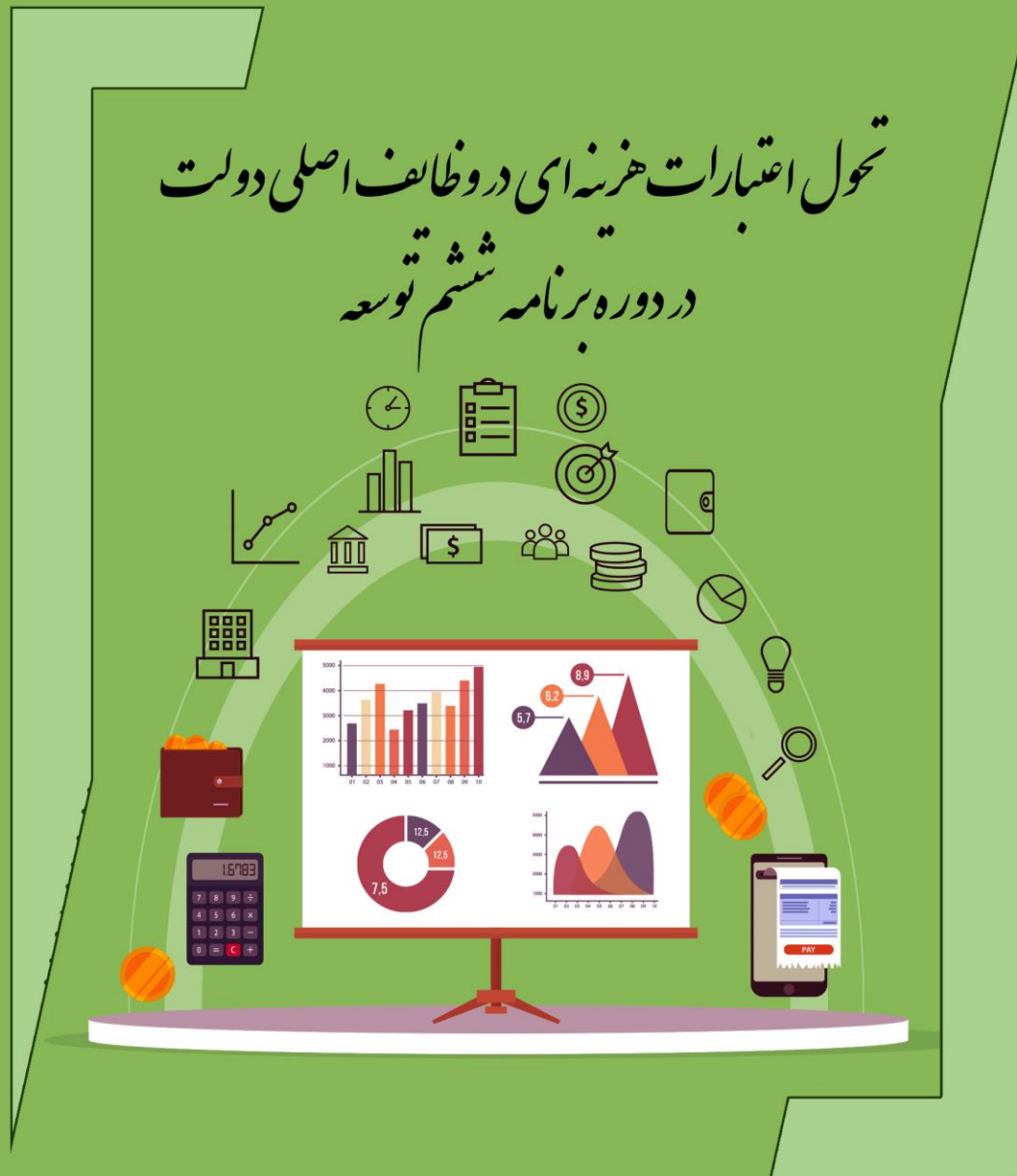


تحول اعتبارات هزینه‌ای در وظائف اصلی دولت در دوره برنامه ششم توسعه



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مجموعه گزارش شماره ۴۳۸

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان		تحول اعتبارات هزینه‌ای در وظایف اصلی دولت در دوره برنامه ششم توسعه
کد شناسه	۱۴۰۳-۹-۱۰۴۸۶	
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی	
پدیدآورنده	غلامرضا گرایبی‌نژاد- علی‌اکبر خسروی‌نژاد	
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری	
تاریخ انتشار	بهار ۱۴۰۳	
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.		
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.		
آدرس: تهران - خیابان استاد نجات‌اللهی - خیابان استاد جعفر شهری (سپند) - پلاک ۱۶		
شماره تماس: ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰	شماره پیام‌رسان: ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
آدرس سایت: https://www.cdrf.ir/		

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
خلاصه مدیریتی.....	أ
۱- مقدمه.....	۱
۲- پیشینه پژوهش.....	۳
۳- طبقه‌بندی وظایف یا عملیات دولت و اهمیت آن.....	۶
۴- تحول توزیع منابع بین امور در دوره برنامه ششم توسعه.....	۱۲
۴-۱- سهم متوسط امور از اعتبارات.....	۱۳
۴-۲- تحول اعتبارات امور با سهم بالا.....	۱۵
۴-۳- تغییر اعتبارات قانون نسبت به لایحه.....	۱۶
۴-۴- وضعیت اعتبارات فصول با سهم بالا.....	۱۸
۵- تحلیل و آزمون فرضیه رفتار دولت و مجلس در مورد ده‌گانه.....	۲۲
۵-۱- رفتار دولت در امور ده‌گانه لایحه بودجه.....	۲۳
۵-۲- رفتار مجلس در امور ده‌گانه تصویب قانون بودجه.....	۲۷
۵-۳- رفتار دولت در امور ده‌گانه عملکرد بودجه.....	۲۹
۵-۴- رفتار مجلس نسبت به دولت در امور ده‌گانه.....	۳۲
۶- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۳۶
۷- پیشنهادهایی برای مطالعات آتی.....	۳۷

فهرست جداول

عنوان	صفحه
جدول ۱: نام امور ده گانه و شماره اختصاص داده شده به آن‌ها.....	۲۲
جدول ۲: آماره‌های توصیفی نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای امور ده گانه در لوایح دولت.....	۲۴
جدول ۳: نتایج آزمون فرضیه برابری نرخ رشد در هر یک از امور ده گانه لایحه بودجه	۲۶
جدول ۴: آماره‌های توصیفی نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای امور ده گانه در مصوب مجلس (قانون).....	۲۷
جدول ۵: نتایج آزمون فرضیه برابری نرخ رشد در هر یک از امور ده گانه قانون بودجه.....	۲۹
جدول ۶: آماره‌های توصیفی نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای امور ده گانه عملکرد دولت.....	۳۰
جدول ۷: نتایج آزمون فرضیه برابری نرخ رشد در هر یک از امور ده گانه عملکرد بودجه.....	۳۲
جدول ۸: آماره‌های توصیفی نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای امور ده گانه قانون نسبت به لایحه دولت.....	۳۳
جدول ۹: نتایج آزمون فرضیه برابری نرخ رشد مصوب نسبت به لایحه در هر یک از امور ده گانه.....	۳۵

فهرست نمودارها

عنوان	صفحه
نمودار ۱: درصد تجمعی اعتبارات هزینه‌های امور در لوایح بودجه در دوره برنامه ششم توسعه.....	۱۴
نمودار ۲: درصد تجمعی اعتبارات هزینه‌های امور در قانون در دوره برنامه ششم توسعه	۱۴
نمودار ۳: توزیع اعتبارات چهار امور با سهم بالاتر در هزینه دولت در لوایح بودجه	۱۵
نمودار ۴: سهم اعتبارات هزینه‌ای در لایحه دولت‌ها.....	۱۶
نمودار ۵: درصد تغییر قانون مصوب نسبت به لایحه دولت در امور	۱۷
نمودار ۶: درصد تغییر تجمعی اعتبارات هزینه‌های امور در قانون نسبت به لایحه در دوره برنامه ششم توسعه.....	۱۸
نمودار ۷: رتبه‌بندی سهم ده فصل در هزینه امور ده‌گانه در لوایح دولت در کل دوره.....	۱۹
نمودار ۸: ده فصل دارای بالاترین سهم در امور ده‌گانه در قوانین مصوب مجلس در کل دوره.....	۲۰
نمودار ۹: درصد عملکرد هزینه‌ای نسبت به قانون به صورت تجمعی در کل دوره برای فصول بالاتر از ۹۷ درصد.....	۲۱
نمودار ۱۰: نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای در لوایح دولت به تفکیک امور ده‌گانه طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۲.....	۲۵
نمودار ۱۱: نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای مصوب مجلس (قانون) به تفکیک امور ده‌گانه طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۲.....	۲۸
نمودار ۱۲: نرخ رشد سالانه عملکرد هزینه‌ای دولت به تفکیک امور ده‌گانه طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰.....	۳۱
نمودار ۱۳: نرخ رشد اعتبارات هزینه‌ای قانون نسبت به لایحه دولت به تفکیک امور ده‌گانه طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۲ ..	۳۴

فهرست شکل‌ها

صفحه	عنوان
۹	شکل ۱: نمایش طبقه‌بندی وظایف و ارتباط آن با طبقه‌بندی برنامه‌ها
۱۱	شکل ۲: امور و فصول در طبقه‌بندی وظیفه‌ای بودجه در ایران

خلاصه مدیریتی

امروزه، فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری فنی-سیاسی در بودجه‌ریزی مدرن با دموکراسی و اعمال غیرمستقیم رأی مردم در وصول مالیات و مصرف آن توسط دولت از طریق فیلتری به نام پارلمان یا مجلس گره خورده است. پذیرش مجلس به عنوان صدا و رأی اکثریت مردم در این فرایند، هم در نظام‌های پارلمانی متکی بر وجود احزاب قوی و هم در ایران که مجلس آن متأثر از لیست احزاب رسمی نیست، مصداق دارد.

چالش‌گاه اساسی در بررسی پیشنهاد دولت و تصویب مجلس در تفاوت دیدگاه در کل حجم بودجه، اصلی‌ترین منابع تأمین‌کننده بودجه و چگونگی تقسیم آن منابع بین فعالیت‌های رقیب مانند دفاع، آموزش، سلامت و قضا است؛ که ماحصل مباحثات دولت-مجلس در قانون بودجه به عنوان سند لازم‌الاجرا تبلور می‌یابد.

حد و حدود (اندازه) بودجه مصوب و مقایسه آن با لایحه بودجه می‌تواند نشانه‌هایی از تمایلات مجلس و دولت را در کل یا اجزا درآمدی و مصارف بودجه نشان دهد. یکی از برش‌های بودجه در سطح کلان، برش یا توزیع بودجه بین وظایف اصلی دولت به معنای وسیع و زیرمجموعه‌های آن است. مقایسه بودجه در این نوع از طبقه‌بندی می‌تواند تا حدودی میانگین تمایلات دولت یا مجلس را نمایندگی کند.

هدف اصلی این پژوهش بررسی تمایلات دولت و مجلس نسبت به وظایف مختلف حاکمیت در دوره زمانی برنامه ششم توسعه است که این وظایف در بودجه عمومی و در اعتبارات هزینه‌ای تعریف و تفکیک شده‌اند؛ بنابراین به‌طور ضمنی، این گزارش نشان خواهد داد که دولت در مجموع اعتبارات هزینه‌ای تغییرات به چه اموری سهم بالاتری را از مجموع منابع اختصاص داده و تغییرات اعمال شده در اعتبارات وظیفه‌ای یا عملیاتی دولت توسط مجلس، در طی زمان بررسی لایحه بودجه تا چه حد با جهت‌گیری لایحه هماهنگ است. نتایج اصلی این گزارش عبارت‌اند از:

در دوره زمانی برنامه ششم توسعه، در تنظیم لایحه‌ها به‌جز امور قضایی و رفاه اجتماعی، توجه دولت نوسانی بوده و ثبات در رشد ملاحظه نشد.

در تنظیم قانون بودجه، رفتار مجلس در چهار امور، دفاعی؛ مسکن؛ آموزش و پژوهش؛ و رفاه اجتماعی حدودی از ثبات را در پی داشته است.

میزان رشد اعتبارات با توجه به سهم آنها از بودجه، نشان از توجه مجلس فارغ از دو دوره مختلف آن (در طول برنامه ششم توسعه و دو سال تمدید آن) به امور دفاعی و امنیتی داشته است.

تغییر رفتار دولت در دوره اجرای بودجه و تخصیص منابع (نسبت به لایحه تنظیمی خود) در اغلب امور دارای ثبات بوده است؛ اما در دو امور هزینه‌ای مهم آموزش و پژوهش و رفاه اجتماعی این ویژگی مصداق نداشته است.

وجود خلأ در سری زمانی داده‌ها امری می‌باشد که به‌وضوح نمایان است. انتشار ارقام مصوب و عملکرد اعتبارات بر حسب امور، فصول و برنامه‌ها در مجموعه آمار مالی دولت برای تحلیل و کمک به امر سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی را ضروری می‌نماید. برنامه‌ریز، تحلیلگر و پژوهشگر برای بررسی در چنین مواردی، به مجموعه داده‌های لازم و به صورت سری زمانی دسترسی ندارد و این یکی از محدودیت‌ها است.

جدول کلان مندرج در ماده واحده نیز دربرگیرنده تمام منابع اختصاص یافته به امور نیست. اعتبارات متفرقه و بدون شناسنامه و اعتبارات جانبی مانند هدفمندی (هرچند تلاش شده است که بخش‌هایی در برخی سال‌ها در جداول درج شوند) یا منابعی که با اجازه قانون‌گذار از صندوق توسعه ملی برداشت و برای امور معین هزینه می‌شوند در ارقام تبلور ندارند؛ که شفافیت در این موضوع و انتشار سری زمانی آن‌ها توسط دولت می‌تواند راهنمای برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در دولت و مرحله تصویب در مجلس باشد.

چنانچه چگونگی تخصیص منابع بین امور و فصول بتواند با جدول پیش‌بینی منابع برای آن‌ها در زمان تدوین برنامه همراه گردد، آنگاه تحلیل واقع‌بینانه‌تری از برنامه‌پذیری بودجه سالانه و نظارت برنامه‌ای امکان‌پذیر می‌شود.

مقدمه

بودجه یکی از مهم‌ترین ابزارهای دولت برای دستیابی به اهداف اقتصادی و اجتماعی آن است. اهمیت و اثربخشی بودجه در کشورها با توجه به میزان توسعه‌یافتگی، وضعیت حکمرانی، تقسیم کار بین بازار و دولت یا حدود مداخله دولت در اقتصاد و جامعه، شرایط و نظام سیاسی و بالاخره نظام حقوقی حاکم و قوانین و مقررات، به‌ویژه قانون اساسی و سایر قوانین بالادستی، متفاوت است.

دولت از طریق بودجه عمومی به تأمین و تدارک کالاها و خدمات عمومی، کالاهای دارای منافع گسترده برای جامعه، اعمال سیاست‌های مالی برای نیل به اشتغال کامل، مهار تورم و رشد اقتصادی پایدار، باز توزیع درآمدها در جامعه و کاهش فقر و سرانجام، دستیابی به اهداف برنامه‌ای و توسعه‌ای خود همت می‌گمارد.

از طرفی، ویژگی مهم بودجه‌ریزی در قرن‌های پایانی هزاره دوم که تفاوت اساسی را با بودجه‌ریزی در انواع حکومت‌های کهن به وجود آورده است، حضور پارلمان و مجلس در مراحل مختلف چرخه بودجه، به‌ویژه تصویب بودجه می‌باشد. امروزه، فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری فنی - سیاسی در بودجه‌ریزی مدرن با دموکراسی و اعمال غیرمستقیم رأی مردم در وصول مالیات و مصرف آن توسط دولت از طریق فیلتری به نام پارلمان یا مجلس گره خورده است. پذیرش مجلس به عنوان صدا و رأی اکثریت مردم در این فرایند، هم در نظام‌های پارلمانی متکی بر وجود احزاب قوی و هم در ایران که مجلس آن متأثر از لیست احزاب رسمی نیست، مصداق دارد.

چالش‌گاه اساسی در بررسی پیشنهاد دولت و تصویب مجلس در تفاوت دیدگاه در کل حجم بودجه، اصلی‌ترین منابع تأمین‌کننده بودجه و چگونگی تقسیم آن منابع بین فعالیت‌های رقیب مانند دفاع، آموزش، سلامت و قضا است. چگونگی حل این تعارضات تا حدود زیاد تحت تأثیر قوانین پایه، نظام حکمرانی و تقسیم قدرت بین دولت و مجلس و حد و حدود اختیارت مجلس^۱ در اصلاح لایحه بودجه در تغییر کل یا اجزای بودجه است. این نکته اساسی خود به پذیرش قواعد مالی متفاوت در کشورها در همین ارتباط و حتی قانونی کردن آن انجامیده است. به هر حال ماحصل این مباحثات در قانون بودجه به عنوان سند لازم‌الاجرا تبلور می‌یابد.

حد و حدود (اندازه) بودجه مصوب و مقایسه آن با لایحه بودجه می‌تواند نشانه‌هایی از تمایلات مجلس و دولت را در کل یا اجزا درآمدی و مصارف بودجه نشان دهد. یکی از برش‌های بودجه در سطح کلان، برش یا توزیع بودجه بین وظایف اصلی دولت به معنای وسیع و زیرمجموعه‌های آن است. مقایسه بودجه در این نوع از طبقه‌بندی می‌تواند تا حدودی، متوسط تمایلات دولت یا مجلس را نمایندگی کند.

۱. نجفی‌خواه، محسن و محمدبرزگر خسروی، ۱۳۹۳.

هدف اصلی این پژوهش، بررسی تمایلات دولت و مجلس نسبت به وظایف مختلف حاکمیت در دوره زمانی برنامه ششم توسعه است که این وظایف در بودجه عمومی و در اعتبارات هزینه‌ای تعریف و تفکیک شده‌اند؛ بنابراین به‌طور ضمنی، این گزارش نشان خواهد داد که دولت در مجموع اعتبارات هزینه‌ای تغییرات به چه اموری سهم بالاتری را از مجموع منابع اختصاص داده و تغییرات اعمال شده در اعتبارات وظیفه‌ای یا عملیاتی دولت توسط مجلس، در طی زمان بررسی لایحه بودجه تا چه حد با جهت‌گیری لایحه هماهنگ است.

در قالب این هدف اصلی و کلان، اهداف خرد یا جزئی‌تر نیز دنبال خواهد شد: تعیین امور و فصول دارای بیشترین اهمیت برای افزایش اعتبار و توجه در تنظیم لایحه در دولت؛ امور و فصول دارای بیشترین اهمیت در اعمال تغییرات در مجلس؛ امور و فصول دارای بالاترین سهم از بودجه و روند تغییرات آن‌ها.

بنا بر موارد مطروحه، می‌توان پرسش‌هایی را به شرح زیر صورت‌بندی نمود:

۱- دولت در طی برنامه ششم توسعه و در تنظیم اعتبارات هزینه‌ای بودجه عمومی به کدام‌یک از امور توجه

و گرایش بیشتر و باثبات داشته است؟

۲- با توجه به تغییرات اعمال‌شده در اعتبارات وظیفه‌ای دولت توسط مجلس، مجلس به کدام امور گرایش

بیشتر و باثبات داشته است؟

۳- کدام امور دارای بیشترین سهم در کل این دوره در لوایح دولت بوده‌اند؟

۴- کدام امور دارای بیشترین سهم در کل این دوره در مصوبه قانونی مجلس بوده‌اند؟

دوره زمانی مطالعه، دوره برنامه ششم توسعه (شامل دو سال تمدید آن) است که از سال ۱۳۹۶ تا سال ۱۴۰۲ را در برمی‌گیرد. دامنه یا سطح وظایف مورد بررسی در این مطالعه به سطح اول طبقه‌بندی وظیفه‌ای در بودجه‌ریزی ایران، یعنی امور ده‌گانه محدود شده است.

۱- پیشینه پژوهش

تاجگردون و کردبچه (۱۴۰۱) در کتاب با عنوان مقایسه لوایح، مصوبات مجلس و قوانین بودجه سنواتی،^۱ سیاست‌ها و جداول کلان بودجه را در مراحل تهیه، تصویب و همچنین عملکرد در دوره ۱۲ ساله ۱۴۰۱-۱۳۹۰ مورد بررسی قرار داده‌اند. این بررسی به‌طور عمده توصیفی و بر اساس یک ساختار یکسان انجام شده است. این ساختار شامل اصلی‌ترین سیاست‌های مالی دولت در تنظیم لایحه بودجه؛ بررسی تبصره‌ها و تفاوت آنچه در لایحه دولت درج شده و سپس به تصویب مجلس رسیده است؛ ارقام کلان منابع و مصارف بودجه کل کشور در لوایح دولت و مصوبات مجلس و تفاوت آن‌ها؛ و عملکرد بودجه و مقایسه آن با لایحه و قانون می‌شود. داده‌ها و اطلاعات به صورت سالانه، بررسی و گزارش و در برخی موارد، تحلیل شده‌اند.

آن‌ها در مقدمه می‌نویسند: تصویب بودجه اقدامی تشریفاتی برای رعایت احکام قانونی نیست. به‌طور کلی، قوه مقننه مناسب‌ترین مرجع برای تأیید حساب دهی مالی است. نقش قوه مقننه، زدن مهر تأیید بر کارهای انجام شده نیست بلکه قوه، مرجع تصویب اقدام‌های آینده است؛ بنابراین، بودجه در زمان مناسبی که به‌طور معمول بین دو تا چهار ماه قبل از شروع سال مالی است، باید در اختیار قوه مقننه قرار گیرد.

بر اساس آیین‌نامه داخلی مجلس (در زمان نگاشتن آن بررسی)، مدت زمان بررسی لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی بین ۴۰ تا ۶۰ روز است. در حالی که بر اساس یافته‌های گزارش یاد شده در ۱۸ سال گذشته، کوتاه‌ترین زمان بررسی لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی مربوط به بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ با ۴۸ روز و طولانی‌ترین آن مربوط به بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ با ۱۲۲ روز است.

گزارش به تفاوت مصوبات مجلس در قبال لایحه دولت در ارقام جداول کلان بودجه پرداخته است. مروری بر جداول سالانه ارائه شده در گزارش، نکات زیر را آشکار می‌سازد.^۲

به‌طور کلی تمایل مجلس در این دوره ۱۲ ساله (به‌جز سال ۱۳۹۰)، افزایش منابع (مصارف) عمومی بودجه بوده است. به‌طور متوسط سالانه حدود ۱۱٫۵ درصد افزایش در منابع (مصارف) عمومی در این دوره ملاحظه می‌شود. در سال ۱۳۹۰ منابع به میزان ۴٫۶ درصد در بررسی مجلس کاهش یافته و به تصویب رسیده که بیشترین درصد افزایش مربوط به سال ۱۴۰۰ و حدود ۴۹٫۵ درصد است.

تمایل مجلس نسبت به اعمال تغییر در منابع و مصارف شرکت‌های دولتی کمتر از منابع عمومی می‌باشد، به‌طوری‌که متوسط سالانه تغییر در ارقام حدود ۱٫۷ درصد است. در سال ۱۳۹۲، منابع (مصارف) شرکت‌های

1. www.sadribi.ir

۲. تعیین نرخ‌های متوسط و توصیف آن‌ها با استفاده از جداول سالانه کتاب یادشده و توسط تهیه‌کنندگان گزارش حاضر انجام شده است.

دولتی ۸,۵ درصد توسط مجلس کاهش یافته و بیشترین افزایش آن نیز مربوط به سال ۱۳۹۱ و حدود ۱۵,۴ درصد بوده است.

در سمت مصارف بودجه، افزایش اعتبارات هزینه‌ای یک تمایل پایدار مجلس می‌باشد. به‌طور متوسط سالانه حدود ۹,۵ درصد به اعتبارات هزینه‌ای لایحه پیشنهادی دولت در بررسی و تصویب مجلس افزوده شده است. کمترین و بیشترین تغییرات مربوط به سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۴۰۰ به ترتیب معادل ۰,۸ و ۴۰,۹ درصد می‌باشد. برای اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای نیز مجلس در سال ۱۳۹۰ پس از کاهش ۲۶,۵ درصدی اعتبارات عمرانی آن را به تصویب رسانده است؛ اما به استثنای سال یاد شده به‌طور متوسط در بقیه سال‌ها، حدود ۱۷,۷ درصد اعتبارات سرمایه‌گذاری را افزایش داده است.

مقایسه عملکرد دولت در اجرای بودجه با ارقام لایحه در کل منابع و مصارف عمومی در دوره ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰ نشان می‌دهد که در سال‌های ابتدایی این دوره همواره عملکرد کمتر از پیش‌بینی لایحه دولت بوده و بیشترین فاصله نیز مربوط به سال ۱۳۹۰ و در حدود منفی ۲۶,۱ درصد است. در سال‌های بعد عملکرد نزدیک به پیش‌بینی و یا بیشتر از آن بوده است، به‌طوری که در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۸ در حدود پیش‌بینی می‌باشد و در سال ۱۳۹۹، عملکرد نسبت به لایحه ۱۹,۶ درصد بیشتر بوده است.

مقایسه عملکرد دولت در اجرای بودجه با ارقام مصوب مجلس در ارتباط با کل منابع و مصارف عمومی در دوره ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰ نیز نشان می‌دهد که به‌جز سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۹، همواره میزان عملکرد نسبت به بودجه مصوب و قانونی، کمتر و دارای فاصله بوده است. بیشترین فاصله مربوط به سال ۱۳۹۲ و در حدود ۳۰ درصد می‌باشد.

نویسندگان کتاب بر اساس ملاحظات سالانه، پیشنهادهایی را برای تغییر رویه بررسی و تصویب لایحه بودجه دولت در مجلس ارائه داده‌اند.^۱

دین‌محمدی و بخشی بالایی (۱۴۰۰) در مطالعه خود به دنبال کشف میزان تغییرات بودجه پیشنهادی دولت در مجلس، دو سطح تحلیل اساسی تغییرات را دنبال کردند. سطح اول شامل تحلیل بلندمدت تغییرات ارقام کلان لایحه بودجه توسط مجلس شورای اسلامی (جدول شماره ۱ لایحه بودجه به عنوان خلاصه بودجه کل کشور) در یک دوره ۲۴ ساله از سال ۱۳۷۶-۱۳۹۹ است. سطح دوم شامل تحلیل تفصیلی و عمیق‌تر، تغییرات در سطح ردیف‌های پایدار بودجه‌ای دستگاه‌ها و سازمان‌های اجرایی مندرج در جدول شماره ۷ لوایح بودجه و تغییرات ردیف‌های متفرقه (موقت) مندرج در جدول شماره ۹ در یک دوره ۱۲ ساله از سال ۱۳۸۸-۱۳۹۹ شامل سالانه بین ۸۰۰ تا ۱۰۰۰ ردیف بودجه دستگاهی (سازمانی) بوده است. آن‌ها چنین نتیجه گرفتند که:

۱. این پیشنهادها قبل از تصویب دهم مرحله‌ای شدن ارائه و تصویب بودجه بوده است.

طی دوره یادشده، مجلس به‌طور متوسط سالانه با افزودن ۶/۳۷ درصد به مصارف بودجه عمومی در قانون نسبت به لایحه، مجموع رشد مصارف بودجه عمومی در لایحه نسبت به لایحه سال قبل (رشد در دولت و مجلس) را به ۲۰/۷۴ درصد در طول دوره افزایش داده است. به این ترتیب سهم دولت و مجلس در افزایش مصارف طی این دوره سالانه به‌طور متوسط و به ترتیب حدود ۷۰ و ۳۰ درصد بوده است. رشد هزینه‌های جاری در طی دوره ۲۴ ساله مذکور توسط مجلس تقریباً هم نسبت با رشد کل مصارف عمومی دولت در مجلس است. بیشترین وزن تغییرات افزایشی مجلس در افزایش اعتبارات ردیف‌های هزینه‌ای پایدار رخ داده است که به پایدارسازی هزینه‌های جاری در سال‌های آینده منتهی می‌شود. در سال‌های پایانی دوره بررسی، به‌شدت بر حجم تغییرات بودجه در مجلس افزوده شده است. به‌طور کلی و به‌ویژه در سال‌های متأخر دوره بررسی، رویکرد مجلس تعدیل و کاهش هزینه‌ها نبوده و رویکرد مسلط، افزایش مصارف بودجه عمومی بوده است.

این تحقیق نشان می‌دهد که میانگین تعداد ردیف‌هایی که اعتبار آن‌ها تغییر یافته در مجلس، از سال ۱۳۹۹-۱۳۸۸ برابر با ۲۰۹ ردیف پایدار در سال است و میانگین تعداد کل ردیف‌ها در بودجه در طول دوره بررسی برابر با ۸۲۹ ردیف می‌باشد. بنابراین از سال ۱۳۸۸-۱۳۹۹ به‌طور متوسط ۲۵ درصد اعتبارات ردیف‌های موجود لایحه بودجه در مجلس در هر سال تغییر یافته که نشان‌دهنده حجم بسیار بالای تغییر و ورود به اجزای بودجه دستگاه‌ها از سمت مجلس است.

در ۱۲ سال مورد بررسی، حدود ۸۵ درصد از ردیف‌های بودجه‌ای پایدار در مجلس حداقل یک‌بار تغییر پیدا کرده که این تغییرات نیز عمدتاً افزایشی بوده و در موارد استثنایی، مقدار کاهشی داشته است. همچنین حدود ۱۵ درصد از ردیف‌های بودجه‌ای پایدار در مجلس بدون تغییر باقی مانده‌اند.

ردیف‌های ستاد مشترک سپاه پاسداران انقلاب اسلامی- طرح‌های توسعه کوثر با ۵,۲۲ واحد درصد رشد و ردیف وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح ارتقای توان دفاعی با ۴,۷۷ واحد درصد بیشترین رشد مستمر در مجلس را داشته‌اند. به‌طور متوسط هر ساله حدود ۲۹ ردیف هزینه‌ای جدید در مجلس ایجاد شده است.

یکی از نتیجه‌گیری‌های تحقیق یاد شده عبارت است از اینکه درواقع، مجلس در زمان بررسی بودجه توانسته است اعتبارات لایحه بودجه را به شکل معنی‌داری افزایش و در موارد معدودی هم کاهش دهد. آنچه در عمل رخ داده متفاوت از تفسیر متعارف اصل ۵۲ قانون اساسی از اختیارات مجلس در تصویب لایحه بودجه است. به این ترتیب، مجلس شورای اسلامی در ایران در اصلاح لوایح بودجه دارای اختیارات نامحدود است. این نتیجه‌گیری بدون در نظر گرفتن تغییرات تبصره‌ها در ماده واحده بودجه است و در صورت اعمال وزن تغییرات آن‌ها، تغییرات بودجه در مجلس به مراتب از ۳۰ درصد بیشتر خواهد بود.

۲- طبقه‌بندی وظایف یا عملیات دولت و اهمیت آن

دولت در جایگاه یک نهاد مهم در هر کشور، انواع برنامه‌ها را تنظیم می‌نماید. یکی از گونه‌های طبقه‌بندی برنامه‌ها، تفکیک آن‌ها از نظر دوره زمانی است. اگرچه این نوع از جداسازی گونه‌های برنامه‌ریزی بر پایه تجربیات کشورها و به‌طور نسبی معنا می‌یابد، با وجود این همه سه سطح برنامه‌ریزی درازمدت، میان‌مدت یا توسعه و کوتاه‌مدت یا سالانه، بین تمام برداشت‌ها مشترک است. در ایران نیز بر پایه قانون برنامه‌بودجه، برنامه‌ریزی با هر سه زمان‌بندی یادشده مورد توجه بوده و تهیه آن‌ها در زمره وظایف سازمان برنامه‌بودجه قرار گرفته است. در تعریف قانون محاسبات عمومی کشور از بودجه نیز، بودجه دولت را به‌مثابه برنامه مالی دولت برای یک سال قلمداد می‌کند؛ بنابراین بودجه در کنه خود ویژگی برنامه‌ای دارد.

بودجه یکی از مهم‌ترین ابزارهای دولت برای دستیابی به اهداف اقتصادی و اجتماعی آن است. اهمیت و اثربخشی بودجه در کشورها با توجه به میزان توسعه‌یافتگی، وضعیت حکمرانی، تقسیم کار بین بازار و دولت یا حدود مداخله دولت در اقتصاد و جامعه، شرایط و نظام سیاسی و بالأخره نظام حقوقی حاکم و قوانین و مقررات، به‌ویژه قانون اساسی و سایر قوانین بالادستی، متفاوت است. دولت از طریق بودجه عمومی به تأمین و تدارک کالاها و خدمات عمومی، کالاهای دارای منافع گسترده برای جامعه، اعمال سیاست‌های مالی جهت نیل به اشتغال کامل، مهار تورم و رشد اقتصادی پایدار، باز توزیع درآمدها در جامعه و کاهش فقر و درنهایت، دستیابی به اهداف برنامه‌ای و توسعه‌ای خود همت می‌گمارد.

چهار طبقه‌بندی بودجه‌ای که در سطح بین‌المللی پذیرفته شده است، دارای بیشترین موارد استفاده در تهیه اسناد بودجه اکثر کشورها هستند.^۱

- **طبقه‌بندی سازمانی**، واحدهای سازمانی مسئول جمع‌آوری و خرج منابع عمومی را مشخص می‌کنند. این طبقه‌بندی، معمولاً سطوح مختلف سازمانی را در برمی‌گیرد. از یک وزارتخانه یا معاونت گرفته تا یک واحد مسئول ارائه خدمات عمومی. طبقه‌بندی سازمانی برای مقاصد تخصیص‌های بودجه و پاسخگویی، خیلی مهم است. در راهنمای طبقه‌بندی صندوق بین‌المللی پول به دلیل ساختار متفاوت دیوان‌سالاری کشورهای جهان، تفصیل این مورد را به نظر دولت‌ها موکول کرده است.
- **طبقه‌بندی اقتصادی** نوع خرج صورت گرفته را شناسایی می‌کند که شامل موارد زیر می‌شود: گروه‌های اقتصادی مانند حقوق، کالا و خدمات، انتقالی‌ها و پرداخت بهره‌ها و مخارج سرمایه‌ای. دستورالعمل راهنمای آمارهای مالی دولت (GFSM) در سال ۲۰۱۴، خلاصه طبقه‌بندی‌های اقتصادی را ارائه می‌کند که می‌توانند برای نیازهای خاص کشوری به سطوح تفصیلی‌تر طبقه‌بندی شوند.

۱. گرانی‌نژاد (۱۳۹۹)

- طبقه‌بندی وظیفه‌ای، تخصیص منابع را برای مجموعه‌ای از وظایف استاندارد شده یا اهداف اقتصادی- اجتماعی کلی‌تر ارائه می‌کند. طبقه‌بندی بر حسب وظایف یا بخش برای مقاصد طراحی سیاست و تحلیل اقتصادی، مفید است. طبقه‌بندی سازمان ملل برای وظایف دولت (COFOG)، ده وظیفه اصلی و وظایف فرعی گوناگونی را تعیین کرده است.^۱

- طبقه‌بندی برنامه‌ای، اطلاعاتی را درباره تخصیص منابع ارائه می‌کند تا یک ارزیابی صورت گیرد که مخارج عمومی، چه میزان در دستیابی به اهداف آرمانی و عملیاتی، توفیق داشته است (برای مثال، برنامه واکسیناسیون یا برنامه جهانی آموزش ابتدایی). این طبقه‌بندی بیشتر برای رصد وضعیت مالی و عملکرد دستگاه‌های اجرایی در ارتباط با اصلی‌ترین مأموریت‌ها و وظایف آن‌ها و بر اساس بودجه‌ریزی برنامه‌ای استفاده می‌شود.

بودجه کشورها، از جمله در ایران به اشکال گوناگون طبقه‌بندی می‌شود و همه آن‌ها شیوه یکسان و مشابهی را با وجود طبقه‌بندی‌های جهانی مرجع، به کار نگرفته‌اند؛ اما جهت‌گیری‌های بین‌المللی و کشورها در راستای همگنی بیشتر و قابلیت مقایسه کشورها استوار شده است. این چنین است که در توجه به ماهیت برنامه‌ای بودجه، طبقه‌بندی وظیفه‌ای یا عملیاتی دولت در کنار انواع دیگر طبقه‌بندی‌ها معنا می‌شود و در اغلب کشورها نیز در اسناد بودجه، عینیت و تبلور یافته است.

بر اساس ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور، بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که سیاست‌ها و هدف‌های قانونی را محقق کند. بر این اساس و تجربه دیرین بودجه‌ریزی در ایران، طبقه‌بندی بودجه در ایران شامل طبقه‌بندی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار، طبقه‌بندی هزینه‌ها یا اقتصادی، طبقه‌بندی وظیفه‌ای، طبقه‌بندی برنامه‌ای و طبقه‌بندی سازمانی می‌شود. چون در این نوشتار، از طبقه‌بندی وظیفه‌ای بودجه استفاده شده است در این باره مختصری توضیح داده می‌شود.

از منظر بودجه‌ریزی، دولت با طبقه‌بندی عملیات خود مشخص می‌کند که چه حجمی از منابع بودجه‌ای را از طریق دستگاه‌های اجرایی بین اصلی‌ترین وظایف و نقش‌هایی که باید در جامعه عهده‌دار شود، سرازیر می‌نماید. در نظر گرفتن برخی از اهداف توسط دولت و اعلام عمومی آن به جامعه مثلاً پوشش صددرصدی دانش‌آموزان ابتدایی به گونه‌ای که هیچ‌یک از کودکان در سنین ۶ تا ۱۱ سال از مدرسه بیرون نمانند و مشغول تحصیل باشند، مستلزم این است که دولت بداند چه منابعی را باید به این مهم اختصاص دهد. همچنین اگر

۱. وظایف با استفاده از یک الگوی سه سطحی، طبقه‌بندی شده‌اند. ده گروه وظیفه‌ای سطح اول وجود دارد که به آن، «قسمت» می‌گویند؛ مثل سلامت به عنوان قسمت هفتم. در هر قسمت، چندین گروه قرار دارند (برای مثال، گروه خدمات بیمارستانی با کد ۰۷۳). در هر گروه، یک طبقه یا بیشتر وجود دارد (مثل پرستاری یا پرستاری بیمار در منزل با کد ۰۷۳۴). این طبقه‌بندی در ایران در دو سطح امور، فصول انجام شده است.

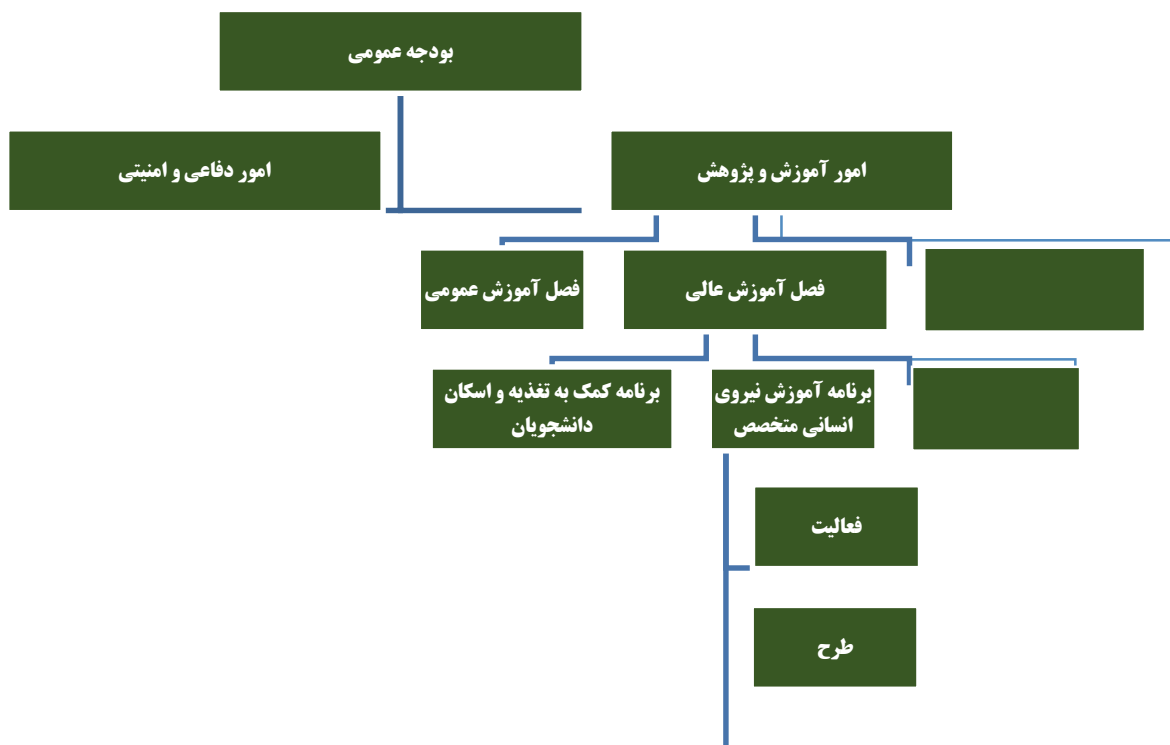
واکسیناسیون در مقابل یک بیماری همه‌گیر در سراسر کشور به عنوان یک وظیفه دولت تلقی می‌شود باید برنامه آن و حجم منابع مالی برنامه هم مشخص باشد. اگر دولت تأمین مسکن برای فقرا را در برنامه میان‌مدت خود در اولویت قرار داده باشد، بخشی از تحقق این وعده و برنامه و تأمین مالی آن با درج در سند بودجه سالیانه امکان‌پذیر خواهد شد. از همین طریق باید انتظار این را داشت که بودجه، به عنوان یک برش یک‌ساله از برنامه توسعه پنج‌ساله و در ارتباط با آن قرار گیرد. به همین دلیل آشکار است که در صورت شفاف بودن بودجه و کفایت طبقه‌بندی‌ها، جریان و جهت تخصیص منابع دولت متکی بر اولویت‌های هر دولتی و برنامه میان‌مدت آن می‌تواند نسبت به گذشته، دچار دگرگونی شود.

شفافیت و پاسخگویی دو ویژگی اساسی بودجه مدرن هستند که با حکمرانی خوب نیز پیوند می‌یابد. دولت از طریق طبقه‌بندی عملیات خود و ایجاد شفافیت در اعتبارات توزیع‌شده، دستگاه‌های تابعه را در قبال منابع مالی دریافتی، متعهد و پاسخگو می‌کند. پارلمان و مجلس نیز با وجود این طبقه‌بندی‌ها، قادر به پیگیری و پرسشگری نسبت به دولت در قبال بودجه قانونی خواهد شد.

طبقه‌بندی وظایف و عملیات دولت از نظر مردم نیز اهمیت شایان توجهی دارند. مردم می‌خواهند بدانند مالیات پرداختی توسط آن‌ها صرف چه اموری می‌شود. این موضوع به آن اندازه اهمیت دارد که در برخی کشورها دولت‌های ایالتی یا محلی برای وضع یک مالیات خاص با یادآوری محل مصرف آن، رأی‌گیری می‌کنند. برای مثال اعلام می‌نمایند که دولت محلی قصد دارد مالیات خاصی برای تجهیز مدارس وضع کند آنگاه چنانچه رأی اکثریت بر پذیرش این پیشنهاد قرار گرفت، آن را اجرا می‌نمایند.

از منظر پژوهشگران و محققان نیز این نوع طبقه‌بندی‌ها حائز اهمیت فراوان هستند. یک محقق در یک مؤسسه پژوهشی یا حتی بدنه تصمیم‌ساز و سیاست‌گذار در دولت، ممکن است علاقه‌مند باشد که بدانند در اثر اختصاص منابع بودجه به عملیات آموزش عمومی یا سلامت، رشد اقتصادی یا توزیع درآمدها در جامعه چگونه تغییر یافته‌اند. یا اینکه آیا در اثر توجه مناسب در یک دوره زمانی معین به زیرساخت‌های ریلی و جاده‌ای در تولید ناخالص داخلی کشور تغییر مثبت و معناداری مشاهده می‌شود یا خیر. مطالعه و جستجو برای پرسش‌هایی نظیر آنچه بیان شد، نیازمند وجود داده‌هایی مستمر و پایدار، به هنگام و صحیح در هر یک از وظایفی است که دولت بودجه خود را در آن‌ها توزیع می‌کند.

به‌طور کلی در بودجه عمومی در ایران، عملیات دولت از مسیر بالاترین سطح که یک نقش و وظیفه اساسی دولت در جامعه را نشان می‌دهد و به عنوان امور شناخته می‌شود مانند امور سلامت یا امور آموزش و پژوهش، شروع می‌شود. این امور برای تعیین اجزای دقیق‌تر عملیاتی به فصل‌ها است که این فصل‌ها در پیوند با روش بودجه‌ریزی برنامه‌ای، به برنامه‌های گوناگون شکسته شده‌اند. هر برنامه معین می‌تواند در قالب تعدادی فعالیت یا از طریق طرح‌های سرمایه‌گذاری به اهداف خود دست یابد. شکل ۱ نشان‌دهنده این طبقه‌بندی است.



شکل ۱: نمایش طبقه‌بندی وظایف و ارتباط آن با طبقه‌بندی برنامه‌ها

ذکر یک نکته اساسی در اینجا ضروری است. اگر دولت یا مجلس در هر کشوری بخواهد بدنه اصلی اعم از وزارتخانه‌ها یا سازمان‌ها را در قبال منابع دریافتی پاسخگو کند باید در کنار طبقه‌بندی وظیفه‌ای به برنامه‌ها نیز توجه نماید. از طریق این برنامه‌هاست که دریافت و رصد اطلاعات عملکردی یک دستگاه اجرایی مشخص می‌شود. یک برنامه عملیاتی، مجموعه‌ای از فعالیت‌ها است که اهداف سیاستی خاص دولت (مانند آموزش ابتدایی یا توسعه تولید غلات) را برآورده می‌کند. برخلاف طبقه‌بندی وظیفه‌ای، طبقه‌بندی بر اساس برنامه عملیاتی بر اهداف سیاست‌گذاری دولت و نحوه اجرای این سیاست‌ها تمرکز دارد. برنامه‌های عملیاتی ممکن است به فعالیت‌ها تقسیم شوند (به عنوان مثال، فعالیت واکسیناسیون در یک برنامه پیشگیری از بیماری) که به نوبه خود ممکن است مجموعه‌ای از ابتکار و طرح مرتبط را در برگیرد. طبقه‌بندی مخارج بر اساس برنامه عملیاتی، دو هدف را دنبال می‌کند: ۱) شناسایی و شفاف‌سازی اهداف و مقاصد مخارج دولت؛ و ۲) نظارت بر عملکرد عملیاتی از طریق مؤلفه‌هایی که ممکن است به ورودی‌ها، خروجی‌ها یا به پیامد یک برنامه عملیاتی خاص مرتبط باشند.^۱

با توجه به تفکیک یادشده و مبتنی بر اسناد مورد عمل در بودجه‌ریزی در ایران می‌توان تعاریف زیر را در ارتباط با طبقه‌بندی وظایف و برنامه‌ها در دولت ارائه نمود.

۱. صندوق بین‌المللی پول، شفافیت مالی، ترجمه غلامرضا گرائی‌نژاد، یدالله ابراهیمی و حمزه میرزایی، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.

امور- مجموعه کوشش‌های سازمان‌یافته همگنی است که بخش عمده و قابل ملاحظه‌ای از وظایف دولت را در بردارد، مانند امور محیط‌زیست؛ به عبارت دیگر امور عبارت از مجموع چند وظیفه اساسی مرتبط به هم در وظایف عمومی دولت می‌باشد. هر امور از چند فصل تشکیل یافته است. دولت در اینجا باید به معنی گسترده آن در نظر گرفته شود چون امور قضایی نیز یکی از وظایف اصلی هر حکومت محسوب می‌شود که بودجه مشخص نیز برای آن اختصاص می‌یابد.

فصل- مجموعه کوشش‌های سازمان‌یافته دولت می‌باشد که خدمات معینی را برای جامعه انجام می‌دهد مانند فصل آموزش عمومی، فصل آموزش فنی و حرفه‌ای، فصل آموزش عالی و فصل پژوهش‌های پایه که همگی در زیر امور آموزش و پژوهش طبقه‌بندی می‌شوند. هر فصل، از وظایف همگن و مکمل یکدیگر تشکیل می‌شود. برنامه- گروه کلی از عملیاتی است که حاصل کار مشخصی دارد و توسط دستگاه‌های دولتی انجام می‌شود. به عبارت دیگر بالاترین سطح طبقه‌بندی کارهای اجرایی یک دستگاه برای انجام مسئولیت‌هایی است که در داخل یک مأموریت یا وظیفه به آن محول شده است. مانند برنامه تربیت نیروی انسانی متخصص، در فصل آموزش عالی یا برنامه ارائه خدمات درمانی در فصل خدمات درمانی یا برنامه گسترش ورزش بانوان در فصل ورزش و تفریحات. یک برنامه از طریق فعالیت‌ها یا طرح و پروژه برای رسیدن به اهداف و مقاصد برنامه با عملیات پیوند می‌یابد. حاصل این نوع کارها یا عملیات، باید معین و قابل پیش‌بینی باشد و انجام آن‌ها به تولید محصول نهایی یک برنامه کمک نماید.

در طبقه‌بندی وظیفه‌ای یا عملیاتی بودجه عمومی از سال ۱۳۹۴ به بعد با تغییراتی نسبت به قبل، برای بالاترین سطح وظایف دولت در ایران، ده امور تعیین شده و تاکنون مورد استفاده قرار گرفته است. این ده امور به قرار زیر هستند: 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.

در شکل ۲ این امور در ۴۸ فصل تعریف شده است. هر یک از امور دارای یک فصل با عنوان پژوهش و توسعه در آن امور می‌باشد. مجموعه امور و فصل‌های آن‌ها در پیوست شماره یک آورده شده است. شکل ۲ این امور و فصل‌های مرتبط با آن‌ها را نشان می‌دهد.



شکل ۲: امور و فصول در طبقه‌بندی وظیفه‌ای بودجه در ایران

در بخش‌های بعدی این نوشتار، به چگونگی تغییر و تحول تخصیص منابع عمومی ملی به امور گوناگون در دوره برنامه ششم توسعه و تغییرات آن پرداخته خواهد شد. در پاره‌ای از مطالب و برای تحلیل دقیق‌تر موضوع بررسی، طبقه‌بندی در سطح فصل‌ها نیز مورد توجه قرار گرفته است. در اینجا، دو نکته قابل توجه و تأکید است. نخست در تمام این نوشتار، مصارف مربوط به اعتباراتی هستند که از منابع عمومی و به صورت ملی توزیع شده‌اند؛ بنابراین در متن و در جداول و نمودارها، برای پیشگیری از تکرار غیرضرور، از این پسوند استفاده نخواهد شد. دوم، تمام اعتبارات مندرج در اسناد بودجه، بخشی از اعتبارات متفرقه در طبقه‌بندی امور و فصول درج نشده‌اند. پس نباید انتظار داشت که مجموع اعتبارات در طبقه‌بندی وظیفه‌ای دولت با کل اعتبارات مندرج در جداول کلان برابر باشد.

۳- تحول توزیع منابع بین امور در دوره برنامه ششم توسعه

برنامه ششم توسعه برای دوره ۱۳۹۶-۱۴۰۰ به تصویب رسید. این برنامه به دلیل ارائه نشدن لایحه برنامه توسط دولت، دو سال تمدید گردید و به این ترتیب مدت اجرای مصوبات قانونی آن عملاً ۷ ساله شد. بودجه سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ در دولت‌های یازدهم و دوازدهم تنظیم و اجرا شده است. دولت سیزدهم نیز بودجه سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ را تهیه و بخشی از اجرای بودجه در سال ۱۴۰۰ و اجرای آن در سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ را عهده‌دار بوده است. بررسی و تصویب بودجه‌ها نیز در دو مجلس دهم و یازدهم، تقریباً با دو ترکیب سیاسی متفاوت به انجام رسیده است. این مطالعه بر آن است که تحول اعتبارات هزینه‌ای را در دوره یادشده، در اصلی‌ترین وظایف دولت که در قالب امور ده‌گانه طبقه‌بندی می‌شوند بررسی، توصیف و سپس تحلیل و آزمون نماید.

میزان اعتبارات امور و فصول اعم از برآورد دولت در لایحه، مصوب و قانونی و عملکرد (مربوط به دو سال قبل از سال تنظیم لایحه) در جدول شماره ۶ سند بودجه که با عنوان ماده واحده بودجه سالانه شناخته شده است، درج می‌شود. با وجود این توجه دادن نسبت به چند نکته در اینجا ضروری است:

برای تصویرسازی و تحلیل کامل از اعتبارات برای انجام وظایف دولت (حاکمیت) از طریق منابع بودجه، هر چه بررسی به سمت سطوح پایین‌تر هدایت شود، دقت بالاتری از تحلیل و قضاوت در مورد سیاست تخصیص منابع عمومی نیز فراهم خواهد آمد. بدیهی است که اگر از اعتبارات امور فرهنگ، گردشگری و ورزش صحبت به میان می‌آید، توجه به چگونگی توزیع اعتبارات بین زیرمجموعه آن؛ یعنی اعتبارات برای حوزه‌های مختلف مانند فرهنگ و هنر، رسانه، صنایع دستی، دین و مذهب و سایر موارد، تصویر دقیق‌تری را در مقابل پژوهشگر و خوانندگان قرار می‌دهد. این سطح از وظایف که در قالب فصول قرار می‌گیرند، در این گزارش جز در مواردی برای توضیح بیشتر و تأیید نتایج اعلامی در مورد امور، مورد توجه قرار نگرفته و در گزارش‌های بعدی و مکمل به آن پرداخته خواهد شد.

در اینجا اعتبارات هزینه‌ای مشاهده و بررسی شده‌اند. بنا بر ماهیت برخی از امور، وزن یا حجم اعتبارات هزینه‌ای همواره قابل توجه بوده است. عمده این امور نیز دربرگیرنده وظایفی از دولت هستند که به اصطلاح کاربر بوده و تعداد قابل توجهی از کارکنان دولت در آن امور به فعالیت مشغول هستند. اموری مانند آموزش، سلامت، دفاعی و امنیتی از آن جمله هستند. در مقابل، انتظار بر این است که اگر به حوزه تملک دارایی سرمایه‌ای پرداخته شود، امور اقتصادی (به دلیل اعتبارات مؤید تلاش دولت برای ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی) سهم بالاتری داشته باشند.

نکته دیگر این است که برنامه‌ریز، تحلیل‌گر و پژوهشگر برای بررسی در چنین مواردی، به مجموعه داده‌های لازم و به صورت سری زمانی دسترسی ندارد و این یکی از محدودیت‌ها است. از طرفی جدول کلان مندرج در

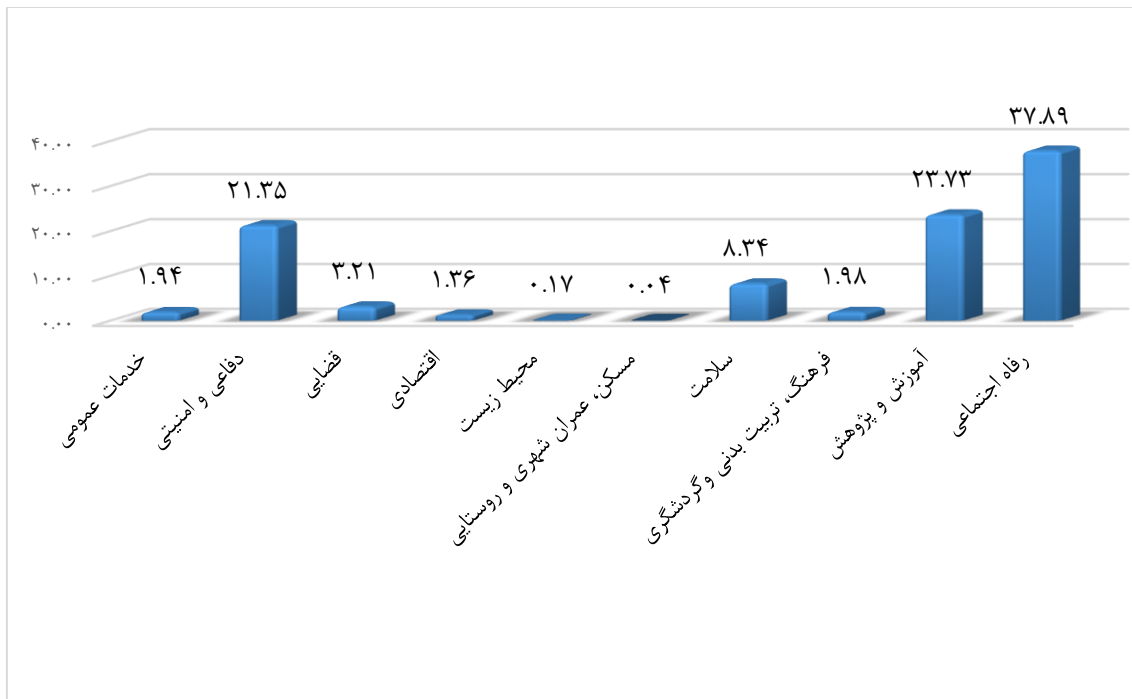
ماده واحده نیز دربرگیرنده تمام منابع اختصاص یافته به امور نیست. اعتبارات متفرقه و بدون شناسنامه و اعتبارات جانبی مانند هدفمندی (هرچند تلاش شده است که بخش‌هایی در برخی سال‌ها در جداول درج شوند) یا منابعی که با اجازه قانون‌گذار از صندوق توسعه ملی برداشت و برای امور معین هزینه می‌شوند در ارقام تبلور ندارند. به این ترتیب، پژوهشگر باید به اعتبار اطلاعات در دسترس به توصیف و/یا تحلیل بپردازد. همچنین باید به این نکته نیز توجه داشت که این گزارش بر آن نیست که علت سهم بالا یا پایین یا تغییرات در توزیع و تخصیص منابع را کنکاش نماید. هر تغییر در رویکرد دولت در زمان تهیه بودجه یا مجلس در زمان تصویب آن، نسبت به اعتبارات امور می‌تواند ریشه در عوامل گوناگون مانند اتکا به برنامه توسعه، جهت‌گیری و گرایش حزبی، اجبار قانونی، فشار مالیات‌دهندگان و اصناف، مطالبات اجتماعی یا مسیر طبیعی رشد بودجه داشته باشد. این مطالعه در این حوزه وارد نشده، یعنی در اینجا در مورد خوب یا بد بودن این تغییرات و چرایی آن‌ها قضاوت نشده است.

۳-۱- سهم متوسط امور از اعتبارات

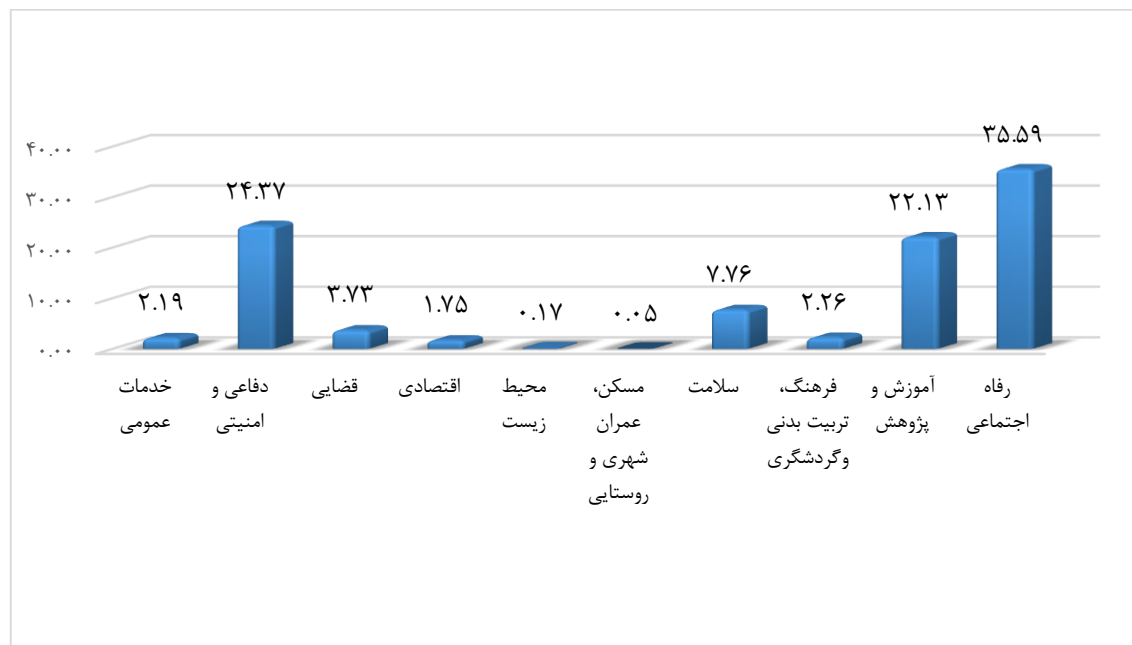
هر یک از امور ده‌گانه برحسب مأموریت و وظیفه اصلی خود از فصل‌هایی تشکیل شده‌اند که برای تحقق اهداف خود بنا به ماهیت مأموریت، ممکن است بیشتر به یکی از اعتبارات هزینه‌ای یا اعتبارات سرمایه‌ای یا هر دو آن‌ها وابسته باشند. به همین دلیل سهم امور از این اعتبارات، ساختارهای گوناگونی را در تفکیک هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای نشان می‌دهد.

لایحه دولت به‌نوعی تمایلات دولت در توزیع و تخصیص منابع بین وظایف اصلی (امور یا فصول یا به زبان برنامه‌ریزی، بخش‌ها) را نشان می‌دهد. نمودار (۱) نشان‌دهنده سهم تجمعی امور ده‌گانه از اعتبارات در تمام طول دوره هفت‌ساله برنامه ششم در لایحه‌های تنظیم‌شده توسط دولت است. بر این اساس چهار امور رفاه اجتماعی، آموزش و پژوهش، دفاع و امنیت و سلامت حدود ۹۱ درصد اعتبار هزینه‌ای را به خود اختصاص داده‌اند. امور رفاهی (دربرگیرنده کمک دولت به صندوق‌های بازنشستگی بابت حقوق و مزایا) با سهم بیش از ۳۷ درصد، بالاترین سهم را داراست. پایین‌ترین سهم نیز به امور مسکن، عمران شهری و محیط‌زیست به ترتیب با چهارصدم درصد و کمتر از دودهم درصد اختصاص دارد.

قانون مصوب مجلس و تفاوت‌های آن با لایحه دولت را می‌توان به نمایندگی از متوسط گرایش‌های نمایندگان پارلمان در توزیع منابع نسبت داد. متوسط سهم اعتبارات هزینه‌ای امور در قانون بودجه در طول برنامه ششم توسعه که در نمودار (۲) نشان داده شده نیز حاکی از آن می‌باشد که اگرچه هنوز همان چهار امور یادشده بالاترین سهم از بودجه را داشته‌اند؛ اما سهم آن‌ها به کمتر از ۹۰ درصد کاهش یافته است. در این تغییر سهم، گرایش مجلس در چهار امور بیشتر به سمت امور دفاعی و امنیتی بوده و سهم امور قضایی نیز نیم واحد درصد افزایش یافته است.



نمودار ۱: درصد تجمعی اعتبارات هزینه‌های امور در لایحه بودجه در دوره برنامه ششم توسعه

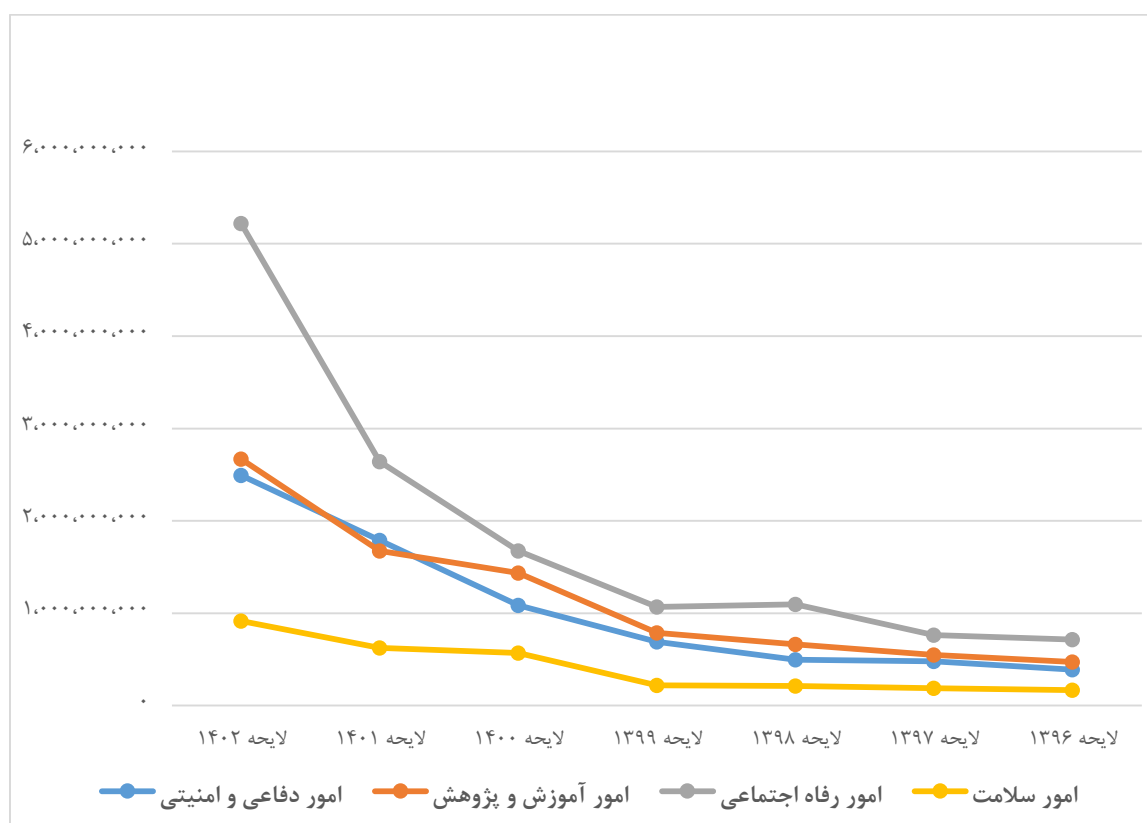


نمودار ۲: درصد تجمعی اعتبارات هزینه‌های امور در قانون در دوره برنامه ششم توسعه

۳-۲- تحول اعتبارات امور با سهم بالا

ارقام اعتبارات هزینه‌ای نشان می‌دهند که در طول برنامه ششم توسعه، ناشی از برخی مقتضیات از جمله سیاست‌های دولت، وضعیت منابع صندوق‌های بازنشستگی و وابستگی آن‌ها به منابع عمومی و کاربر بودن صنعت آموزش و رشد حقوق و مزایای کارکنان دولت که خود از میزان تورم تبعیت می‌نماید و متأثر از آن است، از یک سو و تأمین برخی از اعتبارات امور با ماهیت غیر از حقوق و مزایا از ظرفیت‌های دیگر بودجه مانند برداشت از صندوق توسعه ملی، امور رفاه اجتماعی بالاترین میزان اعتبار را در طی دوره داشته است، امور آموزش و پژوهش؛ و دفاعی و امنیتی اعتباراتی نزدیک به هم داشته‌اند که البته به نظر می‌رسد اگر سهم بخش دفاعی برای تقویت بنیه دفاعی که از تبدیل ارز به ریال و برداشت از صندوق توسعه ملی نیز محاسبه شود، امور دفاعی و امنیتی اعتبارات بالاتری را طی دوره دریافت کرده است.

برای شناخت بیشتر، توزیع اعتبارات چهار امور با بالاترین سهم در هزینه دولت در لویای بودجه در نمودار (۳) برحسب میلیون ریال آمده است.



نمودار ۳: توزیع اعتبارات چهار امور با سهم بالاتر در هزینه دولت در لویای بودجه (میلیون ریال)

نمودار (۴) سهم این اعتبارات در لایحه را طی دوره نشان می‌دهد. مشاهده‌ها حاکی از افزایش سهم امور دفاعی و امنیتی؛ و رفاه اجتماعی به ترتیب به میزان ۲ و ۱,۵ واحد درصد هستند. در مقابل، سهم خدمات عمومی و سلامت به ترتیب معادل ۱ و ۱,۷ واحد درصد در انتهای دوره نسبت به ابتدای آن کاهش یافته است. در این میان، سهم امور سلامت در سال ۱۳۹۹ به کمترین حد رسیده و بعد از آن، در حد ۸ درصد ثابت مانده است. این افزایش را می‌توان به اثرات همه‌گیری کووید-۱۹ نسبت داد. کاهش سهم در سال ۱۳۹۹ را نیز باید با کمک معادل ریالی حدود یک میلیارد دلاری خارج از سقف اعتبارات امور محاسبه کرد که در این صورت به حدود پایدار سال‌های بعد نزدیک خواهد بود. سهم امور آموزش و پژوهش و امور قضایی تقریباً در همان حد ابتدای دوره باقی است.

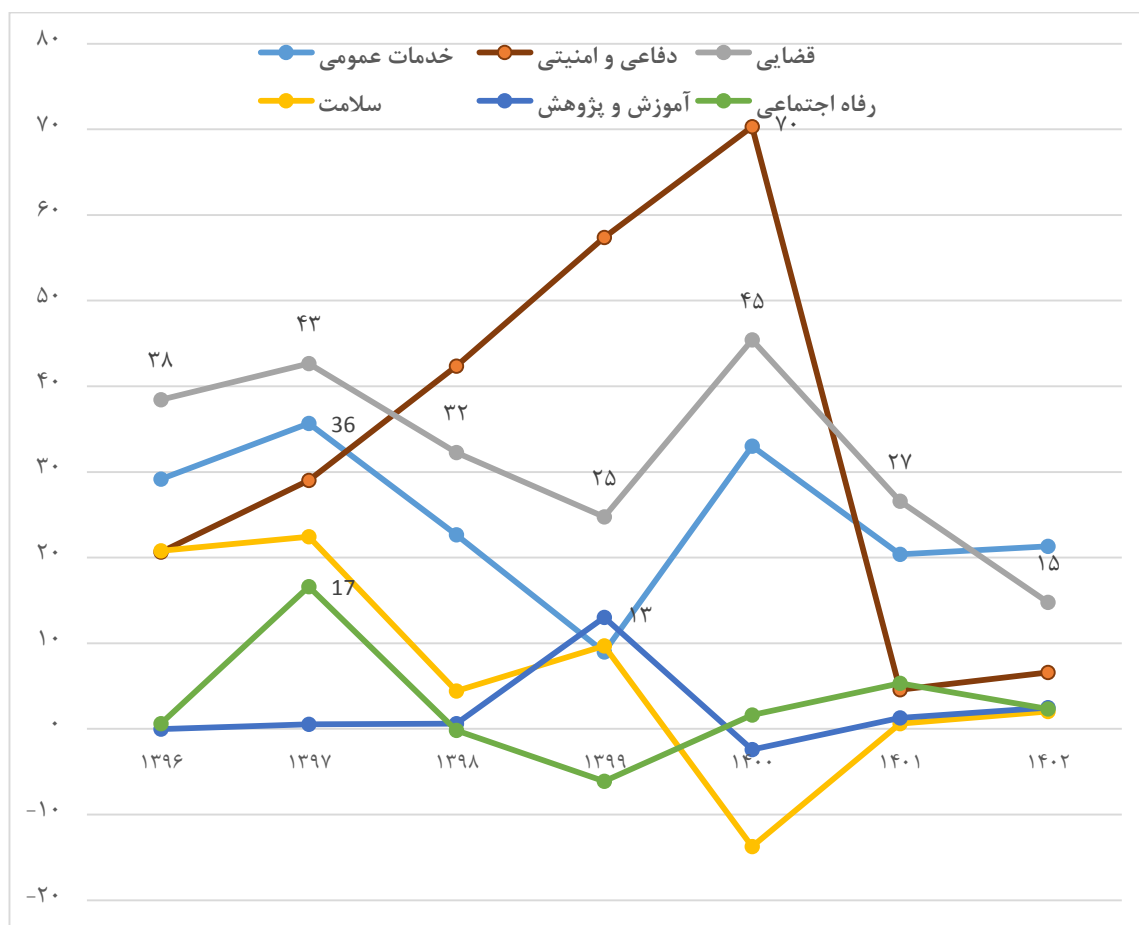


نمودار ۴: سهم اعتبارات هزینه‌ای در لایحه دولت‌ها

۳-۳- تغییر اعتبارات قانون نسبت به لایحه

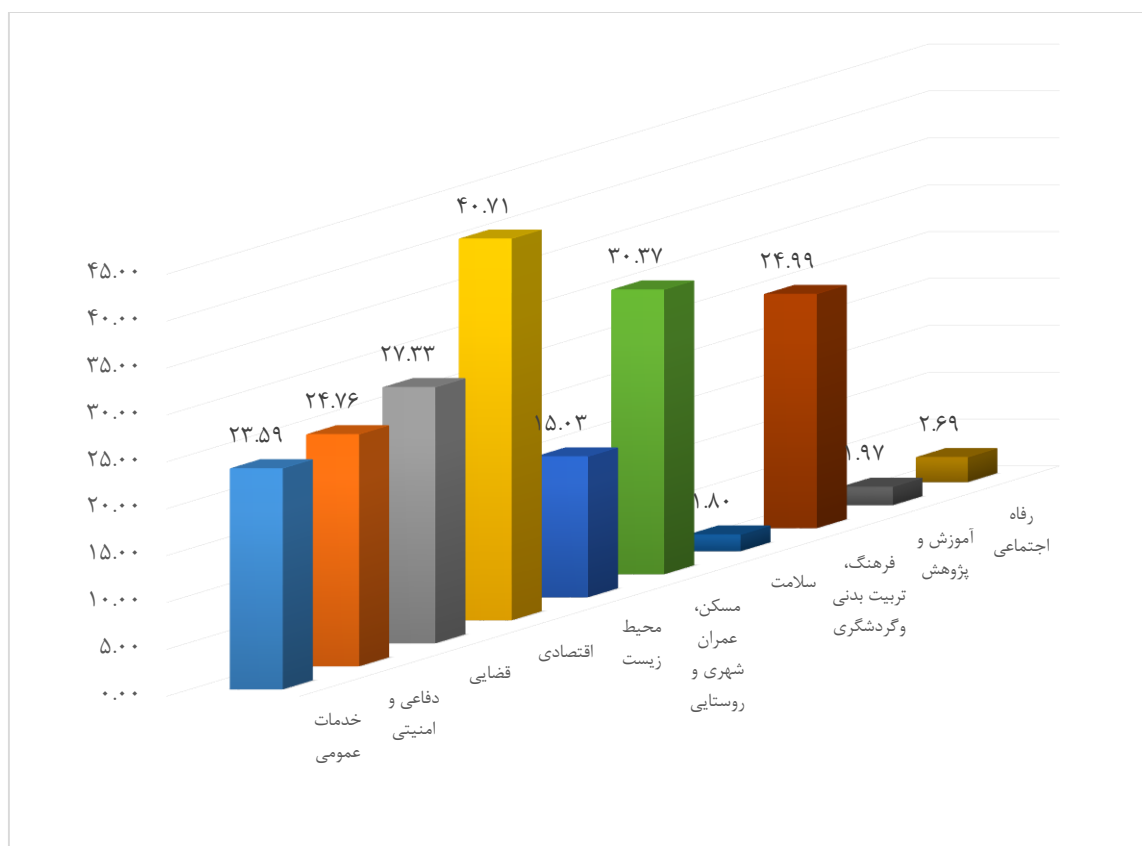
مقایسه اعتبار پیشنهادی برای امور در لایحه بودجه با آنچه توسط مجلس تصمیم‌گیری و مصوب شده است، در مورد این امور با سهم بالای اعتبار نشان از آن دارد که گرایش عمده مجلس در طی این دوره با اندکی نوسان، به سمت افزایش اعتبارات امور دفاعی و امنیتی، قضایی و خدمات عمومی بوده است. در این دوره، امور دفاعی با رشد اعتبار قابل توجه در مجلس (به جز دو سال آخر دوره) مواجه می‌باشد. افزایش اعتبار هزینه‌ای

در امور قضایی در دامنه بین ۱۵ تا ۴۵ درصد اتفاق افتاده است همچنین برای خدمات عمومی نیز رشد نسبت به لایحه، در دامنه ۱۵ تا ۳۶ درصد بوده است. در حالی که برای امور سلامت و آموزش، حداکثر رشد اعتبار در مرحله تصویب تا ۲ درصد بوده است؛ به عبارت دیگر، اگر فرض را بر این قرار دهیم که اعتبار بالای این دو امور مانع افزایش شده در مورد امور دیگری با سهم هزینه بالا، نقض فرض اتفاق افتاده و به نوعی می‌توان آن را به گرایش پارلمان در کل دوره و فارغ از دو دوره متفاوت پارلمان تعبیر کرد. این تغییرات برای چهار امور یادشده در نمودار (۵) نشان داده شده‌اند.



نمودار ۵: درصد تغییر قانون مصوب نسبت به لایحه دولت در امور

نمودار (۶) تغییر مصوبه‌های مجلس نسبت به لایحه دولت را برای کل اعتبارات این دوره (تجمعی) نشان می‌دهد. در اینجا تمام امور با سهم اعتباری بالا یا پایین در بودجه امور ده‌گانه درج شده‌اند. بر این اساس، دو امور اقتصادی و مسکن، عمران شهری و روستایی با افزایش به ترتیب ۴۱ و ۳۳ درصد در کل دوره و در مرحله تصویب بودجه برخوردار شده‌اند. امور قضایی؛ امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری؛ و امور دفاعی با ۲۷، ۲۵ و ۲۴٫۷ درصد رشد در مراتب بعدی قرار دارند.

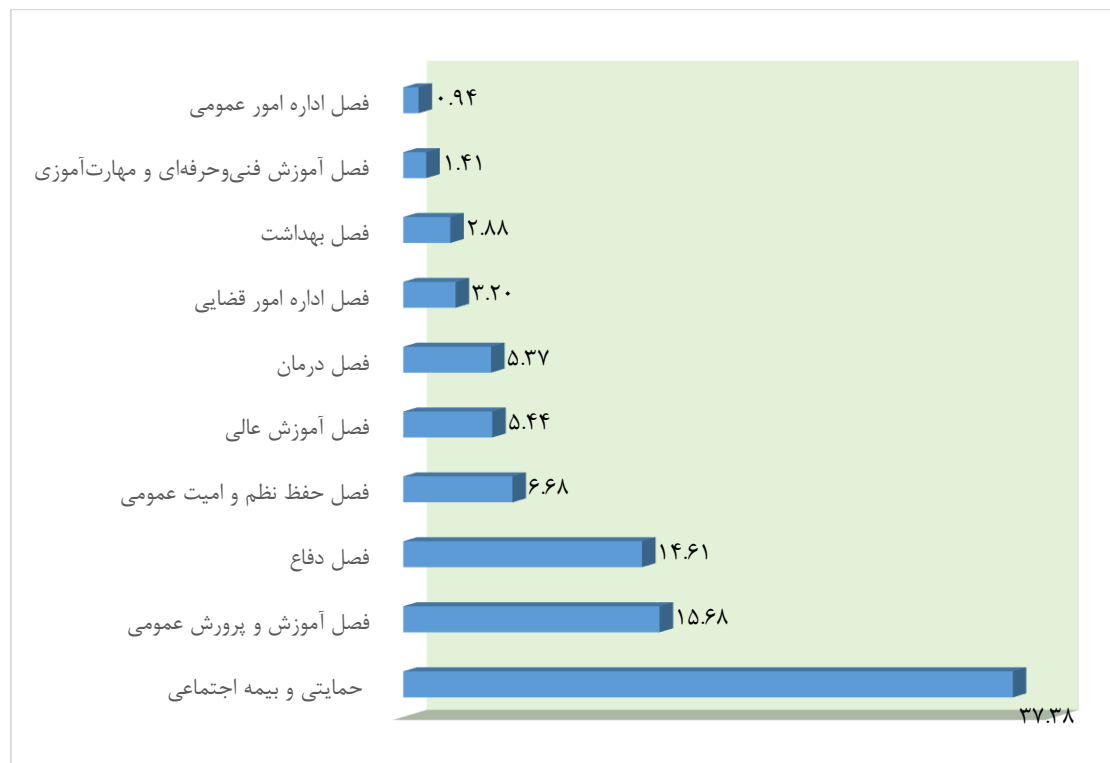


نمودار ۶: درصد تغییر تجمعی اعتبارات هزینه‌های امور در قانون نسبت به لایحه در دوره برنامه ششم توسعه

۳-۴- وضعیت اعتبارات فصول با سهم بالا

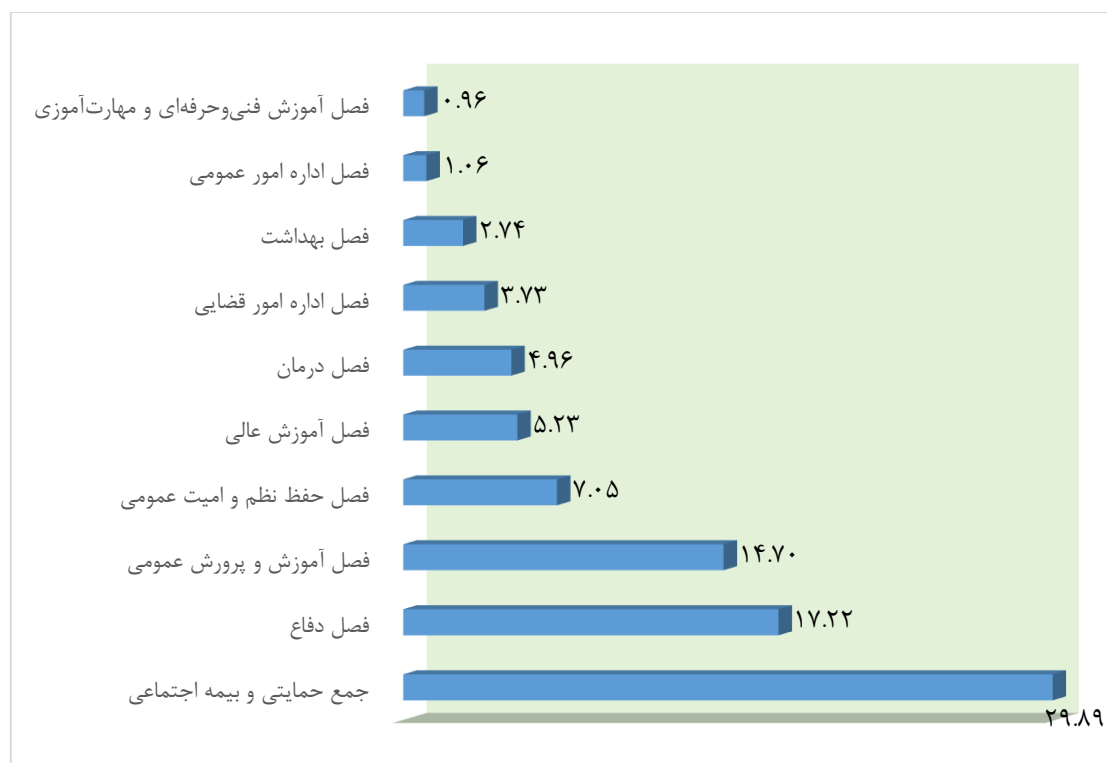
همان‌طور که پیش از این نوشته شد، هر یک از امور دارای تعدادی فصل هستند. در اینجا، به دلیل تعدد این فصول و برای تداوم تحلیل در یک سطح پایین‌تر از امور، فقط وضعیت برخی از فصل‌ها که به‌طور عمده سهم بالاتری از اعتبارات هزینه‌ای دولت دارند، مورد توجه قرار گرفته و توصیف لازم انجام شده است. با مشاهده وضعیت فصول برای کل دوره (به صورت تجمعی) در لایحه‌های دولت، مشخص شد که ده فصل دارای بالاترین سهم هزینه به ترتیب از حدود ۳۷ درصد تا ۱ درصد از اعتبار هزینه امور ده‌گانه را به خود اختصاص داده‌اند و درصد تجمعی این اعتبارات برای کل این ده فصل حدود ۹۴ درصد است. نمودار (۷) رتبه‌بندی ده فصل بالایی را نشان می‌دهد. فصل‌های بیمه اجتماعی و حمایتی^۱، آموزش و پرورش عمومی و دفاع به ترتیب با ۳۷،۴، ۱۵،۷ و ۱۴،۶ درصد در لوایح دولت در کل دوره بالاترین سهم را در اعتبارات هزینه‌ای دارا بوده‌اند.

۱. در اینجا به دلیل جایجایی اعتبارات بین این دو فصل در تنظیم بودجه برخی سال‌ها، مجموع آن‌ها در نظر گرفته شده است.



نمودار ۷: رتبه‌بندی سهم ده فصل در هزینه امور ده‌گانه در لوایح دولت در کل دوره

همان‌طور که در تحلیل وضعیت امور توضیح داده شد، تمایلات مجلس، تخصیص و توزیع منابع را به نفع برخی امور مانند امور دفاعی و امنیتی، نسبت به لایحه دولت تغییر داده است. در اینجا نیز در سطح فصول هزینه، به خوبی می‌توان این جهت‌گیری را در تغییر سهم این ده فصل با مقایسه نمودار (۷) و نمودار (۸) ملاحظه کرد. اولین نکته در این مشاهدات این است که هنوز همان ده فصل دارای بالاترین سهم کل دوره برنامه ششم در لوایح، در تصویب قوانین نیز باقی‌مانده‌اند؛ اما تغییرات و جابجایی در سهم و رتبه اتفاق افتاده است. به این ترتیب، سهم فصل‌های حمایتی و بیمه اجتماعی که از تجمیع دو فصل در اینجا نمایش داده شده‌اند، کاهش یافته است و فصل دفاع نیز در رتبه دوم به جای آموزش و پرورش عمومی قرار گرفته است. همچنین سهم فصل حفظ نظم و امنیت عمومی نیز با حفظ رتبه چهارم تا حدودی بالاتر رفته است. البته این تغییرات و جابجایی‌ها به معنای کاهش مطلق اعتبارات یک فصل در مرحله تصویب بودجه توسط مجلس نیست و به‌طور عمده از محل افزایش در کل منابع بودجه در مرحله تصویب اعتبارات و توزیع آن‌ها بین دستگاه‌های اجرایی و به دنبال آن، جای گرفتن در برنامه‌ها و فصول شکل می‌گیرد.

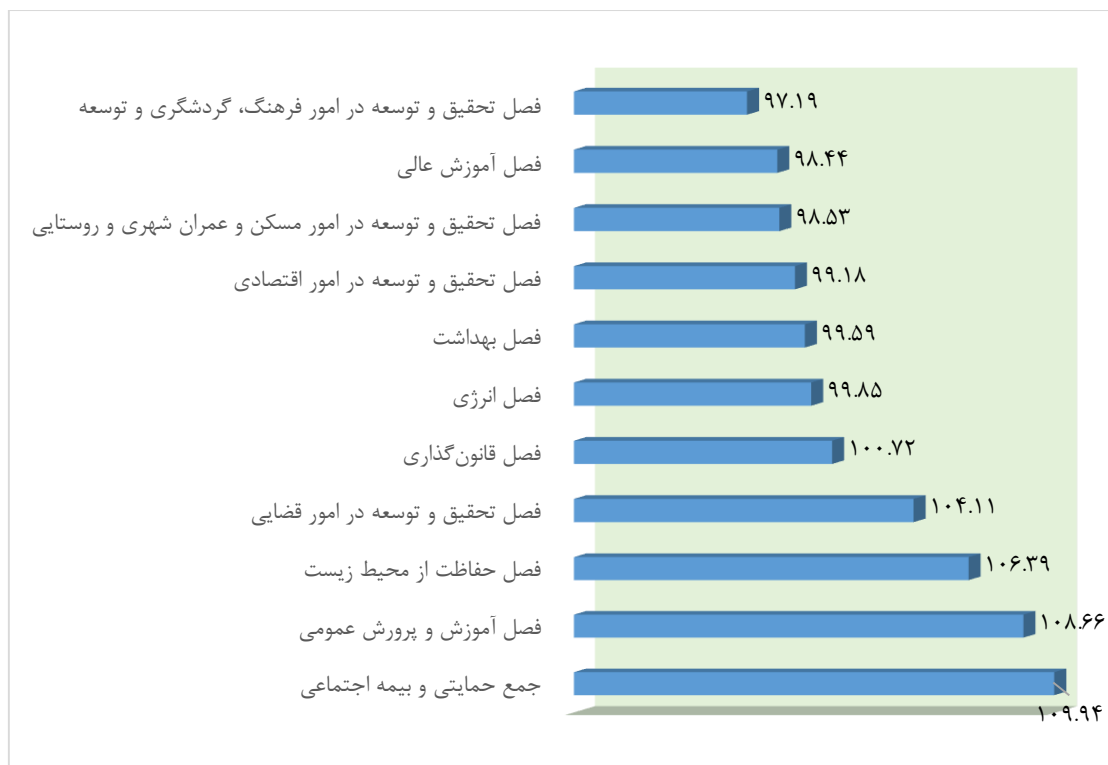


نمودار ۸: ده فصل دارای بالاترین سهم در امور ده‌گانه در قوانین مصوب مجلس در کل دوره

یکی دیگر از مواردی که هم می‌تواند نشان‌دهنده تمایل و جهت‌گیری دولت باشد و هم آن را به‌مثابه محدودیت‌های ناشی از اجتناب‌ناپذیری برخی از اعتبارات مانند پرداخت جبران خدمات کارکنان یا حقوق و مزایا تلقی کرد، این است که دولت در اجرای بودجه خود و در تخصیص منابع مصوب هزینه‌ای، بیشتر به کدام امور و فصول بها داده است. در اینجا یازده فصل دارای بالاترین سهم از نظر عملکرد اعتبار هزینه‌ای که تخصیص اعتبار آن‌ها بیش از ۹۷ درصد اعتبار مصوب بوده است، رتبه‌بندی شده‌اند. ذکر یک نکته در اینجا ضروری است که در استخراج نسبت عملکرد به اعتبار مصوب و قانونی، سهمی که بابت قانون اعتبارات متوازن و در ابلاغ بودجه و تعیین آن توسط سازمان برنامه و بودجه از بودجه عمومی کسر می‌شود، منظور نشده است و به نظر نمی‌رسد با توجه به آن، یعنی در صورت در اختیار بودن اطلاعات مربوط، تفاوت‌چندانی در این رتبه‌بندی ایجاد شود.

نمودار (۹) نشان‌دهنده آن است که در تمام دوره برنامه ششم توسعه، پنج فصل اعتباری بیش از اعتبار مصوب قانونی دریافت نموده‌اند؛ که البته این مازاد هزینه نسبت به اعتبار مصوب نیز به موجب اختیارات قانونی دولت و بنا به اصل انعطاف‌پذیری بودجه، قابل تصمیم‌گیری و اقدام است و به معنی عدول از قانون تلقی نخواهد شد. فصول مهم و دارای اعتبار قابل توجه هزینه‌ای آن شامل حمایتی (به‌طور عمده برای کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان دو صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح) و آموزش و

پرورش عمومی می‌شود. فصل قانون‌گذاری نیز در این مجموعه قرار دارد. علاوه بر آن، فصولی مانند بهداشت و آموزش عالی نیز نزدیک به صد درصد اعتبار هزینه‌ای خود را دریافت و تبدیل به عملکرد نموده‌اند.



نمودار ۹: درصد عملکرد هزینه‌ای نسبت به قانون به صورت تجمعی در کل دوره برای فصول بالاتر از ۹۷ درصد

۴- تحلیل و آزمون فرضیه رفتار دولت و مجلس در مورد امور ده‌گانه

در بخش‌های قبل به تحلیل روند میزان اعتبارات هزینه‌ای در لایحه دولت، مصوب مجلس و مقایسه آن‌ها طی زمان برای امور ده‌گانه پرداخته شد. در این بخش به دنبال طراحی فرضیه برای رفتار دولت و مجلس نسبت به امور ده‌گانه هستیم. این فرضیه‌ها بر اساس رشد میزان اعتبارات هزینه‌ای امور ده‌گانه در لایحه دولت، مصوبات مجلس یا قانون، عملکرد دولت و در آخر تغییرات مصوبه مجلس نسبت به لایحه دولت طراحی شده‌اند. از این‌رو، ابتدا به معرفی کدگذاری امور ده‌گانه‌ای که در بخش قبلی وضعیت اعتبارات آن‌ها توصیف شدند، بر اساس جدول (۱) می‌پردازیم.

جدول ۱: نام امور ده‌گانه و شماره اختصاص داده شده به آن‌ها

شماره امور	عنوان امور
۱	امور خدمات عمومی
۲	امور دفاعی و امنیتی
۳	امور قضایی
۴	امور اقتصادی
۵	امور محیط‌زیست
۶	امور مسکن، عمران شهری و روستایی
۷	امور سلامت
۸	امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری
۹	امور آموزش و پژوهش
۱۰	امور رفاه اجتماعی

پس از کدگذاری، مراحل انجام پژوهش در این قسمت عبارت است از:

- ۱- انتخاب معیاری برای سنجش رفتار که این معیارها می‌توانند سهم، نسبت و نرخ رشد باشند؛
- ۲- محاسبه معیار انتخاب‌شده و تحلیل آن؛
- ۳- طراحی ادعا و نگارش فرضیه(ها)؛
- ۴- آزمون آماری فرضیه‌ها؛
- ۵- تحلیل و نتیجه‌گیری.

مراحل پژوهش به شرح زیر است:

- ۱- برای سنجش رفتار از بین سه معیار پیش گفته، معیار نرخ رشد انتخاب شد.
- ۲- نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای برای هر یک از امور ده‌گانه در چهار محور: لوایح دولت، مصوبات مجلس، عملکرد هزینه‌ای دولت و مقایسه مصوبات مجلس نسبت به لایحه دولت در هر سال به صورت رابطه (۱) محاسبه شد.

$$GX_i = \frac{X_{i,t} - X_{i,(t-1)}}{X_{i,(t-1)}}, \quad i = 1, 2, \dots, 10 \quad t = 1397, \dots, 1402 \quad (1)$$

که در آن G نمادی برای رشد و X می‌تواند متغیر اعتبارات هزینه‌ای در لایحه، قانون، عملکرد و ... باشد؛ بنابراین $GX_{i,t}$ نرخ رشد متغیر X_i در سال t ام و اندیس i شامل ده امور که نام آن‌ها در جدول (۱) آمده است، خواهد بود.

۴-۱- رفتار دولت در امور ده‌گانه لایحه بودجه

در این قسمت ابتدا به محاسبه نرخ رشد پرداخته می‌شود. بر اساس تعریف نرخ رشد در رابطه (۱)، نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای در لوایح دولت به تفکیک امور ده‌گانه طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۲ توسط رابطه (۲)

$$DL_i = \frac{L_{i,t} - L_{i,(t-1)}}{L_{i,(t-1)}}, \quad i = 1, 2, \dots, 10 \quad t = 1397, \dots, 1402 \quad (2)$$

محاسبه شده است. در این فرمول، D نمادی برای رشد و L متغیر اعتبارات هزینه‌ای در لایحه، $DL_{i,t}$ نرخ رشد اعتبارات هزینه‌ای در لایحه‌های دولت در سال t ام و اندیس i شامل ده امور که نام آن‌ها در جدول (۱) آمده است.

برای شناخت بیشتر از نحوه توزیع آماری تغییرات نرخ رشد، آماره‌های توصیفی آن‌ها برآورد، محاسبه و در جدول درج شده است. جدول (۲) آماره‌های توصیفی نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای امور ده‌گانه در لوایح دولت را ارائه می‌کند. چنانچه بخواهیم این ده امور را بر اساس میانگین نرخ رشد در کل دوره مورد بررسی قرار دهیم، ملاحظه خواهیم کرد که بیشترین میانگین برای امور «محیط‌زیست» برابر ۱۲۷/۴ درصد بوده است. این نرخ رشد را می‌توان بر اساس آماره‌های حداکثر و حداقل مورد توجه قرار داد که همانند قبل بیشترین نرخ رشد نیز متعلق به امور محیط‌زیست برابر ۵۰۲/۸ درصد و کمترین نرخ رشد متعلق به امور «فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری» می‌باشد که رقم منفی ۸/۲ درصد را نشان می‌دهد. ضریب چولگی منفی برای سه امور دفاعی و امنیتی؛ قضایی؛ فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری به معنی چوله به چپ بودن (کوچک‌تر بودن میانگین از میانه) توزیع آن‌ها است، برای هفت امور دیگر ضریب چولگی مثبت و توزیع آن‌ها چوله به راست (بزرگ‌تر بودن میانگین از میانه) است. چنانچه بخواهیم این ده امور را از نظر نوسانات نرخ رشد لوایح دولت مورد توجه

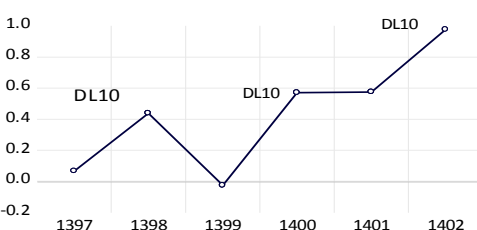
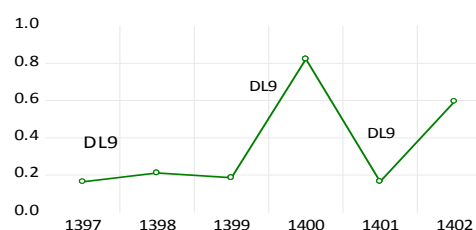
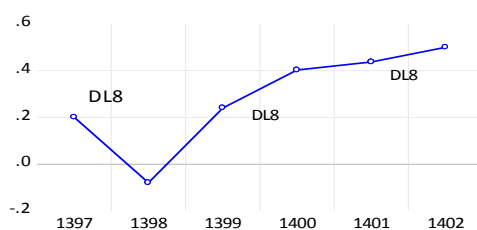
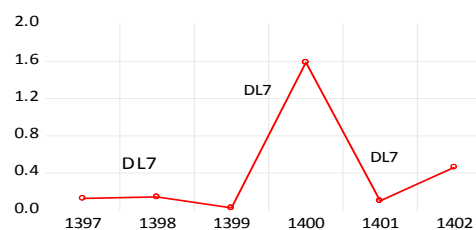
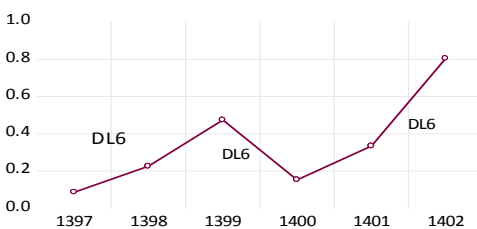
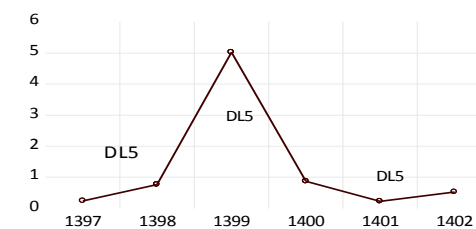
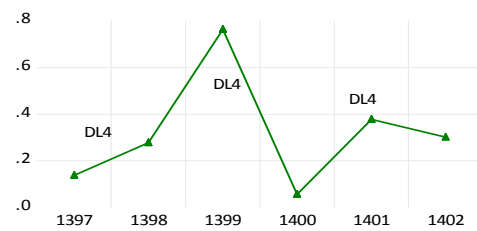
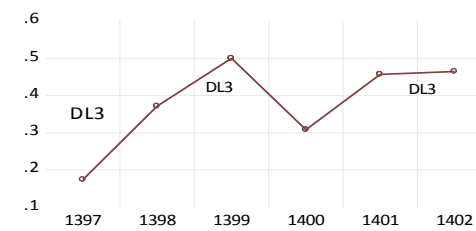
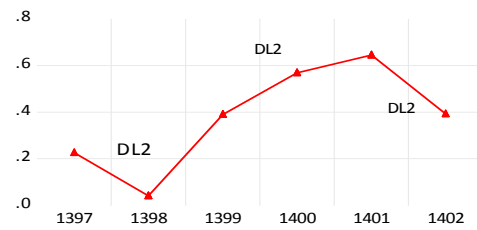
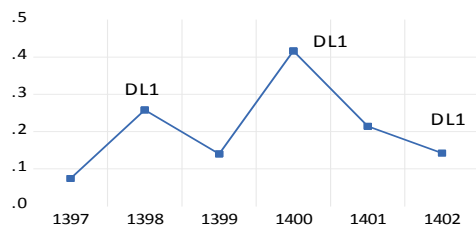
قرار دهیم، به لحاظ متفاوت بودن میانگین آن‌ها، بهتر است از معیار ضریب پراکندگی که نسبت انحراف معیار به میانگین است $\left(\frac{S_x}{\bar{X}}\right)$ ، استفاده کنیم. بیشترین نوسانات رشد اعتبارات در لوایح دولت از منظر ضریب پراکندگی برابر ۱۴۶/۶ درصد برای امور سلامت و کمترین برابر ۳۲/۳ درصد برای امور قضایی بوده است.

جدول ۲: آماره‌های توصیفی نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای امور ده‌گانه در لوایح دولت

شخص / امور	خدمات عمومی	دفاعی و امنیتی	قضایی	اقتصادی	محیط زیست	مسکن، عمران شهری و روستایی	سلامت	فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	آموزش و پژوهش	رفاه اجتماعی
کد و نماد	DL1	DL2	DL3	DL4	DL5	DL6	DL7	DL8	DL9	DL10
میانگین	۰.۲۰۷	۰.۳۷۷	۰.۳۷۹	۰.۳۱۹	۱.۲۷۴	۰.۳۴۶	۰.۴۰۸	۰.۲۸۳	۰.۳۵۷	۰.۴۳۳
میان	۰.۱۷۸	۰.۳۹۱	۰.۴۱۴	۰.۲۸۹	۰.۶۴۳	۰.۲۸۰	۰.۱۳۵	۰.۳۲۱	۰.۱۹۹	۰.۵۰۴
حداکثر	۰.۴۱۶	۰.۶۴۵	۰.۵۰۰	۰.۷۶۴	۵.۰۲۸	۰.۸۰۵	۱.۵۸۸	۰.۵۰۰	۰.۸۲۳	۰.۹۷۷
حداقل	۰.۰۷۴	۰.۰۴۱	۰.۱۷۴	۰.۰۵۵	۰.۲۲۲	۰.۰۸۶	۰.۰۲۵	-۰.۰۸۲	۰.۱۶۴	-۰.۰۲۷
انحراف معیار	۰.۱۲۱	۰.۲۲۱	۰.۱۲۳	۰.۲۴۷	۱.۸۵۸	۰.۲۶۳	۰.۵۹۸	۰.۲۱۳	۰.۲۸۲	۰.۳۶۹
چولگی	۰.۷۸۳	-۰.۳۱۰	-۰.۷۳۳	۰.۹۲۸	۱.۷۰۸	۰.۸۶۴	۱.۵۵۹	-۰.۷۵۸	۰.۸۹۵	۰.۰۸۴
کشیدگی	۲.۵۵۹	۱.۹۸۳	۲.۲۳۶	۲.۸۹۷	۴.۰۵۶	۲.۵۳۳	۳.۷۳۱	۲.۴۰۹	۲.۰۵۳	۱.۹۵۳
ضریب پراکندگی	۵۸.۲	۵۸.۷	۳۲.۳	۷۷.۶	۱۴۵.۹	۷۶.۱	۱۴۶.۶	۷۵.۳	۷۹.۰	۸۵.۳

پس از محاسبه نرخ‌های رشد، برای درک بهتر روند این نرخ‌های رشد به صورت نموداری رسم شده و در نمودار (۱۰) آمده است.

تحول اعتبارات هزینه‌ای در وظایف دولت در دوره برنامه ششم توسعه



نمودار ۱۰: نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای در لوایح دولت به تفکیک امور ده گانه طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۲

برای آزمون رفتار دولت در امور ده گانه در قالب لایحه‌های تنظیمی بودجه فرضیه صفر و مقابل به صورت زیر نگارش شده است.

فرضیه صفر: نرخ رشد سالانه هریک از امور در لوایح دولت سال‌های ۱۴۰۲-۱۳۹۷ باهم برابر بوده است.

فرضیه مقابل: نرخ رشد سالانه هریک از امور در لوایح دولت سال‌های ۱۴۰۲-۱۳۹۷ باهم برابر نبوده است.

فرضیه بالا درواقع حاوی ۱۰ فرضیه برای امور ده‌گانه بوده که به صورت منفرد برای هر یک از امور مورد آزمون قرار گرفته است. برای آزمون فرضیه‌های پیش‌گفته از روش آنالیز واریانس (آزمون F یا آزمون t) استفاده شده است، به گونه‌ای که:

۱- بر اساس نمودار نرخ رشد هر یک از امور در سالی که تغییر فاحش نرخ رشد مشخص گردیده و با استفاده از متغیر مجازی کلیه سال‌ها به دوطبقه شکسته شده است.

طبقه اول: سال تغییر فاحش متغیر مجازی کمیت ۱ اختیار می‌کند.

طبقه دوم: بقیه سال‌ها، متغیر مجازی کمیت صفر اختیار می‌کند.

۲- برای اطمینان بیشتر از منطق به کار گرفته شده، متغیر مجازی برای تمامی سال‌های مورد مطالعه ساخته شد.

۳- بر اساس متغیر مجازی ساخته شده، نرخ رشد در کل سال‌های مورد مطالعه به دوطبقه شکسته شده و آزمون برابری نرخ رشد انجام گردید.

نتایج آزمون فرضیه در جدول (۳) به شرح زیر است.

جدول ۳: نتایج آزمون فرضیه برابری نرخ رشد در هر یک از امور ده‌گانه لایحه بودجه

نام امور	شماره امور	فرضیه صفر	سال تفاوت نرخ رشد	توضیح
امور خدمات عمومی	۱	رد شد	۱۴۰۰	بزرگ‌ترین نرخ رشد
امور دفاعی و امنیتی	۲	رد شد	۱۳۹۸	کوچک‌ترین نرخ رشد
امور قضایی	۳	رد نشد	-	-
امور اقتصادی	۴	رد شد	۱۳۹۹	بزرگ‌ترین نرخ رشد
امور محیط‌زیست	۵	رد شد	۱۳۹۹	بزرگ‌ترین نرخ رشد
امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۶	رد شد	۱۴۰۲	بزرگ‌ترین نرخ رشد
امور سلامت	۷	رد شد	۱۴۰۰	بزرگ‌ترین نرخ رشد
امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۸	رد شد	۱۳۹۸	کوچک‌ترین نرخ رشد (منفی)
امور آموزش و پژوهش	۹	رد شد	۱۴۰۰	بزرگ‌ترین نرخ رشد
امور رفاه اجتماعی	۱۰	رد نشد	-	-

۴-۲- رفتار مجلس در امور ده‌گانه تصویب قانون بودجه

بر اساس تعریف نرخ رشد در رابطه (۱)، نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای در قوانین بودجه به تفکیک امور ده‌گانه طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۲ توسط رابطه (۳) محاسبه شده است.

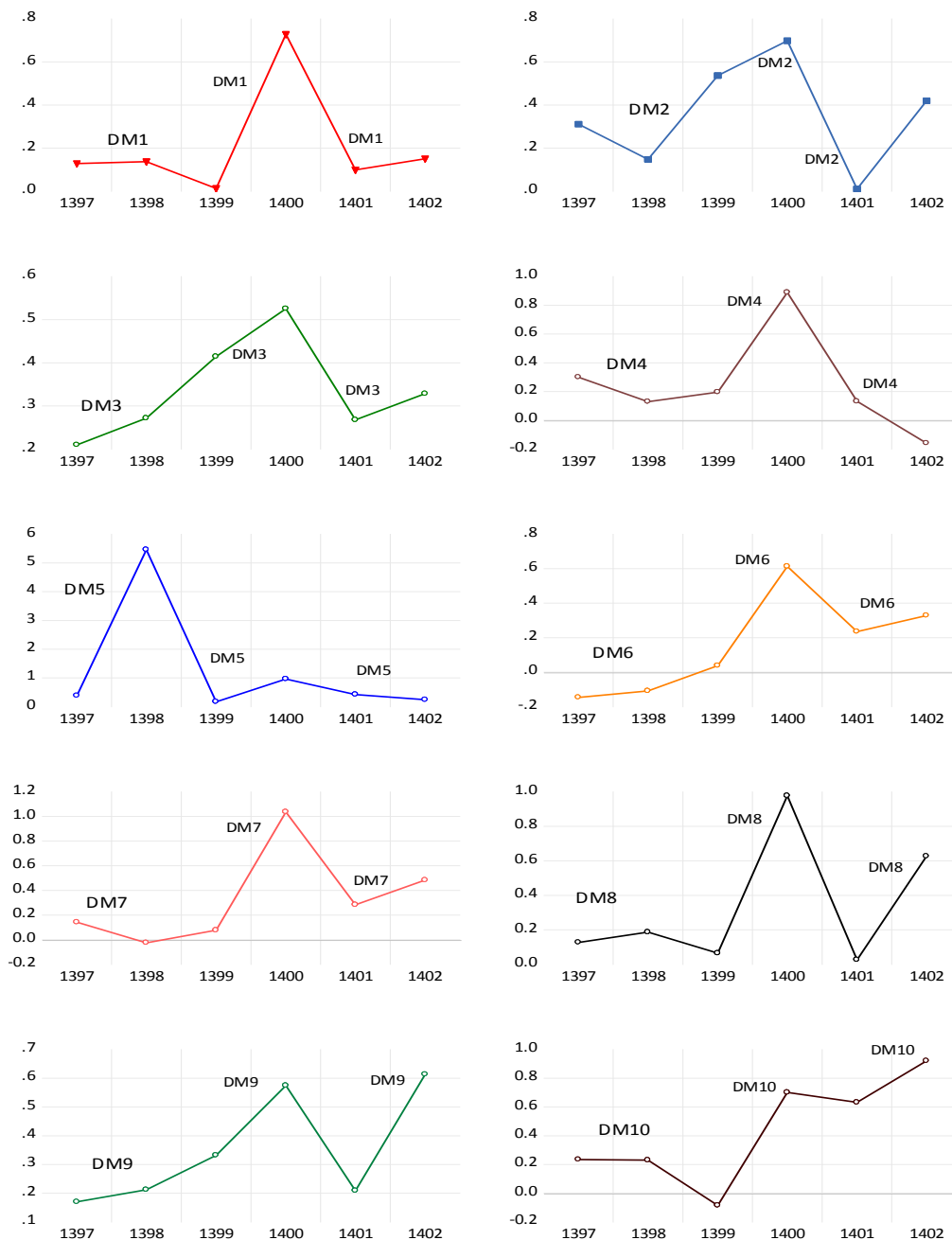
$$DM_i = \frac{M_{i,t} - M_{i,(t-1)}}{M_{i,(t-1)}}, \quad i = 1, 2, \dots, 10 \quad t = 1397, \dots, 1402 \quad (3)$$

در این فرمول، D نمادی برای رشد و M متغیر اعتبارات هزینه‌ای در قانون بودجه مصوب مجلس، $DM_{i,t}$ نرخ رشد اعتبارات هزینه‌ای در قانون بودجه در سال t ام و اندیس i شامل ده امور که نام آن‌ها در جدول (۱) آمده است. آماره‌های توصیفی نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای امور ده‌گانه مصوبه مجلس (قانون) در جدول (۴) آمده است. بر اساس میانگین نرخ رشد در کل دوره مورد بررسی، بیشترین میانگین برای امور «محیط‌زیست» و برابر ۱۲۷/۳ درصد بوده است. این نرخ رشد بر اساس آماره‌های حداکثر و حداقل همانند قبل بیشترین نرخ رشد نیز متعلق به امور محیط‌زیست برابر ۵۴۵/۹ درصد و کمترین نرخ رشد متعلق به امور «اقتصادی» برابر منفی ۱۵/۹ درصد بوده است. ضریب چولگی منفی برای دو امور خدمات عمومی و رفاه اجتماعی به معنی چوله به چپ بودن (کوچک‌تر بودن میانگین از میانه) توزیع آن‌ها است. برای هشت امور دیگر ضریب چولگی مثبت و توزیع آن‌ها چوله به راست (بزرگ‌تر بودن میانگین از میانه) می‌باشد. بیشترین نوسانات رشد اعتبارات هزینه‌ای در مصوبات مجلس از منظر ضریب پراکندگی برابر ۱۸۱/۵ درصد برای امور عمران شهری و روستایی و کمترین برابر ۳۴/۳ درصد برای امور قضایی است.

جدول ۴: آماره‌های توصیفی نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای امور ده‌گانه در مصوب مجلس (قانون)

شخص امور	خدمات عمومی	دفاعی و امنیتی	قضایی	اقتصادی	محیط زیست	مسکن، عمران شهری و روستایی	سلامت	فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	آموزش و پژوهش	رفاه اجتماعی
کد و نماد	DM1	DM2	DM3	DM4	DM5	DM6	DM7	DM8	DM9	DM10
میانگین	۰.۲۰۹	۰.۳۵۴	۰.۳۳۶	۰.۲۴۸	۱.۲۷۳	۰.۱۶۰	۰.۳۳۳	۰.۳۳۵	۰.۳۵۲	۰.۴۳۹
میانه	۰.۱۳۳	۰.۳۶۵	۰.۳۰۰	۰.۱۶۳	۰.۴۰۱	۰.۱۳۶	۰.۲۱۳	۰.۱۵۷	۰.۲۷۲	۰.۴۳۳
حداکثر	۰.۷۲۸	۰.۶۹۸	۰.۵۲۵	۰.۸۸۸	۵.۴۵۹	۰.۶۱۴	۱.۰۳۶	۰.۹۷۷	۰.۶۱۳	۰.۹۲۱
حداقل	۰.۰۱۳	۰.۰۱۰	۰.۲۰۹	-۰.۱۵۹	۰.۱۶۹	-۰.۱۴۷	-۰.۰۲۵	۰.۰۲۶	۰.۱۷۰	-۰.۰۸۵
انحراف معیار	۰.۲۵۹	۰.۲۵۳	۰.۱۱۶	۰.۳۴۹	۲.۰۷۰	۰.۲۹۰	۰.۳۸۷	۰.۳۸۲	۰.۱۹۵	۰.۳۷۴
چولگی	۱.۶۳۶	-۰.۰۳۱	۰.۶۵۴	۰.۹۹۴	۱.۷۲۰	۰.۴۳۶	۱.۰۶۱	۰.۸۹۶	۰.۵۰۶	-۰.۱۰۲
کشیدگی	۳.۹۶۱	۱.۸۲۹	۲.۱۶۷	۳.۱۷۸	۴.۰۶۷	۱.۹۴۵	۲.۸۵۱	۲.۱۸۲	۱.۴۷۹	۱.۷۱۲
ضریب پراکندگی	۱۲۳.۶	۷۱.۳	۳۴.۴	۱۴۰.۹	۱۶۲.۶	۱۸۱.۵	۱۱۶.۴	۱۱۴.۲	۵۵.۶	۸۵.۱

پس از محاسبه نرخ‌های رشد، برای درک بهتر روند نرخ‌های رشد به صورت نموداری رسم شده و در نمودار (۱۱) آمده است.



نمودار ۱۱: نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای مصوب مجلس (قانون) به تفکیک امور ده‌گانه طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۲

به منظور آزمون رفتار مجلس نسبت به امور ده‌گانه به هنگام تصویب لایحه بودجه، فرضیه صفر و مقابل به صورت زیر نگارش شده است.

فرضیه صفر: نرخ رشد سالانه هریک از امور در مصوبات مجلس سال‌های ۱۴۰۲-۱۳۹۷ با هم برابر بوده است.

فرضیه مقابل: نرخ رشد سالانه هریک از امور در مصوبات مجلس سال‌های ۱۴۰۲-۱۳۹۷ با هم برابر نبوده است.

فرضیه بالا درواقع حاوی ۱۰ فرضیه برای امور ده‌گانه است که به صورت منفرد برای هر یک از امور مورد آزمون قرار گرفت.

همانند قسمت قبل، برای آزمون فرضیه‌های پیش‌گفته از روش آنالیز واریانس (آزمون F یا آزمون t) و همچنین متغیر مجازی استفاده شد. نتایج آزمون فرضیه در جدول (۵) آمده است.

جدول ۵: نتایج آزمون فرضیه برابری نرخ رشد در هر یک از امور ده‌گانه قانون بودجه

نام امور	شماره امور	فرضیه صفر	سال تفاوت نرخ رشد	توضیح
امور خدمات عمومی	۱	رد شد	۱۴۰۰	بزرگ‌ترین نرخ رشد
امور دفاعی و امنیتی	۲	رد نشد	-	-
امور قضایی	۳	رد شد	۱۴۰۰	بزرگ‌ترین نرخ رشد
امور اقتصادی	۴	رد شد	۱۴۰۰	بزرگ‌ترین نرخ رشد
امور محیط‌زیست	۵	رد شد	۱۳۹۸	بزرگ‌ترین نرخ رشد
امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۶	رد نشد	-	-
امور سلامت	۷	رد شد	۱۴۰۰	بزرگ‌ترین نرخ رشد
امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۸	رد شد	۱۴۰۰	کوچک‌ترین نرخ رشد (منفی)
امور آموزش و پژوهش	۹	رد نشد	-	-
امور رفاه اجتماعی	۱۰	رد نشد	-	-

۴-۳- رفتار دولت در امور ده‌گانه عملکرد بودجه

نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای در عملکرد بودجه به تفکیک امور ده‌گانه طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ توسط رابطه (۴) محاسبه شده است:

$$DA_i = \frac{A_{i,t} - A_{i,(t-1)}}{A_{i,(t-1)}}, \quad i = 1, 2, \dots, 10 \quad t = 1397, \dots, 1400 \quad (4)$$

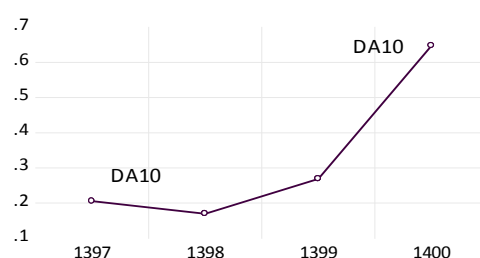
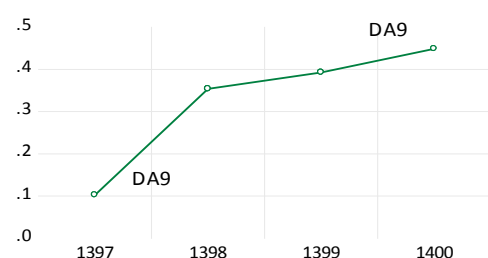
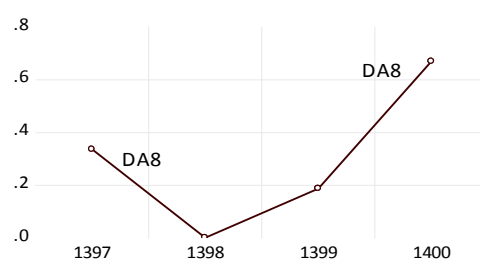
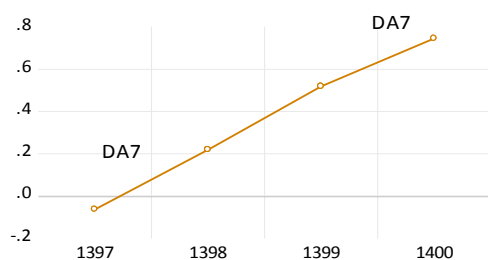
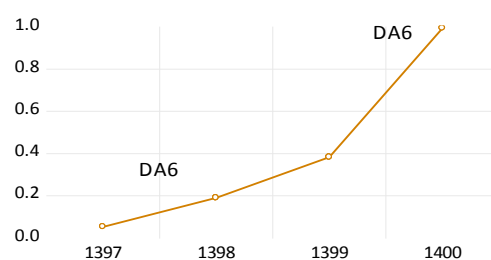
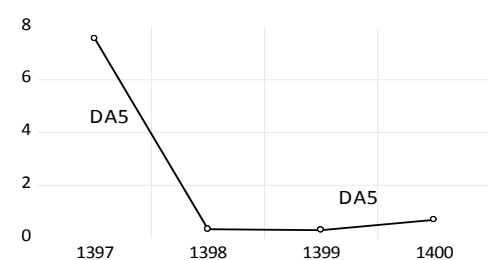
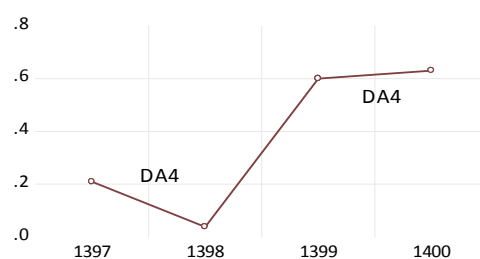
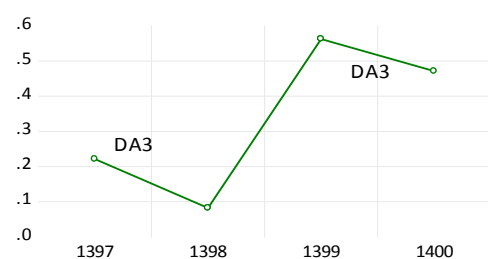
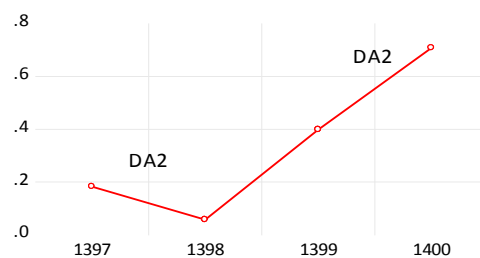
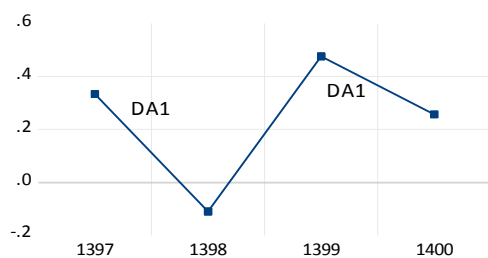
در این فرمول، D نمادی برای رشد و A متغیر اعتبارات هزینه‌ای در عملکرد بودجه توسط دولت، $DA_{i,t}$ نرخ رشد اعتبارات هزینه‌ای در عملکرد بودجه در سال t ام و اندیس i شامل ده امور مورد مطالعه می‌باشد. آماره‌های توصیفی نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای امور ده‌گانه عملکرد دولت در جدول (۶) آمده است. بر اساس میانگین نرخ رشد در کل دوره مورد بررسی، بیشترین میانگین برای امور «محیط‌زیست» برابر $221/6$ درصد بوده است. این نرخ رشد بر اساس آماره‌های حداکثر و حداقل همانند قبل بیشترین نرخ رشد نیز متعلق به امور محیط‌زیست برابر 755 درصد و کمترین نرخ رشد متعلق به امور خدمات عمومی برابر منفی $11/1$ درصد بوده است. بیشترین نوسانات رشد اعتبارات هزینه‌ای در عملکرد دولت از منظر ضریب پراکندگی برابر $160/7$ درصد برای امور محیط‌زیست و کمترین برابر $47/2$ درصد برای امور آموزش و پژوهش بوده است.

جدول ۶: آماره‌های توصیفی نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای امور ده‌گانه عملکرد دولت

شاخص / امور	خدمات عمومی	دفاعی و امنیتی	قضایی	اقتصادی	محیط‌زیست	مسکن، عمران شهری و روستایی	سلامت	فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	آموزش و پژوهش	رفاه اجتماعی
کد و نماد	DA1	DA2	DA3	DA4	DA5	DA6	DA7	DA8	DA9	DA10
میانگین	۰.۲۳۹	۰.۳۳۷	۰.۳۳۴	۰.۳۶۹	۲.۲۱۶	۰.۴۰۵	۰.۳۵۵	۰.۲۹۹	۰.۳۲۴	۰.۳۲۳
میان	۰.۲۹۵	۰.۲۹۱	۰.۳۴۶	۰.۴۰۴	۰.۵۰۹	۰.۲۸۶	۰.۳۶۹	۰.۲۶۲	۰.۳۷۳	۰.۲۳۷
حداکثر	۰.۴۷۶	۰.۷۰۹	۰.۵۶۲	۰.۶۳۰	۷.۵۵۰	۰.۹۹۴	۰.۷۴۷	۰.۶۷۰	۰.۴۴۹	۰.۶۴۷
حداقل	-۰.۱۱۱	۰.۰۵۷	۰.۰۸۲	۰.۰۳۸	۰.۲۹۴	۰.۰۵۳	-۰.۰۶۴	۰.۰۰۲	۰.۱۰۲	۰.۱۷۰
انحراف معیار	۰.۲۵۰	۰.۲۸۵	۰.۲۲۲	۰.۲۹۳	۳.۵۶۰	۰.۴۱۵	۰.۳۵۴	۰.۲۸۳	۰.۱۵۳	۰.۲۲۰
چولگی	-۰.۶۹۹	۰.۴۳۳	-۰.۱۰۸	-۰.۱۶۰	۱.۱۴۶	۰.۸۱۰	-۰.۱۰۲	۰.۴۰۲	-۰.۹۳۲	۱.۰۳۸
کشیدگی	۲.۰۶۲	۱.۷۳۳	۱.۳۴۲	۱.۲۲۴	۲.۳۲۷	۲.۰۵۸	۱.۵۸۱	۱.۸۷۳	۲.۱۸۰	۲.۲۳۸
ضریب پراکندگی	۱۰۵.۰	۸۴.۷	۶۶.۳	۷۹.۳	۱۶۰.۷	۱۰۲.۵	۹۹.۶	۹۴.۶	۴۷.۲	۶۸.۲

منحنی نرخ‌های رشد محاسبه شده برای امور ده‌گانه در نمودار (۱۲) آمده است.

تحول اعتبارات هزینه‌ای در وظایف دولت در دوره برنامه ششم توسعه



نمودار ۱۲: نرخ رشد سالانه عملکرد هزینه‌ای دولت به تفکیک امور ده‌گانه طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰

برای آزمون رفتار دولت در عملکرد بودجه در مورد امور ده‌گانه، فرضیه صفر و مقابل به صورت زیر است.
فرضیه صفر: نرخ رشد سالانه عملکرد دولت در هریک از امور در سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۷ باهم برابر بوده است.
فرضیه مقابل: نرخ رشد سالانه عملکرد دولت در هریک از امور در سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۷ باهم برابر نبوده است.

فرضیه بالا درواقع حاوی ۱۰ فرضیه برای امور ده‌گانه هست که به صورت منفرد برای هر یک از امور مورد آزمون قرار گرفت. بر اساس روش‌شناسی پیشنهاد شده، برای آزمون فرضیه‌های فوق، از روش آنالیز واریانس و همچنین متغیر مجازی استفاده شد. نتایج آزمون فرضیه در جدول (۷) آمده است.

جدول ۷: نتایج آزمون فرضیه برابری نرخ رشد در هر یک از امور ده‌گانه عملکرد بودجه

نام امور	شماره امور	فرضیه صفر	سال تفاوت نرخ رشد	توضیح
امور خدمات عمومی	۱	رد نشد	-	-
امور دفاعی و امنیتی	۲	رد نشد	-	-
امور قضایی	۳	رد نشد	-	-
امور اقتصادی	۴	رد نشد	-	-
امور محیط‌زیست	۵	رد شد	۱۳۹۷	بزرگ‌ترین نرخ رشد
امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۶	رد شد	۱۴۰۰	بزرگ‌ترین نرخ رشد
امور سلامت	۷	رد نشد	-	-
امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۸	رد نشد	-	-
امور آموزش و پژوهش	۹	رد شد	۱۳۹۷	کوچک‌ترین نرخ رشد
امور رفاه اجتماعی	۱۰	رد شد	۱۴۰۰	بزرگ‌ترین نرخ رشد

۴-۴- رفتار مجلس نسبت به دولت در امور ده‌گانه

در این قسمت رفتار مجلس با رفتار دولت در قالب امور ده‌گانه مورد مقایسه و آزمون قرار می‌گیرد. نرخ رشد اعتبارات هزینه‌ای مصوب شده توسط مجلس نسب به لایحه پیشنهادی دولت برای هر سال به تفکیک امور ده‌گانه طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۲ توسط رابطه (۵) محاسبه شده است.

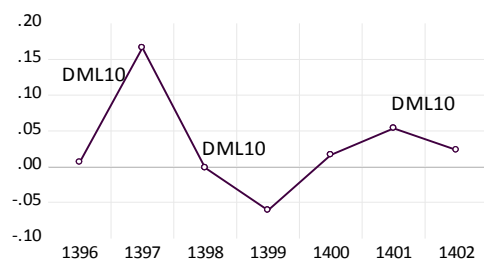
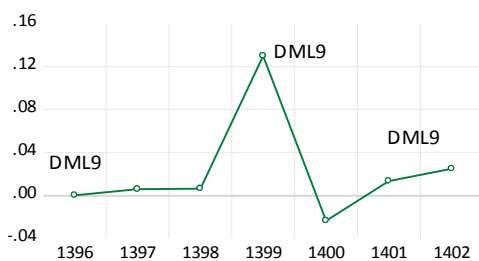
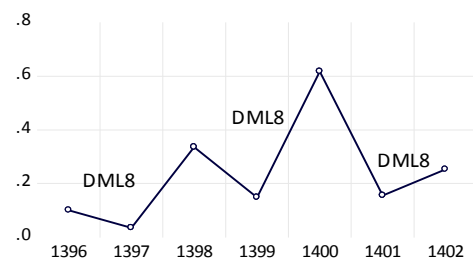
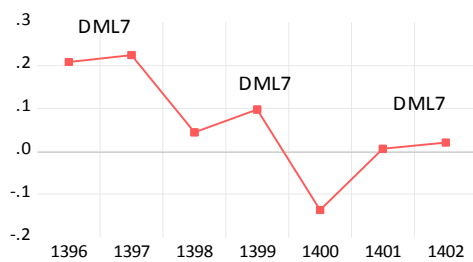
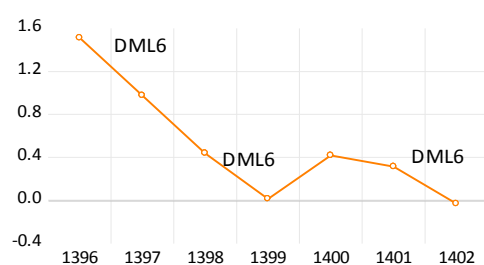
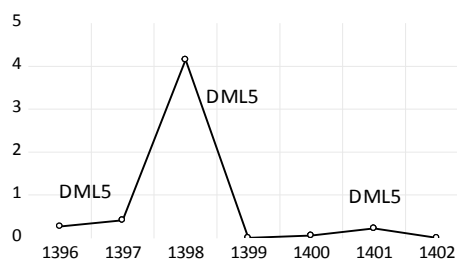
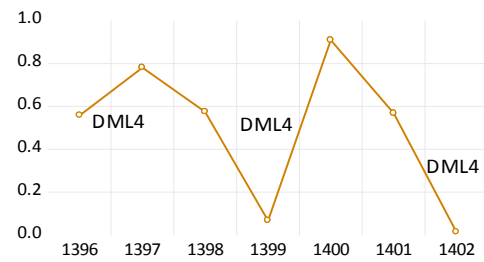
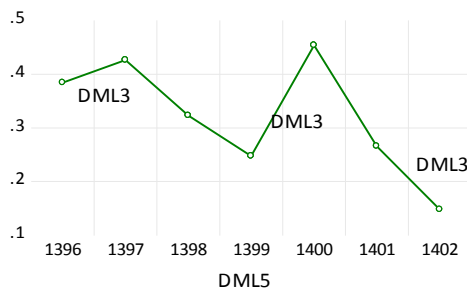
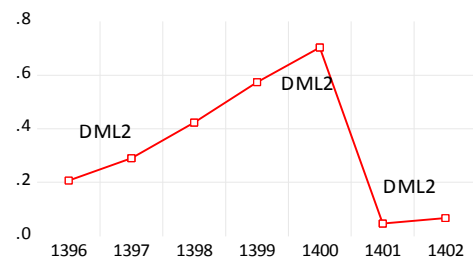
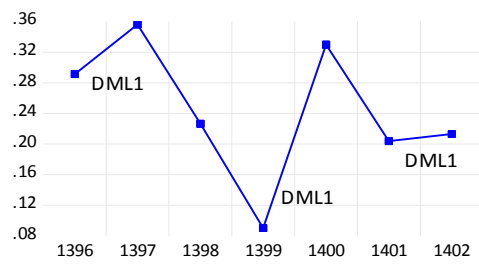
$$DML_{i,t} = \frac{M_{i,t} - L_{i,t}}{L_{i,t}}, \quad i = 1, 2, \dots, 10 \quad t = 1396, \dots, 1402 \quad (5)$$

در این فرمول، D نمادی برای رشد، M متغیر اعتبارات هزینه‌ای در قانون بودجه، L متغیر اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه، $DML_{i,t}$ نرخ رشد اعتبارات هزینه‌ای مصوب نسبت به لایحه در سال t ام و اندیس i شامل ده امور مورد مطالعه می‌باشد. آماره‌های توصیفی نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای امور ده‌گانه قانون نسبت به لایحه دولت در جدول (۸) آمده است. بر اساس میانگین نرخ رشد در کل دوره مورد بررسی، بیشترین میانگین برای امور «محیط‌زیست» و برابر ۷۲/۸ درصد بوده است. این نرخ رشد بر اساس آماره‌های حداکثر و حداقل، همانند قبل بیشترین نرخ رشد نیز متعلق به امور محیط‌زیست برابر ۴۱۵/۴ درصد و کمترین نرخ رشد متعلق به امور سلامت برابر منفی ۱۳/۷ درصد بوده است. بیشترین نوسانات رشد اعتبارات هزینه‌ای در عملکرد دولت از منظر ضریب پراکندگی برابر ۲۴۱/۴ درصد برای امور رفاه اجتماعی و کمترین برابر ۳۴ درصد برای امور قضایی بوده است.

جدول ۸: آماره‌های توصیفی نرخ رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای امور ده‌گانه قانون نسبت به لایحه دولت

شخص / امور	خدمات عمومی	دفاعی و امنیتی	قضایی	اقتصادی	محیط زیست	مسکن، عمران شهری و روستایی	سلامت	فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	آموزش و پژوهش	رفاه اجتماعی
کد و نماد	DML1	DML2	DML3	DML4	DML5	DML6	DML7	DML8	DML9	DML10
میانگین	۰.۲۴۵	۰.۳۳۰	۰.۳۲۱	۰.۴۹۶	۰.۷۲۸	۰.۵۲۰	۰.۰۶۶	۰.۲۳۵	۰.۰۲۲	۰.۰۲۹
میان	۰.۲۲۶	۰.۲۹۰	۰.۳۲۳	۰.۵۶۸	۰.۲۲۱	۰.۴۱۸	۰.۰۴۴	۰.۱۵۵	۰.۰۰۶	۰.۰۱۶
حداکثر	۰.۳۵۷	۰.۷۰۳	۰.۴۵۴	۰.۹۰۹	۴.۱۵۴	۱.۵۱۶	۰.۲۲۴	۰.۶۱۷	۰.۱۳۰	۰.۱۶۶
حداقل	۰.۰۹۰	۰.۰۴۶	۰.۱۴۸	۰.۰۱۴	۰.۰۰۰	-۰.۰۳۴	-۰.۱۳۷	۰.۰۳۴	-۰.۰۲۴	-۰.۰۶۱
انحراف معیار	۰.۰۹۰	۰.۲۵۰	۰.۱۰۹	۰.۳۳۷	۱.۵۱۸	۰.۵۵۱	۰.۱۲۵	۰.۱۹۶	۰.۰۵۰	۰.۰۷۰
چولگی	-۰.۴۰۵	۰.۲۷۹	-۰.۲۸۱	-۰.۴۵۰	۱.۹۹۹	۰.۸۲۸	-۰.۱۷۵	۱.۰۹۴	۱.۶۵۴	۰.۹۶۷
کشیدگی	۲.۳۱۰	۱.۷۲۷	۱.۹۱۷	۱.۸۵۳	۵.۰۷۲	۲.۵۰۰	۲.۲۰۳	۳.۱۴۲	۴.۴۳۰	۳.۴۶۶
ضریب پراکندگی	۳۶.۹	۷۵.۸	۳۴.۰	۶۸.۱	۲۰۸.۵	۱۰۶.۰	۱۸۸.۹	۸۳.۳	۲۲۴.۴	۲۴۱.۴

منحنی نرخ‌های رشد محاسبه شده برای امور ده‌گانه در نمودار (۱۲) آمده است.



نمودار ۱۳: نرخ رشد اعتبارات هزینه‌ای قانون نسبت به لایحه دولت به تفکیک امور ده‌گانه
طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۲

برای آزمون تفاوت و یا برابری رفتار مجلس نسبت به دولت یعنی قانون بودجه نسبت به لایحه بودجه در مورد امور ده گانه، فرضیه صفر و مقابل به صورت زیر نوشته شد.

فرضیه صفر: نرخ رشد سالانه مصوب نسبت به لایحه برای هریک از امور سال‌های ۱۴۰۲-۱۳۹۶ با هم برابر بوده است.

فرضیه مقابل: نرخ رشد سالانه مصوب نسبت به لایحه برای هریک از امور سال‌های ۱۴۰۲-۱۳۹۶ با هم برابر نبوده است.

فرضیه بالا در واقع حاوی ۱۰ فرضیه برای امور ده گانه است که به صورت منفرد برای هر یک از امور مورد آزمون قرار گرفت. برای آزمون فرضیه‌های فوق، از روش آنالیز واریانس و همچنین متغیر مجازی استفاده شد. نتایج آزمون فرضیه در جدول (۹) آمده است.

جدول ۹: نتایج آزمون فرضیه برابری نرخ رشد مصوب نسبت به لایحه در هر یک از امور ده گانه

نام امور	شماره امور	فرضیه صفر	سال تفاوت نرخ رشد	توضیح
امور خدمات عمومی	۱	رد شد	۱۳۹۹	کوچک‌ترین نرخ رشد
امور دفاعی و امنیتی	۲	رد شد	۱۴۰۱-۰۲	کوچک‌ترین نرخ رشد
امور قضایی	۳	رد نشد	-	-
امور اقتصادی	۴	رد نشد	-	-
امور محیط‌زیست	۵	رد شد	۱۳۹۸	بزرگ‌ترین نرخ رشد
امور مسکن، عمران شهری و روستایی	۶	رد شد	۱۳۹۶	بزرگ‌ترین نرخ رشد
امور سلامت	۷	رد شد	۱۴۰۰	بزرگ‌ترین نرخ رشد
امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری	۸	رد شد	۱۴۰۰	کوچک‌ترین نرخ رشد (منفی)
امور آموزش و پژوهش	۹	رد شد	۱۳۹۹	بزرگ‌ترین نرخ رشد
امور رفاه اجتماعی	۱۰	رد شد	۱۳۹۷	بزرگ‌ترین نرخ رشد

۵- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در طول دوره زمانی اجرای برنامه ششم توسعه، تنظیم لایحه‌ها به‌جز امور قضایی و رفاه اجتماعی، توجه دولت نوسانی بوده ثبات در رشد ملاحظه نشد.

در تنظیم قانون بودجه، رفتار مجلس در چهار امور دفاعی؛ مسکن؛ آموزش و پژوهش؛ و رفاه اجتماعی حدودی از ثبات را در پی داشته است.

میزان رشد اعتبارات با توجه به سهم این اعتبارات از بودجه؛ نشان از توجه مجلس فارغ از دو دوره مختلف آن (در طول اجرای برنامه ششم توسعه و دو سال تمدید آن) به امور دفاعی و امنیتی داشته است.

تغییر شدید اعتبارات در سال ۱۴۰۰ می‌تواند حاکی از تفاوت دیدگاه دو مجلس در سایر امور باشد. رفتار دولت در دوره اجرای بودجه و تخصیص منابع (نسبت به لایحه تنظیمی خود) در اغلب امور دارای ثبات بوده است؛ اما در دو امور هزینه‌ای مهم آموزش و پژوهش و رفاه اجتماعی، این ویژگی مصداق نداشته است. وجود خلأ در سری زمانی داده‌ها، انتشار ارقام مصوب و عملکرد اعتبارات بر حسب امور، فصول و برنامه‌ها در مجموعه آمار مالی دولت برای تحلیل و کمک به امر سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی را ضروری می‌نماید. برنامه‌ریزی، تحلیل‌گر و پژوهشگر برای بررسی در چنین مواردی، به مجموعه داده‌های لازم و به صورت سری زمانی دسترسی ندارد و این یکی از محدودیت‌ها است. جدول کلان مندرج در ماده واحده نیز دربرگیرنده تمام منابع اختصاص یافته به امور نیست. اعتبارات متفرقه و بدون شناسنامه و اعتبارات جانبی مانند هدفمندی (هرچند تلاش شده است که بخش‌هایی در برخی سال‌ها در جداول درج شوند) یا منابعی که با اجازه قانون‌گذار از صندوق توسعه ملی برداشت و برای امور معین هزینه می‌شوند در ارقام تبلور ندارند؛ که شفافیت در این موضوع و انتشار سری زمانی آن‌ها توسط دولت می‌تواند راهنمای برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در دولت و مرحله تصویب در مجلس باشد.

۶- پیشنهادهایی برای مطالعات آتی

با توجه به هدف، دامنه و نتایج حاصل از این مطالعات، می‌توان پیشنهادهایی را برای سایر پژوهشگران در جهت تکمیل این مطالعه به شرح زیر ارائه کرد.

- گسترش طول دوره مطالعه از نظر زمانی
- گسترش مطالعه به فصول اعتباری
- گسترش مطالعه به اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای
- استفاده از روش‌های اقتصادسنجی مدل‌های تفاضل در تفاضل
- استفاده از روش‌های آمار ناپارامتری
- مقایسه وضعیت اعتبارات بر حسب طبقه‌بندی وظیفه‌ای با وضعیت و اولویت‌های تخصیص منابع در برنامه ششم توسعه

منابع

- تاجگردون، غلامرضا و محمد کردبچه (۱۴۰۱). مقایسه لوایح، مصوبات مجلس و قوانین بودجه سنواتی، تهران: مؤسسه بین‌المللی تحقیقات و مطالعات بانکداری و مالی اسلامی.
- دین‌محمدی، مصطفی و ساجده بخشی بالایی (۱۴۰۰). اقتصاد سیاسی بودجه در مجلس: تحلیلی بر الگوی تغییرات لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی، پژوهش‌های اقتصادی، سال بیست و ششم، شماره ۸۸.
- سازمان برنامه و بودجه کشور، لوایح و قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۲، مرکز اسناد و مدارک اقتصادی و اجتماعی.
- صندوق بین‌المللی پول (۲۰۱۸). شفافیت مالی، ترجمه غلامرضا گرائی‌نژاد و حمزه میرزایی. تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، ۱۴۰۳.
- گرائی‌نژاد، غلامرضا (۱۳۹۹). مقاله‌هایی درباره بودجه و کاربرد آن در ایران، تهران: پرچین.
- نجفی‌خواه، محسن و محمدبرزگر خسروی (۱۳۹۳). حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه. برنامه‌ریزی و بودجه، سال نوزدهم، شماره ۲، ۴۶-۲۵.
- International Monetary Fund (2014). GOVERNMENT FINANCE STATISTICS MANUAL 2014. Washington, D. C. : International Monetary Fund.