

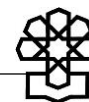
ضرورت تعیین قواعد مالی برای منابع و مصارف دولت

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۴۶۶۳
بهمن‌ماه ۱۳۹۴

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	عوارض نوسانات قیمت و درآمد نفت
۶.....	تعریف و اهداف قواعد مالی
۱۰.....	میزان استفاده از قواعد مالی
۱۰.....	قواعد مالی خاص برای کشورهای دارای منابع زیاد
۱۵.....	آزمایش قواعد هموارکننده با داده‌های تاریخی ایران
۱۸.....	ارتباط با چارچوب‌های میان‌مدت
۱۸.....	قواعد مالی مکمل
۲۰.....	نتیجه‌گیری
۲۱.....	منابع و مآخذ



ضرورت تعیین قواعد مالی برای منابع و مصارف دولت

چکیده

نوسان قیمت نفت و وابستگی زیاد بودجه به درآمدهای نفتی، عوارض زیادی برای اقتصادهای نفت خیز داشته است. رشد پرنوسان و غالباً کم، آسیب‌پذیری زیاد نسبت به شوک‌های بیرونی و تنوع کم اقتصادی از جمله این عوارض به‌شمار می‌روند.

در کنار راهکارهای مختلف برای متنوع‌سازی اقتصادها و کاهش وابستگی به نفت، به‌منظور کنترل نوسانات و عوارض مختلف اتکا به درآمدهای نفتی، قواعد و چارچوب‌های خاصی تحت عنوان قواعد و چارچوب‌های مالی توسعه داده شده است.

در همین راستا و به‌منظور ایجاد ضربه‌گیر نوسانات ناشی از منبع نوسان‌کننده به بودجه سنواتی و مدیریت منابع بین نسلی از طریق بودجه، تدوین قواعد مالی متناسب با شرایط کشور، ضروری به نظر می‌رسد.

برای نیل به این منظور، تدوین قواعد کنترل‌کننده نوسان قیمت نفت (از دید منابع)، سقف‌گذاری ریالی روی هزینه‌های بودجه (از دید مصارف) و در نهایت برقراری چارچوب بودجه‌ای موسوم به چارچوب ثبات مالی (از دید مدیریت منابع و مصارف بودجه) ضروری است.

عوارض نوسانات قیمت و درآمد نفت

تأثیرپذیری مستقیم بودجه دولت و اقتصاد از نوسانات قیمت و درآمد نفت ویژگی عمومی کشورهای صادرکننده نفت در چند دهه اخیر بوده است. نگاهی به ترازهای مالی کشورهای مختلف نشان می‌دهد که نوسانات بودجه‌ای کشورها، خواه صادرکننده نفت و خواه مصرف‌کننده آن، تحت تأثیر قیمت و درآمدهای نفتی قرار دارد. نمودار ۱ نشان می‌دهد که هم در ایران و هم در کشورهای پیشرفته،^۱ تراز کلی بودجه دولت^۲ به‌طور قابل توجهی تحت تأثیر روند نوسان قیمت است.

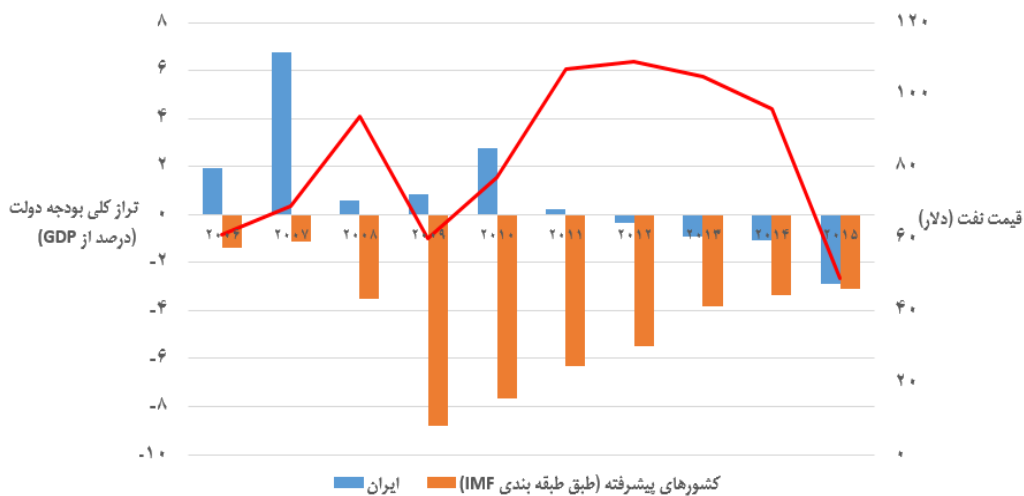
۱. براساس طبقه‌بندی صندوق بین‌المللی پول.

۲. تراز کلی مالی (Overall Fiscal Balance) که اصطلاحاً تراز کل (Headline Balance) یا خالص استقراض (Net Lending/Borrowing) یا بعضاً تراز کل بودجه نامیده می‌شود، عبارت است از: تراز اولیه (شامل مجموع کل درآمدها اعم از غیرنفتی و نفتی منهای کل هزینه‌ها شامل هزینه‌های جاری و عمرانی بدون در نظر گرفتن هزینه ناشی از پرداخت بهره) به اضافه خالص درآمد ناشی از سرمایه‌گذاری.

Overall fiscal balance = Primary balance + Net investment income

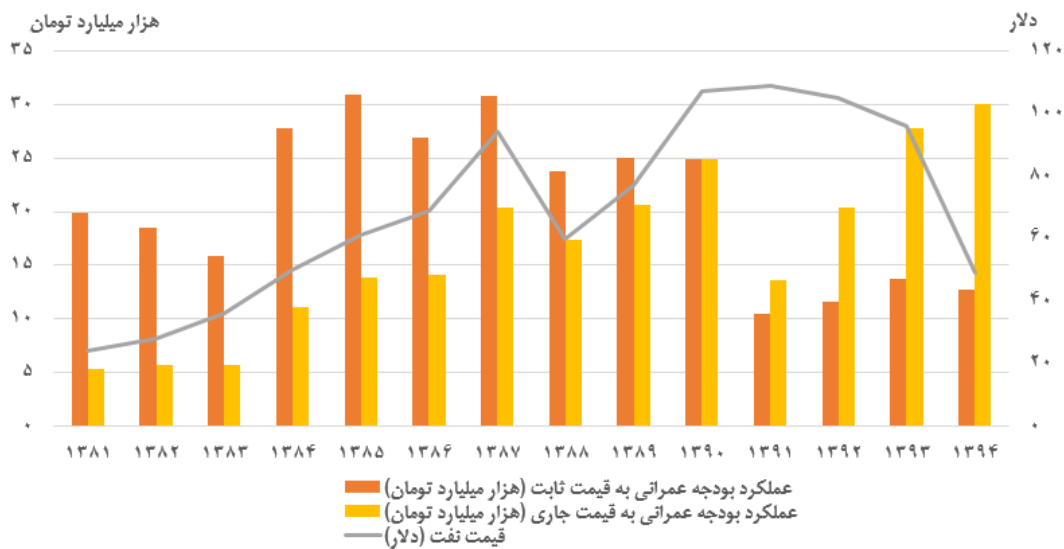
- Primary balance = Revenues - Primary expenditures
- Revenues = Resource revenues + Nonrecourse revenues
- Primary Expenditures = Expenditures + Capital Expenditures, Excluding Interest Expenses
- Net Investment Income = Nominal Interest Rate * Net Foreign Assets in Previous Period

نمودار ۱. همراهی قیمت نفت با تراز کلی بودجه ایران و کشورهای پیشرفته

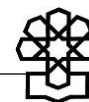


نوسان قیمت و درآمدهای نفتی، عمدتاً در نوسان بودجه‌های عمرانی (که نسبت به بودجه‌های جاری کمتر اجباری هستند) منعکس می‌شود (نمودار ۲).

نمودار ۲. عملکرد بودجه عمرانی و قیمت نفت



همین نوسان بودجه و در نتیجه بودجه عمرانی در نتیجه نوسان قیمت نفت، عامل مهمی در رشد اقتصادی کشورهای متکی به این منبع طبیعی به‌شمار می‌رود (جدول ۱).

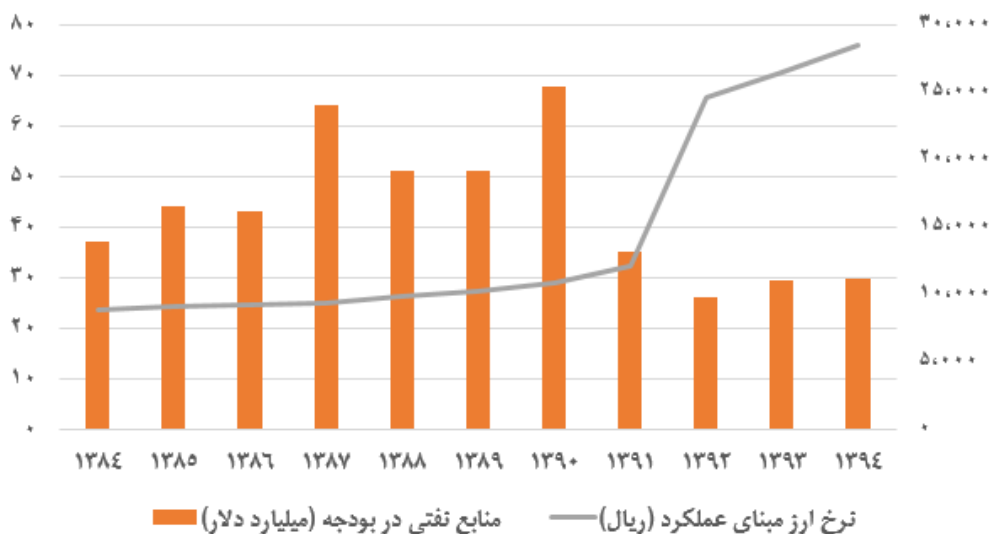
**جدول ۱. رشد سرانه تولید ناخالص داخلی در کشورهای مختلف (از ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۴)**

(درصد)

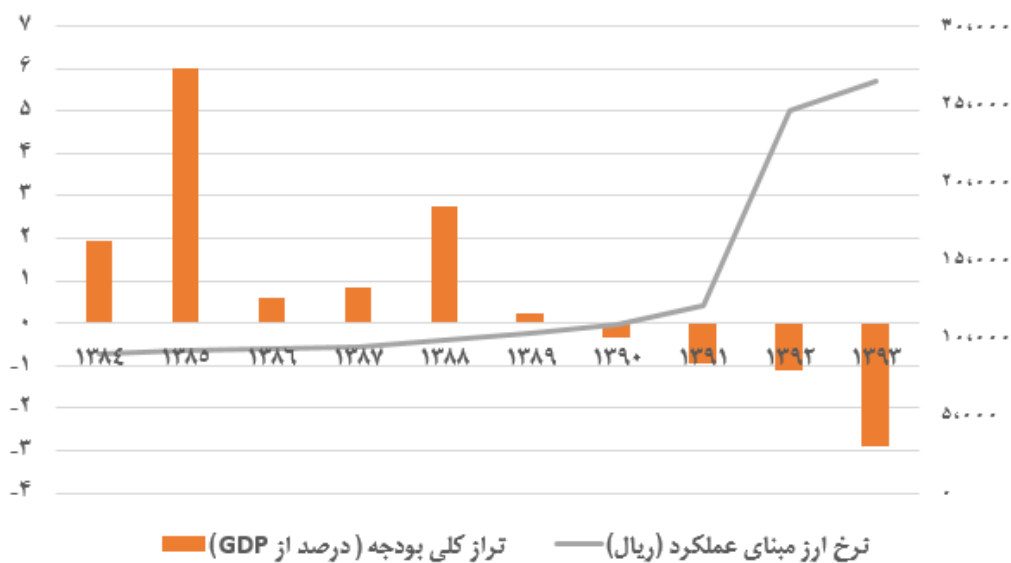
کشور - ناحیه	رشد کل	
اتحادیه اروپا	۱/۵	
کشورهای OECD	۱/۳	
شرق آسیا و اقیانوسیه	۲/۹	
	رشد کل	رشد بخش غیرمتکی به منبع طبیعی
ایران	۲/۰۷	۱/۱۱
قطر	۲/۸۳	۰/۴۹
کویت	۲/۵۵	۰/۳۸
عربستان سعودی	۱/۰۲	-۰/۰۲
میانگین ۲۶ کشور متکی به منابع طبیعی (منبع طبیعی ۱۵ درصد از تولید ملی را تشکیل می‌دهد)	۲/۱۲	۰/۹

از سوی دیگر، به دلیل چگونگی ارتباط نفت با بودجه در برخی کشورهای متکی به منبع، تسلط بودجه دولت بر سایر سیاست‌های پولی و ارزی در این کشورها مشهود است. در ایران نیز به دلیل اینکه منابع نفتی بودجه از حاصل ضرب قیمت نفت، قیمت محاسباتی تسعیر ارز حاصل از صادرات نفت و حجم صادرات نفت حاصل می‌شود، در بسیاری از سال‌ها به‌طور مشهودی نرخ تسعیر، در کنار قیمت نفت و حجم صادرات نفت به ابزار سیاست مالی دولت تبدیل شده است. حالت خاص این پدیده در اتفاقات سال‌های بعد از ۱۳۹۰ مشاهده می‌شود که پس از نصف شدن منابع نفتی در بودجه، نرخ ارز نیز دو برابر شد. ردپای این اتفاقات در نمودارهای ۳ و ۴ قابل مشاهده است.

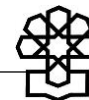
نمودار ۳. منابع نفتی بودجه و نرخ ارز مبنای عملکرد



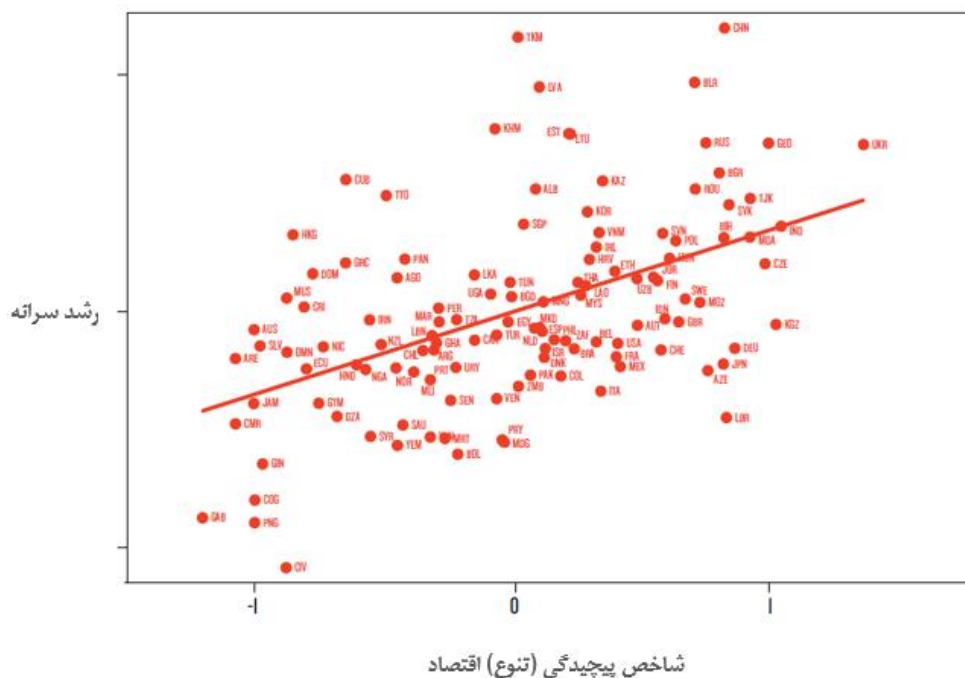
نمودار ۴. تراز کلی بودجه و نرخ ارز مبنای عملکرد



پدیده تسلط مالی مانع سیاستگذاری درست پولی و ارزی شده و عوارض دیگری مثل تورم بالا را به دنبال دارد. صرف نظر از تأثیرات نوسانات قیمت و حجم صادرات نفت بر رشد و نیز اختلال در سایر سیاست‌های اقتصادی، غالب کشورهای نفتی به عوارض جانبی نفت‌زدگی نیز دچار می‌شوند. ادبیات اقتصادی در کشورهایی که بودجه دولت در آنها متکی به منابع طبیعی است، مملو از مشکلات مختلف و البته مشترک است. یکی از مهمترین این موارد، عدم تنوع اقتصاد در این کشورهاست که خود دلیل کاهش رشد است و افزایش آن نیز به افزایش رشد می‌انجامد (نمودار ۵).

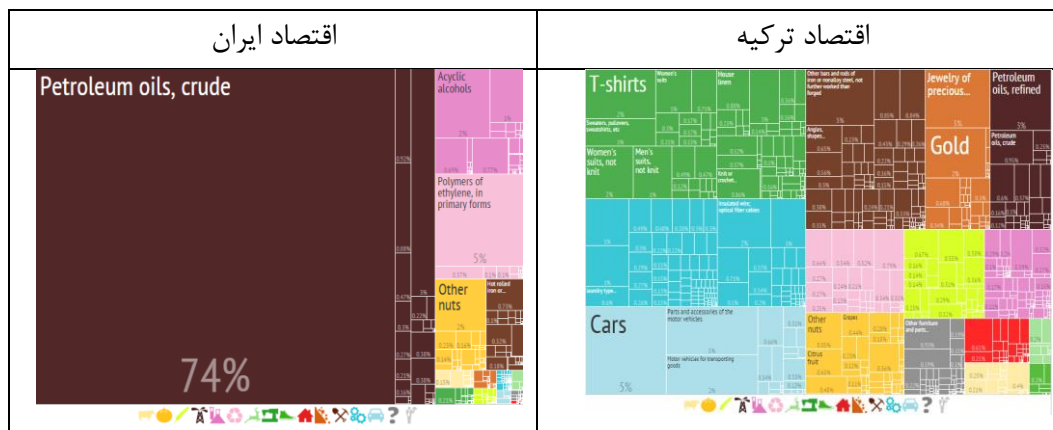


نمودار ۵. ارتباط تنوع اقتصادی و رشد



در شکل زیر تفاوت تنوع در اقتصادهای ایران و ترکیه به عنوان دو کشور در یک حوزه جغرافیایی، یکی با اتکای زیاد به منابع طبیعی و تنوع اقتصاد کم و دیگری با اتکای کم به منابع طبیعی و تنوع اقتصاد زیاد ملاحظه می کنید.

شکل تنوع در اقتصاد ایران در مقایسه با تنوع در اقتصاد ترکیه



مأخذ: اطلس پیچیدگی اقتصاد (<http://atlas.cid.harvard.edu>)

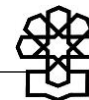
یکی از راهکارهای جلوگیری از انتقال نوسان قیمت و درآمد نفت بر بودجه دولت و اقتصاد کشورهای صادرکننده نفت تعریف قواعد مالی بوده است که در بخش بعدی به آن می پردازیم.

تعریف و اهداف قواعد مالی

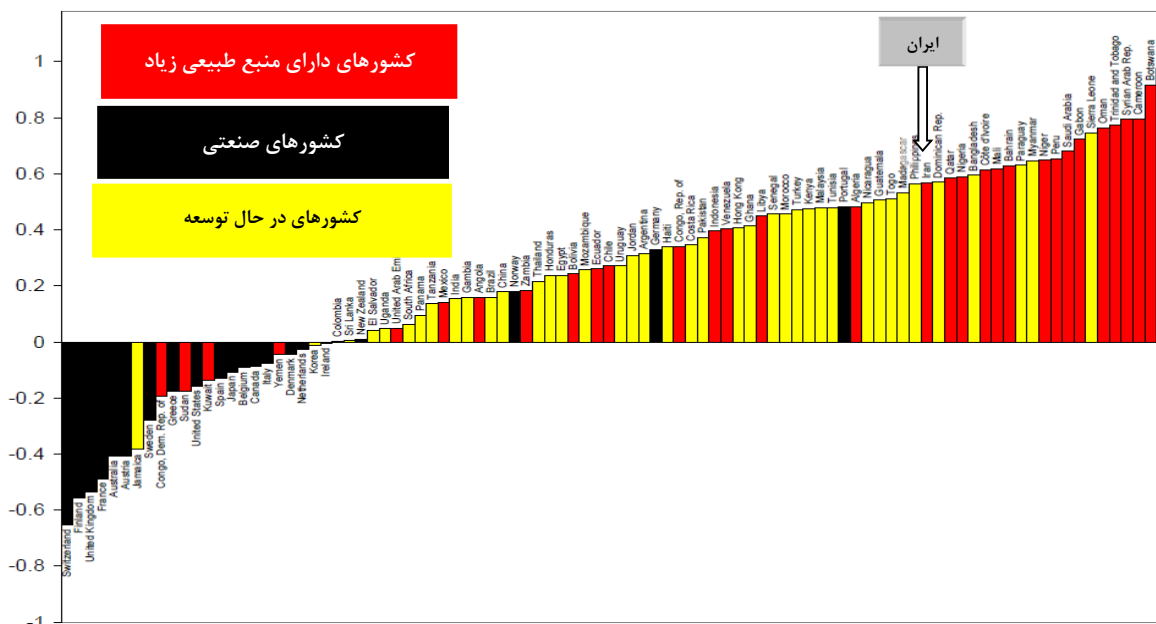
قاعده مالی، به قاعده‌ای گفته می‌شود که یک قید بلندمدت را از طریق محدودیتی کمی بر ارقام بودجه‌ای وضع می‌کند. به این ترتیب، سیاست مالی در چارچوب اعداد و ارقامی شکل داده می‌شود که به راحتی قابل انحراف یا تلاطم نیستند.

مهمترین مشکلی که سیاست مالی ممکن است با آن روبرو باشد، کسری‌های ساختاری یا مقطعی ناخواسته در بودجه است. دو توضیح اصلی برای بروز کسری پیش‌بینی نشده یا غیرمطلوب در ادبیات این حوزه ارائه شده است: کوتاه‌بینی سیاستی (روگوف، ۱۹۹۰) و مشکلات تأثیر گروه‌های ذینفع در جریان تهیه و تنظیم بودجه (دیبران و کومار، ۲۰۰۷). برای کاهش این تأثیرات، طیف وسیعی از نوآوری‌های نهادی و مالی شامل قواعد مالی و چارچوب‌های بودجه میان‌مدت در سه دهه اخیر در سراسر دنیا به وجود آمده‌اند تا از سیاست‌های مالی متعادل و محتاطانه‌تر پشتیبانی کنند و سیاست مالی را از حالت همسو با چرخه‌های درآمدی به حالت غیرچرخه‌ای یا ضدچرخه‌ای تبدیل کنند. نگاهی به میزان چرخه‌ای بودن سیاست مالی در کشورهای مختلف (در نمودارهای ۶ و ۷) نشان می‌دهد که طی دهه اخیر و به موازات به کارگیری قواعد مالی جدید، کشورهای مختلف در حال فاصله‌گیری از سیاست‌های موافق چرخه‌ای به سمت سیاست‌های ضدچرخه‌ای هستند و این رفتار به‌ویژه در میان کشورهای با منابع طبیعی زیاد بیشتر به چشم می‌خورد، اگرچه این وضعیت برای ایران حالت معکوس پیدا کرده، رفتار سیاست مالی در ایران موافق چرخه‌ای‌تر شده و ضریب همبستگی رشد هزینه‌های دولت و رشد تولید ناخالص داخلی از بیش از نزدیک ۰/۶ در چهل سال قبل از سال ۲۰۰۰ به نزدیک ۰/۷ در دهه اول قرن جدید میلادی رسیده است.^۱

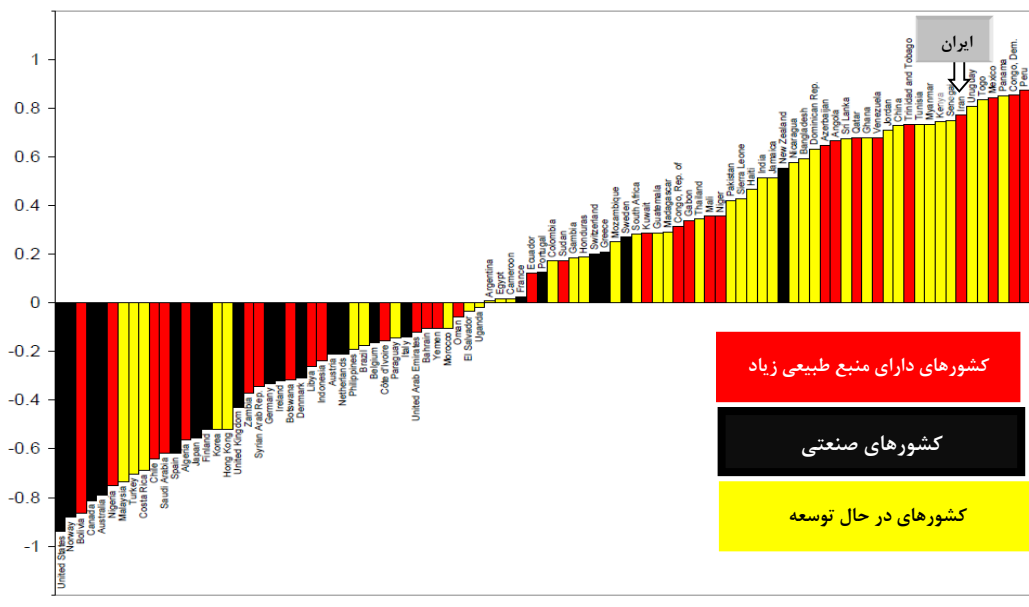
1. Frankel, Vegh, Vuletin, 2011, "On Graduation from Fiscal Procyclicality," NBER WP 17619.



نمودار ۶. سیاست مالی موافق چرخه‌ای در کشورهای مختلف از ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۹ (همبستگی مخارج واقعی دولت و افزایش تولید ناخالص داخلی)



نمودار ۷. سیاست مالی موافق چرخه‌ای در کشورهای مختلف از ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۹ (همبستگی مخارج واقعی دولت و افزایش تولید ناخالص داخلی)



غیر از ضدچرخه‌ای‌سازی و کنترل کسری‌های بودجه‌ای، قواعد مالی می‌توانند در خدمت اهداف دیگری نیز باشند. ثبات‌سازی، کنترل شوک‌های ناشی از نوسان در قیمت منابع یا موارد دیگر و نیز ایجاد توازن بین نسلی از دیگر اهداف عمده قواعد و چارچوب‌های مالی شناخته می‌شوند.

انواع قواعد مالی

قواعد مالی را براساس هدفگذاری قیود و نقطه تأثیر آنها تقسیم‌بندی کرد. یک نوع تقسیم‌بندی رایج این قواعد که صندوق بین‌المللی پول نیز از این تقسیم‌بندی استفاده می‌کند با توجه به اهداف، راهنمای عملیاتی و میزان شفافیت (جدول ۲) آنها صورت می‌گیرد (کومار و سایرین، ۲۰۰۹). براین اساس، قواعد مالی به پنج دسته مختلف قواعد بدهی،^۱ قواعد تعادل بودجه‌ای،^۲ قواعد تعادل ساختاری،^۳ قواعد مخارج^۴ و قواعد درآمد^۵ قابل تقسیم‌بندی هستند.

-
1. Debt Rules
 2. Budget Balance Rules
 3. Structural Balance Rule
 4. Expenditure Rules
 5. Revenue Rules

**جدول ۲. ویژگی‌های انواع مختلف قواعد مالی**

معایب	مزایا	نوع قاعده
عدم وجود راهنمای عملیاتی واضح در اجرای کوتاه‌مدت، زمانی که تأثیر سیاست بر روی نرخ بدهی سریع و محدود نباشد. عدم وجود ویژگی ثبات‌ساز اقتصادی (این قواعد ممکن است موافق چرخه‌های درآمدی نیز باشند) ممکن است تحت تأثیر نیروهای خارج از کنترل دولت قرار بگیرد	ارتباط مستقیم با ثبات‌سازی بدهی‌ها اعمال و کنترل آسان	قواعد بدهی
(این قواعد ممکن است موافق چرخه‌های درآمدی نیز باشند) ممکن است تحت تأثیر نیروهای خارج از کنترل دولت قرار بگیرد (به‌عنوان مثال یک رکود اقتصادی بزرگ)	راهنمای عملیاتی واضح ارتباط نزدیک با ثبات بدهی اعمال و کنترل آسان	قواعد تعادل بودجه‌ای
تصحیح دوره‌ای به‌ویژه برای کشورهایی که با تغییرات ساختاری مواجه هستند پیچیده است. وجود پیش‌تعریفی از عوامل موقت و با یکباره برای پیشگیری استفاده احتیاطی از آنها لازم است. پیچیدگی این دسته از قواعد، اعمال و کنترل آن را دشوار می‌سازد.	راهنمای عملیاتی نسبتاً واضح ارتباط نزدیک با ثبات بدهی دارای ویژگی ثبات‌سازی اقتصادی (در مقابل شوک‌های اقتصادی) به حساب آوردن عوامل یکباره و یا موقتی را امکان‌پذیر می‌کند.	قواعد تعادل ساختاری
از آنجایی که محدودیتی در بخش درآمد وجود ندارد مستقیماً با ثبات بدهی مرتبط نیستند. امکان تغییر در نوع توزیع هزینه‌ها و تغییرات در طبقات هزینه‌ای برای رسیدن رعایت سقف‌های مخارج	راهنمای عملیاتی واضح امکان ثبات‌سازی اقتصادی کنترل و هدایت اندازه دولت اعمال و کنترل آسان	قواعد مخارج
مستقیماً با ثبات بدهی مرتبط نیستند (به‌استثنای قواعدی که استفاده از درآمدهای مقطعی را محدود می‌کنند) عدم وجود ویژگی‌های ثبات‌ساز اقتصادی (ممکن است موافق چرخه باشد)	کنترل و هدایت اندازه دولت بهبود مدیریت و سیاستگذاری درآمدی می‌تواند از مخارج موافق چرخه‌ای جلوگیری کند (قواعدی که استفاده از درآمدهای مقطعی را محدود می‌کنند)	قواعد درآمدی

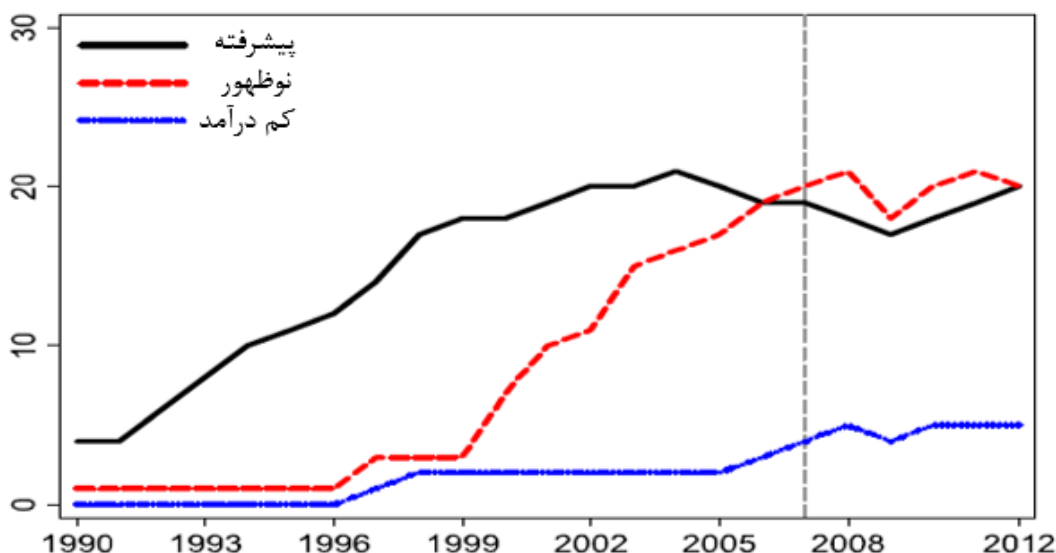
مأخذ: ارزیابی‌های صندوق بین‌المللی پول.

میزان استفاده از قواعد مالی

در طول دو دهه گذشته استفاده از قواعد مالی در بودجه‌ریزی کشورهای مختلف به شدت افزایش یافته است. در حالی که سال ۱۹۹۰ تنها پنج کشور آلمان، اندونزی، ژاپن، لوکزامبورگ و ایالات متحده دارای قواعد مالی بودند، این میزان تا اواسط ۲۰۱۵ به نزدیک ۷۰ کشور رسیده است. تعداد قواعد مالی وضع شده در این ۷۰ کشور از حدود ۲۰۰۰ مورد نیز فراتر می‌رود که نشان‌دهنده جذابیت بسیار زیاد این قواعد برای کشورهای مختلف است.

بر اساس آمار صندوق بین‌المللی پول از پیاده‌سازی قواعد مالی در کشورهای مختلف (نمودار ۸)، اقتصادهای پیشرفته در اجرای این قواعد پیشتاز بودند، اقتصادهای نوپا در رتبه بعدی قرار دارند و تنها معدودی از کشورهای کم‌درآمد از این قواعد استفاده می‌کنند.

نمودار ۸. قواعد مالی در کشورهای پیشرفته، نوظهور و کم‌درآمد



قواعد مالی خاص برای کشورهای دارای منابع زیاد

برای تنظیم میزان ورود منابع ناشی از منابع طبیعی در بودجه کشورهای دارای منابع زیاد، سه چارچوب کلی توسعه داده شده است. چارچوب «پرنده در دست» یا «سیلی نقد به از حلوای نسیه»، چارچوب درآمد دائمی و چارچوب ثبات مالی. چارچوب سیلی نقد به از حلوای نسیه^۱ (BIH) بر این اساس توسعه داده شده که تمام درآمدهای منبع طبیعی وارد صندوق شده و صرفاً به مقدار تعیین شده (عمدتاً نرخ بازده یا نرخ سود

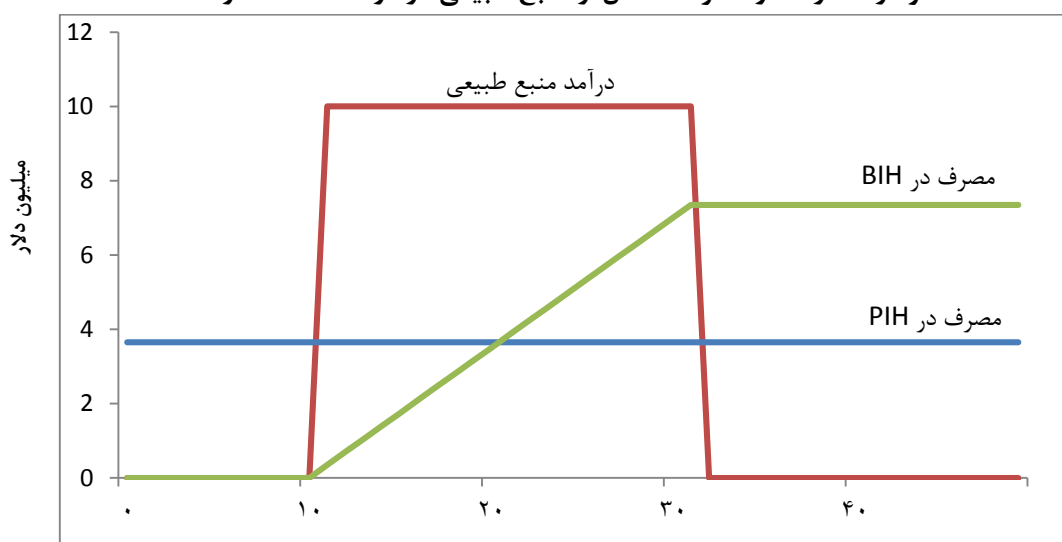
1. Bird in Hand Rule



سرمایه‌گذاری) از آن وارد بودجه می‌شود. براساس این چارچوب، کشور دارای منبع حق استقراض قبل از استخراج و فروش منبع با هدف برابری بین نسلی برای نسل‌هایی که قبل از استخراج به دنیا آمده‌اند را ندارند. با استخراج و فروش منبع، میزان استفاده از منبع و نیز میزان منابع موجود در صندوق به تدریج افزایش یافته و با اتمام ذخایر طبیعی، هم منبع و هم مصرف نسل‌های آتی در سطح معینی تثبیت می‌شود. الگوی استفاده از قاعده سیلی نقد به از حلوی نسبه، نروژ با حق استفاده ۴ درصدی از بازگشت منابع صندوق نفت است. لازم به ذکر است که اگرچه این صندوق در نروژ صندوق بازنشستگی نامیده می‌شود،^۱ اما ربطی به مقولات تأمین اجتماعی و ... ندارد و صرفاً با هدف حساس کردن افکار عمومی و جلوگیری از دست‌اندازی قوای مجریه و مقننه به منابع صندوق به این نام، اسم‌گذاری شده است.

در چارچوب نظریه درآمد دائمی^۲ (PIH) که براساس نظریه‌ای مشابه در اقتصاد کلان توسعه داده شده است، فرض می‌شود که نسل‌های قبل از استخراج منبع نیز باید بتوانند از منافع آن بهره ببرند. بنابراین، دولت بهره‌بردار حتی قبل از دست‌بردن منابع حاصل از فروش منبع طبیعی، برای برابری استفاده از منابع در میان نسل‌های مختلف شروع به استقراض و مصرف می‌کند. به این ترتیب خالص دارایی‌های خارجی دولت منفی می‌شود. با استخراج و فروش منبع، میزان مصرف و میزان دارایی‌های خارجی (دارایی‌های صندوق) افزایش یافته و با پایان استخراج و فروش به سطح معینی می‌رسد. نکته قابل توجه در این قاعده، یکسان بودن میزان مصرف از منابع طبیعی در نسل‌های مختلف قبل، همزمان و بعد از استخراج و فروش منابع طبیعی است، در حالی که این مصرف در قاعده BIH این یکسان بودن رعایت نمی‌شود (نمودار ۹ و ۱۰).

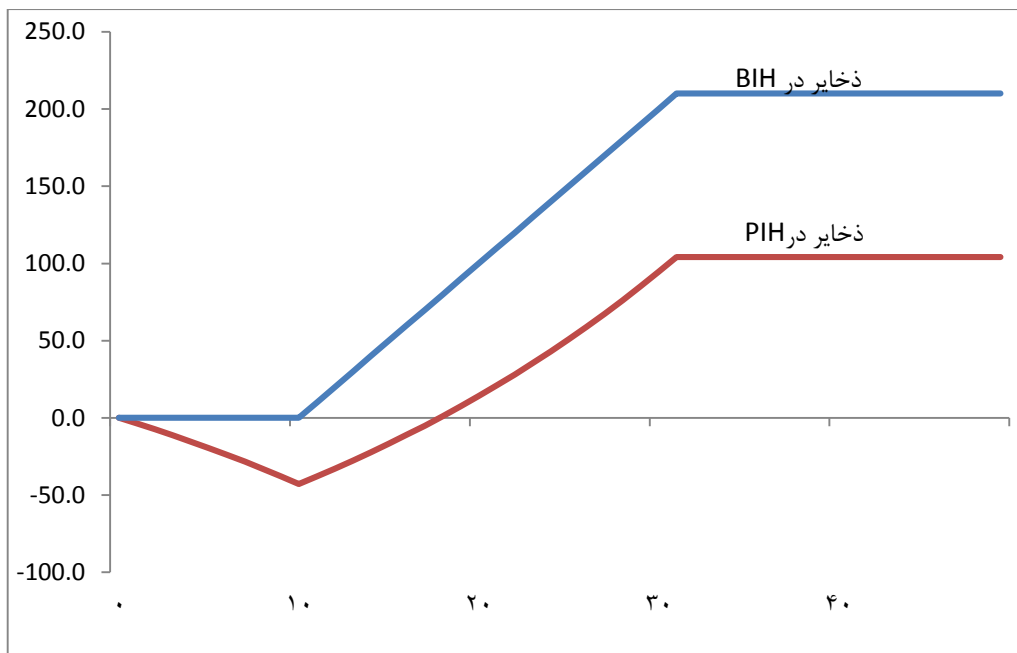
نمودار ۹. درآمد و مصرف حاصل از منبع طبیعی در دو قاعده BIH و PIH



سال (فروش منابع حاصل از استخراج از بعد از سال ۱۰ آغاز و اندکی بعد از سال ۳۰ به پایان می‌رسد)

1. Government Pension Fund-Global
2. Permanent Income Hypothesis Rule

نمودار ۱۰. دارایی‌های خارجی (موجودی صندوق) در BIH و PIH



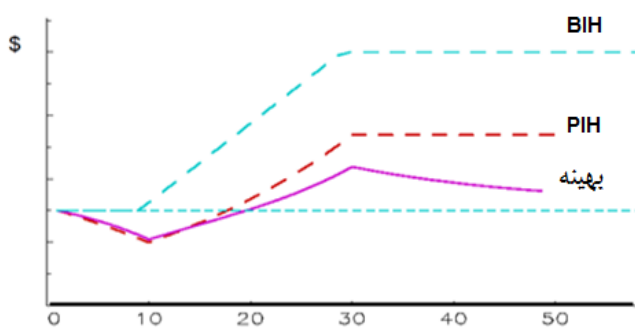
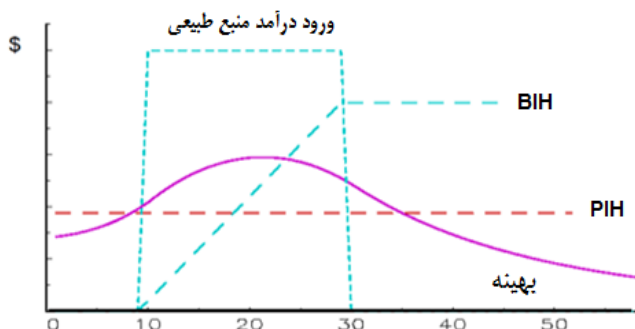
با توجه به اهمیت سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و تأثیر مصرف و سرمایه‌گذاری بر رشد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه و نیز کشورهای با درآمد کم، و نیاز به مصرف بیشتر و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها در مراحل اولیه استخراج و فروش درآمد ناشی از منبع طبیعی به منظور جهش رشد و منابع حاصل از آن، صندوق بین‌المللی پول در حال اعمال تغییراتی در قاعده درآمد دائمی است. چارچوب جدید، چارچوب ثبات مالی^۱ (FSF) یا مسیر بهینه نام دارد که اجازه تعدیل مصرف بیش از نظریه درآمد دائمی را به سیاستگذار می‌دهد. تأثیرات آن به‌طور خلاصه در نمودار ۱۱ قابل نمایش است.^۲

1. Fiscal Sustainability Framework

۲. جزئیات فنی این سه چارچوب و فایل‌های صفحه گسترده مربوط در مرکز پژوهش‌های مجلس آماده شده است.



نمودار ۱۱. چارچوب بهینه افزایش تدریجی مصرف و دارایی‌های خارجی در الگوی ثبات مالی



قواعد مالی هموارکننده^۱

به دلیل نوسان زیاد و پیش‌بینی‌ناپذیر بودن نسبی قیمت منابع طبیعی، کشورهای متکی به درآمدهای ناشی از فروش این منابع معمولاً با مشکل شوک‌های قیمتی ناشی از نوسان قیمت این منابع مواجهند.

در کنار قواعد ذکر شده در سطور فوق، قواعد مالی ساده‌ای با عنوان قواعد هموارکننده نیز توسعه داده شده است که می‌تواند در کاهش نوسانات ناشی از تلاطم‌های قیمتی منابع طبیعی مفید باشد. این قواعد تلاش می‌کنند قیمت ساختاری منبع طبیعی (قیمت فارغ از

نوسانات مقطعی) را از طریق میانگین‌گیری قیمت آن در گذشته و حال و پیش‌بینی آینده به دست آورده و از این طریق مصارف بودجه را هموارتر کنند.

سه قاعده هموارساز متعارف به شرح زیر است:

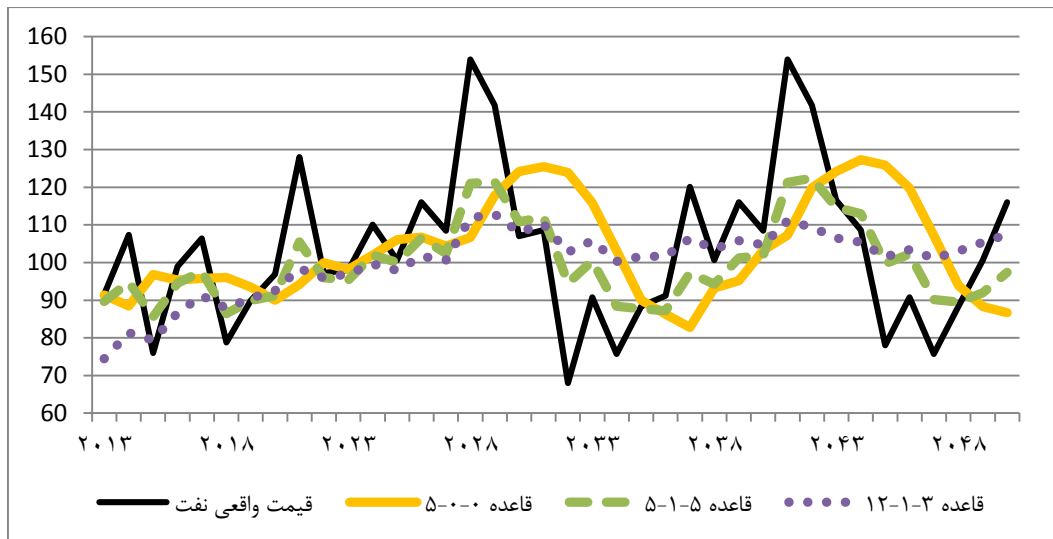
– **قاعده ۵-۱-۵:** براساس این قاعده، قیمت منبع طبیعی در بودجه، براساس میانگین ۵ سال گذشته، سال جاری و پیش‌بینی ۵ سال آینده در نظر گرفته می‌شود و مابقی منابع به صندوق غیربودجه‌ای منتقل می‌شود.

– **قاعده ۵-۰-۰:** براساس این قاعده، قیمت منبع طبیعی در بودجه، میانگین قیمت ۵ سال گذشته در نظر گرفته می‌شود.

– **قاعده ۱۲-۱-۳:** براساس این قاعده، قیمت منبع طبیعی در بودجه، میانگین قیمت ۱۲ سال گذشته، قیمت سال جاری و پیش‌بینی ۳ سال آتی در نظر گرفته می‌شود.

تأثیرات به کارگیری هر کدام از قواعد بر قیمت منبع طبیعی در بودجه، میزان مصارف بودجه و میزان دارایی‌های خارجی صندوق غیرمصرفی خارج از بودجه برای یک کشور فرضی با اعداد تصادفی مربوط با صادرات نفت و بودجه در آینده در نمودارهای ۱۲، ۱۳ و ۱۴ نشان داده شده است.

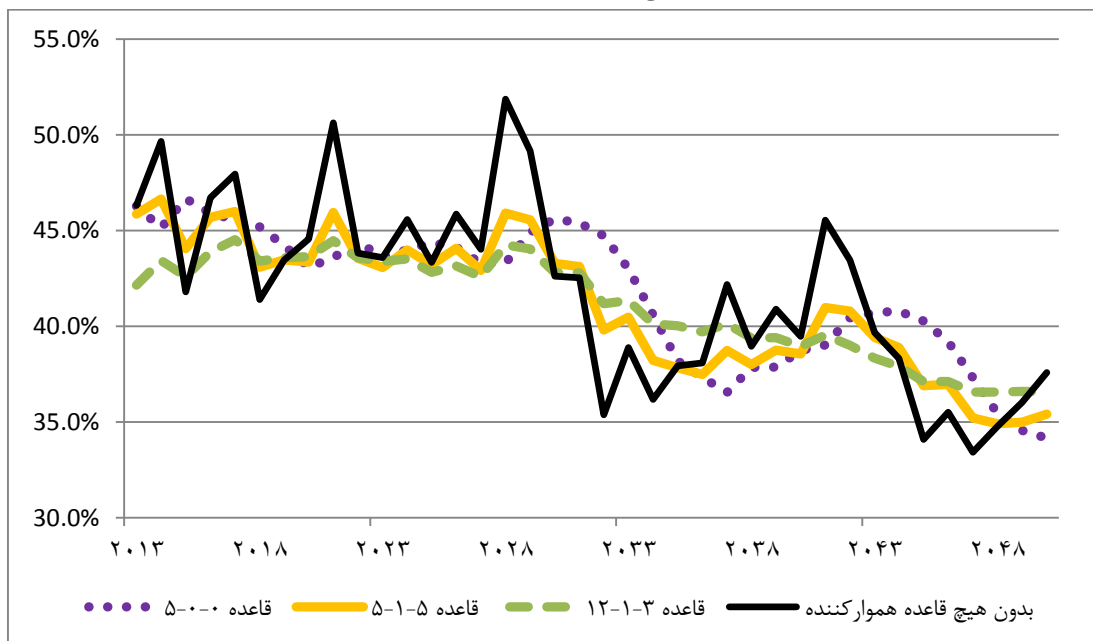
نمودار ۱۲. قیمت واقعی و ساختاری منبع براساس سه قاعده هموارساز



نمودار فوق نشان می‌دهد که هر چه قاعده مالی هموارکننده طول مدت بیشتری را در برگیرد، قیمت ساختاری نفت هموارتر شده و نوسان کمتری پیدا می‌کند.

نمودار ۱۳. مصارف بودجه (درصد از تولید ناخالص داخلی)

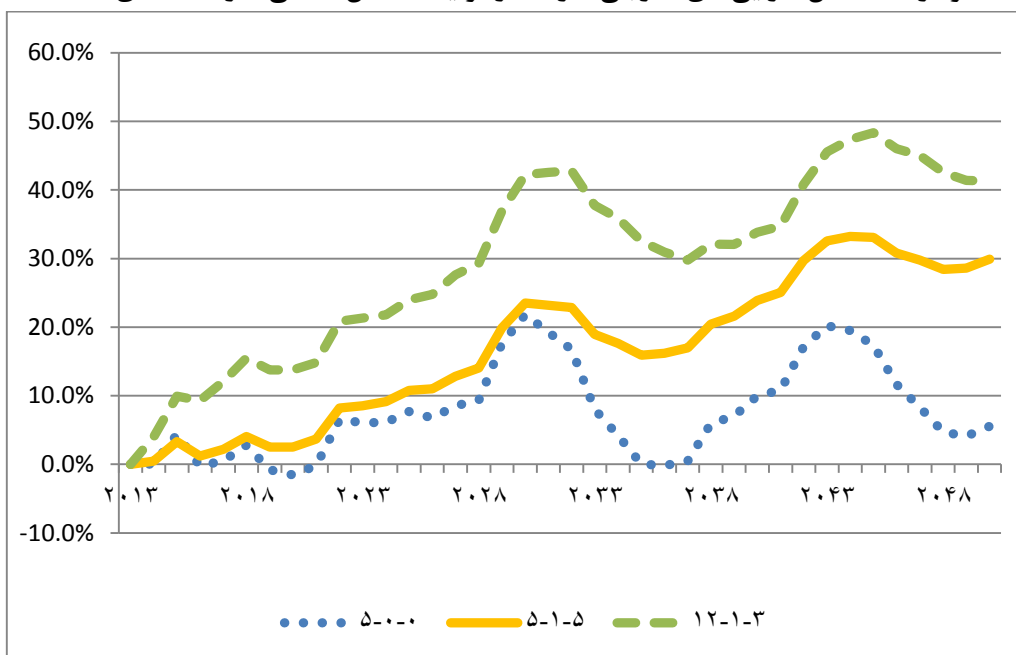
در وضعیت بدون قاعده و سه قاعده هموارساز



نمودار فوق نشان می‌دهد که در مقایسه با حالت بدون قاعده مالی، مصارف بودجه در وضعیت‌های دارای قواعد مالی با نوسان کمتری همراه است. همچنین، هر چه قاعده مالی هموارکننده، طول مدت بیشتری را در برگیرد، مصارف بودجه نیز نوسان کمتری پیدا می‌کند.



نمودار ۱۴. خالص دارایی‌های خارجی (درصد از تولید ناخالص داخلی) در حالت‌های مختلف



نمودار فوق نشان می‌دهد که هر چه قاعده مالی بلندمدت باشد، مصارف بودجه کاسته شده و ذخایر خالص دارایی‌های خارجی افزایش پیدا می‌کند.

نکته قابل توجه آنکه اگرچه معمولاً در فرآیند تنظیم بودجه نوعی از هموارسازی مبتنی بر آینده به‌طور ضمنی رعایت می‌شود، اما با توجه به پیش‌بینی‌ناپذیر بودن نوسانات منبع در آینده و پیچیده بودن فرایند هموارسازی‌های متعارف و نیز غیرشفاف بودن اکثر اینگونه هموارسازی‌ها به نظر می‌رسد استفاده از هموارکننده‌های گذشته‌نگر در کنار آینده‌نگر و نیز شفاف کردن این قواعد در کنار ساده‌تر کردن آن، ضروری باشد.

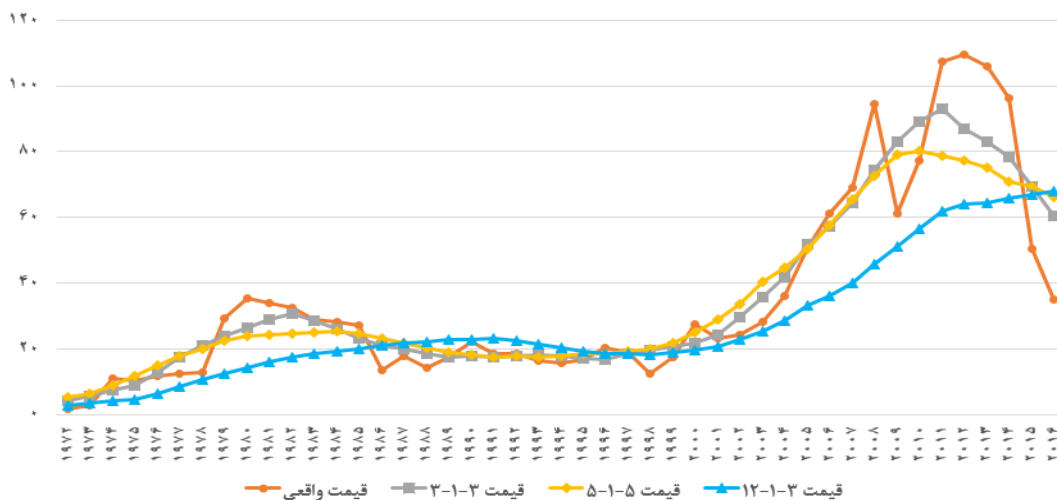
اگرچه استفاده از قواعد هموارکننده پیچیده‌تر (همانند آنچه در شیلی برای هموارسازی قیمت مس در بودجه و براساس یک قاعده تعادل ساختاری انجام می‌شود) نیز ممکن است موفقیت‌آمیز باشد، اما موفق بودن قواعد پیچیده‌تر به ترتیبات خارج از بودجه بسیاری مرتبط است که موفقیت آن را کاهش می‌دهد.

آزمایش قواعد هموارکننده با داده‌های تاریخی ایران

براساس داده‌های تاریخی صادرات و قیمت نفت، با فرض افزایش ۵۰۰ هزار بشکه‌ای مقدار صادرات نفت ایران در سال آتی و نیز فرض قیمت نفت ۴۰ دلار، قیمت و درآمد دلاری نفت ایران به‌همراه شوک ناشی از نوسانات این درآمد (به دلار) به‌صورت زیر قابل نمایش است:

نمودار ۱۵. قیمت واقعی و ساختاری نفت براساس سه قاعده هموارساز در داده‌های تاریخی اقتصاد ایران

قیمت نفت (واقعی و هموارساز)



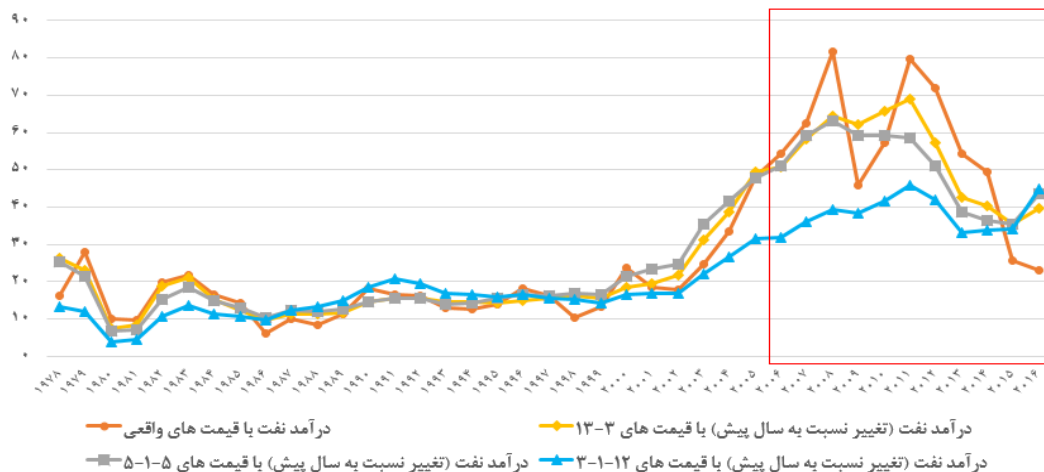
نمودار فوق نشان می‌دهد که قیمت واقعی نفت نوسان زیادی دارد و هرچه به سمت قواعد مالی با دامنه زمانی بیشتر حرکت کنیم، از نوسان قیمت کاسته می‌شود. مقایسه نمودار قیمت قاعده دوازده‌ساله با قیمت واقعی نفت، شدت تفاوت را بیشتر نشان می‌دهد.

نمودار ۱۶. درآمد واقعی و ساختاری نفت براساس سه قاعده هموارساز

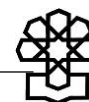
(میلیارد دلار)

در داده‌های تاریخی اقتصاد ایران

درآمد نفت - میلیارد دلار (واقعی و هموارساز)

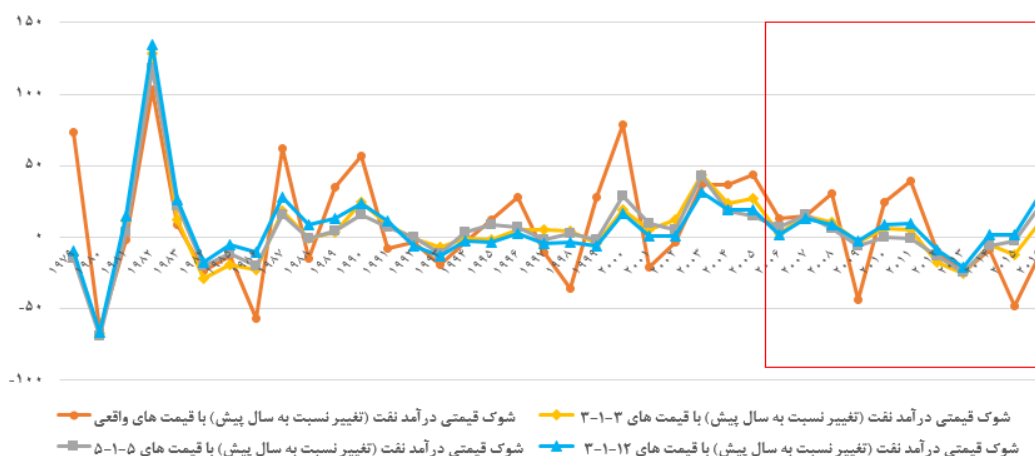


نمودار فوق نشان می‌دهد که در صورت استفاده از قاعده مالی همواره‌کننده، از نوسان درآمد نفت به شدت کاسته می‌شود. این موضوع در مقایسه حالت‌های مختلف بدون قاعده مالی و با قواعد مالی، در باکس قرمز رنگ که مربوط به سال‌های اخیر است، کاملاً قابل توجه است.



نمودار ۱۷. تغییرات درآمد واقعی و ساختاری نفت نسبت به سال گذشته (شوک نوسان) براساس سه قاعده هموارساز در داده‌های تاریخی اقتصاد ایران (درصد)

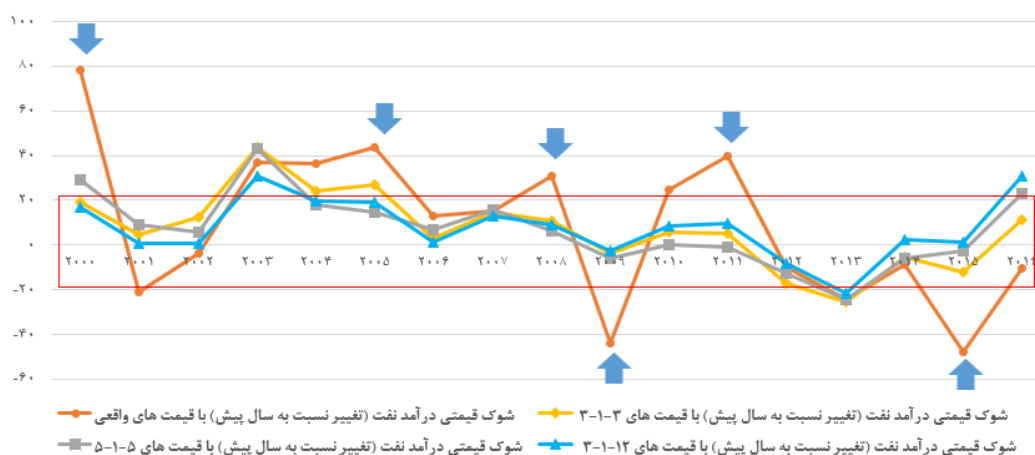
تغییر در درآمد نفت ناشی از تغییر قیمت (واقعی و هموارساز)



نمودار فوق، نوسان درآمد نفت ناشی از تغییر قیمت نفت را در وضعیت بدون قاعده و با قاعده مالی نشان می‌دهد. دقت در شکل مذکور نشان می‌دهد که شدت شوک (نوسان) در وضعیت اعمال قاعده مالی به شدت کنترل می‌شود.

نمودار ۱۸. تغییرات درآمد واقعی و ساختاری نفت نسبت به سال گذشته (شوک نوسان) براساس سه قاعده هموارساز در داده‌های تاریخی اقتصاد ایران طی ۱۵ سال گذشته (درصد)

تغییر در درآمد نفت ناشی از تغییر قیمت (واقعی و هموارساز)



نمودار فوق نشان می‌دهد که بدون در نظر گرفتن هیچ قاعده هموارکننده، شوک ناشی از نوسان درآمد نفت طی ۱۵ سال گذشته، حداقل ۵ بار در کانال ۴۰ درصد مثبت یا منفی اتفاق افتاده است. با در نظر گرفتن قواعد هموارکننده، این نقاط شوک به حدود ۱ نقطه رسیده است. نکته قابل توجه آنکه در شرایط واقعی و با در نظر گرفتن ملاحظات اقتصاد سیاسی دولت‌ها و

مجلس‌ها، هرچه قدر وزن بخش آینده‌نگر (جزء سوم) در هموارسازی قیمت نفت کمتر بوده و طول دوره گذشته‌نگر بیشتر باشد، احتمالاً موفقیت قاعده مالی بیشتر خواهد بود. به‌عنوان مثال، قاعده‌ای به‌صورت ۱۲-۱-۰ مطمئن‌تر از ۱۲-۱-۳ و آن هم مطمئن‌تر از ۳-۱-۳ خواهد بود.

نکته دیگر آنکه، در شرایطی که قیمت نفت افت می‌کند، دولت‌ها تمایل بیشتری برای قبول این قواعد یا قواعد مشابه دارند. به این ترتیب، فضا برای پیاده‌سازی قواعد مالی مذکور در شرایط افت قیمت نفت نسبت به زمان‌های دیگر، مهیاتر است. در چنین شرایطی می‌توان با عادت دادن ساختار اقتصاد کشور به این قواعد هموارساز، جلوی شوک‌های سال‌های آتی را در موعد وقوع آنها گرفت. در هر صورت، صرفنظر از میزان پیچیدگی قواعد هموارکننده، شفافیت و ذکر آن در قوانین بودجه سالیانه یا قوانین حاکم بر بودجه، نکته مشترک قریب به اتفاق تجربه‌های موفق قاعده‌گذاری مالی در کشورهای مختلف به‌شمار می‌رود.

ارتباط با چارچوب‌های میان‌مدت

نکته قابل توجه در استفاده از چارچوب‌های مالی ذکر شده (FSF و PIH، BIH) در کنار قواعد مالی هموارکننده ساده و شفاف (همچون ۱-۳-۱۲)، مفید بودن بیشتر آنها برای همزمان با تهیه چارچوب‌های مالی میان‌مدت مخارج دولت است. اساساً، چارچوب‌ها و قواعد ذکر شده می‌توانند به‌عنوان مبنایی بر توسعه چارچوب‌های میان‌مدت بودجه‌ریزی استفاده شوند (و می‌شوند).

نکته دیگر اینکه اگرچه این چارچوب‌ها عمدتاً بر مبنای توزیع بین نسلی و نیز با هدف کاهش نوسانات ناشی از کاهش قیمت و در نتیجه درآمد منبع طبیعی توسعه داده شده‌اند، اما با استقرار آنها می‌توان در کنار هدفگیری یک شاخص مالی غیرمتکی به درآمد منبع طبیعی (مانند کسری بودجه غیرنفتی) برای کاهش وابستگی به منبع نیز اقدام کرد.

قواعد مالی مکمل

در کنار ضرورت پیاده‌سازی یکی از قواعد ساختاری یا هموارکننده فوق در بودجه‌ریزی کشورهای دارای منابع زیاد، به‌دلیل تسلط مالی قابل توجه در ایران و ضرورت جلوگیری از تأثیرات منفی این تسلط بر سایر سیاستگذاری‌های اقتصادی، نیاز به تدوین قواعد مالی مکمل همچنان احساس می‌شود. در کنار ضرورت پیاده‌سازی چارچوب ساختاری FSF و قاعده شفاف و ساده هموارساز ۱-۳-۱۲ یا ۱۲-۳-۰، برای جلوگیری از انگیزه‌های بودجه‌ای تسلط مالی می‌توان قواعدی مانند قاعده زیر را پیشنهاد کرد:



سقف‌گذاری ریالی منبع نوسان دار

از جمله ویژگی‌های بودجه عمومی دولت در ایران، وابستگی آن به منابع ریالی حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی است. منابع ریالی حاصل از فروش نفت نیز متأثر از سه متغیر قیمت نفت خام، میزان صادرات و نرخ تبدیل ارز (دلار) به ریال است. دو متغیر قیمت نفت خام و میزان صادرات از جمله متغیرهای برونزای اقتصاد ایران است که مقدار آنها علاوه بر شرایط حاکم بر بازار جهانی نفت تابع تحولات سیاسی نیز هست، از این رو میزان دستیابی به مقادیر هدفگذاری شده برای آنها با ریسک عدم تحقق مواجه است. عدم توجه به چنین ریسکی، آسیب‌پذیری بودجه دولت را افزایش داده است. ورود بودجه‌های سنواتی به بحث نرخ تبدیل دلار به ریال موجب شده است تا تضمین نرخ ارز تابع سیاستگذاری مالی (بودجه‌ای) شود و این رابطه میان سیاست بودجه‌ای (مالی) و متغیر ارزی، سبب‌ساز پیروی سیاست‌های ارزی از سیاست‌های بودجه دولت شده است. برقراری چنین ارتباطی واجد اشکالات و تبعات منفی به شرح زیر است:

۱. در سه دهه گذشته دولت‌ها همواره هنگام مواجهه با کاهش منابع حاصل از نفت (به دلیل کاهش قیمت نفت یا محدودیت‌های صادراتی)، از طریق افزایش نرخ ارز (و در حقیقت کاهش ارزش پول ملی) بودجه را تراز کرده‌اند. بدین ترتیب به جای محدود کردن مصارف یا برنامه‌ریزی برای افزایش منابع غیرنفتی همواره ساده‌ترین راه انتخاب شده است (نمونه اخیر آن دو برابر شدن قیمت محاسباتی ارز در هنگام تنظیم بودجه سال ۱۳۹۲ در پی کاهش حدود ۵۰ درصدی صادرات نفت به دلیل تحریم‌ها بود).

۲. برقراری ارتباط میان نرخ تبدیل دلار به ریال در بودجه و اعلام این نرخ در زمان تهیه و تصویب بودجه به‌طور ضمنی و عملی مغایر حکم بند «ج» ماده (۸۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه است که به موجب آن نظام ارزی کشور «شناور مدیریت شده» است. طبق این نظام ارزی، نرخ ارز باید با توجه به حفظ دامنه رقابت‌پذیری در تجارت خارجی و با ملاحظه تورم داخلی و جهانی و همچنین شرایط اقتصاد کلان از جمله تعیین حد مطلوبی از ذخایر خارجی تعیین شود.

۳. تثبیت نرخ ارز در بودجه، به معنای تداخل سیاست مالی و ارزی و متأثر شدن تصمیم‌گیری‌های ارزی از سیاست مالی دولت است. چنین امری آسیب‌های جدی بر تراز تجاری کشور (صادرات و واردات کالاها و خدمات) و ایجاد رانت از طریق ایجاد شکاف میان نرخ ارز رسمی (تثبیتی) و نرخ ارز در بازار غیررسمی (آزاد) خواهد داشت.

۴. با توجه به این که خریدار نهایی ارزهای ویژه دولتی در کشور بانک مرکزی است، تثبیت نرخ ارز در بودجه و هدفگذاری منابع ریالی از محل درآمدهای ارزی نفتی با مبنا قرار دادن چنین نرخ، در صورت عدم فروش ارزهای نفتی در بازار به هر دلیلی (از جمله فقدان تقاضای مؤثر در نرخ تعیین شده) و رسوب ارزهای تبدیل شده به ریال در ترازنامه بانک مرکزی، سیاست پولی و نقدینگی کشور از ارتباط ارز با بودجه نیز متأثر شده و در نتیجه می‌تواند تبعات منفی بر اقتصاد کشور داشته باشد. نکته مهم آن که این پدیده فقط مختص

زمان وفور منابع ارزی نیست، بلکه در حال حاضر که بخشی از منابع ارزی در دسترس نیست به دلیل نیاز خزانه به ریال به بانک مرکزی ممکن است وارد شود تا معادل ریالی این ارزها را به خزانه واریز و در مقابل با خرید صوری ارز از دولت، خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی افزایش می‌یابد.

تجربه سال‌های تثبیت نرخ ارز از طریق بودجه دولت در کشور، شواهد بسیاری برای آسیب‌های فوق‌الاشاره که بر اقتصاد کشور وارد شده است، به دست می‌دهد. با عنایت به مراتب مذکور و با توجه به کاهش اتکای بودجه عمومی دولت به نفت پیشنهاد می‌شود از طریق راهکار زیر، نحوه استفاده از منابع حاصل از نفت در بودجه تغییر یابد.

طبق این راهکار، منابع حاصل از فروش نفت به‌عنوان یک منبع پرنوسان از منابع بودجه عمومی دولت خارج شده و به‌عنوان کسری بودجه دولت نشان داده می‌شود. چگونگی اجرای این پیشنهاد در گزارش‌های دیگر شرح داده می‌شود.

این پیشنهاد واجد مزایای ذیل است:

– به رسمیت شناختن استقلال بانک مرکزی در تعیین سیاست‌های ارزی متناسب با شرایط و اقتضات کلان اقتصادی و عدم تبیین نرخ ارز ضمن بودجه،

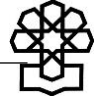
– جلوگیری از تأثیرپذیری سیاست پولی و نقدینگی کشور از طریق کانال نرخ ارز ضمن قانون بودجه کشور. در کنار سقف‌گذاری ریالی بودجه‌ای، سقف‌گذاری‌های دیگری نیز قابل مطالعه است. از جمله این موارد، سقف‌گذاری روی درآمد ناشی از نوسان غیرمنتظره ارز^۱ و سقف‌گذاری روی قیمت اسمی ارز بودجه‌ای^۲ است.

نتیجه‌گیری

به‌منظور ایجاد ثبات در بودجه‌های مبتنی بر منابع دارای نوسان زیاد از جمله در بودجه ایران، پیاده‌سازی قواعد مالی ثبات‌ساز ضروری است. برای این منظور، پیشنهاد می‌شود، ضمن گنجانیدن قواعد هموارساز قیمتی، ترجیحاً با طول دوره گذشته‌نگر طولانی، روی درآمدهای منبع نوسان‌کننده، سقف ریالی گذاشته شود. ایجاد چارچوب میان‌مدت بودجه‌ای مبتنی بر یک چارچوب بلندمدت ثبات مالی از جمله ملزومات دیگر بودجه‌ریزی ثبات‌ساز به‌شمار می‌رود.

۱. براساس این پیشنهاد و به‌منظور کاهش انگیزه تحکیم تسلط مالی، در لایحه بودجه مقرر می‌شود که از ابتدای سال مالی، هرگونه درآمد مازاد ناشی از نوسان نرخ ارز بالای نرخ بازه زمانی خاص (مثلاً میانگین یک یا سه‌ماهه آخر سال قبل) به‌عنوان ضربه‌گیر نوسان غیرمنتظره ارز وارد حساب ذخیره یا صندوق توسعه می‌شود. به این ترتیب دولت انگیزه کسب درآمد از نوسان نرخ ارز را از دست می‌دهد و بانک مرکزی نیز اجازه می‌یابد به‌طور مستقل در مورد نرخ ارز سیاست‌گذاری کند.

۲. براساس این پیشنهاد و به‌منظور کاهش انگیزه تحکیم تسلط مالی، در لایحه بودجه مقرر می‌شود که نرخ اسمی ارز حسابداري بودجه در بودجه ذکر شود (این نرخ با نرخ ارز رسمي بانک مرکزی متفاوت خواهد بود) و از ابتدای سال مالی، هرگونه درآمد مازاد ناشی از نوسان نرخ ارز بالای نرخ مخصوص بودجه وارد حساب ذخیره یا صندوق توسعه می‌شود. به این ترتیب دولت انگیزه کسب درآمد از نوسان نرخ ارز را از دست می‌دهد و بانک مرکزی نیز اجازه می‌یابد به‌طور مستقل در مورد نرخ ارز سیاست‌گذاری کند. مزیت این روش نسبت به روش قبلی، ساده‌تر و شفاف‌تر بودن آن است. ایده اولیه این قاعده با همفکری مشترک محقق با اندرو وارنر، محقق ارشد صندوق بین‌المللی پول پیشنهاد شده است.



منابع و مأخذ

۱. مستندات دوره مدیریت اقتصاد کلان در کشورهای با منبع طبیعی زیاد، صندوق بین‌المللی پول.
۲. پایگاه اطلاع‌رسانی صندوق بین‌المللی پول.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۴۶۶۳

عنوان گزارش: ضرورت تعیین قواعد مالی برای منابع و مصارف دولت

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: توحید آتش‌بار

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. قاعده مالی

۲. قاعده هموارساز

۳. چارچوب ثبات مالی

۴. سقف‌گذاری



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۱/۱۰