



چسبندگی هزینه‌های جاری و اثر آن بر ماندگاری کسری بودجه دولت

یونس تیموری^۱

غلامرضا گرای نژاد^۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۲/۱۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱۰/۱۳

چکیده

کسری بودجه در اقتصاد ایران سابقه طولانی دارد و یکی از دلایل آن شکل‌گیری ویژگی‌ها و خصیصه‌هایی در مخارج جاری دولت در طول زمان بوده است. تحقیق حاضر به مطالعه این خصیصه‌ها به لحاظ آماری و تحلیلی پرداخته است. روش تحقیق در ابتدا مبتنی بر تحلیل مشاهدات و داده‌ها و استنتاج فرضیه از آن بوده و سپس با استفاده از مدل اقتصادسنجی (NARDL) به آزمون فرضیه پرداخته و در نهایت یافته‌های حاصل از آن تحلیل شده است. ویژگی‌های مهمی که در این مطالعه برای مخارج جاری دولت نتیجه‌گیری می‌شود؛ چسبندگی مخارج در سطوح بالا، واکنش نامتقارن آن به تغییر انواع درآمدها و استقلال نهادی در فرآیند بودجه‌ریزی می‌باشد. به طوری که چسبندگی و عدم تقارن مخارج در مقابل تغییر درآمد نفتی بیش از سایر درآمدها است. با این حال، ویژگی‌های مذکور در مقابل تغییر درآمدهای عمومی نیز قابل توجه است. خصیصه چسبندگی مخارج و نه نوسان آن باعث شده تا مخارج، نقش مسلط در ایجاد کسری بودجه و ماندگاری آن داشته باشد. بررسی و تحلیل ویژگی‌های شکل‌دهنده مخارج و پیامدهای حاصل از آن نظیر، تورم، نوسانات نرخ ارز و امکان‌پذیری اجرا و پیاده‌سازی بودجه-ریزی مبتنی بر عملکرد نشان داد که سیاست افزایش درآمد (مالیات) البته با در نظر گرفتن ملاحظات آن، به شرطی می‌تواند باعث کاهش کسری بودجه عمومی دولت شود که با اجرای این سیاست، ویژگی کم‌کششی مخارج همچنان برقرار باشد.

واژه‌های کلیدی: مخارج جاری؛ کسری بودجه؛ چسبندگی؛ عدم تقارن؛ درآمد عمومی؛ مدل NARDL.

طبقه بندی JEL: H62, H61, H60

^۱ گروه بودجه‌ریزی و مدیریت مالی دولت، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، تهران، ایران (نویسنده مسئول). yteimori@gmail.com

^۲ گروه اقتصاد، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکزی، تهران، ایران. r_geraei@yahoo.com



۱- مقدمه

نظام مالییه عمومی، تعیین‌کننده نحوه مدیریت منابع عمومی دولت و سازوکار هزینه‌کرد آن در حوزه‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و رفاه اجتماعی است. هریک از زیرنظام‌های مالییه عمومی حسب وظیفه‌ای که بر عهده دارند، اولویت‌های مرتبط با منابع عمومی و تخصیص آنها را تعیین می‌کنند. نهاد بودجه به عنوان یکی از این زیرنظام‌ها، ابزاری برای به فعلیت رساندن اهداف و اولویت‌های تعیین شده به شمار می‌رود. در واقع چگونگی انتخاب اولویت‌ها و نحوه تخصیص منابع بین آنها، نمایی از سیاست‌گذاری مالی است که کارکرد اصلی نظام بودجه‌ریزی در نظام مالییه یک کشور است.

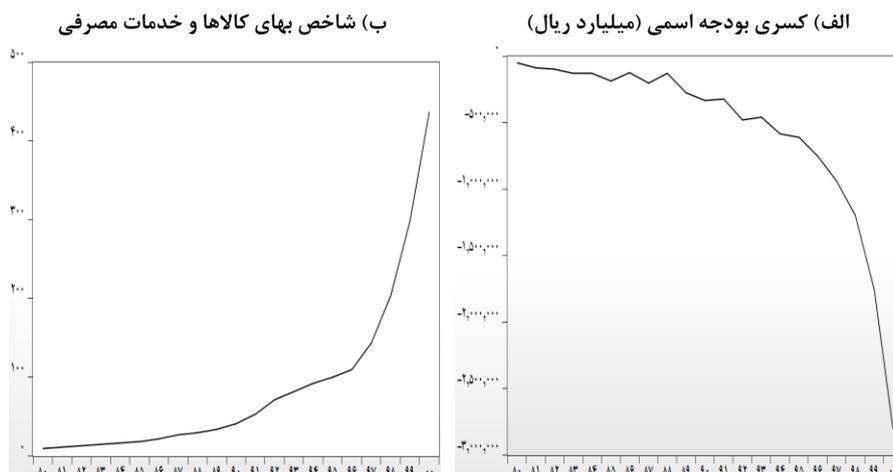
با توجه به مسئله مدیریت و تخصیص منابع، که وظیفه نهاد برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی است، جامعه به عنوان تامین‌کننده اصلی منابع بودجه از طریق پرداخت مالیات، انتظار دارد که دولت در هنگام هدف‌گذاری و طراحی سیاست‌های مالی در جمع‌آوری و تخصیص منابع، با آگاهی کامل از مسائل و مشکلات اقتصادی، اجتماعی، داخلی و خارجی و برخورداری از آزادی عمل کافی، دست به انتخاب بهینه بزند. در این فرآیند، قانون‌گذار نیز با اشراف بر مجموعه عوامل یاد شده و اطمینان از تناسب شیوه‌های منتخب با اهداف مورد انتظار، بودجه را تصویب کند (خضری، ۱۳۸۸). اما حقیقت این است که فرآیند انتخاب از بین اولویت‌ها در نظام بودجه‌ریزی؛ یک امر سیاسی بوده و تابعی از نحوه شکل‌گیری نهادها، نقش سازمان‌ها و چگونگی برخورد با مسئله تعارض منافع است (قاسمی و همکاران، ۱۴۰۱). بنابراین ممکن است عملکرد نظام بودجه‌ریزی، الزاماً ماحصل پیگیری هدف حداکثر کردن منافع عمومی جامعه و انتخاب اولویت‌های بهینه نباشد، بلکه تحت‌تأثیر نیروها و گروه‌های فشار قرار می‌گیرد تا آنچه در عمل اتفاق می‌افتد، انحراف از شرایط بهترین دوم^۱ باشد. به عبارتی، عملکرد اقتصادی و پیامدهای مالی نهاد بودجه بستگی به اثر متقابل بین قدرت سیاسی قانونی و قدرتی دارد که توسط گروه‌ها به واسطه ثروت و توانایی‌شان در حل مسائل اجتماعی شکل می‌گیرد (Acemoglu & Robinson, 2008). ورود عوامل سیاسی و گروه‌های فشار در فرآیند بودجه‌ریزی، موجب شکل‌گیری برخی ویژگی‌ها در منابع و مخارج بودجه می‌شود. یکی از این ویژگی‌ها، که به خصوص در کشورهای در حال توسعه خود را نشان می‌دهد، چسبندگی مخارج، به‌ویژه مخارج جاری دولت در بودجه است (Daza, et al. 2007). ویژگی که باعث ماندگاری کسری بودجه در مالییه عمومی اغلب کشورهای در حال توسعه می‌شود.

اهمیت مسئله مذکور در این می‌باشد که کسری بودجه، سالیان درازی است که اقتصاد ایران را با چالش و حتی تهدید مواجه کرده است. براساس یافته‌ها و مشاهدات، پس از دوره ناصرالدین شاه (۱۳۱۳ ه.ق) مخارج دولتی ایران همواره بیشتر از عایدات آن بوده (جمال‌زاده، ۱۳۳۵) و این مازاد، از محل استقراض خارجی تأمین مالی می‌شده است. نکته قابل توجه اینکه حتی اولین بودجه مدرن ایران که در سال ۱۳۲۸ ه.ق توسط صنایع‌الدوله تنظیم شده بود، دارای کسری به میزان ۸۳.۷۵۳.۲۰۰ ریال بوده است. مشاهده روند زمانی تراز عملیاتی در ۶۰

۱. Second Best: شرایطی که به دلیل شکست بازار و ضرورت دخالت دولت در امور اقتصاد بواسطه اعمال مالیات و اخذ بخشی از درآمدهای کارگزاران اقتصادی و همینطور ارائه کالاها و خدمات عمومی ایجاد می‌شود که در نتیجه آن، شرایط تعادل رقابتی (بهینه اول) دور از دسترس قرار می‌گیرد. اما وجود گروه‌های فشار و اعمال نفوذ آنها در تنظیمات نظام مالییه موجب می‌شود تا عملکرد زیرنظام‌های آن از جمله، بودجه‌ریزی از شرایط بهینه دوم نیز دور شود.

سال اخیر که بیانگر کسری بودجه مزمن و مداوم در اقتصاد ایران می‌باشد (ساعدی‌سارخانلو و درگاهی، ۱۴۰۰)، بیانگر این است که کسری و مخارج مربوط به آن دارای اهمیت فراوانی در نظام حکمرانی کشور بوده و هست. نمودار ۱ روند کسری اسمی بودجه و شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی را در دو دهه اخیر نشان می‌دهد. کسری بودجه اسمی^۱ در قسمت الف نمودار ۱ از سال ۱۳۹۶ به صورت نمایی افزایش یافته است؛ و شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی نیز در قسمت ب نمودار، از همان روند پیروی کرده است. بنابراین کسری اسمی بودجه، روندی منطبق با افزایش قیمت‌ها دارد. فارغ از این مسئله که آیا تورم موجب ایجاد کسری بودجه در ایران می‌شود یا کسری بودجه است که نرخ تورم را افزایش می‌دهد، اگر اثر شاخص قیمت‌ها در کسری بودجه را تعدیل دهیم، ملاحظه می‌کنیم که در نمودار ۲، کسری بودجه واقعی بر خلاف کسری اسمی، تقریباً روند ایستایی را در دو دهه گذشته دارد.

نمودار ۱- میزان کسری بودجه ایران در دوره زمانی ۱۴۰۰-۱۳۸۰



منبع: داده‌های بانک مرکزی و محاسبات تحقیق

نمودار ۲ حاکی از این است که، فارغ از تورم، کسری بودجه واقعی دولت در دهه‌های گذشته دارای ویژگی ماندگاری است و حداقل در دو دهه اخیر، به‌طور عمده در دامنه ۵ الی ۹ هزار میلیارد ریال نوسان دارد. بودجه ممکن است از دو محل کمبود منابع و یا ازدیاد مخارج دچار کسری شود.

^۱ در این مطالعه، منظور از کسری بودجه، صرفاً کسری تراز عملیاتی است. در مواردی که ترازهای دیگر (سرمایه‌ای و مالی) نیز مورد ملاحظه باشند، در متن اشاره خواهد شد.

نمودار ۲- میزان کسری بودجه واقعی (هزار میلیارد ریال) در دوره ۱۳۸۰-۱۴۰۰



هدف تحقیق

هدف اصلی تحقیق این است که با محور قرار دادن کسری مزمن در تراز عملیاتی بودجه ایران، نقش چسبندگی سمت مخارج بودجه را؛ در این ماندگاری و تداوم؛ کشف و تحلیل نماید. هدف جزئی تحقیق نیز این است که اول، اصلی‌ترین ویژگی‌های حاکم بر مخارج هزینه‌ای در بودجه عمومی را به دست آورد. دوم، پیامدهای سیاستی این ویژگی‌ها را برای سیاست‌گذار و نظام بودجه‌ریزی و اقتصاد کشور نشان دهد.

فرضیه‌های تحقیق

مطالعه حاضر بُعد ازدیاد مخارج جاری را هدف بررسی قرار می‌دهد. البته تکیه بر مخارج جاری، بدین معنی نیست که بودجه ایران از حداکثر ظرفیت درآمدهای عمومی خود بهره‌مند است و به بهترین وجه از پایه‌ها و نرخ‌های مالیاتی بهره‌برداری می‌کند. بلکه مساله اصلی پژوهش حاضر، نقش چسبندگی مخارج در ماندگاری کسری بودجه است که در بلندمدت به مشخصه نظام بودجه‌ریزی ایران تبدیل شده است. بر همین اساس، فرضیه‌های زیر پی‌گیری خواهند شد:

- ۱) دلیل اصلی ماندگاری کسری بودجه، چسبندگی مخارج جاری در طی زمان در بودجه کشور است.
- ۲) چسبندگی مخارج و روند آن، نسبت به درآمدهای عمومی یا منابع دیگر در بودجه عمومی، استقلال دارد.
- ۳) پائین بودن سطح درآمدهای عمومی، نسبت به چسبندگی مخارج، درجه اهمیت بعدی را در توضیح ماندگاری کسری بودجه دارد.^۱

^۱ . ممکن است کاهش درآمدهای عمومی نیز به همان اندازه افزایش مخارج جاری، در افزایش کسری بودجه مقصر باشد. اما ماندگاری کسری بودجه، نتیجه مستقیم ویژگی‌های مخارج جاری در نظام بودجه‌ریزی ایران است.

بر این پایه، تاکید بر این نکته ضروری است که کشف رابطه علیت بین درآمدها و مخارج با کسری بودجه مورد نظر این پژوهش نیست، بلکه فرضیه تحقیق حاضر مبنی بر این است که چسبندگی مخارج جاری دولت در سطوح بالا، باعث ماندگاری کسری بودجه در طول بیش از نیم قرن اخیر شده است. برای بررسی این مسئله، جامعه مورد مطالعه، اقتصاد ایران و نظام بودجه‌ریزی کشور می‌باشد که از داده‌های فصلی بودجه اعم از؛ مخارج جاری، درآمدهای عمومی، درآمد فروش نفت و واگذاری دارایی‌های مالی برای سال‌های ۱۳۸۵-۹۹ به عنوان نمونه‌ای از سال‌های عملکرد نظام بودجه استفاده می‌شود.

مبانی نظری

شواهد تجربی اغلب کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد یکی از ویژگی‌های اصلی ساختار بودجه آنها، چسبندگی مخارج دولت و نامتقارن بودن آن در واکنش به شرایط عدم تعادل در بودجه است. در ادبیات اقتصادی و به‌ویژه اقتصاد سیاسی، نظریه‌های مختلفی درباره مخارج بودجه‌ای دولت، ساختار و نحوه رفتار آن ارائه شده است. علاوه بر نظریه‌هایی که به‌واسطه تحلیل‌های اقتصاد بخش عمومی به بررسی نظری نحوه افزایش مخارج دولت در بودجه توجه دارند، برخی نظریه‌ها نیز بر مبنای رهیافت نظم اجتماعی نورث (۲۰۰۹)^۱ و به‌واسطه تحلیل نهادی موضوع رانت؛ و همین‌طور برخی در قالب نظریه انتخاب عمومی به تحلیل ساختار مخارج بودجه‌ای دولت پرداخته‌اند. آسموگلو و رابینسن (۲۰۰۸) نیز با ملاحظه تأثیر متقابل بین قدرت سیاسی قانونی^۲ و قدرت سیاسی بالفعل^۳، مسئله ماندگاری قدرت نهادها (ساختار بودجه) و پیامدهای اقتصادی آن (کسری بودجه ماندگار و چسبندگی مخارج بودجه) را تحلیل می‌کنند. در این بخش هر یک از این نظریه‌ها به‌طور خلاصه بیان می‌شوند.

الف- اقتصاد بخش عمومی

به‌طور کلی نظریه‌های رشد مخارج دولت در بودجه عمومی توسط گارت و هین (۲۰۰۶) در دو بخش اصلی؛ نظریه‌های غلبه شهروند بر دولت و نظریه‌های غلبه دولت بر شهروند دسته‌بندی شده است (قلی‌پور و اسلامی‌فر، ۱۳۹۶). در نظریه‌های نوع اول، تقاضای شهروندان از دولت باعث رشد مخارج می‌شود. در حالیکه در نوع دوم، کارایی نامناسب ساختار و فعالیت‌های دولت و انگیزه‌های کارکنان آن، ریشه رشد مخارج دولت است. قانون واگنر (۱۸۹۳) که معتقد است با رشد درآمد سرانه، اندازه نسبی بخش عمومی افزایش می‌یابد، یکی از نظریه‌های نوع اول است. براساس این قانون، افزایش درآمد سرانه موجب افزایش تقاضا در موضوعاتی مانند آموزش، بهداشت و بازنشستگی می‌شود که از کشش درآمدی بالایی برخوردار هستند. نظریه کینز به لحاظ اینکه در آن رشد هزینه‌های عمومی دولت منجر به رشد اقتصادی می‌شود، عکس قانون واگنر است و در دسته‌بندی نوع دوم نظریه‌ها قرار می‌گیرد.

^۱ Douglas Cecil North, 2009

^۲ De Jure Political Power

^۳ De Facto Political Power

نظریه پیکاک و وایزمن (۱۹۶۱) از دیگر نظریه‌های نوع اول است. آنها معتقدند در شرایط بحرانی (اقتصادی یا سیاسی) مخارج دولت افزایش می‌یابد که با افزایش درآمدهای مالیاتی همراهی می‌شود. اما با عبور از بحران، مقاومت در برابر کاهش مخارج و همین‌طور کاهش نرخ مالیات وجود دارد (همان). نظریه‌های دیگر از جمله بامول (۱۹۶۷)، نظریه بازتوزیع درآمد در نتیجه رشد اقتصادی ریچارد (۱۹۸۳)، نظریه اثر گروه‌های فشار بوکانان و تالوگ (۱۹۶۲) از جمله نظریه‌های نوع اول هستند.

نظریه‌های انحصارطلبی دولت (برتون، ۱۹۷۴)، فریب مالی دولت (بوکانان، ۱۹۶۷) و رشد بوروکراسی از طریق نیروهای درونی (مولر، ۲۰۰۳) از جمله نظریه‌های نوع دوم هستند که عوامل افزایش مخارج دولت را توضیح می‌دهند. در نظریه رشد بوروکراسی دولت، کارکنان ارشد دولتی به دنبال افزایش بودجه اداره متبوع در جهت ترجیحات خود هستند. بنابراین تقاضای کارمندان ارشد برای افزایش هزینه‌ها، باعث بالا رفتن مخارج دولت می‌شود (قلی‌پور و اسلامی‌فر، ۱۳۹۶).

بخش دیگری از نظریه‌ها، ویژگی چسبندگی مخارج دولت را به واسطه رابطه نامتقارن آن با درآمدهای عمومی توضیح می‌دهند. در واقع این نظریه‌ها به دنبال تبیین رابطه بین درآمدها و مخارج دولت هستند تا نشان دهند چگونه ممکن است مخارج، پیشران کسری بودجه دولت شود. به لحاظ تئوریک، چهار دیدگاه درباره رابطه علی بین درآمدها و مخارج در ادبیات اقتصادی وجود دارد (صمدی و زارع‌حقیقی، ۱۳۹۱):

- فرضیه درآمد-مخارج: رابطه علی از درآمد به مخارج است. چنین وضعیتی الزاماً به کاهش کسری بودجه منجر می‌شود. زیرا کنترل سطح درآمدها، رشد مخارج دولت را نیز محدود می‌کند. فریدمن براساس این فرضیه، معتقد است کنترل سطح درآمدهای مالیاتی، می‌تواند کسری بودجه را به واسطه محدود شدن رشد مخارج کاهش دهد. اما افزایش درآمد به کاهش کسری بودجه منجر نخواهد شد. به عبارتی فریدمن معتقد است رابطه مثبت بین درآمدها و مخارج دولت برقرار است و کشش درآمدی مخارج دولت، بیشتر از واحد است.
- فرضیه مخارج-درآمد: در این فرضیه، دولت در ابتدا هزینه می‌کند و سپس تصمیم می‌گیرد چگونه این هزینه‌ها را از طریق افزایش مالیات‌ها و انواع دیگر درآمدها تأمین مالی کند. براساس این فرضیه برای مقابله با کسری بودجه، دولت باید مخارج خود را کاهش دهد.
- فرضیه همزمانی تصمیم مالی: براساس این فرضیه، رابطه علی دو طرفه بین درآمدها و مخارج دولت برقرار است.
- فرضیه جدایی نهادی: تصمیمات مربوط به درآمدها و مخارج دولت توسط دو نهاد جداگانه و یا در دو فرآیند مستقل از یکدیگر اتخاذ می‌شود و هیچ رابطه علی بین درآمدها و مخارج دولت وجود ندارد.

ب- رهیافت نظم اجتماعی

در رهیافت نظم اجتماعی، نهادها به‌ویژه نهاد مالی مهمی نظیر نظام بودجه‌ریزی، ابزار اساسی برای شکل‌گیری نوع خاصی از نظم اجتماعی و کنترل خشونت در جامعه هستند. در این رهیافت، نهادها به واسطه شکل‌دهی گونه‌های مختلفی از انگیزه‌ها در افراد و گروه‌های با دسترسی به خشونت، انواع خاصی از نظم دسترسی به منابع (دسترسی

شکننده- دسترسی محدود و دسترسی باز) را ایجاد می‌کند. در کشورهای در حال توسعه که اغلب دارای جوامع با نظم دسترسی محدود هستند، مسئله کنترل خشونت و برقراری نوع خاصی از نظم اجتماعی، از طریق توزیع رانت بین افراد و گروه‌های صاحب قدرت حل و فصل می‌شود (قاسمی و همکاران، ۱۴۰۱).

در جوامع با نظم دسترسی محدود، نهادهای اقتصادی از جمله بودجه، توسط گروه‌های سیاسی و قدرتمند تحت سلطه و فشار قرار می‌گیرند. این گروه‌های ذی‌نفوذ به واسطه اعمال فشار، تولید رانت کرده و بقای نظم سیاسی موجود را تأمین می‌کنند. بنابراین در این نوع جوامع، نهادها (سیاسی و اقتصادی) خلق قاعده‌مند رانت را از طریق محدود کردن دسترسی‌ها به منابع انجام می‌دهد (همان). در حقیقت، حاکم بودن چنین شرایطی به معنی دور شدن از کارکرد انتظاری از بودجه یعنی به حداکثر رساندن منافع اجتماعی خواهد بود. اکنون سازوکار نهادها در ایجاد انگیزه بین افراد و گروه‌ها برای کنترل نظم اجتماعی به گونه‌ای است که به واسطه ایجاد رانت، منابع بودجه، برای مقاصد گروه‌های دارای ظرفیت خشونت هزینه می‌شود (Brady & Magazzino, 2019).

در این فرآیند با افزایش گروه‌های برخوردار از رانت که خصیصه جوامع در حال گذار با نظم شکننده به نظم دسترسی محدود است، امتیازات گروه‌ها و افراد فرادست نیز بیشتر شده و بخش قابل توجهی از مخارج بودجه، برای تأمین اهداف آنها تخصیص می‌یابد (Yinusa et al, 2017). به طوری که این افراد نسبت به اصلاحات بودجه‌ای و احتمالاً کاهش مخارج در زمان‌های بحرانی، مقاومت کرده و مانع انعطاف‌پذیری مخارج بودجه می‌شوند.

ج- نظریه انتخاب عمومی

روش‌شناسی نظریه انتخاب عمومی، مبتنی بر روش اقتصادی است که در آن همه بازیگران و مشارکت‌کنندگان در بازار سیاسی، همچون عاملان اقتصادی در نظر گرفته می‌شوند که به دنبال دستیابی به منافع و اهداف خود هستند (خضری، ۱۳۸۷). این بازیگران بازار سیاسی شامل سیاستمداران (تیم سیاسی)، بوروکرات‌ها، گروه‌های فشار و تأمین مالی‌کنندگان (مالیات‌دهندگان) هستند که در فرآیند بودجه‌ریزی، درصدد تأمین اهداف و منافع خود می‌باشند (همان).

انتظار عموم مردم از بودجه این است که بتواند تخصیص منابع را به گونه‌ای انجام دهد که منفعت عمومی جامعه را به همراه داشته باشد. برای مثال، مالیات‌دهندگان به عنوان تأمین‌کنندگان منابع عمومی بودجه، انتظار دارند که دولت به نمایندگی از آنها و با توجه به محدودیت‌های مالی، نهادی و سیاسی، سبدی از انتخاب‌ها (که شامل کالاها و خدمات عمومی است) را از میان گزینه‌های ممکن بودجه‌ای به گونه‌ای فراهم آورد که رجحان‌های جمعی آنها (تقاضا برای کالاهای عمومی) را به بهترین شیوه ممکن برآورده کند (خضری، ۱۳۸۷).

اما در عمل هر یک از بازیگران سیاسی فرآیند بودجه‌ریزی در راستای منافع خود (برخورداری از رانت)، به دنبال جهت‌دهی و تأثیر بر تصمیم‌گیری‌هایی هستند که در این فرآیند اتخاذ می‌شوند. در این صورت مسئله برآورده شدن بیشینه رجحان‌هایی که برای مثال مالیات‌دهندگان از نظام بودجه‌ریزی انتظار دارند، جای خود را به بیشینه-سازی و برآوردن رجحان‌های افراد و گروه‌های مخصوص می‌دهد.

نتیجه این سازوکار، شکل‌گیری رانت در فرآیند تخصیص منابع عمومی در بودجه است. به طوری که گروه‌های منتفع از این سازوکار در مقابل تغییرات و کاهش مخارج بودجه‌ای مقاومت می‌کنند. شدت این رانت و مقاومت

ناشی از آن در کشورهای مختلف متفاوت بوده و بستگی به ترتیبات نهادی، ساختار سیاسی و اداری آنها دارد که در واقع قیود مسئله تخصیص منابع را در فرآیند بودجه تشکیل می‌دهند (Scartascini & Olivera, 2003). بنابراین وجود رانت در سازوکار بودجه منجر به چسبندگی مخارج و عدم تطابق آن با منابع عمومی قابل دسترس شده و درجه‌ای از ماندگاری کسری بودجه به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه را موجب می‌شود.

د- ماندگاری نهادهای اقتصادی و پیامدهای آن

ماندگاری کسری بودجه و چسبندگی مخارج، تحت شرایطی ممکن است نتیجه ماندگاری نهادها به‌ویژه نهادهای اقتصادی باشد. مفهوم تغییرناپذیری و ماندگاری برخی نهادها و دلالت‌های آن این است که؛ درحالی‌که نهادهای سیاسی تغییر می‌کنند، ممکن است نهادهای اقتصادی در طول زمان و در رژیم‌های مختلف (دموکراسی و غیردموکراسی) بدون تغییر باقی بمانند (Acemoglu & Robinson, 2008). آسموگلو و رابینسون (۲۰۰۸) معتقد هستند که تأثیر نهادها بر روی نتایج و پیامدهای اقتصادی، بستگی به اثر متقابل بین قدرت سیاسی قانونی (که توسط تشکیلات و نهادهای رسمی شکل می‌گیرد و توزیع قدرت در آن توسط نهادهای سیاسی تعیین می‌شود) و قدرت سیاسی بالفعل (که توسط سرمایه‌گذاری‌ها و سازمان‌های مربوط به گروه‌های مختلف تعیین می‌شود و این قدرت به‌واسطه ثروت یا توانایی که آنها در حل مشکلات اقدام جمعی دارند و یا قدرت سلاح‌شان شکل می‌گیرد) دارد.

در نتیجه این وابستگی متقابل بین دو نوع قدرت سیاسی، ممکن است تغییر در نهادهای سیاسی که توزیع قدرت قانونی را تغییر می‌دهد، منجر به تغییر در نهادهای اقتصادی نشود. این شرایط زمانی حاکم خواهد بود که تغییر نهادهای سیاسی با تغییر جبرانی (خنثی‌کننده)^۱ در توزیع قدرت سیاسی بالفعل همراه شود. مدل اقتصاد سیاسی آسموگلو و رابینسون (۲۰۰۸) متشکل از دو گروه نخبگان و شهروندان است. به‌طوری‌که رقابت بین این دو گروه در همه ادوار صورت می‌گیرد و نهادهای سیاسی (دموکراسی یا غیردموکراسی) زمین بازی این رقابت را شکل می‌دهند (Acemoglu & Robinson, 2008).

میزان قدرت سیاسی بالفعل نخبه، یکی از مؤلفه‌های مؤثر در تعادل مدل است. بنابراین او توانایی این را دارد که اثر حاصل از تغییر نهادهای سیاسی را به‌طور نسبی (و در شرایط خاص به‌طور کامل) خنثی کند. به‌طوری‌که هرچقدر نخبه بتواند میزان بیشتری روی قدرت سیاسی بالفعل خود سرمایه‌گذاری کند (که رخ دادن این وضعیت در موقعیت دموکراسی نسبت به غیردموکراسی محتمل‌تر است)، می‌تواند اثر ناشی از تغییر نهادهای سیاسی را به اندازه بیشتری خنثی کند. نتیجه اینکه تحت موقعیت‌های متفاوت نهادهای سیاسی، توزیع تعادلی نهادهای اقتصادی، یکسان خواهد ماند.^۲ بنابراین با تغییرات سیاسی، همچنان ممکن است نهادهای اقتصادی در راستای منافع گروه‌های خاص، بدون تغییر باقی بمانند.

در حقیقت ماندگاری قدرت و توزیع تعادلی نهادهای اقتصادی می‌تواند یکی از دلایل ماندگاری کسری بودجه و چسبندگی مخارج به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه باشد. شرایطی که حتی با وجود تغییرات اساسی در نظام

^۱. Offsetting Change

^۲. منظور از توزیع تعادلی نهادهای اقتصادی این است که در شرایط تعادلی، توزیع نهادهای اقتصادی بگونه‌ای است که یا حامی منافع مردم خواهد بود و یا حامی منافع نخبگان. حال اگر در وضعیت غیردموکراتیک، توزیع تعادلی به سمت منافع نخبگان است، در صورت برقراری شرایط خاصی در مدل، در وضعیت دموکراتیک نیز توزیع مذکور به سمت منافع نخبگان باقی می‌ماند.

سیاسی کشورها و اصلاحات نهادی ناشی از آن، همچنان جزء آسیب‌های ریشه‌ای آنها باقی مانده و پیامدهای زیادی برای آنها تحمیل کرده است.

مروری بر مطالعات پیشین

مطالعات متنوعی در داخل و خارج از کشور در ارتباط با ویژگی‌های مخارج بودجه دولتی، روابط آن با درآمدها و پیامدهای آن انجام گرفته است. در جدول ۱ به برخی از آنها به‌طور خلاصه اشاره و روش تحقیق و مهمترین یافته‌های آنها ارائه شده است.

جدول ۱. خلاصه‌ای از مطالعات پیشین

ردیف	نویسنده / نویسندگان (سال پژوهش)	عنوان پژوهش	روش شناسی پژوهش	مهم‌ترین یافته‌ها و نتایج مرتبط با پژوهش
۱	Abimbola. S. K (2020)	ارتباط بین درآمد و مخارج دولت در آفریقای جنوبی؛ یک بررسی تجربی در چهارچوب غیرخطی	طراحی مدل غیرخطی و TVECM و TVAR و همین‌طور مدل مارکوف سوئیچینگ برای بررسی رابطه نامتقارن بین مخارج و درآمدهای دولت	در رژیم‌های درآمدی بالا، یک رابطه علی یک طرفه از درآمدها به مخارج وجود دارد. اما زمانی که رژیم درآمدی پائین برقرار است، مخارج تمایل به ماندن در رژیم بالا دارد.
۲	Kaya, H. F and Arsalan, S. N. (2020)	پیوند بین درآمد و مخارج دولت؛ آزمون علیت نامتقارن	استفاده از آزمون علیت نامتقارن که توسط هتمی (۲۰۱۲) توسعه داده شده است و شوک‌ها را به دو دسته مثبت و منفی دسته‌بندی می‌کند.	یافته آزمون نشان می‌دهد فرضیه هم‌زمانی تصمیم مالی برقرار است. مطابق با یافته‌ها یک رابطه دوسویه و متقارن بین مخارج و درآمدها در اقتصاد ترکیه وجود دارد.
۳	Kim. K. H (2019)	بررسی پویایی وابسته به زمان بین درآمد و مخارج دولت در چین؛ رویکرد موجک	قبل از آزمون علیت گرنجر بین مؤلفه‌های مالی، با انجام تجزیه موجک، شکست ساختاری داده‌ها را بررسی می‌کند	درآمد دولت علت گرنجر مخارج دولت (فرضیه درآمد-مخارج) در مقیاس موجک دو تا چهار فصل است. همچنین علیت دو طرفه (هم‌زمانی تصمیم مالی) در مقیاس موجک هشت تا شانزده فصل وجود دارد

ردیف	نویسنده / نویسندگان (سال پژوهش)	عنوان پژوهش	روش شناسی پژوهش	مهم‌ترین یافته‌ها و نتایج مرتبط با پژوهش
۴	Keho. Y. (2013)	هم‌انباشتگی آستانه و تعدیل نامتقارن بین مخارج و درآمدهای دولت در ساحل عاج	استفاده از روش هم-انباشتگی آستانه‌ای که امکان بررسی تعدیل نامتقارن و غیرخطی را فراهم می‌کند.	شواهدی از هم‌انباشتگی و تعدیل نامتقارن در عدم تعادل بودجه وجود دارد. در زمان بهبود بودجه، فرآیند تعدیل کوتاه‌مدت نسبت به تصحیح در عدم تعادل، سریعتر از زمانی است که بودجه بدتر می‌شود. زمانی که وضعیت بودجه بدتر است، مخارج به جای درآمدها، نقش عمده بازسازی روابط بلندمدت را ایفا می‌کند.
۵	فیاضی و جوادی (۱۴۰۲)	بررسی ارتباط بین منابع و مصارف بودجه در ایران	با استفاده از مدل تصحیح خطای برداری (VCM) رابطه پویا و اثرات متقابل بین منابع و مصارف دولت بررسی شده است	فرضیه درآمد- هزینه برای ایران تأیید می‌شود. بنابراین درآمد بالاتر منجر به مخارج بالاتر می‌شود که باعث ناکامی در رفع کسری بودجه خواهد شد.
۶	ساعدی سارخانلو و درگاهی (۱۴۰۰)	تبیین عوامل مؤثر بر کسری بودجه در ایران با تأکید بر مؤلفه‌های اقتصادی و اقتصادی سیاسی	با استفاده از الگوی خودرگرسیون باوقفه-های توزیع شده (ARDL) مجموعه عوامل ساختاری بودجه، شرایط اقتصاد کلان و اقتصاد سیاسی مؤثر بر کسری بودجه را بررسی می‌کند.	کسری بودجه با نسبت نوسان-های مخارج به نوسان‌های درآمد، به عنوان مهم‌ترین متغیر ساختاری بودجه ارتباط مستقیم دارد. به طوری که عامل هزینه‌ها نیروی پیشران کسری بودجه است. دوره رونق اقتصادی که معمولاً با رونق درآمد نفتی همراه است، به افزایش بیش از اندازه هزینه‌های دولت و کسری بودجه منجر می‌شود. در دوران رکود اقتصادی و کاهش درآمد نفت، چسبندگی هزینه‌های دولت به افزایش کسری بودجه منجر می‌شود.

ردیف	نویسنده / نویسندگان (سال پژوهش)	عنوان پژوهش	روش شناسی پژوهش	مهم‌ترین یافته‌ها و نتایج مرتبط با پژوهش
۷	هادیان و درگاهی (۱۴۰۰)	ارزیابی آثار کلان اقتصادی مخارج جاری و عمرانی دولت و شیوه تأمین مالی آن در ایران؛ رهیافت DSGE	طراحی الگوی تعادل عمومی پویای تصادفی برای تحلیل اثر افزایش مخارج دولت بر تورم و تولید	تکانه افزایش مخارج جاری دولت باعث بروز تورم و کاهش تولید می‌شود. اما هر چه سهم انتشار اوراق مشارکت در تأمین مالی این هزینه‌ها افزایش یابد از شدت رکود تورمی کاسته می‌شود
۸	دیندارستمی و همکاران (۱۳۹۹)	بررسی عوامل مؤثر بر کسری بودجه ادواری و ساختاری در ایران	با استفاده از روش خودبازگشت برداری ساختاری (SVAR) اثر تکانه‌های مؤثر بر کسری بودجه بررسی می‌شود.	مخارج جاری دولت و تکانه قیمت نفت عواملی هستند که موجب افزایش تصمیمات صلاح‌دیددی دولت‌ها و به تبع آن رشد کسری بودجه ساختاری می‌شود.
۹	کشتکاران و همکاران (۱۳۹۷)	واکنش درآمد و مخارج دولت به عدم تعادل بودجه در ایران	استفاده از الگوی خودرگرسیون آستانه‌ای (TAR) و خودرگرسیون آستانه‌ای گشتاور (MTAR) برای بررسی عدم تقارن در تعدیل بودجه	نتایج تأیید فرضیه درآمد-مخارج در بودجه ایران است و اینکه تنها مخارج دولت، به عدم تعادل بودجه واکنش نشان می‌دهد و آن زمانی است که بودجه با کسری مواجه باشد.

منبع: یافته‌های پژوهشگر

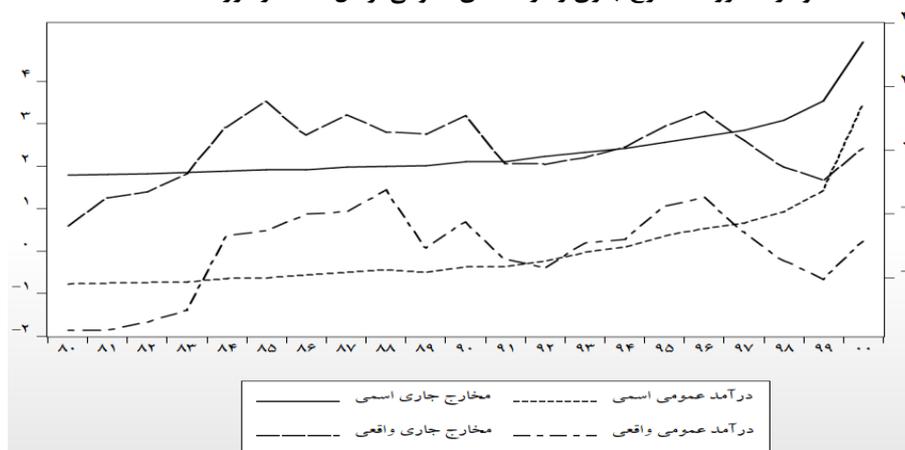
مطالعات اشاره شده به نوعی ویژگی‌های بودجه‌ای مخارج دولت را نشان می‌دهند؛ ارتباط آن با منابع و درآمدهای دولت، رفتار نامتقارن آن در هنگام بروز عدم تعادل در بودجه (هنگام بهبود یا بدتر شدن کسری بودجه) و اثرات و پیامدهای ناشی از این ویژگی‌ها، مواردی هستند که این مطالعات به آن پرداخته‌اند. مدل‌های مورد استفاده آنها اغلب، مدل‌های آستانه‌ای، مارکوف سوئیچینگ، تعادل عمومی پویا و ساختاری است. محور اصلی این پژوهش تحلیل ویژگی‌های مخارج بودجه‌ای دولت، به‌ویژه خصیصه چسبندگی آن در مقابل تغییرات درآمد است. مدلی که برای این منظور استفاده می‌شود باید این توانایی را داشته باشد تا بتواند اثر تغییرات مثبت (افزایشی) و منفی (کاهش) درآمدها بر روی مخارج را به‌طور جداگانه ارزیابی کند. مدل خودرگرسیون با

وقفه‌های توزیعی غیرخطی (NARDL)^۱ دارای این کارکرد می‌باشد. از بین مطالعات اشاره شده در جدول ۱، مطالعه آبیملولا (۲۰۲۰) و مطالعه ساعدی سارخانلو و درگاهی (۱۴۰۰) اهداف نزدیک‌تری با مطالعه حاضر دارند. به‌طوری‌که در هر دوی آنها وجود چسبندگی مخارج جاری دولت تأیید شده است. تفاوت و نوآوری این مطالعه نسبت به پژوهش ساعدی سارخانلو و درگاهی (۱۴۰۰) که در آن از مدل ARDL استفاده شده است، استفاده از مدل غیرخطی و تحلیل مستقیم متغیرهای مخارج و درآمدها به جای استفاده از نسبت‌ها و یا استفاده از متغیرهای جایگزین است. استفاده از متغیرهای نسبت و جایگزین برای مخارج و درآمدها باعث ایجاد تورش در نتیجه‌گیری و انحراف در تحلیل نتایج می‌شود که بخش بعدی درباره آن توضیح بیشتری داده می‌شود.

روش‌شناسی و روش تحقیق

نمودارهای ۱ و ۲، وضعیت کسری بودجه را در ایران برای دو دهه اخیر نشان دادند. روند مخارج جاری و درآمدهای عمومی اسمی نرمال شده که در نمودار ۳ نمایش داده شده است، بسیار مشابه روند کسری بودجه اسمی است. در مقابل، مخارج و درآمدهای واقعی نرمال شده نیز مشابهت نسبی به روند کسری بودجه واقعی دارد.

نمودار ۳- روند مخارج جاری و درآمدهای عمومی نرمال شده در دوره ۱۴۰۰-۱۳۸۰



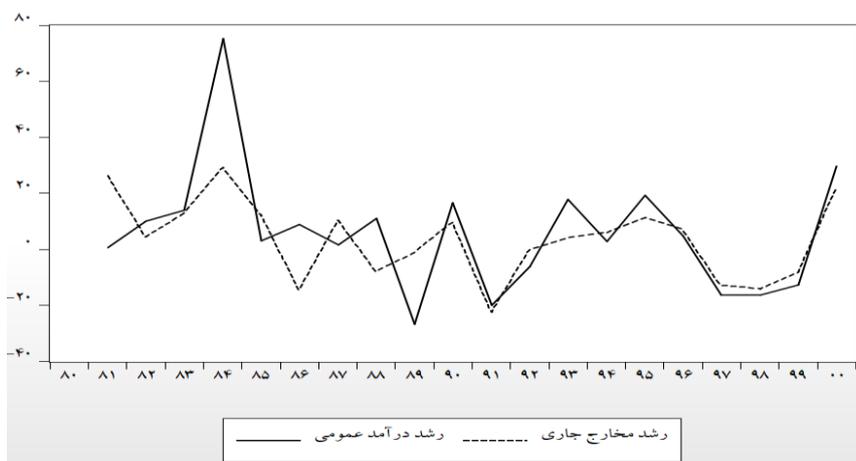
منبع: یافته‌های پژوهشگر

مشابهت روندهای اسمی با یکدیگر و همین‌طور روندهای واقعی، ممکن است این برداشت را در ذهن متبادر سازد که مخارج دولت در پیوند کامل با درآمدهای عمومی و تحت‌تأثیر آن (برقراری فرضیه درآمد-مخارج یا همزمانی تصمیم مالی) قرار دارد. یا اینکه مطابق با نتیجه‌گیری ساعدی سارخانلو و درگاهی (۱۴۰۰) مخارج جاری دولت،

^۱. Nonlinear Autoregressive Distributed Lags

پیشران تغییر درآمد بوده و اثرگذاری تغییرات آن به اندازه‌ای بوده که ایجاد کسری بودجه را به دنبال دارد. نمودار ۴ نوسانات رشد مخارج جاری را در مقابل نوسان رشد درآمدهای عمومی نشان می‌دهد. مشاهده روندها حاکی از این هستند که رشد مخارج جاری نوسان کمتری از خود نسبت به درآمدهای عمومی نشان می‌دهد. یک تفسیر از این مشاهده این است که، تحولات مخارج جاری دولت نتوانسته است بر تحولات درآمدها تاثیر گسترده گذارد و در مقابل نیز، تحت تاثیر آن قرار نگرفته است.

نمودار ۴- نوسان رشد مخارج جاری و درآمدهای عمومی دولت در دوره ۱۴۰۰-۱۳۸۱

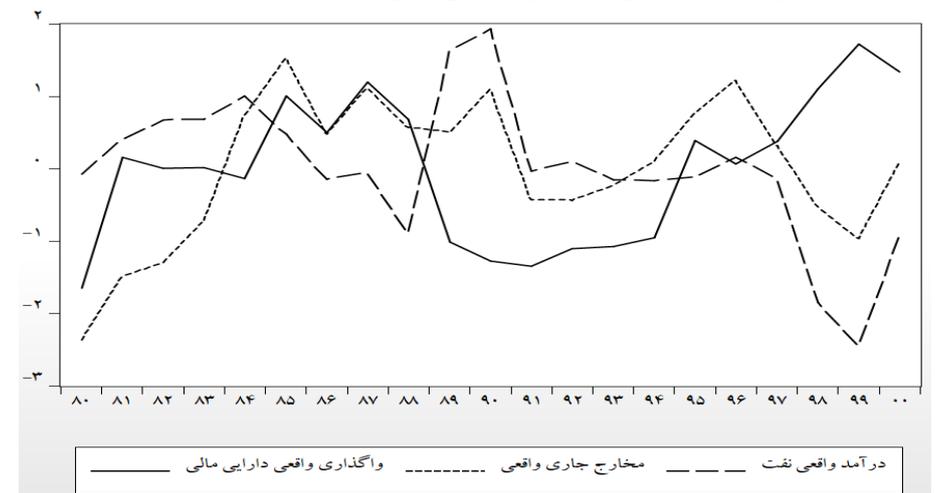


منبع: یافته‌های پژوهشگر

به عبارتی علی‌رغم هم‌جهت و هم‌زمان بودن تغییرات مخارج با درآمدها در نمودار ۴، آهنگ حرکت مخارج جاری کندتر از درآمدهای عمومی است. یکی از دلایل این‌کندی، وجود درآمدهای دیگر از جمله؛ درآمد فروش نفت (واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای) و فروش اوراق قرضه و مشارکتی (درآمدهای واگذاری دارایی‌های مالی) در کنار درآمدهای عمومی است.

این ترکیب درآمدها و مجاز دانستن دولت برای استفاده از آنها به جای درآمدهای عمومی باعث شده تا دولت همواره توانایی تأمین مالی سطوح بالای مخارج جاری را داشته باشد. این شرایط باعث بروز خصلت چسبندگی برای مخارج جاری شده است. ترکیب دو ویژگی مخارج جاری یعنی سطوح بالا و چسبندگی آن، به معنی ماندگاری سطوح بالای مخارج می‌باشد. ویژگی که عامل اصلی ماندگاری کسری بودجه در نظام بودجه‌ریزی کشور است.

نمودار ۵- درآمدهای نفت، مالی و مخارج جاری دولت در دوره ۱۳۸۰-۱۴۰۰



منبع: یافته‌های پژوهشگر

این مشاهدات و شواهد عملکردی بودجه، شرایط برقراری فرضیه استقلال نهادی را در مقابل فرضیات دیگر تقویت می‌کند. امری که در این پژوهش سعی می‌شود با استفاده از مدل اقتصادسنجی مناسب نشان داده شود. بنابراین فرضیه‌ای که با ملاحظه شواهد و واقعیت‌ها برای ویژگی مخارج جاری دولت در نظر گرفته می‌شود، چسبندگی این مخارج و استقلال روند آن از درآمدهای عمومی یا هر نوع درآمد دیگر می‌باشد. ویژگی چسبندگی مخارج بدین معناست که هنگام افزایش یا کاهش درآمدها، مخارج جاری دولت بترتیب به همان میزان افزایش یا کاهش نمی‌یابد. هرچند این عدم واکنش هنگام کاهش درآمدها، قابل توجه‌تر بوده و کاهش مخارج به سختی انجام می‌گیرد. در این مطالعه برای نشان دادن این ویژگی‌ها، به‌ویژه واکنش نامتقارن مخارج جاری به تغییرات درآمدها از مدل خودرگرسیون با وقفه‌های توزیعی غیرخطی (NARDL) استفاده می‌شود. توانایی این مدل، تفکیک تغییرات مثبت و منفی درآمدها و نشان دادن واکنش مخارج به هر یک از آنها است. برای استفاده از مدل، داده‌های فصلی عملکرد مخارج جاری، درآمدهای عمومی، درآمد فروش نفت (درآمد سرمایه‌ای) و واگذاری دارایی‌های مالی (درآمد مالی) در دوره ۹۹-۱۳۸۵ که توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران انتشار یافته است به کار گرفته می‌شود. مدل مورد استفاده به شکل زیر است:

$$Lr\text{expn}_t = \beta_0 + \sum_{i=1}^n \beta_i Lr\text{expn}_{t-i} + \sum_{i=0}^n \gamma_i Lr\text{oil}_{t-i} + \sum_{i=0}^n \delta_i Lr\text{finrev}_{t-i} + \sum_{i=0}^n (\theta_i^+ Lr\text{rev}_{t-i}^+ + \theta_i^- Lr\text{rev}_{t-i}^-) + \varepsilon_t \quad (1)$$

که در آن $Lrexpn_t$ لگاریتم مخارج جاری واقعی دولت در سال t ، $Lroil_t$ لگاریتم درآمد واقعی فروش نفت در سال t ، $Lrfinrevm_t$ لگاریتم درآمد واقعی حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی در سال t ، $Lrrevm_t^+$ لگاریتم درآمد عمومی واقعی مثبت (زمانی که درآمد نسبت به قبل افزایش یافته) و $Lrrevm_t^-$ لگاریتم درآمد عمومی واقعی منفی در سال t (زمانی که درآمد نسبت به قبل کاهش یافته) است. البته رابطه ۱، واکنش مخارج به تغییرات مثبت و منفی درآمد عمومی (حالت I) را نشان می‌دهد. می‌توان مدل را برای تغییرات درآمدهای نفت (حالت II) و واگذاری دارایی‌های مالی (حالت III) نیز به کار برد.

یافته‌های پژوهش

قبل از ارائه یافته‌های حاصل از مدل مورد استفاده، ابتدا نتایج آزمون‌های مانایی متغیرها در جدول ۲ نشان داده می‌شود. مدل خودرگرسیون با وقفه‌های توزیعی به دلیل ویژگی‌هایی که دارد، می‌تواند در صورتی که همه متغیرهای مدل با ریشه یکسانی مانا باشند، آن متغیرها را در سطح مورد استفاده قرار دهد. نتایج جدول ۲ نشان می‌دهد که هر چهار متغیر مدل تحقیق، در سطح نامانا بوده و همگی با تفاضل مرتبه اول (II) مانا می‌باشند.

جدول ۲- نتایج آزمون ریشه واحد (دیکی فولر تعمیم یافته) سری‌های زمانی متغیرهای مدل

متغیر (نماد)	سطح / مرتبه	آماره t	احتمال	نتیجه	نوع مانایی
لگاریتم مخارج جاری واقعی (Irexpn)	سطح	-۲/۵۱	۰/۱۲	نامانا	-
	مرتبه اول	-۸/۲۸	۰/۰۰۰	مانا	I(1)
لگاریتم درآمد عمومی واقعی (Irrvn)	سطح	-۱/۶۳	۰/۴۶	نامانا	-
	مرتبه اول	-۳/۸۳	۰/۰۰۵	مانا	I(1)
لگاریتم درآمد فروش نفت (Iroil)	سطح	-۰/۸۲	۰/۸۰	نامانا	-
	مرتبه اول	-۱۳/۳۱	۰/۰۰۰	مانا	I(1)
لگاریتم درآمد واگذاری دارایی مالی (Irfinrevn)	سطح	-۲/۷۷	۰/۰۷	نامانا	-
	مرتبه اول	-۹/۰۹	۰/۰۰۰	مانا	I(1)

منبع: یافته‌های پژوهشگر

براساس جدول ۲ مدل خودرگرسیون باوقفه‌های توزیعی غیرخطی می‌تواند، متغیرهای مدل ۱ را در سطح مورد استفاده قرار دهد. نتایج برآورد مدل در جدول ۳ برای حالت (I) که در آن، مخارج جاری دولت به تغییرات مثبت و منفی درآمدهای عمومی واکنش نشان می‌دهد، نمایش داده شده است.

پیش از پرداختن به نتایج جدول، آزمون‌های پس‌برآورد برای بررسی اعتبار نتایج برآورد، نظیر آزمون‌های خودهمبستگی، ناهمسانی واریانس، نرمال بودن جملات پسماند، آزمون پایداری ضرایب (شکست ساختاری در ضرایب)، آزمون رمزی (برای بررسی اعتبار شکل تبعی مدل)، آزمون کرانه‌ها (برای بررسی وجود رابطه بلندمدت و

رابطه هم‌انباشتگی بین متغیرها) و برآورد ضریب هم‌انباشتگی انجام گرفته و به لحاظ نتایج این آزمون‌ها مدل و ضرایب برآورد شده آن، قابل اطمینان و از نظر آماری معتبر است.

جدول ۳- نتایج برآورد مدل تحقیق (حالت I)

متغیر (نماد)			احتمال
ضریب	آماره t (انحراف معیار)	آماره F	
وقفه اول لگاریتم مخارج جاری واقعی (lrexpn -1)	-۰/۱۳۲	۰/۹۳- (۰/۱۴)	۰/۳۶
لگاریتم درآمد عمومی واقعی مثبت (lrrevn_pos)	۰/۴۱۶	۴/۵۶ (۰/۰۹)	۰/۰۰۰۱
لگاریتم درآمد عمومی واقعی منفی (lrrevn_neg)	۰/۱۸۰	۲/۳۹ (۰/۰۸)	۰/۰۲
لگاریتم درآمد فروش نفت (lroil)	۰/۰۹۷	۳/۹۵ (۰/۰۲۵)	۰/۰۰۰۳
لگاریتم درآمد واگذاری دارایی مالی (lrfinrevn)	۰/۰۳۲	۲/۰۲۷ (۰/۰۱۶)	۰/۰۴۹
آماره R ²	۰/۸۰	آماره F	۱۰/۷۲
معیار اطلاعاتی شوارتز	-۱/۱۱	معیار اطلاعاتی آکایک	-۱/۶۹

منبع: یافته‌های پژوهشگر

معناداری ضرایب دو متغیر افزایش و کاهش درآمد عمومی بودجه در جدول ۳، به معنی وجود عدم تقارن در واکنش مخارج جاری دولت به تغییر درآمدهای عمومی بودجه است. از آنجا که متغیرها به صورت لگاریتمی هستند، ضرایب برآورد شده می‌توانند به عنوان کشش تفسیر شوند. بنابراین زمانی که درآمدهای عمومی بودجه به اندازه یک درصد افزایش می‌یابد، مخارج جاری دولت در واکنش به آن، ۰/۴ درصد افزایش می‌یابد. در مقابل، با کاهش یک درصدی درآمدهای عمومی، مخارج جاری دولت، ۰/۲ درصد کاهش می‌یابد.

در این واکنش سه نکته قابل ذکر وجود دارد؛ اول اینکه مطلق واکنش مخارج جاری دولت به افزایش درآمدهای عمومی، بیشتر از (دو برابر) زمانی است که درآمدها کاهش دارند. بنابراین زمان افزایش درآمد عمومی، مخارج جاری دولت به طور نسبی با آن همراهی بیشتری می‌کند. دوم اینکه مخارج جاری در هنگام کاهش درآمدها، به سختی واکنش نشان می‌دهد و تمایل کمی برای کاهش دارد. این یعنی چسبندگی مخارج جاری به هنگام کاهش، قابل توجه‌تر است. سوم اینکه چه هنگام افزایش و چه کاهش درآمدهای عمومی، تغییرات مخارج جاری کمتر از واحد است. این برخلاف آن چیزی است که فریدمن در فرضیه درآمد-مخارج معتقد است (صمدی و زارع حقیقی، ۱۳۹۱). زیرا افزایش درآمد عمومی دولت، به افزایش بیشتر مخارج جاری منجر نمی‌شود و الزاماً با کسری بودجه بیشتر همراه نخواهد بود. از طرف دیگر، با کاهش درآمدها و به دنبال آن کاهش مخارج جاری دولت نمی‌توان کسری بودجه را کاهش داد. چرا که کشش‌پذیری مخارج نسبت به درآمدهای عمومی کمتر از واحد است. دلالت سیاستی این نتیجه شاید آن باشد که با افزایش درآمدها، چون مخارج به میزان کمتری از آن افزایش می‌یابد، بتوان کسری بودجه را کاهش داد.

دلالت دیگر نتیجه‌گیری این پژوهش زمانی بیشتر قابل درک خواهد بود که آن را در کنار یافته‌های ساعدی سارخانلو و درگاهی (۱۴۰۰) قرار دهیم. آنها نتیجه می‌گیرند که در اقتصاد ایران، هزینه‌ها عامل پیشران در کسری بودجه است.^۱ زمانی که قدرمطلق نوسان هزینه بیشتر از نوسان درآمدی است، اثرگذاری آن بر کسری بودجه بزرگتر از زمانی است که نوسان درآمدی بیشتر از نوسان هزینه باشد. اگر این نتیجه را در کنار آنچه که نمودار ۴ نمایش می‌دهد و یافته‌های جدول ۳ مبنی بر کشش‌پذیری کمتر از واحد مخارج جاری نسبت به درآمد عمومی قرار دهیم، ملاحظه خواهد شد که مخارج جاری با وجود نوسان کمتر در مقایسه با درآمدهای عمومی و مقاومت نامتقارنی که در واکنش به تغییرات درآمدی دارد (۰/۴ درصد در هنگام افزایش درآمد و ۰/۲ درصد در هنگام کاهش درآمد) می‌تواند کسری بودجه را در سطوح بالا حفظ کند. این یعنی اینکه مخارج جاری و نه درآمدها، عامل مسلط در تراز عملیاتی بودجه می‌باشد.

در واقع نوسان کمتر مخارج جاری و مقاومت نامتقارن آن در مقابل تغییرات درآمدی باعث می‌شود تا مطابق یافته ساعدی سارخانلو و درگاهی (۱۴۰۰)، نوسانات درآمد نتواند به اندازه نوسان هزینه‌ها بر کسری بودجه اثرگذار باشد. به عبارت دیگر، مخارج جاری دولت نه به واسطه نوسان بلکه به خاطر ویژگی چسبندگی و واکنش نامتقارن خود در مقابل درآمد، می‌تواند نوسانات درآمدی را نیز در راستای حفظ کسری بودجه خنثی کند.

مسئله دیگر درباره نتایج جدول ۳ این است که متغیر وقفه اول مخارج جاری دولت در بودجه نتوانسته است به‌صورت معنی‌دار، تغییرات مخارج جاری را توضیح دهد. این موضوع شاید با توجه به ویژگی چسبندگی مخارج در نظام بودجه‌ریزی ایران، غیرقابل قبول به نظر برسد. دلیل آن ممکن است به خاطر استفاده از داده‌های فصلی در مدل باشد، در حالی که بودجه‌ریزی و تنظیم مخارج جاری دولت به‌صورت سالانه انجام می‌گیرد. بنابراین تخصیص منابع به مخارج بودجه‌ای که در بین فصول انجام می‌گیرد به شکل نامنظم و بدون ملاحظه اعتبارات فصل قبل دستگاه‌های اجرایی صورت می‌گیرد و ارتباط چندانی بین تخصیص اعتبارات فصل جاری با فصول قبل وجود ندارد. دو مورد از مصداق‌های این نکته را می‌توان در اینجا ارائه داد؛ اول اینکه هزینه در هر فصل تا حدود زیادی تحت تأثیر درآمد خزانه و میزان تنخواهی است که خزانه کشور اجازه کاربرد آن در ابتدای سال را دارد و این در حالی است که روند عادی وصول درآمدها در فصل‌های مختلف یکسان نیست. مورد دوم اینکه تعدادی از پرداخت‌های بزرگ تک‌نوبتی در یک فصل مانند؛ پرداخت بابت خرید تضمینی گندم و سایر محصولات، یا پاداش پایان خدمت آموزش و پرورش نیز می‌تواند ارتباط مخارج هر فصل با فصول قبل را قطع کند.

موضوع بعدی نتیجه ضرایب برآوردی مربوط به انواع درآمدها در جدول ۳ است. ملاحظه می‌شود که ضرایب برآوردی درآمدهای عمومی (۰/۴) برای افزایش درآمدهای عمومی و ۰/۲ برای کاهش درآمدها) بیشتر از ضرایب دو نوع درآمد دیگر یعنی؛ درآمد فروش نفت (۰/۰۹) و درآمد واگذاری دارایی‌های مالی (۰/۰۳) است. بنابراین برخلاف

^۱ هر چند عامل پیشران بودن هزینه‌ها در کسری بودجه در تحقیق ساعدی سارخانلو و درگاهی (۱۴۰۰)، نتیجه و اصطلاح صحیحی نیست. آنها براساس این یافته که؛ «رشد مثبت نسبت نوسان‌های هزینه‌ای به درآمدی، اثر معنی‌دار بر افزایش کسری بودجه دارد و رشد منفی آن بر کاهش کسری بودجه مؤثر است» نتیجه‌گیری می‌کنند که هزینه‌ها عامل پیشران در کسری بودجه است. در حالی که به‌کارگیری نسبت مذکور می‌تواند موجب گمراهی در نتیجه‌گیری شود. زیرا اثرگذاری معنی‌دار رشد مثبت نسبت مذکور، الزاماً به معنی عامل پیشران بودن هزینه‌ها نیست. البته در بخش دیگر نتیجه‌گیری‌شان اشاره می‌کنند که اثرگذاری رشد مثبت در نسبت مذکور بزرگتر از اثرگذاری رشد منفی است. این نتیجه یعنی هزینه‌ها می‌تواند عامل مسلط (و نه پیشران) در ایجاد کسری بودجه باشد که نتایج تحقیق حاضر آن را تأیید می‌کند.

دیدگاه عموم، تأثیرپذیری مخارج جاری از درآمدهای عمومی بیش تأثیرپذیری آن از درآمد فروش نفت و واگذاری دارایی مالی می‌باشد. این شرایط در برآورد حالت‌های دیگر رابطه ۱ (حالت‌های II و III) که در جدول ۴ ملاحظه می‌شود نیز برقرار است.

جدول ۴- نتایج برآورد مدل تحقیق (حالت II و III)

حالت III				حالت II			
احتمال	آماره t	ضریب	متغیر (نماد)	احتمال	آماره t	ضریب	متغیر (نماد)
۰/۳۷	۰/۸۹ (۰/۱۴۲)	۰/۱۲۷	lrexpn -1	۰/۰۸	-۱/۷۹ (۰/۱۰)	-۰/۱۸۷	lrexpn -1
۰/۰۳	۲/۲۴ (۰/۰۲)	۰/۰۴	lrfinrevn_pos	۰/۰۰۰۲	۴/۱۰ (۰/۰۶)	۰/۲۳۶	lroil_pos
۰/۰۲	۲/۳۳ (۰/۰۱۷)	۰/۰۴	lrfinrevn_neg	۰/۳۸	-۰/۸۷۹ (۰/۰۳۳)	۰/۰۳	lroil_neg
۰/۰۰۰۰	۵/۴۵ (۰/۰۵۴)	۰/۲۹	lrrevn	۰/۰۰۰۰	۵/۵۳ (۰/۰۵۶)	۰/۳۱	lrrevn
۰/۰۰۲	۳/۲۶ (۰/۰۲۶)	۰/۰۸	lroil	۰/۰۴۴	۲/۰۷۵ (۰/۰۱۶)	۰/۰۳۴	lrfinrevn
۱۱/۴۷	آماره F	۰/۷۶	آماره R ²	۱۰/۲۳	آماره F	۰/۷۳	آماره R ²
معیار اطلاعاتی آکایک -۱/۴۹				معیار اطلاعاتی آکایک -۱/۴۹			
معیار اطلاعاتی شوارتز -۱/۰۳				معیار اطلاعاتی شوارتز -۱/۰۵			

منبع: یافته‌های پژوهشگر

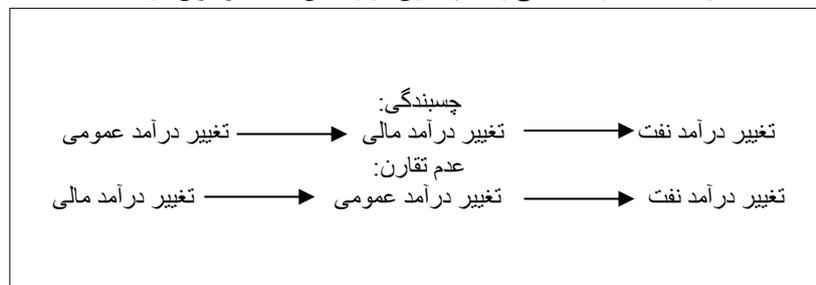
نتایج حالت‌های II و III بر مبنای واکنش مخارج جاری به تغییرات درآمد فروش نفت و تغییرات درآمد واگذاری دارایی‌های مالی برآورد شده است. در هر دو حالت، ضریب برآوردی درآمدهای عمومی بزرگتر از سایر متغیرهای مدل می‌باشد. دلیل آن بدین خاطر است که غالباً در بودجه‌های سنواتی، تنها بخشی از سایر درآمدها (فروش نفت و واگذاری دارایی‌های مالی) برای پوشش کسری تراز عملیاتی مورد استفاده قرار می‌گیرد. بنابراین واکنش مخارج نسبت به تغییر درآمدهای مذکور کمتر از حالت درآمدهای عمومی است.

نتیجه دیگر اینکه هم چسبندگی به پایئن و هم عدم تقارن واکنش مخارج به تغییرات درآمدی، در حالت نفت بیشتر از دو حالت دیگر است. ضریب واکنش به تغییرات مثبت و منفی درآمد نفت به ترتیب برابر ۰/۲ و ۰/۰۳ می‌باشد. طوریکه حتی ضریب ۰/۰۳ که بیانگر کشش مخارج جاری به تغییرات کاهش درآمد نفت است، به لحاظ آماری معنی‌دار نشده است. به عبارت دیگر، کاهش درآمدهای نفت نتوانسته است به‌طور قابل توجهی، موجب

کاهش مخارج جاری دولت در بودجه شود. بنابراین خاصیت چسبندگی مخارج جاری در مقابل کاهش درآمدهای نفت، بسیار بیشتر از حالت‌های دیگر است.

این در حالی است که عدم تقارن در واکنش مخارج جاری در حالت تغییرات درآمد مالی وجود ندارد (هر دو ضریب برآوردی تغییرات مثبت و منفی درآمد مالی برابر ۰/۰۴ است)، اما خاصیت چسبندگی آن قابل مقایسه با حالت کاهش درآمد نفت می‌باشد. به‌طور خلاصه، شدت چسبندگی و میزان عدم تقارن واکنش مخارج جاری به تغییر انواع درآمدها در شکل زیر نشان داده شده است:

شکل ۱- شدت چسبندگی و عدم تقارن در واکنش به تغییر انواع درآمدها



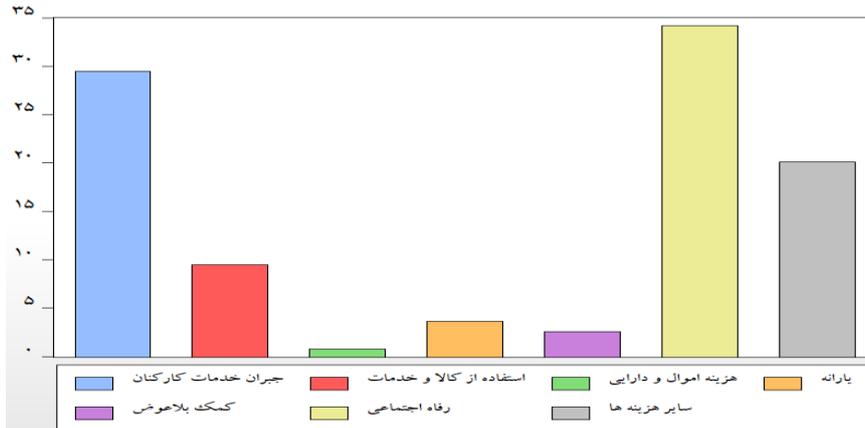
منبع: یافته‌های پژوهشگر

ملاحظه می‌شود واکنش مخارج جاری دولت به تغییرات نفت هم با چسبندگی و نیز با عدم تقارن بیشتر همراه است. اما صرف‌نظر از ملاحظه ترتیب چسبندگی و عدم تقارن، وجود این دو ویژگی در همه حالت‌ها قابل ملاحظه است. همانطور که قبلاً گفته شد، حتی چسبندگی واکنش مخارج به کاهش درآمد عمومی نیز قابل توجه می‌باشد (۰/۲ درصد). اما چرا مخارج جاری دولت دچار این ویژگی‌ها و عارضه‌ها شده است؟

تحلیل یافته‌ها

نمودار ۶ متوسط سهم اجزای مخارج جاری دولت در بودجه‌های مصوب سالانه را برای سال‌های ۱۳۹۵-۱۴۰۲ نشان می‌دهد. ملاحظه می‌شود حدود ۳۵ درصد از مخارج را هزینه‌های رفاه اجتماعی تشکیل داده و تقریباً ۳۰ درصد نیز مربوط به مخارج جبران خدمات کارکنان است. بنابراین بیش از نیمی از مخارج جاری دولت در بودجه، مربوط به این دو نوع هزینه می‌باشد. بخش عمده هزینه‌های رفاه اجتماعی، بابت پرداخت حق بیمه کارکنان و مستمری بازنشستگان صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی کشور صرف می‌شود.

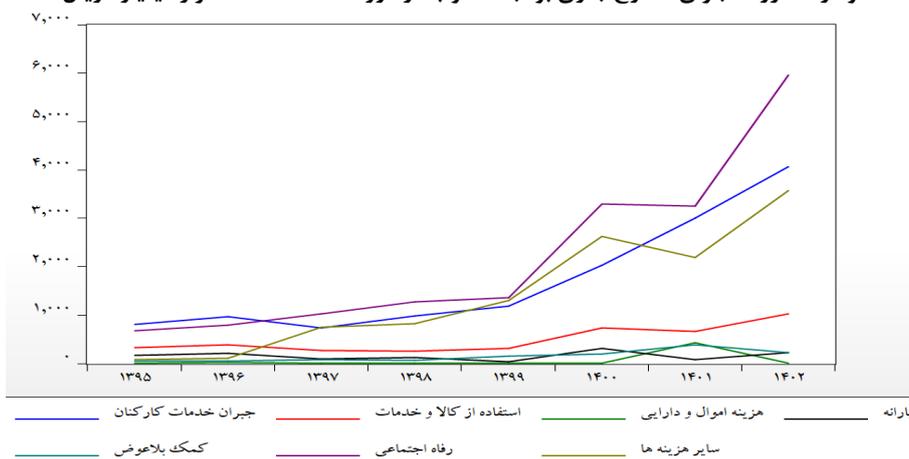
نمودار ۶- متوسط سهم اجزای مخارج جاری در دوره ۱۳۹۵-۱۴۰۲ (درصد)



منبع: یافته‌های پژوهشگر

نمودار ۷ روند زمانی اجزای مخارج جاری را در دوره ۱۳۹۵-۱۴۰۲ نمایش می‌دهد. سه جزء اصلی (جبران خدمات کارکنان، رفاه اجتماعی و سایر هزینه‌ها) که در نمودار بالا نیز مشاهده شد، در سال‌های بعد از خروج آمریکا از توافق برجام و بازگشت تحریم‌ها شروع به افزایش با شیب تند در مقایسه با اجزای دیگر کرده‌اند. این در حالی است که رویکرد دولت در این سال‌ها کاهش مخارج و کنترل کسری بودجه بوده است.

نمودار ۷- روند اجزای مخارج جاری بودجه مصوب در دوره ۱۳۹۵-۱۴۰۲؛ (هزار میلیارد ریال)



منبع: قوانین مصوب بودجه سالانه- سازمان برنامه و بودجه کشور

بنابراین بخش قابل توجهی از ویژگی چسبندگی مخارج، از ناحیه سه نوع هزینه مذکور ناشی می‌شود. هزینه‌های جبران خدمات، بابت پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان دولت انجام می‌گیرد. براساس آمار رسمی در سال ۱۴۰۱، حدود ۲ میلیون و ۲۴۶ هزار نفر در دستگاه‌های اجرایی کشور حقوق خود را از بودجه عمومی دولت دریافت می‌کنند (سالنامه آماری نظام اداری کشور، ۱۴۰۱) که مقدار آن در بودجه مصوب سال ۱۴۰۲، حدود ۴۰۰ هزار میلیارد تومان می‌باشد، در حالیکه کل مخارج جاری در این سال، تقریباً ۱.۵۰۰ هزار میلیارد تومان است. این یافته می‌تواند با نظریه رشد بوروکراسی دولت (مولر، ۲۰۰۳) مطابقت داشته باشد.

علاوه بر این، از آنجا که در نظام اداری و سیاسی ایران، مبنای بهره‌مندی شهروندان از حقوق اقتصادی به میزان زیادی سیاسی است و تحصیل آن نیازمند تسخیر ساختارهای قدرت، عضویت در تشکیلات دولتی و نیز شبکه‌ای از روابط حامی- پیرو است (خضری، ۱۳۸۷). بنابراین براساس الگوی اقتصاد سیاسی ارائه شده در بخش نظری این پژوهش، شهروندان برای بهره‌مندی و سهمیم بودن از منافع بازتوزیعی دولت در جامعه، اصرار زیادی برای جذب و استخدام در تشکیلات اداری دولت دارند.

درباره هزینه‌های رفاه اجتماعی نیز بخش عمده این هزینه‌ها مربوط به حق بیمه‌ها (پرداخت حق بیمه‌های کارکنان دولت و حق بیمه سلامت روستائیان، عشایر و شهرهای کم‌جمعیت) و کمک به صندوق‌های بازنشستگی (پرداخت مستمری بازنشستگان لشگری و کشوری) است. در واقع این هزینه‌ها بیشتر از آنکه شأنیت رفاه اجتماعی داشته باشد، جنبه حمایتی دارد (گلاب، ۱۳۹۷). حاکمیت شرکتی ضعیف صندوق‌های بازنشستگی و شرکت‌های بیمه و اعمال قدرت گروه‌های فشار ذینفع در این حوزه (بازنشستگان، مولفه‌های رفاهی کارکنان در ضمن بودجه، بارانه حق بیمه برخی از صنوف)؛ که بخش عمده این فشار به دلیل وجود و ماندگاری تورم بالا به‌حق و قابل انتظار است؛ و آنچنان که در بخش نظری تحقیق اشاره شد، به‌واسطه تجمعات و اعتراضات که در دو دهه گذشته به کرات اتفاق افتاده است، دو دلیل اصلی اختصاص بخش عظیمی از مخارج به سمت این دو جزء عمده هزینه‌های رفاه اجتماعی است.

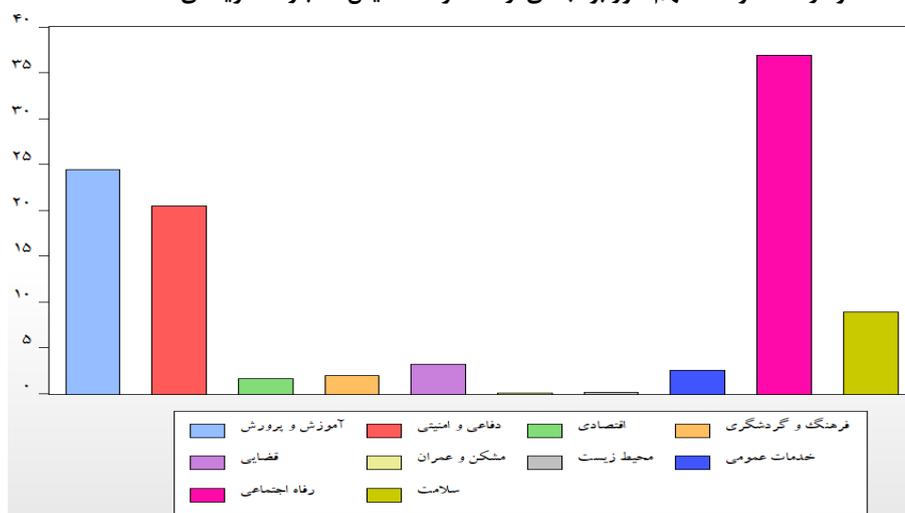
در حقیقت از منظر اقتصاد سیاسی، اختصاص حجم قابل توجهی از بودجه دولت به چند هزینه عمده که اشاره شد، قبل از اینکه اهداف اقتصادی، رفاهی و توسعه‌ای داشته باشد، راهبردی برای کنترل خشونت و برخورداری اقشار هدف از منافع بازتوزیعی دولت است (Ardanaz et al, 2010). اصولاً فشار بر دست‌اندرکاران تهیه و تنظیم بودجه نیازمند بهره‌مندی از قدرت است. به‌طوری‌که این قدرت هر منشأیی که داشته باشد به سه صورت؛ قدرت سازمانی، قدرت اقتصادی و قدرت سیاسی انعکاس بیرونی می‌یابد (خضری، ۱۳۸۷).

تجمعات بازنشستگان و معلمان، واکنش‌های پزشکان، اعتصاب رانندگان (کامیون‌ها و خودروهای باری) و غیره از طیف نخست هستند که دارای قدرت سازمانی می‌باشند. اما طیف دوم مانند بازاریان و اصناف، شهرداری‌ها، مالکین شرکت‌های دولتی (از جمله بانک‌ها)، متولیان اماکن مذهبی و آستان‌ها دارای قدرت اقتصادی هستند و به

^۱ براساس تعریف حمایت اجتماعی، راهبردهای حمایت اجتماعی بر تابعیت با اقامت شهروندان به صورت همگانی مبتنی است و شامل مساعدت اجتماعی و خدمات اجتماعی می‌شود. دایره وسعت این نظام به اقتضای آسیب‌پذیر جامعه، معلولان، ازکارافتادگان، کودکان بی‌سرپرست و نظیر آن محدود است. با این وصف احتساب کمک دولت به صندوق‌های بازنشستگی برای تأمین حقوق تضمین‌شده بر مبنای اصول بیمه‌ای را نمی‌توان به عنوان حمایت اجتماعی پذیرفت.

دنبال انتقال سهمی از منابع بودجه عمومی به صورت کمک زیان‌ها، پرداخت‌های سوبسیدی، بهره‌مندی از تسهیلات تکلیفی ارزان و غیره می‌باشند. در طیف سوم نیز بوروکرات‌های نظام اداری، مدیران دولتی، نمایندگان مجلس، نهادهای امنیتی و نظامی و غیره دارای قدرت سیاسی هستند، هر یک با هدف پیشبرد برنامه‌ها و تحقق شعار جناح سیاسی حاکم، سعی در اختصاص بخش قابل توجهی از منابع بودجه عمومی برای اجرایی کردن برنامه‌های مذکور دارند.

نمودار ۸- متوسط سهم امور بودجه‌ای از عملکرد تخصیص اعتبارات هزینه‌ای ۱۳۹۶-۱۴۰۰



منبع: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۴۰۲

مشاهده نحوه توزیع اعتبارات هزینه‌ای بین امور ده‌گانه بودجه کشور، می‌تواند تحلیل ارائه شده را به شکل عینی‌تری بیان کند. نمودار ۸ متوسط سهم امور از مخارج جاری را در سال‌های ۱۳۹۶-۱۴۰۰ نمایش می‌دهد. ملاحظه می‌شود امور رفاه اجتماعی، دفاعی و امنیتی، آموزش و پرورش و امور سلامت بیشترین میزان اعتبارات هزینه‌ای را دارند. اگر از وضعیت امور رفاه اجتماعی و چرایی اختصاص سهم بالایی از مخارج به سمت آن که در سطور بالا توضیح داده شد عبور کنیم، بهره‌مندی امور دفاعی و امنیتی از این مزیت مسئله متفاوتی است. این برخورداری، انعکاس راهبرد کشور می‌باشد که تأمین امنیت داخلی و منطقه را در اولویت نخست قرار داده است. صرف نظر از اثربخشی این راهبرد، پیامد آن، یکی از عوامل بروز ویژگی چسبندگی به مخارج جاری دولت در بودجه است. این راهبرد محدود به چهار دهه اخیر نبوده و سابقه آن حداقل به یک قرن اخیر می‌رسد. به طوری که تحولات سیاسی تحولات دوره پهلوی اول و دوم و انقلاب اسلامی ایران) و تغییر نهادهای سیاسی - آنچنان که در بخش نظری

تحقیق اشاره شده است- با تغییرات جبرانی (خنثی‌کننده) در توزیع قدرت سیاسی بالفعل همراه شده و برون‌داد آن ماندگاری نهادهای اقتصادی و حتی نحوه کارکرد و اثربخشی آنها می‌باشد (Acemoglu & Robinson, 2008). دلیل تاریخی دیگر برای ماندگاری کسری بودجه و چسبندگی مخارج جاری دولت در ایران، نظام حکمرانی متمرکز و ضرورت ارائه خدمات و وظایف گسترده‌ای می‌باشد که دولت در طول ادوار برای خود تعیین کرده است. سابقه شکل‌گیری ساختار چنین نظامی، از اواخر دوره قاجار و جنبش مشروطه آغاز و در دوران پهلوی اول و دوم تقویت شده و سپس با انقلاب اسلامی ایران شدت گرفته است. به‌طوری‌که بخش اعظمی از ابزارهای لازم برای تحقق امر، در زمان پهلوی اول مهیا شده است (نوروزی و همکاران، ۱۴۰۲). تحولات سیاسی ایران، قبل و پس از جنگ جهانی اول شرایطی را رقم زد که ایجاد تمرکز سیاسی را به مهمترین ضرورت جامعه ایران تبدیل کرد. تحقق این موضوع، نیازمند ایجاد نهادها و ابزارهایی مانند ارتش، نظام‌های اداری و آموزشی مدرن و شبکه حمل و نقل بود (یزدانی و شجاعی دیوکلائی، ۱۳۹۱).

با مهیا شدن این ابزارها، دولت تصدی اغلب امور در جامعه را برعهده گرفت. به‌طوری‌که بار مالی آن از طریق بودجه عمومی تأمین مالی می‌شود. این تصدی‌گری و هزینه‌های آن در تحولات بعدی تاریخ سیاسی ایران گسترده‌تر شده است و پیامد آن چسبندگی مخارج جاری دولت در سطوح بالا در مقایسه با منابع درآمد عمومی می‌باشد. ویژگی که در فضای سیاست‌گذاری ایران اثرات و پیامدهای مهمی داشته و همچنان خواهد داشت.

تحلیل پیامدها

وجود مخارج جاری دولت در سطوح بالا برای یک دوره طولانی مدت و چسبندگی آن در درجه اول، قدرت و اختیار سیاست‌گذاری را در اغلب حوزه‌ها برای سیاست‌گذار محدود می‌کند. یکی از حوزه‌های مهمی که امروز سیاست‌گذار بسیار با آن درگیر است، کنترل تورم می‌باشد. به‌ویژه در سال‌های اخیر که به دلیل تحریم، منابع درآمدی بودجه کاهش یافته است، دولت برای مدیریت کسری بودجه و کنترل تورم ناشی از آن در تلاش است تا هزینه‌های بودجه‌ای را کاهش دهد. امری که به دلیل انعطاف‌ناپذیری مخارج جاری از یک سو، همچنین نبود اراده سیاسی برای اصلاح ترکیب بودجه و افزایش کارایی آن یا پر قدرت بودن و مقاومت ذینفعان در قبال اصلاحات، اتفاق نیفتاده است. مطالعات مختلفی نشان می‌دهند که کسری بودجه یکی از عوامل ایجاد تورم در اقتصاد ایران می‌باشد (حسینی‌پور، ۱۳۹۷؛ حاج‌امینی و همکاران، ۱۳۹۵؛ حسینی‌نسب و رضاقلی‌زاده، ۱۳۸۹؛ تقی‌پور، ۱۳۸۱).

ضلع سوم مسائل مهم اقتصادی کشور در دهه اخیر به‌ویژه نیمه دوم آن، مسئله نوسان نرخ ارز است که در کنار کسری بودجه و نرخ تورم، یکی از چالش‌برانگیزترین پدیده‌های اقتصاد ایران می‌باشد. بی‌گمان مسئله نوسان نرخ ارز و صعودهای خیره‌کننده آن در سال‌های اخیر بدون ارتباط با مشکلات ساختاری کشور نیست. کسری بودجه به لحاظ سوابق تاریخی و خصیصه‌های مخارج جاری دولت، یکی از این مسائل ساختاری اقتصاد ایران است و نوسانات آن پیامدهای اثرگذاری در بازارهای دیگر از جمله افزایش نرخ ارز در بازار ارزی داشته است (محمدی‌نیا، ۱۴۰۲؛ نقدی و بختیاری، ۱۳۹۴؛ طهماسبی و همکاران، ۱۳۹۰). پیامد دیگر کسری بودجه و سطوح بالا و چسبندگی مخارج دولت، تأثیری است که در بحران رکود تولید و رشد اقتصادی می‌گذارد (حاجی‌ملا میرزایی و همکاران،

۱۴۰۳؛ محمدزاده اصل، ۱۳۹۶؛ گرایبی‌نژاد و همکاران، ۱۳۹۰). وجود هزینه‌های دولتی بالا و بدهی دولت به بخش‌های مختلف، همواره از طریق ایجاد نااطمینانی‌ها موجب کندی روند تولید و ارائه خدمات از سوی فعالین اقتصادی شده است.

به دلیل وجود این پیامدها که ارتباط مستقیم با ساختار نظام بودجه‌ریزی کشور دارند،^۱ با وجود تمایل برای اصلاح ساختار بودجه به‌ویژه اصلاح از نظام برنامه‌ای به بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد از سال‌های دهه ۱۳۸۰ در بین تصمیم‌گیران این حوزه، علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته در طول این مدت، آنچه به عنوان وضعیت موجود برای نظام بودجه‌ریزی ایران مطرح است، فاصله زیادی با استانداردهای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد دارد. این واقعیت نشان می‌دهد که پیاده‌سازی نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد همواره با چالش‌ها و موانع زیادی روبرو بوده است (حبیب‌زاده بایگی و امینی، ۱۴۰۱).

براساس مطالعات انجام شده، موانع مذکور در چهار گروه اصلی انسانی، ساختاری، تکنولوژیکی و محیطی قابل تقسیم‌بندی است. مهمترین چالش در حوزه روابط انسانی و فرهنگ نهادی حاکم بر نظام اداری و اجرایی کشور؛ احساس عدم رضایتمندی، عدم امنیت و نگرانی نیروی کار از کاهش اعتبارات در نتیجه پیاده‌سازی بودجه مبتنی بر عملکرد است (حبیب‌زاده بایگی و امینی، ۱۴۰۱). نگرانی از کاهش اعتبارات، زائیده مستقیم ویژگی چسبندگی مخارج جاری دولت می‌باشد. بخش عمده‌ای از مخارج جاری دولت صرف جبران خدمات کارکنان می‌شود. نگرانی از کاهش آن در بین کارکنان، موجب چسبندگی مخارج جبران خدمات شده و این خود مانعی برای اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد خواهد بود. بنابراین پیامد دیگر خصوصیت چسبندگی و ماندگاری مخارج جاری دولت، با چالش مواجه شدن پیاده‌سازی بودجه مبتنی بر عملکرد است.

جمع‌بندی (نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادی سیاستی)

- دو ویژگی بسیار مهم مخارج جاری دولت در بودجه که در این پژوهش نشان داده شدند؛ چسبندگی مخارج و واکنش نامتقارن آن در مقابل تغییر درآمدهای عمومی و نفتی است. چسبندگی به این معنی که به ازای کاهش درآمدها، مخارج جاری یا کاهش نمی‌یابد و یا کاهش ناچیزی دارد. واکنش نامتقارن نیز یعنی اینکه واکنش مخارج به افزایش درآمدها بیشتر از واکنش آن به کاهش درآمدها است. نکته بعدی اینکه حتی واکنش مخارج به افزایش درآمدها نیز کمتر از واحد (کم‌کشش) است. این ویژگی‌ها ناقض فرضیه فریدمن می‌باشد که معتقد است با کاهش مالیات‌ها (درآمد عمومی)، مخارج بیشتر کاهش یافته و کسری بودجه دولت کمتر می‌شود.
- سه نتیجه مذکور با این شواهد که نوسان مخارج جاری دولت از نوسان درآمدها کمتر است، تقویت می‌شود. بنابراین از بین چهار فرضیه مطرح درباره ارتباط بین مخارج و درآمدهای دولت، فرضیه استقلال (جدایی) نهادی برای نظام بودجه‌ریزی ایران محتمل‌تر است. این نتایج واقعیتی را که برای بودجه ایران معرفی می‌کنند این است که مسئله کسری بودجه در کشور فراتر از روابط بین درآمدها و مخارج دولت می‌باشد. چسبندگی

^۱. برای مطالعه بیشتر درباره‌ی ساختار نظام بودجه ریزی در ایران به "مقاله‌هایی درباره بودجه و کاربرد آن در ایران"، غلامرضا گرایبی‌نژاد، انتشارات پرچین، ۱۳۹۹ مراجعه شود.

مخارج، واکنش نامتقارن و برقراری فرضیه استقلال نهادی بدین معنی است که مخارج جاری دولت نقش مسلط (و نه پیشران) را در کسری بودجه ایران دارد.

به عبارت دیگر، دلیل اینکه کسری بودجه در اقتصاد ایران همواره وجود داشته این است که مخارج جاری از همان ابتدا در سطح بالاتری نسبت به درآمدها قرار دارد، درحالی که نوسان آن کمتر از نوسان درآمدها است. اما اینکه اختلاف اسمی سطح مخارج از درآمدها در طول زمان رفته‌رفته بیشتر شده است، به علت افزایش بیشتر نرخ مخارج نسبت به درآمدها نبوده، بلکه به دلیل وجود نرخ تورم بالا در اقتصاد ایران می‌باشد (تورم بر مقادیر بالاتر مخارج، تأثیر فزاینده‌ای نسبت به مقادیر پائین‌تر درآمد گذاشته است). نمودار ۲ این حقیقت را بخوبی نشان داد که کسری بودجه واقعی در ایران برخلاف کسری اسمی، نوسان چندانی نداشته و نرخ فزاینده‌ای را برای آن شاهد نیستیم. در واقع این چسبندگی مخارج جاری و حتی نوسان کم آن است که موجب شده تا کسری واقعی بودجه در یک دامنه معین، همواره وجود داشته باشد. این نتیجه متفاوت از یافته‌های مطالعات دیگر مبنی بر پیشران بودن مخارج دولت در کسری بودجه (ساعدی سارخانلو و درگاهی، ۱۴۰۰)، تقدم رابطه از درآمد به مخارج (کشتکاران و همکاران، ۱۳۹۷) و یا همزمانی درآمد و مخارج (Kaya and Arsalan, 2020) است.

- نکته بعدی اینکه هرچند واکنش مخارج به درآمدها کمتر از واحد (کم‌کشش) است، اما براساس ویژگی نامتقارن، عکس‌العمل مخارج به افزایش درآمدهای عمومی (۰/۴ درصد) بیشتر از حالت کاهش این نوع درآمدها (۰/۲ درصد) است. این یافته پژوهش می‌تواند نقطه عزیمت ما برای ارائه پیشنهاد سیاستی باشد. سیاست افزایش درآمد (افزایش صدد در صدی مالیات)^۱ در شرایطی که مخارج به آن حدود ۴۰ درصد واکنش نشان می‌دهد، می‌تواند برای کاهش کسری بودجه راهکار مناسبی باشد. اما باید اطمینان حاصل کرد که با افزایش درآمد، کشش طرف مخارج به بیشتر از واحد افزایش نیابد (همچنان کم‌کشش باقی بماند). در اینصورت می‌توان به تدریج شکاف تاریخی بین مخارج و درآمدهای دولت را در بودجه از بین برد.
- انعطاف‌ناپذیرتر بودن مخارج در هنگام کاهش درآمدها، نقطه ضعف اساسی بودجه ایران است که باید تعدیل شود تا در صورت کاهش درآمد، مخارج نیز با نسبت بهتری کاهش یابد. بنابراین هدف‌گذاری سیاستی باید این باشد که ضرایب برآوردی ۰/۴ و ۰/۲ درصد برای حالت درآمدهای عمومی (حالت I)، همگرا شده و هر دو طی زمان، به سمت دامنه‌ای بین ۰/۸ الی ۱ درصد سوق داده شوند. در اینصورت ویژگی‌های واکنش نامتقارن و چسبندگی مخارج با تمام آسیب‌هایی که دارند، دیگر موضوعیت کمتری خواهند داشت. به عبارتی دولت در اصلاح ساختار مخارج بودجه‌ای، طوری باید عمل کند که قید بازه ۰/۸ الی ۱ را به عنوان محدودیت سیاستی مدنظر قرار داده و براساس آن، تعدیلات کارشناسی شده خود در اصلاح ردیف‌های بودجه‌ای دستگاه‌ها را بصورت کنترل شده و همراه با تحلیل حساسیت اعمال کند.

^۱ افزایش درآمد مالیاتی سیاست چندوجهی و بسیار پیچیده است که می‌تواند حتی ارکان حکمرانی کشور را دچار تحول کند و در عین حال با توجه به وضعیت اقتصادی حکم بر کشور، پیامدهای منفی نیز داشته باشد. بنابراین باید ملاحظات اقتصادی، سیاسی و اداری آن مدنظر قرار گیرد که در مجال این تحقیق نمی‌گنجد و جای آن دارد که در مطالعه‌های دیگر بصورت تفصیلی پرداخته شود.

- اما این هدف‌گذاری بزرگ که به معنی منعطف‌کردن مخارج جاری بودجه است، مستلزم ملاحظات دقیقی خواهد بود. مهمترین آنها شناخت ماهیت و ساختار مخارج می‌باشد که با اقتصاد سیاسی و مدیریتی بودجه و نظام حکمرانی کشور ترکیب شده است. البته که چنین تعدیل ساختاری در بودجه، هیچگاه بدون هزینه برای جامعه امکان‌پذیر نخواهد بود. اما طراحی مدلی که در آن منافع اکثریت بازیگران درگیر در بازار سیاسی بودجه (مالیات‌دهندگان (مردم)، تیم سیاسی، بوروکرات‌ها و گروه‌های فشار) تأمین شود و زیان حداقلی بر جامعه تحمیل گردد، مهم خواهد بود. مدلی که بتواند ترکیب بهینه‌ای از توزیع رانت و کنترل خشونت در جامعه برقرار کند. جامعه‌ای که در آن امکان دسترسی عموم افراد به منابع عمومی، بیشتر از سابق مهیا شده و استفاده از منابع با کارآمدی و بهره‌وری بیشتری همراه است. در اینصورت امکان اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد نیز وجود خواهد داشت.

فهرست منابع

- تقی‌پور، انوشیروان (۱۳۸۱). بررسی ارتباط بین کسری بودجه دولت، رشد پول و تورم در ایران: به روش معادلات همزمان. مجله برنامه و بودجه، شماره ۶۵ و ۶۶، صص ۱۳۲-۱۰۵
- جمال‌زاده، سیدمحمدعلی (۱۳۳۵). "گنج شایگان یا اوضاع اقتصادی ایران". انتشارات اداره کاوه، چاپخانه کاویانی، دارالسلطنه برلین، ۱۳۳۵
- حاج‌امینی، مهدی؛ فلاحی، محمدعلی؛ احمدی شادمهری، محمدطاهر؛ ناجی‌میدانی، علی‌اکبر (۱۳۹۵). ارتباط میان ساختار بودجه‌ای، فعل و انفعالات بخش پولی و تورم در اقتصاد ایران. تحقیقات اقتصادی، دوره ۵۱، شماره اول، بهار ۱۳۹۵، صص ۷۰-۴۱
- حاجی ملا میرزایی، محمدصادق؛ محمودزاده، محمود؛ قویدل، صالح؛ فتح‌آبادی، مهدی (۱۴۰۳). نااطمینانی سیاست مخارج دولت و فعالیت اقتصادی در ایران. فصلنامه اقتصاد مالی، دوره ۱۸، شماره ۱ (پیاپی ۶۶)، بهار ۱۴۰۳، صص ۴۸۳-۵۰۴
- حبیب‌زاده بایگی، سیدجواد؛ امینی، طاهره (۱۴۰۱). موانع اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در دانشگاه‌های غیرانتفاعی مشهد. نشریه پژوهش‌های راهبردی بودجه و مالیه، سال سوم، صص ۱۱۲-۶۳
- حسینی‌پور، سیدمحمدرضا (۱۳۹۷). بررسی روابط علت و معلولی کسری بودجه، عرضه پول و نرخ تورم در ایران. فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، سال ششم، شماره ۲۱، بهار ۱۳۹۷، صص ۱۰۹-۹۳
- حسینی‌نسب، ابراهیم؛ رضاقلی‌زاده، مهدیه (۱۳۸۹). بررسی ریشه‌های مالی تورم در ایران (با تأکید بر کسری بودجه). فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، سال دهم، شماره اول، بهار ۱۳۸۹، صص ۷۰-۴۳
- خضری، محمد (۱۳۸۷). اقتصاد سیاسی رانت‌جویی در بودجه‌ریزی دولتی ایران. پژوهشنامه علوم سیاسی، سال سوم، شماره چهارم، پائیز ۱۳۸۷، صص ۷۲-۳۹

دینداررستمی، مرضیه؛ شیرین‌بخش ماسوله، شمس‌الدین؛ افشاری، زهرا (۱۳۹۹). بررسی عوامل مؤثر بر کسری بودجه ادواری و ساختاری در ایران. فصلنامه علمی مطالعات اقتصادی کاربردی ایران، سال نهم، شماره ۳۳، بهار ۱۳۹۹، DOI: 10.22084/aes.2020.19634.2912

ساعدی سارخانلو، علیرضا؛ درگاهی، حسن (۱۴۰۰). تبیین عوامل مؤثر بر کسری بودجه در ایران با تأکید بر مؤلفه‌های اقتصادی و اقتصاد سیاسی. فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، سال بیست و ششم، شماره اول، بهار ۱۴۰۰، صص ۳۲-۳

صمدی، علی‌حسین؛ زارع‌حقیقی، نغمه (۱۳۹۱). آزمون مجدد رابطه بین درآمد و مخارج دولت در ایران: متقارن یا نامتقارن. فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی (رویکرد اسلامی- ایرانی)، سال دوازدهم، شماره ۴۷، زمستان ۱۳۹۱، صص ۱۵۲-۱۲۳

طهماسبی، بهمن؛ جعفری صمیمی، احمد؛ امیری، حنیفه (۱۳۹۰). تأثیر کسری بودجه بر نرخ ارز حقیقی در اقتصاد ایران. فصلنامه دانش حسابداری، شماره ۴۹، صص ۴۳-۲۲

فیاضی، محمدتقی؛ جوادی، شاهین (۱۴۰۲). بررسی ارتباط بین منابع و مصارف بودجه در ایران. فصلنامه پژوهش‌های برنامه و توسعه، سال چهارم، شماره ۱۵، پائیز ۱۴۰۲، DOI: 1022034/PBR.2023.189742

قاسمی، حمیدرضا؛ عرب‌مازار یزدی، علی؛ زمانی، رضا (۱۴۰۱). اقتصاد سیاسی نظام بودجه‌ریزی در ایران براساس رهیافت نظم اجتماعی (۱۲۸۵-۱۳۰۴). پژوهش‌های اقتصادی ایران، دوره ۲۷، شماره ۹۳، زمستان ۱۴۰۱، صص ۶۱-۱۰۴

قلی‌پور، رحمت‌الله؛ اسلامی‌فر، غلامرضا (۱۳۹۷). بررسی علل افزایش مخارج دولت در نظام خط مشی‌گذاری ایران. فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و پنجم، شماره نود و چهار، تابستان ۱۳۹۷

کشتکاران، سلما؛ پیرایی، خسرو؛ ابراهیمی، مهرزاد؛ حقیقت، علی (۱۳۹۸). واکنش درآمد و مخارج دولت به عدم تعادل بودجه در ایران. فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)، سال ۱۹، شماره چهارم، زمستان ۱۳۹۸، صص ۵۰-۲۹

گرای‌نژاد، غلامرضا (۱۳۹۹). "مقاله‌هایی درباره بودجه و کاربرد آن در ایران". انتشارات پرچین، چاپ اول، تهران، ۱۳۹۹

گرای‌نژاد، غلامرضا؛ میرزایی، حسین؛ حاجی‌طاهری، مریم (۱۳۹۰). فصلنامه اقتصاد مالی، شماره ۱۴، دوره ۵، بهار ۱۳۹۰، صص ۹۱-۱۱۸

گلاب، سمانه (۱۳۹۷). نگاهی به اجزای بودجه امور رفاه اجتماعی در ایران. مؤسسه راهبردهای بازنشتگی صبا، نهاد پژوهشی صندوق بازنشتگی کشوری، شماره مسلسل ۳۶، چاپ اول، ۱۳۹۷

محمدی‌زاده اصل، نازی (۱۳۹۶). بررسی هزینه‌های دولت بر رشد اقتصادی با استفاده از مدل تابلویی پویا، فصلنامه اقتصاد مالی، دوره ۷، شماره ۲۰، بهار ۱۳۹۶، صص ۳۵-۴۵

محمدی‌نیا، امید (۱۴۰۱). بررسی اثرات کوتاه‌مدت و بلندمدت کسری بودجه بر نرخ ارز. نهمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، حسابداری و توسعه اقتصادی، تابستان ۱۴۰۱، تفریس، گرجستان

- نقدی، یزدان؛ بختیاری، حمید (۱۳۹۴). بررسی اثر کسری بودجه بر نوسانات ارزی در اقتصاد ایران. فصلنامه دانش حسابرسی، سال پانزدهم، شماره ۶۱، زمستان ۱۳۹۴
- هادیان، مهدی؛ درگاهی، حسن (۱۴۰۰). ارزیابی آثار کلان اقتصادی مخارج جاری و عمرانی دولت و شیوه تأمین مالی آن در ایران، رهیافت DSGE. فصلنامه نظریه‌های کاربردی اقتصاد، سال ۸، شماره ۱، بهار ۱۴۰۰، صص ۲۷۲-۲۴۱
- یزدانی، سهراب؛ شجاعی دیوکلائی، سیدحسن (۱۳۹۱). تأثیر تمرکزگرایی بر اقتصاد سیاسی عصر پهلوی اول. پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال ۱۰، شماره ۶۳، سال ۱۳۹۱
- Online. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۴۰۲، <https://www.cbi.ir/default.aspx>
- Online. سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۴۰۲، تهران، ایران؛ <https://www.mporg.ir>
- Abimbola, S. K. (2020). On the relation between government expenditure and revenue in South Africa: An empirical investigation in a nonlinear framework. *Cogent Economics & Finance*, (2020), 8: 1803523
- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2008). Persistence of Power, Elites, and Institutions. *American Economic Review*, No. 98 (1), 267-93. DOI: 10.1257/aer.98.1.267
- Ardanaz, M; Scartascini, C & Tommasi, M. (2010): Political Institutions, Policymaking, and Economic Policy in Latin America, IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-158, Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC
- Brady, G. L., & C. Magazzino. (2019). Government Expenditures and Revenues in Italy in a Long-Run Perspective. *Journal of Quantitative Economics*, No 17 (2), 361. 10.1007/s 40953- 019- 00157-z. doi:10.1007/s40953-019-00157-z.
- Daza, A; Puente, J.M; Rodríguez, A & Germán Rios. (2007). The Political Economy of the Budget Process in the Andean Region: The Case of Venezuela. Research Department Publications 2007, Inter-American Development Bank, Research Department.
- Kaya, H. F & Arslan, Ş. N. (2020). The government revenue–expenditure nexus: Asymmetric causality test. *Curr Res Soc Sci*, No. 6 (2), pp. 170-178. doi:10.30613/curesosc.758675.
- Keho, K. (2013). Threshold cointegration and symmetric adjustment between government spending and revenue in Cote D Ivoire. *Asian Journal of Empirical Research*, No. 3(4). 2013. pp. 420-432
- Kim, K. H. (2020). Investigation of the time-dependent dynamics between government revenue and expenditure in China: a wavelet approach. *Journal of the Asia Pacific Economy*. 2020, Vol. 25, No. 2, 250–269
- Scartascini, C. & Olivera, M. (2003). Political Institutions, Policymaking Process, and Policy Outcomes. Inter- American Development Bank, July 2003
- Scartascini, C., E. Stein & M. Tommasi. (2008). Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Policies. Research Department Working Paper 676. Washington, DC, United States: Inter- American Development Bank.
- Scartascini, C., E. Stein & M. Tommasi, editors. (2010). How Democracy Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Yinusa, O. G., Aworinde, O. B., & Oseni, I. O. (2017). The revenue-expenditure nexus in Nigeria: Asymmetric cointegration approach. *South-Eastern Europe Journal of Economics*, No 15, 47-61.

Current expenditures stickiness in public budget and its effect on the sustainability of budget deficit

Younes Teymouri¹
Gholamreza Geraei Nezhad²

Received: 2026-Jan-02

Accepted: 2026-Mar-04

Abstract

The budget deficit in Iran's economy has a long history, and one of the main reasons of it, is the structure and characteristics of government's current expenditures, formed over time. The present research has studied these characteristics statistically and analytically. The research method was initially based on the stylized facts and data analysis. Then econometric model (NARDL) was used to test the hypothesis and finally the findings were analyzed. According to finds, the main characteristics in government's current expenditures in Iran are; the high stickiness of expenses, its asymmetric response due to the changes of revenues, and institutional independence from revenues in the budgeting process. So that the stickiness and asymmetry of expenses against the change of oil income is more than other ones. However, the mentioned characteristics are also significant against the change of public revenues. The sticky expense, and not its fluctuation, has made it a dominant component in creating the budget deficit and its sustainability. Also, these public expenditure characteristics with final negative impacts which could be seen in high inflation, exchange rate fluctuations and failure of budget reforms efforts, have been analyzed. Based on the results, although increasing revenues (taxes) policy, regarding all its side effects can reduce the deficit, but it should be ensured that the low-elasticity of expenses will still be maintained during applying income side policy in budgeting.

Keywords: Current expenses; Budget deficit; Stickiness; Asymmetry; Public revenue; NARDL model.

Jel Classification: H60, H61, H62

¹. Department of Budgeting and Government Financial Management, Center for Development and Foresight Research, Tehran, Iran (Corresponding author). yteimori@gmail.com

². Department of Economics, Central Tehran Branch, Islamic Azad University of Central Tehran, Tehran, Iran. r_geraei@yahoo.com

