



**سلسله گزارش‌های بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور
(گزارش شماره ۱)**

**بررسی و تحلیل لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و مقایسه آن با قوانین بودجه
سنوات گذشته از حیث درآمدها و هزینه‌ها و کسری بودجه**

ویژه بهره‌برداری نمایندگان مجلس شورای اسلامی

لطفاً دیدگاه‌ها و پیشنهادهای خود را برای بهبود و غنای گزارش‌های آتی
به معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی اعلام فرمایید

دی ۱۳۹۷

**بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور و مقایسه آن با قوانین بودجه سنوات گذشته
از حیث درآمدها و هزینه‌ها و کسری بودجه**

در گزارش حاضر ارقام درآمدها و هزینه‌های مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور مورد بررسی قرار گرفته و با قوانین بودجه سال‌های گذشته مقایسه شده‌اند. هدف اصلی از این مقایسه، بررسی کسری بودجه دولت بوده است. به نظر می‌رسد که علت اصلی کسری بودجه رویه‌های نامناسب وصول درآمدها باشد که دولت برای جبران آن به راهکارهایی چون افزایش سهم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی در منابع عمومی و افزایش درآمدهای اختصاصی متوسل شده است. هرچند در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، هزینه‌ها در فصل «استفاده از کالاها و خدمات» و «هزینه‌های اموال و دارایی» کاهش یافته است اما به نظر می‌رسد که با توجه به شرایط موجود کاهش هزینه‌ها دشوار باشد و بنابراین، بهترین سیاست مقابله با کسری بودجه تلاش برای افزایش درآمدها از طریق اصلاح نظام مالیاتی و لغو معافیت‌های مالیاتی و گمرکی است. در گزارش حاضر ابتدا درآمدها و هزینه‌های دولت و میزان تغییر آنها طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸ بررسی شده و نتایج در جدول شماره ۱ ارائه گردیده است:

جدول شماره ۱- درآمدها و هزینه‌های دولت طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸ (ارقام به میلیون ریال)

سال	درآمدها		هزینه‌ها	
	درآمدها	درصد تغییر نسبت به سال قبل	هزینه‌ها	درصد تغییر نسبت به سال قبل
1398	۲,۰۸۶,۷۵۵,۰۰۰	-3.5	3.206.909.041	9.08
1397	۲,۱۶۱,۸۵۰,۸۲۰	24.2	2.939.947.438	15.8
1396	۱,۷۴۰,۹۶۱,۹۹۷	10.6	2.538.193.474	15
1395	۱,۵۷۳,۷۹۷,۷۰۰	22.1	2.206.730.598	26.3
1394	۱,۲۸۸,۵۰۹,۵۶۸	28.4	1.747.228.775	17
1393	۱,۰۰۳,۴۸۷,۵۳۵	10.7	1.493.325.010	16.6
1392	۹۰۶,۵۳۷,۳۹۹	38.8	1.280.918.091	26.7
1391	۶۵۳,۲۹۷,۴۸۳	7.1	1.010.713.042	12.6
1390	۶۰۹,۹۸۹,۵۷۱	20.7	897.920.686	22.5

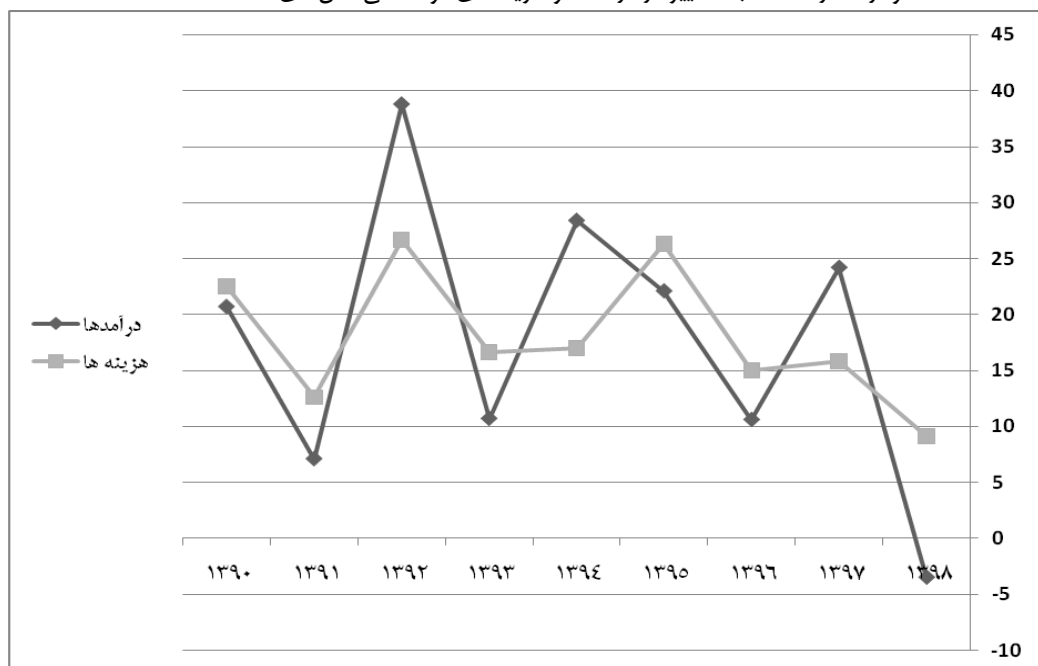
میزان درآمدهای پیش‌بینی شده‌ی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور مبلغ ۲,۰۸۶,۷۵۵,۰۰۰ میلیون ریال می‌باشد که نسبت به قانون بودجه سال قبل به میزان ۳,۵ درصد کاهش یافته است. در مقابل، مبلغ هزینه‌ها ۳,۲۰۶,۹۰۹,۰۴۱ میلیون ریال است که در قیاس با قانون بودجه سال قبل به میزان ۹,۰۸ درصد افزایش داشته است. در جدول شماره ۲ نسبت تغییرات موجود در درآمدها و هزینه‌های دولت در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸ با هم مقایسه شده است تا تصویر دقیق‌تری از دخل و خرج دولت بدست آید:

جدول شماره ۲- نسبت تغییر در درآمدها و هزینه‌های دولت

۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸		
20.7	7.1	38.8	10.7	28.4	22.1	10.6	24.2	-3.5	درآمدها	درصد تغییر نسبت به سال قبل
22.5	12.6	26.7	16.6	17	26.3	15	15.8	9.08	هزینه‌ها	

در بیشتر سال‌های مورد بررسی، میزان تغییر در پیش‌بینی هزینه‌ها بیشتر از درآمدها بوده است. نمودار شماره ۱ این وضعیت را به شکلی گویاتر نشان می‌دهد:

نمودار شماره ۱- نسبت تغییر در درآمدها و هزینه‌های دولت طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸



به نحوی که در نمودار دیده می‌شود، تغییر در هزینه‌های دولت در بودجه‌های مصوب سالیانه عمدتاً بیشتر از تغییر در هزینه‌ها بوده است. هنگامی که هزینه‌ها از درآمدها بیشتر باشند تراز عملیاتی بودجه منفی شده و دولت با کسری بودجه مواجه می‌شود. تراز عملیاتی در سال‌های مورد بررسی همیشه منفی بوده است که اطلاعات آن در جدول شماره ۳ قابل مشاهده است:

جدول شماره ۳- تراز عملیاتی بودجه طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸ (ارقام به میلیون ریال)

سال	تراز عملیاتی	تغییر نسبت به سال قبل
1398	-۱,۱۲۰,۱۵۴,۰۴۱	43.9
1397	-778.096.618	-2.4
1396	-797.231.477	38.7
1395	-574.770.369	0.8
1394	-570.167.739	29.1
1393	-441.627.343	-12.6
1392	-505.335.415	53.8
1391	-328.483.497	16.2
1390	-282.616.021	---

لازم به ذکر است که اطلاعات مربوط به سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ بر اساس عملکرد واقعی بودجه (مندرج در گزارش‌های تفریح بودجه دیوان محاسبات کل کشور) تنظیم شده است. در حالی که میزان کسری بودجه در بودجه مصوب سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶ به میزان ۲,۴ درصد کاهش یافته است، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ پیش‌بینی شده است که کسری بودجه سال آینده نسبت به سال جاری به میزان ۴۳,۹ درصد افزایش یابد.

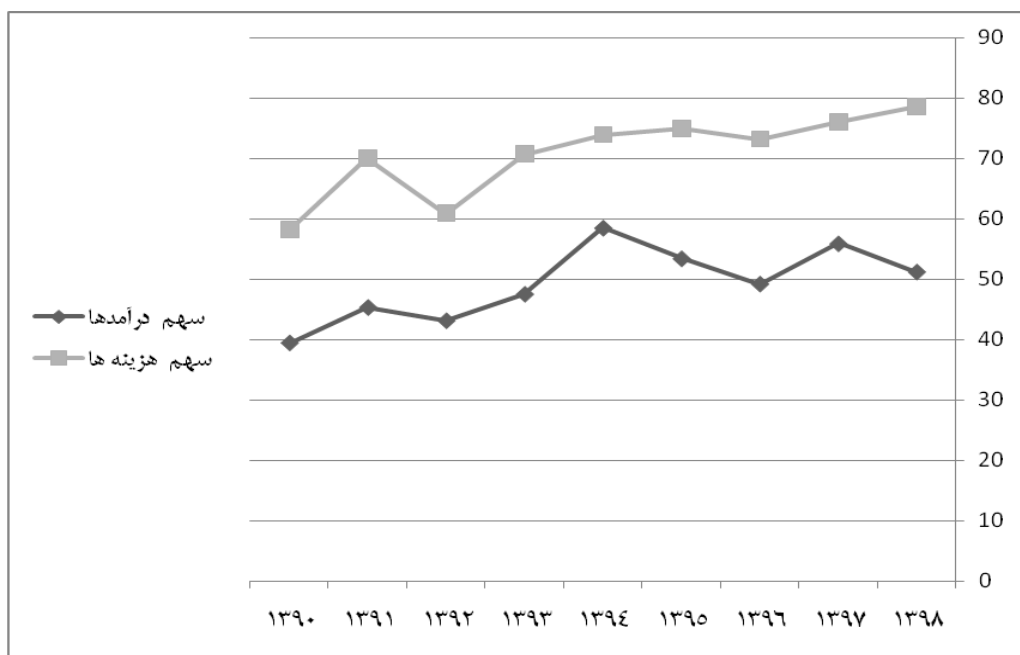
در مجموع، سه راه حل کلی برای تامین کسری بودجه وجود دارد: افزایش درآمدها- کاهش هزینه‌ها- استقراض (داخلی و خارجی). سهم درآمدها از کل منابع عمومی و سهم هزینه‌ها از کل مصارف عمومی می‌تواند نشان‌دهنده‌ی افزایش یا کاهش درآمدها و هزینه‌ها باشد. جدول شماره ۴ سهم درآمدها و هزینه‌ها از منابع و مصارف عمومی را نشان می‌دهد:

جدول شماره ۴- سهم درآمدها و هزینه‌ها از منابع و مصارف عمومی در بودجه سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸

سال	درآمدها	کل منابع عمومی	سهم درآمدها از منابع عمومی (درصد)	هزینه‌ها	کل مصارف عمومی	سهم هزینه‌ها از مصارف عمومی (درصد)
1398	۲,۰۸۶,۷۵۵,۰۰۰	۴,۰۷۷,۱۳۷,۰۰۱	۵۱,۲	۳,۲۰۶,۹۰۹,۰۴۱	۴,۰۷۷,۱۳۷,۰۰۱	۷۸,۶
۱۳۹۷	2.161.850.820	3.867.866.149	55.9	2.939.947.438	3.867.866.149	76
1396	1.740.961.997	3.467.521.000	49.2	2.538.193.474	3.467.521.000	73.2
1395	1.573.797.700	2.943.937.199	53.4	2.206.730.598	2.943.937.199	74.9
1394	1.288.509.216	2.362.817.171	58.5	1.747.228.775	2.362.817.171	73.9
1393	1.003.487.535	2.111.659.237	47.5	1.493.325.010	2.111.659.237	70.7
1392	906.537.399	2.104.381.735	43.1	1.280.918.091	2.104.381.735	60.9
1391	653.297.483	1.442.699.077	45.3	1.010.713.042	1.442.699.077	70.01
1390	609.989.571	1.545.870.091	39.4	897.920.686	1.545.870.091	58.1

سهم درآمدها از مجموع منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۵۱,۲ درصد است. این سهم در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ معادل ۵۵,۹ درصد بوده است. در مقابل، سهم هزینه‌ها از کل مصارف عمومی دولت در لایحه معادل ۷۸,۶ درصد است که نسبت به این سهم در قانون بودجه سال گذشته (۷۶ درصد) اندکی افزایش یافته است. یعنی به نظر می‌رسد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ سهم درآمدها از منابع عمومی دولت کاهش و سهم هزینه‌ها از مصارف عمومی افزایش یافته است. نمودار شماره ۲ روند افزایش و کاهش سهم درآمدها و هزینه‌ها از منابع و مصارف عمومی دولت را طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸ به تصویر می‌کشد:

نمودار شماره ۲- سهم درآمدها و هزینه‌ها از منابع و مصارف عمومی دولت طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸



در شرایط عادی، سیاست‌های انقباضی (یعنی کاهش هزینه‌های دولت) راهکار بهتری برای مقابله با کسری بودجه است. دولت نیز در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، هزینه‌ها را در دو فصل «استفاده از کالاها و خدمات» و «هزینه‌های اموال و دارایی» کاهش داده است. اما در شرایط کنونی کشور که با تحریم گسترده مواجه بوده و نرخ تورم نیز رو به افزایش است (طبق آمار بانک مرکزی نرخ تورم در هشت ماهه منتهی به آبان سال جاری ۱۵٫۶ درصد بوده است)، کاهش هزینه‌ها در سایر فصول منجر به اعمال فشارهای بیشتر بر اقشار ضعیف و آسیب‌پذیر شده و نمی‌تواند سیاست مطلوبی باشد. برعکس، در شرایط بحران اقتصادی و تورم، افزایش هزینه‌های دولت در فصول یارانه، کمک‌های بلاعوض و رفاه اجتماعی می‌تواند به افزایش همبستگی و تاب‌آوری اجتماعی منجر شده و از افزایش نابرابری طبقاتی و گسترش فقر مطلق جلوگیری کند. بنابراین، سیاست مطلوب‌تر می‌تواند سیاست افزایش درآمدها باشد. جدول شماره ۵ روند بخش‌های مختلف منابع عمومی دولت را طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸ نشان می‌دهد:

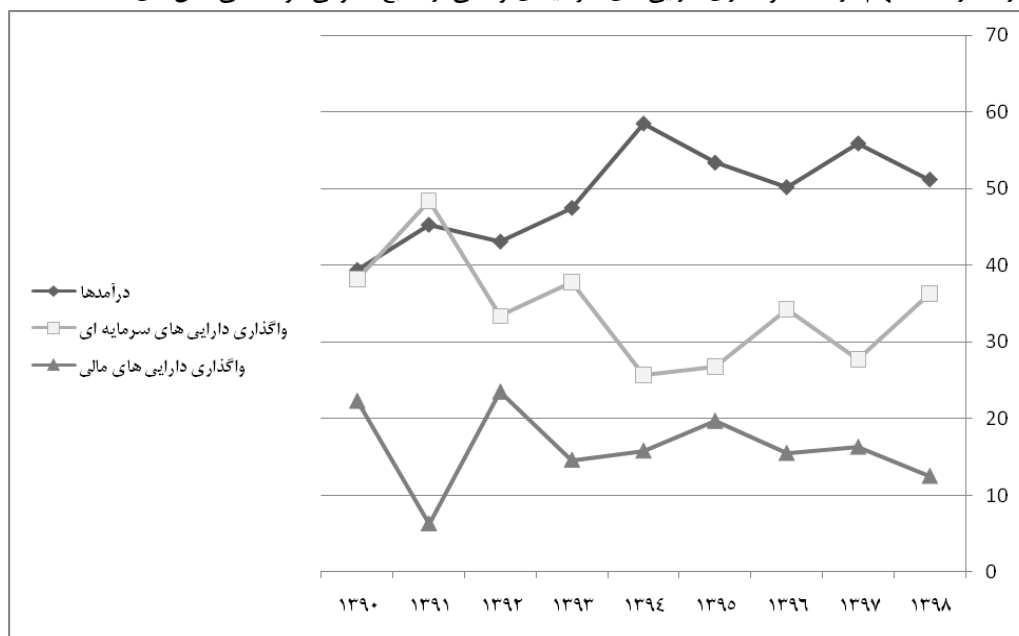
جدول شماره ۵- سهم درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی از منابع عمومی دولت طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸

سال	درآمدها	سهم از کل منابع (در صد)	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	سهم از کل منابع (در صد)	واگذاری دارایی‌های مالی	سهم از کل منابع (در صد)	کل منابع عمومی
۱۳۹۸	۲,۰۸۶,۷۵۵,۰۰۰	۵۱,۲	۱,۴۸۰,۳۸۲,۰۰۱	۳۶,۳	۵۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۱۲,۵	۴,۰۷۷,۱۳۷,۰۰۱
۱۳۹۷	۲.۱۶۱.۸۵۰.۸۲۰	۵۵.۹	۱.۰۷۵.۶۱۴.۴۰۵	۲۷.۸	۶۳۰.۴۰۰.۹۲۴	۱۶.۳	۳.۸۶۷.۸۶۶.۱۴۹
۱۳۹۶	۱.۷۴۰.۹۶۱.۹۹۷	۵۰.۲	۱.۱۸۹.۵۱۵.۰۰۱	۳۴.۳	۵۳۷.۰۴۴.۰۰۲	۱۵.۵	۳.۴۶۷.۵۲۱.۰۰۰
۱۳۹۵	۱.۵۷۳.۷۹۷.۷۰۰	۵۳.۴	۷۹۰.۵۱۸.۰۰۰	۲۶.۸	۵۷۹.۶۲۱.۴۹۹	۱۹.۷	۲.۹۴۳.۹۳۷.۱۹۹
۱۳۹۴	۱.۲۸۸.۵۰۹.۲۱۶	۵۸.۵	۵۶۴.۸۲۴.۴۱۸	۲۵.۷	۳۴۷.۰۳۳.۵۳۷	۱۵.۸	۲.۲۰۰.۶۳۷.۱۷۱
۱۳۹۳	۱.۰۰۳.۴۸۷.۵۳۵	۴۷.۵	۷۹۸.۷۹۵.۰۰۰	۳۷.۸	۳۰۹.۳۷۶.۷۰۱	۱۴.۶	۲.۱۱۱.۶۵۹.۲۳۷
۱۳۹۲	۹۰۶.۵۳۷.۳۹۹	۴۳.۱	۷۰۲.۸۵۶.۷۰۰	۳۳.۴	۴۹۴.۹۸۷.۶۳۶	۲۳.۵	۲.۱۰۴.۳۸۱.۷۳۵

1.442.699.0 77	6.3	90.637.07 4	48.4	698.764.52 0	45.3	653.297.48 3	139 1
1.545.870.0 91	22.3	345.169.2 20	38.2	590.711.30 0	39.4	609.989.57 1	139 0

اطلاعات جدول شماره ۵ در نمودار شماره ۳ نیز به تصویر کشیده شده اند:

نمودار شماره ۳- سهم درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی از منابع عمومی دولت طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۸



طبق اطلاعات جدول شماره ۵ و نمودار شماره ۳، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مقایسه با قانون بودجه سال گذشته سهم درآمدها از منابع عمومی کاهش یافته و سهم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای افزایش یافته است. جدول شماره ۶ نیز میزان درآمدهای اختصاصی دولت و سهم آنها از کل منابع بودجه عمومی دولت را نشان می‌دهد:

جدول شماره ۶- درآمدهای اختصاصی دولت و سهم آنها از کل منابع بودجه عمومی

سال	درآمدها اختصاصی	درصد تغییر نسبت به سال قبل	سهم از کل منابع بودجه عمومی (درصد)
۱۳۹۸	۷۰۹,۱۲۶,۸۲۷	24.3	14.8
1397	570.738.519	9.5	12.8
1396	521.010.335	26.8	13.1
1395	410.957.946	51.9	12.2
1394	270.605.887	31.05	14.8
1393	206.483.459	40.3	10.1
1392	147.208.541	28.1	10.8
1391	114.864.438	25.1	12.3
1390	91.804.568	11.2	8.9

سهم درآمدهای اختصاصی از کل منابع بودجه عمومی دولت در لایحه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به میزان ۲۴,۳ درصد افزایش یافته است. سهم درآمدهای اختصاصی دولت از کل منابع بودجه عمومی در لایحه سال ۱۳۹۸ نیز ۱۴,۸ درصد است. از آن-جایی که بخش عمده‌ای از درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های اجرایی از فروش خدمات بدست می‌آید، افزایش سهم درآمدهای اختصاصی در

منابع بودجه عمومی به این معنی است که در برخی حوزه‌ها، از میزان و گستره خدمات عمومی کاسته شده و بخشی از خدمات عمومی به کالاهای خصوصی و قابل فروش تبدیل می‌شوند. نمونه بارزی از این موضوع در بخش سلامت قابل مشاهده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، بودجه امور سلامت حدود ۶۳,۴ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است که حدود ۹ درصد از رقم مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ بیشتر است؛ در حالی که نرخ تورم نقطه به نقطه در مهرماه سال ۱۳۹۷ نسبت به مهرماه سال ۱۳۹۶ حدود ۳۰ درصد بوده است. میزان منابع عمومی سلامت از ۱۹,۱ هزار میلیارد تومان در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به ۲۱,۴ هزار میلیارد تومان در لایحه سال ۱۳۹۸ افزایش یافته است یعنی سهم تامین مالی دولت در حوزه بهداشت و درمان دولتی در سطح ۳۴ درصد ثابت مانده است. در مقابل، میزان درآمدهای اختصاصی امور سلامت از ۳۲,۲ هزار میلیارد تومان در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به ۴۰,۷ هزار میلیارد تومان در لایحه سال ۱۳۹۸ افزایش یافته است یعنی سهم درآمدهای اختصاصی در تامین مالی سلامت از ۵۸ درصد در سال ۱۳۹۷ به ۶۵ درصد در سال آینده افزایش یافته است. طبق پیوست شماره ۲ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، حدود ۳۱,۴ هزار میلیارد تومان از درآمدهای اختصاصی بخش بهداشت و درمان از محل فروش خدمات بهداشتی و درمانی تامین می‌شود. این بدان معنی است که **پرداخت از جیب مردم در بخش بهداشت و درمان نسبت به سال‌های گذشته افزایش یافته است.** به طور کلی، به نظر می‌رسد که دولت تلاش کرده است بخشی از کمبود درآمدهای عمومی را با افزایش درآمدهای اختصاصی جبران کند.

در مجموع، در مالیه عمومی از سه نوع کسری بودجه نام می‌برند. این انواع سه‌گانه، دلایل آنها و راه‌کارهای مقابله با آنها در جدول شماره ۷ نشان داده شده‌اند:

جدول شماره ۷- انواع کسری بودجه، دلایل بروز و سیاست‌های مقابله با آنها

سیاست‌های مطلوب مقابله	دلایل اصلی بروز	نوع کسری بودجه
<ul style="list-style-type: none"> اصلاح سیستم مالیاتی لغو معافیت‌های مالیاتی و گمرکی ایجاد سیستم خزانه‌داری متمرکز (اصل ۵۳ قانون اساسی) 	<ul style="list-style-type: none"> فقدان سازمان صحیح اداری ساختار غلط وصول درآمدها انتخاب غلط سیستم مالیاتی 	اداری
<ul style="list-style-type: none"> وام داخلی (برداشت از سیستم بانکی یا اوراق قرضه) فروش طلا و ارز در بازار سرمایه سیاست پولی با انتشار اضافی اسکناس وام خارجی 	<ul style="list-style-type: none"> تغییر وضعیت اقتصادی در گذر از مرحله‌ای به مرحله دیگر حساسیت اقلام درآمد و عدم حساسیت اقلام هزینه در برابر تغییر وضعیت اقتصادی نوسانات کوتاه‌مدت اقتصادی از قبیل نوسانات فصلی مانند کاهش محصول ملی در اثر خشکسالی یا کاهش قیمت نفت و ... 	ناشی از اوضاع و احوال اقتصادی
<ul style="list-style-type: none"> قرضه انتشار اسکناس 	<ul style="list-style-type: none"> افزایش مخارج عمرانی در اثر سیاست‌های توسعه اقتصادی ضعف قدرت مالی جامعه برای تامین مالی مخارج عمرانی 	مربوط به ساختار اقتصادی

به نظر می‌رسد که بخش زیادی از کسری بودجه دولت از نوع کسری بودجه اداری باشد. بعلاوه، استفاده از هر کدام از سیاست‌های استقراض یا انتشار اسکناس می‌تواند تورم خفیف را به تورم شدید تبدیل نموده و منجر به کند شدن روند اجرای پروژه‌های عمرانی و کاهش قدرت خرید مردم شود. بر این اساس، به نظر می‌رسد کلی‌ترین توصیه‌ی قابل طرح **اصلاح سیاست‌های مالیاتی و حذف بسیاری از معافیت‌هاست. معافیت‌های مالیاتی و گمرکی می‌بایست مورد بازنگری قرار گرفته و مبالغ واقعی آنها در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ درج گردد.** همچنین پیشنهاد می‌شود در تبصره (۶) لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، بندی به عنوان ضمانت اجرای کیفی اضافه گردد که طبق آن سازمان امور مالیاتی کشور مکلف شود که طرح جامع مالیاتی را به صورت کامل اجرا کند.

بعلاوه، با توجه به لزوم استفاده از قدرت مالی جامعه برای تامین منابع مالی پروژه‌های عمرانی، **استفاده از دارایی‌های دولت به عنوان پشتوانه انتشار اوراق مالی** می‌تواند مفید واقع شود. در جزء (۴) بند (ل) تبصره (۵) لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور اجازه استفاده از دارایی‌های دولت به عنوان پشتوانه انتشار اوراق مالی اسلامی به وزارت امور اقتصادی و دارایی داده شده است. به نظر می‌رسد تبدیل حکم مذکور از حالت «تجویزی» به حالت «تکلیفی» با ضمانت اجرای بیشتری همراه بوده و بیشتر به تحقق اهداف قانونگذار کمک نماید.