



بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۹

معاونت مطالعات اقتصادی
دفتر مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۷۸۶۷
آبان ماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۳.....	چکیده
۵.....	مقدمه
۶.....	۱. بررسی عملکرد مالی دولت قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و مجوز سران
۱۰.....	۳. بررسی جزئیات عملکرد منابع بودجه سال ۱۳۹۹
۱۱.....	۳-۱. بررسی عملکرد ردیف‌های درآمدی بودجه در سال ۱۳۹۹
۱۳.....	۳-۲. بررسی عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه در سال ۱۳۹۹
۱۴.....	۳-۳. بررسی عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی بودجه در سال ۱۳۹۹
۱۶.....	۴. بررسی عملکرد ردیف‌های مصارف بودجه سال ۱۳۹۹
۱۷.....	۴-۱. عملیات مالی فرابودجه‌ای دولت در تخصیص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی
۱۸.....	۵. وضعیت بدهی‌ها و مطالبات دولت
۱۹.....	۵-۱. تبیین وضعیت بازار اوراق بدهی دولت در سال ۱۳۹۹
۲۵.....	جمع‌بندی



بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۹

چکیده

بودجه سال ۱۳۹۹ همانند سال‌های گذشته و بر خلاف توصیه‌های کارشناسی با بیش‌برآوردی منابع درآمدی تصویب شد. مجموع بودجه عمومی کشور در سال ۱۳۹۹ عملکردی قریب به ۵۶۳ هزار میلیارد تومان داشته است. منابع حاصل از فروش نفت و گاز به میزان ۱۶ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۹ تنها ۲۸ درصد مقدار مصوب محقق شد و عمده درآمد جایگزین دولت از واگذاری دارایی مالی محقق شد. با فروش ۱۷۱ هزار میلیارد تومان انواع اوراق و اسناد خزانه اسلامی تقریباً ۲ برابر میزان مصوب بودجه و با واگذاری شرکت‌های دولتی به میزان ۳ برابر میزان مصوب سال ۱۳۹۹ بخش قابل توجهی از بودجه تأمین شد. توضیح آنکه با تصویب شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا ۸۰ هزار میلیارد تومان اوراق مالی منتشر شد. همچنین واگذاری‌ها براساس مصوبات و مجوزهایی بود که حین سال و در تصمیمات شورای عالی هماهنگی اقتصادی و ستاد مقابله با تحریم صورت گرفت. مجموع کسری بودجه سال ۱۳۹۹ با احتساب مجوزها بالغ بر ۲۲۹ هزار میلیارد تومان شد.

نکات زیر درباره عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۹ قابل توجه است:

- از مجموع منابع مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ بدون در نظر گرفتن مجوزهایی که طی سال علاوه بر قانون بودجه به دولت داده شد، تنها ۷۸ درصد محقق شد که همین مسئله ورود شورای عالی هماهنگی اقتصادی و صدور مجوزهایی خارج از بودجه را در پی داشت.
- کاهش شدید درآمدهای نفتی در سال ۱۳۹۹ بی‌سابقه بوده و منابع حاصل از فروش نفت و میعانات گازی تنها ۲/۹ درصد از عملکرد منابع عمومی دولت را به خود اختصاص داده است. **حدود ۳۵ هزار میلیارد تومان نیز با مجوز ستاد مقابله با تحریم از محل استقراض از بانک مرکزی (به اتکای منابع حاصل از صادرات نفت بدون ارز در دسترس (حدود ۲۲/۵ ه.م.ت) و تحویل اسناد خزانه اسلامی به بانک مرکزی (حدود ۱۲/۵ ه.م.ت)) انجام شده است.**
- با مجوز شورای عالی هماهنگی اقتصادی در سال ۱۳۹۹ معادل ۱۵۰ هزار میلیارد تومان مجوز جدید برای انتشار اوراق مالی اسلامی علاوه بر مجوز ۸۸ هزار میلیارد تومانی قانون بودجه صادر شد. طبق آمار موجود ۶۵ درصد از اوراق این دو مجوز در بودجه عمومی دولت استفاده شده است. براساس گزارش عملکرد دولت، میزان عملکرد انتشار اوراق جهت تأمین منابع مالی دولت در بودجه سال

- ۱۳۹۹ (با لحاظ اوراق واگذار شده به بانک مرکزی) مجموعاً به رقم ۱۷۱ هزار میلیارد تومان رسید.
- سهم واگذاری دارایی‌های مالی یا انتشار اوراق مالی اسلامی که منابع ناپایدار درآمدی بودجه محسوب می‌شوند حدود ۴۲ درصد منابع بودجه عمومی را شامل می‌شود.
 - **کسری تراز عملیاتی بودجه سال ۱۳۹۹** بالغ بر ۱۷۱ هزار میلیارد تومان بوده است که نسبت به سال قبل از آن ۴۷ هزار میلیارد تومان افزایش یافته و رقمی بی‌سابقه در تاریخ بودجه‌ریزی کشور بوده است.
 - در سال ۱۳۹۹ عملکرد درآمدهای دولت با احتساب واگذاری‌ها و مجوزهای حین سال برابر با ۹۸ درصد میزان مصوب بوده است. سهم درآمدهای مالیاتی از کل منابع وصولی دولت در سال ۱۳۹۹ بالغ بر ۳۶ درصد است که نسبت به سال ۱۳۹۸ حدود ۲۸ درصد رشد داشته است.
 - وصولی گمرک جمهوری اسلامی ایران نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۸ با کاهش ۱۲ درصدی همراه بوده است.
 - در چند سال اخیر با درخواست دولت بخشی از سهم صندوق توسعه از درآمدهای نفتی به‌عنوان قرض، صرف بودجه دولت می‌شود و در سال ۱۳۹۹ نیز، ۱۶ واحد درصد از سهم صندوق توسعه ملی (مابه‌التفاوت ۲۰ درصد و ۳۶ درصد) از درآمدهای نفتی صرف مخارج بودجه‌ای شده است. همچنین برداشت ۲ میلیارد و ۷۰۰ میلیون یورو از صندوق طبق تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، که ماهیت استقراض داشته در این سال استفاده شده است. از آنجایی که دسترسی به منابع ارزی صندوق توسعه ملی با محدودیت‌هایی همراه است به‌نظر می‌رسد در نتیجه برداشت‌های دولت از صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۹ نیز همانند سال ۱۳۹۸ به پایه پولی کشور افزوده شده است.
 - رونق بازار سرمایه در سال ۱۳۹۹ باعث شد تا درآمد مالیاتی دولت نیز از این بازار افزایشی بیش از پیش‌بینی‌ها داشته باشد. مالیات بر ثروت در سال ۱۳۹۹ معادل ۲۳ هزار میلیارد تومان محقق شده و نسبت به سال ۱۳۹۸، ۱۸۰ درصد افزایش یافته است.
 - وصولی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۹ حدود ۱۰۵ درصد رقم مصوب بودجه بوده است و نسبت به سال ۱۳۹۸ حدود ۳۴ درصد افزایش یافته است که با توجه به نرخ تورم ۴۷ درصدی در سال ۱۳۹۹ و ۴۱ درصد در سال ۱۳۹۸، کاهش حقیقی در درآمدهای مالیاتی را نشان می‌دهد.
 - میزان بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی در پایان سال ۱۳۹۹ برابر ۱۵۰۰ هزار میلیارد تومان بوده است که نسبت به اسفندماه ۱۳۹۸ حدود ۲۸ درصد افزایش یافته است. شایان ذکر است بخش مهمی از بدهی دولت به صندوق توسعه ملی در این رقم منعکس نشده است.
 - بررسی تغییرات خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد که این ردیف نسبت به سال ۱۳۹۸ به میزان ۱۲۳ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است. دولت در سال ۱۳۹۹ حدود ۱۱ میلیارد دلار ارز ترجیحی برای واردات کالاهای اساسی اختصاص داد که بخشی از آن از محل



ذخایر بانک مرکزی بوده است. از آنجایی که در سال ۱۳۹۹ ارزش جدیدی به دارایی‌های خارجی بانک مرکزی اضافه نشده، می‌توان دریافت که خرید ارز از سامانه نیما توسط بانک مرکزی برای جبران ذخایر منجر به افزایش رقم ریالی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی شده است. در واقع بانک مرکزی ذخایر ارزی خود را با نرخ ۴۲۰۰ به ازای هر دلار به فروش رسانده و برای جایگزین نمودن آن، دلار با نرخ سامانه نیما از بازار خریداری کرده است. لذا به نظر می‌رسد در نتیجه این عملیات مالی فرابودجه‌ای دولت (سیاست ارز ترجیحی) در سال ۱۳۹۹ حدود ۱۲۳ هزار میلیارد تومان به پایه پولی بانک مرکزی افزوده شده است.

• پرداخت اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال گذشته ۳۴ درصد افزایش یافته و ۱۴ هزار میلیارد تومان بیش از مقدار مصوب در قانون بودجه بوده است که از سال ۱۳۹۵ بی‌سابقه است. دلیل اصلی این امر بخشنامه شماره ۶۹۶۴۸۸ سازمان برنامه و بودجه برای مجوز افزایش امتیازات فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری تا ۵۰ درصد در انتهای سال ۱۳۹۸ بود که منجر به افزایش قابل توجه هزینه‌های حقوق و دستمزد کارکنان دولت در سال ۱۳۹۹ شد.

مقدمه

بودجه سال ۱۳۹۹ همراه با چالش‌هایی بود که موجب شد انحراف از عملکرد آن، بسیار بالا باشد. چندین سال تعلل در اصلاح ساختار بودجه در کنار شیوع پاندمی کرونا و رکود بازارها همراه با محدودیت‌های تحریمی فروش نفت بخش‌هایی از علل تغییر برنامه سالیانه بودجه بوده است.

همانند سنوات گذشته بودجه سال ۱۳۹۹ نیز بدون توجه به توصیه‌های کارشناسی و برخلاف اصول بودجه‌ریزی با بیش‌برآوردی منابع حاصل از صادرات نفت و فراورده‌های نفتی، با منابعی بالغ بر ۵۶۳ هزار میلیارد تومان به تصویب رسید. آمارهای ارائه شده خزانه‌داری کل کشور نشان می‌دهد در همان اوایل سال مشخص بود که میزان درآمد حاصل از صادرات نفت و فراورده‌های نفتی بسیار کمتر از ارقام قانون بودجه خواهد بود. طبق این آمارها، در سال ۱۳۹۹ عملکرد منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ۳۷/۶ درصد میزان مصوب بودجه بوده است. این در حالی است که نسبت به عملکرد مدت مشابه سال قبل این ردیف، در حدود ۱۵ درصد کاهش یافته است. علاوه بر آن شیوع ویروس کرونا و تأثیر آن بر اقتصاد در طی سال منجر به ناترازی‌هایی در بودجه به‌ویژه در قسمت منابع شد. پیش‌بینی منابع غیرواقعی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی و در نتیجه آن عدم تحقق بخش قابل توجهی از منابع بودجه در سال ۱۳۹۹، ورود مجدد^۱ شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا

۱. در سال ۱۳۹۸ نیز طی فرایندی مشابه و به دلیل واقعی نبودن منابع درج شده در قانون بودجه، شورای عالی هماهنگی اقتصادی به اصلاح بودجه کشور اقدام کرد.

را در پی داشت که مقرر شد از طریق انتشار اوراق مالی اسلامی، این کسری بودجه پوشش داده شود. در رابطه با استفاده از تنخواه در ابتدای سال، هیئت دولت براساس ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۱ سقف مجاز دریافت تنخواه‌گردان دولت از بانک مرکزی که تا پیش از این ۳ درصد بودجه عمومی بود را به میزان یک واحد درصد افزایش داد. در انتهای سال ۱۳۹۹ نیز پس از ناتوانی دولت برای بازپرداخت بدهی درون‌سالی خود (تنخواه‌گردان) که از محل پایه پولی بانک مرکزی تأمین شده بود، این بار با مجوز ستاد مقابله با تحریم معادل ۳۵ هزار میلیارد تومان از تنخواه‌گردان باز پس داده شد و از این محل پایه پولی به میزان قابل توجهی افزایش یافت.

صدور مجموع 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 قابل توجهی از ارقام گزارش شده در گزارش عملکرد مالی دولت، به مجوزهایی خارج از بودجه مربوط است. این موضوع همچنین مقایسه دقیق عملکرد بودجه سال ۱۳۹۹ را با بودجه سال‌های گذشته، به‌ویژه در سمت منابع، دشوار می‌کند. به همین منظور، در گزارش حاضر ابتدا عملکرد قانون بودجه سال ۱۳۹۹ با کسر منابع و مصارف حاصل از مجوزهای اضافی بررسی شده تا میزان تحقق پیش‌بینی‌های انجام شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ مشخص شود. سپس بررسی‌های دقیق‌تری درباره عملکرد منابع و مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۹ ارائه شده است.^۲

۱. بررسی عملکرد مالی دولت (براساس قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و مجوزهای خاص)

در جدول ۱، عملکرد قانون بودجه سال ۱۳۹۹، بر مبنای ردیف‌های مصوب در قانون بودجه و با احتساب منابع حاصل از مجوزهای اضافی (مجوز شورای عالی هماهنگی اقتصادی)، ذکر شده است. به این ترتیب، جدول ۱ میزان انطباق عملکرد مالی دولت را با ارقام مصوب در بودجه سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد.

۱. به منظور پیشگیری، امداد رسانی و جبران خسارات ناشی از حوادث غیرمترقبه.
 ۲. شایان ذکر است این گزارش، براساس آمارهایی تهیه شده است که به صورت عمومی توسط رسانه‌ها و سایت‌های داخلی منتشر شده است.



جدول ۱. مقایسه عملکرد ارقام منابع و مصارف بودجه سال ۱۳۹۹ نسبت به اعتبار مصوب

(هزار میلیارد تومان)

عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۹۹	عملکرد سال ۱۳۹۹ با کسر ارقام پیش‌بینی‌نشده و مجوزهای خاص	درصد عملکرد نسبت به مقدار مصوب
درآمدها	۲۸۸	۲۷۹	٪ ۹۶
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۰۷	۱۸	٪ ۳۷
واگذاری دارایی‌های مالی	۱۷۴	۱۵۰	٪ ۸۶
پایه پولی*	-	۳۵	-
واگذاری دارایی‌های مالی - مجوز سران	-	۸۰	-
جمع منابع	۵۷۱	۵۶۳	٪ ۹۸
هزینه‌های	۴۳۶	۴۵۰	٪ ۱۰۳
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۸۸	۶۹	٪ ۷۹
تملك دارایی‌های مالی	۴۷	۴۲	٪ ۸۹
جمع مصارف	۵۷۱	۵۶۲	٪ ۹۸

مأخذ: محاسبات تحقیق.

* طبق مصوبه ستاد مقابله با تحریم، تسویه تنخواه بانک مرکزی در سال ۱۳۹۹ از محل منابع نفتی بدون ارز در دسترس (معادل ۲۲/۵ ه.م.ت) و تحویل اوراق مالی اسلامی به بانک مرکزی (معادل ۱۲/۵ ه.م.ت) انجام شده است که در واقع همان تأمین مالی از محل پایه پولی است.

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

- منابع عمومی دولت در سال ۱۳۹۹ نسبت به مصوب آن، ۹۸/۶ درصد تحقق داشته است که در مقایسه با عملکرد سال ۱۳۹۸ حدود ۳۷/۲ درصد افزایش را نشان می‌دهد اما نشان‌دهنده انضباط مالی در سال ۱۳۹۹ نیست. زیرا این عملکرد با مجوز فروش ۱۵۰ هزار میلیارد تومان اوراق (مازاد بر سقف بودجه) از سوی شورای عالی هماهنگی اقتصادی و منابع مربوط به ستاد مقابله با تحریم (از محل پایه پولی) صورت گرفته است.

- در یک نگاه دقیق‌تر عملکرد منابع بودجه سال ۱۳۹۹ بدون لحاظ دو مجوز فوق‌الذکر، در حدود ۷۸ درصد مقدار مصوب است که حاکی از بیش برآوردی قابل توجه منابع در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ دارد.

- در حدود ۳۵ هزار میلیارد تومان از منابع بودجه سال ۱۳۹۹ با مجوز ستاد مقابله با تحریم از محل پایه پولی تأمین شد. طبق مصوبه شماره ۳۱/۱ ستاد مقابله با تحریم، تسویه تنخواه بانک مرکزی در سال ۱۳۹۹ از محل منابع نفتی بدون ارز در دسترس و تحویل اوراق مالی اسلامی به بانک مرکزی انجام شده است که در واقع همان تأمین مالی از محل پایه پولی است.

- با مجوز شورای عالی هماهنگی اقتصادی در سال ۱۳۹۹ معادل ۱۵۰ هزار میلیارد تومان مجوز جدید برای انتشار اوراق مالی اسلامی علاوه بر مجوز ۸۸ هزار میلیارد تومانی قانون بودجه صادر شد. طبق آمار موجود ۶۵ درصد از اوراق این دو مجوز در بودجه عمومی دولت مورد استفاده قرار گرفته است. از

آنجایی که مجوز صادر شده شامل استفاده اوراق برای منابع تبصره «۱۴» (هدفمندی یارانه‌ها) نیز می‌شده است، لذا محتمل است که بخشی از اوراق باقی‌مانده صرف منابع هدفمندی شده باشد.

• کل دریافت‌های منابع عمومی دولت حدود ۵۶۳ هزار میلیارد تومان و کل پرداخت‌ها حدود ۵۶۲ هزار میلیارد تومان بوده است. مبلغ ۷۱۹ میلیارد تومان مازاد منابع به‌عنوان موجودی پایان دوره منظور و به حساب مالی سال جدید منتقل شده است.

• عملکرد اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۹ با مبلغ ۴۵۰ هزار میلیارد تومان معادل ۸۰ درصد از مجموع مصارف عمومی دولت را به‌خود اختصاص داده است.

• منابع حاصل از نفت خام و میعانات گازی معادل ۱۶ هزار میلیارد تومان بوده که فقط ۲۸ درصد منابع مصوب این بخش از قانون بودجه سال ۱۳۹۹ بوده است. این عملکرد نسبت به سال ۱۳۹۸ کاهش ۵۹ درصدی داشته همچنین سهم منابع یاد شده از کل منابع عمومی دولت کمتر از ۳ درصد است که این نسبت در سال ۱۳۹۸ معادل ۹/۶ درصد بوده است.

تفاضل منابع محقق شده (غیر از استقراض) تا مصارف پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ در جدول ۲ به‌عنوان کسری بودجه معرفی و نحوه پوشش آن تبیین شده است.

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

موارد پوشش کسری بودجه				کسری بودجه
انتشار اوراق با مجوز قانون بودجه	استقراض از بانک مرکزی (پایه پولی)	انتشار اوراق مالی اسلامی - خارج از سقف قانون بودجه سال ۱۳۹۹	استقراض از صندوق توسعه ملی	تفاضل منابع محقق شده (غیر از استقراض) از مصارف پیش‌بینی شده
۷۹	۳۵	۸۰	۳۵	-۲۲۹

مأخذ: همان.

به‌عبارت ساده‌تر بودجه دولت در سال ۱۳۹۹ حدود ۲۳۰ هزار میلیارد تومان کسری داشت که از محل اوراق بدهی، صندوق توسعه ملی و پایه پولی تأمین شده است.

جدول ۳ عملکرد بودجه سال ۱۳۹۹ را از منظر ترازهای کلی بودجه‌ای در مقایسه با سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد و نکات مربوط به آن در ادامه آمده است.



(هزار میلیارد تومان)

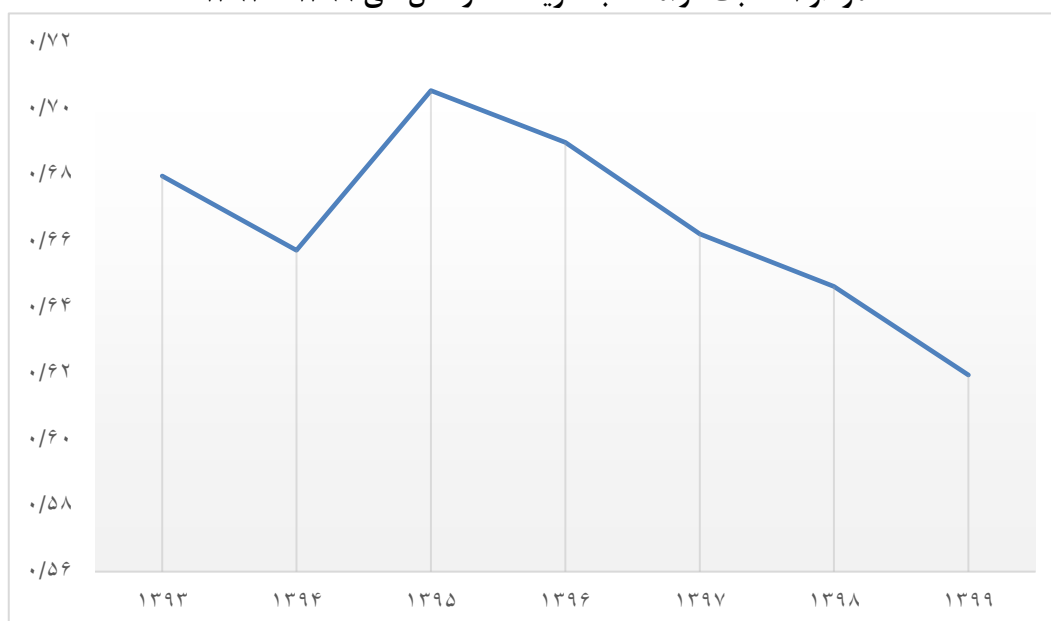
جدول ۳. ترازهای بودجه‌ای

تغییرات	عملکرد سال ۱۳۹۹ (مصوب)	عملکرد سال ۱۳۹۸ (مصوب)	عنوان
-۴۷	-۱۷۱ (-۱۴۸)	-۱۲۴ (-۱۱۳)	تراز عملیاتی
-۲۷,۴	-۲۹ (۱۹)	۱/۶ (۹۲)	تراز سرمایه‌ای
۷۶	۲۰۱ (۱۲۷)	۱۲۵ (۲۱)	تراز مالی

مأخذ: همان.

- کسری تراز عملیاتی سال ۱۳۹۹ نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۸ افزایش یافته است. نسبت درآمد به هزینه دولت بیانگر آن است که چه درصدی از هزینه‌های جاری از محل درآمدهای دولت تأمین شده است. روند نزولی این نسبت در سال‌های اخیر، در نمودار ۱ نمایش داده شده است.
- تراز سرمایه‌ای سال ۱۳۹۹ برابر ۲۹- هزار میلیارد تومان است که نسبت به سال گذشته کاهش چشمگیری داشته است. دلیل اصلی کاهش این تراز، کاهش ۵۹ درصدی منابع حاصل از صادرات نفت و فراورده‌های نفتی در سال ۱۳۹۹ است.
- تراز مالی سال ۱۳۹۹ نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۸ به شدت افزایش یافته که بیانگر انتشار وسیع اوراق مالی و پوشش بخش بزرگ‌تری از مخارج دولت با استفاده از استقراض است.

نمودار ۱. نسبت درآمدها به هزینه‌ها در سال‌های ۱۳۹۳ - ۱۳۹۹

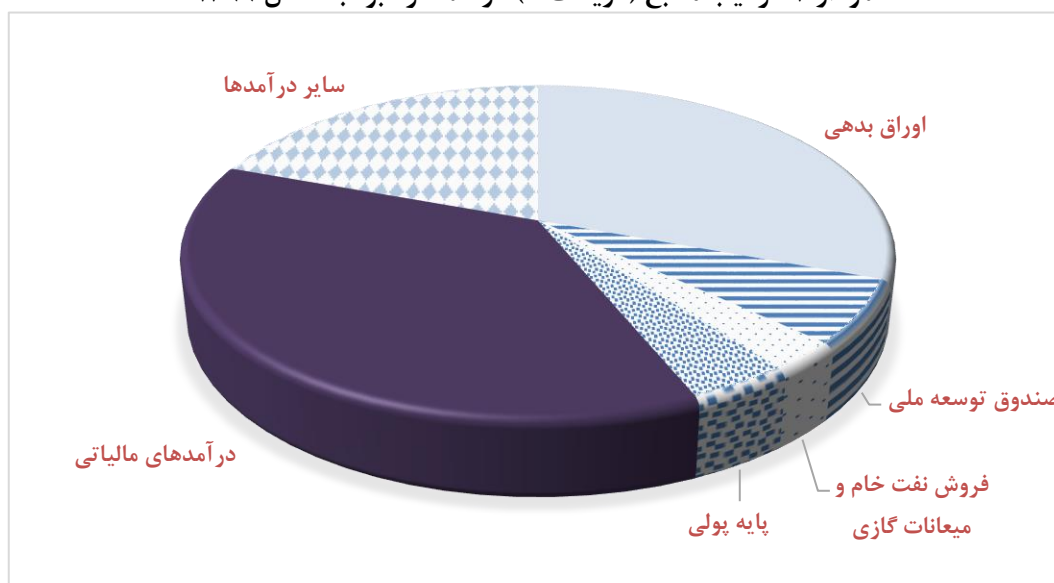


مأخذ: همان.

۳. بررسی جزئیات عملکرد منابع بودجه سال ۱۳۹۹

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 ۳۶ درصد از منابع بودجه ۱۳۹۹ از طریق استقراض (فروش اوراق و برداشت از صندوق توسعه ملی) و ۴ درصد آن به صورت مستقیم از محل پایه پولی بانک مرکزی تأمین شده است.

نمودار ۲. ترکیب منابع (دریافت‌ها) در عملکرد بودجه سال ۱۳۹۹



مأخذ: محاسبات تحقیق.

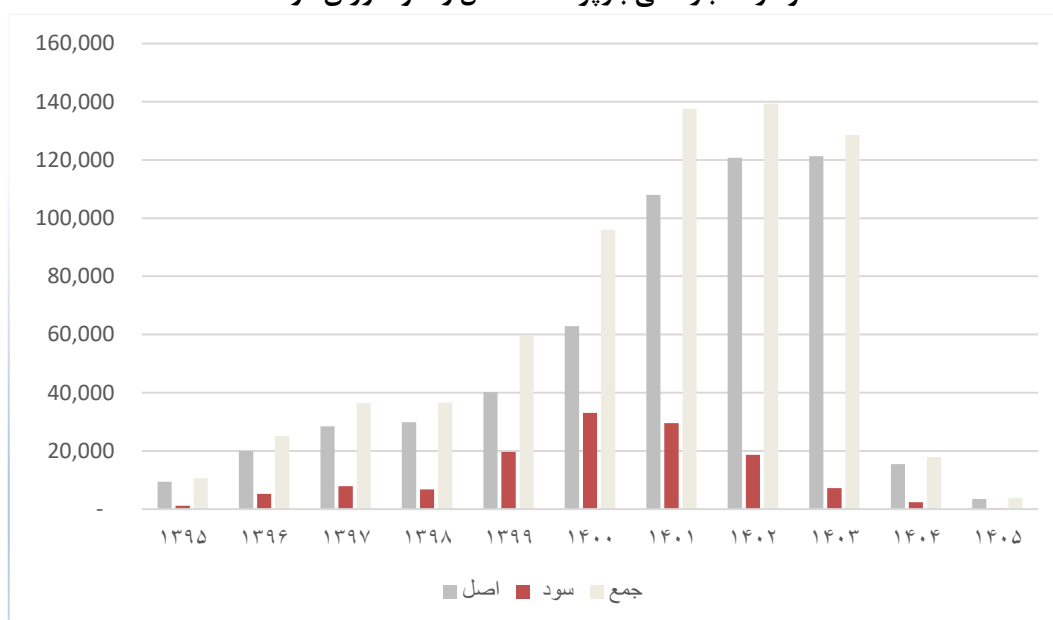
موارد ذکر شده در نمودار ۲، بدون در نظر گرفتن مخارج فرابودجه‌ای (مانند تبصره «۱۴»)^۱ و مخارج ناشی از یک میلیارد یورو کمک بلاعوض صندوق توسعه ملی برای مقابله با کروناست. گفتنی است ۱۶ درصد (مابه‌التفاوت ۲۰ درصد و ۳۶ درصد) از سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی که به موجب تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، در حکم بدهی دولت به صندوق به‌شمار می‌رود، همچنین برداشت ۲ میلیارد و ۷۰۰ میلیون یورو از صندوق طبق تبصره «۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۹، که ماهیت استقراض داشته و در جداول منابع و مصارف بودجه سال ۱۳۹۹ منعکس شده است در نمودار فوق و ذیل استقراض از صندوق توسعه ملی آمده است. منابع حاصل از فروش نفت، گاز و میعانات گازی در سال ۱۳۹۹ معادل ۲/۹ درصد از منابع عمومی دولت را به خود اختصاص داده که در طی سال‌های اخیر کمترین درصد تحقق را داشته است. متأسفانه

۱. ارجاع شود به گزارش بودجه سال ۱۳۹۹ از لایحه تا قانون.



در جایگزین‌سازی منابع نفتی راهکار مناسب در پیش گرفته نشد و فروش اوراق که به نوعی بدهکار کردن دولت به آینده و استفاده از تنخواه بانک مرکزی جبران کسری درآمد نفتی را پوشش داده‌اند. با کاهش صادرات نفت در طی 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 شکل 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 ۳ تا ۵ سال منتشر شده‌اند.

نمودار ۳. بار مالی بازپرداخت اصل و سود اوراق دولت



مأخذ: محاسبات تحقیق.

۳-۱. بررسی عملکرد ردیف‌های درآمدی

طبق گزارش عملکرد مالی دولت، عملکرد ردیف‌های اصلی درآمدی در سال ۱۳۹۹ در جدول ۵ منعکس شده است.

جدول ۵. عملکرد ردیف‌های درآمدی بودجه در سال ۱۳۹۹ (هزار میلیارد تومان)

مصوب ۱۳۹۹	درصد عملکرد نسبت به		عملکرد سال		عنوان
	عملکرد ۱۳۹۸	مصوب ۱۳۹۹	۱۳۹۹	۱۳۹۸	
۲۸۸	۱۲۸/۵	۹۶/۷	۲۷۹	۲۱۷	۱. درآمدها:
۲۰۳	۱۲۸/۶	۱۰۱	۲۰۶	۱۶۱	۱-۱. درآمدهای مالیاتی و گمرکی:
۱۷۹	۱۳۴	۱۰۵	۱۸۹	۱۴۰	۱-۱-۱. سازمان امور مالیاتی کشور
۴۴	۱۲۷	۱۲۶	۵۶	۴۴	الف) مالیات اشخاص حقوقی
۳۴	۱۲۷	۱۰۶	۳۷	۲۹	ب) مالیات بر درآمدها
۸	۲۸۰	۲۷۶	۲۳۴	۸۴	ج) مالیات بر ثروت
۹۲	۱۲۲	۷۸	۷۲	۵۹	د) مالیات بر کالاها و خدمات
۲۵	۸۸.۵	۷۲	۱۸	۲۰	۱-۲. گمرک جمهوری اسلامی ایران
۲۰	۹۱	۶۹/۵	۱۴	۱۵	حقوق ورودی سایر کالاها
۰	۱۶/۷	۲۷	۱	۰/۶	حقوق ورودی خودرو
۰/۰۶	۱۶	۲۷	۰/۰۱	۰/۱	حقوق ورودی دستگاه‌های اجرایی (جمعی - خرجی)
۴/۵	۹۱	۸۵/۵	۴	۴	ثبت معافیت‌ها و تخفیفات گمرکی به نرخ صفر (جمعی - خرجی)
۰/۲	۰	۰	۰	۰/۰۱	حقوق ورودی قانون مدیریت حمل و نقل (جمعی - خرجی)
۰	۱۳۰	۰	۰/۱	۰/۰۹	استرداد حقوق ورودی کالاهای وارداتی موضوع بند «ب» تبصره «۷»
۸۴	۱۲۸/۵	۸۶	۷۲	۵۶	۱-۲. سایر درآمدها:
۴۱	۱۵۵	۹۰	۳۷	۲۴	درآمدهای حاصل از مالکیت دولت
۱۳	۱۲۶	۸۶	۱۱	۷	درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات
۸	۱۲۲	۶۴	۶	۴	درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات
۲۱	۹۸	۸۷	۱۸	۱۹	درآمدهای متفرقه

مأخذ: همان.

درخصوص عملکرد ردیف‌های درآمدی در سال ۱۳۹۹ نکات زیر قابل توجه است:

- وصولی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۹ حدود ۱۰۵ درصد رقم مصوب بودجه برای سال ۱۳۹۹ است و نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۸ حدود ۳۴ درصد افزایش یافته است که با توجه به نرخ تورم ۴۷ درصد در سال ۱۳۹۹ و ۴۱ درصد در سال ۱۳۹۸، افزایش حقیقی در درآمدهای مالیاتی را نشان نمی‌دهد.
- رونق بازار سرمایه در سال ۱۳۹۹ باعث شد تا درآمد مالیاتی دولت نیز از این بازار افزایشی بیش از پیش بینی‌ها داشته باشد. طبق ماده (۱۴۳) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم از هر نقل و انتقال سهام و حق تقدم سهام شرکت‌ها در بورس‌ها یا بازارهای خارج از بورس دارای مجوز، مالیات مقطوعی به میزان نیم‌درصد ارزش فروش سهام و حق تقدم سهام وصول می‌شود. عملکرد بخش مالیات بر ثروت در سال ۱۳۹۹ نشان از تحقق ۲۳ هزار میلیارد تومان و افزایش ۱۸۰ درصدی نسبت به سال گذشته دارد.
- همچنین مالیات بر درآمد، عملکرد ۱۰۶ درصدی نسبت به مصوب داشته است و نسبت به سال ۱۳۹۸ رشدی برابر با ۲۷ درصد داشته است.
- وصولی گمرک جمهوری اسلامی ایران نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۸ با کاهش ۱۲ درصدی



همراه بوده است.

- درآمد حاصل از سود سهام شرکت‌های دولتی معادل ۱۶ هزار میلیارد تومان بوده است که حدود ۱۱۷ درصد مقدار مصوب است. همچنین در سال ۱۳۹۹ از محل سود سهام شرکت‌های با سهم دولتی کمتر از ۵۰ درصد نیز ۱/۶ هزار میلیارد تومان منابع حاصل شد که نسبت به مقدار مصوب بیشتر بوده است.
- میزان وصولی درآمدهای متفرقه دولت نسبت به سال گذشته ۲/۲ درصد کاهش داشته است.

۳-۲. 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 یک میلیون بشکه نفت تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و متأسفانه به‌رغم هشدارهای مرکز پژوهش‌های مجلس، این فرض مورد قبول مجلس شورای اسلامی نیز قرار گرفت. گزارش عملکرد بودجه سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد که در نتیجه کاهش صادرات نفت، عملکرد این ردیف نسبت به سال گذشته ۵۹ درصد کاهش داشته است. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای شامل منابع حاصل از صادرات نفت خام، صادرات میعانات گازی و فروش داخلی میعانات گازی است که در ادامه توضیحات آن ارائه می‌شود.

جدول ۶. عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه در سال ۱۳۹۹ (هزار میلیارد تومان)

مصوب	درصد عملکرد نسبت به		عملکرد سال		عنوان
	عملکرد	مصوب	۱۳۹۹	۱۳۹۸	
سال	سال	سال	۱۳۹۹	۱۳۹۸	
۱۰۷	۸۵	۳۷	۴۰	۴۷	۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای:
۵۷	۴۱	۲۸	۱۶	۳۹	۲-۱. منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی
۵۴	۳۹	۲۲	۱۱	۳۰	منابع حاصل از ارزش نفت خام و خالص صادرات گاز طبیعی
۰	۲	-	۰,۰۸	۴	منابع حاصل از صادرات میعانات گازی
۲/۸	۴۸,۵	۲۷	۰,۷	۱/۵	۳ درصد فروش نفت خام برای مناطق محروم و نفت خیز
۰	۰	۰	۰	۰	مازاد منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی
۸/۶	۹۸	۴۰	۳/۴	۳/۵	استفاده از منابع حساب ذخیره ارزی موضوع بند «ج» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۷
۵۰	۳۴۳	۳/۳	۱/۶	۰/۴	۲-۳. فروش و واگذاری دارایی‌های منقول و غیرمنقول
۱	۳۸/۶	۰/۲	۰/۰۰۰۲	۰/۰۰۰۶	۲-۴. واگذاری طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۰	۰	۰	۲۲/۵	۰	۲-۵. منابع مربوط به مصوبه شماره ۳۱,۱ ستاد مقابله با تحریم

مأخذ: همان.

- درصد تحقق منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی تنها ۱۶ هزار میلیارد تومان و برابر ۳۷ درصد رقم مصوب بوده است. این منابع نسبت به سال گذشته نیز در حدود ۱۵ درصد کاهش یافته‌اند. شایان ذکر است که حدود ۳ هزار میلیارد تومان از منابع مذکور نیز از حساب ذخیره ارزی تأمین شده است.^۱
- طبق با بررسی‌های انجام شده وصولی منابع حاصل از صادرات گاز در سال ۱۳۹۹ در حدود یک میلیارد دلار بوده است.
- طبق با مجوز صادر شده توسط ستاد مقابله با تحریم در ابتدای سال ۱۴۰۰، دولت مجاز به تسویه حدود ۲۲ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان از تنخواه گردان دریافتی از بانک مرکزی در سال ۱۳۹۹ با منابع حاصل از صادرات نفت که ما به‌ازای ارزی آن هنوز در دسترس قرار نگرفته است شد. به موجب این مجوز دولت تنها از نظر حسابداری تنخواه خود را تسویه نمود، ولی در واقع این عملیات همچنان تأمین مالی بودجه از محل پایه پولی بانک مرکزی محسوب می‌شود.
- میزان فروش و واگذاری دارایی‌های منقول و غیرمنقول در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸ با رشد قابل توجهی (۳۰۰ درصد) همراه بوده است، ولی همچنان تا رقم پیش‌بینی شده در قانون بودجه تفاوت قابل توجه دارد.
- واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مانند سال ۱۳۹۸ عملکرد مطلوبی نداشته است. به‌نظر 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 تأثیرگذار بوده است. جزئیات عملکرد ردیف‌های واگذاری دارایی‌های مالی در جدول ۷ نمایش داده شده است.

۱. طبق بند «ج» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ دولت می‌تواند در صورت کاهش منابع نفت نسبت به مقادیر مصوب، از محل منابع موجود در حساب ذخیره ارزی آن را جبران نماید. این مجوز در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ نیز تکرار شده است.



جدول ۷. عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی بودجه در سال ۱۳۹۹ (هزار میلیارد تومان)

مصوب	درصد عملکرد نسبت به		عملکرد سال		عنوان
	عملکرد ۱۳۹۸	مصوب ۱۳۹۹	۱۳۹۹	۱۳۹۸	
۱۷۴	۱۶۷	۱۳۹	۲۴۳	۱۴۵	۳. واگذاری دارایی‌های مالی:
۸۸	۲۳۵	۱۹۵	۱۷۱	۷۳	۳-۱. منابع حاصل از فروش انواع اوراق و اسناد خزانه اسلامی
۱۲	۶۴۸	۲۹۳	۳۵	۵	۳-۲. منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی
۰.۰۵	۰	۰	۰	۱	۳-۳. منابع حاصل از استفاده از تسهیلات خارجی
۱.۳	۳۶.۷	۳۳.۷	۰.۴	۱.۲	۳-۴. منابع حاصل از دریافت اصل وام‌ها
۱.۲	۱۷۵	۸۴	۱	۰.۶	۳-۵. منابع حاصل از برگشتی پرداخت‌های سال‌های قبل
۷۲	۵۴	۴۹	۳۵	۶۵	۳-۶. استفاده از صندوق توسعه ملی

مأخذ: همان.

- در مورد عملکرد مالی دولت در بخش واگذاری دارایی‌های مالی در سال ۱۳۹۹ نکات زیر قابل توجه است:
- سقف مجاز انتشار اوراق و اسناد خزانه اسلامی طبق برنامه ششم توسعه و قانون بودجه سال ۱۳۹۹، ۸۸ هزار میلیارد تومان تعیین شد که طبق مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی این سقف ۱۵۰ هزار میلیارد تومان افزایش یافت ولی عملکرد آن مجموعاً به رقم ۱۷۱ هزار میلیارد تومان رسید.
 - عملکرد منابع حاصل از فروش انواع اوراق و اسناد خزانه اسلامی در سال ۱۳۹۹ نسبت به مدت مشابه سال ۱۳۹۸ حدود ۱۳۵ درصد افزایش یافته است این رقم حدود ۱۹۵ درصد مصوب در قانون بودجه ۱۳۹۹ است.
 - منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی در واقع منابع حاصل شده از محل اقساط واگذاری‌های گذشته شرکت‌های دولتی (حدود ۴ هزار میلیارد تومان)، فروش واحدهای صندوق‌های ای تی اف دولت در بازار سهام (حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان) و فروش سهام در بازار (حدود ۱۱ هزار میلیارد تومان) است. اگرچه مقدار برنامه‌ریزی شده برای فروش صندوق‌های ای تی اف بسیار بالاتر از منابع حاصل شده بود، ولی به دلیل مسائل ایجاد شده بخش قابل توجهی از آنها به فروش نرسید و در فرایند فروش به ثبات بازار سهام و اعتماد مردم نیز خدشه وارد کرد. لذا لازم است تا سازوکار فروش سهام دولت در شرکت‌ها، اصلاح شود.
 - در سال ۱۳۹۹ معادل ۳۵ هزار میلیارد تومان از منابع صندوق توسعه ملی در بودجه مورد استفاده قرار گرفت. از آنجایی که بخشی از این منابع از محل ورودی‌های صندوق در سال ۱۳۹۹ تأمین می‌شود، به دلیل کاهش صادرات نفت، نسبت عملکرد به مصوب، حدود ۵۰ درصد بوده است. در کنار برداشت فوق، با هدف مقابله با کرونا نیز در سال ۱۳۹۹ برداشتی معادل یک میلیارد یورو از صندوق توسعه ملی مصوب شد که در قانون بودجه انعکاسی نداشت و عملکرد آن نیز به شکل مناسبی گزارش نشد.
 - از آنجایی که دسترسی به منابع ارزی صندوق توسعه ملی با محدودیت‌هایی همراه است به نظر می‌رسد در نتیجه برداشت‌های دولت از صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۹ نیز همانند سال ۱۳۹۸ به پایه پولی کشور افزوده شده است.

۴. بررسی عملکرد مصارف بودجه سال ۱۳۹۹

در این بخش عملکرد ردیف‌های ذیل مصارف دولت در جدول ۸ به تفکیک ارائه شده و نکات مربوط به آن توضیح داده می‌شود.

جدول ۸. عملکرد ردیف‌های مصارف بودجه در سال ۱۳۹۹ (هزار میلیارد تومان)

مصوب ۱۳۹۹	درصد عملکرد نسبت به		عملکرد سال		عنوان
	عملکرد سال ۱۳۹۸	مصوب ۱۳۹۹	۱۳۹۹	۱۳۹۸	
۵۷۱	۱۳۷	۹۸.۵	۵۶۲	۴۱۰	ب) پرداخت‌ها
۴۳۶	۱۳۴	۱۰۳	۴۵۰	۳۳۵	پرداخت اعتبارات هزینه:
۳۵۰	۱۳۶.۴	۱۰۵.۶	۳۷۰	۲۷۱	اعتبارات هزینه‌ای عمومی ملی
۱۴	۱۲۰	۱۱۷	۱۶	۱۳.۵	اعتبارات هزینه‌ای عمومی استانی
۷۱	۱۳۷.۵	۸۶.۸	۶۲	۴۵	ردیف‌های متفرقه
۰	۰	۰	۰	۰	تنخواه‌گردان اعتبارات هزینه‌ای
۰.۱	۳۸	-	۲	۵	پرداخت موضوع مواد (۱۰) و (۱۲) هزینه‌ای
۸۸	۱۶۶	۷۹	۶۹	۴۱	پرداخت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای:
۷۱	۱۹۶.۷	۸۵.۷	۶۱	۳۱	ملی و ردیف‌ها (شامل طرح‌های ملی و وامی و ...)
۱۶	۱۵۱	۳۳	۵	۳.۵	استانی
۰	۰	۰	۰	۰	تنخواه‌گردان اعتبارات سرمایه‌ای
۰.۲	۴۱	-	۳	۷	پرداخت موضوع مواد (۱۶) و (۱۷) قانون مدیریت بحران سرمایه‌ای
۴۷	۱۳۸	۸۹	۴۲	۳۰	پرداخت اعتبارات تملک دارایی‌های مالی:

مأخذ: همان.

• پرداخت اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال گذشته ۳۴ درصد افزایش یافته و ۱۴ هزار میلیارد تومان بیش از مقدار مصوب در قانون بودجه بوده است که از سال ۱۳۹۵ بی‌سابقه است. همچنین اعتبارات هزینه‌ای عمومی ملی پرداخت شده نیز در سال ۱۳۹۹ به میزان ۲۰ هزار میلیارد تومان بیشتر از سقف مجاز قانون بودجه بوده است. دلیل اصلی این امر بخشنامه شماره ۶۹۶۴۸۸ سازمان برنامه و بودجه برای مجوز افزایش امتیازات فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری تا ۵۰ درصد در انتهای سال ۱۳۹۸ بود که منجر به افزایش قابل توجه هزینه‌های حقوق و دستمزد کارکنان دولت در سال ۱۳۹۹ شد.

• اعتبارات هزینه‌ای متفرقه پرداخت شده در سال ۱۳۹۹ حدود ۸۷ درصد رقم مصوب بودجه بوده و نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۸ حدود ۳۷ درصد افزایش یافته است.

• عدم تحقق مصارف عمدتاً مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی (بودجه عمرانی استانی) است که کمتر از ۳۳ درصد اعتبارات مصوب در بودجه ۱۳۹۹، پرداخت شده است.



- پرداخت مصارف تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سال ۱۳۹۹ موضوع مواد (۱۶) و (۱۷) قانون مدیریت بحران، نسبت به مدت مشابه سال گذشته حدود ۴۰ درصد بوده است.
- پرداختی انجام شده برای تملک دارایی‌های مالی در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸ در حدود ۳۸ درصد افزایش یافته است. از آنجایی 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 با روند فعلی افزایش استفاده از اوراق بدهی در منابع بودجه، در سال‌های آتی نیز این هزینه‌ها فزاینده خواهند بود.

۴-۱. عملیات مالی فرابودجه‌ای دولت در تخصیص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی

از سال ۱۳۹۷ دولت اقدام به تخصیص ارز ترجیحی با نرخ ۴۲۰۰ تومان به واردات کالاهای اساسی نمود. این سیاست که در واقع یک عملیات مالی دولت محسوب می‌شود انعکاس مالی در بودجه نداشت و تنها محاسبه بخشی از ارز حاصل از صادرات نفت در بودجه با نرخ ۴۲۰۰ تومان انجام شده است. طبق با بررسی‌های انجام شده در این سال‌ها اختصاص ارز ترجیحی به یکی از دو روش زیر انجام شده است:

۱. اختصاص ارز حاصل از نفت با قیمت ۴۲۰۰ تومان به واردکننده‌های کالاهای اساسی

۲. اختصاص ارز از محل ذخایر ارزی بانک مرکزی با نرخ ۴۲۰۰ تومان به واردکننده‌ها

از آنجایی که اختصاص ارز ارزاقیمت منجر به عدم کسب درآمد و یا خرج جدیدی برای دولت می‌شود لذا عملیات مالی دولت محسوب شده و باید در قانون بودجه منعکس شود.

بررسی تغییرات خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد که این ردیف نسبت به سال ۱۳۹۸ به میزان ۱۲۳ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است. دولت در سال ۱۳۹۹ حدود ۱۱ میلیارد دلار ارز ترجیحی برای واردات کالاهای اساسی اختصاص داد که بخشی از آن از محل ذخایر بانک مرکزی بوده است. با فرض اینکه در سال ۱۳۹۹ ارز جدیدی به دارایی‌های خارجی بانک مرکزی اضافه نشده باشد، می‌توان دریافت که خرید ارز از سامانه نیما توسط بانک مرکزی برای جبران ذخایر منجر به افزایش رقم ریالی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی شده است. در واقع بانک مرکزی ذخایر ارزی خود را با نرخ ۴۲۰۰ به ازای هر دلار به فروش رسانده و برای جایگزین نمودن آن، دلار با نرخ سامانه نیما از بازار خریداری کرده است. لذا به نظر می‌رسد در نتیجه این عملیات مالی فرابودجه‌ای دولت (سیاست ارز ترجیحی) در سال ۱۳۹۹ حدود ۱۲۵ هزار میلیارد تومان به پایه پولی بانک مرکزی افزوده شده است.

۵. وضعیت بدهی‌ها و مطالبات دولت

طبق آخرین آمار منتشره خزانه‌داری کل کشور، میزان بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی در پایان سال ۱۳۹۹ برابر ۱۵۰۰ هزار میلیارد تومان بوده است که نسبت به پایان سال ۱۳۹۸ حدود ۲۹ درصد افزایش یافته است. در جدول ۹ میزان بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به تفکیک و برای اسفند سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ ارائه شده است.

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

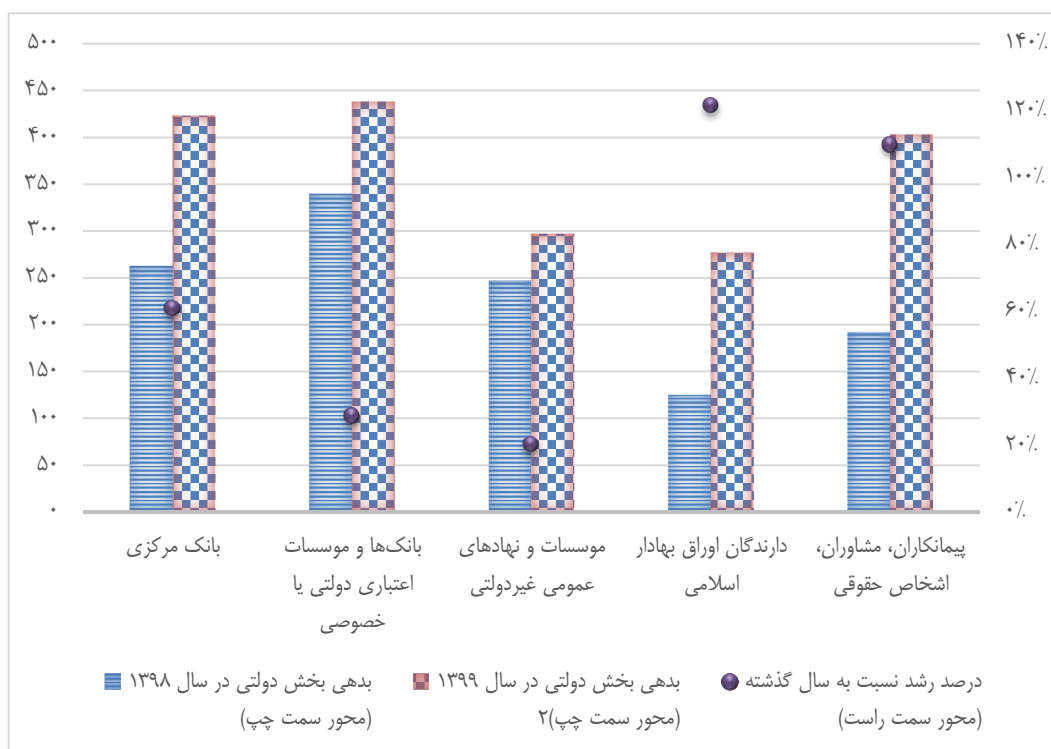
پایان سال ۱۳۹۸	پایان سال ۱۳۹۹	عنوان
۵۹۵/۰	۶۹۰	بدهی‌های دولت
۵۷۳/۵	۹۱۰	بدهی‌های شرکت‌های دولتی
۱۱۶۸/۵	۱۵۰۰	مجموع بدهی‌ها

مأخذ: همان.

- جدول فوق نشان می‌دهد که سهم چشمگیری از افزایش بدهی بخش دولتی، به افزایش بدهی شرکت‌های دولتی مربوط است که بخش عمده آن مربوط به بدهی شرکت ملی نفت ایران به بانک مرکزی، سایر بانک‌ها و صندوق توسعه ملی است که شامل بدهی‌های ارزی بوده و افزایش آن بیشتر به دلیل افزایش نرخ ارز بوده است.
 - انتشار گسترده اوراق بدهی به منظور پوشش کسری بودجه سال ۱۳۹۹، یکی از دلایل اصلی افزایش بدهی‌های دولت بوده است.
 - همانند سال‌های پیش پنج رقم اصلی بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی که بیش از ۵۰ درصد کل بدهی‌ها را شامل می‌شوند عبارتند از: بدهی شرکت ملی نفت به بانک مرکزی و بانک‌ها، بدهی دولت به دارندگان انواع اوراق بدهی، بدهی دولت به بانک مرکزی، بدهی شرکت ملی نفت به صندوق توسعه ملی، بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی.
- شایان ذکر است بخش مهمی از بدهی دولت به صندوق توسعه ملی در آمار بدهی‌های دولت منعکس نشده است. نمودار ۳، ترکیب بدهی‌ها را در پایان سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ و درصد رشد هر گروه را نسبت به سال گذشته نشان می‌دهد.



نمودار ۳. مجموع و رشد بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹



مأخذ: محاسبات تحقیق.

از سوی دیگر، مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی نیز در سال ۱۳۹۹ حدود ۳۰ درصد افزایش یافته است و به حدود ۱۰۶۳ هزار میلیارد تومان رسیده است. در جدول ۱۰ میزان مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی به تفکیک و برای اسفند سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ ارائه شده است.

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

عنوان	پایان سال ۱۳۹۹	پایان سال ۱۳۹۸
مطالبات دولت	۳۸۵	۲۲۷/۷
مطالبات شرکت‌های دولتی	۶۷۸/۸	۵۸۲/۷
مجموع مطالبات	۱۰۶۳/۸	۸۱۰/۴

مأخذ: همان.

۵-۱ تبیین وضعیت بازار اوراق بدهی دولت در سال ۱۳۹۹

دو مشخصه قابل توجه در رابطه با بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹، کسری بسیار بالای آنها و تأمین آن از طریق انتشار اوراق بدهی است. در سال ۱۳۹۸ از مجموع ۱۷۵ هزار میلیارد تومان کسری بودجه، حدود ۸۲ هزار میلیارد تومان آن از طریق انتشار اوراق بدهی تأمین شد. در سال ۱۳۹۹ نیز در مجموع حدود ۲۰۰ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی دولتی از طرق مختلف منتشر شده و بخشی از کسری بودجه

عظیم این سال را پوشش داده است. این اتفاق در تاریخ اقتصاد ایران بی‌سابقه بوده و توجه آحاد اقتصادی را به مسئله بدهی‌های دولت و بازار اوراق بدهی جلب کرده است. در نتیجه این اتفاق، اندازه بازار اوراق بدهی دولت از حدود ۱۳۰ هزار میلیارد تومان در ابتدای سال به بیش از دو برابر، یعنی حدود ۲۷۰ هزار میلیارد تومان در انتهای سال افزایش یافت.

در جدول ۱۱ 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.

در نمودار ۴ 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 آنجا که اسناد خزانه تقریباً هر روزه و در حجم قابل‌قبولی معامله می‌شوند، قیمت روزانه این اوراق قابل اتکا بوده و برای محاسبه میانگین نرخ سود اقتصاد مناسب‌تر است.



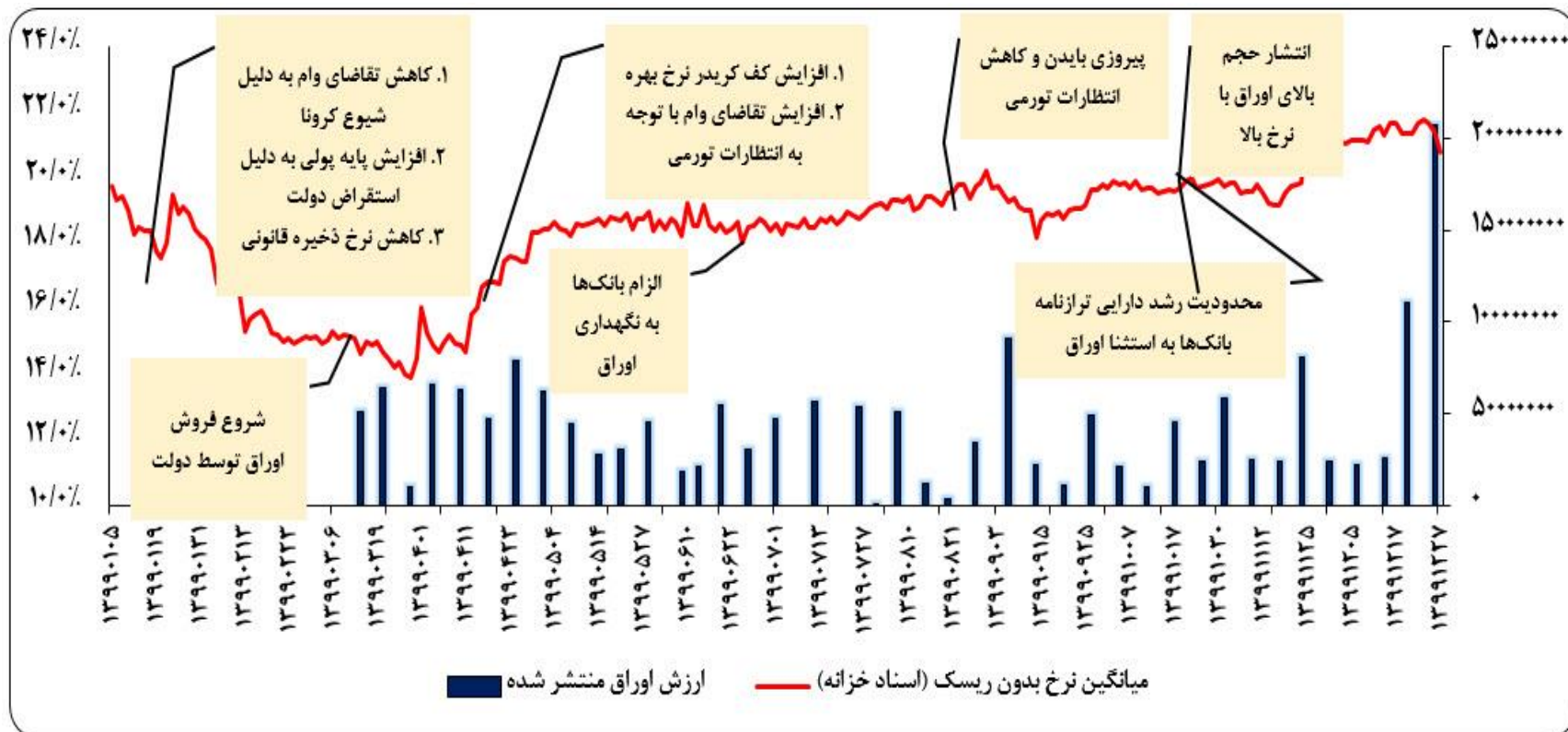
(میلیون ریال)

جدول ۱۱. ارزش و نرخ مؤثر اوراق منتشر شده در سال ۱۳۹۹

جمع کل	اوراق غیرنقدی	اوراق نقدی						
		جمع	سهام بازار (سرمایه درصد)	بازار سرمایه	سهام بازار (پول درصد)	بازار پول (درصد)	نرخ سود مؤثر (درصد)	ماه
۱۲۴,۴۹۹,۸۶۵	۱۵,۰۰۰,۰۰۰	۱۰۹,۴۹۹,۸۶۵	۵/۹	۶,۴۹۹,۹۲۵	۹۴/۱	۱۰۲,۹۹۹,۹۴۰	۱۵/۵۷	خرداد
۳۱۶,۶۴۸,۵۹۳	-	۳۱۶,۶۴۸,۵۹۳	۲۶/۴	۸۳,۴۳۷,۴۹۶	۷۳/۶	۲۳۳,۲۱۱,۰۹۷	۱۷/۶۰	تیر
۱۴۷,۴۶۷,۶۳۵	-	۱۴۷,۴۶۷,۶۳۵	۷۰/۴	۱۰۳,۸۸۵,۷۲۰	۲۹/۶	۴۳,۵۸۱,۹۱۵	۱۹/۹۹	مرداد
۱۲۴,۵۵۴,۹۲۲	-	۱۲۴,۵۵۴,۹۲۲	۶۳/۹	۷۹,۵۶۰,۴۶۳	۳۶/۱	۴۴,۹۹۴,۴۵۹	۱۹/۹۶	شهریور
۱۵۷,۴۲۴,۴۴۵	۱۴۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۷,۴۲۴,۴۴۵	۶۲/۴	۱۰,۸۷۹,۴۰۸	۳۷/۶	۶,۵۴۵,۰۳۷	۲۰/۴۸	مهر
۱۰۰,۳۲۰,۵۶۱	۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۵۰,۳۲۰,۵۶۱	۷۲/۵	۳۶,۵۰۴,۶۵۱	۲۷/۵	۱۳,۸۱۵,۹۱۰	۲۰/۹۴	آبان
۱۷۲,۳۵۱,۰۹۹	۵۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۲۲,۳۵۱,۰۹۹	۶۲/۷	۷۶,۷۳۹,۰۶۲	۳۷/۳	۴۵,۶۱۲,۰۳۷	۲۱/۴۱	آذر
۹۹,۷۱۴,۹۶۱	-	۹۹,۷۱۴,۹۶۱	۵۶/۶	۵۶,۴۸۴,۷۹۵	۴۳/۴	۴۳,۲۳۰,۱۶۶	۲۱/۰۱	دی
۲۱۲,۲۴۵,۳۶۳	۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۱۲,۲۴۵,۳۶۳	۷۱/۱	۷۹,۷۷۸,۸۹۳	۲۸/۹	۳۲,۴۶۶,۴۷۰	۲۱/۴۹	بهمن
۱۶۶,۰۴۶,۰۹۰	۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۶۶,۰۴۶,۰۹۰	۶۳/۷	۱۰۵,۸۰۱,۷۱۱	۳۶/۳	۶۰,۲۴۴,۳۷۹	۲۱/۴۴	اسفند
۱,۸۲۱,۲۷۳,۵۳۴	۵۵۵,۰۰۰,۰۰۰	۱,۲۶۶,۲۷۳,۵۳۴	۶۳/۷	۶۳۹,۵۷۲,۱۲۴	۳۶/۳	۶۲۶,۷۰۱,۴۱۰	۱۹/۵۹	مجموع

مأخذ: محاسبات گزارش براساس اطلاعات بانک مرکزی.

نمودار ۴. میانگین نرخ اسناد خزانه در سال ۱۳۹۹ (درصد) - ارزش اوراق منتشره (میلیون ریال)



مأخذ: محاسبات گزارش براساس اطلاعات بانک مرکزی.



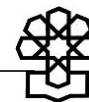
- در ابتدای سال ۱۳۹۹ به سبب شیوع بیماری کرونا و افزایش محدودیت‌های اجتماعی و اقتصادی ناشی از آن، تقاضای تسهیلات بانکی کاهش قابل ملاحظه‌ای پیدا کرد. از طرف دیگر به سبب برداشت دولت از صندوق توسعه ملی در انتهای سال ۱۳۹۸، پایه پولی به مقدار زیادی افزایش یافت؛ به طوری که رشد ماهیانه پایه پولی در بهمن و اسفند ۱۳۹۸ به ترتیب به بیش از ۴ و ۷ درصد رسید. در ابتدای سال ۱۳۹۹ نیز شاهد دریافت ۲۷ هزار میلیارد تومان تنخواه خزانه توسط دولت از بانک مرکزی (که به معنای رشد مستقیم پایه پولی است) بودیم. این سه اتفاق در کنار یکدیگر موجب ایجاد ذخایر مازاد در بازار بین‌بانکی شد. در نتیجه نرخ سود بین‌بانکی روند نزولی گرفت و تا اواخر اردیبهشت حتی به زیر ۱۰ درصد نیز رسید. نرخ بازده اوراق بدهی نیز به تبع نرخ سود بین‌بانکی کاهش پیدا کرد.
- در اواسط فروردین ماه بانک مرکزی به بانک‌ها اجازه آزادسازی سپرده قانونی مشروط به پرداخت وام کرونایی به خانوارها و بنگاه‌ها را داد. این اتفاق اگرچه تأثیری بر پایه پولی نداشت، اما به دلیل کاهش تقاضای ذخایر، بیش از پیش منجر به کاهش نرخ سود بین‌بانکی گردید.
- در تمام مدتی که نرخ سود بین‌بانکی روند نزولی پیدا کرده بود، یعنی در دو ماه ابتدایی سال، دولت در بازار حضور نداشت و تقریباً هیچ اوراق جدیدی منتشر نکرد. از طرف دیگر بانک مرکزی در ترازنامه خود اوراق دولتی نداشت تا از طریق فروش اوراق، ذخایر را از بازار بین‌بانکی جمع‌آوری کند. این درحالی بود که دولت در ماه‌های ابتدایی سال به منابع مالی احتیاج داشت (به سبب هزینه‌های کرونا) 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 راه‌اندازی 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 ۱۲ و ۳۱ هزار میلیارد تومان اوراق منتشر شد و نرخ سود بین‌بانکی از زیر ۱۵ درصد به حدود ۱۹ درصد رسید.
- در ۱۷ شهریور بانک مرکزی در اطلاعیه‌ای بانک‌ها را ملزم به نگهداری ۳ درصد از سپرده‌ها به صورت اوراق دولتی کرد. این الزام باعث افزایش تقاضا برای اوراق دولت شد و تا حدودی بر کاهش نسبی نرخ سود بین‌بانکی مؤثر بود.
- در ماه مهر و آبان به علت انتظارات تورمی و سایر عوامل داخلی و بین‌المللی بازارهای ارز و مسکن التهاب بزرگی را تجربه می‌کردند. از طرف دیگر دولت حاضر به قبول نرخ بالاتر برای انتشار اوراق نبود. در نتیجه حجم تقاضا هم از سمت بازار پول هم بازار سرمایه با کاهش جدی روبه‌رو شد. به طوری که در مهر و آبان مجموعاً کمتر از ۳ هزار میلیارد تومان اوراق به صورت نقدی در بازار فروخته شد. البته در همین مدت حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان اوراق به صورت غیرنقدی (تحویل به طلبکار) منتشر شد.
- از اوایل آذرماه نرخ سود بین‌بانکی روند کاهشی پیدا کرد، اما در طرف دیگر عرضه اوراق با حجم

و نرخ بالاتری ادامه پیدا کرد که در نتیجه آن نرخ سود اوراق منتشر شده به بالای ۲۱ 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 ۶۶ هزار میلیارد تومان بود که ۳۰ هزار میلیارد تومان آن به صورت غیرنقدی واگذار شده بود. عرضه بالا در کنار نبود برنامه مشخصی برای انتشار، سردرگمی سرمایه‌گذاران را نیز به دنبال داشت.
- به‌طور کلی در ماه‌های پایانی سال تقاضای نقدینگی در بازار افزایش می‌یابد، در نتیجه قابل تصور است که نرخ سود بین‌بانکی روند صعودی پیدا کند. افزایش عرضه اوراق در این ماه‌ها (هم به صورت نقدی و هم غیرنقدی) هزینه زیادی برای دولت به بار آورد. در حالی که این امکان وجود داشت تا منابع مالی را در طول سال به صورت هموارتری تأمین نماید.

با توجه به موارد ذکر شده نکته قابل توجه این است که در سال ۱۳۹۹ بازار اوراق بدهی علی‌رغم منافی 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. همچنین با توجه به وضعیت نامعلومی که در رابطه با رویکرد دولت آینده وجود داشت، سرمایه‌گذاران ترجیح می‌دادند منابع خود را به صورت نقد نگهداری کنند تا با زیان ناشی از تغییرات نرخ سود مواجه نشوند.

شایسته ذکر است که عدم وجود بازارگردان و همچنین عدم تنوع اوراق، موجب نقدشوندگی پایین اوراق دولتی شده است. همچنین این اوراق اغلب با سررسیدهای بیش از دو سال منتشر می‌شوند و در نتیجه صرف ریسک بالایی دارند. با توجه به نکات مذکور در این شرایط نمی‌توان انتظار داشت اوراق با نرخ‌هایی که دولت تعیین می‌کند، به فروش برسند. بررسی عملکرد دولت در انتشار اوراق در سال ۱۳۹۹ نشان می‌دهد که علاوه بر مشکل هماهنگی بین‌دستگاهی و تصمیمات غلط سیاست‌گذاران، منعطف نبودن اوراق دولتی (هم به لحاظ نرخ و هم به لحاظ دوره اوراق) منجر به این شده است که تأمین مالی دولت با هزینه بیشتری صورت گیرد و همچنین اوراق صرفاً کارکرد تأمین مالی داشته و مزایای دیگر اوراق مانند مدیریت ذخایر و نرخ بین‌بانکی به صورت کلی کنار برود.



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 ۱۳۹۹ کسری بودجه در حدود ۲۳۰ هزار میلیارد تومان (حدود ۴۰ درصد منابع بودجه عمومی) محاسبه شده است.

یکی از مهم‌ترین عوامل تشدید کسری بودجه در سال ۱۳۹۹ بخشنامه شماره ۶۹۶۴۸۸ سازمان برنامه و بودجه برای مجوز افزایش امتیازات فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری تا ۵۰ درصد در انتهای سال ۱۳۹۸ بود که منجر به افزایش قابل توجه هزینه‌های حقوق و دستمزد کارکنان دولت در سال ۱۳۹۹ شد.

از آنجایی که افزایش حقوق و دستمزد کارکنان دولت ایجادکننده یک تعهد پایدار است و کاهش آن با مقاومت‌های اجتماعی همراه است، لذا این اقدام غلط منجر به افزایش کسری بودجه در سال‌های آتی نیز خواهد شد.

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 ۱۳۹۹ سه منبع واگذاری اوراق مالی اسلامی، استقراض از صندوق توسعه ملی و استقراض از 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. 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.

استقراض از بانک مرکزی به دلیل تورم‌زا بودن بدترین منبع تأمین مالی دولت محسوب می‌شود، اما در سال ۱۳۹۹ به طور مستقیم و غیرمستقیم توسط دولت انجام شده است. محاسبات کارشناسی نشان می‌دهد که مجموع عملیات مالی دولت در قانون بودجه و خارج آن در سال ۱۳۹۹ حداقل منجر به افزایش ۱۲۳ هزار میلیارد تومانی پایه پولی بانک مرکزی شده است.

شایان ذکر است طبق گزارش‌های متعدد مرکز پژوهش‌های مجلس راه صحیح تأمین کسری بودجه از طریق اصلاح ساختار بودجه با هدف تقویت درآمدهای دولت و مدیریت هزینه‌هاست که ابعاد و روش‌های آن به تفصیل در گزارش‌های مختلف تشریح شده است.



شماره مسلسل: ۱۷۸۶۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۹

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه عمومی)

تهیه و تدوین: مجتبی اسلامیان

مدیر مطالعه: محمد حسین معماریان

ناظران علمی: سیدعباس پرهیزکاری، سیدعلی روحانی

همکاران: محمدرضا حسن‌پور، علی شهیدی، میثم خسروی

واژه‌های کلیدی:

۱. عملکرد مالی دولت

۲. عملکرد بودجه ۱۳۹۹

۳. صندوق توسعه ملی

۴. استقراض از بانک مرکزی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۸/۲۶