

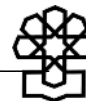
درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور

۵۳. پیش بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۱ و اثر آن بر اقتصاد ملی

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|----|------------------------------------|
| ۱ | چکیده |
| ۲ | مقدمه |
| ۲ | ۱. چشم انداز اقتصاد جهان |
| ۵ | ۲. چشم انداز اقتصاد ایران |
| ۱۰ | ۳. چشم انداز عملکرد بودجه سال ۱۳۹۱ |
| ۲۲ | جمع بندی و نتیجه گیری |
| ۲۳ | پیشنهادها |
| ۲۵ | پیوست - صندوق سرمایه گذاری دولت |
| ۲۸ | منابع و مأخذ |



درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۵۳. پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۱ و اثر آن بر اقتصاد ملی

چکیده

این گزارش برای بررسی آثار اقتصاد کلان لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ تهیه شده است. آثار کلان لایحه در بستر تحولات اقتصاد جهانی و اقتصاد ایران بروز می‌نماید. مطابق پیش‌بینی نهادهای بین‌المللی، بهبود شرایط اقتصاد جهانی کُند شده است که از طریق مسیرهای گوناگون بر اقتصاد ایران اثر دارد. با فرض تصمیم‌گیری بانک مرکزی در مورد متغیرهای پولی، اقتصاد جهانی از طریق صادرات (نفت و سایر) و واردات بر منابع بودجه کل کشور تأثیر می‌گذارد. تخصیص مجدد منابع از طریق سازوکار هدفمندسازی یارانه‌ها (به‌عنوان یکی از راهبردهایی که باید در لایحه بودجه لحاظ شود) بر سطح عمومی قیمت‌ها تأثیرگذار است و با ادامه روند کنترل دستوری قیمت‌ها، بهینه‌یابی بنگاه‌ها آثار خود را در افزایش نرخ بیکاری نشان خواهد داد.

با ملاحظه وضعیت حاکم بر اقتصاد جهانی و اقتصاد ایران، انتظار می‌رود که حدود ۱۴۶ هزار میلیارد ریال از منابع دولت تحقق پیدا نکند و با فرض تخصیص ۱۰۰ درصدی هزینه‌های جاری حدود ۴۰ درصد از اعتبارات عمرانی لایحه تحقق پیدا نکند. با این حال ساختار لایحه بودجه (اقلام خارج از جداول منابع و مصارف لایحه بودجه و...) و ترکیب منابع و مصارف بودجه (انبساط شدید بودجه با در نظر گرفتن اقلام خارج از جداول منابع و مصارف بودجه)، اقتصاد ایران را به‌شدت به متغیرهایی برون‌زا (از جمله نوسانات قیمت نفت و نرخ ارز) وابسته می‌کند به‌گونه‌ای که تغییر قیمت نفت و به‌ویژه کاهش آن به عدم ثبات سیاستگذاری‌های اقتصادی منجر و بالطبع آثار نامطلوب اجتماعی را دربر خواهد داشت. این امر در حالی است که بحث تحریم اقتصادی کشور و فشارهای سیاسی به‌ویژه در میان‌مدت و بلندمدت نیز باید مد نظر سیاستگذاران قرار گیرد. براین‌اساس لازم است ترکیب منابع و مصارف بودجه به‌گونه‌ای تنظیم شود که وابستگی اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۱ و سال‌های پس از آن به عوامل برون‌زای خارج از اختیار تصمیم‌سازان اقتصادی تشدید نشود که این امر مستلزم کاهش سقف بودجه پیشنهادی است. با ملاحظه انعطاف‌ناپذیری بخش اعظمی از هزینه‌های دولت، تصویب لایحه بودجه با سقف منابع پیش‌بینی شده در آن، باعث می‌شود که تراز مالی دولت با قیمت نفت حدود ۹۰ دلار برقرار شود. این امر حتی اگر در کوتاه‌مدت احتمال تحقق داشته باشد، اقتصاد ایران را در بلندمدت به مسیری پرخطر سوق می‌دهد که اصلاح آن پرهزینه خواهد بود.

مقدمه

این گزارش در ابتدا، تحولات اقتصاد جهان و سپس وضعیت اقتصاد ایران در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ را مرور و سپس چشم‌انداز آنها را برای سال آینده تصویر می‌کند. در ادامه چشم‌انداز عملکرد بودجه سال ۱۳۹۱ ترسیم و برآوردهایی در مورد منابع و مصارف عمومی دولت انجام شده است. بدین منظور میزان تحقق هریک از ردیف‌های درآمدی برآورد شده است. از طرف دیگر، اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نیز براساس عملکرد گذشته آن برآورد و حداکثر اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قابل حصول از این طریق به‌دست آمده است.

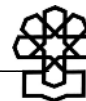
در ادامه گزارش، شاخص اصلی تقاضای دولت برای کالاها و خدمات در اقتصاد و وابستگی بودجه عمومی به قیمت نفت بررسی شده است. در انتهای گزارش، درباره رکود در کسب‌وکار و افزایش بیکاری ناشی از افزایش استفاده از منابع نفتی براساس نظریه‌های اقتصادی بیماری هلندی و نفرین منابع و تأخیر بیش از حد در به اتمام رسیدن طرح‌های عمرانی و استهلاک سرمایه‌های کشور و کاهش رشد اقتصادی ناشی از بیش‌برآورد منابع عمومی دولت و کاهش سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی در سال آینده ناشی از افزایش سود سهام شرکت‌های دولتی نکاتی ذکر شده است.

۱. چشم‌انداز اقتصاد جهان

۱-۱. تحولات سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰

بحران مالی فراگیری که از نیمه سال ۲۰۰۷ (۱۳۸۶) میلادی نشانه‌های آن آشکار شده بود، طی سال‌های ۲۰۰۸ (۱۳۸۷) و ۲۰۰۹ (۱۳۸۸) تداوم یافت و برای مقابله با این بحران مالی که ابتدا از بازار وام مسکن آمریکا آغاز گردید و به‌زودی بخش‌های واقعی بسیاری از اقتصادهای توسعه‌یافته و درحال توسعه در پنج قاره را دربر گرفت، تدابیر گسترده و نسبتاً هماهنگی در مراکز اصلی و تأثیرگذار اقتصادی جهان اتخاذ شد اما این اقدامات که بیشتر در شکل کمک به صنایع در حال ورشکستگی یا خریداری بانک‌های ورشکسته توسط دولت بود سبب تغییر شکل بحران مالی در سال‌های ۲۰۱۰ (۱۳۸۹) و ۲۰۱۱ (۱۳۹۰) به بحران بدهی شد.

پس از وقوع بحران بدهی و گسترش آن به اقتصادهای پیشرفته و درحال توسعه، از اوایل سال ۲۰۰۹ (۱۳۸۸) امیدهای اندکی نسبت به عبور از این بحران و رکود اقتصادی ناشی از آن ایجاد شد. ازسوی دیگر، اقدامات سیاستی به‌منظور کنترل دامنه بحران و جلوگیری از تشدید آن نیز تقویت شد.



در میان اقتصادهای پیشرفته، ایالات متحده آمریکا شروع بهتری را در افزایش فعالیت‌های اقتصادی نسبت به سایر اقتصادهای پیشرفته در حوزه اروپا و ژاپن تجربه کرد؛ هرچند این بهبود با تأخیر همراه بود. در گروه اقتصادهای درحال توسعه و نوظهور نیز، اقتصادهای نوظهور آسیایی رشد بالایی را تجربه کردند.

جدول ۱. برخی شاخص‌های اقتصادی (ارقام به درصد)

| شرح | سال میلادی | | |
|---|------------|------|---------------|
| | ۲۰۱۱ | ۲۰۱۰ | پیش‌بینی ۲۰۱۲ |
| | ۱۳۹۰ | ۱۳۸۹ | ۱۳۹۱ |
| رشد تولید ناخالص داخلی | | | |
| جهان | ۳/۸ | ۵/۲ | ۳/۳ |
| اقتصادهای پیشرفته | ۱/۶ | ۳/۲ | ۱/۲ |
| آمریکا | ۱/۸ | ۳/۰ | ۱/۸ |
| منطقه یورو | ۱/۶ | ۱/۹ | -۰/۵ |
| ژاپن | -۰/۹ | ۴/۴ | ۱/۷ |
| اقتصادهای درحال توسعه و نوظهور | ۶/۲ | ۷/۳ | ۵/۴ |
| کشورهای مستقل مشترک‌المنافع | ۴/۵ | ۴/۶ | ۳/۷ |
| اروپای شرقی و مرکزی | ۵/۱ | ۴/۵ | ۱/۱ |
| چین | ۹/۲ | ۱۰/۴ | ۸/۲ |
| هند | ۷/۴ | ۹/۹ | ۷/۰ |
| خاورمیانه و شمال آفریقا | ۳/۱ | ۴/۳ | ۳/۲ |
| کشورهای صادرکننده نفت خاورمیانه و شمال آفریقا | ۴/۹ | ۴/۴ | ۳/۹ |
| ایران | ۲/۵ | ۳/۲ | ۳/۴ |
| نرخ تورم | | | |
| اقتصادهای پیشرفته | ۲/۷ | ۱/۶ | ۱/۶ |
| اقتصادهای درحال توسعه و نوظهور | ۷/۲ | ۶/۱ | ۶/۲ |
| کشورهای صادرکننده نفت خاورمیانه و شمال آفریقا | ۱۱/۱ | ۶/۷ | ۷/۷ |
| ایران | ۲۲/۵ | ۱۲/۴ | ۱۲/۵ |
| رشد تجارت جهانی کالاها و خدمات | ۶/۹ | ۱۲/۷ | ۳/۸ |

مأخذ: صندوق بین‌المللی پول، گزارش دورنمای اقتصاد جهان، اکتبر ۲۰۱۱ و به‌روز شده آن ژانویه ۲۰۱۲. توضیح: برای ایران از صندوق بین‌المللی پول، گزارش دورنمای اقتصاد منطقه خاورمیانه و آسیای مرکزی، اکتبر ۲۰۱۱.

رشد اقتصادی جهان در سال ۲۰۱۱ (۱۳۹۰) به ۳/۸ درصد رسید که در مقایسه با عملکرد سال قبل، ۱/۴ واحد درصد کاهش داشت. رشد اقتصادی کشورهای پیشرفته صنعتی در این سال معادل ۱/۶ درصد بود که در مقایسه با سال قبل نصف شده است.

فرآیند بهبود در اقتصادهای درحال توسعه و نوظهور نسبت به سایر اقتصادهای جهان از

وضعیت بهتری برخوردار بود، اما در سال قبل کمی از شدت آن کاسته شده است. به گونه‌ای که عملکرد رشد اقتصادی آنها با کاهش ۱/۱ واحد درصدی از ۷/۳ درصد در سال ۲۰۱۰ (۱۳۸۹) به ۶/۲ درصد در سال ۲۰۱۱ (۱۳۹۰) رسید. رشد اقتصادی دو کشور چین و هند (به‌عنوان دو اقتصاد پیشرو در میان اقتصادهای درحال توسعه) به ترتیب با ۱/۲ و ۲/۵ واحد درصد کاهش به ۹/۲ و ۷/۴ درصد در سال ۲۰۱۱ (۱۳۹۰) رسید.

رشد اقتصادی کشورهای حوزه خاورمیانه و شمال آفریقا در سال ۲۰۱۱ (۱۳۹۰) به ۳/۱ درصد رسید که نسبت به سال ۲۰۱۰ (۱۳۸۹) ۱/۲ واحد درصد کاهش نشان می‌دهد. این درحالی است که صندوق بین‌المللی پول رشد اقتصادی ایران در سال ۲۰۱۱ (۱۳۹۰) را ۲/۵ درصد برآورد می‌کند که نسبت به متوسط اقتصادهای هم‌گروه خود، ۰/۶ واحد درصد کمتر است.

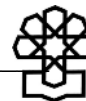
نرخ تورم اقتصادهای پیشرفته با ۱/۱ واحد درصد افزایش، از ۱/۶ درصد در سال ۲۰۱۰ (۱۳۸۹) به ۲/۷ درصد در سال ۲۰۱۱ (۱۳۹۰) رسید، در همین مدت نرخ تورم اقتصادهای در حال توسعه و نوظهور از ۶/۱ درصد به ۷/۲ درصد افزایش یافت. برآورد می‌شود نرخ تورم کشورهای صادرکننده نفت در حوزه خاورمیانه و شمال آفریقا با ۴/۴ درصد افزایش از ۶/۷ درصد در سال ۲۰۱۰ (۱۳۸۹) به ۱۱/۱ درصد در سال ۲۰۱۱ (۱۳۹۰) برسد.

در سال ۱۳۹۰ (۲۰۱۱) رشد تجارت جهانی کالاها و خدمات معادل ۶/۹ درصد بود که در مقایسه با رشد ۱۲/۷ درصدی سال گذشته، نشان‌دهنده تضعیف بهبود رشد تجارت خارجی است.

۲-۱. تحولات احتمالی سال آینده

براساس پیش‌بینی‌های نهادهای پولی و مالی بین‌المللی، بهبود در اقتصاد جهان تضعیف شده و احتمال رکود در سال جاری وجود دارد که به سبب تشدید مشکلات منطقه یورو و شکنندگی در اقتصاد سایر کشورهای جهان است شرایط مالی بدتر شده و چشم‌انداز رشد اقتصادی جهان مبهم است و خطر رکود افزایش یافته است.

صندوق بین‌المللی پول، رشد اقتصادی جهان در سال ۲۰۱۲ (۱۳۹۱) را ۳/۳ درصد برآورد می‌کند که نسبت به سال ۲۰۱۱ (۱۳۹۰)، ۰/۵ واحد درصد کاهش پیش‌بینی می‌شود. رشد اقتصادی کشورهای پیشرفته صنعتی در این سال ۱/۲ درصد برآورد می‌شود که نسبت به سال قبل ۰/۴ واحد درصد کمتر است. برای اقتصادهای نوظهور و درحال توسعه نیز ۵/۴ درصد رشد برآورد می‌شود که ۰/۸ درصد نسبت به سال قبل کاهش پیش‌بینی می‌شود. رشد اقتصادی کشورهای چین و هند در سال ۲۰۱۲ (۱۳۹۱) به ترتیب ۸/۲ و ۷/۰ درصد برآورد می‌شود که در مقایسه با سال



۲۰۱۱ (۱۳۹۰) کاهش نشان می‌دهد. برای کشورهای صادرکننده نفت حوزه خاورمیانه و شمال آفریقا، رشد اقتصادی ۳/۹ درصد پیش‌بینی می‌شود که در مقایسه با رشد اقتصادی سال ۲۰۱۱ (۱۳۹۰)، ۰/۹ واحد درصد بیشتر است. صندوق بین‌المللی پول نرخ رشد اقتصادی ایران را در سال ۲۰۱۲ (۱۳۹۱)، ۳/۴ درصد برآورد می‌کند که از متوسط کشورهای هم‌گروه خود ۰/۵ واحد درصد کمتر است.

نرخ تورم اقتصاد کشورهای پیشرفته برای سال آینده، ۱/۶ درصد و برای اقتصادهای درحال توسعه و نوظهور، ۶/۲ درصد و برای کشورهای صادرکننده نفت در حوزه خاورمیانه و شمال آفریقا، ۷/۷ درصد برآورد می‌شود.

رشد تجارت جهانی کالا و خدمات در سال ۲۰۱۲ (۱۳۹۱)، ۳/۸ درصد برآورد می‌شود که نسبت به سال ۲۰۱۱ (۱۳۹۰)، ۳/۱ واحد درصد کاهش پیش‌بینی می‌شود. کاهش رشد تجارت جهانی و کاهش رشد اقتصادی کشورهای پیشرفته صنعتی می‌تواند اثر درآمدی منفی بر رشد صادرات غیرنفتی و بر قیمت نفت داشته باشد.

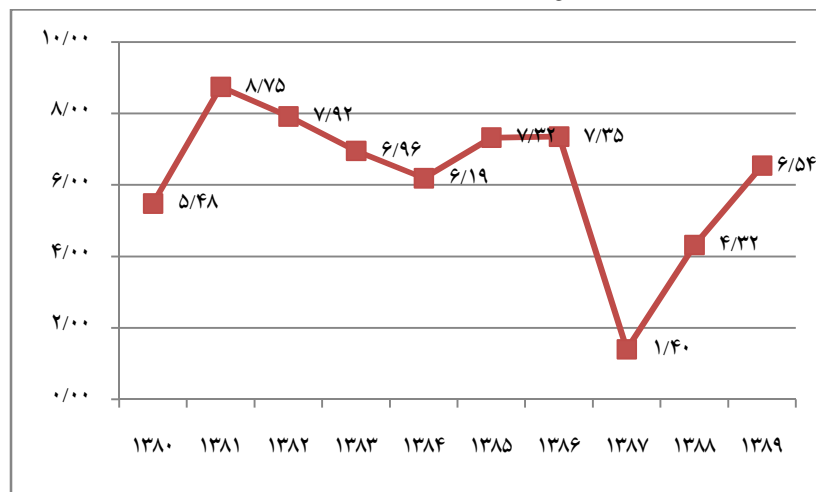
۲. چشم‌انداز اقتصاد ایران

۲-۱. تحولات سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰

سال ۱۳۸۹ از نظر اقتصادی برای کشور سال پرفراز و نشیبی در عرصه‌های داخلی و جهانی بود. در این سال برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها اجرایی شد و در پاییز این سال مجلس شورای اسلامی برنامه پنجم توسعه اقتصادی اجتماعی کشور را تصویب کرد.

طبق داده‌های مرکز آمار ایران، نرخ رشد اقتصادی در سال ۱۳۸۷ به کمترین مقدار خود در دهه ۹۰ خورشیدی رسید، اما در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ وضعیت اقتصادی کشور بهبود یافت به طوری که نرخ رشد اقتصادی از ۱/۴ درصد در سال ۱۳۸۷ به ۴/۳۲ درصد در سال ۱۳۸۸ و ۶/۵۴ درصد در سال ۱۳۸۹ افزایش یافت (نمودار ۱).

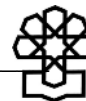
نمودار ۱. تغییرات نرخ رشد اقتصادی کشور در سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۹



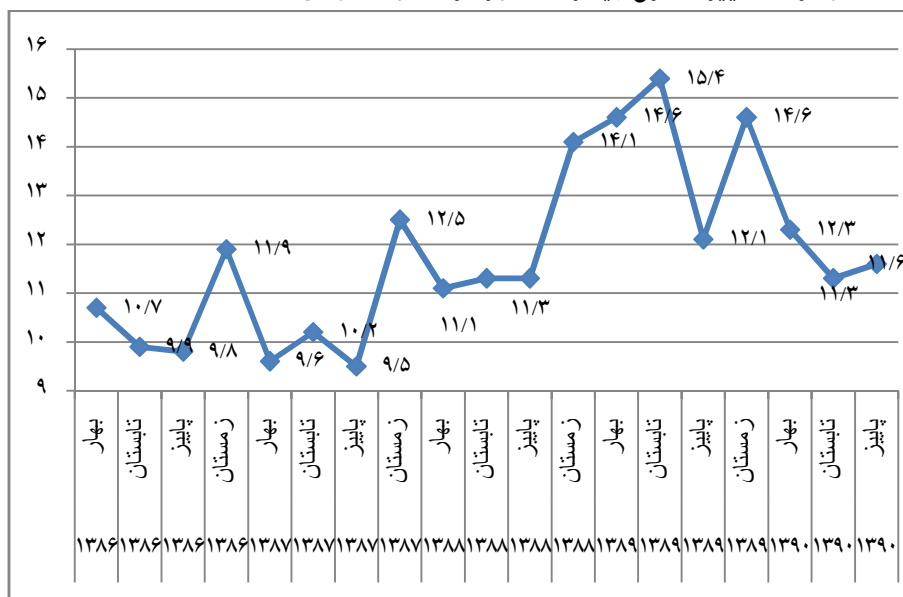
مأخذ: سایت مرکز آمار ایران، حساب‌های ملی ایران.

اقتصاد کشور در سال ۱۳۹۰ شاهد افزایش بی‌سابقه نرخ ارز غیررسمی بود به طوری که دلار آمریکا از حدود ۱۱۵۰۰ ریال به ۲۰۰۰۰ ریال و بیشتر افزایش یافت. این درحالی است که نرخ ارز رسمی از ۱۰۳۷۰ ریال به ۱۲۶۶۰ ریال افزایش یافت. با توجه به آنکه بخش زیادی از کالاهای تولیدی به واردات کالاهای واسطه‌ای وابسته است فشار بر بنگاه‌های تولیدی بیشتر شده و کارآفرینان به سمت استفاده از رانت در بازار ارز و سکه ترغیب شدند. در مجموع انتظار می‌رود که نرخ رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۰ کمتر از سال قبل باشد. طبق برآوردهای صورت گرفته توسط صندوق بین‌المللی پول رشد اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۰، ۲/۵ درصد خواهد بود. همچنین براساس طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران در پاییز ۱۳۹۰، نرخ بیکاری به ۱۱/۶ درصد رسیده است. نمودار ۲ نرخ بیکاری کشور را نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۰ نرخ‌های بیکاری در حدود نرخ بیکاری سال ۱۳۸۸ تجربه شده است.^۱

۱. شایان ذکر است که در تعریف بیکار، مرکز آمار ایران از تعریف سازمان بین‌المللی کار استفاده کرده است که طبق آن بیکار به فردی اطلاق می‌شود که در طی هفت روز پیش از مراجعه مأمور سرشماری حداقل یک ساعت کار نکرده باشد و دارای شغلی نیز نباشد و آماده به کار نیز باشد، اما باید توجه کرد که آیا در ایران یک فرد با یک ساعت کار در هفته می‌تواند امکان معاش خود را تأمین کند. در کشورهای پیشرفته به دلیل بالا بودن نرخ دستمزد، این امر محتمل است اما در ایران برای یک فرد معمولی آن بعید است. بنابراین شاخص نرخ بیکاری در ایران به خوبی نمایانگر شرایط اقتصادی کشور نیست.



نمودار ۲. تغییرات نرخ بیکاری کشور در فصول متوالی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۰



مأخذ: مرکز آمار ایران، چکیده نتایج طرح آمارگیری نیروی کار، پاییز ۱۳۹۰.

۲-۱-۱. تراز پرداخت‌ها

روند افزایشی مازاد حساب جاری اقتصاد کشور که از سال ۱۳۸۴ و در پی افزایش مستمر قیمت جهانی نفت خام شروع شده بود، در سال ۱۳۸۸ معکوس شد و روند کاهشی آن در سال ۱۳۸۹ نیز تداوم یافت. در سال ۱۳۸۸، مازاد حساب جاری با حدود ۵۵ درصد کاهش به ۱۰,۲۸۲ میلیون دلار رسید. این کاهش عمدتاً ناشی از افت مازاد حساب کالا (کاهش قیمت نفت خام)، کاهش عایدات دارایی‌های خارجی و افزایش کسری حساب خدمات بود. در سال ۱۳۸۹ با افزایش قیمت نفت شرایط بهتر شد و مازاد حساب جاری به سطح سال ۱۳۸۷ برگشت به طوری که مازاد حساب جاری به ۲۵,۴۵۷ میلیون دلار رسید.

۲-۱-۲. روند قیمت‌ها

الف) شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی

متوسط شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در سال ۱۳۸۹، ۱۲/۴ درصد نسبت به سال قبل رشد داشت (نرخ تورم)، با توجه به روند افزایشی شاخص مزبور در ۷ ماهه ابتدای سال جاری، نرخ تورم سال جاری ۲۳ درصد برآورد می‌شود.

(۱۳۸۳=۱۰۰)

جدول ۲. رشد شاخص‌های قیمت

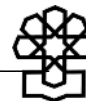
| درصد تغییر متوسط شاخص نسبت به سال قبل | | | | سال |
|---------------------------------------|------|------|-------------|--------------------------------|
| ۱۳۸۷ | ۱۳۸۸ | ۱۳۸۹ | برآورد ۱۳۹۰ | شاخص |
| ۲۵/۴ | ۱۰/۸ | ۱۲/۴ | ۲۳ | شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی |
| ۲۰/۹ | ۷/۴ | ۱۶/۶ | ۳۵ | شاخص بهای تولیدکننده |
| ۲۲/۱ | -۶/۸ | ۱۱ | - | شاخص بهای کالاهای صادراتی |

مآخذ: بانک مرکزی، خلاصه تحولات اقتصادی کشور در سال ۱۳۸۸ و محاسبات مرکز پژوهش‌ها. توضیح: برآورد سال ۱۳۹۰ توسط دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس انجام شده است. شایان ذکر است به دلیل فقدان آمارهای ماهیانه، برآوردی از شاخص بهای کالاهای صادراتی وجود ندارد.

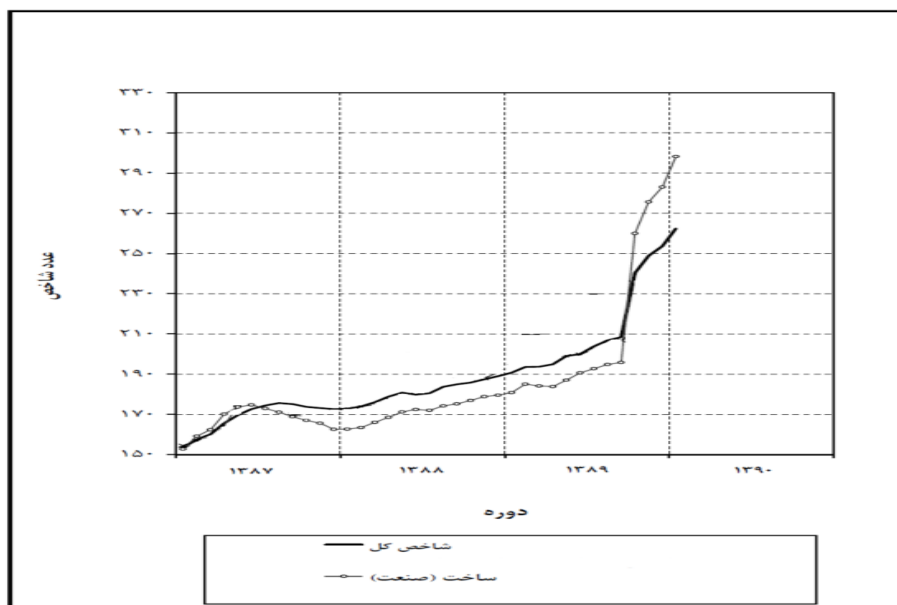
ب) شاخص بهای تولیدکننده

طی سال ۱۳۸۸، با رکودی که بر اقتصاد جهانی و اقتصاد کشور حاکم شد، رشد شاخص بهای تولیدکننده به ۷/۴ درصد محدود شد، اما با شروع اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از ماه دهم سال ۱۳۸۹ بر شتاب رشد این شاخص اضافه شد. با توجه به این موضوع رشد این شاخص در سال ۱۳۸۹ نسبت به سال قبل ۱۶/۶ درصد محقق شد، رشد این شاخص در سال ۱۳۹۰ نسبت به سال قبل در حدود ۳۵ درصد پیش‌بینی می‌شود.

با شروع اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از ماه دهم سال ۱۳۸۹، شاهد یک جهش در شاخص مزبور بودیم. همان‌طور که در نمودار ۳ نیز مشاهده می‌شود در ماه دهم سال ۱۳۸۹ شاخص مزبور نسبت به ماه قبل ۱۵/۳ درصد افزایش دارد. در بین گروه‌های اصلی، شاخص بهای محصولات صنعتی (ساخت) بیشترین افزایش (رشد ۳۲/۸ درصدی در دی‌ماه ۱۳۸۹ را نسبت به ماه قبل) داشته است. همان‌طور که در نمودار نیز ملاحظه می‌شود در طی دوره ۱۳۸۶ الی ۱۳۸۹ چنین جهشی سابقه نداشته است. این جهش در شاخص بهای تولیدکننده نشان می‌دهد که افزایش قیمت حامل‌های انرژی تأثیر سریع بر هزینه‌های تولید داشته که در افزایش شاخص بهای تولیدکننده نمود یافته است. همچنین روند رشد شاخص در ماه‌های بعد نیز ادامه یافته است. با توجه به محدودیت‌های وضع شده برای بنگاه‌های تولیدی در مورد افزایش قیمت کالاهای خود، این روند فشار اقتصادی زیادی بر آنها وارد خواهد کرد. شایان ذکر است که رشد شاخص فرعی بهای ساخت (صنعت) از رشد شاخص کل بهای تولیدکننده بیشتر است.



نمودار ۳. شاخص بهای تولیدکننده در ایران



مأخذ: بانک مرکزی، شاخص بهای تولیدکننده، فروردین‌ماه ۱۳۹۰.

ج) شاخص بهای کالاهای صادراتی

متوسط شاخص بهای کالاهای صادراتی در سال ۱۳۸۹ نسبت به سال قبل ۱۱ درصد افزایش داشت.

۲-۲. تحولات احتمالی سال آینده

هرچند مرکز آمار ایران، نرخ بیکاری در سه ماهه اول سال ۱۳۹۰ را در حدود ۱۱/۵ درصد اعلام کرده است، اما از آنجا که:

۱. اصلاح قیمت حامل‌های انرژی به افزایش هزینه تولید بنگاه‌های اقتصادی می‌انجامد،
۲. فاز دوم هدفمند کردن یارانه‌ها احتمالاً اجرایی خواهد شد،
۳. افزایش نرخ ارز به افزایش قیمت کالاهای واسطه‌ای و در نتیجه افزایش قیمت تمام شده کالاهای تولیدی می‌انجامد و از طرفی دولت به‌طور دستوری و با استفاده از ابزارهای ناپابزاری سعی در کنترل قیمت کالاها دارد، امکان تغییر قیمت متناسب برای بنگاه‌های اقتصادی کم می‌شود. در این شرایط بنگاه‌های اقتصادی برای جبران افزایش هزینه‌های تولید باید از هزینه‌های دستمزد خود بکاهند، اما به دلیل چسبندگی دستمزدی که با آن مواجه هستند، اقدام به کاهش نیروی کاری می‌کنند که با آنها قراردادهای کوتاه‌مدت‌تری دارند. بنابراین در سال ۱۳۹۱ احتمال کاهش تولید،

رشد اقتصادی و افزایش بیکاری وجود دارد.

افزایش قابل توجه شاخص بهای تولیدکننده احتمالاً با تأخیر به شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی انتقال خواهد یافت، به عبارت دیگر با فرض تداوم روند جاری در اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و ادامه روند موجود سیاست‌های پولی، نرخ تورم سال آینده حدود ۲۵ درصد برآورد می‌شود.^۱ اگرچه کنترل قیمت کالاها (شامل نرخ ارز) به‌طور دستوری می‌تواند در مهار نرخ تورم مؤثر باشد، لکن به افزایش نرخ بیکاری منجر خواهد شد.

۳. چشم‌انداز عملکرد بودجه سال ۱۳۹۱

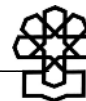
برآوردهای واقع‌بینانه منابع (دریافت‌ها) و مصارف (پرداخت‌ها) بودجه، چشم‌انداز روشن‌تری از عملکرد بودجه سال آینده ارائه می‌دهد. چنانچه منابع بیش از حد پیش‌بینی شده باشد یا مصارف به‌طور واقع‌بینانه‌ای برآورد نشده باشد، دولت در تخصیص بودجه دچار مشکل شده و انضباط مالی نیز برقرار نخواهد شد. به‌منظور ارائه چشم‌انداز روشن‌تر از عملکرد بودجه سال ۱۳۹۱ و بررسی میزان واقع‌نگری لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، در ادامه منابع و مصارف بودجه عمومی دولت بررسی شده است.

۳-۱. منابع عمومی دولت (دریافت‌ها)

جدول ۱۰ منابع عمومی دولت را به دو بخش منابع غیرنفتی و منابع حاصل از نفت تقسیم می‌کند. درآمدهای مالیاتی، منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی و سایر اقلام منابع غیرنفتی (مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی را شامل نمی‌شود)، منابع غیرنفتی را تشکیل می‌دهند. منابع حاصل از نفت شامل همه منابعی است که از نفت ناشی می‌شود و شامل مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی نیز می‌شود.

عملکرد منابع عمومی دولت در سال آینده در حدود ۱,۲۹۵ هزار میلیارد ریال (۱۲۹/۵ هزار میلیارد تومان) برآورد می‌شود که در مقایسه با رقم ۱,۴۴۱ هزار میلیارد ریال لایحه بودجه سال

۱. این پیش‌بینی از نرخ تورم براساس مدل‌های اقتصادی نیست، بلکه تنها برآوردی ساده از نرخ تورم بر مبنای افزایش قابل توجه شاخص بهای تولیدکننده در سال ۱۳۹۰ است.



۱۳۹۱ در حدود ۱۴۶ هزار میلیارد ریال عدم تحقق در منابع عمومی دولت برآورد می‌شود.^۱

در ادامه برخی از ردیف‌های درآمدی مهم بررسی می‌شوند:

۱-۳. روند گذشته ردیف ۱۱۰۱۰۵ با عنوان مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی نشان می‌دهد که متوسط رشد سالیانه این ردیف در حدود ۳۰ درصد است این درحالی است که رشد رقم لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نسبت به پیش‌بینی عملکرد آن در حدود ۵۰ درصد است به عبارت دیگر در لایحه بودجه نسبت به این ردیف درآمدی در حدود ۲۰ هزار میلیارد ریال بیش‌برآورد صورت گرفته است.

جدول ۳. عملکرد ردیف ۱۱۰۱۰۵ - مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی

(ارقام به میلیون ریال)

| سال | ۱۳۸۶ | ۱۳۸۷ | ۱۳۸۸ | سال ۱۳۸۹ | عملکرد نه‌دوازدهم ۱۳۹۰ | پیش‌بینی سال ۱۳۹۰ | لایحه سال ۱۳۹۱ | رشد (درصد) |
|------------|--------|--------|--------|----------|---------------------------|----------------------|-------------------|------------|
| ۱۱۰۱۰۵ | ۲۷,۳۶۵ | ۲۳,۱۳۷ | ۵۰,۷۸۲ | ۷۰,۶۳۸ | ۶۳,۸۱۰ | ۸۵,۰۸۰ | ۱۲۷,۵۹۵ | ۱۱۰ |
| رشد (درصد) | — | ۲۱ | ۵۳ | ۳۹ | — | ۲۰ | ۵۰ | — |

۲-۳. روند گذشته ردیف ۱۱۰۴۰۱ با عنوان حقوق ورودی سایر کالاها نشان می‌دهد که متوسط رشد سالیانه این ردیف در حدود ۱۰ درصد است این درحالی است که رشد رقم لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ نسبت به پیش‌بینی عملکرد آن در حدود ۴۶ درصد است. در لایحه بودجه نسبت به این ردیف درآمدی در حدود ۳۰ هزار میلیارد ریال بیش‌برآورد صورت گرفته است.^۲

جدول ۴. عملکرد ردیف ۱۱۰۴۰۱ - حقوق ورودی سایر کالاها

(ارقام به میلیون ریال)

| سال | ۱۳۸۶ | ۱۳۸۷ | ۱۳۸۸ | ۱۳۸۹ | ۹ ماهه سال ۱۳۹۰ | پیش‌بینی سال ۱۳۹۰ | لایحه سال ۱۳۹۱ | رشد (درصد) |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------------------|----------------------|-------------------|------------|
| ۱۱۰۴۰۱ | ۴۸,۱۳۸ | ۵۶,۴۷۴ | ۶۱,۷۲۸ | ۷۷,۴۳۴ | ۴۴,۲۴۷ | ۷۸,۶۲۸ | ۱۱۴,۶۶۷ | ۴۶ |
| رشد (درصد) | — | ۱۷ | ۹ | ۲۵ | — | ۲ | ۴۶ | — |

تذکر: به منظور مقایسه با لایحه شامل مالیات بر واردات خودرو نیز می‌شود.

- شایان ذکر است که در گزارش شماره ۱۲۲۳۴، با عنوان بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ (۴) بررسی منابع، این رقم در حدود ۱۳۰ هزار میلیارد ریال ذکر شده بود (مربوط به رقم مالیات بر ارزش‌افزوده) که در اینجا تصحیح می‌شود. در ضمن جدول تفصیلی منابع عمومی دولت در آن گزارش وجود دارد.
- برای اطلاعات بیشتر به گزارش شماره ۲۲۰۱۲۲۴۷ با عنوان بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۱۲. مالیات بر واردات مراجعه شود.

۳-۱-۳. روند گذشته ردیف ۱۱۰۵۱۲ با عنوان مالیات بر ارزش افزوده نشان می‌دهد که رشد رقم لایحه سال ۱۳۹۱ نسبت به پیش‌بینی سال ۱۳۹۰ در حدود ۸۸ درصد است که نسبت به رشد سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ بسیار بالاست. به عبارت دیگر در لایحه بودجه نسبت به این ردیف درآمدی در حدود ۱۵ هزار میلیارد ریال بیش‌برآورد صورت گرفته است.

جدول ۵. عملکرد ردیف ۱۱۰۵۱۲ - مالیات بر ارزش افزوده

(ارقام به میلیون ریال)

| سال ردیف | ۱۳۸۷ | ۱۳۸۸ | ۱۳۸۹ | ۹ ماهه سال ۱۳۹۰ | پیش‌بینی سال ۱۳۹۰ | لایحه سال ۱۳۹۱ |
|-------------|-------|--------|--------|--------------------|----------------------|-------------------|
| ۱۱۰۵۱۲ | ۲,۴۲۸ | ۱۶,۱۵۴ | ۲۰,۸۹۷ | ۲۱,۴۹۱ | ۲۸,۶۵۵ | ۵۳,۹۸۸ |
| رشد (درصد) | — | ۵۶۵ | ۲۹ | — | ۳۷ | ۸۸ |

هرچند که طبق تبصره «۲» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنج‌ساله توسعه، دولت مکلف است که نرخ مالیات بر ارزش افزوده را از سال اول برنامه سالیانه یک واحد درصد اضافه نماید (از ۳ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۴ درصد در سال ۱۳۹۱)، با این وجود میزان افزایش مالیات مزبور در سال آینده بسیار بالاست و ۱۵ هزار میلیارد ریال بیش‌برآورد در این ردیف درآمدی ملاحظه می‌شود.

۳-۱-۴. روند گذشته ردیف ۱۳۰۱۰۱ با عنوان سود سهام ابرازی کلیه شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد که در لایحه بودجه نسبت به این ردیف درآمدی در حدود ۱۵ هزار میلیارد ریال بیش‌برآورد صورت گرفته است.^۱

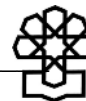
جدول ۶. عملکرد ردیف ۱۳۰۱۰۱ - سود سهام ابرازی کلیه شرکت‌های دولتی

(ارقام به میلیون ریال)

| سال ردیف | ۱۳۸۶ | ۱۳۸۷ | ۱۳۸۸ | ۱۳۸۹ | ۹ ماهه سال ۱۳۹۰ | پیش‌بینی سال ۱۳۹۰ | لایحه سال ۱۳۹۱ |
|-------------|--------|--------|--------|--------|--------------------|----------------------|-------------------|
| ۱۳۰۱۰۱ | ۲۵,۵۲۴ | ۳۰,۵۰۲ | ۶۵,۰۷۴ | ۲۷,۵۶۷ | ۰ | ۱۸,۷۵۲ | ۴۸,۱۷۶ |
| رشد (درصد) | — | ۱۹/۵ | ۱۳ | -۵۷ | — | -۳۲ | ۱۵۷ |

تذکر: در سال‌های قبل مانند سال ۱۳۸۸ به‌علت رابطه مالی شرکت ملی نفت و دولت در آن سال، رقم این ردیف بسیار فراتر از سال‌های دیگر است.

۱. برای اطلاعات بیشتر به گزارش شماره ۱۲۲۷۰، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۳۰. بودجه شرکت‌های دولتی و واگذاری سهام مراجعه شود.



۳-۱-۵. ردیف ۱۳۰۱۰۵ با عنوان سود سهام معوقه شرکت‌های دولتی از سال ۱۳۹۰ در بودجه‌های سنواتی ظاهر شده است و براساس روند گذشته آن نمی‌توان تصمیم‌گیری کرد. اما با توجه به آنکه در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل سود سهام شرکت‌های دولتی (ردیف ۱۳۰۱۰۰) بالغ بر ۱۱۷,۵۷۳ میلیارد ریال است و پیش‌بینی می‌شود که رقم عملکرد آن در حدود ۵۵,۸۳۸ میلیارد ریال باشد بنابراین سود سهام معوقه شرکت‌های دولتی سال ۱۳۹۱ در حدود ۳۱,۸۶۸ میلیارد ریال برآورد می‌شود. در این صورت در حدود ۱۰ هزار میلیارد ریال بیش‌برآورد در این ردیف درآمدی مشاهده می‌شود.

جدول ۷. عملکرد ردیف ۱۳۰۱۰۵ - سود سهام معوقه شرکت‌های دولتی

(ارقام به میلیارد ریال)

| سال | ردیف | مصوب ۱۳۹۰ | ماه ۹ ۱۳۹۰ | لایحه ۱۳۹۱ | برآورد ۱۳۹۱ |
|--------|------|-----------|------------|------------|-------------|
| ۱۳۰۱۰۵ | | ۵,۰۰۰ | ۵,۱۹۱ | ۴۴,۱۵۰ | ۳۱,۸۶۸ |

۳-۱-۶. ردیف درآمدی ۱۶۰۱۳۹ با عنوان مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی از سال ۱۳۹۰ (قانون بودجه) در بودجه‌های سنواتی ظاهر گردیده است. اولاً ایجاد چنین ردیف درآمدی به لحاظ منطقی نادرست است زیرا یا پیش‌بینی می‌کنیم که نرخ فروش ارز در سال ۱۳۹۱ در حدود ۱۱,۵۰۰ ریال است که در چنین صورتی وجود این ردیف درآمدی معنا ندارد یا آنکه پیش‌بینی می‌شود که نرخ فروش ارز در سال ۱۳۹۱ در حدود ۱۲,۵۰۰ ریال است که در این حالت مبلغ ردیف درآمدی ۲۱۰۱۰۱ با عنوان منابع حاصل از ارزش نفت خام باید اصلاح شده و باز هم نیازی به ردیف درآمدی ۱۶۰۱۳۹ نیست.

طبق استاندارد طبقه‌بندی آمارهای مالی دولت (GPS) با توجه به ماهیت این منبع رقم این ردیف درآمدی جزو منابع نفتی است بنابراین نباید در بخش درآمدهای متفرقه طبقه‌بندی شود و باید در قسمت دوم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای آمده و به ردیف درآمدی ۲۱۰۱۰۱ اضافه شود. ثالثاً روند کسری بودجه غیرنفتی (کسری بودجه بدون نفت)^۱ که معیاری برای محاسبه تقاضای دولت در اقتصاد است، نشان می‌دهد که روند صعودی دارد و تورم پایدار در اقتصاد حاصل آن است. همچنین می‌دانیم که پایداری بودجه هر کشور صادرکننده نفت در بلندمدت نیز با این معیار سنجیده می‌شود بنابراین توصیه سیاستی این است که رقم آن کاهش یابد یا حداقل نسبت به سال قبل ثابت بماند.

جدول ۸. عملکرد کسری بودجه غیرنفتی (بدون نفت)

(ارقام به میلیارد ریال)

| سال | ۱۳۸۶ | ۱۳۸۷ | ۱۳۸۸ | ۱۳۸۹ | ۹ ماهه | پیش‌بینی | لایحه |
|-------|--------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | سال ۱۳۹۰ | سال ۱۳۹۰ | سال ۱۳۹۰ | سال ۱۳۹۰ | سال ۱۳۹۰ | سال ۱۳۹۰ | سال ۱۳۹۱ |
| معیار | کسری بودجه غیرنفتی | ۳۷۶,۳۷۴ | ۵۶۸,۳۰۲ | ۵۲۳,۳۷۶ | ۵۹۳,۳۶۱ | ۴۶۶,۴۸۷ | ۶۳۹,۳۸۱ |
| | | | | | | | ۷۱۹,۳۷۸ |

۲-۳. مصارف عمومی دولت (پرداخت‌ها)

مصارف عمومی دولت شامل اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی و ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت می‌شود. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، اعتبارات هزینه‌ای در حدود ۹۸۵ هزار میلیارد ریال، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در حدود ۲۸۲/۵ هزار میلیارد ریال و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در حدود ۷۳/۵ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است (اعتبار ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت برابر ۳ درصد بودجه عمومی است که در لایحه بودجه دیده نمی‌شود). مجموع کل مصارف عمومی دولت بالغ بر ۱,۴۴۱ هزار میلیارد ریال می‌شود.

در شرایط کنونی، محدود کردن هزینه‌های جاری از الزامات رشد و توسعه کشور است. رشد صعودی اعتبارات هزینه‌ای، امکان سرمایه‌گذاری (اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) و بازپرداخت بدهی‌ها (اعتبارات تملک دارایی‌های مالی) را محدود می‌کند. در واقع دولت به‌منظور افزایش رشد اقتصادی کشور باید سرمایه‌گذاری کند و به‌منظور سرمایه‌گذاری بیشتر باید اعتبارات هزینه‌ای خود را محدود کند. پس اعتبارات هزینه‌ای باید رشد محدودی داشته باشد.

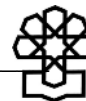
جدول ۹. عملکرد اعتبارات هزینه‌ای

(ارقام به میلیارد ریال - درصد)

| سال | ۱۳۸۶ | ۱۳۸۷ | ۱۳۸۸ | ۱۳۸۹ | ۹ ماهه | پیش‌بینی | لایحه |
|-------|-----------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | سال ۱۳۹۰ | سال ۱۳۹۰ | سال ۱۳۹۰ | سال ۱۳۹۰ | سال ۱۳۹۰ | سال ۱۳۹۰ | سال ۱۳۹۱ |
| عنوان | اعتبارات هزینه‌ای | ۴۴۰,۹۳۷ | ۵۹۵,۶۹۶ | ۶۴۳,۸۱۷ | ۷۰۵,۳۸۸ | ۵۶۹,۷۴۲ | ۸۲۲,۹۶۱ |
| | رشد اعتبارات هزینه‌ای | - | ۳۵/۱ | ۸/۱ | ۹/۶ | — | ۱۶/۷ |
| | | | | | | | ۱۹/۷ |

تذکر: در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ شامل واردات غیرقانونی فرآورده‌های نفتی نیز می‌شود.

براساس عملکرد سال‌های گذشته، دولت می‌تواند اعتبارات هزینه‌ای سال آینده را در حدود ۹۰۵ هزار میلیارد ریال محدود کند این درحالی است که دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، در حدود ۹۸۵ هزار میلیارد ریال اعتبار دیده است. عملکرد اعتبار تملک دارایی‌های مالی را نیز برابر منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی (ردیف‌های ۳۱۰۵۰۶ و ۳۱۰۵۰۷) و برخی از تعهدات



دولت در لایحه بودجه در نظر می‌گیریم که در حدود ۵۱ هزار میلیارد ریال است. اعتبار ماده (۱۰) قانون تنظیم را نیز برابر عملکرد احتمالی آن در سال جاری در نظر می‌گیریم که در حدود ۳۰ هزار میلیارد ریال است. با توجه به برآورد منابع عمومی دولت در حد ۱,۲۹۵ هزار میلیارد ریال، حداکثر اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قابل حصول در حدود ۳۰۹ هزار میلیارد ریال محقق می‌شود. این در صورتی است که دولت در اعتبارات هزینه‌ای تا حدود زیادی صرفه‌جویی کند (محدود کردن اعتبارات هزینه‌ای در سطح ۹۰۵ هزار میلیارد ریال). چنانچه اعتبارات هزینه‌ای طبق پیش‌بینی لایحه محقق شود برای اعتبارات عمرانی در حدود ۲۲۹ هزار میلیارد ریال باقی خواهد ماند (۶۰ درصد عملکرد نسبت به رقم لایحه).

درصد تحقق پایین اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به معنای طولانی شدن دوره احداث طرح‌های عمرانی است و از تبعات طولانی شدن دوره احداث طرح‌های عمرانی می‌توان موارد زیر را نام برد:^۱

۱. اتلاف منابع محدود،
۲. افزایش هزینه تمام شده،
۳. عدم‌النفع ناشی از تأخیر،
۴. بیکار ماندن عوامل انسانی و ماشین‌آلات و تجهیزات،
۵. اثر تورمی،
۶. کاهش بازدهی سرمایه،
۷. کاهش بهره‌وری بخش دولتی (و خصوصی)،
۸. کاهش نرخ رشد اقتصادی،
۹. کاهش نسبی رفاه و توزیع درآمد،
۱۰. نارضایتی اجتماعی،
۱۱. بی‌اعتمادی به کفایت سیاستمداران و کاهش اعتبار دولت،
۱۲. بی‌اعتباری قانون و مجلس قانونگذاری.

۳-۳. اقلام خارج از جداول منابع و مصارف لایحه بودجه

در ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، احکامی وجود دارد که برای آنها رقمی مشخص نشده است. همچنین احکامی وجود دارد که برخی از آنها در جداول منابع و مصارف نیست و بنابراین در

۱. احمد توکلی، با طرح‌های ناتمام عمرانی چه کنیم؟، پژوهشنامه اقتصادی، ش ۲۶، پاییز ۱۳۸۶.

سرجمع بودجه کل کشور لحاظ نشده است. برای بررسی آثار اقتصادی بودجه توجه به این ارقام نیز ضروری است. حداقل معادل ۱۱۸ هزار میلیارد ریال از محل احکام ماده واحده بودجه برای دولت بدهی و تعهد در سال ۱۳۹۱ ایجاد و ۱۲۰ هزار میلیارد ریال صرف پرداخت بدهی‌های گذشته می‌شود که در سقف منابع و مصارف بودجه عمومی دولت درج نشده است. به‌عنوان مثال طبق بند «۱۱-۴»، مبلغ سی هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت توسط دولت انتشار می‌یابد که در سقف منابع و مصارف بودجه درج نشده است.^۱ در بررسی انجام شده فرض بر آن است که مجلس شورای اسلامی ضمن بررسی‌های خود اصلاحات لازم را راجع به این احکام انجام دهد در صورت وجود منابع این احکام به سقف ماده واحده اضافه شود و در صورت عدم وجود حذف شود.

۳-۴. منابع و مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها^۲

همچنان‌که ذکر شد عملکرد اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۱ تحت تأثیر افزایش قیمت کالاها و خدمات موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (عمدتاً انرژی) قرار خواهد گرفت. برای بررسی این آثار لازم است مروری مختصر بر منابع و مصارف اجرای این قانون ارائه شود. اما در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ منابع و مصارف اجرای این قانون ذکر نشده است.

این احتمال وجود دارد که دولت برای تأمین منابع لازم اقدام به افزایش مجدد قیمت کالاها و خدمات موضوع قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نماید که در این صورت آثار رکودی قابل پیش‌بینی است. از منظر انضباط مالی نیز شیوه اجرای قانون نیازمند بررسی است. زیرا با توجه به انتظارات اجتماعی که پرداخت یارانه‌های نقدی ایجاد کرده است ممکن است دولت از منابعی خارج از بودجه سنواتی اقدام به تأمین منابع کند که این اقدامات موجب گسترش بی‌انضباطی مالی خواهد شد.

۳-۵. تقاضای دولت برای کالاها و خدمات در اقتصاد

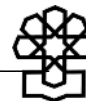
در کشورهای صادرکننده نفت، کسری بودجه غیرنفتی^۳ شاخص اصلی تقاضای دولت برای کالاها خدمات در اقتصاد است.^۴ اگر دولت تصمیم بگیرد که درآمدهای بادآورده صادرات نفت را هزینه

۱. برای اطلاع بیشتر به گزارش شماره ۱۲۲۲۳ مرکز پژوهش‌ها با عنوان بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی و تداخل کارکردهای نظام پولی با نظام مالی مراجعه کنید.

۲. برای اطلاع بیشتر به گزارش مرکز پژوهش‌ها راجع به هدفمند کردن یارانه‌ها مراجعه کنید.

۳. اصطلاح کسری بودجه غیرنفتی معادل انگلیسی (non-oil Budget deficit یا non-oil Fiscal Balance) است و بدین معناست که اگر ما بودجه‌ای غیرنفتی (بدون منابع نفتی) با سقف مصارف بودجه ثابت تهیه کنیم و برای تراز کردن بودجه از منابع تعهدزا استفاده کنیم آنگاه کسری این بودجه غیرنفتی، تقاضای دولت برای کالاها و خدمات در اقتصاد را نشان می‌دهد.

۴. مستندات بودجه و مباحث سیاست مالی در نروژ به‌طور بارزی بر کسری بودجه غیرنفتی و اثرش بر اقتصاد داخلی متمرکز است.



کند، مخارج افزایش می‌یابد بدون آنکه کسری بودجه (تراز کل) تغییر کند یا بار مالیات اضافی وضع شود. با وجود این، مصارف بیشتر دولت به فشارهای تقاضا (شامل فشار بر تقاضا برای واردات) اضافه خواهد کرد. این اثر را می‌توان در کسری بودجه غیرنفتی بالاتر دید، اما در کسری بودجه حسابداری دیده نمی‌شود. کسری بودجه با افزایش قیمت بین‌المللی نفت، علیرغم سستی در سیاست مالی به دلیل صرف مقداری از درآمدهای نفتی اضافی، بهبود می‌یابد و چهره یک سیاست مالی انبساطی و ناپایدار را پنهان می‌کند^۱ و برعکس وخامت کسری بودجه به سبب درآمدهای نفتی پایین‌تر تلاش‌های قابل توجه تعدیل مالی را نشان نمی‌دهد.^۲ بنابراین در کشورهای صادرکننده نفت به جای کسری بودجه باید از کسری بودجه غیرنفتی به عنوان شاخص اصلی تقاضای دولت در اقتصاد استفاده کرد.

کسری بودجه غیرنفتی در واقع کسری بودجه (مابه‌التفاوت واگذاری دارایی‌های مالی و تملک دارایی‌های مالی) به علاوه تمام منابع حاصل از نفت است.

مجموع منابع حاصل از نفت + کسری بودجه = کسری بودجه غیرنفتی (بدون نفت)

در جدول ۱۰ کسری بودجه غیرنفتی و منابع عمومی دولت به تفکیک نفتی و غیرنفتی ارائه شده است. کاهش کسری بودجه غیرنفتی به معنای آن است که تقاضای دولت در اقتصاد کاهش می‌یابد که فرصتی را برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در اقتصاد ایجاد می‌کند که خود کاهش سطح نرخ تورم را نیز سبب می‌شود. اما افزایش کسری بودجه غیرنفتی به معنای افزایش تقاضای دولت در اقتصاد است. با افزایش تقاضای دولت در اقتصاد، فشار برای افزایش قیمت‌ها و فشار برای منابع مالی بازار افزایش یافته که سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در اقتصاد را کاهش می‌دهد. به عبارتی تقاضای بخش خصوصی برای کالاها و خدمات را محدود می‌کند این پدیده را در اقتصاد اثر ازدحام خارجی^۳ گویند.

همان‌طور که در جدول ۱۰ نیز ملاحظه می‌شود کسری بودجه غیرنفتی از ۵۲۳ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۸ به ۵۹۳ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۹ افزایش یافته و برای سال جاری در حدود ۶۳۹ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود. طبق لایحه بودجه در سال آینده این رقم به ۷۱۹ هزار میلیارد ریال می‌رسد (صرفنظر از ارقام تعهدزای خارج از سقف ماده واحده). افزایش کسری بودجه غیرنفتی براساس نظریه بیماری هلندی و نفرین منابع پیامدهای زیانبار زیادی برای اقتصاد

۱. به منظور تعیین دقیق‌تر اثر انبساطی مستقیم دولت بر اقتصاد داخلی، تراز داخلی را می‌توان مورد استفاده قرار داد. این تراز تنها اجزایی از تراز کل بودجه را شامل می‌شود که حاصل مبادلات با اقتصاد داخلی باشد و مبادلاتی که به‌طور مستقیم تراز پرداخت‌ها را متأثر می‌کند را حذف می‌کند. با وجود این، به منظور استفاده عملیاتی، کسری بودجه غیرنفتی جانشین مناسب تراز داخلی خواهد بود.

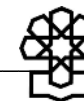
۲. برای اطلاعات بیشتر به فصل سوم کتاب مدیریت اقتصاد کلان در کشورهای صادرکننده نفت مراجعه کنید.

داخلی به همراه دارد.

براساس نظریه بیماری هلندی درآمدهای نفتی در واقع علت رکود اقتصادی از طریق تخریب بخش‌های تولیدی کالاهای قابل تجارت است. واردات بی‌رویه کالاها و خدماتی که با دلارهای نفتی تأمین مالی شده است، به تخریب بخش‌های تولیدی کالاهای قابل تجارت منجر می‌شود. در این شرایط محیط کسب‌وکار به زیان کالاهای قابل تجارت و به نفع کالاهایی است که نمی‌توان واردات کرد مانند مسکن. بدین ترتیب قیمت مسکن و سایر کالاهای غیرقابل تجارت افزایش می‌یابد.

براساس نظریه نفرین منابع^۱ درآمدهای نفتی می‌تواند به صورت ضدتوسعه عمل کند. این تز بر مبنای این شناخت اساسی قرار گرفته است که اقتصادهای فقیر از لحاظ منابع در مقایسه با اقتصادهای ثروتمند از لحاظ منابع عملکرد بهتری داشته‌اند. هرچه کشورها از لحاظ منابع طبیعی ثروتمندتر باشند، اولاً سیاست‌های اقتصاد کلان سست در مدت زمان طولانی‌تری دوام می‌یابند، ثانیاً فشار کمتری برای رسیدن به بلوغ صنعتی سریع وجود دارد، ثالثاً گروه‌های رانت‌جو در مدت زمان بیشتری تحمل می‌شوند (و آنها ریشه‌دارتر می‌شوند) و رابعاً احتمال کاهش شتاب و نامنظم‌تر شدن رشد اقتصادی بیشتر می‌شود.

۱. تز نفرین منابع توسط آوتی در سال ۱۹۹۳ نامگذاری شد.



جدول ۱۰. کسری بودجه غیرنفتی و منابع عمومی دولت به تفکیک نفتی و غیرنفتی

(ارقام به میلیارد ریال)

| ردیف | عنوان | ۱۳۸۷ | ۱۳۸۸ | ۱۳۸۹ | ۱۳۹۰ | | | ۱۳۹۱ | | |
|------|------------------------------------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|---------------|---------------|-----------|-----------------|
| | | عملکرد | عملکرد | عملکرد | لایحه | قانون | عملکرد ۹ ماهه | برآورد عملکرد | لایحه | پیش‌بینی عملکرد |
| ۱ | منابع غیرنفتی | ۲۷۵,۵۹۳ | ۴۵۳,۰۱۲ | ۴۷۹,۲۱۱ | ۸۶۶,۶۰۲ | ۹۳۸,۵۰۶ | ۳۳۳,۸۳۳ | ۷۴۹,۲۷۸ | ۷۶۸,۸۶۵ | ۶۳۹,۱۳۵ |
| ۱-۱ | درآمدهای مالیاتی غیرنفتی | ۱۸۰,۲۲۷ | ۲۶۳,۳۰۴ | ۲۷۳,۱۱۷ | ۳۸۲,۸۴۷ | ۳۹۴,۳۴۷ | ۲۲۹,۰۴۸ | ۳۰۸,۳۲۵ | ۴۵۷,۷۲۹ | ۳۷۲,۴۲۷ |
| ۱-۲ | سایر اقلام منابع غیرنفتی | ۸۴,۴۴۱ | ۱۲۶,۷۸۲ | ۸۴,۷۴۳ | ۲۳۴,۲۵۶ | ۲۳۶,۶۵۹ | ۶۵,۶۱۰ | ۱۵۰,۹۵۳ | ۲۰۶,۱۳۷ | ۱۶۱,۷۰۸ |
| ۲ | منابع نفتی | ۵۷۰,۷۴۸ | ۴۴۲,۲۸۵ | ۵۳۷,۹۰۹ | ۷۵۳,۰۹۴ | ۶۰۷,۳۶۵ | ۴۳۳,۹۵۳ | ۵۹۷,۲۷۰ | ۶۷۲,۱۹۲ | ۶۷۲,۱۹۲ |
| | مجموع منابع عمومی دولت | ۸۴۶,۳۴۱ | ۸۹۵,۲۹۷ | ۱,۰۱۷,۱۲۰ | ۱,۶۱۹,۶۹۶ | ۱,۵۴۵,۸۷۰ | ۷۶۷,۷۸۶ | ۱,۳۴۶,۵۴۸ | ۱,۴۴۱,۰۵۸ | ۱,۳۱۱,۳۲۷ |
| ۱ | اعتبارات هزینه‌ای (جاری) | ۵۹۵,۶۹۶ | ۶۴۳,۸۱۷ | ۷۰۵,۳۸۸ | ۸۹۰,۷۳۰ | ۸۹۷,۹۲۱ | ۵۶۹,۷۴۲ | ۸۲۲,۹۶۱ | ۹۸۵,۰۸۴ | ۹۸۵,۰۸۴ |
| ۲ | اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای | ۲۰۳,۷۸۲ | ۱۷۴,۱۰۱ | ۲۰۶,۴۰۵ | ۴۷۵,۹۶۷ | ۳۴۹,۷۴۹ | ۱۴۱,۴۵۸ | ۲۱۹,۵۸۷ | ۳۸۲,۵۲۳ | ۲۴۵,۳۴۲ |
| ۳ | اعتبارات تملک دارایی‌های مالی | ۲۲,۰۳۵ | ۵۳,۳۱۶ | ۷۳,۸۸۷ | ۲۵۳,۰۰۰ | ۲۹۸,۲۰۰ | ۲,۳۹۶ | ۲۷۴,۰۰۰ | ۷۳,۴۵۱ | ۵۰,۹۰۱ |
| ۴ | ماده (۱۰) قانون تنظیم | ۱۰,۴۱۴ | ۲۴,۰۷۲ | ۳۱,۴۴۰ | . | . | ۱۵,۹۹۲ | ۳۰,۰۰۰ | . | ۳۰,۰۰۰ |
| ۵ | تنخواه‌گردان خزانه معین استان‌ها | . | . | . | . | . | ۱۲,۷۴۵ | . | . | . |
| | مجموع مصارف عمومی دولت | ۸۳۱,۹۲۷ | ۸۹۵,۳۰۷ | ۱,۰۱۷,۱۲۰ | ۱,۶۱۹,۶۹۶ | ۱,۵۴۵,۸۷۰ | ۷۴۲,۳۳۳ | ۱,۳۴۶,۵۴۸ | ۱,۴۴۱,۰۵۸ | ۱,۳۱۱,۳۲۷ |
| ۶ | موجودی حساب درآمد عمومی | ۱۴,۴۱۴ | . | . | . | . | ۲۵,۴۵۴ | . | . | . |
| | کسری بودجه غیرنفتی | ۵۶۸,۳۰۲ | ۵۲۳,۳۷۶ | ۵۹۳,۳۶۱ | ۷۶۹,۲۶۳ | ۶۴۴,۳۳۴ | ۴۶۶,۴۸۷ | ۶۳۹,۳۸۱ | ۷۱۹,۳۷۸ | ۷۴۱,۹۲۸ |

مآخذ: گزارش مالی دولت، سال‌های مختلف و محاسبات نویسنده.

توضیحات:

۱. رقم مربوط به واردات غیرقانونی فرآورده‌های نفتی به دو طرف منابع و مصارف ستون‌های عملکرد سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ اضافه شده است.

۲. کسری بودجه غیرنفتی از طریق اضافه کردن واگذاری دارایی‌های مالی به منابع حاصل از نفت و کسر برداشت از حساب ذخیره ارزی و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی و موجودی حساب درآمد عمومی به‌دست می‌آید.

۳-۶. وابستگی بودجه عمومی دولت به نفت و نرخ ارز

براساس محاسبات، برای تحقق کامل ردیف درآمدی ۲۱۰۱۰۱ منابع حاصل از ارزش نفت خام و ردیف درآمدی ۳۱۰۳۰۰ استفاده از حساب ذخیره ارزی و اجرای سایر قوانین مربوط مانند واریز ۲۳ درصد از ارزش صادرات نفت خام و میعانات گازی به صندوق توسعه ملی و مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی، متوسط قیمت نفت در سال ۱۳۹۱ باید به حدود ۹۰ دلار برسد. این درحالی است که احتمال کاهش قیمت نفت در سال پیش رو به دلیل رکود در اقتصاد جهانی و بحران در اروپا را نباید نادیده گرفت.

هرساله با افزایش قیمت نفت محاسباتی و افزایش نرخ ارز برآوردی در بودجه میزان وابستگی بودجه عمومی دولت به نفت و نرخ ارز افزایش می‌یابد و این یک خطر بزرگ برای اقتصاد کشور است. در سال ۱۳۸۹ با قیمت نفت ۸۳ دلار و نرخ ارز ۹۸۵۰ ریال و در سال ۱۳۹۰ با قیمت نفت ۸۶ دلار و نرخ ارز ۱۰۵۰۰ ریال و در سال ۱۳۹۱ نیز با قیمت نفت ۹۰ دلار و نرخ ارز ۱۲۵۰۰ ریال منابع نفتی لحاظ شده در بودجه محقق می‌شوند. بنابراین هرساله میزان استفاده از ثروت نفت در بودجه افزایش یافته است که موجب افزایش وابستگی بودجه به منابع نفتی و نرخ ارز است (جدول ۱۱).

جدول ۱۱. استفاده از منابع حاصل از نفت در بودجه عمومی دولت ۱۳۸۹-۱۳۹۱

| عنوان | قانون بودجه ۱۳۸۹ | قانون بودجه ۱۳۹۰ | لایحه بودجه ۱۳۹۱ |
|--|------------------|------------------|------------------|
| وجوه حاصل از فروش نفت خام (میلیارد ریال) - ردیف ۲۱۰۱۰۱ | ۴۳۴,۴۸۶ | ۵۵۶,۵۰۰ | ۵۹۳,۸۵۵ |
| دو درصد درآمد نفت برای مناطق نفت‌خیز و محروم (میلیارد ریال) ردیف ۲۱۰۱۱۰ | . | ۱۴,۶۱۸ | ۱۶,۶۹۸ |
| استفاده از حساب ذخیره ارزی (میلیارد ریال) - ردیف ۳۱۰۳۰۰ | ۲۱,۶۶۷ | ۱۰,۰۰۰ | ۱۰,۰۰۰ |
| مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی | | ۵ | ۵۱,۶۳۹ |
| جمع (میلیارد ریال) | ۴۹۵,۵۵۲ | ۵۸۱,۱۲۳ | ۶۷۲,۱۹۳ |
| نرخ ارز (دلار - ریال) | ۹,۸۵۰ | ۱۰,۵۰۰ | ۱۲,۵۰۰ |
| جمع (میلیون دلار) | ۵۰,۳۱۰ | ۵۵,۳۴۵ | ۵۳,۷۷۵ |
| واریز به صندوق توسعه ملی (برای سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰، ۲۰ درصد و برای سال ۱۳۹۱، ۲۳ درصد صادرات نفت خام و میعانات گازی - میلیون دلار) | ۱۲,۵۷۸ | ۱۵,۶۷۲ | ۱۸,۶۵۷ |
| سهم شرکت نفت شامل بیع متقابل (برای سال ۱۳۸۹، ۱۴ درصد ارزش تولید نفت خام و میعانات گازی و برای سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱، ۱۴/۵ درصد از ارزش نفت صادراتی و میعانات گازی) - میلیون دلار | ۱۸,۱۵۷ | ۱۲,۰۴۴ | ۱۲,۲۸۴ |
| جمع کل (میلیون دلار) | ۸۱,۰۴۴ | ۸۳,۰۶۱ | ۸۴,۷۱۶ |
| صادرات نفت خام و میعانات گازی (میلیون بشکه در روز) | ۲/۶۷۸ | ۲/۶۳۶ | ۲/۵۹ |
| قیمت نفت ترازکننده بودجه (دلار در هر بشکه) | ۸۲/۹ | ۸۶/۳ | ۸۹/۶ |

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ و محاسبات نویسنده.



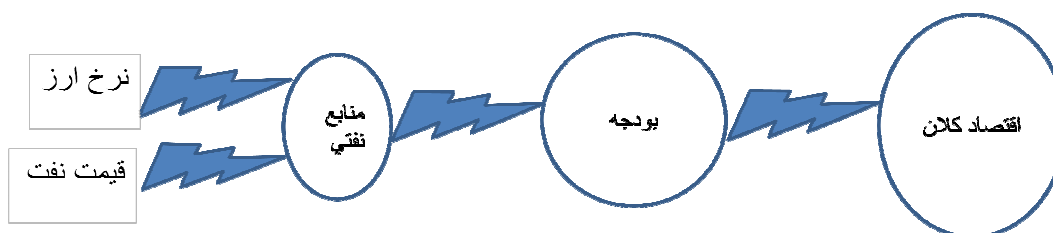
۳-۷. سازوکاری برای تثبیت (صندوق سرمایه‌گذاری دولت)

نوسانات نرخ ارز و قیمت نفت، عملکرد بودجه دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهد و موجب بی‌ثباتی منابع و مصارف بودجه دولت می‌شود که این بی‌ثباتی در بودجه عمومی دولت به اقتصاد انتقال یافته و ثبات اقتصاد کلان را تهدید می‌کند.

در حال حاضر که منابع نفتی بودجه دولت تابعی از قیمت نفت، مقدار صادرات نفت خام و نرخ ارز است افزایش یا کاهش قابل توجه قیمت نفت، به واسطه سهم قابل توجه منابع نفتی در بودجه، می‌تواند نوسانات شدیدی را بر منابع عمومی ریالی دولت تحمیل کرده و بدین ترتیب بودجه و اقتصاد کلان کشور را بی‌ثبات گرداند. احتمال کاهش قیمت نفت نیز با توجه به ورود اقتصاد جهانی به دوره دیگری از رکود را نیز نباید نادیده گرفت.

تغییرات نرخ ارز نیز می‌تواند نوسانات شدیدی بر منابع عمومی ریالی دولت تحمیل کند که بودجه و اقتصاد را بی‌ثبات می‌کند. همچنین در کشور ما که دولت خود مسئول تنظیم نرخ ارز از طریق بانک مرکزی است، احتمال آنکه دولت خود برای تأمین منابع ریالی بودجه، از افزایش نرخ ارز استقبال کند همواره وجود دارد. بنابراین در واقع مجلس شورای اسلامی بودجه‌ای را تصویب می‌کند که سقف آن باز است و دولت هرگاه که بخواهد با تأثیرگذاری بر نرخ ارز می‌تواند منابعی را ایجاد کند که فراتر از ارقام قانون بودجه از منابع حاصل از نفت استفاده کند (با توجه به بیش‌برآورد درآمدهای غیرنفتی چنین افزایشی استفاده از منابع حاصل از نفت در سقف بودجه مصوب صورت می‌گیرد، اما ترازهای عملیاتی و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی را نسبت به ارقام مصوب به‌شدت مخدوش خواهد کرد). این امر از شفافیت عملکرد بودجه نیز می‌کاهد.

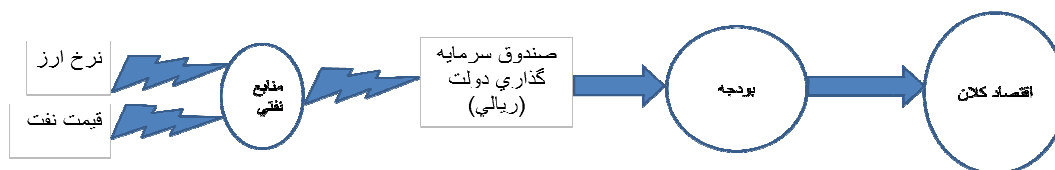
شکل ۱. سازوکار فعلی جریان منابع نفتی



حال فرض کنید که یک صندوق ریالی برای منابع نفتی ایجاد شده باشد که می‌توان آن را صندوق سرمایه‌گذاری دولت نامید. کارکرد این صندوق بدین قرار است که صادرات نفت خام و فرآورده‌های نفتی پس از واریز سهم صندوق توسعه ملی و سهم شرکت نفت، توسط بانک مرکزی به

نرخ روز ارز به ریال تبدیل شده و به این صندوق واریز می‌شود. آنگاه بابت منابع نفتی (ریالی) لحاظ شده در بودجه، بانک مرکزی موظف می‌شود که هر ماه از این صندوق برداشت کرده و به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز کند. بدین ترتیب با نوسانات نرخ ارز و قیمت نفت، منابع نفتی بودجه نوسان نخواهد کرد و صندوق سرمایه‌گذاری دولت به‌عنوان یک تثبیت‌کننده^۱ عمل خواهد کرد.^۲

شکل ۲. سازوکار جریان منابع نفتی (دارای تثبیت‌کننده)



جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مهمترین اثر اقتصادی کلان لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، احتمال افزایش قیمت کالاهای غیرقابل مبادله از جمله مسکن در اواخر سال، رکود در کسب‌وکار و افزایش بیکاری خواهد بود. طبق لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کسری بودجه غیرنفتی در حدود ۷۱۹ هزار میلیارد ریال خواهد بود که نسبت به رقم برآوردی سال جاری در حدود ۱۲/۵ درصد رشد دارد. اگر این رقم در سال آینده محقق شود، یعنی ارقام منابع نفتی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ به‌طور کامل محقق شوند، براساس نظریه‌های «بیماری هلندی» و «نفرین منابع» احتمالاً شاهد افزایش قیمت مسکن در اواخر سال، رکود در کسب‌وکار و افزایش بیکاری خواهیم بود که کاهش تولید و افزایش بیکاری ناشی از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی را تشدید می‌کند.

دومین اثر مهم اقتصادی کلان لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، اتلاف منابع عمومی دولت است. بیش‌برآورد منابع عمومی دولت سبب می‌شود که سقف مصارف عمومی دولت نیز در حد بالایی بسته شود، اما در حین اجرای بودجه، زمانی که منابع عمومی تحقق پیدا نمی‌کنند، دولت با ابزار تخصیص از پرداخت اعتبارات خودداری می‌کند. این درحالی است که به‌نظر می‌رسد انبساطی کردن منابع موجب نادیده انگاشتن اولویت‌بندی و زمانبندی طرح‌های عمرانی خواهد شد. نتیجه این روش بودجه‌ریزی، تأخیر بیش از حد در به اتمام رسیدن طرح‌های عمرانی و استهلاک سرمایه‌های کشور و کاهش رشد اقتصادی است.

1. Buffer

۲. در رابطه با سایر جنبه‌های صندوق سرمایه‌گذاری دولت به پیوست این گزارش مراجعه کنید.



پیشنهادها

۱. راهبردها

- برقراری انضباط شدید مالی (محدود کردن هزینه‌های جاری دولت و اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی).
- نزدیک کردن ارقام منابع غیرنفتی به پیش‌بینی‌های انجام شده.
- ایجاد صندوق سرمایه‌گذاری دولت (ریالی) به‌عنوان یک تثبیت‌کننده.
- رعایت ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، مبنی بر عدم ایجاد هرگونه تعهد برعهده صندوق توسعه ملی.
- حذف احکامی از ماده واحده که آثار مالی دارند، اما در جداول لایحه بودجه لحاظ نشده‌اند.
- افزودن منابع و مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به سقف منابع و مصارف بودجه عمومی دولت.

۲. منابع و مصارف پیشنهادی

- ۲-۱. از دولت درخواست شود تا در مورد نحوه برآورد منابع بودجه عمومی دولت از جمله اقلام ذیل توضیح دقیق ارائه دهد و در صورت قانع‌کننده نبودن دلایل نسبت به اصلاح ارقام آن اقدام نماید:

۲-۱-۱. درآمدها

- ردیف ۱۱۰۱۰۵ با عنوان مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی.
- ردیف ۱۱۰۴۰۱ با عنوان حقوق ورودی سایر کالاها.
- ردیف ۱۱۰۵۱۲ با عنوان مالیات بر ارزش‌افزوده.
- ردیف ۱۳۰۱۰۱ با عنوان سود سهام ابرازی کلیه شرکت‌های دولتی.
- ردیف ۱۳۰۱۰۵ با عنوان سود سهام معوقه شرکت‌های دولتی.
- ردیف درآمدی ۱۶۰۱۳۹ با عنوان مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی (۵۱،۶۳۹ میلیارد ریال).
- بند «۲-۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ (که بدون سقف، استفاده از مازاد منابع حاصل از نفت را توسط دولت مجاز کرده است).

۲-۱-۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

پیشنهاد

الف) متن زیر از جز «ب» بند «۱-۱» حذف شده.

«پس از تحقق سهم درآمدی دولت با فروش مبالغ ارزی به نرخ روز واریز نماید»
و متن زیر جایگزین آن شود:

«بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است پس از واریز مبالغ فوق، معادل ریالی مابقی وجوه حاصله را همراه به صندوق سرمایه‌گذاری دولت که بدین منظور افتتاح می‌شود، واریز کند. مبالغ ریالی ردیف‌های درآمدی ۲۱۰۱۰۱ مندرج در جدول ۵ این قانون و دو درصد (۲٪) وجوه حاصل از صادرات نفت خام موضوع ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه موضوع ردیف ۲۱۰۱۰۹ با برداشت از صندوق فوق تأمین مالی می‌شود.»

ب) متن زیر به انتهای جزء «پ» بند «۱-۱» اضافه شود:

«خزانه‌داری کل کشور موظف است مابقی درآمد حاصله را به حساب‌های موقت بانک مرکزی انتقال داده و بانک جمهوری اسلامی ایران موظف است که وجوه مزبور را به ریال تبدیل کرده و به صندوق سرمایه‌گذاری دولت واریز کند.»

۲-۲. با توجه به مطالب ذکر شده پیشنهاد می‌شود مصارف بودجه عمومی دولت در سقف حدود

۱۴۲ هزار میلیارد ریال کاهش یابد (در حدود ۸۰ هزار میلیارد ریال از اعتبارات هزینه‌ای و حدود ۶۲ هزار میلیارد ریال از سرجمع اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای).

با توجه به تغییرات فوق اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از ۳۸۲،۵۲۳ میلیارد ریال به

۳۲۰،۸۸۴ میلیارد ریال کاهش می‌یابد.

با تغییرات فوق جدول خلاصه بودجه عمومی دولت به شرح زیر خواهد بود:

جدول ۱۲. خلاصه بودجه عمومی دولت پیشنهادی (ارقام به میلیارد ریال)

| مصارف بودجه عمومی دولت | | منابع بودجه عمومی دولت | |
|------------------------|---------------------------|------------------------|------------------------------|
| ۹۰۵،۰۸۴ | اعتبارات هزینه‌ای | ۵۴۳،۰۷۲ | درآمدها |
| ۳۲۰،۸۸۴ | تملك دارایی‌های سرمایه‌ای | ۶۲۵،۷۱۰ | واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای |
| ۷۳،۴۵۱ | تملك دارایی‌های مالی | ۱۳۰،۶۳۷ | واگذاری دارایی‌های مالی |
| ۱،۲۹۹،۴۱۹ | جمع مصارف | ۱،۲۹۹،۴۱۹ | جمع منابع |



پیوست - صندوق سرمایه‌گذاری دولت

۱. مدیریت

مدیریت صندوق سرمایه‌گذاری دولت از طریق قانون بودجه و توسط دولت، مجلس شورای اسلامی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعمال می‌شود و نیاز به تشکیلاتی جدید ندارد. در واقع این صندوق نهادی خواهد بود که دارای مدیریت جمعی است. دولت هر ساله با ارائه لایحه بودجه مبلغ مورد نیاز خود را با توجه به برنامه‌های عمرانی و شرایط اقتصاد کلان پیشنهاد کرده و مجلس شورای اسلامی با تأکید بر اهداف ثبات اقتصاد کلان (مهار نرخ تورم) و تسریع رشد اقتصادی (از طریق بهبود محیط کسب‌وکار) برداشت از این صندوق را تصویب می‌کند. کاهش استفاده از منابع حاصل از نفت در بودجه به بهبود محیط کسب‌وکار منجر می‌شود و سبب افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تسریع رشد اقتصادی می‌شود. در واقع بودجه دولت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی مانند دو سوی یک الاکلنگ است که با بالا رفتن یکی، دیگری پایین می‌آید، اما به علت فربه بودن بودجه دولت به واسطه درآمدهای نفتی، کنترل این الاکلنگ در دست دولت و مجلس شورای اسلامی است. این رابطه معکوس بین هزینه‌های دولت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را در متون اقتصادی اثر ازدحام مالی^۱ می‌گویند.

۲. لزوم حفظ موجودی صندوق برحسب ریال

شاید پرسیده شود که چرا باید صندوق سرمایه‌گذاری دولت ریالی باشد که استدلال‌هایی برای پاسخ به این سؤال عبارتند از:

- از آنجا که درآمدهای نفتی برحسب ارزشهای گوناگون مانند دلار، یورو، ین ژاپن، روپیه هند و... دریافت می‌شود، موجودی صندوق باید به هر حال تبدیل به یک ارز خارجی یا ریال شود وگرنه موجودی صندوق همیشه در ابهام است و شفافیت لازم برای تصمیم‌گیری را نخواهد داشت.

- صندوق سرمایه‌گذاری دولت که خود به‌منظور ایجاد ثبات در بودجه عمومی دولت و بدین ترتیب ثبات اقتصاد کلان و تسریع رشد اقتصادی به‌وجود آمده است، موجودی آن باید دارای ثبات باشد یعنی با تغییر برابری ارزشهای خارجی، موجودی آن تغییر نکند همچنین با تغییر نرخ ارز موجودی آن برحسب ریال نباید تغییر کند.

- از آنجا که خروجی صندوق (برداشت‌های مصوب در قانون بودجه) باید برحسب ریال باشد، ورودی صندوق نیز باید به ریال تبدیل شده باشد تا تغییرات آن به راحتی قابل محاسبه و حسابرسی باشد.

- چنانچه صندوق برحسب ارزش خارجی نگهداری شود یک دولت دارای اهداف مالی کوتاه‌مدت تأمین مالی هزینه‌های مورد رضایت عوام مردم در دوره خود، می‌تواند کل موجودی صندوق را با تغییر اندکی در نرخ ارز تحت تأثیر قرار داده و با توجیه‌های مختلف درخواست برداشت بیشتری از موجودی صندوق نماید.

- صندوق باید به صورتی طراحی شده باشد که تحت فشارهای سیاسی شرایط ثبات اقتصاد کلان را بدتر نکند. فرض کنید که موجودی صندوق برحسب دلار نگهداری می‌شود، آنگاه چنانچه تحت فشارهای سیاسی، برداشت از صندوق شتاب بگیرد، با توجه به روند افزایشی نرخ ارز موجودی صندوق افزایش یافته در نتیجه حجم استفاده از منابع حاصل از نفت برحسب ریال در مقایسه با حالت عدم وجود صندوق افزایش یافته و می‌تواند شرایط ثبات اقتصاد کلان را بدتر کند بنابراین موجودی صندوق باید برحسب ریال نگهداری شود.

شایان ذکر است که تبدیل درآمدهای نفتی به ریال و واریز آن به صندوق سرمایه‌گذاری دولت به تغییر نرخ ارز یا افزایش حجم پول (نقدینگی) منجر نمی‌شود. زیرا اولاً بانک مرکزی به‌منظور تبدیل وجوه ارزش خارجی مذکور به ریال، آنها را در بازار ارز ارائه نمی‌کند که سبب کاهش نرخ ارز شود، بلکه در حساب‌های خود نگه‌می‌دارد، پس بر سیاست ارزی اثر تداخلی ندارد، ثانیاً از آنجا که موجودی صندوق سبب کاهش خالص بدهی دولت به بانکها می‌شود تغییرات در خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی جبران شده و بدین ترتیب تغییری در حجم پول (نقدینگی) ایجاد نمی‌شود پس بر سیاست پولی نیز اثر تداخلی ندارد.

۳. استفاده از موجودی صندوق سرمایه‌گذاری دولت

از منابع صندوق سرمایه‌گذاری دولت به دو صورت استفاده می‌شود:

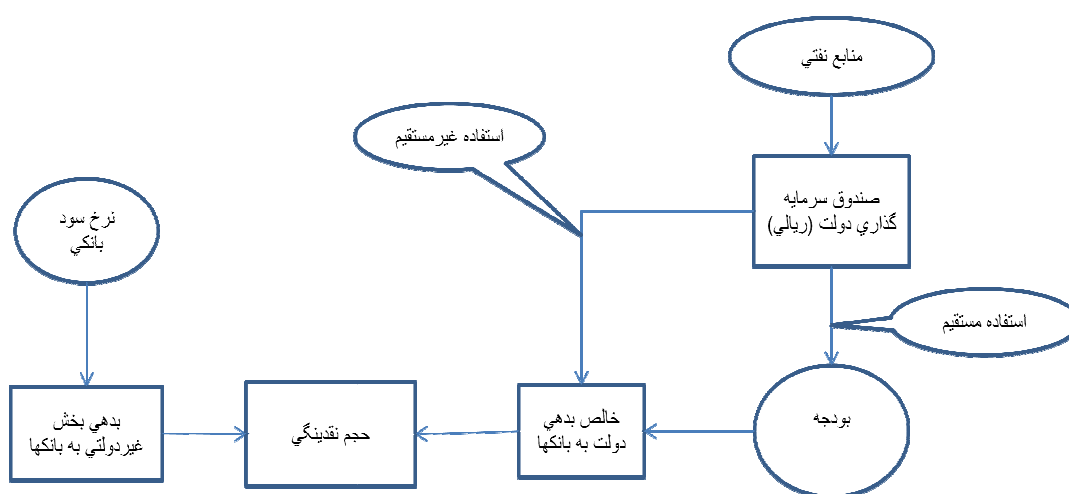
۳-۱. استفاده مستقیم: از طریق برداشت از موجودی صندوق همراه با محدودیتی که در قانون بودجه لحاظ شده است.

۳-۲. استفاده غیرمستقیم: رابطه بین نرخ سود بانکی یا بدهی بخش خصوصی به بانکها و بودجه دولت معمولاً در فرآیند تصویب بودجه نادیده گرفته می‌شود. صندوق سرمایه‌گذاری دولت می‌تواند به کاهش نرخ سود بانکی یا افزایش توان وام‌دهی بانکها به بخش خصوصی و به‌موجب آن افزایش سرمایه‌گذاری دولت منجر شود. همان‌طور که در شکل زیر مشاهده می‌شود افزایش موجودی صندوق سرمایه‌گذاری دولت (به‌خصوص اگر که ناشی از کاهش برداشت از صندوق فوق باشد) سبب کاهش خالص بدهی دولت به بانکها می‌شود و همراه با ثابت بودن حجم نقدینگی



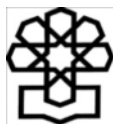
می‌تواند به افزایش توان بانکها برای پرداخت وام به بخش خصوصی یا کاهش نرخ سود بانکی منجر شود که افزایش تولید ملی را به دنبال خواهد داشت. بنابراین حفظ و ذخیره منابع نفتی در صندوق سرمایه‌گذاری دولت به معنی عدم استفاده از منابع مالی آن در اقتصاد نیست. بلکه به‌طور غیرمستقیم و از طریق سازوکارهای پولی - بانکی مورد استفاده قرار گرفته و به رفاه جامعه کمک می‌کند.

شکل سازوکار استفاده از منابع صندوق سرمایه‌گذاری دولت



منابع و مأخذ

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی، آذرماه ۱۳۹۰.
۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شاخص قیمت کالاهای صادراتی، فروردین‌ماه ۱۳۹۰.
۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شاخص قیمت تولیدکننده، فروردین‌ماه ۱۳۹۰.
۴. وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش مالی دولت، سال‌های مختلف.
۵. مرکز آمار ایران، چکیده نتایج طرح آمارگیری نیروی کار، پاییز ۱۳۹۰.
۶. وبگاه مرکز آمار ایران، حساب‌های ملی ایران.
۷. صندوق بین‌المللی پول، گزارش دورنمای اقتصاد جهان (به‌روز شده)، ژانویه ۲۰۱۲.
۸. صندوق بین‌المللی پول، گزارش دورنمای اقتصاد منطقه خاورمیانه و آسیای مرکزی، اکتبر ۲۰۱۱.
۹. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۰ و اثر آن بر اقتصاد ملی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن‌ماه ۱۳۸۹.
۱۰. گروه نویسندگان، مدیریت اقتصاد کلان در کشورهای صادرکننده نفت (مجموعه مقالات)، دفتر برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۱۱. توکلی، احمد. با طرح‌های ناتمام عمرانی چه کنیم؟، پژوهشنامه اقتصادی، ش ۲۶، پاییز ۱۳۸۶.
۱۲. لامعی، بهزاد. بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی و تداخل کارکردهای نظام پولی با نظام مالی، دفتر برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن ۱۳۹۰.
۱۳. جوادی، شاهین. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ (۴) بررسی منابع، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۱۴. دفتر مطالعات اقتصادی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ (۱۲) مالیات بر واردات، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۱۵. چشمی، علی، ناهید حکیم‌شوشتری و محسن فاتحی‌زاده. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ (۳۰) بودجه شرکت‌های دولتی و واگذاری سهام، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۳۲۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۵۳. پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۱ و اثر آن بر اقتصاد ملی

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: شاهین جوادی

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه

۲. سیاست مالی

۳. اقتصاد ایران

۴. نرخ سود بانکی

۵. نفرین منابع

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱/۱۴