



بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۳

قانون بودجه
عملکرد مالی دولت



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۸/۱۸

شماره مسلسل:
۲۱۱۳۹



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۳

نوع گزارش: طرح/لایحه □، راهبردی □، نظارتی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه عمومی)

تهیه و تدوین:

محمد مهدی جعفری (گروه بودجه عمومی)

مدیر مطالعه:

مرتضی کیانی

ناظر علمی:

سیدعباس پرهیزکاری

گرافیک و صفحه آرایی:

سمیرا صادقی عسکری

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. عملکرد مالی دولت
۲. قانون بودجه ۱۴۰۳
۳. عملکرد انتشار اوراق بدهی
۴. استقراض از صندوق توسعه ملی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۷/۲



فهرست مطالب

۷	چکیده.....
۸	خلاصه مدیریتی.....
۱۰	۱. مقدمه.....
۱۰	۲. بررسی عملکرد ردیف‌های کلی قانون بودجه با لحاظ اصلاحات قانون و مجوزهای خاص.....
۱۷	۳. بررسی جزئیات عملکرد منابع بودجه سال ۱۴۰۳.....
۱۸	۳-۱. بررسی عملکرد ردیف‌های درآمدی.....
۱۹	۳-۲. بررسی عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای.....
۲۰	۳-۳. عملکرد تخصیص ارز ترجیحی در سال ۱۴۰۳.....
۲۱	۳-۴. بررسی عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی.....
۲۲	۴. بررسی عملکرد مصارف بودجه سال ۱۴۰۳.....
۲۲	۴-۱. بررسی عملکرد اعتبارات هزینه‌ای بودجه ۱۴۰۳.....
۲۴	۴-۲. بررسی عملکرد تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای.....
۲۵	۴-۳. بررسی عملکرد تملک‌دارایی‌های مالی.....
۲۵	۵. جمع‌بندی.....
۲۷	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول

۱۱	جدول ۱. عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۳
۱۴	جدول ۲. تراز کلی بودجه و منابع پوشش دهنده آن
۱۵	جدول ۳. ترازهای بودجه‌ای
۱۶	جدول ۴. نسبت مخارج به تولید ناخالص داخلی برای سال ۱۴۰۳
۱۸	جدول ۵. عملکرد ردیف‌های درآمدی بودجه در سال ۱۴۰۳
۲۰	جدول ۶. عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه در سال ۱۴۰۳
۲۱	جدول ۷. عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی بودجه در سال ۱۴۰۳
۲۲	جدول ۸. عملکرد ردیف‌های مصارف هزینه‌ای بودجه در سال ۱۴۰۳
۲۵	جدول ۹. ردیف‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۴۰۳
۲۵	جدول ۱۰. اعتبارات ردیف‌های عملکرد تملک‌دارایی‌های مالی در سال ۱۴۰۳

فهرست شکل‌ها

۱۳	شکل ۱. عملکرد سهم ردیف‌های اصلی منابع از تأمین اعتبارات بودجه در سال‌های ۱۴۰۳-۱۳۹۴
۱۴	شکل ۲. سهم عملکرد ردیف‌های اصلی هزینه‌ای دولت در طی سال‌های ۱۴۰۳-۱۳۹۴
۱۶	شکل ۳. نمودار نسبت درآمد به هزینه در سال‌های ۱۴۰۳-۱۳۹۳
۱۷	شکل ۴. نمودار ترکیب منابع (دریافت‌ها) در عملکرد بودجه سال ۱۴۰۳
۲۶	شکل ۵. کسری بودجه محقق شده و مقایسه با پیش‌بینی مرکز پژوهش‌ها

بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۳

Doi:

چکیده



اجرای قانون بودجه سال ۱۴۰۳ در کنار برخی موفقیت‌ها با چالش‌های اساسی همراه بود. از نکات مثبت می‌توان به رشد قابل توجه ۵۶ درصدی درآمدهای مالیاتی و گمرکی نسبت به سال قبل اشاره کرد که حاکی از بهبود وصول مالیات‌ها و عملکرد مناسب‌تر دولت در حوزه درآمدهای پایدار است. باین حال، بخشی از منابع پیش‌بینی شده دولت محقق نشد؛ به‌ویژه درآمدهای حاصل از واردات خودرو، فروش نفت خام و مولدسازی دارایی‌های دولت کمتر از ارقام مصوب بود. همچنین وقوع حوادث غیرمترقبه و قرار داشتن سال ۱۴۰۳ در مقطع تغییر دولت، اجرای برخی اصلاحات را به تعویق انداخت و در مقابل، مخارج اضطراری و اجتناب‌ناپذیر دولت را به‌طور چشمگیری افزایش داد. حاصل این شرایط، بروز کسری قابل توجه در تراز مالی دولت و فشار بر منابع بودجه بود. در سال ۱۴۰۳ مجموع تأمین اعتبار دولت حدود ۳۰۹۰ هزار میلیارد تومان بوده که ۲۲۹۹ هزار میلیارد تومان آن از محل منابع مصوب قانون بودجه و حدود ۷۹۱ هزار میلیارد تومان از سایر دریافت‌های خارج از سقف تأمین شده است. این منابع فرابودجه‌ای شامل انتشار اوراق بدهی اضافی، استقراض از صندوق توسعه ملی، استفاده از تنخواه بانک مرکزی و برداشت از حساب شرکت‌های دولتی بوده است. در نتیجه، مصارف دولت نیز در همین حدود (۳۰۹۰ هزار میلیارد تومان) تحقق یافت که حدود ۲۱٪ فراتر از سقف قانون بودجه بود. بخشی از این مصارف اضافی صرف جبران کسری سازمان هدفمندی یارانه‌ها شد؛ به‌طوری‌که حدود ۳۸٪ از کسری بودجه عمومی ناشی از عدم توازن در بودجه هدفمندی یارانه‌ها بوده است.

بیان / شرح مسئله

قانون بودجه سال ۱۴۰۳ در مرحله اجرا با عدم تحقق بخشی از منابع و فشار هزینه‌ای مواجه شد. ارقام مصوب برخی ردیف‌های منابع بیش برآورد شده بود و به‌طور کامل محقق نشد. این خوش‌بینی در برآورد منابع - یا عدم اجرای برخی تکالیف قانونی - منجر به کمبود منابع در میانه سال گردید. از سوی دیگر، وقوع حوادث غیرمترقبه و تغییر دولت در میانه سال، اجرای برخی اصلاحات مدنظر قانون بودجه را به تعویق انداخت و در مقابل مخارج پیش‌بینی نشده و اضطراری را افزایش داد. پیامد ترکیب این عوامل، ایجاد کسری قابل توجه در بودجه دولت بود که برای جبران آن از مجوزهای خارج از قانون بودجه استفاده شد. به علاوه، کسری قابل توجه در بودجه سازمان هدفمندی یارانه‌ها نیز فشار مضاعفی بر تراز مالی دولت وارد ساخت. مجموع این شرایط، نشان‌دهنده ناترازی ساختاری در بودجه و اتکای هم‌زمان به استقرار از صندوق توسعه، اوراق بدهی مازاد بر ارقام مصوب بودجه و درآمدهای نفتی برای پوشش هزینه‌هاست که پایداری مالی دولت را با چالش مواجه می‌سازد.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

- **کسری بودجه و پوشش آن:** کسری عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۳ حدود ۷۹۱ هزار میلیارد تومان (معادل ۲۵٪ منابع عمومی) بوده است. این شکاف عمدتاً با انتشار ۲۷۰ هزار میلیارد تومان اوراق مازاد (با تأمین خالص ۲۵۵ هزار میلیارد تومان) و استقراض گسترده از صندوق توسعه ملی (حدود ۴۶۱ هزار میلیارد تومان) به همراه استفاده از تنخواه بانک مرکزی (۴۰ هزار میلیارد تومان) و برداشت از حساب شرکت‌های دولتی (۳۵ هزار میلیارد تومان) جبران شده است. در نتیجه، مجموع دریافتی خزانه‌داری به ۳۰۹۰ همت رسید که ۱۲۱٪ سقف مصوب را نشان می‌دهد.
- **سهم هدفمندی یارانه‌ها در کسری بودجه:** حدود ۳۸٪ از کسری بودجه عمومی ناشی از عدم تأمین منابع کافی برای اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها بوده است. دولت برای جبران این عدم توازن، ۳۰۵ هزار میلیارد تومان از محل خزانه به سازمان هدفمندی یارانه‌ها تخصیص داده که خود بخشی از منابع فرابودجه‌ای یاد شده محسوب می‌شود. تداوم این روند بدون اصلاح ساختار تأمین مالی یارانه‌ها، کسری بودجه سال‌های آتی را تشدید خواهد کرد.
- **عملکرد درآمدهای پایدار:** مجموع درآمدها شامل مالیاتی، گمرکی و سایر درآمدهای دولت در سال ۱۴۰۳ رشد قابل توجهی داشته و به ۱۰۳٪ رقم مصوب بالغ شد (۱۶۴۲ همت عملکرد در برابر ۱۵۹۸ همت مصوب) که نسبت به سال ۱۴۰۲ حدود ۵۰٪ افزایش نشان می‌دهد.
- **عدم تحقق منابع نفتی و مولدسازی:** واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (عمدتاً درآمد نفت و گاز) تنها حدود ۵۸٪ رقم مصوب تحقق یافته است (۳۷۳ همت در برابر ۶۴۵ همت مصوب) که ناشی از کاهش صادرات و خوش‌بینی در پیش‌بینی قیمت نفت بوده است. همچنین مولدسازی و فروش اموال دولتی عملاً آورده‌ای برای بودجه نداشت و حدود ۱۰٪ رقم پیش‌بینی شده (فقط ۶ همت از ۶۲ همت مصوب) محقق گردید. این ارقام پایین نشان می‌دهد که درآمدزایی از فروش دارایی‌ها و خصوصی‌سازی در سال ۱۴۰۳ بسیار محدود بوده و اتکا به این منابع غیرواقع‌بینانه است.
- **عملکرد مصارف:** مصارف جاری دولت بیش از مقدار مصوب انجام شد و به حدود ۱۱۱٪ سقف بودجه رسید (۲۰۸۹ همت در برابر ۱۸۷۹ همت مصوب)؛ در مقابل مخارج عمرانی دولت با تزریق منابع اضافی تقریباً محقق شد و ۱۰۸٪ رقم مصوب را پوشش داد (۴۳۳ همت نسبت به ۴۰۰ همت مصوب). تأمین کامل اعتبارات عمرانی عملاً با اتکا به استقرار از صندوق توسعه ملی میسر شد و بدون آن اجرای

طرح‌های عمرانی با کسری مواجه می‌شد. مصارف تملک‌دارایی‌های مالی (باز پرداخت بدهی‌ها) نیز حدود ۹۳٪ تحقق یافت.

- **ترکیب منابع بودجه:** در سال ۱۴۰۳ حدود نیمی از منابع دولت از درآمدهای پایدار تأمین شده و سهم آن در مقایسه با سال‌های قبل افزایش داشته و به حدود ۵۶٪ منابع عمومی رسیده که بهبود اتکا به منابع غیر نفتی را نشان می‌دهد. با این حال، درآمدهای نفتی و گازی (شامل منابع حاصل از صندوق توسعه ملی) همچنان حدود ۲۷٪ از منابع را تشکیل داده است. هرچند این سهم نسبت به متوسط یک دهه اخیر (۳۲٪) پایین‌تر بوده، اما همچنان نقش نفت در بودجه چشمگیر است. همچنین، اوراق بدهی حدود ۱۶٪ منابع را تشکیل داده که در حد میانگین سال‌های اخیر است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی و سیاستی

- **واقع‌بینی در برآورد منابع بودجه:** برای جلوگیری از کسری‌های میانه سال، در فرایند تصویب بودجه باید برآورد منابع با دقت و محافظه‌کاری بیشتری انجام شود. مجلس شورای اسلامی می‌تواند با ابزارهای قانونی که در اختیار دارد مانند رد کلیات بودجه یا اصلاح مستقیم ارقام در فرایند رسیدگی به بودجه، دولت را ملزم کند که به‌ویژه درباره منابعی نظیر مولدسازی دارایی‌ها و درآمدهای صادرات نفت دقت بیشتری به عمل آورد و برنامه عملیاتی و زمان‌بندی شده‌ای برای تحقق آنها ارائه کند.
- **اصلاح ساختار بودجه هدفمندی یارانه‌ها:** با توجه به سهم بالای کسری یارانه‌های نقدی و معیشتی در ناترازی بودجه، بازنگری در مکانیسم تأمین مالی و هزینه‌کرد این برنامه ضروری است. دولت و مجلس باید در قالب بررسی بودجه، کارایی و بهینگی هزینه‌ها را تضمین کنند؛ به‌عنوان مثال، بازبینی در میزان و نحوه تخصیص یارانه انرژی و هدفمند کردن واقعی حمایت‌های معیشتی به اقشار نیازمند می‌تواند حداقل از رشد کسری جلوگیری کند. این اقدام تقنینی - سیاستی از اولویت بالایی برخوردار است، چراکه تداوم کسری سازمان هدفمندی یارانه‌ها مستقیماً پایداری مالی دولت را تهدید می‌کند.
- **تقویت نظارت بر منابع و مصارف فرابودجه‌ای:** استفاده از ابزارهای خارج از شمول قانون بودجه - نظیر انتشار اوراق مازاد با مجوز شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا یا استقراض از صندوق توسعه ملی - باید تحت نظارت دقیق‌تر مجلس قرار گیرد. پیشنهاد می‌شود، گزارش‌دهی منظم دولت به مجلس در خصوص میزان استفاده از این مجوزها و تأثیر آن بر بدهی‌های آتی الزامی شود. همچنین می‌توان دولت را مکلف کرد که در صورت نیاز به تجاوز از سقف مصوب (به دلیل شرایط اضطراری)، مجوز تقنینی مکمل اخذ نموده و برنامه بازپرداخت بدهی‌های ایجاد شده را ارائه کند. این امر شفافیت و پاسخ‌گویی در قبال استقراض‌های فرابودجه‌ای را ارتقا می‌دهد.
- **تداوم تقویت پایه‌های درآمدی پایدار:** روند افزایشی سهم مالیات در بودجه باید با اصلاحات تقنینی و اجرایی نظیر اصلاح قوانین مالیاتی، ساماندهی معافیت‌های مالیاتی و اعتبارات مالیاتی و گسترش پایه‌های مالیاتی استمرار یابد. این اقدامات سیاستی نه تنها درآمدهای دولت را در میان‌مدت افزایش می‌دهد، بلکه وابستگی بودجه به نفت و استقراض را کاهش خواهد داد.



۱. مقدمه

کیفیت اجرای بودجه سال ۱۴۰۳ همانند سال‌های گذشته دارای نقاط قوت و ضعف‌های مهمی است. از جمله نقاط مثبت می‌توان به افزایش ۵۶ درصدی درآمدهای مالیاتی و گمرکی در این سال اشاره کرد که نشان می‌دهد فعالیت‌های دولت در حوزه‌های مالیاتی نتایج مثبتی به دنبال داشته است، اما به عنوان نقاط منفی می‌توان به عدم تحقق مالیات بر واردات خودرو (حقوق ورودی)، فروش نفت و مولدسازی دارایی‌های دولت اشاره داشت که ناشی از برآورد غیرواقع‌بینانه آنها یا عدم اجرای تکالیف قانونی است. یکی از نکات مهم در خصوص قانون بودجه سال ۱۴۰۳ تعدد حوادث غیرمترقبه و تغییر دولت است. این امر برخی از اصلاحات و تصمیمات را به تعلیق درآورده و تحقق منابع را با مشکلاتی مواجه کرد؛ از سوی دیگر، هزینه‌های اضطراری و اجتناب‌ناپذیر افزایش چشمگیری یافت. نتیجه آن ایجاد کسری بودجه قابل توجه بودجه عمومی دولت و استقراض گسترده از صندوق توسعه ملی بوده است. گزارش حاضر ضمن توضیح عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۳ و عملکرد مالی دولت در این سال، به تشریح نحوه پوشش کسری بودجه می‌پردازد.

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

دولت در سال ۱۴۰۳ از محل منابع عمومی قانون بودجه مصوب مجلس و سایر مجوزها بالغ بر ۳۰۹۰ هزار میلیارد تومان تأمین اعتبار کرد که ۲۲۹۹ هزار میلیارد تومان آن از محل منابع پیش‌بینی شده در قانون بودجه بوده و ۷۹۱ هزار میلیارد تومان از محل سایر دریافت‌ها تأمین شد. دریافتی‌های خارج از سقف بودجه عمومی عبارت‌اند از:

- انتشار اوراق بدهی مازاد بر سقف بودجه با مجوز شورای عالی هماهنگی اقتصادی (سران قوا)،
- استقراض از صندوق توسعه ملی با مجوز شورای عالی هماهنگی اقتصادی (سران قوا)،
- استفاده از تنخواه بانک مرکزی،
- برداشت از حساب شرکت‌های دولتی (موضوع ماده (۱۲۵) قانون محاسبات عمومی کشور).

مصارف قانون بودجه نیز معادل ۲۷۸۵ هزار میلیارد تومان تخصیص یافت که این میزان ۹ درصد بالاتر از سقف قانون بودجه است. علاوه بر مصارف مصوب قانون بودجه، در مجموع ۳۰۵ هزار میلیارد تومان نیز بابت جبران کسری سازمان هدفمندی یارانه‌ها و تأمین کالا بزرگ برای حمایت از معیشت خانوارها توسط خزانه‌داری پرداخت شده است؛ لذا سرجمع پرداختی‌ها به رقم ۳۰۹۰ می‌رسد. البته عملکرد بالای صد درصد مصارف عمومی به معنای تخصیص کامل تمام ردیف‌های بودجه‌ای نیست؛ بلکه برخی از اعتبارات مانند صندوق‌های بازنشستگی با تخصیص بیشتر از رقم مصوب قانون و برخی اعتبارات مانند طرح‌های عمرانی استانی با تخصیص کمتر همراه بوده که جزئیات آن در ادامه گزارش ذکر می‌شود. عملکرد قابل توجه اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای که حدوداً معادل رقم استقراض از صندوق توسعه ملی بوده، نشان می‌دهد در صورت عدم استقراض از طریق مجوزهای فرابودجه‌ای، عملاً امکان پرداخت اعتبارات عمرانی وجود نداشت و این موضوع باید از ابتدا به‌هنگام تدوین لوائح بودجه مورد توجه قرار گیرد. در واقع تجربه سالیان اخیر و چشم‌انداز آینده تحقق درآمدها نشان می‌دهد، نه تنها رشد هر ساله سهم

صندوق توسعه (مطابق با اساسنامه سالیانه ۳ واحد درصد) امکان پذیر نیست، بلکه برداشت ارقام قابل توجهی به منظور تأمین اعتبارات عمرانی از حیث نقش دولت در توسعه زیرساخت‌ها و بهبود سرمایه‌گذاری‌های عمومی اجتناب‌ناپذیر است. در جدول ۱، عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۳، در مقایسه با ردیف‌های مصوب در قانون بودجه و همچنین عملکرد اعتبارات از محل مجوزهای خاص خارج از سقف بودجه ذکر شده است.

جدول ۱. عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان) [۱]

عنوان	مصوب قانون بودجه ۱۴۰۳	عملکرد قانون بودجه ۱۴۰۳	نسبت عملکرد به مصوب (درصد)
منابع عمومی			
درآمدها	۱۵۹۸	۱۶۴۲	۱۰۳٪
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۴۵	۳۷۳	۵۸٪
واگذاری دارایی‌های مالی	۳۱۹	۲۸۴	۸۹٪
جمع منابع مصوب قانون بودجه	۲۵۶۲	۲۲۹۹	۹۰٪
سایر دریافت‌ها			
انتشار اوراق بدهی مازاد بر سقف بودجه با مجوز شورای عالی هماهنگی اقتصادی (سران)	-	۲۵۵	-
استقرار از صندوق توسعه ملی با مجوز شورای عالی هماهنگی اقتصادی (سران)	-	۴۶۱	-
استفاده از تنخواه بانک مرکزی	-	۴۰	-
برداشت از حساب شرکت‌های دولتی (موضوع ماده (۱۲۵) قانون محاسبات عمومی کشور)	-	۳۵	-
جمع دریافتی‌های خزانه‌داری	۲۵۶۲	۳۰۹۰	۱۲۱٪
مصارف عمومی			
هزینه‌ای	۱۸۷۹	۲۰۸۹	۱۱۱٪
تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۰۰	۴۳۳	۱۰۸٪
تملک‌دارایی‌های مالی	۲۸۳	۲۶۲	۹۳٪
جمع مصارف مصوب قانون بودجه	۲۵۶۲	۲۷۸۵	۱۰۹٪
سایر مصارف ۱*	-	۲۶۵	-
سایر مصارف ۲**	-	۴۰	-
جمع پرداختی‌های خزانه‌داری	۲۵۶۲	۳۰۹۰	۱۲۱٪

در **قانون بودجه سال ۱۴۰۳** نیز همانند قوانین سالیان گذشته، چندین مورد مجوزهای خارج از بودجه در عملکرد ارقام منابع و مصارف بودجه

* بابت جبران کسری هدفمندی بارانه‌ها در قالب کمک اعتبار به سازمان هدفمندی پرداخت شده که خارج از سقف بودجه عمومی است.

** بابت تأمین کالا برگ و حمایت از معیشت خانوارها پرداخت شده است.



تأثیر گذاشته است. همچنین بخشی از عملیات مالی دولت در سال ۱۴۰۳ فرابودجه‌ای بوده که در جدول فوق منعکس نشده، اما به منظور ارائه تصویری جامع از وضعیت عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۳، تمامی این موارد در ادامه مورد اشاره قرار می‌گیرد:

الف) عملکرد مجوزهای خارج از سقف بودجه عمومی

۱) با توجه به وضعیت کسری بودجه، دولت با استفاده از ظرفیت شورای عالی هماهنگی اقتصادی مجوز انتشار ۲۷۰ هزار میلیارد تومان انواع اوراق مالی-اسلامی را دریافت کرد که از این رقم ۱۰۰ درصد آن منتشر شد. از آنجا که در حراج‌ها اوراق بدهی به کمتر از قیمت اسمی فروخته می‌شود،^۱ خالص منابع تجهیز شده از این محل ۲۵۵ هزار میلیارد تومان است.

۲) بر اساس حکم بند «د» تبصره «۱۵» قانون بودجه ۱۴۰۳ دولت مکلف است با رعایت سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی نسبت به تأدیه بدهی قطعی حسابرسی شده خود به سازمان تأمین اجتماعی و متناسب سازی حقوق بازنشستگان تأمین اجتماعی، حداقل مبلغ ۱۳۰ هزار میلیارد تومان به صورت نقدی یا از طریق واگذاری سهام شرکت‌ها و سایر موارد قابل واگذاری اقدام نماید. بر اساس گزارش‌های عملکرد، سهام شرکت‌های در مالکیت دولت به ارزش ۶۶ هزار میلیارد تومان بابت تأدیه دیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شده است. از آنجا که این حکم در ارقام جداول قانون بودجه و به تبع در سقف بودجه عمومی انعکاسی نداشت، به عنوان عملکرد خارج از سقف بودجه عمومی در نظر گرفته شده و در جدول ۱ لحاظ نشده است.

۳) دولت در سال ۱۴۰۳ مجوزهای مختلفی برای برداشت از صندوق توسعه ملی از مقام معظم رهبری دریافت کرد؛ از جمله: استقراض ۲۵ واحد درصد از سهم صندوق توسعه ملی از محل صادرات نفت، گاز و میعانات گازی که معادل ۳۸۶ هزار میلیارد تومان عملکرد داشته است. مبنای این استجازه استفاده از این اعتبارات جهت تأمین منابع مورد نیاز طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای بود که بررسی اجزای عملکرد تملک‌داری‌های سرمایه‌ای نشان می‌دهد تمام آن صرف اعتبارات تملک‌داری سرمایه‌ای شده است. علاوه بر مجوز مذکور، مبلغ ۱۴ هزار میلیارد تومان از منابع صندوق توسعه که در سال ۱۴۰۲ دریافت و به مصرف نرسیده بود، در سال ۱۴۰۳ هزینه شد. همچنین برای حمایت از معیشت خانوارها در قالب کالابرگ معادل ۴۰ هزار میلیارد تومان و برای تأمین ارز دارو و تجهیزات ضروری مصرفی پزشکی مبلغ ۲۰ هزار میلیارد تومان از منابع صندوق توسعه ملی استفاده شده است.

۴) مطابق با تکلیف قانون بودجه ۱۴۰۳ در بند «ب» تبصره «۴» موضوع تحویل نفت خام و میعانات گازی به منظور تقویت بنیه دفاعی نیروهای مسلح، حدود ۴۳۶ هزار میلیارد تومان تخصیص تحویل نفت خام برای ستاد کل نیروهای مسلح صادر شده است. ارزش حاصل از این منابع به نرخ مرکز مبادله ارز و طلا تسعیر شده و مطابق با جدول ۲۱ قانون بودجه ۱۴۰۳ تخصیص می‌یابد. چون این منابع صرف مخارج جاری و عمرانی بودجه عمومی نشده و ارقام برآوردی آن در سقف بودجه انعکاسی ندارد، در عملکرد جدول ۱ لحاظ نشده است.

۵) بخش مهم دیگری از عملیات مالی فرابودجه‌ای دولت در سال ۱۴۰۳ مربوط به اجرای بودجه هدفمندی است. سقف عملکرد منابع و مصارف بودجه هدفمندی در سال ۱۴۰۳ بالغ بر ۷۵۸ هزار میلیارد تومان بوده که خارج از سقف منابع و مصارف بودجه عمومی دولت قرار دارد. جزئیات عملکرد هدفمندی یارانه‌ها موضوع این گزارش نیست و در گزارش جداگانه دیگری به آن پرداخته می‌شود.

ب) نکات مهم ارقام اصلی بودجه

مهم‌ترین نکات درباره ارقام اصلی منابع و مصارف عمومی در سال ۱۴۰۳ به شرح زیر است:

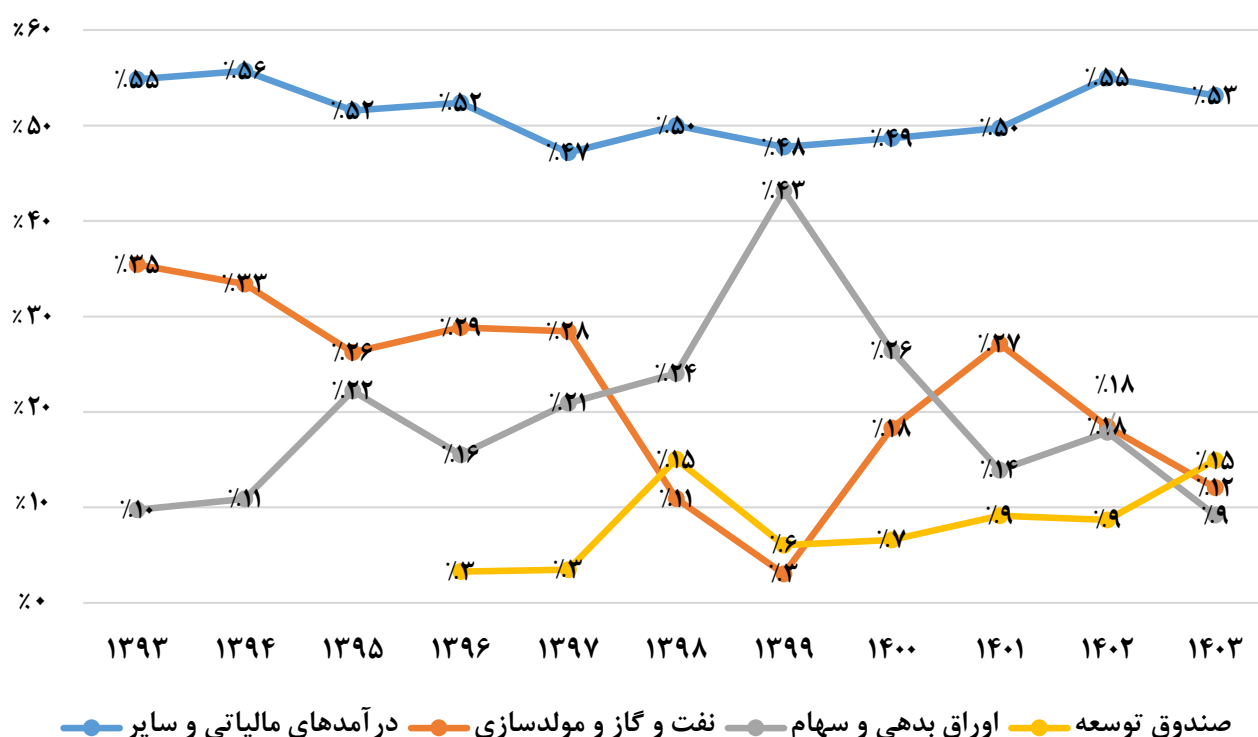
تحقق منابع عمومی در سال ۱۴۰۳ معادل ۹۰ درصد رقم مصوب قانون بودجه است. چنانچه سایر منابع که در قانون بودجه پیش‌بینی نشده بود راه‌هم به آن اضافه کنیم، تحقق مجموع دریافتی‌های خزانه‌داری به ۱۲۱ درصد رقم مصوب قانون بودجه می‌رسد.

طبق ارقام محقق شده، سرجمع منابع عمومی در سال ۱۴۰۳ نسبت به سال ۱۴۰۲ حدود ۵۵ درصد رشد یافته در حالی که تورم ۳۷ درصدی

۱. اوراق بدهی دارای بازدهی هستند که بخشی از این بازدهی از محل اختلاف قیمت خرید و قیمت زمان سررسید (قیمت اسمی) ناشی می‌شود. به عنوان مثال، ورقه‌ای که قیمت اسمی آن ۱۰۰ تومان باشد، به ارزش ۸۰ تومان به فروش می‌رسد. در نتیجه خریدار این ورقه به میزان ۲۵ درصد (حاصل تقسیم ۱۰۰ بر ۸۰) سود کسب می‌کند.

برای سال ۱۴۰۳ [۲] ثبت شده است. البته سهم بخش‌های مختلف منابع و مصارف به یک میزان افزایش نیافته و هندسه منابع و مصارف تغییر کرده است. در شکل ۱ 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 (شامل مالیات، گمرک و سایر درآمدها) 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 درصد 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. سهم برداشت از صندوق توسعه ملی هم در سال‌های اخیر افزایش یافته است.

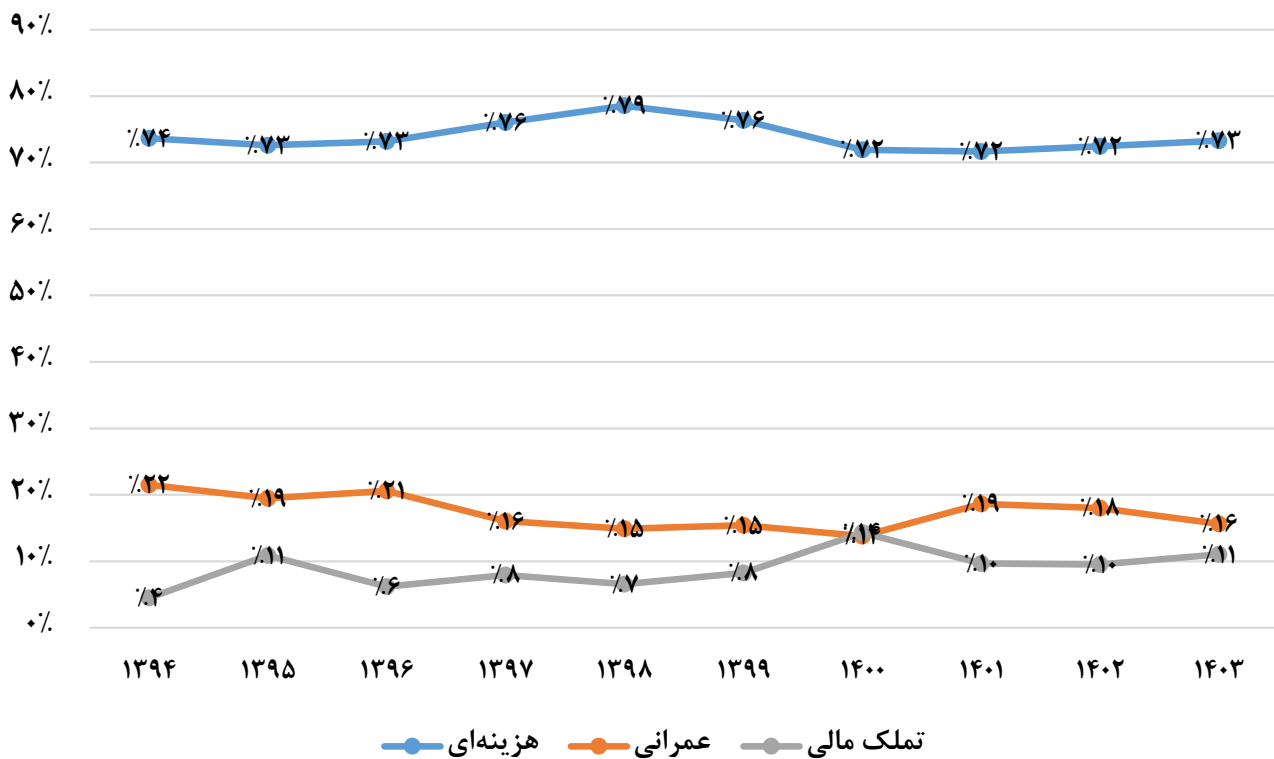
شکل ۱. عملکرد سهم ردیف‌های اصلی منابع از تأمین اعتبارات بودجه در سال‌های ۱۴۰۳-۱۳۹۴ (درصد) [۳]



در شکل ۲ سهم ردیف‌های اصلی هزینه‌ای دولت در طی سال‌های ۱۴۰۳-۱۳۹۴ نشان داده شده است. همان‌گونه که در این شکل مشخص است؛ اعتبارات هزینه‌ای در طی سال‌های اخیر حدود ۷۳ درصد منابع بودجه را به خود اختصاص داده، در حالی که سهم اعتبارات عمرانی از ۲۲ درصد در سال ۱۳۹۴ به ۱۶ درصد در سال ۱۴۰۳ کاهش پیدا کرده و پیش‌بینی می‌شود در سال‌های آتی این سهم کمتر شود. همچنین سهم تملک‌دارایی‌های مالی نیز در طی این بازه روند افزایشی داشته و از ۴ درصد در سال ۱۳۹۴ به ۱۱ درصد در سال ۱۴۰۳ افزایش یافته که این امر به دلیل افزایش تعهدات مالی دولت ناشی از انتشار اوراق بدهی در سال‌های اخیر بوده است.



شکل ۲. سهم عملکرد در دیف‌های اصلی هزینه‌های دولت در طی سال‌های ۱۴۰۳-۱۳۹۴ [۳]



ج) 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 سرجمع منابع محقق شده از محل قانون بودجه تا سرجمع پرداخت‌های انجام شده. براساس این تعریف، کسری بودجه سال ۱۴۰۳ معادل ۷۹۱ هزار میلیارد تومان است که منابع مورد نیاز برای جبران این کسری از محل انتشار اوراق مالی مازاد بر قانون بودجه، استقراض از صندوق توسعه ملی، استفاده از تنخواه بانک مرکزی و برداشت از حساب شرکت‌های دولتی تأمین شد. جدول ۲ کسری بودجه محقق شده و نحوه پوشش آن را نشان می‌دهد.

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

نحوه پوشش کسری				کسری عملکرد مالی دولت
برداشت از حساب شرکت‌های دولتی (موضوع ماده (۱۲۵) قانون محاسبات عمومی کشور)	استقراض از صندوق توسعه ملی	استفاده از تنخواه بانک مرکزی	انتشار اوراق مازاد بر قانون بودجه با مجوز سران قوا	کسری محقق شده قانون بودجه
۳۵	۴۶۱	۴۰	۲۵۵	۷۹۱

همان‌طور که ذکر شد، کسری عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۳ حدود ۷۹۱ هزار میلیارد تومان بوده که معادل ۲۵ درصد عملکرد منابع بودجه عمومی است. لازم به ذکر است، بودجه هدفمندی یارانه‌ها نیز با کسری همراه بوده و برای جبران آن از محل بودجه عمومی مبالغ قابل توجهی پرداخت شده است. به‌طور دقیق، ۳۰۵ هزار میلیارد تومان از مصارف عمومی که در جدول ۱ درج شده به حساب سازمان هدفمندی یارانه‌ها بابت جبران کسری بودجه هدفمندی واریز شده است. در مجموع حدود ۳۸ درصد از کسری بودجه عمومی در واقع به دلیل

کسری بودجه هدفمندی یارانه‌ها بوده و این موضوع مستلزم اتخاذ تدابیر لازم برای اصلاح و پیشگیری از تداوم این روند است. همان گونه 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.

چنانچه مبالغ واریز شده به سازمان هدفمندی را از مصارف بودجه حذف کنیم، کسری منابع و مصارف عمومی قانون بودجه به ۴۸۶ هزار میلیارد تومان کاهش پیدا می‌کند. بخشی از این کسری به دلیل پرداخت‌های مازاد بر سقف مصوب قانون بودجه، به خصوص در اعتبارات هزینه‌ای، بوده است. در صورتی که سرجمع مصارف بودجه در همان سقف مصوب پرداخت می‌شد، کسری بودجه عمومی به ۲۶۳ هزار میلیارد تومان می‌رسید. در جدول ۳ عملکرد ترازهای کلی بودجه‌ای در سال ۱۴۰۳ به همراه میزان مصوب ارائه شده است.

جدول ۳. ترازهای بودجه‌ای (هزار میلیارد تومان) [۱]

عنوان	عملکرد سال ۱۴۰۳ (داخل پراکنش رقم مصوب)
تراز عملیاتی	-۷۵۲ (-۲۸۱)
تراز سرمایه‌ای	۶۰ (۲۴۵)
تراز مالی*	۸۱۲ (۳۶)

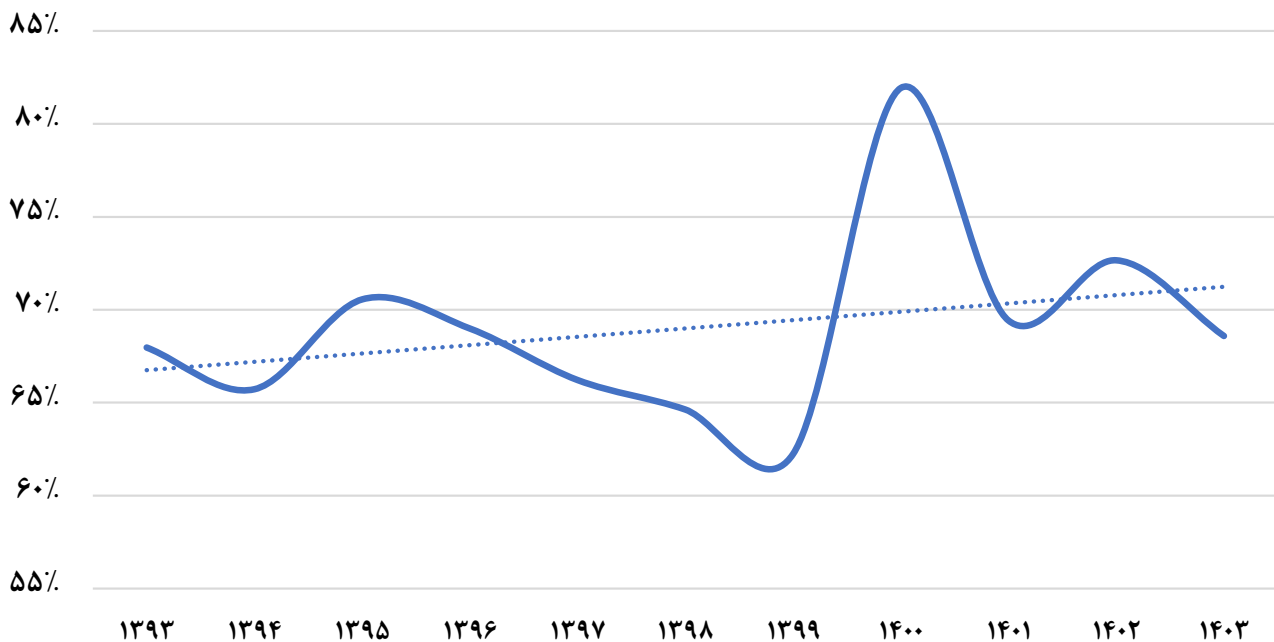
* با احتساب اوراق بدهی مازاد بر سقف بودجه، استقراض از صندوق توسعه ملی، استقراض از بانک مرکزی و استقراض از شرکت‌های دولتی.

د) 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 بین سالی عملکرد مالی جاری دولت (همانند کسری تراز عملیاتی) است. همان طور که مشاهده می‌شود، این نسبت برای سال ۱۴۰۳ در همان سطوح سالیان اخیر یعنی حدود ۷۰ درصد بوده؛ اما روند کاهشی پیدا کرده است. این بدین معناست که در حدود ۷۰ درصد از مخارج جاری از محل درآمدهای پایدار تأمین شده و لذا کسری ساختاری تراز عملیاتی به طور 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 ۱۴۰۳-۱۳۹۳ نشان داده شده است.



شکل ۳. نمودار نسبت در آمد به هزینه در سال‌های ۱۴۰۳-۱۳۹۳



مأخذ: محاسبات گزارش.

ه) 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»^۱ است. میزان واقعی مخارج دولت در سال ۱۴۰۳ 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 ۱۴۰۳ معادل ۴۰۸۱ هزار میلیارد تومان بوده که بالحاظ تولید ناخالص داخلی حدود ۲۴۰۰۰ هزار میلیارد تومان براساس داده‌های مرکز آمار ایران [۵]، این نسبت معادل ۱۶٫۸ درصد خواهد بود. این نسبت برای سال ۱۴۰۲، معادل ۱۵٫۶ درصد بوده که نشان می‌دهد اندازه مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۴۰۳ نسبت به سال گذشته ۱٫۲ واحد درصد افزایش یافته است.

جدول ۴. نسبت مخارج به تولید ناخالص داخلی برای سال ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان / درصد)

ردیف	اعتبار (م.ه.ت)
مجموع مخارج دولت براساس قانون بودجه	۲۷۸۵
فر ابودجه- تحویل نفت خام	۴۶۴
فر ابودجه- تأدیه بدهی دولت	۶۶
فر ابودجه- مصارف قانون هدفمندی یارانه‌ها	۷۶۶
مجموع	۴۰۸۱
تولید ناخالص داخلی (براساس ارزش بازار)	۲۴۱۷۱
نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی (درصد)	٪۱۶٫۸

مأخذ: محاسبات گزارش.

1. Government Expenditure to GDP

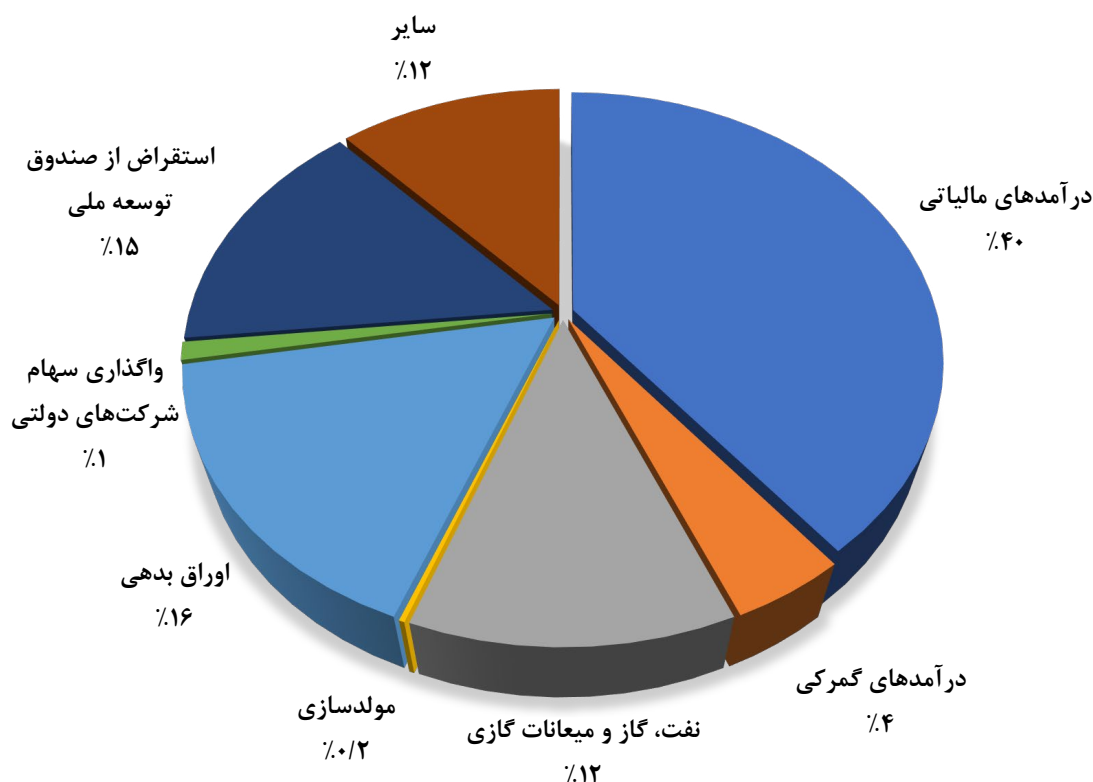
۳. بررسی جزئیات عملکرد منابع بودجه سال ۱۴۰۳



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 ۵۶ 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 ۱۴۰۳ 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 خصوصی سازی حدود ۱٫۲ درصد بوده و نشان می‌دهد با تداوم رویه‌های فعلی در حوزه مولدسازی و خصوصی سازی نمی‌توان منابع قابل توجهی را از این محل‌ها انتظار داشت. به‌طور کلی، در سال ۱۴۰۳ 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 ۱۴۰۳ نسبت به سال‌های گذشته بهبود یافته، اما همچنان وابستگی منابع بودجه به استقراض و درآمدهای نفتی قابل توجه است.

شکل ۴. نمودار ترکیب منابع (دریافته‌ها) در عملکرد بودجه سال ۱۴۰۳ [۱]





۳-۱. بررسی عملکرد دیف‌های درآمدی

در این بخش به بررسی عملکرد دیف‌های اصلی درآمدی در سال ۱۴۰۳ می‌پردازیم. به‌طور کلی، رقم مصوب درآمدهای دولت در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ معادل ۱۵۹۸ هزار میلیارد تومان بوده که در عمل ۱۶۴۲ هزار میلیارد تومان محقق شد و نسبت به عملکرد سال ۱۴۰۲ رشد ۵۰ درصدی داشته است. ریزاقلام درآمدها در جدول ۵ منعکس شده است:

جدول ۵. عملکرد دیف‌های درآمدی بودجه در سال ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان / درصد) [۱]

مصوب سال ۱۴۰۳	نسبت عملکرد به مصوب (درصد)	عملکرد سال		عنوان
		۱۴۰۲	۱۴۰۳	
۱۵۹۸	%۱۰۳	۱۰۹۵	۱۶۴۲	۱. درآمدها
۱۳۶۴	%۹۹	۸۶۷	۱۳۵۱	۱-۱. درآمدهای مالیاتی و گمرکی
۱۲۲۲	%۱۰۰	۷۷۷	۱۲۱۹	۱-۱-۱. سازمان امور مالیاتی کشور
۴۶۹	%۱۱۴	۳۱۳	۵۳۵	الف) مالیات اشخاص حقوقی
۱۹۰	%۱۱۹	۱۴۱	۲۲۶	ب) مالیات بر درآمدها
۴۰	%۷۸	۲۹	۳۱	ج) مالیات بر ثروت
۵۲۳	%۸۲	۲۹۴	۴۲۸	د) مالیات بر کالاها و خدمات
۱۴۳	%۹۲	۹۰	۱۳۲	۱-۱-۲. گمرک جمهوری اسلامی ایران
۱۰۷	%۹۷	۷۵	۱۰۳	مالیات غیر مستقیم
۳۳	%۳۶	۳	۱۲	حقوق ورودی سایر کالاها
۲	%۸۱۵	۱۱	۱۶	حقوق ورودی خودرو
۲۳۴	%۱۲۴	۲۲۸	۲۹۱	سایر درآمدها گمرکی
۶۰	%۱۲۳	۶۹	۷۴	۱-۲. سایر درآمدها
۱۲	%۱۲۷	۱۱	۱۵	سود سهام شرکت‌های دولتی
۱۲	%۹۳	۱۰	۱۲	نیروی انتظامی ج.ا.ا
۱۵	%۱۲۰	۱۲	۱۸	سازمان ثبت اسناد و املاک
۲۱	%۸۸	۱۶	۱۹	درآمد حاصل از خدمات قضایی
۵۶	%۹۶	۳۹	۵۴	سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی
۰	-	۸	۰	وزارت صنعت، معدن، تجارت
۵	%۶۸	۴	۳	۲ درصد هزینه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات
۵۲	%۱۸۶	۵۹	۹۷	درآمد حاصل از مابه‌التفاوت نرخ ارز
				متفرقه

وصولی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۴۰۳، حدود ۱۰۰ درصد رقم مصوب بودجه است و نسبت به مدت مشابه سال ۱۴۰۲ نزدیک به ۵۶ درصد رشد یافته که این میزان با توجه به نرخ تورم ۳۷ درصدی در سال ۱۴۰۳، افزایش حقیقی در درآمدهای مالیاتی را نشان می‌دهد. 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 ۱۴۰۳ منجر به تقویت این بخش از درآمدها شده است. رشد مالیات‌های مستقیم ۶۴ درصد بوده که یکی از مهم‌ترین

بخش‌های آن مالیات اشخاص حقوقی است. همچنین رشد مالیات‌های غیرمستقیم در حدود ۴۶ درصد بوده که رشد مالیات بر کالاهای و خدمات (غالباً ارزش افزوده) و مالیات بر واردات (گمرک) یکسان است. مالیات بر ارزش افزوده به‌رغم رشد یک واحد درصدی در سال ۱۴۰۳، رشد مورد انتظار رانداشته و رقم مصوب به‌طور کامل محقق نشده است. البته همچنان نسبت‌های مالیات به تولید ناخالص داخلی در ایران نسبت به میانگین جهانی پایین بوده و این امر نشان می‌دهد همچنان ظرفیت رشد درآمدهای مالیاتی وجود دارد.

وصولی درآمدهای گمرکی در سال ۱۴۰۳، معادل ۱۳۲ هزار میلیارد تومان بوده که نسبت به سال ۱۴۰۲ رشد ۴۶ درصدی دارد، اما به میزان ۹۲ درصد رقم 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 به‌دست می‌آید. نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی که بر مبنای بخشنامه بانک مرکزی از ۱۴۰۱/۱۲/۲۱ از ۴۲۰۰ تومان به ۲۸۵۰۰ تومان تغییر کرد، در طول سال ۱۴۰۳ در همین رقم باقی ماند. در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ موضوع نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی کالاها مسکوت ماند و به‌رغم افزایش نرخ ارز مرکز مبادله طلا و ارز بانک مرکزی، 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 به‌طور مستقیم بر درآمدهای دولت اثر می‌گذارد و باید در قانون بودجه مورد توجه باشد. دلیل دیگر عدم تحقق ۸ 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. افزون‌براین، به‌رغم قیمت‌های بالای خودرو در بازار که در نهایت به مصرف‌کننده نهایی اصابت می‌کند، سازوکار فعلی واردات خودرو به‌نحوی 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 به‌نحوی 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 به‌واسطه مالکیت دولت، فروش کالا و خدمات، درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات و درآمدهای متفرقه است به میزان ۲۹۱ هزار میلیارد تومان محقق شده که نسبت به میزان مصوب خود، عملکرد ۱۲۴ درصدی دارد. عمده این درآمدها از محل سود سهام شرکت‌های دولتی (۷۴ هزار میلیارد تومان)، بهره‌مالکانه و حقوق دولتی معادن (۵۴ هزار میلیارد تومان)، درآمد حاصل از مالکیت دولت در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات (۱۹ هزار میلیارد تومان)، درآمد حاصل از خدمات قضایی و سازمان ثبت اسناد و املاک (۳۰ هزار میلیارد تومان) و درآمدهای متفرقه (۹۷ هزار میلیارد تومان) است.

۲-۳. بررسی عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۴۰۳ بالغ بر ۳۷۳ هزار میلیارد تومان بوده که نسبت به میزان مصوب آن تحقق ۵۸ درصدی داشته و نسبت به عملکرد سال ۱۴۰۲ به میزان ۳ درصد افزایش یافته 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 که عملکرد این ردیف‌ها در سال ۱۴۰۳ بالغ بر ۳۶۷ هزار میلیارد تومان بوده و نسبت به سال قبل اندکی رشد یافته است. دلیل اصلی عدم افزایش منابع این ردیف ناشی از کاهش میزان صادرات میعانات گازی و درآمد حاصل از فروش خوراک میعانات گازی به پتروشیمی‌های داخلی بوده که با رشد ریالی درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام جبران گردیده است. از آنجا که بخشی از خوراک فروخته شده به پتروشیمی‌های داخلی با محصولات آنها جهت تأمین سوخت مصرف داخل تهاتر می‌شود، با افزایش مصرف سوخت درآمد حاصل از خوراک میعانات گازی فروخته شده به پتروشیمی‌ها



نیز کاهش یافته است.

فروش و واگذاری دارایی‌های منقول و غیر منقول در این سال نیز به اندازه سال ۱۴۰۲ و معادل ۶ هزار میلیارد تومان محقق شده که تنها ۱۰ درصد رقم مصوب است. به طور 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 به منظور اجتناب از درج مقادیر غیر واقعی در این ردیف، برنامه واگذاری اموال و دارایی‌های دولت به همراه زمان بندی و شرایط واگذاری در کنار بررسی سابقه واگذاری‌ها در فصل تصویب بودجه مورد توجه قرار گیرد تا ارقام واقع بینانه تری در این ردیف‌ها درج شود. در جدول ۶ عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۴۰۳ به تفکیک آمده است.

جدول ۶. عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه در سال ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان/درصد) [۱]

مصوب	نسبت عملکرد به مصوب	عملکرد سال		عنوان
		۱۴۰۲	۱۴۰۳	
۶۴۴	%۵۸	۳۶۲	۳۷۳	۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۵۸۳	%۶۳	۳۵۶	۳۶۷	۲-۱. منابع حاصل از نفت، میعانات و گاز طبیعی
۴۲۴	%۶۳	۲۲۴	۲۶۶	صادرات نفت خام
۴۶	%۹۷	۴۷	۴۵	خالص صادرات گاز طبیعی (تسعیر به نرخ ای. تی. اس)
۳۴	%۳۱	۳۰	۱۰	صادرات میعانات گازی
۳۶	%۷۱	۲۲	۲۵	۳ درصد صادرات نفت خام، میعانات و گاز طبیعی مناطق محروم و نفت خیز
۴۳	%۴۶	۳۳	۲۰	خوراک داخلی مجتمع‌های پتروشیمی
۶۲	%۱۰	۶	۶	۲-۲. فروش و واگذاری دارایی‌های منقول و غیر منقول
۴۱	%۲	۱	۱	فروش اموال و دارایی‌های منقول و غیر منقول مازاد دولت
۲۱	%۲۸	۵	۶	سایر اقلام

۳-۳. عملکرد تخصیص ارز ترجیحی در سال ۱۴۰۳

بر اساس فرازی از بند «الف» تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۴۰۳ دولت مجاز است تا سقف ۱۳٫۶ میلیارد یورو، حدوداً معادل ۱۵ میلیارد دلار - برای واردات صرفاً کالاهای اساسی کشاورزی، دارو و مواد اولیه آن و تجهیزات پزشکی که فهرست آن تا پایان فروردین ماه ۱۴۰۳ به تصویب هیئت وزیران می‌رسد به تخصیص منابع ارزی به نرخ ترجیحی اقدام کنند.

بانک مرکزی در سال ۱۴۰۳ بیش از ۶۶٫۸ میلیارد دلار برای واردات کالاهای اساسی، دارو، تجهیزات پزشکی، صنایع و نیازهای خدماتی تأمین ارز کرده که از این مبلغ ۱۴٫۲ میلیارد دلار به واردات کالاهای اساسی و دارو، ۵۱٫۳ میلیارد دلار به واردات بخش صنعت و معدن، و ۱٫۳ میلیارد دلار نیز به بخش خدمات (سفر و گردشگری) تخصیص داده شده است.

در سال ۱۴۰۳ کل ارز در اختیار دولت از محل صادرات نفت، میعانات و گاز طبیعی حدود ۱۰٫۶ میلیارد دلار بوده که از مبلغ ارز ترجیحی اختصاص یافته به کالاهای اساسی و دارو کمتر است. مابه‌التفاوت درآمدهای ارزی دولت (۱۰٫۶ میلیارد دلار) تا مبلغ تخصیص ارز ترجیحی (۱۴٫۲ میلیارد دلار) معادل ۳٫۶ میلیارد دلار بوده که بخشی از آن از محل مانده مصرف نشده ارز ترجیحی سال ۱۴۰۲ و باقی مانده آن از ذخایر بانک مرکزی تأمین شده است.

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 دوروش 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 ۱۴۰۳، برخلاف سال ۱۴۰۲ که فروش اوراق غیرنقدی بسیار قابل توجه بود، هیچ اسناد خزانه اسلامی به طلبکاران واگذار نشد. اما عرضه نقدی اوراق مالی شامل فروش نقدی این اوراق است که در چند سال اخیر به‌طور ویژه با عرضه اوراق مباحه عام انجام شده است. این اوراق به‌صورت هفتگی توسط بانک مرکزی و وزارت اقتصاد حراج می‌شود و منابع نقدی به حساب خزانه‌داری واریز خواهد شد. مجموع فروش اوراق نقدی در سال ۱۴۰۳ بالغ بر ۴۵۲ هزار میلیارد تومان بوده است. فروش اوراق نقدی نسبت به سال ۱۴۰۲ رشد ۱۸۰ درصدی را نشان می‌دهد. همچنین حدود ۱۱ هزار میلیارد تومان اسناد تسویه نوع اول و نوع دوم انتشار یافت که منجر به افزایش سقف قانون بودجه به همین میزان شد. در خصوص ماهیت اوراق تسویه می‌توان گفت که اوراق نوع اول (تسویه مطالبات مالیاتی) در حکم درآمدهای عملیاتی (عمدتاً درآمد مالیاتی) است؛ بدین معنی که شخص طلبکار از دولت با دریافت این اسناد می‌تواند بدهی‌های مالیاتی خود را تسویه نماید. اوراق نوع دوم در حکم ایجاد بدهی دولت به نظام بانکی است؛ بدین نحو که شخص طلبکار از دولت با دریافت این اسناد می‌تواند بدهی‌های خود به شبکه بانکی را تسویه کرده و آن بدهی‌ها به دولت منتقل شود. لذا اوراق تسویه نوع دوم را می‌توان جبران کسری بودجه از طریق ابزار بدهی به شبکه بانکی و بانک مرکزی دانست.

جدول ۷. عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی بودجه در سال ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان / درصد) [۱]

مصوب سال ۱۴۰۳	نسبت عملکرد به مصوب	عملکرد سال		عنوان
		۱۴۰۲	۱۴۰۳	
۳۱۸,۵	%۳۳۸	۵۹۱,۹	۱۰۷۶,۳	۳. واگذاری دارایی‌های مالی
۲۵۴	%۲۰۰	۳۲۲,۹	۵۰۸,۴	۳-۱. واگذاری اوراق مالی اسلامی
۲۵۴	%۱۰۰	۱۴۶	۰	۱-۱-۳. منابع حاصل از فروش اسناد خزانه اسلامی (غیرنقدی)
		۱۲۴,۴	۲۴۲,۹	۱-۲-۳. انتشار اوراق مالی- اسلامی (نقدی)
		۱۴,۵	۱۰,۷	۱-۳-۳. واگذاری اسناد تسویه خزانه (جمع- خرجی)
-	-	۳۸	۲۰۹,۸	۱-۴-۳. فروش اوراق مالی اسلامی مصوب شورای عالی هماهنگی اقتصادی (نقدی)
-	-	۰	۴۵	۱-۵-۳. فروش اوراق مالی اسلامی مصوب شورای عالی هماهنگی اقتصادی (غیرنقدی)
۶۰	%۵۵	۲۷,۳	۳۲,۹	۲-۳. منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی
-	-	۶۲,۹	۶۶,۵	۳-۳. منابع حاصل از تهاجر بدهی‌های دولت با سهام (تأمین اجتماعی)
۱,۴	%۲۹۳	۱,۴	۴,۱	۳-۴. منابع حاصل از استفاده از اصل وام‌ها و تسهیلات خارجی
۳,۱	%۱۱۰	۴,۲	۳,۴	۳-۵. منابع حاصل از برگشتی پرداخت‌های سال‌های قبل
-	-	۱۷۲,۲	۴۶۱	۳-۶. استفاده از منابع صندوق توسعه ملی

منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در سال ۱۴۰۳ حدود ۳۳ هزار میلیارد تومان بوده که نسبت به سال ۱۴۰۲ رشد ۲۰ درصدی داشته و ۵۵ درصد رقم مصوب محقق شده است. علاوه بر فروش نقدی سهام شرکت‌های دولتی، بالغ بر ۶۶ هزار میلیارد تومان از بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی با واگذاری سهام تسویه شده است. از سایر محل‌ها شامل استفاده از اصل وام‌ها و تسهیلات خارجی و منابع حاصل



از برگشتی پرداخت‌های سال قبل نیز در مجموع ۷,۵ هزار میلیارد تومان تأمین شد. استفاده از منابع صندوق توسعه در سال ۱۴۰۳ بسیار قابل توجه بوده و نسبت به سال ۱۴۰۲، ۱۶۶ درصد رشد یافته است.

۴. بررسی عملکرد مصارف بودجه سال ۱۴۰۳

مجموع مصارف عمومی دولت بر اساس قانون بودجه سال ۱۴۰۳ معادل ۲۷۸۵ هزار میلیارد تومان بوده که به میزان ۱۰۹ درصد رقم 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 قابلیت تحقق پیدا کرده است. در ادامه به تشریح عملکرد اجزای مصارف عمومی پرداخته می‌شود.

۴-۱. بررسی عملکرد اعتبارات هزینه‌ای بودجه ۱۴۰۳

اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۴۰۳ به میزان ۲۴۰۴ هزار میلیارد تومان عملکرد داشت که ۱۲۸ درصد رقم مصوب محقق شده و رشد آن نسبت به سال ۱۴۰۲ معادل ۶۰ درصد است. در جدول ۸ عملکرد اعتبارات هزینه‌ای دولت به تفکیک ردیف‌های هزینه‌ای ارائه شده است.

جدول ۸. عملکرد ردیف‌های مصارف هزینه‌ای بودجه در سال ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان / درصد) [۱]

مصوب سال ۱۴۰۳	نسبت مصوب به عملکرد	عملکرد سال		عنوان
		۱۴۰۲	۱۴۰۳	
۱۸۷۸	%۱۲۶	۱۵۰۶	۲۴۰۴	۱. اعتبارات هزینه‌ای
۱۱۹۵	%۱۰۱	۹۱۱	۱۲۰۳	حقوق و مزایای مستمر کارکنان دولت و سایر هزینه‌ای ملی
۳۸۹	%۱۱۰	۳۲۱	۴۲۶	صندوق بازنشتگی کشوری و تأمین اجتماعی لشکری (سایر)
۵۱	%۱۱۰	۴۱	۵۶	سایر هزینه‌ای (استانی)
۹۱	%۱۷۸	۷۷	۱۶۲	پرداخت ردیف‌های درآمد هزینه‌ای و جمعی-خرجی
۸۸	%۱۵۹	۵۵	۱۴۰	سایر ردیف‌های متفرقه-ردیف تبصره
۱۴	%۹۴	۵	۱۳	اعتبارات بارانه‌ها (مندرج در جدول ۹)
-	-	۳۲	۳۹	استادخانه اسلامی- ملی و استانی
۵۱	%۹۹	۵۵	۵۰	سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی
-	-	۹	۱۱	اوراق تسویه هزینه‌ای
-	-	-	۳۰۵	پرداخت به سازمان هدفمندی یارانه‌ها

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^۱ صرف می‌شود، بخش اصلی و عمده مخارج جاری دولت را شامل می‌شود. سهم عملکرد

۱. سایر هزینه‌ای ملی شامل طیف وسیعی از پرداخت به دستگاه‌های اجرایی بابت ردیف‌های مقرر در جدول ۷ است. یارانه غذای دانشگاه‌ها، اعتبارات بیماران صعب‌العلاج، بخشی از یارانه دارو و شیر خشک، کمک به کمیته امداد امام خمینی (ره) و... است.

این ردیف از کل مخارج جاری ۵۱ درصد بوده و رشد آن نسبت به عملکرد سال ۱۴۰۲ معادل ۳۲ درصد است که کمتر از نرخ رشد کلی اعتبارات هزینه‌ای دولت بوده است. این بدین معناست که سهم این ردیف از مجموع مخارج دولت کاهش داشته است. براساس حکم بند «الف» تبصره «۱۵» قانون بودجه ضریب افزایش حقوق گروه‌های مختلف معادل ۲۰ درصد مصوب شده بود؛ در حالی که 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. باین حال، به دلیل عدم شفافیت کافی در خصوص کمیت و کیفیت 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 هر گونه پرداخت توسط دولت در قالب حقوق و مزایای دستگاه‌های اجرایی لحاظ کرده و بر این اساس عملکرد دولت را ارزیابی کند.

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 بودجه‌های سنواتی 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 ۱۴۰۳ معادل ۴۲۶ هزار میلیارد بوده که نسبت به سال ۱۴۰۲ معادل ۳۳ درصد افزایش یافته است. وضعیت نامطلوب جریان نقدی صندوق‌های بازنشستگی منجر به وابستگی این صندوق‌ها در پرداخت مستمری بازنشستگان به بودجه دولت شده و مطالعه روند چندساله اخیر نشان می‌دهد که این وابستگی در حال افزایش 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 میان مدت و بلندمدت خواهد گذاشت.

ج) اعتبارات استانی: پرداختی دولت بابت هزینه‌های جاری استان‌ها در این سال به میزان ۱۱۰ درصد رقم مصوب و معادل ۵۶ هزار میلیارد تومان بوده و نسبت به سال ۱۴۰۲ حدود ۳۶ درصد افزایش یافته است.

د) اعتبارات در آمد هزینه‌ای: عملکرد ردیف‌های «درآمد هزینه‌ای» و «جمع‌ی - خرجی» در سال ۱۴۰۳ معادل ۱۶۲ هزار میلیارد تومان بوده است. میزان مصوب آن براساس قانون بودجه در جداول ۱-۷ و ۹ معادل ۹۱ هزار میلیارد است. رشد عملکرد این ردیف نسبت به سال ۱۴۰۲ معادل ۱۱۰ 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 ریز اقلام آن در جدول ۱-۱۷ ارائه می‌شود. همچنین بخشی از اعتبارات متفرقه بدون دستگاه اصلی، در جدول ۹ درج می‌شود. عملکرد اعتبارات هزینه‌ای متفرقه در سال ۱۴۰۳ معادل ۱۴۰ هزار میلیارد تومان بوده که براساس جداول قانون بودجه میزان مصوب آن ۸۸ هزار میلیارد تومان است. براساس مجوز جزء «۲» بند «ط» ماده (۲۸) قانون الحاق (۲) سازمان برنامه مجاز است، اعتبارات هر یک از ردیف‌های متفرقه، تملک‌داری‌های مالی و هزینه‌ای مندرج در قوانین بودجه سنواتی را حداکثر ده درصد (۱۰٪) از محل کاهش اعتبارات سایر ردیف‌های متفرقه، اعتبار تملک‌داری‌های 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.

و) اسناد خزانه اسلامی: بخشی از منابع ناشی از اسناد خزانه اسلامی در سال ۱۴۰۳، 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 ۱۴۰۳



بالغ بر ۳۹ هزار میلیارد تومان بوده است.

ز) سود و کارمزد اوراق بهادار داخلی: از بابت سود اوراق مالی سررسید شده در این سال معادل ۵۰ هزار میلیارد تومان پرداخت شده که تقریباً به‌طور کامل محقق شده است.^۱ اعتبارات مربوط به سود و کارمزد اوراق مالی در انتهای جدول ۹ درج می‌شود.

ح) اوراق تسویه خزانه - هزینه‌ای: در سال ۱۴۰۳ بابت اعتبارات هزینه‌ای معادل ۱۱ هزار میلیارد تومان اسناد تسویه خزانه واگذار شده است.

ط) پرداخت به سازمان هدفمندی یارانه‌ها: به دلیل کمبود منابع سازمان هدفمندی یارانه‌ها در سال ۱۴۰۳، مبلغ ۳۰۵ همت از محل بودجه عمومی به هدفمند کردن یارانه‌ها واریز شده است. از این مبلغ ۴۰ هزار میلیارد تومان بابت تأمین کالا بزرگ و حمایت از معیشت خانوارها مصرف شده و باقی مانده آن بابت جبران سایر هزینه‌های هدفمندی یارانه‌ها مانند خرید تضمینی گندم، یارانه دارو و یارانه نقدی به مصرف رسیده است.

۲-۴. بررسی عملکرد تملک‌داری‌های سرمایه‌ای

عملکرد تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در سال ۱۴۰۳ در حدود ۴۳۳ هزار میلیارد تومان بوده که نسبت به میزان مصوب ۱۰۸ درصد محقق شده و رشد آن نسبت به سال ۱۴۰۲ معادل ۴۲ درصد است. میزان مصوب اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های اصلی براساس جدول ۷ قانون بودجه معادل ۱۷۷ هزار میلیارد تومان بوده که ۱۴۸ هزار میلیارد تومان به صورت ریالی بابت طرح‌ها پرداخت شده است. همچنین ۶ هزار میلیارد تومان به صورت اوراق خزانه به طلبکاران طرح‌ها در همه ردیف‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای پرداخت شده است. بررسی نحوه تأمین مالی طرح‌های عمرانی نشان می‌دهد از مجموع ۴۳۳ هزار میلیارد تومان اعتبارات عمرانی با کسر ردیف‌های اسناد خزانه اسلامی، پرداخت طرح‌های درآمد هزینه‌ای و ۳ درصد نفت، ۲۶۷ هزار میلیارد تومان به صورت ریالی تأمین مالی شده که معادل ۵۸ درصد استقراض از منابع صندوق است. به عبارتی از ۴۶۱ هزار میلیارد تومان استقراض از صندوق توسعه، ۵۸ درصد صرف طرح‌های عمرانی شده و ۴۲ درصد بابت اعتبارات هزینه‌ای مصرف شده است.

پرداخت اعتبارات بابت طرح‌های استانی بدون ۳ درصد نفت معادل ۲۶ هزار میلیارد تومان و طرح‌های استانی با ۳ درصد نفت معادل ۲۱ هزار میلیارد تومان بوده که نسبت به میزان مصوب به ترتیب معادل ۶۸ و ۶۲ درصد محقق شده است.

عملکرد طرح‌های تملک سرمایه‌ای «درآمد هزینه‌ای» یا «جمعی - خرجی» در حدود ۱۳۹ هزار میلیارد تومان بوده که نسبت به میزان مصوب آن ۱۴۰ 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.

۱. در واقع سود اوراق بدهی در سال ۱۴۰۳ بیشتر از ۵۰ هزار میلیارد تومان بوده، اما به دلیل اینکه در هنگام رسیدگی به لایحه بودجه در مجلس، بخشی از سود اوراق از سرفصل اعتبارات هزینه‌ای به سرفصل تملک‌داری‌های مالی منتقل شد، عملکرد ردیف سود اوراق بدهی از رقم واقعی آن کمتر است.

جدول ۹. ردیف‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان / درصد) [۱]

مصوب سال ۱۴۰۳	نسبت مصوب به عملکرد	عملکرد سال		عنوان
		۱۴۰۲	۱۴۰۳	
۴۰۰	%۱۰۸	۳۰۴	۴۳۳	۲. طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۷۷	%۸۴	۴۶	۱۴۸	تملك‌دارایی‌های سرمایه‌ای (ملی) - انتفاعی و غیر انتفاعی
-	-	۱۱۴	۶	اسناد خزانه اسلامی - استانی
۳۸	%۶۸	۱۵	۲۶	پرداخت طرح‌های استانی بدون ۳ درصد نفت
۳۴	%۶۲	۲۱	۲۱	پرداخت طرح‌های استانی - ۳ درصد نفت
۹۹	%۱۴۰	۶۳	۱۳۹	پرداخت طرح‌های درآمد هزینه‌ای
۵۲	%۱۷۷	۴۱	۹۲	پرداخت ردیف‌های متفرقه و تبصره‌ها

۴-۳. بررسی عملکرد تملک‌دارایی‌های مالی

اعتبارات تملک‌دارایی‌های مالی در جدول ۸ قانون بودجه درج می‌شود. رقم مصوب اعتبارات تملک‌دارایی‌های مالی در قانون بودجه سال ۱۴۰۳، ۲۸۳ هزار میلیارد تومان بود که عملکرد آن معادل ۲۶۲ هزار میلیارد تومان است که نسبت عملکرد به مصوب معادل ۹۳ درصد و میزان رشد آن نسبت به سال ۱۴۰۲ معادل ۴۵ درصد است.

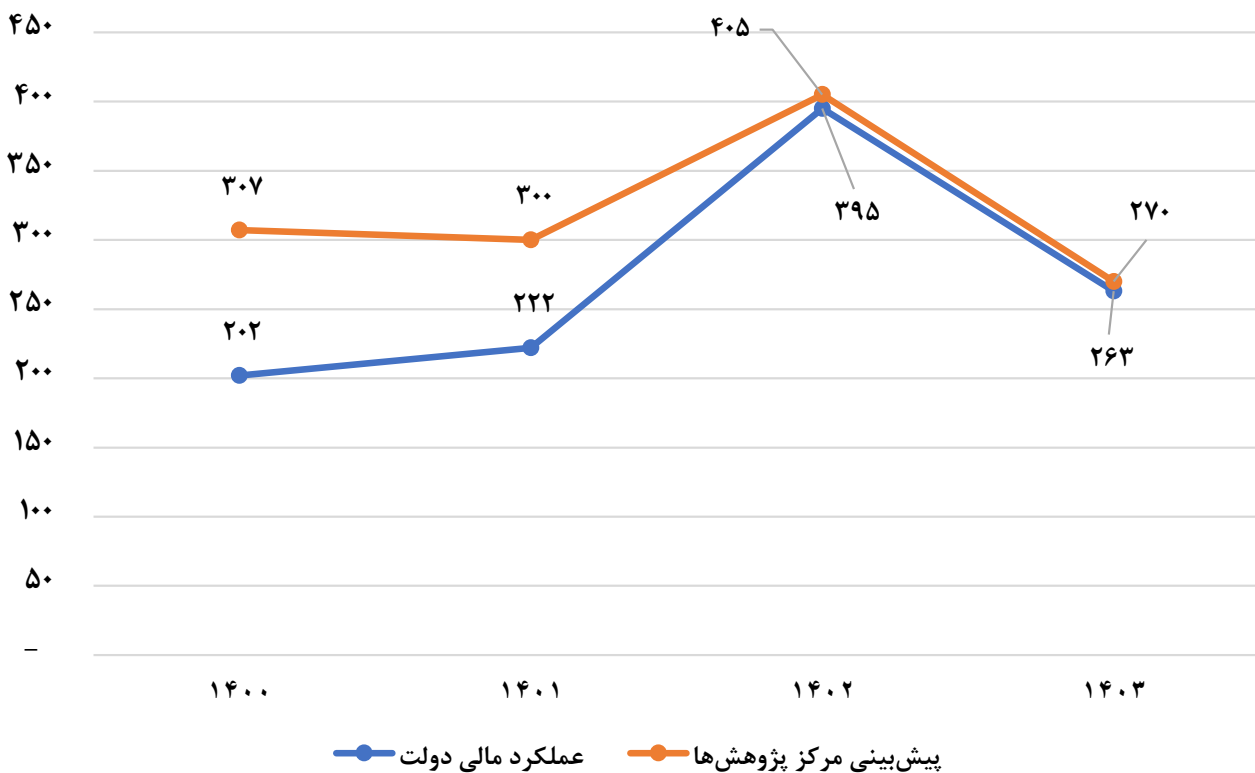
جدول ۱۰. اعتبارات ردیف‌های عملکرد تملک‌دارایی‌های مالی در سال ۱۴۰۳ (هزار میلیارد تومان / درصد) [۱]

مصوب سال ۱۴۰۳	نسبت مصوب به عملکرد	عملکرد سال		عنوان
		۱۴۰۲	۱۴۰۳	
۲۸۳	۹۳	۱۸۱	۲۶۲	۳. تملک‌دارایی‌های مالی
۲۴۹	۱۰۳	۱۶۹	۲۵۶	بازپرداخت اصل اوراق از محل تخصیص
۳۴.۳	۱۷	۱۳	۶	سایر ردیف‌های مالی

۵. جمع‌بندی

در شکل زیر سری زمانی پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس از کسری تأمین نشده و مقایسه آن با مقدار محقق شده، نشان داده شده است. مطابق شکل ۵، در طول چهار سال گذشته، عملکرد منابع قانون بودجه کمتر از مقادیر مصوب آن بوده که باعث ایجاد کسری بودجه عمومی می‌شود 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 مرکز پژوهش‌های مجلس هنگام بررسی لایحه بودجه و همچنین در بررسی عملکرد چندماهه بودجه‌های سنواتی، غالباً کسری تأمین نشده تا پایان سال پیش‌بینی می‌شود. برای مثال در سال‌های ۱۴۰۲، ۱۴۰۱ و ۱۴۰۰ در گزارش‌های مربوطه (به ترتیب شماره مسلسل ۱۹۳۵۰ [۶] و ۱۸۵۹۹ [۷] و ۱۷۷۹۲ [۸]) پیش‌بینی‌هایی صورت گرفت که مقایسه آن با عملکرد مالی دولت در شکل زیر قابل رؤیت است.

شکل ۵. کسری بودجه محقق شده و مقایسه با پیش‌بینی مرکز پژوهش‌ها



مأخذ: محاسبات گزارش.

بررسی عملکرد بودجه سال ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که به‌رغم پیشرفت‌هایی در حوزه افزایش درآمدهای غیرنفتی، چالش‌های ساختاری جدی در تراز مالی دولت پابرجاست. تحقق تنها ۹۰ درصد از منابع مصوب قانون بودجه در سال ۱۴۰۳ در کنار هزینه کرد ۱۰۹ درصدی مصارف مصوب، بیانگر آن است که کسری بودجه دیگر یک پدیده موقت یا صرفاً ناشی از شوک‌های مقطعی نیست، بلکه نتیجه مشکلات بنیادینی در برنامه‌ریزی منابع و مدیریت مصارف است. قسمت عمده این ناترازی به‌دلیل بیش‌برآورد منابعی نظیر نفت و برخی درآمدهای خاص و نیز تداوم سیاست‌های مالی پرهزینه (مانند پرداخت یارانه‌های گسترده نقدی و حمایتی بدون تأمین پایدار منابع) ایجاد شده است. عدم تحقق کامل منابع پیش‌بینی شده، دولت را ناگزیر به استفاده از منابع جایگزین و روش‌های فرابودجه‌ای کرده که هر چند در کوتاه‌مدت به پوشش مخارج کمک کرده است، اما در میان‌مدت می‌تواند تبعاتی همچون انباشت بدهی، رشد پایه پولی و کاهش شفافیت مالی را به‌همراه داشته باشد. برای بهبود پایداری بودجه دولت، اقدامات اصلاحی واقع‌بینانه و اجرایی اجتناب‌ناپذیر است. نخست، در گام کوتاه‌مدت و در بودجه سال ۱۴۰۴ باید فروش و برآوردهای منابع به شکلی تنظیم شود که حتی‌الامکان براساس ظرفیت واقعی اقتصاد باشد. این به‌معنای کاهش اتکا به درآمدهای نامطمئن (مثلاً فروش دارایی‌ها یا منابع مشروط به شرایط خاص) و در نظر گرفتن سناریوهای جایگزین برای درآمدهای نفتی در صورت عدم تحقق کامل آنهاست. همراه با این اقدام، شفاف‌سازی هزینه‌های پنهان (از جمله تعهدات مربوط به یارانه‌های پنهان انرژی و بدهی‌های دولت به صندوق‌ها) و گنجانیدن آنها در تصویر کلان بودجه ضروری است تا تصمیم‌گیران دید واقع‌بینانه‌تری از تراز مالی واقعی دولت داشته باشند. مورد دوم، اینکه باید نگاه ویژه‌ای به ریشه‌های ساختاری کسری بودجه داشت. بدون اصلاح سیاست‌های رفاهی و حمایتی پرهزینه، نظام یارانه‌ای انرژی و رفع ناکارآمدی‌های اداری و بانکی، انتظار کاهش پایدار کسری بودجه واقع‌بینانه نخواهد بود. از این رو، اصلاح قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و بازتعریف دامنه و شیوه حمایت‌های دولت از خانوارها یک ضرورت است. اقداماتی نظیر هدفمندتر کردن یارانه‌های نقدی به

سمت دهک‌های کم‌درآمد، بازآرایی نظام یارانه‌های انرژی به صورت تدریجی و تقویت شبکه‌های تأمین اجتماعی جایگزین می‌تواند ضمن حفاظت از اقشار آسیب‌پذیر، بار مالی دولت را کاهش دهد.

در کنار اصلاحات هزینه‌ای، تقویت جانب درآمدی بودجه نیز باید تداوم یابد. خوشبختانه، عملکرد سال ۱۴۰۳ نشان داد که با بهبود ظرفیت‌های سازمان مالیاتی و گمرک، می‌توان درآمدهای دولت را افزایش داد. تداوم سرمایه‌گذاری در نظام مالیاتی هوشمند، مبارزه با فرار مالیاتی و اصلاح قوانین مالیاتی به منظور گسترش پایه‌های مالیاتی، از توصیه‌های مهم در این حوزه است. هر میزان افزایش درآمدهای پایدار دولت، مستقیماً به کاهش کسری ساختاری و کاهش نیاز به استقراض کمک خواهد کرد. علاوه بر این، برای حمایت از تولید و رشد اقتصادی همراه با افزایش درآمد مالیاتی، دولت و مجلس می‌توانند سیاست‌هایی نظیر کاهش نرخ مالیات بر تولید در کنار حذف معافیت‌های غیرهدفمند را دنبال کنند تا ضمن تشویق سرمایه‌گذاری و تولید، درآمد مالیاتی به شکل پایدارتری تحقق یابد.

از منظر مدیریت بدهی و منابع مالی، شایسته است استقراض‌های دولت در چارچوب راهبرد مالی میان‌مدت ساماندهی شود. انتشار اوراق بدهی دولتی زمانی می‌تواند ابزار مفیدی باشد که در حد سقف‌های مصوب و برای پروژه‌های سرمایه‌گذاری بهره‌ور به کار رود. در سال ۱۴۰۳ تمامی مجوز اوراق مازاد (۲۷۰ همت) منتشر شد که نشان‌دهنده نیاز فوری دولت به نقدینگی برای پوشش هزینه‌ها بود. گفتنی است، به منظور حفظ سلامت مالی، در سال‌های آتی باید نسبت بدهی دولت در سطح کنترل شده‌ای نگه داشته شود و هر گونه افزایش بدهی با برنامه بازپرداخت مشخص همراه باشد.

نکته پایانی آنکه هماهنگی بین ارکان مختلف سیاست‌گذاری اقتصادی بیش از پیش اهمیت یافته است. تجربه عدم تحقق درآمد واردات خودرو در سال ۱۴۰۳ نشان داد که سیاست تجاری (واردات خودروهای برقی و هیبریدی با حقوق ورودی ناچیز) چگونه می‌تواند بر منابع بودجه‌ای اثرگذار باشد. برای پرهیز از این گونه ناهماهنگی‌ها، توصیه می‌شود شورای اقتصاد دولت یا نهاد هماهنگ‌کننده مشابهی، پیش از ارائه لایحه بودجه به مجلس، همسویی مفروضات بودجه با سیاست‌های ارزی، تجاری و بخش واقعی اقتصاد را بررسی و تأیید کند. این امر موجب می‌شود منابع پیش‌بینی شده بودجه با سیاست‌های اجرایی دولت در تضاد نبوده و احتمال تحقق آنها بیشتر شود.

منابع و مآخذ



[۱] دارایی، و.ا.و.، گزارش عملکرد مالی دولت سال ۱۴۰۲. ۱۴۰۲.

[۲] ایران، م.ا.، شاخص قیمت مصرف‌کننده-اسفندماه ۱۴۰۳. ۱۴۰۳.

[۳] محاسبات، د. گزارش‌های تفریح بودجه سنواتی.

Available from: <https://dmk.ir/page-Index/fa/0/form/C1217/link>.

[۴] جعفری، م.م.، عملکرد هدفمندی یارانه‌ها (تبصره «۱۴») قانون بودجه سال ۱۴۰۲. ۱۴۰۳.

<https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1812493>.

Available from: <https://amar.org.ir/economic-accounts>

[۵] ایران، م.ا.

[۶] کیانی، م. و م. جعفری، بررسی عملکرد مالی دولت در چهار ماهه نخست سال ۱۴۰۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

[۷] اسلامیان، م. و م. ح. معماریان، بررسی عملکرد مالی دولت در چهار ماهه نخست سال ۱۴۰۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

[۸] شهیدی، ع. بررسی عملکرد چهارونیم‌ماهه بودجه ۱۴۰۰ (مقطع تغییر دولت) و پیش‌بینی کسری بودجه غیرقابل تأمین تا پایان سال.

۲۰۲۱، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

گزیده سیاستی

اجرای بودجه سال ۱۴۰۳ به دلیل تصویب قانون بودجه با بیش برآوردی برخی از ردیف‌های درآمدی با چالش کسری منابع در میانه سال روبه‌رو شد که با انتشار اوراق مالی مازاد بر سقف و استقرار از صندوق توسعه ملی تأمین گردید.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir