سیاست و برنامه ها (نگاهی به بودجه 82)

هر بنگاه اقتصادی و هر صاحب کسب و کاری آرزو دارد از پیش بداند بزرگترین رقیب او که با استفاده از همه ابزارهای‏ اقتصادی و غیر اقتصادی سرنوشت بازار را رقم می‏زند،برای‏ یک سال آینده چه خیال‏هایی در سر می‏پروراند.این،آرزوی‏ محال نیست؛دست‏کم در کشور ما که بخش اعظم اقتصاد در دست دولت است.دولت ما نه تنها همچون همه دولت‏های‏ دنیا سیاست‏گذار و ناظر بر خط مشی‏های کلان اقتصادی‏ کشور است بلکه خود بزرگترین درآمدساز و بزرگترین‏ کارفرما و مصرف کننده هم هست و هر سال در برنامه‏ای به‏ نام بودجه،برای همگان فاش می‏سازد که درآمد او از کجا و چقدر و هزینه‏هایش در کجا و چقدر خواهد بود.

با این حال،بودجه‏های دولت از دیرباز چندان پر از ابهام و آشفتگی در نحوه تدوین و نحوه ارائه است که درک ابعاد اثر گذاری آن را دشوار می‏سازد.خوشبختانه در چند سال گذشته‏ و بخصوص در یکی دو سال اخیر،تغییرات چشمگیری در مبنای‏ محاسبات و همچنین در شیوه تدوین و کاربرد واژه‏ها صورت‏ گرفت تا بودجه دولت روشن‏تر و شفاف‏تر از قبل شود.مثلا اکنون دیگر با انواع و اقسام نرخ‏های برابری ارز روبه‏رو نیستیم، درآمدی که از فروش نفت به دست می‏آوریم از این پس درآمد حاصل از فروش دارایی و ثروت شمرده می‏شود و خرج و هزینه‏ای هم که برای کارهای عمرانی و زیر بنایی می‏شود نوعی‏ تملک دارایی‏های سرمایه‏ای به حساب می‏آید.

با این همه،هنوز هم برخی واژه‏ها و عبارت‏های بودجه و جمله‏بندی‏های قانونی و حقوقی آن برای صاحبان کسب و کار و بنگاه‏های اقتصادی،چندان سنگین است که آنان به دشواری‏ می‏توانند پیامدهای تصویب فلان ماده یا تبصره را بر حیات‏ اقتصادی خود دریابند.در اینجا می‏کوشیم تا آنجا که ممکن‏ است،به زبانی ساده‏تر برخی اثرات بودجه سال 1382 بر فعالیت‏های اقتصادی را بیان کنیم.

رقم بودجه

هر بار که لایحه بودجه به مجلس تقدیم می‏شود در خبرها می‏بینیم که می‏گویند رقم بودجه،فلان مقدار است؛مثلا امسال‏ گفته شد:بوده 860 هزار میلیارد ریالی دولت تقدیم مجلس شد و پس از مباحثات مجلس،به بیش از 968 هزار میلیارد ریال یا به‏ حدود 121 میلیارد دلار(بر مبناای هر دلار 8000 دلار)افزایش یافت. این به معنای آن است که اگر همه چیز طبق برنامه پیش برود، امسال دولت 968 هزار میلیارد ریال درآمد و 968 هزار میلیارد ریال هزینه دارد.اما یان مبلغ به طور مشخص از چه جاهایی به‏ دست می‏آید و در چه جاهایی مصرف می‏شود؟در واقع کل‏ قانون بودجه،پاسخ تفضیلی و جزء به جزء به این پرسش است.

بودجه کل کشور به دو بخش عمده تقسیم می‏شود.یکی‏ بودجه عمومی دولت و دیگری بودجه شرکت‏های دولتی، موسسات اقتصادی وابسته به دولت و بانک‏ها.بودجه عمومی‏ دولت،45 درصد از کل بودجه و بودجه شرکت‏ها و موسسات‏ 55 درصد از کل بودجه است.

در اینجا بد نیست به نکته‏ای که چه بسا برای برخی‏ سوال انگیز باشد اشاره کنیم.بسیاری از کسانی که خبرهای‏ مربوط به بودجه را در مطبوعات و رسانه‏ها دنبال می‏کنند بر این باورند که جمع رقم بودجه عمومی دولت با رقم بودجه‏ شرکت‏های دولتی و بانک‏ها،علی القاعده باید با رقم کل‏ بودجه مساوی باشد.اما چنین نیست.خودتان امتحان کنید:

بودجه عمومی دولت:000/411/833/022/436

بودجه شرکت‏ها و موسسات:000/609/709/326/554 بودجه کل:000/377/119/261/968

همانطور که ملاحظه می‏کنید،با یک اختلاف 22 هزار میلیارد ریالی روبه‏رو هستیم.این مبلغ در واقع در محاسبات‏ دوبار به کار گرفته شده است و مربوط به جبران زیان‏ شرکت‏های دولتی زیان‏ده و اعطای طرح‏های تملک‏ دارایی‏های سرمایه‏ای به شرکت‏های دولتی و موسسات‏ انتفاعی وابسته به دولت است.

درآمد نفتی

به روشنی پیداست که بیشترین درآمد دولت از محل فروش‏ نفت است.در واقع طبق قانون بودجه درآمدهای نفتی 43 درصد بودجه،درآمدهای مالیاتی 3/26 درصد بودجه،و سایر درآمدها 7/30 درصد بودجه را تشکیل می‏دهند.همانطور که‏ پیشتر گفتیم،فروش نفت،در واقع فروش«ثروت»است و منابع حاصل از آن باید در کارهای عمرانی صرف شود.اما متاسفانه ما هنوز منابع حاصل از فروش«ثروت»را در کارهای‏ غیر عمرانی مصرف می‏کنیم.در بودجه سال 1382،کمتر از 65 درصد درآمد حاصل از فروش نفت و سایر دارایی‏های سرمایه‏ ای برای تملک دارایی‏های سرمایه‏ای یا عمرانی در نظر گرفته‏ شده است.به عبارت دیگر،در سال جاری ما یک سوم«ثروتی» را که می‏فروشیم صرف هزینه‏های مصرفی روزمره می‏کنیم. این خود نوعی کسری بودجه و به معنی تأمین مصرف جاری‏ از محل موجودی‏های سرمایه‏ای با ثروت است.استمرار چنین‏ روشهایی مایه تضعیف مبانی اقتصادی کشور است.

خوشبختانه امسال تأمین کسری بودجه از طریق استقراض‏ از سیستم بانکی حذف شده ولی با این حال فروش اوراق‏ مشارکت،استفاده از تسهیلات خارجی،استفاده از موجودی‏ حساب ذخیره ارزی و واگذاری شرکت‏های دولتی و... راه‏هایی است که دولت برای تأمین کسری از منابع سرمایه‏ای‏ در پیش خواهد گرفت.

درآمد ارزی حاصل از فروش نفت برای سال 1382،حدود 4/15 میلیارد دلار پیش‏بینی شده است.یعنی با فرض هر دلار 8000 ریال،باید روزی 2 میلیون بشکه نفت به قیمت 21 دلار بفروشیم تا به این رقم برسیم.با احتساب میزان برداشت از حساب ذخیره ارزی،استقراض خارجی و قراردادهای‏ بیع متقابل،مجموع هزینه‏های ارزی که دولت در سال 82 انجام‏ خواهد داد حدود 25 میلیارد دلار است.این مقدار هزینه‏ فرصت فعالیت‏های اقتصادی مناسبی برای بنگاه‏های داخلی‏ و خارجی به وجود خواهد آورد.

استقراض خارجی

استقراض خارجی به دو شکل بیع متقابل و فاینانس صورت‏ خواهد گرفت.دولت انتظار دارد که از این راه 8/6 میلیارد دلار جذب کند.سقف دلاری طرح‏هایا بیع متقابل(که تمامی‏ پرداخت‏های آنها باید از محل صدور محصولات تولیدی‏ همان طرح‏ها انجام شود)9/3 میلیارد دلار و سقف دلاری‏ طرح‏های فاینانس(که توصیه فنی و اقتصادی و اولویت اجرای‏ آنها باید به تصویب شورای اقتصاد برسد)9/2 میلیارد دلار است.به گفته رییس سازمان مدیریت و برنامه‏ریزی،قرار است‏ این درآمدها صرف طرح‏های عمرانی شود.

اوراق مشارکت

انتشار اوراق قرضه نیز یکی از راه‏های درآمدزای دولت است. بر اساس بودجه،قرار است امسال 8 هزار میلیارد ریال(حدود یک‏ میلیارد دلار)اوراق مشارکت از سوی دولت برای طرح‏های‏ عمرانی مختلف انتشار یابد که ریز آن چنین است:طرح‏های‏ راه و ترابری،2000 میلیارد ریال،طرح‏های منابع آب 1000 میلیارد ریال،دیگر طرح‏های عمرانی جدید 2400 میلیارد ریال،و تکمیل طرح‏های عمرانی 2600 میلیارد ریال.

به روشنی پیداست که دولت بر اساس تجربه دو سه سال گذشته‏ خود نسبت به درآمد حاصل از اوراق مشارکت بسیار خوش‏بین‏ است.اما انتشار اوراق مشارکت یک چیز است و فروش رفتن‏ آن با نرخ سود موردنظر دولت چیز دیگر.جدا از این که آیا این‏ مقدار اوراق مشارکت جبران کسری درآمدها را خواهد کرد یا نه،برخی از کارشناسان نسبت به استقبال از این اوراق با سودهای‏ پایین‏تر از یکی دو سال گذشته ابراز تردید می‏کنند و معتقدند که‏ دولت چاره‏ای جز این ندارد که برای اقبال یافتن این اوراق از جانب مردم،اگر نه روال سال 79،دست‏کم روال سال 80 را در پیش گیرد.به عبارت دیگر،دولت مجبور است همچون‏ سال‏های گذشته سودی بالاتر از سود سپرده بانکی برای اوراق‏ در نظر بگیرد و محاسبات سود را کماکان بر پایه روز شمار و پرداخت علی الحساب‏های دو یا سه ماه قرار دهد و همچنین‏ قابلیت تبدیل اوراق به پول نقد را حفظ کند.

جلب مشارکت خارجی

راه دیگر مقابله با کمبود درآمد دولت،این است که هزینه‏ طرح‏ها از راه دیگری غیر از درآمدهای دولت تأمین شود.به‏ عقیده اکثریت صاحب نظران،بهترین راه دیگر،جذب‏ سرمایه‏گذاری خارجی است.

قانون جلب مشارکت خارجی که در سال 81 تصویب شد افق‏

در بودجه امسال‏ بیشترین منابع به شرکتهای‏ امور انرژی(نفت و گاز) اختصاص یافته‏ و وزارت نفت از حیث دارا بودن‏ شرکتهای دولتی‏ رکوردشکنی کرده است

روشنی را به روی تولید و اشتغال در کشور گشود.با این قانون که‏ تصویب آن فراز و نشیب‏های فراوان داشت،دولت اجازه یافت تا در زمینه‏های گوناگون با بنگاه‏های اقتصادی خارجی قراردادهای مهمی‏ امضا کند.دولت قصد دارددر سال جاری طرح‏های تولید برق از نیروگاه‏های آبی،بخاری،گازی،سیکل ترکیبی،تلمبه ذخیره‏ای و خورشیدی را تا ظرفیت 12 هزار مگاوات با مشارکت خارجیان انجام‏ دهد.احداث 3400 کیلومتر راه‏آهن و 1200 کیلومتر آزاد راه با مشارکت خارجیان نیز در دستور کار قرار دارد.توسعه و بهره‏برداری‏ از فرودگاه امام خمینی و همچنین توسعه 7 فرودگاه بین المللی‏ موجود و تجهیز بنادر تجاری کشور نیز از جمله طرح‏هایی است که‏ خارجیان به شرکت در آن فراخوانده می‏شوند.قرار است وزارت‏ امور اقتصادی و دارایی پرداخت تعهدات شرکت‏های دولتی را برای‏ این سرمایه‏گذاری‏ها تضمین کند.

توسعه میادین نفتی

در بودجه امسال بیشترین بخش به شرکتهای امور انرژی‏ (نفت و گاز)اختصاص یافته و وزارت نفت از حیث دارا بودن‏ شرکتهای دولتی،رکوردشکنی کرده است.در سال 1382 شمار شرکت‏های مربوط به نفت و گاز 89 مورد است و بودجه این‏ بخش به 135 هزار میلیارد ریال می‏رسد.طبق قانون بودجه، این شرکتها 41 هزار میلیارد ریال از منابع خود را از وام‏های‏ خارجی تأمین خواهند کرد.

جمع سود پیش‏بینی شده برای 89 شرکت سوده نفت و گاز 3279 هزار میلیارد ریال است.البته 5 شرکت دیگر نفت و گاز زیانی معادل 79149 میلیارد ریال خواهند داد که سودآوری 89 شرکت دیگر را تحت الشعاع قرار می‏دهد.

به طور کلی،اهدافی که در قانون بودجه 82 برای بخش انرژی‏ در نظر گرفته شده شامل موارد زیر است:

توسعه میادین نفتی برای افزایش تولید تا سقف 600 هزار بشکه در روز؛

توسعه میادین گازی پارس جنوبی برای تولید اضافی به 100 میلیون متر مکعب در روز؛

احداث تاسیسات مایع‏سازی و پالایشگاه مایعات گازی برای‏ مصارف داخلی و خارجی؛

و ادامه عملیات اکتشاف میدان‏هایی که قابلیت تولید تجاری‏ داشته باشند در کلیه مناطق از جمله مکران،جازموریان، سیستان،طبس و مغان.هر یک از این عملیات می‏تواند از طریق‏ قرارداد بیع متقابل انجام شود.

آزادسازی نرخ‏ها و کاهش یارانه‏ها

مقابله با کسری بودجه،فقط از طریق افزایش درآمدها و منابع‏ آن میسر نمی‏شود،باید از هزینه‏ها و منابع آن نیز کاست. آزادسازی نرخ‏ها و بخصوص آزادسازی نرخ فرآورده‏های‏ بخش انرژی(نفت و برق و گاز)از مهمترین اهداف دولت در کاهش هزینه‏های یارانه‏ای و پر درآمد کردن شرکت‏های دولتی‏ تولید کننده این فراوردهاست.در قانون بودجه امسال قیمت‏ چهار فراورده اصلی نفتی،گاز طبیعی،و برق خانگی،کشاورزی، صنعتی و آموزشی 10 درصد افزایش یافته است.البته قیمت برق‏ تجاری و برقی خانگی بیش از 200 کیلووات ساعت در ماه،و سایر برق‏های مصرفی 25 درصد اضافه شده است.

به طور کلی مبلغی که در بودجه سال 1382 برای یارانه کالاهای‏ اساسی و هر کالای دیگری که دولت ضروری تشخیص دهد، 8/14 هزار میلیارد ریال است؛یعنی 5/1 درصد بودجه.البته اگر کل‏ یارانه‏ه را در نظر بگیریم این رقم به 35 هزار میلیارد ریال می‏رسد که معادل 6/3 درصد کل بودجه است.

آزادسازی واردات

سیاست آزادسازی تعرفه‏ها و منطقی کردن نرخ‏های سود بازرگانی،همچنین لغو انحصارات و ایجاد تسهیلات کا از اواخر سال 1378 به این سو دنبال می‏شد در بودجه 82 به شکلی‏ قانونی‏تر و با نظام‏تر پیگیری می‏شود.در بودجه 82 سیاست‏هایی‏ جهت تسهیل واردات پیش‏بینی شده است تا از بروز مشکلات‏ ناشی از سیاست‏های درهای بسته که سالهای گذشته صدمات‏ جبران ناپذیر بر پیکر تولید و تجارت کشور وارد آورده بود جلوگیری شود این سیاست که برای جلوگیری از قاچاق و بهتر شدن کیفیت محصولات داخلی در رقابت با محصولات مشابه‏ خارجی و نیز همسویی با سیاست‏های تعرفه‏ای جهانی اتخاذ شده،دورنمای بهتری را نوید می‏دهد.از طرفی دولت در بودجه‏ امسال با ممنوع کردن دستگاه‏های دولتی از خرید آن دسته از کالاهای با دوام خارجی که مشابه داخلی آنها موجود است،به‏ نوعی از تولید کنندگان داخلی حمایت کرده است.نکته دیگر این که عرضه کنندگان کالا و خدمات خارجی موظف شده‏اند تا برای عرضه‏ی محصولات خود در داخل کشور،هم نمایندگان‏ رسمی داشته باشند و هم خدمات پس فروش ارایه کنند.

اشتغال و جلوگیری از فرار مغزها

در بودجه سال 1382 صد میلیارد ریال تسهیلات برای ایجاد اشتغال مولد برای متخصصان و جلوگیری از فرار مغزها اختصاص‏ یافته است که نشانه‏ی نیاز مبرم جامعه به این امر مهم است.

از اواخر سال 1378 با افزایش میزان رشد در تولید و سرمایه‏گذاری،میزان رشد اشتغال نیز افزایش یافت و در این‏ سال حدود 300 هزار فرصت شغلی در اقتصاد کشور ایجاد شد(نزدیک به سه برابر میانگین دو سال قبل از آن).در سال‏ های 1379 و 1380 نیز به ترتیب 410 و 260 هزار فرصت شغلی‏ پدید آمد.گرچه این اشتغال‏زایی سبب شد که از روند فزآینده‏ نرخ بیکاری در کشور کاسته شود ولی با این حال نرخ بیکاری‏ در کشور همچنان زیاد است.بر اساس پیش‏بینی برنامه توسعه، شمار فرصت‏های شغلی که باید در سال‏های 79 و 80 ایجاد می‏شد،به ترتیب 499 و 685 هزار شغل بود.اما در عمل،در سال 79 نزدیک به 89 هزار شغل و در سال 80 نزدیک به‏ 225 هزار فرصت شغلی کمتر از هدف برنامه ایجاد شد.

در بودجه امسال از دستگاههای اجرایی خواسته شده قسمتی‏ از اعتبارات خود را در اختیار بانکها قرار دهند و بانکها نیز منابع خود را بر این اعتبارات بیفزایند و به متقاضیان اجرای‏ طرحهای سرمایه‏گذاری اشتغال‏زا،چه در بخش خصوصی و چه در بخش تعاونی وام بدهند.