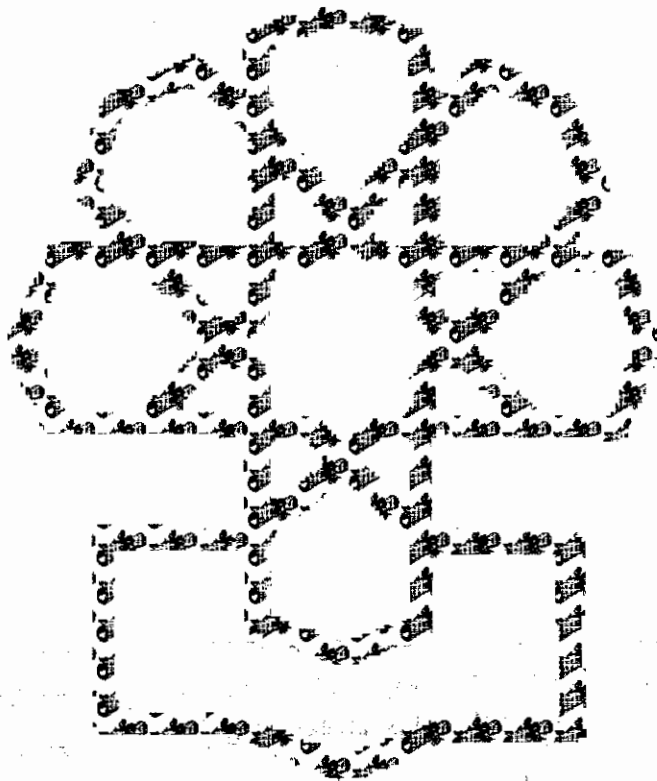




بررسی آثار لایحه بودجه ۷۵ بر شاخصهای کلان اقتصادی

از سری گزارشهای بودجه ۷۵ - شماره (۷)



معاونت پژوهشی

آذرماه ۱۳۷۴

کار: گروه بودجه

کد گزارش: ۱۶۰۱۰۸۰

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی

کتابخانه و چاپخانه اطلاع رسانی مآرایی

شماره:

تاریخ: ۴ / ۱۱ / ۱۳۷۴

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه ویژه کارشناسی بودجه ۷۵ را با وسعتی بیشتر نسبت به سال گذشته فعال نموده است. گزارش‌های مفصل این گروه پس از نهایی شدن، تلخیص گردیده و در اختیار کمیسیونها و نمایندگان محترم قرار می‌گیرد. ضمناً کارشناسان گروه مذکور در جلسات کمیسیون تلفیق در هر مورد (تبصره یا کلیات بودجه) توضیحات لازم را حسب تقاضا، عرضه می‌نمایند. امید است نتایج مذکور بتواند در راستای تقویت ساختار بودجه‌ای و ارتقای بهره‌وری از منابع مؤثر باشد. انشاءالله

بررسی آثار لایحه بودجه ۷۵ بر شاخصهای کلان اقتصادی

از سال ۱۳۷۴ مجموعه‌ای از ابزارهای سیاستی کلان اقتصادی در راستای برنامه تشنج‌زدایی اقتصادی به کار گرفته شده است. بر این اساس، به دلیل ارتباط تنگاتنگ برنامه تشنج‌زدایی یا تثبیت اقتصادی با سیاستهای بودجه‌ای، به نظر می‌رسد بررسی ارقام لایحه بودجه ۱۳۷۵ بدون توجه به کنش و واکنشهای سیاستهای اقتصادی اخیر به نتیجه‌ای منطقی نخواهد انجامید. در واقع، بخشی از موفقیت برنامه تثبیت اقتصادی در گرو سازگاری روندهای حرکتی متغیرهای اساسی بودجه‌ای با هدف پایداری اقتصادی است. از این رو، اگر برآوردهای لایحه بودجه با تحریف دریافته‌ها و پرداختهای دولت همراه باشد؛ نتیجه (معیار) کسری بودجه نمودی غیرواقعی می‌یابد و تصویر بودجه عمومی بازتاب قابل اعتمادی از واقعتهای اقتصاد ملی نخواهد بود. به عبارت دیگر، در شرایط حساس کنونی درک درست موقعیت و مسؤولیت‌پذیری دولت به عنوان مجری اصلی سیاستهای اقتصادی اخیر اهمیتی اساسی دارد.

یکی از ارکان اصلی سیاستهای اقتصادی اخیر، تثبیت نرخ ارز بوده است. از این رو اثر محدودیتهای بودجه‌ای بر آزادی عمل سیاستهای پولی در تقابل با دیگر محدودیتهای ناشی از فشار تراز پرداختهای خارجی ممکن است دوام نرخ ارز تثبیت شده، را با مشکل روبرو کند. وانگهی، با توجه به سهم به نسبت پایین دریافتهای مالیاتی در تأمین مالی پرداختهای دولت و انعطاف‌ناپذیری این بخش از درآمدها، اهمیت درآمدهای حاصل از فروش نفت و از جمله مابه‌الثفاوت فروش ارز بیش از پیش نمایان می‌شود. بنابراین، منابع درآمدی غیرنفتی به احتمال از پس پوشش دادن پرداختهای عمومی دولت بر نخواهد آمد و نیاز به تأمین پولی ناترازی بودجه (استقراض از بانک مرکزی) به صورت یک محدودیت مؤثر و تعیین‌کننده سیاستهای پولی نمود خواهد یافت که به کارگیری نرخهای ثابت ارز را پرسش‌برانگیز می‌کند. در واقع، به دلیل محدودیتهای مربوط به تراز پرداختهای خارجی که در زمینه سیاستهای پولی مطرح می‌شود و به ناکارآمدی ابزارهای سیاستگذاری می‌انجامد، به ناچار بین هدفهای بودجه‌ای دولت و ملاحظات مربوط به تراز پرداختهای خارجی یکی را باید برگزید. در چنین شرایطی و به ویژه هنگام تحت فشار قرار گرفتن ذخایر ارزی چاره‌ای جز رویگردانی از بخشی از هدفهای بودجه‌ای در پیش نیست. البته کنترل‌های ارزی می‌تواند تا حدودی از شدت تقابل هدفهای بودجه‌ای و پرداختهای خارجی بکاهد؛ با وجود این تجربه سالهای پس از انقلاب درباره سطح به نسبت پایین بودجه عمرانی، عقب‌نشینی هدفهای بودجه‌ای را در این تقابل به خوبی نشان می‌دهد. بر این اساس، این مشکل تا زمانی که اقدامات لازم برای متنوع شدن و بهبود ترکیب منابع درآمدی دولت صورت نگیرد به عنوان مانعی بر سر راه تثبیت نرخ ارز عمل خواهد کرد.

نکته دیگری که باید مورد توجه قرار داد، آن است که رفتار خالص بدهیهای دولت به عنوان بخشی از پایه پولی به طور کامل با درآمدهای حاصل از فروش نفت همخوانی ندارد. در واقع، با ثابت ماندن سایر شرایط، انتظار می‌رود که افزایش درآمد نفت باعث کاهش نیاز به استقراض از شبکه بانکی شود و خالص بدهی دولت به بانک مرکزی کاهش یابد. از سوی دیگر، افزایش صادرات نفت باید به بهبود تراز حساب جاری و در نتیجه افزایش خالص ذخایر ارزی در پایه پولی بینجامد. بنابراین، افزایش درآمد نفت با فرض ثابت ماندن نرخ ارز و سایر شرایط باید بر رشد حجم پول بی‌تأثیر باشد. یعنی اینکه افزایش درآمدهای نفتی موجب افزایش ذخایر ارزی و به همان میزان کاهش در بدهی دولت به بانک مرکزی شود. از این رو ممکن

است افزایش ذخایر ارزی با کاهش بدهی دولت خنثی شود و پایه پولی تغییر نکند؛ هر چند در این حالت نیز احتمال افزایش نقدینگی به صفر نمی‌رسد.

از سوی دیگر، ممکن است پرداختهای دولت با افزایش درآمد نفت افزایش یابد. در این صورت، اگر میزان افزایش واردات بر اثر افزایش درآمد نفت بیش از میزان افزایش پرداختهای دولت باشد، کاهش ذخایر ارزی بیش از افزایش بدهی دولت خواهد شد و در نتیجه، اثر نهایی آن بر پایه پولی منفی است. در حالت عکس، به دلیل اینکه کاهش بدهی دولت کمتر از افزایش ذخایر ارزی است، اثر افزایش درآمد نفت بر پایه پولی و حجم پول مثبت است.

بر پایه دیدگاه بازگو شده، نتایج حاصل از برآوردهای تجربی نمایانگر ارتباط مستقیم و معنی‌دار پرداختهای عمومی دولت با افزایش درآمد نفت است:

$$GEX = 2991/3 + 0/98 OIR \quad (1)$$

$$R^2 = 0/97 \quad (1/15) (14/4)$$

چنانکه از معادله (۱) پیداست، طی سالهای ۱۳۵۰ تا ۱۳۷۲، یک درصد افزایش در درآمدهای نفتی (OIR) به افزایش پرداختهای عمومی دولت (GEX) به میزانی کمتر از یک درصد انجامیده است. از سوی دیگر، طی سالهای ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲، میزان افزایش پرداختهای دولت بیش از افزایش درآمدهای نفت بوده است و نشان می‌دهد که وابستگی بودجه دولت به دریافتهای حاصل از فروش بیشتر شده است. بدین ترتیب، افزایش درآمد نفت به افزایش بیشتر پرداختهای عمومی دولت انجامیده و به همان میزان، احتمال کاهش بدهی دولت به بانک مرکزی کمتر شده است. از سوی دیگر، چنانکه از معادله (۲) پیداست، بین بدهی دولت به بانک مرکزی (PDT) و افزایش درآمدهای نفت نیز رابطه مثبت و معنی‌داری وجود دارد که یافته‌های قبلی را تأیید می‌کند.

$$PDT = 2781 + 0/75 OIR \quad (2)$$

$$R^2 = 0/96 \quad (1/01) (6/9)$$

از سوی دیگر، طی سالهای ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲، عرض از مبدأ معادله (۲) افزایش یافته و نشان می‌دهد که به ازای هر سطح مفروض درآمدهای نفتی، بدهی دولت به بانک مرکزی بیشتر شده است. بی‌گمان، در این حالت کاهش درآمد نفت به طور قطع به افزایش فشار بر روی پرداختهای دولت و افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی می‌انجامد. در واقع بر پایه معادله (۳)، ارتباط مستقیم و معنی‌دار بدهی دولت به بانک مرکزی با پرداختهای دولت ضمن تأیید این نکته نشان می‌دهد که افزایش پرداختهای دولت به طور کلی با فزونی بدهی دولت به بانک مرکزی همراه بوده است.

$$PDT = 2037 + 0/8 GEX \quad (3)$$

$$R^2 = 0/98 \quad (0/85) (10)$$

چنانچه پیداست، روی هم رفته بخشی از افزایش پرداختهای دولت که ناشی از افزایش درآمد نفت نباشد، بی‌گمان بر بدهی دولت به بانک مرکزی اثر مثبت دارد و از آنجا که بدهی دولت به بانک مرکزی در پایه

پولی با ثابت ماندن سایر شرایط بر حجم پول تأثیر می‌گذارد، ارتباط مستقیم و معنی‌دار افزایش مخارج دولت با حجم پول به دست می‌آید.

چنانچه پیداست، به نظر می‌رسد به دلیل انعطاف‌ناپذیری درآمدهای مالیاتی از یک سو و چسبندگی روبه پایین پرداختهای دولت از سوی دیگر، در صورت عدم تحقق درآمدهای حاصل از فروش نفت که نامحتمل هم نیست، آثار انبساطی پرداختهای عمومی دولت به طور قطع به افزایش فشارهای تورمی موجود خواهد انجامید بر پایه دیدگاههای بازگو شده، به منظور برآورد اثر نهایی لایحه بودجه ۱۳۷۵ بر شاخصهای کلان اقتصادی مربوط، نخست با حذف نوسان عناصر اصلی بودجه‌ای در سالهای پس از انقلاب روند پایایی^(۱) هر یک به دست آمد.

در گام دوم، به کمک ارقام قطعی بودجه سالهای ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۳ و ضریب به دست آمده از روند مزبور، مقادیر مربوط به سال ۱۳۷۴ شبیه‌سازی شد.

در گام سوم، به کمک مقادیر به دست آمده برای سال ۱۳۷۴ و بر پایه عملکرد سالهای گذشته، با فرض اینکه در سال ۱۳۷۵ نیز روندهای حرکتی متغیرهای اساسی اقتصاد و ملی بدون تغییر باقی بماند، عناصر اساسی دریافتها و پرداختهای دولت در سال آتی پیش‌بینی شد. چنانکه از جدول شماره یک پیداست، با ثابت بودن سایر شرایط - یعنی به شرط آنکه عملکرد اقتصاد ایران در سال ۱۳۷۵ نیز همچون سالهای گذشته باشد - انتظار می‌رود که تنها ۶۵ درصد دریافتهای عمومی دولت قابل حصول باشد. در این میان، به نظر می‌رسد در لایحه بودجه درباره درآمدهای نفتی، مالیاتی به نظر می‌رسد در لایحه بودجه درباره درآمدهای نفتی، مالیاتی و غیر مالیاتی به ترتیب به میزان $۸/۲$ ، $۳۴/۶$ و $۷۵/۸$ درصد زیاده‌گویی شده است. بر این اساس، حتی بدون در نظر گرفتن برآورد بیش از حد پرداختهای دولت در سال آتی - به ویژه درباره پرداختهای عمرانی - به طور میانگین دولت با کسری بودجه‌ای بر ابر ۳۵ درصد دریافتهای عمومی خود روبرو خواهد شد.

در گام چهارم، با توجه به میزان ناترازی احتمالی دریافتها و پرداختهای دولت در سال آتی، رقم متناظر خالص بدهی بخش دولتی - شامل دولت و شرکتها و مؤسسات دولتی - به بانک مرکزی برآورد شد که با در نظر گرفتن سهم خالص بدهیهای بخش دولتی در رشد پایه پولی و با فرض اینکه میزان رشد ضریب افزایش پول به طور برون‌زا و منطبق با روند سالهای گذشته به دست آید، تأثیر رشد پایه پولی بر عرضه پول و در نهایت بر رشد سطح عمومی قیمتها به دست آمد. چنانکه پیداست پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۷۵ حجم نقدینگی به $۸۶۵۷۰/۱$ میلیارد ریال به هدفهای برنامه تشنج‌زدایی اقتصادی را پرشش برانگیز می‌کند. روی هم رفته، به نظر می‌رسد از قام لایحه بودجه ۱۳۷۵ بدون توجه به شرایط حساس کنونی اقتصاد ملی پیشنهاد شده باشد که اثر انبساطی آن در نهایت به افزایش فشارهای تورمی و ناکارآمدی برنامه تثبیت اقتصادی می‌انجامد.

جدول شماره (۱)

درصد پیش بینی	پیش بینی		عملکرد							شرح
	۱۳۷۵	۱۳۷۴	۱۳۷۳	۱۳۷۲	۱۳۷۱	۱۳۷۰	۱۳۶۹	۱۳۶۸		
۶۵	۲۵۳۶۵/۵	۳۰۲۹۱/۹	۲۹۳۲۹	۲۰۲۵۰/۷	۶۸۸۴/۵	۶۶۳۳/۵	۵۶۳۲/۵	۳۱۷۴/۶	دریافت‌های عمومی	
۹۱/۸	۲۵۶۹۳	۲۱۸۲۶	۲۱۴۸۰	۱۴۷۱۱/۹	۵۱۴۵/۹	۳۵۴۹/۴	۳۳۷۵/۱	۱۵۱۵/۱	درآمد نفت و گاز	
۶۵/۴	۶۹۷۹/۶	۶۱۲۵/۲	۵۴۹۱	۴۰۶۱/۴	۳۷۷۵/۵	۲۷۶۵/۲	۱۹۹۵	۱۱۸۷/۸	درآمد مالیات	
۷۰/۶	۲۹۷۵/۵	۲۵۶۸/۷	۳۳۹۸	۱۶۰۱	۱۲۹۷/۳	۷۷۴/۶	۴۵۹/۶	۳۴۰/۱	مالیات بر شرکتها	
۸۱/۲	۱۳۳۹/۶	۱۱۶۹/۸	۱۱۲۵	۷۶۶	۵۴۶/۷	۴۸۲/۸	۲۰۹/۲	۲۲۳/۳	مالیات بر درآمد	
۷۳/۵	۱۲/۴	۳۳۷/۴	۳۳۱	۲۴۹	۱۴۷/۳	۱۳۸/۶	۱۱۸/۳	۹۶/۳	مالیات بر ثروت	
۴۹/۱	۱۷۸۷/۱	۱۵۹۲/۱	۱۲۸۴	۱۱۳۳	۱۲۴۵/۴	۹۵۱/۹	۵۰۲/۴	۳۴۹/۷	مالیات بر واردات	
۷۷/۷	۴۹۳/۹	۴۶۱/۱	۳۵۲	۳۲۲	۵۳۸/۸	۴۱۷/۳	۲۶۹	۱۷۸/۴	مالیات بر مصرف و فروش	
۲۴/۲	۲۶۸۸/۳	۲۳۳۲/۵	۲۳۵۸	۱۵۰۶/۱	۹۶۷/۷	۶۲۴	۵۹۸/۳	۴۹۸/۷	درآمد غیر مالیاتی	
۴۰/۶	۲۴۸۴/۵	۲۱۸۴/۱	۱۸۰۹	۱۷۶۵	۱۲۲۶/۴	۹۱۷/۳	۶۲۸/۳	۴۴۹/۹	درآمد اختصاصی	
۶۲/۷	۳۴۲۵/۶	۲۹۵۳/۶/۱	۲۷۹۱۲	۲۰۸۰۱/۵	۱۰۹۶/۴	۸۰۹۰/۸	۶۰۵۱/۱	۴۳۱۶/۷	پروژه‌های عمومی	
۷۱/۵	۲۲۸۲۵/۴	۱۹۷۳۹/۸	۱۸۸۴۱	۱۳۷۸۳/۵	۷۷۸۲/۶	۵۵۳/۸	۲۲۸۴/۸	۳۳۸۵/۲	پروژه‌های جاری	
۵۴/۵	۱۲۳۵۵	۱۰۴۴۵	۹۰۷۱	۷۰۱۸	۳۱۹۲	۲۵۲۷	۱۷۶۶/۳	۹۳۱/۵	پروژه‌های عمرانی	
۴۰/۹	۲۵۰۱/۷	۲۱۹۹/۶	۱۸۰۹	۱۷۶۵	۱۲۸۴	۹۱۷/۳	۶۲۷/۳	۴۵۰	پروژه‌های اختصاصی	
	۲۱۵۳/۲	۱۹۷۳۳/۹	۱۷۹۳۶/۷	۱۹۲۱/۵	۱۱۲۰/۸/۷	۱۱۲۰/۶/۶	۱۰۵۰/۸/۶	۱۰۵۸۲/۳	بدهی دولت به بانک مرکزی	
	۴۲۴۶/۳	۳۶۶۶/۸	۳۰۸۷/۳	۲۹۲۱/۵	۱۵۶۱/۱	۱۰۵۵/۶	۸۰/۲	۴۰۳/۵	بدهی شرکت‌های دولتی به بانک مرکزی	
	۲۲۷۳/۲	۲۰۸۲۲/۳	۱۸۹۰۷/۴	۱۸۰۰۷/۴	۱۴۶۶/۷	۱۳۳۱۷/۹	۱۰۷۱۱/۷	۱۰۳۱۰/۶	بایه پولی	
	۸۶۵۷۰/۱	۸۰۷۴۶/۲	۶۲۱۱۲/۵	۴۸۱۳۵	۳۵۸۶۶	۲۸۶۲۸/۴	۲۲۹۶۹/۵	۱۸۷۵۳/۲	حجم نقدینگی	
	۵۸/۸	۴۷/۵	۳۵/۲	۲۲/۹	۲۴/۴	۲۰/۷	۹	۱۷/۴	نرخ تورم	