



# دینامیک کسری بودجه دولت

سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور (۱۴)





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۶۷۰

کد موضوعی: ۲۳۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۱۲/۲۰

عنوان گزارش:

دینامیک کسری بودجه دولت  
سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور (۱۴)

نام دفتر:

مطالعات بخش عمومی و مرکز شبیه‌سازی و مطالعات سیستمی

تهیه و تدوین کننده:

محمد مهدی جعفری  
هادی افراسیابی  
محمد مهدی فروزان‌فر

ناظران علمی:

بابک نگاهداری  
سیدعباس پرهیزکاری

مدیر مطالعه

هادی افراسیابی

اظهار نظر کنندگان:

محمد رضا مالکی  
محمد حسین معاریان

گرافیک و صفحه آرایی:

مهدیه قمچیلی

ویراستار ادبی:

شیوا امین اسکندری



دفتر مطالعات بخش عمومی

## فهرست مطالب

|    |  |
|----|--|
| ۶  | چکیده  |
| ۷  | خلاصه مدیریتی  |
| ۸  | ۱. مقدمه   |
| ۹  | ۲. کسری بودجه در ایران (مروری بر وضعیت موجود، چالش‌ها و آسیب‌ها) |
| ۱۱ | ۳. روش‌شناسی پژوهش   |
| ۱۱ | ۴. مدل تحلیل پویایی‌شناسی کسری بودجه                             |
| ۲۲ | ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری   |
| ۲۳ | پیوست: جدول تعاریف متغیرهای کلیدی موجود در دینامیک کسری بودجه    |
| ۲۴ | منابع و مآخذ   |

## فهرست شکل‌ها

|    |  |
|----|--|
| ۱۲ | شکل ۱. متغیرهای موجود در مدل پویایی‌شناسی کسری بودجه             |
| ۱۳ | شکل ۲. عوامل مؤثر بر کسری بودجه                                  |
| ۱۴ | شکل ۳. عوامل مؤثر بر بودجه عمومی دولت                            |
| ۱۵ | شکل ۴. عوامل مؤثر بر مصارف                                       |
| ۱۶ | شکل ۵. عوامل مؤثر بر کیفیت بهره‌برداری و مدیریت دارایی‌ها        |
| ۱۷ | شکل ۶. دینامیک و عوامل پراهمیت در تأمین مالی ناپایدار کسری بودجه |
| ۱۸ | شکل ۷. مالیات‌ستانی در دینامیک کسری بودجه                        |
| ۱۹ | شکل ۸. متغیرهای تأثیرپذیر از تورم                                |
| ۲۰ | شکل ۹. متغیرهای تأثیرپذیر از کیفیت فضای کسب و کار                |
| ۲۱ | شکل ۱۰. کیفیت حکمرانی و توزیع اعتبارات در مدل توسعه داده شده     |



## دینامیک کسری بودجه دولت

### سلسله گزارش‌های پویایی‌شناسی چالش‌های کشور (۱۴)

#### چکیده



اصلاح ساختار بودجه اساساً به سه بخش تقویت منابع، مدیریت و کاهش مصارف و اصلاحات فرایندی تهیه و تصویب بودجه قابل تقسیم است. از آنجاکه کسری بودجه دولت در دو سال اخیر و در پی کاهش منابع حاصل از صادرات نفت افزایش یافته است، لذا اصلی‌ترین دغدغه سیاستگذاران و مجریان کشور در سال‌های اخیر پوشش شکاف درآمد-هزینه دولت یا همان کسری بودجه دولت بوده است. در این سال‌ها، دولت از چندسو با فشار هزینه‌های فزاینده روبه‌رو شده و از طرف دیگر هم‌زمان پایه‌های درآمدی آن کاهش یافته است. از جمله دلایل رشد هزینه‌های دولت می‌توان کمک به صندوق‌های بازنشستگی، ضرورت افزایش حمایت‌های رفاه اجتماعی به دلیل گسترش فقر و رکود اقتصادی، تورم‌های کم‌سابقه، نیاز فزاینده به جبران خدمت کارکنان دولتی و رقابت‌های مخرب برای افزایش حقوق اشاره کرد. موارد مذکور در مجموع به افزایش سهم «مصارف اجتناب‌ناپذیر» از بودجه عمومی و کوچک‌تر شدن مداوم سهم مصارف عمرانی و برنامه‌های توسعه‌ای، منجر شده است. هم‌زمان با افزایش هزینه‌ها، درآمدهای نفتی کاهش یافته و به دلیل رکود اقتصادی کل پایه مالیات‌ستانی نیز کوچک شده است. اصلاح بخش مصارف با ایجاد شفافیت در پرداخت‌ها، بازنگری در مخارج دولت و سایر لوازم بیان شده، در کنار اصلاح نوسانات در بخش منابع، از اولویت‌های مهم کشور در تصحیح روند معیوب فعلی اقتصاد است. لذا اصلاحاتی که به کاهش کسری بودجه منجر می‌شوند نسبت به سایر اصلاحات در اولویت قرار دارند. این گزارش به‌عنوان سند مقدماتی مدل پویایی‌شناسی در زمینه کسری بودجه دولت تهیه شده و تصویری از رابطه علی و معلولی و روابط حاکم میان متغیرهای تأثیرگذار و تأثیرپذیر به صورت حلقه‌های علی-معلولی و چرخه‌های تشدیدشونده یا بازدارنده در زمینه کسری تراز بودجه دولت پیش روی سیاستگذار قرار می‌دهد.



## بیان مسئله

اصلاحات ساختاری بودجه از جمله توصیه‌ها و راهبردهای مهم مورد تأکید مقام معظم رهبری (مد ظله العالی) در سال‌های اخیر بوده است. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، فرمان ایشان در خصوص بودجه سال ۱۳۹۸، بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی و سخنرانی معظم له به مناسبت عید قربان سال ۱۳۹۹، هر کدام به‌نوعی اهمیت اصلاحات ساختاری بودجه را گوشزد کرده است. با وجود تمام این تأکیدها، رویه‌ها و واقعیت‌های نظام بودجه‌ریزی کشور و قوانین بودجه سال‌های اخیر هیچ تناسبی با توصیه‌های ایشان ندارد. در سال‌های اخیر و پس از اعمال تحریم‌های ظالمانه ایالات متحده آمریکا، در کنار فقدان برنامه و جهت‌گیری، چالش دیگری به نام تأمین مالی نیز گریبان‌گیر بودجه کشور شده است. به‌عبارت ساده‌تر حتی اگر وظایف و مأموریت‌های دولت در هر سال مشخص و تعریف شده باشد منابع لازم برای اجرای آن وجود ندارد. در پاسخ به این مسئله رویکرد بودجه عمومی در سال‌های اخیر، پوشش این شکاف از محل استقرار از صندوق توسعه ملی و اوراق بدهی و پایه پولی بانک مرکزی بوده است و در عمل تحول خاصی در حوزه مالیات‌ستانی یا درآمدزایی از دارایی‌های دولتی رخ نداده است. این مسئله باعث شد تا علاوه بر اینکه سیاست‌های مالی دولت تأثیری بر اقتصاد نگذاشته، آسیب‌هایی از محل مشکلات بودجه عمومی به فضای اقتصادی کشور نیز وارد کند. در حال حاضر بخش بزرگی از بودجه فعلی کشور صرف هزینه‌های جاری می‌شود. در یک نظام بودجه‌ریزی سالم، تمام هزینه‌های جاری و مستمر باید از طریق درآمد‌های پایدار نظیر مالیات تأمین شوند، این در حالی است که در ایران بخش زیادی از هزینه‌های جاری با منابع حاصل از فروش نفت و استقرار تأمین می‌شود. اصلاح معافیت‌های مالیاتی، اخذ مالیات بر عایدی سرمایه و مالیات بر مجموع درآمد و مالیات بر ثروت از جمله مهم‌ترین اقدام‌ها در راستای تأمین منابع پایدار است. قدم مهم بعدی، اصلاح رابطه نفت و بودجه به‌منظور قطع وابستگی مستقیم منابع بودجه‌ای به درآمدهای نفتی است. درآمدزایی دولت از دارایی‌هایش نیز می‌تواند به تأمین منابع پایدار منجر شود. در این راستا ارتقای مستندسازی دارایی‌های دولت یکی از شروط لازم محسوب می‌شود.

## یافته‌های کلیدی

در دو سال اخیر تلاش‌هایی برای اصلاح نظام مالیات‌ستانی انجام گرفته است که به افزایش سهم درآمد‌های مالیاتی از بودجه عمومی منجر شده است اما همچنان تارسیدن به وضع مطلوب فاصله زیادی وجود دارد. البته باید توجه داشت که لازمه افزایش درآمد‌های مالیاتی دولت و تأمین مالی سهم بزرگ‌تری از وظایف از این محل، افزایش شفافیت و پاسخگویی دولت و دستگاه‌های اجرایی و ارتقای کارایی مخارج انجام شده است. به‌عبارت دیگر باید حرکت به سمت بودجه شفاف و برنامه‌محور برای پاسخگو کردن دولت به موازات افزایش سهم مالیات از منابع عمومی دنبال شود. در کنار موارد فوق ظرفیت خلق ارزش از اموال و دارایی‌های دولتی همچنان مورد غفلت قرار گرفته است و به‌خصوص در شرایط رکود اقتصادی و نیاز به دارایی برای حفظ سرمایه این مهم می‌تواند راهگشا باشد. با کاهش شدید درآمد‌های نفتی، دغدغه اصلی در حوزه بودجه، پوشش شکاف درآمد-هزینه دولت یا همان کسری بودجه دولت است. در این سال‌ها، دولت از چندسوی فشار هزینه‌های فزاینده روبه‌رو شده و از طرف دیگر هم‌زمان پایه‌های درآمدی آن کاهش یافته است. از جمله دلایل رشد هزینه‌های دولت می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تعهدات مختلفی که در گذشته متکی بر خوش‌بینی از درآمد‌های نفتی ایجاد شده‌اند و در حال حاضر باید پرداخت شوند مانند صندوق‌های بازنشستگی؛
- نیاز ضروری به افزایش حمایت‌های رفاه اجتماعی به دلیل گسترش فقر و رکود اقتصادی؛
- تورم‌های کم‌سابقه؛

■ نیاز فزاینده به جبران خدمت کارکنان دولتی و رقابت‌های مخرب برای افزایش حقوق.

موارد مذکور در مجموع به افزایش سهم «مصارف اجتناب‌ناپذیر» از بودجه عمومی و کوچک‌تر شدن مداوم سهم مصارف عمرانی و برنامه‌های توسعه‌ای، منجر شده است. هم‌زمان با افزایش هزینه‌ها، درآمد‌های نفتی کاهش یافته و به دلیل رکود اقتصادی کل پایه مالیات‌ستانی کوچک شده است.



## پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مدیریت مصارف بودجه، به منظور کاهش کسری و در نتیجه ایجاد ثبات در اقتصاد کلان و کنترل تورم، ضرورتی اساسی است. طبق مطالب بیان شده در گزارش، بخش بزرگی از مصارف دولت از نوع هزینه‌های جاری و انعطاف‌ناپذیر مانند حقوق و دستمزد کارکنان و مستمری بازنشستگان است و مقدار بسیار کمی از آن صرف پروژه‌های عمرانی و زیرساختی می‌شود. اصلاح بخش مصارف با ایجاد شفافیت در پرداخت‌ها، بازنگری در مخارج دولت و سایر لوازم بیان شده، در کنار اصلاح نوسانات در بخش منابع، از اولویت‌های مهم کشور در تصحیح روند معیوب فعلی اقتصاد است. در بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبارات هزینه‌ای رویکردی نسبتاً قابل قبول داشته و کنترل هزینه‌ها تا حدی از اولویت‌های بودجه‌تلقی می‌شود، اما اعتبارات سرمایه‌ای رشد کمتری را تجربه کرده است.

به‌طور کلی حداقل حدود ۸۰ درصد کل بودجه را مصارف اجتناب‌ناپذیر تشکیل می‌دهد، بنابراین با فرض عدم تحمل هزینه سیاسی و اراده کافی برای کنترل هزینه‌ها، این بخش از بودجه صلب و غیرقابل انعطاف بوده و با تصویب آن، عملاً امکان تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در خصوص بخش بسیار کوچکی از منابع در اختیار دولت خواهد بود.

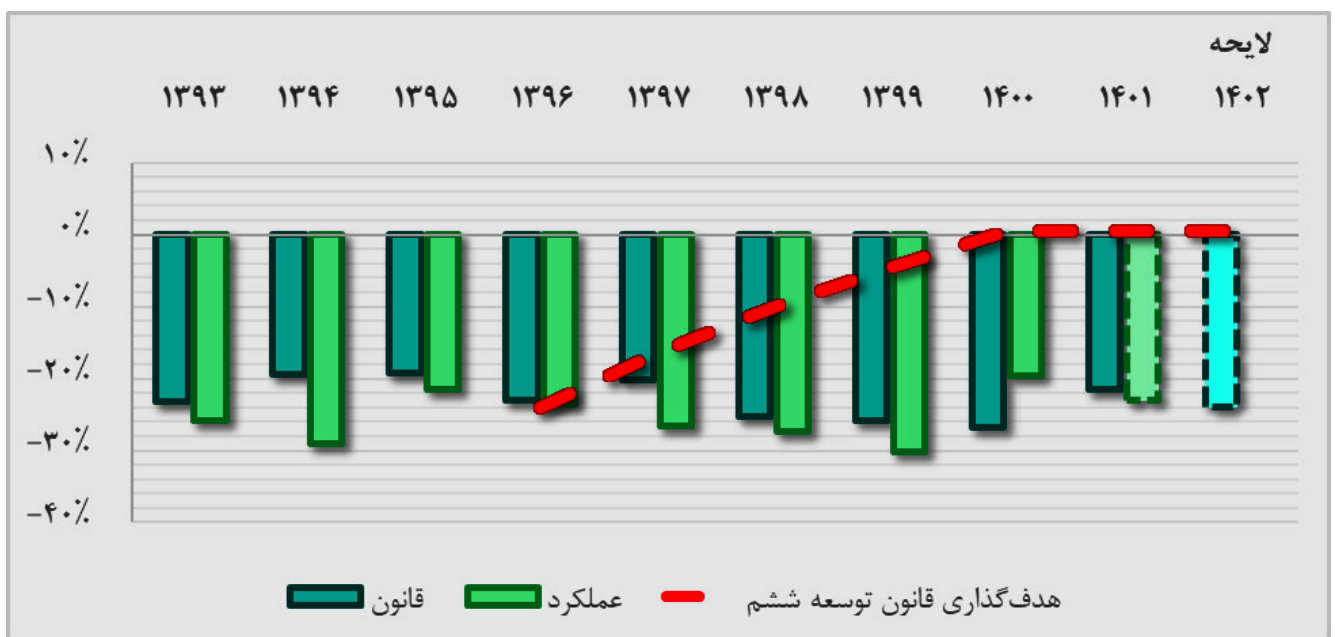
### ۱. مقدمه

بودجه سند دخل و خرج دولت و ابزار اصلی اعمال سیاست مالی است. ثبات‌سازی در سطح اقتصاد کلان و تأمین کالای عمومی دو نقش اصلی بودجه محسوب می‌شود که در صورت عدم سلامت ساختار و نظام بودجه‌ریزی، نمی‌توان انتظار تحقق آنها را داشت. هرگونه ناترازی در بودجه در نهایت به ناترازی در ابعاد مختلف اقتصاد می‌انجامد که به شکل تورم و نرخ بهره بالا ظهور و بروز پیدا می‌کند. شرایط پنجاه سال اخیر اقتصاد کشور که با تورم مزمن دورقمی همراه بوده، مؤید این مطلب است. در صورت تداوم ناترازی بودجه و انباشت فزاینده بدهی، در آینده‌ای نزدیک در کنار خطر نکول بدهی‌های دولت، یا با تورم‌های بسیار بالا یا نرخ بهره زیاد روبه‌رو خواهیم بود که هر دو برای رشد اقتصادی و رفاه جامعه تهدید جدی به‌شمار می‌روند. کسری بودجه دولت دو وجه دارد که یک وجه آن کمبود منابع و وجه دیگر و شاید مهم‌تر آن افزایش شدید مصارف است. هرچه مصارف بودجه افزایش یابد، کسری بودجه شدیدتری خواهیم داشت. مصارف دولت از ناحیه هزینه‌هایی که اجتناب‌ناپذیرند و دولت نمی‌تواند در باره خرج یا عدم خرج آنها تصمیم‌گیری کند، شدیداً تحت فشار است. عمده اقلام مصارف اجتناب‌ناپذیر عبارتند از رشد حقوق و دستمزد کارکنان دولتی، نیاز صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی به کمک‌های دولت و اجرای طرح‌های عمرانی ضروری مانند احداث بیمارستان، مدرسه، جاده و بزرگراه، تعمیر و نگهداری یا جلوگیری از استهلاک سرمایه‌های موجود و از این قبیل موارد.

وضعیت فعلی بودجه کشور حاصل انباشت سال‌ها ناترازی در اقتصاد، تصمیمات نادرست دولت در سال‌های اخیر، به تأخیر انداختن اصلاحات اقتصادی با امید بستن به گشایش‌های خارجی و تحریم‌های ظالمانه اخیر است. تعادل اقتصادی - سیاسی شکل گرفته حول وضع موجود، انجام اصلاحات را با تعویق روبه‌رو کرده یا باعث ایجاد موانع جدی شده است. اگرچه رفع و اصلاح مسائل فعلی دشوار است، ولی باید توجه داشت که ادامه این روند، حتی اگر امکان‌پذیر باشد، پیامدهای بسیار ناخوشایندتری به دنبال خواهد داشت.

## ۲. کسری بودجه در ایران (مروری بر وضعیت موجود، چالش‌ها و آسیب‌ها)

عملکرد بودجه در سال‌های اخیر حاکی از تحقق کسری بودجه بسیار زیادی است. میزان کسری برای سال ۱۳۹۸ بیش از ۱۳۰ هزار میلیارد تومان و برای سال ۱۳۹۹ بیش از ۱۸۰ هزار میلیارد تومان و در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ حدود ۳۰۰ هزار میلیارد تومان بوده است. این کسری‌ها عمدتاً از دو طریق انتشار اوراق مالی اسلامی و استفاده از منابع صندوق توسعه ملی تأمین شده است که هر دو مورد انباشت بدهی هستند. در خصوص سال ۱۴۰۲ می‌توان گفت منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه در سال ۱۴۰۱ حدود ۵۵ درصد رشد کرده است. مطابق لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ سرفصل درآمدها به‌عنوان منبع پایدار تأمین مالی دولت، نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۴۰۱ حدود ۵۶ درصد رشد کرده است. منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (صادرات نفت و فروش اموال) نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۳۷ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد قانون بودجه سال ۱۴۰۱ حدود ۹۷ درصد رشد داشته است. بخشی از این افزایش ناشی از بیش‌برآوردی منابع حاصل از نفت و فروش اموال دولتی است. سرفصل هزینه‌های دولت با رشد ۴۵ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به ۱۴۵۴ هزار میلیارد تومان رسیده است. از مهم‌ترین دلایل این افزایش رشد ۲۰ درصدی پرداختی کارکنان و بازنشستگان دولت در سال ۱۴۰۲ و رشد بیش از ۱۰ درصدی و سایر فوق‌العاده‌ها در لایحه ترمیم حقوق نیمه دوم سال ۱۴۰۱ و انتقال بخشی از مصارف جدول هدفمندسازی یارانه‌ها به مصارف عمومی است. همچنین با توجه به افزایش میزان انتشار اوراق بدهی در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ اعتبار اختصاص یافته برای بازپرداخت تعهدات دولت (که بخش عمده آن بازپرداخت اوراق سررسید شده است) با رشد ۴۸ درصدی همراه بوده است. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (اعتبارات عمرانی) نیز نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ افزایش ۲۶ درصدی و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۴۰۱ بیش از ۹۰ درصد افزایش داشته است. دلیل اصلی این اختلاف پرداخت کمتر از مصوب مخارج عمرانی به دلیل عدم تحقق بخشی از منابع عمومی دولت در سال ۱۴۰۱ است. نسبت کسری تراز عملیاتی از بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (معادل ۲۴- درصد) نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱ افزایش یافته (بدتر شده) است. ولی همچنان این نسبت در مقایسه با بودجه سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰ مقدار کمتری است. البته نسبت کسری تراز عملیاتی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۴۰۱ کاهش یافته (بهتر شده) است.



مأخذ: محقق ساخته براساس داده‌ها و اطلاعات قوانین بودجه سنواتی ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۲.



در نگاهی دقیق‌تر، انتشار اوراق موجب انتقال بار مشکلات به آینده می‌شود؛ برداشت از صندوق توسعه ملی با هدف پوشش هزینه‌های غیرسرمایه‌گذاری دولت نیز، علاوه بر محروم شدن آیندگان از این منابع یا عواید آن، به کارکرد توسعه‌ای این صندوق خدشه وارد خواهد کرد. تأمین این میزان کسری به هر شکلی که انجام شود، پیامدهای آن گریبان‌گیر اقتصاد خواهد شد. پولی‌سازی کسری بودجه چه در قالب استقراض مستقیم از بانک مرکزی و چه به شکل برداشت از منابع صندوق توسعه ملی، باعث ایجاد تورم‌های بالا در ماه‌های پیش رو می‌شود. همچنین انتشار اوراق بدهی یا استقراض از بانک‌ها صرفاً مشکلات را با ابعادی بزرگ‌تر به آینده موکول می‌کند.

گفتنی است حتی در صورت فراهم شدن امکان صادرات بیشتر نفت، تنها بخشی از این کسری بودجه رفع خواهد شد و مسئله اصلی همچنان برقرار است. به علاوه اینکه استفاده زیاد از درآمدهای نفتی در بودجه، معضلات متعدد دیگری از جمله بیماری هلندی و تضعیف تولید کشور را به دنبال دارد. بنابراین باید دخل و خرج دولت طوری تنظیم شود که علاوه بر کاهش کسری بودجه، وابستگی حداقلی به درآمدهای نفتی را نیز در پی داشته باشد. شرایط نامناسب بودجه کشور یکی از نتایج بی‌عملی و عدم اقدام مؤثر دولت در جهت اصلاحات بودجه‌ای در سال‌های اخیر است. در صورت ادامه وضع موجود، رویه فعلی در سال‌های آینده نیز برقرار بوده و حتی شدیدتر خواهد شد. انباشت سریع بدهی عمومی ناشی از کسری بودجه‌های مداوم، می‌تواند در آینده نزدیک به بروز بحران اقتصادی بینجامد. از این رو برای خروج از شرایط خطیر کنونی هیچ راهی جز تن دادن به اصلاحات ساختاری و همه‌جانبه بودجه وجود ندارد.

اگر از سمت منابع به بودجه نگاه کنیم، مهم‌ترین متغیر درآمدهای نفتی است که با منابع بودجه ارتباط مستقیم دارد. با توجه به افزایش نرخ ارز و لزوم تأمین کالاهای اساسی با قیمت مناسب در کشور، سهم چشمگیری از درآمدهای نفتی به خرید و واردات کالاهای اساسی اختصاص یافته و در مقابل سهم منابع قابل برنامه‌ریزی دولت در بودجه کاهش می‌یابد.

مالیات یکی دیگر از منابع درآمدی دولت است که در تأمین مالی دولت اهمیت فراوانی دارد. توانایی دولت در میزان و نوع مالیات‌ستانی دولت وابسته به کیفیت حکمرانی است. هرچه کیفیت مالیات‌ستانی بهتر باشد، خدمات دولتی گسترده‌تر و بهتری ارائه می‌شود. برای بهبود سهم مالیات از کل منابع بودجه، علاوه بر تعریف پایه‌های مالیاتی متعدد، باید فضای کسب و کار اقتصادی رو به بهبود باشد تا دولت بتواند از منافع حاصله مالیات‌اندک کند. وقتی فضای کسب و کار عمومی مساعد نیست، مالیات‌ستانی نیز بسیار دشوارتر است. نرخ تورم‌های بالا و متمادی از جمله عوامل آسیب‌زننده به فضای عمومی کسب و کار است. در کنار آن، فساد و تعارض منافع تصمیم‌گیران موجب می‌شود موانع قانونی و اجرایی مختلفی در راستای اخذ مالیات کافی ایجاد کنند.

با توجه به محدودیت‌های دولت در تأمین منابع مورد نیاز از طریق مالیات‌ها و درآمدهای نفتی، دولت به واگذاری بخشی از دارایی‌های سرمایه‌ای خود مجبور می‌شود. واگذاری اصولی دارایی‌های دولت و استفاده از ارزش واقعی آنها ارتباط وثیقی با دینامیک دارایی دولت دارد. اگر دولت بتواند دارایی‌های خود را به نحو احسن مدیریت کند می‌تواند منابع خوبی از این روش حاصل نماید. واگذاری دارایی مالی یعنی فروش اوراق بدهی و سهام شرکت‌های دولتی یکی دیگر از روش‌های تأمین منابع است که باید به ظرافت‌ها و ملاحظات جدی آن توجه کرد. هرچه دولت از این ابزار بیشتر استفاده کند و بدهی بیشتری منتشر نماید، نرخ سود اوراق و هزینه بدهی دولت زیاد می‌شود. شایان توجه است که اصل و سود این بدهی‌ها تحت عنوان تملک دارایی مالی باید در زمان سررسید پرداخت شود و یکی از مصارف اجتناب‌ناپذیر دولت است. مجموع عوامل ذکر شده از کانال تأثیرگذاری بر منابع بودجه، بر کسری بودجه نیز مؤثرند. هرچه کیفیت منابع بالاتر باشد، شاهد کسری بودجه کمتری خواهیم بود. دولت برای جبران کسری بودجه در سال مجبور می‌شود از روش‌های ناپایدار برای تأمین مالی خود فشار آورد. تأمین مالی ناپایدار در سه قالب پدیدار می‌شود که عبارتند از: فروش اموال و سرمایه‌های دولتی مانند واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، استقراض از بانک‌های تجاری و دریافت پایه پولی و ایجاد بدهی مستقیم به بانک مرکزی. فروش سهام شرکت‌های دولتی تنها برای کوتاه‌مدت (یک سال) منابع واقعی برای دولت ایجاد می‌کند. ایجاد بدهی به بانک‌های تجاری و به بانک مرکزی هر دو می‌تواند باعث افزایش نقدینگی و تورم‌زا باشند. وقتی دولت از بانک‌های تجاری استقراض می‌کند، بانک‌های تجاری دچار کمبود منابع می‌شوند و برای جبران آن از بانک مرکزی استقراض

خواهند کرد که به افزایش پایه پولی منجر می‌شود. بنابراین، می‌توان گفت در عمل تفاوتی بین استقراض دولت از بانک مرکزی یا بانک تجاری نخواهد بود و هر دو ممکن است باعث تورم شوند.

همان‌گونه که مشاهده شد عوامل مختلفی بر کسری تراز بودجه مؤثر بوده و با وقوع کسری بودجه سایر نظام‌ها و حوزه‌ها نیز متأثر از این پدیده خواهند شد. لذا مشاهده می‌شود کسری بودجه اگرچه معلول کژکارکردی سایر نظام‌ها و حوزه‌ها است، اما حلقه‌های علی و معلولی به‌عنوان عنصری مؤثر بر سایر عرصه‌ها و حوزه‌ها تأثیر می‌گذارد که در بخش چهارم این گزارش این روابط مورد بحث و تبیین قرار خواهد گرفت.

### ۳. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر در حیطه پارادایم تفسیرگرایی تعریف می‌شود و با توجه به اتخاذ رویکرد کیفی در این پژوهش، تکنیک تحلیل محتوا به‌مثابه استراتژی پژوهش مورد استفاده قرار گرفته است. با کاربرد این تکنیک تحلیلی، متن خوانی و تفحص در کتب، مقاله‌ها و نوشته‌های مرتبط با موضوع و دیدگاه‌های صاحب‌نظران و اندیشمندان مختلف در این زمینه در دستور کار قرار گرفته و متغیرها و عناصر ذهنی و عینی مسلط و دخیل در کسری بودجه در ایران مورد شناسایی قرار گرفته است. ابزار جمع‌آوری داده‌ها از طریق مصاحبه عمیق اکتشافی با متخصصان این عرصه و مطالعات تجربی، کتابخانه‌ای و بررسی متون، آثار، اسناد و مدارک صورت پذیرفته است. جهت تجزیه و تحلیل روابط میان داده‌ها و ترسیم شماتیک آن، مدل‌های آمار کیفی برای خلاصه‌سازی و دسته‌بندی به کار گرفته شده‌اند و از مدل داینامیک سیستم‌ها<sup>۱</sup> در راستای شبیه‌سازی و شناخت ارتباط علّت و معلولی بین متغیرها و مفاهیم موجود و شبیه‌سازی و طراحی الگوی روابط میان متغیرها و مفاهیم استفاده شده است. علاوه بر این برای تحلیل اطلاعات، داده‌ها و پیاده‌سازی مدل، از نرم‌افزارهای تجزیه و تحلیل داده‌های کیفی مانند MAXQDA و نرم‌افزار شبیه‌سازی Vensim استفاده شده است.

### ۴. مدل تحلیل پویایی‌شناسی کسری بودجه

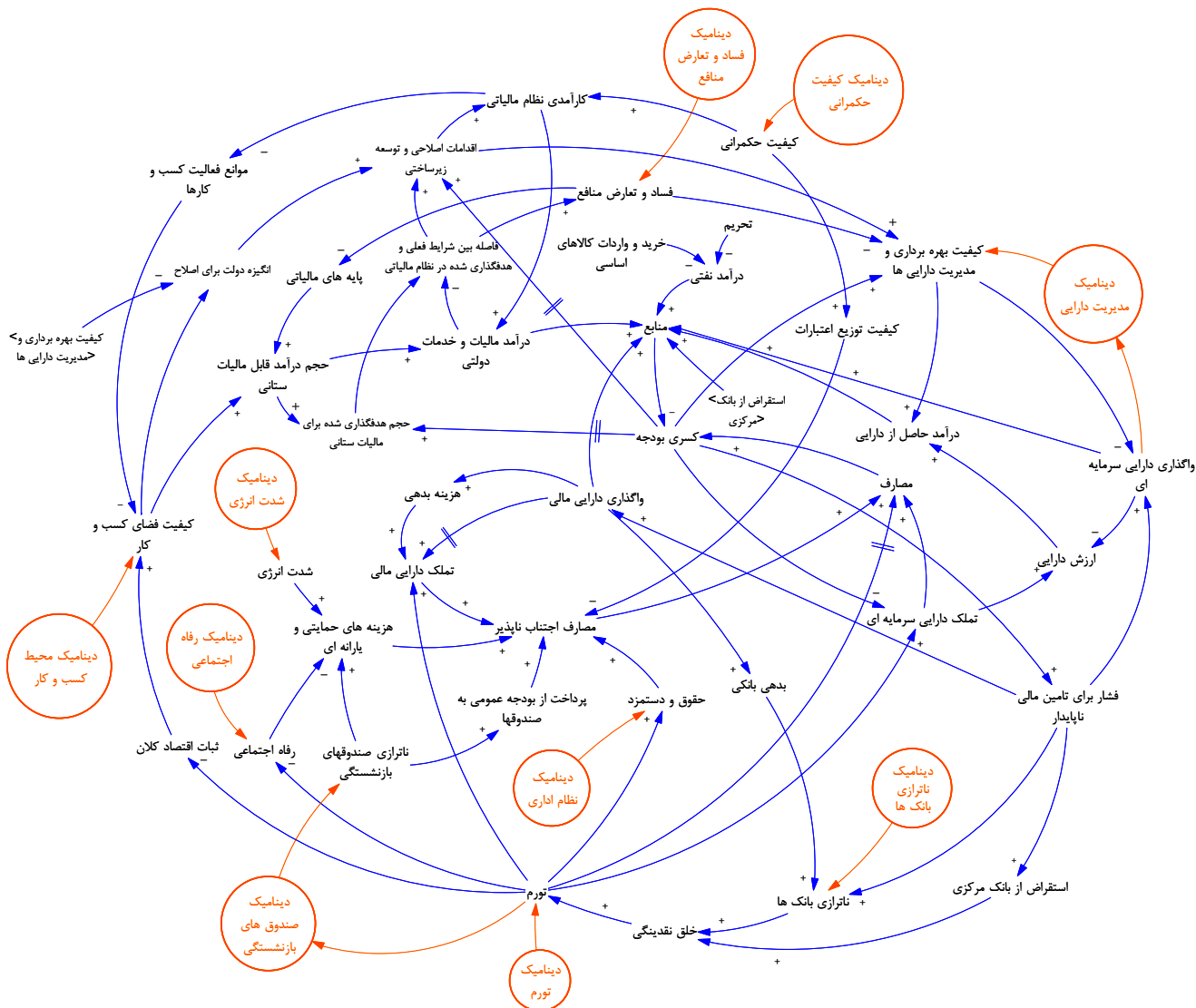
این قسمت از دو بخش تشکیل شده است. در بخش اول به معرفی اجمالی مدل، متغیرها و روابط علی موجود در مدل پرداخته شده است. در بخش دوم از این گزارش نیز الگوهای اساسی سیستمی موجود در مدل معرفی خواهد شد.

#### معرفی مدل

متغیرها و روابط موجود در مدل توسعه داده شده در قالب شکل‌های مختلف و پیوسته معرفی می‌شوند. شکل ۱ نمای کلی متغیرهای به کار رفته در مدل را نمایش می‌دهد. کسری بودجه، کیفیت حکمرانی، کیفیت فضای کسب و کار، مالیات‌ستانی و کیفیت مدیریت دارای‌ها از جمله متغیرهایی هستند که در این مدل مورد توجه قرار گرفته‌اند. در شکل‌های بعدی به صورت مبسوط همه متغیرها و روابط فی‌مابین آنها معرفی خواهند شد.



شکل ۱. متغیرهای موجود در مدل بویایی‌شناسی کسری بودجه



برای تشریح مدل از متغیر محوری «کسری بودجه» و عوامل تأثیرگذار بر آن آغاز کرده و به تدریج سایر متغیرها به منظور تشریح مدل معرفی می‌شوند و روابط آنها نیز با متغیرهای قبلی نشان داده می‌شوند. متغیرها و روابط جدید در هر تصویر با رنگ قرمز و متغیرهای قبلی با رنگ مشکی و روابط قبلاً تشریح شده، با رنگ آبی نمایش داده می‌شوند. همچنین زیرسیستم‌هایی که خارج از سیستم بر متغیرهای سیستم مورد بررسی در این گزارش تأثیر می‌گذارند و یا از آنها تأثیر می‌پذیرند در شکل با دایره مشخص شده‌اند. روابط آنها نیز با خط چین مشخص شده‌اند. در هر شکل دینامیک‌های جدید (تأثیرگذار یا تأثیرپذیر) و روابط آنها با رنگ بنفش و زیرسیستم‌ها و روابط مربوطه که قبلاً اشاره شده با رنگ نارنجی مشخص شده‌اند.



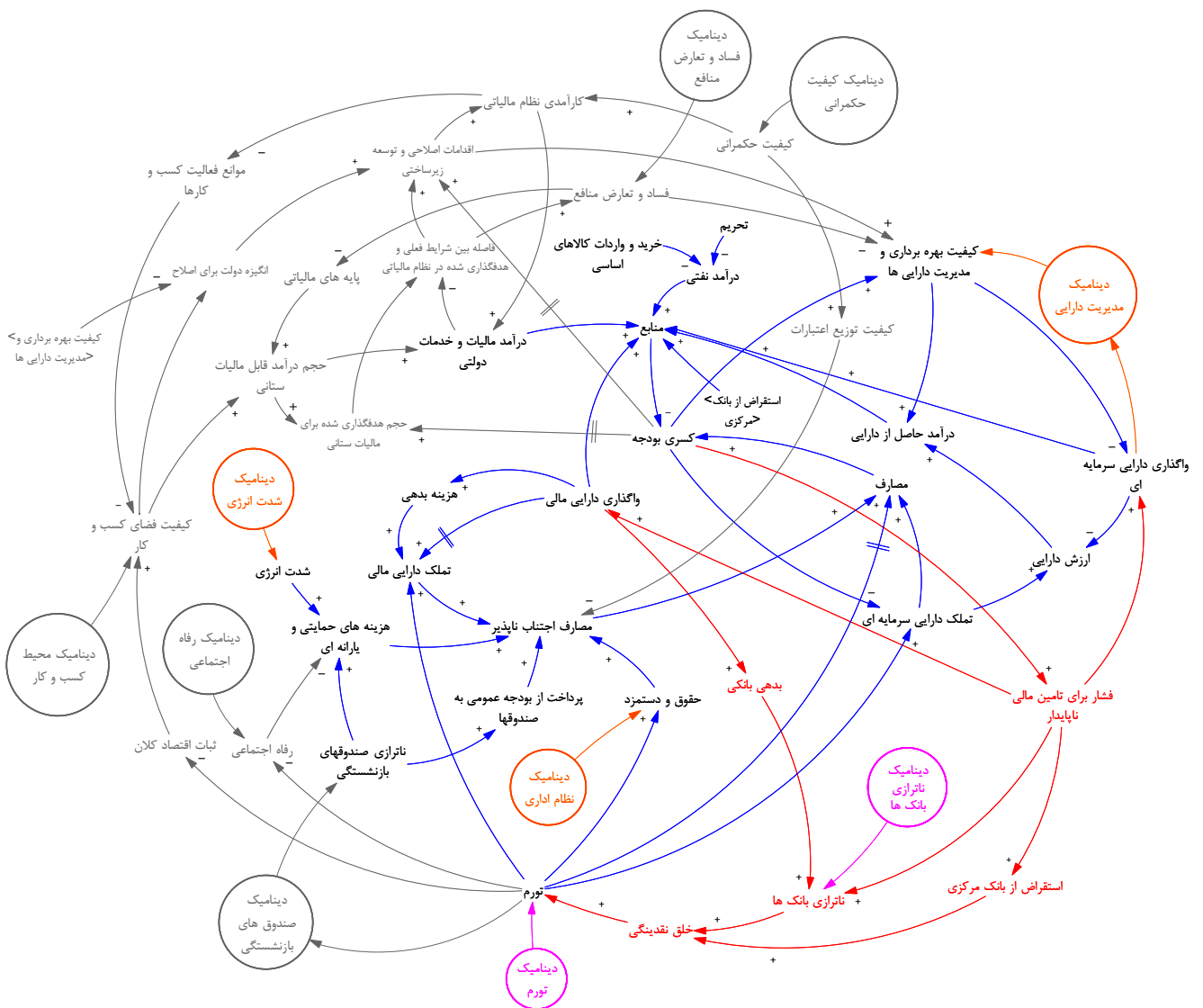






شکل ۶ مربوط به متغیر فشار برای تأمین مالی ناپایدار است. در صورتی که کسری بودجه افزایش یابد فشار برای استفاده از منابع مالی ناپایدار نیز افزایش می‌یابد. این فشار به واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، استقراض از بانک مرکزی و ناترازی بانک‌ها منجر می‌شود. واگذاری دارایی‌های صورت گرفته به کاهش دارایی‌ها انجامیده و از طرف دیگر استقراض از بانک مرکزی و ناترازی بانک‌ها به خلق نقدینگی و در نتیجه تورم منجر می‌شود.

شکل ۶. دینامیک و عوامل پراهمیت در تأمین مالی ناپایدار کسری بودجه



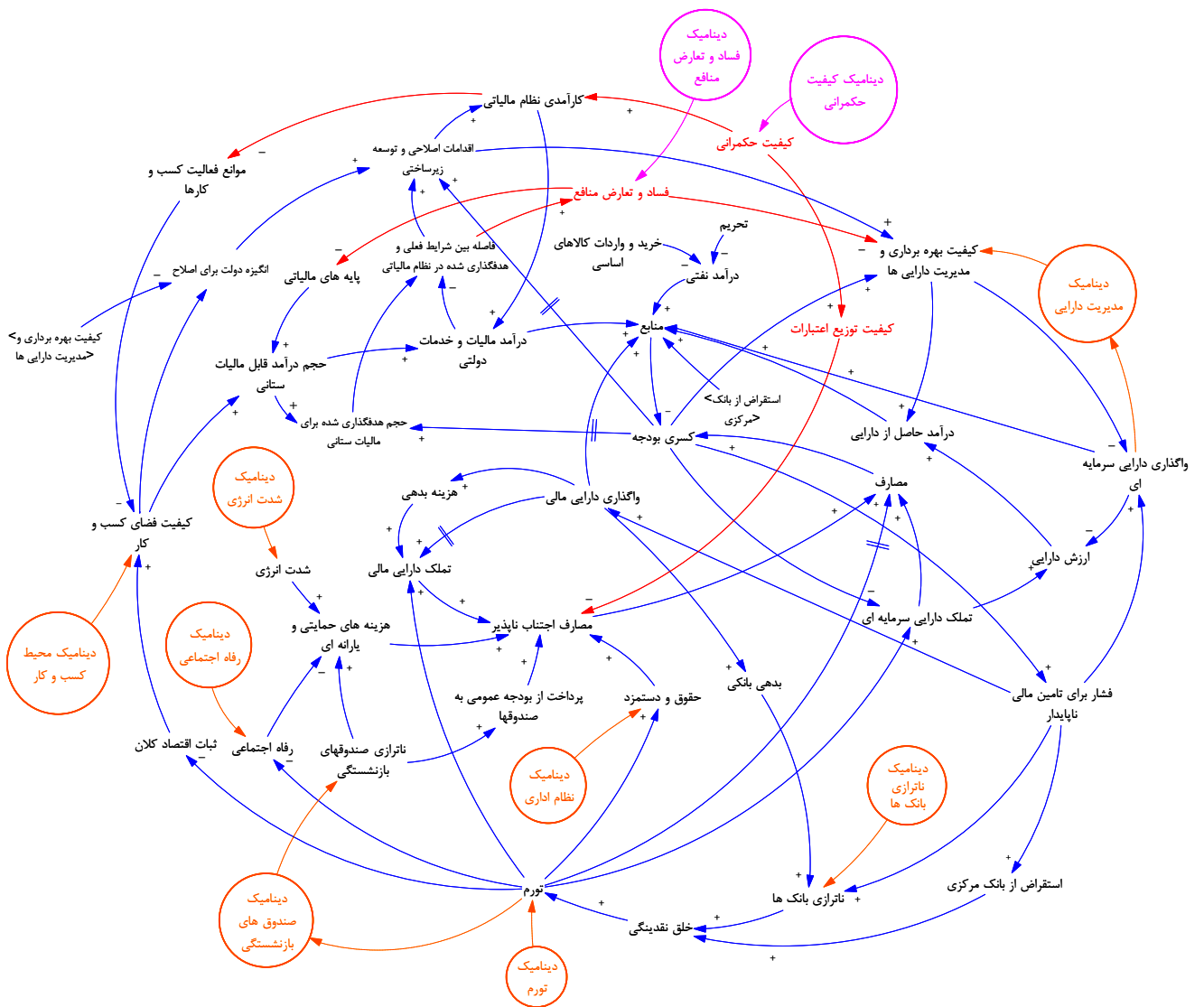






کیفیت حکمرانی و همچنین فساد و تعارض منافع دو متغیر مهم دیگری هستند که در مدل توسعه داده شده (شکل ۱۰) مورد بررسی قرار گرفته‌اند. در صورتی که کیفیت حکمرانی افزایش یابد، کارآمدی نظام مالیاتی و کیفیت توزیع اعتبارات نیز بهبود می‌یابد. از طرف دیگر افزایش فساد و تعارض منافع موجب کاهش کیفیت بهره‌برداری و مدیریت دارایی‌ها و کاهش پایه‌های مالیاتی می‌شود.

شکل ۱۰. کیفیت حکمرانی و توزیع اعتبارات در مدل توسعه داده شده



## ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

شرایط نامناسب بودجه‌در کشور جاری یکی از نتایج بی‌عملی و عدم اقدام مؤثر دولت در جهت اصلاحات بودجه‌ای در سال‌های اخیر است. در صورت ادامه وضع موجود، رویه فعلی در سال‌های آینده برقرار خواهد بود و حتی شدیدتر نیز می‌شود. انباشت سریع بدهی عمومی ناشی از کسری بودجه‌های مداوم، می‌تواند در آینده نزدیک به بروز بحران اقتصادی بینجامد. لذا برای خروج از شرایط خطیر کنونی هیچ راهی جز تن دادن به اصلاحات ساختاری و همه‌جانبه بودجه وجود ندارد.

بودجه تاثیر و اثرات مختلفی بر سایر حوزه‌های اقتصادی داشته و ارتباط تنگاتنگی با جنبه‌های مختلف حکمرانی دارد. در این گزارش پویایی‌شناسی کسری بودجه و عوامل مؤثر بر منابع و مصارف و ناپایداری بودجه بررسی می‌شود. نتایج تحلیل نشان می‌دهد تحولات بودجه و متغیرهای تاثیرگذار بر آن پیامدهای مهمی بر موضوعات مختلفی دارد که اهم آن‌ها عبارتند از:

■ کیفیت مدیریت و بهره‌برداری از دارایی‌ها

■ ثبات اقتصاد کلان و تورم

■ کیفیت فضای کسب و کار

■ کیفیت حکمرانی و توزیع اعتبارات

هم‌چنین بررسی اجزای اثرگذار و اثرپذیر بر پویایی کسری بودجه و بودجه‌ریزی نشان می‌دهد متغیرهای کلیدی اهمیت بسزایی در روندها و تحولات کسری بودجه دارند که عبارتند از:

■ مالیات‌ستانی

■ وابستگی به درآمدهای نفتی

■ مصارف اجتناب‌ناپذیر

■ صندوق‌های بازنشستگی

■ مولدسازی دارایی‌های دولت

آمارهای اقتصادی حاکی از آنست که نسبت تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به تولید ناخالص داخلی که در سال ۱۳۹۰ بیش از ۲۶ درصد بوده است، طی یک روند کاهشی به کمتر از ۱۵ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده است. کاهش نرخ سرمایه‌گذاری، در سال‌های اخیر کاهشی بوده و این امر، نه تنها موجب می‌شود ظرفیت جدید برای رشد اقتصادی فراهم نشود بلکه ممکن است به آستانه‌ای برسد که حتی ظرفیت‌های مولد فعلی نیز دچار استهلاک و فرسایشی شود. بنابراین، اصلاح بودجه‌ریزی در کشور امری بسیار ضروری است چراکه بودجه مهم‌ترین سند حکمرانی مالی سالیانه بخش عمومی کشور است. این سند خط‌مشی مرکزی حاکمیت، نشان می‌دهد دولت چگونه اهداف سالیانه خود را اولویت‌بندی می‌کند. البته چارچوب‌های کلی که برآیند تصمیمات اتخاذ شده در باره شیوه حکمرانی در بخش عمومی است، محدودیت‌های بسیار مهمی را به سند بودجه سالیانه تحمیل می‌کند.

عدم پیشبرد اصلاح ساختاری در شیوه مدیریت بخش عمومی و ایجاد منابع پایدار در آمدی طی یک دهه اخیر، باعث شده است تا پوشش شکاف منابع و مصارف عمومی هر سال نسبت به سال گذشته امری دشوارتر شود. مهم‌ترین مأموریت اصلاح ساختار بودجه در کشور، تغییر مسیر نظام بودجه‌ریزی از وضعیت کنونی به وضعیتی است که در آن ضمن ارتقای کیفیت ارائه خدمات عمومی دولت، امکان سیاست‌گذاری مالی فعال از طریق منابع درآمدی پایدار برای دولت مهیا باشد.

## پیوست: جدول تعاریف متغیرهای کلیدی موجود در دینامیک کسری بودجه



| ردیف | متغیر                       | تعریف  |
|------|-----------------------------|--|
| ۱    | پایه‌های مالیاتی            | هر چیزی که بتوان از محل آن مالیات اخذ کرد مانند، ثروت، درآمد، مصرف و ...         |
| ۲    | درآمد نفتی                  | منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و گاز طبیعی                           |
| ۳    | بودجه عمومی دولت            | منابع عمومی که در اختیار دولت مرکزی قرار دارد                                    |
| ۴    | واگذاری دارایی سرمایه‌ای    | فروش دارایی‌های دولتی مانند نفت و گاز، املاک و مستغلات و ...                     |
| ۵    | درآمد حاصل از دارایی        | درآمد ناشی از اجاره، بهره‌برداری یا فروش دارایی                                  |
| ۶    | کسری بودجه                  | اختلاف میان منابع و مصارف بودجه عمومی  |
| ۷    | هزینه بدهی                  | هزینه سود پرداختی ناشی از استقراض  |
| ۸    | واگذاری دارایی مالی         | فروش سهام شرکت‌های دولتی یا اوراق بدهی   |
| ۹    | تملك دارایی‌های مالی        | غالباً خرید اوراق بدهی دولت در سررسید است که به معنای بازپرداخت بدهی است         |
| ۱۰   | مصارف اجتناب‌ناپذیر         | آن دسته از هزینه‌هایی که اولویت و ضرورت بالایی دارد و دولت نمی‌تواند پرداخت نکند |
| ۱۱   | تملك دارایی‌های سرمایه‌ای   | ساخت و احداث طرح‌های عمرانی  |
| ۱۲   | ناترازی صندوق‌های بازنشستگی | اختلاف میان دارایی‌ها و بدهی‌های صندوق‌های بازنشستگی                             |
| ۱۳   | خلق نقدینگی                 | خلق پول  |
| ۱۴   | ناترازی بانک‌ها             | اختلاف میان دارایی‌ها و بدهی‌های بانک‌ها   |

منابع و مأخذ: قوانین بودجه سنواتی



## منابع و مآخذ



- [۱] قوانین بودجه سنواتی
- [۲] اصلاح ساختار بودجه از نگاه مرکز پژوهش‌های مجلس و نقش دولت و مجلس در اصلاحات، شماره مسلسل ۱۷۷۷۷
- [۳] بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۴۰۰، شماره مسلسل ۱۹۱۴۳
- [۴] بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۱): کلیات بودجه و محورهای تصمیم‌گیری، ۱۸۶۹۰



## گزیده سیاستی

مهمترین مأموریت اصلاح ساختار بودجه در کشور، تغییر مسیر نظام بودجه‌ریزی از وضعیت کنونی به وضعیتی است که در آن ضمن ارتقای کیفیت ارائه خدمات عمومی دولت، امکان سیاستگذاری مالی فعال از طریق منابع درآمدی پایدار برای دولت مهیا باشد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)