

ارزیابی تعادل در لایحه بودجه ۷۶

■ تخمین یک ناترازی

دفتر بررسی‌های اقتصادی

پیش‌نوشتار

بنا به تعریف، بودجه یک حساب است و در اصطلاح کلی هر حساب باید تراز داشته باشد. بنابراین، از دیدگاه حسابداری هیچ بودجه‌ای نمی‌تواند کسری یا مازاد داشته باشد. آنچه در اصطلاح بودجه‌های کل کشور کسری نامیده می‌شود، مخارجی است که در طی سال انجام می‌شود؛ ولی منابع تأمین مالی آن در زمان انجام خرج در بودجه تحقق نیافته است.

نظریه این که سال مالی یک دوره دوازده ماهه است، عدم تحقق درآمدی در طول دوره از طریق تأخیر در پرداخت یا استفاده از تنخواه جبران می‌شود و به ندرت این کسری‌ها در بودجه‌های دولت‌ها برآورد می‌شود. واقع امر این است که کسری‌هایی از این قبیل به دلیل داشتن آثار انبساطی از دیدگاه تقاضای کل باید در بودجه‌های ماهانه دولت‌ها دیده شود. با وجود این، دست‌کم به دلیل وجود نداشتن ارقام مربوط، چنین برآوردهایی از میزان کسری‌های میان دوره‌ای هر یک از بودجه‌های سالانه دولت صورت نمی‌پذیرد. در مورد برآوردهای سالانه، ارزیابی میزان

کسری بودجه از دیدگاه تأثیر بر تقاضای کل ضرورت دارد و در هر حال به صورت یک‌امر اجتناب ناپذیر باقی می‌ماند. کمال مطلوب آن است که ارزیابی میزان کسری بودجه از دیدگاه‌های مختلف، شامل تأثیر بر میزان تقاضای کل، به صورت کل کشور و استانی، تأثیر بر نقدینگی خصوصی و ایجاد بار مالی برای سال‌های آینده با ارزیابی بالقوه یا بالفعل بودن کسری، انجام پذیرد. اغراق نیست اگر گفته شود که برخی از این دیدگاه‌ها هرگز در مورد بودجه‌های دولت اعمال نشده است.

در غیاب چارچوب‌های ذکر شده در بالا، کسری بودجه دولت بر اساس لایحه بودجه سال ۱۳۷۶ فقط به صورت سالانه و بر اساس تأثیر بر تقاضای کل ارزیابی می‌شود. در این ارزیابی دو حالت جداگانه به شرح زیر مد نظر قرار می‌گیرد:

۱- به شرط تحقق کلیه ارقام مندرج در لایحه بودجه؛

۲- با قبول امکان تحقق پاره‌ای از اقلام.

پیش از پرداختن تفصیلی به اطلاعات بودجه‌ای، لازم است تصویر کلان بودجه‌ای شناسایی شود. در این راستا مقایسه ارقام

جدول ۱- مقایسه ارقام اصلی بودجه سال ۱۳۷۶: لایحه در برابر برنامه دوم

(ارقام به میلیارد ریال، نسبت به درصد)

شرح	برنامه دوم	لایحه بودجه	نسبت ارقام لایحه به برنامه
کل درآمدها	۴۶,۵۵۸	۷۴,۶۵۹ (۱)	۱۶۰/۳۶
نفت و گاز	(۲۴,۰۳۷)	(۳۹,۱۳۳) (۲)	۱۶۲/۸۰
مالیات	(۱۱,۸۶۶)	(۱۸,۳۸۶)	۱۵۴/۹۵
سایر	(۱۰,۶۵۵)	(۱۷,۱۴۰)	۱۶۰/۸۶
کل هزینه‌ها	۴۶,۷۳۳	۷۴,۹۰۹ (۳)	۱۶۰/۲۹
جاری	(۲۶,۱۱۸)	(۴۵,۸۰۱)	۱۷۵/۳۶
عمرانی	(۲۰,۶۱۵)	(۲۹,۱۰۸)	۱۴۱/۲۰
کسری	۱۷۵	۲۵۰	۱۴۲/۸۶
درآمد و هزینه اختصاصی	نامشخص (۴)	۶,۳۷۸	-

مأخذ: ارقام برنامه به شرح جدول شماره ۵، ص ۱۱۷ قانون برنامه دوم، ارقام بودجه به شرح خلاصه بودجه عمومی دولت، قسمت دوم-۲ در لایحه سال ۱۳۷۶.

۱. فقط درآمد عمومی

۲. شامل ۸,۱۲۵ میلیارد ریال درآمد حاصل از فروش ارزهای نفتی به نرخ هر دلار برابر ۳,۰۰۰ ریال.

۳. فقط از محل درآمدهای عمومی.

۴. در برنامه دوره از هزینه و درآمدهای اختصاصی نام برده نشده است. ساخت بودجه برنامه با ساخت لایحه بودجه تفاوت دارد.

هزینه‌های بودجه عمومی ۶۰/۲۹ درصد نسبت به ارقام برنامه افزایش یافته است.

وقتی تفکیک‌های اصلی بودجه مد نظر قرار می‌گیرد، بالاترین میزان انحراف از برنامه دوم در زیر بخش نفت و گاز (۶۲/۸۰ درصد) دیده می‌شود. مقایسه دریافتی دلاری بودجه از این محل در لایحه بودجه (۱۷,۷۱۹ میلیون دلار) با رقم برنامه (۱۴,۴۱۱ میلیون ریال) نشان می‌دهد که انحرافی در حد ۲۲/۹۵ درصد وجود دارد.

بودجه با روندهای برنامه و با اطلاعات سال‌های گذشته ضرورت دارد.

۱- ارزیابی کسری بودجه سال ۱۳۷۶ در چارچوب برنامه دوم

برای ارزیابی کسری بودجه سال ۱۳۷۶ در چارچوب برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران^۱ لازم است ارقام کلان بودجه‌ای در لایحه^۲ با ارقام مشابه برنامه مقایسه شود.

در این چارچوب (جدول شماره ۱)، دیده می‌شود که کسری بودجه به شرح ذکر شده در لایحه، ۴۲/۸۶ درصد بیش از رقم برنامه است. این افزایش در حالی صورت گرفته که کل درآمدهای دولت ۶۰/۳۶ درصد و کل

۱. سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸، مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰ مجلس شورای اسلامی، چاپ دوم، ۱۳۷۴.

۲. سازمان برنامه و بودجه، لایحه بودجه سال ۱۳۷۶ کل کشور، ۱۳۷۵، چاپ اول.

بنابراین سهم بزرگی از انحراف مشهود در درآمد دولت از محل نفت و گاز به دلیل تضعیف ارزش ریال ایران و رای حد پیش‌بینی شده در برنامه صورت پذیرفته و فقط حدود یک - سوم انحراف از افزایش دریافتی ارزی حاصل شده است.

نگاهی به ترکیب هزینه‌ها نشان می‌دهد که شدت افزایش هزینه‌های جاری بیش از هزینه‌های سرمایه‌گذاری بوده است. این امر نشانه این است که فشارهای تورمی در اقتصاد قابل ملاحظه بوده و در نتیجه تضعیف ارزش پول ملی، بار مالی هزینه‌های جاری عامل افت نسبی سرمایه‌گذاری شده است. در هر صورت، کسری بودجه که در برنامه دوم معادل ۰/۳۷ درصد بودجه سال ۱۳۷۶ بوده، در لایحه بودجه به ۰/۳۳ درصد بودجه رسیده است. به بیان دیگر، نسبت کسری اندکی پایین‌تر از حد برنامه شده است. با وجود این، به دلیل اختلاف فاحشی که بین ارقام وجود دارد، نمی‌توان به این نتیجه رسید که بودجه نسبت به وضعیت برنامه‌ای از تعادل بیشتر برخوردار است. تنها نتیجه‌ای که می‌توان بیان داشت، این است که بودجه تصویر شده در لایحه بودجه، از هر نظر با بودجه‌ای که در برنامه آمده است تفاوت دارد.

۲- ارزیابی کسری بودجه در چارچوب روندهای سالانه
مورد دیگری که می‌تواند ملاک ارزیابی

کسری بودجه قرار گیرد، تداوم روندهای سالانه است که برای این کار ابتدا باید ارقام اعلام شده در لایحه ارزیابی شود. بر این اساس، ارقام قطعی بودجه برای سال ۱۳۷۴ نشان می‌دهد که به جای ۲۵۰ میلیارد ریال، کسری بودجه معادل ۴۰۵۱۹/۶ میلیارد ریال بوده است (جدول شماره ۲). از متن زیرنویس جدول چنین برمی‌آید که هنوز ارقام قطعی و نهایی نشده است.

برآورد دیگر در مورد عملکرد بودجه دولت در سال ۱۳۷۴ (جدول شماره ۳)، کسری بودجه سال ۱۳۷۴ را معادل ۱۱۱/۴ میلیارد ریال، یعنی ۴۴/۶ درصد رقم مصوب تصویر می‌کند. بر این روال برآورد شده است که کسری بودجه در سال ۱۳۷۵ به ۴۵۸/۹ میلیارد ریال، یعنی ۸۳/۶ درصد بیش از رقم مصوب، برسد. اگر چه کسری برآورد شده برای هر یک از دو سال ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ در جدول شماره ۳ رقم قابل ملاحظه‌ای نیست و از مرز ۰/۷۹ درصد بودجه‌ها فراتر نمی‌گذارد، به نظر می‌رسد که روند کسری در هر صورت صعودی بوده است. بر این منوال، حتی به فرض تردیدناپذیر بودن محاسبات، دور از انتظار نیست که کسری بودجه دولت در سال ۱۳۷۶ نیز همین روند صعودی را حفظ نماید. به بیان دیگر، حتی اگر روندهای سالانه مد نظر قرار گیرد، دلیلی وجود ندارد که با وجود تورم دست کم معادل ۳۰ درصد در سال، فرض شود که روند کسری بودجه

کلی‌ترین حالت بر چارچوب‌ها و هدف‌های زیر قرار می‌گیرد:

الف- بیان رویه اجرایی کارهای مورد نظر بودجه‌نویسان، مثل چگونگی تخصیص اعتبارات مملکتی برای یک هدف خاص بین استان‌های مختلف کشور؛

ب- ایجاد نوعی جهت‌گیری ویژه در یک مجموعه هزینه‌ای، مثل اولویت دادن به ساختمان‌های دارای سابقه تاریخی در خرید ساختمان برای واحدهای دولتی؛

پ- محدودسازی طبقه بندی‌ها، مثل محدود کردن منابع اعتباری به یک حوزه خاص؛

ت- تخصیص تمام یا قسمتی از یک درآمد به یک نوع هزینه خاص؛

ث- نرخ‌گذاری یا تعیین قیمت، مثل تعیین قیمت آب و برق یا گذرنامه؛

ج- تسهیل در امر اجرای برنامه و طرح‌ها، مثل توافق با پرداخت پیش پرداخت یا تنخواه نقدی برای یک قسمت یا یک فعالیت؛

چ- ایجاد تکلیف و تعهد بر اساس ضمانت و به وجود آوردن تعهد التزامی برای سال‌های آینده، مثل توافق به پرداخت مانده باز پرداخت نشده از وام‌های اعطایی بر اساس تبصره ۳، و

ح- ایجاد تکلیف و تعهد به صورت قطعی و بر مبنای تحقق برای بودجه‌های سال‌های آینده، مثل تضمین پرداخت ۷۰ درصد از بهره برخی از وام‌های ارزان قیمتی که بانک‌ها به تضمین دولت به برخی از بخش‌های اقتصادی می‌پردازند.

تغییر می‌کند و میزان کسری در سال ۱۳۷۶ پایین‌تر از عملکرد سال ۱۳۷۵ می‌شود. بنابراین، برآورد لایحه بودجه درباره میزان کسری سالانه باید خوش‌بینانه تلقی شود.

۳- ارزیابی کسری بودجه سال ۱۳۷۶ در چارچوب فرض تحقق ارقام بودجه
برای ارزیابی برآورد کسری بودجه، مقایسه ارقام کلان در سطح مقطعی و در روند زمانی کفایت نمی‌کند. بنابراین لازم است ماهیت ارقام نیز بررسی شود. این بررسی در دو حالت قبول ارقام لایحه و ارزیابی صحت آن ارقام باید صورت پذیرد. حتی اگر ارقام درآمد و هزینه به شرح مندرج در لایحه بودجه مشکل‌آفرین نباشد و تحقق یافتن آنها مورد تردید قرار نگیرد، هنوز زمینه‌هایی وجود دارد که پیش از تأیید میزان کسری باید به آنها توجه شود.

در حالت کلی، بودجه می‌تواند میزان کسری خود را به شیوه‌های مختلف پنهان نماید. از این جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱- ایجاد تعهد در تبصره‌های بودجه‌ای بدون منظور کردن رقم تعهد در محاسبات بودجه‌ای؛

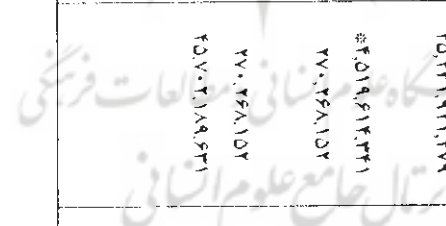
۲- نادیده گرفتن ارقام بدهی‌های به سر رسید رسیده دولت در سطح منی یا در حد بین‌المللی.

کاربرد هر دو مورد در بودجه‌های سال‌های مختلف بسیار مرسوم بوده است. در مسوورد تبصره‌های بودجه‌ای، بررسی‌ها نشان می‌دهد که تبصره‌ها در

توجه: هزار ریال

جدول ۲ - خلاصه بودجه عمومی دولت

سال ۱۳۷۴	سال ۱۳۷۵	سال ۱۳۷۶	سال ۱۳۷۷	سال ۱۳۷۸	سال ۱۳۷۹	سال ۱۳۸۰	سال ۱۳۸۱
۳۷,۳۳۰,۹۲۱,۹۹۴	۵۵,۸۷۱,۱۷۸,۵۹۳	۷۲,۹۰۹,۰۳۶,۸۰۰	۷۲,۹۰۹,۰۳۶,۸۰۰	۴۱,۸۵۰,۵۵۶,۳۳۵	۵۵,۶۲۱,۱۷۸,۵۹۳	۷۴,۶۵۸,۰۳۶,۸۰۰	۷۴,۶۵۸,۰۳۶,۸۰۰
۱۷,۸۸۲,۸۲۶,۹۳۳	۲۲,۵۷۴,۳۳۰,۰۰۰	۲۹,۱۰۸,۰۸۰,۳۰۰	۲۹,۱۰۸,۰۸۰,۳۰۰	۷,۳۱۲,۹۹۲,۹۶۸	۱۰,۷۳۳,۸۵۸,۱۶۵	۱۸,۳۸۶,۴۸۵,۱۲۸	۱۸,۳۸۶,۴۸۵,۱۲۸
۹,۷۳۷,۰۲۱,۵۱۳	۱۵,۲۴۰,۳۰۰,۱۰۰	۱۸,۷۸۱,۵۳۵,۰۰۰	۱۸,۷۸۱,۵۳۵,۰۰۰	۲۶,۶۶۶,۳۰۹,۴۹۶	۲۷,۹۸۲,۱۵۰,۰۰۰	۳۱,۰۰۰,۷۸۱,۲۵۰	۳۱,۰۰۰,۷۸۱,۲۵۰
۲,۸۴۶,۷۳۵,۴۲۰	۲,۴۶۷,۲۲۵,۰۰۰	۳,۶۶۶,۳۰۹,۱۰۱	۳,۶۶۶,۳۰۹,۱۰۱	۲,۷۷۴,۹۹۴,۱۹۵	۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۸,۱۲۵,۰۰۰,۰۰۰	۸,۱۲۵,۰۰۰,۰۰۰
۲۸۹,۰۶۰,۰۰۰	-	۲۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۱۰,۰۰۰,۰۰۰	۵۱۰,۰۰۰,۳۵۹,۷۰۶	۱۱,۸۹۵,۱۷۰,۳۲۸	۱۷,۱۳۹,۷۳۹,۱۵۲	۱۷,۱۳۹,۷۳۹,۱۵۲
-	۴,۸۶۶,۸۱۴,۹۰۰	۶,۹۵۶,۳۴۴,۲۰۰	۶,۹۵۶,۳۴۴,۲۰۰	۳,۵۵۱,۳۶۵,۱۴۴	۵,۲۵۲,۶۰۷,۷۷۸	۶,۳۷۷,۸۱۵,۶۷۰	۶,۳۷۷,۸۱۵,۶۷۰
۲۴,۴۲۸,۱۱۵,۰۶۳	۳۳,۲۹۶,۸۷۸,۵۹۳	۴۵,۸۰۰,۹۵۶,۶۰۰	۴۵,۸۰۰,۹۵۶,۶۰۰	۴۵,۲۳۱,۹۲۱,۳۷۹	۶۰,۸۷۳,۷۸۶,۳۳۱	۸۱,۰۳۶,۸۵۲,۴۷۰	۸۱,۰۳۶,۸۵۲,۴۷۰
۲۴,۳۵۱,۲۰۷,۸۶۴	۳۱,۰۸۰,۳۳۸,۵۹۳	۴۳,۴۰۰,۶۵۶,۶۰۰	۴۳,۴۰۰,۶۵۶,۶۰۰	#۴,۵۱۹,۶۱۴,۳۳۱	۲۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰
۵,۷۸۲,۶۹۹,۸۰۵	۵,۹۴۹,۲۶۸,۱۲۷	۹,۰۶۲۹,۰۳۸,۰۰۰	۹,۰۶۲۹,۰۳۸,۰۰۰	۲۷,۰۳۶,۸۱۵,۲	۲۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰
۳,۷۰۷,۱۹۸	۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۴,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۴,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۷,۰۳۶,۸۱۵,۲	۲۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰
۹۳۰,۰۰۰,۰۰۰	۲,۲۱۶,۵۰۰,۰۰۰	۲,۳۹۰,۰۰۰,۰۰۰	۲,۳۹۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۷,۰۳۶,۸۱۵,۲	۲۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰
۳,۵۸۱,۳۶۵,۱۴۴	۵,۲۵۲,۶۰۷,۷۷۸	۶,۳۷۷,۸۱۵,۶۷۰	۶,۳۷۷,۸۱۵,۶۷۰	۴۵,۷۰۰,۳۱۸,۹,۶۳۱	۶۱,۱۲۳,۷۸۶,۳۳۱	۸۱,۰۳۶,۸۵۲,۴۷۰	۸۱,۰۳۶,۸۵۲,۴۷۰
۲۰,۹۱۲,۳۰۷,۱۳۸	۶۱,۱۲۳,۷۸۶,۳۳۱	۸۱,۰۳۶,۸۵۲,۴۷۰	۸۱,۰۳۶,۸۵۲,۴۷۰	۴۵,۷۰۰,۳۱۸,۹,۶۳۱	۶۱,۱۲۳,۷۸۶,۳۳۱	۸۱,۰۳۶,۸۵۲,۴۷۰	۸۱,۰۳۶,۸۵۲,۴۷۰
۱۹۴,۳۵۰,۰۰۰	۱۹۴,۳۵۰,۰۰۰	۱۹۴,۳۵۰,۰۰۰	۱۹۴,۳۵۰,۰۰۰	۱۹۴,۳۵۰,۰۰۰	۱۹۴,۳۵۰,۰۰۰	۱۹۴,۳۵۰,۰۰۰	۱۹۴,۳۵۰,۰۰۰
پرونده ها	پرونده ها	پرونده ها	پرونده ها	پرونده ها	پرونده ها	پرونده ها	پرونده ها
درآمدهای عمومی	درآمدهای عمومی	درآمدهای عمومی	درآمدهای عمومی	درآمدهای عمومی	درآمدهای عمومی	درآمدهای عمومی	درآمدهای عمومی
مالیات ها	مالیات ها	مالیات ها	مالیات ها	مالیات ها	مالیات ها	مالیات ها	مالیات ها
گفت	گفت	گفت	گفت	گفت	گفت	گفت	گفت
درآمدهای اختصاصی	درآمدهای اختصاصی	درآمدهای اختصاصی	درآمدهای اختصاصی	درآمدهای اختصاصی	درآمدهای اختصاصی	درآمدهای اختصاصی	درآمدهای اختصاصی
سایر	سایر	سایر	سایر	سایر	سایر	سایر	سایر
جمع کل درآمدها	جمع کل درآمدها	جمع کل درآمدها	جمع کل درآمدها	جمع کل درآمدها	جمع کل درآمدها	جمع کل درآمدها	جمع کل درآمدها
کسری درآمدها نسبت به پرداخت ها	کسری درآمدها نسبت به پرداخت ها	کسری درآمدها نسبت به پرداخت ها	کسری درآمدها نسبت به پرداخت ها	کسری درآمدها نسبت به پرداخت ها	کسری درآمدها نسبت به پرداخت ها	کسری درآمدها نسبت به پرداخت ها	کسری درآمدها نسبت به پرداخت ها
تایید کسری	تایید کسری	تایید کسری	تایید کسری	تایید کسری	تایید کسری	تایید کسری	تایید کسری
برگشتی از پرداخت های سال های قبل	برگشتی از پرداخت های سال های قبل	برگشتی از پرداخت های سال های قبل	برگشتی از پرداخت های سال های قبل	برگشتی از پرداخت های سال های قبل	برگشتی از پرداخت های سال های قبل	برگشتی از پرداخت های سال های قبل	برگشتی از پرداخت های سال های قبل
جمع کل دریافت ها	جمع کل دریافت ها	جمع کل دریافت ها	جمع کل دریافت ها	جمع کل دریافت ها	جمع کل دریافت ها	جمع کل دریافت ها	جمع کل دریافت ها



سال‌های گذشته است. بار انباشته شده بدهی‌های دولت در این زمینه به طور دقیق مشخص نیست. عمده‌ترین موارد مربوط به تبصره‌های ۴،۳ و ۵۰ بودجه‌های سال‌های پیش است.^۱ حتی اگر برآورد خوش بینانه ۳،۰۰۰ میلیارد ریال برای مانده به سررسیده این بدهی‌ها در نظر گرفته شود، بار کسری به حدود ۱۵ درصد بودجه سال ۱۳۷۶ می‌رسد. برای نمایش این نکته که برآورد بالا بسیار خوش بینانه است، کافی است توجه شود که بر اساس ارقام مقدماتی، بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی در طول سال ۱۳۷۴ معادل ۱۴،۲۰۴ میلیارد ریال افزایش یافت که ۹،۲۱۸/۸ میلیارد ریال آن مربوط به دولت بود.^۲ بنابراین، اگر ۳۰ درصد بدهی‌های دولت مبالغ به سررسید رسیده باشد، رقم ذکر شده می‌تواند برآورد خوبی فرض شود. قابل توجه است که هنوز فهرست اقلام کسری کامل نشده است. بدهی‌های دولت به بانک مرکزی که به صورت مانده حساب ذخیره تعهدات ارزی باقی مانده مبلغ ریالی بزرگی راتشکیل می‌دهد که بر اساس قانون باید تا پایان هر سال تصفیه شود. برآوردهای مختلفی برای مانده این حساب در سال ۱۳۷۴ و در ماه‌های مختلف سال ۱۳۷۵ ذکر شده است که از حدود ۷،۰۰۰

در بین موارد تبصره‌ای. دو مورد «ج» و «ح» بار مالی دارد. در مورد «ج» بار التزامی و در مورد «ح» این بار قطعی است. بررسی تبصره‌های بودجه سال ۱۳۷۶ نشان می‌دهد که مبالغ قابل ملاحظه‌ای کسری به صورت قطعی و التزامی ایجاد می‌شود. در هیچ یک از موارد، بار مالی ایجاد شده به درستی ذکر نمی‌شود. محل تأمین مالی در آینده در بیشتر موارد، بودجه سال‌های آینده دولت است، ولی زمان آن مشخص نیست. تأمین کننده منابع، به جز در دو مورد، بانک مرکزی از طریق بانک‌های کشور است. در مواردی دولت به مرجع تأمین کننده منابع تضمین می‌دهد، ولی این عمل عمومیت ندارد و در مواردی نیز وضعیت ضمانت دولت مشخص نشده است. درباره‌ای از موارد از مرجع تأمین کننده منابع مالی خواسته شده است که از استفاده کنندگان از منابع وثیقه‌ای دریافت نکنند.

با در نظر گرفتن مواردی که مینگی برای آن مشخص شده است، می‌توان دید که منابع دستور داده شده در تبصره‌ها از مورد ۹/۰۰۰ میلیارد ریال، یعنی ۱۱ درصد بودجه، پا فراتر می‌گذارد. این رقم ۳۶ برابر مبلغ اعلام شده در لایحه بودجه است ولی هنوز برآورد پائینی از کسری بودجه است؛ زیرا کارمزد و سود متعلق به بخشی را که در طول سال باید اقساط آنها پرداخت شود، در بر نمی‌گیرد.

مورد دیگری که سبب می‌شود برآورد کسری دقیق نباشد، مانده پرداخت نشده از تبصره‌های گروه‌های «ج» و «ح» در

۱. برای توضیح بیشتر در این مورد، ر.ک. به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «عملکرد تبصره‌های بودجه‌ای»، گروه تحقیق.

۲. قابل ذکر است که مطالبات بانک‌ها از دولت با تاخیر زیاد انتشار می‌یابد و ارقام ذکر شده فقط بر اساس اطلاعات به دست آمده از نما کرهای اقتصادی شماره ۳ از انتشارات بانک مرکزی به دست آمده که سه ماهه چهارم سال ۱۳۷۴ را پوشش می‌دهد.

شرح	۱۳۷۴		۱۳۷۵	
	مصوب	عملکرد ۸ ماهه	مصوب	عملکرد ۱۲ ماهه
۱- درآمدها	۴۲۳۱۲/۹	۲۵۲۹۹/۵	۵۵۶۲۱/۲	۳۴۱۷۹/۴
درآمدهای مالیاتی	۷۲۳۶/۴	۴۷۴۶/۷	۱۰۷۴۳/۹	۸۱۷۳/۲
درآمدنفت	۲۵۱۱۳/۶	۱۷۴۷۷/۸	۲۷۹۸۲/۱	۲۱۴۷۷/۰
(صادرات فرآورده)	(۱۲۱۸/۰)	(۱۲۳۳/۳)	(۲۱۷۰/۰)	(۱۵۲۱/۱)
سایر درآمدها	۹۹۶۲/۹	۳۰۷۵/۰	۱۶۸۹۵/۲	۴۵۲۹/۲
(فروش ارز)	(۲۳۳۲/۸)	۰/۰	(۵۰۰۰/۰)	(۳۵۲/۳)
(درآمد-هزینه)	(۵۷۳۶/۱)	(۲۰۶۱/۵)	(۱۰۱۱۲/۰)	(۳۵۴۵/۲)
(سایر)	(۱۸۹۴/۰)	(۱۰۱۳/۵)	(۱۷۸۳/۲)	(۶۳۱/۷)
۲- هزینه‌ها	۴۲۵۶۲/۰	۲۵۷۳۲/۲	۵۵۸۷۱/۲	۳۳۳۹۲/۶
جاری	۲۷۷۶۶/۷	۱۷۵۷۱/۳	۳۳۲۹۶/۹	۲۲۰۷۵/۰
(درآمد-هزینه)	(۹۴۳/۹)	(۱۷۷/۴)	(۱۴۷۶/۷)	(۱۸۶/۲)
(واردات فرآورده)	(۱۴۲۲/۸)	(۶۳۱/۲)	(۱۰۶۴/۰)	(۷۰۹/۳)
(سایر)	(۲۵۴۰/۰)	(۷۲۶۲/۷)	(۳۰۷۵۶/۳)	(۱۱۱۷۹/۵)
عمرانی	۱۴۷۹۶/۲	۸۱۶۰/۹	۲۲۵۷۴/۳	۱۱۳۱۷/۶
(درآمد-هزینه)	(۳۷۲۵/۷)	(۷/۱)	(۵۵۵۰/۰)	(۲۰۶۲/۶)
(طرح‌های نفت)	-	-	(۸۸۴/۸)	-
(سایر)	(۱۱۰۷۰/۵)	(۷۰۴۸/۲)	(۱۰۹۵۶/۹)	(۹۲۵۵/۰)
بند(ج) ماده واحد	-	-	-	-
کسری اعتبارات جاری	-	-	-	-
۳- کسری (-) یا مازاد (+)	-۲۵۰/۰	-۴۳۲/۷	-۲۵۰/۰	-۴۵۸/۹
۴- منابع تأمین کسری	۲۵۰/۰	۴۳۲/۷	۲۵۰/۰	۴۵۸/۹
برگشتی	۲۵۰/۰	۲۳۲/۱	۲۵۰/۰	۲۹۲/۹
استقراض	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰
استفاده از تنخواه	۰/۰	۲۰۰/۶	۰/۰	۰/۰
موجودی سال قبل	-	-	-	۱۵۸/۹
۵- موجودی حساب ۸۰۰۱	-	۰/۰	۰/۰	۱۲۳۸/۶

ماخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

رقم کسری بودجه با فرض درست بودن ارقام بودجه‌ای به ۲۳/۴ درصد بودجه می‌رسد که ۷۶ برابر رقم مصوب است.

میلیارد ریال تا متجاوز از ۶۴۰۰۰ میلیارد ریال بوده است. حتی اگر پایین‌ترین میزان بدهی برای این حساب در نظر گرفته شود.

۴- ارزیابی کسری بودجه سال ۱۳۷۶ در فرض عدم تحقق پاره‌ای از اقلام بودجه با فرض تحقق کامل ارقام بودجه سال ۱۳۷۶ فرض می‌شود که دولت خطایی در برآوردهای خود ندارد. این فرض بسیار خوش بینانه است و نمی‌توان در مورد آن تردید داشت. اگر چه حتی با این فرض خوش بینانه، کسری بودجه دولت بسیار زیاد است، برای ارزیابی دقیق‌تر میزان کسری بودجه باید ارقام درآمدی و هزینه‌ای را نیز ارزیابی کرد. مقایسه درآمدهای بودجه سال ۱۳۷۶ با برآورد عملکرد درآمد در سال ۱۳۷۵ (جداول شماره ۲ و ۳)، نشان می‌دهد که در سال ۱۳۷۵ با وجود ۳۰/۹ هزار میلیارد ریال درآمد نفتی، درآمد مالیاتی در حد ۱۱/۵ هزار میلیارد ریال و سایر درآمدها (بدون درآمد حاصل از فروش ارز) ۸/۳ میلیارد ریال بوده است. در سال ۱۳۷۶ با فرض ۳۱/۰ هزار میلیارد ریال درآمد نفتی، ۱۸/۴ هزار میلیارد ریال درآمد مالیاتی و ۱۷/۱ هزار میلیارد ریال سایر درآمدهای دولت خواهد بود. نظر به این که درآمدهای نفتی به عنوان محوواصلی ایجاد درآمد دولت است و دولت می‌خواهد به گروه‌های کم درآمد کمک کند، بعید به نظر می‌رسد که بتواند چنین درآمدی را از منابع غیر نفتی به دست آورد. به فرض آن که میزان مالیات دریافتی به قیمت سال ۱۳۷۵ در سال ۱۳۷۶ با نسبت درآمدهای نفتی همساز باشد و افزایش آن در حد تورم سالانه محدود شود، درآمدهای مالیاتی باید حدود ۱۵ هزار میلیارد ریال باشد. در مورد سایر درآمدها، به فرض

وجود رابطه ای مشابه وضعیت مالیات‌ها و بالا رفتن کارایی وصول در حد ۲۰ درصد، درآمد حاصل معادل ۱۲/۹۹ هزار میلیارد ریال خواهد شد. به این ترتیب، مجموع درآمدهای غیر نفتی زیر سقف ۲۸ هزار میلیارد ریال خواهد بود که با ۳۵/۵ هزار میلیارد ریال ذکر شده در لایحه بودجه سال ۱۳۷۶، مبلغ ۶/۵ هزار میلیارد ریال اختلاف خواهد داشت.

در حالت خوش بینانه که کارایی گردآوری مالیات به میزان ۲۰ درصد و کارایی گردآوری درآمدهای غیر مالیاتی به میزان ۵۰ درصد افزایش یابد، کل درآمدهای غیر نفتی بودجه به ۳۴/۲۴ هزار میلیارد ریال می‌رسد که در این حالت نیز ۱/۲۶ هزار میلیارد ریال زیاده‌نمایی، در درآمدهای بودجه‌ای وجود دارد. با این اوصاف در جانب درآمدهای بودجه‌ای، به فرض برانزده بودن درآمدهای نفتی و تغییر نکردن نرخ ارز، زیاده‌نمایی درآمد بین ۱/۲۶ تا ۶/۵ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

در طرف هزینه‌ها، اگر میزان هزینه در سال ۱۳۷۶ به قیمت ثابت معادل سال ۱۳۷۵

۱. محاسبات به فرض تورم ۳۰ درصد به صورت زیر است:

$$11.54 = 11.5 \times \frac{31}{30.9}$$
 (مالیات به قیمت ثابت سال ۱۳۷۵)

۲. محاسبات با فرض ۳۰ درصد تورم و ۲۰ درصد افزایش کارایی به شرح زیر است:

$$8.33 = 8.3 \times \frac{31}{30.9}$$
 (سایر درآمدها به قیمت ثابت سال ۱۳۷۵)

$$10.82 = 8.33 \times 1.3$$
 (سایر درآمدها به قیمت جاری سال ۱۳۷۶)

$$12.99 = 10.82 \times 1.2$$
 (سایر درآمدها با فرض افزایش کارایی در سال ۱۳۷۶)

به حالت تراز نمایش داده شده است. در بررسی سطحی ارقام بودجه‌ای، این توهم به وجود می‌آید که سیاست برخورداری از بودجه متعادل دنبال می‌شود.

نگاهی دقیق‌تر به ساخت بودجه و تبصره‌های آن نشان می‌دهد که بودجه دولت مبالغی کسری دارد که آثار انبساطی آن بر تقاضای کل ظاهر می‌شود، درحالی‌که ارقام آن درجداول بودجه‌ای پیدا نیست. تأخیر در انتشار ارقام غیرمحرمانه نیز عامل دیگری است که تعیین برآورد از ارقام بودجه‌ای را دشوار می‌سازد.

به‌رغم موارد ذکر شده در بالا، بررسی‌های کلان نشان می‌دهد که کسری پنهان در بودجه سال ۱۳۷۶ باید از ۲۵ درصد بودجه یا فراتر بگذارد. نظر به این که جهت‌گیری گسترش عملیات بودجه‌ای در لایه‌های دستوره‌های تبصره‌ای پنهان می‌شود، به سادگی نمی‌توان بار تورمی این عملیات را ارزیابی کرد. آشکارسازی ارقام، دست‌کم این مزیت را دارد که شناخت تأثیر عملیات بودجه‌ای را بر اقتصاد ملی ساده می‌سازد.

نکته دیگری که باید به آن توجه داشت، انحراف گسترده‌ای است که بین بودجه دولت و ارقام مندرج در برنامه دوم وجود دارد. در این چارچوب، تجدیدنظر در هدف‌ها و مرزهای قابل دسترسی در برنامه دوم ضرورتی انکارناپذیر است که جا دارد به آن توجه بیشتری شود.

□ □ □

باشد، با استفاده از برآورد هزینه بودجه‌ای سال ۱۳۷۵ و فرض ۳۰ درصد تورم، رقم بودجه در حد مشخص شده در لایحه خواهد بود. وقتی در نظر گرفته شود که در سال ۱۳۷۶ دولت برنامه فقرزدایی ویژه‌ای را مطرح می‌کند و می‌خواهد بار هزینه‌ای گروه‌های کم‌درآمد را کاهش دهد، آن وقت به یقین هزینه‌های بودجه‌ای نمی‌تواند به میزان قابل ملاحظه‌ای نسبت به ارقام بودجه کاهش یابد.

با این اوصاف، اگر معیارهای کلان ملاک ارزیابی درآمد و هزینه‌های بودجه‌ای قرار گیرد، کسری بودجه ناشی از عدم تحقق ارقام بودجه‌ای در بهترین حالت ۱/۲۶ هزار میلیارد ریال و در حالت بدبینانه ۶/۵ هزار میلیارد ریال می‌شود. اگر رقم ۱/۵ هزار میلیارد ریال به عنوان یک برآورد به نسبت خوش‌بینانه در نظر گرفته شود، کسری بودجه سال ۱۳۷۶ در مجموع و با منظور کردن سایر اقلام ذکر شده در قسمت پیش باید به ۲۵/۲ درصد بودجه سال مورد بحث برسد.

بررسی ساخت بودجه از دیدگاه خرد برای ارزیابی امکان دستیابی به درآمدها و هزینه‌های ذکر شده در لایحه نیز برای شناسایی حدود کسری بودجه ضرورت دارد. به‌هر حال به نظر نمی‌رسد این برآوردها، خارج از محدوده‌های اعلام شده در برآوردهای کلان باشد.

۵- سخن آخر

در سال‌های اخیر بودجه دولت پیوسته