بررسی چشم‌انداز کسری بودجه دولت

میلاد میر[1]

چکیده

فزونی مخارج دولت نسبت به منابع درآمدی آن به کسری بودجه منجر می‌شود که به‌واسطه نقش دولت در اقتصاد ایران و اختیارات آن، ممکن است موجب عدم تعادل در سایر بخش‌های اقتصاد شود. 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. با توجه به افزایش غیرقابل پیش‌بینی در برخی هزینه‌های دولت از جمله هزینه‌های مربوط به بهداشت و درمان و حمایت‌های مالی از برخی کسب‌وکارها و ابهام در خصوص تحقق درآمدهای مالیاتی به دلیل آسیب دیدن کسب‌وکارها، داشتن کسری بودجه در سال جاری دور از ذهن نخواهد بود. همچنین بررسی لایحه بودجه سال آینده نشان می‌دهد، سمت منابع بودجه از محل درآمدهای حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی با بیش‌برآورد مواجه بوده و به همین دلیل، داشتن کسری بودجه در سال ۱۴۰۰ نیز بسیار محتمل است. کسری بودجه دولت می‌تواند تبعاتی مانند برداشت‌های دولت از نظام بانکی، برداشت از صندوق توسعه ملی، عدم تحقق پرداخت‌های عمرانی و در نتیجه آن، تعویق و تأخیر را در اتمام پروژه‌های عمرانی به همراه داشته باشد و موجب تعمیق رکود تورمی می‌شود. تعمیق رکود و به دنبال آن، تعطیلی بسیاری از کسب‌وکارها و افزایش بیکاری، علاوه بر آثار اقتصادی، می‌تواند تبعات اجتماعی به همراه داشته باشد و حتی تهدیدکننده امنیت ملی کشور باشد. ازاین‌رو، برای کاهش کسری بودجه و تبعات منفی آن پیشنهادهای زیر ارایه می‌شود: ۱- پرهیز از بیش برآورد درآمدها، ۲- حذف یارانه دهک‌های پردرآمد، ۳- شناسایی فرارهای مالیاتی و ۴- توسعه پایه‌های مالیاتی و تعریف پایه‌های مالیاتی جدید.

واژگان کلیدی: کسری بودجه، هزینه‌های دولت، درآمد.

مقدمه

حضور دولت در عرصه فعالیت‌های اقتصادی با هزینه‌هایی همراه است که این هزینه‌ها از محل درآمدهای دولت تأمین می‌شوند، در صورت فزونی هزینه‌ها نسبت به درآمدها، دولت با کسری بودجه مواجه می‌شود. بررسی آمار و اطلاعات حاکی از آن است که طی یک دهه گذشته و به‌خصوص دو، سه سال اخیر به دلیل شرایط تحریم‌ها و کاهش درآمدهای نفتی، دولت همواره با کسری بودجه مواجه بوده است.

در شرایط کنونی و در پی انتشار ویروس کرونا، از یک‌سو، با توجه به افزایش برخی هزینه‌ها از جمله هزینه‌های بهداشت و درمان، حمایت‌های مالی برای برخی از کسب‌وکارها و سایر هزینه‌های جانبی و از سوی دیگر، به دلیل تداوم شرایط تحریم‌ها، رشد منفی

۱- پژوهشگر گروه اقتصاد مقاومتی و برآورد اقتصادی، مرکز پژوهشی امنیت اقتصادی تدبیر، تهران، ایران mir.molad91@gmail.com

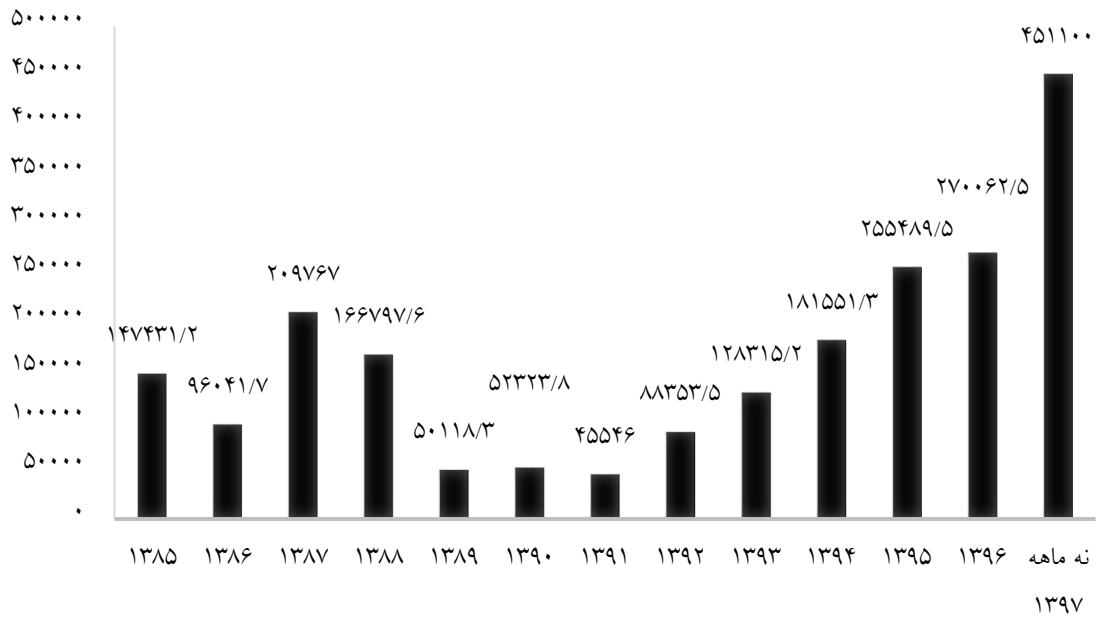
اقتصادی و نااطمینانی در خصوص تحقق درآمدهای مالیاتی و نفتی دولت، داشتن کسری بودجه در سال جاری بسیار محتمل است. کسری بودجه و به دنبال آن، اتخاذ راهکارهایی برای تأمین منابع مالی آن، می‌تواند پیامدها و تبعات منفی داشته باشد و حتی به عدم تعادل در سایر بخش‌های اقتصاد منجر شود.

با توجه به اهمیت این موضوع، در این گزارش، ابتدا روند کسری بودجه و دلایل ایجاد آن در چند سال اخیر بررسی می‌شود، سپس، به تبعات کسری بودجه و چشم‌انداز کسری بودجه در سال جاری و در انتها، به نتیجه‌گیری و ارایه پیشنهادها می‌پردازیم.

۱- بررسی روند کسری بودجه و دلایل آن در چند سال اخیر

نمودار شماره ۱، روند کسری بودجه را از سال ۱۳۸۵ تا ۹ماهه سال ۱۳۹۷ نشان می‌دهد. ملاحظه می‌شود که کسری بودجه تا اوایل دهه ۱۳۹۰ روند نوسانی داشته، اما از سال ۱۳۹۱ روند صعودی در پیش گرفته است. نکته قابل توجه آن است که با وجود آنکه آمار مربوط به سال ۱۳۹۷ برای ۹ماهه اول این سال است، اما شاهد افزایش چشمگیر کسری بودجه در سال ۱۳۹۷ نسبت به ۱۳۹۶ بوده‌ایم. به‌طور کلی، از مهم‌ترین عواملی که در ایجاد کسری بودجه نقش دارند، می‌توان به رشد هزینه‌ها و عدم تحقق درآمدهای دولت اشاره کرد.

نمودار ۱- کسری بودجه (میلیارد ریال)



مأخذ: بانک مرکزی.

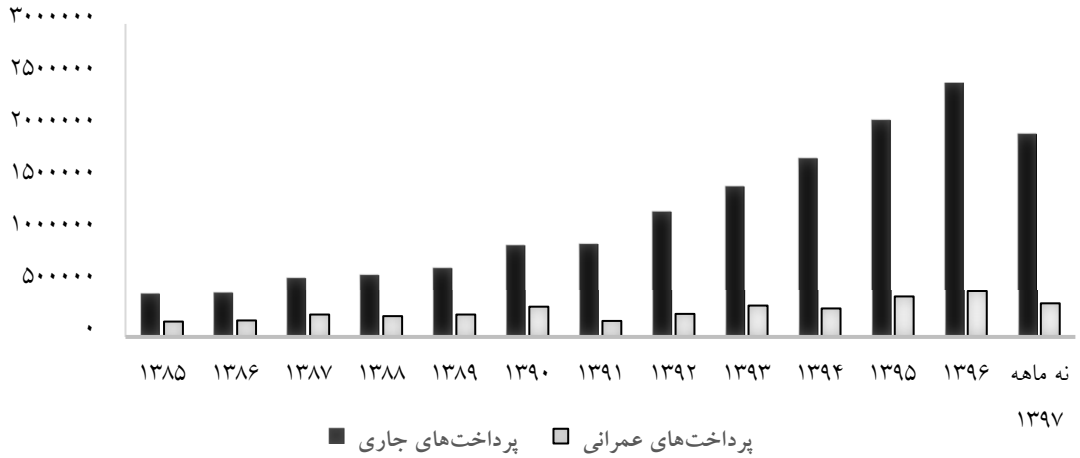
۱-۱- رشد هزینه‌ها

نمودار شماره ۲، روند پرداخت‌های جاری و عمرانی را نشان می‌دهد. مشاهده می‌شود که در مجموع، پرداخت‌های جاری و عمرانی طی دوره موردنظر افزایش یافته‌اند، اما افزایش پرداخت‌های عمرانی به‌مراتب کمتر از افزایش پرداخت‌های جاری بوده است. همچنین

پرداخت‌های جاری با نوسانات کمی مواجه بوده‌اند، در حالی که نوسانات در مخارج عمرانی به‌وضوح مشاهده می‌شود.

یکی از دلایل اصلی موارد بیان شده، آن است که بخش عمده‌ای از پرداخت‌های جاری مربوط به هزینه حقوق و دستمزد کارکنان دولت بوده، به همین دلیل، انعطاف‌پذیری آن نسبت به پرداخت‌های عمرانی کمتر است، از سوی دیگر هرساله با توجه به نرخ تورم، حقوق و دستمزد کارکنان دولت تعدیل می‌شود که این موضوع افزایش پرداخت‌های جاری اسمی را به همراه دارد.

نمودار ۲- پرداخت‌های جاری و عمرانی (میلیارد ریال)

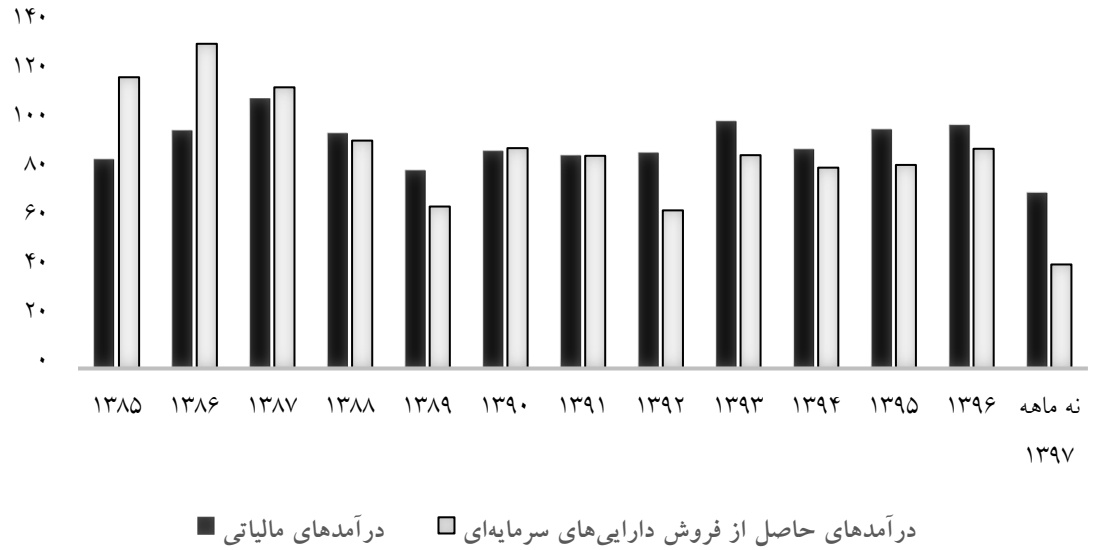


مأخذ: بانک مرکزی.

۱-۲- عدم تحقق درآمدهای دولت

کسری بودجه را نمی‌توان صرفاً به افزایش پرداخت‌های دولت ربط داد، بلکه عدم تحقق درآمدهای دولت را نیز باید از عوامل مؤثر بر کسری بودجه دانست. در نمودار شماره ۳، درصد تحقق درآمدهای دولت در سال‌های ۱۳۸۵ تا ۹ماهه نخست سال ۱۳۹۷ به تفکیک درآمدهای حاصل از فروش دارایی‌های سرمایه‌ای و مالیاتی (به‌عنوان دو جزء اصلی درآمدهای دولت) ارایه شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، تحقق درآمدهای دولت روند باثباتی نداشته است؛ در خصوص درآمدهای حاصل از دارایی‌های سرمایه‌ای می‌توان گفت، بخش عمده‌ای از این منبع درآمدی به فروش نفت مربوط می‌شود که تحت تأثیر قیمت جهانی نفتی و تحریم‌هاست و همین موضوع باعث شده در سال‌هایی که با افت قیمت نفت یا تشدید تحریم‌ها مواجه شده‌ایم، عدم تحقق این درآمدها را شاهد بوده‌ایم. از سوی دیگر، در سال‌های گذشته، درآمدهای حاصل از فروش نفت بخش عمده‌ای از درآمدهای دولت را تشکیل داده و همین موضوع باعث شده است که عدم تحقق درآمدهای نفتی، به دلیل افت قیمت نفت یا تشدید تحریم‌ها، محدودیت در منابع درآمدی دولت و کسری بودجه را به همراه داشته باشد. همچنین باید دقت کرد که از دیگر دلایل کسری بودجه در برخی سال‌ها، عدم تحقق درآمدهای جاری است. یکی از علت‌های عمده عدم تحقق درآمدهای جاری، پیش‌بینی‌های غیرواقعی درآمدهای جاری، به‌خصوص در بحث درآمدهای مالیاتی است.

نمودار ۳- درصد تحقق منابع اصلی درآمدهای دولت



مأخذ: بانک مرکزی.

۲- تبعات کسری بودجه

صرف‌نظر از منشأ ایجاد کسری بودجه، کسری بودجه می‌تواند پیامدها و تبعات منفی برای اقتصاد داشته باشد که در ادامه، به برخی از مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود.

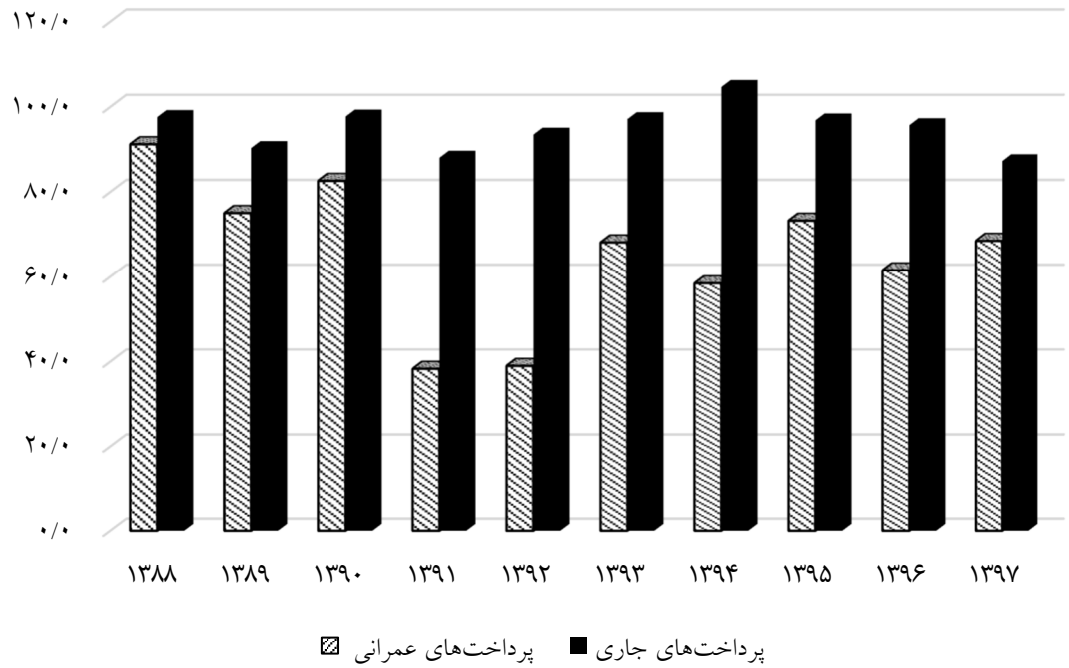
- تعویق و تأخیر در اجرای طرح‌های عمرانی

در سال‌های اخیر شاهد تعویق و تأخیر در اجرای طرح‌های عمرانی بوده‌ایم و همین موضوع باعث شده است که هرساله انبوهی از طرح‌های نیمه‌تمام در بدنه دولت وجود داشته باشد؛ در پایان سال ۱۳۹۸ حدود ۸۶ هزار طرح عمرانی نیمه‌تمام وجود داشته است. تعویق و تأخیر در اجرای طرح‌های عمرانی می‌تواند تبعات اقتصادی و سیاسی – اجتماعی داشته باشد. عدم تخصیص کافی اعتبارات از دلایل عمده تعویق در طرح‌های زیربنایی بوده که به‌وضوح در سال‌های اخیر مشاهده شده است. نمودار شماره ۴، درصد تحقق پرداخت‌های عمرانی را در مقایسه با درصد تحقق پرداخت‌های جاری از سال ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۷ نشان می‌دهد. مشاهده می‌شود که در بیشتر سال‌ها، پرداخت‌های جاری به آنچه در مصوبه بودجه برای پرداخت‌های جاری در نظر گرفته شده، نزدیک بوده است.

متوسط درصد تحقق پرداخت‌های جاری دولت طی دوره موردنظر حدود ۹۵ درصد بوده است. این در حالی است که میانگین درصد تحقق پرداخت‌های عمرانی در سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۷ تقریباً ۶۵ درصد بوده است. به‌طور معمول در سال‌هایی که دولت با کسری بودجه و محدودیت درآمدها مواجه شده، پرداخت‌های عمرانی کمتر از میزان مصوب در بودجه بوده است، این موضوع، به‌خصوص از سال ۱۳۹۰ به بعد و به دنبال تشدید تحریم‌ها و افت درآمدهای نفتی به‌وضوح مشاهده می‌شود. یادآوری می‌شود، از آنجا که بخش عمده‌ای از هزینه‌های جاری دولت مربوط به حقوق و دستمزد کارکنان بوده و انعطاف‌پذیری آن

کمتر از پرداخت‌های عمرانی است، در سال‌هایی که دولت با مشکل تأمین مالی مخارج خود و کسری بودجه مواجه شده، به‌نوعی ناگزیر به کاهش پرداخت‌های عمرانی شده است تا بتواند بخش بیشتری از منابع خود را به پرداخت‌های جاری اختصاص دهد و از این طریق از کسری بودجه بکاهد.

نمودار ۴- درصد تحقق پرداخت‌های جاری و عمرانی



مأخذ: بانک مرکزی.

- استقراض از نظام بانکی

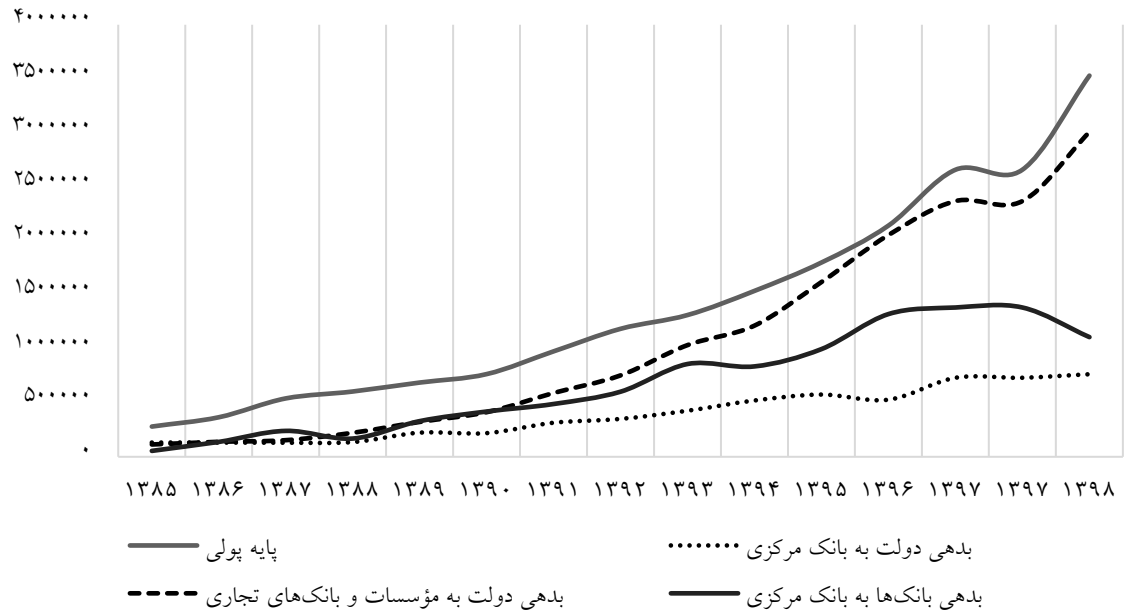
یکی از مهم‌ترین تبعات داشتن کسری بودجه، افزایش استقراض دولت از نظام بانکی برای تأمین مالی بودجه است که می‌تواند به دو طریق صورت گیرد؛ استقراض مستقیم از بانک مرکزی و استقراض از بانک‌های تجاری، که هرکدام از این راهکارها تبعات خاص خود را دارد. استقراض مستقیم دولت از بانک مرکزی، افزایش پایه پولی و نقدینگی و به‌تبع، افزایش نرخ تورم را به همراه دارد. از سوی دیگر، استقراض از بانک‌های تجاری، محدودیت در منابع در اختیار بخش خصوصی را در پی دارد که با توجه بانک‌محور بودن نظام تأمین مالی بنگاه‌ها در اقتصاد کشور، این موضوع می‌تواند تهدیدی جدی برای بقای بسیاری از بنگاه‌ها باشد.

نمودار شماره ۵، روند بدهی‌های دولت به بانک مرکزی و بانک‌های تجاری، بدهی بانک‌های تجاری به بانک مرکزی و پایه پولی را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود، در سال‌های گذشته دولت برای جبران بخشی از کسری بودجه به استقراض از بانک‌های تجاری و بانک مرکزی روی

آورده است. به‌رغم آنکه از حجم بدهی‌های دولت به بانک مرکزی کم شده، بدهی‌های دولت به بانک‌های تجاری افزایش قابل توجهی داشته است. هم‌زمان با این موضوع، بدهی‌های بانک‌های تجاری به بانک مرکزی افزایش یافته است. ازاین‌رو، تأثیرپذیری پایه پولی از کسری بودجه همچنان پابرجاست.

در مورد استقراض دولت از بانک‌های تجاری علاوه بر تأثیر غیرمستقیمی که بر پایه پولی و نقدینگی دارد، باید به دو نکته توجه کرد: ۱- افزایش بدهی‌های دولت به بانک‌های تجاری منابع بانک‌ها را برای ارایه تسهیلات کاهش می‌دهد که این موضوع می‌تواند به برون‌رانی بخش خصوصی از اقتصاد منجر شود. با توجه به آنکه سهم نظام بانکی در تأمین مالی بنگاه‌ها بیش از ۸۵ درصد است، اهمیت این موضوع دوچندان می‌شود. ۲- به دنبال کاهش منابع، بانک‌های تجاری ناگزیر به استقراض از بانک مرکزی می‌شوند و بابت اضافه برداشت باید نرخ سود ۳۴ درصدی تحت عنوان جریمه اضافه‌برداشت، پرداخت کنند. در نتیجه این اتفاق‌ها، هزینه تمام‌شده پول برای بانک‌ها افزایش می‌یابد و به دنبال این موضوع، بانک‌ها برای جبران هزینه‌های خود، اغلب با استفاده از ترفندهای مختلف، سود تسهیلات پرداختی را در عمل فراتر از نرخ‌های مصوب تعیین می‌کنند که در نهایت، هزینه تأمین مالی برای بنگاه‌ها افزایش می‌یابد.

نمودار ۵- پایه پولی، بدهی دولت به بانک‌ها و بانک مرکزی و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی (میلیارد ریال)



مأخذ: بانک مرکزی.

- برداشت از صندوق توسعه ملی

صندوق توسعه ملی در قالب سیاست‌های کلی ابلاغی رهبر معظم انقلاب اسلامی در سال ۱۳۸۹، تأسیس شد. دلیل ایجاد این صندوق، عقیم‌سازی آثار منفی درآمدهای نفتی بر اقتصاد داخلی و تقویت و حمایت از بخش خصوصی و تعاونی است. در اساسنامه

صندوق توسعه ملی، هدف از تشکیل آن، تبدیل بخشی از عواید حاصل از صادرات نفت، گاز، میعانات گازی و فراورده‌های نفتی به ثروت‌های مولد، ماندگار و همچنین سرمایه‌های زاینده اقتصادی و حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز بیان شده است. براساس قانون برنامه توسعه بودجه باید سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی سالانه ۳ درصد افزایش می‌یافت، اما این اتفاق تنها در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳ رخ داد و پس از آنکه سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی در سال ۱۳۹۳ به ۲۹ درصد رسید، دوباره از سال ۱۳۹۴ به بعد سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی به ۲۰ درصد کاهش یافت و تاکنون نیز ۲۰ درصد باقی مانده است که دلیل این اتفاق را می‌توان به کمبود منابع دولت و کسری بودجه سال‌های اخیر نسبت داد.

از سوی دیگر، براساس اساسنامه صندوق توسعه ملی، استفاده‌کنندگان تسهیلات صندوق فعالان اقتصادی بخش خصوصی (اشخاص حقیقی و حقوقی)، بخش تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی هستند و برداشت از این صندوق برای مواردی مانند اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت ممنوع است، با وجود این، در سال‌های گذشته شاهد برداشت‌هایی از سوی دولت از صندوق توسعه ملی بوده‌ایم که در چهارچوب مفاد اساسنامه صندوق نبوده است.

جدول شماره ۱، برداشت‌های صورت گرفته از صندوق توسعه ملی را توسط دولت در سال‌های اخیر نشان می‌دهد. در مجموع، از ابتدای تأسیس صندوق یادشده تا پایان ۶ماهه نخست سال ۱۳۹۷، مبلغ ۲۰۴۷۰۶ میلیارد ریال توسط دولت از آن برداشت شده است.

جدول ۱- برداشت‌های صورت گرفته از صندوق توسعه ملی (میلیارد ریال)

سال	برداشت از صندوق توسعه ملی
۱۳۸۹	۲۱۶۶۷
۱۳۹۰	-
۱۳۹۱	-
۱۳۹۲	-
۱۳۹۳	-
۱۳۹۴	۸۹۵۴
۱۳۹۵	۵۹۹۴
۱۳۹۶	۱۰۵۹۰۰
شش‌ماهه ۱۳۹۷	۶۲۱۹۱
جمع	۲۰۴۷۰۶

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه.

۳- چشم‌انداز کسری بودجه

شیوع گسترده ویروس کرونا، کاهش تقاضا، کاهش تجارت خارجی و افزایش بیکاری را در سطح جهان به دنبال داشته است. پیش‌بینی‌های صندوق بین‌المللی پول حاکی از آن است که بیشترین تأثیر شوک منفی ویروس کرونا بر اقتصاد جهانی در دو فصل نخست سال جاری میلادی خواهد بود. براساس برآوردها، پیش‌بینی می‌شود، در سال ۲۰۲۰ حدود ۴/۲ تریلیون دلار از ارزش تولید ناخالص داخلی جهانی کاسته شود و متوسط رشد اقتصادی کشورهای جهان حدود منفی ۳ درصد باشد.

از پایان سال ۱۳۹۸، کشور با ویروس کرونا درگیر بوده که این موضوع از یک سو، باعث آسیب دیدن برخی کسب‌وکارها شده و از سوی دیگر، موجب افزایش غیرقابل پیش‌بینی در برخی هزینه‌های دولت از جمله:

هزینه‌های بهداشت و درمان، حمایت‌های مالی برای برخی از کسب‌وکارها و سایر هزینه‌های جانبی شده است. از سوی دیگر، در دو، سه سال اخیر تحریم‌های بین‌المللی تشدید شده و این موضوع کاهش درآمدهای نفتی، عمده‌ترین منبع درآمدی دولت را به همراه داشته است. علاوه بر این، رشد اقتصادی منفی در سال‌های گذشته درآمدهای مالیاتی را نیز تحت تأثیر قرار داده است. ازاین‌رو، با توجه به تداوم مشکلات اقتصادی ناشی از کرونا، افزایش هزینه‌های دولت، تداوم تحریم‌ها و ابهام در خصوص تحقق درآمدهای دولت در سال جاری، داشتن کسری بودجه در سال جاری بسیار محتمل است.

از سوی دیگر، براساس لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، مصارف کل بودجه کشور رشدی ۲۰/۲ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۹ داشته و متناسب با آن رشد ۲۰/۲ درصدی برای منابع بودجه دولت پیش‌بینی شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که پیش‌بینی درآمدهای دولت با بیش‌برآورد همراه بوده و به همین دلیل، داشتن کسری بودجه در سال آتی بسیار محتمل است.

یکی از مباحثی که در سال‌های گذشته مطرح شده، برآورد غیرواقعی منابع و خوش‌بین بودن دولت به تحقق منابع درآمدی بوده، این اتفاق در کنار رشد مخارج دولت، کسری بودجه را به همراه داشته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز دولت برآوردی غیرواقعی و توأم با خوش‌بینی از منابع بودجه دارد. این اتفاق زمینه بروز کسری بودجه را در سال ۱۴۰۰ فراهم می‌کند. براساس لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، دولت انتظار رشد حدود ۱۰۹ درصدی درآمد حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای را دارد که به‌طور عمده حاصل از فروش نفت است. به نظر می‌رسد امکان تحقق این رقم میسر نباشد، زیرا حداقل در دو محل، در خصوص درآمدهای دولت بیش‌برآورد صورت گرفته است:

– درآمدهای حاصل از نفت و میعانات گازی

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، حدود ۱۹۹ هزار میلیارد تومان درآمد از محل صادرات نفت و میعانات گازی در نظر گرفته شده است. براساس اظهارات رییس‌جمهوری، مبنای تحقق درآمد یادشده، صادرات حدود ۲ میلیون و ۳۰۰ هزار بشکه نفت در روز است. در این خصوص باید دقت شود که کشور در شرایط تحریمی است و نباید برپایه فرض و گمان اینکه تحریم‌ها در آینده لغو می‌شوند، منابع بودجه برآورد شوند. از سوی دیگر، حتی در شرایط غیرتحریمی، با توجه به ظرفیت تولید مخازن نفت کشور، بعید است این میزان صادرات نفت روزانه محقق شود.

– استقراض از صندوق توسعه ملی

آنچه دولت در سمت منابع بودجه برای پوشش هزینه‌ها در نظر گرفته، شامل استقراض ۷۵ هزار میلیارد تومان از صندوق توسعه ملی است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، سهم صندوق توسعه ملی از صادرات نفت ۳۸ درصد است که دولت از این میزان ۱۸ درصد کسر کرده و در عمل ۲۰ درصد به صندوق واریز می‌شود. نکته قابل بیان این است که در نظر گرفتن درآمد ۷۵ هزار میلیارد تومانی دولت از محل استقراض از صندوق توسعه ملی برمبنای ۱۸ درصد سهم صندوق توسعه ملی از صادرات نفتی است که تحقق آن در هاله‌ای از ابهام قرار دارد.

جدول ۲- منابع و مصارف لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ و رشد آن نسبت به سال ۱۳۹۹ (میلیارد ریال)

شرح	قانون بودجه سال ۱۳۹۹	لایحه بودجه سال ۱۴۰۰	رشد سال ۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۹۹ (درصد)
منابع بودجه کل کشور	۲۰۲۶۶۵۳۴/۴	۲۴۳۵۷۰۷۹/۰	۲۰/۲
درآمدها	۲۸۸۷۹۹۱/۵	۳۱۷۵۹۵۷/۹	۱۰/۰
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۰۷۴۸۹۵/۰	۲۲۵۲۷۲۰/۰	۱۰۹/۶
واگذاری دارایی‌های مالی	۱۷۴۷۳۵۰/۰	۲۹۸۴۷۴۹/۶	۷۰/۸
جمع منابع عمومی دولت	۵۷۱۰۱۳۶/۵	۸۴۱۳۴۲۷/۵	۴۷/۳
درآمدهای اختصاصی دولت	۷۸۷۹۵۷/۵	۸۸۴۷۸۹/۶	۱۲/۳
منابع بودجه عمومی دولت	۶۴۹۸۰۹۳/۹	۹۲۹۸۲۱۷/۲	۴۳/۱
منابع شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت	۱۴۳۶۳۲۶۴/۶	۱۵۶۱۹۵۷۰/۵	۸/۷
مصارف بودجه کل کشور	۲۰۲۶۶۵۳۴/۴	۲۴۳۵۷۰۷۹/۰	۲۰/۲
هزینه‌ها	۴۳۶۰۳۱۵/۶	۶۳۷۰۱۱۶/۶	۴۶/۱
تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۸۷۹۸۲۰/۹	۱۰۴۰۳۱۰/۹	۱۸/۲
تملک دارایی‌های مالی	۴۷۰۰۰۰/۰	۱۰۰۳۰۰۰/۰	۱۱۳/۴
جمع مصارف عمومی دولت	۵۷۱۰۱۳۶/۵	۸۴۱۳۴۲۷/۵	۴۷/۳
از محل درآمدهای اختصاصی دولت – هزینه‌ای	۷۵۳۱۳۵/۴	۸۲۸۲۱۱/۵	۱۰/۰
از محل درآمدهای اختصاصی دولت – سرمایه‌ای	۳۴۸۲۲/۱	۵۶۵۷۸/۱	۶۲/۵
مصارف بودجه عمومی دولت	۶۴۹۸۰۹۳/۹	۹۲۹۸۲۱۷/۲	۴۳/۱
مصارف شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت	۱۴۳۶۳۲۶۴/۶	۱۵۶۱۹۵۷۰/۵	۸/۷

مآخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.

۴- ملاحظات امنیت اقتصادی

لایحه بودجه دولت برای سال ۱۴۰۰ یکی از مهم‌ترین اسناد برنامه‌ای بوده که توجه کارشناسان و سیاست‌گذاران را به خود جلب کرده است. با توجه به تشدید تحریم‌های بین‌المللی در سال‌های اخیر، انتظار می‌رفت دولت برنامه‌ریزی دقیق‌تر و هدفمندتری را برای بودجه کشور اتخاذ کند، اما در عمل این اتفاق رخ نداده و مانند دوره‌های قبل، بررسی‌های کارشناسی ضعیف صورت گرفته است. ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نشان می‌دهد که یکی از مهم‌ترین ایرادهای آن، در نظر گرفتن درآمدهای موهومی نفتی با فرض لغو احتمالی تحریم‌هاست؛ دولت مبنای درآمدهای نفتی را صادرات روزانه ۲ میلیون بشکه نفت قرار داده که تحقق آن ممکن نیست، ازاین‌رو، داشتن کسری بودجه در سال آینده بسیار محتمل است.

دو نکته نگرانی را در خصوص کسری بودجه افزایش می‌دهد؛ نخست اینکه کسری بودجه به‌طور عمده ناشی از رشد مخارج جاری است و نکته دیگر آنکه شکاف هزینه‌ها و درآمدهای دولت به استقراض دولت از نظام بانکی منجر می‌شود که این اتفاق، علاوه بر افزایش نقدینگی که می‌تواند باعث افزایش

نرخ تورم شود، کاهش منابع بانک‌ها را برای اعطای تسهیلات به بخش خصوصی به همراه دارد که در نتیجه، باعث برون‌رانی بخش خصوصی از اقتصاد می‌شود و بر تولید و اشتغال تأثیر منفی دارد.

تداوم شرایط موجود در خصوص بودجه‌ریزی، داشتن کسری بودجه دولت و نحوه تأمین مالی آن می‌تواند موجب تعمیق رکود تورمی شود و تهدیدی جدی برای امنیت اقتصادی کشور به شمار می‌رود. تعمیق رکود و به دنبال آن، تعطیلی بسیاری از کسب‌وکارها و افزایش بیکاری، علاوه بر آثار اقتصادی، می‌تواند تبعات اجتماعی نیز به همراه داشته باشد و حتی تهدیدکننده امنیت ملی کشور باشد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

عدم توازن بین منابع درآمدی و مخارج دولت یکی از موضوع‌های مهم و دغدغه‌های اصلی دولت است که به‌واسطه نقش دولت در اقتصاد ایران و اختیارات آن، امکان دارد به عدم تعادل در سایر بخش‌های اقتصاد منجر شود. بررسی‌های صورت گرفته نشان از آن دارد که در سال‌های گذشته، کسری بودجه دولت تبعاتی مانند برداشت‌های دولت از نظام بانکی و ایجاد محدودیت در منابع بانک‌های تجاری، برداشت از صندوق توسعه ملی و عدم تحقق پرداخت‌های عمرانی و در نتیجه آن، تعویق و تأخیر در اتمام پروژه‌های عمرانی را به همراه داشته است که این موارد به‌تبع، آثار منفی داشته‌اند و بی‌تردید در شرایط رکود تورمی حاکم بر اقتصاد کشور در یک دهه اخیر بی‌تأثیر نبوده‌اند.

با توجه به وجود تحریم‌های بین‌المللی، افزایش غیرقابل پیش‌بینی در برخی هزینه‌های دولت، به دلیل شیوع ویروس کرونا مانند هزینه‌های بهداشت و درمان و حمایت‌های مالی برای برخی کسب‌وکارها و سایر هزینه‌های جانبی و برآورد غیرواقعی درآمدهای دولت در سال ۱۴۰۰، داشتن کسری بودجه در سال جاری و سال ۱۴۰۰ محتمل است. با وجود آثار مثبت مداخله دولت در عرصه اقتصاد، به‌طور مسلم ادامه شرایط کنونی و داشتن کسری بودجه دایمی، تهدیدی برای امنیت اقتصادی کشور خواهد بود. ازاین‌رو، به‌منظور کاهش کسری بودجه و آثار منفی آن بر اقتصاد پیشنهادهای زیر ارایه می‌شود:

- **پرهیز از بیش‌برآورد درآمدها:** یکی از مشکلات بودجه که در سال‌های گذشته وجود داشته، بیش‌برآورد درآمدهای دولت، به‌ویژه درآمدهای نفتی بوده است. به دنبال این موضوع، دولت با معیار قرار دادن درآمدهای پیش‌بینی شده، مخارج جاری و عمرانی را افزایش می‌دهد، اما زمانی که با عدم تحقق درآمدها مواجه می‌شود به دلیل انعطاف‌پذیری کمتر هزینه‌های جاری، سعی می‌کند هزینه‌های عمرانی را کاهش دهد که این اقدام آثار مخربی بر اقتصاد دارد. ضروری است برای جلوگیری از این مسئله، به‌جای آنکه برآورد درآمدها با خوش‌بینی و در نظر گرفتن احتمالاتی مانند لغو تحریم‌ها توأم شود، واقع‌بینانه باشد.
- **شناسایی فرارهای مالیاتی:** براساس اظهارنظر برخی مسئولان سازمان امور مالیاتی، در حال حاضر بین ۲۵ تا ۴۰ هزار میلیارد تومان فرار مالیاتی در کشور

داریم؛ جلوگیری از این میزان فرار مالیاتی می‌تواند موجب افزایش درآمدهای دولت و به‌تبع، کاهش کسری بودجه شود. بدیهی است برای تحقق این موضوع باید مجاری فرار مالیاتی شناسایی شود تا بتوان با مسدود کردن مجاری شناسایی شده نسبت به جلوگیری از فرار مالیاتی اقدام کرد.

– **توسعه پایه‌های مالیاتی و تعریف پایه‌های مالیاتی جدید:** با توجه به شرایط کنونی اقتصاد ایران، به‌منظور افزایش درآمدهای مالیاتی، موضوع افزایش مالیات نباید از طریق افزایش نرخ مالیات مدنظر باشد، بلکه باید از طریق گسترش و تعریف پایه‌های مالیاتی جدید مورد توجه قرار گیرد. تعریف پایه‌های مالیاتی جدید مشتمل بر افزودن مالیات‌هایی است که تاکنون وجود نداشته‌اند و می‌توانند ظرفیت‌های جدیدی را برای مالیات‌ستانی ایجاد کنند. مالیات بر عایدی سرمایه و مالیات بر ثروت مازاد، نمونه‌هایی از پایه‌های مالیاتی جدیدی هستند که در صورت تصویب می‌توانند افزایش درآمدهای مالیاتی را به همراه داشته باشند.

– **حذف یارانه دهک‌های پردرآمد:** به‌طور اساسی پرداخت یارانه نقدی تحت عنوان یارانه هدفمند، به تمام اقشار جامعه بدون در نظر گرفتن شرایط نیازمندی خانوارها، از ابتدا تصمیمی اشتباه بود و تاکنون بار مالی سنگینی را بر دولت تحمیل کرده است. براساس آخرین آمار و اطلاعات موجود، در حال حاضر یارانه نقدی به بیش از ۷۶ میلیون نفر پرداخت می‌شود. در صورت حذف یارانه دهک‌های پردرآمد، مخارج دولت تا حد قابل توجهی کاهش می‌یابد. دولت می‌تواند از مواردی مانند شناسایی افراد از طریق محل سکونت، نوع و تعداد خودروهایی که خانوارها دارند، تعداد سفرهای خارجی خانوارها و اطلاعات حساب‌های بانکی افراد خانوار استفاده و برای حذف خانوارهای پردرآمد تصمیم‌گیری کند. همچنین ایجاد تضاد منافع نسبی یکی از راهکارهایی است که می‌تواند انصراف داوطلبانه خانوارها را از یارانه نقدی به همراه داشته باشد؛ برای مثال، در صورتی که برخی فعالیت‌های اقتصادی مانند صادرات و واردات، ثبت شرکت، جابه‌جایی حجم زیادی از پول، خرید خودرو و املاک گران‌قیمت، تعداد سفرهای خارجی و نظایر آنها برای شخصی که به‌منظور گذران زندگی نیازمند دریافت کمک دولت است، ممنوع شود، اشخاص در تضاد منافع قرار می‌گیرند و از دریافت یارانه انصراف می‌دهند.

منابع

– بانک مرکزی، بانک اطلاعات سری زمانی و گزیده آمار اقتصادی.
– سازمان برنامه و بودجه، اطلاعات و آمار برگزیده.
– قانون بودجه سال ۱۳۹۹.
– لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.