



شماره: ۸۶۰
مجله: ۱۸۸۵۵
اسفند ۱۴۰۱

مجلس شورای اسلامی
مرکز پژوهش‌های مجلس



دفتر
مطالعات
بخش عمومی

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۶): تحلیلی بر مصارف بودجه (ویرایش اول)



کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۸۸۵۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۶): تحلیلی بر مصارف بودجه (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

مدیر مطالعه: محمدحسین معاریان

تهیه و تدوین کنندگان: سعید جعفری، مرتضی کیانی

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، سید محمدحسین فاطمی

اظهار نظر کننده: امین اله پاک‌نژاد (دفتر حقوقی)

همکار: احمدرضا احسانیان

ویراستار: سیده‌مرضیه موسوی

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
۲. مصارف بودجه
۳. اعتبارات هزینه‌ای
۴. تملک دارایی سرمایه‌ای
۵. تملک دارایی مالی
۶. هدفمندسازی یارانه‌ها
۷. صندوق‌های بازنشستگی
۸. صندوق توسعه ملی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۲/۲۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	خلاصه مدیریتی
۳	مقدمه
۴	۱. نگاه کلی به مصارف لایحه بودجه
۵	۲. تشریح مصارف عمومی دولت
۲۰	۳. نگاهی به مصارف اختصاصی
۲۱	۴. مصارف عمده در تبصره‌ها
۲۵	۵. نگاهی به هزینه‌های اقتصادی پنهان در لایحه بودجه
۲۶	۶. برآوردی از مصارف انعطاف‌ناپذیر
۲۸	۷. پیشنهادهایی برای بهبود وضعیت مصارف بودجه
۳۱	جمع‌بندی

فهرست جداول

- جدول ۱. اعداد کلان مصارف بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ۴
- جدول ۲. مصارف عمومی دولت در سال ۱۴۰۲ در مقایسه با سال ۱۴۰۱ ۶
- جدول ۳. فصول هزینه‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و مقایسه با سال ۱۴۰۱ ۱۰
- جدول ۴. اعتبارات هزینه‌ای به تفکیک «امور» در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ۱۱
- جدول ۵. اعتبارات هزینه‌های فصول عمده لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ۱۲
- جدول ۶. ردیف‌های عمده اعتبارات هزینه‌ای متفرقه (جدول شماره ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲) ۱۳
- جدول ۷. اعتبارات سرمایه‌ای به تفکیک «امور» در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ۱۶
- جدول ۸. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای «فصول» عمده لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ۱۷
- جدول ۹. مصارف عمده از محل درآمد اختصاصی دستگاه‌های ملی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ ۲۱
- جدول ۱۰. مصارف تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ۲۲
- جدول ۱۱. توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی و پیشران بندی تبصره ۱ ۲۳
- جدول ۱۲. برخی از تکالیف ایجاد کننده بدهی دولت به سازمان تامین اجتماعی ۲۴
- جدول ۱۳. مخارج مالیاتی معافیت‌های ناظر به اشخاص حقوقی ۱۴۰۱ ۲۵
- جدول ۱۴. تخمین مجموع مخارج دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ۲۶
- جدول ۱۵. مقدار و سهم هزینه‌های انعطاف‌ناپذیر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ۲۷

فهرست نمودارها

- نمودار ۱. نمای کلی مصارف بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ۵
- نمودار ۲. ترکیب مصارف عمومی در قوانین بودجه سنوات ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱ و لایحه سال ۱۴۰۲ ۷
- نمودار ۳. تصویر کلی هزینه‌های بودجه عمومی دولت در لایحه ۱۴۰۲ ۸
- نمودار ۴. روند رشد مخارج هزینه‌ای دولت ۹
- نمودار ۵. مجموع هزینه‌های دولت در بعضی امور لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ۱۲
- نمودار ۶. تصویر کلی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۲ ۱۴
- نمودار ۷. بودجه عمرانی تصویب شده و تحقق یافته به کل مصارف بودجه عمومی ۱۵
- نمودار ۸. نسبت تحقق اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای بودجه سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۰ و پیش‌بینی سال ۱۴۰۱ ۱۶
- نمودار ۹. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی از مصارف عمومی دولت ۱۹
- نمودار ۱۰. بازپرداخت اصل و سود وام‌ها و اوراق سررسید شده دولت در سال‌های اخیر ۲۰
- نمودار ۱۱. به‌کارگیری «بازنگری در مخارج» در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۲۹



بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۶):
تحلیلی بر مصارف بودجه
(ویرایش اول)

چکیده

لایحه بودجه مهم‌ترین سند مالی دولت است، این سند اولویت‌های دولت برای رسیدن به اهداف را مشخص می‌نماید، لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در شرایطی ارائه شده که کشور از نظر سرمایه‌گذاری وضعیت مناسبی نداشته و تشکیل سرمایه خالص در چند سال اخیر منفی بوده است، که این مسئله لزوم توجه بیشتر به سرمایه‌گذاری را نمایان می‌سازد. تورم سال‌های اخیر که بخشی از آن ریشه در کسری بودجه دولت داشته نیز اقتصاد کشور را در وضعیتی حساس قرار داده است. بنابراین مدیریت هزینه‌ها و توجه به سرمایه‌گذاری باید در اولویت‌های اصلی دولت باشد، که این اولویت‌ها در بخش مصارف عمومی دولت نمود پیدا می‌کند.

مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ رشدی ۴۲ درصدی داشته است، که حدود ۱۰ درصد آن ناشی از انتقال بخشی از مصارف تبصره «۱۴» به مصارف عمومی است. در این میان اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی به ترتیب ۴۶، ۲۶ و ۴۹ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ رشد داشته‌اند. بخشی از رشد اعتبارات هزینه‌ای متأثر از لایحه ترمیم حقوق در نیمه دوم سال ۱۴۰۱ و نیز انتقال مصارف بخشی از تبصره «۱۴» به مصارف عمومی بوده است. همچنین پرداختی کارکنان و بازنشستگان در سال ۱۴۰۲ نیز رشدی ۲۰ درصدی خواهد داشت. لذا به‌طور کلی به نظر می‌رسد رشد هزینه‌ها رویکرد قابل قبولی داشته است.

علی‌رغم وضعیت نامناسب سرمایه‌گذاری در سال‌های اخیر برای رقم تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای رشد قابل توجهی پیش‌بینی نشده است. با توجه به کاهش ۲ درصدی سهم این بخش از مصارف عمومی دولت از یک سو و فقدان اولویت‌گذاری و راهبرد مشخص برای منابع تبصره «۱۸» از سوی دیگر، تصویب لایحه در چارچوب فعلی چشم‌انداز مطلوبی از سرمایه‌گذاری در کشور ارائه نمی‌دهد و این بخش نیازمند بازنگری است. همچنین با توجه به رشد بالای تملک دارایی‌های مالی، جلوگیری از انتشار بی‌رویه اوراق و ضابطه‌مند ساختن آن ضرورت دارد. به‌طور کلی با توجه به **انعطاف‌ناپذیر بودن حدود ۸۰ درصد بودجه، مدیریت هزینه‌های جاری و اولویت‌گذاری سرمایه‌گذاری ضروری است.**

خلاصه مدیریتی

مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱، ۴۲ درصد رشد داشته‌است. اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ رشدی ۴۶ درصدی نشان می‌دهد، که افزایش ۲۰ درصدی پرداختی کارکنان و بازنشستگان دولت در سال ۱۴۰۲، افزایش بیش از ۱۰ درصدی حقوق و سایر فوق‌العاده‌ها در لایحه ترمیم حقوق نیمه دوم سال ۱۴۰۱ و انتقال بخشی از مصارف هدفمندی یارانه‌ها به مصارف عمومی از مهم‌ترین دلایل این افزایش است. شایان توجه است با توجه به اعلام سازمان برنامه و بودجه مبنی بر انتقال ۱۵۰ هزار میلیارد تومان از تبصره «۱۴» به مصارف عمومی، ۱۰ واحد درصد از رشد مصارف عمومی مربوط به این مسئله است. بنابراین جهت‌گیری کلی لایحه بودجه در بخش هزینه‌ای مناسب به نظر می‌رسد.

مطابق بند «الف» تبصره «۱۲» حقوق و دستمزد در سال ۱۴۰۲ به‌طور متوسط ۲۰ درصد رشد می‌یابد؛ البته فصل جبران خدمت کارکنان ۳۵ درصد رشد داشته‌است. حدود ۹۱ 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.

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ رشدی ۲۶ درصدی داشته است، سهم تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ برابر ۱۷ درصد است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کاهشی ۲ واحد درصدی نشان می‌دهد. همچنین به نظر می‌رسد منابع تبصره «۱۸» به‌دلیل فقدان اولویت‌گذاری و راهبرد مشخص عملاً اهداف در نظر گرفته شده را به‌طور مطلوب محقق ننماید.

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی همچنان روند روبه‌رشدی دارد و در لایحه سال ۱۴۰۲ حدود ۱۰.۲ درصد از مصارف عمومی را تشکیل می‌دهد. در این زمینه جلوگیری از انتشار بی‌رویه اوراق و ضابطه‌مند ساختن آن یکی از نکات مهمی است که باید مد نظر قرار بگیرد.

۸۱ درصد مصارف اختصاصی در لایحه سال ۱۴۰۲ تنها مربوط به چهار دستگاه است. با توجه به حجم نسبتاً بالای این مصارف و ملاحظات مربوط به نظارت بر نحوه تخصیص این اعتبارات، بازبینی مجدد مصارف اختصاصی و تبدیل موارد غیرضروری به مصارف عمومی می‌تواند موجب ارتقای شفافیت بودجه و بهبود نظارت گردد.

بخش بزرگی از مصارف تبصره «۱۴» همچنان خارج از جداول بودجه تدوین شده و در سرجمع بودجه منعکس نمی‌شود. هرچند در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ بخشی از مصارف غیریارانه‌ای تبصره «۱۴» به بودجه عمومی منتقل شده است، اما دو حکم مهم قانون مبنی بر ارائه جدول حاوی اقلام ذکر شده و انعکاس منابع و مصارف هدفمندی در بودجه عمومی مورد بی‌توجهی قرار گرفته است. مصارف تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ بالغ بر ۶۵۹.۸ هزار میلیارد تومان است که در راستای اصلاح ساختار بودجه و افزایش شفافیت و کارآمدی آن باید این مصارف در قالب جداول منعکس شود.



مطابق بند «ک» تبصره «۱» دولت مکلف است معادل ۱۹ هزار میلیارد تومان قیر به صورت اعتبار ریالی تخصیص دهد. همچنین مطابق بند «ی» تبصره «۱» دولت مکلف است معادل ۳ میلیون یورو نفت خام به منظور تقویت بنیه دفاعی و تحقیقات راهبردی و تا مبلغ ۱ میلیون و ۵۰۰ هزار یورو بابت طرح‌های محرومیت‌زدایی و پیشران به دستگاه‌های مندرج در جدول ۲۱ لایحه بودجه و به نرخ سامانه معاملات الکترونیکی (ای.تی.اس) تحویل دهد. با توجه به بند «د» تبصره «۲» نیز وزارت اقتصاد مجاز است ۱۵ هزار میلیارد تومان در اختیار صندوق تثبیت بازار سرمایه قرار دهد.

تعهدات سالیانه دولت یه سازمان تأمین اجتماعی ناشی از تکالیف قانونی در سال ۱۴۰۱ حدود ۸۰ هزار میلیارد تومان بوده است.

به‌طور کلی حداقل حدود ۸۰ درصد کل بودجه را مصارف اجتناب‌ناپذیر تشکیل می‌دهد، بنابراین با فرض عدم تحمل هزینه سیاسی و اراده کافی برای کنترل هزینه‌ها، این بخش از بودجه 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.

مقدمه

لایحه 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. به این ترتیب شفافیت و ساختارمند بودن بودجه در ارزیابی اهداف و رویکردها و تصحیح سیاست‌های دولت اهمیت حیاتی دارد.

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 می‌شوند.
 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 سطور بودجه دیده می‌شوند.
- اعداد مربوط به مورد اول به صورت نسبتاً آشکاری در لایحه بودجه درج می‌شود. البته در خصوص نحوه دسته‌بندی آنها همچنان ایراداتی وارد است. موارد مربوط به تبصره‌ها با شفافیت کمتر و در میان بندهای گوناگون پنهان هستند و احصا و حسابرسی آنها دشوارتر است. در نهایت مواردی مانند قیمت حامل‌های انرژی، به‌رغم اینکه اثر مستقیمی بر دخل و خرج دولت دارند، به‌طور آشکار در لایحه بودجه حضور ندارند و تنها در برخی موارد به صورت ضمنی در مورد آنها تصمیم گرفته می‌شود. 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، می‌باشد. همچنین، تمرکز این گزارش تنها بر روی کلیات مصارف

عمومی بودجه دولت خواهد بود و در گزارش‌های دیگر به بودجه شرکت‌های دولتی، بودجه دستگاه‌های اجرایی و بودجه‌های استانی پرداخته شده و می‌شود.

۱. نگاه کلی به مصارف لایحه بودجه

منابع و مصارف بودجه کل کشور در سال ۱۴۰۲، در ماده واحده لایحه بودجه برابر ۵۱۰۹ هزار میلیارد تومان عنوان شده است. ۲۱۶۴ هزار میلیارد تومان از این مقدار مربوط به مصارف بودجه عمومی دولت و ۳۰۹۸ هزار میلیارد تومان مربوط به بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری وابسته به دولت است (به‌علت دوباره‌شماری برخی اقلام در بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی، مجموع این دو مقدار بیش از بودجه کل کشور است). بودجه عمومی دولت به مصارف عمومی دولت و مصارف از محل درآمدهای اختصاصی تقسیم می‌شود. اعتبارات این دو بخش به‌ترتیب برابر ۱۹۸۴ و ۱۸۰ هزار میلیارد تومان است. مصارف عمومی دولت، به مصارف هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی تقسیم می‌شود. اعداد مهم لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۱ در جدول ۱ ارائه شده است.

جدول ۱. اعداد کلان مصارف بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)

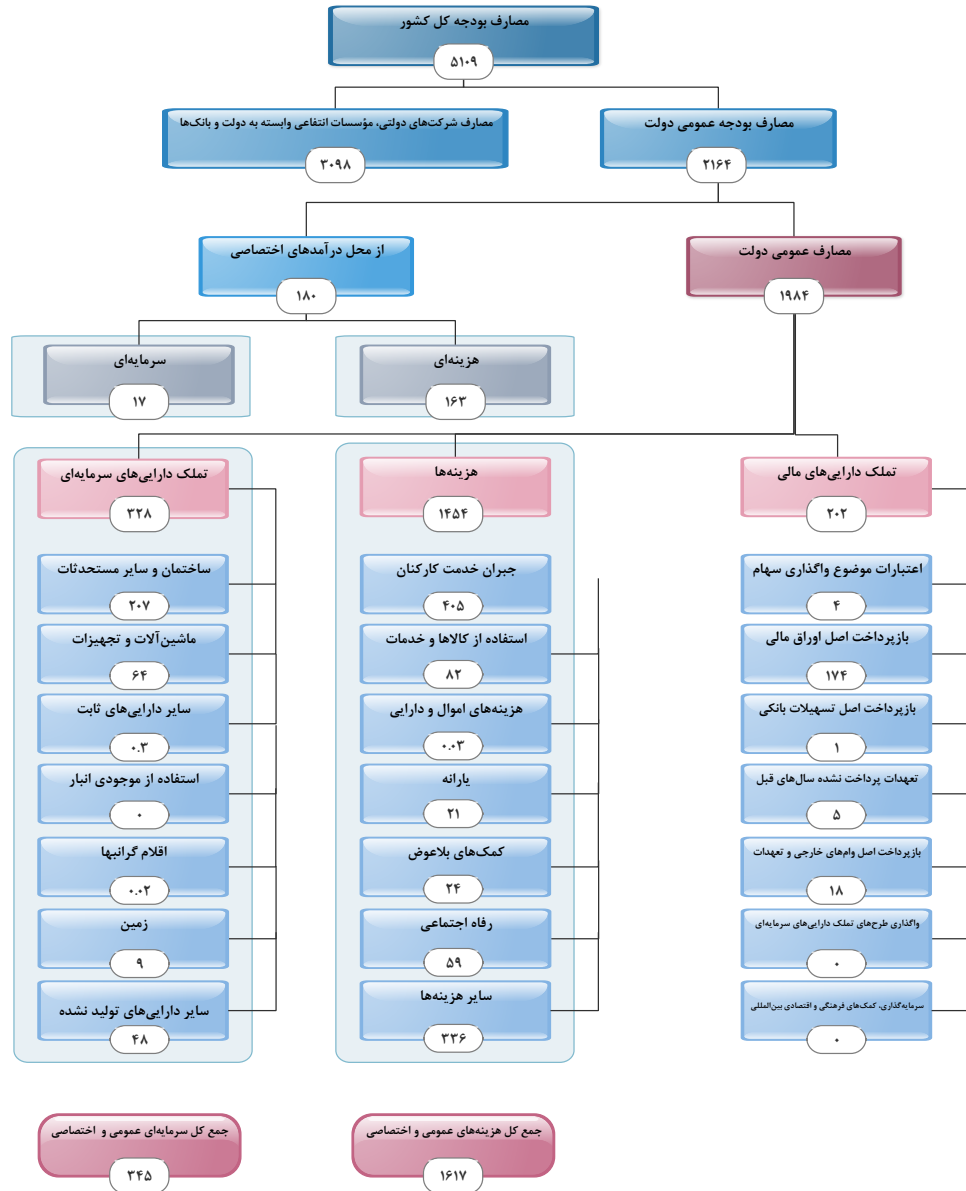
مصارف	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲	رشد لایحه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ (درصد)
هزینه‌ها	۹۹۹	۱۴۵۴.۳	۴۶
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۲۶۰.۱	۳۲۷.۹	۲۶
تملك دارایی‌های مالی	۱۳۵	۲۰۱.۷	۴۹
جمع مصارف عمومی دولت	۱۳۹۴.۱	۱۹۸۴	۴۲
از محل درآمدهای اختصاصی دولت - هزینه‌ای	۱۱۴.۳	۱۶۳.۱	۴۳
از محل درآمدهای اختصاصی دولت - سرمایه‌ای	۱۸.۹	۱۶.۸	-۱۱
مصارف از محل درآمدهای اختصاصی	۱۳۳.۲	۱۸۰	۳۵
مصارف بودجه عمومی دولت	۱۵۲۷.۳	۲۱۶۴	۴۲
مصارف شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها	۲۲۳۱.۴	۳۰۹۷.۶	۳۹
مصارف بودجه کل کشور	۳۶۵۳.۲	۵۱۰۹	۴۰

شایان ذکر است مصارف شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها از حیث ماهیت متفاوت با مصارف عمومی دولت می‌باشد؛ زیرا اولاً این مصارف از محل منابع خود این مجموعه‌ها بوده و به‌معنای دریافتی از دولت نیست ثانیاً به‌طور کلی بودجه شرکت‌های دولتی برخلاف بودجه عمومی دولت، در واقع گردش مالی این شرکت‌ها در طول سال است. همچنین مصارف از محل درآمدهای اختصاصی نیز به‌معنای دریافتی از دولت نیست و بسته به درآمد اختصاصی ضمن رعایت قوانین مرتبط با صلاح‌دید 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، با تمرکز بر مصارف بودجه عمومی دولت، ارائه شده است.

نمودار ۱. نمایی کلی مصارف بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲



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 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 ۱۴۰۲ است.

جدول ۲. مصارف عمومی دولت در سال ۱۴۰۲ در مقایسه با سال ۱۴۰۱ (هزار میلیارد تومان)

مصارف	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۱	لایحه بودجه ۱۴۰۲	رشد لایحه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱ (٪)	رشد لایحه ۱۴۰۲ نسبت به پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۱ (٪)
هزینه‌ها	۹۹۹	۹۸۰	۱۴۵۴.۳	۴۶	۴۸
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۲۶۰.۱	۴۰ + (۱۲۵)*	۳۲۷.۹	۲۶	۹۹
تملك دارایی‌های مالی	۱۳۵	۱۰۷ + (۲۸)*	۲۰۱.۷	۴۹	۴۹
جمع مصارف عمومی دولت	۱۳۹۴.۱	۱۲۸۰	۱۹۸۴	۴۲	۵۵

• ارقام متمایز شده داخل پرانتز مربوط به اصلاحات انجام شده در بودجه طی سال در نتیجه برداشت از صندوق توسعه ملی، قانون اصلاح تبصره «۵» قانون بودجه ۱۴۰۱ و سایر موارد است.

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

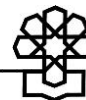
۱. مصارف عمومی دولت در لایحه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ رشدی ۴۲ درصدی و نسبت به پیش‌بینی عملکرد ۵۵ درصد رشد داشته است و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به ۱۹۸۴ هزار میلیارد تومان رسیده است، با توجه به اعلام سازمان برنامه و بودجه مبنی بر انتقال ۱۵۰ هزار میلیارد تومان از تبصره «۱۴» به مصارف عمومی، ۱۰ واحد درصد از رشد مصارف عمومی مربوط به این مسئله است.

۲. اعتبارات هزینه‌ای ۴۶ درصد نسبت به قانون مصوب بودجه سال ۱۴۰۱ و ۴۸ درصد نسبت به پیش‌بینی عملکرد رشد خواهد داشت. این میزان افزایش ناشی از موارد زیر است؛

- افزایش ۲۰ درصدی پرداختی کارکنان و بازنشستگان دولت در سال ۱۴۰۲.
- افزایش بیش از ۱۰ درصدی حقوق و سایر فوق‌العاده‌ها در لایحه ترمیم حقوق نیمه دوم سال ۱۴۰۱^۱.
- انتقال بخشی از مصارف هدفمندی یارانه‌ها به مصارف عمومی.

۳. تملك دارایی‌های سرمایه‌ای ۲۶ درصد نسبت به قانون مصوب بودجه سال ۱۴۰۱ و ۹۹ درصد نسبت به پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۱ رشد داشته است، شایان توجه است رشد بالا نسبت به عملکرد به دلیل پیش‌بینی عدم پرداخت بخشی از بودجه عمرانی به دلیل تحقق کمتر از ۱۰۰ درصدی منابع عمومی دولت بوده است. همچنین در طی سال ۱۴۰۱ به میزان ۱۲۵ هزار میلیارد تومان از تملك دارایی‌های سرمایه‌ای از محل استقراض از صندوق توسعه ملی تحقق خواهد یافت.

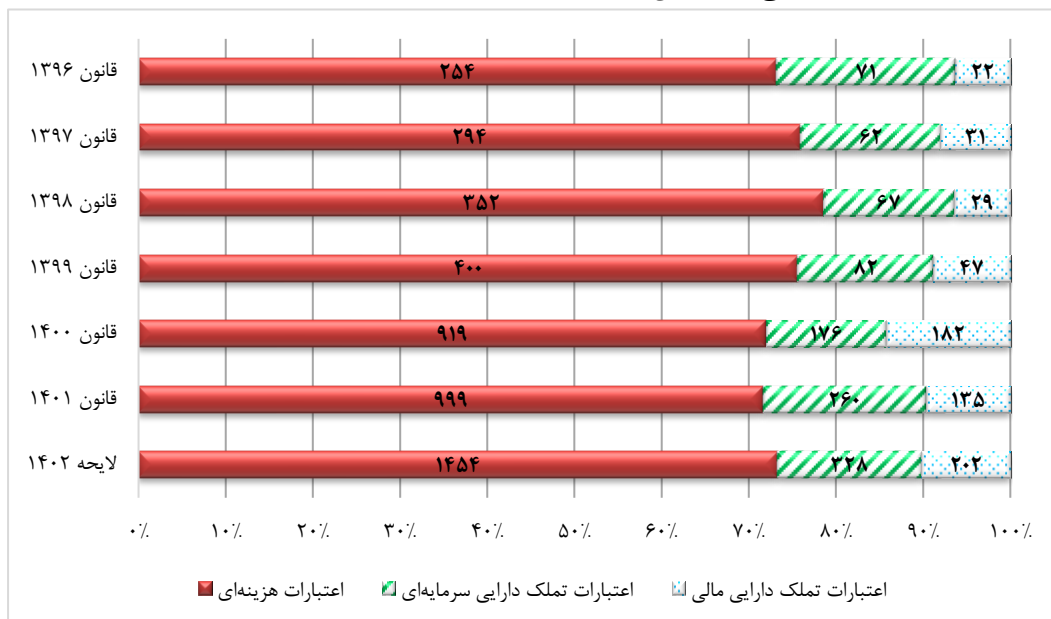
۱. لایحه ترمیم حقوق نیمه دوم سال ۱۴۰۱ و قانون رتبه‌بندی متوسط حقوق کارکنان دولت (براساس ۱/۹ میلیون کارکن ثبت شده در سامانه پرداخت دولت) را از حدود ۹ میلیون تومان به حدود ۱۲ میلیون تومان رسانده است.



۱. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی افزایش ۴۹ درصدی نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۱ داشته است که بخش عمده آن بازپرداخت اصل اوراق مالی منتشره در سال‌های گذشته است. در واقع این موضوع پیامد کسری بودجه سال‌های گذشته می‌باشد که تأمین منابع آنها از محل انتشار اوراق صورت گرفته و دولت موظف به بازپرداخت بخشی از آن در سال ۱۴۰۲ 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 ۱۴۰۱ و لایحه سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)

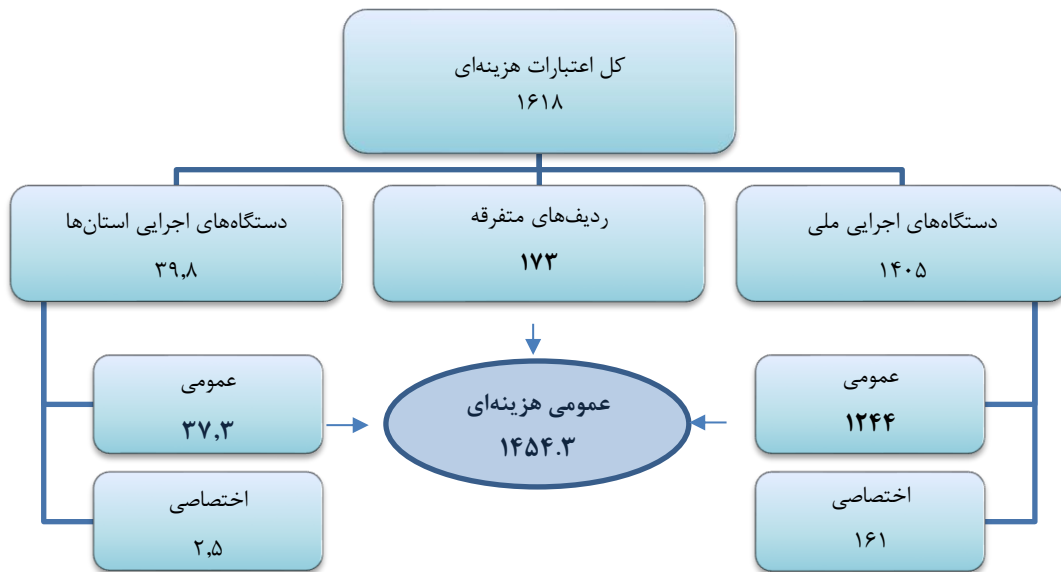


مشاهده می‌شود که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، اعتبارات هزینه‌ای ۷۳ درصد، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۱۷ درصد و تملک دارایی مالی ۱۰ درصد از مصارف عمومی دولت را تشکیل می‌دهند.

۲-۱. اعتبارات هزینه‌ای

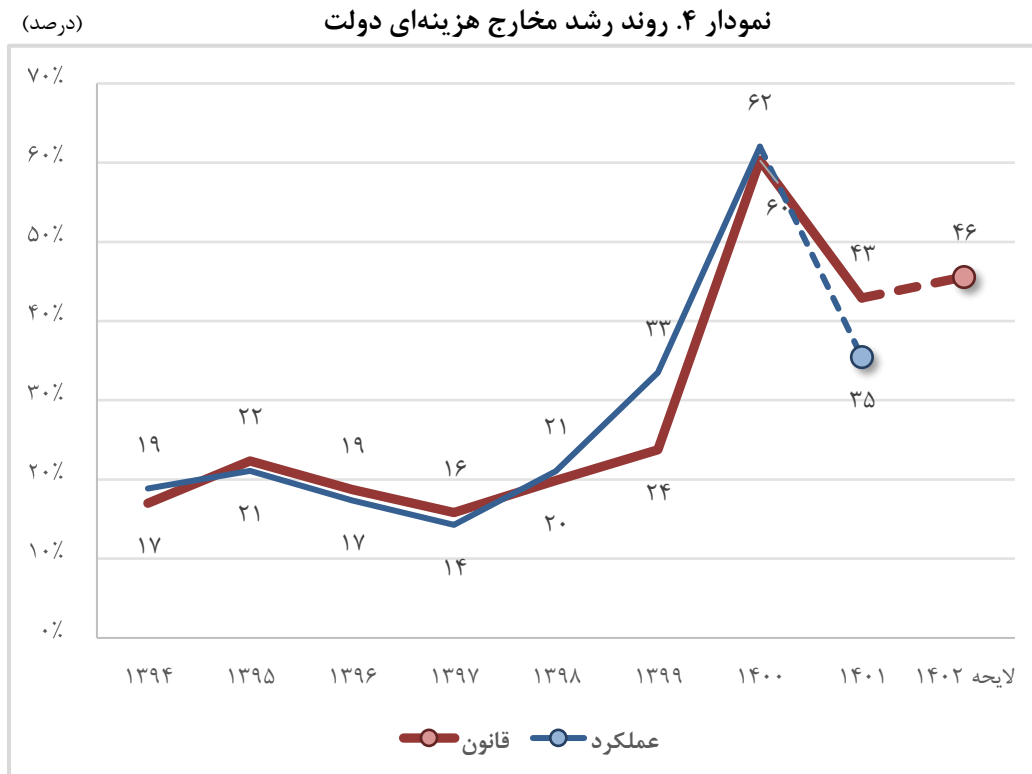
اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به سه قسمت دستگاه‌های اجرایی ملی، ردیف‌های متفرقه و بودجه استانی تقسیم شده است که شرح هر یک در جدول جداگانه‌ای آمده است. تصویر کلی اعتبارات هزینه‌ای در نمودار ۳ نمایش داده می‌شود.

نمودار ۳. تصویر کلی هزینه‌های بودجه عمومی دولت در لایحه ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)



مصارف عمومی هزینه‌ای که بعد از این به اختصار آن را «اعتبارات هزینه‌ای» می‌نامیم، حاصل جمع هزینه‌های عمومی ملی و استانی (۱۲۸۱.۳ هزار میلیارد تومان در نمودار فوق) و اعتبارات متفرقه (۱۷۳ هزار میلیارد تومان در نمودار فوق) است و مصارف اختصاصی را شامل نمی‌شود.

نمودار شماره ۴ روند رشد مخارج هزینه‌ای دولت را نشان می‌دهد. براساس نمودار ۴ و با توجه به مواردی که در بالا مطرح شد، مشخص است که سیاست کنترل هزینه‌ای یکی از اولویت‌های دولت بوده است، اما این امر با شدت کمتری نسبت به آنچه در شرایط تورمی مورد نیاز است، پیگیری می‌شود. البته باید توجه کرد در چنین شرایطی به‌منظور همراه کردن تمامی آحاد اقتصادی با سیاست‌های کنترل هزینه‌ای، شفافیت و پاسخگویی بیش از پیش مورد نیاز است.



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

- طبقه‌بندی هزینه‌ها براساس فصول هزینه‌ای.
- طبقه‌بندی هزینه‌ها براساس امور و فصول.

در ادامه به توضیح و بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در هریک از این بخش‌ها پرداخته خواهد شد.

۱-۱-۲. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ براساس فصول هزینه‌ای

طبقه‌بندی هزینه‌ها براساس فصول هزینه‌ای 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 قانون بودجه سال ۱۴۰۱ در جدول ۳ آمده است.

جدول ۳. فصول هزینه‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و مقایسه با سال ۱۴۰۱ (هزار میلیارد تومان)

ردیف	فصول هزینه‌ای	قانون سال ۱۴۰۱	درصد سهم از کل قانون سال ۱۴۰۱	لایحه سال ۱۴۰۲	درصد سهم از کل لایحه سال ۱۴۰۲	درصد رشد لایحه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون سال قبل
۱	جبران خدمات کارکنان	۲۹۹.۹	۳۰	۴۰.۵	۲۸	۳۵
۲	استفاده از کالاها و خدمات	۶۵.۷	۷	۸۱.۷	۶	۲۴
۳	هزینه‌های اموال و دارایی	۴۳.۴	۴	۰.۰۳۳	۰	-۱۰۰
۴	پارانه‌ها	۸.۱	۱	۲۱.۲	۱	۱۶۲
۵	کمک‌های بلاعوض	۳۸.۲	۴	۲۴.۱	۲	-۳۷
۶	رفاه اجتماعی	۳۲۴.۹	۳۳	۵۸۶	۴۰	۸۰
۷	سایر هزینه‌ها	۲۱۸.۶	۲۲	۳۳۶	۲۳	۵۴
	جمع فصول هزینه‌ای	۹۹۰	۱۰۰	۱۴۵۴.۳	۱۰۰	۴۷

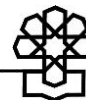
نکات زیر در خصوص فصول هزینه‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ حائز اهمیت است:

- **حدود ۹۱ درصد از کل هزینه‌های عمومی دولت به سه فصل جبران خدمات 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 ۱۴۰۲، میزان افزایش حقوق کارکنان دولت به طور متوسط ۲۰ درصد در نظر گرفته شده است. با این حال، جدول بالا نشان از افزایش ۳۵ درصدی فصل جبران خدمات کارکنان دارد. دلیل این امر، افزایش بیش از ۱۰ درصدی حقوق و سایر فوق‌العاده‌ها در لایحه ترمیم حقوق نیمه دوم سال ۱۴۰۱ است.

- فصل جبران خدمات کارکنان تنها شامل پرداخت حکم کارکنان دولت می‌شود و سایر پرداخت‌ها را در برنمی‌گیرد. با این حال، متوسط ماهیانه این فصل مطابق مفروضات لایحه، برای سال آینده برای هر کارمند دولت^۱ حدود ۱۵ میلیون تومان خواهد بود. این میزان در سال ۱۴۰۱ بالغ بر ۹ میلیون تومان بوده که پس از اجرای قانون ترمیم حقوق سال ۱۴۰۱ و قانون رتبه‌بندی معلمان بالغ بر ۱۲ میلیون تومان شده است.

- بخش عمده اعتبارات فصل رفاه اجتماعی به صندوق‌های بازنشستگی پرداخت می‌شود که عمده آن مربوط به صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح است و بالغ بر ۲۰۷ هزار میلیارد تومان 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. 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. براساس اطلاعات احکام کارگزینی حدود ۱/۹۷ میلیون نفر از کارکنان دولت که در سامانه پرداخت خزانه به صورت کامل ثبت شده است (کل کارکنان دولت ۲/۹ میلیون نفری دولت)، البته لازم به ذکر است عدد مذکور حاصل تقسیم فل جبران خدمات به کل کارکنان نبوده و توسط دستگاه مربوطه ارائه شده است.



• علت کاهش ۱۰۰ درصدی هزینه‌های اموال و دارایی مربوط به این نکته است که به نظر می‌رسد در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ ردیف هزینه «سود و کارمزد وام‌های داخلی و خارجی» (مندرج در جدول ۹- اعتبارات متفرقه) برخلاف سال‌های قبل ذیل «هزینه‌های اموال و دارایی» قرار گرفته و در سرفصل هزینه‌های «سایر» قرار نگرفته بود، اما در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مجدداً در قسمت «سایر» قرار گرفته است.

۲-۱-۲. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ براساس امور و فصول

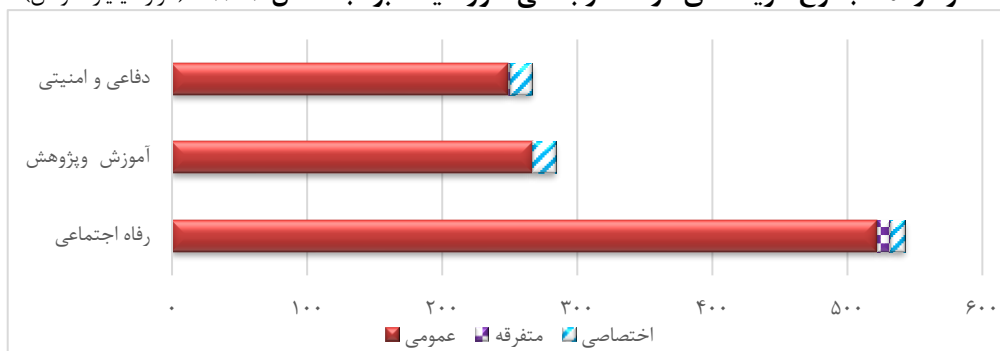
طبقه‌بندی هزینه‌ها براساس امور و فصول، مصارف را در بخش‌های مختلف وظایف حاکمیتی طبقه‌بندی می‌کند. مقایسه اعتبارات هزینه‌های امور ده‌گانه حاکمیتی با قانون بودجه سال ۱۴۰۱ در جدول ۴ ارائه شده است. شایان ذکر است که در جدول ۴ فقط هزینه‌های عمومی و متفرقه منعکس شده‌اند و هزینه‌های اختصاصی لحاظ نشده است.

جدول ۴. اعتبارات هزینه‌ای به تفکیک «امور» در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)

امور	قانون سال ۱۴۰۱	سهم در قانون سال ۱۴۰۱ (%)	لایحه سال ۱۴۰۲	سهم در لایحه سال ۱۴۰۲ (%)	رشد لایحه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون سال ۱۴۰۱ (%)
خدمات عمومی	۱۷/۴	۲/۲	۱۷/۱	۱/۴	-۱/۳
دفاعی و امنیتی	۱۸۸/۵	۲۴/۱	۲۵۰/۳	۲۰/۱	۳۲/۸
قضایی	۳۱/۴	۴/۰	۴۱/۱	۳/۳	۳۰/۷
اقتصادی	۱۵/۵	۲/۰	۲۰/۶	۱/۷	۳۳/۲
محیط‌زیست	۱/۸	۰/۲	۲/۵	۰/۲	۴۱/۳
مسکن، عمران شهری و روستایی	۰/۳	۰/۰۴	۰/۵	۰/۰۴	۵۶/۰
سلامت	۶۳/۵	۸/۱	۹۱/۸	۷/۴	۴۴/۷
فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۱۶/۳	۲/۱	۲۱/۳	۱/۷	۳۰/۸
آموزش و پژوهش	۱۶۹/۶	۲۱/۷	۲۶۷/۰	۲۱/۵	۵۷/۵
رفاه اجتماعی	۲۷۷/۴	۳۵/۵	۵۳۱/۹	۴۲/۸	۹۱/۷
جمع	۷۸۱/۶	۱۰۰/۰	۱.۲۴۴/۱	۱۰۰/۰	۵۹/۲

امور رفاه اجتماعی، آموزش و پژوهش و دفاعی و امنیتی به ترتیب سه امور با بیشترین سهم از لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ هستند (با مجموع سهم ۸۴/۴ درصد)، مجموع هزینه‌های دولت در این امور در نمودار ۵ به تصویر کشیده شده است.

نمودار ۵. مجموع هزینه‌های دولت در بعضی امور لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)

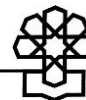


در جدول ۵، ۱۵ فصل که در لایحه سال ۱۴۰۲ بیشترین اعتبارات را دارند در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۴۰۱، ارائه شده است:

جدول ۵. اعتبارات هزینه‌ای فصول عمده لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)

رتبه	فصول	قانون سال ۱۴۰۱	لایحه سال ۱۴۰۲	رشد نسبت به سال ۱۴۰۱ (%)	سهم از کل فصول (%)
۱	بیمه‌های اجتماعی	۱۳/۴	۳۹۳/۸	۲۸۳۸/۶	۳۱/۷
۲	آموزش و پرورش عمومی	۱۰۲/۱	۱۹۲/۸	۸۸/۸	۱۵/۵
۳	دفاع	۱۳۱/۲	۱۷۱/۹	۳۱/۰	۱۳/۸
۴	حمایتی	۲۶۳	۱۲۶/۳	-۵۲/۰	۱۰/۱
۵	حفظ نظم و امنیت عمومی	۵۶/۷	۷۷/۸	۳۷/۲	۶/۳
۶	درمان	۴۰/۸	۶۱/۶	۵۱/۰	۵/۰
۷	آموزش عالی	۴۴/۴	۵۹/۹	۳۴/۸	۴/۸
۸	اداره امور قضایی	۳۱/۴	۴۱/۰	۳۰/۶	۳/۳
۹	بهداشت	۲۲/۵	۲۹/۸	۳۲/۵	۲/۴
۱۰	توانبخشی	۰/۷	۱۰/۷	۱۴۳۰/۸	۰/۹
۱۱	پژوهش‌های توسعه‌ای	۵/۸	۸/۷	۵۰/۱	۰/۷
۱۲	رسانه	۶/۳	۸/۳	۳۱/۶	۰/۷
۱۳	اداره امور عمومی	۸/۳	۸/۰	-۳/۴	۰/۶
۱۴	خدمات مالی و مالیاتی	۶/۵	۶/۴	-۰/۸	۰/۵
۱۵	فرهنگ و هنر	۳/۱	۴/۸	۵۳/۵	۰/۴
	سایر فصول	۴۵/۴	۴۲/۴	-۶/۷	۳/۴
	جمع	۷۸۱/۶	۱,۲۴۴/۱	۵۹/۲	۱۰۰/۰

در انتهای این بخش، اقلام عمده هزینه‌ای جدول ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، که مربوط به ردیف‌های اعتبارات هزینه‌ای متفرقه می‌باشد، در جدول ۶ ارائه شده است.



جدول ۶. ردیف‌های عمده اعتبارات هزینه‌ای متفرقه (جدول شماره ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲) (هزار میلیارد تومان)

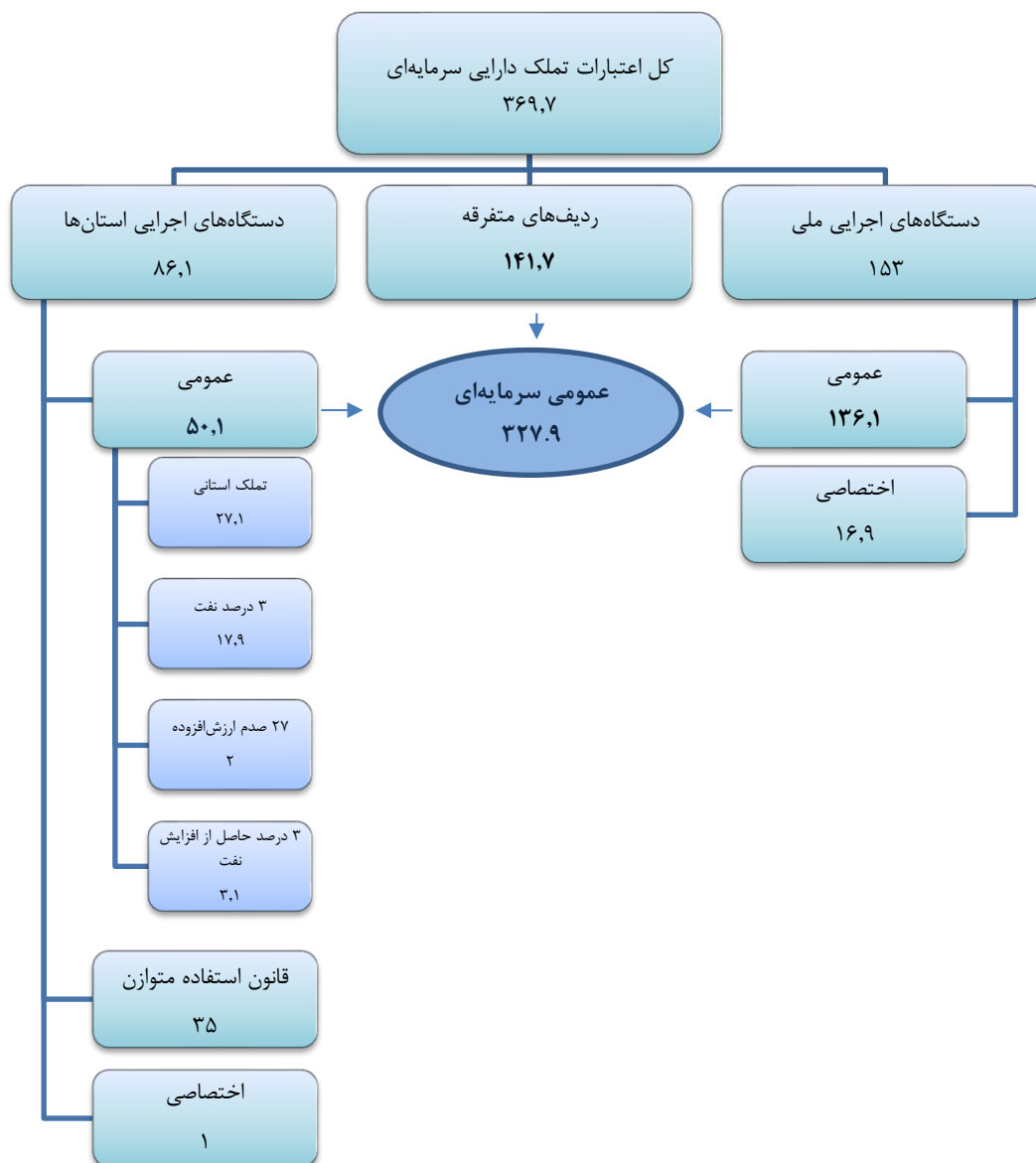
سهم (درصد)	جمع کل (هزار میلیارد تومان)	عنوان
۷۲	۵۲	سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی و و وام‌های خارجی و تأمین هزینه‌های انتشار و حق عاملیت واگذاری اوراق بهادار
	۳۵	اعتبارات اجرای پزشک خانواده و نظام ارجاع
	۳۲	پاداش پایان خدمت بازنشستگان
	۳۱	اعتبارات موضوع بند «الف» تبصره «۱۸» - اشتغال و محرومیت‌زدایی
	۱۷	صندوق ملی مسکن
	۱۳	تأمین آب، آب‌رسانی اضطراری به شهرها و روستاها با اولویت مشارکت بخش غیردولتی و جبران حق آبه‌های قانونی منتقل شده به بخش شرب
	۱۳	صندوق ملی مسکن - اجرای قانون جهش تولید مسکن
	۸	احداث و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام مهار و تأمین آب شرب کشور با اولویت طرح‌های مرزی گرمسیری و طرح‌های برقی آبی
	۷.۵	اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت
	۶.۵	اعتبارات موضوع ۰/۲۷ درصد از ۹ درصد تعرفه مالیات بر ارزش افزوده. ۶۰ درصد سهم وزارت ورزش و جوانان، ۴۰ درصد سهم وزارت آموزش و پرورش
	۶	اعتبارات موضوع عوارض و مالیات سیگار (۱۵۰۰۰ میلیارد ریال برای تأمین آمبولانس پیش بیمارستانی)
۴.۸	اجرای قانون تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری و تعدیل کارانه‌های پرستاری	
۲۸	۸۸	سایر
۱۰۰	۳۱۴	جمع

مشاهده می‌شود که حدود ۱۶ درصد از اعتبارات متفرقه، مربوط به سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی است که به‌نوعی یک هزینه مالی محسوب می‌شود. در بخش تملک دارایی‌های مالی در خصوص 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 ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)

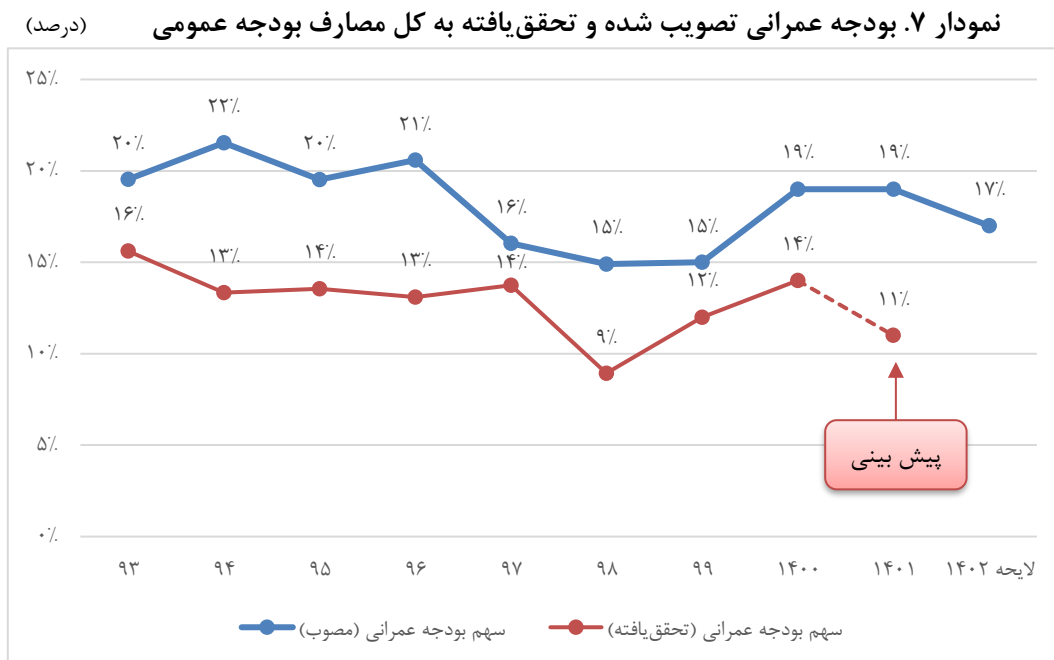


اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱، ۲۶ درصد و نسبت به عملکرد آن بیش از ۹۰ درصد رشد را نشان می‌دهد. تفاوت رشد، ناشی از عدم پرداخت اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به دلیل عدم تحقق منابع است (که در ادامه تبیین خواهد شد). بخش‌های مختلف در نمودار ۶ دیده می‌شود. شایان توجه است اعتبارات مربوط به قانون «استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته» در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عمومی منعکس نمی‌شود.

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 قوانین بودجه، در عمل، بودجه عمرانی پرداخت شده از رقم مرقوم در قوانین کمتر می‌شود. این مسئله در نمودار ۷ نیز نمایش داده شده است.



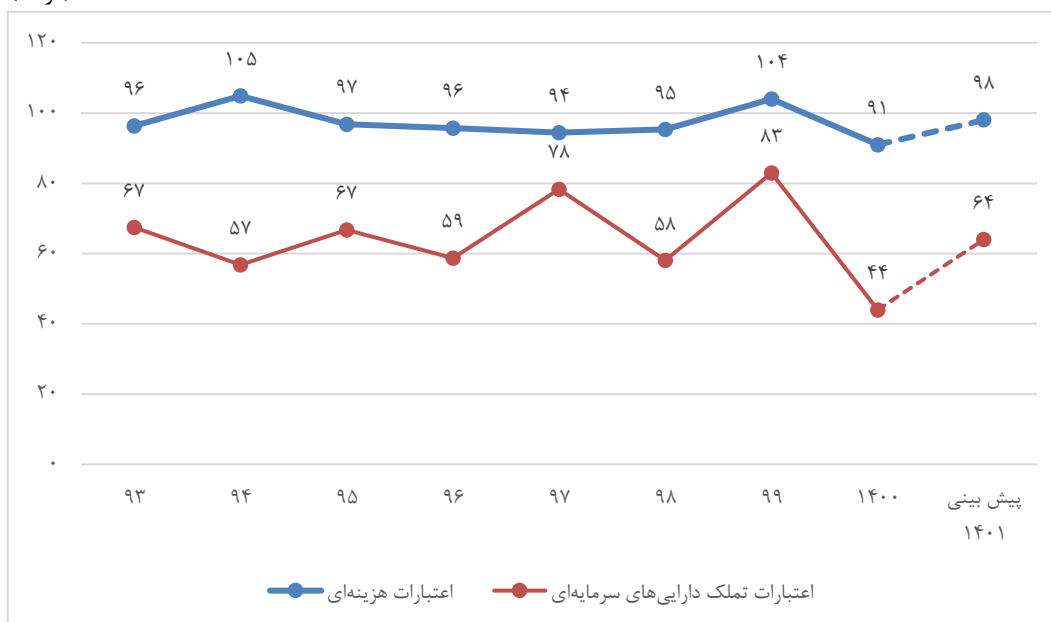
در نمودار ۷ نسبت بودجه عمرانی تصویب شده به کل مصارف بودجه و نسبت بودجه عمرانی تحقق یافته به کل مصارف تحقق یافته نمایش داده شده است. همچنین عدد مربوط به تحقق سال جاری پیش‌بینی عملکرد تا پایان سال است. مشاهده می‌شود که نه تنها اعتبارات تصویب شده در لایحه برای این بخش در سال‌های اخیر قابل توجه نیست، بلکه 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.



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 تنگنای 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 خواهد کرد. نمودار ۸ نسبت تحقق اعتبارات پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنوات گذشته را نمایش می‌دهد.

نمودار ۸. نسبت تحقق اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌های بودجه سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۰ و پیش‌بینی سال ۱۴۰۱

(درصد)



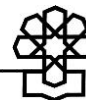
اعتبارات سرمایه‌ای نیز براساس امور و فصول طبقه‌بندی می‌شوند. این طبقه‌بندی از آن جهت می‌تواند حائز اهمیت باشد که میزان سرمایه‌گذاری دولت را در امور مختلف نشان می‌دهد. جدول ۷، طبقه‌بندی اعتبارات سرمایه‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ را براساس امور نشان می‌دهد.

(هزار میلیارد تومان)

جدول ۷. اعتبارات سرمایه‌ای به تفکیک «امور» در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

امور	قانون ۱۴۰۱	سهم در قانون ۱۴۰۱ (%)	لایحه سال ۱۴۰۲	سهم در لایحه ۱۴۰۲ (%)	رشد لایحه سال ۱۴۰۲ نسبت به قانون ۱۴۰۱ (%)
خدمات عمومی	۳/۷	۳/۳	۵/۲	۳/۸	۴۰/۹
دفاعی و امنیتی	۴/۱	۳/۷	۵/۷	۴/۲	۳۷/۹
قضایی	۵/۱	۴/۵	۶/۴	۴/۷	۲۵/۸
اقتصادی	۶۵/۳	۵۸/۱	۷۶/۸	۵۶/۴	۱۷/۶
محیط زیست	۰/۷	۰/۶	۱/۲	۰/۹	۶۶/۱
مسکن، عمران شهری و روستایی	۱۱/۷	۱۰/۴	۱۳/۶	۱۰/۱	۱۷/۰
سلامت	۵/۴	۴/۸	۵/۳	۳/۹	-۱/۸
فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۸/۱	۷/۲	۹/۶	۷/۱	۱۹/۷
آموزش و پژوهش	۸/۲	۷/۳	۱۰/۴	۷/۶	۲۵/۹
رفاه اجتماعی	۰/۲	۰/۲	۲/۰	۱/۴	۷۲۰/۴
جمع	۱۱۲/۵	۱۰۰/۰	۱۳۶/۱	۱۰۰/۰	۲۱/۰

چنانچه مشاهده می‌شود، حدود ۵۶ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در امور اقتصادی پیش‌بینی شده است. در بین امور مختلف بیشترین رشد به ترتیب مربوط به محیط‌زیست، خدمات عمومی و دفاعی و امنیتی است.



جدول ۸، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را در فصول عمده لایحه بودجه نمایش می‌دهد. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این فصول ۱۳۶ هزار میلیارد تومان است.

جدول ۸. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای «فصول» عمده لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)

رتبه	فصول	قانون ۱۴۰۱	لایحه ۱۴۰۲	رشد نسبت به سال ۱۴۰۱ (%)	سهم از کل فصول (%)
۱	فصل حمل و نقل	۲۱/۸	۲۵/۲	۱۵/۵	۱۸/۵
۲	فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات	۱۲/۱	۱۵/۶	۲۹/۳	۱۱/۵
۳	فصل منابع آب	۱۳/۰	۱۴/۹	۱۴/۶	۱۰/۹
۴	فصل کشاورزی و منابع طبیعی	۷/۸	۹/۴	۲۰/۴	۶/۹
۵	فصل صنعت و معدن	۷/۷	۸/۳	۷/۴	۶/۱
۶	فصل آب و فاضلاب	۶/۹	۸/۱	۱۷/۸	۶/۰
۷	فصل اداره امور قضایی	۵/۱	۶/۴	۲۵/۸	۴/۷
۸	فصل فرهنگ و هنر	۴/۲	۵/۸	۳۹/۱	۴/۳
۹	فصل توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری	۴/۶	۵/۴	۱۸/۳	۴/۰
۱۰	فصل درمان	۴/۸	۵/۳	۹/۲	۳/۹
۱۱	فصل آموزش عالی	۴/۱	۵/۲	۲۸/۴	۳/۹
۱۲	فصل خدمات مالی و مالیاتی	۲/۶	۴/۱	۵۹/۹	۳/۰
۱۳	فصل آموزش و پرورش عمومی	۳/۰	۳/۱	۴/۶	۲/۳
۱۴	فصل دفاع	۲/۲	۳/۱	۴۲/۶	۲/۳
۱۵	فصل حفظ نظم و امنیت عمومی	۲/۰	۲/۶	۳۲/۲	۱/۹
	سایر فصول	۱۰/۷	۱۳/۵	۲۶/۱	۹/۹
	جمع	۱۱۲/۵	۱۳۶/۱	۲۱/۰	۱۰۰/۰

یکی از نکات مهم لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ تبصره «۱۸» با موضوع حمایت از تولید دانش‌بنیان و اشتغال‌آفرین است، که سازوکار تجهیز و تخصیص منابع مالی آن از طریق عاملیت صندوق پیشرفت و عدالت در سطح ملی و استانی تعیین شده است. عمده منابع این بخش به میزان ۳۱ هزار میلیارد تومان در قالب اعتبارات متفرقه در جدول ۹ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (از محل منابع عمومی) و همچنین ۱۰۵ هزار میلیارد تومان منابع قرض الحسنه بانک‌ها (موضوع تبصره «۱۶» لایحه بودجه) است که حدود نیمی از منابع تبصره «۱۶» (تسهیلات تکلیفی) را تشکیل می‌دهد. در این زمینه باید به نکات زیر توجه داشت:

- هرچند وجود چنین صندوقی مهم است، اما به دلیل فقدان اولویت‌گذاری و راهبرد مشخص در موضوع سرمایه‌گذاری، اشتغال و تولید در این تبصره، تغییر چندباره متولی اجرا و عدم وجود شاخص‌های ارزیابی مناسب نمی‌توان انتظار کارایی مناسبی داشت.
- با توجه به اینکه تا ۳۰ درصد منابع جزء «۱»^۱ و جزء «۲»^۲ بند «الف» تبصره «۱۸» مختص پرداخت تسهیلات به برنامه‌های حمایت از تولید و اشتغال در سطح ملی بوده و حداقل ۷۰ درصد به سطح استانی اختصاص می‌یابد، این

۱. ۲۱ هزار میلیارد تومان از محل ردیف ذکرربط مندرج در جدول شماره ۹ (موارد متفرقه هزینه‌ای).
 ۲. بازگشتی منابع بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنوات گذشته کل کشور.

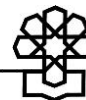
نکته قابل طرح است که استراتژی سرمایه‌گذاری‌ها به برنامه پیشنهادی دستگاه‌ها و شورای عالی برنامه‌ریزی استان محول شده و عملاً با توجه به تقسیم منابع در سطح ۳۱ استان اقدام قابل توجه تحولی در سطح کشور مورد انتظار نخواهد بود.

• سازوکار تخصیص منابع صندوق به احاد اقتصادی مشخص نیست. نحوه دسترسی بنگاه‌های اقتصادی به این منابع باید به صورت دقیق و شفاف بیان شده و مشکلات احتمالی مرتفع شود تا روزه‌های رانت و فساد مسدود شود. البته شایان ذکر است تقویت سازوکار نظارتی تبصره «۱۸» از طریق راه‌اندازی نظام جامع اطلاعات بازار کار از نکات مثبت لایحه محسوب می‌شود. ابهامات فوق علاوه بر اینکه مغایر جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است، در برخی موارد مغایر اصول (۸۵ و ۵۲) قانون اساسی نیز می‌باشد.

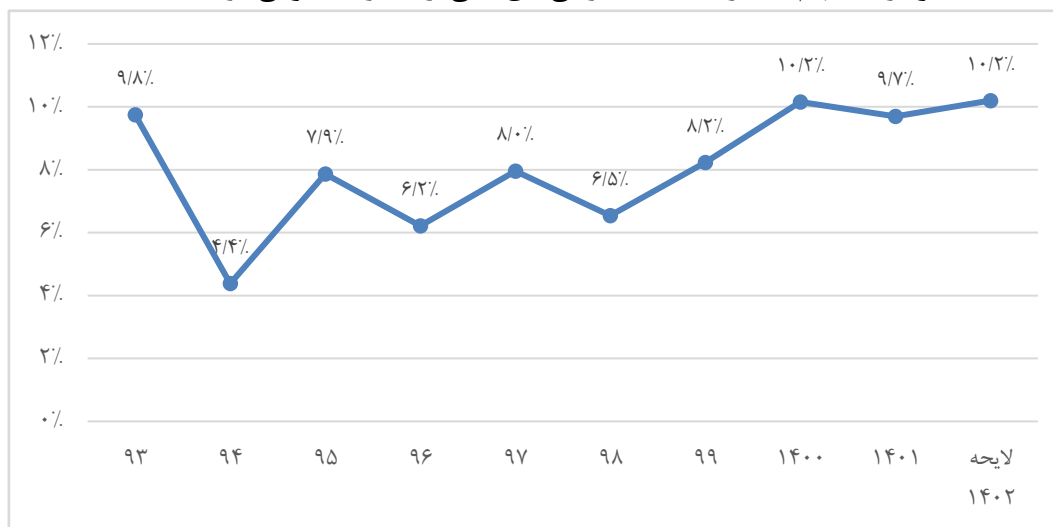
۳-۲. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در سال‌های گذشته روندی صعودی داشته است. انتشار اوراق و استقراض دولت در سال‌های گذشته برای پوشش کسری بودجه، رشد قابل توجهی را در اعتبارات این بخش در لایحه بودجه ۱۴۰۲ ایجاد کرده است. اوراق مالی اسلامی منتشر شده در سال‌های گذشته بار مالی سنگینی را به دولت تحمیل می‌کند. بازپرداخت اصل اوراق در قالب تملک دارایی‌های مالی منعکس شده و بازپرداخت سود و کارمزد آن تحت اعتبارات هزینه‌ای درج می‌شود. همان‌طور که در جدول ۶ ارائه شد ۵۲ هزار میلیارد تومان از اعتبارات هزینه‌ای (جدول ۹ لایحه) متفرقه صرف بازپرداخت سود و کارمزد وام‌ها می‌شود. واگذاری دارایی‌های 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 در 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.

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ برابر ۲۰۲ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است. نمودار ۹ سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی از کل بودجه را نمایش می‌دهد.



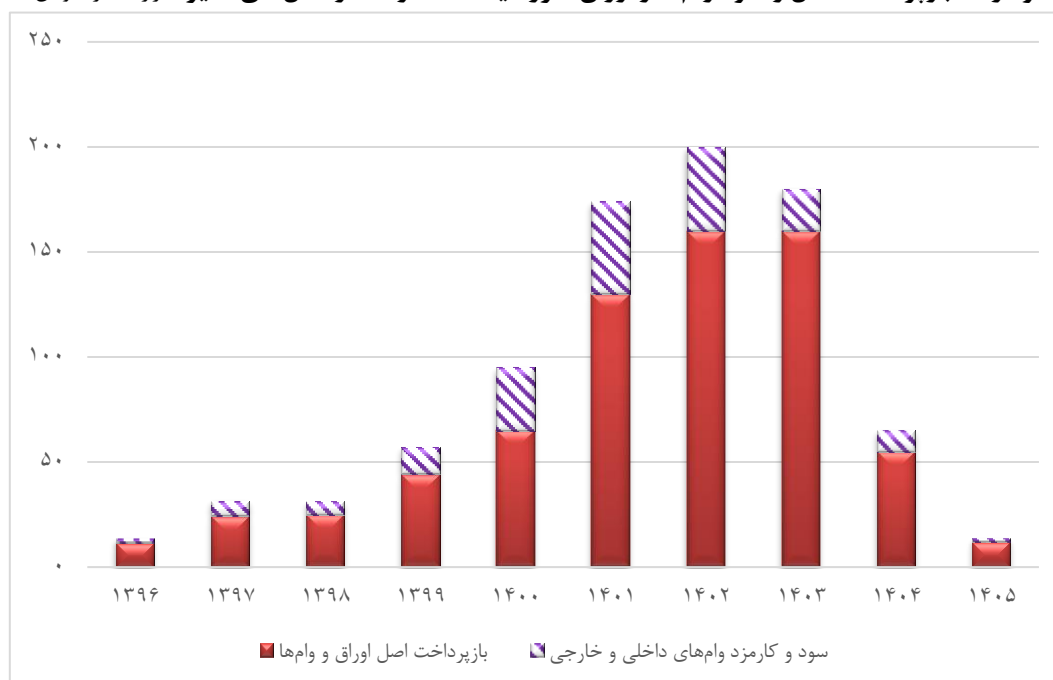
نمودار ۹. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی از مصارف عمومی دولت (درصد)



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 دقیق تر هزینه‌های مالی حدود ۱۳ درصد کل مصارف بودجه عمومی دولت است. البته در کنار اوراق منتشره، استقراض دولت به شیوه‌های غیرشفاف و گاهی در قالب عدم پرداخت به پیمانکاران دولتی نیز انجام می‌شود.

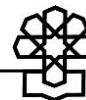
نمودار ۱۰ روند افزایش هزینه‌های مالی دولت (شامل بازپرداخت اصل و سود وام‌ها و اوراق مالی سررسید شده) را در سال‌های اخیر نشان می‌دهد.

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



۳. 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، انتقادهایی 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 شماره ۹ مصارف عمده از محل درآمد اختصاصی دستگاه‌های ملی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ ارائه شده است. مطابق جدول زیر ۸۱ درصد این مصارف از محل درآمد اختصاصی در لایحه سال ۱۴۰۲ تنها مربوط به چهار دستگاه بوده است.



جدول ۹. مصارف عمده از محل درآمد اختصاصی دستگاه‌های ملی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)

دستگاه اصلی و زیرمجموعه آن	اختصاصی هزینه‌ای	اختصاصی سرمایه‌ای	مجموع اعتبارات اختصاصی	سهم از کل بودجه اختصاصی دستگاه‌ها (درصد)
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۹۲	۳	۹۵	۵۴
وزارت امور اقتصادی و دارایی	۱۶	۶	۲۲	۱۲
ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی	۱۶	-	۱۶	۹
وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۱۰	-	۱۰	۶
سایر دستگاه‌ها	۲۶	۸	۳۴	۱۹
جمع کل بودجه اختصاصی دستگاه‌ها	۱۶۰	۱۷	۱۷۷	۱۰۰

۴. مصارف عمده در تبصره‌ها

بر اساس قواعد بودجه‌نویسی لازم است کل منابع و مصارف دولت در قالب جداول سازمان‌دهی شود تا 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 بیان 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 به‌صورت جداگانه مشخص شده و در سرجمع منابع و مصارف بودجه عمومی منعکس نمی‌شود. در لایحه بودجه ۱۴۰۲، مبالغ آن بالغ بر ۶۵۹.۸ هزار میلیارد تومان بوده و اندازه آن بیش از ۳۳ درصد منابع عمومی دولت است. عدم ذکر چنین مبلغ قابل توجهی در سرجمع بودجه باعث کاهش شفافیت و مقایسه‌پذیری بودجه می‌شود 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 ذکر می‌شود، درحالی که چنین امری در صورت انعکاس این مبالغ در سرجمع بودجه نیز قابل پیگیری بوده و به فرابودجه‌ای کردن آن نیاز نیست.

مصارف تبصره «۱۴» و توضیحات پیرامون آن در ادامه تشریح می‌شود.

۴-۱. تبصره «۱۴»، هدفمندسازی یارانه‌ها

در قوانین بودجه سال‌های قبل، مصارف مربوط به قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، در مجموع مصارف بودجه منعکس نمی‌شد و خود جدولی جداگانه در تبصره «۱۴» داشت. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ این جدول حذف شده است. این در حالی است که بر مبنای تبصره «۱» بند «ب» ماده (۳۹) قانون برنامه ششم توسعه، لازم است حداقل سهم سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها در منابع بودجه عمومی (ردیف ۲۱۰۱۰۲) منعکس گردد.

جدول مصارف تبصره «۱۴» خود شامل چند بند است که هر بند نمایان‌گر دسته‌بندی پرداخت‌هاست. متأسفانه حتی تقسیم‌بندی پرداخت‌ها ذیل این بندها نیز طی سال‌های مختلف تغییر کرده و از نظم و دقت کافی برخوردار نیست. جدول ۱۱ مصارف این تبصره را در قالب بندهای مختلف قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و لایحه سال ۱۴۰۲ ارائه می‌نماید.

جدول ۱۰. مصارف تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (میلیارد ریال)

ردیف	عنوان	قانون بودجه سال ۱۴۰۱	لایحه بودجه سال ۱۴۰۲	رشد نسبت به سال گذشته (درصد)
۱	هزینه شرکت‌های ملی نفت، ملی پالایش و پخش و ملی گاز و تعهدات طرح‌ها	۱۰۲	۱۲۶	۲۴
۲	عوارض و مالیات ارزش‌افزوده فرآورده نفتی و گاز طبیعی و تعهدات = یارانه نان	۳۱.۵	۴۸.۵	۵۴
۳	یارانه نقدی	۲۰۰	۳۱۵	۵۸
۴	کمیت‌ه امداد بهزیستی	۲۵.۵	۴۵	-۵
		۲۲		
۵	یارانه دارو	برآورد (۳۵)	۶۹	۹۷
۶	یارانه نان	۷۱	۵۶ + ۴۸.۵	۴۷

شایان توجه است از ۷۱ هزار میلیارد تومان اعتبار مربوط به خرید تضمینی گندم و یارانه نان در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، در ۹ ماهه ۱۴۰۱ میزان ۵۲ هزار میلیارد تومان پرداخت شده است، این درحالی است که برآورد می‌شود اعتبارات مورد نیاز برای این بخش در این سال بیش از ۱۰۰ هزار میلیارد تومان باشد. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ تنها ۵۶ هزار میلیارد تومان به صورت مستقیم برای این موضوع اختصاص یافته و در تبصره «۱۴» میزان ۴۸.۵ هزار میلیارد تومان از اعتبار مربوط به عوارض و مالیات ارزش‌افزوده فرآورده نفتی و گاز طبیعی که جزء منابع بودجه عمومی است برای این بخش در نظر گرفته شده است. نکته قابل توجه آنکه امکان استفاده از این اعتبارات به دلیل احتساب در منابع عمومی، محل ابهام جدی است. در مجموع به نظر می‌رسد مسئله اعتبارات این حوزه نیز مانند سال‌های قبل به صورت غیرشفاف به مجرای برای ایجاد بدهی دولت به بانک‌ها و بانک مرکزی (به صورت غیرمستقیم) تبدیل شود.

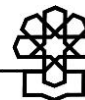
در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ بخشی از مصارف غیریارانه‌ای تبصره «۱۴» به بودجه عمومی منتقل شده است، اما دو حکم مهم قانون برنامه مبنی بر ارائه جدول حاوی ارقام ذکر شده و انعکاس منابع و مصارف هدفمندی در بودجه عمومی (نه بودجه شرکت‌های دولتی) مورد بی‌توجهی قرار گرفته و ۶۵۹.۸ هزار میلیارد تومان منابع و مصارف هدفمندی همانند بودجه سنوات گذشته خارج از سقف بودجه عمومی است.

علاوه بر مصارف تبصره «۱۴» در تبصره‌های مهم دیگری نیز ارقامی خارج از سقف بودجه آورده شده است که در ادامه بررسی شده است.

۲-۴. بند «ی» تبصره «۱»، تحویل نفت خام و میعانات گازی به اشخاص

بند «ی» تبصره «۱» از مصارف فرابودجه‌ای است، که دولت را مکلف به تحویل نفت خام و میعانات گازی به اشخاص معرفی شده توسط دستگاه‌های اجرایی نموده است، در ردیف ۱ این بند مزاد بر سقف مندرج در بند «ب» لایحه بودجه و در راستای تقویت بنیه دفاعی تا مبلغ ۳ میلیارد یورو به ستاد کل نیروهای مسلح^۱ و بابت طرح‌های محرومیت‌زدایی

۱. ۲۳۰۰ میلیارد یورو به ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح و ۷۰۰ یورو به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تخصیص داده خواهد شد.



و پیشران مبلغ ۱.۵ میلیارد یورو به نرخ سامانه معاملات الکترونیکی ای.تی.اس اختصاص داده شده است. اعتبارات طرح محرومین‌زدایی این بند مطابق جدول شماره ۱۲ توزیع خواهد شد.

جدول ۱۱. توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی و پیشران بند «ی» تبصره «۱» (میلیون یورو)

اعتبار	عنوان
۳۳۳	مسکن محرومین (کمیت‌ه امداد و بهزیستی)
۱۶۷	طرح‌های بخش راه
۵۰۰	طرح‌های بخش آب
۲۵۰	طرح شهید عشوری
۵۰	طرح شهید حاج رضوان
۲۰۰	طرح‌های پیشران، دانش بنیان و اشتغال آفرین
۱۵۰۰	جمع

۳-۴. بند «ک» تبصره «۱»، تخصیص قیر به دستگاه‌های اجرایی

بند «ک» تبصره «۱» نیز یکی از مهم‌ترین ارقام فرابودجه‌ای است، که در لایحه بودجه ۱۴۰۲ مطابق با این بند دولت مکلف به تخصیص ۱۹ هزار میلیارد تومان قیر به صورت اعتباری ریالی شده است. همچنین مبتنی بر این بند منابع حاصله در حدود درآمدهای وصولی به‌منظور آسفالت راه‌های فرعی و روستایی، شبکه راه‌های اصلی فرعی و طرح‌های مسکن مهر و مسکن ملی، آسفالت معابر و بهسازی روستاها و شهرها، پروژه‌های تنش آبی روستاها، مدارس روستایی و عشایری توسط سازمان برنامه و بودجه کشور پس از مبادله موافقت‌نامه به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط تخصیص می‌یابد. آیین‌نامه اجرایی این بند ظرف دو ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارت نفت و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط پیشنهاد و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

توزیع مواد اولیه قیر با نسبت‌های مشخص بین دستگاه‌های اجرایی رویه‌ای بود که در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و برخی سال‌ها در بودجه مورد استفاده قرار گرفته است، تهاتر قیر و ارائه حواله به پیمانکاران به غیرشفاف شدن و ایجاد زمینه‌های فساد منجر می‌شد، مشکلاتی نظیر عدم نظارت بر تخصیص و توزیع قیر و عدم امکان کنترل ریالی توسط ذی‌حساب نمونه‌هایی از این مسائل بوده است، همچنین به دلیل عدم امکان نظارت و ارائه این حواله‌ها در بازارهای ثانویه به قیمت پایین‌تر، در بازار داخلی و صادراتی اختلال ایجاد کرده و زمینه‌ساز قاچاق و کاهش توان رقابت‌پذیری تولیدکنندگان داخلی در بازار جهانی شده بود.

یکی از نقاط قوت لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ این است که در بند «ک» تبصره «۱» شفافیت مالی در سازوکار پیشبرد طرح‌های مرتبط با واگذاری قیر را ایجاد کرده است، بدین‌صورت که برخلاف بودجه سال ۱۴۰۱، به جای ارائه قیر به صورت تهاتری و حواله، به صورت اعتبار ریالی تخصیص می‌دهد، این موضوع امکان نظارت بر تخصیص و عملکرد موضوع تبصره را فراهم خواهد کرد و لذا شفافیت بیشتری خواهد داشت.

۴-۴. بند «ط» تبصره «۱»، فرایند قابلیت‌سازی و توسعه فناوری

مبتنی بر این بند وزارت نیرو مکلف شده است میزان ۱ هزار میلیارد تومان ریال از منابع داخلی خود و شرکت‌های تابعه را با هدایت و نظارت معاون علمی و فناوری رییس جمهور با همکاری وزارت نیرو در فرآیند قابلیت‌سازی و توسعه فناوری و عملیات حفاری و بهره‌برداری از آب‌های ژرف و سایر فناوری‌های آب اختصاص دهد.

۴-۵. بند «د» تبصره «۲»، حمایت از سهامداران خرد در برابر مخاطرات بازار سرمایه

در بند «د» تبصره «۲» به وزارت اقتصاد مجوز داده شده است به منظور حمایت از سهامداران خرد در برابر مخاطرات بازار سرمایه، تا میزان ۱۵ هزار میلیارد تومان از سهام دولت در شرکت‌ها را در اختیار صندوق تثبیت بازار سرمایه قرار دهد. به‌منظور شفافیت و جامعیت بودجه و پیشگیری از تحمیل ناترازی بودجه به بانک‌ها و بنگاه‌ها، لازم است تا همه ارقام مندرج در تبصره‌ها که مربوط به منابع عمومی هستند در سقف بودجه منعکس شوند.

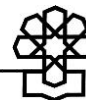
۴-۶. تعهدات سالیانه دولت به سازمان تأمین اجتماعی ناشی از قوانین تکلیف آور

مطابق آمارهای ارائه شده، میزان بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی بیش از ۴۶۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. مجرای ایجاد این بدهی عمدتاً احکام قانونی است که عدم پرداخت یا پرداخت ناقص بار مالی آنها موجب می‌شود تا حجم انبوهی از مطالبات انباشت شود. جدول زیر برخی از این احکام و بار مالی ناشی از آنها را برای سال ۱۴۰۱ نشان می‌دهد.

جدول ۱۲. برخی از تکالیف ایجادکننده بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی (هزار میلیارد تومان)

عنوان	برآورد بار مالی برای سال ۱۴۰۱
سه درصد حق بیمه دولت	۴۰
معافیت کارگاه‌های تولیدی تا ۵۰ نفر کارگر	۱۰
سه دولت برای ۲۳ درصد حق بیمه دوران سربازی	۱۰
سایر (بیمه قالیبافان، رانندگان، ایثارگران، کارگزاران مخابرات روستایی و...)	۲۰
مجموع	۸۰

مأخذ: بودجه مصوب سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۱ و گزارش سازمان برنامه و بودجه



۵. نگاهی به هزینه‌های اقتصادی پنهان در لایحه بودجه

۵-۱. حامل‌های انرژی

بخش بزرگی از منابع نفت که در داخل کشور و به پالایشگاه‌ها تحویل داده می‌شود، به 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، نبود نفع قابل توجهی را متوجه منابع عمومی می‌کند. جدا از هزینه فرصت بسیار زیاد، در برخی موارد مانند برق نرخ حاضر از قیمت تمام‌شده نیز پایین‌تر بوده و از این‌رو 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 هزینه‌های اقتصادی وجود نداشته باشد، شفاف‌شدن و تصریح آنها مؤثر است. کمترین خاصیت در نظر گرفتن این موارد در لوایح و قوانین بودجه سالیانه، آگاهی سیاستگذار از میزان عدم‌النفع در بخش‌های گوناگون و شفاف‌شدن هزینه سیاست‌های حمایتی صریح و ضمنی است.

۵-۲. منابع بالقوه مالیاتی

منابع مالیاتی را می‌توان مهم‌ترین منبع بودجه مطرح نمود، مخارج مالیاتی فراوانی وجود دارد که در منابع عمومی بودجه انعکاس نمی‌یابد، این در حالی است که رویه برخی از کشورها این است که این مخارج را به عنوان مخارج مالیاتی در بودجه می‌آورند، در ایران بر اساس قوانین گوناگونی معافیت‌های مختلفی را در نظر گرفتند، برآورد مخارج مالیاتی نشان می‌دهد تنها در بخش معافیت‌های اشخاص حقوقی حدود ۳۴۵ هزار مخارج مالیاتی وجود دارد، که از این میزان حدود ۱۲۶ هزار میلیارد تومان مربوط به معافیت‌های ماده ۱۳۲ است. جدول زیر برخی از مهم‌ترین مخارج ناشی از معافیت‌های مالیاتی را نشان می‌دهد.

جدول ۱۳. مخارج مالیاتی معافیت‌های ناظر به اشخاص حقوقی ۱۴۰۱

(هزار میلیارد تومان)

بار مالیاتی معافیت (هزار میلیارد تومان)	شرح فعالیت
۱۲۵/۵۵	معافیت‌های موضوع ماده (۱۳۲ ق.م.م)
۹۹/۸۹	هدایا، درآمدها و دریافتی نقدی و غیرنقدی (ماده ۱۳۹ ق.م.م)
۴۴/۰۰	درآمد حاصل از صادرات خدمات و کالاهای غیرنفتی؛ با اعمال سود (زیان) حاصل از تسعیر ارز ناشی از صادرات (صدر ماده ۱۴۱ ق.م.م)
۲۴/۲۶	سود سپرده و جوایز بانکها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی مجاز (موضوع بندهای «۱» تا «۴» ماده ۱۴۵ ق.م.م)
۱۳/۳۱	صندوق‌های سرمایه‌گذاری (تبصره «۱» ماده ۱۴۳ مکرر ق.م.م)
۷/۸۸	فعالیت‌های اقتصادی در مناطق آزاد تجاری (ماده (۱۳) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری)
۷/۲۳	شرکت‌هایی که سهام آنها برای معامله در بازارهای بورس داخلی یا خارجی پذیرفته شده است (ماده ۱۴۳) ۲۵٪ و بیشتر سهام شناور آزاد
۳۰/۵	سایر
۳۴۵	مجموع مخارج مالیاتی معافیت‌های اشخاص حقوقی

علاوه بر رقم فوق در بخش بخشودگی‌های مالیاتی ارقامی همچون، تخفیف مالیاتی تا سقف ۵ درصد (تبصره «۷» ماده ۱۰۵ ق.م.م) حدود ۱۵ هزار میلیارد تومان و بخشودگی مالیات، موضوع قانون بودجه کل کشور (بند «ن» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور) نیز به میزان ۱۵ هزار میلیارد تومان ارقام قابل توجهی است. لذا معافیت‌های مالیاتی اشخاص حقوقی و چند قلم بخشودگی مالیاتی مخارج زیادی را به لایحه بودجه تحمیل خواهد نمود که این میزان در صورت اضافه شدن معافیت اشخاص حقیقی از این مبلغ بزرگ‌تر خواهد شد. لذا شفافیت در معافیت‌های مالیاتی و هدفمند کردن این معافیت‌ها امری مهم است.

۶. 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 درخصوص آنها بسته است. هرچه نسبت مصارف انعطاف‌ناپذیر از کل بودجه کمتر باشد، به این معناست که بخش بیشتری از منابع برای اعمال سیاست‌ها در اختیار دولت است و عملاً «فضای مالی»^۲ قدرت مانور دولت را در حوزه مالیه عمومی نشان می‌دهد.

همان‌طور که در بخش‌های گوناگون این گزارش ذکر شد، بخش قابل توجهی از مصارف لایحه بودجه، انعطاف‌ناپذیر و در صورت تصویب، عملاً غیرقابل اجتناب است و عدم پرداخت آنها هزینه‌های سیاسی و اجتماعی قابل توجهی دارد. در ساختار فعلی بودجه کشور، اعتبارات مربوط به جبران خدمات کارکنان دولت، یارانه‌ها و پرداخت‌های انتقالی و بازپرداخت بدهی‌های دولت، مصارف انعطاف‌ناپذیر در جداول بودجه هستند. همچنین مصارف 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 هزینه‌هاست؛ در واقع، این بخش از هزینه‌های مندرج در لایحه بودجه را هم می‌توان کنترل کرد و از ابتدا مسیر ایجاد آنها را مسدود کرد.

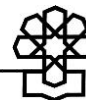
در ادامه پس از تخمین مجموع مخارج دولت در بودجه عمومی و تبصره‌ها، به محاسبه مصارف انعطاف‌ناپذیر بودجه می‌پردازیم. مجموع مخارج دولت در جدول ۱۲ و مقدار و سهم هزینه‌های انعطاف‌ناپذیر بودجه در جدول ۱۵ آمده است.

(هزار میلیارد تومان)

جدول ۱۴. تخمین مجموع مخارج دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲

مجموع مخارج دولت	حداقل مجموع مصارف تبصره‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲	مجموع مصارف بودجه عمومی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲
۲۸۲۳.۸	۶۵۹.۸	۲۱۶۴

۱. Mandatory spendings یا هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر.



جدول ۱۵. مقدار و سهم هزینه‌های انعطاف‌ناپذیر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان)

عنوان	توضیحات	مبلغ	درصد سهم از کل مخارج دولت
جبران خدمت کارکنان	فصل اول هزینه‌های دولت (لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، جدول ۲)	۴۰۵	۱۴
رفاه اجتماعی	فصل ششم هزینه‌های دولت (لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، جدول ۲)	۵۸۶	۲۱
حقوق و دستمزد و سایر (نیروهای مسلح، نیروهای انتظامی و امنیتی) ^۱	(لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، جدول ۷)	۲۷۳.۸	۱۰
پاداش پایان خدمت بازنشستگان	(لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، جدول ۹)	۳۲	۱
اجرای قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	(لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، جدول ۹)	۶.۵	۰.۲
اجرای قانون تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری و تعدیل کارانه‌های پرستاری	(لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، جدول ۹)	۴.۸	۰.۲
۱. مجموع هزینه‌های مربوط به جبران خدمت کارکنان و بازنشستگی		۱۳۰۸.۱	۴۶
بازپرداخت اصل اوراق مالی	(لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، جدول ۴)	۱۷۳.۵	۶
بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات	(لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، جدول ۴)	۱۸.۲	۱
سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی و خارجی	(لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، جدول ۹)	۵۲	۲
۲. مجموع هزینه‌های بازپرداخت بدهی		۲۴۴	۹
مصارف هدفمندسازی یارانه‌ها	(لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، تبصره «۱۴»)	۶۵۹.۸	۲۳
یارانه‌ها و کمک‌های بلاعوض	فصول ۴ و ۵ هزینه‌های دولت (لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، جدول ۲)	۴۵.۳	۲
۳. مجموع یارانه‌ها و سایر پرداخت‌های انتقالی		۷۰۵	۲۵
مجموع هزینه‌های سه‌گانه		۲۲۵۷	۸۰

همان‌طور که مشاهده می‌شود ۸۰ درصد^۲ کل بودجه را مصارف انعطاف‌ناپذیر تشکیل می‌دهد. البته قطعاً بخشی از ۲۰ درصد باقی‌مانده نیز ماهیتی غیرقابل اجتناب دارند و پرداخت آنها براساس قوانین متعدد موجود انجام می‌شود. به این ترتیب می‌توان نتیجه گرفت که بخش عمده‌ای از مصارف لایحه، با فرض عدم تحمل هزینه سیاسی و اراده کافی برای کنترل هزینه‌ها، صلب و غیرقابل انعطاف بوده و با تصویب آن، عملاً امکان تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی درخصوص بخش بسیار کوچکی از منابع در اختیار دولت خواهد بود.

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 پس از کسر ردیف اعتبار سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح است؛ زیرا این مورد تنها قلمی است که در سرفصل «سایر» ذکر نمی‌شود و در سرفصل «رفاه اجتماعی» منعکس می‌گردد.

۲. مبلغ مربوط به تهاتر نفت (بند «ی» تبصره «۱») در محاسبات لحاظ نشده است، با در نظر گرفتن میزان تهاتر نفت در محاسبات، همچنان درصد مصارف انعطاف‌ناپذیر تغییر خاصی پیدا نمی‌کند.

۷. پیشنهادهایی برای بهبود وضعیت مصارف بودجه

در انتها خلاصه‌ای از پیشنهادهای برای کاهش کسری بودجه در سمت مصارف و ارتقای شفافیت مصارف ارائه می‌شود.

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. ثانیاً، 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 به عنوان منابع بیان شود و از سوی دیگر، یارانه‌های دولتی که از طریق اعطای ارز ترجیحی، معافیت مالیاتی، قیمت ترجیحی حامل‌های انرژی و... توزیع می‌شوند، به عنوان بخشی از مصارف ثبت شود. این کار موجب ایجاد درک بهتری از ابعاد این‌گونه هزینه‌های دولتی خواهد شد و به سیاستگذار در تصمیم‌گیری در مورد آنها کمک خواهد کرد.

اجرای سیاست پرداخت به ذی‌نفع نهایی

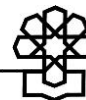
به‌رغم تکلیف دستگاه‌ها در بودجه‌های سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۱ به اجرای سیاست «پرداخت به ذی‌نفع نهایی»، این فرایند به‌طور کامل انجام نشده است. دولت در نبود شفافیت در پرداخت‌ها و عدم اجرایی شدن پرداخت به ذی‌نفع نهایی، اطلاع دقیقی از نحوه و ترکیب هزینه‌های خود ندارد و میزان دقیق پرداختی به افراد (حتی کارکنان 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.

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. 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 شود.

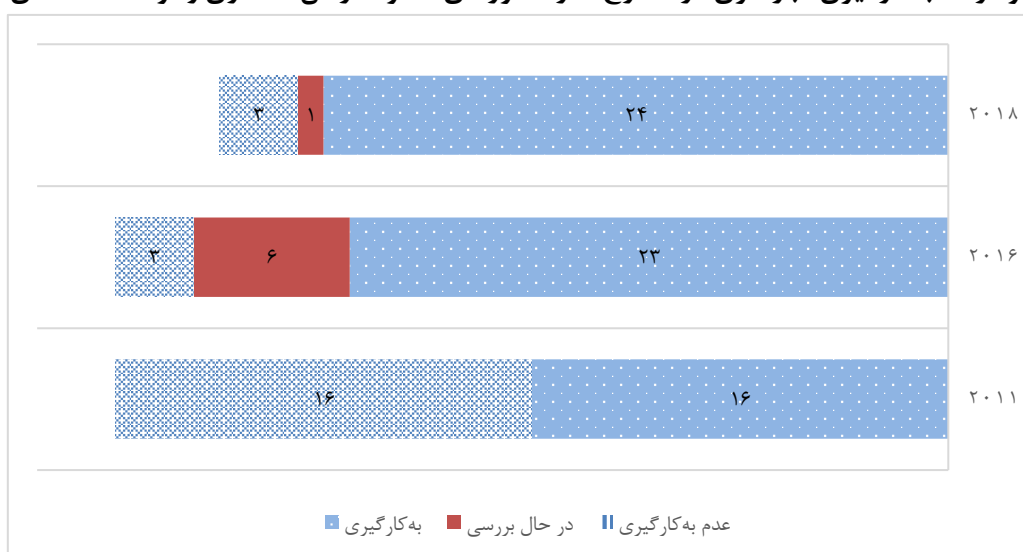
ایجاد بستر و آغاز فرایند «بازنگری در مخارج دولت»

با توجه به اینکه در ایران بودجه عمومی و مخارج دستگاه‌های مختلف از منظر اثربخشی و کارایی مورد بررسی قرار نمی‌گیرد، بنابراین ارائه پیشنهادهای 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 مالیه عمومی به‌کار گرفته شده است. براساس بررسی اخیر انجام شده در این سازمان، بسیاری از کشورهای عضو، بازنگری در مخارج را اجرا کرده‌اند و روند به‌کارگیری آن رو به افزایش است (نمودار ۱۱).

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



Source: OECD Performance Budgeting Survey 2018.

فرایند بازنگری در مخارج، مجموعه اقدامات نظام‌مندی است که به‌منظور تحلیل عمیق مخارج عمومی موجود با هدف شناسایی گزینه‌های سیاستی در راستای کاهش مخارج یا جهت‌دهی آنها به سمت برنامه‌هایی با اولویت بالاتر، کارا و مؤثر صورت می‌گیرد. بازنگری در مخارج با معرفی رویکردی نظام‌مند، متضمن آن است که مخارج عمومی: اولاً، هم جهت 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 قابل‌توجهی 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 به صورت انتخابی و دوره‌ای انجام شود. برای مثال هر سال دو حوزه اصلی و هر پنج سال تمامی حوزه‌های مهم مخارج عمومی بررسی شود. نتایج این بازنگری‌ها، باید به عنوان 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 محدودیت‌های اداری کنار گذاشته شود و از بررسی‌های میدانی بهره‌گیری شود.^۱

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 به درستی تشریح نشده و دارای نقاط مبهم فراوانی است. تعیین اولویت و راهبرد مشخص در سرمایه‌گذاری و استفاده از منابع این سرمایه‌گذاری‌ها مبتنی بر این راهبردها می‌تواند راهگشا باشد. همچنین نحوه دسترسی بنگاه‌های اقتصادی به این منابع باید به صورت دقیق و شفاف بیان شود.

بهبود نظارت بر درآمدهای اختصاصی

در راستای مدیریت درآمدهای اختصاصی، ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه‌ای، از جمله قوانینی است که به دلیل استثنائاتی که در خصوص موضوع حسابرسی و نظارت بر دانشگاه‌های علوم پزشکی ایجاد می‌کند، می‌تواند بسترهای عدم شفافیت و متعاقباً انحراف عملکرد با قوانین و نهایتاً کاهش پاسخگویی این ساختارهای مهم در نظام سلامت (که بازوی وزارت بهداشت در استان‌ها به شمار می‌روند) را فراهم نماید. با توجه به این که وزارت بهداشت بیش از نیمی از مصارف اختصاصی را در اختیار دارد، اصلاح ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه‌ای می‌تواند نقش مهمی ایفا نماید.

براساس «ماده یک قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» ۳ امتیاز مهم به دستگاه‌های موضوعه

اعطا شده است:

۱. **دانشگاه‌ها، فرهنگستان‌ها، پارک‌های علم و فناوری و صندوق رفاه دانشجویان** از شمول تمامی قوانین حاکم بر دستگاه‌های دولتی از جمله قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون مناقصات مستثنی شده‌اند.
۲. مبنای عملکرد دانشگاه‌ها نیز صرفاً آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مصوب هیئت امنای آنها خواهد بود.
۳. تمامی اعتبارات منابع عمومی دولت به عنوان کمک تلقی شده و نحوه هزینه‌کرد آنها توسط هیئت امنای مربوطه انجام خواهد شد.

هدف اولیه قانونگذار، مستثنی شدن امور آموزشی - پژوهشی دانشگاه‌ها از شمول قوانین عمومی برای چابکی بیشتر این عرصه بوده است. اما دانشگاه‌های علوم پزشکی به دلیل ادغام آموزش پزشکی در ارائه خدمت از این منظر متفاوت هستند و در عمل منجر به کاهش شفافیت و عدم امکان نظارت قانونی و امکان فساد و اتلاف منابع شده است. با توجه به موارد مذکور و در راستای بند «۱۰-۱» سیاست‌های کلی سلامت مبنی بر شفاف‌سازی قانونمند درآمدها،

۱. برای مطالعه بیشتر ر.ک.: گزارش مرکز پژوهش‌ها با عنوان «مدیریت هزینه‌های دولت: ۲. معرفی فرایند بازنگری در مخارج دولت». شماره مسلسل ۱۷۴۱۶، تاریخ انتشار ۱۳۹۹/۱۲/۱۳.



هزینه‌ها و فعالیت‌ها، پیشنهاد می‌شود: منابع و مصارف بهداشتی درمانی دانشگاه‌های علوم پزشکی از شمول ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های کشور مصوب ۱۰/۱۱/۱۳۹۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی توسعه خارج شوند.

جمع بندی

مدیریت مصارف بودجه، به‌منظور کاهش کسری و در نتیجه ایجاد ثبات در اقتصاد کلان و کنترل تورم، یک ضرورت اساسی است. طبق مطالب بیان 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. اصلاح بخش مصارف به‌وسیله ایجاد شفافیت در پرداخت‌ها، بازنگری در مخارج دولت و سایر لوازم بیان شده، در کنار اصلاح نوسانات در بخش منابع، از اولویت‌های مهم کشور در تصحیح روند معیوب فعلی اقتصاد است.

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبارات هزینه‌ای رویکردی نسبتاً قابل قبول داشته و کنترل هزینه‌ها تا حدی از اولویت‌های لایحه تلقی می‌شود، اما اعتبارات سرمایه‌ای رشد کمتری را تجربه کرده است. البته باید توجه شود افزایش اعتبارات این بخش بدون وجود اولویت‌گذاری عملاً نتیجه مطلوبی نخواهد داشت، برای مثال در خصوص اعتبارات تبصره «۱۸» و صندوق پیشرفت و عدالت که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ پیش‌بینی شده، یکی از نکات قابل ذکر، نبود اولویت‌گذاری و توزیع اعتبارات بدون راهبرد مشخص در سطح ۳۱ استان کشور است که چشم‌انداز فعالیت آن را نه چندان روشن می‌کند.