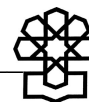


درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲۷)
پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۸۷ و
اثر آن بر اقتصاد ملی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. پیش‌بینی متغیرهای اقتصاد کلان
۵	۲. برآورد ارقام عملکرد بودجه ۱۳۸۷
۱۱	نتیجه‌گیری
۱۳	منابع و مآخذ



درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲۷)
پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۸۷
و اثر آن بر اقتصاد ملی

چکیده

این گزارش به دنبال پاسخ به دو سؤال مهم است:

۱. با توجه به ارقام پیشنهادی لایحه بودجه، عملکرد متغیرهای اقتصاد کلان ایران مانند نرخ رشد اقتصادی و نرخ تورم در سال آینده چگونه خواهد بود؟
 ۲. آیا ارقام لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ با توجه به عملکرد اقتصاد کلان قابل تحقق است؟ درصد انحراف این ارقام با عملکرد چگونه خواهد بود؟
- برای پاسخ به سؤالات مزبور از یک مدل تعادل عمومی که طرف تقاضای اقتصاد را شبیه‌سازی می‌کند، استفاده شده است.

در رابطه با سؤال اول، نرخ رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت برای سال ۱۳۸۶ (سال جاری) ۶/۴ درصد و برای سال ۱۳۸۷ (سال آینده) ۶/۲ درصد برآورد می‌شود. همچنین نرخ تورم در سال جاری ۱۹ درصد و در سال آینده ۱۶/۵ درصد برآورد می‌شود. با وجود نرخ رشد نقدینگی بسیار بالا در سال‌های اخیر و شکل‌گیری انتظارات تورمی در سطح بالا و افزایش قیمت‌ها در کالاهای غیرقابل تجارت^۱ از جمله مسکن که ناشی از استفاده بیش از حد از درآمدهای نفتی^۲ در بودجه دولت است، تحقق نرخ بالاتر تورم دور از انتظار نیست.

در رابطه با سؤال دوم، برآورد عملکرد ارقام بودجه سال ۱۳۸۷ نشان می‌دهد که بودجه دولت در سال آینده با حدود ۶۲/۳ هزار میلیارد ریال کمبود منابع مالی مواجه خواهد شد که حاصل رشد عملکرد اعتبارات هزینه‌ای دولت خواهد بود. اعتبار دستگاه‌های ملی و ردیف‌ها (شامل آموزش و پرورش و بنیاد شهید استان‌ها) با ۳۴/۵ هزار میلیارد ریال کمبود اعتبار مواجه خواهد شد. همچنین اعتبار حقوق و مزایای مستمر و اعتبارات استانی کمتر از حد برآورد شده است، به طوری که حقوق و مزایای مستمر با ۲۱/۶ هزار میلیارد ریال کمبود اعتبار و اعتبارات استانی با ۲/۳ هزار میلیارد

۱. کالاهای غیرقابل تجارت کالاهایی هستند که قابل صادرات و واردات نیستند مانند مسکن و ساختمان.

۲. در این گزارش عبارت «درآمدهای نفتی» شامل منابع حاصل از ارزش صادرات نفت خام، منابع حاصل از ارزش صادرات نفت برای واردات بهترین و نفت گاز، مالیات عملکرد نفت، سود علی‌الحساب سهم دولت از ارزش نفت خام تولیدی و برداشت از حساب ذخیره ارزی می‌شود. به عبارت دیگر شامل همه منابع مالی است که از نفت حاصل می‌شود.



ریال کمبود اعتبار مواجه خواهد شد.

در مجموع پیش‌بینی می‌شود که دولت در سال آینده بخشی از کمبود منابع مالی خود را از طریق کاهش پرداختی به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بخشی را از طریق متمم بودجه تأمین نماید.

مقدمه

به موجب لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور، منابع عمومی دولت در سال آینده معادل ۷۲۰/۳ هزار میلیارد ریال برآورد شده است که شامل درآمدهای نفتی ۴۱۶/۹ هزار میلیارد ریال، واگذاری دارایی‌های مالی (بدون استفاده از حساب ذخیره ارزی) ۵۹/۵ هزار میلیارد ریال و درآمدهای دولت^۱ (بدون مالیات عملکرد نفت و سود علی‌الحساب سهم دولت از نفت) ۲۴۳/۹ هزار میلیارد ریال می‌شود. از طرف دیگر دولت پیش‌بینی کرده است که در سال آینده معادل ۷۲۰/۳ هزار میلیارد ریال صرف کند که شامل اعتبارات هزینه‌ای ۴۴۲/۵ هزار میلیارد ریال، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۲۴۱/۴ هزار میلیارد ریال و تملک دارایی‌های مالی ۳۶/۴ هزار میلیارد ریال است.

این گزارش به دنبال پاسخ به این سؤال مهم است که آیا ارقام لایحه بودجه ۱۳۸۷ با توجه به عملکرد اقتصاد کلان قابل تحقق است؟

پرسش‌های دیگری که این گزارش به دنبال پاسخ آن است عبارتند از:

- با توجه به ارقام پیشنهادی لایحه بودجه، متغیرهای اقتصاد کلان ایران (نرخ رشد اقتصادی و نرخ تورم) چگونه خواهد بود؟

- چه درصدی از برآورد درآمدهای مالیاتی دولت مانند مالیات‌های مستقیم، مالیات بر کالاها و خدمات و مالیات بر واردات تحقق می‌یابد؟

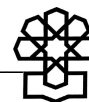
- عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت چگونه خواهد بود و آیا به میزان برآوردی در لایحه بودجه محقق خواهد شد؟

به‌منظور پاسخ به سؤالات مزبور از مدل بازسازی شده RMSM-X^۲ استفاده شده است. مدل مزبور طرف تقاضای اقتصاد را شبیه‌سازی می‌کند و توسط بانک جهانی تهیه شده که از سال ۱۳۸۱ برای سازگاری با شرایط اقتصاد ایران توسط دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بازسازی شده و جهت تحلیل رابطه بودجه و اقتصاد ملی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

این مدل یک سال را به‌عنوان سال مبنا در نظر می‌گیرد (در این گزارش داده‌های سال ۱۳۸۴) و با استفاده از فروضی درباره برخی ضرایب و نسبت‌های اقتصادی برای سال‌های آینده و روابط

۱. شامل فروش دارایی‌های منقول و غیرمنقول نیز می‌شود.

2. Revised Minimum Standard Model – eXtended.



تعریف شده اقتصادی در آن، متغیرهای مختلف اقتصادی را شبیه‌سازی می‌کند. لازم به ذکر است که تغییر فروض مدل، مانند سرعت گردش پول، ضریب فزاینده سرمایه‌گذاری به تولید (ICOR)^۱ و استفاده بیشتر از درآمدهای نفتی نتایج مدل را نیز تغییر خواهد داد.

۱. پیش‌بینی متغیرهای اقتصاد کلان

از میان متغیرهای اقتصاد کلان دو متغیر رشد اقتصادی و نرخ تورم مورد توجه سیاست‌گذاران است، به طوری که دولت‌ها در برنامه‌های خود بر روی این دو متغیر هدف‌گذاری می‌کنند. واحدهای نهادی که متغیرهای اقتصاد کلان از جمله این دو متغیر را تحت تأثیر قرار می‌دهند؛ عبارتند از: دولت، شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، سیستم بانکی، بخش خصوصی و بخش خارجی. در این میان، دو نهاد دولت و بانک مرکزی که به ترتیب مسئولیت اجرای سیاست‌های مالی و پولی را بر عهده دارند، دارای بیش‌ترین تأثیر هستند.

در چند سال اخیر افزایش قیمت جهانی نفت و به تبع آن افزایش قیمت نفت خام صادراتی ایران از یک طرف و افزایش فشارهای هزینه‌ای دولت از طرف دیگر، دولت را به سمت استفاده بیش‌تر از درآمدهای نفتی سوق داده است، به طوری که استفاده دولت از درآمدهای نفتی از حدود ۲۰۵ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۳ به ۳۱۶ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۴ و به ۳۷۴ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۵ رسید؛ اما در سال ۱۳۸۶ با اندکی کاهش نسبت به سال ۱۳۸۵ به ۳۳۱ هزار میلیارد ریال بالغ خواهد گردید. طبق لایحه بودجه سال ۱۳۸۷، دولت در سال آینده مبلغ ۴۱۶/۹ هزار میلیارد ریال از درآمدهای نفتی استفاده خواهد کرد. به عبارت دیگر، مجموع استفاده از درآمدهای نفتی در بودجه عمومی لایحه بودجه ۱۳۸۷ نسبت به مصوب سال ۱۳۸۶ به میزان ۸۵/۹ هزار میلیارد ریال افزایش خواهد یافت که نشان‌دهنده رشد ۲۶ درصدی است.^۲

همچنین برداشت از حساب ذخیره ارزی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۶ به میزان ۴۳/۹ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. از طرف دیگر مالیات عملکرد نفت و سود علی‌الحساب سهم دولت در مجموع ۳۹/۹ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است.

1. Incremental Capital – Output Ratio.

۲. شامل یارانه‌های فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی و سرمایه‌گذاری و هزینه‌های جاری شرکت ملی نفت نمی‌شود.



جدول ۱. استفاده از درآمدهای نفتی در منابع عمومی دولت (ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	عملکرد ۱۳۸۳	عملکرد ۱۳۸۴	عملکرد ۱۳۸۵	مصوب ۱۳۸۶	لایحه ۱۳۸۷	تغییرات لایحه ۱۳۸۷ نسبت به مصوب ۱۳۸۶	رشد لایحه ۱۳۸۷ نسبت به مصوب ۱۳۸۶ (درصد)
منابع حاصل از ارزش صادرات نفت خام	۱۳۸,۳۵۶	۱۶۷,۳۳۴	۱۳۷,۹۲۲	۱۳۴,۶۳۰	۱۴۰,۵۴۹	۵,۹۱۹	۴/۴
منابع حاصل از ارزش صادرات نفت خام برای واردات بنزین و نفت گاز	۱۰,۸۲۸	۱۹,۰۰۸	۴۳,۹۵۹	۳۳,۸۲۰	۳۰,۰۰۰	-۳,۸۲۰	-۱۱/۳
مالیات عملکرد نفت		۳۱,۸۶۹	۲۶,۱۳۴	۲۹,۲۲۷	۲۶,۷۰۰	۷,۴۶۴	۲۵/۵
سود علی الحساب سهم دولت از ارزش نفت خام تولیدی		۲۸,۶۸۲	۲۳,۵۲۱	۲۶,۳۱۳	۵۸,۷۲۱	۳۲,۴۰۸	۱۲۳/۲
برداشت از حساب ذخیره ارزی	۵۵,۳۷۶	۶۹,۳۸۳	۱۴۲,۵۷۳	۱۰۶,۹۹۴	۱۵۰,۹۳۶	۴۳,۹۴۲	۴۱/۱
جمع	۲۰۴,۵۶۰	۳۱۶,۲۷۶	۳۷۴,۱۰۹	۳۳۰,۹۹۴	۴۱۶,۹۰۵	۸۵,۹۱۲	۲۶
جمع استفاده از درآمدهای نفتی بدون احتساب واردات بنزین و نفت گاز	۱۹۳,۷۳۲	۲۹۷,۲۶۸	۳۳۰,۱۵۰	۲۹۷,۱۷۴	۳۸۶,۹۰۵	۸۹,۷۳۲	۳۰/۲

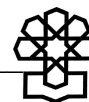
مأخذ: گزارش مالی دولت، سالهای مختلف و لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور.

نکته قابل توجه آن است که استدلال دولت برای استفاده بیش‌تر از درآمدهای نفتی، افزایش سرمایه‌گذاری دولت در طرح‌های عمرانی و در نتیجه شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی است؛ اما آمار بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که به‌رغم افزایش استفاده از درآمدهای نفتی در اعتبارات عمرانی سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ رشد سرمایه‌گذاری به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶ کاهش یافته است. به‌طوری که رشد سرمایه‌گذاری از ۱۰/۸ درصد در سال ۱۳۸۲ و ۷ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۵/۱ درصد در سال ۱۳۸۴ و ۳/۳ درصد در سال ۱۳۸۵ کاهش یافته است.^۱ به عبارت دیگر به‌رغم افزایش سرمایه‌گذاری دولت، سرمایه‌گذاری کل نرخ کاهنده داشته است. این بدین معناست که رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی کاهش یافته است.^۲

با توجه به کاهش رشد سرمایه‌گذاری، پیش‌بینی می‌شود که نرخ رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت در سال‌های بعد کاهش یابد. برآورد مدل برای نرخ رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ به ترتیب ۶/۴ و ۶/۲ درصد است.

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگرهای اقتصادی، شماره ۴۷.

۲. استفاده بیش‌تر از درآمدهای نفتی مشکلات دیگری نیز برای اقتصاد در بر دارد که در مطالعه‌ای تحت عنوان بیماری هلندی در ایران تحلیل شده و به زودی منتشر خواهد شد.



جدول ۲. برآورد نرخ رشد برخی از متغیرهای اقتصاد کلان (درصد)

شرح	۱۳۸۶	۱۳۸۷
نرخ تورم	۱۹	۱۶/۵
نرخ رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت	۶/۴	۶/۲
رشد مصرف	۶/۳	۷/۳
نرخ رشد مصرف بخش دولتی*	۶/۴	۶/۲
نرخ رشد مصرف بخش خصوصی	۶/۳	۷/۴
نرخ رشد سرمایه‌گذاری	۳/۳	۰/۸

مأخذ: محاسبات نگارنده.

* با توجه به فرض ثابت بودن نسبت مصرف بخش دولتی به تولید ناخالص داخلی بدون نفت، نرخ رشد مصرف بخش دولتی برابر نرخ رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت به دست می‌آید.

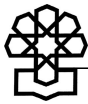
همان‌طور که در جدول ۲ مشاهده می‌شود نرخ تورم برای سال جاری ۱۹ درصد^۱ و برای سال آینده ۱۶/۵ درصد برآورد می‌شود. با وجود نرخ رشد نقدینگی بسیار بالا در سال‌های اخیر و شکل‌گیری انتظارات تورمی در سطح بالا و افزایش قیمت‌ها در کالاهای غیرقابل تجارت از جمله مسکن که به علت استفاده بیش از حد از درآمدهای نفتی در بودجه دولت است، تحقق نرخ بالاتر تورم دور از انتظار نیست.

شایان ذکر است که قیمت کالاهای غیرقابل تجارت مانند مسکن از رشد بیش‌تری نسبت به کالاهای قابل تجارت برخوردار خواهد بود که علت اصلی آن رشد استفاده از درآمدهای نفتی در منابع عمومی دولت است و چنانچه میزان استفاده از درآمدهای نفتی در سال آینده از میزان لایحه فراتر رود (که براساس پیش‌بینی عملکرد بودجه ۱۳۸۷ احتمال آن وجود دارد) تأثیر آن قابل توجه خواهد بود و با توجه به تأخیر تأثیر استفاده بیش‌تر از درآمدهای نفتی بر قیمت‌ها، شاهد افزایش قیمت کالاهای غیرقابل تجارت در اوایل سال ۱۳۸۸ نیز خواهیم بود.

۲. برآورد ارقام عملکرد بودجه ۱۳۸۷

به‌منظور دستیابی به انضباط مالی، دولت باید برآوردهای واقع‌بینانه‌ای از درآمدها و هزینه‌های خود داشته باشد. چنانچه درآمدها بیش از حد پیش‌بینی شده باشد یا هزینه‌ها به‌طور واقع‌بینانه برآورد نشده باشد، دولت در تخصیص بودجه دچار مشکل شده و انضباط مالی برقرار نخواهد

۱. نرخ تورم سال ۱۳۸۶ در گزارش سال قبل برابر ۲۳/۴ درصد برآورد شده بود؛ اما با اطلاعات بیشتر به دست آمده از مدت طی شده سال جاری، نرخ تورم برآوردی بازنگری شد. شایان ذکر است که نرخ تورم برآوردی با توجه به فروشی به دست آمده بود که بعضاً محقق نشده‌اند مانند سرعت گردش پول. همچنین برآورد سال گذشته براساس لایحه بود، که در کمیسیون تلفیق ۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال آن به فروش سهام متصل شد و بخشی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به اعتبارات جاری منتقل شد. بنابراین بودجه عمرانی از ۱۸۴۴۰۰ میلیارد ریال در عمل ۱۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال محقق می‌شود.



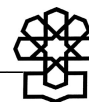
شد. گزارش مالی دولت در نه ماهه سال ۱۳۸۶ نشان می‌دهد که دولت ۷۱/۹ درصد از $\frac{9}{11}$ مصوب تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۱۳۸۶ را تخصیص داده است. چنین مسئله‌ای موجب می‌شود که تخصیص‌ها به درستی صورت نگرفته و طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام بیش‌تر شود و عملاً موجب اتلاف منابع بخش عمومی، بهره‌برداری دیرتر از موعد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) و تخصیص‌های غیربهبینه منابع شود.

جدول ۳ ارقام پیش‌بینی عملکرد بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۸۶ را با ارقام مصوب آن و همچنین پیش‌بینی عملکرد ۱۳۸۷ بودجه عمومی دولت را در مقایسه با ارقام لایحه ۱۳۸۷ نشان می‌دهد. پیش‌بینی‌های عملکرد براساس مدل صورت گرفته است و از محاسبات کلان (بالا به پایین) به دست آمده است (در صورتی که ارقام مربوط به مصوبات و لایحه بودجه از محاسبات خرد (پایین به بالا) به دست آمده‌اند).

همان‌طور که در جدول مزبور مشاهده می‌شود ارقام حاصل از مدل حاکی از آن است که درآمدهای عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ بیش از حد و در لایحه ۱۳۸۷ کم‌تر از حد برآورد شده است. براساس برآورد مدل، مالیات‌های مستقیم (بدون مالیات عملکرد نفت) در سال ۱۳۸۷ در حدود ۱۲۲ هزار میلیارد ریال محقق خواهد شد که $\frac{9}{8}$ هزار میلیارد ریال از رقم لایحه بیش‌تر است. رقم مالیات بر کالاها و خدمات نیز در حدود ۱۹ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود که در حدود $\frac{4}{9}$ هزار میلیارد ریال از برآورد لایحه بیش‌تر است. شایان ذکر است که رقم لایحه برای این قلم از رقم مصوب ۱۳۸۶ نیز کم‌تر است. در مجموع در سال ۱۳۸۷ براساس پیش‌بینی مدل درآمدهای دولت در حدود $\frac{17}{9}$ هزار میلیارد ریال بیش از رقم لایحه محقق خواهد شد، یعنی به نظر می‌رسد که دولت برای سال آینده به میزان $\frac{17}{9}$ هزار میلیارد ریال درآمدهای مالیاتی را کم‌تر از حد برآورد کرده است.

اما در بخش واگذاری دارایی‌های مالی رقم لایحه $\frac{18}{6}$ هزار میلیارد ریال بیش از حد در نظر گرفته شده است که ناشی از عدم تحقق فروش سهام شرکت‌های دولتی و عدم تحقق استفاده از تسهیلات خارجی است. درصد عملکرد نه ماهه بودجه ۱۳۸۶ نیز مؤید این مطلب است. در حالی که میزان استفاده از درآمدهای نفتی در بودجه حجم قابل توجهی را تشکیل می‌دهد، استفاده از تسهیلات خارجی ضمن تشدید بیماری هلندی موجب افزایش تعهدات بودجه سنوات آتی نیز خواهد شد.

در طرف پرداخت‌های بودجه، اعتبارات هزینه‌ای (جاری) در لایحه بودجه ۱۳۸۷ مانند مصوب سال ۱۳۸۶ کم‌تر از حد و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بیش از حد برآورد شده است (اصلاحیه قانون بودجه سال ۱۳۸۶ خود دلیلی بر این مدعا است). این امر موجب می‌شود دولت برای

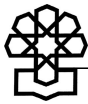


برقراری تراز بودجه‌ای، اعتبارات پیش‌بینی شده برای سرمایه‌گذاری دولت (طرح‌های عمرانی) را در عمل به هزینه جاری اختصاص دهد یا آنکه از طریق ارائه متمم در سال آینده به برداشت بیش‌تر از حساب ذخیره ارزی روی آورد.

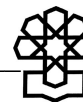
برآورد اعتبارات هزینه‌ای نشان می‌دهد که در سال آینده دولت با ۶۲/۳ هزار میلیارد ریال کمبود اعتبار مواجه خواهد شد که ۳۴/۵ هزار میلیارد ریال از آن ناشی از کمبود اعتبار دستگاه‌های ملی و ردیف‌ها (ردیف ۲۴) است که ۱۳/۸ درصد از کل اعتبار آن‌ها را تشکیل می‌دهد. اعتبار حقوق و مزایای مستمر نیز کمتر از حد برآورد شده است به طوری که حقوق و مزایای مستمر با ۲۱/۶ هزار میلیارد ریال کمبود اعتبار مواجه خواهد شد. شایان ذکر است که اعتبار در نظر گرفته شده برای حقوق و مزایای مستمر حتی از میزان مصوب و برآورد عملکرد سال ۱۳۸۶ نیز کمتر است یعنی در حالی که حقوق و مزایای مستمر مصوب ۱۳۸۶ (شامل اصلاحی) ۹۵/۷ هزار میلیارد ریال است ولی در لایحه برای سال ۱۳۸۷ مبلغ ۹۲/۳ هزار میلیارد ریال پیشنهاد شده است. در حالی که اگر هیچ افزایش حقوق و مزایایی در کار نباشد (که چنین نمی‌تواند باشد) این کاهش معنا ندارد. تنها وقتی می‌تواند معقول باشد که دولت قصد کاهش تعداد کارکنان را داشته باشد. طبق برآورد مدل اعتبار یارانه کالاهای اساسی و دارو نیز با ۵/۷ هزار میلیارد ریال کمبود اعتبار مواجه خواهد شد. به عبارت دیگر اعتبار یارانه کالاهای اساسی و دارو با ۹/۸ درصد کمبود اعتبار روبه‌رو خواهد شد. اعتبارات استانی نیز با ۲/۳ هزار میلیارد ریال کمبود اعتبار مواجه خواهد شد که ۱۹/۶ درصد از اعتبارات استانی را تشکیل می‌دهد. همان‌طور که ارقام نشان می‌دهند حقوق و مزایای مستمر و اعتبارات استانی بیشترین کمبود اعتبار را نسبت به کل اعتبار خود دارا هستند. به نظر می‌رسد این سیاست دولت در ارائه بودجه سال ۱۳۸۷ مجلس را در سال آینده در شرایطی قرار دهد که مجبور به تصویب متمم بودجه شود. به تجربه ثابت شده است نمایندگان محترم مجبور به موافقت با برداشت بیش‌تر از حساب ذخیره ارزی برای افزایش اعتبارات استانی و حقوق و مزایای مستمر در سه‌ماهه آخر سال (که دولت معمولاً متمم‌ها و اصلاحیه‌های بودجه‌ای را ارائه می‌کند) هستند.

ردیف ۳۱ جدول ۳ ارقام تملک دارایی‌های مالی را نشان می‌دهد. براساس پیش‌بینی مدل در حدود ۲/۵ هزار میلیارد ریال از اعتبارات این بخش از بودجه تحقق نخواهد یافت. زیرا به احتمال زیاد همانند سال‌های قبل دولت در بازپرداخت بدهی خود به بخش بانکی اقدام نخواهد کرد.

اما در مورد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (ردیف ۳۰ جدول ۳)، رقم لایحه بیش از حد برآورد شده است و پیش‌بینی می‌شود تحقق عملکرد نسبت به لایحه در مورد رقم تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در حدود ۷۴/۲ درصد باشد. احتمالاً دولت با اصلاحیه، منابع استفاده نشده اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را متوجه جبران کسری اعتبارات هزینه‌ای می‌کند.



در خاتمه جدول ۳ (ردیف‌های ۳۷ و ۳۸) کسری بودجه غیرنفتی و نسبت کسری بودجه غیرنفتی به دریافت‌ها ارائه شده است. کسری بودجه غیرنفتی از حاصل جمع همه درآمدهای نفتی در بودجه عمومی و خالص واگذاری دارایی‌های مالی دولت (فروش اوراق مشارکت که شبیه استقراض داخلی است + استقراض خارجی) به دست می‌آید. نسبت کسری بودجه غیرنفتی به کل منابع مالی دولت یکی از معیارهای مهم انضباط مالی در کشورهای صادرکننده نفت است. این معیار نسبت به معیار وابستگی بودجه به نفت که از تقسیم درآمدهای نفتی به منابع مالی دولت به دست می‌آید برتری دارد؛ زیرا در نسبت کسری بودجه غیرنفتی به کل منابع مالی استقراض خارجی و منابع مالی تعهدزا (فروش اوراق مشارکت) نیز در نظر گرفته می‌شود. همان‌طور که در جدول نیز مشاهده می‌شود نسبت کسری بودجه غیرنفتی به دریافت‌ها از ۵۵/۵ درصد در سال ۱۳۸۶ (مصوب) به ۶۱/۱ درصد در لایحه ۱۳۸۷ افزایش یافته است. این در حالی است که برنامه‌ریزی دولت باید در جهت کاهش این معیار باشد نه افزایش. شایان ذکر است که براساس پیش‌بینی مدل، عملکرد این نسبت از ۵۸/۷ درصد در سال ۱۳۸۶ به ۵۸/۹ درصد در سال ۱۳۸۷ خواهد رسید. اما اگر دولت در سال ۱۳۸۷ متمم بودجه بیاورد این نسبت بالاتر خواهد رفت. در مجموع از منظر این معیار، وابستگی دولت به درآمدهای نفتی و منابع مالی تعهدزا در بودجه ۱۳۸۷ افزایش یافته است.



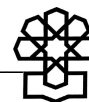
جدول ۳. پیش‌بینی مدل برای عملکرد ارقام بودجه در سال ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ و مقایسه آن با ارقام لایحه (ارقام به میلیارد ریال)

ردیف	شرح	۱۳۸۶				۱۳۸۷		
		مصوب اولیه	درصد عملکرد ۹ ماهه	پیش‌بینی عملکرد براساس عملکرد ۸ ماهه	پیش‌بینی عملکرد لایحه	پیش‌بینی عملکرد براساس مدل	اختلاف برآورد لایحه با مدل	پیش‌بینی درصد عملکرد نسبت به لایحه
۱	الف) دریافت‌ها	۶۳۹.۴۵۲		۵۶۵.۱۶۰	۷۲۰.۳۴۱	۷۱۹.۷۰۷	-۶۳۴	۱۱/۹
۲	درآمد عمومی	۲۷۷.۵۰۹		۲۶۶.۰۰۸	۲۷۱.۵۷۹	۳۵۴.۶۱۱	۱۷.۹۴۸	۱۰۵/۳
۳	مالیات‌های مستقیم (بدون مالیات عملکرد نفت)	۹۵.۶۱۱	۱۰۶/۳۰	۱۰۱.۶۳۴	۱۰۰.۵۵۲	۱۲۲.۰۲۲	۹.۸۲۶	۱۰۸/۸
۴	مالیات عملکرد نفت	۲۹.۲۳۷		۲۹.۲۳۷	۲۹.۲۳۷	۳۶.۷۰۰	۰	۱۰۰
۵	مالیات بر واردات	۵۶.۴۱۵	۷۷/۶۰	۴۳.۷۷۸	۴۸.۵۳۳	۵۳.۵۴۳	۹۹	۱۰۰/۲
۶	مالیات بر کالاها و خدمات	۱۶.۰۳۳	۱۰۲/۸	۱۶.۴۸۲	۱۶.۰۰۳	۱۸.۹۹۱	۴.۸۶۴	۱۳۴/۴
۷	سایر درآمدها (بدون سود علی‌الحساب سهم دولت از نفت)	۵۲.۹۰۱	۹۰/۱۰	۴۸.۵۶۵	۵۰.۹۴۰	۶۴.۵۳۶	۳.۱۵۹	۱۰۵/۱
۸	سود علی‌الحساب سهم دولت از ارزش نفت خام تولیدی	۲۶.۳۱۳		۲۶.۳۱۳	۲۶.۳۱۳	۵۸.۷۲۱	۰	۱۰۰
۹	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۷۵.۷۲۵		۱۶۹.۶۸۸	۱۶۹.۶۸۸	۱۷۳.۱۹۴	۰	۱۰۰
۱۰	منابع حاصل از صادرات نفت خام	۱۳۴.۶۳۰		۱۳۴.۶۳۰	۱۳۴.۶۳۰	۱۴۰.۵۴۹	۰	۱۰۰
۱۱	صادرات نفت خام برای واردات بنزین	۳۳.۸۲۰		۳۳.۸۲۰	۳۳.۸۲۰	۳۰.۰۰۰	۰	۱۰۰
۱۲	فروش دارایی‌های منقول و غیرمنقول	۳.۲۷۵	۳۷/۸۰	۱.۲۲۸	۱.۲۲۸	۲.۶۴۵	۰	۱۰۰
۱۳	منابع حاصل از صرفه‌جویی سوخت هواپیما	۴.۰۰۰	۰/۰۰	۰	۰	۰	۰	۰
۱۴	جمع واگذاری دارایی‌های مالی	۱۸۶.۲۱۸		۱۲۹.۴۶۳	۱۲۹.۴۶۳	۱۹۱.۹۰۲	-۱۸.۵۸۳	۹۱/۲
۱۵	استفاده از حساب ذخیره ارزی	۱۰۶.۹۹۴		۱۰۶.۹۹۴	۱۰۶.۹۹۴	۱۵۰.۹۳۶	۰	۱۰۰
۱۶	فروش اوراق مشارکت	۶.۰۰۰		۶.۰۰۰	۶.۰۰۰	۴.۰۰۰	۰	۱۰۰
۱۷	واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (جمع - خرجی)	۲۷.۶۲۷	۰/۰۰	۰	۰	۱۲.۰۰۰	۰	۱۰۰
۱۸	فروش سهام شرکت‌های دولتی	۳۰.۰۰۰	۱۵/۸۰	۴.۷۴۰	۴.۷۴۰	۱۵.۰۰۰	-۱۵.۰۰۰	۵۰
۱۹	تسهیلات خارجی	۳.۹۷۸	۰/۰۰	۰	۰	۰	-۳.۵۸۳	۰
۲۰	برگشتی‌ها	۵.۰۰۰	۱۹۵/۸۰	۹.۷۹۰	۹.۷۹۰	۷.۰۰۰	۰	۱۰۰
۲۱	سایر	۶.۶۱۹	۲۹/۳۰	۱.۹۳۹	۱.۹۳۹	۲.۹۶۶	۰	۱۰۰



ردیف	شرح	۱۳۸۶			۱۳۸۷				
		مصوب اولیه	درصد عملکرد ۹ ماهه	پیش بینی عملکرد براساس عملکرد ۸ ماهه	پیش بینی عملکرد براساس مدل	لايحه	پیش بینی عملکرد براساس مدل	اختلاف برآورد لايحه با مدل عملکرد نسبت به لايحه	
۲۲	(ب) پرداختها	۶۳۹.۴۵۲		۵۶۵.۱۶۰	۵۷۰.۷۳۰	۷۲۰.۳۴۱	۷۱۹.۷۰۷	-۶۳۴	۹۹/۹
۲۳	اعتبارات هزینه‌ای	۳۹۹.۴۰۰		۴۱۲.۷۳۳	۴۳۰.۶۹۶	۴۴۲.۵۲۴	۵۰۶.۶۶۸	۶۴.۱۴۴	۱۱۴/۵
۲۴	دستگاه‌های ملی و ردیف‌ها (شامل آموزش و پرورش و بنیاد شهید استان‌ها)	۲۰۹.۵۴۷	۱۰۱/۵۰	۲۱۲.۶۹۰	۲۳۳.۴۵۶	۲۵۰.۳۲۸	۲۸۴.۸۶۲	۲۴.۵۳۴	۱۱۳/۸
۲۵	حقوق و مزایای مستمر	۹۳.۲۲۰	۹۶/۸۰	۹۰.۲۳۷	۹۶.۰۱۸	۹۲.۳۱۹	۱۱۳.۹۴۵	۲۱.۶۲۶	۱۲۳/۴
۲۶	یارانه کالاهای اساسی و دارو	۵۳۱۵۶	۱۱۹/۰۰	۶۳.۲۵۶	۵۶.۴۸۱	۵۸.۳۶۷	۶۴.۰۹۴	۵.۷۲۷	۱۰۹/۸
۲۷	واردات فراورده‌های نفتی	۳۳.۸۲۰		۳۳.۸۲۰	۳۳.۸۲۰	۳۰.۰۰۰	۳۰.۰۰۰	۰	۱۰۰
۲۸	اعتبارات هزینه‌ای استانی	۹.۶۵۷	۱۱۳/۹۰	۱۰.۹۹۹	۱۰.۹۲۰	۱۱.۵۱۰	۱۳.۷۶۸	۲.۲۵۸	۱۱۹/۶
۲۹	پرداخت بابت ماده (۱۰) قانون تنظیم و بازسازی بـم			۱.۷۳۱					
۳۰	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۸۴.۴۳۸		۱۳۴.۰۴۶	۱۲۱.۶۵۴	۲۴۱.۴۰۸	۱۷۹.۱۰۸	-۶۲.۳۰۰	۷۴/۲
۳۱	تملك دارایی‌های مالی	۵۵.۶۱۴		۱۸.۳۸۰	۱۸.۳۸۰	۳۶.۴۰۹	۳۳.۹۳۱	-۲.۴۷۸	۹۳/۲
۳۲	واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (جمعى - خرجى)	۲۷.۶۲۷		۰	۰	۱۲.۰۰۰	۱۲.۰۰۰	۰	۱۰۰
۳۳	بازپرداخت تعهدات ارزی	۱۲.۳۷۳		۱۲.۳۷۳	۱۲.۳۷۳	۱۱.۶۷۳	۱۱.۶۷۳	۰	۱۰۰
۳۴	بازپرداخت اصل اوراق مشارکت	۳.۷۹۹		۳.۷۹۹	۳.۷۹۹	۹.۴۳۲	۹.۴۳۲	۰	۱۰۰
۳۵	بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی	۵.۰۰۰	۰/۰۰	۰	۰	۲.۴۷۸	۰	-۲.۴۷۸	۰
۳۶	سایر اقلام	۶.۸۱۵	۳۲/۴۰	۲.۲۰۸	۲.۲۰۸	۸۲۶	۸۲۶	۰	۱۰۰
۳۷	کسرى بودجه غيرنفتى	۳۵۴.۶۰۴		۳۳۵.۰۸۳	۳۳۵.۰۸۳	۴۴۰.۰۴۵	۴۲۳.۹۴۱	-۱۶.۱۰۵	۹۶/۳
۳۸	نسبت کسرى بودجه غيرنفتى به دريافت‌ها	۵۵.۵		۵۹.۳	۵۸.۷	۶۱.۱	۵۸.۹		

مأخذ: گزارش مالی دولت، سال‌های مختلف و محاسبات نگارنده.



نتیجه‌گیری

۱. متوسط عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به مصوب در طی ۱۱ سال گذشته حدود ۷۴ درصد بوده است. بنابراین رشد اعتبارات عمرانی مصوب لزوماً به معنای رشد عملکرد آن نیست. پیش‌بینی بیش از حد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای منجر به اتلاف منابع دولتی، به تأخیر افتادن اتمام پروژه‌های عمرانی و افزایش پروژه‌های نیمه‌تمام و تشدید انتظارات تورمی در ابتدای سال می‌شود.

۲. رشد عملکرد طرح‌های عمرانی با استفاده از درآمدهای نفتی نه تنها رشد سرمایه‌گذاری در اقتصاد را به همراه ندارد؛ بلکه با کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی موجب کاهش سرمایه‌گذاری کل می‌شود به طوری که به رغم افزایش استفاده از درآمدهای نفتی در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ در اعتبارات عمرانی، نرخ رشد سرمایه‌گذاری کل اقتصاد به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶ کاهش یافته است. به گونه‌ای که نرخ رشد سرمایه‌گذاری از ۱۰/۸ درصد در سال ۱۳۸۲ و ۷ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۵/۱ درصد در سال ۱۳۸۴ و ۳/۳ درصد در سال ۱۳۸۵ کاهش یافته است.^۱

۳. پیش‌بینی می‌شود که دولت در سال آینده با کمبود منابع مالی (کسری بودجه) به میزان ۶۲/۳ هزار میلیارد ریال مواجه شود و بنابراین به احتمال بسیار زیاد در سال آینده دولت متمم بودجه خواهد آورد و مجبور به تعدیل هزینه‌ها یا برداشت بیشتر از حساب ذخیره ارزی خواهد بود یا با اصلاحیه اعتبارات تحقق نیافته عمرانی را صرف امور جاری خواهد کرد.

۴. در لایحه بودجه ۱۳۸۷ حقوق مزایای مستمر و اعتبارات استانی بسیار کمتر از حد برآورد شده است. به طوری که اعتبار حقوق و مزایای مستمر سال ۱۳۸۷ در حدود ۲۳/۴ درصد (۲۱/۶ هزار میلیارد ریال) و اعتبارات هزینه‌ای استانی در حدود ۱۹/۶ درصد (۲/۳ هزار میلیارد ریال) با کمبود اعتبار مواجه خواهد شد. شایان ذکر است که اعتبار در نظر گرفته شده برای حقوق و مزایای مستمر سال ۱۳۸۷ حتی از میزان مصوب و برآورد عملکرد سال ۱۳۸۶ نیز کمتر است. به نظر می‌رسد این سیاست دولت در ارائه بودجه سال ۱۳۸۷ مجلس آینده را در شرایطی قرار دهد که مجبور به تصویب متمم بودجه شود. زیرا به تجربه ثابت شده است نمایندگان محترم با برداشت بیشتر از حساب ذخیره ارزی برای افزایش اعتبارات استانی و حقوق و مزایای مستمر در سه ماهه آخر سال که دولت معمولاً متمم‌ها و اصلاحیه‌های بودجه را ارائه می‌کند، موافقت خواهند کرد.

۵. وابستگی دولت به درآمدهای نفتی و منابع مالی تعهدزا در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ برابر با ۵۵/۶ درصد اما در لایحه بودجه ۱۳۸۷ به ۶۱/۱ درصد افزایش یافته است. این در حالی است که

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگرهای اقتصادی، شماره ۴۷.



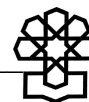
برنامه‌ریزی دولت باید در جهت کاهش این رقم باشد.

با توجه به نتایج بالا پیشنهاد می‌شود تغییرات زیر در لایحه به عمل آید:

۱. استفاده از تسهیلات خارجی در بخش واگذاری دارایی‌های مالی حذف شود.
۲. دولت به بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی برابر میزان لایحه، ملزم شود.
۳. استفاده از حساب ذخیره ارزی در بخش واگذاری دارایی‌های مالی از ۱۵۰۹۳۶ میلیارد ریال به ۹۰۹۳۶ میلیارد ریال کاهش یابد. به عبارت دیگر استفاده از حساب ذخیره ارزی ۶۰ هزار میلیارد ریال کاهش یابد.
۴. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به میزان ۶۳۵۸۳ میلیارد ریال کاهش یابد به طوری که تعادل بودجه برقرار شود.^۱

بدین ترتیب، در صورتی که دولت بتواند در بودجه سال ۱۳۸۷ صرفه‌جویی کند و اعتبارات هزینه‌ای طبق لایحه بودجه محقق شود، نسبت کسری بودجه غیرنفتی به دریافت‌ها از ۵۸/۷ درصد به ۵۷/۳ درصد کاهش می‌یابد که خود دستاورد مهمی محسوب می‌شود چون از یک طرف اتکا به درآمدهای نفتی کاهش یافته و از طرف دیگر از آثار مخرب استفاده بیش از حد از درآمدهای نفتی بر اقتصاد کشور جلوگیری می‌شود و اما اگر دولت نتوانست اعتبارات هزینه‌ای را محدود کند و مجبور به استفاده بیشتر از حساب ذخیره ارزی شد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به اندازه تصویب شده و از مشکلاتی که در طرح‌های عمرانی وجود دارد، کاسته می‌شود.

۱. براساس گزارش «وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» میزان کاهش مزبور مبلغ ۶۳/۴ هزار میلیارد ریال پیشنهاد شده است.



منابع و مأخذ

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش اقتصادی و ترازنامه سال‌های مختلف.
 ۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، خلاصه تحولات اقتصادی کشور، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال‌های مختلف.
 ۳. وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش مالی دولت، سال‌های مختلف.
 ۴. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگرهای اقتصادی، شماره ۴۷.
 ۵. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، طراحی یک الگوی تعادل عمومی قابل محاسبه برای اقتصاد ایران به منظور تحلیل سیاست‌های بودجه‌ای (با استفاده از RMSM-X)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اردیبهشت ۱۳۸۲.
 ۶. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، تحلیل اثر برخی سیاست‌های بودجه‌ای بر متغیرهای کلان در اقتصاد ایران (با استفاده از RMSM-X)، اسفند ۱۳۸۲.
 ۷. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، پیش‌بینی عملکرد بودجه ۱۳۸۴ و اثر آن بر اقتصاد ملی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن ۱۳۸۳.
 ۸. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، پیش‌بینی عملکرد بودجه ۱۳۸۵ و اثر آن بر اقتصاد ملی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن ۱۳۸۴.
 ۹. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، پیش‌بینی عملکرد بودجه ۱۳۸۶ و اثر آن بر اقتصاد ملی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن ۱۳۸۵.
10. RMSM-X Reference Guide, Development Data Group, the International Economic Development, World Bank, October, 1996.



شماره مسلسل: ۸۸۱۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲۷) پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۸۷ و اثر آن بر اقتصاد ملی

Report Title: Budget Bill 2008-9: Projection of Government Budget and Impact on National Economy

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه برنامه)

تهیه و تدوین: شاهین جوادی

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. مدل اقتصاد کلان (Macroeconomic Model)

۲. اقتصاد ایران (Iranian Economy)

۳. بودجه (Budget)

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

در انتهای گزارش درج شده است.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۱۱/۹