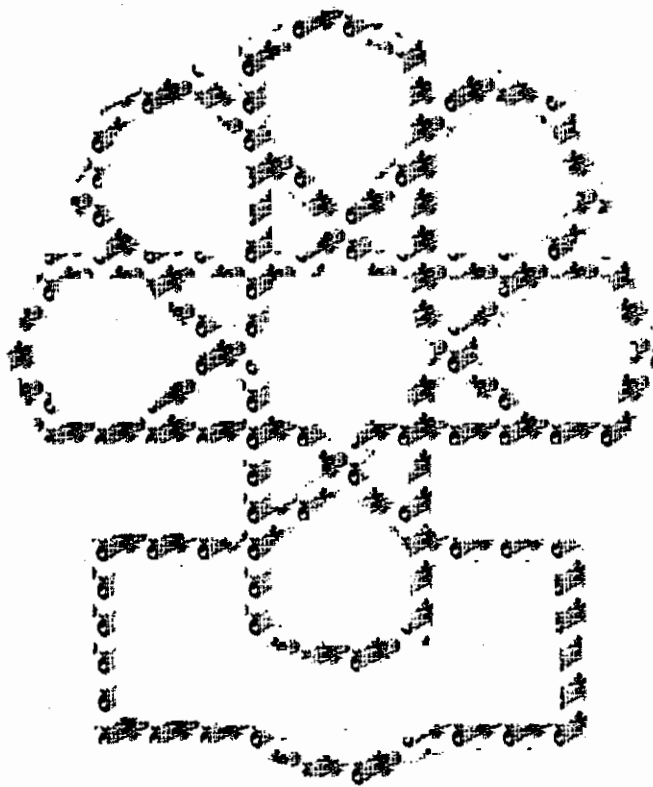


۲۷۸۹
K

۴



کسری بودجه سال ۱۳۷۶ و شیوه‌های کاهش



معاونت پژوهشی
آبان ۱۳۷۶
شماره: ۸۵۱
تلف: ۷۶۱۶۷

معاونت پژوهشی

آبان ۱۳۷۶

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

ویرایش سوم

این گزارش بنا به درخواست شورای خبرگان مباحث اقتصاد و توسعه تهیه شده است.

کد گزارش: ۱۶۰۲۷۸۹

کسری بودجه سال ۱۳۷۶ و شیوه‌های کاهش

کد گزارش: ۱۶۰۲۷۸۹

گزارش عملکرد بودجه دولت در هفت ماهه اول سال ۱۳۷۶ حاکی از آن است که عمدتاً به دلیل کاهش درآمد نفت، عدم تحقق فروش اوراق مشارکت و عدم دریافت مابه‌التفاوت بهای کالاها و خدمات، سودبازرگانی و مالیات موضوع بند (د) تبصره ۸، درآمدهای دولت در سال ۱۳۷۶ نزدیک ۹۱۰۰ میلیارد ریال کمتر از رقم مصوب خواهد بود. بدین ترتیب، اگر هزینه‌های جاری و عمرانی بخواهد طبق ارقام مصوب انجام شود، کسری بودجه‌ای در حدود ۱۰۰۰۰ میلیارد ریال حادث خواهد گردید.

اما رقم واقعی کسری بودجه کمتر از مبلغ فوق خواهد بود؛ زیرا قیمت نفت اخیراً افزایش یافته و با شروع فصل سرما متوسط قیمت آن بیش از رقم ۱۶/۴ دلار برای هر بشکه خواهد بود که منبای پیش‌بینی درآمد حاصل از نفت قرار گرفته است. لکن در هر حال پیش‌بینی می‌شود که کسری بودجه قابل ملاحظه‌ای وجود داشته باشد. بنابراین برای جلوگیری از تبعات منفی این امر، لازم است راه‌هایی برای کاهش کسری بودجه و تأمین آن اندیشیده شود.

کسری بودجه را می‌توان به دو طریق کاهش داد. اول، از طریق کاهش هزینه‌ها و دوم، از طریق افزایش درآمدها. کاهش هزینه‌ها خود می‌تواند به شکل کاهش هزینه‌های جاری یا کاهش هزینه‌های عمرانی باشد. بخش اعظم هزینه‌های جاری به پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان دولت اختصاص دارد که امکان صرفه‌جویی چندانی در آن وجود ندارد. بنابراین تنها در سایر هزینه‌های جاری می‌توان انتظار صرفه‌جویی داشت. کاهش نرخ تورم در سال جاری عاملی است که تا حدودی این امر را میسر می‌سازد. اما متأسفانه آخرین گزارش تصویر بودجه عمومی دولت حاکی از آن است که عملکرد هزینه جاری حدود ۱۵۰۰ میلیارد ریال بیش از رقم مصوب خواهد بود!

در بخش هزینه‌های عمرانی با توجه به این‌که در پنج ماهه اول سال کمتر از ۱/۴ اعتبارات مصوب تخصیص یافته‌اند و با توجه به نزدیک شدن فصل سرما، به نظر نمی‌رسد کلیه اعتبارات عمرانی بتواند تخصیص یافته و جذب گردد. حتی در سال گذشته نیز عملکرد هزینه‌های عمرانی حدود ۲۵۰۰ میلیارد ریال کمتر از رقم مصوب بود. بنابراین در سال جاری این رقم می‌تواند به مراتب بیشتر باشد. ولی آنچه مهم است این است که این کاهش هزینه عمدتاً معطوف به طرح‌هایی شود که جدید و دیربازده هستند یا مانند ایجاد فرودگاه در شهرستان‌های کوچک، تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر ظرفیت تولید کشور ندارند. بدیهی است که در مورد طرح‌هایی که در مراحل پایانی قرار دارند نباید این صرفه‌جویی اعمال شود.

در بخش درآمدها تمهیدات مختلفی می‌توان اندیشید که اولین آنها تلاش در جهت رسیدن به از قلم مصوب بودجه به ویژه در زمینه فروش اوراق مشارکت و دریافت مابه‌التفاوت بهای کالاها و خدمات و مالیات موضوع بند (د) تبصره ۸ می‌باشد. بازپرداخت وام طرح‌های انتفاعی از دیگر اقدامات قابل توصیه در این زمینه است. با تمام این احوال هنوز هم کسری بودجه قابل ملاحظه‌ای وجود خواهد داشت که باید به فکر راه‌های

مناسب تأمین آن بود. البته با کاهش شدید هزینه‌های عمراتی می‌توان از این کسری بودجه اجتناب کرد، ولی در مقابل، بسیاری از طرح‌های عمراتی با رکود و تأخیر در بهره‌برداری مواجه خواهند شد. از سوی دیگر، اگر این کسری بودجه از طریق استقراض از سیستم بانکی تأمین گردد، نرخ تورم به سرعت افزایش خواهد یافت و این امر فشار مضاعفی به بودجه سال آینده وارد خواهد کرد.

به‌عنوان یک پیشنهاد بلندمدتی اصولاً اگر بتوان در بودجه‌های شرکت‌های دولتی صرفه‌جویی نمود؛ می‌توان بودجه عمومی دولت را به نحو منطقی تری تنظیم نمود که بدین وسیله امکان بروز کسری بودجه کاهش می‌یابد. در همین راستا اگر در امر خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی تسریع گردد، هم هزینه این شرکت‌ها کاهش می‌یابد و هم درآمد دولت از محل فروش آنها بالا خواهد رفت. راه دیگری که به منظور کاهش بودجه شرکت‌های دولتی قابل طرح است این است که قسمتی از بودجه آنها از طریق پیش‌فروش محصولات آنها حاصل گردد (مثلاً، پیش‌فروش مویایل).

بدیهی است انتشار اوراق قرضه جهت تأمین کسری بودجه یکی دیگر از راه‌های ممکن است.

در نهایت، پیشنهاد می‌شود پس از بررسی‌های لازم افزایش رسمی یا غیررسمی نرخ ارز مورد توجه قرار گیرد. زیرا تثبیت نرخ ارز با توجه به تورم سال‌های اخیر تا حدود زیادی قیمت نسبی کالاهای وارداتی و صادراتی (یعنی نرخ واقعی ارز) را تحت تأثیر قرار داده است. به علاوه تثبیت نرخ دلار، آن هم در زمانی که ارزش برابری دلار در مقابل سایر ارزها افزایش قابل ملاحظه‌ای داشته است، عملاً باعث ارزان شدن نرخ ریالی سایر ارزها گردیده است.

در این ارتباط، افزایش نرخ تثبیتی دلار یا سوق دادن خریداران ارز به سمت ارز صادراتی و عرضه ارزهای دولتی در این بازار می‌تواند ضمن افزایش درآمدهای ریالی دولت، به واقعی شدن نرخ ارز و تک‌نرخ شدن آن کمک نماید.

در کوتاه مدت می‌توان از طریق افزایش سود بازرگانی درآمد قابل ملاحظه‌ای کسب نمود. شناسایی ثروت‌های بادآورده و اخذ مالیات از آنها از دیگر راه‌های کسب درآمد برای دولت است که البته به زمان بیشتری نیاز خواهد داشت.

راه دیگری که برای کاهش کسری بودجه و تأمین آن البته به‌عنوان یک پیشنهاد بلندمدت تر می‌توان مطرح نمود جلب مشارکت و سرمایه‌گذاری خارجی در طرح‌های عظیمی نظیر نفت و گاز و پتروشیمی است. البته ذخایر ارزی کشور نیز در سال‌های اخیر افزایش بسیار خوبی پیدا کرده است که با فروش بخشی از آن به واردکنندگان مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای (با نرخ ارز صادراتی) هم درآمد ریالی قابل ملاحظه‌ای حاصل می‌شود و هم با افزایش واردات، حقوق گمرکی و سود بازرگانی بیشتری عاید خواهد گردید. به علاوه، تأمین مواد اولیه مورد نیاز واحدهای تولیدی کشور منجر به افزایش تولید و سود آنها خواهد گردید که این امر باعث افزایش درآمدهای مالیاتی در میان مدت نیز خواهد شد.

همچنین فروش اوراق مشارکت علی‌رغم تصریح آن در قانون مصوب بودجه سال ۱۳۷۶ به میزان ۲۲۵۰ میلیارد ریال عملاً اجرا نشده است. با اجرای این سیاست می‌توان سهمی از کسری بودجه را تأمین مالی نمود.

راه دیگر برای تأمین مالی کسری بودجه که به طور تلویحی در قسمت‌های قبل به آن اشاره شد، فروش بخشی از سرمایه‌های سیستم بانکی به بخش خصوصی شامل مؤسسات و واحدهای غیر مالی و تولیدی و خدماتی است که بدین وسیله منابع مالی سیستم بانکی افزایش می‌یابد و این منابع می‌تواند به‌عنوان منابع

استقراضی توسط دولت مورد استفاده قرار گیرد.

گفته می‌شود که در سال گذشته دولت با اضافه درآمد مواجه بوده است که در صورت صحت این مطلب این مبلغ نیز می‌تواند در جهت تأمین کسری بودجه سال جاری مورد استفاده قرار گیرد. در هر حال، استقراض از سیستم بانکی باید آخرین راه حل شمرده شده و حتی الامکان از آن اجتناب شود.

مثال‌هایی در رابطه با تأمین کسری بودجه ۱۳۷۶ دولت

در قسمت قبل راه‌های مختلفی برای تأمین کسری بودجه دولت در سال ۱۳۷۶ و همچنین راه‌های بلندمدت‌تر برای پیشگیری از کسری بودجه در سال‌های آتی عنوان گردید. در این قسمت تلاش می‌شود تا برخی از آنها در قالب اعداد و ارقام بیان شوند.

۱- تغییر در ترکیب بودجه کل کشور

همان‌گونه که می‌دانیم بودجه مؤسسات و شرکت‌های دولتی تقریباً ۱/۵ برابر بودجه عمومی دولت است (۷۶) در مقابل ۱۱۸ هزار میلیارد ریال). بدین ترتیب، فرضاً با ۵ درصد صرفه‌جویی در بودجه شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و انتقال آن به بودجه دولت مبلغی حدود ۶,۰۰۰ میلیارد ریال در اختیار قرار خواهد گرفت که می‌تواند رقم کسری بودجه دولت را در آن سال تا حدود زیادی تقلیل دهد.^۱ در هر حال هیچ دلیلی وجود ندارد که با کاهش درآمدها، تمامی فشارها متوجه بودجه دولت شود و طبیعی است که انتظار داشته باشیم شرکت‌ها و مؤسسات دولتی نیز بخشی از فشار را تحمل نمایند. شایان ذکر است که طی ماه‌های اخیر برخی از این شرکت‌ها به فروش رسیده‌اند که این امر کاهش بودجه شرکت‌های دولتی را موجه می‌سازد.

۲- پیش فروش محصولات

موقعیت انحصاری برخی از شرکت‌های دولتی این امکان را برای دولت فراهم می‌سازد تا با پیش فروش محصولات شرکت‌ها کسری بودجه خود را به میزان زیادی کاهش دهد. به عنوان نمونه، با پیش فروش تلفن همراه به تعداد یک میلیون عدد به سادگی می‌توان نزدیک به ۶,۰۰۰ میلیارد ریال درآمد کسب نمود. تجربه نشان داده است که مردم استقبال خوبی به عمل خواهند آورد. در عمل نیز متقاضیان برای این پیش خرید متحمل زیان نخواهند شد؛ زیرا حتی با احتساب سود ۴۰ درصد برای مدت دو سال نیز قیمت تلفن تحویلی به آنها بیش از قیمت بازار آزاد آن خواهد بود. این کار در عمل نوعی استقراض از مردم است بدون آن‌که دولت بهره‌ای برای آن بردارد. بدیهی است که این تلفن‌ها از محل طرح‌های توسعه فعلی شرکت مخابرات تأمین خواهد شد و بدین لحاظ هزینه ارزی و ریالی جدیدی ایجاد نخواهند نمود.

۳- فروش بخشی از ذخایر ارزی در بورس

اگر تنها یک میلیارد دلار از ذخایر ارزی در بازار بورس به واردکنندگان فروخته شود مابه‌التفاوت نرخ رسمی و نرخ فروش ارز در بورس بیش از ۳,۰۰۰ میلیارد ریال خواهد شد که این امر می‌تواند در کاهش کسری بودجه دولت نقش مهمی ایفا نماید. به علاوه این امر با افزایش میزان واردات کشور باعث افزایش درآمد مالیات بر واردات خواهد شد. اگر متوسط حقوق گمرکی و سود بازرگانی را مساوی ۱۵ درصد فرض کنیم، این میزان افزایش واردات حدود ۲۶۲/۵ میلیارد ریال دیگر برآمدهای دولت خواهد افزود. البته متوسط حقوق گمرکی و سود بازرگانی کمتر از ده درصد است. لکن با لحاظ نمودن هزینه ثبت سفارش

۱. بخشی از بودجه عمرانی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی از محل بودجه طرح‌های عمرانی ملی دولت پرداخت می‌شود. از این رو، صرفه‌جویی در آنها به مفهوم کاهش هزینه‌های دولت خواهد بود.

واردات درآمد فوق به سهولت قابل وصول خواهد بود.

۴- افزایش نرخ تثبیتی دلار

از آنجا که بخش مهمی از درآمدهای دولت ناشی از فروش نفت و ارز حاصل از آن می باشد، افزایش نرخ رسمی و صادراتی دلار به افزایش درآمدهای دولت منتهی خواهد شد. البته با این کار هزینه های دولت نیز افزایش خواهد یافت زیرا دولت و شرکت های دولتی خود مصرف کننده ارز نیز هستند؛ اما از آنجا که تمامی ارز حاصل از فروش نفت توسط دولت به مصرف نمی رسد، افزایش درآمد دولت بیش از افزایش هزینه آن خواهد بود. فرضاً اگر نرخ رسمی ارز (دلار) ۱۰۰۰ ریال افزایش یابد و ۷ میلیارد دلار از درآمدهای ارزی دولت توسط بخش غیردولتی خریداری شود درآمد ریالی دولت حدود ۷,۰۰۰ میلیارد ریال افزایش خواهد یافت. به علاوه، با افزایش نرخ رسمی ارز درآمدهای مالیاتی واردات نیز حدود ۶۰ درصد افزایش خواهد یافت. طی سال های اخیر ارزش برابری دلار در مقابل سایر ارزهای مستحکم (به جز پوند استرلینگ) افزایش بسیار قابل ملاحظه ای داشته است. لکن تثبیت نرخ دلار در مقابل ریال باعث گردیده است تا ارزش ریالی این ارزها کاهش یابد و واردکنندگان ما ریال کمتری برای خرید آنها بپردازند. طبعاً صادرکنندگان ما نیز ریال کمتری از محل فروش آنها به بانک مرکزی به دست آورده اند که این خود یکی از دلایل کاهش صادرات غیرنفتی کشور می باشد.

آمار ثبت سفارش و واردات کشور حاکی از آن است که بیش از ۶۰ درصد واردات کشور از کشورهای صورت می گیرد که دارای ارزهای جهان روا هستند. بنابراین می توان گفت که ۶۰ درصد واردات ما به ارزهایی نظیر مارک آلمان، پوند استرلینگ، ین ژاپن، فرانک سوئیس، شیلینگ اتریش، لیر ایتالیا و... صورت می گیرد.

متوسط سهم کشورها در ثبت سفارش واردات طی

سال های ۱۳۷۳-۱۳۷۴

مارک	۱۹/۱	آلمان
پوند	۹/۲	انگلستان
ین	۸/۰	ژاپن
دلار	۷/۳	امارات
فرانک سوئیس	۵/۸	سوئیس
شیلینگ	۴/۱	اتریش
لیر	۳/۸	ایتالیا
دلار	۲/۲	چین
دلار	۳/۳	کره جنوبی
فرانک فرانسه	۲/۸	فرانسه
گیلدر	۴/۰	هلند
دلار کانادا	۱/۸	کانادا
دلار	۱/۶	روسیه
پزوتا (دلار)	۱/۹	اسپانیا
فرانک	۲/۰	بلژیک
دلار	۱/۶	هند
دلار استرالیا	۱/۷	استرالیا
دلار	۱/۷	ترکیه
مارک	۰/۷	فنلاند
کرون	۱/۰	سوئد
دلار	۱۶/۴	سایر

همزمان، ارزش برابری این ارزها در مقابل دلار از سال ۱۹۹۶ تا ۶ ماهه اخیر تغییرات زیر را شاهد بوده است:

مارک آلمان	۱۶/۹- درصد
ین ژاپن	۹/۲- درصد
پوند استرلینگ	۴/۵+ درصد
لیبر ایتالیا	۱۱/۹- درصد
فرانک سوئیس	۱۸/۴- درصد
شیلینگ اتریش	۱۷- درصد
دلار کانادا	۱/۵- درصد
فرانک فرانسه	۱۶- درصد

با توجه به سهیم این ارزها در واردات کشور می توان گفت که واردکنندگان مابه طور متوسط - به دلیل تثبیت نرخ دلار - حدود ۱۰ درصد ریال کمتری برای خرید ارز پرداخته اند که با فرض رقم متوسط ۲۴۰۰ ریال برای هر دلار مبلغی معادل $۳۶۰۰ = ۱۰\% \times ۲۴۰۰ \times ۱۰۹ \times ۱۵$ میلیارد ریال صرفه جویی کرده اند.

البته درآمد ریالی دولت کاهشی نداشته است زیرا اگرچه نرخ ریالی این ارزها کاهش داشته اند اما از آنجا که دولت به ازای هر دلار مقدار بیشتری از این ارزها را به دست آورده، در عمل درآمد ریالی دولت کاهشی نداشته است. در هر حال، اگر قیمت دلار ثابت نبود، صرفه جویی فوق و درآمدهای ریالی ناشی از افزایش قیمت دلار عاید دولت می شد و رقمی نزدیک به ۴,۰۰۰ میلیارد ریال به درآمدهای ریالی دولت افزوده می شد. بدیهی است در صورتی که ارزش برابری دلار کاهش می یافت، عکس این موضوع اتفاق می افتاد.

اگر به جای تثبیت نرخ دلار، قیمت حق برداشت مخصوص (SDR) تثبیت می شد چه اتفاقی می افتاد؟ از آنجا که ارزش SDR به شکل متوسط موزون ارزش یک گروه از ارزهای جهان روا محاسبه می شود^۳، تغییرات نرخ برابری ارزها باعث تغییر محدودتری در نرخ برابری آن ارزها در مقابل SDR می شود. در حالی که نرخ برابری ارزها در مقابل یکدیگر بسیار شدیدتر خواهد بود. به عنوان مثال، با تقویت دلار، نرخ برابری مارک آلمان در مقابل دلار آمریکا (تعداد مارک های پرداختی برای دریافت یک دلار) حدود ۱۶/۹ درصد افزایش یافته در حالی که نرخ برابری مارک در مقابل SDR تنها حدود ۱۰ درصد افزایش نشان می دهد. در رابطه با ین ژاپن این ارقام به ترتیب حدود ۹/۲ و ۳/۲ درصد بوده است. بنابراین اگر قیمت ریال در قبال SDR تثبیت می شد، ارزش ریالی دلار حدود ۵/۶ درصد (بر مبنای متوسط نرخ های اعلام شده در ۶ ماهه اخیر و نرخ های سال ۱۹۹۶) افزایش می یافت و در مقابل ارزش ریالی سایر ارزها حدود ۶ درصد کمتر از حالت قبل کاهش پیدا می نمود.

به عبارات دیگر، به جای آن که تمامی فشار ناشی از افزایش ارزش دلار متوجه سایر ارزها شود، بخشی از آن به شکل بالا رفتن قیمت دلار و بخش دیگر به شکل کاهش کمتر قیمت سایر ارزها ظاهر می شد و تغییرات محدودتر می شد و به این لحاظ شوک محدودتری به صادرکنندگان و واردکنندگان وارد می آمد.

* نرخ SDR متوسط موزون ارزش دلار (۳۹ درصد)، مارک آلمان (۲۱ درصد)، ین ژاپن (۱۸ درصد)، فرانک فرانسه (۱۱ درصد) و پوند استرلینگ (۱۱ درصد) می باشد.

