

مجله اقتصادی

شماره‌های ۱۱ و ۱۲، بهمن و اسفند ۱۳۹۸، صفحات ۱۲۶-۱۰۹

بررسی وضعیت اقتصاد ایران و تغییرات بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸

میثم پاشایی

عضو باشگاه پژوهشگران و نخبگان جوان

pashaeemeyssam@yahoo.com

با توجه به وضعیت اقتصاد، رشد اقتصادی سال ۱۳۹۷ با سناریوهای متفاوت حدود ۲/۶- تا ۵/۵- درصد بود و برای سال ۱۳۹۸ حدود ۴/۵- تا ۵/۵- درصد، نرخ تورم سال ۱۳۹۷ حدود ۳۱ درصد و سال ۱۳۹۸ حدود ۳۶ درصد برآورد می‌شود. اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۸ همراه چالش‌های بلندمدت، با چالش‌های فوری نیز مواجه است که مهم‌ترین آن‌ها محدودیت تجارت خارجی، بی‌ثباتی اقتصاد کلان و رکورد اقتصادی است. اگر چه تراز کردن بودجه و تحقق هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر خود یک چالش است که بودجه به عنوان مهم‌ترین سند سیاستی در راستای رفع مسائل فوق‌الذکر ایفا نقش می‌کند، جبران کل کسری بودجه دولت از کانال افزایش پایه پولی می‌تواند وضعیت را پیچیده‌تر کرده و بازار ارز و بودجه را از کنترل خارج کند. فرضیه مطرح شده در این مقاله از طریق روش تحلیل ثانویه داده‌های مربوط به بودجه کل کشور مورد آزمون قرار می‌گیرد. درواقع در این شرایط گره زدن مستقیم کسری بودجه به بانک مرکزی در حالی که با عدم اطمینان قابل توجهی در تحقق درآمدهای نفتی مواجه هستیم ممکن است بی‌ثباتی اقتصاد کلان را تشدید کند و اقتصاد را به سمت تورم‌های بالا ببرد.

واژگان کلیدی: اقتصاد کلان، بودجه، تورم، کسری بودجه، محدودیت تجارت

۱. مقدمه

لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در حالی به مجلس ارائه شد که مدیریت متغیرهای اقتصاد کلان در سال ۱۳۹۸ پیچیده است. همان‌طور که در ادامه بحث خواهد شد، به نظر می‌رسد اقتصاد ایران در شرایط رکورد تورمی ناشی از شوک طرف عرضه اقتصاد به دلیل جهش نرخ ارز و بازگشت تحریم‌های اقتصادی قرار دارد. این مسئله اهمیت تنظیم بودجه و تناسب آن با شرایط اقتصاد کلان کشور را در حالی نشان می‌دهد که خود بودجه نیز به واسطه فشارهای تحریمی و شرایط اقتصاد کلان نیز با چالش جدی نحوه تأمین کسری مواجه است. در سال ۱۳۹۷ تأمین منابع مالی لازم برای تأمین کسری و انجام هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر روح اصلی آن را شکل می‌داد. در حالی که در سال ۱۳۹۸، در شرایطی که وضعیت صادرات نفتی کشور و در نتیجه وضعیت مالی دولت با عدم اطمینان مواجه است و به طور بالقوه امکان کاهش بیشتر صادرات نفتی وجود دارد.

وضعیت تولید در اقتصاد ایران پس از حدود ده فصل رشد اقتصادی مثبت، در فصل دوم سال جاری مجدداً وارد دامنه منفی شده است. با توجه به تجربه دوره قبلی تحریم در سال ۱۳۹۱، پیش‌بینی می‌شود رشد اقتصادی در کل سال ۱۳۹۷ نیز منفی باشد. این موضوع برای سال ۱۳۹۸ نیز دور از انتظار نیست. در میان بخش‌های اقتصادی به ترتیب بخش‌های نفت، صنعت و ساختمان بیشتر تأثیرپذیری را از شرایط تحریم دارند و پس از آن بخش‌های بی‌نظیر خدمات عمومی و خرده‌فروشی و عمده‌فروشی متأثر می‌شوند (Economics 139).

در ۱۴ فصل منتهی به زمستان سال ۱۳۹۶ روند اشتغال‌زایی مثبت بوده است و به طور مستمر نسبت به فصل مشابه سال قبل، به تعداد شاغلان اضافه شده است. در دو فصل ابتدایی سال ۱۳۹۷ نیز این روند ادامه داشته است. در فصول اخیر نقش بنگاه‌های خرد ۱ تا ۴ کارکن در ایجاد اشتغال بیشتر شده است. به طوری که در برخی فصول مورد بررسی تمامی مشاغل اضافه شده ناشی از افزایش اشتغال در بنگاه‌های دارای ۱ تا ۱۰ کارکن بوده اند. این موضوع نشان می‌دهد اشتغال اضافه‌شده طی فصول اخیر بیشتر ناشی از ایجاد اشتغال در بخش‌های غیرشرکتی و کاربر و با سرمایه‌گذاری اندک بوده است.

سهم بالای بنگاه‌های کوچک در ایجاد اشتغال طی سال‌های اخیر، اگرچه نشان‌دهنده پویایی بیشتر نیروی کار برای ایجاد اشتغال عمدتاً با اتکا به خلاقیت‌ها و ایده‌های کارآفرینی فردی است و

در مجموع می‌تواند به عنوان تحول مثبتی در بازار کار تلقی شود، در شرایط بی‌ثباتی اقتصاد کلان می‌تواند به نقطه آسیب‌پذیری بازار کار در ایران تبدیل شود؛ زیرا واحدهای کوچک تولیدی که با سرمایه ثابت کم تشکیل می‌شوند نسبت به شرایط بی‌ثباتی بسیار حساس هستند و خیلی سریع‌تر از واحدهای بزرگ از چرخه تولید خارج می‌شوند (Abdesabour, 2010).

نرخ تورم از ابتدای سال ۱۳۹۷ روند افزایشی را در پیش گرفته و این روند افزایشی در تابستان به اوج خود رسیده به طوری که نرخ تورم ماهیانه به ارقام کم سابقه ۵/۵ درصد برای مرداد ماه و ۶/۱ درصد در شهریور ماه رسیده است. پس از یک افزایش قابل توجه، در پاییز ۱۳۹۷، اندکی شتاب تورم کاسته شد. نرخ تورم ماهیانه از خرداد ۱۳۹۷ روند فزاینده به خود گرفته است. داده‌های تاریخی نرخ تورم ماهیانه نشان می‌دهد که از سال ۱۳۶۹ تاکنون هیچ‌گاه نرخ تورم برای سه ماه متوالی بالاتر از ۳ درصد نبوده است. این در حالی است که از خرداد ماه ۱۳۹۷ تا پایان آذر ماه نرخ تورم ماهیانه همواره بالاتر از ۳ بوده است. همچنین کاهش نرخ تورم در مهر و آبان ۱۳۹۷ به ۴/۶ و ۳/۵ درصد پس از یک افزایش شدید در شاخص قیمت‌ها طبیعی است و نمی‌توان از آن به عنوان یک دستاورد و بازگشت به ثبات نام برد. مهم‌ترین دلیل افزایش نرخ تورم در سال ۱۳۹۷ را به دو دسته کلی می‌توان تقسیم کرد، در بین عوامل بلندمدت، افزایش نقدینگی طی سال‌های اخیر مهم‌ترین نقش را در افزایش تورم داشته و در بین عوامل کوتاه مدت، افزایش شدید نرخ ارز از جمله مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر شاخص قیمت‌ها بوده است (Abdesabour, 2010).

عملکرد تجارت خارجی در سال ۱۳۹۷ افت واردات و رشد صادرات غیرنفتی را نشان می‌دهد. این موضوع با عملکرد اقتصاد در سال ۱۳۹۱ که در آن نیز شاهد وضع تحریم‌های سنگین علیه اقتصاد ایران بودیم، مشابه است. بخشی از کاهش واردات احتمالاً ناشی از محدودیت‌های تجاری و بخشی ناشی از افزایش نرخ ارز است. در بازار ارز نیز، به دلیل مشکل تحریم‌های بانکی و تجاری و انتظارات فعالان اقتصادی مبنی بر ناپایداری شرایط اقتصاد کلان، در چند ماه اول سال ۱۳۹۷ شاهد جهش ارزی بودیم و با وجود ثبات نسبی بازار ارز در زمستان، همچنان بیم جهش دوباره آن وجود دارد (Buettner, 2010).

۲. مهم‌ترین چالش‌های اقتصاد ایران در بودجه سال ۱۳۹۸

مهم‌ترین رخداد اثرگذار بر اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۷ خروج آمریکا از برجام و اعمال تحریم‌های خصمانه علیه کشورمان در کنار سیاست‌ها و عملکرد نامناسب ارزی در نیمه اول سال بوده است. اعمال این تحریم‌ها به مسائل مهمی در اقتصاد کشور از جمله محدودیت تجاری منجر شده است. در نتیجه تحریم‌ها هم صادرات و هم واردات کشور را متأثر ساخته است. هدف نهایی آمریکا از تحریم صادرات نفتی کشور به صفر رساندن صادرات نفتی است. پیش‌بینی‌های غیررسمی از صادرات نفت کشور نشان می‌دهد تحقق ۱۰۰ درصدی این هدف بسیار دور از انتظار است. با این حال به نظر می‌رسد سهم قابل توجهی از صادرات نفتی کشور کم می‌شود و از آنجا که یکی از مهم‌ترین منابع ارزی کشور و منابع درآمدی دولت از این محل است، می‌تواند آثار قابل توجهی بر نرخ ارز و همچنین کسری بودجه دولت داشته باشد. همچنین به دلیل محدودیت وضع شده بر صادرات غیرنفتی بخش بزرگی از بنگاه‌های صادرات محور کشور با مشکل روبه‌رو خواهند شد (Boukari, 2018).

یکی دیگر از تحریم‌های اعمال شده توسط آمریکا محدودیت‌های تجاری اقلام وارداتی است که این موضوع می‌تواند از جهات مختلفی بر رفاه خانوارها اثرگذار باشد. بر اساس آمار اعلامی گمرک از ۵۸۸۰ ردیف کالای وارداتی به ارزش تقریبی ۵۴ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۶ کالاهای واسطه‌ای ۳۱۶۹۱ میلیون دلار (۵۸ درصد) کالاهای مصرفی ۹۸۴۴ میلیون دلار (۱۸ درصد)، کالاهای سرمایه‌ای ۸۳۸۱ میلیون دلار (۱۵ درصد) و طبقه‌بندی نشده و سایر ۴۳۸۴ میلیون دلار (۸ درصد) کل واردات را به خود اختصاص داده‌اند. اعمال محدودیت بر این حجم از واردات مطمئناً آثار منفی زیادی بر تأمین کالاهای مصرفی خانوار و همچنین نهاده‌های تولید خواهد داشت. ضمن اینکه هرچند اقلام دارویی و مواد غذایی از فهرست تحریم‌های تجاری معاف شده‌اند، اما شواهد موجود نشان می‌دهد تأمین این اقلام نیز به دلیل اعمال محدودیت‌های بانکی با مشکلات جدی روبه‌رو شده است (Cangiano, 2019).

یکی از مهم‌ترین کانال‌های اثرگذاری تحریم‌ها بر اقتصاد کشور، نا اطمینانی به وجود آمده از اعمال تحریم است. به طوری که این شرایط هرگونه پیش‌بینی از شرایط اقتصاد کلان و متغیرهای مهمی مثل نرخ ارز، تورم و ... را برای فعالان اقتصادی ناممکن ساخته است. این موضوع به خصوص

سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را بسیار متأثر خواهد ساخت که آثار آن بر تقاضای کوتاه‌مدت و همچنین رشد اقتصادی در میان‌مدت و بلندمدت بسیار قابل توجه خواهد بود. ضمن اینکه راهبرد طرف تحریم‌کننده در اعطای معافیت‌های دوره‌ای به برخی کشورها و نامشخص بودن زمان تمدید یا عدم تمدید این معافیت‌ها نشان می‌دهد یکی از مهم‌ترین حربه‌های آن‌ها دامن زدن به فضای نا اطمینانی پیش آمده است. متغیرهایی نظیر نرخ ارز، نقدینگی، تورم، تولید و اشتغال با چگونگی تأمین مالی کسری بودجه دولت ارتباط مستقیم و غیرمستقیم دارند. همچنین موضوع تأمین کالاهای اساسی و دارو از جمله موضوعات مهمی است که در این پژوهش به آن پرداخته نشده، ولی ضرورت دارد که جداگانه به آن پرداخته شود.

با توجه به وابستگی‌های بالای بودجه دولت به درآمدهای نفتی، اثرگذاری کاهش صادرات نفتی در نتیجه تحریم بر کسری بودجه دولت واضح است. تجربه چند سال گذشته نیز نشان داده است که دولت عملاً کسری بودجه ناشی از کاهش صادرات نفت را از کاهش هزینه‌های عمرانی یا استقراض از سیستم بانکی و بانک مرکزی (و تا حدودی کاهش هزینه‌های جاری) تأمین کرده است. با توجه به وابستگی بالای تولیدات داخلی به کالاهای واسطه‌ای وارداتی، اثرگذاری افزایش نرخ ارز بر تولید و اشتغال قابل انتظار است. همچنین با توجه به وابستگی به محصولات واسطه‌ای، تولید و اشتغال از کاهش حجم واردات (در نتیجه ایجاد محدودیت‌های تجاری ناشی از تحریم) نیز متأثر می‌شود. سرمایه‌گذاری نیز از دو کانال تشکیل سرمایه دولتی به دلیل کاهش هزینه‌های عمرانی و کاهش تشکیل سرمایه خصوصی به دلیل افزایش بی‌ثباتی اقتصاد کلان در نتیجه تحریم کاهش یافته که این موضوع بر تولید و اشتغال تأثیرگذار است. متغیر مهم دیگر تورم است که از دو کانال اصلی از تحریم‌ها متأثر می‌شود: افزایش نرخ ارز و افزایش نقدینگی در نتیجه استقراض دولت از بانک مرکزی و سیستم بانکی. رفتار منفعلانه سیاست‌گذار در مواجهه با شرایط فوق‌الذکر به احتمال زیاد به کاهش نرخ تورم در نتیجه کاهش قدرت خرید خانوارها و کاهش تقاضای مؤثر اقتصاد (البته با فرض ثابت بودن شدت تحریم‌ها و در نتیجه عدم وقوع تکانه ارزی) و همچنین تعمیق رکود منجر خواهد بود (al, 2011).

افزایش قابل توجه هزینه‌های زندگی به دلیل جهش ارزی و نرخ تورم بالا در کنار موج بیکاری احتمالی ناشی از رکود اقتصادی و عدم امکان تعدیل دستمزدها برای دولت و بخش خصوصی

متناسب با تورم. وضعیت معیشتی خانوارهای دهک‌های پایین درآمدي را با مشکل جدی روبه‌رو خواهد کرد. شایسته ذکر است چالش‌های فوق بیشتر از منظر عدم وقوع بحران کوتاه‌مدت جدی در اقتصاد کشور مطرح شده است و گر نه اقتصاد کشور با چالش‌های دیگری نیز مثل مشکل بدهی‌های دولت، مسئله صندوق‌های بازنشستگی، وضعیت نظام بانکی و غیره نیز روبرو است (Economics, 1397).

۳. روش پژوهش

فرضیه مطرح شد در این مقاله از طریق روش تحلیل ثانویه داده‌های مربوط به بودجه کل کشور مورد آزمون قرار می‌گیرد. در این روش تلاش می‌شود که بر مبنای داده‌های موجود که حاصل تحقیقات ملی و اسناد داخلی است به راه‌های جدید و کاربردی برای داشتن شرایط اقتصادی بهتر و اثبات‌تر برسیم. در حالی که تحلیل اولیه، تحلیل اصلی داده‌های پژوهش است و تحلیل ثانویه، تحلیل مجدد همان داده‌ها، با هدف پاسخگویی به پرسش‌های متفاوت و جدید است.

در بررسی حاضر، با تکیه بر روش تحلیل ثانویه تلاش می‌شود که داده‌های پراکنده مربوط به اقتصاد و بودجه کشور در اسناد و تحقیقات معتبر داخلی و خارجی مجدداً تحلیل شود. هدف از این امر، بررسی فرضیه اصلی مقاله است. اسناد، گزارش‌ها، قوانین و تحقیقات بررسی شده در این مقاله هم از منابع دست اول و هم از منابع دسته دوم هستند که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: اطلاعات مالی مربوط به بودجه کل کشور، مقالات آماری معتبر، مصوبات و گزارش‌های وزارت امور اقتصادی ایران.

۴. ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ از منظر اقتصاد کلان

همان‌طور که در مقدمه گزارش بیان شد، با توجه به شرایط ویژه اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۸، پیش‌بینی می‌شود بودجه بتواند به تخفیف مشکلات موجود کمک کند. درعین حال، بودجه باید قادر باشد سازوکارهای عملیاتی و متناسب با شرایط اقتصادی کشور، برای اطمینان از تأمین مخارج اجتناب‌ناپذیر ارائه دهد.

با ارزیابی لایحه بودجه ارائه شده به مجلس شورای اسلامی برای سال ۱۳۹۸، می‌توان موارد زیر را به عنوان مهم‌ترین ویژگی‌های آن بیان کرد:

خالص واگذاری دارایی‌های مالی (که درواقع خالص استقراض دولت است)، کسری بودجه دولت را نشان می‌دهد. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ حدود ۵۱ هزار میلیارد تومان واگذاری دارایی‌های مالی و ۲۵ هزار میلیارد تومان تملک دارایی‌های مالی پیش‌بینی شده است؛ بنابراین خالص واگذاری دارایی‌های مالی در این سال حدود ۲۶ هزار میلیارد تومان است که به معنای کسری بودجه به همین میزان یعنی حدود ۵/۵ درصد از کل بودجه عمومی در سال ۱۳۹۸ است. با این حال، واقعیت‌های مرتبط با شرایط ایران در بازار جهانی نفت نشان می‌دهد که علی‌رغم فرض صادرات ۱/۵ میلیون بشکه‌ای نفت و میعانات گازی در سال ۱۳۹۷، تحقق بیش از روزانه ۱ میلیون بشکه در روز دور از انتظار است. درواقع معادل ریالی همین میزان عدم تحقق صادرات نفت و میعانات گازی (حدود ۶۲ هزار میلیارد تومان) را باید از همین حالا به عنوان کسری بودجه پنهان بودجه سال ۱۳۹۸ در نظر گرفت. با در نظر گرفتن مجموع این دو کسری، نسبت کسری به کل بودجه عمومی در سال ۱۳۹۸ بیش از ۲۰ درصد خواهد بود.

با در نظر گرفتن محدودیت‌های موجود در زمینه تحقق منابع نفتی به واسطه شرایط تحریم، دشواری اخذ مالیات به واسطه رکود اقتصادی و عدم توسعه مطلوب پایه‌های مالیاتی، تورم انتظاری بالا به واسطه جهش ارزی و تنگنای مالی و اعتباری کل کشور که امکان استقراض گسترده دولت را ایجاد نمی‌کند؛ در عمل امکان انبساط بودجه در سال ۱۳۹۸ وجود ندارد.

همان‌طور که جدول نشان می‌دهد علی‌رغم رشد اسمی ۷/۸ درصدی بودجه نسبت به سال ۱۳۹۷، با در نظر گرفتن تورم مورد انتظار، رشد حقیقی بودجه منفی و حدود ۲۱- درصد خواهد بود. همچنین نسبت بودجه به تولید ناخالص داخلی نیز از بیش از ۲۳/۵ درصد در سال ۱۳۹۷ به کمتر از ۲۰ درصد در سال ۱۳۹۸ کاهش خواهد یافت.

با این حال، اگر استقراض دولت از بانک مرکزی به عنوان یک گزینه در نظر گرفته شود، به طور بالقوه بودجه انبساطی می‌تواند محقق شود که البته این موضوع با اصل استقلال سیاست پولی از سیاست مالی در تعارض قرار دارد. لذا با توجه به شرایط ناپایدار اقتصاد کلان و به خصوص تجارت خارجی و بازار ارز، استقراض دولت از بانک مرکزی صرفاً باید در چارچوب سیاست پولی انجام شود (Shaker ardakani, 201).

از منظر استقلال سیاست‌های پولی و ارزی از سیاست‌های ملی و به جهت اهمیت آن در کنترل تورم، بانک مرکزی باید اختیارات کافی برای سیاست‌گذاری در این حوزه را داشته باشد. از نظر پاسخگویی نیز در زمان بروز تورم‌های بالا و جهش‌های ارزی، این انتظار از بانک مرکزی وجود دارد که با اتخاذ سیاست‌های مناسب، ثبات را به اقتصاد کلان کشور بازگرداند. این انتظار تنها در صورتی منطقی است که بانک از اختیارهای متناسب هم برخوردار باشد. نگاهی به ترکیب منابع بودجه نشان می‌دهد که درواقع این اختیار به طور کامل وجود ندارد. بر اساس محاسبات ضمنی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، از حدود ۲۲ میلیارد دلار سهم دولت از صادرات نفت خام (با فرض ۱/۵ میلیون بشکه صادرات نفت و سهم ۶۵ درصدی دولت)، میعانات گازی و گاز طبیعی، مقرر شده است که ۱۴ میلیارد دلار (۶۳ درصد) با نرخ ارز از پیش تعیین شده (هر دلار ۴۲۰۰ تومان) تسعیر شود و بقیه یعنی ۸ میلیارد دلار (۳۷ درصد) در سامانه نیما به فروش برسد. با فرض آنکه سامانه نیما تحت مدیریت و متأثر از سیاست‌های بانک مرکزی است (که با توجه به آنکه بخش مهمی از عرضه ارز آن حتی بیش از صادرات نفتی منحصر به دولت و شرکت‌های دولتی است، محل تردید است)، در عمل بانک مرکزی کنترلی بر بخش دیگر بازار ارز ندارد (هرچند به کارگیری واژه بازار برای این بخش و حتی کل تبادلات ارزی محل بحث است).

منابع هدفمند کردن یارانه‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ برابر ۹۸/۸ هزار میلیارد تومان و در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ برابر ۱۴۲/۶ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده است. تفاوت این دو رقم (۴۳/۸ هزار میلیارد تومان) تقریباً معادل رقمی تحت عنوان «دریافتی حاصل از فروش صادراتی فراورده‌های نفتی با لحاظ مابه‌التفاوت ارزش خوراک تحویلی و فراورده‌های دریافتی از پالایشگاه‌ها» است.

(۴۳/۵ هزار میلیارد تومان) به طور جداگانه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ ارائه شده است و بیشتر ناشی از افزایش این قلم در نتیجه افزایش نرخ ارز است؛ به عبارت دیگر، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون سال ۱۳۹۷ تفاوتی در میزان درآمدهای ناشی از فروش داخلی انرژی در نظر گرفته نشده است که باید آن را به معنای فرض ثابت ثبات قیمت داخلی حامل‌های انرژی در نظر گرفت (Economics, 1397).

نااطمینانی ناشی از اعمال تحریم‌ها هرگونه پیش‌بینی از شرایط اقتصاد کلان و متغیرهای مهمی مثل نرخ ارز، تورم و ... برای فعالان اقتصادی را ناممکن ساخته است. پیش‌بینی فعالان اقتصادی از شرایط بی‌ثبات اقتصاد کلان در نتیجه تحریم باعث شده است که عملاً هیچ‌گونه برنامه‌ریزی برای سرمایه‌گذاری در تولید توجیه نداشته باشند. ضمن اینکه ناپایداری منابع بودجه به‌خصوص درآمدهای نفتی خود از جمله عواملی است که می‌تواند اقتصاد کشور را در مسیر تورم‌های بالا قرار دهد که طی آن بودجه و بازار ارز تقریباً از کنترل سیاست‌گذار خارج می‌شود. در این راستا نحوه پوشش کسری بودجه دارای اهمیت راهبردی است. دولت برای پوشش کسری ابزارهایی نظیر افزایش کارایی مالیات و هدف‌گذاری پایه‌های مالیاتی جدید، استقراض بیشتر از بخش خصوصی، استقراض از صندوق توسعه ملی و استقراض از بانک مرکزی را در اختیار دارد که هر یک از منظر ثبات اقتصاد کلان و کاهش آثار رکودی آثار متفاوتی دارند که لزوماً هم‌راستا نیستند و پیشنهاد می‌شود در صورت انتخاب سیاست اولویت‌ثبات‌بخشی به اقتصاد کلان، بر کاهش تبعات رکودی (در صورت وجود تعارض) تأکید شود. شایسته ذکر است ثبات‌بخشی لزوماً به معنای ثابت بودن نرخ ارز و یا تورم تک‌رقمی نیست و نرخ ملایم افزایش نرخ ارز و تورم دو رقیمی و در عین حال یکنواخت می‌تواند تا حدی شرایط اقتصاد کلان را پیش‌بینی پذیر کند که خود از شرایط ضروری برای ایجاد تحرک در اقتصاد است (samimi, 2012).

به نظر می‌رسد در سال ۱۳۹۸ حتی در صورت تأمین اولویت‌های فوق به دلیل کاهش تقاضای کل اقتصاد شاهد رکود شدید خواهیم بود. در این راستا، لزوم اعمال سیاست‌هایی در جهت صیانت از تولید و اشتغال موجود یکی دیگر از اولویت‌های برنامه‌ریزی کشور است. ابزار بودجه‌ای مرتبط با این موضوع در واقع میزان کسری و نحوه پوشش آن است که در قسمت قبلی به آن اشاره شد. همان‌طور که بیان شد، دولت برای پوشش کسری ابزارهایی نظیر افزایش کارایی مالیات‌ها و هدف‌گذاری پایه‌های مالیاتی جدید، استقراض بیشتر از بخش خصوصی، استقراض از صندوق توسعه ملی و استقراض از بانک مرکزی را در اختیار دارد. فارغ از موضوع افزایش کارایی مالیات‌ها و هدف‌گذاری پایه‌های مالیاتی، از منظر رکودی و با توجه به ماهیت رکود که از نوع رکود تورمی است، عملیات بازار باز و استفاده از منابع صندوق توسعه ملی به صورت استقراض را می‌توان مفید ارزیابی کرد؛ زیرا به واسطه افزایش هزینه‌های تولید در نتیجه شوک طرف عرضه اقتصاد، فعالان

اقتصادی با کمبود نقدینگی (برای تأمین سرمایه در گردش) مواجه خواهند بود و افزایش پایه پولی (از کانال استقراض بانک‌ها) به نوعی حتی ضرورت اقتصاد کشور می‌تواند تلقی شود. با این حال، این موضوع زمانی می‌تواند به عنوان یک گزینه مطرح باشد که اطمینان از ثبات نسبی اقتصاد کلان وجود داشته باشد. در شرایطی که وضعیت صادرات نفتی کشور و در نتیجه وضعیت مالی دولت نامطمئن است و به طور بالقوه امکان کاهش بیشتر صادرات نفتی وجود دارد، تحرک سمت تقاضای اقتصاد از کانال افزایش پایه پولی می‌تواند وضعیت را پیچیده‌تر کرده و به خصوص بازار ارز و بودجه را از کنترل خارج کند (Organization, 2019).

مهم‌ترین عوامل مؤثر بر عملکرد اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۷ خروج آمریکا از برجام و بازگشت تحریم‌های فراسرزمینی (ثانویه) این کشور است. با توجه به جایگاه این کشور در اقتصاد جهانی و به خصوص نظام مالی بین‌المللی و نیز ابعاد نسبتاً وسیع تحریم‌های آن کشور که از بخش نفت تا نظام بانکی و بانک مرکزی، صنایع کلیدی، حمل و نقل بین‌المللی و بیمه را دربرمی‌گیرد، انتظار می‌رود که بازگشت آن‌ها بخش حقیقی و تولید اقتصاد ایران را حتی در سال جاری متأثر کند. با این حال، میزان تأثیر آن به برخی عوامل از جمله اراده کشورهای دیگر برای همراهی با مقابله با تحریم‌ها و مدیریت داخلی کشور در شرایط بحران بستگی دارد.

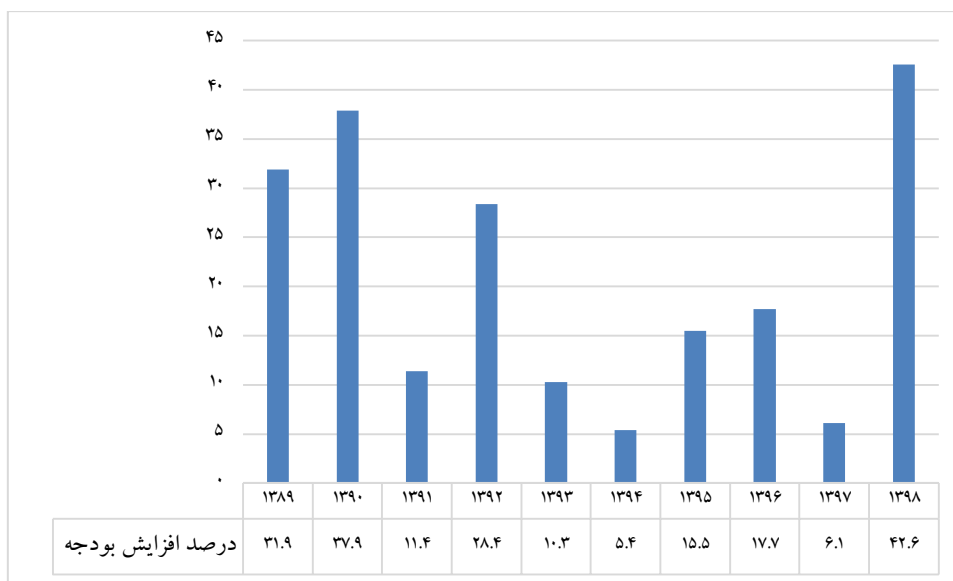
تحریم‌های اقتصادی از طرق مختلفی بر اقتصاد ایران مؤثر است. کانال‌های مستقیم تأثیر تحریم‌ها بر اقتصاد ایران، کاهش صادرات به خصوص صادرات نفتی، کاهش واردات به خصوص واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای و محدودیت بانکی است. با این حال تبعات غیرمستقیم تحریم‌ها به خصوص تأثیر آن بر افزایش سطح نااطمینانی در اقتصاد ایران نیز اهمیت دارد که لازم است در تحلیل‌ها مورد توجه قرار گیرد. موضوع اخیر عامل مهمی است که بر تصمیمات سرمایه‌گذاری کاملاً مؤثر است. از منظر بودجه، با توجه به انقباض اجتناب‌ناپذیر بودجه، رشد منفی برخی بخش‌ها نظیر ساختمان (در نتیجه کاهش حقیقی بودجه عمرانی) و امور عمومی نظیر آموزش، بهداشت و ... (در نتیجه کاهش مخارج جاری دولت) و در نتیجه تأثیر آن‌ها بر رشد کلی اقتصاد مورد انتظار است (ali a, 2019).

جدول ۱. ارقام بودجه در لایحه و قانون و میزان درصد تغییرات آن‌ها از سال ۱۳۸۸-۱۳۹۸

بودجه (ارقام به هزار میلیارد ریال)			
سال	لایحه	قانون	درصد تغییرات بودجه بین لایحه و بودجه
۱۳۸۸	۲/۸۲۷	۲/۷۹۲	-۱/۲۴
۱۳۸۹	۳/۶۸۵	۳/۶۸۵	-۰/۰۱
۱۳۹۰	۵/۲۲۰	۵/۰۸۴	-۲/۶۰
۱۳۹۱	۵/۱۰۳	۵/۶۶۶	۱۱/۰۳
۱۳۹۲	۷/۳۰۵	۷/۲۷۷	-۰/۳۹
۱۳۹۳	۷/۸۳۲	۸/۰۳۳	۲/۵۷
۱۳۹۴	۸/۳۷۹	۸/۴۶۷	۱/۰۵
۱۳۹۵	۹/۵۲۶	۹/۷۸۶	۲/۷۲
۱۳۹۶	۱۰/۸۴۹	۱۱/۵۲۵	۶/۲۲
۱۳۹۷	۱۱/۹۴۹	۱۲/۲۳۲	۲/۳۶
۱۳۹۸	۱۷/۰۳۲	۱۷/۴۴۳	۲/۴۱

مأخذ: قانون بودجه

جدول (۱) ارقام کلان لایحه و قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۸ و درصد تغییرات بین لایحه و قانون را نشان می‌دهد. افزایش میزان بودجه در سال‌های بعد از شروع تحریم‌ها نشان دهنده افزایش فشار اقتصادی است که در سال ۱۳۹۸ این موضوع فزونی یافته است. با بررسی مسائل اقتصادی می‌توان این‌گونه برداشت کرد که وضعیت تولید، تورم، مشکلات تجارت خارجی و بازار ارز، بی‌ثباتی اقتصاد کلان و این‌گونه مسائل موجب افزایش چشم‌گیر بودجه سال ۱۳۹۸ شده است تا در وضعیت تحریم و برجام، بتوان بهترین مدیریت را نسبت به چالش‌های سال ۱۳۹۸ داشت (Organization, 2019).



نمودار ۱. درصد افزایش میزان بودجه در هر سال طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۸

نمودار (۱) نشان‌دهنده درصد افزایش میزان بودجه هر سال نسبت به سال گذشته است. این درصد در سال ۱۳۹۸ به بیشترین میزان طی ۱۰ سال گذشته رسیده است.

با این حال، بودجه تنها عامل مؤثر بر رشد اقتصادی نیست و سایر عوامل که مهم‌ترین آن آثار مختلف تحریم اقتصادی است (که وضعیت بودجه هم بی‌ارتباط با آن نیست) نیز بر عملکرد کلی رشد اقتصاد مؤثر هستند. در اینجا با توجه به گزینه‌های محتمل تأثیر تحریم، دو سناریوی متفاوت برای سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ در نظر گرفته می‌شود. اگرچه ابعاد تحریم محدود به کاهش صادرات نفت نیست، اما کاهش صادرات نفت می‌تواند به عنوان شاخصی از تأثیر کلی تحریم در نظر گرفته شود. بر این اساس دو سناریوی زیر برای سال‌های مذکور در نظر گرفته شده است. علاوه بر این، با توجه به تجربه تأثیر تحریم بر عملکرد بخش‌ها در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲، هرچا لازم شده، از شبیه‌سازی عملکرد اقتصاد در آن سال‌ها و تعمیم آن با شرایط فعلی هم استفاده شده است:

سناریوی اول

- سال ۱۳۹۷- افت میانگین حدود ۸۰۰ هزار بشکه‌ای صادرات نفت و میعانات گازی در نیمه دوم سال (میانگین ۱/۹ میلیون بشکه در روز صادرات نفت و میعانات در کل سال)؛
- سال ۱۳۹۸- میانگین روزانه یک میلیون بشکه صادرات نفت و میعانات گازی.

سناریوی دوم

- سال ۱۳۹۷ - افت میانگین حدود ۱/۶ میلیون بشکه در روز صادرات نفت و میعانات گازی در نیمه دوم سال (میانگین حدود ۱/۵ میلیون بشکه در روز صادرات نفت و میعانات در کل سال)؛
 - سال ۱۳۹۸ - میانگین روزانه ۸۰۰ هزار بشکه صادرات نفت و میعانات گازی.
- با در نظر گرفتن دو سناریوی فوق‌الذکر پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۷ رشد اقتصادی ایران در سناریوی اول ۲/۶- و در سناریوی دوم ۵/۵- درصد باشد. این میزان برای رشد بدون نفت ۰/۵ (نیم) و ۰/۵- درصد برآورد می‌شود.
- همچنین با اتکا به ارزیابی سناریوهای چند عامل تعیین‌کننده، یعنی وضعیت صادرات نفت، بودجه دولت (و در نتیجه تأثیر آن بر بخش ساختمان و خدمات عمومی) و واردات و صادرات (و تأثیر آن بر بخش‌های صنعت و بازرگانی) رشد سال ۱۳۹۸ بین ۵/۵- تا ۴/۵- درصد پیش‌بینی می‌شود.
- صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نیز در آخرین گزارش‌های خود رشد اقتصادی ایران در سال ۲۰۱۸ را به ترتیب ۱/۵- و ۱/۶- درصد و در سال ۲۰۱۹ به ترتیب ۳/۶- و ۳/۷- پیش‌بینی کرده‌اند. برآوردهای انجام‌شده در سناریوهای یک و دو، با فرض تداوم شرایط موجود صورت گرفته است. این در حالی است که به طور بالقوه سیاست‌گذار می‌تواند با اتخاذ سیاست‌های فعالانه مناسب وضعیت جدید و کاهش تهدیدها و بهره‌گیری از فرصت‌های ناشی از آنکه بخشی از کانال بودجه عمومی دولت قابل پیگیری است، تبعات منفی را کاهش دهد.
- همان‌طور که در قسمت‌های قبل بیان شد، بودجه سال ۱۳۹۸ با کسری نسبتاً چشمگیری مواجه است که دست کم ۹۲ هزار میلیارد تومان (مجموع خالص واگذاری دارایی‌های مالی و عدم تحقق قابل پیش‌بینی صادرات نفت) خواهد بود. نحوه تأمین این کسری در وضعیت تورم سال ۱۳۹۸ کاملاً مؤثر است. مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده در وضعیت کوتاه‌مدت تورم شرایط بازار ارز است. در صورتی که بانک مرکزی نتواند کنترل مناسبی بر این بازار داشته یا به دلیل شرایط خاص تحریمی بی‌ثباتی این بازار ادامه یابد، تورم‌های بالاتر قابل انتظار خواهد بود. برآوردها نشان می‌دهد که هر ۱۰ درصد افزایش نرخ ارز حدود ۲ درصد قیمت‌ها را افزایش می‌دهد (Organization, 2019).

از منظر بودجه‌ای، راهبرد دارای اولویت برای بودجه سال ۱۳۹۸ پس از اطمینان از دسترسی خانوارها به کالاهای اساسی باید ثبات بخشی به اقتصاد کلان به خصوص بازار ارز باشد. در این شرایط گره زدن کسری بودجه به بانک مرکزی در حالی که با عدم اطمینان قابل توجهی در تحقق درآمدهای نفتی مواجه هستیم، ممکن است نه تنها بی ثباتی اقتصاد کلان را تشدید کند، بلکه اقتصاد را به سمت تورم‌های بالا هدایت کند. اتکا به افزایش کارایی مالیات‌ها و وضع مالیات‌های جدید که قبلاً به آن اشاره شد به همراه کنترل کردن مخارج دولت و استفاده کاراتر از منابع در دسترس راهبرد بهینه در این راستا است که پیشنهاد می‌شود در دستور کار قرار گیرد.

تجربه قبلی تحریم‌های اقتصادی نشان می‌دهد که واردات با سرعت و کمیت بیشتری به تحریم‌ها واکنش نشان می‌دهد. در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ نیز در ابتدا شاهد افت واردات بودیم و در ادامه سال ۱۳۹۲ بود که در نتیجه تشدید محدودیت‌های تجاری، افت صادرات غیرنفتی صورت گرفت. عملکرد تجارت خارجی در هشت ماهه اول سال ۱۳۹۷ نیز عملکرد مشابهی مانند سال ۱۳۹۱ را نشان می‌دهد که طی آن واردات کاهش و صادرات افزایش یافته است. بر این اساس می‌توان انتظار داشت که تجارت خارجی در سال ۱۳۹۸ نیز عملکرد مشابه سال ۱۳۹۲ داشته باشد؛ به عبارت دیگر انتظار اولیه بر آن است که در سال ۱۳۹۸ شاهد افت هم‌زمان واردات و صادرات غیرنفتی باشیم (Economics, 1397).

۵. نتیجه‌گیری

اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۸ علاوه بر چالش‌های مزمن اقتصادی که در سال‌های اخیر با آن‌ها مواجه بوده است (از جمله وضعیت نظام بانکی، آب، محیط زیست، صندوق‌های بازنشستگی و ...) با چالش‌های فوری ناشی از تحریم‌های اقتصادی نیز مواجه خواهد بود. محدودیت‌های تجاری، بی ثباتی اقتصاد کلان و رکود را می‌توان مهم‌ترین چالش‌های فوری اقتصاد ایران در این سال در نظر گرفت که لازم است سیاست‌گذار از همه ابزارهای سیاستی موجود خود، که از مهم‌ترین آن‌ها تنظیم بودجه است، برای مواجهه با آن استفاده کند. موضوعی که کار دولت را در این زمینه دشوارتر می‌کند آن است که رسیدگی به هر یک از چالش‌ها ممکن است به معنای پیچیده‌تر شدن دیگری باشد. به طور مشخص، تعارض ذاتی در بودجه سال ۱۳۹۸ به خصوص میان اولویت ثبات اقتصاد کلان و کاهش آثار رکودی وجود دارد. اگرچه همان‌طور که در بخش‌های قبلی گزارش بیان شد،

انقباض بودجه در سال ۱۳۹۸ اجتناب‌ناپذیر است. دولت و بانک مرکزی به طور بالقوه ابزارهایی برای کاهش انقباض بودجه در اختیار دارند. این موضوع از نظر کاهش آثار رکودی می‌تواند سودمند باشد؛ اما با توجه به شرایط نامطمئن اقتصاد کلان و محیط خارجی اقتصاد، ریسک‌های بی‌ثباتی بیشتر اقتصادی به خصوص از منظر بازار ارز را به دنبال دارد (ali a, 2019).

دولت برای کاهش انقباض بودجه به ابزارهایی نظیر افزایش کارایی مالیات‌ها و معرفی پایه‌های مالیاتی جدید، استقراض بیشتر از بخش خصوصی، استقراض از صندوق توسعه ملی و استقراض از بانک مرکزی را در اختیار دارد. فارغ از موضوع افزایش کارایی مالیات‌ها و معرفی پایه‌های مالیاتی جدید، از منظر رکودی و با توجه به ماهیت رکود که از نوع رکود تورمی است، عملیات بازار باز و استفاده از منابع صندوق توسعه ملی به صورت استقراض را می‌توان مفید ارزیابی کرد؛ زیرا به واسطه افزایش هزینه‌های تولید در نتیجه شوک طرف عرضه اقتصاد، فعالان اقتصادی با کمبود نقدینگی (برای تأمین سرمایه در گردش) مواجه خواهند بود و افزایش پایه پولی (از کانال استقراض بانک‌ها یا دولت از بانک مرکزی) ضرورت اقتصاد کشور خواهد بود. با این حال، این موضوع زمانی می‌تواند به عنوان یک گزینه مطرح باشد که اطمینان از ثبات نسبی اقتصاد کلان وجود داشته باشد. در شرایطی که وضعیت صادرات نفتی کشور و در نتیجه وضعیت مالی دولت با عدم اطمینان قابل توجهی مواجه است و به طور بالقوه امکان کاهش بیشتر صادرات نفتی وجود دارد، این اقدام صرفاً باید در چارچوب سیاست پولی پیگیری شود. در غیر این صورت ممکن است، نه تنها بی‌ثباتی اقتصاد کلان را تشدید کند، بلکه اقتصاد را به سمت تورم‌های بالاتر هدایت کند (Organization, 2019).

پیشنهاد می‌شود اولویت‌های زیر به ترتیب مورد توجه سیاست‌گذار قرار گیرد:

اطمینان از تأمین حداقل‌های معیشتی، عرضه فراگیر کالاها و خدمات اساسی، حمایت از فقرا و بیکاران، ثبات بخشی به اقتصاد کلان، کاهش آثار رکودی تحریم.

در راستای اولویت‌های مذکور پیشنهاد می‌شود اقدامات اصلاحی زیر در بودجه سال ۱۳۹۸ صورت گیرد:

- واقعی کردن ارقام بودجه شامل کاهش درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای متناسب با کاهش صادرات نفتی به حداکثر یک میلیون بشکه در روز (در حال حاضر به طور ضمنی دولت ۱/۵ میلیون بشکه را مبنای محاسبه قرار داده است)؛
- با توجه به عدم کارایی، رانت‌زایی و کاهش دسترسی خانوارها به کالاهای اساسی در نتیجه این سیاست، تخصیص ارز یارانه‌ای با نرخ ۴۲۰۰ تومان به کالاهای اساسی حذف شود و این کالاهای نیز نظیر سایر کالاهای از سامانه نیما تأمین ارز شوند؛
- از مابه‌التفاوت ایجاد شده ناشی از مابه‌التفاوت درآمدی حاصل از افزایش نرخ ارز برای بیش از ۱۴ میلیارد دلار واردات کالاهای اساسی برای افزایش قدرت خرید خانوارهای با درآمد پایین و بیمه بیکاری استفاده شوند. شناسایی خانوارهای نیازمند می‌تواند بر مبنای موارد زیر صورت گیرد:
- افراد تحت پوشش حمایت کمیته امداد و بهزیستی، کارگران بیکار شده (که اطلاعات آن‌ها را سامانه تأمین اجتماعی موجود است)، بازنشستگان با درآمد کمتر از خط فقر (که به تفکیک استان‌ها توسط مرکز پژوهش‌های مجلس محاسبه شده است)، کارمندان دولت با درآمد کمتر از خط فقر، سایر افراد نیازمند خارج از پایگاه‌های اطلاعاتی مذکور مشروط مراجعه به نهادهای حمایتی و انجام آزمون وسع با استفاده از سامانه پایگاه رفاه ایرانیان با همکاری فرمانداری‌ها، افزایش ردیف درآمدهای بودجه با عدد مشخص (۶۳ هزار میلیارد تومان) تحت عنوان «اصلاح ساختار مالیاتی» و از محل وصولی ناشی از ظرفیت‌های مالی زیر:
- استفاده از ظرفیت اجرای کامل ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم به خصوص از منظر استفاده از اطلاعات پولی و بانکی اشخاص حقیقی و حقوقی برای اخذ مالیات. بازنگری در معافیت‌های متعدد مالیاتی و دست کم رفع تبعیض مالیاتی میان واحدهای تولید یا موضوع و فعالیت مشابه فارغ از وابستگی به دولت، بخش خصوصی، نهادهای عمومی و غیره. وضع مالیات بر عایدی سرمایه. وضع مالیات بر خانه‌های خالی و خانه‌های لوکس. وضع مالیات بر مجموع درآمد.

منابع

- Ahmad j.s. (2013). *Economics of the Public Sector*, Tehran. *Publications of the Organization for the Study and Compilation of Humanities Books*.
- Ardakani.sh. (2016). "Investigating the Performance of Budget Designers in Predicting Government Revenues in the Iranian Economy". *Quarterly Journal of Economic Research (Sustainable Growth and Development)*, Vol. 16 (4).
- Center for Economic Research. (2018). "Large Budget Dimensions and Perspectives of Iran's Economy in 1 Review of the Budget Bill of 1397 in the whole country 64. Macro Budget Dimensions and Perspective of Iran's Economy in 13". *Country Program and Budget Organization*.
- Abdesabour, F., & Ravand, M. (2010). "Operational requirements and budget constraints based organizations make the three-factor model, case study: Tehran Regional Electricity Company", *Journal of Industrial Management, Faculty of Humanities, Islamic Azad University of Sanandaj*, Vol. 17, PP. 110-12.
- al, Abbasiyan at. (2011). "Analysis of government tax revenue forecast error in the Iranian economy", *Financial Research*, Vol. 13.
- ali a, heydar noruzi. (2019). "The impact of the budgeting system and methods on the management of public budget expenditures", *Budget Coordination and Integration Affairs Program and Budget Organization*.
- Boukari, M., & Veiga, F. J. (2018). "Disentangling political and institutional determinants of budget forecast errors: A comparative approach", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 46, PP. 1030-45.
- Buettner, T., & Kauder, B. (2010). "Revenue forecasting practices: differences across countries and consequences for forecasting performance", *Fiscal Studies*, Vol. 31, PP. 313-40.
- Cangiano, M., & Pathak, R. (2019). "Revenue Forecasting in Low-Income and Developing Countries: Biases and Potential Remedies. In *The Palgrave Handbook of Government Budget Forecasting*" Palgrave Macmillan, Cham.
- Economics, Deputy of Research. (1397). "The macro dimensions of Iran's budget and economic outlook in 1 A review of the 1397 budget bill for the whole country 64. The large size of Iran's budget and economic outlook in 13", *Country Program and Budget Organization*.
- Organization, Country Program and Budget. (2019). "Budget bill (2019)", *Country Program and Budget Organization*.
- samimi, ahmad jafari. (2012). "Public Sector Economics, Tehran", *Publications of the Organization for the Study and Compilation of Humanities Books*.
- Shaker ardakani, shokrollahi. (2016). "Investigating the performance of budget designers in predicting government revenues in the Iranian economy", *Quarterly Journal of Economic Research (Sustainable Growth and Development)*, Vol. 16.
- Abdesabour, F., & Ravand, M. (2010). "Operational requirements and budget constraints based organizations "make the three-factor model, case study:

Tehran Regional Electricity Company”, *Journal of Industrial Management, Faculty of Humanities, Islamic Azad University of Sananda*, Vol. 17, PP. 110-12.

- **Boukari, M., & Veiga, F. J.** (2018). “Disentangling political and institutional determinants of budget forecast errors: A comparative approach”, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 46, PP. 1030-45.
- **Buettner, T., & Kauder, B.** (2010). “Revenue forecasting practices: differences across countries and consequences for forecasting performance”, *Fiscal Studies*, Vol. 31, PP. 313-40.
- **Cangiano, M., & Pathak, R.** (2019). *Revenue Forecasting in Low-Income and Developing Countries: Biases and Potential Remedies*. In *The Palgrave Handbook of Government Budget Forecasting*, Palgrave Macmillan, Cham.