بودجه ۹۸
گرفتار اشکالات ساختاری
درآمدهای موهوم و غیرشفاف

سید امیر حسین شکرآبی

پس از کش‌وقوس‌هایی که در زمینه ارائه لایحه بودجه به وجود آمده بود، بالاخره در چهارم دی ماه امسال، بودجه ۹۸ تقدیم مجلس شد و متن آن به صورت عمومی انتشار پیدا کرد. البته بودجه سال آینده پیش از ارائه هم حاشیه‌هایی ایجاد کرده بود و برخی نمایندگان مجلس که از محتوای آن خبر داشتند نسبت به برخی ایرادات آن هشدار داده بودند.

در نهایت دولت دست به اصلاحاتی در این لایحه زد و پس از دو سقفی کردن بودجه (به دلیل احتمال کاهش درآمدهای کشور) آن را به مجلس ارسال کرد. با این حال، متن منتشر شده توسط دولت نشان می‌دهد بودجه پیشنهادی سال آینده نه تنها از مشکلات ساختاری بودجه‌ریزی در کشور رنج می‌برد، بلکه‌اشکالات منحصر به فردی نیز دارد.

متاسفانه بودجه پیشنهادی سال آینده همانطور که اشاره شد مانند سایر بودجه‌های گذشته از مشکلات ساختاری اساسی رنج می‌برد، سال‌هاست که سخن از بودجه‌ریزی عملیاتی و تغییر نگرش در بودجه‌ریزی به میان می‌آید اما در نهایت همان روال گذشته ادامه پیدا می‌کند.

قانونگذاری به نام بودجه!

یکی از این ایرادات اساسی که در لوایح بودجه وجود دارد، قانونگذاری‌های جدید به بهانه لایحه بودجه سالانه می‌باشد. اگر نگاهی به متون منتشر شده از بودجه‌های سالانه بیندازید در همان ابتدا با حجم انبوهی از احکام قانونی که نیازمند لوایح جداگانه است مواجه می‌شوید که رسالت اصلی بودجه را زیر سؤال برده است.

بودجه در حقیقت یک سند سالانه است که میزان درآمد و هزینه را مشخص می‌کند، به عبارت دیگر بودجه سالانه کشور تنها محل بیان ردیف‌های درآمد و هزینه بوده و اگر از این کار (که وظیفه اصلی سند بودجه است) غفلت شود، عملا خاصیت بودجه و کارکرد آن زیر سؤال می‌رود.

توضیح اینکه، ورود نمایندگان به بحث قوانین بودجه‌ای با توجه به زمان اندکی که برای بررسی و تصویب این لایحه وجود دارد، مانع بررسی دقیق و موشکافانه ردیف‌های درآمد و هزینه‌ای خواهد شد؛ ضمن اینکه قانونگذاری در بودجه‌های سالانه علاوه‌بر این مفسده، با قوانین بالادستی (مانند قانون اساسی) هم در تعارض است.

در اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه کل کشور چنین تعریف شده است: «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیّه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که منجر به نیل به سیاست‌ها و به هدف‌های قانونی می‌شود.»

به دیگر سخن، براساس تعریف قانون اساسی، لایحه بودجه منحصراً یک سند مالی است و توجّه به تعریف قانونی این واژه، تردیدی باقی نمی‌گذارد که قانونگذاری در لایحه بودجه سالانه کل کشور اکیداً ممنوع است.

لایحه «بودجه سالانه کل کشور» به پیروی از اصل ۵۲ قانون اساسی و «قانون محاسبات عمومی» الزاماً باید به صورت مادّه واحده و جداول درآمدها و هزینه‌ها و بدون تبصره و احکام و تصمیم‌های قانونگذاری، تهیّه و جهت رسیدگی و تصویب تسلیم مجلس شورای اسلامی بشود.

به عنوان نمونه یکی از قانونگذاری‌های دولتی در بودجه‌های سالانه مربوط به درآمدزایی از بخش فروش سربازی است که در ابتدا قانون آن در بودجه آورده شده و سپس ردیف‌هایی برای آن در نظر گرفته می‌شود، در حالی که قانون فروش سربازی باید در قالب لایحه جداگانه‌ای همچون لایحه نظام وظیفه مورد بررسی قرار بگیرد و جای این امور در قانون بودجه نیست.

بودجه شرکت‌ها حلقه مفقوده شفافیت در هزینه ها

در حال حاضر بودجه کل کشور برای سال۹۸ یک تریلیون و ۷۰۳ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که ۴۰۷ هزار میلیارد تومان آن بودجه عمومی بوده و یک تریلیون و ۲۷۴ هزار میلیارد تومان آن بودجه شرکت‌های دولتی، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها می‌باشد.

این در حالی است که بودجه «شرکت‌های دولتی، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها» در سال جاری حدود ۸۰۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده بود؛ با تمام این اوصاف نقد اصلی در این زمینه این است که آنچه دولت به عنوان سند بودجه منتشر می‌کند، صرفا بودجه عمومی بوده و خبری از جزئیات بودجه «شرکت‌های دولتی، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک ها» نیست.

به عبارت دیگر، سرنوشت دو سوم حجم بودجه همواره تحت‌الشعاع بودجه عمومی قرار گرفته و هیچگاه ریز عملکرد شرکت‌های دولتی، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها رسانه‌ای نمی‌شود. اگر به جدول خلاصه بودجه کل کشور رجوع کنید صرفا ردیفی تحت عنوان کلی «شرکت‌های دولتی، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک ها» می‌بینید بدون اینکه مشخص شود این ردیف که حجم عمده بودجه را تشکیل می‌دهد چگونه خرج می‌شود!

متاسفانه نحوه درآمد و هزینه بودجه این شرکت‌ها همانند بودجه عمومی در معرض عموم قرار نگرفته و آنچنانکه به بودجه عمومی توجه می‌شود مورد بررسی مجلس قرار نمی‌گیرد، به همین دلیل معمولا اخبار چندانی از آن درز نمی‌کند و دست آخر مشخص نمی‌شود چه وضعیتی دارد.

در همین زمینه پیش‌تر نیز در روزنامه کیهان نوشته بودیم شفاف نبودن حجم عمده بودجه کشور، سؤالاتی در این زمینه ایجاد کرده که پس از درج آن، سازمان برنامه و بودجه طی توضیحاتی با ذکر این مطلب که: «به لحاظ ضرورت رعایت اصل حکمرانی شرکتی و اصلاح ساختار نظارتی باید اقدامات اصلاحی صورت پذیرد، و در این خصوص تردیدی وجود ندارد.» بر شاه بیت گفته‌های ما نیز صحه گذاشت.

از سوی دیگر نحوه افزایش بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی نامتوازن می‌باشد به گونه‌ای که منابع عمومی دولت از ۳۸۶ هزار میلیارد تومان با رشد ۵ درصدی به ۴۰۷ هزار میلیارد تومان افزایش یافته اما همانطور که در بالا اشاره شد منابع شرکت‌های دولتی (با رشد ۵۱ درصدی) از ۸۳۹ هزار میلیارد به ۱۲۷۴ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است. به عبارت دیگر در شرایطی که منابع عمومی دولت تنها ۵ درصد افزایش داشته، بودجه شرکت‌های دولتی بیش از ۵۰ درصد افزایش یافته است. بنابراین این نسبت افزایش هم به نوعی نشان می‌دهد که بایستی بودجه شرکتهای دولتی به طور دقیقتر موشکافی شود که مع الاسف تاکنون اینگونه نبوده است.

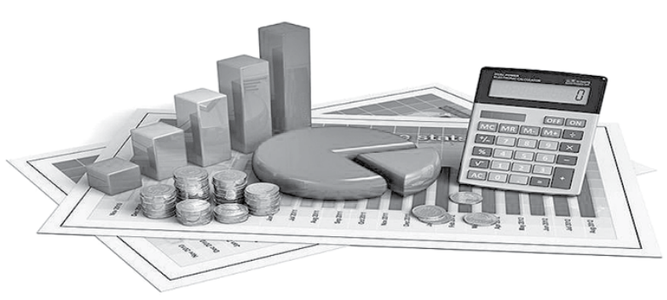
بودجه اختصاصی برای دستگاه‌های دولتی!

یکی دیگر از مهم‌ترین انتقادات وارد بر بودجه‌ریزی مرسوم، اختصاص بودجه‌هایی برای دستگاه‌های دولتی (خارج از خزانه کل) می‌باشد؛ به عبارت دیگر در لایحه بودجه سال آینده (همانند هر سال) درآمدهایی در نظر گرفته می‌شود که خارج از خزانه کل و در دستگاه‌های اجرایی مانند وزارتخانه و... به طور جداگانه می‌رود.

لایحه پیشنهادی بودجه نشان می‌دهد برای سال آینده بیش از ۷۰ هزار میلیارد تومان درآمد اختصاصی

***

آنچه دولت به عنوان سند بودجه منتشر می‌کند، صرفا بودجه عمومی بوده و خبری از جزئیات بودجه «شرکت‌های دولتی، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها» که دو سوم کل بودجه را تشکیل می‌دهد، نیست.



طی دو سال گذشته که در فصل زمستان، نرخ ارز با افزایش رو برو می‌شد، درآمدهای دولت هم تا ۲/۵برابر افزایش می‌یافت؛ حال، این سؤال وجود دارد که چگونه این همه افزایش درآمد در بودجه دیده نمی‌شود و از آن مهم‌تر چگونه دولت این همه درآمد بدون حساب و کتاب کسب می‌کند؟

***

وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی در نظر گرفته شده که در جای خود محل سؤال است؛ چراکه با تجمیع تمام درآمدهای کشور در خزانه کل، می‌توان به راحتی سهم هر دستگاه و جزئیات آن را مشاهده کرد، اما با این روش نه تنها ۷۰ هزار میلیارد تومان مذکور در خزانه کل نمی‌آید بلکه نحوه هزینه‌کرد آن هم معلوم نیست.

این در حالی است که اصل ۵۳ قانون اساسی به صراحت بیان کرده است: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.»

بر این اساس، تعیین بودجه اختصاصی برای برخی دستگاه‌ها که درآمدشان را از خزانه‌داری کل جدا کرده‌اند علاوه‌بر اینکه مانع شفافیت است، با نص صریح قانون اساسی منافات دارد.

در حال حاضر برخی هزینه‌هایی که به نوعی پیش پا افتاده محسوب می‌شوند (مانند بودجه‌هایی که مثلا به یک موسسه پژوهشی تعلق می‌گیرد) توسط دولتمردان یا رسانه‌های نزدیک به آنها آنقدر بازتاب پیدا می‌کند که فراموش می‌کنیم چنین درآمدهای هنگفتی خارج از لایحه بودجه وجود دارد و این در حالی است که چنین بودجه هنگفتی حتی مشخص نیست چگونه مورد استفاده قرار می‌گیرد!

نکته دیگر درخصوص بودجه‌های اختصاصی اینکه اولا همه دستگاه‌های دولتی از این درآمدها بهره‌مند نمی‌شوند زیرا شرکت‌هایی مشمول این درآمدها هستند که خدماتی ارائه می‌دهند، بنابراین بسیاری از دستگاه‌ها از جمله آموزش و پرورش، وزارت علوم، سپاه، ارتش و... از دریافت چنین درآمدهایی محرومند. ثانیا چون شرکت‌های بهره‌مند از درآمدهای اختصاصی بابت ارائه خدمات، این درآمدها را کسب می‌کنند، لذا طبیعی است که علاقه وافری به افزایش درآمدهای مذکور از ناحیه گرانفروشی داشته باشند؛ کما اینکه در مقایسه درآمدهای اختصاصی سال ۹۷ با بودجه آتی، مشخص می‌شود میزان این درآمدها ۱۳ هزار میلیارد تومان افزایش یافته، به عبارتی این فاصله درآمدی قرار است با گران شدن خدمات شرکت‌های مذکور حاصل شود.

بودجه‌ای بدون سنخیت با شرایط کشور

از سوی دیگر، در ابتدای این نوشته‌اشاره کردیم که دولت مجبور شد در متن اولیه بودجه تجدید نظر کند، علت اصلی این موضوع هم خوشبینانه در نظر گرفتن منابع درآمدی و عدم تدبیر خاصی برای مقابله با تحریم‌ها بود. از همان زمان هم برخی نمایندگان از رویکرد دولت انتقاد کرده بودند ولی به نظر می‌رسد نسخه دوم بودجه که سقف آن حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان کاهش یافت، باز هم خوشبینانه بود و بر همین اساس، نقدهای پیشین همچنان پابرجا می‌باشد.

برای مثال، چند روز پیش محمد حسینی، عضو کمیسیون برنامه و بودجه مجلس درباره بودجه ۹۸ گفته بود: «این لایحه مانند بودجه سال ۹۷ تدوین شد، در حالی که شرایط کشور نسبت به قبل نیست و نمی‌توان یک سند معتبر مالی که باید نقش ویژه در شرایط بحرانی ایفا کند، به گونه‌ای تنظیم شود که پیام درخور توجهی نداشته باشد.»

همچنین فرشاد مومنی از اقتصاددانان اصلاح‌طلب نیز در این باره بیان کرد: «هیچ کوششی برای اصلاح ساختار بودجه‌ریزی مشاهده نمی‌شود. متأسفانه همانند پنج سال اخیر هیچ اهتمامی در زمینه (اصلاح بودجه‌ریزی) نمی‌بینم و آسیب‌پذیری مالی دولت، حرکت به سمت رفتارهای ناهنجار و انتقال ناتوانی‌ها و نارسایی‌های خود به زندگی مردم را اجتناب‌ناپذیر می‌کند و همچنان در دستور کار قرار دارد.»

البته این اشکالی است که به نگاه کلی دولت وجود دارد، چرا که دولتمردان ما اصولا اعتقاد چندانی به موضوع جنگ اقتصادی (حداقل در عمل) ندارند و نمونه بارز آن هم همین بودجه‌های سالانه است که هرگاه درآمدهای نفتی ما افزایش یافته، به تناسب آن وابستگی بودجه به آن بیشتر شده است! جالب اینجاست که اسحاق جهانگیری، معاون اول دولت حسن روحانی چندی پیش گفته بود سهم نفت از بودجه ۹۸ رقمی خیلی بالاتر از ۲۵ درصد نیست اما برخلاف گفته‌های وی بیش از ۳۶ درصد بودجه عمومی کشور وابسته به درآمدهای نفتی است.

اگر دولت واقعا قبول داشت که در شرایط جنگ اقتصادی هستیم باید برنامه‌ای برای مقابله با تدابیر دشمن اتخاذ می‌کرد نه اینکه از ابتدای سال با سیاست ارز ۴۲۰۰ تومانی و بعد از آن گرفتن مابه‌التفاوت ارزی از واردکنندگان و پیچ و خم‌های پیمان سپاری، شرایط ارزی کشور را آشفته‌تر کند! حالا هم که سال جاری رو به اتمام است و باید برای بودجه سال آینده برنامه‌ریزی شود، می‌بینیم که دولت باز هم با متصور شدن درآمدهای بالایی که امکان تحقق آن پایین است، پای خود را روی پوست خربزه قرار داده است. به عبارت دیگر، دولت با در نظر گرفتن قیمت ۵۴ دلاری برای هر بشکه نفت درآمدهایی را متصور شده که کاملا خوشبینانه به نظر می‌رسد. این در حالی است که در حال حاضر با توجه افزایش عرضه نفت توسط آمریکا و پایین آمدن قیمت نفت سبک تا ۴۲ دلار، احتمال کاهش قیمت نفت در سال آینده قوت گرفته و بر همین اساس، پایین آمدن قیمت نفت از رقم کنونی (۵۴ دلار) بسیار محتمل است. نکته دیگری که در این بودجه محل انتقاد قرار دارد مربوط به پیش‌بینی فروش روزانه ۱/۵ میلیون بشکه در روز می‌باشد؛ در حالی که ما همین الان (که ۸ کشور معافیت خرید نفت از ایران گرفته اند) کمتر از روزی ۱/۵ میلیون بشکه نفت می‌فروشیم و بر اساس گزارش رویترز صادرات نفت خام ایران در هفته اول اکتبر (مهرماه) تا ۱/۱ میلیون بشکه در روز سقوط کرده است. در این بین اظهارات محمدباقر نوبخت، رئیس سازمان برنامه و بودجه ۱۲ آذر در گرامی‌داشت معلولان که اندکی پس از انتشار به طرز عجیبی از خروجی همه رسانه‌ها پاک شد، قابل توجه بود: «امسال فروش نفت ایران نسبت به سال گذشته از ۲/۵میلیون بشکه در روز به یک میلیون بشکه کاهش پیدا کرده است.»

لذا معلوم نیست وقتی همین الان که تازه ابتدای تحریم‌هاست ما کمتر از ۱/۵ میلیون بشکه نفت صادر می‌کنیم، چگونه می‌خواهیم سال آینده روزی ۱/۵ میلیون بشکه نفت صادر کنیم؟

مواردی از این دست که اشاره شد (وابستگی بودجه به نفت و خوشبینی در قیمت و صادرات نفت) در بودجه سال آینده نشان می‌دهد دولت، آنچنان‌که باید به شرایط واقعی کشور (خصوصا در زمینه تحریم‌ها) توجهی نداشته و بر همان راه و روش قبلی قدم بر می‌دارد.

درآمدهایی که معلوم نیست چه شد!

نکته دیگر اینکه، از ابتدای سال جاری (و به طور دقیق‌تر از آذر پارسال) نرخ ارز رو به افزایش گذاشت و از پنج هزار تومان در ابتدای امسال تا ارقامی مانند ۱۸ و ۱۹ هزار تومان هم بالا رفت. این در حالی است که در بودجه امسال (۱۳۹۷) نرخ تبدیل دلار به ریال رقمی در حدود ۳۷۰۰ تومان در نظر گرفته شده بود.

در حال حاضر نیز با وجود کاهش نرخ دلار و ثبات نسبی آن در قیمت ۱۰ هزار تومان، نرخ ارز حدود ۲/۵ برابر آنچه در بودجه در نظر گرفته شده بود می‌باشد لذا دولت با فروش ارز به قیمت‌های کنونی به درآمدی بسیار بالاتر از آنچه مصوب شده دست پیدا می‌کنند و از این راه برای رفع کسری بودجه خود استفاده می‌نمایند.

این یکی از حلقه‌های مفقوده نظام بودجه‌ریزی ماست که نمی‌توان مشخص کرد دولت‌ها دقیقا از افزایش نرخ ارز و گرانفروشی آن چقدر درآمد کسب می‌کنند و چگونه با استفاده از این روش کسری‌های موجود را تامین نمایند. البته برخی مسئولان منکر چنین استفاده‌ای از درآمدهای ارزی هستند اما برخی آمارهای رسمی گویا واقعیت دیگری است.

همانطور که اشاره شد آمار دقیقی از استفاده دولت از مابه التفاوت نرخ ارز مصوب و بازار وجود ندارد اما آنچه طی سال‌های گذشته رخ داده این بوده که در فصل زمستان معمولا نرخ ارز به دلایلی مانند افزایش تقاضا برای کریسمس یا سررسید برخی تسویه حساب‌های بانک مرکزی افزایش پیدا می‌کند کمااینکه همین امسال نیز نرخ دلار در روزهای ابتدایی زمستان و علی‌رغم سیاست‌های کنترلی بانک مرکزی از کانال ۱۰هزار تومان پرید و یک روزه به کانال ۱۲هزار تومان رسید فعالان بازار دلایل متعددی از جمله اظهارات روحانی مبنی بر صفر شدن ذخایر ارزی را عامل این رخداد قلمداد کردند ولی همتی رئیس بانک مرکزی در توجیه این افزایش نرخ، ایام کریسمس را دلیل گرانی ناگهانی اعلام کرد. به‌هرحال هرچه باشد قیمت دلار امسال هم به روال سنوات قبل در این ایام گران شد.

در همین زمینه، مرکز آمار ایران در «گزارش فصلی اقتصاد ایران: بهار ۱۳۹۷» در بخش وضع مالی دولت، آمارهایی ارائه کرده که نشان می‌دهد دقیقا در همان زمانی که نرخ ارز اوج گرفته، میزان تحقق درآمدهای بودجه نیز افزایش یافته است!

بر اساس این آمارها، در سه فصل ابتدایی سال ۱۳۹۵، میزان تحقق بودجه به طور متوسط ۷۵ درصد بوده اما در فصل زمستان که نرخ ارز افزایش یافته بود، تحقق این درآمدهای دولت به رقم ۱۴۶ درصد رسیده که حدود دو برابر فصول دیگر سال بوده است!

همچنین در سال ۱۳۹۶ نیز در سه فصل نخست سال به طور متوسط نزدیک به ۷۰ درصد درآمدهای دولت محقق شده اما در فصل زمستان (که التهابات ارزی آغاز شد و تا نیمه‌های امسال هم ادامه داشت) میزان تحقق درآمدهای دولت به رقم چشمگیر ۱۷۰ درصد رسید!!

همان‌طور که مشاهده می‌شود دقیقا در دو سال گذشته که در فصل زمستان، نرخ ارز با افزایش روبه‌رو می‌شد، درآمدهای دولت هم دو تا ۲/۵ برابر افزایش می‌یافت؛ حال، این سؤال وجود دارد که چگونه این همه افزایش درآمد در بودجه دیده نمی‌شود و از آن مهم‌تر چگونه دولت این همه درآمد بدون حساب و کتاب کسب می‌کند؟

متاسفانه با وجود انکار مسئولان، درآمدهای دولت با افزایش نرخ ارز، افزایش یافته و دست دولت برای جبران و پوشش کسری‌های موجود در بودجه‌های سالانه بازتر می‌شود. این نیز یکی از مهم‌ترین انتقاداتی است که در زمینه اشکالات ساختاری بودجه کشور وارد می‌باشد.

سهم صندوق توسعه ملی؛ هر سال دریغ از پارسال

از سوی دیگر ،دولت فعلی در طول شش سالی که روی کار آمده توجه چندانی به افزایش منابع صندوق و یا کنترل برداشت هایش نداشته و شاهد مثال این بی‌توجهی آنقدر زیاد است که تنها فهرست کردن آن، مجال دیگری می‌طلبد.

فقط در یک نمونه، اسحاق جهانگیری در مراسم روز ملی صادرات مجددا به بحث برداشت از صندوق مراجعه کرد و گفت: از صندوق توسعه ملی ۵۰۰ میلیون دلار را تبدیل به ریال خواهیم کرد تا از این طریق از شرکت‌های دارویی حمایت کنیم.

لازم به ذکر است، موضوع برداشت از صندوق منحصر به گفته‌های جهانگیری نبوده و فقط در چند ماه اخیر، چندین مورد از این برداشت‌ها رسانه‌ای شده که با توجه به غیر رسمی بودن آمار صندوق، مشخص نیست در کل، چقدر از این صندوق برداشت شده یا قرار است برداشت شود. به عنوان نمونه از مرداد ماه تاکنون اخبار متعددی در زمینه برداشت از صندوق منتشر شده که چند مورد آن را می‌آوریم:

انوشیروان محسنی بندپی، سرپرست سابق وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی: با اختصاص ۱/۵میلیارد دلار از صندوق توسعه ملی طرح توسعه اشتغال روستایی و عشایری از سال گذشته آغاز شد.

سعید طاهری، مدیر امور آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای سازمان برنامه: برای برداشت نزدیک به سه میلیارد دلار از محل صندوق توسعه ملی در راستای بازسازی مدارس فرسوده کشور مجوز مقدماتی اخذ شده است. کرمعلی غندالی، رئیس سازمان امور عشایر ایران: ۲۰۷ میلیارد تومان از محل صندوق توسعه ملی در سال ۹۶ برای کمک به نیازهای عشایر اختصاص داده شد.

رضا پوررجب، مدیرعامل شرکت آب و فاضلاب روستایی استان تهران: قرار است امسال ۶۳ روستا را از محل اعتبارات صندوق توسعه ملی با اعتباری بالغ بر ۲۵۴ میلیارد ریال به مجتمع‌های آبرسانی تجهیز کنیم.

ابوالقاسم حسین‌پور مدیرکل دفتر کنترل سیلاب و آبخوان‌داری سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور: امسال مبلغ ۲۰۰ میلیون دلار از محل صندوق توسعه ملی برای اجرای طرح‌های آبخیزداری و آبخوان‌داری در کشور اختصاص یافت.

صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۸۹ راه‌اندازی شد و بر اساس قانون باید هر سال ۲۰ درصد به اضافه سالی سه درصد از زمان تاسیس، از درآمدها نفتی به آن واریز شود؛ به عبارت دیگر براساس قانون، حدود ۴۰ درصد درآمدهای نفتی در سال آینده باید به این صندوق واریز شود اما آنچه تاکنون دولت در نظر گرفته، تنها و تنها ۲۰ درصد است!

این رویه دولت در زمینه صندوق توسعه ملی نشان می‌دهد دولت نه تنها در خالی کردن صندوق پیشگام بوده، بلکه در واریز به آن هم تنگدستی به خرج داده است؛ در حالی که صندوق توسعه ملی به عنوان ذخیره‌ای برای آیندگان و جلوگیری از هزینه کرد درآمدهای نفتی برای حرکت به سمت استقلال بودجه از نفت می‌باشد.

نکته تاسف‌بارتر اینکه در قسمت دیگری از بودجه اجازه اضافه برداشت از صندوق نیز به دولت داده شده است: «بر اساس تبصره ۱ لایحه بودجه چنانچه منابع دولت از محل صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال ۹۸ کمتر از ۱۴۲ هزار میلیارد تومان شود، به دولت اجازه داده می‌شود با رعایت بند ب ماده ۱۷ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه از محل ۵۰ درصد مانده منابع حساب ذخیره ارزی با لحاظ ۵۰ درصد سهم صندوق توسعه ملی نسبت به ما به التفاوت خالص شده اقدام کند.»

آینده فروشی گسترده با گسترش اوراق بدهی

یکی دیگر از رویکردهای مخاطره آمیز دولت حسن روحانی در بودجه سال آینده (که البته پیش‌تر هم وجود داشته) گسترش اوراق بدهی که به نوعی آینده فروشی و بدهکار کردن کشور درآینده می‌باشد.

این رویکرد دولت البته مسبوق به سابقه بوده و حتی غلامرضا شافعی، رئیس‌اتاق بازرگانی ایران نیز در این باره گفته بود: دولت برای پوشش هزینه‌های غیرمتعارف و در راستای تراز کردن سند بودجه، منابعی را از محل انتشار اوراق مشارکت و اسناد خزانه بیش از توان خود در نظر می‌گیرد که خطر عدم توازن وضع مالی دولت در سال‌های آتی را در پی خواهد داشت. تداوم رویه استفاده از این اوراق می‌تواند به بحران بدهی در آینده تبدیل شود علاوه‌بر اینکه گسترش اوراق مشارکت به معنای بزرگ شدن بخش عمومی و جایگزینی بخش خصوصی است که با روح حاکم بر اصل سیاست‌های اصل ۴۴ و اقتصاد مقاومتی مغایرت دارد.

با این حال، دولت نه تنها در راستای برطرف کردن رویکرد اشتباه گذشته خود گامی برنداشته بلکه در بودجه سال آینده سهم قابل توجهی از منابع درآمدی خود را بر پایه همین اوراق قرار داده است؛ در این زمینه وحید شقاقی شهری، کارشناس اقتصادی چندی پیش در همین زمینه گفته بود: دولت پیش‌بینی کرده تا سال آینده ۴۴ هزار میلیارد تومان اوراق مالی منتشر کند، در حالی که این مسئله بسیار خطرناک است.

هرچند دولت برای تراز کردن بودجه خود دست به دامان انتشار اوراق شده ولی متاسفانه متوجه تبعات این اقدامش نیست، چراکه این منابع عملا موهوم بوده و وجود خارجی ندارند، بر همین اساس؛ دولت برای حل و فصل مشکلات درآمدی خود، کشور را در آینده وارد یک بحران بدهکاری می‌کند.

همانطور که اشاره شد افزایش فروش اوراق در بودجه سال آینده به دلیل تامین درآمدهای دولت صورت گرفته و متاسفانه دولت برای تامین درآمدهایش پیش‌بینی‌های غیر واقع بینانه‌ای هم در زمینه درآمدهای مالیاتی انجام داده است. هرچند سازمان امور مالیاتی تاکنون توانسته درآمدهای خود را تا حد مناسبی محقق کند اما بارها گفته شده که سازمان امور مالیاتی بدون افزایش پایه مالیاتی و صرفا با فشار آوردن به مالیات دهندگان، عمده درآمدهای خود را محقق می‌کند.

بلاتکلیفی بودجه‌های عمرانی

بودجه‌های عمرانی علیرغم عدم تناسب رشد در مقایسه با بودجه‌های جاری، از ضعف عدم تحقق نیز رنج می‌برند. مثلا در آخرین آمار بانک مرکزی پرداخت‌های عمرانی با وجود اینکه ۳۶ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده بود، حدود ۳۱ هزار میلیارد تومان آن تخصیص یافته است. ضمن اینکه با توجه به اینکه حدود ۷۰ هزار پروژه عمرانی در کشور تعریف شده است، هر ساله قسمتی از بودجه عمرانی صرف تکمیل بخشی از این پروژه‌ها می‌شود، غافل از اینکه اولا معلوم نیست تا چه زمانی این پروژه‌ها به اتمام می‌رسد، که همین امر می‌تواند به اتلاف منابع منجر شود. ثانیا، با آغاز پروژه‌های جدید عمرانی مجددا دور باطل پرداخت این هزینه‌ها شروع شده و برای تکمیل این طرح‌ها باز هم دولت مجبور است سالانه بخشی از منابع عمرانی را به پروژه‌های مذکور اختصاص دهد.

در حالی که به نظر می‌رسد دولتمردان در نقطه‌ای باید تکلیف پروژه‌های عمرانی را مشخص نمایند تا بیش از این منابع گران‌بهای بیت‌المال صرف کشدار شدن پروژه‌های عمرانی نشود؛ ضمن اینکه با تعیین تکلیف نهایی پروژه‌های عمرانی، افکار عمومی نیز نسبت به ثمردادن این پروژه‌ها امیدوار می‌شود.

یکی دیگر از انتقاداتی که درخصوص بودجه عمرانی وجود دارد، امکان جا به جایی منابع عمرانی و جاری می‌باشد که این کار، بودجه عمرانی را می‌تواند عملا به گوشت قربانی تبدیل کند. در این زمینه، فرشاد مومنی گفته است: «براساس مفاد قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت حدود ۳۰ درصد از اعتبارات جاری و عمرانی مصوب قابلیت جابجایی دارد که یک شوک بزرگ در راستای از برنامه خارج کردن بودجه است یعنی ۳۰ درصد کل منابع بودجه از خواسته قانون‌گذار متمایز و تابع صلاحدید شخصی و عموماً غیرکارشناسی مجریان است. حتی در سال‌های عادی اقتصاد، همواره ۲۰ درصد کل اعتبارات به ردیف‌های متفرقه مربوط است که خصلت غیربرنامه‌ای دارد و به سهولت می‌تواند تابع صلاحدیدهای شخصی باشد. در سال‌های اخیر در برخی سال‌ها سهم آن از بودجه بالغ بر ۳۸ درصد هم رسیده بود.»

جمع‌بندی

همان‌گونه که در جای جای این نوشته عنوان شد، بسیاری از مشکلات کنونی بودجه سال آینده جزو ایرادات ساختاری بودجه محسوب می‌شود؛ هر سال بودجه شرکت‌های دولتی حجم عظیمی از کل بودجه کشور را تشکیل داده و بدون بررسی‌های لازم در سال آینده اجرا می‌شود، هر سال با وجود منع قانونی، شاهد قانونگذاری در متن بودجه هستیم و متاسفانه چنین روندهای‌اشتباهی که از گذشته وجود داشته، کماکان هم ادامه یافته است. با این حال یکی از انتقاداتی که به طور ویژه به این دولت وارد است، فارغ از اینکه روند گذشته را همچنان ادامه داده، این است که در موارد عدیده‌ای دست به کارهای غیر منطقی زده است، مانند افزایش رقم اوراق بدهی، دست اندازی به منابع صندوق توسعه ملی و... عجیب‌تر اینکه با وجود شرایط کنونی کشور نه تنها پیش‌بینی قیمت نفت خوشبینانه بوده، بلکه در میزان فروش نفت هم اغراق شده است.

آنچه در پایان می‌توان گفت این است که دولت برای سال آینده بودجه‌ای در نظر گرفته که علاوه‌بر ایرادات ساختاری گذشته، ایرادات جدید و منحصر به فردی دارد، به عبارت دیگر شرایط کنونی کشور نه تنها باعث اصلاح اشکالات گذشته در بودجه‌ریزی نشده بلکه‌اشکالات جدیدی هم به موارد قبلی اضافه شده که نیازمند دقت نظر و کارشناسی بیش از پیش نمایندگان مجلس شورای اسلامی در زمان بررسی لایحه بودجه می‌باشد.

***

یکی از ایرادات اساسی لوایح بودجه، قانونگذاری است که با وجود منع قانونی از این کار، هر سال قسمت قابل توجهی از سند بودجه به قانونگذاری اختصاص می‌یابد.

لایحه پیشنهادی بودجه نشان می‌دهد برای سال آینده بیش از ۷۰ هزار میلیارد تومان درآمد اختصاصی وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی در نظر گرفته شده در حالی که این اقدام علاوه‌بر اینکه مانع شفافیت است، با نص قانون اساسی هم منافات دارد.

***

جدول شماره ۱ – خلاصه بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۸

مبالغ به میلیون ریال

منابع		مصارف	
درآمدها	۲,۰۸۶,۷۵۵,۰۰۰	هزینه ها	۳,۲۰۶,۹۰۹,۰۴۱
واگذاری دارایی های سرمایه ای	۱,۴۸۰,۳۸۲,۰۰۱	تملک دارایی های سرمایه ای	۶۲۰,۱۹۸,۵۶۷
واگذاری دارایی های مالی	۵۱۰,۰۰۰,۰۰۰	تملک دارایی های مالی	۲۵۰,۰۲۹,۳۹۳
جمع منابع عمومی دولت	۴,۰۷۷,۱۳۷,۰۰۱	جمع مصارف عمومی دولت	۴,۰۷۷,۱۳۷,۰۰۱
درآمدهای اختصاصی دولت	۷۰۹,۱۲۶,۸۲۷	از محل درآمد های اختصاصی دولت - هزینه ای	۵۷۳,۳۰۲,۲۹۹
		از محل درآمد های اختصاصی دولت - سرمایه ای	۱۳۵,۸۲۴,۵۲۸
منابع بودجه عمومی دولت	۴,۷۸۶,۲۶۳,۸۲۸	مصارف بودجه عمومی دولت	۴,۷۸۶,۲۶۳,۸۲۸
منابع شرکتهای دولتی، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانکها	۱۲,۷۴۷,۵۴۵,۴۷۵	مصارف شرکتهای دولتی، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانکها	۱۲,۷۴۷,۵۴۵,۴۷۵
جمع	۱۷,۵۳۳,۸۰۹,۳۰۳	جمع	۱۷,۵۳۳,۸۰۹,۳۰۳
کسر می شود ارقامی که دوبار منظور شده است	۵۰۱,۴۷۷,۰۳۳	کسر می شود ارقامی که دوبار منظور شده است	۵۰۱,۴۷۷,۰۳۳
منابع بودجه کل کشور	۱۷,۰۳۲,۳۳۲,۲۷۰	مصارف بودجه کل کشور	۱۷,۰۳۲,۳۳۲,۲۷۰