

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور

۵۱. جنبه‌های اثرگذاری اقتصاد کلان

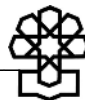
کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۲۳۰۲

به نام خدا

## فهرست مطالب

|         |                    |
|---------|--------------------|
| ۱.....  | پیشگفتار           |
| ۶.....  | ۱. چارچوب نظری بحث |
| ۸.....  | ۲. درآمد ملی       |
| ۱۲..... | ۳. نقدینگی         |
| ۱۴..... | ۴. تورم            |
| ۱۷..... | ۵. رشد اقتصادی     |
| ۱۸..... | جمع‌بندی           |
| ۱۹..... | پی‌نوشت‌ها         |



## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۵۱. جنبه‌های اثرگذاری اقتصاد کلان

### پیشگفتار

مطالعه تأثیر عملکرد بودجه بر اقتصاد کلان هر کشور به ایجاد پایگاه‌های اطلاعاتی دقیق و گسترده و تدوین الگوهای رفتاری نیاز دارد. در کشورهای جهان، دولت وظیفه تدوین الگوهای ردیابی اثر بودجه بر اقتصاد کشور را عهده‌دار می‌شود و گزارش‌های مربوط به این تأثیرها را همراه با سند بودجه ارائه می‌کند تا نمایندگان مجلس و عموم مردم جامعه بتوانند اولویت‌ها و روش‌های نفوذی بودجه را به‌درستی شناسایی کنند.<sup>(۱)</sup> در ایران، هیچ‌یک از این دو پیش‌نیاز وجود ندارد و مستندات بودجه‌ای هم هیچ تلاشی برای روشن کردن وضعیت نشان نمی‌دهد. در زیر وضعیت این پیش‌نیازها در کشور توضیح داده می‌شود.

۱. در مورد نداشتن پایگاه اطلاعاتی دقیق و گسترده، دستکم موارد زیر قابل

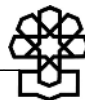
توجه است:

الف) در پی اختلافات بین بانک مرکزی جمهوری اسلامی و مرکز آمار ایران در مورد مرجع رسمی انتشار آمارهای حساب‌های ملی کشور، به‌نظر می‌رسد مرکز آمار این مقام را به‌دست آورده است. گو اینکه صندوق بین‌المللی پول هنوز مرجع رسمی خود را با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌داند. آمارهای انتشار یافته از

طرف مرکز آمار ایران تا زمان حاضر، سری زمانی ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۹ را در برمی‌گیرد و آمارهای سالیانه است. هیچ گزارشی از نحوه دستیابی به این آمارها در این دوره زمانی وجود ندارد و در هر صورت درخصوص دوره ۱۳۳۸ تا ۱۳۶۹ هنوز از طرف مرکز آمار ایران آماری انتشار داده نشده است. حتی در مجموعه موجود، اطلاعات به‌صورت سرفصل‌های کلی برای سال ۱۳۸۹ آورده شده است که باید به قاعده عرف برآورد باشد، هرچند که روش برآورد یا برآوردی بودن ارقام اعلام نشده است.

ب) در مورد ارقام پولی که بانک مرکزی مسئول انتشار آن محسوب می‌شود، آخرین ارقام نقدینگی موجود مربوط به نیمه نخست سال ۱۳۹۰ است که آن هم به‌صورت غیررسمی دریافت شده است. ارقام انتشار یافته در مورد اعتبارات و سپرده‌ها با تفصیل استانی تا آبان ۱۳۹۰ وجود دارد. آمار و اطلاعات مربوط به نقدینگی فقط تا اسفند سال ۱۳۸۹ در دسترس عموم قرار داده شده است. تأخیر زمانی گسترده یکی از عواملی است که مانع الگوسازی می‌شود.

ج) در مورد بودجه، ارقام محرمانه‌ای از عملکرد بودجه تا پایان آذر ۱۳۹۰ وجود دارد که می‌تواند اطلاعات محدودی در مورد عملکرد بودجه سال ۱۳۹۰ نشان بدهد. محدود شدن جدی شفافیت بودجه‌ای سبب شده است که برآورد روندها با استفاده از ارقام ارائه شده دشوار باشد، زیرا در موارد متعدد، دسته‌بندی‌ها در بودجه‌های سال‌های مختلف، تغییر کرده است، ولی این تغییر در سری‌های زمانی بودجه‌ای تبلوری نداشته است. از بین رفتن فزاینده شفافیت نیز سبب شده است که اقلامی



به وجود آید که ماهیت و مقدار آنها نامشخص باشد و بنابراین نسبت دادن آن اقلام به گروه‌های مختلف، از صحت محدودی برخوردار می‌شود.

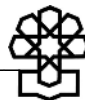
۲. در مورد نداشتن الگوی بودجه، لازم است عنایت شود که الگوی اقتصادی لازم برای نمایش تأثیر بودجه بر اقتصاد کشور در هیچ‌یک از مراکز تصمیم‌گیری طراحی نشده است. این الگو به قاعده عرف باید الگویی باشد که بتواند جزئیات عملیاتی بودجه را به‌روشنی ردیابی کند و اثر آن عملیات را بر اقتصاد کشور نشان دهد. فقدان الگوهای اقتصادی متکی به بودجه، یک ضعف بزرگ است که ارزیابی تأثیر بودجه بر اقتصاد کشور را ناممکن می‌سازد. از این گذشته، بودجه‌های کشور طی چند سال اخیر، پیوسته حرکتی مشخص به‌سوی کاهش شفافیت داشته است که می‌تواند تأثیرهای رفتارهای بودجه‌ای بر اقتصاد ملی را به‌کلی مخدوش سازد. لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ شاید از منظر شدت افت شفافیت در بالاترین مرتبه در بین بودجه‌های سال‌های مختلف کشور قرار داشته باشد.

با عنایت به وضعیت ذکر شده، هر زمان که نیازی برای ارزیابی عملکرد بودجه بروز کند، محقق ناگزیر الگوهای غیررسمی خود را می‌سازد. روند صعودی کاهش شفافیت بودجه سبب شده است که تصویر انتظاری از عملکرد بودجه، در طول زمان از نظر دقت ارزیابی، سیر نزولی بپیماید. این امر هم در جای خود عاملی برای تخریب برآوردها محسوب می‌شود. با عنایت به این محدودیت‌های بسیار ملموس و انکارناپذیر، برآورد تصویر انتظاری عملکرد بودجه بر اقتصاد کشور با محدودیت‌های جدی مواجه است که در گزارش حاضر ناگزیر مشهود می‌شود. در هر صورت محدودیت زمانی که حتی فرصت تدوین ارقام بودجه در چارچوب‌های قابل

ارزیابی را از محقق زدوده است، عاملی است که سبب می‌شود برآوردها از دقت محدودتر برخوردار شوند.

لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ موارد متعددی رفتارهای نامشخص از بعد مقداری دارد که به دلیل انباشت بدهی‌های معوق بودجه‌ای در سال‌های پیش و ناگفته ماندن مبالغ آن، شناخت مقدار آن بدهی‌ها ناممکن است، ولی بدون تردید تأثیر گسترده آنها بر اقتصاد کشور را نمی‌توان نادیده گرفت. نمونه‌های مشخص این موضوع را می‌توان در جزءهای مختلف از بند «۸» ماده واحده مشاهده کرد. در مواردی حتی مشخص نشده است که کدام ردیف دریافت‌کننده این مبالغ خواهد بود. در مواردی هم هزینه‌های بودجه‌ای نامشخص رخ می‌دهد که درواقع رقم مشخص آن می‌تواند بر اقتصاد کشور اثر داشته باشد. نمونه این نوع هزینه‌ها، جزء «۱» از بند «۱۰» ماده واحده است که براساس آن هیئت وزیران سقف افزایش حقوق و مزایای گروهی از کارکنان دولتی را مشخص می‌کند.

موضوع دیگر در سند بودجه، ناشناخته ماندن وضعیت اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌هاست. سند لایحه بودجه حتی چارچوب اجرای این قانون را در خود درج نکرده است. مطالبی که در مورد نحوه اجرای این قانون در سال ۱۳۹۱ گفته می‌شود، بسیار متنوع است. از یک‌سو گفته می‌شود که حدود ۱۰ میلیون نفر از دریافت‌کنندگان منابع نقدی با استفاده از برگه‌های خودانصرافی، از فهرست دریافت‌کنندگان منابع حذف خواهند شد و در عین حال افراد باقی‌مانده منابع نقدی بیشتری را به‌صورت ماهیانه دریافت خواهند کرد. ازسوی دیگر گفته می‌شود که مبلغ



سرانه نقدی پرداختی ثابت باقی می‌ماند. هیچ نشانی وجود ندارد که افرادی که تا این مرحله در فهرست دریافت‌کنندگان منابع نقدی درج نشده‌اند، بتوانند هرگز وجهی دریافت کنند. افزایش قیمت‌ها و اقلام احتمالی مشمول افزایش، هم نامشخص است. با عنایت به اثر اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بر رفتارهای اقتصادی و به‌ویژه بر تورم، نامشخص ماندن این بخش بزرگ هم در جای خود ابهام زیادی بر هر نوع برآورد ممکن برای متغیرهای کلان، می‌افزاید.

نکته دیگری که در مورد لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ بررسی اثر کلان را با تردید بسیار مواجه می‌سازد، این نکته است که بودجه به هیچ عنوان به امکان تأثیرگذاری تحریم بر درآمدهای نفتی نمی‌پردازد درحالی که این امکان را با هیچ بینشی نمی‌توان نادیده گرفت. مشخص نیست اگر درآمدهای نفتی کشور کاهش بیابد و کمتر از ارقام مندرج در سند لایحه بودجه بشود، کدام یک از ردیف‌های بودجه‌ای تعدیل می‌شوند. با این اوصاف نمی‌توان گفت که محاسباتی که برای شناخت اثر بودجه بر سطح کلان اقتصاد کشور انجام می‌شود، قطعیتی برازنده می‌یابد.

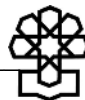
با پذیرش این فرض که تحریم نیز اثری بر بودجه نداشته باشد و تا پایان سال ۱۳۹۱ نه کاهشی در فروش نفت خام رخ دهد و نه تحریم بانک مرکزی به مرزی جدی برسد که مدیریت پولی و ارزش پول ملی را مختل نماید، هنوز موضوع تحقق ارقام منابع و مصارف بودجه‌ای موضوعی است که به استناد عملکرد ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۰، دستیابی به آن در حد ناممکن دیده می‌شود. برآوردهای کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که در بهترین حالت فقط ۹۱ درصد از درآمدهای

عمومی بودجه می‌تواند تحقق یابد.<sup>(۲)</sup> این بدان معنی است که منابع بودجه‌ای در بهترین حالت نیز نمی‌تواند در حد ثبت شده در سند لایحه بودجه، تحقق یابد.

با عنایت به موارد ذکر شده در بالا، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ از منظر تأثیر آن بر اقتصاد کلان با این هدف انجام می‌شود که بتواند محدوده‌هایی را نشان دهد که در صورت تحقق کامل لایحه، اقتصاد کشور و متغیرهای کلان اقتصادی کشور در آن محدوده قرار خواهند گرفت. بدون تردید این بررسی که یکی از کلیدی‌ترین خواسته‌های هر بودجه است، باید با استفاده از الگوهای قابل دفاع و توسط خود دولت انجام و همراه با سایر اسناد بودجه‌ای به مجلس ارائه شود. نظر به اینکه نه دولت و نه سایر مراکز تحقیقاتی هیچ یک الگویی برای این نوع مطالعات ندارند، بررسی حاضر فقط به صورت موردی و با توجه به روندهای کلی انجام می‌شود. قابل توجه است که برآوردها از دقت بسیار محدودی برخوردارند، ولی با توسل به ظرفیت‌های کشور از منظر کارشناسی، می‌توان تا حدودی به وضعیت روند متغیرهای کلان پی برد.<sup>(۳)</sup>

## ۱. چارچوب نظری بحث

نخستین پرسشی که مطرح می‌شود این است که سیاست‌های بودجه‌ای چگونه بر اقتصاد کشور تأثیر می‌گذارند. امر واقع این است که سیاست‌های بودجه‌ای بر تقاضای کل، توزیع ثروت و ظرفیت تولید کالا و خدمات در اقتصاد کشور اثر دارند.<sup>(۴)</sup> در کوتاه‌مدت تغییر در هزینه‌های دولت می‌تواند عامل تغییر در مقدار و



الگوی تقاضا برای کالاها و خدمات در کشور باشد. در میان مدت، بودجه دولت می تواند بر تخصیص منابع اثر بگذارد و بازده عوامل مختلف تولید را تغییر بدهد. در همین راستا مسیر توسعه انسانی و انباشت انواع سرمایه های مادی و طبیعی می تواند با عنایت به روال بودجه تغییر پیدا کند. تغییر در نرخ های مالیاتی قادر است بر ظرفیت های تولیدی اثر بگذارد.

در بلندمدت سیاست های بودجه ای می تواند در ایجاد ثبات اقتصادی مؤثر باشد و اقتصاد را به سمت تعادل با اشتغال کامل هدایت کند. بنابراین تغییر در سیاست های بودجه ای برای اقتصاد کلان بسیار اثرگذار است. همین موضوع سبب می شود که شناخت تأثیر بودجه بر اقتصاد کلان در اولویت ویژه قرار بگیرد، زیرا تأثیر بودجه بر اقتصاد کلان کشور، و رای تحولات دوره بودجه ای گسترده می شود. اگر به این اثرها عنایت نشود، بودجه می تواند تأثیرهای ناخوشایندی بر چرخه های اقتصادی بگذارد. تغییرات ناخواسته در هزینه های مصرفی خانوارها یکی از تأثیرهای ناخوشایند است که بودجه می تواند ایجاد کند.

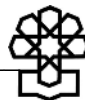
تأثیر بودجه بر روند اشتغال نیز یکی از عوامل کلیدی اقتصاد کلان است که باید بررسی شود. اگر بودجه عامل بی ثباتی اشتغال در اقتصاد کشور شود، در نهایت کل اقتصاد دچار تردید در مورد مصرف می شود و این وضعیت می تواند بر روند تولید اثر بگذارد. در نهایت بخشی از ظرفیت تولیدی کشور بدون استفاده باقی می ماند که عاملی برای از دست رفتن فرصت های توسعه ای می شود.

## ۲. درآمد ملی

برای محاسبه روندهای کلان، در گزارش حاضر از آمارهای رسمی کشور استفاده شده است. این بدان معنی است که برای حساب‌های ملی آمارهای انتشار یافته توسط مرکز آمار ایران مد نظر قرار گرفته است.<sup>(۵)</sup> در مورد ارقام پولی و تورم (با استفاده از شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری کشور)، از اطلاعات بانک مرکزی استفاده شده است و در مورد بودجه، اطلاعات وزارت امور اقتصادی و دارایی مد نظر قرار گرفته است.

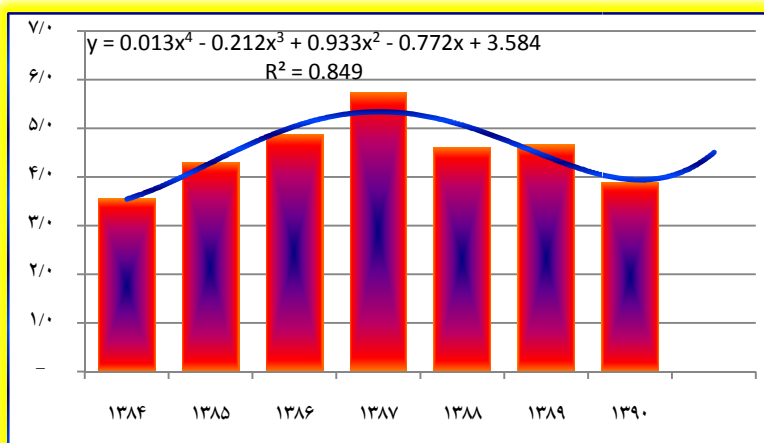
محصول ناخالص ملی به قیمت بازار، با استفاده از آمارهای مرکز آمار ایران که دوره ۱۳۴۰ تا ۱۳۸۹ را پوشش می‌دهد، برای دوره ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۹ مد نظر قرار گرفته است. رقم محصول ناخالص ملی مربوط به سال ۱۳۸۹ رشد ۶/۵ درصدی را ثبت کرده است.<sup>(۶)</sup> این رقم از برآوردهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران<sup>(۷)</sup> و صندوق بین‌المللی پول،<sup>(۸)</sup> بالاتر است.

برای ردیابی تأثیر بودجه بر درآمد ملی از روند نسبت منابع عمومی بودجه به درآمد ملی استفاده شده است. با فرض تحقق منابع عمومی در سال ۱۳۹۰، نمودار ۱ می‌تواند تحولات این روند را نشان دهد. در نمودار ۱، منحنی روند نیز ترسیم شده است و بر مبنای این منحنی، مقدار انتظاری برای سال ۱۳۹۱ برآورد شده است. در این حالت در سال ۱۳۹۱ نسبت مورد بحث باید رقمی در حد ۴/۷ باشد. در صورتی که منابع عمومی بودجه سال ۱۳۹۰ تحقق نیابد و این روند عدم تحقق در سال ۱۳۹۱ وجود داشته باشد، وضعیت نسبت مورد بحث به شرح نمودار ۲ خواهد شد. در این نمودار نیز منحنی روند و عدد انتظاری برای نسبت در سال ۱۳۹۱ ترسیم شده است.

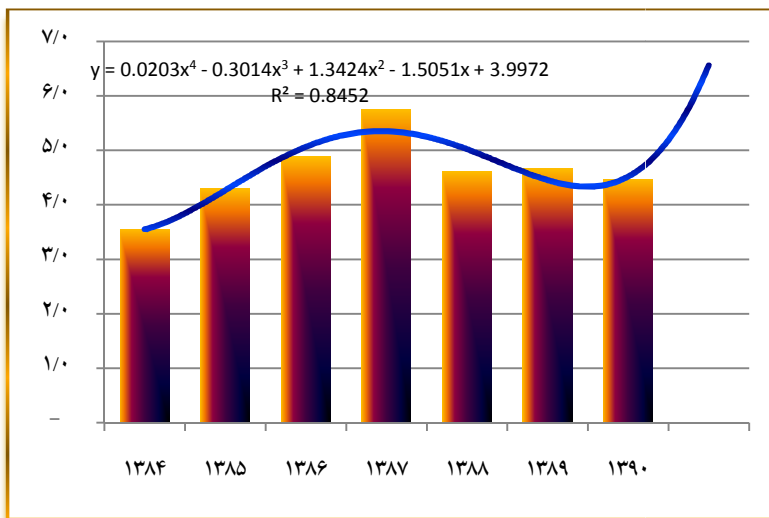


مشاهده می‌شود که عدد انتظاری در حالت اخیر بسیار بزرگ‌تر از حالت نخست است و به مرز ۶/۷ می‌رسد؛ یعنی برای آنکه بودجه بتواند عامل افزایش درآمد ملی باشد، باید قدرت نفوذ بیشتر داشته باشد. قدر مسلم این است که با نامشخص بودن سیاست‌های بودجه‌ای نمی‌توان هیچ تحلیلی در این زمینه ارائه کرد. فقط انتظار نمی‌رود که با ساخت عرضه شده، بودجه چنین قدرت نفوذی را بتواند در خود جای داده باشد. در نتیجه برای رسیدن به رقم درآمد ملی اسمی، عامل تورم باید گسترش یابد. به این ترتیب دیده می‌شود که عدم تحقق منابع درآمدی بودجه دولت سبب می‌شود که سیر تورمی در مقایسه با وضعیت عادی دستیابی به روند درآمد ملی افزایش یابد.

نمودار ۱. روند نسبت منابع عمومی بودجه به درآمد ملی<sup>۱</sup>

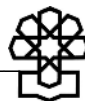


۱. با فرض تحقق کامل ارقام سال ۱۳۹۰.

نمودار ۲. روند نسبت منابع عمومی بودجه به درآمد ملی<sup>۱</sup>

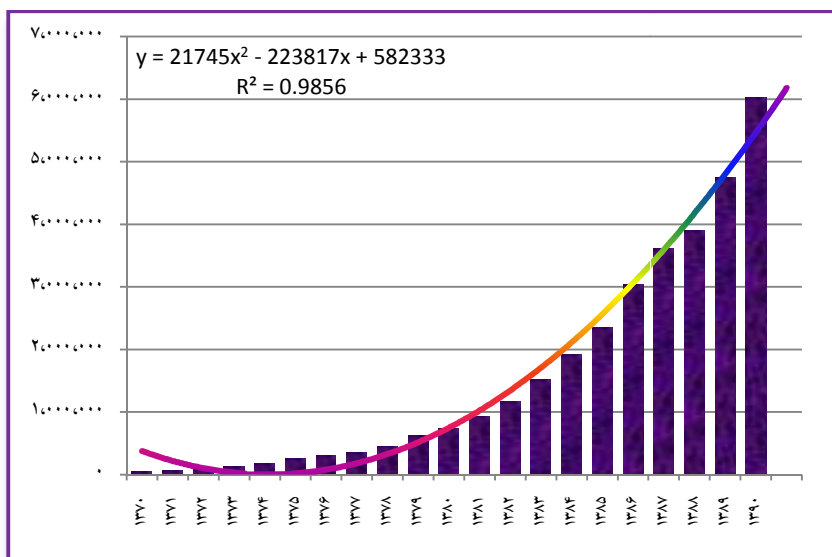
این بررسی نشان می‌دهد که رقم اسمی درآمد ملی می‌تواند در محدوده ۶,۷۷۳ هزار میلیارد ریال تا ۸,۸۷۶ هزار میلیارد ریال نوسان کند. مسیر رقم اسمی درآمد ملی براساس روند در نمودار ۳ آورده شده است. در نمودار ۳ دیده می‌شود که مسیر متکی به روند درآمد ملی باید در حد ۶,۳۵۰ میلیارد ریال برای سال ۱۳۹۱ باشد. تغییر در این روند با تکیه بر تغییر در تورم رخ می‌دهد. مهمترین عوامل تشدید ایجاد درآمدهای اسمی عبارتند از: افزایش کسری بودجه دولت، افزایش ابعاد مداخله دولت در چارچوب قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، افزایش برنامه‌های لحظه‌ای، افزایش

۱. با فرض اینکه منابع عمومی بودجه سال ۱۳۹۰ تحقق نیابد و این روند عدم تحقق در سال ۱۳۹۱ وجود داشته باشد.



شدت تحریم‌ها، کاهش درآمدهای نفتی به دلیل عوامل بازاری و بالارفتن نرخ ارز براساس ضربه‌های قیمتی. فقدان الگوهای تفصیلی سبب شده است که میزان تأثیر این عوامل را نتوان به درستی اندازه‌گیری کرد.

نمودار ۳. درآمد ملی اسمی به استناد روند



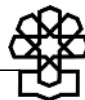
به طور خلاصه، به نظر نمی‌رسد که سیاستی در بودجه سال ۱۳۹۱ وجود داشته باشد که بتواند عامل نفوذ گسترده‌تر بودجه برای ایجاد درآمد در جامعه باشد. نظر به اینکه در وضعیت عدم تحقق درآمدهای بودجه‌ای، برای دستیابی به درآمد مورد انتظار، باید ضریب نفوذ بودجه گسترش یابد و از طرفی همچنین سیاستی در بودجه

مشاهده نمی‌شود، در نهایت عامل اصلی تأمین درآمد اسمی باید تورم باشد. این وضع می‌تواند تغییری در محدوده ۶/۷ درصد تا ۳۸/۴ درصد در تورم ایجاد کند. بزرگ بودن این محدوده به‌روشنی نشان می‌دهد که بودجه هیچ نشانه‌ای ندارد که بتوان دقت برآوردها را بهبود داد.

### ۳. نقدینگی

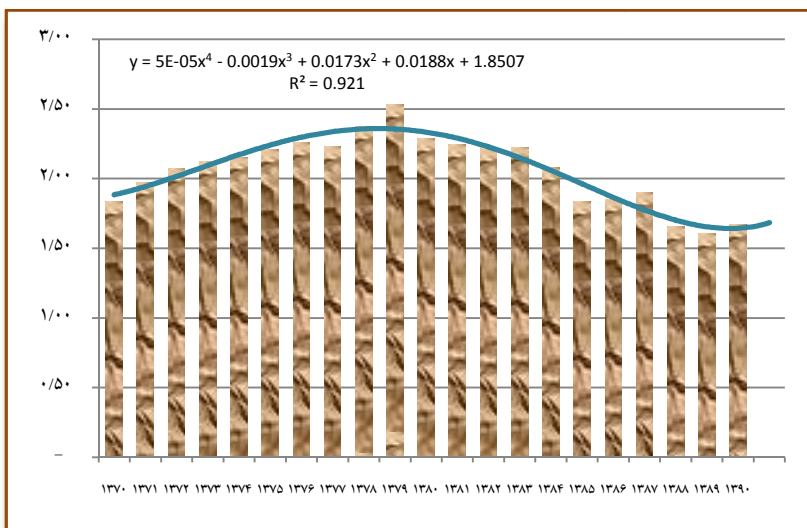
با عنایت به روند نقدینگی و محاسبه برآورد نقدینگی برای سال ۱۳۹۰، انتظار می‌رود که رشد نقدینگی در سال ۱۳۹۰ در حد ۲۷/۸ درصد شود که این رشد، حجم نقدینگی به متجاوز از ۳,۶۰۰ هزار میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۹۰ می‌رساند. فرض بر این است که آثار جدیدی که برخاسته از گران شدن و توزیع مالی در اثر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها باشد، در اقتصاد ظاهر نشود.

بررسی ضریب درآمد ملی به نقدینگی، در اقتصاد نشان می‌دهد که قوس نزولی این ضریب رو به تکمیل است و به این ترتیب انتظار می‌رود که هر واحد نقدینگی در سال ۱۳۹۱ بتواند درآمد اسمی بیشتری ایجاد کند. به روایت دیگر، قدرت تورمزایی نقدینگی رو به افزایش نهاده است و عوامل اقتصادی برای گسترش قدرت تورمزایی نقدینگی مطلوب‌تر شده است. یکی از دلایل این امر می‌تواند انباشت گسترده نقدینگی در اثر فراگیر شدن بحران بازار پول در کشور باشد. عامل دیگر می‌تواند بالا رفتن انتظارات تورمی جامعه به دلیل تحریم و عوامل دیگر اقتصادی باشد. این بزرگ شدن در نفس خود عاملی است که باید با دقت به آن پرداخته شود، زیرا



مدیریت تورم در کشور از اهمیت بیشتری برخوردار می‌شود. در نمودار ۴، روند ضریب درآمد ملی به نقدینگی نیز ترسیم شده است و مقدار انتظاری برای سال ۱۳۹۱ در نقطه پایانی روند قابل مشاهده است. با این اوصاف اگر همه متغیرهای کلان اقتصادی وضعیت متعارف خود را داشته باشند، انتظار این است که در سال ۱۳۹۱ روند سرعت گردش نقدینگی بالاتر از سال ۱۳۹۰ باشد.

نمودار ۴. روند ضریب درآمد ملی به نقدینگی



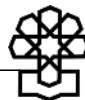
با این اوصاف، انتظار می‌رود که محدوده نوسان نقدینگی در فاصله ۳,۶۲۵ هزار میلیارد ریال تا ۵,۱۶۸ هزار میلیارد ریال باشد. هر قدر درصد عدم تحقق منابع بودجه عمومی بیشتر شود، مقدار نقدینگی به دلیل اثر تأمین کسری بودجه بر نقدینگی،

بیشتر خواهد شد. سناریوی محتمل رسیدن به نقدینگی حدود ۴,۳۰۰ هزار میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۹۱ دیده می‌شود.

مهمترین عوامل افزایش نقدینگی عبارتند از افزایش کسری بودجه دولت، افزایش ابعاد مداخله دولت در چارچوب قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، افزایش برنامه‌های لحظه‌ای، افزایش شدت تحریم‌ها، کاهش درآمدهای نفتی به دلیل عوامل بازاری و بالارفتن نرخ ارز براساس ضربه‌های قیمتی. همچنین فقدان الگوهای تفصیلی سبب شده است که میزان تأثیر این عوامل را نتوان به‌درستی اندازه‌گیری کرد.

#### ۴. تورم

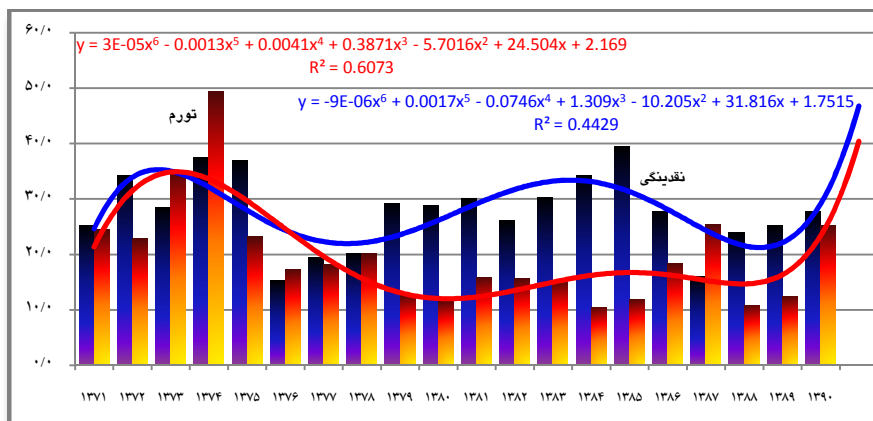
در مورد تورم، برآورد تحولات شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری کشور، با استفاده از آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مبنا قرار گرفته است. این شاخص، نماینده متعارف تورم در ایران است. برای برآورد نرخ تورم سال ۱۳۹۰ با استفاده از رقم موجود برای آذر ۱۳۹۰ و رشد سالیانه تورم در این زمان، در مقایسه با رشد سالیانه تورم در آذر ۱۳۸۹، برآورد تورم برای سال ۱۳۹۰ در مناطق شهری کشور به رقم ۲۵/۳ درصد می‌رسد. برای منظور کردن تأثیر تورم در بخش روستایی کشور از آمار مرکز آمار ایران استفاده شده است. مرکز آمار اطلاعات شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی را برای کل کشور تا سال ۱۳۸۹ انتشار داده است. براین اساس، نرخ تورم در کل کشور در سال ۱۳۸۹ در حد ۱۵/۲



درصد بوده است. اگر همین رابطه در سال ۱۳۹۰ برقرار باشد، با تورم انتظاری مربوط به سال ۱۳۹۰ برای مناطق شهری کشور، تورم انتظاری برای کل کشور در سال ۱۳۹۰ به رقم ۳۰/۱ درصد می‌رسد.

مکانیسم اثر گسترش نقدینگی بر تورم مکانیسم پیچیده‌ای است که می‌تواند با چند تأخیر زمانی قابل مشاهده شود. بررسی نشان داده است که تورم بالقوه انباشته شده در تمام اقتصادهای جهان وجود دارد و نباید تصور کرد که افزایش نقدینگی می‌تواند در اقتصاد نادیده گرفته شود. در نمودار ۵ روند تورم (براساس شاخص بهای کالاها و خدمات در مناطق شهری) و رشد نقدینگی در اقتصاد کشور آورده شده است. انتظار کلی این است که بدون وجود مداخله اضافی، روند رشد نقدینگی و تورم، هر دو، برای سال ۱۳۹۱ فزاینده باشد.

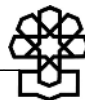
نمودار ۵. روند تورم و رشد نقدینگی در اقتصاد کشور



همخوانی روندهای نمودارهای ۴ و ۵ نشان می‌دهد که افزایش نرخ تورم و بالارفتن سریع نقدینگی خطرهای همراه در اقتصاد کشور برای سال ۱۳۹۱ است. دستیابی به نقدینگی بیش از ۴۰ درصد چندان دور از واقعیت نیست. یک عامل مهم در این روند، نگرانی‌های جامعه در مورد وضعیت آینده است که سبب می‌شود نوعی خرید برای تداوم زندگی را تشویق نماید.

در مجموعه سیاست‌های پولی و بودجه‌ای کشور هیچ سیاستی در زمینه نشانگذاری تورم وجود ندارد. افت ارزش ریال ایران که در نتیجه تداوم سیاست‌های پولی و ارزی ناهمتران بروز کرده است، سبب شده است که روند ارزش پول‌های خارجی صعودی شود و این خود تورم اقتصاد ملی را تشدید می‌کند. در غیاب سیاست‌های بودجه‌ای و پولی کنترل‌کننده تورم،<sup>(۹)</sup> انتظار این است که تورم در مرزهای بالا قرار بگیرد، به‌ویژه آنکه عدم تحقق درآمدهای بودجه‌ای هم عامل دیگری برای افزودن بر این فشارها خواهد بود.

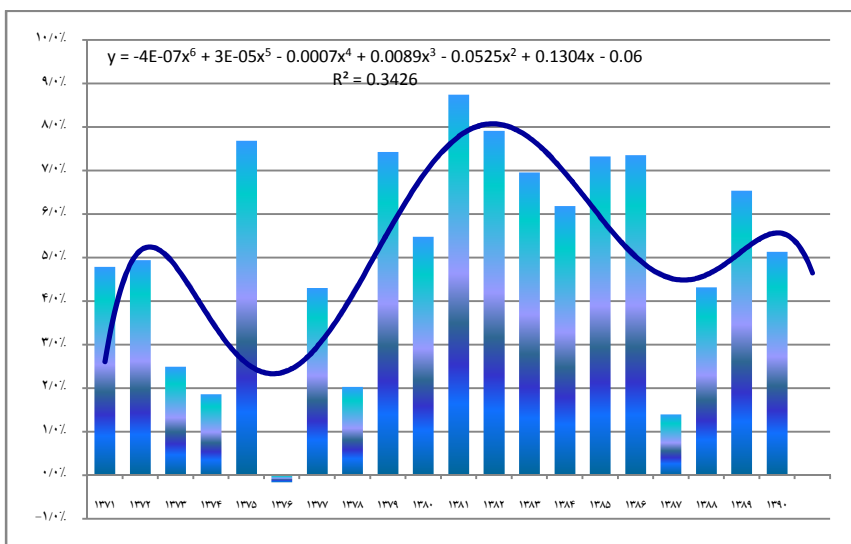
مهمترین عوامل افزایش تورم عبارتند از: افزایش کسری بودجه دولت، افزایش ابعاد مداخله دولت در چارچوب قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، افزایش برنامه‌های لحظه‌ای، افزایش شدت تحریم‌ها، کاهش درآمدهای نفتی به دلیل عوامل بازاری، بالارفتن نرخ ارز براساس ضربه‌های قیمتی و تشدید انتظارات تورمی به دلیل ایجاد فضای نااطمینانی به توانمندی مسئولان پولی در کنترل تورم. فقدان الگوهای تفصیلی سبب شده است که میزان تأثیر این عوامل را نتوان به درستی اندازه‌گیری کرد.



## ۵. رشد اقتصادی

بررسی روند رشد اقتصادی نشان می‌دهد که عوامل انباشته شده، عامل کاهش رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۱ در مقایسه با سال ۱۳۹۰ را فراهم می‌آورد. انتظار این است که رشد اقتصادی به کمتر از ۴/۵ درصد برسد. این وضعیت در نمودار ۶ نشان داده شده است.

نمودار ۶. روند رشد اقتصادی کشور

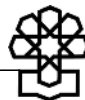


رفتارهای بودجه‌ای و تورم حاصل شده در اقتصاد کشور همه در جهت کاستن از این رشد حرکت می‌کنند. به نظر می‌رسد که با افزایش کسری بودجه، بالا رفتن تورم

و افزایش نقدینگی، رشد اقتصادی روند نزولی در پیش گیرد. میزان تغییر در رشد به نحوه تأمین کسری بودجه بستگی خواهد داشت. در حالتی که دولت نتواند کسری بودجه خود را تأمین کند و در نهایت بار بدهی‌های پنهان خود را افزایش بدهد، بیشترین آسیب به رشد اقتصادی وارد می‌شود. تأمین نشدن بخش واگذاری‌های مالی در بودجه، به دلایل مختلف و از جمله تحریم اقتصادی، می‌تواند نرخ رشد را بسیار تغییر دهد. **محتمل‌ترین وضعیت برای سال ۱۳۹۱ دستیابی به رشدی در محدوده ۳/۰ تا ۳/۵ درصد است.** در صورت گسترش تحریم و به‌ویژه در وضعیت محدود شدن توان مدیریت ارزش پول ملی، منفی شدن رشد اقتصادی می‌تواند یک گزینه محتمل باشد.

### جمع‌بندی

به‌طور خلاصه، بودجه پیشنهادی برای سال ۱۳۹۱ ساخت بسیار نامشخصی دارد و مشکلات احتمالی اساسی اقتصاد کشور را به‌کلی نادیده گرفته است. نامشخص بودن سیاست‌های بودجه‌ای عاملی است که ردیابی تأثیر بودجه را حتی به‌صورت موردی دشوار و حتی ناممکن می‌سازد. روندهای ترسیم شده در این گزارش، احتمالات گوناگونی را نشان می‌دهد که می‌توانند در اقتصاد کشور بروز کنند. گستردگی طیف این احتمالات نشان می‌دهد که به‌سادگی نمی‌توان وضعیت اقتصاد را با این اطلاعات محدود ارزیابی کرد. نقطه مشترک در تمام موارد این است که متغیرهای اساسی عامل ایجاد اختلال در متغیرهای کلان، کم‌وبیش نادیده گرفته

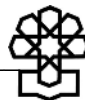


## پی‌نوشت‌ها

۱. این وضعیت کم‌وبیش برای همه کشورهای پیشرفته جهان وجود دارد. برای مثال می‌توان در سامانه الکترونیک خزانه استرالیا، <http://www.budget.gov.au>، یافت.
۲. مراجعه شود به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با شماره مسلسل ۱۲۲۳۴ در مورد لایحه بودجه سال ۱۳۹۱.
۳. مراجعه شود به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در باره تأثیر کلان لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ بر متغیرهای کلان اقتصادی. این گزارش نشان می‌دهد که می‌توان با تقریب به نسبت قابل قبول، ولی متأسفانه در چارچوب الگوهای موردی و بسته به وضعیت و نظر کارشناسی، برآوردهایی در مورد عملکرد بودجه‌های سالیانه ارائه داد.
۴. برای مثال برای بررسی ادبیات موضوع می‌توان به منابع زیر مراجعه کرد:
  - Aghion, Phillipe; George-marios Angeletos; Abhijit Banerjee; and Kalina Manova. Volatility and Growth: Credit Constraints and Productivity Enhancing Investment. NBER Working, 2005 paper 11349.
  - Alesina, Alberto; and Guido Tabellini. Why is Fiscal Policy Often Procyclical? Harvard University Discussion, 2005 Paper 2090.
  - Allsopp, Christopher; and David Vines. The Macroeconomic Role of Fiscal Policy. Oxford Review of Economic Policy, 21(4), 2005, 485-508.
  - Arestis, Philip. What is the New Consensus in Macroeconomics? In: Is There a New Consensus in Macroeconomics? ed. Philip Arestis; 22-43. Houndsmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
  - Arestis, Philip. Fiscal Policy within the New Consensus Macroeconomics Framework. In: Current Thinking on Fiscal Policy, ed. Jérôme Creel and Malcolm Sawyer. Houndsmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.
  - Arestis, Philip; Michelle Baddeley; and Malcolm Sawyer. The Relationship Between Capital Stock, Unemployment and Wages in Nine EMU Countries. Bulletin of Economic Research, 59(2), 2007, 125-148.
  - Bilbiie, Florin O.; André Meier; and Gernot J. Müller. What Accounts for the Changes in U.S. Fiscal Policy Transmission? ECB Working Paper

Series 582, 2006.

- Blanchard, Olivier J. Debt, Deficits and Finite Horizons. *Journal of Political Economy*, 93(2), 1985, 223-247.
- Blanchard, Olivier J.; and Roberto Perotti. An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output. *Quarterly Journal of Economics*, 117(2), 2002, 1329-1368.
- Blanchard, Olivier, J.; and Francesco Giavazzi. Improving the SGP through a Proper Accounting of Public Investment. CEPR Discussion, 2004, Paper 4220.
- Blinder, Alan. The Case against the Case against Discretionary Fiscal Policy. In: *The Macroeconomics of Fiscal Policy*, ed. Richard W. Kopcke; Geoffrey M. B. Tootell; and Robert K. Triest, 25-61. London: MIT Press, 2006.
- Botman, Dennis; and Manmohan S. Kumar. Fundamental Determinants of the Effects of Fiscal Policy. IMF Working Paper, 2006, 06/72.
- Campbell, John Y.; and Gregory N. Mankiw. Consumption, Income and Interest Rates: Reinterpreting the Time Series Evidence. In: *NBER Macroeconomics Annual 1989*, ed. Olivier J. Blanchard; and Stanley Fischer. 185-216. Boston: MIT Press.
- Coenen, Günter; and Roland Straub. Does Government Spending Crowd in Private Consumption? Theory and Empirical Evidence for the Euro Area. IMF Working Paper 05/159; ECB Working, 2005, Paper 513.
- Creel, Jérôme; Paola Monperrus-Veroni; and Francesco Saraceno. Estimating the Impact of Public Investment for the United Kingdom: Has the Golden Rule of Public Finance Made a Difference? In: *Research Department Public Finance Workshop - Fiscal Indicators*, 373-403. Perugia: Banca d'Italia, 2006.
- Eggertsson, Gauthi B. Fiscal Multipliers and Policy Coordination. Federal Reserve Bank of New York Staff Reports 241, 2006.
- Eisner, Robert. Budget Deficits: Rhetoric and Reality. *Journal of Economic Perspectives*, 3(2), 1989, 73-93.
- Eisner, Robert; and Paul J. Pieper. A New View of the Federal Debt and Budget Deficits. *American Economic Review*, 74(1), 1984, 11-29.
- Galí, Jordi; and Roberto Perotti. Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe. *Economic Policy*, 2003, 37: 535-573.
- Galí, Jordi; David López-Salido; and Javier Vallés. Understanding the Effects of Government Spending on Consumption. ECB Working, 2004, Paper 339.



- Hemming, Richard; Michael Kell; and Selma Mahfouz. The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity: A Review of the Literature. IMF Working, 2002, Paper 02/208.
- Hjelm, Goran. Is Private Consumption Higher (Lower) during Periods of Fiscal Constructions (Expansions)? Journal of Macroeconomics, 24(1), 2002, 17-39.
- Kaminsky, Graciela L.; Carmen M. Reinhart; and Carlos A. Vegh. When It Rains It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies. NBER Macroeconomic Annual, 19(2004), 2004, 11-53.
- Kopcke, Richard W.; Geoffrey M. B. Tootell, and Robert K. Triest. The Macroeconomics of Fiscal Policy, 2006.
- Krugman, Paul. "Fiscal Policy Poised for a Comeback? Oxford Review of Economic Policy, 21(4), 2005, 515-523.
- Leith, Campbell; and Simon Wren-Lewis. Fiscal Stabilization Policy and Fiscal Institutions. Oxford Review of Economic Policy, 21(4), 2005, 584-597.
- Linnemann, Ludger; and Andreas Schabert. Fiscal Policy in the New Neoclassical Synthesis. Journal of Money, Credit and Banking, 35(6), 2003, 911-929.
- Mankiw, Gregory N. The Savers-Spenders Theory of Fiscal Policy. American Economic Review, 90(1), 2000, 120-125.
- Mihov, Ilian. Discussion of 'Understanding the Effects of Government Spending on Consumption' by Jordi Galí, J. David López-Salido, and Javier Vallés, 2003, <http://faculty.insead.edu/mihov/files/Discussion%20Galí%20et%20al.pdf>.
- Perotti, Roberto. Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries. CEPR Discussion, 2005, Paper 4842.
- Perotti, Roberto. Fiscal Policy in Developing Countries: A Framework. World Bank Development Research Group Working, 2007, Paper 4365.
- Persson, Torsten; and Guido Tabellini. Political Economics: Explaining Economic Policy. Cambridge, MA: MIT Press, 2000.
- Rigobon, Roberto. Comments to Kaminsky et al. In: NBER Macroeconomic Annual 2004, ed. Mark Gertler and Kenneth Rogoff, 62-79. Cambridge, MA: MIT Press, 2004.
- Servén, Luis. Fiscal Rules, Public Investment, and Growth. World Bank Development Research Group Working, 2007, Paper 4382.
- Smets, Frank; and Raf Wouters. An Estimated Stochastic Dynamic General Equilibrium Model of the Euro Area. Journal of the European Economic

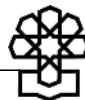
Association, 1(4), 2003, 1123-1175.

- Strauss-Khan, Dominique. Global Challenges, Global Solutions. An Address at George Washington University, 2011, <http://www.imf.org/external/np/speeches/2011/040411.htm>.
- Taylor, John B. Discretionary Fiscal Policies. Journal of Economic Perspectives, 14(1), 2000, 1-23.
- Van Aarle, Bas; and Harry Garretsen. Keynesian, Non-Keynesian or No Effects of Fiscal Policy Changes? The EMU Case. Journal of Macroeconomics, 25(2), 2003, 213-240.
- Weil, Philippe. Overlapping Families of Infinitely-lived Agents. Journal of Public Economics, 38(2), 1989, 183-198.
- Wren-Lewis, Simon. The Limits to Discretionary Fiscal Stabilization Policy. Oxford Review of Economic Policy, 16, 2000, 92-105.

۵. این گزارش از سامانه الکترونیک مرکز آمار قابل دریافت است.

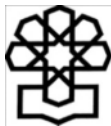
۶. در سامانه الکترونیکی مرکز آمار ایران، کل ارقام قابل دستیابی است. برای سال ۱۳۸۹ فقط سرفصل‌های کلی ثبت شده است و زیرگروه‌ها وجود ندارد درحالی که به قاعده عرف، جمع زیرگروه‌ها باید عدد سرفصل‌ها را به وجود آورد. اگرچه کل ارقام به صورت عدد است و هیچ سرفصلی به صورت فرمول ثبت نشده است، تعدد اعشار ارقام نشان می‌دهد که محاسبات در هر صورت با استفاده از فرمول‌هایی انجام شده است که استفاده‌کنندگان از آمار و ارقام از ماهیت آنها اطلاعی ندارند. براساس گفته رسمی مرکز آمار ایران، مرکز آمار ایران در راستای انجام وظایف قانونی خود و نیز اجرای ماده (۵۴) قانون برنامه پنجم توسعه کشور، درخصوص مرجعیت رسمی مرکز آمار ایران برای تهیه، اعلام و انتشار آمارهای رسمی کشور، آمار حساب‌های ملی و منطقه‌ای ایران را تهیه و منتشر می‌کند.

۷. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مرجع سنتی و دیرپای محاسبه درآمد ملی در کشور بوده است که این محاسبات را برای تدوین سیاست‌های پولی مورد استفاده قرار می‌داده است. تا سال گذشته تمام مراجع رسمی کشور از آمار بانک مرکزی برای اعلام وضعیت حساب‌های ملی استفاده می‌کردند، ولی با تصویب مجلس که مرکز آمار ایران



مرجع رسمی اعلام ارقام حساب‌های ملی شده است، ارقام بانک مرکزی فقط کاربرد داخلی یافته است.

۸. گزارش اوت ۲۰۱۱ صندوق بین‌المللی پول برآوردهای مربوط به حساب‌های ملی کشور را دارد.
۹. توجه شود که نشانگذاری تورم به هیچ عنوان معادل کنترل دستوری قیمت‌ها و با توسل به زور نیست. نشانگذاری تورم مکانیسم‌های انگیزشی خود را دارد و کنترل تورم براساس مکانیسم‌های بازار انجام می‌شود. در این گزارش اشاره به سیاست‌های کنترل تورم، به‌واقع سیاست‌های تنظیم تورم از طریق ابزارهای بازاری است و در هیچ زمان کنترل‌های دستوری مد نظر نیست.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۳۰۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۵۱. جنبه‌های اثرگذاری اقتصاد کلان

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان)

تهیه و تدوین: فیروزه خلعت‌بری

ناظر علمی: رؤیا طباطبایی‌یزدی

مقتاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. اثرگذاری کلان

۲. بودجه ۱۳۹۱

۳. درآمد ملی

۴. نقدینگی

۵. تورم

۶. رشد اقتصادی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۲/۲۰