

بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۸

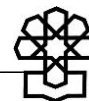
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۷۲۸۴
آذرماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۳	مقدمه.....
۴	۱. بررسی عملکرد قانون بودجه سال ۱۳۹۸.....
	۲. بررسی عملکرد منابع و مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۸ (قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به علاوه سایر مجوزهای دریافت شده).....
۷	۳. بررسی جزئیات عملکرد منابع بودجه سال ۱۳۹۸.....
۹	۳-۱. بررسی عملکرد ردیف‌های درآمدی بودجه در سال ۱۳۹۸.....
۱۰	۳-۲. بررسی عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه در سال ۱۳۹۸.....
۱۲	۳-۳. بررسی عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی بودجه در سال ۱۳۹۸.....
۱۴	۳-۴. نتایج تصمیمات اتخاذ شده جهت استفاده از منابع صندوق توسعه ملی.....
۱۵	۴. بررسی عملکرد ردیف‌های مصارف بودجه سال ۱۳۹۸.....
۱۶	۵. وضعیت بدهی‌ها و مطالبات دولت.....
۱۷	جمع‌بندی.....
۱۹	



بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی

دولت در سال ۱۳۹۸

چکیده

بودجه سال ۱۳۹۸ با بیش‌برآوردی منابع حاصل از صادرات نفت و فراورده‌های نفتی، با رقم ۴۴۸ هزار میلیارد تومان به تصویب رسید. مطابق پیش‌بینی‌های کارشناسان، تنها ۳۱۷ هزار میلیارد تومان از این منابع در عمل تحقق یافت و دولت با کسری بودجه‌ای در حدود ۱۳۱ هزار میلیارد تومان مواجه شد (این رقم بدون احتساب ۴۴ هزار میلیارد تومان اوراق منتشر شده براساس مجوزهای قانون بودجه ۱۳۹۸ است که در ادبیات اقتصادی، جزئی از کسری بودجه محسوب می‌شود. به عبارتی مجموع کسری بودجه سال ۱۳۹۸، ۱۷۵ هزار میلیارد تومان است که ۴۴ هزار میلیارد تومان آن با مجوز خود قانون بودجه با انتشار اوراق مالی اسلامی پوشش داده شده است). با ورود شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوای سه‌گانه به موضوع، در ابتدا مقرر شد مصارف بودجه به میزان ۶۲ هزار میلیارد تومان کاهش و منابع بودجه با استفاده از راهکارهایی مانند ۱. برداشت از صندوق توسعه ملی، ۲. انتشار اوراق مالی، ۳. فروش دارایی‌ها و ۴. منابع بند «ج» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۹۸، به میزان ۷۶/۵ هزار میلیارد تومان افزایش یابد. با این حال، در پایان سال ۱۳۹۸، این شورا با افزایش سقف برداشت از صندوق توسعه ملی، مجوزهای مازاد بر منابع بودجه ۱۳۹۸ را تا رقم ۱۰۸ هزار میلیارد تومان افزایش داد. به‌دلیل صدور مجوزهای قابل توجه خارج از قانون بودجه سال ۱۳۹۸، بررسی «عملکرد قانون بودجه» در سال ۱۳۹۸ نسبت به بررسی «عملکرد مالی دولت» در سال ۱۳۹۸ متفاوت است.

نکات زیر درباره عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۸ قابل توجه است:

- از مجموع منابع مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۸، تنها ۷۰ درصد محقق شده‌اند که همین مسئله ورود شورای عالی هماهنگی اقتصادی و صدور مجوزهایی خارج از بودجه را در پی داشته است.
- با احتساب مجوزهای خارج از بودجه، عملکرد منابع و مصارف حدوداً برابر با ۹۴ درصد میزان مصوب بوده است. این درصد بالای تحقق با وجود کاهش شدید درآمدهای نفتی، ناشی از سهم بالای استقراض (انتشار اوراق مالی اسلامی و استفاده از منابع صندوق توسعه ملی) است که حدود ۴۰ درصد منابع را شامل می‌شود.
- تحقق نسبتاً بالای مصارف بودجه سال ۱۳۹۸ در حالی است که مطابق مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی، مقرر شده بود ۶۲ هزار میلیارد تومان از کسری بودجه سال ۱۳۹۸، از طریق کاهش

مصارف بودجه تأمین شود. مطابق محاسبات گزارش، در بهترین حالت حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان از سقف مصارف کاسته شده است.

- عملکرد درآمدهای دولت در سال ۱۳۹۸ برابر با ۹۱ درصد میزان مصوب بوده است. این درآمدها نسبت به سال قبل به میزان ۱۸ درصد رشد داشته است. سهم درآمدهای مالیاتی از کل منابع وصولی دولت در سال ۱۳۹۸ بالغ بر ۳۲ درصد است که نسبت به سال ۱۳۹۷ حدود ۳۰ درصد رشد داشته است. مقایسه این رشد با نرخ تورم، بیانگر عدم افزایش (و حتی کاهش) درآمدهای مالیاتی حقیقی کشور است.
- وصولی گمرک جمهوری اسلامی ایران نسبت به سال ۱۳۹۷ حدود ۸ درصد افزایش یافته است که در مقایسه با نرخ تورم، از کاهش قابل توجه مقدار حقیقی این منبع درآمدی حکایت دارد.

- منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی حدود ۳۹ هزار میلیارد تومان است که ۲۶ درصد رقم مصوب در بودجه سال ۱۳۹۸ و بیش از ۶۰ درصد کمتر از عملکرد سال قبل است. این در حالی است که رقم مذکور، شامل استفاده از منابع حساب ذخیره ارزی (بند «ج» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۸) و مابه‌التفاوت سهم ۲۰ درصد تا سهم قانونی ۳۴ درصد صندوق توسعه ملی از محل درآمدهای نفتی (بند «الف» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۸) نیز است.

- در حالی که مطابق قانون بودجه سال ۱۳۹۸، مقرر شد سهم دولت از منابع حاصل از فروش میعانات گازی (۵/۸۵٪ از فروش خوراک داخلی) به جای دلار ۴۲۰۰ تومانی، براساس دلار نیمایی (متوسط ۱۱ هزار تومان) محاسبه شود، عملکرد این ردیف نسبت به سال گذشته به میزان چشمگیری (بیش از ۲۰ درصد) کاهش یافته است که علت آن نامشخص است.

- در قانون بودجه سال ۱۳۹۸، ۴/۴ هزار میلیارد تومان منابع از محل فروش اموال منقول و غیرمنقول پیش‌بینی شده بود و براساس مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی مقرر شد ۱۰ هزار میلیارد تومان دیگر از کسری بودجه از این محل تأمین شود. با این وجود عملکرد این ردیف برابر با ۴۸۳ میلیارد تومان (معادل حدود ۱۱ درصد از اعتبار مصوب در قانون بودجه) بوده است.

- عملکرد منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی حدود ۳۰۶ درصد رقم مصوب بودجه است. علت این امر، انعکاس ۶۵ هزار میلیارد تومان استقراض از صندوق توسعه ملی و انتشار ۸۲ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی برای تأمین کسری بودجه است که بخشی از آن به موجب قانون بودجه سال ۱۳۹۸، بخش دیگر مطابق مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی است.

- از مجموع ۶۵ هزار میلیارد تومان استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، ۵ هزار میلیارد تومان مربوط به جبران خسارات ناشی از سیل و ۶۰ هزار میلیارد تومان مربوط به جبران کسری بودجه دولت است که مجوزهای هر دو مورد، خارج از قانون بودجه سال ۱۳۹۸ صادر شده است. شایسته ذکر است که مطابق تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۸، ۲۳۷۵ میلیون یورو (حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان) از



منابع صندوق به صورت تسهیلات ارزی در نظر گرفته شده است که این رقم در عملکردهای بودجه‌ای منعکس نمی‌شود. همچنین، حدود ۷ هزار میلیارد تومان از منابع حاصل از فروش نفت و فراورده‌های نفتی مطابق قانون بودجه سال ۱۳۹۸ (مابه‌التفاوت ۲۰ درصد تا ۳۴ درصد سهم صندوق توسعه ملی) در حکم بدهی دولت به صندوق توسعه ملی محسوب می‌شود. به این ترتیب، مجموع استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۸ در حدود ۱۰۲ هزار میلیارد تومان است.

• با توجه به اینکه بخش قابل توجهی از منابع ارزی صندوق توسعه ملی (براساس محاسبات انجام شده، حدود ۷ میلیارد دلار، معادل ۷۷ هزار میلیارد تومان با احتساب متوسط نرخ دلار نیما)، در حساب‌هایی قرار داشته است که امکان دسترسی به آنها وجود ندارد، معادل ریالی این منابع توسط بانک مرکزی و از طریق پایه پولی تأمین شده است که تأثیر خود را در تورم بالای سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ نشان داده است. به این ترتیب، بیش‌برآورد منابع و یا شناسایی منابع غیرواقعی در قانون بودجه و عدم افزایش منابع پایدار و مدیریت هزینه‌های دولت، یکی از پیش‌ران‌های اصلی تورم در کشور است که لازم است نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در همه مصوبات دارای بار مالی و به‌ویژه در بررسی لایحه بودجه سالیانه نسبت به این مسئله حساسیت ویژه‌ای داشته باشند.

• عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حدود ۶۸/۸ درصد رقم مصوب بودجه است و به صورت اسمی نسبت به سال ۱۳۹۷، ۹ درصد کاهش داشته است. در نظر گرفتن نرخ تورم سال ۱۳۹۸، نشان از کاهش شدید مقدار حقیقی اعتبارات عمرانی دولت در این سال دارد.

• مطابق با آخرین آمار منتشره خزانه‌داری کل کشور، میزان بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی در پایان سال ۱۳۹۸ برابر ۱۱۶۸ هزار میلیارد تومان بوده است که نسبت به اسفند سال ۱۳۹۷ حدود ۵۹ درصد افزایش یافته است. شایان ذکر است بخش مهمی از بدهی دولت به صندوق توسعه ملی در این رقم منعکس نشده است.

مقدمه

بودجه سال ۱۳۹۸ برخلاف نظرات کارشناسی پیرامون بیش‌برآوردی منابع حاصل از صادرات نفت و فراورده‌های نفتی، با رقم ۴۴۸ هزار میلیارد تومان به تصویب رسید. در همان اوایل سال مشخص شد که میزان درآمد حاصل از صادرات نفت و فراورده‌های نفتی بسیار کمتر از ارقام قانون بودجه خواهد بود. آمارهای ارائه شده خزانه‌داری کل کشور، در خصوص عملکرد منابع و مصارف بودجه صحت این ادعا را تأیید می‌کند. مطابق این آمارها، در سال ۱۳۹۸ عملکرد منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ۳۰ درصد میزان مصوب بودجه بوده است. این در حالی است که عملکرد مدت مشابه سال قبل این ردیف، در حدود ۱۰۳ درصد بوده است. پیش‌بینی منابع غیرواقعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و تصویب

آن در مجلس شورای اسلامی و در نتیجه آن ایجاد کسری قابل توجه بودجه در سال ۱۳۹۸، ورود شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا را در پی داشت که مقرر شد همراه با کاهش سقف مصارف و تأمین منابع از طریق: ۱. واگذاری و مولدسازی دارایی‌ها، ۲. انتشار اوراق مالی اسلامی، ۳. استفاده از منابع صندوق توسعه ملی و ۴. استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی، این کسری بودجه پوشش داده شود. صدور مجوزهایی خارج از بودجه سالیانه، موجب شده است تا بررسی «عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۸» نسبت به بررسی «عملکرد قانون بودجه سال ۱۳۹۸» متفاوت باشد؛ چراکه بخش قابل توجهی از ارقام گزارش شده در گزارش عملکرد مالی دولت، به مجوزهایی خارج از بودجه (از جمله مجوز برداشت از صندوق توسعه ملی بابت جبران خسارت‌های ناشی از سیل و مجوزهای ویژه شورای عالی هماهنگی اقتصادی برای جبران کسری بودجه) مربوط است. این موضوع همچنین مقایسه دقیق عملکرد بودجه سال ۱۳۹۸ را با بودجه سال‌های گذشته، به‌ویژه در سمت منابع، دشوار می‌سازد. به همین منظور، ابتدا عملکرد قانون بودجه سال ۱۳۹۸ با کسر منابع و مصارف حاصل از مجوزهای اضافی بررسی شده تا میزان تحقق پیش‌بینی‌های انجام شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ مشخص شود. سپس بررسی‌های دقیق‌تری درباره عملکرد منابع و مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۸ ارائه شده است.^۱

۱. بررسی عملکرد قانون بودجه سال ۱۳۹۸

در جدول ۱، عملکرد قانون بودجه سال ۱۳۹۸، صرفاً بر مبنای ردیف‌های مصوب در قانون بودجه و بدون احتساب منابع حاصل از مجوزهای اضافی (برای جبران خسارت‌های ناشی از وقوع سیل و یا پوشش کسری بودجه)، ذکر شده است. به این ترتیب، جدول ۱ میزان انطباق عملکرد مالی دولت را با ارقام مصوب در بودجه سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد.

۱. شایان ذکر است این گزارش، براساس آمارهایی تهیه شده است که به صورت عمومی توسط رسانه‌ها و سایت‌های داخلی منتشر شده است.



جدول ۱. مقایسه عملکرد ارقام منابع و مصارف بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به اعتبار مصوب

(ارقام به هزار میلیارد تومان)

عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۹۸	عملکرد سال ۱۳۹۸ با کسر ارقام پیش‌بینی نشده و مجوزهای خاص	درصد عملکرد نسبت به مقدار مصوب
درآمدها	۲۳۹	۲۱۷	٪ ۹۱
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۵۸	۴۷	٪ ۳۰
واگذاری دارایی‌های مالی	۵۲	۱۵۲	٪ ۱۰۰
جمع منابع	۴۴۹	۳۱۶	٪ ۷۰
هزینه‌ای	۳۵۲	۳۳۶ ^۲	٪ ۹۵
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۷	۳۹۳	٪ ۵۸
تملك دارایی‌های مالی	۲۹	۳۱۴	٪ ۱۰۷
بازپرداخت سررسید اوراق از سرجمع بودجه	-	۲	-
جمع مصارف	۴۴۸	۴۰۸	٪ ۹۱

۱. رقم مربوط به واگذاری دارایی‌های مالی با کسر ارقام مربوط به برداشت از صندوق توسعه ملی براساس مجوز شورای هماهنگی اقتصادی (۶۵ همت که برای جبران کسری بودجه و تأمین خسارت سیل مجوز آن اخذ شده است)، اوراق منتشر شده با مجوزهای خارج از بودجه (۳۸ هزار میلیارد تومان) و ارقام مربوط به انتشار اوراق تسویه (۱۴ هزار میلیارد تومان که به دلیل ماهیت جمعی خرجی در منابع و مصارف قانون بودجه منعکس نمی‌شود) محاسبه شده است.

۲. میزان ۵ هزار میلیارد تومان مربوط به پرداخت‌های هزینه‌ای موضوع مواد (۱۰) و (۱۲)* مربوط به حوادث غیرمترقبه، که مطابق قانون اختصاص می‌یابد اما رقمی در قانون بودجه برای آن تعیین نمی‌شود، از این ردیف کسر شده است.

۳. میزان ۷ هزار میلیارد تومان مربوط به پرداخت‌های سرمایه‌ای موضوع مواد (۱۰) و (۱۲)* مربوط به حوادث غیرمترقبه، که مطابق قانون اختصاص می‌یابد اما رقمی در قانون بودجه برای آن تعیین نمی‌شود، از این ردیف کسر شده است.

۴. از اعتبارات مربوط به تملك دارایی‌های مالی، ۱۴ هزار میلیارد تومان مربوط به اوراق تسویه خزانه (که رقم آن به دلیل ماهیت جمعی خرجی در بودجه پیش‌بینی نشده بود) کسر شده است.

مأخذ: محاسبات تحقیق.

* ماده (۱۰) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱ و ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور.

به این ترتیب، بررسی جدول بالا به خوبی نشان‌دهنده موارد زیر است:

• حدود ۳۰ درصد از منابع پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ محقق نشده است

که بخش عمده آن مربوط به عدم تحقق فروش نفت مطابق برآوردهای قانون بودجه است.

• مطابق مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی، برای جبران کسری بودجه سال ۱۳۹۸،

می‌بایست سقف مصارف دولت ۶۲ هزار میلیارد تومان کاهش یابد که این رقم در بهترین حالت (با کسر

ارقامی که در پانویس توضیح داده شده‌اند) ۴۰ هزار میلیارد تومان کاهش یافته است.

• عدم تحقق مصارف عمدتاً مربوط به تملك دارایی‌های سرمایه‌ای (بودجه عمرانی) است که کمتر

از ۶۰ درصد اعتبارات مصوب در بودجه ۱۳۹۸، پرداخت شده است.

• فاصله میان منابع تحقق‌یافته تا مصارف پیش‌بینی شده در قانون بودجه ۱۳۹۸ که از آن تحت عنوان کسری بودجه یاد می‌شود، رقمی معادل ۱۳۱ هزار میلیارد تومان است که حدود ۳۰ درصد کل مصارف / منابع پیش‌بینی‌شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ است (این رقم، بدون احتساب ۴۴ هزار میلیارد تومان اوراق منتشرشده براساس مجوزهای قانون بودجه سال ۱۳۹۸ است که در ادبیات اقتصادی جزئی از کسری بودجه محسوب می‌شود. به عبارتی مجموع کسری بودجه سال ۱۳۹۸، ۱۷۵ هزار میلیارد تومان بوده است که ۴۴ هزار میلیارد تومان آن با مجوز خود قانون بودجه با انتشار اوراق مالی اسلامی پوشش داده شده است). نحوه پوشش این کسری بودجه در جدول ۲ ذکر شده است.

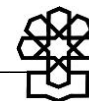
جدول ۲. تراز کلی بودجه و منابع پوشش‌دهنده آن (ارقام به هزار میلیارد تومان)

مصادر پوشش کسری بودجه		کسری بودجه	
کاهش سقف مصارف دولت	انتشار اوراق مالی اسلامی - خارج از سقف قانون بودجه سال ۱۳۹۸	استقراض از صندوق توسعه ملی	تفاضل منابع محقق شده از سقف مصارف پیش‌بینی‌شده
۳۳	۳۸	۶۰	-۱۳۱

مأخذ: همان.

پس از گذشت حدود سه ماه از آغاز سال ۱۳۹۸، میزان کسری بودجه برای تأمین مصارف مصوب قانون بودجه سال ۱۳۹۸، معادل ۱۳۸ هزار میلیارد تومان برآورد شد. مطابق با اطلاعات منتشر شده، براساس مصوبه سی‌وسومین جلسه شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوای سه‌گانه مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۱۹، مقرر شد ۶۲ هزار میلیارد تومان از این کسری، از طریق کاهش سقف مصارف عمومی از ۴۴۸ به ۳۸۶ هزار میلیارد تومان پوشش داده شود و تأمین منابع برای کسری باقی‌مانده (۷۶/۵ هزار میلیارد تومان) از طرق زیر انجام شود:

۱. برداشت از صندوق توسعه ملی (تا سقف ۴۵ هزار میلیارد تومان)،
 ۲. استقراض از مسیر انتشار اوراق مالی (تا سقف ۳۸ هزار میلیارد تومان)،
 ۳. واگذاری و مولدسازی دارایی‌های دولت (تا سقف ۱۰ هزار میلیارد تومان)،
 ۴. منابع بند «ج» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ (تا سقف ۴/۵ هزار میلیارد تومان).
- همچنین مقرر شد که استفاده از موارد (۱) و (۲) مجموعاً تا سقف ۶۲ هزار میلیارد تومان صورت پذیرد. محدودیت اخیر، مطابق مجوز شورای عالی هماهنگی اقتصادی لغو شده و سقف برداشت از صندوق توسعه ملی نیز تا ۶۰ هزار میلیارد تومان افزایش یافت.



۲. بررسی عملکرد منابع و مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۸ (قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به علاوه سایر مجوزهای دریافت شده)

در جدول ۳ عملکرد ردیف‌های اصلی منابع و مصارف سال ۱۳۹۸ نمایش داده شده و سپس نکات مهم آن بیان شده است.

جدول ۳. مقایسه عملکرد منابع و مصارف بودجه در سال ۱۳۹۸

نسبت به سال قبل و اعتبار مصوب^۱ (ارقام به هزار میلیارد تومان)

عنوان	عملکرد سال ۱۳۹۷ (درصد عملکرد نسبت به مصوب)	عملکرد سال ۱۳۹۸ (درصد عملکرد نسبت به مصوب)	درصد رشد اسمی عملکرد سال ۱۳۹۸ نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۷
درآمدها	۱۸۴ (/۸۵)	۲۱۷ (/۹۰/۹)	۱۸/۱
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۱۱ (/۱۰۳/۱)	۴۷ (/۳۰)	-۵۷/۱
واگذاری دارایی‌های مالی	۵۹ (/۹۳)	۱۵۶ (/۳۰۶)	۱۶۶/۲
جمع منابع	۳۵۳ (/۹۱/۴)	۴۲۰ (/۹۳/۷)	۱۹
هزینه‌های	۲۷۹ (/۹۵/۱)	۳۴۱ (/۹۶/۹)	۲۲/۱
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۱ (/۸۱/۶)	۴۶ (/۶۸/۸)	-۹/۱
تملك دارایی‌های مالی	۲۳ (/۷۳/۵)	۳۱ (/۸۱/۴)	۳۶
بازپرداخت سررسید اوراق از سرجمع بودجه	۰/۵	۲/۴	۳۴۹/۲
جمع مصارف	۳۵۳ (/۹۱/۴)	۴۲۰ (/۹۳/۷)	۱۹

مأخذ: همان.

۱. با هدف بهبود واقع‌نمایی ارقام جدول ۳، رقم مربوط به اسناد تسویه خزانه که در دو سمت منابع و مصارف و در ردیف‌های مربوط به دارایی‌های مالی آمده بود، از هر دو ردیف کسر شد.

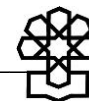
- در مورد عملکرد کلی منابع و مصارف سال ۱۳۹۸ نکات زیر قابل توجه است:
- عملکرد ۹۴ درصدی منابع می‌تواند گمراه‌کننده باشد، چراکه درصد قابل توجهی از آن مربوط به مجوزهایی است که خارج از قانون بودجه سال ۱۳۹۸ صادر شده است. میزان واقعی تحقق منابع مصوب در بودجه سال ۱۳۹۸ در بخش پیشین گزارش آمده است (حدود ۷۰ درصد).
 - عملکرد درآمدهای دولت در سال ۱۳۹۸ حدود ۹۱ درصد میزان مصوب بوده و نسبت به سال گذشته به میزان ۱۸/۱ درصد رشد داشته است. با توجه به نرخ تورم سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، می‌توان گفت که درآمدهای حقیقی دولت نسبت به سال گذشته کاهش داشته است.
 - عملکرد منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای تنها حدود ۳۰ درصد رقم مصوب بودجه بوده و نسبت به سال گذشته بیش از ۵۷ درصد کاهش یافته است. علت اصلی این امر کاهش قابل توجه صادرات نفت است که در هنگام تدوین لایحه بودجه نیز قابل پیش‌بینی بود و در گزارش‌های متعدد توسط مرکز پژوهش‌ها نسبت به آن هشدار داده شده بود.
 - عملکرد منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی حدود ۳۰۶ درصد رقم مصوب بودجه است. علت این امر، انعکاس ۶۵ هزار میلیارد تومان استقراض از صندوق توسعه ملی و انتشار ۸۲ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی برای تأمین کسری بودجه است که بخشی از آن در سقف بودجه سال ۱۳۹۸ و بخش دیگر مطابق مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوای سه‌گانه است.
- جدول ۴ عملکرد بودجه سال ۱۳۹۸ را از منظر ترازهای کلی بودجه‌ای نشان می‌دهد و نکات مربوط به آن در ادامه آمده است.

جدول ۴. ترازهای بودجه‌ای (ارقام به هزار میلیارد تومان)

عنوان	عملکرد سال ۱۳۹۷ (مصوب)	عملکرد سال ۱۳۹۸ (مصوب)
تراز عملیاتی	-۹۶ (-۷۸)	-۱۲۴ (-۱۱۳)
تراز سرمایه‌ای	۶۰ (۴۵)	۱/۶ (۹۲)
تراز مالی	۳۶ (۳۲)	۱۲۵ (۲۱)

مأخذ: همان.

- کسری تراز عملیاتی سال ۱۳۹۸ نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۷ افزایش یافته است که حاکی از کاهش نسبت درآمد به هزینه دولت است. این نسبت، بیانگر آن است که چه درصدی از هزینه‌های

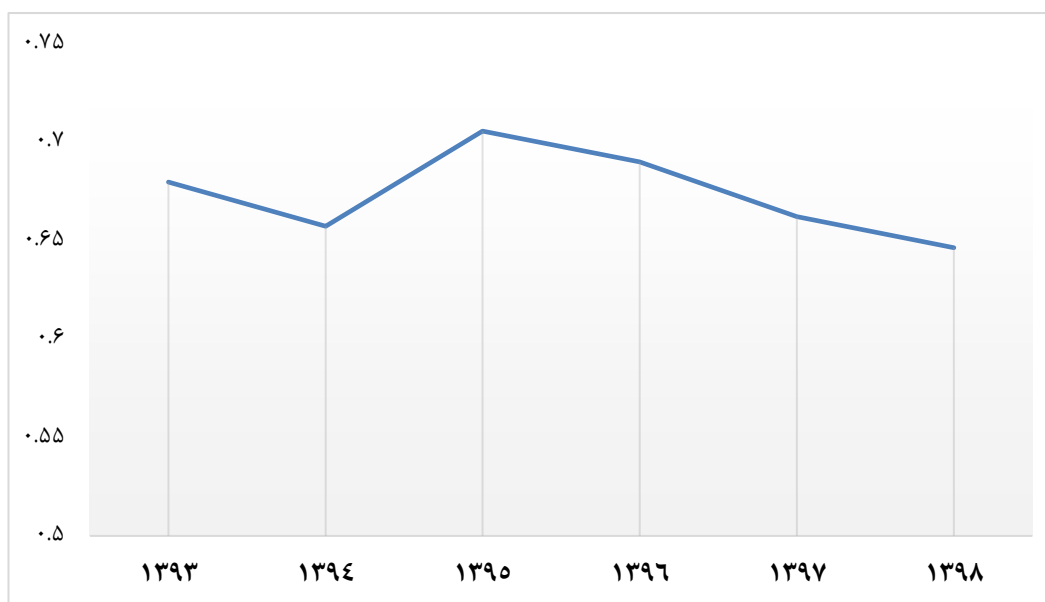


جاری از محل درآمدهای دولت تأمین شده است. روند نزولی این نسبت در سال‌های اخیر، در نمودار ۱ نمایش داده شده است.

• تراز سرمایه‌ای سال ۱۳۹۸ برابر ۱/۶ هزار میلیارد تومان است که نسبت به سال گذشته کاهش چشمگیری داشته است. این امر بیانگر آن است که بودجه اختصاص داده شده به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (بودجه عمرانی) تقریباً برابر منابع حاصل شده از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای است که این برابری نتیجه مستقیم کاهش درآمدهای نفتی است.

• تراز مالی سال ۱۳۹۸ نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۷ افزایش یافته که بیانگر پوشش بخش بزرگ‌تری از مخارج دولت با استفاده از استقراض است.

نمودار ۱. نسبت درآمدها به هزینه‌ها در سال‌های ۱۳۹۳ - ۱۳۹۸

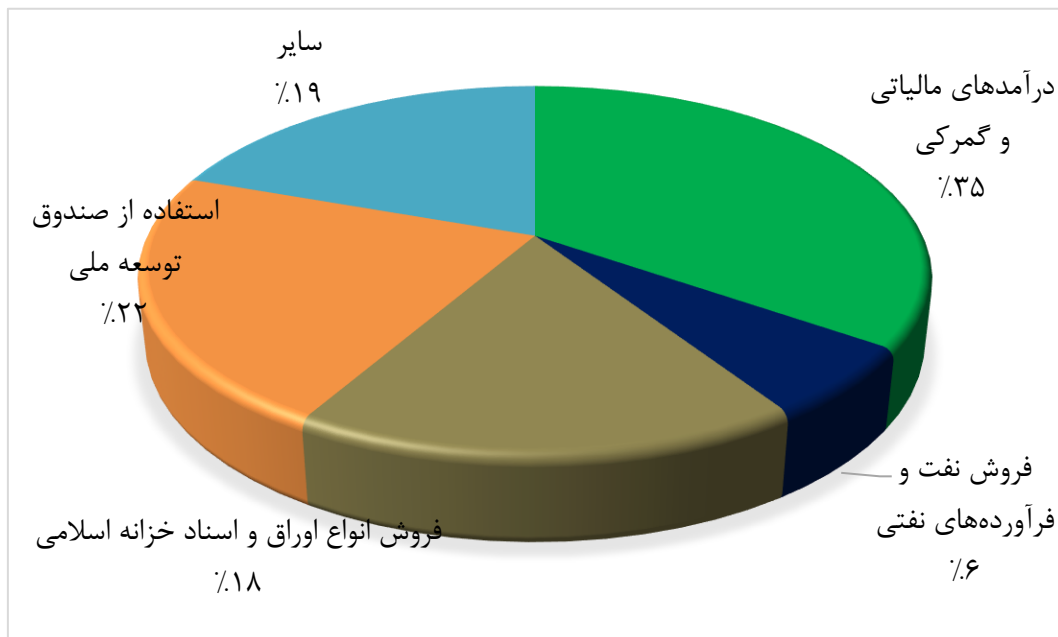


مأخذ: همان.

۳. بررسی جزئیات عملکرد منابع بودجه سال ۱۳۹۸

منابع عمومی بودجه شامل سه محور کلی درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است که موارد اصلی ذیل این محورها به تفکیک در نمودار ۲ آمده است. در این نمودار مشخص است که حدود ۴۰ درصد از منابع بودجه ۱۳۹۸ از طریق استقراض تأمین شده است (فروش اوراق و برداشت از صندوق توسعه ملی).

نمودار ۲. ترکیب منابع (دریافت‌ها) در عملکرد بودجه سال ۱۳۹۸



مأخذ: محاسبات تحقیق.

گفتنی است ۱۴ واحد درصد (مابه‌التفاوت ۲۰ درصد و ۳۴ درصد) از سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی که به موجب تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۸، در حکم بدهی دولت به صندوق به‌شمار می‌رود، در گزارش عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۸ ذیل درآمدهای دولت از فروش نفت گزارش شده است. در نمودار بالا این رقم که حدود ۷/۴ هزار میلیارد تومان است، در حکم استفاده از صندوق توسعه ملی محاسبه شده است. همچنین برداشت ۲۳۷۵ میلیون یورو از صندوق مطابق تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۸، که در جداول منابع و مصارف بودجه سال ۱۳۹۸ منعکس نشده است نیز در نمودار بالا آمده است.

۳-۱. بررسی عملکرد ردیف‌های درآمدی بودجه در سال ۱۳۹۸

مطابق گزارش عملکرد مالی دولت، عملکرد ردیف‌های اصلی درآمدی در سال ۱۳۹۸ در جدول ۵ منعکس شده است.



جدول ۵. عملکرد ردیف‌های درآمدی بودجه در سال ۱۳۹۸ (ارقام هزار میلیارد تومان)

مصوب ۱۳۹۸	درصد عملکرد نسبت به		عملکرد سال		عنوان
	عملکرد ۱۳۹۷	مصوب ۱۳۹۸	۱۳۹۸	۱۳۹۷	
۲۳۸	۱۱۸	۹۱	۲۱۷	۱۸۴	۱. درآمدها:
۱۷۲	۱۲۷	۹۳	۱۶۱	۱۲۶	۱-۱. درآمدهای مالیاتی و گمرکی:
۱۴۰	۱۳۰	۱۰۰	۱۴۰	۱۰۷	۱-۱-۱. سازمان امور مالیاتی کشور
۴۱	۱۰۸	۱۰۷	۴۴	۴۰	الف) مالیات اشخاص حقوقی
۲۵	۱۵۳	۱۱۸	۲۹	۱۹	ب) مالیات بر درآمدها
۴	۲۲۲	۲۰۴	۸	۴	ج) مالیات بر ثروت
۷۰	۱۳۴	۸۴	۵۹	۴۴	د) مالیات بر کالاها و خدمات
۳۲	۱۰۸	۶۲	۲۰	۱۹	۱-۱-۲. گمرک جمهوری اسلامی ایران
۲۷	۹۲	۵۷	۱۵	۱۶	حقوق ورودی سایر کالاها
۵	۴۸	۱۰	۰/۶	۱	حقوق ورودی خودرو
۰	۱۲۶	-	۰/۱	۰/۰۷	حقوق ورودی دستگاه‌های اجرایی (جمعی - خرجی)
۰	۷۸۲	-	۴	۰/۵	ثبت معافیت‌ها و تخفیفات گمرکی به نرخ صفر (جمعی - خرجی)
۰	۸	-	۰/۰۱	۰/۱	حقوق ورودی قانون مدیریت حمل‌ونقل (جمعی - خرجی)
۰	۷۸	-	۰/۰۹	۰/۱	استرداد حقوق ورودی کالاهای وارداتی موضوع بند «ب» تبصره «۷»
۶۶	۹۸	۸۵	۵۶	۵۷	۱-۲. سایر درآمدها:
۲۷	۹۲	۸۶	۲۴	۲۵	درآمدهای حاصل از مالکیت دولت
۱۰	۱۱۴	۸۶	۸	۷	درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات
۸	۱۰۷	۵۶	۴	۴	درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات
۲۰	۹۷	۹۲	۱۹	۱۹	درآمدهای متفرقه

مأخذ: همان.

در خصوص عملکرد ردیف‌های درآمدی در سال ۱۳۹۸ نکات زیر قابل توجه است:

- وصولی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۸ حدود ۱۰۰ درصد رقم مصوب بودجه برای سال ۱۳۹۸ است و نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۷ حدود ۳۰ درصد افزایش یافته است که در مقایسه با نرخ‌های تورم ۳۰ تا ۴۰ درصدی سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، افزایش حقیقی در درآمدهای مالیاتی را نشان نمی‌دهد.
- در میان انواع مالیات وصولی، مالیات بر ثروت با تأثیرپذیری از رشد مالیات بر نقل‌وانتقالات سهام و مالیات‌های اتفاقی و حق تمبر و اوراق بهادار، بالاترین عملکرد را داشته است و حدود ۲۰۴ درصد رقم مصوب

- بودجه و رشد ۱۲۲ درصدی عملکرد نسبت به سال پیش را دارد. همچنین مالیات بر درآمد عملکرد ۱۱۸ درصدی نسبت به مصوب داشته است و نسبت به سال ۱۳۹۷ رشدی برابر با ۵۳ درصد داشته است.
- وصولی گمرک جمهوری اسلامی ایران نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۷ حدود ۸ درصد افزایش یافته است که با توجه به نرخ تورم، کاهش بسیاری را در درآمدهای حقیقی گمرک نشان می‌دهد. دلایل این کاهش براساس گزارش گمرک عبارتند از: کاهش ارزش دلاری واردات، مشکلات ثبت سفارش و تخصیص ارز، ممنوعیت‌های وارداتی (۱۴۰۰ قلم کالا)، معافیت و تخفیفات گمرکی و ممنوعیت ثبت سفارش خودرو.
 - درآمد حاصل از سود سهام شرکت‌های دولتی معادل ۱۲ هزار میلیارد تومان بوده است که حدود ۱۰۰ درصد مقدار مصوب است.
 - میزان وصولی درآمدهای متفرقه دولت نسبت به سال گذشته ۲/۵ درصد کاهش داشته است.

۳-۲. بررسی عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه در سال ۱۳۹۸

با وجود اینکه در زمان تصویب لایحه بودجه چشم‌انداز روشنی از صادرات نفت خام وجود نداشت، لایحه بودجه با فرض صادرات یک‌ونیم میلیون بشکه نفت تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و متأسفانه به‌رغم هشدارهای مرکز پژوهش‌های مجلس، این فرض مورد قبول مجلس شورای اسلامی نیز قرار گرفت و در قانون بودجه سال ۱۳۹۸، منابع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به سال ۱۳۹۷ با رشد بیش از ۴۷ درصدی مواجه شد. گزارش عملکرد بودجه سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد که در نتیجه کاهش صادرات نفت، عملکرد این ردیف نسبت به سال گذشته ۵۷ درصد کاهش داشته است. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای شامل منابع حاصل از صادرات نفت خام، منابع حاصل از صادرات میعانات گازی، فروش داخلی میعانات گازی است که در ادامه توضیحات آن ارائه می‌شود.



جدول ۶. عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه در سال ۱۳۹۸ (ارقام هزار میلیارد تومان)

عنوان	عملکرد سال		درصد عملکرد نسبت به		مصوب سال ۱۳۹۸
	۱۳۹۷	۱۳۹۸	مصوب ۱۳۹۸	عملکرد سال ۱۳۹۷	
۲. واگذاری دارائی‌های سرمایه‌ای:	۱۱۱	۴۷	۳۰	۴۳	۱۵۸
۲-۱. منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی	۱۰۱	۳۹	۲۶	۳۹	۱۵۳
منابع حاصل از ارزش نفت خام و خالص صادرات گاز طبیعی	۸۷	۳۰	۲۰	۳۴	۱۴۷
منابع حاصل از صادرات میعانات گازی	۶	۴	-	۶۴	۰
سه درصد فروش نفت خام برای مناطق محروم و نفت‌خیز	۵	۱/۵	۲۹	۳۱	۵
مازاد منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی	۰	۰	۰	۰	۰
استفاده از منابع حساب ذخیره ارزی موضوع بند «ج» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۸	۲	۳/۵	-	۱۶۵	۰
۲-۲. منابع حاصل از فروش میعانات گازی ۸۵/۵٪ سهم دولت (خوراک داخلی)	۹/۵	۷/۶	-	۷۹	۰
۲-۳. فروش و واگذاری دارایی‌های منقول و غیرمنقول	۰/۳	۰/۵	۱۱	۱۲۹	۴
۲-۴. واگذاری طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۰/۰۰۱	۰/۰۰۶	۰/۶	۳۸۰	۱

مأخذ: همان.

• ارقامی که ذیل ردیف‌های مربوط به «منابع حاصل از ارزش نفت خام و خالص صادرات گاز طبیعی» و «منابع حاصل از صادرات میعانات گازی» آمده است، مابه‌التفاوت سهم ۲۰ درصد تا سهم قانونی ۳۴ درصد صندوق توسعه ملی را نیز دربردارند که مطابق بند «الف» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۹۸، این رقم باید به‌عنوان بدهی دولت به این صندوق تلقی شود. به‌این ترتیب، حدود ۷/۵ هزار میلیارد تومان از منابع فوق، ماهیت بدهی داشته و بهتر است ذیل واگذاری دارایی‌های مالی گزارش شود.

• از مجموع ۳۰ هزار میلیارد تومان منابع حاصل از صادرات نفت و گاز، ۱۹ هزار میلیارد تومان (حدود ۶۴ درصد) مربوط به صادرات نفت خام و ۱۱ هزار میلیارد تومان (حدود ۳۶ درصد) مربوط به صادرات گاز طبیعی است.

• منابع حاصل از فروش میعانات گازی (سهم ۸۵/۵٪ دولت از فروش میعانات گازی خوراک داخلی) در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال گذشته بیش از ۲۰ درصد کاهش یافته است؛ این در حالی است که عملکرد محاسبه شده برای سال ۱۳۹۷ با دلار ۴۲۰۰ تومان بوده است و طبق قانون بودجه باید در سال ۱۳۹۸ خوراک تحویلی به پتروشیمی‌ها با دلار نیمایی (حدود ۱۱ هزار تومان) محاسبه شود. محاسبات نشان می‌دهد که عملکرد این بند با دلار نیمایی می‌باید بیش از دوبرابر عملکرد فعلی گزارش می‌شد و لازم است علت این کاهش را وزارت نفت و خزانه‌داری کل کشور تبیین کنند.

• واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مانند سال ۱۳۹۷ عملکرد مطلوبی نداشته است. به نظر می‌رسد در این حوزه عملکرد کمیته واگذاری دستگاه‌ها، نحوه اطلاع‌رسانی پروژه‌ها و طرح‌های توجیهی تدوین شده برای طرح‌ها نیازمند بازنگری و اصلاح جدی است.

۳-۳. بررسی عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی بودجه در سال ۱۳۹۸

محورهای اصلی بخش واگذاری دارایی‌های مالی شامل منابع حاصل از فروش انواع اوراق و اسناد خزانه اسلامی، منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی، منابع حاصل از دریافت اصل وام‌ها و استفاده از تسهیلات خارجی و استفاده از صندوق توسعه ملی است. تصمیمات اتخاذ شده شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوای سه‌گانه برای جبران کسری بودجه، عمدتاً بر عملکرد این بخش از منابع بودجه تأثیرگذار بوده است. جزئیات عملکرد ردیف‌های واگذاری دارایی‌های مالی در جدول ۷ نمایش داده شده است.

جدول ۷. عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی بودجه در سال ۱۳۹۸ (ارقام هزار میلیارد تومان)

مصوب ۱۳۹۸	درصد عملکرد نسبت به		عملکرد سال		عنوان
	عملکرد ۱۳۹۷	مصوب ۱۳۹۸	۱۳۹۸	۱۳۹۷	
۵۱	۲۶۶	۳۰۶	۱۵۶	۵۸	۳. واگذاری دارایی‌های مالی:
۴۴	۲۲۲	۱۸۶	۱۸۲	۳۷	۳-۱. منابع حاصل از فروش انواع اوراق و اسناد خزانه اسلامی
۵	۱۰۸	۱۰۷	۵	۵	۳-۲. منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی
۰/۰۵	۰	۰	۰	۰	۳-۳. منابع حاصل از استفاده از تسهیلات خارجی
۲	۱۹۵	۱۰۴	۲	۱	۳-۴. منابع حاصل از دریافت اصل وام‌ها و استفاده از تسهیلات خارجی
۰/۸	۴۰	۷۳	۰/۶	۱/۵	۳-۵. منابع حاصل از برگشتی پرداخت‌های سال‌های قبل
۰	۴۸۳	-	۶۵	۱۳	۳-۶. استفاده از صندوق توسعه ملی

مأخذ: همان.

در این مورد نکات زیر قابل توجه است:

• سقف مجاز انتشار اوراق مطابق برنامه ششم توسعه و قانون بودجه سال ۱۳۹۸، ۴۴ هزار میلیارد تومان تعیین شده است که مطابق مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی این سقف ۳۸ هزار میلیارد تومان افزایش یافت و مجموعاً به رقم ۸۲ هزار میلیارد تومان رسید.

۱. حدود ۱۴ هزار میلیارد تومان از آمار منتشر شده در عملکرد مالی دولت، ذیل انواع اوراق و اسناد خزانه اسلامی مربوط به واگذاری اوراق تسویه خزانه است که به‌موجب مجوزهای قانون بودجه سال ۱۳۹۸ به‌صورت جمعی- خرجی انجام شده است و در اینجا برای جلوگیری از انحراف تحلیل کسر شده است.



- عملکرد منابع حاصل از فروش انواع اوراق و اسناد خزانه اسلامی در سال ۱۳۹۸ نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۷ حدود ۱۲۲ درصد افزایش یافته است این رقم حدود ۱۸۶ درصد مصوب در قانون بودجه ۱۳۹۸ است.
- از مجموع ۶۵ هزار میلیارد تومان استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، ۵ هزار میلیارد تومان مربوط به جبران خسارات ناشی از سیل و ۶۰ هزار میلیارد تومان مربوط به جبران کسری بودجه دولت است که مجوزهای هر دو مورد، خارج از قانون بودجه سال ۱۳۹۸ صادر شده است.
- در بودجه سال ۱۳۹۸ ذیل تبصره «۴» معادل ۲۳۷۵ میلیون یورو برداشت از صندوق توسعه ملی پیش‌بینی شده بود که این برداشت در جداول منابع و مصارف بودجه سال ۱۳۹۸ منعکس نشده است. با توجه به نرخ متوسط یوروی نیمایی در سال ۱۳۹۸ (حدود ۱۲,۵۰۰ تومان)، معادل ریالی این مبلغ حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود.
- همچنین، مابه‌التفاوت سهم ۲۰ درصد تا سهم قانونی ۳۴ درصد صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی که در حکم بدهی دولت به صندوق محسوب می‌شود، در این ردیف منعکس نشده است و ذیل منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای آمده است.
- به این ترتیب، حدود ۱۰۲ هزار میلیارد تومان از منابع صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۸ استفاده شده است.

۳-۴. نتایج تصمیمات اتخاذ شده جهت استفاده از منابع صندوق توسعه ملی

همان‌گونه که در گزارش‌های گذشته و اظهارنظرهای کارشناسی هشدار داده شده بود، با توجه به محدودیت دسترسی به بخش قابل توجهی از منابع ارزی صندوق توسعه ملی، استقرار از صندوق توسعه ملی برای جبران کسری بودجه، فرق چندانی با استقرار از بانک مرکزی نداشته و همان پیامدهای نامطلوب اقتصادی و تورم افسارگسیخته را به دنبال خواهد داشت. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۸، از مجموع حدود ۹ میلیارد دلار استفاده از منابع ارزی صندوق توسعه ملی (حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان براساس محاسبات این گزارش)، نزدیک به ۷ میلیارد دلار، یعنی حدود ۸۰ هزار میلیارد تومان (با احتساب متوسط نرخ دلار نیمه)، از طریق پایه پولی و توسط بانک مرکزی تأمین شده است که تأثیر خود را در تورم بالای سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ نشان داده است.

شایسته ذکر است که حتی در صورت محدود نبودن دسترسی به منابع ارزی صندوق، ورود بی‌قاعده ارز به کشور در زمان وفور منابع حاصل از صادرات نفت می‌تواند تبعات اقتصادی نامطلوبی به همراه داشته باشد و از طریق سرکوب نرخ ارز، به تضعیف اقتصاد ملی و تولید داخلی منجر شود. این مسئله، ضرورت رعایت انضباط مالی، برآورد صحیح منابع، ایجاد منابع پایدار و مدیریت هزینه‌های دولت را بیش از پیش نشان می‌دهد.

۴. بررسی عملکرد ردیف‌های مصارف بودجه سال ۱۳۹۸

در این بخش عملکرد ردیف‌های ذیل مصارف دولت در جدول ۸ به تفکیک ارائه شده و نکات مربوط به آن توضیح داده می‌شود. گفتنی است به دلیل عدم تحقق منابع عمومی، مطابق با ارقام مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۹۸، مقرر شد تا سازمان برنامه و بودجه حدود ۶۲ هزار میلیارد تومان از مصارف بودجه را کاهش دهد که اطلاعاتی درباره ردیف‌های کاهش یافته توسط سازمان برنامه و بودجه منتشر نشده است. با توجه به تحقق بالای مصارف نسبت به رقم مصوب در بودجه سال ۱۳۹۸، به نظر می‌رسد در سمت مصارف بودجه، مطابق با مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی عمل نشده باشد.

جدول ۸. عملکرد ردیف‌های مصارف بودجه در سال ۱۳۹۸ (ارقام به هزار میلیارد تومان)

مصوب ۱۳۹۸	درصد عملکرد نسبت به		عملکرد سال		عنوان
	عملکرد سال ۱۳۹۷	مصوب ۱۳۹۸	۱۳۹۸	۱۳۹۷	
۴۴۸	۱۱۹	۹۴	۴۲۰	۳۵۳	ب - پرداخت‌ها
۳۵۲	۱۲۲	۹۷	۳۴۱	۲۷۹	پرداخت اعتبارات هزینه:
۵۲۹	۱۱۸	۹۲	۲۷۲	۲۳۰	اعتبارات هزینه‌ای عمومی ملی
۱۳	۱۲۷	۱۰۶	۱۳	۱۰	اعتبارات هزینه‌ای عمومی استانی
۴۵	۱۳۸	۱۱۳	۵۱	۳۷	ردیف‌های متفرقه
۰	۰	۰	۰	۰	تنخواه‌گردان اعتبارات هزینه‌ای
۰	۲۶۹	-	۵	۲	پرداخت موضوع مواد (۱۰) و (۱۲) هزینه‌ای
۶۷	۹۱	۶۹	۴۶	۵۰	پرداخت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای:
۴۹	۸۵	۷۱	۳۵	۴۱	ملی و ردیف‌ها (شامل طرح‌های ملی و وامی و ...)
۱۷	۴۸	۲۰	۴	۷	استانی
۰	۰	۰	۰	۰	تنخواه‌گردان اعتبارات سرمایه‌ای
۰	۳۵۸	-	۷	۲	پرداخت موضوع مواد (۱۰) و (۱۲) سرمایه‌ای
۲۹	۱۴۱	۱۰۷	۳۱	۲۲	پرداخت اعتبارات تملک دارایی‌های مالی:

مأخذ: همان.

• پرداخت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی حدود ۲۰ درصد مصوب بوده و ۱۵ درصد نسبت به سال ۱۳۹۷ کاهش یافته است. گفتنی است محاسبات فوق، بدون در نظر گرفتن ۳ درصد از مصارف عمومی دولت است که باید طبق قانون استفاده متوازن از امکانات کشور مطابق جدول ۱-۱۰

۱. رقم مربوط به اوراق تسویه خزانه از رقم ذکر شده در گزارش عملکرد مالی دولت کسر شده است.



قانون بودجه به بودجه عمرانی استان‌ها اختصاص یابد. با احتساب این ارقام، درصد تحقق این پرداخت‌ها نسبت به وظایف قانونی کمتر از ۲۰ درصد خواهد بود.

- اعتبارات هزینه‌ای متفرقه پرداخت‌شده در سال ۱۳۹۸ حدود ۱۱۳ درصد رقم مصوب بودجه بوده و نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۷ حدود ۳۸ درصد افزایش یافته است.

- پرداخت ردیف‌های موضوع مواد (۱۰) و (۱۲) هزینه‌ای مربوط به مدیریت بحران نسبت به مدت مشابه سال گذشته بیش از ۱۵۰ درصد افزایش یافته است که دلیل اصلی آن پرداخت‌های انجام شده برای جبران خسارات ناشی از سیل بوده است.

- پرداخت ردیف‌های موضوع مواد (۱۰) و (۱۲) تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط به مدیریت بحران نسبت به مدت مشابه سال گذشته به بیش از ۳ برابر افزایش یافته است که دلیل اصلی آن پرداخت‌های انجام شده برای جبران خسارات ناشی از سیل بوده است.

- پرداخت اعتبارات تملک دارایی‌های مالی که در بودجه سال ۱۳۹۸، کمتر از بودجه سال ۱۳۹۷ پیش‌بینی شده بود، نزدیک به ۴۱ درصد نسبت به عملکرد سال گذشته رشد داشته و به رقم ۳۱ هزار میلیارد تومان رسیده است.

۵. وضعیت بدهی‌ها و مطالبات دولت

مطابق با آخرین آمار منتشره خزانه‌داری کل کشور، میزان بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی در پایان سال ۱۳۹۸ برابر ۱۱۶۸ هزار میلیارد تومان بوده است که نسبت به پایان سال ۱۳۹۷ حدود ۵۹ درصد افزایش یافته است. در جدول ۹ میزان بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به تفکیک و برای اسفند سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ ارائه شده است.

جدول ۹. بدهی‌ها دولت و شرکت‌های دولتی (ارقام به هزار میلیارد تومان)

عنوان	پایان سال ۱۳۹۷	پایان سال ۱۳۹۸
بدهی‌های دولت	۴۴۲/۲	۵۹۵/۰
بدهی‌های شرکت‌های دولتی	۲۹۳/۷	۵۷۳/۵
مجموع بدهی‌ها	۷۳۵/۹	۱۱۶۸/۵

مأخذ: همان.

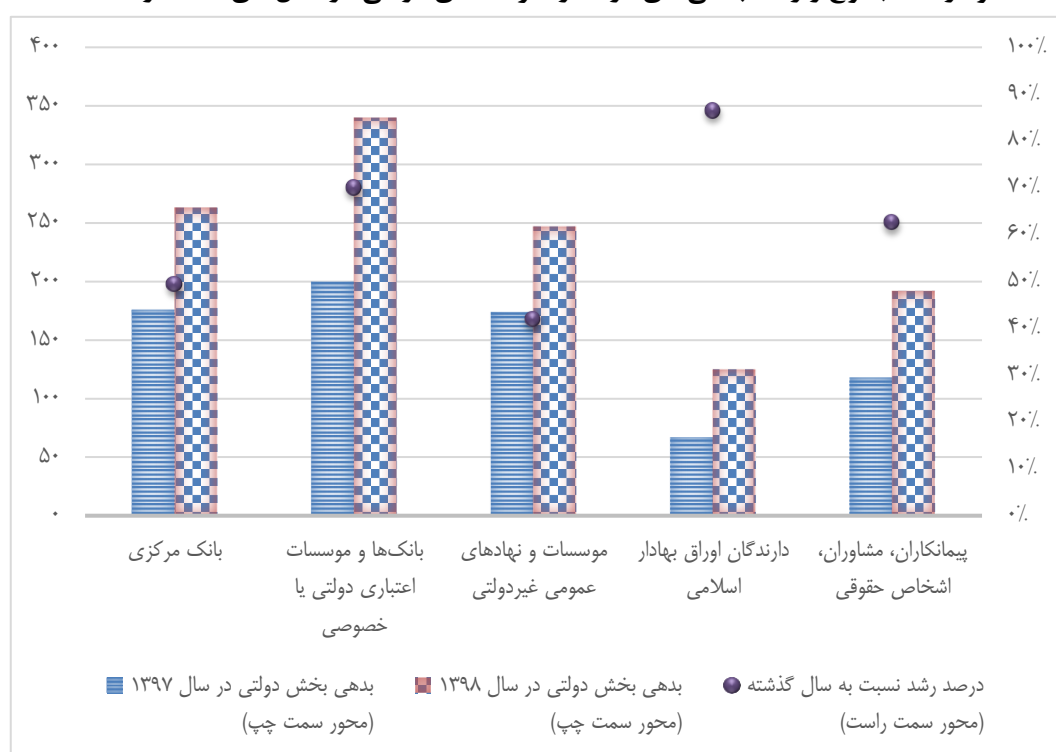
- جدول فوق نشان می‌دهد که سهم چشمگیری از افزایش بدهی دولت، به افزایش بدهی شرکت‌های دولتی مربوط است که بخش عمده آن مربوط به بدهی شرکت ملی نفت ایران به بانک

مرکزی، سایر بانک‌ها و صندوق توسعه ملی است که شامل بدهی‌های ارزی بوده و افزایش آن بیشتر به دلیل افزایش نرخ ارز بوده است.

• انتشار گسترده اوراق بدهی به منظور پوشش کسری بودجه سال ۱۳۹۸، یکی از دلایل اصلی افزایش بدهی‌های دولت بوده است.

• پنج رقم اصلی بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی که بیش از ۵۰ درصد کل بدهی‌ها را شامل می‌شوند عبارتند از: بدهی شرکت ملی نفت به بانک مرکزی و بانک‌ها، بدهی دولت به دارندگان انواع اوراق بدهی، بدهی دولت به بانک مرکزی، بدهی شرکت ملی نفت به صندوق توسعه ملی، بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی. شایان ذکر است بخش مهمی از بدهی دولت به صندوق توسعه ملی در آمار بدهی‌های دولت منعکس نشده است. نمودار ۳، ترکیب بدهی‌ها را در پایان سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ و درصد رشد هر گروه را نسبت به سال گذشته نشان می‌دهد.

نمودار ۳. مجموع و رشد بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸



مأخذ: محاسبات تحقیق.

علاوه بر موارد فوق در خصوص بدهی‌ها، مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی نیز حدود ۷۵ درصد افزایش یافته است و به حدود ۸۱۰ هزار میلیارد تومان رسیده است. در جدول ۱۰ میزان مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی به تفکیک و برای اسفند سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ ارائه شده است.



جدول ۱۰. مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی (ارقام به هزار میلیارد تومان)

پایان سال ۱۳۹۸	پایان سال ۱۳۹۷	عنوان
۲۲۷/۷	۱۴۷/۵	مطالبات دولت
۵۸۲/۷	۳۱۵/۰	مطالبات شرکت‌های دولتی
۸۱۰/۴	۴۶۲/۵	مجموع مطالبات

مأخذ: همان.

- در گزارش خزانه‌داری کل کشور، حدود ۳۲۵ هزار میلیارد تومان از مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی با عنوان مطالبات شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران از شرکت‌های پالایشی و پتروشیمی داخلی ذکر شده است که ۴۰٪ از کل مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی را شامل می‌شود. از این رو نکات زیر گفتنی است:
 - شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران رابطه مالی خاصی با شرکت‌های پتروشیمی داخلی ندارد. به نظر می‌رسد بخشی از رقم مذکور (حدود یک چهارم)، مربوط به مطالبات شرکت ملی نفت ایران از شرکت‌های پتروشیمی داخلی است.
 - حدود یک چهارم دیگر از این رقم، مربوط به تسهیلات ارزی بانکی است که شرکت پالایش و پخش از طرف پالایشگاه‌های داخلی دریافت کرده است. با توجه به ارزی بودن این تسهیلات، بخشی از افزایش رقم مذکور مربوط به نرخ تسعیر ارز است.
 - کمتر از ۱۰ درصد کل این مطالبات بابت خوراک و فراورده‌های نفتی است که بخش عمده آن (۱۷ هزار میلیارد تومان) مربوط به مطالبات از پالایشگاه آبادان است. این در حالی است که شرکت ملی پالایش و پخش بدهی قابل توجهی به برخی پالایشگاه‌های دیگر دارد که تسویه آنها موقوف بر وصول این مطالبات است.
 - با توجه به توضیحات بالا، باید توجه داشت که حتی با فرض امکان وصول این مطالبات، بخش بسیاری از آن باید صرف بازپرداخت بدهی به سایر پالایشگاه‌ها شود.
- علاوه بر مورد بالا، مطالبات سازمان امور مالیاتی از اشخاص حقوقی، مطالبات شرکت توانیر از شرکت‌های توزیع برق استانی و مطالبات دولت از بانک‌ها ارقام عمده مطالبات دولت را شامل می‌شوند.

جمع بندی

گزارش حاضر نشان می‌دهد که حدود ۴۰ درصد از بودجه در سال ۱۳۹۸ از طریق استقراض (از محل انتشار اوراق مالی اسلامی یا استفاده از منابع صندوق توسعه ملی^۱) تأمین مالی شده است که در ادبیات بودجه‌ریزی به آن کسری بودجه گفته می‌شود. وجود این مقدار کسری قابل توجه در بودجه سال ۱۳۹۸

۱. که به دلیل در دسترس نبودن منابع ارزی عمدتاً به رشد پایه پولی منجر شده است.

و ورود شورای هماهنگی سران به این موضوع که ماهیتاً در صلاحیت قوه مقننه قرار دارد، ناشی از بیش‌برآوردی منابع در هنگام تدوین لایحه بودجه و عدم اصلاح (و حتی تشدید) آن در بررسی‌های لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی است. تجربه‌ای که متأسفانه در بودجه سال ۱۳۹۹ نیز تکرار شده است.

از سوی دیگر، همان‌گونه که هشدار داده شده بود، با توجه به اینکه بخش قابل توجه منابعی که برای پوشش کسری بودجه پیش‌بینی شده است (منابع صندوق توسعه ملی) قابل دسترسی نبودند، عملاً بخش زیادی از کسری بودجه از محل پایه پولی تأمین شد که آثار چشمگیر تورمی در سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ به همراه داشت. تکرار روند مذکور و عدم انجام اقدام عملی در حوزه مالیه عمومی دولت بدین معناست که با فرض تداوم شرایط موجود، بودجه سال‌های آینده نیز به‌شدت با کسری مواجه خواهد بود، مگر اینکه دولت با همراهی مجلس شورای اسلامی با تمرکز بر مجموعه اقدامات قابل انجام در کوتاه‌مدت در مدت باقی‌مانده، در حوزه مصارف، با اتخاذ تصمیمات کلیدی مانند تعیین تکلیف هزینه کلان تحمیلی به کشور در اثر سیاست تخصیص ارز ۴۲۰۰ تومانی و همچنین استفاده از زیرساخت شناسایی و پرداخت به ذی‌نفعان نهایی، اقدامات مورد نیاز برای مدیریت هزینه و افزایش کارایی مخارج را دنبال کنند. البته تاکنون تصمیمات اتخاذ شده در ماه‌های پایانی سال ۱۳۹۸ درباره افزایش حقوق و دستمزد (افزایش ۵۰ درصدی فوق‌العاده ویژه فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری برای حقوق‌بگیران دستگاه‌های اجرایی) و تصمیمات اتخاذ شده در خصوص همسان‌سازی مستمری بازنشستگان در سال ۱۳۹۹ (حدود ۶۰ هزار میلیارد تومان بار مالی سالانه) و طرح تأمین کالاهای اساسی در عمل موجب افزایش قابل توجه مصارف غیرقابل اجتناب بودجه نسبت به سال ۱۳۹۸ شده است.

در سمت منابع نیز اقدام اصولی این است که با معرفی پایه‌های جدید مالیاتی، حذف معافیت‌ها و جلوگیری از فرار مالیاتی با استفاده از سازوکارهای شفافیت مبادلات مالی و تراکنش‌های بانکی، بخشی از کسری بودجه سال ۱۳۹۹ و سال‌های آتی جبران و کسری باقی‌مانده صرفاً از طریق روش‌های ضابطه‌مند انتشار اوراق جبران شود و از روش‌های غیرکارشناسی مانند استقراض مستقیم و غیرمستقیم از بانک مرکزی به‌شدت اجتناب شود. در این خصوص پیشنهادهایی در گزارش «راهنمای ترمیم کسری بودجه با ملاحظه قیود سیاست‌گذاری» ارائه شده است.

شایان ذکر است که بیش‌برآوردی منابع در قانون بودجه و عدم ایجاد منابع پایدار و مدیریت هزینه‌های دولت، در عمل به‌معنای بی‌استفاده شدن قوانین بودجه و حذف نقش مجلس در این زمینه خواهد بود و از سوی دیگر، تبعات اقتصادی سنگینی نظیر تورم‌های افسارگسیخته را در پی دارد. به همین منظور باید مجلس شورای اسلامی در حد توان از تکرار این تجربه جلوگیری کند و نمایندگان محترم نیز در همه مصوبات دارای بار مالی و به‌ویژه در بررسی لایحه بودجه سالانه نسبت به این مسائل حساسیت ویژه‌ای داشته باشند.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۲۸۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۸

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت (گروه مطالعات بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: علیرضا صدیقی، عاطفه جلالی موسوی

مدیر مطالعه: محمدحسین معماریان

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، داریوش ابوحمزه، سیدعباس پرهیزکاری



واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۹/۱۷