

## گزارش وزارت اقتصاد از موانع دستیابی به رشد پایدار؛

# بدهی دولت، تیغ دولبه



**گروه اقتصادی** - بررسی روش‌های تامین مالی دولت‌ها در کشورهای مختلف حاکی از آن است که بدهی جزو اجتناب‌ناپذیر امور مالی دولت است و با توجه به شرایط و ساختار اقتصادی کشورها و ترکیب بزرگ‌های بدهی می‌تواند پیامدهای متفاوتی ایجاد کند. در صورت وجود پایبندی به عنوان محرک اقتصادی عمل می‌کند، ولی در صورت تداوم بدهی و رشد فزاینده آن با ایجاد ناپایداری و محدودیت دسترسی بخش خصوصی به منابع مالی و کاهش پس‌انداز، به عنوان مانعی بر رشد اقتصادی محسوب می‌شود.

طبق نظام‌های آماری دولت (جسی اف اس)، منابع مالی دولت عمدتاً شامل مالیات‌ها، درآمدهای حاصل از مالکیت و انحصارات، فروش کالا و خدمات و استقراض است به نحوی که سهم هر یک از منابع مذکور در تامین مالی دولت در کشورهای مختلف بر حسب ساختار اقتصادی آنها متفاوت است.

**حلقه مفقوده شفافیت مالی**

در کشورهای توسعه یافته که با ساختار اقتصادی منسجم و شفاف و برخوردار هستند درآمدهای مالیاتی جزو اصلی منابع مالی دولت محسوب می‌شوند. در این کشورها استقراض دولت از منابع داخلی و خارجی نیز از ارکان نظام تامین مالی دولت است و چرخه‌های تجاری نقش بسزایی در مصون ماندن از رکود اقتصادی ایفا می‌کنند.

در مقابل در کشورهای کمتر توسعه یافته که ساختار اقتصادی شفافی برای دریافت درآمدهای مالیاتی ندارند ابزارهای استقراضی از جمله منابع اصلی تامین مالی دولت بوده و انباشت بدهی و عدم پایبندی بدهی‌ها می‌توانند منشا بحران‌های مالی و اقتصادی در این کشورها باشد.

بررسی روش‌های تامین مالی دولت‌ها در کشورهای مختلف حاکی از آن است که بدهی جزو اجتناب‌ناپذیر امور مالی دولت است و با

توجه به شرایط و ساختار اقتصادی کشورها و ترکیب ابزارهای بدهی می‌تواند پیامدهای اقتصادی متفاوتی به همراه داشته باشد و به بیانی دیگر بدهی مثل تیغ دولبه‌ای است که در صورت وجود پایبندی به عنوان محرک اقتصادی عمل می‌کند، ولی در صورت تداوم بدهی و رشد فزاینده آن با ایجاد ناپایداری و محدودیت دسترسی بخش خصوصی به منابع مالی و کاهش پس‌انداز به عنوان مانعی بر رشد اقتصادی محسوب می‌شود.

بنابراین با توجه به اهمیت موضوع بدهی و اثر دوگانه آن بر متغیرهای اقتصادی ضروری است در راستای اجتناب از بی‌انضباطی مالی نسبت به تعیین سطح مطلوب بدهی‌های دولت از منظر تاثیرگذاری آن به عنوان محرک اقتصادی اطمینان حاصل شود.

**روش‌های تامین مالی دولت**

در این راستا معاونت اقتصادی وزارت اقتصاد، پژوهشی درباره تاثیر بدهی‌های بانکی بخش دولتی و رشد اقتصادی و کانال اثرگذاری آن منتشر کرده است که در بخشی از این گزارش درباره الزام تامین مالی دولت از طریق بدهی نوشته است سیاست ایجاد بدهی یکی از روش‌های تامین مالی دولت در کنار سایر منابع تامین اعتبار است. دولت‌ها به منظور انجام تعهدات خود به درآمد مشخصی نیاز دارند که ممکن است سطح درآمدی مورد نیاز بر حسب شرایط اقتصادی (رونق و رکود) در برهه‌ای از زمان در دسترس نباشند به‌طور واضح تر در چرخه‌های تجاری و در رکود اقتصادی سطح درآمدی و به تبع آن سطح درآمد مالیاتی دولت کاهش می‌یابد اما در مقابل تعهدات دولت به قوت خود باقی است لذا دولت‌ها می‌توانند با هدف برون‌رفت از رکود اقتصادی و در راستای تحریک تقاضا، هزینه‌های خود را افزایش دهند که نوعی سیاست مالی انبساطی محسوب می‌شوند.

**بهره‌های مالی**

از دیگر پیامدهای تداوم ایجاد بدهی توسط دولت، افزایش نرخ بهره استقراضی است که منجر به افزایش هزینه تامین مالی سرمایه‌گذاری و در نهایت کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌شود و کاهش رشد اقتصادی را به همراه دارد. بنابراین اثر بدهی بر رشد اقتصادی با در نظر گرفتن سطح بدهی و ساختار کشورها متفاوت است. براین اساس اگر با ایجاد بدهی، پایبندی بدهی را نقض نکنند و منجر به بی‌انضباطی مالی نشود، می‌تواند عامل مثبتی در رشد اقتصادی باشد. در غیر این صورت تداوم بدهی موجب بی‌ثباتی مالی شده و رشد اقتصادی را کاهش می‌دهد.

اگر اقتصاددانان در مورد اهمیت بدهی و سهم آن در پرتفوی مالی دولت به عنوان یکی از روش‌های تامین مالی دولت اتفاق نظر دارند، پرسش اساسی

و کسری بودجه دولت در سال ۱۳۵۹، بازپرداخت بدهی خارجی دولت در سال ۱۳۷۲، یکسان‌سازی نرخ ارز در سال ۱۳۸۱ و هدفمندی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹ اشاره کرد. قابل ذکر است که در سال ۱۳۸۴ رشد بدهی بخش دولتی به نظام بانکی منفی بوده است. همچنین روند بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی را نشان می‌دهد.

همان‌طور که مشاهده می‌شود با گذر زمان فاصله بین حجم بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی و نظام بانکی افزایش یافته است و این به این معناست که بخش دولتی جهت تامین مالی کسری خود بیشتر به نظام بانکی روی آورده است. این موضوع از دو جهت قابل بحث است؛ از یک افزایش سهم بدهی به بانک‌ها نسبت به بانک مرکزی می‌تواند در جهت کنترل حجم نقدینگی از طریق استقراض کمتر از بانک مرکزی و چابک‌سکناس باشد اما از سوی دیگر افزایش حجم بدهی به بانک‌ها منجر به انجماد منابع مالی بانک‌ها در دست بخش دولتی شده است که این موضوع دسترسی بخش‌های غیردولتی به منابع مالی را کاهش داده و پیامدهای اقتصادی منفی در پی داشته است.

**کسری بودجه دولت**

همچنین بررسی بدهی دولت به بانک مرکزی در سه بخش سفته‌های پشتوانه، اوراق بهادار و اسناد خزانه و حساب جاری نشان می‌دهد بخش قابل توجهی از حساب جاری را تنخواه‌گردان خزانه تشکیل می‌دهد که به موجب ماده ۲۴ قانون محاسبات عمومی کشور و تبصره یک قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، دولت می‌تواند از حساب مذکور طی سال استفاده و در پایان سال آن را تسویه کند. بر این اساس مقایسه بدهی دولت به بانک مرکزی طی سال ممکن است اطلاعات دقیقی از سطح واقعی بدهی ارائه ندهد بنابراین بهتر است به بدهی‌های پایان سال با توجه به تسویه بدهی تنخواه‌گردان استناد شود. از دیگر شاخص‌های بررسی وضعیت بدهی دولتی در اقتصاد، نسبت بدهی بخش دولتی به کسری بودجه دولت است.

**انقباض مالی**

همان‌طور که مشاهده می‌شود نسبت مذکور طی سال‌های ۱۳۶۹، ۱۳۷۲، ۱۳۷۸ و ۱۳۸۰ با رشد قابل ملاحظه‌ای همراه بوده است به‌طوری‌که در سال ۱۳۶۹ بدهی بانکی بخش دولتی ۲۸/۵ برابر کسری بودجه دولت و در سایر سال‌ها بیش از ۵۰ برابر کسری بودجه دولت بوده است. بر بررسی روند اجزای نسبت بدهی بانکی بخش دولتی به کسری بودجه مشاهده می‌شود که در سال‌های ۱۳۶۹، ۱۳۷۸ و ۱۳۸۰ به دلیل کاهش در کسری بودجه و در سال ۱۳۷۲ به دلیل افزایش بدهی بانکی بخش دولتی نسبت فوق‌العاده یافته است.

بعد از آن در دهه ۸۰ با کاهش رشد بدهی و روند ثابت در کسری بودجه نسبت مذکور کاهش یافته است به‌طوری‌که در سال ۱۳۸۸ به سه برابر رسیده است اما از سال ۱۳۸۹ با اجرای سیاست هدفمندسازی یارانه و به منظور تامین مالی آن بدهی دولت با رشد ۵۶ درصدی مواجه شده که در راستای آن نسبت بدهی به کسری بودجه نیز افزایش یافته است. همچنین بررسی‌های انجام شده طی سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ این سنو نیز حاکی از آن است که جهت اجرای سیاست‌هایی همچون پروژه مسکن مهر و هدایت بخش نظمی از منابع بانک‌ها برای پروژه مذکور و هم‌زمان تشدید تحریم‌های مالی و نفتی بین‌المللی، نسبت بدهی به کسری بودجه از سه برابر در سال ۱۳۸۸ به ۲۷ برابر در سال ۱۳۹۱ افزایش یافت. این روند با آغاز فعالیت دولت یازدهم و رویکرد دولت در ارتقای انضباط مالی و بودجه‌ای، طی سال‌های ۱۳۹۲ به بعد با کاهش قابل ملاحظه‌ای همراه بوده به‌نحوی که در سال ۱۳۹۴ به ۹ برابر تقلیل یافته است.

**تاثیر هدفمندی بر رشد بدهی‌ها**

همچنین بررسی‌های نرخ رشد بدهی بانکی بخش دولتی طی دوره ۱۳۹۴-۱۳۵۷ نشان می‌دهد طی دوره مذکور بدهی بانکی بخش دولتی با نوسانات زیادی مواجه شده است. در سال‌های ۱۳۷۲، ۱۳۷۸ و ۱۳۸۱ رشد بدهی بانکی بخش دولتی بیش از ۵۰ درصد بوده است که رقم قابل توجهی است. از علل رشد قابل ملاحظه بدهی بانکی دولت در سال‌های مذکور می‌توان به آغاز جنگ تحمیلی

و همچنین شرایط اقتصاد کلان از جمله تعیین حد مطلوبی از ذخایر خارجی تعیین شود؛ بنابراین با توجه به تأکید قانونگذار بر توجه به تورم داخلی و خارجی و حفظ دامنه رقابت‌پذیری در تجارت خارجی، پیروی از سیاست ثبات نرخ ارز حقیقی مبنای قانونی-نیزدارد.

نکته مهم آنکه پیش‌فرض چنین سیاستی، کنترل جدی و شدید تورم در داخل توسط دولت بوده است به گونه‌ای که در برنامه پنجم فرض شده بود که میانگین نرخ تورم در داخل کشور ۹ درصد باشد. بنابراین کارکرد دولت در این باره فقط کاهش ارزش پول ملی به اندازه تفاوت نرخ‌های تورم در داخل با تورم در خارج از کشور نیست، بلکه کارکرد اصلی دولت تنظیم سیاست‌های تجاری - پولی و مالی و هماهنگ کردن آنها جهت دستیابی به اهداف اقتصادی کشور است. جمله افزایش رشد اقتصادی، کنترل تورم و افزایش قدرت رقابت‌پذیری کشور است.

در این چارچوب است که سیاست دولت در حفظ ثبات نرخ حقیقی از معنا پیدا می‌کند. همچنین افزایش شفافیت بازار ارز و کاهش تقاضای ارز کاغذی، از طریق آزادسازی نرخ ارز و ایجاد نهادهایی مانند بورس ارز و اجرای پیمان‌های پولی نیز از جمله راهکارهایی است که باید در دستور کار دولت، بانک مرکزی و سازمان بورس و اوراق بهادار قرار گیرد زیرا سبب خواهد شد کارآفرینان از طریق مبادله ابزارهای مشتقه مبتنی بر ارز خارجی ریسک ارزی را در فعالیت‌های خود مدیریت کنند.

این امر همچنین زمینه‌ساز افزایش مبادلات ارزی بدون اتکا به ارز فیزیکی خواهد شد که در نهایت مدیریت بانک مرکزی را بر بازار ارز ارتقا خواهد بخشید و موجب اقدام اساسی و بلندمدت نهادسازی و ایجاد فضای مبادله ابزارهای مالی مبتنی بر ارز خارجی در یک بازار متشکل خواهد شد. پس با لحاظ نمودن عوامل بنیادین و کوتاه‌مدت مذکور در گزارش، پیش‌بینی مرکز پژوهش‌ها کاهش التهاب بازار ارز در دو ماه پایانی سال است اگرچه این امر نباید موجب غفلت سیاستگذاران از اصلاحات اساسی بازار ارز، تنظیم سیاست بلندمدت و کانال نوسانات کوتاه‌مدت شود.

مرکز پژوهش‌های مجلس ۷۲ درصد از تبصره‌ها و بندهای لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ را مشابه تبصره‌ها و بندهای قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور دانست.

به گزارش «جهان‌صنعت» به نقل از مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی اعلام کرد: هدف از تهیه این گزارش فراهم کردن زمینه مقایسه بهتر ماده واحد و تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ با ماده واحد و تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور است؛ از این رو مجموع احکام در قالب ماده واحد و تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ ۸۷،۰۰۰ مورد است که ۶۳ مورد از آنها مشابه قانون بودجه سال ۱۳۹۵ است. بر اساس این گزارش به صورت تقریبی ۷۲ درصد از تبصره‌ها و بندهای لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ مشابه تبصره‌ها و بندهای قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور است. در بخش اول گزارش مرکز پژوهش‌ها به صورت کلی نشان داده شده است که هر یک از تبصره‌ها و بندهای لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ با کدام یک از تبصره‌ها و بندهای قانون بودجه سال ۱۳۹۵ مشترک است. این امر در ابتدای گزارش به صورت جدول راهنما ارائه شده است. در بخش دوم گزارش، به صورت تفصیلی و دقیق بررسی شده که میزان اشتراک و تشابه تبصره‌ها و بندهای لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ با تبصره‌ها و بندهای قانون بودجه سال ۱۳۹۵ چه میزان است.

**یادداشت**

### مهم‌ترین کارکردهای هاشمی‌رفسنجانی

**علی سرزعیم** - این روزها که با درگذشت هاشمی مقارن است مطالب زیادی در مورد شخصیت ایشان و خدمات‌شان گفته می‌شود. طبیعی است که منتقدان هم به احترام، زبان به انتقاد نخواهند گشود ولی این به آن معنا نیست که ناگهان همه منتقدان تغییر رویه داده باشند. هاشمی‌رفسنجانی از جمله افرادی بود که طرفدار و مخالف زیادی داشت. این به آن معنا نیست که بتوان وی را در ردیف دیگر سیاستمدارانی که با جنجال و قطعی کردن جامعه خود مطرح می‌کنند قرار داد بلکه به آن معناست که دیدگاهی که ایشان در درون حاکمیت نمایندگی می‌کرد طرفداران و مخالفان جدی داشت و دارد و آینده سیاست ایران را تعارض همین دو نگاه تعیین می‌کند. یک دیدگاه معتقد است که باید توسعه اقتصادی و آزادی را اولویت اول قرار داد و ایدئولوژی و عدالت را در اولویت دوم اما دیدگاه مقابل معتقد است که اولویت اول عدالت و ایدئولوژی است و توسعه اقتصادی و آزادی در اولویت دوم می‌نشیند. در این تعریف نسبتاً ساده مواضع بر حسب اولویت‌بخشی و وزن‌دهی به هر کدام از این معیارها را مشخص می‌شوند. روشن است که این تفاوت اولویت، به تفاوت خط مشی و تفاوت در سیاست‌گذاری منتهی می‌شود. یک کارکرد مهم هاشمی‌رفسنجانی آن بود که چون در حاکمیت حضور داشت، به تقویت دیدگاه اول که به اصلاح‌طلبی موسوم شده کمک می‌کرد. از همین رو آماج حملات مخالفان قرار می‌گرفت و انتقاد می‌دانست که این بخش‌های این حملات را به جان می‌خورد. از این جهت فقدان ایشان، به تضعیف پایگاه اصلاح‌طلبان در موازنه قوا و بده بستن‌های درون حاکمیت منجر خواهد شد.

دو کارکرد دیگر و مهم ایشان نیز به سال‌های بعد از انقلاب برمی‌گردد نخستین آنها پایان جنگ است. در حالی که حامیان امروز نگرش دوم بر تداوم جنگ اصرار داشت هاشمی توانست از نفوذ بی‌پدیل خود در درون حاکمیت استفاده و قبول قطعنامه راه به تصمیم قطعی حکومت تبدیل کند اگر هاشمی در آن مقطع تاریخ حضور نداشت مشخص نبود جنگ چند سال بعد تمام می‌شد. امروزه کلاماً مشخص است که تداوم جنگ در آن شرایط مالی دولت به صلاح کشور نبود و خاتمه جنگ اقدامی درست و عقلانی بود و مانع از آن شد که بخش بیشتری از کشور به واسطه تداوم جنگ تخریب شود. روشن بود که این تصمیم بدون مخالف نبود. هنوز که این جهت فقدان ایشان، به تضعیف پایگاه اصلاح‌طلبان در موازنه قوا و خرد می‌گیرند که چرا به اتخاذ تصمیم پایان جنگ کمک کرد.

کارکرد دیگر ایشان تغییر نگرش حاکمیت از چپ‌گرایی، دولت‌گرایی، افراط در رفتارهای ایدئولوژیک به سمت سازندگی، عمل‌گرایی و تقویت بخش غیردولتی بود. در دهه ۶۰ شخصیت‌های موسوم به جناح چپ اسلامی منتر از تفکرات سوسیالیستی و مارکسیستی، به شدت از کنترل و مداخله دولت در اقتصاد حمایت می‌کردند و با وجود اینکه شواهدی مبنی بر تا‌کراایی این شیوه وجود داشت چون مسایل را ایدئولوژیک می‌دیدند و ایدئولوژیک تفسیر می‌کردند، حاضر به بازبینی سیاست‌ها نمی‌شدند. چنین و همین‌ها آنها بر سیاست چنان استوار بود که امید نمی‌رفت دیدگاه جدیدی بتوانند خود را در حاکمیت عرضه کنند. در اینجا بود که بعد از امام خمینی (ره)، مرحوم هاشمی‌رفسنجانی همه اعتبار و نفوذ خود را صرف آن کرد تا در قوه مجریه نگاه جدیدی حاکم و سیاست‌های جدیدی در پیش گرفته شود. این سیاست‌ها که در بعد اقتصاد، سیاست تعدیل و در نظر توسعه‌یافتگان، سازندگی خوانده شد راه را برای پوست انداختن اقتصاد ایران باز کرد. زمانی که گفتن کلمه توسعه و رشد یک ننگ به‌شمار می‌آمد و گوینده باید با فاصله تکلمه‌ای اضافه می‌کرد که منظورش توسعه به سبک غربی نیست بلکه توسعه همراه با عدالت اسلامی است، مدیریت این تغییر و تحول البته کار بس عظیمی بود که ایشان با همراهی آیت‌الله خمینی در موقعیت رهبری کشور، دستور داد که انجام آن بشود. روشن بود که این اقدام نیز بدون هزینه نبود. کسانی که از سیاست‌های قبل حمایت می‌کردند و شاید از آن سیاست‌ها منتفع می‌شدند، از در مخالفت در آمدند و از هر فرصتی برای تضعیف این دیدگاه جدید و حتی شخص آقای هاشمی استفاده کردند. این افراد نیز تا آخرین روز حیات بر مخالفت خود پابرجا ماندند.

شخصیتی مثل هاشمی با سال‌های طولانی حضور در سیاست ایران البته صاحب کارکردهای بیشتری است که به تدریج به ویژه در خلال بیان خاطرات زوایای مغفولی از تاریخ این کشور و نقش او مکتشف خواهد شد اما به باور اینجانب این سه کارکرد، اموری هستند که نقش مرحوم هاشمی رفسنجانی را در تاریخ معاصر فرض‌قابل انکار می‌کند.

**قیمت سکه و طلا (فروش به تومان)**

طرح جدید	۱۱۸۲۰۰۰	ربع بهار آزادی	۳۲۰۰۰۰
طرح قدیم	۱۱۵۵۰۰۰	سکه یک گرمی	۲۰۵۰۰۰
نیم بهار آزادی	۶۰۵۰۰۰	هر گرم طلای ۱۸ عیار	۱۱۴۶۷۱

**نرخ ارز (فروش به تومان)**

دلار آمریکا	۳۹۵۰	پوند انگلستان	۴۸۹۰
یورو	۴۲۸۶	درهم امارات	۱۱۰۵



چارسوق