

دوره دهم - سال اول
تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۹/۲۰

شماره چاپ: ۳۶۳
شماره ثبت: ۲۲۰

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

۱. بودجه به زبان ساده

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۵۱۸۶

آذرماه ۱۳۹۵

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مخاطبان گزارش
۲	۱. مقدمه‌ای بر بودجه‌خوانی
۳	۲. تصاویری از لایحه بودجه
۷	۳. بودجه استان‌ها
۱۰	۴. بودجه: سند تشریفاتی یا سند اعتبار و ابتکار دولت؟
۱۲	۵. عملکرد بودجه در ایران
۱۴	۶. بودجه شرکت‌های دولتی
۱۷	۷. کسری بودجه بدون نفت
۲۱	۸. وابستگی به نفت در بودجه
۲۵	۹. واحد پول ثانویه
۲۶	۱۰. چندپاره بودن بودجه
۲۷	۱۱. غیرجامع بودن بودجه
۲۷	۱۲. خلاقیت‌های بودجه‌ای
۲۸	۱۳. محدودیت‌های بودجه و اندازه بخش‌های مختلف
۳۲	۱۴. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد
۳۳	۱۵. بلای استقراض
۳۴	۱۶. شفافیت و بودجه
۳۶	۱۷. دستاوردهای بودجه
۳۷	نتیجه‌گیری - ضرورت اصلاحات ساختاری در اقتصاد و بودجه
۳۹	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۱. بودجه به زبان ساده

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، ساخت‌وساز سدها و راه‌ها و صدها موضوع دیگر، همگی 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 به‌واسطه 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.

گزارش حاضر با تشریح برخی مفاهیم مرتبط با بودجه سال ۱۳۹۶، نشان می‌دهد که سند بودجه در ایران نه سند سیاستگذاری است و نه حتی سند دقیق دخل و خرج (که کارکرد سنتی آن است).

مخاطبان گزارش

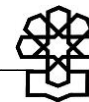
برای مطالعه این گزارش نیاز به آشنایی خاص با بودجه و بودجه‌ریزی نیست و همگان می‌توانند از آن بهره ببرند؛ چه در مقام قانونگذار، سیاستمدار، متخصصان، رسانه‌ها و خواه یک شهروند. این گزارش به‌ویژه برای افرادی که با پدیده‌های بودجه و بودجه‌ریزی آشنایی ندارند و علاقمند به پیگیری فعالیت‌های دولت از طریق لایحه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

۱. مقدمه‌ای بر بودجه‌خوانی

لایحه بودجه معمولاً در ۵ کتابچه یا آن‌طور که امسال شاهد بودیم، یک سی‌دی حاوی پنج فایل پی‌دی‌اف، 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. اگرچه به‌طور متعارف سند بودجه جای قانونگذاری جدیدی نیست، اما در ایران از طریق ماده واحده درباره ده‌ها موضوع مهم تصمیم‌گیری می‌شود و قوانین قبلی اصلاح و قوانین جدیدی وضع می‌شود. هرچقدر قانونگذاری کمتر باشد، نمایندگان این امکان را می‌یابند که در بررسی‌های خود ارقام بودجه را دقیق‌تر بررسی کنند. همین عامل باعث شده که علیرغم تجمیع چند سال یکبار موارد مشترک لایحه‌های بودجه سال‌های مختلف در قوانینی خارج از لایحه بودجه تحت عنوان «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت»، دولت‌ها باز هم انگیزه داشته باشند که مطالبی داخل ماده واحده بگنجانند یا آن را بیشتر کنند.

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 نمود، فاضلاب رودان، موزه اراک و... چقدر 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 سرفقلمی، شرکت ملی نفت، پژوهشگاه ژنتیک، دانشگاه شهید بهشتی یا باشگاه استقلال چقدر است باید به این جلد 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. 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 ... چقدر برای دولت خرج بر می‌دارد (کلاً و به‌ازای هر واحد) به این قسمت مراجعه کنید. این اعداد و ارقام در راستای



موضوعی که «بودجه‌ریزی عملیاتی» خوانده می‌شود تهیه و منتشر می‌گردد (این موضوع در این گزارش توضیح بیشتری داده خواهد شد).

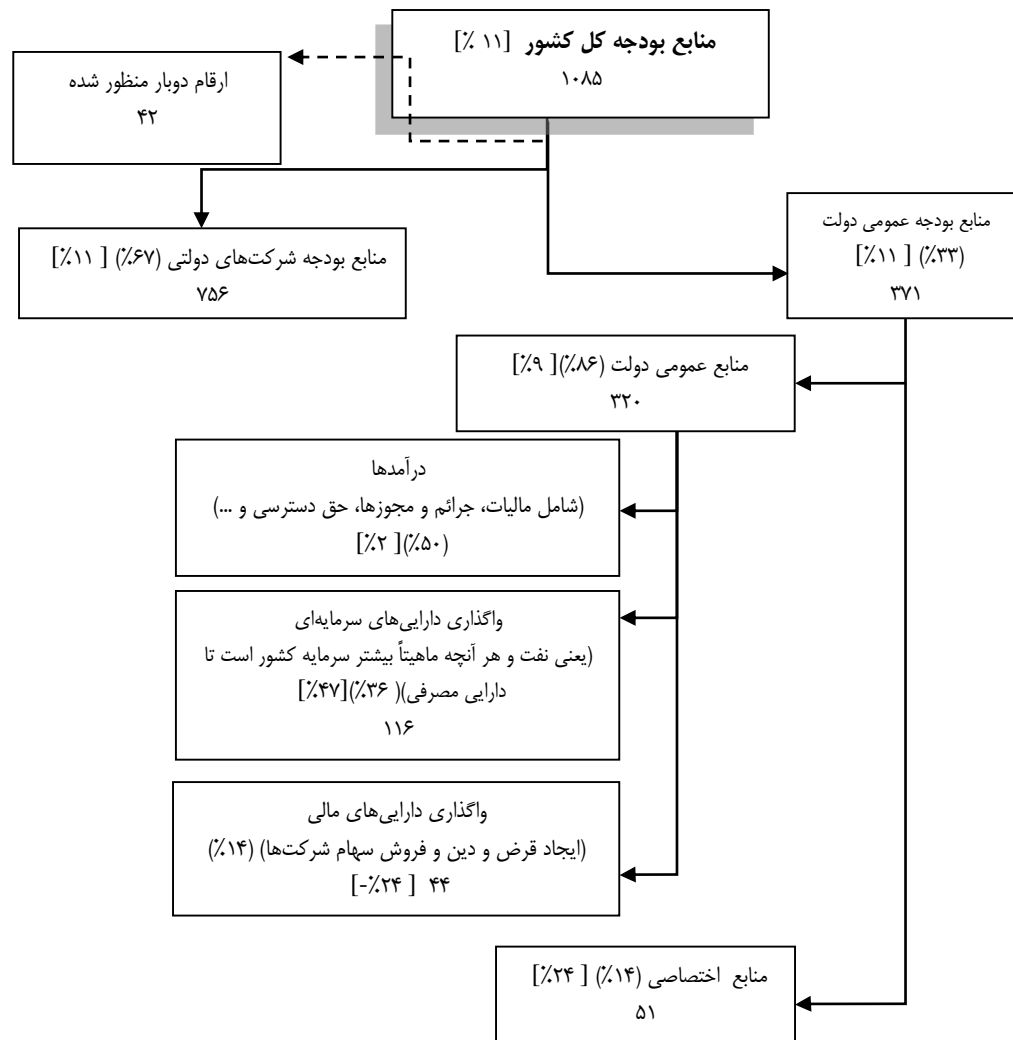
ارقام در جداول پیوست لایحه بودجه معمولاً به صورت «میلیون ریال» نوشته می‌شود. از آنجایی که فهم ارقام بزرگ برای برخی شهروندان در نگاه اول ممکن است مشکل باشد، برای تسهیل در خواندن این ارقام می‌توان ۴ صفر آن را به صورت ذهنی حذف و ارقام را به صورت «میلیارد تومان» یا با حذف ۷ صفر به صورت «هزار میلیارد تومان»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

۲. تساویری از لایحه بودجه

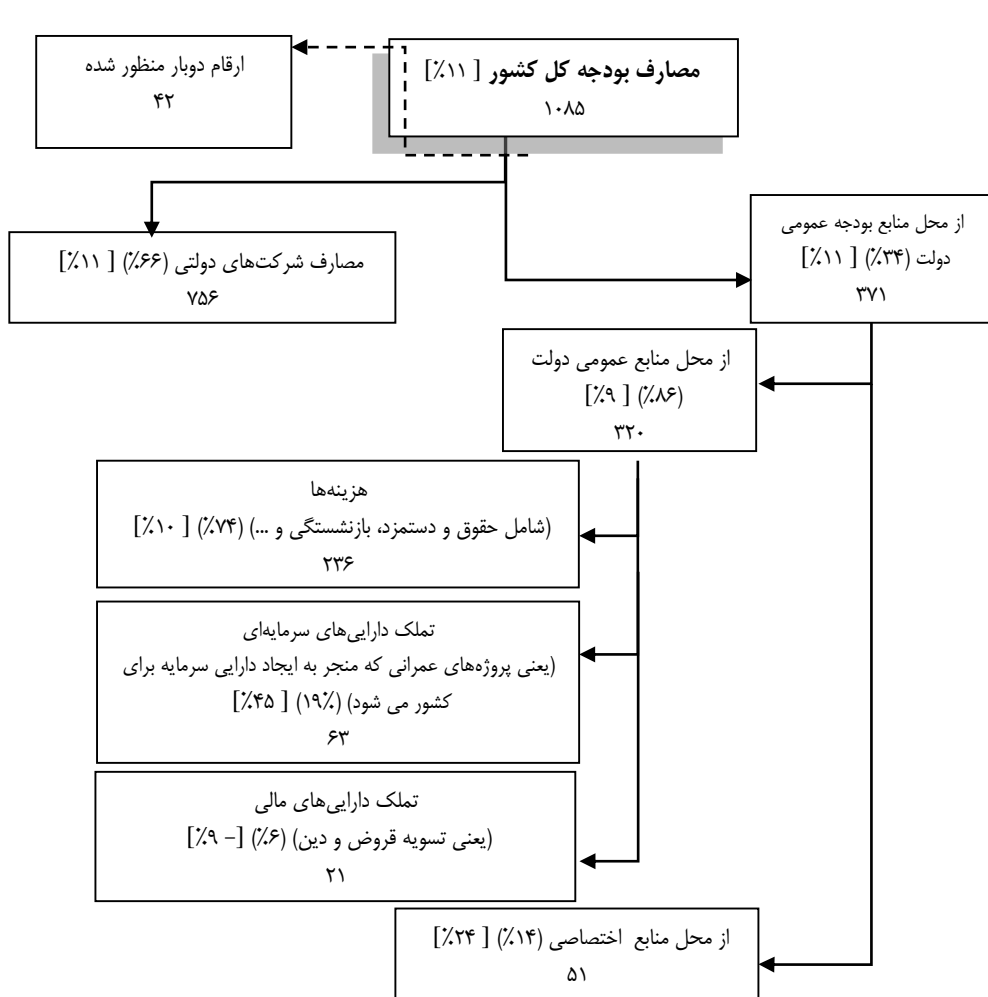
تصویر کلی از منابع و مصارف بودجه لایحه بودجه ۱۳۹۶ به شرح نمودارهای ۱ و ۲ است. واحد ارقام، هزار میلیارد تومان است. اعداد داخل کروشه درصد تغییر نسبت به قانون ۱۳۹۵ و اعداد داخل پرانتز درصد از شاخه بالاسری را نشان می‌دهد. توجه می‌کنیم که در نمودارهای ۱ و ۲، سرجمع دو طرف منابع و مصارف مساوی هم هستند.

در بخش کسری بودجه این گزارش خواهیم گفت که چرا مساوی بودن سرجمع دو طرف منابع و مصارف بودجه کل کشور به طور خودکار اتفاق می‌افتد و هنر هیچ سیستم بودجه‌ریزی نیست و برای درک مفاهیم بودجه‌ای باید به موارد دیگری توجه کرد.

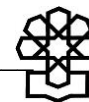
نمودار ۱. شمای کلی منابع بودجه کل کشور (هزار میلیارد تومان، درصد)



نمودار ۲. شمای کلی مصارف بودجه کل کشور (هزار میلیارد تومان، درصد)



توضیح: اعداد داخل کروشه درصد تغییر نسبت به قانون ۱۳۹۵ و اعداد داخل پرانتز درصد از شاخه بالاسری را نشان می‌دهد.



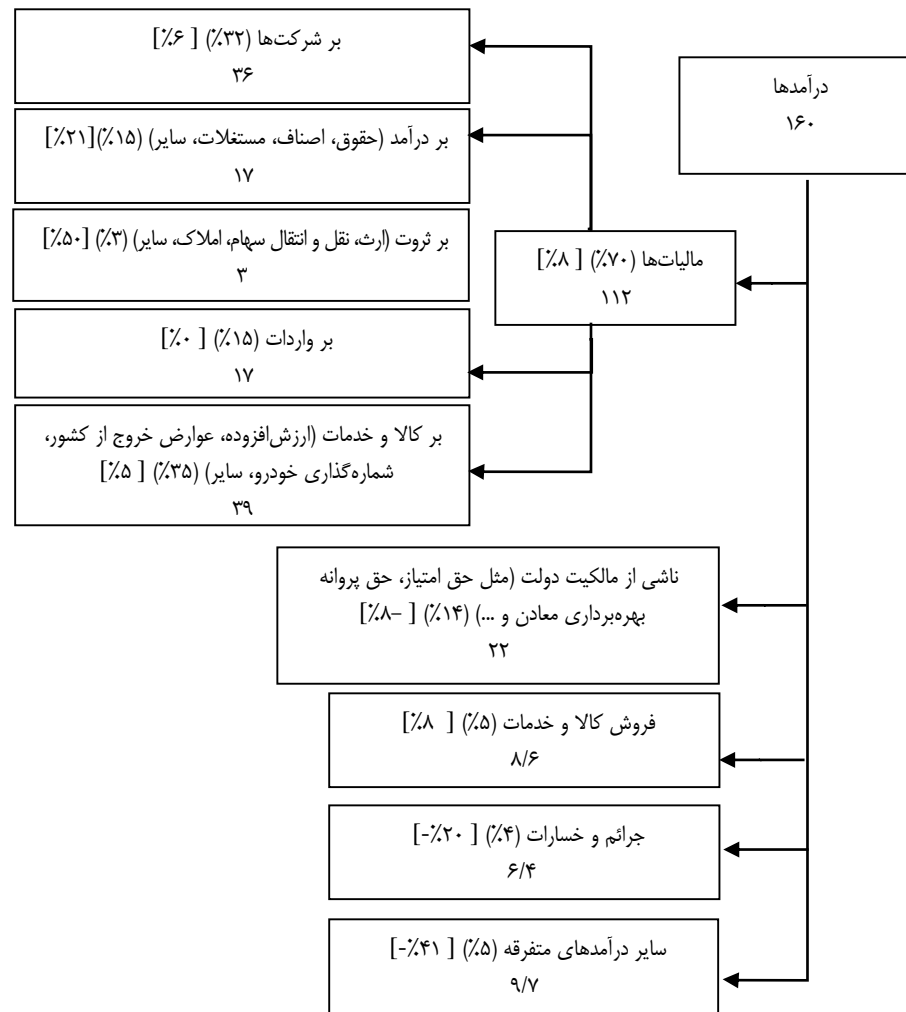
رقم بودجه عمومی دولت با رقم منابع عمومی دولت نباید اشتباه گرفته شود. بودجه عمومی دولت، مجموع «منابع عمومی» و «منابع اختصاصی» است. منابع اختصاصی، منابعی هستند که قانون محل مصرف آنها را تعیین می‌کند و معمولاً این محل مصرف همان دستگاه ایجادکننده درآمد است (مانند درآمد بیمارستان‌ها یا دانشگاه‌ها که برای خودشان صرف می‌شود). 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 درصد، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، ۸۴ درصد، در لایحه سال ۱۳۹۵ و در لایحه ۱۳۹۶ حدود ۸۶ درصد است.

اختصاصی کردن درآمدهای بودجه (بجز در موارد ویژه) و صرف آن به مصارف خاص، خلاف اصول بودجه‌ریزی است. زیرا اگرچه ممکن است خیال دستگاه‌های اجرایی را راحت‌تر کند و یا انگیزه کسب درآمد را در آن دستگاه‌ها بالا ببرد، اما اختیار دولت و مجلس را برای اعمال سیاست و تصمیم‌گیری محدود می‌کند. براساس اصول بودجه‌ریزی، درآمدهای کسب شده، بدون توجه به محل کسب آنها، باید وارد خزانه کل کشور شود و سپس برحسب اولویت‌ها بین مصارف مختلف توزیع شود.

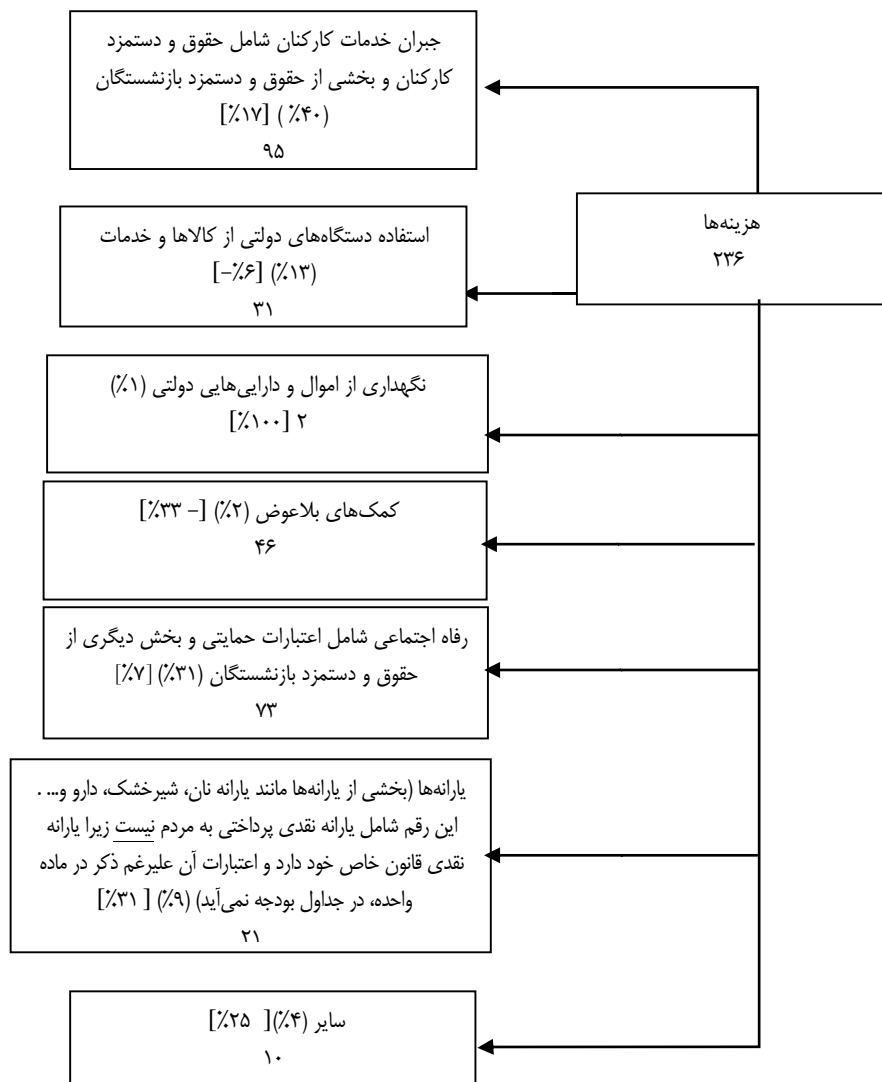
پس از آنکه در درآمدهای ۱ و ۲ با تصویر کلی منابع و مصارف بودجه کل کشور آشنا شدیم، تفصیل برخی از اقلام مهم درآمدی و هزینه‌ای در نمودارهای ۳ و ۴ آمده است، برای مثال اینکه مالیات چه درصدی از درآمدهای دولت است یا حقوق و دستمزد چه بخشی از هزینه‌ها هستند و چه مقدار نسبت به سال گذشته تغییر کرده‌اند، در این نمودارها آمده است. همانند نمودارهای قبلی، واحد ارقام در این نمودارها نیز هزار میلیارد تومان است، اعداد داخل کروشه درصد تغییر نسبت به قانون ۱۳۹۵ و اعداد داخل پرانتز درصد از شاخه بالاسری را نشان می‌دهد. جدول ۱ نیز مقدار بودجه عمومی دولت به ازای هر ایرانی براساس محل مصرف را نشان می‌دهد. برای تفصیل بیشتر، به گزارش‌های اختصاصی منابع و مصارف مرکز پژوهش‌ها مراجعه فرمایید.

نکته‌ای که ممکن است در مطالعه نمودارهای فوق به ذهن خطور کند اینکه چرا بودجه شرکت‌های دولتی را به‌طور محدود و غیرتفصیلی نشان داده‌ایم. دلیل این مسئله و عوارض آن را در بخش ویژه شرکت‌های دولتی این گزارش مطالعه خواهید کرد.

نمودار ۳. تفصیل برخی اقلام درآمدی (هزار میلیارد تومان، درصد)



نمودار ۴. تفصیل برخی اقلام هزینه‌ای (هزار میلیارد تومان، درصد)



توضیح: اعداد داخل کروشه درصد تغییر نسبت به قانون ۱۳۹۵ و اعداد داخل پرانتز درصد از شاخه بالاسری را نشان می‌دهد.



جدول ۱. مقدار بودجه عمومی دولت که به ازای هر ایرانی در سال ۱۳۹۶ خرج خواهد کرد (تومان)

محل مصرف	تومان	محل مصرف	تومان
قانونگذاری	۹,۶۳۳	منابع آب	۶۴,۴۱۹
امور قضایی	۹۰,۱۹۴	صنعت و معدن	۱۲,۷۶۷
دفاع	۵۰۲,۱۰۸	محیط زیست	۶,۵۳۵
نظم و امنیت عمومی	۱۳۷,۴۰۹	بازرگانی	۲۱,۶۶۲
آموزش و پژوهش (عمومی، فنی و حرفه‌ای، عالی و ...)	۷۰۰,۵۹۲	انرژی	۲۱,۵۲۶
سلامت (بهداشت، درمان و ...)	۶۰۶,۶۴۰	حمل و نقل	۱۱۸,۴۸۷
(بیمه‌ها، بخشی از پرداختی بازنشستگان و ... رفاه اجتماعی)	۹۲۳,۰۰۴	ارتباطات و فناوری اطلاعات	۴,۴۴۳
فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری (دین و مذهب، ورزش، تفریح، رسانه، میراث، گردشگری و ...)	۱۱۶,۵۵۶	روابط کار	۳,۳۷۸
کشاورزی و منابع طبیعی	۹۴,۶۳۴	مسکن و عمران (مسکن، آب و فاضلاب و ...)	۷۹,۰۵۲

مبلغ سرانه بودجه عمومی، برای هر ایرانی در لایحه سال ۱۳۹۶، چهار میلیون و ششصد و پنجاه هزار تومان است که البته در ادامه گزارش خواهیم گفت که براساس عملکرد بودجه کمتر از این مقدار است.

۳. بودجه استان‌ها

حدود ۲۶/۵ درصد از منابع بودجه عمومی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، منابع استانی است. در طرف مصارف از کل اعتبارات (معادل ۳۱۹ هزار میلیارد تومان)، ۵/۳ درصد اعتبارات استانی است (معادل ۱۶ هزار میلیارد تومان)، که البته این نسبت در قانون سال ۱۳۹۵ برابر با ۴ درصد بوده است (۱۶ درصد افزایش در لایحه ۱۳۹۶ نسبت به قانون بودجه ۱۳۹۵). 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 و ...) قرار می‌گیرد و توسط این شورا درباره آن تصمیم‌گیری می‌شود. باید توجه داشت که بخشی از بودجه غیراستانی نیز که - به صورت متمرکز (یعنی توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزرا) تصمیم گرفته می‌شود - در استان‌ها هزینه شود.

البته نمی‌توان گفت شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها به اندازه ۵ درصد بودجه، اختیارات مالی دارند، زیرا مثلاً بیش از ۳۰ درصد آن مربوط به اعتبارات حقوق و مزایای مستمر است که به هر حال باید پرداخت شود و اختیار تصمیم‌گیری وجود ندارد.

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 مازاد بر جدول بودجه استانی است، کل اعتبارات استانی برابر می‌شود با ۳۲ هزار میلیارد تومان که معادل ۹/۹ درصد کل اعتبارات عمومی است.

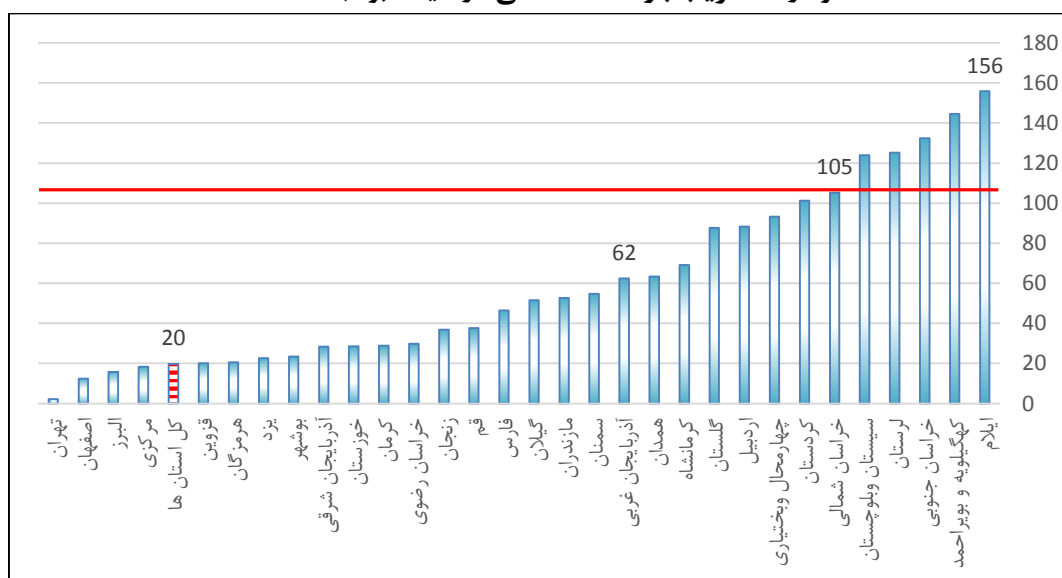
(هزار میلیارد تومان، درصد)

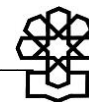
جدول ۲. اعتبارات استانی در لایحه بودجه ۱۳۹۶

عنوان	قانون سال ۱۳۹۵	لایحه بودجه سال ۱۳۹۶	رشد
اعتبارات استانی (سهم از مصارف عمومی)	۱۴/۵ (۴)	۱۶/۸ (۵/۳)	۱۶
اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای استانی شامل طرح‌های استانی ویژه	۱۰/۲	۱۱/۵	۱۳
اعتبارات مربوط به ۲ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت	۱/۶	۲	۲۳/۵
اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای مناطق کمتر توسعه‌یافته	۹/۱	۹/۶	۴/۶
مجموع مصارف استانی (سهم از مصارف عمومی)	۳/۵ (۹/۶)	۳/۲ (۹/۹)	۱۲

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت مجموع اعتبارات استان‌ها (جاری و عمرانی) به درآمدهای استانی حدود ۲۰ 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 ۱۳۹۵ حدود ۱۹ درصد بوده است. می‌توان این ضریب را به تفکیک استان‌ها نیز ارائه کرد. نمودار زیر نشان می‌دهد استان‌های ایلام، کهگیلویه و بویر احمد، خراسان جنوبی، لرستان، سیستان و بلوچستان و خراسان شمالی استانی‌هایی هستند که مصارف آنها بیش از منابع استانی است. استان تهران نیز با ضریب بازگشت ۲ درصد در رتبه آخر قرار دارد.

نمودار ۵. ضریب بازگشت استانی در لایحه بودجه ۱۳۹۶





رشد اعتبارات استانی به‌طور متوسط برای استان‌ها حدود ۱۶ درصد بوده است. این نرخ برای برخی استان‌ها بیشتر و برای برخی استان‌ها کمتر بوده است. بیشترین رشد مربوط به استان‌های قزوین و خراسان شمالی با ۲۱ و ۲۰ درصد رشد و کمترین رشد مربوط به استان کرمانشاه با ۱۱ درصد بوده است. متوسط رشد اعتبارات عمرانی برای استان‌ها برابر با ۱۴ درصد بوده است. بیشترین رشد در اعتبارات عمرانی مربوط به استان بوشهر با ۱۷ درصد و کمترین رشد مربوط به استان هرمزگان با ۱۲ درصد بوده است.

مخارج پیش‌بینی شده دولت برای هر نفر (سرانه بودجه) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ برابر با ۴ میلیون تومان برآورد شده است که از این مقدار، سرانه بودجه استانی (اعتباراتی که در اختیار شورای برنامه‌ریزی توسعه استان) برابر با ۲۱۱ هزار تومان برآورد شده است. در جدول زیر مبلغ اعتبارات استانی و سرانه آن برای استان‌ها به ترتیب ارائه شده است. در این جدول نشان داده شده است که جایگاه استان‌های یزد، اردبیل، لرستان، هرمزگان، گیلان، قزوین و اصفهان نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ ارتقا یافته است.

جدول ۳. سرانه اعتبارات استانی در لایحه ۱۳۹۶ (هزار تومان)

استان	سرانه مصارف عمومی استان	استان	سرانه اعتبارات تملک
ایلام	۵۶۴	بوشهر	۳۶۴
بوشهر	۵۴۱	کهگیلویه و بویراحمد	۲۸۵
کهگیلویه و بویراحمد	۵۳۸	ایلام	۲۵۴
خراسان جنوبی	۴۸۰	خراسان جنوبی	۲۳۱
سمنان	۴۳۸	سمنان	۱۸۳
خراسان شمالی	۳۵۳	خراسان شمالی	۱۷۱
چهارمحال و بختیاری	۳۱۳	هرمزگان	۱۵۸
یزد ↑	۲۹۸	لرستان	۱۴۳
زنجان ↓	۲۹۶	سیستان و بلوچستان ↑	۱۴۱
اردبیل ↑	۲۹۰	خوزستان ↓	۱۳۸
لرستان ↑	۲۸۹	زنجان ↑	۱۲۹
هرمزگان ↑	۲۸۹	چهارمحال و بختیاری ↓	۱۲۸
کردستان	۲۸۶	یزد	۱۲۷
کرمانشاه	۲۶۵	کردستان	۱۲۵
مازندران	۲۵۷	اردبیل	۱۲۴
گیلان ↑	۲۴۴	کرمان	۱۱۴
سیستان و بلوچستان ↓	۲۴۳	مرکزی	۱۱۴
مرکزی ↓	۲۴۲	کرمانشاه	۱۱۲
گلستان	۲۴۱	فارس	۱۱۰
قزوین ↑	۲۴۱	مازندران	۱۰۷
کرمان	۲۳۹	قزوین	۱۰۵
خوزستان ↓	۲۳۵	قم	۱۰۱
فارس	۲۱۸	گیلان	۹۶

استان	سرانه مصارف عمومی استان	استان	سرانه اعتبارات تملک
همدان	۲۱۲	گلستان	۹۵
قم	۲۰۴	آذربایجان غربی ↑	۸۹
آذربایجان غربی	۱۹۱	آذربایجان شرقی ↓	۸۸
آذربایجان شرقی	۱۸۲	همدان	۸۵
اصفهان ↑	۱۵۴	خراسان رضوی	۷۱
خراسان رضوی ↓	۱۵۰	اصفهان	۶۸
البرز	۱۲۴	البرز	۵۴
تهران	۷۰	تهران	۲۸
کل کشور	۲۱۱	کل کشور	۸۸

توضیح: ↓ نشان‌دهنده ارتقا یا تنزل رتبه نسبت به قانون سال ۱۳۹۵.

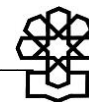
۴. بودجه: سند تشریفاتی یا سند اعتبار و ابتکار دولت؟

مجلس افغانستان در ماه‌های گذشته ۶ وزیر را استیضاح و برکنار کرد (شکل ۱). دلیل این اتفاق، نه مسئله‌ای خاص مانند فساد یا اختلاس یا پارتی‌بازی و ... بلکه بی‌توجهی به قانون بودجه به‌ویژه بودجه عمرانی و ناکارآمدی در رابطه با اجرای بودجه بوده است.

شکل ۱. اخراج وزرا در مجلس افغانستان به‌خاطر تخطی از قانون بودجه



در همین سال گذشته، مجلس سنای برزیل، رئیس‌جمهور را به‌خاطر بی‌توجهی به قانون بودجه استیضاح و برکنار کرد (شکل ۲). ادعا شده بود که رئیس‌جمهور برای جبران کسری بودجه (و نه حتی نفع شخصی) اقدام به تأمین مالی غیرقانونی کرده است.



شکل ۲. استیضاح رئیس جمهور برزیل به خاطر بی توجهی به بودجه

The screenshot shows a news article from RT with the headline "Brazil Senate votes 61-20 to impeach President for breaking budget laws". The article text states: "Nine months of political paralysis in Brazil have come to an end after the upper house of Brazil's parliament decisively voted to strip Dilma Rousseff of her presidency for budgetary violations committed during her term. Sixty-one senators voted for the impeachment, with only 20 standing by the president, who was suspended in May for manipulating data to conceal the scale of economic problems that have piled up since she assumed power five years ago." Below the text is a table titled "Impeachment" showing the results of the vote.

	SIM	NÃO
61	20	

Resolução do voto de 61 sim e 20 não para condenar a presidente da República por crimes de responsabilidade e afastá-la do cargo. (Atualizado em 12/05/2016)

Nome	Partido	Voto
Alan Carreira	PTC-RJ	Sim
Adão Neves	PSDB-MG	Sim
Algayo Nunes Ferreira	PSDB-SP	Sim
Alvaro Dias	PP-RJ	Sim
Ana Amélia	PP-RS	Sim
Angela Moura	PT-PA	Sim
Antonio Anastasia	PSDB-MG	Sim
Antonio Carlos Valadares	PPB-MS	Sim
Armando Monteiro	PTB-RJ	Sim
Flávia Ribeiro	PSDB-PA	Sim
Carlinhos Alves Filho	PMDB-RN	Sim
Cláudio Carneiro	PP-AC	Sim
Cláudio Hoffmann	PT-RO	Sim
Helio José	PMDB-DF	Sim
Humberto Costa	PT-PE	Sim
Isac Cascaes	PP-RS	Sim
Jader Barbalho	PMDB-PA	Sim
Júlia Alberto Souza	PMDB-MA	Sim
Paulo Paim	PT-AC	Não
Paulo Rocha	PT-PA	Não
Polônio Chaves	PSC-MG	Não
Raimundo Lima	PMDB-PE	Não
Ronaldo Rodrigues	REDE-MG	Não
Regina Souza	PP-PA	Não
Rogério Cezimbra	DEM-DF	Não
Sérgio Cabral	PMDB-AC	Não
Ricardo Ferraço	PSDB-ES	Não

همچنین در سالی که گذشت، چندین کشور عضو اتحادیه اروپا به خاطر تخلفی از قواعد بودجه‌ای مرتبط با ایجاد بدهی و کسری در معرض جرائم سنگین قرار گرفتند (شکل ۳).

شکل ۳. اخطار اتحادیه اروپا به کشورهای تخلف کننده از قواعد بودجه‌ای

The screenshot shows a news article from the Financial Times with the headline "Brussels set to fine Spain and Portugal for deficit breaches". The sub-headline reads: "Countries on course to become first in eurozone to face penalties for breaking EU fiscal rules". Below the text is a photograph of a large blue Euro symbol with yellow stars in the background.

ملاحظه می‌کنید که بودجه موضوع شوخی برداری نیست. نه صرفاً به خاطر اینکه قانون است، بلکه به خاطر اهمیت و تأثیر آن در اقتصاد، اجتماع، فرهنگ، سیاست و تمام امور کشورها. دولت طبق قوانین مختلف مانند قانون مالیات‌های مستقیم، قانون مالیات بر ارزش افزوده، قانون

نفت و ... و به اعتبار حق حاکمیت مبتنی بر قانون اساسی حق استفاده از منابع متعلق به مردم را دارد. از طرف دیگر طبق قانون اساسی و مجموعه‌ای از قوانین کشور باید وظایفی را برای مردم انجام دهد. در واقع بودجه سند منعکس کننده آثار مالی این گونه قوانین است. درباره این سند همواره سؤالات مهمی مطرح بوده است:

- آیا دولت پول مردم را درست و در جای مناسب خرج می‌کند؟

- آیا دولت در تأمین درآمدهای خود عدالت را رعایت می‌کند؟

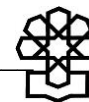
- دولت نظام اداری را مدیریت می‌کند یا برعکس نظام اداری اداره کننده دولت است؟

موضوعات فوق آنقدر اهمیت دارند که در اغلب کشورها در قانون اساسی یک یا چند اصل به موضوعات مربوط به بودجه و بودجه‌ریزی اختصاص یافته است. کمیسیون‌های پارلمانی احزاب و گروه‌های رقیب و مطبوعات و کارشناسان مستقل همواره دولت‌های حاکم را در معرض چنین پرسش‌هایی قرار می‌دهند و دولت‌های حاکم و وزرای دولت را وادار به پاسخگویی و گاهی اوقات حتی وادار به کناره‌گیری می‌کنند. به همین خاطر است که هم در فرآیند تهیه و تصویب بودجه در دولت‌ها و مجالس دنیا تلاش می‌شود حداکثر واقع بینی در پیش بینی منابع و مصارف رعایت شود و اصطلاحاً **بودجه موهومی** تهیه و تصویب نشود و هم در مرحله اجرا، تخطی از قانون بودجه به‌عنوان تابو شناخته شده می‌شود و با خاطیان مختلف به شدت برخورد می‌شود. به عبارت دیگر، **بودجه شوخی بردار نیست**. اما اوضاع در ایران چگونه است؟

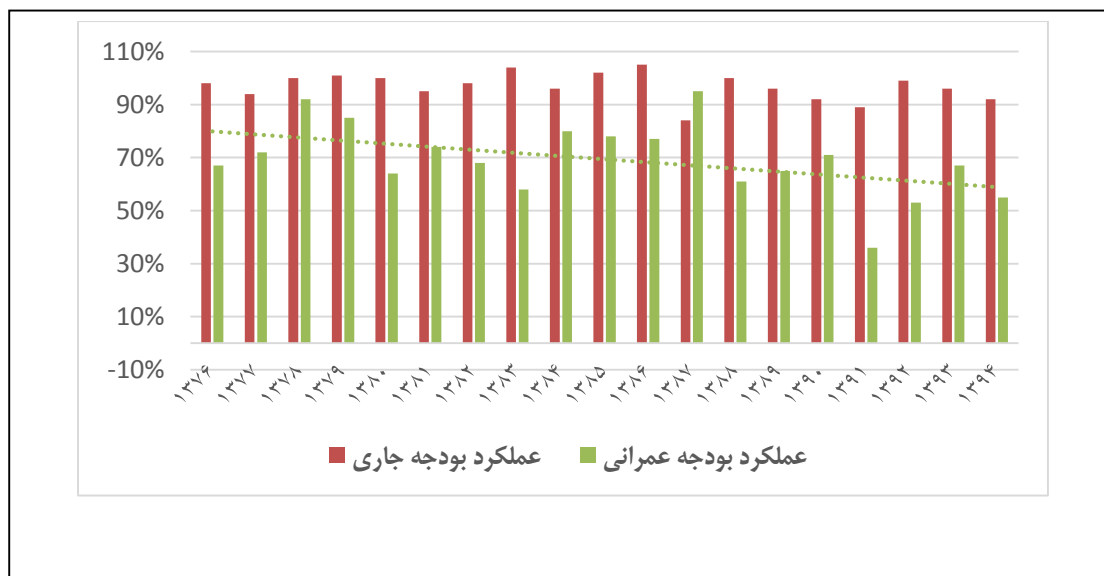
۵. عملکرد بودجه در ایران

عملکرد بودجه یعنی اینکه چقدر از آنچه به‌عنوان قانون بودجه مصوب شده است، در عمل محقق می‌شود. آمار روند عملکرد بودجه، اولاً نشان‌دهنده میزان **احترام به قانون و مردم**، ثانیاً نشان‌دهنده **قابل اتکا و تفسیر بودن** و ثالثاً نشان‌دهنده میزان **توانایی یا خواست دست اندرکاران بودجه در پیش‌بینی ارقام** است. توجه کنیم که بودجه مهمترین سند سیاستگذاری سالیانه کشور است و در نتیجه، **محترم بودن و قابل اتکا و تفسیر بودن** آن مهم است. زیرا 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.

نمودار ۶، عملکرد بودجه در ایران را نشان می‌دهد.



نمودار ۶. عملکرد بودجه نسبت به مصوب در سالیان گذشته (درصد)



این نمودار نشان می‌دهد که در هیچ سالی از بیست سال اخیر، نه بودجه جاری به‌طور کامل رعایت شده و نه بودجه عمرانی که البته میزان تخطی از بودجه مصوب در بخش بودجه عمرانی بیشتر بوده به‌طوری که در سال‌های اخیر حدود نصف این بودجه محقق نشده است (دلیل این مسئله در ادامه گزارش ذکر خواهد شد). به عبارت دیگر، **دقت بودجه** (بخوانید احترام به قانون بودجه) در ایران چندان بالا نیست. البته این آمار، گویای یک مسئله دیگر هم است و آن راحت نبودن تفسیر لوایح و قوانین بودجه است؛ معمولاً عادت کرده‌ایم در هنگام ارائه یا تصویب لوایح بودجه، با اخباری مانند رشد شدید اعتبار بخش کشاورزی، توجه ویژه به بخش صنعت، رشد قابل توجه بودجه عمرانی و ... مواجه می‌شویم. اما اگر توجه کنیم آن چیزی که در مورد آن صحبت می‌شود، در واقع مقایسه مقداری که در واقع معلوم نیست چقدر محقق می‌شود! با مقدار سال گذشته‌ای است - که سهم قابل اعتنایی از آن تحقق نیافته است - بدین ترتیب، به عمق نامربوط یا غیرمعقول بودن این شاخص‌ها پی می‌بریم، مشابه وضعیتی که هنرمندان از آن به موقعیت **ابزد (نامربوط و غیرمعقول)**^۱ هم نام می‌برند! **بودجه نباید نامربوط و غیرمعقول باشد.** اما چرا هست؟

دلیل این موضوع عمدتاً در حوزه اقتصاد سیاسی می‌گنجد و در حوصله این گزارش نیست، اما به‌طور خلاصه، دولت‌ها و مجالس از قدیم‌الایام دوست داشته‌اند چه به‌طور ملی (مثلاً با افزایش بودجه عمرانی و نشان دادن قصد عمران و رونق‌بخشی به اقتصاد و ایجاد شغل و ...) و چه به‌طور منطقه‌ای (مثلاً با زدن تابلوی احداث یک پل یا فرودگاه یا خانه بهداشت یا ... در منطقه‌ای خاص، ولو حتی بر روی کاغذ جداول بودجه)، این علامت را به رأی‌دهندگان بدهند که عملکرد آنها خوب است و بنابراین با وجود

1. Absurd

آگاهی نسبی به موهومی بودن بخشی از درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه، در یک همراهی اتفاقی یا غیراتفاقی، چنین بودجه‌هایی را تهیه و تصویب می‌کنند. این مسئله، عارضه برخی از کشورهای است که درآمد بودجه آنها تا حدود زیادی متکی به یک منبع طبیعی و نه مالیات است. عارضه مذکور به دلایل و از مسیرهای مختلف در این کشورها بروز می‌کند. برای مثال، در کشوری که سمت منابع بودجه عمدتاً از مالیات تأمین می‌شود، دولت نمی‌تواند به‌طور غیرواقعی سمت مصارف را افزایش دهد، زیرا بلافاصله به افزایش غیرمعقول مالیات‌ها یا بدهکارتر کردن شدید اقتصاد کشور متهم خواهد شد و از لحاظ سیاسی برای دولت به صرفه نیست! اما در وضعیتی که درآمدها متکی به منبعی پرنوسان و غیرمطمئن مثل نفت یا الماس یا مس و ... است، دولت می‌تواند با تکیه بر افزایش موهومی درآمدهای این بخش، مصارف را هم به‌طور موهومی افزایش دهد. این قصه سر دراز و جنبه‌های فنی و غیرفنی فراوانی دارد... که در منابع دیگر به آن پرداخته شده است.

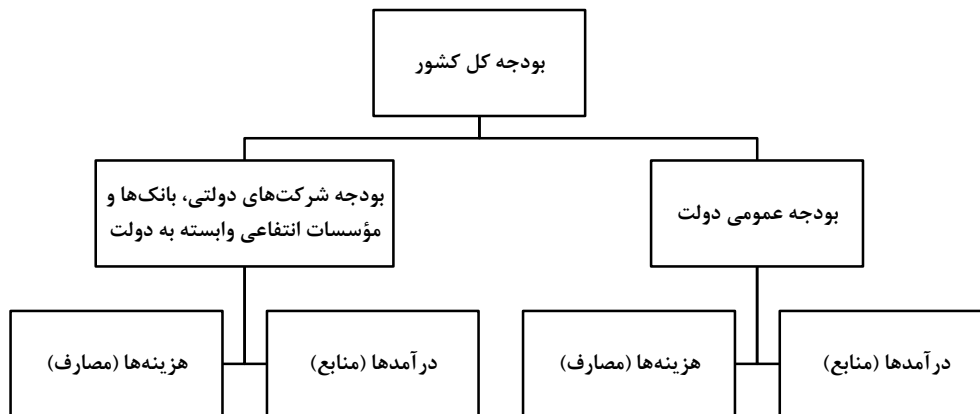
۶. بودجه شرکت‌های دولتی

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

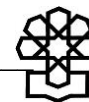
الف) بودجه عمومی (شامل بودجه دستگاه‌های دولتی و وزارتخانه‌ها)،

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

نمودار ۷. ساختار بودجه



ماهیت، کارکرد و مأموریت‌های این دو به میزان زیادی با یکدیگر فرق می‌کند و حتی از دیدگاه فنی ماهیت این دو عدد فرق دارد و قابل جمع کردن نیست. 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 معمولاً بخش مهمی از بودجه شرکت‌ها را بررسی نمی‌کنند. زیرا این موضوع



علاوه بر آنکه زمان زیادی را به خود اختصاص می‌دهد، لازمه آن ارائه گزارش‌هایی از عملکرد شرکت‌ها در سال‌های گذشته است که عملاً این کار نیز در فرصت زمانی محدود بررسی بودجه صورت نمی‌گیرد، بنابراین غالباً آنچه در لایحه درج می‌شود، به تصویب نمایندگان مجلس می‌رسد.

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 برای درج در لایحه بودجه به سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال می‌گردد. البته رویکرد مطلوب این است که فرآیند بودجه شرکت‌ها به همان صورتی که بیان شد، به مجلس ارائه شود، اما در بیشتر شرکت‌ها عملاً این سازمان برنامه و بودجه است که بودجه شرکت‌ها را تنظیم و در لایحه بودجه درج می‌کند. این رویه مشکل بودجه‌ریزی شرکت‌ها را دو چندان ساخته است. در واقع معلوم نیست دقیقاً نقش مجامع عمومی شرکت‌های دولتی، نقش سازمان برنامه و بودجه و نقش قانونگذار در رسیدگی به بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها چیست.

اگر توجه کنیم که رقم بودجه شرکت‌های دولتی معمولاً نزدیک به دوونیم برابر بودجه دولت است و مأموریت‌های مهمی از تولید و صادرات نفت و گاز تا عملیات بیمه‌ای و بانکی را برعهده دارند. میزان هزینه‌ها فرآیند مبهم رسیدگی و نظارت به بودجه آنها و عوارض متعدد مرتبط با آن بیشتر مشخص می‌شود. اگر بخواهیم این مسئله را تا حد اخبار روزمره ردیابی کنیم، شاید بتوان مسئله حقوق‌های موسوم به حقوق‌های نامتعارف که در افواه عمومی به نجومی معروف شده است، را نیز به آن ربط داد.

تصویری از بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه ۱۳۹۶

بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه حدود ۷۵۶ هزار میلیارد تومان درج شده است که نسبت به ارقام بودجه مصوب بودجه شرکت‌ها در سال ۱۳۹۵ حدود ۱۰ درصد رشد کرده است. اگر تورم سال آینده را در حدود ۱۰ درصد فرض نماییم، عملاً ارقام بودجه شرکت‌ها تفاوت چندانی با بودجه سال گذشته نداشته است. در بودجه شرکت‌ها دو بخش مجزا است که لازم است بررسی شود: حساب‌های جاری شرکت‌ها و حساب‌های سرمایه‌ای شرکت‌ها. در حساب‌های جاری جریان درآمد، هزینه، مالیات و سود سهام شرکت برای سال آینده شرکت مشخص می‌شود. در بخش حساب‌های سرمایه‌ای مشخص می‌شود که شرکت‌ها از چه محلی منابع لازم را به‌دست می‌آورد (از ذخایر و اندوخته‌ها، از منابع بودجه دولت، وام‌ها و تسهیلات بانکی و...) و صرف چه مخارجی (طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای، بازپرداخت تسهیلات و...) می‌کنند.

مقایسه درآمد و هزینه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه ۱۳۹۶ با ارقام مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ در جدول ۴ نشان داده شده است. همان طور که مشاهده می‌شود درآمد و هزینه شرکت‌های دولتی کاهش یافته است. وقتی مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی نیز مقایسه می‌شود، اعداد و ارقام نشان می‌دهد مالیات‌ها در حدود ۱۸ درصد و سود ویژه (۵۰ درصد) در حدود ۲۷ درصد کاهش یافته‌اند.

اگر این کاهش ارقام را در کنار تورم ۱۰ درصدی سال آینده قرار دهیم، نشان می‌دهد جریان سوددهی شرکت‌ها در سال آینده بر اساس ارقام پیش بینی شده مندرج در لایحه بودجه مناسب نیست.

جدول ۴. مقایسه درآمد و هزینه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه

(هزار میلیارد تومان، درصد)

سال ۱۳۹۶ و قانون بودجه سال ۱۳۹۵

عنوان	سال ۱۳۹۵	سال ۱۳۹۶	میزان رشد
درآمدها	۵۰۳	۴۸۶	-۳,۴
هزینه‌ها	۴۸۲	۴۶۴	-۳,۶

برخی از اقلام مهم از بعد حساب‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه با مقایسه ارقام مصوب بودجه سال ۱۳۹۵، در جدول ۵ نشان داده شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود در شرکت‌های دولتی در بعد منابع سرمایه‌ای، استفاده از وام‌های خارجی رشد قابل ملاحظه‌ای داشته است و در بعد مصارف نیز بازپرداخت تسهیلات داخلی و خارجی رشد محسوسی داشته‌اند. همچنین اعتبارات عمرانی شرکت‌ها حدود ۳۷ درصد رشد داشته است.

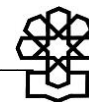
جدول ۵. مقایسه اقلام مهم حساب‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه

(هزار میلیارد تومان، درصد)

سال ۱۳۹۶ و قانون بودجه سال ۱۳۹۵

عنوان	سال ۱۳۹۵	سال ۱۳۹۶	میزان رشد
از بعد منابع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۳	۱۴	۷/۲
دریافت تسهیلات بانکی	۸۲	۶۹	-۱۵/۷
وام‌های خارجی	۲۹	۶۵	۱۲۳/۹
سایر دریافت‌ها	۵۱	۱۱۵	۱۲۴
از بعد مصارف بازپرداخت تسهیلات بانکی	۱۹	۳۹	۹۸/۸
بازپرداخت وام‌های خارجی	۶	۱۸	۱۸۸/۱
هزینه‌های سرمایه‌ای (اعتبارات عمرانی شرکت‌ها)	۱۴۲	۱۹۶	۳۷/۴

در نگاهی کلان می‌توان با توجه به ارقام مندرج در حساب‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه، ترکیب منابع شرکت‌ها بیشتر به سمت استفاده از تسهیلات خارجی سوق یافته است و در بخش مصارف نیز بخش عمده‌ای از مصارف حساب‌های سرمایه‌ای شرکت‌ها در جهت بازپرداخت تسهیلات دریافتی در سال‌های قبل منظور شده است. به عبارتی سال آینده فشار بازپرداخت تسهیلات بر شرکت‌ها زیاد است.

**۷. کسری بودجه بدون نفت**

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

نمودار ۸. منابع و مصارف بودجه

دریافت‌ها (منابع)	پرداخت‌ها (مصارف)
<ul style="list-style-type: none"> - مالیات - نفت و سایر منابع طبیعی - سایر درآمدها (مثل جرائم، مجوزها و ...) * استقراض 	<ul style="list-style-type: none"> - هزینه‌های مصرفی (جاری) - هزینه‌های سرمایه‌گذاری (عمرانی) - بازپرداخت قروض
جمع دریافت‌ها	جمع پرداخت‌ها

در صورتی که پرداخت‌های دولت از دریافت‌هایش بیشتر باشد، دولت با کسری بودجه مواجه می‌شود و باید آن را از چهار منبع تأمین کند که عبارتند از:

- افزایش درآمدها مثلاً مالیات‌ها،
- خلق یا بیش‌برآورد صوری درآمدها مثل اینکه قیمت نفت را بیش از مقدار منطقی پیش‌بینی شده در نظر بگیرد،
- افزایش قیمت ارز مبنای محاسبات بودجه‌ای،
- استقراض و

اگرچه سند بودجه کشور معمولاً به‌طور **شکلی** متوازن و بدون کسری بسته می‌شود و دولت‌ها معمولاً مدعی تقدیم بودجه بدون کسری به مجلس می‌شوند، اما در عمل، به‌دلیل بیش‌برآورد درآمدها و عدم تحقق بخشی از منابع درآمدی و همچنین کم‌برآورد مصارف، همواره با کسری مواجه می‌شود.

کسری بودجه را می‌توان به شیوه‌های مختلفی محاسبه کرد. بسته به شیوه محاسبه، میزان کسری نیز متفاوت خواهد بود. اما کدام نوع کسری بیشتر باید برای ما مهم باشد؟ ابتدا مفهوم انواع مختلف محاسبه کسری را مرور کرده و سپس کسری بودجه امسال را براساس این شیوه‌ها برآورد می‌کنیم و توضیح می‌دهیم که چرا باید به نوع خاصی از آن حساس باشیم.

برای برآورد کسری بودجه رویکردهای مختلفی وجود دارد:

روش اول:

کسری عبارت است از مجموع منابع (کل اقلام سمت راست نمودار ۸) منهای مجموع مصارف (کل ارقام سمت چپ نمودار ۸). در این تعریف، کسری بودجه به‌طور خودکار و با هر رقمی، صفر خواهد بود و

اساساً ربطی به ترکیب بودجه ندارد! این همان کسری صفر بودجه است که دولت‌های مختلف در هنگام تقدیم بودجه بر آن تأکید می‌کنند!

روش دوم:

کسری عبارت است از مجموع درآمدها (مالیات + سایر درآمدها بدون در نظر گرفتن درآمدهای نفت) منهای هزینه‌های جاری. در این تعریف هزینه‌های عمرانی در نظر گرفته نمی‌شود. این کسری را معمولاً کسری تراز عملیاتی می‌گویند.

روش سوم:

کسری عبارت است از مجموع درآمدها (درآمدهای نفت^۱ و سایر منابع طبیعی + مالیات + سایر درآمدها) منهای مجموع مصارف. در این تعریف، میزان کسری معادل میزان استقراض، یعنی مستطیل خط چین در نظر گرفته شده در نمودار ۸ است. اصطلاح فنی این تعریف، کسری تراز اولیه^۲ است.

روش چهارم:

کسری عبارت است از مجموع درآمدها (درآمدهای نفت و سایر منابع طبیعی و مالیات و سایر درآمدها) منهای مجموع هزینه‌های جاری و عمرانی بدون در نظر گرفتن بهره. در این تعریف، میزان کسری عبارت است از خالص استقراض. یعنی کسر مستطیل خط چین نظر گرفته شده در نمودار ۸ از معادل آن در سمت چپ.

روش پنجم:

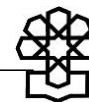
کسری عبارت است از مجموع درآمدها بدون در نظر گرفتن درآمد نفت یا درآمد منابع طبیعی، منهای مجموع مصارف بدون در نظر گرفتن بهره. معادل آن در نمودار ۸، عبارت است از مجموع درآمد نفت یا کل درآمدهای منبع طبیعی + استقراض (مستطیل خط چین).

روش ششم:

کسری عبارت است از مجموع درآمدها بدون در نظر گرفتن درآمد نفت یا درآمدهای منابع طبیعی، منهای مجموع هزینه‌های جاری و عمرانی بدون در نظر گرفتن بهره. بسته به اینکه فقط درآمد نفت یا کل درآمدهای نفتی را در نظر نگرفته باشیم، این کسری را اصطلاحاً کسری اولیه غیرنفتی^۳ یا کسری اولیه غیرمنبع طبیعی^۴ می‌گویند. معادل آن در نمودار ۸، عبارت است از مجموع درآمدهای نفتی یا کل درآمدهای منبع طبیعی + خالص استقراض (کسر مستطیل خط چین از معادل آن در سمت چپ).

۱. توجه کنیم که اگرچه اصولاً درآمد نفت، در ادبیات مالی، جزء اقلام درآمد محسوب نمی‌شود، اما دولت‌ها عملاً به‌عنوان منبع درآمدی از آن استفاده می‌کنند.

2. Primary Balance
3. NOPB
4. NRPB



در ادبیات مالی گفته می‌شود که آن نوع کسری واقعی‌تر است که اولاً تمام هزینه‌های دولت را در نظر بگیرد (هزینه‌های عمرانی را نیز در محاسبه کسری در نظر بگیرد) و ثانیاً منابع ناشی از عملکرد اقتصاد را از آنچه از زمین بیرون می‌آید (نفت و سایر منابع که سرمایه‌های بین‌نسلی هستند) جدا کند. به این ترتیب، کسری بودجه غیرنفتی یا غیرمتکی به منبع (تعاریف پنجم و ششم) که معادل مجموع منابع نفتی (یا کل منابع طبیعی) و استقراض (یا خالص استقراض) است تعریف واقع‌بینانه‌تری خواهد بود. معمولاً از تراز اولیه غیرنفتی یا غیرمتکی به منبع طبیعی (روش پنجم)، به‌عنوان مناسب‌ترین روش محاسبه کسری بودجه در کشورهای متکی به منبع طبیعی (روش پنجم)، به‌عنوان مناسب‌ترین روش برآورد کسر بودجه یک مرحله دیگر هم لازم است و آن اینکه میزان کسری را نه براساس ارقام نوشته شده در لایحه، بلکه براساس پیش‌بینی عملکرد واقع‌بینانه درآمدها انجام دهیم. زیرا ممکن است برخی درآمدها در واقع بیش‌برآورد شده باشد و کسری را کمتر از میزان واقعی نشان دهد.

در جدول ۶ کسری بودجه براساس تعاریف مختلف برآورد شده است.

جدول ۶. کسری بودجه در تعاریف مختلف

تعریف کسری	عنوان کسری	روش محاسبه	معادل نسبی در نمودار ۲	مقدار کسری براساس ارقام لایحه ۱۳۹۶ (هزار میلیارد تومان)	مقدار کسری براساس ارقام لایحه ۱۳۹۶ بودجه عمومی (درصد)	مقدار کسری براساس پیش‌بینی عملکرد لایحه ۱۳۹۶ درصد از کل بودجه عمومی (درصد)
اول	تراز شکلی	کل منابع منهای کل مصارف	-	۰	۰	۰
دوم	تراز عملیاتی	درآمدهای غیرنفتی منهای هزینه‌های جاری	مالیات + سایر درآمدها - هزینه‌های جاری	۷۷	۲۴	۲۹
سوم	تراز اولیه	کل درآمدها (شامل نفت) منهای کل مصارف (بدون هزینه بهره)	استقراض	۴۴	۱۴	۱۷
چهارم	کسری	کل درآمدها (شامل نفت) منهای هزینه‌های جاری و عمرانی (بدون بهره)	خالص استقراض	۲۳	۷	۹
پنجم	کسری بدون نفت	کل درآمدها (بدون در نظر گرفتن نفت) منهای مجموع مصارف	نفت + استقراض	۱۶۰	۵۰	۶۰

تعریف کسری	عنوان کسری	روش محاسبه	معادل نسبی در نمودار ۲	مقدار کسری براساس ارقام لایحه ۱۳۹۶ (هزار میلیارد تومان)	مقدار کسری براساس ارقام لایحه ۱۳۹۶ درصد از کل بودجه عمومی (درصد)	مقدار کسری براساس پیش بینی عملکرد لایحه ۱۳۹۶ درصد از کل بودجه عمومی (درصد)
ششم	تراز اولیه غیرنفتی	کل درآمدها (بدون در نظر گرفتن نفت) منهای هزینه‌های جاری و عمرانی (بدون بهره)	نفت + خالص استقراض	۱۳۹	۴۳	۵۲

توجه می‌کنیم که ارقام جدول فوق نیز خوش‌بینانه است، زیرا برخی از مجوزهای داده شده برای موارد استقراض در جداول بودجه نیامده است (در تبصره‌های بودجه آمده است).

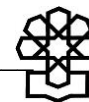
همان‌گونه که در ردیف ۵ ملاحظه می‌شود، بودجه عمومی دولت ۵۰ درصد (و بر اساس پیش‌بینی عملکرد ۶۰ درصد) کسری واقعی دارد یعنی کشور در سال ۱۳۹۶ برای تأمین منابع عمومی، صرفاً ۴۰ تا حداکثر ۵۰ درصد از دسترنج خود (مالیات و سایر درآمدها) استفاده می‌کند و باقی یا از نفت تأمین می‌شود یا استقراض. البته این موضوع با اندکی نوسان ویژگی بودجه در ۵۰ سال اخیر بوده است.

ارقام فوق چندین نتیجه از جمله موارد زیر را در پی دارد:

– نمایندگان محترم در بررسی بودجه به میزان واقعی بودن ارقام بودجه و ماهیت منابع دولت توجه کنند.

– نمایندگان محترم ضمن توجه به کسری شدید موجود (ولو اینکه به‌طور صوری تراز است) تا حد امکان از افزایش مصارف و افزایش کسری هم در دوره بررسی بودجه و هم در فرآیند قانونگذاری در کشور خودداری کنند.

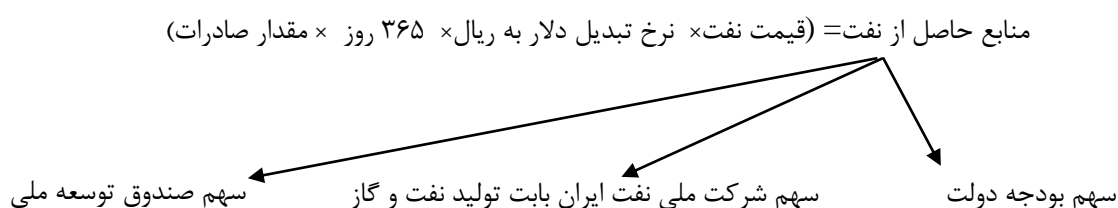
– رسانه‌ها ضمن توجه دادن مردم، انتظارات از توان مالی دولت، تصورات از مقدار بسیار زیاد درآمدهای نفتی و ... را واقعی کرده و فعالان اقتصادی را به افزایش بهره‌وری دعوت کنند. زیرا در وضعیتی که فضای مالی دولت به شدت محدود است، تنها راه افزایش کارایی دولت، اصلاح ساختار دولت و افزایش کوشش جمعی است.



۸. وابستگی به نفت در بودجه

ارقام مربوط به محاسبه سهم نفت در بودجه (اعم از نرخ تبدیل دلار به ریال، حجم صادرات و ...) در بودجه به صورت مستقیم و صریح ذکر نمی‌شود و باید آن را برآورد کرد. براساس محاسبه انجام شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی حدود ۵۵ دلار، نرخ برابری دلار معادل ۳۳۰۰ تومان و منابع ناشی از صادرات نفت خام و میعانات حدود دو میلیون و پانصد هزار بشکه در روز^۱ فرض شده است.

فرمول محاسبه و تقسیم منابع حاصل از نفت در بودجه سال ۱۳۹۵:



از سرجمع منابع حاصل از فروش نفت ۱۴/۵ درصد سهم شرکت ملی نفت ایران و صرفاً از منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی ۲۰ درصد سهم صندوق توسعه ملی کسر شده و مابقی با تبدیل به ریال به بودجه عمومی واریز می‌شود.

به عبارت دیگر، درآمدهای حاصل از صادرات نفت به سه جا تعلق می‌گیرد: بودجه، صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت. کل منابع حاصل از نفت در سال ۱۳۹۶ حدود ۵۰/۷۴ میلیارد دلار (۱۶۷ هزار میلیارد تومان) است که سهم هر کدام از سه قلم گفته شده عبارت است از: ۹/۷۲ میلیارد دلار سهم صندوق توسعه ملی، ۷/۳۶ میلیارد دلار سهم شرکت ملی نفت برای تأمین هزینه‌های استخراج و عرضه نفت و ۳۳/۶۶ میلیارد دلار (۱۱۱ هزار میلیارد تومان) سهم بودجه عمومی. بنابراین، در سال ۱۳۹۶ حدود ۱۱۱ هزار میلیارد تومان منابع نفتی در نظر گرفته شده است.

با کاهش هر دلار از قیمت نفت نسبت به رقم ۵۵ دلاری مفروض، حدود ۲ هزار میلیارد تومان از منابع بودجه عمومی دولت کاسته خواهد شد.

پیش‌بینی عملکرد کل منابع نفتی در سال ۱۳۹۶ با در نظر گرفتن قیمت ۵۰ دلاری نفت و صادرات ۲/۵۳ میلیون بشکه نفت خام و میعانات گازی حدود ۴۶/۱۲ میلیارد دلار خواهد شد که سهم بودجه عمومی

۱. شامل صادرات نفت خام ۲/۱۷۵ میلیون بشکه در روز، صادرات میعانات گازی ۲۴۵ هزار بشکه در روز و فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها ۱۱۲ هزار بشکه در روز. در برآورد ما، رقم دلاری صادرات نفت و میعانات ۵۵ دلار و رقم دلاری فروش میعانات به پتروشیمی‌ها ۵۲/۲۵ دلار در نظر گرفته شده است.

۱۰۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود. به این ترتیب پیش‌بینی می‌شود حدود ۹۰ درصد از رقم پیش‌بینی شده دولت برای منابع نفتی در سال آینده محقق شود.

• وابستگی بودجه به نفت

وابستگی بودجه به نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ (با احتساب برداشت از صندوق توسعه ملی برای کمک به صندوق شکوفایی و نوآوری)، حدود ۳۵/۸ درصد خواهد بود. البته باید توجه داشت که این نسبت ممکن است کمتر از میزان واقعی برآورد شده باشد، زیرا همواره بخشی از منابع غیرنفتی پیش‌بینی در بودجه‌های سالیانه محقق نمی‌شود.

جدول ۷. درصد وابستگی بودجه به نفت

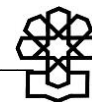
عنوان	عملکرد ۱۳۹۱	عملکرد ۱۳۹۲	عملکرد ۱۳۹۳	عملکرد ۱۳۹۴	قانون ۱۳۹۵	لایحه ۱۳۹۶
حداقل درصد وابستگی به نفت	۴۰	۴۲/۴	۳۵/۴	۳۳/۲	۲۵/۵	۳۵/۸

جهت درک ملموس چگونگی تأثیر فروض در نظر گرفته شده برای اقلام غیرنفتی در کاهش وابستگی بودجه به نفت، به جدول ۸ 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 ۶ ماهه است. یعنی درست زمانی که دولت‌ها با توجه به ارقام عملکرد سال جاری، شروع به پیش‌بینی برای تدوین بودجه سال آینده می‌کنند (البته این نسبت‌ها در شرایط معمولی با در نظر گرفتن ارقام ۱۲ ماهه نیز تغییر شدیدی نمی‌کنند).

جدول ۸. ارقام تصویب شده و محقق شده منابع مختلف در بودجه‌های اخیر (۶ ماهه اول سال)

(درصد)

عنوان	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵
مصوب - نسبت فروش نفت و میعانات گازی به کل دریافتی‌ها	۲۷	۳۷	۲۳	۲۵
عملکرد - نسبت فروش نفت و میعانات گازی به کل دریافتی‌ها	۵۶	۴۳	۳۵	۲۶
مصوب - نسبت واگذاری دارایی‌های مالی به کل دریافتی‌ها	۲۱	۱۵	۴,۵	۲۰
عملکرد - نسبت واگذاری دارایی‌های مالی به کل دریافتی‌ها	۱۱	۸	۶	۹
مصوب - نسبت مالیات به کل دریافتی‌ها	۲۴	۳۳	۳۷	۳۵
عملکرد - نسبت مالیات به کل دریافتی‌ها	۳۵	۳۷	۴۲	۴۷



• نرخ ارز به عنوان متغیر سیاستگذاری

یک نکته قابل توجه در بودجه ایران، تبدیل کردن قیمت دلار به متغیر سیاستگذاری مالی است. یعنی اینکه دولت‌ها در ایران معمولاً با افزایش قیمت دلار مبنای محاسبات بودجه‌ای، چه در مرحله تدوین و چه در مرحله اجرای بودجه، با هدف پرکردن شکاف کسری بودجه، سیاست ارزی و پولی کشور را مختل می‌کنند. همین نکته باعث شده است که در ایران بر خلاف کشورهای نفت‌خیز که معمولاً فقط قیمت نفت سربه‌سر^۱ (قیمت نفتی که بودجه را متعادل کند) موضوعیت دارد، قیمت نرخ ارز سر به سر^۲ هم مهم باشد! تفصیل این مشکل و برخی راه‌های فنی حل آن در سایر گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها آمده است.^۳ یکی از این راهکارها، وضع سقف ریالی برای درآمدهای نفتی است به این معنی که مثلاً در پنج سال آتی سقف ریالی درآمدهای نفتی به قیمت ثابت (تورم زدایی شده) هشتاد هزار میلیارد تومان باشد و اگر کمتر از آن به دست آمد، اجازه تأمین مالی از طریق اوراق یا امثالهم به دولت داده شود. به این ترتیب، انگیزه بازی با نرخ ارز برای پرکردن شکاف مالی کاهش پیدا می‌کند. نکته جالب توجه آنکه اگر چه دولت در جریان بررسی برنامه ششم، با این پیشنهاد موافقت کرد و کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه نیز آن را تصویب نمود، اما عملاً در اولین بودجه این برنامه (لایحه ۱۳۹۶) از آن شانه خالی کرده و سقف درآمد نفتی را به شدت افزایش داده است (البته باید توجه داشت که این حکم هنوز به قانون تبدیل نشده است).

• نفت با رشد کشورها چه می‌کند؟

در بودجه امسال، مقدار درآمدهای نفتی، احتمالاً با هدف عمده تحریک رشد، افزایش چشمگیر یافته است. آمار و ارقام نشان می‌دهد که هر چقدر وابستگی درآمد کشورها به منابع طبیعی بیشتر باشد، رشد بلندمدت کاهش می‌یابد. به عبارت دیگر، برگشت به وضعیت اولیه فروش نفت اگرچه ممکن است نسبت به وضعیت موجود بهتر باشد، اما در بلندمدت، خبر چندان خوشحال‌کننده‌ای نیست (به جدول ۹ نگاه کنید و تلاش کنید وضعیت رشد اقتصادی در کشورهای متکی به منبع طبیعی و سایر کشورها را ارزیابی کنید).

1. Oil Price Break Even
2. Exchange Rate Break Even

۲. از جمله مراجعه کنید به ضرورت تعیین قواعد مالی برای منابع و مصارف دولت، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴.

جدول ۹. رشد سرانه تولید ناخالص داخلی^۱ در کشورهای مختلف

(درصد)

(از ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۴)

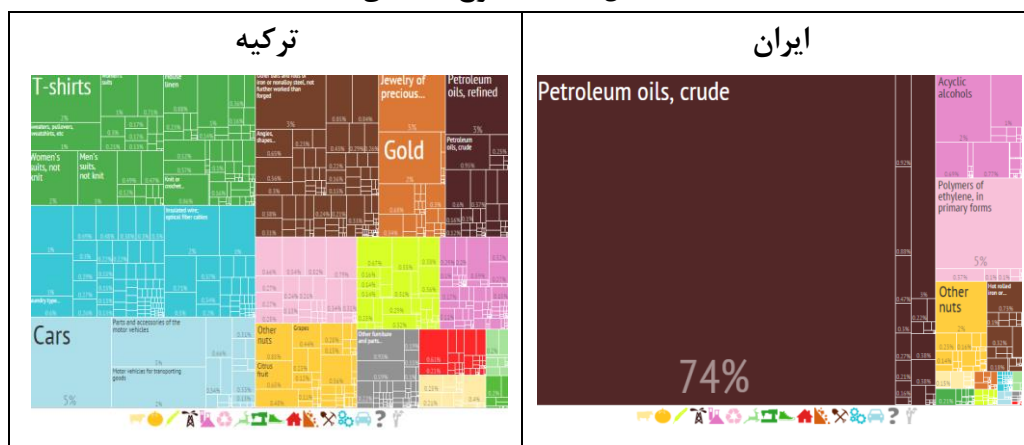
کشور - ناحیه	رشد کل	
اتحادیه اروپا	۱/۵	
کشورهای OECD ^۲	۱/۳	
شرق آسیا و اقیانوسیه	۲/۹	
	رشد بخش غیرمتکی به منبع طبیعی	رشد کل
ایران	۱/۱۱	۲/۰۷
قطر	۰/۴۹	۲/۸۳
کویت	۰/۳۸	۲/۵۵
عربستان سعودی	-۰/۰۲	۱/۰۲
میانگین ۲۶ کشور متکی به منابع طبیعی (منبع طبیعی ۱۵ درصد از تولید ملی را تشکیل دهد)	۰/۹	۲/۱۲

مأخذ: بر مبنای داده‌های IMF WEO

• 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 ایران و ترکیه در شکل ۴ آمده است (نقشه تنوع ایران را با ترکیه مقایسه کنید).

شکل ۴. نقشه تنوع اقتصادی

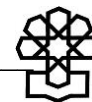


توضیح: با مراجعه به آدرس اینترنتی اطلس اقتصادی^۳ می‌توانید جزئیات تنوع اقتصاد هر کشور را ملاحظه کنید.

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>

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



۹. واحد پول ثانویه

هرکدام از ما به دفعات با این موضوع روبرو شده‌ایم که هنگام خرید از سوپرمارکت، فروشنده به دلیل نداشتن پول خرد، مانده را با چسب زخم، آدامس یا شکلات تسویه می‌کند. این وضعیت تا هنگامی که مربوط به اقلام خرد باشد ممکن است قابل چشم‌پوشی باشد، اما وضعیتی را تصور کنید که تمام سوپرمارکت‌ها به اندازه تمام یا بخش عمده‌ای از مبلغ، چسب زخم یا آدامس به شما تحویل دهند. به عبارت دیگر واحد پول دیگری نیز در عمل مورد استفاده واقع شود. در امور بودجه‌ریزی و کشورداری نیز همین رویه برقرار است و به دلایل متعدد از جمله شفافیت و بهره‌وری، واحد مبادلات باید یگانه باشد. حقیقت این است که در حال حاضر، عملاً واحد پول ثانویه‌ای به نام نفت در محاسبات مالی کشور مورد استفاده قرار می‌گیرد و ظاهراً طی سال‌های متمادی، عزمی نیز برای اصلاح این وضعیت وجود ندارد. برای مثال:

- دولت بخشی از نفت خام را مجانی به پالایشگاه‌های داخلی می‌دهد و آنها فرآورده‌های مختلف (بنزین، گازوئیل و ...) تولید می‌کنند و این فرآورده‌ها به قیمت‌های تعیین شده به مردم به فروش می‌رسد. مردم بنزین معمولی را به قیمت ۱۰۰۰ تومان مصرف می‌کنند، اما در واقع بخشی از هزینه آن به صورت مصرف نفت خام توسط پالایشگاه‌ها به وسیله دولت پرداخت شده است.

- دولت برای کاهش قیمت تمام شده برق، بدون طی شدن فرآیند نقدی، به نیروگاه‌ها نفت کوره یا گاز طبیعی رایگان می‌دهد. در حقیقت مردم پول کمتری برای برق می‌پردازند، اما در حقیقت بخشی از پول برق هر ایرانی قبلاً با نفت و گاز پرداخت شده است.

- سال‌ها بخشی از نفت بدون طی کردن فرآیند نقدی مالی، با بنزین تهاتر می‌شود (در سنواتی حتی بدون اینکه دولت مجوز واردات بنزین را از مجلس اخذ کرده باشد). این اقدام خلاف اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی است که تصریح دارد: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد». در نتیجه بدون اینکه منابع حاصل از صادرات نفت به خزانه واریز شده و در بودجه ردیف مستقلی برای واردات بنزین منظور شود، مقامات دولتی بدون اجازه مجلس، بخشی از منابع را به موضوعی که از نظر آنها اهمیت دارد تخصیص می‌دهند. در حالی که طبق اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی بررسی و تصویب بودجه در اختیار مجلس است و این نمایندگان مردم هستند که صلاحیت اولویت‌بندی برای تخصیص منابع را دارند.

به این ترتیب، بخش قابل توجهی از تبادلات مالی کشور بدون نقدی و شفاف شدن، در قالب بشکه نفت و امثالهم صورت می‌پذیرد. واضح است که این حجم عظیم از عدم شفافیت می‌تواند موجبات ناکارآمدی‌های قابل توجه اقتصادی و مالی گردد.

۱۰. چندپاره بودن بودجه

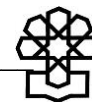
بودجه در برخی بخش‌ها به‌ویژه اعتبارات یارانه‌ای و حمایتی، چندپاره است و در قسمت‌های مختلف توزیع شده است. چندپاره بودن بودجه عوارض مختلفی دارد از جمله آنکه تفسیر بودجه را مشکل می‌کند و نیز کارآمدی آن را کاهش می‌دهد. مثلاً تصور کنید وقتی بودجه حمایتی به جای آنکه به تعداد محدودی ردیف یا دستگاه اختصاص یابد، میان انبوهی از ردیف‌ها و دستگاه‌ها توزیع شود، اولاً امکان سیاستگذاری یکپارچه یا نظارت بر عملکرد این اعتبارات کاهش می‌یابد و ثانیاً به‌رغم حجم قابل توجه یارانه‌ها، هرکدام از دستگاه‌های دریافت‌کننده از کمبود اعتبار شکایت می‌کنند. همین وضعیت برای بسیاری از فصول اعتبارات هزینه‌ای برقرار است که امکان نظارت و سیاستگذاری مؤثر را سلب می‌کند. جدول ۱۰ چندپاره بودن بودجه حمایتی را نشان می‌دهد.

جدول ۱۰. چندپاره بودن بودجه حمایتی بخش عمومی

ارتباط با بودجه	افراد دریافت‌کننده (میلیون نفر)	نوع حمایت
خارج از بودجه	۷۵	یارانه نقدی
داخل بودجه	نامشخص	بیش از ۴۰ نوع برنامه یارانه و کمک مختلف متفرقه (جدول ۹ بودجه) شامل یارانه نان، یارانه نهاده‌ها، یارانه تنظیم بازار، یارانه تسهیلات مسکن مهر، یارانه شیر، یارانه سود، کمک به ستاد رسیدگی به دیه، کمک به کاشت حلزون گوش افراد بی‌بضاعت، کمک به مساجد، کمک به آماده‌سازی جهت شرکت در مسابقات و...
داخل بودجه	نامشخص	«برنامه‌های حمایتی» در دستگاه‌ها و ردیف‌ها (تمام اعتبارات حمایتی منهای اعتبارات حقوق و دستمزد و بازنشستگی) شامل اعتبارات کمیته امداد، بهزیستی، بنیاد شهید، هلال احمر، ستاد مبارزه با مواد مخدر، سازمان بیمه سلامت، تأمین اجتماعی و ...
خارج بودجه	نامشخص	برنامه‌های حمایتی نهادهای عمومی غیردولتی بنیادها، آستان‌ها و ...
خارج بودجه	۸۰	یارانه ضمنی حامل‌های انرژی
خارج بودجه	۸۰	یارانه بعد از مالیات حامل‌های انرژی (چقدر مالیات نمی‌گیریم)

به‌عبارتی، در حالی که نسبت مجموع اعتبارات حمایتی، کمک، یارانه، یارانه نقدی به بودجه جاری (بدون در نظر گرفتن یارانه ضمنی و بعد از مالیات) تقریباً معادل متوسط کشورهای با درآمد متوسط و متوسط به بالا است (حدود ۴۰ درصد و بیشتر)، اما به‌دلیل پراکندگی تصمیم‌گیری دستگاه‌های مسئول، این کمک‌ها مؤثر نیست و امکان سیاستگذاری و نظارت مؤثر نیز سلب شده است.^۱

۱. وجود ردیف‌های متفرقه که حدود ۱۸ درصد کل اعتبارات عمومی را تشکیل می‌دهند نیز این مشکل را تشدید کرده است.



۱۱. غیر جامع بودن بودجه

یکی از اصول بودجه‌ریزی بخش عمومی جامع بودن بودجه است. بودجه بخش عمومی در ایران در دو سطح جامع نیست. اولاً به دلیل ساختار حقوقی، بودجه دولت از سایر نهادهایی که تحت عنوان عمومی فعالیت می‌کنند جداست و ثانیاً بودجه دولت حتی در مورد فعالیت‌های خود دولت نیز جامع نیست. این یعنی که بودجه به‌عنوان نقشه مالی کشور نمی‌تواند وظایف خود را به درستی انجام دهد. برخی از این عدم جامعیت‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۶ به شرح زیر است. اعدادی که ماهیت منابع عمومی را دارد ولی در جداول بودجه و سرجمع آن بازتاب ندارد:

- مجوز ۵۰ میلیارد دلار فاینانس تبصره «۳» بند «الف»،
 - مجوز ۵ میلیارد دلار استقراض خارجی تبصره «۳» بند «ب»،
 - مجوز ۵ هزار میلیارد تومان انتشار اسناد خزانه تبصره «۵» بند «ح»،
 - ۴۸ هزار میلیارد تومان یارانه نقدی به مردم: تبصره «۱۴»،
 - مصارف صندوق توسعه ملی،
 - منابع مناطق آزاد و ویژه،
 - منابع شهرداری‌ها: به‌صورت پیوست جهت اطلاع نمایندگان منتشر نمی‌شود.
- (توجه: بودجه عمرانی عمرانی شهرداری‌ها در سال ۱۳۹۳ برابر ۳۲ هزار میلیارد تومان و عملکرد بودجه عمرانی دولت در همان سال برابر ۲۸ هزار میلیارد تومان بوده است!)
- منابع نهادها و بنیادها به‌صورت پیوست جهت اطلاع نمایندگان منتشر نمی‌شود.
 - منابع و مصارف تأمین اجتماعی به‌صورت پیوست جهت اطلاع نمایندگان منتشر نمی‌شود.

۱۲. خلاقیت‌های بودجه‌ای

خلاقیت در هر کجا امر پسندیده‌ای باشد و از آن به سرزندگی سیستم تعبیر شود، در سیستم‌های بودجه‌ریزی یا حسابداری که معمولاً از نظم و استاندارد تعریف شده‌ای برخوردار هستند، باید با احتیاط در مورد آن صحبت کرد و چه بسا ناپسند باشد. به همین دلیل است که در ادبیات بودجه‌ریزی از «خلاقیت‌های حسابداری بودجه» به‌عنوان مفهومی مذموم یاد می‌شود، زیرا غالباً با هدف غیرشفاف کردن یا نقض اصول مختلف بودجه‌ریزی استفاده می‌شود. خلاقیت‌های بودجه‌ای در ایران مسبوق به سابقه است و دولت‌های مختلف به گونه‌ای از آن بهره برده‌اند. جایجا کردن عناوین و ردیف‌ها و از بین بردن امکان مقایسه، خارج کردن ارقام از جداول و ذکر آن در زیرنویس صفحات یا جداول و اخیراً درج رقم ۱ به جای رقم واقعی تعجب‌نکنید. ۱ در این مفهوم، رقمی موهومی است که می‌تواند هر رقمی را به جای آن قرار دارد. تصور کنید قانون بودجه کشوری حاوی چندین ۱ باشد! برخی از این‌ها در لایحه بودجه ۱۳۹۶ به شرح زیر هستند:

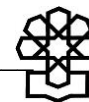
- ۳۱۰۴۰۷- تسویه حساب وام دریافتی از بانک مرکزی برای واردات فرآورده‌های نفتی به صورت جمعی - خرجی؛
- ۳۱۰۱۰۷- انتشار اوراق اسلامی جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۶ (در تبصره‌ها تا ۵ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده)؛
- ۲۱۰۱۱۱- منابع موضوع بند «ج» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور (اگر منابع نفتی محقق نشد از حساب ذخیره ارزی استفاده شود)؛
- ۱۶۰۱۶۲- عوارض موضوع ماده (۶۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) (۲۰ درصد سهم سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور).
- موارد فوق به آن معناست که اولاً رقم واقعی بودجه دولت نامعلوم است و ثانیاً مقدار نهایی این ردیف‌ها حتی برای دولت هم روشن نیست!

۱۳. محدودیت‌های بودجه و اندازه بخش‌های مختلف

ارقام بودجه می‌تواند بیانگر محدودیت‌های دولت در ارائه خدمات یا سیاست‌گذاری اقتصادی باشد. برای مثال، مقدار منابع عمومی دولت تقسیم بر جمعیت کل کشور (بودجه سرانه) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، حدود ۴ میلیون و پانزده هزار تومان (۴ میلیون تومان برای هر ایرانی) است. اگر پیش‌بینی عملکرد بودجه را ملاک قرار دهیم، این رقم اندکی بالای ۳/۳ میلیون 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 چقدر بسته است.

بیباید کمی دقیق‌تر هم نگاه کنیم و هزینه‌های اجباری دولت را در نظر بگیریم و بعد ببینیم چقدر فضای ابتکار عمل برای دولت باقی می‌ماند. برآورد ما از عملکرد ارقام لایحه حاکی از آن است که در بودجه امسال، حدود ۱۴۹ هزار میلیارد تومان صرف حقوق و دستمزد کارکنان فعلی و بازنشستگان خواهد شد.^۱ حقوق و دستمزد مقوله‌ای است که دولت‌ها نمی‌توانند چندان به آن دست بزنند و قدرت مانور خاصی در اینجا وجود ندارد. ما برآورد می‌کنیم حدود ۱۲ هزار میلیارد تومان نیز صرف بازپرداخت اصل و سود اوراق بدهی مختلف خواهد شد که آنها هم اجباری هستند (در حال حاضر، پرداخت اسناد خزانه در بسیاری از موارد عملاً بر حقوق و دستمزد مقدم فرض می‌شود). به اینها اضافه کنید پول یارانه (یارانه غیرنقدی مانند یارانه نان، شیر مدارس و ...) و سایر موارد معمولاً اجباری مانند خرید کالا و خدمات و کمک‌های بلاعوض که در نهایت مجموعاً برآورد کل هزینه‌های جاری را به ۲۲۵ هزار میلیارد تومان خواهد رساند.

۱ ارقام عملکردی ذکر شده در این گزارش مقدماتی است. برای ارقام نهایی به گزارش‌های آتی مرکز پژوهش‌ها از جمله گزارش منابع و مصارف مراجعه شود.

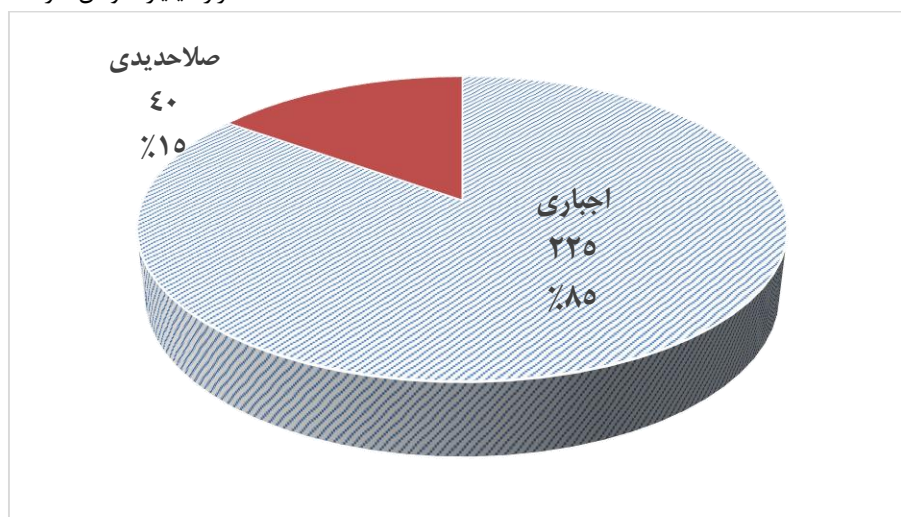


از طرف دیگر، کل درآمدهای دولت در لایحه از بابت مالیات و نفت و جرائم و ... حدود ۲۷۶ هزار میلیارد تومان است. اما برآورد می‌کنیم که درآمدهای محقق شده دولت برای سال آتی احتمالاً از ۲۴۵ هزار میلیارد تومان تجاوز نخواهد کرد. برآورد می‌کنیم دولت بتواند نزدیک ۱۹ هزار میلیارد تومان هم انواع اوراق قرضه، فروش شرکت‌ها و ... در بازار بفروشد (رقم لایحه ۴۴ هزار میلیارد تومان است). با این حساب، احتمالاً دولت بتواند در مقابل ۲۲۵ هزار میلیارد تومان هزینه، ۲۶۴ هزار میلیارد تومان درآمد داشته باشد. به این ترتیب، با کسر این دو رقم از هم، **ظاهراً فضای در اختیار دولت برای سیاستگذاری ۴۰ هزار میلیارد تومان یا کمی بیشتر نیست.**

نمودار ۹ نمایش فضای در اختیار برای تصمیم‌گیری (بودجه صلاحیدی) دولت نسبت به کل درآمدهای قابل تحقق در لایحه سال ۱۳۹۶ است.

نمودار ۹. بودجه قابل تصمیم‌گیری (صلاحیدی) در سال ۱۳۹۶ در مقایسه با بودجه اجباری

(هزار میلیارد تومان، درصد)



اما این فضای در اختیار دقیقاً چقدر بزرگ است؟ بهتر است بدانیم که ۴۰ هزار میلیارد تومان به قیمت‌های چهار - پنج سال گذشته حدود یک‌سوم و کمتر است. حالا تصور کنید با مثلاً ۱۰ تا ۱۵ 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. برای فهم دقیق‌تر این نکته کافی است توجه کنیم که همین الان برای تکمیل صرفاً ۶۰ درصد طرح‌های عمرانی (کل طرح‌ها منهای طرح‌های عمرانی متفرقه) در لایحه ۱۳۹۶، ۳۲۰ هزار میلیارد تومان مورد نیاز است! ضمن اینکه در بسیاری از بخش‌ها، مانند بودجه سلامت، کسری پنهانی وجود دارد که در لایحه دیده نشده و دولت برای آنها احتمالاً نیازمند انتشار اوراق قرضه خواهد بود. اگر بدهی دولت به سیستم بانکی را هم به

معادلاتمان اضافه کنیم که هیچ!

در واقع، با وضعیت فعلی، عملاً جایی برای سیاستگذاری مالی در بودجه وجود ندارد. شاید بتوان گفت، کل پروژه‌های جدید تعریف شده در سال جاری که کمتر از ۳۰ پروژه با اعتبار ۵۰۰ میلیارد تومان است، نشان‌دهنده فضای واقعی در اختیار دولت برای عمران باشد.

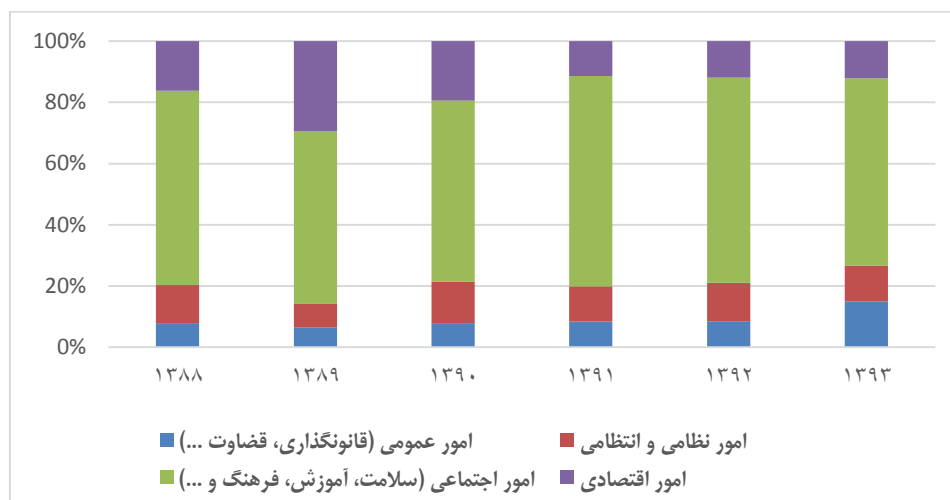
اما این محدود بودن فضای تصمیم‌گیری دولت (زیاد بودن حجم بودجه اجباری که عمدتاً بودجه جاری است) ممکن است این تصور را ایجاد کند اندازه اعتبارات دولت در ایران در برخی حوزه‌ها مثلاً در حوزه آموزش یا بهداشت و درمان زیاد است و باید کاهش پیدا کند.

در نمودار ۱۰ ترکیب مصارف بودجه براساس نوع مصارف طی سال‌های گذشته آمده است. احتمالاً این ترکیب در سال جاری نیز تغییر چندانی نخواهد کرد. در جدول ۱۱ هم سهم اعتبارات آموزش و بهداشت نسبت به تولید ناخالص داخلی در ایران و سایر کشورها مقایسه شده است.

نتیجه ضمنی این مقایسه آن است که اگر چه اعتبارات جاری برخی حوزه‌ها (حوزه امور اجتماعی شامل آموزش و سلامت) نسبت به کل کیک دولت زیاد است، اما در مقایسه با ظرفیت اقتصاد چندان بزرگ نیست یا به عبارت دیگر، طرف مصارف چندان بزرگ نیست، بلکه طرف منابع با محدودیت مواجه است که می‌تواند ناشی از محدود بودن طرف درآمدستانی دولت، مثلاً سیستم مالیات‌ستانی ضعیف یا چندپاره بودن مدیریت منابع بخش عمومی (نهادهای عمومی غیردولتی و ...) و خروج آنها از زیر چتر سیستم مدیریت منابع دولت باشد که باعث کاهش ظرفیت درآمدستانی دولت شده و این تصور به وجود آمده که راهکار افزایش فضای مالی تصمیم‌گیری دولت، نه بهبود سمت منابع، که صرفاً کاهش شدید سهم مصارف مذکور باشد. البته موضوع میزان بهره‌وری از همین اعتبار موجود یا تورم نیروی انسانی در استخدام دولت در برخی اجزای بخش عمومی، با موضوع فشار اعتبارات این بخش‌ها (که دلیل اصلی موضوعیت یافتن این بحث است) تفاوت می‌کند، اگرچه در این مورد نیز باید خاطر نشان کرد که تعداد پایین نیروی مستخدم در بخش عمومی الزاماً رابطه مشخصی با سطح توسعه ندارد، چنانکه نسبت به کل شاغلین در ایران (بیش از ۱۶ درصد) از متوسط کشورهای OECD (۲۱ درصد) و بسیاری کشورهای با درآمد سرانه بیشتر نسبت به ایران، پایین‌تر و نسبت به برخی کشورها مثل ژاپن و کره بیشتر است (جداول ۱۲ و ۱۳). آنچه اهمیت دارد کارآیی پایین نیروها در ایران است که نیازمند تحول در شیوه‌های انجام وظایف دولت و شیوه‌های ارزشیابی عملکرد آنهاست.



نمودار ۱۰. ترکیب مصارف بودجه براساس نوع مصارف براساس عملکرد بودجه‌ای (نسبت از کل مصارف، درصد)



مأخذ: محاسبات تحقیق براساس داده‌های عملکرد بودجه امور تلفیق خزانه، ۱۳۹۵.

جدول ۱۱. مقایسه سهم بودجه آموزش و پرورش (۲۰۱۲) و بهداشت (۲۰۱۴) نسبت

به تولید ناخالص داخلی در ایران و دیگر کشورها

کشور/ناحیه کشورها	اعتبارات دولتی آموزش نسبت به GDP (درصد)	اعتبارات دولتی سلامت نسبت به GDP (درصد)
ایران	۳/۲	۲/۸
کشورهای با درآمد پایین	۴/۱	۲/۴
کشورهای با درآمد متوسط	۴/۱	۳
کشورهای با درآمد متوسط به بالا	۴/۲	۳/۴
کشورهای با درآمد بالا	۴/۸	۷/۷
اتحادیه اروپا	۴/۸	۷/۸
متوسط جهان	۴/۴	۶

مأخذ: بانک جهانی.^۱

جدول ۱۲. تعداد شاغلین بخش عمومی (۱۳۹۳)

عنوان	محل تأمین منابع	تعداد (نفر)
وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی	بودجه عمومی	۲۰۳۴۰۰۰
کارکنان نیروهای نظامی و انتظامی	بودجه عمومی	۶۰۰۰۰۰
شرکت‌های دولتی	بودجه عمومی + منابع داخلی	۴۳۶۴۸۸
نهادهای عمومی غیردولتی	بودجه عمومی + منابع داخلی	۶۰۳۰۰۰
حقوق حالت اشتغال ایثارگران و مستمري والدین	بودجه عمومی	۳۱۲۰۰۰
جمع		۳۹۸۵۴۸۸

مأخذ: گزارش سازمان برنامه، ۱۳۹۴.

1. <http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>
<http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.PUBL.ZS>

جدول ۱۳. مقایسه شاغلین در بخش عمومی نسبت به کل اشتغال در کشورهای منتخب (درصد)

کشور	نسبت	کشور	نسبت
ایران	بین ۱۶ تا ۱۷	استرالیا	۱۸
OECD	۲۱	ترکیه	۱۳
هلند	۲۱	آمریکا	۱۴/۶
کانادا	۲۲	ژاپن	۷/۹
نروژ	۳۴	سعودی	۳۵
کره	۷/۶	سوئیس	۱۸

مأخذ: ILO, OECD.

۱۴. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

پیوست چهارم بودجه (پیوست بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد) حاوی اطلاعات مفیدی از نحوه کار دولت مبتنی بر عملکردی کردن بودجه (که زمانی به اشتباه عملیاتی کردن بودجه خوانده می‌شد)^۱ در راستای بهبود بهره‌وری است. تهیه بودجه مبتنی بر عملکرد معمولاً از شیوه‌های مختلف صورت می‌گیرد. یکی از این شیوه‌ها تعریف شاخص‌های عملکردی و سنجش عملکرد براساس این شاخص‌هاست. یکی دیگر از این شیوه‌ها، استفاده از محاسبات قیمت تمام شده است. یعنی اینکه هر واحد خروجی در سازمان به ازای چه مقدار تخصیص بودجه برای شرکت یا دولت تمام می‌شود.

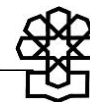
تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که به دلیل ماهیت خاص بخش عمومی، مبتنی بر عملکرد کردن بودجه عمدتاً بر مبنای تعریف شاخص‌های عملکردی مناسب هر حوزه صورت می‌گیرد. در ایران، اما به دلیل دغدغه مرتبط با فضای مالی محدود دولت و فشار هزینه‌ها، تلاش شده که محاسبات قیمت تمام شده به شدت پررنگ شود که عملاً به ناکارآمد شدن و جدی نگرفتن آن از سوی دستگاه‌ها و سیستم اجرایی منجر شده است. شاید یک دلیل آنکه چرا پس از ۱۵ سال از آغاز بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ایران^۲ همچنان این کار به‌طور ملموس خاصیتی نداشته است، اشتباه گرفتن ماهیت این شیوه بودجه‌ریزی باشد.

برخی از عوارض محور قرار دادن قیمت تمام شده در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد عبارتند از:

الف) 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 به جای افزایش آن شود. مثلاً فرض کنید برای یک واحد دانشگاهی، تعداد پژوهش‌ها به‌عنوان ملاک عمل تعریف شود و آن واحد دانشگاهی تلاش کند برای بهره‌ور نشان دادن خود، تعداد پژوهش‌ها را بدون توجه به کیفیت آنها یا حتی

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

۲ بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد از سال ۱۳۸۱ دولت در تبصره‌های بودجه وارد شد، در برنامه چهارم توسعه در سال ۱۳۸۴ دولت به اجرای آن مکلف شد و سپس در برنامه پنجم ادامه پیدا کرد و در لایحه برنامه ششم نیز آمده است.



لزوم یا عدم لزوم انجام آنها افزایش دهد، یا برای یک واحد آموزشی تعداد آموزش نفرات ملاک سنجش شود و آن واحد تلاش کند تعداد نفرات آموزش دیده را افزایش دهد. به این ترتیب، «کیفیت» در این فرآیند قربانی شود.

ب) اینکه برخی حوزه‌های عمل دولت، به شدت از نتیجه عمل حوزه‌های دیگر تأثیر می‌گیرند. مثلاً فرض کنید در حوزه‌های انتظامی یا فرهنگی، واحدهای سنجشی تعریف شود که این واحدها بیشتر از آنکه محصول عمل خود سازمان انتظامی یا فرهنگی باشد به شرایط اقتصادی و ... بستگی داشته باشند. ج) برخورداری برخی حوزه‌ها از بودجه عمومی نه به خاطر ایجاد خروجی خاص که به خاطر آمادگی برای اقدام در زمان مقتضی است.

د) برخی حوزه‌ها، تابع هزینه پایدار ندارند. به این معنی که بسته به زمان، مکان، مرحله اقدام و ... میزان هزینه تفاوت می‌کند و ...

با این توصیفات، به وضوح مشخص است که یکی از راهکارهای نجات بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ایران از مخمصه فعلی، کاستن از نقش قیمت تمام شده واحد در آن و پررنگ کردن نقش شاخص‌های عملکردی در حوزه‌های مختلف است.

۱۵. بلای استقراض

با مروری بر روند تأمین مالی دولت در چندین سال اخیر، یک پدیده خطرناک بیشتر از سایر آسیب‌های بودجه به چشم می‌خورد: آغاز اعتیاد به استقراض. اگر تا دو سال پیش گفته می‌شد صرفاً جهت تأمین منابع عمرانی ممکن است منابع محدودی اوراق قرضه منتشر کنیم، به سرعت به جایی رسیده‌ایم که نه فقط برای بودجه عمرانی، بلکه برای بودجه جاری و گذران امور روزمره (از خرید گندم گرفته تا مخارج سلامت) هم متکی به قرض شده‌ایم و این در حالی است که قادر به بازپرداخت قروض قبلی نیستیم و برای بازپرداخت بخشی از آنها قرض جدید می‌گیریم و اوراق قرضه منتشر می‌کنیم. این پدیده به تدریج در کنار به جای گذاردن آثار مخرب در سایر بازارها از طریق بالا بردن نرخ سود و مختل کردن سیاست‌های پولی، براساس برآوردهای ما در میان مدت ۵ تا ۷ ساله، به پدیده خانمان‌سوزی برای مالیه عمومی کشور تبدیل خواهد شد. ضمن اینکه منابع لازم برای بازپرداخت منابع استقراضی که قاعداً باید تمام و کمال در بودجه سالیانه درج شود، به دلایل مختلف ناقص درج می‌شود و به بی انضباطی مالی دامن می‌زند.

برخی از موارد استقراض (بدون در نظر گرفتن موارد شبیه‌استقراض) در لایحه ۱۳۹۶ عبارتند از:

- ۴۴ هزار میلیارد تومان در جداول کلان بودجه؛
- ۵ میلیارد دلار استقراض خارجی؛

- ۵ هزار میلیارد تومان جهت بازپرداخت قروض قبلی؛
- ۳ میلیارد دلار بابت بازپرداخت قروض قبلی شرکت نفت؛
- انتشار اوراق استقراضی برای تمام دستگاه‌های قوای مقننه و قضائیه و سایر نهادها هم مجاز است. وثیقه‌اش هم اموال و دارایی‌های آنها!

۱۶. شفافیت و بودجه

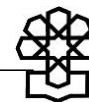
در اینکه شفافیت مفید است و فساد را کاهش و بهره‌وری را افزایش و فضای کسب‌وکار را بهتر و زمینه سرمایه‌گذاری را مطلوب‌تر می‌کند تردیدی نیست. اما شفافیت بودجه‌ای، به دلیل اینکه مهمترین سند مالی کشور به‌شمار می‌رود، اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. مهمترین دلیل شفاف‌سازی بودجه، مفاهیم مرتبط با اقتصاد سیاسی است. 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 آن با هم رقابت می‌کردند.

نمونه‌ای دیگر از مثال‌های اقتصادی سیاسی بودجه‌ریزی، فرآیند **دم 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.

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



جنبه دیگر اقتصاد سیاسی که شفافیت فرآیند بودجه‌ریزی از تهیه تا تصویب و نظارت را ضروری می‌سازد، عملکرد **لابی‌هاست**. **گروه‌های ذینفع**^۱ معمولاً ماه‌ها پیش از تدوین بودجه تا فرآیند بررسی آن در پارلمان، 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، ردیفی به خود اختصاص دهند یا اعتبار خود را افزایش دهند. در چنین فضای غیرشفافی، راهروی پارلمان‌های کشورهای دنیا به هنگام بررسی بودجه شاهد حضور پررنگ و رقابت لابیست‌های دولتی (دستگاه‌ها) و غیردولتی (مؤسسات بهره‌مند از بودجه) می‌شود. ممکن است در **ضرورت** اختصاص ردیف یا افزایش اعتبار یک مؤسسه بهره‌مند از کمک دولت (مثلاً مؤسسه حمایت از بیماران یک عارضه ویژه یا یک مؤسسه مطالعاتی سودمند) تردیدی نباشد (برای فهرستی از این مثال‌ها به **جدول ۱۷** لایحه تحت عنوان کمک به اشخاص حقوقی غیردولتی مراجعه کنید)، اما عدم شفافیت فرآیند تصمیم‌گیری در جریان تهیه و تصویب بودجه ممکن است عوارض فراوانی داشته باشد، از جمله اینکه در نتیجه رقابت سنگین لابیست‌ها، بودجه همین دو مؤسسه فرضی حذف یا کاهش یابد و یا اینکه دولت برای پاسخ دادن به بخشی از درخواست‌های منطقه‌ای ذینفعان، به تهیه جداول عملاً توخالی (مانند **جدول ۲۰** تحت عنوان طرح‌های مطالعاتی و اجرایی موضوع ردیف شماره ۳۹-۵۵۰۰۰۰) بدون ذکر اعتبار اقدام کند. معمولاً در چنین وضعیت‌هایی، برخی از ذینفعان با وجود علم به توخالی بودن عملی این گونه جداول، صرفاً به خاطر تبلیغات منطقه‌ای، تن به این وضعیت می‌دهند.

در هر صورت، دوی درد مسائلی مانند آنچه گفته شد، از پول‌های خوکی تا دمِ همی گرفته تا بودجه‌های گنجانده شده در نتیجه عملکرد گروه‌های ذینفع، شفافیت است. 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. برای 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»^۲ و «مخارج عمومی و مسئولیت‌پذیری مالی»^۳ نیز تاکنون در حوزه شفاف‌سازی بودجه‌ای کشورها صورت گرفته است. شاخص جهانی شفافیت بودجه‌ای،

1. Interest Groups

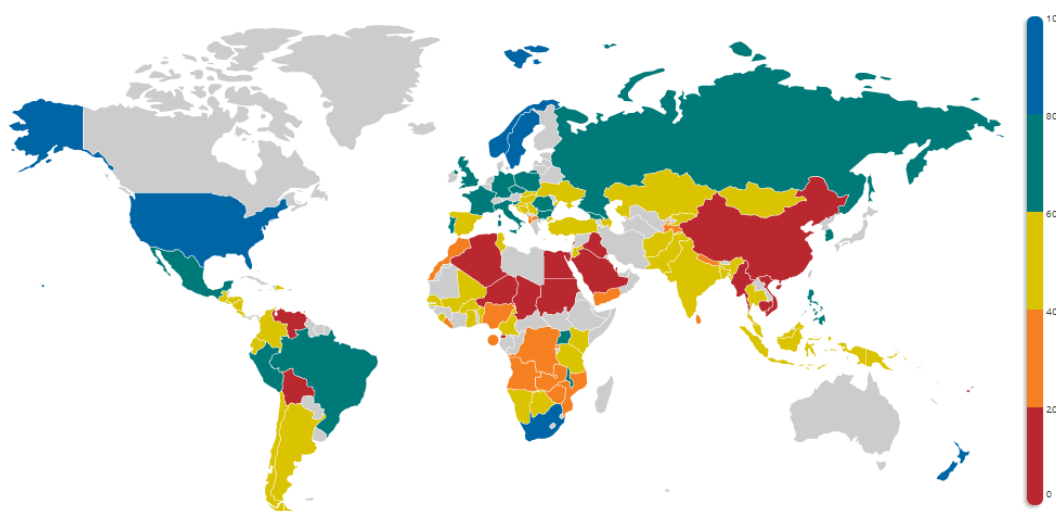
2. Open Government Partnership (OGP)

3. Public Expenditure and Financial Accountability Program (PEFA)

توسط مؤسسه‌ای به نام مشارکت بین‌المللی بودجه‌ای^۱ (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 ۵ نشان داده شده است. رتبه ایران در این شاخص مشخص نیست.

شکل ۵. نقشه جهانی شفافیت بودجه‌ای

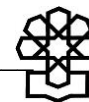


۱۷. دستاوردهای بودجه

باید توجه کرد که بودجه در سال‌های اخیر، در شرایطی تهیه و تدوین می‌شود که به دلایل مختلف، وضعیت مالی کشور چندان مناسب نبوده و از این بابت، کار دولت در تدوین بودجه، ولو در حد سند دخل و خرج، سخت و خطیر بوده است. این موضوع از آنجا مهم است که در بررسی نقاط ضعف بودجه، سختی و اهمیت کار دولت را نیز باید درک کرد. در مقام مثال شاید بتوان این وضعیت را به درک شرایط پدر خانواده در شرایطی که اوضاع مالی چندان مناسب نیست، تشبیه کرد.

همان‌گونه که در این گزارش گفته شد، بودجه سند فعالیت‌های مالی دولت در سال آتی است که بر اساس آن دولت تلاش می‌کند وظایف خدمت‌رسانی خود به مردم را سروسامان دهد. براساس همین سند، خدمات متعددی برای ارائه به مردم در راستای وظایف دولت پیش‌بینی شده است که از جمله آن می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

– پیش‌بینی ردیف‌های متعدد مخصوص اشتغال‌زایی،



- پیش‌بینی نزدیک به ده هزار میلیارد تومان برای اولویت‌های برنامه ششم از جمله حمل‌ونقل ریلی، آب و فاضلاب و ...
 - توسعه مکانیزاسیون ارائه خدمات به صورت الکترونیکی،
 - اختصاص و بهبود اعتبارات پژوهشی در موارد متعدد در حوزه‌های مختلف در راستای اقتصاد دانش‌بنیان،
 - کمک به رزمندگان معسر،
 - توسعه و عمران مناطق مرزی و حاشیه‌ای،
 - ارتقای وضعیت دفاعی،
 - نظارت و ارزیابی کیفیت برنامه های پژوهشی و...
- در عین حال، تلاش برای سامان دادن به سیستم اطلاعات مدیریت بدهی‌ها و تلاش برای ساماندهی آنها و نیز ارتقای برخی سیستم‌های مدیریت اطلاعات بودجه‌ریزی طی سال‌های اخیر از جمله دستاوردهای بودجه‌ریزی بوده است که ذکر آن ضروری است.
- همچنین دولت در لایحه امسال، راهبرد خود برای واگذاری طرح‌های عمرانی را اعلام کرده است. بر اساس این سازوکار، طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام دارای توجیه اقتصادی با چهار منبع (۱) ۲۰ درصد آورده بخش خصوصی، (۲) ۲۵ درصد از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، (۳) ۲۵ درصد از طریق صندوق توسعه ملی و (۴) ۳۰ درصد نیز از منابع داخلی بانک‌ها تامین مالی و به بخش خصوصی واگذار می‌شود یا با مشارکت او تکمیل می‌شود. چنانچه دولت در پیگیری و اجرای این راهبرد مصر باشد، می‌تواند گام مثبتی برای واگذاری و اتمام طرح‌های عمرانی تلقی شود.
- علاوه بر اینها، تداوم انجام امور عمومی دولت (آموزش و پرورش میلیون‌ها نفر دانش‌آموز و دانشجوی، خدمت‌رسانی به بیماران در سراسر کشور، خدمت‌رسانی به روستاها و ...) از جمله اموری هستند که نباید در میان انتقادات از وضع موجود نادیده گرفته شوند.

نتیجه‌گیری - ضرورت اصلاحات ساختاری در اقتصاد و بودجه

تاکنون با تصویری کلی از روند دخل و خرج کشور در بودجه آشنا شده‌ایم. اینکه مثلاً هزینه دولت تقسیم بر تعداد کل جمعیت کشور، برای صنعت و معدن ۱۲ هزار تومان، برای آموزش و پژوهش ۷۰۰ هزار تومان، برای مسکن و عمران ۸۰ هزار تومان، برای بهداشت و درمان ۶۰۰ هزار تومان و برای محیط زیست و هوا حدود ۶ هزار و پانصد تومان است یا کل فضای در اختیار دولت برای خلاقیت و انعطاف در بودجه ممکن است به ۴۰ هزار میلیارد تومان هم نرسد (معادل ۵۰۰ هزار تومان در سال برای هر نفر). همچنین متوجه شدیم که ساختار بودجه کشور با مشکلات فراوانی روبرو است. از دقت پایین

پیش‌بینی‌های بودجه‌ای تا حجم بالای اعتبارات اختصاصی و چندپاره بودن بودجه و از وجود پول ثانویه عجیب در جریانات مالی کشور تا وابستگی بالا به نفت و کسری بودجه واقعی زیاد. همچنین متوجه شده‌ایم که نه تنها بودجه به دلیل محدودیت فضای در اختیار دولت، از حالت سند سیاستگذاری^۱ خارج شده است، بلکه به دلیل دقت پایین آن، وظیفه اولیه آن به عنوان سند دخل و خرج دولت را نیز به خوبی ادا نمی‌کند.

در مجموع از موارد ذکر شده در این گزارش می‌توان چندین نتیجه کلی گرفت:

اولین نتیجه محدودیت شدید بودجه‌ای و یا آن گونه که ذکر شد، 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 به خصوص 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 ۷۹ هزار تومان در سال، مسکن لازم برای بی‌مسکن‌های کشور را فراهم کرد؟ یا با صرف هزینه کمی بیش از ۶ 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^۲. 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 به دست آورد. با توجه به محدودیت مالی دولت، می‌توان گفت که دوره رشد متکی به منابع مالی دولت و به‌ویژه درآمدهای نفتی پایان یافته و عصر رشد متکی به اصلاحات ساختاری و بهره‌وری آغاز شده است. برای 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 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 کارمند دولت و حتی کاغذ مورد استفاده و هزینه‌های مرتبط آن کاست.

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

۲. برای تفصیل مراجعه کنید به گزارش «شیوه‌های اولویت‌بندی اصلاحات ساختاری»، شماره مسلسل ۱۵۱۵۱، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵.



– با بهینه کردن سیستم حمل و نقل از هزینه سوخت مورد استفاده این بخش کاست.
(سعی کنید این فهرست را اضافه کنید).

چهارمین نتیجه نیز ضرورت اصلاحات ساختاری در فرآیند تدوین و تصویب بودجه است، به گونه‌ای که اشکالات ذکر شده در این گزارش از جمله دقت پایین بودجه و سایر اشکالات ذکر شده رفع شود.

منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور.
۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۵ 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. آتش‌بار، توحید. شیوه‌های اولویت‌بندی اصلاحات ساختاری، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۶.
۶. لاینترت، یان. بودجه‌ریزی در جهان، چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای، ترجمه افشین خاکباز، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷.
۷. اداره ریاست عمومی بودجه افغانستان، بودجه شهروندان، نسخه ساده بودجه ملی سال مالی، ۱۳۹۳.
۸. آتش‌بار، توحید. بودجه به زبان ساده (درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹.
9. 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>
10. 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
11. Citizen's Guide to the Federal Budget, DIANE Publishing, 1995 (Available on Google Books: https://books.google.com/books?id=3lIVbGND_7MC&printsec=frontcover#v=onepage&q)
12. 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 8 December, 2014.
13. 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.
14. 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.



شماره مسلسل: ۱۵۱۸۶

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۱. بودجه به زبان ساده

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: توحید آتش‌بار

همکاران: داریوش ابوحمز، میثم پیله فروش، ناصر یارمحمدیان، احسان آقاجانی

ناظران علمی: محمد قاسمی، محمدتقی فیاضی، رضا زمانی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

۲. بودجه برای مردم

۳. بودجه برای شهروندان

۴. بودجه به زبان ساده



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۹/۲۲