

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

۵۴. چشم انداز اقتصاد ایران: چالش‌ها و سیاست‌ها

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۵۲۷۲
بهمن‌ماه ۱۳۹۵

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۳	۱. اقتصاد ایران در آستانه تصویب قانون بودجه سال ۱۳۹۶
۳	۱-۱. تولید و رشد اقتصادی
۶	۱-۲. اشتغال
۷	۱-۳. تورم
۱۰	۱-۴. نرخ ارز
۱۲	۱-۵. وضعیت نظام بانکی و نرخ سود
۱۳	۱-۶. بدهی های دولت
۱۴	۱-۷. جمع بندی بخش اول
۱۵	۲. ظرفیت های بودجه برای تحقق اهداف اقتصاد کلان
۱۵	۲-۱. بودجه و کمبود تقاضای مؤثر
۲۱	۲-۲. بودجه و بدهی های دولت
۲۳	۲-۳. بودجه و نرخ سود بانکی
۲۵	۲-۴. ظرفیت های لایحه بودجه ۱۳۹۶ برای مقابله با چالش های پیش روی اقتصاد ایران
۲۷	جمع بندی
۳۰	منابع و مآخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۵۴. چشم‌انداز اقتصاد ایران: چالش‌ها و سیاست‌ها

چکیده

این گزارش به بررسی وضعیت اقتصاد کلان و چالش‌های پیش رو در آستانه تصویب قانون بودجه سال ۱۳۹۶ در مجلس شورای اسلامی می‌پردازد. نتایج پیش‌بینی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد رشد اقتصادی سال ۱۳۹۵ حدود ۷/۲ درصد خواهد بود که ۵/۲ درصد از آن ناشی از رشد بخش نفت می‌باشد. همچنین اگر بخواهیم تصویری از وضعیت بخش حقیقی و رشد سال ۱۳۹۶ ارائه دهیم می‌توان بیان کرد که در این سال احتمالاً شاهد رشد بعضی از بخش‌های عمده صنعتی نظیر خودروسازی، پتروشیمی و فولاد خام خواهیم بود. اما در بخش‌هایی نظیر سیمان، محصولات فولادی شرایط رکودی تداوم خواهد یافت، بخش نفت رشد محدودی خواهد داشت، بخش کشاورزی رشد مثبت، ولی کمتر از سال جاری را تجربه خواهد کرد، رشد بخش ساختمان احتمالاً همچنان منفی خواهد بود و عمده بخش‌های خدماتی با رشد مثبت مواجه خواهند شد. این تصویر به معنای رشد حدود ۳/۷ درصدی کل اقتصاد در سال ۱۳۹۶ است. عواملی که در این افق کوتاه‌مدت می‌تواند منجر به تغییر وضعیت و افزایش رشد شود؛ به‌نحوی که به اهداف تعیین شده در برنامه ششم توسعه نزدیک شود، عبارتند از: افزایش قیمت نفت، افزایش سرمایه‌گذاری در نتیجه انجام برخی اقدامات اطمینان‌بخش برای سرمایه‌گذاری در حوزه اقتصاد و سیاست، خروج بخش مسکن از رکود (احتمالاً در نتیجه کاهش نرخ سود بانکی یا ارائه مشوق‌های جذاب‌تر برای افزایش تقاضای مسکن).

همچنین برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد نرخ تورم در پایان سال ۱۳۹۵ به ۹/۱ درصد خواهد رسید و در صورت تداوم شرایط فعلی این نرخ در سال ۱۳۹۶ به حدود ۱۰/۹ درصد افزایش خواهد یافت. مهمترین عواملی که در حال حاضر می‌تواند تهدیدی در جهت از دست رفتن دستاوردهای تورمی سال‌های اخیر باشند عبارتند از: رشد بالای کل‌های پولی در سال‌های گذشته و بحران شبکه بانکی.

به‌طور کلی مهمترین اهداف اقتصاد ایران برای سال‌های آتی تداوم رشد اقتصادی بالا و حفظ دستاوردهای تورمی می‌باشد که موانع بسیاری در برابر این اهداف وجود دارند. برخی از این موانع که به‌طور بالقوه مرتبط با بودجه هستند عبارتند از: کمبود تقاضای مؤثر، بحران سیستم بانکی و نرخ بالای سود بانکی، مسئله انباشت بدهی‌ها.

مخارج جاری و عمرانی دولت از مهمترین اجزای بخش تقاضا می‌باشند. نتایج بررسی این مطالعه نشان می‌دهد نقش دولت در اقتصاد ایران در مقایسه با سال‌های قبل و همچنین در مقایسه با سایر

کشورهای دنیا کاهش یافته است. بنابراین امکان انقباض بیشتر بودجه دولت وجود ندارد و با نیازهای فعلی اقتصاد کشور نیز سازگاری ندارد. ضمن اینکه با توجه به پایین بودن نسبت‌های مخارج دولت در امور سلامت و بهداشت نسبت به سایر کشورها با تداوم روند فعلی ممکن است وضعیت رشد بلندمدت اقتصاد ایران نیز تحت تأثیر قرار گیرد. نتایج برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد تأثیر مستقیم مربوط به افزایش عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و عملکرد اعتبارات هزینه‌ای بر رشد اقتصادی سال ۱۳۹۶ کمتر از نیم درصد (حدود ۰/۴۴ درصد) خواهد بود. چنانچه همه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات هزینه‌ای در نظر گرفته شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در انتهای این سال محقق شوند، آنگاه اثر مستقیم آنها بر رشد اقتصادی سال ۱۳۹۶ برابر با ۲/۹ درصد خواهد بود.

بررسی ترکیب کسری بودجه دولت نشان داد که با تغییر ترکیب کسری بودجه دولت در سال‌های اخیر به سمت استفاده از اوراق تعهدزا در تأمین کسری بودجه، شاهد تغییر ماهیت کسری بودجه دولت به بدهی دولت هستیم. این در حالی است که تا سال ۱۳۹۲ به دلیل تأمین کسری بودجه دولت از ناحیه حساب ذخیره ارزی و واگذاری شرکت‌های دولتی عمده کسری بودجه ماهیت بدهی نداشته است. در شرایط فعلی که عمده بدهی‌های فعلی دولت مشمول نرخ سودهای بالا می‌شوند و عمده کسری بودجه نیز از محل ایجاد بدهی‌های جدید تأمین می‌شود، ادامه روند موجود موجبات ایجاد بحران بدهی را فراهم خواهد نمود. محاسبات انجام شده نشان می‌دهد که حتی بدون ایجاد بدهی‌های جدید و صرفاً افزایش بدهی‌های موجود با توجه به نرخ‌های سود بالای مترتب بر این بدهی‌ها، نسبت بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۹۶ از سقف ۴۰ درصد تعیین شده در برنامه ششم توسعه (مصوب کمیسیون تلفیق) خواهد گذشت و در سال ۱۴۰۰ (پایان برنامه) به حدود ۴۶ درصد خواهد رسید. اگر بدهی‌های جدید نیز در نظر گرفته شود این نسبت در سال ۱۴۰۰ از مرز ۵۰ درصد عبور خواهد کرد.

همچنین اعسار سیستم بانکی که بخشی از آن به عدم پرداخت بدهی دولت به بانک‌ها و ایجاد بدهی‌های جدید مرتبط است، با افزایش نرخ سود بانکی مشکلات اقتصاد کشور را تشدید نموده است. کمبود تقاضای فعلی اقتصاد کشور که بخشی از آن هم به وضعیت بودجه دولت مرتبط است، نرخ‌های بالای سود و به خصوص شکاف آن از تورم و بازدهی بخش‌های اقتصادی، انگیزه سرمایه‌گذاری در بخش‌های اقتصادی را کاهش داده است. در این شرایط بودجه اهداف متعارضی را باید دنبال نماید. از طرفی در شرایط کمبود تقاضای مؤثر و نسبت پایین مخارج جاری دولت به تولید ناخالص داخلی در مقایسه با سال‌های قبل، متوسط جهانی و کشورهای هم‌تراز، کاهش مخارج عمومی دولت توصیه نمی‌شود و در عمل نیز امکان‌پذیر به نظر نمی‌رسد. این موضوع به معنای تداوم کسری بودجه خواهد بود. از طرف دیگر تأمین کسری بودجه دولت از راه‌های فعلی منجر به تشدید بحران بدهی و نرخ سودهای بانکی بالا خواهد شد. در چنین شرایط پیچیده‌ای به نظر می‌رسد بازنگری کلی در نظام بودجه‌ریزی کشور ضرورتی



اجتناب‌ناپذیر است که مهمترین مؤلفه‌های آن می‌تواند به شرح ذیل باشد:

۱. بازنگری در محدوده وظایف و تکالیف دولت و شیوه انجام آنها،
۲. گسترش چتر بودجه عمومی بر همه فعالیت‌های مالی و شبه‌مالی دولت،
۳. ارائه بودجه میان‌مدت،
۴. گسترش چتر مالیاتی،
۵. اولویت‌بندی بازپرداخت بدهی‌های دولت.

مقدمه

لایحه بودجه مهمترین سند سیاستی است که هر ساله توسط دولت‌ها تدوین و پس از تصویب در مجلس، به اجرا در می‌آید. در بودجه عمده کشورهای توسعه‌یافته، خط‌مشی سیاست‌های مالی در بودجه به نحوی مشخص می‌شود که در تعامل با سیاست‌های پولی اهداف مشخصی در ارتباط با متغیرهایی نظیر رشد اقتصادی، بیکاری و تورم را پیگیری کند. سیاست‌های پولی هم توسط نهاد مستقل پولی (بانک‌های مرکزی) تعیین می‌گردد. بودجه در ایران به‌دلیل اثرگذاری بر سایر سیاست‌ها مثل سیاست‌های پولی و ارزی می‌تواند به مراتب اثرگذاری بیشتری داشته باشد. هر چند در عمل دولت‌ها در مرحله تدوین بودجه عموماً مسئله را به تنظیم حسابداری آن تقلیل داده و بخش مهمی از تصمیمات و اقدامات سیاست‌گذاری را به بعد از تصویب و مرحله اجرا، از طریق سازوکار تخصیص، واگذار می‌کنند، با این حال تأثیرات بودجه بر فضای اقتصاد کلان کشور همچنان با اهمیت خواهد بود. در این مطالعه به بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و تأثیر آن بر وضعیت اقتصاد کلان کشور پرداخته خواهد شد. بدین منظور ابتدا وضعیت اقتصاد ایران در آستانه تصویب قانون بودجه سال ۱۳۹۶ در مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار گرفته و مهمترین چالش‌های پیش روی اقتصاد ایران در سال‌های آتی مورد تحلیل قرار می‌گیرد. در بخش بعد به بررسی نقش تاریخی دولت در اقتصاد ایران در دهه‌های اخیر پرداخته خواهد شد. سپس نقش لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در ارتباط با مهمترین چالش‌های پیش روی اقتصاد ایران بررسی شده و در پایان پیشنهادهای اصلاحی ارائه می‌گردد.

۱. اقتصاد ایران در آستانه تصویب قانون بودجه سال ۱۳۹۶

۱-۱. تولید و رشد اقتصادی

نتایج برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس رشد اقتصادی سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ را به ترتیب ۷/۲ و ۳/۷ درصد نشان می‌دهد. صندوق بین‌المللی پول نیز که تاکنون رشد اقتصادی سال ۱۳۹۵ را پیش از این زیر ۵ درصد پیش‌بینی کرده بود با اصلاح پیش‌بینی‌های خود رشد اقتصادی این دو سال را به ترتیب

۶/۶ درصد و ۳/۵ درصد پیش‌بینی نموده است. به‌طور کلی در ارتباط با بخش حقیقی و سمت‌وسوی تولید در این دو سال می‌توان موارد زیر را بیان کرد:

با توجه به عملکرد شش ماه اول سال ۱۳۹۵ رشد بیش از ۶۰ درصدی صادرات نفت خام در این سال پیش‌بینی می‌شود که با توجه به سهم صادرات از کل تولید بخش نفت به معنای رشد حدود ۵۱/۹ درصدی این بخش است. براساس حساب‌های ملی بانک مرکزی نیز سهم بخش نفت حدود ۱۰ درصد است که در نهایت این میزان رشد بخش نفت به معنای رشد ۵/۲ درصدی کل تولید ناخالص داخلی است. واضح است که این بخش از رشد اقتصادی پایدار نیست و عملاً امکان تداوم آن در سال ۱۳۹۶ وجود ندارد؛ چراکه به‌دلیل استفاده از ظرفیت‌های اضافی تولید و صادرات نفت موجود به مدد رفع تحریم‌های اقتصادی حاصل شده و با رسیدن به حداکثر ظرفیت‌های تولید و صادرات نفت در سال‌های پیش از تحریم، امکان تداوم آن تنها منوط به افزایش سرمایه‌گذاری در این حوزه بوده و زمانبر است. همچنین چشم‌انداز سایر بخش‌ها در سال ۱۳۹۶ به شرح زیر می‌باشد:

کشاورزی: رشد این بخش در سال ۱۳۹۵ برابر ۵/۷ درصد پیش‌بینی شده است. رشد بخش کشاورزی در ایران چندان از تحلیل‌های مربوط به سیکل‌های تجاری و سیاست‌های اقتصادی کوتاه‌مدت پیروی نمی‌کند و بیش از هرچیز تابع شرایط جوی و آب و هوایی است. به نظر می‌رسد چشم‌انداز سال ۱۳۹۶ نیز متفاوت از سال ۱۳۹۵ نباشد و رشدی مشابه برای این سال پیش‌بینی می‌شود.

ساختمان: رشد بخش ساختمان در سال ۱۳۹۵ حدود ۱۴/۹- درصد پیش‌بینی می‌شود که در صورت تحقق، این موضوع به معنای آن است که سال ۱۳۹۵ پنجمین سال پیاپی تجربه رشد منفی در این بخش است. این وضعیت سه دلیل اصلی دارد:

۱. کاهش درآمدهای دولت و در نتیجه کاهش مخارج سرمایه‌گذاری به قیمت ثابت دولت به‌صورت اجرای طرح‌های عمرانی،

۲. کاهش سرمایه‌گذاری در ساختمان‌های مسکونی به‌دلیل رکود مسکن در نتیجه اضافه عرضه و چسبندگی قیمت‌های مسکن،

۳. کاهش بازدهی سرمایه‌گذاری در این بخش و کاهش سرمایه‌گذاری در ساختمان‌های غیرمسکونی توسط بخش خصوصی به‌دلیل رکود کلی اقتصاد که معمولاً برای اجرای طرح‌های صنعتی، تجاری و... ضروری هستند. عواملی مثل افزایش قیمت نفت، انجام برخی اقدامات اطمینان‌بخش برای سرمایه‌گذاران برای کاهش ریسک سرمایه‌گذاری که می‌تواند در حوزه اقتصادی یا سیاست باشد و کاهش نرخ سود بانکی می‌تواند وضعیت را برای سال ۱۳۹۶ بهبود بخشد که البته چشم‌انداز روشنی در هیچ یک از موارد سه‌گانه فوق (بجز افزایش محدود قیمت نفت) مشاهده نمی‌شود و نباید انتظار تغییر قابل توجهی در این زمینه را در سال ۱۳۹۶ داشت.

صنعت: رشد صنعت در سال ۱۳۹۵ حدود ۱/۹ درصد پیش‌بینی می‌شود. وضعیت صنعت در سال

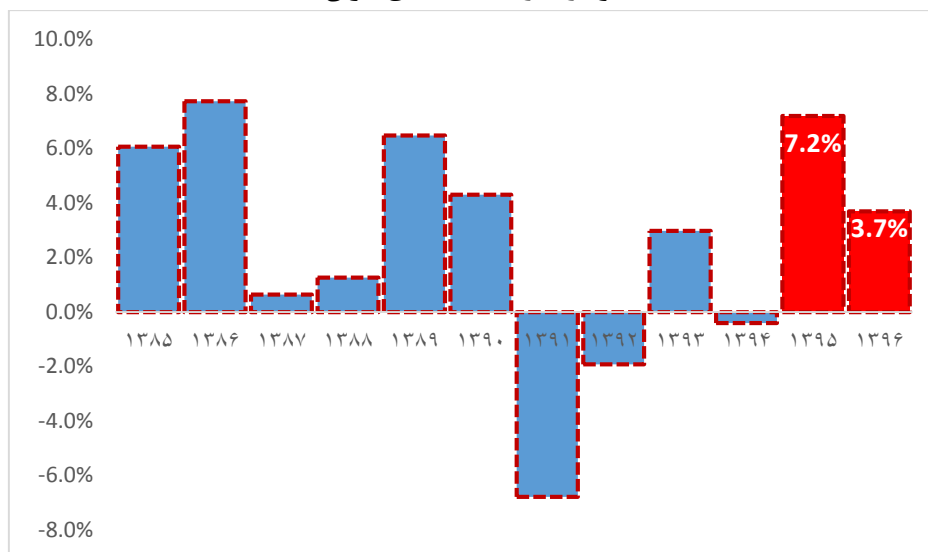


۱۳۹۶ تفاوت چشمگیری با سال جاری نخواهد داشت و به‌طور کلی می‌توان گفت که سایه رکود همچنان به‌واسطه کمبود تقاضا (که کاهش سرمایه‌گذاری در آن نقش اصلی را دارد) در بخش‌های مهمی از صنعت محسوس خواهد بود.

خدمات: رشد بخش خدمات در سال ۱۳۹۵ حدود ۳/۷ درصد پیش‌بینی می‌شود. برای تحلیل دقیق‌تر وضعیت این بخش در سال ۱۳۹۶، بهتر است وضعیت زیربخش‌های خدمات جداگانه تحلیل شود. وضعیت بخش‌های امور عمومی، آموزش و بهداشت کاملاً به وضعیت مخارج جاری دولت بستگی دارد که با توجه به برآوردهای موجود از عملکرد مخارج جاری دولت انتظار رشد این بخش‌ها در سال ۱۳۹۶ وجود ندارد. وضعیت بخش خدمات عمده‌فروشی و خرده‌فروشی که سهم قابل توجهی در کل بخش خدمات دارد به وضعیت بخش‌های صنعت، کشاورزی و تجارت خارجی بستگی دارد که در مورد صنعت و کشاورزی قبلاً بحث شد و تجارت خارجی هم با توجه به افزایش صادرات نفت و افزایش احتمالی واردات به تبع آن می‌تواند با رشد همراه باشد. در مجموع رشد بخش خدمات عمده‌فروشی و خرده‌فروشی هم در سال ۱۳۹۶ مثبت پیش‌بینی می‌شود. وضعیت بخش حمل‌ونقل هم به وضعیت سایر بخش‌ها از جمله عمده‌فروشی و خرده‌فروشی وابسته است. بنابراین تولید این بخش هم می‌تواند همراه با رشد مثبت و محدود باشد. بخش واسطه‌گری‌های مالی نیز که در سال‌های اخیر با توجه به افزایش شکاف سپرده‌ها و تسهیلات بانکی وضعیت مناسبی نداشته است با توجه به تلاش‌های موجود برای غلبه بر مشکلات فعلی توسط دولت و بانک مرکزی می‌تواند شاهد بهبود باشد. در مجموع رشد بخش‌های خدماتی در سال ۱۳۹۶ مثبت و محدود پیش‌بینی می‌شود.

در نهایت اگر بخواهیم تصویری از وضعیت بخش حقیقی و رشد سال ۱۳۹۶ ارائه دهیم می‌توان بیان کرد که در این سال احتمالاً شاهد رشد بعضی از بخش‌های عمده صنعتی نظیر خودروسازی، پتروشیمی، فولاد خام و... خواهیم بود؛ اما در سایر بخش‌ها نظیر سیمان، محصولات فولادی و... سایه رکود محسوس خواهد بود، بخش نفت رشد محدودی خواهد داشت، رشد بخش ساختمان احتمالاً همچنان منفی خواهد بود و عمده بخش‌های خدماتی با رشد مثبت و محدودی مواجه خواهند شد. در مجموع این تصویر به معنای رشد حدود ۳/۷ درصدی کل اقتصاد در سال ۱۳۹۶ است. عواملی که در این افق نسبتاً کوتاه‌مدت می‌تواند منجر به تغییر وضعیت و افزایش رشد شود؛ به‌نحوی که به اهداف تعیین شده در برنامه ششم نزدیک گردد عمدتاً مرتبط با متغیرهای طرف تقاضای اقتصاد هستند و عبارتند از: افزایش قیمت نفت، افزایش سرمایه‌گذاری در نتیجه انجام برخی اقدامات اطمینان‌بخش برای سرمایه‌گذاری در حوزه اقتصاد و سیاست و خروج بخش مسکن از رکود (احتمالاً در نتیجه کاهش نرخ سود بانکی یا ارائه مشوق‌های جذاب‌تر برای افزایش تقاضای مسکن)

نمودار ۱. رشد اقتصادی ایران

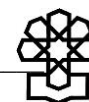


مأخذ: حساب‌های ملی بانک مرکزی و پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس.

۲-۱. اشتغال

بازار کار یکی از مهمترین بازارها در اقتصاد ایران است که ارتباط تنگاتنگی با سایر بازارها داشته و در عین اثرگذاری بر وضعیت سایر بازارها از وضعیت آنها تأثیرپذیر نیز می‌باشد. اشتغال (و بیکاری) به‌عنوان یکی از کلیدی‌ترین متغیرهای اقتصادی همواره مورد توجه مسئولان سیاستگذاری می‌باشد. طبق آخرین آمار، در تابستان ۱۳۹۵ حدود ۳/۳۴ میلیون نفر جمعیت بیکار در کشور وجود داشته است که با اضافه کردن تعداد جمعیت اشتغال ناقص (۲/۵ میلیون نفر) به آن، در مجموع حدود ۵/۸۴ میلیون نفر جویای کار در اقتصاد ایران وجود دارند که ضرورت اولویت‌بخشی به ایجاد اشتغال در اقتصاد ایران را نشان می‌دهد. به‌خصوص آنکه شواهدی از وضعیت رشد بدون اشتغال در دهه ۸۰ اقتصاد ایران وجود دارد.

نکته مهم دیگری که حتماً بایستی مدنظر قرار گیرد مربوط به نرخ مشارکت پایین در بازار کار اقتصاد ایران است. نرخ مشارکت که نشان‌دهنده درصد مشارکت جمعیت در سن کار کشور در بازار کار می‌باشد، در تابستان سال ۱۳۹۵ برابر با ۴۰/۴ درصد بوده است به‌عبارتی در تابستان ۱۳۹۵، با وجود افزایش امیدوارکننده ۲/۳ درصدی نسبت به سال قبل، تنها حدود ۴۰ درصد از جمعیت در سن کار کشور حاضر به عرضه کار خود در بازار کار بوده‌اند که خود معضلی برای کشور محسوب می‌شود، چراکه بخش بزرگی از جمعیت در سن کار کشور به دلایل مختلف حاضر نیستند که کار خود را عرضه کنند و جزو جمعیت غیرفعال به‌شمار می‌آیند. بدیهی است که هر چقدر نسبت جمعیت غیرفعال به کل جمعیت بیشتر باشد (که این رقم در سال ۱۳۹۲ برابر با ۵۲ درصد بوده است) عاملی برای بروز نابسامانی‌های اجتماعی از قبیل فساد و غیره خواهد بود. البته نباید فراموش کرد که چنانچه نرخ مشارکت افزایش یافته



و تمهیداتی برای ایجاد اشتغال اندیشیده نشود، جمعیت بیکار و نرخ بیکاری شدیداً افزایش می‌یابد.

جدول ۱. وضعیت نرخ مشارکت و نرخ بیکاری به تفکیک گروه‌های مختلف

نرخ بیکاری (درصد)		نرخ مشارکت نیروی کار	فصل / متغیر
جوانان (۱۵-۲۴ ساله)	کل		
۲۹/۷	۱۲/۲	۳۸/۱	تابستان ۱۳۹۴
۳۰/۸	۱۳/۷	۳۸/۷	بهار ۱۳۹۵
۳۰/۲	۱۲/۷	۴۰/۴	تابستان ۱۳۹۵

مأخذ: مرکز آمار ایران.

۳-۱. تورم

از نیمه دوم سال ۱۳۹۲ تا انتهای سال ۱۳۹۴ تورم با شیب نسبتاً تندی در مسیر کاهش قرار گرفت و تا آبان‌ماه سال ۱۳۹۵ (تاکنون) نیز در بازه تک‌رقمی حفظ شد. دلایل کاهش تورم در این سال‌ها را می‌توان ترکیبی از تصمیم و اجبار دانست. در واکنش به افزایش تورم بعد از تحریم‌ها، لنگر شدن انتظارات تورمی (با توجه به رویکرد ضدتورمی دولت) تورم را در مسیر کاهشی قرار داد. اما این سیاست‌ها در بستر وضعیت وخیم ترازنامه‌های بانکی رخ داد.

سه دسته کلی دارایی در ترازنامه بانک‌ها شامل تسهیلات غیرجاری، بدهی‌های نقدناشونده دولت و سرمایه‌گذاری بانک‌ها در بخش ساختمان منجر به افزایش نرخ سود سپرده شده است. از سال ۱۳۹۲ با رکود معاملات مسکن مهمترین مجرای ایجاد جریان نقدی ازسوی سرمایه‌گذاری بانک‌ها در بخش مسکن نیز بسته شد، لذا بانک‌ها با چالش جدی سودآوری و به‌ویژه جریان نقدی مواجه شدند و در نتیجه نرخ سود در بازار بین بانکی و نهایتاً در بازار سپرده خارج از کنترل افزایش یافت. در چنین شرایطی در سمت دارایی‌ها، دارایی‌های موهومی افزایش می‌یافت،^۱ در حالی که در سمت بدهی ناگزیر از پرداخت سود سپرده و پاسخ به تقاضای نقد بود. لذا بانک‌ها ناگزیر بودند تا نرخ سود سپرده را به حدی افزایش دهند که مطالبه نقد آنها کاهش یابد. با افزایش نرخ سود سپرده تمایل به پس‌انداز افزایش و در نتیجه تقاضای کالا و خدمات کاهش یافته و در نتیجه تورم کاهش یافت. این شرایط کمابیش تا انتهای تابستان سال ۱۳۹۴ ادامه داشت تا اینکه نرخ سود با برخی مداخلات بانک مرکزی اندکی کاهش یافت.

به‌طور کلی با توجه به وضعیت نرخ تورم تولیدکننده و همچنین افزایش نرخ ارز در ماه‌های اخیر پیش‌بینی می‌شود نرخ تورم در ماه‌های آتی سال جاری فزاینده باشد به‌طور کلی نتایج برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد نرخ تورم سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ به ترتیب ۹/۱ درصد و ۱۰/۹ درصد خواهد بود. ضمن اینکه صندوق بین‌المللی پول نرخ تورم این دو سال را به ترتیب ۹ و ۱۱ درصد پیش‌بینی نموده است.

۱. نظیر تسهیلاتی که قابل وصول نبود، یا دارایی‌هایی که بیش از حد ارزشگذاری شده بود.

مهمترین عواملی که در حال حاضر می‌تواند تهدیدی جهت افزایش نرخ تورم سال‌های آتی باشند عبارتند از: رشد بالای کل‌های پولی در سال‌های گذشته و بحران شبکه بانکی.

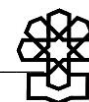
۱-۳-۱. کل‌های پولی و تهدید تورمی^۱

رشد پایه پولی در دو سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ هم از جهت اندازه و هم از جهت ترکیب، متناسب با تورم تک‌رقمی نبوده است. این وضعیت در سال ۱۳۹۵ بدتر شد و نرخ رشد پایه پولی در سال ۱۳۹۵ از متوسط همین بازه به شدت فراتر رفت. متوسط نرخ رشد شش‌ماهه پایه پولی از سال ۱۳۷۰ تا سال ۱۳۹۳ معادل ۴/۷ درصد است، این در حالی است که این متغیر در شش‌ماهه سال ۱۳۹۵ معادل ۷/۹ درصد افزایش یافت. به علاوه ترکیب رشد پایه پولی از سال ۱۳۹۳ تاکنون، به‌ویژه در شش‌ماهه ۱۳۹۵ از ناحیه دارایی‌های داخلی بوده است. تجربه سال‌های گذشته نشان داده است که افزایش پایه پولی از محل دارایی‌های داخلی (مجموع دولت و بانک‌ها) بوده که هم تورمزایی بیشتری دارد و منتهی به افزایش نرخ ارز می‌شود و هم آثار آن بر تولید در کوتاه‌مدت بسیار محدود است.

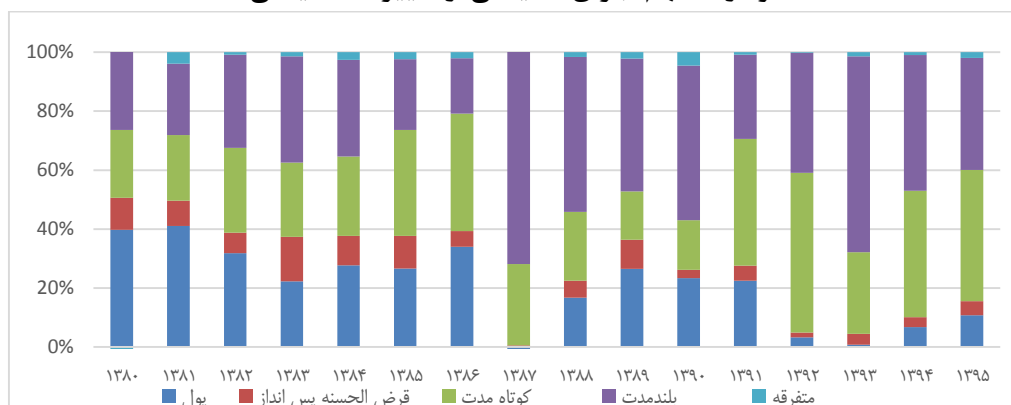
با وجود این که افزایش حجم پایه پولی بیش از نیاز اقتصاد همواره آثار تورمی دارد، اما در مورد حجم نقدینگی ملاحظاتی وجود دارد که نمی‌توان انتظار داشت همواره به اندازه حجم نقدینگی، تورم ایجاد شود. در واقع زمانی که نقدینگی افزایش می‌یابد، این که ترکیب اجزای آن به چه صورت باشد، تعیین‌کننده میزان تورمزایی آن است. نقدینگی در سال‌های ۱۳۹۲، ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ به ترتیب معادل ۳۹، ۲۲ و ۳۰ درصد رشد داشت، که از این میزان به ترتیب ۹۷، ۹۹ و ۹۳ درصد آن از ناحیه شبه‌پول بوده است که هرچه به سمت سپرده‌های بلندمدت حرکت می‌کنیم از درجه سیالیت کاسته می‌شود.

اما مسئله مهم این است که سپرده‌های بلندمدت علی‌رغم سیالیت و تورمزایی کم، نقدینگی ایجاد شده هستند و به راحتی می‌توانند به بخش‌های سیال‌تر و تورمزاتر نقدینگی تبدیل شوند. آنچه ترکیب نقدینگی، در نتیجه تورمزایی نقدینگی ایجاد شده را تعیین می‌کند، نرخ سود در بازار پول و در نتیجه در بازار سپرده است. با کاهش نرخ سود اجزای غیرسیال به اجزای سیال تبدیل می‌شوند و تورم افزایش می‌یابد. آینه این اتفاق در بخش حقیقی این است که با کاهش نرخ سود، تمایل برای مصرف و سرمایه‌گذاری (تقاضا) افزایش می‌یابد، آحاد اقتصادی دارایی خود در بانک را به صورت اجزای سیال در می‌آورند تا از آنها در معاملات استفاده کنند، در نتیجه با افزایش تقاضا و سطح معاملات، تورم افزایش می‌یابد.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، ابعاد تورمی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶.



نمودار ۲. سهم اجزای نقدینگی از تغییرات نقدینگی



مأخذ: گزارش پولی و بانکی بانک مرکزی.

از منظر تورمی، مهمترین عاملی که می‌تواند کنترل نرخ سود را از دست بانک مرکزی خارج کرده، و منجر به آزاد شدن نقدینگی پشت سد شود، فشار دولت بر منابع بانک مرکزی است. فشار دولت بر منابع بانک مرکزی (ناشی از کسری بودجه و یا فروش ارزهای نفتی) هم منجر به افزایش پایه شده و هم کنترل سیاست پولی و در نتیجه نرخ سود را از دست بانک مرکزی خارج کرده و می‌تواند منجر به آزاد شدن نقدینگی پشت سد شود. به عبارت دیگر فشار دولت به بانک مرکزی دو پیامد مشخص دارد. اولاً سلطه مالی را تقویت می‌کند و استقلال بانک مرکزی را کاهش می‌دهد که نتیجه آن عدم توانایی این بانک در اجرای سیاست‌های مناسب است. ثانیاً با افزایش پایه پولی موجبات افزایش سهم جزء سیال نقدینگی که از تورمزایی بالایی برخوردار است را فراهم می‌کند.

۱-۳-۲. مشکلات نظام بانکی و تهدید تورمی

از دیگر تهدیدات مهم تورمی در سال پیش‌رو، وضعیت نامساعد شبکه بانکی است. اشاره شد که دارایی‌های سمی در ترازنامه بانک‌ها باعث شده است تا آنها امکان برآوردن تعهدات بهره‌ای خود را نداشته باشند. لذا هر عاملی که منجر به افزایش تقاضای نقد بانک شود، به سرعت بانک‌ها را دچار بحران کرده و بانک مرکزی به‌عنوان آخرین ملجأ قرض‌دهنده ناگزیر از چاپ پول در حجم بالا خواهد شد، که دقیقاً متناظر با تورم‌های بسیار بالا خواهد بود.

یکی از مهمترین مسائلی که می‌تواند به تحقق این بحران کمک کند، فشار دولت بر منابع شبکه بانکی است. از طرف دیگر انتشار اوراق بدهی در ابعاد و فواصل زمانی نامناسب نیز منجر به افزایش مطالبه نقد می‌شود. در واقع انتشار اوراق بدهی، نقدینگی در بازار را جذب می‌کند، در حالی که بازار پول در بحران کمبود نقدینگی به سر می‌برد.

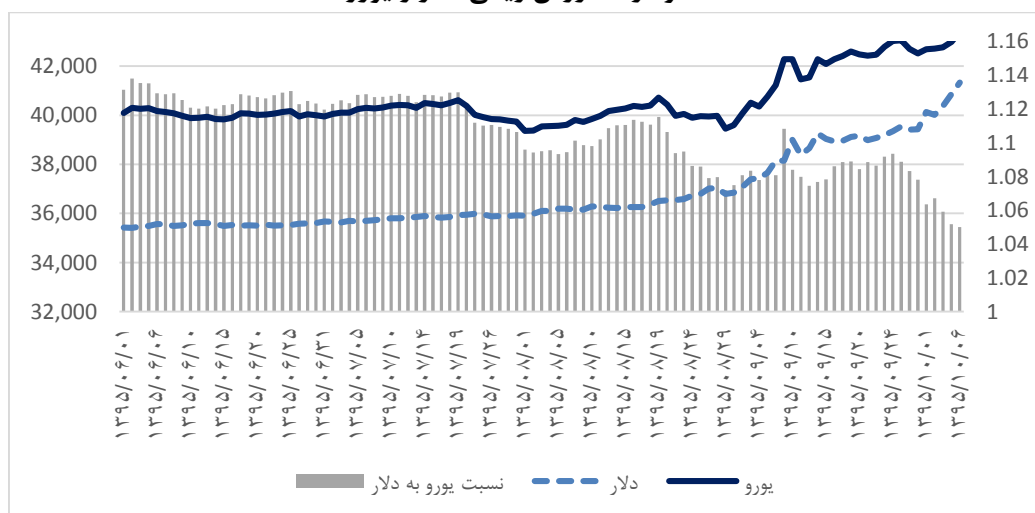
۴-۱. نرخ ارز

پس از فروکش کردن تلاطمات ارزی سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ با روی کار آمدن دولت یازدهم تلاطمات نرخ ارز نسبتاً کاهش یافت و این روند در سال ۱۳۹۴ نیز تداوم یافت. با این حال از اوایل آذرماه سال ۱۳۹۵ نرخ دلار افزایش یافت و حتی به حدود ۴۱۵۰ تومان در اوایل دی‌ماه ۱۳۹۵ رسید. پیش‌بینی مرکز پژوهش‌ها نشان می‌دهد که متوسط نرخ برابری ریال به دلار در سه‌ماهه زمستان سال ۱۳۹۵ حدود ۳۸۵۰۰ ریال و در سه‌ماهه زمستان سال ۱۳۹۶ حدود ۴۱۰۰۰ تا ۴۲۰۰۰ ریال خواهد بود. در رابطه با عوامل مؤثر بر نرخ ارز (دلار) می‌توان موارد زیر را بیان کرد:

۱-۴-۱. تحولات جهانی

نمودار ۳ نرخ دلار و یورو را از ابتدای شهریورماه ۱۳۹۵ نشان می‌دهد. همانطور که در این نمودار مشاهده می‌کنید هر دو نرخ طی ماه‌های اخیر روندی فزاینده داشته‌اند با این حال نرخ افزایش دلار بسیار بیشتر از نرخ افزایش یورو بوده است. نرخ دلار نسبت به هفته اول مهرماه ۱۳۹۵ معادل ۱۵/۷ درصد رشد داشته در حالیکه نرخ یورو در این دوره معادل ۷/۸ درصد رشد داشته است. این موضوع به دلیل تقویت دلار در مقابل سایر ارزها در بازارهای جهانی می‌باشد. نرخ تبدیل دلار به یورو جهانی از اول مهرماه ۱۳۹۵ حدود ۷/۵ درصد رشد داشته است. در نتیجه به نظر می‌رسد حدود نیمی از افزایش قیمت دلار ناشی از افزایش ارزش این ارز در مقابل سایر ارزهای مهم جهانی مثل یورو بوده است.

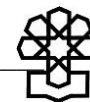
نمودار ۳. ارزش ریالی دلار و یورو



مأخذ: سایت اتحادیه طلا و جواهر.

۲-۴-۱. عوامل پایه‌ای داخلی

براساس مطالعات گذشته مرکز پژوهش‌ها، رفتار نرخ ارز در ایران را بهره‌وری (تولید سرانه)، تراز تجاری بدون نفت، وضعیت مالی دولت و موجودی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی توضیح می‌دهد که

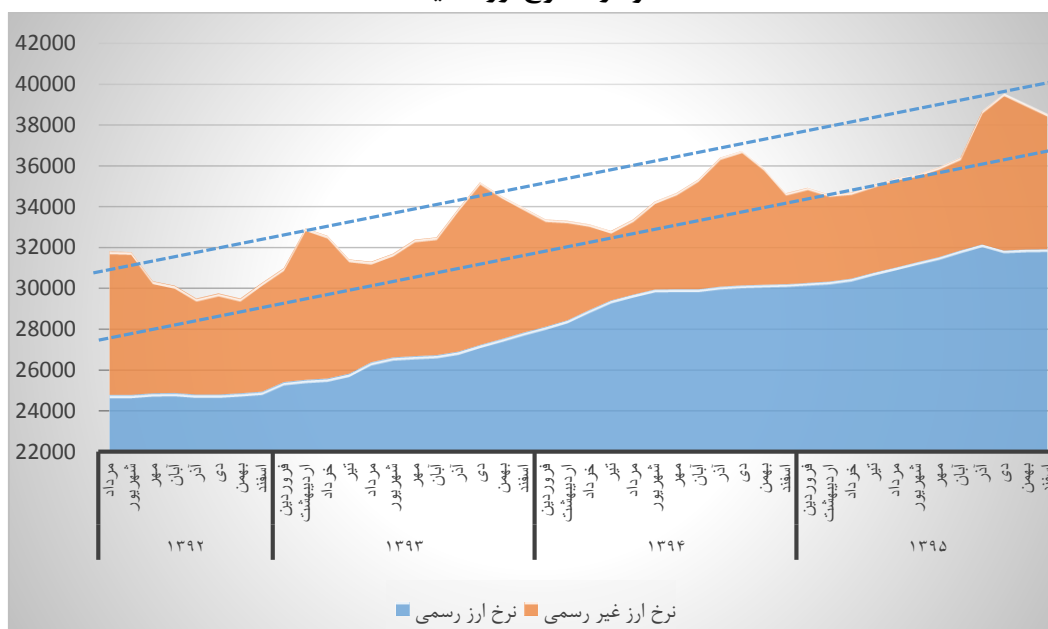


بهبود وضعیت تولید، تراز تجاری و خالص دارایی‌های بانک مرکزی موجب کاهش نرخ ارز و افزایش کسری بودجه دولت موجب افزایش نرخ ارز خواهد شد. با توجه به رشد اقتصادی ۷/۴ درصدی شش ماهه اول سال ۱۳۹۵ و همچنین بهبود تراز تجاری بدون نفت و خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، بنابراین به نظر می‌رسد عمده دلیل پایه‌ای افزایش نرخ ارز کسری بودجه دولت می‌تواند باشد.

۱-۴-۳. عوامل فصلی

به‌طور طبیعی در پاییز هر سال به دلیل افزایش تقاضای واقعی ارز، نرخ ارز تا حدودی دچار افزایش می‌شود. در نمودار ۴ مشاهده می‌کنید که پس از روی کار آمدن دولت یازدهم علیرغم ثبات نسبی بازار ارز روند فصلی این متغیر در پاییز هر سال صعودی بوده است.

نمودار ۴. نرخ ارز ماهیانه



مأخذ: گزیده آمارهای بانک مرکزی.

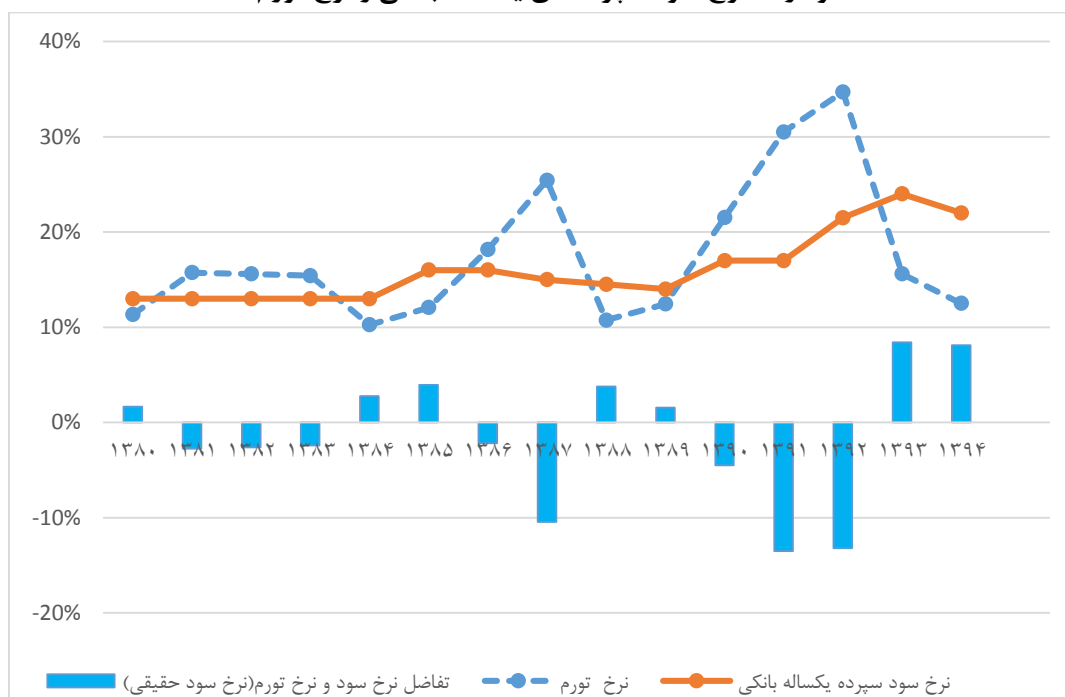
تعیین نرخ ارز براساس نیاز ریالی بودجه: وابستگی منابع دولت در بودجه عمومی به نرخ ارز همواره دولت را در مظان این اتهام قرار می‌دهد که به‌ویژه در زمان‌هایی که با کمبود منابع مواجه است نرخ ارز را دستکاری می‌کند.

به‌طور کلی با توجه به موارد بیان شده انتظار افزایش نرخ ارز برای ماه‌های آتی چندان منطقی به نظر نمی‌رسد.

۵-۱. وضعیت نظام بانکی و نرخ سود

با شروع روند کاهنده تورم نقطه به نقطه از خردادماه ۱۳۹۲ انتظار بر این بود نرخ سود علی‌الحساب سپرده‌های بانکی نیز کاهش یابد. برخلاف انتظارات، نرخ‌های مذکور به‌ویژه نرخ سود سپرده‌های یکساله و کمتر از آن در یک سال اول فعالیت دولت یازدهم به نحو ملموسی افزایش یافت. علیرغم توسل بانک مرکزی به ابزارهای تنبیهی جهت کاهش نرخ سود سپرده‌های بانکی در سال‌های اخیر نرخ‌های سود برخی بانک‌ها همچنان بالاتر از نرخ‌های پیش از خردادماه ۱۳۹۲ می‌باشد.

نمودار ۵. نرخ سود سپرده‌های یکساله بانکی و نرخ تورم



مأخذ: نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی.

با استناد به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۴) کلید اصلی فهم معمای نرخ سود بانکی را باید در آن دسته از نهادهای مالی جستجو کرد که با مشکل کمبود نقدینگی و اعسار (ورشکستگی غیررسمی) مواجه شده‌اند. مشکل مزبور تا حد زیادی ریشه در پدیده پیچیده مطالبات غیرجاری نهادهای مذکور دارد. تراکم مطالبات غیرجاری در سنوات گذشته در کنار ذخیره‌گیری‌های ناکافی بابت مطالبات مشکوک‌الوصول و وضعیت نامناسب سرمایه بانک‌ها باعث کمبود نقدینگی و اعسار برخی از نهادهای مالی شده است. به‌علاوه انگیزه‌های کوتاه‌مدت مدیران و سهامداران بانک‌ها و برخی مقامات سیاسی کشور باعث تأخیر انداختن موضوع از طرقی مانند استمهال و عدم طبقه‌بندی صحیح مطالبات غیرجاری بانک‌ها شده است. ادامه روند مذکور در میان‌مدت باعث زیانده شدن فعالیت واسطه‌گری مالی بانک‌ها و در بلندمدت باعث بروز مشکلات شدیدتر در نظام بانکی خواهد شد.

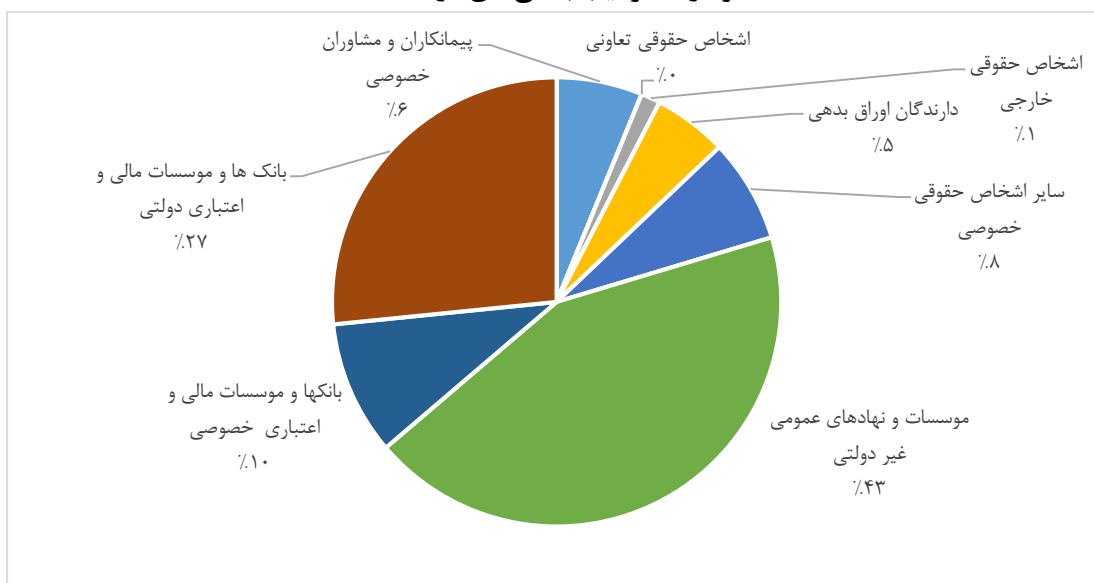


۱-۶. بدهی‌های دولت

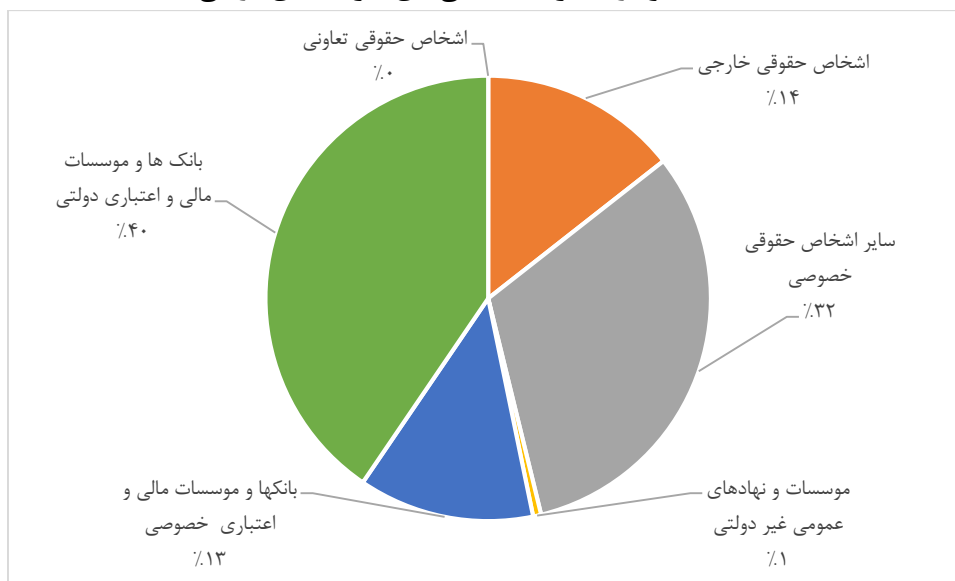
براساس اعلام وزارت اقتصاد رقم بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی در خردادماه سال ۱۳۹۵ به ترتیب نسبت به تولید ناخالص داخلی سال ۱۳۹۴ برابر ۱۹/۶ و ۱۹/۹ درصد می‌باشند که در مجموع به حدود ۳۹/۵ درصد از GDP می‌رسد و با توجه به سررسید شدن بدهی‌های قبلی این نرخ در حال افزایش است. این درحالی است که سقف مجاز بدهی‌ها به GDP در مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه ۴۰ درصد تعیین شده و به نظر می‌رسد دست دولت برای ایجاد بدهی‌های جدید تا حد زیادی بسته خواهد بود.

نمودار ۶ ترکیب بدهی‌های دولت را در خردادماه ۱۳۹۵ نشان می‌دهد. همانطور که در این نمودار مشاهده می‌کنید بخش زیادی (۳۷ درصد) از بدهی‌های دولت مربوط به بانک‌های خصوصی و دولتی و همچنین نهادهای عمومی غیر دولتی (۴۳ درصد) مانند تأمین اجتماعی می‌باشد.

نمودار ۶. ترکیب بدهی‌های دولت



نمودار ۷. ترکیب بدهی‌های شرکت‌های دولتی



مأخذ: وزارت اقتصاد.

۷-۱. جمع‌بندی بخش اول

به‌طور کلی پیش‌بینی رشد اقتصادی ۷/۲ درصدی و تورم یک رقمی در سال ۱۳۹۵ نشان از آن دارد که اقتصاد ایران به‌طور نسبی از سال‌های با تورم بالا و رشد اقتصادی منفی فاصله گرفته است. با این حال، تداوم رشد اقتصادی بالا و تورم تک‌رقمی با توجه به آنچه در تحلیل وضعیت سال ۱۳۹۶ بیان شد دشوار خواهد بود. ضمن اینکه وضعیت بیکاری و اشتغال نیز به‌طور جدی از مهمترین دغدغه‌های دولت در سال‌های پیش رو خواهد بود. در این میان مسئله ایجاد اشتغال از پیچیدگی بیشتری نسبت به سایر اهداف اقتصادی برخوردار بوده و به عوامل مختلفی نظیر نوع سرمایه‌گذاری، روابط اجتماعی، نوع و ترکیب مبادلات تجاری، ساختار بخش‌های اقتصادی و به‌طور کلی عمده متغیرهای کلان اقتصادی و اجتماعی بستگی دارد و به‌طور ماهوی هدفی بلندمدت تلقی می‌شود.

به‌طور کلی مهمترین اهداف اقتصاد کلان برای سال‌های آتی تداوم رشد اقتصادی بالا و حفظ دستاوردهای تورمی است. همانطور که بیان شد موانع بسیاری در برابر این اهداف وجود دارند که مهمترین آنها عبارتند از: کمبود تقاضای مؤثر، بحران سیستم بانکی و نرخ بالای سود بانکی، مسئله انباشت بدهی‌ها و رشد بالای کل‌های پولی در سال‌های گذشته.



۲. ظرفیت‌های بودجه برای تحقق اهداف اقتصاد کلان

همانگونه که در بخش قبل بیان شد مهمترین اهداف اقتصاد کلان برای سال‌های آتی تداوم رشد اقتصادی بالا و حفظ دستاوردهای تورمی می‌باشد که مهمترین موانع آن که بالقوه می‌تواند مرتبط با بودجه باشد عبارتند از: کمبود تقاضای مؤثر، نرخ بالای سود بانکی و مسئله انباشت بدهی‌ها.

۲-۱. بودجه و کمبود تقاضای مؤثر

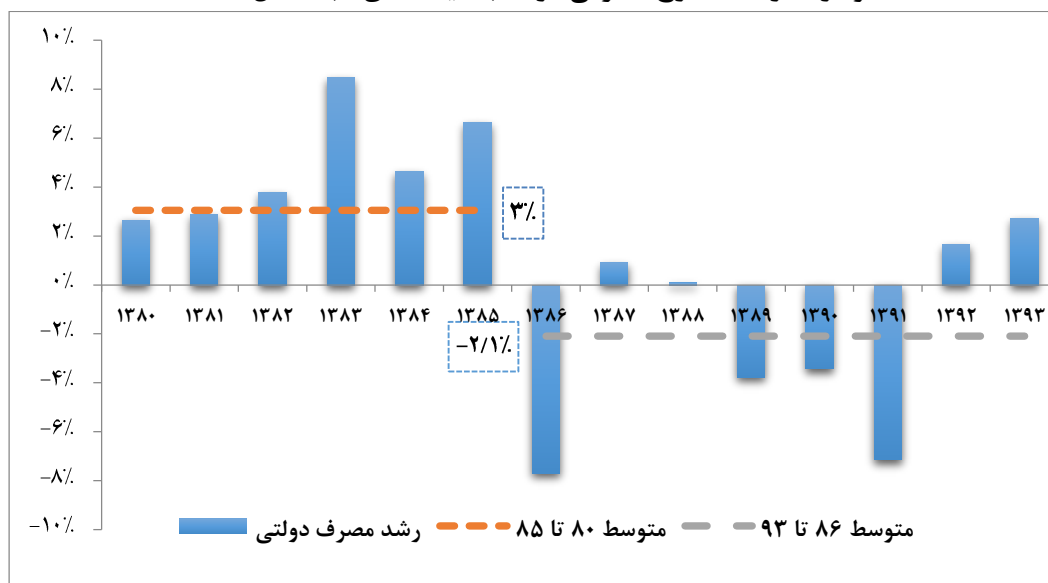
رشد به قیمت ثابت مخارج جاری و عمرانی دولت می‌تواند از کانال‌های مختلفی بر تحریک تقاضای مؤثر تأثیرگذار باشند:

۱. مقدار واقعی (به قیمت ثابت) مخارج جاری دولت مستقیماً بر ارزش‌افزوده بخش‌هایی نظیر آموزش، بهداشت و امور عمومی مؤثر است.

۲. مقدار واقعی مخارج عمرانی مستقیماً بر ارزش‌افزوده بخش ساختمان مؤثر است که رشد بخش ساختمان خود به‌طور غیرمستقیم بر ارزش‌افزوده بخش‌هایی نظیر فلزات اساسی، کانی‌های غیرفلزی و... مؤثر می‌باشد.

نمودار ۸ رشد مخارج مصرفی دولت به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۸۳ را نشان می‌دهد. همانطور که در این نمودار مشاهده می‌شود رشد مخارج مصرفی حقیقی دولت از سال ۱۳۸۶ به بعد بسیار کم شده است و طی دوره ۱۳۸۶-۱۳۹۳ متوسط این نرخ رشد ۲/۱- درصد بوده است.

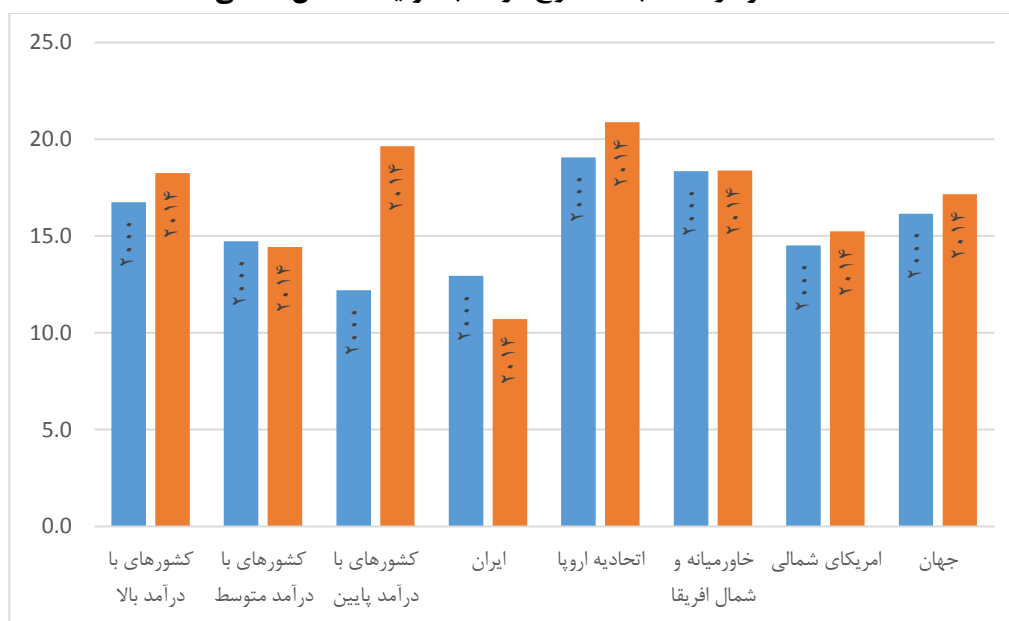
نمودار ۸. رشد مخارج مصرفی دولت به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۸۳



مأخذ: حساب‌های ملی و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی.

همچنین در نمودار ۹ نسبت مخارج نهایی دولت به تولید ناخالص داخلی برای گروه کشورهای مختلف مقایسه شده است. همانطور که در این نمودار مشاهده می‌کنید برخلاف باور معمول این نسبت برای کشورمان پایین‌تر از متوسط‌های جهانی و منطقه‌ای می‌باشد. ضمن اینکه در مقایسه با سال ۲۰۰۰ مشاهده می‌شود که این نسبت برای متوسط دنیا صعودی بوده در حالی که برای کشورمان روندی عکس طی شده است و از ۱۲/۹ به ۱۰/۷ درصد کاهش یافته است. همچنین با توجه به ارقام مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ این نسبت در سال ۱۳۹۶ در حدود ۱۰/۷ درصد^۱ خواهد بود.^۲

نمودار ۹. نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی



Source: WDI, 2016.

۱. تولید ناخالص داخلی سال ۱۳۹۶ براساس نرخ رشد ۳/۷ درصد و تورم ۱۰/۹ درصد پیش‌بینی شده است.
 ۲. براساس تعریف SNA مصرف نهایی دولت با ردیف اعتبارات هزینه‌ای که در بودجه آورده می‌شود در برخی اقلام متفاوت است. یکی از مهمترین اقلام این تفاوت براساس SNA, 2008 (صفحه ۴۴۲) پرداختی به بازنشستگان است که رقم آن برای سال ۱۳۹۶ در لایحه بودجه دولت حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان است و برای محاسبه مصرف نهایی دولت و نسبت آن به تولید به نحوی که قابل مقایسه با سایر کشورها باشد لازم است مدنظر قرار گرفته شود. ضمن اینکه ردیف کمک‌های بلاعوض و یارانه‌ها نیز در مصرف نهایی دولت لحاظ نمی‌شود. براساس برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس مصرف نهایی دولت به قیمت جاری در سال ۱۳۹۶ براساس ارقام مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ برابر با ۱۷۱۱ هزار میلیارد ریال خواهد بود.



۲-۱-۱. برآورد اثر مستقیم لایحه بودجه بر رشد اقتصادی

یک روش برای محاسبه اثر مخارج دولت بر رشد اقتصادی، محاسبه این رشد از منظر حساب‌های ملی است. در چارچوب حسابداری ملی^۱ بودجه عمومی کشور می‌تواند هم از کانال اعتبارات هزینه‌ای و هم از کانال اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، به‌طور مستقیم، رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار دهد. این تأثیرگذاری از آن جهت توجیه می‌یابد که بودجه عمومی ارزش‌افزوده برخی از بخش‌های اقتصادی و به تبع آن تولید ناخالص داخلی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بنابراین برای شناخت تأثیر بودجه عمومی بر رشد اقتصادی لازم است بخش‌هایی که ارزش‌افزوده آنها متأثر از بودجه عمومی است، شناسایی و میزان آثار انتظاری آن بر هر یک از آنها برآورد شود. در نهایت، تجمیع این آثار می‌تواند مبنایی برای قضاوت در خصوص آثار مستقیم بودجه عمومی بر رشد اقتصادی باشد.

جدول ۲ نشان‌دهنده برآوردهای مربوط به آثار مستقیم لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ (اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) بر رشد اقتصادی سال ۱۳۹۶ می‌باشد. برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ برابر با ۲۳۶/۳ و ۶۲/۷ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده‌اند، به‌ترتیب معادل ۲۱۲/۷ و ۳۳/۵ هزار میلیارد تومان محقق خواهند شد. با عنایت به نکته مذکور از یکسو و ازسوی دیگر با توجه به برآوردهای مرکز پژوهش‌ها راجع به میزان تحقق اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در انتهای سال ۱۳۹۵ (به‌ترتیب برابر با ۱۹۱/۵ و ۲۳/۵ هزار میلیارد تومان)، محاسبات نشان می‌دهد که:

اولاً تأثیر مستقیم مربوط به افزایش عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از ۲۳/۵ هزار میلیارد تومان در انتهای سال ۱۳۹۵ به ۳۳/۵ هزار میلیارد تومان در انتهای سال ۱۳۹۶ بر رشد اقتصادی سال ۱۳۹۶ (از کانال بخش ساختمان دولتی) برابر با ۰/۴۳ درصد می‌باشد.

ثانیاً تأثیر مستقیم مربوط به افزایش عملکرد اعتبارات هزینه‌ای از ۱۹۱/۵ هزار میلیارد تومان در انتهای سال ۱۳۹۵ به ۲۱۲/۷ هزار میلیارد تومان در انتهای سال ۱۳۹۶ بر رشد اقتصادی سال ۱۳۹۶ (از کانال خدمات عمومی) حدوداً برابر با ۰/۰۱ درصد خواهد بود.

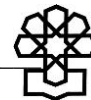
بنابراین در مجموع ملاحظه می‌گردد که تأثیر مستقیم مربوط به افزایش عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و عملکرد اعتبارات هزینه‌ای (به‌ترتیب از ۲۳/۵ و ۱۹۱/۵ هزار میلیارد تومان در انتهای سال ۱۳۹۵ به ۳۳/۵ و ۲۱۲/۷ هزار میلیارد تومان در انتهای سال ۱۳۹۶) بر رشد اقتصادی سال ۱۳۹۶ کمتر از نیم درصد (حدوداً برابر با ۰/۴۴ درصد) خواهد بود. چنانچه همه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات هزینه‌ای در نظر گرفته شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ (که به‌ترتیب برابر با ۶۲/۷ و ۲۳۶/۳ هزار میلیارد تومان هستند) در انتهای این سال محقق شوند، آنگاه اثر مستقیم آنها بر رشد اقتصادی سال ۱۳۹۶ برابر با ۲/۹ درصد خواهد بود.

۱. در این تحلیل از بیان جزئیات محاسبات ارزش‌افزوده بخش‌های مورد بررسی، پرهیز شده است.

جدول ۲. برآورد آثار مستقیم لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ بر رشد اقتصادی

شرح	واحد	مأخذ اطلاع	قانون	لایحه	پیش‌بینی	عملکرد	لایحه	پیش‌بینی
			۱۳۹۵	۱۳۹۶	عملکرد ۱۳۹۶	۱۳۹۵	عملکرد ۱۳۹۶	نسبت به قانون ۱۳۹۵*
برآیند آثار مستقیم بودجه عمومی بر رشد اقتصادی	درصد	برآورد	-	۰/۰	-۱/۴	-	۲/۹	۰.۴۴۵
تأثیر بودجه عمومی بر رشد اقتصادی از کانال اعتبارات هزینه‌ای	درصد	برآورد	-	۰/۰	-۰/۷	-	۰/۸	۰.۱۰/
سهم ارزش‌افزوده خدمات عمومی به قیمت ثابت (حساب‌های ملی؛ سال ۱۳۹۰)	درصد	بانک مرکزی	-	۷/۰	۷/۰	-	۷/۰	۷/۰
رشد اعتبارات هزینه‌ای در بودجه عمومی به قیمت ثابت	درصد	برآورد	-	-۰/۳	-۱۰/۳	-	۱۱/۳	۰/۲
اعتبارات هزینه‌ای در بودجه عمومی به قیمت ثابت	میلیارد ریال	برآورد	۸۶۲،۰۳۴	۸۵۹،۵۲۹	۷۷۳،۴۴۳	۷۷۲،۲۵۵	۸۵۹،۵۲۹	۷۷۳،۴۴۳
اعتبارات هزینه‌ای در بودجه عمومی به قیمت جاری	میلیارد ریال	بودجه سنواتی	۲،۱۳۷،۶۲۸	۲،۳۶۳،۷۴۱	۲،۱۲۷،۰۰۰	۱،۹۱۵،۰۰۰	۲،۳۶۳،۷۴۱	۲،۱۲۷،۰۰۰
تأثیر بودجه عمومی بر رشد اقتصادی از کانال اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	درصد	برآورد	-	۰/۰	-۰/۷	-	۲/۱	۴۳۰/
سهم ارزش‌افزوده ساختمان دولتی به قیمت ثابت (حساب‌های ملی؛ سال ۱۳۹۰)	درصد	بانک مرکزی	-	۱/۵	۱/۵	-	۱/۵	۱/۵
رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی به قیمت ثابت	درصد	برآورد	-	-۱/۶	-۴۷/۴	-	۱۴۰/۶	۲۸/۵
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی به قیمت ثابت	میلیارد ریال	برآورد	۲۳۱،۸۰۱	۲۲۸،۰۳۳	۱۲۱،۸۱۶	۹۴،۷۶۸	۲۲۸،۰۳۳	۱۲۱،۸۱۶
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی به قیمت جاری	میلیارد ریال	بودجه سنواتی	۵۷۴،۸۰۹	۶۲۷،۰۹۹	۳۳۵،۰۰۰	۲۳۵،۰۰۰	۶۲۷،۰۹۹	۳۳۵،۰۰۰
شاخص کل قیمت مصرف‌کننده	درصد	بانک مرکزی	۲۴۸/۰	۲۷۵/۰	۲۷۵/۰	۲۴۸/۰	۲۷۵/۰	۲۷۵/۰

* عملکرد اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در انتهای سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ براساس برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس است.



در خصوص این محاسبات لازم به ذکر است که به منظور بررسی دقیق تر اثر بودجه بر رشد اقتصادی لازم است که آثار غیرمستقیم ناشی از عملکرد ضریب فزاینده کینزی نیز در نظر گرفته شود. این محاسبات مبتنی بر تأثیر مستقیم مخارج دولتی در حسابداری ملی صورت گرفته است و نقش بالقوه بودجه عمومی در ایجاد انگیزه‌های تولیدی و جهت‌دهی به بخش خصوصی باید به طور جداگانه مورد تحلیل قرار گیرد. همچنین تحلیل تأثیر بودجه بر رشد اقتصادی (و سایر متغیرهای کلان) تنها به دوره اجرای آن محدود نیست و تأثیرات بلندمدت بودجه بر رشد اقتصادی می‌تواند متفاوت از تأثیرات کوتاه‌مدت آن باشد. برای بررسی رشد بلندمدت اقتصادی تحلیل بودجه تنها در کانال حسابداری ملی کافی نیست و ضروری است که عوامل تعیین‌کننده رشد اقتصادی کشور در مسیر بلندمدت آن به تفکیک شناسایی شده و نقش بودجه عمومی دولت و اجزای آن در این زمینه مشخص گردد.^۱

ضمن اینکه مخارج دولت آثار بلندمدتی نیز بر رشد اقتصادی دارد:

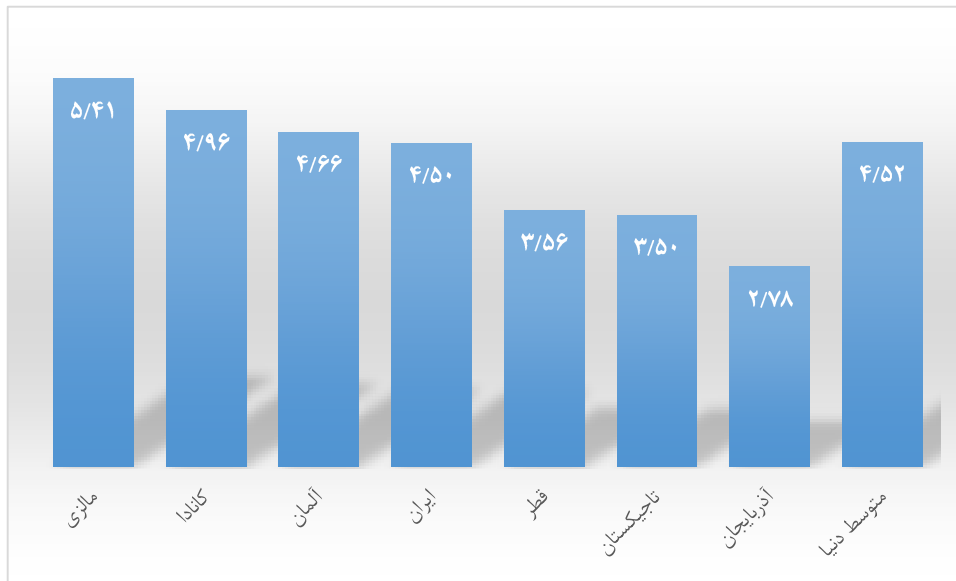
۱. مخارج جاری دولت در امور آموزشی باعث افزایش مهارت و بهره‌وری شده و در نتیجه رشد اقتصادی را در بلندمدت تحت تأثیر قرار می‌دهد. با این حال، در صورتی که مخارج دولت در این حوزه بیش از حد بهینه باشد، این اثر می‌تواند کاملاً برعکس باشد.
۲. مخارج جاری دولت در بخش سلامت باعث افزایش سلامت جامعه و بهبود بهره‌وری می‌شود. در این زمینه نیز مخارج بیش از حد بهینه دولت می‌تواند آثار بلندمدت منفی بر رشد اقتصادی داشته باشد.
۳. مخارج عمرانی دولت به طور بالقوه و در صورت کارآمدی، با ایجاد زیرساخت‌های لازم برای تولید موجب بهبود شرایط جهت افزایش تولید و رشد اقتصادی می‌شود.

• بودجه آموزش

طبق آمار بانک جهانی متوسط نسبت مخارج آموزش به تولید ناخالص داخلی ایران از سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۲ برابر ۴/۵ درصد بوده است. و از این حیث در میان ۱۲۷ کشوری که آمارشان موجود است رتبه ۵۱ را به خود اختصاص داده است. رقم کلی اعتبارات امور آموزش و پژوهش در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ برابر ۵۵۸۲۷۴ میلیارد ریال می‌باشد که با توجه به برآورد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۹۶ نسبت مخارج آموزش به تولید ناخالص داخلی ایران به ۳/۵ درصد خواهد رسید.

۱. گزارش «تحلیلی بر قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و چالش‌های اجرای آن» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ اردیبهشت ۱۳۹۳، شماره مسلسل ۱۴۶۷۱.

نمودار ۱۰. مقایسه نسبت مخارج آموزش به تولید ناخالص داخلی کشورهای منتخب (درصد)



Source: WDI, 2016.

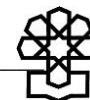
• بودجه سلامت

طبق آمار بانک جهانی نسبت متوسط مخارج سلامت به تولید ناخالص داخلی ایران از سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۲ برابر ۲/۵ درصد بوده که از این حیث در مقایسه با ۲۲۸ کشوری که آمارشان موجود بوده است در رتبه ۱۴۹ قرار گرفته است. البته با اجرای طرح تحول سلامت این نسبت در سال ۲۰۱۴ به ۲/۸ درصد رسیده است. در نمودار ۱۱ این نسبت برای گروه کشورهای مختلف با ایران در سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۱۴ مقایسه شده است. همانطور که در این نمودار نیز مشاهده می‌کنید هر چند این نسبت در سال‌های اخیر افزایش یافته با این حال همچنان با متوسط‌های جهانی و منطقه‌ای تفاوت قابل توجهی دارد. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ بودجه امور سلامت ۴۸۳۴۰۷ میلیارد ریال لحاظ شده که نسبت مخارج سلامت به تولید ناخالص داخلی ایران برابر ۳ درصد می‌باشد.

نمودار ۱۱. نسبت مخارج سلامت به تولید ناخالص داخلی



Source: Ibid.



به طور کلی نتایج این بخش نشان می‌دهد حجم دولت در اقتصاد ایران در مقایسه با سال‌های قبل و همچنین در مقایسه با سایر کشورهای دنیا کاهش یافته است. بنابراین امکان انقباض بودجه دولت تا حد زیادی وجود ندارد. ضمن اینکه با توجه به پایین بودن نسبت مخارج دولت در امور سلامت و بهداشت نسبت به سایر کشورها با تداوم روند فعلی ممکن است وضعیت رشد بلندمدت اقتصاد ایران نیز تحت تأثیر قرار گیرد.

۲-۲. بودجه و بدهی‌های دولت

۲-۲-۱. بدهی‌های بودجه‌ای و غیر بودجه‌ای و ارتباط کسری بودجه و بدهی

براساس تعریف GFS اگرچه کسری بودجه دولت و بدهی مفاهیمی کاملاً مرتبط هستند، با این حال تغییر در سطح بدهی در هر سال ممکن است کوچکتر یا بزرگتر از کسری بودجه باشد. تفاوت بین کسری بودجه و بدهی با عنوان تعدیل بدهی-کسری (DDA)^۱ نامیده می‌شود. در ایران اجزای اصلی DDA واگذاری شرکت‌های دولتی، برداشت از حساب ذخیره ارزی و بدهی‌های دولت به نهادهای عمومی غیردولتی مثل تأمین اجتماعی و حتی بخش مهمی از بدهی دولت به سیستم بانکی می‌باشند. واگذاری شرکت‌های دولتی و برداشت از حساب ذخیره ارزی در کسری بودجه^۲ لحاظ می‌شوند با این حال در بدهی‌های دولت لحاظ نمی‌گردند.

در سال‌های اخیر کسری بودجه دولت از منابع مختلفی تأمین شده است. نمودار ۱۲ ترکیب واگذاری دارایی‌های مالی را از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۶ نشان می‌دهد. همانطور که در این نمودار مشاهده می‌کنید این دوره را می‌توان به سه زیردوره تقسیم نمود:

دوره اول (۱۳۸۱-۱۳۸۸): در این دوره به طور متوسط ۷۹ درصد از واگذاری دارایی‌های مالی ناشی از برداشت از حساب ذخیره ارزی بوده و در نتیجه بیشترین سهم کسری بودجه دولت از این ناحیه تأمین شده است.

دوره دوم (۱۳۸۹-۱۳۹۳): با تشکیل صندوق توسعه ملی و به حاشیه رفتن حساب ذخیره ارزی و همچنین اجرایی شدن سیاست‌های ابلاغی اصل چهارم قانون اساسی در رابطه با خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی ترکیب تأمین مالی دولت تغییر کلی نمود به طوری که در این دوره به طور متوسط ۷۷ درصد از واگذاری دارایی‌های مالی ناشی از واگذاری شرکت‌های دولتی بوده و در نتیجه بیشترین سهم کسری بودجه دولت از این ناحیه تأمین شده است.

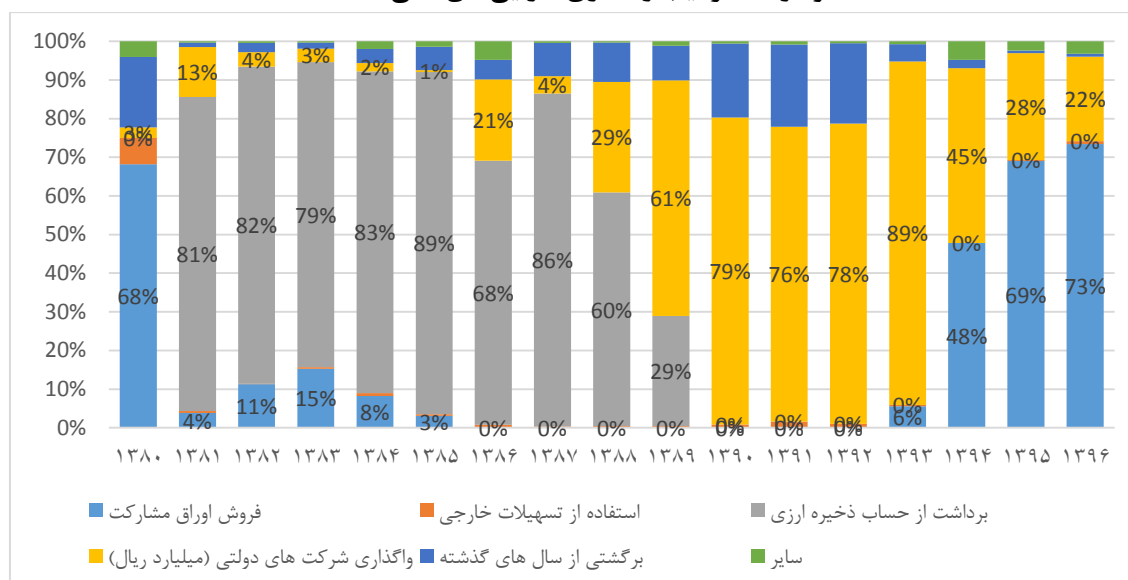
دوره سوم (۱۳۹۴ به بعد): با رو به اتمام رفتن واگذاری شرکت‌های دولتی رویکرد دولت در سال‌های اخیر برای تأمین کسری بودجه انتشار اوراق خزانه و اوراق مشارکت اسلامی بوده است به

۱. Deficit-debt Adjustment

۲. براساس تعریف GFS.

طوری که در سال ۱۳۹۴، ۴۸ درصد از واگذاری دارایی‌های مالی انتشار اوراق مشارکت بوده و در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و همچنین لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ این نسبت به ترتیب به ۶۹ و ۷۳ درصد افزایش یافته است.

نمودار ۱۲. ترکیب واگذاری دارایی‌های مالی



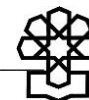
مأخذ: نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

* ارقام سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ به ترتیب از قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و همچنین لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ استخراج شده است.

با توجه به ترکیب کسری بودجه در سال‌های اخیر می‌توان بیان کرد در دوره‌های اول و دوم تنها بخشی از کسری بودجه دولت عملاً از طریق افزایش بدهی تأمین می‌شد، اما در دوره سوم با توجه به افزایش سهم انواع اوراق تعهدزا، بخش عمده کسری بودجه به معنای افزایش بدهی‌های دولت نیز می‌باشد.

۲-۲-۲. برآورد بدهی‌های دولت در سال‌های برنامه ششم توسعه

جدول ۳ به خوبی نشان می‌دهد در صورتی که نرخ سود همچنان بالا باشد نسبت بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به GDP از سال ۱۳۹۶ بالاتر از ۴۰ درصد (سقف تعیین شده در مصوبه کمیسیون تلفیق برنامه ششم) خواهد بود. ضمن اینکه در صورت انتشار اوراق مشارکت پیش‌بینی شده در برنامه ششم این نسبت در سال پایانی برنامه به حدود ۵۰ درصد افزایش خواهد یافت.



جدول ۳. نسبت بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی (درصد)

عنوان	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
بدون احتساب واگذاری‌های دارایی‌های مالی پیش‌بینی شده در لایحه برنامه ششم	۴۱/۲	۴۱/۲	۴۲/۳	۴۳/۵	۴۴/۶	۴۵/۹
با احتساب واگذاری‌های دارایی‌های مالی پیش‌بینی شده در لایحه برنامه ششم	۴۱/۲	۴۳/۵	۴۵/۶	۴۷/۵	۴۹/۰	۵۰/۱

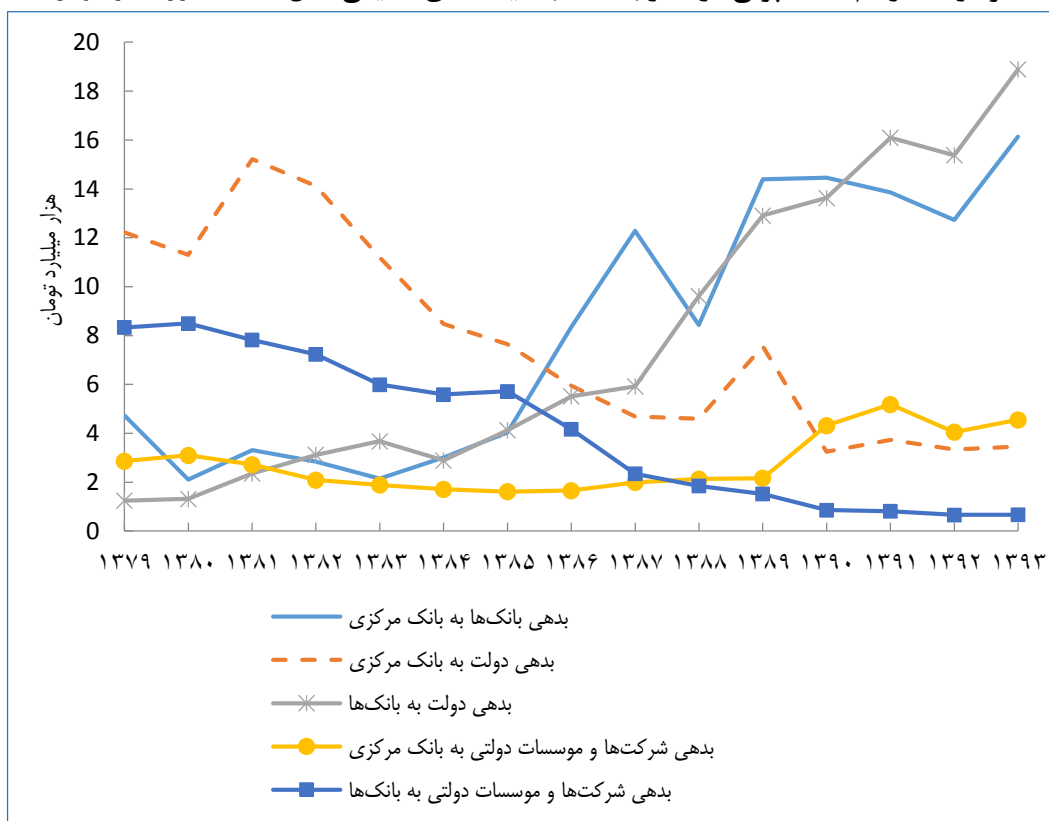
توضیح: برای محاسبات فوق نرخ رشد بدهی‌ها ۲۰ درصد در نظر گرفته شده است. ضمن اینکه تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری هر سال با رشد ۱۶/۸ درصدی نسبت به سال قبل (مجموع تورم و رشد اقتصادی هدف متوسط برنامه) لحاظ شده است.

با توجه به تغییر ترکیب کسری بودجه دولت در سال‌های اخیر و نرخ نامتناسب سود بانکی با تورم و بازدهی سرمایه‌گذاری می‌توان انتظار داشت بدهی‌های دولت رشد قابل توجهی یابد که این مسئله می‌تواند از کانال‌های مختلف بر رشد اقتصادی و تورم اثرگذاری منفی داشته باشد که در مسیر مغایر با مقاوم‌سازی اقتصاد است.

۳-۲. بودجه و نرخ سود بانکی

یکی دیگر از موانع تحقق اهداف بیان شده وجود نرخ سود بالا و نامتناسب با تورم و نرخ بازدهی سرمایه است. همانگونه که در بخش‌های قبل بیان شد مشکل مزبور تا حد زیادی ریشه در پدیده پیچیده مطالبات غیرجاری بانک‌ها و مؤسسات مالی دارد. تراکم مطالبات غیرجاری در سنوات گذشته در کنار ذخیره‌گیری‌های ناکافی بابت مطالبات مشکوک‌الوصول و وضعیت نامناسب سرمایه بانک‌ها باعث کمبود نقدینگی و اعسار برخی از نهادهای مالی شده است. بخشی از این اعسار به دلیل بدهی‌های دولت به سیستم بانکی می‌باشد. در نمودار ۱۳ مشخص است، دو متغیر بدهی دولت به بانک‌ها و بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی هم حرکت قابل توجهی داشته و در طول زمان در حال افزایش بوده‌اند. این موضوع نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از بدهی دولت به بانک‌ها، منجر به بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی شده و پایه پولی را افزایش می‌دهد. یعنی دولت تعهدات خود در قبال بانک‌ها را به درستی انجام نداده و این موضوع منجر به آن می‌شود که بانک‌ها میزان بدهی دولت را با اضافه برداشت از بانک مرکزی جبران کنند.

نمودار ۱۳. ارقام عمده پولی دولت و بانک‌ها به قیمت‌های حقیقی سال ۱۳۸۳ (هزار میلیارد تومان)

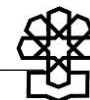


مأخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی.

توضیح: شاخص ضمنی تولید ناخالص داخلی با داده‌های تولید ناخالص داخلی مرکز آمار ایران محاسبه شده است.

همچنین بالا بودن نرخ سود می‌تواند موجب شود که بدهی‌های دولت با نرخ سود بالایی (نامتناسب با تورم و نرخ بازدهی سرمایه) افزایش یابد و دور باطلی شکل گیرد. بنابراین پرداخت بدهی‌های دولت به بانک‌ها نه تنها باعث کاهش بدهی‌های دولت خواهد شد، بلکه می‌توان انتظار داشت که با افزایش دسترسی بانک‌ها به منابعشان، منجر به کاهش نرخ سود بانکی شده و در ادامه نرخ افزایش بدهی‌های دولت نیز کاهش خواهد یافت.

به‌طور معمول و در شرایط عادی پرداخت بدهی دولت به بانک‌ها از طریق انتشار اوراق بدهی می‌تواند یک راهکار تلقی شود. به این صورت که دولت بدهی‌های خود را تبدیل به اوراق می‌کند. در این صورت با بهبود وضعیت ترازنامه بانک‌ها در سمت دارایی‌ها و تبدیل بخشی از بدهی‌های نقدناشونده به بدهی جاری و نقدشونده، تنگنای اعتباری و نقدینگی بانک‌ها کاهش یافته و در نتیجه جنگ قیمتی برای دستیابی به منابع نقد نیز کمتر شده و نرخ سود کاهش می‌یابد. کاهش نرخ سود هم از رشد بدهی دولت می‌کاهد و هم منجر به افزایش تقاضای مؤثر



می‌شود. با این حال در شرایط فعلی و درحالی‌که هم‌اکنون نیز بخشی از مطالبات بانک‌ها از دولت به شکل اوراق مشارکت است که در ترازنامه بانک‌ها رسوب کرده است اگر این اوراق نیز به آن سرنوشت دچار شود تفاوتی در وضعیت فعلی بانک‌ها ایجاد نخواهد کرد. از طرف دیگر اگر نقدشوندگی این اوراق خود به نرخ سود بستگی داشته باشد (در حال حاضر اوراق دولتی با نرخ‌های بالای ۲۰ درصد عرضه می‌گردد) در نهایت این راهکار کمکی به کاهش نرخ سود بانکی نخواهد کرد.

۲-۴. ظرفیت‌های لایحه بودجه ۱۳۹۶ برای مقابله با چالش‌های پیش روی اقتصاد ایران

همان‌طور که تا اینجا بیان شد مهم‌ترین مسائل سطح کلان و فوری اقتصاد ایران کمبود تقاضای مؤثر، اعسار بانکی و نرخ‌های بالای سود و مسئله بدهی‌ها هستند. همان‌طور که در بخش قبل بیان شد با توجه به تنگناها و وضعیت فعلی بودجه کشور، این بودجه ظرفیت چندانی برای جبران بخشی از این مسائل را ندارد. در بخش (۲-۱) نشان داده شد که میزان افزایش حقیقی بودجه در عمل بسیار محدود است و تنها ظرفیت کمک کمتر از ۰/۵ درصدی به رشد و افزایش تقاضای مؤثر را دارد. از طرف دیگر در بخش (۲-۲) نشان داده شد که این بودجه بیش از آنکه به حل مشکل بدهی‌ها و در نتیجه سیستم بانکی و نرخ سود کمک کند، به بدتر شدن آن منجر می‌شود.

درواقع بررسی ترکیب واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد ۳۲۵ هزار میلیارد ریال از ۴۴۳ هزار میلیارد ریال واگذاری دارایی‌های مالی مربوط به فروش انواع اوراق مالی اسلامی می‌باشد. در حالی‌که تملک دارایی‌های مالی ۲۰۹ هزار میلیارد ریال می‌باشد. در حقیقت دولت برای مخارج عمرانی و جاری خود اوراق تعهدزا منتشر می‌کند. این موضوع در حالت عادی می‌تواند در جهت افزایش تقاضای مؤثر و خروج از شرایط رکودی فعلی منطقی به نظر برسد. با این حال در شرایطی که انتشار اوراق تعهدزای جدید بدهی‌های دولت را با نرخ بالایی رشد خواهد داد و وضعیت سیستم بانکی و نرخ سود را بحرانی‌تر خواهد نمود این سیاست نیاز به تأمل بیشتری دارد. در نتیجه به نظر می‌رسد حتی اگر دولت با هدف افزایش تقاضای مؤثر قصد افزایش مخارج عمرانی خود را دارد تأمین منابع آن از طریق انتشار اوراق تعهدزا در شرایط فعلی چندان منطقی به نظر نمی‌رسد.

در چند دهه اخیر نحوه بودجه‌ریزی در ایران به گونه‌ای بوده است که ظرفیت‌های بودجه به‌عنوان مهم‌ترین سند سیاست مالی برای تأثیرگذاری بر اقتصاد ایران به‌طور پیوسته کاهش یافته است. مهم‌ترین شواهد این موضوع عبارتند از: شکل‌گیری حجم انبوهی از بدهی‌های عمومی که عمده آن در مکانیسم‌های غیربودجه‌ای ایجاد شده است. از جمله بدهی به سیستم بانکی و تأمین اجتماعی. علاوه بر این ساختار ناکارآمد بودجه‌ریزی و تخصیص و عملکرد آن تأثیرات اقتصادی بودجه بر اقتصاد کشور را

تقلیل داده است. به‌عنوان مثال به‌واسطه بهره‌وری پایین طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمدتاً ناشی از تعریف بیش از حد توان طرح‌ها و انباشت طرح‌های نیمه‌تمام) تأثیر میان‌مدت و بلندمدت اجرای این طرح‌ها در بهبود متغیرهای کلیدی نظیر رشد اقتصادی کاهش یافته است. علاوه بر همه این موارد نگاهی به نسبت عملکرد بودجه به بودجه مصوب خود نشان از این واقعیت دارد. با این توصیف به نظر می‌رسد بازنگری کلی در نظام بودجه‌ریزی کشور ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. که مهمترین مؤلفه‌های آن می‌تواند به شرح ذیل باشد:

۱. گسترش چتر بودجه عمومی بر همه فعالیت‌های مالی دولت و بازنگری در محدوده

وظایف دولت و شیوه انجام این وظایف: اولین گام در این راستا شفاف‌سازی همه بدهی‌های دولت در قالب بودجه‌های سنواتی است. به‌عنوان مثال در حال حاضر ردی از سهم سه درصدی دولت در پرداخت حق بیمه افراد بیمه شده تأمین اجتماعی که به‌طور سالیانه هم ایجاد می‌شود در بودجه مشخص نیست. یا در حالی که استقراض دولت از بانک مرکزی ممنوع است مشخص نیست چطور در ترازنامه بانک مرکزی بدهی دولت به این بانک مدام افزایش می‌یابد و ارتباط آن با بودجه چیست؟ علاوه بر این، بازنگری در محدوده انجام وظایف دولت و شیوه انجام این وظایف در شرایط کنونی امری اختیاری نیست، بلکه ضرورت تام دارد.

۲. ارائه بودجه میان‌مدت: همانطور که اشاره شد یکی از مشکلات همیشگی اقتصاد ایران که در

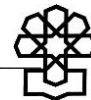
حال حاضر به دلایل مختلف حادث شده و تأثیر محسوسی بر سرمایه‌گذاری و شکل‌گیری فعالیت‌های مولد اقتصادی داشته است فقدان چشم‌انداز روشن اقتصادی در میان‌مدت و بلندمدت است. این موضوع هم به دلیل وابستگی به درآمدهای نفتی و تأثیر تکانه‌های جهانی قیمت نفت و هم به خاطر ساختار خاص سیاست‌گذاری و نظام تدبیر مسبوق به سابقه است و در حال حاضر نیز به‌واسطه درهم‌تنیدگی مشکلات بخش‌های مهم اقتصادی که یکی از مؤلفه‌های مؤثر آن بدهی‌ها است این مشکل حادثتر از گذشته نیز شده است. ارائه بودجه میان‌مدت علاوه بر افزایش شفافیت بودجه می‌تواند سیگنال‌دهی لازم از جانب دولت و نظام تدبیر به بخش‌های مختلف اقتصادی را امکان‌پذیر کند.

۳. گسترش چتر مالیاتی: براساس برآوردهای موجود سهم دولت، شرکت‌های دولتی و سایر

نهادهای عمومی از اقتصاد به ترتیب ۱۷، ۳۳ و ۲۰ درصد است.^۱ به عبارت دیگر سهم بخش خصوصی از تولید در ایران تنها حدود ۳۰ درصد است. این تصویر نشان می‌دهد که برای گسترش چتر مالیاتی کاهش وابستگی به نفت و افزایش اقتدار دولت لازم است نظام مالیاتی اصلاحات خود را معطوف به بخش عمومی اقتصاد ایران نماید. این در حالی است که معمولاً برعکس است.

۴. اولویت‌بندی بازپرداخت بدهی‌های دولت: در حال حاضر بودجه ظرفیت چندانی برای

۱. IMF, Medium-Term fiscal framework for Iran (2016).



بازپرداخت بدهی‌های دولت به نحوی که کارگشای خروج از تنگنای فعلی باشد را ندارد با این حال با فرض اینکه اصلاحات فوق‌الذکر یا ایجاد گشایش‌هایی در منابع دولت این ظرفیت ایجاد گردد اولویت‌بندی بازپرداخت بدهی‌های دولت در راستای رفع تنگنای موجود اهمیت دارد که پیشنهاد می‌شود به شرح زیر باشد:

الف) بازپرداخت بدهی دولت به بانک‌ها و افزایش سرمایه بانک‌ها،

ب) پرداخت بدهی پیمانکاران،

ج) پرداخت بدهی تأمین اجتماعی،

د) اتمام پروژه‌های عمرانی مشخص.

جمع‌بندی

در این گزارش وضعیت اقتصاد ایران در آستانه تصویب قانون بودجه سال ۱۳۹۶ در مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین مهمترین چالش‌های پیش روی اقتصاد ایران بیان شده و نقش بودجه در راستای حل مسائل اقتصاد ایران مورد بحث قرار گرفته است. نتایج برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد رشد اقتصادی سال ۱۳۹۵ برابر ۷/۲ درصد خواهد بود که ۵/۲ درصد از این رشد ناشی از رشد بخش نفت می‌باشد. در سال ۱۳۹۶ شاهد رشد بعضی از بخش‌های عمده صنعتی نظیر خودروسازی، پتروشیمی، فولاد خام و... خواهیم بود، اما در سایر بخش‌ها نظیر سیمان، محصولات فولادی و... سایه رکود محسوس خواهد بود، بخش نفت رشد محدودی خواهد داشت، رشد بخش ساختمان احتمالاً همچنان منفی خواهد بود و عمده بخش‌های خدماتی با رشد مثبت و محدودی مواجه خواهند شد. این تصویر به معنای رشد حدود ۳/۷ درصدی کل اقتصاد در سال ۱۳۹۶ است. عواملی که در این افق نسبتاً کوتاه‌مدت می‌تواند منجر به تغییر وضعیت و افزایش رشد شود؛ به‌نحوی که به اهداف تعیین شده در برنامه ششم نزدیک شود، عبارتند از: افزایش قیمت نفت، افزایش سرمایه‌گذاری در نتیجه انجام برخی اقدامات اطمینان‌بخش برای سرمایه‌گذاری در حوزه اقتصاد و سیاست، خروج بخش مسکن از رکود (احتمالاً در نتیجه کاهش نرخ سود بانکی یا ارائه مشوق‌های جذاب‌تر برای افزایش تقاضای مسکن).

همچنین برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد نرخ تورم در پایان سال ۱۳۹۵ به ۹/۱ درصد خواهد رسید و در صورت تداوم شرایط فعلی این نرخ در سال ۱۳۹۶ به حدود ۱۰/۹ درصد افزایش خواهد یافت. مهمترین عواملی که در حال حاضر می‌تواند تهدیدی جهت افزایش نرخ تورم سال‌های آتی باشند عبارتند از: رشد بالای کل‌های پولی در سال‌های گذشته و بحران شبکه بانکی.

نتایج برآوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس از متغیرهای کلان اقتصادی در جدول ۴ آورده شده

است.

جدول ۴. نتایج پیش‌بینی متغیرهای اصلی اقتصاد کلان در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶

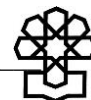
پیش‌بینی سال ۱۳۹۶	پیش‌بینی سال ۱۳۹۵	
۳/۷	۷/۲	رشد اقتصادی (درصد)
۱۰/۹	۹/۱	تورم (درصد)
۴۲۰۰۰-۴۱۰۰۰	۳۸۵۰۰	متوسط نرخ ارز (برابری ریال به دلار) در زمستان - ریال
۱۶۰۰-۱۵۶۰	۱۲۸۰	نقدینگی (هزار میلیارد تومان)

مأخذ: پیش‌بینی گروه اقتصاد کلان و مدلسازی مرکز پژوهش‌های مجلس.

به‌طور کلی مهمترین اهداف اقتصاد ایران برای سال‌های آتی تداوم رشد اقتصادی بالا و حفظ دستاوردهای تورمی می‌باشد که موانع بسیاری در برابر این اهداف وجود دارند. برخی از این موانع که به‌طور بالقوه مرتبط با بودجه هستند عبارتند از: کمبود تقاضای مؤثر، بحران سیستم بانکی و نرخ بالای سود بانکی و مسئله انباشت بدهی‌ها.

مخارج جاری و عمرانی دولت از مهمترین اجزای بخش تقاضا می‌باشند. نتایج بررسی این مطالعه نشان می‌دهد نقش دولت در اقتصاد ایران در مقایسه با سال‌های قبل و همچنین در مقایسه با سایر کشورهای دنیا کاهش یافته است. بنابراین امکان انقباض بیشتر بودجه دولت وجود ندارد و با نیازهای فعلی اقتصاد کشور نیز سازگاری ندارد. ضمن اینکه با توجه به پایین بودن نسبت‌های مخارج دولت در امور سلامت و بهداشت نسبت به سایر کشورها با تداوم روند فعلی ممکن است. وضعیت رشد بلندمدت اقتصاد ایران نیز تحت تأثیر قرار گیرد. نتایج برآورد مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد تأثیر مستقیم مربوط به افزایش عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و عملکرد اعتبارات هزینه‌ای بر رشد اقتصادی سال ۱۳۹۶ کمتر از نیم درصد (حدوداً برابر با ۰/۴۴ درصد) خواهد بود. چنانچه همه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات هزینه‌ای در نظر گرفته شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در انتهای این سال محقق شوند، آنگاه اثر مستقیم آنها بر رشد اقتصادی سال ۱۳۹۶ برابر با ۲/۹ درصد خواهد بود.

بررسی ترکیب کسری بودجه دولت نشان داد که با تغییر ترکیب کسری بودجه دولت در سال‌های اخیر به سمت استفاده از اوراق تعهدزا در تأمین کسری بودجه، شاهد تغییر ماهیت کسری بودجه دولت به بدهی دولت هستیم. این در حالی است که تا سال ۱۳۹۲ به دلیل تأمین کسری بودجه دولت از ناحیه حساب ذخیره ارزی و واگذاری شرکت‌های دولتی عمده کسری بودجه ماهیت بدهی نداشته است. در شرایط فعلی که عمده بدهی‌های فعلی دولت مشمول نرخ سودهای بالا می‌شوند و عمده کسری بودجه نیز از محل ایجاد بدهی‌های جدید تأمین می‌شود، ادامه روند موجود موجبات ایجاد بحران بدهی را فراهم خواهد نمود. محاسبات انجام شده نشان می‌دهد که حتی بدون ایجاد بدهی‌های جدید و صرفاً افزایش بدهی‌های موجود با توجه به نرخ‌های سود بالای مترتب بر این بدهی‌ها، نسبت بدهی‌های دولت و



شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۹۶ از سقف ۴۰ درصد تعیین شده در برنامه ششم توسعه (مصوب کمیسیون تلفیق) خواهد گذشت و در سال ۱۳۹۹ (پایان برنامه) به حدود ۴۶ درصد خواهد رسید. اگر بدهی‌های جدید نیز در نظر گرفته شود این نسبت در سال ۱۳۹۹ از مرز ۵۰ درصد عبور خواهد کرد.

همچنین اعسار سیستم بانکی که بخشی از آن به عدم پرداخت بدهی دولت به بانک‌ها و ایجاد بدهی‌های جدید مرتبط است، با افزایش نرخ سود بانکی مشکلات اقتصاد کشور را تشدید نموده است. با توجه به کمبود تقاضای فعلی اقتصاد کشور که بخشی از آن هم به وضعیت بودجه دولت مرتبط است، نرخ‌های بالای سود و به خصوص شکاف آن از تورم و بازدهی بخش‌های اقتصادی انگیزه سرمایه‌گذاری در بخش‌های اقتصادی را کاهش داده است. در این شرایط بودجه اهداف متعارضی را باید دنبال نماید. از طرفی در شرایط کمبود تقاضای مؤثر و وضعیت نسبت مخارج دولت در آموزش و بهداشت و... در مقایسه با متوسط کشورهای جهان، افزایش مخارج دولت و اتخاذ سیاست کسری بودجه توصیه می‌شود و از طرف دیگر تأمین کسری بودجه دولت از راه‌های فعلی منجر به تشدید بحران بدهی و نرخ سودهای بانکی بالا خواهد شد. در چنین شرایط پیچیده‌ای به نظر می‌رسد بازنگری کلی در نظام بودجه‌ریزی کشور ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است که مهمترین مؤلفه‌های آن می‌تواند به شرح ذیل باشد:

۱. گسترش چتر بودجه عمومی بر همه فعالیت‌های مالی دولت و بازنگری در محدوده وظایف دولت و شیوه انجام این وظایف
۲. ارائه بودجه میان‌مدت
۳. گسترش چتر مالیاتی
۴. اولویت‌بندی بازپرداخت بدهی‌های دولت

منابع و مأخذ

۱. باقری پرمهر، شعله و موسوی نیک، سیدهادی. بررسی عوامل تعیین‌کننده نرخ ارز تعادلی و ریشه‌یابی تحولات اخیر بازار ارز در اقتصاد ایران، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱.
۲. بانک سری‌های زمانی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، TSD.CBI.IR
۳. خوشکلام خسروشاهی، موسی. (در دست انتشار) تحلیل بخش حقیقی اقتصاد ایران، عملکرد شش‌ماهه اول و برآورد رشد اقتصادی سال ۱۳۹۵، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس.
۴. زمانی، رضا. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵.
۵. شاخص‌های قیمت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران <http://www.cbi.ir>
۶. شریف‌زاده، محمدجواد. معمای نرخ سود بانکی: کالبدشکافی بحران اعسار در برخی نهادهای مالی مجاز، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴.
۷. عبداللهی، محمدرضا. تحلیل کمی و کیفی تورم در اقتصاد ایران (دوره ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۳) گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳.
۸. گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۹. مرکز پژوهش‌های مجلس، ابعاد تورمی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، در دست انتشار.
۱۰. نتایج آمارگیری نیروی کار تابستان ۱۳۹۵، مرکز آمار ایران. <http://www.amar.org.ir>
۱۱. نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
12. World Development Indicators, WWW. worldbank.org



شماره مسلسل: ۱۵۲۷۲

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۳۶۳

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت: ۲۲۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۹/۲۰

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۵۴. چشم‌انداز اقتصاد ایران: چالش‌ها و سیاست‌ها

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان و مدلسازی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: سیدهادی موسوی‌نیک، محمدرضا عبداللهی، زهرا کاویانی، موسی خوشکلام
خسروشاهی

ناظران علمی: سیداحسان خاندوزی، محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

همکاران: فاطمه عزیزخانی، نرگس صادقی، حانیه زیادلو

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه
۲. اقتصاد کلان
۳. سود بانکی
۴. کسری بودجه
۵. بدهی‌های دولت
۶. سیاست مالی
۷. سیاست پولی
۸. بانک مرکزی
۹. چشم‌انداز
۱۰. تقاضا
۱۱. عرضه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱۱/۴