

درس‌هایی از:

دو دهه فراز و فرود بودجه

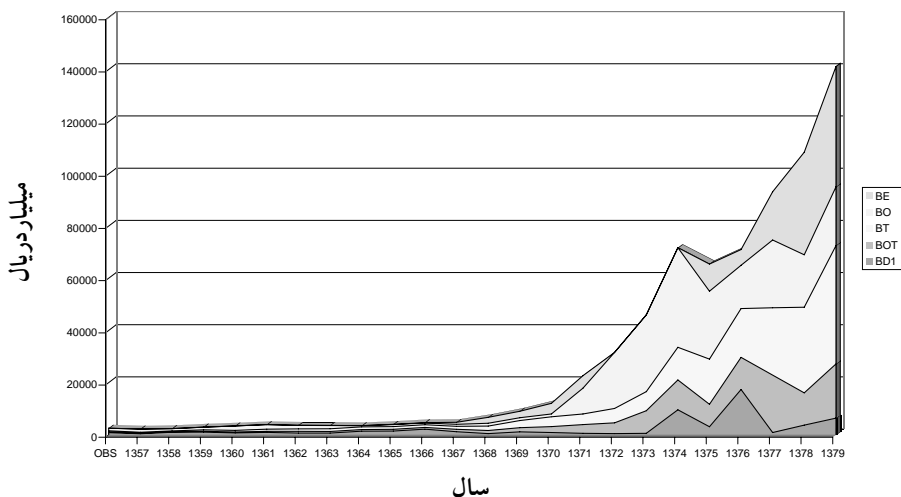
در ایران

ابوالفضل نوفرستی

کاهش سهم دولت در اقتصاد مسئله‌ای است که طی سال‌های اخیر مورد بحث و تبادل نظر بسیار قرار گرفته و به عنوان یکی از اهداف دولت مطرح بوده است. در عین حال به اعتقاد برخی صاحب‌نظران افزایش شدید بودجه دولت در سال‌های اخیر با سیاست کاهش نقش دولت در اقتصاد در تعارض قرار می‌گیرد. نمودار شماره (۱) روند تغییر بودجه دولت و اجزای تشکیل دهنده آن را همراه با میزان کسری بودجه (سایر منابع تأمین اعتبار) در محدوده سال‌های ۷۹-۱۳۵۷ نشان می‌دهد. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود درآمدهای دولت در بودجه در محدوده سال‌های ۶۲-۱۳۵۷ با نرخ ملایمی افزایش یافته است. طی این سال‌ها درآمد

بودجه دولت از حدود ۱۷۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۷ به حدود ۳۰۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۲ رسیده و از نرخ رشد متوسط سالانه‌ای معادل ۱۲ درصد برخوردار بوده است. در این سال‌ها اجزای تشکیل دهنده درآمد بودجه دولت شامل دو قلم عمده درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز و درآمدهای مالیاتی بوده است. در سال ۱۳۵۷ درآمد بودجه دولت متشکل از حدود ۱۰۰۰ میلیارد ریال فروش نفت، حدود ۴۷۰ میلیارد ریال درآمد مالیاتی و ۲۶۰ میلیارد ریال از محل سایر درآمدهای دولت بوده است. تفکیک سهم هر کدام از این اقلام در درآمد بودجه نشان می‌دهد که درآمدهای نفتی ۵۹ درصد و درآمدهای مالیاتی

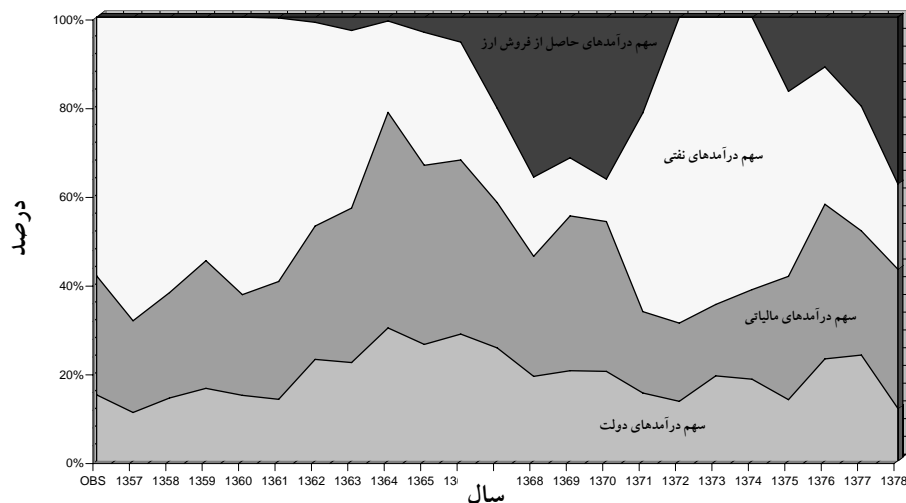
نمودار شماره ۱ - بودجه دولت به تفکیک منابع



۲۸ درصد بودجه دولت را تأمین نموده‌اند و سهم سایر منابع تأمین اعتبار برای انجام پرداخت‌های دولت (و یا به عبارت دیگر کسر بودجه) طی این دوره با روند ملایمی در حال کاهش است. آمار نشان می‌دهد که سهم سایر منابع تأمین اعتبار از پرداخت‌های دولت از حدود ۳۱ درصد در سال ۱۳۵۷ به حدود ۲۳ درصد در سال ۱۳۶۲ کاهش یافته است. پس از دوره محدود به سال‌های ۶۲-۱۳۵۷، درآمد بودجه دولت در محدوده سال‌های ۶۷-۱۳۶۳ دارای روند کاهنده‌ای بوده است. طی این سال‌ها درآمد بودجه دولت از حدود ۳۰۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۲ به ۲۵۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ کاهش یافته و به طور متوسط از نرخ کاهش سالانه‌ای معادل ۴ درصد برخوردار بوده است. کمترین میزان درآمد بودجه طی این

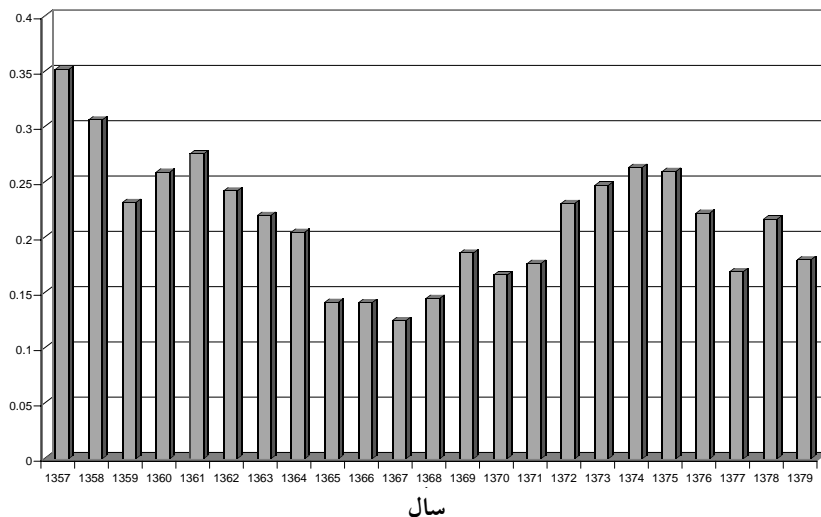
مابقی یعنی ۱۳ درصد درآمد بودجه از محل سایر درآمدهای دولت تأمین شده است. مقایسه این اطلاعات با اطلاعات سال ۱۳۶۲ حاکی از آن است که از درآمد بودجه، ۱۸۰۰ میلیارد ریال متعلق به فروش نفت، ۸۰۰ میلیارد ریال مالیات و ۴۲۰ میلیارد ریال از محل سایر درآمدهای دولت بوده است. در این سال حدوداً ۶۰ درصد درآمد بودجه از محل فروش نفت، ۲۷ درصد درآمد از محل مالیات و ۱۳ درصد مابقی درآمد بودجه از محل سایر درآمدهای دولت تأمین شده است. این مقایسه نشان می‌دهد که طی این سال‌ها تقریباً سهم هر کدام از این منابع از درآمد بودجه ثابت باقی مانده است. مقایسه ارقام درآمد بودجه و پرداخت‌های

نمودار شماره ۲ - سهم هر کدام از اجزای تشکیل دهنده بودجه دولت



سال‌ها مربوط به سال ۱۳۶۵ است. کاهش بهای نفت طی این سال و عدم تحقق بخش عمده‌ای از درآمد بودجه مصوب بر مبنای فروش نفت دلیل اصلی این کاهش بودجه بوده است. کاهش درآمدهای ناشی از صادرات نفت از یک سو و سهم بسیار بزرگ درآمدهای نفتی از درآمد بودجه و به تبع آن تأثیرگذاری شدید نوسانات درآمدهای نفتی بر برنامه‌ریزی‌های دولت از سوی دیگر توجه دولت را به اصلاح ساختار بودجه و یافتن منابع جدیدی برای تأمین درآمد بودجه معطوف نمود. در سال ۱۳۶۲ دولت برای اولین بار، درآمدی تحت عنوان درآمد حاصل از فروش ارز را به عنوان یکی از اقلام تأمین کننده درآمدها در بودجه منظور کرد. در این سال دولت اقدام به فروش ارز به میزان ۵۷ میلیارد ریال و احتساب آن به عنوان درآمد بودجه نمود. طی سال‌های بعد این قلم از درآمد بودجه به شدت افزایش یافت، به طوری که در سال ۱۳۶۷ درآمد بودجه ناشی از فروش ارز بالغ بر ۷۴۰ میلیارد ریال شد که نمایانگر نرخ رشد متوسط سالانه‌ای معادل ۱۶۵ درصد می‌باشد. طی این دوره سهم درآمدهای حاصل از فروش ارز در درآمد بودجه از حدود ۲ درصد در سال ۱۳۶۲ به حدود ۳۰ درصد در سال ۱۳۶۷ افزایش یافت که نمایانگر افزایش بسیار شدیدی است. یکی دیگر از اقلام مهم تأمین درآمد بودجه که در راستای هدف فوق‌الذکر سهم آن در درآمد بودجه به شدت افزایش یافت، درآمد مالیاتی دولت بود. طی این دوره درآمد مالیاتی دولت از حدود ۸۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۲ به حدود ۱۰۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ افزایش یافته است که نرخ رشد

نمودار شماره ۳ - نسبت بودجه به تولید ناخالص داخلی اسمی



متوسط سالانه‌ای حدود ۵ درصد را نشان می‌دهد. همچنین در سال ۱۳۶۷ سهم درآمد مالیاتی دولت از کل درآمد بودجه دولت به حدود ۴۰ درصد رسید که در مقایسه با رقم مشابه آن در سال ۱۳۶۲ افزایشی معادل ۱۳ درصد را نشان می‌دهد.

نمودار شماره (۱) این واقعیت را آشکار می‌سازد که طی این دوره درآمد مالیاتی دولت سهم بیشتری از درآمدهای بودجه را به خود اختصاص داده است. در عین حال طی این سال‌ها سایر درآمدهای دولت که قلم عمده‌ای به حساب نمی‌آیند، از روند کاهنده‌ای برخوردار بوده‌اند. حجم این درآمدها در دوره اخیر با کاهش متوسط سالانه‌ای معادل ۱۹ درصد از حدود ۴۲۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۲ به حدود ۱۵۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ رسیده است. در

انتهای این دوره (سال ۱۳۶۷) درآمد بودجه دولت متشکل از حدود ۲۶ درصد درآمد نفتی، ۴۰ درصد درآمد مالیاتی، ۳۹ درصد درآمد حاصل از فروش ارز و حدود ۵ درصد سایر درآمدهای دولت بوده است. از سوی دیگر استمرار جنگ و نیاز به تأمین هزینه‌های مربوط به آن از یک سو و کاهش بهای نفت خام در بازارهای جهانی از دیگر سوی، دولت را ناگزیر ساخت برای تأمین هزینه‌های خود اقدام به استقراض وام و امتیاز بیشتری کند. از این رو رقم مربوط به سایر منابع تأمین اعتبار طی این سال‌ها با نرخ بیشتری افزایش یافت به طوری که از حدود ۹۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۲ به حدود ۲۱۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ رسید. این امر باعث افزایش شدید سهم سایر منابع تأمین اعتبار از کل پرداخت‌های دولت در

مقایسه با درآمدهای بودجه شد، به طوری که سهم سایر منابع تأمین اعتبار از پرداخت‌های دولت از حدود ۲۳ درصد در سال ۱۳۶۲ به حدود ۴۵ درصد در سال ۱۳۶۷ افزایش یافت. نمودار شماره (۲) به خوبی نمایانگر این مطلب می‌باشد.

دوره سوم با خاتمه یافتن جنگ تحمیلی آغاز می‌شود. طی این دوره درآمد بودجه دولت از روند افزایشی شدیدی برخوردار بوده و بانرخ بالایی افزایش یافته است. حجم درآمد بودجه دولت طی این دوره از ۲۵۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ با افزایشی شدید به حدود ۱۰۵ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ رسیده است که نمایانگر نرخ رشد متوسطی معادل ۳۷ درصد در سال است دولت در این دوره نیز همانند دوره زمانی ۶۷-۱۳۶۲ بخش وسیعی از درآمد بودجه خود را از محل فروش ارز تأمین نموده است. منابع اصلی تأمین درآمد بودجه دولت در این دوره مانند دوره قبل شامل سه قلم عمده درآمدهای نفتی، درآمدهای مالیاتی و درآمد حاصل از فروش ارز بوده است که هر سه از روند افزایشی برخوردار بوده‌اند.

در عین حال بررسی میزان کسری بودجه در محدوده این سال‌ها نشان دهنده روند بسیار پرنوسانی است. در حالی که رقم کسری بودجه در سال ۱۳۶۹ حدوداً معادل ۴۱۰ میلیارد ریال است. این رقم در سال ۱۳۷۲ به ۵۲۰ میلیارد ریال مازاد بودجه تبدیل شده و مجدداً ۵ سال بعد در سال ۱۳۷۷ به کسری بودجه شدیدی حدوداً معادل ۱۷۰۰۰ میلیارد ریال تغییر یافته است. بررسی‌های آماری در این زمینه نمایانگر روند کاهنده سهم کسری بودجه از کل پرداخت‌ها طی سال‌های ۷۹-۱۳۶۷ است.

درآمدهای نفتی دولت از حدود ۶۷۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ به حدود ۲۰۰۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ رسیده است که نرخ افزایش متوسط سالانه‌ای معادل ۴۹ درصد را نشان می‌دهد. همچنین درآمد مالیاتی دولت از

طی این دوره سهم کسری بودجه از کل پرداخت‌ها از حدود ۴۵ درصد در سال ۱۳۶۷ به حدود ۳ درصد در سال ۱۳۷۹ رسیده است.

بررسی درآمد بودجه دولت در یک بستر تاریخی در محدوده سال‌های ۷۹ - ۱۳۵۷ نشان می‌دهد که در مجموع درآمد بودجه از حدود ۱۷۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۷ به حدود ۱۰۵ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ افزایش یافته و از نرخ رشد متوسط سالانه‌ای معادل ۲۱ درصد برخوردار بوده است. طی این سال‌ها سهم درآمدهای نفتی در تأمین درآمد بودجه دولت از ۵۹ درصد در سال ۱۳۵۷ به ۱۹ درصد در سال ۱۳۷۹، سهم درآمدهای مالیاتی در درآمد بودجه از ۲۸ درصد در سال ۱۳۵۷ به ۳۱ درصد در سال ۱۳۷۹ و سهم درآمدهای حاصل از فروش ارز از صفر در سال ۱۳۵۷ به ۳۷ درصد در سال ۱۳۷۹ رسیده است. همچنین کل پرداخت‌های دولت طی این سال‌ها از حدود ۲۵۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۷ به حدود ۱۰۸ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ رسیده که نرخ افزایش سالانه‌ای حدوداً معادل ۱۹ درصد را نشان می‌دهد. طی این دوره سهم درآمد بودجه از کل پرداخت‌های دولت از حدود ۶۹ درصد در سال ۱۳۵۷ به حدود ۹۷ درصد در سال ۱۳۷۹ افزایش یافت که بیانگر کاهش سهم سایر منابع تأمین اعتبار در انجام پرداخت‌های دولت می‌باشد.

نکته مهم قابل توجه این که برای ارائه سیمای واقعی‌تری از میزان افزایش در درآمد بودجه دولت بایستی آن را در ارتباط با تورم بررسی کرد. با توجه به اطلاعات آماری مربوط به شاخص ضمنی قیمت تولید ناخالص داخلی در محدوده سال‌های ۷۹ - ۱۳۵۷، اقتصاد داخلی دارای نرخ تورم متوسط سالانه‌ای معادل ۲۱ درصد بوده است. مقایسه نرخ متوسط تورم سالانه اقتصاد (۲۱ درصد) با نرخ متوسط سالانه رشد درآمد بودجه طی این سال‌ها (۲۱ درصد) بیانگر این واقعیت می‌باشد که درآمد بودجه واقعی دولت در محدوده سال‌های ۱۳۷۹ - ۱۳۵۷ ثابت بوده است. لذا در شرایطی که تولید ناخالص داخلی واقعی طی سال‌های بعد از انقلاب به طور متوسط سالانه با نرخ معادل ۳/۲ درصد افزایش یافته است، ثابت بودن بودجه واقعی دولت به معنی کاهش حجم دولت در اقتصاد می‌باشد. برای روشن تر شدن این مسئله می‌توان نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی را به عنوان یک متغیر مقیاس مناسب از حجم دولت مدنظر قرار داد. نمودار شماره (۳) نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی جاری را در محدوده سال‌های ۷۹ - ۱۳۵۷ به تصویر کشیده است. مطابق این نمودار نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی جاری از حدود ۳۵٪ در سال ۱۳۵۷ به حدود ۱۸ درصد در سال ۱۳۷۹ کاهش یافته است که نمایانگر کاهش حجم دولت می‌باشد.