

بدهی عمومی به زبان ساده؛ مسیر آتی آن در ایران

مقدمه

افزایش ارتقای دانش عمومی در مورد میزان بدهی‌های دولت، شرکت‌های دولتی و سایر نهادهای عمومی می‌تواند در بلندمدت به افزایش حساسیت مردم نسبت به میزان و چگونگی اخذ درآمد از پایه‌های درآمدی دولت از یک سو و مراقبت از میزان و چگونگی خرج کردن منابع جمع‌آوری شده از سوی دیگر، و در نهایت ارتقاء انضباط مالی دولت منجر شود. این انضباط و حساسیت عمومی می‌تواند مدیریت و کنترل سقف بدهی‌های دولت را تسهیل کند. دستاورد دیگر چنین فرایندی می‌تواند تعهد بیشتر به انضباط در تسویه بدهی‌های دولت از محل درآمدهای آتی، چه از منابع حاصل از نفت و چه منابع دیگر باشد.

چرایی ایجاد بدهی

آنکه دخلش با خرجش نمی‌خواند به ناچار قرض کرده و با درآمد سایرین خرج خود را می‌پردازد. گاهی این قرض ماهیت موقت دارد. مانند شخص بیماری که به دلیل افزایش مخارجش و یا فردی که موقتاً بیکار شده به دلیل کاهش درآمدش نیاز به قرض دارد. برخی اوقات نیز تراز نبودن دخل و خرج دائمی بوده و امیدی برای کاهش مخارج در آینده یا افزایش عایدی وجود ندارد. در این حالت شخص بدهکار توان بازپرداخت بدهی‌های خود را نداشته و با استقراض مداوم بدهی‌هایش روزافزون می‌شود تا جایی که دیگر کسی حاضر به قرض دادن به او نیست. نوع دیگری از قرض نیز وجود دارد که با هدف استفاده از موقعیت پیش‌آمده و کسب منفعت بیشتر انجام می‌شود. قرض بازرگان برای خرید کالای بیشتر و قرض کشاورز برای کاشت در زمین بزرگ‌تر از این قسم هستند.

هرچند در مالیه عمومی دولت پیچیدگی‌های زیادی وجود دارد، اما به صورت ساده می‌توان گفت که دولت‌ها نیز در بسیاری از موارد بیش از درآمد خود خرج می‌کنند و اختلاف حاصله (کسری بودجه) را از محل استقراض تأمین می‌کنند. عمده درآمدهای دولت (در ایران) از محل مالیات و فروش نفت است و عمده مخارج دولت عبارتند از: هزینه‌های کارکنان ادارات مختلف دولتی، مستمری بازنشستگان صندوق‌های کشوری و لشکری، خرید کالا و خدمات در راستای وظایف خود و اجرای پروژه‌های زیرساختی نظیر راه، تونل و سد.

تا پیش از فراگیر شدن نظریات جان مینارد کینز^۱ قرض دولت در ادبیات اقتصادی به زمان جنگ اختصاص داشت، اگرچه در عمل دولت‌ها این‌طور رفتار نمی‌کردند. دولت‌ها در زمان جنگ بیش از درآمد خود هزینه می‌کردند و بدهکار می‌شدند، این بدهی در زمان صلح جبران می‌شد. چنانکه متوسط بدهی کشورهای توسعه‌یافته در زمان جنگ جهانی اول و دوم به حدود ۸۰ و ۱۲۰ درصد از تولید ناخالص داخلی‌شان رسید که در تاریخ این کشورها کم‌سابقه است (شکل ۱). برای مثال ایالات متحده آمریکا در دوران جنگ جهانی دوم اقدام به انتشار اوراق جنگ و استقراض مبالغ قابل توجهی برای تأمین هزینه‌های جنگ از مردم کرد.

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی

دفتر: مطالعات مالیه
عمومی و توسعه
مدیریت

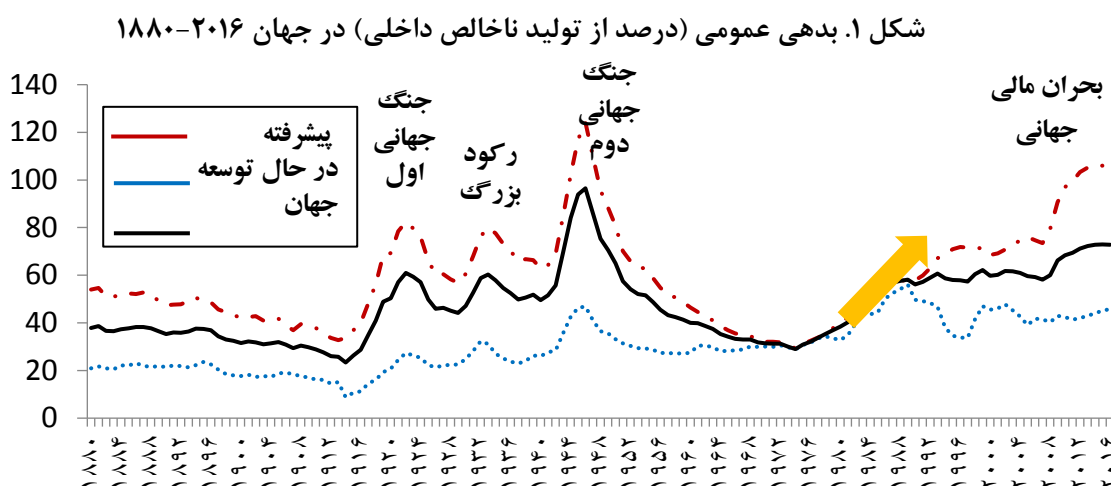
مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۳۰۱۷۱۸۰

تاریخ انتشار:
۱۳۹۹/۷/۹

۱. صاحب یکی از مکاتب اصلی اقتصاد.

در نظریات طرفداران مکتب کینزی، بدهی علاوه بر پوشش اختلاف دخل و خرج دولت در مواقع خاص، نقش مهم‌تری پیدا کرد و به راهکاری برای تحریک تقاضای کل در اقتصاد تبدیل شد. در این نگاه دولت در زمان رکود با منابع حاصل از استقراض، تقاضای کل را تحریک کرده و با اتمام دوره رکود و در دوره رونق، بدهی ایجاد شده خود را بازپرداخت می‌نماید. این نظریه موجب شد تا کشورها در شرایط رکودی اقدام به استقراض کنند. بدهی نزدیک به ۸۰ درصد تولید ناخالص داخلی کشورهای توسعه‌یافته در دوران رکود بزرگ و بحران مالی، از شواهد این راهکار مقابله با رکود است (شکل ۱).



دلیل دیگر استقراض دولت‌ها کسب منفعت از شرایط موجود (نظیر بازرگان و کشاورز) بوده است. حداقل از نیمه دوم قرن نوزدهم به بعد قانونی نانوشته برای تأمین مالی دولت مطرح بوده است: مخارجی که باعث افزایش ثروت اقتصاد کشور در سال‌های آتی می‌شوند، در صورتی که میزان ثروت افزایش یافته حداقل به میزان هزینه اضافی ناشی از قرض کردن باشد، می‌توانند از طریق بدهی تأمین مالی شوند. لذا دولت‌ها بخشی از هزینه‌های خود را که معتقد به بازده بالای آنها بوده‌اند و محدودیت‌های بودجه‌ای اجازه انجام آنها را نمی‌داده است از طریق بدهی تأمین مالی کرده‌اند.

برخی مواقع نیز دولت‌ها همانند شخصی که عدم تعادل دخل و خرجش دائمی است، به صورت فزاینده قرض می‌کنند و از این طریق سطح مخارج خود را همواره بالاتر از درآمد خود حفظ می‌کنند. عدم تعادل دائمی بودجه دولت یا ناشی از خرج زیاد دولت و عدم کارایی آن است یا ناشی از توان پایین برای جمع‌آوری مالیات (عدم موفقیت در بهبود محیط کسب و کار، تحریک تولید و تقویت صادرات، فرار مالیاتی گسترده یا عدم تعریف پایه‌های مالیاتی مناسب). در این حالت دولت‌ها مجبور به استقراض فزاینده‌اند، زیرا باید هزینه بدهی‌های گذشته خود را نیز پرداخت کنند.

لبنان یکی از کشورهایی است که سال‌های متمادی از این روش، کسری دخل و خرج خود را پوشش داده است.^۱

دولت‌ها می‌توانند به شیوه‌های مختلف قرض کنند، ولی متداول‌ترین شیوه در ادبیات اقتصادی که از سایر روش‌ها دارای شفافیت بیشتر و آثار مخرب کمتری است، انتشار اوراق بدهی است که در اشکال، سررسید و تحت عناوین مختلف قابل انجام است. همچنین دولت‌ها می‌توانند به انواع ارزها (بدهی خارجی) یا پول داخلی (بدهی داخلی) قرض کنند.

۱. از منظر اقتصاد سیاسی دلایل دیگری نیز می‌توان برای ایجاد کسری بودجه توسط دولت‌ها بیان کرد.

نکول بدهی و پیامدهای آن

استقرار بیش از اندازه دولت در هریک از حالت‌ها و اهداف فوق می‌تواند موجب ناتوانی دولت برای بازپرداخت بدهی‌هایش و اعلام نکول دولت شود. نکول در حالت استقرار فزاینده دولت برای پوشش دخل و خرج دائمی خود محتمل‌تر بوده و سریع‌تر رخ می‌دهد. در این صورت دولت از بازپرداخت اصل یا سود بدهی‌های خود امتناع کرده و با طلبکاران برای مهلت گرفتن یا تخفیف وارد مذاکره می‌شود. نکول بدهی‌های دولت معمولاً با اعتراض‌های اجتماعی و هزینه‌های اقتصادی و سیاسی همراه است. مطالعات اقتصادی نشان داده است که با نکول دولت رشد اقتصادی، اعتبار دولت، تجارت بین‌المللی و ... آسیب‌دیده و فرار سرمایه رخ می‌دهد. در تاریخ سیاستگذاری اقتصادی نکول‌های فراوانی (اعم از نکول بدهی‌های خارجی و داخلی) برای دولت‌های مختلف ثبت شده است. نکول بدهی‌های دولت آرژانتین، لبنان و یونان از جمله مهم‌ترین نکول‌های اخیر در جهان هستند. بخش عمده نکول‌های ثبت شده در کشورهای مختلف مربوط به بدهی‌های خارجی (بدهی به ارز خارجی) است، ولی بدهی‌های داخلی نیز در شرایطی از طریق افزایش ریسک اعتماد به دولت و افزایش نرخ بهره همراه با افزایش بدهی و اختلال در سایر بازارها می‌توانند منجر به نکول یا ایجاد بحران در اقتصاد شوند.^۱

مهم‌ترین مؤلفه‌های اثرگذار بر ریسک نکول دولت به شرح زیر است:

- شخصیت حقوقی طلبکاران دولت: در صورتی که دولت به سایر نهادها و بخش‌های حاکمیتی نظیر صندوق‌های بازنشستگی و صندوق‌های ثروت ملی بدهکار باشد، ریسک نکول بدهی‌ها کم محسوب می‌شود، البته این بدهی‌ها می‌توانند در بلندمدت نهاد‌های مذکور را با مشکل مواجه کنند. این درحالی است که بدهی دولت به طلبکاران خارجی موجب افزایش قابل توجه ریسک مالی دولت می‌شود. بدهی به طلبکاران خصوصی (بانک‌ها، صندوق‌های سرمایه‌گذاری و مردم) در داخل کشور نیز ریسکی کمتر از بخش خارجی و بیشتر از نهاد‌های حاکمیتی دارد.

- واحد پولی بدهی‌های دولت: بدهی دولت به ارز خارجی از بدهی‌های دولت به پول داخلی ریسک بالاتری دارد.
- بازه سررسید بدهی‌های دولت: بدهی‌هایی با سررسید کوتاه‌مدت عمدتاً با ریسک بالاتری همراهند.

پایداری بدهی‌های دولت

برای جلوگیری از نکول بدهی‌های دولت، بحث ارزیابی پایداری بدهی‌های دولت مطرح شده است. پایداری به این معنی است که مازاد درآمدهای دولت در بلندمدت توانایی پوشش بدهی‌هایش را داشته باشد و در کوتاه‌مدت نیز برای بازپرداخت اصل و سود بدهی‌های سررسید شده، دولت با مشکل نقدینگی مواجه نشود. بدین منظور شاخص‌هایی برای ارزیابی توان دولت برای بازپرداخت بدهی‌هایش طراحی شده است که به‌طور پیوسته توسط نهاد‌های ملی و بین‌المللی برای کشورهای مختلف محاسبه و اعلام می‌شوند. مهم‌ترین این شاخص‌ها نسبت بدهی‌های دولت به تولید ناخالص داخلی است. این شاخص در واقع توان بازپرداخت بدهی‌ها توسط دولت را به تصویر می‌کشد که البته دقت آن محل بحث است.^۲ برای مثال لبنان در سال ۲۰۱۹ بیش از ۱۴۰ درصد تولید ناخالص داخلی خود بدهی (با نقش پررنگ بدهی خارجی) داشت که منجر به نکول دولت در همان سال شد.

۱. برای فهرستی از نکول‌های مربوط به بدهی خارجی و داخلی به پیوست مطالعه زیر مراجعه کنید:

https://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/forgotten_history_of_domestic_debt.pdf

۲. شاخص‌های دیگری نیز برای سنجش میزان بدهی‌های دولت قابل استفاده‌اند که از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان به نسبت نیازهای تأمین مالی ناخالص به تولید ناخالص داخلی اشاره کرد.

به منظور ارزیابی پایداری بدهی‌های دولت، صندوق بین‌المللی پول بازه هشدار و بازه خطر برای نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی طراحی کرده است. مطابق این بازه کشورهای در حال توسعه‌ای که نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی آنها بالاتر از ۵۰ درصد است در «آستانه هشدار» و بالاتر از ۷۰ درصد در «آستانه خطر» قرار دارند.

کشورهایی که شاخص بدهی آنها بالاتر از آستانه خطر قرار می‌گیرد، درمواقعی اقدام به اجرای اصلاحات اقتصادی (کاهش مخارج دولت یا افزایش مالیات‌ها) برای کاهش بدهی‌های دولت و بازگرداندن اطمینان به وضع مالی دولت و کاهش احتمال نکول می‌کنند. برای مثال بسیاری از کشورهای اتحادیه اروپا (نظیر یونان، ایتالیا، اسپانیا و ایرلند) پس از افزایش سطح بدهی خود اقدام به اجرای اصلاحات اقتصادی کردند. عامل دیگری که تنها در مواجهه با بدهی‌های داخلی مؤثر است، افزایش تورم است که در نتیجه آن ارزش واقعی بدهی‌های داخلی دولت کاهش می‌یابد. نرخ‌های تورم بالا در ایالات متحده آمریکا برای کاهش ارزش واقعی بدهی‌های حاصل از جنگ جهانی دوم در سال‌های بعد از ۱۹۴۵ از این نمونه است.

مسیر آتی بدهی عمومی

مسیر آتی بدهی‌های دولت و پایداری آن به چند متغیر کلان اقتصادی وابسته است. از آنجایی که بخش قابل توجهی از کسری بودجه دولت از طریق استقراض تأمین می‌شود، لذا رابطه مستقیم میان ناپایداری بدهی‌های دولت (و شاخص نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی) و کسری بودجه برقرار است. با افزایش تورم بدهی‌های داخلی دولت ارزش حقیقی کمتری خواهند داشت، در نتیجه رابطه تورم و پایداری بدهی دولت معکوس است. تقویت رشد اقتصادی نیز موجب افزایش پایداری بدهی‌های دولت و کاهش شاخص بدهی به تولید ناخالص داخلی می‌شود. آخرین عامل اصلی و مؤثر بر پایداری بدهی‌های دولت نرخ سود است. با افزایش این نرخ هزینه استقراض مجدد دولت بالا رفته و لذا پایداری بدهی‌های دولت تضعیف می‌شود.

برآوردهای کارشناسی نشان می‌دهد که نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی در ایران در سال ۱۳۹۸ (براساس آمارهای بانک مرکزی از تولید ناخالص داخلی) حدود ۴۸ درصد و در سال ۱۳۹۹ در حدود ۵۲ درصد خواهد بود. این ارقام براساس برآورد مرکز آمار از تولید ناخالص داخلی به ترتیب به ۳۴ و ۳۷ کاهش پیدا می‌کند. مرکز پژوهش‌ها برای تقویت دانش عمومی در حوزه نسبت‌های مرتبط با بدهی‌های عمومی دولت، اپلیکیشن آنلاینی را تهیه و در دسترس عموم قرار داده است. اپلیکیشن تعاملی آنلاین زیر، داشبورد ساده نحوه محاسبه این نسبت براساس سناریوهای مختلف و در سال‌های پیش رو است که به صورت ساده برای استفاده عمومی طراحی شده است. کاربران می‌توانند فروض خود را برای متغیرهای آتی اقتصادی وارد کرده و تغییر در مسیر آتی بدهی عمومی را در آدرس (<http://rc.majlis.ir/publicdebt>) ملاحظه کنند.

