پاسخ ولی‌الله سیف، رئیس کل پیشین بانک مرکزی به ۱۰ پرسش «ایران»

بودجه منهای نفت، بدون اصلاح خرج‌ها شدنی نیست

گفت وگو

مرتضی گل‌پور
معاون سردبیر

زمزمه‌ها درباره اینکه بودجه سال ۱۴۰۶ بدون نفت تدوین می‌شود، ناگهان برخاست و ناگهان خاموش شد. جدای از اینکه واقعاً در ذهن سیاست‌گذاران اقتصاد ما چه می‌گذرد، یک واقعیت گریزناپذیر پیش روست: تحریم اقتصادی و محاصره دشمن. خدا را چه دیدیم، شاید بدخواهی دشمن بدسگال باعث شود تا ایرانیان به آرزوی دیرسال کاهش وابستگی بودجه به نفت، برسند. در این صورت، بودجه بدون نفت دقیقاً به چه معناست؟ بودجه بدون نفت یعنی قطع کامل صادرات نفت، یا اینکه ارز حاصل از صادرات نفت به عنوان درآمد یومیه دولت در بودجه لحاظ نشود؟ یا این‌که فرض کنیم بودجه بدون نفت شد، وابستگان به رانت‌های نفتی چه خواهندکرد؟ برای فهم دقیق‌تر چند و چون «بودجه بدون نفت» و ضرورت‌ها و الزامات آن، به ولی‌الله سیف مراجعه کرده‌ایم. رئیس کل پیشین بانک مرکزی به ۱۰ پرسش مکتوب «ایران» در این باره پاسخ داده است.



تعریف دقیق بودجه بدون نفت چیست؟ با توجه به اینکه سهم مستقیم دولت از فروش نفت در لایحه بودجه ۱۴۰۵ حدود ۵ درصد اعلام شده، اما با احتساب منابع فرابودجه‌ای، هدفمندی یارانه‌ها، ارزش افزوده فروش داخلی فرآورده‌ها و تسعیر ارز، وابستگی واقعی سهم دولت در بودجه به نفت بسیار بیشتر است. منظور از بودجه بدون نفت چیست؟

برای تعریف دقیق بودجه بدون نفت، ابتدا باید میان بودجه عمومی دولت و مجموعه منابع و مصارف بخش عمومی تمایز قائل شد. در بودجه عمومی، ممکن است سهم مستقیم درآمد صادرات نفت خام محدود باشد، اما با در نظر گرفتن شرکت‌های دولتی، منابع فرابودجه‌ای، هدفمندی یارانه‌ها، برداشت از صندوق توسعه ملی و سایر اقلام مرتبط، وابستگی واقعی اقتصاد و دولت به منابع نفتی بسیار بیشتر خواهد بود. از این رو، اگر صرفاً درآمد مستقیم صادرات نفت از چند ردیف بودجه عمومی حذف شود، نمی‌توان آن را تحقق بودجه بدون نفت دانست. همچنین باید میان درآمد مستقیم صادرات نفت و درآمدهای ناشی از فروش داخلی فرآورده‌های نفتی یا مالیات بر ارزش افزوده آنها تفاوت قائل شد. این درآمدها به‌طور مستقیم درآمد صادرات نفت نیستند، هرچند در عمل با ساختار تولید و مصرف انرژی ارتباط دارند. نرخ تسعیر ارز نیز صرفاً ارزش ریالی منابع ارزی را تغییر می‌دهد و به‌خودی‌خود منبع درآمد واقعی و پایداری ایجاد نمی‌کند. باتوجه به این مقدمات، به اعتقاد من، بودجه بدون نفت زمانی معنا پیدا می‌کند که هزینه‌های جاری و تعهدات مستمر دولت از محل درآمدهای پایدار غیرنفتی، مانند مالیات و سایر درآمدهای واقعی، تأمین شود و درآمدهای نفتی به جای تأمین هزینه‌های روزمره، در خدمت سرمایه‌گذاری مولد، توسعه زیرساخت‌ها و تقویت صندوق‌های ثروت ملی قرار گیرد. بنابراین، بودجه بدون نفت صرفاً یک تغییر حسابداری نیست؛ بلکه مستلزم اصلاح ساختار درآمدها و هزینه‌های دولت و تغییر نگاه به نحوه استفاده از ثروت ملی است. این تحول در کوتاه‌مدت دشوار و همراه با هزینه خواهد بود، اما می‌تواند نقطه شروع کاهش وابستگی مزمن اقتصاد به درآمدهای نفتی باشد.

با توجه به برآورد حدود ۱۶.۶ میلیارد دلار درآمد ارزی نفت و گاز در بودجه ۱۴۰۵، این منابع چه نقشی در اقتصاد دارند؟ آیا در یک بودجه بدون نفت، باید این درآمدها به‌طور کامل حذف و از منابع دیگری تأمین شوند؟

نکته مهم این است که نفت در اقتصاد ایران صرفاً یک منبع درآمد برای دولت نیست؛ بلکه یکی از منابع اصلی تأمین ارز مورد نیاز کل اقتصاد نیز محسوب می‌شود. ارز حاصل از صادرات نفت و گاز، مستقیم یا غیرمستقیم، برای واردات دارو، کالاهای اساسی، مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای و تجهیزات و ماشین‌آلات مورد نیاز تولید اهمیت دارد. بنابراین، باید میان حذف درآمد نفت از بودجه دولت و حذف صادرات نفت از اقتصاد، تفاوت قائل شد. بودجه بدون نفت لزوماً به معنای توقف صادرات نفت یا کنار گذاشتن ارز حاصل از آن نیست. در بسیاری از کشورها، درآمدهای حاصل از منابع طبیعی به جای تأمین هزینه‌های جاری دولت، برای سرمایه‌گذاری، توسعه زیرساخت‌ها و تقویت دارایی‌های ملی استفاده می‌شود. به نظر من، همین رویکرد باید در ایران نیز دنبال شود. نفت باید به‌تدریج از جایگاه منبع تأمین هزینه‌های جاری دولت خارج و به ابزاری برای توسعه و افزایش ثروت ملی تبدیل شود. البته اگر علاوه بر حذف درآمد نفت از بودجه، صادرات نفت نیز به دلیل تحریم‌ها یا محدودیت‌های خارجی متوقف شود و دسترسی به ارز آن از بین برود، مسأله بسیار جدی‌تر خواهد شد. در این شرایط، کاهش عرضه ارز می‌تواند به افزایش نرخ ارز، فشار بر واردات و افزایش هزینه تولید منجر شود. جایگزینی سریع و کامل ارز نفتی با درآمدهای صادرات غیرنفتی نیز امکان‌پذیر نیست و به زمان، سرمایه‌گذاری، اصلاح محیط کسب‌وکار و توسعه روابط تجاری و مالی با کشورهای دیگر نیاز دارد. در این مسیر، توسعه صادرات غیرنفتی، استفاده از ارزهای محلی، پیمان‌های پولی، تهاتر و سازوکارهای تسویه دوجانبه و چندجانبه، به‌ویژه با کشورهای همسایه، می‌تواند نقش مهمی ایفا کند. در یک جمله، هدف نباید حذف نفت از اقتصاد ایران باشد؛ بلکه باید نفت را از جایگاه منبع تأمین هزینه‌های روزمره دولت خارج کنیم و به جایگاه واقعی آن، یعنی دارایی ملی برای سرمایه‌گذاری و توسعه، بازگردانیم.

اگر فرض کنیم که در بودجه بدون نفت، صادرات نفت متوقف شود و ارز حاصل از آن نیز در اختیار کشور قرار نگیرد، در این صورت، واردات دارو، کالاهای اساسی، مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای چه سرنوشتی پیدا خواهد کرد؟

اگر صادرات نفت و دسترسی به ارز حاصل از آن به‌طور کامل متوقف شود، اقتصاد ایران با یک شوک جدی ارزی و تجاری مواجه خواهد شد. دلیل آن روشن است؛ بخش قابل‌توجهی از نیازهای وارداتی کشور، از دارو و کالاهای اساسی گرفته تا مواد اولیه، قطعات و تجهیزات مورد نیاز صنایع، به منابع ارزی وابسته است. در چنین شرایطی، کاهش عرضه ارز در برابر تقاضای موجود، فشار بر بازار ارز را افزایش می‌دهد و می‌تواند به رشد نرخ ارز، افزایش هزینه واردات، بالا رفتن قیمت تمام‌شده تولید و تشدید تورم منجر شود. همچنین ممکن است دولت ناچار شود واردات را بر اساس میزان ضرورت اولویت‌بندی کند و منابع ارزی محدود را به کالاهای حیاتی اختصاص دهد. در این وضعیت، تأمین دارو و تجهیزات پزشکی، کالاهای اساسی و نهاده‌های ضروری تولید باید در اولویت قرار گیرد. در کنار آن، باید از ظرفیت‌های جایگزین برای تأمین ارز استفاده کرد. یکی از مهم‌ترین این ظرفیت‌ها، توسعه صادرات غیرنفتی و تسهیل بازگشت ارز حاصل از آن است. بازار کشورهای همسایه، از جمله عراق، ترکیه، افغانستان، پاکستان، کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز، می‌توانند در این زمینه اهمیت بیشتری پیدا کنند. همچنین استفاده از ارزهای محلی، پیمان‌های پولی، تهاتر و سازوکارهای تسویه دوجانبه و چندجانبه می‌تواند بخشی از محدودیت‌های نقل‌وانتقال مالی را کاهش دهد. در بخش تولید نیز باید با اصلاح الگوی واردات، افزایش بهره‌وری و تقویت تولید داخلی در حوزه‌هایی که کشور مزیت دارد، وابستگی به واردات برخی اقلام کاهش یابد؛ البته نباید تصور کرد که امکان جایگزینی فوری و کامل همه واردات وجود دارد. نکته اساسی این است که بودجه بدون نفت با اقتصاد بدون نفت تفاوت دارد. قطع صادرات نفت و از دست رفتن ارز آن، یک محدودیت جدی و پرهزینه است؛ اما حذف وابستگی بودجه جاری دولت به درآمد نفت، می‌تواند یک اصلاح ضروری و تدریجی باشد. نباید این دو موضوع را با یکدیگر اشتباه گرفت.

اگر صادرات نفت متوقف شود، اما فروش داخلی فرآورده‌های نفتی همچنان ادامه داشته باشد، آیا دولت بدون درآمدهای صادراتی نفت و درآمد ناشی از تسعیر ارز قادر به اداره اقتصاد خواهد بود؟

توقف صادرات نفت، محدودیت مالی و ارزی قابل‌توجهی برای دولت ایجاد می‌کند، اما به معنای ناتوانی مطلق دولت در اداره اقتصاد نیست. مسأله اصلی این است که آیا دولت حاضر و قادر است ساختار درآمدها و هزینه‌های خود را متناسب با منابع جدید اصلاح کند یا خیر. در صورت توقف صادرات، فروش داخلی بنزین، گازوئیل و سایر فرآورده‌های نفتی همچنان می‌تواند برای دولت درآمد ایجاد کند. همچنین مالیات‌ها و عوارض مرتبط با فعالیت‌های اقتصادی ادامه خواهند داشت. اما باید توجه داشت که درآمد حاصل از فروش داخلی فرآورده‌ها، به‌ویژه با توجه به قیمت‌گذاری و یارانه‌های موجود، جایگزین درآمد ارزی صادرات نفت نیست. موضوع تسعیر ارز نیز اهمیت دارد. افزایش نرخ تسعیر می‌تواند ارزش ریالی منابع ارزی دولت را افزایش دهد، اما این افزایش لزوماً به معنای ایجاد ثروت یا درآمد واقعی جدید نیست. ضمن آنکه افزایش نرخ ارز، هزینه واردات و فشار تورمی را نیز بالا می‌برد. بنابراین، اتکا به درآمدهای ناشی از تسعیر ارز نمی‌تواند راه‌حل پایداری برای کسری بودجه باشد. برای اداره اقتصاد در چنین شرایطی، دولت باید چند اقدام را همزمان دنبال کند: گسترش پایه مالیاتی و مقابله با فرار مالیاتی، بازنگری در معافیت‌های غیرضروری، کنترل هزینه‌های جاری و حذف مخارج کم‌بازده، اصلاح تدریجی یارانه‌ها با حمایت هدفمند از اقشار آسیب‌پذیر و کاهش تعهدات مالی بدون پشتوانه. در عین حال، باید از فعالیت بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری مولد حمایت شود تا پایه‌های درآمدی دولت در آینده تقویت شود. نکته تعیین‌کننده این است که اگر هزینه‌ها و تعهدات دولت اصلاح نشوند، کاهش درآمد نفتی به کسری بودجه بیشتر، استقراض و در نهایت تورم منجر خواهد شد. بنابراین، بودجه بدون نفت بدون اصلاح همزمان سمت درآمد و هزینه دولت امکان‌پذیر نیست.

با توجه به تحریم‌ها و محدودیت‌های تجاری، تضعیف صنایع کوچک و پایین‌دستی در سال‌های گذشته و قدرت گرفتن بنگاه‌های بزرگ متکی به انرژی و منابع طبیعی، آیا مالیات، تولید و خدمات می‌توانند جایگزین درآمد نفت شوند و موتور اقتصاد را روشن نگه دارند؟

به نظر من، یکی از مشکلات ساختاری اقتصاد ایران، تنوع پایین فعالیت‌های تولیدی و وابستگی بیش از اندازه به بنگاه‌های بزرگ و صنایع متکی بر منابع طبیعی و انرژی است. این صنایع در صادرات کشور نقش مهمی دارند، اما لزوماً به همان نسبت اشتغال، ارزش افزوده داخلی و پیوندهای گسترده با سایر بخش‌های اقتصاد ایجاد نمی‌کنند. از سوی دیگر، صنایع کوچک و متوسط و بسیاری از واحدهای پایین‌دستی در سال‌های گذشته به دلیل بی‌ثباتی مقررات، محدودیت‌های مالی، دشواری دسترسی به مواد اولیه و مشکلات صادراتی تضعیف شده‌اند. در نتیجه، ظرفیت‌های متنوع اقتصاد برای تولید و ایجاد اشتغال به‌طور کامل مورد استفاده قرار نگرفته است. البته نباید انتظار داشت که مالیات و فعالیت‌های غیرنفتی در کوتاه‌مدت تمام درآمدهای نفتی را جایگزین کنند. درآمد مالیاتی نیز تابع سطح فعالیت اقتصادی است؛ بنابراین افزایش فشار مالیاتی بر بنگاه‌های تولیدی ضعیف‌شده می‌تواند نتیجه معکوس داشته باشد و به کاهش تولید و اشتغال منجر شود. با این حال، ظرفیت‌های مهمی برای توسعه اقتصاد غیرنفتی وجود دارد. احیای صنایع کوچک و متوسط، تکمیل زنجیره ارزش صنایع بزرگ، توسعه صنایع پایین‌دستی، کشاورزی با بهره‌وری بالاتر و گسترش خدماتی مانند گردشگری، حمل‌ونقل، ترانزیت، خدمات فنی و مهندسی، فناوری اطلاعات و خدمات مالی می‌توانند نقش مهمی در این مسیر داشته باشند. موقعیت جغرافیایی ایران و دسترسی به بازار کشورهای همسایه نیز یک مزیت مهم است که می‌تواند زمینه توسعه صادرات کالا و خدمات را فراهم کند. بنابراین، مسأله اصلی فقدان ظرفیت در اقتصاد ایران نیست بلکه ضعف محیط کسب‌وکار، بی‌ثباتی سیاست‌ها، محدودیت تأمین مالی و موانع تجاری مانع بالفعل شدن این ظرفیت‌ها شده‌اند. اگر این موانع برطرف شوند، بخش خصوصی و بنگاه‌های کوچک و متوسط می‌توانند به تدریج سهم بیشتری در تولید، اشتغال، صادرات و درآمدهای مالیاتی کشور ایفا کنند.

چه سیاست‌گذاری‌ها و حمایت‌هایی لازم است تا بخش‌های خدمات، کشاورزی و صنعت بتوانند جایگزین نفت و درآمدهای آن شوند؟

ایجاد محیطی لازم است که در آن بنگاه‌های اقتصادی بتوانند با ثبات و پیش‌بینی‌پذیری فعالیت کنند، سرمایه‌گذاری انجام دهند و در بازارهای داخلی و خارجی رقابت کنند. در بخش صنعت، باید سیاست‌ها از حمایت صرف از صنایع بزرگ و بالادستی به سمت تکمیل زنجیره ارزش، توسعه صنایع پایین‌دستی و تقویت بنگاه‌های کوچک و متوسط تغییر کند. ثبات مقررات، کاهش قیمت‌گذاری دستوری، تسهیل صادرات و دسترسی مناسب به مواد اولیه و فناوری از الزامات این تحول است.

در بخش کشاورزی، افزایش بهره‌وری، اصلاح الگوی کشت متناسب با محدودیت منابع آب، توسعه فناوری، مکانیزاسیون، صنایع تبدیلی و زنجیره سرد شامل نگهداری اولیه، فرآوری، بسته‌بندی، حمل‌ونقل سرد، انبارداری، توزیع و عرضه نهایی، اهمیت دارد. هدف باید افزایش ارزش افزوده و صادرات محصولات کشاورزی باشد، نه صرفاً افزایش سطح تولید با مصرف بیشتر منابع طبیعی. در بخش خدمات نیز ظرفیت‌های قابل‌توجهی وجود دارد. گردشگری، حمل‌ونقل و ترانزیت، خدمات فنی و مهندسی، فناوری اطلاعات و خدمات مالی می‌توانند منابع جدیدی برای رشد اقتصادی و ارزآوری ایجاد کنند. برای بهره‌گیری از این ظرفیت‌ها، به اصلاح مقررات، توسعه زیرساخت‌ها و ارتباط مؤثرتر با بازارهای منطقه‌ای نیاز داریم. یکی از الزامات مهم همه این بخش‌ها، اصلاح نظام تأمین مالی است. اقتصاد ایران بیش از اندازه به تأمین مالی بانکی وابسته شده است. باید از ظرفیت بازار سرمایه، صندوق‌های سرمایه‌گذاری، تأمین مالی زنجیره تولید، لیزینگ و ابزارهایی مانند تأمین مالی جمعی استفاده کرد. همچنین توسعه اعتبار مصرف‌کننده و کارت‌های اعتباری می‌تواند از طریق تقویت تقاضای مؤثر، به رونق تولید کمک کند. در نهایت، نقش دولت باید از تصدی‌گری مستقیم به تنظیم‌گری، سیاست‌گذاری و فراهم کردن زیرساخت‌های عمومی تغییر کند. دولت باید رقابت را تقویت کند، نه اینکه با مداخلات گسترده، فضای فعالیت بنگاه‌ها را محدود سازد. جایگزینی نفت با ظرفیت‌های دیگر اقتصاد، یک فرآیند تدریجی است و با بهبود محیط کسب‌وکار، تأمین مالی و بهره‌وری امکان‌پذیر خواهد شد.

آیا نهادها و مؤسسات فرهنگی و سایر بخش‌هایی که از ردیف‌های بودجه عمومی منابعی دریافت می‌کنند، حاضر خواهند شد از سهم خود بگذرند؟ آیا امکان اصلاح این بخش از هزینه‌های دولت وجود دارد؟

یکی از دشواری‌های اصلی اصلاح بودجه، صرفاً کمبود منابع نیست؛ بلکه نحوه توزیع منابع و منافع و مقاومت طبیعی گروه‌هایی است که طی سال‌ها به سهم مشخصی از بودجه عمومی عادت کرده‌اند. در شرایطی که قرار است وابستگی بودجه به نفت کاهش یابد، نمی‌توان از یک بخش جامعه یا گروهی از هزینه‌های دولت انتظار اصلاح و صرفه‌جویی داشت، اما سایر بخش‌ها را از بازنگری در هزینه‌های خود مستثنا کرد. هیچ دستگاه یا نهادی نباید صرفاً به دلیل برخورداری از نفوذ یا سابقه دریافت بودجه، از ارزیابی و بازنگری مصون باشد. البته این به معنای حذف یکسان همه ردیف‌های بودجه‌ای نیست. فعالیت‌های فرهنگی، اجتماعی و آموزشی می‌توانند برای حفظ سرمایه اجتماعی و انسجام جامعه اهمیت داشته باشند. اما تخصیص منابع باید بر اساس ضرورت، اثربخشی، عملکرد و منفعت عمومی انجام شود، نه صرفاً بر مبنای قدرت چانه‌زنی دستگاه‌ها. به اعتقاد من، دولت باید برای همه ردیف‌های بودجه‌ای معیارهای شفافِ ارزیابی تعریف کند. هر نهادی که از منابع عمومی استفاده می‌کند، باید بتواند درباره اهداف، عملکرد و نتایج هزینه‌کرد خود پاسخگو باشد. ردیف‌هایی که فاقد اثربخشی یا اولویت کافی هستند، باید اصلاح یا حذف شوند. نکته مهم دیگر، عدالت در توزیع هزینه اصلاحات است. نباید بار اصلاح بودجه صرفاً بر عهده مردم، حقوق‌بگیران، تولیدکنندگان یا دریافت‌کنندگان خدمات عمومی قرار گیرد. همه دستگاه‌ها و گروه‌های برخوردار از منابع عمومی باید در این فرآیند مشارکت کنند. البته چنین اصلاحی به گفت‌وگو و تفاهم ملی نیاز دارد. اگر بودجه بدون نفت به‌عنوان برنامه‌ای برای محدود کردن منابع برخی گروه‌ها معرفی شود، با مقاومت مواجه خواهد شد؛ اما اگر به‌عنوان ضرورتی برای حفظ ثبات اقتصادی، عدالت بین‌نسلی و توسعه کشور مطرح شود، امکان همراهی بیشتری فراهم می‌شود.

با وجود محدودیت منابع ارزی، همچنان فشارهایی برای تخصیص ارز به واردات برخی کالاها، از جمله خودرو، وجود دارد. در چنین شرایطی، بخش‌هایی که به ارز ترجیحی وابسته‌اند، چه سرنوشتی پیدا خواهند کرد؟

یکی از مشکلات ساختاری اقتصاد ایران، وابستگی بخش قابل‌توجهی از فعالیت‌های اقتصادی به ارز تخصیصی و امتیازهای ناشی از آن است. در طول سال‌های گذشته، تخصیص ارز با نرخ‌های متفاوت باعث شده است برخی بنگاه‌ها به جای اتکا به بهره‌وری و رقابت‌پذیری، فعالیت خود را بر مبنای دسترسی به ارز ارزان و امتیازات اداری تنظیم کنند. در شرایط محدودیت ارزی، طبیعی است که اولویت تخصیص منابع باید با دارو، کالاهای اساسی، نهاده‌های ضروری تولید، مواد اولیه و قطعات مورد نیاز فعالیت‌های حیاتی اقتصادی باشد. البته درباره واردات خودرو یا سایر کالاها نمی‌توان صرفاً با یک حکم کلی تصمیم گرفت. واردات خودرو می‌تواند در شرایطی به افزایش رقابت، بهبود کیفیت و کاهش انحصار کمک کند؛ اما باید روشن باشد که این واردات با چه منابع ارزی و با چه هزینه‌ای برای اقتصاد انجام می‌شود. اگر قرار باشد منابع محدود ارزی با نرخ یارانه‌ای به کالاهایی اختصاص یابد که اولویت بسیار پایینی دارند، طبیعتاً باید درباره این سیاست تجدیدنظر کرد. در مورد بنگاه‌های اقتصادی نیز باید به‌تدریج از نظام حمایت مبتنی بر ارز ارزان و امتیازهای اداری فاصله گرفت. البته این گذار نباید ناگهانی باشد؛ زیرا ممکن است به تعطیلی واحدهای تولیدی، بیکاری و اختلال در زنجیره تأمین منجر شود. راه‌حل مناسب، حذف تدریجی امتیازات غیرضروری، اصلاح نظام تخصیص ارز، ایجاد ثبات در قواعد تجاری و حمایت هدفمند از بنگاه‌هایی است که ظرفیت تولید، اشتغال و صادرات دارند. هدف نباید صرفاً سهمیه‌بندی ارز باشد؛ بلکه باید شرایطی فراهم شود که بنگاه‌ها به جای وابستگی دائمی به ارز ترجیحی، بر اساس بهره‌وری، کیفیت و توان رقابت فعالیت کنند. این تغییر یکی از الزامات حرکت به سمت اقتصادی مستقل‌تر و کمتر وابسته به درآمدهای نفتی است.

در بودجه بدون نفت چه پیش‌بینی‌ای از نرخ ارز و تلاطم بازار ارز می‌توان داشت؟ آیا در فرآیند و سازوکار بازار ارز تغییر اساسی رخ خواهد داد؟

پاسخ به این سؤال به تعریف ما از بودجه بدون نفت بستگی دارد. اگر منظور صرفاً حذف درآمد نفت از منابع بودجه عمومی باشد، لزوماً عرضه ارز در اقتصاد کاهش نمی‌یابد؛ زیرا صادرات نفت می‌تواند ادامه داشته باشد و ارز حاصل از آن در اختیار اقتصاد قرار گیرد. اما اگر صادرات نفت و دسترسی به ارز آن نیز به‌شدت محدود شود، طبیعی است که بازار ارز با فشار بیشتری مواجه خواهد شد. کاهش عرضه ارز در شرایطی که تقاضای وارداتی و نیازهای ارزی اقتصاد پابرجاست، می‌تواند به افزایش نرخ ارز و تشدید نوسانات منجر شود. از سوی دیگر، در چنین شرایطی نقش صادرات غیرنفتی و بازگشت ارز حاصل از آن در تأمین نیازهای ارزی کشور بسیار پررنگ‌تر خواهد شد. به اعتقاد من، یکی از تغییرات مهم در این مسیر باید حرکت تدریجی از نظام تخصیص اداری و چندنرخی ارز به سمت سازوکاری شفاف‌تر و مبتنی بر عرضه و تقاضای واقعی باشد. البته این تحول نیازمند اصلاح همزمان سیاست‌های پولی، مالی و تجاری است. توسعه تجارت با کشورهای همسایه، استفاده از ارزهای محلی، پیمان‌های پولی، تهاتر و ایجاد سازوکارهای تسویه دوجانبه و چندجانبه نیز می‌تواند بخشی از محدودیت‌های ارزی و مالی کشور را کاهش دهد. در عین حال، نباید تصور کرد که یکسان‌سازی یا شناورسازی نرخ ارز به‌تنهایی موجب ثبات بازار خواهد شد. تا زمانی که کسری بودجه، رشد بالای نقدینگی و انتظارات تورمی مهار نشوند، فشار بر نرخ ارز ادامه خواهد داشت. در دوره گذار نیز ممکن است با افزایش نوسانات و حتی رشد نرخ ارز مواجه شویم. بنابراین، سیاست بانک مرکزی باید بر کاهش نوسانات شدید، ایجاد شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری و تأمین نیازهای ضروری اقتصاد متمرکز باشد، نه دفاع از یک نرخ مشخص به هر قیمت. در بلندمدت با انضباط پولی و مالی و تقویت صادرات غیرنفتی، می‌توان به بازاری شفاف‌تر، رقابتی‌تر و کمتر وابسته به منابع نفتی دست یافت.

> بودجه بدون نفت صرفاً یک تغییر حسابداری نیست؛ بلکه مستلزم اصلاح ساختار درآمدها و هزینه‌های دولت و تغییر نگاه به نحوه استفاده از ثروت ملی است. این تحول در کوتاه‌مدت دشوار و همراه با هزینه خواهد بود، اما می‌تواند نقطه شروع کاهش وابستگی مزمن اقتصاد به درآمدهای نفتی باشد

> نکته تعیین‌کننده این است که اگر هزینه‌ها و تعهدات دولت اصلاح نشوند، کاهش درآمد نفتی به کسری بودجه بیشتر، استقراض و در نهایت تورم منجر خواهد شد. بنابراین، بودجه بدون نفت بدون اصلاح همزمان سمت درآمد و هزینه دولت امکان‌پذیر نیست

برش

در بودجه بدون نفت، وضعیت نرخ تورم و نرخ رشد اقتصادی چگونه خواهد بود؟ به سیاستگذار چه پیشنهادی ارائه می‌دهید تا بدون درآمدهای نفتی بتواند تورم را مدیریت کند و نرخ رشد را مثبت نگه دارد؟

اثر بودجه بدون نفت بر تورم و رشد اقتصادی، بیش از هر چیز به نحوه مدیریت دوره گذار بستگی دارد. اگر درآمدهای نفتی به یکباره حذف شوند، اما ساختار هزینه‌ها و تعهدات دولت تغییر نکند، احتمالاً با افزایش کسری بودجه، فشار بر منابع بانکی، رشد نقدینگی و در نهایت تشدید تورم مواجه خواهیم شد. از طرف دیگر، کاهش مخارج دولت و محدود شدن منابع ارزی می‌تواند تقاضای کل و سرمایه‌گذاری را کاهش و رشد اقتصادی را تحت فشار قرار دهد. بنابراین، حذف درآمدهای نفتی به‌خودی‌خود نه به کاهش تورم منجر می‌شود و نه تضمینی برای رشد اقتصادی ایجاد می‌کند. حتی ممکن است در کوتاه‌مدت آثار معکوسی داشته باشد. اما اگر این تحول با اصلاحات ساختاری همراه شود، می‌تواند در میان‌مدت زمینه‌ساز ثبات اقتصادی و رشد پایدارتر باشد.

به اعتقاد من، سیاستگذار باید چند اقدام را همزمان دنبال کند:

اول، انضباط مالی دولت و کنترل کسری بودجه. مهم‌ترین شرط کنترل تورم این است که کسری بودجه از طریق استقراض از بانک مرکزی و شبکه بانکی تأمین نشود. دولت باید هزینه‌های خود را با درآمدهای پایدار تطبیق دهد و از ایجاد تعهدات جدید بدون پشتوانه مالی پرهیز کند.

دوم، اصلاح نظام بانکی و کنترل رشد نقدینگی. اصلاح ترازنامه بانک‌ها، شفاف‌سازی دارایی‌ها، کنترل اضافه‌برداشت‌ها و جلوگیری از شناسایی و توزیع سود موهوم باید در اولویت قرار گیرد.

سوم، اصلاح سیاست ارزی. باید از تثبیت دستوری نرخ ارز و تخصیص ارز ارزان و امتیازمحور فاصله گرفت. در عین حال، حرکت به سمت نظام ارزی باثبات و انعطاف‌پذیر باید تدریجی و هماهنگ با سیاست‌های پولی و مالی باشد.

چهارم، حفظ منابع مالی تولید و سرمایه‌گذاری. کاهش هزینه‌های دولت نباید به قیمت حذف سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی و محدود کردن تأمین مالی بنگاه‌های مولد تمام شود. توسعه بازار سرمایه، تأمین مالی زنجیره‌ای، لیزینگ و ابزارهای جدید تأمین مالی می‌تواند بخشی از محدودیت منابع بانکی را جبران کند.

پنجم، توسعه صادرات غیرنفتی و تجارت منطقه‌ای. افزایش صادرات صنعتی، معدنی، کشاورزی و خدماتی، علاوه بر ایجاد اشتغال و ارزش‌افزوده، می‌تواند منابع ارزی جایگزین فراهم کند.

ششم، حمایت هدفمند از اقشار آسیب‌پذیر. اصلاح یارانه‌ها و قیمت‌های نسبی باید به‌گونه‌ای انجام شود که فشار آن بر معیشت خانوارهای کم‌درآمد متمرکز نشود؛ زیرا بدون همراهی اجتماعی، تداوم اصلاحات دشوار خواهد بود.

در مجموع، نباید میان کنترل تورم و حفظ رشد اقتصادی یک انتخاب اجتناب‌ناپذیر قائل شد. البته در کوتاه‌مدت ممکن است میان این دو هدف تعارض‌هایی وجود داشته باشد، اما در میان‌مدت انضباط مالی، ثبات پولی و اصلاحات ساختاری می‌توانند همزمان به کاهش تورم و افزایش ظرفیت تولید منجر شوند. پیشنهاد اصلی من به سیاستگذار این است که بودجه بدون نفت را به یک برنامه جامع اصلاحات اقتصادی تبدیل کند، نه صرفاً برنامه‌ای برای جبران کسری منابع دولت. اگر منابع محدود کشور به‌جای هزینه‌های جاری و فعالیت‌های کم‌بازده، به سمت سرمایه‌گذاری مولد، افزایش بهره‌وری، توسعه صادرات و تقویت بخش خصوصی هدایت شوند، اقتصاد ایران می‌تواند پس از یک دوره دشوار گذار، به الگویی از رشد کمتر وابسته به نفت و پایدارتر دست پیدا کند.