

■ روند کسری بودجه در ایران و چند رهیافت مهم

گماخانه فیضیه قم

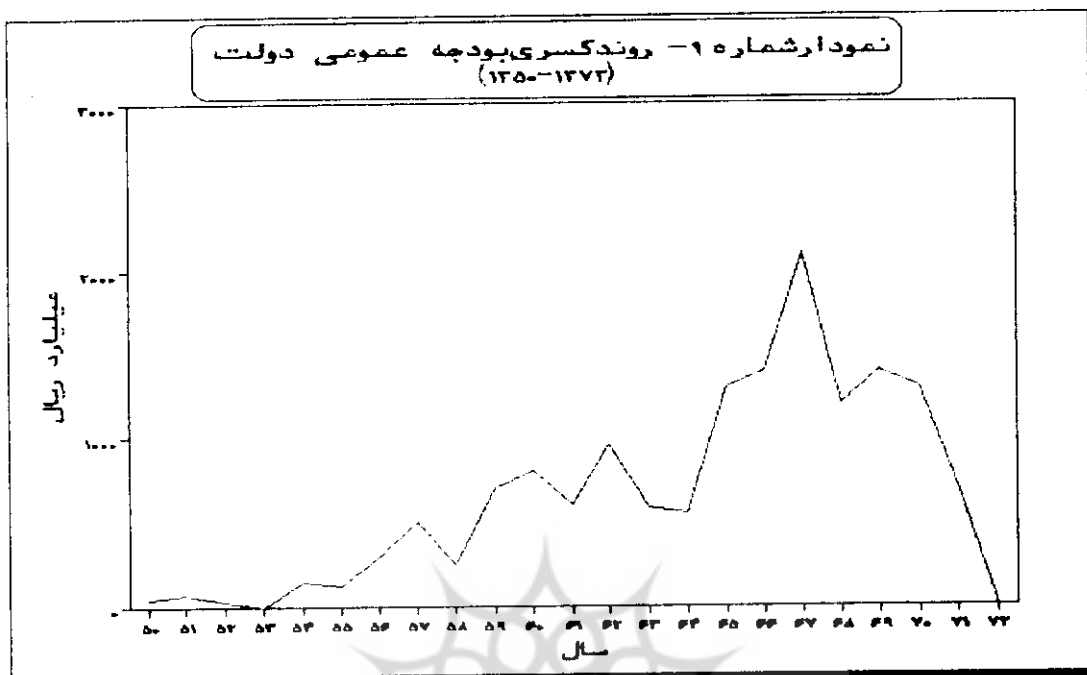
کار: گروه تحقیق
مسئول گروه: دکتر پرویز داوودی

آینده شود، باید انتظار داشت که کسری بودجه سالهای آینده کاهش یافته و متعادل شود. در غیر این صورت، کسری بودجه زیان آور خواهد بود.

باتوجه به جدول شماره یک ملاحظه می‌شود، کسری بودجه طی سالهای قبل از انقلاب اسلامی سیر صعودی داشته است به طوری که کسری بودجه در سال ۱۳۵۰ معادل ۴۳ میلیارد ریال و در سال ۱۳۵۶ به ۳۱۶/۶ میلیارد ریال رسیده است (۷/۳ برابر). بعد از انقلاب اسلامی برخی هزینه‌های مربوط به رژیم گذشته مانند

کسری بودجه عمومی دولت در ایران از یک سو ناشی از درآمدهای ناچیز و از دیگر سو هزینه‌های زیاد دولت است. اقتصاد ایران، از سال ۱۳۵۰ همواره با کسری بودجه مواجه بوده و طی سالهای بعد از انقلاب بر میزان کسری افزوده شده است (جدول شماره ۱).

البته شماری از اقتصاددانان را اعتقاد بر آن است که کسری بودجه همیشه دارای بار منفی نیست، یعنی اگر کسری بودجه به علت قبول مخارج اضافی فعلی و کسب اطمینان از افزایش تولید و درآمد سالهای



داشته است. (نمودار شماره ۹). به طوری که کسری بودجه از ۲۱۹/۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۸ به ۲۱۶۷/۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ افزایش یافت (بیش از ۹ برابر).

منابع تأمین کسری بودجه

تاکنون سیاستهای متفاوتی در جهت جبران کسری بودجه دولت در ایران - قبل و بعد از انقلاب اسلامی - اتخاذ شده است. در ادامه به طور اختصار به بررسی این سیاستها و اثرات هر یک پرداخته می‌شود:

۱- استقراض از خارج

کسری بودجه عمومی دولت در سالهای

هزینه‌های دربار و هزینه‌های مشابه کاهش یافت لیکن، ایجاد نهادها و ارگانهای جدید، ملی شدن صنایع و بانکها، زیان شرکتهای دولتی، وقوع جنگ تحمیلی و مخارج مهاجرین جنگی، افزایش هزینه‌های ارزی دولت بابت کالاهای وارداتی به دلیل محاصره اقتصادی و بالاخره بزرگتر شدن ابعاد دولت به خاطر دخالت اقتصادی، باعث افزایش هزینه‌ها بویژه هزینه‌های جاری دولت شد. از طرف دیگر، عدم افزایش درآمدهای دولت موجبات تشدید عدم تعادل در بودجه عمومی را فراهم آورد، کسری بودجه عمومی در سالهای بعد از انقلاب اسلامی نیز همواره سیر صعودی

جدول شماره (۱) کسری بودجه عمومی
دولت طی سالهای (۷۲-۵۰)
(ارقام به میلیارد ریال)

سال کل پرداختها کل درآمدها کسری بودجه

است. اگر چه این سیاست مشکل تأمین کسری بودجه را در کوتاه مدت حل می‌کند لیکن نتیجه‌اش به مراتب بدتر از استقراض از طریق فروش اوراق قرضه به مردم است. زیرا، فروش اوراق قرضه منجر به افزایش هزینه فعلی شده و بار مالی آن را (اصل و فرع ارزش اوراق قرضه در سررسیدهای مقرر) متوجه نسلهای آینده می‌کند، ولی استقراض از خارج علاوه بر این مسأله بر موازنه پرداختهای کشور نیز فشار می‌آورد. به عبارت دیگر، کشور قرض گیرنده از خارج مجبور است با افزایش صادرات خود علاوه بر اصل وام دریافتی مبالغی به عنوان فرع وام (بهره وام) بپردازد. زمانی که کسر بودجه به دلیل مصارف غیر تولیدی (هزینه‌های جاری) از قبیل اداره امور عمومی و امور دفاعی ایجاد می‌شود بدهیهای خارجی بدون آن که هیچ‌گونه دارایی ایجاد کرده باشد روی هم انباشته می‌شود. اما اگر کسری بودجه به دلیل مخارج عمرانی برنامه‌ریزی شده مانند ایجاد سد برای آبیاری مزارع و تولید برق و غیره باشد، پس از مدتی تولید ملی افزایش خواهد یافت. ولی این امر به معنای تضمین افزایش کافی درآمدهای دولت برای جبران قروض خارجی نیست. حتی اگر چنین افزایشی نیز ایجاد شده باشد هیچ تضمینی وجود ندارد

۱۳۵۰	۲۹۶/۴	۲۵۳/۴	۴۳
۱۳۵۱	۳۷۱/۵	۳۱۷/۱	۵۴/۴
۱۳۵۲	۲۹۸/۴	۴۸۴/۴	۱۴
۱۳۵۳	۱۴۲۵/۷	۱۴۱۹/۱	۶/۶
۱۳۵۴	۱۷۶۱/۴	۱۶۱۷/۶	۱۴۳/۸
۱۳۵۵	۱۹۰۶/۶	۱۷۹۰/۶	۱۱۶
۱۳۵۶	۲۵۱۱/۶	۲۱۹۵	۳۱۶/۶
۱۳۵۷	۲۳۱۶/۱	۱۸۳۷/۲	۴۷۸/۹
۱۳۵۸	۲۰۹۳/۴	۱۸۷۳/۹	۲۱۹/۵
۱۳۵۹	۲۲۷۸/۳	۱۴۵۴/۲	۸۲۴/۱
۱۳۶۰	۲۷۷۱/۲	۱۸۵۷	۹۱۴/۲
۱۳۶۱	۳۲۷۷	۲۵۹۱	۶۸۶
۱۳۶۲	۳۸۱۲/۶	۲۸۲۲/۷	۹۸۹/۹
۱۳۶۳	۳۵۷۳/۲	۲۹۱۳/۵	۶۵۹/۷
۱۳۶۴	۳۵۵۶/۲	۲۹۹۳/۷	۵۶۲/۵
۱۳۶۵	۳۴۹۶/۲	۲۰۹۰/۷	۱۴۰۵/۵
۱۳۶۶	۴۰۳۵/۶	۲۵۵۳/۲	۱۴۸۲/۴
۱۳۶۷	۴۶۸۰/۷	۲۵۱۳/۶	۲۱۶۷/۱
# ۱۳۶۸	۴۴۴۸	۳۱۵۰	۱۲۹۸
۱۳۶۹	۵۵۸۰/۵	۴۰۰۸/۸	۱۵۷۲
۱۳۷۰	۶۰۶۵/۶	۴۷۲۱/۷	۱۳۴۳/۹
۱۳۷۱	۶۳۳۶/۵	۵۵۹۵/۴	۷۴۱/۱
۱۳۷۲	۶۵۳۴/۶	۶۴۴۲/۱	۹۲/۵

مأخذ: قانون بودجه.

* براساس قانون برنامه پنجساله (۷۲-۱۳۶۸).

قبل از انقلاب اسلامی عمدتاً با اتکاء به اعتبارات و وامهای خارجی تأمین شده

۱- در این ارتباط کشورهای آمریکای جنوبی که دچار بحران بدهیهای خارجی هستند مصداق این مطلب می‌باشند و نظر به این که این سیاست بعد از انقلاب اسلامی در ایران مورد استفاده واقع نشده است، از آمار و ارقام مربوط به قبل از انقلاب اسلامی در این گزارش استفاده نشد و این موضوع می‌تواند به صورت مستقل مورد بررسی قرارگیرد.

قیمتها و فشارهای تورمی منجر شده که از معضلات مهم اقتصادی ایران است.

۳- فروش ارز (یا سیاست بازار باز) یکی از راههایی که اخیراً از سال ۱۳۶۸ به صورت منبع درآمدی عمده در کشور مطرح شده است فروش ارز است که آن را به جهت کاهش نقدینگی می توان یک نوع عملیات بازار باز تلقی کرد ولی لازم است مجدداً یادآوری شود که نباید ثروت ملی را با کالاهای خصوصی یکسان فرض کرد.

جدول شماره (۲) آمار درآمد حاصل از فروش ارز را از سال ۱۳۶۳ لغایت ۱۳۶۸ نشان می دهد. همان طوری که ملاحظه می شود درآمد حاصل از فروش ارز به غیر از سال ۱۳۶۵ همواره سیر صعودی داشته است به طوری که در سال ۱۳۶۳ معادل ۳۴/۵ میلیارد ریال و در سال ۱۳۶۶ معادل ۸۷ میلیارد ریال و در سال ۱۳۶۸ معادل ۷۴۴/۳ میلیارد ریال است.

که درآمدهای ارزی دولت (به خاطر افزایش صادرات و کاهش واردات) به قدر کافی افزایش یابد تا کشور استقراض کننده بتواند بدهیهای خارجی خود را به موقع بپردازد.

۲- استقراض از سیستم بانکی داخلی کسری بودجه عمومی دولت در دهه اخیر (بعد از انقلاب اسلامی) عمدتاً با توسل به استقراض از سیستم بانکی تامین شده است. این سیاست، بدهی دولت به سیستم بانکی را افزایش داده و موجبات گسترش سریع حجم پول و پایه پولی کشور را فراهم آورده است. به طوری که نقدینگی بخش خصوصی از ۲۱۴۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۶ به بیش از ۱۸۲۷۶ میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۶۸ افزایش یافته است.^۱ باتوجه به این که تولیدات ملی طی دوره ۶۶-۱۳۵۶ حدود ۲۰٪ کاهش یافته است و نقدینگی بخش خصوصی طی این دوره حدود ۶ برابر شده است به رشد سریع

جدول شماره ۲- درآمد حاصل از فروش ارز در ایران

سال	۱۳۶۳	۱۳۶۴	۱۳۶۵	۱۳۶۶	۱۳۶۷	۱۳۶۸
درآمد حاصل از فروش ارز (میلیارد ریال)	۳۴/۵	۸۸/۷	۱۷/۹	۸۷/۰	۱۴۱/۴	۷۴۴/۳

مأخذ: مرکز آمار، سالنامه آماری سال ۶۷ - خزانه داری کل

۴- واگذاری شرکتهای دولتی

یکی از اهداف کلی بودجه دولت در برنامه اول پنجساله توسعه اقتصادی، اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، کاهش بار مالی هزینه‌های دولتی از طریق انتقال پاره‌ای از وظایف موجود دولت به بخش غیر دولتی است.^۳ در این زمینه با توجه به مطالعه‌ای که درباره شرکتهای دولتی به عمل آمده است می‌توان نتیجه گرفت که مجموعه شرکتهای دولتی و تحت پوشش به طور عملی به سه طبقه قابل تقسیم هستند:

الف - شرکتهایی که به تولید کالاهای عمومی و شبه عمومی اشتغال دارند از قبیل شرکتهای سهامی آب منطقه‌ای، مخابرات، صدا و سیما و غیره. این گونه شرکتهای به علت تولید کالاهای ارائه خدمات عمومی که منافع آنها به کل افراد جامعه تخصیص می‌یابد، کنترل دولت را بر آنها ایجاب می‌کند و از این رو قابلیت واگذاری کمتری به بخش خصوصی و یا کلاً قابلیت واگذاری داشته و یا با توجه به شرایط کشور به طور کلی غیر قابل واگذاری به بخش خصوصی هستند.

ب - شرکتهایی که نقش زیربنایی در اقتصاد دارند و کالاهای خصوصی تولید می‌کنند و در ایجاد آنها سرمایه‌گذاری کلان لازم است از قبیل شرکت ذوب آهن، شرکت ملی فولاد، و غیره. بخش خصوصی به دلیل سرمایه‌بری زیاد و بازگشت سرمایه در بلند مدت در

شرکتهای مذکور، چندان تمایلی به ایجاد و اداره آنها ندارد از این رو واگذاری چنین شرکتهایی نیز به بخش خصوصی میسر نیست.

ج - شرکتهایی که کالاهای خصوصی تولید می‌کنند و زیربنایی نیز نیستند، از قبیل: شرکت سهامی بافت کار، شرکت گونی بافی قائم‌شهر و حتی شرکتهایی که می‌توانند به دلیل مزایای نسبی موجود در فرآورده‌های نفتی مثلاً (تصفیه روغن) و پتروشیمی (تولید پی.وی.سی) و...

با توجه به اینکه بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری و تولید اینگونه کالاهای مشارکت می‌کنند، واگذاری شرکتهای مذکور به بخش خصوصی امکان‌پذیر است. لیکن در زمینه واگذاری شرکتهای مورد واگذاری به بخش خصوصی نکات زیر بایستی مورد توجه قرار گیرد:

بسیاری از شرکتهای قابل واگذاری دارای مدیریتی ضعیف و شاغلینی بیش از حد لازم می‌باشند که با توجه به قوانین موجود نمی‌توان به سادگی آنها را اخراج کرد و این امر جذابیت لازم اینگونه شرکتهای را برای بخش خصوصی علی‌رغم سوددهی احتمالی آنها از بین برده و کمتر مورد استقبال بخش خصوصی واقع می‌شوند. بنابراین لازم است قبل از واگذاری اینگونه شرکتهای، تغییراتی در ساختار آنها صورت گیرد. حتی الامکان شرکتهای زیان ده با اتخاذ

۳- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، صفحه ۴۲.

جدول شماره ۳- کل سوبسید پرداختی و کسری سالانه سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان
ارقام به میلیارد ریال.

سال کل سوبسید کسری سالانه بودجه جاری سازمان

۱۳۵۶	۶۱	۵۷
۱۳۵۷	۴۲	۳۴/۷
۱۳۵۸	۷۹	۸۱/۱
۱۳۵۹	۱۰۵/۸	۱۹۲/۱
۱۳۶۰	۹۱/۸	۲۲۰
۱۳۶۱	۱۱۰	۹۷
۱۳۶۲	۸۴	۴۹/۹
۱۳۶۳	۱۲۰	۶۳
۱۳۶۴	۱۷۴	۱۰۵
۱۳۶۵	۱۴۱	۲۵۷
۱۳۶۶	۱۹۰	۲۶۷
۱۳۶۷	۸۹	۳۱۱ (۶۶)

پرداختی سوبسید کاهش یابد و سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان در افزایش درآمدهای دولت تأثیر بسزایی بگذارد.

□ □ □

۴- اخیراً به منظور حمایت از افشار آسیب‌پذیر طرحی در دست تحقیق است که نتایج آن در آینده منتشر خواهد شد. این طرح به سه قشر کاملاً آسیب‌پذیر یعنی کارگران، کارمندان و کشاورزان خواهد پرداخت.

تدابیر لازم به سوددهی رسیده (نه فقط از طریق افزایش قیمت بلکه بالا بردن راندمان آنها) سپس در معرض واگذاری به بخش خصوصی قرار گیرند.

در خاتمه ذکر این نکته لازم است که باتوجه به شرایط اقتصادی کشور، به منظور هدایت، کنترل و نظارت بر فعالیت شرکت‌های واگذار شده، بایستی تدابیر لازم اعم از قانونی و اجرایی صورت پذیرد.

۵- کاهش سوبسید پرداختی دولت

پرداخت سوبسید در ایران توسط سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان انجام می‌پذیرد که موجب افزایش هزینه‌های این سازمان نسبت به درآمدهای آن شد به طوری که طی سالهای ۶۷-۱۳۵۶ (غیر از سال ۱۳۶۷) همواره، دچار کسری سالانه بوده است (جدول شماره ۳). با توجه به جدول شماره (۳) ملاحظه می‌شود که کل سوبسید پرداختی از سال ۱۳۶۰ به بعد معمولاً بیش از ۱۰۰ میلیارد ریال بوده است به طوری که در سال ۱۳۶۱ معادل ۱۱۰ میلیارد ریال و در سال ۱۳۶۴ معادل ۱۷۴ میلیارد ریال و در سال ۱۳۶۶ به بالاترین حد خود طی سالهای ۶۷-۱۳۵۶، به ۱۹۰ میلیارد ریال رسیده است.

در حالی که اگر پرداخت سوبسید با بکاربردن روشهای مناسب^۴ فقط محدود به طبقات محروم جامعه شود و افراد غنی از آن بهره‌مند نگردند، ممکن است میزان