستور کار سیاستگذاران قرار گیرد.

نظر به وضعیت رفاهی مناسب‌تر کارکنان دولت نسبت به متوسط جامعه هر چند وضعیت رفاهی عموم اقشار جامعه ازجمله کارمندان با وضعیت مطلوب فاصله دارد، به‌نظر می‌رسد که سیاست افزایش چشمگیر حقوق کارکنان دولت اولویت کمتری نسبت به سیاست‌های حمایتی از اقشار ضعیف‌تر و کاهش کسری بودجه و مهار تورم (که بیشترین آسیب را به پایین‌ترین دهک‌های درآمدی وارد می‌کند)، دارد. درنتیجه اکیداً پیشنهاد می‌شود که در این سیاست بازنگری صورت گیرد. به‌طور خاص پیشنهاد می‌شود که با افزایش پلکانی حقوق کارکنان دولت به‌نحوی که درآمدهای کمتر افزایش بیشتری داشته باشند و قرار دادن کف حقوق از کارکنان با درآمد پایین‌تر حمایت شود و با این تدبیر متوسط درصد افزایش حقوق بدون فشار به کارکنان با درآمد پایین‌تر، کاهش یابد.

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش	شماره مسلسل: ۱۷۲۹۴

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۵. تحلیلی بر مصارف بودجه (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت (گروه بودجه)

مدیر مطالعه: محمدحسین معماریان

تهیه و تدوین‌کنندگان: سید محمدامین اخوت علویان، علیرضا صدیقی، عاطفه جلالی موسوی

ناظران علمی: داریوش ابوحمزه، سیدعلی روحانی

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۰

۲. مصارف بودجه

۳. اعتبارات هزینه‌ای

۴. تملک دارایی سرمایه‌ای

۵. تملک دارایی مالی

۶. هدفمندسازی یارانه‌ها

۷. ارز ترجیحی

۸. صندوق‌های بازنشستگی

۹. صندوق توسعه ملی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۲/۱۳