

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور

۱۳. بودجه به زبان ساده

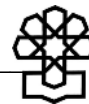
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۴۰۵۸
آذرماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۱	مخاطبان گزارش
۲	۱. الفبای بودجه
۲	۱-۱. کارکردهای بودجه
۳	۱-۲. فرآیند بودجه‌ای
۳	۱-۳. زمانبندی ارائه و بررسی لایحه بودجه
۴	۱-۴. فرآیند و زمان بررسی بودجه در مجلس
۶	۲. ساختار بودجه
۷	۳. رقم بودجه
۸	۴. ساختار کلی بودجه عمومی دولت
۹	۵. کسری بودجه و شیوه رفع آن در تنظیم لایحه و در هنگام اجرای قانون
۹	۱-۵. بستن بودجه متوازن در هنگام تنظیم لایحه
۱۰	۲-۵. متوازن سازی بودجه در هنگام اجرا (قانون)
۱۱	۶. منابع عمومی از کجا تأمین می‌شود؟
۱۲	۱-۶. مالیات‌ها
۱۳	۲-۶. نفت
۱۴	۳-۶. سایر منابع
۱۵	۷. بودجه چگونه خرج می‌شود؟
۱۸	۸. هدفمند کردن یارانه‌ها در بودجه ۱۳۹۴ به چه صورت خواهد بود؟
۲۰	۹. سرمایه‌گذاری‌های عمرانی برای چه مواردی انجام می‌شود؟
۲۱	۱۰. بودجه دستگاه‌ها
۲۱	۱۱. تصویرسازی با داده‌های بودجه‌ای
۲۳	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۱۳. بودجه به زبان ساده

چکیده

بودجه و بودجه‌ریزی موضوعاتی مربوط به عموم مردم هستند و اساساً یکی از ابزارهای تنظیم رابطه دولت با ملت از طریق بودجه 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 از لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ ارائه می‌کند که برای عموم قابل فهم باشد، تا با استفاده از آن بتوانند به اجمال، دخل و خرج دولت در سال ۱۳۹۴ را پیگیری کنند.

مقدمه

بودجه در بسیاری از مواقع سندی فنی و پیچیده تلقی می‌شود که معمولاً آگاهی و درک جزئیات آن، ثقیل تلقی می‌شود. برای رفع این مشکل، نهادهای دولتی یا مشاوره‌ای قانونگذاری در کشورهای مختلف، در کنار انتشار گزارش‌های تکنیکی، اقدام به ساده‌سازی و انتشار مفاهیم بودجه در قالب‌هایی ساده‌تر می‌کنند. گزارش حاضر نیز در این چارچوب تنظیم شده است. در این گزارش به‌منظور 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. به‌منظور ساده‌سازی، برخی اعداد گرد شده و برخی جزئیات تکنیکی 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،
 - سپس این منابع را به‌طور مسئولانه، کارآ و اثربخش به اولویت‌های عمومی تخصیص دهد.

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.

مسئله اساسی بودجه‌ریزی

به هنگام محدودیت منابع، بر چه مبنایی باید تصمیم گرفت که ۱ واحد پول را به‌جای برنامه یا فعالیت «الف» به برنامه یا فعالیت «ب» اختصاص داد؟

۱-۱. کارکردهای بودجه

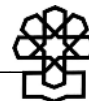
- برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت،
- مدیریت مالی دولت و شرکت‌های دولتی،
- اعمال جهت‌گیری‌های ملی و منطقه‌ای،
- توزیع اعتبارات،
- ابزار تحلیل روابط قوای مجریه و مقننه،

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 در سر دارد و چگونه جهت‌گیری خواهد کرد.

ارقام بودجه همچنین می‌تواند بیانگر محدودیت‌های دولت در ارائه خدمات یا سیاستگذاری اقتصادی باشد. به عنوان مثال، سرانه منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، حدود ۲ میلیون و ۹۰۰ هزار تومان (حدود ۳ میلیون تومان برای هر ایرانی) است. این عدد نشان می‌دهد که دست دولت برای خدمات‌دهی، برخلاف آن‌گونه که ممکن است در برخی موارد تصور شود، تا چه قدر بسته است، به‌گونه‌ای که دولت حداکثر می‌تواند در یک سال، برای آموزش، بهداشت و درمان، امنیت و دفاع، رفاه و یارانه، راه و جاده، تأمین و مدیریت منابع آب، امور قضایی، تربیت‌بدنی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، محیط زیست و ... مجموعاً ۳ میلیون تومان برای هر ایرانی خرج کند.



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 به منظور بازخواست مجریان و یا استفاده در تجارب آتی.

۱-۳. زمانبندی ارائه و بررسی 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 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، 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 اخیر بودجه، روند کاهش فرصت مجلس برای بررسی متوقف شده و رو به بهبود گذاشته است (نمودار ۱).

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



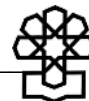
پس از ارائه بودجه به مجلس، مجلس بودجه پیشنهادی را بررسی می‌کند و درباره تصویب یا عدم تصویب آن اظهار نظر می‌کند. در صورتی که بودجه تا قبل از موعد مقرر قانونی به تصویب نرسد یا دولت بودجه را ارائه ندهد، رویه مرسوم، تصویب بودجه‌های کوتاه‌مدت یک‌ماهه یا دو ماهه و... است. رویه دیگر که چندان معمول نیست، اما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

۴-۱. فرآیند و زمان 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 پیشنهادها را به کمیسیون‌های تخصصی ارائه دهند. کمیسیون‌های تخصصی نیز از زمان چاپ

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.



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 روز = ۱۵ روز (فرصت کمیسیون تلفیق) + ۱۵ 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 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.

نکته قابل توجه در این ارتباط و فرصت مورد نیاز برای بررسی احکام پیشنهادی در لایحه بودجه، حجم زیاد احکام قانونی پیشنهاد شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ است.

اگرچه تعدادی از این احکام با مواد لایحه پیشنهادی دیگر دولت با عنوان «لایحه حمایت از تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» معروف به لایحه خروج از رکود و نیز لایحه و طرح الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، مشترک است اما صرف‌نظر از این اشتراکات نیز بیش از ۱۰۰ بند پیشنهادی در لایحه بودجه امسال گنجانده شده است که وقت زیادی از مجلس برای بررسی آنها صرف خواهد شد.

نکته قابل توجه آنکه یکی از دلایل ضمنی تدوین لایحه الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت، خلوت‌تر کردن بودجه از تبصره‌ها بوده است که به‌نظر می‌رسد با روش دائمی کردن احکام این هدف قابل تحقق نیست.

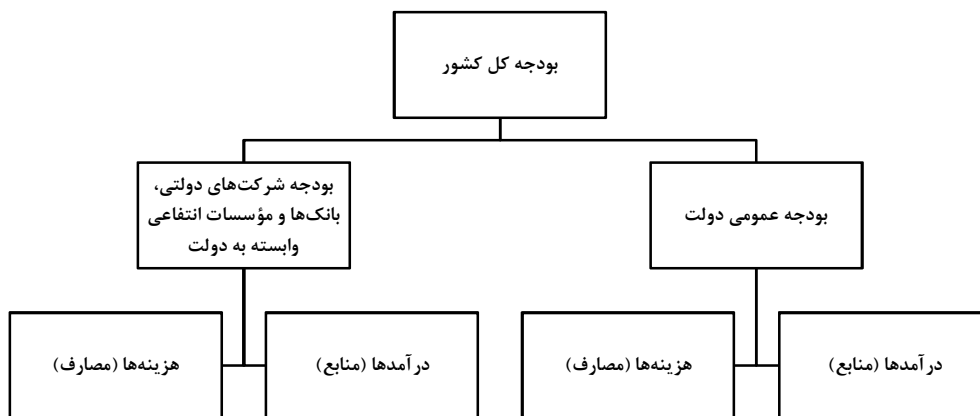
۲. ساختار بودجه

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.

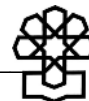
نمودار ۲. ساختار بودجه



ماهیت، کارکرد و مأموریت‌های این دو به میزان زیادی با یکدیگر فرق می‌کند. اگرچه بودجه شرکت‌های دولتی هر ساله به همراه 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 شوراهای 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 به صورت مستقل از بودجه برای اطلاع و تصویب پارلمان ارائه می‌شود.

**۳. رقم بودجه**

- رقم بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، «هشت میلیون و سیصد و هفتاد و نه هزار و هفتاد و پنج میلیارد و چهارصد و هشتاد و یک میلیون (۸,۳۷۹,۰۷۵,۴۸۱,۰۰۰,۰۰۰)» برآورد شده است. این رقم به زبان ساده معادل:

• ۸,۳۷۹ هزار میلیارد ریال، یا ۸۳۸ هزار میلیارد تومان یا،

• ۳۱۱ میلیارد دلار (براساس نرخ ارز رسمی بانک مرکزی در روز تقدیم لایحه، ۱۶ آذرماه)^۱

است.

• رقم بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، «دو میلیون و ششصد و هفتاد و سه هزار و پانصد و هفتاد و هفت میلیارد و دویست و هشتاد و شش میلیون (۲,۶۷۳,۵۷۷,۲۸۶,۰۰۰,۰۰۰)» ریال برآورد شده است. این رقم به زبان ساده معادل ۲,۶۷۳ هزار میلیارد ریال، یا حدود ۲۶۷ هزار میلیارد تومان یا ۹۹ میلیارد دلار (به نرخ ارز رسمی در تاریخ ارائه لایحه) است.

- چند نکته در بودجه خوانی

ارقام در جداول پیوست لایحه بودجه معمولاً به صورت «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 به صورت ذهنی حذف و ارقام را به صورت «میلیارد تومان» یا با حذف ۷ صفر به صورت «هزار میلیارد تومان» قرائت کرد. در این گزارش به خاطر سهولت تبادل اعداد به ذهن، از واحد هزار میلیارد تومان استفاده شده است.

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. از این بابت، دست دولت برای تصمیم‌گیری در مورد محل مصرف آنها بسته است. به این ترتیب، رقم بودجه عمومی برای تحلیل‌های مرتبط با حجم دولت و دولت به عنوان 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 و در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، این سهم ۸۴ درصد است.

اگرچه بودجه کل کشور از لحاظ ساختاری به بودجه عمومی و بودجه شرکت‌ها تقسیم می‌شود، اما هم‌سنگ دانستن این دو بخش و تعمیم تحلیل‌های مبتنی بر جمع این دو رقم به مقایسه‌هایی همانند مقایسه بودجه کل ایران با بودجه عمومی کشورهای دیگر... منطقی نیست، چون:

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.

مثال عینی: جمع کردن برآیند مالی شرکت «آ» با بودجه وزارت آموزش و پرورش منطقی نیست.

یک نتیجه کاربردی: 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 نیز بر بخش بودجه عمومی متمرکز خواهیم شد.

۴. ساختار کلی بودجه عمومی دولت

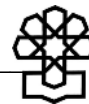
بودجه عمومی در نگاه کلی دارای ساختار ساده زیر است که دو طرفش باید با هم برابر شده و بودجه تراز شود:

نمودار ۳. ساختار 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 بیش برآورد 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.

اگر چه سند بودجه کشور معمولاً به‌طور شکلی متوازن و بدون کسری بسته می‌شود، اما در عمل، به دلیل بیش برآورد درآمدها و عدم تحقق بخشی از منابع درآمدی و همچنین کم برآورد مصارف، همواره با کسری مواجه می‌شود. در بخش بعد، این مفهوم به صورت ملموس‌تر و جزئی‌تر بحث می‌شود.



۵. کسری بودجه و شیوه رفع آن در تنظیم لایحه و در هنگام اجرای قانون

بودجه‌ریزی در ایران به شیوه‌ای معکوس از لحاظ منطق بودجه‌ریزی صورت می‌گیرد. به این معنی 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 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 ... جمع‌زده 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 لوایح 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.

۵-۱. 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 به شمار 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**).

روش آخر، اگرچه مطمئن‌تر و یا کمتر بیش‌برآوردی هستند، 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 به عنوان آغازکننده رویه‌ای باشد که جایگاه این سیاست‌ها را در امور قانونگذاری و اجرایی کشور تضعیف کند.

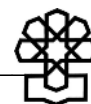
یادآوری می‌شود که صندوق توسعه ملی، برداشت دولت برای مصارف جاری یا عمرانی را منع کرده است و تضعیف این نهاد یا تبدیل آن به حساب ارزی دولت، ممکن است در نهایت زیانبار باشد. یک روش پیشنهاد شده برای جلوگیری از این عارضه، این است که دولت، بدون توجه به نرخ ارز در هنگام تنظیم لایحه بودجه، مشخص کند که برای اداره امور خود و تراز کردن آن، چه مقدار «ریال» نیاز دارد و مقادیری که کسری دارد را به جای 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^۲ و در نتیجه کنترل دقیق‌تر مخارج که در بودجه‌بندی‌های مترقی در دنیا مرسوم است هدایت کند.

۲-۵. متوازن‌سازی 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 مکانیسم 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 منطقی‌ناگزیر است و معمولاً 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 کل بودجه 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.

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

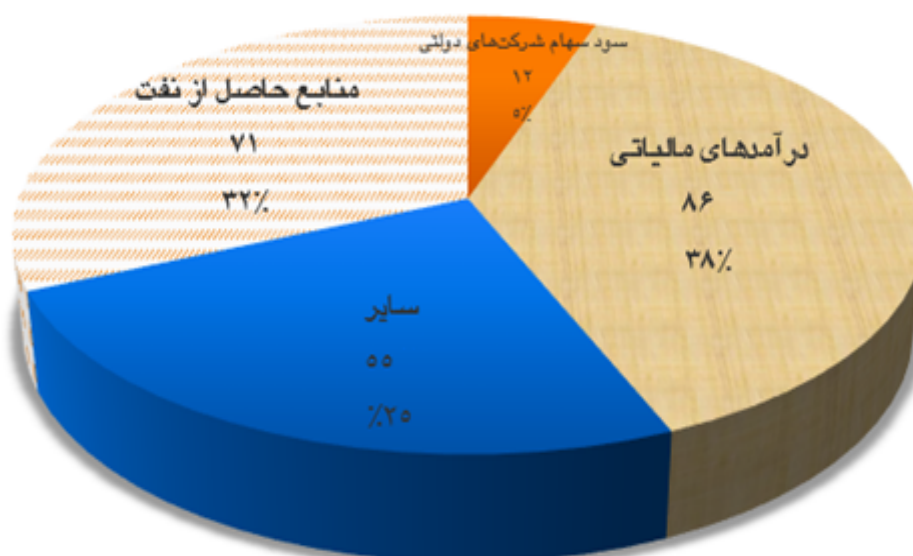


بنابر برآوردهای ما در دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس، از مجموع حدود ۲۲۴ هزار میلیارد تومان منابع عمومی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه امسال، با توجه به عملکرد سالیان گذشته منابع مختلف کسب درآمد دولت، از مالیات تا واگذاری‌ها و اوراق مشارکت گرفته تا فروش سرمایه‌های طبیعی مثل نفت و نیز برآوردهای کارشناسی دیگر، مجموعاً حدود ۱۸۵ هزار میلیارد تومان قابل تحقق است. این محاسبه با این فرض صورت گرفته که نفت در سال ۱۳۹۴ به طور متوسط حدود ۶۵ دلار در هر بشکه فروش رود. با کاهش هر دلار از قیمت نفت، حدود ۹۰۰ میلیارد تومان از منابع بودجه عمومی کاسته خواهد شد. طبیعی است با کاهش یا افزایش قیمت نفت، این رقم نیز تغییر خواهد کرد. بدیهی است که دولت این فاصله را با سازوکار «تخصیص» که عمدتاً، بنابر تجربه سالیان گذشته، از محل کاهش بودجه‌های عمرانی رخ خواهد داد جبران خواهد کرد.

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 ۱۳۹۴ به شرح نمودار ۴ است:

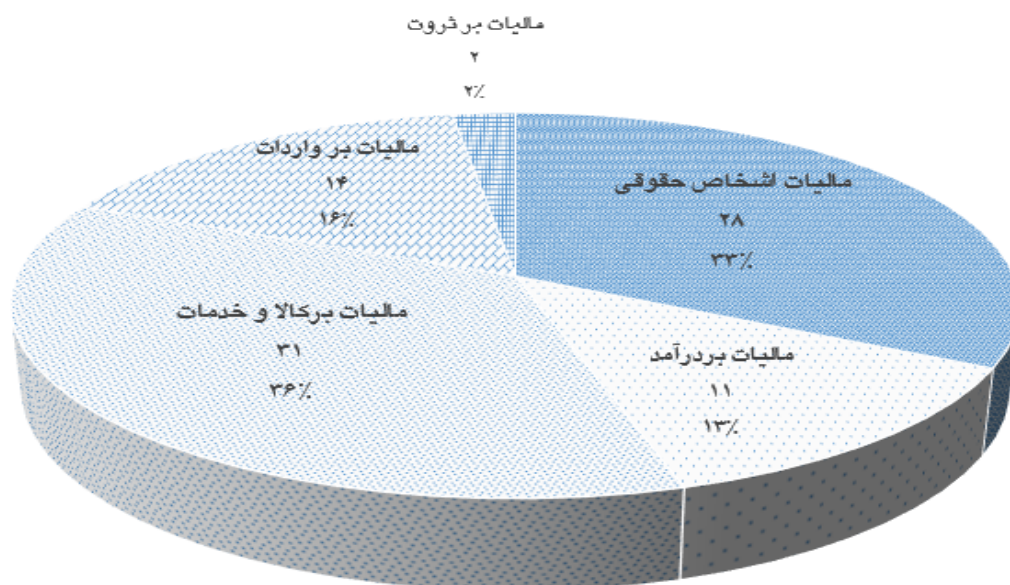
نمودار ۴. اجزای مهم منابع عمومی در لایحه سال ۱۳۹۴ (هزار میلیارد تومان)



۶-۱. مالیات‌ها

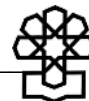
در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، پیش‌بینی شده است که بیش از ۳۸ درصد منابع عمومی دولت از محل درآمدهای مالیاتی تأمین شود که بالغ بر ۸۶ هزار میلیارد تومان است. مالیات‌ها در یک تقسیم‌بندی کلی به دو دسته مالیات‌های مستقیم (مانند مالیات بر شرکت‌ها، مالیات دستمزد، مالیات بر نقل و انتقال ملک و...) و مالیات‌های غیرمستقیم (مانند مالیات از واردات، مالیات ارزش افزوده و...) تقسیم می‌شوند. براساس لایحه سال ۱۳۹۴ 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 ۵ قابل مشاهده است:

نمودار ۵. اجزای درآمدهای مالیاتی در لایحه سال ۱۳۹۴ (هزار میلیارد تومان)



از میان مالیات‌های مستقیم، مالیات بر درآمد در سال ۱۳۹۴ حدود ۱۱ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است که ۱۳ درصد از حجم کل درآمدهای مالیاتی را شامل می‌شود و حدود ۱۳ درصد نیز نسبت به قانون سال ۱۳۹۳ افزایش داشته است. مالیات حقوق کارکنان دولتی ۲۷ درصد از این نوع مالیات را تشکیل می‌دهد. کارکنان بخش خصوصی حدود ۳۵ درصد از کل این نوع مالیات را می‌پردازند. مالیات مشاغل ۳۲ درصد از این نوع مالیات را تشکیل می‌دهد و در نهایت، مالیات مستغلات و سایر انواع مالیات بر درآمد نیز مجموعاً ۶ 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 ۱ درصد نسبت به سال ۱۳۹۳ افزایش پیدا کرده و به ۹ درصد (۱ درصد سهم بهداشت و درمان، ۵ درصد مالیات و ۳ درصد عوارض)



برسد. پیش‌بینی دولت این است که این نوع مالیات (بدون در نظر گرفتن سهم ۳ درصدی عوارض) در مجموع حدود ۲۵ هزار میلیارد تومان عاید بودجه کشور خواهد کرد که نزدیک به ۲۹ درصد از کل درآمدهای مالیاتی را شامل می‌شود.

به‌طور کلی و از بابت تحقق مالیات‌های پیش‌بینی شده می‌توان گفت که در سال ۱۳۹۴ معادل ۸۶ هزار میلیارد تومان به‌عنوان درآمدهای مالیاتی مقرر شده است. این رقم نسبت به رقم درآمدهای مالیاتی مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ حدود ۲۲ درصد رشد داشته است. پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۳، حدود ۷۹ هزار میلیارد تومان مالیات از محل منابع عمومی (بجز ارقام اختصاصی) وصول شود. با فرض ثبات شرایط اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۴ نسبت به سال جاری، به نظر می‌رسد، رقم مالیات‌های در نظر گرفته شده برای سال آینده خوشبینانه باشد. با توجه به افزایش ۱ درصدی پیش‌بینی شده در مالیات‌های ارزش‌افزوده و لحاظ سایر شرایط، به‌نظر می‌رسد، رقم بیش برآورد مالیاتی پیش‌بینی شده برای سال آینده، حدود ۷ هزار میلیارد تومان است.

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. درواقع، باید از این منابع برای افزایش ثروت و رشد اقتصادی کشور بهره گرفت.

به‌عبارت دیگر، نفت به‌مثابه یک درخت می‌ماند که باید از ثمرات آن استفاده کرد و نه از خود درخت. بسیاری از صاحب‌نظران کشور بر این باورند که وابستگی بیش از حد بودجه به درآمدهای نفتی، مسئله تخصیص بهینه منابع را از موضوعیت انداخته است.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی ۷۲ دلار، نرخ برابری دلار معادل ۲۸۵۰ تومان و منابع ناشی از نفت و میعانات حدود ۱/۴۱۴ میلیون بشکه^۱ فرض شده است.

۱. شامل صادرات نفت خام یک میلیون بشکه در روز، صادرات میعانات گازی ۳۰۰ هزار بشکه در روز و فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها ۱۲۰ هزار بشکه در روز. از آنجا که فروش داخلی میعانات گازی مشمول تخفیف ۵ درصد است برای سهولت محاسبه مقدار آن به جای ۱۲۰ هزار بشکه، ۱۱۴ هزار بشکه در روز در نظر گرفته شد.

فرمول محاسبه منابع حاصل از نفت در بودجه سال ۱۳۹۴:

نفت در بودجه = سهم بودجه از نفت^۱ × ۷۲ دلار × ۲۸۵۰ تومان × ۳۶۵ × ۱/۴۱۴ میلیون بشکه در روز

در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ ارقام مزبور به این شرح بود: قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی ۱۰۰ دلار، نرخ برابری دلار معادل ۲۶۵۰، صادرات نفت خام ۱ میلیون بشکه در روز، صادرات میعانات گازی ۲۹۷ هزار بشکه در روز و فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها ۱۲۰ هزار بشکه در روز. **وابستگی بودجه به نفت** در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، حدود ۳۶ درصد خواهد بود (این رقم در قانون ۱۳۹۳ حدود ۳۹ درصد بود). البته باید توجه داشت که این نسبت ممکن است کمتر از میزان واقعی برآورد شده باشد، زیرا منابع غیرنفتی لایحه بودجه مانند مالیات‌ها در عمل خوشبینانه برآورد شده و تحقق کامل آن بعید است. نوسانات عملکردی در یکی دو سال اخیر هم ناظر به همین پیش‌بینی است.

جدول ۱. نوسانات وابستگی بودجه به نفت در لوایح و قوانین اخیر

عنوان	عملکرد ۱۳۹۱	عملکرد ۱۳۹۲	قانون ۱۳۹۳	لایحه ۱۳۹۴
حداقل درصد وابستگی بودجه به نفت	۴۰	۴۲/۴	۳۹/۲	۳۶/۳

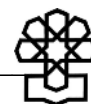
نکته قابل توجه اینکه، آنچه در بودجه دارای اهمیت است، حجم ریالی استفاده از منابع نفت است. در عمل کاهش صادرات نفت در سال‌های اخیر با افزایش نرخ ارز (کاهش ارزش پول ملی) و تا حدودی قیمت نفت مبنای محاسبه در بودجه جبران شد و استفاده از منابع نفتی در بودجه عمومی از حدود ۴۲/۶ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۱ به حدود ۸۷ هزار میلیارد تومان در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ رسیده است. **پیش‌بینی عملکرد منابع نفتی در سال ۱۳۹۴ با در نظر گرفتن قیمت ۶۵ دلاری نفت، حدود ۵۹ هزار میلیارد تومان خواهد بود که گویای تحقق حدود ۸۴ درصدی منابع نفتی است.**

۳-۶. سایر منابع

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

در لایحه بودجه ۱۳۹۴، کل منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی حدود ۱۸ هزار میلیارد

۱. درآمد‌های حاصل از فروش نفت به سه جا تعلق می‌گیرد: بودجه، صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت. این سهم در سال ۱۳۹۴ حدود ۶۷ درصد است.



تومان پیش‌بینی شده است که این رقم نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۳ حدود ۲۲ درصد کاهش یافته است. با توجه به عدم استقبال کافی از شرکت‌های واگذار شده در سالیان اخیر، مشکلات شرکت‌های باقی‌مانده برای واگذاری و روند عملکرد واگذاری‌ها در سال‌های اخیر، پیش‌بینی می‌شود بخشی از منابع این بخش در سال جاری قابل تحقق نخواهد بود و بیش برآورد شده است.

در لایحه بودجه ۱۳۹۴ همچنین پیش‌بینی شده است که نزدیک به ۳۰ هزار میلیارد تومان اوراق مشارکت توسط دولت و وزارتخانه‌های دولتی، شرکت‌های تابعه آنها و شهرداری‌ها منتشر شود. همچنین پیش‌بینی شده است که دولت ۱۲/۵ میلیارد یورو اوراق ارزی منتشر کند. 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 اگر چه منابع مذکور در عمل محقق نمی‌شوند، اما براساس این منابع، مصارفی پیش‌بینی می‌شود که بسیاری از آنها ممکن است محقق نشود.

۷. بودجه چگونه خرج می‌شود؟

منابع بودجه در سه بخش کلی:

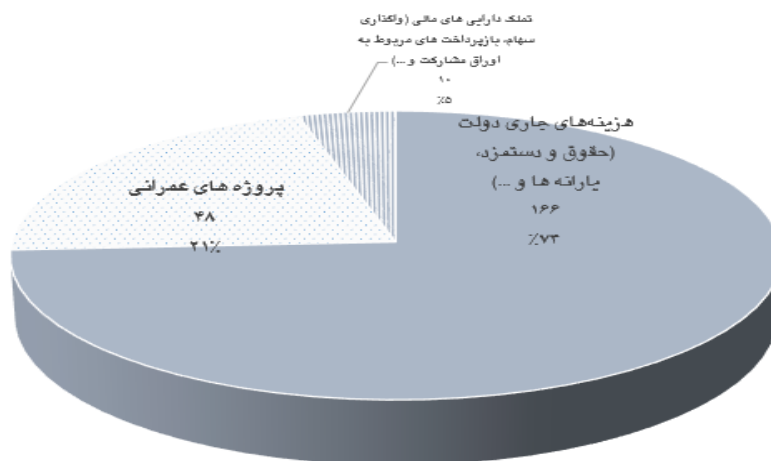
(الف) هزینه‌های (حقوق و دستمزد، بارانه و...)

(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 ۶ نشان داده شده است.

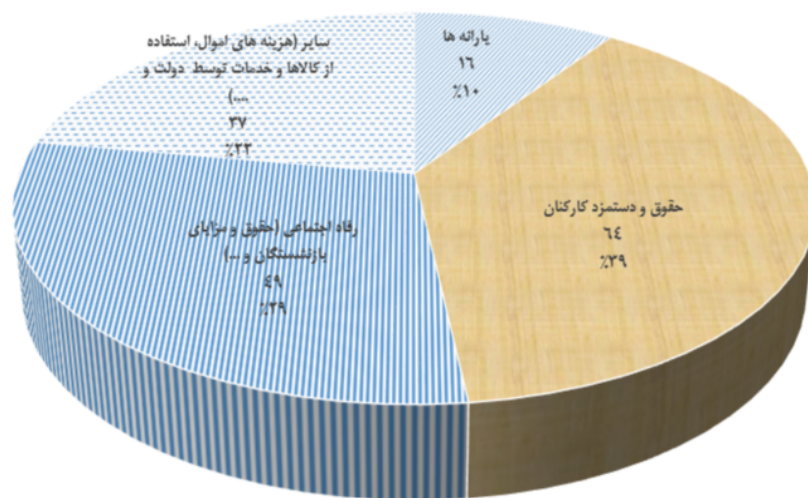
(هزار میلیارد تومان)

نمودار ۶. مصارف عمومی دولت



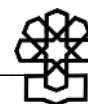
همان‌طور که مشاهده می‌شود، سهم اقلام هزینه‌ای (حقوق و دستمزد کارکنان دولت، یارانه و...) در مصارف بودجه بسیار زیاد است (۷۳ درصد) و دست دولت و مجلس برای کاهش آن و اجرای طرح‌های جدید تقریباً بسته است.^۱ این نشان می‌دهد که سهم بسیار عمده‌ای از بودجه، خرج حقوق و دستمزد (کارکنان و بازنشستگان)، یارانه و سرپا نگهداشتن پروژه‌های عمرانی که از قبل شروع شده می‌شود و دولت و مجلس فقط می‌توانند درباره سهم اندکی از بودجه تصمیم‌گیری کنند. ریز اقلام هزینه‌ای بودجه و درصد آنها از کل اقلام هزینه‌ای به شرح نمودار ۷ است:^۲

نمودار ۷. اقلام هزینه‌ای مصارف عمومی دولت (هزار میلیارد تومان)



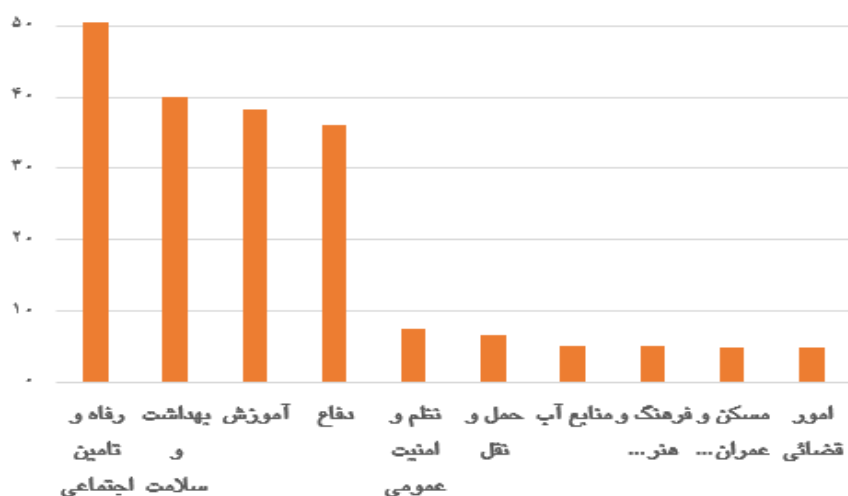
سهم اقلام عمده هزینه‌ای که در نمودار ۷ ارائه شده است، محدودیت‌های هزینه‌ای بودجه را نشان می‌دهد، محدودیت‌هایی که به سادگی نمی‌توان آنها را حذف یا اصلاح کرد و راه را برای انعطاف دولت‌ها می‌بندد. ۱۰ قلم اول مصارف دولت در نمودار ۸ نشان داده شده است.

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.
 ۲. برای ساده‌سازی، بخش جبران خدمات کارکنان در این تقسیم‌بندی تحت عنوان حقوق و دستمزد کارکنان نوشته شده است، اما حقیقت آن است که بخشی از اعتبارات سایر بخش‌ها (همانند حقوق بازنشستگان صندوق بازنشستگی کشوری، جانبازان حالت اشتغال و مستمری والدین شهدا) نیز در لایحه بودجه در این قسمت قرار داده شده است که خلاف قواعد بودجه‌نویسی و خلاف قواعد طبقه‌بندی آمارهای مالی دولت است.



نمودار ۸. ده قلم اول مصارف دولت

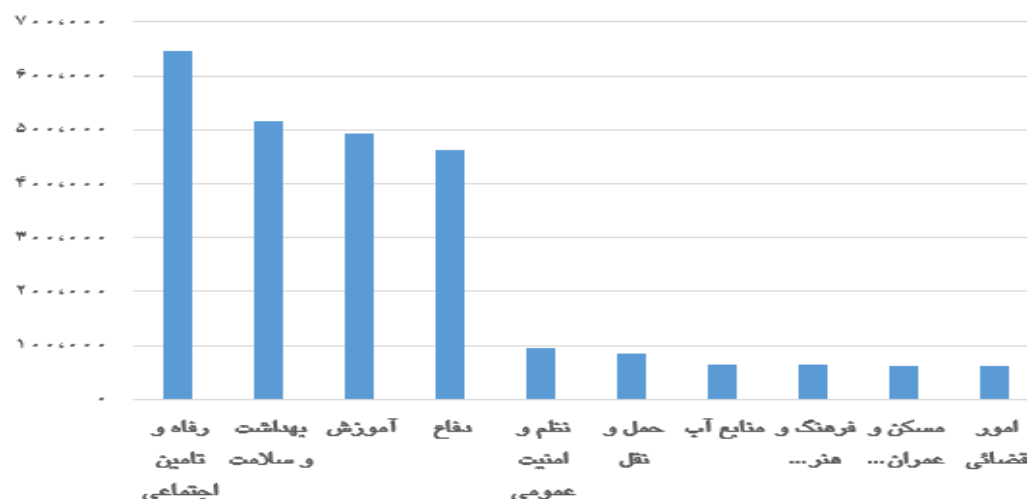
(هزار میلیارد تومان)



معادل سرانه ارقام فوق برای هر ایرانی در سال را در نمودار ۹ ملاحظه می‌کنید. به‌عنوان مثال، کل هزینه‌ای که در سال، دولت برای هر ایرانی می‌تواند در حوزه مسکن صرف کند، حدود ۶۱ هزار تومان در سال است. لذا دولت پدیده‌ای با بودجه نامحدود نیست.

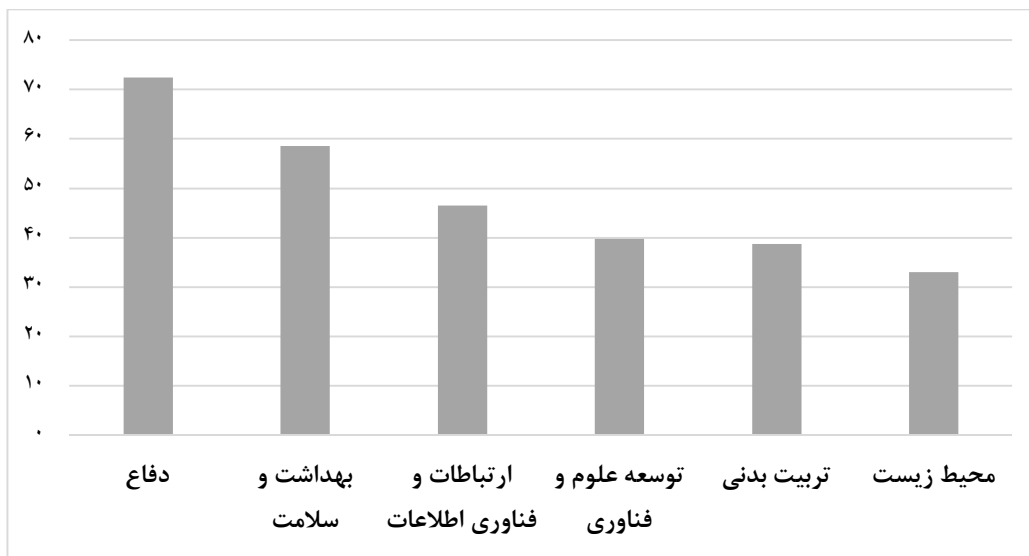
نمودار ۹. سرانه ده قلم اول مصارف دولت

(تومان)



یکی از راه‌های سنجش تغییر اولویت‌های دولت در لوایح بودجه، بررسی میزان تغییرات بودجه پیش‌بینی شده برای مصارف مختلف است. اموری که بیشترین رشد مصارف را در لایحه سال ۱۳۹۴ داشته‌اند، به‌شرح نمودار ۱۰ قابل نمایش هستند.

نمودار ۱۰. امور با بیشترین افزایش در مصارف (درصد)

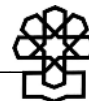


صرفنظر از بررسی تغییرات در مصارف فصول مختلف بودجه، بررسی تغییرات در مصارف از محل درآمدهای اختصاصی نیز حائز اهمیت است. درآمد اختصاصی یعنی درآمدی که دستگاهی کسب می‌کند و صرفاً به مصرف خود می‌رساند. در لایحه بودجه ۱۳۹۴ نسبت به قانون ۱۳۹۳، این دسته از درآمدها و مصارف نزدیک به ۲ برابر شده و از حدود ۲۴ هزار میلیارد تومان به ۴۳ هزار میلیارد تومان رسیده است که به معنای افزایش تخطی از 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 یک‌چهارم مصارف هزینه‌ای دولت و یک‌پنجم مصارف عمومی دولت است.

درآمدهای اختصاصی (و در نتیجه مصارف اختصاصی) فصل بهداشت در لایحه سال ۱۳۹۴ حدود ۱۱۴ درصد نسبت به سال گذشته رشد داشته و از این بابت رکورددار است. پس از بهداشت، فصل دفاع با ۵۴ درصد، در رتبه بعدی قرار دارد.

۸. هدفمندکردن یارانه‌ها در بودجه ۱۳۹۴ به چه صورت خواهد بود؟

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ همانند قانون بودجه ۱۳۹۳ دولت پیش‌بینی کرده است که مبلغ ۴۸ هزار میلیارد تومان از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی دیگر درج شده در قانون حاصل شود. در این لایحه پیش‌بینی شده است 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: ۴۲ هزار میلیارد تومان،
 ۲. کمک به تولید، بهبود حمل‌ونقل عمومی، بهینه‌سازی انرژی، محیط‌زیست: 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: ۱۳۰۰ میلیارد تومان.
 ۵. کمک به برنامه اشتغال جوانان و فارغ‌التحصیلان: ۱۰۰۰ میلیارد تومان.
- جمع مصارف تعیین شده برای منابع ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی (بجز آب و برق) و سایر ردیف‌های بودجه‌ای دیگر مرتبط با یارانه‌ها حدود ۵۴ هزار میلیارد تومان بوده است. با این حساب در سال ۱۳۹۴ ضروری است معادل ۶/۳ هزار میلیارد تومان از محل سایر ردیف‌های بودجه برای تأمین منابع اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها استفاده شود.
- ابهام بخش قانون هدفمندکردن یارانه‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۴ را نامشخص بودن ردیف‌های تأمین کسری منابع و مصارف مربوط به این هدفمندکردن یارانه‌ها دانست این در حالی است که ردیف‌های اعتباری تأمین کسری‌های قوانین سنوات قبل مشخص بود.
- برآوردها حاکی از آن است که به‌رغم افزایش قیمت حامل‌های انرژی که در ابتدای سال ۱۳۹۳ رخ داد، دولت موفق به کسب درآمدهای ۴۸ هزار میلیارد تومان از محل مواد مشخص در قانون هدفمندی نشده است. محاسبات کارشناسی نشان می‌دهد که حداکثر وصولی دولت از محل افزایش قیمت‌ها حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان است که با ۸ هزار میلیارد تومان عدم تحقق مواجه است. دولت برای جبران این کسری دو راه پیش رو دارد؛ افزایش قیمت حامل‌های انرژی یا حذف یارانه نقدی برخی از اقشار جامعه که هیچ‌یک 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 برای دولت سخت‌تر خواهد بود و یا حذف بخشی از یارانه‌بگیران که البته امکان خطا در شناسایی این دسته وجود دارد و ممکن است هزینه سیاسی داشته باشد؟ رویکردهای سالیان اخیر در دولت‌های مختلف در افزایش قیمت انرژی یا افزایش قیمت نان و ... نشان داده است که **ظاهراً** هزینه سیاسی حذف اشتباه یارانه بگیریانی که مستحق دریافت یارانه هستند، از هزینه سیاسی افزایش چند درصدی حامل‌های انرژی یا نان و ... برای همه، بیشتر است.

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 ۱۳۹۴ با رقم ۴۷/۸ هزار میلیارد تومان در مقایسه با قانون سال ۱۳۹۳ (۴۱/۲ هزار میلیارد تومان) ۱۶ درصد افزایش یافته است. با توجه به اینکه بنا بر پیش‌بینی‌ها، اعتبارات عمرانی تخصیص داده شده تا پایان سال ۱۳۹۳ حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود و با در نظر گرفتن اینکه دولت با محدودیت جدی در منابع مواجه است، رقم ۴۷/۸ هزار میلیارد تومان ارائه شده در لایحه بسیار غیرواقعی به نظر می‌رسد.

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 به شدت پرهیز شود و نیز با توجه به اینکه محدودیت‌های موجود، توزیع منابع بین همه طرح‌های عمرانی عملاً کارآیی منابع را به شدت کاهش خواهد داد، لذا باید سیاست دولت در سال گذشته مبنی بر تخصیص منابع به طرح‌های اولویت‌دار و با پیشرفت فیزیکی بالا تداوم یابد. در میان طرح‌های با اولویت طرح‌هایی که قرار بوده در سال ۱۳۹۳ خاتمه یابند، ولی این امر محقق نشده است، در اولویت بالاتری قرار داده شوند.

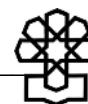
اما درحالی که ظرفیت منابع بودجه‌ای قابل اختصاص به طرح‌های عمرانی محدود بوده و در چند سال اخیر افزایش چندانی نداشته است، چرا معمولاً و به‌صورت سنتی، دولت‌ها در لویح بودجه، اعتبارات طرح‌های عمرانی را زیاده از حد قابل حصول پیش‌بینی می‌کنند. این اقدام معمولاً با دو هدف صورت می‌گیرد:

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 به دلیل 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.

اعداد و ارقام تحقق بودجه‌های جاری و عمرانی در سالیان گذشته به خوبی نشان می‌دهد که معمولاً تمام بودجه‌های جاری تخصیص داده شده‌اند (دولت‌ها مجبور بوده‌اند تخصیص بدهند) اما بودجه‌های عمرانی معمولاً با نوسان و زیر عدد مشخص شده در قانون محقق شده‌اند.



۱۰. بودجه دستگاهها

اعتبارات همه دستگاه‌های دولتی در بودجه سال ۱۳۹۴ در مقایسه با اعتبارات سال ۱۳۹۳ به‌طور آنلاین توسط برنامه‌ای تحت وب و قابل گزارش‌گیری که بر روی سایت مرکز پژوهش‌ها قرار می‌گیرد قابل مقایسه است (شکل ۱). علاقمندان می‌توانند برای استفاده از این برنامه به‌این آدرس مراجعه کنند:

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

شکل ۱. تصویری از ابزار مقایسه آنلاین اعتبارات لایحه بودجه ۱۳۹۴ با قانون ۱۳۹۳

نمودار رکورد ها: ۱۳۶۰ قبلی ۱ ۲ ۳ ۴ ۵ بقی

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	۲۵۴,۸۷۹	۲,۱۷۲,۸۲۱	۲,۴۲۷,۷۰۰	۴۰,۲۵۰	۳,۵۶۸,۰۵۰	۸۳۱,۸۸۷	۴,۳۹۹,۹۳۷
		۲۷۶,۱۰۱	۲,۲۱۲,۱۲۶	۲,۴۸۸,۰۲۷	۴۵,۵۲۰	۲,۵۳۳,۵۴۷	۲۸۶,۲۵۰	۲,۸۲۰,۸۰۷
		٪۲۹ ↑	٪۲۴ ↑	٪۲۴ ↑	٪۱۳ ↓	٪۲۹ ↑	٪۱۱۵ ↑	٪۵۱ ↑
۱	نهاد ریاست جمهوری	۲۸۰,۰۰۰	۲۸۰,۰۰۰	۶۶۰,۰۰۰	-	۶۶۰,۰۰۰	۴۵۰,۰۰۰	۱,۱۱۰,۰۰۰
		۲۱۷,۸۳۶	۲۳۲,۱۶۲	۵۵۰,۰۰۰	-	۵۵۰,۰۰۰	۵۷,۰۰۰	۶۰۷,۰۰۰
		٪۲۹ ↑	٪۱۴ ↑	٪۲۰ ↑	-	٪۲۰ ↑	٪۶۸۹ ↑	٪۳۸ ↑
۲	مرکز همکاریهای فن آوری و نوآوری	-	۴۵۰,۰۰۰	۴۵۰,۰۰۰	-	۴۵۰,۰۰۰	۴۰۰	۴۵۰,۴۰۰
		-	۴۰۰,۰۰۰	۴۰۰,۰۰۰	-	۴۰۰,۰۰۰	۲۰۰	۴۰۰,۲۰۰
		-	٪۱۰۰ ↑	٪۱۰۰ ↑	-	٪۱۰۰ ↑	٪۵۰ ↑	٪۱۰۰ ↑

۱۱. 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.

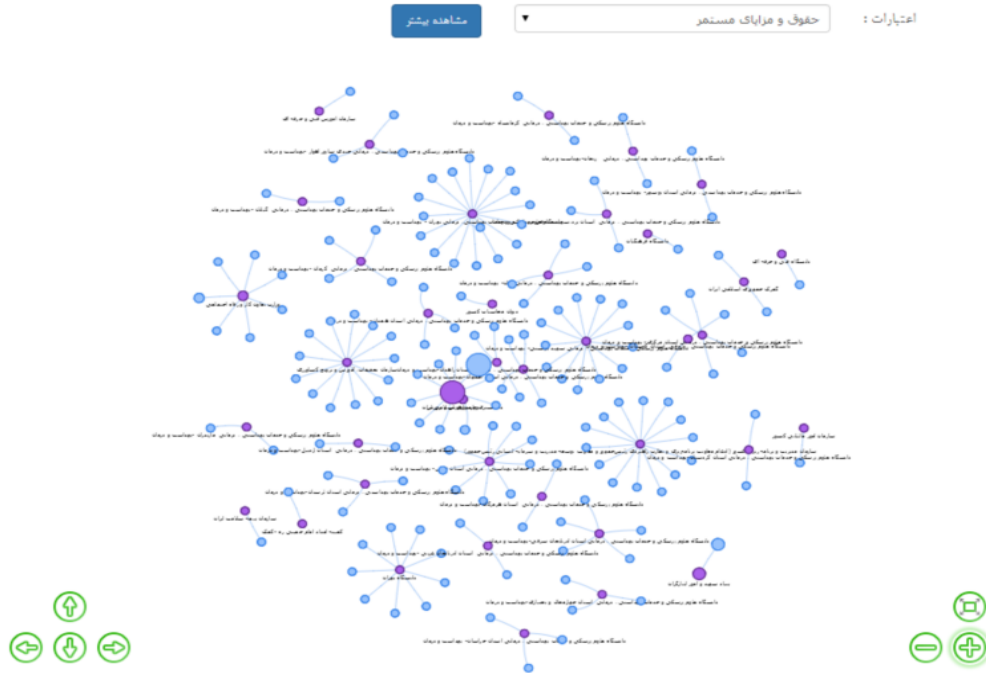
ابزار «شبکه - گره» اعتبارات دستگاه‌های لایحه ۱۳۹۴ هم‌زمان با بررسی بودجه در صحن مجلس، در آدرس زیر قابل دسترسی خواهد بود:

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

- 1.Data Visualization
- 2.Data Mining
- 3.Node

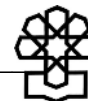
این ابزار به صورت تعاملی طراحی شده و قابلیت مرور و بازی در عمق شبکه و گره‌های بودجه‌ای را به کاربر می‌دهد. نمونه‌ای از حالات نمایش این ابزار در شکل ۲ قابل مشاهده است.

شکل ۲. 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 ۲ به نمایش درآمده است. اطلاعات عملکرد بودجه ۱۳۹۴ نیز از سال آینده به تدریج بر روی این سامانه قرار خواهد گرفت.

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



شکل ۳. تصویری از ابزار نمایش اطلاعات مکانی متغیرهای اقتصادی



منابع و مآخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور.
۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور.
۳. فیاضی، محمدتقی و همکاران. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری در بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳.
۴. قاسمی، محمد. چارچوب مفهومی بودجه و بودجه‌ریزی، دفتر برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱.
۵. لاینترت، یان. بودجه‌ریزی در جهان، چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای، ترجمه افشین خاکباز، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷.
۶. آتش‌بار، توحید. بودجه به زبان ساده (درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹.
۷. آتش‌بار، توحید. بودجه به زبان ساده (درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۱)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰.
۸. آتش‌بار، توحید. بودجه به زبان ساده (درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۲)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱.
۹. آتش‌بار، توحید. بودجه به زبان ساده (درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۳)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۲.
10. 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)
11. 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.
12. 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.
13. 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: ۱۴۰۵۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۱۳. بودجه به زبان ساده

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: توحید آتش‌بار

همکاران: میثم پیله‌فروش، سعید توتونچی، داریوش ابوحمز

مشاور: بیژن رحیمی دانش

ناظران علمی: محمد خضری، بهزاد لامعی، محمدتقی فیاضی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۴

۲. بودجه به زبان ساده

۳. بودجه برای شهروندان



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۹/۲۷