

## تحلیل و تبیین کلان بودجه از جنبه مصارف بودجه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مجموعه گزارش شماره ۲۷۷



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## شناسه گزارش

عنوان	تحلیل و تبیین کلان بودجه از جنبه مصارف بودجه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱
کد شناسه	۱۴۰۰-۹-۱۰۳۲۵
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
پدیدآورنده	فاطمه رجبی
ناظر علمی	محمدجواد محسنی نیا
طراح جلد	پدرام حاجی اسماعیلی
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	دی ماه ۱۴۰۰
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات‌اللہی - خیابان استاد جعفر شهری (سپند) - پلاک ۱۶ شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰-۰۲۱ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
<a href="https://www.dfrc.ir/">https://www.dfrc.ir/</a>	

## فهرست مطالب

عنوان	صفحه
خلاصه مدیریتی.....	أ
مقدمه .....	۱
۱- تحلیلی از روندهای گذشته مصارف عمومی بودجه در دوره زمانی ۵ ساله .....	۲
۱-۱- تحلیل مصارف عمومی (اعتبارات هزینه ای- تملک دارایی سرمایه ای و مالی) در سال های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ .....	۲
۲-۱- ترازهای مهم بودجه ای.....	۱۰
۳-۱- اعتبارات هزینه ای به تفکیک فصول.....	۱۱
۴-۱- تملک دارایی های سرمایه ای به تفکیک فصول .....	۱۳
۵-۱- تملک دارایی های مالی به تفکیک اجزاء.....	۱۴
۲- بررسی و تحلیل مصارف عمومی در لایحه بودجه ۱۴۰۱ در مقایسه با سال ۱۴۰۰ .....	۱۷
۱-۲- اعتبارات هزینه ای در لایحه ۱۴۰۱ به تفکیک فصول در مقایسه با سال ۱۴۰۰ .....	۲۰
۲-۲- اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای در لایحه ۱۴۰۱ به تفکیک فصول در مقایسه با سال ۱۴۰۰ .....	۲۱
۳-۲- تملک دارایی های مالی به تفکیک اجزاء.....	۲۴
۴-۲- ترازهای مهم لایحه بودجه ۱۴۰۱ .....	۲۵
۵-۲- اعتبارات هزینه ای و تملک دارایی های سرمایه ای به تفکیک امور و فصول وظیفه ای در لایحه بودجه ۱۴۰۱ در مقایسه با سال ۱۴۰۰ .....	۲۶
۳- مهم ترین و اساسی ترین محدودیت ها و چالش های پیش رو .....	۳۱
۴- جمع بندی .....	۳۳
منابع .....	۳۵

## فهرست جداول

صفحه	عنوان
۲	جدول ۱: ارقام کلی مصارف عمومی بودجه دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ و عملکرد آن
۷	جدول ۲: ارقام درآمدهای جاری و عمرانی و هزینه‌های جاری و عمرانی در قوانین بودجه و عملکرد آن
۹	جدول ۳: ارقام تملک دارایی‌های مالی در قوانین بودجه و عملکرد آن
۱۱	جدول ۴: فصول هزینه‌های قوانین بودجه طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰
۱۳	جدول ۵: تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک فصول سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰
۱۵	جدول ۶: تملک دارایی‌های مالی به تفکیک اجزاء سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰
۱۸	جدول ۷: ارقام کلان مصارف بودجه کل کشور در لایحه ۱۴۰۱ و مقایسه با قانون ۱۴۰۰
۲۰	جدول ۸: فصول هزینه‌های لایحه بودجه ۱۴۰۱ و قانون ۱۴۰۰
۲۲	جدول ۹: تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک فصول لایحه ۱۴۰۱ و قانون ۱۴۰۰
۲۲	جدول ۱۰: طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای سال شروع ۱۴۰۱
۲۴	جدول ۱۱: تملک دارایی‌های مالی به تفکیک اجزاء لایحه ۱۴۰۱ و قانون ۱۴۰۰
۲۶	جدول ۱۲: ترازهای مهم لایحه بودجه ۱۴۰۱
۲۶	جدول ۱۳: اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک امور
۲۷	جدول ۱۴: اعتبارات هزینه‌ای و تملک سرمایه‌ای امور اقتصادی به تفکیک فصول
۲۸	جدول ۱۵: اعتبارات هزینه‌ای و تملک سرمایه‌ای امور آموزش و پژوهش به تفکیک فصول
۲۹	جدول ۱۶: اعتبارات هزینه‌ای و تملک سرمایه‌ای امور رفاه اجتماعی به تفکیک فصول

## فهرست نمودارها

صفحه	عنوان
۴	نمودار ۱: سهم مصارف عمومی دولت در قانون بودجه طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ و عملکرد آن
۵	نمودار ۲: نسبت هزینه‌های عمرانی به جاری در قوانین بودجه و عملکرد
۶	نمودار ۳: شکاف مصوب و عملکرد مصارف عمومی دولت
۸	نمودار ۴: هزینه‌های جاری مصوب و تحقق یافته و درآمدهای جاری
۸	نمودار ۵: هزینه‌های عمرانی مصوب و تحقق یافته و درآمدهای عمرانی
۹	نمودار ۶: تحقق تملک دارایی مالی
۱۰	نمودار ۷: ترازهای مهم بودجه‌ای در قوانین سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰
۱۰	نمودار ۸: عملکرد ترازهای مهم بودجه‌ای سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰
۱۲	نمودار ۹: سهم فصول عمده هزینه‌ای در قوانین بودجه
۱۴	نمودار ۱۰: سهم فصول عمده تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قوانین بودجه
۱۶	نمودار ۱۱: سهم فصول عمده تملک دارایی‌های مالی در قوانین بودجه
۲۱	نمودار ۱۲: سهم فصول عمده هزینه‌ای در لایحه ۱۴۰۱ و قانون ۱۴۰۰
۲۴	نمودار ۱۳: سهم فصول عمده تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه ۱۴۰۱ و قانون ۱۴۰۰
۲۵	نمودار ۱۴: سهم فصول عمده تملک دارایی‌های مالی در لایحه ۱۴۰۱ و قانون ۱۴۰۰

## فهرست شکل‌ها

صفحه

عنوان

---

شکل ۱: تفکیک مصارف لایحه بودجه کل کشور ..... ۱۷



## خلاصه مدیریتی

مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه ۱۴۰۱ با سهم ۴۰ درصدی از بودجه کل کشور حدود ۱۵۰۵ هزار میلیارد تومان برآورد شده که ۱۳۷۲ هزار میلیارد تومان از آن مصارف عمومی دولت (با سهم ۹۱ درصدی) و ۱۳۳ هزار میلیارد تومان آن نیز مصارف از محل درآمدهای اختصاصی است. مصارف عمومی دولت شامل ۹۶۵ هزار میلیارد تومان هزینه‌ها، ۲۵۲ هزار میلیارد تومان تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۱۵۵ هزار میلیارد تومان تملک دارایی‌های مالی است. با این ترکیب هزینه‌ها سهم ۸۰ درصدی از مصارف عمومی دولت در لایحه ۱۴۰۱ را داراست. در مقایسه با قانون بودجه ۱۴۰۰، مصارف عمومی دولت رشد ۷ درصدی را در لایحه ۱۴۰۱ تجربه کرده که در بین اجزاء آن، جزء تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رشد ۴۳ درصدی نسبت به قانون ۱۴۰۰ بالاترین را داشته است. در لایحه ۱۴۰۱ رقم هزینه‌ها رشد ۵ درصدی داشته و تملک دارایی‌های مالی کاهش ۱۵ درصدی نسبت به قانون ۱۴۰۰ داشته‌اند.

در بین هزینه‌های جاری دولت، جبران خدمات کارکنان و رفاه اجتماعی هر یک با سهم به ترتیب ۲۹ و ۳۴ درصد در لایحه ۱۴۰۱ بزرگ‌ترین فصول هزینه‌ای هستند. فصل رفاه با رقم ۳۲۹ هزار میلیارد تومان نسبت به قانون ۱۴۰۰ بدون تغییر باقی‌مانده است و فصل جبران خدمات کارکنان در لایحه ۱۴۰۱ با رقم ۲۷۹ هزار میلیارد تومان رشد ۵ درصدی داشته است. توضیح اینکه قرار است حقوق کارکنان دولت به‌طور متوسط رشد ۱۰ درصدی نسبت به قانون ۱۴۰۰ داشته باشد. همچنین در مصارف هزینه‌ای فصل یارانه کاهش چشمگیر ۷۶ درصدی را نسبت به قانون ۱۴۰۰ دارد که ناشی از حذف ارز ترجیحی اختصاصی به کالاهای یارانه‌ای مانند کالاهای اساسی، دارو و سایر است.

ساختمان و سایر مستحقات با سهم ۸۰ درصدی بزرگ‌ترین فصل تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه ۱۴۰۱ است که نسبت به قانون ۱۴۰۰ رشد ۵۵ درصدی دارد. دومین فصل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، ماشین‌آلات و تجهیزات با سهم ۱۳ درصدی نسبت به قانون ۱۴۰۰ کاهش ۹ درصدی دارد. بررسی پیوست یک لایحه ۱۴۰۱ نشان می‌دهد تنها ۵ طرح عمرانی جدید با سال شروع ۱۴۰۱ پیش‌بینی شده است. درنهایت نیز با توجه به سهم بالای واگذاری دارایی‌های مالی و انتشار اوراق مشارکت در قوانین بودجه سال‌های اخیر و سررسید این اوراق، در تملک دارایی‌های مالی جزء بازپرداخت اوراق مشارکت با سهم ۸۳ درصد بزرگ‌ترین سهم را در لایحه ۱۴۰۱ دارد که نسبت به قانون ۱۴۰۰ نیز رشد بالای ۸۲ درصد را داشته است.



## مقدمه

بودجه در ساده‌ترین نگاه برنامه مالی دولت را طی یک سال آینده به تصویر می‌کشد. بدین ترتیب که در قالب یک تراز حسابداری، گزارشی از نحوه کسب درآمد و تأمین منابع دولت را در یک طرف تراز و چگونگی انجام مصارف را در سوی دیگر تراز ارائه می‌دهد. البته اهمیت بودجه بیش از یک سند مالی است. در واقع انتخاب هزینه‌ها، شیوه و محل تأمین مالی آنها به نوعی چشم‌انداز عملکرد دولت‌ها را طی سال آینده برای سایر بازیگران اقتصادی روشن می‌کند؛ اما مهم‌تر از این دولت‌ها با انتخاب درآمدها و هزینه‌ها، بسته به شرایط اقتصادی کشور سیاست‌گذاری‌های مناسب در دوره اجرای قانون بودجه اقدام می‌کنند. از این بُعد دولت به منظور رسیدن به اهداف کلان اقتصادی می‌تواند با توجه به ساختارهای موجود در اقتصاد و مشکلات جاری کشور اقدام به سیاست‌گذاری‌های خاص در قالب بودجه کند.

به‌طور خاص، در سمت مصارف چگونگی صرف منابع کسب شده در بودجه تعیین می‌شود. ترکیب هزینه‌های جاری و عمرانی دولت به نوعی چشم‌اندازی از روند تشکیل سرمایه بخش دولتی که عمدتاً زیرساختی و زیربنایی است را روشن می‌کند. علاوه بر این تعمیق در اجزاء مصارف، سیاست‌گذاری‌های دولت در ابعاد مختلف حیات اقتصادی و اجتماعی آحاد افراد جامعه طی سال آینده را مشخص می‌کند. در این گزارش تلاش می‌شود ابتدا روندی از برآورد مصارف دولت و اجزاء آن در قالب قوانین بودجه سنواتی طی سال‌های گذشته و عملکرد آن ارائه شود. این بحث به آسیب‌شناسی بودجه در حوزه مصارف کمک می‌کند. پس از آن در بخش بعدی به بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۱ در سمت مصارف بودجه مقایسه آن با قانون بودجه ۱۴۰۰ پرداخته می‌شود. در ادامه به شناسایی چالش‌های لایحه بودجه ۱۴۰۱ از حیث مصارف پرداخته می‌شود. در نهایت نیز جمع‌بندی مطالب ارائه شده است.

## ۱- تحلیلی از روندهای گذشته مصارف عمومی بودجه در دوره زمانی ۵ ساله

بودجه کل کشور در واقع یک برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت یک ساله است که باید در راستای برنامه‌های بلندمدت کشور طراحی شود. دولت در قالب لایحه بودجه گزارشی از برنامه‌های یک سال آینده و نحوه تأمین مالی و تخصیص اعتبارات ارائه می‌کند. این سند شامل دو طرف منابع و مصارف است که اجزای منابع عمومی دولت به تفکیک شامل درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی و مصارف عمومی دولت شامل پرداخت‌های هزینه‌ای، تملک دارایی سرمایه‌ای و تملک دارایی مالی است. در این بخش به تحلیل روند مصارف عمومی بودجه در قوانین بودجه سنواتی و عملکرد آن پرداخته می‌شود.

### ۱-۱- تحلیل مصارف عمومی (اعتبارات هزینه‌ای - تملک دارایی سرمایه‌ای و مالی) در سال‌های

۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰

در جدول (۱) ارقام کلی مصارف عمومی بودجه به تفکیک هزینه‌ای، تملک دارایی سرمایه‌ای و تملک دارایی مالی در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ و عملکرد آنها ارائه شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود مصارف عمومی دولت طی دوره مورد بررسی در قوانین بودجه حدود ۴/۵ برابر شده که بخش عمده‌ای از این افزایش در مصارف عمومی در قانون سال ۱۴۰۰ اتفاق افتاده است. لازم به ذکر است در همین دوره سطح عمومی قیمت‌ها حدود ۳/۵ برابر شده و بدین معنی است مصارف حقیقی افزایش یافته و دولت به لحاظ بودجه‌ای بزرگ‌تر شده است. به جز مصارف عمومی دولت در قانون بودجه ۱۴۰۰، مصارف عمومی به‌طور متوسط رشد سالیانه حدود ۲۰ درصد داشته و در قانون ۱۴۰۰ با رشد حدود ۱۲۴ درصدی بیش از دو برابر شده است. اگرچه ارقام عملکرد مصارف عمومی دولت حاکی از آن است که ارقام برآورد شده در قوانین بودجه به‌طور کامل تحقق نیافته و نکته قابل توجه در خصوص مصارف عمومی دولت این است که بخش عمده‌ای از عدم تحقق مصارف در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که در واقع هزینه‌های عمرانی است، اتفاق می‌افتد. به‌طور متوسط حدود ۹۵ درصد مجموع مصارف عمومی دولت به‌جز سال ۱۴۰۰ تحقق یافته و در سال ۱۴۰۰ تحقق ۶۴ درصدی مجموع مصارف عمومی دولت پیش‌بینی شده است.

جدول ۱: ارقام کلی مصارف عمومی بودجه دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ و عملکرد آن (میلیارد تومان)

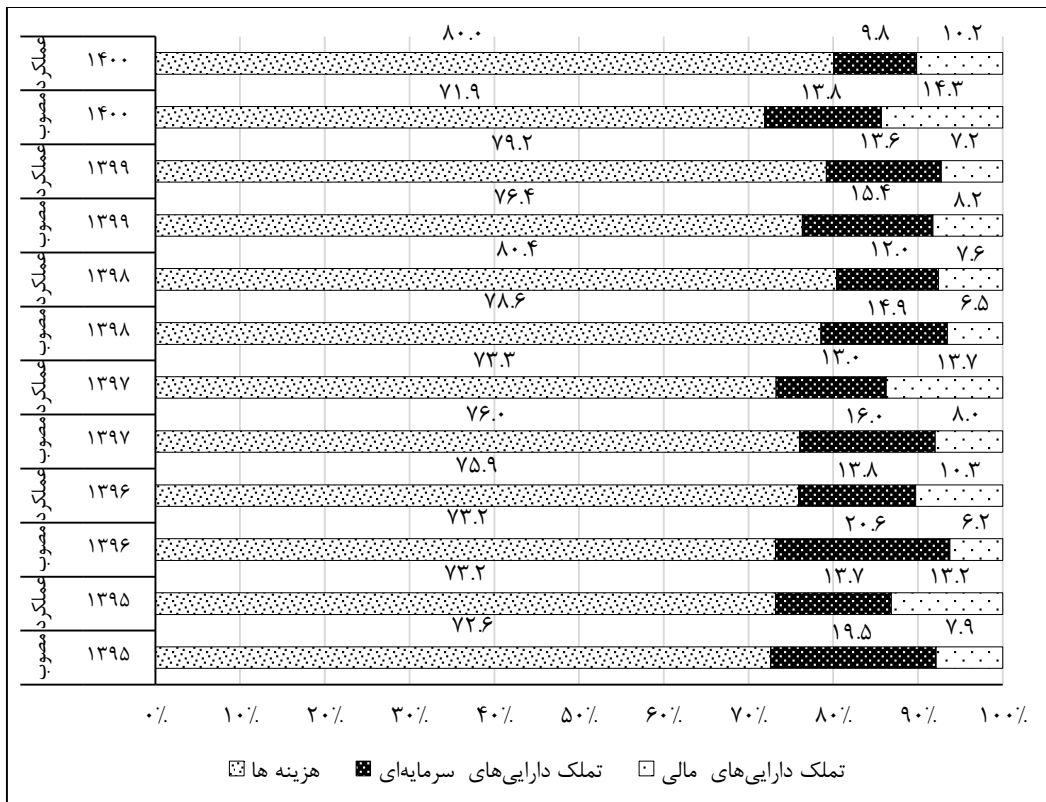
شرح	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
هزینه‌ها (مصوب قانون)	۲۱۳،۷۶۳	۲۵۳،۸۱۹	۲۹۳،۹۹۵	۳۵۲،۳۷۶	۴۳۶،۰۳۱	۹۱۸،۹۱۶
رشد	۲۲/۳	۱۸/۷	۱۵/۸	۱۹/۹	۲۳/۷	۱۱۰/۷
هزینه‌ها (عملکرد)	۲۰۷،۲۳۵	۲۴۲،۹۳۷	۲۷۹،۴۷۸	۳۴۸،۰۳۱	۴۶۲،۱۰۵	۶۵۴،۰۰۰
رشد	۲۱/۴	۱۷/۲	۱۵/۰	۲۴/۵	۳۲/۸	۴۱/۵
تحقق هزینه‌ها	۹۶/۹	۹۵/۷	۹۵/۱	۹۸/۸	۱۰۶/۰	۷۱/۲
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای (مصوب قانون)	۵۷،۴۸۱	۷۱،۳۶۸	۶۲،۰۰۲	۶۶،۸۵۷	۸۷،۹۸۲	۱۷۶،۲۶۵
رشد	۱۳/۰	۲۴/۲	-۱۳/۱	۷/۸	۳۱/۶	۱۰۰/۳

## تحلیل و تبیین کلان بودجه از جنبه مصارف بودجه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

۸۰،۰۰۰	۷۹،۲۰۸	۵۱،۹۶۷	۴۹،۵۵۶	۴۴،۱۸۱	۳۸،۶۶۰	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای (عملکرد)
۱/۰	۵۲/۴	۴/۹	۱۲/۲	۱۴/۳	۴۲/۱	رشد
۴۵/۴	۹۰/۰	۷۷/۷	۷۹/۹	۶۱/۹	۶۷/۳	تحقق تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۸۲،۷۴۰	۴۷،۰۰۰	۲۹،۳۴۸	۳۰،۷۹۰	۲۱،۵۶۵	۲۳،۱۵۰	تملك دارایی‌های مالی (مصوب قانون)
۲۸۸/۸	۶۰/۱	-۴/۷	۴۲/۸	-۶/۸	۱۱۶/۹	رشد
۸۳،۰۰۰	۴۲،۲۱۲	۳۲،۹۱۱	۵۲،۳۹۱	۳۲،۹۱۰	۳۷،۲۶۵	تملك دارایی‌های مالی (عملکرد)
۹۶/۶	۲۸/۳	-۳۷/۲	۵۹/۲	-۱۱/۷	۸۷۵/۵	رشد
۴۵/۴	۸۹/۸	۱۱۲/۱	۱۷۰/۲	۱۵۲/۶	۱۶۱/۰	تحقق تملك دارایی‌های مالی
۱،۲۷۷،۹۲۱	۵۷۱،۰۱۳	۴۴۸،۵۸۱	۳۸۶،۷۸۷	۳۴۶،۷۵۲	۲۹۴،۳۹۴	جمع مصارف عمومی دولت (مصوب قانون)
۱۲۳/۸	۲۷/۳	۱۶/۰	۱۱/۵	۱۷/۸	۲۴/۶	رشد
۸۱۷،۰۰۰	۵۸۳،۵۲۴	۴۳۲،۹۰۹	۳۸۱،۴۲۵	۳۲۰،۰۲۸	۲۸۳،۱۶۰	جمع مصارف عمومی دولت (عملکرد)
۴۰/۰	۳۴/۸	۱۳/۵	۱۹/۲	۱۳/۰	۴۰/۴	رشد
۶۳/۹	۱۰۲/۲	۹۶/۵	۹۸/۶	۹۲/۳	۹۶/۲	تحقق مصارف عمومی دولت

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی، بانک مرکزی. عملکرد سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ از گزارش‌های تفریح بودجه، عملکرد سال ۱۴۰۰ پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس.

همان‌گونه که اشاره شد مصارف عمومی دولت شامل هزینه‌ای که دربرگیرنده هزینه‌های جاری دولت است، تملك دارایی سرمایه‌ای که درواقع هزینه‌های عمرانی و زیربنایی دولت بوده و تملك دارایی مالی که عبارت از بازپرداخت بدهی و دیون دولت در سال‌های گذشته است. هزینه‌های جاری بزرگ‌ترین جزء مصارف دولت به شمار می‌رود. نگاهی به ارقام جدول (۱) نشان می‌دهد حداقل ۷۰ درصد مصارف دولت را اعتبارات هزینه‌ای شکل می‌دهد. پس از هزینه‌های جاری، تملك دارایی‌های سرمایه‌ای و تملك دارایی‌های مالی به ترتیب مصارف دولت را به لحاظ حجم شکل می‌دهند. با توجه به اهمیتی که مصارف عمومی دولت در سیاست‌گذاری داشته و تأثیری که بر عملکرد سایر بخش‌های اقتصادی دارد، در نمودار (۱) ارائه تصویری از سهم مصارف دولت در گروه هزینه‌های جاری، عمرانی و تملك دارایی‌های مالی ارائه شده است. بر اساس این نمودار، همه ساله هزینه‌های جاری بالاترین سهم را در مصارف دولت دارد و حداقل ۷۰ درصد مصارف دولت در قوانین بودجه مصوب را هزینه‌های جاری دولت شکل می‌دهد، این در حالی است که تملك دارایی‌های سرمایه‌ای که نقش هزینه‌های سرمایه‌ای و عمرانی داشته و در عملکرد اقتصادی مؤثر است در بهترین حالت کمتر از ۲۰ درصد مصارف دولت در قوانین بودجه بوده است. همچنین مطابق با قوانین بودجه، دولت به طور متوسط کمتر از ۱۰ درصد مصارف عمومی را برای بازپرداخت دیون دولتی برنامه‌ریزی کرده است.

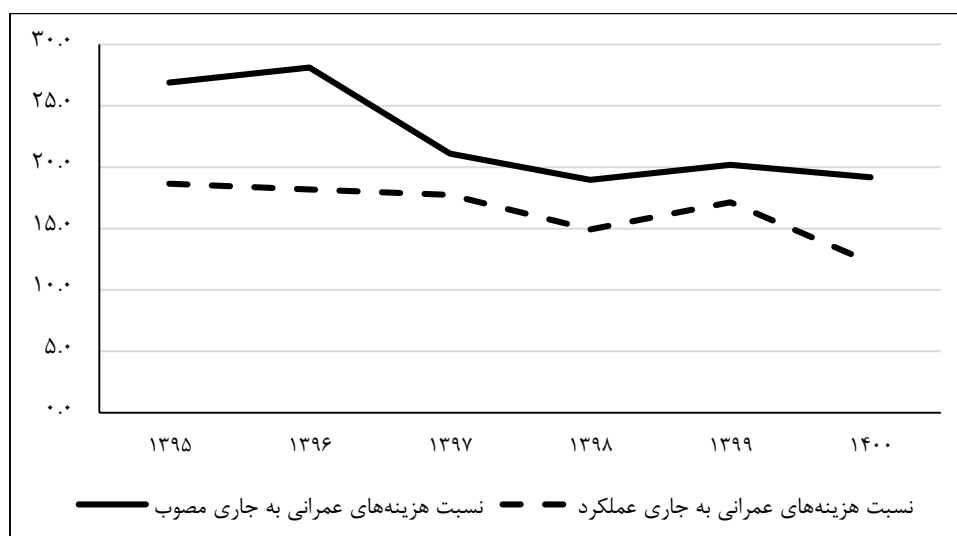


**نمودار ۱:** سهم مصارف عمومی دولت در قانون بودجه طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ و عملکرد آن (درصد)

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی. بانک مرکزی. عملکرد سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ از گزارش‌های تفریغ بودجه، عملکرد سال ۱۴۰۰ پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس.

بررسی ارقام عملکرد بودجه نشان می‌دهد که سهم هزینه‌های جاری از آنچه در قانون تنظیم شده بیشتر است. در نمودار (۱) سهم عملکرد مصارف دولت در گروه هزینه‌های جاری، عمرانی و تملك دارایی‌های مالی نشان داده شده است. آنچه به‌روشنی مشاهده می‌شود سهم بالای ۷۵ درصدی هزینه‌های جاری و سهم کمتر از ۱۵ درصدی هزینه‌های عمرانی است. مقایسه مقادیر مصوب و عملکرد در نمودار (۱) نشان می‌دهد که هزینه جاری جایگزین هزینه‌های عمرانی شده‌اند. توضیح اینکه این موضوع ناشی از عدم تحقق منابع پیش‌بینی در بودجه و کسری بودجه پنهان است.

نمودار (۲) سهم‌بری بیشتر هزینه‌های جاری نسبت به هزینه‌های عمرانی از بودجه را نشان می‌دهد. بر اساس آنچه پیش‌بینی شده هزینه‌های عمرانی تنها ۲۰ تا ۲۸ درصد هزینه‌های جاری است و آنچه اهمیت بیشتری دارد، این است که در عمل هزینه‌های عمرانی ۱۲ تا ۱۸ درصد هزینه‌های جاری است. قابل توجه است که در دهه هفتاد شمسی این نسبت در قانون بیش از ۵۰ درصد بود و از لحاظ عملکردی نیز به‌رغم وجود شکاف حدود ۱۵ تا ۲۰ درصدی رقم تحقق یافته این نسبت حدود ۴۰ درصد بود؛ یعنی روند تخصیص منابع به هزینه‌های عمرانی یک مسیر نزولی را پیموده است.



نمودار ۲: نسبت هزینه‌های عمرانی به جاری در قوانین بودجه و عملکرد (درصد)

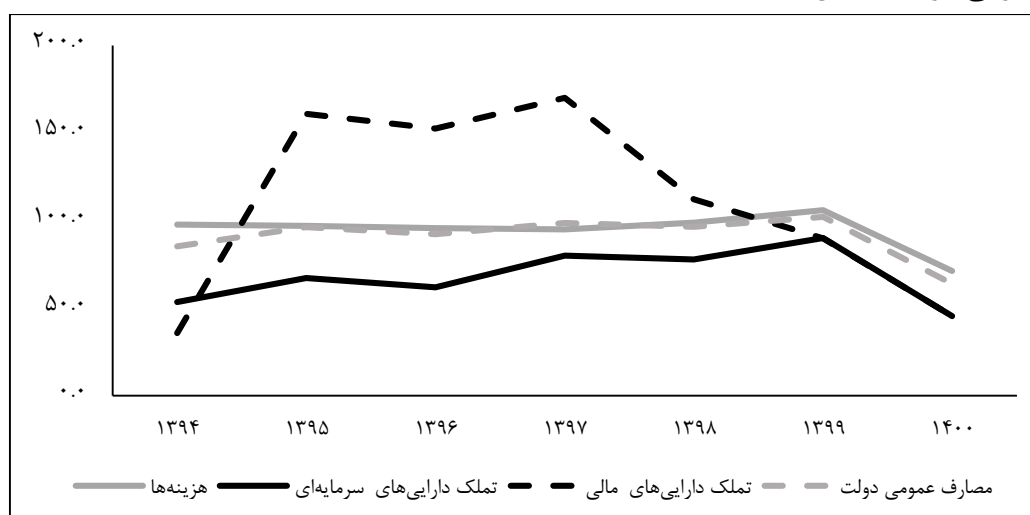
مأخذ: قوانین بودجه سنواتی، بانک مرکزی. عملکرد سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ از گزارش‌های تفریغ بودجه، عملکرد سال ۱۴۰۰ پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس.

شایان توجه است که بیشترین عدم تحقق ارقام مصارف بودجه در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است. جزئیات ارائه شده در جدول (۱) اجازه واکاوی بیشتر این موضوع را فراهم می‌کند. بر اساس اطلاعات جدول (۱)، هزینه‌های جاری در قوانین بودجه طی دوره مورد بررسی ۴/۵ برابر، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۳ برابر و تملک دارایی‌های مالی حدود ۸ برابر شده است. در حالی که بررسی ارقام عملکرد هریک از مصارف یاد شده نشان می‌دهد به لحاظ عملکردی هزینه‌ها ۳/۵ برابر، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی هر یک ۲ برابر شده‌اند. به عبارتی دو جزء تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، یعنی هزینه‌های عمرانی و تملک دارایی‌های مالی که عمدتاً بازپرداخت بدهی‌های دولت است، تحقق کمتری نسبت به قانون بودجه داشته است.

آنچه در قوانین بودجه به‌روشنی ملاحظه می‌شود روند نوسانی رشد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی است که در بخش آسیب‌شناسی به این موضوع پرداخته خواهد شد. در مقابل رشد هزینه‌های جاری روند نسبتاً با ثباتی داشته، چنانچه به‌جز سال ۱۴۰۰، طی سال‌های مورد بررسی در قوانین بودجه رشد متوسط ۲۰ درصد (متناسب با رقم مصارف عمومی دولت) را تجربه کرده است. نکته قابل توجه در قوانین بودجه سال ۱۴۰۰ این است که در سمت مصارف، همه اجزاء بیش از دو برابر شده است. به عبارت دقیق‌تر هزینه‌های جاری رشد ۱۱۰ درصدی، هزینه‌های عمرانی (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای) رشد ۱۰۰ درصدی و تملک دارایی‌های مالی رشد ۱۸۳ درصدی داشته است. پیش‌تر نیز اشاره شد که مجموع مصارف عمومی نیز رشد ۱۲۴ درصدی داشته است. این موضوع در حالی اتفاق افتاده است که در سال گذشته به دلیل اینکه وضعیت مذاکرات احیاء برجام هنوز نامشخص بوده و علاوه بر آن به واسطه شیوع ویروس کرونا و پیدا نشدن درمان و واکسن قطعی در زمان

تنظیم بودجه ۱۴۰۰ تحقق منابع بودجه با تردید جدی مواجه بوده است. بنابراین، در سال ۱۴۰۰ قانون بودجه با کسری پنهان بیشتری روبه‌رو بوده است. توضیح اینکه روند تحقق منابع- مصارف برآورد شده در قوانین بودجه حاکی از آن است که همواره بخشی از منابع پیش‌بینی شده در قانون با عدم تحقق مواجه است و به عبارت دقیق‌تر منابع بیش‌برآورد می‌شود. این موضوع یعنی بیش‌برآورد منابع و عدم تحقق آن، منجر به عدم تأمین منابع مورد نیاز برای مصارف پیش‌بینی شده در بودجه شده و به اصطلاح قانون بودجه با کسری بودجه پنهان تنظیم شده است.

عدم تحقق منابع باعث می‌شود تأمین مالی مصارف با چالش مواجه شود و دولت در تأمین مالی مصارف ناگزیر به انتخاب گردد. در بخش هزینه‌های جاری، سهم بالای دولت در اقتصاد و گستردگی دستگاه‌های دولتی، مخارج جاری دولت را انعطاف‌ناپذیر کرده است، به‌طوری که هنگام کمبود منابع، دولت توان کاهش مخارج جاری را همسو با کمبود درآمدها ندارد. انعطاف‌ناپذیری هزینه‌های جاری باعث می‌شود متناسب با عدم تحقق منابع برآورد شده در بودجه، هزینه‌های عمرانی با مشکل تأمین منابع مواجه شده و تحقق نیابد. به عبارت دقیق‌تر، نتیجه کسری بودجه پنهان در قوانین بودجه عدم تحقق هزینه‌های عمرانی خواهد بود. چنانچه به‌جز سال ۱۴۰۰ که عملکرد آن پیش‌بینی شده است، تحقق هزینه‌های جاری همواره بالای ۹۵ درصد بوده و حتی در برخی سال‌ها حتی عملکرد هزینه‌های جاری دولت بیش از رقم مصوب در بودجه است. در مقابل هزینه‌های عمرانی هر سال به‌طور متوسط ۳۰ درصد آن تحقق نمی‌یابد. توضیح اینکه هزینه‌های عمرانی حائز اهمیت هستند، زیرا این هزینه‌ها نه‌تنها نقش مستقیم در تشکیل سرمایه و موجودی سرمایه کشور را دارند. پروژه‌های عمرانی زیرساختی و زیربنایی نقش مهمی در عملکرد سایر عوامل تولید نیز خواهند داشت. به منظور درک بهتری از این ادعا، یعنی عدم تحقق بالای هزینه‌های عمرانی در نمودار (۳)، درصد تحقق مصارف عمومی دولت نمایش داده شده است.



نمودار ۳: شکاف مصوب و عملکرد مصارف عمومی دولت (درصد)

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی، بانک مرکزی. عملکرد سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ از گزارش‌های تفریغ بودجه، عملکرد سال ۱۴۰۰ پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس.



نمودار ۳ نشان می‌دهد که تحقق هزینه‌های جاری همراهی کاملی با مجموع مصارف دولت دارد. تحقق هزینه‌های عمرانی، کمترین مقدار تحقق یافته را میان اقسام مصارف دولت دارد و به‌طور دائمی ارقام تحقق یافته کمتر از ارقام مصوب در بودجه است. نمودار (۳) این ادعا که دولت برای پوشش هزینه‌های جاری خود از سهم پرداخت‌های عمرانی می‌کاهد را تقویت می‌کند.

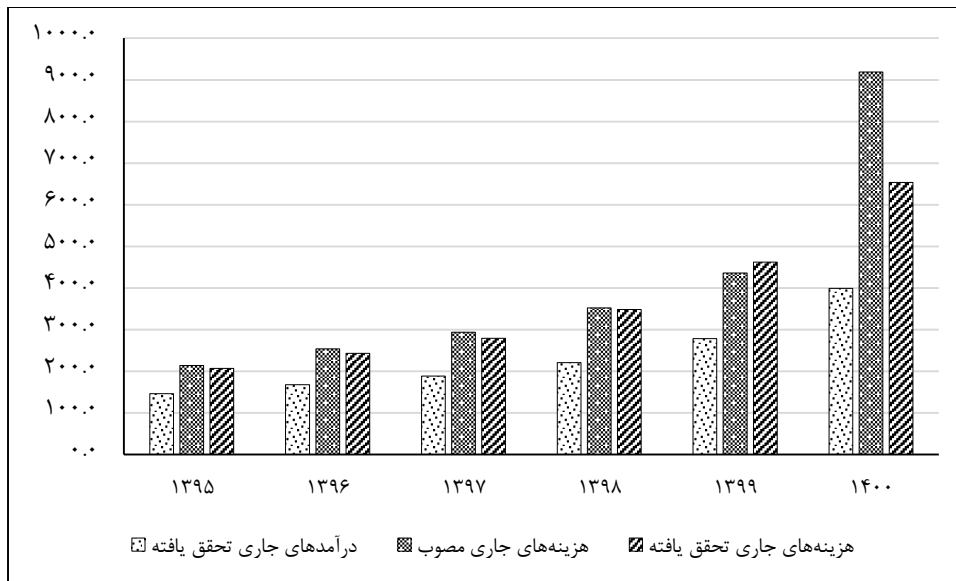
نکته حائز اهمیت در تحلیل ارقام مصارف بودجه‌ای این است که به لحاظ مفاهیم اقتصادی، هزینه‌های جاری باید از طریق درآمدهای جاری (مالیات‌ستانی و سایر درآمدهای جاری) تأمین مالی شود و درآمدهای عمرانی (واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای مانند فروش نفت) که ماهیت بین‌النسلی دارد به هزینه‌های عمرانی اختصاص یابد. به زبان ساده سرمایه‌های زیرزمینی تبدیل به سرمایه‌های روزمینی شود. با این نگاه در جدول (۲) ارقام درآمدهای جاری و عمرانی مصوب قانون و عملکرد ارائه شده و برای سادگی در مقایسه ارقام هزینه‌های جاری و عمرانی مصوب قانون و عملکرد تکرار شده است.

**جدول ۲:** ارقام درآمدهای جاری و عمرانی و هزینه‌های جاری و عمرانی در قوانین بودجه و عملکرد آن (هزار میلیارد تومان)

شرح	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
درآمد عمرانی مصوب	۷۹,۱	۱۱۹	۱۰۷,۶	۱۵۸,۵	۱۰۷,۵	۳۹۵,۵
درآمدهای عمرانی تحقق یافته	۷۴,۳	۹۲,۳	۱۱۰,۸	۴۷,۶	۴۰,۳	۶۰
هزینه‌های عمرانی مصوب	۵۷,۵	۷۱,۴	۶۲	۶۶,۹	۸۸	۱۷۶,۳
هزینه‌های عمرانی تحقق یافته	۳۸,۷	۴۴,۲	۴۹,۶	۵۲	۷۹,۲	۸۰
درصد تحقق هزینه‌های عمرانی	۶۷,۳	۶۱,۹	۷۹,۹	۷۷,۷	۹۰	۴۵,۴
درآمد جاری مصوب	۱۵۷,۴	۱۷۴,۱	۲۱۶,۲	۲۳۹	۲۸۸,۸	۴۵۴,۹
درآمدهای جاری تحقق یافته	۱۴۶,۱	۱۶۷,۶	۱۸۸,۶	۲۲۰,۸	۲۷۸,۸	۳۹۹
هزینه‌های جاری مصوب	۲۱۳,۸	۲۵۳,۸	۲۹۴	۳۵۲,۴	۴۳۶	۹۱۸,۹
هزینه‌های جاری تحقق یافته	۲۰۷,۲	۲۴۲,۹	۲۷۹,۵	۳۴۸	۴۶۲,۱	۶۵۴
درصد تحقق هزینه‌های جاری	۹۶,۹	۹۵,۷	۹۵,۱	۹۸,۸	۱۰۶	۷۱,۲

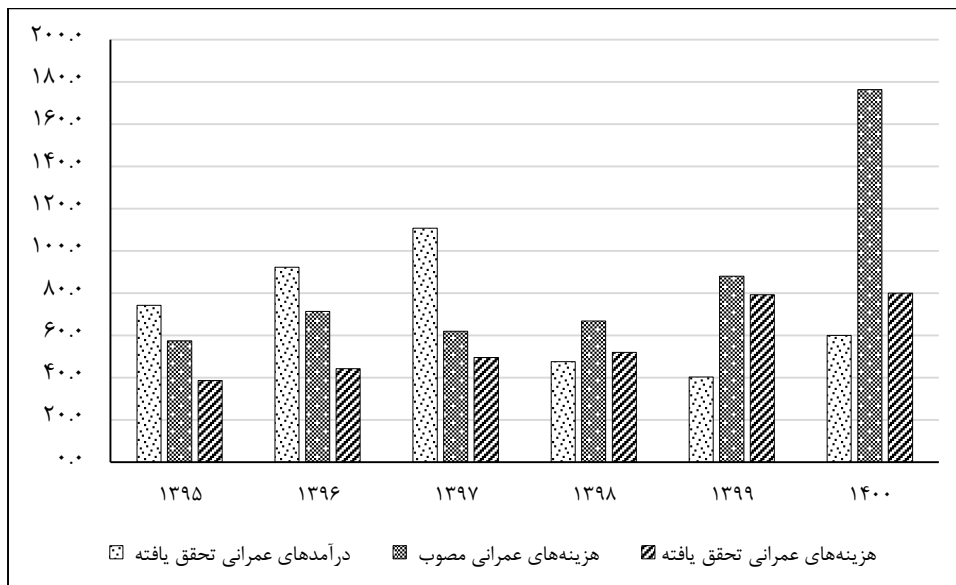
مأخذ: قوانین بودجه سنواتی، بانک مرکزی. عملکرد سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ از گزارش‌های تفریح بودجه، عملکرد سال ۱۴۰۰ پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس.

آشکارا نقصان درآمدهای جاری در پوشش هزینه‌های جاری از طریق درآمدهای عمرانی تأمین می‌شود. نمودارهای (۴) و (۵) نمایش بهتری از این تصویر را ارائه می‌کنند.



نمودار ۴: هزینه‌های جاری مصوب و تحقق یافته و درآمدهای جاری (هزار میلیارد تومان)

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی، بانک مرکزی. عملکرد سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ از گزارش‌های تفریح بودجه، عملکرد سال ۱۴۰۰ پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس.



نمودار ۵: هزینه‌های عمرانی مصوب و تحقق یافته و درآمدهای عمرانی (هزار میلیارد تومان)

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی، بانک مرکزی. عملکرد سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ از گزارش‌های تفریح بودجه، عملکرد سال ۱۴۰۰ پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس.

در نمودارهای (۴) و (۵) مشاهده می‌شود درآمدهای جاری تحقق یافته همواره از هزینه‌های جاری مصوب و تحقق یافته، کمتر است. این در حالی است که در هزینه‌های عمرانی روند متضادی داریم، به طوری که نه تنها هزینه‌های عمرانی تحقق یافته همواره کمتر از رقم مصوب آن در قانون بودجه بوده، بلکه واگذاری دارایی‌های

سرمایه‌ای بیش از تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آن است. لازم به ذکر است از سال ۱۳۹۸ به دلیل تحریم‌های نفتی و مالی درآمدهای تحقق‌یافته عمرانی کمتر از هزینه‌ها می‌باشد، اما در این سال‌ها نیز همواره درآمدهای جاری کمتر از هزینه‌های جاری بوده و این کسری از طریق واگذاری دارایی‌های مالی و استقراض تأمین شده است.

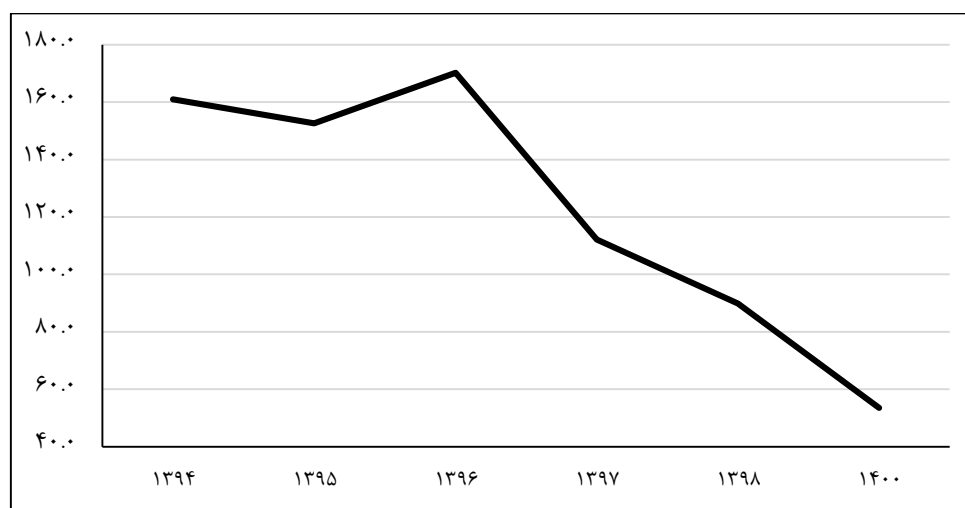
این وضعیت در تراز درآمدها و هزینه‌های جاری و تراز درآمدها و هزینه‌های عمرانی در تراز عملیاتی و خالص دارایی‌های سرمایه‌ای منعکس می‌شود. قبل از اینکه به این ترازها نیز پرداخته شود، مروری بر وضعیت عملکرد و تحقق ارقام تملک دارایی‌های مالی در جدول (۳) نشان می‌دهد نوسان در تحقق ارقام تملک دارایی‌های مالی بالا است.

جدول ۳: ارقام تملک دارایی‌های مالی در قوانین بودجه و عملکرد آن (هزار میلیارد تومان)

شرح	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
تملك دارایی‌های مالی مصوب	۲۳	۲۲	۳۱	۲۹	۴۷	۱۵۵
تملك دارایی‌های مالی عملکرد	۳۷/۳	۳۲/۹	۵۲/۴	۳۲/۹	۴۲/۲	۸۳/۰
درصد تحقق	۱۶۱/۰	۱۵۲/۶	۱۷۰/۲	۱۱۲/۱	۸۹/۸	۵۳/۵

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی، بانک مرکزی. عملکرد سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ از گزارش‌های تفریغ بودجه، عملکرد سال ۱۴۰۰ پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس.

روند میزان تحقق تملک دارایی‌های مالی در نمودار (۴) نمایش داده شده است.

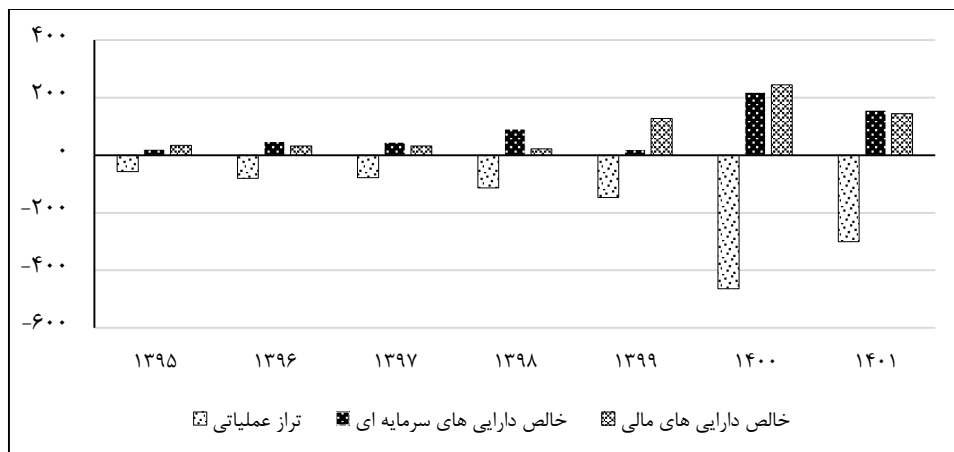


نمودار ۴: تحقق تملک دارایی مالی (درصد)

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی، بانک مرکزی. عملکرد سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ از گزارش‌های تفریغ بودجه، عملکرد سال ۱۴۰۰ پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس.

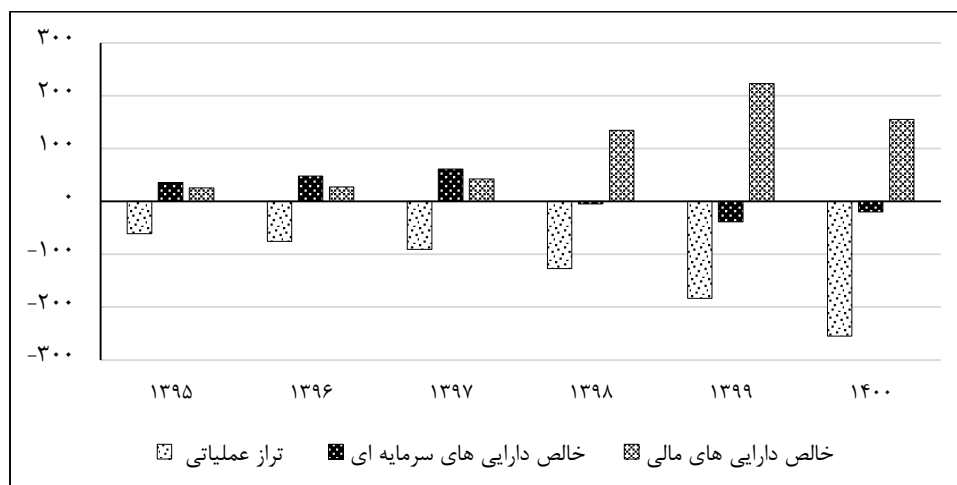
## ۱-۲- ترازهای مهم بودجه‌ای

قبل از اینکه به مرور اجزاء هر یک از مصارف هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی در طول دوره ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ بپردازیم، تصویری از ترازهای مهم بودجه‌ای ارائه می‌شود. نمودارهای (۷) و (۸) ترازهای مهم بودجه‌ای، یعنی تراز عملیاتی که تفاوت درآمدها و هزینه‌ها است، خالص دارایی‌های سرمایه‌ای که تفاوت واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است و خالص دارایی‌های مالی که تفاوت واگذاری دارایی‌های مالی و تملک دارایی‌های مالی است را به ترتیب قوانین بودجه و عملکردی نمایش داده است. ملاحظه می‌شود که در قوانین بودجه هر سال ناترازی درآمدها و هزینه‌های جاری از طریق دو تراز خالص دارایی‌های سرمایه‌ای، مزاد درآمدهای عمرانی و خالص دارایی‌های مالی (استقراض) تأمین مالی می‌شود.



نمودار ۷: ترازهای مهم بودجه‌ای در قوانین سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی.



نمودار ۸: عملکرد ترازهای مهم بودجه‌ای سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)

مأخذ: بانک مرکزی. عملکرد سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ از گزارش‌های تفریغ بودجه، عملکرد سال ۱۴۰۰ پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس.

مازاد درآمدهای عمرانی در سال ۱۳۹۸ منفی است که ناشی از تحمیل تحریم‌های نفتی و مالی بر کشور می‌باشد. این موضوع آسیب‌پذیری اتکای بودجه دولت بر درآمدهای نفتی را بیش از پیش آشکار می‌کند. چراکه همان‌طور که در نمودار (۸) مشاهده می‌شود با منفی شدن تراز درآمد- هزینه عمرانی، خالص دارایی‌های مالی به شدت افزایش یافته است. این روش تأمین مالی مصارف، یعنی استقراض را می‌توان با عبارت آینده‌فروشی توصیف کرد؛ چراکه در سررسید دولت باید بدهی ایجاد شده را بازپرداخت کند. حال اگر برای تأمین مالی کسری بودجه همین رویه را ادامه دهد در عمل نه‌تنها نسل آینده از سرمایه‌های بین‌نسلی سهمی نبرده‌اند، بلکه هزینه‌های جاری نسل کنونی را نیز نسل آینده خواهند پرداخت. در ادامه تلاش می‌شود هریک از مصارف عمومی دولت از منظر قوانین بودجه در دوره مورد بررسی (۱۴۰۰-۱۳۹۵) به تفکیک فصول نیز بررسی شود.

### ۱-۳- اعتبارات هزینه‌ای به تفکیک فصول

در جدول (۴) اعتبارات هزینه‌ای بودجه به تفکیک فصول هفتگانه جبران خدمت کارکنان، استفاده از کالاها و خدمات، هزینه‌های اموال و دارایی، یارانه، کمک‌های بلاعوض، رفاه اجتماعی و سایر هزینه‌ها در قوانین بودجه طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ ارائه شده است. آنچه به‌روشنی در بررسی جزئیات هزینه‌ها مشاهده می‌شود روند رو به افزایش عمده فصول است، در عین حال در سال ۱۴۰۰ ارقام قانونی فصول هزینه‌ای رشد قابل توجهی داشته‌اند. به عنوان مثال فصول جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی که بزرگ‌ترین فصول هزینه‌ای هستند در قانون ۱۴۰۰ به ترتیب رشد ۷۱/۵ و ۱۴۲ درصدی داشته‌اند. توضیح اینکه فصل جبران خدمت کارکنان شامل حقوق و دستمزد و مزایا و فوق‌العاده‌های شغلی بوده و فصل رفاه اجتماعی نیز شامل حقوق بازنشستگان، خدمات رفاهی و درمانی بازنشستگی، یارانه‌های رفاهی دانشجویی، حمایت رفاهی از گروه‌های خاص مانند جانبازان و معلولین و غیره، کمک‌هزینه‌های رفاهی کارکنان دولت و سهم دولت از حق بیمه‌های بازنشستگی بوده که عمده‌ترین رقم آن حقوق بازنشستگان است. در نتیجه عمده رشد بالای هزینه‌ها در سال ۱۴۰۰ ناشی از رشد حقوق کارکنان دولتی و مستمری بازنشستگان است.

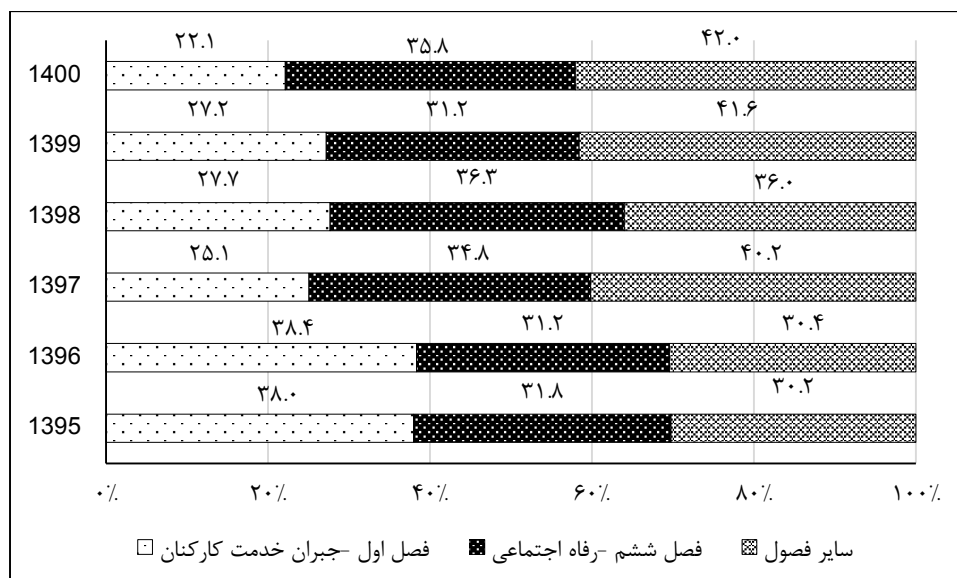
جدول ۴: فصول هزینه‌ای قوانین بودجه طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ (میلیارد تومان- درصد)

شرح	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
هزینه‌ها	۲۱۳،۷۶۳	۲۵۳،۸۱۹	۲۹۳،۹۹۵	۳۵۲،۳۷۶	۴۳۶،۰۳۱	۹۱۸،۹۱۶
رشد هزینه‌ها	۲۲.۳	۱۸.۷	۱۵.۸	۱۹.۹	۲۳.۷	۱۱۰.۷
فصل اول- جبران خدمت کارکنان	۸۱،۱۹۹	۹۷،۳۶۷	۷۳،۷۲۵	۹۷،۵۴۶	۱۱۸،۶۷۰	۲۰۳،۵۰۹
رشد جبران خدمت کارکنان	۲۵.۰	۱۹.۹	-۲۴.۳	۳۲.۳	۲۱.۷	۷۱.۵
سهم جبران خدمت کارکنان	۳۸.۰	۳۸.۴	۲۵.۱	۲۷.۷	۲۷.۲	۲۲.۱
فصل دوم- استفاده از کالاها و خدمات	۳۳،۲۹۳	۳۸،۰۳۱	۲۶،۴۷۳	۲۵،۳۷۱	۳۱،۹۴۰	۷۳،۸۱۶
رشد استفاده از کالاها و خدمات	۲۷.۲	۱۴.۲	-۳۰.۴	-۴.۲	۲۵.۹	۱۳۱.۱

۸.۰	۷.۳	۷.۲	۹.۰	۱۵.۰	۱۵.۶	سهم استفاده از کالاها و خدمات
۷	۷	۱۱۴	۱۳۷	۲,۴۰۷	۱,۰۲۱۳	فصل سوم- هزینه‌های اموال و دارایی
۰.۰	-۹۴.۱	-۱۶.۶	-۹۴.۳	۹۸.۵	۶۹۵.۲	رشد هزینه‌های اموال و دارایی
۰.۰	۰.۰	۰.۰	۰.۰	۰.۹	۰.۶	سهم هزینه‌های اموال و دارایی
۳۰,۷۵۷	۳,۲۸۱	۱۱,۶۶۸	۹,۳۸۷	۲۰,۶۹۸	۱۶,۵۵۷	فصل چهارم- یارانه
۸۳۷.۴	-۷۱.۹	۲۴.۳	-۵۴.۶	۲۵.۰	۴.۰	رشد یارانه
۳.۳	۰.۸	۳.۳	۳.۲	۸.۲	۷.۷	سهم یارانه
۱۹,۰۱۸۵	۱۵,۲۳۶	۷,۲۳۷	۷,۶۷۵	۵,۱۵۷	۵,۷۳۱	فصل پنجم- کمک‌های بلاعوض
۲۵.۹	۱۱۰.۵	-۵.۷	۴۸.۸	-۱۰.۰	۴۹.۳	رشد کمک‌های بلاعوض
۲.۱	۳.۵	۲.۱	۲.۶	۲.۰	۲.۷	سهم کمک‌های بلاعوض
۳۲۹,۱۹۵	۱۳۶,۱۳۵	۱۲۷,۹۲۸	۱۰۲,۱۸۷	۷۹,۲۲۴	۶۷,۹۶۷	فصل ششم- رفاه اجتماعی
۱۴۱.۸	۶.۴	۲۵.۲	۲۹.۰	۱۶.۶	۳۷.۵	رشد رفاه اجتماعی
۳۵.۸	۳۱.۲	۳۶.۳	۳۴.۸	۳۱.۲	۳۱.۸	سهم رفاه اجتماعی
۲۶۲,۴۴۸	۱۳۰,۷۶۲	۸۲,۵۱۲	۷۴,۴۱۰	۱۰,۹۳۵	۷,۸۰۳	فصل هفتم- سایر هزینه‌ها
۱۰۰.۷	۵۸.۵	۱۰.۹	۵۸.۵	۴۰.۱	-۴۵.۲	رشد سایر هزینه‌ها
۲۸.۶	۳۰.۰	۲۳.۴	۲۵.۳	۴.۳	۳.۷	سهم سایر هزینه‌ها

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی.

همان‌گونه که اشاره شد فصول جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی بزرگ‌ترین فصول هزینه‌های مصارف عمومی دولت هستند. برای تصویر بهتری از این موضوع در نمودار (۹) سهم فصول عمده هزینه‌ای در قوانین بودجه طی دوره مورد بررسی نشان داده شده است. به‌روشنی دو فصل یاد شده بیش از ۶۰ درصد هزینه‌های دولت را تشکیل می‌دهند.



نمودار ۹: سهم فصول عمده هزینه‌ای در قوانین بودجه (درصد)

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی.

توضیح اینکه فصل هفتم سایر هزینه‌ها که بیش از ۲۰ درصد سایر فصول را شکل می‌دهد نیز شامل مواردی نظیر دیون پرسنلی، دیون غیرپرسنلی (دیون و تعهدات مربوط به بازنشستگان)، بازخرید خدمت و پرداخت به کارکنان غیرشاغل است. این به معنای آن است که سهم حقوق خدمات به کارکنان دولت و مستمری بزرگ‌تر از اعتبارات فصول جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی است.

#### ۱-۴- تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک فصول

تملك دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه به تفکیک فصول هفتگانه ساختمان و سایر مستحقات، ماشین‌آلات و تجهیزات، سایر دارایی‌های ثابت، استفاده از موجودی انبار، اقلام گران‌بها، زمین و سایر دارایی‌های تولید نشده در قوانین بودجه طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ در جدول (۵) ارائه شده است. مشاهده می‌شود که اجزاء تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز روند رشد نوسانی دارند. همچنین در قانون بودجه ۱۴۰۰ همان رویه‌ای که در مصارف هزینه‌ای بودجه دولت رایج بود را شاهد هستیم. چنانچه رشد بالای ۱۰۰ درصد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون ۱۴۰۰ و اجزا این مصارف به‌روشنی مشاهده می‌شود. به عنوان مثال ساختمان و سایر مستحقات و ماشین‌آلات و تجهیزات که بزرگ‌ترین فصول تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هستند نیز هر یک رشد ۱۲۳ درصدی داشته‌اند.

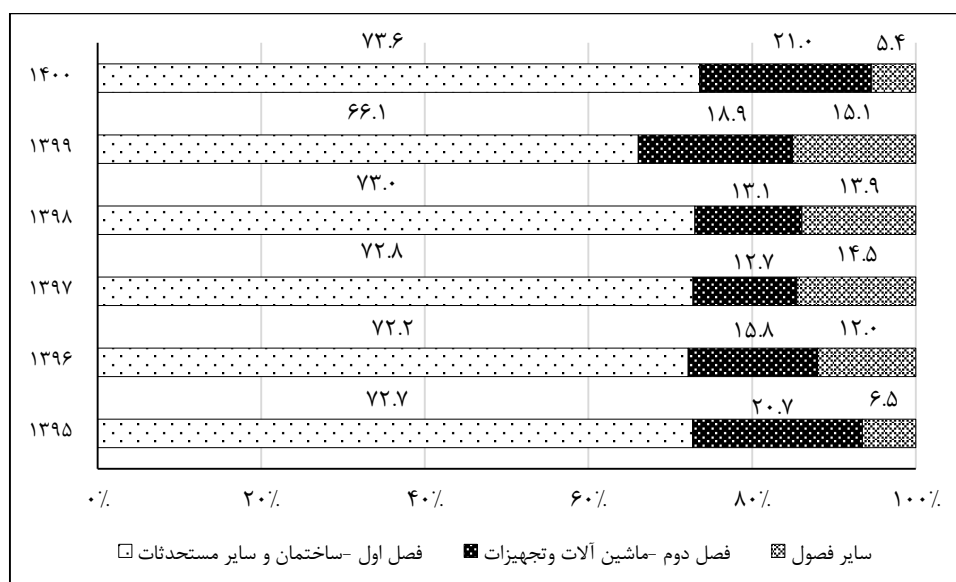
جدول ۵: تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک فصول سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ (میلیارد تومان - درصد)

شرح	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۷.۴۸۱	۷۱.۳۶۸	۶۲.۰۰۲	۶۶.۸۵۷	۸۷.۹۸۲	۱۷۶.۲۶۵
رشد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۳.۰	۲۴.۲	-۱۳.۱	۷.۸	۳۱.۶	۱۰۰.۳
فصل اول- ساختمان و سایر مستحقات	۴۱.۸۰۵	۵۱.۵۲۹	۴۵.۱۰۹	۴۸.۸۰۲	۵۸.۱۴۸	۱۲۹.۷۱۶
رشد ساختمان و سایر مستحقات	۳۱.۰	۲۳.۳	-۱۲.۵	۸.۲	۱۹.۲	۱۲۳.۱
سهم ساختمان و سایر مستحقات	۷۲.۷	۷۲.۲	۷۲.۸	۷۳.۰	۶۶.۱	۷۳.۶
فصل دوم- ماشین‌آلات و تجهیزات	۱۱.۹۲۵	۱۱.۲۶۵	۷.۸۷۵	۸.۷۳۳	۱۶.۵۸۵	۳۶.۹۵۹
رشد ماشین‌آلات و تجهیزات	-۷.۳	-۵.۵	-۳۰.۱	۱۰.۹	۸۹.۹	۱۲۲.۸
سهم ماشین‌آلات و تجهیزات	۲۰.۷	۱۵.۸	۱۲.۷	۱۳.۱	۱۸.۹	۲۱.۰
فصل سوم- سایر دارایی‌های ثابت	۱۸۹	۳۴۲	۸۵	۹۷	۱۶۰	۲۶۸
رشد سایر دارایی‌های ثابت	۳۴.۹	۸۱.۲	-۷۵.۱	۱۳.۱	۶۵.۵	۶۷.۷
سهم سایر دارایی‌های ثابت	۰.۳	۰.۵	۰.۱	۰.۱	۰.۲	۰.۲
فصل چهارم- استفاده از موجودی انبار	۰	۱	۱۰	۰	۷	۴
رشد استفاده از موجودی انبار	-۱۰۰	۱۵۱	۱۶۴۰	-۱۰۰	-!	-۴۶
سهم استفاده از موجودی انبار	۰.۰	۰.۰	۰.۰	۰.۰	۰.۰	۰.۰
فصل پنجم- اقلام گران‌بها	۱	۱۹	۸	۶۵	۱۴	۱
رشد اقلام گران‌بها	-۲۸.۱	۱۲۶۵.۷	-۵۸.۳	۷۱۳.۰	-۷۸.۹	-۹۳.۸
سهم اقلام گران‌بها	۰.۰	۰.۰	۰.۰	۰.۱	۰.۰	۰.۰
فصل ششم- زمین	۲۸۹	۳۴۸	۲۴۳	۲۶۷	۲،۱۸۲	۵۶۹
رشد زمین	-۶۶	۲۰	-۳۰	۱۰	۷۱۹	-۷۴

سهام زمین	۰.۵	۰.۵	۰.۴	۰.۴	۰.۳
فصل هفتم- سایر دارائی‌های تولید نشده	۳,۲۷۱	۷,۸۶۴	۸,۶۷۲	۸,۸۹۵	۸,۷۴۸
رشد سایر دارائی‌های تولید نشده	-۳۴.۷	۱۴۰.۴	۱۰.۳	۲.۶	-۱۹.۶
سهام سایر دارائی‌های تولید نشده	۵.۷	۱۱.۰	۱۴.۰	۱۳.۳	۵.۰

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی.

همان‌گونه که اشاره شد ساختمان و سایر مستحدثات و ماشین‌آلات و تجهیزات بزرگ‌ترین فصول تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هستند. در نمودار (۱۰) سهم فصول عمده تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نمایش داده شده نمایانگر سهم ۹۰ درصدی دو فصل ساختمان و سایر مستحدثات و ماشین‌آلات و تجهیزات از این مصارف بودجه است.



نمودار ۱۰: سهم فصول عمده تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قوانین بودجه (درصد)

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی.

## ۱-۵- تملک دارایی‌های مالی به تفکیک اجزاء

اجزاء تملک دارایی‌های مالی شامل اعتبارات موضوع واگذاری سهام، بازپرداخت اصل اوراق مشارکت و بازپرداخت است که ارقام آن در قوانین بودجه طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ در جدول (۶) ارائه شده است. آنچه در ارقام تملک دارایی‌های مالی و اجزاء آن مشاهده می‌شود این است که نوسانی‌ترین جزء مصارف بودجه دولت را شکل می‌دهند. این موضوع در نمودار (۱۱) که سهم اجزاء عمده تملک دارایی‌های مالی را نمایش می‌دهد، به روشنی قابل مشاهده است که سهم بازپرداخت اصل اوراق مشارکت و اعتبارات موضوع واگذاری سهام کاملاً جایگزین یکدیگر شده‌اند. در ابتدای دوره مورد بررسی سهم اعتبارات موضوع واگذاری سهام با سهم ۸۶ درصدی عمده‌ترین رقم تملک دارایی‌های مالی بوده و در قانون ۱۳۹۹ بازپرداخت اصل اوراق مشارکت

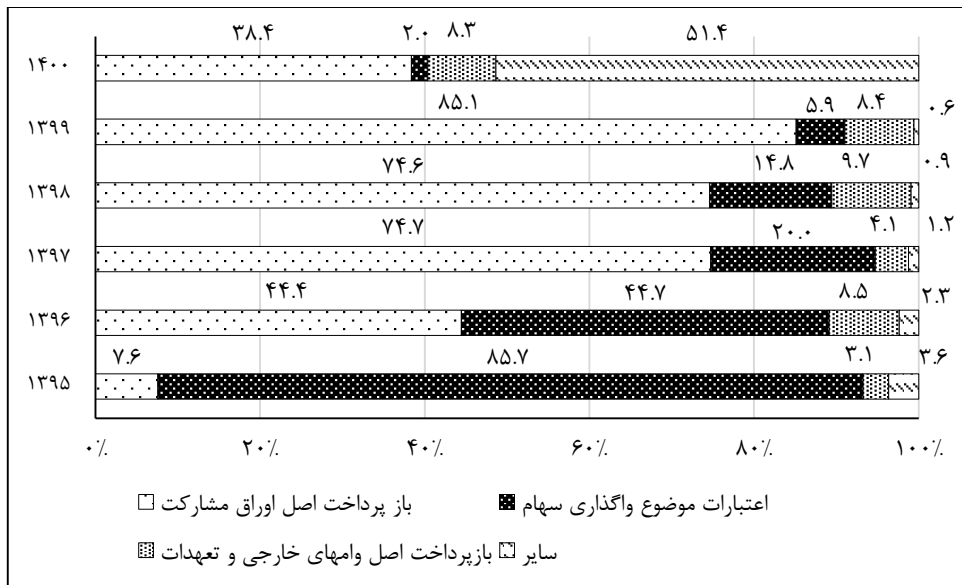


سهم ۸۵ درصدی از تملک دارایی‌های مالی را دارد. لازم به ذکر است که در قانون ۱۴۰۰ تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل که در اجزاء عمده در مجموعه سایر اجزاء گنجانده شده، با سهم ۵۰ درصدی تبدیل به جزء عمده تملک دارایی‌های مالی قانون سال ۱۴۰۰ شده است. در عین حال با توجه به سهم بزرگ واگذاری دارایی‌های مالی در سمت منابع بودجه طی چند سال اخیر، پیش‌بینی می‌شود دو جزء بازپرداخت اصل اوراق مشارکت و تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل عمده‌ترین اجزاء تملک دارایی‌های مالی در قوانین سال‌های آینده را شکل دهد.

جدول ۶: تملک دارایی‌های مالی به تفکیک اجزاء سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ (میلیارد تومان - درصد)

شرح	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
تملك دارایی‌های مالی	۲۳،۱۵۰	۲۱،۵۶۵	۳۰،۷۹۰	۲۹،۳۴۸	۴۷،۰۰۰	۱۸۲،۷۴۰
رشد تملک دارایی‌های مالی	۱۱۶،۹	-۶،۸	۴۲،۸	-۴،۷	۶۰،۱	۲۸۸،۸
اعتبارات موضوع واگذاری سهام	۱۹،۸۳۶	۹،۶۳۶	۶،۱۵۶	۴،۳۴۵	۲،۷۷۵	۳،۵۷۵
رشد اعتبارات موضوع واگذاری سهام	۱۸۱،۴	-۵۱،۴	-۳۶،۱	-۲۹،۴	-۳۶،۱	۲۸،۸
سهم اعتبارات موضوع واگذاری سهام	۸۵،۷	۴۴،۷	۲۰،۰	۱۴،۸	۵،۹	۲۰،۰
بازپرداخت اصل اوراق مشارکت	۱۰،۷۵۳	۹،۵۸۳	۲۳،۰۱۰	۲۱،۹۰۴	۴۰،۰۱۰	۷۰،۱۵۰
رشد بازپرداخت اصل اوراق مشارکت	۱۰،۵	۴۴۶،۷	۱۴۰،۱	-۴،۸	۸۲،۷	۷۵،۳
سهم بازپرداخت اصل اوراق مشارکت	۷،۶	۴۴،۴	۷۴،۷	۷۴،۶	۸۵،۱	۳۸،۴
بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی	۵۸	۵۸	۱۵۸	۱۵۸	۱۵۸	۳،۳۵۵
رشد بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی	-۴۸،۷	۰،۰	۱۷۲،۴	۰،۰	۰،۰	۲۰،۲۳۲
سهم بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی	۰،۳	۰،۳	۰،۵	۰،۵	۰،۳	۱،۸
تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل	۷۸۱	۴۴۶	۲۱۶	۱۰۶	۱۰۶	۹۰،۵۰۶
رشد تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل	-۲۴،۵	-۴۲،۹	-۵۱،۶	-۵۰،۹	۰،۰	۸۵،۲۸۳،۰
سهم تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل	۳،۴	۲،۱	۰،۷	۰،۴	۰،۲	۴۹،۵
بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات	۷۲۲	۱،۸۴۲	۱،۲۵۰	۲،۸۳۵	۳،۹۵۱	۱۵،۱۵۴
رشد بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات	-۱۰،۷	۱۵۵،۱	-۳۲،۱	۱۲۶،۸	۳۹،۴	۲۸۳،۶
سهم بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات	۳،۱	۸،۵	۴،۱	۹،۷	۸،۴	۸،۳

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی.

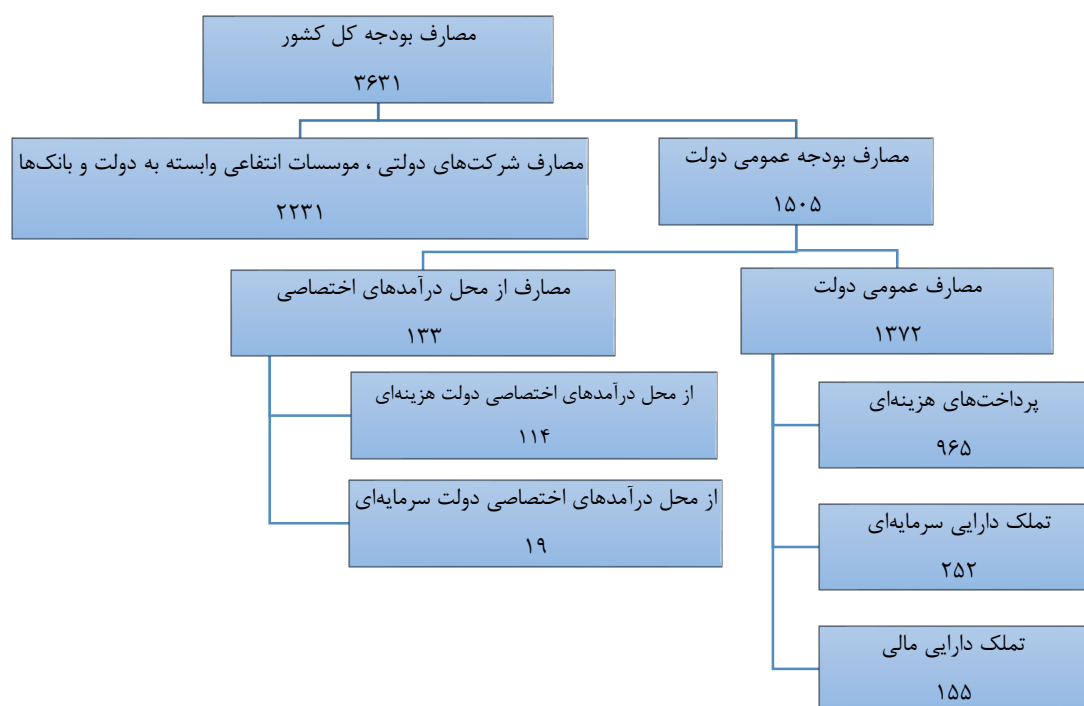


نمودار ۱۱: سهم فصول عمده تملک دارایی‌های مالی در قوانین بودجه (درصد)

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی.

## ۲- بررسی و تحلیل مصارف عمومی در لایحه بودجه ۱۴۰۱ در مقایسه با سال ۱۴۰۰

دولت هر ساله طی لایحه بودجه گزارشی از نحوه تأمین منابع و تخصیص هزینه‌های خود در سال آینده ارائه می‌کند. در واقع لایحه مجموعه برنامه‌ها، سیاست‌گذاری‌ها و اولویت‌های دولت و نحوه تأمین مالی آن را ارائه می‌نماید. از این منظر ارزیابی لایحه بودجه اهمیت خاص خود را دارد، چراکه بودجه مهم‌ترین ابزار دولت در جهت نیل به اهداف سیاست‌گذاری‌های توسعه و برنامه‌ریزی‌های بلندمدت کشور است و از این بعد هرگونه اختلال در بودجه‌ریزی کشور منجر به چالش‌های عمیق‌تر در عملکرد کل اقتصاد خواهد شد. از این‌رو در ادامه تلاش می‌شود، سمت مصارف لایحه بودجه ۱۴۰۱ مورد ارزیابی قرار گیرد. بر اساس این، بودجه کل کشور مشتمل بر بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسه‌های وابسته به دولت بوده که هر کدام از دو مجموعه شامل دو بخش منابع و مصارف است. سمت مصارف لایحه بودجه کل کشور در سال ۱۴۰۱ در شکل (۱) آمده است.



شکل ۱: تفکیک مصارف لایحه بودجه کل کشور (هزار میلیارد تومان)

مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۱

در لایحه ۱۴۰۱ بودجه عمومی دولت سهم ۴۰ درصدی از بودجه کل کشور را دارد و این نکته زمانی قابل توجه است که غیر از قانون بودجه ۱۴۰۰ و لایحه ۱۴۰۱، سهم بودجه عمومی از بودجه کل حدود ۳۰ درصد بوده و در قانون ۱۴۰۰ به ۴۶ درصد افزایش یافته است. در یک تقسیم‌بندی خیلی ساده بودجه شرکت‌های

دولتی را می‌توان به‌عنوان معیاری از نقش تصدی‌گری دولت و بودجه عمومی را عمدتاً به‌عنوان نقش حاکمیتی دولت تقسیم کرد. عمدتاً کاهش نقش تصدی‌گری دولت به افزایش فعالیت بخش خصوصی تعبیر می‌شود که می‌تواند به افزایش کارایی و بهره‌وری منجر شود. لازم به ذکر است مقایسه ارقام ساده سهم ممکن است منجر به خطای تحلیل شود، چراکه افزایش سهم بودجه عمومی و کاهش سهم شرکت‌های دولتی به معنای کوچک شدن بودجه شرکت‌های دولتی نیست، بلکه این موضوع ناشی از رشد خیلی بالای بودجه عمومی دولت در قانون ۱۴۰۰ است. در قانون ۱۴۰۰ بودجه عمومی رشد ۱۱۱ درصدی و بودجه شرکت‌های دولتی رشد ۹ درصدی و در لایحه ۱۴۰۱ بودجه عمومی رشد ۱۰ درصدی و بودجه شرکت‌ها رشد ۴۲ درصدی داشته است. مصارف عمومی دولت شامل هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی است. در جدول (۷) ارقام کلان مصارف عمومی دولت در لایحه ۱۴۰۱ ارائه شده است. قبل از اینکه به بررسی جدول (۷) پرداخته شود لازم به توضیح است که قانون بودجه ۱۴۰۰ دو سقفی بسته شد که برای ۶ ماه اول و دوم آن سال و وابسته به میزان فروش نفت متفاوت بوده و منوط به چگونگی تغییر شرایط تحریمی تنظیم شده است. در سقف دوم که احتمال فروش نفت بیشتر پیش‌بینی شده بودجه بزرگ‌تر تنظیم شده است.<sup>۱</sup> در این جدول با توجه به اینکه بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس تنها ارقام کلان سقف اول بودجه ۱۴۰۰ در دسترس بود، لایحه ۱۴۰۱ نسبت به هر دو سقف بودجه ۱۴۰۰ مقایسه شده است.

**جدول ۷: ارقام کلان مصارف بودجه کل کشور در لایحه ۱۴۰۱ و مقایسه با قانون ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)**

مصارف	قانون ۱۴۰۰ سقف اول	قانون ۱۴۰۰ سقف دوم	پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۰	درصد تحقق ۱۴۰۰ سقف اول*	لایحه ۱۴۰۱	رشد لایحه نسبت به قانون ۱۴۰۰ سقف اول	رشد لایحه نسبت به قانون ۱۴۰۰ سقف دوم	رشد لایحه نسبت به پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۰
هزینه‌ها	۶۹۹ (۷۴/۶)	۹۱۹ (۷۱/۹)	۶۵۴ (۸۰)	۹۳/۶ (۷۱/۲)	۹۶۵/۲ (۷۰/۳)	۳۸	۵	۴۷
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۴۶ (۱۵/۶)	۱۷۶/۳ (۱۳/۸)	۸۰ (۹/۸)	۵۴/۸ (۴۵/۴)	۲۵۱/۸ (۱۸/۴)	۷۳	۴۲/۸	۲۱۵
تملك دارایی‌های مالی	۹۲ (۹/۸)	۱۸۲/۷ (۱۴/۳)	۸۳ (۱۰/۲)	۹۰/۲ (۴۵/۴)	۱۵۵ (۱۱/۳)	۶۸	-۱۵/۲	۸۷
جمع مصارف عمومی دولت	۹۳۷	۱۲۷۷/۹	۸۱۷	۸۷/۲ (۶۳/۹)	۱۳۷۲	۴۶	۷/۴	۶۸

مأخذ: قانون بودجه ۱۴۰۰ و لایحه بودجه ۱۴۰۱. پیش‌بینی عملکرد ۱۴۰۰ از مرکز پژوهش‌های مجلس. ارقام سقف اول بودجه ۱۴۰۰ از گزارش «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، کلیات» مرکز پژوهش‌های مجلس.

ارقام داخل پرانتز سهم از کل مصارف عمومی دولت است.

\* در ستون درصد تحقق ۱۴۰۰، ارقام داخل پرانتز درصد تحقق عملکرد نسبت به سقف دوم است.

۱. با توجه به اینکه وضعیت تحریم‌ها نامشخص است، برای بودجه ۱۴۰۱ نیز این ملاحظات در نظر گرفته شود.

اعتبارات هزینه‌های جاری که با سهم ۷۰ درصدی بزرگ‌ترین جزء مصارف عمومی دولت است در لایحه ۱۴۰۱ نسبت به قانون بودجه ۱۴۰۰ رشد ۵ درصدی داشته است. اما زمانی که با سقف اول بودجه ۱۴۰۰ مقایسه شود این رشد ۳۸ درصد است که با توجه به تأکید دولت بر رشد غیر تورمی، بزرگ شدن ۳۸ درصدی هزینه‌های جاری نقض غرض خواهد بود. توضیح اینکه حتی منابع برآورد شده در سقف اول قانون بودجه ۱۴۰۰، (بودجه کوچک‌تر) تحقق نیافته است و در نتیجه در سمت مصارف نیز با مشکل کمبود تأمین مالی و عدم تحقق مواجه شده است. در هزینه‌های جاری دولت میزان تحقق سقف اول قانون ۱۴۰۰ حدود ۹۴ درصد برآورد شده که اگر سقف دوم قانون ۱۴۰۰ ملاک قرار گیرد، برآورد عملکرد ۱۴۰۰ عدم تحقق ۳۰ درصدی هزینه‌های جاری را نشان می‌دهد. در نهایت با توجه به برآورد عملکرد ۱۴۰۰، رشد هزینه‌های جاری در لایحه ۱۴۰۱ نسبت به عملکرد ۱۴۰۰ حدود ۴۷ درصد است.

تملك دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه ۱۴۰۱ رشد ۴۳ (نسبت به سقف اول رشد ۷۳) درصدی دارد. این در حالی است که تنها ۴۵ درصد آن تحقق (نسبت به سقف اول یعنی بودجه کوچک‌تر ۵۴ درصد) یافته است. با توجه به پیش‌بینی عدم تحقق منابع ۱۴۰۱ و اولویت انجام هزینه‌های جاری نسبت به عمرانی، به نظر می‌رسد این هزینه‌ها تحقق نیابند. به عبارت دقیق‌تر از آنجایی که عمده هزینه‌های جاری از جنس حقوق و دستمزد و مستمری بازنشستگی بوده و انعطاف‌ناپذیر است، عدم تحقق منابع در عدم تحقق تملك دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی منعکس می‌شود. در عین حال با توجه به رشد بالای این هزینه‌ها در لایحه و پیش‌بینی عدم تحقق آن، لازم است در خصوص تصویب پروژه‌های عمرانی جدید که به انبوه پروژه‌های ناتمام بپیوندند، هشدار جدی داده شود.

آخرین جزء مصارف عمومی، تملك دارایی‌های مالی است که با سهم ۱۱ درصدی کوچک‌ترین جزء مصارف را شکل می‌دهد. تملك دارایی‌های مالی در لایحه ۱۴۰۱ نسبت به قانون سال قبل ۱۵ درصد کوچک‌تر شده که اگر نسبت به سقف اول بودجه ۱۴۰۰ مقایسه شود رشد ۶۸ درصدی داشته است. همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد پیش‌بینی می‌شود منابع برآورد شده در لایحه ۱۴۰۱ با عدم تحقق قابل توجهی مواجه باشد؛ بنابراین، این جزء مصارف عمومی دولت نیز مانند تملك دارایی‌های سرمایه‌ای با عدم تحقق مواجه خواهد بود.

در ادامه هر یک از مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۴۰۱ به تفکیک فصول مورد ارزیابی و مقایسه با قانون ۱۴۰۰ قرار می‌گیرد. لازم به ذکر است ارقام سقف اول قانون بودجه ۱۴۰۰ (بودجه کوچک‌تر) در دسترس نبوده و از اینجا به بعد تمامی مقایسه‌ها با سقف دوم قانون ۱۴۰۰ (بودجه بزرگ‌تر) است.

## ۲-۱- اعتبارات هزینه‌ای در لایحه ۱۴۰۱ به تفکیک فصول در مقایسه با سال ۱۴۰۰

جبران خدمت کارکنان دولت با سهم ۲۹ درصدی دومین فصل هزینه‌ای از لحاظ بزرگی از هزینه‌های جاری دولت است. با وجود رشد ۵ درصدی هزینه‌ها لایحه ۱۴۰۱ نسبت به قانون ۱۴۰۰، فصل جبران خدمت کارکنان دولت رشد ۳۷ درصدی داشته که در آن رشد دستمزد کارمندان به طور متوسط ۱۰ درصد در نظر گرفته شده است.

جدول ۸: فصول هزینه‌ای لایحه بودجه ۱۴۰۱ و قانون ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان- درصد)

شرح	قانون ۱۴۰۰	سهم در قانون بودجه ۱۴۰۰	لایحه ۱۴۰۱	سهم در لایحه بودجه ۱۴۰۱	رشد لایحه نسبت به قانون ۱۴۰۰
هزینه‌ها	۹۱۹		۹۶۵/۲		۵
فصل اول- جبران خدمت کارکنان	۲۰۳/۵	۲۲/۱	۲۷۹/۴	۲۸/۹	۳۷/۳
فصل دوم- استفاده از کالاها و خدمات	۷۳/۸	۸	۶۰/۱	۶/۲	-۱۸/۶
فصل سوم- هزینه‌های اموال و دارایی (میلیارد تومان)	۷	.	۴۹۳۰۲	۵/۱	۷۳۵۷۲۰/۹
فصل چهارم- یارانه	۳۰/۸	۳/۴	۷/۵	۰/۸	-۷۵/۶
فصل پنجم- بلاعوض	۱۹/۲	۲/۱	۲۱/۷	۲/۲	۱۳
فصل ششم- رفاه اجتماعی	۳۲۹/۲	۳۵/۸	۳۲۹/۱	۳۴/۱	۰
فصل هفتم- هزینه‌ها	۲۶۲/۴	۲۸/۶	۲۱۷/۹	۲۲/۶	-۱۷

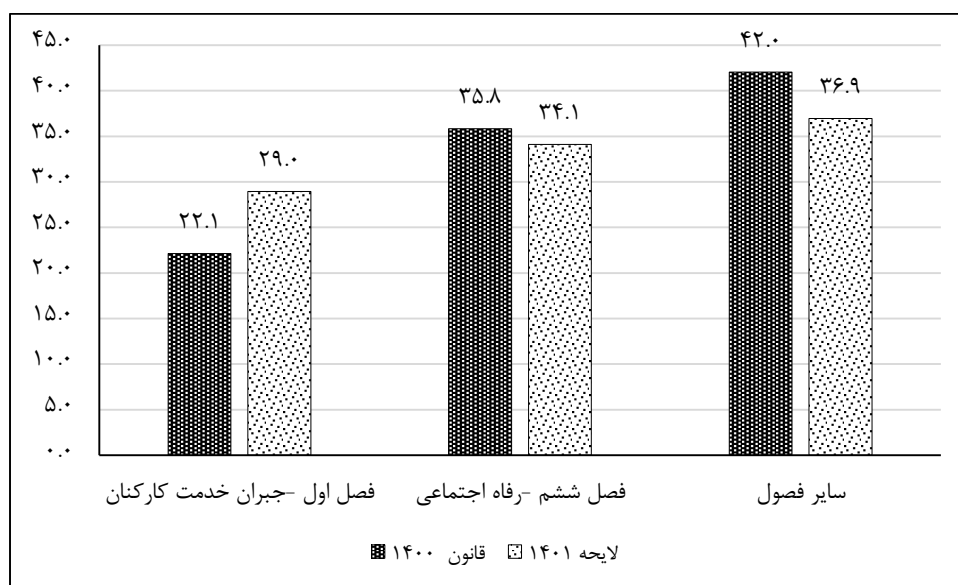
مأخذ: قانون بودجه ۱۴۰۰ و لایحه بودجه ۱۴۰۱.

همچنین اعتبارات مربوط به رفاه اجتماعی با سهم ۳۴٫۱ درصدی از هزینه‌های جاری، بزرگ‌ترین فصل هزینه‌های جاری در لایحه ۱۴۰۱، نسبت به قانون ۱۴۰۰ تغییری نداشته است. فصل یارانه نیز کاهش ۷۵ درصدی نسبت به قانون ۱۴۰۰ دارد که به نظر می‌رسد با توجه به پیشنهاد حذف ارز ترجیحی یارانه تخصیص یافته به کالاهای اساسی، دارو و سایر اقلام که با تخصیص ارز ۴۲۰۰ تومانی در قانون ۱۴۰۰ یارانه به آن‌ها تعلق می‌گرفت، شاهد کاهش شدید رقم مربوط به فصل یارانه در هزینه‌های جاری لایحه ۱۴۰۱ هستیم. لازم به ذکر است حذف ناگهانی ارز ترجیحی پیامدهای تورمی برای اقتصاد خواهد داشت و با ادعای رشد غیرتورمی دولت در تناقض است. نه تنها حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی که کالاهای اساسی را شامل می‌شود، مستقیماً با افزایش هزینه سبد مصرفی خانوار، شاخص قیمت مصرف‌کننده<sup>۱</sup> را تحت تأثیر قرار می‌دهد، بلکه بار روانی این سیاست منجر به شدت گرفتن انتظارات تورمی و افزایش تورم از این مسیر خواهد شد.

آنچه در اجزاء اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه ۱۴۰۱ قابل توجه است رشد هفتصد هزار درصدی هزینه‌های اموال و دارایی یعنی فصل سوم هزینه‌ها است. هزینه‌های اموال و دارایی عمدتاً شامل سود و کارمزد وام‌ها،

تسهیلات بانکی و اوراق بهادار؛ سود و کارمزد وام‌های داخلی؛ سود و کارمزد وام‌های خارجی؛ سود مشارکت و سود اسناد خزانه اسلامی پرداخت نشده در سال‌های قبل است. در قوانین بودجه، جدول (۲-۷) اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی برحسب فصول هزینه ارائه می‌شود. در لایحه بودجه ۱۴۰۱ این جدول حذف شده و تنها به ارائه جدول خلاصه بودجه دستگاه‌های اصلی بسنده کرده است، از این‌رو امکان بررسی علت رشد انفجاری این جزء اعتبارات هزینه‌ای میسر نیست.

در نهایت در نمودار (۱۲) سهم فصول عمده در لایحه ۱۴۰۱ و مقایسه آن با قانون ۱۴۰۰ نمایش داده شده است که به‌روشنی بزرگ‌تر شدن فصل جبران خدمت کارکنان دولت از هزینه‌های جاری دولت را به تصویر می‌کشد.



نمودار ۱۲: سهم فصول عمده هزینه‌های در لایحه ۱۴۰۱ و قانون ۱۴۰۰ (درصد)

مأخذ: قانون بودجه ۱۴۰۰ و لایحه بودجه ۱۴۰۱.

## ۲-۲- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه ۱۴۰۱ به تفکیک فصول در مقایسه با سال ۱۴۰۰

جزئیات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه ۱۴۰۱ به تفکیک فصول و مقایسه آن با قانون ۱۴۰۰ در جدول (۹) ارائه شده است. ساختمان و سایر مستحقات حدود ۸۰ درصد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را در لایحه ۱۴۰۱ شکل می‌دهد که رشدی نزدیک ۵۵ درصد نسبت به قانون ۱۴۰۰ دارد. با توجه به اینکه اغلب تحلیل‌ها از منابع برآورد شده در لایحه ۱۴۰۱ حکایت از عدم تحقق بخش قابل توجهی از منابع را دارد، لازم است نسبت به عدم تعریف پروژه‌های عمرانی جدید و بر اتمام انبوه پروژه‌های عمرانی ناتمام تأکید داشت.

جدول ۹: تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک فصول لایحه ۱۴۰۱ و قانون ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان - درصد)

شرح	قانون ۱۴۰۰	سهم در قانون بودجه ۱۴۰۰	لایحه ۱۴۰۱	سهم در لایحه بودجه ۱۴۰۱	رشد لایحه نسبت به قانون ۱۴۰۰
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۷۶/۳		۲۵۱/۸		۴۲/۸
فصل اول- ساختمان و سایر مستحدثات	۱۲۹/۷	۷۳/۶	۲۰۰/۴	۷۹/۶	۵۴/۵
فصل دوم- ماشین‌آلات و تجهیزات	۳۷	۲۱	۳۳/۷	۱۳/۴	-۸/۹
فصل سوم- سایر دارایی‌های ثابت (میلیارد تومان)	۲۶۸/۰	۰/۲	۱۸۷/۸	۰/۱	-۲۹/۶
فصل چهارم- استفاده از موجودی انبار (میلیارد تومان)	۳/۹	۰/۰	۵/۲	۰/۰	۲۵
فصل پنجم- اقلام گران‌بها (میلیارد تومان)	۰/۹	۰/۰	۹/۱	۰	۹۰۰
فصل ششم- زمین (میلیارد تومان)	۵۶۸/۸	۰/۳	۸۶۲/۸	۰/۳	۵۰/۹
فصل هفتم- سایر دارائی‌های تولید نشده	۸/۷۵	۵	۱۶/۶	۶/۶	۸۹/۷

مأخذ: قانون بودجه ۱۴۰۰ و لایحه بودجه ۱۴۰۱.

بررسی پیوست شماره یک لایحه ۱۴۰۱ نشان می‌دهد در لایحه بودجه ارائه شده تأکید بر اتمام پروژه‌های عمرانی ناتمام است و پروژه‌های عمرانی جدید محدودی پیش‌بینی شده است. در جدول (۱۰) طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با سال شروع ۱۴۰۱ که در پیوست شماره یک لایحه لیست شده قابل پیگیری است.

جدول ۱۰: طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای سال شروع ۱۴۰۱ (میلیون ریال)

عنوان	اهداف کمی	واحد	مقدار	هزینه واحد	عنوان دستگاه	برآورد	پیش‌بینی سال‌های بعد	جمع کل
تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات- نهاد ریاست جمهوری و دستگاه‌های تابع	تعمیرات اساسی و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات	پروژه	۹	۲۲۵۵۴۹۸۸۹	نهاد ریاست جمهوری	۳۹۹۲۱۰	۰	۲۰۲۹۹۴۹
تکمیل نیروگاه بادی میل نادر در استان	ایجاد ظرفیت انتقال برق	مگاوات	۴۰۰	۵۵۰۰	شرکت مادر تخصصی مدیریت	۴۵۴۰۰۰	۵۰۴۶۰۰۰	۵۵۰۰۰۰۰
	تولید برق	مگاوات	۱۰	۳۳۰۰۰۰				



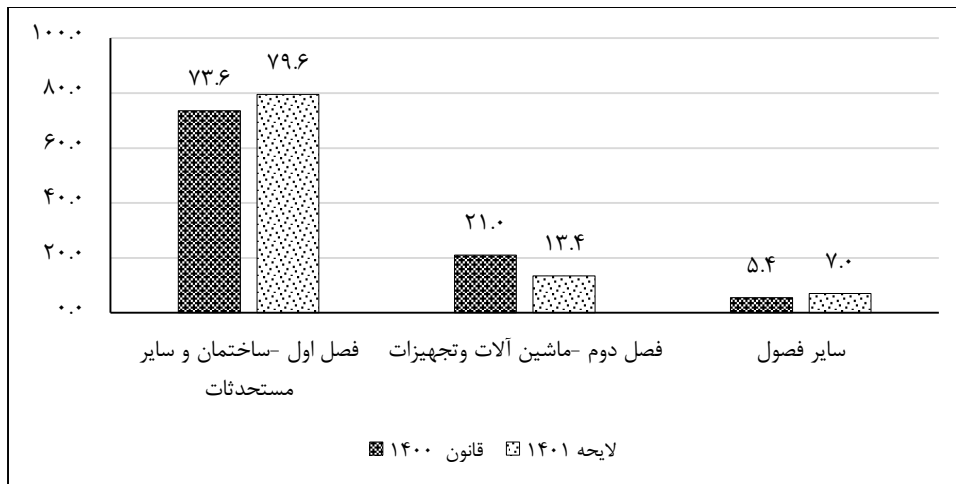
تحلیل و تبیین کلان بودجه از جنبه مصارف بودجه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

			تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران-توانیر					سیستان و بلوچستان
۴۸۲۰۳۴	۳۸۶۶۹۴	۹۵۳۴۰	سازمان پزشکی قانونی کشور	۴۸۲۰۳۴	۱	پروژه	تحقیقات فنی	گسترش فناوری ارتباطات و اطلاعات در سازمان پزشکی قانونی کشور
۲۸۵۹۰۰۰	۲۷۶۸۲۰۰	۹۰۸۰۰	شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران	۶۸۷۲۵.۹۶۲	۴۱.۶	میلیون متر مکعب در سال	تأمین آب کشاورزی و شرب	احداث سد مخزنی سجادرود
۱۳۱۷۸۸۵۰	۱۳۰۸۸۰۵۰	۹۰۸۰۰	شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران	۳۲۲.۷۷۴	۴۰.۸۳	هکتار	احداث شبکه آبیاری و زهکشی و تأمین آب صنعتی و کشاورزی	احداث سد مخزنی و شبکه آبیاری و زهکشی گذارخوش
				۱۷۹۹۸۴.۲۹	۶۵.۹	میلیون متر مکعب		

مأخذ: پیوست یک لایحه بودجه ۱۴۰۱.

ملاحظه می‌شود ۵ طرح با سال شروع ۱۴۰۱ در پیوست لایحه ۱۴۰۱ گنجانده شده است که رقم کل این طرح‌ها ۱۱۳ میلیارد تومان بوده و سهمی کمتر از ۰/۰۵ درصدی از رقم ۲۵۲ هزار میلیارد تومانی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه ۱۴۰۱ دارد. همچنین مجموع اعتبارات انتظاری برای تکمیل طرح‌های اشاره شده در جدول (۱۰) ۲۴۰۰ میلیارد تومان است.

در نمودار (۱۳) سهم فصول عمده از تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نمایش داده شده است. فصول ساختمان و سایر مستحداثات و ماشین‌آلات و تجهیزات سهم ۹۳ درصدی از کل تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را دارند.



نمودار ۱۳: سهم فصول عمده تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه ۱۴۰۱ و قانون ۱۴۰۰ (درصد)

مأخذ: قانون بودجه ۱۴۰۰ و لایحه بودجه ۱۴۰۱.

## ۲-۳- تملک دارایی‌های مالی به تفکیک اجزاء

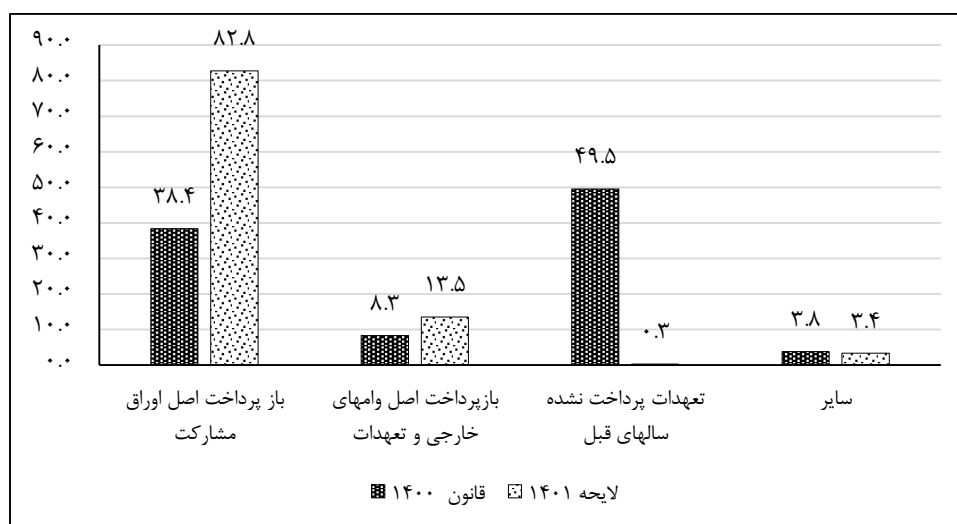
اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه پیشنهادی ۱۵/۲ درصد کمتر شده است. یادآوری می‌شود که بودجه ۱۴۰۰ دو سقفی بود و تملک دارایی‌های مالی نسبت به سقف اول (بودجه کوچک‌تر) رشد ۶۸ درصدی دارد. برآورد عملکرد سال ۱۴۰۰ (که مرکز پژوهش‌های مجلس با توجه به عملکرد تحقق‌یافته ۸ ماهه ۱۴۰۰ دارد) نشان می‌دهد از سقف اول تنها ۴۵ درصد آن تحقق یافته و تملک دارایی‌های مالی در لایحه ۱۴۰۱ نسبت به رقم تحقق‌یافته سال ۱۴۰۰ رشد ۸۷ درصدی داشته است.

جدول ۱۱: تملک دارایی‌های مالی به تفکیک اجزاء لایحه ۱۴۰۱ و قانون ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان - درصد)

شرح	قانون ۱۴۰۰	سهم در قانون بودجه ۱۴۰۰	لایحه ۱۴۰۱	سهم در لایحه بودجه ۱۴۰۱	رشد لایحه نسبت به قانون ۱۴۰۰
تملك دارایی‌های مالی	۱۸۲/۷	۲	۱۵۵	۳/۲	-۱۵/۲
اعتبارات موضوع واگذاری سهام	۳/۶	۲	۴/۹	۳/۲	۳۶/۱
بازپرداخت اصل اوراق مشارکت	۷۰/۲	۳۸/۴	۱۲۸/۳	۸۲/۸	۸۲/۸
بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی	۳/۴	۱/۹	۰/۳۴	۰/۲	-۹۰
تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل	۹۰/۵	۴۹/۵	۰/۵	۰/۳	-۹۹/۴
بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات	۱۵/۲	۸/۳	۲۱	۱۳/۵	۳۸/۲
واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	.	.	.	.	.
سرمایه‌گذاری، کمک‌های فرهنگی و اقتصادی بین‌المللی	.	.	.	.	.

مأخذ: قانون بودجه ۱۴۰۰ و لایحه بودجه ۱۴۰۱.

اعتبارات مربوط به بازپرداخت اصل اوراق مشارکت با سهم ۸۳ درصدی از تملک دارایی‌های مالی، بزرگ‌ترین جزء این گروه از مصارف عمومی دولت در لایحه ۱۴۰۱ می‌باشد و رشد ۸۳ درصدی داشته است. همچنین بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات با سهم حدود ۱۴ درصدی از تملک دارایی‌های مالی، دومین جزء عمده تملک دارایی‌های مالی در لایحه ۱۴۰۱ بوده و رشد ۳۸٫۲ درصدی داشته است. لازم به ذکر است که در بند (ه) تبصره (۵) دولت مجاز شده است برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۴۰۱ تا سقف ۱۰ هزار میلیارد تومان اوراق مالی اسلامی منتشر کند. در نهایت نمودار (۱۴) سهم فصول عمده تملک دارایی‌های مالی در لایحه ۱۴۰۱ را در مقایسه با قانون ۱۴۰۰ به تصویر می‌کشد.



نمودار ۱۴: سهم فصول عمده تملک دارایی‌های مالی در لایحه ۱۴۰۱ و قانون ۱۴۰۰ (درصد)

مأخذ: قانون بودجه ۱۴۰۰ و لایحه بودجه ۱۴۰۱.

## ۲-۴- ترازهای مهم لایحه بودجه ۱۴۰۱

جدول (۱۲) سه تراز مهم بودجه‌ای را در خصوص لایحه ۱۴۰۱ در مقایسه با قانون ۱۴۰۰ ارائه می‌کند. آنچه در ارقام لایحه دیده می‌شود کسری تراز عملیاتی لایحه ۱۴۰۱ نسبت به قانون ۱۴۰۰ حدود ۳۵ درصد کوچک‌تر است. همچنین ۵۲ درصد از کسری تراز عملیاتی لایحه توسط تراز سرمایه‌ای پوشش داده می‌شود، بقیه آن استقراض (تراز مالی) است. در عین حال به نظر می‌رسد ارقام درآمد مالیاتی بیش‌برآورد است و از این‌رو در عمل کسری تراز عملیاتی بزرگ‌تری در لایحه پنهان است. علاوه بر این، باید یادآوری کرد تحقق منابع پیش‌بینی شده درآمدهای نفتی در لایحه ۱۴۰۱ نیز با تردید جدی مواجه است؛ بنابراین، در عمل سهم تراز مالی از پوشش کسری تراز عملیاتی بزرگ‌تر خواهد بود.

جدول ۱۲: ترازهای مهم لایحه بودجه ۱۴۰۱ (هزار میلیارد تومان)

شرح	قانون ۱۴۰۰ سقف دوم	لایحه ۱۴۰۱	رشد لایحه نسبت به قانون ۱۴۰۰
تراز عملیاتی	-۴۶۴	-۳۰۰/۸	-۳۵/۲
خالص دارایی‌های سرمایه‌ای	۲۱۹/۳	۱۵۶/۶	-۲۸/۶
خالص دارایی‌های مالی	۲۴۴/۷	۱۴۴/۱	-۴۱/۱

مأخذ: قانون بودجه ۱۴۰۰ و لایحه بودجه ۱۴۰۱.

## ۲-۵- اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک امور و فصول وظیفه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۱ در مقایسه با سال ۱۴۰۰

اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه به تفکیک امور که شامل امور خدمات عمومی، امور دفاعی و امنیتی، امور قضایی، امور اقتصادی، امور محیط‌زیست، امور مسکن، عمران شهری و روستایی، امور سلامت، امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری، امور آموزش و پژوهش و امور رفاه اجتماعی به تفکیک در جدول (۱۳) ارائه شده است.

جدول ۱۳: اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تفکیک امور (میلیارد تومان)

شرح	هزینه‌ای		یارانه	تملك سرمایه‌ای	
	۱۴۰۰	۱۴۰۱		۱۴۰۰	۱۴۰۱
امور خدمات عمومی	۱۵،۲۷۵	۳۱،۸۰۵	۰	۲،۶۴۰	۳،۶۶۸
سهم امور خدمات عمومی	۲،۵	۳،۶ (۱۰۸،۲)		۴۰	۳،۱ (۳۸،۹)
امور دفاعی و امنیتی	۱۸۵،۲۰۶	۱۹۵،۱۴۰	۰	۱،۹۵۰	۳،۲۸۲
سهم امور دفاعی و امنیتی	۳۰،۰	۲۲،۳ (۵،۴)		۲،۹	۲،۸ (۶۸،۴)
امور قضایی	۲۴،۷۴۵	۲۹،۲۳۱	۰	۴،۳۴۵	۵،۱۳۸
سهم امور قضایی	۴۰	۳،۳ (۱۸،۱)		۶،۵	۴،۴ (۱۸،۳)
امور اقتصادی	۱۳،۹۸۴	۱۹،۸۷۸	۲،۶۱۷	۳۴،۷۷۳	۵۸،۸۱۷
سهم امور اقتصادی	۲،۳	۲،۳ (۴۲،۱)		۵۲،۱	۵۰،۴ (۶۹،۱)
امور محیط‌زیست	۱،۲۶۰	۱،۵۱۶	۰	۴۷۱	۶۳۹
سهم امور محیط‌زیست	۰،۲	۰،۲ (۲۰،۳)		۰،۷	۰،۵ (۳۵،۶)
امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۲۷۷	۳۱۹	۰	۷،۲۳۶	۷،۸۱۷
سهم امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۰،۰	۰،۰ (۱۵)		۱۰،۸	۶،۷ (۸)
امور سلامت	۴۹،۰۷۹	۱۲۰،۷۸۹	۶،۶۰۶	۲،۶۵۹	۳،۷۶۴
سهم امور سلامت	۸،۰	۱۳،۸ (۱۴۶،۱)		۴۰	۳،۲ (۴۱،۵)
امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۱۵،۸۲۸	۱۵،۶۱۶	۰	۵،۶۰۱	۷،۳۲۴
سهم امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۲،۶	۱،۸ (-۱،۳)		۸،۴	۶،۳ (۳۰،۸)
امور آموزش و پژوهش	۱۴۰،۲۸۸	۱۷۹،۰۱۴	۱،۱۲۵	۶،۷۲۹	۷،۵۰۶
سهم امور آموزش و پژوهش	۲۲،۸	۲۰،۴ (۲۷،۶)		۱۰،۱	۶،۴ (۱۱،۵)
امور رفاه اجتماعی	۱۷۰،۴۳۴	۲۸۳،۳۳۹	۵۸،۴۵۱	۳۹۵	۵۱۴
سهم امور رفاه اجتماعی	۲۷،۷	۳۲،۳ (۶۶،۲)		۰،۶	۰،۴ (۳۰،۲)
جمع	۶۱۶،۳۷۸	۸۷۶،۶۴۷	۶۸،۷۹۹	۶۶،۷۹۹	۱۱۶،۵۹۰

ارقام داخل پرانتز رشد نسبت به قانون ۱۴۰۰ را نشان می‌دهد. مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۱.

در اعتبارات هزینه‌ای به ترتیب امور رفاه اجتماعی، امور دفاعی و امنیتی، امور آموزش و پژوهش و امور سلامت با سهم ۳۲، ۲۲، ۲۰ و ۱۴ درصد بزرگ‌ترین سهم را از کل اعتبارات هزینه‌ای را دارند. همچنین امور سلامت و امور خدمات عمومی به ترتیب با رشد ۱۴۶ و ۱۰۸ بیشترین رشد را در لایحه ۱۴۰۱ نسبت به قانون ۱۴۰۰ داشته‌اند. امور رفاه اجتماعی به عنوان عمده‌ترین امور اعتبارات هزینه‌ای نیز رشد ۶۶ درصدی داشته است. در مقابل در اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای امور اقتصادی با سهم بیش از ۵۰ درصد عمده‌ترین جزء تملک دارایی سرمایه‌ای در لایحه ۱۴۰۱ را شکل می‌دهد که رشد ۶۹ درصدی نسبت به قانون ۱۴۰۰ داشته است. نظر به اهمیت امور اقتصادی، آموزش و پژوهش و رفاه اجتماعی در ادامه اعتبارات هر یک از امور یاد شده را به تفکیک فصول نیز مورد بررسی قرار می‌دهیم.

در جدول (۱۴) اعتبارات هزینه‌ای و تملک سرمایه‌ای امور اقتصادی به تفکیک فصول ارائه شده است. فصل تحقیق و توسعه در امور اقتصادی با سهم ۲۸/۲ درصدی عمده‌ترین اعتبارات هزینه‌ای امور اقتصادی در لایحه ۱۴۰۱ را شکل می‌دهد که نسبت به قانون ۱۴۰۰ رشد بیش از ۱۵۰ درصد داشته است. بعد از تحقیق و توسعه در امور اقتصادی، فصل بازرگانی با سهم ۲۲/۵ درصد، فصل کشاورزی و منابع طبیعی با سهم ۱۵ درصدی، فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات با سهم ۱۱ درصد و فصل صنعت و معدن با سهم ۱۰ درصد به ترتیب عمده‌ترین اعتبارات هزینه‌ای در امور اقتصادی را شکل می‌دهند.

همچنین در لایحه ۱۴۰۱ فصل حمل و نقل با سهم ۲۹ درصدی عمده‌ترین جزء در اعتبارات تملک سرمایه‌ای از امور اقتصادی است. پس از آن فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات سهمی بیش از ۲۲ درصد از اعتبارات تملک سرمایه‌ای امور اقتصادی دارد و نکته قابل توجه این است که این جزء در لایحه ۱۴۰۱ نسبت به قانون ۱۴۰۰ بیش از سه برابر؛ یعنی رشد بیش از ۲۵۰ درصد داشته است. مابقی اعتبارات تملک سرمایه‌ای امور اقتصادی عمدتاً به فصل منابع آب با سهم حدود ۱۶ درصد و فصل صنعت و معدن با سهم ۱۴/۵ درصد و فصل کشاورزی و منابع طبیعی با سهم حدود ۱۴ درصد تخصیص یافته است.

جدول ۱۴: اعتبارات هزینه‌ای و تملک سرمایه‌ای امور اقتصادی به تفکیک فصول (میلیارد تومان)

تملك سرمایه‌ای		هزینه‌ای			
۱۴۰۱	۱۴۰۰	یارانه	۱۴۰۱	۱۴۰۰	
۵۸۸۱۷.۱	۳۴۷۷۳.۳	۲۶۱۶.۵	۱۹۸۷۷.۵	۱۳۹۸۴.۴	امور اقتصادی
۶۹.۱			۴۲.۱		
۱۷۵۵.۸	۱۴۶۱.۲	۸۰.۰	۱۱۳۸.۰	۴۶۵.۳	فصل انرژی
۲۰.۲			۱۴۴.۶		رشد
۳.۰	۴.۲	۳.۱	۵.۷	۳.۳	سهم
۱۳۱۴۴.۶	۳۵۹۵.۳	۱۶.۵	۲۱۹۹.۹	۳۹۵۲.۸	فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات
۲۶۵.۶			-۴۴.۳		رشد
۲۲.۳	۱۰.۳	۰.۶	۱۱.۱	۲۸.۳	سهم
۱۶۹۶۹.۸	۱۴۴۸۵.۹	۰.۰	۹۷۲.۱	۷۰۳.۷	فصل حمل و نقل

۱۷.۱			۳۸.۱		رشد
۲۸.۹	۴۱.۷	۰.۰	۴.۹	۵.۰	سه‌م
۸۶۰۲.۱	۲۰۰۸.۶	۰.۰	۱۹۹۲.۱	۱۳۹۵.۳	فصل صنعت و معدن
۳۲۸.۳			۴۲.۸		رشد
۱۴.۶	۵.۸	۰.۰	۱۰.۰	۱۰.۰	سه‌م
۶۹۶.۴	۴۲۱.۸	۰.۰	۴۴۷۰.۵	۲۵۷۵.۸	فصل بازرگانی
۶۵.۱			۷۳.۶		رشد
۱.۲	۱.۲	۰.۰	۲۲.۵	۱۸.۴	سه‌م
۸۱۱۶.۴	۴۸۳۰.۲	۰.۰	۳۰۰۰.۸	۲۲۲۳.۵	فصل کشاورزی و منابع طبیعی
۶۸.۰			۳۵.۰		رشد
۱۳.۸	۱۳.۹	۰.۰	۱۵.۱	۱۵.۹	سه‌م
۹۲۰۸.۱	۷۵۴۲.۴	۲۵۲۰.۰	۰.۰	۰.۰	فصل منابع آب
۲۲.۱					رشد
۱۵.۷	۲۱.۷	۹۶.۳	۰.۰	۰.۰	سه‌م
۰	۰	۰	۳۰۲.۷	۲۹۳.۰	فصل روابط کار
			۳.۳		رشد
			۱.۵	۲.۱	سه‌م
۰	۰	۰	۱۸۹.۷	۱۸۵.۲	فصل تعاون
			۲.۴		رشد
			۱.۰	۱.۳	سه‌م
۳۲۳.۹	۴۲۷.۹	۰	۵۶۱۱.۹	۲۱۸۹.۹	فصل تحقیق و توسعه در امور اقتصادی
-۲۴.۳			۱۵۶.۳		رشد
۰.۶	۱.۲		۲۸.۲	۱۵.۷	سه‌م

مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۱.

اعتبارات هزینه‌ای و تملک سرمایه‌ای امور آموزش و پژوهش به تفکیک فصول در جدول (۱۵) ارائه شده است. عمده‌ترین اعتبارات هزینه‌ای امور آموزش و پژوهش در لایحه ۱۴۰۱ را فصل آموزش و پژوهش عمومی شکل می‌دهد که با سهم ۵۸ درصدی نسبت به قانون ۱۴۰۰ رشد حدود ۲۸ درصد داشته است. پس از آن فصل آموزش عالی با سهم ۲۹ درصدی دومین جزء عمده اعتبارات هزینه‌ای امور آموزش و پژوهش است. در اعتبارات تملک سرمایه‌ای امور آموزش و پژوهش نیز این دو فصل عمده‌ترین فصول را شکل می‌دهند با این تفاوت که در فصل آموزش عالی با سهم ۵۵ درصدی، عمده‌ترین فصل اعتبارات تملک سرمایه‌ای امور آموزش و پژوهش و پس از آن فصل آموزش و پژوهش عمومی با سهم بیش از ۳۷ درصد است.

**جدول ۱۵:** اعتبارات هزینه‌ای و تملک سرمایه‌ای امور آموزش و پژوهش به تفکیک فصول (میلیارد تومان)

تملك سرمایه‌ای		هزینه‌ای			
۱۴۰۱	۱۴۰۰		۱۴۰۱	۱۴۰۰	
۷۵۰۶.۰	۶۷۲۹.۱	۱۱۲۵	۱۷۹۰۱۳.۹	۱۴۰۲۸۸.۰	امور آموزش و پژوهش
۱۱.۵			۲۷.۶		
۲۸۰۵.۴	۲۷۰۹.۸	۱۱۲۵	۱۰۲۸۹۱.۲	۸۷۰۷۸.۶	فصل آموزش و پژوهش عمومی

تحلیل و تبیین کلان بودجه از جنبه مصارف بودجه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱

۳.۵			۱۸.۲		رشد
۳۷.۴	۴۰.۳	۱۰۰.۰	۵۷.۵	۶۲.۱	سهم
۹۴.۴	۶۷.۰	۰	۱۳۸۵۱.۱	۱۰۴۰۸.۵	فصل آموزش فنی و حرفه‌ای و مهارت‌آموزی
۴۰.۹			۳۳.۱		رشد
۱.۳	۱.۰		۷.۷	۷.۴	سهم
۴۱۱۳.۵	۳۴۹۰.۰	۰	۵۰۹۷۳.۸	۳۳۵۱۴.۴	فصل آموزش عالی
۱۷.۹			۵۲.۱		رشد
۵۴.۸	۵۱.۹		۲۸.۵	۲۳.۹	سهم
۹۸.۳	۱۵۹.۳	۰	۴۳۹۶.۸	۳۵۰۰.۱	فصل پژوهش‌های پایه‌ای
-۳۸.۳			۲۵.۶		رشد
۱.۳	۲.۴		۲.۵	۲.۵	سهم
۳۹۴.۴	۳۰۳.۰	۰	۶۷۵۵.۳	۵۶۸۹.۲	فصل پژوهش‌های توسعه‌ای
۳۰.۲			۱۸.۷		رشد
۵.۳	۴.۵		۳.۸	۴.۱	سهم
۰	۰	۰	۱۴۵.۷	۹۷.۳	فصل تحقیق و توسعه در امور آموزش و پژوهش
			۴۹.۸		رشد
			۰.۱	۰.۱	سهم

مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۱.

جدول ۱۶ اعتبارات هزینه‌ای و تملک سرمایه‌ای امور رفاه اجتماعی در لایحه ۱۴۰۱ به تفکیک فصول را نشان می‌دهد. فصل حمایتی بزرگ‌ترین فصل امور رفاه اجتماعی را شکل می‌دهد، بنابراین سهم فصل حمایتی از امور رفاه اجتماعی در اعتبارات هزینه‌ای ۹۲ درصد و در اعتبارات تملک سرمایه‌ای، سهم ۷۶ درصدی دارد. در اعتبارات هزینه‌ای دومین جزء عمده امور رفاه اجتماعی، فصل بیمه‌های اجتماعی با سهم ۶ درصدی است که در اعتبارات تملک سرمایه‌ای این فصل سهم ۱۹ درصدی دارد.

جدول ۱۶: اعتبارات هزینه‌ای و تملک سرمایه‌ای امور رفاه اجتماعی به تفکیک فصول (میلیارد تومان)

تملك سرمایه‌ای		هزینه‌ای			
۱۴۰۱	۱۴۰۰		۱۴۰۱	۱۴۰۰	
۵۱۴.۵	۳۹۵.۱	۵۸۴۵۱.۵	۲۸۳۳۳۹.۲	۱۷۰۴۳۴.۱	امور رفاه اجتماعی
۳۰.۲			۶۶.۲		
۷.۳	۵.۴	۰.۰	۱۸۷۶.۱	۲۱۹.۶	فصل امداد و نجات
۳۴.۵			۷۵۴.۵		رشد
۱.۴	۱.۴	۰.۰	۰.۷	۰.۱	سهم
۹۶.۸	۱۰۰.۴	۲۱۹۱۷.۴	۱۶۷۱۴.۳	۵۷۹۱.۰	فصل بیمه‌های اجتماعی
-۳.۵			۱۸۸.۶		رشد
۱۸.۸	۲۵.۴	۳۷.۵	۵.۹	۳.۴	سهم
۳۹۲.۶	۲۷۳.۴	۳۵۰۰۹.۸	۲۶۱۰۶۴.۵	۱۶۳۷۶۲.۰	فصل حمایتی
۴۳.۶			۵۹.۴		رشد
۷۶.۳	۶۹.۲	۵۹.۹	۹۲.۱	۹۶.۱	سهم
۱۷.۷	۱۶.۰	۱۵۲۴.۳	۳۶۴۹.۸	۶۳۶.۲	فصل توان‌بخشی

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

۱۰.۹			۴۷۳.۶		رشد
۳.۴	۴.۰	۲.۶	۱.۳	۰.۴	سهام
۳.۸	۴.۰		۳۴۴۵۳.۰	۲۵۲۷۷.۰	فصل تحقیق و توسعه در امور رفاه اجتماعی (میلیون تومان)
-۵.۰			۳۶.۳		رشد
۰.۰۰۱	۰.۰۰۱		۰.۰۱۲	۰.۰۱۵	سهام

مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۱.



### ۳- مهم‌ترین و اساسی‌ترین محدودیت‌ها و چالش‌های پیش‌رو

آنچه در لایحه بودجه ۱۴۰۱ و مرور روند ۶ ساله قوانین بودجه مشاهده شد کسری بودجه پنهان دائمی در قوانین بودجه است. این موضوع عمدتاً ناشی از بیش‌برآورد منابع پیش‌بینی شده و عدم انعطاف‌پذیری هزینه‌ها در صورت عدم تحقق منابع است. این مسئله با هدف کلی بودجه‌ریزی در تضاد است. به‌طور کلی بودجه‌ریزی با سه هدف کلی برقراری انضباط مالی، تخصیص منابع به اولویت‌های تعیین شده و ایجاد کارایی اقتصادی انجام می‌شود. روند کسری پنهان در بودجه دولت به‌گونه‌ای است که گویی آگاهانه و تنها به هدف تراز تنظیم شدن قانون رخ می‌دهد و این آشکارا برهم زنده کارایی اقتصادی خواهد بود. کارایی در ساده‌ترین تعریف، یعنی چینش صحیح منابع است؛ به‌گونه‌ای که بالاترین دستاورد حاصل شود. در بودجه‌ریزی نیز دولت به تخصیص منابع کسب شده می‌پردازد، حال اگر برآورد صحیحی از منابعی که کسب خواهد کرد نداشته باشد، بیم آن می‌رود که به استناد منابع پیش‌بینی شده تعهداتی خلق کند که نه تنها اولویت اقتصاد و محدودیت منابع نباشد بلکه از ایفای آن باز بماند. زمانی که این ادعا وجود داشته باشد منابع به صورت صوری و آگاهانه بیش برآورد می‌شود، چالش یادشده بزرگ‌تر می‌گردد. علاوه بر این کسری بودجه دائمی آشکارا نشان‌دهنده بی‌انضباط مالی دولت است و این مسئله به‌روشنی منجر به عدم تخصیص مناسب منابع به اولویت‌های کشور خواهد شد، به‌طوری‌که در مجموع می‌توان عملکرد بودجه و بودجه‌ریزی در کشور را در نیل به اهداف ناموفق و ناکارآمد قلمداد نمود.

درنهایت اگرچه این گزارش به بررسی سمت مصارف بودجه دولت پرداخته است، اما نمی‌توان بر وابستگی بودجه دولت بر درآمدهای نفتی و آسیب‌پذیری از این ناحیه اشاره کرد. به‌جرت می‌توان ادعا کرد یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های بودجه دولت وابستگی آن به درآمدهای نفتی است. این مسئله علاوه بر اینکه باعث تأثیرپذیری بودجه از نوسانات بازارهای جهانی نفت می‌شود، منابع دولت را به‌شدت از ناحیه روابط سیاسی بین‌المللی آسیب‌پذیر می‌کند. بنابراین توان کسب منابع دولت وابسته به بودن یا نبودن تحریم می‌شود و این مسئله آشکارا درآمدهای دولت را ناپایدار می‌کند. آشکارترین تأثیر این ماجرا بر بودجه دولت کاهش اطمینان نسبت به تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه بوده و از این مجرا برنامه‌ریزی‌های دولت را دچار چالش خواهد کرد. علاوه بر این محصول دیگر وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی، عدم وابستگی بودجه دولت به درآمدهای پایدار مالیاتی خواهد بود و این امر از التزام دولت به پاسخگویی عملکرد خود نسبت به مردم می‌کاهد و از این طریق اثرات منفی بر روی ترکیب هزینه‌های دولت خواهد گذاشت.

ضمن اینکه دنباله‌روی بودجه از روندهای نفتی، یک دنباله‌روی نامتقارن است؛ یعنی با افزایش درآمدهای نفتی به گسترش هزینه‌ها و افزایش تعهدات بدون توجه به اقتضات برنامه‌های توسعه پرداخته می‌شود و در زمان

افت درآمدهای نفتی هزینه‌های گسترش یافته انعطاف‌ناپذیرند و دولت و دستگاه‌ها قادر به کاهش هزینه‌های خود نیستند. شدت این امر را از آنجا می‌توان پیگیری کرد که در تمام برنامه‌های بلندمدت کشور، کاهش وابستگی بودجه به نفت از اهداف بوده است، در حالی که نه تنها وابستگی کم نشده بلکه بر شدت آن نیز افزوده شده است. با توجه به اینکه رفع تحریم‌های بین‌المللی مشخص نیست در لایحه ۱۴۰۱، سهم درآمدهای نفتی از بودجه با احتساب ۳۸۲ هزار میلیارد تومان برآورد شده ۲۸ درصد است، اما اگر رقم ۱۳۷ هزار میلیارد تومان سهم ۲۰ درصد صندوق توسعه ملی که با عنوان استقراض از صندوق به بودجه دولت اختصاص یافته نیز حساب شود سهم درآمدهای نفتی ۳۸ درصد از کل منابع عمومی بودجه دولت است. این موضوع به تنهایی وابستگی بودجه به نفت و آسیب‌پذیری از این محل را نشان می‌دهد.

#### ۴- جمع بندی

سند بودجه نحوه مدیریت مالی دولت برای انجام وظایف و تصمیمات سیاستی اش را نشان می دهد؛ بنابراین، ساختار آن نیز بازتاب ساختار مدیریت دولتی است. آنچه بررسی وضعیت بودجه سال های گذشته نشان می دهد همواره درآمدهای برآورد شده در بودجه تحقق نیافته و برای مخارج برنامه ریزی شده خود با کسری مواجه بوده است. این موضوع یعنی عدم تحقق منابع بودجه و ناکامی دولت در ایفای مصارف برآورد شده به طور عمده ناشی از بیش برآورد درآمدهای قابل تحقق دولت و عدم توجه به ماهیت درآمدها و قابلیت تحصیل منابع در کنار هزینه های رو به گسترش دستگاه های دولتی است. به نظر می رسد این مسئله در لایحه بودجه ۱۴۰۱ نیز قابل ردیابی است.

مصارف بودجه عمومی دولت در لایحه ۱۴۰۱ حدود ۱۵۰۵ هزار میلیارد تومان برآورد شده که سهم ۴۰ درصدی از بودجه کل کشور را دارد. مصارف عمومی دولت ۹۱ درصد از مصارف بودجه عمومی را شکل می دهد که رقمی معادل ۱۳۷۲ هزار میلیارد تومان است. ۱۳۳ هزار میلیارد تومان مصارف بودجه عمومی دولت نیز از محل درآمدهای اختصاصی است. مصارف عمومی دولت شامل ۹۶۵ هزار میلیارد تومان هزینه ها، ۲۵۲ هزار میلیارد تومان تملک دارایی های سرمایه ای و ۱۵۵ هزار میلیارد تومان تملک دارایی های مالی است. با این ترکیب هزینه ها سهم ۸۰ درصدی از مصارف عمومی دولت در لایحه ۱۴۰۱ را دارا است. در مقایسه با قانون بودجه ۱۴۰۰، مصارف عمومی دولت رشد ۷ درصدی را در لایحه ۱۴۰۱ تجربه کرده که در بین اجزاء آن، جزء تملک دارایی های سرمایه ای با رشد ۴۳ درصدی نسبت به قانون ۱۴۰۰ بالاترین را داشته است. در لایحه ۱۴۰۱ رقم هزینه ها رشد ۵ درصدی داشته و تملک دارایی های مالی کاهش ۱۵ درصدی نسبت به قانون ۱۴۰۰ داشته اند. در بین هزینه های جاری دولت، جبران خدمات کارکنان و رفاه اجتماعی هر یک با سهم به ترتیب ۲۹ و ۳۴ درصد در لایحه ۱۴۰۱ بزرگ ترین فصول هزینه ای هستند. فصل رفاه با رقم ۳۲۹ هزار میلیارد تومان نسبت به قانون ۱۴۰۰ بدون تغییر باقی مانده است و فصل جبران خدمات کارکنان در لایحه ۱۴۰۱ با رقم ۲۷۹ هزار میلیارد تومان رشد ۵ درصدی داشته است. توضیح اینکه قرار است حقوق کارکنان دولت به طور متوسط رشد ۱۰ درصدی نسبت به قانون ۱۴۰۰ داشته باشد. همچنین در مصارف هزینه ای فصل یارانه کاهش چشمگیر ۷۶ درصدی را نسبت به قانون ۱۴۰۰ دارد که ناشی از حذف ارز ترجیحی اختصاصی به کالاهای یارانه ای مانند کالاهای اساسی، دارو و سایر است.

ساختمان و سایر مستحقات با سهم ۸۰ درصدی بزرگ ترین فصل تملک دارایی های سرمایه ای در لایحه ۱۴۰۱ است که نسبت به قانون ۱۴۰۰، رشد ۵۵ درصدی دارد. دومین فصل اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای، ماشین آلات و تجهیزات با سهم ۱۳ درصدی نسبت به قانون ۱۴۰۰ کاهش ۹ درصدی دارد. بررسی پیوست یک لایحه ۱۴۰۱ نشان می دهد تنها ۵ طرح عمرانی جدید با سال شروع ۱۴۰۱ پیش بینی شده است.

در نهایت با توجه به سهم بالای واگذاری دارایی‌های مالی و انتشار اوراق مشارکت در قوانین بودجه سال‌های اخیر و نیز سررسید این اوراق، در تملک دارایی‌های مالی جزء بازپرداخت اوراق مشارکت با سهم ۸۳ درصد بزرگ‌ترین سهم را در لایحه ۱۴۰۱ دارد و نسبت به قانون ۱۴۰۰ نیز رشد بالای ۸۲ درصد را داشته است. با توجه به بیش‌برآورد منابع بودجه‌ای به نظر می‌رسد مصارف عمومی دولت، به‌ویژه جزء تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با عدم تخصیص اعتبارات مواجه شوند، بنابراین تحقق آن با تردید مواجه است. همچنین در قانون بودجه ۱۴۰۰ با توجه به اینکه تحقق منابع پیش‌بینی شده از فروش نفت وابسته به رفع تحریم‌های نفتی و مالی بود، بودجه ۱۴۰۰ به‌صورت دو سقفی تنظیم شد که مصارف پیش‌بینی شده وابسته به برآوردهایی از میزان فروش نفت بود. برآورد عملکرد ۱۴۰۰ نشان می‌دهد حتی ارقام منابع برآورد شده در سقف اول بودجه ۱۴۰۰ (بودجه کوچک‌تر) تحقق نخواهد یافت. بنابراین با توجه به اینکه در حال حاضر نیز ۳۸ درصد منابع دولت در لایحه ۱۴۰۱ (مستقیم و غیرمستقیم استقراض سهم صندوق توسعه ملی) وابسته به فروش نفت و میزان تحقق آن به وضعیت نتیجه مذاکرات بازگشت به برجام است، به نظر می‌رسد تنظیم دو سقفی بودجه مانند سال گذشته می‌تواند آینده‌نگری دولت و تعیین اولویت حذف هزینه‌ها در صورت عدم تحقق منابع را ارائه کرده باشد.

همچنین برای کاهش کسری بودجه دولت و تأمین مالی آن از طریق استقراض شایسته است در برآورد ارقام واقع‌بینی و توانایی اقتصاد برای خلق درآمد لحاظ شود. وقتی منابع بیش‌برآوردی نداشته باشد یا منابع با کارشناسی بیشتری برآورد شود، از آنجا که سند بودجه تراز تنظیم می‌شود، هزینه‌ها متناسب با درآمدهایی که برآورد واقع‌بینانه‌تری داشته‌اند، رشد یافته و احتمال بروز کسری بودجه کاهش می‌یابد.

## منابع

سازمان برنامه و بودجه کشور؛ قوانین بودجه سنواتی کل کشور از سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ و لایحه بودجه کل کشور سال ۱۴۰۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۰). گزارش «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، کلیات»، شماره مسلسل ۱۷۹۲۳.

رجبی، فاطمه و ابوالفضل غفاری (۱۳۹۴). «بودجه و اقتصاد مقاومتی»، تهران: مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.

دیوان محاسبات کشور، گزارش‌های تفریح بودجه سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹.

بانک مرکزی، پایگاه آماری، آمار بودجه دولت. قابل دسترس در: <https://www.cbr.ir>