

تحلیلی بر قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و چالش‌های اجرای آن

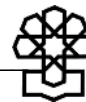
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۳۶۷۱
اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	۱- تساویری از منابع و مصارف بودجه
۲-۱	۱-۱- ارقام کلان بودجه
۴-۲	۱-۲- ماهیت تغییرات عمده ارقام بودجه در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ نسبت به لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ ...
۵	۲- بررسی منابع نفتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۳
۵-۱	۲-۱- منابع نفتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۳
۶-۲	۲-۲- حساب ذخیره ارزی
۶-۳	۲-۳- مقایسه منابع نفتی قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و لایحه ۱۳۹۳
۷-۴	۲-۴- پیش‌بینی عملکرد منابع نفتی در سال ۱۳۹۳
۸-۳	۳- چالش‌های عدم تحقق منابع و مصارف عمومی دولت
۸-۱	۳-۱- منابع عمومی دولت
۱۱-۲	۳-۲- مصارف عمومی دولت
۱۳-۴	۴- بررسی تأثیر اجرای بودجه بر متغیرهای کلان اقتصادی
۱۳-۱	۴-۱- وضعیت تورم
۱۵-۲	۴-۲- وضعیت نرخ ارز
۱۶-۳	۴-۳- وضعیت نقدینگی
۱۶-۴	۴-۴- وضعیت رشد اقتصادی
۲۰	منابع و مأخذ



تحلیلی بر قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و چالش‌های اجرای آن

چکیده

قانون بودجه سال ۱۳۹۳ در حالی در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید که ارقام قانون نسبت به لایحه دولت دستخوش تغییراتی شد. منابع و مصارف عمومی در قانون نسبت به لایحه حدود ۸ درصد، بودجه عمومی در قانون نسبت به لایحه حدود ۷ درصد و بودجه کل کشور در قانون نسبت به لایحه حدود ۲ درصد افزایش یافت.

پیش‌بینی‌ها از ارقام بودجه در سال جاری نشان از تحقق ۸۰ درصدی منابع و مصارف عمومی دارد. در بین درآمدها کمترین میزان تحقق مربوط به مالیات بر واردات کالاها و خدمات است. در بین واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای انتظار بر این است که درآمدهای نفتی به‌طور کامل محقق شود ولی منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با عدم تحقق کامل روبرو باشد. در بخش واگذاری دارایی‌های مالی نیز امکان فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی با ابهام روبرو است.

با توجه به پیش‌بینی عملکرد ۱,۳۸۶ هزار میلیاردی اعتبارات هزینه‌ای و تحقق تملک دارایی‌های مالی، معادل تحقق واگذاری دارایی‌های مالی پیش‌بینی می‌شود عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حدود ۲۲۴ هزار میلیارد ریال باشد که این میزان حدود نیمی از رقم مصوب آن است.

ارزیابی‌های اجمالی از روند برخی متغیرهای کلان اقتصادی نشان می‌دهد که عوامل بودجه‌ای اثرگذار بر تورم عبارتند از چگونگی وصول درآمدهای صادرات نفت، چگونگی اجرای مرحله دوم هدفمندی یارانه‌ها و میزان تحقق درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها مطابق با پیش‌بینی‌های منابع عمومی (که با حدود ۲۰ درصد عدم تحقق) روبرو است. چنانچه این عدم تحقق از طریق کاهش مصارف (و یا عدم تخصیص اعتبار) جبران شود، تأثیر عوامل بودجه‌ای بر تورم ناچیز خواهد بود، اما اجرای قانون هدفمندی به شیوه فعلی تورم حداقل $4/4$ درصدی را به تورم موجود اضافه خواهد کرد.

چنانچه منابع حاصل از درآمدهای نفتی به‌طور کامل محقق شود و دولت برای جبران کسری منابع در سایر بخش‌ها به استفاده از ابزار ارز تمایلی نداشته باشد، با توجه به تداوم شرایط رکودی کشور (و در نتیجه ثبات تقاضا برای ارز) انتظار نمی‌رود نرخ ارز با جهش چشمگیری روبرو شود.

علاوه بر این با برآوردهای مقدماتی می‌توان پیش‌بینی کرد که اجرای بودجه در سال جاری (بر مبنای ارقام مصوب) در مجموع حدود یک درصد اثر منفی بر رشد اقتصادی داشته باشد.

مقدمه

این گزارش در بخش اول تصویری از منابع و مصارف بودجه را بیان می‌کند. برای ارائه این تصویر ارقام قانون بودجه سال ۱۳۹۳ با لایحه و قانون بودجه سال ۱۳۹۲ مقایسه شده است و سپس ماهیت تغییرات ارقام قانون بودجه با لایحه پیشنهادی دولت بررسی شده است. با توجه به اهمیت منابع حاصل از نفت در بودجه، بررسی این بخش از منابع عمومی و واقعیت‌های پیش‌روی دولت و مجلس شورای اسلامی به صورت مجزا بررسی شده است. چالش‌های تحقق درآمدهای مالیاتی و درآمدهای ناشی از واگذاری سهام، همچنین تأثیر اجرای بودجه بر برخی از متغیرهای کلان اقتصادی از موضوعات مهمی است که در گزارش به آن پرداخته شده است.

۱. تصاویری از منابع و مصارف بودجه

۱-۱. ارقام کلان بودجه

- بودجه کل کشور متشکل از «بودجه عمومی» و «بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها» در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ بالغ بر ۸,۰۳۳ هزار میلیارد ریال است. این رقم در مقایسه با رقم پیشنهادی دولت در لایحه بودجه ۲/۵۶ درصد افزایش یافته، اما در مقایسه با رقم متناظر در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ حدود ۱۰/۳ درصد افزایش یافته است.

- بودجه عمومی دولت متشکل از منابع (و مصارف) عمومی و درآمدهای اختصاصی (و هزینه از محل درآمدهای اختصاصی) در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ برابر ۲,۳۵۰ هزار میلیارد ریال است. این رقم در مقایسه با رقم پیشنهادی دولت در لایحه بودجه حدود ۷/۴ درصد افزایش و نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ حدود ۰/۵ درصد کاهش داشته است.

- منابع عمومی دولت متشکل از درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ برابر ۲,۱۱۱ هزار میلیارد ریال است که در مقایسه با رقم پیشنهادی دولت ۸/۳ درصد و در مقایسه با رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ نزدیک به ۰/۳ درصد افزایش یافته است (جدول ۱).



جدول ۱. ارقام کلان در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ در مقایسه با لایحه سال ۱۳۹۳ و قانون سال ۱۳۹۲

(میلیارد ریال - درصد)

موضوع	قانون سال ۱۳۹۲ (۱)	لایحه سال ۱۳۹۳ (۲)	قانون سال ۱۳۹۳ (۳)	رشد به (۳) (۲)	رشد به (۳) (۱)	موضوع	قانون سال ۱۳۹۲ (۱)	لایحه سال ۱۳۹۳ (۲)	قانون سال ۱۳۹۳ (۳)	رشد به (۳) (۲)	رشد به (۳) (۱)
درآمدها	۹۰۶,۵۳۷	۹۲۷,۱۲۹	۱,۰۰۳,۴۸۸	۸/۲	۱۰/۷	هزینه‌ها	۱,۲۸۰,۹۱۸	۱,۴۳۰,۱۱۸	۱,۴۹۳,۳۲۵	۴/۴	۱۶/۶
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۷۰۲,۸۵۷	۷۹۸,۷۹۵	۷۹۸,۷۹۵	.	۱۳/۶	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۶۴,۴۳۸	۳۷۸,۰۵۵	۴۱۲,۵۰۹	۹/۱	-۲۶/۹
واگذاری دارایی‌های مالی	۴۹۴,۹۸۸	۲۲۴,۰۶۴	۳۰۹,۳۷۷	۳۸/۱	-۳۷/۵	تملك دارایی‌های مالی	۲۵۹,۰۲۵	۱۴۱,۸۱۶	۲۰۵,۸۲۶	۴۵/۱	-۲۰/۵
منابع عمومی دولت	۲,۱۰۴,۳۸۲	۱,۹۴۹,۹۸۸	۲,۱۱۱,۶۵۹	۸/۳	۰/۳	مصارف عمومی دولت	۲,۱۰۴,۳۸۲	۱,۹۴۹,۹۸۸	۲,۱۱۱,۶۵۹	۸/۳	۰/۳
درآمدهای اختصاصی	۲۵۶,۱۰۴	۲۳۸,۰۱۰	۲۳۸,۴۲۵	۰/۲	-۶/۹	مصارف از محل درآمدهای اختصاصی	۲۵۶,۱۰۴	۲۳۸,۰۱۰	۲۳۸,۴۲۵	۰/۲	-۶/۹
منابع بودجه عمومی دولت	۲,۳۶۰,۴۸۶	۲,۱۸۷,۹۹۹	۲,۳۵۰,۰۸۵	۷/۴	-۰/۴	مصارف بودجه عمومی دولت	۲,۳۶۰,۴۸۶	۲,۱۸۷,۹۹۹	۲,۳۵۰,۰۸۵	۷/۴	-۰/۴
منابع بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها	۵,۳۵۷,۹۶۴	۵,۸۷۸,۶۷۴	۵,۹۷۱,۲۵۸	۱/۶	۱۱/۴	مصارف بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها	۵,۳۵۷,۹۶۴	۵,۸۷۸,۶۷۴	۵,۹۷۱,۲۵۸	۱/۶	۱۱/۴
جمع	۷,۷۱۸,۴۵۰	۸,۰۶۶,۶۷۳	۸,۳۲۱,۳۴۲	۳/۲	۷/۸	جمع	۷,۷۱۸,۴۵۰	۸,۰۶۶,۶۷۳	۸,۳۲۱,۳۴۲	۳/۲	۷/۸
کسر می‌شود: ارقامی که دو بار منظور شده است	۴۴۱,۳۸۵	۲۳۴,۲۷۴	۲۸۷,۸۵۸	۲۲/۹	-۳۴/۸	کسر می‌شود: ارقامی که دو بار منظور شده است	۴۴۱,۳۸۵	۲۳۴,۲۷۴	۲۸۷,۸۵۸	۲۲/۹	-۳۴/۸
منابع بودجه کل کشور	۷,۲۷۷,۰۶۵	۷,۸۳۲,۳۹۹	۸,۰۳۳,۴۸۵	۲/۶	۱۰/۴	مصارف بودجه کل کشور	۷,۲۷۷,۰۶۵	۷,۸۳۲,۳۹۹	۸,۰۳۳,۴۸۵	۲/۶	۱۰/۴

۱-۲. ماهیت تغییرات عمده ارقام بودجه در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ نسبت به لایحه

بودجه سال ۱۳۹۳

-درآمدها

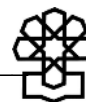
- رقم مالیات بر ارزش افزوده از حدود ۱۵۳ هزار میلیارد ریال در لایحه به حدود ۱۸۲ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه افزایش یافت.
- رقم مالیات بر فروش فرآورده‌های نفتی از حدود ۱۸ هزار میلیارد ریال در لایحه به حدود ۲۹ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه افزایش یافت.
- درآمد حاصل از عوارض مقابله با آلودگی محیط زیست از صفر ریال در لایحه به ۱۱ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه افزایش یافت.
- درآمد حاصل از حق انتفاع پروانه بهره‌برداری از معادن از حدود ۸ هزار میلیارد ریال در لایحه به حدود ۱۳ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه افزایش یافت.
- درآمد حاصل از فروش ارز منابع خارج از کشور توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری از صفر ریال در لایحه به حدود ۲/۶ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه افزایش یافت.
- درآمد حاصل از صدور الکترونیکی اسناد رسمی از صفر ریال در لایحه به ۱/۵ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه افزایش یافت.
- درآمد حاصل از عوارض واردات خودروهای سواری به میزان ۵ درصد قیمت روی کشتی از صفر ریال در لایحه به ۱/۵ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه افزایش یافت.

-واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

- در لایحه دولت سهم مناطق نفت‌خیز و محروم تنها از ارزش فروش نفت خام محاسبه شده بود که در مجلس با اصلاح آن به فروش نفت خام و میعانات گازی، رقم آن از ۱۹ به ۲۵ هزار میلیارد ریال افزایش یافت. بالطبع سهم دولت از منابع نفت و گاز کاهش یافت.

-واگذاری دارایی‌های مالی

- به‌منظور افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی مبلغ ۴,۳۱۲ میلیارد ریال از محل منابع صندوق توسعه ملی اختصاص یافت.
- منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی از ۷۰ به ۷۷ هزار میلیارد ریال افزایش یافت.
- واگذاری سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی‌ها و حقوق مالی و نیروگاه‌های متعلق به دولت، مؤسسات و شرکت‌های دولتی وابسته و تابعه از ۸۰ به ۱۰۴ هزار میلیارد ریال افزایش یافت.
- به‌منظور پرداخت اقساط واگذاری شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارتخانه‌های نفت، نیرو، راه و



شهرسازی و صنعت و معدن و تجارت (جمعی - خرجی) مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال اختصاص یافت.

- مصارف

• در مجموع از مبلغ ۱۶۱ هزار میلیارد ریال اضافه شده به منابع عمومی دولت به ترتیب ۶۳، ۳۴ و ۶۴ هزار میلیارد ریال به هزینه‌ها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی اضافه شد. مهمترین این تغییرات به شرح زیر است:

- اعتبارات هزینه‌ای

• اعتبارات موضوع بند «ط» تبصره «۹» ماده واحده از محل یک واحد درصد افزایش تعرفه مالیات بر ارزش افزوده به عنوان بیمه سلامت از صفر به ۲۲ هزار میلیارد ریال افزایش یافت.

- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

• اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی بابت دو درصد ارزش صادرات نفت خام و میعانات گازی برای مناطق نفت خیز و محروم از حدود ۵۵ به ۶۱ هزار میلیارد ریال افزایش یافت.

• اعتبارات موضوع بند «الف» تبصره «۲۲» ماده واحده به میزان ۳۷/۷۶۰ به منظور توزیع بین استان‌های کشور (کسر ماهیانه معادل دو درصد (۲٪) از یک دوازدهم اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تملک دارایی‌های مالی و درآمدهای اختصاصی به استثنای اعتبارات مندرج در جدول ۱۰ این قانون و توزیع آن بین استان‌های کشور).

- واگذاری دارایی‌های مالی

• اعتبارات موضوع سهام، سهم‌الشرکه،، موضوع بند «ج» تبصره «۳» ماده واحده از ۸۰ به ۱۰۴ هزار میلیارد ریال افزایش یافت.

• تسویه بدهی‌های قانونی شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارتخانه‌های نفت، نیرو، راه و شهرسازی، صنعت، معدن و تجارت به اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی یا بدهی همان اشخاص بابت اقساط واگذاری (جمعی - خرجی) از صفر به ۵۰ هزار میلیارد ریال افزایش یافت.

۲. بررسی منابع نفتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۳

۲-۱. منابع نفتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۳

قانون بودجه سال ۱۳۹۳ با فرض صادرات یک میلیون بشکه در روز نفت خام، ۲۹۷ هزار بشکه میعانات گازی و فروش ۱۲۰ هزار بشکه میعانات گازی به پتروشیمی‌ها و در نظر گرفتن ۱۰۰ دلار

بابت هر بشکه منابع نفتی را طبق جدول ۱ توزیع کرده است. در سال گذشته صادرات نفت خام حدود ۱/۰۶ میلیون بشکه در روز و صادرات میعانات گازی ۲۴۰ هزار بشکه و قیمت هر بشکه ۹۵ دلار در نظر گرفته شده بود.

جدول ۲. توزیع منابع نفتی در قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۲

(میلیارد دلار)

قانون ۱۳۹۲	قانون ۱۳۹۳	عنوان
۴۵/۱۸	۵۱/۵۰	مجموع منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی
۳۶/۷۶	۳۶/۵۰	صادرات نفت خام
۸/۴۳	۱۰/۸۴	صادرات میعانات گازی
-	۴/۱۶	فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها
۶/۵۵	۷/۴۷	سهم شرکت ملی نفت
۱۲/۶۵	۱۴/۶۸	سهم صندوق توسعه ملی
۲۵/۹۸	۲۹/۳۶	مانده منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی که به بندهای بودجه تخصیص می‌یابد
۰/۰۰	۰	منابع قابل تخصیص به بند «۴» قانون ۱۳۹۲ و بند «ب» تبصره «۲» قانون ۱۳۹۳

۲-۲. حساب ذخیره ارزی

بند «ب» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را مکلف کرده است مازاد درآمد نفت را تا مبلغ ۷۵ هزار میلیارد ریال (حدود ۳ میلیارد دلار) برای تقویت بنیه دفاعی اختصاص دهد. این درحالی است که طبق قانون نفت و ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم مازاد درآمد نفت باید به حساب ذخیره ارزی واریز شود. حساب ذخیره ارزی برای جلوگیری از آثار نوسانات قیمت نفت بر ثبات بودجه تشکیل شده و در شرایط تحریم اقتصادی کشور داشتن پشتوانه ثبات بخش برای بودجه کشور ضروری است.

۲-۳. مقایسه منابع نفتی قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و لایحه ۱۳۹۳

مجلس شورای اسلامی، پس از بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ تغییرات زیر را در قسمت واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای اعمال کرد:



جدول ۳. تغییرات منابع نفتی در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و لایحه ۱۳۹۳

(ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	قانون ۱۳۹۲	پیش‌بینی* عملکرد ۱۳۹۲	لایحه ۱۳۹۳	قانون ۱۳۹۳
منابع حاصل از ارزش صادرات نفت خام (ردیف ۲۱۰۱۰۱)	۶۱۴,۳۴۷	۵۸۹,۷۷۳	۷۵۸,۶۴۸	۷۵۲,۹۰۳
دو درصد صادرات نفت خام برای مناطق محروم و نفت‌خیز (ردیف ۲۱۰۱۰۹)	۲۲,۳۱۰	۲۱,۴۱۸	۱۹,۳۴۵	۲۵,۰۹۰
منابع حاصل از فروش داخلی نفت خام و گاز طبیعی (میلیارد ریال) (ردیف ۱۳۰۴۰۹)	۹۰,۰۰۰	.	.	.
مازاد درآمد نفت قبل از واریز به حساب ذخیره ارزی (موضوع بند «۲» ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۰ و بند «۲-۲» بودجه ۱۳۹۱ و بندهای «۱-۳» و «۴» بودجه ۱۳۹۲)	۳۰۶,۳۲۸	.	.	۷۵,۰۰۰
جمع استفاده از منابع نفت در بودجه	۱,۰۳۲,۹۸۵	۶۱۱,۱۹۱	۷۷۷,۹۹۳	۸۵۲,۹۹۳
جمع استفاده از منابع نفت در بودجه (میلیارد دلار)	۴۲/۱۵	۲۴/۹۵	۲۹/۳۶	۳۲/۱۹
نرخ ارز (دلار به ریال)	۲۴,۵۰۶	۲۴,۵۰۰	۲۶,۵۰۰	۲۶,۵۰۰
منابع بودجه عمومی در ردیف‌ها	۲,۱۰۴,۳۸۲	۱,۴۷۵,۰۰۰	۱,۹۴۹,۹۸۸	۲,۱۱۱,۶۵۹
منابع بودجه عمومی (با احتساب ردیف واردات اضافه بر رقم بودجه فرآورده‌های نفتی و مازاد درآمد نفت و منابع مندرج در تبصره‌ها)	۲,۴۱۰,۷۱۰	۱,۴۷۵,۰۰۰	۱,۹۴۹,۹۸۸	۲,۱۸۶,۶۵۹
وابستگی بودجه به نفت (درصد)	۴۲/۸	۴۱/۴	۳۹/۹	۳۹/۰*

* بنابر گزارش معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور عملکرد منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی در سال ۱۳۹۲ برابر ۹۶ درصد ارقام مصوب بوده است.

** به‌رغم افزایش میزان استفاده از منابع حاصل از نفت در بودجه از رقم ۲۹/۳۶ به ۳۲/۱۹ میلیارد دلار وابستگی بودجه به نفت در قانون بودجه ۱۳۹۳ نسبت به لایحه کاهش یافته است که ناشی از افزایش رقم بودجه عمومی توسط مجلس شورای اسلامی است. در صورت عدم تحقق منابع پیش‌بینی شده وابستگی بودجه به نفت افزایش خواهد یافت.

۴-۲. پیش‌بینی عملکرد منابع نفتی در سال ۱۳۹۳

بنابر گزارش غیررسمی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی در سال ۱۳۹۲، ۹۶ درصد محقق شده است. با بهبود شرایط سیاسی و چشم‌انداز مثبت مذاکرات پیش‌بینی می‌شود ارقام مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۳ در بخش نفت به‌طور کامل محقق شود.

۳. چالش‌های عدم تحقق منابع و مصارف عمومی دولت

۳-۱. منابع عمومی دولت

۳-۱-۱. مالیات

درآمدهای مالیاتی در یازده‌ماهه سال ۱۳۹۲ حدود ۴۰۶ هزار میلیارد ریال تحقق یافته است. تحقق این بخش از درآمدها تا پایان سال حدود ۴۱۲ میلیارد ریال بوده است.^۱ بررسی اجزای درآمدهای مالیاتی در یازده‌ماهه سال ۱۳۹۲ نشان می‌دهد که در بین مالیات‌های مستقیم، مالیات اشخاص حقوقی با ۷۱ درصد تحقق، کمترین و در بین مالیات‌های غیرمستقیم، مالیات بر واردات با ۵۸ درصد تحقق، کمترین میزان تحقق را داشته‌اند. ضمن آنکه مالیات بر کالاها و خدمات (شامل مالیات بر فروش فرآورده‌های نفتی و مالیات بر ارزش افزوده) بیش از میزان مصوب تحقق یافته‌اند. بنابراین در سال جاری (۱۳۹۳) پیش‌بینی می‌شود که وضعیت سال قبل با اندکی تغییر ادامه داشته باشد. این تغییر ناشی از بهبود نسبی چشم‌انداز اقتصادی کشور و لغو برخی تحریم‌هاست که در نتیجه آن می‌توان انتظار داشت، مالیات بر واردات در سال جاری نسبت به سال گذشته (۱۳۹۲) عملکرد بهتری داشته باشد.

۳-۱-۲. درآمدهای حاصل از مالکیت دولت

درآمدهای حاصل از مالکیت دولت ماحصل فعالیت‌های تصدیگرایانه دولت در بخش‌های مختلف است. درآمدهای حاصل از مالکیت دولت دارای دو جزء عمده سود سهام شرکت‌های دولتی و درآمد حاصل از مالکیت دولت در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات است. سود سهام شرکت‌هایی که مجموع چهار جزء مختلف (سود سهام ابرازی، معوقه، سود سهام دولت در شرکت‌های غیردولتی و سود سهام شرکت‌های درحال واگذاری) است در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به ترتیب حدود ۸۸، ۱۱۲ و ۱۳۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که همواره با عدم تحقق قابل ملاحظه‌ای مواجه بوده است. به‌گونه‌ای که در سال ۱۳۹۰ حدود ۵۳ درصد، در سال ۱۳۹۱ حدود ۵۶ درصد و در سال ۱۳۹۲ حداکثر حدود ۳۵ درصد این مبالغ وصول شده است. به همین ترتیب انتظار می‌رود در سال جاری نیز بخش بزرگی از منابع پیش‌بینی شده در این بخش محقق نشود.

۳-۱-۳. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

با توجه به عملکرد ۹۶ درصدی منابع حاصل از صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی در سال ۱۳۹۲، انتظار می‌رود در صورت تداوم شرایط موجود صادرات نفت خام و فرآورده‌های نفتی نسبت به

۱. گزارش معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور در کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی.



سال گذشته تغییری در جهت منفی نداشته باشد. بنابراین در بین اجزای واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای می‌توان انتظار داشت، منابع حاصل از صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی با تحقق کامل روبرو شود و تنها واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تحقق نیابد. عدم تحقق منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز ناشی از وضعیت مبهم چارچوب حقوقی این واگذاری‌ها و همچنین تداوم شرایط رکودی کشور است.

۳-۱-۴. واگذاری دارایی‌های مالی

- واگذاری سهام شرکت‌های دولتی

به‌طور کلی منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی از سه محل تأمین می‌شود:

(الف) منابع حاصل از فروش شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۳،

(ب) منابع حاصل از اقساط فروش سهام عدالت از محل سود آن،

(ج) منابع حاصل از اقساط فروش شرکت‌های دولتی که در سال‌های قبل واگذار شده است.

میزان تحقق درآمد حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در سال جاری تابع چشم‌انداز شرایط و وضعیت اقتصادی کشور است. هرچند چشم‌انداز سال جاری برای اقتصاد ایران وضعیت بهتری را نسبت به گذشته نشان می‌دهد، ضمن آنکه هنوز بخشی از سهام شرکت‌های دارای ارزش مانند هلدینگ خلیج فارس قابل فروش است و لذا تحقق این منابع دور از انتظار نیست اما در مورد اینکه آیا تمام بنگاه‌های دولتی تا پایان سال ۱۳۹۳ واگذار می‌شوند پاسخ منفی است، بررسی شرکت‌های دولتی در گروه یک و دو نشان می‌دهد بسیاری از این شرکت‌ها ساختارهای مناسبی برای واگذاری به بخش خصوصی ندارند و بخش خصوصی نیز تمایل چندانی برای خرید آنها ندارد. از طرفی با توجه به آنکه عملکرد منابع درآمدی واگذاری سهام (چه وجوه واریزی به خزانه و چه تهاثرهای انجام شده) تا پایان بهمن‌ماه سال ۱۳۹۲ در حدود ۱۳ هزار میلیارد تومان بوده است بنابراین بخش عمده‌ای از مجموع دو ردیف درآمدی (۳۱۰۵۰۱ و ۳۱۰۵۰۲) در سال جاری قابل تحقق است. اما ردیف درآمدی ۳۱۰۵۰۳ بستگی زیادی به میزان بدهی افرادی دارد که خریدار شرکت‌ها بوده‌اند، این موضوع بیشتر در مورد خریداران نیروگاه‌ها درست است.

با توجه به پیش‌بینی خوش‌بینانه تورم ۲۵ درصدی در سال جاری امکان فروش کامل اوراق مشارکت در سال ۱۳۹۳ تا حدودی ضعیف است. فروش اسناد خزانه اسلامی نیز به دلیل مبهم بودن چارچوب حقوقی آن و اجرایی نشدن آن در سال‌های گذشته با ابهام روبرو است. بنابراین با فرض تحقق سایر اجزای واگذاری دارایی‌های مالی مطابق با پیش‌بینی دولت در قانون، انتظار می‌رود بخشی از رقم واگذاری دارایی‌های مالی در سال جاری محقق نشود.

بخشی از ارقام واگذاری دارایی‌های مالی ماهیت درآمد - هزینه (و یا جمعی - خرجی) دارند، این ارقام عبارتند از:

- استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی به میزان ۴,۳۱۲ میلیارد ریال؛

- اعتبارات موضوع سهام، سهم‌الشرکه و سایر موارد مشابه، به میزان ۱۰۴ هزار میلیارد ریال؛
- تسویه بدهی‌های قانونی شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارتخانه‌های نفت، نیرو، راه و شهرسازی، صنعت، معدن و تجارت به اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی یا بدهی همان اشخاص بابت اقساط واگذاری (جمعی - خرجی) به میزان ۵۰ هزار میلیارد ریال.

وجود این ارقام به این معنی است که هر آنچه در بخش منابع محقق شود به همان میزان نیز به مصارف مربوط اختصاص می‌یابد، بنابراین در دو طرف منابع و مصارف هر دو به یک میزان در نظر گرفته شده است.

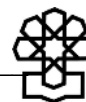
- فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی به میزان ۶۰ هزار میلیارد ریال به احتمال زیاد محقق خواهد شد.

با توجه به اینکه تحقق یا عدم تحقق منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی به عوامل بسیار زیادی بستگی دارد که این عوامل می‌توانند در طول سال نوسانات زیادی داشته باشند، لذا پیش‌بینی عملکرد این بخش آسان نیست.

به هر حال می‌توان به منظور شفاف‌سازی منابع و مصارف عمومی ارقام با ماهیت درآمد - هزینه را از دو طرف واگذاری و تملک دارایی‌های مالی کنار گذاشت. بنابراین با کسر منابع حاصل از عدم تحقق فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی، به‌طور خالص حدود ۹۱,۰۶۵ میلیارد ریال در بخش واگذاری دارایی‌های مالی برای تصمیم‌گیری باقی خواهد ماند.

در مجموع پیش‌بینی می‌شود در بخش درآمدها با حدود ۱۸۱ هزار میلیارد ریال، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای حدود ۱۰ هزار میلیارد ریال و واگذاری دارایی‌های مالی^۱ حدود ۲۱۸ هزار میلیارد ریال با عدم تحقق منابع روبرو شود. به این ترتیب پیش‌بینی می‌شود منابع عمومی دولت در سال ۱۳۹۳ با حدود ۴۱۰ هزار میلیارد ریال عدم تحقق منابع روبرو باشد (منابع تحقق یافته در این سال برابر ۱,۷۰۱ هزار میلیارد ریال خواهد بود).

۱. البته لفظ عدم تحقق برای واگذاری دارایی‌های مالی گمراه‌کننده است زیرا در این بخش هم شفاف‌سازی و هم پیش‌بینی عدم تحقق انجام شده است. به این معنی که ممکن است ارقام کنار گذاشته شده به دلیل ماهیت درآمد - هزینه‌ای آن‌ها کلاً یا جزئاً محقق شوند.



۳-۲. مصارف عمومی دولت

۳-۲-۱. اعتبارات هزینه‌ای

با توجه به اینکه حداقل حدود ۶۵ درصد اعتبارات هزینه‌ای مربوط به حقوق و دستمزد است، پیش‌بینی می‌شود این بخش از اعتبارات رشد ۲۰ درصدی (رشد اعلامی از سوی دولت) را تجربه کند و سایر اعتبارات حدود ۱۰ درصد نسبت به عملکرد سال قبل افزایش یابد. بنابراین در مجموع پیش‌بینی می‌شود هزینه‌ها در سال ۱۳۹۳ حدود ۱۳۸۶ هزار میلیارد ریال محقق شود.

۳-۲-۲. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

با توجه به آنکه تحقق واگذاری دارایی‌های مالی حدود ۹۱ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است، انتظار می‌رود به همین میزان نیز به تملک دارایی‌های مالی اختصاص یابد. هرچند ممکن است با توجه به عدم تحقق بخش قابل توجهی از منابع و به تبع آن انتقال بخش عمده عدم تحقق منابع به بخش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، به ناچار بخشی از منابع مربوط به واگذاری دارایی‌های مالی به تملک دارایی‌های مالی اختصاص نیافته، بلکه به طرح‌های عمرانی (برای جبران کسری‌های آن) اختصاص می‌یابد.

۳-۲-۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

چنانچه از کل مبلغ ۱,۷۰۱ هزار میلیارد ریال منابع عمومی، ۱,۳۸۶ هزار میلیارد ریال آن به هزینه‌ها و ۹۱ هزار میلیارد ریال آن به تملک دارایی‌های مالی اختصاص یابد، باقی‌مانده که اعتباری حدود ۲۲۴ هزار میلیارد ریال است، به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص خواهد یافت.

بنابراین در سال ۱۳۹۳ نیز مانند دو سال اخیر چالش اصلی اجرای بودجه کسری قابل توجه منابع و انتقال بخش عمده آن به طرح‌های عمرانی است. نتیجه این کار مطابق روال معمول سال‌های اخیر عدم تکمیل طرح‌ها و افزایش حجم طرح‌های نیمه‌تمام است.

جدول ۴. خلاصه منابع و مصارف عمومی دولت

(میلیارد ریال)

عنوان	۱۳۹۲		۱۳۹۳			
	قانون	عملکرد*	لایحه	رشد لایحه ۱۳۹۳ نسبت به قانون ۱۳۹۲	قانون	رشد قانون ۱۳۹۳ نسبت به قانون ۱۳۹۲
درآمدها	۹۰۶،۵۳۷	۷۱۷،۰۰۰	۹۲۷،۱۲۹	۲	۱،۰۰۳،۴۸۸	۱۱
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۷۰۲،۸۵۷	۶۱۲،۰۰۰	۷۹۸،۷۹۵	۱۴	۷۹۸،۷۹۵	۱۴
واگذاری دارایی‌های مالی	۴۹۴،۹۸۸	۱۴۶،۰۰۰	۲۲۴،۰۶۴	-۵۵	۳۰۹،۳۷۷	-۳۷
منابع عمومی دولت	۲،۱۰۴،۳۸۲	۱،۴۷۵،۰۰۰	۱،۹۴۹،۹۸۸	-۷	۲،۱۱۱،۶۵۹	۰
هزینه‌ها	۱،۲۸۱،۳۱۸	۱،۱۹۰،۰۰۰	۱،۴۳۰،۱۱۸	-۱۲	۱،۴۹۳،۳۲۵	۱۷
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۶۴،۴۳۸	۲۳۶،۰۰۰	۳۷۸،۰۵۵	۳۳	۴۱۲،۵۰۹	-۲۷
تملك دارایی‌های مالی	۲۵۹،۰۲۵	۴۹،۰۰۰	۱۴۱،۸۱۶	۴۵	۲۰۵،۸۲۶	-۲۱
مصارف عمومی دولت	۲،۱۰۴،۷۸۲	۱،۴۷۵،۰۰۰	۱،۹۴۹،۹۸۹	۷	۲،۱۱۱،۶۶۰	۰

* عملکرد سال ۱۳۹۲ مبتنی بر گزارش معاونت نظارت و برنامه‌ریزی رئیس‌جمهور در کمیسیون برنامه و بودجه است.

** پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۳ مبتنی بر پیش‌بینی اوضاع اقتصادی سال ۱۳۹۲ و گزارش عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۳ (نهایی نشده) است.



۴. بررسی تأثیر اجرای بودجه بر متغیرهای کلان اقتصادی

در ارزیابی عملکرد اقتصادی بودجه، مهمترین پرسشی که مطرح می‌شود این است که سیاست‌های بودجه‌ای چگونه بر شاخص کلان 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. در کوتاه‌مدت تغییر در هزینه‌های دولت می‌تواند عامل تغییر در مقدار و الگوی تقاضا برای کالاها و خدمات در کشور باشد. در میان‌مدت، بودجه دولت می‌تواند بر تخصیص منابع اثر بگذارد و بازده عوامل مختلف تولید را تغییر دهد. در همین راستا مسیر توسعه انسانی و انباشت انواع سرمایه‌های مادی و طبیعی می‌تواند با عنایت به روال بودجه تغییر پیدا کند. تغییر در نرخ‌های مالیاتی قادر است بر ظرفیت‌های تولیدی اثر بگذارد.

در بلندمدت سیاست‌های بودجه‌ای می‌توانند در ایجاد ثبات اقتصادی مؤثر باشند و اقتصاد را به سمت تعادل با اشتغال کامل هدایت کنند. بنابراین تغییر در سیاست‌های بودجه‌ای برای اقتصاد کلان بسیار اثرگذار است. همین موضوع سبب می‌شود که شناخت تأثیر بودجه بر اقتصاد کلان در اولویت ویژه قرار بگیرد زیرا تأثیر بودجه بر اقتصاد کلان کشور، و رای تحولات دوره بودجه‌ای گسترده می‌شود. اگر به این آثارها توجه نشود، بودجه می‌تواند تأثیرهای ناخوشایندی بر چرخه‌های اقتصادی بگذارد. تغییرات ناخواسته در هزینه‌های مصرفی خانوارها یکی از تأثیرهای ناخوشایند است که بودجه می‌تواند ایجاد کند.

این وضعیت که کمال مطلوب است، به دلیل محدودیت‌های مختلف و از جمله فقدان شفافیت در عملکرد یا نبود تفصیل لازم در ارقام بودجه‌ای، قابل ردیابی نیست. با این اوصاف فقط می‌توان با برآوردهای محدود، برخی از روندهای کلان را شناسایی کرد که در ادامه این موارد بررسی شده است.

۴-۱. وضعیت تورم

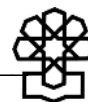
بحث در مورد وضعیت فعلی تورم و عوامل مؤثر بر آن در اقتصاد ایران بسیار است و در گزارش‌های متعدد از جمله گزارش «ابعاد کلان لایحه بودجه سال ۱۳۹۳» به آن پرداخته شده است. لذا در اینجا تنها به چگونگی تأثیرگذاری بودجه مصوب بر وضعیت تورم سال ۱۳۹۳ اکتفا می‌کنیم. از جمله مهمترین منافذ اثرگذاری بودجه سال جاری بر تورم می‌توان به چگونگی وصول درآمدهای صادراتی نفت، چگونگی اجرای مرحله دوم هدفمند کردن یارانه‌ها و میزان تحقق درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی اشاره کرد.

در بودجه مصوب سال ۱۳۹۳ فروش روزانه حدود ۱/۳ میلیون بشکه نفت خام و میعانات

گازی پیش‌بینی شده است که با توجه به وضعیت فعلی صادرات نفتی و مفاد توافقنامه ژنو امکان تحقق آن نسبتاً بالاست. با این حال آنچه مبهم است میزان وصول این درآمدها از حساب‌های موجود در کشورهای واردکننده است. توافق ژنو در مجموع امکان وصول بخش محدودی از این منابع را به صورت رسمی فراهم کرده است. در صورت عدم تحول جدی در مسئله کاهش تحریم‌ها یا حتی تشدید آن و عدم وصول درآمدهای دلاری صادرات نفت، چگونگی تأمین کسری منابع دولت می‌تواند نقش کلیدی در وضعیت تورم داشته باشد. در سال گذشته بخش مهمی از این کسری از طریق کاهش هزینه‌های جاری و عمرانی (به خصوص عمرانی) رفع شد، اما در سال ۱۳۹۱ کسری منابع فوق عمدتاً از دو منبع افزایش نرخ ارز و اخذ معادل ریالی صادرات نفتی (علی‌رغم عدم وصول بخشی از آن) از بانک مرکزی تأمین گردید. در صورتی که در سال ۱۳۹۳ نیز مشکل جدی در وصول منابع وجود داشته باشد امکان افزایش نرخ ارز و تبدیل منابع وصول نشده به دارایی‌های بانک مرکزی و در نتیجه افزایش پایه پولی وجود خواهد داشت که در این صورت شاهد افزایش نرخ تورم خواهیم بود. علاوه بر این کنترل بانک مرکزی بر بازار ارز را بیش از پیش تضعیف خواهد کرد. همین‌طور در سال ۱۳۹۳ پیش‌بینی ایجاد درآمد حدود ۳۱۰ هزار میلیارد ریالی از محل واگذاری دارایی‌های مالی صورت گرفته است که در صورت تحقق، خود عاملی برای کاهش نقدینگی و تورم خواهد بود. با این حال، اگر تجربه دو سال گذشته ملاک قضاوت قرار گیرد عملاً امکان تحقق نخواهد داشت. لذا کسری ناشی از این محل هم می‌تواند بر افزایش احتمال توسل دولت به بانک مرکزی و تبعات تورمی آن بیافزاید.

از طرف دیگر تبصره «۲۱» قانون بودجه کسب درآمد ۴۸۰ هزار میلیارد ریالی سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی را پیش‌بینی کرده است که با توجه به اهمیت انرژی و سهم آن در هزینه‌های تولید منجر به ایجاد تورم مختص خود خواهد شد. با توجه به سناریوی اجرا شده، رشد حدود ۴/۴ درصدی شاخص قیمت تولیدکننده از این محل برآورد می‌شود.

در نهایت باید اذعان داشت که با توجه به روند کاهش تورم میانگین و نقطه به نقطه در ماه‌های پایانی سال ۱۳۹۲ انتظار اولیه بر آن است که روند کاهش تورم دوازده ماهه منتهی به ماه‌های ابتدایی سال ۱۳۹۳ ادامه یابد. با این حال با توجه به اجرای مرحله دوم هدفمند کردن یارانه‌ها و افزایش نرخ ارز ناشی از آن، قطع این روند محتمل خواهد بود و در ادامه این سال شدت تورم به وضعیت تحقق منابع درآمدی به خصوص درآمدهای نفتی و واگذاری دارایی‌های مالی بستگی خواهد داشت. در صورت عدم تحقق قابل توجه در این منابع، یا شاهد کاهش قابل توجه در هزینه‌ها به خصوص هزینه‌های عمرانی خواهیم بود که بر عملکرد رشد اقتصادی مؤثر خواهد بود یا شاهد شتاب مجدد تورم در نیمه دوم سال ۱۳۹۳ خواهیم بود.



۲-۴. وضعیت نرخ ارز

انتظار ثبات قابل اتکای بازار ارز در سال ۱۳۹۳ چندان واقع‌بینانه به نظر نمی‌رسد. اولین شوک بازار ارز در سال ۱۳۹۳ را اجرای مرحله دوم هدفمند کردن یارانه‌ها وارد کرد که سبب افزایش حدود ۱۰ درصدی در این نرخ شد و بانک مرکزی در کنترل و کاهش آن به سطح قبلی تاکنون موفق نبوده است، البته در انگیزه بانک مرکزی در کنترل این بازار و جلوگیری از افزایش نرخ ارز نیز تردیدهایی وجود دارد. اولین بار مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی با عنوان «بررسی عوامل تعیین‌کننده نرخ ارز تعادلی و ریشه‌یابی تحولات اخیر بازار ارز در اقتصاد ایران» که در سال ۱۳۹۱ و در بحبوحه تشدید تحریم‌های اقتصادی، منتشر شد، این گزارش مستندات کافی برای نقش هدفمند کردن یارانه‌ها در افزایش نرخ ارز ارائه کرد که مورد بی‌توجهی مسئولان دولتی قرار گرفت، اما اجرای مرحله دوم و تأثیر آن بر نرخ ارز مهر تأییدی بر نتایج آن گزارش زد. در نتیجه لازم است که در بررسی‌های مرتبط با ادامه هدفمند کردن یارانه‌ها در بودجه‌های سنواتی، نرخ ارز نیز به‌عنوان یک متغیر مورد تحلیل قرار گیرد به‌خصوص آنکه میزان موفقیت اهداف قیمتی هدفمند کردن یارانه‌ها نیز خود به این نرخ بستگی دارد. علاوه بر این، براساس نتایج مطالعه مذکور، متغیرهای مخارج جاری و عمرانی دولت (کسری بودجه)، میزان ذخایر ارزی بانک مرکزی، تولید سرانه (بهره‌وری) و وضعیت تراز تجاری غیرنفتی بر تعیین وضعیت نرخ ارز مؤثر هستند.

با توجه به عدم انتظار تحول جدی دو متغیر تولید سرانه و تراز تجاری غیرنفتی در سال ۱۳۹۳ نسبت به سال قبل، وضعیت بازار ارز در ادامه سال به میزان تحقق منابع بودجه (به‌خصوص درآمدهای صادراتی نفت و واگذاری دارایی‌های مالی) و توان کنترل بانک مرکزی بر بازار ارز (ذخایر ارزی بانک مرکزی) بستگی خواهد داشت. عدم تحقق قابل توجه در وصول درآمدهای دلاری نفت از یک طرف کمبود عرضه در بازار ارز را موجب خواهد شد و از طرف دیگر با کاهش توان کنترل بانک مرکزی، میدان را برای جولان سفته‌بازان در این بازار فراهم خواهد کرد. بدترین شرایط زمانی خواهد بود که دولت نیز بخواهد از التهاب حاکم بر بازار ارز بخشی از کسری منابع خود را جبران کند. چگونگی پیشرفت در مذاکرات هسته‌ای می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در این زمینه داشته باشد. به‌خصوص آنکه با در نظر گرفتن کنترل ضعیف بانک مرکزی بر بازار ارز، حتی وصول خبرهای خوب یا بد در این زمینه می‌تواند در وضعیت بازار ارز نقش تعیین‌کننده داشته باشد.

با توجه به اهمیت بازار ارز و ثبات آن در ثبات کلی اقتصاد ایران به‌خصوص در سال‌های اخیر نقش تعیین‌کننده آن در وضعیت تورمی سال ۱۳۹۳، به نظر می‌رسد که لازم است کنترل این بازار در صدر برنامه‌های تثبیتی دولت قرار گیرد. واقعیت آن است که تنظیم بودجه سال ۱۳۹۳ کمک چندانی به این موضوع نکرده است. علاوه بر این، اتخاذ سیاست کاهش نرخ سود بانکی در

سال ۱۳۹۳ نیز می‌تواند تداعی‌کننده تجربه کاهش نرخ سود بانکی در سال ۱۳۹۰ باشد که بانک مرکزی در نیمه دوم سال به‌خاطر نوسانات ارزی مجبور به بازنگری در آن شد. در رابطه با اهمیت وضعیت بازار ارز در شرایط تورمی سال ۱۳۹۳ باید ذکر کرد که اگر تورم ناشی از اجرای مرحله دوم هدفمندی را نادیده بگیریم انتظار اولیه از وضعیت تورم در سال ۱۳۹۳ روند کاهشی است و تنها عامل مورد انتظار در ادامه سال برای تغییر این مسیر می‌تواند افزایش نرخ ارز باشد.

۳-۴. وضعیت نقدینگی

براساس آمارهای انتشار یافته به نقل از مسئولان کشور، نقدینگی کشور در پایان شهریورماه ۱۳۹۲ به مرز ۵,۰۶۰ هزار میلیارد ریال رسیده است. روند افزایش نقدینگی بر اساس عملکرد دولت یازدهم، افزایش ۱۰ درصدی در هر فصل داشته است.

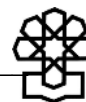
دلایل متعددی وجود دارد که بودجه سال ۱۳۹۳ ممکن است بتواند نقدینگی را در حالت انقباضی نگاه دارد. یکی از این دلایل نیازهای مالی بودجه است که از طریق واگذاری تأمین می‌شود و این خود به خروج منابع از بخش پولی کمک خواهد کرد. عامل دیگر، رکود حاکم بر اقتصاد است که فشارهای تورمی را نیز تعدیل می‌کند. عواملی مانند نااطمینانی نسبت به آینده هم در افت ضریب فزاینده پولی اثر دارد.

عواملی نیز وجود دارد که به‌صورت تهدید برای این وضعیت عمل می‌کند. از جمله می‌توان به افت احتمالی درآمدهای نفتی، شرایط اقتصاد بین‌الملل و اجرای سیاست هدفمند کردن یارانه‌ها اشاره کرد. هریک از این موارد می‌تواند عاملی برای افزایش نقدینگی در اقتصاد ایران باشد.

۴-۴. وضعیت رشد اقتصادی

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 به‌تبع 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 هریک از آنها برآورد شود. در نهایت، تجمیع این آثار

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



می‌تواند مبنایی برای قضاوت در خصوص آثار مستقیم بودجه عمومی بر رشد اقتصادی باشد. اعتبارات هزینه‌ای به‌طور مستقیم ارزش‌افزوده بخش‌هایی از قبیل بخش امور عمومی و خدمات شهری، بخش آموزش دولتی و بخش بهداشت دولتی^۱ را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این بخش‌ها با توجه به آخرین آمار موجود، حدود ۶/۳ درصد از تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های ثابت را تشکیل می‌دهند. با توجه به اینکه اعتبارات هزینه‌ای اصلی‌ترین مبنای محاسبه ارزش‌افزوده این بخش‌هاست، انتظار می‌رود ارزش‌افزوده آنها متناسب با رشد این اعتبارات رشد داشته باشد. مقایسه عملکرد اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۹۲ و پیش‌بینی عملکرد این اعتبارات در سال ۱۳۹۳ نشان می‌دهد که این اعتبارات از ۱۱۹۰ در سال ۱۳۹۲ به ۱,۳۸۶ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. با فرض پذیرش تورم ۲۵ درصدی در سال ۱۳۹۳ و تبدیل این اعتبارات به قیمت ثابت، می‌توان گفت که اعتبارات مذکور به قیمت‌های ثابت در سال ۱۳۹۳ رشدی معادل منفی ۸/۴ درصد خواهد داشت. بر این اساس انتظار می‌رود که ارزش‌افزوده بخش‌های دولتی در حساب‌های ملی معادل ۸/۴ درصد در سال ۱۳۹۳ کاهش یابد. در این چارچوب و با توجه به سهم این بخش‌ها در تولید ناخالص داخلی، مشارکت این بخش‌ها در رشد اقتصادی سال ۱۳۹۳ معادل ۰/۵ درصد نسبت به سال قبل کاهش خواهد یافت.

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز می‌تواند از کانال بخش ساختمان (به‌طور خاص زیربخش سایر ساختمان‌ها)، رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار دهد. در حساب‌های ملی، این اعتبارات اصلی‌ترین توضیح‌دهنده ارزش‌افزوده بخش سایر ساختمان‌ها (ساختمان‌های غیرمسکونی) هستند. مقایسه عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سال ۱۳۹۲ و پیش‌بینی عملکرد این اعتبارات در سال ۱۳۹۳ بیانگر آن است که این اعتبارات از ۲۳۶ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۲ به ۲۴۷ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. با فرض تورم ۲۵ درصدی در سال ۱۳۹۳، می‌توان گفت که اعتبارات مذکور به قیمت‌های ثابت رشدی معادل منفی ۱۶/۳ درصد خواهد داشت. از این رو با فرض ثابت بودن شرایط، می‌توان انتظار داشت که ارزش‌افزوده بخش سایر ساختمان‌ها معادل ۱۶/۳ درصد در سال ۱۳۹۳ در مقایسه با سال قبل کاهش یابد. بر این اساس و با توجه به اینکه سهم این بخش در تولید ناخالص داخلی، بر اساس آخرین سال موجود، حدود ۳ درصد است، انتظار می‌رود مشارکت این بخش نیز در رشد اقتصادی سال ۱۳۹۳ در مقایسه با سال ۱۳۹۲ معادل ۰/۵ درصد کاهش پیدا کند.

۱. هرچند فعالیت‌های دولتی تنها به بخش‌های مذکور خلاصه نمی‌شود، اما به‌دلیل اینکه در سایر بخش‌های اقتصادی فعالیت‌های دولتی در فعالیت‌های خصوصی ادغام شده‌اند تأثیرگذاری بودجه عمومی را نمی‌توان به‌طور مستقل تفکیک و مورد بررسی قرار داد.

جدول ۵. برآورد آثار مستقیم قانون بودجه سال ۱۳۹۳ بر رشد اقتصادی در مقایسه با سال ۱۳۹۲

شرح	واحد	مأخذ اطلاع	قانون		عملکرد	
			۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۳*
برآیند آثار مستقیم بودجه عمومی بر رشد اقتصادی	درصد	برآورد	-	-۱/۷	-	-۱/۰
تأثیر بودجه عمومی بر رشد اقتصادی از کانال اعتبارات هزینه‌ای	درصد	برآورد	-	-۰/۴	-	-۰/۵
سهم ارزش‌افزوده بخش‌های دولتی به قیمت ثابت (بر اساس حساب‌های ملی سال ۱۳۹۰)	میلیارد ریال	مرکز آمار ایران	۶/۳	۶/۳	۶/۳	۶/۳
رشد اعتبارات هزینه‌ای در بودجه عمومی به قیمت ثابت	درصد	برآورد	-	-۶/۷	-	-۸/۴
اعتبارات هزینه‌ای در بودجه عمومی به قیمت ثابت	میلیارد ریال	برآورد	۷۵۴,۳۶۹	۷۰۳,۵۶۹	۷۰۰,۸۲۴	۶۴۲,۱۶۷
اعتبارات هزینه‌ای در بودجه عمومی به قیمت جاری	میلیارد ریال	قوانین بودجه سنواتی	۱,۲۸۰,۹۱۸	۱,۴۹۳,۳۲۵	۱,۱۹۰,۰۰۰	۱,۳۶۳,۰۰۰
تأثیر بودجه عمومی بر رشد اقتصادی از کانال اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	درصد	برآورد	-	-۱/۲	-	-۰/۵
سهم ارزش‌افزوده بخش ساختمان (به‌خصوص سایر ساختمان‌ها) به قیمت ثابت (بر اساس حساب‌های ملی سال ۱۳۹۰)	میلیارد ریال	مرکز آمار ایران	۳/۰	۳/۰	۳/۰	۳/۰
رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی به قیمت ثابت	درصد	برآورد	-	-۴۱/۵	-	-۱۶/۳
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی به قیمت ثابت	میلیارد ریال	برآورد	۳۳۲,۴۱۳	۱۹۴,۳۵۱	۱۳۸,۹۸۷	۱۱۶,۳۷۲
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی به قیمت جاری	میلیارد ریال	قوانین بودجه سنواتی	۵۶۴,۴۳۸	۴۱۲,۵۰۹	۲۳۶,۰۰۰	۲۴۷,۰۰۰
شاخص کل قیمت مصرف‌کننده	درصد	مرکز آمار ایران	۱۶۹/۸	** ۲۱۲/۳	۱۶۹/۸	** ۲۱۲/۳

* پیش‌بینی عملکرد با توجه به جدول ۴ این گزارش.

** با فرض نرخ تورم ۲۵ درصدی در سال ۱۳۹۳ برآورد شده است.

با توجه به مطالب پیش‌گفته می‌توان به طور خلاصه چنین تحلیل کرد که:

الف) رشد منفی اعتبارات هزینه‌ای به قیمت ثابت در سال ۱۳۹۳ سبب خواهد شد ارزش‌افزوده بخش‌های اقتصادی مرتبط با این اعتبارات حدود منفی ۸/۴ درصد کاهش یابد. با توجه به سهم ۶/۳ درصدی این بخش‌ها در تولید ناخالص داخلی، رشد اقتصادی از کانال تأثیرگذاری اعتبارات هزینه‌ای، در مقایسه با سال ۱۳۹۲ حدود ۰/۵ درصد کاهش خواهد یافت.

ب) رشد منفی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به قیمت ثابت در سال ۱۳۹۳، ارزش‌افزوده



بخش سایر ساختمان‌ها را حدود ۱۶/۳ درصد نسبت به سال قبل کاهش خواهد داد. با توجه به سهم ۳/۰ درصدی این بخش در تولید ناخالص داخلی، رشد اقتصادی از کانال تأثیرگذاری اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، معادل ۰/۵ درصد کاهش خواهد یافت.

ج) آثار مستقیم بودجه عمومی سال ۱۳۹۳ بر رشد اقتصادی با توجه به کانال‌های تأثیرگذاری آن، معادل منفی ۱ درصد در مقایسه با سال قبل برآورد می‌شود. یعنی با نادیده گرفتن رشد بخش‌های اقتصادی مستقل از بودجه عمومی، آثار مستقیم بودجه عمومی سال ۱۳۹۳ سبب خواهد شد که رشد تولید ناخالص داخلی در این سال نسبت به سال قبل ۱ درصد کاهش یابد.^۱

د) به‌منظور بررسی دقیق‌تر اثر بودجه بر رشد اقتصادی لازم است که آثار غیرمستقیم ناشی از عملکرد ضریب فزاینده‌کنیزی نیز در نظر گرفته شود که در این بررسی امکان آن نبوده است.

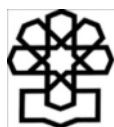
ه) محاسبات فوق مبتنی بر تأثیر مستقیم مخارج دولتی در حسابداری ملی صورت گرفته است و نقش بالقوه بودجه عمومی در ایجاد انگیزه‌های تولیدی و جهت‌دهی به بخش خصوصی باید به‌طور جداگانه مورد تحلیل قرار گیرد. با این حال، بررسی محتوای قانون بودجه سال ۱۳۹۳ نشان می‌دهد که این بودجه نیز سیاست ویژه‌ای برای تقویت تولید را پیگیری نمی‌کند جنبه حسابداری آن بسیار پررنگ‌تر از جهت‌های سیاستی آن است. این بودجه بجز برخی موارد خاص در حوزه انرژی سیاست انگیزشی قابل اتکایی برای فعال‌سازی بخش خصوصی ندارد و واگذاری‌ها در جهت کاهش بار مالی بودجه است تا با هدف تقویت حضور فعال بخش خصوصی. در همین راستا بودجه به تقویت توان مالی بخش خصوصی هم عنایت ویژه‌ای نداشته است. حتی مشخص نیست واگذاری‌های مد نظر بودجه چگونه توسط بخش خصوصی پذیرفته خواهد شد.

و) همان‌طور که قبلاً نیز بیان شد، نباید تحلیل تأثیر بودجه بر رشد اقتصادی (و سایر متغیرهای کلان) را به دوره اجرای آن محدود کرد زیرا تأثیرات بلندمدت بودجه بر این متغیر می‌تواند کاملاً 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 شود.

۱. در این تحلیل، به دلیل خلأ آماری، از آثار ثانویه کاهش ارزش افزوده بخش‌های مرتبط با بودجه صرف‌نظر شده است.

منابع و مأخذ

۱. قانون بودجه سال ۱۳۹۳.
۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۳.
۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، ۴۲. ابعاد اقتصاد کلان، دی‌ماه ۱۳۹۲.
۴. مرکز آمار ایران، گزارش حساب‌های ملی سال ۱۳۹۰.
۵. مرکز آمار ایران، گزارش شاخص قیمت کالاها و خدمات مصرفی خانوارهای شهری کشور.
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «بررسی عوامل تعیین‌کننده نرخ ارز تعادلی و ریشه‌یابی تحولات اخیر بازار ارز در اقتصاد ایران»، ۱۳۹۱.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۶۷۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تحلیلی بر قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و چالش‌های اجرای آن

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: محمدتقی فیاضی، هادی موسوی‌نیک، توحید آتشبار، میثم

پیله‌فروش، احسان آقاجانی معمار و ابوالحسن والی‌زاده

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. چالش‌های اجرای بودجه ۱۳۹۳

۲. متغیرهای کلان



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۲/۳۱