

اثر عملکرد دولت یازدهم

«ویراست ۲»

عنوان و نام پدیدآور	: اهم عملکرد دولت یازدهم / سازمان برنامه و بودجه کشور.
وضعیت ویراست	: ویراست ۲.
مشخصات نشر	: تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، ۱۳۹۶.
مشخصات ظاهری	: ۲۵۶ ص.: جدول؛ ۲۲×۲۹ س.م.
شابک	: ۹۷۸-۹۶۴-۱۷۹-۸۷۳-۶
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیپا
موضوع	: ایران -- تاریخ -- جمهوری اسلامی، ۱۳۹۲ - ۱۳۹۶
موضوع	: Iran -- History -- Islamic Republic, 2013 - 2017
موضوع	: ایران -- سیاست و حکومت -- ۱۳۹۲ - ۱۳۹۶
موضوع	: Iran -- Politics and government -- 2013 - 2017
شناسه افزوده	: سازمان برنامه و بودجه
شناسه افزوده	: Sazman Barnameh va Budjeh
شناسه افزوده	: سازمان برنامه و بودجه کشور. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات
رده‌بندی کنگره	: الف ۳۹۶ / ۱۷۲۶ DSR
رده‌بندی دیویی	: ۳۵/۰۸۴۴
شماره کتابشناسی ملی	: ۴۸۱۷۴۶۶

اهم عملکرد دولت یازدهم

ناشر: سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات

نوبت چاپ: اول

سال انتشار: ۱۳۹۶

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۲۶۰۰۰۰ ریال

همه حقوق برای ناشر محفوظ است.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۷	خلاصه گزارش
۱۶	اقدامات اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی
	حوزه فرابخشی
۴۱	فضای کسب و کار
۴۷	تولید، سرمایه‌گذاری، مصرف
۵۷	تحولات جمعیتی
۶۱	بازار کار
۶۶	پول و بانک
۷۷	تورم و سطح عمومی قیمت‌ها
۸۳	بازار ارز
۸۶	تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی
۹۱	بازار سرمایه
۹۴	بودجه عمومی دولت
۱۰۵	اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
۱۰۹	توسعه مشارکت‌های عمومی - خصوصی
۱۱۶	آمایش سرزمین و توسعه منطقه‌ای
۱۲۰	محیط زیست
۱۳۹	نظام اداری
	حوزه بخشی
۱۵۹	آب
۱۶۳	کشاورزی و منابع طبیعی

۱۶۸	صنعت و معدن
۱۷۴	بازرگانی داخلی و خدمات مالی
۱۷۸	انرژی
۱۸۷	مسکن و شهرسازی
۱۸۹	عمران شهری و روستایی
۱۹۱	حمل و نقل
۱۹۳	ارتباطات و فناوری اطلاعات
۱۹۸	ارتقاء سلامت و کیفیت زندگی
۲۰۵	بیمه سلامت
۲۰۸	بیمه‌های اجتماعی
۲۱۲	امور حمایتی و توانمندسازی
۲۱۷	ایثارگران
۲۱۹	فرهنگ، هنر و رسانه
۲۲۳	میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری
۲۲۶	ورزش و جوانان
۲۲۹	آموزش و پرورش عمومی
۲۳۲	آموزش فنی و حرفه‌ای و مهارت‌آموزی
۲۳۴	آموزش عالی
۲۴۲	علم و فناوری

خلاصه گزارش

این گزارش تحت عنوان «عملکرد دولت یازدهم»، حاوی سه محور شامل الف) تصویری از وضعیت حوزه‌های فرابخشی و بخشی در زمان آغاز به کار دولت یازدهم، ب) مجموعه سیاست‌های اتخاذ شده و رفاه اجتماعی ایجاد شده و ج) نتایج حاصله در دوره ۴ ساله اخیر می‌باشد. این گزارش با هدف مرور تحولات و اقدامات دولت در حوزه‌های بخشی و فرابخشی تهیه شده است که در ذیل خلاصه آن آمده است.

وضعیت اقتصادی کشور در شرایط حاضر، عمدتاً متأثر از تحولات اقتصاد کشور در نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ است. از نیمه دوم دهه ۱۳۸۰، برخی از عوامل برون‌زا نظیر: قیمت نفت خام و درآمدهای کلان نفتی و تمایل سیاست‌گذاران در مصرف این درآمدها، بدون توجه به الزامات رشد اقتصادی پایدار در کنار حادث شدن مشکلات ساختاری و مدیریتی، توان اقتصادی کشور را در مواجهه و مقاومت با تکانه‌های برون‌زا محدود کرد. به طور مشخص از سال ۱۳۹۰، اقتصاد کشور عمدتاً تحت تأثیر تکانه‌های «تنحوی اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها» و «تشدید تحریم‌های خارجی بویژه در حوزه‌های بانکی، نفت و تجارت» قرار گرفت. مجموع عوامل فوق در کنار مشکلات ساختاری و نهادی کشور، باعث بروز مشکلات زیر شد:

افزایش هزینه‌های تولید و توزیع، «رکود تورمی»، بی‌ثباتی اقتصادی بویژه مسایل ارزی و تجاری، نامناسب شدن فضای کسب و کار، خروج بخش قابل توجهی از سرمایه‌های کشور از فعالیتهای مولد به سمت فعالیت‌های غیر مولد، تنگناهای اعتباری به دلیل بدهی شدید به پیمانکاران سیستم بانکی، نظام ناکارآمد یارانه‌ها و بازتوزیع منابع ناشی از قانون هدفمندی یارانه‌ها، سختی دسترسی به فناوری و دانش فنی بتر و محدود شدن ایجاد فرصت‌های جدید اشتغال، بحران‌های زیست‌محیطی، آسیب دیدن اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی و کاهش مشارکت مردم و فعالان اقتصادی، مشکلات عدیده در حوزه فرهنگ و هنر، جو نامناسب در روابط قوا و سایر قوا و مشکلات تأمین اجتماعی، رفاه و سلامت (تأمین دارو).

لذا زمینه اجرایی شدن تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله با محدودیت مواجه شد. در واقع دولت یازدهم، همزمان با شروع کار خود با مسائل و مشکلات گوناگون روبرو مواجه شد و در همین شرایطی از اواسط سال ۱۳۹۲، گام‌های مهمی را برای بازسازی اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی، بازآفرینی امید و نشاط ملی، آماده‌شدن زمینه تضارب آراء و پیدایش زمینه‌های احیای اخلاق و آرامش در جامعه برداشت. به طور مشخص، با توجه به شرایط حاد اقتصاد کشور که تحت تأثیر تشدید تحریم‌های بین‌المللی در حوزه‌های مالی و بانکی قرار داشت، رویکرد دولت بر محور آرام کردن فضای اقتصادی کشور قرار گرفت تا از این طریق زمینه‌های حرکت به سمت رونق اقتصادی فراهم شود. کاهش موانع اداری و اعتباری تولید، کاهش ناطمینانی‌ها، مدیریت واردات و ایجاد تحرک در بخش‌های مختلف اقتصادی به ویژه بخش‌های صادراتی، اتخاذ سیاست‌های انضباط مالی و پولی (کنترل حجم پایه پولی) و تعامل با دنیای خارج از جمله سیاست‌های مورد تأکید دولت یازدهم بوده است.

مجموعه سیاست‌ها و اقدامات دولت یازدهم در حوزه کلان اقتصاد، عمدتاً از مجاری زیر تحقق یافته است:

- مصوبه رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری و بهبود فضای کار (مصوبه ۱۳۹۳/۵/۲۵ هیئت وزیران)
- قانون «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوبه ۱۳۹۴/۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی)
- رفاه اجتماعی «خروج غیرتورمی از رکود» از جمله: بسته سیاستی کوتاه مدت خروج از رکود در حوزه‌های مشخص
- مجموعه سیاست‌ها، اقدامات اجرایی و پروژه‌های اقتصاد مقاومتی مصوب ستاد اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد
- فعال کردن واحدهای نیمه تعطیل (طرح رونق)
- اصلاحیه بودجه ۱۳۹۲
- اصلاحیه بودجه ۱۳۹۵
- قانون بودجه ۱۳۹۳، ۱۳۹۴، ۱۳۹۵

با توجه به مجموعه اقدامات ارایه شده در گزارش، اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در کشور، با ایجاد تغییر در اولویت‌های اجرایی و شتاب بخشیدن به فعالیت‌های متناسب با اقتصاد مقاومتی، بکارگیری ظرفیت‌های اجرایی کشور و ایجاد ثبات اقتصادی، سبب خروج غیر تورمی اقتصاد کشور از رکود و منجر به افزایش رشد اقتصادی کشور و بهبود شاخص‌های مقاومت اقتصادی گردیده است که نویدبخش فرصت‌های جدیدی در عرصه پیشرفت اقتصادی و اجتماعی کشور می‌باشد. با وجود پیشرفت‌های یادشده، مشکلات و چالش‌های متعددی در بخش‌های مختلف اقتصاد کشور وجود دارد که دولت امیدوار است با تمهیدات پیش‌بینی شده در قالب بودجه سال ۱۳۹۶ و برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که مبتنی بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تنظیم گردیده است، بر این مشکلات و چالش‌ها فائق آید. در مجموع پیگیری سیاست‌ها و اقدامات دولت یازدهم در قالب مصوبات مختلف و برنامه‌های اجرایی سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، دستاوردهایی برای کشور به ارمغان آورده که تفصیل آن در این گزارش آمده است. خلاصه برخی از دستاوردهای کمی در ادامه ارائه می‌شود:

- رشد اقتصادی که در سال ۱۳۸۴ به واسطه سیاست‌های اصلاحات ساختاری برنامه سوم بطور نسبی بالا بود، عمدتاً از سال ۱۳۸۷، کند و نوسانی شده و در سال ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به ترتیب به ۶.۸- و ۱.۹- درصد رسید (قابل ذکر است که نرخ رشد اقتصادی بر پایه قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به ترتیب ۷.۴- و ۰.۷- محاسبه گردید). نرخ رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۳ تغییر جهت داده بالغ بر ۳ درصد شد و در سال ۱۳۹۴، با توجه به وضع نامطلوب مالی دولت در شرایط افت شدید قیمت نفت و مضیقہ مالی دولت مجدداً کاهش یافت، اما دولت با اتخاذ سیاست‌های مناسب، از ورود اقتصاد به چرخه رکود شدید و کاهش فعالیت‌های اقتصادی جلوگیری کرد. در سال ۱۳۹۵ به دلیل گشایش‌های ناشی از اجرای برجام و پیامدهای مثبت سیاسی، امنیتی و اقتصادی، سیاست‌های مناسب دولت و همچنین اهتمام دولت به فعال‌سازی ظرفیت‌های بیکار اقتصاد به ویژه در بخش صنعت و اجرای

پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی، وضعیت به مراتب بهتری را شاهد بودیم به نحوی که رشد اقتصادی کشور در پایان سال ۱۳۹۵ مطابق آمار بانک مرکزی و به قیمت‌های ثابت ۱۳۹۰ به ۱۲.۵ درصد و مطابق آمار مرکز آمار ایران به بیش از ۱۱.۱ درصد رسیده‌است. در این سال رشد اقتصادی بدون نفت معادل ۶.۴ درصد براساس آمار مرکز آمار ایران بوده است.

- عملکرد اقتصاد کشور در زمینه تشکیل سرمایه ثابت طی دوره ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲، نوسان‌های زیادی داشته و در حد انتظار نبوده و حتی در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ از رشد منفی برخوردار شده‌است. در سال ۱۳۹۳، نرخ رشد سرمایه‌گذاری به ۳.۸ درصد رسیده‌است. در سال ۱۳۹۴ و سال ۱۳۹۵ به دلیل تنگناهای مالی دولت و بانک‌ها، سرمایه‌گذاری جدید با مشکل مواجه بوده‌است. انتظار بر این است، با توجه به رویکردهای دولت برای مشارکت بیشتر بخش خصوصی داخلی و خارجی، این نرخ در سال ۱۳۹۶ افزایش یابد.

- به رغم بهبود شرایط اقتصاد در سال ۱۳۹۳، هزینه‌های مصرفی خصوصی و دولتی به ترتیب ۲.۱ و ۱۸.۴ درصد در مقایسه با سال قبل کاهش یافت که از دلایل آن کاهش درآمدهای نفتی دولت بوده است. بالا ماندن نرخ سود بانکی و انتظارات ناشی از مذاکرات دست‌های متوافقی انجام شده، باعث شکل‌گیری انتظاراتی مبنی بر بالا رفتن کیفیت کالاها، بادوام، با برداشته شدن تحریم‌ها، پایین آمدن قیمت اجناس برای مصرف‌کنندگان شد که تعویق تقاضای کالاها را توجیه می‌کرد. دولت با هدف افزایش رفاه خانوارها و افزایش تقاضای اقتصاد، سیاست‌های مختلفی را در قالب بسته کوتاه‌مدت برای خروج از رکود از آبان ماه سال ۱۳۹۴، اجرا گذاشت که باعث افزایش هزینه‌های مصرفی شده است. مطابق آمارهای مقدماتی مرکز آمار، هزینه‌های مصرفی نهایی خصوصی و دولتی در سال ۱۳۹۵ به ترتیب با رشد ۳.۴ و ۳.۵ درصدی مواجه شدند.

- مطابق آمار مربوط به اجزای تولید ناخالص داخلی در پایان سال ۱۳۹۵، به رشد بالای ارزش افزوده گروه نفت، رشد ارزش افزوده اغلب گروه‌های اقتصادی نیز مثبت بوده‌است. در بین بخش‌های اقتصادی، استخراج نفت و گاز در سال ۱۳۹۵ به قیمت ثابت ۱۳۹۰ حدود ۳۵.۳ درصد رشد داشته است و بعد از بخش‌های آب و برق و گاز، کشاورزی، خدمات و صنعت به ترتیب رشدهای ۲۳.۱، ۲، ۵.۸ و ۶.۵ درصد را تجربه کردند.

- مقایسه وضعیت بازار کار در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۹۲ حاکی از آن است که نرخ مشارکت در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ کاهش یافته است. با شروع کار دولت یازدهم، نرخ مشارکت از ۲۷/۴ درصد در سال ۱۳۹۲ به ۳۹/۴ درصد در سال ۱۳۹۵ افزایش یافت.

- شاخص مناسبی که می‌تواند وضعیت بازار کار کشور را بهتر بازگو کند، نرخ اشتغال است. در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵ نرخ اشتغال، از ۳۲.۹ درصد به ۳۴.۵ درصد افزایش یافته است. این افزایش حاکی از بهبود عملکرد

سیاست‌های اشتغال‌زایی دولت یازدهم می‌باشد. شایان ذکر است، رونق ایجاد شده در سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۳ ناشی از بهره‌گیری از ظرفیت‌های خالی بوده که در اشتغال‌زایی مناسب نقش داشته است. با وجود افزایش نرخ مشارکت و افزایش فشار عرضه نیروی کار ناشی از فارغ‌التحصیل شدن دانشجویان، دولت با اقدام‌های مختلف توانست از افزایش زیاد نرخ بیکاری جلوگیری نماید. بر این اساس نرخ بیکاری از ۱۲.۱ درصد در سال ۱۳۹۱ به ۱۲.۴ درصد در سال ۱۳۹۵ رسیده است و این در حالی است که سالانه به طور متوسط ۴۸۹ هزار نفر به طور خالص به جمعیت شاغل افزوده شد.

- در نتیجه اعمال سیاست‌های انضباطی پولی و مالی و بهبود فضای کسب و کار، شرایط بی‌ثباتی و سفته‌بازی در بازار دارایی‌ها (طلا، ارز و مسکن) در سال ۱۳۹۵ نسبت به سال‌های قبل از استقرار دولت کاهش چشمگیری یافت. انتظار بر این است که ایجاد ثبات نسبی در سطح اقتصاد کلان و به طور مشخص بر بازدهی دارایی‌های مالی و انگیزه برای سرمایه‌گذاری فیزیکی، تأثیر قابل توجهی داشته باشد.

- نرخ تورم در زمان روی کار آمدن دولت یازدهم، ۳۴.۷ درصد بود. در طی دوره ۸ ساله قبل از ۱۳۹۲، میانگین سطح عمومی قیمت‌ها در مناطق شهری ۱.۴ برابر و در مناطق روستایی ۵.۴ برابر شده است. لذا در این دوره، قدرت خرید آحاد مردم در مناطق شهری ۷۷ درصد و در مناطق روستایی ۸۱ درصد کاهش یافته است. بعد از شروع به کار دولت یازدهم با تدویم سیاست‌های انضباطی پولی و مالی، شاهد کاهش روند نرخ تورم سالانه و نقطه به نقطه بر اساس دو شاخص قیمت تولید کننده و مصرف کننده می‌باشیم. تورم نقطه‌ای از رقم ۴۱.۲ درصد در مناطق شهری و ۴۷.۱ درصد در مناطق روستایی در خرداد ماه ۱۳۹۲ به ترتیب به رقم ۶.۱ درصد و ۵.۷ درصد در خرداد ماه ۱۳۹۵ کاهش یافته و از خرداد سال ۱۳۹۵ تورم سالانه برای اولین بار طی سال‌های اخیر تک رقمی شد. به‌طوری که تورم نقطه به نقطه در مناطق شهری و روستایی به ترتیب ۸ و ۹.۳ درصد و تورم میانگین در اسفند ماه سال ۱۳۹۵ به ۶.۸ درصد رسیده است.

- منابع عمومی دولت در سال ۱۳۹۲ مبلغ ۱۴۷۷ هزار میلیارد ریال می‌باشد که در سال ۱۳۹۵ به ۲۸۳۰ هزار میلیارد ریال افزایش پیدا کرده است. باتوجه به ارقام ذکر شده، منابع عمومی در سال ۱۳۹۵ به میزان ۱۳۵۳ هزار میلیارد ریال نسبت به سال ۱۳۹۲ افزایش یافته است. سهم درآمدها از این افزایش، بالغ بر ۵۷ درصد به میزان ۷۷۴ هزار میلیارد ریال بوده است. سهم درآمدهای مالیاتی از این افزایش ۳۸ درصد به میزان ۵۲۰ هزار میلیارد ریال می‌باشد. سهم واگذاری دارایی‌های مالی نیز ۳۵ درصد و به میزان ۴۷۴ هزار میلیارد ریال بوده و نهایتاً سهم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای تنها ۱۰ درصد و به میزان ۱۳۵ هزار میلیارد ریال می‌باشد. باتوجه به ارقام بالا، بیشترین افزایش را درآمدهای عمومی و کمترین افزایش را واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (درآمدهای نفتی) دارا می‌باشند. مجموعه این اقدامات منجر به اصلاح نسبتاً مطلوب ساختار بودجه‌ای دولت شده است.