بودجه نان و دود

تیزهوش، محمد حسین

بودجه دولت سیاست مالی دولت را تشریح و موضع‏گیری مالی ان را در ارتباط با وضعیت اقتصادی‏ کشور بیان می‏کند.موضع‏گیری مالی تاثیر سیاست‏ مالی بر تقاضا و سطح تولید(و بدین سان اشتغال)را نشان می‏دهد.تاثیر سیاست مالی بر اقتصاد کشور از طریق ابزارهای سیاست مالی صورت می‏پذیرد که از سه جزء کلی یعنی مخارج دولت،مالیات‏ها و پرداخت‏های انتقالی تشکیل یافته است.مخارج دولت‏ شامل هزینه‏های دولت برای خرید کالا و خدمات و نیز هزینه‏های سرمایه‏گذاری است.مالیات‏ها شامل مالیات‏ های مستقیم و غیرمستقیم و همچنین پرداخت‏ها بیمه‏ اشتغال است.و سرانجام پرداخت‏های انتقالی یارانه‏ها، پرداخت‏های برای بازنشستگی،مستمری‏ها،اعانه‏ بیکاری و پرداخت بهره را دربرمی‏گیرد.هر ابزار سیاست مالی تاثیر متفاوتی بر اقتصاد،از طریق تاثیر بر تقاضای کل،بر جای می‏گذارد.

به طور خلاصه،افزایش مخارج دولت به طور مستقیم‏ بر تقاضای کل می‏افزاید،افزایش مالیات‏ها موجب‏ کاهش تقاضای کل می‏شود و پرداخت‏های انتقالی‏ تاثیر مستقیم بر اقتصاد ندارد.پرداخت‏های انتقالی، پرداخت‏هایی هستند که مستلزم ارائه هیچ‏گونه کالا و خدمات نیستند.پرداخت‏های انتقالی تاثیری بر درآمد ملی یا محصول ملی ندارند،اما می‏توانند آثار غیرمستقیم‏ از طریق ایجاد تقاضای مصرفی و سرمایه‏گذاری داشته‏ باشند.سیاست مالی(همانند سیاست پولی)برای تثبیت‏ سطح تولید ملی(و بدین ترتیب اشتغال)مورد استفاده‏ قرار می‏گیرد.هنگامی که اقتصادی به سمت رکود و بیکاری حرکت می‏کند سیاست انبساط مالی،و هنگامی که در وضعیت رونق و تورم به سر می‏برد سیاست انقباض مالی،مورد استفاده قرار می‏گیرد.

با توجه به این مقدمه،اکنون بودجه سال 1385 کشور را مرور می‏کنیم و ساختار بودجه کشور را به طور کل مورد بررسی قرار می‏دهیم.

بودجه کشور از دو بخش یعنی بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‏های دولتی،موسسات انتفاعی دولت و بانک‏ها(که از این به بعد به طور خلاصه آن را بودجه‏ شرکت‏های دولتی می‏نامیم)تشکیل یافته است.جدول‏ (1)خلاصه بودجه کل کشور را بری سال‏های 1385-1382 نشان می‏دهد.بودجه عمومی دولت در سال 1385 در مقایسه با سال 1384 رشد 4/10 درصدی،بودجه‏ شرکت‏های دولتی رشد 2/31 درصدی و بودجه کل‏ رشد 1/23 درصدی دارد.

اما بودجه شرکت‏های دولتی دارای ویژگی‏هایی است‏ که با بودجه عمومی دولت کاملا تفاوت دارد و از این رو بیان آن‏ها به صورت مجموع،آن‏گونه که در قوانین بودجه‏ ارائه می‏شود و در جدول یک نشان داده شده است، بی معنا است.و حتی ممکن است از بعضی جهات‏ احتساب مضاعف نیز باشد.اگر بخواهیم تاثیر بودجه‏ جدول 1:خلاصه بودجه کل کشور در سال‏های 85-1382(میلیارد ریال)

ماخذ:ماده واحده و تبصره‏های قانون بودجه سال‏های مختلف شرکت‏های دولتی را بر درآمد ملی محاسبه کنیم،در این صورت چنانچه روش محاسبه از طریق مخارج باشد، باید بخش سرمایه‏گذاری و ابعاد تاثیر پرداخت‏های‏ شرکت‏های مزبور بر تقاضای مصرفی را برآورد کنیم. اگر روش ارزش افزوده را مورد استفاده قرار دهیم باید به‏ برآورد ارزش افزوده شرکت‏های مزبور بپردازیم.از سوی دیگر تفاوتی فاحش در عملکرد این دو بودجه‏ وجود دارد.بودجه شرکت‏های دولتی که به تولید کالاها و خدمات می‏پردازند قاعدتا باید از نیروهای بازار متابعت کند.بنا بر این هنگامی که اقتصاد در رکود به سر می‏برد و دورنما برای تقاضای کل چندان مساعد نیست، چنین شرکت‏هایی به ناگزیر همگام با کاهش تقاضای‏ کل به کاهش تولید روی می‏آورند تا با انباشت کالاهای‏ به فروش نرفته روبه‏رو نشوند،در حالی که چنین شرایط اقتصادی بر اتخاذ یک سیاست انبساط مالی یعنی افزایش‏ مخارج دولت اشاره دارد.برعکس رونق و بهبود دورنمای اقتصادی به معنای افزایش بودجه چنین‏ شرکت‏هایی،اما کاهش مخارج دولت و یا اتخاذ سیاست انقباضی برای ممانعت از ورود اقتصاد به یک‏ وضعیت تورمی است.

تمرکز ما در این مقاله بر بودجه عمومی دولت قرار دارد؛هرچند بررسی جداگانه بودجه شرکت‏های دولتی‏ از زوایای مختلف دیگر حائز اهمیت بسیار است.برای‏ مثال ارقام بودجه شرکت‏های دولتی از سال 1382 به بعد افزایش‏های چشمگیری را نشان می‏دهد که می‏تواند بیانگر حتی بزرگ‏تر شدن نسبی این قبیل شرکت‏ها در دوران خصوصی‏سازی باشد.به عبارت دیگر حاصل‏ خصوصی‏سازی ممکن است یک روند عمومی‏تر شدن‏ به جای خصوصی‏تر شدن اقتصاد در این دوره بوده باشد. دوم آنکه بودجه بعضی از شرکت‏های گنجانیده شده در این‏ مقوله ممکن است ویژگی‏های بودجه عمومی دولت را داشته باشد که در این صورت باید از این طبقه خارج و در بودجه عموم دولت قرار گیرد.سوم آنکه،شرکت‏های‏ دولتی مزبور باید از زاویه قدرت انحصار و قیمت‏گذاری و بدین‏سان ابعاد آسیب‏رسانی به مصرف‏کننده،کارآیی و رقابت‏پذیری و نظایر آن مورد بررسی قرار گیرند.

اکنون به بررسی بودجه عمومی دولت می‏پردازیم. منابع و مصارف بودجه عمومی دولت هر کدام،به طور خلاصه،به صورت چهار بخش اصلی بیان شده‏اند. سمت منابع به طور کلی شامل درآمد(6 قلم)،فروش‏ دارایی‏های سرمایه‏ای،فروش دارایی‏های مالی و درآمدهای اختصاصی دولت و سمت مصارف شامل‏ هزینه(7 قلم)،خرید دارایی‏های سرمایه‏ای،مالی و هزینه‏های اختصاصی است.

همانگونه که اشاره شد،بودجه عمومی دولت در سال‏ جاری به طور متوسط 4/10 درصد بیشتر از سال 1384 است.قلم در آمدهای دولت(و نه در آمد کل)در سال‏ 1385 عمدتا به سبب کاهش درآمدهای حاصل از مالکیت دولت حدود 5/16 درصد کمتر از سال قبل و هزینه‏های دولت(و نه هزینه کل)با وجود افزایش‏ هزینه‏های حقوق،یارانه‏ها و کمک‏های بلاعوض،عمدتا به سبب کاهش قلم سایر هزینه‏ها یک درصد کمتر از سال‏ 1384 است.

فروش دارایی‏های سرمایه‏ای،که عمدتا شامل فروش‏ نفت است،در سال 1385 حدود 3/32 درصد بیش از سال قبل و خرید دارایی‏های سرمایه‏ای در این سال به‏ طور چشمگیری به سبب قلم‏"سایر دارایی‏های تولید نشده‏"حدود 117 درصد بیش از سال 1384 است.

در بخش خرید و فروش دارایی‏های مالی نیز تفاوت‏ های فاحشی به چشم می‏خورد.فروش دارایی‏های مالی‏ عمدتا به سبب فروش ارز از ذخیره ارزی و اخذ وام‏ خارجی(این دو قلم 284 درصد بیش از سال قبل است) حدود 185 درصد بیش از سال 1384 و خرید دارایی‏های‏ مالی عمدتا به سبب کاهش بازپرداخت اصل وام‏ خارجی(این قلم حدود 55 درصد کمتر از سال قبل‏ است)،حدود 25 درصد کمتر از سال 1384 است.

به بیان دیگر،به طور خلاصه،همان‏گونه که به سبب‏ افزایش قیمت نفت انتظار می‏رفت افزایش درآمد دولت‏ در سال جاری عمدتا از فروش نفت و فروش ارز ذخیره‏ به دست می‏آید و عمدتا در افزایش هزینه حقوق(8/20- درصد کل بودجه سال 1385 در مقایسه با 9/14 درصد سال 1384 ناشی از افزایش 1/54درصدی)،افزایش هزینه‏ یارانه(6/9 درصد بودجه سال 1385 در مقایسه با 7/7 درصد بودجه سال قبل ناشی از افزایش معادل 8/36 درصدی)، رفاه اجتماعی و کمک‏های بلاعوض(6/13 درصد بودجه‏ جاری در مقایسه با 8/9 درصد سال 1384 ناشی از افزایش‏ 53 درصدی)و خرید دارایی‏های سرمایه‏ای(3/29 درصد بودجه سال جاری در مقایسه با 8/19 درصد سال 1384 ناشی از افزایش 4/63 درصدی)که عمدتا شامل انجام‏ پروژه‏های دولتی است،خرج می‏شود.

بدین ترتیب،افزایش 4/10 درصدی بودجه تنها منبع‏ تامین افزایش هزینه‏های برشمرده در فوق نبوده است، بلکه بخش قابل‏ملاحظه‏ای از آن به سبب کاهش نقش‏ "سایر هزینه‏های جاری‏"از 4/29 درصد بودجه سال 1384 به 8/10 درصد در سال 1385 با کاهش برابر با 5/59 درصد امکان‏پذیر شده است.به بیان دیگر کاهش هزینه‏های‏ جاری مزبور به تنهایی معادل حدود 9/15 درصد بودجه‏ سال 1385 را تشکیل می‏دهد و بدین‏سان با توجه به‏ افزایش 4/10 درصدی بودجه سال جاری،ابعاد افزایش‏ هزینه‏های اقلام برشمرده در فوق معادل حدود 3/26 درصد بودجه سال جاری است.

جدول(2)نسبت بودجه عمومی دولت به تولید ناخالص ملی کشور را در سال‏های 1382 و 1383 نشان‏ می‏دهد که به ترتیب معادل 3/39 درصد و 9/34 درصد بوده است(آمار تلوید ناخالص ملی سال 1384 در دسترس نیست).با توجه به رشد حدود 10 درصدی بودجه‏ عمومی دولت در سال 1385 در مقایسه با سال 1384 انتظار می‏رود که سهم بودجه دولت در تولید ناخالص‏ جدول 2:تولید ناخالص ملی و بودجه عمومی دولت(میلیارد ریال)

ماخذ:بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ماده واحده تبصره‏های قانون بودجه سال‏های مختلف ملی کشور در سال‏های 1384 و 1385،با توجه به مجموع‏ نرخ تورم و رشد تولید ناخالص ملی واقعی(یعنی رشد تولید ناخالص ملی اسمی در سال‏های مزبور که مطمئنا بیش از حدود 10 درصد است)،تا حدودی کاهش یابد.

همان گونه که در مقدمه اشاره شد،بودجه بیانگر سیاست مالی و موضع‏گیری مالی دولت است که از طریق ابزار سیاست‏های مالی یعنی مالیات‏ها،مخارج‏ دولت و پرداخت‏های انتقالی بر تقاضای کل و بدین‏سان‏ سطح تولید و اشتغال تاثیر می‏گذارد.

مالیات‏ها ابزار سیاست مالی مهمی‏اند که برای تثبیت‏ تقاضای کل نزدیک به سطح تولید بالقوه اقتصاد مورد استفاده قرار می‏گیرد.مالیات‏ها به گونه‏ای طراحی و در سیاست مالی گنجانده می‏شوند که هر گاه تقاضای کل‏ افت کند،به طور خودکار کاهش پیدا کنند تا اقتصاد به‏ رکود وبیکاری نگراید.در مقابل هر گاه که تقاضای کل‏ از سطحی فراتر می‏رود،مالیات‏ها باز به طور خودکار افزایش می‏یابند تا از ورود اقتصاد به یک وضعیت تورمی‏ ممانعت به عمل آورند.نرخ‏های مالیات به گونه‏ای که به‏ موقع و و به طور خودکار عمل کنند،طراحی و گنجانده‏ می‏شوند؛زیرا در غیر این صورت تشخیص مشکل و تصمیم‏گیری در خصوص تغییر مالیات و سپس اعمال‏ آن زمان می‏برد.در واقع تا آن زمان اقتصاد وارد وضعیت‏ جدیدی که هدف،جلوگیری از آن بوده است،شده است. یعنی تا آن زمان یا به رکود رفته و یا وارد وضعیت تورمی‏ شده است.به همین دلیل است که ابزار مالیاتی که‏ بدین ترتیب مورد استفاده قرار می‏گیرد را تثبیت‏کننده‏ خودکار می‏نامند.

طریق به کارگیری این ابزار مهم مالیاتی در بودجه نگاه‏ بودجه‏نویس را نشان می‏دهد که این ابزار مالیاتی را صرفا به منزله یک ابزار درامدی دولت و نه یک تثبیت‏کننده‏ اقتصادی می‏نگرد.درآمد مالیاتی در همه سال‏های مورد بحث افزایش یافته است.هر چند افزایش درآمدهای‏ مالیاتی با رشد درآمد ملی واقعی عمدتا به سبب افزایش‏ درآمدهای نفتی و تورم(یعنی رشد درآمد ملی اسمی) همراه بوده است،اما با این وجود از کجا می‏دانیم که سطح‏ تولید اقتصاد،با وجود تورمی بودن آن،نزدیک به سطح‏ تولید بالقوه قرار داشته و نیازی به انبساط بیشتر تقاضای‏ کل از طریق کاهش مالیات‏ها نبوده است.البته باید توجه‏ کرد که آمار بیکاری،با تمام گستردگی‏اش،ممکن است‏ راهنمای خوبی برای صحت این موضوع و برآورد ابعاد تولید بالقوه اقتصاد نباشد،زیرا بخش عمده‏ای از این بیکاری‏ می‏تواند بیکاری ساختاری یعنی محدودیت سطح بالقوه‏ تولید اقتصاد کشور و یا عدم تطابق مهارت‏ها نیروی‏ کار با نیروی کار مورد تقاضا باشد.

ساختار بودجه کشور گرفتار اشکالات اساسی ساختاری است

فهرست بی‏هدف دخل و خرج دولت

هدف این مقاله نشان‏دادن اشکالات اساسی ساختار بودجه کشور،به طور کل،است که برای سال‏ها به همین‏ ترتیب و در اکثر موارد حتی با همان کلمات و واژه‏ها مورد استفاده قرار گرفته است و به طور بی‏هدف تبدیل‏ به فهرست دخل و خرج دولت به جای بودجه‏ای شده‏ است که ابزار سیاست مالی آن قابل به کارگیری به‏ طور هدفمند و در راستای تثبیت سطح تولید و اشتغال‏ و یا کنترل تورم باشد.

بودجه سال 1385 گرچه بزرگترین بودجه کشور از نظر ارقام رسمی است،اما از نظر ارقام واقعی(با احتساب‏ تورم)معلوم نیست که بزرگترین بودجه واقعی کشور باشد(هرچند محاسبه آن در صورت داشتن آمارهای‏ قابل اتکاء کار ساده‏ای است).از سوی دیگر بودجه سال‏ 1385 تفاوت ساختاری چندانی با بودجه سال 1384 ندارد،بلکه می‏توان گفت که صرفا تداوم بودجه‏ سال‏های پیشین است.ساختار تورمی بودجه(چه بارشد یا رکود اقتصادی)و عدم قابلیت آن در رهانیدن اقتصاد از رکود در همه این سال‏ها یکسان و مشخص است.نه‏ درآمدهای مالیاتی می‏تواند در صورت لزوم در شرایط رکودی چندان کاهش پیدا کند و نه مخارج دولت‏ می‏تواند در شرایط تورمی،با کاهش روبه‏رو شود.

گرچه بودجه سال 1385 تورمی است،اما بودجه سال‏ قبل نیز تقریبا به همین اندازه تورمی بوده است.در واقع‏ بودجه سال 1383 را می‏توان یکی از تورمی‏ترین‏ بودجه‏ها در سال‏های اخیر دانست.با این وجود نباید از تورمی بودن بودجه سال جاری غافل بود که از بعضی از جنبه‏ها می‏تواند بسیار تورمی‏تر از بودجه سال‏های قبل‏ نیز باشد.به طور مثال زیر تبصره 6 از تبصره 2 بودجه‏ عمومی سال 1385 مبلغ حدود 5/10 میلیار دلار از ذخیره ارزی را برای تکمیل پروژه‏هایی که در سال‏های‏ 1385 و 1386 خاتمه می‏یابند اختصاص می‏دهد.در حالی که زیر تبصره از تبصر 2 بودجه عمومی سال‏ 1384 مبلغ حدود 5/4 میلیار دلار برای همین منظور، یعنی تکمیل پروژه‏هایی که در سال‏های 1384 و 1385 خاتمه می‏یابند،اختصاص یافت.این امر به معنای یک‏ افزایش 133 درصدی بودجه سال جاری در این مورد است.چنین سطح و ابعادی از افزایش،البته با توجه به‏ درصد سازه این پروژه‏ها،می‏تواند موجب افزایش قابل‏ توجه هزینه‏های ساخت در سطح کشور شود.