

کنکاشی در شاخص‌های بودجه‌ای کشور

مرضیه دینداررستمی

کارشناس شاخص‌های آمایش و داده‌های مکانی

گروه شاخص‌های نظام اداری کشور و تنظیم سالنامه دفتر محاسبه شاخص برنامه‌ها و سیاست کلان

مقدمه

بودجه کل در تعریف برنامه مالی دولت است که برای یکسال مالی منطبق بر سال تقویمی، تهیه می‌شود.^۱ در واقع بودجه دولت مرکز ثقل خط مشی عمومی و نشان‌دهنده دورنمای توسعه هر کشور است (آذر و امیر خانی، ۱۳۹۱). به دلیل سهم بالای دولت در اقتصاد، بودجه از مهمترین اسناد مالی کشور و از جمله اصلی‌ترین عوامل تأثیرگذار بر اقتصاد کشور قلمداد می‌شود. بدین جهت مطالعه و بررسی عملکرد بودجه و واكای شاخص‌های مرتبط با آن، می‌تواند منجر به تصحیح سیاست‌ها و تغییر آن در راستای دستیابی به بهترین عملکرد در سال‌های آتی گردد. بر این اساس در این گزارش سعی شده است، با توجه به عملکرد منابع و مصارف بودجه ای دولت طی دوره ۱۳۸۱ الی ۱۳۹۶، تحلیلی از قانون و عملکرد بودجه کل کشور با استفاده از شاخص‌های مختلف ارائه گردد.

بررسی شاخص‌های مرتبط با بودجه کشور

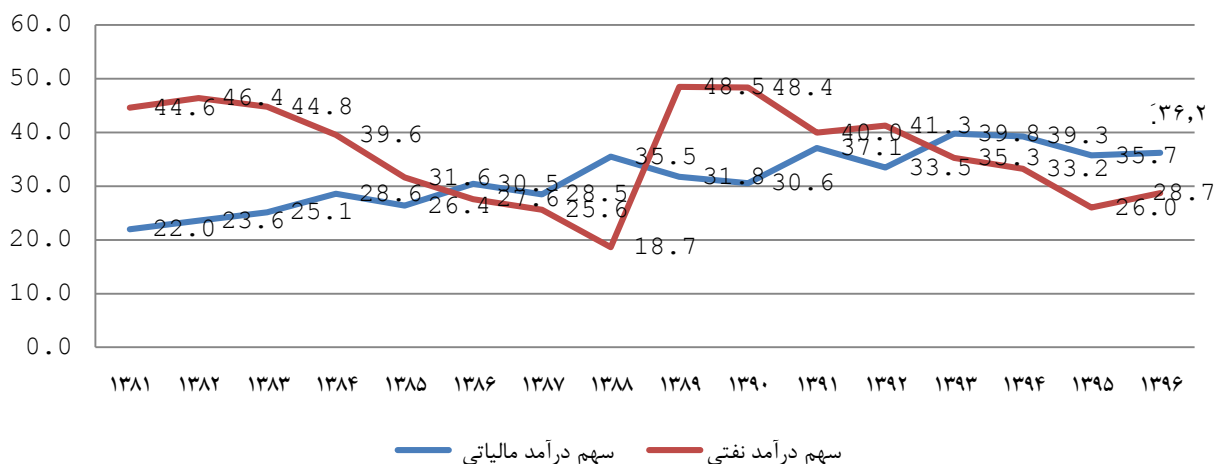
نظام مالی GFS از سال ۱۳۸۱ در نظام بودجه نویسی کشور ارائه شده است. در این نظام آماری، بودجه کل کشور مشتمل بر دو جزء کلی، بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و موسسه‌های وابسته به دولت بوده که ماهیت، کارکرد و مأموریت این دو جزء به میزان بالایی با یکدیگر متفاوت است. اما به دلیل این که مصارف بودجه شرکت‌های دولتی عمدتاً از منابع داخلی با تصویب هیئت مدیره هر شرکت تأمین می‌شود، در قوانین بودجه ارقام مربوط به منابع و مصارف بودجه شرکت‌های دولتی صرفاً برای اطلاع ارائه می‌شود و آنچه در عمل مورد بررسی قرار می‌گیرد، بودجه عمومی دولت است (شاکری، ۱۳۹۵). بودجه عمومی دولت از دو بخش منابع و مصارف تشکیل شده است. اجزای منابع عمومی دولت به تفکیک، شامل درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است. اجزای مصارف عمومی دولت به تفکیک، شامل پرداخت‌های هزینه‌ای، تملک دارایی سرمایه‌ای و تملک دارایی مالی است. بر این اساس، منابع و مصارف دولت در قوانین بودجه، برای یکسال به طور متوازن تنظیم می‌شود. بدین صورت که، دریافتی‌های دولت و پرداختی‌های دولت در دو طرف تراز بودجه با یکدیگر برابرند. هرچند ممکن است در عمل ارقام برآورد شده در قوانین بودجه محقق نگردد؛ به ویژه در شرایطی که سند بودجه با بیش برآورد منابع عمومی و کم برآورد مخارج عمومی تنظیم شده باشد. که در این صورت گفته می‌شود؛ دولت با کسری بودجه پنهان مواجه خواهد بود. در گزارش‌های رسمی، کسری بودجه دولت معادل دو قلم تراز عملیاتی (تفاوت درآمدهای عمومی از اعتبارات هزینه‌ای یا هزینه جاری) و خالص تملک دارایی‌های سرمایه ای دولت (تراز سرمایه‌ای بودجه که از تفاضل تملک دارایی با بودجه عمرانی حاصل می‌شود) که معادل خالص واگذاری دارایی‌های مالی است، در نظر گرفته شده است. بر اساس این نظام، کسری بودجه معمولاً از طریق تراز مالی جبران خواهد شد.

بیه سبب این که تصویری از میزان وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی ارائه شود، به بررسی سهم درآمدهای نفتی و مالیاتی از کل منابع عمومی دولت می‌پردازیم. بررسی سهم درآمدهای نفتی و درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی دولت در قوانین بودجه سنواتی، طی سال‌های ۱۳۸۱ الی ۱۳۹۶ حاکی از این حقیقت است که، به طور متوسط حدود ۳۲ درصد منابع برآوردی در قوانین بودجه از محل درآمدهای نفتی پیشبینی شده است. و تنها در سال ۱۳۸۸ سهم منابع برآورد شده از محل فروش نفت و فرآورده‌های نفتی حدود ۱۸ درصد بوده که حاصل از کاهش چشمگیر قیمت نفت در بحران مالی سال ۲۰۰۸ می‌باشد. درصد تحقق درآمدهای نفتی در اسناد بودجه، ۹۹ درصد و درصد تحقق درآمدهای مالیاتی ۹۳ درصد، طی سال‌های مورد بررسی است.

^۱ سامانه تعاریف و مفاهیم مرکز آمار ایران

البته از آنجا که همواره دولت با بیش برآورد بخش از منابع غیر نفتی در اسناد بودجه مواجه بوده است، بر اساس نمودار ۱ ملاحظه می‌گردد که، میزان وابستگی بودجه به نفت در عمل بیشتر از رقم برآوردی در قوانین بودجه است. همانطور که مشاهده می‌شود، میزان وابستگی بودجه در عمل طی دوره ۱۶ ساله مورد بررسی، به طور متوسط حدود ۳۶ درصد است.

نمودار ۱: سهم درآمدهای نفتی از کل منابع تحقق یافته در بودجه (درصد):



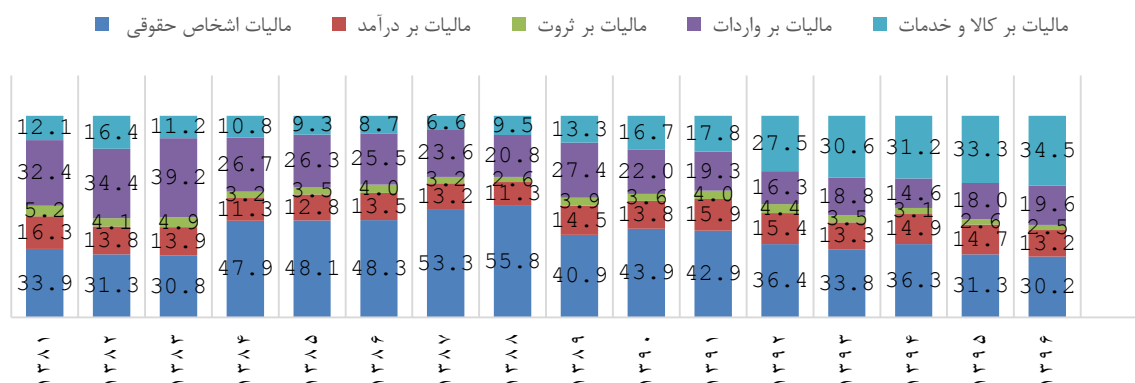
مأخذ: فصل بودجه سالنامه آماری و گزارش تلفیق بودجه سالهای ۱۳۸۱-۱۳۹۶

شایان ذکر است، نفت از ردیف‌های دیگری نیز وارد بودجه می‌گردد، لذا وابستگی بودجه دولت به نفت بیش از رقم محاسبه شده از محل فروش نفت و فراورده‌های آن است.^۲ بنابراین وابستگی بالای دولت به منابع حاصل از فروش نفت، از یک سو و تأثیر پذیری بالای این نوع از درآمد از متغیر برون زای قیمت نفت از سوی دیگر، موجب تأثیر پذیری بنیة مالی دولت از روند نوسانی درآمدهای نفتی و ایجاد بی‌ثباتی در فضای اقتصاد کلان می‌گردد.

در نمودار ۲، سهم اجزاء تحقق یافته درآمد مالیاتی طی سال‌های ۱۳۸۱ الی ۱۳۹۶ نشان داده شده است. نمودار گویای این حقیقت است که، مالیات بر اشخاص حقوقی با سهم بیش از ۴۰ درصد، بالاترین سهم را از درآمدهای مالیاتی تحقق یافته را به خود اختصاص داده است. پس‌از آن، مالیات بر واردات با متوسط سهم بیش از ۲۴ درصد و مالیات بر کالاهای و خدمات با متوسط سهم ۱۸ درصد، بالاترین سهم را در درآمدهای مالیاتی طی دوره مورد بررسی، داشته‌اند. در نهایت، مالیات بر درآمد و مالیات بر ثروت با متوسط سهم حدود ۱۴ و ۴ درصد کمترین سهم را از درآمدهای مالیاتی تحقق یافته دولت، به خود اختصاص داده

^۲ به عنوان نمونه می‌توان به سود سهام شرکت‌های نفتی در ردیف درآمدهای حاصل از مالکیت دولت و یا به برداشت از حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی در ردیف دارایی‌های مالی اشاره کرد.

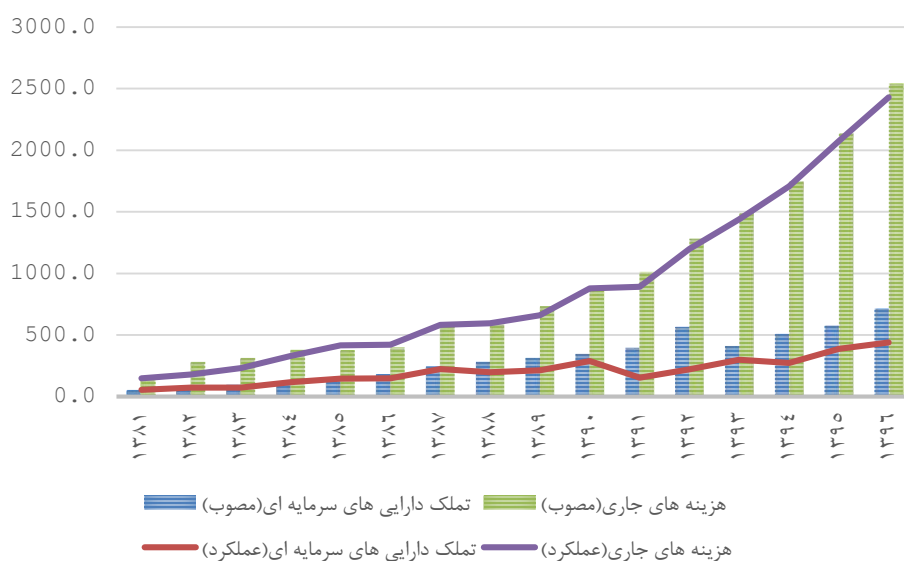
نمودار ۲: سهم اجزاء تحقق یافته درآمد مالیاتی دولت (درصد):



مأخذ: فصل بودجه سالنامه آماری و گزارش تلفیق بودجه سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۶

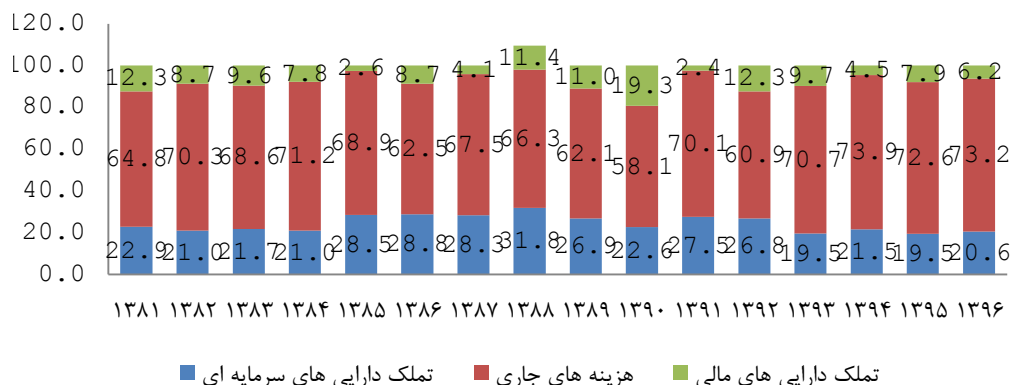
بررسی اسناد بودجه، نشان دهنده آن است که، بیش‌ترین محل انجام مصارف عمومی دولت مربوط به مخارج جاری است. به طوری که بر اساس نمودار ۳، هزینه‌های جاری در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۱ الی ۱۳۹۶ بیش از ۱۶ برابر شده است و همانطور که مشاهده می‌گردد، هزینه‌های جاری طی دوره مورد بررسی، همواره روند رو به افزایشی داشته است. همچنین بر اساس نمودار شماره ۴ مشاهده می‌شود که، حداقل ۶۰ درصد از مصارف دولت در قوانین بودجه مصوب را هزینه‌های جاری تشکیل می‌دهد که این موضوع نیز از گسترده شدن حوزه دولت در اقتصاد نشأت می‌گیرد.

نمودار ۳: هزینه‌های جاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب و عملکرد (هزار میلیارد تومان)



مأخذ: فصل بودجه سالنامه آماری و گزارش تلفیق بودجه سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۶

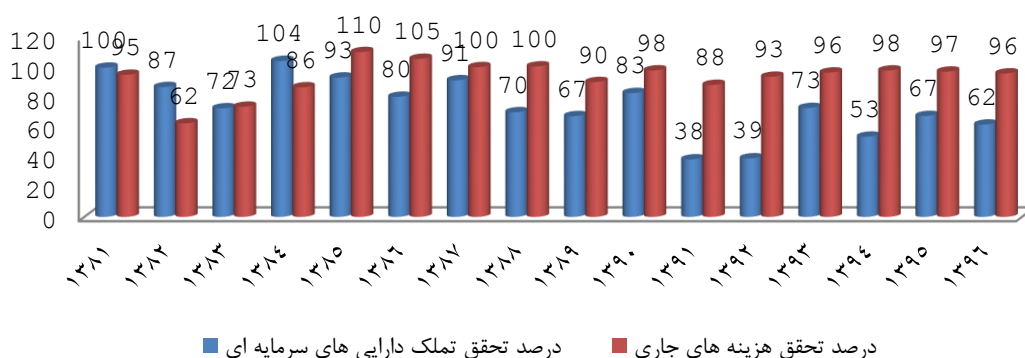
نمودار ۴: سهم مصارف عمومی دولت در قوانین بودجه (درصد)



مأخذ: فصل بودجه سالنامه آماری و گزارش تلفیق بودجه سال های ۱۳۸۱-۱۳۹۶

این امر در حالی است که اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای (هزینه های عمرانی) که نه تنها به طور مستقیم موجب گسترش ظرفیت های زیر بنایی و تقویت بنیه تولیدی جامعه می شود، بلکه به طور غیرمستقیم فعالیت های سایر حوزه های اقتصاد را نیز بهبود می بخشد. در بهترین حالت، کمتر از ۳۲ درصد از مصارف دولت در اسناد بودجه سنواتی را به خود اختصاص داده است و همانطور که در نمودار ۳ مشاهده می گردد، مخارج عمرانی در طی زمان با نوساناتی مواجه بوده، در برخی از سال ها افزایش و در برخی از سال ها کاهش داشته است. عمده ترین دلیل این موضوع گسترش حجم دولت در اقتصاد و روند رو به گسترش هزینه های جاری است و بنابراین دولت در تأمین هزینه های عمرانی ناتوان است. علاوه بر این، همانطور که مشاهده می شود، شکاف میان عملکرد تملک دارایی های سرمایه ای و مقدار پیش بینی شده آن پس از سال های ۱۳۹۰، زیادتر شده اما عملکرد هزینه های جاری تقریباً همراستا با مقدار مصوب حرکت می کند که نشان از اولویت داشتن هزینه های جاری به عمرانی در کشور است. نتیجه یادشده، با توجه به اثرگذاری هزینه های جاری و عمرانی بر رشد و توسعه کشور قابل تأمل است.

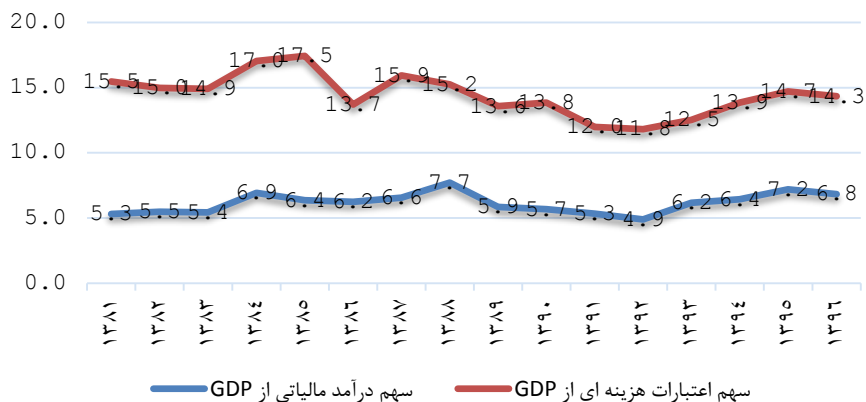
نمودار ۵: درصد تحقق هزینه های جاری و عمرانی (درصد)



مأخذ: فصل بودجه سالنامه آماری و گزارش تلفیق بودجه سال های ۱۳۸۱-۱۳۹۶

درصد تحقق هزینه‌های جاری و عمرانی طی سال‌های ۱۳۸۱ الی ۱۳۹۶ در نمودار ۵ حاکی از آن است که، به طور متوسط هزینه جاری به میزان ۹۳ درصد محقق شده است. دلیل این امر ناشی از چسبندگی و انعطاف‌پذیری هزینه‌های جاری است، زیرا عمدتاً پرداخت‌های پرسنلی و هزینه‌های جانبی آن است. بررسی تحقق هزینه‌های عمرانی، نشان از عدم تحقق قابل توجه در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است، به گونه‌ای که روند رو به کاهش میزان تحقق هزینه‌های عمرانی دولت محسوس بوده و در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ تنها حدود ۳۸ و ۳۹ درصد از هزینه‌های پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی محقق یافته است. به طور متوسط هزینه‌های عمرانی دولت طی دوره مورد بررسی به میزان ۷۴ درصد، محقق شده است.

نمودار ۶: سهم مخارج هزینه‌ای و درآمد مالیاتی از GDP (درصد)

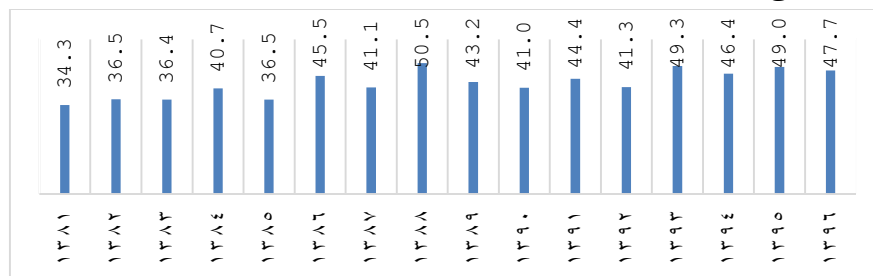


مأخذ: فصل بودجه سالنامه آماری و گزارش تلفیق بودجه سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۶

در نمودار ۶، سهم مخارج هزینه‌ای و درآمدهای مالیاتی از GDP نمایش داده شده است. به طور میانگین، سهم درآمد مالیاتی به GDP طی دوره مورد بررسی ۶/۱ درصد بوده است. بالاترین مقدار این شاخص در سال‌های ۱۳۸۸ با میزان ۷،۷ درصد و سال ۱۳۹۵ با ۷/۲ درصد محاسبه شده است. در سال ۱۳۹۶ رقم این شاخص به ۶/۸ درصد رسیده است که نسبت به رقم برآوردی سال مزبور در برنامه ششم توسعه (۷،۴ درصد) فاصله دارد. لازم به ذکر است که نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در کشورهای در حال توسعه حدود ۲۰ درصد است.

شاخص سهم مخارج هزینه‌ای به GDP نشان دهنده اندازه دولت از منظر اعتبارات جاری در کشور می‌باشد. بررسی شاخص سهم اعتبارات هزینه‌ای به GDP نشان می‌دهد که، این شاخص به طور میانگین ۱۴/۵ درصد بوده و تقریباً روند یکنواختی داشته است. همچنین در سال ۱۳۹۶ رقم این شاخص ۱۴/۳ درصد بوده که از مقدار پیش‌بینی شده در قانون برنامه ششم (۱۵/۵ درصد) پایین‌تر است.

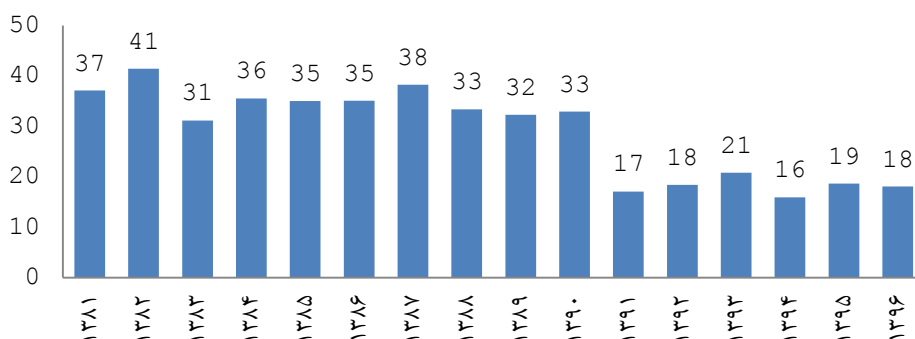
نمودار ۷: سهم درآمد مالیاتی به هزینه‌های جاری (درصد)



مأخذ: فصل بودجه سالنامه آماری و گزارش تلفیق بودجه سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۶

تأمین مخارج جاری دولت از درآمدهای مالیاتی طی سال‌های اجرای برنامه دوم مورد توجه مسئولان اقتصادی کشور قرار گرفت و در برنامه‌های توسعه بعدی نیز تأکید بر آن وجود داشت. شاخص سهم درآمدهای مالیاتی به هزینه‌های جاری، به نقش درآمدهای مالیاتی در تأمین هزینه‌های جاری دولت اشاره دارد و هر چه به یک نزدیک‌تر باشد، وضعیت مطلوبی را به نمایش می‌گذارد. در برنامه‌های توسعه بر سهم ۷۵ درصدی مخارج جاری از طریق درآمدهای مالیاتی تأکید گردیده است. در نمودار ۷، میزان پوشش هزینه‌های جاری بودجه عمومی دولت از طریق درآمدهای مالیاتی نشان داده شده است. به طور میانگین، طی دوره مورد بررسی، ۴۲٫۷ درصد تأمین هزینه‌های جاری از مالیات‌ها بوده است. در بهترین حالت، رقم این شاخص (سال ۱۳۸۸) ۵۰٫۵ درصد نشان داده که گویای این حقیقت است که کمتر از نیمی از هزینه‌های جاری از محل درآمد مالیاتی است و اغلب هزینه‌های جاری از ثروت و دارایی‌های مادی کشور (نفت و گاز)، پرداخت شده است.

نمودار ۸: نسبت عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به اعتبارات جاری (درصد)

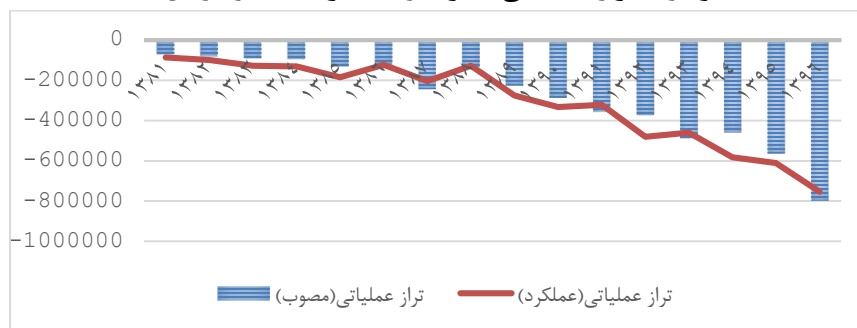


مأخذ: فصل بودجه سالنامه آماری و گزارش تلفیق بودجه سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۶

در نمودار ۸، نسبت عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به اعتبارات جاری ارائه گردیده است. با توجه به نمودار، عملکرد اعتبارات عمرانی به هزینه‌های جاری، نه تنها نزولی بوده است (از ۳۷ درصد در سال ۱۳۸۱ به ۱۸ درصد در سال ۱۳۹۶ کاهش یافته است)، بلکه رقم آن بسیار پایین است. به عنوان مثال در سال ۱۳۹۶ نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به اعتبارات هزینه‌ای، ۱۸ درصد می‌باشد، به آن معنی که، به ازای هر ۱۰ واحد اعتبارات جاری، ۱/۸ واحد اعتبارات عمرانی در کشور تخصیص داده شده است. در واقع، وجود کسری‌های دائمی دولت؛ به‌خصوص در پرداخت‌های جاری؛ موجب شده تا دولت هنگام تخصیص درآمدهای خود به مصارف بودجه‌ای با هدف پوشش بخشی از هزینه‌های جاری از سهم پرداخت‌های عمرانی بکاهد و در نتیجه طرح‌های عمرانی را با مشکل تخصیص اعتبار مواجه کند.

تراز عملیاتی بودجه، تفاوت میان درآمدهای عمومی دولت و اعتبارات هزینه‌ای (جاری) است. منفی بودن تراز مزبور، نشان دهنده آن است که دولت نتوانسته از محل درآمدها، هزینه‌های جاری خویش را تأمین کند و برای جبران این کسری ناچار است دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای خویش را واگذار نماید که تبعات منفی به دنبال خواهد داشت. کسری این تراز به نوعی می‌تواند، بازتاب کارایی پایین بخش دولتی و پرهزینه بودن نظام اداری کشور باشد و یکی از مهمترین علل کسری بودجه دولت محسوب می‌شود. ضعیف بودن کسب درآمدها، فرار مالیاتی، کارایی پایین بخش دولتی و اندازه نامناسب بخش دولتی، از دلایل کسری منفی این تراز است.

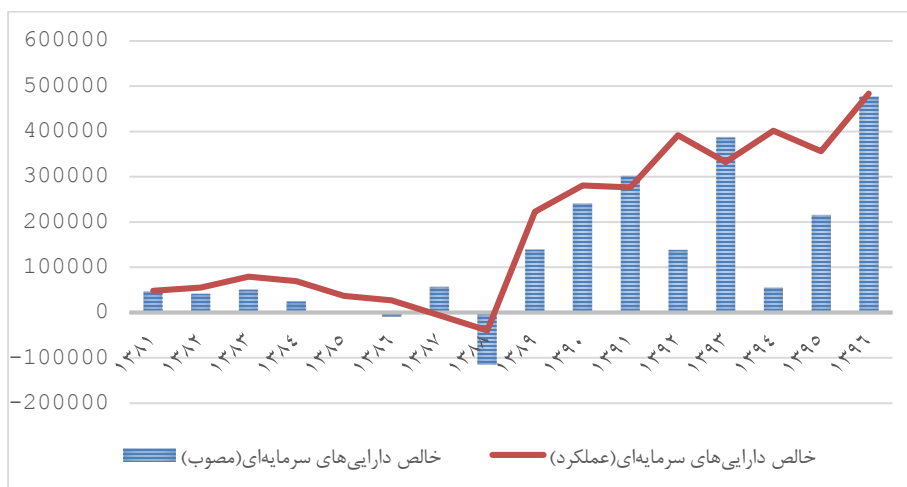
نمودار ۹: تراز عملیاتی مصوب و عملکرد (میلیارد ریال)



مأخذ: فصل بودجه سالنامه آماری و گزارش تلفیق بودجه سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۶

نمودار فوق حاکی از آن است که، طی سال‌های مورد بررسی، مقدار تحقق یافته تراز عملیاتی رشد منفی تقریباً ۹ برابری و در ۵ سال اخیر بیش از دو برابری داشته است. وخیم‌تر آن که، همانطور که مشاهده می‌شود، رشد منفی بیش از ۴۱ درصدی در تراز بودجه عملیاتی مصوب در سال ۱۳۹۶ نسبت به سال ۱۳۹۵ پیش‌بینی شده، اگرچه مقدار تحقق یافته، رشد منفی ۲۳ درصدی بوده است. اما به هیچ وجه پدیده مطلوبی تلقی نمی‌گردد و به نوعی می‌تواند نشان از وخیم‌تر شدن نحوه تأمین مالی هزینه‌های جاری دولت باشد. بدین مفهوم که بخش بیش‌تر منابعی که می‌بایست در جهت سرمایه‌گذاری مورد استفاده قرار گیرد، صرف هزینه‌های جاری می‌گردد. تراز دارایی‌های سرمایه‌ای بیانگر تفاوت میان واگذاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است. این تراز بیانگر آن است که، دولت به طور خالص چه میزان بر ثروت و دارایی‌های مادی خود افزوده و یا از آن کاسته است. مثبت بودن این تراز بدین معناست که، میزان دارایی‌های واگذار شده بیش‌تر از میزان دارایی‌های سرمایه‌ای جدید ایجاد شده است و حاکی از آن است که دولت چه مقدار از ثروت‌های طبیعی و مادی کشور را نقد نموده و برای تأمین نیازهای خود بکار گرفته است. به عبارت دیگر، هر چه مازاد واگذاری سرمایه سرمایه‌ای نسبت به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بیش‌تر باشد، حاکی از واگذاری بیش‌تر دارایی‌های سرمایه‌ای است که دولت برای تأمین کسری موجود تراز عملیاتی ناگزیر به انجام آن بوده است. بخش اعظم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط به منابع نفتی در بودجه است.

نمودار ۱۰: خالص دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب و عملکرد (میلیارد ریال)

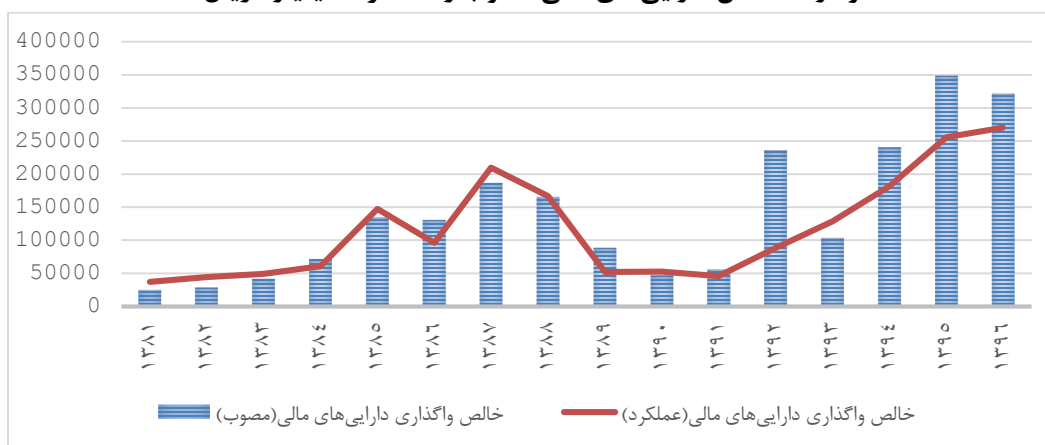


مأخذ: فصل بودجه سالنامه آماری و گزارش تلفیق بودجه سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۶

در نمودار ۱۰، میزان خالص تراز دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب و عملکرد بودجه عمومی دولت نشان داده شده است. از نکات قابل توجه آن، تندی شیب رو به رشد این تراز طی دوره‌های مورد بررسی بوده است همچنین، در برخی از سال‌ها مانند ۱۳۹۲، ۱۳۹۴، ۱۳۹۵ تراز عملکرد فاصله زیادی با مقدار پیش‌بینی شده دارد که نشان از پایین بودن به بودجه مصوب و خارج از چارچوب هزینه کردن آن است. نکته قابل تأمل آن که، رشد خالص دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب در سال ۱۳۹۶ نسبت به سال ۱۳۹۵، ۱۲۰ درصد بوده است. اگرچه مقدار محقق این شاخص در سال ۱۳۹۶ حدود ۳۶ درصد رشد داشته است اما این مقدار، نشان دهنده واگذاری بیش‌تر دارایی‌های سرمایه‌ای (منابع نفتی) برای جبران کسری موجود تراز عملیاتی سال ۱۳۹۶ است. به عبارت دیگر، دولت به جای استفاده از ثروت‌های طبیعی و مادی کشور در جهت مخارج عمرانی و سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی، آن را به منظور تأمین نیازهای خود در هزینه جاری بکار گرفته است.

تراز دارایی‌های مالی تفاوت میان واگذاری و تملک دارایی‌های مالی را نشان می‌دهد. منظور از واگذاری دارایی‌های مالی، استفاده از ابزار تأمین مالی مانند استقراض داخلی (فروش اوراق قرضه و خصوصی سازی) و استقراض خارجی است. منظور از تملک دارایی‌های مالی، بازپرداخت بدهی‌های داخلی و خارجی است. به طور کلی چنانچه، مجموع تراز عملیاتی و تراز سرمایه‌ای صفر باشد، واگذاری دارایی‌های مالی تنها در حد بازپرداخت بدهی‌های خارجی خواهد بود. در غیراین صورت، برای تأمین کسری، ناگزیر به استقراض داخلی و خارجی خواهند شد. به بیان دیگر، تراز خالص دارایی‌های مالی یا کسری بودجه دولت، آن مقدار وجوه مربوط به آیندگان است که توسط دولت گردآوری و مصرف می‌گردد. هر چقدر این تراز، مزاد بیش‌تری داشته باشد بیانگر آن است که، دولت با وام‌گیری و مصرف آن برای نسل‌های فعلی رفاه آیندگان را فدای نسل فعلی می‌کند.

نمودار ۱۱: خالص دارایی‌های مالی مصوب و عملکرد (میلیارد ریال)



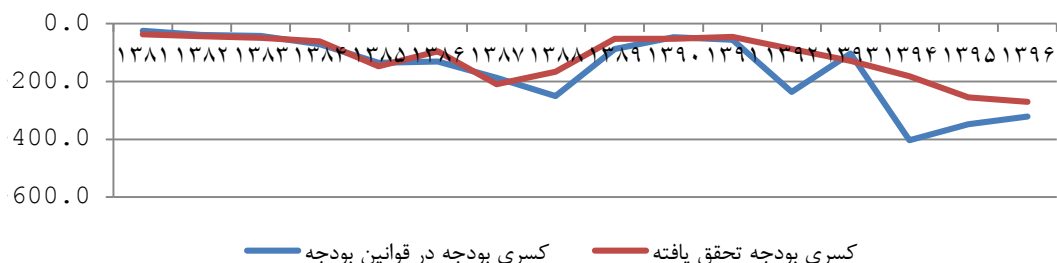
مأخذ: فصل بودجه سالنامه آماری و گزارش تلفیق بودجه سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۶

با توجه به نمودار شماره ۱۱، روند رو به رشدی طی سال‌های اخیر در شاخص خالص واگذاری دارایی‌های مالی مصوب و عملکرد مشاهده می‌شود به طوری که پس از سال ۱۳۹۱ رشد حدود ۶ برابری در تراز دارایی‌های مالی پیش‌بینی و محقق، مشاهده می‌گردد. به عبارت دیگر، طی این سال‌ها مقدار مصرف وجوه آیندگان حدود ۶ برابر گشته است. همانطور که مشاهده می‌شود، طی سال‌های اخیر، تصمیم دولت در جهت افزایش استقراض داخلی و خارجی و سپس افزایش بدهی در جهت تأمین مالی کسری بودجه دولت است که این مورد در ارقام پیش‌بینی شده و مصوب و فاصله آن از میزان عملکردی آن کاملاً مشهود است.

روند کسری بودجه در نمودار ۱۲ نشان می‌دهد که، کسری بودجه دولت در فاصله سال‌های ۱۳۸۱ الی ۱۳۹۶ بر اساس آمارهای رسمی به طور متوسط با رشد منفی ۳۳/۱۱ درصدی مواجه بوده است. در واقع، بروز دائمی کسری بودجه در مالیه دولت حکایت از ناکارآمد سیستم بودجه ریزی کشور دارد و این مسأله به طور قطع، تبعات منفی برای اقتصاد کشور و فعالان اقتصادی وارد ساخته

است. چرا که جدا از آثاری که بروز کسری بودجه به اقتصاد تحمیل می‌کند، نحوه تأمین مالی کسری بودجه نیز آثار مخربی را بر اقتصاد تحمیل خواهد کرد.

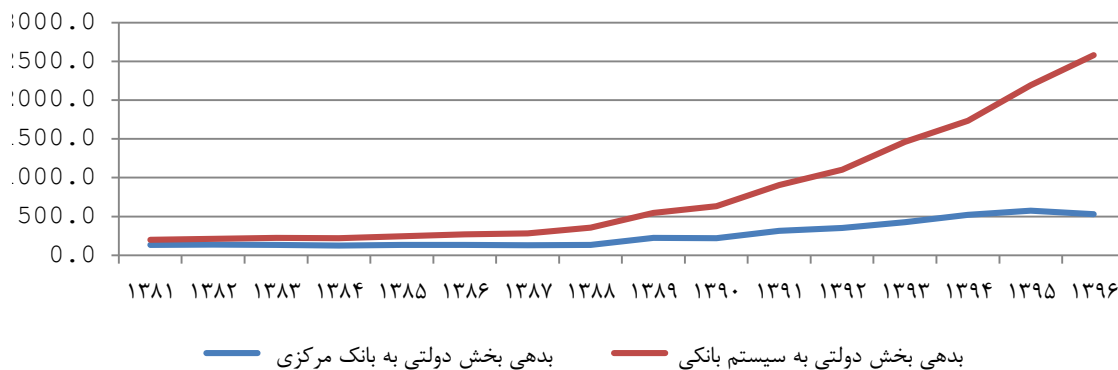
نمودار ۱۲: کسری بودجه دولت (هزار میلیارد ریال)



مأخذ: فصل بودجه سالنامه آماری و گزارش تلفیق بودجه سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۶

شواهد حاکی از این حقیقت است که، کسری بودجه گسترده، دولت را ناگزیر از این امر ساخته که به منظور تأمین مالی نقدینگی مورد نیاز خود از بانک مرکزی و یا شبکه بانکی وام بگیرد. همانطور که در نمودار ۱۳ مشاهده می‌شود، میزان بدهی دولت به نظام بانکی در طی سال‌های ۱۳۸۱ الی ۱۳۹۶ رو به افزایش بوده است. طی سال‌های ۱۳۸۱ الی ۱۳۸۶، بخش عمده‌ای از بدهی دولت به بانک‌ها از بدهی دولت به بانک مرکزی پیشی گرفته است و طی سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۴ این روند شدت بیشتری به خود گرفته است.

نمودار ۱۳: وضعیت بدهی دولت به نظام بانکی (هزار میلیارد ریال)



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

اگرچه دولت در طی سال‌های اخیر به منظور پوشاندن کسری بودجه خود، کمتر از بانک مرکزی وام گرفته اما برای تأمین کسری بودجه خویش، انتشار اوراق مشارکت و اوراق خزانه اسلامی را در دستور کار قرار داده است. به طوری که در سال ۱۳۹۴، ۴۸ درصد از واگذاری دارایی مالی از طریق اوراق مشارکت بوده و در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ این نسبت به ترتیب به ۶۹ و ۷۳ درصد افزایش یافته است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵). بر این اساس می‌توان نتیجه گرفت که، راهبرد دولت به ویژه در دو سال اخیر

برای تأمین منابع، مراجعه به بازار اوراق بدهی بوده است.^۳ بنابراین در صورتی که اصل پایداری بدهی‌های دولت مد نظر قرار نگیرد، شاهد انباشت بیش‌تر بدهی‌های دولت و تشدید بیش‌تر بی‌انضباطی مالی در سال‌های آینده خواهیم بود.

نتیجه‌گیری

نتایج بدست آمده از اطلاعات بودجه‌ای در غالب آمارهای نظام مالی (GFS) طی دوره ۱۳۹۶-۱۳۸۱ نشان می‌دهد که، اگرچه طی سالیان اخیر سهم درآمدهای مالیاتی نسبت به درآمدهای نفتی افزایش یافته است، اما همچنان سهم درآمدهای مالیاتی از تولید ناخالص داخلی به طور میانگین از میزان مطلوب فاصله دارد. همچنین بررسی شاخص نسبت درآمد مالیاتی از هزینه‌های جاری گویای این حقیقت است که، کمتر از نیمی از هزینه‌های جاری از محل درآمد مالیاتی می‌باشد و اغلب دارایی‌های جاری از ثروت و دارایی‌های مادی کشور تأمین مالی می‌شود. شکی نیست که برای نزدیک‌تر شدن به هدف تأمین مالی مخارج دولت از طریق مالیات‌ها می‌بایست روند مخارج دولت کند شود و با اصلاحات مالیاتی میزان درآمد مالیاتی دولت افزایش یابد.

بررسی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هزینه‌های جاری در طی دوره‌های مورد بررسی نشان داده است که همواره، هزینه‌های جاری بر تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اولویت داشته، بطوری که درصد تحقق شاخص هزینه‌های جاری به طور میانگین طی دوره مورد بررسی ۹۳ درصد و درصد تحقق تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۷۴ درصد محاسبه شده است. همچنین روند نموداری مصوب و عملکرد هزینه‌های جاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نشان دهنده آن است که در سال‌های اخیر، شکاف میان مقادیر برآوردی و عملکرد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال‌های اخیر بیش‌تر شده اما این فاصله در هزینه‌های جاری اندک است. همچنین، با توجه به نزولی بودن شاخص عملکرد اعتبارات عمرانی به هزینه‌های جاری و نیز با عنایت به اثرگذاری تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بر تقویت بنیه تولیدی کشور و به تبع آن بهبود رشد اقتصادی، تداوم این روند نتایج مطلوبی برای اقتصاد نخواهد داشت.

همچنین روند نزولی تراز عملیاتی و روند صعودی خالص دارایی‌های سرمایه‌ای و اختلاف عملکردی آن از میزان برآوردی و نیز روند صعودی تراز دارایی مالی همگی نشان دهنده وخیم شدن نحوه تأمین مالی هزینه‌های جاری دولت و نیز بکارگیری منابع سرمایه‌گذاری زیر بنایی در جهت تأمین هزینه‌های جاری و مصرف وجوه مربوط به آیندگان دارد.

بنابراین انضباط مالی دولت، اصلاح نظام مالیاتی در جهت افزایش درآمدهای دولت و توجه بیش از این به بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از پیشنهادات این گزارش می‌باشد.

منابع

آذر، عادل؛ امیرخانی، طاهر (۱۳۹۱). بودجه‌ریزی عمومی: نهادهای بودجه‌ریزی و بودجه محلی. تهران: انتشارات سمت.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

^۳ دولت در قانون بودجه ۱۳۹۵، به منظور پوشش هزینه‌های جاری خود، اقدام به انتشار اوراقی چون اوراق مرابحه گندم و اوراق مرابحه خرید تضمینی محصولات استراتژیک کشاورزی کرده است. همچنین دولت در قانون بودجه ۱۳۹۶ اقدام به انتشار اوراق تعهد زا کرده است. بطوری که در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ دولت پیشبینی انتشار ۴۴۵ هزارمیلیارد ریال اوراق مالی را دارد.

پرتال مرکز آمار ایران، (حساب های ملی)

سالنامه های آماری مرکز آمار ایران سال های ۱۳۸۱ الی ۱۳۹۶

شاکری، عباس، (۱۳۸۷)، اقتصاد کلان، تهران: نشر پارس نویسا.

<https://databank.mefa.ir/>