

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور

## ۵۵. از منظر اقتصاد کلان

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

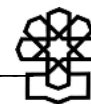
کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۴۱۱۸

دی‌ماه ۱۳۹۳

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. رشد اقتصادی.....
۱۲.....	۲. کسری بودجه.....
۱۹.....	۳. نرخ ارز.....
۲۱.....	۴. تورم.....
۲۳.....	جمع بندی و نتیجه گیری.....
۲۹.....	منابع و مآخذ.....



## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۵۵. از منظر اقتصادکلان

### چکیده

این مطالعه به بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، از منظر رابطه آن با متغیرهای کلان اقتصادی می‌پردازد. در این گزارش تلاش شده است تا با استفاده از مطالعات نظری و تجربی صورت گرفته درخصوص رابطه بین رشد اقتصادی و مخارج دولت، مخارج دولت در امور مختلف در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور استخراج شده و ارتباط آنها با رشد اقتصادی مورد بررسی قرار گیرد. همچنین در بخش دیگری از مطالعه نیز تأثیر کسری بودجه دولت و مسیرهای تأمین کسری بودجه بر رشد اقتصادی نیز مورد بررسی قرار گرفته است. علاوه بر این رابطه بین لایحه بودجه ارائه شده و متغیرهای کلیدی نرخ ارز و تورم نیز در بخش‌های جداگانه بررسی شده است. نکته مهم آنکه در ارزیابی آثار، بر ارقام بودجه عمومی متمرکز است.

با بررسی ترکیب منابع و مصارف لایحه بودجه، بدون در نظر گرفتن میزان تحقق آن، می‌توان تأثیر رشد پیش‌بینی شده در هزینه‌های عمرانی و در امور انسانی (آموزش، بهداشت و تربیت‌بدنی) بر رشد اقتصادی را مثبت تلقی کرد. همچنین از منظر تأثیر مخارج دولت بر ارزش افزوده بخش‌های مختلف در حساب‌های ملی نشان می‌دهد کاهش هزینه‌های جاری دولت به قیمت‌های حقیقی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به قانون سال ۱۳۹۳، می‌تواند به‌طور مستقیم تأثیر ۰/۲۱- درصدی بر رشد اقتصادی داشته و از طرفی افزایش هزینه‌های عمرانی به قیمت‌های حقیقی تأثیر مستقیم مثبت ۰/۰۲۱ درصدی بر رشد اقتصادی داشته باشد. با این حال، در تحلیل آثار نهایی لازم است آثار غیرمستقیم مخارج دولت نیز در نظر گرفته شود.

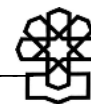
بررسی‌های این مطالعه نشان می‌دهد که لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ از محل تأمین منابع پیش‌بینی شده با چالش مواجه است و بروز کسری بودجه و چگونگی تأمین مالی آن می‌تواند در مسیر تحولات اقتصادی سال آینده نقش تعیین‌کننده داشته باشد. در این سال با توجه به احتمال عدم تحقق درآمدهای نفتی به ازای قیمت ۷۲ دلار برای هر بشکه نفت خام از یک طرف و عدم تحقق درآمدها در واگذاری دارایی‌های مالی، بروز کسری بودجه دور از انتظار نیست. در این صورت، کاهش هزینه‌های عمرانی دولت و افزایش نرخ ارز محتمل خواهد بود که خود بر متغیرهای رشد اقتصادی و تورم مؤثرند. با توجه به بررسی‌های صورت گرفته در این مطالعه، پیشنهاد شده است تا با توجه به چالش‌های

موجود در تحقق منابع، واقعی‌تر کردن منابع لایحه یا دو سقفه کردن آن و تعدیل در سیاست‌های یارانه‌ای دولت در اولویت مجلس برای بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ قرار گیرد. همچنین به منظور صیانت از اهداف اولیه تشکیل صندوق توسعه ملی، اولاً برداشت از سهم صندوق برای تأمین کسری بودجه به صورت شفاف ذیل سرفصل واگذاری دارایی‌های مالی تصریح شود. ثانیاً با توجه به وجود نوسانات قیمت یا فروش نفت و مشکلات بودجه‌ای ناشی از آن و نیز بی‌اثر شدن حساب ذخیره ارزی در عمل، راهکارهای دائمی برای مواجهه با چنین شرایطی تدبیر شود.

### مقدمه

بررسی لوايح بودجه از جوانب مختلفی می‌تواند صورت گیرد. به‌طور کلی تنظیم و بررسی بودجه دولت به‌عنوان سند و مرجع اصلی هزینه‌ها و درآمد دولت طی یک سال، از اهمیت بالایی برخوردار است. به‌طوری‌که نحوه هزینه‌کرد دولت در امور مختلف و چگونگی تخصیص منابع و اولویت‌بندی آنها، می‌تواند تأثیرات متفاوتی بر متغیرهای کلان اقتصادی داشته باشد. به‌عنوان مثال هزینه‌های دولت در مخارج جاری و عمرانی تأثیر متفاوتی بر رشد اقتصادی خواهد داشت. همچنین نحوه تأمین منابع کسری بودجه نیز بر رشد اقتصادی آثار متفاوتی دارد.

با عنایت به ارائه لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ سعی می‌شود این لایحه از منظر رابطه بین هزینه‌ها و رشد اقتصادی، رابطه بین نحوه تأمین منابع کسری بودجه و رشد اقتصادی، نرخ ارز و تورم مورد بررسی قرار گیرد. به‌خصوص با توجه به وضعیت رکودی حاکم بر اقتصاد ایران در دو سال گذشته، بررسی لایحه بودجه دولت به‌عنوان یک سند سیاست مالی از منظر رشد اقتصادی از اهمیت برخوردار است لذا بخش مهمی از این گزارش به این موضوع می‌پردازد. با این حال، با توجه به هدفگذاری کنترل تورم به‌عنوان یکی از سیاست‌های راهبردی دولت و بانک مرکزی و تأثیر این متغیر بر ثبات اقتصاد کلان و رفاه اجتماعی بررسی بودجه از نظر تأثیرگذاری بر این متغیر مهم نیز حائز اهمیت ویژه است. از طرفی با حاکمیت نظام چندنرخ ارز از اواخر سال ۱۳۸۹ و تلاطمات گسترده در بازار ارز به‌خصوص از سال ۱۳۹۰ به بعد، وضعیت این متغیر کلیدی به یکی از دغدغه‌های مهم سیاستگذاران و فعالان اقتصادی تبدیل شده است که وضعیت بودجه در آن تأثیر قابل توجهی دارد. در نهایت با توجه به اهمیت کسری بودجه در تبیین متغیرهای اقتصاد کلان، وضعیت لایحه بودجه از این نظر نیز مورد بررسی قرار می‌گیرد. در ادامه ابتدا لایحه بودجه از منظر رشد اقتصادی، سپس کسری بودجه، بعد از آن نرخ ارز و در انتها تورم مورد بررسی قرار گرفته و جمع‌بندی می‌شود.



## ۱. رشد اقتصادی

دولت به‌عنوان متولی اجرای سیاست مالی، نقش بسزایی در تعیین بسیاری از متغیرهای کلان اقتصادی دارد. میزان مصارف و هزینه‌کرد دولت در امور مختلف و همچنین نحوه تأمین منابع برای هزینه‌ها، می‌تواند بر متغیرهایی مانند رشد اقتصادی، تورم و... تأثیرگذار باشد.

به‌عنوان مثال برخی مطالعات اقتصادی صورت گرفته در این زمینه معتقد است که به‌طور کلی افزایش در هزینه‌های عمومی دولت، موجب کاهش رشد اقتصادی می‌شود. زیرا افزایش در هزینه‌های دولت، در حقیقت منجر به دخالت بیشتر دولت در بازار شده و انگیزه فعالان بخش خصوصی را کاهش داده و در نتیجه به رشد اقتصادی آسیب می‌زند.

در مقابل، برخی دیگر معتقدند که دولت به‌عنوان فراهم‌کننده کالای عمومی، می‌تواند به رشد اقتصادی کمک کند.

این بخش از مطالعه به بررسی رابطه بین مخارج دولت براساس لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ و رشد اقتصادی می‌پردازد. ابتدا ادبیات موضوع مخارج دولت و رشد اقتصادی و سپس رابطه بین ترکیب مخارج دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ و رشد اقتصادی براساس رابطه نظری عنوان شده در قسمت اول بررسی می‌شود. در قسمت سوم از این بخش، تأثیر مخارج دولت بر رشد اقتصادی از منظر اثرگذاری مخارج دولت بر ارزش‌افزوده بخش‌های مختلف در حساب‌های ملی، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۱-۱. رابطه نظری مخارج دولت و رشد اقتصادی

درخصوص رابطه بین مخارج دولت و رشد اقتصادی در مطالعات اقتصادی، ادبیات گسترده‌ای شکل گرفته است. این مطالعات هرچند در کشورهای مختلف، نتایج متفاوتی داشته، اما کم‌وبیش بر وجود یک رابطه بین مخارج دولت در امور مختلف و رشد اقتصادی تأکید داشته‌اند.

نتایج مطالعات کرمندی و مگویر<sup>۱</sup> (۱۹۸۵) درخصوص ۴۵ کشور نشان می‌دهد که مخارج مصرفی دولت به‌طور میانگین تأثیر معناداری بر میانگین رشد اقتصادی نداشته است. برخی دیگر از مطالعات نیز تأکید دارند که مخارج دولت در امور مختلف تأثیر متفاوتی بر رشد اقتصادی دارد.

همچنین مطالعات نلسون و فلیپس<sup>۲</sup> (۱۹۶۶)، بنه‌بین و اشپیگل<sup>۳</sup> (۱۹۹۴) و بارو و سالای مارتین<sup>۴</sup> (۱۹۹۴) همگی بر این نکته تأکید دارند که مخارج دولت در امور انسانی و مخارج سرمایه‌گذاری دولت، رابطه مستقیم با رشد اقتصادی دارند. بنابراین با جمع‌بندی مطالعات صورت گرفته بر رابطه بین مخارج

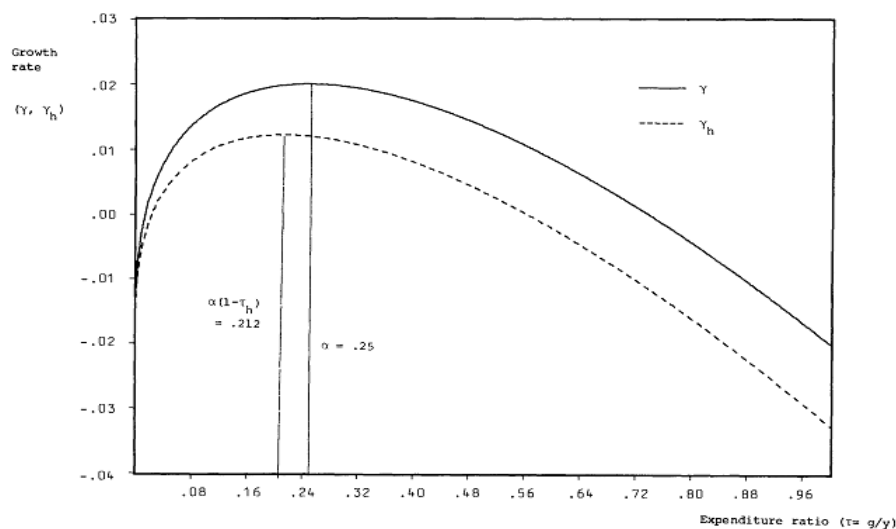
---

1. Kormendi and Meguir  
2. Nelson and Phelps  
3. Benhabin and Spiegel  
4. Barro and Sala-i-Martin

دولت و رشد اقتصادی، می‌توان عنوان کرد که بیشتر مطالعات صورت گرفته رابطه مثبت بین رشد اقتصادی و مخارج دولت در امور سرمایه‌گذاری (تا جایی که منجر به بزرگ شدن بیش از حد دولت نشود) را نشان داده و رابطه بین مخارج جاری و رشد اقتصادی بسته به نوع مخارج و کشور مورد بررسی متفاوت است.

مطالعه بارو<sup>۱</sup> (۱۹۹۱) در خصوص رابطه بین مخارج دولت و رشد اقتصادی، یکی از مطالعاتی است که بسیار مورد توجه قرار گرفته است. بارو (۱۹۹۱) نشان می‌دهد که بین کل مخارج دولت و رشد اقتصادی یک رابطه به شکل U معکوس وجود دارد، اما اگر مخارج دولت را به بخش‌های مختلف تقسیم کنیم ملاحظه کنیم بین مخارج دولت در آموزش و دفاع (امنیت) با رشد اقتصادی یک رابطه مثبت وجود داشته، اما در صورت حذف این دو رابطه بین مخارج دولت و رشد اقتصادی منفی خواهد بود. بارو (۱۹۹۱) در مطالعه خود از نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی استفاده کرده است.

### نمودار ۱. رابطه بین مخارج دولت و رشد اقتصادی

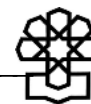


مأخذ: بارو (۱۹۹۱).

رابطه U معکوس بین مخارج دولت و رشد اقتصادی که در مدل بارو (۱۹۹۱) برآورد شده، نشان می‌دهد که افزایش مخارج دولت (مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی) تا سطح بهینه، منجر به افزایش رشد اقتصادی شده و پس از آن با بزرگ شدن بیش از اندازه دولت، اثر منفی بر رشد اقتصادی دارد.

از جمله مطالعاتی که در اقتصاد ایران به رابطه بین رشد اقتصادی و مخارج دولت از منظر تفکیک مخارج دولت در امور مختلف در بودجه پرداخته، مطالعه «دولت و رشد اقتصادی در ایران» مسعود نیلی و همکاران (۱۳۹۱) است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که نسبت هزینه‌های عمرانی به تولید ناخالص داخلی همواره رابطه مثبت با رشد اقتصادی داشته در حالی که نسبت هزینه‌های جاری دولت به تولید ناخالص داخلی رابطه‌ای غیرخطی با تولید ناخالص داخلی داشته که این رابطه به شکل

1. Barro



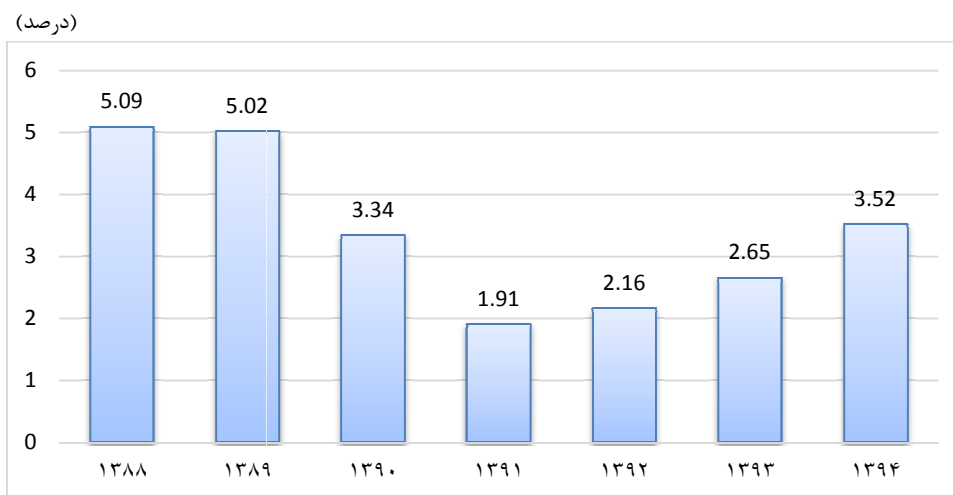
U معکوس است. در این مطالعه «هزینه‌های جاری دولت به دو بخش هزینه‌های امور انسانی و سایر امور تقسیم شده‌اند. بر اساس نتایج این مطالعه رابطه بین رشد اقتصادی و هزینه‌های دولت در امور انسانی به شکل U است که در همه معادلات مثبت به دست آمده است. به این معنا که اقتصاد ایران در قسمت صعودی فرم U شکل قرار گرفته است و هزینه‌ها در سایر امور و همچنین کل هزینه‌های جاری با رشد اقتصادی رابطه‌ای به شکل U معکوس دارند».

با توجه به توضیحات ارائه شده در بالا، به منظور بررسی رابطه بین رشد اقتصادی و بودجه دولت می‌توان نسبت‌های مخارج دولت در امور انسانی و عمرانی را به تولید ناخالص داخلی محاسبه و بررسی کرد که هزینه‌های دولت چگونه می‌تواند بر رشد اقتصادی اثرگذار باشد.

## ۱-۲. هزینه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ از منظر رشد اقتصادی

همانطور که اشاره شد، در برخی مطالعات صورت گرفته رشد اقتصادی و نسبت هزینه‌های عمرانی به تولید ناخالص داخلی، رابطه مثبت داشته است.

### نمودار ۲. نسبت هزینه عمرانی به تولید ناخالص داخلی (۱۳۸۸-۱۳۹۴)

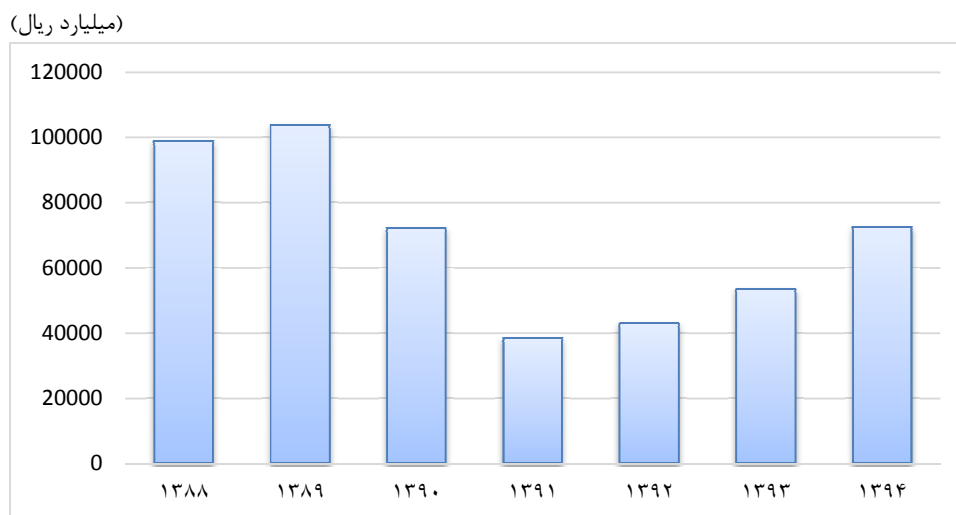


مآخذ: بانک اطلاعات سری‌های زمانی بانک مرکزی، نرم‌افزار سداب<sup>۱</sup>، خلاصه تحولات اقتصادی کشور و گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی سال‌های مختلف، حساب‌های ملی بانک مرکزی.  
- داده‌های سال ۱۳۹۴ براساس لایحه و تولید ناخالص داخلی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ براساس رشد اقتصادی صندوق بین‌المللی پول محاسبه شده است.  
- پیش‌بینی عملکرد هزینه‌های عمرانی براساس برآوردهای دولت به نقل از گزارش ۱۴۰۴۱ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی صورت گرفته است.  
- داده‌های سال ۱۳۹۴ براساس لایحه و مقدار تولید ناخالص داخلی پیش‌بینی شده توسط صندوق بین‌المللی پول است.

۱. سیستم داده‌های اطلاعات بودجه ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.

همان‌طور که در نمودار ۲ نشان داده شده، از سال ۱۳۹۰ به بعد هزینه‌های عمرانی به‌شدت کاهش یافته است. کاهش هزینه‌های عمرانی می‌تواند ناشی از کاهش درآمدهای نفتی و یا افزایش هزینه‌های جاری در این سال‌ها باشد. در ادامه اشاره خواهد شد که درصد عملکرد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ پایین و به ترتیب ۲۷ و ۳۹ درصد بوده است.

### نمودار ۳. هزینه‌های عمرانی به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳



مأخذ: همان.

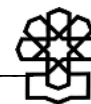
توضیح: داده‌های هزینه‌های عمرانی براساس شاخص ضمنی تولید (به قیمت‌های سال ۱۳۸۳) تعدیل شده است.

در نمودار ۳ هزینه‌های عمرانی به قیمت‌های حقیقی رسم شده که کاهش هزینه‌های عمرانی به قیمت‌های حقیقی در سال ۱۳۹۰ نسبت به سال ۱۳۸۹ و پس از آن افزایش هزینه‌های عمرانی به قیمت حقیقی را نشان می‌دهد.

همچنین همان‌طور که در نمودار ۲ مشخص است، با کاهش درآمدهای نفتی، سهم هزینه‌های عمرانی نیز کاهش پیدا کرده است. با این‌حال در سال ۱۳۹۳ افزایش سهم هزینه‌های عمرانی به تولید ناخالص داخلی مشاهده شده و در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نیز پیش‌بینی شده است که سهم هزینه‌های عمرانی به تولید ناخالص داخلی افزایش پیدا کند. در صورتی که هزینه‌های پیش‌بینی شده برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تحقق یابد، می‌تواند به رشد اقتصادی کمک کرده و نسبت به سال‌های پیش از آن نیز، عملکرد مناسب‌تری به‌لحاظ تأثیرگذاری بر رشد اقتصادی داشته باشد.<sup>۱</sup>

۱. درخصوص رابطه بین هزینه‌های عمرانی و رشد اقتصادی لازم به‌ذکر است که عملکرد دولت در نحوه هزینه‌کرد در امور عمرانی نیز دارای اهمیت است؛ به‌طوری که تخصیص منابع به طرح‌های عمرانی جدید بدون اتمام طرح‌های قبلی و عدم اولویت‌بندی بین طرح‌های عمرانی می‌تواند منجر به بهره‌برداری پایین از منابع شود، با این‌حال در این مطالعه بر اساس ادبیات نظری عنوان شده، رابطه مثبت بین رشد اقتصادی و هزینه‌های عمرانی در نظر گرفته شده است.



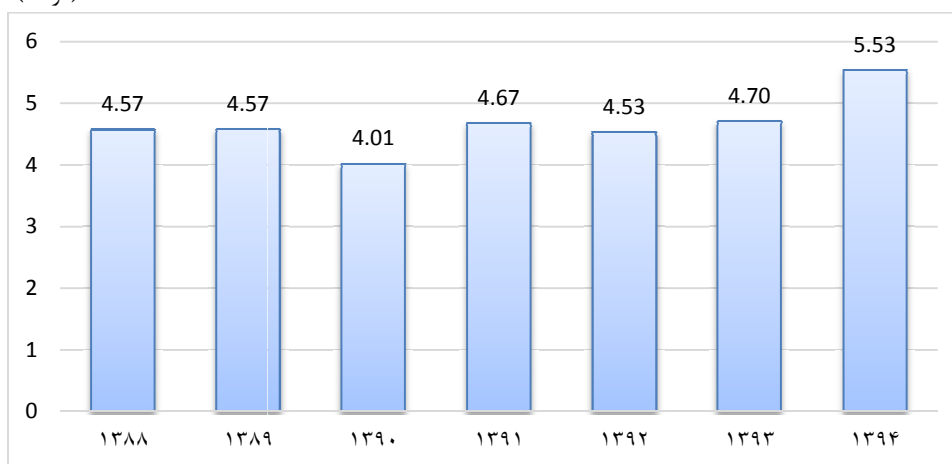


در قسمت قبل از این بخش نیز اشاره شد که در اقتصاد ایران، رابطه مثبت بین رشد اقتصادی و هزینه‌های دولت در امور انسانی مشاهده شده که نشان می‌دهد طی سال‌های مورد بررسی مطالعه مسعود نیلی و همکاران (۱۳۹۱) (۱۳۴۸ تا ۱۳۸۶) نسبت هزینه‌های دولت در امور انسانی در قسمت مثبت شکل U قرار داشته است.

نمودار ۴ نسبت‌ها هزینه دولت در امور انسانی به تولید ناخالص داخلی و نمودار ۵ هزینه‌های دولت در امور انسانی به قیمت‌های حقیقی را نشان می‌دهد. منظور از هزینه‌های دولت در امور انسانی فصول آموزش (شماره ۳۰۱۰۰)، بهداشت و سلامت (۳۰۳۰۰) و تربیت‌بدنی (۳۰۵۰۰) است. با توجه به اینکه عملکرد هزینه‌کرد دولت در امور و فصول مختلف از سال ۱۳۸۶ در دسترس نبوده است، این نمودارها براساس قوانین بودجه سنواتی رسم شده است.

نمودار ۴. نسبت هزینه‌های دولت در امور انسانی به تولید ناخالص داخلی (۱۳۸۸-۱۳۹۴)

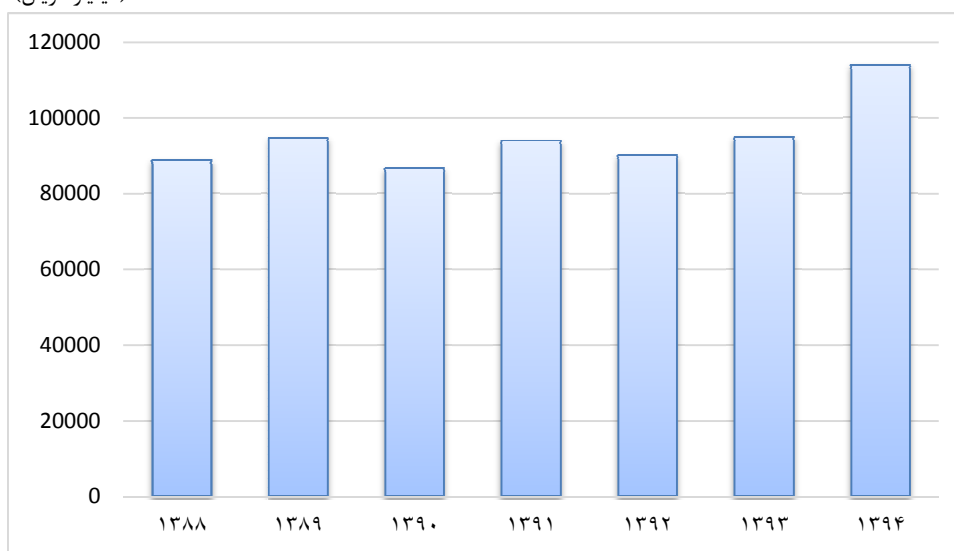
(درصد)



مأخذ: قوانین بودجه سنواتی کل کشور، حساب‌های ملی.

## نمودار ۵. هزینه‌های دولت در امور انسانی به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳

(میلیارد ریال)



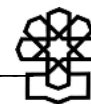
مأخذ: همان.

توضیحات: داده‌ها براساس شاخص ضمنی تولید (به قیمت‌های سال ۱۳۸۴) تعدیل شده است. تولید ناخالص داخلی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ براساس رشد اقتصادی صندوق بین‌المللی پول محاسبه شده است.

همان‌طور که در نمودار ۴ مشخص است، نسبت هزینه‌های پیش‌بینی شده در امور انسانی به تولید ناخالص داخلی طی سال‌های ۱۳۸۸ به بعد تقریباً یکسان بوده و نوسان اندکی داشته است. هرچند در صورتی که این مقایسه براساس عملکرد صورت گیرد، تحلیل مناسب‌تری ارائه خواهد شد، با این حال براساس مقادیر پیش‌بینی شده در بودجه نیز می‌توان اینگونه استدلال کرد که دولت در تنظیم قوانین بودجه تا چه میزان به هزینه‌های امور انسانی توجه داشته و قوانین بودجه سنواری کشور از این منظر تا چه میزان در جهت کمک به رشد اقتصادی حرکت کرده است.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، براساس پیش‌بینی میزان تولید ناخالص داخلی برای سال ۱۳۹۴، سهم امور انسانی به تولید ناخالص داخلی ۵/۵۳ درصد پیش‌بینی شده است که این مقدار نسبت به سال‌های قبل، رشد داشته و در صورت تحقق آن، می‌تواند به رشد اقتصادی کمک کند. همچنین هزینه‌های دولت در امور انسانی به قیمت‌های حقیقی نیز افزایش داشته است.

درمجموع بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ از منظر هزینه‌های عمرانی و هزینه‌ها در امور انسانی نشان می‌دهد که مقدار پیش‌بینی شده در لایحه بودجه تفاوت چندانی با مقادیر سال‌های گذشته نداشته است. با این حال در صورتی که براساس ادبیات نظری مطرح شده رشد پیش‌بینی شده برای این دو نسبت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به سال‌های قبل، می‌تواند منجر به بهبود روند رشد اقتصادی شود.



### ۳-۱. مخارج دولت و رشد اقتصادی از منظر حساب‌های ملی

روش دیگر برای محاسبه اثر مخارج دولت بر رشد اقتصادی، محاسبه این رشد از منظر حساب‌های ملی است. در چارچوب حسابداری ملی<sup>۱</sup> 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 می‌تواند مبنایی برای قضاوت درخصوص آثار مستقیم بودجه عمومی بر رشد اقتصادی باشد.

#### ۱-۳-۱. تأثیر هزینه‌های جاری بر رشد اقتصادی

اعتبارات هزینه‌ای به‌طور مستقیم ارزش‌افزوده بخش‌هایی از قبیل بخش امور عمومی و خدمات شهری، بخش آموزش دولتی و بخش بهداشت دولتی<sup>۲</sup> را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این بخش‌ها با توجه به داده‌های سال ۱۳۹۰، 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.<sup>۳</sup>

بنابراین در این بخش از مطالعه به‌منظور محاسبه تأثیر هزینه‌های جاری دولت بر رشد اقتصادی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، ابتدا هزینه‌های جاری را به قیمت ثابت براساس نرخ تورم ۱۵ درصدی هدفگذاری شده برای سال ۱۳۹۴ محاسبه کرده و سپس با توجه به سهم ۶/۳ درصدی هزینه‌های جاری دولت در رشد اقتصادی، نشان خواهیم داد که این هزینه‌ها تا چه میزان می‌تواند بر رشد اقتصادی تأثیرگذار باشد.

#### ۲-۳-۱. تأثیر هزینه‌های عمرانی بر رشد اقتصادی

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 که سهم آن در تولید ناخالص داخلی، براساس آمار سال ۱۳۹۰، حدود ۳ درصد است. بنابراین در صورتی که هزینه‌های

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

۲. 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.

۳. گزارش «تحلیلی بر قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و چالش‌های اجرای آن» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۳، شماره مسلسل ۱۳۶۷۱.

عمرانی به قیمت ثابت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۳، دارای رشد بوده باشد و هزینه‌های پیش‌بینی شده تحقق یابد، می‌توان انتظار داشت که هزینه‌های عمرانی پیش‌بینی شده به رشد اقتصادی کمک کند.

براساس توضیحات ارائه شده در بالا، جدول آثار مستقیم برآورد شده لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ بر رشد اقتصادی در این سال را نشان می‌دهد. همچنین در این جدول، آثار برآورد شده رشد اقتصادی براساس عملکرد بودجه سال ۱۳۹۳ (براساس گزارش عملکرد ۶ ماهه و پیش‌بینی عملکرد دفتر مطالعات بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس تا آخر سال ۱۳۹۳) نیز ارائه شده است.



جدول برآورد آثار مستقیم لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ بر رشد اقتصادی در مقایسه با سال ۱۳۹۳

عملکرد		لایحه ۱۳۹۴	قانون ۱۳۹۳	مأخذ اطلاع	واحد	شرح
۱۳۹۳	۱۳۹۲					
۱/۴۹	-	-۰/۱۹	-۶/۴	برآورد	درصد	برآیند آثار مستقیم بودجه عمومی بر رشد اقتصادی
۱/۲۷	-	-۰/۲۱	-۴/۱	برآورد	درصد	تأثیر بودجه عمومی بر رشد اقتصادی از کانال اعتبارات هزینه‌ای
۶/۳	۶/۳	۶/۳	۶/۳	مرکز آمار ایران	میلیارد ریال	سهم ارزش افزوده بخش‌های دولتی به قیمت ثابت (بر اساس حساب‌های ملی سال ۱۳۹۰)
۲۰/۱	-	-۳/۳	-۶۴/۶	برآورد	درصد	رشد اعتبارات هزینه‌ای در بودجه عمومی به قیمت ثابت
۳۰۱,۶۵۳	۲۵۱,۲۷۰	۲۵۷,۸۳۲	۲۶۶,۷۰۵	برآورد	میلیارد ریال	اعتبارات هزینه‌ای در بودجه عمومی به قیمت ثابت
۱,۶۸۹,۰۰۰	۱,۱۹۰,۰۰۰	۱,۶۶۰,۱۸۶	۱,۴۹۳,۳۲۵	قوانین بودجه سنواتی	میلیارد ریال	اعتبارات هزینه‌ای در بودجه عمومی به قیمت جاری
۰/۲۲	-	۰/۰۲۱	-۲/۳	برآورد	درصد	تأثیر بودجه عمومی بر رشد اقتصادی از کانال اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۳/۰	۳/۰	۳/۰	۳/۰	مرکز آمار ایران	میلیارد ریال	سهم ارزش افزوده بخش سایر ساختمان‌ها به قیمت ثابت (بر اساس حساب‌های ملی سال ۱۳۹۰)
۷/۵	-	۰/۷۰	-۷۷/۸	برآورد	درصد	رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی به قیمت ثابت
۵۳,۵۸۰	۴۹,۸۳۲	۷۴,۱۸۷	۷۳,۶۷۳	برآورد	میلیارد ریال	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی به قیمت ثابت
۳۰۰,۰۰۰	۲۳۶,۰۰۰	۴۷۷,۶۹۴	۴۱۲,۵۰۹	قوانین بودجه سنواتی	میلیارد ریال	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه عمومی به قیمت جاری
۵۵۹/۹	۴۷۳/۶	۶۴۳/۹	۵۵۹/۹	مرکز آمار ایران	درصد	شاخص ضمنی تولید

مأخذ: محاسبات تحقیق بر اساس قوانین بودجه سنواتی کل کشور؛ داده‌های حساب‌های ملی.

توضیحات: پیش‌بینی عملکرد هزینه‌های جاری بر اساس برآوردهای دفتر بودجه مرکز پژوهش‌ها و پیش‌بینی عملکرد هزینه‌های عمرانی بر اساس برآوردهای دولت به نقل از گزارش ۱۴۰۴۱ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

شاخص قیمت سال ۱۳۹۳ بر اساس شاخص ضمنی تولید (پیش‌بینی تولید ناخالص داخلی سال ۱۳۹۳) و شاخص قیمت (ضمنی تولید) سال ۱۳۹۴ بر اساس پیش‌بینی تورم ۱۵ درصد برای سال ۱۳۹۴ محاسبه شده است.

همان‌طور که در جدول مشخص است، به لحاظ تأثیر مستقیم هزینه‌های عمرانی بر رشد اقتصادی از منظر حساب‌های ملی، لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، منجر به ۰/۰۲۱ درصد رشد اقتصادی می‌شود.

همچنین به لحاظ کاهش ۳/۳ درصدی هزینه‌های جاری پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۳، انتظار می‌رود که این کاهش به‌طور مستقیم منجر به کاهش رشد اقتصادی به میزان ۰/۲۱ درصد شود. بنابراین در مجموع هزینه‌های جاری و عمرانی دولت از این منظر ۰/۱۹ درصد منجر به کاهش رشد اقتصادی خواهد شد.

همچنین در جدول رشد اقتصادی ناشی از عملکرد پیش‌بینی شده بودجه عمومی سال ۱۳۹۳ نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۲ نیز محاسبه شده است. براساس این محاسبات، افزایش هزینه‌های عمرانی به قیمت حقیقی به‌طور مستقیم تأثیر ۰/۲۲ درصدی و افزایش هزینه‌های جاری به قیمت ثابت تأثیر ۱/۲۷ درصدی بر رشد اقتصادی خواهد داشت که در مجموع منجر به تأثیر ۱/۴۹ درصدی بر رشد اقتصادی خواهد شد.<sup>۱</sup>

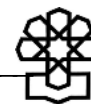
درخصوص این محاسبات لازم به‌ذکر است که به‌منظور بررسی دقیق‌تر اثر بودجه بر رشد اقتصادی لازم است که آثار غیرمستقیم ناشی از عملکرد ضریب فزاینده‌کنیزی نیز در نظر گرفته شود که در این بررسی امکان آن نبوده است. به‌طوری که این محاسبات مبتنی بر تأثیر مستقیم مخارج دولتی در حسابداری ملی صورت گرفته است و نقش بالقوه بودجه عمومی در ایجاد انگیزه‌های تولیدی و جهت‌دهی به بخش خصوصی باید به‌طور 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.<sup>۲</sup>

## ۲. کسری بودجه

وضعیت کسری بودجه از دو منظر در تحلیل وضعیت متغیرهای کلان اقتصادی مؤثر است. ابتدا، کسری بودجه به‌معنای انجام مخارج بیش از درآمدهای دولت است که از این زاویه چگونگی صرف

۱. تأثیر احتمالی بودجه شرکت‌های دولتی بر رشد اقتصادی در این بخش محاسبه و منظور نشده است.

۲. گزارش «تحلیلی بر قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و چالش‌های اجرای آن» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۳، شماره مسلسل ۱۳۶۷۱.



مخارج به خصوص از منظر بخش حقیقی اقتصاد حائز اهمیت و در قسمت قبلی تاحدودی به آن پرداخته شد. دوم، چگونگی تأمین مالی کسری بودجه بر وضعیت بخش اسمی و پولی اقتصاد تأثیرگذار است که در قسمت‌های بعدی به آنها پرداخته می‌شود، اما در اینجا با توجه به اهمیت کسری بودجه به بررسی آن از نظر شیوه تأمین مالی پرداخته می‌شود.

یکی از مشکلات دولت‌ها در فرآیند بودجه‌ریزی، موضوع کسری بودجه است. در شرایطی که هزینه‌های جاری بیش از منابع بودجه عمومی است، دولت‌ها برای پوشش هزینه‌ها از ابزار انتشار اوراق خزانه‌داری و یا اوراق مشارکت بودجه‌ای استفاده می‌کنند.

در ایران به‌عنوان یک کشور نفتی، به‌طور معمول درآمدهای حاصل از فروش نفت خام و فرآورده‌های نفتی توانسته کسری بودجه را پوشش دهد. به این معنی که به‌طور کلی درآمدهای مالیاتی دولت و سایر درآمدها مانند درآمدهای حاصل از مالکیت دولت و سود سهام شرکت‌های دولتی و... باید بتواند هزینه‌های جاری دولت را پوشش دهد. کسر مقدار درآمدهای دولت از هزینه‌های جاری (به‌علاوه تملک دارایی‌های مالی)<sup>۱</sup> کسری بودجه را به‌دست می‌دهد.

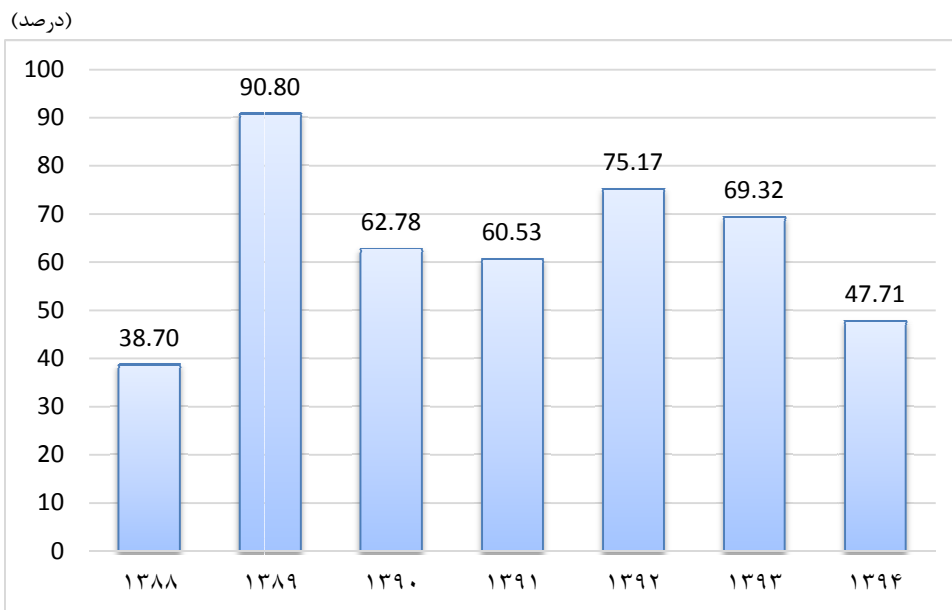
این مقدار نشان می‌دهد که درآمدهای دولت تا چه میزان می‌تواند هزینه‌ها را پوشش دهد. در حقیقت استفاده از درآمدهای نفتی به نوعی بدهی و استفاده از یک سرمایه بین‌نسلی برای پوشش مخارج نسل فعلی بوده و جزئی از درآمدهای دولت نیست.

تأمین منابع بودجه عمومی از محل درآمدهای نفتی، دارای تبعات اقتصادی خاص خود خواهد بود. بنابراین در صورتی که بخواهیم از وابستگی بودجه عمومی به درآمدهای نفتی بکاهیم، لازم است در جهت تأمین کسری بودجه از محل انتشار اوراق مشارکت و کاهش وابستگی کسری بودجه به منابع حاصل از نفت گام برداشته شود.

---

۱. در محاسبه کسری بودجه در بخش هزینه‌ها، تملک دارایی‌های مالی نیز محاسبه می‌شود، زیرا در بخش تملک دارایی‌هایی مالی ردیف‌هایی مانند بازپرداخت تسهیلات بانکی، بازپرداخت سود اوراق مشارکت و... وجود دارد. در حقیقت درآمدهای دولت باید بتواند هزینه‌های جاری به‌علاوه تملک دارایی‌های مالی را پوشش دهد. یعنی دولت از محل درآمدها باید بتواند سود اوراق مشارکت سال‌های گذشته را پرداخت کند و اوراق مشارکت جدید نباید برای پوشش اوراق مشارکت سال‌های قبل منتشر شود. از این رو است که به‌طور معمول برای محاسبه کسری بودجه، تملک دارایی‌های مالی نیز محاسبه می‌شود. هرچند مقادیر تملک دارایی‌های مالی در مقیاس هزینه‌های جاری دولت اندک است.

## نمودار ۶. نسبت کسری بودجه به درآمدهای دولت (۱۳۸۸-۱۳۹۴)



مأخذ: ترازنامه سال‌های مختلف کشور، قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۴؛ توضیحات: داده‌های مربوط به سال ۱۳۹۳ براساس قانون بودجه و سال ۱۳۹۴ براساس لایحه بودجه محاسبه شده و سایر سال‌ها براساس عملکرد بوده است. همچنین کسری بودجه به‌عنوان کسر درآمدهای دولت از هزینه‌های جاری (به‌علاوه تملک دارایی‌های مالی) در نظر گرفته شده است.

در نمودار ۶ مشاهده می‌شود که کسری بودجه سهم بالایی از کل درآمدهای دولت را داراست و این امر وابستگی شدید بودجه به درآمدهای نفتی و تأمین منابع برای هزینه‌های دولت از محل درآمدهای نفتی و یا اوراق مشارکت را نشان می‌دهد.

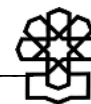
سهم بالای کسری بودجه از درآمدهای دولت نشان می‌دهد که دولت باید در تنظیم بودجه، از رشد هزینه‌ها بکاهد. این موضوع به‌خصوص در مورد لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ که از محل منابع با چالش مواجه است، صدق می‌کند.

کسری بودجه نشان می‌دهد که دولت برای پوشش این مقدار از کسری باید یا اوراق مشارکت منتشر کند و یا از درآمدهای حاصل از فروش نفت خام و یا سایر دارایی‌های مالی یا سرمایه‌ای استفاده کند.

## ۱-۲. منابع تأمین کسری بودجه

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور به‌منظور تأمین منابع برای کسری بودجه، چند مورد پیش‌بینی شده است:





## ۱-۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

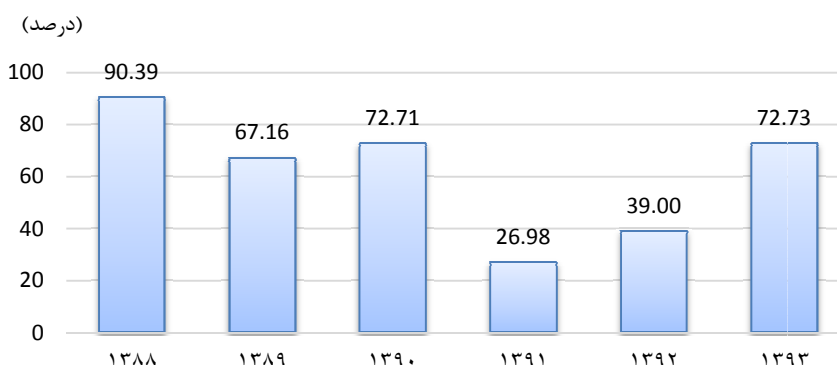
به‌طور کلی از محل اعتبارات واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای باید برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (یعنی هزینه عمرانی دولت) استفاده شود، اما در قوانین بودجه ایران به‌علت تراز نبودن درآمدها و پرداختی‌های دولت، تراز سرمایه‌ای همواره مثبت بوده و این مقدار مثبت برای پوشش اعتبارات هزینه‌ای استفاده می‌شود.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ سهم منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی در حدود ۹۷ درصد از کل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای را تشکیل می‌دهد. در این خصوص چند نکته قابل ذکر است:

- هزینه‌کرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در امور جاری به رشد اقتصادی آسیب می‌زند (زیرا این منابع باید صرف امور عمرانی به‌منظور حفظ منافع بین‌نسلی شود). در نتیجه دولت‌ها در تنظیم لویح بودجه باید تلاش کنند تا هرچه بیشتر از تأمین منابع برای هزینه‌های جاری از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای پرهیز کنند.

- موضوع دوم آنکه براساس داده‌های اقتصاد ایران، دولت‌ها در اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تعهد پایینی دارند. به‌طوری که افزایش هزینه‌های جاری باعث شده تا دولت‌ها به‌جای صرف منابع در هزینه‌های عمرانی، منابع را در هزینه‌های جاری صرف کنند. همچنین هزینه‌های جاری چون دارای اهمیت سیاسی برای دولت‌هاست و از طرف دیگر بخشی از این هزینه‌ها مانند حقوق و دستمزد اجتناب‌ناپذیر است، دولت‌ها تحقق هزینه‌های جاری را در اولویت قرار داده و در نتیجه در هنگام کاهش درآمدها، هزینه‌های عمرانی را کاهش می‌دهند که این امر با توجه به رابطه مثبت بین هزینه‌های عمرانی و رشد اقتصادی، می‌تواند به رشد اقتصادی آسیب وارد کند.

### نمودار ۷. عملکرد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۱۳۸۸-۱۳۹۳)



مأخذ: نماگرهای اقتصاد ایران شماره‌های مختلف، قوانین بودجه سنواتی کل کشور.

توضیح: مقدار عملکرد سال ۱۳۹۳ براساس پیش‌بینی مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش به شماره مسلسل ۱۴۰۴۱ است.

- موضوع دیگر در خصوص تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده در این بخش است که به نظر می‌رسد با توجه به قیمت ۷۲ دلاری نفت در بودجه با مشکل مواجه باشد و از این رو تحقق هزینه‌های عمرانی نیز دچار مشکل شود.

در مجموع در این خصوص باید عنوان داشت که هرچند تأمین کسری بودجه از محل درآمدهای نفتی به علت ساختار نفتی اقتصاد ایران و وابستگی شدید بودجه دولت به درآمدهای نفتی اجتناب‌ناپذیر است، اما باید توجه داشت که در کنار آن نمی‌توان به‌طور پیوسته برای تأمین منابع هزینه‌های جاری از هزینه‌های عمرانی کاست. در صورتی که منابع پیش‌بینی شده تحقق نیابد، دولت باید تلاش کند تا با کاهش هزینه‌های جاری، از کسری بودجه خود بکاهد.

### ۲-۱-۲. واگذاری دارایی‌های مالی

استفاده از منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی نیز روش دیگری برای تأمین کسری بوده است. تا پیش از سال ۱۳۹۰ مهمترین بخش تأمین اعتبارات در ذیل واگذاری دارایی‌های مالی، استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی بوده است که با کاهش مانده حساب ذخیره ارزی، در سال‌های پس از آن استفاده از منابع موجودی حساب ذخیره ارزی صفر شده است. اوراق مشارکت نیز سهم پایینی داشته و از سال ۱۳۸۷ تا ۶ ماهه سال ۱۳۹۳ مقدار فروش اوراق مشارکت نزدیک صفر بوده است.

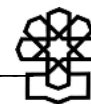
هرچند ابزار اصلی تأمین کسری بودجه، انتشار اوراق مشارکت است اما با در نظر گرفتن عملکرد دولت در فروش اوراق مشارکت دولتی در سال‌های گذشته، به نظر می‌رسد همین میزان هم تحقق نخواهد یافت و از این رو منابع تأمین کسری بودجه با چالش مواجه خواهد بود.

### ۲-۱-۳. کاهش سهم واریز به صندوق توسعه ملی

به‌طور کلی حساب ذخیره ارزی به‌منظور برقراری ثبات در بودجه تشکیل شده است. به این منظور که با کاهش درآمدهای نفتی از مقادیر پیش‌بینی شده، دولت به‌منظور تأمین کسری بودجه، این مقدار را از حساب ذخیره ارزی برداشت کند. در صورت برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی، این مقدار در واگذاری دارایی‌های مالی ثبت می‌شود. در حال حاضر به‌علت آنکه عملاً حساب ذخیره ارزی دارای منابع لازم برای پشتیبانی از کسری بودجه نیست، دولت با کاهش سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی، اقدام به جبران کسری بودجه کرده است.

براساس ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، در سال ۱۳۹۴ دولت موظف خواهد بود که ۳۲ درصد از درآمد حاصل از فروش نفت و فرآورده‌های نفتی را به صندوق توسعه ملی واریز کند.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ در تبصره «۲» ماده واحده، سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از فروش نفت خام و فرآورده‌های نفتی، ۲۰ درصد در نظر گرفته شده است. بنابراین استفاده از موجودی صندوق توسعه ملی نیز یکی از راهکارهای تأمین کسری بودجه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴



در نظر گرفته شده است. در این خصوص دو نکته قابل ذکر است.

نکته اول در خصوص ماهیت صندوق توسعه ملی است. به طور کلی حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه (هرچند به لحاظ کارکردی که برای آنها تعریف شده دارای تفاوت‌هایی هستند) ابزارهایی برای کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی هستند. بنابراین هرچند دولت برای تأمین منابع بودجه عمومی کل کشور، به علت کاهش قیمت نفت خام، نیازمند استفاده از منابع دیگر است، اما هزینه کرد منابع صندوق توسعه ملی در امور جاری کشور نیز وابستگی بودجه به نفت را تقویت می‌کند. در چنین شرایطی دولت در مرحله اول باید هزینه‌های جاری را کاهش دهد. در غیر این صورت، برداشت غیرقانونی (برخلاف قانون برنامه پنجم) از صندوق توسعه ملی می‌تواند زمینه برداشت‌های غیرقانونی در سال‌های دیگر و یا حتی در سال‌های رونق درآمدهای نفتی را نیز فراهم آورد. امری که در خصوص حساب ذخیره ارزی رخ داد و باعث شد حساب ذخیره ارزی پس از یک دهه افزایش شدید قیمت نفت، نه تنها دارای ذخایر قابل توجه نباشد، بلکه در سال‌های انتهایی عملاً موجودی آن نزدیک به صفر شود.

موضوع دوم در خصوص رعایت شفافیت بودجه در برداشت از صندوق توسعه ملی است. به طوری که پیشنهاد می‌شود تا سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی به طور کامل پرداخت شده و در صورت نیاز دولت به منابع اضافی، برداشت از صندوق توسعه ملی در ذیل واگذاری دارایی‌های مالی با عنوان منابع حاصل از «استفاده از صندوق توسعه ملی» پیش‌بینی شود. این امر هم به شفافیت بودجه کمک می‌کند و هم باعث می‌شود تا دولت در سال‌های آینده ملزم به بازگرداندن مبالغ برداشت شده از صندوق باشد.

موضوع دیگری که در خصوص صندوق توسعه ملی باید در نظر گرفته شود، رعایت اصل پویایی در ماهیت و اساسنامه صندوق توسعه ملی متناسب با تحولات ساختاری اقتصاد ملی و نهادهای مرتبط است. به عنوان مثال، لازم است به این سوال پاسخ داده شود که آیا صندوق در قبال شوک‌های یکباره بر بازار نفت یا اقتصاد ملی (نظیر کاهش ۵۰ درصد قیمت جهانی نفت) مسئولیتی دارد یا خیر.

بر اساس قانون برنامه پنجم تأمین کسری بودجه عمومی دولت ناشی از کاهش منابع ارزی حاصل از صادرات نفت، می‌تواند از محل حساب ذخیره ارزی تأمین شود. با این حال از یک طرف برداشت‌های مکرر از حساب ذخیره ارزی طی سال‌های گذشته، باعث شده تا منابع موجود در حساب ذخیره ارزی کفایت لازم برای پوشش درآمدهای نفتی کاهش یافته را نداشته باشد. از طرف دیگر الزام قانونی بر اساس ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم که افزایش سه درصدی سالیانه سهم توسعه ملی از درآمدهای نفتی را پیش‌بینی کرده، باعث می‌شود تا عملاً سهم حساب ذخیره ارزی از درآمدهای نفتی به شدت کاهش یابد و همین موضوع باعث می‌شود تا حساب ذخیره ارزی دارای منابع کافی برای تأمین کسری

بودجه نباشد. این موضوع سبب می‌شود تا دولت به هنگام کاهش درآمدهای نفتی اقدام به برداشت از صندوق توسعه ملی نماید که برای این امر طراحی نشده و برای تأمین منابع سرمایه‌گذاری برای حفظ منافع بین‌نسلی است بنابراین با توضیحات ارائه شده و به‌منظور حفظ ماهیت صندوق لازم به‌نظر می‌رسد تا مسئولیت صندوق در چنین وضعیت‌هایی مجدداً مورد بحث و بررسی قرار گیرد، اما تا آن زمان، حفظ ماهیت فعلی صندوق ضروری است.

#### ۴-۱-۲. افزایش نرخ ارز

سه راهکار «واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای»، «واگذاری دارایی‌های مالی» و «کاهش سهم صندوق توسعه ملی» که در بالا به‌عنوان راهکارهای تأمین کسری بودجه به آنها اشاره شد، روش‌های مشخص و معمول تأمین کسری بودجه است که در قوانین بودجه ایران پیش‌بینی می‌شود. با این حال یکی از راهکارهای تأمین کسری بودجه در اقتصاد ایران، افزایش نرخ ارز است که به‌صورت افزایش درآمدهای ریالی دولت از محل نفت خام و فرآورده‌های نفتی در بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای قرار می‌گیرد.

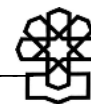
افزایش نرخ ارز رسمی به هنگام کاهش قیمت نفت می‌تواند کاهش درآمدهای ریالی مورد نیاز در بودجه از این محل را تا حدودی پوشش دهد. بنابراین به‌طور معمول دولت‌ها در اقتصاد ایران از این ابزار برای تأمین کسری بودجه استفاده می‌کنند.

در این خصوص لازم به‌ذکر است که هرچند ممکن است در حال حاضر سیاست ارزی کشور (بر مبنای ملاحظات اقتصاد کلان و بنا به تشخیص سیاستگذار ارزی) افزایش نرخ ارز رسمی به‌منظور دستیابی به نرخ ارز تک‌واحدی باشد، اما باید توجه داشت که این امر نباید از طریق بودجه و بر مبنای سیاست مالی دولت صورت گیرد. تعیین نرخ ارز بر اساس نیازهای درآمدی دولت موجب سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی، کاهش استقلال بانک مرکزی و نوسانات احتمالی در بازار ارز شده که همه این موارد ممکن است رشد اقتصادی را متأثر سازد.

#### ۴-۱-۵. کاهش برخی هزینه‌ها

در مجموع باید عنوان داشت که با توجه به پیش‌بینی‌ها برای کاهش قیمت نفت در سال ۱۳۹۴ و همچنین ادامه تحریم‌ها، بودجه سال ۱۳۹۴ در محل منابع با چالش مواجه است. در چنین شرایطی که دولت از محل تأمین منابع با مشکل مواجه است، اولین راه‌حل برای کاهش کسری بودجه، کاهش هزینه‌هاست.

به‌طور کلی تجربه جهانی در چنین شرایطی کاهش هزینه‌ها و به‌خصوص هزینه‌های غیرضرور مانند هزینه‌های رفاهی و... است. تجربه کاهش هزینه‌ها در برخی کشورهای اروپایی توسط دولت‌ها مانند کشور یونان نشان می‌دهد، زمانی که دولت‌ها از محل تأمین منابع دچار مشکل بوده و بدهی‌های



دولت (کسری بودجه و اوراق قرضه منتشر شده) از میزانی فراتر رفته است، دولت‌ها به این سیاست‌ها روی می‌آورند. در این کشورها از آنجایی که منابع طبیعی مانند نفت خام برای پوشش کسری بودجه وجود ندارد، دولت ملزم به رعایت انضباط مالی و کاهش هزینه‌ها به هنگام کاهش درآمدهاست. هرچند کاهش هزینه‌ها به‌خصوص هزینه‌هایی مانند حقوق و دستمزد و یا هزینه‌های رفاهی مانند یارانه‌ها دارای تبعات اجتماعی و سیاسی برای دولت‌هاست، اما از آنجایی که در این کشورها دولت ملزم به رعایت انضباط مالی است (به‌عنوان مثال دولت یونان ملزم به رعایت قوانین اتحادیه اروپا و حوزه یورو درخصوص نسبت بدهی‌های دولت به منابع بودجه و سایر مواردی از این قبیل است). این نوع از هزینه‌ها را به‌منظور کاهش کسری بودجه کاهش می‌دهد.

درخصوص اقتصاد ایران نیز، در شرایطی که تأمین منابع بودجه عمومی با چالش مواجه است، لازم است دولت در مرحله اول اقدام به کاهش هزینه‌های جاری کشور کند که در این خصوص ساماندهی به وضعیت یارانه‌ها در درجه اول اهمیت قرار دارد.

### ۳. نرخ ارز

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، نرخ برابری دلار براساس محاسبات بودجه معادل ۲۸۵۰۰ ریال، در نظر گرفته شده است.<sup>۱</sup> درحالی که باید توجه داشت نرخ ارز متغیری است که باید براساس متغیرهای بخش خارجی و همچنین ملاحظات سیاستگذاری پولی تعیین شود و نه براساس نیازهای ریالی بودجه دولت. تعیین نرخ ارز براساس بودجه دولت دارای پیامدهایی در اقتصاد است که به رشد اقتصادی آسیب وارد می‌کند که به برخی آنها به‌صورت زیر می‌توان اشاره کرد:

**سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی و کاهش استقلال بانک مرکزی:** تعیین نرخ ارز براساس بودجه و یا سیاست مالی، باعث سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی می‌شود. به این‌صورت که با تعیین نرخ ارز توسط دولت، خالص داری‌های خارجی بانک مرکزی نیز براساس نرخ ارز تعیین شده توسط دولت مشخص می‌شود و از این‌رو عملاً سیاستگذار پولی نمی‌تواند اهداف تورمی خود را به اجرا بگذارد. این موضوع استقلال بانک مرکزی را با مخاطره مواجه کرده می‌تواند پیامدهای تورمی در پی داشته و به رشد اقتصادی آسیب وارد کند.

**عدم تعیین نرخ ارز متناسب با وضعیت اقتصادی:** همانطور که اشاره شد، یکی از متغیرهای مهم دولت در ایران در تعیین نرخ ارز نیازهای بودجه‌ای دولت است. این موضوع هم در زمان افزایش درآمدهای نفتی و هم در زمان کاهش درآمدهای نفتی، آسیب‌زا خواهد بود. در زمان

۱. گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری (ویرایش اول)؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۰۴۱.

افزایش و رونق درآمدهای نفتی، در حالی که دولت تمایل دارد تا به لحاظ ملاحظات اقتصاد سیاسی، درآمدهای نفتی را در اقتصاد خرج کند، به‌طور معمول نرخ ارز را پایین‌تر از مقادیر تعادلی تعیین می‌کند تا از این طریق به کمک واردات ارزان‌قیمت، آثار تورمی ناشی از ورود بی‌رویه درآمدهای حاصل از فروش نفت خام به کشور را پوشش دهد. در چنین شرایطی که نرخ ارز براساس سیاست مالی و نیازهای مالی سیاستگذار مالی تعیین می‌شود، به‌طور معمول میزان واردات به‌شدت افزایش یافته و از فاصله آن با صادرات غیرنفتی افزایش می‌یابد.

از طرف دیگر در زمان کاهش درآمدهای نفتی، دولت تمایل دارد تا از طریق افزایش نرخ ارز، درآمدهای ارزی کاهش یافته را به‌صورت افزایش درآمد ریالی در بودجه پوشش دهد. این موضوع نیز می‌تواند نوسانات در بازار ارز را در پی داشته باشد. به‌طور معمول در زمان‌های کاهش درآمدهای نفتی، بازار ارز با تلاطم و نوسانات مواجه است. به‌طوری که انتظار عمومی در بازار این چنین است که به‌علت کاهش عرضه احتمالی در آینده، نرخ ارز افزایش خواهد یافت. در چنین شرایطی هرگونه اقدام دولت در جهت افزایش نرخ ارز ممکن است منجر به بی‌ثباتی در بازار ارز شود.

با توجه به مطالب عنوان شده در این بخش لازم است تا نرخ ارز مستقل از نیازهای بودجه‌ای دولت و در هر مقطع از زمان توسط سیاستگذاری ارزی بانک مرکزی تعیین شود. در صورتی که دولت در چنین نرخی با کسری منابع نیز مواجه است، می‌تواند از سایر روش‌های تأمین کسری بودجه مانند انتشار اوراق مشارکت بودجه‌ای استفاده کند.

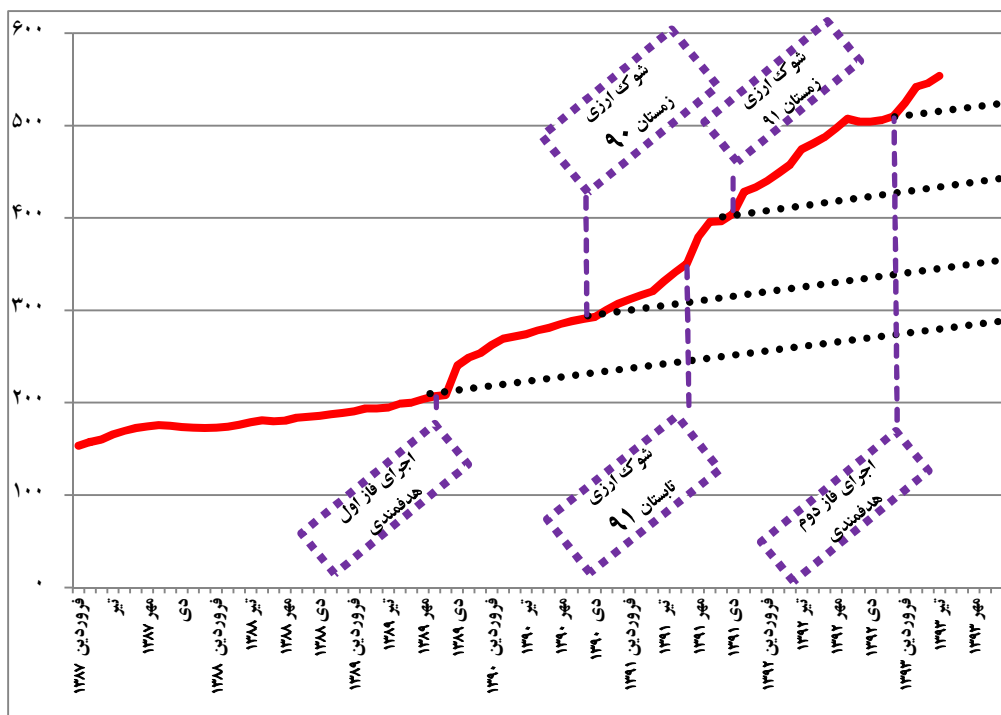
نرخ ارز در سال‌های اخیر دستخوش تغییرات زیادی قرار گرفته است. با این حال نتایج مطالعه مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد مهمترین متغیرهای تعیین‌کننده نرخ ارز تعادلی اقتصاد ایران خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، مخارج دولت، بهره‌وری و مازاد تراز تجاری می‌باشند. ضمن اینکه نرخ ارز بازار به‌دلیل شوک‌های مقطعی، انتظارات و تقاضای سفته‌بازی تاحدی متفاوت از نرخ ارز تعادلی می‌باشد. مهمترین شوک‌های وارد شده به اقتصاد که سال‌های اخیر بر نرخ ارز اثرگذار بوده‌اند اجرای مراحل اول و دوم هدفمندی یارانه‌ها و تحریم بوده است. یکی از کانال‌های اصلی اثرگذاری شوک‌های مذکور بر نرخ ارز نیز کسری بودجه دولت بوده است. در حال حاضر نیز ضمن تداوم تحریم‌های بین‌المللی، کاهش قیمت جهانی نفت نیز می‌تواند از همان طریق بر نرخ ارز تأثیرگذار باشد. در صورت تداوم نرخ پایین نفت که برخی پیش‌بینی‌ها از آن حکایت می‌کند، در صورتی که سیاست‌های مناسب مدیریت بازار ارز اتخاذ نشود نرخ ارز در سال آینده ممکن است افزایش یابد.



بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد هرچند عواملی نظیر بی‌انضباطی مالی و پولی، رشد نقدینگی ناشی از اجرای مسکن مهر و تورم مواد خوراکی جهانی در افزایش تورم سال‌های اخیر بی‌تأثیر نبوده‌اند، اما مهمترین عامل تورم شدید در سال‌های اخیر شوک‌های قیمتی اجرای مرحله اول هدفمند کردن یارانه‌ها و افزایش نرخ ارز ناشی از تحریم بوده است که با ایجاد ثبات نسبی در فضای اقتصاد کلان و تخلیه تدریجی آثار این شوک، پس از روی کار آمدن دولت جدید، نرخ تورم با کاهش تدریجی مواجه شد و پیش‌بینی می‌شود با فرض عدم وارد شدن شوک جدی به اقتصاد در انتهای سال ۱۳۹۳ به ۱۷ درصد و در سال ۱۳۹۴ به ۱۵ درصد برسد.

در حقیقت تورم در این سال‌ها بیشتر تحت تأثیر عوامل موقتی و زودگذر قرار گرفته و به بیان اقتصادی جزء موقتی (پوسته) تورم تحت تأثیر قرار گرفته است و در نتیجه با تخلیه شدن آثار این شوک‌ها در تورم به‌طور طبیعی روند تورم رو به کاهش نهاده است این درحالی است که عوامل اصلی و بنیادی ایجادکننده تورم بلندمدت در کشور مثل مشکلات ساختاری اقتصاد ایران از جمله رشد شدید نقدینگی و عدم انضباط پولی دولت‌ها همچنان پابرجا بوده که در بیان اقتصادی این بخش از تورم را هسته تورم می‌نامند و به‌نظر می‌رسد با از بین رفتن اثر شوک‌ها نرخ تورم به هسته خود در حال نزدیک شدن می‌باشد. این هسته اصولاً متأثر از ساختار نهادی حاکم اقتصاد است که حل آن به اصلاحات بنیادی و برنامه‌ریزی دقیق محتاج است.

#### نمودار ۸. اثر شوک‌های وارد شده به اقتصاد بر شاخص قیمت تولیدکننده



با در نظر گرفتن ملاحظات فوق در ادامه به بررسی تأثیر لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ بر نرخ تورم می‌پردازیم. با توجه به آنچه در رابطه با علل تورم ذکر شد می‌توان بیان کرد اصلی‌ترین دلیل تورم در دوره اخیر شوک‌های وارد شده به اقتصاد بوده‌اند در نتیجه در بررسی آثار تورمی لایحه بودجه ۱۳۹۴ توجه خود را معطوف به کانال‌هایی می‌کنیم که می‌تواند به بروز شوک در اقتصاد منجر شود:

#### ۴-۱. شوک نرخ ارز

با توجه به آنچه در قسمت قبل بیان شد یکی از عوامل اصلی مؤثر بر نرخ ارز کسری بودجه دولت می‌باشد. با عنایت به پیش‌بینی‌های فعلی از قیمت جهانی نفت و کسری بودجه ناشی از آن، افزایش نرخ ارز در سال آتی محتمل خواهد بود. با توجه به نمودار ۹ و مطالعات صورت گرفته شوک نرخ ارز بر تورم اثرگذاری زیادی دارد.

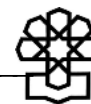
#### ۴-۲. شوک هدفمندی یارانه‌ها (افزایش قیمت حامل‌های انرژی)

پیش‌بینی می‌شود نزدیک به ۱۶۰ هزار میلیارد ریال کسری در اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها وجود خواهد داشت که به‌نظر می‌رسد دولت قصد دارد با افزایش قیمت حامل‌های انرژی این کسری را پوشش دهد.

نمودار زیر درصد تغییرات ماهیانه شاخص قیمت تولیدکننده و مصرف‌کننده را نشان می‌دهد. همانطور که در این نمودار مشاهده می‌کنید اجرای مراحل اول و دوم هدفمندی یارانه‌ها اثر آبی بر شاخص قیمت تولیدکننده داشته است و در داده‌های این متغیر قابل مشاهده است، اما با عنایت به اینکه احتمالاً تأثیر این سیاست بر شاخص قیمت مصرف‌کننده در طول زمان بیشتری خود را نشان می‌دهد، بنابراین ردیابی آثار این سیاست بر متغیر مذکور دشوارتر است به‌خصوص آنکه به سبب سرکوب‌های قیمتی پشتیبان اجرای سیاست، این اثرگذاری با تأخیر ظاهر می‌شود.

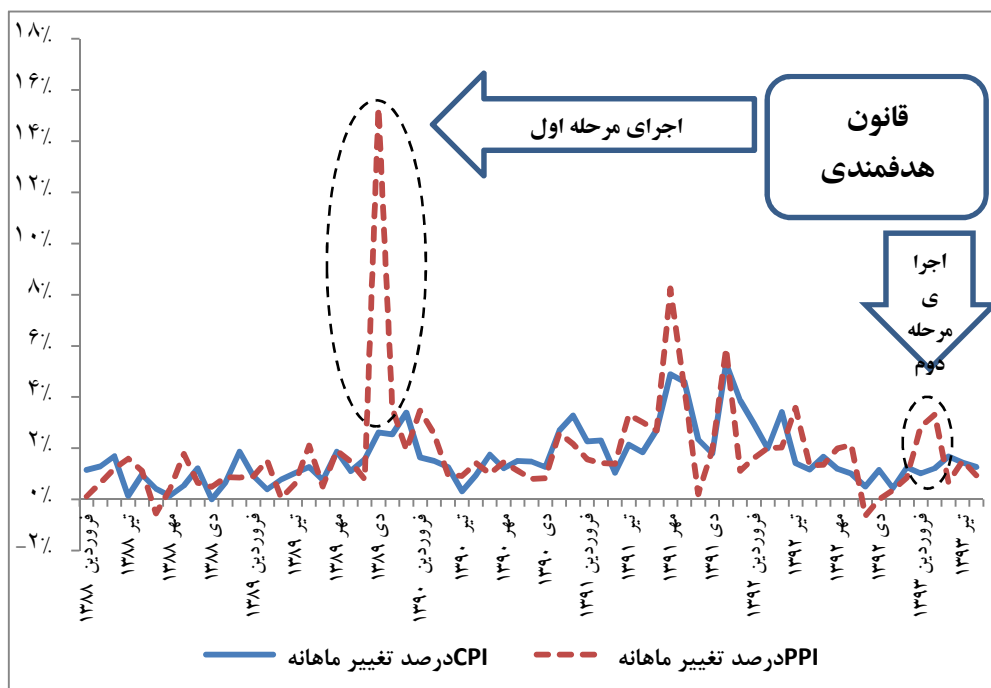
همچنین هرچند شدت افزایش قیمت‌ها در مرحله دوم هدفمند کردن یارانه‌ها بسیار کمتر از مرحله اول بود با این حال شاخص قیمت تولیدکننده در دو ماه اول اجرای مرحله دوم هدفمندی یارانه‌ها ۶/۲ درصد رشد داشته این درحالی است که در دو ماه قبل از آن (بهمین و اسفندماه ۱۳۹۲) این شاخص ۱/۲ درصد و در دو ماهه مشابه سال قبل (فروردین و اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۲) ۳/۲ درصد رشد داشته است. بنابراین به‌صورت تقریبی می‌توان بیان کرد بین ۳ تا ۵ درصد از تورم نقطه به نقطه ۱۳ درصدی تولیدکننده در آبان‌ماه ۱۳۹۳ ناشی از اجرای مرحله دوم هدفمندی یارانه‌ها می‌باشد و بنابراین اگر دولت بخواهد همین سناریو را در سال ۱۳۹۴ نیز اجرا کند چنین افزایشی در شاخص قیمت تولیدکننده دور از انتظار نخواهد بود، البته تجربه مرحله دوم هدفمند کردن یارانه‌ها نشان





می‌دهد که میزان تغییر در تورم مصرف‌کننده کمتر از این میزان خواهد بود.

نمودار ۹. مقایسه درصد تغییر ماهیانه شاخص قیمت تولیدکننده و مصرف‌کننده



همانطور که بیان شد تحلیل‌ها نشان می‌دهد تورم در دوره اخیر به شدت تحت تأثیر شوک‌ها بوده است. هرچند با روی کار آمدن دولت جدید سعی شده است تا از وارد ساختن شوک‌های شدید به اقتصاد کشور اجتناب شود، اما بررسی لایحه بودجه نشان می‌دهد چنانچه منابع بودجه سال ۱۳۹۴ محقق نشود ممکن است نرخ ارز و قیمت‌ها با شوک مواجه شوند.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

این مطالعه به بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ از منظر اقتصاد کلان پرداخته است. در این مطالعه تلاش شده است تا مسیرهای ارتباطی بین لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور با رشد اقتصادی شناسایی شده و بررسی شود که لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور تا چه میزان می‌تواند به رشد اقتصادی کمک کند.

در بخش اول از این مطالعه رابطه بین مخارج دولت و رشد اقتصادی از دو منظر مورد بررسی قرار گرفت. در قسمت اول از این بخش عنوان شد که ادبیات نظری گسترده‌ای در خصوص رابطه بین رشد

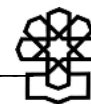
اقتصادی و مخارج دولت وجود دارد. در برخی از این مطالعات رابطه بین رشد اقتصادی و مخارج دولت (به‌طور معمول در مطالعات صورت گرفته در این زمینه از شاخص نسبت مخارج در امور مختلف به تولید ناخالص داخلی استفاده شده است) منفی برآورد شده، به این معنا که افزایش مخارج دولت، منجر به کاهش رشد اقتصادی می‌شود. همچنین در برخی دیگر از مطالعات نیز رابطه بین مخارج دولت در امور مختلف و رشد اقتصادی مثبت برآورد شده است. در بیشتر این دسته از مطالعات، رابطه بین مخارج دولت در امور عمرانی و همچنین رابطه بین مخارج دولت در امور انسانی و رشد اقتصادی، مثبت بوده و رشد اقتصادی با مخارج دولت در سایر امور رابطه‌ای منفی داشته است.

بررسی مخارج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نشان می‌دهد که مخارج عمرانی (تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) نسبت به مقدار پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ و همچنین عملکرد پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۹۳ به مقدار حقیقی رشد داشته و همچنین نسبت هزینه‌های عمرانی به تولید ناخالص داخلی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نیز نسبت به سال‌های ۱۳۹۰ به بعد رشد داشته و از این رو می‌توان عنوان داشت که در صورت عملکرد هزینه‌های عمرانی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ از این منظر می‌تواند به رشد اقتصادی کمک کند.

همچنین هزینه‌های دولت در امور انسانی (سه فصل آموزش، بهداشت و درمان و سلامت) نیز در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۳ (و همچنین قوانین بودجه سال ۱۳۸۸ به بعد که در این مطالعه مورد بررسی قرار گرفته) به مقادیر حقیقی رشد داشته و نسبت این هزینه‌ها به تولید ناخالص داخلی نیز (براساس پیش‌بینی تولید ناخالص داخلی برای سال ۱۳۹۴) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ به ۵/۵۳ درصد رسیده که نسبت به سال‌های قبل (۱۳۸۸ به بعد) بیشتر بوده و از این رو در صورت عملکرد قابل قبول دولت در هزینه‌کرد در این امور، می‌توان انتظار داشت که در این خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور به رشد اقتصادی کمک کند.

در قسمت دوم از این مطالعه، رابطه بین بودجه دولت و رشد اقتصادی از منظر حساب‌های ملی و ارزش‌افزوده ایجاد شده در بخش‌های مختلف اقتصادی که متأثر از بودجه دولت هستند، مورد بررسی قرار گرفت. در این قسمت اشاره شد که نقش هزینه‌های جاری دولت در رشد اقتصادی ۶/۳ درصد است که کاهش ۳/۳ درصدی هزینه‌های دولت به مقدار حقیقی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به قانون سال ۱۳۹۳، می‌تواند نقش ۰/۲۱- درصدی در رشد اقتصادی داشته باشد.

همچنین افزایش ۰/۷ درصدی هزینه‌های عمرانی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۳، تأثیر ۰/۲۱ درصدی در رشد اقتصادی دارد که در مجموع مخارج دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ از منظر حساب‌های ملی، می‌تواند تأثیری ۰/۱۹- درصدی بر رشد اقتصادی داشته باشد.



در بخش دوم از این مطالعه، به ملاحظات کلی درخصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، در دو بخش رابطه بین نرخ ارز و بودجه و همچنین کسری بودجه پرداخته شد. در بخش رابطه بین نرخ ارز و بودجه اشاره شد که وابسته کردن تعیین نرخ ارز رسمی به میزان درآمدهای مورد نیاز دولت، می‌تواند تبعاتی در اقتصاد به همراه داشته باشد. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور افزایش نرخ ارز به ۲۸,۵۰۰ ریال به ازای هر دلار پیش‌بینی شده است. در این خصوص اشاره شد که صرف‌نظر از آنکه نرخ ارز در حال حاضر بر اساس متغیرهای اقتصاد کلان ایران چقدر باید باشد، تعیین نرخ ارز به واسطه تأمین منابع مالی ریالی برای دولت موجب سلطه سیاست مالی بر سیاست پولی، کاهش استقلال بانک مرکزی، نوسانات در بازار ارز، بی‌ثباتی و نااطمینانی و در نتیجه کاهش رشد اقتصادی می‌شود.

همچنین در بخش کسری بودجه اشاره شد که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کسری بودجه از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، واگذاری دارایی‌های مالی و کاهش سهم صندوق توسعه ملی تأمین می‌شود. در این بخش عنوان شد که به‌طور کلی ابزار اصلی تأمین کسری بودجه برای دولت‌ها، انتشار اوراق قرضه خزانه یا اوراق مشارکت بودجه‌ای است.

در این بخش از مطالعه آثار تأمین کسری بودجه از روش‌های نام برده شده بر رشد اقتصادی مورد بررسی قرار گرفت. بررسی‌های این بخش از مطالعه نشان می‌دهد به‌طور معمول تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در اقتصاد ایران، درصد تحقق پایینی داشته و این امر به‌خصوص در سال‌های کمبود منابع نفتی، بیشتر شده است. بنابراین در صورتی که منابع پیش‌بینی شده برای تأمین کسری بودجه تحقق نیابد (که برخی مسائل مانند کاهش احتمالی قیمت نفت به زیر ۷۰ دلار و احتمال عدم تحقق انتشار اوراق مشارکت به میزان پیش‌بینی شده در لایحه) می‌توان انتظار داشت که دولت از هزینه‌های عمرانی کاسته و منابع را صرف هزینه‌های جاری سازد. از این رو با توجه به رابطه مثبت انتظاری بین هزینه‌های عمرانی و اشتغال و رشد اقتصادی، این موضوع می‌تواند منجر به کاهش رشد اقتصادی شود.

همچنین درخصوص کاهش سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی، عنوان شد در صورتی که دولت نیاز به برداشت از منابع صندوق توسعه ملی دارد، لازم است تا سهم صندوق توسعه ملی را به‌طور کامل پرداخت کرده و برداشت از این صندوق را تحت واگذاری دارایی‌های مالی به انجام رساند. همچنین با توجه به از دست رفتن کارکرد حساب ذخیره ارزی، در صندوق توسعه ملی حسابی جداگانه برای تأمین کسری بودجه دولت، پیش‌بینی شود.

در رابطه با متغیرهای کلان نرخ ارز و تورم نیز می‌توان چنین بیان کرد که در صورت تداوم قیمت پایین نفت خام و نیز تحریم‌های نفتی، در صورت عدم اعمال سیاست‌های مناسب ارزی، افزایش نرخ ارز در سال ۱۳۹۴ اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. علاوه بر این درحالی که به‌نظر می‌رسد نرخ تورم پس از یک دوره چندماهه کاهش به هسته سخت خود نزدیک می‌شود، شوک ناشی از افزایش نرخ ارز و یا

اجرای مرحله سوم هدفمند کردن یارانه‌ها می‌تواند به‌عنوان منابع جدید شوک، آن را متأثر سازد. در مجموع بدون شوک‌های مذکور نرخ تورم سال آتی حدود ۱۵ درصد پیش‌بینی می‌شود، اما در صورت بروز شوک‌های جدید می‌تواند تا ۲۰ درصد هم افزایش یابد.

در مجموع با توجه به بررسی‌های انجام شده در این مطالعه می‌توان از منظر اقتصاد کلان، برخی از محاسن و معایب لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ را به‌صورت زیر طبقه‌بندی کرد. هرچند بررسی جزئیات بیشتری از لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ می‌تواند نکات بیشتری به همراه داشته باشد، اما با توجه به موضوع این گزارش که بررسی لایحه از منظر اقتصاد کلان است، این دسته‌بندی دیدگاهی کلی در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ در کل کشور را به‌دست می‌دهد که براساس آن، در انتها پیشنهاداتی در خصوص اصلاح برخی نقاط ابهام در لایحه بودجه ارائه می‌شود.

### نقاط قوت لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ از منظر آثار کلان

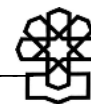
با توجه به مجموع موارد عنوان شده در این مطالعه، می‌توان برخی نکات مثبت کلی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور را به‌صورت زیر عنوان کرد:

۱. **پیش‌بینی رشد هزینه‌های عمرانی به قیمت ثابت:** همانطور که اشاره شد، نسبت هزینه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (هزینه عمرانی) به تولید ناخالص داخلی و همچنین مقدار حقیقی این متغیر در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۳ رشد داشته که در صورت عملکرد مطلوب دولت در این زمینه، می‌تواند موجبات رشد اقتصادی را فراهم کند.

۲. **پیش‌بینی رشد هزینه‌ها در امور انسانی به قیمت ثابت:** در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، هزینه‌ها در امور انسانی (در سه فصل آموزش، بهداشت و درمان و تربیت‌بدنی) به قیمت‌های حقیقی و همچنین نسبت به تولید ناخالص داخلی نسبت به سال‌های پیش از آن رشد داشته که از این‌رو انتظار می‌رود به رشد اقتصادی کمک کند.

۳. **کاهش هزینه‌های جاری به قیمت ثابت:** هرچند تأثیر هزینه‌های دولت بر رشد اقتصادی از منظر حساب‌های ملی به‌علت کاهش هزینه‌های جاری به قیمت‌های حقیقی منفی بوده است، اما همانطور که در طول این گزارش نیز به دفعات مختلف اشاره شد، در حال حاضر دولت از محل تأمین منابع با چالش مواجه بوده و اصلی‌ترین راهکار برای کاهش کسری بودجه، کاهش هزینه‌های جاری دولت است. بنابراین از این منظر، کاهش هزینه‌های جاری دولت امری مثبت قلمداد می‌شود.

۴. **کاهش نسبت کسری بودجه به درآمدهای دولت:** یکی از شاخص‌های سنجش میزان کسری بودجه، نسبت کسری بودجه به کل درآمدهای دولت (درآمد مالیاتی + سایر درآمدها) است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ این نسبت ۴۷/۷۱ درصد در نظر گرفته شده که نسبت به ۶۹/۳۲ درصد



پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۳؛ کاهش را نشان می‌دهد. با توجه به رابطه مثبت بین کسری بودجه و رشد اقتصادی، کاهش نسبت کسری بودجه به درآمدهای دولت نسبت به سال‌های قبل (در صورت تحقق آنچه در لایحه پیش‌بینی شده است) می‌تواند از کاهش رشد اقتصادی از این مسیر بکاهد.

### نقاط ضعف لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ از منظر آثار کلان

از مجموع موارد عنوان شده می‌توان برخی نقاط ضعف لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ را به صورت زیر طبقه‌بندی کرد:

#### ۱. ابهام در خصوص تحقق درآمدهای نفتی و امکان کاهش درصد عملکرد هزینه‌های

**عمرانی:** در متن گزارش اشاره شد که برخی از پیش‌بینی‌های جهانی حاکی از کاهش قیمت نفت به زیر ۷۰ دلار است. بر این اساس به نظر می‌رسد در نظر گرفتن قیمت ۷۲ دلار به ازای هر بشکه نفت خام در بودجه، تا حدودی خوشبینانه بوده و در صورت کاهش قیمت نفت، منجر به عدم تحقق کامل درآمدهای نفتی شود، که در این صورت به علت اجتناب‌ناپذیر بودن برخی هزینه‌های جاری، درصد عملکرد هزینه‌های عمرانی کاهش یافته و این موضوع رشد اقتصادی را متأثر می‌سازد.

#### ۲. ابهام در خصوص تحقق واگذاری دارایی‌های مالی: هرچند اصلی‌ترین ابزار دولت براساس

اصول بودجه‌ریزی برای تأمین کسری بودجه انتشار اوراق مشارکت است، اما به نظر می‌رسد با توجه به عملکرد ضعیف دولت‌ها در ایران در زمینه انتشار اوراق مشارکت، مقدار ۱۱۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده برای انتشار اوراق مشارکت در لایحه محقق نشود که در این صورت مجدداً عاملی برای کاهش هزینه‌های عمرانی خواهد بود.

#### ۳. کاهش سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی: در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، سهم

صندوق توسعه ملی ۲۰ درصد در نظر گرفته شده که از مقدار قانونی آن براساس قانون برنامه پنجم برای سال ۱۳۹۴ یعنی ۳۲ درصد، ۱۲ درصد کمتر است. کاهش سهم صندوق از طرفی به کارکرد صندوق توسعه ملی به عنوان ذخیره درآمدهای نفتی به منظور سرمایه‌گذاری آسیب وارد کرده و از طرف دیگر از شفافیت بودجه نیز می‌کاهد.

#### ۴. ابهام در سازوکار مدیریت اعتبارات یارانه‌ای: در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور، ۴۲۰

هزار میلیارد ریال یارانه نقدی و غیرنقدی در نظر گرفته شده است. این میزان یارانه در حدود ۷۴ درصد کل کسری بودجه است. پیش‌بینی این مقدار یارانه در بودجه در حالی که دولت راهبرد حذف گروه‌های پردرآمد را نیز در لایحه بودجه ۱۳۹۴ در نظر نگرفته و به نظر می‌رسد عزم جدی در این زمینه ندارد و همچنین در شرایطی که بودجه سال ۱۳۹۴ به شدت از محل تأمین منابع با چالش

مواجه است، مغایر با اصول اصلی سیاست مالی دولت به هنگام کسری درآمدهاست و این امر از نقاط ضعف لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ است.

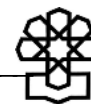
### پیشنهادها

در مجموع با توجه به مطالب عنوان شده در این مطالعه و جمع‌بندی صورت گرفته از نقاط قوت و ضعف لایحه از منظر متغیرهای کلان اقتصادی، پیشنهادهای زیر به منظور اصلاح لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ در راستای کمک به رشد اقتصادی ارائه می‌شود:

۱. **واقعی‌تر کردن منابع و مخارج بودجه یا دو سقفه کردن آن:** همان‌طور که در متن گزارش بیان شد، با در نظر گرفتن وضعیت بازار نفت، تحریم‌های اقتصادی و عملکرد دولت در تحقق واگذاری دارایی‌های مالی، احتمالاً لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ در تحقق منابع با چالش مواجه خواهد بود که می‌تواند تبعات منفی بر وضعیت اقتصاد کلان داشته باشد. در این صورت، واقعی‌تر کردن منابع و مخارج بودجه یا دو سقفه کردن آن با در نظر گرفتن شرایط خاص پیشنهاد می‌شود.

۲. **ساماندهی وضعیت یارانه‌ها:** در شرایط کنونی که تأمین منابع بودجه با مشکل مواجه است، از جمله مهمترین اقدامی که در راستای کاهش کسری بودجه باید صورت گیرد، کاهش هزینه‌های جاری و به‌طور ویژه کاهش و یا حذف یارانه نقدی پرداختی از سوی دولت است. در متن گزارش نیز اشاره شد که رویه مرسوم در کشورهای توسعه‌یافته و سایر کشورهای دنیا (که از درآمدهای نفتی برخوردار نیستند) به هنگام کاهش منابع و کسری بودجه، اجرای اقتصاد ریاضتی و کاهش هزینه‌های یارانه‌ای و رفاهی است. این امر اگرچه دارای تبعات سیاسی برای دولت‌های مجری است، اما به‌علت الزاماتی که دولت‌ها مجبور به رعایت آن هستند (مانند رعایت سقفی برای نسبت کسری بودجه به درآمدهای دولت) به اجرا گذاشته می‌شود. در حال حاضر در اقتصاد ایران نیز، در شرایطی که درآمدهای نفتی به‌علت کاهش قیمت نفت و کاهش میزان صادرات نفت خام، کاهش پیدا کرده، صرف این مقدار از منابع بودجه برای یارانه‌ها منطقی نبوده و لازم است تا در این امر بازبینی صورت گیرد. به این منظور لازم است تا مجلس شورای اسلامی در بررسی لایحه بودجه راهبردی را برای مدیریت بهتر یارانه نقدی در نظر گرفته و به این امر توجه ویژه داشته باشد.

۳. **حفظ سهم صندوق توسعه ملی و برداشت از صندوق توسعه ملی در سرفصل واگذاری دارایی‌های مالی:** به منظور رعایت شفافیت در بودجه و همچنین پرهیز از هزینه‌کرد منابع صندوق توسعه ملی در امور جاری کشور، پیشنهاد می‌شود تا سهم صندوق توسعه ملی به‌طور کامل توسط دولت پرداخت شده و در صورت نیاز به این منابع، در محل واگذاری دارایی‌های مالی، برداشت از صندوق توسعه ملی لحاظ شود.



۴. پیش‌بینی راهکارهای دائمی برای مواجهه با شوک‌های یکباره بر منابع بودجه: با توجه به وجود نوسانات قیمت یا فروش نفت و مشکلات بودجه‌ای ناشی از آن و نیز بی‌اثر شدن حساب ذخیره ارزی در عمل، راهکارهای دائمی برای مواجهه با چنین شرایطی تدبیر شود. به‌خصوص درخصوص صندوق توسعه ملی لازم است این سؤال مورد بحث و بررسی قرار گیرد که آیا باید صندوق در قبال شوک‌های یکباره بر بازار نفت یا اقتصاد ملی (نظیر کاهش ۵۰ درصد قیمت جهانی نفت) مسئولیتی دارد یا خیر؟

### منابع و مأخذ

۱. بانک مرکزی، بانک اطلاعات سری‌های زمانی.
۲. بانک مرکزی، بخش آمار و داده‌های اقتصادی، جداول تولید ملی.
۳. بانک مرکزی، گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران سال‌های مختلف.
۴. بانک مرکزی، نماگرهای اقتصاد ایران، شماره‌های مختلف.
۵. نیلی، مسعود و همکاران. طرح مطالعاتی تحلیل عوامل تأثیرگذار بر اقتصاد ایران، اتاق بازرگانی صنایع و معادن، تهران، ۱۳۹۲.
۶. نیلی، مسعود، درگاهی، حسن، کردیچه، محمد و فرهاد نیلی. دولت و رشد اقتصادی در ایران، نشر نی، چاپ سوم، ۱۳۹۱.
۷. فیاضی، محمدتقی و دیگران. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری (ویرایش اول)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۰۴۱، ۱۳۹۳.
۸. فیاضی، محمدتقی و دیگران. تحلیلی بر قانون بودجه سال ۱۳۹۳ و چالش‌های اجرای آن، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ شماره مسلسل ۱۳۶۷۱، ۱۳۹۳.
۹. سیستم داده‌کاوای اطلاعات بودجه ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۱۰. قوانین بودجه سنواتی کل کشور، سال‌های مختلف.
۱۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور.
۱۲. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب پانزدهم دی‌ماه ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی و مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
13. Barro, Robert J. 1990. Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy* 98(S5).
14. Kormendi, Roger C., and Meguire, Philip G. "Macroeconomic Determinants of Growth: Cross-Country Evidence." *J. Monetary Econ.* 16 (September 1985).
15. Nelson, R. und E. Phelps. Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth. *American Economic Review* 56, 1960.
16. Pfähler, W., Hofmann, U., & Bönnte, W. Does extra public infrastructure capital matter? An appraisal of empirical literature. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 1996.
17. Kormendi, R. C., & Meguire, P. G. Macroeconomic determinants of growth: cross-country evidence. *Journal of Monetary economics*, 16(2), 1985.
18. Benhabib, J. und M.M. Spiegel. The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data. *Journal of Monetary Economics* 34, 1994.
19. Barro, R. & Sala-i-Martin, X. Quality Improvements in Models of Growth. NBER Working Paper, 1994.
20. US Energy Information Administration( [www.eia.gov](http://www.eia.gov)).



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۱۱۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۵۵. از منظر اقتصاد کلان

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

تهیه و تدوین کنندگان: زهرا کاویانی، محمدرضا عبداللهی، سیده‌ادی موسوی‌نیک

همکار: موسی خوشکلام

ناظران علمی: سیداحسان خاندوزی، محمد قاسمی، رضا زمانی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه
۲. کسری بودجه
۳. رشد اقتصادی
۴. تورم
۵. نرخ ارز
۶. قیمت نفت



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱۰/۲۸