بودجه، برنامه، چشم انداز؛ حرکت در ابهام

مهران پور، کارن

درخواست رییس‏ قوه مقننه از رییس جمهور برای ارایه گزارش سال دوم برنامه‏ چهارم توسعه شاید رسمی‏ترین تذکری‏ است که در خصوص عملکرد دولت و میزان‏ انطباق آن با اهداف برنامه چهارم عنوان شده است. غلامعلی حداد عادل علاوه برآنکه از تریبون مجلس از دولت درخواست کرد که گزارش عملکرد برنامه چهارم‏ را طبق قانون تا پیش از آغاز زمستان ارایه کند به تازگی‏ نیز اعلام کرده است که ارایه گزارش عملکرد برنامه‏ چهارم را پی‏گیری می‏کند:"حتما برای حضور رییس‏ جمهوری و ارایه گزارش در مجلس اقدام خواهیم کرد و اینجانب نیز شخصا به رییس جمهوری خواهم گفت."

وی اطمینان داده که رییس جمهوری به زودی گزارش‏ خود از عملکرد دولت در سال دوم برنامه چهارم توسعه‏ را به نمایندگان مجلس ارائه خواهد کرد.

در این میان،سخنگوی دولت،دلیل حاضر نشدن رییس‏ جمهوری را در مجلس برای ارایه عملکرد برنامه چهارم‏ توسعه تعلل دولت در تهیه این گزارش ندانسته و تنها به‏ مشغولیات دولت از جمله سفرهای استانی اشاره کرده‏ است.اگرچه ارایه گزارش دقیق از عملکرد دولت تنها در اختیار سازمان مدیریت و برنامه‏ریزی است و تا زمان‏ ارایه گزارش رسمی دولت باید منتظر ماند،اما بر اساس‏ عملکرد کلان دولت می‏توان ارزیابی کرد که برخی از اهداف کلیدی برنامه چهارم توسعه که در راستای سند چشم‏انداز بیست ساله کشور تدوین شده،نادیده گرفته‏ شده است.طی یک ماه گذشته،انتقادهای برخی از مسوولان و نمایندگان مجلس نسبت به بی‏توجهی‏ دولت به اهداف برنامه چهارم توسعه،که اولین برنامه‏ سند چشم‏انداز 20 ساله کشور است،جدی‏تر شده‏ است.مهم‏ترین محورهای این انتقادها نیز ارایه متمم 3 میلیارد دلاری بودجه سال 85،نحوه هزینه درآمدهای‏ نفت،چگونگی تدوین بودجه سال آینده و برداشت‏های‏ دولت از حساب ذخیره ارزی است.

بر اساس بند الف ماده دو برنامه پنج ساله چهارم توسعه‏ "به منظور برقراری انضباط مالی و بودجه‏ای در طی‏ سال‏های برنامه،دولت مکلف است سهم اعتبارات‏ هزینه‏ای تأمین شده از محل درآمدهای غیرنفتی دولت‏ را به گونه‏ای افزایش دهد که تا پایان برنامه چهارم، اعتبارات هزینه‏ای دولت به طور کامل از طریق درآمدهای‏ مالیاتی وسایر درآمدهای غیرنفتی تأمین گردد."

بر همین اساس باید سالانه 20 درصد از وابستگی‏ کشور به درآمدهای حاصل از نفت خام کاسته شود و سال آینده که سومین سال اجرای برنامه چهارم توسعه‏ است،باید 60 درصد وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی‏ کاهش یافته باشد.

 این در حالی‏ است که در بودجه سال‏ جاری،که در آن قیمت هربشکه‏ نفت 40 دلار در نظر گرفته شده است،با احتساب برداشت‏های دولت از حساب ذخیره‏ ارزی نزدیک به 75 درصد از درآمدهای دولت از محل‏ فروش نفت حاصل می‏شود ارزیابی‏های دیگر،میزان‏ وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی را تا 90 درصد نیز عنوان می‏کند.

به عبارت دیگر با گمانه‏زنی خوش‏بینانه،وابستگی‏ دولت به درآمدهای نفتی در سال دوم اجرای برنامه‏ چهارم توسعه در حدود 75 درصد است.با این وجود، دولت نه تنها در سال جاری به اهداف کمی برنامه چهارم‏ نزدیک نشده است،بلکه اهداف برنامه در سال آینده‏ نیز خبر می‏دهد.

اگر قیمت پایه نفت در بودجه امسال را 40 دلار و میانگین صادرات روزانه کشورمان را 6/2 میلیون‏ بشکه در نظر بگیریم(949 میلیون بشکه نفت خام‏ صادرات کل ایران در یک سال است)با استناد به جدول‏ شماره پنج برنامه چهارم توسعه،منطبق نبودن عملکرد دولت با اهداف برنامه مشهود است.

بر اساس جدول شماره 5 قانون برنامه چهارم توسعه‏ (پیش‏بینی تراز پرداخت‏های خارجی)میزان درآمد دولت از محل صادرات نفت و گاز در سال جاری 2/23 میلیارد دلار،شامل 18 میلیارد دلار صادرات نفت خام‏ پیش‏بینی شده است که بدین ترتیب بهای هربشکه 9/18 دلار تعیین می‏شد،اما در قانون بودجه 85،دولت مبنای قیمت‏ 45 دلار را برای قیمت پایه نفت پیشنهاد کرد که‏ نمایندگان مجلس آن را به کمتر از 40 دلار کاهش دادند.

با نفت هربشکه 40 دلار و صادرات روزانه‏ 6/2 میلیون بشکه در روز،بودجه دولت امسال 9/37 میلیارد دلار به درآمدهای نفتی وابسته بود که با احتساب‏ برداشت‏ها از حساب ذخیره ارزی،این رقم از 50 میلیارد دلار فراتر رفته است.اما بر اساس قانون برنامه چهارم‏ توسعه،دولت امسال حد اکثر باید 2/23 میلیارد دلار از درآمدهای نفتی را به عنوان درآمد در قانون بودجه استفاده‏ می‏کرد.

اما با توجه به اینکه در هشت ماه نخست امسال،دولت‏ بیش از 14 میلیارد دلار از حساب ذخیره ارزی برداشت کرده است،با احتساب ارقام پیشنهادی لوایح متمم‏ بودجه،حجم برداشت از حساب ذخیره ارزی بیش از پیش افزایش می‏یابد.

بنا بر گزارش بانک مرکزی در سال 85 بر اساس بودجه‏ مصوب،مجموع درآمدهای نفتی(شامل فروش نفت، مالیات عملکرد شرکت نفت،سود سهم دولت در شرکت نفت و استفاده از حساب ذخیره ارزی)به حدود 4/37 میلیارد دلار می‏رسد که نزدیک به 5/57 درصد از کل منابع بودجه است.البته آمار فوق مربوط به بودجه‏ مصوب است،اما در طول سال نیز دولت از حساب‏ ذخیره ارزی برداشت کرده است و بدین ترتیب سهم‏ واقعی درآمدهای نفتی در بودجه کشور افزایش می‏یابد.

در سال 1385 طبق قانون بودجه مجموع استفاده دولت‏ از فروش نفت خام،حساب ذخیره ارزی و تسهیلات‏ خارجی،مبلغ 5/39 میلیارد دلار است.

با توجه به پیش‏بینی‏ها،قیمت نفت در بودجه سال 86 نیز بین 40 تا 45 دلار تعیین می‏شود.در این صورت با توجه به احتمال کاهش قیمت جهانی نفت باید منتظر عملکرد دولت با عنایت به برنامه چهارم بود.

محمد خوش‏چهره،رییس کمیته اقتصادی فراکسیون‏ اصولگرایان مجلس نیز معتقد است:"ایرادی که به‏ عملکرد اقتصادی دولت وارد است،عدم همسویی‏ بسیاری از برنامه‏های دولت حتی در لوایح بودجه سالانه‏ با سیاست‏های چشم‏انداز 20 ساله و برنامه چهارم توسعه‏ است."

به گفته او در واقع تقاضای مجلس و الزام دولت مبنی‏ بر ارایه گزارش برنامه چهارم از سوی رییس جمهوری و ارایه آماری در خصوص میزان حرکت برنامه‏های دولت‏ و اقداماتش در راستای تحقق اهداف این برنامه،برای‏ تامین همین همسویی میان عملکرد دولت و برنامه‏ چهارم است.

خوش‏چهره با بیان این که یکی از مهم‏ترین هدف‏ های برنامه چهارم توسعه عدم اتکا به درآمدهای نفتی‏ است،می‏گوید:"با توجه به برداشت‏های مکرر از حساب ذخیره ارزی و افزایش وابستگی بودجه به نفت‏ که به بالاترین حد خود در سال‏های بعد از انقلاب رسیده‏ است و همچنین دور افتادن از اهداف اشتغال‏زایی،کنترل‏ تورم و...نمی‏توان چشم‏انداز خوبی از رسیدن دولت به‏ اهداف برنامه چهارم توسعه ترسیم کرد."

از سوی دیگر بر اساس بند ج ماده یک برنامه چهارم‏ توسعه،"استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی برای‏ تأمین مصارف بودجه عمومی دولت صرفا در صورت‏ کاهش عواید ارزی حاصل از نفت نسبت به ارقام جدول‏ شماره 8 این قانون و عدم امکان تأمین اعتبارات مصوب‏ از محل سایر منابع درآمدهای عمومی و واگذاری‏ دارایی‏های مالی مجاز خواهد بود.استفاده از حساب‏ ذخیره ارزی برای تأمین کسری ناشی از عواید غیرنفتی‏ بودجه عمومی ممنوع است."

این در حالی است که در متمم 3 میلیارد دلاری بودجه‏ سال 85 که از سوی دولت به مجلس تقدیم شده،پیش‏ بینی شده است که میزان 5/2 میلیارد دلار از حساب ذخیره‏ ارزی برداشت شود و 500 میلیون دلار نیز از محل فروش‏ سهام شرکت‏های مرغوب دولتی صورت بگیرد.دست‏ کم 5/1 میلیارد دلار از این رقم،بودجه جاری است.

در حالی که وابستگی‏ بودجه سال جاری به نفت‏ بیش از 75 درصد است‏ بر اساس برنامه چهارم‏ وابستگی بودجه 86 به نفت باید به 40 درصد برسد

اصلاح نشدن جداول 4 و 8 قانون برنامه نیز از جمله‏ موارد دیگری است که کارشناسان نسبت به اصلاح آن‏ تذکر داده‏اند.غلامرضا تاجگردون،معاون سابق‏ وزارت امور اقتصادی و دارایی می‏گوید:"در واقع این‏ جداول باید ضمیمه لایحه متمم بودجه شده باشد و اگر تا به حال نیز این کار صورت نگرفته ،دولت باید اقدامات‏ لازم را در این خصوص انجام دهد تا مشخص شود طی‏ یکی دو سال اخیر چه مسایلی بر جداول 4 و8 گذشته تا بر اساس آن بتوان تزارهای مالی را بهتر محاسبه کرد." جداول 4 و8 نشان دهنده میزان مصرف و برداشت‏ دولت از درآمد نفت و حساب ذخیره ارزی است.او توضیح می‏دهد:"بر اساس برنامه توسعه چهارمی برای‏ برداشت از حساب ذخیره ارزی،دولت تا سقف‏ مشخصی مجوز دارد و در طول دو سال گذسته‏ اصلاحاتی در این زمینه نیز به عمل آمده است.با توجه به‏ تصمیم دولت در مورد تامین مالی متمم بودجه سال 85 از محل حساب ذخیره ارزی به میزان 2 هزار و 500 میلیارد تومان باید مشخص شود که درنهایت چه رقمی در جداول چهار و هشت باقی خواهد ماند."

بر اساس جدول شماره 8 برنامه چهارم توسعه دولت‏ در سال 84 می‏تواند 14 میلیارد دلار از عواید حاصل از فروش نفت را مصرف کند؛این رقم برای سال 85 در حدود 5/14 میلیارد دلار و برای سال آینده 15 میلیارد دلار است.در سال جاری که بر اساس اهداف برنامه دولت‏ باید 5/14 میلیارد دلار از میزان صادرات نفت را در بودجه‏ استفاده می‏کرد برداشت دولت در حدود 40 میلیارد دلار بوده است.

در همین حال بر اساس برنامه چهارم توسعه،رشد اقتصادی کشور در تمام سال‏های برنامه چهارم با احتساب افزایش میزان بهره‏وری باید 8 درصد باشد، این درحالی است که بر اساس مصوبه هیات دولت در کلیات بودجه سال آینده،رشد اقصادی هفت درصدی‏ برای کشور پیش‏بینی شده است.

غلامرضا مصباحی‏مقدم،یکی از اعضای کمیسیون‏ اقتصادی مجلس شورای اسلامی نیز با اشاره به میزان‏ رشد اقتصادی سالانه در برنامه چهارم توسعه می‏گوید: "پیش‏بینی رشد سالانه درآمد ملی به صورت میانگین، 8 درصد در برنامه چهارم توسعه منظور شده است؛البته‏ این رشد می‏تواند در سال‏های اول از زیر 8 درصد شروع‏ شود و در سال‏های پایانی برنامه چهارم توسعه به بالای‏ 8 درصد برسد تا میانگین کل پنج سال،هشت درصد شود،اما رشد سال 84 حدود 5 درصد اعلام شد و پیش‏بینی رشد سال 85 نیز حدود 6/5 درصد است که‏ فاصله زیادی با رشد پیش‏بینی شده در برنامه دارد."

وی می‏افزاید:"فرض بر این بوده که 5/2 درصد از رشد در اثر افزایش بهره‏وری تامین شود،ولی متاسفانه‏ ضریب رشد بهره‏وری هم بسیار کمتر از این درصد است.به عبارت دیگر از هم‏اکنون برای ما روشن است‏ که میانگین رشد 8 درصد در برنامه چهارم توسعه تحقق‏ پیدا نخواهد کرد."

اگرچه بسیاری از کارشناسان حتی برخی از دست‏ اندرکاران تدوین برنامه چهارم توسعه،پیش‏بینی رشد اقتصادی 8 درصدی در برنامه چهارم را بلند پروازانه‏ می‏دانند و عنوان می‏کنند که دولت در صورت دستیابی‏ به رشد اقتصادی 7 درصدی نیز موفقیت بزرگی خواهد داشت،اما همین گروه معتقدند که عمل به مواد برنامه‏ چهارم توسعه در تدوین بودجه‏های سنواتی ضروری‏ است و در صورتی که دولت معتقد است برخی از اهداف‏ برنامه چهارم توسعه غیرقابل تحقق است،یا به گفته برخی‏ از نزدیکان دولت در راستای سند چشم‏انداز نیست، باید لایحه اصلاح برنامه چهارم توسعه به مجلس ارایه‏ شود.