

کتاب اقتصاد برای همه

علی سرزعی

فصل هفتم: سیاست مالی

خلاصه شده توسط امین آرامش



از صفحه ۱۸۵ تا ۲۱۶

این خلاصه، نکاتی است که به نظر من از سایر مطالب کتاب مهمتر بودند و به هیچ وجه شما را از خواندن کل کتاب بی‌نیاز نخواهد کرد و صرفاً می‌تواند به عنوان یادآور بعد از خواندن کتاب مورد استفاده قرار گیرد.

برخی تداعی‌های ذهنی را در پانویس نوشته‌ام.



abcBourse.ir



@abcBourse_ir

مرجع آموزش بورس



باز نشر:

مقدمه

به کلیه تصمیمات و اقداماتی که در رابطه با بودجه دولت اتخاذ می‌شود، سیاست مالی می‌گویند.

در تئوریهای کلاسیک اقتصاد گفته میشود که اقتصاد بازار دارای مکانیسم‌های خودتنظیم است و لزومی به دخالت دولت نیست و شوک‌های وارد شده به اقتصاد در بلندمدت در اقتصاد هضم می‌شوند. کینز جمله معروفی دارد: «در بلندمدت همه ما مرده‌ایم.» یعنی دولت باید در کوتاه مدت در اقتصاد دخالت کند تا تعادل لازم را ایجاد کند. مثلا نمیشود در شرایط رکود یک ملت را قانع کرد تا با افزایش مصرف، در یک چرخه منجر به خروج از رکود شوند، اما دولت می‌تواند هزینه‌های خودش را بالا ببرد. لذا بر اساس دیدگاه کینز، نقش دولت در کاهش نوسانات اقتصادی و مدیریت اقتصاد در کوتاه‌مدت غیرقابل انکار است.

مداخله مورد نظر کینز مشابه مداخله دولت ایران نبود در سطح بنگاه و قیمت‌گذاری کالاها و خدمات نبود ولی معتقد بود دولت می‌تواند هزینه‌های خود را افزایش دهد و حتی کسری بودجه داشته باشد. متأسفانه برخی دخالت‌های غلط دولت در اقتصاد ایران به حرف‌های کینز توجیه می‌شود.

بودجه دولت

بودجه دولت یکی از سیاسی‌ترین اسناد رسمی کشور است. ماحصل تمام روابط قدرت اعم از لابی‌کردن‌ها، رقابت سیاسی برای کسب مراکز قدرت و اقداماتی از این دست نهایتاً خودش را در ارقام بودجه نشان می‌دهد. بودجه‌ریزی در ایران با روش‌های قدیمی و ناکارآمد صورت می‌گیرد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مسئول بودجه‌ریزی است.

اجزاء درآمد دولت

در ایران نفت و مالیات و اندکی سایر درآمدها. درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدها هم وابسته به درآمد نفت هستند. اقتصاد ایران وابسته به درآمد نفت است. با افزایش درآمد نفت و واردات و تزریق پول در جامعه درآمد مالیاتی هم زیاد میشود.

قیمت جهانی نفت

سهام اوپک از ۸۶ درصد در سال ۱۹۶۹ به ۴۰ درصد در سال ۲۰۱۵ رسیده. اپک با هدف تسانی اعضا برای قیمت تشکیل شد.

نقش ایران در تعیین قیمت نفت جهانی کم است و پیش‌بینی برای بودجه‌دهی سخت میشود. مجلس هم حاضر به کم در نظر گرفتن قیمت نفت نیست تا در ظاهر تعادلی را حفظ کند. این منجر به کسری بودجه پنهان میشود.

اگر نفت در کاری سرمایه‌گذاری شود که سودش کمتر از افزایش درآمد نفت در زمان خاصی باشد، استخراج نفت مقرون به صرفه نبوده است. نقش رشد اقتصادی کشورها موسوم به بریکس (برزیل، روسیه، هند، آفریقای جنوبی و چین) در قیمت نفت زیاد است. فصل هم قطعاً تاثیر دارد. قیمت‌های سوخت‌های جایگزین هم تاثیر زیادی دارد.

تجربه مقاومت سیاست‌گذاران آمریکایی در برابر خودروسازان داخلی که ماشین پرمصرف می‌ساختند و خواستار جلوگیری از واردات ماشین‌های کم‌مصرف ژاپنی بودند. این امر منجر به بهبود ماشین‌های آمریکایی و کم‌مصرف شدنشان شد. تجربه خوب برای ما.

افزایش قیمت نفت منجر به صرفه داشتن استخراج برای کشورهایی شد که هزینه استخراج از مخازنشان زیاد بود. در نهایت با افزایش عرضه قیمت کاهش پیدا کرد.

صادرات نفت خام

استخراج ما از کشورهای رقیب کمتر است، تکنولوژی به علت تحریم نداشته‌ایم. عدم توجه به نوسازی تاسیسات به دلیل نیاز مبرم به آن. دوشیدن ممتد گاو شیرده بدون رسیدگی به آن. مصرف زیاد نفت داخلی به دلیل قیمت‌گذاری غلط و کاهش صادرات.

شومی منابع

با قیمت‌گذاری پایین، نسل فعلی به زیان نسل بعدی مصرف بی‌رویه دارد. در کشورهای نفتی مردم سرمایه زیاد دارند ولی رشد اقتصادی ندارند! آمارها نشان می‌دهد کشورهای نفتی در مقایسه با سایر کشورها رشد کمتر و حتی منفی داشته‌اند.

تجربه نروژ نشان می‌دهد خود منابع شوم نیستند و اگر درست استفاده شوند، رشد را تسریع هم می‌کنند. این امر نیازمند وجود نهادهای قوی است. با وجود نهادهای ضعیف وجود نفت منجر به رشد منفی هم خواهد شد. با وجود نهادهای ضعیف انگیزه رانت‌جویی و فساد بیشتر میشود و افراد باهوش بجای کارآفرینی، ترجیح میدهند برای دسترسی به رانت تلاش کنند. از سوی دیگر در کشورهای غیردمکراتیک درآمد نفت امکان سرکوب و تطمیع مخالفین را هم فراهم میکند که همین امر منجر به دست‌اندازی بیشتر حاکمان به منابع عمومی خواهد شد.

عده‌ای بر این باورند که نفت در ایران منجر به رانت شده و عده‌ای معتقدند که همین نفت منجر به رشد تکنولوژی همسو با رشد جهانی علی-رغم تحریم‌های جهانی شده است.

چگونگی هزینه کرد درآمدهای نفتی

۱- هزینه کردن درآمد نفت در اقتصاد

اکثر کشورهای نفتی درآمد نفتشان را مستقیم در اقتصادشان مصرف می‌کنند. معمولاً میزان مداخله دولت در اقتصاد بیشتر است. در ایران، همچون اغلب کشورهای نفتی، درآمد نفت متعلق به دولت است. وقتی درآمد نفت افزایش یابد، بروکراسی بزرگتری برای هزینه کردن لازم میشود. با افزایش درآمد، مطالبات هم با سرعت بیشتری رشد می‌یابد و بدین ترتیب حتی در شرایط زیاد شدن درآمد نفت، باز هم کسری بودجه وجود دارد.

رایج‌ترین راه برای هزینه کردن درآمد نفت، افزایش هزینه‌های جاری و گسترش بروکراسی دولتی است. درحالی که باید صرف کارهای عمرانی شود تا برای نسل‌های بعد هم بماند و هزینه‌های جاری از محل مالیات تامین شود. مصرف نفت برای هزینه‌های جاری منجر به انتقال مستقیم قیمت نفت به بودجه شده است. هزینه کردن درآمد نفتی در پروژه‌های عمرانی توسط دولت برای خوب نشان دادن سیاستمداران هم رایج است. در مواردی دولت به بهانه عدم توانایی بخش خصوصی همه کارها را خودش انجام میدهد.

مشکل بده‌بستان نمایندگان برای انجام طرحهای عمرانی در مناطقی خاص.

فدا شدن توجیه اقتصادی در طرحهای عمرانی با توجیهاتی همچون ملاحظات امنیتی و عدم تخصیص بهینه منابع.

صنایع وابسته به نفت.

مثال فرودگاه‌های غیراقتصادی و ادامه یافتن هزینه‌های اشتباه با کاهش هزینه پرواز برای استفاده از آن فرودگاه! فرودگاه‌های ایران ۳۱۹ تا و ایتالیا ۱۲۹ تا در سال ۲۰۱۳، درآمد سرانه ایتالیایی‌ها سه برابر ایرانیان و مساحت تقریباً مشابه ایران (بدون احتساب کویرهای ایران).

استهلاک زیرساخت‌ها همچون اتوبانها و عدم دریافت هزینه از مردم و افتادن هزینه بر دوش دولت.

عدم امکان رقابت بخش خصوصی با بخش دولتی که رانت نفتی دارد.

گره خوردن سیاست ارزی و مالی به دلیل نیاز دولت به تبدیل دلار به ریال. در مواقع افزایش درآمدهای نفتی برای عرضه دلار ناشی از آن در بازار باعث کاهش قیمت دلار و کاهش درآمد نسبت به پیش‌بینی شود.

پس در دوران افزایش درآمد نفتی چون نمی‌تواند ارز را در بازار بفروشد آن را به بانک مرکزی می‌دهد و ریال می‌گیرد: بسط پایه پولی، افزایش نقدینگی، تورم.

در شرایط کاهش درآمد نفتی هم از بانک مرکزی استقراض میکند و بسط پایه پولی منجر به تورم خواهد شد.

بیماری هلندی

فرضیه‌ای برای کشورهایی که وابستگی شدید به صادرات یک محصول خاص دارند، که معمولاً مواد خام و منابع طبیعی است. با افزایش قیمت این محصولات در بازار جهانی درآمد سرشاری نصیب این کشورها میشود که هزینه کرد آن در داخل تبعات نامطلوبی به دنبال دارد:

- افزایش درآمد نفتی و افزایش عرضه ارز در بازار و کاهش قیمت ارز
- صرفه بیشتر واردات در مقابل تولید داخل و تضعیف صنعت.
- ثابت ماندن کالاهای قابل مبادله به دلیل تامین از خارج و افزایش قیمت غیرقابل‌مبادله‌ها به دلیل ثابت بودن عرض و افزایش تقاضای ناشی از افزایش درآمد نفتی.
- حرکت سرمایه‌ها از صنعت به سمت مسکن و خدمات و ایجاد مشکل در رشد اقتصادی که از خلال رشد صنعت بوجود می‌آید.
- جدی شدن مشکل با مقطعی بودن افزایش قیمت نفت:
- منابع به سادگی به بخش تولید باز نمی‌گردد. کاهش توان تولیدی و صادراتی و وضعیت غیرقابل بازگشت به وضع اول.
- رفاه وقتی مذکور و افزایش توقعات جامعه و عدم تامین آن و نارضایتی عمومی
- تجربه سال ۵۳ شاه و جلسه رامسر و نقش آن در انقلاب با توجه به رکود سال ۵۶ بعد از دو سال رونق موقت
- افزایش عوام‌گرایی با افزایش درآمدهای نفتی و کارهایی همچون: بالا بردن حقوق، معافیت مالیاتی، وام و ارز ارزان. بجای اصلاح ساختاری، سازوکارهای اقتصاد بازار بیش از پیش مختل میشود.

دیدگاهی وجود دارد که معتقد است میتوان اشکالات بیماری هلندی را به حداقل رساند و چندان ناخوشایند نیست. عرضه کالاهای غیرقابل-مبادله توسط دولت برای جلوگیری از افزایش قیمت آنها. کشور برای رشد راهی جز تزریق پول نفت ندارد و نگه داشتن پول نفت در خارج از اقتصاد توجیهی ندارد. در این دیدگاه کاهش نرخ ارز میتواند مشکل تورمزایی درآمدهای نفتی در اقتصاد را خنثی کند.

حساب ذخیره ارزی

برای جلوگیری از نوسانات اقتصاد به دلیل نوسان قیمت نفت. الزام دولت به واریز اضافه درآمد در آن و برداشت در زمان کاهش قیمت نفت. به پیشنهاد دکتر نیلی.

جلوگیری از تورم در زمان رکود و رونق به دلیل شکستن چرخه معیوب استقراض از بانک مرکزی (در زمان رکود) و تبدیل دلار به ریال در بانک مرکزی (در زمان افزایش درآمد نفتی) و ایجاد تورم. دلیل کاهش تورم در سالهای ۸۰ تا ۸۳ وجود همین حساب بوده. رونق بخش خصوصی با گرفتن وام ارزی از این حساب.

عدم کارکرد در زمان احمدی‌نژاد به دلیل دست‌اندازی دولت به این حساب با تائید نمایندگانی که نفعشان در این کار بود.

۲- جدا کردن درآمد نفت از اقتصاد داخلی

بیماری هلندی فقط منحصر به منابع طبیعی نیست. چین درآمدهای ارزی‌اش را در بازارهای بورس کشورهای توسعه‌یافته نظیر آمریکا سرمایه‌گذاری می‌کند. با پایین نگه داشتن ارزش پولش قدرت صادراتی را حفظ میکند. با این کار به نفع بخش تولیدی و صنعتی (قابل مبادله) و به ضرر بخش غیرقابل مبادله کار میکند.

نروژ و کویت درآمدهای خود را به صندوقی واریز میکنند که با پولش سهام متنوعی از سایر کشورها می‌خرند تا ریسکش هم کم باشد. ژاپن بخش خصوصی‌اش را تقویت میکند تا درآمد صادراتی‌شان را در کشورهای دیگر سرمایه‌گذاری کنند.

۳- توزیع درآمد نفت در میان مردم

همان دادن پول نفت به مردم.

درآمد مالیاتی

درآمد و ثروتی که مشمول مالیات میشود پایه مالیاتی خوانده میشود. آنچه مردم را در کشورهای پیشرفته وادار به پرداخت مالیات کرده، جریمه‌های پرداخت نکردن و قوانین خوب است و نه توصیه‌های مالیاتی. عدم رغبت دولت‌ها برای بهتر کردن سیستم جمع‌آوری مالیات به دلیل وجود درآمدهای نفتی. پیچیدگی زیاد و غیرمکانیزه بوده و تابع مامور مالیات بودن و فساد زیاد در آن.

در ایران هم پایه مالیاتی محدود است و هم ضریب مالیاتی پایین. افزایش فشار بر پایه مالیاتی در زمان مشکل دولت، منجر به رغبت به فعالیت غیررسمی و فرار مالیاتی شده.

از پیامدهای توسعه نیافتگی جمع کردن دیرهنگام مالیات و کاهش درآمدهای دولت از این محل به دلیل تورم است.

ضریب مالیات یک عامل مهم در جهت‌دهی اقتصاد است.

کارکرد مالیات برای عدالت و توزیع درآمد متوازن در جامعه. تناقض بزرگ شعار عدالت و عدم تلاش برای اصلاح نظام مالیاتی. مهم‌ترین ابزار که بشر برای تحقق عدالت در جامعه شناخته همین مالیات است. نمونه‌اش کشورهای اسکاندیناوی که نظام مالیاتی خوب و کمترین نابرابری در توزیع درآمد دارند.

امکان کاهش رغبت برای فعالیت در حوزه با مالیات بالا و یا پیچیده شدن فرارهای مالیاتی. با وجود درآمدهای نفتی انگیزه‌ای برای پیگیری این فرارها نیست.

هزینه‌های دولت

سیاست‌مداران ایران نیز مشابه سایر کشورها به دنبال محبوبیت هستند و یک راه اساسی‌اش هزینه کردن بیشتر است.

هزینه‌های جاری، هزینه‌های لازم برای تداوم فعالیت‌های بروکراسی دولت است. به همین دلیل انعطاف کمی دارد و جز با تغییر نگرش راجع به ماموریت دولت کاهش نخواهد یافت. به دلیل مداخلات زیاد دولت در بخشهای مختلف و بوجود آمدن سازمان‌های بعضا موازی هزینه‌های دولت افزایش یافته و کاهش آن به سادگی میسر نیست. سرعت افزایش سودها، آرزوها و خیال‌پردازی سیاست‌مداران همواره بیشتر از افزایش قیمت نفت بوده. تلاش برای محقق کردن آرزوها با درآمد دیگران یعنی بودجه دولت، محل اشکال است و این تلاشها از دو طریق محقق میشود:

۱- ایجاد مراکز فرهنگی برای هر دغدغه‌ای. این مراکز بعضا با تغییر دولت‌ها دچار دگردیسی یا اضمحلال میشوند. این مراکز به دلیل وجود درآمدهای نفتی، رشدی قارچ‌گونه داشته اند و در ایران با رایزنی با حلقه قدرت به سادگی ایجاد شده‌اند.

۲- افزایش رفاه رای دهندگان در قالب مواردی همچون افزایش حقوق و ایجاد بازنشستگی زود هنگام. افزایش حقوق بازنشستگان در دهه ۸۰ با افزایش درآمد نفت، منجر به بحران صندوق‌های بازنشستگی در دهه ۹۰ شده.

دولت در زمان رونق درآمد نفتی، انگیزه‌ای برای اصلاح ساختاری ندارد و تنها در شرایط کاهش درآمد نفتی به این فکر می‌افتد و همین باعث میشود تصمیمات کلیدی و سخت را در بدترین شرایط اتخاذ کند و در عین حال نتواند آثار منفی جانبی را مدیریت کند. مثال افزایش نیافتن قیمت بنزین برای سالها و عنوان هدیه برای شهروندان برای آن، افزایش مصرف و واردات زیاد بنزین و مجبور شدن به افزایش قیمت در سالهای بعد و مجددا ادامه ندادن افزایش قیمت بنزین در سالهای بعد و باز ناچار شدن به سهمبندی پس از آن.

افزایش طرحهای عمرانی با فشار نمایندگان منطقه‌ای در شرایط افزایش درآمد نفتی بیش از توان دولت و کسری بودجه در سالهای بعد و ناتمام ماندن این طرحها. کم‌نمایی در برآورد هزینه این طرحها بر شروع آن به هر طریقی توسط نمایندگان مجلس. زیاد شدن پروژه‌ها و سرشکن شدن بودجه بر روی آنها و طولانی شدن زمان بهربرداری و نبود صرفه اقتصادی به دلیل افزایش زمان ساخت.

در برخی کشورها با الزام دولت به رعایت کردن تعادل بودجه تا حدی جلوی این فرایند را گرفته‌اند تا طبعات کسری بودجه به جامعه تحمیل نشود. همچنین با حزبی شدن نظام سیاسی، فراكسیون‌ها می‌توانند تمایلات نمایندگان را کنترل و منطقی کنند و اولویت‌بندی‌ها رعایت شوند با در صورت لزوم پروژه‌ها به بخش خصوصی واگذار شوند.

نمایندگان هم از تبعات بخشی‌نگری خبر دارند ولی چون می‌ترسند اگر خودشان منابع را به سمت حوزه خود نکشند، سایرین این کار را بکنند، این کار را ادامه می‌دهند. متأسفانه نماینده موفق در نظر مردم کسی است که پروژه بیشتری برای شهر خود جذب کند. البته این مسئله منحصر به ایران نیست و از مشکلات نظام پارلمانی است. مثال نماینده آمریکایی که بعد از مرگش گفته شد خدمات زیادی برای منطقه‌اش انجام داده.

«اگر کسی از خانه تمام مردم کشور، پولی را بدزد و سپس آن را به نفع مردم منطقه خود توزیع کند، آیا وی قهرمان است یا یک دزد؟»