«وطن امروز» گزارش می‌دهد؛ بازخوانی عملکرد بودجه سال‌های اخیر و مقایسه بودجه ۱۴۰۰

کم دخلِ پرخرج

بودجه ۱۴۰۰ در کسری تراز عملیاتی و افزایش بدهی رکورددار ۱۰ سال اخیر است

گروه اقتصادی : لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ پس از تقدیم به مجلس، اکنون وارد مرحله بررسی در کمیسیون تلفیق بودجه شده است. با وجود گذشت نزدیک به یک ماه از تقدیم این لایحه به مجلس، تقریبا تمام کارشناسان اقتصادی، انتقاداتی جدی به آن وارد کرده‌اند. رشد ۴۷ درصدی سقف بودجه عمومی در اوج محدودیت منابع، یکی از اساسی‌ترین انتقادات به لایحه دولت است. دولت در حالی سقف بودجه عمومی را با ۴۷درصد رشد از ۵۷۱ به ۸۴۱ هزار میلیارد تومان افزایش داده که منابع قابل اتکا برای تامین این میزان هزینه تنها به اندازه نیمی از این رقم است. در واقع دولت برای نیمی از هزینه‌های خود روی منابع موهوم از جمله فروش روزانه ۲/۳ میلیون بشکه نفت برای سال آینده حساب کرده است.

رشد شدید هزینه‌ها با اتکا به درآمدهای موهوم، یکی از مهم‌ترین نقاط ضعف لایحه‌ای است که دولت برای دخل و خرج سال آینده کشور تقدیم مجلس کرده است. با این حال دولت درج منابع موهوم در لایحه بودجه را با کلیدواژه «امیدآفرینی» توجیه می‌کند. این همان حربه‌ای است که دولت در سال‌های گذشته هم برای توجیه ارقام موهومی و جلب موافقت مجلس با بودجه از آن استفاده کرد. دولت به طور کلی در ۲ سال اخیر با ترسیم آینده‌ای روشن از فروش نفت خام، برآوردهای موهوم از درآمد نفتی در لایحه را توجیه کرده است. پس از همراهی نمایندگان با توجیهات دولت و در سال اجرای بودجه، برآوردهای مندرج در بودجه محقق نشده و در نهایت کسری بودجه به رشد پایه پولی منجر شد. رشد پایه پولی ناشی از کسری بودجه عموما از مجرای برداشت دولت از ذخایر ارزی با استناد به بند «ج» تبصره یک بودجه رخ داد. در واقع دولت با استناد به این بند از بودجه، مجوز برداشت از ذخایر ارزی کشور به میزان مابه‌التفاوت درآمد نفتی محقق شده و درآمد نفتی مندرج در قانون بودجه را دریافت کرد. برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی با توجه به مسدود بودن دسترسی به این ذخایر، منجر به رشد پایه پولی از مسیر رشد دارایی‌های خارجی بانک مرکزی شد. رشد پایه پولی در نهایت زمینه‌ساز جهش دوباره تورم پس از فروکش کردن آثار تورمی تحریم شده و معیشت مردم را بار دیگر تحت تاثیر آثار مخرب خود قرار داد.

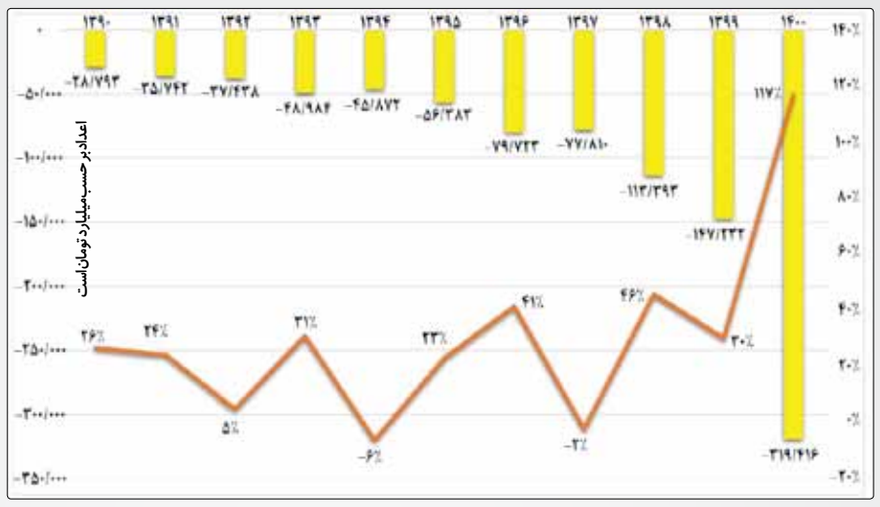
این چرخه مخرب اما اکنون در آستانه تکرار است. دولت اصرار دارد برآوردهای موهوم خود از درآمدهای نفتی به تصویب مجلس برسد. مجلس اما در دوراهی «رد کلیات» یا «اصلاح اساسی لایحه» قرار دارد. طبق آنچه رحیم زارع، سخنگوی کمیسیون تلفیق اعلام کرده، رای‌گیری درباره کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در جلسه سه‌شنبه همین هفته انجام خواهد شد. تقدیم گزارش دیوان محاسبات از تفریغ بودجه سال ۹۸ به نمایندگان در هفته گذشته اقدامی بود که بی‌تردید تاثیر قابل توجهی بر تصمیمات مجلس درباره لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ خواهد داشت. دیوان محاسبات علاوه بر گزارش تفریغ بودجه سال ۹۸ نظر کارشناسی خود را نسبت به ارقام منابع و مصارف لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ اعلام کرده است.

■ گزارش تحلیلی دیوان محاسبات از لایحه بودجه ۱۴۰۰

دیوان محاسبات هفته گذشته گزارش خود از مفاد لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ را منتشر کرد. انتشار این گزارش پیش از موعد تصمیم‌گیری مجلس درباره کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ می‌تواند تصویر واضح‌تری از بودجه‌ریزی دولت در سال‌های اخیر و تاثیر آن بر اقتصاد کشور ارائه کرده و بر همین اساس نمایندگان را برای اتخاذ بهترین تصمیم یاری کند. در ادامه «وطن امروز» به برخی از مهم‌ترین بخش‌های گزارش دیوان محاسبات پرداخته است.

تشدید کسری تراز عملیاتی

در گزارشی که دیوان محاسبات از لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ ارائه کرده، به روند تشدید کسری تراز عملیاتی در سال‌های گذشته اشاره شده است. کسری تراز عملیاتی حاصل تفریق هزینه‌های بودجه از درآمدها است. طبق مطالعات دیوان محاسبات، طی سال‌های اخیر، رقم کسری تراز عملیاتی از حدود ۲۹ هزار میلیارد تومان به حدود ۳۲۰ هزار میلیارد تومان رسیده است. به بیان دیگر میان درآمدهای ۳۱۸ هزار میلیارد تومانی با هزینه‌های ۶۳۷ هزار میلیارد تومانی در لایحه بودجه سال آینده، حدود ۳۲۰ هزار میلیارد تومان کسری درآمد وجود دارد. دولت در لایحه بودجه سال آینده این کسری عملیاتی را از محل فروش ۲/۳ میلیون بشکه نفت خام و فروش گسترده اوراق بدهی دولتی پوشش داده است. با این حال نگاهی به عملکرد درآمد نفتی و چشم‌انداز بازار بدهی نشان می‌دهد امکان جبران تمام کسری تراز عملیاتی از این محل وجود ندارد.



بیش‌برآورد خطرناک درآمد نفتی

سوالی که پیش می‌آید این است: چرا اساسا بیش‌برآورد منابع خطرناک است؟ موضوع اینجاست که با محرز شدن بیش‌برآورد، دست دولت برای استقراض از بانک مرکزی باز می‌شود. طبق بند «ج» تبصره یک بودجه کشور، دولت‌ها می‌توانند از ذخایر ارزی برای جبران کسری فروش نفت استفاده کنند. بررسی‌ها نشان می‌دهد برای مثال در سال ۹۸ بخشی از ارز تامین شده کالاهای اساسی (۴۲۰۰ تومانی) از همین محل بوده است. در واقع دولت از میزان ۱۴ میلیارد دلار ارز کالاهای اساسی بخشی را از ذخایر برداشته کرده اما موضوع زمانی خطرناک می‌شود که بدانیم بخش دیگر این ارز را راسا از بازار نیما خریداری کرده است. این یعنی دولت پذیرفته مابه‌التفاوت ارز ۴۲۰۰ تومانی و ارز آزاد را از طریق پایه پولی تامین کند. نمونه آشکار این موضوع را می‌توان در تاثیر کسری منابع پایدار در بودجه سال ۹۸ و اثر آن در ۳ ماه پایانی سال بر پایه پولی دید. دولت بویژه در ۲ سال اخیر به دلیل کمبود منابع پایدار در بودجه (از جمله مالیات) و بر اساس برخی بندهای قانونی نظیر بند «ج» تبصره یک بودجه، پس از مشخص شدن کسری منابع، اقدام به برداشت از ذخایر ارزی کشور برای تامین مالی خود کرده است. این اقدام دولت هر چند استقراض از بانک مرکزی نیست اما تاثیری کاملا مشابه بر پایه پولی دارد، چرا که با برداشت دولت از ذخایر ارزی، پایه پولی رشد کرده و تورم حاصل از آن، سفره مردم را کوچک می‌کند. در واقع دولت با افزایش هزینه‌های جاری در مرحله اول قدرت خرید را افزایش می‌دهد اما این اقدام پس از چند ماه به شکل تورم ظاهر می‌شود و مجددا قدرت خرید مردم را کاهش می‌دهد. به طور خلاصه، افزایش هزینه‌های جاری دولت پس از اندکی وقفه، به ضد خود تبدیل شده و این دور باطل نه تنها تاثیر ملموسی بر افزایش قدرت خرید ندارد، بلکه در نهایت باعث تشدید شکاف طبقاتی هم می‌شود، چرا که منافع این اقدام (افزایش حقوق) برای بخشی از جامعه است اما هزینه آن (تورم) بر تمام جامعه تحمیل می‌شود. این اقدام در نهایت بیش از همه به ضرر اقشار کم‌درآمد تمام می‌شود که از یک سو از حقوق و مزایای دولتی بهره‌مند نیستند و از سوی دیگر، آسیب‌پذیرترین قشر جامعه در برابر امواج تورم هستند. در واقع مهم‌ترین بهانه دولت برای «غیرممکن» خواندن کاستن از سقف بودجه عمومی، توجه به «قدرت خرید مردم» است. این در حالی است که افزایش پرداختی‌ها در نبود منابع پایدار در نهایت تاثیر این اقدام را برای حقوق‌بگیران دولت خنثی و آن را برای سایر اقشار جامعه صرفا به طرحی هزینه‌زا تبدیل می‌کند. با توجه به این نکات، کنترل هزینه‌های جاری مهم‌ترین دستور کار مجلس برای کاستن از سقف بودجه عمومی خواهد بود.

تحلیل اجزای تشکیل‌دهنده منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی در بودجه ۱۴۰۰ با رویکرد عملکردی

(مبالغ به میلیارد تومان)

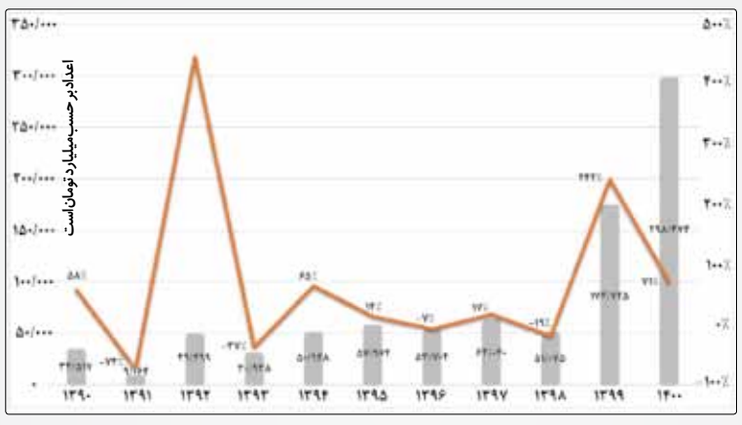
شرح	بودجه ۱۳۹۸	عملکرد ۱۳۹۸	درصد تحقق	بودجه ۱۳۹۹	عملکرد ۸ ماهه ۱۳۹۹	درصد تحقق	بودجه ۱۴۰۰
منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی	۱۲۷.۰۳۶	۴۵.۴۹۸	۳۶٪	۴۵.۴۹۹	۶.۳۱۳	۱۴٪	۱۹۱.۱۱۲
ده درصد صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص گاز طبیعی	۵.۵۰۲	۱.۵۷۸	۲۹٪	۲.۸۰۰	۳۹۵	۱۴٪	۸.۱۶۰
مازاد منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص گاز طبیعی نسبت به منابع پیش‌بینی شده	۰	۰	۰٪	۰.۰۰۰۱	۰	۰٪	۰.۰۰۰۱
تحویل نفت خام به اشخاص حقیقی، حقوقی، تعاونی و خصوصی براساس قیمت بورس انرژی یا قیمت منطقه‌ای (موضوع جزء (۱) بند (و) تبصره (۱)	۹.۶۹۵	۰	۰٪	۸.۶۴۵	۰	۰٪	۰
صادرات حامل‌های انرژی به قیمت کشور همجوار در مناطق و بازارچه‌های مرزی	۸۴۰	۰	۰٪	۰	۰	۰٪	۰
جمع کل	۱۵۳.۰۷۳	۴۷.۰۷۶	۳۱٪	۵۶.۹۴۴	۶.۷۰۸	۱۲٪	۱۹۹.۲۷۲

منبع: دیوان محاسبات

اوراق بدهی

یکی دیگر از اقدامات دولت برای جبران کسری تراز عملیاتی در لایحه بودجه سال آینده، فروش هرچه بیشتر دارایی‌های مالی یا همان اوراق بدهی است. در گزارشی که دیوان محاسبات از لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ ارائه کرده، روند فروش اوراق بدهی دولت در سال‌های اخیر ارائه شده است.

آمارهای ارائه شده دیوان محاسبات نشان می‌دهد روند فروش اوراق بدهی دولتی بویژه در قانون بودجه سال ۹۹ و لایحه سال ۱۴۰۰ بشدت رشد داشته است. مقایسه میان رقم فروش اوراق بدهی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ با اوراق فروخته شده در سال ۹۸ شیب تند رشد بدهی‌های دولت در ۲ سال گذشته را به وضوح نشان می‌دهد. دولت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ حدود ۳۰۰ هزار میلیارد تومان درآمد از محل فروش اوراق بدهی در نظر گرفته که این رقم حدود ۶ برابر فروش اوراق بدهی در سال ۹۸ است. نخستین و ساده‌ترین اثر رشد شدید اتکای دولت به فروش اوراق بدهی به جای اصلاح ساختار نظام مالیاتی و افزایش سهم مالیات از بودجه، اشباع بازار بدهی و کاهش ظرفیت تامین مالی دولت از این مسیر است. فروش اوراق بدهی به میزانی فراتر از ارقام پیش‌بینی شده در بودجه سنوات گذشته، بازار کم‌عمق بدهی کشور را تا حدود زیادی اشباع کرده است. افت چشمگیر خرید اوراق بدهی در نیمه دوم سال جاری، نشانه‌ای آشکار از همین واقعیت است. با این حال مصوبه اخیر شورای عالی بورس برای الزام صندوق‌های سرمایه‌گذاری درآمد ثابت به افزایش حداقل سهم اوراق بدهی در سبد دارایی‌های خود، ظرفیتی جدید برای فروش اوراق بدهی دولتی ایجاد کرد. با این حال محقق شدن هدف دولت در فروش حدود ۳۰۰ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی در سال آینده با توجه به فروش گسترده این اوراق تاکنون و اشباع شدن بازار بدهی، در هاله‌ای از ابهام است. گذشته از اشباع بازار بدهی، خطر گرفتار شدن دولت بعد در بحران بدهی و ناتوانی از بازپرداخت این دیون در صورت تصویب کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ و فروش ۳۰۰ هزار میلیارد تومان اوراق بدهی، بسیار افزایش می‌یابد. با توجه به زمانبر بودن ایجاد درآمدهای پایدار نظیر مالیات، هیچ جایگزین خاصی برای دولت آینده جهت بازپرداخت دیون دولت حاضر وجود ندارد. از همین رو خطر تامین این بدهی از محل پایه پولی و در نهایت تبدیل بحران بدهی به بحران تورم با تصویب این لایحه بشدت افزایش می‌یابد.



عقبگرد لایحه بودجه ۱۴۰۰ از اهداف برنامه ششم توسعه

بررسی دیوان محاسبات از ۴ شاخص مهم در بررسی بودجه از عقبگرد قابل توجه لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ از اهداف تعیین شده در برنامه ششم توسعه حکایت دارد.

از گذشته درس بگیریم!

اصلی‌ترین نقد وارده به بودجه ۱۴۰۰ معطوف به بیش‌برآورد منابع و ایضا در این بخش مربوط به منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی است. بررسی‌ها نشان می‌دهد در ۲ بودجه تنظیم‌شده پس از فرمان رهبر انقلاب مبنی بر اصلاح ساختار بودجه، ارقام پیش‌بینی منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی همواره موهومی بوده است. سال ۹۸ دولت در لایحه بودجه پیش‌بینی کرده بود قریب به ۱۳۷ هزار میلیارد تومان از منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی درآمد کسب کند اما در نهایت به رقم ۴۵/۹ هزار میلیارد تومان دست یافت. از سوی دیگر از میزان درآمد ۳ درصد صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص گاز طبیعی تنها ۲۹درصد محقق شده است. این یعنی در مجموع در این سال ۴۷ هزار میلیارد تومان ایران درآمد حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی داشته که در بودجه ۱۵۳ هزار میلیارد تومان برآورد شده بود و این به معنای تحقق ۳۱ درصدی این منابع در سال ۹۸ است. از سوی دیگر در سال جاری هم این اتفاق دوباره تکرار شده است. بررسی عملکرد ۸ ماهه سال ۹۹ نشان می‌دهد از رقم پیش‌بینی شده ۴۵/۴ هزار میلیارد تومان بودجه، تنها ۶/۳ هزار میلیارد تومان محقق شده و در مجموع تنها ۱۲ درصد رقم پیش‌بینی شده در حوزه منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی محقق شده است. سوال بزرگی که پیش می‌آید این است: چرا با چنین درصد تحقق پایینی ظرف ۲ سال اخیر، دولت به یکباره منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز طبیعی را در بودجه ۱۴۰۰ نسبت به سال جاری ۳ برابر کرده و به ۱۹۹ هزار میلیارد تومان رسانده است.

رد کلیات لایحه بودجه؛ تنها گزینه مجلس

با توجه به ضعف‌های فراوان لایحه بودجه سال آینده، مجلس شانس چندانی برای اصلاح اساسی آن ندارد. فرصت اندک نمایندگان برای تصویب لایحه بودجه و همچنین سازوکار خاص و پیچیده مجلس و برخی عوامل دیگر، شانس بهارستان برای اعمال اصلاحات اساسی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ را بشدت کاهش می‌دهد. از این رو به نظر می‌رسد رد کلیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ و بازگرداندن آن به دولت به همراه الزام دولت به اعمال تغییرات عمده در لایحه، بهترین و البته تنها گزینه پیش‌روی نمایندگان است. بازگشت لایحه بودجه به دولت و الزام دولت به اعمال اصلاحات مدنظر مجلس می‌تواند ضمن تسریع در روند اصلاح بودجه، خطر مخالفت شورای نگهبان با مصوبه مجلس به دلیل اعمال تغییرات بیش از حد در لایحه را برطرف کند، چرا که در صورت تصویب کلیات لایحه در مجلس و اعمالی تغییر عمده در این لایحه، شورای نگهبان مصوبه مجلس را به دلیل اعمال تغییرات بیش از حد به مجلس بازمی‌گرداند. مخالفت شورای نگهبان با مصوبه مجلس، تمام تلاش‌های بهارستان برای اصلاح اساسی بودجه را بی‌اثر کرده و مجلس را وادار به تصویب لایحه دولت بدون اعمال تغییرات اساسی خواهد کرد. از همین رو بهترین تصمیم، رد کلیات و طی شدن مسیر اصلاح بودجه در دولت و سپس مجلس است.