

بررسی کسری بودجه سال ۱۴۰۰ و راهکارهای مواجهه با آن در رویکرد اسلامی

محمدجواد توکلی

دانشیار گروه اقتصاد موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)

tavakoli@iki.ac.ir

چکیده

بودجه‌های کشور از جمله بودجه سال ۱۴۰۰ با کسری تراز عملیاتی و کسری عدم تأمین مواجه است. در این مقاله به بررسی کسری بودجه سال ۱۴۰۰ و راهکارهای مواجهه با آن در رویکرد اسلامی می‌پردازیم. نتایج مقاله نشان می‌دهد که بودجه عمومی کشور در سال ۱۴۰۰ با کسری ۵۰ درصد کسری تراز عملیاتی (۴۶۴ هزار میلیارد تومان کسری) و حداقل ۳۰ درصد کسری بودجه تأمین نشده (۳۸۳ هزار میلیارد تومان کسری) روبرو است. برای مواجهه با کسری بودجه، اقداماتی همچون بازنگری در هزینه‌ها، لغو سقف دوم بودجه، زمینه‌سازی برای تحقق منابع درآمدی به خصوص درآمدهای مالیاتی قابل توصیه است. هرچند اولویت در مواجهه با کسری بودجه با افزایش درآمدهای مالیاتی و کاهش هزینه‌های غیر ضروری است؛ ولی استفاده از پایه پولی همراه با افزایش نرخ ذخیره قانونی بانک‌ها مناسب‌تر از متورم‌سازی بدهی دولت در وضعیت رکودی است. برای مقابله با آثار تورمی این اقدام پیشنهاد می‌شود که نرخ ذخیره قانونی بانک‌ها به حداقل ۲۵ درصد افزایش یابد.

واژگان کلیدی: کسری بودجه، بودجه سال ۱۴۰۰، اصلاح ساختار بودجه.

هرچند کسری بودجه یکی از چالش‌های دیرینه نظام بودجه‌ریزی کشور است، این مشکل در بودجه سال ۱۴۰۰ وضعیت بغرنج‌تری پیدا کرده است. بودجه عمومی کشور در سال ۱۴۰۰ با رشد ۴۵,۵ درصدی نسبت به سال قبل به ۱۲۷۸ هزار میلیارد تومان رسید. با توجه به افزایش حدود ۴۱ درصدی هزینه‌های جاری در مقابل افزایش ۲۴ درصدی درآمدها، بودجه سال ۱۴۰۰، هم در معرض کسری شدید بودجه جاری (کسری تراز عملیاتی) و هم کسری بودجه تأمین‌نشده (امکان عدم وصول منابع بودجه عمومی) قرار گرفت. کسری تراز عملیاتی باعث تأمین هزینه‌های جاری از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (فروش سرمایه) و مالی (استقراض) می‌شود. ناپایداری منابع درآمدی، از جمله منابع حاصل از فروش نفت، اموال غیرمنقول و اوراق بدهی نیز دولت را در معرض کسری بودجه تأمین‌نشده قرار می‌دهد.

تحلیل دقیق کسری بودجه سال ۱۴۰۰ و راه‌های مواجهه با آن از این جهت مهم است که این امر تأثیر زیادی بر وضعیت اقتصادی کشور دارد. در این زمینه باید به این سؤال پاسخ داد که از نگاه فقه و اقتصاد اسلامی، آیا دولت مجاز به کسری بودجه است؟ آیا راه‌های تأمین کسری بودجه، از جمله واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی مجاز است؟ آیا دولت می‌تواند با استفاده از پایه پولی و استقراض از بانک مرکزی کسری بودجه خود را تأمین کند؟ آیا تأمین کسری بودجه با استفاده از اوراق نسبت به تأمین با استفاده از پایه پولی اولویت دارد؟

در ادامه پس از بررسی پیشینه تحقیق، به بررسی دو مفهوم کسری بودجه و سپس مطلوبیت یا عدم مطلوبیت آن در رویکرد اسلامی می‌پردازیم. در ادامه وضعیت کسری بودجه سال ۱۴۰۰ و دلایل آن را بررسی می‌کنیم. بخش پایانی مقاله به تبیین راهبردهای نادرست و درست در مواجهه با کسری بودجه با توجه به رهیافت‌های اقتصاد اسلامی و اقتضائات اقتصاد کشور اختصاص دارد.

۱. پیشینه تحقیق

در زمینه کسری بودجه پژوهش‌هایی صورت گرفته که در ادامه به برخی از مهم‌ترین موارد، از جمله پژوهش‌های ناظر به روش‌های مواجهه با کسری بودجه، از جمله پولی کردن کسری بودجه و اوراق‌سازی بدهی دولت اشاره می‌کنیم:

الف) داودی (۱۳۷۲) به بررسی روند کسری بودجه در ایران پرداخته است. مطالعات ایشان نشان می‌دهد که در سال‌های بعد از انقلاب کسری بودجه عمومی همواره سیر صعودی داشته است (داودی، ۱۳۷۲).

ب) ابوالحسینی (۱۳۷۷) به بررسی استفاده از سیاست‌های پولی و مالی برای جبران کسری بودجه پرداخته است. از نظر ایشان، اعمال سیاست‌های مالی انبساطی (کاهش مالیات‌های غیر مستقیم و افزایش مخارج دولتی) برای کاهش رکود اقتصادی و بیکاری، باعث بدتر شدن کسری بودجه می‌شود. اگر مخارج بالا برود و درآمدهای مالیاتی ثابت باشد، نابرابری بیشتر می‌شود. چنانچه مخارج افزایش یافته و مالیات‌ها کاهش یابد، کسری شدیدتر می‌شود (ابوالحسینی، ۱۳۷۷).

ج) موسوی جهرمی و یگانه (۱۳۸۷) به بررسی اثر کسری بودجه دولت بر مصرف و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران پرداخته‌اند. نتایج این بررسی حاکی از آن است که طی دوره زمانی ۱۳۴۲—۱۳۸۴ کسری بودجه در ایران با عنایت به ماهیت مخارج دولت، سبب جانشینی مخارج مصرفی دولت با مخارج مصرفی بخش خصوصی^۱ می‌شود (اثر منفی روی مصرف بخش خصوصی). از آنجاکه روش تأمین مالی این کسری عمدتاً استقراض از نظام بانکی می‌باشد، موجب افزایش حجم نقدینگی و افزایش قدرت خرید اسمی بخش خصوصی می‌شود (اثر مثبت). اما اثر کل که تحت تاثیر دو نیروی مخالف هم قرار دارد، مثبت است. بر این اساس اثر درآمدی ناشی از کسری بودجه (که از محل تأمین مالی آن ناشی می‌شود) بر اثر جانشینی آن (که به ماهیت مخارج دولت بستگی دارد) غلبه می‌کند. همچنین بر اساس مدل برآورد شده، اثرات کسری بودجه بر سرمایه‌گذاری منفی است که عمده‌ترین دلیل آن کاهش سطح دسترسی بخش خصوصی به اعتبارات بانکی به دلیل تأمین مالی کسری بودجه

1. Crowding out effect

دولت از نظام بانکی است که خود ا ساسا دولتی می‌باشد (موسوی جهرمی و زایر، ۱۳۸۷).

د) مطالعات فرزین‌وش و همکاران (۱۳۸۲) نشان می‌دهد که در اقتصاد ایران تورم از طریق هزینه‌های دولت بر کسری بودجه فشار آورده و آن را گسترش می‌دهد. نتایج مطالعات ایشان حاکی از این است که طی دوره ۱۳۶۰—۱۳۷۹ تورم موجب افزایش کسری بودجه شده است. در این مقاله به دو دیدگاه نظری در خصوص آثار تورم بر کسری بودجه از جهت درآمدهای مالیاتی (فرضیه تانزی) و هزینه‌های دولت (فرضیه پاتینکن) اشاره شده است. نتیجه مطالعه داده‌های فصلی طی دوره ۱۳۷۹ تا ۱۳۶۰ حاکی از آن است که افزایش تورم کسری بودجه را از طریق کاهش درآمد واقعی مالیاتی افزایش داده است (به دلیل پایین بودن کسش قیمتی مالیاتی و وجود وقفه‌های مالیاتی). همچنین تورم در این دوره از طریق افزایش هزینه‌های دولت نیز بر کسری بودجه فشار آورده و آن را گسترش داده است (به دلیل بالا بودن کسش قیمتی هزینه‌های دولت و سهم بالای هزینه‌های جاری دولت) (فرزین‌وش، اصغرپور و محمودزاده، ۱۳۸۲).

ه) توسلی (۱۳۸۳) پولی کردن کسری بودجه به مفهوم تأمین کسری بودجه به روش استقراض از بانک مرکزی را نامشروع دانسته است؛ زیرا این اقدام باعث ایجاد تورم شدید، توزیع ناعادلانه درآمد و مخدوش شدن وظایف پولی می‌شود (توسلی، ۱۳۸۳).

و) خادم‌الحسینی اردکانی و موسویان (۱۳۹۱) مدل‌های عملیاتی اسناد خزانه اسلامی برای تأمین کسری بودجه را طراحی کرده‌اند. در این تحقیق با توجه به دو بُعد ماهیت و زمان به دسته‌بندی انواع نیازهای مالی دولت به هنگام رویارویی با کسری بودجه پرداخته و سه مدل مالی عملیاتی اسناد خزانه مطابق با بازه‌های زمانی گوناگون و نیز ماهیت کسری بودجه جهت خرید کالا، خرید خدمات و تأمین وجوه نقد ارائه کرده است (خادم‌الحسینی اردکانی و موسویان، ۱۳۹۱).

ز) کمیجانی و ورهامی (۱۳۹۱) به بررسی عوامل مؤثر بر کسری بودجه در ایران پرداخته‌اند. نتایج این مطالعه حاکی از اثر منفی درآمدهای نفتی، درآمدهای مالیاتی، رشد اقتصادی بر کسری بودجه و تأثیر مثبت یارانه‌ها و هزینه‌های عمومی بر کسری بودجه دولت است (کمیجانی و ورهامی، ۱۳۹۱).

ح) قلیچ (۱۳۹۴) تأمین کسری بودجه از طریق انتشار اوراق بهادر اسلامی را مناسب‌تر از تأمین کسری بودجه از طریق ایجاد پایه پولی می‌داند (قلیچ، ۱۳۹۴).

ط) میر (۱۳۹۹) به بررسی چشم‌انداز کسری بودجه در ایران پرداخته است. از نظر او، رشد هزینه‌های دولت و عدم تحقق درآمدهای دولت، به‌ویژه درآمدهای نفتی که تحت تأثیر تحریم‌های بین‌المللی کاهش شدید داشته، از مهم‌ترین دلایل ایجاد کسری بودجه در سال‌های گذشته بوده است. وی برای کاهش کسری بودجه و تبعات آن پرهیز از بیش‌برآورد درآمدها، حذف یارانه دهک‌های پردرآمد، شناسایی فرارهای مالیاتی و توسعه پایه‌های مالیاتی و تعریف پایه‌های مالیاتی جدید را پیشنهاد می‌کند (میر، ۱۳۹۹).

در این مقاله تلاش می‌شود با استفاده از یافته‌های پژوهش‌های پیشین به بررسی کسری بودجه سال ۱۴۰۰ و راهبردهای مواجهه با آن در رویکرد اسلامی بپردازیم. بررسی عمیق کسری بودجه سال ۱۴۰۰ و عوامل آن و همچنین ارزیابی راه‌های مقابله با آن با توجه به مبانی فقهی و اقتصاد اسلامی، ازجمله نوآوری‌های این مقاله است.

۲. دو مفهوم کسری بودجه

کسری بودجه هنگامی رخ می‌دهد که دولت بیش از درآمد خود پول خرج کند. از کسری بودجه به معنای مازاد هزینه بر درآمد، حداقل دو برداشت عمده وجود دارد:

الف) کسری بودجه به مفهوم عدم تحقق منابع پیش‌بینی شده (تأمین نشده)

ب) کسری بودجه به مفهوم عدم کفاف منابع درآمدی برای پوشش هزینه‌های درآمدی (کسری بودجه جاری یا کسری تراز عملیاتی)

کسری بودجه تأمین نشده ناشی از عدم تأمین منابع پیش‌بینی شده برای پوشش مصارف است. ناتوانی دولت در دریافت مالیات، فروش کالاها و خدمات، صادرات

نفت و میعانات گازی، فروش اموال منقول و غیرمنقول، و فروش اوراق باعث عدم تحقق منابع بودجه می شود. کسری بودجه جاری یا کسری تراز عملیاتی زمانی محقق می شود که درآمدها برای تأمین بودجه جاری (هزینه) کافی نباشد و کسری از طریق واگذاری دارایی های سرمایه ای (فروش سرمایه) یا مالی (فروش اوراق) تأمین شود.

۳. کسری بودجه، مطلوب یا نامطلوب؟

در منابع اسلامی اعتدال در مخارج توصیه شده و استقراض و فروش سرمایه (در صورت عدم تبدیل آن به سرمایه مولدتر) برای تأمین مخارج مذموم شمرده شده است. هرچند این جهت گیری عمدتاً ناظر به تقدیر معیشت فردی مطرح شده، ولی منطق مطرح شده عمومیت دارد و شامل مدیریت دخل و خرج دولت اسلامی نیز می شود. در این زمینه باید بررسی کرد که کسری بودجه یا راه های تأمین آن چه نتایجی، و این نتایج چه نسبتی با مصالح عمومی دارد. در ادامه به بررسی رهیافت های اسلامی نسبت به کسری بودجه و راه های تأمین آن می پردازیم:

۳.۱. اعتدال در مخارج

در روایات معصومین (ع) لزوم هماهنگی در دخل و خرج توصیه شده است (خلیلیان اشکذری و آزادی، ۱۳۹۳). امام علی (ع) به اعتدال در دخل و خرج (مرز میان افراط و تفریط) توصیه می کند (نهج البلاغه، حکمت ۳۲). کراهت قرض گرفتن (مگر در شرایط اضطرار) که بدان اشاره شد نیز همین جهت گیری را تأیید می کند. در مقابل، اسلام به افراد توصیه می کند با کار و تلاش درآمدی کسب کنند که آنان را از دیگران بی نیاز سازد (کلینی، ۱۴۰۷ق: ج ۵، ص ۱۴۹). توصیه به اعتدال در بیان فقها و فلاسفه مسلمان نیز منعکس شده است (خاکی، ۱۳۹۰: ۳).

۳.۲. کراهت قرض گرفتن در عین استحباب قرض دادن؛ جواز استقراض در

موارد اضطراری

در نگرش اسلامی، هرچند قرض دادن مستحب است، ولی قرض گرفتن مکروه است. با وجود این استقراض در موارد اضطراری مجاز دانسته شده است. در روایات معصومین (ع)، برای قرض گرفتن آثاری چون خوار شدن، آسیب دیدن دین، ذلت در

روز و غم در شب، غم و اندوه، ابتلای به دروغ و کفر مطرح شده است (حر عاملی، ۱۴۰۹ق: ۷۷؛ هندی، ۱۴۰۹ق: ۲۳۱؛ مجلسی، ۱۴۰۳ق: ۲۴۲؛ محمدی ری‌شهری، ۱۴۰۴ق: ۳۸۹). در مقابل، روایات معصومین (ع) حاکی از استحباب قرض دادن است (حر عاملی، ۱۴۰۹ق: ۳۳۰). در این زمینه مسلمانان از استنکاف از قرض دادن نیز نهی شده‌اند (همان: ۱۳۹—۱۴۰). با وجود این کراهت قرض گرفتن در موارد اضطراری از بین می‌رود (توکلی، ۱۳۹۲: ۲۱۲-۲۱۷).

با توجه به کراهت قرض گرفتن و استحباب قرض دادن می‌توان این جهت‌گیری را حاکی از هدف‌گذاری کنترل تقاضای قرض و افزایش عرضه و محدود کردن قرض تنها در شرایط اضطراری دانست.

۳.۳. کراهت فروش عقار (زمین، سرمایه و ...)

در روایات فروش زمین و سرمایه مکروه دانسته شده است. برای نمونه، ابان‌بن عثمان می‌گوید: امام صادق (ع) مرا فراخواند و پرسید: آیا فلانی زمینش را فروخت؟ گفتم: آری. امام (ع) فرمود: «در تورات ثبت است که هر کس زمین یا آبی را بفروشد و (پول) آن را در زمین یا آب مصرف نکند، پول او نابود می‌شود» (کلینی، ۱۴۰۷ق: ۹۱).

۳.۴. از بین رفتن کراهت فروش سرمایه با تبدیل به احسن

بر اساس مضمون روایات معصومان (ع)، هرچند فروش زمین و ملک مکروه دانسته شده، ولی این کراهت با تبدیل به احسن آن بر طرف می‌شود. برای نمونه، مسمع می‌گوید: به امام صادق (ع) گفتم: زمینی دارم که درخواست خریدش از من می‌شود و مرا به فروش آن ترغیب و تشویق می‌کنند. امام فرمود: ای ابوسیار! آیا نمی‌دانی هرکس آب و خاک را بفروشد (و پولش را در آب و خاک مصرف نکند) آن پول بر باد می‌رود؟ مسمع گفت: فدایت گردم! من آن را به قیمت زیادی می‌فروشم و با آن زمین بزرگ‌تری خریداری می‌کنم. امام (ع) فرمود: اشکال ندارد» (بروجردی، ۱۳۸۶: ۲۹۸). لازمه روایات مورد اشاره این است که فروش دارایی مولد دولت مذموم است؛ مگر اینکه تبدیل به احسن شود؛ به همین خاطر هزینه کردن درآمد حاصل از

فروش سرمایه نباید صرف بودجه جاری شود. بر این اساس، کسری بودجه جاری یا کسری تراز تجاری که از محل فروش سرمایه تأمین شود، مطلوب نیست.

هرچند رهیافت‌های اسلامی مطرح‌شده از جمله توصیه به اعتدال در مخارج، کراهت استقراض و کراهت فروش سرمایه عمدتاً ناظر به افراد است، ولی استدلال‌های مطرح‌شده در تبیین آن عام بوده و شامل مخارج دولت اسلامی نیز می‌شود. بر این اساس می‌توان عنوان کرد که به صورت کلی کسری بودجه دولت در رویکرد اسلامی مطلوب نیست. البته این حکم دائرمدار ارزیابی آثار کسری بودجه و راه‌های تأمین آن است. با توجه به آثار منفی کسری بودجه و راه‌های تأمین آن، از جمله بی‌انضباطی در مخارج دولت و اسراف و همچنین افزایش تورم ناشی از افزایش نقدینگی باید حکم به مذموم بودن آن در اقتصاد اسلامی داد.

با وجود این، این سؤال مطرح است که در وضعیتی که دولت با تنگناهای مالی همچون مشکلات ناشی از تحریم اقتصادی (مشکل در تأمین منابع ارزی) و تشدید رکود اقتصادی (و در نتیجه بروز مشکل در مالیات‌ستانی) روبرو است، آیا کسری بودجه را باید به کلی نامطلوب دانست؟ برخی این پرسش را این گونه پاسخ می‌دهند که کسری بودجه به‌خودی‌خود مذموم نیست، آنچه آن را مذموم می‌کند، روش تأمین مالی آن است. اگر کسری بودجه از محل افزایش نقدینگی منجر به تورم تأمین شود، امری مذموم است. در مقابل اگر کسری بودجه به شکلی صحیح تأمین شود و به رونق اقتصاد ملی کمک کند، امر مذمومی نیست. از نگاه ایشان اگر کسری بودجه با استفاده از انتشار اوراق بدهی (و تعمیق بازار بدهی) و نه استقراض از بانک مرکزی تأمین شود، این سیاست مطلوب است؛ هرچند که اولویت با تقویت درآمدهای مالیاتی است. برای قضاوت در مورد خوبی یا بدی کسری بودجه در وضعیت رکودی و وضعیت جنگ اقتصادی و همچنین راه‌های تأمین آن باید رصد دقیقی از وضعیت اقتصادی کشور داشت. در سالیان اخیر، این سیاست دنبال شده است که با سه‌قفله کردن بانک مرکزی بر روی دولت، کسری بودجه از محل گسترش پایه پولی محدود شود؛ ولی در مقابل دست بانک‌ها در افزایش نقدینگی باز گذاشته شده است. این به معنای سیاستی

دوگانه است. این سیاست از یک سو دست دولت را در بهره‌مندی از پایه پولی برای تأمین منابع مالی بسته است و از سوی دیگر تمهیدی برای ارتزاق بانک‌ها، به‌خصوص بانک‌های خصوصی از خلق پول ندارد؛ درحالی‌که تأمین کسری بودجه از محل پایه پولی همراه با کنترل خلق پول بانکی بسیار مناسب‌تر از محدودسازی تأمین مالی بودجه از محل پایه پولی و در مقابل آزاد گذاشتن بانک‌ها در خلق پول است. اگر خلق پول را یکی از فرصت‌های اقتصادی در نظر بگیریم، این فرصت قاعدتاً باید در خدمت دولت اسلامی و نه نظام بانکی باشد تا از منافع آن عموم مردم و نه اقشار خاص بهره‌مند شوند.

۴. وضعیت کسری بودجه ۱۴۰۰

کسری بودجه سال ۱۴۰۰ را می‌توان با توجه به تفکیک بین کسری بودجه تأمین‌نشده و کسری بودجه جاری تجزیه و تحلیل کرد. برای این منظور علاوه بر تحلیل کسری بودجه در این سال، روند ده ساله کسری بودجه را نیز مورد توجه قرار می‌دهیم.

۴.۱. کسری بودجه تأمین‌نشده

در ده سال اخیر، ۸۷ درصد منابع عمومی بودجه دولت در مقابل ۸۲ درصد مصارف عمومی محقق شده و درحالی‌که مصارف جاری به میزان ۹۳ درصد محقق شده، مصارف عمرانی فقط به میزان ۵۵ درصد تحقق یافته است. این بدان معناست که بخشی از کسری بودجه از طریق کاهش بودجه عمرانی جبران شده است. در زمینه منابع نیز ۹۰ درصد درآمدها محقق شده، ولی واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای به نسبت ۸۴ درصد و واگذاری دارایی‌های مالی به نسبت ۹۰ درصد محقق شده است.

جدول ۱: کسری بودجه تأمین نشده ۱۳۹۰-۱۳۹۸ (درصد)

سال/عنوان	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	میانگین
منابع عمومی دولت	۷۶	۷۴	۷۲	۸۴	۹۲	۹۷	۹۳	۱۰۲	۹۰	۸۷
منابع اختصاصی دولت	۶۱	۶۱	۵۸	۸۹	۷۱	۷۷	۷۰	۷۱	۸۰	۷۱
درآمد	۸۹	۸۷	۷۷	۹۷	۸۸	۹۵	۹۹	۸۷	۹۲	۹۰
واگذاری دارایی سرمایه‌ای	۹۶	۶۱	۹۷	۷۹	۱۱۹	۹۴	۷۸	۱۰۳	۳۰	۸۴
واگذاری دارایی مالی	۱۸	۷۴	۴۲	۵۶	۶۳	۱۰۸	۱۱۲	۱۵۱	۱۸۸	۹۰
مصارف عمومی	۷۳	۷۴	۷۴	۸۱	۸۸	۸۷	۸۵	۸۸	۸۶	۸۲
مصارف اختصاصی	۶۱	۶۱	۵۷	۸۹	۸۱	۷۹	۷۲	۷۳	۸۳	۷۳
هزینه‌ای	۹۱	۸۹	۹۲	۹۲	۱۰۰	۹۴	۹۵	۹۲	۹۳	۹۳
تملك دارایی سرمایه‌ای	۷۱	۳۶	۴۰	۵۸	۵۰	۵۷	۵۷	۶۷	۵۶	۵۵
تملك دارایی مالی	۲	۱۱	۴۲	۳۴	۹۱	۹۳	۷۳	۹۳	۸۸	۵۹

منبع: گزارش‌های تفریغ بودجه دیوان محاسبات ۱۳۹۰-۱۳۹۸

بر اساس گزارش دیوان محاسبات، طی دو ماه ابتدایی سال ۱۴۰۰، در مقابل تحقق ۴۴ درصد مصارف، فقط ۲۷ درصد منابع بودجه‌ای محقق شده است. این روند، حکایت از کسری بودجه در ابتدای سال می‌دهد. عدم تغییر در تحقق منابع و ادامه این رویه، به کسری بودجه شدید در پایان سال مالی کشور منجر خواهد شد. بررسی‌های دیوان محاسبات در موضوع درآمدهای مالیاتی حکایت از تحقق حدود ۸۵ درصدی این درآمدها تا پایان اردیبهشت ماه دارد (۶۴٪ رشد نسبت به مدت مشابه سال قبل). اما درباره خودروهای لوکس، منازل گران‌قیمت و خانه‌های خالی، به دلیل عدم تصویب آیین‌نامه در هیئت وزیران، همانند سال گذشته فاقد وصولی مالیاتی است (دیوان محاسبات، ۱۴۰۰).

با نگاهی به منابع بودجه و بررسی تجارب موجود، میزان کسری بودجه تحقق نیافته می‌تواند بیش از ۳۰ درصد باشد. در میان این منابع، منابع نامطمئن همچون واگذاری اموال غیرمنقول (۴۵ هزار میلیارد تومان؛ ۳٪ منابع بودجه عمومی) و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (۲۵۶ هزار میلیارد تومان؛ ۲۰٪ منابع بودجه عمومی)، انتشار اوراق مالی اسلامی و اسناد خزانه اسلامی (۱۳۲ هزار میلیارد تومان، ۱۵٪) وجود دارد (بانک مرکزی، ۱۴۰۰). احتمال فروش ۴۵ هزار میلیارد تومانی اموال غیرمنقول بسیار کم

است. فروش سهام شرکت‌های دولتی به میزان ۲۵۶ هزار میلیارد تومان نیز با توجه به مشکلات بازار سرمایه با ابهاماتی روبروست. فروش ۱۳۲ هزار میلیارد تومان اوراق مالی اسلامی و اسناد خزانه اسلامی نیز با توجه به عدم استقبال از اوراق در ماه‌های اولیه سال ۱۴۰۰ با محدودیت مواجه است.

تجربه ۴ ماهه اول سال ۱۴۰۰ حاکی از کم‌رونتقی بازار فروش اوراق، چه در بازار بین‌بانکی و چه در بازار سرمایه است. بر اساس گزارش بانک مرکزی، از ۲۵ هزار میلیارد تومان اوراق مالی اسلامی عرضه‌شده در چهارماهه اول سال ۱۴۰۰ (طی ۹ حراج برگزارشده تا تاریخ ۱۴۰۰/۵/۶)، حدود ۶،۷۳ هزار میلیارد تومان (۲۷٪) به فروش رفته که فقط ۵ درصد ۱۳۲ هزار میلیارد تومان اوراق پیش‌بینی‌شده در بودجه ۱۴۰۰ است (همان). در اولین مرحله حراج اوراق بدهی در ۲۸ اردیبهشت ماه ۱۴۰۰ منتهی به ۴ خرداد ۱۴۰۰، فقط ۴ درصد از اوراق به فروش رسید (حدود هزار میلیارد تومان از ۲۵ هزار میلیارد تومان اوراق عرضه شده). در ششمین مرحله انتشار اوراق مالی اسلامی در مجموع ۱۵،۸ هزار میلیارد ریال اوراق مالی اسلامی دولتی توسط بانک‌ها و سایر اشخاص حقوقی خریداری شد. در حراج نهم اوراق مالی اسلامی دولتی در هفته منتهی به ۱۴۰۰/۵/۶ نیز فقط ۱۷،۷۷ هزار میلیارد ریال اوراق به فروش رسید. در برخی از مراحل عرضه اوراق، هیچ ورقه‌ای خریداری نشد. البته تجربه سال گذشته حاکی از آن است که دولت برای تأمین کسری بودجه خود حتی بیش از مبلغ مصوب در بودجه اقدام به فروش اوراق بدهی کرده است.

کسری بودجه در برخی ردیف‌های هزینه‌ای در بودجه ۱۴۰۰ به واسطه عدم تناسب منابع و مصارف مشهود است. برای نمونه، بخش دوم از بند و او تبصره ۲ قانون بودجه ۱۴۰۰، برای تأمین بیش از ده قلم هزینه، از جمله هم‌سان سازی حقوق اعضای هیات علمی دانشگاه‌های وابسته به وزارت علوم با دانشگاه‌های وابسته به وزارت بهداشت و رتبه‌بندی معلمان، ۲۰ هزار میلیارد تومان از محل فروش اموال غیرمنقول در نظر گرفته شده است. این بند به دلایل مختلف با کسری مواجه است؛ زیرا از یک سو ۲۰ هزار میلیارد تومان مشخص‌شده به واسطه عدم تمایل وزارتخانه‌ها به فروش اموال

غیرمنقولشان محقق نخواهد شد. گذشته از آنکه مصارف مشخص شده، بسیار فراتر از رقم تعیین شده است. گذشته از آنکه ۲۰ هزار میلیارد تومان تعیین شده به سقف دوم بودجه (مرتبط با نیمه دوم سال و در صورت تحقق منابع) تعلق دارد؛ حال آنکه بخشی از هزینه‌ها (ازجمله پرداخت حقوق اعضای هیئت علمی وزارت علوم بر اساس الزامات همسان سازی) از ابتدای سال آغاز شده است. این اقدام زمینه کسری بودجه برای سال‌های آتی را نیز فراهم می‌کند؛ زیرا استفاده از فروش اموال برای پرداخت حقوق و مزایا فقط به صورت مقطعی منابع را تأمین می‌کند. متأسفانه چنین مصوباتی زمینه را برای مسابقه افزایش حقوق و مزایا در بسیاری از سازمان‌ها و مراکز دولتی ایجاد کرده است که خود مشکل کسری بودجه را تشدید خواهد کرد. در زمینه همسان سازی حقوق و دستمزد مشکلاتی در عدالت توزیعی نیز به چشم می‌خورد. عدم شمول اعضای هیئت علمی دانشگاه‌های غیر وزارت علوم (مانند دانشگاه فرهنگیان، دانشگاه امام حسین (ع) و دانشگاه مالک اشتر) و همچنین اعضای هیئت علمی پژوهشی وزارت علوم نیز باعث برخورد ناهمسان در همسان سازی حقوق و مزایا است. گذشته از آنکه بار مالی طرح رتبه‌بندی معلمان به صورت دقیق مشخص نشده است.

جدول ۲: منابع و مصارف بند و او تبصره ۲ قانون بودجه ۱۴۰۰

منابع	مصارف	ملاحظات
بند اول ۱۲۰ هزار میلیارد تومان از محل فروش سهام	۸۹ هزار میلیارد تومان تقویت تأمین اجتماعی افراد تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری، لشکری و فولاد و همچنین تأدیه بخشی از دیون و ایفای تعهدات قانونی سازمان تأمین اجتماعی	آثار احتمالی بر بازار سهام در صورت عرضه سهام در بازار بورس اوراق بهادار
	۴۱ هزار میلیارد تومان بیمه تکمیلی ایثارگران و خانواده شهدا، مطالبات قانون حمایت از حقوق معلولان مصوب ۱۳۹۶/۱۲/۲۰، نظام بیمه تأمین اجتماعی فراگیر و متمرکز، تأمین حداقل مسکن و معیشت و بیمه زنان معسر (زنانی که همزمان از سه مؤلفه حمایت خانواده، ارث مکفی و شغل قانونی محروم هستند)، مشمولین قانون معافیت پرداخت حق بیمه سهم کارفرمایان تا میزان پنج نفر کارگر مصوب (۱۳۹۱/۱۲/۱۶) براساس فهرست کارگاههای مشمول مصوب دولت، قانون بیمه‌های اجتماعی قالیبافان، بافندگان فرش و شغالان صنایع دستی شناسه‌دار مصوب ۱۳۸۸/۵/۱۸ و ماده (۷) قانون هدفمندسازی یارانه‌ها (شامل زنان سرپرست خانوار، رانندگان حمل و نقل عمومی، صیادان شمال و جنوب، مددجویان کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور، هنرمندان و نویسندگان، مربیان مهد کودک و مراکز توانبخشی بهزیستی و قانون بودجه مصوب ۱۳۸۶ کل کشور (آحادمان مساجد، باغیان و رانندگان)	استفاده از درآمد مقطعی برای تأمین هزینه‌های دائمی از جمله پرداخت حق بیمه
بند دوم ۲۰ هزار میلیارد تومان از محل فروش اموال غیرمنقول	بازپرداخت مطالبات: تأمین بخشی از پاداش پایان خدمت کارکنان دستگاههای اجرایی، پرداخت مطالبات معلمان مأمور به مدارس خارج از کشور، تأمین بخشی از مطالبات ایثارگران موضوع بند (الف) ماده (۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، تأمین پاداش پایان خدمت و ذخیره مرخصی شهدا و ایثارگران بازنشسته مشمولان قانون حالت اشغال و تبصره ماده (۳۸) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، پرداخت حقوق: همسان سازی حقوق اعضای هیأت علمی دانشگاههای وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری با حقوق اعضای هیأت علمی غیرایالتی دانشگاههای وابسته به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، رتبه‌بندی معلمان و اعمال مدرک تحصیلی معلمان، اجرای قانون تسری فوق‌العاده خاص کارمندان سازمانهای پزشکی قانونی کشور و انتقال خون ایران به کارمندان سازمان دامپزشکی و سازمان زندات و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹، مناسبت‌سازی حقوق هداای بازنشسته و حقوق والدین شهدا با جایزایان پناه درصدا (۵۰٪)، تأمین مطالبات سهم قانونی حق عضویت اعضای صندوق ذخیره بسیجیان، اجرای موضوع جوانی جمعیت و حمایت از خانواده	عدم تحقق ۲۰ هزار میلیارد تومان فروش اموال غیرمنقول تعلق ۲۰ هزار میلیارد تومان به سقف دوم بودجه در حالی که بخشی از هزینه‌ها از ابتدای سال آغاز شده است. نیاز این بند به حداقل ۳۵ هزار میلیارد تومان استفاده از درآمد مقطعی برای پرداخت هزینه دائمی : استفاده از فروش اموال برای پرداخت حقوق و دستمزد ایجاد زمینه برای مسابقه افزایش دستمزدها

۴.۲. کسری تراز عملیاتی یا کسری بودجه جاری

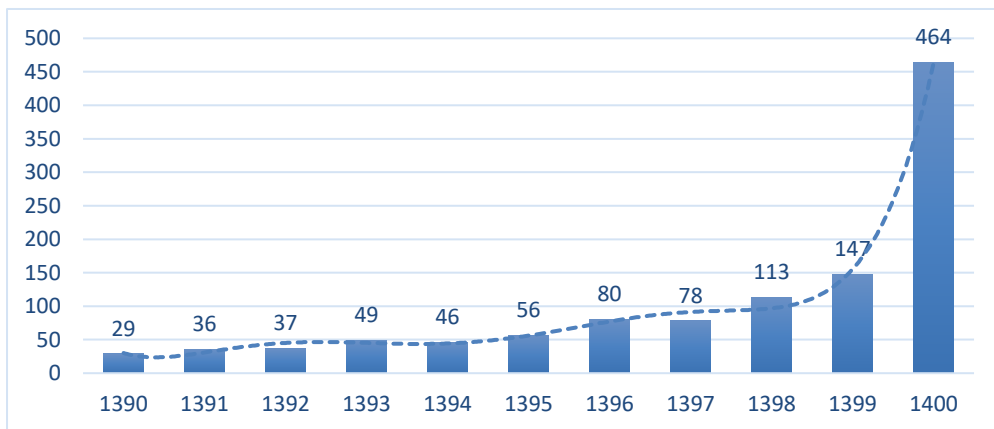
کسری تراز عملیاتی یا کسری بودجه جاری در ده سال اخیر همواره وجود داشته است. با وجود این، این کسری به رقم بی‌سابقه ۴۶۴ هزار میلیارد تومان رسیده که نسبت به سال ۱۳۹۹ رشد ۲۱۶ درصدی داشته است. سهم کسری تراز عملیاتی به کل اعتبارات هزینه‌ای ۵۱٪ و نسبت کسری تراز عملیاتی به درآمدها ۱۰۲٪ است. سهم کسری تراز عملیاتی به کل اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۴۰۰ نسبت به سال قبل ۵۰ درصد افزایش یافته است. این روند به هیچ وجه پدیده مطلوبی نبوده و می‌تواند نشان از وخیم‌تر شدن نحوه تأمین مالی هزینه‌های جاری دولت باشد. این بدین معناست که بخش بیشتری از منابعی که باید به سرمایه‌گذاری اختصاص یابد، به صورت هزینه‌ای و جاری به مصرف می‌رسد.

جدول ۲: کسری تراز عملیاتی ۱۳۹۰-۱۴۰۰ (ارقام به هزار میلیارد تومان)

سال/عنوان	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
درآمد	۶۱	۶۵	۹۱	۱۰۰	۱۲۹	۱۵۷	۱۷۴	۲۱۶	۲۳۹	۲۸۹	۴۵۵
اعتبارات هزینه‌ای	۹۰	۱۰۱	۱۲۸	۱۴۹	۱۷۵	۲۱۴	۲۵۴	۲۹۴	۳۵۲	۴۳۶	۹۱۹
کسری تراز عملیاتی	-۲۹	-۳۶	-۳۷	-۴۹	-۴۶	-۵۶	-۸۰	-۷۸	-۱۱۳	-۱۴۷	-۴۶۴
سهم کسری تراز عملیاتی از کل اعتبارات هزینه‌ای	۳۲٪	۳۶٪	۲۹٪	۳۳٪	۲۶٪	۲۶٪	۳۲٪	۲۷٪	۳۲٪	۳۴٪	۵۱٪
نسبت کسری تراز عملیاتی به کل درآمدها	۵۷٪	۵۵٪	۴۱٪	۴۹٪	۳۶٪	۳۶٪	۴۶٪	۳۶٪	۴۷٪	۵۱٪	۱۰۲٪

منبع: قوانین بودجه سنواتی ۱۳۹۰-۱۴۰۰

شکل ۱ کسری تراز عملیاتی ۱۳۹۰-۱۴۰۰ هزار میلیارد تومان



منبع: قوانین بودجه‌های سنواتی ۱۳۹۰-۱۴۰۰

۵. دلایل کسری بودجه

برای مقابله با کسری بودجه باید برداشت دقیقی از دلایل ایجاد آن داشت. برخی از مهم‌ترین دلایل بروز کسری بودجه در کشور، به‌خصوص در بودجه سال ۱۴۰۰ به شرح زیر است:

۵.۱. ناهماهنگی رشد مصارف و منابع درآمدی بودجه

در بودجه‌ریزی کشور، مصارف بودجه به خصوص بودجه‌های جاری به‌شکلی ناهماهنگ با افزایش درآمدها افزایش می‌یابد. کسری موجود (کسری تراز عملیاتی) با استفاده از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی تأمین می‌شود.

۵.۲. مشکلات اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی

در تدوین و تصویب بودجه نهادهای مختلفی همچون سازمان برنامه و بودجه، نمایندگان مجلس، اعضای کمیسیون تلفیق بودجه و شورای نگهبان دخیل می‌باشند. ناهماهنگی بین این نهادها و وجود مواردی از تعارض منافع (تعارض بین منافع ملی و منطقه‌ای) باعث دستکاری در بودجه شده و زمینه را برای عدم دقت در تعیین منابع و مصارف آن فراهم می‌کند. یکی از نمونه‌های این مداخله در بند و او تبصره دوم قانون بودجه ۱۴۰۰ ظاهر شده که بدان اشاره شد.

۵.۳. افزایش هزینه‌های دولت ناشی از بی‌انضباطی بانک‌ها

بی‌انضباطی بانک‌ها در ایجاد نقدینگی و سوق دادن آن به فعالیت‌های سودگرایانه و سفته‌بازی باعث افزایش تورم شده است. در سال‌های اخیر، دلیل اصلی افزایش نقدینگی و به تبع تورم ناشی از آن به بی‌انضباطی بانک‌ها برمی‌گردد (جدول ۳). از سال ۱۳۸۰ (تاسیس اولین بانک خصوصی در کشور) مسبب ۸۷ درصد افزایش نقدینگی و تورم کشور، بانک‌های خصوصی می‌باشند و تنها ۱۳ درصد از افزایش نقدینگی ریشه در کسری بودجه دولت دارد. سهم بالای بانک‌ها در افزایش پایه پولی نیز حاکی از تاثیر منفی آنها در تورم دارد. به دنبال اجرای سیاست سالم‌سازی نقدینگی از تیرماه ۱۳۹۳، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی به عنوان یکی از اجزای پایه پولی دو برابر شده و از ۶۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۲ به بیش از ۱۲۰ هزار میلیارد

تومان در سال ۱۳۹۹ رسید. ۵۵ درصد افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی به بانک‌های خصوصی تعلق دارد که نقش چندانی در تأمین مالی دولت ندارند. با توجه به رشد اقتصادی پایین در این دوره، نقدینگی خلق شده قاعدتا باید به سمت فعالیت‌های سوداگرانه و سفته‌بازی سوق یافته باشد.

جدول ۳: عوامل موثر بر رشد پایه پولی ۱۳۶۸-۱۴۰۰

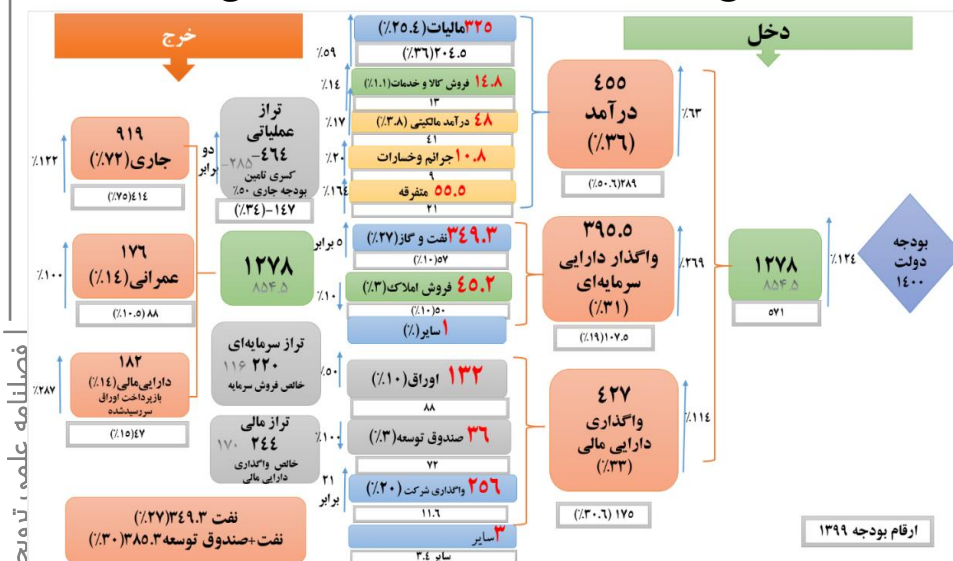
دوره/عامل افزایش نقدینگی	عامل عمده در افزایش پایه پولی
۱۳۸۱-۱۳۶۸ (دولت سازندگی و اصلاحات)	افزایش خالص بدهی دولت به بانک مرکزی ۸۸٪
۱۳۸۲-۱۳۹۲ (اواخر دولت اصلاحات تا پایا دولت دهم)	افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی ۶۱٪
۱۴۰۰-۱۳۹۲ (دولت یازدهم و دوازدهم)	افزایش بدهی بانکها به بانک مرکزی ۵۰٪

منبع: استخراج شده از آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۵.۴. افزایش سهم سرمایه‌فروشی و آینده‌فروشی در بودجه به‌جای افزایش منابع درآمدی

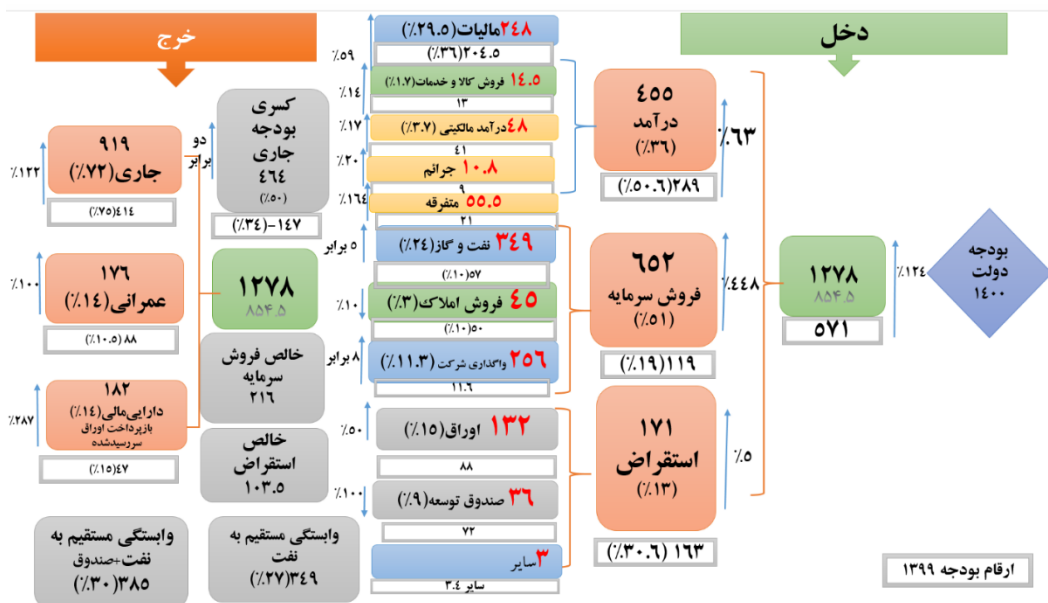
کسری تراز تجاری بودجه ۱۴۰۰ عمدتاً ریشه در سهم کم منابع درآمدی و به خصوص درآمدهای مالیاتی در تأمین بودجه و در مقابل افزایش سهم سرمایه‌فروشی و آینده‌فروشی در تأمین بودجه دارد. تغییرات صورت‌گرفته در لایحه بودجه ۱۴۰۰ نیز باعث تشدید این مشکل شد؛ در حالی که سهم مالیات در تأمین منابع لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ معادل ۳۰ درصد بود، سهم مزبور در قانون بودجه به ۲۵ درصد کاهش یافت. در قانون بودجه ۱۴۰۰، ۳۶ درصد منابع بودجه عمومی از محل درآمدها (۲۵٪ از محل مالیات)، ۳۱ درصد از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و ۳۳ درصد از محل واگذاری داراییهای مالی تأمین می‌شود. اگر واگذاری شرکت‌ها را در زمره فروش سرمایه قلمداد کنیم، ۵۱ درصد منابع بودجه از محل سرمایه‌فروشی و ۱۳ درصد از محل آینده‌فروشی تأمین می‌شود.

شکل ۲: دخل و خرج دولت در بودجه سال ۱۴۰۰ با تفکیک منابع و مصارف



منبع: استخراج شده از قانون بودجه سال ۱۴۰۰

شکل ۳: دخل و خرج دولت در بودجه سال ۱۴۰۰ با تفکیک درآمدها، سرمایه‌فروشی و استقراض



منبع: استخراج شده از قانون بودجه سال ۱۴۰۰

۵.۵. افزایش بی ضابطه هزینه‌های جاری

سهم بودجه جاری در قانون بودجه ۱۴۰۰، ۷۲ درصد است؛ در مقابل تنها ۱۴ درصد منابع عمومی بودجه به بودجه عمرانی اختصاص یافته است. افزایش ۱۲۲ درصدی بودجه جاری سال ۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۹۹ (افزایش از ۴۶۴ هزار میلیارد تومان به ۹۱۹ هزار میلیارد تومان) در مقابل افزایش ۶۳ درصدی منابع درآمدی (رسید از ۲۸۹ هزار میلیارد تومان به ۴۵۵ هزار میلیارد تومان) باعث تشدید کسری بودجه جاری شد.

۵.۶. کاهش ارزش واقعی بودجه متأثر از رشد نقدینگی و تورم ناشی از آن

رشد شدید نقدینگی در سال‌های اخیر و تورم ناشی از آن باعث کاهش قدرت خرید بودجه دولت و از جمله بودجه عمرانی شده است. همین امر باعث شده تعداد طرح‌های نیمه تمام به شدت افزایش یابد.

۵.۷. کسری تراز تجاری و سرمایه

به عوامل بالا باید مشکلات ناشی از کسری تراز تجاری و کسری تراز سرمایه را نیز افزود. فرونی واردات نسبت به صادرات و همچنین عدم ورود بخشی از درآمدهای حاصل از صادرات نفتی و غیرنفتی نیز نه تنها باعث کاهش درآمدهای دولت می‌شود، بلکه بر نرخ ارز و به تبع آن، تورم و در نتیجه افزایش مخارج دولت اثر می‌گذارد.

جدول ۴: تراز پرداخت‌ها ۱۳۹۲-۱۳۹۹ میلیون دلار

عنوان/سال	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹
حساب جاری	۲۵۱۰۵	۱۳۵۷۱	۱۲۳۷	۳۷۵۴	۲۶۷۴۱	۱۴۹۱۵	۱۳۲۳۶	-۷۰۸
خالص حساب سرمایه	-۹۳۲۱	۵۵۹	۲۳۴۶	-۱۲۳۳۸	-۱۹۴۴۱	-۱۶۰۴۴	-۶۶۶۹	-۶۳۱۸
موازنه کل	۱۳۱۸۹	۸۵۶۱	۲۲۳۳	-۷۶۶۶	-۸۱۴۰	۹۸۸۰	۱۲۹۸	-۲۶۴۱

منبع: آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۶. راهبردهای نادرست در مواجهه با کسری بودجه

برای مواجهه با کسری بودجه دولت، برخی راهبردها و راهکارهای شکست خورده، از جمله افزایش قیمت کالاها و خدمات و نیز کاهش یارانه‌ها مطرح می‌شود. این سیاست‌های قیمتی شکست خورده نه تنها مشکل را حل نمی‌کند، بلکه مشکلات اجتماعی و اقتصادی جدیدی نیز ایجاد خواهد کرد.

۶.۱. شوک‌درمانی با آزادسازی قیمت‌ها در قالب حذف یارانه، گران‌سازی

انرژی و ارز

یکی از پیشنهادهای متداول برای کاهش کسری بودجه، شوک‌درمانی با آزادسازی قیمت‌ها در قالب حذف یارانه‌های حمایتی، حذف یارانه‌های پنهان، افزایش نرخ ارز و افزایش قیمت حامل‌های انرژی است. این پیشنهاد ناظر به سیاست شکست خورده‌ای است که در سه دهه اخیر در اقتصاد ایران آزمون شده است. این پیشنهادها که همواره از سوی صندوق بین‌المللی پول توصیه شده است، سابقه دیرینه‌ای دارد. دکتر حسین نمازی (۱۳۹۵)، وزیر وقت اقتصاد دهه ۱۳۷۰، در گزارشی از توصیه‌های صندوق بین‌المللی پول برای آزادسازی قیمت‌ها و حذف یارانه‌ها طی دوره برنامه سوم توسعه کرده برداشته است. این سیاست‌ها در برنامه سوم توسعه و تبصره‌های بودجه سال ۱۳۷۸ گنجانده شد و منشأ بسیاری از مشکلات کنونی اقتصاد کشور است (نمازی، ۱۳۹۵).

بر اساس مشاهدات عینی و تجربیات عملی، پیشنهادهای صندوق بین‌المللی پول در عمل موفق نبوده است. استیگلیتز برنده نوبل که مدت‌ها مسئولیت نظارت بر اجرای دستورالعمل‌های صندوق توسط کشورها را به عهده داشته و رئیس اقتصاددانان بانک جهانی و مدتی هم معاون آن بانک بوده است، به علت انتقادات شدیدش علیه سیاست‌های صندوق و بانک جهانی از کار برکنار شد. او در کتاب معروف خود به نام جهانی‌سازی و مسائل آن اظهار می‌دارد: «سیاست‌های صندوق بین‌المللی پول بر مبنای این فرض کهنه بنا شده است که بازارها به‌خودی‌خود نتایج کارآمدی را حاصل می‌کنند؛ بنابراین اجازه مداخله دولت را در بازارها نمی‌دهد» (استیگلیتز، ۱۳۸۲: ۱۸). کشورهای سرمایه‌داری نیز بر اساس تجربه خود در قرن هجدهم و نوزدهم در مبنای

نظری نظام اقتصاد سرمایه‌داری لیبرال و عدم مداخله دولت و اتکای به مکانیسم بازار تجدید نظر کردند؛ به‌طوری‌که نظام اقتصاد سرمایه‌داری لیبرال جای خود را به نظام اقتصاد سرمایه‌داری مقرراتی داد (نمازی، ۱۳۹۵).

هرچند اجرای سیاست‌هایی همچون افزایش قیمت ارز و افزایش قیمت حامل‌های انرژی می‌تواند در کوتاه‌مدت برای دولت درآمد داشته باشد و بخشی از کسری بودجه را تأمین کند، ولی در میان‌مدت و بلندمدت، با افزایش تورم باعث می‌شود قدرت خرید بودجه‌های دولتی، به‌خصوص بودجه عمرانی کاهش پیدا کرده و کسری بودجه دولت تشدید شود. این سیاست با تشدید بی‌عدالتی زمینه ناآرامی‌های اجتماعی را فراهم کرده و می‌کند.

حذف یارانه پنهان نیز یکی از آدرس‌های غلط در زمینه کسری بودجه است. ادعا شده که یارانه پنهان انرژی در اقتصاد ایران بالغ بر ۹۰۰ هزار میلیارد تومان است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۸: ۶۶). یارانه پنهان مفهومی پارادوکس‌گونه است. یارانه مبلغی است که برای کمک به افراد پرداخت می‌شود. این در حالی است که یارانه پنهان به مفهوم مبلغی است که از افراد دریافت نمی‌شود. ادعا می‌شود که مردم می‌باید انرژی را به قیمتی بیشتر خریداری می‌کردند، ولی از آنها بهای کمتری دریافت می‌شود. کمتر بودن بهای دریافتی به‌طور معمول در مقایسه با سایر کشورها و با محاسبه نرخ ارز رها سازی شده صورت می‌گیرد؛ این در حالی است که دریافتی مردم به صورت ریالی و نه ارزی صورت می‌گیرد. اگر این منطق درست باشد، باید قیمت همه کالاهای و خدمات نیز بر اساس قیمت سایر کشورها تعیین شود و این منطق آزادسازی قیمت را به همه کالاهای و خدمات تسری دهیم.

صرف‌نظر از اینکه یارانه در این برداشت به مفهوم پول گرفته نشده و منظور عدم‌النفع یا هزینه فرصت است، این سؤال مطرح است که در مقابل مبلغی که از افراد نمی‌گیریم، چه میزان به افراد پرداخت نمی‌کنیم. اگر ادعا شود باید قیمت بنزین معادل یک دلار مشابه قیمت بنزین در کشور ترکیه باشد، مفهومش این است که شهروندان ایرانی با پرداخت قیمت ۳۰۰۰ تومانی برای یک لیتر بنزین، حداقل ۲۳۰۰۰ تومان

پرداخت نمی‌کنند. اگر فردی در یک ماه ۵۰ لیتر بنزین مصرف کند، وی حدود یک میلیون تومان یارانه پنهان دریافت می‌کند. ولی به این نکته توجه کنید که یک شهروند ترکیه‌ای برای هر لیتر بنزین، یک دلار پرداخت می‌کند، ولی وی به‌طور متوسط حداقل ۱۰۰۰ دلار درآمد دارد. این در حالی است که حداقل حقوق دریافتی توسط شهروندان ایرانی به رقم ۲۰۰ دلار هم نمی‌رسد. در این صورت شهروند ایرانی ۸۰۰ دلار معادل ۲۰ میلیون تومان دریافت نمی‌کند و در مقابل یک میلیون تومان نیز برای بنزین نمی‌دهد. پس وی ۱۹ میلیون تومان مالیات پنهان می‌دهد، نه‌اینکه یک میلیون تومان یارانه پنهان بگیرد.

البته یارانه به مفهوم تفاوت میزان هزینه تولید و بهای دریافتی انرژی معنادار است. برای این منظور باید مشخص کرد که برای تولید انرژی در کشور چه مقدار هزینه می‌شود و چه مقدار از مردم دریافت می‌شود. متأسفانه آمار دقیقی از این تفاوت ارائه نمی‌شود. گذشته از آنکه افزایش و به‌معنای دقیق‌تر رهاسازی قیمت انرژی، زمانی می‌تواند موجب کاهش مصرف آن و ارتقای عدالت توزیعی شود که افزایش آن باعث تورم و خنثی شدن اثرش نشود. اگر می‌توانستیم قیمت انرژی را بالا ببریم، ولی قیمت سایر کالاها و خدمات به‌همان میزان و حتی بیشتر افزایش پیدا نمی‌کرد، این سیاست می‌توانست کارآمد باشد؛ هرچند در مورد عادلانه بودن آن نمی‌توان حکم قطعی کرد. این سیاست زمانی مناسب است که مردم را برای کاهش مصرف انرژی توانمند کنیم. هنگامی که سیستم حمل و نقل عمومی دچار مشکل است، افراد اتومبیل پرمصرف دارند، منازل به‌شکل اصولی ساخته نشده و افراد توان مالی سرمایه‌گذاری برای کاهش مصرف انرژی را ندارند، آزادسازی قیمت انرژی فقط باعث افزایش هزینه‌های عموم مردم حتی اقشار ضعیف می‌شود. گذشته از آنکه بیش از سه‌چهارم یارانه پنهان ادعایی انرژی، به غیر خانوار، و عمدتاً به بخش تولید تعلق دارد. در واقع «انرژی ارزان مهم‌ترین روش حمایت دولت از بخش تولید در ایران است. از این‌رو هرگونه سیاست‌گذاری درباره تغییر این روش منوط به توجه به تبعات و آثار افزایش قیمت انرژی بر بخش تولید است» (اقتصاد و پوله‌فروش، ۱۳۹۸: ۱).

۶.۲. گسترش بدهی دولتی، سه‌قفله کردن خزانه بر روی دولت و بازکردن آن برای بانک‌ها

یکی دیگر از راهبردهای نادرست مطرح شده و آزمون شده، گسترش بدهی دولتی همراه با کوتاه کردن دست دولت از پایه پولی، سه‌قفله کردن خزانه بر روی دولت و باز گذاشتن دست بانک‌ها و به‌خصوص بانک‌های خصوصی در افزایش نقدینگی و عدم هدایت آن به سمت فعالیت‌های مولد است. برای توجیه این سیاست ادعا می‌شود که استفاده دولت از پایه پولی باعث افزایش نقدینگی و تورم می‌شود؛ درحالی‌که تأمین مالی از طریق بهادارسازی بدهی دولت تورم‌زا نیست.

صرف‌نظر از اینکه گسترش بدهی باعث به‌تأخیر افتادن مشکلات کسری بودجه دولت می‌شود، محروم کردن دولت از بهره‌مندی از پایه پولی زمانی معقول است که سیاستی متناسب برای کنترل بانک‌ها در افزایش نقدینگی داشته باشیم. از اوایل دهه ۱۳۹۰ که سیاست موسوم به سه‌قفله کردن خزانه اجرایی شد، هرچند بدهی دولت به بانک مرکزی کنترل شد، ولی بدهی نظام بانکی به بانک مرکزی افزایش یافت. این بدان معنا بود که ما مانع از بهره‌مندی دولت از خلق پول شدیم، ولی دست نظام بانکی را برای بهره‌مندی از آن باز گذاشتیم. در ابتدای آن دوره مسکن مهر با افزایش پایه پولی حدود ۵۰ هزار میلیارد تومانی عملیاتی شد و پس از آن به‌بهانه تأثیر این افزایش پایه پولی بر تورم، این سیاست متوقف شد. در مقابل، بانک‌ها به سرعت پایه پولی را چندین برابر این مبلغ افزایش داده و آن را برای افزایش تولید، ازجمله تولید مسکن به کار نگرفتند. در دوره ۱۳۹۲—۱۴۰۰ (دولت یازدهم و دوازدهم)، افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی بیشترین سهم را در رشد پایه پولی داشته است. نتیجه این سیاست افزایش شدید نقدینگی توسط نظام بانکی و عدم گسیل آن به سمت فعالیت‌های مولد و در نتیجه تورم افسارگسیخته چند سال اخیر است.

در تیرماه ۱۳۹۳ طرحی با عنوان سیاست سالم‌سازی نقدینگی طراحی و به‌تدریج اجرایی شد. محورهای اصلی این طرح که مورد حمایت صندوق بین‌المللی پول^۱ بود،

شامل کاهش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، عدم افزایش بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی، کاهش نرخ ذخیره قانونی، افزایش ضریب فزاینده نقدینگی، تعیین رقابتی نرخ‌های سود توسط بانک‌ها بود. هرچند در نتیجه اجرای این طرح خالص بدهی دولت به بانک مرکزی به عنوان یکی از اجزای پایه پولی مدیریت شد؛ ولی جزء دیگر پایه پولی، یعنی خالص بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی رها شد. نتیجه این اقدام دو برابر شدن بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی به عنوان جزء دیگر پایه پولی (از ۶۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۲ به بیش از ۱۳۸ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۷ و بیش از ۱۲۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۹) بود. بانک‌ها، به ویژه بانک‌های خصوصی با سرعت به خلق پول پرداخته و نقدینگی ایجاد شده را نه در تولید، بلکه در فعالیت‌های سفته‌بازانه و غیرمولد به کار گرفتند.

ادعا شده که علت افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، استقراض دولت از بانک‌هاست. این ادعا نادرست است؛ زیرا ۵۵ درصد افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی به بانک‌های خصوصی تعلق دارد که در تأمین مالی دولت نقشی ندارند. این بانک‌ها عمده نقدینگی را که خلق کردند، به سمت فعالیت‌های سوداگرانه و سفته‌بازی سوق داده‌اند.

۷. راهبردها و راهکارهای پیشنهادی برای مواجهه با کسری بودجه

برای مواجهه با کسری بودجه دولت دو راهبرد اساسی و مقطعی (مربوط به بودجه سال ۱۴۰۰) قابل ارائه است. راهبرد اساسی مرتبط با اصلاح ساختار بودجه‌ریزی بر اساس مبانی اسلامی و اقتضائات بومی کشور است. راهبرد مقطعی نیز ناظر به مدیریت منابع و مصارف بودجه سال ۱۴۰۰ برای کاستن از مشکلات کسری بودجه است.

۷.۱. راهبردهای اساسی

از جمله راهبردهای اساسی برای مواجهه با کسری بودجه می‌توان به اصلاح ساختار بودجه‌ریزی کشور، اصلاح نظام مالیاتی و اصلاح نظام بانکی اشاره کرد.

۷.۱.۱. اصلاح ساختار بودجه‌ریزی

راهبرد اساسی برای حل ریشه‌ای کسری بودجه دولت، اصلاح ساختار بودجه‌ریزی بر اساس مبانی اسلامی و اقتضائات بومی است. مقام معظم رهبری در آذر ۱۳۹۷ به دولت دستور دادند که در مورد اصلاح ساختار بودجه اقدام کنند. ایشان در ۲۸ آبان ۱۳۹۸ (در دیدار با تولیدکنندگان، کارآفرینان و فعالان اقتصادی) بر ضرورت اصلاح ساختار بودجه تأکید کردند. دولت در آبان ۱۳۹۹ طرحی را برای اصلاح ساختار بودجه در چهار محور درآمدزایی پایدار، هزینه‌کرد کارا، ارتقای ثبات، توسعه و عدالت و اصلاحات نهادی بودجه ارائه داد. ادعا شد که لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ با توجه به این طرح تنظیم شده است. بررسی اجمالی این طرح نشان می‌دهد که کار جدی در این زمینه صورت نگرفته و طرح نیز بر اساس مبانی اسلامی و با آسیب‌شناسی دقیق بودجه‌ریزی در کشور تدوین نشده است. به همین دلیل در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز تحولی صورت نگرفت. مجلس نیز با تصویب برخی مقررات اصلاح ساختار بودجه در این مسیر گام برداشت. این اقدام هم نتوانست تحولی اساسی در بودجه ۱۴۰۰ ایجاد کند و حتی قانون بودجه با مشکلاتی بیشتر از لایحه تقدیمی دولت به تصویب مجلس رسید.

اصلاح ساختار بودجه مستلزم اقداماتی برای تغییر مبانی و رویکردها، نهادها و فرایندها، گزارش‌دهی (سند بودجه)، منابع و مصارف بودجه است. تغییرات ساختاری مورد نیاز در محورهای پنج‌گانه مورد اشاره برای کنترل ریشه‌ای کسری بودجه به شرح زیر می‌باشد:

الف) تغییرات مبنایی و رویکردی: اصلاح مبانی و رویکرد بودجه‌ریزی با تقویت برنامه‌محوری در بودجه، عدول از سیاست‌های تعدیل ساختاری پیشنهادی صندوق بین‌المللی پول؛

ب) تغییرات نهادی و فرایندی: اصلاح نهادها و فرایندهای بودجه‌ریزی از طریق اقداماتی همچون دو مرحله‌ای شدن تصویب بودجه، محدود شدن مداخلات غیرکارشناسی در لایحه بودجه، اصلاح ترکیب کمیسیون تلفیق، اصلاح آیین‌نامه کمیسیون تلفیق؛

ج) تغییر در گزارش‌دهی: اصلاح گزارش‌دهی بودجه با شفاف‌سازی و ساده‌سازی سبند بودجه از طریق اقداماتی همچون کاهش تبصره‌های بودجه، حذف مواد غیربودجه‌ای، درج شاخص‌های برش سالانه برنامه‌های توسعه؛

د) تغییر در منابع بودجه: تقویت منابع پایدار و سالم بودجه از طریق افزایش سهم منابع درآمدی، به‌خصوص مالیات، کاهش سهم سرمایه‌فروشی و استقراض؛

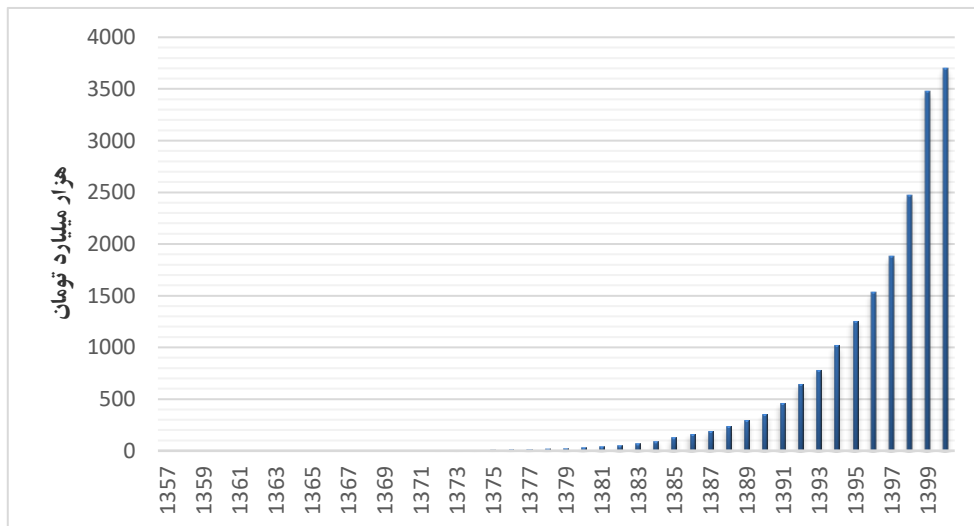
ه) تغییر در مصارف بودجه: محدودیت افزایش سقف بودجه جاری در مجلس، محدودیت استفاده از منابع سرمایه‌ای برای تأمین بودجه جاری، شاخص‌های عدالت در توزیع استانی بودجه.

۷،۱،۲. اصلاح سیاست‌های بانکی به منظور کاهش خلق پول و سفته‌بازی

بانک‌ها به ویژه بانک‌های خصوصی

یکی از گلوگاه‌های اصلاح ساختار بودجه در راستای مقابله با کسری بودجه، قاعده‌گذاری، کنترل و نظارت بر عملکرد بانک‌ها می‌باشد. عملکرد بانک‌ها در گسترش شدید نقدینگی و هدایت نکردن آن به سمت فعالیت‌های مولد، موجب افزایش تورم و به تبع افزایش مخارج دولت و درنهایت افزایش کسری بودجه شده است (فرزین‌وش و اصغری‌پور و محمودزاده، ۱۳۸۲: ۱۱۵). نقدینگی در ۴۲ سال اخیر بیش از ۱۴ هزار برابر شده است. نقدینگی در بیست سال اخیر یعنی از سال ۱۳۸۰ - سال تأسیس اولین بانک خصوصی - ۱۱۵ برابر شده است.

شکل ۴ نقدینگی ۱۳۵۷-۱۴۰۰ هزار میلیارد تومان

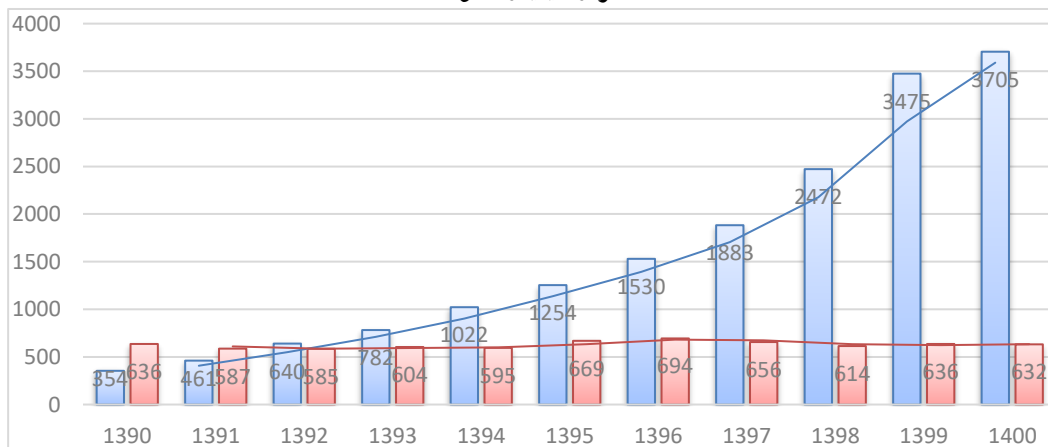


منبع: آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

افزایش نقدینگی در کشور همراستا با رشد تولید نبوده؛ درحالی که نقدینگی از سال ۱۳۹۰ تا خرداد ۱۴۰۰ با افزایش از ۳۵۴ هزار میلیارد تومان به ۳۷۰۵ هزار میلیارد تومان، بیش از ده برابر شده، ولی رشد تولید حقیقی تقریباً صفر بوده است.

شکل ۴ رشد نقدینگی در مقایسه با رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت

سال ۱۳۹۰ (هزار میلیارد تومان)



منبع: آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

در سال‌های اخیر بانک مرکزی به‌عنوان مقام ناظر و سیاست‌گذار پولی، نه تنها گام مؤثری برای مدیریت نقدینگی و اعمال مقررات بر بانک‌ها برداشته، بلکه همراستا با منافع بانک‌ها، از یک‌سو نرخ سپرده قانونی را از ۱۷ درصد به ۱۰ درصد کاهش داده و از سوی دیگر طی دو مرحله در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۶، جریمه اضافه برداشت بانک‌ها را با تبدیل به خط اعتباری از ۳۴ به ۲۴ درصد و ۱۸ درصد کاهش داده است. این اقدام تسهیل‌کننده دسترسی بانک‌ها به منابع مالی برای رفتار خودسرانه آنها در زمینه‌های مختلف، از جمله خلق نقدینگی بوده است. از این‌رو یکی دیگر از اقدامات ضروری برای کاهش کسری بودجه، اصلاح عملکرد نظام بانکی و هماهنگ‌سازی سیاست‌های پولی با سیاست‌های مالی است. در این زمینه اقدامات زیر قابل اجرا است:

الف) محدود کردن قدرت خلق پول بانک‌ها، به‌خصوص بانک‌های خصوصی: فرصت خلق پول به‌عنوان یک فرصت بسیار سودآور نباید در اختیار بانک‌های خصوصی، به‌ویژه بانک‌هایی که نقدینگی را وارد فعالیت‌های غیرمولد و سفته‌بازی می‌کنند، قرار گیرد. حداقل باید قدرت خلق این بانک‌ها محدود شود. یکی از ابزارهای در دسترس برای کاهش قدرت خلق پول بانک‌ها، افزایش ذخیره قانونی است. این نرخ حداقل تا ۲۵ درصد قابل افزایش است. در این صورت ضریب فزاینده از رقم ۷,۳۹۷ اعلام‌شده برای پایان خردادماه ۱۴۰۰ به حدود ۴ کاهش خواهد یافت. خاطر نشان می‌سازد که بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی از ۴۸ هزار میلیارد تومان در پایان سال ۱۳۹۱ به ۱۱۷ هزار میلیارد تومان در پایان سال ۱۳۹۹ افزایش یافته است. بیش از نیمی از این بدهی (۵۴٪) به بانک‌های خصوصی تعلق دارد. بدهی بانک‌های خصوصی از پایان سال ۱۳۹۱ تاکنون رشدی ۲۲ برابری داشته و از حدود ۳ هزار میلیارد تومان به ۶۳ هزار میلیارد تومان در پایان سال ۱۳۹۹ افزایش یافته است. در انتهای خرداد ۱۴۰۰، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی ۱۱۳ هزار میلیارد تومان بوده که ۶۰,۵ هزار میلیارد تومان از آن (۵۳٪) را بدهی بانک‌های خصوصی و مؤسسات اعتباری به بانک مرکزی تشکیل می‌دهد.

شکل ۵ بدهی نظام بانکی و بانک‌های خصوصی به بانک مرکزی ارقام به هزار

میلیارد تومان (درصد)

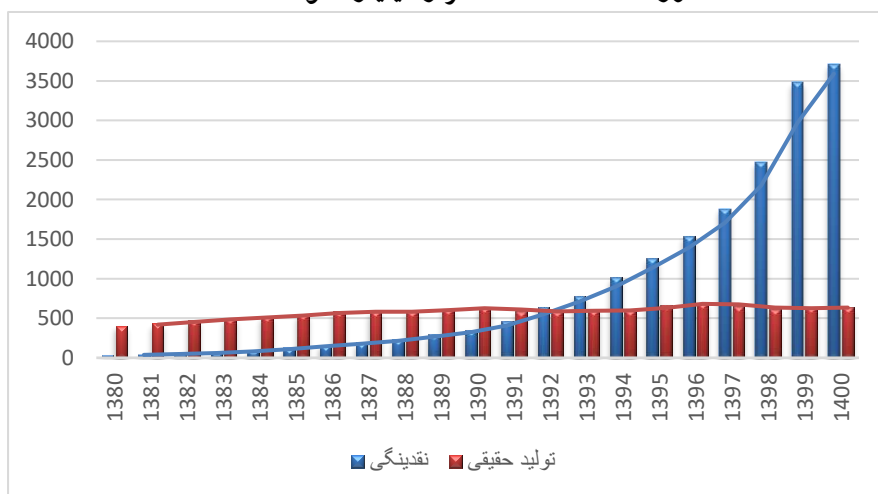
اقدام/سال	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	خرداد ۱۴۰۰
بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی	۴۸۸	۶۰	۸۶	۸۳.۶	۹۹.۷	۱۳۲	۱۳۸	۱۱۱	۱۱۷	۱۱۳
بدهی بانک‌های خصوصی به بانک مرکزی	۲۸۹	۲۸	۲۴	۱۲.۵	۳۸	۸۰	۸۷.۵	۵۹.۳	۶۳	۶۰.۵
	(۶٪)	(۵٪)	(۲۸٪)	(۱۵٪)	(۳۸٪)	(۶۱٪)	(۶۳٪)	(۵۳٪)	(۵۴٪)	(۵۳٪)

منبع: آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

ب) مهار سفته‌بازی بانک‌ها، به‌خصوص بانک‌های خصوصی: براساس آمارها، نقدینگی از سال ۱۳۸۰، یعنی بعد از تأسیس اولین بانک خصوصی در کشور ۱۱۵ برابر شده، ولی تولید حقیقی فقط حدود ۱,۵ برابر افزایش یافته است. این امر حاکی از آن است که نقدینگی تزریق‌شده توسط نظام بانکی به بخش پولی کشور در خدمت افزایش تولید قرار نگرفته است.

شکل ۶ - رشد نقدینگی در برابر رشد تولید حقیقی به قیمت ثابت ۱۳۹۰ برای

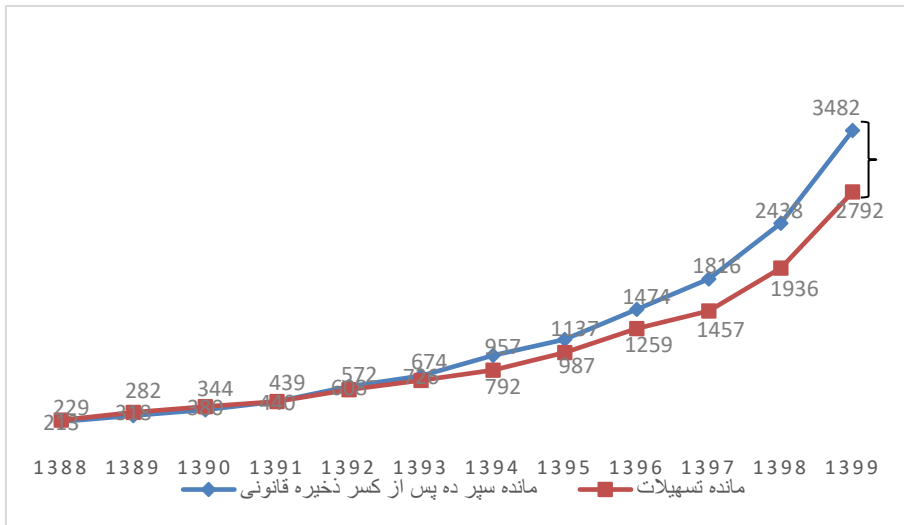
دوره ۱۳۸۰-۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان)



منبع: آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

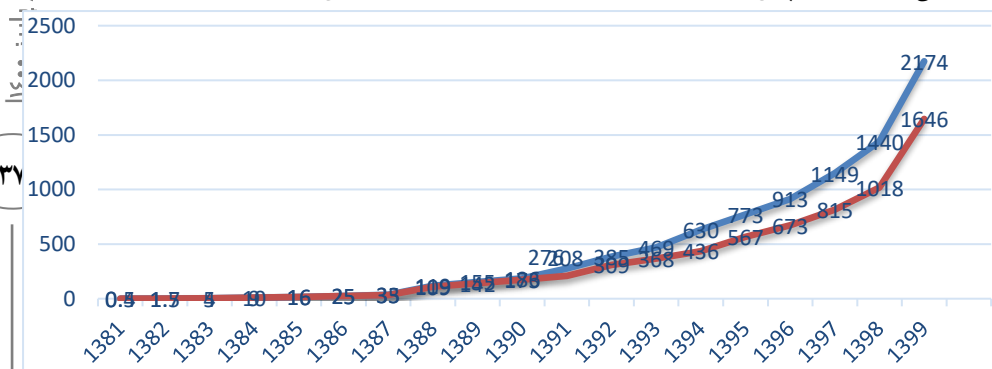
وجود فاصله حدود ۲۰ درصدی بین سپرده - تسهیلات در نظام بانکی (۶۹۰ همت بانک‌های دولتی، ۵۲۸ همت بانک‌های خصوصی در ۱۳۹۹) نیز ابهاماتی در زمینه اثربخشی تسهیلات نظام بانکی ایجاد می‌کند.^۱

شکل ۷: شکاف سپرده تسهیلات نظام بانکی هزار میلیارد تومان



منبع: آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

شکل ۸: شکاف پس‌انداز تسهیلات در بانک‌های خصوصی و موسسات اعتباری



منبع: آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

۱. فاصله مزبور می‌تواند به دلایلی چون پرداخت سود سپرده از محل خلق و جذب سپرده جدید، تبدیل تسهیلات معوق به اسناد دریافتی، افزایش ذخیره‌گیری بابت مطالبات معوق و خرید اوراق بدهی دولت رخ دهد.

ج) نظارت بر هدایت نقدینگی بانک‌ها به سمت فعالیت‌های مولد و خروج از فعالیت‌های سفته‌بازانه: برای نظارت بهتر بانک مرکزی بر خلق و جریان نقدینگی، باید ترکیب اعضای شورای نقدینگی بانک مرکزی و رویکرد آن تغییر کند.

د) استفاده از ظرفیت بانک‌ها برای تأمین منابع جهت اجرای طرح‌های عمرانی نیمه‌کاره و جدید: هم‌اینک بیش از ۸۰ هزار پروژه عمرانی نیمه‌تمام در کشور نیازمند بیش از ۱۲۰۰ هزار میلیارد تومان بودجه است (۷ برابر بودجه عمرانی کنونی). هر بانک را می‌توان مسئول اتمام بخشی از پروژه‌های عمرانی استان‌های مختلف کرد.

۱.۷.۱.۳ اصلاح سیاست‌های مالیاتی به منظور افزایش سهم مالیات در تأمین

منابع بودجه

یکی از عوامل اساسی در کسری بودجه، مشکلات نظام مالیات‌ستانی کشور است. سهم کنونی مالیات در تأمین منابع بودجه ۲۵ درصد است. هدف‌گذاری برنامه ششم توسعه این بود که سهم مالیات در تأمین منابع بودجه به ۴۹٫۸٪ برسد. استاندارد جهانی این نسبت ۷۰ درصد است. اگر هدف‌گذاری برنامه ششم عملیاتی می‌شد، درآمد مالیاتی باید از میزان کنونی، یعنی ۳۲۵ هزار میلیارد تومان به ۶۳۶ هزار میلیارد تومان افزایش می‌یافت. برای افزایش سهم مالیات در تأمین منابع بودجه باید چند اقدام مهم صورت گیرد:

۱.۷.۱.۳.۱ تسریع در ارائه لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم

در هشت سال اخیر دولت تلاشی برای اصلاح نظام مالیاتی و ارائه لایحه اصلاح قانون مالیاتی انجام نداد. به همین علت نمایندگان مجلس خود دست به کار شدند و طرح‌هایی در زمینه مالیات بر عایدی سرمایه و مالیات بر خانه‌های خالی ارائه کردند. این در حالی است که اولویت با ارائه لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم توسط دولت بود. هرچند دولت در این زمینه طرحی تدوین کرده و ظاهراً در هیئت‌دولت نیز بررسی شده، ولی هنوز به مجلس ارسال نشده است. تسریع در بررسی و بازنگری لایحه دولت در زمینه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم باید یکی از اولویت‌های دولت سیزدهم باشد.

۷.۱.۳.۲. تقویت شفافیت مالیاتی

یکی از لوازم افزایش سهم مالیات در تأمین منابع بودجه، تقویت شفافیت در نظام مالیاتی کشور است. تقویت سامانه اطلاعات مالیاتی و سامانه فرو شگاهی، از جمله اقدامات مؤثر در این زمینه است که می‌تواند هم از فرار مالیاتی جلوگیری کند و هم زمینه گسترش میزان مالیات با معرفی پایه‌های جدید مالیاتی را فراهم آورد.

۷.۱.۳.۳. کاهش معافیت‌های مالیاتی

وجود برخی معافیت‌های مالیاتی، دولت را از برخی درآمدهای مالیاتی محروم کرده است. برای نمونه، از رانت حداقل ۱۵۰ هزار میلیارد تومانی سنگ آهن (۵۰ میلیون تن سنگ آهن * هر تن ۱۵۰ دلار * ۲۰ هزار تومان) برای شرکت‌های فولادی، کمتر از ۱۰ هزار میلیارد تومان در بودجه سال ۱۴۰۰ منعکس شده است.

۷.۱.۳.۴. مالیات بر مجموع درآمد و ثروت

طراحی و اخذ مالیات بر مجموع درآمد و ثروت بر اساس منطق مالیات‌های اسلامی، از جمله خمس و زکات، هم می‌تواند درآمد مالیاتی دولت را افزایش دهد و هم عدالت مالیاتی را تقویت کند. در این چارچوب، مالیات بر مازاد درآمد و ثروت پس از کسر مؤونه افراد تعلق می‌گیرد. برای اجرایی شدن این نوع مالیات می‌توان وضع مالیات حکومتی بر تراکنش‌های بانکی را در دستور کار قرار داد.

۷.۲. راهبردها و راهکارهای مقطعی برای مواجهه با کسری بودجه ۱۴۰۰

در کنار تلاش جهت اجرای اصلاحات اساسی برای کاهش کسری بودجه، باید اقداماتی مقطعی برای بودجه سال ۱۴۰۰ انجام داد. این اقدامات در دو حوزه مدیریت منابع و مصارف بودجه قابل اعمال است. تلاش برای تحقق منابع بودجه با تأکید بر منابع درآمدی، از یک‌سو، و مدیریت مخارج به‌خصوص هزینه‌های جاری، از سوی دیگر، دو محور اساسی برای مواجهه با مشکل کسری بودجه است.

۷.۲.۱. تلاش برای تحقق منابع بودجه با اولویت درآمدها

۷.۲.۱.۱. راه‌اندازی و تکمیل سریع نظام یکپارچه اطلاعات مالیاتی

راه‌اندازی این سامانه اطلاعات مالیاتی و تکمیل سامانه مودیان مالیاتی مقتضای ماده ۱۶۹ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم است که به شکل کامل عملیاتی نشده است. این اقدام بنا به نظر برخی کارشناسان می‌تواند در حداکثر فرصت سه ماه (تا ۱۵ آبان ۱۴۰۰) عملیاتی شود. با تکمیل و راه‌اندازی این سامانه شفافیت اطلاعاتی حکمفرما شده و موارد زیادی از فرارهای مالیاتی کشف می‌شود.

۷،۲،۱،۲. تسریع در اجرای کامل قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مودیان

تکمیل پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مودیان مالیاتی بر اساس قانون مصوب ۱۳۹۸/۸/۱۱، با افزایش شفافیت اقتصادی باعث افزایش درآمدهای مالیاتی می‌شود. اجرای این قانون با ارتقای حکمرانی ریال باعث شفافیت اقتصادی می‌شود که مقتضای بند ۱۹ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی («شفافیت اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا، به‌خصوص در حوزه پولی و ارزی») می‌باشد.

۷،۲،۱،۳. تسریع در اجرای طرح مالیات بر خانه‌های خالی

بخشی از زیر ساخت اخذ مالیات بر خانه‌های خالی ایجاد شده است. با توجه به اینکه زمان ثبت خانه در سامانه تا شهریور تعیین شده، می‌توان انتظار داشت که در شش ماهه دوم سال بتوان منابع درآمدی از این محل داشت.

۷،۲،۱،۴. تسریع در اخذ مالیات بر عایدی سرمایه

علی‌رغم وجود الزامات قانونی برای اخذ مالیات بر عایدی سرمایه، به‌خصوص در مورد خودروهای لوکس و مسکن لوکس، اقدامی برای اخذ مالیات صورت نگرفته است (ر.ک: گزارش دیوان محاسبات از عملکرد دوماهه بودجه ۱۴۰۰).

۷،۲،۱،۵. تأمین مالی اضطراری با تنخواه بانک مرکزی همراه با محدود کردن

خلق پول بانکی

هرچند استقراض از بانک مرکزی اصالتاً مطلوب نیست، در وضعیت رکودی کنونی استفاده از این شیوه مناسب‌تر از استفاده از اوراق است که هم هزینه‌های دولت را در قالب پرداخت اصل و سود افزایش می‌دهد و هم در وضعیت کنونی با مشکل کمبود تقاضا روبرو است. این سیاست باید همراه با سیاست کاهش قدرت بانک‌ها در خلق

پول شود؛ این اقدام را می‌توان با افزایش نرخ ذخیره قانونی انجام داد. شایان ذکر است که از ابتدای سال ۱۳۹۳ با اجرای سیاست سالم سازی نقدینگی، برای تأمین مالی از خلق پول محدودیت ایجاد شد، ولی دست بانک‌ها، به‌خصوص بانک‌های خصوصی در گسترش نقدینگی و گسیل آن به فعالیت‌های سوداگرایانه (به صورت مستقیم یا غیرمستقیم) باز گذاشته شد. نتیجه این اقدام رشد شدید نقدینگی و به تبع آن تورم بود. اگر خلق نقدینگی در خدمت تأمین منابع مالی دولت، به‌خصوص در حوزه تأمین منابع بودجه عمرانی قرار گیرد و خلق پول بانک‌ها، به‌ویژه بانک‌های خصوصی کنترل شود، این اقدام می‌تواند علاوه بر تأمین بخشی از هزینه‌های دولت، زمینه خروج از رکود و به‌دنبال آن افزایش مالیات را فراهم آورد.

۷،۲،۲. مدیریت و صرفه‌جویی در هزینه‌ها

با توجه به افزایش شدید بودجه عمومی سال ۱۴۰۰ نسبت به سال قبل (افزایش از ۵۷۱ هزار میلیارد تومان به ۱۲۷۸ هزار میلیارد تومان)، امکان مدیریت هزینه‌ها و صرفه‌جویی در آن وجود دارد. در این زمینه پیشنهادهایی ارائه می‌شود.

۷،۲،۲،۱. تجدید نظر در سقف دوم بودجه

بودجه سال ۱۴۰۰ به صورت دو سقفی تنظیم شده است: سقف اول بودجه ۹۳۸ هزار میلیارد تومان و سقف دوم ۳۴۰ هزار میلیارد تومان تعیین شده است. سقف دوم بودجه به شش ماهه دوم سال اختصاص دارد و هزینه‌کرد آن به اطمینان از تحقق منابع و متنا سب با روند واریزی به خزانه تعیین شده است. متأسفانه بخشی از مصارف سقف اول بودجه از همان شش ماهه اول تخصیص یافته است (برای نمونه همسان سازی حقوق هیئت علمی وزارت علوم و بهداشت از محل سقف دوم بودجه، جزء ۲ بند «و» تبصره ۲ قانون بودجه ۱۴۰۰). تعیین دقیق مصارف سقف دوم بودجه و جلوگیری از هزینه‌کرد آن، زمینه را برای مواجهه با کسری بودجه فراهم می‌کند.

۷،۲،۲،۲. کاهش هزینه‌های غیرضروری

دولت می‌تواند دستورالعملی در زمینه صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری صادر کند. با توجه به افزایش زیاد بودجه جاری در سال ۱۴۰۰، امکان تجدیدنظر در برخی

هزینه‌ها وجود دارد. در این زمینه باید حداقل از افزایش مزایا، خارج از چارچوب مصوب در بودجه خودداری شود.

۷,۲,۲,۳. اولویت‌بندی در تخصیص بودجه

با توجه به محدودیت‌های درآمدی در بودجه ۱۴۰۰، عملکرد سازمان برنامه و بودجه در اولویت‌بندی تخصیص بودجه ضرورت پیدا می‌کند.

۷,۳. اقدامات تکمیلی

علاوه بر موارد مذکور، برخی اقدامات تکمیلی می‌تواند دولت را در مواجهه با کسری بودجه یاری دهد.

۷,۳,۱. تغییر در اعضا و سیاست‌های شورای نقدینگی بانک مرکزی

در سالیان اخیر، عملکرد شورای نقدینگی بانک مرکزی در کنترل نقدینگی و تورم مناسب نبوده است. برخی اعضای این شورا طرفدار سیاست‌های شکست‌خورده تعدیل قیمتی می‌باشند. عدم تجدید نظر در اعضا و سیاست‌های این شورا باعث تداوم مشکلات کنونی، از جمله افزایش نقدینگی خواهد بود.

۷,۳,۲. ایجاد کمیته تثبیت مالی

در وضعیت کنونی تثبیت مالی اهمیت زیادی برای مدیریت اقتصاد کشور و مواجهه با جنگ تمام‌عیار اقتصادی پیش‌رو دارد. کمیته تثبیت اقتصادی می‌تواند در بانک مرکزی یا سران قوا ایجاد شود. این کمیته باید نقش اتاق فعال جنگ اقتصادی علیه توطئه‌های اقتصادی علیه کشور را ایفا کند.

۷,۳,۳. اجرای سیاست ارزی مناسب

اجرای سیاست ارزی مناسب، از جمله ضرورت‌های اساسی برای مدیریت اقتصاد کشور، کاهش تورم و در نتیجه کاستن از اثر منفی تورم بر تأمین بودجه دولت، به‌ویژه بودجه عمرانی است. اعمال مدیریت عرضه ارز، مدیریت بازگشت ارز صادرات غیرنفتی، اعمال پیمان سپاری ارزی و مدیریت دقیق تقاضای ارز، از اقدامات ضروری در این زمینه است.

۷,۳,۴. مدیریت بازار بورس کالا

مدیریت بازار بورس کالا به خصوص در اقلام اساسی همچون فولاد و پتروشیمی نه تنها باعث کاهش هزینه‌های تولید و کنترل تورم خواهد شد، بلکه از فشار تورم بر هزینه‌های عمرانی دولت می‌کاهد. می‌توان در کوتاه‌مدت توزیع محصولات فولادی و پتروشیمی به صنایع پایین‌دستی را از طریق اعطای سهمیه به واحدهای تولیدی ساماندهی کرد.

نتیجه

بودجه سال ۱۴۰۰، هم با کسری بودجه جاری و هم با کسری بودجه تأمین‌نشده روبرو است. بودجه جاری سال ۱۴۰۰ با ۴۶۴ هزار میلیارد تومان کسری مواجه است. کسری بودجه تأمین‌نشده نیز در حدود ۳۰ درصد تخمین زده می‌شود. گزارش دیوان محاسبات حاکی از آن است که طی دو ماه ابتدایی سال ۱۴۰۰، «۲۷ درصد منابع بودجه‌ای محقق شده که در مقابل تحقق ۴۴ درصدی مصارف، حکایت از کسری بودجه در ابتدای سال می‌دهد. عدم تغییر در تحقق منابع و ادامه این رویه، به کسری بودجه شدید در پایان سال مالی کشور منجر خواهد شد».

بررسی‌های دیوان محاسبات در موضوع درآمدهای مالیاتی حکایت از آن دارد که تا پایان اردیبهشت ماه ۱۴۰۰، نزدیک به ۸۵ درصد از درآمدهای مالیاتی محقق شده است (رشد ۶۴ درصدی نسبت به مدت مشابه سال قبل)؛ اما درباره خودروهای لوکس، منازل گران‌قیمت و خانه‌های خالی به‌دلیل عدم تصویب آیین‌نامه در هیئت‌وزیران، همانند سال گذشته فاقد و صولی است. در میان منابع بودجه عمومی، منابع نامطمئن همچون واگذاری اموال غیرمنقول (۴۵ هزار میلیارد تومان؛ ۳٪ منابع بودجه عمومی) و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (۲۵۶ هزار میلیارد تومان؛ ۲۰٪) به چشم می‌خورد. عدم استقبال از ۹ دوره حراج اوراق مالی اسلامی عرضه‌شده توسط بانک مرکزی و همچنین مشکلات بازار سرمایه تحقق منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی را با تردید مواجه می‌سازد.

ازجمله دلایل عمده بروز کسری بودجه می‌توان به مواردی همچون مشکلات اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی، افزایش سهم سرمایه‌فروشی و آینده‌فروشی در بودجه

به جای افزایش منابع درآمدی، افزایش بی‌ضابطه هزینه‌های جاری، تورم و کاهش ارزش واقعی بودجه اشاره کرد. به این عوامل باید مشکلات ناشی از کسری تراز تجاری و کسری تراز سرمایه را نیز افزود.

برای مواجهه با کسری بودجه، راهبردهای اساسی همچون اصلاح ساختار بودجه‌ریزی، افزایش سهم مالیات در تأمین منابع بودجه، مهار رانت خلق پول و سفته‌بازی بانک‌ها، به‌خصوص بانک‌های خصوصی قابل اشاره است. مشارکت جدی دولت در ارائه لایحه اصلاح ساختار بودجه و همکاری با کمیته اصلاح ساختار بودجه مجلس شورای اسلامی می‌تواند زمینه اصلاح ساختار بودجه کشور را فراهم آورد. برای مواجهه با کسری بودجه سال ۱۴۰۰ نیز می‌توان اقداماتی برای تحقق منابع بودجه عمومی با اولویت منابع درآمدی (به‌جای فروش سرمایه و استقراض) و مدیریت و صرفه‌جویی در هزینه‌ها انجام داد. در این مسیر، مدیریت سقف دوم بودجه (۳۴۰ هزار میلیارد تومان) ضرورتی اساسی است.

با توجه به مشکلات موجود در زمینه فروش اوراق مالی اسلامی و اوراق خزانه، و روند فزاینده نقدینگی، استفاده از ظرفیت بانک مرکزی برای تأمین مالی کسری بودجه همراه با مدیریت خلق پول نظام بانکی می‌تواند راهکاری برای کاهش کسری بودجه ۱۴۰۰ باشد. برای این منظور پیشنهاد می‌شود نرخ ذخیره قانونی سپرده‌ها حداقل به ۲۵ درصد افزایش یابد و در مقابل تنخواه دولت از بانک مرکزی افزایش یابد. این سیاست باعث می‌شود دولت از خلق پول صورت گرفته شده برای منافع عمومی بهره‌مند شود و در مقابل، ورود نامطلوب بانک‌ها در خلق پول کنترل شود. باید توجه داشت که سیاست سال‌های کنونی در افزایش سهم اوراق در تأمین مالی بودجه دولت سیاستی پرهزینه برای دولت بوده که در وضعیت رکودی باعث جانشینی مخارج مصرفی دولت با مخارج مصرفی بخش خصوصی می‌شود.

۱. ابوالحسینی، ش، (۱۳۷۷)، «استفاده از سیاست‌های پولی و مالی برای جبران کسری بودجه»، تازه‌های اقتصاد، شماره ۷۴، ص ۹-۱۲.
۲. استیگلیتز، ج، (۱۳۸۲)، جهانی‌سازی و مسائل آن، ترجمه ح. گلریز، تهران: نی.
۳. اقتصاد، ا. و پيله‌فروش، م. (۱۳۹۸)، «درباره یارانه انرژی در ایران ۱. یارانه پنهان و ملاحظات آن»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. بانک مرکزی، (۱۴۰۰)، مروری بر تحولات کل‌های پولی در سه ماهه ابتدایی سال ۱۴۰۰، بازیابی از <https://www.cbi.ir/showitem/21998.aspx>
۵. بروجردی، آ، (۱۳۸۶)، «جامع احادیث الشیعه للبروجردی»، ج ۲۲، تهران: فرهنگ سبز.
۶. توسلی، م، (۱۳۸۳)، «محدودیت‌ها و مسئولیت‌های دولت اسلامی در پولی کردن کسر بودجه»، اقتصاد اسلامی (۱۴)، ص ۸۲-۱۰۷.
۷. توکلی، م. (۱۳۹۲)، سازوکار بانکداری اسلامی، قم: نشر بین‌المللی المصطفی.
۸. حر عاملی، م. (۱۴۰۹ق)، وسائل الشیعه، ج ۱۳ و ۱۸، قم: مؤسسه آل‌البیت.
۹. خادم‌الحسینی اردکانی، م و موسویان، ع، (۱۳۹۱)، «مهندسی مالی اسناد خزانه اسلامی»، اقتصاد اسلامی، شماره ۵۴.
۱۰. خاکی، م، (۱۳۹۰)، تربیت اقتصادی در تمدن اسلامی ایرانی، تهران: مرکز تحقیقات دانشگاه امام صادق (ع).
۱۱. خلیلیان اشکذری، م و آزادی، م، (۱۳۹۳)، «منابع مالی و معیارهای تخصیص بودجه در دولت اسلامی»، معرفت اقتصاد اسلامی، شماره ۱۰، ص ۱۲۹-۱۴۹.
۱۲. داودی، پ، (۱۳۷۲)، «روند کسری بودجه در ایران و چند رهیافت مهم»، مجلس و راهبرد، شماره ۶، ص ۵۳-۵۸.
۱۳. دیوان محاسبات، (۱۴۰۰)، «گزارش دیوان محاسبات از تفریغ بودجه دوماهه ۱۴۰۰»، بازیابی از <https://b2n.ir/s50727>
۱۴. رئیسی، ا. (۱۴۰۰)، دستورات حجت‌الاسلام والمسلمین سید ابراهیم رئیسی درباره بودجه کل کشور، ۱۴۰۰/۵/۲۴، بازیابی از www.irna.ir/news/84438461

۱۵. سازمان برنامه و بودجه، (۱۳۹۸)، برنامه کلی اصلاحات ساختاری بودجه عمومی با رویکرد قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت.
۱۶. فرزین‌وش، ا.، اصغرپور، ح و محمودزاده، م، (۱۳۸۲)، «بررسی اثر تورم بر کسری بودجه از بُعد هزینه‌ای و درآمدی در ایران»، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۶۳، ص ۱۱۵-۱۵۰.
۱۷. قلیچ، و. (۱۳۹۴)، نقش اوراق بهادار اسلامی در تأمین کسری بودجه دولتی، تهران: پژوهشکده پولی و بانکی.
۱۸. کلینی، محمد، (۱۴۰۷ق)، الکافی، ج ۵، تهران: دار الکتب الاسلامیه.
۱۹. کمیجانی، ا.، و ورهرامی، و. (۱۳۹۱)، «برآوردی از نقش عوامل مؤثر بر کسری بودجه در ایران»، راهبرد، شماره ۶۴، ص ۲۷-۴۲.
۲۰. مجلسی، م. (۱۴۰۳ق)، بحار الانوار، ج ۷۸، بیروت: مؤسسه الوفاء.
۲۱. محمدی ری‌شهری، م. (۱۴۰۴ق)، میزان الحکمه، مکتب الاعلام الاسلامی.
۲۲. معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، (۱۳۹۹)، مبانی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و برنامه سالنامه دستگاه‌های اجرایی بودجه ۱۴۰۰ کل کشور، ج ۱، تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
۲۳. موسوی جهرمی، ی.، و زایر، آ، (۱۳۸۷)، «بررسی اثر کسری بودجه دولت بر مصرف و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران»، پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)، شماره ۳۰، ص ۱-۲۰.
۲۴. میر، م. (۱۳۹۹)، «بررسی چشم‌انداز کسری بودجه»، امنیت اقتصادی، شماره ۸۲، ص ۷۹-۸۹.
۲۵. نمازی، ح. (۱۳۹۵، ۱۵ آبان)، تحلیلی از شرایط اقتصادی کشور و راهکارهای پیشنهادی، فرهنگستان علوم جمهوری اسلامی ایران، بازیابی <http://www.ias.ac.ir/index.php/2015-09-21-08-02-04/1776-prof-namazi-article-99>
۲۶. هندی، ع. (۱۴۰۹ق)، کنز العمال، ج ۶، بیروت: مؤسسه الرساله.