

## بحثی پیرامون مسائل ارزی در لایحه بودجه ۱۳۷۶

### چکیده

گزارش «بحثی پیرامون مسائل ارزی در لایحه بودجه ۱۳۷۶»، ضمن بررسی جایگاه ارز در ساخت مدیریت بودجه‌ای، به تبیین نقش ارز در درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ای کشور می‌پردازد.

### مقدمه

«مبادلات خارجی دولت» یکی از سرفصل‌های عمده‌ای است که در تمام دنیا برای آن جایگاه ویژه‌ای قایل هستند و در کنار لوايح بودجه‌ای، حساب تراز پرداخت‌های خارجی خود را ارائه می‌نمایند. به دلیل پیوند نادرستی که بین تراز پرداخت‌های دولت و سهمیه‌بندی پرداخت‌های ارزی در ایران به وجود آمده بود، بودجه‌های دولت در سال‌های دهه ۱۳۷۰ فاقد حساب‌های ارزی شده است.

از طرف دیگر، ارتباط ناگسستگی درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ای با دریافت‌ها و پرداخت‌های ارزی دولت، سبب می‌شود که ارز، چه به صورت آشکار و چه به شکل پنهان، جایگاه ویژه‌ای در بودجه دولت داشته باشد. فقدان بودجه ارزی سبب می‌شود که شناسایی این پیوند با دشواری صورت پذیرد. در عین حال، برنامه‌ریزان می‌توانند با کتمان ارتباط‌های بودجه و ارز، ترکیب واقعی بودجه را نامشخص نمایند. در این گزارش تلاش شده است نقاط ابهام پیوندهای ارزی و ریالی بودجه شناسایی شود. در ضمن، این گزارش صرفاً منعکس‌کننده نظر نویسنده است.

### جایگاه ارز در درآمدهای بودجه‌ای

در بودجه دولت، مسئولیت بانک مرکزی به عنوان مقام پولی، حافظ برقراری تراز در دریافت‌ها و پرداخت‌های ارزی کشور به رسمیت شناخته شده است (تبصره ۲۹، بند «الف») در این چارچوب تکلیف شده است که وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی

۱. این مقاله گزارشی است که توسط سرکار خانم دکتر فیروزه خلیفه‌بری در دی ماه ۱۳۷۵ تهیه و با شماره ۱۶۰۱۹۶۴ در مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر شده است.

درآمدهای ارزی خود را به طور مستقیم به بانک مرکزی تحویل دهند و بانک مرکزی نیز وظیفه دارد که معادل ریالی درآمدهای ذکر شده را به نرخ شناور محاسبه و به حساب درآمدهای عمومی کشور واریز نماید. اما به رغم این صراحت بیان در بودجه مشخص نشده است که:

- ۱- کدام یک از وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی درآمد ارزی دارند؟
  - ۲- مقدار درآمد ارزی وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی مورد بحث چقدر است؟
  - ۳- ماهیت عملیات ارزی این وزارتخانه و مؤسسه‌های دولتی چیست؟
- وقتی به دقت به ارقام ارزی نگریسته می‌شود، درآمد ارزی وزارت نفت در طول سال، ۱۷,۷۱۹ میلیون دلار است (تبصره ۲۹، بند «د-۱») که وزارتخانه باید این مبلغ را به بانک مرکزی تحویل دهد و بانک مرکزی پس از کسر ۱,۶۴۱ میلیون دلاری که بابت پرداخت بدهی‌های خارجی باید کنار بگذارد، در مجموع معادل ۱۶,۰۷۸ میلیون دلار در اختیار خود دارد تا به بخش‌های مختلف تخصیص دهد (تبصره ۲۹، بند «ب»). چند نکته در اینجا اهمیت دارد:

- ۱- تنها درآمد ارزی که دریافت آن حق بانک مرکزی تلقی شده است، قسمتی از ارزهای حاصل از صادرات نفت است.
  - ۲- بر خلاف تکلیف صریح قانون برنامه دوم - که خواسته است دولت هر ساله مبلغ ۱,۶۴۱ میلیون دلار از مانده تمهیدات ارزی کشور را کاهش دهد - در بودجه سال ۱۳۷۶ به بانک مرکزی تکلیف شده است که این مبلغ را فقط بابت بدهی‌های خارجی بپردازد و در حد ۱۶/۱ میلیارد دلار باقی مانده، به شرط تحقق، «تعهد یا پرداخت نماید».
  - ۳- بر اساس مطالب بالا، اگر بانک مرکزی بخواهد که بانک‌ها، مبادلات یوزانس یا خریدهایی با تمهید پرداخت در آینده را برای مشتریان خود انجام دهند، لازم است ارزهایی که در آینده باید پرداخت شود، از محل ۱۶/۱ میلیارد دلار درآمد ارزی بودجه در سال ۱۳۷۶ کنار گذاشته شود. این خواسته با روال کاری بانک‌ها ناسازگاری بنیادی دارد و در هر صورت اگر منابهمی وجود دارد چرا پرداخت نشود؟
- برای روشن شدن موضوع، لازم است توجه شود که وقتی مشتری ایرانی یوزانس انجام می‌دهد، بانک از وی تمهید می‌گیرد که نرخ مبادله ارز در روز سررسید یوزانس، ملاک تسویه حساب باشد. اگر بودجه از بانک‌ها می‌خواهد که مبلغ یوزانس را در روز پذیرش تمهید کنار بگذارند، چرا مشتری بانک باید تمهیدی چنین گران را بپذیرد؟ اگر بانک‌ها به راستی حق مشتریان را پایمال نمی‌کنند، خواسته بودجه برای چیست؟ به سادگی می‌توان دریافت که مفاد قانون بودجه با رویه مرسوم بانکی هیچ نوع سازگاری ندارد.

در مورد مسائل ارزی، کمیته‌ای به ریاست معاون اول رئیس جمهور و با عضویت وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی، رئیس سازمان برنامه و بودجه و دو تن از وزرا (به انتخاب هیأت وزیران) تشکیل خواهد شد. وظیفه این کمیته، پیشنهاد سیاست‌ها

و دستورالعمل‌ها مبنی بر چگونگی ترغیب و تشویق خریدها در حد امکان به صورت ریالی و در داخل، تنظیم بازار ارز و ایجاد تعادل‌های لازم است. پس از آن که سیاست‌های مورد بحث به تأیید هیأت وزیران رسید، کمیته نسبت به اجرای آنها بر حسب مورد اقدام می‌کند. در این کمیته، دو نماینده مجلس به انتخاب خود مجلس، به عنوان ناظر شرکت می‌کنند. کمیته، دبیرخانه‌ای خواهد داشت که در بانک مرکزی مستقر خواهد شد (تبصره ۲۹، بند «ب» - ۴).

در لایحه بودجه، موارد زیر مشخص نشده است:

۱- چگونگی رابطه بین این کمیته و کمیته تنظیم بازار ارز که در حال حاضر فعال است.  
 ۲- کمیته بر اساس چه آیین‌نامه‌ای کار می‌کند؟  
 ۳- در زمینه «تنظیم تمهیدات ارزی کشور و حفظ توازن و تعادل در تراز پرداخت‌های ارزی» که در تبصره ۲۹، بند «الف»، وظیفه بانک مرکزی خوانده شده است، با وجود اختیارات ذکر شده برای کمیته مورد بحث، چه وظیفه یا ابزاری برای بانک مرکزی باقی مانده است؟

۴- وجود چنین کمیته‌ای چگونه با قانون پولی و بانکی کشور سازگار می‌شود؟

۵- «تعادل‌های لازم» کدام تعادل‌هاست؟

۶- گزارش عملکرد کمیته باید به چه شخص یا اشخاص حقیقی یا حقوقی ارائه شود؟

۷- چرا عملکرد سالانه این کمیته همراه سند بودجه ارائه نمی‌شود؟

۸- قانونمندی‌های برگزیده توسط کمیته کدامند؟ آیا کمیته به صورت دلخواه عمل می‌کند یا آن که سیاست‌گذاری‌هایی متکی بر قوانین ارزی دارد؟ در این صورت، آیا کمیته به تخصیص ارز نیز می‌پردازد؟ اگر نمی‌پردازد چگونه می‌تواند در بازار ارز تعادل ایجاد کند؟ اگر تخصیص ارز جزو وظایف کمیته است، بانک مرکزی در سلسله مراتب ارزی کشور چگونه هویت می‌یابد؟

در مورد درآمدهای ارزی خارج از بودجه، دست کم موارد زیر قابل اشاره است:

الف - وزارت نفت تا سقف هر ماه مازاد بر مبلغ ۵۳/۷۵ میلیون دلار صادرات فرآورده‌های نفتی و میعانات گازی را به نسبت ۷۷/۴ درصد برای شرکت ملی نفت و ۲۲/۶ درصد برای شرکت ملی گاز ایران برای عملیات خود تخصیص خواهد داد. سقف استفاده از این منابع ۱،۹۳۳/۷۵ میلیارد ریال، یعنی ۱،۱۰۵ میلیون دلار است (تبصره ۲۹، بند «د» - ۳).

ب - درآمدهای ارزی سازمان هواپیمایی کشوری به هزینه‌های ویژه سازمان و با اولویت به ساخت فرودگاه بین‌المللی اختصاص می‌یابد و هر جا ارزی از این سازمان خریداری می‌شود، نرخ خرید، نرخ ارز صادراتی است (تبصره ۳۳، بند «ج») جالب توجه است که رقم این درآمد ارزی در بودجه دولت مشخص نیست. این تبصره خلاف تبصره ۲۹، بند «الف» است که بر اساس آن درآمدهای ارزی بخش دولتی باید به نرخ شناور تسعیر می‌شد.

ج - به جز موارد بالا، هیچ رقمی درباره صادرات بخش دولتی در بودجه وجود ندارد. حتی نمی توان گفت که بانک مرکزی چه مقدار ارز از این بابت دریافت می دارد و چگونه باید از آن استفاده کند.

د - وزارت جهاد سازندگی مقادیر نامشخصی وجوه ارزی بابت ارائه و فروش خدمات فنی و تخصصی، واگذاری ماشین آلات سنگین و کشاورزی، ساختمان ها و اماکن به اجاره، فروش اموال و ماشین آلات و تجهیزات فرسوده، یا واریز مازاد غیر ضروری نمایندگی های مؤسسه ها و شرکت های فعال وابسته به خود در خارج از کشور دریافت می دارد؛ که باید وجوه ارزی را به حساب درآمد عمومی دولت واریز نماید (تبصره ۲۸، بند «ب») جالب توجه است که در بودجه، برآوردی از این رقم در دست نیست و مبالغ آن به حساب دریافت های ارزی بانک مرکزی واریز نمی شود. وزارت جهاد حق دارد درصدی از این مبالغ نامشخص را خود مصرف کند.

ه - دولت اجازه دارد منابعی را که از محل صادرات خدمات به دست می آورد وصول نماید. این منابع باید به خزانه کل واریز شود (تبصره ۶۸، بند ۱). به طور خلاصه، در بخش درآمدهای بودجه ای، تنها مورد درآمد ارزی مربوط به صادرات نفت است. دو مورد صادرات در طبقه بندی های ویژه تخصیص قرار می گیرد و منابع ارزی آن حتی در چارچوب منابع تحت اختیار بانک مرکزی نام برده نمی شود. در مورد سایر درآمدهای ارزی دولت، شرکت ها و مؤسسه های دولتی، هیچ نشانه ای در بودجه وجود ندارد. بنابراین، به درستی نمی توان گفت که درآمدهای ارزی غیر نفتی دولت چه مقدار است.

از لحاظ کنترل منابع ارزی، ساخت سازمانی کمیته پیشنهادی با اختیارات بانک مرکزی به عنوان مقام پولی ناسازگار است. رویه پیشنهادی در لایحه بودجه با روش مرسوم در بخش بانکی هم سازگاری ندارد. دست آخر، به نظر نمی رسد که روش پیشنهادی به درستی خواسته های برنامه دوم را برآورده سازد.

### جایگاه ارز در هزینه های بودجه ای

جایگاه ارز در هزینه های بودجه ای به مراتب پیچیده تر از وضعیت ارز در درآمدهای بودجه ای است. هزینه های ارزی دست کم از چهار نظر بر حجم بودجه و وضعیت اقتصاد ملی اثر می گذارند:

۱ - بازپرداخت بدهی های خارجی، منابع ارزی قابل استفاده در طول دوره بودجه را محدود می سازد.

۲ - نرخ ارز در بار هزینه ای دستگاه های خریدار اثر می گذارد. در بودجه خریداران ارز گران باید مشخص شوند.

۳ - میزان ارز فروخته شده به هر یک از واحدهای دولتی بر حجم عملیات اقتصادی و کل هزینه های آن واحدها تأثیر می گذارد.

۴- تفاوت هزینه ریالی ارزهایی که به نرخ‌هایی ارزان‌تر از نرخ شناور فروخته شود، هزینه‌ای را به وجود می‌آورد که باید پرداخت‌کننده آن مشخص شود. نگاهی به تبصره‌های بودجه‌ای که به ترتیبی با هزینه‌های ارزی ربط می‌یابد، تصویر زیر را به دست می‌دهد: الف) میزان واردات کالاهای اساسی (شامل گندم، قند و شکر، چای، روغن نباتی، پنیر و برنج، گوشت فرمز، کود و سم) که از جمله کالاهای مشمول دریافت کمک مالی از دولت هستند، در بودجه نامشخص باقی مانده است. نظر به این که کمک مالی مورد نیاز بر حسب ماهیت هر یک از این محصولات از لحاظ وارداتی یا تولید داخلی بودن، تفاوت می‌کند، واگذاری تصمیم‌گیری درباره آنها به شورای اقتصاد، بار هزینه‌ای نامشخصی را در بودجه ایجاد می‌نماید. ردیف‌های بودجه‌ای مربوط به این کالاها (یعنی ردیف‌های ۵۰۳۰۱۹ و ۵۰۳۰۲۱) فقط مبالغ ریالی هزینه را معلوم می‌کند، در حالی که مقادیر مورد نیاز این کالاها مقادیر وزنی است.

ب) در مورد تجهیز بیمارستان‌ها (به نظر می‌رسد که موضوع همین باشد، زیرا متن تبصره مبهم است)، موضوع (تبصره ۱۰ بند «الف»)، شرایط واردات مواد و وسایل و ثبت سفارش، دریافت‌ها و پرداخت‌ها توسط دو وزیر بهداشت و درمان و آموزش پزشکی و بازرگانی تأیید می‌شود. این واردات از پرداخت هرگونه مالیات، عوارض، حقوق گمرکی، حق ثبت سفارش، سودبازرگانی و مابه‌التفاوت معاف است. با وجود آن که کلیه شروط مربوط به انتقال ارزی مشخص می‌شود، مهم‌ترین نکته که نیاز ارزی و مبلغ ارز قابل بحث در این بند است، در بودجه ذکر نشده است.

ج) در مورد قطعات یدکی مربوط به تجهیزات و ملزومات پزشکی (تبصره ۱۰، بند «الف») در بودجه از «سهمیه دولتی» و امکان ورود توسط بخش خصوصی سخن به میان آمده است. با وجود ذکر معافیت این اقلام به شرط ورود در چارچوب مقررات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، از حدود نیاز ارزی برای واردات این اقلام صحبتی نمی‌شود. بنابراین، مشخص نیست چه مقدار از منابع ارزی به این واردات اختصاص می‌یابد و پیرو آن، چه میزان از درآمدهای گمرکی به دلیل معافیت‌های مربوط به این واردات از دست می‌رود؟

د) از بانک مرکزی خواسته شده است تا در صورت به دست آوردن بیش از ۱۶,۰۷۷/۷۵ میلیون دلار ارز قابل فروش، مبالغ مازاد را صرف بازپرداخت بدهی‌های خارجی نماید. این دستور، پیامدهای نادیده‌ای دارد که از آن جمله می‌توان به مسائل ناشی از برهم خوردن روال اقساط و نامشخص بودن اولویت در تسویه حساب با طرفین خارجی اشاره کرد.

ه) وزارت نیرو اجازه دارد برای احداث نیروگاه‌های مورد نیاز کشور به ترتیبی که مالکیت شرکت توانیر بر نیروگاه‌ها از دست نرود، با خارجیان مشارکت نماید. نحوه استهلاک سرمایه بر اساس آیین‌نامه‌ای که وزارتخانه تدوین می‌کند، مشخص خواهد شد. بنابراین، نرخ مؤثر ارز در این سرمایه‌گذاری می‌تواند با هر یک از نرخ‌های موجود در

کشور تفاوت داشته باشد. این سرمایه‌گذاری‌ها به لزوم در فهرست بدهی‌های خارجی کشور ثبت نمی‌شود. در این صورت، آن میزان بدهی خارجی کشور را تغییر نمی‌دهد. (و) نرخ ارز تحویلی به دانشجویان بورسیه و غیربورسیه بر اساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد وزارتخانه‌های فرهنگ و آموزش عالی و بهداشت و درمان و آموزش پزشکی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد (تبصره ۴۰، بند «ب») با این اوصاف با تغییر نرخ ارز می‌توان مبالغ متفاوتی ارز به دانشجویان تخصیص داد. تفاوت بین نرخ اعلام شده برای دانشجویان و نرخ شناور، کمک مالی ویژه‌ای است که باید رقم آن در بودجه مشخص شود، ولی هیچ نشانه‌ای از آن در بودجه وجود ندارد.

(ز) برای خشی کردن توطئه‌ها و دخالت‌های دولت امریکا در امور ایران، دولت می‌تواند مخارج ارزی از محل منابع ریالی اعتبار ردیف ۵۰۳۳۰۱- که در مجموع معادل ۲۵ میلیارد ریال است - داشته باشد (تبصره ۵۵).

(ح) به دولت اجازه داده شده است که جهت اجرای طرح‌های پتروشیمی و مس، علاوه بر سقف‌های مندرج در برنامه دوم، به ترتیب تا سقف ۱،۹۵۰ میلیون دلار و ۴۰۰ میلیون دلار به طور خالص منابع مالی خارجی دریافت نماید. هزینه دریافت این منابع به صورت جداگانه باید پرداخت شود. وجود این منابع مالی سبب افزایش ظرفیت تولیدی صادراتی صنایع پتروشیمی به میزان سالانه ۲،۱۶۰ هزار تن و صنایع مس به میزان سالانه ۱۰۰ هزار تن به صورت شش و مفتول خواهد شد (تبصره ۶۷). محل بازپرداخت منابع مالی دریافتی توسط این شرکت‌ها، صادرات آنهاست. این بند مندرجات تعهد (تبصره ۲۹، بند «الف - ۳») را لغو می‌کند، زیرا ۲،۳۵۰ میلیون دلار تعهد (به اضافه هزینه‌های مربوط به دریافت منابع) ایجاد شده است که دولت باید به همین مقدار از میزان بدهی‌های خود بکاهد. در بودجه سال ۱۳۷۶ چنین کاهشی قید نشده است. منابع ذکر شده در این تبصره، مازاد بر مبالغ مصوب در قانون برنامه دوم است.

(ط) دولت می‌تواند در جریان صدور خدمات، بهای کالا و خدمات صادراتی را - که اعتبار آنها به طور کلی یا بخشی، توسط شبکه بانکی کشور تأمین نمی‌شود - با استفاده از نرخ صادراتی ارز از طرف صادرکنندگان پرداخت نماید. سقف این پرداخت ۱۵ میلیارد ریال و محل تأمین آن ردیف ۵۰۳۰۲۳ قسمت چهارم لایحه پیشنهادی بودجه است. این پرداخت و سایر پرداخت‌های خارجی وابسته به صادرات خدمات مبالغی را به وجود می‌آورد که رقم آن در بودجه مشخص نشده است.

با در نظر گرفتن موارد بالا، به سادگی مشخص می‌شود ارقام هزینه‌های ارزی انعکاس یافته در بودجه دولت - به جز چند مورد وام‌گیری - به طور کلی ارقام کوچکی از مجموعه هزینه‌هاست که به هیچ وجه تصویری از هزینه‌های ارزی بودجه به دست نمی‌دهد. نظر به این که ارقام هزینه‌های ارزی مشخص نیست، بار مالی آن نیز نامشخص است.

بنابراین، نمی توان گفت چند درصد از هزینه های بودجه ای به ارز ارتباط می یابد و نرخ مؤثر ارز در بودجه چقدر است.

### جمع بندی

۱. به رغم وجود این واقعیت که ارز عامل بسیار با اهمیتی در درآمدها و هزینه های بودجه ای است اما، لایحه بودجه هیچ تصویری از تراز پرداخت های ارزی دولت ارائه نمی دهد. این، در حالی است که دولت متعهد می شود با عملیات مختلف، تمهیدات ارزی کشور را تا پایان سال، دست کم به میزان ۱,۶۴۱ میلیون دلار - نسبت به ابتدای سال - کاهش دهد.

۲. فقدان بودجه ارزی، آثار سوء گسترده ای دارد که از آن جمله می توان به نداشتن تصویری از عملکرد سال های گذشته اشاره کرد. در این چارچوب، دولت هرگز نمی تواند بر آوردی از کارایی خود داشته باشد. به عنوان مثال، دولت نمی تواند نشان دهد که بودجه چقدر در برابر تغییرات نرخ ارز، انعطاف پذیر یا آسیب پذیر است. در وضعیتی که بسیاری از مسئولان متأسفانه از تضعیف ارزش ریال حمایت می کنند، این مسأله به عنوان یک واقعه قابل پیش بینی باید در ارزیابی ها مد نظر قرار گیرد.

۳. با عنایت به وضعیت بالا، توصیه می شود حتی اگر تراز پرداخت های دولت به عنوان یک سند اصلی بودجه ارائه نمی شود، این سند به عنوان یکی از پیوست های بودجه همه ساله همراه با عملکرد سال های پیش از خود ارائه شود. کمترین تأثیر ارائه صورت حساب های ارزی، این است که مسئولان کسش پذیری بخش دولتی را در برابر تغییر نرخ ارز محاسبه نمایند. در بهترین حالت، وجود جدول تراز پرداخت ها سبب می شود که دولت بتواند حساسیت بودجه را در برابر تغییرات نرخ ارز به دست آورد و با محاسبه نرخ بهینه ارز در برابر نرخ مؤثر ارز، اظهارنظری مبتنی بر مدارک، برای تعیین نرخ ارز ارائه نماید.

۴. برای شفاف تر شدن عملکرد دولت در زمینه کاهش بدهی های ارزی به میزان سالانه ۱,۶۴۱ میلیون دلار، دولت همه ساله سند بدهی های ارزی بخش دولتی را همراه سایر اسناد پیشنهادی در قسمت ارزی، پیوست لایحه بودجه نماید. روشن شدن ماهیت بدهی های ارزی بخش دولتی، امکان مقایسه عملکرد این بخش در برابر بخش خصوصی را فراهم می سازد. چنین مقایسه ای می تواند در گزینش نرخ بهینه ارز تأثیر داشته باشد.