

قواعد مالی مناسب برای سیاستگذاری مالی در ایران^۱

mghasemish@yahoo.com

محمد قاسمی

استادیار دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبایی

parisa_m2369@yahoo.com

پریسا مهاجری

استادیار دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبایی

پذیرش: ۱۳۹۴/۵/۷

دریافت: ۱۳۹۳/۱۲/۱۳

چکیده: عدم رعایت قواعد مالی و نحوه ورود منابع حاصل از صادرات نفتی به بودجه دولت، دو موضوع کلیدی است که طی سال‌های گذشته به مانعی جدی در زمینه کارکرد ثبات‌بخشی سیاست مالی تبدیل شده است. این موضوع سبب شده تا طراحی قواعد مالی برای جلوگیری از افزایش اندازه دولت و بی‌ثباتی‌های مالی در کوتاه‌مدت ضرورت یابد که این قواعد می‌توانند معیارهای کمی با هدف محدودسازی مداخلات سیاسی باشند یا قواعد رویه‌ای که هدف بهبود کارکرد نهادهای بودجه‌ای و مدیریت بخش عمومی را دنبال می‌کنند. حساب ذخیره ارزی، صندوق توسعه ملی و هدف‌گذاری کسری تراز عملیاتی، از مهم‌ترین قواعد مالی طراحی شده در ایران هستند اما در عمل نتوانسته‌اند محدودیت عملیاتی برای دولت در استفاده منابع حاصل از صادرات نفت ایجاد کنند. در مقاله حاضر، ضمن بررسی قواعد مالی موجود و تجربه سایر کشورها، سه قاعده مالی برای کشور پیشنهاد می‌شود که عبارتند از: تعیین سقف کسری بودجه بدون نفت و کاهش سالانه آن، تعیین سقف استفاده ریالی از منابع حاصل از نفت در بودجه و میزان تغییرات سالانه آن و مرتبط کردن میزان افزایش هزینه‌ها با مقدار افزایش درآمدهای غیرنفتی.

کلیدواژه‌ها: سیاست مالی، قواعد بهینه مالی، تثبیت اقتصادی، چرخه‌های تجاری، صادرات نفتی.

طبقه‌بندی JEL: H62, H60, E62.

۱. بخشی از هزینه‌های این مطالعه به وسیله موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی تامین شده است.

مقدمه

مطالعات نظری و تجربی خارجی وسیعی درباره رفتار چرخه‌ای سیاست مالی انجام شده است. بخش عمده‌ای از مدل‌های نظری استفاده‌شده در این پژوهش‌ها مبتنی بر «مدل هموارسازی مالیات با پیش‌بینی کامل» بوده است (Barro, 1979). در این مدل‌ها، نوسانات چرخه‌ای پیش‌بینی‌شده در اقتصاد منجر به ایجاد نوسان‌هایی در درآمدهای مالیاتی می‌شود و دولت با استفاده از استقراض در دوره‌های رکود و بازپرداخت بدهی‌ها در دوره رونق، نرخ مالیات و مخارج عمومی را هموار می‌سازد. از این رو، بدهی دولت با تغییرات در تولید ناخالص داخلی (GDP) همبستگی منفی دارد. نظریه نئوکلاسیکی سیاست مالی نیز رفتار مخارج عمومی دولت را تبیین کرده است. طبق این نظریه نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی (GDP) باید رفتار مخالف چرخه‌ای داشته باشد. بر اساس این دیدگاه، نسبت مخارج دولت به GDP در دوران رونق باید کاهش یابد و هنگام مواجهه با رکود، افزایش یابد.

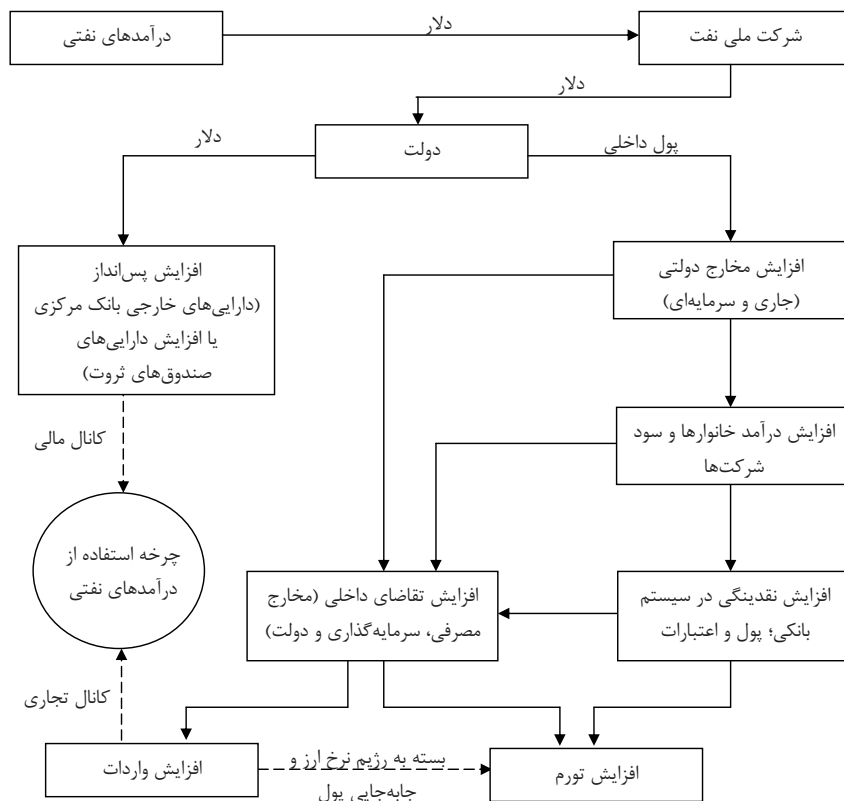
درباره همبستگی میان مخارج دولت و تولید ناخالص داخلی مطالعات تجربی متعددی به وسیله Woo (2009)، Gervais & Mennuni (2009)، Cicek & Elgin (2011)، Sabir & Zahid (2012) و Auerbach & Gorodnichenko (2013) و سایر پژوهشگران انجام و نشان داده شده است که رفتار مخارج عمومی دولت در اقتصادهای توسعه‌یافته کاملاً ضدچرخه‌ای یا اندکی موافق چرخه‌ای است، در حالی که در کشورهای در حال توسعه، بر شدت موافق چرخه‌ای بودن رفتار سیاست مالی افزوده می‌شود. این یافته‌ها نشان می‌دهد سیاست مالی با مدل هموارسازی مالیات با انتظارات و پیش‌بینی کامل در کشورهای توسعه‌یافته سازگار بوده و در کشورهای در حال توسعه ناسازگار است.

پژوهش‌های صورت‌گرفته در این حوزه در ایران محدود است. مطالعات فیروزه خلعتبری (۱۳۸۵)، ابونوری، کریمی و مردانی (۱۳۸۹)، صمدی و اوجی‌مهر (۱۳۹۰) و ستوده‌نیا و عابدی (۱۳۹۲) به ترتیب منعکس‌کننده رابطه کسری بودجه دولت با تورم، سهم قابل‌ملاحظه مخارج جاری و درآمدهای مالیاتی در ایجاد نوسانات تولید ناخالص داخلی، افزایش مخارج مصرف خصوصی در زمان تکانه‌های مثبت مخارج دولتی و کاهش ثبات مالی در اثر افزایش درآمدهای نفتی است. قاسمی و مهاجری (۱۳۹۳) نیز با استفاده از آمارهای بانک مرکزی برای دوره زمانی ۱۳۴۵ تا ۱۳۹۲، برای نخستین بار مدلی به منظور آزمون رفتار ضدچرخه‌ای سیاست مالی در ایران برآورد کرده‌اند و نشان دادند صرف‌نظر از روش محاسبه سری زمانی نوسانات تولید ناخالص داخلی (CYCLE) فرضیه ضدچرخه‌ای بودن سیاست مالی در ایران پذیرفته نمی‌شود.

این مقاله در ادامه، ضمن ریشه‌یابی دلایل موافق چرخه‌ای بودن سیاست مالی در کشورهای صادرکننده نفت با تأکید بر ایران، راهکارهایی را که برخی از این کشورهای برای مقابله با این مسئله اتخاذ کرده‌اند و کارآمدی آنها را بررسی می‌کند. در بخش پایانی مقاله قواعد مالی مناسب برای ایران ارائه می‌شود.

دلایل موافق چرخه‌ای بودن سیاست مالی در کشورهای نفتی

نظریه‌های متفاوتی برای توضیح رفتار موافق چرخه‌ای مخارج دولت در کشورهای در حال توسعه و صادرکننده نفت مطرح شده است. نخستین تلاش‌های صورت‌گرفته برای تشریح این پدیده به مطالعه Gavin & Perotti (1997) بازمی‌گردد که در این پژوهش، وجود محدودیت‌هایی در استقراض به هنگام مواجهه با رکود اقتصادی به عنوان مهم‌ترین عامل موافق چرخه‌ای بودن مخارج دولت مورد تأکید قرار گرفته است. برخی دیگر از صاحب‌نظران، دلیل موافق چرخه‌ای بودن مخارج دولت را در نظام‌های سیاسی ناکارآمدی می‌دانند که عمده کشورهای در حال توسعه را در بر گرفته است. پویا نشان دادند هر چه رقابت گروه‌های سیاسی افزایش یابد، به هنگام وقوع یک شوک مثبت درآمدی، مخارج عمومی دولت به شدت افزایش می‌یابد. (Campante, Tabellini & Alesina (2008) نیز نشان دادند هر چه درجه فساد در سیستم اداری و سیاسی بالاتر باشد و تصمیمات مربوط به استقراض و انجام مخارج، به سختی قابل مشاهده و تشخیص باشد، شهروندان جامعه افزایش مخارج عمومی را به هنگام رونق مطالبه و درخواست می‌کنند. Cicek & Elgin (2011) نیز نشان دادند اقتصاد زیرزمینی (سایه‌ای)^۱ از عوامل توضیح‌دهنده رفتار موافق چرخه‌ای سیاست مالی است و هر چه اندازه اقتصاد سایه‌ای افزایش می‌یابد، واکنش موافق چرخه‌ای سیاست مالی به شوک‌های اقتصادی را تقویت می‌کند.



نمودار ۱: درآمدهای نفتی، مخارج دولت و اقتصاد

Source: Sturm, Michael et al. (2009)

Sturm, Gurtner & Alegre (2009) ضمن مرور ادبیات این موضوع، دلیل موافق چرخه‌ای بودن سیاست مالی در کشورهای در حال توسعه نفتی را در چگونگی ورود درآمدهای نفتی معرفی می‌کنند. به باور آنان، رشد اقتصادی کشورهای نفتی در سال‌های رونق نفتی، ریشه در مزاددهای بودجه دولت و مزاد حساب جاری دارد. براساس نمودار (۱) به هنگام وقوع یک شوک مثبت نفتی، درآمدهای دولت افزایش یافته و سرمایه‌گذاری‌های عمومی نیز افزایش می‌یابد و نقش مهمی در بالا بردن مخارج مصرفی داخلی و سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی نیز ایفا می‌کند. به عبارت دیگر، سیاست مالی

انبساطی در کشورهای نفتی، ساز و کار اصلی تزریق درآمدهای نفتی به اقتصاد است، از این رو میزان استفاده از درآمدهای نفتی، یک تصمیم سیاست مالی است که می‌تواند بر اقتصاد داخلی از جمله تورم و اشتغال اثرگذار باشد.

بر اساس یافته‌های آنان، منابع حاصل از نفت موجب بزرگ شدن اندازه دولت در این کشورها در بلندمدت و بی‌ثباتی سیاست‌های مالی در کوتاه‌مدت می‌شود. بنابراین آنان استدلال می‌کنند که وجود قواعد مالی برای جلوگیری از عوارض مذکور ضروری است.

روش‌های مقابله با رفتار چرخه‌ای سیاست مالی در کشورهای صادرکننده نفت

اقدامات متفاوتی از سوی کشورهای صادرکننده نفت در واکنش به چالش‌های ناشی از وابستگی به درآمدهای نفتی و عدم کارکرد بودجه به عنوان ابزار ثبات‌بخشی به اقتصاد انجام شده است که عمده‌ترین آنها عبارتند از: تدوین سیاست مالی با استفاده از چارچوب میان‌مدت مخارج (MTEF)^۱، استفاده از ابزارهای مالی احتیاطی^۲، بودجه‌ریزی بر مبنای قیمت‌های محافظه‌کارانه نفت، تاسیس صندوق‌های تثبیت یا پس‌انداز و معرفی قواعد مالی شفاف و روشن. برخی از کشورها از قبیل الجزایر، نیجریه و روسیه تلاش می‌کنند بودجه‌ریزی خود را بر اساس قیمت‌های محافظه‌کارانه نفت انجام دهند. این رویکرد سبب خواهد شد تا در دوران رونق نفتی، درآمدهای حاصل از صادرات نفت، کمتر از حد برآورد شود. در واقع اگر کشورها از قیمت‌های منعطف برای نفت استفاده کنند با افزایش قیمت نفت، مازاد قابل ملاحظه‌ای در بودجه رخ خواهد داد و مقاومت مقامات را برای پایداری در مقابل فشارهای مختلف برای افزایش مخارج دولتی، مشکل‌تر خواهد کرد (اوزاسکی و دیگران، ۱۳۸۹؛ Sturm, Gurtner & Alegre, 2009).

تاسیس صندوق‌های تثبیتی و پس‌انداز نیز یکی از راهکارهای اصلی بسیاری از کشورهای صادرکننده نفت برای مدیریت بخشی از دارایی‌های خارجی بوده است. کارکرد تثبیتی این صندوق‌ها از آنجا نشأت می‌گیرد که به هنگام وقوع یک شوک منفی در درآمدهای نفتی و کاهش درآمدهای دولت، بخشی از منابع این صندوق به بودجه دولت تزریق می‌شود تا از موافق چرخه‌ای شدن سیاست

1. Medium – Term Expenditure Framework
2. Contingent Financial Instruments

با استفاده از ابزارهای مالی احتیاطی مانند معاملات آتی، اختیار معامله و معاملات سوآپ می‌توان بی‌ثباتی درآمد نفت را کاهش داد، به گونه‌ای که ریسک‌ها را به بازارهای مالی بین‌المللی انتقال دهد (اوزاسکی، رولاند و دیگران، ۱۳۸۹، صص ۹۳-۹۲)

مالی و نوسانات در مخارج دولتی جلوگیری شود. همچنین به هنگام افزایش قیمت نفت و بالا رفتن درآمدهای نفتی، مبالغ مازاد به حساب این صندوق‌ها واریز می‌شود و ضمن احتراز از بزرگ شدن اندازه دولت، از بروز تورم نیز ممانعت به عمل می‌آید. کارکرد پس‌اندازی این صندوق‌ها نیز از غلبه بر چالش‌های بلندمدت مرتبط با عدالت بین‌نسلی و پایداری مالی (به دلیل تجدیدنپذیری منابع نفتی) نشأت می‌گیرد. در واقع زمانی که ذخایر نفتی کاملاً تخلیه شدند، درآمدهای ناشی از دارایی‌های مالی تجمیع شده می‌تواند جایگزین درآمدهای نفتی شود. همچنین منابع این صندوق می‌تواند به سرمایه‌گذاری‌هایی اختصاص یابد که بازدهی سرمایه‌ای بالایی دارند. ذکر این نکته ضروری است که این صندوق‌های نفتی همواره با شماری از چالش‌ها از قبیل حکمرانی، شفافیت و حساب‌پذیری مواجه هستند. البته موفقیت این صندوق‌ها بیش از هر چیز، در گرو کیفیت نهادهای عمومی و مدیریت مالی بخش عمومی است (Sturm, Gurtner & Alegre, 2009؛ اوزاسکی و دیگران، ۱۳۸۹)^۱.

یکی دیگر از اقدام‌های صورت‌گرفته از سوی این کشورها، طراحی قواعد مالی بوده است. قواعد مالی می‌توانند معیارهای کمی^۲ باشند، به این معنا که معیارهای عددی برای پارامترهای کلیدی سیاست مالی تعیین می‌شود با این هدف که صلاحیتهای سیاستی را محدود کند، یا قواعد رویه‌ای^۳ باشند با این هدف که نهادهای بودجه‌ریزی و مدیریتی را بهبود بخشند. در حقیقت واریز منابع به صندوق‌های نفتی بر مبنای همین قواعد صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر این قواعد، معیارهایی را برای میزان استفاده از نفت یا قیمت نفت تعیین و مازاد بر سقف تعیین شده را به صندوق‌ها واریز می‌کنند یا برداشت کسری نسبت به کف تعیین شده از منابع صندوق را مجاز می‌کنند. البته صندوق‌های نفتی، نوساداروی تمامی چالش‌های مالی نبوده و خودشان نیز با مسائلی روبه‌رو هستند. برقراری توازن و تناسب میان شفافیت و انعطاف‌پذیری، محملی برای صلاحیتهای دیگران و انگیزه‌های ممانعت‌کننده از حسابرسی و... از مهم‌ترین موضوعاتی هستند که صندوق‌های نفتی با آنها مواجه هستند. سایر قواعد مالی که بتواند از رفتارهای موافق چرخه‌ای سیاست مالی جلوگیری کند تاکنون از سوی تعداد اندکی از کشورهای صادرکننده نفت طراحی و به کار گرفته شده است. برای نمونه، نروژ قواعد مالی شفاف را با هدف محدود کردن کسری بدون نفت^۴ انجام داده است. نیجریه نیز از سال ۲۰۰۴ به بعد در چارچوب

۱. فهرست این صندوق‌ها به همراه موجودی و شاخص شفافیت آنها در پیوست مقاله آمده است.

2. Quantitative
3. Procedural
4. Non- Oil Deficits

میان مدت (MTES)^۱ اقدام به قاعده‌گذاری مالی کرده است. اما تعداد زیادی از کشورها شاخص‌هایی را انتخاب کرده‌اند که کمتر محدودکننده هستند. تعدادی از کشورها از جمله روسیه با در پیش گرفتن راهکارهایی از جمله قیمت نفت پایه، میزان منابع نفتی پیش‌بینی شده در بودجه و واریز مازاد منابع حاصله از صادرات نفت به صندوق‌های نفتی، عملاً قواعدی را در پیش گرفته‌اند که کارایی کمتری نسبت به قواعد انتخاب شده در کشور نروژ و نیجریه دارد (Sturm, Gurtner & Alegre, 2009).

قاعده‌گذاری مالی در ایران برای مقابله با رفتار موافق چرخه‌ای سیاست مالی در ایران

همان‌گونه که بیان شد مطالعات قبلی نشان می‌دهد سیاست مالی در ایران رفتار ضدچرخه‌ای ندارد. به نظر می‌رسد نحوه ورود منابع حاصل از صادرات نفت به بودجه دولت و عدم رعایت قواعد مالی، دو موضوع اساسی باشند که طی سال‌های گذشته به مانعی جدی در زمینه کارکرد ثبات‌بخشی سیاست مالی تبدیل شده‌اند.

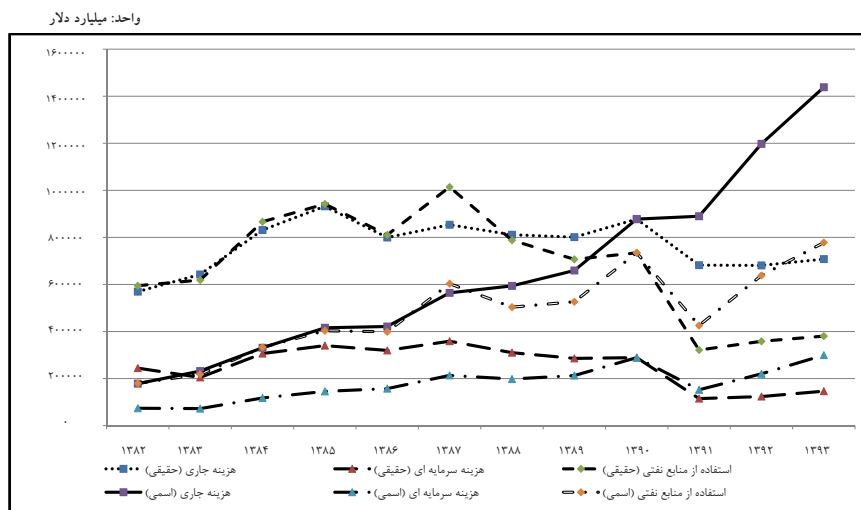
نحوه ورود منابع حاصل از صادرات نفت به بودجه

در چند دهه اخیر منابع حاصل از صادرات نفت به صورت مستقیم به ردیف‌های بودجه‌ای واریز شده است. مبنای محاسبه منابع نفتی حاصل ضرب قیمت نفت، قیمت محاسباتی برای تسعیر منابع ارزی حاصل از صادرات نفت و حجم صادرات نفت است. نتیجه این روش آن بوده است که متغیرهایی از قبیل قیمت نفت، نرخ تسعیر ارز و حجم صادرات آن تبدیل به ابزارهای سیاست مالی شده‌اند.^۲ در نتیجه این روش، در سال‌هایی که رونق نفتی وجود دارد، درآمدهای دلاری نفتی به ریال تبدیل شده و دولت آن را هزینه می‌کند. به پشتوانه این درآمدها، هزینه‌های جاری دولت افزایش یافته و پروژه‌های جدید عمرانی از سوی دولت آغاز می‌شود. در سمت دیگر، دلارهای نفتی به واردات انواع کالای مصرفی، واسطه‌ای و سرمایه‌ای تبدیل می‌شود که ساختار تولیدی کشور را بیش از پیش به دنیای خارج وابسته می‌سازد. از این رو در پی رونق نفتی، رشد اقتصادی نیز افزایش می‌یابد اما پایدار و مستمر نیست.

1. Medium Term Fiscal Strategy

۲. در برخی سال‌ها نمایندگان مجلس به هنگام بررسی و تصویب بودجه، قیمت نفت مبنای محاسبات یا نرخ تسعیر محاسباتی ارز را افزایش داده و از این محل، ارقام مخارج دولت را نسبت به لایحه افزایش داده‌اند. به طور مثال در سال ۱۳۹۰، قیمت نفت مبنای محاسبات بودجه‌ای را از ۸۰ دلار پیشنهادی دولت به ۸۱/۵ دلار افزایش دادند تا بتوانند منابع به دست آمده را در اموری که از نظر آنها اولویت داشت، صرف کنند.

نکته‌ای که در این میان وجود دارد این است که درآمدهای نفتی به دلایلی از جمله نوسان قیمت نفت، تحریم‌های اقتصادی، نوسان توان تولیدی از میادین نفتی ناپایدار، در حال نوسان هستند. اما به واسطه همین درآمدهای ناپایدار، هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای دولت که عمدتاً ماهیت پایدار دارند، افزایش می‌یابند و مسئله اصلی دقیقاً از همین جا آغاز می‌شود، زیرا 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 واقع، چون بخش عمده‌ای از هزینه‌های دولت، هزینه‌های پایدار هستند که دولت ناگزیر از انجام آنهاست، دولت برای تامین مالی آن هزینه‌ها، به استقراض از بانک مرکزی و نظام بانکی، افزایش نرخ ارز، کاهش اعتبارات عمرانی، افزایش قیمت حامل‌های انرژی و بالا بردن درآمدهای مالیاتی متوسل می‌شود. تجربه سنوات گذشته حاکی از آن است که برای مقابله با چالش کاهش منابع دولت، ترکیبی از اقدامات مذکور در پیش گرفته شده است.



نمودار ۲: روند تغییرات اعتبارات هزینه‌های و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مقابل روند منابع نفتی استفاده‌شده در بودجه (مقادیر اسمی و حقیقی)

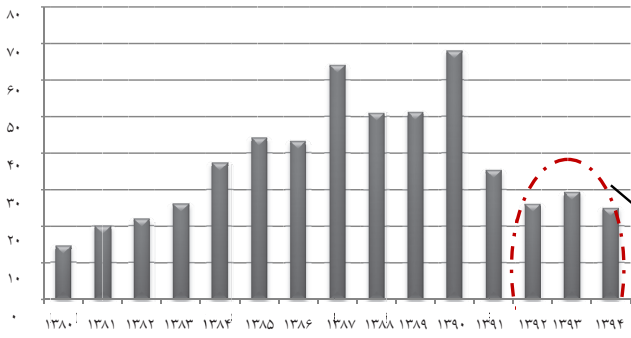
- منبع: ۱. گزارش مالی دولت سال‌های ۱۳۸۱ لغایت ۱۳۹۳، وزارت امور اقتصادی و دارایی
 ۲. بانک مرکزی، شاخص قیمت مصرف‌کننده و تولیدکننده در سال‌های ۱۳۸۲ لغایت ۱۳۹۳

همان‌گونه که جدول (۱) نشان می‌دهد به دلیل نوسان قیمت نفت در تمامی طول دوره ۱۳۷۹ تا ۱۳۹۴ و حجم صادرات نفت (به ویژه در سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۴)، از نرخ ارز به عنوان متغیر ترازکننده استفاده شده است و با همین روش قبل از تحریم‌های نفتی (۱۳۹۱)، به جز سال ۱۳۸۶ رقم منابع حاصل از صادرات نفت دائماً افزایش یافته است.

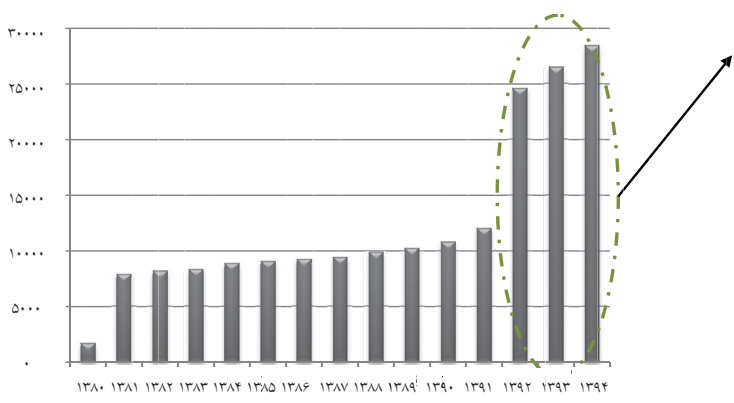
به این ترتیب مانند بیشتر کشورهای تولیدکننده نفت (اوزاسکی و دیگران، ۱۳۸۹)، در ایران نیز دولت تحت فشارهای سیاسی مداوم برای هزینه‌کردن درآمدهای ناشی از افزایش قیمت نفت بوده‌اند و در سال‌هایی که قیمت نفت جوابگوی افزایش هزینه‌ها نیست یا نسبت به قبل کاهش یافته است با افزایش نرخ تسعیر منابع ارزی، مخارج پوشش داده شده یا حتی نسبت به قبل افزایش هم یافته است. جدول (۲) روند هزینه‌های دولت را طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۸۱ و ارقام پیشنهادی دولت در لایحه بودجه برای سال ۱۳۹۴ نشان می‌دهد.

از سوی دیگر، برخی بنگاه‌های تولیدی نیز برای جبران افزایش هزینه‌های تولید (به دلیل افزایش نرخ ارز یا مالیات‌ها یا افزایش هزینه‌های تامین مالی) راه‌حل افزایش قیمت محصولات را بر می‌گزینند یا منابع خود را به سمت بخش‌های غیرتولیدی هدایت می‌کنند. در واقع، همراه با بی‌ثباتی متغیرهای مذکور، بنگاه‌ها به جای آنکه بر افزایش بهره‌وری و کیفیت کالاهای خود تمرکز داشته باشند، در تلاش برای حداکثر استفاده از تضادهای توزیعی، به افزایش قیمت کالاهایشان مبادرت می‌کنند.

نتایج مطالعات بهمنی‌اسکویی (۱۹۹۵ و ۱۹۹۶) نیز نشان می‌دهد یکی از عمده‌ترین روش‌های به کار گرفته‌شده برای مقابله با کاهش درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت، افزایش نرخ ارزی است که منابع حاصل صادرات نفت سهم دولت با آن تسعیر می‌شود (کاهش ارزش پول ملی) و این سیاست عامل اصلی رکود و تورم در ایران است.



افزایش نرخ ارز به موازات افت درآمدهای ارزی نفتی نمودار ۳. جمع استفاده از منابع حاصل از نفت در بودجه (میلیارد ریال)



نمودار ۴. نرخ ارز مبنای عملکرد (هر دلار به ریال)

منبع: نمودارهای (۳) و (۴):

ارقام سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۹: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۱۲۷۹۳.

ارقام سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش‌های شماره ۱۲۸۸۳ و ۱۳۳۸۳.

ارقام سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۱۴۰۴۱.

با توجه به دوسقفی شدن رقم استفاده از منابع حاصل از نفت در قانون بودجه ۱۳۹۴ (بسته به میزان تحقق منابع در شش‌ماهه دوم سال، ابلاغ اعتبار سقف دوم انجام خواهد شد)، ترجیح داده شد تا در نمودارهای (۳) و (۴) از ارقام لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ استفاده شود.

جدول ۱: استفاده از منابع حاصل از نفت در بودجه ۱۳۹۴-۱۳۸۰

عنوان	ریال	دلار	بشکه نفت (دلار)	قیمت نفت مبنای قانون بودجه (دلار)	نرخ ارز مبنای عملکرد بودجه (هر دلار به ریال)
عملکرد ۱۳۸۰	۸۴۵۷۷	۱۴/۴۶	۲۲/۹	-	۱,۷۵۰
عملکرد ۱۳۸۱	۱۵۸۸۱۴	۲۰/۱۰	۲۳/۵۲		۷,۹۰۱
عملکرد ۱۳۸۲	۱۷۹۵۸۳	۲۱/۸۹	۲۶/۸۹		۸,۲۰۴
عملکرد ۱۳۸۳	۲۱۸۳۹۱	۲۶/۱۵	۳۶/۰۵		۸,۳۵۰
عملکرد ۱۳۸۴	۳۳۲۶۹۴	۳۷/۲۷	۵۰/۰۸		۸,۹۲۷
عملکرد ۱۳۸۵	۴۰۳۱۱۳	۴۴/۳۰	۵۷/۸۹		۹,۱۲۱
عملکرد ۱۳۸۶	۳۹۸۸۳۶	۴۳/۳۱	۷۵		۹,۲۲۹
عملکرد ۱۳۸۷	۶۰۳۲۲۶	۶۴/۰۷	۷۹/۷۴	۶۰	۹,۴۱۷
عملکرد ۱۳۸۸	۵۰۳۵۲۵	۵۱/۰۷	۶۷/۱۹	۳۷/۵	۹,۸۶۰
عملکرد ۱۳۸۹	۵۲۶۵۳۳	۵۱/۳۱	۸۳/۳۳	۶۵	۱۰,۲۶۲
عملکرد ۱۳۹۰	۷۳۴۲۷۵	۶۷/۹۱	۱۰۹	۸۱/۵	۱۰,۸۱۳
عملکرد ۱۳۹۱	۴۲۵۵۲۷	۳۵/۳۷	۱۰۸	۸۵	۱۲,۰۶۶
عملکرد ۱۳۹۲	۶۳۸۱۹۷	۲۶	۱۰۴	۹۵	۲۴,۶۲۲
مصوب ۱۳۹۳	۷۷۸۰۴۰	۲۹/۳۶	-	۱۰۰	۲۶,۵۰۰
لایحه ۱۳۹۴	۷۱۰۷۹۰	۲۴/۹۴	-	۷۲	۲۸,۵۰۰

منبع:

ارقام سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۹: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۱۲۷۹۳.

ارقام سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش‌های شماره ۱۲۸۸۳ و ۱۳۳۸۳.

ارقام سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۱۴۰۴۱.

در طول سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۹۳ نحوه انعکاس درآمدهای حاصل از صادرات نفت در بودجه سنواتی تغییراتی کرده است. از جمله آنکه تا سال ۱۳۸۸ منابع لازم برای واردات و فرآورده‌های نفتی در بودجه سالانه پیش‌بینی می‌شد اما در سال‌های بعد به رغم ادامه واردات فرآورده‌های مزبور این رقم به صورت صریح در بودجه پیش‌بینی نمی‌شود.

طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ حدود ۱۰ درصد از ارزش نفت خام صادراتی به عنوان مالیات و سود سهام شرکت ملی نفت ایران به منابع بودجه واریز اما در قسمت درآمدهای (غیرنفتی) نمایش داده می‌شد. در حالی که این رقم مستقیماً از درآمدهای حاصل از صادرات نفت بود که در این جدول فوق جزو منابع نفتی آمده است.

نرخ ارز مبنای محاسبات ارقام بودجه با نرخ ارزی که در عمل منابع حاصل از صادرات نفت تسعیر و به خزانه واریز می‌شده تفاوت دارد. در این جدول نرخ ارز عملکرد محاسبه شده است.

درباره قیمت نفت نیز موضوع فوق صادق است بنابراین در جدول قیمت نفت مبنای محاسبات بودجه‌ای و قیمت نفت مبنای عملکرد بودجه به صورت جداگانه درج شده است.

طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۰ بخشی از منابع حاصل از نفت که به حساب ذخیره ارزی واریز شده بود هر ساله در بودجه سنواتی مورد استفاده قرار می‌گرفت که در محاسبات لحاظ شده است.

جدول ۲: خلاصه عملکرد مصارف عمومی دولت ۱۳۸۱-۱۳۹۳ (ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳
اعتبارات هزینه‌های (جاری)	۱۴۷,۵۷۲	۱۷۸,۲۵۵	۲۲۱,۹۲۳	۳۲۰,۸۸۴	۴۱۵,۷۸۸	۴۲۱,۳۳۴	۵۶۴,۲۹۰	۵۹۳,۸۷۴	۶۵۹,۳۴۱	۸۷۷,۷۰۲	۸۸۹,۹۹۳	۱,۱۹۷,۶۴۷	۱,۴۳۸,۳۱۸
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۴,۷۵۳	۷۳,۷۹۹	۷۲,۳۰۶	۱۱۷,۶۳۹	۱۴۵,۵۷۱	۱۵۷,۳۱۶	۲۱۳,۴۹۶	۱۹۸,۱۷۳	۲۱۲,۸۴۵	۲۸۹,۰۰۱	۱۵۲,۳۷۸	۲۲۰,۱۵۷	۲۹۹,۵۰۰
اعتبارات تملک دارایی‌های مالی	۲۷,۶۳۸	۲۴,۱۳۷	۳۱,۴۶۵	۲۲,۴۶۷	۱۳,۶۳۰	۶۰,۵۵۹	۲۶,۴۴۹	۵۳,۳۱۶	۲۳,۸۸۷	۸,۵۸۲	۲۲,۱۵۰	۵۸,۹۵۹	۴۰,۴۲۸
اعتبارات بند «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۰										۱۰۰,۰۱۵			

ادامه جدول ۲: خلاصه عملکرد مصارف عمومی دولت ۱۳۹۳-۱۳۸۱ (ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	مصارف عمومی دولت	ماده (۱۰) قانون تنظیم و پرداخت موضوع مصوبه ۲۲/۵/۶۲/۴۰۹۰۲ در سال ۱۳۸۷	هیات محترم وزیران
۱۳۸۱	۲۲۹,۹۶۳		
۱۳۸۲	۲۷۶,۱۹۱		
۱۳۸۳	۳۴۲,۱۰۹	۶,۴۱۵	
۱۳۸۴	۴۷۷,۸۹۲	۶,۹۰۲	
۱۳۸۵	۵۸۲,۴۲۲	۷,۴۳۳	
۱۳۸۶	۶۴۵,۱۵۶	۶,۰۴۷	
۱۳۸۷	۸۲۴,۶۴۹	۱۰,۴۱۴	
۱۳۸۸	۸۶۹,۴۲۵	۲۴,۰۷۲	
۱۳۸۹	۹۲۷,۴۷۳	۳۱,۴۴۰	
۱۳۹۰	۱,۳۷۹,۰۴۴	۴۰,۰۶۲	۶۳,۶۸۲
۱۳۹۱	۱,۰۶۴,۴۲۰		
۱۳۹۲	۱,۴۹۳,۷۷۳	۱۷,۰۰۰	
۱۳۹۳	۱,۷۷۸,۳۴۴		

منبع: گزارش مالی دولت سال‌های ۱۳۸۱ لغایت ۱۳۹۳، وزارت امور اقتصادی و دارایی.

عدم رعایت قواعد مالی در ایران

دومین موضوعی که موجب موافق چرخه‌ای بودن سیاست مالی در ایران شده است، عدم رعایت قواعد مالی است. مهم‌ترین قواعد مالی در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۹-۱۳۸۹) و برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) برای کاهش وابستگی به شرح زیر هستند:

۱. ایجاد حساب ذخیره ارزی در طول برنامه‌های سوم و چهارم توسعه اقتصادی (۱۳۸۹-۱۳۷۹)؛
 ۲. تشکیل صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی بر اساس مواد ۸۴ و ۸۵ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی؛
 ۳. تعیین سقف کسری تراز عملیاتی در برنامه چهارم توسعه (موضوع جدول شماره ۴ برنامه چهارم توسعه).
- در مقاله قاسمی و مهاجری (۱۳۹۳) میزان رعایت قواعد مذکور در عمل به تفصیل بیان شده است. به طور خلاصه هیچ یک از قواعد مزبور در عمل نتوانسته‌اند محدودیتی در استفاده از منابع حاصل از نفت با هدف ثبات‌سازی میزان ورود این منابع به بودجه ایجاد کنند.
- علاوه بر قواعد مزبور در سال‌های اخیر (دوران برنامه پنجم توسعه) نیز قاعده ضرورت قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه پنجم توسعه (در بند ج) ماده (۲۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه) مورد تاکید قرار گرفته است. جدول (۳) عملکرد این قاعده را طی سه سال اخیر بیان می‌کند. به رغم افزایش درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیرنفتی، افزایش کسری تراز عملیاتی (درآمدهای غیرنفتی-اعتبارات هزینه‌ای) به استثنای سال ۱۳۹۳ نشان می‌دهد پرداخت‌های هزینه‌ای با سرعت بیشتری رشد کرده است.

واحد: میلیارد ریال



نمودار ۵: کسری تراز عملیاتی (مقادیر اسمی و حقیقی)

منبع: یافته‌های پژوهش بر اساس آمارهای گزارش‌های تراز مالی و شاخص قیمت مصرف‌کننده که از سوی بانک مرکزی منتشر شده است.

در تشریح دلایل عدم کارایی قواعد بالا باید به شرایط نهادی بودجه‌ریزی در ایران توجه کرد. بودجه‌ریزی به معنای انتخاب ساختار و ترکیب منابع و مصارف عمومی میان گزینه‌های ممکن است که طبق اصول و قواعد معینی صورت گرفته باشد. این انتخاب در بودجه‌ریزی مقوله‌ای سیاستی است. زمینه‌های نظری انتخاب یا سیاستگذاری‌های بودجه‌ای تحت تاثیر ساختار قدرت، سازمان سیاسی، تعامل قوا با یکدیگر و با گروه‌های اجتماعی قرار می‌گیرد (بودجه‌ریزی در ایران: مسائل و چالش‌ها، ص ۷۳). از این دیدگاه آنچه نیاز به بررسی دارد شرایط نهادی است که منجر به نقض سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه و قوانین برنامه‌های مذکور می‌شود. در این برنامه‌ها قواعد معینی با هدف تثبیت ورود منابع حاصل از نفت به بودجه دولت و کاهش وابستگی بودجه جاری به منابع نفتی تعیین و سپس هر سال نقض شده است. نکته مهم آنکه نقض احکام برنامه‌های پنج‌ساله طبق قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به دوسوم آرای نمایندگان نیاز دارد و در عمل چنین توافقی برای نقض این احکام وجود داشته است (ماده ۲۲۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۰ و ماده ۱۸۵ آیین‌نامه کنونی).

علاوه بر شرایط نهادی، بودجه‌ریزی در ایران به لحاظ فنی نیز دارای نقایص عمده‌ای است که موجب می‌شود قواعد فوق فاقد کارایی باشد. به عنوان مثال بخشی از منابع صادرات نفت به ردیف‌های متفرقه واریز می‌شود یا در سال‌هایی، مجوز استفاده از بخشی از منابع حاصل از صادرات نفت به صورت ارزی یا ریالی خارج از ردیف‌های بودجه‌ای به دولت داده می‌شود.^۱ نقایص فنی مزبور موجب شده است در عمل هدف‌گذاری‌های انجام‌شده، قیود محدودکننده‌ای در میزان استفاده از منابع حاصل از صادرات نفت ایجاد نکنند.

جدول شماره (۳) نشان می‌دهد طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ قیمت نفت و نرخ ارز مبنای محاسبات بودجه‌ای در مرحله تهیه و تصویب بودجه با آنچه طی سال بودجه‌ای درباره این دو متغیر روی می‌دهد، متفاوت بوده است. اما بخشی از منابع حاصل از تفاوت قیمت ارز یا قیمت نفت با آنچه مبنای محاسبات بودجه‌ای است به ردیف‌های متفرقه واریز می‌شود یا خارج از سقف بودجه و از طریق احکام قانونی که ضمن بودجه تصویب می‌شوند به صورت ارزی (به عنوان مثال در بند (۲-۳) قانون بودجه ۱۳۹۲ منابع حاصل از صادرات نفت سهم دولت به ردیف‌های ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹ واریز

۱. به عنوان مثال در بند (۲-۳) قانون بودجه ۱۳۹۲ منابع حاصل از صادرات نفت سهم دولت به ردیف‌های ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹ واریز شده است که در سقف بودجه لحاظ شده است اما علاوه بر آن در همین سال مبلغ هفت میلیارد دلار هم به دولت اجازه استفاده از منابع نفتی داده شده است اما سقف بودجه لحاظ نشده است.

شده است که در سقف بودجه لحاظ شده است اما علاوه بر آن در همین سال مبلغ هفت میلیارد دلار هم به دولت اجازه استفاده از منابع نفتی داده شده است که در سقف بودجه لحاظ نشده است) یا به صورت ریالی (به‌عنوان مثال قانون بودجه ۱۳۹۱ که معادل ریالی هفت میلیارد دلار به مصارف گوناگون اختصاص داده شد) از سوی دولت هزینه می‌شود. طبعاً این‌گونه روش‌ها کنترل رعایت قواعد مزبور را دشوار و در عمل این قانون قاعده‌گذاری را بی‌اثر کرده است. نکته مهم آنکه به عنوان مثال در سال ۱۳۹۲ که اجازه مجلس به صورت ارزی بوده، سقف ریال تعیین نشده و دولت اجازه داشته است بالاترین نرخ ممکن این منابع را به ریال تبدیل و هزینه کند. به این ترتیب تعیین حجم و سقف مخارج دولت نیز در چنین سنواتی ناممکن است.

جدول ۳: میانگین قیمت نفت و نرخ ارز در لایحه، قانون و عملکرد بودجه ۱۳۸۹-۱۳۹۲

قانون ۱۳۹۳	۱۳۹۲		۱۳۹۱			۱۳۹۰			۱۳۸۹			عنوان
	عملکرد	لایحه	عملکرد	قانون	لایحه	عملکرد	قانون	لایحه	عملکرد	قانون	لایحه	
۱۰۰	۱۰۴	۹۵	۱۰۸	۸۵	۸۵	۱۰۹	۸۱٫۵	۸۰	۸۳	۶۵	۶۵	میانگین قیمت سالانه هر بشکه نفت (دلار)
۲۶٫۵۰۰	۲۴٫۶۲۲	۲۴٫۵۰۲	۱۲٫۲۶۰	۱۲٫۲۶۰	۱۲٫۲۶۰	۱۰٫۸۱۲	۱۰٫۵۰۰	۱۰٫۵۰۰	۱۰٫۲۶۲	۹٫۸۵۰	۹٫۸۵۰	نرخ ارز در بودجه (ریال)

منبع: ارقام سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۹ (گزارش شماره ۱۲۷۹۳)، ارقام سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ (گزارش‌های شماره ۱۲۸۸۳ و ۱۳۲۸۳) و ارقام سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ (گزارش شماره ۱۴۰۴۱) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

نکته مهم دیگر به قواعد وضع شده بازمی‌گردد. برخی از قواعد به لحاظ فنی واجد اشکال هستند. به عنوان مثال طبق ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه به منظور «کاهش وابستگی به نفت» چند هدف‌گذاری انجام شده است؛ از جمله افزایش نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی به ۱۰ درصد در پایان برنامه (بند الف)، ممنوع بودن امکان تامین کسری بودجه دولت از محل استقراض از بانک

مرکزی و سیستم بانکی (تبصره این ماده). طبق بند (ب) همین ماده، نسبت درآمدهای عمومی (به استثنای درآمدهای نفت و گاز) به اعتبارات هزینه‌ای باید به طور متوسط سالانه ۱۰ درصد افزایش یابد. براساس بند (ج) همین ماده اعتبارات هزینه‌ای دولت سالانه تنها می‌تواند حداکثر دو درصد کمتر از نرخ تورم افزایش یابد. آشکار است که این دو قاعده می‌توانند با هم تعارض داشته باشند. به ویژه آنکه معمولاً مسئولان دولت برای توجیه بودجه اولاً، از هر یک از این قواعد به صورت جداگانه استفاده می‌کنند (جالب آنکه در بند (ج) ماده (۲۳۴) قانون برنامه بدون توجه به قواعد مزبور، یکی از اهداف برنامه را قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه (سال ۱۳۹۴) اعلام کرده است).

ثانیاً، با توجه به تامین بخش قابل توجهی از هزینه‌های دولت با استفاده از منابع حاصل از صادرات نفت و ماهیت تورم‌زا بودن این منابع (به عنوان مثال نگاه کنید به مطالعات بهمنی‌اسکویی (۱۹۹۵)، رعایت این قاعده، دور باطلی را از جهت افزایش هزینه‌های دولت با استفاده از منابع حاصل از نفت، افزایش تورم و افزایش مجدد هزینه‌های دولت ایجاد خواهد کرد.

پاسخ به این پرسش را در این واقعیت کلیدی می‌توان یافت که نظام تصمیم‌گیری مالی دولت از یکپارچگی و انسجام لازم برخوردار نیست و نمی‌تواند با تعریف سیاست‌هایی که هزینه‌های آن به طور دقیق برآورد شده و در محدوده سقف معینی از درآمدها قابل اجرا باشد، اهداف برنامه‌های توسعه را اولویت‌بندی و پیگیری کند. یکی از دلایل این موضوع نبود چارچوب میان‌مدت مخارج (MTEF) به معنای الگویی برای تعریف یک سازوکار نهادی به منظور فرآیند تهیه و تصویب بودجه است. فقدان ارتباط منسجم و نهادینه میان عناصر مختلف سبب می‌شود برنامه‌ریزی در حد تعیین اهداف کلی باقی بماند و این اهداف به نحو مقتضی در برنامه‌ها انعکاس نیابد و نتواند جریان تخصیص وجوه را در بودجه متاثر سازد. سیاستگذاری‌ها نیز اصولاً در جهت حل مسائل جاری و روزمره تعیین می‌شوند و توجهی به اهداف منعکس در برنامه‌های توسعه نیز صورت نمی‌گیرد. در نهایت، بودجه نیز که کاملاً متاثر از نظام بوروکراسی حاکم بر کشور است، منابع مالی را در جهت تامین منافع بخشی و گروهی و حفظ موجودیت دستگاه‌های اجرایی اختصاص می‌دهد. علاوه بر توضیح فوق، به نظر می‌رسد یکی از دلایل اصلی عدم توفیق قواعد مالی موجود ریشه در این موضوع داشته باشد که قواعد مالی، بسیار کلی بوده و به صورت جداگانه یا به سمت درآمدهای دولت دارد و یا سمت هزینه‌های بودجه را هدف‌گذاری کرده است.

به دلیل مجموعه مسائل فوق، بودجه‌ریزی در کشور در مراحل تهیه، تصویب، اجرا، گزارش‌دهی

و نظارت فاقد چارچوب‌های دقیق فنی و قانونی است و این امر در کنار درجه پایین حاکمیت قانون موجب شده است بودجه در ایران اساساً ابزار سیاست‌گذاری محسوب نشود و به ویژه کارکرد تثبیتی نداشته باشد.

توصیه‌های سیاستی و ارائه پیشنهادهایی برای طراحی قواعد بهینه مالی در ایران

همان‌گونه که بیان شد یکی از راهکارهای تثبیت، استفاده از منابع حاصل از نفت بر مبنای قواعد بهینه مالی است. این قواعد با ایجاد محدودیت‌های رسمی به دولت‌ها کمک می‌کنند بر فشارهای سیاسی مداوم برای خرج کردن درآمدهای مزبور غلبه کنند (اوزاسکی، ۱۳۸۹، ص ۹۱). در بخش قبل مشاهده شد که این قواعد که در ۱۴ سال اخیر وارد ادبیات قانونگذاری کشور شده است، در عمل از سوی سیاست‌گذاران رعایت نشده و نتوانسته است در میزان استفاده از منابع حاصل از نفت ثبات ایجاد کند.

در آستانه تدوین برنامه ششم توسعه اقتصادی کشور و تأکید چندباره ضرورت کاهش وابستگی به نفت در سیاست‌های کلی کشور^۱ و بر اساس نتایج به دست آمده از بررسی قواعد مالی و برنامه‌های قبلی پیشنهاد می‌شود قواعد مالی از سه ویژگی اساسی زیر به طور همزمان برخوردار باشند:

۱. نخست آنکه قواعد مالی کلی نباشند. طراحی قواعدی از قبیل اینکه «هزینه‌های جاری صرفاً از درآمدهای تامین شوند» یا «کسری تراز عملیاتی به صفر برسد» کارایی ندارد. چون افزایش هزینه‌های جاری یا کسری تراز عملیاتی خود ناشی از دلایل دیگری است و به عبارت دیگر معلول هستند و نه علت. به همین دلیل قواعد مالی باید مولفه‌های افزایش هزینه‌ها یا افزایش درآمدهای غیرنفتی را هدف قرار دهند.

۲. دوم آنکه قواعد مالی باید به نحوی طراحی شوند که درباره سمت منابع و مصارف بودجه به طور همزمان تعیین تکلیف کنند. همان‌گونه که بیان شد هدف از قاعده‌گذاری مالی تعیین قواعدی است که رفتار دولت در منابع و مصارف بودجه را در طول یک دوره معین شکل دهند. با توجه به نحوه رفتار دولت‌ها در پاسخگویی در قبال این قواعد، پیشنهاد می‌شود قاعده یا قواعدی وضع شود که به طور همزمان درباره سمت منابع و سمت مصارف تصمیم‌گیری کند.

۱. بندهای ۱۷ و ۱۸ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی که به موجب آن، اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی و افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت مورد تأکید قرار گرفته است.

۳. سوم آنکه این قواعد مالی نباید به صورت پراکنده و در بخش‌های گوناگون برنامه‌های میان‌مدت ذکر شود یا در تعارض و تضاد با قواعد و قوانین دیگر قرار گیرند. با توجه به توضیحات بالا پیشنهاد می‌شود سه قاعده زیر به عنوان قواعد سیاستگذاری مالی دولت در طول برنامه ششم توسعه مدنظر قرار گیرند.

قاعده مالی ۱: تعیین سقف کسری بودجه بدون نفت و کاهش سالانه آن

همان‌گونه که در بخش‌های قبلی توضیح داده شد در سنوات گذشته نرخ ارز و قیمت نفت، مولفه‌های اصلی تعیین‌کننده حجم استفاده از منابع حاصل از نفت بوده است و این موضوع، یکی از دلایل عدم دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه‌های در کاهش وابستگی به منابع حاصل از صادرات نفت به شمار می‌آید، ضمن آنکه طبق نتایج مطالعاتی که گفته شد موجب شده است سیاست مالی در ایران نتواند به یکی از مهم‌ترین اهداف خود که کمک به ثبات اقتصادی است، دست یابد.

در حال حاضر درآمدهای حاصل از صادرات نفت در بند اول «واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای» تحت عنوان «منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی» درج می‌شود و به این ترتیب همان‌گونه که توضیح داده شد تصمیم‌گیری درباره قیمت نفت و نرخ تسعیر درآمدهای حاصل از صادرات نفت به ریال و حتی حجم صادرات نفت را به متغیرهای سیاستگذاری مالی تبدیل کرده است. در عمل مخارج دولت با اتکا به منابع حاصل از نفت (که تحت تاثیر متغیرهای فوق است) در طول زمان افزایش می‌یابد بدون آنکه کسری بودجه ظاهر شود. در حقیقت تراز کل بودجه و حتی کسری تراز عملیاتی (به دلایلی که در بخش‌های قبلی سخن از آن رفت) نمی‌تواند چهره واقعی سیاست مالی را نشان دهد. از این رو پیشنهاد می‌شود «کسری بودجه بدون نفت» به عنوان قاعده مالی انتخاب شود و نقش اصلی در طراحی و ارزیابی سیاست مالی هم در مرحله سیاستگذاری از سوی دولت و تصویب بودجه سنواتی از سوی مجلس شورای اسلامی به تراز بودجه بدون نفت داده شود. برای اجرایی کردن پیشنهاد مزبور، می‌توان «بند منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی» را از بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه حذف کرد و تراز جدیدی را تحت عنوان «کسری بودجه بدون نفت» ایجاد کرد. در این تراز، کل کسری بودجه نمایش داده می‌شود و روش‌های تامین آن بیان می‌شود (جدول ۴).

جدول ۴: تراز بودجه بدون نفت

X	کسری بودجه بدون نفت
x1	• کسری اعتبارات هزینه‌ای (جاری)
x2	• کسری اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای (عمرانی)
x3	• کسری اعتبارات تملک دارایی‌های مالی (در صورت وجود)
Y	محل تامین کسری
y1	• فروش انواع اوراق تعهدزا (اوراق خزانه اسلامی، اوراق مشارکت و...)
y2	• استقراض داخلی یا خارجی
y3	• استفاده از منابع حساب ذخیره ریالی نزد بانک مرکزی

گفتنی است در اجرای تراز فوق، منابع حاصل از صادرات نفت به حساب بانک مرکزی واریز می‌شود و بانک مرکزی بر اساس سیاست‌های پولی و ارزی کشوری، منابع دریافتی را تا سقف تعیین شده در حساب ذخیره ریالی به خزانه واریز می‌کند. طبق این قاعده مالی استفاده دولت از این حساب که ماهیت ریالی دارد سالانه به میزان معینی که در قانون برنامه پنج‌ساله تعیین می‌شود باید کاهش یابد. لازم به ذکر است در صورتی که بانک مرکزی به دلایلی از قبیل کاهش قیمت نفت یا حجم صادرات نفت یا حتی کاهش نرخ تسعیر ارز، قادر به تامین حساب ذخیره ریالی تا سقف تعیین شده در بودجه سنواتی نبود و دولت نتوانست با استفاده از ساز و کار تخصیص از هزینه‌های خود بکاهد، دولت لایحه اصلاحیه یا متمم بودجه را به مجلس شورای اسلامی تقدیم و نحوه تامین کسری بودجه را تعیین می‌کند. اما در حالت عکس، بانک مرکزی موظف می‌شود مازاد منابع حاصل از صادرات نفت را به صندوق توسعه ملی واریز کند و حق تبدیل آن را به ریال ندارد. با توجه به مجموعه مباحثی که درباره کارایی حساب ذخیره ارزی و در حال حاضر صندوق توسعه ملی و ضرورت رعایت ساز و کارهای قانون اساسی مبنی بر ضرورت تامین حقوق قانونگذار در بررسی همه مصارف دولت (اصل ۵۲ قانون اساسی) و واریز همه منابع به خزانه (اصل ۵۳ قانون اساسی) وجود دارد، می‌توان در حالت جدی به این موضوع نیز فکر کرد که با رعایت ضرورت‌های علمی و ملاحظات کارشناسی درباره استفاده از منابع پایان‌پذیر و الزامات بهره‌برداری صیانتی از آن، میزان صادرات نفت را محدود کرد.

قاعده مالی ۲: تعیین سقف استفاده ریالی از منابع حاصل از نفت در بودجه دولت و میزان تغییرات سالانه آن بخش عمده‌ای از مخارج جاری و سرمایه‌ای دولت به صورت ریالی انجام می‌شود. این مخارج یا به پشتوانه درآمدهای مالیاتی است یا از محل تبدیل درآمدهای ارزی نفتی تامین می‌شود. از این رو برای اینکه نرخ ارز دستخوش تصمیمات مالی دولت قرار نگیرد و طی زمان وابستگی بودجه به نفت کاهش یابد، می‌توان قاعده «تعیین سقف استفاده ریالی دولت از منابع ارزی در بودجه‌های سالانه» را مشخص کرد. این قاعده در دوران رونق نفتی مانع استفاده دولت از درآمدهای بادآورده نفتی می‌شود. طبعاً اگر به هر دلیلی سقف مزبور تامین نشود دولت در مرحله اول با سازوکار تخصیص و در مرحله بعد با تقدیم اصلاحیه یا متمم بودجه باید روش‌های تامین کسری را تعیین کند.

قاعده مالی ۳: مرتبط کردن میزان افزایش هزینه‌ها با مقدار افزایش درآمدهای غیرنفتی

طبق این قاعده دولت فقط مجاز می‌شود به اندازه افزایش درآمدهای غیرنفتی، هزینه‌های خود را افزایش دهد. این قاعده حتی می‌تواند جزیی‌تر نیز بیان شود مثلاً دولت هر سال به اندازه‌ای مجاز باشد که هزینه‌های حقوق و دستمزد را افزایش دهد که درآمدهای مالیاتی افزایش یابد.

منابع

الف) فارسی

ابونوری، اسمعیل؛ کریمی پتانلار، سعید و محمدرضا مردانی (۱۳۸۹). «اثر سیاست مالی بر متغیرهای کلان اقتصاد ایران: رهیافتی از روش خودرگرسیون برداری»، پژوهشنامه اقتصادی، سال دهم، شماره سوم، پاییز ۱۳۸۹، صص ۱۴۳-۱۱۷.

آتشبار، توحید؛ فاتحی‌زاده، محسن؛ پیله‌فروش، میثم؛ توتونچی، سعید؛ مهاجری، پریسا؛ زمانی، رضا؛ آقاجانی‌معمار، احسان و سعید غلامی‌باغی (۱۳۹۲). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور ۳. منابع بودجه»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۳۸۳. سعیدی، فریدون (۱۳۹۱). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۲۰. نفت و منابع و مصارف مربوط به آن»، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۸۸۳.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۳). *گزیده آمارهای اقتصادی*، تراز مالی و بودجه.

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.

خلعتبری، فیروزه (۱۳۸۵). «کسری بودجه و تورم در ایران؛ ۱۳۸۳-۱۳۵۴»، *دوفصلنامه علمی-پژوهشی جستارهای اقتصادی*، سال سوم، شماره ششم، پاییز و زمستان ۱۳۸۵، صص ۲۱۴-۱۸۹.

دفتر مطالعات برنامه و بودجه (۱۳۸۱). *بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، تهران.

ستوده‌نیا، سلمان و عابدی، فریبا (۱۳۹۲). «تاثیر سیاست‌های پولی و مالی در تثبیت مالی ایران»، *فصلنامه علمی-ترویجی سیاست‌های راهبردی و کلان*، سال یکم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۲، صص ۱۱۵-۱۰۳.

صمدی، علی حسین و اوجی‌مهر، سکینه (۱۳۹۰). «ارزیابی ماهیت سیاست مالی و بررسی خاصیت رفتار ادواری آن: مورد ایران (۱۳۸۶-۱۳۵۳)»، *دوفصلنامه علمی-پژوهشی جستارهای اقتصادی*، سال هشتم، شماره شانزدهم، پاییز و زمستان ۱۳۹۰، صص ۷۵-۴۹.

صاحب‌هنر، حامد و پیله‌فروش، میثم (۱۳۹۱). «شنایی با رابطه مالی شرکت ملی نفت و دولت در سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۸۴»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۷۹۳.

فیاضی، محمدتقی؛ پیله‌فروش، میثم؛ مالکی، محمدرضا؛ توتونچی، سعید؛ آقاجانی معمار، احسان؛ عزیززاد، صمد؛ آتشبار، توحید و حاتمی‌زاده، سعید (۱۳۹۳). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور: نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۰۴۱.

قاسمی، محمد و مهاجری، پریسا (۱۳۹۳). «بررسی آثار بودجه سال ۱۳۹۳ بر وضعیت رکود تورمی در اقتصاد ایران»، نخستین همایش راهکارهای خروج اقتصاد ایران از رکود تورمی، دانشگاه علامه طباطبائی، فروردین.

معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (۱۳۹۰). گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۸ و نظارت بر عملکرد پنج‌ساله برنامه چهارم توسعه، مرکز داده‌ورزی و اطلاع‌رسانی.

(ب) انگلیسی

Alesina, Alberto; Campante, Filipe R. & Tabellini, Guido (2008). "Why is Fiscal Policy often Procyclical?" *Journal of European Economic Association*, 6(5), pp. 1006-1036.

Auerbach, Alan J. & Gorodnichenko, Yuriy (2013). "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy", National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper Series, August, pp. 1-41.

Bahmani-Oskooee, Mohsen (1996). "Source of Stagflation in an Oil-Producing Country: Evidence from Iran", *Journal of Post Keynesian Economics*, 4(18), pp. 609-620.

Bahmani-Oskooee, Mohsen (1995), "Source of Inflation in Post-Recovery in Iran", *International Economic Journal*, 9(2), pp. 61-72.

Barseghyan, Levon; Battaglini, Marco & Coate, Stephen (2013). "Fiscal Policy over the

- Real Business Cycle: A Positive Theory*", Department of Economics, Princeton and Cornell University, pp. 1-53.
- Barro, R. (1979). "On the Determination of the Public Debt," *Journal of Political Economy*, 87, pp. 940-971.
- Calderón, César & Schmidt-Hebbel, Klaus (2008). "*Business Cycles and Fiscal Policies: The Role of Institutions and Financial Markets*", Central Bank of Chile, Working Paper, August, pp. 1-68.
- Cicek, Deniz & Elgin, Ceyhun (2011). "*Cyclical Policy and Shadow Economy*", *Empirical Economics*, Springer, 413, pp. 725-737.
- Gavin, Michael & Perotti, Roberto Perotti, (1997). "*Fiscal Policy in Latin America*," in Bernanke, B., and Rotemberg, J., eds., *NBER Macroeconomics Annual*.
- Gervais, Martin & Mennuni, Alessandro (2009). "Optimal Fiscal Policy over the Business Cycle Revisited", *Journal of Economic Literature*, November, pp. 1-24.
- Lane, Philip R. (1998), "On the Cyclical Policy of Irish Fiscal Policy", *The Economic and Social Review*, 29(1), January, pp. 1-16.
- Lane, Philip R. (2003), "The Cyclical Behavior of Fiscal Policy: Evidence from the OECD" *Journal of Public Economics*, 87(12), pp. 2661-2675.
- Lee, Young & Sung, Taeyoon (2005). "*Fiscal Policy, Business Cycles and Economic Stabilization: Evidence from Industrial and Developing Countries*", Hanyang University, March, pp. 1-27.
- Leith, Campbell & Wern-Lewis, Simon (2006). "*Fiscal Stabilisation Policy and Fiscal Institutions*", World Economy and Finance Research Programme, pp. 1-24.
- Sabir, Samina & Zahid, Khushbakht (2012). "Macroeconomic Policies and Business Cycle: The Role of Institutions in Selected SAAARC Countries", *The Pakistan Development Review*, 51(4), pp. 147-160.
- Sorensen, Bent E., Wu, Lisa & Yosha, Oved (2001). "Output Fluctuations and Fiscal Policy: U.S. State and Local Governments 1978-1994," *European Economic Review*, 45(7), 1271-1310.
- Staehr, Karsten (2008), "Fiscal Policies and Business Cycles in An enlarged Euro Area", *Economic Systems*, 32(1), pp. 46-69.
- Sturm, Michael; Francois, Gurtner, & Gonzalez Alegre, Juan (2009). "*Fiscal Policy Challenges in Oil-Exporting Countries; A Review of Key Issues*", Occasional Paper Series, European Central Bank, No. 104, p.27.
- Talvia, Ernesto & Végh, Carlos A. (2005). "Tax Base Variability and Pro-cyclical Fiscal Policy," *Journal of Development Economics*, 78(1), pp. 156-190.
- Tornell, Aaron & Lane, Philip R. & Lane, P. (1999). "The Voracity Effect," *American Economic Review*, 89(1), pp. 22-46.
- Woo, Jaejoon (2009). "Why Do More Polarized Countries Run More Pro-Cyclical Fiscal Policy?" *Review of Economics and Statistics*, 91(4), pp. 850-870.

پیوست: صندوق‌های نفتی موجود در دنیا در سال ۲۰۱۴

ردیف	نام صندوق	کشور	تاریخ تاسیس	موجودی صندوق (میلیارد دلار)	شاخص شفافیت
۱	Government Pension Fund – Global	نروژ	۱۹۹۰	۸۹۳	۱۰
۲	Abu Dhabi Investment Authority	امارات متحده عربی - ابوظبی	۱۹۷۶	۷۷۳	۶
۳	SAMA Foreign Holdings	عربستان سعودی	-	۷۵۷/۲	۴
۴	Kuwait Investment Authority	کویت	۱۹۵۳	۵۴۸	۶
۵	Qatar Investment Authority	قطر	۲۰۰۵	۱۷۰	۵
۶	Abu Dhabi Investment Council	امارات متحده عربی - دبی	۲۰۰۷	۹۰	na
۷	National Welfare Fund	روسیه	۲۰۰۸	۸۸	۵
۸	Reserve Fund	روسیه	۲۰۰۸	۸۶/۴	۵
۹	Revenue Regulation Fund	الجزایر	۲۰۰۰	۷۷/۲	۱
۱۰	Kazakhstan National Fund	قزاقستان	۲۰۰۰	۷۷	۲
۱۱	Investment Corporation of Dubai	امارات-ابوظبی	۲۰۰۶	۷۰	۵
۱۲	International Petroleum Investment Company	امارات متحده عربی-ابوظبی	۱۹۸۴	۶۸/۴	۹
۱۳	Libyan Investment Authority	لیبی	۲۰۰۶	۶۶	۱
۱۴	National Development Fund of Iran	ایران	۲۰۱۱	۶۲	۵
۱۵	Mubadala Development Company	امارات متحده عربی-ابوظبی	۲۰۰۲	۶۰/۹	۱۰
۱۶	Alaska Permanent Fund	آمریکا-آلاسکا	۱۹۷۶	۵۱/۷	۱۰

ادامه پیوست: صندوق‌های نفتی موجود در دنیا در سال ۲۰۱۴

ردیف	نام صندوق	کشور	تاریخ تاسیس	موجودی صندوق (میلیارد دلار)	شاخص شفافیت
۱۷	Brunei Investment Agency	برونئی	۱۹۸۳	۴۰	۱
۱۸	Texas Permanent School Fund	آمریکا-تگزاس	۱۸۵۴	۳۷/۷	۹
۱۹	State Oil Fund	آذربایجان	۱۹۹۹	۳۷/۳	۱۰
۲۰	New Mexico State Investment Council	آمریکا- نیومکزیکو	۱۹۵۸	۱۹/۸	۹
۲۱	Development Fund for Iraq	عراق	۲۰۰۳	۱۸	na
۲۲	Alberta's Heritage Fund	کانادا	۱۹۷۶	۱۷/۵	۹
۲۳	Permanent University Fund	آمریکا- تگزاس	۱۸۹۶	۱۷/۲	na
۲۴	Timor-Leste Petroleum Fund	تی‌مور ^(۱) شرقی ^(۲)	۲۰۰۵	۱۶/۶	۸
۲۵	Emirates Investment Authority	امارات متحده عربی-مرکزی	۲۰۰۷	۱۵	۳
۲۶	State General Reserve Fund	عمان ^(۳)	۱۹۸۰	۱۳	۴
۲۷	Oil Revenues Stabilization Fund of Mexico	مکزیک	۲۰۰۰	۶	۴
۲۸	Oman Investment Fund	عمان	۲۰۰۶	۶	۴
۲۹	Heritage and Stabilization Fund	ترینیداد و توباگو	۲۰۰۰	۵/۵	۸
۳۰	Public Investment Fund	عربستان سعودی	۲۰۰۸	۵/۳	۴
۳۱	Fundo Soberano de Angola	آنگولا	۲۰۱۲	۵	na
۳۲	Alabama Trust Fund	آمریکا- آلاباما ^(۳)	۱۹۸۵	۲/۵	۹

ادامه پیوست: صندوق‌های نفتی موجود در دنیا در سال ۲۰۱۴

ردیف	نام صندوق	کشور	تاریخ تاسیس	موجودی صندوق (میلیارد دلار)	شاخص شفافیت
۳۳	North Dakota Legacy Fund	آمریکا-داکوتا شمالی ^(۱)	۲۰۱۱	۲/۲	na
۳۴	National Investment Corporation	قزاقستان	۲۰۱۲	۲	na
۳۵	Nigerian Sovereign Investment Authority	نیجریه	۲۰۱۲	۱/۴	۹
۳۶	RAK Investment Authority	امارات متحده	۲۰۰۵	۱/۲	na
۳۷	Louisiana Education Quality Trust Fund	آمریکا- لوئیزیانا	۱۹۸۶	۱/۱	na
۳۸	FEM	ونزوئلا	۱۹۹۸	۰/۸	۱
۳۹	Gabon Sovereign Wealth Fund	گابن	۱۹۹۸	۰/۴	na
۴۰	Ghana Petroleum Funds	غنا	۲۰۱۱	۰/۴۵	na
۴۱	National Fund for Hydrocarbon Reserves	موریتانی ^(۲)	۲۰۰۶	۰/۳	۱
۴۲	Fund for Future Generations	گینه استوایی	۲۰۰۲	۰/۰۸	na
۴۳	Papua New Guinea Sovereign Wealth Fund	پاپوآ-گینه نو	۲۰۱۱	na	na
۴۴	Turkmenistan Stabilization Fund	ترکمنستان	۲۰۰۸	na	na

(۱) تی مور شرقی (East Timor) جزیره‌ای واقع در جنوب اندونزی که قبلاً مستعمره پرتغال بود و در ماه مه سال ۲۰۰۲ به استقلال رسید.

(۲) این صندوق‌ها، صندوق نفت و گاز هستند.

Source: <http://www.swfinstitute.org>