



مهدی عبداللهی دبیر گروه اقتصاد

«همه موجودی خزانه براساس درخواست‌های جنابعالی تخلیه شده است، موجودی وجود ندارد.» این جمله‌ای است که روز سه‌شنبه میان اخبار اختلال ایجادشده در سامانه سوخت‌گیری پمپ‌بنزین‌ها به‌سرعت در رسانه‌ها پخش شد. مسئولان دولت روحانی که خود پایه‌گذار کلیدواژه «خزانه خالی» در سال ۱۳۹۲ بودند، نسبت به این خبر واکنش نشان داده و نوبخت رئیس سابق سازمان برنامه‌بودجه از سیال‌بودن حساب‌های خزانه سخن گفت و این موضوع را عادی جلوه داد. در ادامه خواهیم گفت که می‌توان با این جمله محمدباقر نوبخت موافق بود که حساب خزانه خاصیت سیال داشته و خزانه ورودی مستمر دارد و خزانه هیچ‌وقت خالی نمی‌شود، اما موضوعی که ضربه به‌نهایت کاری‌تر از خزانه خالی است، حجم بالای کسری بودجه، برداشت قابل‌توجه از منابع بانک مرکزی در قالب تنخواه و همچنین پیش‌خور کردن بودجه با ریخت‌وپاش‌هایی است که دولت روحانی در بودجه جاری داشته و به تناسب آن، کاهش شدید ارزش حقیقی بودجه عمرانی است که به‌رغم تنظیم بودجه‌های انبساطی در کشور رخ داده و نشانه‌های ملموس آن در قالب قطعی‌های آب و برق و گاز و... مشاهده می‌شود.

خزانه کجاست؟

قبل از آنکه در مورد خالی بودن یا نبودن خزانه بحث کنیم، لازم است به مفهوم و کارکرد خزانه‌پردازیم. تعبیر خزانه به شکل امروزی در ایران بعد از سال‌های انقلاب مشروطه مطرح شد. پس از تشکیل مجلس و وضع قوانین برای امور مختلف کشور، قانونی هم به نام تشکیلات وزارت مالیه کل مملکت در سال ۱۲۸۶ هجری شمسی تصویب و ناصرالملک به‌عنوان نخستین وزیر مالیه از مجلس شورای ملی رأی اعتماد گرفت و در ماده(۱۳) قانون تشکیل وزارت مالیه کل مملکت، اصول و وظایف خزانه‌داری کل تعیین شد. بین سال‌های ۱۲۸۶ تا ۱۳۶۶ قوانین مختلفی به تصویب مجلس رسید که ماموریت‌های خزانه‌داری را تعریف می‌کرد. در سال ۱۳۶۶ قانون جدید محاسبات عمومی کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در این قانون، وظایف و تکالیف و اختیارات مشخصی در رابطه با پرداخت درخواست وجه ذی‌حسابان، و‌اگذاری تنخواه‌گردان خزانه، استان و حسابداری، افتتاح حساب‌های بانکی برای تمرکز وجه درآمد‌ها و سایر منابع تأمین اعتبار، افتتاح حساب برای تمرکز وجوه سپرده، افتتاح حساب‌های بانکی پرداخت برای وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، تهیه و تنظیم حساب‌های دریافت پرداخت ماهانه و اختیارات لازم درخصوص برداشت از سایر حساب‌ها برای رفع نیازهای ضروری، برای خزانه تعیین شده است.

براساس تعاریف، خزانه محل تمرکز نقدینه دولت، دریافت‌ها و پرداخت‌های آنهاست. بر همین اساس، طبق تعریف ماده(۱۰) قانون محاسبات عمومی، درآمد وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی و مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی و درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت و سایر درآمدهایی که در قانون بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد عمومی محسوب می‌شود، باید به حساب خزانه اریز شود. قانون محاسبات عمومی حساب خزانه یک حساب بانکی مفتوحه که نزد بانک مرکزی یا یکی از بانک‌های دولتی با اجازه خزانه‌داری کل است. طرف حساب درآمد عمومی، خزانه‌داری کل است و طرف حساب هر یک از حساب‌های خزانه، یک شرکت دولتی مربوطه است.

خزانه کشور در بانک مرکزی و خزانه‌داری کل در وزارت امور اقتصادی و دارایی و خزانه‌دار کل کشور معاون وزیر دارایی است. مهم‌ترین وظایف خزانه عبارت است از: ۱- جمع‌آوری و تمرکز درآمد‌های عمومی و درآمد‌های اختصاصی از وجوه سپرده از سوی ذی‌حسابان در حساب‌های خزانه نزد بانک مرکزی ایران، ۲- انتقال وجوه مورد درخواست به حساب ذی‌حسابان برای پرداخت هزینه‌های مربوطه، ۳- افتتاح حساب‌های بانکی برای سازمان‌های دولتی، ۴- تهیه آمارهای روزانه و ماهانه دریافت و پرداخت کشور و ۵- همکاری با سازمان برنامه‌بودجه برای تهیه و تنظیم لایحه بودجه کل کشور و همچنین تخصیص اعتبارات جاری و عمرانی کشور.

لازم به ذکر است برخی افراد منابع خزانه را با ذخایر ارزی بانک مرکزی و صندوق توسعه ملی اشتباه می‌گیرند که باید بین اینها و حساب‌های خزانه تفکیک قائل شد. در یک جمع‌بندی اگر ساختار خزانه و خزانه‌داری را درنظر بگیریم، با توجه به اینکه معمولاً در ماه‌های اول سال هنوز بسیاری از منابع و ورودی‌های بودجه محقق نشده و معمولاً از چندین دهه قبل دولت‌ها در ایران از تنخواه بانک مرکزی برای جبران هزینه‌ها استفاده کرده‌اند، شاید سخن گفتن از خزانه خالی چندان علمی و فنی نباشد. به‌ویژه اینکه در دو سال کرونایی تحقق درآمد‌های مالیاتی در اولین ماه‌های سال بسیار دشوار بوده و سایر درآمد‌های دولت نیز با تأخیر محقق می‌شدند. شاید این سخنان احسان خاندوزی، وزیر اقتصاد گواهی بر این ادعا باشد. وی در شهریورماه اظهار داشت که بودجه جاری دولت از محل تنخواه تأمین نشده و با فروش اوراق تأمین شده است و روزهای اخیر نیز اظهار داشته در مهرماه برای تأمین هزینه‌ها اوراق جدیدی منتشر نشده و منابع موردنیاز از محل درآمد‌های پیش‌بینی شده در بودجه تأمین شده است.

خالی گرفتیم، خالی تحویل دادیم

در سال ۱۳۹۲ اغلب دولتمردان دولت حسن روحانی و ازجمله رئیس‌جمهور به صراحت اعلام کردند که خزانه را

اقتصاد

تحویل دولت با خزانه خالی خیلی معنایی ندارد، خطاهای بزرگ روحانی جاهای دیگری بود

ضربه کاری‌تر از خزانه خالی



جاری پیش‌بینی شد تا پایان سال حداکثر ۱۰۰ هزار میلیارد تومان مبلغ قابل وصول است و این به آن معناست که کل منابع بودجه کفایت هزینه‌های جاری دولت که ۱۲۸ هزار میلیارد تومان است را نمی‌کند و رئیس‌جمهور به این مطلب اشاره کرد که یک واقعیت است.»

اما اینکه چرا کسری بودجه ضربه کاری‌تری از خالی بودن خزانه است، باید بگوییم گرچه وجود مقداری کسری بودجه در اغلب اقتصاد‌ها امری طبیعی و پذیرفته‌شده است، اما در اینجا مساله مهم این است که کسری بودجه نباید به حدی باشد که ۱-با چاپ پول از طرف بانک مرکزی کسری بودجه به شیوه تورم‌زا جبران شود و ۲-با اینکه با استقراض شدید دولت از اوراق قرضه، دولت به یک بدهکار بزرگ تبدیل شود. درخصوص کسری بودجه درحالی که در شرایط فعلی برخی از اقتصاددانان کسری بودجه دولت را باعث ایجاد مشکلات اقتصادی نظیر بالا بودن نرخ بهره واقعی و عدم تعادل تراز پرداخت‌ها و افزایش تورم از مسیر پولی شدن بودجه می‌دانند، گروهی دیگر ایجاد کسری در بودجه دولت با سیاست‌های مالی انبساطی را زمینه رونق و برطرف‌کننده رکود و بیکاری می‌دانند. اما در هر حال، به‌همان مقداری که خروج اقتصاد از رکود مهم است، افزایش بدهی دولت درنتیجه جبران کسری از محل فروش اوراق و همچنین پولی‌شدن کسری بودجه و استفاده از منابع بانک مرکزی نیز که از طریق پایه پولی و افزایش نقدینگی منجر به تورم می‌شود نیز در نوع خود مخاطره بزرگی است. زمانی که لایحه بودجه در آذرماه ۱۳۹۹ از طرف دولت تقدیم مجلس شد، اعتراض‌های زیادی پیرامون این موضوع شکل گرفت که بودجه ۱۴۰۰ بودجه‌ای انبساطی و افزایشی که در مخارج بودجه شکل گرفته بسیار شدید بوده و درنتیاه این بودجه منجر به تورم‌های بالا در اقتصاد ایران خواهد شد. رقم بودجه مصارف عمومی در لایحه حدود ۸۴۱ هزار میلیارد تومان برآورد شده بود اما پس از اینکه این لایحه از فیلتر کمیسیون تلفیق و مجلس شورای اسلامی گذشت، رقم مصارف عمومی بودجه به هزار و ۲۷۸ هزار میلیارد تومان رسید. همچنین کسری تراز عملیاتی بودجه که تفاوت بین درآمد‌ها با اعتبارات جاری را نشان می‌دهد، از ۳۱۹ هزار میلیارد تومان در لایحه بودجه ۱۴۰۰ با رشد عجیبی به ۴۶۴ هزار میلیارد تومان در قانون بودجه رسید.

پیش‌خورها مهم‌تر از خزانه خالی

ضربه کاری‌تر بعدی، عدم اصلاح ساختار بودجه است که دولت روحانی برای دولت سیزدهم به یادگار گذاشته است. ۱۷ بهمن ۱۳۹۷ بود که علی لاریجانی، رئیس سابق مجلس شورای اسلامی اعلام کرد به دستور رهبر انقلاب، مجلس و دولت مسئول اصلاح ساختار کشور ظرف ۴ ماه آینده شده‌اند. پس از چندین ماه درنهایت در تیرماه سال ۱۳۹۸ سازمان برنامه‌بودجه متنی را با عنوان «چارچوب اصلاح ساختاری بودجه» منتشر کرد. در این طرح آمده بود: «سازمان برنامه‌بودجه با لحاظ توان فنی، مالی و اجرایی کشور، به اولویت‌بندی اقدامات پیشنهادی پرداخته و برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت را در چهار محور: ۱- تقویت نهادی بودجه، ۲-هزینه‌کرد کارا، ۳-درآمدزایی پایدار و ۴-ثبات اقتصاد کلان طبقه‌بندی کرده است. در سال ۱۳۹۹ نیز سازمان برنامه اعلام کرد بودجه را براساس تکالیف برنامه اصلاح ساختاری بودجه تهیه کرده است. گرچه مجلس این موضوع را باور نداشت، اما درنهایت با رفت‌وآمد بودجه بین مجلس و دولت، درنهایت خروجی اصلاحیه نهایی بودجه بسیار فاجعه‌بارتر از لایحه بود، چراکه پس از اصلاحیه‌های مجلس، رقم کسری تراز عملیاتی بودجه از حدود ۳۱۹ هزار

مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی و خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی به ترتیب با سهمی معادل ۵/۷ و ۵/۵ واحد درصد بیشترین سهم را در رشد پایه پولی داشته‌اند. افزایش خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی عمدتاً به دلیل استفاده دولت از وجوه تنخواه‌گردان خزانه به مبلغ ۴۷ هزار میلیارد تومان در پایان شهریورماه ۱۴۰۰ و افزایش سقف مجاز استفاده از آن (از ۳ درصد به ۴ درصد، براساس مصوبه مورخ ۲۶ خرداد امسال هیات وزیران) بوده است. هرچند در دوره مورد بررسی بخشی از آثار انبساط پولی مذکور با استفاده از ابزار توافق بازخريد معکوس در راستای اجرای عملیات بازار باز خنثی شده است. گزارش بانک مرکزی نشان می‌دهد حجم نقدینگی در پایان شهریورماه سال ۱۴۰۰ نسبت به پایان سال ۱۳۹۹ معادل ۱۷ درصد رشد نشان می‌دهد که در مقایسه با رشد متغیر مذکور در دوره مشابه سال قبل (۱۷/۱ درصد) به میزان ۰/۱ واحد درصد کاهش یافته است. همان‌طور که گفته شد دریافت تنخواه همواره در دولت(برخلاف رویه‌های جهانی) مرسوم بوده است اما در دولت حسن روحانی و به‌ویژه اتفاق بد این بود که رقم تنخواه افزایش یافت و به جای فروردين و اردیبهشت دریافت تنخواه ادامه‌دار شد. موضوع دیگر درخصوص تنخواه که آن را به جلیقه انفجاری تبدیل می‌کند، عدم تسویه آن است که هنوز در این خصوص اظهارنظر نشده است.

ضربه کاری‌تر از خزانه خالی

نکته قابل‌تأملی که به ما می‌گوید دولت روحانی ضربه کاری‌تر به کشور زده که به‌اصطلاح عامیانه «خالی بودن خزانه در پیش آن عددی نیست»، موضوع کسری شدید بودجه است. این موضوع مهمی است که علی‌طبیعتاً، وزیر اقتصاد دولت اول روحانی نیز طی اظهاراتی در سال ۱۳۹۲ و در پاسخ به موضوع خزانه خالی مطرح می‌کند. وزیر امور اقتصادی و دارایی دولت اول روحانی می‌گوید: «بحث خزانه خالی که ازسوی رئیس‌جمهور مطرح شد، دارای یک مفهوم روشن بوده و برای کسانی که با الفبای ادبیات اقتصادی آشنایی دارند، روشن است. منظور درآمد‌ها و هزینه‌های عمومی دولت است که در سال جاری بودجه با محدودیت‌های بسیاری مواجه است.» وی ادامه می‌دهد: «از ۲۱۰ هزار میلیارد تومان منابعی که در قانون بودجه سال



۷/۷ واحد درصد افزایش یافته است. در این مقطع، خالص



میلیارد تومان لایحه دولت به ۴۶۴ هزار میلیارد تومان رسید. بررسی‌ها نشان می‌دهد طی دوسال اخیر درکنار بازنشستگان، حقوق و مزایای کارمندان دولت به‌رغم کسری چشمگیر بودجه افزایش یافته است. درواقع دولت روحانی نه‌تنها اقدامی برای اصلاح ساختار بودجه انجام نداد، بلکه با ایجاد انتظارات بین کارکنان و بازنشستگان خود که البته این موضوع به بخش‌های دیگر نیز تسری پیدا کرد، بسیاری از منابع بودجه را پیش‌خور کرد که نگرانی ما باید این پیش‌خورها باشد که کسری بودجه را تعمیق کرده است.

پیری در اقتصاد خطرناک‌تر از خزانه خالی

یکی دیگر از شاخص‌های قابل‌تأمل در کارنامه حسن روحانی که بسیار خطرناک‌تر از خزانه خالی است، موضوع کاهش شدید سرمایه‌گذاری و پیشی گرفتن استهلاک سرمایه از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص است که در دو سال اخیر رخ داده و عجیب‌تر اینکه در ۶۰ سال اخیر امری بی‌سابقه بوده است. این اتفاق خطرناک که موجب شده زیرساخت‌ها در کشور به‌سمت فرسودگی و پیری برود، نمونه‌های آشکار و ملموس مخاطرات آن در قالب ناترازی‌هایی در بخش‌های مختلف ازجمله قطعی برق و گاز و... خود را نشان می‌دهد.

بر این اساس دولت روحانی گرچه دست‌و‌دل بازی‌های عجیبی از خود در تنظیم بودجه نشان داده و بودجه را هر ساله انبساطی بسته است، اما از یک مسیر غلط ضربه کاری به کشور وارد کرده است. این مسیر عبارت است از اینکه دولت روحانی هر ساله با وجود بودجه‌های انبساطی، همواره از سهم بودجه عمرانی که بودجه توسعه‌ای است، کاسته و به بودجه جاری افزوده است.

لازم به ذکر است گرچه کاهش سرمایه‌گذاری و منفی شدن آن دلایل زیادی دارد، اما در کنار شوک‌های بیرونی، مشکلات منابع تأمین مالی و ناچیز بودن بهره‌وری سرمایه، بازگشت تحریم‌های آمریکا، افزایش نااطمینانی‌ها و نامناسب‌شدن فضای کسب‌وکار، ایجاد محدودیت‌های ارزی و مشکلات برای واردات کالاهای سرمایه‌ای، کاهش سرمایه‌گذاری در بخش ساختمان خصوصی، کاهش ارزش واقعی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا همان بودجه عمرانی دولت ازجمله شاخص‌هایی است که بیشترین نقش را در منفی شدن رقم سرمایه‌گذاری داشته است.

بنابراین با درنظر گرفتن این موضوع که اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا همان بودجه عمرانی مهم‌ترین کانال حضور بخش عمومی در فرآیند سرمایه‌گذاری کشور است و این طرح‌ها اصلی‌ترین کانال تزریق منابع بودجه‌ای در اقتصاد کشور جهت گسترش ظرفیت‌های زیربنایی و تولیدی محسوب می‌شود که به نوبه خود می‌توانند توسعه اقتصادی و شاخص‌های کلان اقتصادی در دوره‌های متوالی را تحت‌تأثیر خود قرار دهند و این خصوصاً برای دولت موجب تحریک سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نیز می‌شوند. کاهش بودجه عمرانی که در ادامه به آن می‌پردازیم، یکی از بزرگ‌ترین ضربات دولت روحانی به اقتصاد ایران بود که کشور را برای سال‌ها ناترازی دچار مشکلات عمیق خواهد کرد. برای اینکه بدانیم در حوزه سرمایه‌گذاری دولت چه اتفاقی افتاده، توجه به سه شاخص آماری گویای این وضعیت نامطلوب است. مورد اول؛ تکمیل پروژه‌های عمرانی طبق زمان بندی است. در این خصوص بررسی‌ها نشان می‌دهد افزایش طرح‌ها و مشکلات تأمین مالی باعث شده تا طول زمان اجرای طرح‌های عمرانی افزایش یافته و از ۱۰/۸ سال در سال ۱۳۸۵ به ۱۰ سال تا سال ۱۳۹۲ و به بیش از ۱۶ سال در سال ۱۳۹۹ برسد. مورد دوم؛ حجم انبوه تعداد طرح‌های عمرانی و هزینه موردنیاز برای تکمیل آنهاست. براساس بررسی‌های نهادهای مختلف اعم از سازمان برنامه‌وبودجه و مرکز پژوهش‌های مجلس بیش از ۷۰ هزار پروژه استانی و ملی در کشور وجود دارد. همچنین براساس جدول پیوست یک بودجه سال ۱۴۰۰ فقط برای تکمیل کل پروژه‌های پیوست یک بودجه(به جز پروژه‌های متفرقه) بدون شروع حتی یک پروژه جدید عمرانی، در صورتی که دولت بخواهد همه پروژه‌های عمرانی پیوست یک را به قیمت امروز به اتمام برساند، ۷۰۰ هزار و ۴۰۱ میلیارد تومان بودجه با سرمایه‌گذاری نیاز است.

مورد سوم؛ سهم بودجه عمرانی از کل بودجه کشور بوده که در یک دهه اخیر تخییر شده است. براساس جزئیات قانون بودجه سال ۱۴۰۰، از کل مصارف ۱۲۷۸ هزار میلیارد تومانی بودجه عمومی، نزدیک به ۹۱۹ هزار میلیارد تومان یا معادل ۷۲ درصد آن به بودجه جاری اختصاص می‌یابد. ۱۷۶ هزار میلیارد تومان آن معادل ۱۳/۸ درصد به بودجه عمرانی و نزدیک به ۱۸۳ هزار میلیارد تومان یا معادل ۱۴/۳ درصد نیز به پرداخت دیون یا همان تملک دارایی‌های مالی اختصاص می‌یابد. البته این ارقام بدون درنظر گرفتن بودجه اختصاص دستگاه‌های اجرایی است. اگر این اعداد را در یک روند تاریخی نگاه کنیم، فاجعه رخ داده را بهتر درک خواهیم کرد. طبق آمارهای مستخرج از بودجه‌های سالانه، در طول دوره ۲۶ ساله یعنی از سال ۱۳۷۶ تا قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نسبت بودجه عمرانی مصوب به بودجه جاری از حدود ۶۶ درصد در سال ۱۳۷۶ به ۱۹ درصد در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ رسیده است. یعنی در سال ۱۳۷۶ رقم بودجه مصوب عمرانی معادل ۶۶ درصد کل بودجه جاری دولت بوده است، اما این مقدار حالا به ۱۹ درصد تنزل یافته است. نکته قابل‌تأمل اینکه، در سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۹ درحالی‌که کل بودجه جاری مصوب دولت به‌طور میانگین حدود ۹۷ درصد آن محقق شده که این میزان برای بودجه عمرانی حدود ۷۰ درصد بوده است. یعنی از کل بودجه ناچیزی که برای این بخش مصوب می‌شود، به‌طور میانگین ۲۰ درصد آن هم محقق نمی‌شود که این میزان برای بودجه جاری فقط حدود ۳ درصد است.