

«وطن امروز» از وضعیت فروش اوراق بدهی دولتی در نیمه نخست سال و سناریوهای پیش رو گزارش می دهد

بانک مرکزی در محاصره بدهی ها

اصرار دولت بر جبران تمام کسری بودجه از طریق فروش اوراق بدهی علاوه بر اینکه باعث رشد تصاعدی بدهی دولت بعد می شود موفقیت سیاست «هدف گذاری نرخ تورم» را به خطر می اندازد



حمید کمار

روزنامه نگار اقتصادی

از زمان تقدیم لایحه بودجه سال ۹۹ به مجلس در آذرماه سال گذشته، مساله کسری بودجه به طور جدی در میان کارشناسان و مقامات مطرح شد. ۷۰ سال بی توجهی دولت به اصلاح نظام مالیاتی و «بیش بر آورد تعمیدی دولت از درآمد نفت در بودجه سال ۹۹»، ۲ عامل اساسی کسری بودجه هنگامت سال جاری است. در چنین شرایطی «فروش اوراق بدهی» مهم ترین ابزار دولت برای جبران کسری بودجه سال جاری است. دولت مجوز تأمین

حداکثر ۲۴۰ هزار میلیارد تومان در آمد از محل فروش اوراق بدهی را دریافت کرده است. مطابق گزارش های معاونت خزانه داری و وزارت اقتصاد از ۱۶ مرحله فروش اوراق بدهی دولتی در نیمه نخست سال جاری، رقمی حدود ۷۰ هزار میلیارد تومان در آمد از این محل نصیب دولت شده است. بدیهی است فروش اوراق بدهی دولت در نیمه دوم سال جاری هم تداوم داشته باشد. تداوم انتشار و فروش اوراق بدهی اما دولت را در دوراهی خاصی قرار می دهد. اگر دولت اصرار به جبران کسری بودجه صرفاً از محل فروش اوراق بدهی کند، ناگزیر از افزایش نرخ بهره اوراق خواهد بود. این اقدام علاوه بر افزایش

تصاعدی بدهی دولت بعد آن هم در آینده های نزدیک، سیاست جدید بانک مرکزی با عنوان «هدف گذاری نرخ تورم» را به خطر می اندازد. بانک مرکزی در این سیاست از طریق خرید و فروش یا تزئین اوراق بدهی در بازار بین بانکی، اقدام به هدایت نرخ بهره کوتاه مدت در حوالی هدف تعیین شده می کند تا نرخ بهره در سایر بازارها را تحت تاثیر قرار داده و در نهایت نرخ تورم را به صورت پایدار کاهش دهد. از همین رو بانک مرکزی مدافع سرسخت تأمین کسری بودجه از محل اوراق بدهی است. استقراض از بانک مرکزی است. با این حال اگر دولت به جبران کسری بودجه از محل اوراق بدهی اصرار داشته باشد،

بودجه سال ۹۹ در حالی آذرماه سال گذشته تقدیم مجلس شد که از همان ابتدا کارشناسان بر کسری هنگامت آن اتفاق نظر داشتند. عامل اصلی این کسری اما شیفتت سازمان برنامه و بودجه در بالا گرفتن رقم حاصل از فروش نفت خام بود. دولت در لایحه تقدیمی خود به مجلس، میزان فروش نفت خام در سال ۹۹ را یک میلیون بشکه در روز عنوان کرده بود. در حالی که در آماره که خود منتشر کرد، میزان فروش نفت خام را کمتر از ۵۰۰ هزار بشکه در روز گزارش داده بود. اقدام سازمان برنامه و بودجه در بیش بر آورد منابع حاصل از فروش نفت خام در بودجه سال جاری به یکی از مهم ترین عوامل کسری بودجه تبدیل شد. اقدام سازمان برنامه و بودجه و در رأس آن محمدباقر نوبخت اما به هیچ وجه ناشی از خطای فنی و نبود، بلکه این بیش بر آورد شگردی کاملاً تعمدی برای دست اندازی به ذخایر ارزی کشور در طول سال جاری بود. مسؤلان سازمان برنامه و بودجه و به طور ویژه رئیس آن می دانند در صورت تحقق نشدن درآمد پیش بینی شده از فروش نفت خام، دولت مجاز است از منابع ذخیره ارزی برای جبران آن استفاده کند. در همین راستا در بند «ح» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۹۹ آمده است: «چنانچه منابع دولت از محل صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال ۱۳۹۹ کمتر از سقف مقرر در بند «ب» این تبصره گردد، به دولت اجازه داده می شود با رعایت بند «پ» ماده «۱۷» و جزء «۴» بند «ح» ماده «۱۶» قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی نسبت به تأمین مابه التفاوت حاصل شده از منابع حساب ذخیره ارزی اقدام کند».

این بند دست دولت را در استفاده از منابع ارزی برای هزینه کرد در بودجه سال ۹۹ باز کرد. از همین رو سازمان برنامه و بودجه در اقدامی کاملاً آگاهانه اقدام به بیش بر آورد درآمد حاصل از فروش نفت خام در لایحه بودجه سال ۹۹ کرد. استدلال نوبخت برای دفاع از تخمین موهومی سازمان برنامه و بودجه از درآمد صادرات نفت خام در بودجه ۹۹ حواشی زیادی ایجاد کرد. رئیس سازمان برنامه و بودجه در دفاع از پیش بینی این سازمان نسبت به صادرات روزانه یک میلیون بشکه نفت خام آن هم با نرخ ۵۰ دلار به ازای هر بشکه گفت: «هر مورد درآمدهای نفتی دولت هم ما از ابتدا می دانستیم صادرات یک میلیون بشکه نفت در روز با نرخ ۵۰ دلار ممکن است توأم با مشکلاتی باشد اما بپذیرید که این تصمیم سنجدیدی از سوی شورای عالی هماهنگی اقتصادی بود، بویژه در زمانی که دشمن می خواهد نشان بدهد هر چه بخواهد را می تواند محقق کند! اما ما می خواستیم به دشمن نشان دهیم که حتی اگر اراده کند هم نمی تواند تحریم نفتی ما را اجرا کند و به هر طریقی که هست با روش های مختلف، صادرات نفت را ادامه می دهیم. حالا خزانه داری آنها بود باید که ما از چه روشی این کار را می کنیم! صادرات نفت حق قانونی ماست».

نوبخت در حالی این اظهارات را بر زبان آورد که یکی از اصول بودجه نویسی در هر کشور، «واقع بینی حداکثری در تخمین رقم درآمد» است. در نهایت دولت موفق شد موافقت مجلس همسو با خود را جلب کرده و رقم ۴۶ هزار میلیارد تومان درآمد از محل فروش نفت خام را در لایحه بودجه بگنجد. این مساله یکی از مهم ترین ریشه های شکل گیری کسری بودجه هنگامت در سال جاری بود.

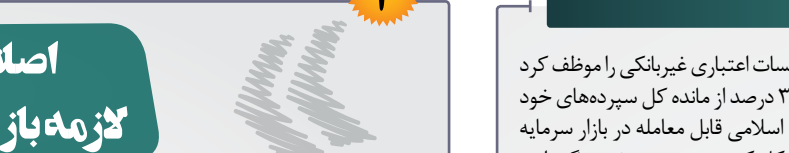
فروش ۷۰ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی در نیمه نخست سال جاری

فروش اوراق مالی تا پایان امسال حدود ۱۴۰ هزار میلیارد تومان درآمد کسب می کند. با این حال تخمین درآمد حاصل از فروش اوراق بدهی در نیمه دوم سال جاری به همین سادگی نخواهد بود، چرا که استمرار این روش تأمین مالی تبعات خاص خود را دارد.

نمودار ۳



نمودار ۲



نمودار ۱



اصلاح ساختار مالیاتی و رونق تولید

پوشش کسری است. یکی از مهم ترین شروط رهایی از گرداب احتمالی بدهی در آینده، جدیت مسؤلان دولت و مجلس در اصلاح نظام مالیاتی و ارتقای سهم مالیات از منابع بودجه است. اگر دولت و مجلس موفق شوند در فرصت باقیمانده سال جاری پایه های مالیاتی جدیدی در قانون بگنجانند، می توان به مدیریت بدهی های ایجاد شده در سال جاری و سال های آینده امیدوار بود. علاوه بر افزایش پایه های مالیاتی، هدایت فشار مالیاتی به فعالیت های غیرمولد و کاستن از بار مالیاتی بخش حقیقی اقتصاد، الزام دیگری برای اصلاح ساختار مالیاتی است. این اقدام از ۲ جهت زمینه را برای هدایت اقتصاد به سمت رونق فراهم می آورد. اول آنکه با کاهش بار مالیاتی بخش غیرمولد اقتصاد، زمینه برای تحقق هدف جهش تولید فراهم می شود. علاوه بر این با هدایت بار مالیاتی به فعالیت های غیرمولد و سفته بازانه، زمینه برای هدایت نقدینگی به سمت تولید و رشد هر چه بیشتر بخش حقیقی اقتصاد فراهم می شود. علاوه بر اصلاح نظام مالیاتی، موضوع هدایت نقدینگی به سمت تولید و فعالیت های زیرساختی، لازمه دیگر حل همیشگی مساله کسری بودجه و جلوگیری از رشد غیر قابل مدیریت بدهی است. در همین راستا دولت با استفاده از سازوکارهای تأمین مالی نظیر صندوق پروژه در بازار سرمایه، می تواند تا حدودی از نقدینگی موجود برای اجرای پروژه های عمرانی و تأمین مالی تولید استفاده کند.

به چند فروش اوراق مالی، راهکار کم هزینه تری نسبت به استقراض دولت از بانک مرکزی است، با این حال، تداوم این روند بدون اصلاح نظام مالیاتی با هدف افزایش سهم مالیات از منابع بودجه، در نهایت به استقراض دولت از بانک مرکزی منجر می شود. در همین راستا مرکز پژوهش های مجلس در گزارشی نسبت به تداوم فروش اوراق بدهی بدون اصلاح ساختار اقتصاد هشدار داد. بازاری پژوهشی مجلس در این گزارش نوشت: «اگر انتشار اوراق بدهی و استقراض، بدون هدف ساختاری و صرفاً برای تأمین کسری بودجه، در حالی صورت گیرد که انتظار داشته باشیم در سال های بعد نیز همین کسری وجود خواهد داشت، این فرآیند صرفاً به تعویق انداختن مشکل و بزرگ کردن آن خواهد بود و در واقع، صرفاً اعتبار نقدی را با اعتبار دیگری با نام اعتبار استقراضی تعویض خواهیم کرد. اعتباری که عملاً پس از مدتی تسویه بدهی های قدیمی با بدهی های جدید و غلط انداز آنها، کشور را به یک ساختار گلدکونیستی بزرگ تبدیل خواهد کرد و با توجه به اشتباهات فعلی ناشی از کسری و اشیاع نسبی بازارها در آینده، ناچار از محل چاپ پول یا موارد مشابه تأمین خواهد شد و در صورت رسیدن به مراحل حد می تواند اعتبار بازارهای مختلف را ناپایدار کند. مروری بر بودجه ۹۹ نشان می دهد برنامه اصلاحی خاصی در بخش اقتصادی اقتصاد کشور یا تغییر در نحوه مدیریت ذی نفعان در ازای درخواست اجازه انتشار اوراق پیش نهاد نشده و عملاً هدف از ایجاد بدهی، فقط