

کسری بودجه و نقش تعیین کننده آن در تورم

مصطفی سمیعی نسب^۱

چکیده

یکی از چالش‌هایی که اقتصاد کشور در بیش از یک دهه گذشته درگیر آن بوده، کسری مداوم و فزاینده بودجه است. این متغیر از کانال‌های مختلف از جمله تأثیرگذاری بر نقدینگی و به دنبال آن، تشدید تورم مزمن، کاهش رشد اقتصادی و اشتغال، کاهش سطح رفاه عمومی، بی‌ثباتی در بازارهای مالی، بر هم خوردن تخصیص منابع مالی و... موجبات تنزل امنیت اقتصادی را فراهم می‌آورد. بررسی کل‌های پولی حاکی از تأثیرگذاری مستقیم و غیرمستقیم کسری بودجه بر بخش پولی است. برای مثال، در دوره ۱۳۵۷-۱۴۰۰، بدهی دولت، هم به بانک مرکزی و هم به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی رشد داشته، اما رشد بدهی دولت به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از سال ۱۳۸۶ به بعد، بیشتر از بدهی به بانک مرکزی بوده است. روند مشابه بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و تسهیلات تبصره‌ای نیز تاییدکننده تأثیر کسری بودجه دولت بر تورم از کانال نقدینگی است. تبدیل چندباره درآمدهای دلاری نفت به ریال و در برخی از موارد تغییر نرخ تسعیر ارز برای تبدیل این درآمدها به منظور تأمین کسری بودجه نیز منجر به تأثیرگذاری بر جزء خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی شده و از این طریق بر نقدینگی و تورم تأثیر دارد. باتوجه به نتایج حاصل از بررسی‌های آماری از جمله راهکارهای پیشنهادی برای کنترل کسری بودجه می‌توان به گنجاندن کسری بودجه و پیامدهای آن در قانون، ادغام خزانه‌های غیررسمی با خزانه‌داری کل، تأمین هزینه‌های جاری صرفاً از محل درآمدهای عمومی، حذف کامل درآمدهای نفت یا استفاده از آن در پوشش‌های مختلف در بودجه و... اشاره کرد.

واژگان کلیدی: کسری بودجه، تورم، بدهی دولت به بانک مرکزی، بدهی دولت به بانک‌ها.

مقدمه

بودجه عمومی هر کشور، برنامه کوتاه‌مدت و عموماً یک‌ساله‌ای است که اجرای درست آن از شاخص‌های موفقیت اقتصادی دولت شمرده می‌شود. در واقع، بودجه یکی از مهم‌ترین ابزارهای دستیابی به هدف ثبات اقتصادی است. این ابزار به‌خصوص در کشورهایی که از مشکلاتی از جمله کمبود تقاضا و عرضه، کمبود سرمایه‌گذاری، ناتوانی بخش خصوصی در تأمین فناوری‌های جدید و... مواجه‌اند، نقش پررنگ‌تری ایفا می‌کند؛ به طوری که در این کشورها، دولت‌ها اغلب از سیاست کسری بودجه با هدف تحریک اقتصاد و سوق دادن آن به سمت مسیر بهینه استفاده می‌کنند. این در حالی است که اگر این سیاست با ظرفیت‌های تولید و دیگر سیاست‌های تحریک‌کننده رشد هماهنگ نباشد، نه تنها رکود را برطرف نمی‌کند، بلکه تورم شدیدی به بار می‌آورد و آثار نامساعدی بر متغیرهای کلان اقتصادی بر جا می‌گذارد.

آنچه در مورد روند بودجه‌ریزی در بیش از دهه گذشته در ایران مشاهده شده، حاکی از آن است که بودجه دولت نه تنها وظیفه تثبیت اقتصاد را ایفا نکرده،

۱. استادیار دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد و رییس اندیشکده اقتصاد سیاسی امنیت و دفاع دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران
msamienasab@gmail.com

بودجه بر نقدینگی صرفاً از کانال پایه پولی مورد توجه قرار می‌گیرد. این موضوع موجب ایجاد انحراف برداشت از موفقیت یا عدم موفقیت سیاست‌گذاری‌ها می‌شود. در این گزارش، کانال‌های اثرگذاری منفی کسری بودجه بر اقتصاد — به‌خصوص در بخش پولی — مورد واکاوی قرار می‌گیرد.

۱- ردپای کسری بودجه در متغیرهای پولی

پیش از پرداختن به کانال‌های تأثیرگذاری کسری بودجه دولت بر متغیرهای پولی لازم است تا روند کسری بودجه جاری و حقیقی دولت مورد بررسی قرار گیرد. در نمودار شماره ۱، این روند نشان داده شده است. برخی کارشناسان مدعی‌اند که روند بودجه‌نویسی دولت رو به بهبود است و آنچه در مورد کسری بودجه و هزینه‌های دولت مشاهده می‌شود، ناشی از تأثیر گریزناپذیر تورم و افزایش سطح عمومی قیمت‌ها و نمود یافتن آن در متغیرهای جاری بودجه است. این در حالی است که همان‌طور که در نمودار مشاهده می‌شود، اگر اثر تورم از کسری بودجه خارج شود، تصویر شفاف‌تری از واقعیت مخرب کسری بودجه دولت بر نقدینگی و تورم ارائه می‌شود. مطابق این نمودار، می‌توان گفت که به‌طور کلی از دهه ۱۳۸۰ به بعد، دولت با تکیه بر کسری بودجه اداره شده است با وجود آنکه در این دهه تحریم‌های شدید — از جمله تحریم‌های شدید نفتی — وجود نداشته است. مقدار این کسری حقیقی در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۷ به بیشترین میزان خود رسیده است. به موازات تشدید تحریم‌ها و

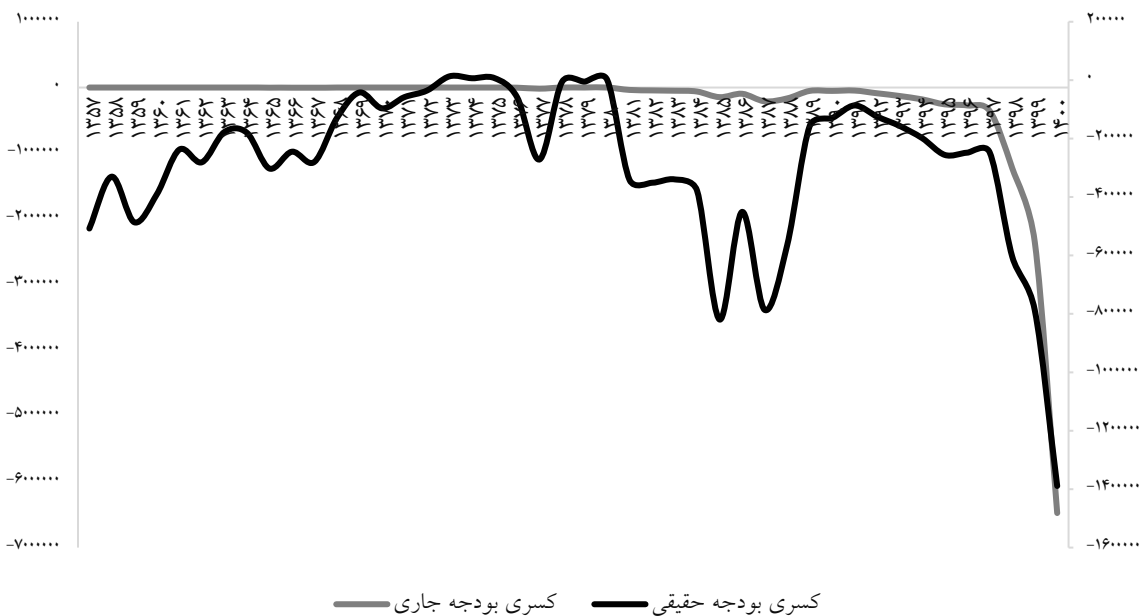
بلکه تورم‌های بسیار شدیدی نیز به همراه داشته است؛ زیرا از سویی با توجه به وضعیت روابط سیاسی کشور با دیگر کشورها، امکان تأمین این کسری با قرض از خارج میسر نبوده و از سوی دیگر، با توجه به رکود عمیق حاکم بر اقتصاد، بخش خصوصی نیز امکان قرض به دولت را نداشته است. از این رو با وجود ممنوع بودن استقراض دولت از بانک مرکزی در قانون، در عمل شاهد استقراض در پوشش تبدیل درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت به قیمت‌های بالاتر به ریال، تبدیل چندباره این درآمدها به ریال، الزام بانک‌ها به خرید اوراق قرضه دولتی و تحمیل تسهیلات تکلیفی به بانک‌ها در سال‌های گذشته و... بوده‌ایم که نتیجه آن در افزایش بسیار شدید نقدینگی و رشد شتابان تورم مشاهده می‌شود.

باید توجه داشت که ادامه این روند در بودجه‌نویسی و اجرای بودجه پیامدهای امنیت اقتصادی زیادی به همراه دارد که از آن جمله می‌توان به مزمن‌تر شدن رکود تورمی، کاهش هرچه بیشتر قدرت خرید و رفاه عمومی، کاهش توانایی دولت در ارائه کمک‌های حمایتی، کاهش توانایی دولت در سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی، ناطمینانی و بی‌ثباتی در فضای کلان اقتصاد و در پی آن، کاهش سرمایه‌گذاری‌های مولد و... اشاره کرد. بنابراین، کنترل روند کسری بودجه و تأمین آن از طریق سیستم بانکی بسیار حائز اهمیت است و از ورود شوک‌های جدید و شدیدتر به اقتصاد جلوگیری می‌کند. در حال حاضر کسری بودجه بر متغیرهای مختلف بخش پولی اثرگذار است درحالی‌که در برخی از اظهارنظرها، تأثیرگذاری

سالها هزینه‌های دولت افزایش نداشته است، می‌توان گفت به‌رغم کاهش عمده درآمدهای دولت، هزینه‌های دولت یا بدون تغییر باقی مانده یا بسیار کمتر از درآمدها کاهش داشته است و این نشان‌دهنده ناکارایی روند بودجه‌نویسی است.

کاهش رانت‌های نفتی، کسری حقیقی بودجه تا حدی مدیریت شد، اما از سال ۱۳۹۱ به بعد، کسری بودجه حقیقی دولت مدام تشدید شد و در سال ۱۴۰۰ از بیشترین مقدار خود در سال ۱۳۸۵ پیشی گرفت. به‌عبارت‌دیگر، اگر فرض کنیم در این

نمودار ۱- روند کسری بودجه جاری و حقیقی دولت در دوره ۱۴۰۰-۱۳۵۷ (میلیارد ریال)



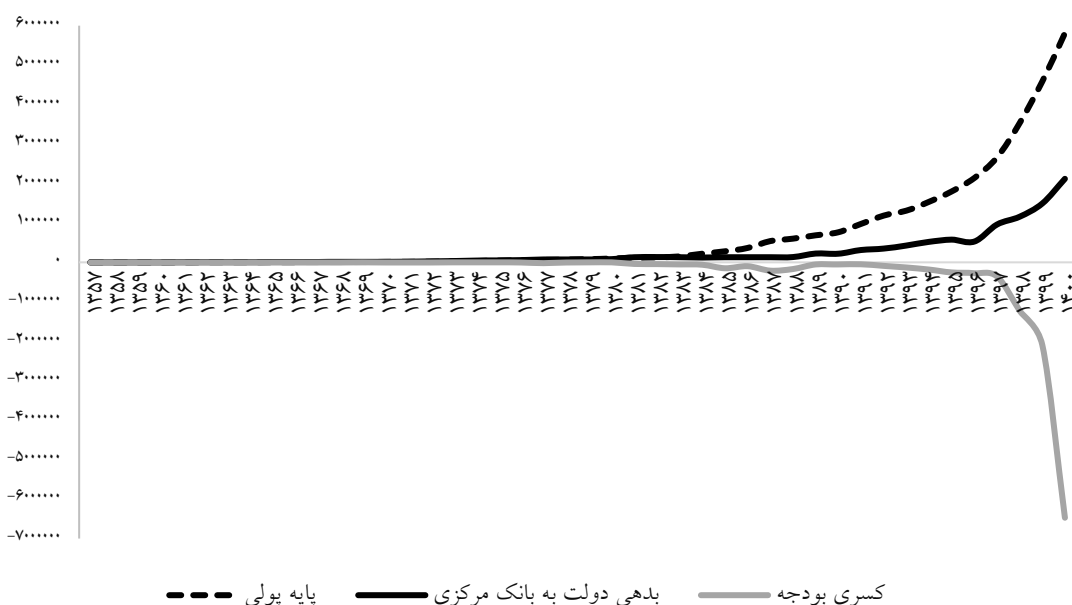
مأخذ: بانک مرکزی.

شماره ۲ نشان داده شده است. همان‌طور که در این نمودار مشاهده می‌شود، روند کسری بودجه و بدهی دولت به بانک مرکزی خلاف جهت هم است، اما قدر مطلق شیب (سرعت افزایش) تقریباً مشابهی دارند. برای مثال، در سال‌های آخر دوره مورد بررسی، به‌موازات افزایش پرشتاب کسری بودجه، بدهی دولت به بانک مرکزی و در پی آن، پایه پولی با شیب تقریباً مشابهی افزایش یافته است.

یکی از اجزای نقدینگی، پایه پولی و یکی از اجزای پایه پولی، بدهی دولت به بانک مرکزی است. به‌عبارت‌دیگر، هرچه کسری بودجه دولت بیشتر باشد، بدهی دولت به بانک مرکزی و متعاقب آن، پایه پولی افزایش می‌یابد. بدین ترتیب، اثر کسری بودجه فزاینده دولت از طریق ضریب فزاینده نقدینگی موجب تشدید حجم نقدینگی و بدتر شدن وضعیت تورم در اقتصاد می‌شود. این موضوع در نمودار

۱. مقدار کسری بودجه جاری و حقیقی سال ۱۴۰۰ پیش‌بینی است.

نمودار ۲- روند کسری بودجه و بدهی دولت به بانک مرکزی در دوره ۱۳۵۷-۱۴۰۰ (میلیارد ریال)



مأخذ: بانک مرکزی.

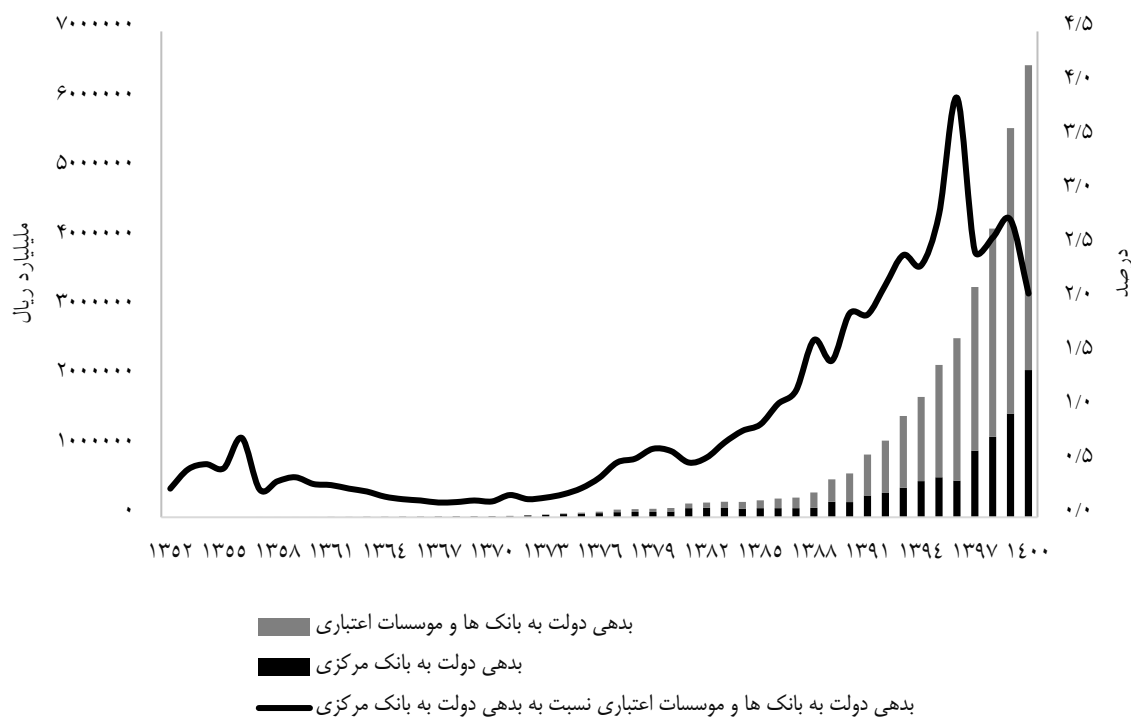
مؤسسات اعتباری غیربانکی از کل بدهی آن به سیستم بانکی است. بر اساس این نمودار، در دوره مورد بررسی، بدهی دولت هم به بانک مرکزی و هم به بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی رشد داشته، اما رشد بدهی دولت به بانکها و مؤسسات اعتباری از سال ۱۳۸۶ به بعد بیشتر از بدهی به بانک مرکزی بوده است؛ به طوری که شاخص بدهی دولت به بانکها نسبت به بدهی دولت به بانک مرکزی از ۰/۹ در سال ۱۳۸۵، به ۲/۲ در سال ۱۳۹۲ افزایش یافت. این شاخص در سال ۱۳۹۶، به دلیل بحران مؤسسات اعتباری و خط اعتباری تخصیص داده شده برای تسویه سپرده‌ها جهش داشته و به ۳/۶ رسیده است. در ۳ سال آخر دوره، بدهی دولت به بانکها و مؤسسات اعتباری ۲/۵ تا ۲/۸ برابر بدهی آن به

در نمودار شماره ۳، روند بدهی دولت به سیستم بانکی به تفکیک بدهی به بانک مرکزی و بدهی به بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی نشان داده شده است. همان‌طور که در نمودار مشاهده می‌شود، حجم بدهی دولت به سیستم بانکی از روندی نمایی پیروی می‌کند؛ به طوری که ادامه روند فعلی، این بدهی را با نرخ‌های فزاینده افزایش خواهد داد. این رشد فزاینده بدهی از سال ۱۳۸۹ آغاز شده و تا سال ۱۴۰۰ ادامه یافته است. به عبارت دیگر، در حدود دهه گذشته که درآمدهای نفتی با محدودیت مواجه شده، دولت به جای اقدامات اصلاح ساختاری از بانک مرکزی برای تأمین مالی خود استفاده کرده است. نکته شایان توجه دیگر در نمودار شماره ۳، تغییر سهم بدهی دولت به بانک مرکزی، بانکها و

دولت به جای قرض از بانک مرکزی به قرض از سیستم بانکی رو می آورد مانند الزام بانکها برای خرید اوراق دولتی در سالیان گذشته. این موضوع به افزایش قرض بانکها از بانک مرکزی منجر می شود.

بانک مرکزی بوده است. در سال ۱۴۰۰، این نسبت اندکی کاهش یافت که دلیل اصلی آن، افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی بیش از افزایش بدهی دولت به بانکها و مؤسسات اعتباری بود. اثر این شاخص بر نقدینگی را می توان این گونه تفسیر کرد که گاه

نمودار ۳- روند بدهی دولت به سیستم بانکی، بانک مرکزی، بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی و نرخ رشد آن در دوره ۱۳۵۲-۱۴۰۰



مأخذ: بانک مرکزی.

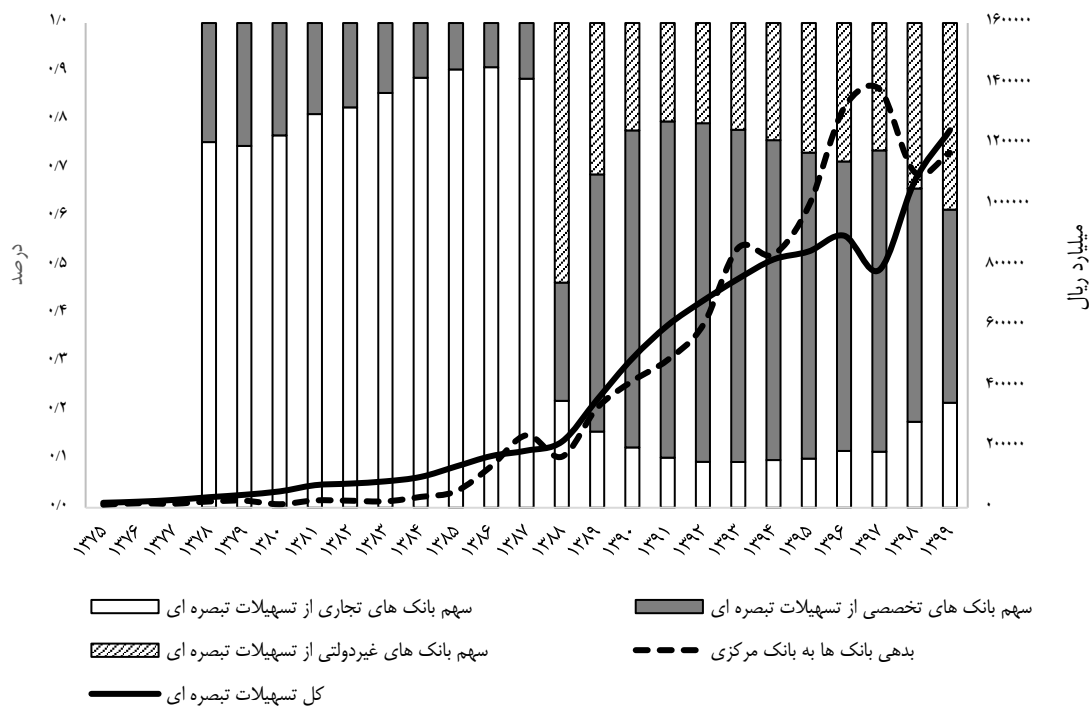
تسهیلات باشند. در واقع، بخش عمده این تسهیلات از سوی بندهای بودجه دولت به بانکها تکلیف شده اند (مانند وام ازدواج، وام حمایت از بنگاههای زودبازده، وام حمایت از کسب و کارها در دوران کرونا و...) و بانکها موظف به پرداخت آنها هستند. از آنجاکه این تسهیلات مازاد بر روند عادی اعطای

تسهیلات تکلیفی از جمله کانالهای دیگر تاثیرگذاری دولت بر نقدینگی و تورم است. منظور از تسهیلات تکلیفی، تسهیلاتی است که بایک یا چند مورد از ضوابط اعتباری رایج بانکها هماهنگی نداشته باشد و بانکها بر اساس مصوبات مقاماتی خارج از سیستم بانکی، مسئول اعطای این گونه

تسهیلات از سوی بانک‌ها هستند، بانک‌ها به‌ناچار مرکزی نمایان می‌کند؛ ضمن اینکه ممکن است قدرت خلق پول توسط بانک‌ها (حتی بدون تغییر در پایه پولی) را افزایش دهد.^۱

نمودار ۴- روند بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، تسهیلات تبصره‌ای و سهم بانک‌های تجاری و غیردولتی از

کل تسهیلات تبصره‌ای در دوره ۱۳۷۵-۱۳۹۹



مأخذ: بانک مرکزی.

در سال‌های ابتدای دوره عمدتاً بانک‌های تجاری موظف به پرداخت این تسهیلات بودند، از سال ۱۳۸۸ به بعد، سهم این بانک‌ها کاهش و در مقابل، بخش عمده این تسهیلات از طریق بانک‌های تخصصی و بانک‌های غیردولتی پرداخت شده است. این موضوع خود حاکی از دخالت دولت در سیستم بانکی و حتی دخالت در نحوه تخصیص منابع مالی بانک‌های غیردولتی است.

همان‌طور که در نمودار شماره ۴ مشاهده می‌شود، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی و تسهیلات تبصره‌ای در دوره مورد بررسی روندی تقریباً مشابه داشتند. فاصله بین این دو نمودار را می‌توان به دیگر مواردی که موجب افزایش قرض بانک‌ها از بانک مرکزی می‌شود از جمله موظف کردن بانک‌ها به خرید اوراق قرضه دولتی در سال‌های اخیر نسبت داد. همچنین، همان‌طور که در این نمودار مشاهده می‌شود، گرچه

۱. برای مطالعه بیشتر رک به: بشخور، ریشه‌یابی تورم، ۱۴۰۰.

دولت نیز دچار نوسان و دولت با کسری بودجه‌های عمده مواجه شود. کارشناسان معتقدند، دولت به‌خصوص در سال‌های اخیر، برای جبران بخشی از کسری بودجه خود به تبدیل چندباره درآمدهای دلاری نفت به ریال و در برخی از موارد، تغییر نرخ تسعیر ارز برای تبدیل این درآمدها، متأثر از نرخ ارز غیررسمی اقدام کرده که در نهایت، منجر به افزایش پایه پولی و در پی آن، نقدینگی و تورم شده است.

از جمله کانال‌های دیگر تأثیر کسری بودجه بر پایه پولی، تأثیر بر ارزش ریالی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی به‌عنوان یکی از اجزای پایه پولی است. مطابق جدول شماره ۱، در دهه گذشته وابستگی مستقیم بودجه به نفت بین حدود ۳۰ تا ۵۰ درصد بوده است (به‌جز سال ۱۳۹۹). این وابستگی سبب شده است که در سال‌های گذشته به دلیل نوسانات در میزان صادرات یا قیمت نفت، درآمدهای

جدول ۱- کسری بودجه و سهم درآمدهای نفتی از بودجه دولت در سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۸۹

سال	سهم (درصد)	کسری بودجه دولت (میلیارد ریال)	سال	سهم (درصد)	کسری بودجه دولت (میلیارد ریال)
۱۳۸۹	۵۳	۵۲۱۱۸	۱۳۹۵	۳۴	۲۵۵۴۹۰
۱۳۹۰	۵۱	۵۲۳۲۴	۱۳۹۶	۳۵	۲۷۲۲۷۰
۱۳۹۱	۴۳	۴۵۵۴۶	۱۳۹۷	۳۸	۳۵۴۶۱۸
۱۳۹۲	۴۶	۸۱۳۵۶۴	۱۳۹۸	۳۹	۱۲۲۴۰۰۰
۱۳۹۳	۳۹	۱۲۸۳۱۵	۱۳۹۹	۱۳	۲۱۰۰۰۰۰
۱۳۹۴	۳۷	۱۸۱۵۵۱	۱۴۰۰	۲۷	۶۴۷۰۰۰۰

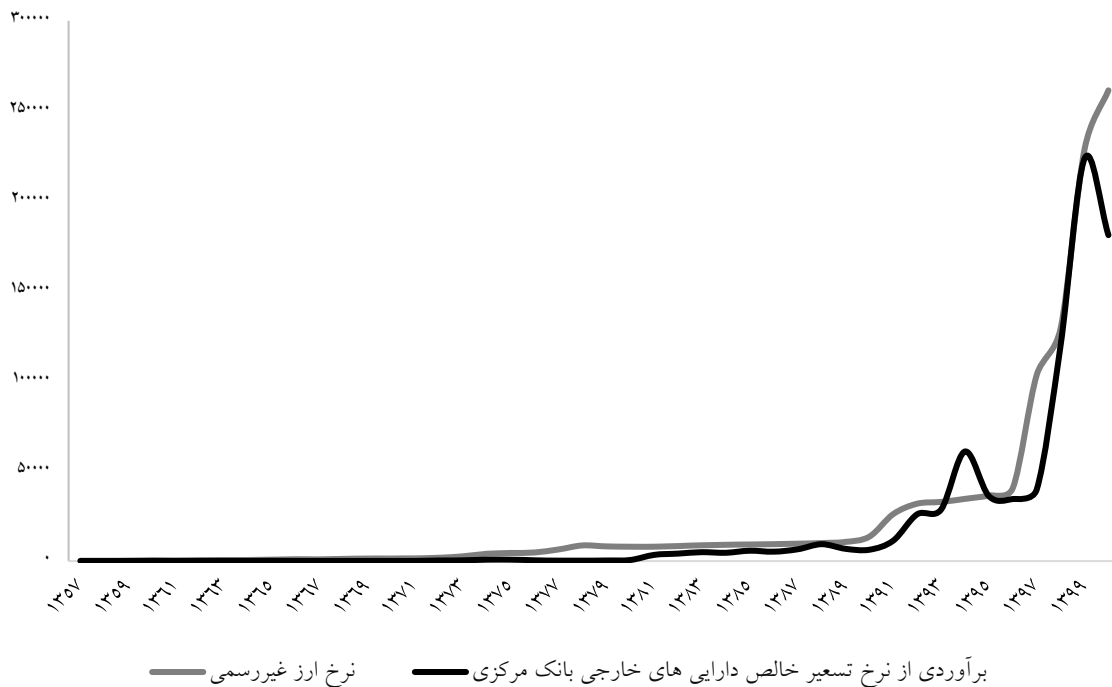
مآخذ: قانون بودجه و بانک مرکزی.

بودجه بیشتر است. بنابراین، می‌توان تأثیرگذاری بر جزء خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی را نیز یکی دیگر از کانال‌های تأثیرگذاری کسری بودجه بر نقدینگی و تورم دانست.

در نمودار شماره ۵، روند نرخ ارز غیررسمی و نرخ تبدیل خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی به ریال نشان داده شده است. با توجه به اینکه بخش عمده دارایی‌های خارجی بانک مرکزی همان درآمدهای نفتی است که به‌صورت طلا یا ارز نگهداری می‌شود، این نمودار تصویری از روند تغییر نرخ تسعیر این دارایی‌ها را با انحراف کم ارائه می‌کند. همان‌طور که در این نمودار مشاهده می‌شود، نرخ تسعیر این دارایی‌ها متأثر از نرخ ارز غیررسمی است و هر دو روندی تقریباً مشابه دارند. همچنین، به دلیل افزایش ۳۲ درصدی درآمدهای نفتی در ۹ ماه سال ۱۴۰۰، نرخ تسعیر ارز برآوردی اندکی کاهش یافته؛ هرچند از نرخ تسعیر تعیین‌شده در

برای ایجاد انضباط مالی در میان مدت و بلندمدت احکام قانونی وضع شود. برای مثال، الزام دولت به موازنه مثبت یا کسری بودجه صفر در میانگین ۵ یا ۷ ساله از دیگر الزامات قانونی مربوط به موضوع کسری بودجه است.

نمودار ۵- روند نرخ ارز غیررسمی و برآورد نرخ تسعیر خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در دوره ۱۴۰۰-۱۳۵۷ (ریال)



مأخذ: بانک مرکزی.

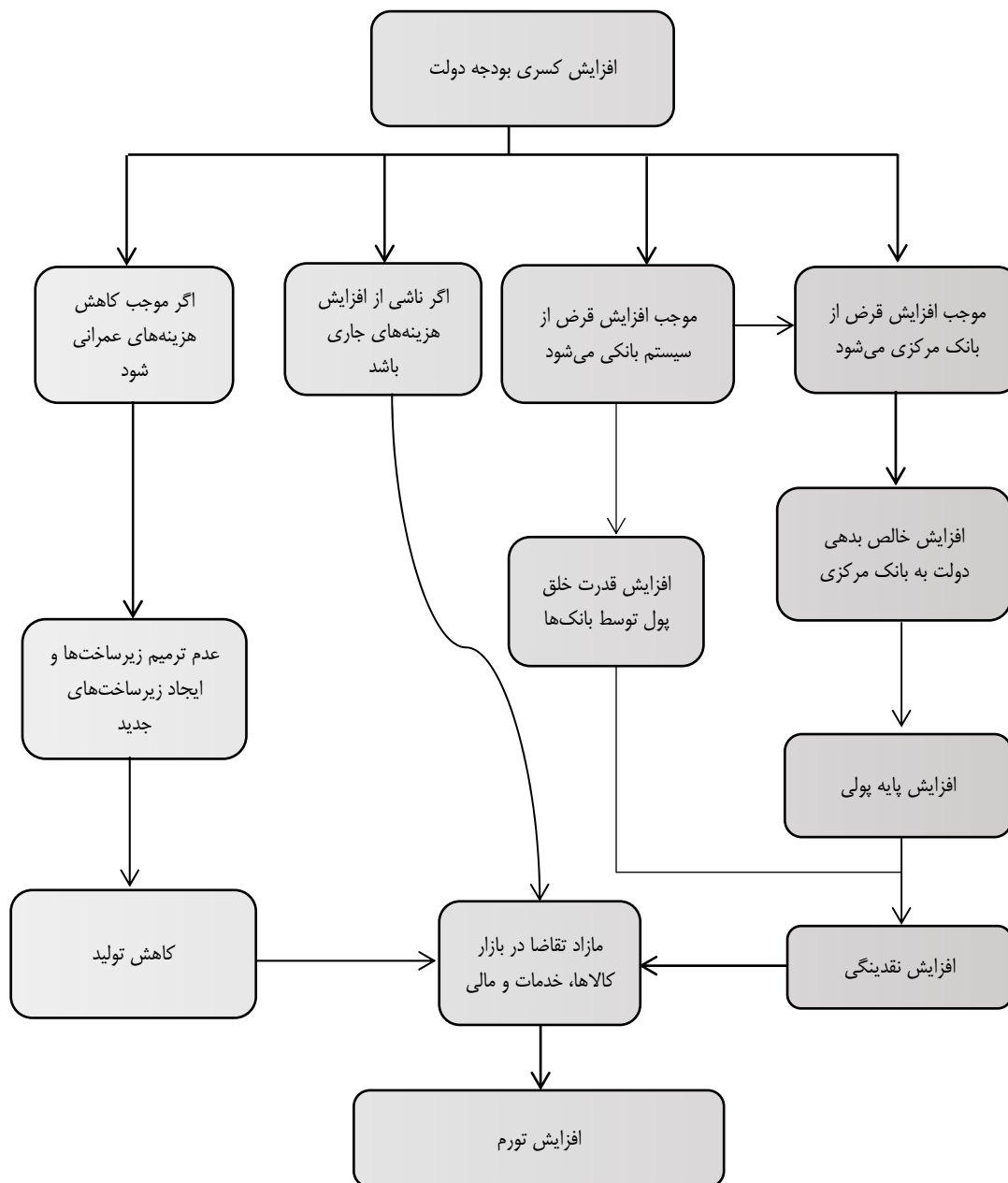
تأثیرگذاری کسری بودجه بر متغیرهای اقتصادی و پولی و در نهایت تورم به تفصیل نشان داده شد.

سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به بودجه عمومی در دهه گذشته همواره روند نزولی داشته و از حداکثر ۲۷ درصد در سال ۱۳۹۲، به حدود ۱۲ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده است. این موضوع سبب تضعیف زیرساخت‌های کشور و تضعیف هرچه بیشتر تولید و در فرایندی زنجیره‌وار، کاهش بیشتر درآمدهای دولت و افزایش بیشتر تورم می‌شود.

بنابراین، در مجموع حتی اگر فرض شود که کسری بودجه به‌طور مستقیم بر بدهی دولت به بانک مرکزی و در نتیجه، پایه پولی تأثیر نداشته است، از طریق غیرمستقیم از جمله تأثیرگذاری بر خالص دارایی‌های خارجی، تأثیرگذاری بر بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی، تأثیرگذاری بر قدرت خلق پول بانک‌ها، الزام بانک‌ها به خرید اوراق مالی دولتی و... نقدینگی را متأثر می‌کند و تورم را افزایش می‌دهد. همچنین، باید توجه داشت که این کسری بودجه از سمت فشار تقاضا و عرضه نیز موجب تشدید تورم می‌شود که پرداختن به آن‌ها خارج از چهارچوب این گزارش است. در نمودار شماره ۶، سازوکارهای

۱. آمار صادرات نفتی مربوط به ۹ ماه اول، آمار خالص دارایی‌های خارجی مربوط به ۱۱ ماه سال ۱۴۰۰ است.

نمودار ۶- سازوکارهای تأثیرگذاری کسری بودجه بر تورم

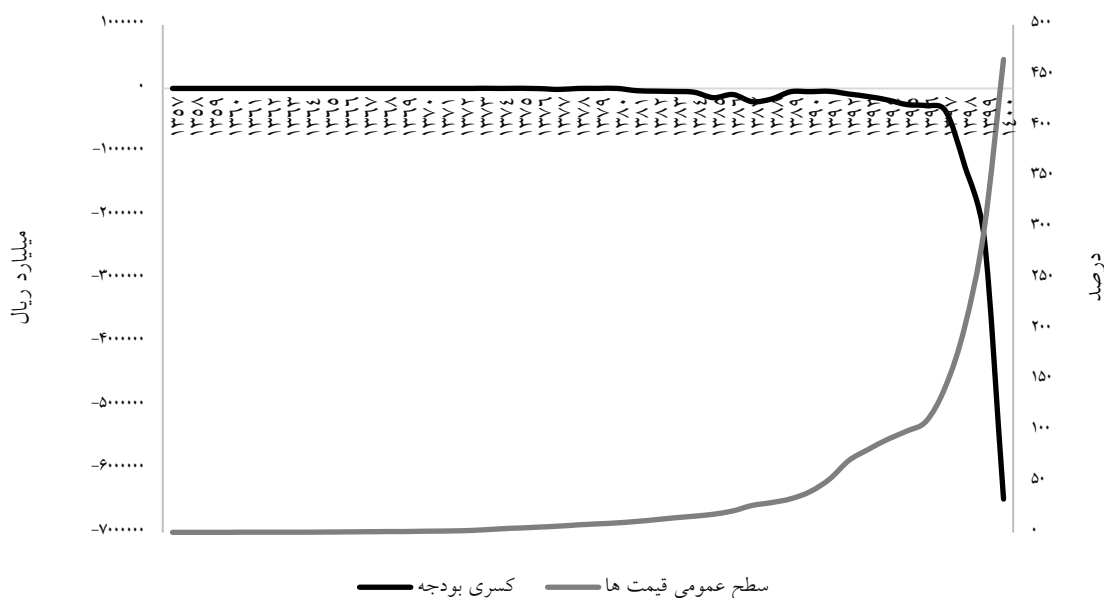


۲- ملاحظات امنیت اقتصادی

کسری بودجه از کانال‌های مختلف نقدینگی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این موضوع در نهایت، با ایجاد بی‌ثباتی در بسیاری از حوزه‌های اقتصاد، امنیت اقتصادی را کاهش می‌دهد. پیامدهای منفی روند فزاینده کسری بودجه بر اقتصاد عبارت‌اند از:

۲- تشدید تورم مزمن در اقتصاد: یکی از مهم‌ترین پیامدهای رشد فزاینده کسری بودجه با توجه به تأمین آن از طریق سیستم بانکی، افزایش نقدینگی و متعاقب آن، افزایش تورم فزاینده است. در نمودار شماره ۷، روند معکوس کسری بودجه و سطح عمومی قیمت‌ها به‌خوبی مشاهده می‌شود.

نمودار ۷- روند معکوس کسری بودجه و سطح عمومی قیمت‌ها (به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵) در دوره ۱۴۰۰-۱۳۵۷



مأخذ: بانک مرکزی.

یا ارزش پس‌اندازها شکل می‌گیرد. از این رو افراد برای حفظ ارزش درآمد یا پس‌اندازهای خود به دیگر بازارها رو می‌آورند.

- تشدید کسری بودجه دولت: رکود فعالیتهای اقتصادی در کنار سیستم مالیات‌ستانی ناکارا به میزان زیادی سهم درآمدهای مالیاتی دولت را در بودجه کاهش می‌دهد و کسری بودجه را تشدید می‌کند. همچنین، با افزایش تورم و کاهش قدرت خرید، افراد بیشتری نیازمند حمایت‌های معیشتی دولت می‌شوند. این موضوع هزینه‌های دولت را نیز افزایش می‌دهد. این وضعیت در چرخه‌ای باطل به افزایش مداوم تورم و کاهش درآمد دولت منجر می‌شود.

- کاهش توانایی سیستم مالی در تأمین نیاز نقدینگی بنگاه‌ها: همان‌طور که گفته شد، در شرایط کسری بودجه، دولت در تمام ارکان بخش پولی حتی نحوه تخصیص منابع بانک‌های

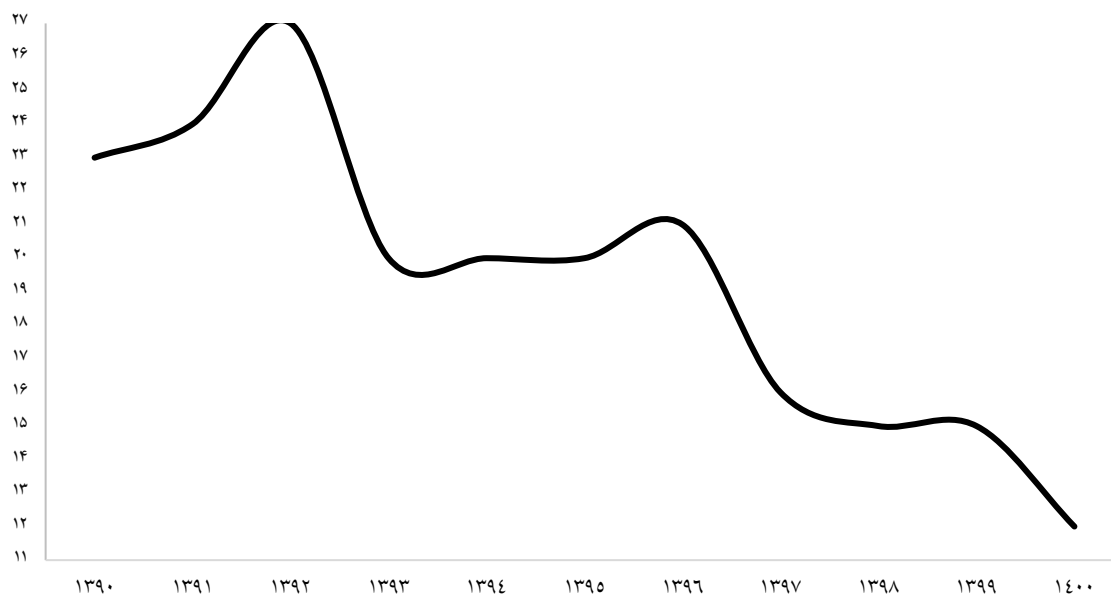
- تشدید رکود و کاهش اشتغال: در شرایط تورمی قدرت خرید آحاد جامعه کاهش می‌یابد؛ زیرا همه یا بخش عمده کالاها با افزایش قیمت مواجه می‌شوند. در چنین شرایطی، تقاضا برای کالاها و خدمات کاهش می‌یابد. این کاهش تقاضا در بلندمدت از سویی منجر به تضعیف هرچه بیشتر تولید می‌شود و از سوی دیگر، منجر به اتخاذ سیاست افزایش هزینه‌های دولت (برای تقویت تقاضا) و در نتیجه، تشدید کسری بودجه و تورم می‌شود. این فرایند در بلندمدت و در صورت عدم اتخاذ سیاست‌های حمایتی از تولید، موجب تعمیق هرچه بیشتر رکود تورمی و تعدیل نیروی کار می‌شود.

- نوسانات گسترده در دیگر بازارهای مالی: در شرایط انتظارات منفی خودتقویت‌شونده که عمدتاً حاصل از رشد مداوم و افسارگسیخته قیمت‌هاست، موجی از بدبینی نسبت به آینده اقتصاد و قدرت خرید

- تأثیر کسری بودجه بر هزینه‌های عمرانی: روند فزاینده کسری بودجه موجب شده است که هزینه‌های عمرانی دولت به نفع هزینه‌های جاری به میزان زیادی کاهش یابد. همان‌طور که در نمودار شماره ۸ مشاهده می‌شود، سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به بودجه عمومی در دهه گذشته همواره روند نزولی داشته و از حداکثر ۲۷ درصد در سال ۱۳۹۲، به حدود ۱۲ درصد در سال ۱۴۰۰ رسیده است. این موضوع سبب تضعیف زیرساخت‌های کشور و تضعیف هرچه بیشتر تولید و در فرایندی زنجیره‌وار، کاهش بیشتر درآمدهای دولت و افزایش بیشتر تورم می‌شود.

خصوصی نیز اعمال نفوذ می‌کند. این موضوع از سویی تخصیص بهینه منابع را از بین می‌برد و سیستم بانکی را با افزایش ریسک و خطر ورشکستگی مواجه می‌کند و از سوی دیگر، منابع موجود را از دسترس بخش خصوصی خارج می‌کند. در این شرایط کسب‌وکارها برای دستیابی به منابع اندک باقی‌مانده با هم رقابت می‌کنند که ممکن است به افزایش سود تسهیلات منجر شود. همچنین، افزایش نرخ تورم موجب تقویت فعالیت‌های سفته‌بازانه و تضعیف ماندگاری سپرده‌ها و از این رو کاهش توان اعتباردهی بانک‌ها می‌شود.

نمودار ۸- سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به بودجه عمومی در سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۰ (درصد)



مأخذ: لایحه بودجه.

تشدید تورم می‌شود. تشدید تورم نیز به تشدید کسری بودجه می‌انجامد؛ زیرا به دلیل تضعیف بیشتر بخش تولید، درآمدهای دولت را محدودتر

- کاهش توانایی دولت در تأمین وظایف حاکمیتی خود از جمله امنیت و بهداشت: همان‌طور که گفته شد، کسری بودجه موجب

مرحله نخست، روند کسری فزاینده متوقف و در مرحله دوم، این کسری‌ها جبران شود. در این راستا، اقدامات پیشنهادی زیر توصیه می‌شود.

– گنجاندن کسری بودجه و پیامدهای آن در قانون:

بدین معنی که باید در قانون مشخص شود، ۱- کسری بودجه دولت را با چه ابزاری می‌توان تأمین مالی کرد (فروش اوراق مالی در بازارهای داخلی و خارجی، تسهیلات دریافتی از بانک‌های داخلی و خارجی، وام‌ها و فروش یا تبدیل دارایی‌های دولت یا ذخایر منابع بین‌نسلی)، ۲- بودجه دولت تا چه میزان می‌تواند کسری داشته باشد (به‌عنوان درصدی از بودجه عمومی) و ۳- برای ایجاد انضباط مالی در میان‌مدت و بلندمدت احکام قانونی وضع شود. برای مثال، الزام دولت به موازنه مثبت یا کسری بودجه صفر در میانگین ۵ یا ۷ ساله از دیگر الزامات قانونی مربوط به موضوع کسری بودجه است؛ البته اجرای کارای این قانون در گروی استقلال ۳ نهاد دولت، بانک مرکزی و دیوان محاسبات است.

می‌کند. با تعمیق هرچه بیشتر رکود تورمی، سطح رفاه بیش‌ازپیش کاهش و وظایف دولت برای حمایت از اقشار فقیر و آسیب‌پذیر (برای مثال حمایت‌های بهداشتی) افزایش می‌یابد. در این شرایط، به دلیل کاهش منابع درآمدی، دولت یا قادر به حمایت از این اقشار نیست و موجبات اعتراضات اجتماعی فراهم می‌شود یا اینکه مجبور به اجرای سیاست‌های حمایتی بدون داشتن منابع کافی می‌شود. این موضوع هزینه‌ها و در نتیجه، کسری بودجه را تشدید می‌کند. این وضعیت درباره هزینه‌های برقراری امنیت از سوی دولت نیز صادق است؛ بدین معنی که کاهش سطح رفاه عمومی موجب افزایش جرائم اقتصادی-اجتماعی می‌شود و در نتیجه، هزینه تحمیلی بر دولت را برای مبارزه با این جرائم افزایش می‌دهد. در شرایطی که منابع درآمدی دولت محدود و دولت مدام با کسری بودجه مواجه است، افزایش هزینه‌های امنیتی به معنی تشدید کسری بودجه و تکرار چرخه کسری بودجه-تورم خواهد بود.

ارائه راهکارها

همان‌طور که گفته شد، کسری بودجه دولت اگر هماهنگ با دیگر سیاست‌های حمایتی تولید نباشد، طیف وسیعی از متغیرهای اقتصادی به‌خصوص متغیرهای پولی را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد. این روند پیامدهای امنیت اقتصادی زیادی به همراه دارد. بنابراین، لازم است تا سیاست‌گذاری‌های مالی دولت و فرایند بودجه‌نویسی و اجرای آن اصلاح شود تا در

در شرایط تورمی قدرت خرید آحاد جامعه کاهش می‌یابد؛ زیرا همه یا بخش عمده کالاها با افزایش قیمت مواجه می‌شوند. در چنین شرایطی، تقاضا برای کالاها و خدمات کاهش می‌یابد. این کاهش تقاضا در بلندمدت از سوئی منجر به تضعیف هرچه بیشتر تولید می‌شود.



بانکها استقراض کند و در این صورت نیازی به استقراض از بانک مرکزی و انتشار پول پر قدرت نیست.

- تأمین هزینه‌های جاری صرفاً از محل درآمدهای عمومی: برنامه دولت‌ها در بلندمدت باید حذف کامل کسری عملیاتی بودجه باشد؛ یعنی تمام هزینه‌های جاری از محل درآمدهای عمومی تأمین شود و درآمدهای حاصل از فروش نفت و دارایی‌های سرمایه‌ای به ایجاد سرمایه‌های مولد اختصاص یابد.

- استفاده از انتشار اوراق مالی برای حوادث غیرمترقبه: با توجه به اینکه انتشار اوراق مالی در واقع نوعی بدهی است که دولت باید در سال‌های بعد آن‌ها را بازپرداخت کند، بهترین راه بهره‌برداری از این اوراق، انتشار آن‌ها برای تأمین کسری بودجه در شرایط و موارد خاص مانند وقوع سیل، زلزله، خشک‌سالی، بحران‌هایی مانند همه‌گیری کرونا و... است.

گاه دولت به جای قرض از بانک مرکزی به قرض از سیستم بانکی رو می‌آورد مانند الزام بانک‌ها برای خرید اوراق دولتی در سالیان گذشته این موضوع به افزایش قرض بانک‌ها از بانک مرکزی منجر می‌شود.

با وجود ممنوع بودن استقراض دولت از بانک مرکزی در قانون، در عمل شاهد استقراض در پوشش تبدیل درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت به قیمت‌های بالاتر به ریال، تبدیل چندباره این درآمدها به ریال، الزام بانک‌ها به خرید اوراق قرضه دولتی و تحمیل تسهیلات تکلیفی به بانک‌ها در سال‌های گذشته و... بوده‌ایم.

- ادغام خزانه‌های غیررسمی با خزانه‌داری کل: برخی از مهم‌ترین خزانه‌های موازی عبارت‌اند از: حساب‌های شرکت‌های دولتی، صندوق توسعه ملی و سازمان هدفمندی یارانه‌ها. همچنین، گاهی تخصیص اعتبارات در حساب‌های دستگاه‌های اجرایی رسوب می‌کند. بنابراین، نخست باید همه منابع عمومی شامل منابع هدفمندی و صندوق توسعه ملی و شرکت‌های دولتی در حساب‌های خزانه متمرکز شود و پرداختی‌ها به ذی‌نفع نهایی صورت گیرد.^۱ دوم، منابع خزانه‌داری کل کشور در حساب‌هایی در بانک‌های تجاری سپرده‌گذاری شود و تمام پرداختی‌ها از این حساب‌ها به ذی‌نفع نهایی صورت گیرد. بدین ترتیب، افزون‌بر تعلق سود به مانده این منابع، خزانه‌داری کل کشور می‌تواند در مواقع ضروری به‌ویژه در ماه‌های ابتدایی سال از این

۱. در قانون اصلاح ساختار بودجه کل کشور، مصوب تیر ۱۴۰۰ نیز بر استقرار کامل نظام پرداخت به ذی‌نفع نهایی و ممنوعیت هرگونه پرداخت به غیرذی‌نفع نهایی تأکید شده است.

مالیات‌ستانی، توجه به دیگر انواع درآمدها از جمله مولدسازی دارایی‌های دولت و درآمد حاصل از ترانزیت کالاها، لزوم تعیین مصارف اوراق مشارکت و استقراض از بانک مرکزی برای ایجاد انضباط و هدفمند کردن آن‌ها، تأیید بدهی دولت به پیمان‌کاران، بانک‌ها، بانک مرکزی و شرکت‌ها با تبدیل آن‌ها به اوراق بدهی، اصلاح قوانین پایه بودجه، اصلاح مأموریت، ساختار مالی و حکمرانی صندوق توسعه ملی و

– مدیریت هزینه‌ای بودجه و دوری از بودجه‌های غیرشفاف: بهره‌وری پایین دستگاه‌های دولتی، روند فزاینده کسری تراز عملیاتی دولت، کاهش اثرگذاری درآمدهای نفتی در تأمین کسری بودجه دولت در مقایسه با گذشته، تشدید تنگنای مالی دولت ناشی از به دوش کشیدن تعهدات سنگین اجتماعی و اقتصادی برجامانده از گذشته و ناگزیری دولت از فشار مضاعف بر مالیات‌دهندگان بخش رسمی اقتصاد برای جبران کسری بودجه، هریک زنگ خطری است که لزوم مدیریت هزینه‌های دولتی را گوشزد می‌کند. در این بین، شفافیت هزینه‌ها نخستین اولوی است که باید مد نظر قرار گیرد. هرگونه شفافیت در درآمدها و هزینه‌های دولت، زمینه کاهش اتلاف منابع مالی عمومی را فراهم می‌کند. در واقع، اگر درآمدها و هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی با تفصیل و جزئیات بیشتری منتشر شود و در دسترس عموم باشد، به‌طور طبیعی امکان پایش و نظارت عمومی بر عملکرد مالی دولت افزایش می‌یابد و دولت

دولت به‌خصوص در سال‌های اخیر، برای جبران بخشی از کسری بودجه خود به تبدیل چندباره درآمدهای دلاری نفت به ریال و در برخی از موارد، تغییر نرخ تسعیر ارز برای تبدیل این درآمدها، متأثر از نرخ ارز غیررسمی اقدام کرده که در نهایت، منجر به افزایش پایه پولی و در پی آن، نقدینگی و تورم شده است.

– حذف کامل درآمدهای نفت یا استفاده از آن در پوشش‌های مختلف در بودجه: این کار دو فایده دارد. نخست، منابع واقعی و پایدار جایگزین منابع بی‌ثبات بودجه می‌شود و امکان کنترل کسری بودجه افزایش می‌یابد، دوم، این امکان فراهم می‌شود که با استفاده از ظرفیت‌های فعلی قانونی یا وضع قوانین جدید، استفاده مستقیم از عواید نفتی در بودجه دولت دست‌کم برای هزینه‌های جاری کاملاً ممنوع و متفی شود.

– اصلاح ساختاری بودجه: منظور از اصلاحات ساختاری بودجه، تأمین منابع مالی مورد نیاز دولت از محل مالیات‌ها و دیگر درآمدهای غیرنفتی و نیز کنترل هزینه‌ها و شفاف‌سازی آن‌هاست. در این راستا، می‌توان موارد زیر را مد نظر قرار داد.

اصلاح نظام مالیاتی و اجرای مالیات بر مجموع درآمد و تقویت سیستم مالیات‌ستانی برای کاهش فرارهای مالیاتی به‌خصوص در دهک‌های بالای درآمدی و نهادهای غیرپاسخ‌گو به سیستم



جدا کردن مسیر این درآمدها از دخل و خرج جاری است. تشکیل و تقویت صندوق های ذخیره ارزی مهم ترین ابزار در این زمینه است که کشور نروژ معروف ترین نمونه موفق آن است. درآمدهای ارزی ناشی از فروش ثروت پس از جمع در این صندوق، بدون سرازیر شدن به اقتصاد داخلی، در امور زیربنایی سرمایه گذاری می شود تا افزون بر کنترل آثار تخریبی، منافع آن برای نسل های بعدی هم باقی بماند. در کشور ما نیز صندوق ذخیره ارزی که بعدها به صندوق توسعه ملی تغییر نام داد، برای این کار تأسیس شد، اما نه تنها عملکرد این صندوق چندان شفاف و قابل ارزیابی نیست، بلکه به جای عمل مطابق اساسنامه خود، به خصوص در سال های اخیر به یکی از منابع اصلی تأمین کسری بودجه دولت تبدیل شده است. بنابراین، برای اجرای مؤثر این راهکار و جلوگیری از تکرار تجربه شکست خورده حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی لازم است، ۱- رابطه ارز حاصل از فروش ثروت (مانند نفت، گاز، مواد معدنی و...) با بانک مرکزی قطع شود تا مانع از فشار دولت برای تأمین کسری بودجه از طریق بانک مرکزی شود، ۲- باید تمام این درآمدهای ارزی در سامانه ای ثبت و همواره به روز باشد تا همه مردم بتوانند بر میزان این درآمدها و نحوه خرج کردن آنها نظارت کنند و ۳- درآمدهای ارزی به صورت ارزی باشد و تنها صرف ایجاد یا تقویت زیرساخت های اقتصادی شود.

پاسخ گو خواهد شد. این موضوع موجب افزایش نظم و بهبود قانون گذاری در زمینه چگونگی خرج کردن منابع مالی دولت می شود و به خودی خود در بهبود مدیریت هزینه های دولت مؤثر است. مسئله مهم دیگر، تصدیگری دستگاه های اجرایی و بزرگ بودن بدنه دولت است. منظور از بزرگ بودن دولت، زیاد بودن تعداد کارکنان دولتی نیست، بلکه وجود نهادهای موازی و غیر ضروری و در برخی موارد خارج از چهارچوب قانون اساسی است که موجب تحمیل هزینه های زیاد بر بودجه دولت می شود. تأمین مالی این نهادهای موازی تا قبل از دهه اخیر به دلیل دسترسی راحت دولت به درآمدهای نفتی به عنوان معضلی در مدیریت هزینه های دولت مطرح نبود، اما در دهه گذشته به خصوص در سال های اخیر که دسترسی به درآمدهای نفتی به شدت محدود شده، لازم است تا در ساختارهای نهادی که دولت آنها را تأمین مالی می کند، تجدیدنظر شود؛ بدین ترتیب که نهادهای غیر ضروری منحل و نهادهای ضروری و دارای حوزه فعالیت مشترک در هم ادغام شوند. همچنین، دولت می تواند منابعش را صرف تقویت بخش خصوصی و بخشی از وظایف خود را به این بخش واگذار کند. بدین ترتیب، ضمن تعدیل بخشی از هزینه های خود، بر درآمدهای مالیاتی خود نیز می افزاید.

- تفکیک بودجه ارزی از بودجه ریالی: راهبردی که کشورهای توسعه یافته برای هدایت درآمدهای ناشی از فروش ثروت های خود در پیش گرفته اند،

مبنی بر ممنوعیت هرگونه استقراض مستقیم و غیرمستقیم دولت از بانک مرکزی.

- تهیه برنامه‌ای برای اصلاح ساختار سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها در راستای کوچک‌سازی آن‌ها، واگذاری برخی از فعالیت‌ها به بخش خصوصی با اولویت حذف برنامه‌هایی که به بیکاری کارکنان دولت منجر نمی‌شود و اولویت‌بندی و بازآرایی مأموریت‌های دولت.

از آنجاکه این تسهیلات مازاد بر روند عادی اعطای تسهیلات از سوی بانک‌ها هستند، بانک‌ها به‌ناچار ممکن است به قرض از بانک مرکزی رو آورند که این موضوع خود را در افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی نمایان می‌کند؛ ضمن اینکه ممکن است قدرت خلق پول توسط بانک‌ها (حتی بدون تغییر در پایه پولی) را افزایش دهد.

منابع

- داده‌های آماری بانک مرکزی.
- بشخور، مرجانه (۱۴۰۰). ریشه‌یابی تورم. پژوهشکده امنیت اقتصادی تدبیر، شماره ۱۳۸.
- لوائح بودجه.

- مدیریت یکپارچه خزانه کل و مصارف جاری دولت: منابع طبیعی مانند نفت و گاز دارایی سرمایه‌ای هستند و نباید در امور جاری هزینه شوند، بلکه واگذاری دارایی سرمایه‌ای (فروش نفت) باید در قبال تملک دارایی سرمایه‌ای (مانند احداث نیروگاه، سد و راه‌آهن) صورت پذیرد. برای این کار، مدیریت بودجه ارزی را می‌توان به نهاد متولی توسعه پایدار (سازمان برنامه با سازوکار جدید) و تنظیم و تخصیص بودجه جاری و ریالی را به نهاد متولی بودجه و خزانه‌داری کل سپرد با این قید که بودجه ریالی عمرانی نیز به علت ارتباط آن با امور توسعه و لزوم برنامه‌ریزی آن مبتنی بر سند ملی آمایش سرزمین، به نهاد متولی امر توسعه سپرده می‌شود.

راهکارهای پیشنهادی دیگر عبارت‌اند از:

- حذف ماده ۲۴ قانون محاسبات عمومی و تبصره آن و تصویب حکم قانونی جدید

