

بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۰



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۱۴۳
کد موضوعی: ۲۳۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۴/۲۴

عنوان گزارش:
بررسی عملکرد قانون بودجه
و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۰

نام دفتر:
مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه عمومی)

تهیه و تدوین کننده:
محمد مهدی جعفری

مدیر مطالعه:
محمد حسین معماریان

ناظران علمی:
محمد حسین فاطمی، عباس پرهیزکاری

همکار:
سعید جعفری

صفحه آرا:
مهدیه قمچیلی

ویراستار ادبی:
شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:
۱. عملکرد مالی دولت
۲. عملکرد بودجه سال ۱۴۰۰
۳. صندوق توسعه ملی
۴. استقراض از بانک مرکزی

تاریخ شروع:
۱۴۰۱/۱۰/۱

تاریخ پایان:
۱۴۰۲/۴/۱۳



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۶
مقدمه.....	۸
۱. بررسی عملکرد مالی دولت (براساس قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و مجوزهای خاص).....	۹
۲. تحلیلی بر عملکرد مالی دولت در سقف اول و دوم قانون بودجه سال ۱۴۰۰.....	۱۱
۳. بررسی جزئیات عملکرد منابع بودجه سال ۱۴۰۰.....	۱۳
۳-۱. بررسی عملکرد ردیف‌های درآمدی.....	۱۴
۳-۲. بررسی عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای.....	۱۵
۳-۳. بررسی عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی.....	۱۶
۴. بررسی عملکرد مصارف بودجه سال ۱۴۰۰.....	۱۷
۵. وضعیت بدهی‌ها و مطالبات دولت.....	۱۸
۵-۱. تبیین وضعیت بازار اوراق بدهی دولت در سال ۱۴۰۰.....	۲۰
جمع‌بندی.....	۲۲

فهرست جداول

جدول ۱. مقایسه عملکرد ارقام منابع و مصارف بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به اعتبار مصوب (هزار میلیارد تومان)	۹
جدول ۲. تراز کلی بودجه و منابع پوشش‌دهنده آن (هزار میلیارد تومان)	۱۰
جدول ۳. ترازهای بودجه‌ای (هزار میلیارد تومان)	۱۰
جدول ۴. منابع و مصارف سقف دوم قانون بودجه سال ۱۴۰۰.....	۱۱
جدول ۵. مقایسه عملکرد سقف اول و دوم ارقام منابع و مصارف بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به اعتبار مصوب	۱۲
جدول ۶. عملکرد ردیف‌های درآمدی بودجه در سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان).....	۱۴
جدول ۷. عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه در سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان).....	۱۵
جدول ۸. عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی بودجه در سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان).....	۱۶
جدول ۹. عملکرد ردیف‌های مصارف بودجه در سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان).....	۱۷
جدول ۱۰. بدهی‌ها دولت و شرکت‌های دولتی (هزار میلیارد تومان).....	۱۸
جدول ۱۱. مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی (هزار میلیارد تومان).....	۱۹
جدول ۱۲. ارزش و نرخ مؤثر اوراق منتشر شده در سال ۱۴۰۰ (میلیارد تومان)	۲۰

فهرست نمودارها

نمودار ۱. نسبت درآمدها به هزینه‌ها در سال‌های ۱۴۰۰ - ۱۳۹۳.....	۱۱
نمودار ۲. ترکیب منابع (دریافت‌ها) در عملکرد بودجه سال ۱۴۰۰.....	۱۳
نمودار ۳. بار مالی بازپرداخت اصل و سود اوراق دولت.....	۱۴
نمودار ۴. مجموع و رشد بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰.....	۱۹
نمودار ۵. متوسط نرخ سود مؤثر اوراق منتشره در حراج هفتگی.....	۲۱



بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۰

چکیده



همانند سنوات گذشته بودجه سال ۱۴۰۰ نیز بدون توجه به توصیه‌های کارشناسی و برخلاف اصول بودجه‌ریزی به دلایلی مانند بیش برآوردی منابع حاصل از صادرات نفت، گاز و میعانات گازی به تصویب رسید. دولت برای پوشش کسری بودجه دست به اقدامات مختلفی زد. از جمله اینکه در اسفندماه سال ۱۴۰۰ دولت برای تسویه تنخواه‌گردان دریافت شده از بانک مرکزی که در ابتدای سال مذکور و دولت قبل اخذ شده بود اقدام به دریافت مجوز برای انتقال بین‌ساله منابع (موضوع ماده (۱۲۵) قانون محاسبات عمومی) کرد. این برداشتها به سال ۱۴۰۱ منتقل شد. لذا در مجموع بخشی از کسری منابع بودجه از آن دو محل تأمین شده و بار مالی به میزان ۵۶ هزار میلیارد تومان از سال مالی ۱۴۰۰ به سال مالی ۱۴۰۱ منتقل شد. علاوه بر آن، در سال ۱۴۰۰ معادل ۶۴ هزار میلیارد تومان از منابع صندوق توسعه ملی در بودجه مورد استفاده قرار گرفت. استقراض از صندوق توسعه ملی نسبت به مجوز قانون بودجه ۷۷ درصد بیشتر است.

خلاصه مدیریتی



بودجه سال ۱۴۰۰ همانند سال‌های گذشته و برخلاف توصیه‌های کارشناسی با بیش برآوردی منابع درآمدی تصویب شد. مجموع دریافت‌های منابع عمومی دولت در سال ۱۴۰۰ عملکردی قریب به ۱۰۸۷ هزار میلیارد تومان داشته است. منابع حاصل از فروش نفت و فراورده‌های نفتی به میزان ۱۹۶ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۰ برابر ۵۶٫۲ درصد مقدار مصوب محقق شد و عمده درآمد جایگزین دولت از واگذاری اوراق مالی و سایر درآمدها محقق شد. با فروش ۱۷۹ هزار میلیارد تومان انواع اوراق و اسناد خزانه اسلامی برابر ۱۳۵ درصد میزان مصوب بودجه در سال ۱۴۰۰ بخش قابل توجهی از بودجه تأمین شد. توضیح آنکه مجوز انتشار ۵۰ هزار میلیارد تومان (ه م ت) اوراق مالی اسلامی مازاد بر مقدار مصوب بودجه صادر شد و حدود ۴۸ هزار میلیارد تومان از این مجوز استفاده شد. مجموع کسری بودجه سال ۱۴۰۰ با احتساب مجوزها بالغ بر ۴۰۰ هزار میلیارد تومان شد. نکات زیر درباره عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۰ قابل توجه است:

- از مجموع سقف اول منابع عمومی مصوب در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ بدون در نظر گرفتن مجوزهایی که طی سال علاوه بر قانون بودجه به دولت داده شد، تنها ۸۴ درصد محقق شد که همین مسئله صدور مجوزهایی خارج از بودجه را در پی داشت.
- منابع حاصل از فروش نفت و فراورده‌های نفتی تنها ۵۶ درصد مقدار مصوب قانون بودجه تحقق یافته است.
- با مجوزهای خارج بودجه منابع حاصل از تنخواه گردان بانک مرکزی که در ابتدای سال و توسط دولت قبل اخذ شده بود به سال آینده انتقال داده شده است.
- در سال ۱۴۰۰ معادل ۵۰ هزار میلیارد تومان مجوز جدید برای انتشار اوراق مالی اسلامی علاوه بر رقم مصوب ۱۳۲ هزار میلیارد تومانی قانون بودجه صادر شد. طبق آمار موجود ۹۸ درصد از مجموع مجوزهای قانون بودجه و خارج بودجه برای انتشار اوراق در عملکرد منابع عمومی دولت استفاده شده است. براساس گزارش عملکرد دولت، میزان عملکرد انتشار اوراق جهت تأمین منابع مالی دولت در بودجه سال ۱۴۰۰ مجموعاً به رقم ۱۷۹ هزار میلیارد تومان رسید.
- عملکرد فروش شرکت‌های دولتی حدود ۸۴ هزار میلیارد تومان و تقریباً معادل ۳۲ درصد مقدار مصوب است. مجموعاً سهم عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی شامل انتشار اوراق مالی اسلامی و واگذاری شرکت‌های دولتی حدود ۳۳ درصد منابع بودجه عمومی را شامل می‌شود.
- کسری تراز عملیاتی بودجه سال ۱۴۰۰ بالغ بر ۲۷۰ هزار میلیارد تومان بوده است که نسبت به سال قبل از آن ۱۰۸ هزار میلیارد تومان یا به عبارت دیگر ۶۳ درصد افزایش یافته است.
- در سال ۱۴۰۰ عملکرد درآمدهای وصول شده دولت با احتساب مجوزهای حین سال برابر با ۱۱۶ درصد میزان مصوب بوده است. سهم درآمدهای مالیاتی و گمرکی از کل منابع وصولی دولت در سال ۱۴۰۰ بالغ بر ۳۲ درصد است که نسبت به سال ۱۳۹۹ حدود ۴ واحد درصد کاهش داشته است.
- وصولی گمرک جمهوری اسلامی ایران نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۹ با رشد ۳۸ درصدی همراه بوده است.
- در چند سال اخیر با درخواست دولت بخشی از سهم صندوق توسعه از درآمدهای نفتی به عنوان استقراض، صرف بودجه دولت می‌شود و در سال ۱۴۰۰ نیز، ۱۸ واحد درصد از سهم صندوق توسعه ملی (مابه‌التفاوت ۲۰ و ۳۸ درصد) تا سقف یک میلیون بشکه در روز از درآمدهای نفتی صرف مخارج بودجه‌ای شده است. از آنجایی که دسترسی به برخی از منابع ارزی صندوق توسعه ملی با محدودیت‌هایی همراه است مطابق با بررسی‌های انجام شده، در نتیجه برداشت‌های دولت از صندوق توسعه ملی در سال ۱۴۰۰ نیز همانند سال ۱۳۹۹ به پایه پولی افزوده شده است.
- وصولی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۴۰۰ حدود ۱۱۱ درصد رقم مصوب بودجه بوده و نسبت به سال ۱۳۹۹ حدود ۵۹ درصد افزایش یافته است که با توجه به نرخ تورم ۴۱ درصدی^۱ در سال ۱۳۹۹، افزایش حقیقی در درآمدهای مالیاتی را نشان می‌دهد.
- میزان بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی در پایان سال ۱۴۰۰ برابر ۲۸۳۱ هزار میلیارد تومان بوده است که نسبت به پایان سال ۱۳۹۹ حدود ۶۷ درصد افزایش یافته است. شایان ذکر است بخش مهمی از بدهی دولت به صندوق توسعه ملی در این رقم منعکس نشده است.
- پرداخت اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۴۰۰ نسبت به سال گذشته ۶۰ درصد افزایش یافته و حدود ۸۰ درصد مقدار مصوب در قانون بودجه بوده است عملکرد اعتبارات صندوق بازنشتگی کشوری و تأمین اجتماعی لشکری ۴۹ هزار میلیارد تومان بیش از مقدار مصوب است. به نظر می‌رسد علت این افزایش مجوزی است که مجلس به میزان ۱۳۰ هزار میلیارد تومان از منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی برای تقویت صندوق‌ها در سقف دوم بودجه در نظر گرفته بوده است. اما شرط مصرف هزینه‌های سقف دوم بودجه، تحقق کامل منابع سقف اول در شش ماهه اول سال بود که این امر محقق نشد؛ لذا دولت از منابع سقف اول برای پوشش هزینه‌های سقف دوم استفاده کرده است.
- بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد علاوه بر استقراض ۱۸ درصد از سهم صندوق از نفت، گاز و میعانات (با مجوز قانون بودجه)، در سال ۱۴۰۰ از موجودی صندوق توسعه ملی توسط دولت برای تأمین ارز کالاهای اساسی استقراض شده است که به نظر می‌رسد با توجه به تسویه آن به نرخ نیمای دولت و اختصاص آن به نرخ ۴۲۰۰ به واردات کالاهای اساسی این امر موجب افزایش پایه پولی شده باشد.

۱. ارقام تورم بر مبنای محاسبات مرکز آمار ایران.

مقدمه

بودجه سال ۱۴۰۰ همراه با چالش‌هایی بود که آن را از سال‌های دیگر متمایز می‌کند. تغییر دولت در میانه سال مالی، تصویب بودجه در دو سقف در مجلس شورای اسلامی، عدم تصمیم‌گیری دولت جدید در مورد سیاست‌های مهم بودجه‌ای از جمله حذف یا تداوم ارز ترجیحی ۴۲۰۰ تومانی در کنار امتداد تأثیرات بودجه‌ای پاندمی کرونا مانند نیاز به واکسیناسیون گسترده، از مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر بودجه سال ۱۴۰۰ بوده است.

همانند سنوات گذشته، بودجه سال ۱۴۰۰ نیز بدون توجه به توصیه‌های کارشناسی و برخلاف اصول بودجه‌ریزی به دلایلی مانند بیش‌برآوردی منابع حاصل از صادرات نفت، گاز و میعانات گازی به تصویب رسید. براساس آمارهای رسمی از همان ابتدای سال مشخص بود که میزان درآمد حاصل از صادرات نفت بسیار کمتر از ارقام قانون بودجه خواهد بود؛ به‌طوری که تنها ۳ درصد از منابع حاصل از نفت و میعانات گازی قانون بودجه سال ۱۴۰۰ در ۱۳۹ روز ابتدای سال محقق شد.^۱ طبق این آمارها، در سال ۱۴۰۰ عملکرد منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ۵۰ درصد میزان مصوب بودجه بوده است که البته نسبت به سال گذشته بسیار افزایش یافته است.

براساس ماده (۲۴) قانون محاسبات عمومی، میزان تنخواه‌گردان دولت ۳ درصد بودجه عمومی دولت است، اما تنخواه‌گردان براساس مصوبه شماره ۳۳۶۰۴/ت. ۵۸۷۴۰ هـ مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۲۹ هیئت وزیران به استناد ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۲ از مبلغ ۴۱,۲ هزار میلیارد تومان به مبلغ ۵۴,۹ هزار میلیارد تومان (۴ درصد منابع بودجه عمومی) افزایش یافت که دولت دوازدهم تمام این میزان را در پنج‌ماهه اول سال استفاده کرد. لذا در نقطه تحویل دولت امکان استفاده از ظرفیت تنخواه‌گردان وجود نداشت و تراز بودجه‌ای دولت ۵۵ هزار میلیارد تومان منفی بود.^۳ در انتهای سال ۱۴۰۰ نیز پس از ناتوانی دولت جدید برای بازپرداخت تنخواه‌گردان از محل منابع عمومی، با مجوز نهادهای ذی‌ربط معادل ۲۰ هزار میلیارد تومان از سازمان هدفمندی یارانه‌ها و همچنین با مصوبه هیئت وزیران معادل ۳۶ هزار میلیارد تومان از منابع برداشت شده از حساب شرکت‌های دولتی (موضوع ماده (۱۲۵) قانون محاسبات عمومی)^۴ برای تسویه تنخواه دولت در نظر گرفته شد.^۵ همچنین در راستای تأمین بخشی از منابع غیرواقعی قانون بودجه سال ۱۴۰۰ شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا مجوز انتشار ۵۰ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی جدید (علاوه بر مجوز قانون بودجه) را به دولت داد.

صدور این مجوزهای خارج از قانون بودجه سالیانه در سال‌های اخیر موجب شده است تا بررسی «عملکرد مالی دولت» نسبت به بررسی «عملکرد قانون بودجه» متفاوت باشد؛ زیرا بخش قابل‌توجهی از ارقام گزارش شده در گزارش عملکرد مالی دولت، به مجوزهایی خارج از بودجه مربوط است. این موضوع همچنین مقایسه دقیق عملکرد بودجه سال ۱۴۰۰ با بودجه سال‌های گذشته را، به‌ویژه در سمت منابع، دشوار می‌کند. در گزارش حاضر ابتدا عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۰ با تفکیک منابع و مصارف حاصل از مجوزهای اضافی و در سقف دوم بودجه بررسی شده تا میزان تحقق پیش‌بینی‌های انجام شده در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ مشخص شود. سپس بررسی‌های دقیق‌تری درباره عملکرد منابع و مصارف عمومی دولت در سال ۱۴۰۰ ارائه شده است.^۶ همچنین در یک بخش مجزا تحلیلی درباره منابع و مصارف سقف اول و دوم قانون بودجه ارائه شده است.

۱. توضیحات بیشتر در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل ۱۷۷۹۲.

۲. به‌منظور پیشگیری، امدادسانی و جبران خسارات ناشی از حوادث غیرمترقبه.

۳. دولت می‌بایست تا انتهای سال ۱۴۰۰ مبلغ استفاده شده از تنخواه‌گردان را به بانک مرکزی بازگرداند.

۴. این منابع اگرچه حاصل فروش نفت بود اما در سال ۱۴۰۱ وصول شد. به بیان دیگر دولت درآمدهای نفتی را پیش از تحقق به مصرف رسانید.

۵. درباره تنخواه دریافتی دولت از بانک مرکزی باید به این نکته توجه کرد که دولت‌ها هر ساله رقم تنخواه دریافت شده را در سال جدید تمدید و مجدداً دریافت می‌کنند. بنابراین، حتی اگر انتهای سال تنخواه بانک مرکزی تسویه شود، در تعادل همواره مانده بدهی دولت به بانک مرکزی در یک سطح بالاتری از حالت بدون تنخواه قرار خواهد داشت.

۶. شایان ذکر است این گزارش، براساس آمارهایی تهیه شده است که به‌صورت عمومی منتشر شده است.

۱. بررسی عملکرد مالی دولت (براساس قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و مجوزهای خاص)

در جدول ۱، عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۰، بر مبنای ردیف‌های مصوب در قانون بودجه و با احتساب منابع حاصل از مجوزهای اضافی، ذکر شده است. به این ترتیب، جدول ۱ میزان انطباق عملکرد مالی دولت را با ارقام مصوب در بودجه سال ۱۴۰۰ نشان می‌دهد.

جدول ۱. مقایسه عملکرد ارقام منابع و مصارف بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به اعتبار مصوب (هزار میلیارد تومان)

عنوان	قانون بودجه سال ۱۴۰۰	عملکرد مالی سال ۱۴۰۰ و مجوزهای خاص	درصد عملکرد نسبت به مقدار مصوب
درآمدها	۴۵۵	۵۲۹	٪۱۱۶
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۹۵.۵	۱۹۹	٪۵۰
واگذاری دارایی‌های مالی	۴۲۷	۳۱۲	٪۷۳
واگذاری دارایی‌های مالی - مجوز سران	-	۴۷.۵*	-
جمع منابع	۱۲۷۷	۱۰۸۷	٪۸۵
هزینه‌ای	۹۱۸.۹	۸۰۸.۷	٪۸۸
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۷۶.۲	۱۴۱	٪۸۰
تملك دارایی‌های مالی	۱۸۲	۱۳۷.۳	٪۷۵
جمع مصارف**	۱۲۷۷	۱۰۸۷	٪۸۵

مأخذ: محاسبات تحقیق.

* مطابق مصوبه شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا مجوز انتشار ۵۰ هزار میلیارد تومان اوراق مالی اسلامی به دولت داده شده بود.

** ممکن است جمع ارقام به دلیل گردشدن سازگار نباشد.

مهم‌ترین نکات جدول فوق به شرح زیر است:

- حدود ۱۵ درصد از منابع بودجه نسبت به مصوب سقف دوم در سال ۱۴۰۰ محقق نشده است. این مهم بیانگر آن است که بخشی از منابع سقف دوم قانون بودجه سال ۱۴۰۰ موهومی بوده است.
- در اسفندماه سال ۱۴۰۰ دولت برای انتقال تنخواه‌گردان دریافت شده از بانک مرکزی که در ابتدای سال مذکور و دولت قبل اخذ شده بود اقدام به دریافت مجوز کرد. این برداشت‌ها به سال ۱۴۰۱ منتقل شد. لذا در مجموع بخشی از کسری منابع بودجه از آن دو محل تأمین شده و بار مالی به میزان ۵۶ هزار میلیارد تومان از سال مالی ۱۴۰۰ به سال مالی ۱۴۰۱ منتقل شد.
- در سال ۱۴۰۰ معادل ۵۰ هزار میلیارد تومان مجوز جدید برای انتشار اوراق مالی اسلامی علاوه بر مجوز ۱۳۲ هزار میلیارد تومانی انتشار اوراق بدهی قانون بودجه صادر شد. طبق آمار موجود ۹۵ درصد از اوراق این دو مجوز در بودجه عمومی دولت مورد استفاده قرار گرفته است.

- شایان ذکر است با حذف مجوزهای خارج از بودجه میزان تحقق منابع بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به مصوب ۷۰ درصد خواهد بود.^۱

- منابع حاصل از نفت خام و میعانات گازی و خالص صادرات گاز معادل ۱۹۶ هزار میلیارد تومان بوده، لذا تنها ۵۶ درصد منابع مصوب این بخش در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ محقق شده است. این عملکرد نسبت به سال ۱۳۹۹ افزایش ۵۵۷ درصدی داشته و سهم آن از میزان منابع عمومی تحقق یافته دولت ۲۰ درصد است. این نسبت در سال ۱۳۹۹ کمتر از ۱۰ درصد بوده است.^۲
- در سال ۱۴۰۰ معادل ۷۲ درصد از مجموع مصارف عمومی دولت مربوط به اعتبارات هزینه‌ای با مبلغ ۷۲۷ هزار میلیارد تومان بوده است.
- تفاضل منابع محقق شده (غیر از استقراض) تا مصارف محقق شده در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ در جدول ۲ به عنوان کسری بودجه معرفی و نحوه پوشش آن تبیین شده است.

۱. برای تدقیق بیشتر درصد تحقق منابع می‌بایست رقم اوراق تسویه خزانه (معادل ۲۳ هزار میلیارد تومان) که در عملکرد منابع و مصارف لحاظ شده را نیز از سرجمع کسر کرد زیرا در قانون بودجه این رقم ۱ در نظر گرفته شده بود.

۲. شایان ذکر است برای مقایسه دقیق‌تر تحقق نفت از رقم بودجه لازم است که رقم مربوط به بند «ی» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ را از رقم تحقق و مصوب کم کرده و سپس مقایسه انجام شود زیرا این رقم در سقف قانون بودجه سال ۱۳۹۹ قرار نگرفته است.

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

نحوه پوشش کسری					کسری بودجه
انتقال بین‌سالی (تنخواه شرکت‌ها)	برداشت از (حساب هدفمندی)	انتشار اوراق با مجوز قانون بودجه	انتشار اوراق مالی اسلامی - خارج از سقف قانون بودجه سال ۱۴۰۰	استقراض از صندوق توسعه ملی	تفاضل منابع محقق شده (غیر از استقراض) از مصارف محقق شده
۳۶	۲۰	۱۳۱	۴۷	۱۷۴	۴۰۸

مأخذ: همان.

به عبارت ساده‌تر بودجه دولت در سال ۱۴۰۰ حدود ۴۰۰ هزار میلیارد تومان کسری داشت که از محل اوراق بدهی، استقراض از صندوق توسعه ملی و استفاده از مانده حساب هدفمندی و سایر شرکت‌های دولتی نزد بانک مرکزی تأمین شده است. در جدول ۳ عملکرد ترازهای کلی بودجه‌ای در سال ۱۴۰۰ در مقایسه با سال ۱۳۹۹ نمایش داده شده است.

جدول ۳. ترازهای بودجه‌ای (هزار میلیارد تومان)

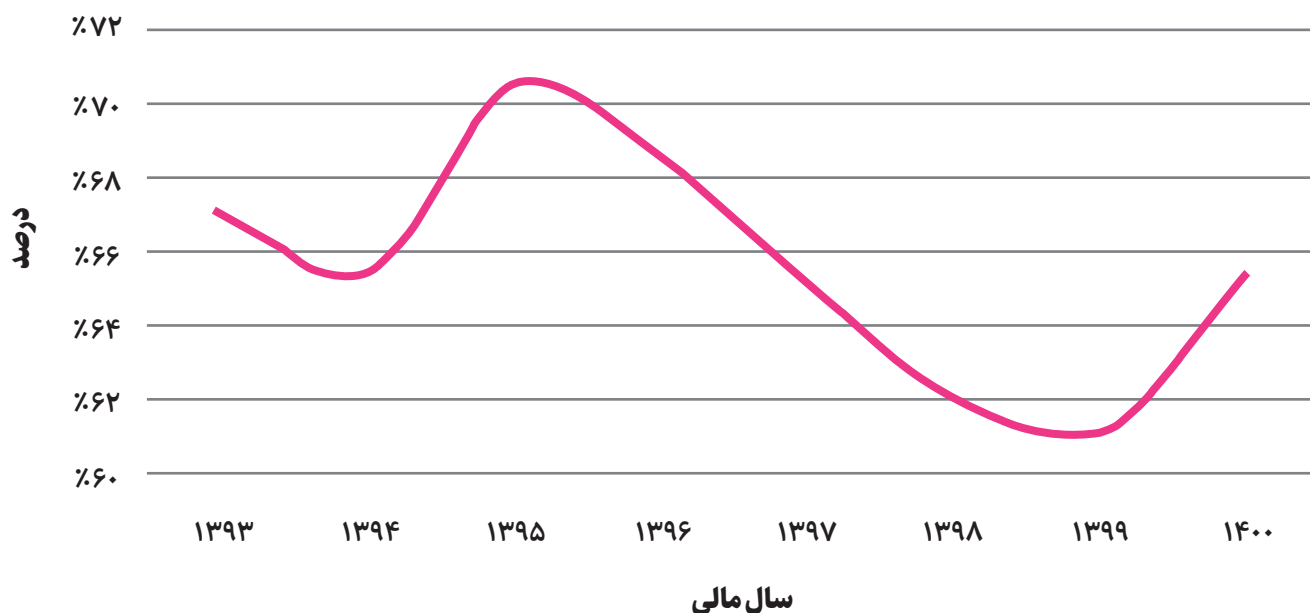
عنوان	عملکرد سال ۱۴۰۰ (مصوب)	عملکرد سال ۱۳۹۹ (مصوب)
تراز عملیاتی	-۲۷۹ (-۴۶۴)	-۱۷۱ (-۱۴۸)
تراز سرمایه‌ای	۵۸ (۲۱۹)	-۲۹ (۱۹)
تراز مالی	۲۲۱ (۲۴۵)	۲۰۱ (۱۲۷)

مأخذ: همان.

- در نگاهی دقیق‌تر، دولت در سال ۱۴۰۰ کسری تراز عملیاتی خود را از محل واگذاری ۵۸ هزار میلیارد تومان دارایی‌های سرمایه‌ای (عمدتاً صادرات نفت و گاز) و استقراض (از صندوق توسعه ملی و اوراق بدهی) پوشش داده است. نسبت درآمد به هزینه دولت بیانگر آن است که چه درصدی از هزینه‌های جاری از محل درآمدهای پایدار دولت مانند مالیات، تأمین شده است. این نسبت جایگزین مناسبی برای کسری تراز عملیاتی (که مقداری مطلق است) برای مقایسه بین‌سالی است. همان‌طور که مشاهده می‌شود در سال ۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۹۹ درصد بیشتری از هزینه‌های جاری (اعتبارات هزینه‌ای) از محل درآمد پوشش داده شده که نمایانگر بهبود عملکرد بودجه (تراز عملیاتی حقیقی) است.
- این نسبت در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹ کاهشی بوده به عبارت دیگر در این سال‌ها کسری تراز عملیاتی بیشتر شده است.

نمودار ۱. نسبت درآمدها به هزینه‌ها در سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۳

نسبت درآمد به هزینه



مأخذ: محاسبات تحقیق.

۲. تحلیلی بر عملکرد مالی دولت در سقف اول و دوم قانون بودجه سال ۱۴۰۰

قانون بودجه سال ۱۴۰۰ از حیث منابع و مصارف دارای دو سقف بود. مطابق قانون، پرداخت مصارف مربوط به سقف دوم مصارف مشروط به تحقق منابع سقف اول در شش ماهه اول سال است که این امر محقق نشد. با این وجود، دولت بخشی از مصارف سقف دوم را با استفاده از منابع سقف اول پوشش داد و بخشی از مصارف سقف اول بدون تخصیص باقی ماند.

جدول ۴. منابع و مصارف سقف دوم قانون بودجه سال ۱۴۰۰

ردیف درآمدی	عنوان ردیف درآمدی	حکم قانونی	مبلغ (میلیارد تومان)	مصادیق مصرف
۱۶۰۱۳۶	درآمد حاصل از مابه‌التفاوت نرخ ارز	جزء «۳» بند «ب» تبصره «۱»	۱۰,۰۰۰	کالاهای اساسی، دارو و تجهیزات پزشکی (ردیف ۵۳۰۰۰۰-۶۹)
۲۱۰۱۱۲	مازاد منابع حاصل از صادرات نفت نسبت به پیش‌بینی	جزء «۲» بند «ب» تبصره «۱»	۶۰,۰۰۰	افزایش تخصیص برای تکمیل طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای
۲۱۰۱۱۳	تحويل نفت خام به اشخاص حقیقی، حقوقی، تعاونی و خصولتی	بند «ی» تبصره «۱»	۹۰,۰۰۰	تقویت بنیه دفاعی و تأدیه بدهی طبق جدول (۲۱) قانون بودجه
۲۱۰۲۲۷	واگذاری اموال و دارایی‌های غیرمنقول مازاد دولت	جزء «۲» بند «و» تبصره «۲»	۲۰,۰۰۰	تأمین پاداش خدمت، رتبه‌بندی معلمان و همسان‌سازی حقوق هیئت علمی (ردیف ۵۳۰۰۰۰-۸۶)
۳۱۰۵۱۷	ارائه حق‌الامتیاز، واگذاری سهام و حقوق مالکانه دولت	جزء «۱» بند «و» تبصره «۲»	۱۳۰,۰۰۰	تأدیه بدهی به تأمین اجتماعی و تقویت تأمین اجتماعی افراد تحت پوشش صندوق‌های بازنشستگی (ردیف ۵۳۰۰۰۰-۸۵)
۳۱۰۵۱۸	منابع حاصل از فروش پنگاه‌ها، سهام، سهم‌الشرکه، اموال و دارایی‌های دولت	بند «ط» تبصره «۲»	۳۰,۰۰۰	اجرای طرح‌های نیمه‌تمام در مناطق محروم طبق جدول (۲۲) قانون بودجه
جمع			۳۴۰,۰۰۰	

در جدول زیر با کسر ارقام سقف دوم بودجه و همچنین مجوزهای خاص خارج از قانون بودجه از ارقام عملکرد و مصوب قانون بودجه، میزان عملکرد منابع سقف اول ارائه شده است.

جدول ۵. مقایسه عملکرد سقف اول و دوم ارقام منابع و مصارف بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به اعتبار مصوب

عنوان	مصوب قانون بودجه سال ۱۴۰۰	عملکرد سال ۱۴۰۰	درصد عملکرد نسبت به مقدار مصوب
درآمدها			
کسر می‌شود ارقام سقف دوم بودجه و مجوزهای خاص	۱۰	۲,۱	-
مابه‌التفاوت نرخ ارز موضوع بند «۱» مصوبه ۷۰۲۲۰ (خارج از سقف اول)	-	۲۹,۳	-
مجوزهای خارج از بودجه	-	۳۶,۱	-
مجوزهای خارج بودجه	-	-	-
خالص درآمدهای سقف اول بودجه			
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای			
کسر می‌شود ارقام سقف دوم بودجه و مجوزهای خاص	۱۵۰	۷۲	۴۸٪
مازاد منابع حاصل از صادرات نفت نسبت به پیش‌بینی و بند «ی» تبصره «۱» - (خارج از سقف اول)	-	۰	-
منابع موضوع بند «ج» تبصره «۱» (خارج از سقف اول)	۲۰	۰	۰٪
واگذاری اموال و دارایی‌های غیرمنقول مازاد دولت (موضوع بند «و» تبصره «۲» - خارج از سقف اول بودجه)	۲۲۵	۱۲۷	۵۶٪
خالص واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای سقف اول بودجه			
واگذاری دارایی‌های مالی			
کسر می‌شود ارقام سقف دوم بودجه و مجوزهای خاص	-	۲۳,۸	-
دریافت مطالبات قطعی دولت اوراق تسویه (جمع‌ی-خرجی)	-	۴۷,۶	-
فروش اوراق مالی اسلامی با مجوز سران	-	۰	-
منابع حاصل از فروش سهام شرکت‌های دولتی ETF	-	۰	-
منابع حاصل از فروش واحدهای سرمایه‌گذاری صندوق ETF پالایشی	-	۰	-
واگذاری باقی‌مانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌ها	۱۳۰	۸۲	۶۳٪
ارائه حق‌الامتیاز، واگذاری سهام موضوع بند «و» تبصره «۲» (خارج از سقف اول)	۳۰	۰	۰٪
منابع حاصل از فروش بنگاه‌ها و دارایی‌های دولت (خارج از سقف اول)	۲۶۷	۲۰۶,۱	۷۷٪
خالص واگذاری دارایی‌های مالی سقف اول بودجه			
جمع منابع سقف اول بودجه			
۹۳۷,۵	۷۹۴,۶	۸۴٪	

مأخذ: همان.

با توجه به محاسبات انجام شده در جدول فوق مشخص می‌شود که تحقق واقعی منابع سقف اول بودجه در سال ۱۴۰۱ معادل ۷۹۴ هزار میلیارد تومان و ۸۴ درصد رقم مصوب است. باقی منابع وصول شده یا مربوط به سقف دوم بوده و یا در نتیجه مجوزهای خارج از بودجه ایجاد شده‌اند. مطابق بند «ب» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۰ ابلاغ مصارف سقف دوم بودجه (۳۴۰ هزار میلیارد تومان) از شش ماهه دوم سال ۱۴۰۰ و صرفاً پس از کسب اطمینان از تحقق منابع سقف اول مجاز است. این در حالی است که در انتهای سال و با عدم تحقق بخشی از سقف اول بخش‌هایی از مصارف سقف دوم پرداخت شده است.

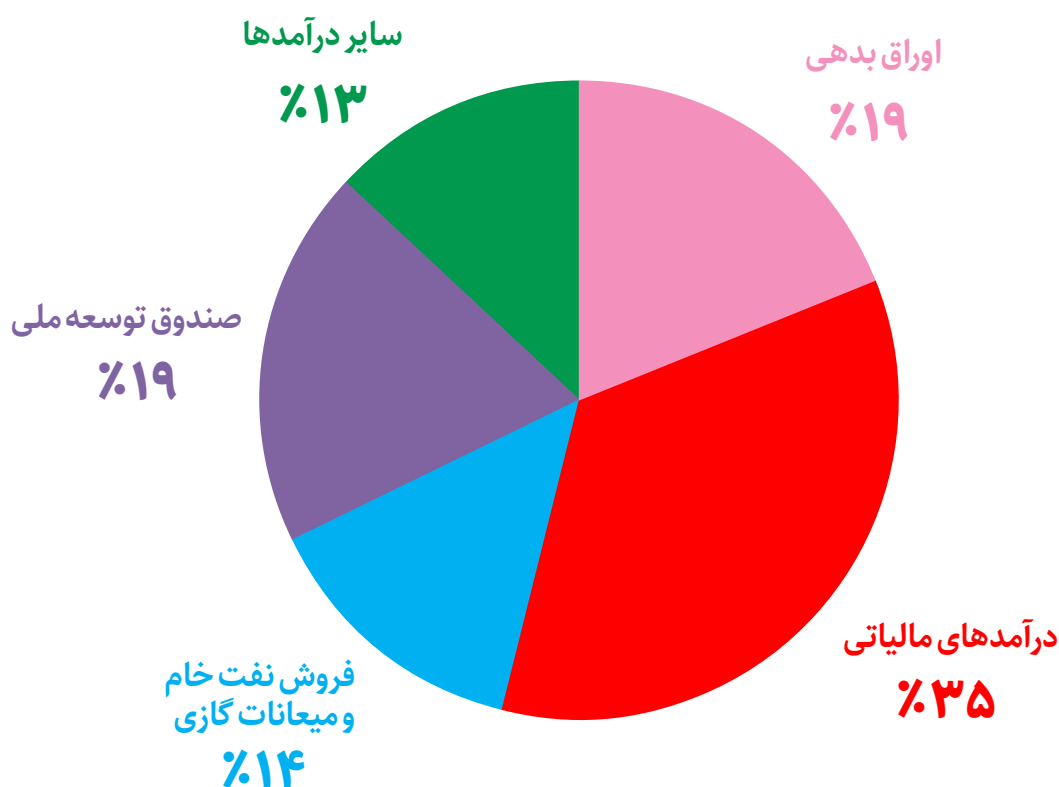
با توجه به اینکه اطلاعات عملکرد مصارف سقف دوم بودجه در دسترس نبوده، تحلیل و تفکیک جزئیات عملکرد سقف اول و دوم بودجه امکان‌پذیر نیست.

۳. بررسی جزئیات عملکرد منابع بودجه سال ۱۴۰۰



منابع عمومی بودجه شامل سه محور کلی درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است که موارد اصلی ذیل این محورها به تفکیک در نمودار ۲ آمده است. در این نمودار مشخص است که حدود ۳۸ درصد از منابع بودجه سال ۱۴۰۰ از طریق استقراض (فروش اوراق و برداشت از صندوق توسعه ملی) تأمین شده است.

نمودار ۲. ترکیب منابع (دریافت‌ها) در عملکرد بودجه سال ۱۴۰۰



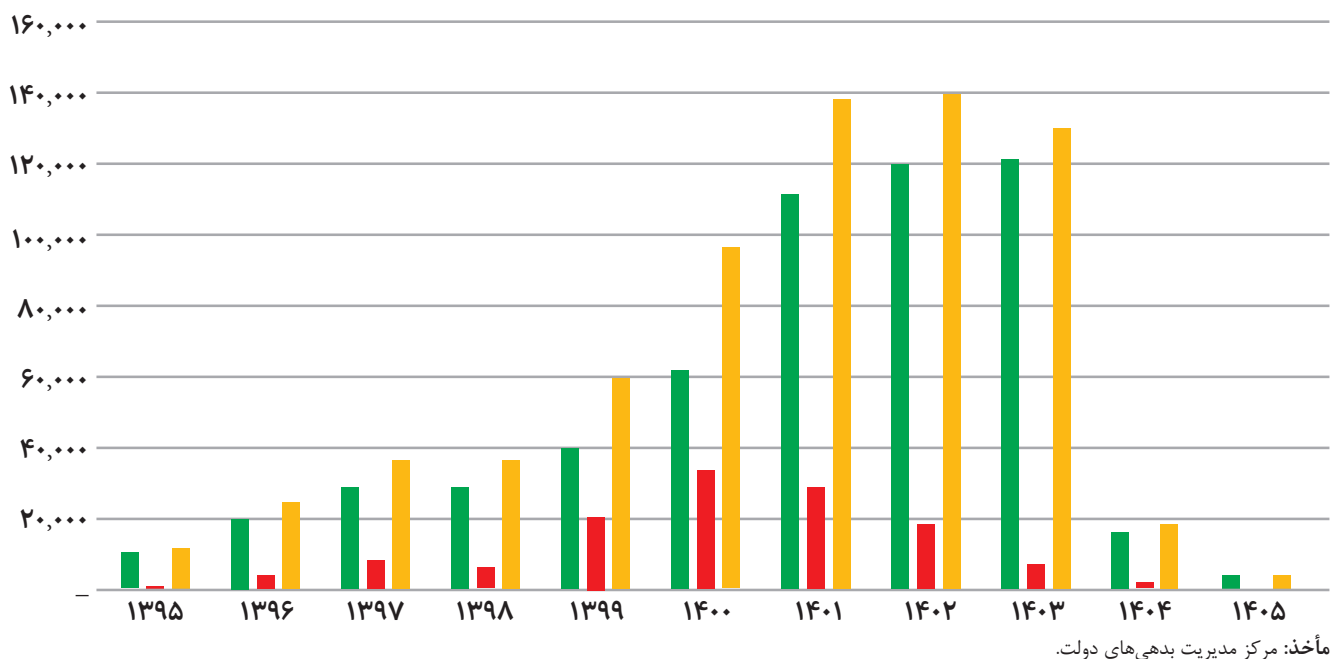
مأخذ: محاسبات تحقیق.

موارد ذکر شده در نمودار ۲، بدون در نظر گرفتن مخارج فرابودجه‌ای (مانند تبصره «۱۴») است. گفتنی است ۱۸ واحد درصد (مابه‌التفاوت ۲۰ و ۳۸ درصد) از سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی که به موجب تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۰، در حکم بدهی دولت به صندوق به‌شمار می‌رود، ماهیت استقراض داشته و در جداول منابع و مصارف بودجه سال ۱۴۰۰ منعکس شده است. رقم مذکور در نمودار فوق ذیل استقراض از صندوق توسعه ملی آمده است.

منابع حاصل از فروش نفت، گاز و میعانات گازی در سال ۱۴۰۰ معادل ۲۰ درصد از منابع عمومی دولت را به خود اختصاص داده که در سال‌های اخیر بیشترین درصد تحقق را داشته است. متأسفانه در جایگزین‌سازی منابع نفتی راهکار مناسب در پیش گرفته نشد و فروش اوراق که به نوعی بدهکار کردن دولت به آینده بوده و استفاده از تنخواه بانک مرکزی، جبران کسری در آمد نفتی را پوشش داده‌اند.

با کاهش صادرات نفت در سال‌های اخیر میزان رشد انتشار اوراق برای جبران کسری بودجه چشمگیر بوده است؛ به عبارت دیگر بدهکار کردن دولت جایگزین فروش دارایی‌های بین‌نسلی شده است. در نمودار ۳ میزان اصل و سود تعهدات دولت در قبال انتشار اوراق تا پایان مردادماه ۱۴۰۰ نشان داده شده است. علت افت مبالغ مربوط به سال‌های ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵ آن است که بخش عمده اوراق با سررسید سه تا پنج سال منتشر شده‌اند.

نمودار ۳. بار مالی بازپرداخت اصل و سود اوراق دولت



۳-۱. بررسی عملکرد ردیف‌های درآمدی

طبق گزارش عملکرد مالی دولت، عملکرد ردیف‌های اصلی درآمدی در سال ۱۴۰۰ در جدول ۶ منعکس شده است.

جدول ۶. عملکرد ردیف‌های درآمدی بودجه در سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)

عنوان	عملکرد سال		درصد عملکرد نسبت به مصوب سال ۱۴۰۰	مصوب سال ۱۴۰۰
	۱۳۹۹	۱۴۰۰		
۱. درآمدها:	۲۷۹	۵۲۹	٪۱۱۷	۴۵۴
۱-۱. درآمدهای مالیاتی و گمرکی:	۲۰۶	۳۲۵	٪۱۵۰	۳۲۵
۱-۱-۱. سازمان امور مالیاتی کشور	۱۸۹	۳۰۱	٪۱۱۱	۲۷۰
الف) مالیات اشخاص حقوقی	۵۶	۱۱۴	٪۱۹۳	۵۹
ب) مالیات بر درآمدها	۳۷	۵۷	٪۱۵۶	۵۴
ج) مالیات بر ثروت	۲۳,۴	۱۴	٪۴۱	۳۴
د) مالیات بر کالاها و خدمات	۷۲	۱۱۶	٪۹۴	۱۲۳
۱-۱-۲. گمرک جمهوری اسلامی ایران	۱۸	۲۵	٪۴۵	۵۵
حقوق ورودی سایر کالاها	۱۴	۱۹	٪۵۱	۳۷
حقوق ورودی خودرو	۰,۱	۰,۰۳	٪۰	۸
حقوق ورودی دستگاه‌های اجرایی (جمع - خرجی)	۰,۰۱۶	۰,۰۲۵	٪۵۶	۰,۰۴۵
ثبت معافیت‌ها و تخفیفات گمرکی به نرخ صفر (جمع - خرجی)	۴	۵	٪۸۳	۶
حقوق ورودی قانون مدیریت حمل‌ونقل (جمع - خرجی) و استرداد حقوق ورودی کالاهای وارداتی موضوع بند «ب» تبصره «۷»	۰	۰	٪۰	۰,۳
حقوق ورودی گوشی‌های خارجی با قیمت بیش از ۶۰۰ دلار	-	۰,۶	٪۲۴	۲,۵
۱-۲. سایر درآمدها:	۷۲	۲۰۳	٪۱۵۵	۱۳۰
درآمدهای حاصل از مالکیت دولت	۳۷	۷۲	٪۱۵۰	۴۸
درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات	۱۱	۱۵,۸	٪۱۰۷	۱۴,۸
درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات	۶	۹,۴	٪۸۷	۱۱
درآمدهای متفرقه	۱۸	۱۰۶	٪۱۹۰	۵۵,۵

مأخذ: گزارش عملکرد مالی دولت.

در خصوص عملکرد ردیف‌های درآمدی در سال ۱۴۰۰ نکات زیر قابل توجه است:

- وصولی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۴۰۰، ۱۰۰ درصد رقم مصوب بودجه است و نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۹ حدود ۵۷ درصد افزایش یافته است که با توجه به نرخ تورم ۴۱ درصد در سال ۱۳۹۹، افزایش حقیقی در درآمدهای مالیاتی را نشان می‌دهد.
- همچنین مالیات بر درآمد، عملکرد ۱۰۶ درصدی نسبت به مصوب داشته است و نسبت به سال ۱۳۹۹ رشدی برابر با ۵۴ درصد داشته است.
- وصولی گمرک جمهوری اسلامی ایران تنها ۴۵ درصد رقم مصوب بوده است که علت اصلی آن، عدم مبنا قرار دادن نرخ ارز سامانه ets برای محاسبه حقوق ورودی است.
- درآمد حاصل از مالکیت دولت معادل ۷۲ هزار میلیارد تومان بوده که حدود ۱۴۹ درصد مقدار مصوب است. ۳۹ هزار میلیارد تومان از این منابع، حاصل از سود سهام شرکت‌های دولتی در سال ۱۴۰۰ است.
- میزان وصولی درآمدهای متفرقه دولت نسبت به سال گذشته ۴۷۰ درصد افزایش داشته است.

۲-۳. بررسی عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

با وجود اینکه در زمان تصویب لایحه بودجه به دلیل تحریم‌های نفتی و شیوع بیماری کرونا چشم‌انداز روشنی از صادرات نفت خام وجود نداشت، لایحه بودجه با فرض صادرات ۲,۳ میلیون بشکه نفت تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و متأسفانه به‌رغم هشدارها، این فرض مورد قبول مجلس شورای اسلامی نیز قرار گرفت. در مجلس نیز به این منابع غیرقابل تحقق حدود ۱۵۰ هزار میلیارد تومان در سقف دوم بودجه افزوده شد.^۱ گزارش عملکرد بودجه سال ۱۴۰۰ نشان می‌دهد که تحقق این ردیف نسبت به مقدار مصوب ۵۶ درصد است. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای شامل منابع حاصل از صادرات نفت خام، صادرات میعانات گازی و فروش داخلی میعانات گازی است که در ادامه توضیحات تفصیلی آن ارائه می‌شود.

جدول ۷. عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه در سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)

عنوان	عملکرد سال		درصد عملکرد نسبت به مصوب سال ۱۴۰۰	مصوب سال ۱۴۰۰
	۱۳۹۹	۱۴۰۰		
۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای:	۴۰	۱۹۹	۵۰٪	۳۹۵
۲-۱. منابع حاصل از نفت، میعانات و گاز طبیعی	۳۵	۱۹۶	۵۶٪	۳۵۰
منابع حاصل از صادرات نفت خام	۱۲	۱۳۲	۵۴٪	۲۴۳
منابع حاصل از صادرات میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی	۲۲.۵	۶۱	۱۶۱٪	۳۸
۳ درصد صادرات نفت خام، میعانات و گاز طبیعی برای مناطق محروم و نفت‌خیز	۰.۷	۷	۸۷٪	۸
مازاد منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی	۰	۰	۰٪	۶۰
استفاده از منابع حساب ذخیره ارزی موضوع بند «ج» تبصره «۱» قانون بودجه	۳	۰	-	۰
۲-۳. فروش و واگذاری دارایی‌های منقول و غیرمنقول	۱.۵	۳	۷٪	۴۵
۲-۴. واگذاری طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۰	۰	۰٪	۱
سایر اقلام	۷	۲	۷٪	۲۸

مأخذ: همان.

۱. البته بخشی از این افزایش تحویل فیزیکی نفت برای بازپرداخت تعهدات دولت بود که با هدف کمک به صادرات صورت گرفت. همچنین مصارف مربوطه منوط به تحقق منابع سقف اول شد.

- وصولی منابع حاصل از صادرات میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی، (که سهم غالب آن صادرات گاز طبیعی است) در سال ۱۴۰۰ برابر ۶۱ هزار میلیارد تومان بوده است. تحقق بیش از ۱۵۰ درصدی این ردیف به دلیل افزایش قیمت گاز در این سال است.
- میزان فروش و واگذاری دارایی‌های منقول و غیرمنقول در سال ۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۹۹ با رشد قابل توجهی (۱۰۰ درصد) همراه بوده است، ولی همچنان تارقم پیش‌بینی شده در قانون بودجه تفاوت قابل توجه دارد.
- واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مانند سال ۱۳۹۹ عملکرد مطلوبی نداشته است. به نظر می‌رسد در این حوزه عملکرد کمیته واگذاری دستگاه‌ها، نحوه اطلاع‌رسانی پروژه‌ها و طرح‌های توجیهی تدوین شده برای طرح‌ها نیازمند بازنگری و اصلاح جدی است.

۳-۳. بررسی عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی

محورهای اصلی بخش واگذاری دارایی‌های مالی شامل منابع حاصل از فروش انواع اوراق و اسناد خزانه اسلامی، منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی، منابع حاصل از دریافت اصل وام‌ها و استفاده از تسهیلات خارجی و استفاده از صندوق توسعه ملی است. تصمیمات اتخاذ شده شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوای سه‌گانه برای جبران کسری بودجه، عمدتاً بر عملکرد این بخش از منابع بودجه تأثیر گذار بوده است. جزئیات عملکرد ردیف‌های واگذاری دارایی‌های مالی در جدول ۸ نمایش داده شده است.

جدول ۸. عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی بودجه در سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)

عنوان	عملکرد سال		درصد عملکرد نسبت به مصوب سال ۱۴۰۰	مصوب سال ۱۴۰۰
	۱۳۹۹	۱۴۰۰		
۳. واگذاری دارایی‌های مالی:	۲۶۵	۳۵۹	٪۸۴	۴۲۷
۳-۱. منابع حاصل از فروش انواع اوراق و اسناد خزانه اسلامی	۱۸۶	۲۰۲	٪۱۵۳	۱۳۲
۳-۲. منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	۴۰	۸۴	٪۳۲	۲۵۶
۳-۳. منابع حاصل از استفاده از اصل وام‌ها و تسهیلات خارجی	۲	۷,۳۲	٪۵۷۵	۱,۲۷
۳-۵. منابع حاصل از برگشتی پرداخت‌های سال‌های قبل	۱	۲	٪۱۰۰	۲
۳-۶. استفاده از صندوق توسعه ملی	۳۵	۶۴	٪۱۷۸	۳۶

مأخذ: همان.

در مورد عملکرد مالی دولت در بخش واگذاری دارایی‌های مالی در سال ۱۴۰۰ نکات زیر قابل توجه است:

- سقف مجاز انتشار اوراق و اسناد خزانه اسلامی طبق برنامه ششم توسعه و قانون بودجه سال ۱۴۰۰، ۱۳۲ هزار میلیارد تومان تعیین شد که طبق مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی این سقف ۵۰ هزار میلیارد تومان افزایش یافت ولی عملکرد آن مجموعاً به رقم ۱۷۹ هزار میلیارد تومان رسید.
- به دلیل آنکه اسناد تسویه خزانه موضوع بند «ز» تبصره «۵» در قانون بودجه در جداول منعکس نشده بود در گزارش عملکرد مالی دولت نیز نباید در ارقام تحقق منابع و عملکرد مصارف درج شود. از این رو برای مقایسه بهتر باید معادل ۲۳ هزار میلیارد تومان از سرجمع عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی کسر شود.
- منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی صرفاً ۳۲ درصد عملکرد داشته است. این در حالی است که رقم مصوب قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۹۹، بیش از ۲۰۰ درصد افزایش یافت. شایان ذکر است منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی مطابق با سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، باید در موارد معینی به مصرف برسد که در جدول ۱۳ قانون بودجه سال ۱۴۰۰ مشخص شده است؛ با این وجود در برخی از سال‌ها بخشی از این منابع صرف امور دیگری می‌شود.

● در سال ۱۴۰۰ معادل ۶۴ هزار میلیارد تومان از منابع صندوق توسعه ملی در بودجه مورد استفاده قرار گرفت. استقراض از صندوق توسعه ملی نسبت به مجوز قانون بودجه ۷۷ درصد بیشتر است.

به جهت اجرای سیاست‌های اختصاص ارز با نرخ ترجیحی در سال‌های اخیر بخشی از عملیات مالی دولت به ترازنامه بانک مرکزی منتقل شده است. از این جهت برای بررسی دقیق تر آثار کسری بودجه دولت بر اقتصاد کلان باید منابع و مصارف ارزی دولت نیز تبیین و تحلیل شود. در سال ۱۴۰۰ سیاست اختصاص ارز ترجیحی برای تأمین کالاهای اساسی با نرخ ۴۲۰۰ تومان ادامه یافت. مطابق آمار در دسترس حدود ۱۶ میلیارد ارز برای تأمین کالاهای اساسی در سال ۱۴۰۰ اختصاص یافته است. به نظر می‌رسد برای تأمین این ارز علاوه بر ارز حاصل از صادرات نفت، گاز و میعانات سهم دولت، برداشت قابل توجهی از صندوق توسعه ملی انجام شده است. اگرچه به دلیل دو نرخی بودن تسعیر ارز امکان محاسبه دقیق ارز برداشت شده از صندوق توسعه نیست ولی مشخص است که این برداشت منجر به سبب افزایش پایه پولی شده است.

۴. بررسی عملکرد مصارف بودجه سال ۱۴۰۰

در این بخش عملکرد ردیف‌های ذیل مصارف دولت در جدول ۹ به تفکیک ارائه شده و نکات مربوط به آن توضیح داده می‌شود.

جدول ۹. عملکرد ردیف‌های مصارف بودجه در سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)

عنوان	عملکرد سال		درصد عملکرد نسبت به مصوب سال ۱۴۰۰	مصوب سال ۱۴۰۰
	۱۳۹۹	سقف دوم ۱۴۰۰		
(ب) مصارف	۵۸۴	۱۰۸۷	٪۸۵	۱۲۷۷
پرداخت اعتبارات هزینه‌ای:	۴۵۴	۸۰۹	٪۸۸	۹۱۸
حقوق و مزایای مستمر کارکنان دولت و سایر هزینه‌ای ملی	۲۷۶	۴۴۷	٪۹۳	۴۸۰
صندوق بازنشستگی کشوری و تأمین اجتماعی لشکری	۱۰۷	۱۶۹	٪۱۴۱	۱۲۰
سایر هزینه‌ای (استانی)	۳	۴	٪۱۸	۲۲
پرداخت ردیف‌های درآمد هزینه‌ای و جمعی خرجی	۱۸	۱۰۴.۵	٪۴۸	۲۱۶
سایر ردیف‌های متفرقه	۲۷	۱۵	٪۴۸	۳۱
یارانه کالاهای اساسی	۰.۰۸	۰.۴	٪۲۷	۱.۵
استاد خزانه اسلامی- ملی و استانی	۱۲	۱۴	-	-
بازپرداخت سود اوراق از محل تخصیص	۲۲	۳۵	٪۷۲	۴۸.۵
اوراق تسویه هزینه‌ای	۰	۲۰	-	-
پرداخت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۷۷	۱۴۱	٪۸۰	۱۷۶
پرداخت اعتبارات تملک دارایی‌های مالی	۵۲	۱۳۷	٪۷۴	۱۸۳

مأخذ: همان.

● پرداخت اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۴۰۰ نسبت به سال گذشته ۶۰ درصد افزایش یافته و حدود ۸۵ درصد مقدار مصوب در قانون بودجه بوده است. این در حالی است که پرداختی بودجه استان‌ها در این سال تنها ۱۸ درصد رقم مصوب بوده است. این اختلاف قابل توجه در صد تحقق ردیف‌های مصارف عمومی حاکی از اختیار زیاد دولت در جابه‌جایی اعتبار و عدم تخصیص برخی ردیف‌ها دارد که به عدم اجرا شدن قانون بودجه منجر می‌شود.

● عملکرد اعتبارات صندوق بازنشستگی کشوری و تأمین اجتماعی لشکری ۴۹ هزار میلیارد تومان بیش از مقدار مصوب ۱۲۰ هزار میلیارد تومان است. رقم ۱۲۰ هزار میلیارد تومان صرفاً شامل سقف اول بودجه است و علاوه بر آن در بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه، ۱۳۰ هزار میلیارد تومان از محل منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی برای تقویت صندوق‌ها در سقف دوم بودجه پیش‌بینی شده بود. لذا به نظر می‌رسد علت افزایش رقم عملکرد نسبت به آنچه به عنوان مصوب ثبت شده، پرداخت مصارف سقف دوم بودجه برای صندوق‌های

بازنشستگی است. شایان ذکر است شرط مصرف هزینه‌های سقف دوم بودجه، تحقق کامل منابع سقف اول در شش ماهه اول سال بود که این امر محقق نشد؛ لذا دولت برخلاف قانون از منابع سقف اول برای پوشش هزینه‌های سقف دوم استفاده کرده است.

● اعتبارات هزینه‌ای متفرقه پرداخت شده در سال ۱۴۰۰ حدود ۴۸ درصد رقم مصوب بودجه بوده و نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۹ حدود ۴۵ درصد کاهش یافته است. از آنجایی که جدول متفرقه از هزینه‌های قابل برنامه‌ریزی دولت محسوب می‌شود؛ با افزایش هزینه‌های اصلی دولت نظیر حقوق و مستمری، کاهش میزان عملکرد اعتبارات متفرقه قابل انتظار است.

● در سال ۱۴۰۰ پرداخت به طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای استانی سهم ۳ درصد مناطق محروم و نفت خیز تنها ۱۸ درصد رقم مصوب بوده است.

● پرداختی انجام شده برای تملک دارایی‌های مالی در سال ۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۹۹ در حدود ۱۶۳ درصد افزایش یافته است. از آنجا که بخش اصلی این هزینه‌ها صرف بازپرداخت اصل و سود اوراق بدهی دولت می‌شود، لذا این افزایش نمایانگر افزایش هزینه بازپرداخت بدهی‌های دولت است. شایان ذکر است که باروند فعلی افزایش استفاده از اوراق بدهی در منابع بودجه، در سال‌های آتی نیز این هزینه‌ها فزاینده خواهند بود.

۵. وضعیت بدهی‌ها و مطالبات دولت



طبق آخرین آمار منتشره خزانه‌داری کل کشور، میزان بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی در پایان سال ۱۴۰۰ برابر ۲۸۳۱ هزار میلیارد تومان بوده است که نسبت به پایان سال ۱۳۹۹ حدود ۶۷ درصد افزایش یافته است. در جدول ۱۰ میزان بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به تفکیک و برای سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ ارائه شده است.

جدول ۱۰. بدهی‌ها دولت و شرکت‌های دولتی (هزار میلیارد تومان)

عنوان	پایان سال ۱۴۰۰	پایان سال ۱۳۹۹
بدهی‌های دولت	۱۱۶۲	۷۱۹
بدهی‌های شرکت‌های دولتی	۱۶۶۹	۹۶۸
مجموع بدهی‌ها	۲۸۳۱	۱۶۸۷

مأخذ: مرکز مدیریت بدهی‌های دولت.

● جدول فوق نشان می‌دهد که سهم چشمگیری از افزایش بدهی بخش دولتی، به افزایش بدهی شرکت‌های دولتی مربوط است. بخشی از این بدهی‌ها ارزی بوده و در نتیجه افزایش نرخ ارز افزایش می‌یابد.^۱

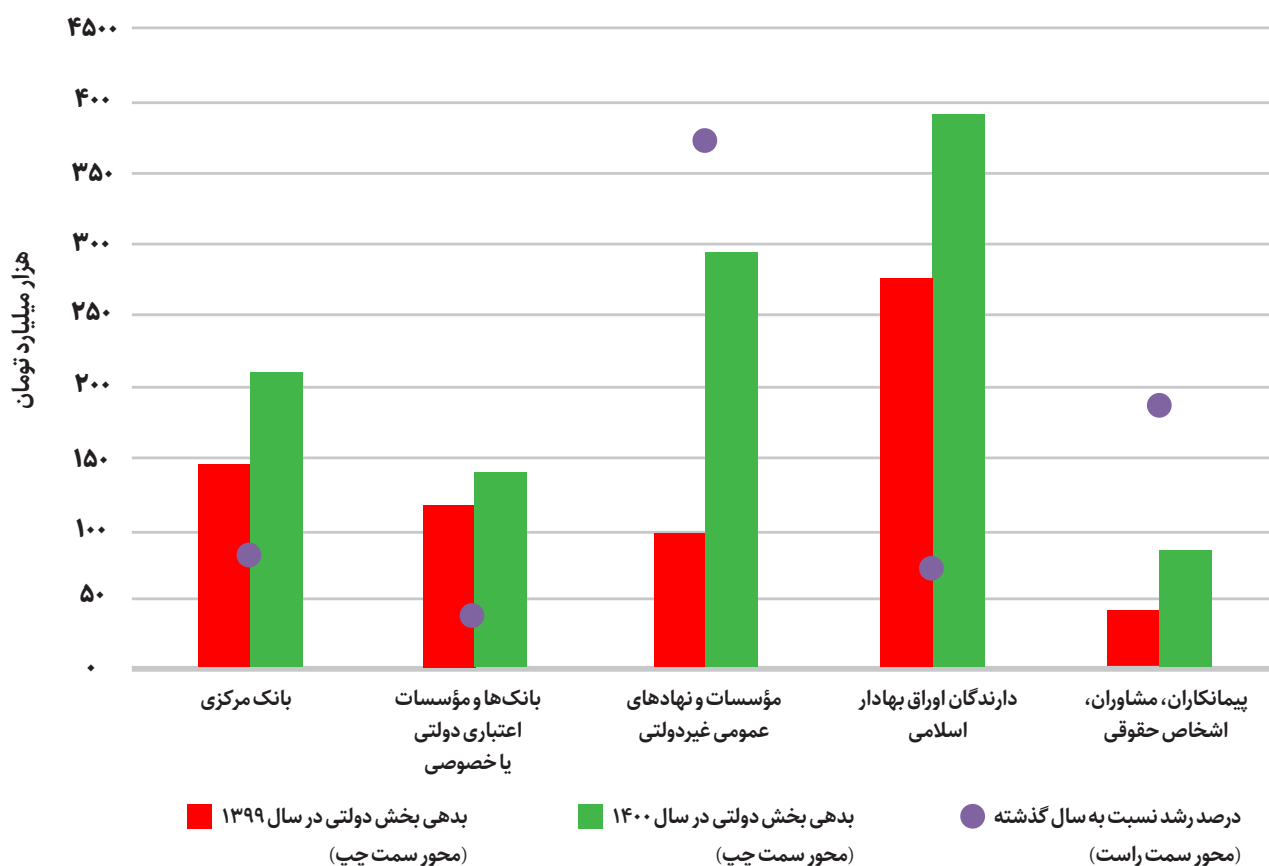
● انتشار گسترده اوراق بدهی به منظور پوشش کسری بودجه سال ۱۴۰۰، یکی از دلایل افزایش بدهی‌های دولت بوده است.

● پنج رقم اصلی بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی که بیش از ۵۰ درصد کل بدهی‌ها را شامل می‌شوند به ترتیب عبارتند از: بدهی دولت به دارندگان انواع اوراق بدهی، بدهی شرکت ملی نفت به بانک مرکزی، بدهی شرکت ملی نفت به صندوق توسعه ملی، بدهی دولت به بانک مرکزی، بدهی شرکت ملی نفت به بانک‌های خصوصی و دولتی.

شایان ذکر است بخش مهمی از بدهی دولت به صندوق توسعه ملی در آمار بدهی‌های خزانه‌داری کل کشور منعکس نشده و محل اختلاف است. بدهی احتمالی دولت به صندوق توسعه ملی بالغ بر ۱۵۷ هزار میلیارد تومان بوده که از آمار ثبت شده نزد خزانه‌داری کل کشور ۹۸ هزار میلیارد تومان بیشتر است. برآورد بدهی اختلافی یادشده براساس مجموع مطالبات ارزی با فرض نرخ تسعیر ۴۲۰۰ تومانی است. بدیهی است در صورت تغییر در مبنای تسعیر ارز نرخ ترجیحی به نرخ سامانه ets، مبلغ ریالی این بدهی به شدت افزایش خواهد یافت. بدهی دولت به بانک‌ها و سازمان تأمین اجتماعی نیز به دلیل تفاوت در مبنای به‌روزرسانی مطالبات براساس روش مرکب و اعمال جرایم و وجه التزام محل اختلاف است. نمودار ۴، ترکیب بدهی‌ها را در پایان سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ و درصد رشد هر گروه را نسبت به سال گذشته نشان می‌دهد.

۱. بخشی از بدهی‌های شرکت ملی نفت ایران به بانک مرکزی، سایر بانک‌ها و صندوق توسعه ملی ارزی است.

نمودار ۴. مجموع و رشد بدهی های دولت و شرکت های دولتی در سال های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰



مأخذ: محاسبات تحقیق.

از سوی دیگر، مطالبات دولت و شرکت های دولتی نیز در سال ۱۴۰۰ حدود ۴۴ درصد افزایش یافته است و به حدود ۱۵۴۲ هزار میلیارد تومان رسیده است. در جدول ۹ میزان مطالبات دولت و شرکت های دولتی به تفکیک و برای پایان سال های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ ارائه شده است. مطالبات دولت و شرکت های دولتی بر حسب اقلام عمده عبارت است از مطالبات شرکت ملی پالایش و پخش فراورده های نفتی ایران از شرکت های پالایشی و پتروشیمی داخلی، مطالبات دولت از بانک های دولتی و خصوصی (حساب ذخیره ارزی دولت)، مطالبات سازمان امور مالیاتی کشور و واحدهای تابعه از کلیه اشخاص حقوقی، مطالبات شرکت توانیر از شرکت های توزیع نیروی برق استان ها و مطالبات شرکت ملی گاز ایران از همه اشخاص حقوقی خارجی.

جدول ۱۱. مطالبات دولت و شرکت های دولتی (هزار میلیارد تومان)

عنوان	پایان سال ۱۴۰۰	پایان سال ۱۳۹۹
مطالبات دولت	۴۳۷	۳۸۵
مطالبات شرکت های دولتی	۱۱۰۵	۶۷۸
مجموع مطالبات	۱۵۴۲	۱۰۷۲

مأخذ: مرکز مدیریت بدهی های دولت.

۵-۱. تبیین وضعیت بازار اوراق بدهی دولت در سال ۱۴۰۰

دو مشخصه قابل توجه در خصوص بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰، کسری بسیار بالای آنها و تأمین بخشی از آن از طریق انتشار اوراق بدهی است. در سال ۱۴۰۰ در مجموع حدود ۱۸۰ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی دولتی از طرق مختلف منتشر شده و بخشی از کسری بودجه عظیم این سال را پوشش داده است. در نتیجه این اتفاق، ارزش مانده اوراق بدهی دولت از ۲۹۳ هزار میلیارد تومان در ابتدای سال ۱۴۰۰ به حدود ۴۲۴ هزار میلیارد تومان در انتهای سال افزایش یافت.

در جدول ۱۲ ارزش و نرخ مؤثر اوراق منتشر شده به تفکیک خریداران آن (بازار سرمایه و بازار پول) آمده است. همان‌طور که در جدول مشخص است بازار سرمایه با سهم ۶۳/۷ درصد، عمده خرید اوراق را به خود تخصیص داده است.

جدول ۱۲. ارزش و نرخ مؤثر اوراق منتشر شده در سال ۱۴۰۰ (میلیارد تومان)

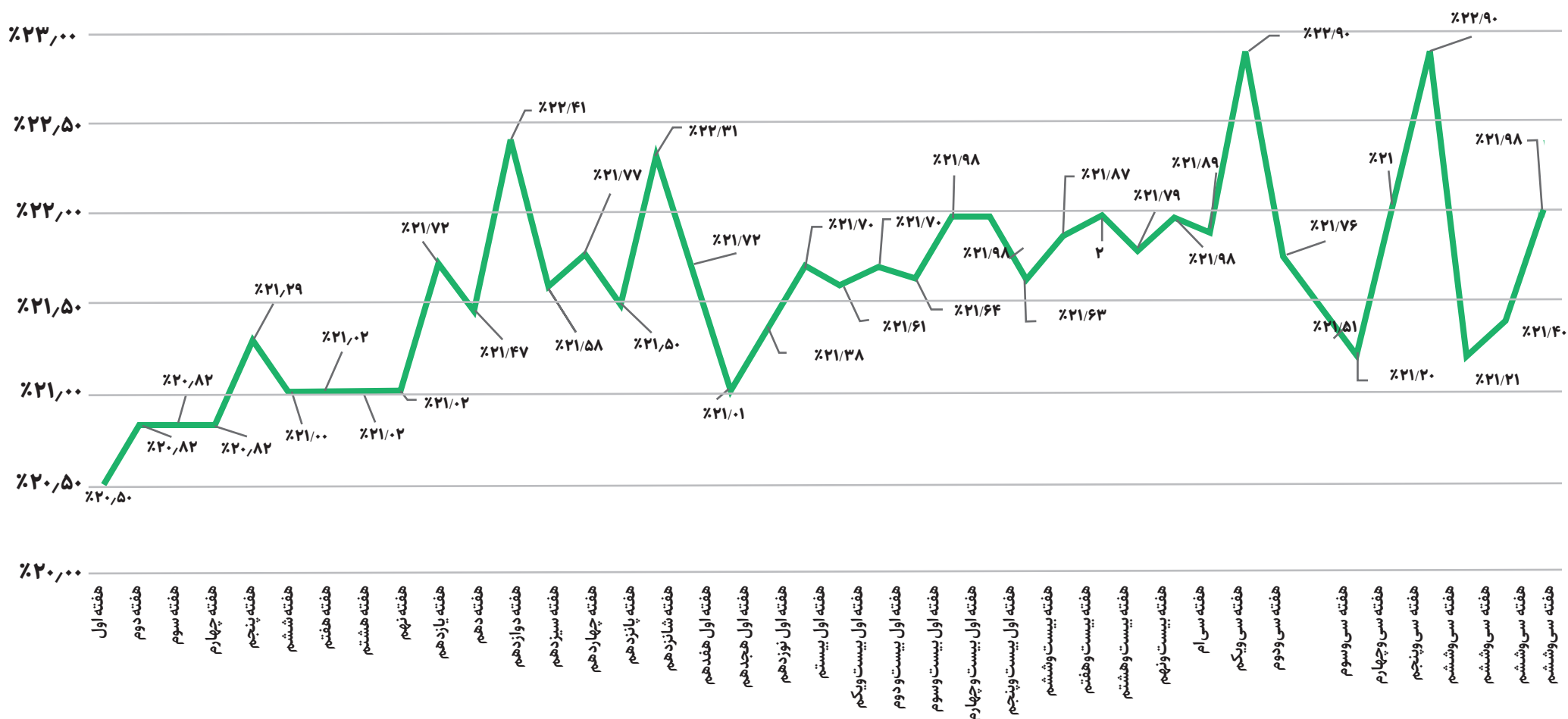
شرح	اوراق نقدی				اوراق غیرنقدی	
	نرخ میانگین وزنی بهره مؤثر هفتگی	بازار پول	بازار سرمایه	جمع	اسناد خزانه اسلامی	جمع کل
انتشار اوراق مالی اسلامی از ابتدای سال تا ابتدای خرداد		۰	۰	۰	۶۰۰۰۰	۶۰۰۰۰
خرداد	۲۰.۷۴٪	۱۶۰۶	۹۹۳	۲۵۹۹	۰	۲۵۹۹
تیر	۲۱.۰۷٪	۲۱۵۲	۲۱۲	۲۳۶۴	۱۰۰۰۰	۱۲۳۶۴
مرداد	۲۱.۵۵٪	۳۶۲۷	۷۶۴۸	۱۱۲۷۶	۰	۱۱۲۷۶
شهریور	۲۱.۶۶٪	۶۳۰۳	۲۰۷۰۰	۲۷۰۰۴	۱۱۰۰۰	۳۸۰۰۴
آبان	۲۱.۳۸٪	۹۱۸	۶۶۰۷	۷۵۲۶	۰	۷۵۲۶
آذر	۲۱.۷۳٪	۲۵۵۸	۶۵۹۸	۹۱۵۶	۰	۹۱۵۶
دی	۲۱.۸۷٪	۱۹۵۸	۴۱۹۱	۶۱۵۰	۰	۶۱۵۰
بهمن	۲۱.۰۸٪	۵۶۵	۸۸۹۴	۹۴۶۰	۰	۹۴۶۰
اسفند	۲۱.۱٪	۳۷۰۰	۱۱۳۰۰	۱۵۰۰۰	۶۰۰۰	۲۱۰۰۰
جمع کل انتشار اوراق		۲۳۳۱۰	۶۷۲۹۱	۹۰۶۰۱	۸۷۰۰۰	۱۷۷۶۰۱

مأخذ: مرکز مدیریت بدهی‌های دولت.

در نمودار ۵ روند نرخ بازده تا سررسید اسناد خزانه اسلامی^۱ به همراه حجم اوراق جدید منتشر شده (همه انواع اوراق دولتی) رسم شده است. افت و خیزهای بازار اوراق بدهی هماهنگی زیادی با اتفاقات بازار پول دارد. همچنین، انتشار اوراق دولتی نیز اثر قابل توجهی بر نرخ بازده و به‌طور کلی نرخ سود در اقتصاد می‌گذارد. در ادامه به ذکر و توضیح بعضی اتفاقات مهم سال گذشته می‌پردازیم.

۱. از آنجاکه اسناد خزانه تقریباً هرروزه و در حجم قابل قبولی معامله می‌شوند، قیمت روزانه این اوراق قابل اتکا بوده و برای محاسبه میانگین نرخ سود اقتصاد مناسب‌تر است.

نمودار ۵. متوسط نرخ سود مؤثر اوراق منتشره در حراج هفتگی



مأخذ: مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و روابط مالی دولت.



- در تمام مدتی که نرخ سود بین بانکی روند نزولی پیدا کرده بود، یعنی در دو ماه ابتدایی سال، دولت در بازار حضور نداشت و تقریباً هیچ اوراق جدیدی منتشر نکرد. این در حالی بود که دولت در ماه‌های ابتدایی سال به منابع مالی احتیاج داشت و می‌توانست به جای استفاده از تنخواه بانک مرکزی یا منابع صندوق توسعه، از بازار بدهی تأمین مالی کند. در نهایت از ابتدای خرداد حراج‌های هفتگی اوراق بدهی دولت راه اندازی شد.
 - از اولین حراج اوراق دولت که در ۱۰ خردادماه برگزار شد، هر هفته مقادیر قابل توجهی اوراق فروخته شد. در ماه‌های خرداد و تیر مجموعاً به ترتیب ۲،۶ و ۲،۳ هزار میلیارد تومان اوراق منتشر شد. البته در همین مدت ۷۰ هزار میلیارد تومان اوراق غیرنقدی به طلبکاران تحویل داده شد.
 - از اوایل آبان ماه عرضه اوراق با نرخ بالاتری ادامه پیدا کرد که در نتیجه آن نرخ سود اوراق منتشر شده به بالای ۲۲ درصد رسید.
 - در سه ماهه زمستان که روند پرداخت‌های دولت بیشتر می‌شود (برای مثال پرداخت‌های عمرانی، متفرقه و ...)، عرضه اوراق شدت بیشتری پیدا کرده و نرخ سود بالاتری برای انتشار از طرف دولت پذیرفته شد. حجم اوراق منتشر شده در سه ماه پایانی سال بیش از ۳۷ هزار میلیارد تومان بود که ۳۱ هزار میلیارد تومان آن به صورت نقدی واگذار شده بود.
 - به طور کلی در ماه‌های پایانی سال تقاضای نقدینگی در بازار افزایش می‌یابد، در نتیجه قابل تصور است که نرخ سود بین بانکی روند صعودی پیدا کند. افزایش عرضه اوراق در این ماه‌ها (هم به صورت نقدی و هم غیرنقدی) هزینه زیادی برای دولت به بار آورد. البته در سال ۱۴۰۰ روند عرضه اوراق دولتی در بازار نسبت به سال‌های قبل هموارتر بوده است.
- با توجه به موارد ذکر شده نکته قابل توجه این است که در سال ۱۴۰۰ بازار اوراق بدهی به رغم منفعتی که می‌توانست به دنبال داشته باشد، همچنان به درستی مدیریت نشد و با ضعف‌های بسیاری همراه بود. دو مشکل مهم و اساسی که باعث شد تقاضا برای اوراق دولتی آنچنان که باید وجود نداشته باشد، نااطمینانی‌های موجود و پایین بودن نقدشوندگی اوراق است. از طرفی به علت نبود برنامه مشخص انتشار اوراق، فعالان بازار نمی‌توانستند منابع خود را برای شرکت در حراج‌ها آماده کنند.

جمع‌بندی



در سال‌های اخیر با کاهش منابع حاصل از نفت و افزایش بی‌رویه هزینه‌ها در کنار تداوم بی‌عملی دولت برای ایجاد منابع جدید، کسری بودجه روند افزایشی داشته است. طبق عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۰ کسری بودجه ۴۰۸ هزار میلیارد تومان (حدود ۳۰ درصد منابع بودجه عمومی) محاسبه شده است.

یکی از مجاری اصلی ارتباط اقتصاد با عملیات مالی دولت (که بخشی از آن در بودجه عمومی منعکس می‌شود) نحوه تأمین کسری بودجه است. در سال ۱۴۰۰ سه منبع واگذاری اوراق مالی اسلامی، استقراض از صندوق توسعه ملی و تسویه بین‌سالی استقراض از بانک مرکزی با مانده حساب شرکت‌های دولتی و سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها نزد بانک مرکزی، تأمین‌کننده کسری بودجه بوده‌اند.

تأمین کسری بودجه از محل واگذاری و فروش اوراق مالی اسلامی اگرچه بهترین روش از میان گزینه‌های فوق‌الذکر است ولی آسیب‌هایی نظیر افزایش سطح بدهی‌های دولت، افزایش نرخ سود در اقتصاد، افزایش هزینه تأمین مالی دولت و کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را به دنبال دارد. با مجوز شورای عالی هماهنگی اقتصادی در سال ۱۴۰۰ معادل ۵۰ هزار میلیارد تومان مجوز جدید برای انتشار اوراق مالی اسلامی علاوه بر مجوز ۱۳۲ هزار میلیارد تومانی انتشار اوراق بدهی قانون بودجه صادر شد. طبق آمار موجود ۹۵ درصد از اوراق این دو مجوز در بودجه عمومی دولت مورد استفاده قرار گرفته است.

برداشت از صندوق توسعه ملی در صورت وجود ارز در دسترس موجب از بین رفتن منابع سرمایه‌گذاری توسعه‌ای و بین‌نسلی خواهد شد و در صورت در دسترس نبودن ارز، در عمل به معنای استقراض از بانک مرکزی خواهد بود. در سال ۱۴۰۰ معادل ۶۴ هزار میلیارد تومان از منابع صندوق توسعه ملی در بودجه مورد استفاده قرار گرفت.

محاسبات کارشناسی نشان می‌دهد که مجموع عملیات مالی دولت در قانون بودجه و خارج آن برای تأمین ارز ترجیحی در سال ۱۴۰۰ به افزایش پایه پولی بانک مرکزی منجر شده است.

آسیب‌شناسی عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۰ و همچنین تجارب سال‌های گذشته نشان می‌دهد انضباط مالی دولت در مدیریت منابع و مصارف و به طور خاص مدیریت نقدینگی توسط خزانه‌داری با مشکلاتی روبرو است. ناظر به بهبود عملکرد و انضباط مالی دولت، اصلاح نکات ذیل پیشنهاد می‌شود:

- برآورد دقیق منابع عمومی اعم از درآمدهای مالیاتی، واگذاری اموال و شرکت‌های دولتی، فروش نفت و انتشار اوراق مالی اسلامی: برآورد منابع باید تا حد امکان با فروض محتاطانه نسبت به چشم‌انداز سال آینده پیش‌بینی شود. در این راستا، شفاف‌سازی و انتشار فروض منابع عمومی در هنگام تدوین لایحه بودجه امری ضروری است. زیرا با فراهم شدن دسترسی عمومی، سناریوهای مختلف پیش‌بینی منابع مورد بررسی نهادهای علمی و پژوهشی قرار می‌گیرد.
- کاهش مصارف خارج از قانون بودجه: تمامی مصارف و هزینه‌های دولت باید در سقف منابع عمومی قانون بودجه پیش‌بینی شده و برای آن از محل درآمدهای دولت منابعی در نظر گرفته شود. برخی از مجوزهای خاص خارج از قانون بودجه برنامه‌ریزی، پیش‌بینی پذیری و انضباط عملکرد مالی دولت را مخدوش می‌کند.
- مدیریت نقدینگی درون سالی: در سال‌های اخیر با اجرای حساب واحد خزانه گام بزرگی در جهت افزایش توان مدیریت نقدینگی خزانه‌داری و جلوگیری از رسوب منابع نزد دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی برداشته شد. تکمیل حساب واحد خزانه در کنار اجرای سازکار پرداخت به ذی‌نفع نهایی و همچنین پرداخت اعتباری به دستگاه‌های اجرایی مدیریت ناترازی منابع-مصرف درون سالی دولت را بسیار بهبود می‌بخشد. علاوه بر آن، نیاز است به خزانه‌داری کل کشور برای انتشار اوراق بدهی درون سالی مجوز داده شود.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir