

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

۵. بودجه برای مردم

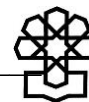
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۶۵۸
بهمن‌ماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|---------|--|
| ۱..... | چکیده |
| ۲..... | مقدمه |
| ۴..... | مخاطبان گزارش |
| ۵..... | ۱. الفبای بودجه |
| ۵..... | ۱-۱. بودجه به چه کار می آید؟ |
| ۵..... | ۱-۲. فرآیند بودجه‌ای |
| ۶..... | ۱-۳. زمانبندی ارائه لایحه بودجه |
| ۷..... | ۱-۴. فرآیند و زمانبندی بررسی بودجه در مجلس |
| ۹..... | ۲. ساختار بودجه |
| ۱۰..... | ۳. رقم بودجه |
| ۱۲..... | ۴. چند نکته در بودجه‌خوانی |
| ۱۵..... | ۵. ساختار کلی بودجه عمومی دولت |
| ۱۵..... | ۶. منابع عمومی از کجا تأمین می‌شود؟ |
| ۱۶..... | ۶-۱. مالیات‌ها |
| ۱۸..... | ۶-۲. نفت |
| ۲۵..... | ۶-۳. سایر منابع |
| ۲۶..... | ۷. بودجه چگونه خرج می‌شود؟ |
| ۳۴..... | ۸. هدفمند کردن یارانه‌ها در بودجه ۱۳۹۵ به چه صورت خواهد بود؟ |
| ۳۵..... | ۹. سرمایه‌گذاری‌های عمرانی برای چه مواردی انجام می‌شود؟ |
| ۳۸..... | ۱۰. بودجه استانی |
| ۴۲..... | ۱۱. بودجه دستگاه‌ها |
| ۴۲..... | ۱۲. تصویرسازی با داده‌های بودجه‌ای |
| ۴۴..... | ۱۳. کسری بودجه و شیوه رفع آن |
| ۴۵..... | ۱۳-۱. بستن بودجه متوازن در هنگام تنظیم لایحه |
| ۴۶..... | ۱۳-۲. متوازن‌سازی بودجه در هنگام اجرا (قانون) |
| ۴۶..... | ۱۳-۳. برآورد کسری بودجه در سال ۱۳۹۵ |
| ۴۷..... | ۱۴. بودجه، سند سیاستگذاری یا کتابچه دخل و خرج؟ |
| ۴۷..... | ۱۴-۱. تصویر کلی از جایگاه بودجه در اقتصاد و نظام تصمیم‌گیری کشور |
| ۵۰..... | ۱۴-۲. محدودیت‌های دولت و بودجه |
| ۵۲..... | ۱۴-۳. چه باید کرد؟ (اصلاحات ساختاری) |
| ۵۳..... | ۱۵. شفافیت و بودجه |
| ۵۵..... | منابع و مآخذ |



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۵. بودجه برای مردم

چکیده

بودجه و بودجه‌ریزی دربرگیرنده موضوعاتی درباره زندگی روزمره عموم است. تأمین نظم و امنیت از روستاها و شهرهای مرکزی تا حاشیه مرزهای کشور، تلاش برای دادگستری و برخورد با متخلفین، ارائه خدمات آموزشی در مقاطع مختلف، ارائه خدمات بهداشتی و درمان، ساخت و ساز سدها و راه‌ها و صدها موضوع دیگر، جملگی موضوعاتی هستند که درباره آنها در بودجه تصمیم‌گیری می‌شود. از طرف دیگر تصمیم‌گیری درباره نحوه تأمین منابع برای ارائه خدمات فوق از طریق گرفتن مالیات از مردم، فروش نفت، فروش شرکت‌های دولتی و استقراض نیز در بودجه صورت می‌گیرد. بودجه سند تنظیم‌کننده و تشریح‌کننده رابطه ملت و دولت است. بودجه دارای دو سمت منابع و مصارف است. سمت منابع بودجه حق دولت در قبال مردم است. یعنی به واسطه انجام وظایفی که هر حکومتی برعهده می‌گیرد این حق را پیدا می‌کند که بخشی از منابع متعلق به مردم را به روش‌های گوناگون (مالیات و...) در اختیار گیرد و در مقابل آن وظایفی را که قانون برعهده دولت گذاشته است را انجام دهد.

این گزارش، تصویری ساده^۱ از لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ ارائه می‌کند که برای عموم قابل فهم باشد، تا با استفاده از آن بتوانند به اجمال، دخل و خرج دولت در سال ۱۳۹۵ را پیگیری کنند. این که مثلاً اختصاص ۱۰۹۱ تومان به ازای هر نفر جهت کاهش آلودگی هوا و ۳۹۳ هزار تومان به ازای هر نفر جهت درمان چه پیامدهایی دارد؟ محدودیت بودجه‌ای چیست؟ اولویت‌بندی‌های بودجه‌ای را از کجا می‌شود تشخیص داد؟ مشارکت شهروندان در فرآیند بودجه یعنی چه؟ خارج شدن بودجه از وضعیت سند سیاستگذاری به چه معناست؟ و سرانجام، اصلاح ساختار برای بهتر شدن مدیریت بودجه کشور چرا ضروری است و چطور قابل اجراست؟

گزارش امسال تقدیم می‌شود به مرحوم بیژن رحیمی دانش که در سال‌های گذشته در تهیه این گزارش، همکاری قابل توجهی داشت و امسال در میان ما نیست.

۱. گزارش حاضر در سال‌های گذشته با عنوان بودجه به زبان ساده منتشر می‌شد که به دلیل هماهنگی با سیستم بین‌المللی انتشار شفاف گزارش‌های بودجه‌ای، از امسال با عنوان بودجه برای مردم منتشر می‌شود.

مقدمه

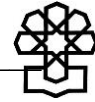
بودجه در بسیاری از مواقع سندی فنی و پیچیده تلقی می‌شود که معمولاً آگاهی و درک جزئیات آن برای عموم مردم کار دشواری تلقی می‌شود. برای رفع این مشکل، نهادهای دولتی یا مشاوره‌ای قانونگذاری در کشورهای مختلف، در کنار انتشار گزارش‌های فنی، اقدام به ساده‌سازی و انتشار مفاهیم بودجه در قالب‌هایی ساده‌تر می‌کنند. این اقدام در بیشتر کشورهای دنیا به اشکال گوناگون انجام می‌شود (شکل‌های ۱ و ۲).

در کنار فواید متعدد، دلیل عمده‌ای که برای این نوع انتشار از اطلاعات عنوان می‌شود، ضرورت مشارکت شهروندان، بخش غیردولتی و نهادهای مدنی در فرآیند بودجه، از مرحله تهیه و ارائه بودجه تا مرحله نظارت بر اجرای آن است (شکل‌های ۳ و ۴).

شکل ۱. نمایش بودجه ترسناک و بودجه آماده شده برای شهروندان^۱



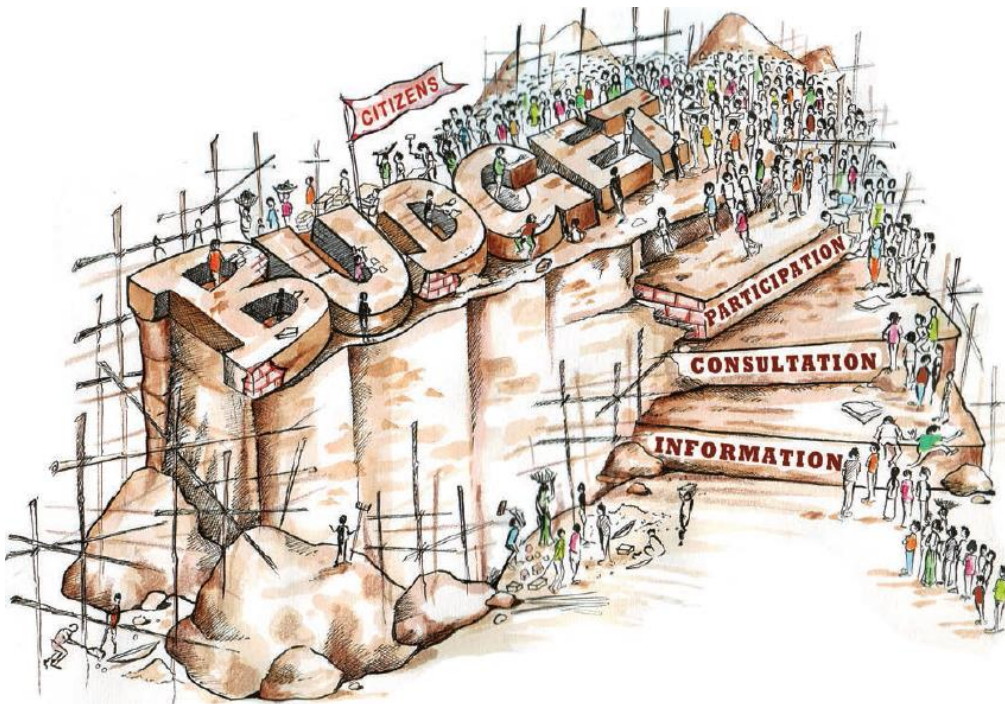
1. IBP, 2012, The Power of Making It Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets, Washington



شکل ۲. هدفگذاری اصلی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ در صفحه اول بودجه به زبان ساده افغانستان^۱



شکل ۳. بودجه فرآیندی مشارکتی و شمول گراست



۱. اداره ریاست عمومی بودجه افغانستان، ۱۳۹۳، بودجه شهروندان، نسخه ساده بودجه ملی سال مالی.

شکل ۴. نمایش ضرورت مشارکت شهروندان در فرآیند بودجه افغانستان



در این گزارش به منظور درک بیشتر اطلاعات بودجه‌ای، مفاهیم و اصطلاحات فنی بودجه‌ای تا حد امکان در قالب اصطلاحات عام‌تر بیان شده و برای فهم راحت‌تر این مفاهیم، در بسیاری از موارد به جای متن، از تصویر استفاده شده است. به منظور ساده‌سازی، برخی اعداد گرد شده و برخی جزئیات فنی نادیده گرفته شده است.

مخاطبان گزارش

برای مطالعه این گزارش نیاز به آشنایی خاص با بودجه و بودجه‌ریزی نیست و همگان می‌توانند از آن بهره ببرند؛ چه در مقام قانونگذار، سیاستمدار، متخصصان، رسانه‌ها و خواه یک شهروند. این گزارش به‌ویژه برای افرادی که با پدیده‌های بودجه و بودجه‌ریزی آشنایی ندارند و علاقمند به پیگیری فعالیت‌های دولت از طریق لایحه بودجه هستند، می‌تواند مفید باشد.



۱. الفبای بودجه

- دولت برای اجرای مأموریت‌هایی که از سوی مردم به آن محول شده است باید:
- منابع لازم را از اقتصاد به شیوه‌ای مناسب و به مقدار کافی جمع‌آوری کند،
 - این منابع را به‌طور مسئولانه، کارآ و اثربخش به اولویت‌های عمومی تخصیص دهد.

مسئله اساسی بودجه‌ریزی

منابع همه دولت‌ها محدود است. بر چه مبنایی باید تصمیم گرفت که یک واحد پول را به‌جای برنامه آموزش به بهداشت و درمان یا دفاع اختصاص داد؟

این فرآیند که در طی یک سال مالی در جریان است، **بودجه‌ریزی** نام دارد. حال اگر این فرآیند را به‌طور موقتی متوقف کنیم و از آن یک عکس بگیریم، این تصویر که یک برش از فرآیند مزبور است، یک **سند بودجه** خواهد بود.

۱-۱. بودجه به چه کار می‌آید؟

- برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت،
- مدیریت مالی دولت و شرکت‌های دولتی،
- اعمال جهت‌گیری‌های ملی و منطقه‌ای،
- توزیع اعتبارات بین اولویت‌ها،
- ابزار تحلیل روابط قوای مجریه و مقننه،

اهداف بودجه

- تعیین اولویت‌ها
- تخصیص منابع به اولویت‌های تعیین شده
- ایجاد کارآیی

- شاخصی برای توانایی‌های دولت در تجهیز و تخصیص منابع برای اجرای مأموریت‌ها.

از سوی دیگر، فارغ از مسائل اجرایی و عملیاتی، بودجه به‌عنوان طرح عملکرد مالی دولت به عاملان اقتصادی، سیاسیون، مردم و ... **علامت** می‌دهد که دولت از لحاظ اقتصادی و مالی برای سال آینده چه برنامه‌ای دارد و چگونه جهت‌گیری خواهد کرد (سند علامت‌دهی). اما فارغ از همه اینها، مهمترین کارکرد بودجه، استفاده از آن به‌عنوان **سند سیاستگذاری** است.

۱-۲. فرآیند بودجه‌ای

فرآیند بودجه سالیانه معمولاً دارای چهار مرحله است که نقص در هر مرحله می‌تواند کل فرآیند را با مشکل مواجه کند. این چهار مرحله عبارتند از:

- الف) تهیه بودجه توسط دولت و ارائه آن به مجلس،
- ب) تصویب بودجه در مجلس،
- ج) اجرای بودجه توسط دولت و ارائه گزارش اجرای آن به مجلس،
- د) نظارت مجلس بر اجرای بودجه از طریق دیوان محاسبات و ارائه گزارش آن به مجلس به‌منظور بازخواست مجریان و یا استفاده در تجارب آتی.

۳-۱. زمانبندی ارائه لایحه بودجه

تاریخ تقدیم بودجه به قوه مقننه در کشورهای مختلف متفاوت است. در برخی کشورها، زمان ارائه بودجه به مجلس در قانون اساسی ذکر شده است، در برخی کشورها مانند سوئد در قوانین پارلمانی، در برخی کشورها مانند ژاپن در قانون مالی و در برخی دیگر مانند نروژ و ایران در مقررات پارلمانی آورده شده است. البته در برخی کشورها نیز قانون و مقررات خاصی وجود ندارد و این رویه مرسوم سنتی مورد احترام است که زمان تقدیم لایحه بودجه را مشخص می‌کند.

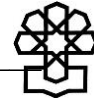
در ایران دولت موظف است لایحه بودجه سالیانه کل کشور را حداکثر تا ۱۵ آذرماه تقدیم مجلس کند.

نگاهی به روند تقدیم لایحه بودجه به مجلس طی دو دهه اخیر نشان می‌دهد که در این مدت عموماً، دولت‌ها هر سال نسبت به سال پیش با تأخیر بیشتری لایحه بودجه را تقدیم مجلس می‌کردند که این امر عملاً نمایندگان را در مطالعه و بررسی دقیق بودجه با محدودیت مواجه می‌ساخت. در دو لایحه سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ بودجه، روند کاهش فرصت مجلس برای بررسی متوقف شده و رو به بهبود گذاشته بود، اما در جریان ارائه لایحه ۱۳۹۵ این روند بهبود متوقف شده است (نمودار ۱).

نمودار ۱. فرصت باقیمانده تا پایان سال برای مجلس در لوایح بودجه اخیر (روز)



در صورتی که بودجه تا قبل از موعد مقرر قانونی به تصویب نرسد یا دولت بودجه را ارائه ندهد، رویه مرسوم، تصویب بودجه‌های کوتاه‌مدت یک‌ماهه یا دو ماهه و... است. رویه دیگر که چندان معمول نیست، اما سابقه اجرای آن در برخی کشورها مانند ایالات متحده وجود دارد، تعطیلی بسیاری از نهادهای دولتی تا زمان تصویب بودجه است.



۴-۱. فرآیند و زمانبندی بررسی بودجه در مجلس

فرآیند بررسی بودجه در مجلس را آیین‌نامه داخلی مجلس مشخص کرده است. بررسی بودجه در مجلس در سه مرحله انجام می‌شود: بررسی بودجه در کمیسیون‌های تخصصی، بررسی بودجه در کمیسیون تلفیق و بررسی بودجه در صحن علنی مجلس. پس از تقدیم لایحه بودجه به مجلس، این لایحه، در کمیسیون‌های مختلف بررسی می‌شود. سپس گزارش‌های بررسی کمیسیون‌های مختلف به کمیسیون تلفیق^۱ ارائه می‌شود. در نهایت گزارش کمیسیون تلفیق برای بررسی نهایی لایحه بودجه به صحن علنی ارائه می‌شود.

بنابر آیین‌نامه داخلی، نمایندگان از زمان چاپ و توزیع لایحه تا حداکثر مدت ۱۰ روز می‌توانند پیشنهاد‌های خود را به کمیسیون‌های تخصصی ارائه دهند. کمیسیون‌های تخصصی نیز از زمان چاپ و توزیع لایحه تا حداکثر ۱۵ روز می‌توانند گزارش خود را به کمیسیون تلفیق ارائه کنند. کمیسیون تلفیق نیز حداکثر ۱۵ روز مهلت دارد تا ضمن بررسی گزارش‌های کمیسیون‌های مختلف، گزارش نهایی خود را آماده و برای بررسی نهایی تقدیم صحن مجلس کند. مهلت کمیسیون تلفیق با موافقت هیئت رئیسه مجلس تا ۱۵ روز دیگر قابل تمدید است. به این ترتیب زمان لازم از هنگام ارائه لایحه و چاپ و توزیع آن تا زمان بررسی بودجه در صحن مجلس عبارت است از:

$$۳۰ \text{ روز} = ۱۵ \text{ روز (فرصت کمیسیون تلفیق)} + ۱۵ \text{ روز (حداکثر فرصت بررسی کمیسیون‌های تخصصی با احتساب ۱۰ روز مهلت پیشنهاد نمایندگان)}$$

در صورت تمدید ۱۵ روزه مهلت کمیسیون تلفیق، مدت زمان بررسی لایحه در کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق به ۴۵ روز افزایش می‌یابد. برای بررسی لایحه در صحن علنی مجلس، آیین‌نامه داخلی مجلس محدودیتی قائل نشده است. به این ترتیب، اگر مثلاً بررسی لایحه در صحن ۱۰ روز طول بکشد و فرصت کمیسیون تلفیق نیز تمدید نشود، از زمان ارائه و چاپ و توزیع لایحه در مجلس تا خروج آن از مجلس، بدون احتساب روزهای تعطیل، ۴۰ روز فرصت لازم خواهد بود و اگر فرصت کمیسیون تلفیق تمدید شود، ۵۵ روز خواهد بود. دولت لایحه بودجه را در ۲۷ دی تقدیم مجلس کرده است. از روزی که لایحه توزیع و در اختیار نمایندگان قرار گیرد فرصت بررسی آغاز می‌شود. برطبق تقویم کاری مجلس، نمایندگان از ۲۰ دی تا ۱۳ بهمن در مجلس حاضر هستند. سپس یک هفته برای سرکشی به حوزه انتخابیه رفته و دو هفته نیز

۱. کمیسیون تلفیق، کمیسیونی است که در آن، از هر کمیسیون تخصصی (مانند کمیسیون صنعت و معدن، کمیسیون اجتماعی و...) ۳ نفر، به همراه ۹ نفر از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه، به بررسی و نهایی‌سازی گزارش بررسی لایحه بودجه برای ارائه به صحن علنی می‌پردازند. قبلاً ۲ نفر از هر کمیسیون و تمام اعضای کمیسیون بودجه، ترکیب اعضای کمیسیون تلفیق را تشکیل می‌دادند که در سال ۱۳۹۳، مجلس رأی به تغییر این ترکیب داد.

به‌خاطر انتخابات مجلس در مجلس نخواهند بود. بنابراین، فرصت بررسی عملاً کمتر از ۶ هفته خواهد بود. به این ترتیب، به نظر می‌رسد، بررسی بودجه در فرصت لازم تا قبل از عید امکان‌پذیر نباشد و ارائه لایحه چنددوازدهم ضروری خواهد بود.

سابقه بودجه چنددوازدهم در ایران

در سال ۱۳۵۸، به دلایل اوضاع خاص کشور، شورای انقلاب بودجه سه‌دوازدهم تصویب کرده است. بودجه‌های ۱۳۵۹ و ۱۳۶۰ نیز ابتدا دودوازدهم تصویب شده است. پس از آن بودجه چنددوازدهم تصویب نشده تا اینکه از سال ۱۳۸۹ به بعد، در سه سال پی در پی به‌دلیل تأخیر بیش از حد دولت، لویح بودجه ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به‌طور چنددوازدهم تصویب شد.

زمانبندی اعلام شده از طرف هیئت رئیسه مجلس برای نمایندگان جهت بررسی بودجه ۱۳۹۵ مطابق شکل ۵ است. به این ترتیب، تا انتهای سال، فرآیند بررسی بودجه نهایتاً تا پایان بررسی کمیسیون تلفیق پیش خواهد رفت و بعد از آن در سال بعد، ادامه بررسی در صحن علنی ادامه خواهد یافت. به این ترتیب، بودجه ۱۳۹۵ نیز چنددوازدهمی خواهد بود.

شکل ۵. زمانبندی بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۵ در مجلس

| قابل توجه نمایندگان محترم برنامه زمان‌بندی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور در مجلس شورای اسلامی براساس ماده (۱۸۶) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی | |
|---|-----------------------------|
| عنوان | آخرین مهلت |
| ۱- توزیع لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور | ۱۳۹۴/۱۰/۲۸ |
| ۲- مهلت ارائه پیشنهادهاى نمایندگان به کمیسیونهای تخصصی ۱۰ روز از زمان توزیع لایحه «بند ۱» ماده ۱۸۶ آیین‌نامه داخلی) | ۱۳۹۴/۱۱/۸ |
| ۳- پایان مهلت تقدیم گزارش کمیسیونهای تخصصی به کمیسیون تلفیق ۱۵ روز از زمان توزیع لایحه «بند ۲» ماده ۱۸۶ آیین‌نامه داخلی) | ۱۳۹۴/۱۱/۱۳ |
| ۴- شروع بررسی لایحه بودجه توسط کمیسیون تلفیق (پس از انتخابات) (مدت بررسی توسط کمیسیون تلفیق ۱۵ روز «بند ۳» ماده ۱۸۶ آیین‌نامه داخلی») | ۱۳۹۴/۱۲/۱۰ |
| ۵- پایان مهلت بررسی لایحه بودجه توسط کمیسیون تلفیق | ۱۳۹۴/۱۲/۲۵ |
| ۶- بررسی در جلسات علنی | پس از تعطیلات نوروز ۱۳۹۵ |



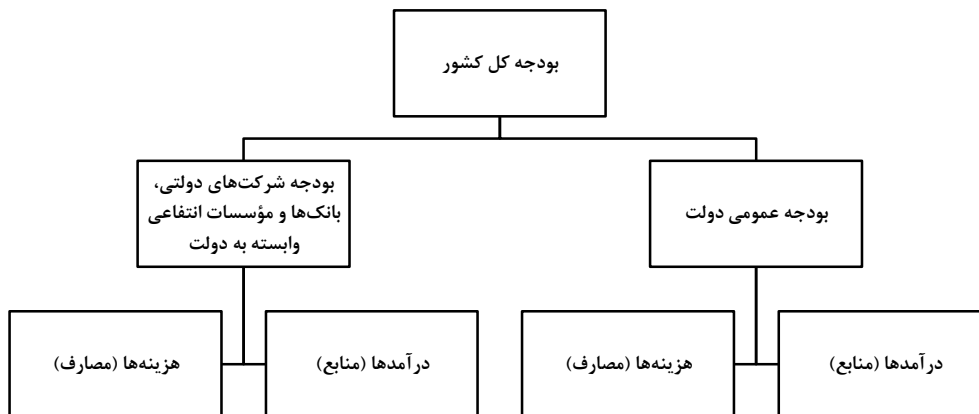
۲. ساختار بودجه

سند بودجه کل کشور از دو جزء کلی تشکیل می‌شود که عبارتند از:

الف) بودجه عمومی،

ب) بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت.

نمودار ۲. ساختار بودجه



ماهیت، کارکرد و مأموریت‌های این دو به میزان زیادی با یکدیگر فرق می‌کند. اگرچه بودجه شرکت‌های دولتی هر ساله به‌همراه بودجه عمومی به قوه مقننه تقدیم می‌شود، اما این کار در عمل بیشتر جنبه اطلاعی دارد و نمایندگان بودجه اغلب شرکت‌ها را بررسی نمی‌کنند. سهم عمده‌ای از مصارف بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، 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 مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارسال می‌گردد. در واقع یکی از ابهامات کنونی بودجه‌ریزی در کشور، نامعلوم بودن نقش قانونگذار در رسیدگی به بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌هاست.

در برخی از کشورها مانند ترکیه، بودجه تأمین اجتماعی به دلیل متفاوت بودن ماهیت منابع و مصارف به‌صورت مستقل از بودجه برای اطلاع و تصویب پارلمان ارائه می‌شود.

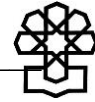
۳. رقم بودجه

- رقم بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، « نه میلیون و پانصد و بیست و شش هزار و سیصد و هفتاد و شش میلیارد و چهارصد و هفتاد و شش میلیون (۹,۵۲۶,۳۷۶,۴۷۶,۰۰۰,۰۰۰) ریال » برآورد شده است. این رقم به زبان ساده معادل:

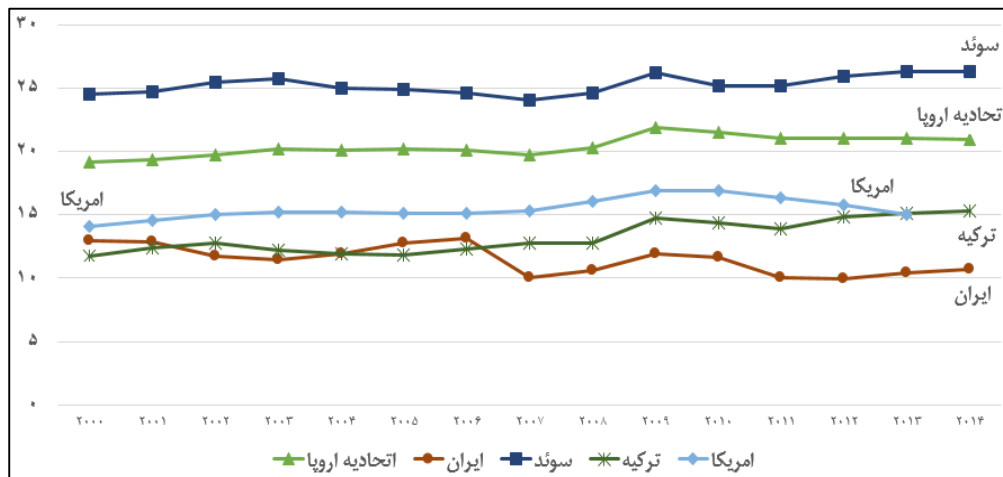
- ۹,۵۲۶ هزار میلیارد ریال، یا ۹۵۲ هزار میلیارد تومان یا،
 - ۳۱۵ میلیارد دلار (براساس نرخ ارز رسمی بانک مرکزی در روز تقدیم لایحه، ۲۷ دی)^۱ است.
 - رقم بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، «سه میلیون و هفتاد و سه هزار و هشتصد و پنج میلیارد و نهصد و چهل و هفت میلیون (۳,۰۷۳,۸۰۵,۹۴۷,۰۰۰,۰۰۰) ریال» برآورد شده است. این رقم به زبان ساده معادل ۳,۰۷۳ هزار میلیارد ریال، یا حدود ۳۰۷ هزار میلیارد تومان یا ۱۰۱ میلیارد دلار (به نرخ ارز رسمی در تاریخ ارائه لایحه) است.
- دولت‌ها معمولاً برای برآورد ارقام بودجه، فروض اقتصادی خاصی را در نظر می‌گیرند که البته در متن لایحه بودجه درج نمی‌شود.^۲

۱. ۳۰۱۸۱ ریال.

۲. بنابر اعلام دولت در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس، بودجه امسال با فرض رشد اقتصادی ۵ درصد، رشد سرمایه‌گذاری ۶/۷ درصد، پیش‌بینی نرخ تورم ۱۱/۳ درصد و رشد نقدینگی ۲۰ درصد در سال آینده بسته شده است.

**این ارقام چقدر بزرگ هستند؟**

برای مقایسه‌های بودجه‌ای مقایسه مقدار مطلق ارقام درست نیست. چرا که حجم تولید کشورها، جمعیت، امکانات و ... آنها هم فرق می‌کند. بنابراین بهتر است نسبت مقدار بودجه دولت به مقدار تولید کشور را با هم مقایسه کنیم. نمودار ۳ نسبت بودجه جاری دولت‌ها به کل تولید ناخالص داخلی کشور را به درصد نشان می‌دهد. تولید ناخالص داخلی یعنی ارزش مجموع کالاها و خدماتی که طی یک سال، در یک کشور تولید می‌شود.

نمودار ۳. نسبت هزینه دولت‌ها به تولید ناخالص داخلی (درصد)

مأخذ: بانک جهانی.^۱

صرفنظر از تفاوت‌های ساختار بودجه جاری در کشورها، سعی کنید این ارقام را تفسیر کنید. مثلاً اینکه چرا این نسبت در سوئد یا کانادا زیاد است؟ آیا سیستم آموزشی و بهداشتی در این کشورها رابطه‌ای با این نسبت دارد؟ آیا مقادیری از مخارج دولت در خارج از بودجه جاری تعیین و مصرف می‌شود که نسبت مذکور را در ایران کاهش داده است؟ در هر صورت، بزرگی رقم بودجه حرف و حدیث‌های زیادی به دنبال دارد. مثلاً نشان می‌دهد که عملیات دولت تا چه اندازه گسترده است، اینکه مردم مأموریت‌های زیادی به دولت سپرده‌اند، مداخله دولت در اقتصاد جامعه تا چه مقدار گسترده است و اینکه چه سهمی از تولید ناخالص داخلی کشور به‌طور مستقیم متأثر از قانونگذاری‌ها یا سیاست‌های دولت است.

این رقم واقعاً بزرگ است؟

رقم کل بودجه عمومی ایران از لحاظ منابع، تقریباً برابر با یک‌پنجم درآمد سال گذشته فروشگاه‌های زنجیره‌ای وال مارت، کمتر از نصف درآمد گوشی و کامپیوترسازی اپل، معادل درآمد پرینترسازی اچ پی، پنج برابر قهوه‌فروشی استارباکس و ... است. این مقایسه نادرست است؟ بخش بعدی را بخوانید!

۱. برای مشاهده ارقام سایر کشورها به لین صفحه مراجعه کنید:

۴. چند نکته در بودجه‌خوانی

در این گزارش ما ارقام اصلی و برخی ارقام مهم ریز آن را برای شما توضیح می‌دهیم، اما اگر مایلید که لایحه بودجه را خودتان در دست بگیرید و ارقام آن را بخوانید، بهتر است به نکات زیر توجه کنید:

- لایحه بودجه معمولاً در ۵ کتابچه تقدیم مجلس می‌شود. اولین و مهمترین جلد آن، ماده واحده و جداول کلان نام دارد. این جلد از لایحه بودجه، شامل ماده واحده اول آن به اضافه جداول اعداد کلی بودجه است. ماده واحده یعنی یک ماده که داخل آن بندهای مختلف گنجانده شده است. اگرچه به طور متعارف لایحه بودجه یک ماده بیشتر ندارد، اما این فقط ظاهر کار است، چرا که داخل همین ماده، به اندازه ده‌ها ماده مطلب گنجانده می‌شود. هرچه قدر متن واحده کمتر باشد، نمایندگان این امکان را می‌یابند که در بررسی‌های خود زودتر وارد اعداد و ارقام بودجه شوند. همین عامل باعث شده که علیرغم تجمیع چند سال یک بار موارد مشترک لایحه‌های بودجه سال‌های مختلف در قوانینی خارج از لایحه بودجه، دولت‌ها باز هم انگیزه داشته باشند که مطالبی داخل ماده واحده بگنجانند یا آن را بیشتر کنند! جلد اول بودجه به پیوست ۴ جلد دیگر تقدیم مجلس می‌شود که در صفحات بعدی در مورد آن توضیح داده می‌شود.

- رقم بودجه عمومی دولت با رقم منابع عمومی دولت نباید اشتباه گرفته شود. بودجه عمومی دولت، مجموع منابع عمومی دولت و منابع اختصاصی دولت است. منابع اختصاصی، منابعی هستند که قانون محل مصرف آنها را تعیین می‌کند و معمولاً این محل مصرف همان دستگاه ایجادکننده درآمد است (مانند درآمد بیمارستان‌ها یا دانشگاه‌ها). از این بابت، دست دولت برای تصمیم‌گیری در مورد محل مصرف آنها تقریباً بسته است. به این ترتیب، رقم بودجه عمومی برای تحلیل‌های مرتبط با حجم دولت و دولت به‌عنوان یک کل واحد مناسب است و رقم منابع عمومی نیز برای تحلیل‌های مرتبط با حوزه ابتکار عمل دولت مناسب خواهد بود. منابع عمومی معمولاً حدود ۹۰ درصد بودجه عمومی را تشکیل می‌دهند. برای مثال، در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸، این سهم ۹۲، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، ۸۴ درصد و در لایحه سال ۱۳۹۵، حدود ۸۶ درصد است.

- ارقام در جداول پیوست لایحه بودجه معمولاً به‌صورت «میلیون ریال» نوشته می‌شود. از آنجایی که فهم ارقام بزرگ برای برخی شهروندان در نگاه اول ممکن است مشکل باشد، برای تسهیل در خواندن این ارقام می‌توان ۴ صفر آن را به‌صورت ذهنی حذف و ارقام را به‌صورت «میلیارد تومان» یا با حذف ۷ صفر به‌صورت «هزار میلیارد تومان» قرائت کرد. در این گزارش به‌خاطر سهولت تبادل اعداد به ذهن، در بیشتر جاها از واحد هزار میلیارد تومان استفاده شده است.

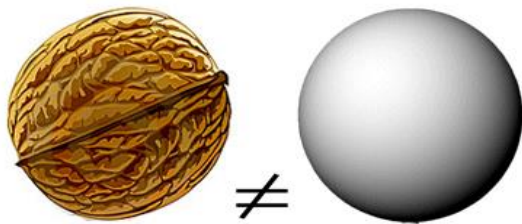
- پس از اولین جلد که اختصاص به ماده واحده و جداول کلی بودجه دارد، جلد دوم یا اولین پیوست بودجه، مربوط به اعتبارات طرح‌های عمرانی است. این جلد جزئیات مربوط به اعتبارات



ساخت‌وساز در کشور را که کلیات آن در جلد اول آمده تشریح می‌کند. مثلاً اگر می‌خواهید بدانید که برای توسعه شبکه فیبر نوری کشور، آبرسانی به بیرجند، حفاظت از بافت‌های تاریخی یزد، سد نمرود، فاضلاب رودان، موزه اراک و ... چه قدر اعتبار در بودجه دیده شده به این جلد مراجعه کنید. البته منظور از طرح عمرانی فقط مواردی مثل سد و جاده و ... نیست. منظور از عمران، هر چیزی است که دارایی سرمایه‌ای خاصی را برای دولت ایجاد می‌کند، این دارایی سرمایه‌ای ممکن است اضافه کردن تجهیزات به یک اداره دولتی یا ایجاد یک دارایی نرم‌افزاری باشد. مثلاً اگر قرار باشد دیوان محاسبات کشور یک سامانه نظارت الکترونیکی ایجاد کند، یا برای ترویج و توانمندسازی تشکل‌ها و جوامع محلی برای حفظ و احیای منابع طبیعی آموزش‌های خاصی لازم باشد، اعتبارات آن را می‌توانید در این پیوست پیدا کنید.

- جلد سوم یا پیوست دوم، جزئیات درآمدهای دولت اعم از مالیات و نفت و اوراق مشارکت و ... را نشان می‌دهد. مثلاً اگر علاقمند باشید که بدانید درآمد دولت از محل فعالیت مالیات سرقفلی، شرکت ملی نفت، پژوهشگاه ژنتیک، دانشگاه شهید بهشتی یا باشگاه استقلال چه قدر است به این جلد باید مراجعه کنید.

- جلد چهارم یا پیوست سوم، جزئیات دخل و خرج شرکت‌های دولتی را نشان می‌دهد. برای



دیدن دخل و خرج شرکت برق اصفهان یا شرکت گاز گیلان یا بانک کشاورزی و ... باید به این جلد مراجعه کنید. اگرچه بودجه کل کشور از لحاظ ساختاری به بودجه عمومی و بودجه شرکت‌ها تقسیم می‌شود، اما همچنان که هر

گردی گرو نیست، همسنگ دانستن این دو بخش نیز درست نیست. به همین دلیل، تعمیم تحلیل‌های مبتنی بر جمع این دو رقم به مقایسه‌هایی همانند مقایسه بودجه کل ایران با بودجه عمومی کشورهای دیگر... هم کار درستی نیست، چرا که بودجه شرکت‌های دولتی در واقع برآمده از گردش مالی تعدادی شرکت است. این شرکت‌ها ممکن است سودده یا زیان‌ده باشند. بدیهی است که این رقم از «جنس» ارقام بخش بودجه عمومی دولت که در واقع مبالغ تخصیص یافته به اداره امور جاری و عمرانی سازمان‌های مختلف دولتی است، نیست. به عنوان مثال جمع کردن برآیند مالی شرکت «آ» با بودجه وزارت آموزش و پرورش منطقی نیست. یک نتیجه کاربردی این که، مقایسه‌ها و تحلیل‌های مبتنی بر نسبت «بودجه کل» به «تولید ناخالص داخلی» چندان منطقی نیست. به همین دلیل، اگرچه بودجه شرکت‌های دولتی، بخش بزرگ بودجه را تشکیل می‌دهند، اما در عمل تصویب بودجه آنها چندان معنادار نیست و برحسب تغییرات قیمت محصولات، حجم تولید و هزینه‌های آنها در طول سال تغییر می‌کند. در ادامه گزارش بر بخش بودجه عمومی متمرکز خواهیم شد. اما این نکته قابل ذکر است که سرمایه شرکت‌های دولتی متعلق به دولت (عموم مردم) است. لذا حق عموم مردم است که بدانند

مدیران این شرکت‌ها آیا از این سرمایه‌ها به نحو مطلوبی استفاده کرده‌اند یا خیر؟ متأسفانه به‌همراه بودجه، گزارشی که براساس شاخص‌های علمی و دقیق نشان دهد میزان کارآیی این شرکت‌ها در چه حدی است به مجلس تقدیم نمی‌شود.

- جلد پنجم یا پیوست چهارم، جزئیات هزینه‌های جاری و عمرانی دولت را برحسب برنامه و فعالیت نشان می‌دهد. مثلاً برای اینکه بدانید بهنگام‌سازی نقشه‌های جغرافیایی، تربیت هر دانشجوی دکتری، تدوین قوانین، برگزاری نشست‌ها و همایش‌ها، تهیه شاخص‌های مختلف اقتصادی و ... چه قدر برای دولت خرج بر می‌دارد (کلا و به‌ازای هر واحد) به این قسمت مراجعه کنید. این اعداد و ارقام در راستای آن چیزی که بودجه‌ریزی عملیاتی خوانده می‌شود تهیه و منتشر می‌شود.

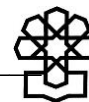
غلط مصطلح

منظور از بودجه‌ریزی عملیاتی، همان بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (Performance) است. در حالی که عبارت بودجه‌ریزی عملیاتی (Operational) که به غلط در ایران به‌جای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد مصطلح شده، در واقع به معنای برنامه‌ریزی مالی برای اجرای برنامه‌های مشخص شده در بودجه است.

این پیوست، حاوی اطلاعات مفیدی از نحوه کار دولت است. عملیاتی کردن بودجه در راستای بهبود بهره‌وری صورت می‌گیرد و معمولاً در بنگاه‌های اقتصادی رواج دارد. دولت‌ها در کشورهای مختلف تلاش می‌کنند براساس امکان عملیاتی کردن بودجه، بخش‌هایی از آن را عملیاتی کنند، اما در ایران تلاش شده بیشتر بخش‌های بودجه عملیاتی شود که بعضاً به اشکالاتی همچون تعریف مبهم یا مشکل‌دار واحدهای سنجش و پیامدهای ناشی از آن منجر شده است. این رویکرد ممکن است دو عارضه بزرگ داشته باشد:

اول اینکه در قسمت‌هایی که واحدهای سنجش کیفی ممکن است ملاک انجام بهتر کار باشد، عملیاتی کردن بودجه به این شکل و تعریف ملاک کمی، باعث کاهش بهره‌وری به‌جای افزایش آن شود. مثلاً فرض کنید برای یک واحد دانشگاهی، صرف تعداد پژوهش‌ها به‌عنوان ملاک عمل تعریف شود، یا برای یک واحد آموزشی صرف تعداد آموزش نورات آموزش‌دیده ملاک سنجش شود. به این ترتیب، این احتمال وجود دارد که کیفیت در این فرآیند قربانی شود.

دوم اینکه برخی حوزه‌های عمل دولت، به‌شدت از نتیجه عمل حوزه‌های دیگر تأثیر می‌گیرند. به این ترتیب، تعریف سنجه ممکن است نشان‌دهنده بهره‌وری صرف آن حوزه‌ها نباشد.

**۵. ساختار کلی بودجه عمومی دولت**

بودجه عمومی در نگاه کلی دارای ساختار ساده زیر است که دو طرفش باید با هم برابر شده و بودجه تراز شود:

نمودار ۴. منابع و مصارف بودجه

| دریافت‌ها (منابع) | پرداخت‌ها (مصارف) |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - مالیات‌ها - عایدات نفتی - سایر درآمدها * [-----] | <ul style="list-style-type: none"> - هزینه‌های مصرفی - هزینه‌های سرمایه‌گذاری - بازپرداخت تعهدات و دیون |
| جمع دریافت‌ها | جمع پرداخت‌ها |

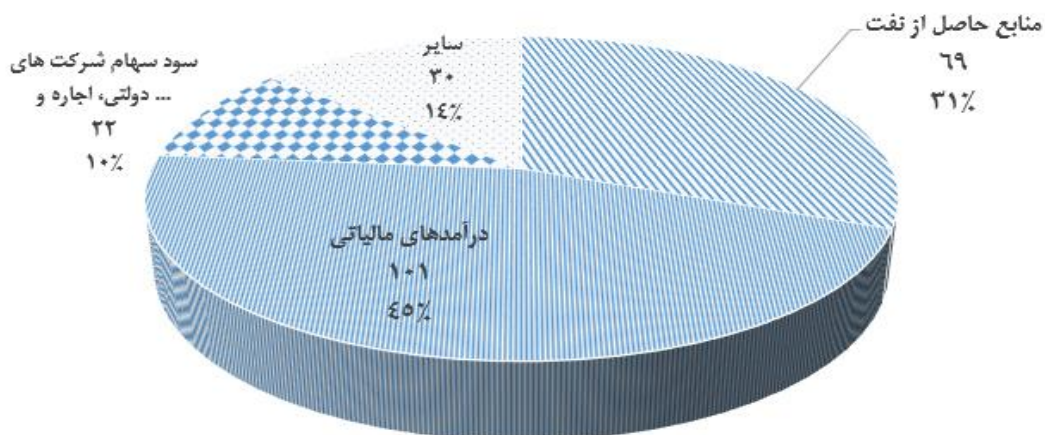
*در صورتی که پرداخت‌های دولت از دریافت‌هایش بیشتر باشد، دولت با کسری بودجه مواجه می‌شود و باید آن را از جایی (افزایش یا بیش‌برآورد درآمدها، خلق درآمدهای صوری یا استقراض و...) تأمین کند. مستطیل ستاره‌دار ساختار بالا، جای منابع تأمین کسری بودجه برای مساوی کردن مجموع دو طرف است.

اگرچه سند بودجه کشور معمولاً به‌طور شکلی متوازن و بدون کسری بسته می‌شود، اما در عمل، به‌دلیل بیش‌برآورد درآمدها و عدم تحقق بخشی از منابع درآمدی و همچنین کم‌برآورد مصارف، همواره با کسری مواجه می‌شود. در بخش بعد، این مفهوم به‌صورت ملموس‌تر و دقیق‌تر بحث می‌شود و اعداد و ارقام مربوط به شکل بالا در لایحه بودجه ۱۳۹۵ تشریح می‌شود.

۶. منابع عمومی از کجا تأمین می‌شود؟

مهمترین بخش‌های منابع عمومی دولت شامل منابع حاصل از فروش نفت و فرآورده‌های نفتی، درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت (مانند حق دولت در معادن، سود سهام شرکت‌های دولتی و...)، منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت، منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی و... هستند. میزان اقلام عمده درآمدی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به‌شرح نمودار ۵ است:

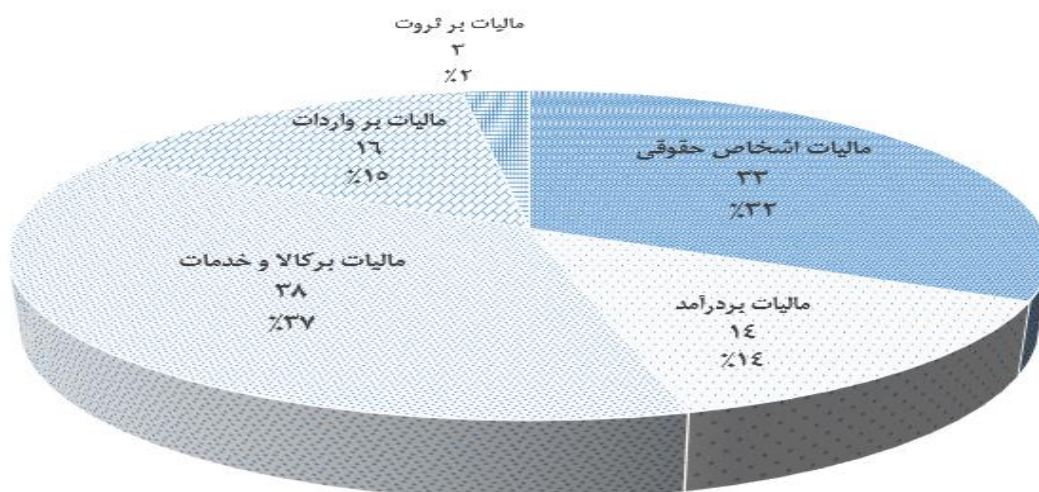
نمودار ۵. اجزای مهم منابع عمومی در لایحه سال ۱۳۹۵ (هزار میلیارد تومان، درصد)

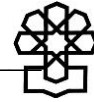


۶-۱. مالیات‌ها

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، پیش‌بینی شده است که حدود ۴۵ درصد منابع عمومی دولت از محل درآمدهای مالیاتی تأمین شود که بالغ بر ۱۰۱ هزار میلیارد تومان است. مالیات‌ها در یک تقسیم‌بندی کلی به دو دسته مالیات‌های مستقیم (مانند مالیات بر شرکت‌ها، مالیات دستمزد، مالیات بر نقل و انتقال ملک و...) و مالیات‌های غیرمستقیم (مانند مالیات از واردات، مالیات ارزش افزوده و...) تقسیم می‌شوند. براساس لایحه سال ۱۳۹۵ مقرر شده است که ۴۸ درصد کل مالیات‌ها (حدود ۴۲ هزار میلیارد تومان) از طریق مالیات‌های مستقیم و ۵۲ درصد مابقی آن (حدود ۴۴ هزار میلیارد تومان) از محل مالیات‌های غیرمستقیم جمع‌آوری شود. اجزای درآمدهای مالیاتی در نمودار ۶ قابل مشاهده است:

نمودار ۶. اجزای درآمدهای مالیاتی در لایحه سال ۱۳۹۵ (هزار میلیارد تومان)





از میان مالیات‌های مستقیم، مالیات بر درآمد در سال ۱۳۹۵ حدود ۱۴ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است که ۱۴ درصد از حجم کل درآمدهای مالیاتی را شامل می‌شود و حدود ۲۱ درصد نیز نسبت به قانون سال ۱۳۹۴ افزایش داشته است. مالیات حقوق کارکنان دولتی ۳۱ درصد از این نوع مالیات را تشکیل می‌دهد که نسبت به قانون ۱۳۹۴، ۴۴ درصد افزایش یافته است. کارکنان بخش خصوصی حدود ۳۲ درصد از کل این نوع مالیات را می‌پردازند و قرار است نسبت به سال ۱۳۹۴، ۱۱ درصد بیشتر مالیات بدهند. مالیات مشاغل ۳۰ درصد از این نوع مالیات را تشکیل می‌دهد که نسبت به سال پیش ۱۲ درصد افزایش یافته و در نهایت، مالیات مستغلات و سایر انواع مالیات بر درآمد نیز مجموعاً ۷ درصد از این نوع مالیات را تشکیل می‌دهد.

از دیگر مالیات‌های قابل توجه مردم و کسبه در بودجه، مالیات بر ارزش افزوده است. در لایحه بودجه امسال، پیش‌بینی شده است که نرخ مالیات بر ارزش افزوده تغییری نکند و همان ۹ درصد سال پیش باشد، اما رقم کلی که دولت برای این ردیف در نظر گرفته حدود ۲۰ درصد نسبت به سال گذشته افزایش یافته است. احتمالاً نظر دولت این است که عده‌ای که قبلاً این نوع مالیات را نمی‌دادند از امسال قرار است زیر چتر مالیات بر ارزش افزوده بروند. پیش‌بینی دولت این است که این نوع مالیات (بدون در نظر گرفتن سهم ۳ درصدی عوارض) در مجموع حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان عاید بودجه کشور خواهد کرد که نزدیک به ۲۹ درصد از کل درآمدهای مالیاتی را شامل می‌شود.

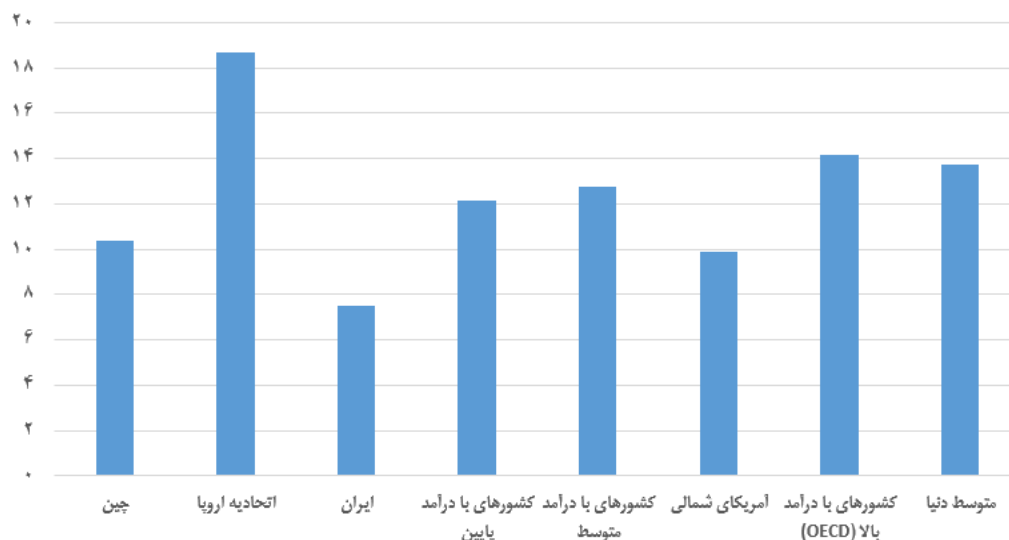
مالیات شرکت‌های غیردولتی در سال آینده حدود ۲۳ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که نسبت به قانون ۱۳۹۴، کمی بیش از ۹ درصد افزایش پیدا کرده است.

به‌طور کلی و از بابت تحقق مالیات‌های پیش‌بینی شده می‌توان گفت که در سال ۱۳۹۵ معادل ۱۰۱ هزار میلیارد تومان به‌عنوان درآمدهای مالیاتی مقرر شده است. این رقم نسبت به رقم درآمدهای مالیاتی مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ که حدود ۸۸ هزار میلیارد تومان بود، حدود ۱۴ درصد رشد داشته است. با فرض ثبات شرایط اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال جاری و نیز عملکرد مالیاتی سال ۱۳۹۴ و پیش‌بینی تورم سال آتی به نظر می‌رسد، رقم مالیات‌های در نظر گرفته شده برای سال آینده خوشبینانه باشد. اما اگر فرض کنیم که شرایط سال آینده در نتیجه اجرایی شدن توافق هسته‌ای و... قرار است خیلی بهتر باشد، دولت شاید بتواند ارقام پیش‌بینی شده برای لایحه را محقق کند که البته با توجه به واقعیت‌های مالیاتی و رکود حاکم، نیاز به بررسی بیشتر دارد.

آیا ما مالیات زیاد می‌دهیم؟

مقایسه مقدار مطلق عدد مالیات‌ها کار درستی نیست چرا که مقدار تولید و درآمد کشورها با هم فرق دارد. بنابراین معمولاً نسبت مالیات به تولید کشورها را با هم مقایسه می‌کنند. در نمودار ۷ دقت کنید و تلاش کنید آن را تفسیر کنید. چرا این درصد در ایران نسبت به بقیه، حتی کشورهای با درآمد پایین دنیا، پایین‌تر است؟ ما کمتر مالیات می‌دهیم یا نکند عده‌ای اساساً مالیات نمی‌دهند؟

نمودار ۷. نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی (درصد)



برای تمرین، سعی کنید با جستجو در وب، میزان مالیات بر ارزش افزوده در ایران با سایر کشورها را مقایسه کنید.^۱

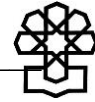
۲-۶. نفت

یکی از اجزای منابع عمومی بودجه در ایران منابع با منشأ نفتی است که سهم بالایی را نیز از منابع عمومی تشکیل می‌دهد. چون منابع حاصل از صادرات نفت به ارز (به‌ویژه دلار) دریافت می‌شود، لذا حجم آن در بودجه عمومی به میزان زیادی متأثر از قیمت فروش نفت خام و نرخ تبدیل درآمدهای ارزی به ریال است.

چون نفت یک ثروت ملی است، بنابراین منطقی است که از منابع حاصل از فروش نفت برای تأمین هزینه‌های جاری دولت استفاده نشود. در واقع، باید از این منابع برای افزایش ثروت و رشد اقتصادی کشور بهره گرفت.

۱. این آدرس‌ها نقطه شروع خوبی هستند:

- <http://www.nippon.com/en/features/h/00039>
 - <http://www.uscib.org/valueadded-taxes-vat-ud-/1676>
 - https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_tax_rates

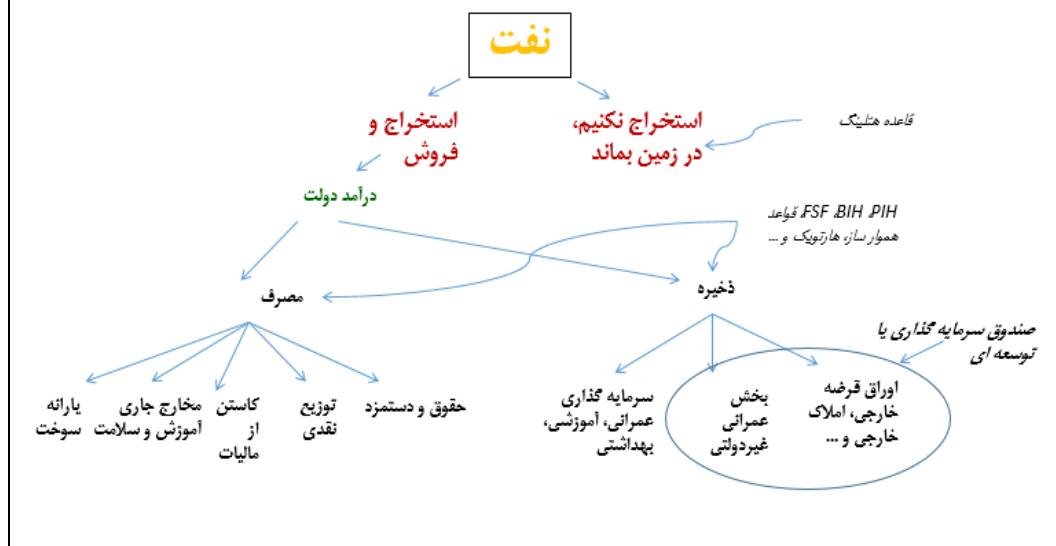


به عبارت دیگر، نفت به مثابه یک درخت می ماند که باید از ثمرات آن استفاده کرد و نه از خود درخت. بسیاری از صاحب نظران کشور بر این باورند که وابستگی بیش از حد بودجه به درآمدهای نفتی، مسئله تخصیص بهینه منابع را از موضوعیت انداخته است.

تصمیم گیری برای نفت

دولت های نفت خیز دائماً در حال تصمیم گیری برای چگونگی برخورد با مسئله نفت هستند. درخت استاندارد تصمیم گیری در مورد نفت به شرح نمودار ۸ است. فارغ از جزئیات تکنیکی، تلاش کنید این درخت را بر اوضاع ایران تطبیق دهید.^۱

نمودار ۸. درخت تصمیم گیری دولت ها در مورد نفت



ارقام مربوط به محاسبه سهم نفت در بودجه (اعم از نرخ تبدیل دلار به ریال، حجم صادرات و ...) در بودجه ذکر نمی شود و باید آن را برآورد کرد. براساس محاسبه ما، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی حدود ۴۰ دلار، نرخ برابری دلار معادل ۲,۹۹۸ تومان و منابع ناشی از نفت و میعانات حدود ۲/۳۶ میلیون بشکه^۲ فرض شده است. سرجمع منابع نفت در بودجه نیز حدود ۶۸/۵ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است.

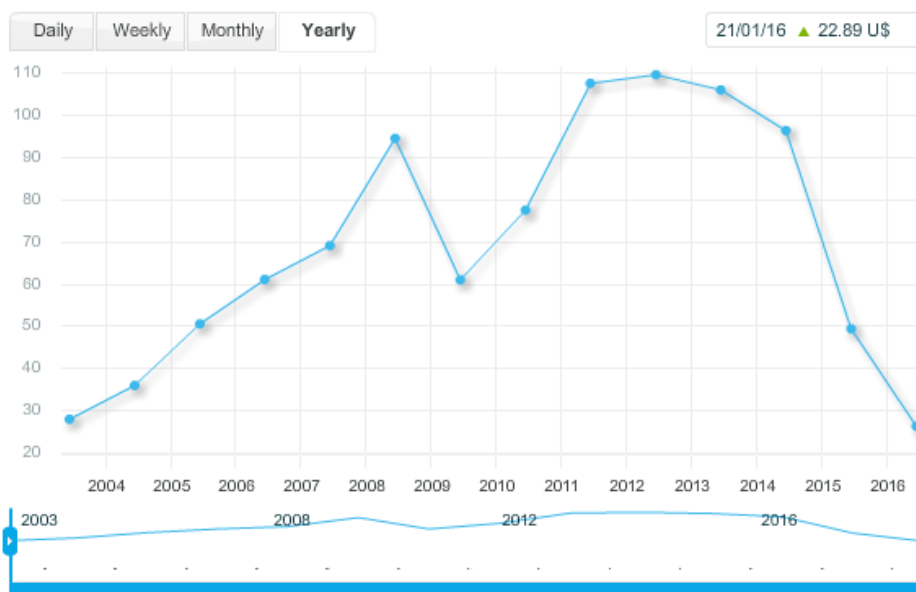
۱. برای برخی جزئیات فنی علاقمندان به گزارش ضرورت تعیین قواعد مالی برای منابع و مصارف دولت، مرکز پژوهش های مجلس، بهمن ۱۳۹۴ مراجعه کنید.
 ۲. شامل صادرات نفت خام ۱,۷۴ میلیون بشکه در روز، صادرات میعانات گازی ۵۰۰ هزار بشکه در روز و فروش میعانات گازی به پتروشیمی ها ۱۲۰ هزار بشکه در روز. در برآورد ما، رقم دلاری نفت و میعانات ۴۰ دلار و رقم دلاری فروش میعانات به پتروشیمی ها ۳۸ دلار در نظر گرفته شده است.

قیمت نفت در هنگام تقدیم لایحه

قیمت سبد نفتی اوپک در یکی دو هفته قبل و بعد از تقدیم لایحه بودجه در حد ۲۵ دلار بوده است. فراز و نشیب قیمت نفت اوپک در سال‌های اخیر در نمودار ۹ آمده است.

نمودار ۹. قیمت نفت سبد نفتی اوپک در سال‌های گذشته

OPEC Basket Price



قیمت نفت چطور پیش‌بینی می‌شود؟

سازمان‌ها و نهادهای مختلفی در جهان قیمت نفت را پیش‌بینی می‌کنند. منطق اصلی بیشتر پیش‌بینی‌ها براساس پیش‌بینی عرضه و تقاضای نفت در جهان است که خود تحت تأثیر عوامل دیگری مانند عوامل سیاسی، رشد اقتصادی جهان و ... هستند.

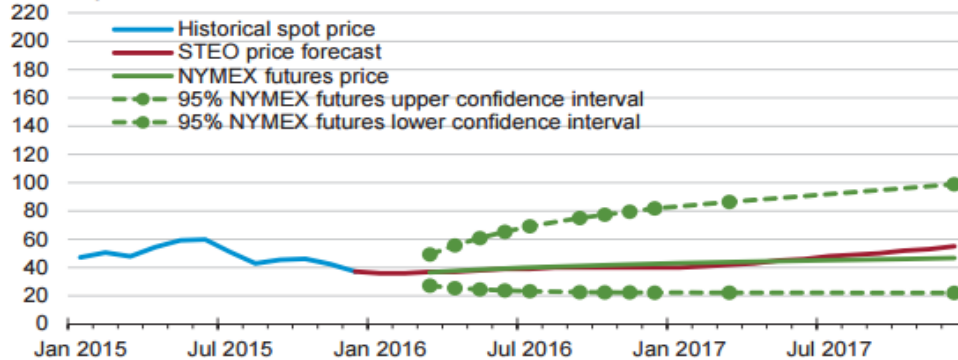
آژانس جهانی انرژی و صندوق بین‌المللی پول دو نمونه مهم سازمان‌های پیش‌بینی‌کننده قیمت نفت هستند. پیش‌بینی‌های این سازمان‌ها معمولاً براساس دامنه احتمال (یعنی مثلاً با احتمال چند درصد، قیمت چند دلار خواهد بود) اعلام می‌شود. ابزار نمایش این پیش‌بینی‌ها هم نمودارهایی شبیه پنکه هستند که احتمال و قیمت را با هم نشان می‌دهند. پیش‌بینی این دو سازمان در اول سال جاری میلادی برای قیمت‌های نفت ماه‌های آتی در نمودارهای ۱۰ و ۱۱ آمده است.



نمودار ۱۰. پیش‌بینی آژانس جهانی انرژی برای قیمت نفت^۱

West Texas Intermediate (WTI) Crude Oil Price

dollars per barrel

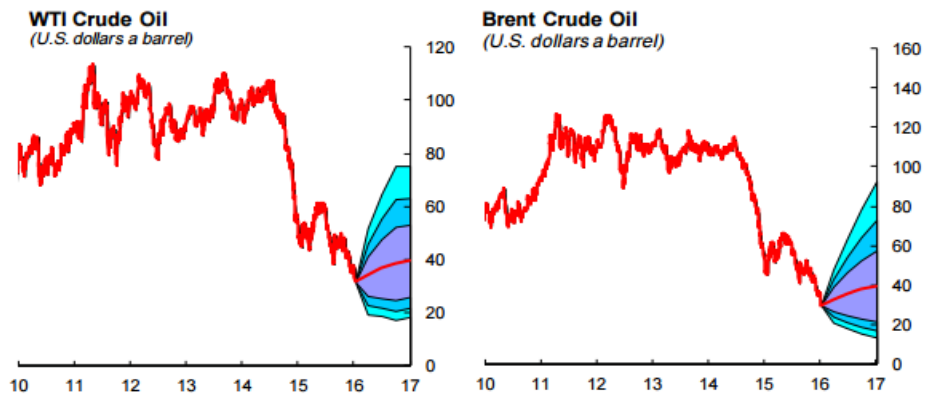


Note: Confidence interval derived from options market information for the 5 trading days ending Jan. 7, 2016. Intervals not calculated for months with sparse trading in near-the-money options contracts.

Source: Short-Term Energy Outlook, January 2016.

نمودار ۱۱. پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول برای قیمت نفت^۲

95% confidence interval 86% confidence interval 68% confidence interval Futures



امسال هر دوی این سازمان‌ها پیش‌بینی کرده‌اند قیمت نفت علی‌رغم افت فعلی خود در دامنه افزایشی چهل دلار خواهد بود.

قیمت نفت در بودجه کشورهای صادرکننده نفت هم در تحلیل بازار نفت مؤثر است. چرا که این فرض وجود دارد که کشورهای صادرکننده نفت تلاش خواهند کرد عرضه نفت و در نهایت قیمت آن را به‌گونه‌ای تنظیم کنند که قیمت بازار به پیش‌بینی آنها در بودجه نزدیک شود تا با مشکل کسری بودجه مواجه نشوند (البته اگر بتوانند هماهنگ عمل کنند). بد نیست بدانیم کشورهای صادرکننده نفت، امسال به‌طور متوسط قیمت نفت را در حدود ۴۰ دلار یا کمی بیشتر تنظیم کرده‌اند.^۳

1. http://www.eia.gov/forecasts/steo/pdf/steo_full.pdf

2. <http://www.imf.org/external/np/res/commod/pdf/cpor/2016/cpor0116.pdf>

۳. برای جزئیات بیشتر نگاه کنید به گزارش بررسی بازار نفت در سال‌های آینده و قیمت آن در بودجه برخی کشورها، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴.

فرمول محاسبه منابع حاصل از نفت در بودجه سال ۱۳۹۵:

$$\text{منابع حاصل از نفت} = ۴۰ \text{ دلار} \times ۲۹۹۸ \text{ تومان} \times ۳۶۵ \text{ روز} \times ۲/۳۶ \text{ میلیون بشکه در روز}$$

درآمدهای حاصل از فروش نفت به سه جا تعلق می‌گیرد: بودجه، صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت. کل منابع حاصل از نفت در لایحه سال ۱۳۹۵ حدود ۳۴/۵ میلیارد دلار (۱۰۳ هزار میلیارد تومان) است که سهم هر کدام از سه قلم گفته شده عبارت است از: ۶/۵ میلیارد دلار سهم صندوق توسعه ملی، ۵ میلیارد دلار سهم شرکت نفت برای تأمین هزینه‌های استخراج نفت و... و حدود ۲۳ میلیارد دلار (۶۸ هزار میلیارد تومان) سهم دولت.

البته دولت در قالب یک حکم از مجلس اجازه خواسته است تا در سال ۱۳۹۵، از منابع سهم صندوق توسعه برای افزایش سرمایه بانک‌ها استفاده کند. در صورتی که مجلس با این اجازه موافقت کند، به این معناست که هیچ بخشی از منابع حاصل از صادرات نفت در این سال، وارد صندوق توسعه ملی نخواهد شد.

با کاهش هر دلار از قیمت نفت، حدود ۱۷۰۰ میلیارد تومان از منابع بودجه عمومی دولت کاسته خواهد شد.

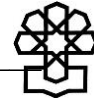
پیش‌بینی عملکرد کل منابع نفتی در سال ۱۳۹۵ با در نظر گرفتن قیمت ۴۰ دلاری نفت و صادرات ۱/۵ میلیون بشکه نفت در روز، نیم میلیون بشکه میعانات گازی و ۰/۱۲ میلیون بشکه فروش میعانات به پتروشیمی‌ها حدود ۹۲ هزار میلیارد تومان است که سهم دولت ۶۱ هزار میلیارد تومان خواهد بود. به این ترتیب پیش‌بینی می‌شود حدود ۹۰ درصد از رقم پیش‌بینی شده دولت برای سال آینده محقق شود.

وابستگی بودجه به نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، حدود ۲۶ درصد خواهد بود. البته باید توجه داشت که این نسبت ممکن است کمتر از میزان واقعی برآورد شده باشد، زیرا منابع غیرنفتی لایحه در عمل خوشبینانه برآورد شده و تحقق کامل آن بعید است. در لایحه امسال میزان انتشار اوراق مشارکت و سایر اوراق بدهی - که با توجه به تجربه سالیان گذشته در عمل محقق نخواهند شد - هم به شدت افزایش یافته (۲/۵ برابر شده) و همین عامل نیز در کاهش غیرواقعی نسبت وابستگی بودجه به نفت مؤثر بوده است.

جدول ۱. درصد وابستگی بودجه به نفت

| عنوان | عملکرد ۱۳۹۱ | عملکرد ۱۳۹۲ | عملکرد ۱۳۹۳ | قانون ۱۳۹۴ | لایحه ۱۳۹۵ |
|---------------------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|
| حداقل درصد وابستگی به نفت | ۴۰ | ۴۲/۴ | ۳۵/۴ | ۳۱/۱ | ۲۵/۸ |

جهت درک ملموس چگونگی تأثیر فروض در نظر گرفته شده برای ارقام غیرنفتی در کاهش وابستگی بودجه به نفت، به جدول ۲ دقت کنید. برای اینکه بتوان تصویری از نحوه تصمیم‌گیری دولت‌ها



در شرایط تدوین بودجه داشت، ارقام این جدول براساس ارقام تصویب شده و محقق شده ۸ ماهه است. یعنی درست زمانی که دولت‌ها با توجه به ارقام عملکرد سال جاری برای سال آینده پیش‌بینی می‌کنند. (البته این نسبت‌ها با در نظر گرفتن ارقام ۱۲ ماهه نیز تغییر خاصی نمی‌کنند).

جدول ۲. ارقام تصویب شده و محقق شده منابع مختلف در بودجه‌های سه سال گذشته (۸ ماهه)

| ۱۳۹۴ | ۱۳۹۳ | ۱۳۹۲ | عنوان |
|------|------|------|--|
| ۲۴ | ۳۷ | ۳۷ | مصوب - نسبت فروش نفت و میعانات گازی به کل دریافتی‌ها |
| ۴۱ | ۴۲ | ۳۹ | عملکرد - نسبت فروش نفت و میعانات گازی به کل دریافتی‌ها |
| ۱۶ | ۱۵ | ۱۵ | مصوب - نسبت واگذاری دارایی‌های مالی به کل دریافتی‌ها |
| ۶ | ۷ | ۱۰ | عملکرد - نسبت واگذاری دارایی‌های مالی به کل دریافتی‌ها |
| ۴۰ | ۳۳ | ۳۲ | مصوب - نسبت مالیات به کل دریافتی‌ها |
| ۴۱ | ۳۸ | ۳۵ | عملکرد - نسبت مالیات به کل دریافتی‌ها |

مشاهده می‌کنید که در تمام سال‌های جدول فوق، مقدار نسبت محقق شده به نسبت مصوب شده برای نفت، افزایش و برای واگذاری دارایی‌های مالی (یعنی انتشار اوراق مشارکت، واگذاری شرکت‌ها و ...) کاهش داشته است.

نفت با رشد کشورها چه می‌کند؟

آمار و ارقام نشان می‌دهد که هرچه قدر وابستگی درآمد کشورها به منابع طبیعی بیشتر باشد، رشد آنها کمتر است. چه نتیجه‌ای از این رابطه می‌شود گرفت؟ به جدول ۳ نگاه کنید و تلاش کنید وضعیت رشد اقتصادی در کشورهای متکی به منبع طبیعی و سایر کشورها را ارزیابی کنید.

جدول ۳. رشد سرانه تولید ناخالص داخلی^۱ در کشورهای مختلف (درصد)
(از ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۴)

| کشور - ناحیه | رشد کل | |
|---|-------------------------------|--------|
| اتحادیه اروپا | ۱/۵ | |
| کشورهای OECD ^۲ | ۱/۳ | |
| شرق آسیا و اقیانوسیه | ۲/۹ | |
| | رشد بخش غیرمتکی به منبع طبیعی | رشد کل |
| ایران | ۱/۱۱ | ۲/۰۷ |
| قطر | ۰/۴۹ | ۲/۸۳ |
| کویت | ۰/۳۸ | ۲/۵۵ |
| عربستان سعودی | -۰/۰۲ | ۱/۰۲ |
| میانگین ۲۶ کشور متکی به منابع طبیعی (منبع طبیعی ۱۵ درصد از تولید ملی را تشکیل می‌دهد) | ۰/۹ | ۲/۱۲ |

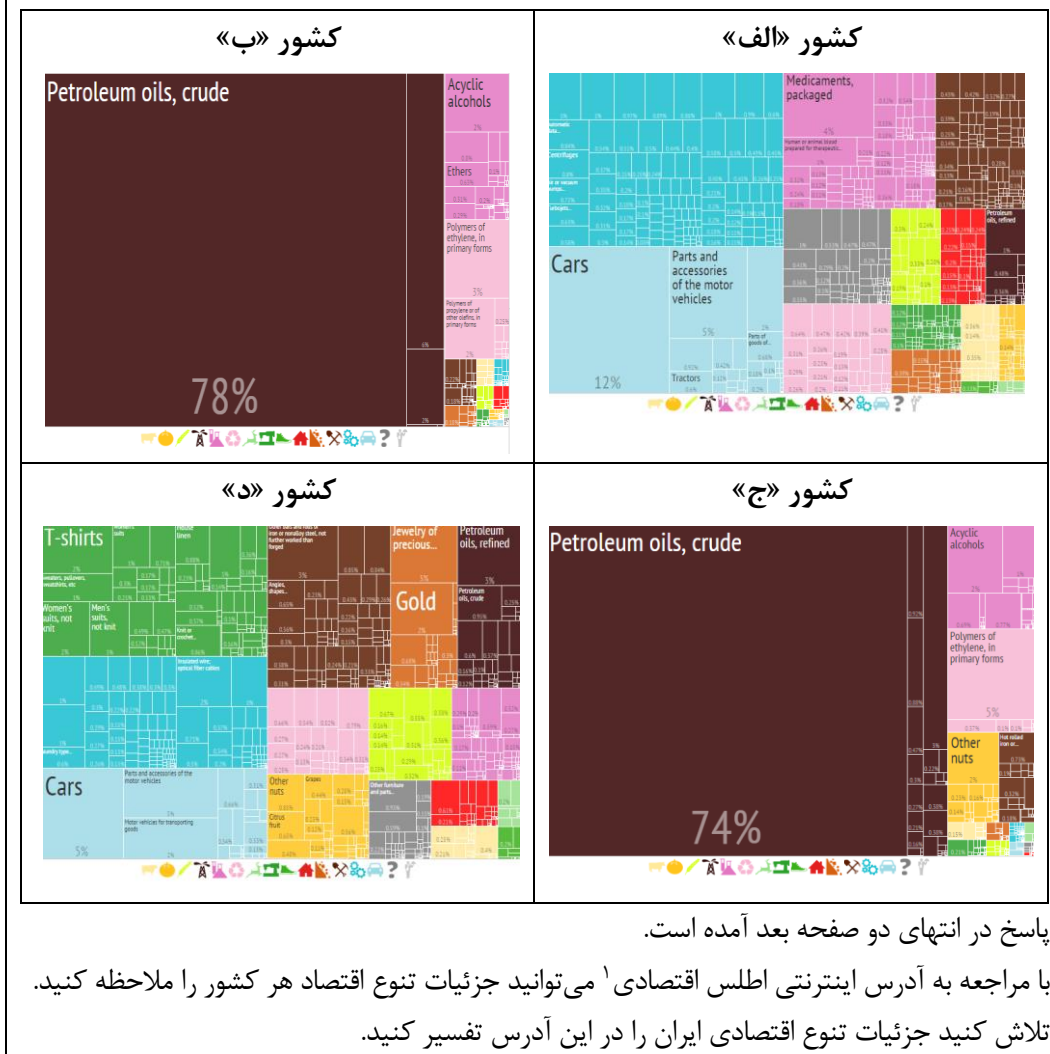
نفت و تنوع اقتصاد

از سوی دیگر، کشورهایی که بودجه آنها بیشتر متکی به منبع طبیعی، مثلاً نفت، است، معمولاً تنوع تولیدات اقتصادی کمتری دارند. میزان تنوع اقتصادی کشورها در اطلس اقتصاد جهان قابل مقایسه است. تصویر تنوع اقتصادی چهار اقتصاد مختلف در شکل ۶ آمده است. حدس بزنید در این شکل کدام یک مربوط به آلمان، ایران، ترکیه یا عربستان هستند؟

۱. رشد سرانه تولید ناخالص داخلی یعنی رشد تولید کالا و خدمات یک کشور به ازای هر نفر.
۲. برای مشاهده اعضای کشورهای سازمان همکاری اقتصادی و توسعه به اینجا مراجعه کنید:
- <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/list-oecd-member-countries.htm>



شکل ۶. حدس بزیند کدام نقشه تنوع برای کدام کشور است



۳-۶. سایر منابع

علاوه بر ارقام فوق، دولت از محل‌های دیگری مانند واگذاری شرکت‌های دولتی (دریافتی از فروش دارایی)، حق امتیاز، انتشار اوراق قرضه (ایجاد بدهی)، فروش کالا و خدمات یا دریافت جرائم و خسارات نیز کسب منبع می‌کند.

در لایحه بودجه ۱۳۹۵، کل منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی حدود ۱۶ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است که این رقم نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۴ حدود ۹ درصد کاهش یافته است. با توجه به عدم استقبال کافی از شرکت‌های واگذار شده در سال‌های اخیر، مشکلات شرکت‌های باقی‌مانده برای واگذاری و روند عملکرد واگذاری‌ها در سال‌های اخیر، ممکن است بخشی از منابع این بخش در سال جاری نیز قابل تحقق نباشد و این درآمد بیش‌برآورد شده باشد.

1. <http://atlas.cid.harvard.edu>

در لایحه بودجه ۱۳۹۵ همچنین پیش‌بینی شده است که نزدیک ۳۰ هزار میلیارد تومان اوراق مشارکت و امثالهم توسط دولت و وزارتخانه‌های دولتی، شرکت‌های تابعه آنها و شهرداری‌ها منتشر شود. با توجه به اینکه در سال‌های گذشته، عملکرد واقعی این بخش از منابع پیش‌بینی شده عملاً صفر یا در حدود خیلی پایین بوده است، پیش‌بینی می‌شود که در سال آتی نیز بخش بزرگی از این ارقام محقق نخواهد شد. مشکل گنجاندن این ارقام در بودجه از این بابت است که اگرچه منابع مذکور در عمل محقق نمی‌شوند، اما براساس این منابع، مصارفی پیش‌بینی می‌شود که بسیاری از آنها نیز در عمل ممکن محقق نمی‌شود. البته چون دولت مجبور است حقوق و دستمزد کارکنان شاغل و بازنشسته، یارانه و ... را بدهد، در عمل تحقق این منابع با کاستن از مخارج عمرانی جبران می‌شود.

۷. بودجه چگونه خرج می‌شود؟

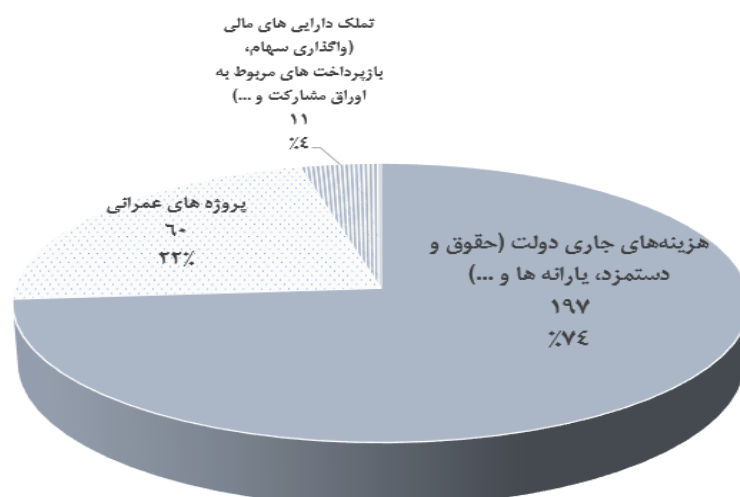
منابع بودجه در سه بخش کلی:

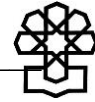
الف) هزینه‌های (حقوق و دستمزد، یارانه و...)،

ب) تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (یا همان پروژه‌های عمرانی)،

ج) تملک دارایی‌های مالی (پرداخت دیون و بدهی‌های دولت شامل واگذاری سهام، بازپرداخت اصل اوراق مشارکت، تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل...) مصرف می‌شود. مقدار و سهم هر جزء در نمودار ۱۲ نشان داده شده است.

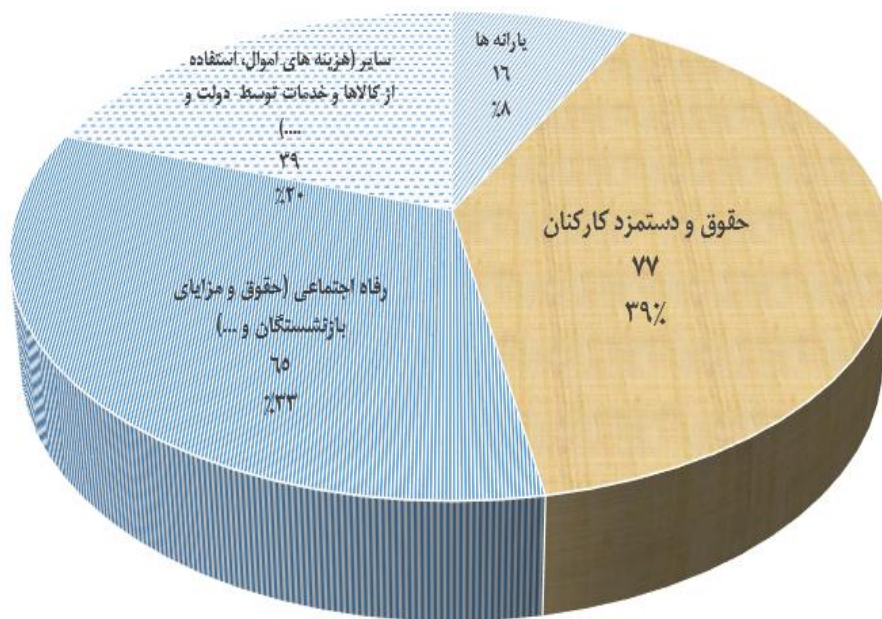
نمودار ۱۲. مصارف عمومی دولت (هزار میلیارد تومان)





همان طور که مشاهده می‌شود، سهم اقلام هزینه‌های (حقوق و دستمزد کارکنان دولت، یارانه و...) در مصارف بودجه بسیار زیاد است (۷۴ درصد) و دست دولت و مجلس برای کاهش آن و اجرای طرح‌های جدید تقریباً بسته است.^۱ این نشان می‌دهد که سهم بسیار عمده‌ای از بودجه، خرج حقوق و دستمزد (کارکنان و بازنشستگان)، یارانه و ادامه پروژه‌های عمرانی که از قبل شروع شده می‌شود و دولت و مجلس فقط می‌توانند درباره سهم اندکی از بودجه تصمیم‌گیری کنند. اقلام هزینه‌های عمده بودجه و درصد آنها از کل اقلام هزینه‌ای به شرح نمودار ۱۳ و ۱۴ است:

نمودار ۱۳. اقلام هزینه‌های مصارف عمومی دولت (هزار میلیارد تومان - درصد)

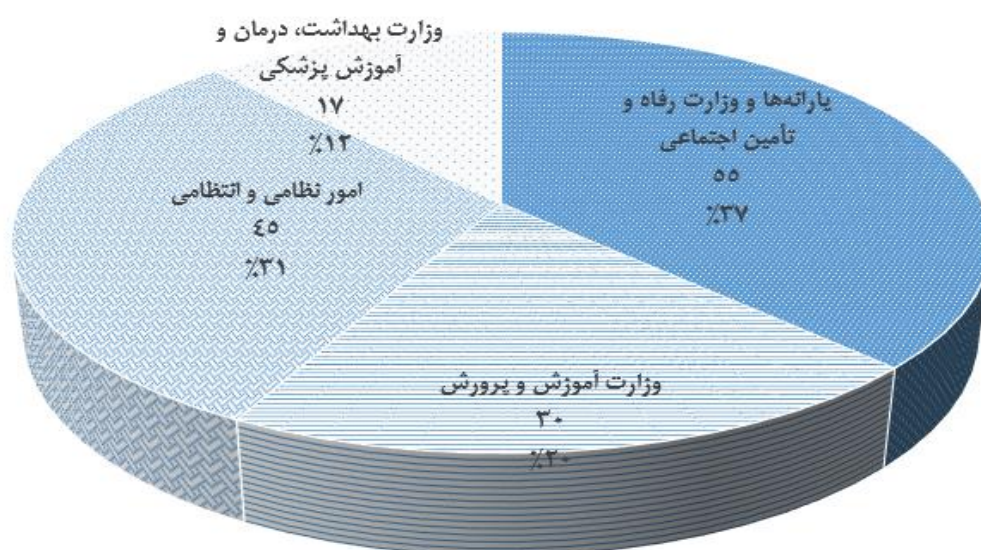


توجه کنید که در یارانه‌های نشان داده شده در شکل، یارانه نقدی وجود ندارد و فقط شامل سایر انواع یارانه‌ها از نان تا دارو و شیر خشک و شیر مدارس و... است. یارانه نقدی، قانون جدا و مستقل برای خود دارد و در لایحه بودجه، عدد منابع و مصارف آن مستقل از سقف بودجه آورده می‌شود. رقم در نظر گرفته شده برای این قانون در بودجه امسال ۴۸ هزار میلیارد تومان است که در عمل بیش از ۸۰ درصد از این رقم بین مردم توزیع شده و بقیه به سایر مصارف این قانون می‌رسد.

۱. ضمن اینکه مصارف در نظر گرفته شده برای پروژه‌های عمرانی هم با خوشبینی تعیین شده و عملکرد سال‌های گذشته نشان می‌دهد که سهم پروژه‌های عمرانی در پایان عملکرد مالی دولت عملاً بسیار کمتر خواهد بود.
* (پاسخ سؤال دو صفحه قبل در مورد درجه تنوع اقتصادی کشورها: الف، ب، ج، د به ترتیب، آلمان عربستان، ایران، ترکیه هستند).

نمودار ۱۴. ردیف‌ها و دستگاه‌هایی که بیشترین سهم را از اعتبارات هزینه‌ای دارند

(هزار میلیارد تومان - درصد)



توضیح: یارانه نقدی پرداختی به مردم در نمودار فوق در نظر گرفته نشده است.

سهم اقلام عمده هزینه‌ای که در نمودارهای فوق ارائه شده است، محدودیت‌های هزینه‌ای بودجه را نشان می‌دهند، محدودیت‌هایی که به‌سادگی نمی‌توان آنها را حذف یا اصلاح کرد و راه را برای انعطاف دولت‌ها می‌بندند.

مصارف بودجه در حوزه‌های مختلف را می‌توان به اشکال گوناگونی نشان داد. دولت‌ها معمولاً براساس اولویت و اهمیتی که به بخش‌های مختلف قائل می‌شوند، این تقسیم‌بندی‌ها را تغییر می‌دهند، اگرچه ممکن است اعداد و ارقام بخش‌های مختلف تغییر خاصی نکند.

تا پیش از این مرسوم بوده که مصارف بودجه در چهار دسته‌بندی کلی به نام امور و زیرمجموعه‌های آنها به نام فصول نمایش داده می‌شدند. در بودجه امسال، نمایش مصارف تغییر کرده و چهار دسته‌بندی اصلی سابق (عمومی، دفاعی امنیتی، اجتماعی فرهنگی، اقتصادی) به ده دسته‌بندی اصلی (عمومی، فرهنگ - تربیت بدنی - گردشگری، دفاعی - امنیتی، اقتصادی، قضایی، آموزش - پژوهش، سلامت، رفاه اجتماعی، محیط زیست، مسکن - عمران) تغییر کرده است. معیار قرار گرفتن در این تقسیم‌بندی به وضوح، بزرگ بودن رقم نیست، چرا که اعتبارات تعدادی از این دسته‌ها خیلی کمتر از اعتبارات زیرمجموعه‌های دسته‌های دیگر است.

در نمایش مصارف امسال، زیرمجموعه‌های این دسته‌بندی‌های اصلی هم عوض شده و از ۲۱ زیردسته به ۵۰ زیردسته تغییر کرده است. این تغییر تقسیم‌بندی ممکن است در شفاف‌سازی نمایش مصارف مفید



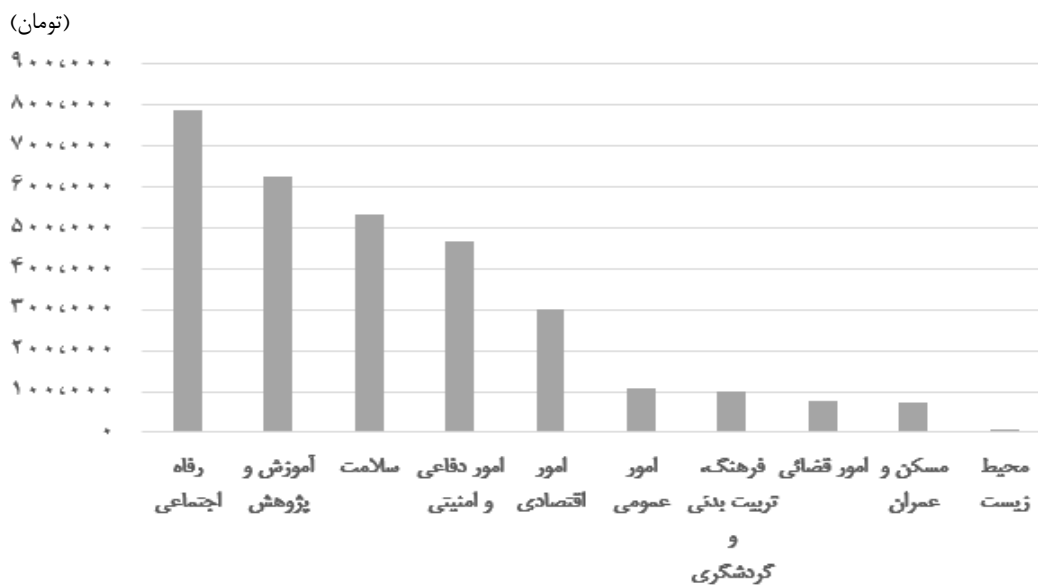
باشد، اما از این بابت که امکان مقایسه با سال‌های گذشته را مشکل می‌کند، قابل تأمل است. در اینجا ابتدا ترتیب مصارف براساس ده دسته‌بندی اصلی (نمودار ۱۵) و سپس براساس دسته‌بندی‌های زیرمجموعه (نمودار ۱۷) را نشان می‌دهیم. سهم هر نفر (سرانه) در هر کدام از این دسته‌بندی‌ها را نیز در نمودارهای ۱۶ و ۱۸ می‌بینیم.

نمودار ۱۵. مصارف دولت براساس دسته‌بندی‌های اصلی



معادل سرانه ارقام فوق برای هر ایرانی در سال را در نمودار ۱۶ ملاحظه می‌کنید.

نمودار ۱۶. سهم هر ایرانی از ده قلم اول مصارف دولت



به‌عنوان مثال، در این نمودار ملاحظه می‌کنیم که کل هزینه‌ای که در سال، دولت برای هر ایرانی می‌تواند در حوزه اقتصاد صرف کند، حدود سیصد هزار تومان و برای محیط زیست حدود پنج هزار و ششصد تومان در سال است! ریز این ارقام برای تأمل بیشتر در جدول ۴ آمده است.

جدول ۴. سهم هر ایرانی از مصارف دولت براساس دسته‌بندی‌های کلی

| سرايه (تومان) | دسته‌بندی اصلی |
|---------------|-----------------------------|
| ۷۸۷,۰۱۹ | رفاه اجتماعی |
| ۶۲۳,۶۲۳ | آموزش و پژوهش |
| ۵۲۹,۸۲۵ | سلامت |
| ۴۶۶,۷۱۵ | امور دفاعی و امنیتی |
| ۲۹۹,۱۰۹ | امور اقتصادی |
| ۱۰۹,۳۵۲ | امور عمومی |
| ۱۰۰,۲۲۰ | فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری |
| ۷۷,۷۲۱ | امور قضایی |
| ۷۳,۴۰۰ | مسکن و عمران |
| ۵,۶۸۸ | محیط زیست |
| ۶۷۶,۰۵۲ | سایر مصارف |

به‌عنوان مثال، کل سهم هر ایرانی از بودجه محیط زیست، یا به‌عبارت دیگر، توان مالی دولت برای اعتباررسانی به این بخش پس از دادن اعتبارات ضروری‌تری مانند حقوق و دستمزد و بازنشستگی و... کمتر از پول یک بلیت سینماست. در این صورت عجیب نیست که گفته شود نقش مردم در توسعه پایدار باید بیشتر از سهم دولت باشد. در سایر ارقام نیز می‌تواند نتیجه‌گیری‌های مشابهی داشته باشد. به این موضوع و ابعاد آن در بخش‌های آتی این گزارش باز خواهیم گشت.



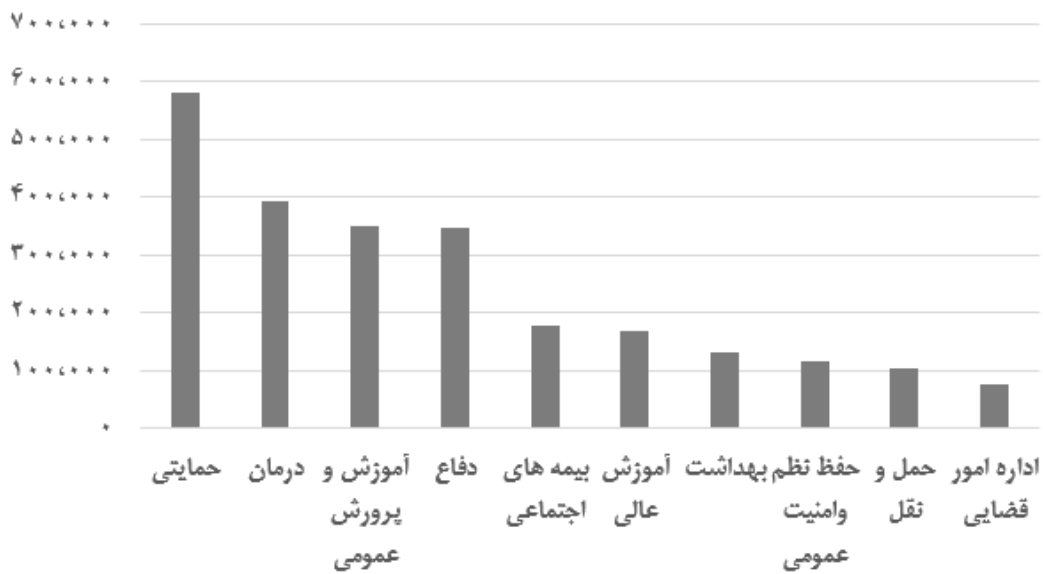
نمودار ۱۷. اعتبار ده قلم اول مصارف دولت براساس دسته‌بندی‌های جزئی

(هزار میلیارد تومان)



نمودار ۱۸. سهم هر ایرانی از ده قلم اول مصارف دولت براساس دسته‌بندی‌های جزئی

(تومان)

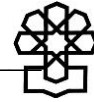


سرانه همه دسته‌بندی‌های جزئی در جدول ۵ نشان داده شده است. به تعداد سلول‌های این جدول می‌توان تفسیر ساختاری از عملکرد بودجه ارائه کرد. در این ارقام تأمل کنید.

جدول ۵. سهم هر ایرانی از مصارف دولت براساس دسته‌بندی‌های جزئی

(تومان)

| ردیف | دسته | سرانه | ردیف | دسته | سرانه |
|------|--------------------------------------|---------|------|--|--------|
| ۱ | حمایتی | ۵۸۲,۰۲۵ | ۲۶ | صنعت و معدن | ۱۴,۱۸۵ |
| ۲ | درمان | ۳۹۳,۵۴۸ | ۲۷ | تحقیق و توسعه در امور اقتصادی | ۱۴,۰۹۷ |
| ۳ | آموزش و پرورش عمومی | ۳۵۱,۰۸۲ | ۲۸ | بازرگانی | ۱۳,۲۷۶ |
| ۴ | دفاع | ۳۴۷,۹۱۴ | ۲۹ | امداد و نجات | ۹,۷۲۷ |
| ۵ | بیمه‌های اجتماعی | ۱۷۷,۸۱۵ | ۳۰ | قانونگذاری | ۹,۲۱۶ |
| ۶ | آموزش عالی | ۱۶۷,۸۱۸ | ۳۱ | میراث فرهنگی | ۸,۶۹۵ |
| ۷ | بهداشت | ۱۳۱,۶۸۸ | ۳۲ | ارتباطات و فناوری اطلاعات | ۵,۳۵۸ |
| ۸ | حفظ نظم و امنیت عمومی | ۱۱۷,۴۸۵ | ۳۳ | تحقیق و توسعه در امور خدمات عمومی | ۴,۹۹۶ |
| ۹ | حمل و نقل | ۱۰۳,۶۰۳ | ۳۴ | تحقیق و توسعه در امور سلامت | ۴,۵۸۹ |
| ۱۰ | اداره امور قضایی | ۷۶,۵۴۱ | ۳۵ | گردشگری | ۴,۳۰۵ |
| ۱۱ | منابع آب | ۶۱,۸۹۰ | ۳۶ | حفاظت از گونه‌های زیستی | ۳,۴۲۸ |
| ۱۲ | آموزش فنی و حرفه‌ای و مهارت‌آموزی | ۵۹,۰۰۵ | ۳۷ | روابط کار | ۲,۹۱۶ |
| ۱۳ | کشاورزی و منابع طبیعی | ۵۶,۰۷۹ | ۳۸ | تحقیق و توسعه در امور فرهنگ تربیت بدنی و گردشگری | ۲,۳۲۷ |
| ۱۴ | اداره امور عمومی | ۵۱,۰۱۴ | ۳۹ | تحقیق و توسعه در امور مسکن و عمران | ۱,۹۷۷ |
| ۱۵ | خدمات مالی و مالیاتی | ۴۴,۱۲۷ | ۴۰ | تحقیق و توسعه در امور آموزش و پژوهش | ۱,۷۴۶ |
| ۱۶ | توسعه و خدمات شهری، روستایی و عشایری | ۴۰,۴۸۴ | ۴۱ | مسکن | ۱,۷۲۵ |
| ۱۷ | آب و فاضلاب | ۲۹,۲۱۴ | ۴۲ | صنایع دستی | ۱,۳۸۴ |
| ۱۸ | فرهنگ و هنر | ۲۶,۸۰۶ | ۴۳ | تحقیق و توسعه در امور دفاعی و امنیتی | ۱,۳۱۷ |
| ۱۹ | انرژی | ۲۶,۵۹۵ | ۴۴ | تحقیق و توسعه در امور قضایی | ۱,۱۸۰ |
| ۲۰ | پژوهش‌های توسعه‌ای | ۲۳,۴۸۱ | ۴۵ | تعاون | ۱,۱۱۰ |
| ۲۱ | پژوهش‌های پایه‌ای | ۲۰,۴۹۲ | ۴۶ | کاهش آلودگی | ۱,۰۹۱ |
| ۲۲ | رسانه | ۱۹,۴۷۳ | ۴۷ | تحقیق و توسعه در امور محیط زیست | ۶۴۹ |
| ۲۳ | دین و مذهب | ۱۹,۲۳۴ | ۴۸ | تحقیق و توسعه در امور رفاه اجتماعی | ۴۸۱ |
| ۲۴ | ورزش و تفریحات | ۱۷,۹۹۷ | ۴۹ | مدیریت پسماند | ۳۵۶ |
| ۲۵ | توانبخشی | ۱۶,۹۷۲ | ۵۰ | مدیریت پساب | ۱۶۳ |



یکی از راه‌های سنجش تغییر اولویت‌های دولت در لوایح بودجه، بررسی میزان تغییرات بودجه پیش‌بینی شده برای مصارف مختلف است. اگرچه می‌توان با تقریب در مورد میزان تغییر اعتبارات صحبت کرد (مثلاً بودجه آموزش و پرورش ۲۰ درصد، امور انتظامی و نظامی ۲۳ درصد، بودجه یارانه‌ها، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی منهای یارانه پرداختی به مردم ۲۶ درصد افزایش یافته و بودجه وزارت بهداشت ۲ درصد کم شده)، اما به دلیل تغییر دسته‌بندی‌ها در سال جدید، امکان ارائه تصویر دقیق امکان ندارد. مثلاً با وجودی که اعتبارات اقتصادی امسال نسبت به سال گذشته افزایش پیدا کرده است، اما به دلیل انتقال برخی زیرمجموعه‌های حوزه اقتصادی به سایر دسته‌بندی‌ها، کل اعتبارات این حوزه کاهش نشان می‌دهد. صرف‌نظر از بررسی تغییرات در مصارف فصول مختلف بودجه، بررسی تغییرات در مصارف از محل درآمدهای اختصاصی نیز حائز اهمیت است. درآمد اختصاصی یعنی درآمدی که دستگاهی کسب می‌کند و صرفاً به مصرف خود می‌رساند. اختصاصی کردن درآمدهای بودجه (بجز در موارد ویژه) به مصارف خاص، خلاف اصول بودجه‌ریزی است. زیرا براساس این اصول، درآمدهای کسب شده، بدون توجه به محل کسب آنها، باید بین مصارف مختلف توزیع شود. رقم مصارف از محل درآمدهای اختصاصی در لایحه بودجه امسال، معادل یک چهارم مصارف هزینه‌ای دولت و معادل ۱۵ درصد مصارف عمومی دولت است.

در قانون بودجه ۱۳۹۴ نسبت به قانون ۱۳۹۳، این دسته از درآمدها و مصارف حدود درصد اضافه شده و از حدود ۲۴ هزار میلیارد تومان به ۳۸ هزار میلیارد تومان رسیده بود که عمدتاً مربوط به اجرای طرح تحول سلامت و تغییر در درآمدهای بیمارستان‌های دولتی بود. در لایحه ۱۳۹۵، مصارف اختصاصی با اعتبار حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان، ۵ درصد نسبت به قانون سال گذشته افزایش نشان می‌دهد.

موارد هزینه‌ای برجسته شده در گزارش دولت به نمایندگان

دولت همه‌ساله در گزارش خود به نمایندگان در کمیسیون‌های مجلس، برخی موارد هزینه‌ای را برجسته می‌کند. موارد برجسته شده امسال به این شرح هستند:

تأمین اعتبار پاداش پایان خدمت بازنشستگان که در سال‌های قبل پرداخت نشده ۴/۵ هزار میلیارد تومان، رتبه‌بندی معلمان ۲۳۰۰ میلیارد تومان، مجوز استخدام ۱۷۱۷۹ نفر در بهداشت و درمان، ۱۲۰۰۰ نفر در آموزش و پرورش، ۲۰۰۰ نفر در دادگستری، ۱۲۰۰ نفر در سازمان ثبت اسناد و املاک، تأمین کسری اعتبار پرداخت حقوق و مزایای کارکنان دستگاه‌های اجرایی استانی و کمک به پرداخت اضافه‌کار و رفاهی آنان ۱۱۰۰ میلیارد تومان، توجه به پرداخت یارانه زیرساخت مسکن مهر ۲۵۰ میلیارد تومان، مقابله با آسیب‌های اجتماعی و فرهنگی ۲۰۰ میلیارد تومان، ۸۰۰ میلیارد تومان برای جایزه صادراتی، ۲۰۰ میلیارد تومان برای ساماندهی حاشیه شهرها، ۱۰۰ میلیارد تومان

برای توسعه کشت دانه‌های روغنی، ۱۰۰ میلیارد تومان برای احیای کارون، ۱۷۰ میلیارد تومان برای فضای آموزشی سیستان و بلوچستان، ۱۰۰ میلیارد تومان برای توسعه پایدار خوزستان. در موارد فوق تأمل کنید که چرا از بین موارد هزینه‌ای مختلف، این موارد برجسته می‌شود.

۸. هدفمند کردن یارانه‌ها در بودجه ۱۳۹۵ به چه صورت خواهد بود؟

در لایحه بودجه امسال همانند لوایح سه سال گذشته دولت پیش‌بینی کرده که مبلغ ۴۸ هزار میلیارد تومان از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی دیگر درج شده در قانون حاصل شود و برای مصارف ذکر شده در قانون صرف شود.

اگرچه در عمل نه درآمدهای پیش‌بینی شده برای این قانون محقق می‌شود و نه مصارف آن غیر از توزیع یارانه نقدی کامل تحقق می‌یابد، اما همین میزان شفافیت محقق نشده نیز در بودجه امسال مسکوت مانده و دولت صرفاً اعلام کرده که قرار است معادل ۴۸ هزار میلیارد تومان درآمد کسب کرده و آن را برای کمک به افراد یا تولید صرف کند.^۱ بودجه هر چه قدر شفاف‌تر باشد راه برای نظارت بعدی بازتر می‌شود. به موضوع شفافیت در انتهای این گزارش باز خواهیم گشت.

در سال جاری علیرغم آنکه دولت می‌توانست تا سقف ۴۸ هزار میلیارد تومان درآمد از محل افزایش قیمت‌ها به‌دست آورد، ولی در ۸ ماهه امسال حدود ۲۳ هزار میلیارد به‌دست آورده و پیش‌بینی حصول ۳۵ هزار میلیارد تومان از این محل تا انتهای سال است. به بیان دیگر حدود ۱۳ هزار میلیارد تومان از این بابت کسری خواهیم داشت.

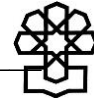
در هر صورت، دولت برای جبران کسری احتمالی این قانون، دو راه پیش رو دارد؛ افزایش بیشتر قیمت حامل‌های انرژی یا حذف یارانه نقدی برخی از اقشار جامعه که هیچ یک از آنها نیز صراحتاً در لایحه بودجه مطرح نشده است.

دولت‌ها همواره در میان انتخاب‌های سیاستی گرفتار بوده‌اند: افزایش قیمت بنزین و سایر حامل‌های انرژی که هزینه سیاسی خاص خود را دارد و یا حذف بخشی از یارانه‌بگیران که البته امکان خطا در شناسایی این دسته وجود دارد و ممکن است هزینه سیاسی داشته باشد.

نکته دیگر اینکه همزمان با لایحه بودجه، لایحه برنامه ششم نیز تقدیم مجلس شده، اما در آنجا نیز تکلیف هدفمند کردن مشخص نشده و به تصمیمات سالیانه محول شده است. در چنین فضایی که

۱. به‌عنوان مثال، در قانون سال گذشته پیش‌بینی شده بود که این منابع در کنار سایر منابع و اعتبارات یارانه‌ای دیگر مندرج در بودجه برای موارد زیر صرف شود:

۱. توزیع نقدی و غیرنقدی یارانه‌ها: ۳۹ هزار میلیارد تومان،
۲. کمک به تولید، بهبود حمل‌ونقل عمومی، بهینه‌سازی انرژی، محیط زیست: ۵۲۰۰ میلیارد تومان،
۳. بهداشت و درمان: ۴۸۰۰ میلیارد تومان،
۴. تأمین یارانه سود تسهیلات تأمین مسکن زوج‌های جوان، اقشار آسیب‌پذیر، روستاییان، ساماندهی مسکن بافت فرسوده و سکونتگاه‌های حاشیه شهرها و مسکن مهر: ۱۲۰۰ میلیارد تومان،
۵. کمک به برنامه اشتغال جوانان و فارغ‌التحصیلان: ۴۰۰۰ میلیارد تومان.

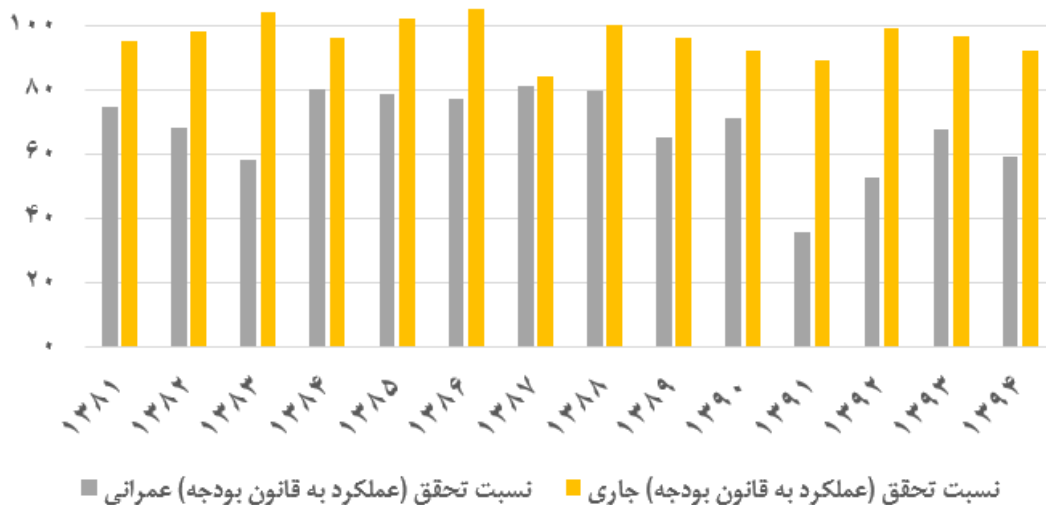


طرح‌های به این مهمی تعیین تکلیف نمی‌شوند و نمی‌توان تصویر واضحی از اقتصاد در آینده داشت، تعجب‌آور نیست که فضای کسب‌وکار نیز اوضاع جالبی نداشته باشد.

۹. سرمایه‌گذاری‌های عمرانی برای چه مواردی انجام می‌شود؟

اصولاً سرمایه‌گذاری‌های عمرانی برای نگهداری و توسعه ظرفیت‌های اقتصادی انجام می‌شوند. اعتبارات سرمایه‌گذاری‌های عمرانی (موسوم به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ حدود ۶۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که در مقایسه با رقم قانون ۱۳۹۴ (۵۰ هزار میلیارد تومان) در مقایسه با قانون سال ۱۳۹۴ حدود ۱۷ درصد افزایش یافته است. میزان این اعتبار در لایحه سال گذشته نسبت به قانون قبل از آن نیز حدود ۱۶ درصد افزایش داشت. این افزایش‌ها چه تفسیری دارد؟ با توجه به اینکه آنچه در عمل تخصیص داده می‌شود کمتر از عدد مصوب است شاید پربراه نباشد که بگوییم این افزایش‌ها عملاً تفسیر خاصی ندارد، غیر از اینکه دولت، این علامت را به اقتصاد کشور می‌دهد که نیت کرده است اعتبارات عمرانی را در صورت وجود منابع افزایش دهد. به‌عنوان مثال، با توجه به اینکه بنابر پیش‌بینی‌ها، اعتبارات عمرانی تخصیص داده شده تا پایان سال ۱۳۹۴ به‌طور خوشبینانه حداکثر ۳۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود (کمی بیش از نصف اعتبار مصوب قانون) و با در نظر گرفتن کاهش شدید قیمت نفت، دولت با محدودیت جدی در منابع مواجه است، بنابراین به نظر می‌رسد رقم ۶۰ هزار میلیارد تومان ارائه شده در لایحه برای سال آینده غیرواقعی باشد. اعداد و ارقام تحقق بودجه‌های عمرانی در سالیان گذشته به‌خوبی نشان می‌دهد که برخلاف بودجه‌های جاری که دولت‌ها مجبور بوده‌اند تخصیص بدهند (در برخی سال‌ها حتی بیش از ۱۰۰ درصد)، بودجه‌های عمرانی معمولاً با نوسان و با فاصله زیر عدد مشخص شده در قانون محقق شده‌اند (نمودار ۱۹). متوسط رقم تحقق برای بیست سال گذشته برای بودجه‌های عمرانی حدود ۶۹ درصد و برای بودجه‌های جاری حدود ۹۶ درصد بوده است.

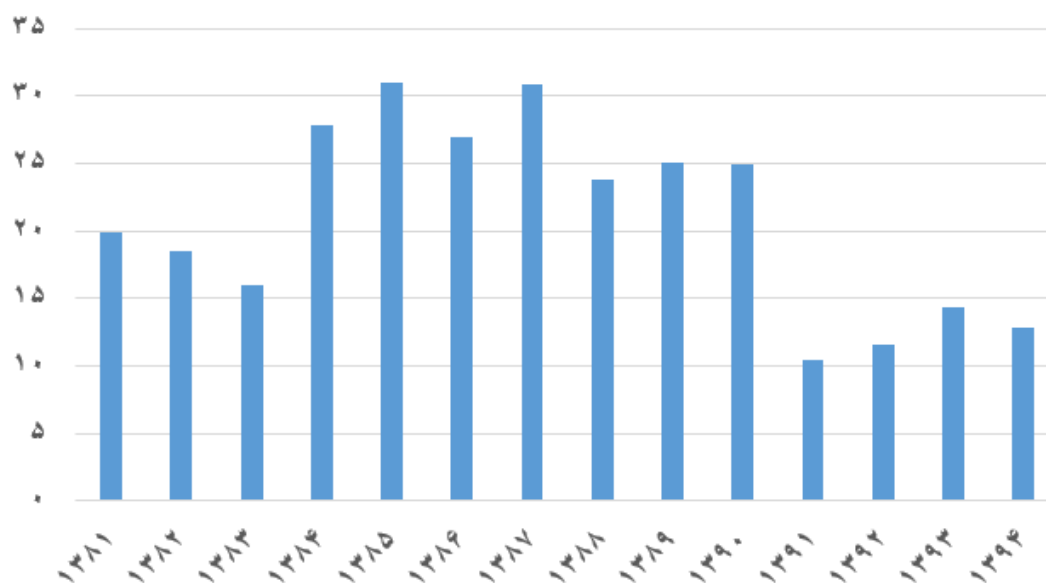
نمودار ۱۹. میزان تحقق بودجه‌های جاری و عمرانی در سالیان گذشته (درصد)

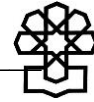


نکته قابل توجه دیگر اینکه، ظرفیت منابع بودجه‌ای اختصاص یافته به طرح‌های عمرانی به مرور و طی سال‌های اخیر کاهش یافته است. به طوری که عملکرد اعتبارات اختصاص یافته به طرح‌های عمرانی در سال‌های اخیر به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۰، معمولاً اندکی کمتر از ۱۰ هزار میلیارد تومان بوده است (نمودار ۲۰).

نمودار ۲۰. اعتبارات اختصاص داده شده به طرح‌های عمرانی به قیمت ثابت ۱۳۹۰

(هزار میلیارد تومان)





با تأمل روی نمودار فوق، تلاش کنید ارتباط بین سال‌های افزایش بودجه عمرانی و قیمت نفت (۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰) را تفسیر کنید. (سال ۱۳۹۱ به بعد سال‌های تحریم و سپس کاهش قیمت نفت بوده است). این ارتباط مثبت، یکی از مظاهر بروز مفهومی است که اصطلاحاً رفتار موافق چرخه‌ای نامیده می‌شود. رفتار موافق چرخه‌ای در اقتصادهای نفتی یعنی هر وقت قیمت و درآمد نفت بالا می‌رود، بودجه دولت و عمران و ... هم افزایش پیدا می‌کند و هر وقت درآمد نفت کاهش پیدا می‌کند، بودجه و به دنبال آن اقتصاد هم می‌چرخد! در بخش‌های بعدی این گزارش به این مفهوم و روش‌های کنترل آن باز خواهیم گشت. اما درحالی که ظرفیت منابع بودجه‌ای قابل اختصاص به طرح‌های عمرانی محدود بوده و در چند سال اخیر افزایش چندانی نداشته است، چرا معمولاً و به‌صورت سنتی، دولت‌ها در لویح بودجه، اعتبارات طرح‌های عمرانی را زیاده از حد قابل حصول پیش‌بینی می‌کنند. این اقدام معمولاً با دو هدف صورت می‌گیرد:

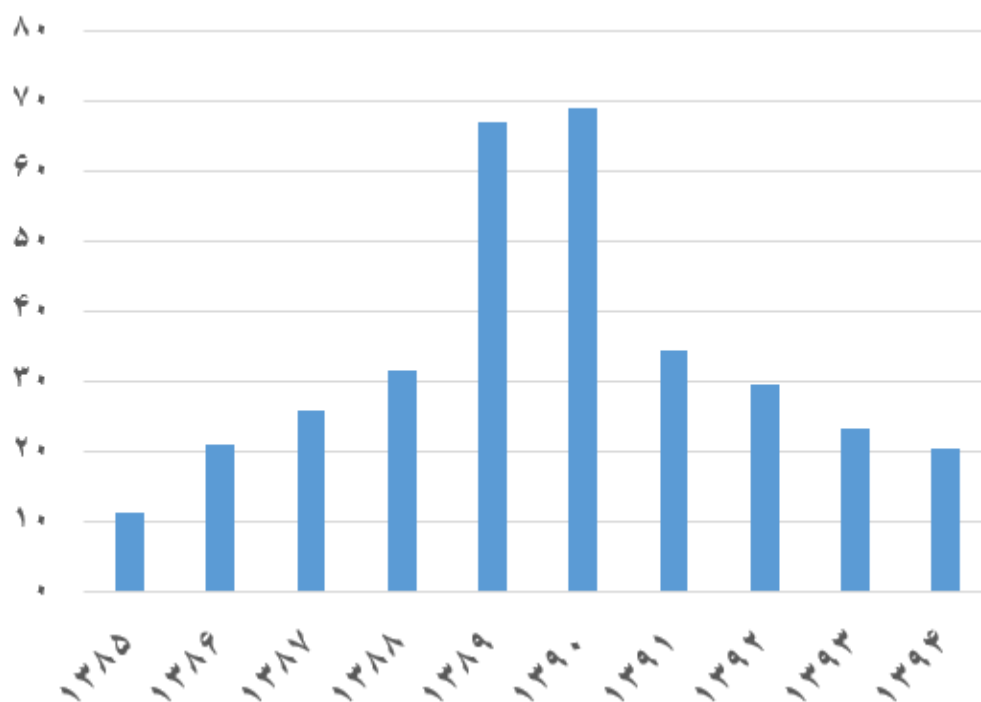
۱. فراهم کردن امکان چانه‌زنی و توافق با دستگاه‌های اجرایی در مرحله تهیه بودجه و با نمایندگان در فرآیند تصویب بودجه،

۲. نشان دادن اهتمام دولت در گسترش فعالیت‌های عمرانی و آبادانی کشور.

معمولاً به‌دلیل عدم تحقق منابع و وجود کسری بودجه، دولت از طریق عدم تخصیص بخشی از اعتبارات طرح‌های عمرانی، بخشی از کسری‌های موجود در بخش‌های اجتناب‌ناپذیر مانند حقوق و دستمزد، یارانه‌ها و سایر امور را پوشش می‌دهد.

با توجه به عملکرد اعتبارات عمرانی در بودجه سنوات گذشته و برای جلوگیری از عدم ایفای تعهدات دولت، توصیه می‌شود از تعریف و تصویب طرح عمرانی جدید به‌شدت پرهیز شود و نیز با توجه به اینکه محدودیت‌های موجود، توزیع منابع بین همه طرح‌های عمرانی عملاً کارآیی منابع را به‌شدت کاهش خواهد داد، لذا باید سیاست دولت در سال گذشته مبنی بر تخصیص منابع به طرح‌های اولویت‌دار و با پیشرفت فیزیکی بالا تداوم یابد. برای اینکه مفهوم این عبارت را دقیق‌تر بدانیم بهتر است هزینه‌ای که از بابت ادامه یافتن طرح‌هایی که قرار بود در سال‌های پیش پایان پیدا کنند را ملاحظه کنیم (نمودار ۲۱). طبق این نمودار همواره بخش قابل توجهی از پول مردم صرف اتمام طرح‌هایی می‌شود که قرار بود در سال‌های قبل خاتمه پیدا کند. مثلاً در سال ۱۳۹۴ طبق اطلاعاتی که در بودجه ارائه شده است، حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان (به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۰) صرف پرداخت هزینه برای اتمام طرح‌هایی می‌شود که قرار بود قبل از این سال خاتمه یابند.

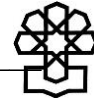
نمودار ۲۱. هزینه تحمیل شده به بودجه عمومی از بابت عدم اتمام به‌موقع طرح‌های عمرانی در سال قبل (هزار میلیارد تومان به قیمت ثابت ۱۳۹۰)



۱۰. بودجه استانی

حدود ۲۹ درصد از منابع بودجه عمومی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، منابع استانی است. در طرف مصارف از کل اعتبارات (معادل ۲۶۷ هزار میلیارد تومان)، فقط ۵/۴ درصد اعتبارات استانی است (معادل ۱۴ هزار میلیارد تومان)، که البته این نسبت در قانون سال ۱۳۹۴ برابر با ۴/۹ درصد بوده است (۲۳ درصد افزایش در لایحه ۱۳۹۵ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۴). 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 برنامه‌ریزی توسعه استان (شورایی متشکل از استاندار و معاون برنامه‌ریزی وی و رؤسای ادارات کل استان‌ها) قرار می‌گیرد تا در قالب نظام برنامه‌ریزی استانی هزینه شود. به عبارت دیگر، برای بودجه غیراستانی (۹۵ درصد بودجه) به صورت متمرکز (یعنی توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) تصمیم گرفته می‌شود، هر چند در استان‌ها هزینه شود.

با اضافه کردن ارقام دیگری شامل ۲ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت، طرح‌های استانی ویژه و اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور (ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنجم) که ملازاد بر جدول بودجه استانی است، کل اعتبارات استانی برابر می‌شود با ۲۸ هزار میلیارد تومان که معادل ۱۰/۶ درصد کل اعتبارات عمومی است. نکته دیگر در ارتباط با بودجه استانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ رشد کم اعتبارات



مربوط به ۲ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت است که بیشتر به خاطر کاهش قیمت نفت رخ داده، و دیگری افزایش قابل توجه اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور است که با رشد ۳۷ درصدی مواجه بوده است که به نظر می‌رسد جبران‌کننده کاهش منابع نفتی برای استان‌های محروم است.

جدول ۶. اعتبارات استانی در لایحه بودجه ۱۳۹۵ (میلیون تومان، درصد)

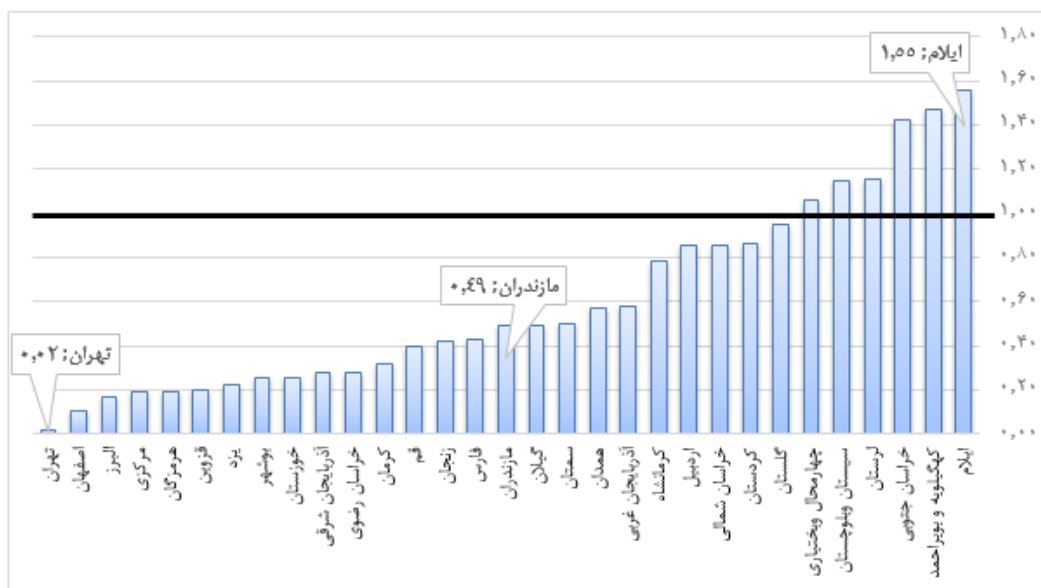
| رشد | لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ | قانون سال ۱۳۹۴ | عنوان |
|-----|-------------------------|-------------------|---|
| ۲۳ | ۱۴,۵۱۰ (۵/۴) | ۱۱,۷۹۱ (۴/۹) | مجموع اعتبارات استانی (سهم از منابع عمومی) |
| ۱۷ | ۱۰,۱۹۸ | ۸,۷۴۶ | اعتبارات عمرانی استانی شامل طرح‌های استانی ویژه |
| ۸ | ۱,۶۱۹ | ۱,۴۹۸ | اعتبارات مربوط به ۲ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت |
| ۳۷ | ۹,۱۵۰ | ۶,۶۷۵ | اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور |
| ۲۲ | ۲۸,۴۷۷ (۱۱) | ۲۳,۲۶۴ (۱۰) | مجموع اعتبارات (سهم از منابع عمومی) |

توزیع اعتبارات استانی نیز نشان می‌دهد، استان‌ها از نظر مجموع اعتبارات جاری و عمرانی و همچنین اعتبارات عمرانی به تنهایی، کمی همگراتر شده‌اند چراکه نسبت اعتبارات استان اول به اعتبارات استان آخر از ۵ به ۴/۶ کاهش یافته و برای اعتبارات عمرانی از ۶/۶ به ۵/۶ کاهش یافته است. با این حال بیش از ۵۰ درصد اعتبارات به ترتیب بزرگی، برای ۱۰ استان خوزستان، فارس، خراسان رضوی، تهران، مازندران، اصفهان، کرمان، سیستان، آذربایجان شرقی و گیلان می‌باشد. این ترتیب در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ نیز برقرار بوده است.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت مجموع اعتبارات استان‌ها (جاری و عمرانی) به درآمدهای استانی حدود ۱۹ درصد بوده است. این نسبت را اصطلاحاً ضریب بازگشت درآمدهای استانی می‌گویند. دقت در ارقام ضریب بازگشت استانی این واقعیت را بیان می‌کند که درصد کمی از درآمدهای استانی به‌عنوان مصارف استانی تخصیص داده می‌شود. این ضریب در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ حدود ۱۸ درصد بوده است. همچنین برای سال ۱۳۹۲ در قانون بودجه حدود ۳۴ درصد بوده است. هرچه این ضریب کوچکتر باشد به معنای متمرکز شدن بودجه می‌باشد.

می‌توان این ضریب را به تفکیک استان‌ها نیز ارائه کرد. نمودار زیر نشان می‌دهد استان‌های ایلام، کهگیلویه، خراسان جنوبی، لرستان، سیستان و چهارمحال، شش استانی هستند که مصارف آنها بیش از منابع استانی است. استان تهران نیز با ضریب بازگشت ۲ درصد در رتبه آخر قرار دارد.

نمودار ۲۲. ضریب بازگشت استانی در لایحه بودجه ۱۳۹۵



رشد اعتبارات استانی به‌طور متوسط برای استان‌ها حدود ۳۵ درصد بوده است. این نرخ برای برخی استان‌ها بیشتر و برای برخی استان‌ها کمتر بوده است. بیشترین رشد مربوط به استان اردبیل و سمنان با ۴۳ درصد و کمترین رشد مربوط به استان خوزستان با ۲۵ درصد بوده است. متوسط رشد اعتبارات عمرانی برای استان‌ها برابر با ۳۰ درصد بوده است. بیشترین رشد در اعتبارات عمرانی مربوط به استان سمنان با ۴۵ درصد و کمترین رشد مربوط به استان خوزستان با ۲۰ درصد بوده است.

مخارج پیش‌بینی شده دولت برای هر نفر (سرانه بودجه) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ برابر با ۳۳ میلیون ریال برآورد شده است. سرانه بودجه استانی (اعتباراتی که در اختیار شورای برنامه‌ریزی توسعه استان) برابر با ۱/۸ میلیون ریال برآورد شده است. در جدول زیر مبلغ اعتبارات استانی و سرانه آن برای استان‌ها به‌ترتیب ارائه شده است.



(هزار تومان)

جدول ۷. سرانه اعتبارات استانی در لایحه ۱۳۹۵

| سرانه «اعتبارات عمرانی» استانی | | | سرانه «مجموع اعتبارات جاری و عمرانی» استانی | | |
|----------------------------------|------------------------------|---------------------|---|-----------------------|---------------------|
| تغییر در رتبه نسبت به بودجه ۱۳۹۳ | سرانه اعتبارات عمرانی استانی | استان | تغییر در رتبه نسبت به بودجه ۱۳۹۳ | سرانه اعتبارات استانی | استان |
| ۰ | ۳۱۱ | بوشهر | ۰ | ۴۸۵ | ایلام |
| ۰ | ۲۵۰ | کهگیلویه و بویراحمد | ۰ | ۴۶۴ | بوشهر |
| ۰ | ۲۲۱ | ایلام | ۰ | ۴۶۰ | کهگیلویه و بویراحمد |
| ۰ | ۱۹۸ | خراسان جنوبی | ۰ | ۴۰۹ | خراسان جنوبی |
| ۲ | ۱۵۸ | سمنان | ۰ | ۳۸۹ | سمنان |
| -۱ | ۱۴۸ | خراسان شمالی | ۰ | ۲۹۴ | خراسان شمالی |
| -۱ | ۱۴۰ | هرمزگان | ۱ | ۲۷۲ | چهارمحال و بختیاری |
| ۲ | ۱۲۶ | لرستان | -۱ | ۲۶۲ | زنجان |
| -۱ | ۱۲۳ | خوزستان | ۰ | ۲۵۵ | یزد |
| -۱ | ۱۲۲ | سیستان و بلوچستان | ۰ | ۲۴۸ | هرمزگان |
| ۳ | ۱۹۶ | چهارمحال و بختیاری | ۱ | ۲۴۸ | اردبیل |
| ۰ | ۱۱۱ | زنجان | -۱ | ۲۴۵ | لرستان |
| ۰ | ۱۱۰ | یزد | ۰ | ۲۴۰ | کردستان |
| -۳ | ۱۰۹ | کردستان | ۰ | ۲۳۷ | کرمانشاه |
| ۰ | ۱۰۸ | اردبیل | ۰ | ۲۲۶ | مازندران |
| ۰ | ۹۹ | کرمان | ۰ | ۲۱۵ | سیستان و بلوچستان |
| ۱ | ۹۹ | مرکزی | ۰ | ۲۱۳ | مرکزی |
| -۱ | ۹۹ | کرمانشاه | ۰ | ۲۱۲ | گیلان |
| ۰ | ۹۷ | فارس | ۱ | ۲۰۷ | گلستان |
| ۲ | ۹۴ | مازندران | -۱ | ۲۰۷ | خوزستان |
| ۰ | ۹۱ | قزوین | ۰ | ۲۰۱ | کرمان |
| -۲ | ۸۹ | قم | ۰ | ۱۹۹ | قزوین |
| ۱ | ۸۴ | گیلان | ۰ | ۱۸۹ | فارس |
| -۱ | ۸۳ | گلستان | ۰ | ۱۸۵ | همدان |
| ۱ | ۷۷ | آذربایجان شرقی | ۰ | ۱۷۲ | قم |
| -۱ | ۷۷ | آذربایجان غربی | ۰ | ۱۶۴ | آذربایجان غربی |
| ۰ | ۷۴ | همدان | ۰ | ۱۵۵ | آذربایجان شرقی |
| ۰ | ۶۳ | خراسان رضوی | ۰ | ۱۳۱ | خراسان رضوی |
| ۰ | ۵۹ | اصفهان | ۰ | ۱۲۹ | اصفهان |
| ۰ | ۴۸ | البرز | ۰ | ۱۰۳ | البرز |
| ۰ | ۲۴ | تهران | ۰ | ۶۱ | تهران |
| | ۸۸ | کل کشور | | ۱۸۰ | کل کشور |

۱۱. بودجه دستگاه‌ها

همه‌ساله، اعتبارات همه دستگاه‌های دولتی در لوائح بودجه سالیانه در مقایسه با اعتبارات قانون سال گذشته به‌طور آنلاین توسط برنامه‌ای تحت وب و قابل گزارشگیری بر روی سایت مرکز پژوهش‌ها قرار می‌گیرد (شکل ۷). براساس این برنامه می‌توانید اعتبار هر دستگاه در لایحه بودجه را با اعتبار سال گذشته آن مقایسه کرده و دستگاه‌هایی که بیشترین یا کمترین رشد را داشته‌اند پیدا کنید. علاقمندان می‌توانند برای استفاده از این برنامه به این آدرس مراجعه کنند:

<http://rc.majlis.ir/fa/budget>

شکل ۷. تصویری از ابزار مقایسه آنلاین اعتبارات لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ با قانون سال ۱۳۹۳

تعداد رکورد ها: ۱۳۶۰ « قبلی » ۱ ۲ ۳ ۴ ۵ « بعدی »

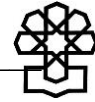
ارقام به میلیون ریال می باشد

| # | عنوان | حقوق و مزایای مستمر | سایر | جمع | اختصاصی | جمع | تملك دارایی‌های سرمایه‌ای | تملك دارایی‌های مالی | جمع |
|--------|---------------------------------|---------------------|-----------|-----------|---------|-----------|---------------------------|----------------------|-----------|
| | | ↑ ↓ | ↑ ↓ | ↑ ↓ | ↑ ↓ | ↑ ↓ | ↑ ↓ | ↑ ↓ | ↑ ↓ |
| | | % ↑ ↓ | % ↑ ↓ | % ↑ ↓ | % ↑ ↓ | % ↑ ↓ | % ↑ ↓ | % ↑ ↓ | % ↑ ↓ |
| ۱۰۱۰۰۰ | نهاد ریاست جمهوری | ۳۵۴,۹۷۹ | ۳,۱۷۲,۸۲۱ | ۳,۵۲۷,۸۰۰ | ۴۰,۲۵۰ | ۳,۵۶۸,۰۵۰ | ۸۲۱,۸۹۷ | ۰ | ۴,۳۹۹,۹۴۷ |
| | | ۲۷۶,۱۰۱ | ۲,۳۱۲,۹۲۶ | ۲,۴۸۹,۰۲۷ | ۴۵,۵۳۰ | ۲,۵۳۴,۵۵۷ | ۳۸۶,۳۵۰ | - | ۲,۹۲۰,۹۰۷ |
| | | %۲۹ ↑ | %۴۳ ↑ | %۴۲ ↑ | %۱۳ ↓ | %۴۱ ↑ | %۱۱۵ ↑ | ۰ | %۵۱ ↑ |
| ۱ | نهاد ریاست جمهوری | ۲۸۰,۰۰۰ | ۳۸۰,۰۰۰ | ۶۶۰,۰۰۰ | ۰ | ۶۶۰,۰۰۰ | ۴۵۰,۰۰۰ | ۰ | ۱,۱۱۰,۰۰۰ |
| | | ۲۱۷,۸۳۶ | ۳۳۳,۱۶۴ | ۵۵۰,۰۰۰ | ۰ | ۵۵۰,۰۰۰ | ۵۷۰,۰۰۰ | - | ۶۰۷,۰۰۰ |
| | | %۲۹ ↑ | %۱۴ ↑ | %۲۰ ↑ | ۰ | %۲۰ ↑ | %۶۸۹ ↑ | ۰ | %۸۳ ↑ |
| ۲ | مرکز همکاریهای فن اوری و نوآوری | ۰ | ۴۵۰,۰۰۰ | ۴۵۰,۰۰۰ | ۰ | ۴۵۰,۰۰۰ | ۴۰۰ | ۰ | ۴۵۰,۴۰۰ |
| | | ۰ | ۴۰۰,۰۰۰ | ۴۰۰,۰۰۰ | - | ۴۰۰,۰۰۰ | ۲۰۰ | - | ۴۰۰,۲۰۰ |
| | | | | | | | | | |

۱۲. تصویرسازی با داده‌های بودجه‌ای

جستجو در میان داده‌های بودجه‌ای ممکن است، برخلاف ظاهر پیچیده جداول بودجه، سهل و مفرح نیز باشد. داده‌های بودجه‌ای را می‌توان با استفاده از تکنیک‌های مختلف تصویرسازی داده^۱ و داده‌کاوی^۲، نمایش داد. به‌عنوان مثال، اعتبارات دستگاه‌ها و سازمان‌ها (معروف به جدول ۷) را می‌توان به شکل کهکشان شبکه و گره^۳ ارائه کرد.

دفتر بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس با همکاری دفتر فناوری این مرکز، چند ابزار نمایش تصویری داده‌های بودجه‌ای و اقتصادی را برای علاقمندان و محققان آماده کرده است که به کاربران اینترنت، امکان تعامل و مرور داده‌های بودجه‌ای به شکل تصویری را می‌دهد.

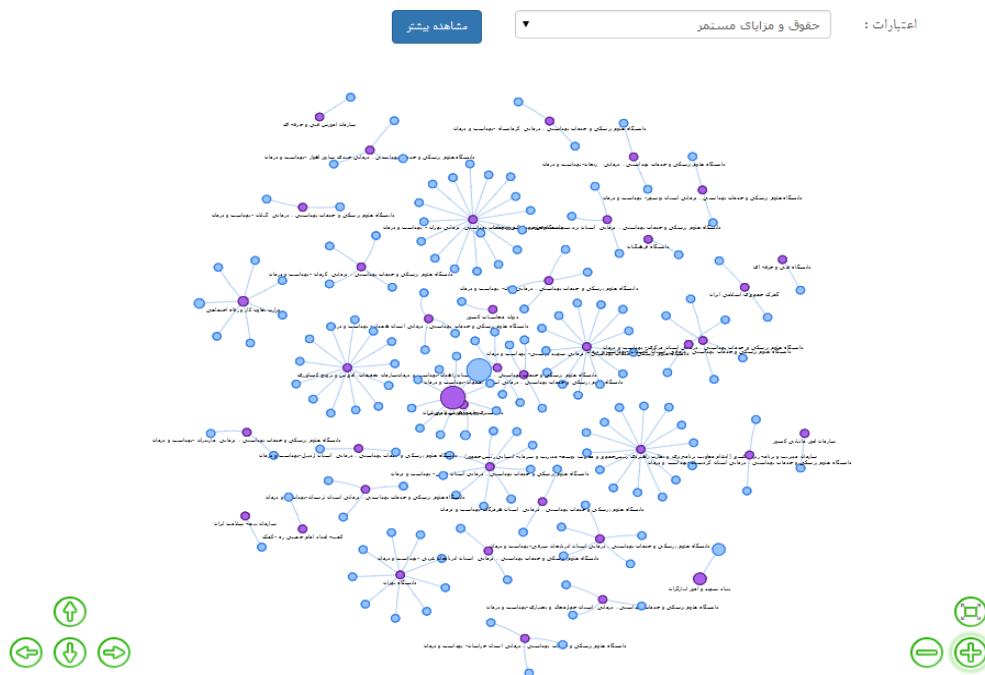


ابزار «شبکه - گره» اعتبارات دستگاه‌های لایحه ۱۳۹۵ همزمان با بررسی بودجه در صحن مجلس، در آدرس زیر قابل دسترسی خواهد بود:

<http://rc.majlis.ir/fa/budget/graph>

این ابزار به صورت تعاملی طراحی شده و قابلیت مرور و بازی در عمق شبکه و گره‌های بودجه‌ای را به کاربر می‌دهد. نمونه‌ای از حالات نمایش این ابزار در شکل ۸ قابل مشاهده است.

شکل ۸. تصویری از ابزار نمایش گراف اعتبارات دستگاه‌ها



ابزار دیگری برای نمایش داده‌های جغرافیایی بر روی نقشه نیز در آدرس زیر به صورت آزمایشی قابل دسترسی است. عملکرد بودجه‌های جاری و عمرانی سال‌های اخیر، در کنار برخی متغیرهای اقتصادی دیگر از طریق این ابزار قابل نمایش است که نمونه‌ای از آن در شکل ۹ به نمایش درآمد است. اطلاعات عملکرد بودجه ۱۳۹۵ نیز از سال آینده به تدریج بر روی این سامانه قرار خواهد گرفت.

<http://rc.majlis.ir/fa/gis>

شکل ۹. تصویری از ابزار نمایش اطلاعات مکانی متغیرهای اقتصادی



۱۳. کسری بودجه و شیوه رفع آن

قبل از این که برآورد ما از کسری بودجه امسال را بدانید، ابتدا در مورد دلایل کسری بودجه چند نکته‌ای را مرور کنیم.

بودجه‌ریزی در ایران به شیوه‌ای معکوس از لحاظ منطق بودجه‌ریزی صورت می‌گیرد. به این معنا که معمولاً با تخلف از اصل مهم **تقدم منابع بر مصارف** در بودجه‌ریزی، این مصارف بودجه است که در تنظیم بودجه، بر منابع آن مقدم می‌شود.

به عبارت ساده، سیستم بودجه‌ای همانند هر خانوار باید براساس درآمدی که کسب می‌کند نسبت به تنظیم مصارف آن اقدام کند، اما در عمل، ابتدا مصارف مشخص می‌شود و سپس منابع براساس مصارف مشخص شده تأمین می‌شود.

یعنی مثلاً ابتدا مقدار پول لازم برای پرداخت حقوق و دستمزد، پول لازم برای توزیع یارانه، پول لازم برای بهداشت و درمان، پول لازم برای طرح‌های عمرانی و ... جمع زده می‌شود و مجموع مصارف به دست می‌آید، سپس براساس مصارف مشخص شده، سعی در تنظیم منابع براساس این مصارف می‌شود. مشخص است که در چنین شیوه‌ای که منابع بودجه‌ای، قید اول بودجه‌بندی نیست، همواره کسری بودجه مزمن گریبانگیر دولت و اقتصاد خواهد بود.

اما با وجود کسری مزمن بودجه در لوايح و قوانین بودجه، این کسری در **هنگام تنظیم لایحه بودجه** به شیوه‌هایی پوشش داده می‌شود و پس از تصویب و تبدیل آن به **قانون در زمان اجرا** نیز به



شیوه‌هایی دیگر پوشش داده می‌شود.

۱-۱۳. بستن بودجه متوازن در هنگام تنظیم لایحه

بیش‌برآورد برخی درآمدهایی که امکان وصول نخواهد داشت و یا پررنگ کردن مستقیم و غیرمستقیم مصرف سرمایه‌های طبیعی، از جمله روش‌های عمومی پوشش کسری بودجه در هنگام تنظیم لایحه به‌شمار می‌روند.

برخی از مصداق‌های این روش متوازن‌سازی بودجه متوازن عبارتند از:

- مالیاتی که به احتمال زیاد تمام آن وصول نخواهد شد (بیش‌برآورد)،
- واگذاری‌هایی که با توجه به عملکرد گذشته، احتمالاً تحقق آنها کم است (بیش‌برآورد)،
- نفتی که ممکن است در قیمت‌های در نظر گرفته شده محقق نشود، (تأمین کسری به شیوه ریسکی)،
- برداشت از صندوق توسعه ملی یا کاهش سهم آن، (تأمین کسری به شیوه واقعی)،
- استقراض داخلی و خارجی (وام، فروش اوراق مشارکت و ...) که احتمالاً تماماً ممکن نباشد (بیش‌برآورد).

روش آخر، اگرچه مطمئن‌تر و یا کمتر بیش‌برآوردی است، اما آثار زیانبار اقتصادی دارد. برداشت از صندوق توسعه ملی یا کاستن از سهم آن، علاوه بر اینکه در بلندمدت ممکن است به ضرر اقتصاد کشور و کاهش وابستگی به نفت، مخصوصاً در شرایطی که کشور از این بابت در معرض تهدیدات خارجی قرار دارد، باشد، بلکه مخالف صریح بند «۱۸» سیاست‌های اقتصاد مقاومتی^۱ است و از این بابت، می‌تواند به‌عنوان آغازکننده رویه‌ای باشد که جایگاه این سیاست‌ها را در امور قانونگذاری و اجرایی کشور تضعیف کند.

یادآوری می‌شود که اساسنامه صندوق توسعه ملی، برداشت دولت برای مصارف جاری یا عمرانی را منع کرده است و تضعیف این نهاد یا تبدیل آن به حساب ارزی دولت، ممکن است در نهایت زیانبار باشد. یک روش پیشنهاد شده برای جلوگیری از این عارضه، این است که دولت، بدون توجه به نرخ ارز در هنگام تنظیم لایحه بودجه، مشخص کند که برای اداره امور خود و تراز کردن آن، چه مقدار «ریال» نیاز دارد و مقادیری که کسری دارد را به‌جای افزایش نرخ ارز، رسماً از منبعی خارج از بودجه، مثلاً صندوق‌های خاصی که برای این منظور پیش‌بینی می‌شود، استقراض کند.

هر دو شیوه استقراض یا افزایش نرخ ارز برای تأمین کسری، آثار زیانباری دارد، اما دولت باید بتواند با بررسی دقیق‌تر میان بد و بدتر دست به انتخاب بزند. چه بسا بستن ریالی بودجه بدون در نظر گرفتن نرخ ارز و تأمین آن از استقراض، بتواند دولت‌ها را به تدریج به اموری مانند **سقف‌گذاری بدهی** و در نتیجه **کنترل دقیق‌تر مخارج** که در بودجه‌بندی‌های مترقی در دنیا مرسوم است هدایت کند.

۱. افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت.

۲-۱۳. متوازن سازی بودجه در هنگام اجرا (قانون)

مشخص است، بودجه‌ای که برای پوشش کسری آن، منابعی در آن دیده شده که عملاً محقق نخواهد شد، در هنگام اجرا با کسری واقعی مواجه شود. دولت‌ها در ایران معمولاً در چنین وضعیتی از سازوکاری به نام **تخصیص** استفاده می‌کنند، یعنی درصدی از بودجه مصوب مجلس که به صورت قانون درآمده است را برای دستگاه‌ها یا پروژه‌های مختلف تخصیص می‌دهند. این شیوه اگرچه آثار زیانبار نسبتاً کمتری در مقایسه با دیگر گزینه‌های تأمین کسری در هنگام اجرا دارد، اما اگر درصد بودجه‌های تخصیصی با بودجه مصوب فاصله معناداری داشته باشد، عملاً به معنای صوری بودن تصویب بودجه توسط مجلس خواهد بود، زیرا در این صورت، بودجه واقعی، بودجه‌ای است که توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در طی سال تخصیص داده می‌شود. دولت‌ها معمولاً به دلایل سیاسی ترجیح می‌دهند، ارقام پیشنهادی در لایحه بودجه را، مثلاً در اعداد و ارقام پروژه‌های عمرانی، زیاد در نظر بگیرند، حتی اگر بعدها محقق نشود، اما به دلایل گفته شده توصیه می‌شود که بودجه تنظیم شده در لایحه دولت، حاوی کمترین میزان بیش‌برآورد در منابع باشد و مصارف نیز متناسب با همین منابع تنظیم شود تا اولاً کسری بودجه و عوارض آن دامنگیر اقتصاد کشور نشود و از طرف دیگر، بودجه کشور حالت صوری به خود نگیرد.

۳-۱۳. برآورد کسری بودجه در سال ۱۳۹۵

یک روش برآورد کسری بودجه این است که معمولاً با فرض تحقق کامل درآمدها و هزینه‌ها، میزان اوراق قرضی در نظر گرفته شده در لایحه را مساوی با کسری بودجه دولت در نظر می‌گیرند. به عبارت دیگر، دولت‌ها برای تراز کردن بودجه، ولو روی کاغذ، از این روش استفاده می‌کنند، حتی اگر اوراق مشارکت یا میزان قرض پیش‌بینی شده در بودجه قابل تحقق نباشد. رقم این اوراق در بودجه امسال، ۴۵ هزار میلیارد تومان است.

روش دیگر و بهتر، برآورد درآمدها و هزینه‌ها و سپس محاسبه کسر بودجه است. بنابر برآوردهای اولیه و مقدماتی^۱ ما در دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس، از مجموع حدود ۲۶۷ هزار میلیارد تومان منابع عمومی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه امسال، با توجه به عملکرد سالیان گذشته منابع مختلف کسب درآمد دولت، از مالیات تا واگذاری‌ها و اوراق مشارکت گرفته تا فروش سرمایه‌های طبیعی مثل نفت و نیز برآوردهای کارشناسی دیگر، مجموعاً حدود ۲۰۵ تا ۲۱۵ هزار میلیارد تومان قابل تحقق است. این محاسبه با این فرض صورت گرفته که نفت در سال ۱۳۹۵ به طور متوسط حدود ۴۰ دلار در هر بشکه فروش رود. با کاهش هر دلار از قیمت نفت، حدود ۱۷۰۰ میلیارد تومان از منابع بودجه عمومی کاسته خواهد شد. طبیعی است با کاهش یا افزایش قیمت نفت یا تغییر سایر فروض، این رقم نیز تغییر خواهد کرد. بدیهی است که دولت این فاصله را با سازوکار «تخصیص» که عمدتاً، بنابر تجربه سالیان

۱. در گزارش اختصاصی مربوط به منابع، نفت و مالیات‌ها رقم دقیق این برآوردها اعلام خواهد شد.



گذشته، از محل کاهش بودجه‌های عمرانی رخ خواهد داد جبران خواهد کرد.

۱۴. بودجه، سند سیاستگذاری یا کتابچه دخل و خرج؟

سیاستگذاری در لغت، عبارت است از: وضع سیاست‌های مربوط به سطوح عالی نظام رسمی کشور. سیاست هم به طرح یا نقشه‌ای گفته می‌شود که برای رسیدن به مقصودی خاص یا تأثیرگذاری بر یک حوزه خاص وضع می‌شود.

سند سیاستگذاری بودن بودجه یعنی اینکه دولت از طریق بودجه‌ریزی بخواهد طرح خاصی را پیش برد یا بر حوزه خاصی تأثیر مشخصی بگذارد.

به این ترتیب، اگر تعادل میان آنچه دولت کسب می‌کند و آنچه خرج می‌کند به گونه‌ای باشد که همه چیز حالت اجباری داشته باشد و فضای انعطاف و خلاقیت برای دولت فراهم نباشد، بودجه از حالت سند سیاستگذاری خارج و به یک ابزار دخل و خرج تبدیل می‌شود. در این بخش نشان می‌دهیم که بودجه در ایران از وضعیت یک سند سیاستگذاری خارج شده و تبدیل شده به یک کتاب دخل و خرج ساده.

۱۴-۱. تصویر کلی از جایگاه بودجه در اقتصاد و نظام تصمیم‌گیری کشور

برای اینکه بدانیم بودجه در کجای جایگاه سیاستگذاری و تصمیم‌گیری کشور قرار دارد و ممکن است چه تأثیراتی داشته باشد، بیاید یک تصویر کلی از کلیت فضای تصمیم‌گیری اقتصادی را با هم مرور کنیم. در ادبیات اقتصادی مرسوم است که برای قابل توضیح‌تر کردن فرآیندها و سیاست‌های اقتصادی، هر اقتصاد را به چهار بخش مختلف تقسیم‌بندی می‌کنند. هر بخش حوزه‌ای خاص را در بر می‌گیرد، با نشانگرهای مخصوص به خود سنجش می‌شود و ابزار دخالت و اثرگذاری مخصوص به خود دارد.

جدول ۸. بخش‌های مختلف اقتصاد

| بخش | حوزه عمل | نشانگر یا ابزار کلیدی |
|-------|-----------------------------|------------------------------|
| پولی | بانک مرکزی و شبکه بانکی | نرخ سود، میزان نقدپنگی |
| مالی | دولت | درآمدها و مخارج، بدهی |
| خارجی | تجارت خارجی | نرخ ارز، حجم واردات و صادرات |
| واقعی | خانوارها، تولیدکنندگان و... | رشد، تورم |

این بخش‌ها به شدت به همدیگر مرتبط هستند و هرگونه تغییر در یک بخش، مستقیماً یا با واسطه، سایر بخش‌ها را متأثر کرده و تعادل اقتصاد را از یک نقطه به نقطه دیگر حرکت می‌دهد. به این ترتیب، این گونه نیست که تصور کنیم که با تغییر در یک بخش، صرفاً بخش خاصی متأثر می‌شود و سایر بخش‌ها

را می‌توان در آرامش، به شیوه دیگری برنامه‌ریزی کرد.

دولت‌ها یا حاکمیت‌های اقتصادی برای تأثیرگذاری بر بخش‌های چهارگانه فوق، از سیاست‌های مختلف اقتصادی استفاده می‌کنند. همانطور که گفتیم، سیاست یعنی طرح خاص برای اثرگذاری بر یک هدف خاص.

در ادبیات اقتصادی، تقسیم‌بندی‌های مختلفی از این سیاست‌ها وجود دارد. یکی از تقسیم‌بندی‌های شایع، تقسیم سیاست‌ها به سه دسته مختلف براساس محل تأثیر و اصابت سیاست است.

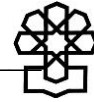
جدول ۹. انواع سیاست‌های اقتصادی

| نوع سیاست | نقطه اصابت مستقیم | زیرمجموعه |
|--|---|---|
| سیاست‌های مدیریت تقاضا ^۱ | مقدار تقاضای کل از کالاها و خدمات | <ul style="list-style-type: none"> • سیاست‌های مرتبط با پول (پولی) • سیاست‌های مرتبط با بودجه دولت (مالی) |
| سیاست‌های جابه‌جایی مخارج ^۲ | تجارت خارجی | سیاست‌های مرتبط با نرخ ارز (با کاهش و افزایش نرخ ارز، توان و میزان واردات و صادرات تغییر می‌کند، به همین دلیل این دسته از سیاست‌ها، سیاست تغییر مخارج نامیده می‌شوند) |
| سیاست‌های ساختاری ^۳ | توان تولید کل اقتصاد، اقتصاد سیاسی، نهادهای مرتبط با توان تولید | ارتقای بهره‌وری، ارتقای دانش و فناوری تولید، بهبود محیط کسب‌وکار، منعطف یا مقاوم‌سازی در مقابل شوک‌های داخلی و خارجی، سیاست‌های ضدفساد، تغییر روش انجام وظایف دولت |

نتیجه منطقی تقسیم‌بندی فوق این است که از هر سیاست می‌توان انتظار هدف خاص را داشت. به‌عنوان مثال می‌توان انتظار داشت افزایش بودجه دولت و مثلاً افزایش حقوق کارمندان، تقاضای کل کالا و خدمات را افزایش دهد، اما نمی‌توان انتظار داشت سیاستگذار مالی (دولت) با اجرای این سیاست مالی، بهره‌وری را هم افزایش دهد یا بر انعطاف یا استحکام در مقابل شوک‌های خارجی تأثیرگذار باشد. چرا که این مسائل اساساً موضوعات مربوط به ساختار اقتصاد هستند. به قول معروف اینجاست که پول، دوی هر درد بی‌درمان نیست.

سیاست‌های اقتصادی همچنانکه نقطه اصابت مستقیم مشخص دارند، در محدوده زمانی مشخصی نیز عمل می‌کنند.

1. Demand Management Policies
2. Expenditure Switching Policies
3. Structural Policies



جدول ۱۰. انواع سیاست‌های اقتصادی به تفکیک زمان تأثیر

| نوع سیاست | محدوده زمانی تأثیر |
|------------------------|----------------------|
| سیاست‌های مدیریت تقاضا | کوتاه‌مدت و میان‌مدت |
| سیاست‌های تغییر مخارج | کوتاه‌مدت و میان‌مدت |
| سیاست‌های ساختاری | بلندمدت |

به این ترتیب مثلاً مبارزه با فساد یا کمک به افزایش دانش فنی تولیدکنندگان می‌تواند ساختار اقتصاد در بلندمدت را متحول کند، اما بعید است با کاهش و افزایش حجم پول بتوان چنین تغییری را ایجاد کرد. این مسئله ساده، ریشه اشتباهی مهلک است که به کرات تکرار می‌شود و تلاش می‌شود با تزریق پول، مشکلات ساختاری اقتصاد را حل کرد.

از طرف دیگر، سیاست‌های اقتصادی براساس فضای عمل و انتخاب سیاستگذاران و مجریان نیز قابل تقسیم‌بندی هستند. استفاده از این تقسیم‌بندی اگرچه معمولاً در بخش مالی (بودجه دولت) متعارف است، اما به‌طور مفهومی در سایر بخش‌ها نیز قابل استفاده است.

جدول ۱۱. انواع سیاست‌های اقتصادی به تفکیک حوزه اختیار

| فضای عمل | مشخصات |
|------------------------|---|
| صلاح‌دیدی ^۱ | قابل تصمیم‌گیری و اجرا توسط سیاستگذار |
| اجباری ^۲ | غیرقابل تصمیم‌گیری، متأثر از اقدامات سیاستگذار گذشته، قوانین، ساختارها، نهادها، ملاحظات سیاسی مرتبط با اقتصاد |

به عبارت دیگر، مثلاً از دولت (سیاستگذار مالی) نمی‌توان انتظار داشت که برخلاف قانون درباره دستمزدهای کارکنان که مثلاً افزایش دستمزدها را براساس تورم جاری یا آتی الزامی ساخته، برای تعادل بخشی به کسری بودجه خود، در این حوزه سیاستگذاری کند و آن را خیلی کاهش دهد، یا اینکه پروژه‌های تعریف شده توسط دولت‌ها یا مجالس گذشته ممکن است اجازه ندهد که دولت بعدی بتواند در تدوین بودجه خود قابلیت انعطاف لازم را داشته باشد یا اینکه حجم بودجه یک بخش خاص به دلیل گسترش ساختار در گذشته یا اجرای یک طرح ملی یا تحولی خاص، قابلیت کاهش نداشته باشد.

از سوی دیگر، همانطور که سیاستگذاری می‌تواند ساختار اقتصاد را متحول کند، ساختار اقتصادی هم می‌تواند نحوه سیاستگذاری و سیاست‌های اتخاذ شده را شکل دهد.

به‌عنوان مثال، ساختار اقتصادی و ملاحظات سیاسی مرتبط با آن و نحوه تصمیم‌گیری و تأثیرگذاری و تأثیرپذیری در قوای مقننه و مجریه و روابط حاکم بر آن باعث شده که در کشورهایی که بخش قابل

1. Discretionary

2. Mandatory

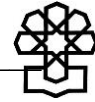
توجهی از بودجه آنها بر مبنای درآمدهای منابع طبیعی مثل نفت یا مس یا الماس و ... است، با نوسان و بالا و پایین رفتن قیمت این منابع و درآمد آنها، بودجه این کشورها نیز بالا و پایین شود. به این بالا و پایین شدن در اثر نوسان درآمد ناشی از منابع طبیعی، اصطلاحاً رفتار «موافق چرخه‌ای» می‌گویند. حالا چه باید کرد؟ کار درست آن است که ساختار تصمیم‌گیری کشور درست کار کند و با قاعده‌گذاری درست در مورد نحوه استفاده از منابع مالی نوسان‌کننده، کشور را در مقابل شوک‌های ناشی از نوسان منابع ایمن کند. به این کار اصطلاحاً قاعده‌گذاری مالی^۱ گفته می‌شود.

۲-۱۴. محدودیت‌های دولت و بودجه

ارقام بودجه همچنین می‌تواند بیانگر محدودیت‌های دولت در ارائه خدمات یا سیاستگذاری اقتصادی باشد. به‌عنوان مثال، سرانه منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، حدود ۳ میلیون و سیصد و هشتاد و شش هزار تومان (کمی بیش از ۳ میلیون تومان برای هر ایرانی) است. اگر پیش‌بینی عملکرد بودجه و نیز عملکرد بودجه ۱۳۹۴ سال جاری را ملاک قرار دهیم، این رقم در حدود ۲ میلیون و ششصد هزار تومان برای هر ایرانی خواهد بود. این عدد نشان می‌دهد که دست دولت برای خدمات‌دهی، برخلاف آن‌گونه که ممکن است در برخی موارد تصور شود، تا چه قدر بسته است. بیایید کمی دقیق‌تر هم نگاه کنیم و هزینه‌های اجباری دولت را در نظر بگیریم و بعد ببینیم چه قدر فضای ابتکار عمل برای دولت باقی می‌ماند. در بودجه امسال، حدود ۱۴۰ هزار میلیارد تومان قرار است صرف حقوق و دستمزد کارکنان فعلی و بازنشستگان شود. حقوق و دستمزد مقوله‌ای است که دولت‌ها نمی‌توانند چندان به آن دست بزنند و قدرت مانور خاصی در اینجا وجود ندارد. به اینها اضافه کنید پول یارانه (غیر از یارانه نقدی توزیع شده بین مردم شامل یارانه نان، شیر مدارس و ...) و هزینه نگهداری ساختمان‌های دولتی و ... با رقم مجموع ۴۰ هزار میلیارد تومان که اینها هم اجباری هستند. مجموع دو رقم فوق می‌شود، حدود ۱۸۰ هزار میلیارد تومان. مجموع سایر هزینه‌های دولت مثل کمک‌های بلاعوض و ... بیش از ۱۰ هزار میلیارد تومان نمی‌شود. فرض کنیم دولت بتواند نصف این هزینه را صرفه کند که البته معلوم هم نیست به دلیل ملاحظات مختلف و ... قابل صرفه‌جویی شدن باشند. پس تا الان کل هزینه‌های اجباری دولت را ۱۸۵ هزار میلیارد تومان فرض کرده‌ایم. حدود ۱۰ هزار میلیارد تومان نیز باید صرف بازپرداخت اصل و سود اوراق بدهی مختلف شود که حدود پنج هزار میلیارد تومان از این هزینه‌ها هم اجباری هستند. در نهایت کل هزینه‌های اجباری ۱۹۰ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود.

از طرف دیگر، کل درآمدهای دولت از بابت مالیات و نفت و جرائم و ... حدود ۲۲۰ هزار میلیارد

۱. علاقمندان به گزارش قواعد مالی در برنامه، مرکز پژوهش‌های مجلس، بهمن ۱۳۹۴ مراجعه کنند.

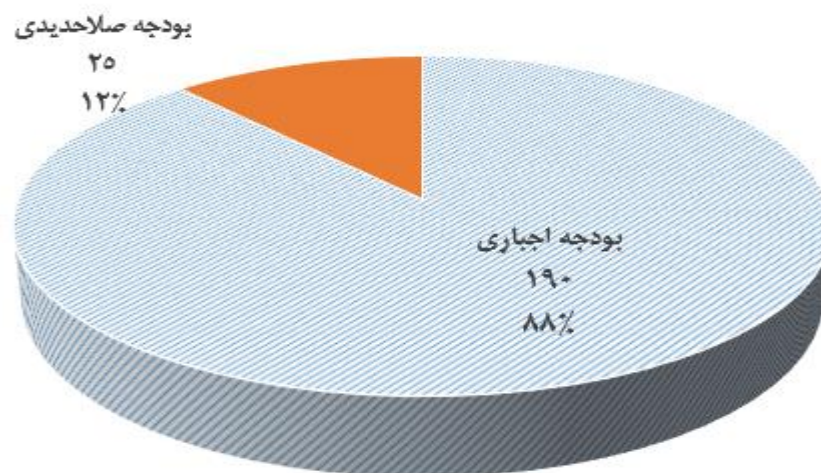


تومان است. با توجه به تجربه سال‌های قبل و با در نظر گرفتن احتمال قریب به یقین عدم تحقق حداقل ۱۰ درصدی این منابع (نفت و مالیات و ...) که خیلی هم خوشبینانه است، درآمدهای در اختیار دولت احتمالاً از ۲۰۰ هزار میلیارد تومان تجاوز نخواهد کرد. فرض کنیم دولت بتواند ۲۵ هزار میلیارد تومان هم انواع اوراق قرضه، فروش شرکت‌ها و ... در بازار بفروشد (که خیلی هم دست بالا گرفته‌ایم) و مجموع منابع خود را افزایش دهد.

با این حساب، احتمالاً دولت بتواند در مقابل ۱۹۰ هزار میلیارد تومان هزینه، ۲۱۵ هزار میلیارد تومان درآمد داشته باشد. به این ترتیب، با کسر این دو رقم از هم، ظاهراً فضای در اختیار دولت برای سیاست‌گذاری ۲۵ هزار میلیارد تومان یا کمی بیشتر نیست.

نمودار ۲۳ نمایش فضای در اختیار برای تصمیم‌گیری (بودجه صلاحیدی) دولت نسبت به کل درآمدهای قابل تحقق در لایحه سال ۱۳۹۵ است.

نمودار ۲۳. بودجه قابل تصمیم‌گیری (صلاحیدی) در سال ۱۳۹۵ در مقایسه با بودجه اجباری
(هزار میلیارد تومان درصد)



اما این فضای در اختیار دقیقاً چه قدر بزرگ است؟ بهتر است بدانیم که ۲۵ هزار میلیارد تومان به قیمت‌های سه سال گذشته کمتر از نصف همین مقدار است. حالا تصور کنید با مثلاً ۱۱ هزار میلیارد تومان دقیقاً چه کارهایی می‌شود انجام داد.

اما صبر کنید، هنوز تمام نشده. بسیاری از پروژه‌های نیمه‌تمام عمرانی که از سال‌های قبل تعریف شده و هنوز تمام نشده هم باقی مانده است که دولت باید به آنها هم پول بدهد.

در نهایت به نظر می‌رسد کل پروژه‌های جدید تعریف شده در سال جاری که کمتر از ۳۰ پروژه

است، نشان‌دهنده فضای واقعی در اختیار دولت برای عمران باشد.

۱۴-۳. چه باید کرد؟ (اصلاحات ساختاری)

تاکنون با تصویری کلی از روند دخل و خرج کشور در بودجه آشنا شده‌ایم. اینکه مثلاً کل هزینه دولت برای هر نفر در سال برای صنعت و معدن ۱۴ هزار تومان، برای ورزش ۱۸ هزار تومان، برای درمان ۳۹۰ هزار تومان و برای کاهش آلودگی هوا حدود یک‌هزار تومان است یا کل فضای در اختیار دولت برای خلاقیت و انعطاف در بودجه ممکن است به ۱۵ هزار میلیارد تومان هم نرسد (معادل ۱۹۰ هزار تومان در سال برای هر نفر).

اولین نتیجه‌ای که از این ارقام می‌شود گرفت محدودیت شدید بودجه‌ای و عدم امکان سیاستگذاری جدید در بودجه است. دانستن همین نکته می‌تواند از جنبه‌های مختلف مفید باشد. چه در درک محدودیت‌های دولت و مجلس و تعدیل انتظارات، و چه در شناسایی وعده‌های شدنی از نشدنی به‌خصوص در آستانه انتخابات مختلف.

دومین نتیجه می‌تواند آگاهی به ضرورت مشارکت مردم در اقتصاد باشد. سؤال این است که آیا مثلاً می‌توان با صرف هزینه ۷۰ هزار تومان در سال، مسکن لازم برای بی‌مسکن‌های کشور را فراهم کرد؟ یا با صرف هزینه پنج هزار تومان در سال برای هر نفر، محیط زیستی مناسب داشت؟ مسلماً پاسخ منفی است. راهکار در مردمی‌سازی اقتصاد و ورود نهادهای مدنی و مردم در امر توسعه کشور است.

سومین نتیجه که شاید مهمترین این نتایج باشد، ضرورت اصلاحات ساختاری در مدیریت بخش عمومی کشور است. محوریت این اصلاحات ساختاری باید معطوف به افزایش بهره‌وری و کاستن از هزینه‌های غیرضروری باشد، یعنی اینکه با هر هزار تومان پولی که الان مثلاً در حوزه بهداشت، اقتصاد، صنعت و ... صرف می‌شود، بتوان کار و خروجی بیشتری به‌دست آورد. با توجه به محدودیت مالی دولت، می‌توان گفت که عصر رشد متکی به منابع مالی دولت پایان یافته و عصر رشد متکی به اصلاحات ساختاری و بهره‌وری آغاز شده است. به‌عنوان مثال:

- در حوزه بهداشت و درمان، با کاهش هزینه‌های غیرضروری برای درمان بیماری‌ها (هزینه‌های القایی) که به افزایش بار مالی این بخش بر بودجه عمومی از طریق بیمه‌ها می‌انجامد، بودجه این بخش را کاسته و یا این بودجه را صرف مقوله‌های مهمتری در حوزه درمان کرد.
 - کیفیت آسفالت استفاده شده برای جاده‌سازی را افزایش داد و از این طریق هزینه‌های لازم برای تعمیرات همه‌ساله جاده‌ها را کاهش داد.
 - با الکترونیکی کردن کارها، از حجم کاغذ مورد استفاده و هزینه‌های مرتبط آن کاست.
 - با بهینه کردن سیستم حمل‌ونقل از هزینه سوخت مورد استفاده این بخش کاست.
- سعی کنید این فهرست را اضافه کنید.



۱۵. شفافیت و بودجه

در اینکه شفافیت مفید است و فساد را کاهش و بهره‌وری را افزایش و فضای کسب‌وکار را بهتر و زمینه سرمایه‌گذاری را مطلوب‌تر می‌کند تردیدی نیست. اما شفافیت بودجه‌ای، به دلیل اینکه مهمترین سند مالی کشور به‌شمار می‌رود، چیز دیگری است! مهمترین دلیل شفاف‌سازی بودجه، مفاهیم مرتبط با اقتصاد سیاسی است. این یعنی چه؟

اجازه دهید این مفهوم را در قالب چند مثال شرح دهیم.

مثال معروف اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی، پول‌های «بشکه گوشت خوک» در آمریکا است! تعجب نکنید. به بودجه‌های غیرضروری که دولت در بودجه قرار می‌دهد تا بتواند رضایت سیاسی منطقه یا مناطقی خاص یا مؤسسات و اشخاص خاص را به دست آورد، یا در هنگام تصویب بودجه در مجلس توسط نمایندگان کنگره ایالات متحده، صرفاً با هدف جذب رأی تصویب می‌شود **پول بشکه گوشت خوک**^۱ گفته می‌شود. حالا چرا بشکه گوشت خوک؟ ریشه لغوی این ماجرا به دوره‌ای از تاریخ آمریکا بر می‌گردد که در آن بشکه‌ای از گوشت خوک به‌عنوان جایزه تعیین می‌شده و بردگان برای به‌دست آوردن با هم رقابت می‌کردند.

نمونه‌ای دیگر از مثال‌های اقتصادی سیاسی بودجه‌ریزی، فرآیند **دَم هم را دیدن**^۲ است! به این صورت که مثلاً در کنگره آمریکا، گروهی از نمایندگان با هم هماهنگ می‌کنند که هر کدام به پیشنهاد بودجه‌ای نماینده منطقه دیگر، هر چند آن پیشنهاد چندان برای آن منطقه ضروری نباشد، رأی مثبت بدهند و در مقابل رأی مثبت آنها را نیز دریافت کنند. هم راجع به **پول‌های خوک** و هم راجع به **پول‌های دم همی**، سالیانه گزارش‌های مختلفی توسط مؤسسات ناظر حکومتی و غیرحکومتی در آمریکا منتشر می‌شود. نمونه‌ای از آنها **کتاب خوک کنگره**^۳ است که توسط مؤسسه مردم‌نهاد «شهروندان در مقابل ائتلاف منابع دولتی»^۴ منتشر می‌شود و تلاش می‌کند با استفاده از داده‌های بودجه‌ای در اختیار (مصوب و عملکرد و دلایل تصویب آنها و ...)، فهرست بودجه‌های غیرضروری را منتشر کند.

جنبه دیگر اقتصاد سیاسی که شفافیت فرآیند بودجه‌ریزی از تهیه تا تصویب و نظارت را ضروری می‌سازد، عملکرد **لابی‌هاست**. **گروه‌های ذینفع**^۵ معمولاً تلاش می‌کنند در فرآیند بودجه‌ریزی وارد شده و با قانع کردن مسئولین تدوین یا تصویب بودجه، فرآیند بودجه‌ریزی را به نفع خود تغییر مسیر دهند. در هر صورت، دواي درد مسائلي مانند آنچه گفته شد، از پول‌های خوک تا دم همی گرفته تا بودجه‌های گنجانده شده در نتیجه عملکرد گروه‌های ذینفع، شفافیت است.

1. Pork Barrel
2. Logrolling
3. Congressional Pig Book
4. Citizens Against Government Waste (CAGW)
5. Interest Groups

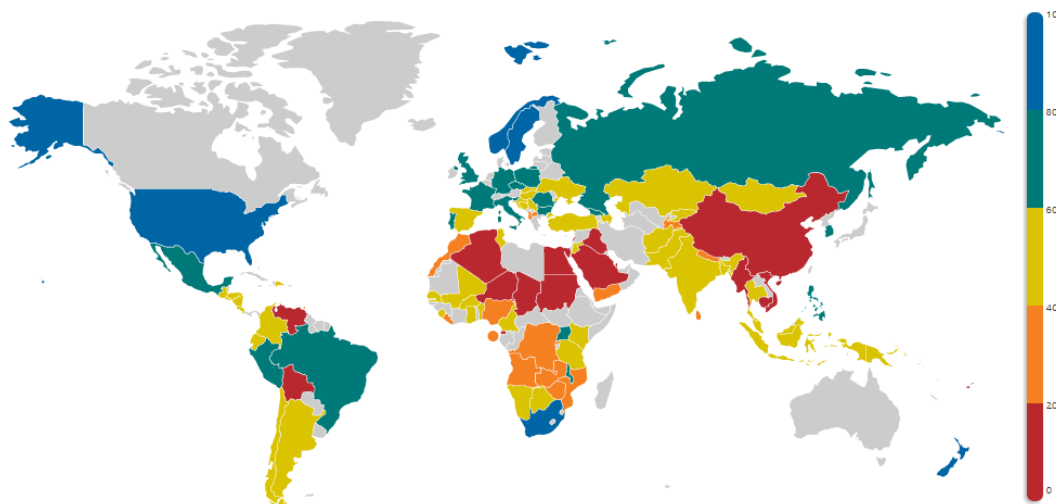
شفافیت بودجه‌ای از مرحله تدوین بودجه آغاز و تا مرحله ارائه بودجه برای تصویب در پارلمان تا انتشار گزارش‌های اجرای بودجه و سپس انتشار گزارش‌های نظارتی ادامه دارد. تاریکی در هر کدام از این مراحل می‌تواند ضعف در شفافیت بودجه به‌شمار رود.

در دسترس و قابل استفاده بودن داده‌های بودجه‌ای برای ملاحظه عموم تا مشارکت عمومی در تدوین و نظارت بر اجرای بودجه، از معیارهای دیگر شفافیت بودجه به‌شمار می‌رود. به‌عنوان مثال، در ساده‌ترین شکل فرض کنید داده‌های بودجه‌ای در دسترس مردم نباشد، یا باشد، اما به‌جای فایل صفحه گسترده، نهاد تنظیم‌کننده بودجه آن را به شکل تصویر یا فرمت‌های دیگر منتشر کند و نهادهای ناظر یا مؤسسات دانشگاهی یا رسانه‌ها و پژوهشگران مستقل را به زحمت بیاندازد.

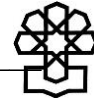
دو تلاش عمده جهانی با نام‌های «دولت باز»^۱ و «مخارج عمومی و مسئولیت‌پذیری مالی»^۲ نیز تاکنون در حوزه شفاف‌سازی بودجه‌ای کشورها صورت گرفته است. شاخص جهانی شفافیت بودجه‌ای، توسط مؤسسه‌ای به نام مشارکت بین‌المللی بودجه‌ای^۳ (IBP) منتشر می‌شود و سه حوزه شفافیت، مشارکت و نظارت را ارزیابی می‌کند. ناگفته نماند که انتشار گزارش به شکل قابل فهم برای مردم یا شهروندان یکی از معیارهای ارزیابی شفافیت بودجه‌ای کشورهاست.

نقشه جهانی شفافیت بودجه (۱ غیرشفاف‌ترین و ۱۰۰ شفاف‌ترین) در سال گذشته در شکل ۱۰ نشان داده شده است. رتبه ایران در این شاخص مشخص نیست.

شکل ۱۰. نقشه جهانی شفافیت بودجه‌ای



1. Open Government Partnership (OGP)
2. Public Expenditure and Financial Accountability program (PEFA)
3. International Budget Partnership



منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور.
۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور.
۳. مدارک و اسناد دوره مدیریت اقتصاد کلان در کشورهای با منابع طبیعی، صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۵.
۴. مدارک و اسناد دوره برنامه‌ریزی و سیاستگذاری مالی، صندوق بین‌المللی پول و بانک مرکزی ایران، ۱۳۹۴.
۵. فیاضی، محمدتقی و همکاران. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری در بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳.
۶. قاسمی، محمد. چارچوب مفهومی بودجه و بودجه‌ریزی، دفتر برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱.
۷. آتش‌بار، توحید. ضرورت تعیین قواعد مالی برای منابع و مصارف دولت، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴.
۸. لاینترت، یان. بودجه‌ریزی در جهان، چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای، ترجمه افشین خاکباز، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷.
۹. اداره ریاست عمومی بودجه افغانستان، بودجه شهروندان، نسخه ساده بودجه ملی سال مالی، ۱۳۹۳.
۱۰. آتش‌بار، توحید. بودجه به زبان ساده (درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹.
۱۱. آتش‌بار، توحید. بودجه به زبان ساده (درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۱)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰.
۱۲. آتش‌بار، توحید. بودجه به زبان ساده (درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۲)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱.
۱۳. آتش‌بار، توحید. بودجه به زبان ساده (درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۳)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۲.
۱۴. آتش‌بار، توحید. بودجه به زبان ساده (درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۴)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳.
15. Murray Petrie and Jon Shields, "Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How?" OECD Journal on Budgeting, Volume 2010/2, pp. 1-13, available at: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Producing-a-Citizens-Guide-to-the-Budget.pdf>
16. IBP, 2012, The Power of Making It Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets, Washington: International Budget Partnership, available at: www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf
17. Citizen's Guide to the Federal Budget, DIANE Publishing, 1995 (Available on Google Books: https://books.google.com/books?id=3IIVbGND_7MC&printsec=frontcover#v=onepage&q)
18. United States. Office of Management and Budget. Citizen's Guide to the Federal Budget. 1996-2002. <https://fraser.stlouisfed.org/title/?id=424> , accessed on December 8, 2014.
19. A People's Guide to The Federal Budget, National Priorities Project, https://www.nationalpriorities.org/media/uploads/peoples_budget/npppeoplesguideoct2011.pdf , accessed on 2 December, 2014.
20. Your Role as a Taxpayer, Citizen's Guide to the Federal Budget, http://apps.irs.gov/app/understandingTaxes/whys/thm01/les01/ac3_thm01_les01.jsp , accessed on 9 December, 2014.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۶۵۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۵. بودجه برای مردم

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: توحید آتش‌بار

همکاران: ناصر یارمحمدیان، میثم پیله‌فروش، عاطفه جلالی موسوی

ناظران علمی: محمد قاسمی، محمدتقی فیاضی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۵

۲. بودجه برای مردم

۳. بودجه برای شهروندان

۴. بودجه به زبان ساده



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۱/۱۰