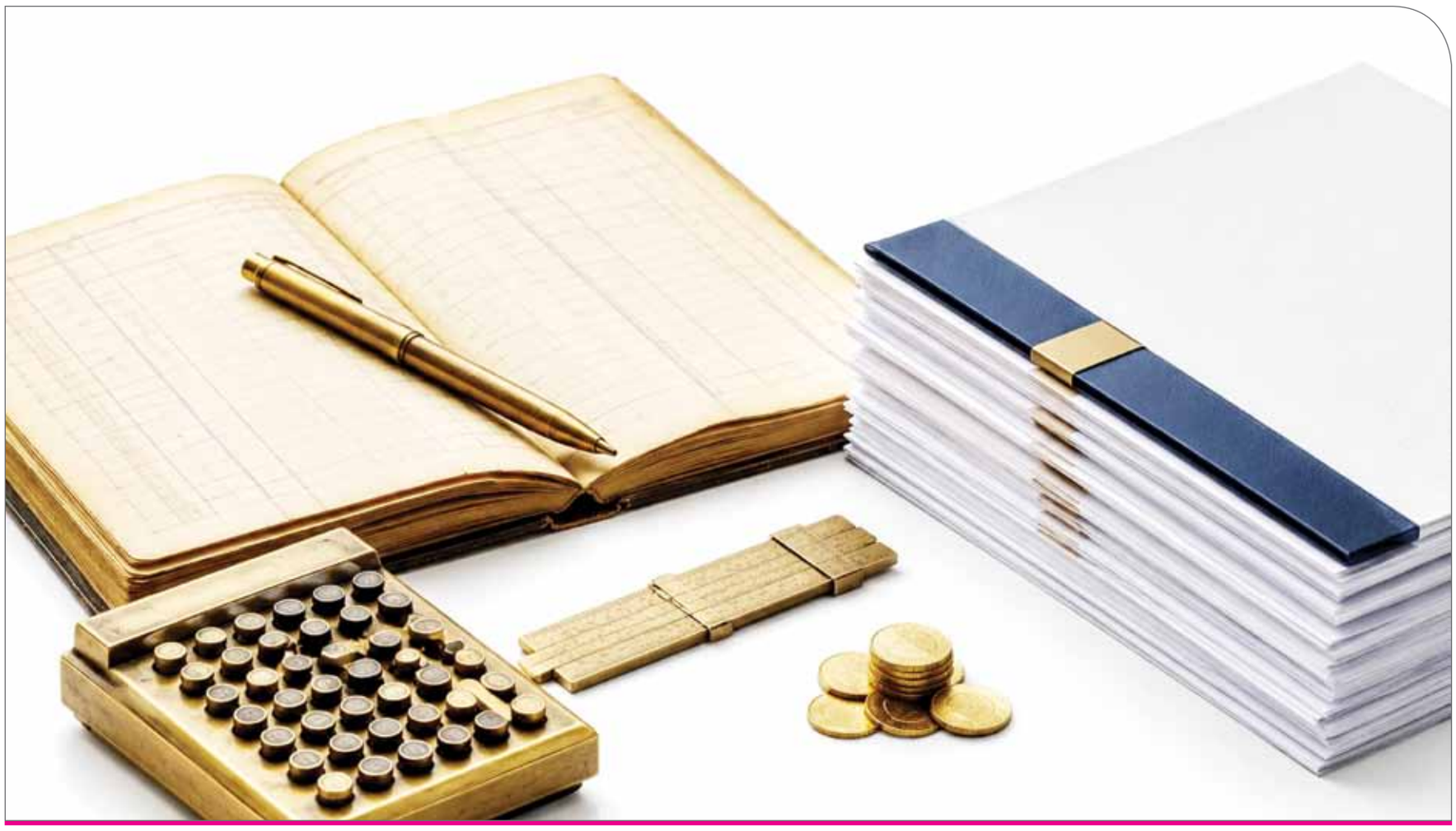
وقتی تعهدات دیروز، بودجه‌های آتی را پیش‌فروش می‌کنند

صورت‌حساب فردا



گروه اقتصاد: بودجه عمومی کشور در سال‌های اخیر، بیش از آنکه آینه‌ای از برنامه‌های توسعه‌ای، اولویت‌های زیرساختی و اراده‌های سیاستی سال پیش‌رو باشد، به تقویمی قطور از سررسید تعهدات گذشته تبدیل شده است. بررسی لایه‌های پنهان منابع و مصارف نشان می‌دهد که بخش بزرگی از ظرفیت‌های مالی دولت، پیش از آنکه حتی لایحه بودجه روی میز کارشناسان سازمان برنامه و بودجه یا نمایندگان مجلس قرار بگیرد، پیش‌فروش شده است. وقتی بیش از سه‌چهارم منابع حاصل از انتشار اوراق مالی اسلامی صرف تسویه اصل و سود اوراق سررسیدشده سال‌های قبل می‌شود و درآمدهای پایدار مالیاتی و نفتی نیز پیشاپیش برای پوشش هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر جاری و صندوق‌های بازنشستگی سند خورده‌اند، سیاست‌گذار عملا با صندلی خالی از حق انتخاب روبه‌روست. این گزارش با کالبدشکافی مکانیسم انتقال بدهی‌ها به سال‌های آتی، بررسی می‌کند که چگونه تله اوراق و تعهدات انباشته، فضای مالی اقتصاد ایران را کوچک‌تر کرده و بودجه‌های سنواتی را از یک سند راهبردی، به ماشین تسویه‌حساب گذشته تغییر ماهیت داده است.

میز شلوغ خزانه‌دار

هر سال با فرارسیدن فصل تدوین بودجه، گمانه‌زنی‌ها درباره نحوه تقسیم کیک منابع عمومی میان بخش‌های مختلف اقتصادی بالا می‌گیرد. تصور متعارف این است که دولت بر سر سفره‌ای از درآمدهای مالیاتی، عوارض گمرکی و عواید ناشی از صادرات نفت و میعانات گازی نشسته و با فراغ بال درباره تخصیص این منابع به پروژه‌های عمرانی، نوسازی ناوگان حمل‌ونقل، توسعه فناوری یا ارتقای زیرساخت‌های بهداشت و آموزش تصمیم‌گیری می‌کند. اما نگاهی دقیق به ساختار تعهدات خزانه‌داری کل کشور، تصویر کاملا متفاوتی را به نمایش می‌گذارد.

واقعیت این است که ضریب آزادی عمل دولت در بودجه، که در ادبیات مالیه عمومی از آن با عنوان بودجه اختیاری یاد می‌شود، در طول یک دهه گذشته به باریک‌ترین سطح خود رسیده است.

بخش اعظم منابع عمومی پیش از آغاز سال مالی، به واسطه قوانین دائمی، احکام قطعی کارگزینی، مستمری‌ها، کمک به صندوق‌های بازنشستگی و تسویه اصل و فرع بدهی‌های پیشین، قفل شده است. به بیان دقیق‌تر، دولت در آغاز هر سال مالی با انبوهی از چک‌های سررسیدشده روبه‌روست که اولویت اول خزانه را تشکیل می‌دهند. در چنین شرایطی، سیاست‌گذار به جای آنکه معمار توسعه سال آینده باشد، در جایگاه یک کارگزار مالی قرار می‌گیرد که ماموریت اصلی‌اش مدیریت نقدینگی روزانه برای جلوگیری از نکول تعهدات گذشته است. این انجماد بودجه‌ای باعث شده تا کوچک‌ترین تکانه در سمت درآمدها، مستقیما به حذف یا تعویق هزینه‌های سرمایه‌ای و عمرانی منجر شود؛ چرا که هزینه‌های جاری و تعهدات بدهی، خاصیت چسبندگی مطلق دارند و قابل مذاکره یا تعویق نیستند.

معمای ۷۰۰ همتی اوراق مالی

در جداول کلان بودجه، ردیف «واگذاری دارایی‌های مالی» که بخش عمده آن به انتشار اوراق مالی اسلامی اختصاص دارد، همواره به عنوان یکی از بازوهای اصلی پوشش کسری بودجه و تأمین مالی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای معرفی می‌شود. اما کاوش در جزئیات این ردیف که اکنون ارقامی در محدوده ۷۰۰ تا ۸۰۰ هزار میلیارد تومان را تجربه می‌کند، واقعیت تلخی را آشکار می‌سازد. طبق برآوردهای کارشناسی و گزارش‌های رسمی نهادهای پژوهشی، بین ۷۰ تا ۸۰ درصد از کل منابع حاصل از فروش اوراق جدید، اصلا وارد چرخه ساخت‌وساز یا بودجه‌های عمرانی نمی‌شود؛ بلکه مستقیما در حساب‌های خزانه صرف بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسیدشده‌ای می‌گردد که دو یا سه سال قبل منتشر شده‌اند. به عبارت دیگر، از هر ۱۰۰ واحد اوراقی که دولت در بازار پول و سرمایه به فروش می‌رساند، کمتر از ۲۵ واحد آن نقدینگیِ خالص و تازه برای اقتصاد ایجاد می‌کند و مابقی، صرفا چرخاندن و تمدید بدهی‌های کهنه با نرخ‌های سود جدید و بالاتر است.

تله استمهال

استفاده از بازار بدهی و انتشار اوراق قرضه دولتی، در ذات خود یکی از استانداردترین و غیرتورمی‌ترین ابزارهای مدیریت کسری بودجه در اقتصادهای مدرن به شمار می‌رود.

منطق اقتصادی می‌گوید زمانی که دولت با ناترازی موقت میان درآمد و هزینه روبه‌روست، به جای دست بردن در منابع بانک مرکزی و انبساط پایه پولی، باید نقدینگی موجود در دست بازیگران اقتصادی را از طریق فروش اوراق جذب کند. اما این فرمول استاندارد، زمانی کارایی خود را حفظ می‌کند که منابع جذب‌شده در پروژه‌هایی با بازدهی اقتصادیِ بالاتر از نرخ سود اوراق سرمایه‌گذاری شوند تا در سال‌های بعد، از محل رشد اقتصادی و افزایش پایه مالیاتی، امکان تسویه آن بدهی فراهم گردد.

در ساختار بودجه‌ریزی ایران، این چرخه به شکل معکوسی عمل کرده است.

از آنجا که بخش بزرگی از اوراق منتشره در سال‌های گذشته صرف پوشش هزینه‌های جاری و غیرمولد شده، هیچ داراییِ درآمدزایی در برابر این بدهی‌ها شکل نگرفته است. نتیجه آنکه در زمان سررسید، خزانه فاقد جریان نقدیِ مازاد برای تسویه اصل و سود اوراق است و ناچار به استمهال یا همان بازتامین مالی بدهی از طریق انتشار اوراق جدید می‌شود.

این پدیده که اقتصاددانان آن را تله اوراق می‌نامند، یک اثر تصاعدی و برف‌گلوله‌ای دارد؛ چرا که دولت مجبور است بدهی قبلی را که با نرخ سود پایین‌تری منتشر شده بود، در شرایط تورمیِ امروز با نرخ‌های بازده بسیار بالاتر جایگزین کند. این چرخه معیوب، بودجه عمومی را وارد فاز «بدهی‌محور مطلق» کرده و هر سال سهم بزرگ‌تری از منابع عمومی را صرفا برای حفظ اعتبار امضای دولت در بازار سرمایه می‌بلعد.

تقاطع خطرناک بدهی دولتی و عطش نقدینگی در بخش خصوصی

انتقال مستمر تعهدات به سال‌های آتی و اتکای فزاینده به انتشار اوراق، صرفا یک مسئله حسابداری در درون سازمان برنامه و بودجه یا وزارت اقتصاد نیست؛ بلکه امواج آن به سرعت کل زیست‌بوم اقتصاد کلان، بازار پول و بازار سرمایه را متأثر می‌سازد. دولت برای آنکه بتواند حجم سنگین اوراق مالی را در بازاری که خود با تنگنای شدید اعتباری دست‌وپنجه نرم می‌کند به فروش برساند، چاره‌ای جز ارائه نرخ‌های بازدهیِ جذاب و رقابتی ندارد. به همین دلیل است که نرخ بازده تا سررسید اوراق دولتی مانند اسناد خزانه اسلامی (اخزا) در بازار ثانویه، به لنگر و شاخص اصلی نرخ بهره بدون ریسک در کل اقتصاد تبدیل شده است. زمانی که دولت به عنوان کم‌ریسک‌ترین بازیگر اقتصادی، حاضر است برای جذب نقدینگی و تسویه بدهی‌های گذشته‌اش نرخ‌های بازدهی بالایی را تضمین کند، عملاً کف نرخ سود را در سراسر شبکه بانکی و بازار سرمایه جابه‌جا می‌کند. بانک‌ها و صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت که خریداران اصلی این اوراق هستند، برای تجهیز منابع خود وارد رقابتی فشرده می‌شوند که حاصل آن، افزایش هزینه تمام‌شده پول در شبکه بانکی است. در سوی دیگر این معادله، بنگاه‌های تولیدی و بخش خصوصی واقعی ایستاده‌اند. در ادبیات اقتصاد کلان از این وضعیت با عنوان «اثر ازدحام» یا بیرون راندن بخش خصوصی یاد می‌شود. وقتی دولت با انتشار صدها هزار میلیارد تومان اوراق، صندلی‌های ردیف اول تأمین مالی را اشغال می‌کند و نقدینگی محدود بازار را به سمت خزانه می‌مکد، شرکت‌های تولیدی برای تأمین سرمایه در گردش یا اجرای طرح‌های توسعه‌ای با مضیقه شدید اعتباری و نرخ‌های سود سرسام‌آور روبه‌رو می‌شوند. به بیان ساده‌تر، تاوان تعهدات تسویه‌نشده سال‌های قبل دولت را، امروز کارخانه‌ها و بنگاه‌های اقتصادی در قالب هزینه‌های مالی سنگین و کاهش حاشیه سود پرداخت می‌کنند.

کوه یخ بدهی‌های پنهان و فرابودجه‌ای

آنچه در جداول رسمی لایحه بودجه به عنوان سررسید اوراق مالی دیده می‌شود، تنها قله قابل‌رؤیت از کوه یخ تعهدات دولت است.

در زیر سطح آب، شبکه پیچیده‌ای از بدهی‌های انباشته به سیستم بانکی، پیمانکاران طرح‌های عمرانی، سازمان تامین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی قرار دارد که بخش بزرگی از آن‌ها به دلیل فقدان نظام حسابداری تعهدیِ کامل، در ردیف‌های شفاف بودجه سنواتی منعکس نمی‌شوند. صدور تضامین دولتی برای شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی، در کنار تسهیلات تکلیفی که بار مالی آن در نهایت بر دوش ترازنامه بانک‌ها و در گام بعدی بر عهده دولت می‌افتد، تعهدات احتمالی سنگینی را ایجاد کرده است.

پیمانکاران پروژه‌های زیرساختی نیز که مطالبات قطعی‌شده خود را به جای پول نقد در قالب اسناد خزانه با سررسیدهای یک تا سه ساله دریافت می‌کنند، برای نقد کردن این اسناد در بازار سرمایه ناچار به پذیرش نرخ‌های تنزیل بالا هستند؛ فرآیندی که در عمل، هزینه اجرای پروژه‌های عمرانی را در سال‌های بعد به شدت افزایش می‌دهد و دور جدیدی از مطالبات را خلق می‌کند.

پیش‌خور کردن آینده به قیمت رفاه فردا

نگاه کلان به روند انباشت بدهی‌ها و انتقال تعهدات به سال‌های آتی، بعد اخلاقی و بین‌نسلی مهمی را نیز در اقتصاد سیاسی بودجه برجسته می‌کند. بودجه هر سال، در واقع سندی است که مشخص می‌کند منابع فعلی کشور چگونه میان مصرف امروز و سرمایه‌گذاری برای فردا تقسیم شود.

زمانی که بودجه سنواتی به جای خلق زیرساخت‌های جدید، نوسازی شبکه ریلی و جاده‌ای، توسعه میدان‌های انرژی و تقویت آموزش، صرف بازپرداخت هزینه‌های جاری سال‌های گذشته می‌شود، در عمل نوعی پیش‌خور کردن آینده رخ داده است.

انتشار اوراق و ایجاد تعهدات بلندمدت برای پوشش کسری‌های جاری، به این معناست که نسل فعلی هزینه‌های رفاهی و اداری خود را مصرف کرده، اما صورت‌حساب آن را به آدرس نسل بعدی فرستاده است.

در سال‌های آینده، زمانی که این حجم از تعهدات به نقطه اوج سررسید خود می‌رسد، دولت‌های وقت با دوگانه بسیار سختی روبه‌رو خواهند شد: یا باید سهم بیشتری از مالیات‌های دریافتی از شهروندان و کسب‌وکارها را به جای ارائه خدمات عمومی، صرف تسویه بدهی‌های گذشته کنند، و یا در صورت ناتوانی بازار بدهی از جذب اوراق جدید، به سمت پولی‌سازی کسری بودجه و استقراض غیرمستقیم از بانک مرکزی حرکت کنند که خروجی مستقیم آن، تحمیل مالیات تورمی بر کل جامعه خواهد بود.

گزارش‌های کارشناسی خزانه‌داری کل کشور و مراکز پژوهشی نشان می‌دهد که خروج از این تنگنا، دیگر با مسکن‌های مقطعی، جابه‌جایی ردیف‌های حسابداری یا افزایش صوری سقف انتشار اوراق امکان‌پذیر نیست.

اقتصاد ایران برای توقف این ماشین تولید تعهد، نیازمند استقرار یک چارچوب قانونی و سخت‌گیرانه برای مدیریت جامع بدهی‌های عمومی است؛ چارچوبی که در آن، سقف‌های پویا و غیرقابل‌عبور برای ایجاد هرگونه تعهد مالی جدید تعریف شود و انتشار اوراق جدید، صرفا به طرح‌های سرمایه‌ای دارای جریان نقدی مشخص و قابل‌سنجش محدود گردد.

سخن پایانی

صورت‌حساب قطور تعهداتی که از سال‌های گذشته به بودجه‌های فعلی رسیده و با شتابی بیشتر به سال‌های آتی منتقل می‌شود، هشدار روشنی است بر اینکه ناترازی بودجه یک خطای محاسباتی ساده روی کاغذ نیست، بلکه بازتاب یک اختلال ساختاری در حکمرانی مالی است.

تا زمانی که انضباط مالی در سمت هزینه‌ها برقرار نشود، چابک‌سازی بدنه دولت در دستور کار قرار نگیرد و مرز مشخصی میان تأمین مالی پروژه‌های مولد و پوشش هزینه‌های جاری کشیده نشود، توقف زنجیره اوراق‌سازی و انباشت بدهی ناممکن خواهد بود. دولت‌ها و مدیران اقتصادی می‌آیند و می‌روند، اما تقویم سررسید اوراق و تعهدات قانونی، میراثی ماندگار و سنگین است که روی میز خزانه باقی می‌ماند. جراحی این چرخه معیوب و بازگرداندن بودجه به ریل اصلی خود یعنی «برنامه‌ریزی برای توسعه»، مهم‌ترین آزمونی است که پیش روی سیاست‌گذار اقتصادی قرار دارد؛ آزمونی که تعلل در آن، هزینه اصلاحات را در سال‌های پیش‌رو به مراتب سنگین‌تر خواهد کرد.