

نگاهی به تعاریف کسری بودجه و روند

آن در ایران در دوره ۸۲-۱۳۵۸

بهزاد لامعی*

چکیده

دولت برای اجرای وظایف خود در چارچوب سند بودجه عمومی، اقدام به تجهیز و تخصیص منابع گردآوری شده از اقتصاد ملی می‌کند. از نظر اقتصادی، با طبقه‌بندی ماهیتی منابع و مصارف دولت و دسته‌بندی‌های دو یا چندگانه آن‌ها، مفاهیمی مانند کسری یا مازاد بودجه یا خالص وام‌دهی/ وام‌گیری دولت خلق می‌شود که می‌توان آن‌ها را از دیدگاه‌های مختلف تحلیل کرد.

نتایج به دست آمده از عملکرد بودجه دولت ایران در دوره ۸۲-۱۳۵۸ نشان می‌دهد که:
۱. به جز سال‌های ۷۵-۱۳۷۳، دولت همواره از نظر شکاف میان دریافت‌ها و پرداخت‌ها کسری بودجه داشته؛ ولی نسبت آن به تولید ناخالص داخلی جاری در حال کاهش بوده است.

۲. به جز سال‌های ۱۳۷۴، ۱۳۷۵، ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲، از دیدگاه بدهی، دولت منابعی را

* رئیس دایره جریان منابع مالی اداره حساب‌های اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

هزینه کرده است که از محل وام‌گیری به دست آمده است.

۳. بررسی عملیات بودجه‌ای دولت در چارچوب حساب جریان وجوه نشان می‌دهد که دولت در دوره مورد بررسی از یک نهاد وام‌گیرنده (دارای کسری منابع مالی) تبدیل به یک نهاد وام‌دهنده (دارای مازاد منابع مالی) در اقتصاد ملی شده است.

۴. بررسی وضع مالی دولت در چارچوب آمارهای مالی دولت (GFS) نتایجی برخلاف حساب جریان وجوه دولت را نشان می‌دهد. در این چارچوب، دولت ایران، به جز سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۷۳، علاوه بر برداشت از منابع ملی (درآمد) و فروش ثروت (نفت) و دارایی، برای تأمین مخارج مصرفی و سرمایه‌گذاری خود، با ایجاد خالص بدهی، از وجوه آیندگان نیز استفاده کرده است و این استفاده از سال ۱۳۷۸ به بعد شدت بیشتری یافته است. روند نسبت خالص بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی نیز از سال ۱۳۷۸ به بعد افزایش را نشان می‌دهد.

بررسی ارقام مصوب بودجه سال ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ از نظر شاخص‌های خالص بدهی دولت و نسبت آن به تولید ناخالص داخلی چشم‌انداز مطلوبی از وضع مالی دولت در سال‌های آینده ارائه نمی‌دهد.

کلیدواژه‌ها: کسری بودجه دولت، منابع و مصارف بودجه دولت، خالص وام‌دهی / وام‌گیری، آمارهای مالی دولت، حساب جریان وجوه

مقدمه

اقتصاد دانشی است که به مطالعه تخصیص منابع کمیاب و محدود به نیازهای متنوع، نامحدود و متکثر بشری می‌پردازد. این تعریف دو مفهوم اساسی علم اقتصاد یعنی، انتخاب (تخصیص) و کمیابی، را دربرمی‌گیرد. «انتخاب» به معنای برگزیدن یک چیز از یک مجموعه است، که وجه دیگر آن چشم‌پوشی از چیزهای دیگر است. برای هر انتخاب باید هزینه‌ای پرداخت، این هزینه ارزشمندترین چیز از مجموعه فوق که انتخاب نشده و یا فرصت‌های از دست رفته است. «کمیابی» نیز به معنای کافی نبودن منابع موجود برای تأمین

همه خواسته‌ها است. از نظر اقتصاددانان طرفدار نظریه بازار، تخصیص کارآمد منابع با نیروهای عرضه و تقاضا از طریق راهکارهای قیمتی و بدون نیاز به دخالت دولت انجام می‌گیرد و به این ترتیب بیش‌ترین رفاه و کارآیی نصیب جامعه می‌شود. اما به دلیل نارسایی و نقص نظام بازار که در برخی موارد منجر به تخصیص ناکارآمد منابع شد، این تفکر پدید آمد که دخالت دولت در تخصیص منابع ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. به این دلیل از حدود بیش از دو قرن پیش علاوه بر وظایف کلاسیک دولت (تأمین نظم، امنیت، قضا و غیره) انواع دیگری از دخالت دولت نیز پیشنهاد شده است. به عبارت دیگر گروهی از اقتصاددانان به این نتیجه رسیده‌اند که دولت برای رفع نارسایی‌های بازار می‌تواند با ابزارهایی نظیر مالیات، کنترل قیمت، تولید کالا و غیره به بهبود تخصیص منابع جامعه کمک کند. سندی که حاوی برنامه دولت برای اجرای وظایف و مأموریت‌هایش به منظور بهبود تخصیص منابع جامعه است، «بودجه دولت» نامیده می‌شود. در واقع «بودجه و بودجه‌ریزی [دولت] انتخاب‌هایی بین گزینه‌های ممکن است که با استفاده از اصول و قواعد معین به عمل می‌آید». ^۱ از این نظر بودجه دولت که حاوی پیش‌بینی منابع و مصارف (دریافت‌ها و پرداخت‌ها) برای یک سال مالی است، دو مفهوم اصلی علم اقتصاد، یعنی انتخاب و کمیابی را در بر می‌گیرد. پس مثل هر فرایند انتخابی، محدودیت‌ها و امکانات منابع در برابر الزام به تبعیت از اصول و قواعد معین در مصارف بر آن حاکم است. یکی از زمینه‌های مطرح در فرایند انتخاب و تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای که جلوه بیرونی دارد، سیاست‌ها و شیوه‌های دستیابی به منابع، سطوح قابل قبول هزینه‌ها، تصمیم‌گیری‌های مالی بر سر موازنه و میزان مجاز کسری‌های احتمالی و تشخیص اولویت‌های اجرایی است. ^۲

یکی از موضوعات مهم در میان موارد فوق، بحث تعادل بودجه‌ای است. تعادل سالانه یا دوره‌ای بودجه، راه‌های تأمین مالی کسری بودجه و چگونگی بازپرداخت تعهدات مالی

۱. علی اکبر، شبیری‌نژاد، «مبانی نظری بودجه و بودجه‌ریزی»، در کتاب: بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)،

دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۱، ص ۷۳.

۲. همان، ص ۷۹.

ناشی از کسری بودجه، موضوعاتی هستند که در فرایند تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای، تعیین‌کنندگان سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها، به عنوان یکی از کارگزاران اصلی بودجه، باید درباره آن تصمیم‌گیری کنند.

هدف این مقاله، ارائه یک تحلیل آماری از روند کسری بودجه و وضع مالی دولت ایران در سال‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی (۸۲-۱۳۵۸) است. مقاله در سه بخش سازماندهی شده است. در بخش اول، تعریف و مفهوم کسری بودجه و نظریه‌های مختلف در زمینه تعادل بودجه دولت مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش دوم، روند کسری بودجه و وضع مالی دولت ایران از دیدگاه‌های مختلف در دوره مورد بررسی تحلیل می‌شود. سرانجام در بخش آخر، جمع‌بندی و چشم‌انداز وضع مالی دولت ارائه می‌شود.

۱. تعریف کسری بودجه

کدام تعریف مفهوم واقعی کسری بودجه^۱ را بیان می‌کند؟ شکاف میان دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت، شکاف میان کل مخارج دولت و دریافت‌های غیرتعهدی^۲، شکاف میان منابع غیرمالی دولت (پس‌انداز و انتقالات سرمایه‌ای) و مصارف غیرمالی دولت (تشکیل سرمایه ثابت خالص، زمین و تغییر در موجودی) و تعریف کسری بودجه از دیدگاه بدهی، از جمله متداول‌ترین تعاریف از میان تعاریف گوناگون ارائه شده توسط اقتصاددانان برای کسری بودجه دولت است. انتخاب هریک از این تعاریف، ممکن است به طور طبیعی برای یک دوره زمانی معین ارقام متفاوتی از کسری بودجه و وضع مالی دولت ارائه دهد. بررسی تعاریف موجود و نظریه‌های مطرح شده در زمینه تعادل بودجه‌ای نشان می‌دهد که هسته اصلی تفاوت تعاریف کسری بودجه، نحوه نگرش به دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت است. در تعریف کلاسیکی، تنها منبع دریافت‌های دولت درآمدهای مالیاتی و عوارض است و پرداخت‌های دولت فقط شامل مخارج ناشی از اجرای وظایف دولت (نظم، امنیت،

1. Budget Deficit
2. Non-debt Receipts

قضا و کالای عمومی^۱ است. کسری بودجه در این نگرش تفاوت میان مخارج وظیفه‌ای دولت و درآمدهای مالیاتی و عوارض است. در نگرش کینزی^۲، به دلیل اشتغال ناقص عوامل تولید، مخارج دولت علاوه بر مخارج کلاسیکی، باید شامل مخارج سرمایه‌گذاری نیز شود و اگر دولت برای این مخارج دچار کسری شود، می‌توان آن را از طریق استقراض تأمین کرد. در نگرش کسری بودجه به عنوان بدهی، کسری بودجه یعنی خرج کردن منابعی که از محل وام‌گیری حاصل شده است.

در دیدگاه‌های کلی‌تر، آنچه اهمیت دارد بررسی نتیجه عملیات بودجه‌ای و وضع مالی دولت است. بررسی عملیات بودجه‌ای دولت در چارچوب حساب جریان وجوه و آمارهای مالی دولت، نگاهی کلان به عملیات بودجه‌ای و مالی دولت ارائه می‌دهد.

الف) تعریف کسری بودجه از نظر کلاسیک‌ها و کینزین‌ها

در متون اقتصادی کسری بودجه دولت به صورت زیر تعریف می‌شود:

$$BD = G - NT \quad (1)$$

BD کسری بودجه دولت، G هزینه‌ها یا مخارج دولتی (پرداخت‌های دولت بابت خرید کالا یا خدمات)، NT خالص مالیات‌ها (دریافت‌های دولت بابت مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم منهای پرداخت‌های انتقالی شامل کمک‌های بلاعوض، یارانه‌ها، اعانه‌بیکاری و غیره) است. اگر $BD > 0$ باشد کسری بودجه، اگر $BD = 0$ باشد توازن بودجه، و اگر $BD < 0$ باشد مازاد بودجه وجود دارد.^۳ این تعریف از کسری بودجه، تعریفی ساده و کلاسیک از کسری بودجه است که مبتنی بر نظریه دولت کلاسیک می‌باشد. در نظریه دولت کلاسیک، وظایف دولت محدود به تأمین امنیت، دفاع، قضا و تأمین برخی کالاهای عمومی^۴ می‌شود و مخارج دولت مربوط به هزینه‌های انجام این وظایف است و درآمدهای دولت از طریق

1. Public Good

2. Keynesian Approach

3. دورنبوش، رودریگر و فیشر، استانی. اقتصاد کلان. انتشارات سروش، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۱، ص ۱۳۵.

4. کالاهای عمومی، کالاهای تفکیک‌ناپذیری (مصرف یک نفر مقدار موجود برای مصرف دیگران را کاهش نمی‌دهد) هستند که به صورت گروهی مصرف می‌شوند (نمی‌توان مانع از استفاده مصرف‌کنندگان از این کالاها شد).

دریافت مالیات‌ها تأمین می‌شود. طرفداران نظریه دولت کلاسیک معتقدند دولت برای جلوگیری از رشد بی‌رویه بخش عمومی و مخارج دولت، افزایش مالیات‌ها و افزایش تورم، موظف است تعادل بودجه را سالانه، با تنظیم مخارج نسبت به درآمدها رعایت کند.^۱ با بروز بحران بزرگ اقتصادی دهه ۳۰ میلادی و بیکاری بی‌سابقه ناشی از آن، جان مینارد کینز^۲ با انتشار کتاب «تئوری عمومی اشتغال بهره و پول»^۳ در سال ۱۹۳۶، ضمن انتقاد از نظریه تعادل بودجه‌ای کلاسیک‌ها، خواهان گسترش دامنه فعالیت دولت در امور تولیدی و اقتصادی از طریق سرمایه‌گذاری شد. به اعتقاد کینز مهم‌ترین وظیفه دولت ایجاد ثبات اقتصادی است و نباید به تعادل یا عدم تعادل بودجه توجه شود. از نظر وی در شرایط رکود اقتصادی، فقط از طریق افزایش مخارج دولت می‌توان تقاضای کل را افزایش داد. پس این نوع کسری بودجه، به دلیل اثر مثبتی که بر انبساط اقتصاد ملی دارد، نه تنها نامطلوب نیست، بلکه در یک مدیریت کارآمد بودجه، می‌تواند بسیار مطلوب ارزیابی شود.^۴ اقتصاددانان مکتب کینزی استدلال می‌کنند، چون مخارج سرمایه‌گذاری در زمان حال ظرفیت‌های اقتصادی و در نتیجه درآمدهای آینده را افزایش می‌دهد، اگر برای این مخارج دولت دچار کسری شود و برای آن استقراض کند، در آینده می‌تواند از محل افزایش درآمدها، تعهدات و بدهی‌های خود را پرداخت کند. رهیافت کامل‌تر نظریه عدم تعادل کینزی، نظریه تعادل ادواری بودجه است. به موجب این نظریه، بودجه دولت می‌تواند در یک دور تجاری^۵ چندساله متوازن شود. یعنی، کسری بودجه ایجاد شده در دوره رکود اقتصادی (ناشی از کاهش درآمدهای مالیاتی، افزایش کمک‌های بلاعوض و مخارج سرمایه‌گذاری دولت) را با مازاد بودجه دوره رونق اقتصادی (ناشی از افزایش درآمدهای مالیاتی، کاهش کمک‌های بلاعوض و مخارج سرمایه‌گذاری دولت) جبران کرد.^۶ نظریه تعادل ادواری بودجه در واقع نظریه‌ای

۱. فرج‌وند، اسفندیار، فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه، انتشارات احرار، چاپ اول، تبریز، ۱۳۷۷، ص ۶۷.

2. John Maynard Keynes (1883-1946)

3. General Theory of Employment, Interest, and Money (1936)

4. کردبچه، حمید، اقتصاد کلان، جلد اول. انتشارات نور علم، چاپ اول، همدان، ۱۳۷۸، ص ۱۲۶.

5. Business Cycle

6. فرج‌وند، پیشین، ص ۶۹.

مابین دو نظریه تعادل سالانه بودجه (نظریه کلاسیک‌ها) و نظریه عدم تعادل کینزی است که امروزه از مقبولیت بیش‌تری نزد اقتصاددانان برخوردار است. در نتیجه‌گیری از مباحث فوق می‌توان گفت که کسری بودجه دولت در ذات خود امری مزموم و نامناسب نیست، آنچه که کسری بودجه را ناپسند و مزموم می‌کند، دلیل ایجاد آن است. اگر کسری بودجه به دلیل افزایش مخارج دولت، به ویژه مخارج سرمایه‌گذاری، برای مقابله با آثار رکود اقتصادی و ایجاد حرکت در اقتصاد به منظور افزایش به کارگیری عوامل تولید بیکار باشد، نه تنها امری مزموم نیست، بلکه اگر درست و بجا خرج شود، قابل توصیه است.

ب) مفهوم کسری بودجه دولت از نگاه بدهی

یکی از گسترده‌ترین مفاهیم کسری بودجه دولت، مفهومی است که کسری بودجه را با بدهی‌های دولت ارتباط می‌دهد، یعنی هزینه کردن منابعی که از محل وام‌گیری حاصل شده است. این تعریف کسری بودجه، اولین بار به وسیله اکافه^۱ در سال ۱۹۵۶ طرح شد.^۲ در این نگرش به کسری بودجه، تراز بودجه به شکل زیر تعریف می‌شود:

$$(۲) \quad \text{افزایش یا کاهش خالص پرداخت بابت} + \text{خالص پرداخت بابت} + \text{دارایی‌های واقعی} + \text{دارایی‌های مالی} = \text{درآمد موجودی نقدی} + \text{دارایی‌های واقعی} + \text{دارایی‌های مالی} + \text{هزینه جاری} = \text{خالص وام‌گیری} + \text{درآمد}$$

با استفاده از تساوی (۲) کسری بودجه از منظر بدهی‌های ملی عبارت است از:

$$(۳) \quad \text{خالص پرداخت بابت} + \text{دارایی‌های واقعی} + \text{دارایی‌های مالی} - \text{درآمد} = \text{خالص پرداخت بابت} + \text{دارایی‌های واقعی} + \text{دارایی‌های مالی} + \text{هزینه جاری} = \text{کسری بودجه}$$

از تلفیق تساوی (۲) و (۳) می‌توان نوشت:

$$(۴) \quad \text{افزایش یا کاهش موجودی نقدی} - \text{خالص وام‌گیری} = \text{کسری بودجه}$$

1. Ecafe

2. بانک مرکزی، «بررسی مفاهیم و آثار کسری بودجه»، گزارش داخلی بانک مرکزی، دی ۱۳۶۴، ص ۷.

3. Net Borrowing

رابطه (۴) نشان می‌دهد که اگر در موجودی نقدی افزایش داشته باشیم کسری بودجه کوچک‌تر از خالص وام‌گیری و اگر در موجودی نقدی کاهش به وجود آید کسری بودجه بزرگ‌تر از خالص وام‌گیری خواهد شد. به این ترتیب کسری بودجه دولت نشان‌دهنده خالص وام‌گیری دولت پس از تعدیل یا در نظر گرفتن تغییرات در موجودی نقدی دولت است.^۱ خالص وام‌گیری در این تعریف از کسری بودجه از طریق زیر به دست می‌آید:

$$(۵) \text{ خالص استفاده از منابع خارجی} + \text{خالص استفاده از منابع داخلی} = \text{خالص وام‌گیری}$$

که در آن:

$$(۶) \text{ بازپرداخت وام داخلی} - \text{استفاده از منابع داخل} = \text{خالص استفاده از منابع داخلی}$$

$$(۷) \text{ بازپرداخت وام خارجی} - \text{استفاده از منابع خارجی} = \text{خالص استفاده از منابع خارجی}$$

با در نظر گرفتن کوچک بودن میزان تغییرات سالانه موجودی نقدی دولت، کل کسری‌های دولت در یک دوره نیز نشان‌دهنده میزان خالص وام‌گیری دولت است.

ج) کسری بودجه در چارچوب حساب جریان وجوه^۲

حساب جریان وجوه چارچوبی است که در آن میزان منابع تجهیز شده، نوع و نحوه سرمایه‌گذاری‌های غیرمالی و مالی (مصارف) و میزان کسری یا مازاد منابع (خالص وام‌دهی (+) / وام‌گیری (-))^۳ برای یک واحد نهادی^۴ در طول یک دوره مالی نشان داده می‌شود. با استفاده از حساب جریان وجوه می‌توان روشن ساخت که یک واحد نهادی کسری منابع خود را از کدام واحد نهادی و با استفاده از کدام ابزار مالی تأمین مالی کرده

۱. همان.

2. Flow of Funds Account (FOF or FFA)

3. Net lending /borrowing

4. Institutional unit

است و یا یک واحد نهادی چه روش‌هایی را برای سرمایه‌گذاری مالی مازاد منابع خود انتخاب کرده است.^۱ خالص وام‌دهی (+)/وام‌گیری (-) که در واقع قلم ترازکننده حساب سرمایه (منابع و مصارف غیرمالی) است، نشان‌دهنده کسری (-) یا مازاد (+) منابع یک واحد نهادی در طول یک دوره معین است. در حساب جریان وجوه برای هر واحد نهادی اصل برابری منابع و مصارف وجوه به صورت رابطه (۸) تعریف می‌شود:

$$(۸) \text{ هزینه‌های سرمایه‌ای} - (\text{انتقالات سرمایه‌ای} + \text{پس‌انداز ناخالص}) = \text{وام‌گیری} - \text{وام‌دهی}$$

سمت راست رابطه (۸) بیانگر رابطه برابری پس‌انداز/سرمایه‌گذاری و سمت چپ تساوی نشان‌دهنده خالص وام‌دهی (+)/وام‌گیری (-) است. اگر برای یک واحد نهادی پس‌انداز ناخالص و انتقالات سرمایه‌ای بیش‌تر از هزینه‌های سرمایه‌ای باشد، واحد نهادی با مازاد منابع مواجه می‌شود، یعنی خالص وام‌دهی آن مثبت است. در صورتی که هزینه‌های سرمایه‌ای بیش‌تر از پس‌انداز باشد، خالص وام‌دهی منفی خواهد بود.^۲

در چارچوب حساب جریان وجوه، برای واحد نهادی دولت، پس‌انداز ناخالص - که حاصل عملیات جاری و رقم ترازکننده حساب مصرف درآمد^۳ دولت است - نزدیک‌ترین مفهوم برای کسری بودجه جاری دولت است. پس‌انداز ناخالص دولت تفاوت میان درآمدهای دولت (اعم از مالیاتی و غیرمالیاتی) و مخارج مصرفی دولت است که در صورت مثبت بودن، مازاد بودجه جاری و در صورت منفی بودن، کسری بودجه جاری دولت را نشان می‌دهد. پس‌انداز ناخالص دولت در ترکیب با انتقالات سرمایه‌ای

۱. برای اطلاع بیش‌تر از حساب جریان وجوه نگاه کنید به: بانک مرکزی، حساب جریان وجوه ایران ۷۶-۱۳۵۱، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اداره حساب‌های اقتصادی، دی ۱۳۸۳.

۲. همان، ص ۴.

۳. حساب مصرف درآمد یکی از حساب‌های سیستم جدید حساب‌های ملی (SNA93) است که هدف آن نشان دادن نحوه تخصیص درآمد قابل تصرف میان مصرف نهایی و پس‌انداز است. برای اطلاع بیش‌تر نگاه کنید به:

بانک مرکزی، حساب‌های ملی ایران براساس سیستم جدید حساب‌های ملی (SNA93)، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اداره حساب‌های اقتصادی، آذر ۱۳۸۲.

(پرداخت‌های بلاعوض دریافتی) منابع دولت را برای انباشت دارایی‌های غیرمالی فراهم می‌کند. اگر این منابع از ارزش دارایی‌های غیرمالی به دست آمده یا مصرف شده (استهلاک) کم‌تر باشد، دولت مجبور به وام‌گیری از سایر واحدهای نهادی اقتصاد به وسیله ابزارهای مالی (مانند وام داخلی/خارجی، اوراق قرضه یا مشارکت، کاهش سرمایه‌گذاری در شرکت‌ها و غیره) است و در صورتی که منابع تجهیز شده دولت از ارزش دارایی‌های غیرمالی (مصارف غیرمالی) بیش‌تر باشد، دولت می‌تواند از طریق ابزارهای مالی در سایر واحدهای نهادی دیگر سرمایه‌گذاری مالی کند یا تعهداتش را کاهش دهد. در این چارچوب مفهومی، کسری بودجه که حاصل عملیات جاری دولت است، معادل خالص وام‌دهی (+) / وام‌گیری (-) دولت نیست، بلکه بخشی از آن است. اگر دولت در حساب جریان وجوه وضعیت وام‌گیری (-) داشته باشد، به طور لزوم به معنی کسری بودجه دولت نیست، زیرا دولت ممکن است در وضعیت مازاد بودجه جاری باشد، ولی رابطه عکس آن صادق است، یعنی اگر دولت کسری بودجه جاری داشته باشد به طور لزوم در حساب جریان وجوه در وضعیت وام‌گیری (-) قرار دارد.

د) مفهوم کسری بودجه در چارچوب نظام آمارهای مالی دولت^۱ (GFS)

نظام آمارهای مالی دولت (GFS) چارچوب جامع مفهومی و حسابداری است که داده‌های مورد نیاز برای تحلیل و ارزیابی عملکرد بخش عمومی را فراهم می‌کند.^۲

دستورالعمل آمارهای مالی دولت (GFS) با معرفی حسابداری تعهدی و ترازنامه‌های ابتدا و انتهای دوره مالی، تصویر کاملی از فعالیت‌های مالی و اقتصادی دولت فراهم می‌کند. در این شکل از بودجه دولت، بودجه شامل یک تراز ابتدای دوره، مجموعه‌ای از رفتارهای مختلف در طول دوره و در نهایت یک تراز پایان دوره است. حساب مبادلات دولت نیز

1. Government Finance Statistics (GFS)

2. برای اطلاع بیش‌تر از نظام آمارهای مالی دولت (GFS) نگاه کنید به:

دفتر مطالعات برنامه و بودجه، نظام آمارهای مالی دولت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، تهران،

شامل دو مانده حساب (برای ابتدا و انتهای سال) و دو حساب نشان‌دهنده جریان‌های مختلف در طول سال است. از این دو حساب، یکی حساب عملیات بودجه‌ای دولت در طول سال است که به بودجه‌های سنتی شباهت دارد و دیگری حساب جریان‌های مالی مختلفی است که دولت در طول سال به آن‌ها می‌پردازد.^۱ در نظام آمارهای مالی دولت (GFS) نتیجه عملیات مالی دولت به شکل ترازهای مختلف نوشته می‌شود که هیچ یک به تنهایی معادل مفهوم کسری یا مازاد بودجه در مفهوم سنتی آن نیست. ترازهای سه‌گانه آمارهای مالی دولت (GFS) عبارتند از:

۱. **تراز عملیاتی:** این تراز وضعیت جذب منابع (درآمد) و تزریق منابع (هزینه) دولت را در چارچوب مبادلات سالانه نشان می‌دهد. خالص تراز عملیاتی معیار فشرده‌ای از ثبات عملیات جاری دولت است^۲ و با مفهوم پس‌انداز ناخالص به اضافه انتقالات سرمایه‌ای دریافته در حساب جریان وجوه قابل مقایسه است. این تراز نزدیک‌ترین مفهوم به تراز جاری بودجه در نظام قبلی آمارهای بودجه‌ای دولت است.

۲. **تراز ثروت و دارایی طبیعی و مادی (خالص تملک دارایی‌های غیرمالی):** خالص تملک دارایی‌های غیرمالی (تملك دارایی‌های غیرمالی منهای واگذاری دارایی‌های غیرمالی و مصرف سرمایه ثابت) نشان می‌دهد که دولت به طور خالص بر ثروت و دارایی مادی خود اضافه کرده است یا از آن کاسته است. مثبت بودن این تراز نشان‌دهنده این نکته است که دولت ثروت‌های طبیعی و مادی را هزینه کرده و دریافته حاصل از آن را برای انجام فعالیت‌های سالانه خود به کار گرفته است.^۳ تملک دارایی‌های غیرمالی در این تراز با مصارف غیرمالی در حساب جریان وجوه قابل مقایسه است.

۳. **تراز انتقال منابع مالی بین نسلی (خالص تملک دارایی‌های مالی):** خالص تملک دارایی‌های مالی تفاوت میان واگذاری و تملک دارایی‌های مالی را نشان می‌دهد که اگر

۱. دفتر بررسی‌های اقتصادی، «بررسی کلی ساختار بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور»، مجلس و پژوهش، شماره ۳۱، سال هشتم، ۱۳۸۰، ص ۱۵۲.

۲. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، پیشین، ص ۱۲۶.

۳. دفتر بررسی‌های اقتصادی، پیشین، ص ۱۶۵.

خالص ایجاد بدهی یا تعهدات مالی از آن کسر شود، تراز انتقال منابع مالی بین نسلی به دست می‌آید. این تراز نشان می‌دهد که دولت به طور خالص از منابع مالی نسل‌های آینده برداشت کرده، یا آن‌که پس‌اندازهای نسل حاضر را برای استفاده نسل‌های آینده کنار گذاشته است. این تراز در نهایت انواع وام‌گیری و استفاده از منابع آینده را نشان می‌دهد.^۱ عملیات این تراز با حساب مالی (منابع و مصارف مالی) دولت در حساب جریان وجوه قابل مقایسه است.

روابط میان ترازهای فوق را می‌توان به صورت رابطه‌های زیر نوشت:^۲

(۹) خالص تملک دارایی‌های غیرمالی - خالص تراز عملیاتی = خالص وام‌دهی (+) / وام‌گیری (-)

(۱۰) خالص ایجاد بدهی - خالص تملک دارایی‌های مالی = خالص وام‌دهی (+) / وام‌گیری (-)

یعنی:

(۱۱) خالص ایجاد بدهی - خالص تملک دارایی‌های مالی = خالص تملک دارایی‌های غیرمالی - خالص تراز عملیاتی

در شکلی ساده شده رابطه (۱۱) را می‌توان به صورت زیر نوشت:

(۱۲) تراز دارایی‌های غیرمالی - تراز عملیاتی = تراز انتقال منابع مالی

رابطه (۱۲) همان رابطه (۸) است که در چارچوب دستورالعمل نظام آمارهای مالی دولت (GFS 2001) درآمده است. تراز انتقال منابع مالی در واقع نتیجه عملیات مالی دولت در تأمین منابع و یا صرف منابع مازاد است و به مفهوم خالص وام‌دهی (+) / وام‌گیری (-) در حساب جریان وجوه نزدیک می‌باشد، پس همانند حساب جریان وجوه، خالص واگذاری دارایی‌های مالی دولت می‌تواند تصویری مناسب از وضع مالی دولت را در یک دوره مالی

۱. همان.

۲. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، پیشین، ص ۱۲۵.

نشان دهد. لازم به ذکر است که نظام آمارهای مالی دولت (GFS) ترکیبی از متغیرهای انباره^۱ و روانه^۲ است، که حساب جریان وجوه دولت متغیرهای روانه آن را دربر می گیرد. یعنی حساب جریان وجوه دولت بخشی از نظام آمارهای مالی دولت است که جریان های مالی دولت را در طول یک دوره مالی نشان می دهد. البته خالص وام دهی (+) / وام گیری (-) دولت در نظام آمارهای مالی دولت (GFS) تاحدودی با مفهوم آن در حساب جریان وجوه متفاوت است، لذا نباید این دو مفهوم را یکسان فرض کرد.^۳

هرچند در نظام آمارهای مالی دولت (GFS 2001) بحث کسری بودجه به معنای تعریف کلاسیک آن دیده نمی شود، اما با کمی چشم پوشی می توان تفاوت دو قلم تراز عملیاتی و تراز دارایی های غیرمالی (خالص تملک دارایی های سرمایه ای) را معادل و جایگزین کسری (مازاد) بودجه دانست که از طریق خالص واگذاری دارایی های مالی (تراز انتقال منابع مالی) تأمین مالی (مصرف) می شود.^۴

ه) تعریف کسری بودجه دولت در ایران

در قوانین ناظر بر تهیه و تنظیم بودجه در ایران، از جمله قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، و قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، و همچنین قوانین برنامه های توسعه اقتصادی و تبصره های بودجه های سنواتی از کسری بودجه و منابع تأمین آن سخنی به میان نیامده است. این خلأ قانونی در تعریف کسری بودجه، که اکنون در نگرش های جدید به بودجه و بودجه ریزی و قوانین ناظر بر آن به عنوان یک ضرورت شناخته شده است^۵، موجب شده است که در یک دوره معین ارقام کسری بودجه ارائه شده توسط کارشناسان و

1. Stock

2. Flow

3. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، پیشین، ص ۱۲۶.

4. بانک مرکزی، گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۸۱ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک مرکزی

جمهوری اسلامی ایران، تهران، ۱۳۸۳، ص ۱۱۱.

5. Allen, William; "Toward a Framework for a Budget Law for Economics in Transition", IMF Working Paper, 1994.

دستگاه‌های متولی ارائه آمارهای رسمی (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی) با یکدیگر متفاوت باشد. به عنوان مثال از سال ۱۳۷۳ لغایت ۱۳۷۸ با ایجاد حساب ذخیره تعهدات ارزی، بانک مرکزی در ارقام رسمی، کسری حساب ذخیره تعهدات ارزی را بدهی دولت و نوعی کسری شبه‌مالی تلقی کرده و کسری بودجه دولت را با احتساب کسری این حساب ثبت کرده است. در حالی که در ارقام منتشره توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و قوانین بودجه سنواتی کسری حساب ذخیره تعهدات ارزی منظور نشده است. آمارهای متفاوت کسری بودجه یکی از نتایج خلأ قانونی تعریف کسری بودجه با آثار خارجی^۱ منفی کم است. از نتایج دیگر این خلأ قانونی، که آثار خارجی منفی آن عدم شفافیت اطلاعات بودجه‌ای و پوشش ناکارآمدی مدیریت نظام بودجه‌ای کشور است، ارائه تعریف‌های فاقد مبنای علمی و عدم تطابق آن با استانداردهای بین‌المللی و نظام آمارهای مالی دولت است. به عنوان مثال در دو سال اخیر، به جای بیان این که دولت چه میزان کسری بودجه دارد، بیان می‌شود که دولت «کسری بودجه ندارد بلکه، عدم تحقق درآمد دارد». معنی این جمله آن است که دولت در زمان ارائه لایحه بودجه به مجلس و مردم، ارقام درآمدهای بودجه را برای کم نشان دادن کسری بودجه، بیش از حد برآورد کرده است و این مصداق کامل عدم شفافیت اطلاعات بودجه‌ای، به عنوان یکی از اصول پایه‌ای نظام آمارهای مالی دولت است، که اطلاعات بودجه‌ای دولت هم‌اکنون در چارچوب آن آرایش می‌یابد. لذا ضروری به نظر می‌رسد در زمانی کوتاه در چارچوب قانون ناظر بر تهیه و تنظیم بودجه، کسری بودجه تعریف شود تا از ارائه اطلاعات مخدوش و رایج کردن تعاریف فاقد مبنای علمی و مغایر با استانداردهای بین‌المللی جلوگیری شود.

تا قبل از ارائه اطلاعات بودجه‌ای در چارچوب نظام آمارهای مالی دولت در سال ۱۳۸۱، تنها تعریفی که از کسری بودجه در ایران مورد استفاده قرار می‌گرفت، تعریف کسری بودجه برحسب تفاوت دریافت‌ها و پرداخت‌ها، فارغ از ماهیت و نوع آن‌ها بود. در

واقع تعریف ساده کسری بودجه در ایران رایج بود. در چارچوب سابق، اطلاعات بودجه عمومی دولت در دو بخش درآمدها و پرداخت‌های عمومی ارائه می‌شد. بخش درآمدهای عمومی شامل درآمدهای حاصل از مالیات، نفت و سایر درآمدها می‌شد و بخش پرداخت‌ها، اعتبارات جاری و عمرانی را دربرمی‌گرفت. تفاوت میان درآمدهای عمومی و پرداخت‌ها به صورت کسری درآمدها نسبت به پرداخت‌ها در ذیل بخش درآمدها درج می‌شد، و زیر همان بخش منابع تأمین کسری ثبت می‌شد. در نتیجه در سال‌های منتهی به سال ۱۳۸۱، رقم کسری درآمدها نسبت به پرداخت‌ها، که معادل منابع تأمین کسری است، به عنوان رقم کسری بودجه دولت شناخت شده و در آمارهای رسمی درج شده است. از سال ۱۳۸۱ به بعد، در چارچوب نظام آمارهای مالی دولت، در گزارش‌های رسمی کسری بودجه دولت معادل مجموع دو قلم تراز عملیاتی و خالص تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که معادل خالص واگذاری دارایی مالی است، در نظر گرفته شده است.^۱

۲. تحلیل روند کسری بودجه دولت ایران

در این قسمت از مقاله، با توجه به تعاریف و مفاهیم ارائه شده در قسمت اول، نتیجه عملیات بودجه‌ای دولت ایران از چهار دیدگاه؛ شکاف دریافت‌ها و پرداخت‌ها، کسری بودجه از منظر بدهی، وضع مالی دولت از نگاه حساب جریان وجوه و وضع مالی دولت از نگاه نظام آمارهای مالی دولت (GFS)، برای دوره ۸۲-۱۳۵۸ تحلیل آماری می‌شود.

الف) شکاف دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت

در مفهوم کسری بودجه - به عنوان شکاف میان دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت - اختلاف بین درآمدها و پرداخت‌های دولت اندازه‌گیری می‌شود. درآمدها، شامل درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز، مالیات‌ها و سایر درآمدها می‌شود و پرداخت‌ها، پرداخت‌های جاری و عمرانی را دربرمی‌گیرد. در جدول (۱) ارقام مربوط به دریافت‌ها و پرداخت‌ها و کسری

۱. بانک مرکزی، پیشین، ص ۱۱۱.

بودجه دولت و در جدول (۲) نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص داخلی (قیمت‌های جاری) و پرداخت‌های دولت برای دوره ۸۲-۱۳۵۷ ارائه شده است. قبل از تحلیل آماری روند کسری بودجه لازم است توضیح داده شود که:

۱. ارقام جدول (۱)، ارقام عملکرد دریافت‌ها و پرداخت است و آخرین اطلاعات موجود عملکرد بودجه مربوط به سال ۱۳۸۲ می‌باشد.

۲. از سال ۱۳۸۱ به بعد، اطلاعات مربوط به دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت در قالب نظام آمارهای مالی دولت (GFS) ویرایش ۲۰۰۱ ارائه شده است. از آن‌جا که در نظام جدید GFS، دریافت‌های دولت بر حسب ماهیتی که دارند در قالب درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی طبقه‌بندی می‌شوند، در نتیجه به منظور نشان دادن کسری بودجه دولت در مفهوم اختلاف درآمدها و پرداخت‌ها برای سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲، برخی از اقلام واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی در ستون سایر دریافت‌ها درج شده‌اند. این اقلام عبارتند از: فروش ساختمان و تأسیسات دولتی، فروش و واگذاری اراضی، فروش ماشین‌آلات و تجهیزات، فروش و واگذاری سایر دارایی‌های سرمایه‌ای و وصولی از محل واگذاری شرکت‌های دولتی. لازم به ذکر است که این اقلام در سال‌های قبل از ۱۳۸۱ نیز در گروه سایر دریافت‌های دولت قرار گرفته‌اند.

۳. درآمد نفت شامل اقلام درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز، درآمد حاصل از فروش ارز، پیش‌فروش نفت، درآمد حاصل از مابه‌التفاوت فروش ارز و برای سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲، استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی، است. در زمینه ماهیت درآمد حاصل از فروش نفت خام و نحوه ثبت آن در بودجه دولت دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد. برخی بر این باورند که نفت ثروت است، پس منافع ناشی از آن باید به صورت بین نسلی توزیع شود. یعنی، هیچ ریالی از درآمد حاصل از نفت نباید صرف هزینه‌های جاری و مصرفی نسل حاضر شود، بلکه اگر قرار است درآمد نفت هزینه شود، باید صرف مخارج سرمایه‌گذاری شود تا نسل‌های آینده از منافع آن نیز بهره‌مند شوند. از این منظر، کل درآمد نفت یک درآمد تعهدی است که تعهد آن ناشی از مسئولیت و تعهد نسل امروز نسبت به

نسل آینده است. ثبت کل درآمد نفت در بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در نظام جدید GFS ناشی از این نگرش است.^۱ به نظر برخی دیگر، منافع ناشی از نفت هر چند منافعی بین نسلی است، اما می‌توان بخشی از درآمد ناشی از فروش نفت را حق نسل امروز دانست و حتی صرف مخارج مصرفی کرد. از این منظر کل درآمد نفت، درآمد تعهدی نیست، بلکه بخشی از آن درآمد تعهدی است که باید در ثبت آن و در نتیجه، هزینه کردن آن دقت کرد که موجب از بین رفتن حق نسل‌های آینده نشود. در مقابل این دو دیدگاه، نگرش غالب این بوده است که منافع ناشی از نفت به صورت درآمد غیر تعهدی در بخش درآمدهای دولت ثبت شود و با تجمیع آن با سایر درآمدها (اعم از تعهدی و غیر تعهدی) صرف پرداخت‌های دولت (اعم از مخارج مصرفی، سرمایه‌گذاری یا بازپرداخت دیون) شود. در چنین نگرشی نمی‌توان مشخص کرد چه میزان از منافع ناشی از نفت صرف مخارج سرمایه‌گذاری برای نسل‌های آینده شده است. تا سال ۱۳۸۰ چنین نگرشی منجر به ثبت منافع ناشی از فروش نفت در بخش درآمدهای دولت شده است، و بر این مبنا کسری بودجه دولت محاسبه شده است، در نتیجه به منظور نشان دادن این مفهوم از کسری بودجه برای سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ - که آمارهای عملکرد آن موجود می‌باشد - فروش نفت (مندرج در بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای) و استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی (مندرج در بخش واگذاری دارایی‌های مالی) به عنوان درآمد نفت در دریافت‌های دولت درج شده است.

با توجه به نکات فوق، ارقام جدول (۱) نشان می‌دهد که در دوره ۸۲-۱۳۵۸، به جز سال‌های ۷۵-۱۳۷۳ که بودجه دولت مازاد داشته است، در سال‌های باقی مانده دولت با کسری بودجه مواجه بوده است. کم‌ترین میزان کسری بودجه مربوط به سال ۱۳۶۹ (۴۱۸/۶ میلیارد ریال) و بیش‌ترین کسری دریافت‌ها نسبت به پرداخت‌ها مربوط به سال ۱۳۷۷ (۱۱۷۷۴/۳ میلیارد ریال) است. از جمله مهم‌ترین دلایل کسری بودجه دولت در این سال‌ها

۱. برای اطلاع بیشتر در باره تفاوت میان درآمد و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای مراجعه شود به: دفتر مطالعات برنامه و بودجه، نظام آمارهای مالی دولت، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۲، ص ۱۴۹.

می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

عدم تحقق درآمد پیش‌بینی شده برای نفت (در اکثر سال‌ها)، عدم تحقق درآمدهای مالیاتی و سایر درآمد (در همه سال‌ها) و افزایش پرداخت‌های دولت به ویژه در سال‌های جنگ.

از طرف دیگر، اصلی‌ترین دلیل مازاد بودجه دولت افزایش درآمدهای نفتی بوده است. دلایل فوق‌گویی وابستگی زیاد بودجه دولت به درآمد نفت است که نوسان‌های قیمت آن در بازارهای جهانی، بودجه دولت را با کسری یا مازاد مواجه می‌کند. ارقام جدول (۱) نشان می‌دهد که در دوره مورد بررسی، حدود ۵۷ درصد دریافت‌های دولت از محل منافع حاصل از نفت تأمین شده است، یعنی درآمد نفت علاوه بر پوشش کامل مخارج سرمایه‌گذاری (میانگین نسبت درآمد نفت به مخارج سرمایه‌گذاری ۱۸۸ درصد محاسبه شده است) ۵۳ درصد از مخارج مصرفی و سایر پرداخت‌های دولت (میانگین نسبت درآمد مالیات و سایر دریافت‌ها به مخارج مصرفی و سایر پرداخت‌ها ۴۷ درصد محاسبه شده است) را نیز پوشش داده است. کسری بودجه دولت در ۲۲ سال از ۲۵ سال مورد بررسی (۸۸ درصد سال‌های دوره) و پوشش ۵۳ درصدی مخارج غیرسرمایه‌گذاری از محل منافع ناشی از نفت ما را به این نتیجه می‌رساند که دولت ایران با توجه به این که ۵۳ درصد از منافع ناشی از نفت را صرف مخارج مصرفی (منافع نسل امروز) کرده است، برای تأمین بخشی دیگر از مخارج مصرفی (چون درآمد نفت صددرصد مخارج سرمایه‌گذاری را پوشش می‌دهد)، بدهی بار آورده است که بازپرداخت آن برعهده نسل‌های آینده است. یعنی دولت ایران در دوره مورد بررسی وظیفه «حفظ منافع نسل آینده» را به عنوان یکی از وظایف اصلی دولت مدرن، اجرا نکرده و یا ناقص اجرا کرده است. البته یادآوری این نکته لازم است که هشت سال از دوره مورد بررسی، کشور درگیر جنگ تحمیلی و تحریم‌های اقتصادی بوده است و طبیعی است که دولت به کسری بودجه دچار شود و سهم بیش‌تری از درآمد نفت صرف مخارج مصرفی و دفاعی ناشی از جنگ

شود. حتی با قبول این نگرش^۱، اگر دوره ۸۲-۱۳۶۸ را ملاک بررسی قرار دهیم، این نتایج به دست می‌آید: در ۱۲ سال از ۱۵ سال دولت کسری بودجه داشته است که میانگین سالانه آن (۱۵ سال) حدود ۲۷۰۴ میلیارد ریال می‌شود که بیش‌تر از میانگین سالانه کسری بودجه با احتساب دوران جنگ است و بیش‌ترین کسری دریافت‌ها نسبت به پرداخت‌ها نیز مربوط به سال ۱۳۷۷ (۱۱۷۷۴/۳ میلیارد ریال) است. در دوره بعد از جنگ حدود ۶۰ درصد دریافت‌های دولت از محل درآمد نفت، میانگین نسبت درآمد نفت به مخارج سرمایه‌گذاری ۲۱۸ درصد، میانگین نسبت درآمد مالیات و سایر دریافت‌ها به مخارج مصرفی و سایر پرداخت‌ها ۵۱ درصد و میانگین پوشش مخارج مصرفی و سایر پرداخت‌ها از محل درآمد نفت ۴۹ درصد محاسبه می‌شود. نتایج فوق نشان می‌دهد حتی در دوران صلح نیز دولت وظیفه «حفظ منافع نسل‌های آینده» را درست اجرا نکرده است.

کسری بودجه دولت را همچنین می‌توان با دو شاخص نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص داخلی و نسبت کسری بودجه به پرداخت‌های دولت بررسی کرد. ارقام جدول (۲) نشان می‌دهد که در دوره بررسی (۸۲-۱۳۵۸) میانگین نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های جاری (به‌جز سال‌هایی که بودجه مازاد داشته است) حدود ۴ درصد است که بیش‌ترین نسبت مربوط به سال ۱۳۵۹ (۱۵/۱ درصد) و کم‌ترین نسبت مربوط به سال ۱۳۷۸ (۰/۲ درصد) است. البته بالاترین درصدهای این نسبت مربوط به دوران جنگ تحمیلی می‌باشد. این نسبت در واقع ابعاد و وسعت کسری بودجه دولت را در مقیاس ملی نشان می‌دهد. نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص داخلی را نیز می‌توان به صورت دوره‌ای مقایسه و وضعیت کسری بودجه دولت را ارزیابی کرد.

۱. در متون سیاسی حفظ منافع ملی که منافع نسل‌های آینده یکی از اجزای آن است، به عنوان وظیفه دولت مدرن شناخته شده است و دولت می‌تواند از روش‌های مختلف و با توجه به شرایط، یک یا چند روش را برای تأمین آن انتخاب کند. جنگ و صلح دو روش و نگرش در عرصه روابط بین‌الملل هستند که دولت‌ها حسب شرایطی که تشخیص می‌دهند می‌توانند برای حفظ منافع ملی از آن استفاده کنند.

جدول ۱. دریافت‌ها، پرداخت‌ها و کسری بودجه دولت ۸۲-۱۳۵۷ (میلیارد ریال)

سال	درآمد نفت	درآمد مالیات	سایر درآمدها	جمع دریافت‌ها	مخارج مصرفی	مخارج سرمایه‌گذاری	سایر پرداخت‌ها	جمع پرداخت‌ها	کسری (-) / مازاد (+) بودجه
۱۳۵۷	۱,۰۱۳	۴۶۶	۱۲۰	۱,۵۹۹	۱,۳۶۶	۶۵۷	۱۸۴	۲,۲۰۸	-۶۰۹
۱۳۵۸	۱,۲۲۰	۳۶۸	۱۱۲	۱,۷۰۰	۱,۵۲۰	۶۳۳	۷۵	۲,۲۲۸	-۵۲۸
۱۳۵۹	۸۸۹	۳۴۰	۹۷	۱,۳۲۶	۱,۶۹۱	۵۶۸	۴۰	۲,۲۹۸	-۹۷۳
۱۳۶۰	۱,۰۵۶	۵۵۴	۱۶۰	۱,۷۷۰	۱,۹۸۷	۶۷۵	۴۵	۲,۷۰۷	-۹۳۷
۱۳۶۱	۱,۶۹۰	۶۱۴	۱۹۹	۲,۵۰۲	۲,۲۰۵	۹۱۵	۴۸	۳,۱۶۷	-۶۶۶
۱۳۶۲	۱,۷۷۹	۷۹۷	۱۹۸	۲,۷۷۴	۲,۴۸۷	۱,۱۴۹	۳۷	۳,۶۷۲	-۸۹۹
۱۳۶۳	۱,۳۷۳	۸۹۹	۴۴۳	۲,۷۱۵	۲,۴۴۶	۸۷۸	۳۰	۳,۳۵۴	-۶۳۹
۱۳۶۴	۱,۱۸۹	۱,۰۳۴	۴۴۴	۲,۶۶۶	۲,۵۱۸	۷۶۵	۳۱	۳,۳۱۳	-۶۴۷
۱۳۶۵	۴۳۵	۱,۰۲۵	۲۴۸	۱,۷۰۷	۲,۳۸۹	۷۴۷	۲۲	۳,۱۵۷	-۱,۴۵۰
۱۳۶۶	۸۵۳	۱,۰۳۰	۲۸۸	۲,۱۷۲	۲,۹۰۰	۷۲۹	۱۱	۳,۶۴۱	-۱,۴۶۹
۱۳۶۷	۸۰۹	۹۸۷	۲۹۰	۲,۰۸۵	۳,۳۸۷	۸۱۶	۷	۴,۲۱۱	-۲,۱۲۵
۱۳۶۸	۱,۵۱۵	۱,۱۸۸	۴۷۲	۳,۱۷۵	۳,۳۸۱	۹۳۲	۴	۴,۳۱۷	-۱,۱۴۲
۱۳۶۹	۳,۳۷۵	۱,۶۹۵	۵۶۲	۵,۶۳۳	۴,۲۸۰	۱,۷۶۶	۵	۶,۰۵۱	-۴۱۹
۱۳۷۰	۳,۵۴۹	۲,۷۶۵	۶۱۹	۶,۹۳۴	۵,۵۶۱	۲,۵۲۷	۲	۸,۰۹۱	-۱,۱۵۷
۱۳۷۱	۵,۱۴۶	۳,۷۷۶	۹۶۳	۹,۸۸۵	۷,۸۰۶	۲,۹۴۹	۲	۱۰,۷۵۷	-۸۷۲
۱۳۷۲	۱۴,۶۸۳	۴,۰۶۱	۱,۵۰۶	۲۰,۲۵۱	۱۳,۶۵۳	۷,۲۳۲	۲	۲۰,۸۸۷	-۶۳۶
۱۳۷۳	۲۱,۴۸۰	۵,۴۹۱	۲,۲۷۴	۲۹,۲۴۵	۱۹,۸۳۷	۹,۰۷۱	۴	۲۸,۹۱۲	۳۳۲
۱۳۷۴	۲۹,۴۳۱	۷,۳۱۳	۴,۸۳۱	۴۱,۵۷۵	۲۵,۷۱۵	۱۲,۸۸۳	۲,۷۳۳	۴۱,۳۳۱	۲۴۵
۱۳۷۵	۳۸,۱۵۳	۱۲,۵۶۰	۶,۵۶۲	۵۷,۲۷۶	۳۶,۶۳۴	۱۹,۲۱۲	۹۳۷	۵۶,۷۸۳	۴۹۲
۱۳۷۶	۳۶,۴۴۷	۱۷,۳۴۵	۸,۵۸۷	۶۲,۳۷۸	۴۴,۴۹۴	۲۰,۴۷۱	۴۷۳	۶۵,۴۳۸	-۳,۰۶۰
۱۳۷۷	۲۸,۱۹۰	۱۸,۶۸۷	۱۲,۳۲۰	۵۹,۱۹۶	۵۳,۵۱۸	۱۷,۴۲۵	۲۸	۷۰,۹۷۰	-۱۱,۷۷۴
۱۳۷۸	۴۴,۴۸۸	۲۵,۸۳۱	۲۲,۰۰۱	۹۲,۳۲۰	۶۷,۹۸۷	۲۵,۰۲۴	۲۳۲	۹۳,۲۴۳	-۹۲۳
۱۳۷۹	۵۹,۴۴۹	۳۲,۸۴۲	۱۲,۳۵۰	۱۰۴,۶۴۱	۸۵,۸۴۷	۲۳,۵۶۰	۰	۱۰۹,۴۰۷	-۴,۷۶۶
۱۳۸۰	۷۴,۹۵۷	۳۸,۷۹۷	۱۱,۸۱۹	۱۲۵,۵۷۳	۱۰۴,۷۷۲	۲۴,۰۸۱	۰	۱۲۸,۸۶۰	-۳,۲۸۷
۱۳۸۱	۱۳۸,۴۲۹	۵۰,۱۴۱	۲۰,۸۸۰	۲۰۹,۴۵۰	۱۴۸,۲۹۷	۳۷,۲۱۳	۲۷,۸۵۴	۲۱۳,۳۶۳	-۳,۹۱۳
۱۳۸۲	۱۷۱,۴۴۴	۶۵,۰۹۹	۱۷,۱۴۶	۲۵۳,۶۸۹	۱۷۸,۲۵۵	۶۰,۹۸۳	۲۴,۱۳۷	۲۶۳,۳۷۵	-۹,۶۸۶

مأخذ: بانک مرکزی، گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی سال‌های ۸۲-۱۳۵۸.

جدول ۲. نسبت کسری بودجه عمومی دولت به تولید ناخالص داخلی جاری و پرداخت‌های دولت
 (۱۳۵۷-۸۲) (میلیارد ریال)

سال	کسری (-) / مازاد (+) بودجه	تولید ناخالص داخلی جاری	پرداخت‌های دولت	نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص داخلی جاری	نسبت کسری بودجه به پرداخت‌های دولت
۱۳۵۷	-۶۰۹	۵,۱۴۷	۲,۲۰۸	۱۱/۸	۲۷/۶
۱۳۵۸	-۵۲۸	۶,۰۷۳	۲,۲۲۸	۸/۷	۲۳/۷
۱۳۵۹	-۹۷۳	۶,۴۴۵	۲,۲۹۸	۱۵/۱	۴۲/۳
۱۳۶۰	-۹۳۷	۷,۷۶۹	۲,۷۰۷	۱۲/۱	۳۴/۶
۱۳۶۱	-۶۶۶	۱۰,۲۶۳	۳,۱۶۷	۶/۵	۲۱/۰
۱۳۶۲	-۸۹۹	۱۲,۸۴۲	۳,۶۷۲	۷/۰	۲۴/۵
۱۳۶۳	-۶۳۹	۱۴,۰۶۷	۳,۳۵۴	۴/۵	۱۹/۰
۱۳۶۴	-۶۴۷	۱۴,۹۷۴	۳,۳۱۳	۴/۳	۱۹/۵
۱۳۶۵	-۱,۴۵۰	۱۵,۲۱۶	۳,۱۵۷	۹/۵	۴۵/۹
۱۳۶۶	-۱,۴۶۹	۱۸,۵۲۷	۳,۶۴۱	۷/۹	۴۰/۴
۱۳۶۷	-۲,۱۲۵	۲۰,۶۹۹	۴,۲۱۱	۱۰/۳	۵۰/۵
۱۳۶۸	-۱,۱۴۲	۲۵,۷۶۵	۴,۳۱۷	۴/۴	۲۶/۵
۱۳۶۹	-۴۱۹	۳۵,۳۱۵	۶,۰۵۱	۱/۲	۶/۹
۱۳۷۰	-۱,۱۵۷	۴۹,۷۷۱	۸,۰۹۱	۲/۳	۱۴/۳
۱۳۷۱	-۸۷۲	۶۶,۴۵۵	۱۰,۷۵۷	۱/۳	۸/۱
۱۳۷۲	-۶۳۶	۱۰۰,۰۴۷	۲۰,۸۸۷	۰/۶	۳/۰
۱۳۷۳	۳۳۲	۱۳۰,۵۶۴	۲۸,۹۱۲	۰/۳	۱/۱
۱۳۷۴	۲۴۵	۱۸۵,۹۲۸	۴۱,۳۳۱	۰/۱	۰/۶
۱۳۷۵	۴۹۲	۲۴۸,۳۴۸	۵۶,۷۸۳	۰/۲	۰/۹
۱۳۷۶	-۳,۰۶۰	۲۹۲,۶۷۸	۶۵,۴۲۸	۱/۰	۴/۷
۱۳۷۷	-۱۱,۷۷۴	۳۲۹,۱۳۴	۷۰,۹۷۰	۳/۶	۱۶/۶
۱۳۷۸	-۹۲۳	۴۳۶,۶۲۵	۹۳,۲۴۳	۰/۲	۱/۰
۱۳۷۹	-۴,۷۶۶	۵۸۰,۴۷۳	۱۰۹,۴۰۷	۰/۸	۴/۴
۱۳۸۰	-۳,۲۸۷	۶۷۱,۷۳۶	۱۲۸,۸۶۰	۰/۵	۲/۶
۱۳۸۱	-۳,۹۱۳	۹۲۵,۹۰۶	۲۱۳,۳۶۳	۰/۴	۱/۸
۱۳۸۲	-۹,۶۸۶	۱,۱۰۷,۷۱۷	۲۶۳,۳۷۵	۰/۹	۳/۷

مأخذ: بانک مرکزی، گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی سال‌های ۸۲-۱۳۵۸.

به این منظور دوره ۲۵ ساله مورد بررسی را به پنج دوره پنجساله تقسیم و متوسط نسبت کسری بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی برای هر دوره محاسبه شده است، که نتایج آن در جدول (۳) نشان داده شده است.

جدول ۳. کسری بودجه دولت بر حسب درصدی از تولید ناخالص داخلی

۱۳۷۸-۸۲	۱۳۷۳-۷۷	۱۳۶۸-۷۲	۱۳۶۳-۶۷	۱۳۵۸-۶۲
۰/۶	۱	۲	۷/۳	۹/۹

مأخذ: محاسبات نگارنده

ارقام جدول (۳) نشان می‌دهد که کسری بودجه بر حسب درصدی از تولید ناخالص داخلی روندی کاهشی داشته است. با توجه به نتیجه فوق می‌توان گفت که بالا بودن نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص داخلی در دوره جنگ تحمیلی (۱۳۵۹-۶۷) منجر به بالا نشان دادن متوسط این شاخص برای دوره ۲۵ سال ۱۳۵۸-۸۲ شده است، یعنی اگر فقط دوره بعد از جنگ را در نظر بگیریم، وسعت و ابعاد کسری بودجه در مقیاس تولید ناخالص داخلی روندی کاهشی داشته است.

نسبت کسری بودجه به پرداخت‌های دولت، شاخص دیگری است که نشان دهنده وسعت کسری بودجه در ابعاد دولت عمومی است. هر اندازه درصد این شاخص بالاتر باشد نشان‌دهنده ضعف دولت در تأمین مالی پرداخت‌هایش است.^۱ براساس ارقام جدول (۲) نسبت کسری بودجه به پرداخت‌های دولت در دوره ۱۳۵۸-۸۲ به طور متوسط ۱۶/۷ درصد بوده است، که کم‌ترین مقدار آن مربوط به سال ۱۳۷۸ (یک درصد) و بیش‌ترین آن مربوط به سال ۱۳۶۷ (۵۰/۵ درصد) است. بررسی دوره‌ای این شاخص که ارقام آن در جدول ۴ ارائه شده است، نشان می‌دهد در دوره بعد از جنگ تحمیلی (۱۳۶۸-۸۲) نسبت کسری بودجه به پرداخت‌های دولت روندی کاهشی داشته است، این نتیجه با روند شاخص کسری بودجه به تولید ناخالص داخلی سازگاری دارد.

۱. چنین مفهومی از منظر شاخص نسبت کسری بودجه به دریافت‌های دولت نیز قابل بررسی است.

جدول ۴. کسری بودجه دولت بر حسب درصدی از پرداخت‌های دولت

۱۳۷۸-۸۲	۱۳۷۳-۷۷	۱۳۶۸-۷۲	۱۳۶۳-۶۷	۱۳۵۸-۶۲
۲/۷	۴/۸	۱۱/۸	۳۵/۱	۲۹/۲

مأخذ: محاسبات نگارنده

نتیجه بحث این است که ابعاد و وسعت کسری بودجه دولت در دوره ۱۳۵۸-۸۲ نسبت به تولید ناخالص داخلی و پرداخت‌های دولت روندی کاهشی، به ویژه در سال‌های بعد از جنگ تحمیلی (۱۳۶۸-۸۲)، داشته است. از سوی دیگر، وابستگی اقتصاد ایران به درآمد حاصل از صادرات نفت خام موجب شده که ارتباط معکوسی میان کسری بودجه دولت و درآمد نفت ایجاد شود، به این معنا که با کاهش یا افزایش درآمد نفت، کسری بودجه دولت افزایش یا کاهش یابد. نکته آخر این که در دوره بررسی نگرش غالب درباره درآمد نفت، ثبت آن به صورت درآمد غیرتعهدی در بخش درآمدهای دولت و تجمع آن با سایر درآمدهای دولت جهت صرف آن برای پرداخت‌های دولت (اعم از مصرفی، سرمایه‌گذاری یا بازپرداخت دیون) بوده است.

ب) کسری بودجه دولت ایران از نظر بدهی

ارقام جدول (۵) کسری بودجه دولت ایران را از نظر بدهی نشان می‌دهد. قبل از تحلیل روند کسری بودجه لازم است توضیح داده شود که:

۱. استفاده از منابع داخلی اقلام ذیل را در بر می‌گیرد: دریافت وام از داخل، وصولی از محل انتشار اوراق مشارکت، پیش‌فروش حج، وصولی دولت بابت بازپرداخت وام‌های شرکت‌های دولتی، وصولی دولت بابت بازپرداخت وام طرح‌های عمرانی، وصولی از محل واگذاری شرکت‌های دولتی و استفاده از برگشتی‌ها.

۲. دریافت وام از داخل فقط مربوط به استقراض از بانک مرکزی است.

۳. استقراض از بانک مرکزی کسری حساب ذخیره تعهدات ارزی را در دوره

۸۱-۱۳۷۲ در برنمی‌گیرد.

۴. بازپرداخت اصل وام‌های داخلی شامل بازپرداخت بدهی دولت به بانک مرکزی و

بازپرداخت اوراق مشارکت می‌شود.

۵. استفاده از منابع خارجی ارقام دریافت وام از خارج، استفاده از بازپرداخت وام دولت به خارج و پیش‌فروش نفت.

با توجه به نکات فوق، ارقام جدول (۵) نشان می‌دهد که خالص وام‌گیری دولت در دوره ۸۲-۱۳۵۸، به‌جز سال‌های ۱۳۷۴، ۱۳۷۵، ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲، مثبت است که حاکی از هزینه کردن منابعی است که دولت از محل وام‌گیری به دست آورده است. در این دوره کم‌ترین میزان خالص وام‌گیری مربوط به سال ۱۳۷۳ (۳۴۷/۴ میلیارد ریال) و بیش‌ترین میزان مربوط به سال ۱۳۷۷ (۱۷۸۲۰ میلیارد ریال) است. متوسط میزان خالص وام‌گیری دولت در دوره مورد بررسی به‌جز سال‌هایی که خالص وام‌گیری منفی است، ۲۲۱۶ میلیارد ریال است. چنان‌که گفته شد در صورتی که خالص وام‌گیری با میزان تغییرات سالانه موجودی نقدی تعدیل شود، کسری بودجه دولت به دست می‌آید. در جدول (۵) مشاهده می‌شود کسری بودجه دولت که از این طریق به دست آمده، به‌جز سال ۱۳۷۵ که خالص وام‌گیری منفی را تبدیل به کسری بودجه مثبت می‌کند، در سایر سال‌ها روند کسری بودجه دولت با خالص وام‌گیری هم‌جهت می‌باشد، متوسط میزان کسری بودجه دولت در دوره مورد بررسی به‌جز سال‌هایی که کسری بودجه منفی است، ۲۴۰۶ میلیارد ریال است.

به منظور نشان دادن ابعاد کسری بودجه و خالص وام‌گیری دولت محاسبه شده از این روش می‌توان از نسبت کسری بودجه و خالص وام‌گیری دولت به تولید ناخالص داخلی جاری استفاده کرد. ارقام جدول (۶) سری زمانی این دو نسبت و ارقام جداول (۷) و (۸) این دو نسبت را در پنج مقطع زمانی نشان می‌دهد. نتایج به دست آمده حاکی از این است که روند خالص وام‌گیری و کسری بودجه دولت در دوره مورد بررسی بر حسب درصدی از تولید ناخالص داخلی روند نزولی است. به این معنا که دولت بعد از اتمام جنگ تحمیلی توانسته است رشد خالص وام‌گیری و در نتیجه کسری بودجه خود را در ابعاد اقتصاد کشور کنترل و کاهش دهد. این نتیجه با نتایج به دست آمده از روش قبلی (کسری بودجه به معنای تفاوت میان دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت) سازگار و هماهنگ است.

جدول ۵. کسری بودجه دولت از نظر بدهی ۸۲-۱۳۵۷ (میلیارد ریال)

سال	استفاده از منابع داخلی	بازپرداخت اصل وام‌های داخلی	استفاده از منابع خارجی	بازپرداخت اصل وام‌های خارجی	خالص استفاده از منابع خارجی	خالص وام‌گیری دولت	موجودی انتقال به سال بعد (-) یا کسری تأمین نشده از سایر منابع (+)	کسری بودجه دولت
۱۳۵۷	۵۰۷/۷	۲/۳	۵۰۵/۴	۱۰۱/۲	۱۸/۴	۵۸۸/۲	۰	۵۸۸/۲
۱۳۵۸	۳۸۱/۲	۰	۳۸۱/۲	۹۴/۶	۳۱/۸	۴۴۴	۵۲/۵	۳۹۱/۵
۱۳۵۹	۹۵۱/۸	۰	۹۵۱/۸	۲۲/۸	-۱۴/۳	۹۳۷/۵	-۲/۱	۹۳۹/۶
۱۳۶۰	۹۴۸/۹	۰	۹۴۸/۹	۱۶۹/۸	۴۵/۱	۱۰۷۳/۶	-۶۳/۲	۱۱۳۶/۸
۱۳۶۱	۷۶۲/۳	۸/۸	۷۵۳/۵	۱۴۱/۸	۳۷/۷	۸۵۷/۶	-۱۱۲/۶	۹۷۰/۲
۱۳۶۲	۹۴۴	۰	۹۴۴	۲۱۴/۶	۳۵/۹	۱۱۲۲/۷	-۶۵/۹	۱۱۸۸/۶
۱۳۶۳	۶۲۷	۰	۶۲۷	۱۰۲/۸	۲۹/۶	۷۰۰/۲	۰	۷۰۰/۲
۱۳۶۴	۶۵۹/۳	۰	۶۵۹/۳	۵۶/۸	۳۰/۵	۶۸۵/۶	-۳۷/۵	۷۲۳/۱
۱۳۶۵	۱۳۹۲/۱	۰	۱۳۹۲/۱	۶۸	۲۱/۷	۱۴۳۸/۴	-۱۰/۶	۱۴۴۹
۱۳۶۶	۱۴۹۱/۶	۰	۱۴۹۱/۶	۳۵/۶	۱۱	۱۵۱۶/۲	-۵۸/۱	۱۵۷۴/۳
۱۳۶۷	۲۱۵۴/۵	۰	۲۱۵۴/۵	۵/۷	۷/۲	۲۱۵۳	-۳۵	۲۱۸۸
۱۳۶۸	۱۲۵۲/۹	۰	۱۲۵۲/۹	۵/۱	۴/۱	۱۲۵۳/۹	-۱۱۵/۹	۱۳۶۹/۸
۱۳۶۹	۶۶۹/۳	۰	۶۶۹/۳	۶	۵/۲	۶۷۰/۱	-۲۵۶/۷	۹۲۶/۸
۱۳۷۰	۱۱۴۹/۶	۰	۱۱۴۹/۶	۳۹	۲/۴	۱۱۸۶/۲	-۳۱/۳	۱۲۱۷/۵
۱۳۷۱	۱۰۸۶/۱	۰	۱۰۸۶/۱	۵/۹	۱/۸	۱۰۹۰/۲	-۲۱۹/۷	۱۳۰۹/۹

جدول ۵. کسری بودجه دولت از نظر بدهی ۸۲-۱۳۵۷ (میلیارد ریال)

سال	استفاده از منابع داخلی	بازپرداخت اصل وام‌های داخلی	خالص استفاده از منابع داخلی	استفاده از منابع خارجی	بازپرداخت اصل وام‌های خارجی	خالص استفاده از منابع خارجی	موجودی انتقال به سال بعد (-) یا کسری تأمین نشده از سایر منابع (+)	کسری بودجه دولت
۱۳۷۲	۴۴۶/۵	۰	۴۴۶/۵	۱۰۴/۳	۲	۱۰۲/۳	۸۵/۴	۴۶۳/۴
۱۳۷۳	۲۹۳/۳	۰	۲۹۳/۳	۵۷/۸	۳/۷	۵۴/۱	-۶۸۳/۱	۱۰۳۰/۵
۱۳۷۴	۲۸۴/۷	۲۷۲۹/۳	-۲۴۴۴/۶	۲۶۰/۷	۳/۷	۲۵۷	-۷۸۹/۹	-۱۳۹۷/۷
۱۳۷۵	۶۰۱/۳	۹۳۷/۳	-۳۳۶	۰/۷	۰/۱	۰/۶	-۱۰۹۴/۵	۷۵۹/۱
۱۳۷۶	۳۱۵۶/۹	۴۶۸/۶	۲۶۸۸/۳	۱۹۱/۷	۴	۱۸۷/۷	-۲۸۸/۷	۳۱۶۴/۷
۱۳۷۷	۱۲۱۴۰/۹	۰	۱۲۱۴۰/۹	۵۷۰۶/۹	۲۸/۱	۵۶۷۸/۸	-۵۰۳/۵	۱۸۳۲۳/۲
۱۳۷۸	۲۷۲۸/۲	۱۸۰	۲۵۴۸/۲	۱۷۱/۷	۵۲	۱۱۹/۷	-۱۹۶۸/۵	۴۶۳۶/۴
۱۳۷۹	۳۵۰۰	۰	۳۵۰۰	۱۷۵/۷	۰	۱۷۵/۷	۱۰۹۰/۸	۲۵۸۴/۹
۱۳۸۰	۳۲۴۴/۱	۰	۳۲۴۴/۱	۲۲۹/۶	۰	۲۲۹/۶	۰	۳۴۷۳/۷
۱۳۸۱	۲۰۱۳۸/۳	۸۶۰۳/۵	۱۱۵۳۴/۸	۲۸۷/۴	۱۹۲۵۰	-۱۸۹۶۲/۶	۲۱۵/۵	-۷۶۴۳/۳
۱۳۸۲	۱۴۶۷۲	۴۲۶۱/۹	۱۰۴۱۰/۱	۷۶/۷	۱۹۸۷۵	-۱۹۷۹۸/۳	۰	-۹۳۸۸/۲

مأخذ: بانک مرکزی، گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی سال‌های ۸۲-۱۳۵۸.

جدول ۶. نسبت خالص وام‌گیری و کسری بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی جاری ۸۲-۱۳۵۸ (میلیارد ریال)

سال	خالص وام‌گیری دولت	کسری بودجه دولت	تولید ناخالص داخلی جاری	نسبت خالص وام‌گیری به تولید ناخالص داخلی	نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص داخلی
۱۳۵۸	۴۴۴	۳۹۱/۵	۶۰۷۲/۷	۷/۳	۶/۴
۱۳۵۹	۹۳۷/۵	۹۳۹/۶	۶۴۴۴/۷	۱۴/۵	۱۴/۶
۱۳۶۰	۱۰۷۳/۶	۱۱۳۶/۸	۷۷۶۹/۵	۱۳/۸	۱۴/۶
۱۳۶۱	۸۵۷/۶	۹۷۰/۲	۱۰۲۶۳/۲	۸/۴	۹/۵
۱۳۶۲	۱۱۲۲/۷	۱۱۸۸/۶	۱۲۸۴۱/۹	۸/۷	۹/۳
۱۳۶۳	۷۰۰/۲	۷۰۰/۲	۱۴۰۶۷/۲	۵	۵
۱۳۶۴	۶۸۵/۶	۷۲۳/۱	۱۴۹۷۳/۷	۴/۶	۴/۸
۱۳۶۵	۱۴۳۸/۴	۱۴۴۹	۱۵۲۱۶/۳	۹/۵	۹/۵
۱۳۶۶	۱۵۱۶/۲	۱۵۷۴/۳	۱۸۵۲۷	۸/۲	۸/۵
۱۳۶۷	۲۱۵۳	۲۱۸۸	۲۰۶۹۸/۹	۱۰/۴	۱۰/۶
۱۳۶۸	۱۲۵۳/۹	۱۳۶۹/۸	۲۵۷۶۴/۷	۴/۹	۵/۳
۱۳۶۹	۶۷۰/۱	۹۲۶/۸	۳۵۳۱۴/۹	۱/۹	۲/۶
۱۳۷۰	۱۱۸۶/۲	۱۲۱۷/۵	۴۹۷۷۱/۱	۲/۴	۲/۴
۱۳۷۱	۱۰۹۰/۲	۱۳۰۹/۹	۶۶۴۵۴/۹	۱/۶	۲
۱۳۷۲	۵۴۸/۸	۴۶۳/۴	۱۰۰۰۴۷	۰/۵	۰/۵
۱۳۷۳	۳۴۷/۴	۱۰۳۰/۵	۱۳۰۵۶۴/۴	۰/۳	۰/۸
۱۳۷۴	-۲۱۸۷/۶	-۱۳۹۷/۷	۱۸۵۹۲۸	-۱/۲	-۰/۸
۱۳۷۵	-۳۳۵/۴	۷۵۹/۱	۲۴۸۳۴۷/۹	-۰/۱	۰/۳
۱۳۷۶	۲۸۷۶	۳۱۶۴/۷	۲۹۲۶۷۷/۸	۱	۱/۱
۱۳۷۷	۱۷۸۱۹/۷	۱۸۳۲۳/۲	۳۲۹۱۳۴	۵/۴	۵/۶
۱۳۷۸	۲۶۶۷/۹	۴۶۳۶/۴	۴۳۶۶۲۵	۰/۶	۱/۱
۱۳۷۹	۳۶۷۵/۷	۲۵۸۴/۹	۵۸۰۴۷۳	۰/۶	۰/۴
۱۳۸۰	۳۴۷۳/۷	۳۴۷۳/۷	۶۷۱۷۳۶/۳	۰/۵	۰/۵
۱۳۸۱	-۷۴۲۷/۸	-۷۶۴۳/۳	۹۲۵۹۰۶/۳	-۰/۸	-۰/۸
۱۳۸۲	-۹۳۸۸/۲	-۹۳۸۸/۲	۱۱۰۷۷۱۷/۳	-۰/۸	-۰/۸

مأخذ: بانک مرکزی، گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی سال‌های ۸۲-۱۳۵۸.

جدول ۷. خالص وام‌گیری دولت بر حسب درصدی از تولید ناخالص داخلی جاری

۱۳۷۸-۸۲	۱۳۷۳-۷۷	۱۳۶۸-۷۲	۱۳۶۳-۶۷	۱۳۵۸-۶۲
۰/۴	۱/۳	۲/۳	۷/۵	۱۰/۶

مأخذ: محاسبات نگارنده

جدول ۸. خالص کسری بودجه دولت بر حسب درصدی از تولید ناخالص داخلی جاری

۱۳۷۸-۸۲	۱۳۷۳-۷۷	۱۳۶۸-۷۲	۱۳۶۳-۶۷	۱۳۵۸-۶۲
۰/۴	۱/۵	۲/۶	۷/۷	۱۰/۹

مأخذ: محاسبات نگارنده

ج) وضع مالی دولت ایران از نظر حساب جریان وجوه

حساب جریان وجوه تصویری شفاف از جریان منابع و مصارف مالی و غیرمالی دولت را در طول یک دوره مالی ارائه می‌کند. در این حساب حاصل عملیات جاری دولت (پس‌انداز ناخالص که در صورت منفی بودن نشان‌دهنده کسری بودجه دولت در عملیات جاری است) فقط بخشی از عملیات دولت در طول دوره محسوب می‌شود که در کنار مبادله دارایی‌های غیرمالی و مبادلات مالی دولت، اطلاعات جامعی از مبادلات اقتصادی دولت (اعم از مالی و غیرمالی) در طول یک دوره مالی را نشان می‌دهد. این ویژگی حساب جریان وجوه امکان بررسی دقیق‌تری از نقش و حضور دولت در اقتصاد فراهم می‌کند. در این بخش به منظور تحلیل روند کسری بودجه دولت و انعکاس آثار آن در حساب جریان وجوه ایران، از اطلاعات کتاب حساب جریان وجوه ایران ۱۳۵۱-۷۶ و حساب‌های ملی ایران براساس سیستم جدید حساب‌های ملی ۱۳۷۵-۸۱ تهیه شده توسط اداره حساب‌های اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران استفاده شده است. در زمینه اطلاعات استفاده شده لازم است توضیح داده شود که:

۱. از آن‌جا که حساب جریان وجوه یکی از اجزای سیستم حساب‌های ملی (SNA) است، پس واحد نهادی دولت نیز برحسب تعاریف سیستم حساب‌های ملی (SNA) دولت عمومی را در بر می‌گیرد. دولت عمومی شامل دولت مرکزی (وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های دولتی)، شهرداری‌ها و تأمین اجتماعی می‌باشد.

۲. پس انداز ناخالص دولت در حساب جریان وجوه که حاصل عملیات جاری دولت است، از تفاوت کلیه دریافت‌های دولت (مالیات‌ها، درآمد نفت، سایر درآمدها و درآمدهای اختصاصی)^۱ و مخارج مصرفی دولتی^۲ به دست می‌آید.

۳. از نظر پوشش دوره زمانی مورد بررسی، از دو مجموعه آماری استفاده شده است. برای دوره ۷۶-۱۳۵۸ از اطلاعات کتاب حساب جریان وجوه ایران ۷۶-۱۳۵۱ تهیه شده توسط اداره حساب‌های اقتصادی (دی ۱۳۸۳) و برای دوره دوم ۸۱-۱۳۷۷ از اطلاعات حساب‌های ملی ایران براساس سیستم جدید حساب‌های ملی (SNA 93) تهیه شده توسط اداره حساب‌های اقتصادی (آذر ۱۳۸۲) استفاده شده است. این دو مجموعه از نظر تعاریف و مفاهیم به کار گرفته شده تفاوتی جزئی دارند، اما از نظر پایه‌های آماری استفاده شده تفاوت بیش‌تری با هم دارند. از آن‌جا که در تحلیل آماری سری‌های زمانی با پایه‌های آماری متفاوت، در برخی مواقع جهت‌گیری ارقام از رقم مطلق اهمیت بیش‌تری دارد، پس به دلیل هم جهت بودن رقم خالص وام‌دهی (+) / وام‌گیری (-) دولت در دو سال مشترک (۱۳۷۵ و ۱۳۷۶) میان این دو مجموعه آماری و همچنین پوشش بیش‌تر دوره زمانی مورد بررسی، از ارقام این دو مجموعه آماری در کنار هم استفاده شده است.

با توجه به نکات فوق، جدول (۹) ارقام پس‌انداز ناخالص و خالص وام‌دهی (+) / وام‌گیری (-) دولت را برای دوره ۸۱-۱۳۵۸ نشان می‌دهد. ارقام جدول (۹) حاکی از این است که دولت به‌جز سال‌های ۱۳۵۹ و ۶۷-۱۳۶۵ که دارای کسری بودجه جاری (پس‌انداز ناخالص منفی) است، در تمامی سال‌های دوره در عملیات جاری از مازاد بودجه برخوردار بوده است. روند پس‌انداز ناخالص دولت نشان می‌دهد که بعد از افت شدید درآمد نفت در سال ۱۳۷۷ و کاهش قابل توجه پس‌انداز ناخالص دولت، از سال ۱۳۷۸ به بعد با افزایش درآمد نفت، پس‌انداز ناخالص دولت هم سیر فزاینده‌ای پیدا کرده است، به گونه‌ای که به

۱. چون تأمین اجتماعی یکی از اجزای دولت عمومی است و درآمدهای آن در بودجه دولت به صورت درآمد اختصاصی درج می‌شود و بخش عمده‌ای از درآمدهای اختصاصی نیز مربوط به این واحد نهادی است، پس درآمدهای اختصاصی نیز به‌عنوان دریافت‌های عمومی دولت منظور شده است.

۲. مخارج مصرفی به دست آمده از روش حساب‌های ملی.

رقم ۹۴ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۱ رسیده است. البته لازم به ذکر است که بخشی از جهش ارقام در سال ۱۳۸۱ ناشی از یکسان‌سازی نرخ ارز است. بررسی مقطعی و دوره‌ای متوسط پس‌انداز ناخالص دولت نیز حاکی از روند رو به رشد آن در دوره مورد بررسی است (جدول ۱۰).

با توجه به مثبت بودن پس‌انداز ناخالص در بیش‌تر سال‌های دوره، خالص وام‌دهی (+) / وام‌گیری (-) دولت از سال ۷۳-۱۳۵۸، به جز سال ۱۳۷۱، منفی و از سال ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۱، به جز سال ۱۳۷۷، مثبت بوده است. یعنی به طور متوسط در دوره ۷۲-۱۳۵۸ دولت برای تأمین نیازهایش با کمبود منابع مواجه بوده است و این کمبود را با استفاده از ابزارهای مالی (اوراق قرضه / مشارکت، وام از داخل / خارج، سهام، سپرده‌های ریالی و غیره) از سایر واحدهای نهادی (مؤسسات مالی، دنیای خارج و غیره) تأمین مالی کرده است. اما از سال ۱۳۷۳ به بعد با توجه به کمبود منابع در دو سال ۱۳۷۳ و ۱۳۷۷، به دلیل مازاد قابل توجه در سایر سال‌ها، ضمن تأمین نیازهایش با مازاد منابع مواجه شده است که این مازاد را از طریق ابزارهای مالی در سایر واحدهای نهادی دیگر صرف کرده است^۱ (جدول ۱۰). به منظور سنجش میزان تأمین منابع مالی یا صرف منابع مالی دولت در ابعاد اقتصاد ملی می‌توان از نسبت خالص وام‌دهی (+) / وام‌گیری (-) دولت به تولید ناخالص داخلی جاری استفاده کرد (جدول ۹). محاسبات نشان می‌دهد در سال ۱۳۶۵ دولت ۱۳/۳ درصد از تولید ناخالص داخلی را صرف تأمین کسری منابع مالی خود کرده است، کم‌ترین میزان این نسبت مربوط به سال ۱۳۷۷ است. از سوی دیگر، در سال ۱۳۸۱ حدود ۷/۳ درصد از تولید ناخالص داخلی مازاد، منابعی است که دولت در اقتصاد ملی صرف کرده است، کم‌ترین میزان این نسبت مربوط به سال ۱۳۷۴ است.

۱. برای اطلاع از چگونگی تأمین کسری منابع یا صرف مازاد منابع دولت به حساب مالی از حساب جریان وجوه در کتاب حساب جریان وجوه ایران مراجعه شود.

جدول ۹. پس انداز ناخالص و خالص وام‌دهی (+) / وام‌گیری (-) دولت ۸۱-۱۳۵۸ (میلیارد ریال)

سال	پس انداز ناخالص دولت	خالص وام‌دهی (+) / وام‌گیری (-) دولت	نسبت خالص وام‌دهی / وام‌گیری دولت به تولید ناخالص داخلی جاری
۱۳۵۸	۴۹۵	-۷۲	-۱/۲
۱۳۵۹	-۲۰	-۷۳۸	-۱۱/۵
۱۳۶۰	۱۶۱	-۱,۰۲۴	-۱۳/۲
۱۳۶۱	۶۹۲	-۷۱۳	-۶/۹
۱۳۶۲	۷۳۴	-۷۶۸	-۶
۱۳۶۳	۶۹۰	-۸۶۹	-۶/۲
۱۳۶۴	۴۰۰	-۱,۰۶۱	-۷/۱
۱۳۶۵	-۴۷۷	-۲,۰۳۱	-۱۳/۳
۱۳۶۶	-۳۳۳	-۲,۰۵۷	-۱۱/۱
۱۳۶۷	-۸۶۴	-۱,۸۴۲	-۸/۹
۱۳۶۸	۲۶۲	-۸۶۳	-۳/۳
۱۳۶۹	۱,۹۸۳	-۹۴۱	-۲/۷
۱۳۷۰	۲,۰۲۶	-۱,۷۲۶	-۳/۵
۱۳۷۱	۳,۷۹۲	۱,۷۲۶	۲/۶
۱۳۷۲	۶,۴۹۹	-۲,۲۵۶	-۲/۳
۱۳۷۳	۱۰,۰۴۸	-۱,۰۸۲	-۰/۸
۱۳۷۴	۱۵,۴۴۹	۸۲۵	۰/۴
۱۳۷۵	۲۶,۸۸۲	۱۲,۱۳۱	۴/۹
۱۳۷۶	۳۰,۱۱۲	۷,۴۶۷	۲/۶
۱۳۷۷	۱۴,۳۸۴	-۵۱۸	-۰/۲
۱۳۷۸	۳۶,۱۹۹	۱۴,۴۹۳	۳/۳
۱۳۷۹	۴۱,۴۱۳	۲۳,۵۰۸	۴
۱۳۸۰	۴۴,۷۷۱	۲۶,۹۳۹	۴
۱۳۸۱	۹۴,۴۵۸	۶۸,۰۳۷	۷/۳

مآخذ:

۱. بانک مرکزی، حساب جریان وجوه ایران ۷۶-۱۳۵۱، اداره حساب‌های اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، دی ۱۳۸۳، برای سال‌های ۷۶-۱۳۵۸.
۲. بانک مرکزی، حساب‌های ملی ایران براساس سیستم جدید حساب‌های ملی (SNA 93)، اداره حساب‌های اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، آذر ۱۳۸۲، برای سال‌های ۸۱-۱۳۷۷.

جدول ۱۰. متوسط پس انداز ناخالص و خالص وام‌دهی (+) / وام‌گیری (-) دولت در مقاطع زمانی
(میلیارد ریال)

۱۳۷۸-۸۱	۱۳۷۳-۷۷	۱۳۶۸-۷۲	۱۳۶۳-۶۷	۱۳۵۸-۶۲	
۵۴۲۱۰	۱۹۳۷۵	۲۹۱۳	-۱۱۷	۴۱۳	متوسط پس انداز ناخالص
۳۳۲۴۴	۳۷۶۵	-۸۱۲	-۱۵۷۲	-۶۶۳	متوسط خالص وام‌دهی (+) / وام‌گیری (-)

مأخذ: محاسبات نگارنده

نتایج به دست آمده از حساب جریان وجوه دولت برای دوره ۱۳۵۸-۸۱ نشان می‌دهد که در تحلیل عملکرد مالی دولت نباید فقط بخش عملیات جاری دولت و آنچه که به‌عنوان دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت در کتاب بودجه درج می‌شود را ملاک قرار داد، بلکه باید کل عملیات مالی دولت را در طول دوره مالی بررسی و نتایج آن را تفسیر کرد. آنچه که در جداول (۹) و (۱۰) نشان داده شده حاصل این نگاه به عملیات دولت است. با این دید کلی به عملیات دولت، مشخص می‌شود در دوره ۱۳۵۸-۸۱ دولت ایران از یک نهاد وام‌گیرنده به یک نهاد وام‌دهنده در اقتصاد ملی تبدیل شده است.

د) وضع مالی دولت ایران در چارچوب نظام آمارهای مالی دولت (GFS)

در اولین گام برای اجرای دستورالعمل آمارهای مالی دولت در ایران، از سال ۱۳۸۱ به بعد اطلاعات بودجه از نظر شکلی در این چارچوب ارائه شد. در چارچوب فوق مجموع درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای دولت به‌عنوان درآمدهای بودجه و درآمد نفت به‌عنوان واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای^۱ طبقه‌بندی شده‌اند. همچنین فروش اوراق مشارکت، اصل وام‌های دولت در خارج از کشور، وصولی از محل واگذاری شرکت‌های دولتی، استفاده از تسهیلات خارجی و استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی و موارد مشابه که دارای ماهیت ایجاد بدهی یا تبدیل دارایی مالی هستند در قسمت واگذاری

۱. چنانچه که بیان شد درباره ثبت درآمد نفت در بخش درآمد یا واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد. درآمد نفت در سال‌های قبل از ۱۳۸۱ به‌طور کامل در بخش درآمدها و در سال‌های بعد از ۱۳۸۱ به‌طور کامل در بخش فروش ثروت (واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای) ثبت شده است.

دارایی‌های مالی طبقه‌بندی شده‌اند.

در بخش پرداخت‌ها نیز آن بخش از پرداخت‌های دولت که ماهیت جاری و مصرفی دارند در قسمت هزینه‌ها و بخشی از پرداخت‌ها که ماهیت مبادله دارایی غیرمالی و تشکیل سرمایه دارند در قسمت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طبقه‌بندی شده‌اند. بازپرداخت بدهی‌ها و تعهدات سال‌های گذشته نیز در قسمت تملک دارایی‌های مالی قرار گرفته‌اند.

با توجه به این که شکل جدید ارائه اطلاعات بودجه‌ای از سال ۱۳۸۱ اجرا شده است، به منظور تحلیل روند عملیات مالی دولت در قالب جدید، اطلاعات بودجه‌ای سال‌های قبل از ۱۳۸۱ براساس تعاریف و مفاهیم ارائه شده، در قالب جدید در جدول (۱۱) ارائه شده است. ارقام جدول (۱۱) نشان می‌دهد که در تمام سال‌های دوره مورد بررسی دولت در تراز عملیاتی (جاری) با کسری مواجه بوده است و این کسری روندی صعودی داشته به گونه‌ای که در سال ۱۳۸۲ از رقم ۹۹ هزار میلیارد ریال گذشته است. یعنی دولت در این سال‌ها برای تأمین نیازهای جاری و مصرفی خود نتوانسته است منابع لازم را از اقتصاد کشور تأمین کند، به گونه‌ای که دولت در سال ۱۳۸۲ نتوانسته است برای ۵۵/۸ درصد از نیازهای جاری و مصرفی خود منابع لازم را از اقتصاد ملی به دست آورد. روند خالص واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (تراز ثروت و دارایی) نشان می‌دهد که دولت در دوره ۸۲-۱۳۵۸، به جز سال‌های ۱۳۶۵ و ۱۳۶۷، ثروت‌های طبیعی و مادی کشور را نقد کرده و برای تأمین نیازهای خود به کار گرفته است. تراز ثروت و دارایی در سال ۱۳۸۲ به رقم ۶۸ هزار میلیارد ریال مازاد رسیده است، یعنی دولت فقط به میزان ۴۷ درصد از آنچه را که از ثروت و دارایی ملی برداشت می‌کند، به شکل ثروت و دارایی به اقتصاد ملی باز می‌گرداند. تراز ثروت و دارایی از این نظر اهمیت دارد که دولت باید ثروت نفت را برای منافع تمام نسل‌ها و در چارچوب توسعه پایدار به مصرف برساند، روند فزاینده این تراز در سال‌های دوره، به ویژه از سال ۱۳۷۷ به بعد، نگران‌کننده است. خالص واگذاری دارایی‌های مالی که در جدول معادل

مجموع تراز عملیاتی و خالص تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به دست آمده است^۱، در واقع بیانگر تراز انتقال منابع مالی بین نسل‌های مختلف است، یا به نوعی می‌توان آن را معادل خالص وام‌دهی (+) / وام‌گیری (-) دولت دانست. ارقام خالص واگذاری دارایی‌های مالی در جدول (۱۱) نشان می‌دهد که دولت در دوره مورد بررسی به‌جز سال‌های ۷۵-۱۳۷۳، علاوه بر برداشت از منابع ملی (درآمد) و فروش ثروت و دارایی برای تأمین مخارج مصرفی و سرمایه‌گذاری خود، با ایجاد خالص بدهی، از وجوه آیندگان نیز استفاده کرده است، و این استفاده از سال ۱۳۷۸ به بعد شدت بیش‌تری یافته است، به گونه‌ای که در سال ۱۳۸۲، خالص واگذاری دارایی‌های مالی به رقم ۳۱ هزار میلیارد بالغ می‌شود. یعنی در سال ۱۳۸۲، معادل این رقم از وجوه مربوط به آیندگان توسط دولت گردآوری و مصرف شده است. ابعاد و وسعت استفاده دولت از وجوه مربوط به آیندگان را می‌توان با نسبت خالص واگذاری دارایی‌های مالی به تولید ناخالص داخلی نشان داد. ارقام محاسبه شده در جدول (۱۱) نشان می‌دهد که بیش‌ترین خالص بدهی ایجاد شده توسط دولت مربوط به سال ۱۳۵۹ با ۱۴/۵ درصد تولید ناخالص داخلی و کم‌ترین میزان مربوط به سال ۱۳۷۸ با ۰/۱ درصد است.

جدول ۱۱. کسری بودجه دولت از نظر آمارهای مالی دولت ۸۲-۱۳۵۸

سال	تراز عملیاتی	خالص واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	تراز عملیاتی و سرمایه‌ای	خالص واگذاری دارایی‌های مالی	نسبت خالص واگذاری دارایی‌های مالی به تولید ناخالص داخلی
۱۳۵۸	-۱,۰۴۰	۵۸۷	-۴۵۴	۴۵۴	۷/۵
۱۳۵۹	-۱,۲۵۴	۳۲۱	-۹۳۳	۹۳۳	۱۴/۵
۱۳۶۰	-۱,۲۷۴	۳۸۲	-۸۹۲	۸۹۲	۱۱/۵
۱۳۶۱	-۱,۳۹۳	۷۷۵	-۶۱۸	۶۱۸	۶
۱۳۶۲	-۱,۴۹۳	۶۳۱	-۸۶۲	۸۶۲	۶/۷
۱۳۶۳	-۱,۱۰۴	۴۹۵	-۶۰۹	۶۰۹	۴/۳

۱. دلیل تفاوت در نحوه به‌دست آمدن تراز انتقال منابع مالی در ایران و دستورالعمل آمارهای مالی دولت (GFS 2001) ناشی از نحوه ثبت درآمد نفت در بخش درآمدها یا واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای است.

جدول ۱۱. کسری بودجه دولت از نظر آمارهای مالی دولت ۸۲-۱۳۵۸

سال	تراز عملیاتی	خالص واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	تراز عملیاتی و سرمایه‌ای	خالص واگذاری دارایی‌های مالی	نسبت خالص واگذاری دارایی‌های مالی به تولید ناخالص داخلی
۱۳۶۴	-۱,۰۴۰	۴۲۴	-۶۱۷	۶۱۷	۴/۱
۱۳۶۵	-۱,۱۱۶	-۳۱۲	-۱,۴۲۸	۱,۴۲۸	۹/۴
۱۳۶۶	-۱,۵۸۲	۱۲۴	-۱,۴۵۸	۱,۴۵۸	۷/۹
۱۳۶۷	-۲,۱۱۱	-۷	-۲,۱۱۸	۲,۱۱۸	۱۰/۲
۱۳۶۸	-۱,۷۲۲	۵۸۴	-۱,۱۳۸	۱,۱۳۸	۴/۴
۱۳۶۹	-۲,۰۲۲	۱,۶۰۹	-۴۱۳	۴۱۳	۱/۲
۱۳۷۰	-۲,۱۷۷	۱,۰۲۲	-۱,۱۵۵	۱,۱۵۵	۲/۳
۱۳۷۱	-۳,۰۶۸	۲,۱۹۷	-۸۷۱	۸۷۱	۱/۳
۱۳۷۲	-۸,۰۸۵	۷,۴۵۱	-۶۳۴	۶۳۴	۰/۶
۱۳۷۳	-۱۲,۰۷۳	۱۲,۴۰۸	۳۳۶	-۳۳۶	-۰/۳
۱۳۷۴	-۱۳,۵۷۱	۱۶,۵۴۸	۲,۹۷۸	-۲,۹۷۸	-۱/۶
۱۳۷۵	-۱۷,۵۱۱	۱۸,۹۴۱	۱,۴۳۰	-۱,۴۳۰	-۰/۶
۱۳۷۶	-۱۸,۵۶۳	۱۵,۹۷۶	-۲,۵۸۷	۲,۵۸۷	۰/۹
۱۳۷۷	-۲۲,۳۰۸	۵,۲۱۰	-۱۷,۰۹۸	۱۷,۰۹۸	۵/۲
۱۳۷۸	-۱۹,۷۶۵	۱۹,۳۲۱	-۴۴۴	۴۴۴	۰/۱
۱۳۷۹	-۴۰,۲۱۵	۳۶,۲۳۴	-۳,۹۸۱	۳,۹۸۱	۰/۷
۱۳۸۰	-۵۰,۸۱۷	۴۸,۲۴۶	-۲,۵۷۱	۲,۵۷۱	۰/۴
۱۳۸۱	-۸۶,۱۸۹	۶۵,۸۸۹	-۲۰,۳۰۰	۲۰,۳۰۰	۲/۲
۱۳۸۲	-۹۹,۴۱۹	۶۸,۰۴۸	-۳۱,۳۷۱	۳۱,۳۷۱	۲/۸

مآخذ:

۱. قوانین بودجه کل کشور برای سال‌های ۷۶-۱۳۵۸ و محاسبات نگارنده.
۲. گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۸۱ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران برای سال‌های ۸۲-۱۳۷۷.

روند این نسبت نشان می‌دهد که از سال ۱۳۷۸ به بعد، سهم خالص بدهی دولت از تولید ناخالص داخلی در حال افزایش است. مقایسه مقطعی و دوره‌ای نسبت فوق نشان می‌دهد که با توجه به کاهش متوسط نسبت خالص بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی در دوره‌های منتهی به سال ۱۳۷۷، در دوره ۸۲-۱۳۷۸ نسبت فوق افزایش یافته است که حاکی

از روند فزاینده آن در سه سال پایانی دوره است (جدول ۱۲).

جدول ۱۲. خالص واگذاری دارایی‌های مالی برحسب درصدی از تولید ناخالص داخلی ۱۳۵۸-۸۲

۱۳۷۸-۸۲	۱۳۷۳-۷۷	۱۳۶۸-۷۲	۱۳۶۳-۶۷	۱۳۵۸-۶۲
۱/۲	۰/۷	۲	۷	۹

مأخذ: محاسبات نگارنده

به این ترتیب تحلیل نتیجه عملیات بودجه‌ای دولت ایران در دوره ۱۳۵۸-۸۲ نشان می‌دهد که:

۱. اگر دریافت‌های دولت را معادل مالیات‌ها، درآمد نفت و سایر درآمدها و پرداخت‌ها را معادل پرداخت‌های جاری و عمرانی در نظر بگیریم، در دوره ۱۳۵۸-۸۲ به جز سال‌های ۱۳۷۳-۷۵، دریافت‌های دولت برای پرداخت‌هایش کافی نبوده است، اما وسعت کسری بودجه دولت نسبت به تولید ناخالص داخلی و پرداخت‌های دولت روندی کاهشی - به ویژه در سال‌های بعد از جنگ تحمیلی (۱۳۶۸-۸۲) - داشته است.
۲. در تعریف کسری بودجه به عنوان خالص وام‌گیری دولت (هزینه کردن منابعی که دولت از محل وام‌گیری به دست آورده است) مشاهده می‌شود که متوسط نسبت خالص وام‌گیری دولت به تولید ناخالص داخلی در دوره ۱۳۵۸-۸۲ روندی کاهشی داشته است. یعنی دولت ایران بعد از اتمام جنگ تحمیلی، توانسته است رشد خالص وام‌گیری و در نتیجه کسری بودجه خود را در ابعاد اقتصاد کشور کنترل و کاهش دهد.
۳. نتایج به دست آمده از حساب جریان وجوه ایران نشان می‌دهد که حاصل عملیات مالی دولت برای دوره ۱۳۵۸-۸۱ موجب شده است که دولت ایران از یک نهاد وام‌گیرنده (دوره ۱۳۵۸-۷۲) به یک نهاد وام‌دهنده (دوره ۱۳۷۳-۸۱) در اقتصاد ملی تبدیل شود. این نتیجه با نتایج به دست آمده از بندهای یک و دو سازگار و هماهنگ است.
۴. تحلیل وضع مالی دولت ایران در چارچوب نظام آمارهای مالی دولت (GFS) ناسازگاری نتایج با حساب جریان وجوه ایران را نشان می‌دهد. ارقام محاسبه شده برای نسبت خالص واگذاری دارایی‌های مالی به تولید ناخالص داخلی (به‌عنوان شاخص وضع

مالی دولت) نشان می‌دهد، با توجه به کاهش متوسط این نسبت در دوره‌های منتهی به سال ۱۳۷۷، در دوره ۸۲-۱۳۷۸ متوسط نسبت خالص بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی افزایش یافته است که حاکی از روند فزاینده آن در سه سال پایانی دوره است. در واقع دولت ایران در دوره پنجساله ۸۲-۱۳۷۸ از وجوه مربوط به آیندگان بیش‌تر استفاده کرده است، یعنی دولت به جای این که وام‌دهنده باشد، وام‌گیرنده بوده است.

بخش عمده‌ای از نتایج متفاوت به دست آمده از حساب جریان وجوه و نظام آمارهای مالی دولت (GFS) مربوط به نحوه محاسبه و پایه‌های آماری مورد استفاده است. حساب جریان وجوه دولت، کل عملیات جاری و مالی دولت را در یک دوره مالی با استفاده از اطلاعات بودجه‌ای و اطلاعات به دست آمده از صورت‌های مالی سایر واحدهای نهادی دیگر، به ویژه مؤسسات مالی، محاسبه می‌کند. اما اطلاعات ارائه شده در آمارهای مالی دولت (سند بودجه) فقط عملیات جاری و بخشی از عملیات مالی دولت را در بر می‌گیرد، که این خود ناشی از اجرای ناقص نظام آمارهای مالی دولت (GFS) هم از نظر مفهومی (حسابداری تعهدی) و هم از نظر شکلی (ترازنامه اول و پایان دوره و بخشی از عملیات مالی دولت)، در ایران می‌باشد.

از نتایج چهارگانه فوق می‌توان استنباط کرد که وضع مالی دولت ایران در دوره ۷۹-۱۳۵۸ به رغم نوسان‌هایی که به واسطه نوسان در آمد نفت داشته است، روند مثبتی داشته است و تلاش‌های دولت برای کاهش نسبت کسری بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی نتیجه داده و این نسبت را به درصد قابل قبولی رسانده است. اما در نگرش کلان به کل عملیات دولت برای سال‌های ۸۲-۱۳۸۰ از دو نگاه حساب جریان وجوه و قالب‌های جدید اطلاعات بودجه‌ای (GFS) نتایج متفاوتی به دست می‌آید. از دیدگاه حساب جریان وجوه در سال‌های ۸۲-۱۳۸۰ دولت مازاد منابع مالی داشته و به سایر نهادهای اقتصاد وام‌ده است. ولی اگر خالص واگذاری دارایی‌های مالی دولت را در نظر بگیریم (GFS) تعهدات دولت در این سال‌ها افزایش یافته است. با توجه به این که در محاسبات حساب جریان وجوه علاوه بر استفاده از حاصل عملیات جاری دولت (پس‌انداز ناخالص) - مندرج در سند

بودجه - از مبادلات مالی دولت با سایر نهادهای اقتصاد، به ویژه مبادله مالی دولت و مؤسسات مالی و دولت با دنیای خارج (مندرج در حساب تراز پرداختها BOP^۱) استفاده می‌شود، در نتیجه به نظر می‌رسد نتایج به دست آمده از حساب جریان وجوه، با چشم‌پوشی از اشتباهات آماری، تصویر دقیق‌تری از وضع مالی دولت و نتیجه عملیات بودجه‌ای دولت در اقتصاد ارائه می‌کند.

۳. جمع‌بندی و چشم‌انداز کسری بودجه دولت

دولت برای اجرای وظایف خود (به‌جز وظایف تصدی‌گری که به عهده شرکت‌های دولتی است)، در چارچوب سند بودجه عمومی به تجهیز و تخصیص منابع گردآوری شده از اقتصاد ملی اقدام می‌کند. به طور کلی منابع دولت از محل درآمدهای مالیاتی، فروش دارایی و ثروت (مانند درآمد نفت) و ایجاد بدهی (تعهد) تجهیز می‌شود. مصارف دولت (تخصیص منابع) نیز در سه قالب اصلی مخارج مصرفی، مخارج سرمایه‌گذاری و بازپرداخت بدهی‌ها (تعهدات) صورت می‌گیرد. از نظر حسابداری، بودجه به مانند هر تراز دیگر، همیشه در تراز (برابری منابع و مصارف) است. اما از نظر اقتصادی، با طبقه‌بندی ماهیتی منابع و مصارف دولت و دسته‌بندی‌های دو یا چند گانه آن‌ها مفاهیمی مانند کسری یا مازاد بودجه و یا، خالص وام‌دهی / وام‌گیری دولت خلق می‌شود که می‌توان آن‌ها را از دیدگاه‌های مختلفی تفسیر و تحلیل کرد. در نگرش کلاسیکی به وظایف دولت، اگر پرداخت‌های دولت بابت برقراری نظم، امنیت، قضا و کالای عمومی از دریافت‌های دولت از محل درآمدهای مالیاتی و عوارض بیش‌تر باشد، دولت کسری بودجه دارد و برای تعادل باید مخارج خود را کاهش دهد.

از این دیدگاه، دولت ایران در سال‌های ۸۲-۱۳۵۸ همواره کسری بودجه داشته و روند آن نیز فزاینده بوده است. در نگرش کینزی، به دلیل اشتغال ناقص عوامل تولید، مخارج دولت علاوه بر مخارج کلاسیکی، باید شامل مخارج سرمایه‌گذاری نیز شود و اگر دولت برای این مخارج دچار کسری شود، می‌تواند آن را از طریق استقراض تأمین کند. با

1. Balance of Payments (BOP)

احتساب مخارج عمرانی دولت ایران طی دوره ۸۲-۱۳۵۸ شدت کسری بودجه بیش تر می شود. در هر دو نگرش، تنها منبع درآمدی دولت، مالیات است و در صورت کسری، منبع تأمین مالی، استقراض است. در اقتصادهایی مانند اقتصاد ایران، که دولت از طریق فروش منابع طبیعی می تواند درآمد کسب کند، دیدگاه های متفاوتی در نحوه ثبت و استفاده از این درآمد در بودجه عمومی دولت طرح شده است. تخصیص درآمد نفت برای مخارج سرمایه گذاری، تخصیص درصدی درآمد نفت برای مخارج مصرفی و سرمایه گذاری، تجمع درآمد نفت با سایر درآمدها و صرف آن برای پرداخت های دولت، از جمله دیدگاه های مطرح در زمینه ماهیت و نحوه استفاده از درآمد حاصل از فروش نفت خام است. در اقتصاد ایران، در سال های ۸۲-۱۳۵۸ نگرش غالب این بوده است که درآمد نفت با سایر درآمدها جمع شده و صرف پرداخت های دولت (اعم از مخارج مصرفی، سرمایه گذاری یا بازپرداخت تعهدات) شود. با منظور کردن درآمد نفت به عنوان منبع درآمدی دولت ایران، ارقام موجود نشان می دهد که به جز سال های ۷۵-۱۳۷۲ که بودجه عمومی دولت مازاد داشته است، دولت در بقیه سال ها با کسری بودجه مواجه بوده است، هر چند که وسعت و ابعاد کسری بودجه در مقیاس تولید ناخالص داخلی، به ویژه در سال های بعد از جنگ تحمیلی، روندی کاهشی داشته است. هسته اصلی دو نگرش کلاسیکی و کینزی به تعادل بودجه دولت، متکی بر برابری درآمدها و هزینه های دولت است که فقط ناظر بر عملیات جاری و عملیات سرمایه گذاری دولت است. یعنی فقط بخشی از عملیات بودجه ای دولت (برابری پس انداز / سرمایه گذاری) دیده می شود و بخش عملیات مالی دولت برای تأمین مالی شکاف پس انداز / سرمایه گذاری نادیده گرفته می شود. برای ارائه تصویری روشن تر از عملیات بودجه ای دولت در یک دوره مالی می توان از حساب جریان وجوه دولت استفاده کرد. حساب جریان وجوه دولت چارچوبی است که در آن میزان منابع تجهیز شده، نوع و نحوه سرمایه گذاری های غیرمالی و مالی (مصارف) و میزان کسری یا مازاد منابع (خالص وام دهی (+) / وام گیری (-)) را برای دولت در طول یک دوره مالی نشان می دهد. در این چارچوب مفهومی، کسری بودجه دولت که حاصل عملیات جاری

دولت است، فقط بخشی از خالص وام‌دهی (+) / وام‌گیری (-) دولت است. نتایج به دست آمده از حساب جریان وجوه ایران، نشان می‌دهد که در دوره ۸۱-۱۳۵۸ دولت ایران از یک نهاد وام‌گیرنده (دارای کسری منابع مالی) به یک نهاد وام‌دهنده (دارای مازاد منابع مالی) در اقتصاد ملی تبدیل شده است. از سوی دیگر، در نحوه ارائه بودجه دولت در چارچوب آمارهای مالی دولت (GFS) به دلیل معرفی حسابداری تعهدی و ترازنامه‌ها، گزارش کاملی از فعالیت‌های مالی و اقتصادی دولت به دست می‌آید. در این نوع از ارائه عملیات دولت، بودجه شامل یک تراز ابتدای دوره، مجموعه‌ای از عملیات جاری و مالی در طول دوره و در نهایت یک تراز پایان دوره است. حساب جریان وجوه دولت که در واقع منعکس‌کننده عملیات جاری و مالی دولت در یک دوره مالی است، به نوعی بخشی از جریان‌های نظام آمارهای مالی دولت (GFS) است. از آنجا که نظام آمارهای مالی دولت در ایران، هم از نظر مفهومی (حسابداری تعهدی) و هم از نظر شکلی (ترازنامه اول و پایان دوره و بخشی از عملیات مالی دولت) به صورت ناقص اجرا شده است، لذا نتایج حاصل از آن با نتایج به دست آمده از حساب جریان وجوه دولت (به دلیل استفاده از سایر منابع آماری علاوه بر کتاب بودجه در حساب جریان وجوه) متفاوت است. با توجه به این تفاوت، به دلیل این که در شکل جدید ارائه اطلاعات بودجه‌ای نتیجه عملیات مالی دولت در طول یک دوره به شکل ترازهای عملیاتی، ثروت و دارایی و انتقال منابع مالی نوشته می‌شود و هر یک از این ترازها در دو طرف منابع و مصارف ساختار مشابه‌ای دارند، در نتیجه می‌توان با سهولت رفتارهای دولت را به صورت خالص ارزیابی کرد.

نتایج به دست آمده از تنظیم اطلاعات بودجه‌ای در قالب آمارهای مالی دولت (GFS) نشان می‌دهد که در دوره ۸۲-۱۳۵۸ دولت در تراز عملیاتی (جاری) همواره با کسری مواجه بوده و این کسری روندی صعودی داشته است. روند تراز ثروت و دارایی نشان می‌دهد که دولت به جز سال‌های ۱۳۶۵ و ۱۳۶۷، ثروت‌های طبیعی و مادی کشور را نقد کرده و برای تأمین نیازهای خود (اعم از مصرفی و سرمایه‌گذاری و بازپرداخت تعهدات) به کار گرفته است. ارقام خالص واگذاری دارایی‌های مالی (که می‌توان آن را به نوعی

معادل خالص وام‌دهی (+) / وام‌گیری (-) دولت دانست) نشان می‌دهد که دولت در دوره مورد بررسی، به‌جز سال‌های ۷۵-۱۳۷۳، علاوه بر برداشت از منابع ملی (درآمد) و فروش ثروت (نفت) و دارایی برای تأمین مخارج مصرفی و سرمایه‌گذاری خود، با ایجاد خالص بدهی، از وجوه آیندگان نیز استفاده کرده است و این استفاده از سال ۱۳۷۸ به بعد شدت بیش‌تری پیدا کرده است. روند نسبت خالص واگذاری دارایی‌های مالی به تولید ناخالص داخلی نیز نشان می‌دهد که از سال ۱۳۷۸ به بعد سهم خالص بدهی دولت از تولید ناخالص داخلی افزایش یافته است.

نتایج ارائه شده در این مقاله مبتنی بر آخرین اطلاعات ارائه شده از عملکرد بودجه دولت ایران تا سال ۱۳۸۲ می‌باشد. با توجه به این که شکل فعلی ارائه اطلاعات بودجه‌ای در قالب آمارهای مالی دولت (GFS) شکل پذیرفته شده برای تحلیل وضع مالی دولت است، پس به منظور بررسی وضع مالی دولت در سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴، از ارقام مصوب بودجه این سال‌ها می‌توان استفاده و نتایج را تحلیل کرد. ارقام جدول (۱۳) نشان می‌دهد که کسری دولت در تراز عملیاتی و سرمایه‌ای در دو سال ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ روند صعودی خود را ادامه داده و دولت برای تأمین مالی این کسری ناچار به افزایش خالص بدهی خود شده است، به گونه‌ای که در سال ۱۳۸۴ خالص بدهی ایجاد شده توسط دولت از رقم ۷۱ هزار میلیارد ریال بیش‌تر می‌شود، این رقم حدود ۲ برابر رقم عملکرد دولت در سال ۱۳۸۲ است. محاسبه نسبت خالص واگذاری دارایی‌های مالی به تولید ناخالص داخلی جاری نیز نشان می‌دهد که ابعاد و وسعت خالص بدهی و تعهدات دولت نسبت به اقتصاد داخلی نیز در حال افزایش است، به نحوی که از رقم عملکرد ۲/۸ در سال ۱۳۸۲ به رقم مصوب ۴/۲ درصد در سال ۱۳۸۴ رسیده است. با توجه به نتایج به دست آمده می‌توان نتیجه گرفت در پایان سال ۱۳۸۴ دولت به جای تزریق منابع به اقتصاد کشور از آن برداشت می‌کند. روند رو به افزایش استفاده از وجوه آیندگان (خالص ایجاد بدهی دولت) در دو سال اخیر (۸۴-۱۳۸۳) از این نگرش سرچشمه گرفته است که دولت از طریق فروش اوراق مشارکت، استفاده از حساب ذخیره ارزی و یا استقراض از خارج به تکمیل و راه‌اندازی پروژه‌های عمرانی نیمه‌تمام و

احداث طرح‌های سرمایه‌گذاری زیربنایی اقدام کند تا به این ترتیب ضمن تکمیل فرایندهای ناتمام تولید و ظرفیت‌سازی، تحرک در اقتصاد کشور را فراهم کند و بتواند در سال‌های آینده از محل درآمدهای حاصل شده، اقدام به بازپرداخت تعهدات ایجاد شده کند. نتایج عملکرد درآمدهای مالیاتی و هزینه‌های جاری دولت در چند سال اخیر (۸۲-۱۳۷۷) نشان می‌دهد که با توجه به افزایش درآمدهای مالیاتی، هزینه‌های جاری و مصرفی دولت با نسبت بیش‌تری رشد کرده است؛ به نحوی که تراز عملیاتی دولت در این سال‌ها همواره نه تنها کسری داشته است، بلکه روندی فزاینده یافته است. بر این اساس، در سال‌های آینده نیز نمی‌توان به بازپرداخت تعهدات دولت از محل درآمدهای مالیاتی امید داشت. تنها راه باقی‌مانده یا فروش بیش‌تر ثروت ملی (نفت) یا ایجاد تعهد بیش‌تر (استفاده از وجوه آیندگان) است. انتخاب هر یک از این دو روش نیز محدودیت‌های خاص خود را دارد. فروش بیش‌تر نفت تابع عوامل خارجی (وضعیت بازار جهانی نفت و سهم و جایگاه ایران در بازارهای منطقه‌ای و جهانی) و داخلی (ظرفیت‌های تولید و صادرات نفت و مصرف داخلی) است، که هر یک از آن‌ها خود تابع عوامل دیگری است که بر آیند آن‌ها اختیار دولت را در فروش بیش‌تر نفت محدود می‌کند و اگر این نگرش که ثروت نفت مربوط به منافع تمام نسل‌ها است و باید در چارچوب توسعه پایدار به مصرف برسد، را بپذیریم، این محدودیت دو چندان می‌شود.

جدول ۱۳. وضع مالی دولت براساس ارقام مصوب بودجه ۸۴-۱۳۸۳ (میلیارد ریال)

سال	تراز عملیاتی	خالص واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	تراز عملیاتی و سرمایه‌ای	خالص واگذاری دارایی‌های مالی	نسبت خالص واگذاری دارایی‌های مالی به تولید ناخالص داخلی جاری
۱۳۸۳	-۹۳,۰۴۵	۵۰,۹۹۲	-۴۲,۰۵۳	۴۲,۰۵۳	۳
۱۳۸۴	-۹۵,۱۳۰	۲۴,۰۳۴	-۷۱,۰۹۵	۷۱,۰۹۵	۴/۲

مآخذ:

۱. قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴.
۲. رقم تولید ناخالص داخلی جاری برای سال ۱۳۸۳ حدود ۱۴۰۸۰۰۰ و برای سال ۱۳۸۴ حدود ۱۶۸۰۰۰۰ میلیارد ریال، به‌وسیله نگارنده برآورد شده است.

افزایش تعهدات دولت (فروش اوراق مشارکت، استفاده از حساب ذخیره ارزی، استقراض از خارج و استقراض از سیستم بانکی) در حوزه داخلی بستگی به ظرفیت‌های داخلی، پس‌انداز ناخالص بخش خصوصی، حد جایگزینی سرمایه‌گذاری دولتی به جای بخش خصوصی و آثار منفی استفاده از منابع سیستم بانکی بر اقتصاد کشور دارد و در حوزه خارجی به اعتبار و ریسک دولت ایران نزد تأمین‌کنندگان اعتبار بستگی دارد. برآیند عوامل داخلی و خارجی به علاوه وظیفه اصلی دولت در تأمین منافع نسل‌های آینده، اختیار دولت را در استفاده از وجوه آیندگان بسیار محدود می‌کند. نتیجه آن‌که، تداوم و پافشاری بر نگرش دخالت‌پیش‌تر دولت در اقتصاد کشور تنها از طریق فروش بیش‌تر ثروت ملی (نفت) و ایجاد تعهدات بیش‌تر میسر خواهد بود که این دو خود تابع عوامل دیگری است که اختیار دولت را در استفاده از این دو روش بسیار محدود می‌کند و از این نظر چشم‌انداز مطلوبی از وضع مالی دولت در سال‌های آینده ارائه نمی‌کند.

همچنین در نگرش‌های جدید به بودجه و بودجه‌ریزی، شفافیت بودجه و پاسخگویی دولت در برابر تصمیمات بودجه‌ای جزء اصول و مبانی تهیه و تنظیم بودجه شناخته شده‌اند. تنوع مفاهیم و تعاریف ذکر شده در مورد کسر بودجه و همچنین تعابیر مختلفی که توسط دست‌اندرکاران در این رابطه انجام می‌شود، نیاز به تعریف قالب‌هایی برای شناسایی و تحلیل آن را ضروری می‌سازد. در برخی از کشورها این امر از طریق تصویب ماده‌ای قانونی مشتمل بر تعریف کسر بودجه و ارقام آن توسط مجلس صورت پذیرفته است.

منابع و مآخذ

۱. شبیری نژاد، علی اکبر. «مبانی نظری بودجه و بودجه ریزی». در کتاب؛ بودجه ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، تهران، ۱۳۸۱.
۲. دورنبوش، رودریگر و فیشر، استانی. اقتصاد کلان. انتشارات سروش، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۱.
۳. فرج وند، اسفندیار. فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه. انتشارات احرار، چاپ اول، تبریز، ۱۳۷۷.
۴. کردبچه، حمید. اقتصاد کلان (جلد اول). انتشارات نور علم، چاپ اول، همدان، ۱۳۷۸.
۵. بانک مرکزی، «بررسی مفاهیم و آثار کسری بودجه»، گزارش داخلی بانک مرکزی، دی ۱۳۶۴.
۶. بانک مرکزی، حساب جریان وجوه ایران ۷۶-۱۳۵۱، اداره حساب‌های اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، دی ۱۳۸۳.
۷. بانک مرکزی، حساب‌های ملی ایران براساس سیستم جدید حساب‌های ملی (SNA 93)، اداره حساب‌های اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، آذر ۱۳۸۲.
۸. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، نظام آمارهای مالی دولت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، تهران، ۱۳۸۲.
۹. دفتر بررسی‌های اقتصادی، «بررسی کلی ساختار بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور»، مجلس و پژوهش، شماره ۳۱، سال هشتم، ۱۳۸۰، صص ۱۷۰-۱۵۱.
۱۰. بانک مرکزی، گزارش اقتصادی و ترازنامه سال‌های ۸۲-۱۳۵۸.

11. Allen, William; "Toward a Framework for a Budget law for Economics in Transition," IMF Working Paper, 1994.