دارای مشکل از نظر منابع از جهت مصارف

مهدویان، هادی

در لایحه بودجه سال 85 موازنه‏های ارزی به شکل‏ مناسبی مورد توجه قرار نگرفته و بودجه از نظر منابع و مصارف ارزی به شدت دچار مشکل است.اگر شرایط بازار،در بهترین وضعیت،مشابه سال جاری باشد مصارف ارزی بودجه دولت در سال آینده در قالب لایحه‏ ارائه شده بیش از منابع ارزی خواهد بود.یعنی مصرف‏ ارزی بودجه در سال آینده،برای اولین بار در پنج شش‏ سال گذشته،از نظر منابع و مصارف ارزی منفی است و به پرداشت ازح ساب ذخیره ارزی به صورت خالص‏ منجر خواهد شد.این امر را باید بر تعدیل و تتمیمی که‏ در سال جاری نسبت به بودجه سال 84 مجلس تصویب‏ کرده افزود.بدین ترتیب بر خلاف انتظار 15 میلیارد دلار مانده حساب ذخیره ارزی تا پایان،با تصویب متمم‏ بودجه از سوی مجلس صدور مجوز برداشت حدود 2/5 میلیارد دلار برای جبران یارانه‏ها و چند قلم مصرفی‏ بدیگر به نظر می‏رسد تا پایان سال موجودی حساب‏ ذخیره ارزی افزایشی قابل توجه نداشته باشد.البته با احتساب پیش‏بینی استفاده بخش خصوصی در سطحی‏ متعادل و همانند متوسط سال‏های قبل،با کسر تسهیلات‏ بخش غیر دولتی،امسال نیز مانده حساب در سطح پایان‏ سال گذشته یعنی حدود 4/10 میلیارد دلار باقی بماند.

در مصارف ارزی در قالب بودجه برداشت رقمی‏ معادل 14461 میلیون دلار ارز به صورت مستقیم پیش‏بینی‏ شده است.علاوه بر آن حدود 2/14 میلیارد دلار مصارف‏ ارزی دیگر نیز وجود دارد که بخشی از آن در قالب بودجه‏ است.جزییات این رقم از این قرار است:

حدود سه میلیارد دلار از محل پنج درصد مالیات‏ علی الحساب شرکت ملی نفت،

7/2 میلیارد دلار از بابت 5/4 درصد سهم سود دولت‏ از سود شرکت ملی نفت ایران

4 میلیارد دلار واردات فرآورده به اضافه چند قلم ریز و درشت دیگر

این ارقام،مصارف ارزی غیر بودجه هستند.اگر بر این‏ ارقام حدود 5/3 میلیارد دلار از محل شش درصد شرکت‏ نفت برای تامین منابع داخلی را بیفزاییم،جمع ارقام بالغ‏ بر 2/14 میلیارد دلار خواهد شد.این رقم در واقع‏ برداشت‏های بودجه‏ای و خارج از بودجه‏ای است.قابل‏ تأمل اینکه این برداشت‏ها قبل از آنکه مازاد درآمد نفتی‏ به حساب ذخیره ارزی وارد شود صورت می‏گیرد.

راه حل مرض هلندی، ایجاد صندوق‏هایی با کارکرد تثبیتی و بین نسلی است. یک بحث حقوقی وجود دارد که منابع طبیعی، منابعی بین نسلی است

در بودجه 4/16 میلیارد دلار هم برداشت از حساب‏ ذخیره ارزی پیش‏بینی شده.جمع این سه رقم،مصارف‏ ارزی دولت در بودجه سال آینده و بر اساس لایحه‏ پینهادی دولت حدود 45 میلیارد دلار است.

حال اگر فرض کنیم متوسط قیمت نفت در سال آینده‏ حدود 49 تا 50 دلار در بشکه باشد،درآمد سال آینده‏ کشور از محل فروش نفت در حدود درآمد امسال‏ خواهد بود؛یعنی 5/41 میلیارد.این بدان معنی است که با مصرف 45 میلیارد دلار مصرف پیش‏بینی شده برای‏ سال آینده حدود 4 میلیارد دلار کسری منابع خواهیم‏ داشت.یعنی مصرف بیش از منابع خواهد بود.اگر به این‏ کسری،حدود 5/2 میلیارد دلار برداشت بخش‏ خصوصی تا پایان سال جاری از محل تسهیلات را اضافه‏ کنیم میزان کسری در سال آینده به طور قطع به بیش از 4 تا 5 میلیارد دلار خواهد رسید.یعنی کف نیاز بخش‏ غیر دولتی،4 تا 5 میلیارد دلار است.

در ارقام بودجه رقمی معادل هشت میلیارد دلار مربوط به بخش خصوصی وجود دارد.از این رقم،سه میلیارد دلار به صورت سپرده،پیشاپیش و به صورت نقد،در اختیار دو بانک توسعه صادرات و صنعت و معدن برای‏ توسعه صادرات فنی-مهندسی و کمک‏های خارجی‏ رار می‏گیرد.از آنجا که بانک مرکزی باید این رقم را از پیش پرداخت کند،بنابراین کف برداشت بخش غیر دولتی بالغ بر 4،5 میلیارد دلار خواهد شد.مجموع 4، 5 میلیارد دلار استفاده بخش غیر دولتی به اضافه 4، 5 میلیارد دلار کسری منابع نسبت به مصارف پیش‏بینی شده برای سال آینده بیانگر 9 میلیارد دلار کسری منابع‏ ارزی برای سال آینده است.اگر تا پایان امسال موجودی‏ صندوق ذخیره ارزی حدود 10 میلیارد دلار شود،در خوشبینانه‏ترین وضعیت می‏تواند کسری 9 میلیارد دلار موجودی را مستهلک کند،اما این رویکرد خوشبینانه با دو چالش عمده مواجه است:

1-مصارف دولتی همیشه زودتر هزینه می‏شود ( frontload )،در مقابل ورودی جریان منابع دیرتر حاصل‏ می‏شود( back load ).بنابراین اگر در بهترین وضعیت و سناریو تخلیه کامل منابع تا پایان سال آینده صورت‏ بگیرد،حساب مازاد درآمد ارزی در طول سال با توجه‏ به‏"فرانت لود"بودن برداشت‏ها و"بک‏لود"بودن ورودی‏ منابع دچار مشکل پرداخت است.یعنی از فاصله ماه‏ چهارم تا ماه‏های نهم و دهم حساب درآمد ارزی دچار حداقل 6،7 میلیارد دلار کسری منابع است که باید برای‏ مصرف استقراض صورت بگیرد؛به امید اینکه در افق‏ ماه‏های پایانی سال این منابع از طریق حساب مازاد برگرد و حساب را صفر کند.این یک چالش بزرگ‏ است.

2-مشکل بزرگ دیگری که ممکن است سیستم بانکی‏ در سال آینده با آن مواجه شود این است که حتی اگر این‏ سناریوی خوشبینانه محقق و حساب در پایان سال آینده‏ صفر شود،بخش قابل توجهی از تعهدات سیستم بانکی‏ نسبت به بخش غیر دولتی بلاتامین می‏ماند که رقم آن‏ حداقل 6 تا 7 میلیارد دلار است.این، تسهیلاتی است که سیستم بانکی تعهد پرداخت آن را دارد،اما هنوز آن را پرداخت نکرده است.در مورد این‏ طرح‏ها بخش غیر دولتی و خصوصی‏ در تدارک کارهای داخلی‏ سرمایه‏گذاری تامین منابع و کارهای‏ اجرایی سرمایه‏گذاری آن است و سیستم بانکی 6 تا 7 میلیارد دلار را برای‏ اجرای این طرح‏ها تعهد کرده است. بدین ترتیب معلوم نیست با صفر شدن‏ حساب در بهترین وضعیت،تکلیف‏ این رقم 6،7 میلیارد دلاری برای بخش‏ خصوصی چه خواهد شد؟

می‏دانیم تسهیلات حساب ذخیره‏ ارزی برای بخش غیر دولتی به صورت‏ حساب‏های پوششی است.یعنی‏ بانک‏های تسهیلات را اعلام و پرداخت‏ آن را تهد می‏کنند،اما تا زمانی که اسناد گشایش اعتبار برای تسویه روی‏ اکنون در معرض یک انتقال‏ درآمد ارزی در قالب‏ بودجه قرار گرفته‏ایم. در واقع بر اساس لایحه، یک انتقال لنگری در حال‏ شکل‏گیری است

پیشخوان بانک‏ها قرار نگیرد،بانک مرکزی پولی پرداخت‏ نمی‏کند.این قاعده کشور را با دو چالش بزرگ دیگر هم‏ روبه‏رو می‏کند:

نخست،حجم عرضه ارز در بازار.حجم عرضه،45 میلیارد دلار مصرفی پیش‏بینی شده در بودجه سال آینده‏ به علاوه ارز اصلاحیه بودجه سال جاری بخش مالی‏ کشور را دچار مسأله می‏کند،زیرا ممکن است قدرت‏ جذب کفایت کند،سبب وارد آمدن فشارهای تقویتی بر ارزش پول ملی می‏شود.

دوم،اگر از سویی ملاحظات رقابت پذیری در میان‏ باشد و از سوی دیگر ملاحظات نرخ ارز باعث عدم‏ عرضه کافی این منابع به بازار شود،رسوب ارز در حساب‏های بانک مرکزی منجر به بسط قوی پایه پولی‏ می‏شود که نتیجه آن رشد نقدینگی در ابعاد و ارقامی بسیار بزرگ‏تر از سال جاری است.بنابراین تمام آثار زیانبار این بسط نقدینگی و فشار تقویتی ارزش پول ملی بر کاهش رشد تولید و کاهش اشتغال و افزایش فشار هزینه‏ تورمی وارد خواهد آمد.

اکنون در معرض یک انتقال درآمد ارزی در قالب بودجه‏ قرار گرفته‏ایم.در واقع بر اساس لایحه،یک انتقال لنگری‏ در حال شکل‏گیری است و این،نقطه تأمل است.زیرا تا به حال،به خصوص در سال‏های برنامه سوم،دولت‏ موفق شده بود به تدریج اتکاء بودجه دولت را به منابع‏ نفتی تا حدودی تقلیل دهد.برای مثال اگر این وابستگی‏ بالای 50 درصد بود ظرف دو سه سال گذشته به حدود 30 تا 34 درصد تقلیل پیدا کرده بود،بودجه دولت در سال‏های گذشته بر اساس قیمت نفت حدود 20 تا 25 دلار بسته می‏شد.از ابتدای سال آینده یکباره تغییری‏ بزرگ صورت می‏گیرد.یعنی از رقم ارزی حدود 25 میلیارد دلار به 45 میلیارد دلار افزایش خواهد یافت.در حالیکه در سال جاری کل مصارف و عرضه ارزی ما بدون متمم اخیر حدود 33 میلیارد دلار است.در واقع‏ رقم 33 میلیارد به 45 میلیارد افزایش خواهد یافت. ساز و کار اثر گذاری چنین حجم بالایی از مصرف و آثار منفی آن بر اقتصاد این گونه است که‏ اگر حجم مورد نظر ارز به همین‏ صورت عرضه شود فشار تقویتی‏ بالایی را بر پول ملی وارد می‏آورد. فشار تقویتی بر پول ملی در شرایط کنونی،هم به لحاظ رقابت پذیری و هم به لحاظ آسیب پذیری بودجه، قابل جذب و هضم نیست.یقینا یکی از ملاحظاتی که توسط دولت‏ و بانک مرکزی اعمال می‏شود، عرضه تدریجی و آهسته ارز است؛ به گونه‏ای که رقابت پذیری و بودجه‏ دولت دچار آسیب نشود.معنای‏ این سخن آن است که نرخ واقعی و اسمی ارز پایین می‏آید و رقابت پذیری تولیدات داخلی از بین‏ می‏رود.منابع ریالی دولت نیز تامین نخواهد شد.لذا این ملاحظه‏ از بابت رقابت پذیری و تامین منابع‏ دولت قوی است و همواره به رسوب حجم قابل توجهی ارز در حساب دارایی‏های‏ خارجی بانک مرکزی و در نتیجه رشد نقدینگی بالا و تورم منجر خواهد شد.تاثیر این دو مکانیزم خود را در کاهش نرخ رشد تولید و کاهش اشتغال و فشار هزینه‏های تورمی نشان می‏دهد.یعنی وقتی چنین‏ انبساط مالی داریم فشار هزینه بالاست و تورم ایجاد می‏کند.

ارز در حساب‏های بانک مرکزی در ترازنامه و دارایی‏های خارجی بانک مرکزی رسوب می‏کند و باعث انبساط ترازنامه بانک مرکزی و تبدیل به پول‏ پر قدرت می‏شود.این پول پر قدرت نیز در افق زمان‏ منجر به رشد سنگین نقدینگی و تورم می‏شود.ولی‏ ساز و کار آن با تاخیر زمانی است.یعنی با وارد شدن‏ این پول به شبکه بانکی،قدرت وام‏دهی بانک‏ها افزایش‏ می‏یابد و تا زمانی که بانک‏ها این منابع را جذب کنند و بعد وام و اعتبار بدهند اثر انبساط نقدینگی آن به تدریج‏ و تانی و در طول زمان بروز می‏کند.این فرایند معمولا دو سه سال به طول می‏انجامد و آنچه اتفاق می‏افتد در کوتاه مدت انبساط پایه به پولی و دارایی‏های خارجی‏ بانک مرکزی و با تاخیر انبساط پولی و رشد نقدینگی‏ بالاست.

به نظر من این مشکل اصلی بودجه برای سال آینده‏ است که منابع و مصارف ارزی آن درست دیده نشده و موازنه‏های منابع و مصارف آن منفی است.حساب‏ ذخیره ارزی را به شدت تخلیه می‏کند و اگر این حساب‏ منفی نشود صفر خواهد شد.حاصل آنکه به لحاظ حجم‏ بالای مصارف ارزی پیش‏بینی شده برای دولت،فشار تقویتی بر پول ملی و انبساط پولی آن بسیار بالا خواهد بود.

از جمله ردیف‏هایی که در سال جاری وارد طرح‏های‏ عمرانی دولت شده است‏ 90 درصد از 30 درصد مانده‏ سود شرکت‏ها به صورت‏ وجود اداره شده است

طرح‏های جدید

به نظر می‏رسد طرح‏هایی که اکنون در قالب جدید طبقه‏بندی می‏شود در سال‏های گذشته در قالب‏ طرح‏های عمرانی دولت طبقه‏بندی نمی‏شد که در سال جاری وارد طرح‏های عمرانی دولت شده است. 90 درصد از 30 درصد مانده سود شرکت‏ها به صورت‏ وجوه اداره شده است که از سال آینده برای اولین بار وارد بودجه دولت می‏شود.پیش از این،بودجه‏ شرکت‏های دولتی مشمول 30 درصد سود به صورت‏ مالیات وارد بودجه دولت می‏شد و 40 درصد از سودشان به طور سنتی به صورت سود سهم دولت در بودجه وارد می‏شود و 40 درصد مانده سودشان صرف‏ منابع داخلی از جمله سرمایه‏گذاری‏شان می‏شد.در بودجه پیش‏بینی شده از سال آینده این 40 درصد هم‏ وارد بودجه دولت می‏شود و به صورت وجوه اداره‏ شده در قالب تسهیلات اداره شده برای اجرای طرح‏ها به خود شرکت‏های دولتی یا شرکت‏های غیر دولتی‏ داده شود.بنابراین بخشی از رشدی که در بودجه‏ عمرانی دیده می‏شود از این بابت و تعدادی طرح‏ فاینانس است.

مدیریت مالی

بحث مدیریت مالی در کشورهای نفت‏خیز ادبیات‏ خود را دارد یعنی نفت هم نعمت است هم زحمت.الته‏ در مورد کشورهای متکی به سایر منابع طبیعی در مقاطعی در گذشته این مشکل وجود داشت؛مانند کشورهای متکی به قهوه،کائوچو،لاتکس،چای و نظایر آن،بحث در این زمینه وجود دارد:

نخست،ضعف مدیریت( govemence )بر خلاف‏ اقتصادهایی که درآمد دولت و بودجه از محل مالیات‏ تامین می‏شود و از همین‏رو همراه با تامین مالی بودجه‏ و گسترش اقتصاد و گسترش بودجه مدیریت‏ ( govemance )خوب نیز توسعه می‏یابد،نهادسازی به‏ درستی صورت می‏پذیرد،پاسخ‏گویی و حسابدهی، شفافیت انجام می‏دهد و همپای آن همه چیز توسعه‏ می‏یابد.اما در مورد نفت این گونه نیست و لذا نهادهای‏ مدیریتی و نهادهای نظارتی و مدیریت( govemance )از طریق درآمد نفت نه تنها اغلب توسعه نمی‏یابند،بلکه‏ اقتصاد،رانتی هم می‏شود.بخی دولتی غیر کارا بخش‏ خصوصی را کنار می‏زند و انواع و اقسام فسادهای مالی، سیاسی و...را پدید می‏آید.

دوم،جلوه بارز سلطه منابع مالی نفت بر اقتصاد مرض‏ هلندی است که از طریق پول ملی گران،کاهش و فرسایش رقابت پذیری و انتخاب مزیت‏های غلط در ارز در حساب‏های بانک‏ مرکزی رسوب می‏کند و باعث انبساط ترازنامه بانک‏ مرکزی و تبدیل به پول‏ پر قدرت می‏شود که در افق‏ زمان منجر به رشد سنگین‏ نقدینگی و تورم می‏شود

فرآیند افق رشد بلند مدت اقتصادی کشور و توسعه‏ اقتصاد ملی عارض می‏شود.

این قضیه همان موضوعی است که اصطلاحا به آن‏ "صنعت زدایی‏"می‏گویند.یعنی صنایع به تدریج جمع‏ می‏شود.لذا راه حل مدیریت در هر دو این حوزه صادق‏ است.بحث مدیریت و اصلاح این ساز و کار بسیار پیچیده است و حتی به حوزه سیاسی هم تنه می‏زند. یعنی بحث شفافیت،زمامداری،مسئولیت پذیری و حسابدهی،بحث توسعه گسترش نهادهای مالی، نهادهای مدنی( NGO )،گسترش بخش خصوصی، جلوگیری از گسترش بخش دولتی،رفع فساد مالی و سیاسی از بین بردن رانت‏چویی و...مطرح است.

راه حل مرض هلندی،ایجاد صندوق‏هایی با کارکرد تثبیتی و بین نسلی است.یک بحث حقوقی در همین‏ زمینه وجود دارد که منابع طبیعی از آن نسل حاضر نیست‏ و متعلق به تمام نسل‏ها است و منابعی بین نسلی است. بر این اساس نمی‏توان در بهره‏بردای از آن حقوق‏ نسل‏های آینده را نادیده گرفت.چنانچه دولت‏ها استراتژی و رهیافت روشن و درستی ناظر بر حل این‏ دو مسئله و مشکل نداشته باشند،مشروعیت برداشت‏ ندارند.لذا ایجاد صندوق‏های پس‏انداز بین نسلی یا صندوق‏هایی با کارکرد دوگانه ناظر بر حفظ دارایی‏های واقعی یا دارایی‏های نفتی به ارزش واقعی‏ مطرح می‏شود.اگر در این راستا تبدیل دارایی صورت‏ می‏گیرد باید به این گونه باشد که دارایی به شکلی از دارایی تبدیل شود.آنجایی که موضوع خلق دارایی در میان است بیشتر نظر بر این است که به دارایی‏های‏ مالی خارجی تبدیل شود و به حوزه اقتصاد ملی وارد نشود.