



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲):

بودجه به زبان ساده

لایحه بودجه ۱۴۰۲



پیغام
خداوند از جانب
پیغمبر اکرم

شماره مسلسل: ۱۸۷۳۸
کد موضوعی: ۲۳۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲):
بودجه به زبان ساده

نام دفتر:

مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه استانی و شهرداری‌ها و گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان:

علیرضا صدیقی، ناصر یارمحمدیان

ناظران علمی:

سید عباس پرهیزکاری

ویراستار ادبی:

پرند فیاضی

صفحه آرا:

مهدیه قمچیلی

واژه‌های کلیدی:

- بودجه به زبان ساده
- لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور
- نهادهای بودجه‌ای



دفتر مطالعات بخش عمومی

فهرست مطالب

۸	چکیده
۸	خلاصه مدیریتی
۱۰	مقدمه
۱۱	۱. بودجه چیست و به چه دردی می خورد؟ (فلسفه بودجه)
۱۳	۲. روایتی از لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
۱۳	۲-۱. ارقام و جداول کلان لایحه بودجه
۱۴	۲-۱-۱. منابع عمومی
۱۶	۲-۱-۲. مصارف عمومی
۱۹	۲-۲. طرح‌های عمرانی
۲۱	۲-۳. اعتبارات استانی
۲۳	۲-۴. احکام و تبصره‌های لایحه بودجه
۲۵	۲-۵. ترازها و کسری بودجه
۲۸	۲-۶. چشم‌بندی‌های بودجه
۳۰	۳. بودجه کاغذی - بودجه واقعی
۳۳	۴. معیار ۱۴۰۲
۳۵	۴-۱. جامعیت بودجه
۳۵	۴-۲. شفافیت بودجه
۳۵	۴-۳. برنامه‌محور بودن
۳۶	منابع و مآخذ

فهرست قاب‌ها

- ۱۲
قاب ۱. تاریخچه مختصری از بودجه در جهان و ایران
۲۸
قاب ۲. کسری بودجه فحش نیست: سیاست کسری بودجه
۲۹
قاب ۳. ناترازی‌های مُسری بودجه
۳۴
قاب ۴. نهادهای بودجه‌ای

فهرست نمودارها

- ۱۳
نمودار ۱. ارقام کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور
۱۵
نمودار ۲. ترکیب منابع عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۲ و قوانین سال‌های اخیر
۱۶
نمودار ۳. سهم استان‌ها (به جز تهران) در تأمین منابع درآمدی عمومی
۱۷
نمودار ۴. ترکیب مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۲ و قوانین سال‌های اخیر
۱۸
نمودار ۵. اعتبارات دستگاه‌های اجرایی ملی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ به چه موضوعاتی اختصاص یافته است؟
۲۰
نمودار ۶. ضریب بازگشت استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
۲۱
نمودار ۷. سرانه اعتبارات استانی در لایحه سال ۱۴۰۲
۲۳
نمودار ۸. کسری منابع و مصارف عمومی در سال‌های اخیر و لایحه بودجه ۱۴۰۲
۲۷
نمودار ۹. نسبت کسری تراز عملیاتی به مصارف عمومی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ و قوانین بودجه پیش از آن
۲۷
نمودار ۱۰. درصد تحقق اجزای منابع و مصارف عمومی در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰
۳۰
نمودار ۱۱. ترکیب عملکرد منابع و مصارف عمومی در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰
۳۲
نمودار ۱۲. تشکیل سرمایه ثابت خالص در بیست سال گذشته
۳۳

فهرست جداول

- ۱۵
جدول ۱. اقلام مهم منابع عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
- ۱۷
جدول ۲. اقلام مهم مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
- ۱۸
جدول ۳. توزیع مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
- ۱۹
جدول ۴. ارقام مهم اعتبارات متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
- ۲۲
جدول ۵. رشد اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی استانی
- ۲۴
جدول ۶. معرفی موضوعی تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
- ۲۵
جدول ۷. مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها

فهرست شکل‌ها

- ۱۱
شکل ۱. رابطه مخارج بودجه دولت با نیازهای و خواسته‌های ملت
- ۲۶
شکل ۲. بودن یا نبودن کسری بودجه، مسئله این است!
- ۳۰
شکل ۳. نمایی دیگر از بودجه و نانوشته‌های آن
- ۳۲
شکل ۴. کسری بودجه یا عدم تحقق بودجه؟



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲): بودجه به زبان ساده

[چکیده]

با نگاهی به پیشینه نگارش بودجه، می‌بینیم که از دیرباز تا کنون اصلی‌ترین کارکرد بودجه، مهار قدرت حاکمان و برقراری تعادل بین قوه اجرایی و قوه قانونگذاری کشور بوده است. همه منابع بودجه دولت، مستقیم یا غیرمستقیم از جیب ملت تأمین می‌شود؛ بنابراین در یک نظام مردم‌سالار که اجازه دخل و خرج آن باید توسط مردم یا نمایندگان آنها صادر شود. لازمه آن که بودجه بتواند این کارکرد اصلی خود را ایفا کند آن است که:

۱. جامع باشد: یعنی شامل همه منابع و مصارف دولت باشد و موضوعی در آن جا نیفتاده باشد.
۲. شفاف باشد: یعنی هم متن لایحه و قانون و هم نتیجه عملکرد مالی دولت در طول سال به‌طور شفاف، بدون پیچیدگی‌های زائد و با قابلیت مقایسه در اختیار جامعه قرار بگیرد.
۳. برنامه‌محور باشد: یعنی مشخص باشد که هر ریال، برای چه هدف یا وظیفه‌ای هزینه می‌شود و قرار است چه تأثیری بر جا بگذارد.

چنین بودجه‌ای می‌تواند بستری برای نظارت مردم و نمایندگان آنها بر عملکرد مالی دولت ایجاد کند، ارزیابی عملکرد دولت‌ها را امکانپذیر نماید و مردم را در تعیین سرنوشت خود بیش از پیش مشارکت دهد. اما بودجه‌ای که فاقد این ویژگی‌های اولیه باشد، اصطلاحاً بودجه‌ای سرکاری بوده و صرفاً وقت و انرژی دولت، مجلس، رسانه‌ها و افکار عمومی را می‌گیرد. این گزارش به ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ از این جهات می‌پردازد.

[خلاصه مدیریتی]

با نگاهی به پیشینه نگارش بودجه، می‌بینیم که از دیرباز تا کنون اصلی‌ترین کارکرد بودجه، مهار قدرت حاکمان و برقراری تعادل بین قوه اجرایی و قوه قانونگذاری کشور بوده است. همه منابع بودجه دولت، مستقیم یا غیرمستقیم از جیب ملت تأمین می‌شود؛ بنابراین در یک نظام مردم‌سالار است که اجازه دخل و خرج آن باید توسط مردم یا نمایندگان آنها صادر شود. لازمه آن که بودجه بتواند این کارکرد اصلی خود را ایفا کند آن است که:

۱. جامع باشد: یعنی شامل همه منابع و مصارف دولت باشد و موضوعی در آن جا نیفتاده باشد.
۲. شفاف باشد: یعنی هم متن لایحه و قانون و هم نتیجه عملکرد مالی دولت در طول سال به‌طور شفاف، بدون پیچیدگی‌های زائد و با قابلیت مقایسه در اختیار جامعه قرار بگیرد.
۳. برنامه‌محور باشد: یعنی مشخص باشد که هر ریال، برای چه هدف یا وظیفه‌ای هزینه می‌شود و قرار است چه تأثیری بر جا بگذارد.

چنین بودجه‌ای می‌تواند بستری برای نظارت مردم و نمایندگان آنها بر عملکرد مالی دولت ایجاد کند، ارزیابی عملکرد دولت‌ها را امکانپذیر نماید و مردم را در تعیین سرنوشت خود بیش از پیش مشارکت دهد. اما بودجه‌ای که فاقد این ویژگی‌های اولیه باشد، اصطلاحاً بودجه‌ای سرکاری بوده و صرفاً وقت و انرژی دولت، مجلس، رسانه‌ها و افکار عمومی را می‌گیرد.

لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، که اعداد و ارقام آن به تفصیل در این گزارش آمده است، زوایای پنهان و پنهان مختلفی دارد که می‌تواند اصول مطلوب فوق را خدشه‌دار نماید. از جمله این موارد می‌توان به موضوعات زیر اشاره کرد:

۱. **منابع موهومی (غیر واقعی):** برخی منابعی که در لوایح بودجه سنواتی نوشته می‌شوند، صرفاً روی کاغذ معنادار هستند و امکان تحقق آنها بعید به نظر می‌رسد. عملکرد عایدات نفتی دولت در سه سال اخیر و مقایسه آن با رؤیاهای مندرج در قوانین بودجه، این موضوع را تأیید می‌کند.
 ۲. **مصارف نانوخته:** این مصارف خود دو دسته هستند:
 - **مصارفی که مستقیم یا غیرمستقیم در بودجه نوشته شده‌اند، اما در سرجمع جداول بودجه اثری از آنها دیده نمی‌شود.** مثلاً **منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها** که در سرجمع بودجه عمومی منعکس نمی‌شود، اما عملاً یکی از مهم‌ترین محورهای تصمیم‌گیری در مجلس و دولت است. همچنین **برخی تبصره‌های بودجه**، اگرچه در خصوص اعداد و ارقام منابع و مصارف عمومی تصمیم‌گیری می‌کنند، اما انعکاسی در جداول کلان بودجه ندارند.
 - **مصارفی که به موجب تکالیف و تعهدات قانونی دولت باید پرداخت شوند، اما یا در بودجه دیده نشده‌اند و یا کمتر از مقدار واقعی برآورد شده‌اند.** **تکالیف دولت در برابر پیمانکاران طرح‌ها، تعهدات در قبال صندوق‌های بازنشستگی و سازمان تأمین اجتماعی، یارانه‌های پرداختی به مصرف‌کنندگان یا تولیدکنندگان نان یا برق همگی از جمله این مصارف هستند.**
 ۳. **عدم تخصیص:** وقتی بودجه‌ای که می‌نویسیم در ذات خود کسری داشته باشد، یا در طول سال منابع موهومی آن محقق نمی‌شود و یا مصارف آن بیش از اندازه پرداخت می‌شود. در هر صورت، برای چرخیدن چرخ مملکت، دولت ناچار می‌شود بعضی پرداخت‌ها را اولویت داده و از برخی دیگر صرف‌نظر کند. بنابراین، آنچه در بودجه نوشته و تصویب می‌شود، در عمل با این تصمیم‌گیری‌های صلاح‌دیدگی به حاشیه می‌رود.
 ۴. **مجوزهای فراقانونی:** در طول سال و با بروز مشکلات در تحقق منابع بودجه، دولت‌ها به سراغ انواع شوراها و ستادها می‌روند تا مجوز انتشار اوراق، برداشت از صندوق توسعه ملی و ... را دریافت کرده و منابع را محقق کنند. این در حالی است که مجلس، در قانون بودجه، شیوه تأمین منابع را معین کرده است و اگر بناست تغییری در آن صورت گیرد، مسیر آن باید باز هم از مجلس و از طریق ارائه لایحه متمم بودجه بگذرد.
- تعدد و تکرار موضوعات یاد شده، بستر نهادی بودجه را شدیداً تخریب کرده و موجب شده تفاوت‌های جدی میان بودجه مصوب و عملکرد مالی دولت به وجود آید. از همین رو، تنها راه برای اصلاح ساختار بودجه، بازسازی این بس‌تر نهادی از طریق تقویت سه اصل جامعیت، شفافیت و برنامه‌محوری است.

[مقدمه]

این گزارش، تصویری غیرفنی از لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور ارائه می‌کند. برای خواندن این گزارش، سواد مقدماتی مالی یا اقتصادی خاصی نیاز نیست. به‌منظور ساده‌سازی، اعداد گرد شده و برخی جزئیات و پیچیدگی‌ها نادیده گرفته شده‌اند. ارقام به هزار میلیارد تومان (همت) است. موارد اندکی پیچیده‌تر یا نه‌چندان ضروری در داخل قاب نوشته شده تا در صورت تمایل، خواندن آن به وقت دیگری موکول شود. گزارش حاضر صرفاً در پی روایت بودجه به زبان غیرفنی برای عموم است تا بتوانند با تقویت دانش بودجه‌ای خود، همراه و دنبال‌کننده بهتری برای تصمیمات وکلایشان در مجلس بوده و با درک بهتر نسبت به شرایط موجود، انتظارات خود از فرایند بودجه را تعدیل کنند. گزارش‌های فنی و موضوعی، به همراه راهکارهای اصلاحی پیشنهادی مرکز پژوهش‌ها برای بررسی نمایندگان و عموم مردم در گزارش‌های دیگر این مرکز منتشر می‌شود.

همه‌ساله در این گزارش، به‌منظور آشنایی عموم، بر یکی از وجوه بودجه تمرکز بیشتری می‌شود. برخی از محورهای برجسته شده در گزارش‌های سال‌های قبل عبارت بودند از: واقع‌نمایی در بودجه، شیوه تصمیم‌گیری در مورد درآمدهای نفتی، عمران در بودجه، شفافیت و بودجه، بودجه‌های چندگانه داخل بودجه، درآمدهای اختصاصی و متفرقه، کسری در بودجه، بودجه‌ریزی موسوم به «مبتنی بر عملکرد»، تحریم و بودجه، بودجه‌های استانی، بخش‌های اختیاری و صلاح‌دید بودجه و... در گزارش امسال ضمن تأکید بر محور اصلی گزارش سال قبل، یعنی اجتناب از کسری بودجه غیرقابل تأمین و پولی شدن آن، بر سه اصل مهم و بنیادین در بودجه‌ریزی تأکید شده است که عبارتند از: شفافیت، جامعیت و برنامه‌محوری. ادعای محوری این گزارش، که به کمک شواهد متعددی از عملکرد بودجه سال‌های اخیر پشتیبانی می‌شود، این است که بدون رعایت این سه اصل، عمده تلاش‌های دولت و به‌ویژه مجلس در تهیه، بررسی و تصویب بودجه اصطلاحاً سرکاری است.

در این گزارش، پس از ذکر نکاتی درخصوص ضرورت و فلسفه بودجه، ابتدا کلیات لایحه بودجه را مرور می‌کنیم تا بدانیم وقتی از لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ حرف می‌زنیم از چه حرف می‌زنیم. سپس تفاوت‌های بودجه‌ای را که نوشته و تصویب می‌شود، با بودجه‌ای که در عمل به اجرا در می‌آید بررسی کرده و درنهایت، با تأکید بر سه اصل فوق، راهکارهایی برای نزدیک‌تر شدن این دو بودجه (بودجه مکتوب و بودجه در عمل) پیشنهاد می‌کنیم.



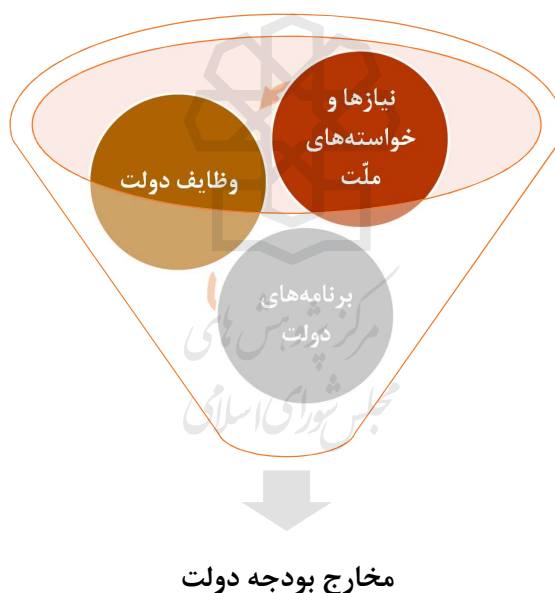
۱. بودجه چیست و به چه دردی می‌خورد؟ (فلسفه بودجه)

بودجه پیش‌بینی دولت از مخارج عمومی در یک سال مالی و نحوه تأمین این مخارج از محل منابع عمومی است. سندی که باید بر خلاف شعار و حرف و سخنرانی، با عدد و رقم نشان دهد حکومت‌ها چگونه حکمرانی می‌کنند و مردم در آن سال می‌توانند چه انتظاراتی از آنها داشته باشند. سند بودجه همچنین به‌عنوان یک میثاق عمومی نشان می‌دهد که دولت و مجلس چه برنامه‌هایی برای توسعه و بهبود امور دارند.

با نگاهی به پیشینه نگارش بودجه توسط حکومت‌ها (قالب ۱)، خواهیم دید که از دیرباز تاکنون اصلی‌ترین کارکرد بودجه، مهار قدرت حاکمان و برقراری تعادل بین قوه اجرایی و قوه قانونگذاری کشور بوده است. همه منابع بودجه دولت، مستقیم یا غیرمستقیم از جیب ملت تأمین می‌شود؛ انواع مالیات، عوارض و بهای کالا و خدمات ارائه شده توسط دولت به‌صورت مستقیم از مردم اخذ شده و سایر منابع عمومی دولت، مثل منابع حاصل از فروش یا صادرات نفت و گاز و بنزین یا فروش اموال یا شرکت‌های دولتی (که فروش سرمایه‌های ملی یا اموالی است که متعلق به همه مردم است)، یا استقراض (که تعهداتی برای دولت و ملت در آینده ایجاد می‌کند) به‌صورت غیرمستقیم از مردم تأمین می‌شود. بنابراین بدیهی است که اجازه آن باید توسط مردم یا نمایندگان آنها صادر شود.

در سمت مخارج بودجه نیز همین رابطه برقرار است؛ هزینه‌کرد منابعی که با اجازه مردم یا نمایندگان ایشان تأمین شده، باید در جهت پاسخگویی به نیازها و خواسته‌های مردم باشد. البته با توجه به محدودیت منابع، گریزی از اولویت‌بندی و برقراری تعادل میان مخارج گوناگون برای اداره و توسعه کشور نیست و این موضوع در برنامه‌های دولت و اعداد و ارقام مصارف بودجه منعکس می‌شود (شکل ۱). به همین دلیل، آگاهی شهروندان از محتوای لایحه و قانون بودجه سالانه کشور و مشارکت حداکثری افکار عمومی در تنظیم جهت‌گیری‌های کلان برنامه مالی دولت می‌تواند بسیار مهم و ضروری باشد.

شکل ۱. رابطه مخارج بودجه دولت با نیازهای و خواسته‌های ملت



با توجه به آنچه گفته شد، بودجه سندی است که در آن دولت - به‌عنوان مستخدم یا پیمانکار ملت در امر حکمرانی و اداره جامعه - از ملت یا نمایندگان ملت در مجلس اجازه می‌گیرد تا برای مأموریت‌های محول شده از سوی ملت، کجا و چقدر هزینه کند و منابع این هزینه‌ها را چگونه تأمین کند. مردم و نمایندگان آنها در حین اجرای بودجه و پس از آن، بر مطابقت عملکرد مالی دولت با مجوزهای اخذ شده در بودجه نظارت می‌کنند و دولت نیز نسبت به حسن اجرای بودجه متعهد و پاسخگوست.

به این ترتیب، اصلی‌ترین کارکرد بودجه، اعطای مجوز منابع و مصارف به دولت و ایجاد بستری برای حسابرسی عملکرد مالی دولت است. البته امروزه بودجه دولت کارکردهای دیگری نیز دارد که تحت عنوان سیاستگذاری مالی یا بودجه‌ای شناخته می‌شود. تنظیم فعالیت‌های اقتصادی و بازتوزیع درآمدها از طریق نظام مالیاتی و مقابله با شوک‌های اقتصادی از جمله این کارکردهاست. اما برای اینکه بودجه بتواند کارکرد اصلی خود را در کنار این کارکردهای مدرن ایفا کند، پیش‌نیازهایی لازم است:



● **جامعیت:** از آنجا که بودجه سند اعطای مجوز دریافت و پرداخت به دولت است، باید «جامع» باشد. یعنی اعتباراتی که در بودجه مصوب می‌شود، تمام منابع، مصارف و تعهدات دولت را در برگیرد و البته اگر به هر دلیلی در طول سال این پیش‌بینی‌ها با چارچوب مصوب فاصله گرفت، «متمم بودجه» قابل ارائه است. اگر دولت منابع خود را از طریق غیر از طرق مشخص شده در بودجه تأمین نماید (مثل برداشت از صندوق توسعه ملی) یا بخشی از تعهدات خود را در بودجه درج ننماید (مثل تکالیف قانونی دولت در قبال سازمان تأمین اجتماعی)، دیگر حساسیت بر سر مجوزهای بودجه‌ای چه منطقی دارد؟

● **شفافیت:** از آنجا که مشارکت افکار عمومی در اعطای مجوزهای بودجه به دولت اهمیت بسیاری دارد، بودجه باید تا حد ممکن عاری از پیچیدگی و شفاف باشد. این شفافیت شامل شفافیت در انتشار عمومی لایحه، اسناد پشتیبان آن، قانون مصوب و به‌ویژه عملکرد مالی دولت در طول سال و پس از آن است. تا زمانی که عملکرد بودجه با بودجه مصوب برای افکار عمومی قابل مقایسه نباشد، داوری در خصوص کیفیت عملکرد دولت و مجلس نیز به راحتی امکانپذیر نیست.

● **برنامه‌محوری:** بودجه برنامه مالی یک‌ساله دولت است اما در صورتی که این برنامه یک‌ساله مبتنی بر برنامه‌های میان‌مدت و چشم‌اندازهای بلندمدت در کشور نباشد، چشم سیاستگذار دچار نزدیک‌بینی شده و ممکن است در تصمیم‌گیری‌های خود صرفاً اهداف کوتاه‌مدت را مد نظر قرار دهد. از سوی دیگر، خروجی مصارف بودجه، صرفاً پرداخت اعتباراتی در محل‌های مشخص شده نیست؛ بلکه خروجی اصلی تحقق اهدافی است که مد نظر دولت و ملت بوده و این اعتبارات صرفاً وسیله‌ای برای دستیابی به آن اهداف است. به همین منظور، مصارف بودجه باید ذیل برنامه‌هایی مشخص و دارای شاخص‌های ارزیابی عملکرد در نظر گرفته شود. تا پس از اجرای بودجه، نسبت اعتبارات هزینه شده با اهداف محقق شده قابل ارزیابی باشد.

محور اصلی این گزارش، در کنار ارائه‌نمایی کلی از لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، توجه به این سه اصل مهم بودجه‌ریزی است که بدون وجود این سه اصل، کل وقت دستگاه‌های اجرایی و دولت در نگارش لایحه، وقت نمایندگان مجلس در بررسی و تصویب قانون بودجه، و ناظران بر اجرای بودجه در طول سال هدر شده و اصطلاحاً با بودجه‌ای سرکاری مواجه هستیم.

قاب ۱. تاریخچه مختصری از بودجه در جهان و ایران

با زوال نظامات ملوک‌الطوایفی و پیدایش حکومت‌های مشروطه، لازم شد تا پادشاهان و شاهزادگان برای تأمین مخارج خود، به جای باج و خراج سابق از مالیات استفاده کنند و به این ترتیب، مالیات‌دهندگان رفته رفته خواستار کسب اجازه پیش از اخذ مالیات شدند. البته طبیعتاً در اینجا منظور از مالیات‌دهندگان، همه شهروندان جامعه نیست؛ بلکه عمدتاً منظور اشراف و ثروتمندانی است که تلاش می‌کردند از این طریق موازنه قدرت اقتصادی و سیاسی را دنبال کنند.

حساسیت در مورد بودجه دولت، تا مدت‌ها صرفاً به بخش منابع حکومت (مالیات‌ستانی) مربوط می‌شد و نه مخارج حکومت. تا قرن‌ها، به نظر می‌رسید که پارلمان از محدود کردن مبالغی که حاکمیت اخذ می‌کند راضی است و در عین حال به او اجازه می‌داد آن طور که می‌خواهد پول خرج کند. در انگلستان، پس از آن که مناقشات قرن هفدهم با انقلاب (۱۶۸۸-۱۶۸۹) به اوج خود رسید، پارلمان نگرانی خود را از مالیات به مسئله نظارت بر مخارج تسری داد. در فرانسه، مبارزه بین سلطنت و اشراف بر سر کنترل درآمدهای مالیاتی یکی از علل انقلاب ۱۷۸۹ بود که منجر به سرنگونی هر دو گروه شد و حق تصویب مالیات‌ها در اختیار پارلمان قرار گرفت. در فرانسه نیز این موضوع تا قرن نوزدهم به طول انجامید.

در ایران، تا پیش از مشروطیت نظارت مردم بر امور دولت وجود نداشت؛ چون عواید میان دولت و سلطنت فرقی نداشت و شاه در رأس مملکت اجازه دخالت به کسی را نمیداد. در هر شهرستان کتابچه‌های بود که در آن دریافت‌ها و پرداخت‌های آن شهرستان را می‌نوشتند و مسئول آن مستوفی نامیده می‌شد و مستوفی‌ها تحت نظر مستوفی‌الممالک و یا وزیر دفتر یا وزیر مالیه بودند. بعد از مشروطیت فردی به نام مرتضی قلی‌خان هدایت صنیع الدوله (اولین رئیس مجلس شورای ملی در ایران و وزیر مالیه وقت) در سال ۱۲۸۹ شمسی با تقلید از قوانین فرانسه، بودجه‌نویسی دولتی را به ایران آورد. اما پیش از ارائه آن به مجلس مورد سوء‌قصد قرار گرفت و وزیر بعدی با نام او بودجه را به مجلس دوم تقدیم کرد. در مقدمه نخستین بودجه ایران صنیع الدوله چنین نوشته است: «پوشیده نیست که مالیه مملکت به منزله خون است در بدن، همچنان که فساد خون اسباب بروز مرض می‌شود، اغتشاش امر مالیه هم باعث اختلال امور ملک است. متأسفانه دولت ایران سال‌هاست گرفتار این اختلال و مرض مالی است...».



مرتضی قلی‌خان هدایت

[۲. روایتی از لایحه بودجه سال ۱۴۰۲]

این بخش از گزارش، صرفاً توصیف و روایتی از لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور است که توسط دولت سیزدهم به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است؛ البته در راستای بیان بودجه «به زبان ساده»:

- تلاش شده تا از ذکر برخی جزئیات فنی صرفنظر شود و به همین دلیل برخی ساده‌سازی‌ها در این روایت انجام شده تا روان‌تر و قابل‌فهم‌تر باشد.
- ارقام گرد شده و معمولاً به میلیارد تومان یا هزار میلیارد تومان (همت) ذکر شده‌اند.
- برای درک بهتر مخاطب عام از ویژگی‌های مهم لایحه، برخی دسته‌بندی‌های رسمی در ساختار لایحه در این گزارش رعایت نمی‌شوند یا دسته‌بندی‌های جدیدی تعریف شده است که به‌زعم ما می‌تواند درک بهتری از لایحه در مخاطب غیر تخصصی ایجاد کند.

۲-۱. ارقام و جداول کلان لایحه بودجه

بودجه در تمام کشورها با جداول مختلف و اعداد و ارقام آن شناخته می‌شود و در ایران نیز بخش مهمی از بودجه را ارقام و جداول تشکیل می‌دهند. اگرچه بخش ابتدایی لایحه، یعنی احکام بودجه‌ای که در قالب تبصره‌های ۲۰ گانه ذکر شده است اهمیت ویژه‌ای یافته و وقت مفصلی را نیز از مجلس می‌گیرد. در ادامه به مرور اعداد و ارقامی می‌پردازیم که در جداول کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ آمده است؛ اما پیش از آغاز، لازم است به یک هشدار مهم توجه کنید:

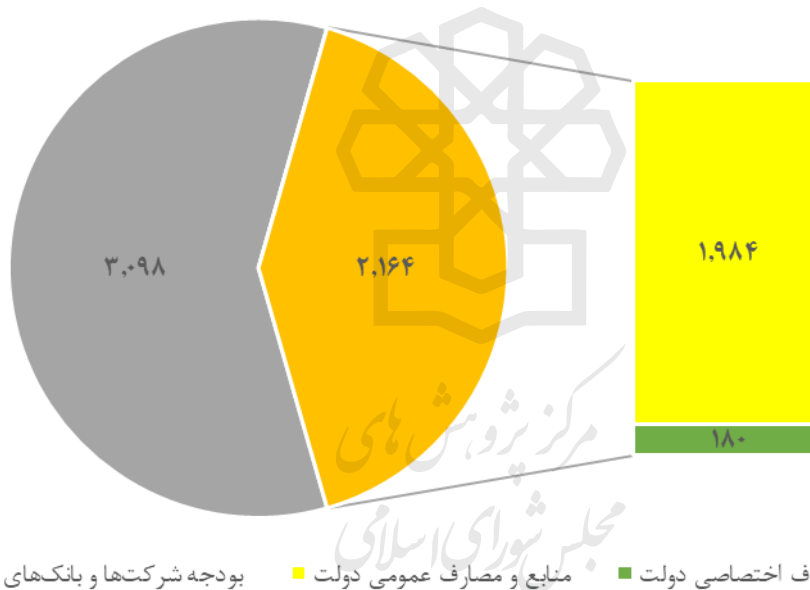
هشدار!

آنچه در این بخش می‌خوانید صرفاً مروری بر ارقام نوشته شده در جداول کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور است که گاهی با ارقام نوشته شده در قوانین بودجه سال‌های گذشته مقایسه شده است. ارتباط ارقام نوشته شده با آنچه در عمل اتفاق می‌افتد می‌تواند بسیار محل مناقشه باشد؛ تحلیل‌های مبتنی بر این ارقام نیز باید با توجه به این موضوع صورت گیرد. توضیحات تکمیلی در خصوص این هشدار در بخش‌های بعدی این گزارش ارائه شده است.



رقم بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، برابر با ۵۲۶۲ هزار میلیارد تومان است. بودجه به دو بخش بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی تقسیم می‌شود. از این رقم، ۲۱۶۴ هزار میلیارد تومان بودجه عمومی و بقیه معادل ۳۰۹۸ هزار میلیارد تومان، بودجه شرکت‌ها و بانک‌های دولتی است.

نمودار ۱. ارقام کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (هزار میلیارد تومان)



مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

اگرچه براساس نمودار بالا، بودجه شرکت‌ها و بانک‌های دولتی بیش از نیمی از بودجه کل کشور را تشکیل داده است، اما در واقع بودجه عمومی آن چیزی است که از آن به عنوان «بودجه» یاد می‌کنیم؛ یعنی دخل دولت (مالیات‌ها و منابع نفتی و...) و خرج دولت و دستگاه‌های دولتی و ادارات (شامل حقوق و دستمزد کارکنان دولت، مخارج عمرانی و...) بودجه شرکت‌های دولتی به دلایل مختلف فنی، حقوقی و اجرایی و البته نیاز به فرصت کافی، در مجلس به طور کامل بررسی نمی‌شود. هر چند، قاعدتاً به دلیل آنکه این شرکت‌ها سرمایه عمومی هستند، از بابت حقوق مردم و نمایندگان مردم در مجلس باید دخل و خرج و کارایی آنها و میزان ورودی آنها به بودجه عمومی (برای بهبود منابع دولت) یا دریافتی‌شان از بودجه عمومی (در هنگام زیان ده بودن) بررسی شود. بخش عمده‌ای از مصارف بودجه شرکت‌های دولتی مربوط به خرید مواد اولیه و بخش زیادی از درآمد آنها نیز ناشی از فروش کالا و خدمات نهایی است (برای مثال پالایش نفت آبادان با ۲۹۱ هزار میلیارد تومان هزینه بیشترین هزینه را در بین شرکت‌های دولتی دارد)، از منابع داخلی آنها تأمین می‌شود که با پیشنهاد هیئت‌های مدیره در مجامع عمومی یا شوراها عالی مربوط تصویب می‌شود و جهت درج در لایحه بودجه به سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال می‌شود. با توجه به ماهیت متفاوت بودجه شرکت‌ها و جزئیات فنی و تخصصی بسیار در بررسی بودجه آنها، در این گزارش نیز از پرداختن به این بخش مهم از بودجه صرف نظر کرده و به عبارت دیگر، در پی ارائه بودجه «عمومی» دولت به زبان ساده هستیم.

بودجه عمومی دولت نیز خود به دو جزء قابل تقسیم است:

۱. **منابع و مصارف عمومی:** منابع عمومی که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ برابر با ۱۹۸۴ همت پیش‌بینی شده است، منابعی هستند که همگی به حساب‌های دولت در خزانه واریز شده، در آن جمع شده و سپس بین مصارف عمومی مختلف تقسیم می‌شود. مدیریت این تقسیم (یا به تعبیر دقیق‌تر «تخصیص») با سازمان برنامه و بودجه کشور است.
۲. **منابع و مصارف اختصاصی:** منابع اختصاصی که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ برابر با ۱۸۰ همت پیش‌بینی شده است، منابعی هستند که محل مصرفشان، همان دستگاه ایجادکننده درآمد است (مانند درآمد بیمارستان‌ها یا دانشگاه‌ها). بیش از نیمی از منابع اختصاصی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ برای بیمارستان‌ها و دانشگاه‌های علوم پزشکی زیرمجموعه وزارت بهداشت پیش‌بینی شده است. اما آنچه معمولاً به عنوان حوزه اختیار و ابتکار دولت و مجلس شناخته می‌شود، **منابع و مصارف عمومی** است؛ بنابراین، متعارف است که تحلیل‌های بودجه‌ای، در مورد منابع و مصارف عمومی و اجزای تشکیل‌دهنده آن انجام می‌شود. ما نیز در ادامه گزارش بر این بخش متمرکز خواهیم شد.

۱-۱-۲. منابع عمومی

در یک تقسیم‌بندی کلی، منابع عمومی دولت از سه محل تأمین می‌شود:

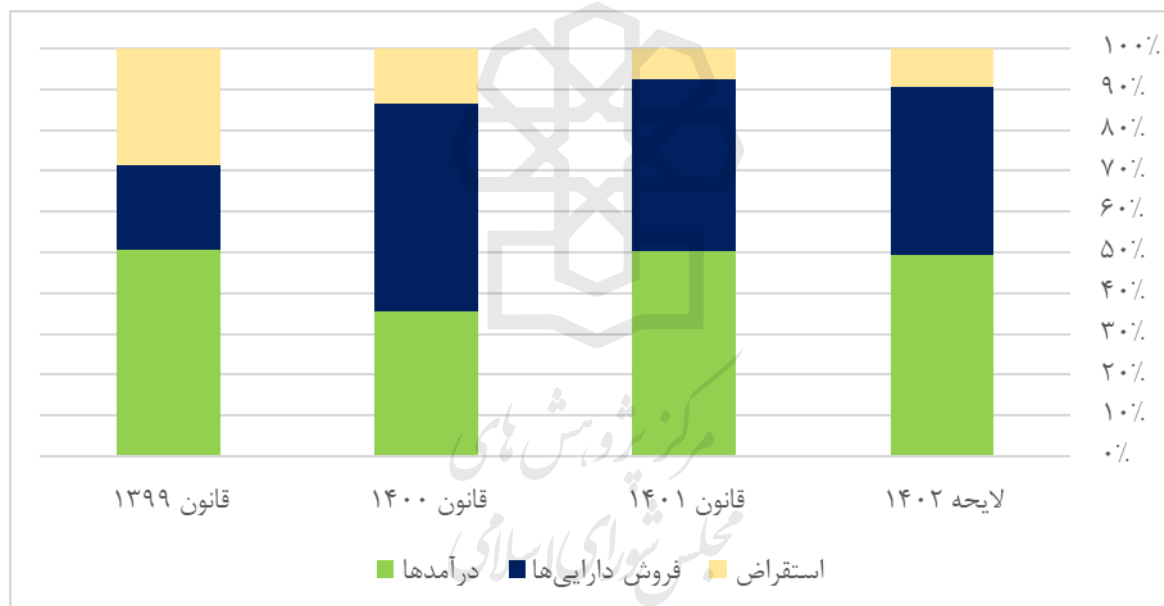
۱. **درآمدها:** شامل مالیات‌ها و درآمدهای غیرمالیاتی (مثل جرائم و خسارات، سود شرکت‌های دولتی، درآمد فروش کالا و خدمات دولتی و...)
۲. **فروش دارایی‌ها:** شامل منابع حاصل از صادرات نفت و گاز، واگذاری شرکت‌های دولتی یا پروژه‌های عمرانی نیمه‌تمام، فروش اموال یا زمین‌های دولتی و ...
۳. **استقراض:** در قالب انتشار اوراق مالی، دریافت انواع وام‌ها و ...

نمودار ۲ ترکیب منابع عمومی را در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نمایش می‌دهد و آن را با ترکیب منابع در قوانین بودجه سال‌های اخیر مقایسه می‌کند. همان‌طور که مشاهده می‌شود، چنین پیش‌بینی شده است که در سال آتی، حدود نیمی از منابع عمومی بودجه از طریق درآمدها و نیم دیگر به اتکالی فروش دارایی‌ها و سرمایه‌ها (عمدتاً صادرات نفت و گاز و میعانات) و استقراض تأمین شود که از این حیث تفاوت چندانی با قانون بودجه سال ۱۴۰۱ ندارد.

خوب است بر این نکته تأکید کنیم که در اصطلاح بودجه‌ای، دریافت‌ها از محل فروش نفت، واگذاری شرکت‌ها یا فروش زمین‌های دولتی به دلیل آنکه از محل فروش سرمایه‌ها یا دارایی‌های ملی تأمین می‌شود، درآمد محسوب نمی‌شوند. دلیل آن هم مشخص است: وقتی شما برای گذران امور خانواده، بخشی از سرمایه خود را بفروشید، نمی‌گویید درآمد کسب کردم. همچنین، فروش اوراق قرضه یا گرفتن وام از بانک نیز آشکارا درآمد به حساب نمی‌آید. در اصطلاح بودجه‌ای، فروش دارایی‌ها و سرمایه‌ها را **واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای** و انتشار اوراق قرضه و ایجاد بدهی را **واگذاری دارایی‌های مالی** می‌نامند.^۱ در هر صورت، برای شهروندان یک جامعه اهمیت دارد که منابع بودجه دولت قرار است چگونه و از چه محلی تأمین شود. جدول ۱، فهرستی از مهم‌ترین عناوین منابع عمومی را ارائه نموده و ارقام لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ را با قانون بودجه سال ۱۴۰۱ مقایسه کرده است.

۱. در دسته‌بندی منابع بودجه، واگذاری سهام دولت (یک دارایی مالی) در شرکت‌های دولتی را در گروه واگذاری دارایی‌های مالی طبقه‌بندی می‌کنند. با این حال، در این گزارش این منابع ذیل «فروش دارایی‌ها» طبقه‌بندی شده است که برای مخاطب عام ملموس‌تر باشد.

نمودار ۲. ترکیب منابع عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۲ و قوانین سال‌های اخیر



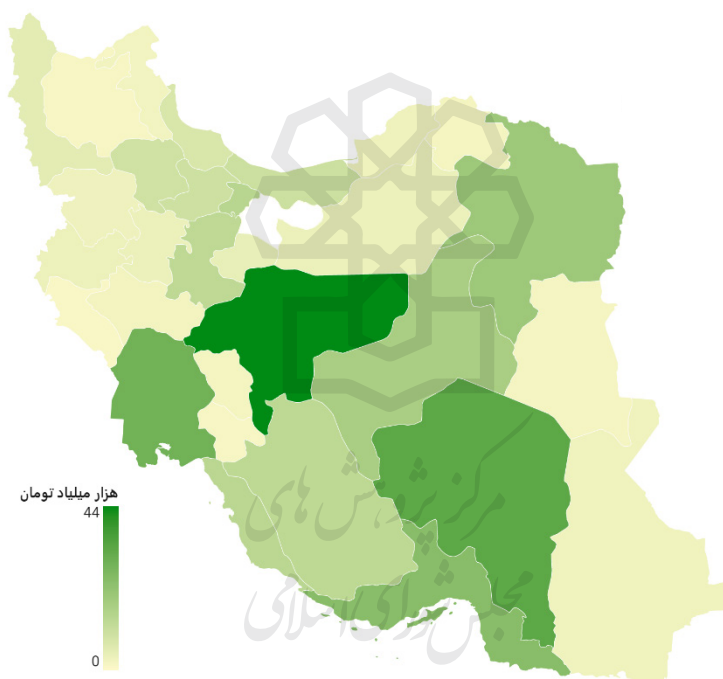
منبع: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور و قوانین بودجه ۱۳۹۹-۱۴۰۱.

جدول ۱. اقسام مهم منابع عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

عنوان	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)	درصد افزایش نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱
منابع عمومی	۱۹۸۴	٪۴۲
۱- درآمدها	۹۷۸	٪۴۰
۱-۱- درآمدهای مالیاتی	۸۲۶	٪۴۷
۱-۱-۱- مالیات شرکت‌ها	۲۹۴	٪۱۲۰
۱-۱-۲- مالیات دستمزد کارکنان دولتی	۳۱	٪۲۶
۱-۱-۳- مالیات دستمزد کارکنان بخش خصوصی	۳۹	٪۶۸
۱-۱-۴- مالیات مشاغل و اصناف	۴۱	٪۲۲
۱-۱-۵- سایر مالیات‌های بر درآمد	۱۰	٪۲۳۷
۱-۱-۶- مالیات بر ثروت	۳۷	٪۳۶
۱-۱-۷- مالیات بر واردات (گمرک)	۱۲۶	٪۱۸
۱-۱-۸- مالیات بر کالاها و خدمات (عمدتاً ارزش افزوده)	۲۴۸	٪۱۹
۱-۲- درآمدهای غیرمالیاتی	۱۵۲	٪۱۰
۲- فروش دارایی‌های و سرمایه‌ها	۸۱۸	٪۳۹
۲-۱- منابع حاصل از نفت، گاز و میعانات گازی	۶۰۴	٪۲۵
۲-۲- منابع حاصل از فروش اموال دولت	۱۰۸	٪۲۳۰
۲-۳- منابع حاصل از فروش شرکت‌های دولتی	۱۰۶	٪۴۹
۳- استقراض (عمدتاً انتشار اوراق قرضه)	۱۸۸	٪۷۸

حدود یک سوم از منابع عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، منابع استانی است. در اینجا ذکر این نکته ضرورت دارد که منظور از منابع استانی، درآمدهایی است که توسط دستگاه‌های اجرایی استانی (عمدتاً ادارات کل استانی سازمان امور مالیاتی کشور) تأمین می‌شوند و متولی ملی ندارند. به این ترتیب، اگرچه هر یک از منابع عمومی کشور بالاخره در یک یا چند استان محقق می‌شوند، اما در اینجا صرفاً از منابعی صحبت می‌کنیم که متولی استانی دارند. به همین دلیل، سرفصل‌های فروش دارایی‌ها و سرمایه‌ها و استقراض را که متولی ملی دارند، در اینجا کنار گذاشته‌ایم. درآمدهای استانی از مبلغ ۴۳۲ همت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به ۶۲۳ همت افزایش داشته است، یعنی رشد ۴۴ درصدی. عمده افزایش منابع استانی ناشی از پیش‌بینی رشد بالای انواع درآمدهای مالیاتی است. براساس محاسبات انجام شده، بیش از ۷۰ درصد از این منابع توسط ۵ استان تهران، اصفهان، کرمان، خوزستان و هرمزگان تأمین می‌شود. سهم استان تهران از درآمدهای استانی به تنهایی حدود ۵۰ درصد می‌باشد. نمودار ۳، سهم هر یک از استان‌های کشور (بجز استان تهران) را در تأمین این منابع عمومی نمایش می‌دهد.

نمودار ۳. سهم استان‌ها (بجز تهران) در تأمین منابع درآمدی عمومی



مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (جدول ۱۰-الف).

۱-۲. مصارف عمومی

حال برای آنکه بفهمیم منابع یاد شده قرار است در سال ۱۴۰۲، براساس لایحه پیشنهادی دولت، چگونه هزینه شوند، لازم است به بررسی مصارف عمومی دولت بپردازیم. مصارف عمومی نیز در یک دسته‌بندی کلی به سه بخش قابل تقسیم است:

۱. **هزینه‌های مصرفی (جاری):** شامل حقوق و دستمزد کارکنان و مستمری‌بگیران دولت، هزینه‌های مصرفی ادارات دولتی و ...

۲. **مصارف سرمایه‌گذاری (عمرانی):** شامل تأمین تجهیزات، ماشین‌آلات، ساختمان‌ها و همچنین اجرای طرح‌های عمرانی دولتی.

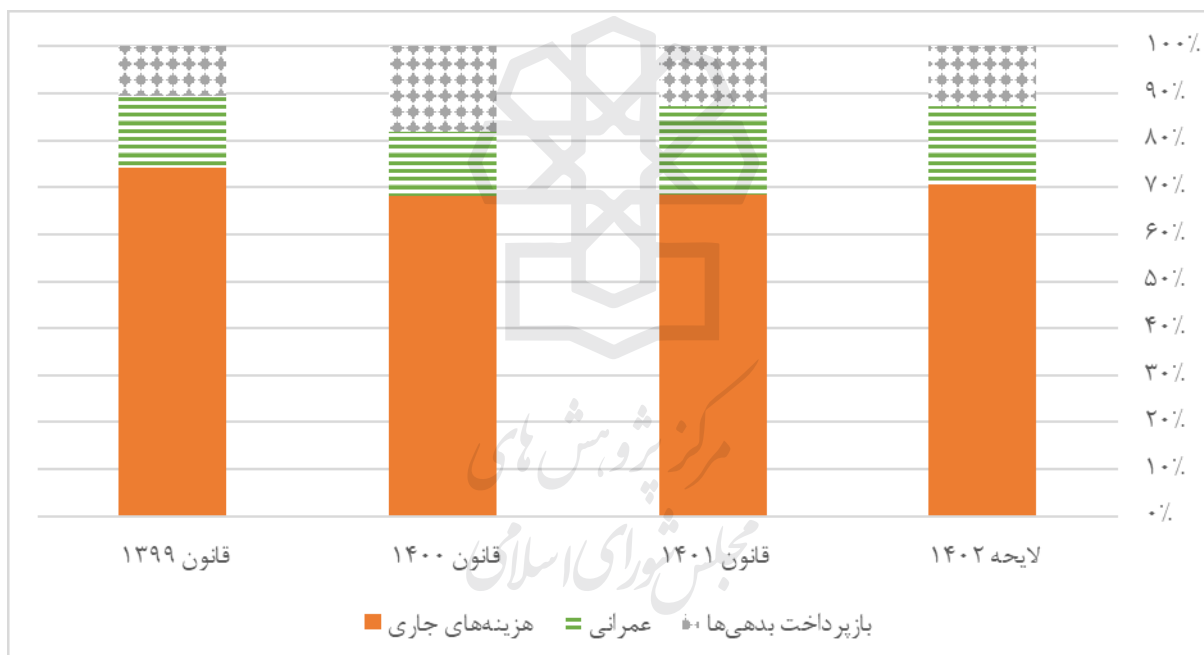
۳. **بازپرداخت بدهی‌ها:** شامل بازپرداخت اصل و سود اوراق قرضه^۱ وام‌ها و سایر بدهی‌های دولت.

در ادبیات بودجه‌ای، مبالغی که صرف ایجاد یک دارایی سرمایه‌ای جدید می‌شوند (اعتبارات عمرانی)، هزینه طبقه‌بندی نمی‌شوند و به آنها **تملک دارایی سرمایه‌ای** گفته می‌شود، زیرا پولی که خرج شده برای به تملک درآوردن یا ایجاد یک دارایی سرمایه‌ای برای کشور صرف می‌شود. از بازپرداخت بدهی و دیون (مثلاً بازپرداخت اوراق و وام‌ها) نیز به **تملک دارایی مالی** یاد می‌شود، زیرا دولت با دادن مبالغی به کسانی که از آنها قرض کرده است و تسویه بدهی‌های خود، دارایی‌های مالی در دست افراد - مانند اوراق قرضه - را از دست آنها جمع‌آوری می‌کند.

۱. در دسته‌بندی مصارف بودجه، پرداخت سود اوراق دولتی در گروه هزینه‌ها (جاری) جای می‌گیرد؛ با این حال، در این گزارش این مصارف ذیل عنوان «بازپرداخت بدهی‌ها» قرار گرفته است تا تصویر ساده‌تری از موضوع در ذهن مخاطب شکل گیرد.

نمودار ۴ ترکیب مصارف عمومی را در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نمایش می‌دهد و آن را با ترکیب مصارف در قوانین بودجه سال‌های اخیر مقایسه می‌کند. همان‌طور که مشاهده می‌شود، بخش قابل توجهی (حدود ۷۰ درصد) از مصارف عمومی به هزینه‌های جاری اختصاص یافته و سهم اعتبارات عمرانی از کل مصارف کمتر از ۱۷٪ است.

نمودار ۴. ترکیب مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۲ و قوانین سال‌های اخیر



مآخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور و قوانین بودجه ۱۳۹۹-۱۴۰۱.

جدول ۲، فهرستی از مهم‌ترین عناوین مصارف عمومی را ارائه نموده و ارقام لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ را با قانون بودجه سال ۱۴۰۱ مقایسه کرده است.

جدول ۲. اقلام مهم مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

عنوان	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)	درصد افزایش نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱
مصارف عمومی	۱۹۸۴	۴۲٪
۱. هزینه‌های جاری	۱۴۰۲	۴۷٪
۱-۱. حقوق و دستمزد کارکنان دولت	۴۰۵	۳۵٪
۱-۲. بازنشستگان و بخش دیگری از حقوق و دستمزد	۵۸۶	۸۰٪
۱-۳. استفاده از کالا و خدمات (مثل اجاره برخی ساختمان‌های دولتی، هزینه آب، برق و گاز ادارات و ...)	۸۲	۲۴٪
۱-۴. یارانه و کمک‌های بلاعوض		
* توجه: یارانه نقدی معروف، یارانه نان و دارو صرفاً در تبصره (۱۱۴) لایحه بودجه منعکس شده و با منابع و مصارف بودجه جمع نشده است. در واقع عددی در حدود یک‌سوم منابع و مصارف عمومی در یکی از تبصره‌های بودجه ذکر می‌شود، اما در جمع منابع و مصارف بودجه لحاظ نمی‌شود!	۴۵	-۲٪
۱-۵. سایر هزینه‌ها (شامل حقوق و دستمزد نهادهای دفاعی و امنیتی)	۲۸۴	۳۰٪
۲. اعتبارات عمرانی	۳۲۸	۲۶٪
۳. بازپرداخت بدهی‌ها (اصل و سود)	۲۵۴	۴۲٪

مآخذ: همان.



معمولاً در روزهای پس از انتشار لوایح بودجه سالیانه، تمرکز اخبار بیشتر بر سمت مصارف عمومی بودجه است، و نحوه توزیع اعتبارات در بین مصارف مختلف، از اهمیت ویژه‌ای در افکار عمومی برخوردار است (اگرچه از نظر تاریخی، بودجه ابتدا به عنوان ابزاری برای مهار قدرت مالیات‌ستانی حکومت‌ها به‌شمار می‌رفته است. رک قاب ۱). جدول ۳ یک دسته‌بندی دیگر از مصارف عمومی را ارائه می‌نماید.

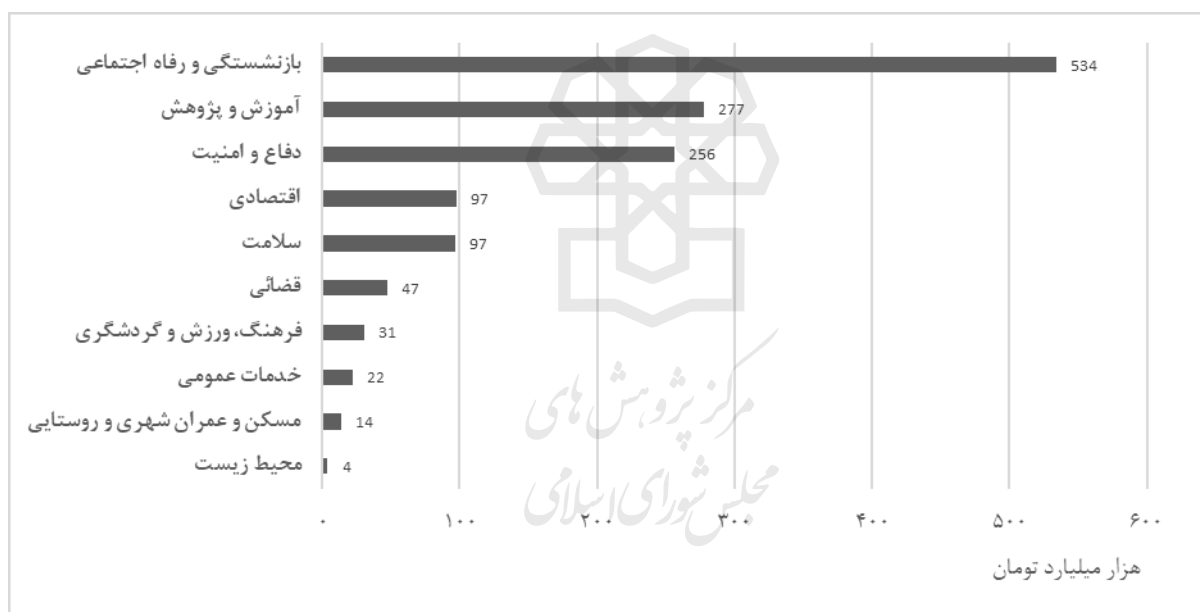
جدول ۳. توزیع مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

عنوان	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)	درصد افزایش نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱
اعتبارات دستگاه‌های اجرایی (ملی)	۱۳۸۰	۵۴
- اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی	۱۲۴۴	۵۹
- اعتبارات سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی	۱۳۶	۲۱
اعتبارات استانی	۱۲۲	۲۴
- اعتبارات هزینه‌ای استانی	۳۷	۳۲
- اعتبارات سرمایه‌ای استانی	۸۵	۲۰
اعتبارات متفرقه	۲۶۳	۳
- اعتبارات هزینه‌ای متفرقه (بجز هزینه سود اوراق)	۱۲۱	-۱۷
- اعتبارات سرمایه‌ای متفرقه	۱۴۲	۳۰

مآخذ: همان.

بررسی جزئیات بودجه دستگاه‌های اجرایی ملی از حوصله این گزارش خارج است و در گزارشی مستقل با عنوان «بودجه دستگاه‌های اجرایی» به‌طور ویژه به آن پرداخته خواهد شد؛ با وجود این، در نمودار ۵ دسته‌بندی موضوعی (براساس امور و فصول) اعتبارات دستگاه‌های اجرایی ملی آمده است.

نمودار ۵. اعتبارات دستگاه‌های اجرایی ملی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به چه موضوعاتی اختصاص یافته است؟



مآخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (جدول ۶).

شایان توجه است که اگر چه دسته‌بندی فوق یک دسته‌بندی رسمی در بودجه سال‌های مختلف است، اما محدوده آن صرفاً شامل اعتبارات بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی است و ردیف‌های متفرقه، اعتبارات استانی و البته اعتبارات خارج از سقف بودجه را شامل نمی‌شود. بنابراین نمی‌توان دقیقاً چنین ادعا کرد که به موجب لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، قرار است مثلاً حدود ۱۴ هزار میلیارد تومان در حوزه مسکن و عمران شهری و روستایی یا مثلاً ۲۵۶ هزار میلیارد تومان در بخش دفاع و امنیت هزینه شود.

بخش مهمی از اعتبارات بودجه (شامل ۱۵ درصد از اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی) در ردیف‌های مربوط به اعتبارات متفرقه ذکر می‌شوند. ردیف‌های متفرقه اعتباراتی را شامل می‌شوند که یا به دلیل داشتن چندین دستگاه متولی (اعتبارات مشترک بین چند دستگاه) و یا به دلیل ماهیت پروژه‌ای و موقتی جدا از ردیف‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی لحاظ می‌شوند. با وجود این، این اعتبارات در حقیقت مکمل اعتبارات دستگاه‌های اجرایی هستند و برای درک دقیق‌تر نحوه توزیع موضوعی مصارف عمومی، لازم است به آنها نیز توجه شود. جدول ۴، مهم‌ترین اقلام اعتبارات متفرقه را در بردارد.

جدول ۴. ارقام مهم اعتبارات متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)

اعتبار پیش‌بینی شده	عنوان
۳۵	اعتبارات اجرای پزشک خانواده و نظام ارجاع
۳۲	پاداش پایان خدمت بازنشستگان
۳۱	اعتبارات موضوع بند «الف» تبصره (۱۸) - اشتغال و محرومیت‌زدایی
۳۰	صندوق ملی مسکن و اجرای قانون جهش تولید مسکن
۲۱	تأمین آب، آبرسانی اضطراری به شهرها و روستاها و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام مهار و تأمین آب شرب کشور

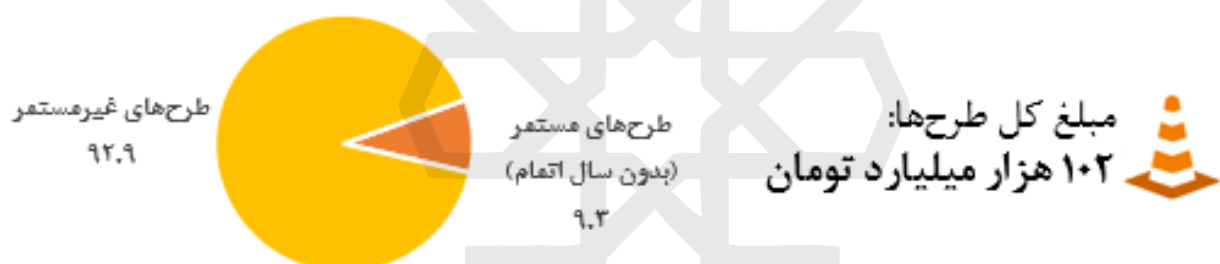
مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (جدول ۹).

۲-۲. طرح‌های عمرانی

بخش عمده اعتبارات سرمایه‌ای (عمرانی) دستگاه‌های اجرایی ملی در قالب طرح‌هایی پیش‌بینی می‌شود که برخی جزئیات آن‌ها از جمله سال شروع طرح، سال اتمام (پیش‌بینی)، اعتبارات تخصیص یافته و اعتبارات لازم در سال‌های بعد تا زمان اتمام در پیوست ۱ لوائح و قوانین بودجه سنواتی درج می‌شود. برخی از این طرح‌ها که عموماً به تعمیر، تجهیز و خرید ماشین‌آلات دستگاه‌های اجرایی اختصاص دارد، به صورت مستمر و بدون سال اتمام درج می‌شوند. نمودار ۶، مروری است از برخی ویژگی‌های این طرح‌ها.



نمودار ۶. طرح‌های عمرانی مندرج در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲



- ۶۱ سال: ساختمان شبکه آبیاری و زهکشی سفیدرود و فومنات
- ۵۷ سال: مرمت و بازسازی اساسی شبکه آبیاری و زهکشی مغان
- ۵۲ سال: آبرسانی به رشت، انزلی، خمام و شفت
- ۵۰ سال: ساختمان شبکه آبیاری و زهکشی درودزن

برخی از
قدیمی‌ترین
طرح‌ها:

مأخذ: پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

از نکات جالب توجه نمودار فوق، قدمت بالای طرح‌ها و برخی طرح‌های قدیمی است. به عنوان مثال، طرح «ساختمان شبکه آبیاری و زهکشی سفیدرود و فومنات» به عنوان قدیمی‌ترین طرح عمرانی پیوست شماره ۱ لایحه بودجه ۱۴۰۲، حدوداً ۷ سال از وزیر محترم نیرو بزرگتر است!

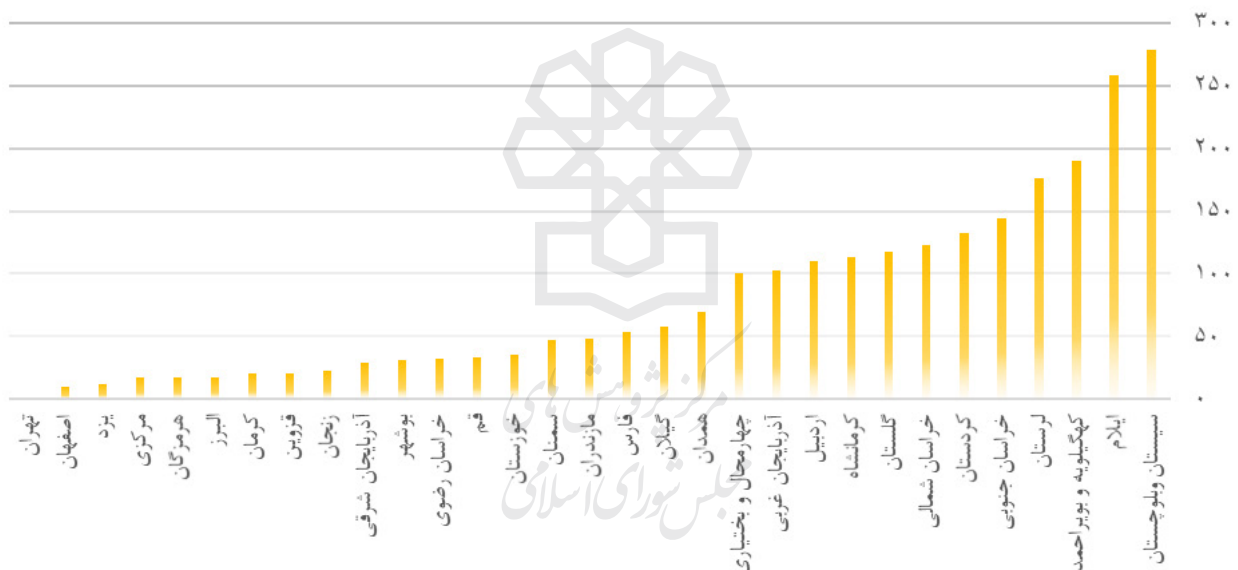
۳-۲. اعتبارات استانی

حدود ۶ درصد اعتبارات بودجه (معادل ۱۲۲ همت)، استانی است. این رقم به این معنا نیست که بقیه بودجه مربوط به استان تهران است. بلکه به این معناست که این قسمت از بودجه در اختیار شورای برنامه ریزی توسعه استان (شورایی متشکل از استاندار و معاون برنامه ریزی وی و رؤسای ادارات کل استان ها و ...) قرار می گیرد و توسط این شورا درباره آن تصمیم گیری می شود. در واقع معیار تفکیک بودجه به سطح ملی و استانی، مرجع تصمیم گیری در خصوص هزینه کرد این مخارج است و باید توجه داشت که بخش قابل توجهی از بودجه غیر استانی هم که به صورت متمرکز (یعنی توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزرا) در خصوص آن تصمیم گرفته می شود، در استان ها هزینه می شود.

در شرایطی که مجموع منابع و مصارف عمومی بیش از ۴۰ درصد افزایش یافته است، اعتبارات استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ افزایش ۲۴ درصدی داشته است و سهم آن از کل بودجه با کاهش قابل توجهی همراه بوده است که شاید بتوان از آن افزایش تمرکز مالی را نتیجه گرفت. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت مجموع اعتبارات استان ها (جاری و عمرانی) به درآمدهای استانی (که اصطلاحاً ضریب بازگشت منابع نامیده می شود) ۲۰ درصد است. یعنی نزدیک ۸۰ درصد از درآمدهای استانی در اختیار استان ها نیست و به طور ملی درباره آن تصمیم گیری می شود. ضریب بازگشت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ برابر ۲۳ درصد بوده است.

ضریب بازگشت منابع برای ۱۲ استان سیستان و بلوچستان، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، لرستان، خراسان جنوبی، کردستان، خراسان شمالی، گلستان، کرمانشاه، اردبیل و آذربایجان غربی بیش از ۱۰۰ بوده که به معنای برخورداری بیش از ۱۰۰ درصدی استان از درآمدها در این استان ها است. این نسبت برای سایر استان ها کمتر از ۱۰۰ است. مقدار این ضریب را برای استان های مختلف در نمودار زیر ملاحظه می کنید.

نمودار ۷. ضریب بازگشت منابع استانی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲



مأخذ: محاسبات تحقیق براساس ارقام لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

رشد اعتبارات هزینه ای استانی به طور متوسط برای استان ها حدود ۳۲ درصد بوده است. این نرخ برای برخی استان ها بیشتر و برای برخی استان ها کمتر بوده است. بیشترین رشد مربوط به استان البرز با ۴۴ درصد رشد بوده است کمترین رشد نیز مربوط به استان آذربایجان غربی با ۲۶ درصد است. مجموع اعتبارات عمرانی استانی ۲۰ درصد رشد داشته است که در این بین استان بوشهر با ۴۴ درصد رشد بیشترین رشد را داشته است و اعتبارات عمرانی استان تهران نیز ۴ درصد کاهش یافته است.



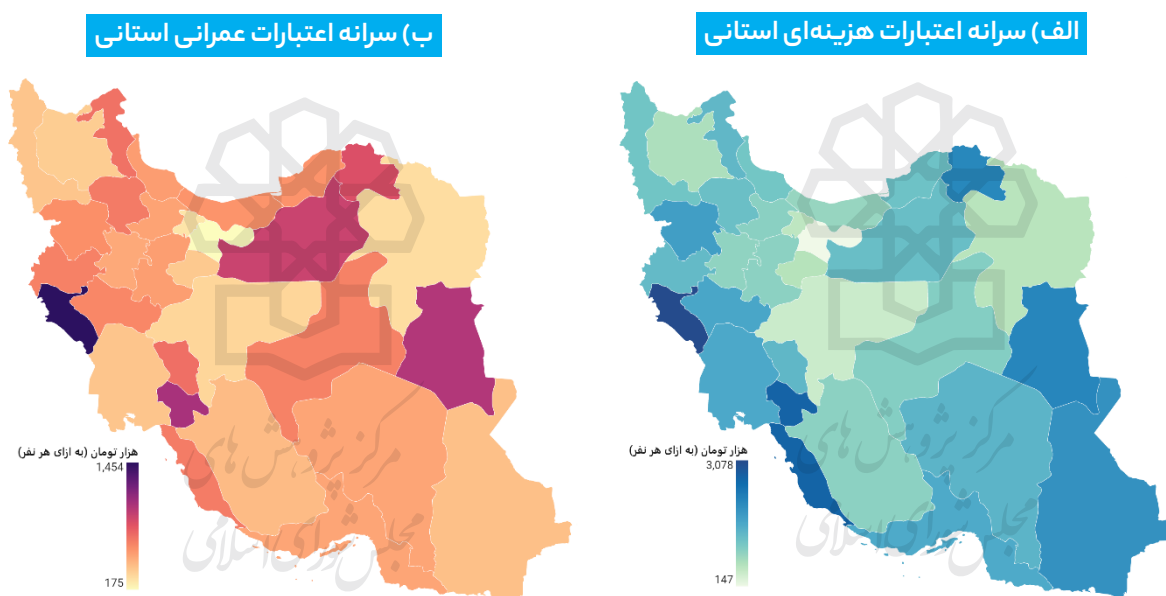
جدول ۵. رشد اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی استانی (درصد)

رشد اعتبارات عمرانی استانی (درصد)	استان	رشد اعتبارات هزینه‌ای استانی (درصد)	استان
۴۴	بوشهر	۴۴	البرز
۳۵	خوزستان	۴۱	خراسان شمالی
۳۴	البرز	۴۰	کهگیلویه و بویراحمد
۳۳	کهگیلویه و بویراحمد	۳۹	کرمان
۲۸	ایلام	۳۸	سیستان و بلوچستان
۲۶	خراسان جنوبی	۳۷	فارس
۲۱	فارس	۳۶	مرکزی
۲۱	زنجان	۳۵	زنجان
۲۰	سیستان و بلوچستان	۳۵	قزوین
۲۰	خراسان رضوی	۳۵	قم
۲۰	کردستان	۳۵	کرمانشاه
۲۰	هرمزگان	۳۵	یزد
۲۰	قم	۳۴	خراسان جنوبی
۱۹	آذربایجان غربی	۳۴	سمنان
۱۸	سمنان	۳۳	خراسان رضوی
۱۸	کرمان	۳۳	چهارمحال و بختیاری
۱۸	گلستان	۳۳	ایلام
۱۸	چهارمحال و بختیاری	۳۳	گلستان
۱۸	مازندران	۳۲	گیلان
۱۷	خراسان شمالی	۳۲	مازندران
۱۷	قزوین	۳۲	لرستان
۱۷	لرستان	۳۲	بوشهر
۱۶	گیلان	۳۱	تهران
۱۶	کرمانشاه	۳۰	کردستان
۱۵	اردبیل	۳۰	همدان
۱۵	مرکزی	۳۰	اصفهان
۱۴	همدان	۳۰	هرمزگان
۱۳	یزد	۲۹	اردبیل
۱۲	اصفهان	۲۹	خوزستان
۱۱	آذربایجان شرقی	۲۷	آذربایجان شرقی
-۴	تهران	۲۶	آذربایجان غربی
۲۰	کشور	۳۲	کشور

مآخذ: محاسبات تحقیق براساس ارقام لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور.

مقایسه رقم اعتبارات استانی به تفکیک هر استان، با توجه به تفاوت‌های قابلیت‌توجه در جمعیت استان‌های کشور، می‌تواند کمی غلط‌انداز باشد. برای رفع این مشکل، در ادامه به بررسی **سرانه اعتبارات استانی** می‌پردازیم. سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی (یعنی بودجه هزینه‌ای استانی تقسیم بر تعداد ساکنین استان) در کل کشور حدود ۴۳۷ هزار تومان و سرانه اعتبارات عمرانی استانی حدود ۹۹۸ هزار تومان است. از نظر توزیع استانی، بیشترین سرانه اعتبارات هزینه‌ای برای استان‌های ایلام (۱،۴۵۴ هزار تومان)، خراسان جنوبی و کهگیلویه و بویراحمد (حدود یک میلیون تومان) است و کمترین سرانه اعتبارات هزینه‌ای استانی مربوط به استان‌های تهران (۱۷۵ هزار تومان)، البرز (۲۶۷ هزار تومان) و خراسان رضوی (۳۰۰ هزار تومان) است. همچنین بیشترین سرانه اعتبارات عمرانی مربوط به استان‌های ایلام (۳،۰۷۸ هزار تومان)، کهگیلویه و بویراحمد (۲،۶۹۶ هزار تومان)، و بوشهر (۲،۶۸۵ هزار تومان) است. کمترین سرانه اعتبارات عمرانی نیز مربوط به استان‌های تهران (حدود ۱۴۷ هزار تومان)، اصفهان (حدود ۴۶۵ هزار تومان) و البرز (حدود ۵۷۲ هزار تومان) است. با توجه به ارقام ذکر شده سعی کنید در مورد توسعه‌یافتگی یا محرومیت استان و بودجه استانی رابطه‌ای برقرار کنید. مثلاً اینکه چرا ایلام، کهگیلویه و بویراحمد و خراسان جنوبی، بیشترین سرانه اعتبارات استانی را میگیرند و امثال تهران، البرز، اصفهان کمتر؟

نمودار ۸. سرانه اعتبارات استانی در لایحه سال ۱۴۰۲ (هزار تومان به ازای هر نفر)



مآخذ: محاسبات تحقیق براساس ارقام لایحه بودجه و پیش‌بینی مرکز آمار از جمعیت استان‌های کشور برای سال ۱۴۰۲.

۲-۴ احکام و تبصره‌های لایحه بودجه

تا اینجا مهم‌ترین نکات مستخرج از جداول کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ارائه شد. اما اگر از سر کنجاوی لایحه بودجه را ورق‌زده باشید، حتماً متوجه شده‌اید که بخش مهمی از بودجه، در قالب تبصره‌ها، به بیان احکام قانونی بودجه اختصاص یافته است. در فرایند بررسی بودجه در مجلس نیز بیشتر زمان به بررسی این احکام اختصاص می‌یابد. جدول ۶، این تبصره‌ها را از نظر موضوعی معرفی می‌کند.



جدول ۶. معرفی موضوعی تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

موضوع	تبصره	موضوع	تبصره
مسکن و حمل و نقل	تبصره ۱۱	نفت (و روابط مالی آن با دولت / صندوق توسعه ملی)	تبصره ۱
حقوق و دستمزد	تبصره ۱۲	شرکت‌های دولتی (مدیریت و واگذاری آنها)	تبصره ۲
حوادث غیرمترقبه	تبصره ۱۳	تسهیلات مالی خارجی	تبصره ۳
هدفمندی یارانه‌ها	تبصره ۱۴	مشارکت با بخش غیردولتی (در اجرای طرح‌های عمرانی)	تبصره ۴
برق و انرژی هسته‌ای	تبصره ۱۵	تأمین مالی داخلی (اوراق، اسناد خزانه اسلامی و ...)	تبصره ۵
تسهیلات تکلیفی	تبصره ۱۶	عوارض و مالیات	تبصره ۶
رفاه و سلامت	تبصره ۱۷	صنعت، معدن و ارتباطات	تبصره ۷
حمایت از تولید	تبصره ۱۸	آب، کشاورزی و محیط‌زیست	تبصره ۸
بودجه	تبصره ۱۹	آموزش، پژوهش و فرهنگ	تبصره ۹
نظام اداری و سرمایه انسانی دولت	تبصره ۲۰	قضایی، انتظامی و دفاعی	تبصره ۱۰

بررسی مفصل تبصره‌ها، رابطه آنها با جداول و ارقام کلان بودجه و ارزیابی آنها از حوصله این گزارش خارج است؛ با این حال در اینجا توجه به چند نکته ضرورت دارد:

- بودجه: قانونی برای یک سال

بودجه اگرچه در مجلس مصوب می‌شود، اما از این حیث تفاوتی با سایر قوانین دارد و آن این است که اولاً موضوع آن مالی و ثانیاً اعتبار آن یک‌ساله است. به همین دلیل، منطق حکم می‌کند که در احکام بودجه، صرفاً احکامی که ماهیت یک‌ساله داشته و در عملکرد مالی دولت در سال آتی نقش دارند لحاظ شوند. با وجود این، با توجه به اینکه سرعت قانونگذاری در فصل بررسی بودجه در مجلس بالاست، هر سال شاهد تصویب قوانینی هستیم که یا ماهیت مالی ندارند و یا در حکم اصلاح قوانین دائمی هستند. اصلاح قوانین دائمی (دقیقاً از همین جهت که «دائمی» هستند) نیاز به بررسی‌های دقیق‌تر و بحث و مشورت تفصیلی در کمیسیون‌های تخصصی دارد و پنجره زمانی محدود بودجه، این فرصت را در اختیار قانونگذار قرار نمی‌دهد. همچنین، اصلاح پرسامد قوانین دائمی در یک قانون یک‌ساله، آسیب‌هایی از جنس پیش‌بینی‌ناپذیر شدن اقتصاد و سلب اعتماد سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی را در پی دارد.

امسال و در ابتکاری بی‌سابقه، دولت ماجرای قانونگذاری در خلال بررسی بودجه یک‌ساله را وارد فاز جدیدی کرده است و یک لایحه قانونی کامل را لابلای تبصره‌های بودجه جا داده است تا در زمان بررسی احکام یک‌ساله بودجه، این احکام نیز بررسی شوند، اما به صورت یک قانون دائمی مجزا به تصویب برسند. این موضوع با توجه به ملاحظات یاد شده و البته تفاوت‌هایی که در روال قانونی بررسی بودجه و سایر لوایح در آیین‌نامه داخلی مجلس وجود دارد، یکی از حواشی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ است.

- ارتباط تبصره‌ها و جداول

ارتباط تبصره‌ها و جداول از آن بحث‌های پر جزئیات و مفصلی است که علی‌القاعده در چنین گزارشی از آن پرهیز می‌شود. با وجود این، دانستن این نکته ضروری است که ارتباط تبصره‌ها و جداول بودجه، اتصالی دارد؛ یعنی گاهی وصل و گاهی قطع می‌شود! علی‌القاعده باید احکامی در لوایح و قوانین بودجه سالیانه درج شود که اثر مستقیم یا غیرمستقیمی بر ارقام منابع و مصارف مندرج در جداول بودجه داشته باشند. مثلاً نرخ افزایش حقوق کارکنان دولت که در تبصره «۱۲» بودجه تعیین می‌شود، بر ردیف‌های هزینه‌ای تمام دستگاه‌های اجرایی کشور تأثیر دارد. یا سقف تعیین شده در خصوص عواید دولت از محل صادرات نفت و گاز که در تبصره «۱» تعیین تکلیف می‌گردد، در ردیف‌های منابع

عمومی دولت نیز منعکس می‌شود.

اما در بسیاری از موارد نیز این ارتباط قطع است. مثلاً در تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (بند «ی») دولت مکلف می‌شود تا مبلغ ۴/۵ میلیارد یورو از طریق تحویل نفت خام به اشخاص معرفی شده توسط دستگاه‌های اجرایی بابت تقویت بنیه دفاعی کشور، با طرح‌های محرومیت‌زدایی و پیشران اختصاص دهد. اما اثری از این مبلغ (یا معادل ریالی آن) در ارقام و جداول کلان بودجه نیست. همچنین واگذاری ۱۵ هزار میلیارد تومان سهام به صندوق تثبیت بازار سرمایه که در تبصره «۲» (بند «ج») لایحه آمده است، انعکاسی در جداول لایحه ندارد. این مسئله یکی از عواملی است که می‌تواند نظم بودجه را بهم ریخته، واقع‌نمایی ارقام کلان بودجه را مخدوش کرده و تحلیل‌های مبتنی بر این ارقام را دچار خطا نماید (رجوع کنید به هشدار ذکر شده در ابتدای گزارش).

– هدفمندسازی یارانه‌ها: بودجه‌ای در تبصره «۱۴» بودجه

همان‌طور که پیش‌تر ذکر شد، پرداخت یارانه‌های نقدی در سرجمع ارقام منابع و مصارف عمومی دولت ذکر نمی‌شود. منابع حاصل از فروش داخلی یا صادرات بنزین و سایر فراورده‌های نفتی نیز همین وضعیت را دارد. این موارد از جمله منابع و مصارفی هستند که در تبصره «۱۴» بودجه به آنها پرداخته می‌شود که خود در حکم بودجه‌ای نه‌چندان کوچک در بین تبصره‌های بودجه است. جدول ۷، مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها را در تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ تشریح می‌کند:

جدول ۷. مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها (هزار میلیارد تومان)

عنوان	لایحه بودجه ۱۴۰۲
یارانه نقدی	۳۱۵
هزینه تولید، انتقال، توزیع و فروش و بازپرداخت تعهدات	۱۲۶
یارانه نان	۱۰۵
یارانه دارو	۶۹
مستمری خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد و سازمان بهزیستی کشور	۴۵
مجموع	۶۶۰

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (تبصره ۱۴).

مشاهده می‌کنید که مجموع ارقام مندرج در تبصره «۱۴» لایحه، چیزی در حدود یک‌سوم منابع و مصارف عمومی دولت است، اما صرفاً در بودجه شرکت‌های دولتی منعکس شده و در منابع و مصارف عمومی لحاظ نمی‌شود. البته برخلاف بودجه شرکت‌های دولتی که در مجلس کمتر به آن پرداخته می‌شود، منابع و مصارف هدفمندی یکی از موضوعات پر مناقشه در مذاکرات هر ساله مجلس شورای اسلامی است و تصمیمات مهم و تأثیرگذاری در خصوص آن اتخاذ می‌شود.

شایان ذکر است که در سال‌های گذشته منابع هدفمندی یارانه‌ها (شامل فروش داخلی یا صادراتی بنزین، فروش داخلی گاز طبیعی و دریافتی حاصل از اصلاح نرخ خوراک پتروشیمی‌ها) در قالب جداولی در لایحه بودجه به مجلس ارائه می‌شد که این جدول نیز از لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ حذف و صرفاً به ذکر مجموع منابع (۶۶۰ همت) بسنده شده است.

۵-۲. ترازها و کسری بودجه

در گزارش «بودجه به زبان ساده» سال گذشته،^۱ تمرکز اصلی بر روی انواع ترازهای بودجه‌ای، کسری بودجه و بایدها و نبایدها آن بود که رجوع به آن همچنان به علاقمندان این حوزه توصیه می‌شود. در آن گزارش ذکر کردیم که کسری بودجه را می‌توان به طرق مختلفی تعریف کرد. اگرچه «تعریف کسری» تأثیری در واقعیت‌ها و آثار اجرای بودجه ندارد، اما می‌تواند به تصمیم‌گیران و افکار عمومی در تحلیل بهتر شرایط کمک کرده یا آنها را به خطا بیندازد. شکل ۲، نمونه تازهای از اختلاف نظرهای همیشگی در خصوص کسری بودجه و میزان آن را نشان می‌دهد!



^۱ بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، ۲۰: بودجه به زبان ساده، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۹۲۲

شکل ۲. بودن یا نبودن کسری بودجه، مسئله این است!

سیدمسعود میر کاظمی معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور: **”تحقق بودجه پس از گذشت ۷ ماه از سال ۶۶ درصد بوده و تا پایان سال هم در همین حدود خواهد بود. پس ما حدود ۲۰۰ همت عدم تحقق داریم؛ نمیتوانیم از آسمان بیاوریم!“**
۱۷ آبان‌ماه ۱۴۰۱ - صحن علنی مجلس



بررسی عملکرد مالی دولت در ۴ ماهه نخست ۱۴۰۱ | مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: **”با فرض پرداخت همه هزینه‌های عمومی پیشبینی میشود دولت تا پایان سال ۱۴۰۱ برای تأمین بودجه عمومی به حدود ۳۰۰ هزار میلیارد تومان نیاز خواهد داشت که با لحاظ بار مالی انتقال یافته از سال ۱۴۰۰ این رقم به حدود ۳۶۰ هزار میلیارد تومان میرسد. شایان ذکر است که این کسری با عدم تخصیص برخی هزینه‌ها مطابق با روال سالهای گذشته کاهش خواهد یافت.“**
۲۲ آذرماه ۱۴۰۱ - شماره ۱۸۵۹۹

محمد رضا پورا برهیمی رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی: **”در ناترازی بودجه انتظار داریم تا در بودجه امسال دولت احکام خوبی در نظر بگیرد تا ۴۰۰ هزار میلیارد تومان کسری بودجه را مدیریت کنیم.“**
۱۷ دیماه ۱۴۰۱ - در مراسم افتتاح اتاق بازرگانی بندرعباس

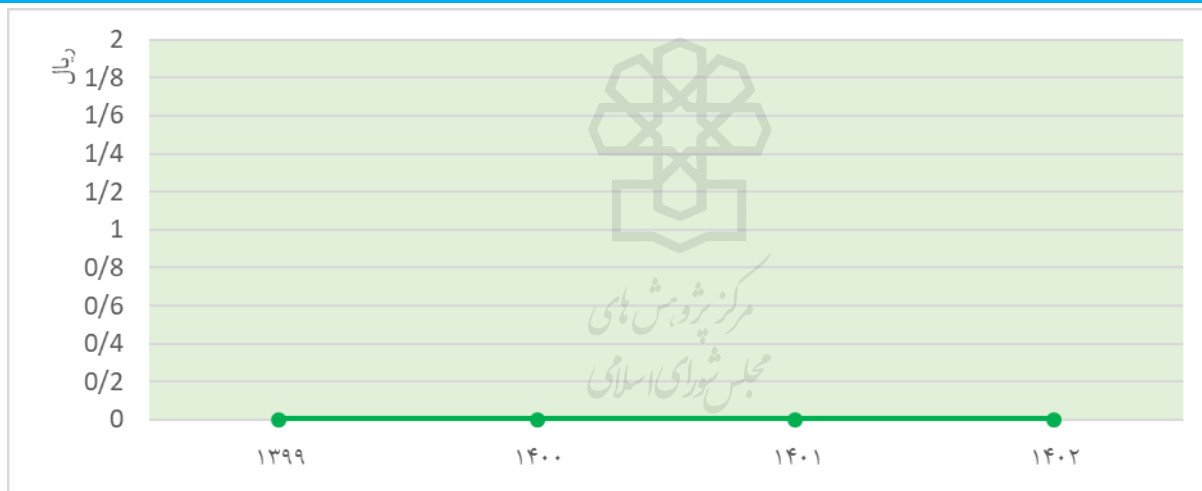


حمیدرضا حاجی‌بابایی رئیس کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی: **”حدود ۱۰۰ درصد منابع دولت در بودجه سال ۱۴۰۱ تحقق پیدا کرده است و این مسئله مورد توافق سازمان برنامه و بودجه و کمیسیون برنامه و بودجه مجلس است. طبق گزارش مشترک کمیسیون برنامه و بودجه و سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۴۰۱ کسری بودجه نخواهیم داشت.“**
۱۸ دی‌ماه ۱۴۰۱ - نشست مشترک کمیسیون برنامه و بودجه مجلس و سازمان برنامه

با توجه به اینکه قرار شد در این بخش از گزارش صرفاً به روایت ارقام مندرج در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ بپردازیم (و البته با توجه به شکل فوق و به دلیل برخی پیچیدگی‌ها و جزئیات فنی محاسبه کسری واقعی بودجه)، در این بخش صرفاً به ذکر برخی ترازهای استاندارد و بی‌حاشیه (!) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ اکتفا کرده و محاسبه کسری بودجه را به سایر گزارش‌های مرکز واگذار می‌کنیم. ۹ نمودار ۹ کسری [شکلی] منابع و مصارف بودجه عمومی را در لایحه سال ۱۴۰۲ و قوانین بودجه ماقبل آن نمایش می‌دهد و نمودار ۱۰، کسری تراز عملیاتی (تفاضل درآمدها و هزینه‌های جاری) را در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و پیش از آن نشان می‌دهد. شایان ذکر است اگرچه این نمودار برای سه سال گذشته ترسیم شده است، اما اگر برای پنجاه سال گذشته نیز رسم می‌شد، همین الگو در آن قابل مشاهده بود!

۱. علاقه‌مندان می‌توانند به گزارش «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور. ۱: کلیات و محورهای تصمیم‌گیری» مراجعه نمایند.

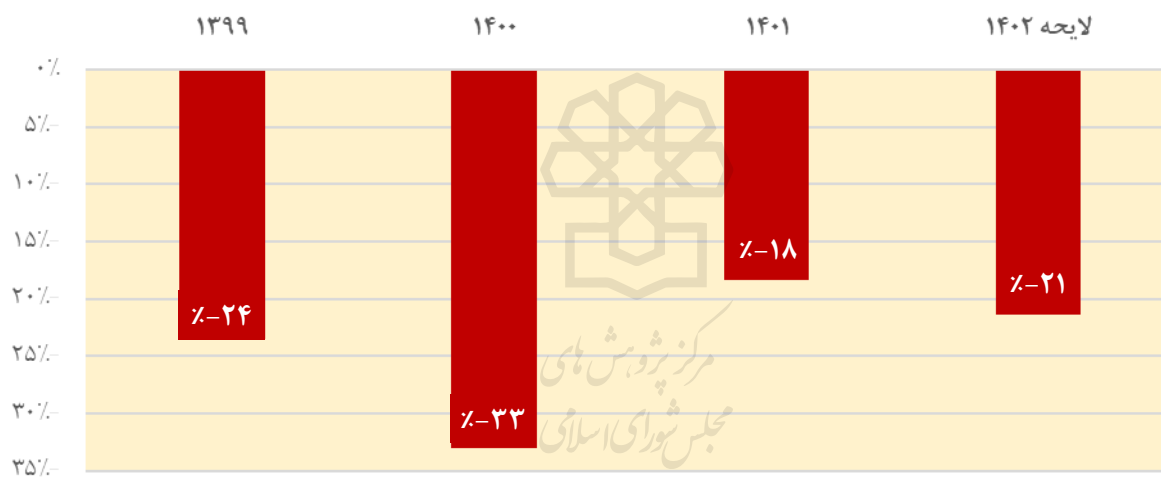
نمودار ۹. کسری منابع و مصارف عمومی در سال‌های اخیر و لایحه بودجه سال ۱۴۰۲



مآخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ کل کشور.

نمودار بالا روند کسری [شکلی] بودجه عمومی دولت را در قوانین بودجه سال‌های اخیر و همچنین در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ را نشان می‌دهد که همواره صفر است و سرجمع منابع عمومی همواره با مصارف عمومی برابر تنظیم می‌شود. به عبارتی می‌توان علت صفر بودن کسری بودجه را استفاده از تکنولوژی تخصیص دانست. به عبارتی مهم نیست که برای یک طرح عمرانی یا دستگاه چه اعتباری در مجلس به تصویب رسیده است. در عمل با عدم تحقق منابع، اعتبار مربوط به آن طرح به هر میزان که صلاح دانسته شود کاسته می‌شود.

نمودار ۱۰. نسبت کسری تراز عملیاتی به مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و قوانین بودجه پیش از آن



مآخذ: لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ کل کشور.

همان‌طور که در نمودار بالا مشخص است، کسری تراز عملیاتی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ چیزی در حدود یک پنجم منابع و مصارف عمومی دولت است و براساس این شاخص، اوضاع لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، کمی از قانون بودجه سال ۱۴۰۱ بدتر و نسبت به قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ بهتر است. کسری تراز عملیاتی به این معناست که دولت نمی‌تواند هزینه‌های جاری خود را از محل درآمدها تأمین کند و ناچار است به استقراض یا فروش دارایی‌ها بپردازد و از آنجا که این شیوه تأمین مالی در طولانی‌مدت قابل تداوم نیست (چون نمی‌شود تا ابد قرض گرفت یا نفت و سایر دارایی‌های عمومی را فروخت)، کسری تراز عملیاتی شاخصی برای کیفیت تأمین منابع مالی برای پرداخت هزینه‌های جاری دولت است.

مجدداً یادآور می‌شود که در این گزارش و به جهت رعایت سادگی، بازپرداخت سود اوراق از ذیل سرفصل‌های هزینه‌ای (جاری) خارج و ذیل استقراض طبقه‌بندی شده است. به همین دلیل ارقام مربوط به تراز عملیاتی نیز در این گزارش ممکن است با گزارش‌های دیگر متفاوت باشد.



قاب ۲. کسری بودجه فحش نیست: سیاست کسری بودجه

کسری بودجه فحش نیست! در ادبیات سیاست‌های مالی (بودجه‌ای) در جهان، گاهی از سیاست مالی انبساطی با عنوان «سیاست کسری بودجه» یاد می‌شود که یک سیاست شناخته‌شده و یک ابزار بودجه‌ای در اختیار دولت‌هاست که از طریق آن به شرایط اقتصادی واکنش نشان می‌دهند و معمولاً هدف از آن تحریک تقاضا در شرایط رکود و افزایش سطح اشتغال در کشور است.

سازوکار عملکرد سیاست مالی انبساطی (سیاست کسری بودجه) چنین است: زمانی که اقتصاد در رکود به سر می‌برد، دولت عامدانه تناسب منابع و مصارف بودجه را به گونه‌ای برهم می‌زند که مصارف از منابع بیشتر شود (کسری بودجه ایجاد شود). این کار به دو شیوه قابل انجام است: ۱. کاهش منابع از طریق اعطای معافیت‌های مالیاتی یا کاهش نرخ‌های مالیات؛ در چنین شرایطی، منابع در اختیار بنگاه‌ها و خانوارها افزایش می‌یابد که موجب تحریک تقاضا می‌شود. این تقاضا، در خلاف جهت عوامل مؤثر بر رکود عمل کرده و اشتغال را افزایش می‌دهد.

۲. افزایش مصارف به منظور اجرای پروژه‌های جدید یا افزایش پرداخت‌های انتقالی: در این شرایط مثلاً دولت تصمیم می‌گیرد آژادراه جدیدی را احداث نماید و همین موضوع افزایش اشتغال (برای انجام همین پروژه) و خروج از رکود را در پی دارد.

شایان ذکر است سیاست‌های مالی انبساطی، هم از حیث مؤثر بودن و هم از حیث پیامدهای آن در میان اقتصاددانان محل مناقشه است. گروهی از اقتصاددانان معتقدند افزایش مخارج دولت می‌تواند جایگزین سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی شود (Crowding Out Effect) و از این منظر هم نامؤثر و هم نامطلوب است. همچنین اتخاذ سیاست مالی انبساطی در دوره‌های پیاپی منجر به انباشت بدهی‌های دولت شده و نهایتاً منجر به اتخاذ سیاست ریاضت اقتصادی یا ایجاد شرایط تورمی خواهد شد.

البته در کشور ما، عموماً سیاستگذار مالی در خصوص کسری بودجه در موضع انکار است و به نظر می‌رسد اتخاذ این سیاست در سال‌های ۱۳۹۸-۱۴۰۰ بیش از آنکه عامدانه و با هدف مقابله با رکود باشد، ناشی از انفعال و بی‌برنامگی در برابر اختلاف قابل توجه منابع و مصارف بودجه دولت بوده است.

۶-۲. چشم‌بندی‌های بودجه

در این بخش قصد داریم به همداری که در اوایل این گزارش دادیم بازگردیم و کمی در خصوص آن توضیح دهیم. در اینجا توضیح خواهیم داد که چرا اتکا به اعداد و ارقامی که تا به اینجا در این گزارش ذکر شد (و همگی از لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و قوانین بودجه سال‌های اخیر استخراج شده بود) می‌تواند منجر به بروز خطاهای تحلیلی در سیاستگذاران و افکار عمومی شود؛ عامل اصلی بروز این خطاهای تحلیلی، نانوشتن‌های بودجه‌است که در ادامه به برخی مصادیق آن خواهیم پرداخت:

- اعتبارات خارج از سقف (مخارجی که می‌نویسیم ولی جمع نمی‌زنیم)

پیش‌تر و در توضیحات تبصره‌ها اشاره شد که ارتباط جداول بودجه و تبصره‌ها گاهی قطع است. یعنی در تبصره‌ها منابع یا مصارفی دیده شده است که انعکاسی در جداول کلان بودجه ندارد. مهم‌ترین این ارقام در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ عبارتند از:

- تقویت بنیه دفاعی (از محل تحویل نفت خام): ۳ میلیارد یورو
 - طرح‌های محرومیت‌زدایی و پیشران (از محل تحویل نفت خام): ۱/۵ میلیارد یورو
 - واگذاری سهام به صندوق تثبیت بازار سرمایه: ۱۵ هزار میلیارد تومان
 - قابلیت‌سازی و توسعه فناوری و عملیات حفاری و بهره‌برداری از آب‌های ژرف: ۱ هزار میلیارد تومان
- علاوه بر این، همان‌طور که ذکر شد، منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها (۶۶۰ هزار میلیارد تومان) در سرجمع منابع و مصارف عمومی ذکر نمی‌شود و صرفاً در بودجه شرکت‌های دولتی لحاظ می‌شود.^۱ اعتبارات خارج از سقف تمام اعداد و ارقامی را که در این گزارش و تا اینجا ذکر شد، غلط‌انداز می‌کنند. مثلاً در نمودار ۵ گفتیم که بودجه دستگاه‌های دفاعی و امنیتی ۲۵۶ همت است؛ در حالی که اکنون می‌دانیم که می‌توان ۳ میلیارد یورو به آن رقم اضافه کرد. همچنین تمام محاسباتی که در خصوص ارقام کلان یا درصد رشد منابع و مصارف بودجه ذکر کردیم، بدون لحاظ این ارقام بوده است. مثلاً اکنون می‌دانیم که منابع و مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، در واقع ۱۹۸۴ هزار میلیارد تومان نیست، بلکه بالغ بر ۲۶۰۰ هزار میلیارد تومان است که تازه باید به علاوه ۴/۵ میلیارد یورو هم بشود.^۲

۱. این درحالی است که تصمیم‌گیری‌ها در خصوص این منابع و مصارف عموماً خارج از فرایندهای تصمیم‌گیری شرکتی انجام می‌شود.
 ۲. به جهت فزار بودن نرخ ارز در روزهای نگارش این گزارش، از محاسبه معادل ریالی این ارقام خودداری کرده‌ایم؛ با وجود این، خوانندگان گرامی خود با محاسبه‌ای ساده در خواهند یافت که لحاظ آن در جداول بودجه، رقم قابل توجهی به مصارف بودجه اضافه خواهد کرد.

مخارج نانوشته (یا خوش بینانه) (مخارجی که نه می نویسیم و نه جمع می کنیم):

منطق بودجه نویسی حکم می کند که تمامی مخارج دولت در بودجه پیش بینی شده و برای پرداخت این مخارج چاره اندیشی شود، با این حال هر سال در بودجه شاهد این هستیم که برخی از مخارج و تعهدات دولت در بودجه نوشته نمی شود یا برآورد آنها بسیار خوش بینانه انجام می شود. برای مثال، دولت به موجب برخی تکالیف قانونی موظف است هر ساله مبالغی را به سازمان تأمین اجتماعی (که یک نهاد عمومی غیر دولتی است) پرداخت نماید و عدم پرداخت یا پرداخت ناقص بار مالی آنها موجب می شود تا حجم انبوهی از مطالبات انباشت شده و عملکرد سازمان تأمین اجتماعی و پرداخت مستمری بازنشستگان مختل شود. در شرایطی که برای سال ۱۴۰۲، تعهدات دولت در قبال سازمان تأمین اجتماعی حدوداً ۸۰ هزار میلیارد تومان دیده شده است، در ردیف مربوط به این سازمان در لایحه تنها ۱۰ هزار میلیارد تومان از محل منابع عمومی پیش بینی شده است. مشابه همین موضوع در خصوص یارانه نان و برق هم وجود دارد که برای پرهیز از پیچیدگی ها در این گزارش از آن صرف نظر می کنیم. با این حساب، کم برآوردی برخی مخارج دولت در سال بعد، یکی از عوامل اختلافات در مورد میزان کسری بودجه دولت است. از سوی دیگر، همین کم برآوردی ها مهم ترین عامل در سرایت ناترازی بودجه به صندوق های بازنشستگی، بنگاه ها و نهایتاً نظام بانکی است.

قاب ۳. ناترازی های مسری بودجه

زمانی که همه مخارج و تعهدات دولت، اعم از یارانه های پرداختی به کالاهایی نظیر نان و برق، یا تعهدات دولت به صندوق های بازنشستگی یا سازمان تأمین اجتماعی به دقت محاسبه نشده و در بودجه دیده نمی شود، اگرچه بودجه در ظاهر تراز و بدون کسری به نظر می رسد، اما در واقع دچار نوعی ناترازی پنهان است که با عدم پرداخت آن مخارج و تعهدات پوشش داده شده است. این ناترازی پنهان در بودجه، به سایر بخش ها سرایت کرده و آنها را ناتراز می کند. به چند نمونه زیر توجه کنید:

- دولت برای آن که قیمت نان را ثابت نگه دارد، مجبور است از طریق شرکت های دولتی گندم (یا آرد) را از کشاورزان داخلی یا خارجی خریداری کند و آن را زیر قیمت به نانوایی ها بفروشد. بنابراین، باید منابعی را برای تأمین این مابه التفاوت قیمتی در بودجه خود یا شرکت دولتی مربوطه پیش بینی نماید. دولت، مبلغی بسیار کمتر از برآوردهای واقع بینانه را در بودجه می نویسد و به شرکت دولتی مربوطه پرداخت می کند. در نتیجه بودجه شرکت دولتی ناتراز می شود.

- دولت مکلف است تعهدات قانونی خود را در هر سال به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت نماید. با وجود این، میزان پیش بینی مخارج در بودجه دولت بسیار کمتر از تعهدات قانونی دولت است و دولت به سازمان تأمین اجتماعی بدهکار می شود. از سمت دیگر، سازمان تأمین اجتماعی باید هر ماه حقوق بازنشستگان را پرداخت نماید. به این ترتیب، بودجه سازمان تأمین اجتماعی ناتراز می شود.

معمولاً این ناترازی ها در نهایت به نظام بانکی کشور منتقل شده و رشد بالای نقدینگی و تورم را در پی دارند. در واقع دولت با عدم ایفای تعهدات خود به بنگاه های خصوصی یا عمومی، جریان نقدی آن بنگاه ها را دچار اختلال می سازد و بنگاه های مذکور مجبور می شوند برای رفع آن، بیش از پیش، متقاضی دریافت تسهیلات باشند و طبعاً در صورتی که این تقاضای تسهیلات از سوی بانک ها اجابت شود، منتهی به رشد بالاتر نقدینگی خواهد شد و کمتر کسی هست که نداند این الگوی رشد نقدینگی که بدون افزایش عرضه کل اقتصاد و صرفاً برای جبران اثر نکول بدهی های قبلی یک کار فرما ایجاد شده است، قطعاً تورمی خواهد بود.

البته باید توجه داشت که تنها مقصر رشد بالای نقدینگی و تورم، کسری بودجه دولت نیست، بلکه سهم کژکارکردی بانک ها در اعطای تسهیلات و وصول مطالبات و سرمایه گذاری و...، اگر بیشتر نباشد قطعاً کمتر نیست.

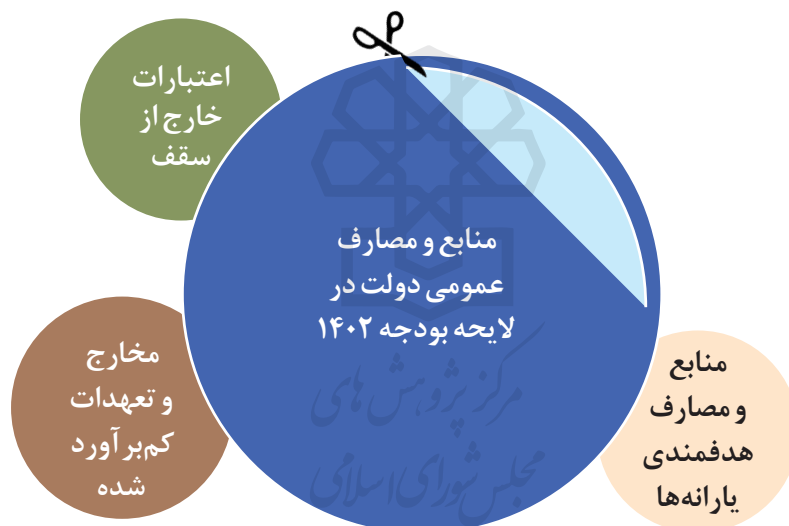
- منابع موهومی (منابعی که می نویسیم و جمع می کنیم ولی کاش نمی نوشتیم و جمع نمی زدیم)

اگر بخواهیم دقیق صحبت کنیم، اینجا مشکل از «نانوشته» بودن منابع نیست؛ بلکه مشکل نوشتن منابعی است که از نظر کارشناسی، تحقق آنها محل تردید جدی است و به نظر می رسد تنها برای برقراری تراز شکلی لایحه یا قانون بودجه در آن نوشته می شوند. یک دسته از منابع که همواره محل مناقشه است، عایدات نفتی دولت است که به نظر می رسد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیز بسیار خوش بینانه محاسبه شده است. همچنین منابع حاصل از واگذاری شرکت های دولتی یا فروش اموال و زمین های دولتی هر ساله در بودجه با بیش برآوردی قابل توجهی مواجه بوده است و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیز این اشتباه تکرار شده است.^۱ منابع یاد شده، جز روی کاغذ لوایح و قوانین بودجه، وجود خارجی ندارند. با این حساب، وقتی ما در بخش های قبلی این گزارش صحبت از رشد ۴۲ درصدی منابع عمومی دولت کردیم، این عدد ۴۲ درصد نیز جز بر روی کاغذ لایحه بودجه، وجود خارجی ندارد و تنها از تفریق و تقسیم چند عدد به دست آمده است و هر گونه تحلیلی بر مبنای آن می تواند شما را به خطا بیندازد.

۱. برای مطالعه جزئیات بیشتر در خصوص محاسبات مربوط به این ناترازی های پنهان در لایحه، به گزارش «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور»؛ کلیات و محورهای تصمیم گیری» مراجعه کنید.

در یک نگاه کلی، لایحه بودجه‌ای که به مجلس تقدیم می‌شود در حکم دایره مرکزی در شکل ۳ است. برای درک درست و بهتر اعداد و ارقام بودجه‌ای و وضعیت لایحه، باید منابع موهومی را از آن بریده و نانوشته‌های بودجه را به آن بچسبانید تا بتوانید تصویری نه‌چندان زیبا، اما واقعی‌تر از وضعیت مالی دولت در سال ۱۴۰۲ به دست آورید.

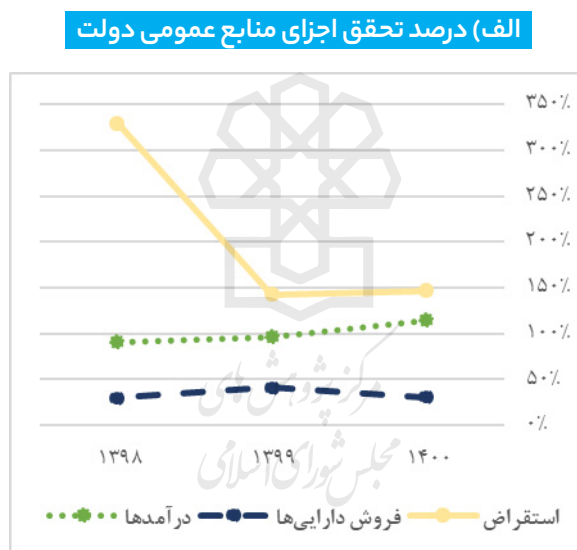
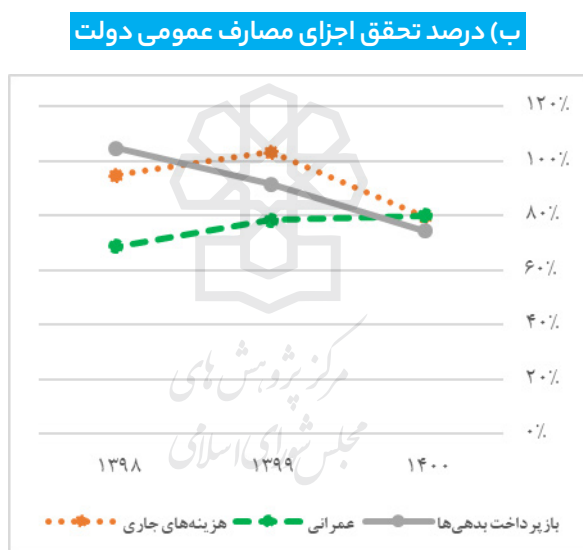
شکل ۳. نمایشی دیگر از بودجه و نانوشته‌های آن



[۳. بودجه کاغذی – بودجه واقعی]

تا اینجا تمرکز ما بر بودجه‌ای بود که روی کاغذ نوشته شده یا نشده است و آن را «بودجه کاغذی» می‌خوانیم. اما «بودجه واقعی» آن چیزی است که در دنیای خارج اتفاق می‌افتد و مجموعه عملیات مالی دولت را تشکیل می‌دهد (در ادبیات رسمی تر بودجه‌ای، بودجه کاغذی را مصوب و بودجه واقعی را عملکرد - یا تحقق - می‌خوانند). برای درک بهتر میزان تفاوت این دو مفهوم با هم، به نمودارهای زیر توجه کنید:

نمودار ۱۱. درصد تحقق اجزای منابع و مصارف عمومی در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰



مأخذ: محاسبات تحقیق.

ابتدا بر سمت منابع (نمودار ۱۱-الف) متمرکز شویم: درآمدهای دولت در سال‌های اخیر کمابیش در حدود مقادیر مصوب محقق شده است (تحقق نزدیک به ۱۰۰ درصد). اما منابع حاصل از فروش دارایی‌ها و سرمایه‌ها در هر سه سال کمتر از ۵۰ درصد ارقام پیش‌بینی شده محقق شده است (و اگر گمان می‌کنید پیش‌بینی عدم تحقق این منابع در سال‌های گذشته کار دشواری بوده است، بد نیست نگاهی به گزارش‌های بررسی لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ مرکز پژوهش‌های مجلس ببینید). اما عجیب‌ترین نکته این است که تحقق منابع حاصل از استقراض در سال ۱۳۹۸ بیش از ۳۰۰ درصد ارقام مصوب، و در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ حدوداً ۱۵۰ درصد مقادیر مصوب بوده است.

به میزان تحقق مصارف بودجه در سال‌های اخیر (نمودار ۱۱-ب) توجه کنید. تحقق هزینه‌های جاری و بازپرداخت بدهی‌ها (جز در سال ۱۴۰۰) معمولاً بسیار بالا بوده است. در حقیقت دولت معمولاً این هزینه‌ها را اجتناب‌ناپذیر به حساب آورده و تمام تلاش خود را می‌کند که هر طور شده پرداخت این موارد به تأخیر نیفتد. با وجود این تحقق مصارف عمرانی در بهترین حالت برابر با ۸۰ درصد بوده است؛ به عبارت دیگر، در سال‌های اخیر حداقل ۲۰ درصد از پرداخت‌ها بابت مصارف عمرانی انجام نشده است.

اما از مقایسه بالا چه چیزهای در خصوص بودجه مکتوب و تفاوت آن با بودجه در عمل می‌توان فهمید؟

۱. همان‌طور که در بخش پیشین هم اشاره شد، بخشی از منابع مندرج در جداول بودجه موهومی بوده و صرفاً برای تراز شدن بودجه در آن نوشته می‌شوند.

۲. با توجه به موهومی بودن بخش قابل توجهی از منابع، دولت‌ها مصارف خود را عمدتاً به دوروش تأمین می‌کنند.

الف) اخذ مجوزهای فراقانونی: متأسفانه در سال‌های اخیر، اخذ مجوز از مراجع غیر از مجلس شورای اسلامی جهت افزایش سقف منابع بودجه تبدیل به روالی کاملاً عادی شده است. مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی (شورای سران)، مجوزهای اخذ شده از مقام معظم رهبری بابت برداشت از منابع صندوق توسعه ملی،^۱ مصوبات ستاد ملی مقابله با کرونا مصوبات ستاد مقابله با تحریم و ... در سال‌های گذشته در عمل کارکرد اصلی بودجه و نقش مجلس را که در ابتدای این گزارش به آن اشاره شد، به حاشیه برده است. مهم‌تر از همه آن که به نظر می‌رسد سهولت استفاده از این مجوزها، حساسیت و دقت دولت را در محاسبه منابع بودجه کاهش داده است؛ همه اینها در حالی است که در قوانین کشور، برای شرایطی که اعداد و ارقام بودجه‌ای در طول سال نیازمند تغییر باشد، فرایند «متمم بودجه» پیش‌بینی شده است که می‌تواند جایگاه مجلس را در فرایند بودجه‌ریزی حفظ نماید. غیرشفاف بودن مجوزهای یاد شده و عدم به‌روزرسانی جداول و ارقام بودجه با لحاظ مجوزها، از مواردی است که دو اصل شفافیت و جامعیت بودجه را به شدت مخدوش کرده است.

ب) عدم پرداخت بخشی از مصارف: همان‌طور که در نمودار ۱۱-ب مشاهده شد، یکی از آفات عدم تحقق منابع این است که بخشی از مصارف نیز محقق نمی‌شود و متأسفانه اعتبارات عمرانی که می‌توانند زمینه‌ساز رشد و آبادانی در کشور باشند، بیشترین سهم از این عدم تحقق را دارند. زمانی که منابع پیش‌بینی شده در بودجه محقق نمی‌شوند، دولت (سازمان برنامه و بودجه کشور) این اختیار را پیدا می‌کند تا بخشی از مصارفی که در بودجه موظف به پرداخت آنها بوده است را پرداخت نکند. استفاده دولت از این اختیار اگر تبدیل به روال شود و غیرشفاف باشد، باز هم جایگاه مجلس و نمایندگان مردم را مخدوش می‌کند. اگر بودجه ما در جهت تحقق برنامه‌هایی با اهداف و سنجه‌های مشخص نوشته می‌شود، در چینی شرایطی مشخص نبود که با عدم تخصیص اعتبارات به مصارف مصوب، تکلیف و وظایف و برنامه‌های دولت در آن زمینه‌ها چه می‌شود.

آنچه موجب این عدم تحقق در طول سال می‌گردد، همان چیزی است که مادر سایر گزارش‌ها به آن «کسری بودجه تأمین نشده» می‌گوییم؛ باین وجود، گاهی حساسیت‌ها نسبت به اسم کسری بودجه، بیشتر از خود کسری بودجه است. معروف است که ناصرالدین شاه یک شب از اردوی شکار دور افتاد و با یکی از ملازمانش آواره نخجیر گاه شد. شب سرد بود و شاه و ملازمش چیزی در بساط نداشتند. شاه پرسید: «چیزی نداری بیندازیم روی خودمان؟» ملازم گفت: «تصدق سرت بروم، اینجا تنها چیزی که هست یک جل (پالان) خر است که...» جمله‌اش تمام نشده، شاه به ملازم بی‌فکرش تشر زد که: «احمق شاه کجا؟ جل خر کجا؟». اما شب که به نیمه رسید و سرما حسابی بیداد کرد، شاه به ناچار امر ملوکانه‌ای صادر کرد: «آن چیزی را که گفتم، اسمش را نیار، اما خودش را بیار، بینداز روی ما...»^۲. به بهانه این ضرب‌المثل، در شکل ۴ از رئیس سابق سازمان برنامه و بودجه کشور یاد کرده‌ایم.

۱. براساس قانون و اساسنامه صندوق توسعه ملی، هرگونه استفاده از منابع صندوق توسعه ملی جهت پرداخت اعتبارات بودجه عمومی دولت ممنوع بوده و از همین بابت برداشت از صندوق توسعه ملی، به عنوان امری که با قانون در تعارض است، نیازمند اذن مقام معظم رهبری است.

۲. روزنامه اعتماد - شماره ۳۲۸۴ - با تصرف و تلخیص.

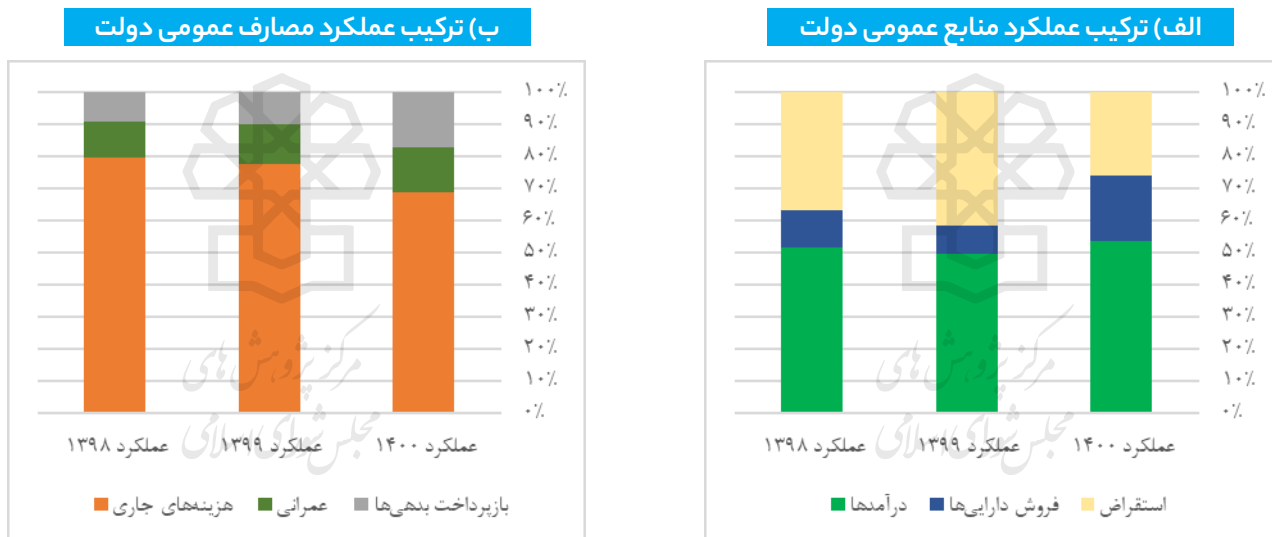
شکل ۴. کسری بودجه یا عدم تحقق بودجه؟



محمدباقر نوبخت معاون رئیس‌جمهور وقت و رئیس سابق سازمان برنامه و بودجه کشور: **“کسری بودجه با عدم تحقق بودجه متفاوت است. کسری بودجه یعنی منابع تأمین نشود؛ اما وقتی منابع تأمین نشود و ما مصارف را کم کنیم، دیگر کسری بودجه نداریم و عدم تحقق بودجه داریم.”**
۲۲ اسفندماه ۱۳۹۶ - نشست خبری هفتگی

به این ترتیب، زمانی که بودجه با کسری تأمین نشده (یا به تعبیر دیگر، کسری انکار شده) نوشته می‌شود، در طول سال با عدم تحقق منابع و به تبع آن عدم پرداخت برخی مصارف مواجه می‌شود که این عدم پرداخت بیش از همه به پروژه‌های عمرانی اصابت می‌کند. برای نمونه، از مجموع ۱۱۷ طرح عمرانی ملی که براساس پیوست ۱ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ قرار بود در این سال به اتمام برسند، ۱۰۵ طرح همچنان در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ دیده می‌شوند. یعنی با قطعیت می‌توان گفت ۹۰ درصد طرح‌هایی که قرار بود در سال ۱۴۰۱ تمام شوند، همچنان ادامه خواهند داشت (این که آن ۱۰ درصدی که دیگر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیستند واقعاً تمام شده‌اند یا خیر، نیازمند بررسی‌های میدانی است). پس علاوه بر توجه به نانوشت‌های بودجه‌ای، باید به این نکته توجه داشت که ارقام بودجه‌ای زمانی قابل اعتنا هستند و می‌توانند مبنای تحلیل قرار گیرند که نسبت آنها با عملکرد بودجه در سال‌های قبل مشخص باشد. در غیر این صورت ممکن است تحلیل‌های ما از این ارقام کاملاً خلاف واقع باشد. برای نمونه نمودارهای زیر را بررسی کنید و سعی کنید آنها را با نمودارهای ۲ و ۴ این گزارش مقایسه کنید:

نمودار ۱۲. ترکیب عملکرد منابع و مصارف عمومی در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰

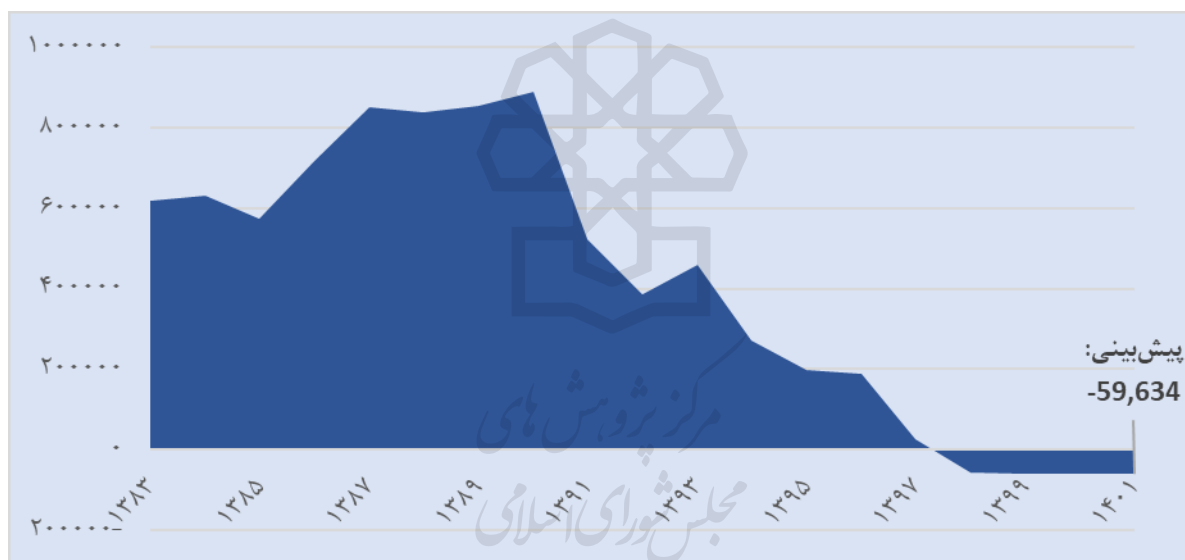


مأخذ: همان.

نمودارهای بالا، سهم استقراض از منابع بودجه را بسیار بیشتر از برآوردهای مصوب نشان می‌دهند و نگرانی‌هایی را ایجاد کرده است. البته استقراض به خودی خود برای دولت‌ها ابداً موضوع بدی تلقی نمی‌شود؛ اما افزایش سهم استقراض از منابع به این معناست که در سال‌های بعدی، بازپرداخت این بدهی‌ها بخش بزرگ‌تری از مصارف بودجه را به خود اختصاص خواهد داد. اگر منابع حاصل از استقراض، صرف ایجاد ظرفیت‌های اقتصادی و زمین‌سازی برای افزایش درآمدها در سال‌های آتی می‌شد، شرایط نگران‌کننده نبود؛ اما زمانی که بخش عمده این منابع صرف پرداخت هزینه‌های جاری می‌شود و برنامه‌ای برای رشد اقتصادی در چشم‌انداز بودجه نیست، ماجرا متفاوت می‌شود. نمودار ۱۳، نیاز جدی کشور به سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها را نشان می‌دهد. یکی از نکات مهم در خصوص بالا رفتن سهم استقراض، تنگ شدن فضای سیاست‌گذاری مالی در بودجه است. بازپرداخت بدهی‌ها از جنس

مخارج غیرقابل اجتناب بوده (در کنار سایر تعهدات و تکالیف قانونی دولت) و افزایش حجم مخارج اجتناب‌ناپذیر به معنای این است که منابع کمتری برای سیاستگذاری فعالانه در اختیار دولت باقی می‌ماند و انعطاف‌پذیری بودجه در واکنش به نوسانات اقتصادی کاهش می‌یابد. نمودارهای بالا همچنین نشان می‌دهند که منابع حاصل از صادرات نفت و گاز، فروش اموال و واگذاری شرکت‌ها سهم بسیار کمی در تأمین منابع بودجه در سال‌های اخیر داشته‌اند. ثبات سهم درآمدها، تأکید مجددی بر این نکته است که قسمت پایدار و قابل اتکای منابع عمومی دولت، درآمدها (اعم از مالیاتی و غیرمالیاتی) است.

نمودار ۱۳. تشکیل سرمایه ثابت خالص در بیست سال گذشته (قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ - میلیارد ریال)



مأخذ: بانک مرکزی (پیش‌بینی سال ۱۴۰۱ برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس است).

[۴. معیار ۱۴۰۲]

در گزارش‌های پیشین «بودجه به زبان ساده»، به تفصیل در مورد کسری بودجه، پیامدهای ناگوار پولی شدن کسری بودجه و شیوه اجتناب از آن سخن گفته‌ایم. از ضرورت مهار هزینه‌های فزاینده دولت از طریق بازنگری در هزینه‌ها صحبت کرده‌ایم و بر اتکا به درآمدهای پایدار به جای اتکا به منابع پرنوسان نفتی تأکید کرده‌ایم. با این حال در این گزارش، «از طلا گشتن پشیمان گشته‌ایم» و تصمیم گرفتیم پارا یک گام عقب‌تر گذاشته و به اصل بودجه و بستر نهادی آن بازگردیم.

قالب ۴. نهادهای بودجه‌ای

محققان مالیّه عمومی و بودجه دولت، از سال‌ها پیش دو مسئله را در خصوص بودجه ذکر کرده‌اند که می‌تواند منجر به بروز ناکارایی در تخصیص منابع عمومی به مصارف عمومی گردد:

– **مسئله کارفرما – کارگزار**^۱: در بودجه، هزینه کرد منابع عمومی از طرف مردم (به‌عنوان کارفرما) به نمایندگان مجلس (به‌عنوان کارگزار) و از طرف نمایندگان مجلس (به‌عنوان کارفرما) به دولت (به‌عنوان کارگزار) تفویض می‌شود. این تفویض اختیار موجب شکل‌گیری نوعی عدم تقارن اطلاعات میان کارفرما و کارگزار شده و در شرایطی که اهداف کارفرما و کارگزار ناهمسو باشند، ممکن است منجر به بروز تعارض منافع و هزینه کرد ناکارا شود. مثلاً سیاستمداری که با هدف انتخاب مجدد، تصمیماتی اتخاذ کند که با منافع ملی بلندمدت همسو نباشد. پیچیدگی‌های ساختار بودجه و عملکرد مالی دولت باعث افزایش این عدم تقارن اطلاعات شده و این تعارض را تشدید می‌کند.

– **مسئله منابع مشترک**^۲: معمولاً منابع بودجه توسط جمع بزرگی از احاد اقتصادی تأمین می‌شود، ولی منافع آن، با تصمیم سیاستمداران، به گروه‌های هدف پرداخت می‌شود. به تعبیر دیگر، تأمین‌کنندگان منابع عمومی، معمولاً جمعیت بزرگ‌تری از دریافت‌کنندگان مصارف عمومی را تشکیل می‌دهند. به این ترتیب، خالص دریافتی برخی گروه‌ها از بودجه بیشتر از برخی دیگر است. در نتیجه معمولاً این گروه‌ها و نمایندگان آنها، متقاضی افزایش مخارج عمومی هستند و همین موضوع مخارج را به بالاتر از حد بهینه افزایش می‌دهد. در ادبیات بودجه و بستر نهادی آن، پاسخ به این مسائل و مهار پیامدهای نامطلوب آنها، در **گرو طراحی نهادهای بودجه‌ای مناسب است**. در اینجا منظور از نهاد، سازمان یا دستگاه اجرایی خاصی نیست؛ بلکه منظور طراحی فرایندها و قواعد حاکم بر بازی در نظام بودجه‌ریزی کشور است. ون‌هاگن (۲۰۰۷) نهادهای بودجه‌ای را در سه دسته کلی طبقه‌بندی می‌کند:

۱. نهادهای شکل‌دهنده محیط و فرایندهای بودجه‌ای

۲. قواعد خروجی محور

۳. قواعد فرایندی

شکل‌دهی نهادهای مناسب در این سه دسته و با هدف رفع مسائل یاد شده، مستلزم تقویت **پاسخگویی، رقابت و پایداری به قرارداد های اجتماعی** است. تأکید بر این امور، تصمیم‌گیری‌های سلیقه‌ای یا غیرهمسو با منافع عمومی را پرهزینه کرده و به حداقل می‌رساند. همچنین پایداری تصمیم‌گیران به این قواعد، نگاه‌های بلندمدت و کلان را بر نگاه‌های مقطعی یا بخشی حاکم می‌نماید. با این حال، پاسخگویی و رقابت سالم تصمیم‌گیران در موضوع بودجه، نیازمند آن است که این سند، به شکل **جامع** تدوین شود تا همه ابعاد مالی دولت را در برگیرد و نقاط تاریکی در آن وجود نداشته باشد. همچنین قضاوت صحیح افکار عمومی درباره عملکرد مالی دولت و انطباق آن بر برنامه‌های یک‌ساله (بودجه) و میان‌مدت، نیازمند **شفافیت** بودجه و دوری آن از پیچیدگی‌های غیرضرور است. در چنین فضایی است که مردم می‌توانند در انتخاب تصمیم‌گیران و سیاستمداران، افراد یا گروه‌هایی را برگزینند که کارآمدی آنها در فضای شفاف به اثبات رسیده است.

اگرچه جامع بودن و شفاف بودن بودجه شروط لازم برای شکل‌گیری فضای نهادی مناسب در حوزه مالیّه عمومی هستند، اما به تنهایی نمی‌توانند کیفیت عملکرد دولت‌ها و ایجاد فضای پاسخگویی را تضمین کنند. برای این منظور، لازم است تا بودجه، چیزی بیشتر از سند دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت باشد و پرداخت‌های دولت ذیل اهداف و برنامه‌هایی مشخص و قابل ارزیابی طبقه‌بندی شوند. به تعبیر دیگر، در بودجه صرفاً اجازه هزینه کرد منابع صادر نشود؛ بلکه اجازه هزینه کرد منابع «در راستای دستیابی به هدفی مشخص یا اجرای برنامه‌ای معین» صادر شده تا بستر پاسخگویی همه دستگاه‌ها در قبال بودجه دریافتی ایجاد گردد.

بودجه بدون برنامه، صرفاً امکان حساس‌رسی از خزانه‌داری (و در کشور ما در مواردی سازمان برنامه و بودجه کشور) را ایجاد می‌کند و این حساس‌رسی صرفاً از حیث رعایت (تناسب پرداخت‌ها و مجوزهای بودجه‌ای) خواهد بود. در حالی که در بودجه برنامه‌محور، امکان حساس‌رسی (از نوع عملکرد) از همه دستگاه‌ها فراهم شده و هر دستگاه باید در قبال مبالغه‌ای که از محل منابع عمومی دریافت کرده‌اند، پاسخگویی خروجی‌های عملکردی خود باشند. علاوه بر این، صرف تعیین اهداف و برنامه‌ها در بودجه، می‌تواند پایداری سیاستمداران به شعارهای انتخاباتی را تقویت کرده، یا لاقابل آن را قابل ارزیابی سازد.

در این گزارش دیدیم که بودجه‌ای که روی کاغذ نوشته می‌شود و در مجلس به تصویب می‌رسد، در عمل با مجموعه عملیات مالی دولت فاصله قابل توجهی دارد. منابع موهومی، نانوشته‌های بودجه‌ای و عدم پیروی از خطوط رسم شده در بودجه در طی سال، بودجه را به یک سند سرکاری و کم‌اثر بدل کرده است. بنابراین اول هدف در اصلاح ساختار بودجه، نزدیک کردن بودجه کاغذی (بودجه مصوب) به بودجه واقعی است. این گام بلند در اصلاح ساختار بودجه، می‌تواند مسیر سنگلاخ بودجه را برای دنبال کردن اصلاحات بعدی هموار کرده و ادبیات مشترکی بین سیاستگذاران، کارشناسان و افکار عمومی ایجاد نماید. برای این منظور، بر رعایت سه اصل بنیادین و مهم **جامعیت، شفافیت و برنامه‌محور بودن** بودجه تأکید می‌کنیم. تأمین این ویژگی‌ها در ساختار و بستر نهادی بودجه می‌تواند بودجه را به کارکرد اصلی خود بازگرداند و امکان استفاده از کارکردهای مدرن بودجه را نیز فراهم آورد.

۴-۱. جامعیت بودجه

اگر عملکرد مالی دولت از جزیره‌های پراکنده و بودجه‌های متعدد رسمی و غیررسمی تشکیل شده باشد، ترسیم نقشه کلان مالیه عمومی ناممکن شده تصویر دقیقی از مجموعه منابع و مصارف دولت در اختیار تصمیم‌گیران و افکار عمومی قرار نمی‌گیرد. این در حالی است که بودجه به عنوان یک برنامه مالی یک‌ساله، در مقام اولویتبندی بین مصارف مختلف، لازم است این مصارف را در کنار یکدیگر ارائه نماید تا تصمیم‌گیری و اولویتبندی در پرداختن به موضوعات مختلف با وجود منابع محدود، معنی پیدا کند. در غیر این صورت، تصمیمات جزیره‌ای و ناسازگار اتخاذ می‌شوند.

همین موضوع در سال‌های اخیر باعث شده تا ناترازی بخش‌های مختلف اقتصادی به یکدیگر سرایت نماید. در صورتی که اگر مخارج و یارانه‌های دولت در حوزه انرژی، پرداختی‌های حقوق و دستمزد کارکنان دولت، تعهدات دولت به صندوق‌های بازنشستگی، پرداخت‌های حمایتی و سیاست‌های رفاهی، بدهی‌ها و تعهدات دولت و شرکت‌های دولتی به نظام بانکی و سایر ابعاد مالی عملکرد دولت همگی در بسته جامعی به نام بودجه مورد توجه و تصمیم قرار گیرد، قطعاً بر تصمیم‌گیری سیاستگذاران مؤثر است. در چنین شرایطی سیاستگذاری سخت‌تر اما بسیار واقعی‌تر خواهد بود. در حالی که بررسی جداگانه هر یک از این موارد، می‌تواند محدودیت‌های منابع دولت را در نظر تصمیم‌گیران کمرنگ سازد.

در این گزارش اشاره شد که تبصره‌های مستقل از جداول بودجه، ناترازی‌ها و تعهدات دولت که در بودجه نانوشته است و اعتبارات خارج از سقف بودجه از جمله عواملی هستند که جامعیت بودجه را مخدوش کرده و تصمیم‌گیران را به سوی خطای تحلیلی سوق می‌دهند.

۴-۲. شفافیت بودجه

شفافیت در بودجه‌ریزی به معنای دسترسی عموم به اطلاعات منابع و مصارف عمومی است، به گونه‌ای که رأی‌دهندگان و فعالان اقتصادی بتوانند با دقت بالایی وضعیت مالی دولت را ارزیابی کرده و هزینه‌ها و منافع واقعی حاصل از فعالیت‌های دولت را ارزیابی کنند. این اطلاعات باید بهنگام، قابل اتکا، جامع، قابل فهم و با قابلیت مقایسه بین‌زمانی و بین‌المللی باشد.^۱ بخش عمده‌ای از نکاتی که در این گزارش اشاره شد، از جمله تفاوت عملکرد مالی دولت با مقادیر مصوب، مجوزهای فراقانونی و غیرشفاف و پیچیدگی‌های غیرضروری در اعداد و ارقام و جداول بودجه، از جمله مواردی است که این شفافیت را مخدوش می‌کند.

۴-۳. برنامه‌محور بودن

مهم‌ترین نکته در برنامه‌محور بودن بودجه، مفهوم «ارزش دریافتی در برابر هزینه پرداختی»^۲ است که تلاش می‌کند تناسب کیفیت عملکرد دولت را با میزان مخارج آن برقرار نماید. هر یک از مخارج دولت، باید در راستای تحقق هدفی ارزشمند برای جامعه لحاظ شود و تصریح این اهداف و شاخص‌های ارزیابی آنها برقراری رابطه میان هزینه و کیفیت را تأمین می‌کند و بستری برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی مختلف و بخش‌های گوناگون دولت فراهم می‌آورد.

به تعبیر دیگر، اگر مبلغی در بودجه به عنوان اعتبار یک دستگاه اجرایی وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و ... لحاظ می‌شود، هدف آن پرداخت حقوق کارکنان آن وزارتخانه یا سازمان نیست؛ بلکه هدف آن، انجام مأموریت‌ها و محقق نمودن برنامه‌هایی است که به آن دستگاه اجرایی و کارکنانش محول شده است. در شرایطی که این مأموریت‌ها و برنامه‌ها در بودجه تصریح نشوند و ارتباط مخارج با آنها برقرار نشود، مطالبه پاسخگویی از دستگاه‌های اجرایی و ارزیابی عملکرد ایشان مبنایی ندارد.

بودجه برنامه‌محور به زبان ساده به این معناست که در ازای هر ریالی اعتباری که در بودجه به مصارف اختصاص می‌یابد، خواسته مشخصی از دولت و دستگاه‌ها آن وجود داشته باشد. اگر این خواسته‌ها کلی و بدون شاخص باشند، بود و نبود آنها تفاوت چندانی نداشته و کمکی به ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها نمی‌کند. اما تعیین اهداف مشخص، کمی و شاخص‌مند برای دستگاه‌های اجرایی در هر سال می‌تواند بستری برای ارزیابی میزان موفقیت آن دستگاه در امور محوله، کیفیت کلی عملکرد و مدیریت دولت و مهم‌تر از همه معیاری برای تعیین بودجه سال‌های آتی هر دستگاه باشد. دستگاه‌هایی

1. Kopits and Craig, 1998.
2. Value for Money (VfM)



که ورودی آنها (اعتبار دریافتی از بودجه) با خروجی آنها (کیفیت انجام مأموریت‌ها و وظایف) تناسبی نداشته باشد، احتمالاً یا نیازمند افزایش کارایی و تغییرات مدیریتی و فرایندی هستند و یا بیش از حد بهینه بودجه دریافت می‌کنند. از سوی دیگر، برنامه‌محور بودن نگاه‌های میان‌مدت و بلندمدت را بر نگرش‌های مقطعی حاکم کرده و ارتباط بودجه را به‌عنوان خط مقدم عملکرد مالی دولت، با برنامه‌ها و اسناد بالادستی برقرار می‌کند. دولت در سندی با نام اطلاعات تکمیلی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، فهرستی از برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی و اعتبارات متناظر با هر یک را ارائه نموده است و به‌نظر می‌رسد نخستین گام را (هر چند کوچک و شکلی) در مسیر برنامه‌محور کردن و سنجش عملکرد دستگاه‌های اجرایی برداشته است. امید است با تقویت این فرایند، تعریف سنجه‌های دقیق‌تر برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها، گنجاندن نتیجه ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها در تخصیص بودجه و تعیین بودجه سال آتی بتوان اصل برنامه‌محوری را در قوانین بودجه سنوالتی کشور جاری نمود.

[منابع و مآخذ]

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.

۲. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۹-۱۴۰۱ کل کشور.

۳. «بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۹»، شماره مسلسل ۱۷۸۶۷، سال ۱۴۰۰، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

۴. «بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۸»، شماره مسلسل ۱۷۲۸۴، سال ۱۳۹۹، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

۵. «اصول تهیه و تنظیم و کنترل بودجه»، ابراهیمی‌نژاد و فرچوند، سال ۱۳۸۷، انتشارات سمت

6. Jurgen, V. (۲۰۰۷). Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance. In A. Shah, Budgeting and Budgetary Institutions (pp. ۲۷-۵۱). Washington D.C.: World Bank.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir