

«جوان» تبعات کسری بودجه و راهکارهای حل آن را بررسی می کند

راه‌های رهایی از دام کسری بودجه

ر کود یک دهه‌ای اقتصاد ایران به کندی در حال بهبود است، اما همچنان به دلیل ناکار آمدی‌های اقتصادی و انحراف قیمت‌ها دچار محدودیت است

کسری بودجه برای مدت‌ها موضوع بحث برانگیز و گر بیانگیز اقتصاد ایران بوده است. این مسئله نشان دهنده شکاف بین میزان هزینه‌های دولت و مقدار جمع‌آوری مالیات و سایر درآمدهاست. در حالی که برخی از اقتصاددانان استدلال می‌کنند که کسری بودجه برای رشد اقتصادی ضروری و مفید است، برخی دیگر هشدار می‌دهند که تهدیدی برای ثبات مالی و رفاه آینده کشور است.

کسری بودجه زمانی اتفاق می‌افتد که دولت بیش از پولی که کسب کرده‌هزینه‌کند. این بدان معناست که دولت باید برای تأمین مالی فعالیت‌های خود پول قرض کند که بر بدهی ملی می‌افزاید. اما چه چیزی باعث کسری بودجه دولت می‌شود؟ و کسری بودجه و بدهی ملی بالا چه اثراتی بر اقتصاد کشور دارد؟ مویجات زیادی وجود دارد که می‌تواند باعث کسری بودجه دولت شود، مانند محدودیت‌های بین‌المللی، ر کود، بلایای طبیعی، کاهش مالیات، افزایش هزینه‌ها یا اشتباهات حسابداری. با این حال، علت اصلی کسری بودجه، عدم تطابق بین اولویت‌های هزینه‌ای دولت و منابع درآمدی آن است.

کسری بودجه بسته به اندازه و مدت کسری و همچنین وضعیت اقتصاد می‌تواند اثرات مثبت و منفی داشته باشد. به عنوان مثال، کسری بودجه می‌تواند با افزایش تقاضای کل، رشد اقتصادی را تحریک کند، که می‌تواند با افزایش نرخ بهره، سرمایه‌گذاری خصوصی را از بین ببرد. به همین ترتیب، بدهی ملی می‌تواند هم مزایا و هم معایبی برای کشور داشته باشد. به عنوان مثال، بدهی ملی بالا می‌تواند اعتبار کشور را افزایش دهد و سرمایه‌گذاران خارجی را جذب کند، یا می‌تواند اعطای پذیری مالی کشور را کاهش دهد و آسیب‌پذیری آن را در برابر شوک‌های خارجی افزایش دهد.

پاسخ ساده‌ای به این سؤال که آیا کسری بودجه و بدهی ملی بالا برای کشور خوب است یا بد وجود ندارد. اثرات کسری بودجه و بدهی ملی به عوامل بسیاری مانند اندازه اقتصاد، سطح تورم، نرخ ارز، نرخ بهره و وضعیت سیاسی بستگی دارد. در مدیریت کسری بودجه و بدهی ملی، با معاضه‌هایی وجود دارد، زیرا سیاست‌های مختلف هزینه‌ها و منافع متفاوتی برای گروه‌های مختلفی دارند.

بر اساس گزارش بانک جهانی، کسری بودجه ایران ناشی از کمبود درآمد نفتی و فشارهای تورمی از طریق عملیات تأمین کسری بودجه دولت است. از دیگر عوامل مؤثر در کسری بودجه می‌توان به مسائل اساسی بودجه و ناکارآمدی اقتصادی اشاره کرد. علاوه بر این، مسائل سیاسی و اقتصادی مرتبط با بودجه بندی و افزایش فروش دارایی‌های سرمایه‌ای نیز به کسری بودجه کمک کرده است.

ایران به دلیل عوامل مختلفی مانند درآمدهای نفتی پایین، تحریم‌های بیماری همه‌گیر و تغییرات آب و هوایی با کسری بودجه روبه‌رو شد مواجه است. براساس گزارش بانک جهانی، اقتصاد ایران به کنندی از رکود یک دهه‌ای در حال بهبود است، اما همچنان به مسائل اساسی کشور به دلیل ناکارآمدی اقتصادی و انحراف قیمت‌ها دچار محدودیت است. بخش نفت و خدمات اثرات مستقیم خوبی در بهبودی وضعیت داردا اما کمبود آب و انرژی به بخش‌های کشاورزی و صنعت آسیب رسانده است.

دولت‌های قبلی برای پوشش کسری بودجه از تورم استفاده می‌کردند و با افزایش قیمت‌ها و نرخ ارز درآمد خود را تأمین می‌کردند و در این دولت نیز این سوء رفتار پیش گرفته شد. اگر چه این سیاست اقتصادی در کوتاه مدت صادرات را ارزان تر و رقابت پذیرتر می‌کند اما در بلند مدت دو عارضه خط‌ناک برای اقتصاد کشور ایجاد کرد اول موجب کاهش قدرت خرید مردم و دوم کاهش ارزش پول ملی شد که در ادامه باعث فرار سرمایه‌گذاران داخلی شد.

طبق آمار دولت ترکیه، فقط در سال ۱۴۰۱ حدود ۱۱ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری ایرانی‌ها در ترکیه صورت گرفته است در حالی که سرمایه‌گذاری خارجی در ایران در همین سال فقط ۶ میلیارد دلار بوده است که اتفاق خوش آیندی نیست.

■ **راهبردهای حل معضل کسری بودجه**
اماره حل معضل کسری بودجه چیست؟ و برای فرار از آن باید چه اقداماتی انجام شود؟ در این ب‌طرف کردن کسری



بودجه، دو استراتژی ثابت وجود دارد: افزایش درآمد و کاهش هزینه‌ها. دولت می‌تواند با کاهش مخارج دولت و افزایش مالیات‌ها رشد اقتصادی را از نقا دهد. با این حال، تعیین اینکه کدام هزینه‌ها باید کاهش یا مالیات آن افزایش یابد، می‌تواند به طور گسترده مورد بحث قرار گیرد. کارشناسان پیشنهاد می‌کنند که افزایش نرخ بهره یا ارائه فعالیت‌های اقتصادی بیشتر نیز می‌تواند به مبارزه با کسری بودجه کمک کند. عوامل متعددی برای پیشبرد این الگوها و نحوه اجرای آنها وجود دارد که نظر کارشناسان را برای ارائه پاسخ درست جویا شدیم.

■ **کسری بودجه چه تأثیری بر رشد تورم دارد؟**

رحمان سعادت، مدیر گروه اقتصاد دانشگاه سمنان درباره راهکارهای پیشنهادی و نقش دولت و بخش خصوصی در کسری بودجه به «جوان» می‌گوید: «ابتدا به این سؤال باید پاسخ داده شود که علت اصلی کسری بودجه کشور چیست؟ مسئله کسری بودجه در همه کشورها

وجود دارد و مختص به ایران نیست. البته این موضوع در کشور ما سابقه طولانی دارد و در ۱۰۰ سال گذشته، از اواخر دوره قاجاریه تا به امروز، تقریباً در همه ادوار وجود داشته و کشور صرفاً ۱۰الی ۱۰ سال کسری بودجه نداشته است. دو عامل اصلی کسری بودجه عبارت هستند از: یک، هزینه‌های مازاد دولت برای رضایت مردم از شرایط اقتصادی مانند

افزایش دستمزدها، فعالیت‌های عمرانی و کالاهای مصرفی که بر اقتصاد فشار می‌آورند. دولت نیز ذاتاً یک نهاد هزینه آفرین است؛ لذا یکی از علل کسری بودجه این است که دولت‌ها هزینه آفرین هستند و عملاً هزینه آنها بیشتر از درآمد است.» وی می‌افزاید: «علت دوم، درآمدهای دولت مانند درآمدهای مالیاتی، درآمد حاصل از فروش نفت، عوارض و… به راحتی محقق نمی‌شود. این عوامل باعث می‌شوند که دولت با کسری بودجه روبه‌رو شود و طبیعتاً وقتی این اتفاق افتاد، راههای ترمیم بودجه مطرح می‌شود که



رحمان سعادت

مدیر گروه اقتصاد دانشگاه سمنان



بعضاً تورم‌زا هستند و مشکلات سیاسی و اقتصادی را برای مردم و کشور به وجود می‌آورند.» این کارشناس اقتصاد در پاسخ به این پرسش که کسری بودجه چه تأثیری بر رشد تورم دارد؟ می‌گوید: «دولت به دلیل تعهد خود بر انجام یکسری از امور مثل پرداخت حقوق و دستمزد کارمندان و به ثمر رساندن پروژه‌ها اقدام به چاپ پول یا روش‌هایی که تورم‌زا هستند می‌کند. چاپ پول یکی از عوامل اصلی تورم است هر چه قدر کسری بودجه بیشتر باشد و از طریق چاپ اسکناس جبران شود میزان تورم نیز در یک رابطه مستقیم افزایش پیدا می‌کند. در واقع هزینه‌ای که دولت برای مردم انجام می‌دهد از طریق تورم جایگزین می‌شود. یعنی مردم هزینه کسری بودجه را از طریق تورم می‌پردازند که این نیز در سال‌های اخیر به کرات اتفاق افتاده و خروجی‌اش تورم سنگینی در کشور بوده است.»

■ **تأثیر کسری بودجه بر رشد اقتصاد**

سعادت درباره اینکه آیا کسری بودجه باعث رشد اقتصادی می‌شود یا نه می‌دهد: «اگر کسری بودجه ناشی از بحث سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها باشد و صرف هزینه‌های جاری، عمومی و هزینه‌های غیر مولد نشود بله به رشد اقتصادی ختم می‌شود به صورت کلی هزینه‌هایی که در کانتای سرمایه‌گذاری مثل احداث کارخانه‌ها و زیرساخت‌ها باشد رشد اقتصادی ایجاد می‌کند. در واقع این کسری هدفمند به نفع تولید است اما اگر کسری بودجه به خاطر ریخت و پاش دولت‌ها و هزینه‌های بی‌مورد و سفرهای سیاحتی مدیران و مسائلی از این دست باشد چون پرداخت‌ها در بلندمدت تبدیل به درآمد نمی‌شوند و نه تنها رشد اقتصادی محقق نمی‌شود بلکه در سال‌های آتی سبب رکود شدید هم می‌شوند.»

■ **سیر تاریخی هزینه کسری بودجه**

این استاد دانشگاه درباره اینکه کسری بودجه در کشور ما در چه بخش‌هایی هزینه می‌شود؟ خاطر نشان می‌کند: «این یک سیر تاریخی است به طور مثال در دهه هفتاد به خصوص در دولت سازندگی کسری بودجه‌ها مربوط به سرمایه‌گذاری در پتروشیمی‌ها، جاده‌ها و بخش‌های مختلف بود که این سیاست اقتصادی موجب شد درآمدزایی در دولت موسوم به اصلاحات افزایش پیدا کند. این یک نمونه خوب در کشور است که نشان می‌دهد اگر کسری بودجه برای

اقتصاد

سرویس اقتصادی ۸۸۶۹۸۴۳۴



بارها گزاره ناتراز «کسری بودجه» را شنیده‌ایم اما کسری بودجه چیست؟ و چه تبعاتی دارد؟ و چگونه می‌شود از دام آن رها شد؟ به بیان ساده، برهم خوردن تعادل هزینه و درآمد، کسری بودجه نامیده می‌شود، یعنی دولت به اندازه‌ای که هزینه می‌کند، درآمد نداشته باشد. اما چرا کسری بودجه شکل می‌گیرد؟ لایجه قانون بودجه سالانه به عنوان سند دخل و خرج یک ساله کشور، از سوی دولت به مجلس ارسال می‌شود و نمایندگان نیز تا حدودی حق چکش کاری و اصلاح آن دارند بنابراین تنظیم هماهنگی هزینه و درآمد کشور دست دولت از طریق سازمان برنامه‌و بودجه است. دولت‌ها نیز معمولاً در تنظیم بودجه سالانه دچار «بیش بر آورد» و «کم‌بر آورد» می‌شوند؛ به این معنا که غالباً در پیش‌بینی درآمدهای دولت در سال آتی، ارقام را بالاتر در نظر می‌گیرند و در پیش‌بینی هزینه‌ها، کم‌بر آورد می‌کنند. نتیجه چنین رویه‌ای، ایجاد تورم و به عبارتی جبران کسری بودجه از جیب ملت است چه آنکه در کشور ما یکی از راه‌های متداول جبران کسری بودجه، استقراض از بانک مرکزی است یعنی دولت با افزایش نقدینگی و چاپ پول بدون پشتوانه، تلاش می‌کند بودجه را افزایش دهد ولی نتیجه چاپ پول بدون پشتوانه یعنی تورم و تورم هم به معنی دست‌اندازی دولت به جیب مردم است.



سرمایه‌گذاری هزینه‌شود به تولید و رشد اقتصادی ختم می‌شود. حرکت دولت سازندگی بعد از سال ۷۶ به نتیجه رسید و کسری بودجه در آن سال به حداقل رسید و تورم نیز کاهش پیدا کرد.»

وی می‌افزاید: مورد دیگر کسری بودجه، کسری بودجه‌ای است که صرفاً هزینه آفرینی می‌کند مثلاً در دولت نهم و دهم با اینکه ضریب جینی بهبود پیدا کرد و فاصله طبقاتی کم شد اما کسری بودجه صرف هزینه‌های عمومی شد و برای سرمایه‌گذاری بلندمدت کمترین هزینه‌اتج‌ام شد که شاهد بودید که منجر به رشد اقتصادی نیز نشد در این دولت بخش وسیعی از هزینه‌ها در بخش مسکن مهر بود که جز کالاهای غیر قابل تجارت است و امکان صادرات ندارد.

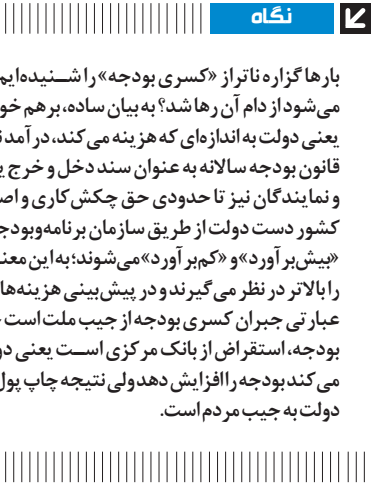
اگر چه برای رفاه خانواده‌ها مناسب بود اما در رشد اقتصادی اثر زیادی نداشت زیرا صادرات ما را تقویت نکرد البته در آن دوران با شروع تحریم‌های جدید اقتصادی کسری بودجه نیز تشدید پیدا کرد.»

سعادت می‌گوید: «در دوره دولت‌های یازدهم و دوازدهم به خصوص در دوره دولت تدبیر اوج فشارهای اقتصادی تحریم را تجربه کردیم. این فشار ظالمانه امریکا درآمدهای دولت را کاهش داد و دولت برای اینکه کسری بودجه اثرات زیادی روی اقتصاد کشور نگذارد هزینه‌های عمرانی را حذف کرد و تمام تلاش دولت بر این شد که هزینه‌های حقوق و دستمزد کارکنان دولت را پرداخت کند لذا از این طریق کسری بودجه کاهش پیدا کرد با سه سرانجام نرسیدن برجام هم مشکلات پیچیده‌تر شدند چرا که اگر این اتفاق می‌افتاد تراز بودجه مثبت می‌گشت و بالطبع کسری بودجه نیز مثبت می‌شد اما فشار تحریمی و عدم تحقق درآمدهای ارزی کشور در آن برهه تراز پرداخت‌های کشور را منفی کرد باینکه در خارج از کشور منابعی داشتیم که از آسانسازي نشده بودند اما کسری بودجه به شدت دامن‌گیر دولت شد.»

این استاد اقتصاد تصریح می‌کند: «در دو سال آخر دوره آقای روحانی با تحریک بازار بورس برای افزایش قیمت، بورس رشد خوبی را تجربه کرد اما دولت به یک‌باره با فروش سهام‌های کم ارزش که به دلیل جو بازار افزایش پیدا کرده بودند کسری بودجه خود را جبران کرد که لطمات زیادی به وجهه بورس در میان مردم زد که هنوز جبران نشده است. عمده درآمدهای دولت در برهه دولت تدبیر امید صرف حقوق و دستمزد شد و سرمایه‌گذاری در بخش دولتی به شدت کاهش پیدا کرد و بخش خصوصی نیز سرمایه‌گذاری لازم را نداشتند و میزان سرمایه‌گذاری پس از کسر استهلاك تقریباً برابر صفر بود در واقع هر چه سرمایه‌گذاری انجام می‌شد با استهلاك برابری می‌کرد و عملاً نرخ سرمایه‌گذاری صفر شد. به علت کسری بودجه‌های متمادی و نبود سرمایه‌گذاری‌های مناسب نرخ متوسط رشد اقتصادی از سال ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰ برابر صفر بود و کشور نه سرمایه‌گذاری داشت و نه رشد اقتصادی.»

■ **سیر صعودی تورم در دولت سیزدهم**

سعادت خاطر نشان می‌کند: «در دولت آقایان رئیسی نیز تمام تلاش دولت بر این است که پول چاپ نکند و دلیل آن هم این مهم است که تورم به شدت صعودی



شده است؛ اما تورم به دلیل افزایش قیمت ارز دوباره افزایش پیدا کرد. در دولت‌های آقای رئیسی و روحانی هر دو دولت نرخ ارز را افزایش دادند و با منابع ارزی که در اختیار داشتندن ارز را با قیمت بالا فروختند و کسری بودجه را جبران کردند، این راهکار اقتصادی روی تورم تأثیر گذار بود چرا که با افزایش نرخ ارز توسط دولت، نرخ ارز بازار نیز افزایش پیدا کرد.»

این کارشناس اقتصادی درباره اینکه آیا دولت در سال آینده نیز کسری بودجه خواهد داشت؟ و در صورت کسری بودجه دولت برای تأمین این کسری دست به دامن افزایش قیمت ارز می‌شود؟ می‌گوید: «دولت سیزدهم اگر در بخش‌هایی ضعیف عمل کرده باشد در حوزه مالیات ستانی هوشمند عالی عمل کرده است. در هوشمندسازی مالیات‌ها ظرفیت‌ها و پایه‌های مالیاتی جدید به بخش مالیات‌افزافه شده است و امسال نیز پایه‌های مالیاتی جدیدی تعریف می‌شود تا سهم درآمد مالیاتی دولت در بودجه که از ۳۰ درصد به ۵۰ رسیده بود دوباره افزایش پیدا کند. به نظر می‌رسد که درآمد مالیاتی بتواند قسمت‌های زیادی از کسری بودجه آینده را تأمین کند.»

وی تأکید می‌کند: «بحث دوم که می‌تواند کسری بودجه را بدون تورم کنترل کند دیپلماسی فعال در حوزه بین‌المللی است. هم‌طور به اشاره شد ما به لحاظ ذخایر ارزی در خارج از کشور که به صورت بدهی است توان بالایی داریم چنانچه این ذخایر که از درآمدهای نفتی سال‌های گذشته کشور است وصول شود دو مزیت برای اقتصاد خواهد داشت: یک اینکه کسری بودجه بدون افزایش نرخ ارز تأمین می‌شود و دوم اینکه می‌توان حتی نرخ ارز را کاهش داد. گوشه‌های از این دیپلماسی را ماقبل از عید با عادی‌سازی روابط بین ایران و عربستان شاهد بودیم که اثر مثبتی را در اقتصاد کشور گذاشت.»

سعادت درباره اینکه آینده اقتصادی کشور را با رویه انضباط مالی دولت برای کاهش کسری بودجه چطور ارزیابی می‌کنید؟ تأکید می‌کند: «برای افزایش رفاه عمومی باید اقداماتی را محدودی جلوگیری کنند اما برای افزایش رفاه عمومی باید صادرات را افزایش دهیم تا بتوانیم درآمدهای ارزی بیشتری کسب کنیم. دولت باید مانور خود را در دیپلماسی اقتصادی برای افزایش صادرات و کسب درآمدهای بیشتر کار کند. برای مثال با نگاه به چین می‌بینیم که این کشور با فعال کردن بازارهای خارجی و گسترش آن توانسته است یک میلیارد و ۵۰۰ میلیون جمعیت اراده بکند و فقر را کاهش دهد؛ این عملکردی با تکیه صرف به اقتصاد داخل ممکن نیست بلکه با فعال‌سازی بخش خارجی امکان‌پذیر شده است. در دنیا امروز ۸۰ درصد از کشورهای اقتصاد از رشد اقتصادی بالایی دارند از طریق پیوستن به بازارهای بین‌المللی به این توفیق دست پیدا کرده‌اند.»

■ **جمع بندی**

به نظر می‌رسد دولت راهکارهای عملیاتی برای رهایی از دام کسری بودجه و مهار تورم را دارد ولی تحقق آن منوط به اراده و تدبیر و البته بهره‌مندی از مسئولان بدون درگیر تعارض منافع است.

در دم قابل توجه -- عوارض انتقال مالی FTT (APT, BTT) -مولدسازی دارایی‌های دولت با استفاده از بازار فرینی شهری -دسته نسوم: راهکارهای شناخته شده، نیازمند وضع قانون، دارای مخالفان مؤثر، دارای درآمد قابل توجه و هماهنگ با ملاحظات اقتصادی (نیازمند گفت‌وگو، هماهنگی و اجماع سازی) -اصلاح نرخ ارز منبای محاسبه حقوق ورودی -حذف یا کاهش ارز ترجیحی -عوارض انتقال سهام (STT) -مالیات بر سود سهام (DT) -مالیات بر سود سپرده بانکی -مالیات بر عایدی سرمایه -مالیات بر دارایی PT

به جز دو مورد آخر در این دسته، سایر موارد در صورت اجرائی می‌توانند منابع قابل توجهی برای سال ۱۳۹۹ به دست دهد.

دسته چهارم: راهکاری با موانع سیاسی نسبتاً کم، درآمد بالا، ولی مخاطره‌آمیز و غیر قابل دناوم

-ظرفیت‌سازی برای ایجاد بدهی و متعاقب آن انتشار گسترده اوراق بدهی

ترمیم کسری بودجه با ملاحظه قیود سیاست‌گذاری



مجموعه‌ای از راهکار‌های پوشش کسری بودجه در سال آتی چیست؟ «ارادر چارچوب ماتریس ارزیابی ذی‌نفعان از نگاه مجری در کوتاه مدت سال آتی ارائه می‌کند. متوی پیشنهادی معرفی شده در این ماتریس،



مختلف از جمله عرضه زمین در جریان یک پروژه ساخت مسکن (و برداشت سهم جودجه از آن، افزایش استفاده از حامل‌های جایگزین بنزین مانند CNG & LPG) و صادرات بنزین، حذف ارز ترجیحی کالاهای اساسی، اصلاح نرخ ارز منبای محاسبه حقوق ورودی، کاهش فرار مالیاتی از طریق شفافیت تراکنش‌ها و… را احصا می‌کند.

گزارش در گام دوم، چک لیست ضمنی و ذهنی مورد نظر سیاستگذار برای ارزیابی و تصمیم‌گیری در قبال اقدامات ممکن برای پوشش کسری بودجه، در عمل، را فهرست می‌کند. این فهرست، شامل هزینه سیاسی عام برای (فشار اجتماعی عمومی)، هزینه سیاسی

ذی‌نفعان قدرتمند برای مجری (فشار اجتماعی گروهی یا فردی)، نیاز به ایجاد زیرساخت یا ایجاد فرآیند جدید، فاصله تصمیم تا اجرا و وصول درآمد، نیاز به آماده‌سازی و توجیه اجتماعی، قابل توجه بودن منابع ایجاد شده، اثر روی نرخ رشد، اثر روی نرخ تورم، اثر روی منابع دیگر بودجه، ریسک سرایت بخشی، بین بخشی و تلامم سیستم و در نهایت ریسک آتی (مخصوصاً در صورت ادامه‌دار بودن در میان مدت) است.

گزارش در گام نسوم، با تقاطع دادن قیود سیاستگذار و راهکارهای موجود، پاسخ این سؤال که «راهکار یا