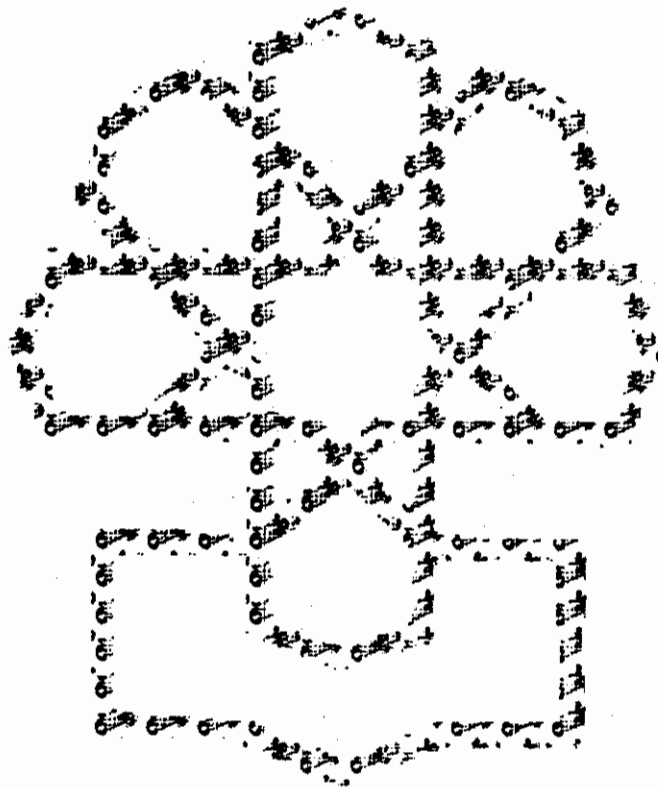


بحثی پیرامون

کسری پنهان در بودجه

درباره لایحه بودجه ۷۷ - شماره (۸)



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و کتابخانه ملی
شماره: ۷۰۵۵
تاریخ: ۷۲/۱۰/۷

معاونت پژوهشی
آذر ۱۳۷۶

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

کد گزارش: ۱۶۰۲۷۸۴

بحثی پیرامون کسری پنهان در بودجه

درباره لایحه بودجه ۷۷ - شماره (۸)

کد گزارش: ۱۶۰۲۷۸۴

بودجه دولت یک حساب است و بنا به تعریف کلیه حساب‌های مالی باید در همه حال تراز باشند. با این اوصاف، نخستین پرسشی که مطرح می‌شود این است که کسری بودجه چیست و چگونه می‌توان در قالب یک حساب، کسری داشت؟

برای شناخت تأثیر عملیات بودجه‌ای بر یک هدف اقتصادی، روشن متعارف این است که در دو ستون بدهکار و بستانکار حساب بودجه، خطوطی افقی ترسیم گردد. اقلام بالای خطوط که فقط بخشی از حساب را نشان می‌دهد که بر وضعیت جاری هدف اثر می‌گذارد، می‌تواند به طور خالص یک رقم مثبت یا یک کمیت منفی باشد. در صورت مثبت بودن، بودجه نسبت به آن هدف مازاد دارد و در وضعیت منفی بودن، بودجه نسبت به آن هدف کسری دارد. استفاده از مازاد، یا تأمین کسری در دو ستون بستانکار و بدهکار در زیر خط ثبت می‌شود. در نهایت کل بودجه که تراز کل ارقام بالای خط و پایین خط است، باید به لزوم معادل صفر شود. از گفته بالا چنین بر می‌آید که برای آن که کسری بودجه تعریف شود، لازم است موازات زیر مشخص گردد:

اول - هدف اقتصادی که تأثیر بودجه بر آن مورد بحث است؛

دوم - دوره زمانی بودجه.

به عنوان مثال، می‌توان کسری بودجه را از دیدگاه تقاضای کل و در مقاطع زمانی سالانه بررسی کرد. در همین چارچوب می‌توان کسری بودجه را از دیدگاه تقدینگی و برای دوره‌های زمانی پنج‌ساله یا دوره‌های برنامه‌های اقتصادی کشور، ارزیابی نمود.

متعارف‌ترین نوع کسری بودجه، کسری از دید خزانه‌داری کشور است. این کسری را در اصطلاح، کسری حسابداری بودجه هم می‌گویند. بنابراین وقتی بودجه‌های سالانه مدنظر قرار می‌گیرد، کسری بودجه عبارت است از آن مقدار هزینه‌های بودجه‌ای که بابت تأمین آن دولت، در مفهوم بودجه‌ای، باید از راه وام‌گیری و استفاده از منابعی که به صورت قطعی در دست دولت نیست، یا با استفاده از منابع غیر درآمدی، بودجه را بپردازد. در ایران این تعریف در واقع به عنوان یگانه مفهوم شناخته شده از کسری بودجه کاربرد یافته است. قابل ذکر است که این مفهوم کم‌ترین کاربرد را از لحاظ اقتصادی دارد.

با مشخص شدن کسری بودجه و چارچوب حسابداری، این پرسش مطرح می‌شود که کسری پنهان چگونه می‌تواند به وجود آید؟ اگر از دیدگاه حسابداری، در نهایت جمع حساب‌های بالا و پایین خط باید یکسان شود، چگونه است که کسری پنهان به وجود می‌آید؟

نگاهی دقیق به دو قیدی که برای تعریف کسری بودجه وجود دارد، این نکته را آشکار می‌سازد که هدف اقتصادی عامل ایجاد کسری پنهان نمی‌تواند باشد. هدف اقتصادی فقط می‌تواند میزان کسری را تغییر دهد.

شرط دوم، یعنی دوره زمانی بودجه، عاملی است که کسری پنهان بودجه را به وجود می آورد. اگر دولت در زمان تدوین بودجه، عملیات خود را برای یک دوره زمانی چندساله طراحی کند ولی در محاسبه کسری فقط یک دوره زمانی یک ساله را در نظر بگیرد، پاره‌ای از اقلام حساب در خارج از دوره زمانی قرار می‌گیرد و به قاعده عرف در عملیات حسابداری متعارف بودجه به شیوه‌ای که در ایران مرسوم شده است، نمی‌گنجد. حال اگر این عملیات از دید هدف اقتصادی در زیرخط جا بگیرند، این ارقام کسری پنهان بودجه را برای دوره زمانی بودجه‌ای به وجود می‌آورند. اگر تأثیرگذاری عملیات بر هدف اقتصادی در دوره‌های زمانی آینده باشد، عملیات می‌تواند کسری پنهانی برای بودجه‌های آینده به وجود آورد. به وجود آوردن کسری پنهان بودجه برای روشن شدن موضوع ذکر چارچوب‌های بودجه‌ای ضرورت دارد. شکل کلی یک بودجه کسری دار با در نظر گرفتن یک هدف اقتصادی در جدول شماره ۱ آمده است. در این جدول، مفهوم بودجه از دیدگاه خزانه ملاک قرار گرفته است؛ به عبارت دیگر هدف اقتصادی، بدهی‌های دولت در مفهوم بودجه‌ای است. حال اگر تبصره‌ای در بودجه باشد که بر اساس آن دولت به شبکه بانکی دستور بدهد که وامی به کشاورزان بپردازد و تا سقف معینی دولت ضامن می‌شود که اگر در پنج سال آینده کشاورزان بدهی‌های خود را نپردازند، دولت مبلغ پرداخت نشده را در حساب‌های خود ثبت می‌کند، در چارچوب بودجه جدول شماره ۱ هیچ تغییری داده نمی‌شود. با وجود این، اگر یک بودجه پنج ساله نوشته شود، این عمل دولت نوعی عملیات انبساطی حساب می‌شود. وقتی دولت این تبصره را چند سال تکرار می‌کند، مبلغی به عنوان بدهی دولت به سیستم بانکی به وجود می‌آید که به قاعده عرف باید در هر دو طرف حساب بودجه وارد شود. دولت موضوع را در سال‌های تبصره وارد بودجه نمی‌کند و در سال‌های سررسید نیز در بودجه ثبت نمی‌نماید. حاصل کار به وجود آمدن انبوهی از بدهی‌های دولت به سیستم بانکی است که دولت هرگز آنها را در بودجه منظور نمی‌کند.

جدول ۱ - طرح کلی بودجه دولت در چارچوب مفهوم خزانه

دریافت	پرداخت
منابع درآمدی مالیات غیر مالیات متفرقه	مصارف هزینه‌ای جاری عمرانی متفرقه
وام‌گیری استفاده از تسهیلات	

یکی از مهم‌ترین موازاد کسری پنهان که در زمان تضعیف ارزش ریال در سال ۱۳۷۲ و در سال‌های بعد از آن به وجود آمد، مانده بازپرداخت نشده حساب ذخیره تعهدات ارزی است. مسئولان پولی به قصد پنهان نگاه داشتن آثار تضعیف ارزش ریال بر زندگی مردم، تعدادی از اقلام اصلی واردات را با نرخ‌هایی پایین‌تر از نرخ‌های جاری با وزارتخانه و سایر واردکنندگان حساب کردند و مابه‌التفاوت را به حساب کسری در حساب ذخیره تعهدات ثبت نمودند. وجود این حساب تا سال ۱۳۷۴ از طرف مسئولان انکار می‌شد. به تدریج که بار بدهی‌های حساب افزایش یافت، انکار آن دشوارتر گشت تا به آنجا که در نهایت انکار

بدهی های این حساب به کلی ناممکن شد. برآوردهای خوش بینانه حکایت از آن دارد که بدهی های مانده در این حساب باید از رقم ۳۵ هزار میلیارد ریال پافراتر بگذارد. برای روشن شدن مطلب باید فهرستی از اقلامی که در پوشش زمانی از قلم می افتند و بدهی های پنهان را به وجود می آورند، ارائه گردد. عمده ترین ارقام در این گروه عبارتند از:

اول- بدهی های قطعی شده دولت که بازپرداخت یا تمدید نمی شود.

دوم- حساب های صوری که به قصد پنهان سازی روندهای واقعی اقتصاد، در ارقام مالی درج می شود، مثل حساب ذخیره تعهدات.

سوم- تضمین ها و تعهدات دولت که در زمان ایجاد به دلیل قطعی نبودن در بودجه درج نمی شود.

چهارم- حساب های رسیدگی نشده به دلیل تأخر زیاد از حد در تفریغ بودجه و نهایی شدن ارقام مبادلات.

پنجم- پایین نگاه داشتن مصنوعی نرخ های سود و بهره تعلق یافته به بدهی های دولت، مثل دریافت نرخ سود پایین تر از متعارف از دولت و بخش دولتی، در مقایسه با بخش خصوصی مشابهی که فعالیتی مشابه دولت یا بخش دولتی ارائه می دهد.

نگاهی دقیق تر به کسری پنهان بودجه نشان می دهد که بی انضباطی بودجه ای مهم ترین دلیل تداوم یافتن این کسری است. به عنوان مثال در تبصره های بودجه سال ۱۳۷۶ رقمی حدود ۱۲ هزار میلیارد ریال بار مالی نهفته است^۱ که در زمان تصویب به آن عنایتی نشده است. این بار در وضعیتی مشابه از سال های پیش باقی مانده است. در هیچ یک از بودجه های سالانه، نمایندگان محترم عملکرد دقیق تبصره ها را درخواست و دریافت نمی کنند. با این اوصاف، به سادگی می توان دید که برای کاهش و از بین بردن کسری پنهان در بودجه لازم است نظم و قانونمندی بیشتری به محدوده بودجه راه یابد. برای این کار لازم است:

الف- مستندات بودجه ای تکمیل شود. در این چارچوب باید اسناد زیر همراه لایحه های بودجه های سالانه به مجلس ارسال شود:

- گزارش بدهی های دولت به تفکیک زمان سررسید؛

- گزارش تفریغ بودجه برای دو سال ماقبل^۲.

ب- نظارت بر بودجه در طول سال افزایش یابد. در این چارچوب لازم است:

- عملکرد بودجه دولت به تفکیک در فواصل زمانی ماهانه ارزیابی شود.

پ- مجموعه قانونی در زمینه رویه های بودجه نویسی و حدود مجاز ایجاد بدهی های قطعی و التزامی در بودجه تدوین شود.

ت- رویه های مبادلاتی دولت با سازمان های وابسته به دولت به صورتی قانونی و هماهنگ شود که پنهان کاری ناممکن گردد.

ث- با ارائه تحلیل های زمانی دوره ای، صحت ارقام بودجه ای و عملکردها مورد ارزیابی قرار گیرد تا روشن شود که ارقام بودجه تا چه حد قابل اطمینان است.

۱. رقم ارائه شده یک رقم مقدماتی و حاصل یک تحقیق نهایی نشده برای مرکز پژوهش ها است که در آن برآورد شده است که از کل بدهی های ایجاد شده در تبصره های بودجه ۱۳۷۶، حدود ۱۲ هزار میلیارد ریال آن به عهده دولت خواهد بود. متعاقباً گزارش مذکور پس از نهایی شدن تقدیم خواهد شد.
۲. بر اساس ماده ۱۰۴ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب اول شهریور ۱۳۶۶، دیوان محاسبات کشور مکلف است (مطابق اصل ۵۵ قانون اساسی) با بررسی حساب ها و اسناد و مدارک و تطبیق با صورت حساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور نسبت به تهیه تفریغ بودجه سالانه اقدام و هر سال گزارش تفریغ بودجه سال قبل را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم نماید ولی چون زمان ارائه لایحه بودجه به مجلس معمولاً آذر ماه هر سال می باشد که هنوز فرصت یک ساله تهیه گزارش تفریغ بودجه تمام نشده بنابراین گزارش تفریغ بودجه برای دو سال ماقبل به همراه لایحه های بودجه سالانه تقدیم مجلس خواهد شد.