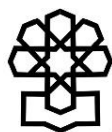


ثبت: ۷۱۵
مسلسل: ۱۸۲۱۳
بهمن ۱۴۰۰
دوره یازدهم - سال دوم

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور
۵. تحلیلی بر مصارف بودجه
(ویرایش اول)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۲۱۳

گد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۵. تحلیلی بر مصارف بودجه (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: مرتضی کیانی

مدیر مطالعه: محمدحسین معماریان

ناظران علمی: سیدمحمد حسین فاطمی، علیرضا صدیقی، سیدعلی روحانی

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۱
۲. مصارف بودجه
۳. اعتبارات هزینه‌ای
۴. تملک دارایی سرمایه‌ای
۵. تملک دارایی مالی
۶. هدفمندسازی یارانه‌ها
۷. ارزش ترجیحی
۸. صندوق‌های بازنشستگی
۹. صندوق توسعه ملی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۱/۲۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. نگاه کلی به مصارف لایحه بودجه
۶	۲. تشریح مصارف عمومی دولت
۸	۲-۱. اعتبارات هزینه‌ای
۱۳	۲-۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۸	۲-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی
۲۰	۲. نگاهی به مصارف اختصاصی
۲۱	۳. مصارف عمده در تبصره‌ها
۲۲	۳-۱. تبصره «۱»، بند «ز» و «ی»
۲۲	۳-۲. تبصره «۱۴»، هدفمندسازی یارانه‌ها
۲۵	۴. نگاهی به هزینه‌های اقتصادی پنهان در لایحه بودجه
۲۵	۵. برآوردی از مصارف انعطاف‌ناپذیر
۲۷	۶. پیشنهادهایی برای بهبود وضعیت مصارف بودجه
۲۷	۶-۱. ارتقای شفافیت و تصریح هزینه‌های پنهان
۲۸	۶-۲. اجرای سیاست پرداخت به ذی‌نفع نهایی
۲۸	۶-۳. شفاف‌سازی و مدیریت هزینه معاملات دولتی
۲۸	۶-۴. ایجاد بستر و آغاز فرایند «بازنگری در مخارج دولت»
۳۰	۶-۵. بازنگری در صندوق پیشرفت و عدالت ایران
۳۰	۶-۶. سیاست‌های حمایتی در قبال حذف نرخ ارز ترجیحی
۳۰	جمع‌بندی
۳۲	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور ۵. تحلیلی بر مصارف بودجه (ویرایش اول)

چکیده

لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در شرایطی ارائه شده است که اقتصاد ایران بیش از هر زمان دیگری از تورم مزمن رنج می‌برد. علاوه بر این وضعیت نامناسب رشد اقتصادی و تشکیل سرمایه خالص چند سال گذشته لزوم جهت‌گیری مناسب به‌منظور دستیابی به رشد اقتصادی بالا و پایدار را دوچندان می‌کند. بنابراین در چنین شرایطی باید هم‌زمان از افزایش مصارف و کسری بودجه جلوگیری نموده و در عین حال به سرمایه‌گذاری در راستای رشد اقتصادی توجه داشت. این رویکرد کلی در لایحه بودجه ۱۴۰۱ دیده می‌شود. رشد قابل ملاحظه تملک دارایی‌های سرمایه و جلوگیری از رشد بی‌رویه اعتبارات هزینه‌ای نشانه این رویکرد کلی است. البته برخی از ردیف‌های مربوطه در بودجه نیازمند بازنگری جدی بوده و برای نیل به اهداف مذکور حتماً باید اصلاح گردد.

با توجه به اینکه طبق عملکرد ۹ ماهه سال ۱۴۰۰ سقف اول منابع و مصارف قانون بودجه ۱۴۰۰ محقق نشده است، سقف اول برقرار بوده و در مقایسه لایحه ۱۴۰۱ با قانون بودجه ۱۴۰۰ باید سقف اول مدنظر قرار گیرد. مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۱ نسبت به سقف اول ۱۴۰۰، ۴۶ درصد رشد داشته است. رشد اعتبارات هزینه‌ای ۳۸ درصد و رشد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۷۳ درصد است. بنابراین اولاً نمی‌توان بودجه ۱۴۰۱ را انقباضی دانست و ثانیاً جهت‌گیری کلی لایحه بودجه طبق آنچه در بند قبلی بیان شد، مناسب است.

در بخش اعتبارات هزینه‌ای گرچه رشد کمتری را نسبت به سال قبل شاهد هستیم، اما همچنان اعتبارات هزینه‌ای ۳۸ درصد رشد یافته و می‌توان این رشد را محدودتر نمود. در جدول اعتبارات ردیف‌های متفرقه مصارف عمده‌ای مانند اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت مبالغ قابل توجهی را به‌خود اختصاص داده است. مطابق بند «الف» تبصره «۱۲» حقوق و دستمزد در سال ۱۴۰۱ به‌طور متوسط ۱۰ درصد رشد می‌یابد؛ البته فصل جبران خدمت کارکنان ۳۳ درصد رشد داشته است. سهم تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف عمومی در لایحه بودجه ۱۴۰۱ برابر ۱۸ درصد و بیشتر از چهار سال گذشته است. گرچه این مطلب قدم مثبتی در راستای تغییر روند بودجه است، اما باید توجه نمود که بخش قابل توجهی از این مصارف در قالب صندوق پیشرفت و عدالت ایران است و نیازمند بازنگری جدی می‌باشد؛ زیرا مصارف این صندوق و سازوکار آن ابهامات فراوانی دارد و کارآمدی آن محل

سؤال است. علاوه بر این، باید توجه داشت که این ارقام صرفاً پیش‌بینی دولت از اختصاص منابع به حوزه‌های مختلف است. روند سال‌های گذشته نشان داده دولت‌ها در مواجهه با عدم تحقق منابع، اولویت را به اعتبارات هزینه‌ای داده و تخصیص اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در عمل کمتر از ارقام مندرج در قوانین بودجه بوده است.

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی همچنان روند رو به رشدی دارد و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۱۱ درصد از مصارف عمومی را تشکیل می‌دهد. جلوگیری از انتشار بی‌رویه اوراق و ضابطه‌مند ساختن آن از نکات مهمی است که باید مدنظر قرار گیرد. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ تلاش شده تا حد امکان فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی محدود شود.

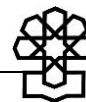
مصارف تبصره «۱۴» همچنان خارج از جداول بودجه تدوین شده و در سرجمع بودجه منعکس نمی‌گردد. مصارف تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ بالغ بر ۴۷۰ هزار میلیارد تومان است. در راستای اصلاح ساختار بودجه و افزایش شفافیت و کارآمدی آن باید این مصارف در قالب جداول منعکس شود. یکی از بخش‌های مهم تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ تخصیص ۱۰۶ هزار میلیارد تومان به منظور جبران اصلاح نرخ ارز ترجیحی کالاهای اساسی است.

مقدمه

بودجه آینده تصمیمات دولت برای اداره کشور طی سال مالی مورد نظر است. آینده‌ای که هرچه شفاف‌تر و صیقلی‌تر باشد، نقاط ضعف و قوت برنامه اداره کشور را دقیق‌تر منعکس می‌نماید. بودجه مهم‌ترین سند مالی دولت برای اداره کشور است. اهداف و رویکردها در بودجه صورت کمی به خود گرفته و با زبان اعداد و ارقام بیان می‌شود. چنانچه بودجه دقیق، دور از ابهام و ساختارمند باشد، از طریق مشاهده جزئیات منابع و مصارف راهبردهای کلی دولت برای چگونگی دریافت منابع و هزینه‌کرد آنها روشن می‌گردد. به این ترتیب شفافیت و ساختارمند بودن بودجه در ارزیابی اهداف و رویکردها و تصحیح سیاست‌های دولت اهمیت حیاتی دارد. متأسفانه علی‌رغم همه تلاش‌هایی که در سال‌های اخیر به منظور اصلاح ساختار بودجه صورت گرفته، همچنان فاصله قابل توجهی تا نقطه مطلوب وجود دارد و تلاش و توجه مضاعفی مورد نیاز است.

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

۱. موارد ذکر شده در بودجه عمومی دولت که به تفصیل در جداول کلان تشریح می‌گردد.
۲. مصارف تبصره‌ها که خارج از جداول کلان و صرفاً در تبصره‌ها ذکر می‌شوند.
۳. انواع هزینه‌ها و یارانه‌های پنهان که به صورت ضمنی و در بین سطوح بودجه دیده می‌شوند.



اعداد مربوط به مورد اول به صورت نسبتاً آشکاری در لایحه بودجه درج می شود. البته در خصوص نحوه دسته بندی آنها همچنان ایراداتی وارد است. موارد مربوط به تبصره ها با شفافیت کمتر و در میان بندهای گوناگون پنهان هستند و احصا و حسابرسی آنها دشوارتر است. در نهایت مواردی چون نرخ ارز ترجیحی و قیمت حامل های انرژی، به رغم اینکه اثر مستقیمی بر دخل و خرج دولت دارند و تعیین قیمت های کمتر از قیمت جهانی، به معنای عدم النفع دولت به میزان تفاوت این دو قیمت است، به طور آشکار در لایحه بودجه حضور ندارند و تنها در برخی موارد به صورت ضمنی در مورد آنها تصمیم گرفته می شود. بدون قضاوت در رابطه با کیفیت و کارایی این مصارف، شفافیت و اطلاع از ابعاد و اندازه 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، می باشد. همچنین، تمرکز این گزارش تنها بر روی کلیات مصارف عمومی بودجه دولت خواهد بود و در گزارش های دیگر به بودجه شرکت های دولتی، بودجه دستگاه های اجرایی و بودجه های استانی پرداخته می شود.

۱. نگاه کلی به مصارف لایحه بودجه

منابع و مصارف بودجه کل کشور در سال ۱۴۰۱، در ماده واحده لایحه بودجه برابر ۳۶۳۱ هزار میلیارد تومان عنوان شده است. ۱۵۰۵ هزار میلیارد تومان از این مقدار مربوط به مصارف بودجه عمومی دولت و ۲۲۳۱ هزار میلیارد تومان مربوط به بودجه شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات اعتباری وابسته به دولت است. به علت دوباره شماری برخی اقلام در بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت های 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 می شود. اعتبارات این دو بخش به ترتیب برابر ۱۳۷۲ و ۱۳۳ هزار میلیارد تومان است. مصارف عمومی دولت، به مصارف هزینه ای، تملک دارایی های سرمایه ای و تملک دارایی های مالی تقسیم می شود. اعداد مهم لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۰ در جدول ۱ ارائه شده است.

قانون بودجه سال ۱۴۰۰ به صورت دوسقفی مصوب شده است. در واقع بسته به تحقق منابع و مصارف در نیمه اول سال یکی از دو سقف هدف گذاری می گردد. با توجه به اینکه طبق عملکرد ۹ ماهه سال ۱۴۰۰ حتی ۹ دوازدهم سقف اول منابع و مصارف محقق نشده است، برنامه دولت طی چند ماه آتی طبق سقف اول خواهد بود و در تمامی آمار و تحلیل های این گزارش نیز سقف اول قانون بودجه سال ۱۴۰۰ مبنای مقایسه قرار می گیرد.

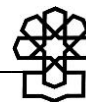
جدول ۱. اعداد کلان مصارف بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ (هزار میلیارد تومان)

مصارف	قانون بودجه سال ۱۴۰۰		درصد رشد نسبت به قانون (سقف اول)
	سقف اول	سقف دوم	
هزینه‌ها	۶۹۹	۹۱۹	۳۸
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۴۶	۱۷۶	۷۳
تملك دارایی‌های مالی	۹۲	۱۸۲	۶۸
جمع مصارف عمومی دولت	۹۳۷	۱۲۷۸	۴۶
از محل درآمدهای اختصاصی دولت - هزینه‌ای	۹۰	۹۰	۲۶
از محل درآمدهای اختصاصی دولت - سرمایه‌ای	۶	۶	۲۱۶
مصارف از محل درآمدهای اختصاصی	۹۶	۹۶	۳۸
مصارف بودجه عمومی دولت	۱۰۳۳	۱۳۷۴	۴۶
مصارف شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها	۱۵۷۱	۱۵۷۱	۴۲
مصارف بودجه کل کشور	۲۵۴۱	۲۸۸۲	۴۳

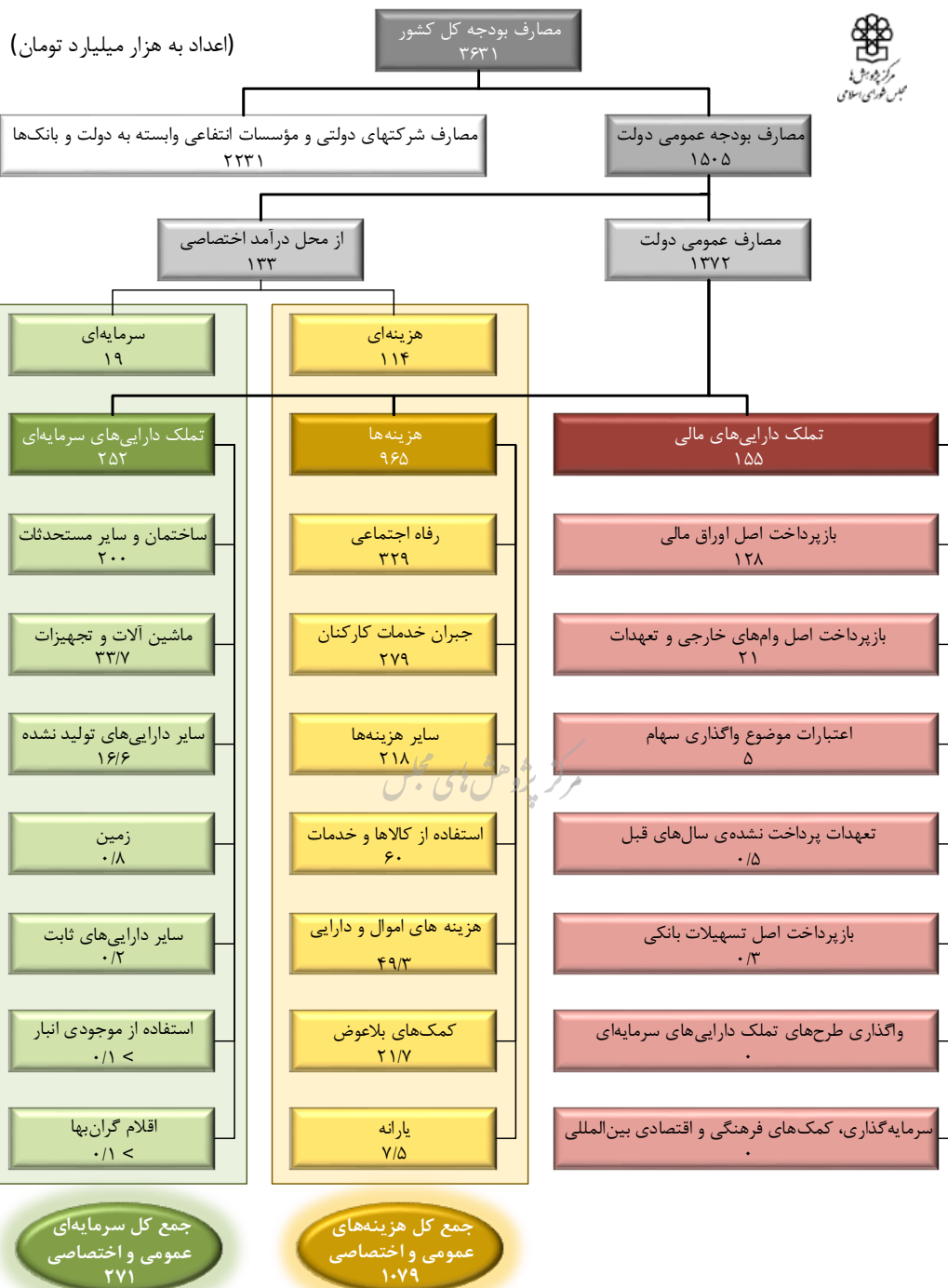
مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۱.

شایان ذکر است که مصارف شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها از حیث ماهیت متفاوت از مصارف عمومی دولت است؛ زیرا این مصارف از محل منابع خود این مجموعه‌ها بوده و به معنای دریافتی از دولت نمی‌باشد. همچنین مصارف از محل درآمدهای اختصاصی نیز به معنای دریافتی از دولت نیست و بخشی از درآمد کسب شده توسط خود دستگاه در محل همان دستگاه مربوطه به مصرف می‌رسد.

هریک از بخش‌های بودجه عمومی دولت در جدول ۱، در ادامه بررسی خواهند شد. در نمودار ۱ نمایی کلی از مصارف بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، با تمرکز بر مصارف بودجه عمومی دولت، ارائه شده است.



نمودار ۱. نمای کلی مصارف بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱



مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.

۲. تشریح مصارف عمومی دولت

مصارف عمومی دولت بخشی از بودجه است که تخصیص آن به صورت متمرکز انجام می‌شود. این قسمت از بودجه، در مورد بودجه دستگاه‌های اجرایی ملی و بودجه ردیف‌های متفرقه، توسط دولت و سازمان برنامه و بودجه و در مورد بودجه‌های استانی، به وسیله شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، تخصیص داده می‌شود. جدول ۲ شامل اعداد مرتبط با مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ است.

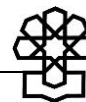
جدول ۲. مصارف عمومی دولت در سال ۱۴۰۱ در مقایسه با سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)

درصد رشد نسبت به پیش‌بینی عملکرد	درصد رشد نسبت به قانون (سقف اول)	لایحه بودجه سال ۱۴۰۱	پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۰ (سقف اول)	قانون بودجه سال ۱۴۰۰		مصارف
				سقف اول	سقف دوم	
۴۷	۳۸	۹۶۵	۶۵۴	۶۹۹	۹۱۹	هزینه‌ها
۲۱۵	۷۳	۲۵۲	۸۰	۱۴۶	۱۷۶	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
۸۷	۶۸	۱۵۵	۸۳	۹۲	۱۸۲	تملك دارایی‌های مالی
۶۸	۴۶	۱۳۷۲	۸۱۷	۹۳۷	۱۲۷۸	جمع مصارف عمومی دولت

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.

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. در نهایت تملک دارایی‌های مالی به مفهوم بازپرداخت اصل بدهی‌های دولت است که البته هر ساله موارد دیگری نیز در آن گنجانده می‌شود. در خصوص جدول بالا نکات زیر حائز اهمیت هستند:

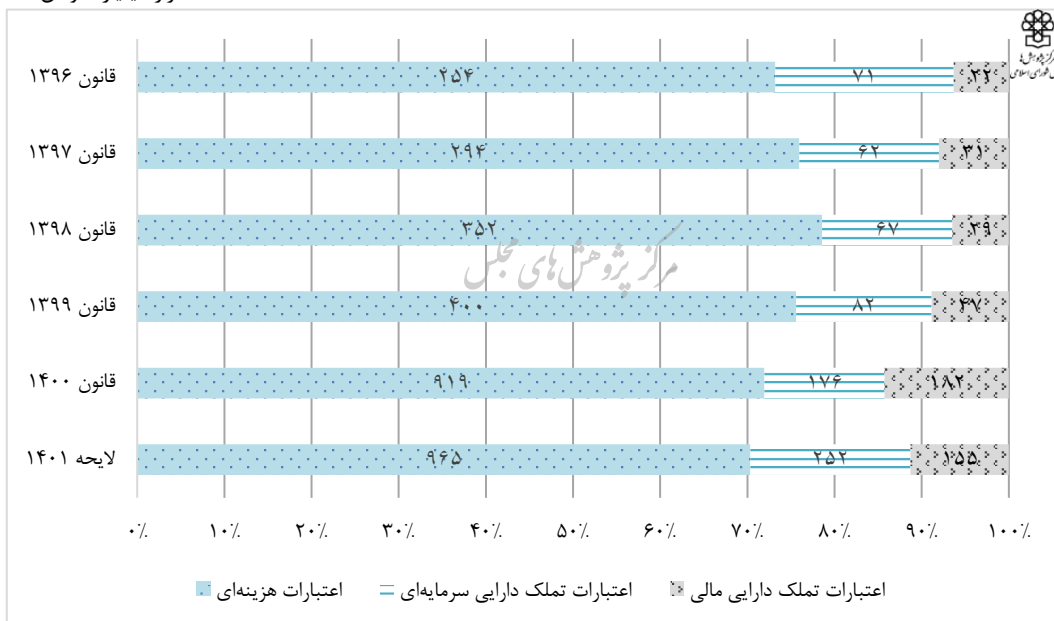
- همان‌طور که ذکر شد مبنای مقایسه با سال ۱۴۰۰ باید سقف اول قانون بودجه سال ۱۴۰۰ باشد. در این صورت اعتبارات هزینه‌ای ۳۸ نسبت به قانون مصوب و ۴۷ درصد نسبت به پیش‌بینی عملکرد رشد خواهد داشت. بنابراین نمی‌توان لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ را انقباضی خواند.
- با توجه به روند نامناسب تشکیل سرمایه در کشور، توجه ویژه به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ضروری است. این امر در تدوین لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ مورد توجه قرار گرفته و یکی از مؤلفه‌های اصلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ رشد ۷۳ درصدی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰ است.



• افزایش ۶۸ درصدی اعتبارات تملک دارایی‌های مالی که بخش عمده آن بازپرداخت اصل اوراق مالی منتشره در سال‌های گذشته است، در واقع پیامد کسری بودجه سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ است که تأمین منابع آنها از محل انتشار اوراق صورت گرفته و دولت موظف به بازپرداخت بخشی از آن در سال ۱۴۰۱ است.

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

نمودار ۲. ترکیب مصارف عمومی در قوانین بودجه سنوات ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ و لایحه سال ۱۴۰۱
(هزار میلیارد تومان)



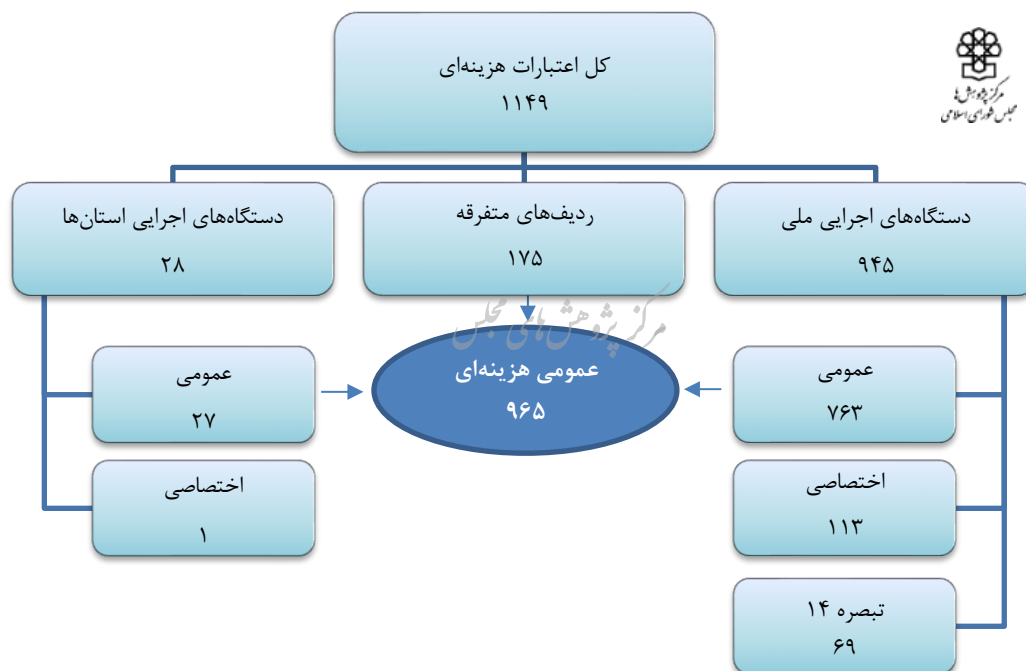
مأخذ: همان.

مشاهده می‌شود که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، اعتبارات هزینه‌ای ۷۱ درصد، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۱۸ درصد و تملک دارایی مالی ۱۱ 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. برخی از مصارف ذکر شده در تبصره‌ها ممکن است به اعتبارات هزینه‌ای یا تملک دارایی سرمایه‌ای اضافه نماید. برای مثال مصارف تبصره «۱۴» دستگاه‌های اجرایی (انتهای جدول ۷ لایحه بودجه سال ۱۴۰۱) بالغ بر ۶۹ هزار میلیارد تومان است که کمتر از ۱ هزار میلیارد تومان آن اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای بوده و عمده آن اعتبارات هزینه‌ای است.

۲-۱. اعتبارات هزینه‌ای

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

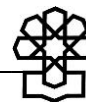
نمودار ۳. تصویر کلی هزینه‌های بودجه عمومی دولت (هزار میلیارد تومان)



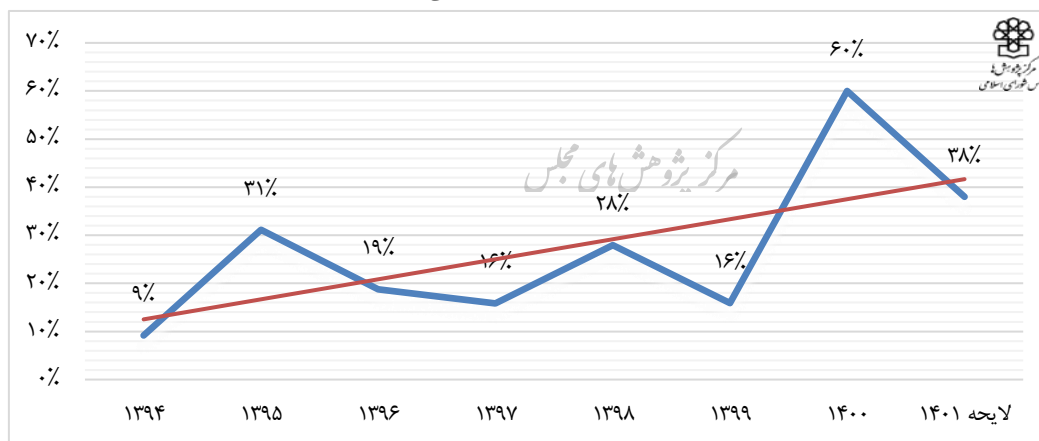
مأخذ: همان.

مصارف عمومی هزینه‌ای که بعد از این به‌اختصار آن را اعتبارات هزینه‌ای می‌نامیم، حاصل جمع هزینه‌های عمومی ملی و استانی (۷۹۰ ه.م.ت در نمودار فوق) و اعتبارات متفرقه (۱۷۵ ه.م.ت در نمودار فوق) است و مصارف اختصاصی را شامل نمی‌شود.

اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰، ۳۸ درصد رشد داشته است. این میزان رشد بسیار کمتر از رشد اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۴۰۰ نسبت به ۱۳۹۹ است، اما همچنان از رشد سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹ بیشتر است. همان‌طور که در نمودار دیده می‌شود اگر خط روند میزان رشد اعتبارات هزینه‌ای در سال‌های گذشته را رسم کنیم میزان رشد در سال ۱۴۰۱ تقریباً روی این خط روند قرار گرفته و نشانگر این است که روند افزایشی اعتبارات هزینه‌ای همچنان ادامه دارد. گرچه سرعت این رشد نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کاهش یافته است، اما همچنان رشد بالای اعتبارات هزینه‌ای برقرار است و در تصویب قانون بودجه سال ۱۴۰۱ باید این مسئله مهم مورد توجه قرار گرفته و کاهش اعتبارات هزینه‌ای در دستور کار قرار گیرد.



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



مأخذ: همان.

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

– طبقه‌بندی هزینه‌ها براساس فصول هزینه‌ای که در واقع 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 لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در جدول ۳ آمده است.

– طبقه‌بندی هزینه‌ها براساس امور و فصول که مصارف را در بخش‌های مختلف وظایف حاکمیتی طبقه‌بندی می‌نماید. مقایسه اعتبارات هزینه‌ای امور ده‌گانه حاکمیتی با لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در جدول ۴ ارائه شده است.

جدول ۳. فصول هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ و مقایسه با سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)

ردیف	فصول هزینه‌ای	لایحه بودجه سال ۱۴۰۰	درصد سهم از کل لایحه بودجه سال ۱۴۰۰	لایحه بودجه سال ۱۴۰۱	درصد سهم از کل لایحه بودجه سال ۱۴۰۱	درصد رشد لایحه ۱۴۰۱ نسبت به لایحه سال قبل
۱	جبران خدمات کارکنان	۲۰۹	۳۳	۲۷۹	۲۹	۳۳
۲	استفاده از کالاها و خدمات	۴۹	۸	۶۰	۶	۲۲
۳	هزینه‌های اموال و دارایی	<۰/۰۱	۰	۴۹	۵	۷۲۴۰۰۰
۴	یارانه‌ها	۴/۷	۱	۸	۱	۷۰
۵	کمک‌های بلاعوض	۱۱	۲	۲۲	۲	۱۰۰
۶	رفاه اجتماعی	۱۸۹	۳۰	۳۲۹	۳۴	۷۴
۷	سایر هزینه‌ها	۱۷۵	۲۷	۲۱۸	۲۳	۲۵
	جمع فصول هزینه‌ای	۶۳۷	۱۰۰	۹۶۵	۱۰۰	۵۱

مأخذ: همان.

در خصوص جدول ۳ شایان ذکر است که با توجه به دو سقفی بودن قانون بودجه سال ۱۴۰۰ همان‌طور که پیش‌تر ذکر شد سقف اول هدفگذاری شده است و باید سقف اول مبنای مقایسه قرار گیرد. با توجه به اینکه سرفصل‌های هزینه‌ای قانون بودجه سال ۱۴۰۰ براساس سقف دوم تدوین شده، لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ به‌جای قانون ۱۴۰۰ مورد مقایسه قرار گرفته است تا ارقام مورد مقایسه تقریباً معادل سقف اول باشد. نکات زیر در خصوص فصول هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حائز اهمیت است:

• **حدود ۸۶ درصد از 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.**

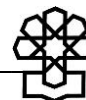
• مطابق بند «الف» تبصره «۱۲» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، میزان افزایش حقوق کارکنان دولت به‌طور متوسط ۱۰ درصد در نظر گرفته شده است. با این حال، جدول بالا نشان از افزایش ۳۳ درصدی فصل جبران خدمت کارکنان دارد.

• رشد چشمگیر سرفصل «هزینه‌های اموال و دارایی» بدین علت است که در لایحه سال ۱۴۰۱ برخلاف قانون بودجه ۱۴۰۰ ردیف «سود و کارمزد وام‌های داخلی و خارجی» در این سرفصل قرار گرفته است.

• 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^۱ حدود ۹ میلیون تومان است.

• بخش عمده‌ای از فصل رفاه اجتماعی (بالغ بر ۲۰۰ هزار میلیارد تومان) به صندوق‌های بازنشستگی پرداخت می‌شود که عمده آن مربوط به صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح است. کارشناسان همواره نسبت به وابستگی شدید صندوق‌های بازنشستگی به دولت هشدار داده و خطرات جدی ادامه این روند را متذکر شده‌اند، اما عزم جدی و برنامه دقیقی برای اصلاح این روند مشاهده نمی‌شود. 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 توجهی است که ریشه در سیاست‌های غلط در مواجهه با این نهادهای مالی دارد و می‌تواند پیامدهای اقتصادی و اجتماعی گسترده‌ای داشته باشد.

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



جدول ۴. اعتبارات هزینه‌ای به تفکیک «امور» در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ (هزار میلیارد تومان)

امور	لایحه ۱۴۰۰	لایحه ۱۴۰۰ (تعدیل شده)	درصد سهم در لایحه ۱۴۰۰ (تعدیل شده)	لایحه سال ۱۴۰۱	درصد سهم در لایحه ۱۴۰۱	درصد رشد لایحه ۱۴۰۱ نسبت به لایحه ۱۴۰۰ (تعدیل شده)
خدمات عمومی	۱۲.۶	۱۲.۶	۲.۹	۱۶.۷	۲.۲	۳۲
دفاعی و امنیتی	۱۱۰.۷	۱۱۰.۷	۲۵.۱	۱۷۹.۷	۲۳.۵	۶۲
قضایی	۲۱.۰	۲۱.۰	۴.۸	۲۹.۲	۳.۸	۳۹
اقتصادی	۱۰.۶	۱۰.۶	۲.۴	۱۵.۵	۲.۰	۴۷
محیط زیست	۱.۲	۱.۲	۰.۳	۱.۵	۰.۲	۲۶
مسکن، عمران شهری و روستایی	۰.۲	۰.۲	۰.۱	۰.۳	۰.۰	۳۱
سلامت	۱۹.۲	۵۸	۴.۴	۶۴.۰	۸.۴	۱۰
فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۲.۷	۱۱	۰.۶	۱۵.۵	۲.۰	۴۱
آموزش و پژوهش	۹۴.۵	۱۴۴	۲۱.۴	۱۶۷.۵	۲۱.۹	۱۶
رفاه اجتماعی	۱۶۸.۱	۱۶۸.۱	۳۸.۱	۲۷۳.۸	۳۵.۹	۶۳
جمع	۴۴۰.۹	۵۳۷.۴	۱۰۰	۷۶۳.۷	۱۰۰	۴۲

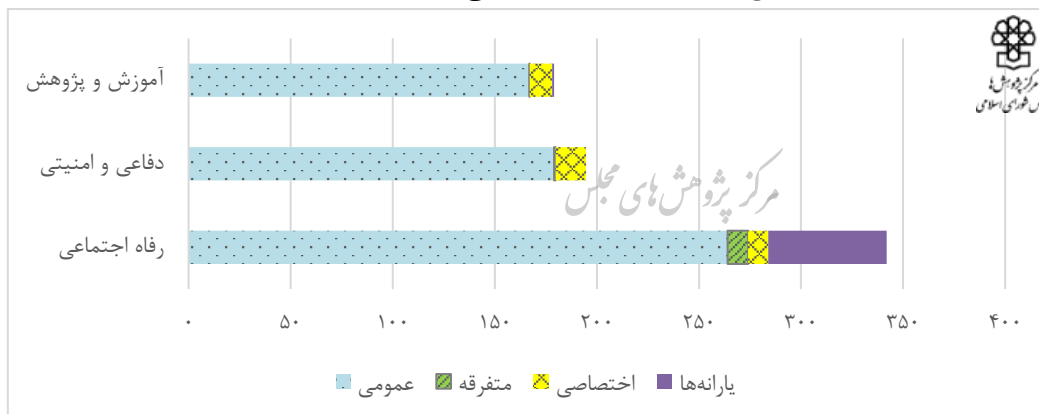
مأخذ: همان.

اهداف و جهت‌گیری هزینه‌های دولت تاحدی در امور و فصول بودجه قابل مشاهده است. امور ده‌گانه، تقسیم‌بندی کلی وظایف حاکمیتی و فصول، انشعابات امور و تقسیم‌بندی‌های جزئی‌تر هستند.

در تبصره «۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ موضوع به مصرف رساندن منابع حاصل از استقراض از صندوق توسعه معین گردیده بود در حالی که این بند در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حذف شده و دولت مقدار استقراض شده از صندوق توسعه را به صلاحدید خود مصرف می‌کند. آنچه در جدول ۴ تحت عنوان «لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ (تعدیل شده)» آمده است مقادیر منعکس شده در جدول ۶ لایحه بودجه به‌علاوه مصارف تبصره «۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ است. بخش مهمی از مصارف مربوط به امور سلامت، فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری و آموزش و پژوهش در این ستون تغییر کرده و افزایش قابل توجهی داشته‌اند. بنابراین بایستی مقادیر تعدیل شده مبنای مقایسه قرار گیرد. همچنین باید توجه کرد در جدول ۴ فقط هزینه‌های عمومی و متفرقه منعکس شده‌اند و هزینه‌های اختصاصی و یارانه لحاظ نشده است.

امور رفاه اجتماعی، دفاعی و امنیتی و آموزش و پژوهش به ترتیب سه امور با بیشترین سهم از لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ هستند. مجموع هزینه‌های دولت در این امور در نمودار ۵ به تصویر کشیده شده است.

نمودار ۵. مجموع هزینه‌های دولت در بعضی امور لایحه بودجه ۱۴۰۱ (هزار میلیارد تومان)



مأخذ: همان.

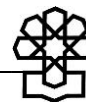
شایان ذکر است که «یارانه‌ها» در نمودار بالا صرفاً شامل مصارف یارانه‌ای است که از محل منابع عمومی تأمین می‌شود و منابع مربوط به قانون هدفمندسازی یارانه‌ها (تبصره «۱۴» لایحه بودجه) را شامل نمی‌شود.

در جدول ۵، فصل ۱۵ که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ بیشترین اعتبارات را دارند، ارائه شده است:

جدول ۵. اعتبارات هزینه‌های فصول عمده لایحه بودجه ۱۴۰۱ (هزار میلیارد تومان)

رتبه	فصول	لایحه ۱۴۰۰	لایحه ۱۴۰۱	درصد رشد نسبت به ۱۴۰۰	درصد سهم از کل فصول
۱	فصل حمایتی	۱۵۳	۲۵۹.۶	۶۹.۷	۳۴.۰
۲	فصل دفاع	۷۳	۱۲۶.۰	۷۲.۶	۱۶.۵
۳	فصل آموزش و پرورش عمومی	۹۵	۱۰۲.۶	۸.۰	۱۳.۴
۴	فصل حفظ نظم و امنیت عمومی	۳۸	۵۳.۲	۴۰.۰	۷.۰
۵	فصل آموزش عالی	۳۲	۴۲.۸	۳۳.۸	۵.۶
۶	فصل درمان	۳۸	۴۰.۹	۷.۶	۵.۴
۷	فصل اداره امور قضایی	۲۱	۲۹.۲	۳۹.۰	۳.۸
۸	فصل بهداشت	۱۹	۲۲.۹	۲۰.۵	۳.۰
۹	فصل بیمه‌های اجتماعی	۱۵	۱۳.۲	-۱۲.۰	۱.۷
۱۰	فصل آموزش فنی و حرفه‌ای و مهارت آموزی	۱۲	۱۳.۱	۹.۲	۱.۷
۱۱	فصل اداره امور عمومی	۶.۱	۸.۴	۳۷.۷	۱.۱
۱۲	فصل خدمات مالی و مالیاتی	۵.۲	۶.۴	۲۳.۱	۰.۸
۱۳	فصل رسانه	۳.۰	۵.۶	۸۶.۷	۰.۷
۱۴	فصل پژوهش‌های توسعه‌ای	۳.۴	۵.۰	۴۷.۱	۰.۷
۱۵	فصل پژوهش‌های پایه‌ای	۲.۴	۳.۸	۵۸.۳	۰.۵
	سایر فصول	۲۱	۳۱	۴۰.۰	۴۷.۶
	جمع	۵۳۷	۷۶۴	۴۲	۱۰۰

مأخذ: همان.



در انتهای این بخش، اقلام عمده هزینه‌های جدول ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، که مربوط به ردیف‌های اعتبارات هزینه‌ای متفرقه می‌باشد، در جدول ۶ آمده است.

جدول ۶. ردیف‌های عمده اعتبارات هزینه‌ای متفرقه (جدول شماره ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۱)

(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
	اجرای طرح رتبه‌بندی معلمان	۲۵
۲	پاداش پایان خدمت بازنشستگان	۲۲.۶
	تأمین الزامات تحقق رشد شاخص‌های اقتصادی - توزیع ملی و استانی	۱۷.۰
۳	اعتبارات موضوع ماده (۳۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	۱۳.۰
	اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	۱۲.۰
۴	گمرک جمهوری اسلامی ایران - اعتبار موضوع ثبت معافیت‌ها و تخفیفات گمرکی به نرخ صفر (جمعی - خرجی)	۶.۱
۵	صندوق بازنشستگی فولاد - کمک به پرداخت مستمری بازنشستگان	۶.۰
	صندوق تثبیت بورس	۶
۶	سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران - در اجرای ماده (۹۳) قانون برنامه ششم توسعه و توسعه کمی و کیفی برنامه‌های تولیدی پویانمایی، مستند فیلم و سریال	۲.۳
۶	تأمین آب، آبرسانی اضطراری به شهرها و روستاها با اولویت مشارکت بخش غیردولتی و جبران حق‌آبه‌های قانونی منتقل شده به آب شرب	۱.۵
	سایر ردیف‌های اعتبارات متفرقه	۱۴
	جمع کل اعتبارات متفرقه	۱۷۴.۸

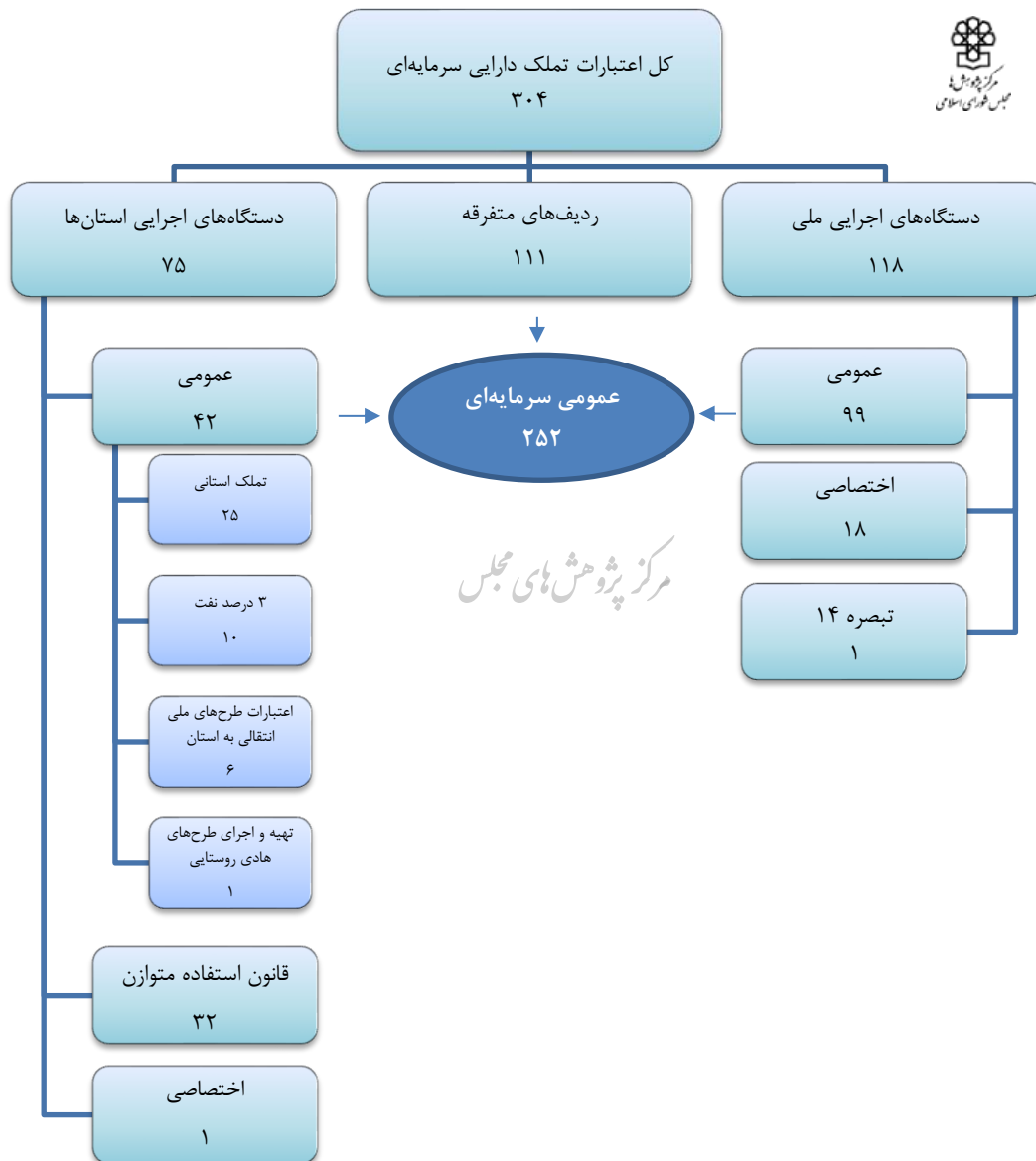
مأخذ: همان.

مشاهده می‌شود که عمده هزینه‌های این بخش مربوط به سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی است که به نوعی 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)

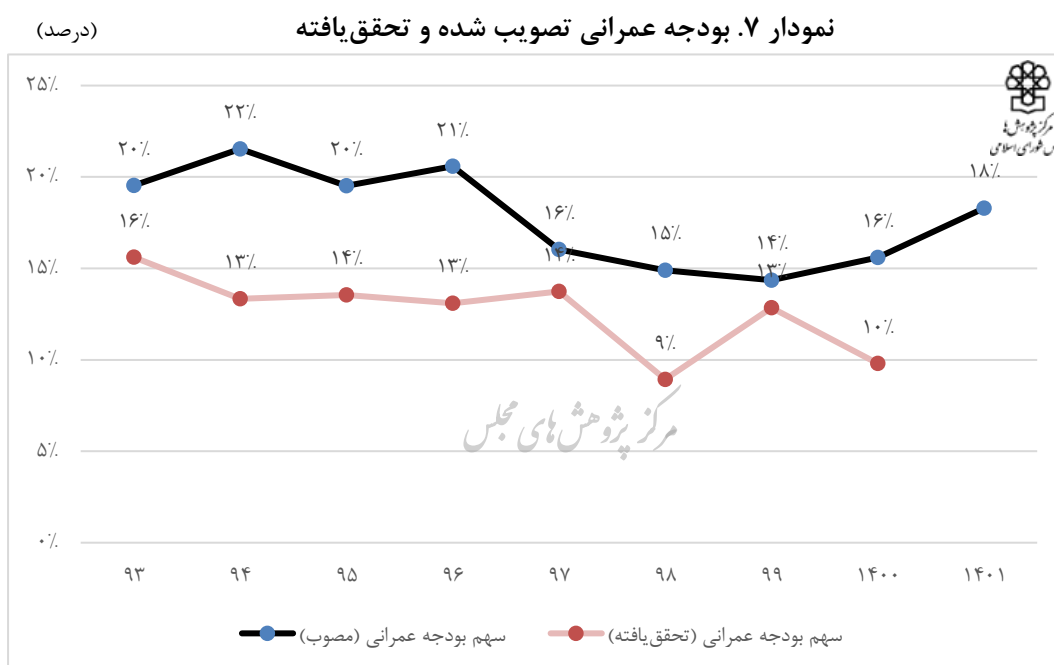


مأخذ: همان.

همان‌طور که در نمودار ۶ مشاهده می‌شود، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمومی نسبت به سال گذشته افزایش قابل توجهی داشته است. البته این مقدار نیز با توجه به وضعیت اقتصادی کشور نیازمند افزایش بیشتر است. همچنین در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ ساختار بخش‌های مختلف اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی استان‌ها نسبت به سال ۱۴۰۰ تغییراتی داشته است. بخش‌های مختلف در نمودار ۶ دیده می‌شود. بخش قانون استفاده متوازن در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمومی منعکس نمی‌گردد. از آنجا که 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 عدد مربوط به تحقق سال جاری پیش‌بینی عملکرد تا پایان سال است. مشاهده می‌شود که نه تنها اعتبارات تصویب شده در لایحه برای این بخش در سال‌های اخیر قابل توجه نیست، بلکه همین مقدار نیز در هیچ سالی به صورت کامل محقق نشده است. البته باید به این نکته مهم توجه داشت که کیفیت اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیازمند بازنگری جدی است. تعداد زیاد پروژه‌های ناتمام و سرمایه‌گذاری دولتی ناموجه در برخی از پروژه‌ها نشانه‌ای از تخصیص نامناسب این اعتبارات است.

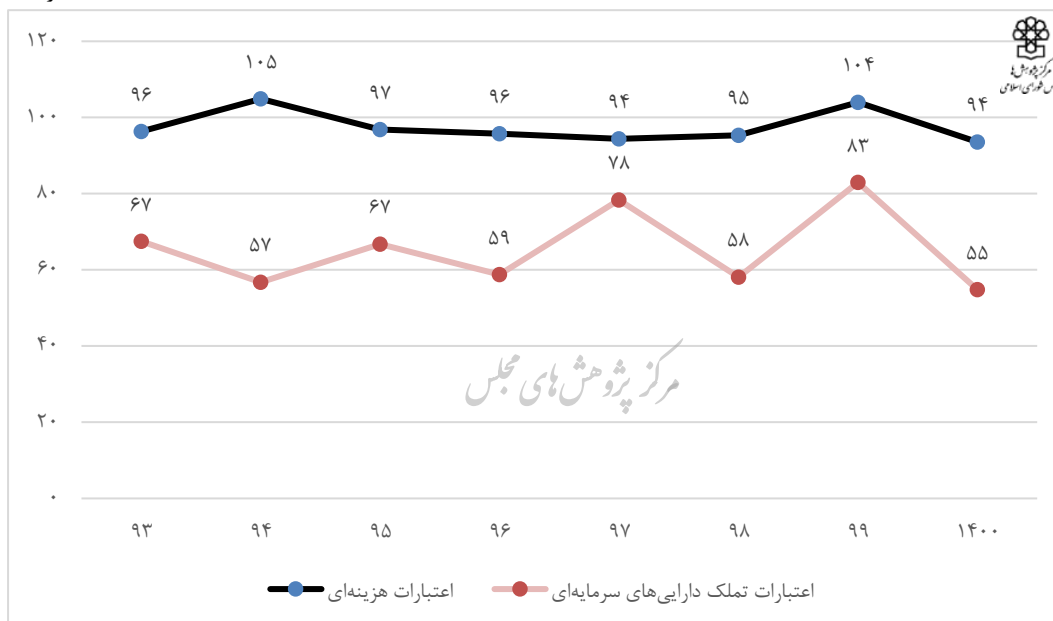


مأخذ: همان.

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 سال‌های مختلف با توجه به غلبه بخش اعتبارات هزینه‌ای و به صورت 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. در چنین شرایطی کسری بودجه به سهم بودجه عمرانی اصابت کرده و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مقدار کمی که مصوب شده نیز کمتر محقق می‌شود. 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 ۱۳۹۹ و پیش‌بینی ۱۴۰۰

(درصد)



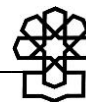
مأخذ: همان.

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 ۱۴۰۱ را براساس امور نشان می‌دهد.

جدول ۷. اعتبارات سرمایه‌ای به تفکیک «امور» در لایحه بودجه ۱۴۰۱ (هزار میلیارد تومان)

امور	لایحه ۱۴۰۰	درصد سهم در لایحه ۱۴۰۰	لایحه سال ۱۴۰۱	درصد سهم در لایحه ۱۴۰۱	درصد رشد لایحه ۱۴۰۱ نسبت به لایحه ۱۴۰۰
خدمات عمومی	۳.۸	۶.۱۲	۳.۷	۳.۷	-۲.۶
دفاعی و امنیتی	۱.۲	۱.۹۳	۳.۳	۳.۳	۱۷۵.۰
قضایی	۳.۰	۴.۸۳	۵.۱	۵.۲	۷۰.۰
اقتصادی	۳۲.۶	۵۲.۵۰	۵۸.۸	۵۹.۷	۸۰.۴
محیط زیست	۰.۵	۰.۸۱	۰.۶	۰.۶	۲۰.۰
مسکن، عمران شهری و روستایی	۷.۷	۱۲.۴۰	۷.۸	۷.۹	۱.۳
سلامت	۱.۶	۲.۵۸	۳.۸	۳.۸	۱۳۷.۵
فرهنگ، تربیت‌بدنی و گردشگری	۲.۶	۴.۱۹	۷.۳	۷.۴	۱۸۰.۸
آموزش و پژوهش	۸.۸	۱۴.۱۷	۷.۵	۷.۶	-۱۴.۸
رفاه اجتماعی	۰.۳	۰.۴۸	۰.۵	۰.۵	۶۶.۷
جمع	۶۲	۱۰۰	۹۸.۵	۱۰۰	۵۹

مأخذ: همان.



چنانچه مشاهده می‌شود، حدود ۶۰ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در امور اقتصادی پیش‌بینی شده است. در بین امور مختلف بیشترین رشد به ترتیب مربوط به امور فرهنگ، تربیت‌بدنی و گردشگری، دفاعی و امنیتی و سلامت است.

جدول ۸، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را در فصول عمده لایحه بودجه نمایش می‌دهد. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این فصول بیش از هزار میلیارد تومان است. شایان ذکر است آنچه در جدول زیر به‌عنوان لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ آورده شده، برگرفته از داده‌های مندرج در لایحه بودجه ۱۴۰۱ (ستون «مصوب ۱۴۰۰») است. به دلیل تفاوت مقادیر این ستون با لایحه و قانون بودجه سال ۱۴۰۰، در اعداد جدول زیر و مقادیر سرجمع تفاوت اندکی نسبت به لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ مشاهده می‌شود.

جدول ۸. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در «فصول» عمده لایحه بودجه

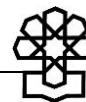
رتبه	فصول	لایحه ۱۴۰۰	لایحه ۱۴۰۱	درصد رشد	درصد سهم در لایحه ۱۴۰۱
۱	فصل حمل‌ونقل	۱۴.۵	۱۷.۰	۱۷.۱	۱۷.۲
۲	فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات	۳.۶	۱۳.۱	۲۶۵.۶	۱۳.۳
۳	فصل منابع آب	۷.۵	۹.۲	۲۲.۱	۹.۴
۴	فصل صنعت و معدن	۲.۰	۸.۶	۳۲۸.۳	۸.۷
۵	فصل کشاورزی و منابع طبیعی	۴.۸	۸.۱	۶۸.۰	۸.۲
۶	فصل اداره امور قضایی	۴.۳	۵.۱	۱۸.۳	۵.۲
۷	فصل آب و فاضلاب	۲.۲	۴.۴	۹۸.۱	۴.۵
۸	فصل آموزش عالی	۳.۵	۴.۱	۱۷.۹	۴.۲
۹	فصل فرهنگ و هنر	۲.۹	۳.۷	۲۸.۵	۳.۸
۱۰	فصل توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری	۴.۸	۳.۲	-۳۳.۵	۳.۲
۱۱	فصل درمان	۲.۶	۳.۲	۲۵.۱	۳.۲
۱۲	فصل آموزش و پرورش عمومی	۲.۷	۲.۸	۳.۵	۲.۸
۱۳	فصل خدمات مالی و مالیاتی	۱.۵	۲.۷	۸۳.۳	۲.۸
۱۴	فصل انرژی	۱.۵	۱.۸	۲۰.۲	۱.۸
۱۵	فصل دفاع	۰.۶	۱.۷	۱۹۹.۶	۱.۷
۱۶	فصل حفظ نظم و امنیت عمومی	۱.۴	۱.۶	۱۵.۵	۱.۶
۱۷	فصل ورزش و تفریحات	۰.۷	۱.۵	۱۲۳.۹	۱.۵
	سایر فصول	۵.۷	۶.۶	۱۵.۷	۶.۷
	جمع	۶۶.۷	۹۱.۹	۳۷.۸	۱۰۰

یکی از نکات مهم لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ صندوق پیشرفت و عدالت ایران است. این صندوق در واقع همان صندوق کارآفرینی امید است که طبق مفاد تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ نام آن تغییر یافته و در قالب ۳۱ صندوق استانی تابعه فعالیت خواهد داشت. منابع عمده پیش‌بینی شده برای

این صندوق بیش از ۱۳۴ هزار میلیارد تومان است که شامل ۶۸ هزار میلیارد تومان در قالب اعتبارات متفرقه در جدول ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ و بیش از ۶۶ هزار میلیارد تومان در قالب مصارف تبصره «۱۴» (هدفمندسازی یارانه‌ها) می‌باشد. اهداف در نظر گرفته شده برای این صندوق عمدتاً معطوف به افزایش تولید و بهره‌وری و تحقق رشد اقتصادی است. همان‌طور که در ابتدای گزارش ذکر شد وضعیت بحرانی تشکیل سرمایه در سال‌های اخیر ضرورت توجه ویژه به سرمایه‌گذاری را پررنگ می‌نماید و از این رو تشکیل این صندوق و تخصیص منابع قابل توجه برای افزایش تولید و بهره‌وری پسندیده است، اما باید به این نکته بسیار مهم توجه داشت که منابع این صندوق از چه طریقی تأمین می‌شود. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ بالغ بر ۱۳۷ هزار میلیارد تومان استقراض از صندوق توسعه در نظر گرفته شده است. با توجه به وضعیت ذخایر ارزی استقراض از صندوق توسعه عمدتاً به معنای افزایش پایه پولی و تورم است. این در حالی است که اساساً کارکرد خود صندوق سرمایه‌گذاری به منظور افزایش رشد و بهره‌وری است. در حال حاضر دولت در نظر دارد مبلغ بسیار زیادی را از صندوق توسعه استقراض کرده و تقریباً معادل همان را صرف ارتقای بهره‌وری و افزایش تولید نماید در حالی که صندوق توسعه ملی به صورت پیش‌فرض موظف به انجام چنین کاری است. **با توجه به آنچه گفته شد تخصیص اعتبار به صندوق پیشرفت و عدالت ایران با چنین شرایطی چندان منطقی به نظر نمی‌رسد.** علاوه بر این در سمت مصارف صندوق پیشرفت نکات مبهم زیادی وجود دارد. سازوکار تخصیص منابع صندوق به آحاد اقتصادی مشخص نیست. نحوه دسترسی بنگاه‌های اقتصادی به این منابع باید به صورت دقیق و شفاف بیان شود و خلل‌های احتمالی مرتفع شود تا روزه‌های رانت و فساد مسدود گردد. این مسئله، از جهت تفویض صلاحیت قانونگذاری به دولت مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی بوده و با بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری نیز مغایرت دارد.

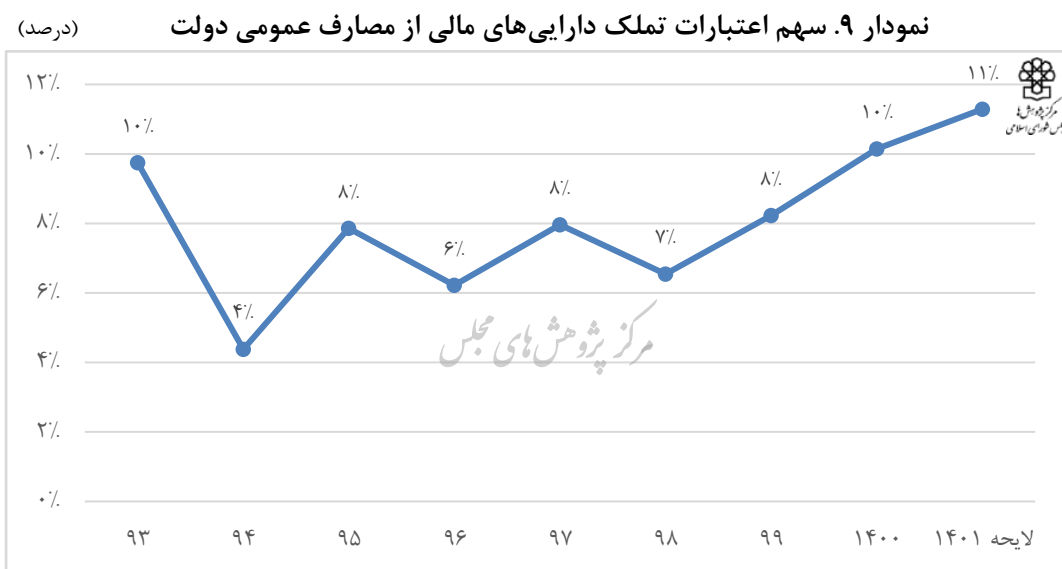
۲-۲. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

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. اوراق اسلامی منتشر شده در سال‌های گذشته بار مالی سنگینی را به دولت تحمیل می‌کند. بازپرداخت اصل اوراق در قالب تملک دارایی‌های سرمایه‌ای منعکس شده و بازپرداخت سود و کارمزد آن تحت اعتبارات هزینه‌ای مندرج می‌شود. همان‌طور که در جدول ۶ ذکر شد ۴۹/۳ هزار میلیارد تومان از اعتبارات هزینه‌ای متفرقه صرف بازپرداخت سود و کارمزد وام‌ها می‌شود. یکی از نقاط مثبت لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ تلاش برای جلوگیری از روند افزایشی واگذاری دارایی‌های مالی است. واگذاری دارایی مالی کمتر به معنای استفاده کمتر از منابع آیندگان و بار مالی سبک‌تر دولت در سال‌های آتی خواهد بود.



البته معمولاً در لایحه بودجه سال‌های مختلف انتشار اوراق زیادی در نظر گرفته نمی‌شود، اما طی سال و پس از عدم تحقق بخشی از منابع، اوراق بیشتری منتشر می‌شود. بنابراین پای‌بندی به آنچه در قانون بودجه مصوب می‌شود و تلاش برای کمتر قرض گرفتن از آینده اهمیت زیادی دارد.

میزان تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه ۱۴۰۱ برابر ۱۵۵ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. نمودار ۹ سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی را از کل بودجه نمایش می‌دهد.

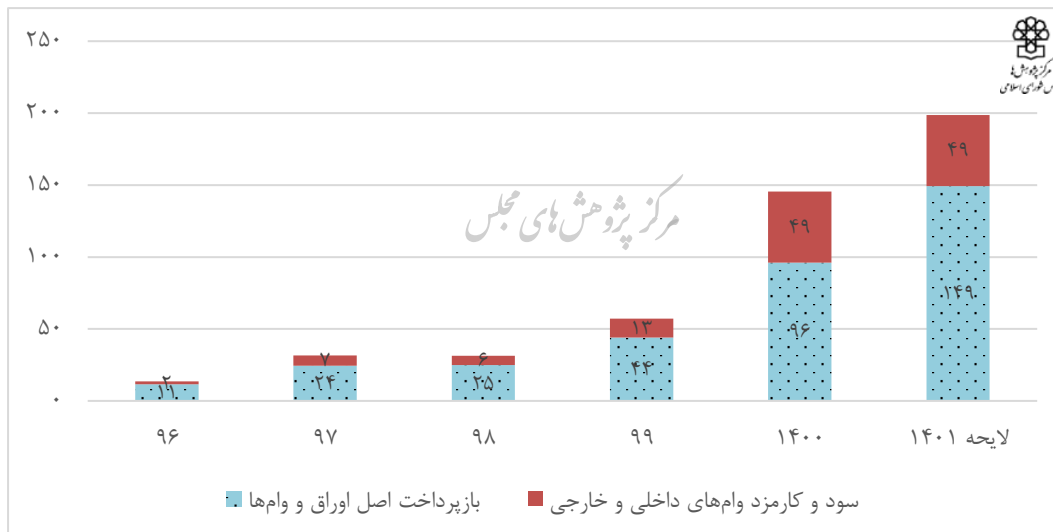


مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۱.

بنابر آنچه گفته شد تنها اصل مبالغ اوراق بدهی منتشر شده در این بخش آمده است و با در نظر گرفتن ردیف‌های متفرقه هزینه استقراض دولت بیش از مقدار نمایش داده شده در نمودار بالا بوده و سهم دقیق‌تر هزینه‌های مالی بالغ بر ۱۴ درصد کل مصارف بودجه عمومی دولت است. به‌علت افزایش انتشار اوراق دولتی در سال‌های اخیر، هزینه‌های مالی دولت، اعم 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)

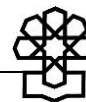


مأخذ: همان.

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. با توجه به اینکه دستگاه‌های اجرایی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ تجمیع شده‌اند، لیست دستگاه‌های با مصارف اختصاصی عمده تغییراتی داشته است. برای مثال در جدول ۹ سازمان امور مالیاتی ذیل وزارت اقتصاد و دانشگاه‌های علوم پزشکی ذیل وزارت بهداشت تعریف شده‌اند.



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

نام دستگاه	مصارف از محل درآمد اختصاصی
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۶۱.۵
ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی	۱۵
وزارت امور اقتصادی و دارایی	۱۳.۲
وزارت آموزش و پرورش	۸.۱
دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی وزارت علوم	۶.۷
وزارت نیرو	۴.۹
وزارت جهاد کشاورزی	۴.۷
وزارت امور خارجه	۳.۱
وزارت تعاون، کار و رفاه و اجتماعی	۲.۸
سازمان بهزیستی کشور	۲.۸
جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران	۲.۳
بنیاد شهید و امور ایثارگران	۲.۰
سازمان برنامه و بودجه کشور	۱.۱
جمع موارد فوق	۱۲۸.۲
سایر موارد	۲.۸
جمع کل	۱۳۱

مأخذ: همان.

۳. مصارف عمده در تبصره‌ها

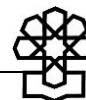
بر اساس قواعد بودجه‌نویسی لازم است منابع و مصارف دولت در قالب جداول سازمان‌دهی شود و با در نظر گرفتن مجموع ارقام جداول بودجه، بتوان ابعاد کلی منابع و مصارف دولت را در یک سال استخراج کرد. علی‌رغم این قاعده روشن و منطقی، در لوایح بودجه بخشی از منابع و مصارف در تبصره‌ها ذکر شده و در سرجمع بودجه محاسبه نمی‌شوند؛ منابع و مصارفی که در اصطلاح به آنها «فرابودجه‌ای» گفته می‌شود. یکی از مهم‌ترین بخش‌های منابع و مصارف فرابودجه‌ای تبصره «۱۴» لایحه بودجه است. در تبصره «۱۴» منابع و مصارف مربوط به هدفمندسازی یارانه‌ها به صورت جداگانه مشخص شده و در سرجمع منابع و مصارف بودجه عمومی منعکس نمی‌گردد. مبالغ آن بالغ بر ۴۷۰ هزار میلیارد تومان بوده و بیش از ۳۴ درصد بودجه عمومی دولت است. عدم ذکر چنین مبلغ قابل توجهی در سرجمع بودجه باعث کاهش شفافیت و مقایسه‌پذیری بودجه می‌گردد و هیچ توجیه قابل قبولی برای چنین اقدامی وجود ندارد. معمولاً دلیل این اقدام، اهتمام برای هزینه‌کرد منابع حاصل از هدفمندسازی یارانه‌ها در مصارف معین است، در حالی که چنین امری در صورت انعکاس این مبالغ در سرجمع بودجه نیز قابل پیگیری بوده و به فرابودجه‌ای کردن آن نیازی نیست. دو مورد دیگر از مصارف قابل توجه فرابودجه‌ای بند «ز» و بند «ی» تبصره «۱» است. مفاد این تبصره‌ها در ادامه تشریح می‌گردد.

۳-۱. تبصره «۱»، بند «ز» و «ی»

این دو مورد از جنس پرداخت ریالی نیست؛ بلکه به صورت تهاتر است. مطابق بند «ز» تبصره «۱» دولت مکلف است معادل ۱۵ هزار میلیارد تومان مواد اولیه قیر به چند دستگاه اجرایی تحویل نماید. همان‌طور که در اظهارنظرهای کارشناسی مختلف ذکر شده است، این اقدام موجب ایجاد رانت و فاصله گرفتن از کارایی است. همچنین مطابق بند «ی» تبصره «۱» دولت مکلف است معادل ۴ میلیون و ۵۰۰ هزار یورو نفت خام در خصوص برنامه تقویت بنیه دفاعی و تحقیقات راهبردی به دستگاه‌های مندرج در جدول ۲۱ لایحه بودجه تحویل نماید. این مورد نیز مغایر با اصول شفافیت و کارایی بوده و به نظارت‌پذیری و کارآمدی لطمه می‌زند. مصارف تبصره «۱۴» و توضیحات پیرامون آن در ادامه تشریح می‌گردد.

۳-۲. تبصره «۱۴»، هدفمندسازی یارانه‌ها

مصارف مربوط به قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، در مجموع مصارف بودجه منعکس نمی‌شود و خود جدولی جداگانه در تبصره «۱۴» دارد؛ این در حالی است که بر مبنای تبصره «۱» بند «ب» ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، لازم است لاقلاً سهم سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها در بودجه عمومی منعکس گردد. جدول مصارف تبصره «۱۴» خود شامل چند بند است که هر بند نمایانگر دسته‌بندی پرداخت‌ها است. متأسفانه حتی تقسیم‌بندی پرداخت‌ها ذیل این بندها نیز طی سال‌های مختلف تغییر کرده و از نظم و دقت کافی برخوردار نیست. برای مثال در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ یارانه شیر مدارس ذیل بند «اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» آورده شده است، در حالی که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ این بند حذف شده و مصارف ذیل آن به بند «ب - هدفمندسازی یارانه‌ها» منتقل شده است. جدول ۱-۱۰ مصارف این تبصره را در قالب بندهای مختلف قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ مقایسه می‌نماید. در ادامه در قالب جدول ۲-۱۰ مصارف بند «ب - هدفمندسازی یارانه‌ها» ارائه شده است.



جدول ۱-۱۰. مصارف تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ (میلیارد ریال)

لایحه بودجه سال ۱۴۰۱		قانون بودجه سال ۱۴۰۰	
۱۳۴۲۷۴۳	بند «الف» - خزانه‌داری کل کشور، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، شرکت ملی نفت ایران، حمایت از تولید در بخش انرژی، سایر	۷۹۷۶۱۴	بند «الف» - خزانه‌داری کل کشور و سایر بخش‌ها، پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، شرکت ملی نفت ایران، وزارت نفت - شرکت تابعه ذی‌ربط گاز
۲۶۲۱۵۵۰	بند «ب» - هدفمندی یارانه‌ها	۱۷۶۸۰۶۵	بند «ب» - هدفمندی یارانه‌ها
۷۴۲۹۰۰	بند «ج» - حمایت از تولید و اشتغال	۴۴۰۰۰۰	بند «ج» - حمایت از تولید و اشتغال
-	-	۳۳۹۳۲۱	بند «د» - اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۴۷۰۷۱۹۳	مجموع	۳۳۴۵۰۰۰	مجموع

مأخذ: همان.

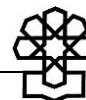
جدول ۱-۲. مصارف بخش هدفمندسازی یارانه‌ها، تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ (میلیارد ریال)

لایحه بودجه سال ۱۴۰۱		قانون بودجه سال ۱۴۰۰	
۷۳۸۰۰۰	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی (۴۲۸.۰۰۰) و اجرای طرح معیشت (۳۱۰.۰۰۰)	۴۲۸۰۰۰	پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها
		۳۱۰۰۰۰	اجرای طرح معیشتی خانوارها
۳۹۰۸۰۰	کاهش فقر مطلق خانوارها تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی(ره) (۸۸.۸۲۵) و سازمان بهزیستی (۳۸.۷۷۵) اجرای حمایت از معلولین (۲۸.۷۰۰)، یارانه سود تسهیلات مسکن دو معلول به بالای بهزیستی (۵.۵۰۰)	۱۶۴۶۸۰	کاهش فقر مطلق خانوارهای تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی(ره) و سازمان بهزیستی (۱۱۶۰۰۰)، اجرای قانون حمایت از معلولین (۱۷۰۰۰)، یارانه سود تسهیلات مسکن دو معلول به بالای بهزیستی (۵۰۰۰)، اجرائی تبصره ذیل ماده (۳۸) قانون جامع خدمات‌رسانی ایثارگران (۵۰۰۰)، کمک به مابه‌التفاوت سود ماده (۸۹) قانون برنامه ششم توسعه «الف» تسهیلات رزمندگان موضوع بند (۵۰۰۰)، کمک به مستمری رزمندگان معسر (۱۶۶۸)
	سازمان بهزیستی کشور - پرداخت مستمری و پشت‌نوبتی‌ها (۴۱.۲۰۵) و سایر خدمات حمایتی مددجویان (۴۷.۲۹۵)	۷۵۰۰۰	سازمان بهزیستی کشور پرداخت مستمری و پشت‌نوبتی‌ها سایر خدمات حمایتی مددجویان
	کمیته امداد امام خمینی(ره) - پرداخت مستمری و پشت‌نوبتی‌ها (۹۳.۰۰۰) و سایر خدمات حمایتی مددجویان (۴۷.۵۰۰)	۱۱۵۰۰۰	کمیته امداد امام خمینی(ره) پرداخت مستمری و پشت‌نوبتی‌ها سایر خدمات حمایتی مددجویان
۳۲۰۰۰۰	ماده (۴۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) (۵۵.۰۰۰)، سازمان بیمه سلامت ایران (۲۰۷.۳۰۳)، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - پزشک خانواده (۱۲.۵۰۸)، یارانه دارو و شیرخشک (۱۵.۶۱۴)، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج و کمک به مجمع خیرین سلامت، زنجیره امید، بیمارستان محکم و مؤسسه محک (۲.۱۳۰)، هیئت امنای صرفه‌جویی ارزی در معالجه بیماران (۲۴۰)، کاهش نرخ داروهای ساخته شده مواد اولیه دارو، واکسن و شیرخشک، کیت و کیسه خون مصرفی (۱۸.۵۲۹)	۵۲۰۰۰	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.
		۲۵۰۰۰۰	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی بیمه

لایحه بودجه سال ۱۴۰۱		قانون بودجه سال ۱۴۰۰	
حمایت از هزینه درمان نابابری (۲.۳۱۶)، افزایش و تجهیز مراکز نابابری (۶.۳۶۰)		سلامت پزشک خانواده، یارانه دارو و شیرخشک، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج، سیاستهای جمعیتی کشور، هیأت امناء صرفه جویی ارزی در معالجه بیماران و خرید و تولید واکسن کرونا	
۸۵۰۰	یارانه شیر مدارس		
۳۰۰۰۰	سازمان تأمین اجتماعی - حق بیمه سهم دولت اقشار خاص (ازجمله رانندگان حمل‌ونقل درون‌شهری و برون‌شهری قالبافان، زنبورداران و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار و زنان سرپرست خانوار و بدسرپرست، راهنمایان گردشگری و صیادان شمال و جنوب و باربران و خادمین مساجد و ۲ درصد حق بیمه درمان پایه ایثارگران)	۶۰۰۰۰	اجرای سایر اهداف مندرج در ماده (۳۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، اجرای مواد (۸ تا ۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، حق بیمه سهم دولت اقشار خاص (ازجمله رانندگان حمل‌ونقل درون‌شهری و برون‌شهری، قالبیافان، زنبورداران و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار و زنان سرپرست خانوار و بدسرپرست)، راهنمایان گردشگری و صیادان شمال و جنوب و باربران و خادمین مساجد
۱۰۶۰۰۰۰	جبران اصلاح نرخ کالاهای اساسی، دارو، یارانه نان و خرید تضمینی گندم	۲۲۰۰۰۰	یارانه نان و خرید تضمینی گندم
۴۰۰۰۰	یارانه نهاده‌های کشاورزی، تنظیم بازار کالاهای اساسی و ضروری و تأدیه تعهدات مربوط		
		۱۹۶۴۵	حوزه‌های علمی و مراکز خدمات
۲۷۵۰	سازمان پژوهشی و برنامه‌ریزی آموزش - یارانه کتب درسی	۲۵۰۰	سازمان پژوهش و برنامه ریزی آموزشی یارانه کاغذ کتب درسی
		۵۱۲۴۰	بنیاد شهید و امور ایثارگران - بیمه تکمیلی درمان ایثارگران
		۱۳۰۰۰	فعالیت اجتماعی و تقویت بنیه فرهنگی
		۵۰۰۰	تأمین کسری خوراک زندانیان
		۲۰۰۰	کمک به خانواده نیروهای مسلح (طرح حکمت)
۳۱۵۰۰	اجرای سایر مواد (۸) تا (۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها		
۲۶۲۱۵۵۰	جمع	۱۷۶۸۰۶۵	جمع

مأخذ: همان.

یکی از نکات بسیار مهم مصارف تبصره «۱۴» تخصیص ۱۰۶ هزار میلیارد تومان به منظور جبران حذف نرخ ارز ترجیحی است. همان‌طور که در جدول ۲-۱۰ دیده می‌شود، مبلغ ۱۰۶ ه.م.ت. در ردیف «جبران اصلاح نرخ کالاهای اساسی، دارو، یارانه نان و خرید تضمینی گندم» لحاظ شده است. حذف نرخ ارز ترجیحی و پرداخت یارانه ریالی به مصرف‌کننده نهایی یکی از ضرورت‌های کشور در تدوین لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در راستای اصلاح شرایط فسادخیز و ناکارآمد فعلی در تخصیص این ارز است. البته باید توجه داشت که مقدمات لازم در این فرایند مانند شفافیت، اعتمادسازی عمومی و اطمینان از جبران گرانی‌های ناشی از حذف ارز ترجیحی برای آحاد جامعه به‌ویژه طبقات مستضعف تمهید شود.



تبصره «۱۴» بودجه با ۴۷۰ هزار میلیارد تومان، بخش بسیار بزرگی از مصارف سالیانه دولت را شامل می‌شود. همان‌طور که در ابتدای این بخش ذکر شد 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 به علت عدم تشریح اجزای بعضی ردیف‌ها، شفافیت و نظارت‌پذیری بودجه را کاهش می‌دهد.

۴. نگاهی به هزینه‌های اقتصادی پنهان در لایحه بودجه

بخش بزرگی از منابع نفت که در داخل کشور و به پالایشگاه‌ها تحویل داده می‌شود، به صورت 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 بالقوه کشور برای اعطای یارانه به مصرف این حامل‌هاست. فارغ از هزینه فرصت بسیار زیاد، در برخی موارد مانند برق نرخ حاضر از قیمت تمام‌شده نیز پایین‌تر بوده و از این رو صنعت برق با زیان قابل ملاحظه‌ای روبه‌رو شده است. این زیان‌ها که در واقع نوعی بدهی دولتی است باید روزی تسویه شود و در واقع از این محل نیز برای مصرف امروز از آینده قرض گرفته می‌شود. علاوه بر این به علت قیمت غیرواقعی حامل‌های انرژی مصرف نابهینه نیز افزایش پیدا کرده و این بار مالی را شدیدتر می‌کند. حتی در صورتی که اهتمام کافی برای اصلاح و حذف این یارانه‌ها وجود نداشته باشد، شفاف شدن و تصریح آنها مؤثر است. 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.

۵. برآوردی از مصارف انعطاف‌ناپذیر

«مصارف انعطاف‌ناپذیر»^۱ و سهم آنها از کل بودجه از جمله 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 در خصوص 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.

۱. Mandatory Spendings یا هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر.

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. همسپنین مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها در تبصره «۱۴»، از مصارف انعطاف‌ناپذیر در تبصره‌های بودجه به‌شمار می‌رود. البته تمام این محاسبات با فرض عدم تحمل هزینه سیاسی از سوی دولت یا مجلس و نبود اراده کافی برای کنترل هزینه‌ها می‌باشد؛ در واقع، این بخش از هزینه‌های مندرج در لایحه بودجه را هم می‌توان کنترل کرد و از ابتدا مسیر ایجاد آنها را مسدود کرد. در ادامه پس از تخمین مجموع مخارج دولت در بودجه عمومی و تبصره‌ها، به محاسبه مصارف انعطاف‌ناپذیر بودجه می‌پردازیم. مجموع مخارج دولت در جدول ۱۱ و مقدار و سهم هزینه‌های انعطاف‌ناپذیر بودجه در جدول ۱۲ آمده است.

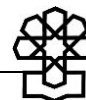
جدول ۱۱. تخمین مجموع مخارج دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ (هزار میلیارد تومان)

مجموع مصارف بودجه عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱	حداقل مجموع مصارف تبصره‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰	مجموع مخارج دولت
۱۵۰۵	۴۷۰	۱۹۷۵

جدول ۱۲. مقدار و سهم هزینه‌های انعطاف‌ناپذیر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ (هزار میلیارد تومان)

عنوان	توضیحات	مبلغ	درصد سهم از کل مخارج دولت
جبران خدمت کارکنان	فصل اول هزینه‌های دولت (لایحه بودجه ۱۴۰۱، جدول ۲)	۲۷۹	۱۴/۱
رفاه اجتماعی	فصل ششم هزینه‌های دولت (لایحه بودجه ۱۴۰۱، جدول ۲)	۳۲۹	۱۶/۷
حقوق و دستمزد سایر (نیروهای مسلح، نیروهای انتظامی و امنیتی) ^۱	(لایحه بودجه ۱۴۰۱، جدول ۷)	۲۷۰	۱۳/۷
رتبه‌بندی معلمان	(لایحه بودجه ۱۴۰۱، جدول ۹)	۲۵	۱/۳
پاداش پایان خدمت بازنشستگان	(لایحه بودجه ۱۴۰۱، جدول ۹)	۲۳	۱/۲
۱. مجموع هزینه‌های مربوط به جبران خدمت کارکنان و بازنشستگی			
بازپرداخت اصل اوراق مالی	(لایحه بودجه ۱۴۰۱، جدول ۴)	۱۲۸	۶/۵
بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات	(لایحه بودجه ۱۴۰۱، جدول ۴)	۲۱	۱/۱
سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی و خارجی	(لایحه بودجه ۱۴۰۱، جدول ۹)	۴۹	۲/۵

۱. با توجه به اینکه کل هزینه‌های مربوط به نیروهای مسلح (اعم از جبران خدمت کارکنان) ذیل فصل هزینه‌های «سایر» ذکر می‌شود، این رقم از فصل سایر هزینه‌ها استخراج و به بخش هزینه‌های مربوط به جبران خدمت کارکنان اضافه شده است. در واقع مبلغ فوق حاصل جمع مصارف عمومی دستگاه‌های اصلی نظامی، انتظامی و امنیتی طبق جدول ۷ است.



عنوان	توضیحات	مبلغ	درصد سهم از کل مخارج دولت
۲. مجموع هزینه‌های بازپرداخت بدهی			
مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها	(لایحه بودجه ۱۴۰۱، تبصره «۱۴»)	۴۷۰	۲۳/۸
یارانه‌ها و کمک‌های بلاعوض	فصول ۴ و ۵ هزینه‌های دولت (لایحه بودجه ۱۴۰۱، جدول ۲)	۲۹	۱/۵
۳. مجموع یارانه‌ها و سایر پرداخت‌های انتقالی			
مجموع هزینه‌های سه‌گانه			
		۱۰۱۹	۸۲/۲

مآخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۱ و محاسبات تحقیق.

همان‌طور که مشاهده می‌شود بیش از ۸۲ درصد کل بودجه را مصارف انعطاف‌ناپذیر تشکیل می‌دهند. البته قطعاً بخشی از ۱۸ درصد باقی‌مانده نیز ماهیتی غیرقابل اجتناب دارند و پرداخت آنها براساس قوانین متعدد موجود انجام می‌شود. همچنین سهم هزینه‌های انعطاف‌ناپذیر نسبت به لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ که حدود ۷۶ درصد بود ۶ درصد افزایش داشته است.

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 در خصوص بخش بسیار کوچکی از منابع در اختیار دولت خواهد بود.

۶. 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 پیشنهادهای در سلسله‌گزارش‌های «نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری» ارائه شده است.

۱-۶. ارتقای شفافیت و تصریح هزینه‌های پنهان

همان‌طور که اشاره شد بخش بزرگی از مصارفی که در بودجه وجود دارد، غیرشفاف و بعضاً پنهان هستند. در نتیجه 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 بالقوه از فروش ارز به نرخ بازار، فروش حامل‌های انرژی و سایر کالاهای یارانه‌ای و منابع بالقوه مالیاتی که در اثر معافیت‌های مالیاتی محقق نمی‌شوند، به صورت 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.

۶-۲. اجرای سیاست پرداخت به ذی‌نفع نهایی

به‌رغم تکلیف دستگاه‌ها در بودجه‌های سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ 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 (حتی کارکنان دولت) روشن نیست. در نتیجه 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.

۶-۳. شفاف‌سازی و مدیریت هزینه معاملات دولتی

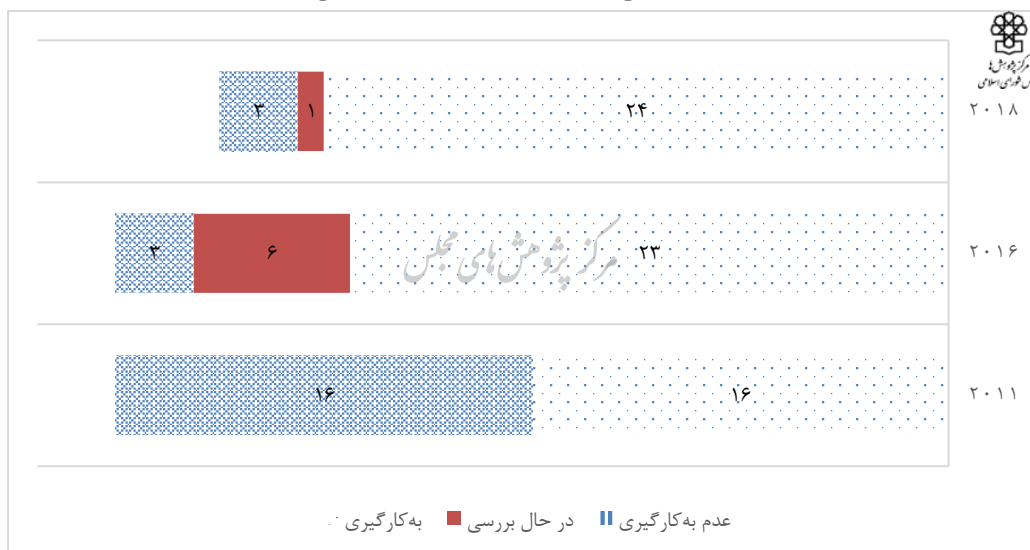
به‌منظور ایجاد شفافیت، کاهش فساد، تجمیع خریدهای دولتی، استفاده بهینه از کالا و خدمات موجود بخش عمومی و نظارت بر معاملات انجام‌شده، از سال‌ها قبل استفاده از سامانه تدارکات الکترونیکی دولت در دستور کار قرار گرفته، اما کماکان بخشی از معاملات دولت، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی خارج از سامانه مذکور 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.

۶-۴. 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 پیشنهادها و عملیاتی برای افزایش کارایی بودجه و یا کاهش مخارج غیراولویت‌دار یا بی‌اثر دستگاه‌ها بسیار دشوار است. فقدان چنین بررسی‌هایی همچنین موجب ناکارآمدی 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 کارآمدی 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^۱، بازنگری در مخارج به‌عنوان بخشی از هسته اصلی چارچوب مدیریت مالی 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).



نمودار ۱۱. به کارگیری «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 به منظور 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 در حال 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 کارآمدی 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

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.

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

۵-۶. بازنگری در صندوق پیشرفت و عدالت ایران

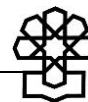
همان‌طور که در بخش تملک دارایی‌های سرمایه‌ای توضیح داده شد صندوق پیشرفت و عدالت ایران نیازمند بازنگری جدی است. مصارف این صندوق و سازوکارهای مربوطه به‌درستی تشریح نشده و دارای نقاط مبهم فراوانی است. علاوه بر این سرمایه‌گذاری برای کمک به رشد اقتصادی از طریق استقراض از صندوق توسعه، که خود اساساً وظیفه مشابهی دارد، منطقی نیست. ممکن است تبعات منفی استقراض از صندوق توسعه و سرمایه‌گذاری منابع صندوق پیشرفت در امور نه‌چندان پربازده در نهایت اثر خالص منفی بر رشد و تولید داشته باشد. البته باید توجه داشت که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ استقراض از صندوق توسعه از جمله منابع صندوق پیشرفت ذکر نشده است، اما با توجه به اینکه میزان استقراض و میزان هزینه‌کرد در صندوق پیشرفت بسیار نزدیک است می‌توان هر دو سمت منابع و مصارف صندوق پیشرفت را از این طریق تعدیل نمود.

۶-۶. سیاست‌های حمایتی در قبال حذف نرخ ارز ترجیحی

یکی از ضرورت‌های کشور برای تدوین لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ حذف ارز ترجیحی و در عوض پرداخت یارانه به مصرف‌کننده نهایی است؛ زیرا در شرایط فعلی امکان نظارت و کنترل بر نحوه تخصیص و هزینه‌کرد این ارز وجود ندارد. در این مورد چند نکته شایان توجه است. اولاً توجه به سیاست‌های حمایتی حائز اهمیت فراوانی بوده و باید یارانه‌ای به‌منظور جبران رفاه از دست رفته مردم، به‌ویژه اقشار مستضعف، تخصیص داده شود و این حمایت برای اقشار مستضعف متناسب با افزایش قیمت کالاهای اساسی افزایش یابد. ثانیاً باید مقدمات اجتماعی این تصمیم مانند اعتمادسازی برای جامعه و شفافیت تمهید گردد. ثالثاً دولت باید تمهیدات لازم برای تأمین منابع پایدار این سیاست جبرانی و حمایتی را فراهم آورد.

جمع‌بندی

لزوم مدیریت مصارف بودجه، به‌منظور کاهش کسری و در نتیجه ایجاد ثبات در اقتصاد کلان و کنترل تورم، 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 مخرب 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 در نتیجه 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 حتی 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 جدی به تولید و برهم زدن ثبات اقتصاد گشته است. با تأکید بر اصالت و 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 به دلیل 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 موقتی 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، نه تنها مانع تغذیه توسعه زیرساخت‌ها و تکمیل پروژه‌های عمرانی می‌شود، بلکه تعهدات بلندمدت و اجتناب‌ناپذیری را برای دولت در زمان تنگناهای اقتصادی ایجاد می‌کند. در نتیجه اصلاح این بستر مخرب در بخش مصارف به وسیله 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، به منظور کاهش تورم و کاستن از فشار به ضعیف‌ترین اقشار جامعه، مدیریت مصارف نیز باید در دستور کار سیاستگذاران قرار گیرد.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ میزان رشد اعتبارات هزینه‌ای کمتر از رشد اعتبارات هزینه‌ای در سال گذشته است، اما همچنان می‌توان این رشد را محدود نمود. همچنین اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای رشد قابل ملاحظه‌ای داشته است. با توجه به اینکه بخش قابل ملاحظه‌ای از تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط به صندوق رشد و پیشرفت ایران است، مطابق آنچه گفته شد این بخش از بودجه نیازمند بازنگری است. نکته قابل ملاحظه دیگر حذف نرخ ارز ترجیحی و پرداخت یارانه ریالی به مصرف‌کننده نهایی است. همان‌طور که بیان شد، ضمن استقبال از این گام مثبت باید سیاست‌های حمایتی را در دستور کار قرار داده و توجه نمود که به منظور جبران حذف نرخ ارز ترجیحی، بار مالی اضافه‌ای نسبت به آنچه در بودجه مصوب می‌شود به دولت تحمیل نگردد.

در مجموع کلیات مصارف لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ قابل قبول بوده و می‌توان با برخی تغییرات، برنامه مالی مناسبی برای سال ۱۴۰۱ تصویب نمود؛ به طوری که ضمن جلوگیری از کسری بودجه تأمین نشده و

به تبع آن بروز تورم، خدمات مناسبی توسط دولت ارائه شده و بستر رشد اقتصادی پایدار فراهم گردد.

منابع و مأخذ

۱. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۵. تحلیلی بر مصارف بودجه. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۷۲۹۴.
۲. قانون بودجه سال ۱۴۰۰.
۳. لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.
۴. لایحه بودجه سال ۱۴۰۱.