



اپیش بینی کسری بودجه لایحه سال ۱۴۰۱

- نام پژوهش: پیش بینی کسری بودجه لایحه سال ۱۴۰۱ | تهیه شده: واحد پژوهش و بررسی های اقتصادی
- انتشارات: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی اصفهان
- تاریخ انتشار: دی ماه ۱۴۰۰
- صاحب امتیاز: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی اصفهان
- تهیه کننده: دکتر مصطفی مبینی دهکردی
- ناظر علمی: دکتر زهرا زمانی

لایحه بودجه ۱۴۰۱



• خلاصه مدیریتی:

برای بودجه سالانه چند نوع تراز و در پی آن کسری می‌توان تعریف کرد که یکی از مهم‌ترین این ترازها، تراز عملیاتی بودجه است که همواره در اقتصاد ایران تبعات منفی را به همراه داشته است چراکه کسری تراز عملیاتی موجب تأمین هزینه‌های جاری دولت از منابع تورمی یا منابع مختصر سرمایه‌گذاری استفاده می‌شود. در تراز عملیاتی در سالیان گذشته همواره یکی از عوامل اصلی در رشد پایه پولی بوده است که همین عامل منجر به تورم در اقتصاد ایران شده و آن را تبدیل به یک پدیده‌ی مستمر در اقتصاد ایران کرده است که پیامدهای منفی خود را به همراه دارد. در تعریف ساده، تراز عملیاتی از کسر میزان درآمدهای دولت (غیر از عایدات نفتی و سرمایه‌ای) منهای هزینه‌های جاری آن به‌دست می‌آید. به عبارت دیگر تراز عملیاتی این نکته را به همراه خود بیان می‌کند که آیا درآمدهای عمومی (مالیاتی و غیرمالیاتی) دولت، همه هزینه‌های جاری دولت (مانند پرداخت حقوق و دستمزد، استفاده از کالا و خدمات، یارانه و...) را کفاف می‌دهد یا خیر؟ یا به بیان دیگر آیا عملیات جاری دولت توسط درآمدهای آن پوشش داده می‌شود یا باید منابع دیگر را برای جبران هزینه‌های جاری به کار بگیرد.

روند بودجه‌ریزی کشور در ۲۰ سال گذشته نشان می‌دهد که کسری تراز عملیاتی بودجه سه دوره مشخص را طی کرده است. در دوره نخست که بازه سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۵ است که کسری حقیقی تراز عملیاتی بودجه رو به افزایش بوده

است و در واقع در این دوره سهم بیشتری از منابع نفتی برای پوشش امور جاری و هزینه‌های دولتی مصرف شده است اما از سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۳ این مسیر معکوس شده و استفاده از سرمایه‌های نفتی برای پوشش هزینه‌های جاری، بر خلاف افزایش درآمدهای نفتی، کاهش یافته است اما متأسفانه در دوره سال‌های ۱۳۹۳ تاکنون به‌رغم تحریم و کاهش فروش نفت، رشد کسری تراز عملیاتی بودجه شدت گرفته و این مساله نشان‌دهنده وابسته شدن بیشتر بودجه عمومی دولت به منابع نفتی و استقراض است.

در ادبیات بودجه‌ای، برای کسری بودجه انواع مختلفی تعریف شده است؛ شامل: تراز شکلی، تراز عملیاتی، تراز کلی، تراز اولیه، تراز اولیه بدون نفت و تراز کلی بودن نفت که طبق لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، برای هر کدام به ترتیب به میزان صفر، ۳۰۱- هزار میلیارد تومان، ۲۲۷- هزار میلیارد تومان، ۱۷۸- هزار میلیارد تومان، ۵۶۰- هزار میلیارد تومان و ۶۰۹- هزار میلیارد تومان برآورد صورت گرفته است. در این بین همان‌طور که گفته شد، کسری تراز عملیاتی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، چرا که این نوع کسری موجب هدایت منابع از سمت ایجاد زیرساخت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های دولت به پرداخت حقوق و دستمزد شده و یا موجب انتشار اوراق و بدهی انباشته برای دولت شده و یا موجب استقراض از بانک مرکزی و ایجاد تورم در جامعه می‌شود.

در این نوشتار ضمن بررسی کسری بودجه در سالیان قبل، انواع کسری بودجه برآورد شده در لایحه بودجه ۱۴۰۱

تراز عملیاتی از کسر میزان درآمدهای دولت (غیر از عایدات نفتی و سرمایه‌ای) منهای هزینه‌های جاری آن به‌دست می‌آید.



برای بودجه سالانه چند نوع تراز و در پی آن کسری می توان تعریف کرد که یکی از مهم ترین این ترازها، تراز عملیاتی بودجه است که همواره در اقتصاد ایران تبعات منفی را به همراه داشته است. این نوع از کسری در تراز عملیاتی گذشته همواره یکی از عوامل اصلی در رشد پایه پولی بوده است که همین عامل منجر به تورم در اقتصاد ایران شده و آن را تبدیل به یک پدیده ی مستمر در اقتصاد ایران کرده است که پیامدهای منفی خود را به همراه دارد.

مورد بررسی قرار گرفت و با چهار سناریو، میزانی که این برآوردها تحت تأثیر قرار می گرفتند، بررسی شد. این چهار سناریو عبارت بودند از: سناریوی اول: کاهش تحریمها و اصلاحات اقتصادی، سناریوی دوم: کاهش تحریمها و عدم اصلاحات اقتصادی، سناریوی سوم: انجام اصلاحات اقتصادی و عدم کاهش تحریمها و سناریوی چهارم: عدم انجام اصلاحات اقتصادی و عدم کاهش تحریمهای اقتصادی. آنچه مشخص است سناریوی اول (سناریوی خوشبینانه) بسیار می تواند موجب کاهش کسری بودجه برآورد شده گردد و سناریوی چهارم (سناریوی بدبینانه) به شدت می تواند کسری بودجه برآورد شده را شدت بخشد.

●● مقدمه:

دولت در طول سال اجرای بودجه، در تلاش است تا به اندازه ی وصول منابع، هزینه داشته باشد. به طور طبیعی هرچقدر که منابع وصول نشود، این امکان وجود دارد که مصارف خود را کاهش دهد. به عنوان مثال، هر ساله بخشی از بودجه عمرانی به دلیل عدم تحقق منابع، تخصیص نمی یابد. اما بخشی از هزینه ها ضروری هستند و یا این که دولت در نظر دارد که حتما پرداخت شوند؛ این هزینه ها عملاً اجتناب ناپذیر هستند. بنابراین اگر حتی منابع به اندازه کافی برای این هزینه ها وصول نشود، دولت از راه های دیگر سعی در تأمین منابع برای این مخارج می کند. در واقع مسئله اصلی این است که در بودجه سال های اخیر هزینه هایی اجتناب ناپذیر در مقابل منابعی غیر قابل تحقق قرار می گیرند و به کسری دامن می زنند.

بنابراین نبود منابع مالی (برای تحریک رشد یا حمایت یا اداره خدمات عمومی) و کسری بودجه هنگامی بروز می کند که مقدار منابع مالی در اختیار از مقدار هزینه ها بیشتر باشد. در این خصوص، کشور برای بدست آوردن منابع مالی، یا باید تولید کالا و خدمات کرده و از عوامل در اختیار خود بهتر استفاده کند و با استفاده از سهمی که از عوامل مختلف درگیر در فرآیند تولید و توزیع و مصرف و انباشت ثروت ناشی از این فرآیند، به صورت مالیات یا امثالهم می گیرد، خود را اداره کرده و ارائه خدمات عمومی (بهداشت، آموزش، دفاع، راه و جاده و ...) خود را انجام دهد و یا منابع طبیعی مانند نفت مصرف شود. شکل دوم دیگری عملاً وجود ندارد و یا اگر باشد (چاپ پول) به تجربه ثابت شده است که آثار آن مخرب خواهد بود. دولت ها البته می توانند استقراض کنند و بعداً از درآمد خود، استقراض انجام شده را پس بدهند، اما اگر میزان استقراض به طور مداوم یا قابل توجهی از ظرفیت درآمد آتی قابل وصول در سال های بعد یا ظرفیت بازارهای مرتبط بیشتر باشد و یا مشخص باشد که عملاً از محل چاپ پول تسویه خواهد شد، فرق چندانی با چاپ پول نخواهد داشت. البته این گزینه همیشه روی میز است که از منابع پولی و مالی ایجاد شده یا در حال ایجاد بودجه ای یا بانکی هم به نحو بهتری استفاده کنند.

در ادامه، تعاریفی که از انواع کسری وجود دارد، بیان شده و در مورد کسری بودجه سال ۱۴۰۱ بحث خواهد شد.

●● کسری بودجه، تراز عملیاتی در سالیان اخیر

یکی از اصول دهگانه بودجه که نخستین بار توسط «لئون سه» در سال ۱۸۸۵ مطرح شد، اصل تقدم درآمد بر مخارج است. بر اساس این اصل، دولت بر خلاف بخش خصوصی، قبل از هرگونه اقدامی در امر بودجه ریزی، ابتدا باید منابع درآمدی و سقف هریک از آنها را به طور دقیق پیش بینی کرده و آثار تغییر شاخص های کلان را بر این پیش بینی ها مورد بررسی قرار داده و سپس بر اساس این پیش بینی ها تخصیص صورت گیرد. بنابراین پیش بینی درآمدهای دولت اولین و مهمترین مرحله از فرآیند بودجه ریزی را تشکیل می دهد. اگر در این مرحله طراحان بودجه عملکرد مناسبی داشته و برآوردهای نسبتاً دقیقی از این درآمدها ارائه دهند، اثرات مثبتی برای اقتصاد به همراه خواهد داشت و بودجه با کسری و آثار نامطلوب ناشی از آن روبرو نخواهد شد.

برای بودجه سالانه چند نوع تراز و در پی آن کسری می توان تعریف کرد که یکی از مهم ترین این ترازها، تراز عملیاتی بودجه است که همواره در اقتصاد ایران تبعات منفی را به همراه داشته است. این نوع از کسری در تراز عملیاتی در سالیان گذشته همواره یکی از عوامل اصلی در رشد پایه پولی بوده است که همین عامل منجر به تورم در اقتصاد ایران شده و آن را تبدیل به یک پدیده ی مستمر در اقتصاد ایران کرده است که پیامدهای منفی خود را به همراه دارد. در تعریف ساده، تراز عملیاتی از کسر میزان درآمدهای دولت (غیر از عایدات نفتی و سرمایه ای) منهای هزینه های جاری آن به دست می آید. به عبارت دیگر تراز عملیاتی این نکته را به همراه خود بیان می کند که آیا درآمدهای عمومی (مالیاتی و غیرمالیاتی) دولت، همه هزینه های جاری دولت (مانند پرداخت حقوق و دستمزد، استفاده از کالا و خدمات، یارانه و...) را کفاف می دهد یا خیر؟ یا به بیان دیگر آیا عملیات جاری دولت توسط درآمدهای آن پوشش داده می شود یا باید منابع دیگر را برای جبران هزینه های جاری به کار بگیرد.

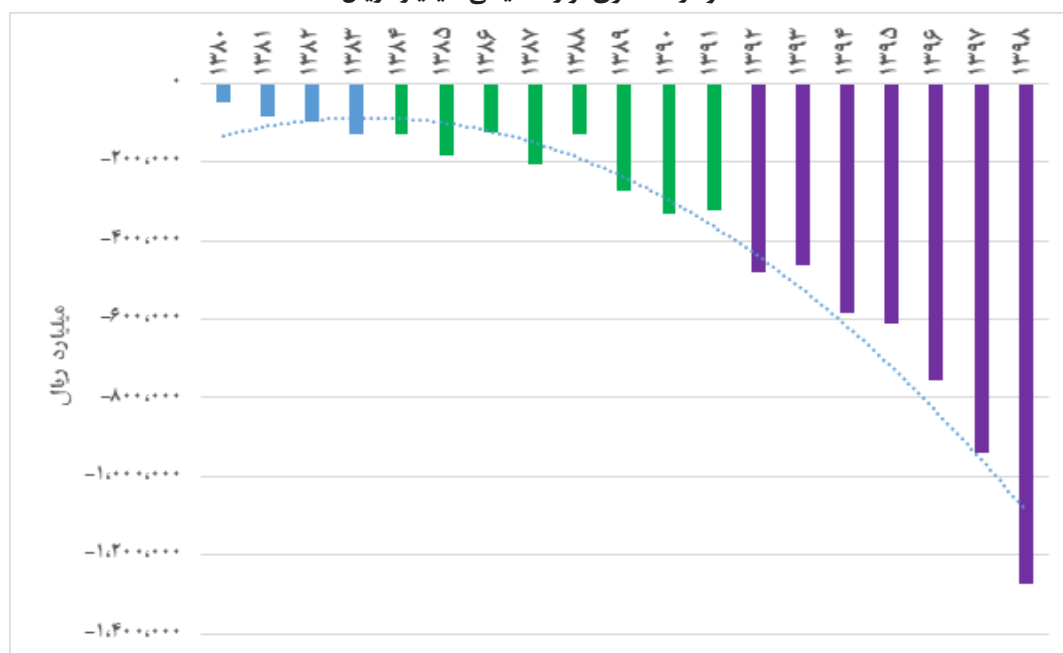
دولت برای پوشش هزینه های خود از دو منبع دیگر واگذاری دارایی های سرمایه ای (که عمدتاً درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز و عایدات نفتی را شامل می شود) و واگذاری دارایی های مالی (که عمدتاً استقراض شامل فروش اوراق مالی و... را در بر می گیرد) نیز می تواند استفاده کند و معمولاً دولت ها برای پوشش هزینه های خود از این دو منبع استفاده می کنند که باعث تراز شدن بودجه می شود. روند بودجه ریزی کشور در ۲۰ سال گذشته نشان می دهد که کسری تراز عملیاتی بودجه سه دوره مشخص را طی کرده است. در دوره نخست که بازه سال های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۵ است که کسری حقیقی تراز عملیاتی بودجه رو



در کشور متوقف کردن مسیر هزینه تراشی دولت‌ها برای امور بدون اولویت و کاهش هزینه‌های زائد دولتی و از طرف دیگر فعال کردن ظرفیت‌های مغفول درآمدزایی، مانند کاهش فرارهای مالیاتی و گسترش پایه‌های مالیاتی مانند مالیات بر مجموع درآمد باشد. شاید بتوان مهم‌ترین اصلاح ساختاری بودجه را در تغییر این شیوه حکمرانی و هزینه‌کرد منابع دولت و همچنین تغییر شیوه تامین مالی دولت از یک بودجه نفتی (مبتنی بر منابع طبیعی) به سمت یک بودجه مبتنی بر مالیات دانست (دنیای اقتصاد، ۱۷ دی ۱۴۰۰).

به افزایش بوده است و در واقع در این دوره سهم بیشتری از منابع نفتی برای پوشش امور جاری و هزینه‌های دولتی مصرف شده است اما از سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۳ این مسیر معکوس شده و استفاده از سرمایه‌های نفتی برای پوشش هزینه‌های جاری، بر خلاف افزایش درآمدهای نفتی، کاهش یافته است اما متأسفانه در دوره سال‌های ۱۳۹۳ تاکنون به‌رغم تحریم و کاهش فروش نفت، رشد کسری تراز عملیاتی بودجه شدت گرفته و این مساله نشان‌دهنده وابسته شدن بیشتر بودجه عمومی دولت به منابع نفتی و استقراض است.

• نمودار ۱. کسری تراز عملیاتی (میلیارد ریال)



• منبع: بانک مرکزی ایران

در همین رابطه، همان‌طور که در نمودار ۲ نشان داده شده است، بیشتر رشد درآمدهای مالیاتی (در بازه سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۹) در سال ۱۳۸۴ با ۵۹ درصد متوسط رشد، و کمترین رشد درآمدهای مالیاتی در دوره آقای احمدی‌نژاد با ۵- درصد متوسط رشد، اتفاق افتاده است.

در نمودار ۳ نیز روند پرداخت‌های جاری دولت در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۷ نشان داده شده است. طبق آمار ارائه شده، طی این سال‌ها نیز بیشترین رشد پرداخت‌های دولت مربوط به سال ۱۳۸۴ با ۴۳ درصد رشد بوده است که در با درآمدهای مالیاتی دولت، نکته قابل توجه آن است که در این سال دولت درآمدهای مالیاتی و مخارج جاری خود را افزایش داده است. در طی این دوره زمانی، کمترین رشد پرداخت‌های جاری دولت مربوط به سال ۱۳۸۸ با ۲ درصد رشد همراه بوده است.

در نهایت آنچه که مهم است، بررسی روند تراز عملیاتی در طی دوره مذکور است، که در نمودار ۴ نشان داده شده است. همان‌طور که مشخص است، اختلاف درآمدهای مالیاتی دولت و پرداخت‌های جاری آن در طی سالیان گذشته همواره در حال افزایش بوده است. نکته قابل توجه در این زمینه،

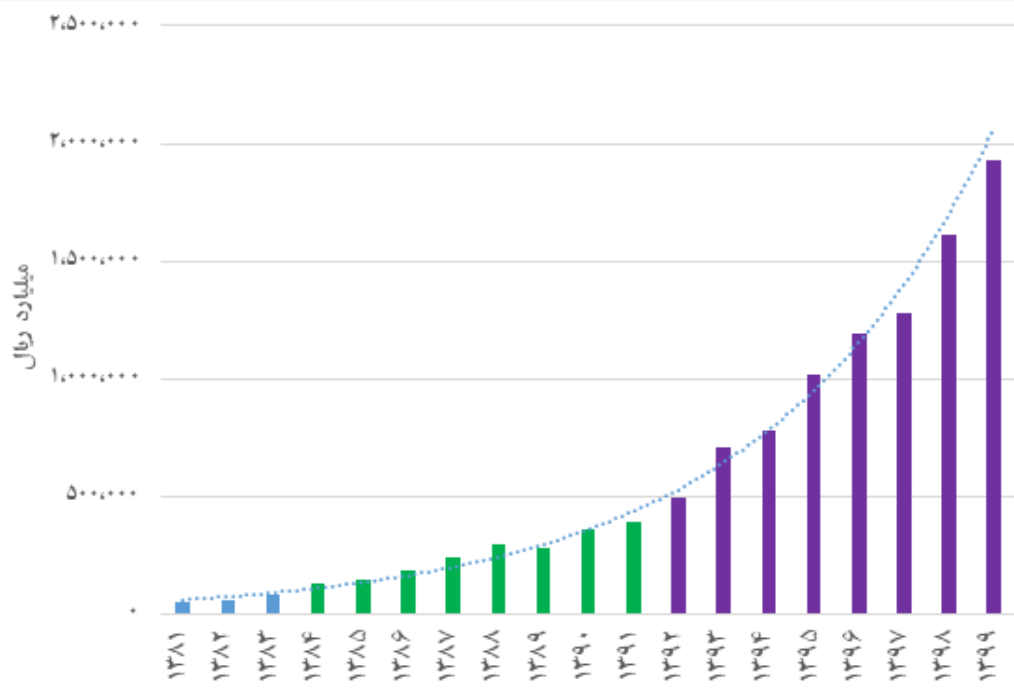
اما باید توجه داشت که تراز کردن بودجه به این شکل مشکلات و تبعاتی را در پی خواهد داشت. اگرچه معمولاً دولت‌ها از فروش نفت برای کاهش کسری استفاده می‌کنند اما باید توجه داشت نفت نه درآمد، بلکه سرمایه ملی است و استفاده از آن برای پوشش کسری بودجه، باعث هدررفت سرمایه می‌شود و عملاً با توجه به کاهش فروش نفت به‌واسطه تحریم‌ها، دیگر منابعی برای بودجه عمرانی یا سرمایه‌گذاری جدید باقی نخواهد ماند. در واقع دولت با فروش سرمایه و تبدیل سرمایه به درآمد در حال گذران امور جاری خود است. حال آنکه سرمایه باید در خدمت رشد و توسعه اقتصاد باشد اما صرفاً برای هزینه‌های جاری مانند حقوق و دستمزد و دیگر هزینه‌های دستگاه‌های دولتی مورد استفاده قرار گرفته است و عملاً بودجه عمرانی تقلیل می‌یابد. از طرفی دیگر در شرایط تحریم که دستیابی به منابع حاصل از فروش نفت نیز بسیار کاهش یافته است دولت برای پوشش هزینه‌های جاری خود به سمت استقراض حرکت کرده است و در حقیقت، بخشی از کسری بودجه را به آینده منتقل خواهد کرد.

به‌نظر می‌رسد راه کاهش کسری تراز عملیاتی بودجه سالانه



دولت‌ها از فروش نفت برای کاهش کسری استفاده می‌کنند اما باید توجه داشت نفت نه درآمد، بلکه سرمایه ملی است و استفاده از آن برای پوشش کسری بودجه، باعث هدررفت سرمایه می‌شود و عملاً با توجه به کاهش فروش نفت به‌واسطه تحریم‌ها، دیگر منابعی برای بودجه عمرانی یا سرمایه‌گذاری جدید باقی نخواهد ماند.

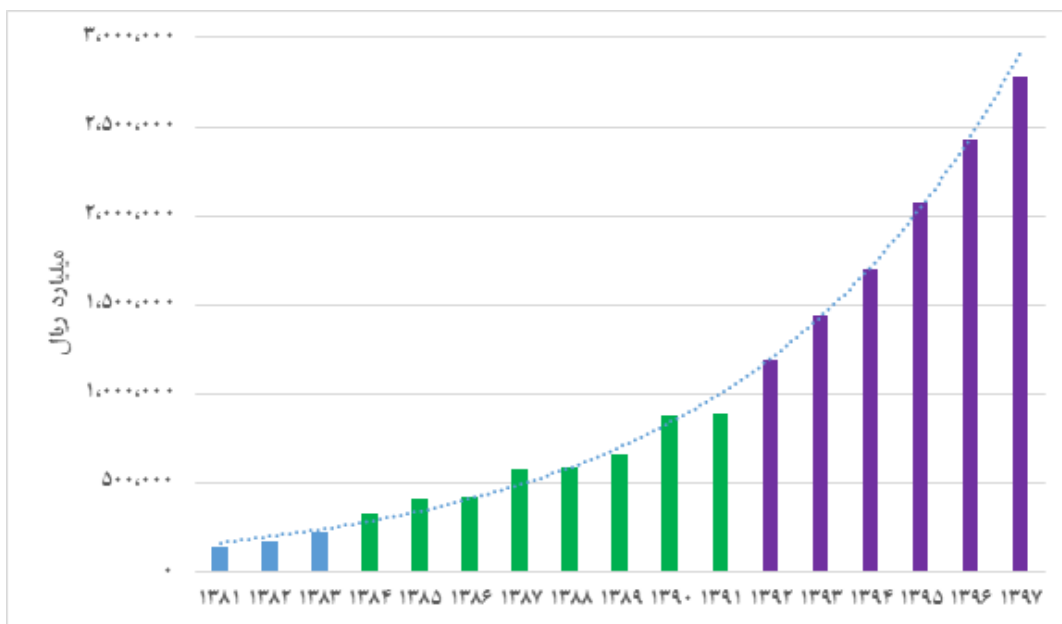
● نمودار ۲. کل درآمدهای مالیاتی (مالیات های مستقیم و غیر مستقیم) (میلیارد ریال)



● منبع: سازمان امور مالیاتی کشور

چگونگی پوشش این کسری ها است. همانطور که گفته شد، شکل برطرف کردن این شکاف، در دولت های گوناگون متفاوت بوده است. در دولت های نهم و دهم بیشتر تمرکز بر استقرار از بانک مرکزی بوده است که پایه پولی و نقدینگی را افزایش می داد اما در دولت یازدهم و دوازدهم این روند تغییر کرد و دولت بیشتر به استقرار از بانک های تجاری

● نمودار ۳. پرداخت های جاری دولت (میلیارد ریال)



● منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

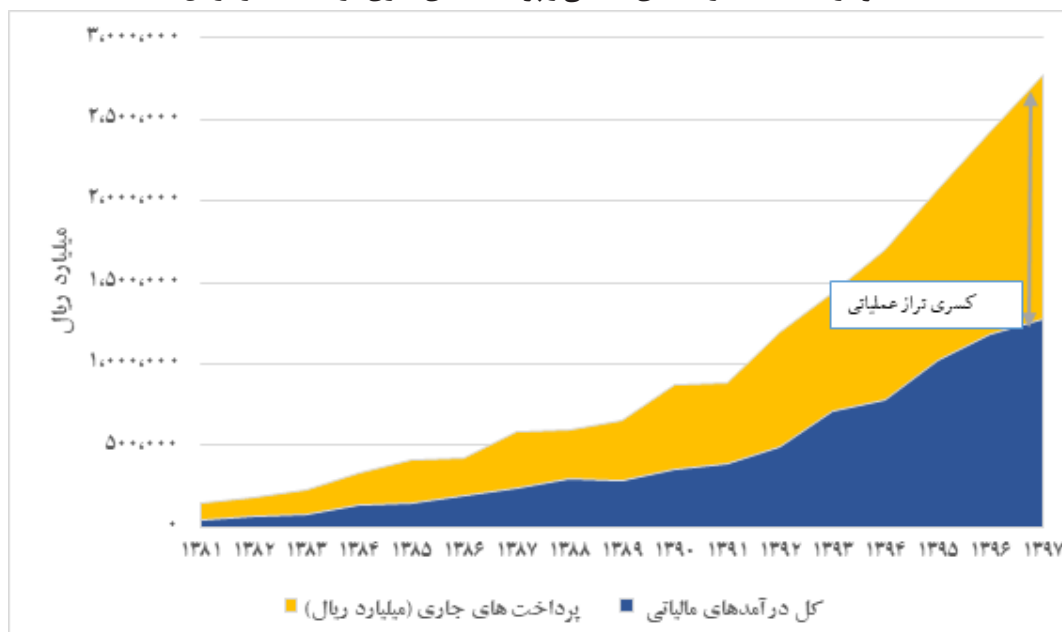


در دولت دوازدهم تلاش هایی برای فروش اوراق و پوشش دادن این شکاف از این طریق صورت گرفت که با استقبال چندانی مواجه نشد. در واقع این شکل از پوشش کسری نیز به دلیل عدم وجود درآمدهای پایدار برای دولت، موجب انتقال بدهی های دولت به سالیان بعد و به نوعی انتقال این مشکلات به سالیان بعد بوده است.

وضعیت بازرگانی خارجی در سال ۱۳۹۲ چندان مساعد نبود. تشدید تحریم های مالی و تجاری، برگزاری دوره یازدهم انتخابات ریاست جمهوری و تغییر فضای سیاسی کشور بعد از آن و شروع دور جدید مذاکرات هسته ای از مهم ترین متغیرهای تأثیرگذار بر مبادلات تجاری کشور در این سال بوده است. در سال ۱۳۹۴ امضای برجام موجب شد در سال های بعد شاهد افزایش حجم تجارت باشیم. آمد و رفت های کشورهای خارجی به ایران پس از امضای برجام انگیزه فعالان اقتصادی را بیشتر کرد و این امر موجب افزایش حجم تجارت شد. اما در سال ۱۳۹۷ بحران های

به سالیان بعد و به نوعی انتقال این مشکلات به سالیان بعد بوده است. بنابراین تنها راه باقیمانده برای دولت در جهت رفع این شکاف، فروش دارایی های سرمایه ای و تخصیص آن به هزینه های جاری بوده است. این حالت که بدترین نوع پوشش شکاف درآمدها و هزینه های جاری دولت است، در مواقعی همانند دهه اخیر که کشور با تحریم مواجه بوده است و فروش نفت به سختی شکل می گرفته است، مشکلات عدیده ای را بوجود آورده است. در این حالت بیشترین آسیب را سرمایه گذاری و تولید خواهند دید و دولت به جای تخصیص اعتبارات حاصل از واگذاری دارایی های سرمایه ای

● نمودار ۴. مقایسه درآمدهای مالیاتی و پرداخت های جاری دولت (میلیارد ریال)



● منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان امور مالیاتی کشور و محاسبات محقق

جدید در اقتصاد و روابط بین المللی ایران ایجاد شد و آمریکا به شکل یک طرفه از برجام خارج شد. با این حساب بازگشت تحریم های بین المللی شرایط اقتصادی کشور را مجدداً تغییر داد. همین امر موجب شد مسئولان اقتصادی خود را در شرایط جنگ اقتصادی ببینند و تصمیمات ناگهانی در این زمینه اتخاذ کنند. از جمله تصمیمات اتخاذ شده در این دوره، تخصیص دلار ۴۲۰۰ تومانی برای واردات و از سوی دیگر رفع تعهد ارزی با روش های اعلام شده بود. در نمودار ۵ درآمد نفت و گاز دولت ها در سی سال گذشته نشان داده شده است:

در ادامه، پس از اینکه در برخی سال ها درآمدهای پیش بینی شده در بودجه به خصوص درآمدهای نفتی تحقق نیافته است، دولت به جای کاهش هزینه های خود و یا انتشار اوراق برای تأمین این هزینه ها، به سراغ بانک مرکزی رفته و به حجم نقدینگی اقتصاد افزوده اند. همانطور که در ابتدای این بخش مطرح شد، در تراز عملیاتی، منابع برای پوشش هزینه های جاری که عمدتاً حقوق و دستمزد هستند، اختصاص می یابند. از این رو این هزینه ها غیر قابل اجتناب

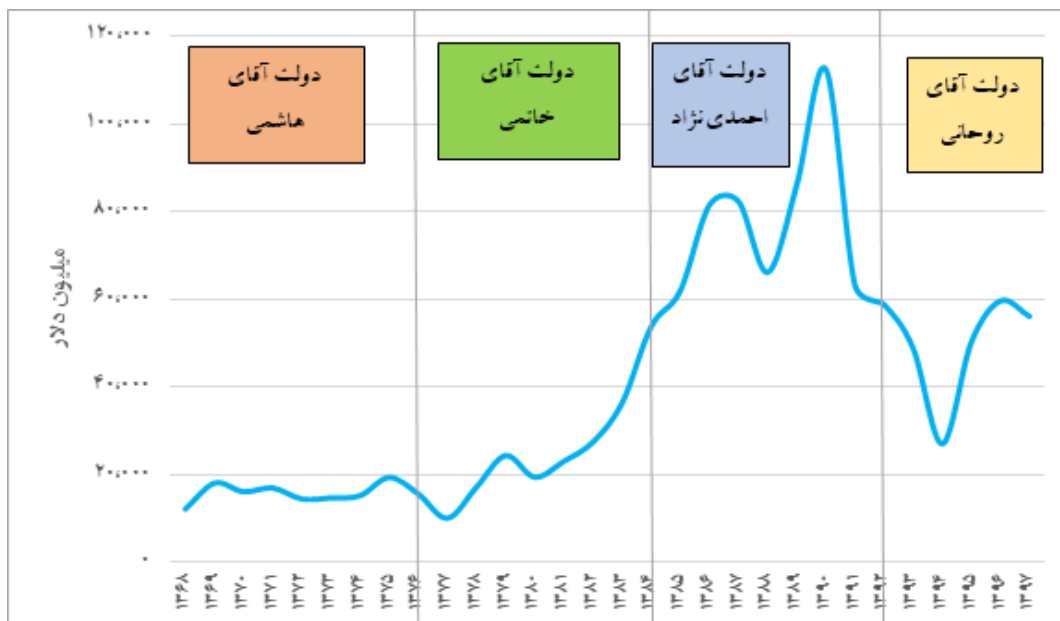
به زیرساخت های کشور، آن را صرف حقوق و دستمزد می کند.

بنابراین مورد دیگری که در این رابطه از اهمیت بالایی برخوردار است، سیر درآمدهای نفتی در سالیان گذشته است، که بر بودجه دولت و هزینه های آن اثرگذار بوده است. در دولت آقای احمدی نژاد، صادرات عمده کشور یعنی محصولات پتروشیمی و نفت دچار محدودیت جدی شد. حتی محصولات سنتی مانند پسته و فرش هم برای ورود به برخی از کشورها، به خصوص آمریکا، ممنوعیت جدی داشت و در برخی دیگر از کشورها نیز با اعمال تعرفه و استاندارد، مانع صادرات آن می شدند. همه این مسائل در حوزه مبادلات بین المللی، جدای از بحث محدودیت جدی در بحث نقل و انتقال پول بود. با تحریم سوئیت، مشکلات دوچندان شد و نقل و انتقال پول از طریق واسطه و تجارت چمدانی ظهور یافت که آسیب جدی بر اقتصاد و صادرات کشور وارد شد. مجموعه این عوامل منجر به منفی شدن رشد صادرات کشور در بازه زمانی ۱۳۹۳-۱۳۹۰ و تراز تجاری در این بازه زمانی شد.



در سال ۱۳۹۴ امضای برجام موجب شد در سال های بعد شاهد افزایش حجم تجارت باشیم. آمد و رفت های کشورهای خارجی به ایران پس از امضای برجام انگیزه فعالان اقتصادی را بیشتر کرد و این امر موجب افزایش حجم تجارت شد. اما در سال ۱۳۹۷ بحران های جدید در اقتصاد و روابط بین المللی ایران ایجاد شد و آمریکا به شکل یک طرفه از برجام خارج شد.

● نمودار ۵. صادرات نفت و گاز (میلیون دلار)

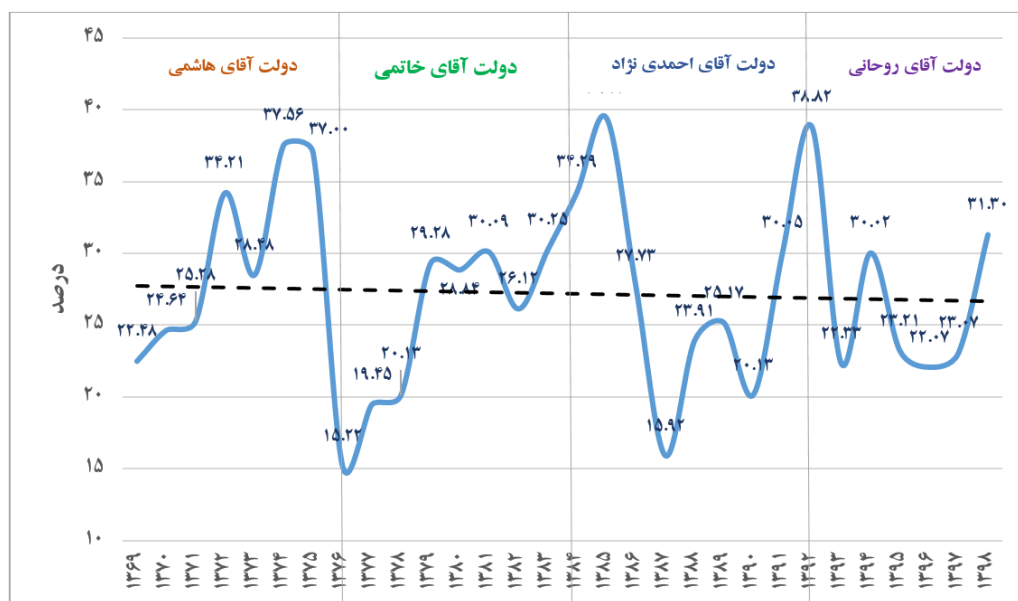


● منبع: بانک مرکزی ایران

خاتمی اتفاق افتاده است. در دولت آقای خاتمی (همان‌طور که در نمودار ۳ نشان داده شده است) رشد نقدینگی همواره صعودی بوده است. در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۶ یعنی از اوایل دولت اول تا انتهای دولت دوم سازندگی، نقدینگی از رقم ۱۸,۷۵۳ میلیارد ریال به ۱۳۴,۲۸۶ میلیارد ریال رسید که در طی این دوره، در سال ۱۳۷۵، حجم نقدینگی یکی از بالاترین رقم‌های رشد خود پس از انقلاب را تجربه کرد. در طی این

بوده و دولت‌ها نمی‌توانستند از حجم آن بکاهد اما به جای ایجاد منابع درآمدی جدید، از بانک مرکزی استفاده کرده‌اند. بنابراین روند نقدینگی در سالیان گذشته خود گواهی بر این مدعاست که کسری بودجه دولت یکی از علل اصلی افزایش نقدینگی و تورم در جامعه بوده است که در ادامه به آن پرداخته می‌شود. طبق آمار ارائه شده توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، می‌توان گفت بالاترین رشد نقدینگی در دولت آقای

● نمودار ۶. رشد نقدینگی (درصد)



● منبع: بانک مرکزی ایران و محاسبات محقق



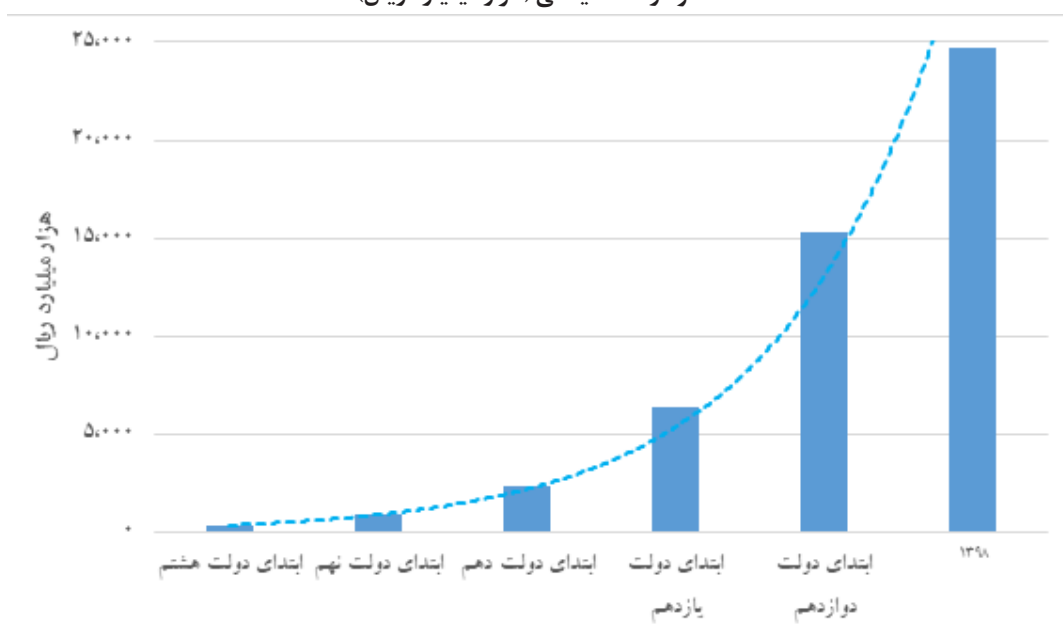
روند نقدینگی در سالیان گذشته خود گواهی بر این مدعاست که کسری بودجه دولت یکی از علل اصلی افزایش نقدینگی و تورم در جامعه بوده است که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

رشد نقدینگی است. حجم نقدینگی که در ابتدای دولت دوازدهم در تیرماه سال ۱۳۹۶ کمی بیش از ۱۳۳۳ هزار میلیارد تومان بود، در مدت ۲۰ ماهه منتهی به اسفند ۱۳۹۷ بیش از ۵۴۹ هزار میلیارد تومان افزوده شده است. به عبارتی در دولت دوازدهم هر ماه حدود ۲۷/۴ هزار میلیارد تومان نقدینگی جدید ایجاد شده است. در سال ۱۳۹۷ مجموعاً ۳۵۲/۹ هزار میلیارد تومان به حجم نقدینگی اضافه شد که میانگین ماهانه آن ۲۹/۴ هزار میلیارد تومان می‌شود.

در طی این دوره سی ساله، در اوایل این دوره، در دولت آقایان هاشمی تا اواسط دولت دوم آقای خاتمی، یکی از دلایل اصلی افزایش نقدینگی، افزایش بدهی دولت بوده است (مرکز پژوهش‌های مجلس). اما بعد از این دوره، دلیل

دوره به دنبال اجرای سیاست‌های ساختاری در اقتصاد کشور به‌خصوص در دولت دوم سازندگی، حجم نقدینگی با رشد بالایی مواجه شد، به‌طوری‌که رقم رشد آن در انتهای سال ۱۳۷۵ حدود ۳۷ درصد بوده است. در طی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۳ یعنی در دولت اصلاحات، حجم نقدینگی حدوداً ۵ برابر شده و همواره با روند صعودی همراه بوده است اما در طی این دوره هشت‌ساله، تورم روندی نزولی داشته و می‌توان گفت همواره از رشد نقدینگی کمتر بوده است. از عمده‌ترین دلایل رشد نقدینگی در این دوره می‌توان به افزایش قیمت رسمی نرخ ارز که موجب افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی شده بود و همچنین افزایش ضریب فزاینده اشاره کرد.

• نمودار ۷. نقدینگی (هزار میلیارد ریال)



از عمده‌ترین دلایل رشد نقدینگی در این دوره می‌توان به افزایش قیمت رسمی نرخ ارز که موجب افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی شده بود و همچنین افزایش ضریب فزاینده اشاره کرد.

• منبع: بانک مرکزی ایران

افزایش نقدینگی با قبل متفاوت شده است. همان‌طور که در نمودار فوق نشان داده شده است، در دولت آقای احمدی نژاد، در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲، عمده دلیل افزایش پایه پولی افزایش خالص دارایی‌های خارجی به دلیل افزایش قیمت نفت و افزایش درآمدهای ارزی است. اما در دولت آقای روحانی عمده دلیل افزایش پایه پولی تبدیل به افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی می‌شود.

در ادامه در دولت نهم و دهم یعنی در سال‌های ۱۳۸۴ تا ابتدای تابستان ۱۳۹۲ نیز نقدینگی حدوداً هفت برابر شد. در طی این دوره، افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی به علت بالا رفتن قیمت نفت و فروش ارز در دولت نهم و همچنین افزایش چندین برابری بدهی بانک‌های دولتی به بانک مرکزی به دلایل مختلف را می‌توان از دلایل اصلی رشد نقدینگی دانست.

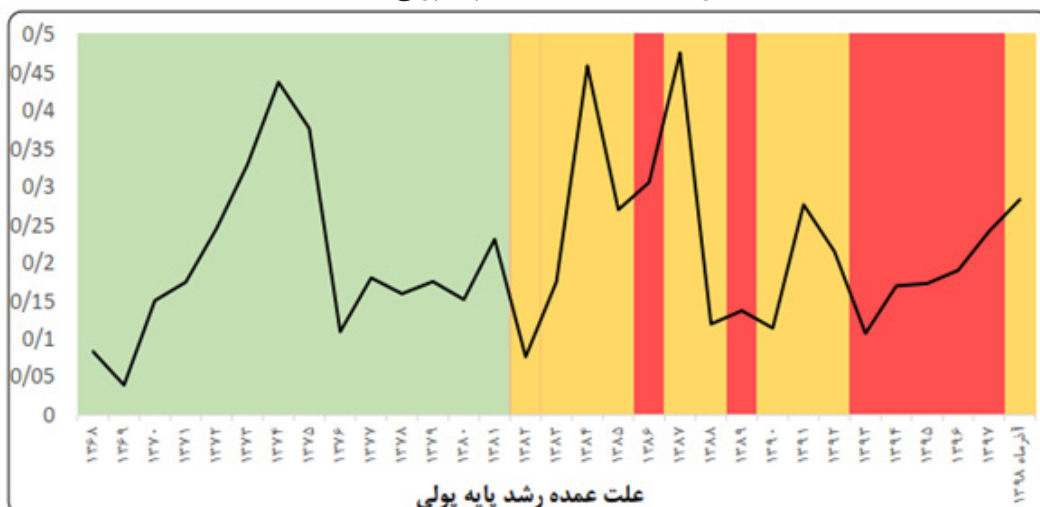
• انواع کسری بودجه

با توجه به موارد پیش گفته، لازم است به بررسی انواع کسری بودجه در اقتصاد پرداخته شود، و علاوه بر تراز عملیاتی، موارد دیگر نیز تعریف و تحلیل شوند. در بررسی بودجه، نکته قابل توجه آن است که همواره رقم بودجه در جداول به صورت حسابداری و خودکار صفر است، اما انواع مختلف ناترازی‌ها در بودجه وجود دارد که در ادامه به تعریف آنها پرداخته خواهد شد:

تراز شکلی: در این نوع تراز، کل منابع شامل استقراض منهای کل مصارف می‌شود. این رقم در جداول بودجه به

در نهایت در طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸، می‌توان دریافت که حجم نقدینگی در ابتدای سال ۱۳۹۲ حدود ۲۸ درصد رشد داشته که در سال ۱۳۹۳ توسط دولت کنترل شد و رشد آن رو به کاهش گذاشت، با این‌وجود در ابتدای سال ۱۳۹۴ دوباره مسیر صعودی خود را بازیافت و در سال ۱۳۹۵ دوباره رشد آن کاهش یافت. در ابتدای دولت یازدهم، با کنترل نقدینگی از شدت رشد آن کاسته شد و تا حدودی تورم کنترل شد. در طی این سال‌ها علی‌رغم رشد بالای نقدینگی، نرخ تورم به شکل نزولی خود را نشان داده است، که این به معنی تغییر رابطه تورم و نقدینگی نبوده بلکه شکاف بین رشد نقدینگی و تورم به دلیل تغییر در اجزای

• نمودار ۸. دلایل عمده رشد پایه پولی (درصد)



- سبز:** افزایش خالص بدهی دولت
زرد: افزایش خالص دارایی های خارجی
قرمز: افزایش بدهی بانکها به بانک مرکزی
- منبع: مرکز پژوهش های مجلس
 - شکل ۱. انواع ناترازی ها در بودجه



عبارتی درآمدها به غیر از واگذاری دارایی های سرمایه ای و واگذاری دارایی های مالی) منهای هزینه های جاری شود. بر اساس اعداد لایحه بودجه ۱۴۰۱، میزان کسری بودجه عملیاتی، ۳۰۱ هزار میلیارد تومان است که ۲۲ درصد کل منابع عمومی را شامل می شود. این شاخص از آنجایی از اهمیت ویژه ای برخوردار است که نشان می دهد کشور بدون اتکا به نفت و استقراض و مشابه آنها به چه میزان در هزینه های روزمره خود (هزینه های جاری) با مشکل مواجه

طور حسابداری و خودکار همواره صفر است. در واقع مخارج بودجه همواره معادل مجموع منابع و استقراض لازم برای پوشش کسری می باشد. در اجرای بودجه ممکن است برخی از منابع وارد شده، محقق نشوند و برخی از مصارف نیز بیشتر از اندازه انجام شود و بودجه از این منظر کسری پیدا کند. بنابراین تراز شکلی در بودجه ۱۴۰۱ قاعدتاً باید صفر باشد. تراز عملیاتی: در مورد محاسبه تراز عملیاتی، باید درآمدها (شامل مالیات و سایر به جز نفت و منابع استقراضی، یا به

در اجرای بودجه ممکن است برخی از منابع وارد شده، محقق نشوند و برخی از مصارف نیز بیشتر از اندازه انجام شود و بودجه از این منظر کسری پیدا کند. بنابراین تراز شکلی در بودجه ۱۴۰۱ قاعدتاً باید صفر باشد.

می شود.

بودجه ای متعارف است. برای کشورهای دارای درآمد نفتی، تراز اولیه بدون نفت هم مورد توجه قرار می گیرد. طبق بررسی های مرکز پژوهش های مجلس، این کسری ۱۷۸ هزار میلیارد تومان است که ۱۳ درصد از منابع عمومی کشور را شامل می شود. تراز کلی بدون نفت: برای محاسبه این تراز، کل منابع (بدون نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت بدهی قبلی، بدون در نظر گرفتن مخارج بهره ای) می شود. این تحلیل از کسری بودجه برای کشورهای نفتی بسیار کارآمد است. طبق برآوردها ۶۰۹ هزار میلیارد تومان معادل ۴۴ درصد منابع عمومی کشور کسری وجود دارد.

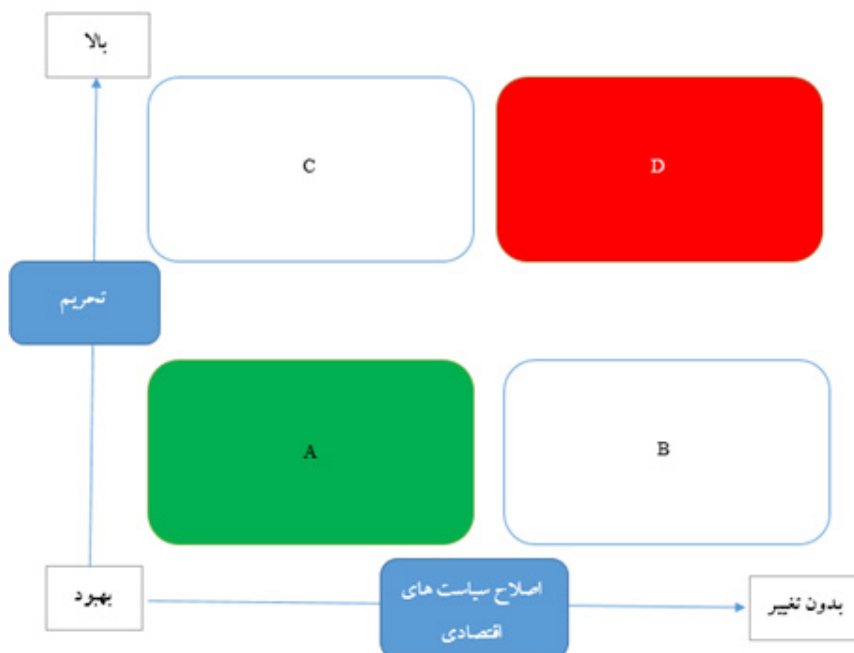
تراز کلی: برای محاسبه این تراز، کل منابع (شامل نفت و بدون استقراض) را منهای کل مخارج (شامل پرداخت بدهی قبلی) می کنند، که میزان استقراض را نشان می دهد. بر اساس محاسبات در بودجه ۱۴۰۱، کسری تراز کلی ۲۲۷ هزار میلیارد تومان است که ۱۷ درصد منابع عمومی کشور را شامل می شود. تراز اولیه: برای محاسبه تراز اولیه، کل منابع (شامل نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت بدهی قبلی، بدون در نظر گرفتن مخارج بهره ای) می شود. کسری تراز اولیه، مهمترین کسری مورد استفاده در تحلیل های

● جدول ۱. انواع مختلف کسری و برآورد آن برای لایحه بودجه ۱۴۰۱

عنوان کسری	روش محاسبه	معادل	برآورد کسری (هزار میلیارد تومان)	درصد از منابع عمومی	ملاحظات
تراز شکلی	کل منابع (شامل استقراض) منهای کل مصارف	منابع منهای مصارف	صفر	صفر	این رقم در جداول بودجه به طور حسابداری و خودکار همیشه صفر است و نیازی به هنر خاصی برای تنظیم بودجه ندارد. در واقع مخارج بودجه همیشه معادل مجموع منابع واستقراض لازم برای پوشش کسری است. در اجرای بودجه برخی از منابع ممکن است محقق نشوند و برخی مصارف نیز بپیش از اندازه انجام شود و بودجه از این منظر کسری پیدا کند.
تراز عملیاتی	درآمدها (مالیات و سایر به غیر از نفت و منابع استقراضی) منهای هزینه های جاری	مالیات و سایر درآمدها (به جز نفت) منهای هزینه های جاری	-۳۰۱	۲۲	این شاخص به معنی این است که بدون اتکا به نفت و استقراض و مشابه آنها چه مقدار از خرج روزمره (جاری) کشور با مشکل مواجه می شود.
تراز کلی	کل منابع (شامل نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت بدهی قبلی)	استقراض	-۲۲۷	۱۷	نشان دهنده میزان استقراض است.
تراز اولیه	کل منابع (شامل نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت بدهی قبلی، بدون در نظر گرفتن مخارج بهره ای)	استقراض - مخارج بهره	-۱۷۸	۱۳	برای کشورهای دارای درآمد نفتی، تراز اولیه بدون نفت نیز مورد توجه قرار می گیرد.
تراز کلی بدون نفت	کل منابع (بدون نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت بدهی قبلی)	نفت + استقراض	-۶۰۹	۴۴	تراز کلی مناسب تحلیل کشورهای دارای درآمد نفتی
تراز اولیه بدون نفت	کل منابع (بدون نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت بدهی قبلی، بدون در نظر گرفتن مخارج بهره ای)	نفت + استقراض - مخارج بهره	-۵۶۰	۴۱	تراز اولیه مناسب تحلیل کشورهای دارای درآمد نفتی

● منبع: مرکز پژوهش های مجلس

● نمودار ۹. سناریوهای احتمالی با توجه به شرایط موجود



مهمترین قسمت در بررسی انواع کسری بودجه، کسری تراز عملیاتی است. در حال حاضر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، ۳۰۱- هزار میلیارد تومان برآورد می شود که نشان می دهد به میزان گفته شده، دولت در سال آینده در هزینه های جاری خود که مهمترین شکل آن پرداخت حقوق و دستمزد است با مشکل مواجه خواهد شد.

پایدار تورم (که پیش نیاز آن اصلاحات ساختاری بودجه و اصلاح نظام بانکی است) و اتخاذ سیاست تجاری و ارزی مناسب می تواند به متنوع شدن و رشد سریع بخش صنعت و رشد درآمدهای ارزی غیرنفتی منجر شود. در چنین شرایطی اقتصاد ایران بسیار مقاوم تر از گذشته می شود و در نتیجه انگیزه طرف مقابل برای افزایش تحریم ها در سال های آتی نیز کمتر می شود. ترکیب این دو اتفاق مبارک قطعاً می تواند دوره جدیدی را در اقتصاد ایران رقم بزند.

مذاکرات برجانی در حالی به صورت فشرده و مستمر پیگیری می شود که تقریباً همه طرف های حاضر در مذاکرات برآورد مثبتی از روند گفت و گوها دارند و به پیشرفت های صورت گرفته اذعان می کنند. از سوی دیگر، به نظر می رسد تروئیکای اروپایی نیز تاحدودی با عقب نشینی از فضا سازی های رسانه ای دور گذشته مبنی بر نامیدی از نتایج مذاکرات، می کوشند به تعدیل مواضع خود بپردازند. در صورتی که روند مذاکرات انجام شده و نتایج آن از سوی ایران مطلوب ارزیابی شود، طبعاً با توجه به تاکید کشور در زمینه رفع سریع همه تحریم ها باید توافقات انجام شده به سند خروج از بن بست کنونی تبدیل شود. بنابراین مشابه آنچه که بعد از امضای برجام اتفاق افتاد، در حال حاضر نیز می تواند موجب گسترش درآمدهای ارزی شود. البته این موارد منوط به رفع تحریم های بانک مرکزی که مهمترین نوع تحریم های اعمال شده است، می باشد.

بنابراین با در نظر گرفتن این دو رویداد برای اقتصاد ایران، عدد برآورد شده برای کسری عملیاتی (۳۰۱- هزار میلیارد تومان) قابلیت کاهش دارد، چرا که با افزایش درآمدهای گمرکی و سایر درآمدهای دولت، بخش اعظمی از این کسری پوشش داده خواهد شد. همچنین تراز کلی (کسری بودجه مرسوم) نیز اگر

تراز اولیه بدون نفت: برای محاسبه این نوع تراز، کل منابع (بدون نفت، بدون استقراض) منهای کل مخارج (شامل پرداخت بدهی قبلی، بدون در نظر گرفتن مخارج بهره ای می شود). این تراز نیز برای تحلیل کشور های با درآمد نفتی مناسب است. طبق محاسبات، بودجه سال ۱۴۰۱ از منظر این تراز، حدود ۵۶۰ هزار میلیارد تومان کسری دارد که ۴۱ درصد از منابع عمومی کشور را شامل می شود.

از این رو طبق بحث های پیش گفته، می توان انواع ناترازی در بودجه ۱۴۰۱ را در جدول ۱ مشاهده کرد:

مهمترین قسمت در بررسی انواع کسری بودجه، کسری تراز عملیاتی است. در حال حاضر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، ۳۰۱- هزار میلیارد تومان برآورد می شود که نشان می دهد به میزان گفته شده، دولت در سال آینده در هزینه های جاری خود که مهمترین شکل آن پرداخت حقوق و دستمزد است با مشکل مواجه خواهد شد. البته برای این نوع کسری سناریوهای مختلفی می توان در نظر گرفت.

● سناریوی A: اصلاح وضع اقتصادی و کاهش تحریم ها

این بهترین سناریوی ممکن برای اقتصاد ایران است. در حال حاضر اقتصاد ایران از طرفی نیاز مبرم به اصلاحات ساختاری دارد. آنچه می تواند تسهیلگر اصلاحات ساختاری باشد هم زمانی این اصلاحات با یک شوک مثبت طرف عرضه - کاهش تحریم های ظالمانه - است. این هم زمانی موجب کاهش چشمگیر هزینه های کوتاه مدت اصلاحات ساختاری و افزایش تاب آوری در برابر این اصلاحات است. در صورت رخداد همزمان این دو واقعه، می توان انتظار داشت که اقتصاد ایران پس از طی یک دوره گذار سه ساله افزایش درآمدهای ارزی را تجربه کند. همچنین ترکیب کاهش

رئیس سازمان برنامه، رئیس بانک مرکزی، وزیر اقتصاد، وزیر رفاه و وزیر صمت) بتوانند سیاست های هماهنگ را اجرا کرده و هدف تیمی خود را اصلاحات ساختاری اقتصاد ایران (به خصوص اصلاحات ساختاری بودجه دولت و اصلاحات نظام مالی) بدانند، حتی در صورت عدم کاهش سریع تحریم های ظالمانه می توان به عدم افزایش تورم در سال پیش رو تا حدی امیدوار بود. در واقع وجود چنین تیمی نه تنها باعث جلوگیری از وخیم تر شدن اوضاع می شود، بلکه از طریق ایجاد ثبات نسبی در ایران احتمال کاهش واقعی تحریم های ظالمانه در سال های آینده را نیز افزایش می دهد.

بنابراین با وجود تنها اصلاحات اقتصادی، کسری بودجه برآورد شده فعلی کاهش نخواهد یافت ولی می توان امیدوار بود که این هزینه ها افزایش نیابد و به همین میزان باقی بماند. از این رو یکی از اقدامات مهم دولت بایستی نگاه ویژه به اصلاحات اقتصادی در جهت کاهش اثر تحریم های اقتصادی باشد.

سناریوی D: عدم اصلاحات اقتصادی و تحریم بالا

این سناریو ادامه وضع موجود را نشان می دهد که دولت در دوره قبل با آن مواجه بوده است. این سناریو به نوعی خطرناک ترین سناریوی ممکن برای اقتصاد ایران است. در واقع کسری لایحه بودجه ۱۴۰۱ به نوعی است که در صورت عدم افزایش معنادار درآمدهای نفتی دولت و ادامه مسیر سیاست گذاری فعلی باید منتظر تورم هایی بیش از تورم دو سال اخیر بود. خطر بزرگ تر این سناریو آن است که عملاً اقتصاد ایران را در چرخه ای قرار می دهد که در آن میزان خلق نقدینگی، کسری بودجه دولت و تورم به صورت خودفرزاینده افزایش می یابد. در واقع اقتصاد ایران از ابتدای سال ۱۳۹۹ وارد این چرخه شد و در حال حاضر فقط انتظار به نتیجه رسیدن مذاکرات این چرخه را آن هم به صورت بسیار موقت متوقف کرده است. اما در صورت ادامه سیاست های داخلی فعلی و عدم گشایش بین المللی این چرخه با سرعتی بیش از پیش به حرکت خود ادامه خواهد داد. مشکل بزرگ تر این سناریو آن است که از آنجا که گذر زمان در این سناریو به ضرر ایران است، عملاً باعث طمع طرف مقابل برای گرفتن امتیازات بیشتر در مذاکرات می شود. امتیازاتی که به احتمال زیاد از طرف ایران با آن موافقت نمی شود و در نتیجه در طول زمان احتمال گشایش های بین المللی نیز کاهش می یابد.

بنابراین طبق این سناریو، کسری ترز ارز عملیاتی (۳۰۱- هزار میلیارد تومان) می تواند بسیار بیشتر از میزان برآورد شده فعلی باشد. در واقع با ادامه روند فعلی احتمال کاهش درآمدهای دلاری دولت به میزان بیشتر وجود دارد و با تداوم روند فعلی

هزینه های دولت به خصوص هزینه های تملک دارایی های سرمایه ای افزایش نیابد، کاهش خواهد یافت.

سناریوی B: عدم اصلاحات اقتصادی و کاهش تحریم ها

در این سناریو مشابه بسیاری از چرخه های اقتصادی گذشته، دولت جدید می تواند با استفاده از تثبیت قیمت ارز و با استفاده از قیمت ارز به عنوان لنگر اسمی، یک ثبات موقت را رقم بزند. ثباتی که البته با توجه به وضعیت بسیار بد بودجه و ناترازی های موجود در نظام بانکی پایداری آن بسیار کوتاه تر از گذشته خواهد بود (احتمالاً حداکثر دو سال). در این سناریو باید انتظار یک رکود نسبی در بازار دارایی ها و افزایش شدید واردات در سال های پیش رو را داشت اما در نهایت پس از یک بازه دوساله احتمالاً باید انتظار افزایش شدید قیمت ارز و بازگشت تورم های بالا را داشت.

در این حالت، با توجه به وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی، دولت با محدودیت منابع مواجه خواهد شد و با این حال، ترز کلی بودجه را با کاهش مخارج خود (به ویژه هزینه های عمرانی) حفظ می کند. در واقع در شرایط اقتصادی کاهش تحریم، حتی با افزایش صادرات نفت و کاهش هزینه های مبادلاتی، اگر بهبودی در سیاست های داخلی اقتصاد کلان و فضای سرمایه گذاری و کسب و کار در راستای ارتقای درون زایی و برون گرایی اقتصاد صورت نگیرد، رشد اقتصادی کشور با ارقامی کمتر از رشد بالقوه پایین گذشته خود تداوم می یابد. پس اگر سیاست های داخلی اصلاح نشود، حتی اگر آمریکا هم تحریم های خود را کاهش دهد، در بهترین حالت ایران گرفتار تله رشد پایین می شود. بنابراین با توجه به این سناریو، کسری ترز عملیاتی (۳۰۱- هزار میلیارد تومان) به دلیل کاهش تحریم ها و افزایش درآمدهای دولت در پی آن، کاهش خواهد یافت ولی به دلیل عدم اصلاحات ساختاری، همچنان هزینه های جاری دولت بالا خواهد بود و در سال های آینده نیز کسری ترز عملیاتی تداوم خواهد داشت. بنابراین علی رغم کاهش کسری ترز عملیاتی، این کاهش به طور موقت خواهد بود و در سال های آینده نیز به عنوان به مشکل وجود خواهد داشت. به عبارتی اعتبارات سمت و سوی بهینه سازی زیرساخت های کشور و سرمایه گذاری به خود نخواهد گرفت و ریل گذاری افزایش رشد اقتصادی و خروج از رکود به طور پایدار موفقیت آمیز نخواهد بود.

سناریوی C: اصلاح سیاست اقتصادی و تحریم بالا

در صورتی که تیم اقتصادی دولت جدید (شامل



آنچه به عنوان مفهوم سنتی کسری بودجه محاسبه می شود، مجموع ترز عملیاتی و ترز سرمایه ای است، که بیان دیگر آن مابه التفاوت درآمدهای دولت (با احتساب درآمد حاصل از فروش نفت و گاز) و کل هزینه های دولت (به مفهوم سنتی مجموع هزینه های جاری و عمرانی) است.



در ادبیات بودجه‌ای، برای کسری بودجه انواع مختلفی تعریف شده است؛ شامل: تراز شکلی، تراز عملیاتی، تراز کلی، تراز اولیه، تراز اولیه بدون نفت و تراز کلی بودن نفت که طبق لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، برای هر کدام به ترتیب به میزان صفر، ۳۰۱- هزار میلیارد تومان، ۲۲۷- هزار میلیارد تومان، ۱۷۸- هزار میلیارد تومان، ۵۶۰- هزار میلیارد تومان و ۶۰۹- هزار میلیارد تومان برآورد صورت گرفته است.

از بانک مرکزی قرض کرده باشد و قانون را نقض کرده باشد، عملیات مالی و دستور خرج کردن دولت و مجلس سبب افزایش پایه پولی می‌شود. از آنجا که این دستور خرج کردن ناشی از تکالیف و مصوبات و خلق پول حاصله، در اصل محصول تصمیم‌گیری بخش دولتی (دولت و مجلس) بوده است، از نظر ماهیت و پیامد اقتصادی هیچ تفاوتی با کسری بودجه ندارد. لذا، ارقام کسری بودجه که معمولاً مبنای تحلیل و نقد قرار می‌گیرد چون شامل این موارد نمی‌شود، نوعی کم برآوردی از عملیات مالی دولت و کسری بودجه یا ناترازی بخش دولتی ارائه می‌کند. همچنین، هنگامی که بانک‌ها و موسسات اعتباری غیردولتی بدون نگرانی از ورشکستگی و بسته شدن فعالیت، اقدام به انباشت ریسک در ترازنامه (دادن تسهیلات و خرید دارایی فاقد بازدهی کافی برای پوشش هزینه‌های تامین منابع بانک) خود می‌کنند و تساهل مقرراتی با آنها در پیش گرفته می‌شود، آنگاه توان خلق پول به عنوان یک حق حاکمیتی در اختیار بانک‌ها قرار گرفته است و حق‌الضرب که متعلق به دولت و حاکمیت و مانند آن است که کسری بودجه دولت با انتشار پول تامین شده است (تیمور حمانی، ۱۴۰۰/۱۰/۱).

در ادبیات بودجه‌ای، برای کسری بودجه انواع مختلفی تعریف شده است؛ شامل: تراز شکلی، تراز عملیاتی، تراز کلی، تراز اولیه، تراز اولیه بدون نفت و تراز کلی بودن نفت که طبق لایحه بودجه سال ۱۴۰۱، برای هر کدام به ترتیب به میزان صفر، ۳۰۱- هزار میلیارد تومان، ۲۲۷- هزار میلیارد تومان، ۱۷۸- هزار میلیارد تومان، ۵۶۰- هزار میلیارد تومان و ۶۰۹- هزار میلیارد تومان برآورد صورت گرفته است. در این بین کسری تراز عملیاتی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، چرا که این نوع کسری موجب هدایت منابع از سمت ایجاد زیرساخت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های دولت به پرداخت حقوق و دستمزد شده و یا موجب انتشار اوراق و بدهی انباشته برای دولت شده و یا موجب استقراض از بانک مرکزی و ایجاد تورم در جامعه می‌شود.

در این نوشتار ضمن بررسی کسری بودجه در سال‌های قبل، انواع کسری بودجه برآورد شده در لایحه بودجه ۱۴۰۱ مورد

در مورد مناسبات تجاری با دنیا، امکان کاهش درآمدهای گمرکی و سایر درآمدهای دولت نیز وجود دارد. باید اضافه کرد که در این صورت با کاهش صادرات شرکت‌های تولیدی نیز درآمدهای دولت تحت تاثیر قرار خواهد گرفت. بنابراین این سناریوی خطرناک می‌تواند موجب افزایش شدیدی در کسری بودجه شده و میزان برآورد شده فعلی را به میزان قابل توجهی افزایش دهد.

جمع بندی:

آنچه به عنوان مفهوم سنتی کسری بودجه محاسبه می‌شود، مجموع تراز عملیاتی و تراز سرمایه‌ای است، که بیان دیگر آن مابه‌التفاوت درآمدهای دولت (با احتساب درآمد حاصل از فروش نفت و گاز) و کل هزینه‌های دولت (به مفهوم سنتی مجموع هزینه‌های جاری و عمرانی) است. درک سطحی از وضعیت اقتصاد ایران و رابطه دولت و اقتصاد و به‌ویژه رابطه دولت و بخش مالی اقتصاد کافی است که بدانیم مفهوم فوق از کسری بودجه تصویر دقیقی از عملیات مالی دولت و بخش عمومی به دست نمی‌دهد. دلیل آن است که تمام تکالیفی که در قالب سند بودجه یا حتی خارج از سند بودجه توسط دولت و مجلس به نظام بانکی تحمیل می‌شود، از نظر ماهیت تفاوتی با کسری بودجه ندارد، زیرا از دو حالت خارج نیست. حالت اول آن است که آن تکالیف منجر به ایجاد مطالباتی از سوی نظام بانکی بر عهده دولت می‌شود و در ترازنامه بانک‌ها باقی می‌ماند تا اینکه دولت نهایتاً از طرقی مانند تهاجر بدهی دولت به بانک‌ها و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، این‌گونه تعهدات منجر به رشد نقدینگی را همسازی (accommodate) می‌کند.

حالت دوم آن است که نظام بانکی در انجام تکالیف مالی از طرف مصوبات دولت و مجلس به آن مکلف شده است، با کمبود منابع مالی رو به رو می‌شود و در نهایت این کمبود منابع مالی موجب فاشر به بانک مرکزی می‌شود. لذا در هر دو حالت اشاره شده بدون آنکه دولت مستقیماً

اقتصادی، باید بودجه دولت باید به طور کامل شفاف شود و تمام تکالیف قانونی دولت در بودجه وارد شود و کسری بودجه پنهان دولت از بین برود. در واقع تمام پول‌هایی که شرکت‌های دولتی از بانک‌ها می‌گیرند، انواع و اقسام بدهی‌هایی که به پیمانکارها ایجاد می‌شود، باید در بودجه بیایند. علاوه بر آن دولت برای تامین مالی کسری بودجه باید از اوراق استفاده کند که علاوه بر شفافیت در میزان بدهی‌های دولت، از ایجاد نقدینگی در جامعه نیز جلوگیری شود. دوم اینکه تمام انواع بدهی‌های دولت باید به شکل اوراق باشد، چون به محض اینکه از حالت اوراق خارج شود، محل ایجاد عدم شفافیت هست. در نهایت باید قوانین بالادستی این اجازه را از دولت سلب نماید که بدهی دولت از سقف تعیین شده بالاتر برود.

● به منظور جلوگیری از تثبیت مصنوعی قیمت‌ها و ایجاد بار هزینه ای برای دولت که منجر به افزایش هزینه‌ها در بودجه می‌گردد، حذف یارانه‌های انرژی پنهان نیز نکته بسیار حائز اهمیتی است. در این راستا پیشنهاد می‌شود قیمت حامل‌های انرژی در چارچوب قانون هدفمندسازی یارانه‌ها بایستی اصلاح شود. این اقدام هر چند آثار تورمی محدودی خواهد داشت، ولی از پولی کردن کسری بودجه جلوگیری و به ایجاد درآمدهای پایدار، کاهش قاچاق سوخت، اصلاح الگوی مصرف انرژی و بهبود محیط‌زیست کمک می‌کند. بنابراین ضروری است ابتدا یک کف حمایتی مصرف برای تمام خانوارها در نظر گرفته شود و سپس حامل انرژی مربوطه به قیمت بازار عرضه شود.

● به منظور افزایش درآمدهای دولت در بودجه، باید مالیات بر درآمد اشخاص (PIT) مورد توجه قرار بگیرد. در کشور ما به دلیل عدم اجرای این نظام مالیاتی، درآمدهای مالیاتی دولت به درآمدهای ناشی از مالیات بر سود شرکت‌ها، مالیات بر ارزش افزوده و وضع عوارض واردات وابسته است و برخلاف دیگر کشورها، مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی سهم کمی از درآمدهای مالیاتی دارد و بیشترین بار مالیاتی بر دوش بنگاه‌های اقتصادی است. از این رو به دولت پیشنهاد می‌شود با اصلاح نظام بانکی و اتصال حساب‌های بانکی افراد و رصد آنها، این سیستم مالیات به مرحله اجرا درآمده و از درآمد افراد فارغ از اینکه این درآمد از چه مبدایی می‌باشد، مالیات اخذ شود. بنابراین کسری تراز عملیاتی کاهش خواهد یافت و دارایی‌های سرمایه‌ای دولت صرف حقوق و دستمزد نخواهد شد.

● کوچک سازی دستگاه‌های دولتی طی یک برنامه با بازه زمانی مشخص و شفاف می‌تواند مسیر مهمی را در جهت کاهش دخالت‌های دولت در اقتصاد طی کند. به این ترتیب از یک طرف هزینه‌های جاری دولت کاهش می‌یابد و از طرف دیگر با فروش ساختمان‌های مازاد و اراضی متعلق به وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی وابسته به آنها درآمد پایداری برای تامین بودجه نیز ایجاد خواهد شد.

بررسی قرار گرفت و با چهار سناریو، میزانی که این برآوردها تحت تأثیر قرار می‌گرفتند، بررسی شد. این چهار سناریو عبارت بودند از: سناریوی اول: کاهش تحریم‌ها و اصلاحات اقتصادی، سناریوی دوم: کاهش تحریم‌ها و عدم اصلاحات اقتصادی، سناریوی سوم: انجام اصلاحات اقتصادی و عدم کاهش تحریم‌ها و سناریوی چهارم: عدم انجام اصلاحات اقتصادی و عدم کاهش تحریم‌های اقتصادی. آنچه مشخص است سناریوی اول (سناریوی خوشبینانه) بسیار می‌تواند موجب کاهش کسری بودجه برآورد شده گردد و سناریوی چهارم (سناریوی بدبینانه) به شدت می‌تواند کسری بودجه برآورد شده را شدت ببخشد.

آنچه برای بخش خصوصی در این بین از اهمیت بالایی برخوردار است، میزان کسری تراز عملیاتی است. چرا که همانطور که گفته شد، روش رفع این کسری می‌تواند این بخش اقتصادی را به شدت متأثر نماید. در واقع اگر دولت اعتبارات کسب شده از فروش دارایی‌های سرمایه‌ای را به جای صرف کردن در امور زیربنایی، صرف هزینه‌های جاری نماید، بخش خصوصی نمی‌تواند ریل سرمایه‌گذاری خود را تکمیل کرده و رشد اقتصادی را ارتقا دهد. ضمن آنکه عواقب جدی و مهم دیگر این امر، موجب کاهش درآمدهای خود دولت نیز می‌شود و با کاهش صادرات بخش خصوصی، درآمدهای گمرکی و مالیاتی دولت نیز کاهش می‌یابد. در این صورت حتی بدون استقراض دولت از بانک مرکزی در ابتدا برای رفع این کسری، با کاهش سایر درآمدهای دولت، در نهایت مجبور به استقراض از بانک‌های تجاری یا بانک مرکزی شده و با ایجاد تورم در جامعه، مجدداً بخش خصوصی از این سیاست آسیب می‌بیند. یکی از بزرگترین آسیب‌های این بخش، کاهش قدرت رقابت در بازار جهانی به علت افزایش قیمت محصولات و خدمات تولیدی است.

در روش دوم رفع این کسری نیز، یعنی انتشار اوراق، منابع جامعه به جای سرمایه‌گذاری، به خرید این اوراق هدایت خواهد شد. در این حالت نکته قابل توجه آن است که برای ایجاد جذابیت خرید این اوراق، دولت مجبور به پیشنهاد نرخ سود بالاتر این اوراق است که هزینه‌ی بازپرداخت آن برای دولت افزایش می‌یابد و در صورت عدم وجود درآمدهای پایدار برای دولت، به بدهی‌های انباشته دولت اضافه می‌شود. روش سوم رفع این کسری یعنی استقراض از بانک مرکزی یا بانک‌های تجاری (که در نهایت منجر به استقراض از بانک مرکزی می‌شود) نیز همانطور که گفته شد اثرات سوء خود بر این بخش را خواهد داشت.

● پیشنهادهای:

در جهت کاهش (نه صفر شدن) کسری بودجه، خروج از وضعیت مزمین آن و اثرات منفی آن بر جامعه و همچنین اصلاحات ساختاری در بودجه در جهت بهبود اوضاع جامعه و بخش خصوصی، پیشنهادات ذیل به نظر قابل توجه می‌باشد:

● به منظور کاهش اثرات کسری بودجه بر بی‌ثباتی



به منظور جلوگیری از تثبیت مصنوعی قیمت‌ها و ایجاد بار هزینه ای برای دولت که منجر به افزایش هزینه‌ها در بودجه می‌گردد، حذف یارانه‌های انرژی پنهان نیز نکته بسیار حائز اهمیتی است.