

زمینه‌ها و راهکارهای کاهش وابستگی بودجه دولت به نفت

محمد قاسمی*، سیدمحمد‌های سبحانیان** و داریوش ابوحزمه***

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۸/۵	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۵	شماره صفحه: ۴۰-۵
-------------------	------------------------	------------------------	------------------

سیاری از کشورهای صادرکننده نفت در واکنش به چالش‌های ناشی از وابستگی به درآمدهای نفتی اقدامات مختلفی را در پیش گرفته‌اند که وضع قواعد مالی یکی از آنهاست. در ایران نیز قواعد مالی مختلفی برای کاهش وابستگی بودجه دولت به نفت عمدتاً در قالب قوانین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. بررسی‌های انجام شده در تحقیق حاضر نشان دهنده ضعف در مبانی نظری قواعد مالی وضع شده و موفق نبودن در دستیابی به اهداف مورد نظر این قواعد مالی است. سازوکار ورود منابع نفتی به بودجه و باز بودن راه برای تغییر نرخ ارز در تراز کردن منابع و مصارف بودجه و نبود انگیزه کنترل مخارج در دولت و مجلس شورای اسلامی را می‌توان به‌عنوان عوامل اصلی شکست قواعد مالی در ایران عنوان کرد. با در نظر گرفتن تجربیات قبلی کشور در وضع قواعد مالی و با فرض وجود اراده برای تجدید ساختار بودجه دولت و نفت، این مقاله به ارائه چارچوبی برای تنظیم قاعده مالی برای کاهش وابستگی بودجه دولت به منابع حاصل از نفت پرداخته و بر مبنای داده‌های عملکرد بودجه در طول دوران برنامه‌های پنج‌ساله چهارم و پنجم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۹۴) شبیه‌سازی انجام شده است. اساس این پیشنهاد، کنترل کسری بودجه بدون نفت است و قاعده مالی پیشنهادی مقاله حاضر، وابسته کردن رشد سمت مصارف به رشد سمت منابع غیرنفتی در بودجه است. مطابق شبیه‌سازی انجام شده در صورت تصویب و رعایت این قاعده، کسری تراز عملیاتی ۵۸ هزار میلیارد تومانی در پایان برنامه پنجم توسعه به مازاد تراز عملیاتی حدود ۱۰ هزار میلیارد تومانی تبدیل می‌شد و هزینه‌های دولت نیز در سقف حدود ۱۰۲ هزار میلیارد تومان کنترل می‌شد.

کلیدواژه‌ها: وابستگی به نفت؛ قاعده مالی؛ کسری بودجه بدون نفت؛ مدیریت بخش عمومی

* استادیار دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول)؛

Email: mohghasemi@atu.ac.ir

** استادیار گروه آموزشی مدیریت بازرگانی، دانشکده مدیریت دانشگاه خوارزمی؛

Email: hadi_sobhanian@khu.ac.ir

*** سرپرست دفتر مطالعات بخش مالی عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

Email: abohamzeh@gmail.com

مقدمه

کشورهای صادرکننده نفت از جمله ایران طی سالیان متمادی، به شدت به درآمدهای حاصل از استخراج و فروش نفت وابسته شده‌اند. سهم بالای درآمدهای نفتی در بودجه این کشورها در عمل روند متغیرهای کلان اقتصادی را مستقیماً به نوسانات قیمت نفت و به تبع آن درآمدهای نفتی وابسته کرده است.

افزایش قیمت نفت هرچند باعث افزایش منابع مالی تحت اختیار دولت‌ها در کشورهای صادرکننده نفت می‌شود تا با برنامه‌ریزی صحیح حرکت به سمت توسعه را تسریع بخشند، ولی شواهد تجربی نشان داده است که افزایش یکباره درآمدهای نفتی به همان اندازه که فرصت ایجاد می‌کند، تهدید نیز محسوب می‌شود.

اقدامات مختلفی از سوی کشورهای صادرکننده نفت در واکنش به چالش‌های ناشی از وابستگی به درآمدهای نفتی و عدم کارکرد بودجه به‌عنوان ابزار ثبات‌بخشی به اقتصاد تجربه شده است که عمده‌ترین آنها عبارتند از: استفاده از ابزارهای مالی احتیاطی^۱، بودجه‌ریزی بر مبنای قیمت‌های محافظه‌کارانه نفت، تأسیس صندوق‌های تثبیت یا پس‌انداز و در نهایت معرفی و استفاده از قواعد مالی (Cordes et al., 2015).

استفاده از قواعد مالی یکی از راهکارهای اساسی به‌منظور پیشگیری از آسیب‌های احتمالی و بی‌ثباتی در زمان مواجهه با وفور منابع یا کاهش شدید منابع است. استفاده از قواعد مالی علاوه بر پیش‌بینی‌پذیر کردن روابط مالی بخش عمومی، از نوسانات و تلاطم‌های بودجه‌ای جلوگیری می‌کند و می‌تواند با ایجاد انعطاف مالی بیشتر برای دولت، در پیاده‌سازی سیاست‌های اقتصادی مؤثر واقع شود (Rene, 2012).

در این پژوهش به بررسی قواعد مالی به‌کاررفته در ایران برای کاهش وابستگی بودجه به نفت پرداخته شده است. سؤالاتی که در این باره قابل طرح است عبارتند از: الف) آیا قواعد مالی وضع شده در ایران از کفایت لازم برای تحقق اهداف مورد نظر برخوردار بوده

۱. Contingent Financial Instruments: ابزارهای مالی احتیاطی از قبیل معاملات آتی، اختیار معامله و معاملات سوآپ هستند که می‌توانند از طریق انتقال ریسک‌ها به بازارهای بین‌المللی، بی‌ثباتی درآمد نفت را کاهش دهند (اوراسکی و دیگران، ۱۳۸۹).

است یا خیر؟ ب) در صورت عدم کفایت قاعده مالی مذکور، قاعده مالی مناسب و سازگار با بسترها و شرایط نهادی اقتصاد ایران برای کاهش وابستگی اقتصاد ملی به نفت کدام است؟ برای پاسخ به این سؤالات ابتدا با استفاده از روش کتابخانه‌ای به تبیین چیستی قواعد مالی، اهداف، کارکردها و انواع آن پرداخته شده و سپس با استفاده از رویکرد توصیفی-تحلیلی، آسیب‌شناسی قواعد مالی به‌کاررفته در ایران انجام شده است. همچنین تلاش شده مبتنی بر آسیب‌شناسی انجام‌گرفته، قاعده مالی مناسب و سازگار با بسترها و شرایط نهادی اقتصاد ایران برای کاهش وابستگی اقتصاد ملی به نفت پیشنهاد شود. برای اثبات کارایی قاعده مالی پیشنهاد شده بر مبنای داده‌های عملکرد بودجه طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴، به شبیه‌سازی ارقام هزینه‌های جاری و کسری تراز عملیاتی مبتنی بر قاعده مالی پیشنهاد شده و مقایسه آن با ارقام تحقق‌یافته پرداخته‌ایم.

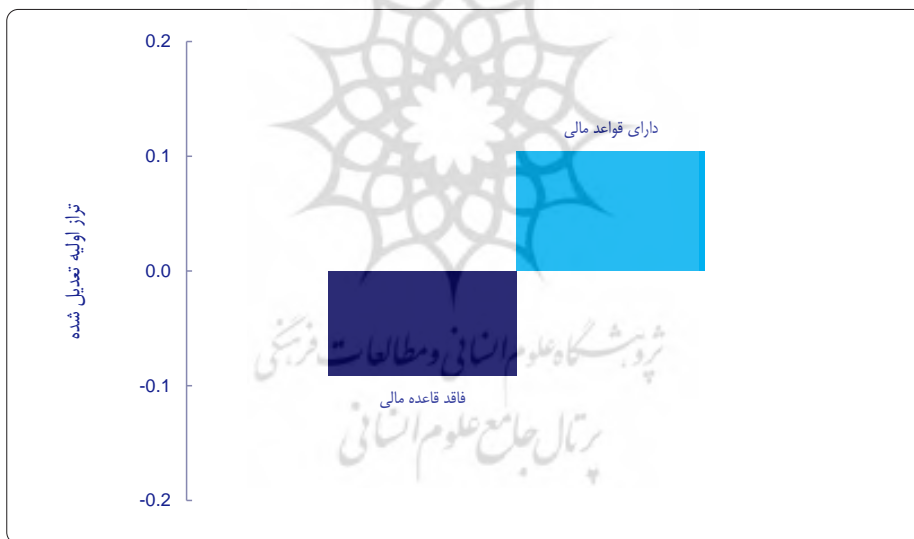
ساختار مقاله حاضر به این ترتیب است که پس از مقدمه در قسمت اول به چیستی قواعد مالی، اهداف و کارکردهای آن پرداخته شده است. در قسمت دوم با استفاده از مبانی نظری و شواهد تجربی موجود، یک دسته‌بندی مفهومی از انواع قواعد مالی ارائه شده است. در قسمت سوم به تشریح قواعد مالی به‌کار گرفته شده در ایران و آسیب‌شناسی آنها پرداخته‌ایم. در قسمت چهارم اهم آثار و پیامدهای عدم استفاده از قواعد مالی مناسب و در نتیجه وابستگی به درآمدهای نفتی مورد بررسی قرار گرفته است. در قسمت پنجم قاعده مالی مناسب به‌منظور کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی ارائه شده است و در نهایت قسمت پایانی به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری اختصاص پیدا کرده است.

۱. چیستی قاعده مالی، اهداف و کارکردهای آن

قاعده مالی به قاعده‌ای گفته می‌شود که یک قید بلندمدت را از طریق محدودیتی کمی بر ارقام بودجه‌ای وضع می‌کند (Victor Lledó et al., 2017). این تعریف دلالت بر آن دارد که قاعده مالی از طریق وضع برخی قیود بر سیاست مالی به‌منظور ممانعت از تغییرات متوالی در این سیاست‌ها و یا تعیین برخی دستورالعمل‌های عملیاتی بر چارچوب اعداد و ارقام کلان بودجه عمل می‌کند. این قواعد ضمن اصلاح برخی انگیزه‌های

مخدوش شده (همراه با اختلال)^۱ و فشار بر هزینه‌های مازاد به‌ویژه در برخی مقاطع زمانی، اهدافی نظیر پاسخگویی مالی^۲ و پایداری بدهی‌ها را دنبال می‌کنند (Schachter et al., 2012). اگرچه تأثیر قواعد مالی به تنهایی در جلوگیری از اشتباهات سیاستگذاری به‌ویژه در زمان‌های وفور درآمدهای نفتی قابل بحث است؛ ولی قواعد مالی مناسب می‌توانند به تغییر استفاده کوتاه‌مدت از درآمدهای نفتی به سمت تحقق ثبات مالی، رشد بلندمدت و تراز اولیه^۳ مناسب‌تر در بودجه کمک کند (Bjerkholt and Niculescu, 2002). در نمودار ۱ تأثیر قاعده مالی بر ترازهای بودجه‌ای ۷۴ کشور در حال توسعه طی سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۷ نشان داده شده است.

نمودار ۱. تراز اولیه تعدیل شده در کشورهای دارای قاعده مالی و بدون آن



Source: Rene, 2012.

1. Distorted Incentives
2. Fiscal Responsibility

۳. تراز اولیه عبارت است از درآمد منهای مخارج بهره‌ای.

همان‌طور که مشاهده می‌شود اگر قاعده مالی به‌عنوان یک مداخله سیاستی توسط سیاستگذار اعمال شود، تراز اولیه بودجه در مقایسه با وضعیت عدم مداخله بهتر خواهد بود.^۱ از مهمترین موانعی که سیاست مالی می‌تواند با آن روبه‌رو باشد، کسری‌های ساختاری یا مقطعی ناخواسته در بودجه است. دو توضیح اصلی برای بروز کسری پیش‌بینی نشده یا غیرمطلوب در ادبیات این حوزه ارائه شده است: کوتاه‌بینی سیاستی^۲ (Rogoff, 1990) و تأثیر گروه‌های ذی‌نفع در جریان تهیه و تنظیم بودجه (Debrun and Kumar, 2007). حضور گروه‌های متعدد ذی‌نفع معمولاً به یک اثر حرص و ولع^۳ منتهی می‌شود (Tornell and Lane, 1999) که گروه‌های مختلف در سال‌های رونق و پرپولی بر سراسر استفاده افراطی و بیشتر از ثروت‌های بادآورده رقابت می‌کنند. این امر موجب می‌شود در سال‌های کساد، منبعی برای اتخاذ سیاست ضدچرخه‌ای وجود نداشته باشد. برای کاهش این تأثیرات؛ طیف وسیعی از نوآوری‌های نهادی و مالی شامل قواعد مالی و چارچوب‌های بودجه‌ای میان‌مدت^۴ در سه دهه اخیر در سراسر دنیا به وجود آمده‌اند تا از سیاست‌های مالی متعادل و محتاطانه‌تر پشتیبانی کنند و آن را از حالت همسو با چرخه‌های درآمدی به حالت غیرچرخه‌ای یا ضدچرخه‌ای تبدیل کنند.

غیر از حالت ضدچرخه‌ای‌سازی و کنترل کسری‌های بودجه‌ای، قواعد مالی می‌توانند در خدمت اهداف دیگری نیز باشند. ثبات‌سازی، کنترل شوک‌های ناشی از نوسان در قیمت منابع یا موارد دیگر و نیز ایجاد توازن بین نسلی از دیگر اهداف عمده قواعد و چارچوب‌های مالی شناخته می‌شوند.

۲. انواع قواعد مالی

قواعد مالی را می‌توان براساس اهداف، راهنمای عملیاتی و میزان شفافیت تقسیم‌بندی

۱. در این مطالعه از روش سنجش اثر مداخله (Treatment Effect Evaluation) که از مجموعه روش‌های سنجش‌علیت در اقتصادسنجی جدید است، استفاده شده است.

2. Governments' Shortsightedness
3. Voracity Effect
4. Medium-term Budget Frameworks

کرد. یکی از انواع این دسته‌بندی‌ها که صندوق بین‌المللی پول نیز از آن استفاده می‌کند به پنج دسته تقسیم می‌شود که قواعد، مزایا و معایب هر کدام عبارتند از:

الف) قواعد بدهی

این دسته از قواعد بر کنترل میزان بدهی دولت تمرکز دارند. مزیت این قواعد ارتباط مستقیم با سیاست‌های مرتبط با پایداری بدهی‌های دولت و همچنین آسان بودن اعمال و رصد آن است. از جمله معایب این دسته از قواعد نبود راهنمای عملیاتی روشن برای اجرا در کوتاه‌مدت است، زیرا در کوتاه‌مدت تأثیر اجرا بر میزان بدهی مشخص نمی‌شود. نقطه ضعف دیگر آن ویژگی ثبات بخشی اقتصادی است زیرا امکان دارد عملکرد موافق چرخه‌ای داشته و ضد چرخه‌ای عمل نکند. به‌علاوه متأثر شدن بدهی دولت از نیروهایی که خارج از کنترل دولت است نیز از دیگر نقاط ضعف این قاعده محسوب می‌شود (Schaechter et al., 2012).

ب) قواعد تعادل بودجه‌ای

دسته دوم قواعدی هستند که تراز کردن بودجه را هدف قرار می‌دهند. از ویژگی‌های مثبت این قواعد، راهنمای عملیاتی واضح، ارتباط نزدیک با موضوع پایداری بدهی و امکان رصد و کنترل آسان است. این قواعد مانند قواعد بدهی ممکن است موافق چرخه‌ای بوده و همچنین از عواملی خارج از کنترل دولت (مانند رکود اقتصادی) تأثیر پذیرد.

ج) قواعد تعادل ساختاری بودجه

قواعدی هستند که تعادل ساختاری بودجه را مدنظر قرار می‌دهند. از جمله مزایای این قواعد داشتن راهنمای عملیاتی نسبتاً واضح، ارتباط نزدیک با پایداری بدهی دولت، دارا بودن ویژگی ثبات‌سازی اقتصادی (در مقابل شوک‌های اقتصادی) و قابلیت مدیریت کردن عوامل غیرمنتظره و موقتی است. این قواعد معایبی نیز دارند از جمله اینکه تصحیح دوره‌ای به‌ویژه برای کشورهای که با تغییرات ساختاری مواجه هستند پیچیده است. همچنین برای جلوگیری از سوءاستفاده‌های سلیقه‌ای از اتفاقات غیرمترقبه باید

پیش‌تعریفی از این‌گونه اتفاقات ارائه شود. پیچیدگی این دسته از قواعد، اعمال و کنترل آن را دشوار می‌کند.

د) قواعد مخارج

این قواعد که مخارج دولت را مدنظر قرار می‌دهند، راهنمای عملیاتی واضحی داشته و به کمک آنها امکان ثبات بخشی اقتصادی نیز وجود دارد. همچنین این قواعد حجم دولت را نیز کنترل کرده و امکان رصد آسانی نیز دارند. از آنجاکه این قواعد هیچ قیدی بر درآمدهای دولت اعمال نمی‌کنند، ارتباطی با پایداری بدهی دولت ندارند. همچنین در این قواعد امکان تغییر در نوع هزینه‌ها و طبقه‌بندی‌های هزینه‌ای برای رعایت صوری سقف‌های مخارج وجود دارد.

ه) قواعد درآمدی

این قواعد نیز که ناظر به درآمدهای دولت هستند، به کنترل اندازه دولت می‌انجامند. همچنین می‌توانند به بهبود سیاست‌های درآمدی دولت بیانجامند. این قواعد به جلوگیری از رفتار موافق چرخه‌ای درآمدها کمک می‌کنند. به عبارت دیگر از تزریق منابع موقتی که ممکن است حجم بالایی نیز داشته باشند (مانند درآمدهای موقتی نفتی) جلوگیری می‌کند. از آنجاکه این قواعد ارتباطی با سمت مخارج بودجه ندارند، با سیاست‌های مرتبط با پایداری بدهی بی‌ارتباطند و ویژگی ثبات بخشی اقتصادی را ندارند (Ibid.).

۲-۱. قواعد مالی مورد استفاده در کشورهای دارای منابع طبیعی سرشار

در کشورهایی با منابع طبیعی سرشار، وضع قواعد مالی اهمیت بیشتری نسبت به سایر کشورها دارند. به طوری که به دلیل وجود درآمدهایی که با چرخه‌های اقتصادی نوسان می‌کنند، لازم است تا با وضع قواعدی رفتارهای موافق چرخه‌ای سیاست مالی کنترل شوند. البته باید توجه داشت برخی از ویژگی‌های درآمدهای حاصل از منابع طبیعی وضع قواعد مالی مطلوب را بسیار سخت می‌کند. ویژگی‌هایی مانند نوسانی بودن، وابستگی

درآمدها به عواملی خارج از اقتصاد کشور و ... (Ossowski and Halland, 2016). در مجموع برای کشورهای دارای منابع طبیعی سرشار سه چارچوب برای وضع قاعده مالی تعریف شده است (آتشبار، ۱۳۹۴):

- **پرنده در دست**^۱: در این چارچوب تمام منابع حاصل از فروش منابع طبیعی وارد یک صندوق (ملی) شده و دولت به میزان محدودی (عموماً سود سرمایه گذاری آن صندوق) می‌تواند برای بودجه استفاده کند.

- **درآمد دائمی**^۲: در این چارچوب تلاش بر آن است تا میزان بهره‌مندی همه نسل‌ها (نسل قبل از بهره‌برداری، نسل زمان بهره‌برداری و نسل‌های بعد از بهره‌برداری از منابع طبیعی) به‌طور یکسان از این مواهب بهره‌مند شوند. نکته قابل توجه در این قاعده، یکسان بودن میزان مصرف از منابع طبیعی در نسل‌های مختلف قبل، همزمان و بعد از استخراج و فروش منابع طبیعی است.

- **قواعد مالی هموارکننده**^۳: در این قواعد تلاش بر آن است تا به‌منظور جلوگیری از اثرگذاری نوسانات قیمت منابع طبیعی، میانگینی از قیمت این منابع طی چند سال برای محاسبات بودجه‌ای ملاک عمل قرار گیرد.

هر یک از چارچوب‌های فوق به‌گونه‌ای در تلاش هستند که استفاده از درآمدهای حاصل از منابع طبیعی را قاعده‌مند کنند تا نوسانات این درآمدها به‌طور مستقیم در بودجه منعکس نشود.

۳. قواعد مالی در ایران و آسیب‌شناسی آنها

در طول دو دهه گذشته استفاده از قواعد مالی در بودجه‌ریزی بسیاری از کشورهای جهان به شدت افزایش یافته است. در حالی که در سال ۱۹۹۰ تنها پنج کشور آلمان، اندونزی، ژاپن، لوکزامبورگ و ایالات متحده دارای قواعد مالی بودند، این تعداد تا اواسط سال ۲۰۱۵ بالغ

1. Bird in Hand Rule

2. Permanent Income Hypothesis Rule

3. Smoothing Rules

بر هفتاد کشور شده است. همچنین تعداد قواعد مالی وضع شده در این هفتاد کشور نیز از حدود دو هزار مورد فراتر رفته است که حکایت از جذابیت بسیار زیاد این قواعد برای کشورهای مختلف دارد (Victor Lledó et al., 2017). در ایران نیز طی دو دهه اخیر برخی قواعد به منظور تنظیم میزان ورود منابع ناشی از نفت و کاهش وابستگی بودجه‌های سنواتی به این درآمد با عنوان قواعد مالی وضع شده است. برای آسیب‌شناسی این قواعد مالی وضع شده ابتدا لازم است مروری مختصر بر آنها شود. برای این منظور مهمترین قواعد مالی که در برنامه‌های توسعه کشور (به‌عنوان برنامه‌های میان‌مدت) وضع شده‌اند مورد توجه قرار گرفته است.

۱-۳. قواعد مالی در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در ایران

قواعد مالی در ایران بیشتر معیارهایی کمی^۱ یا قواعد رویه‌ای^۲ بوده‌اند که با این هدف وضع شده‌اند که معیارهایی را برای میزان استفاده از نفت یا قیمت نفت تعیین و مازاد بر سقف تعیین شده را به صندوق‌ها واریز کنند. اهم این قواعد که اغلب در قالب احکامی در برنامه‌های توسعه به تصویب رسیده مورد توجه قرار گرفته است.

- برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲) مصوب ۱۳۶۸/۱/۱۱

بند «۲» بخش سیاست‌های کلی مرتبط با بودجه و وضع مالی دولت: برقراری تعادل بین دریافت‌ها و پرداخت‌های بودجه عمومی دولت.

- برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰

بند «۹» هدف‌های کلان کیفی: تلاش در جهت کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای حاصل از نفت و توسعه بیش از پیش صادرات غیرنفتی.

بند «ز» سیاست‌های درآمدی: هدایت درآمدهای حاصل از نفت در جهت هزینه‌های عمرانی.

- برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷

1. Quantitative

2. Procedural

ماده (۶۰): تأسیس حساب ذخیره ارزی^۱ (واریز مازاد درآمد نفت نسبت به سقف‌های ارزی تعیین شده)

- برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۹) مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱

مواد (۱ و ۲): برای ادامه فعالیت حساب ذخیره ارزی و افزایش سهم اعتبارات هزینه‌ای که از محل درآمدهای غیرنفتی دولت تأمین می‌شود به‌گونه‌ای که تا پایان برنامه چهارم، اعتبارات هزینه‌ای دولت به‌طور کامل از طریق درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیرنفتی تأمین شود.

- برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵

مواد (۸۴ و ۵): تشکیل صندوق توسعه ملی^۲ (منابع صندوق عبارت است از: ۱. حداقل معادل بیست درصد (۲۰٪) از منابع حاصل از صادرات نفت (نفت‌خام، میعانات گازی، گاز و فراورده‌های نفتی) در سال‌های برنامه و تعیین مبلغ آن در قوانین بودجه سنواتی؛ ۲. حداقل بیست درصد (۲۰٪) ارزش صادرات تهاتری اقلام ذکر شده؛ ۳. افزایش سهم واریزی از منابع بندهای «۱ و ۲» هر سال به میزان ۳ واحد درصد).

ماده (۱۱۷): به‌منظور قطع کامل وابستگی اعتبارات هزینه‌ای به عواید نفت و گاز از طریق افزایش سهم درآمدهای عمومی در تأمین اعتبارات هزینه‌ای دولت، به‌گونه‌ای اقدام شود که:

الف) در پایان برنامه نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی مشروط به عدم افزایش نرخ مالیات‌های مستقیم و با گسترش پایه‌های مالیاتی حداقل به ۱۰ درصد (۱۰٪) برسد.

ب) نسبت درآمدهای عمومی به استثنای درآمدهای نفت و گاز به اعتبارات هزینه‌ای به‌طور متوسط سالیانه ۱۰ درصد (۱۰٪) افزایش یابد.

۱. حساب ذخیره ارزی ایران نوع خاصی از صندوق‌های نفتی است که هر دو وظیفه تثبیت بودجه عمومی و سرمایه‌گذاری عواید نفتی را برعهده داشته و از سال ۱۳۸۰ تأسیس شد.

۲. صندوق توسعه ملی نیز به‌عنوان صندوق نفتی با هدف سرمایه‌گذاری عواید نفتی از سال ۱۳۹۰ در کنار حساب ذخیره ارزی تشکیل شد و حساب ذخیره ارزی فقط به‌عنوان صندوق تثبیتی به کار خود ادامه می‌دهد.

ج) اعتبارات هزینه‌ای دولت سالیانه حداکثر ۲ درصد (۲٪) کمتر از نرخ تورم افزایش یابد.

ماده (۲۳۴) بند «ج»: قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه.

- برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶) مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴

ماده (۷): به منظور انطباق بودجه‌های سنواتی با قانون برنامه ششم؛ انضباط مالی، اصلاح فرایند برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و نظارت بر عملکرد و هزینه‌های دولت:

الف) لوایح بودجه سالیانه با رعایت این قانون و با اعمال تعدیل متناسب با تحولات و شاخص اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و با رعایت قواعد مالی مندرج در جدول شماره ۴ این قانون؛ تهیه و تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود.

ب)

۱. سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال اول اجرای قانون برنامه ۳۰ درصد تعیین می‌شود و سالیانه حداقل ۲ واحد درصد به این سهم اضافه می‌شود. بانک مرکزی مکلف است در طول سال و متناسب با وصول منابع بلافاصله نسبت به واریز این وجوه و سهم ۱۴/۵ درصد شرکت ملی نفت ایران از کل صادرات نفت و میعانات گازی و همچنین سهم ۳ درصد مناطق نفت‌خیز، گازخیز و توسعه‌نیافته اقدام کند و از محل باقیمانده، سهم بودجه عمومی دولت از منابع موضوع این جزء در سقف جدول شماره ۴ این قانون تعیین و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و مابقی را به حساب ذخیره ارزی واریز کند.

۲. سقف اعتبارات هزینه‌ای بودجه عمومی دولت در سال‌های اجرای قانون برنامه مطابق ارقام جدول زیر تعیین می‌شود. جابه‌جایی و افزایش منابع و مصارف در این جدول حداکثر تا ۱۵ درصد در قالب لوایح بودجه سنواتی مجاز است.

جدول ۱. جدول شماره ۴ قانون برنامه ششم (برآورد منابع و مصارف عمومی دولت در برنامه ششم توسعه)

(میلیارد ریال)

ردیف	عنوان شاخص / هدف کمی	عملکرد ۱۳۹۴	۱۳۹۵	سال های برنامه ششم					رشد متوسط برنامه ششم (درصد)	
				۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰		
منابع										
	درآمدها	۲,۰۱۷,۰۷۸/۰	۲,۹۴۳,۹۳۷/۲	۳,۱۹۹,۹۹۰/۰	۳,۸۵۴,۵۵۲/۰	۴,۵۷۴,۲۴۳/۰	۵,۴۴۸,۹۴۸/۰	۶,۴۸۰,۸۰۸/۰	۲۳,۵۵۸,۵۴۱/۰	۱۷/۱
۱-۱	درآمدهای مالیاتی	۱,۱۲۳,۷۴۶/۰	۱,۵۷۳,۷۹۷/۷	۱,۵۹۵,۸۵۲/۰	۲,۲۵۸,۰۲۲/۰	۲,۸۷۵,۷۴۸	۳,۵۲۴,۸۱۲/۰	۴,۵۱۶,۷۰۸/۰	۱۴,۸۷۱,۱۴۲/۰	۲۳/۵
۱-۲	سایر درآمدها	۳۳۱,۸۵۵/۰	۵۳۵,۵۱۷/۲	۴۶۸,۵۲۷/۰	۶۶۰,۰۳۷/۰	۸۳۳,۳۸۰/۰	۱,۰۴۲,۲۷۷/۰	۱,۲۹۰,۴۸۸/۰	۴,۲۹۴,۷۰۹	۱۹/۲
۲	واگذاری دارایی های سرمایه ای	۶۷۳,۵۷۹/۰	۷۹۰,۵۱۸/۰	۱,۱۶۱,۳۹۶/۰	۱,۱۲۸,۷۸۶/۰	۱,۲۱۰,۷۵۱/۰	۱,۳۰۲,۲۷۲/۰	۱,۳۹۲,۸۵۶/۰	۶,۱۹۶,۶۷۹	۱۲/۰
۳-۱	منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی	۶۷۰,۳۵۴/۰	۷۴۵,۰۱۸/۰	۱,۱۱۰,۸۹۴/۰	۱,۰۷۳,۲۸۶/۰	۱,۱۵۰,۲۵۱/۰	۱,۲۳۷,۲۹۲/۰	۱,۳۲۲,۲۵۶/۰	۵,۸۹۴,۱۷۹/۰	۱۲/۲
۳-۲	فروش اموال منقول و غیرمنقول	۳,۲۲۵/۰	۱۵,۵۰۰/۰	۱۵,۵۰۰/۰	۱۵,۵۰۰/۰	۱۵,۵۰۰/۰	۱۵,۵۰۰/۰	۱۵,۵۰۰/۰	۷۷,۵۰۰/۰	۰/۰
۳-۳	واگذاری طرح های تملک دارایی های سرمایه ای	۰/۰	۳,۰۰۰/۰	۳۵,۰۰۰/۰	۴۰,۰۰۰/۰	۴۵,۰۰۰/۰	۵۰,۰۰۰/۰	۵۵,۰۰۰/۰	۲۲۵,۰۰۰/۰	-
۳	واگذاری دارایی های مالی	۲۱۹,۷۵۳/۰	۵۷۹,۶۲۱/۵	۴۴۲,۷۴۴/۰	۴۶۷,۷۴۴/۰	۴۸۷,۷۴۴/۰	۵۲۱,۲۴۴/۰	۵۷۱,۲۴۴/۰	۲,۴۹۰,۷۲۰/۰	۰/۲
۳-۱	فروش اوراق مشارکت و اوراق مالی اسلامی	۱۰۵,۰۷۵/۰	۲۰۰,۰۰۰/۰	۳۳۵,۰۰۰/۰	۳۸۵,۰۰۰/۰	۴۴۰,۰۰۰/۰	۵۰۰,۰۰۰/۰	۵۵۰,۰۰۰/۰	۲,۰۲۰,۰۰۰/۰	۶/۶
۳-۲	فروش سهام شرکت های دولتی	۹۴,۴۳۹/۰	۱۶۰,۵۰۰/۰	۹۶,۵۰۰/۰	۶۱,۵۰۰/۰	۲۶,۵۰۰/۰	۰/۰	۰/۰	۱۸۴,۵۰۰/۰	-۱۰۰/۰
۳-۳	سایر دارایی های مالی	۲۰,۳۳۹/۰	۱۹,۱۲۱/۵	۲۱,۲۴۴/۰	۲۱,۲۴۴/۰	۲۱,۲۴۴/۰	۲۱,۲۴۴/۰	۲۱,۲۴۴/۰	۱۶,۲۲۰/۰	۲/۱
مصارف										
۱	اعتبارات هزینه ای	۱,۷۱۶,۶۳۷/۰	۲,۱۳۷,۶۲۸/۲	۲,۳۶۳,۷۴۱/۰	۲,۸۹۳,۴۳۱/۰	۳,۳۴۰,۸۱۹/۰	۳,۸۷۷,۲۰۴/۰	۴,۴۸۹,۷۵۰/۰	۱۶,۹۶۳,۹۴۵/۰	۱۶/۰
۲	اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای	۲۷۶,۹۹۱/۰	۵۷۴,۸۰۹/۰	۶۳۷,۰۹۹/۰	۷۸۱,۷۹۸/۰	۹۳۷,۱۰۱/۰	۱,۱۶۵,۳۷۱/۰	۱,۴۶۹,۶۸۵/۰	۴,۹۸۱,۰۵۴/۰	۲۰/۷
۳	اعتبارات تملک دارایی های مالی	۲۲,۴۵۰/۰	۲۳۱,۵۰۰/۰	۲۰۹,۱۵۰/۰	۱۸۰,۳۳۳/۰	۲۹۶,۳۳۳/۰	۴۰۶,۳۷۳/۰	۵۲۱,۳۷۳/۰	۱,۶۱۳,۵۴۲/۰	۱۷/۶
تراز عملیاتی										
		-۵۹۲,۸۹۱/۰	-۵۶۳,۸۳۰/۵	-۷۶۷,۸۸۹/۰	-۶۳۴,۴۰۹/۰	-۴۶۵,۷۱۰/۰	-۲۵۲,۳۹۲/۰	-۲۶,۹۵۸/۰	-۲,۰۹۳,۸۰۳/۰	-
تراز دارایی های سرمایه ای										
		۳۹۶,۵۸۸/۰	۲۱۵,۷۰۹/۰	۵۳۴,۹۹۵/۰	۳۴۶,۹۸۸/۰	۲۷۳,۵۰۰/۰	۱۳۷,۵۲۱/۰	-۷۶,۸۲۹/۰	۱,۲۱۵,۶۲۵/۰	-
تراز دارایی های مالی										
		۱۹۶,۳۰۳/۰	۳۴۸,۱۲۱/۵	۲۳۳,۵۹۴/۰	۲۸۷,۴۲۱/۰	۱۹۱,۴۲۱/۰	۱۱۴,۸۷۱/۰	۴۹,۸۷۱/۰	۸۷۷,۱۷۸/۰	-
تراز کلی										
		۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	-
تراز غیرنفتی										
		-۶۷۰,۳۵۴/۰	-۷۴۵,۰۱۸/۰	-۱,۱۱۰,۸۹۴/۰	-۱,۰۷۳,۲۸۶/۰	-۱,۱۵۰,۲۵۱/۰	-۱,۲۳۷,۲۹۲/۰	-۱,۳۲۲,۲۵۶/۰	-۵,۸۹۴,۱۷۹/۰	-
نسبت درآمد به هزینه										
		۶۵/۵	۷۳/۶	۶۷/۵	۷۸/۱	۸۶/۱	۹۳/۵	۱۰۰/۶	-	-
نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی										
		۷/۰	۸/۲	۷/۴	۸/۰	۸/۷	۹/۴	۱۰/۰	-	-
نسبت تراز غیرنفتی به تولید ناخالص داخلی										
		۶/۰	۵/۹	۷/۳	۵/۴	۴/۹	۴/۵	۴/۱	-	-
نسبت منابع نفتی به کل منابع										
		۳۳/۲	۲۵/۳	۳۴/۷	۲۷/۸	۲۵/۱	۲۲/۷	۲۰/۴	-	-
نسبت درآمدهای مالیاتی به کل منابع										
		۳۹/۳	۳۵/۳	۳۵/۲	۴۱/۵	۴۴/۶	۴۷/۴	۴۹/۸	-	-
نسبت اعتبارات هزینه ای به تولید ناخالص داخلی										
		۱۵/۲	۱۶/۹	۱۵/۵	۱۴/۶	۱۴/۲	۱۴/۰	۱۳/۹	-	-
نسبت اعتبارات هزینه ای به کل مصارف										
		۸۵/۱	۷۲/۶	۷۳/۹	۷۵/۰	۷۳/۰	۷۱/۲	۶۹/۳	-	-
نسبت اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای به کل مصارف										
		۱۳/۷	۱۹/۵	۱۹/۶	۲۰/۳	۲۰/۵	۲۱/۴	۲۲/۷	-	-
نسبت اعتبارات تملک دارایی های مالی به کل مصارف										
		۱/۲	۷/۹	۶/۵	۴/۷	۶/۵	۷/۵	۸/۰	-	-

مأخذ: قانون برنامه ششم توسعه.

ماده (۸):

ت) ساماندهی بدهی‌های دولت از طریق:

۱. حفظ شاخص نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی^۱ در سطح حداکثر ۴۰ درصد (۴۰٪).

۳-۲. آسیب‌شناسی قواعد مالی به‌کار رفته در ایران

بررسی و مطالعه قواعد مالی وضع شده در کشور نشان می‌دهد، هدف اصلی اغلب این قواعد کاهش وابستگی منابع بودجه به درآمدهای نفتی است. این در حالی است که بسیاری از اهداف مورد نظر از وضع این قواعد مالی محقق نشده است. به نظر می‌رسد ضعف در مبانی نظری این قواعد در کنار ضعف‌های ساختاری و نهادی حاکم بر بسترهای تصمیم‌گیری و قواعد مالی، دستیابی به اهداف مورد نظر را با چالش مواجه کرده است.

۳-۲-۱. عدم پایداری به قواعد مالی وضع شده

همان‌طور که در قسمت قبل ملاحظه شد، کاهش وابستگی منابع بودجه به درآمدهای نفتی با سازوکارهای مختلفی در قوانین برنامه بروز و ظهور پیدا کرده است. بررسی عملکرد این سازوکارها (به‌طور مشخص عملکرد حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی) حکایت از ضعف در نظام تدبیر کشور در برپایی سازوکارهای موفق به‌منظور ذخیره بخشی از عواید حاصل از فروش نفت با هدف تثبیت بودجه عمومی یا انباشت بین‌نسلی دارد. عملکرد نامطلوب صندوق‌های نفتی در ایران، به‌ویژه در مقایسه با عملکرد صندوق‌های مشابه در سایر کشورها بیشتر قابل تشخیص است. در حالی که ارزش دارایی‌های صندوق توسعه ملی ایران تا اکتبر ۲۰۱۷ حدود ۹۱ میلیارد دلار اعلام شده (موجودی حساب ذخیره ارزی در این تاریخ منفی بوده است)، ارزش دارایی‌های صندوق توسعه نفتی نروژ حدود ۹۹۹ میلیارد دلار و عربستان سعودی ۵۱۴ میلیارد دلار بوده است (SWFI, 2017)^۲. اگرچه حساب ذخیره ارزی در برنامه سوم توسعه با دو هدف «ثبات بخشی به بودجه در مواقع کاهش درآمدهای نفتی و جلوگیری از آسیب رساندن شوک‌های نفتی به تعادل اقتصاد کشور» و «پس‌انداز بخشی

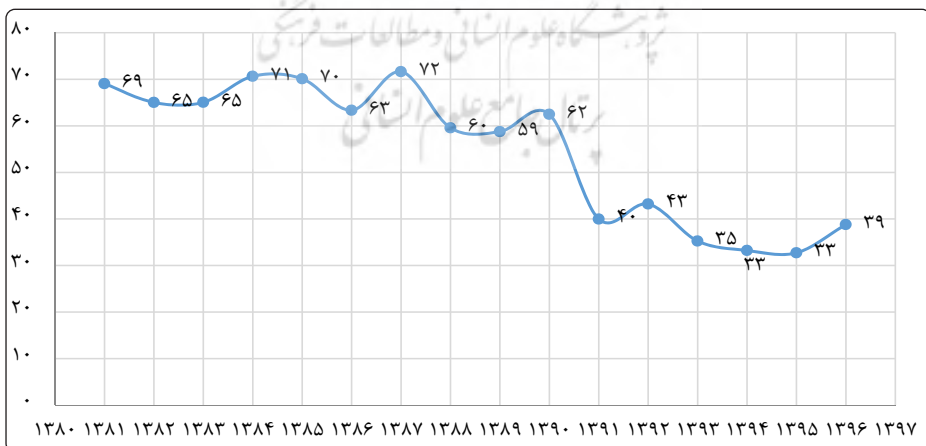
1. Gross Domestic Product (GDP)

۲. Sovereign Wealth Fund Institute (SWFI): مؤسسه صندوق‌های ثروت ملی، سازمانی جهانی است که به‌منظور مطالعه و رتبه‌بندی صندوق‌های ثروت ملی تشکیل شده است.

از درآمد حاصل از نفت برای نسل های آینده با تبدیل درآمدهای نفتی به سرمایه گذاری مولد» به تصویب رسید، اما در عمل با هدف تسریع در اجرای طرح های عمرانی و رفع برخی مشکلات اعتباری بودجه سنواتی، در دوره زمانی ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۸ حدود ۹۰ درصد منابع حساب ذخیره ارزی (بالغ بر ۱۴۵ میلیارد دلار) توسط دولت هزینه شد و تنها ۱۰ درصد منابع حساب ذخیره (حدود ۱۶ میلیارد دلار) به صورت تسهیلات به بخش غیردولتی (شامل بخش های شبه دولتی) پرداخت شد (هادی نوز و پیله فروش، ۱۳۹۳).

از این رو همان طور که در نمودار ۲ نشان داده شده، حدود ۳۹ درصد بودجه دولت در سال ۱۳۹۶ وابسته به نفت بوده است. البته باید توجه داشت که این نسبت، حداقل وابستگی منابع بودجه دولت به نفت را نشان می دهد. در عمل بخشی از منابع حاصل از صادرات نفت از طریق سازوکار دریافت سود سهام و مالیات بانک مرکزی توسط دولت (به دلیل ارزشگذاری متفاوت قیمت ارز در بودجه با قیمت ارزی که در عمل منابع حاصل از نفت با آن تسعیر می شود) به بودجه واریز می شود. همچنین بخشی از مالیات های دریافتی دولت مانند مالیات بر واردات تابع حجم واردات است که خود بستگی به حجم منابع حاصل از نفت دارد. همان گونه که نمودار ذیل نشان می دهد نسبت منابع حاصل از نفت به منابع دولت، پس از کاهش درآمدهای نفتی کشور در اثر تحریم های اقتصادی و همچنین کاهش قیمت نفت کاهش یافته است.

نمودار ۲. سهم منابع حاصل از فروش نفت و فرآورده های نفتی از بودجه عمومی دولت (درصد)

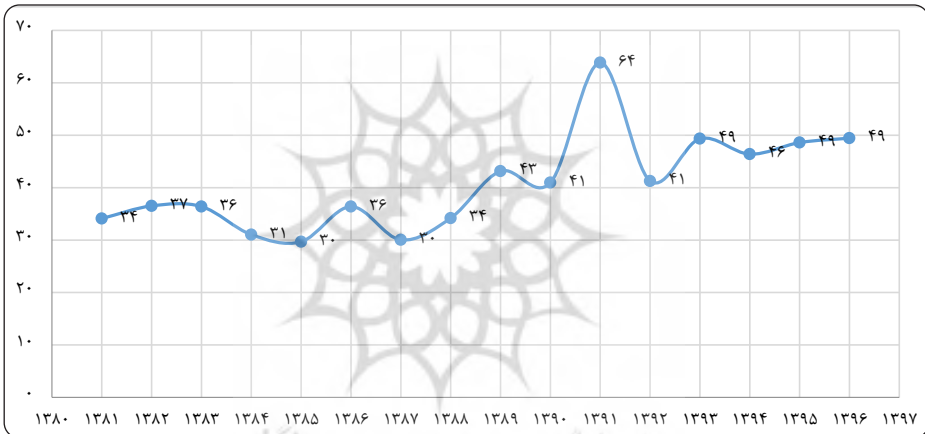


مأخذ: یافته های تحقیق براساس اطلاعات و داده های آماری وزارت امور اقتصادی و دارایی.

وابستگی بودجه دولت به نفت در حالی است که در قوانین و سیاست‌های مختلف کشور از جمله قانون برنامه ششم توسعه بر کاهش وابستگی بودجه به نفت تأکید شده است.

محور دیگر در قوانین و مقررات کشور، تأمین هزینه‌های جاری از محل درآمدهای مالیاتی است. همان‌طور که در نمودار ۳ ملاحظه می‌شود، سهم مالیات از هزینه‌های جاری روند افزایشی آرامی داشته و (به غیر از یک سال) همواره کمتر از ۵۰ درصد بوده است.^۱

نمودار ۳. سهم مالیات از هزینه‌های جاری (درصد)



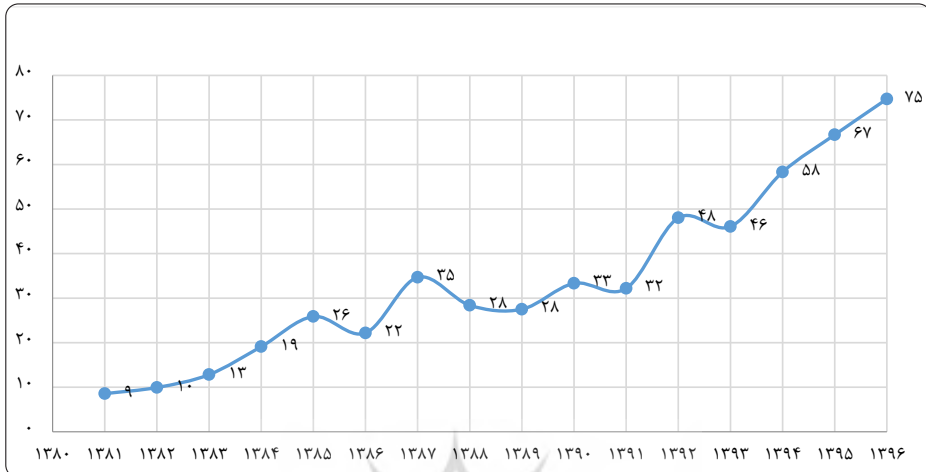
مأخذ: همان.

نمودار ۴ نیز که روند کسری تراز عملیاتی را نشان می‌دهد، بیانگر روند فزاینده این کسری است. به طوری که سایر منابع دولت (نفت، استقراض و ...) این کسری فزاینده را پوشش می‌دهند.

۱. بررسی روند تاریخی سهم مالیات‌ها از هزینه‌های جاری قبل از سال‌های نمایش داده شده در نمودار نیز حکایت از آن دارد که این نسبت همواره کمتر از ۵۰ درصد بوده است.

(هزار میلیارد تومان)

نمودار ۴. کسری تراز عملیاتی



مأخذ: همان.

۲-۲-۳. دلایل ناکارایی قواعد مالی و پیش‌نیازهای کاهش وابستگی به نفت

همان‌طور که در قسمت قبل مشاهده شد، بر مبنای بررسی روند متغیرهای بودجه‌ای، بسیاری از اهداف مورد نظر از وضع قواعد مالی طی سالیان گذشته در عمل محقق نشده است. اگرچه می‌توان یکی از دلایل این مهم را به ضعف‌های کارکردی مجلس یا دیوان محاسبات کشور در امر نظارت بر اجرای دقیق قانون یا حسن اجرای آن نسبت داد، ولی به نظر می‌رسد درباره چرایی تداوم وابستگی بودجه به نفت و تحقق نیافتن اهداف مورد نظر از وضع قواعد مالی می‌توان به موارد دیگری که عمدتاً ریشه در زمینه‌های نهادی و ساختاری نظام اقتصادی کشور دارد اشاره کرد که در ادامه این موارد مشخص شده‌اند.

الف) مسئله اول به سازوکار و نحوه ورود منابع نفتی به بودجه بازمی‌گردد. در چند دهه اخیر منابع ریالی حاصل از صادرات نفت به صورت مستقیم به ردیف‌های بودجه‌ای واریز شده است. این منابع از حاصل ضرب قیمت نفت، قیمت محاسباتی برای تبدیل منابع ارزی حاصل از صادرات نفت و حجم صادرات نفت به دست می‌آیند. در نتیجه اعمال این روش متغیرهای قیمت نفت، نرخ تسعیر ارز و میزان صادرات به ابزارهای سیاست مالی تبدیل شده‌اند. به عبارت دیگر در

حال حاضر منابع دلاری حاصل از صادرات نفت برای استفاده در بودجه در اختیار دولت قرار گرفته و دولت می‌تواند با ابزار نرخ ارز، معادل ریالی منابع نفتی را در بودجه تغییر دهد. بر این اساس در صورت هرگونه تغییر در منابع دلاری مذکور، دولت برای تأمین منابع مورد نظر، نرخ ارز محاسباتی بودجه را تغییر می‌دهد. در چنین شرایطی در زمان وفور درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت، درآمدهای ارزی به ریال تبدیل شده و صرف هزینه‌های جاری و عمرانی و همچنین واردات کالاها و خدمات می‌شوند. این در حالی است که برخلاف ماهیت ناپایدار درآمدهای ارزی حاصل از فروش خارجی نفت، هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای دولت عمدتاً ماهیت پایدار داشته و به محض کاهش درآمدهای ارزی دولت با کسری بودجه روبه‌رو شده و ساختار وابسته تولید به خارج نیز با کمبود منابع ارزی برای واردات مواجه می‌شود. در مواجهه با چنین شرایطی در کنار اعمال برخی سیاست‌ها از جمله کاهش اعتبارات عمرانی، افزایش قیمت حامل‌های انرژی، بالا بردن درآمدهای مالیاتی و نیز استقراض از بانک مرکزی یا نظام بانکی، یکی از متداول‌ترین اقدامات تجربه شده در گذشته افزایش نرخ ارز محاسباتی در بودجه بوده است.

(ب) مسئله دوم به عدم توجه به ماهیت وابستگی بودجه به نفت بازمی‌گردد (ریال یا ارز). مانند بیشتر کشورهای تولیدکننده نفت، در ایران نیز دولت‌ها تحت فشارهای سیاسی مداوم برای هزینه کردن درآمدهای ناشی از افزایش قیمت نفت بوده‌اند (اوزاسکی و دیگران، ۱۳۸۹). همان‌طور که گفته شد در سه دهه گذشته یکی از راهکارهای مواجهه دولت‌ها با کاهش منابع حاصل از نفت (به دلیل کاهش قیمت نفت یا محدودیت‌های صادراتی)، افزایش نرخ ارز محاسباتی (و در حقیقت کاهش ارزش پول ملی) در بودجه بوده است. به این ترتیب به جای محدود کردن مصارف یا برنامه‌ریزی برای افزایش منابع غیرنفتی، ساده‌ترین راه انتخاب شده است (نظیر دو برابر شدن قیمت محاسباتی ارز در هنگام تنظیم بودجه سال ۱۳۹۲ به دنبال کاهش حدود ۵۰ درصدی صادرات نفت به دلیل تحریم‌ها یا افزایش قابل توجه نرخ ارز محاسباتی در بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷). بر این اساس درحالی‌که معمولاً حجم منابع ارزی حاصل از نفت در قالب برنامه‌های توسعه مبنای سیاستگذاری‌ها برای کاهش وابستگی بودجه به نفت بوده است، مقادیر ریالی منابع حاصل از نفت وارد ردیف‌های بودجه‌ای شده و وابستگی به منابع حاصل از نفت تداوم یافته است.

ج) به ضعف‌های ساختاری قواعد مالی وضع شده در ایران مربوط است. این قواعد در ایران بسیار کلی بوده و به‌طور دقیق میزان منابع و مصارف و تغییرات آنها را کنترل نکرده‌اند. این امر زمینه را برای تخطی دولت از رعایت قواعد مالی در هنگام تهیه و اجرای بودجه فراهم کرده است. به‌عنوان مثال عموماً نسبت‌هایی بر روی شاخص‌های کلانی مانند سهم مالیات از منابع، سهم هزینه‌های جاری، تراز عملیاتی و ... وضع شده است. این در حالی است که لازمه موفق بودن قاعده مالی، مشخص بودن آن است. البته در جدول شماره ۴ قانون برنامه ششم توسعه اقلام مختلف بودجه‌ای با جزئیات قابل توجهی درج شده‌اند که نسبت به گذشته گامی رو به جلو قلمداد می‌شود و انتظار می‌رود در صورت تعهد کامل نسبت به اجرای آن به کنترل هزینه‌های دولت در سال‌های پیشرو کمک کند. فقدان چارچوب میان‌مدت مخارج^۱ در کشور باعث شده است برنامه‌ریزی‌ها در حد تعیین اهداف کلی باقی بماند و نتواند جریان تخصیص وجوه را در بودجه متأثر کند. بنابراین سیاستگذاری‌ها نیز معطوف به حل مسائل جاری و روزمره شده و توجهی به اهداف منعکس در برنامه‌های توسعه انجام نمی‌شود.

د) به نبود انگیزه مناسب در دولت و مجلس بازمی‌گردد به طوری که مجلس و دولت به لحاظ سیاسی انگیزه کافی برای کنترل مخارج را نداشته و هر دو در استفاده از منابع نفتی برای مصارف گوناگون اشتراک نظر دارند. بنابراین به‌رغم تصویب قواعد معینی با هدف تثبیت ورود منابع حاصل از نفت به بودجه دولت و کاهش وابستگی بودجه جاری به منابع نفتی در قوانین و احکام برنامه، هر ساله شاهد نقض آن هستیم. نکته قابل توجه آن است که نقض احکام برنامه‌های پنج‌ساله طبق قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به دوسوم آرای نمایندگان نیاز دارد و به نظر می‌رسد در عمل چنین توافقی برای نقض این احکام وجود داشته است. به‌علاوه بودجه‌ریزی در ایران با چالش‌هایی در ابعاد فنی نیز مواجه است که عملاً عدم پایبندی به قواعد مالی وضع شده را تسهیل می‌کند. برای مثال برخلاف طبقه‌بندی‌های استاندارد بودجه‌ریزی معمولاً بخشی از منابع حاصل از صادرات

نفت به ردیف‌های متفرقه واریز شده^۱ یا در برخی سال‌ها، مجوز استفاده از بخشی از منابع حاصل از صادرات نفت به صورت ارزی یا ریالی خارج از ردیف‌های بودجه‌ای به دولت داده شده است.^۲ این نقیصه باعث شده است در عمل قاعده‌گذاری‌های انجام شده قیود محدودکننده‌ای در میزان استفاده از منابع حاصل از فروش نفت ایجاد نکنند.

ه) بخشی تلقی کردن موضوع کاهش وابستگی به نفت و کاهش کسری تراز عملیاتی است. کاهش وابستگی بودجه به نفت، اغلب وظیفه سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی تلقی شده است. این در حالی است که موضوع کاهش وابستگی به نفت مستلزم افزایش درآمدهای مالیاتی در سمت منابع و کاهش و کنترل هزینه‌ها در سمت مصارف دولت است. در افزایش منابع و به‌ویژه کنترل هزینه‌ها همه وزارتخانه‌ها دارای مسئولیت هستند و باید در محدوده وظایف دولت و شیوه انجام این وظایف تحول اساسی انجام شود. با توجه به نکات فوق کاهش وابستگی به منابع حاصل از نفت مستلزم راهبردهایی برای افزایش منابع غیرنفتی در سمت منابع و کنترل هزینه‌ها در سمت مصارف است. قواعد مالی در این مسیر نقش راهنما را دارند. به عبارت دیگر وضع قواعد مالی تنها شرط لازم برای حرکت به سمت هدف کاهش وابستگی بودجه دولت به منابع حاصل از نفت است و شرط کافی انجام اقدامات اصلاحی در سمت منابع و مصارف بودجه است. در سمت منابع، مقابله با فرار مالیاتی با تکمیل و راه‌اندازی نظام جامع مالیاتی و ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی مکمل آن، معرفی پایه‌های مالیاتی جدید مانند مالیات بر عایدی دارایی‌ها، اجرای درست قانون پایانه‌های فروشگاهی، تجدید ساختار شرکت‌های دولتی به‌ویژه شرکت‌هایی که معادن دولتی در اختیار دارند با هدف افزایش درآمدهای دولت از این محل می‌تواند در دستور کار قرار گیرد. در سمت مصارف لازم است اقداماتی انجام داد که بر سه پیامد وابستگی به نفت غلبه کرد. اول گسترش محدوده وظایف دولت و

۱. برای مثال می‌توان به در نظر گرفتن ۱۰ هزار میلیارد تومان با عنوان «مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی» در ردیف‌های متفرقه لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور اشاره کرد.

۲. برای مثال می‌توان به اجازه برداشت بیش از چهار میلیارد دلار از منابع صندوق توسعه ملی در تبصره «۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ اشاره کرد.

تأمین هزینه انجام این وظایف با استفاده از منابع ارزی حاصل از صادرات نفت و به هنگام عدم تکافوی آن، کاهش مداوم ارزش پول ملی است. دوم ساختار متمرکز و سنتی انجام وظایف دولت و سوم تغییر دیدگاه سیاستگذاران کشور نسبت به نحوه مدیریت و به ویژه سیاستگذاری اقتصادی است. واقعیت آن است که مبنای مدیریت کشور، تقسیم منابع حاصل از نفت بوده درحالی که هم به دلیل تحولات بازار انرژی و هم افزایش هزینه‌های جاری کشور این روند قابل تداوم نیست. براساس نکات فوق و تجربه برنامه‌های قبلی اولین نکته‌ای که باید به آن توجه شود، این است که موضوع کاهش وابستگی بودجه به نفت را باید به‌عنوان یک موضوع ملی تلقی کرد نه مشکل دولت یا مجلس یا یک موضوع بخشی. همچنین مجلس شورای اسلامی به‌عنوان تعیین‌کننده وظایف دولت باید این امر را بپذیرد که حجم این وظایف باید متناسب با حجم منابع غیرنفتی قابل تجهیز تنظیم شود. علاوه بر این در بازآفرینی دولت هم دستگاه‌های موازی برای انجام وظایف مشابه ادغام و در صورت لزوم منحل می‌شوند (مانند دستگاه‌های با مأموریت مشابه در بخش فرهنگ یا در بخش‌های حمایتی) و هم می‌توان استفاده از شیوه‌های کم‌هزینه و کارآمدتر مانند مدیریت تقاضا برای کالاها و خدمات عمومی از طریق به‌کارگیری دولت الکترونیک برای انجام وظایف استفاده کرد.

۴. اهم آثار و پیامدهای عدم به‌کارگیری قواعد مالی مناسب

عدم کاربست قواعد مالی مناسب در ایران، ریشه اصلی بروزیکی از مشکلات ساختاری اقتصاد یعنی وابستگی به درآمدهای نفتی طی دهه‌های گذشته بوده است. این پدیده خود منشأ بسیاری از معضلات و مشکلات برای اقتصاد است که در ادامه به برخی از مهمترین این موارد اشاره شده است.

۴-۱. رفتار موافق چرخه‌ای سیاست‌های مالی

سیاست مالی را می‌توان به دو دسته کلی سیاست‌های مالی موافق چرخه‌ای و سیاست مالی مخالف چرخه‌ای تقسیم کرد. براساس نظریه نئوکلاسیکی سیاست مالی، نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی باید رفتار مخالف چرخه‌ای داشته باشد. به این ترتیب نسبت مذکور در

دوران رونق باید کاهش و در دوران رکود افزایش یابد (قاسمی و مهاجری، ۱۳۹۴). دلایل مختلفی در خصوص لزوم اجرای سیاست مالی ضدچرخه‌ای ارائه شده است که برخی از آنها عبارتند از:^۱

- برای آنکه دولت بتواند از مخارج خود به‌عنوان ابزاری برای تثبیت تولید در اقتصاد استفاده کند، باید سیاست مالی ضدچرخه‌ای را اتخاذ کند. در این راستا دولت باید هنگام وقوع شوک منفی و کاهش تقاضا برای کالاهای داخلی، سطح مخارج را افزایش دهد و بخشی از کاهش تقاضا را جبران و در دوران رونق به‌طور معکوس عمل کند.

- یکی از اجزای مخارج دولت، بیمه‌های اجتماعی است که انتظار می‌رود رفتاری ضدچرخه‌ای داشته باشند. توضیح آنکه برنامه‌های حمایت از اقشار ضعیف و سایر برنامه‌های تأمین اجتماعی که برای جبران نوسانات درآمدی طراحی می‌شوند، همبستگی منفی با چرخه‌های اقتصادی دارند. مطالعات مختلف نشان داده که رفتار مخارج عمومی دولت در اقتصادهای توسعه‌یافته ضدچرخه‌ای یا مقدار محدودی موافق چرخه‌ای است اما در کشورهای در حال توسعه با شدت بیشتری موافق چرخه‌ای است.^۲

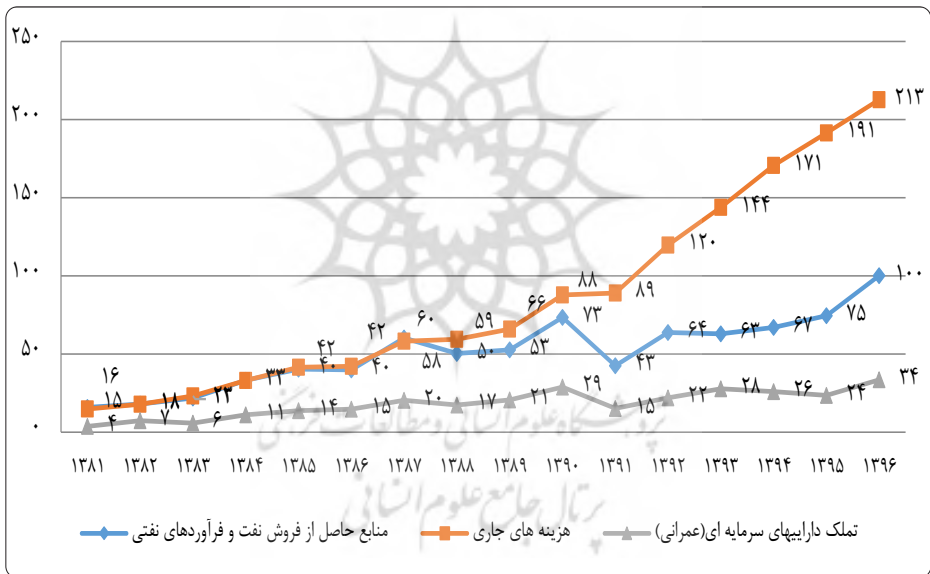
نظریات مختلفی برای توضیح رفتار موافق چرخه‌ای دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه مطرح شده است. سیسک و الگین (۲۰۱۱) نشان دادند که یکی از عوامل مهم در توضیح رفتار موافق چرخه‌ای سیاست مالی در کشورها، مقیاس اقتصاد زیرزمینی در این کشورهاست. آنان استدلال کردند که اندازه نسبی اقتصاد زیرزمینی در زمان رکود افزایش و در دوران رونق اقتصادی، کاهش می‌یابد و سبب می‌شود که درآمدهای مالیاتی دولت در دوران رونق افزایش و در دوره رکود کاهش یابد. بنابراین اقتصاد سایه‌ای یا زیرزمینی می‌تواند بر ضدچرخه‌ای بودن کسری بودجه مؤثر باشد (Cicek, Deniz and Ceyhun Elgin, 2011). واکاوی شواهد تجربی از رفتار سیاست مالی در ایران حاکی از آن است که سیاست مالی از یک روند ضد چرخه‌ای برخوردار نیست (نمودار ۵) و نتوانسته است کارکرد ثبات‌بخشی به اقتصاد را به درستی

۱. مطالب این قسمت برگرفته از مطالعه دیگری از نگارندگان با عنوان «بررسی رفتار چرخه‌ای سیاست مالی در ایران»، پژوهشنامه اقتصادی، سال ۱۵، ش ۵۶ است.

۲. برای مثال رجوع شود به مطالعاتی از قبیل: استایر (۲۰۰۸)، جرویس و منونی (۲۰۰۹)، سابیر و زاheid (۲۰۱۲)، ایوئرباخ و گوردنیچنکو (۲۰۱۳) و بارسقیان، باتاگلینی و کوآتی (۲۰۱۳).

ایفا کند؛ به طوری که در سال های رونق نفتی، درآمدهای عظیم نفتی به ریال تبدیل شده و دولت ها آن را هزینه کرده اند و در نتیجه آن هزینه های جاری افزایش یافته و پروژه های عمرانی جدید کلید خورده است. با توجه به فقدان نظام مدیریت صحیح منابع ارزی، دلارهای نفتی به واردات انواع کالاهای مصرفی، سرمایه ای و واسطه های دامن زده که این خود به رشد اقتصادی غیرپایدار و غیرمستمر انجامیده است. نمودار ذیل روند هزینه های سرمایه ای و جاری در کنار روند درآمدهای نفتی نشان داده شده است.

نمودار ۵. تغییرات منابع حاصل از نفت و فرآورده های نفتی، اعتبارات جاری و عمرانی در بودجه های سنواتی (هزار میلیارد تومان)



مأخذ: همان.

پیامدهای اصلی رفتار موافق چرخه ای سیاست مالی را می توان به صورت شکل ذیل خلاصه کرد.

شکل ۱. پیامدهای اصلی رفتار موافق چرخه‌ای سیاست مالی متأثر از رکود و رونق نفتی



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۴-۲. تبدیل متغیرهای مستقل اقتصادی به ابزارهای سیاست مالی برای ایجاد تعادل بودجه‌ای

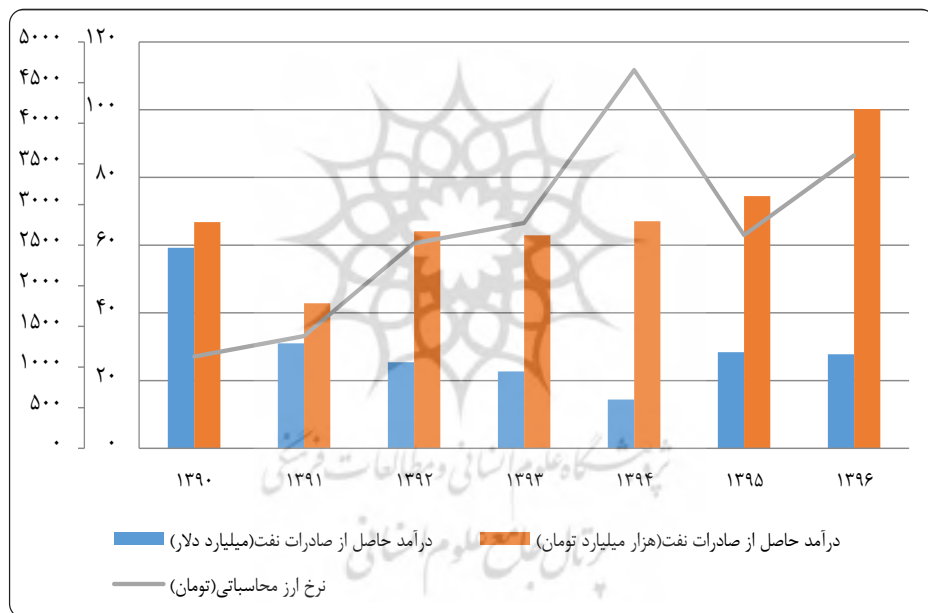
در فرایند بودجه‌ریزی کشور، رابطه مالی دولت و شرکت نفت به‌گونه‌ای تنظیم شده است که منابع حاصل از صادرات نفت بین دولت (خزانه)، شرکت ملی نفت و صندوق توسعه ملی^۱ تقسیم می‌شود. به‌این ترتیب بعد از مشخص شدن سهم دولت از صادرات نفت، معادل ریالی درآمدهای حاصل از صادرات نفت در حساب خزانه نزد بانک مرکزی منظور می‌شود. مبنای محاسبه منابع نفتی از حاصل ضرب قیمت نفت، قیمت محاسباتی برای تسعیر منابع ارزی حاصل از صادرات نفت و حجم صادرات نفت بوده است.

نتیجه غیرقابل اجتناب این روش آن است که متغیرهایی از قبیل قیمت نفت، نرخ تسعیر ارز و حجم صادرات نفت سیاست‌های مالی دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهند. حتی این انگیزه برای دولت وجود دارد تا به‌منظور افزایش عواید ریالی نفتی در بودجه، از افزایش نرخ ارز استفاده کند که در این صورت به‌عنوان یک متغیر سیاست پولی و ارزی تحت تأثیر سیاست مالی قرار می‌گیرد. گفتنی است که دولت‌ها همواره افزایش قیمت ارز برای

۱. ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور.

رفع کسری بودجه را انکار کرده‌اند اما در عمل در تنظیم بودجه، بخش مهمی از افزایش هزینه‌های خود را با استفاده از این منبع پوشش داده‌اند. در نمودار ۶ روند تغییرات نرخ ارزی که مبنای محاسبه معادل ریالی درآمدهای نفتی برای دولت است نشان داده شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود با کاهش درآمدهای ارزی دولت (حاصل از نفت) نرخ محاسباتی ارز در بودجه‌های سنواتی افزایش یافته و با افزایش درآمدهای ارزی حاصل از نفت این نرخ کاهش یافته است.^۱

نمودار ۶. درآمد (ریالی و دلاری) حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی و نرخ ارز محاسباتی در بودجه



مأخذ: همان.

همان‌طور که در نمودار فوق مشاهده می‌شود با کاهش سهم دولت از عواید حاصل از صادرات نفت و گاز، معادل ریالی استفاده دولت از این عواید روند افزایشی داشته است. در

۱. نرخ ارز محاسباتی بودجه از حاصل تقسیم عواید ریالی سهم دولت از صادرات نفت و میعانات گازی بر عواید ارزی سهم دولت از صادرات نفت و میعانات گازی به دست می‌آید.

واقع این امر با افزایش نرخ ارز محاسباتی بودجه که بر مبنای آن منابع به حساب‌های ریالی خزانه واریز می‌شود به دست می‌آید.

۳-۴. تشدید مشکلات نهادی

وجود منابع طبیعی فراوان، به خودی خود تأثیری بر عملکرد اقتصادی کشورها ندارد و این کیفیت و ساختار نهادهای موجود در هر کشور است که نتایج استفاده از منابع طبیعی فراوان را تعیین می‌کند. در کشورهایی که نهادها کیفیتی قوی و منسجم دارند و ساختار آنها ارکان جامعه را به سوی فعالیت مولد متمایل می‌کند، ذخایر فراوان منابع طبیعی می‌توانند همچون عامل جهش‌دهنده توسعه همه‌جانبه و رشد پایدار اقتصادی همراه با ثبات سیاسی عمل کنند. اما در اقتصادهایی که ساختار نهادی به جای تولیدمحوری، مؤید رانت‌محوری باشد و کیفیت نهادی پیش‌برنده نیز ضعیف باشد، وفور منابع نفتی در کنار نبود قواعد مالی مناسب به مانعی برای توسعه اجتماعی و عاملی برای بی‌ثباتی سیاسی تبدیل می‌شود.

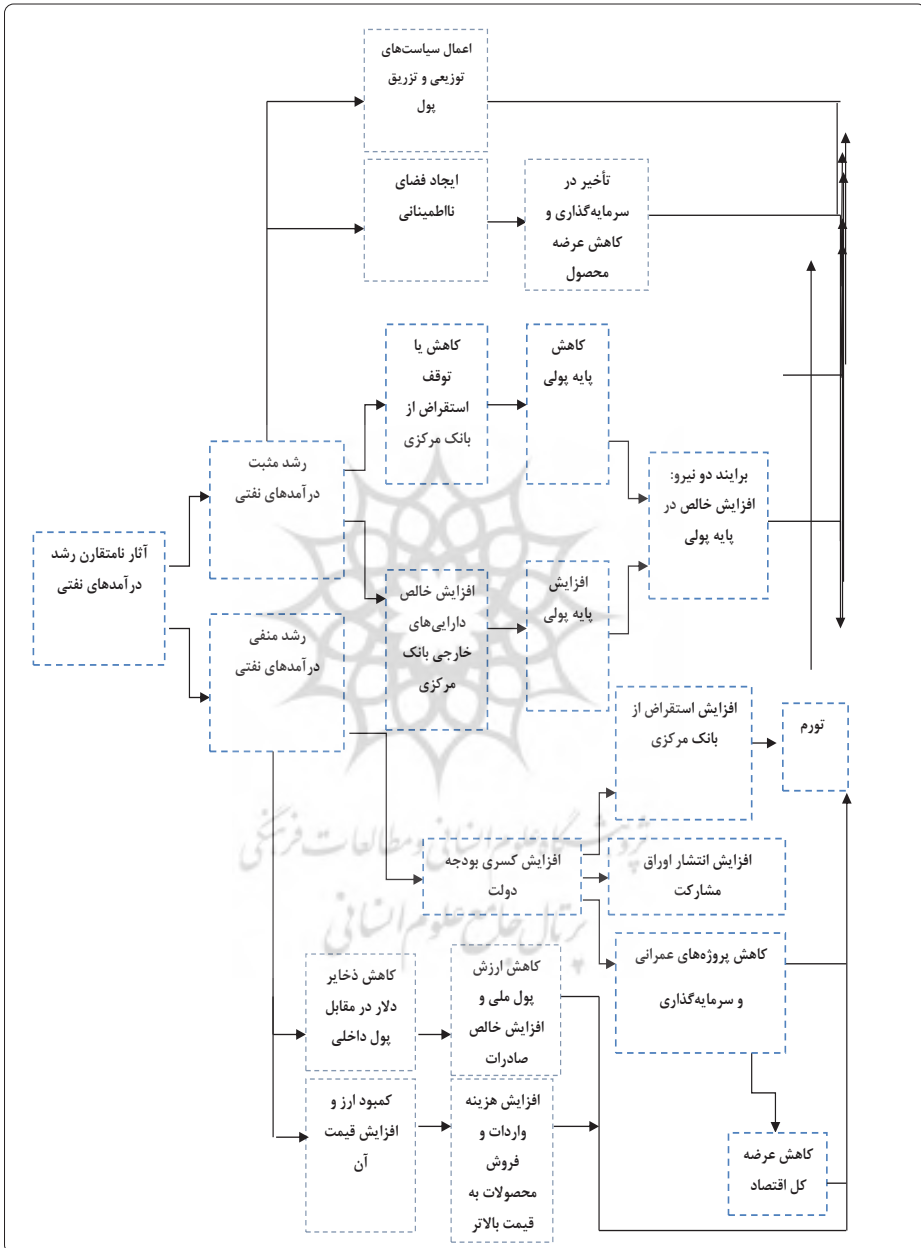
۴-۴. متأثر شدن اقتصاد ملی از شوک‌های نفتی

یکی دیگر از آثار و عواقب عدم استفاده از قواعد مالی مناسب به ویژه در کشورهای دارای منابع عظیم نفتی، متأثر شدن اقتصاد این کشورها از شوک‌های وارد شده به درآمدهای حاصل از این منابع است. مطالعات تجربی گوناگون و همچنین مبانی نظری حاکی از آن است که شوک‌های نفتی آثار متعددی بر اقتصاد کشورهای مذکور دارد. دیویس چنین بیان کرده که وجود شوک‌های نفتی نقش شوک‌های تکنولوژیکی در مدل‌های چرخه تجاری حقیقی را کاهش داده است (Davis, 1995). فردرر نشان داد که افزایش تکانه‌های نفتی از طریق افزایش نااطمینانی‌ها در اقتصاد، سطح سرمایه‌گذاری را کاهش می‌دهد (Federer, 1996). هانت (۲۰۰۶) بیان داشت که شوک‌های انرژی در سال ۱۹۷۳-۱۹۷۴ تورم رکودی در آن دوره را در پی داشته است (Hant, 2006). جاکوئینات و دیگران (۲۰۰۹) نیز افزایش قیمت نفت ناشی از شوک‌های نفتی را عامل اثرگذاری بر تورم کشورهای اروپایی از دهه ۱۹۷۰ به

بعد دانسته‌اند (Jacquinot et al, 2009). در ایران نیز مطالعات مختلفی در خصوص آثار شوک‌های نفتی بر متغیرهای کلان اقتصادی انجام شده است. ارشدی و موسوی (۱۳۹۳) در مطالعه خود با عنوان «بررسی تأثیر شوک‌های نفتی با تأکید بر اثرات نامتقارن آن بر رشد اقتصادی ایران طی سال‌های ۱۳۸۷ - ۱۳۵۰»، به بررسی تأثیرات پویای شوک‌های قیمت نفت بر متغیرهای کلان اقتصادی با تأکید بر رشد اقتصادی پرداختند. نتایج حاصل از این تحقیق حاکی از آن است که شوک مثبت و منفی قیمت نفت، اثر نامتقارنی بر رشد اقتصادی بر جای می‌گذارد، به طوری که شوک‌های مثبت و منفی قیمت نفت به ترتیب اثر مثبت و منفی بر رشد اقتصادی دارند. صمدی، یحیی‌آبادی و معلمی (۱۳۸۸) در مطالعه خود با عنوان «تحلیل تأثیر شوک‌های قیمتی بر متغیرهای اقتصاد کلان در ایران» نشان دادند که اگر شوکی به قیمت نفت در جهت افزایش وارد شود؛ متغیرهای تولید بخش صنعت، شاخص قیمت مصرف‌کننده، واردات و نرخ ارز نسبت به شوک وارده واکنش نشان می‌دهند.

مهرآرا و نیکی اسکویی (۱۳۸۵) در تحقیقی با عنوان «تکانه‌های نفتی و اثرات پویای آن بر متغیرهای کلان اقتصادی» نشان دادند که تکانه‌های نفتی، منبع اصلی تغییرات متغیرهایی نظیر واردات، تولید ناخالص داخلی و شاخص قیمت‌ها در بلندمدت هستند. کمیجانی، سبحانیان و بیات (۱۳۹۱) در مطالعه‌ای با عنوان «اثرات نامتقارن رشد درآمدهای نفتی بر تورم در ایران با استفاده از روش VECM» نشان دادند شوک نفتی در هر دو جهت مثبت و منفی آن به بروز تورم منجر می‌شود که به این پدیده اصطلاحاً آثار نامتقارن درآمدهای نفتی می‌گویند.

شکل ۲. آثار نامتقارن رشد درآمدهای نفتی بر تورم



همان‌طور که در شکل فوق مشاهده می‌شود شوک‌های نفتی در هر دو جهت مثبت و منفی در صورت فقدان قواعد مالی مناسب به بروز تورم و تشدید آن منجر می‌شود (البته هنگام شوک مثبت نفتی، از طریق افزایش واردات، بخشی از اثر تورمی خنثی می‌شود).

۵. قاعده مالی پیشنهادی برای کاهش وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی و پیش‌نیازهای موفقیت آن

تداوم ساختار اقتصادی و سیاسی در کشور مستلزم تولید و مصرف معادل نزدیک به ۱۰ میلیون بشکه نفت خام در روز است. روزانه حدود ۲/۵ میلیون بشکه نفت صادر می‌شود (در شرایط غیر تحریمی) که منابع آن به شکل مستقیم یا غیرمستقیم توسط دولت صرف تأمین هزینه‌ها می‌شود و بقیه با قیمت حدود یک چهارم قیمت جهانی در اقتصاد مصرف می‌شود. ارزش این حجم از انرژی به قیمت جهانی حدود ۱۵۰ میلیارد دلار در سال است. اگرچه دولت‌ها از محل این منابع در دهه‌های اخیر خدمات بسیاری از جمله در حوزه‌هایی همچون بهداشت و درمان، آموزش و پرورش و آموزش عالی انجام داده‌اند اما باید پذیرفت که بقای دولت در ایران در گرو منابع نفت و گاز است و بخش مهمی از ناکارآمدی‌های مدیریت کشور در دوره‌های مختلف توسط این منابع پوشش داده شده است. به عبارت دیگر دولت‌ها از محل منابع انرژی ضمن کسب مقبولیت برای خود، از پرسش‌های مردم درباره سیاست‌های داخلی و خارجی و هزینه تمام شده کالاها و خدمات عمومی در امان می‌مانند. از این رو قوای مجریه و مقننه حاضر نیستند اقدامی برای تغییرات ساختاری انجام دهند. نگاه مالکانه دولت به نفت چند مشکل بنیادی در مدیریت کشور ایجاد کرده است:

- دولت‌های مختلف به دلیل عدم وابستگی کامل به منابع مردم (منابع مالیاتی)، نسبت به مردم هم‌جوابگویی محدودی داشته‌اند.

- ناکارآمدی‌های مدیریتی در دولت‌های مختلف همیشه به پای رخدادهای بیرونی نوشته شده و دولت‌ها پاسخگو به مردم نبوده‌اند.

- وجود منابع زیاد ارزی سبب شده است که دولت‌ها به ناکارآمدی عادت کنند و هر زمان که درآمدهای ارزی کاهش داشته است، با استفاده از تضعیف ارزش پول ملی، فشارهای اضافی را به جامعه تحمیل کرده‌اند.

- بزرگ شدن دولت‌ها به دلیل منابع مالی فراتر از توان تولیدی کشور، عاملی بوده که بار دولت برای نسل‌های آینده را به شدت افزوده است.

- نسل‌های مختلف یکی پس از دیگری ناگزیر دولتی بزرگتر و ناکارآمدتر را تحمل کرده‌اند که همیشه با ترفندهای مختلف در مقابل کارآمدسازی خود مقاومت کرده و گناه نارسایی‌های اقتصاد را بر دوش مردم یا طلای سیاه انداخته‌اند. از سوی دیگر تکرار دائمی این فرایند، مردم را مالیات‌گریز کرده است.

کاهش وابستگی به منابع حاصل از نفت مستلزم وجود راهبردهایی برای افزایش منابع غیرنفتی در سمت منابع و کنترل هزینه‌ها در سمت مصارف است. قواعد مالی در این مسیر نقش راهنما را دارند. به عبارت دیگر وضع قواعد مالی تنها شرط لازم برای حرکت به سمت هدف کاهش وابستگی بودجه دولت به منابع حاصل از نفت است و شرط کافی انجام اقدامات اصلاحی در سمت منابع و مصارف بودجه است. همان‌گونه که در قسمت‌های پیشین ذکر شد قواعد مالی گوناگونی در کشور وجود داشته که در عمل رعایت نشده است. شرط موفقیت قواعد مالی آن است که با انجام اقدامات فوق، سمت منابع و سمت مصارف بودجه متحول شود. با در نظر گرفتن تجربیات قبلی کشور در وضع قواعد مالی و با فرض وجود اراده برای تجدید ساختار رابطه دولت و مردم و طراحی برنامه‌ای علمی و عملی برای بازآفرینی دولت، چارچوب پیشنهادی قاعده مالی برای کاهش وابستگی بودجه دولت به منابع حاصل از نفت به شرح زیر است:

۱. دولت هزینه‌های خود را با استفاده از ابزارهای مختلف مانند به‌کارگیری روش بودجه‌ریزی برمبنای صفر تعدیل شده (با هدف حذف موازی‌کاری‌ها، دوباره‌کاری‌ها و پراکنده‌کاری‌ها در انجام وظایف دولت) کنترل می‌کند (انگیزه دولت برای این کنترل هزینه، رعایت الزامات قاعده مربوط به کسری بودجه بدون نفت، موضوع بند «۴» است).

۲. کل منابع ارزی حاصل از صادرات نفت پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی و سهم شرکت ملی نفت به یک حساب یا صندوق توسعه ملی واریز شود.

۳. دولت در حد توان هزینه‌های خود (موضوع بند «۱») را از طریق درآمدهای غیرنفتی پوشش می‌دهد. دولت برای افزایش درآمدهای غیرنفتی برنامه‌های سریع و قاطعی برای به

ثمر رساندن نظام جامع مالیاتی، معرفی پایه‌های جدید مالیاتی، ساماندهی معافیت‌های مالیاتی و مولدسازی دارایی‌های دولت ارائه می‌دهد. مابقی منابع مورد نیاز برای تأمین هزینه‌ها، به‌عنوان «کسری بودجه بدون نفت» در بودجه درج خواهد شد.

۴. کاهش کسری بودجه بدون نفت مبنای قاعده‌گذاری مالی قرار گیرد. برای مثال در قالب سیاست‌های کلی برنامه، میزان مجاز «کسری بودجه بدون نفت» در سال‌های مختلف درج خواهد شد؛ به طوری که در طول سال‌های برنامه این کسری روندی نزولی داشته باشد. این قاعده رابطه بین مصارف و سایر منابع را تنظیم خواهد کرد. به‌عنوان مثال پیشنهاد می‌شود برای دستیابی به این هدف، دولت و مجلس مجاز باشند حداکثر در حد افزایش درآمدهای مالیاتی، مصارفی مانند حقوق کارکنان دولت را افزایش دهند.

۵. پس از رعایت موارد فوق و در صورت وجود کسری بودجه بدون نفت (انتظار می‌رود در سال‌های ابتدایی اجرای این قواعد مالی کسری وجود داشته باشد)، دولت برای تأمین این کسری (که در مذاکرات با مجلس به تصویب رسیده است) به انتشار اسناد خزانه اقدام می‌کند.

۶. بانک مرکزی با انجام عملیات بازار باز، بازار پول را مدیریت کرده و سیاست‌های مدنظر خود در رابطه با نرخ سود را دنبال خواهد کرد.

۷. بانک مرکزی جهت مدیریت حجم نقدینگی و بازار ارز می‌تواند با استفاده از منابع ارزی (نفتی) سهم دولت که در صندوق توسعه ملی است، در بازار ارز مداخله و با توجه به سیاست‌های ارزی بازار ارز را مدیریت کند.

اصلاح رابطه نفت و بودجه با سازوکار فوق می‌تواند برخی نواقص فرایند فعلی را اصلاح کند. به این ترتیب اولاً در این روش کسری بودجه بدون نفت به صورت شفاف مشخص خواهد شد. این در حالی است که هم‌اکنون شفافیت کافی در این زمینه وجود ندارد. ثانیاً در این روش نرخ ارز، نقش ابزار سیاست مالی را نداشته و دولت نمی‌تواند با تعیین نرخ ارز محاسباتی، عواید ریالی با منشأ نفتی را تغییر دهد. بنابراین نرخ ارز مبنای عملکرد، توسط بانک مرکزی مشخص خواهد شد. ثالثاً با این سازوکار عملاً استقلال بانک مرکزی ارتقا یافته و مدیریت بهتری بر متغیر نرخ ارز خواهد داشت. همچنین در این چارچوب زمینه برای اعمال

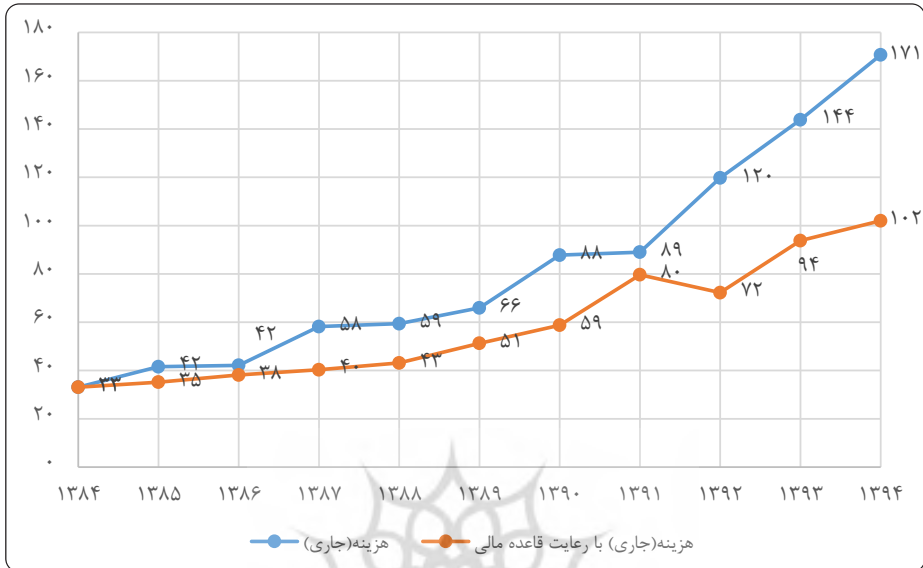
قاعده مالی کنترل‌کننده نحوه استفاده از منابع نفتی فراهم خواهد شد. آنچه این قاعده را از قواعد کنونی به لحاظ نهادی متمایز می‌کند؛ تغییر نگاه سیاستمداران تهیه و تصویب‌کننده بودجه است. در حال حاضر هم در مرحله تهیه و هم در مرحله تصویب بودجه سالیانه کل کشور، افزایش قیمت نفت و قیمت ارز مبنای محاسبات بودجه‌ای روشی مجاز برای تراز کردن منابع با مصارف محسوب می‌شود. در صورت اجرای روش پیشنهادی مقاله حاضر، هرگونه پیشنهادی برای افزایش مخارج به مفهوم افزایش کسری بودجه بدون نفت تلقی می‌شود. علاوه بر این لازم است که از قاعده فعلی در کنار قواعد تکمیلی مانند منوط کردن سقف افزایش سالیانه برخی هزینه‌های مهم مانند افزایش حقوق و دستمزدها به افزایش درآمدهای مالیاتی یا درآمدهای غیرنفتی - که سمت منابع و مصارف بودجه را همزمان قاعده‌گذاری می‌کند - استفاده کرد. ویژگی این‌گونه قواعد باید به‌گونه‌ای باشد که رشد سمت مصارف را به سمت منابع وصل کند. برای مشخص کردن تفاوت قاعده پیشنهادی این مقاله یک شبیه‌سازی بر مبنای داده‌های حقیقی بودجه طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۴ انجام می‌دهیم.^۱ این دوره زمانی، دوره‌ای است که قواعد مالی حذف کسری تراز عملیاتی و لزوم تأمین هزینه‌های جاری کشور از محل درآمدهای مالیاتی به صورت جداگانه در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه وجود داشته است.

نمودار ۷ نشان می‌دهد که اگر قاعده مالی «رشد هزینه‌های جاری کشور به اندازه رشد درآمدهای مالیاتی» رعایت می‌شد، هزینه‌های جاری کشور به جای ۱۷۱ هزار میلیارد تومان در حدود ۱۰۲ هزار میلیارد تومان کنترل می‌شد. در مقابل کسری تراز عملیاتی که در پایان سال ۱۳۹۴ بالغ بر ۵۸ هزار میلیارد تومان بود، به مازادی معادل حدود ۱۰ هزار میلیارد تومان تبدیل می‌شد.^۲

۱. این شبیه‌سازی با برنامه اکسل انجام شده است.

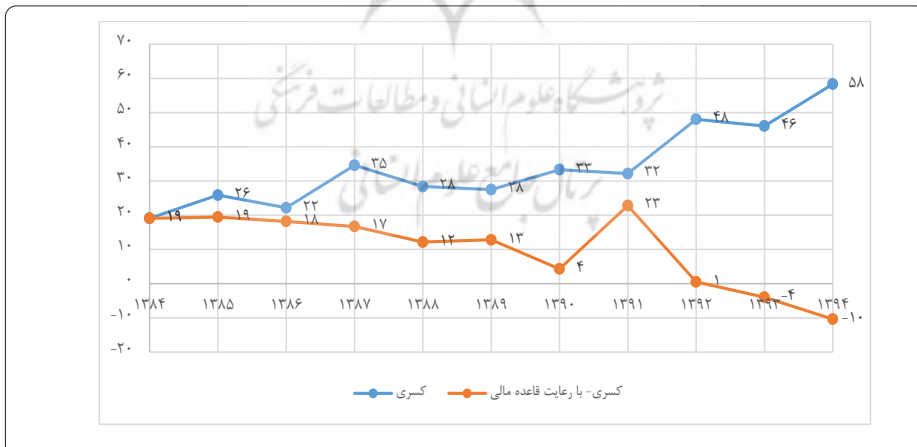
۲. مشخص است به هر میزان از این قاعده عدول شود به این معنا که رشد هزینه‌های جاری از رشد درآمدهای مالیاتی بیشتر باشد، میزان کسری تراز عملیاتی بیشتر خواهد بود.

نمودار ۷. مقایسه روند عملکرد هزینه‌های جاری و رشد آنها در صورت اجرای قاعده مالی



مأخذ: همان.

نمودار ۸. مقایسه روند عملکرد کسری تراز عملیاتی و کسری در صورت اجرای قاعده مالی



نکته: ارقام مثبت در این نمودار به معنای وجود کسری درآمدها نسبت به هزینه‌ها و ارقام منفی به معنای وجود مازاد درآمدها نسبت به هزینه‌هاست.

مأخذ: همان.

بدیهی است پایبندی به حاکمیت قانون برای موفقیت هر قاعده‌ای الزامی است، در غیر این صورت هیچ قاعده‌ای به خودی خود نمی‌تواند ضامن دستیابی به هدف مهم کاهش وابستگی به نفت باشد.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مسائل و چالش‌های اقتصاد ایران که در نتیجه وابستگی منابع دولت به درآمدهای نفتی پدید آمده موضوع تحقیقات بسیاری بوده است. اقدامات مختلفی از سوی کشورهای صادرکننده نفت در واکنش به چالش‌های ناشی از وابستگی به درآمدهای نفتی و به منظور پیشگیری از آسیب‌های احتمالی و بی‌ثباتی در زمان مواجهه با وفور منابع یا کاهش شدید منابع تجربه شده است. استفاده از قواعد مالی یکی از راهکارهای اساسی در این زمینه بوده است. استفاده از قواعد مالی علاوه بر منظم کردن روابط مالی بخش عمومی، از نوسانات و تلاطم‌های بودجه‌ای جلوگیری کرده و می‌تواند با ایجاد انعطاف مالی بیشتر برای دولت، در پیاده‌سازی سیاست‌های اقتصادی مؤثر واقع شود.

اگرچه در ایران و در قوانین مختلف تلاش شده است با وضع برخی قوانین مالی، زمینه‌های لازم برای کاهش وابستگی بودجه دولت به عواید نفتی فراهم شود ولی بررسی عملکرد شاخص‌های مختلف در سنوات گذشته حکایت از عدم تحقق اهداف مورد نظر دارد. سازوکار ورود منابع نفتی به بودجه و نقش ابزار نرخ ارز در نظام بودجه‌ریزی کشور، ضعف قواعد مالی وضع شده و نبود انگیزه کنترل مخارج در دولت و مجلس را می‌توان به‌عنوان عوامل اصلی شکست قواعد مالی در ایران قلمداد کرد.

با در نظر گرفتن تجربیات قبلی کشور در وضع قواعد مالی و با فرض وجود اراده برای تجدید ساختار رابطه دولت و مردم و طراحی برنامه‌ای علمی و عملی برای بازآفرینی دولت، قاعده مالی پیشنهادی برای کاهش وابستگی بودجه دولت به منابع حاصل از نفت، هدفگذاری کاهش کسری بودجه بدون نفت خواهد بود.

آنچه باید مدنظر قرار گیرد آن است که وضع قواعد مالی تنها شرط لازم برای حرکت به سمت هدف کاهش وابستگی بودجه دولت به منابع حاصل از نفت است، شرط کافی

انجام اقدامات اصلاحی در سمت منابع و مصارف بودجه است. در سمت منابع، لازم است تمهیداتی در راستای توسعه منابع غیرنفتی بودجه اندیشیده شود. اصلاحات در سمت مصارف نیز مستلزم بازتعریف محدوده وظایف دولت و بازاریابی ساختار متمرکز و سنتی انجام وظایف دولت و همچنین تغییر دیدگاه سیاستگذاران کشور نسبت به نحوه مدیریت کشور و به ویژه سیاستگذاری اقتصادی و اجتماعی است. لازم است موضوع کاهش وابستگی بودجه به نفت یک موضوع ملی تلقی شود و نه مشکل دولت یا مجلس یا یک موضوع بخشی. وجود چنین نگاهی در کشور به اصلاح رویه دولت و مجلس و سایر بخش‌های حکومت نسبت به هزینه‌کرد منابع نفتی منجر خواهد شد.



منابع و مآخذ

۱. آتشبار، توحید (۱۳۹۴). «ضرورت تعیین قواعد مالی برای منابع و مصارف دولت»، شماره مسلسل ۱۶۶۶۳، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. ارشدی، علی و حبیب موسوی (۱۳۹۳). «بررسی تأثیر شوک‌های نفتی با تأکید بر اثرات نامتقارن آن بر رشد اقتصادی ایران طی سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۵۰»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، دوره ۱۴، ش ۳.
۳. اطلاعات و داده‌های آماری وزارت امور اقتصادی و دارایی.
۴. اوزاسکی، رولاند و دیگران (۱۳۸۹). تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت، ترجمه گروه مترجمان، به کوشش شاهین جوادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. صمدی، سعید، ابوالفضل یحیی‌آبادی و نوشین معلمی (۱۳۸۸). «تحلیل تأثیر شوک‌های قیمتی نفت بر متغیرهای اقتصاد کلان در ایران»، فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، دوره ۱۷، ش ۵۲.
۶. قاسمی، محمد و پریسا مهاجری (۱۳۹۴). «بررسی رفتار چرخه‌ای سیاست مالی در ایران»، پژوهشنامه اقتصادی، سال ۱۵، ش ۵۶.
۷. قانون برنامه ششم توسعه.
۸. کمیجانی، اکبر، سیدمحمد هادی سیحانیا و سعید بیات (۱۳۹۱). «اثرات نامتقارن رشد درآمدهای نفتی بر تورم در ایران با استفاده از روش VECM»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، ش ۴۵.
۹. مهرآرا محسن و کامران نیکی اسکویی (۱۳۸۵). «تکانه‌های نفتی و اثرات پویای آن بر متغیرهای کلان اقتصادی»، پژوهشنامه بازرگانی، ش ۴۰.
۱۰. هادی زنوز، بهروز و میثم پیله‌فروش (۱۳۹۳). «حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی در ایران: تفاوت‌ها، عملکرد و مبانی قانونی»، نشریه راهبرد توسعه، ش ۴۰.
11. Alesina, A., F. Campante and G. Tabellini. (2008). "Why is Fiscal Policy Often Procyclical?" *Journal of European Economic Association*, 6 (5).
12. Bjerkholt O. and I. Niculescu (2002). "Fiscal Rules for Economies with Non-Renewable Resources: Norway and Venezuela", *Economies with Nonrenewable Resources*, IMF.
13. Cicek, Deniz and Ceyhun Elgin (2011). "Cyclicity of Fiscal Policy and Shadow Economy", *Empirical Economics*, Vol. 41, No. 3.
14. Cordes, T., T. Kinda, P. Muthoora and A. Weber (2015). "Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy", *IMF Working Paper*, 15(29).
15. Davis G .A. (1995). "Learning to Love the Dutch Disease: Evidence from the

- Mieconomies", *World Development*, 23.
16. Debrun X. and M Kumar (2007). *Fiscal Rules, Fiscal Councils and all That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?*, IMF.
 17. Federer, J. Peter (1996). "Oil Price Volatility and the Macroeconomy". *Journal of Macroeconomics*, 18(1).
 18. Gavin, M. and R. Perotti (1997). *Fiscal Policy in Latin America*, in B. Bernanke and J. Rotemberg (eds.), NBER Macroeconomics Annual.
 19. Hant, B (2006). *Oil Price Shocks: Can They Account for the Stagflation in the 1970?* IMF Working Paper.
 20. Lane, P. (1998). "On the Cyclicity of Irish Fiscal Policy", *The Economic and Social Review*, Vol. 29, No. 1.
 21. ——— (2003). "The Cyclical Behavior of Fiscal Policy: Evidence from the OECD", *Journal of Public Economics*, Vol. 87.
 22. Ossowski Rolando and Håvard Halland (2016). *Fiscal Management in Resource-Rich Countries*, World Bank Group.
 23. Pascal Jacquinot, Mika Kuismanen, Ricardo Mestre and Martin Spitzer (2009). "Assessment of the Inflationary Impact of Oil Shocks in the Euro Area", *The Energy Journal*, No. 1.
 24. Rene, T. (2012). "Do National Numerical Fiscal Rules Really Shape Fiscal Behaviors in Developing Countries? A Treatment Effect Evaluation", *Economic Modelling*, Vol. 29, Issue 4.
 25. Rogoff. K. (1990). "Equilibrium Political Budget Cycles", *American Economic Review*, 88.
 26. Schaechter, A., T. Kinda, N. Budina and A. Weber (2012). "Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the Next-Generation Rules, A New Dataset", IMF Working Paper.
 27. Tornell A. and PR Lane (1999). "The Voracity Effect", *American Economic Review*, Vol. 89.
 28. Sovereign Wealth Fund Institute report (2017).
 29. Victor Lledo, Sungwook Yoon, Xiangming Fang, Samba Mbaye and Young Kim (2017). *Fiscal Rule at Glance*, IMF.