

# بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۲



شماره مسلسل: ۲۰۴۱۳  
کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۲

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه عمومی)

نوع گزارش: طرح / لایحه ، نظارتی ، راهبردی   
تهیه و تدوین کننده: فرید کاظمی (گروه بودجه عمومی)

مدیر مطالعه: مرتضی کیانی

ناظر علمی: سیدعباس پرهیزکاری

صفحه آرا: منیره حاجی محمدی

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. عملکرد مالی دولت
۲. قانون بودجه ۱۴۰۲
۳. عملکرد انتشار اوراق بدهی
۴. استقراض از صندوق توسعه ملی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۷/۲

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۱۱/۲۷

## به نام خدا

### فهرست مطالب

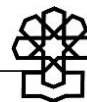
۱	چکیده.....
۱	خلاصه مدیریتی.....
۳	۱. مقدمه.....
۱۱	۳. بررسی جزئیات عملکرد منابع بودجه سال ۱۴۰۲.....
۱۲	۳-۱. بررسی عملکرد ردیف‌های درآمدی.....
۱۴	۳-۲. بررسی عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای.....
۱۴	۳-۳. عملکرد تخصیص ارز ترجیحی در سال ۱۴۰۲.....
۱۵	۳-۴. بررسی عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی.....
۱۶	۴. بررسی عملکرد مصارف بودجه سال ۱۴۰۲.....
۱۷	۴-۱. بررسی عملکرد اعتبارات هزینه‌ای بودجه ۱۴۰۲.....
۱۹	۴-۲. بررسی عملکرد تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای.....
۲۱	۴-۳. بررسی عملکرد تملک‌دارایی‌های مالی.....
۲۱	۵. جمع‌بندی.....
۲۳	منابع و مأخذ.....

### فهرست جداول

۴	جدول ۱. عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۲.....
۸	جدول ۲. تراز کلی بودجه و منابع پوشش‌دهنده آن.....
۸	جدول ۳. تراز بودجه هدفمندی و منابع پوشش‌دهنده آن.....
۹	جدول ۴. ترازهای بودجه‌ای.....
۱۰	جدول ۵. نسبت مخارج به تولید ناخالص داخلی برای سال ۱۴۰۲.....
۱۲	جدول ۶. عملکرد ردیف‌های درآمدی بودجه در سال ۱۴۰۱.....
۱۴	جدول ۷. عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه در سال ۱۴۰۲.....
۱۵	جدول ۸. خلاصه‌ای از بودجه ارزی دولت سال ۱۴۰۲.....
۱۶	جدول ۹. عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی بودجه در سال ۱۴۰۲.....
۱۷	جدول ۱۰. عملکرد ردیف‌های مصارف هزینه‌ای بودجه در سال ۱۴۰۲.....
۲۰	جدول ۱۱. ردیف‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۴۰۲.....
۲۱	جدول ۱۲. اعتبارات ردیف‌های عملکرد تملک‌دارایی‌های مالی در سال ۱۴۰۲.....
۲۳	جدول ۱۳. پیشنهادهای توصیه سیاستی.....

### فهرست شکل‌ها

- شکل ۱. نمودار روند عملکرد سهم ردیف‌های اصلی منابع از تأمین اعتبارات بودجه در سال‌های ۱۴۰۲-۱۳۹۳ ..... ۷
- شکل ۲. نمودار روند سهم عملکرد ردیف‌های اصلی هزینه‌ای دولت در طی سال‌های ۱۴۰۲-۱۳۹۳ ..... ۷
- شکل ۳. نمودار نسبت درآمد به هزینه در سال‌های ۱۴۰۲-۱۳۹۳ ..... ۱۰
- شکل ۴. نمودار ترکیب منابع (دریافت‌ها) در عملکرد بودجه سال ۱۴۰۲ ..... ۱۱
- شکل ۵. نمودار روند شکاف محقق شده بین منابع مصوب و عملکرد بودجه و مقایسه با پیش‌بینی مرکز پژوهش‌ها ..... ۲۲



## بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۲

### چکیده

عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۲ همانند سنوات گذشته در اجرا با چالش‌هایی ناشی از عدم تحقق منابع مواجه شده و در نتیجه دولت ناگزیر از تمهید منابع درآمدی جدید عمدتاً از محل انتشار اوراق مالی مازاد بر سقف و برداشت از صندوق توسعه ملی شد تا بتواند علاوه بر پوشش تعهدات اجتناب‌ناپذیر، بخشی از اعتبارات مورد نیاز برای طرح‌های عمرانی را پوشش دهد. عملکرد کمتر درآمدهای مربوط به صادرات نفت و گاز نسبت به پیش‌بینی‌ها، عدم تحقق منابع از محل مولدسازی و خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت و نیز عدم تحقق برخی ردیف‌های خاص همچون حقوق ورودی خودرو از جمله مواردی بود که اجرای قانون بودجه در سال ۱۴۰۲ را با مشکلاتی مواجه کرد و در نتیجه دولت ناگزیر شد میزان انتشار اوراق را ۷۰ درصد افزایش داده و با استجازه از مقام معظم رهبری، ۲۰ واحد درصد از سهم صندوق توسعه ملی از منابع نفتی را برداشت کند. در این گزارش، به بررسی جزئیات عملکرد قانون بودجه ۱۴۰۲ و مدیریت مالی دولت در این سال می‌پردازیم و نحوه مدیریت منابع و مصارف را بررسی می‌کنیم.

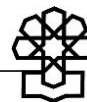
### خلاصه مدیریتی

#### بیان / شرح مسئله

ارزیابی عملکرد مالی دولت در خصوص چگونگی اجرای قانون بودجه و نحوه مواجهه با چالش‌های ایجاد شده در حوزه تأمین منابع و تخصیص مصارف از موضوعاتی بوده که نیازمند بررسی و مطالعه است. عموماً قوانین بودجه آن‌گونه که تدوین و تصویب می‌شوند، اجرا نشده و همواره مشکلات متعددی در مسیر اجرایی شدن قانون بودجه ایجاد می‌شود که در این میان دولت‌ها را وادار به تلاش برای ایجاد منابع مالی جدید یا مدیریت مصارف بودجه می‌کند. از سوی دیگر، برخی موضوعات اساسی در زمان تصویب قانون بودجه مورد توجه کافی و وافی قرار نمی‌گیرد که منجر به ایجاد برخی چالش‌ها در میانه سال مالی شده یا بر جریان درآمدی و هزینه‌ای دولت اثر سوء می‌گذارد. تدوین گزارش‌های عملکرد قانون بودجه با این هدف صورت می‌پذیرد که بتواند نمای خوبی از چالش‌های اجرای قانون بودجه ارائه کرده و به تدوین بهتر و کارا تر قوانین بودجه با نگاه واقع‌بینانه و براساس تجربیات گذشته کمک نماید تا از ایجاد مشکلات ناشی از اجرای ناقص قانون بودجه و تأثیرات منفی آن بر متغیرهای کلان جلوگیری کند.

## نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

- عملکرد منابع عمومی بودجه در سال ۱۴۰۲ به همراه سایر مجوزهای قانونی بالغ بر ۱۹۹۱ هزار میلیارد تومان بوده که ۱۷۱۶ هزار میلیارد تومان آن از محل‌های پیش‌بینی شده در قانون بودجه تأمین شده و ۲۷۵ هزار میلیارد تومان مازاد بر آن از محل استقراض و انتشار اوراق مازاد محقق شد. رشد عملکرد مخارج عمومی در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال قبل ۴۰ درصد بوده که با توجه به تورم ۴۰ درصدی سال ۱۴۰۲ می‌توان گفت اندازه واقعی مخارج دولت نسبت به سال ۱۴۰۱ تغییری نداشته است.
- در سال ۱۴۰۲ به‌منظور پوشش کسری بودجه و براساس مصوبه سران قوا، مجوز انتشار ۱۳۵ هزار میلیارد تومان انواع اوراق مالی اسلامی مازاد بر میزان مصوب قانون به دولت داده شد که از این میزان ۱۰۲ هزار میلیارد تومان در سقف منابع بودجه عمومی مورد استفاده قرار گرفت و ۳۳ هزار میلیارد تومان بابت کسری بودجه هدفمندی تخصیص یافت.
- دولت در سال ۱۴۰۲ براساس مجوزی که از مقام معظم رهبری گرفت، سهم ۲۰ واحد درصدی صندوق توسعه از محل صادرات نفت، گاز، میعانات گازی را در قالب استقراض ارزی برداشت کرد که معادل ۱۷۳ هزار میلیارد تومان به خزانه کل کشور واریز شد.
- کسری عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۲ در حدود ۴۹۷ هزار میلیارد تومان بوده که معادل ۲۵ درصد عملکرد منابع بودجه عمومی است. با لحاظ بودجه هدفمندی یارانه‌ها (به‌عنوان بخشی از عملکرد فرابودجه دولت) میزان کسری معادل ۶۱۲ هزار میلیارد تومان و نسبت کسری به سرجمع عملکرد منابع کل بودجه معادل ۲۳.۵ درصد می‌باشد که در مقایسه با سال ۱۴۰۱، ۶.۵ درصد افزایش یافته است.
- مجموع مخارج دولت در سال ۱۴۰۲ با لحاظ ارقام ریالی فرابودجه معادل ۲۷۸۸ هزار میلیارد تومان بوده که با لحاظ تولید ناخالص داخلی معادل ۱۷.۸۳۷ میلیون میلیارد تومان، این نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی معادل ۱۵.۶ درصد خواهد بود.
- عملکرد اعتبارات هزینه‌ای دولت در سال ۱۴۰۲ به میزان ۱۵۰۶ هزار میلیارد تومان بوده که نسبت به میزان مصوب خود تحقق کامل داشته و سهم ۷۶ درصدی از کل مخارج را به خود اختصاص داده است. عملکرد اعتبارات عمرانی در حدود ۳۰۴ هزار میلیارد تومان و ۸۰ درصد مصوب بوده و سهم ۱۵ درصدی از مجموع مخارج بودجه داشته است. همچنین اعتبارات تملک‌دارایی‌های مالی نیز ۱۸۱ هزار میلیارد تومان بوده که ۹۲ درصد مصوب محقق شده و سهم ۹ درصدی از مخارج بودجه را به خود اختصاص داده است. بررسی نحوه تأمین مالی طرح‌های عمرانی نشان می‌دهد که از مجموع ۳۰۴ هزار میلیارد تومان اعتبارات عمرانی در حدود ۱۲۲ هزار میلیارد تومان به‌صورت ریالی و مابقی از محل اوراق یا به‌صورت جمعی- خرجی یا درآمد هزینه‌ای تأمین مالی شده که این مسئله نشان می‌دهد ۷۰ درصد استقراض از منابع صندوق صرف طرح‌های عمرانی شده و مابقی در ردیف‌های جاری خرج شده است، درحالی‌که مبتنی بر استجازه از مقام معظم رهبری تمام این وجوه ریالی باید صرف امور عمرانی می‌شد.



• عملکرد تخصیص ارز ترجیحی در سال ۱۴۰۲ معادل ۱۸.۹ میلیارد دلار بوده که ۱۲.۱ میلیارد دلار از منابع ارزی سهم دولت، ۵.۳ میلیارد دلار از محل منابع ارزی صندوق توسعه و ۱.۲ میلیارد دلار از ذخایر ارزی بانک مرکزی تأمین شده و بابت واردات اقلام اساسی و کشاورزی، دارو و تجهیزات پزشکی و کالاهای حوزه صمت تخصیص یافته است.

### پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی و سیاستی

ارزیابی عملکرد قانون بودجه نشانگر این موضوع است که اجرای مناسب قانون بودجه منوط به تدوین و تصویب قانون براساس رویکرد اصولی و علمی است. همچنین با توجه به آثار بلندمدت سیاست‌های مالی دولت بر متغیرهای کلان اقتصادی، انتظار می‌رود قوانین بودجه مبتنی بر قواعد مالی کارا و متناسب با شرایط اقتصاد ایران تدوین شود. آنچه به‌عنوان خروجی این گزارش پیشنهاد می‌شود این است که اولاً در مقام برآورد منابع و مصارف و تدوین و تصویب بودجه لازم است با واقع‌بینی کارشناسی می‌شود مدنظر قرار گیرد، ثانیاً باید به این نکته توجه شود که حل ریشه‌ای بسیاری از چالش‌های مالی دولت در قوانین بالادستی است. لذا نمی‌توان و نباید انتظار داشت همه مسائل مالی دولت در قانون بودجه حل‌وفصل شود. اصلاحات حوزه انرژی، اصلاح سیاست‌های رفاهی و حمایتی، اصلاحات در حوزه‌های مالیاتی، صندوق‌های بازنشستگی و حوزه بیمه‌ای و نحوه مدیریت طرح‌های عمرانی پیش‌زمینه‌های لازم برای رفع چالش‌های بودجه‌ای است که لازم است در طول سال برای حل شدن آنها تلاش شود تا نتیجه آن در بودجه‌های سنواتی منعکس شود.

#### ۱. مقدمه

اجرای بودجه سال ۱۴۰۲ همانند سال‌های گذشته دارای نقاط قوت و ضعف‌های مهمی بود. از جمله نقاط مثبت می‌توان به بهبود درآمدهای جاری در این سال اشاره کرد که نشان می‌دهد فعالیت‌های دولت در حوزه‌های مالیاتی نتایج مثبتی در پی داشته است، اما به‌عنوان نقاط منفی می‌توان به کسری قابل توجه بودجه به‌ویژه با لحاظ کسری بودجه هدفمندی اشاره داشت که ناشی از برآورد غیرواقع‌بینانه برخی از ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای بود. یکی از نکات مهم در خصوص قانون بودجه سال ۱۴۰۲ بی‌توجهی و قاعده‌گذاری برای برخی مفروضات مؤثر بر منابع و مصارف بودجه بود. مسکوت باقی ماندن برخی از این مفروضات منجر به ایجاد بدهی و بار مالی بر دولت شد که شایسته بود در قانون بودجه مورد توجه قرار گیرد.

#### ۲. بررسی عملکرد ردیف‌های کلی قانون بودجه با لحاظ اصلاحات قانون و مجوزهای خاص

دولت در سال ۱۴۰۲ از محل منابع عمومی قانون بودجه و مجوزهای قانونی و سایر مجوزها بالغ بر ۱۹۹۱ هزار میلیارد تومان تأمین اعتبار کرد که ۱۷۱۶ هزار میلیارد تومان آن از محل‌های پیش‌بینی شده در قانون بودجه بود و ۲۷۵ هزار میلیارد تومان از محل استقراض از صندوق توسعه ملی و انتشار اوراق مالی مازاد بر سقف (براساس مجوز سران) تأمین

شد. مصارف قانون بودجه نیز معادل ۱۹۹۱ هزار میلیارد تومان تخصیص یافت و مابه‌التفاوت این رقم تا سقف قانون بودجه به میزان ۱۰۵ هزار میلیارد تومان با عدم تخصیص مواجه شد که بخش قابل توجهی از آن ذیل اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای بود. از سویی دیگر، میزان اعتبارات تأمین شده برای تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای نیز در حدود کل استقراض مازاد بر سقف و استقراض از صندوق توسعه ملی بود که نشان می‌دهد در صورت اکتفای دولت به منابع قانون بودجه و عدم استقراض یا دریافت مجوزهای فرابودجه‌ای، عملاً امکان پرداخت اعتبارات عمرانی وجود نداشت و توجه به این موضوع از حیث اهمیت نقش دولت در توسعه زیرساخت‌ها و بهبود سرمایه‌گذاری‌های عمومی ضروری است. در جدول ۱، عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۲، در مقایسه با ردیف‌های مصوب در قانون بودجه با احتساب تغییرات ناشی از اصلاحیه‌های درون‌سالی قانون بودجه و مجوزهای خاص ذکر شده است.

جدول ۱. عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان) [۱]

عنوان	قانون بودجه مصوب (با لحاظ اصلاحات)	عملکرد قانون بودجه (با لحاظ مجوزها)	نسبت عملکرد قانون به مصوب (درصد)
درآمدها	۱۰۵۴	۱۰۹۵	۱۰۳
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۷۳۲	۳۶۷	۵۰
واگذاری دارایی‌های مالی	۳۱۰	۳۵۶	۱۲۰
استقراض از صندوق توسعه ملی	-	۱۷۳	-
جمع منابع	۲۰۹۶	۱۹۹۱	۹۵
هزینه‌ای	۱۵۱۷	۱۵۰۶	۹۹
تملك‌دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۸۱	۳۰۴	۸۰
تملك‌دارایی‌های مالی	۱۹۸	۱۸۱	۹۱
جمع مصارف*	۲۰۹۶	۱۹۹۱	۹۵

\* ممکن است جمع ارقام به دلیل گرد شدن سازگار نباشد.

**قانون بودجه سال ۱۴۰۲** همانند قوانین بودجه سنوات اخیر، چندین اصلاحیه داشت که موجب تغییر ردیف‌های منابع و مصارف شد و چندین مورد مجوزهای خارج از بودجه نیز عملکرد ارقام منابع و مصارف را تحت تأثیر قرار داده است. همچنین بخشی از عملیات مالی دولت در سال ۱۴۰۲ فرابودجه‌ای بوده که در جدول فوق منعکس نشده، اما به منظور ارائه تصویری جامع از وضعیت عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۲، تمامی این موارد در ادامه مورد اشاره قرار می‌گیرد:

#### الف) اصلاحیه‌های بودجه

۱. در قانون بودجه مصوب شده بود که وزارت نفت مکلف است که مواد اولیه قیر را با احتساب هر تن وکیوم باتوم به نرخ ۷۵ میلیون ریال به فروش برساند و منابع حاصل را به صورت ۱۰۰ درصد تخصیص یافته در اختیار دستگاه‌های اجرایی قرار دهد. اما در میانه سال و براساس «**قانون اصلاح بند «ک» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور**» مقرر شد که وزارت نفت معادل مبلغ ۲۰ هزار میلیارد تومان از محل منابع نفتی را در اختیار پالایشگاه‌ها قرار داده و به میزان آن به صورت ماهیانه از ابتدای سال ۱۴۰۲ مواد اولیه قیر (وکیوم باتوم) با پنجاه درصد (۵۰٪) قیمت بهابازار (بورس) تحویل و در اختیار وزارت راه و شهرسازی قرار دهد. **درواقع براساس این مصوبه، سازوکار تهاتر جایگزین**



سازوکار ریالی شد و در نتیجه در عملکرد مالی دولت به شکل ریالی منعکس نشده است. لذا بر این اساس، عملکرد بند «ک» تبصره «۱» صفر لحاظ شده است.

۲. براساس قانون «الحاق یک بند به تبصره «۵» ماده واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور» مقرر شد دولت بابت مابه‌التفاوت قیمت تمام شده با قیمت تکلیفی فروش برق (موضوع ماده (۶) قانون حمایت از صنعت برق کشور مصوب ۱۳۹۴/۸/۱۰) به ارزش ۳۰ هزار میلیارد تومان، انواع اوراق مالی اسلامی منتشر و به شرکت توانیر پرداخت کند. همچنین در این اصلاحیه قید شد که معادل این میزان به سقف ردیف درآمدی انتشار اوراق مالی اسلامی اضافه و همزمان از منابع ردیف‌های درآمدی واگذاری سهام شرکت‌های دولتی کاسته شود.

۳. در سال ۱۴۰۲ دولت از ظرفیت انتشار اسناد تسویه خزانه استفاده کرد و در مجموع بالغ بر ۱۴.۵ هزار میلیارد تومان اسناد خزانه نوع اول و نوع دوم به ترتیب معادل ۹.۸ و ۴.۷ هزار میلیارد تومان به طلبکاران از دولت تخصیص یافت. در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ برای انتشار اسناد تسویه خزانه، عدد ۱ میلیارد ریال لحاظ شده بود که براساس عملکرد محقق شده، مقادیر قانون بودجه و عملکرد را افزایش می‌دهد.

#### ب) عملکرد مجوزهای خارج از سقف

۱. براساس برآورد از کسری بودجه، دولت با استفاده از ظرفیت سران مجوز انتشار ۱۳۵ هزار میلیارد تومان انواع اوراق مالی اسلامی را دریافت کرد که از این میزان ۱۰۲ هزار میلیارد تومان در سقف منابع بودجه عمومی مورد استفاده قرار گرفت و ۳۳ هزار میلیارد تومان بابت کسری بودجه هدفمندی (پرداخت یارانه آرد و نان، واردات گندم و تأدیه مطالبات شرکت بیمه دانا) تخصیص یافت.

۲. براساس حکم جزء «۱» بند «د» تبصره «۱۹» قانون بودجه ۱۴۰۲ بابت تأدیه دیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی، دولت مکلف به واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به میزان ۷۰ هزار میلیارد تومان شده بود که چون این ردیف بابت تأدیه بدهی بوده، در جدول ۱ به عنوان بخشی از عملکرد قانون بودجه ۱۴۰۲ لحاظ نشده است. میزان واگذاری سهام به تأمین اجتماعی معادل ۶۳ هزار میلیارد تومان بوده که اقلام اصلی آن مربوط به واگذاری ۱۷ درصد از سهام شرکت کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران به میزان ۲۵ هزار میلیارد و ۲۷ هزار میلیارد تومان در قالب بخشی از سهام باقی‌مانده دولت در پالایشگاه شازند است. مابقی مطالبات از محل اوراق خزانه و سازوکار اوراق گام تسویه شده است.

۳. دولت در سال ۱۴۰۲ براساس مجوزی که از مقام معظم رهبری گرفت، سهم ۲۰ واحد درصدی صندوق توسعه ملی از محل صادرات نفت، گاز و میعانات گازی را در قالب استقراض ارزی برداشت کرد که معادل ۱۷۳ هزار میلیارد تومان به خزانه کل کشور واریز شد. مبنای این استجازه استفاده از این اعتبارات جهت تأمین منابع مورد نیاز طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای بود که بررسی اجزای عملکرد تملک‌داری‌های سرمایه‌ای نشان می‌دهد حدود ۷۰ درصد اعتبار ریالی استقراض شده از صندوق در این ردیف صرف شده و ۳۰ درصد مابقی صرف اعتبارات هزینه‌ای شده است.

۴. مطابق با تکلیف قانون مربوط به موضوع بند «ی» تبصره «۱» موضوع تحویل نفت خام به منظور تقویت بنیه دفاعی و تحقیقات راهبردی دفاعی و پرداخت تعهدات مربوط به طرح‌های دفاعی، معادل ۳ میلیارد یورو نفت خام به ستاد کل نیروهای مسلح تحویل داده شده است. ارز حاصل از این منابع به نرخ تالار دوم تسعیر و معادل ۱۲۰ هزار میلیارد تومان

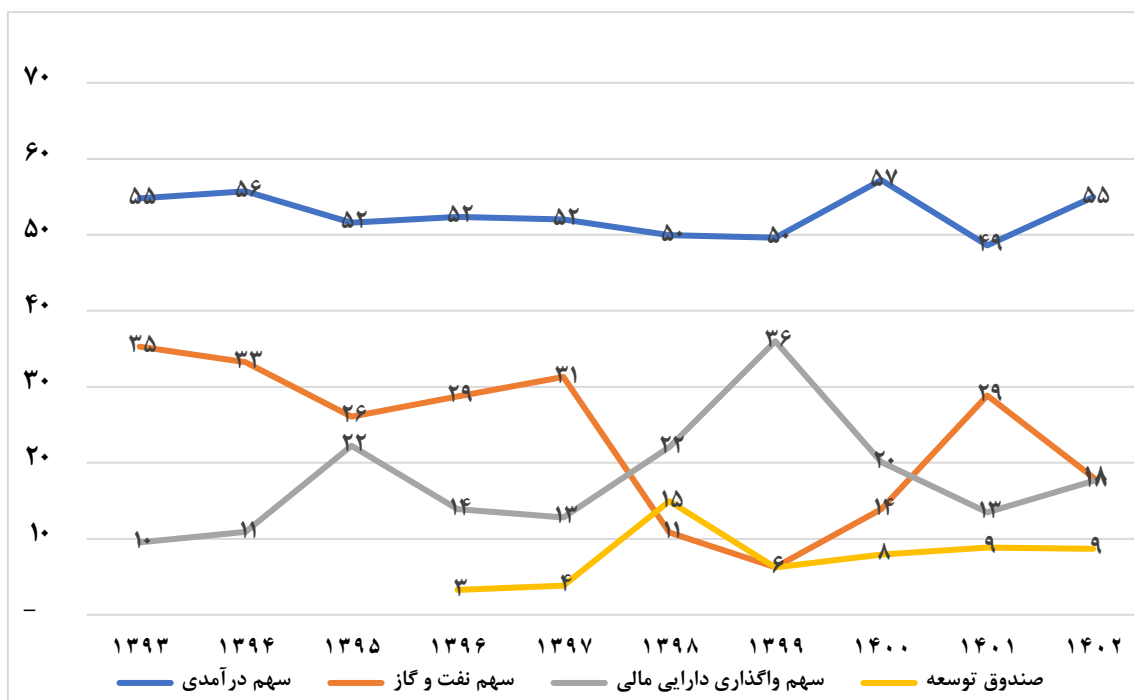
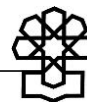
منابع مطابق با جدول ۲۱ قانون بودجه تخصیص یافته است. با توجه به اینکه این منابع صرف مخارج جاری و عمرانی بودجه عمومی نشده و برای اعتبار مربوط در جدول ۵ عدد یک میلیارد ریال قرار داده شده است، لذا این رقم از سقف منابع و مصارف خارج شده است.

۵. بخش مهم دیگری از عملیات مالی فرابودجه‌ای دولت در سال ۱۴۰۲ مربوط به اجرای بودجه هدفمندی بوده است. سقف عملکرد منابع و مصارف بودجه هدفمندی در سال ۱۴۰۲ بالغ بر ۶۱۴ هزار میلیارد تومان بوده که خارج از سقف منابع و مصارف بودجه عمومی دولت قرار داشت. جزئیات عملکرد این بودجه در گزارش مجزایی مورد مطالعه قرار گرفته است [۲]، اما در این گزارش ارقام کلان مربوط به هدفمندی اشاره خواهد شد.

### ج) نکات مهم ارقام اصلی بودجه

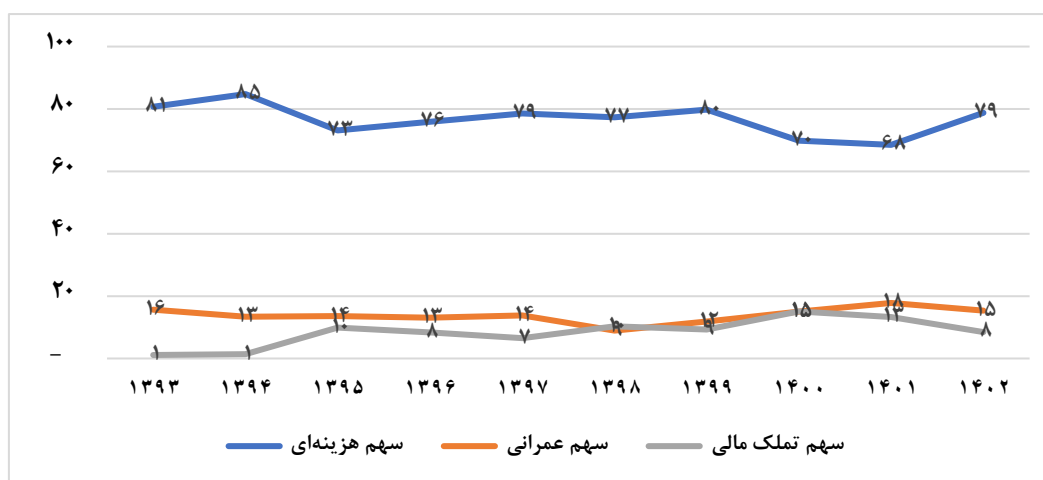
مهم‌ترین نکات درباره ارقام اصلی منابع و مصارف عمومی در سال ۱۴۰۲ به شرح زیر است:

تحقق منابع عمومی در سال ۱۴۰۲ در حدود ۹۵ درصد میزان مصوب قانون بودجه با لحاظ اصلاحات قانون و مجوزهای خاص است، که البته بدون لحاظ مجوزهای خاص (اوراق مازاد بر سقف و استقراض از صندوق توسعه ملی)، میزان تحقق منابع ۸۲ درصد می‌شود. همچنین رشد عملکرد منابع عمومی در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال قبل ۴۰ درصد است که با توجه به تورم ۴۰ درصدی سال ۱۴۰۲ می‌توان گفت اندازه واقعی بودجه دولت نسبت به سال ۱۴۰۱ تغییری نداشته است. البته سهم بخش‌های مختلف منابع و مصارف به یک میزان افزایش نیافته و هندسه منابع و مصارف تغییر کرده است. در شکل ۱ روند عملکرد سهم ردیف‌های اصلی از سرجمع منابع در طی سال‌های اخیر نشان داده شده است. همان‌گونه که در این شکل مشخص است، سهم منابع درآمدی روند باثباتی داشته و میان ۵۰ الی ۶۰ درصد نوسان داشته است. با توجه به تشدید تحریم‌ها بعد از خروج آمریکا از برجام در سال ۱۳۹۷، سهم درآمدهای نفتی در حدود ۲۰ درصدی کاهش می‌یابد، اما به همین میزان سهم انتشار اوراق مالی از تأمین مالی بودجه افزایش می‌یابد. به عبارتی در طی سال‌های بعد از شروع مجدد تحریم‌ها در سال ۱۳۹۷، اوراق بدهی جایگزین کاهش درآمدهای نفتی شده است.



شکل ۱. نمودار روند عملکرد سهم ردیف‌های اصلی منابع از تأمین اعتبارات بودجه در سال‌های ۱۳۹۳-۱۴۰۲ (درصد) [۳]

در شکل ۲ سهم ردیف‌های اصلی هزینه‌های دولت در طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۴۰۲ نشان داده شده است. همان‌گونه که در این شکل مشخص است؛ اعتبارات هزینه‌ای در طی سال‌های اخیر ۷۰ الی ۸۰ درصد منابع بودجه را به خود اختصاص داده، در حالی که سهم اعتبارات عمرانی به‌طور متوسط در حدود ۱۴ درصد است که پیش‌بینی می‌شود در سال‌های آتی این سهم کمتر شود. همچنین سهم تملک‌دارایی‌های مالی نیز در طی این بازه روند افزایشی داشته که این امر به‌دلیل افزایش تعهدات مالی دولت ناشی از انتشار اوراق بدهی در سال‌های اخیر بوده است.



شکل ۲. نمودار روند سهم عملکرد ردیف‌های اصلی هزینه‌های دولت در طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۴۰۲ [۳]

**(د) ترازهای بودجه‌ای**

در ادبیات اقتصاد بخش عمومی تعاریف متعددی برای کسری بودجه وجود دارد. تعریف مورد استفاده در این گزارش برای کسری بودجه عبارت است از تفاضل منابع محقق شده از محل درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای تا مصارف محقق شده شامل هزینه‌ها، تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک‌دارایی‌های عمومی. براساس این تعریف، کسری بودجه سال ۱۴۰۲ در حدود ۴۹۷ هزار میلیارد تومان است که منابع مورد نیاز برای جبران این کسری بودجه دولت از محل‌های انتشار اوراق مالی براساس مجوز قانون بودجه، انتشار اوراق مالی مزاد بر سقف براساس مجوز سران و استقراض از صندوق توسعه ملی تأمین شد. جدول ۲ کسری بودجه محقق شده و نحوه پوشش آن را نشان می‌دهد.

**جدول ۲. تراز کلی بودجه و منابع پوشش‌دهنده آن (هزار میلیارد تومان) [۱]**

نحوه پوشش کسری				کسری عملکرد مالی دولت
انتشار اوراق با مجوز قانون بودجه	استقراض از صندوق توسعه ملی	اوراق تسویه خزانه (نوع دوم)	انتشار اوراق با مجوز سران قوا	کسری محقق شده قانون بودجه
۱۸۷ + ۳۰	۱۷۳	۴.۷	۱۰.۲	۴۹۶.۷

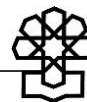
**(ه) بودجه هدفمندی**

سقف مصوب بودجه هدفمندی در سال ۱۴۰۲ بالغ بر ۶۶۰ هزار میلیارد تومان بود که از محل منابع پیش‌بینی شده در قانون بودجه ۱۴۰۲، بالغ بر ۴۹۱ هزار میلیارد محقق شد. مصارف آن نیز در حدود ۶۱۴ هزار میلیارد تومان پرداخت گردید که نشان می‌دهد در مجموع بالغ بر ۱۲۳ هزار میلیارد تومان از سایر محل‌ها تأمین شده است. براساس گزارش مالی سازمان هدفمندی یارانه‌ها در سال ۱۴۰۲، دولت بالغ بر ۱۱۵ هزار میلیارد تومان به روش‌های مختلف تأمین اعتبار کرده که در واقع در حکم کسری بودجه هدفمندی است. در جدول ۳ جزئیات این تأمین اعتبار به تفکیک محل‌های تأمین منابع اشاره شده است. همان‌گونه که مشاهده می‌شود، نزدیک به ۴۰ هزار میلیارد تومان از این کسری از طریق شبکه بانکی، ۳۳ هزار میلیارد تومان از محل انتشار اوراق نقدی و ۳۶ هزار میلیارد تومان از محل تنخواه‌گردان خزانه‌داری (از طریق کاهش مصارف بودجه عمومی) و ۴.۵ هزار میلیارد تومان نیز از منابع شرکت بازرگانی داخلی تأمین شده است.

**جدول ۳. تراز بودجه هدفمندی و منابع پوشش‌دهنده آن (هزار میلیارد تومان) [۲]**

نحوه پوشش کسری					کسری عملکرد مالی دولت	
تنخواه‌گردان خزانه‌داری	تنخواه‌گردان بانک مرکزی	تسهیلات بانکی	خط اعتباری بانک مرکزی	منابع داخلی شرکت بازرگانی داخلی	اوراق نقدی	کسری منابع هدفمندی یارانه‌ها - خارج از سقف
۳۶	۴.۵	۲۰	۱۵	۴.۵	۳۳	۱۱۵

کسری عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۲ در حدود ۴۹۷ هزار میلیارد تومان بوده که معادل ۲۵ درصد عملکرد منابع بودجه عمومی است. با توجه به اینکه در سال ۱۴۰۲ منابع و مصارف بودجه هدفمندی نیز متوازن نبوده است، به‌منظور ارائه تصویری کامل‌تر، سقف و کسری بودجه هدفمندی را به سقف و کسری بودجه عمومی اضافه می‌کنیم. در این حالت



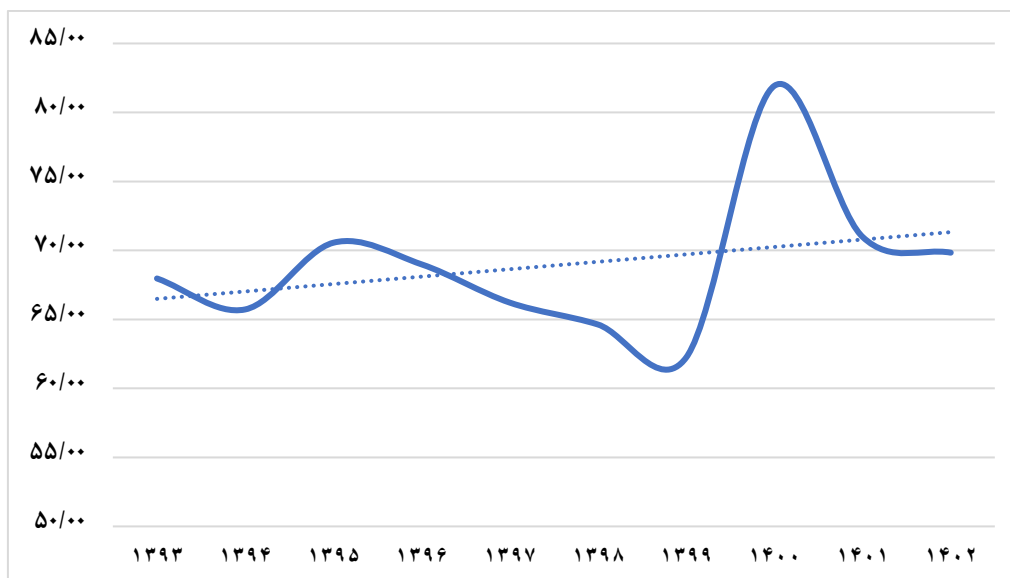
میزان کسری معادل ۶۱۲ هزار میلیارد تومان، سقف عملکرد بودجه نیز ۲۶۰۵ هزار میلیارد تومان و نسبت کسری به سرجمع عملکرد منابع کل بودجه معادل ۲۳.۵ درصد است. در سال ۱۴۰۱ کسری بودجه عمومی ۲۷۰ هزار میلیارد تومان و کسری هدفمندی ۵۰ هزار میلیارد تومان بوده که در مجموع ۱۷ درصد از سرجمع منابع بوده است. توجه به افزایش ۶.۵ درصدی کسری منابع عمومی و هدفمندی نسبت به سال ۱۴۰۱، بسیار ضروری بوده و این موضوع مستلزم اتخاذ تدابیر لازم برای جلوگیری از افزایش این نسبت است. همان‌گونه که پیش از این اشاره شد، ریشه ناترازی‌های بودجه در سیاست‌های نادرست رفاهی، حمایتی، سیاست‌های حوزه انرژی، نظام اداری و اجرایی، مشکلات نظام پولی و بانکی و ... است و در صورتی که در این حوزه‌ها تدابیر مورد نیاز اندیشیده و اجرایی نشود، نمی‌توانیم انتظار کاهش کسری بودجه را داشته باشیم. در جدول ۴ عملکرد ترازهای کلی بودجه‌ای در سال ۱۴۰۲ به همراه میزان مصوب ارائه شده است.

جدول ۴. ترازهای بودجه‌ای ( هزار میلیارد تومان) [۱]

عنوان	عملکرد سال ۱۴۰۲ (مصوب)
تراز عملیاتی	-۴۱۱ (-۴۶۳)
تراز سرمایه‌ای	۶۳ (۳۵۱)
تراز مالی (با لحاظ استقراض از صندوق توسعه)	۳۴۸ (۱۱۲)

#### و) نسبت درآمد به هزینه

نسبت درآمد به هزینه دولت بیانگر آن است که چه درصدی از هزینه‌های جاری از محل درآمدهای پایدار دولت مانند درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای جاری (همچون سود سهام شرکت‌های دولتی) تأمین شده است. این نسبت شاخص مناسبی برای مقایسه بین‌ساله عملکرد مالی جاری دولت (همانند کسری تراز عملیاتی) است. همان‌طور که مشاهده می‌شود این نسبت برای سال ۱۴۰۲ متناسب با روند چند سال اخیر خود در حدود ۷۰ درصد است. این بدین معناست که در حدود ۷۰ درصد از مخارج جاری از محل درآمدهای پایدار تأمین شده و لذا کسری ساختاری تراز عملیاتی به‌طور متوسط بالغ بر ۳۰ درصد برآورد می‌شود. همچنین می‌توان مشاهده کرد که این شاخص روند صعودی نسبی دارد و حرکت دولت‌ها در سال‌های اخیر به سمت کاهش کسری ساختار بودجه بوده است. در شکل ۳ این نسبت برای سال‌های ۱۳۹۳-۱۴۰۲ نشان داده شده است.



شکل ۳. نمودار نسبت درآمدها به هزینه‌ها در سال‌های ۱۳۹۳-۱۴۰۲

مأخذ: محاسبات گزارش.

### ز) نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی

یکی از سنجش‌های مهم برای ارزیابی اندازه دولت و بررسی هزینه‌کرد دولت در راستای مأموریت‌های آن «شاخص نسبت مخارج به تولید ناخالص داخلی»<sup>۱</sup> است. میزان واقعی مخارج دولت در سال ۱۴۰۲ مرکب از مجموع کل مخارج صورت گرفته از سوی دولت ذیل مصارف عمومی، مصارف هدفمندی یارانه‌ها و مصارف فرابودجه‌ای (شامل تأدیه بدهی، تقویت بنیه دفاعی و ...) است. براساس داده‌های ارائه شده در این گزارش، مجموع مخارج دولت در سال ۱۴۰۲ معادل ۲۷۸۸ هزار میلیارد تومان بوده که با لحاظ تولید ناخالص داخلی معادل ۱۷.۸۳۷ میلیون میلیارد تومان براساس داده‌های مرکز آمار ایران [۴]، این نسبت معادل ۱۵.۶ درصد خواهد بود. این نسبت برای سال ۱۴۰۱، معادل ۱۵.۲ درصد بوده که نشان می‌دهد اندازه مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال گذشته ۰.۴ واحد درصد افزایش یافته است.

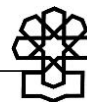
جدول ۵. نسبت مخارج به تولید ناخالص داخلی برای سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان / درصد)

ردیف	اعتبار (ه.م.ت)
مجموع مخارج دولت براساس قانون بودجه	۱۹۹۱
فرابودجه- تحویل نفت خام	۱۲۰
فرابودجه- تأدیه بدهی دولت	۶۳
فرابودجه- مصارف قانون هدفمندی یارانه‌ها <sup>۲</sup>	۶۱۴
مجموع	۲۷۸۸
تولید ناخالص داخلی (براساس ارزش بازار)	۱۷۸۳۷
نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی (درصد)	٪۱۵.۶

مأخذ: محاسبات گزارش بر اساس گزارش عملکرد مالی دولت سال ۱۴۰۲.

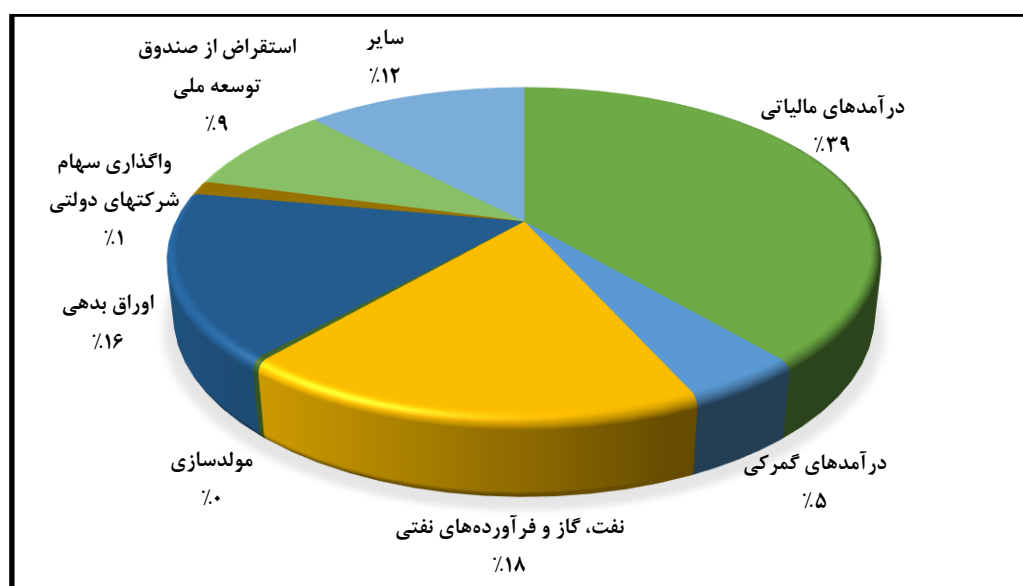
### 1. Government Expenditure to GDP

۲. مخارج هدفمندی بدون لحاظ پرداختی دولت به شرکت‌ها محاسبه شده است.



### ۳. بررسی جزئیات عملکرد منابع بودجه سال ۱۴۰۲

منابع عمومی بودجه شامل سه محور کلی درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است که موارد اصلی ذیل این ردیف‌ها در شکل ۴ آمده است. همان‌گونه که در این شکل مشخص است، نزدیک به ۵۵ درصد از منابع عمومی از محل درآمدهای جاری دولت شامل درآمدهای مالیاتی، درآمدهای گمرکی و بخش عمده‌ای از سایر درآمدها (شامل سود سهام شرکت‌های دولتی، جرائم، کارمزد خدمات دولتی و ...) بوده که در مقایسه با چند سال اخیر سهم این ردیف‌ها افزایش یافته و نشان می‌دهد فرایند تأمین منابع مالی بودجه از محل درآمدها بهبود یافته است. با توجه به اینکه ماهیت استقراض از منابع صندوق توسعه ملی، استفاده از درآمدهای نفتی سهم صندوق توسعه ملی است، لذا می‌توان گفت سهم درآمدهای نفتی و گازی در منابع بودجه ۲۷ درصد است. میانگین سهم درآمدهای نفتی در بودجه طی ۱۰ سال اخیر در حدود ۳۲ درصد بوده که با وجود کاهش این سهم در سال ۱۴۰۲ نسبت به متوسط، اما همچنان نقش درآمدهای نفتی در بودجه قابل توجه است. سهم انتشار اوراق دولتی از مجموع منابع در این سال ۱۶ درصد است که در مقایسه با میانگین ۱۸.۵ درصدی آن در ۱۰ سال اخیر، نشان می‌دهد تأمین منابع بودجه از محل اوراق در این سال در مسیر روند خود بوده است. همچنین مجموع سهم مولدسازی و خصوصی‌سازی کمتر از ۲ درصد بوده و نشان می‌دهد با تداوم رویه‌های فعلی در حوزه مولدسازی و خصوصی‌سازی نمی‌توان منابع قابل توجهی را از این محل‌ها انتظار داشت. به‌طورکلی در سال ۱۴۰۲ نیمی از منابع دولت از محل درآمدهای پایدار تأمین شده و نیم دیگر آن از محل استقراض یا فروش ثروت‌های ملی تأمین شده است. اگرچه سهم منابع پایدار در بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به سال‌های گذشته بهبود یافته، اما همچنان وابستگی منابع بودجه به استقراض و درآمدهای نفتی قابل توجه است.



شکل ۴. نمودار ترکیب منابع (دریافت‌ها) در عملکرد بودجه سال ۱۴۰۲ [۱]

### ۳-۱. بررسی عملکرد ردیف‌های درآمدی

در این بخش به بررسی عملکرد ردیف‌های اصلی درآمدی در سال ۱۴۰۲ می‌پردازیم. به‌طور کلی میزان مصوب درآمدهای دولت در قانون بودجه معادل ۱۰۵۴ هزار میلیارد تومان بوده که در عمل ۱۰۹۵ هزار میلیارد تومان محقق شد و نسبت به سال ۱۴۰۱ رشد ۵۷ درصدی داشته است. ریزاقلام در جدول ۶ منعکس شده است:

جدول ۶. عملکرد ردیف‌های درآمدی بودجه در سال ۱۴۰۱ (هزار میلیارد تومان / درصد) [۱]

نسبت عملکرد به مصوب (درصد)	مصوب سال ۱۴۰۲	عملکرد سال		عنوان
		۱۴۰۲	۱۴۰۱	
۱۰۳	۱۰۵۴	۱۰۹۵	۶۹۶	۱. درآمدها:
۹۶	۸۹۴	۸۶۷	۵۳۱	۱-۱. درآمدهای مالیاتی و گمرکی
۱۰۳	۷۴۹	۷۷۷	۴۷۲	۱-۱-۱. سازمان امور مالیاتی کشور
۱۰۶	۲۹۳	۳۱۳	۱۸۹	الف) مالیات اشخاص حقوقی
۱۲۳	۱۱۴	۱۴۱	۸۵	ب) مالیات بر درآمدها
۷۷	۳۷	۲۸.۶	۱۹	ج) مالیات بر ثروت
۹۷	۳۰۴	۲۹۴	۱۷۸	د) مالیات بر کالاها و خدمات
۶۲	۱۴۵	۹۰	۵۹	۱-۱-۲. گمرک جمهوری اسلامی ایران
۸۲	۹۱	۷۵	۵۱	حقوق ورودی سایر کالاها
۷.۵	۴۰	۳	۰.۱	حقوق ورودی خودرو
۱۰۰	۶.۱	۶.۱	۵.۸	ثبت معافیت‌ها و تخفیفات گمرکی به نرخ صفر (جمعی - خرجی)
۵۳	۶	۳.۲	۰	درآمد حاصل از حقوق گمرکی ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی، معدنی و کشاورزی
۱۰۰	۲	۲	۱.۴	حقوق ورودی گوشی‌های خارجی با قیمت بیش از ۶۰۰ دلار
۱۴۳	۱۵۹	۲۲۸	۱۶۴	۲-۱. سایر درآمدها:
۱۲۵	۱۰۴	۱۳۰	۱۰۰	درآمدهای حاصل از مالکیت دولت
۱۱۵	۲۶	۳۰	۲۲.۶	درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات
۲۱۲	۸	۱۷	۱۰.۱	درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات
۲۳۸	۲۱	۵۰	۳۱.۳	درآمدهای متفرقه

وصولی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۴۰۲، بیش از ۱۰۰ درصد رقم مصوب بودجه است و نسبت به مدت مشابه سال ۱۴۰۱ نزدیک به ۶۴ درصد افزایش یافته که با توجه به نرخ تورم ۴۰ درصد در سال ۱۴۰۲، افزایش حقیقی در درآمدهای مالیاتی را نشان می‌دهد. رشد مالیات‌های مستقیم ۶۵ درصد بوده که یکی از مهم‌ترین بخش‌های آن مالیات اشخاص حقوقی است. بخشی از رشد قابل توجه مالیات اشخاص حقوقی در حوزه شرکت‌های دولتی نفتی بوده که عمدتاً متأثر از افزایش قیمت نفت یا میزان صادرات نفت هستند. همچنین رشد مالیات‌های غیرمستقیم در حدود ۸۰ درصد بوده که مهم‌ترین بخش آن را مالیات بر ارزش افزوده با رشد ۷۲ درصدی تشکیل می‌دهد. تقویت زیرساخت‌های مالیاتی و اتصال بیشتر پایانه‌های فروشگاهی به سامانه‌های مالیاتی از جمله دلایل اصلی تقویت این درآمدها هستند. به‌طور کلی تداوم روند هوشمندسازی نظام مالیاتی و تقویت زیرساخت‌ها با تمرکز بر شناسایی فرارهای مالیاتی و انتظام بخشی به فرایندهای مالیات‌ستانی از جمله دلایلی بوده که در سال ۱۴۰۲ منجر به تقویت این بخش از درآمدها شده است. البته



همچنان نسبت‌های مالیات به تولید ناخالص داخلی در ایران نسبت به میانگین جهانی پایین بوده و این نشان می‌دهد همچنان ظرفیت رشد درآمدهای مالیاتی وجود دارد.

وصولی درآمدهای گمرکی در سال ۱۴۰۲، معادل ۹۰ هزار میلیارد تومان بوده که نسبت به سال ۱۴۰۱ رشد ۵۲ درصدی دارد، اما به میزان ۶۲ درصد مصوب محقق شده است. حقوق ورودی کالاهای وارداتی از حاصل ضرب سه متغیر اصلی ارزش دلاری واردات کالا، میانگین نرخ تعرفه کالاها و نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی به دست می‌آید. نرخ ارز مبنای محاسبه بر مبنای بخشنامه بانک مرکزی از ۱۴۰۱/۱۲/۲۱ از ۴۲۰۰ تومان به ۲۸۵۰۰ تومان تغییر کرد و دلیل رشد ۵۲ درصدی درآمدهای گمرکی در سال ۱۴۰۲ نسبت به مدت مشابه گذشته را می‌توان ناشی از این موضوع دانست. در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ بند «ه» تبصره «۷» آمده بود که نرخ ارز مبنای محاسبه ارزش گمرکی نرخ اعلامی بانک مرکزی به نرخ سامانه مبادلات الکترونیکی (ETS) است، اما در قانون بودجه ۱۴۰۲ این موضوع مسکوت ماند و با توجه به افزایش نرخ ارز سامانه نیما، مبنای محاسبه همچنان همان بخشنامه بانک مرکزی قرار گرفت. لذا بخشی از ظرفیت درآمدزایی دولت از محل حقوق ورودی کاهش یافت. این موضوع از جمله مواردی است که به طور مستقیم بر درآمدهای دولت اثر می‌گذارد و باید در قانون بودجه مورد توجه باشد. دلیل دیگر عدم تحقق ۴۰ درصدی درآمدهای پیش‌بینی شده از محل حقوق ورودی، عدم تحقق درآمدهای ناشی از واردات خودرو بوده است. این مسئله یکی از مصادیق عدم هماهنگی سیاست‌های مالی و ارزی است که بدون توجه به وضعیت درآمدهای ارزی و امکان تخصیص ارز به واردات خودرو، ردیف درآمدی قابل توجهی از این محل دیده می‌شود، اما در نهایت به دلیل عدم تأمین منابع ارزی مورد نیاز برای واردات یا تغییر اولویت‌های ارزی، منابع درآمدی گمرکی پیش‌بینی شده محقق نمی‌شود. افزون بر این به رغم قیمت‌های بالای خودرو در بازار که در نهایت به مصرف‌کننده نهایی می‌رسد، سازوکار فعلی واردات خودرو به نحوی بوده که انتفاع دولت حداقلی است. اولاً، بخش مهمی از خودروهای وارداتی شامل خودروهای برقی و هیبریدی است و تعرفه این گروه از خودروها بسیار اندک بوده که همین مسئله منجر به کاهش انتفاع دولت از واردات خودرو می‌شود. ثانیاً، مکانیسم واردات خودرو به نحوی است که بخش عمده‌ای از سود حاصله از واردات در اختیار واسطه‌گران قرار می‌گیرد و در نهایت دولت از این سود چندان منتفع نمی‌شود.

سایر درآمدها که عمدتاً درآمدهای ایجاد شده به واسطه مالکیت دولت، فروش کالا و خدمات، درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات و درآمدهای متفرقه است به میزان ۲۲۸ هزار میلیارد تومان محقق شده که نسبت به میزان مصوب خود، عملکرد ۱۴۳ درصدی دارد. عمده این درآمدها از محل سود سهام شرکت‌های دولتی ۷۰ هزار میلیارد تومان، بهره‌مالکانه و حقوق دولتی معادل ۳۸ هزار میلیارد تومان، درآمد حاصل از مالکیت دولت در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات ۱۶ هزار میلیارد تومان، درآمد حاصل از خدمات قضایی و سازمان ثبت اسناد و املاک ۲۱ هزار میلیارد تومان و درآمدهای متفرقه ۵۹ میلیارد تومان است.

### ۲-۳. بررسی عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۴۰۲ بالغ بر ۳۶۷ هزار میلیارد تومان بوده که نسبت به میزان مصوب آن تحقق ۶۶.۵ درصدی داشته و نسبت به عملکرد سال ۱۴۰۱ به میزان ۳ درصد کاهش داشته است. عمده درآمدهای این ردیف از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی و نیز فروش داخلی خوراک پتروشیمی‌ها (خوراک مایع) تشکیل شده است که عملکرد این ردیف‌ها در سال ۱۴۰۲ بالغ بر ۳۶۱ هزار میلیارد تومان بوده و نسبت به سال قبل کاهش داشته است. دلیل اصلی کاهش درآمدهای این ردیف ناشی از کاهش میزان صادرات گاز طبیعی است. فروش و واگذاری دارایی‌های منقول و غیرمنقول در این سال نیز به اندازه سال ۱۴۰۱ و معادل ۶ هزار میلیارد تومان محقق شده که نسبت به میزان مصوب آن ۵ درصد است. به‌طور کلی در سال‌های اخیر منابع حاصل از مولدسازی دارایی‌های دولت، درصد تحقق‌های بسیار پایینی داشته و منجر به تحقق کمتر منابع بودجه‌ای شده است. لذا پیشنهاد می‌شود به‌منظور اجتناب از درج مقادیر غیرواقعی در این ردیف، برنامه واگذاری اموال و دارایی‌های دولت به‌همراه زمان‌بندی و شرایط واگذاری در کنار بررسی سابقه واگذاری‌ها در فصل تصویب بودجه مورد توجه قرار گیرد تا ارقام واقع‌بینانه‌تری در این ردیف‌ها درج شود. در جدول ۷ عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۴۰۲ به تفکیک آمده است.

جدول ۷. عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه در سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان/درصد) [۱]

نسبت عملکرد به مصوب	مصوب	عملکرد سال		عنوان
		۱۴۰۲	۱۴۰۱	
۶۶.۵	۷۳۲	۳۶۷.۵	۳۸۱	۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای:
۷۷	۶۲۴	۳۶۱	۳۷۳	۲-۱. منابع حاصل از نفت، میعانات و گاز طبیعی
۵۵	۴۰۹	۲۲۴	۲۰۱	صادرات نفت خام
۷۶	۶۱	۴۶.۷	۱۱۰	خالص صادرات گاز طبیعی (تسعیر به نرخ ای.تی.اس)
۲۰۰	۱۵	۳۰	-	صادرات میعانات گازی
۶۵	۳۴	۲۲.۳	۲۱	۳ درصد صادرات نفت خام، میعانات و گاز طبیعی مناطق محروم و نفت خیز
۴۰	۸۴	۳۳.۴	۳۸.۸	خوراک داخلی مجتمع‌های پتروشیمی
۰	۲۰	-	-	فروش مواد اولیه قیر از محل تحویل نفت خام (بند «ک» تبصره «۱»)
-	۰	۰.۹	۱.۴	موضوع بند «د» تبصره «۱۹» - تأدیه بدهی
		۴.۲	۰.۸	سایر
۵	۱۰.۸	۶	۶	۲-۲. فروش و واگذاری دارایی‌های منقول و غیرمنقول
۱	۹۹.۵	۰.۹	۱	فروش اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول مازاد دولت موضوع بند «ه» تبصره «۱۱»
۵۸	۹	۵.۳	۵.۱	سایر اقلام

### ۳-۳. عملکرد تخصیص ارز ترجیحی در سال ۱۴۰۲

بنابر داده‌های بانک مرکزی در سال ۱۴۰۲ بالغ بر ۱۸.۹ میلیارد دلار ارز جهت واردات اقلام و کالاهای اساسی، دارو و تجهیزات پزشکی و اقلام حوزه صمت به نرخ ترجیحی تخصیص یافته است که از این میزان، ۱۲.۱ میلیارد دلار از محل ارزهای حاصل از صادرات نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی تأمین شد. با دریافت مجوز استقرار سهم ۲۰ درصدی



صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی، بالغ بر ۵.۶ میلیارد دلار نیز از این محل تأمین شد که ۵.۳ میلیارد دلار آن به نرخ ترجیحی و برای واردات اقلام فوق تخصیص یافت و مابقی به نرخ حواله (سامانه نیما) عرضه شد و معادل ریالی آن برابر ۱۷۳ هزار میلیارد تومان به منابع بودجه اضافه شد. همچنین به دلیل عدم کفایت منابع ارزی، ۱.۵ میلیارد دلار نیز از محل ذخایر ارزی بانک مرکزی (به طور خاص برای واردات گندم) تأمین شد.

در سمت مصارف، با توجه به اینکه در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ در خصوص اقلام مشمول و سهمیه آنها از ارز ترجیحی حکمی مطرح نشده بود؛ لذا دولت با مصوبه هیئت وزیران اقدام به تعیین اقلام مشمول و سهمیه آنها کرد. بر این اساس، معادل ۱۴ میلیارد دلار بابت واردات اقلام اساسی و کالاهای حوزه کشاورزی، ۳.۷ میلیارد دلار برای حوزه بهداشت، دارو و تجهیزات پزشکی و نزدیک به ۱ میلیارد دلار برای واردات اقلام دارای مجوز در حوزه صنعت معدن و تجارت تخصیص یافت. در خصوص ارز دارو و تجهیزات پزشکی از ۳.۷ میلیارد دلار، نزدیک به ۲.۵ میلیارد دلار به نرخ ترجیحی ۲۸۵۰۰ تومان و ۱.۲ میلیارد دلار به نرخ ۴۲۰۰ تومان تخصیص یافت که از محل تخصیص ارز به نرخ ۴۲۰۰ تومان و عدم تسویه دولت با بانک مرکزی در طی دو سال ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ نزدیک به ۶۹ هزار میلیارد تومان بدهی دولت به بانک مرکزی ایجاد شد. خلاصه‌ای از بودجه ارزی سال ۱۴۰۲ در جدول ۸ ارائه شده است.

جدول ۸. خلاصه‌ای از بودجه ارزی دولت سال ۱۴۰۲ [۳]

بودجه ارزی			
منابع ارزی	میزان تأمین	مصارف ارزی	میزان تخصیص
سهم دولت از ارزهای نفتی	۱۲.۱	کالاهای اساسی کشاورزی	۱۴.۲
استقراض از صندوق توسعه	۵.۳	دارو و تجهیزات پزشکی	۳.۷
ذخایر ارزی بانک مرکزی	۱.۵	صمت	۱
مجموع	۱۸.۹	مجموع	۱۸.۹

#### ۳-۴. بررسی عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی

محورهای اصلی بخش واگذاری دارایی‌های مالی شامل منابع حاصل از فروش و انتشار انواع اوراق مالی، واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و سایر منابع است. انتشار اوراق مالی به دو روش واگذاری غیرنقدی و عرضه نقدی است. «واگذاری اسناد خزانه اسلامی»، عرضه اوراق مالی به روش غیرنقدی است که به پیمانکاران یا طلبکاران طرف حساب دولت در مقابل طلبشان از دولت داده می‌شود. در سال ۱۴۰۲ در مجموع بالغ بر ۱۸۱ هزار میلیارد تومان اسناد خزانه اسلامی به طلبکاران واگذار شد که نسبت به سال ۱۴۰۱ رشد ۲۰۰ درصدی دارد. از این میزان ۱۴۶ هزار میلیارد تومان صرف مصارف بودجه عمومی شده و ۳۳ هزار میلیارد تومان نیز بابت کسری هدفمندی واگذار شد. اما عرضه نقدی اوراق مالی شامل فروش نقدی این اوراق است که در چند سال اخیر به طور ویژه با عرضه اوراق مباحه عام انجام شده است. این اوراق به صورت هفتگی توسط بانک مرکزی حراج می‌شود و منابع نقدی به حساب خزانه‌داری واریز خواهد شد. مجموع عرضه اوراق نقدی در سال ۱۴۰۲ بالغ بر ۱۷۰ هزار میلیارد تومان بوده که معادل ۱۶۲.۵ هزار میلیارد تومان به خزانه‌داری واریز شد. عرضه اوراق نقدی نسبت به سال ۱۴۰۱ رشد ۱۰۳ درصدی را نشان می‌دهد. همچنین براساس

مجوز بندهای «ط»، «ف» و «ث» قانون بودجه در مجموع ۱۴.۵ هزار میلیارد تومان اسناد تسویه نوع اول و نوع دوم انتشار یافت که منجر به افزایش سقف قانون بودجه به همین میزان شد. از این میزان ۹.۷ هزار میلیارد تومان از نوع اول و ۴.۷ هزار میلیارد تومان از نوع دوم بوده است. در خصوص ماهیت اوراق تسویه می‌توان گفت که اوراق نوع اول (تسویه مطالبات مالیاتی) در حکم درآمدهای عملیاتی (عمدتاً درآمد مالیاتی) است و اوراق نوع دوم در حکم ایجاد بدهی دولت به نظام بانکی است. لذا اوراق تسویه نوع دوم را می‌توان جبران کسری بودجه از طریق ابزار بدهی به شبکه بانکی و بانک مرکزی دانست.

جدول ۹. عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی بودجه در سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان / درصد) [۱]

نسبت عملکرد به مصوب	مصوب سال ۱۴۰۲	عملکرد سال		عنوان
		۱۴۰۲	۱۴۰۱	
۱۱۴	۳۱۰.۵	۳۵۶	۱۹۴	۳. واگذاری دارایی‌های مالی:
۱۴۰	۲۳۱.۵	۳۲۳	۱۴۰	۳-۱. واگذاری اوراق مالی اسلامی
۱۶۷	۸۷	۱۴۶	۶۰	۳-۱-۱. منابع حاصل از فروش اسناد خزانه اسلامی (غیرنقدی)
۱۲۵	۱۳۰	۱۶۲.۵	۸۰	۳-۱-۲. انتشار اوراق مالی اسلامی (نقدی)
۱۰۰	۱۴.۵	۱۴.۵	۰	۳-۱-۳. واگذاری اسناد تسویه خزانه (جمعی - خرجی)
۳۶	۷۶	۲۷.۳	۳۲.۷	۳-۲. منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی
-	۰	۰	۱۵	۳-۳. منابع حاصل از تسویه و تهاتر مطالبات با بدهی‌های دولت
۷۷	۱.۸	۱.۴	۳.۱	۳-۴. منابع حاصل از استفاده از اصل وام‌ها و تسهیلات خارجی
۳۸۱	۱.۱	۴.۲	۲.۷	۳-۵. منابع حاصل از برگشتی پرداخت‌های سال‌های قبل

منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در سال ۱۴۰۲ بالغ بر ۲۷.۳ هزار میلیارد تومان بوده که نسبت به سال ۱۴۰۱ کاهش ۱۷ درصدی داشته و ۳۶ درصد میزان مصوب محقق شده است. گفتنی است که عمده عملکرد واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در این سال مربوط به دریافت اقساط اول و دوم واگذاری سهام شرکت هلدینگ پتروشیمی خلیج فارس بوده و به غیر از این مورد، واگذاری سهام قابل توجهی صورت نگرفته است. همچنین از محل تسویه و تهاتر مطالبات با بدهی‌های دولت در سال ۱۴۰۲ منابعی تأمین نشد، دلیل این موضوع استفاده از اسناد تسویه خزانه در سال ۱۴۰۲ بوده که عملکرد آن در سال ۱۴۰۱ صفر بوده است. از سایر محل‌ها شامل استفاده از اصل وام‌ها و تسهیلات خارجی و منابع حاصل از برگشتی پرداخت‌های سال قبل نیز در مجموع ۶.۶ هزار میلیارد تومان تأمین شد.

#### ۴. بررسی عملکرد مصارف بودجه سال ۱۴۰۲

مجموع پرداختی‌های دولت براساس قانون بودجه و اصلاحات آن در سال ۱۴۰۲ معادل ۱۹۹۱ هزار میلیارد تومان بوده که به میزان ۹۵ درصد میزان مصوب محقق شده است. البته این عملکرد با لحاظ افزوده شدن منابع حاصل از استقراض از صندوق توسعه و مجوز افزایش سقف انتشار اوراق بوده که محقق شده است. مخارج دولت براساس قانون بودجه نسبت به سال ۱۴۰۱ معادل ۴۰ درصد رشد داشته که با لحاظ تورم ۴۰ درصدی نشان می‌دهد مخارج دولت براساس قانون بودجه تغییر حقیقی نداشته است.



#### ۴-۱. بررسی عملکرد اعتبارات هزینه‌ای بودجه ۱۴۰۲

اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۴۰۲ به میزان ۱۵۰۶ هزار میلیارد تومان عملکرد داشت که نسبت به میزان مصوب آن به‌طور کامل محقق شده و رشد آن نسبت به سال ۱۴۰۱ معادل ۴۸ درصد است. در جدول ۱۰ عملکرد اعتبارات هزینه‌ای دولت به تفکیک ردیف‌های هزینه‌ای ارائه شده است.

جدول ۱۰. عملکرد ردیف‌های مصارف هزینه‌ای بودجه در سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان / درصد) [۱]

نسبت مصوب به عملکرد	مصوب سال ۱۴۰۲	عملکرد سال		عنوان
		۱۴۰۲	۱۴۰۱	
۹۹	۱۵۱۷	۱۵۰۶	۱۰۱۸	۱. اعتبارات هزینه‌ای
۹۹	۹۵۰	۹۴۴	۵۸۶	حقوق و مزایای مستمر کارکنان دولت و سایر هزینه‌ای ملی
۱۰۰	۳۲۰	۳۲۰	۲۲۱	صندوق بازنشستگی کشوری و تأمین اجتماعی لشکری (سایر)
۲۱	۳۷.۳	۸	۷	سایر هزینه‌ای (استانی)
۱۰۵	۷۲.۵	۷۷	۵۰	پرداخت ردیف‌های درآمد هزینه‌ای و جمعی - خرجی
۸۱	۶۸	۵۵.۴	۸۹	سایر ردیف‌های متفرقه - ردیف تبصره
۶۳	۸.۱	۵.۱	۱	اعتبارات پارانه‌ها <sup>۱</sup> (مندرج در جدول ۹)
-	۰	۳۱.۸	۱۶.۴	اسناد خزانه اسلامی - ملی و استانی
۱۰۵	۵۲	۵۴.۸	۴۸	سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی
-	۹.۱	۹.۱	۰	اوراق تسویه هزینه‌ای

**الف) حقوق و مزایای کارکنان دولت:** اعتبارات عمومی دستگاه‌های اجرایی مندرج در جدول ۷ قانون بودجه که عمدتاً برای پرداخت حقوق و مزایای مستمر کارکنان دولت و سایر هزینه‌ای ملی<sup>۲</sup> صرف می‌شود، بخش اصلی و عمده مخارج جاری دولت را شامل می‌شود. سهم این ردیف از کل مخارج جاری ۶۳ درصد بوده و رشد آن نسبت به عملکرد سال ۱۴۰۱ معادل ۶۲ درصد است که بیشتر از نرخ رشد کلی اعتبارات هزینه‌ای دولت بوده است. این بدین معناست که سهم این ردیف از مجموع مخارج دولت افزایش داشته است. براساس حکم بند «الف» تبصره «۱۲» قانون بودجه ضریب افزایش حقوق گروه‌های مختلف معادل ۲۰ درصد مصوب شده بود؛ درحالی‌که رشد این ردیف بسیار بیشتر از این میزان است. یکی از دلایل اصلی این موضوع ناهماهنگی در پرداختی به کارکنان دولت به دلیل ایجاد انواع ردیف‌های فوق‌العاده دستگاهی و موارد مشابه به این موضوع است که منجر به رشد پرداختی‌ها مازاد بر سقف مقرر در قانون شده است. باین‌حال به دلیل عدم شفافیت کافی در خصوص کم‌وکیف پرداختی‌های دولت بابت اعتبارات هزینه‌ای به تفکیک «حقوق و مزایا» و «اعتبارات برنامه‌ای» نمی‌توان اظهار نظر دقیقی در این خصوص داشت. اما آنچه که از منظر عدالت بین‌دستگاهی و افزایش کارایی مجموعه دولت انتظار می‌رود، این است که قانون بودجه قواعد شفاف و مشخصی را برای هرگونه پرداخت توسط دولت در قالب حقوق و مزایای دستگاه‌های اجرایی لحاظ کرده و بر این اساس عملکرد دولت را ارزیابی کند.

۱. منظور از این ردیف، صرفاً اعتبارات پارانه‌ای مندرج در جدول ۹ (طبقه‌بندی ۵۲۰۰۰۰) است. مواردی مانند پارانه نهاده‌های کشاورزی و خرید تضمینی آب استحصالی در این دسته قرار دارند.  
 ۲. سایر هزینه‌ای ملی شامل طیف وسیعی از پرداخت به دستگاه‌های اجرایی بابت ردیف‌های مقرر در جدول ۷ است. پارانه‌های دانشگاه‌ها، اعتبارات بیماران صعب‌العلاج، بخشی از پارانه دارو و شیرخشک، کمک به کمیته امداد امام خمینی(ره) و... است.

**ب) اعتبارات صندوق‌های بازنشستگی:** دومین ردیف مهم در پرداخت‌های جاری دولت مربوط به کمک دولت به صندوق‌های بازنشستگی کشوری، صندوق تأمین اجتماعی لشکری، صندوق فولاد، صندوق هما و صندوق وزارت اطلاعات است. اعتبارات مربوط به این موضوع در جدول ۷ ذیل اعتبارات دستگاه‌های مرتبط به صندوق بازنشستگی (وزارت کار، رفاه و تأمین اجتماعی و نیروهای مسلح) درج می‌شود. همچنین اعتبارات مربوط به متناسب‌سازی مستمری بازنشستگان نیز ذیل اعتبارات صندوق مربوطه قرار می‌گیرد. عملکرد این ردیف در سال ۱۴۰۲ معادل ۳۲۰ هزار میلیارد بوده که نسبت به سال ۱۴۰۱ معادل ۴۵ درصد افزایش یافته است. وضعیت نامطلوب جریان نقدی صندوق‌های بازنشستگی منجر به وابستگی این صندوق‌ها در پرداخت مستمری بازنشستگان به بودجه دولت شده است و مطالعه روند چندساله اخیر نشان می‌دهد این وابستگی در حال افزایش است. یکی از اولویت‌های فعلی در این حوزه، بررسی روش‌های افزایش جریان نقدی صندوق‌های بازنشستگی و کاهش وابستگی آنها به بودجه عمومی است. با توجه به اجتناب‌ناپذیر بودن پرداختی مستمری بازنشستگان، افزایش تدریجی سهم این ردیف منجر به کاهش اعتبارات سایر ردیف‌های هزینه‌ای بودجه شده و آثار نامطلوبی بر ایفای وظایف حاکمیتی دولت در میان‌مدت و بلندمدت خواهد گذاشت.

**ج) اعتبارات استانی:** پرداختی دولت بابت هزینه‌های جاری استان‌ها در این سال مشابه سنوات قبل در حدود ۲۰ درصد میزان مصوب و معادل ۸۰۷ هزار میلیارد تومان بوده است. با توجه به نقش موثر استان‌ها در پیشبرد برنامه‌های جاری دولت در مقیاس استانی، کاهش اعتبارات این ردیف منجر به کاهش انگیزه و بهره‌وری مسئولین استانی در پیشبرد برنامه‌های جاری دولت خواهد شد. البته یکی از دلایل این مسئله می‌تواند علاوه بر موضوع کلی کسری منابع، جابه‌جایی ردیف‌های هزینه‌ای با اختیارات قانونی جزء «۲» بند «ط» ماده (۲۸) قانون الحاق (۲) می‌تواند باشد. البته با توجه به تخصیص ۳۱۸ هزار میلیارد تومان اسناد خزانه اسلامی انتظار می‌رود بخشی از این اوراق بابت هزینه‌ای استانی صرف شده باشد.

**د) اعتبارات درآمد هزینه‌ای:** عملکرد ردیف‌های «درآمد هزینه‌ای» و «جمع‌ی - خرجی» در سال ۱۴۰۲ معادل ۷۷ هزار میلیارد تومان بوده است. میزان مصوب آن براساس قانون بودجه در جداول ۱-۷ و ۹ معادل ۷۲۰۵ هزار میلیارد است. رشد عملکرد این ردیف نسبت به سال ۱۴۰۱ معادل ۶۵ درصد بوده است. پرداخت اعتبارات مالیات سلامت از محل یک درصد مالیات بر ارزش افزوده به صورت جمع‌ی - خرجی وفق ماده (۳۷) قانون الحاق (۲) و معافیت و تخفیفات گمرکی به نرخ صفر از جمله مواردی هستند که اعتبارات آنها در این بخش قرار می‌گیرد.

**ه) اعتبارات متفرقه:** اعتبارات متفرقه در جدول ۷ ذیل اعتبارات دستگاهی درج می‌شود که ریزاقدام آن در جدول (۱-۷) ارائه می‌شود. همچنین بخشی از اعتبارات متفرقه بدون دستگاه اصلی، در جدول ۹ درج می‌شود. عملکرد اعتبارات هزینه‌ای متفرقه در سال ۱۴۰۲ معادل ۵۵ هزار میلیارد تومان بوده که براساس جداول قانون بودجه میزان مصوب آن ۸۲ هزار میلیارد تومان بوده، اما با جابه‌جایی ردیف‌ها میزان مصوب آن به ۶۸ هزار میلیارد تومان کاهش پیدا کرده است. همان‌طور که پیش از این اشاره شد براساس مجوز جزء «۲» بند «ط» ماده (۲۸) قانون الحاق (۲) سازمان برنامه مجاز است، اعتبارات هریک از ردیف‌های متفرقه، تملک‌دارایی‌های مالی و هزینه‌ای مندرج در قوانین بودجه سنواتی را حداکثر ده درصد (۱۰٪) از محل کاهش اعتبارات سایر ردیف‌های متفرقه، اعتبار تملک‌دارایی‌های مالی و هزینه‌ای در



سقف بودجه سنواتی کل کشور افزایش دهد. بسیاری از ردیف‌های متفرقه در قانون بودجه براساس قوانین مادر ایجاد شده و اعتبارات مدنظر باید براساس حکم قانونی تخصیص یابد، اما محدودیت منابع و ضروری بودن برخی مخارج منجر به عدم تخصیص برخی ردیف‌های متفرقه می‌شود. در سال ۱۴۰۲ عمده پرداختی‌های متفرقه بابت پاداش پایان خدمت کارکنان دولت، پرداختی بابت اجرای قانون تعرفه‌گذاری خدمات پرستاری و تعدیل کارانه پرستاری، توسعه کمی و کیفی برنامه‌های تولیدی پویانمایی و سینمایی از جمله ردیف‌های عمده بودند.

**(و) اسناد خزانه اسلامی:** بخشی از منابع ناشی از اسناد خزانه اسلامی در سال ۱۴۰۲، بابت اعتبارات هزینه‌ای تخصیص یافته است. این اسناد علاوه بر ردیف‌های هزینه‌ای ملی، در سطح استانی نیز مورد استفاده قرار گرفته‌اند. عملکرد تخصیص اسناد خزانه اسلامی در سال ۱۴۰۲ بالغ بر ۳۱.۸ هزار میلیارد تومان بوده است.

**(ز) سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی:** از بابت سود اوراق مالی سررسید شده در این سال معادل ۵۴.۸ هزار میلیارد تومان پرداخت شده که نسبت به سال ۱۴۰۱ رشد ۱۴ درصدی داشته است. اعتبارات مربوط به سود و کارمزد اوراق مالی در انتهای جدول ۹ درج می‌شود.

**(ح) اوراق تسویه خزانه - هزینه‌ای:** در سال ۱۴۰۲ بابت اعتبارات هزینه‌ای معادل ۹.۱ هزار میلیارد تومان اسناد تسویه خزانه واگذار شد.

## ۲-۴. بررسی عملکرد تملک‌داری‌های سرمایه‌ای

عملکرد تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در سال ۱۴۰۲ در حدود ۳۰۴ هزار میلیارد تومان بوده که نسبت به میزان مصوب ۸۰ درصد محقق شده و رشد آن نسبت به سال ۱۴۰۱ معادل ۴۰ درصد است. میزان مصوب اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اصلی براساس جدول ۷ قانون بودجه معادل ۱۲۴ هزار میلیارد تومان بوده که ۴۵.۵ هزار میلیارد تومان به صورت ریالی بابت طرح‌ها پرداخت شده است. همچنین ۱۱۴ هزار میلیارد تومان به صورت اوراق خزانه به طلبکاران طرح‌ها در همه ردیف‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای پرداخت شده است. با توجه به اینکه این اوراق بابت طلب پیمانکاران پرداخت شده و این طلب می‌تواند مربوط به طرح‌های اتمام شده در سال جاری یا سنوات گذشته باشد، لذا می‌توان گفت عملکرد واقعی تملک‌داری‌های سرمایه‌ای محقق شده در سال ۱۴۰۲ می‌تواند کمتر از این میزان باشد، بدین معنا که بخشی از پرداختی صورت گرفته در سال ۱۴۰۲ بابت طرح‌های عمرانی اتمام‌یافته در سال‌های گذشته بوده و لذا معادل رقم تسویه شده با پیمانکاران طرح‌های عمرانی، انجام پروژه صورت نگرفته است. همچنین توجه به این نکته ضروری است در موقعی که دولت با واگذاری اوراق مالی بدهی خود به پیمانکاران را تسویه می‌کند، به دلیل عدم تسویه نقدی، اوراق بیشتری نسبت به ارزش انجام پروژه به پیمانکار پرداخت می‌نماید. به عبارت ساده‌تر، دولت به دلیل عدم تسویه ریالی با پیمانکار یک طرح عمرانی به ارزش ۱۰۰ واحد، مجبور است اوراق مالی به ارزش ۱۲۰ واحد به پیمانکار بدهد. این مابه‌التفاوت در واقع در حکم هزینه‌های مالی اجرای طرح‌های عمرانی است و به جهت رسیدن به ارزش واقعی تملک‌داری‌های سرمایه‌ای باید از سقف انتشار اوراق کم شود.

براساس استجازه اخذ شده از مقام معظم رهبری برای استقراض از صندوق توسعه مقرر شده بود که دولت تمامی این اعتبارات را صرف پروژه‌های عمرانی کند. بررسی نحوه تأمین مالی طرح‌های عمرانی نشان می‌دهد از مجموع ۳۰۴ هزار

میلیارد تومان اعتبارات عمرانی با کسر ردیف‌های اسناد خزانه اسلامی، پرداخت طرح‌های درآمد هزینه‌ای و اوراق تسویه دارایی‌های سرمایه‌ای ۱۲۲ هزار میلیارد تومان به صورت ریالی تأمین مالی شده که معادل ۷۰ درصد استقراض از منابع صندوق است. به عبارتی از ۱۷۳ هزار میلیارد تومان استقراض از صندوق توسعه، ۷۰ درصد صرف طرح‌های عمرانی شده و ۳۰ درصد بابت اعتبارات هزینه‌ای مصرف شده است. اگرچه در مدیریت مالی دولت به جز ردیف‌های درآمد هزینه‌ای، سایر منابع درآمدی شناسه‌دار نیستند، اما مبنای استجازه تخصیص اعتبارات برای طرح‌های عمرانی بوده و لازم بود دولت این قاعده را رعایت کند.

پرداخت اعتبارات بابت طرح‌های استانی بدون ۳ درصد نفت معادل ۱۵.۳ هزار میلیارد تومان و طرح‌های استانی با ۳ درصد نفت معادل ۲۰.۸ هزار میلیارد تومان بوده که نسبت به میزان مصوب به ترتیب معادل ۵۴ و ۶۰ درصد محقق شده است.

عملکرد طرح‌های تملک سرمایه‌ای «درآمد هزینه‌ای» یا «جمعی - خرجی» در حدود ۶۳ هزار میلیارد تومان بوده که نسبت به میزان مصوب آن ۵۹ درصد محقق شده است.

عملکرد اعتبارات ردیف‌های متفرقه جدول ۱-۷ و موردی (موقت) جدول ۹ تملک سرمایه‌ای ۴۰.۷ هزار میلیارد تومان که نسبت به میزان مصوب آن عملکرد ۴۹ درصدی دارد.

مجموع اوراق تسویه خزانه انتشار یافته برای تسویه مطالبات پیمانکاران طرح‌های اجرایی با بدهی‌های مالیاتی و غیرمالیاتی آنها نیز ۵.۴ هزار میلیارد تومان بوده که به پیمانکاران طرح‌های عمرانی تخصیص یافت.

جدول ۱۱. ردیف‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان / درصد) [۱]

نسبت مصوب به عملکرد (درصد)	مصوب سال ۱۴۰۲	عملکرد سال		عنوان
		۱۴۰۲	۱۴۰۱	
۸۰	۳۸۱.۵	۳۰۴	۲۱۸	۲. طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای
۳۷	۱۲۴	۴۵.۵	۵۲.۸	تملك‌داری‌های سرمایه‌ای (ملی) - انتفاعی و غیرانتفاعی
-	۰	۱۱۴	۴۴	اسناد خزانه اسلامی ملی - استانی
۵۴	۲۸.۲	۱۵.۳	۱۴.۸	پرداخت طرح‌های استانی بدون ۳ درصد نفت
۶۰	۳۴.۲	۲۰.۸	۱۲.۶	پرداخت طرح‌های استانی - ۳ درصد نفت
۵۹	۱۰.۷	۶۳	۵۲.۵	پرداخت طرح‌های درآمد هزینه‌ای
۴۹	۸۲.۵	۴۰.۷	۴۲	پرداخت ردیف‌های متفرقه و تبصره‌ها
-	۰	۰	۰	تنخواه‌گردان ردیف‌های متفرقه
۱۰۰	۵.۴	۵.۴	۰	اوراق تسویه تملک‌داری‌های سرمایه‌ای



### ۳-۴. بررسی عملکرد تملک‌دارایی‌های مالی

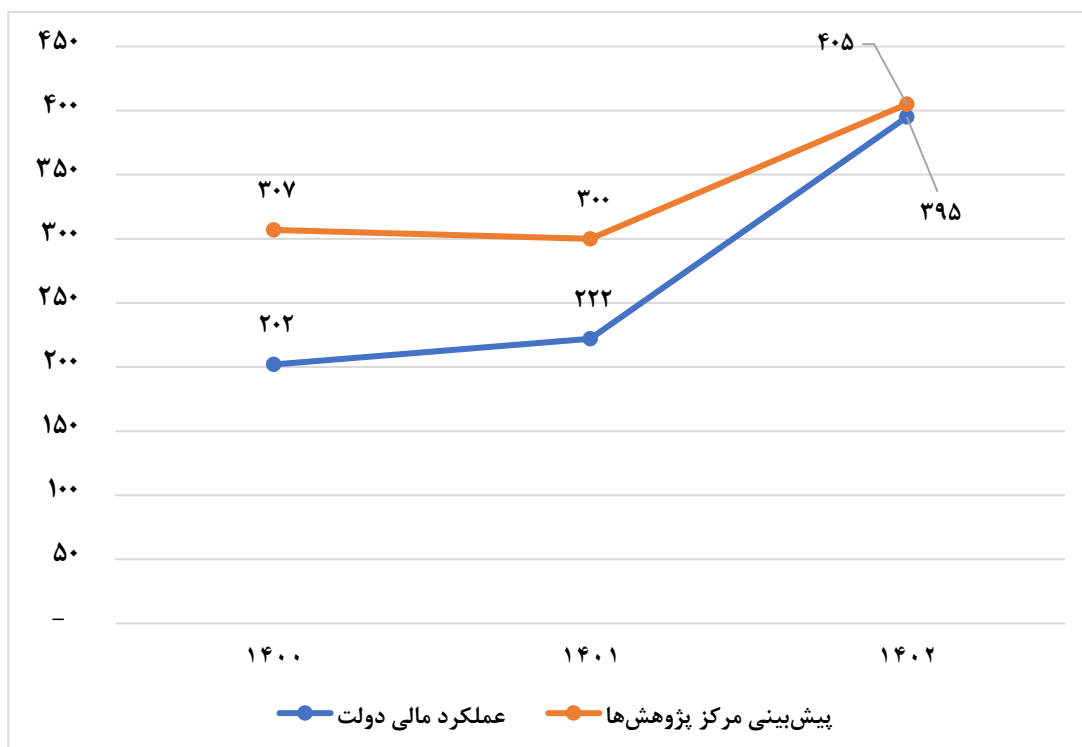
اعتبارات تملک‌دارایی‌های مالی در جدول ۸ قانون بودجه درج می‌شود. رقم مصوب اعتبارات تملک‌دارایی‌های مالی در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، ۱۹۸.۷ هزار میلیارد تومان بود که عملکرد آن معادل ۱۸۱.۵ هزار میلیارد تومان است که نسبت عملکرد به مصوب معادل ۹۸.۷ درصد و میزان رشد آن نسبت به سال ۱۴۰۱ معادل ۳۴.۵ درصد است.

#### جدول ۱۲. اعتبارات ردیف‌های عملکرد تملک‌دارایی‌های مالی در سال ۱۴۰۲ (هزار میلیارد تومان / درصد)<sup>[۱]</sup>

نسبت مصوب به عملکرد (درصد)	مصوب سال ۱۴۰۲	عملکرد سال		عنوان
		۱۴۰۲	۱۴۰۱	
۹۸.۷	۱۹۸	۱۸۱.۸	۱۳۴.۵	۳. تملک‌دارایی‌های مالی
۴۶.۸	۱۷۱	۱۶۹	۱۲۹	بازپرداخت اصل اوراق از محل تخصیص
۹۱.۶	۲۷	۱۲.۷	۵	سایر ردیف‌های مالی

#### ۵. جمع‌بندی

در شکل زیر سری زمانی پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس از کسری تأمین نشده نشان داده شده است. مطابق شکل ۵، در طول سه سال گذشته، عملکرد قانون بودجه کمتر از مقادیر مصوب آن بوده و پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس نیز مؤید این روند بوده است. اعداد شکل زیر شکاف بین منابع مصوب بودجه‌های سنواتی و عملکرد آن منابع را نشان می‌دهد. در گزارش‌های بررسی عملکرد چندماهه بودجه‌های سنواتی مرکز پژوهش‌های مجلس، معمولاً درخصوص کسری تأمین نشده تا پایان سال پیش‌بینی صورت می‌گیرد. برای مثال در گزارش «بررسی عملکرد مالی دولت در چهارماهه نخست سال ۱۴۰۲»<sup>[۵]</sup> پیش‌بینی شده بود که تا پایان سال ۱۴۰۲ به ۳۸۰ همت منابع جدید نیاز است. با توجه به اینکه در چهار ماه ابتدایی نیز ۲۵ هزار میلیارد تومان از منابع استقراضی صندوق توسعه از سال ۱۴۰۱ استفاده شده بود، درواقع پیش‌بینی شد که در مجموع ۴۰۵ هزار میلیارد تومان باید تا پایان سال مدیریت شود. به این صورت که از طریق عدم تخصیص مصارف، انتشار اوراق بدهی مازاد بر قانون بودجه و استقراض از صندوق توسعه شکاف مذکور پوشش داده شود. درنهایت با توجه به عملکرد مالی دولت در ۱۲ ماهه سال ۱۴۰۲ مشخص شد که حدود ۳۹۵ هزار میلیارد تومان شکاف بین منابع و مصارف مصوب رخ داده است؛ درواقع مجموع عدم تخصیص، اوراق بدهی مازاد بر قانون بودجه و استقراض از صندوق برابر ۳۹۵ هزار میلیارد تومان بود. برای سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۰ نیز به همین صورت در گزارش‌های مربوطه (به‌ترتیب شماره مسلسل ۱۸۵۹۹<sup>[۶]</sup> و ۱۷۷۹۲<sup>[۷]</sup>) پیش‌بینی‌هایی صورت گرفت که مقایسه آن با عملکرد مالی دولت در شکل زیر قابل رؤیت است. به‌رغم پیش‌بینی دقیق در سال ۱۴۰۲، پیش‌بینی سال ۱۴۰۰ نسبت به عملکرد مالی دولت فاصله داشته که دلیل اصلی آن، افزایش پیش‌بینی نشده منابع حاصل از نفت و گاز (به‌خصوص گاز) در نیمه دوم سال ۱۴۰۰ است.



شکل ۵. نمودار روند شکاف محقق شده بین منابع مصوب و عملکرد بودجه و مقایسه با پیش‌بینی مرکز پژوهش‌ها  
مأخذ: همان.

عملکرد بودجه دولت در سال ۱۴۰۲ همانند رویه متعارف در نظام بودجه‌ریزی و اجرای قانون بودجه در ایران با چالش‌های متعددی همراه بود. برخی از چالش‌ها ریشه در تدوین بودجه داشته و برخی چالش‌ها ریشه در اجرا و رویکرد صلاح‌دیدی سیاستگذاران مالی داشته است. چالش‌های تدوین قانون بودجه از جمله بیش‌برآوردی برخی ردیف‌هایی همچون منابع ناشی از مولدسازی و خصوصی‌سازی دارایی‌های دولت بود که منجر به عدم تحقق بیش از ۱۵۰ هزار میلیارد تومانی اعتبارات بودجه شد. همچنین بروز برخی شوک‌های برون‌زا در حوزه صادرات و قیمت نفت نیز منجر به عدم تحقق ۲۴۰ هزار میلیارد تومانی درآمدهای نفتی شد که این مسئله نیز ریشه در بی‌توجهی به ایمن‌سازی قانون بودجه در مقابل شوک‌های برون‌زا دارد. این مسئله بسیار حیاتی است که در قانون بودجه به موضوع ایمن‌سازی عملکرد مالی دولت چه در سوی تأمین منابع و چه در سوی ایفای تکالیف توجه شود، به‌نحوی که مهم‌ترین سند مالی دولت قدرت و انعطاف لازم برای عبور از هرگونه شرایط تحمیلی خارجی را داشته باشد. در اقتصاد ایران از یک‌سو وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی و از سوی دیگر تکالیف دولت در زمینه تأمین کالاهای اساسی و توسعه زیرساخت‌ها محل ایجاد چالش بوده و می‌تواند عملکرد مالی دولت را در طی سال با مسائلی روبه‌رو سازد. در بودجه ۱۴۰۲ نسبت کسری بودجه (عدم تحقق منابع پیش‌بینی شده در بودجه به غیر از محل واگذاری اوراق مالی و استقراض از صندوق توسعه ملی) به سقف منابع و مصارف با لحاظ بودجه هدفمندی به ۲۳.۴ درصد رسیده که در مقایسه با سال ۱۴۰۱ افزایش داشته است. با این حال، تلاش دولت در سال ۱۴۰۲ در راستای افزایش سهم درآمدهای مالیاتی از مجموع منابع نکته مثبت عملکرد مالی دولت بوده که ضروری است در سال‌های آتی تداوم یابد.



## جدول ۱۳. پیشنهادهای توصیه سیاستی

ملاحظات	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	پیشنهاد های سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح	تداوم	
	کوتاه مدت و میان مدت	وزارت امور اقتصادی و دارایی	سازمان برنامه و بودجه		پرهیز از بیش برآوردی منابع در حوزه مولدسازی و خصوصی سازی	اصلاح		۱
	کوتاه مدت و میان مدت	وزارت نفت	سازمان برنامه و بودجه		ایمن سازی بودجه از نوسانات در حوزه درآمدهای نفتی بر مبنای سناریوهای واقع بینانه	اصلاح		۲
	کوتاه مدت و میان مدت	سازمان اداری و استخدامی	سازمان برنامه و بودجه		افزایش شفافیت در حوزه مصارف هزینه های دولتی	اصلاح		۳
	کوتاه مدت و میان مدت	سازمان برنامه و بودجه	سازمان امور مالیاتی		تداوم افزایش درآمدهای مالیاتی و کاهش کسری تراز عملیاتی		تداوم	۴
	کوتاه مدت و میان مدت	وزارت امور اقتصادی و دارایی	سازمان برنامه و بودجه		افزایش سهم درآمدهای جاری از منابع بودجه ای		تداوم	۵

## منابع و مأخذ

۱. وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش عملکرد مالی دولت سال ۱۴۰۲. ۱۴۰۲.
۲. جعفری، م.م. عملکرد هدفمندی یارانه ها (تبصره «۱۴») قانون بودجه سال ۱۴۰۲. ۱۴۰۳. p. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1812493>
۳. محاسبات، د. گزارشات تفریغ بودجه سنواتی. Available from: <https://dmk.ir/page-Index/fa/0/form/CI212/link>.
۴. ایران، م.آ. Available from: <https://amar.org.ir/economic-accounts>.
۵. کیانی، م.، جعفری، بررسی عملکرد مالی دولت در چهار ماهه نخست سال ۱۴۰۲. ۲۰۲۳. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. p. -
۶. اسلامیان، م.، معماریان، بررسی عملکرد مالی دولت در چهار ماهه نخست سال ۱۴۰۱. ۲۰۲۲. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. p. -
۷. شهیدی، ع.، بررسی عملکرد چهارونیم ماهه بودجه ۱۴۰۰ (مقطع تغییر دولت) و پیش بینی کسری بودجه غیرقابل تأمین تا پایان سال ۲۰۲۱. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی. p. -

#### گزیده سیاستی

اجرای بودجه سال ۱۴۰۲ به دلیل تصویب قانون بودجه با بیش‌برآوردی برخی ردیف‌های درآمدی با چالش کسری منابع در میانه سال روبه‌رو شد که در نتیجه با انتشار اوراق مالی مازاد بر سقف و استقرار از صندوق توسعه ملی تأمین شد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir