

# The Effect of Openness on Corruption in the Selected MENA Countries

Mohammad Kordbache<sup>1</sup> | mkordbache@yahoo.com

**Abstract** “Financial system” enforces long and stable restrictions through assigning numerical limitations on the fundamental indices of budget. After such restrictions are formed, the determined quantities are not changeable during the relevant time period and such determined quantities would be the guideline for the execution of financial policies. By being dependent on oil revenues in an unbalanced manner, Iran’s public finance has evolved in a way that it has made the country’s economy dependent in nature. The government’s budget has provided grounds for growth in prices and inflation through its dependence on oil revenues which is the main source of finance for public expenditures. On the other hand, with an increase in imports resulted from improvements in the oil sector and in order to neutralize the inflationary pressures and financing the Rial revenues of government’s budget, the country’s dependence on foreign sources has been intensified. In this study, by analyzing the resources and public consumption of the budget and the international transition, it has been suggested that in order to overcome the main structural problem of the budget (i.e. dependence on oil), three steps must be taken. First, transferring the minimum amount of resources coming from oil export to the government’s budget. Second, reforming the tax revenue system by expanding tax bases and eliminating exemptions. Third, increasing the productivity of current expenditures by establishing performance-based budgeting, executing it within a mid-term framework of governmental expenditures and transferring the capital asset projects and executing them within a public-private participation system.

**Keywords:** Financial System, Oil Revenues, Tax Incomes, Cost Credits, Capital Asset Credits.

**JEL Classification:** H0, H3, H39.

1. M. A. of Economics, University of East Anglia, England.

# بودجه و قاعده‌مندی سیاست‌های مالی

محمد کردبچه

mkordbache@yahoo.com |

کارشناس ارشد اقتصاد کمی، دانشگاه ایست انگلیا، انگلیس

پذیرش: ۱۳۹۶/۱۲/۰۳

دریافت: ۱۳۹۵/۰۴/۲۷

**چکیده:** «قاعده مالی» محدودیتی طولانی و پایدار را از راه تعیین حد و مرزهای عددی بر شاخص‌های اساسی بودجه برقرار می‌کند. با برقراری این محدودیت‌ها، مقادیر تعیین شده در دوره زمانی مورد نظر تغییرپذیر نیستند و سقف‌های تعیین شده، راهنمایی برای اجرای سیاست‌های مالی خواهند بود. مالیه عمومی ایران در جریان عملکردهای گذشته با اتکای به عواید نفتی در حجم و ترکیبی نامتعادل، به گونه‌ای تحول یافته است که در نهایت بافتی وابسته را به اقتصاد کشور تحمیل نموده است. بودجه دولت با اتکای به درآمد نفت به عنوان تامین کننده بخش عمده مخارج عمومی، با ایجاد قدرت خرید اضافی در اقتصاد کشور، زمینه‌های رشد قیمت‌ها و تورم را فراهم کرده است. از سوی دیگر، با افزایش حجم واردات کشور، به تبع تحول‌های بخش نفت، و در جهت خنثی کردن فشارهای تورمی و تامین دریافت‌های ریالی بودجه دولت، سیر وابستگی کشور به خارج تشدید شده است. در این پژوهش، با تحلیل منابع و مصرف عمومی بودجه ایران و تحول‌های بین‌المللی در این زمینه، پیشنهاد شده است تا برای رفع مشکل اصلی ساختار بودجه دولت، یعنی وابستگی به نفت، باید در سه زمینه اقدام کرد. نخست، انتقال کم‌ترین منابع حاصل از صادرات نفت به بودجه دولت. دوم، اصلاح نظام درآمدهای مالیاتی از راه گسترش پایه‌های مالیاتی و حذف معافیت‌ها. سوم، افزایش بهره‌وری اعتبارهای هزینه‌ای با استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و اجرای آن در یک چارچوب میان مدت مخارج دولتی و واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اجرای آن‌ها در یک نظام مشارکت بخش عمومی و خصوصی (PPP).

**کلیدواژه‌ها:** قاعده مالی، عواید نفتی، درآمدهای مالیاتی، اعتبارهای هزینه‌ای، اعتبارهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای  
**طبقه‌بندی JEL:** H0 , H3 , H39.

۱. پژوهش انجام شده از طرح پژوهشی «بودجه و قاعده‌مندی سیاست مالی» با کارفرمایی موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی استخراج شده است.

## مقدمه

مالیه عمومی ایران در جریان عملکردهای گذشته با اتکای به عواید نفتی در حجم و ترکیبی نامتعادل، به‌گونه‌ای تحول یافته است که در نهایت بافتی وابسته را به اقتصاد کشور تحمیل نموده است. بودجه دولت با اتکای به درآمد نفت به عنوان تامین‌کننده بخش عمده مخارج عمومی، با ایجاد قدرت خرید اضافی در اقتصاد کشور، زمینه‌های رشد قیمت‌ها و تورم را فراهم کرده است. از سوی دیگر، با افزایش حجم واردات کشور، به تبع تحول‌های بخش نفت و در جهت خنثی کردن فشارهای تورمی و تامین دریافت‌های ریالی بودجه دولت، سیر وابستگی کشور به خارج تشدید شده است. بدیهی است که سیاست استفاده از منابع نفتی در بودجه کشوری مانند ایران همواره نمی‌تواند ماهیتی غیرسازنده داشته باشد، و اگر عواید نفتی با تاثیری که بر تقویت قدرت خرید خارجی دارند، در جهت تامین منابع سرمایه‌ای توسعه اقتصادی و اجتماعی، و ظرفیت‌های متناسب با امکانات واقعی کشور در ایجاد زیربناهای لازم تولیدی قرار گیرند، می‌تواند به تدریج به دولت امکان دهد تا از راه سازوکارهای مالیاتی و با برداشت منطقی از عواید ناشی از تولیدهای ملی، زمینه‌های رشد متناسب هزینه‌ها و خدمات عمومی را فراهم کرده و به‌گونه‌ای متعادل به افزایش و گسترش رفاه عمومی و تامین عدالت اقتصادی کمک کند. در عین حال، باید توجه داشت که به واسطه نقش مسلط دولت در اقتصاد ایران، هرگونه حرکت در جهت استقلال اقتصادی باید بر پایه کاهش اتکای بودجه دولت به عواید نفتی و ایجاد زیربناهای لازم تولیدی برای تامین مخارج رو به رشد بودجه استوار گردد. هدف از این پژوهش، بررسی قواعد سیاست‌های مالی و بودجه‌ای در ایران، تبیین وضع موجود آن، و ارائه پیشنهادهایی برای انجام اصلاحات لازم در این زمینه است.

هدف قواعد مالی، اصلاح اختلال انگیزه‌ها و محدودکردن فشارها برای مخارج اضافی به‌خصوص در سال‌های رونق بوده و همزمان تضمین‌کننده مسئولیت‌پذیری مالی و تحمل‌پذیری بدهی‌ها است. با توجه به در مضیقه‌بودن مالیه عمومی در بسیاری از کشورها و فشارهای زیاد از سوی بازار، به‌تازگی تلاش کشورها به تقویت قواعد مالی و روابط متقابل اجزای آن‌ها متمرکز شده است. در این پژوهش، ابتدا قواعد مالی اشاره‌شده در ادبیات مورد بررسی قرار می‌گیرد و پس از مروری بر روند تغییرهای شاخص‌های بودجه‌ای و قواعد مالی در ایران، پیشنهادهایی برای قواعد سیاست‌های مالی و نقشه راه آینده ایران ارائه می‌شود.

## قواعد سیاست‌های مالی

بر اساس ادبیات قواعد سیاست‌های مالی، قاعده مالی باید شامل عوامل متعددی مانند شاخص‌های تعیین موقعیت مالی، معیاری برای دستیابی به پایداری بلندمدت مالی، قاعده‌ای برای تعیین مسیر مالی کوتاه‌مدت و میان‌مدت، و ظرفیت پیش‌بینی‌های بلندمدت منابع و مصارف باشد (Baunsgaard *et al.*, 2012). قواعد سیاست‌های مالی که در این بررسی مورد توجه قرار می‌گیرند به شرح زیر هستند:

- **قاعده بدهی دولت:** به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی بیان می‌شود. این قاعده از نظر دستیابی به هدف بدهی، می‌تواند اثربخشی زیادی داشته باشد (Ossowski, 2013).

- **قاعده تراز بودجه:** راهکار عملیاتی مناسبی است که به تحمل‌پذیری بدهی‌ها کمک می‌کند (Ossowski, 2013).

- **قواعد هزینه‌ای:** سقفی برای کل یا مخارج هزینه‌ای به قیمت‌های ثابت یا اسمی تعیین می‌کند. این سقف به صورت رقم مطلق یا نرخ رشد و در برخی موارد، به صورت نسبی از تولید ناخالص داخلی در دوره زمانی سه تا پنج سال تعریف می‌شود (Ossowski, 2013).

- **قواعد درآمدی:** سقف یا کفی برای درآمدها تعیین می‌کند (Ossowski, 2013).

- **قاعده تراز اولیه بدون نفت:** آسان‌ترین روش در این زمینه مرتبط کردن تراز بدون نفت به برآورد محافظه‌کارانه عواید نفت در یک دوره میان‌مدت است. بدین منظور، می‌توان از تجزیه و تحلیل اطلاعات گذشته و ارتباط‌های تجربی بین کسری‌های تراز بدون نفت و شاخص‌های اقتصادی استفاده کرد (Ossowski, 2013).

- **قاعده مالی قیمت نفت و تراز ساختاری:** این قاعده مبتنی بر قیمت نفت و روند همراه رشد عواید نفت و هدف‌های مالی تعدیل شده است و ارتباط بین مخارج و بی‌ثباتی قیمت نفت را قطع می‌کند (Ossowski, 2013).

- **قاعده تراز جاری:** این تراز با خارج کردن سرمایه‌گذاری دولت از تراز کلی به دست می‌آید (Ossowski, 2013).

- **قاعده تراز جاری بدون نفت:** در این قاعده، مخارج سرمایه‌ای و عواید نفتی هر دو از تراز کلی حذف می‌شوند (Ossowski, 2013).

- **قاعده تراز داخلی:** این تراز از کسر مبادله‌ها با سایر کشورها از تراز کلی مالی به دست می‌آید. در این قاعده، عواید نفت و محتوای وارداتی مخارج دولت، به خصوص مخارج سرمایه‌گذاری حذف می‌شوند.

- **تاسیس و تشکیل صندوق‌های تثبیت، پس‌انداز، و تامین مالی:** صندوق تثبیت برای کاهش آثار عواید بی‌ثبات برای دولت و اقتصاد است. اهداف این صندوق می‌تواند شامل افزایش انضباط مالی و افزایش شفافیت بیش‌تر در مصرف درآمد باشد. هدف صندوق‌های پس‌انداز، ذخیره ثروت برای نسل‌های آینده است. در صندوق‌های تامین مالی نیز قواعد به نحوی طراحی شده‌اند که به‌طور موثری کسری تراز کلی بودجه را تامین نمایند. بر اساس این، قاعده عواید خالص نفتی به این صندوق واریز می‌شود.

- **قواعد مالی توزیع منابع حاصل از نفت:** شامل بهره مالکانه برای تضمین کم‌ترین پرداخت، مالیات بر درآمد همانند سایر شرکت‌ها، مالیات مزیت خاص منبع نفت برای کسب سهم بیش‌تر از سودآورترین پروژه‌ها، و قاعده سهم بری از تولید.

- **قواعد مالی تهیه و تنظیم بودجه:** مهم‌ترین قاعده در این زمینه، زمان‌بندی تهیه بودجه است که البته بستگی به ویژگی‌های هر کشور دارد. به‌طور کلی، برای کشورهای درحال توسعه توصیه شده است که فرایند بودجه حدود نه ماه پیش از پایان مهلت ارائه بودجه به نهاد قانونگذاری آغاز گردد. طبق ماده (۱۸۶) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، دولت موظف است که لایحه بودجه سالیانه را تا پانزدهم آذرماه هر سال به مجلس تسلیم نماید. و بر اساس ماده (۱۸۸) آیین‌نامه داخلی مجلس، چنانچه لایحه بودجه تا تاریخ تعیین‌شده به مجلس تسلیم نشود، دولت موظف است که لایحه چند دوازدهم را نیز به مجلس تسلیم نماید. قاعده دوم، چگونگی تهیه لایحه بودجه است. دو رهیافت در این زمینه بکار گرفته می‌شود: «بالا به پایین» و «پایین به بالا». در رهیافت «بالا به پایین»، کل منابع در دسترس و موجود برای تامین مخارج عمومی و چارچوب کلان مناسب برنامه‌های آن تدوین می‌شود و در مرحله بعدی، سقف هزینه‌های سالانه در هر بخش مطابق با اولویت‌های مورد نظر دولت معین می‌گردد و به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود. رهیافت «پایین به بالا» شامل تدوین و برآورد هزینه برنامه‌های مخارج بخشی، در دوره برنامه‌ریزی در چارچوب سقف‌های تعیین‌شده برای مخارج هر بخش است. قاعده سوم، در خصوص تمرکز و عدم تمرکز و فدرالیسم مالی است. درصد خودمختاری دولت‌های محلی و تفویض اختیار به آن‌ها در امر بودجه، تعیین چارچوب هزینه‌ها، و تعیین ترتیب‌های درآمدی باید متناسب با شرایط و زمینه‌های سیاسی و اقتصادی کشور باشد.

- **قواعد مالی تصویب بودجه:** اختیارهای قانونی قوه مقننه در تغییر و اصلاح بودجه در کشورهای مختلف متفاوت است. حدود این اختیاراتها به سه دسته محدود، نامحدود، و در محدوده تراز بودجه تقسیم می‌شود (کردبچه، ۱۳۸۵). در ایران، در خصوص محدوده زمانی تصویب بودجه در ماده (۲۱۶) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی تعیین تکلیف شده است که بین دست‌کم ۴۰ و دست‌بالا ۵۵

روز است. ولی در خصوص میزان تغییرها محدوده خاصی تعیین نگردیده است. در مناقشه‌ای که بین دولت و مجلس در سال ۱۳۹۱ در تصویب لایحه بودجه ۱۳۹۲ پیش آمد، تفسیر شورای نگهبان این بود که مجلس تا جایی می‌تواند ارقام لایحه بودجه را تغییر دهد که «شاکله بودجه برهم نخورد».

هرچند که تفسیر این‌که در چه صورت شاکله بودجه برهم می‌خورد، به‌طور کامل در ابهام است.

- **قواعد مالی اجرای بودجه:** این قواعد عبارت‌اند از: کنترل سقف هزینه‌ها، تخصیص راهبردی منابع، و کارایی عملیاتی. مهم‌ترین این قواعد، تخصیص بودجه است که ضمن این‌که باید در یک چارچوب منابع کسب‌شده انجام گیرد، زمان‌بندی و رعایت اولویت‌های بخشی و منطقه‌ای و همچنین، اقلیمی و آب‌وهوایی و به‌ویژه، رعایت حکم ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ و آیین‌نامه آن از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند.

- **ارتباط قواعد مالی و قواعد پولی و ارزی:** استفاده از قواعد سیاستی، به عنوان یکی از مورد قبول‌ترین روش‌ها در مطالعه سیاست‌های پولی و مالی، از بارزترین ویژگی‌های پژوهش‌های مربوط به حوزه سیاست‌گذاری در چند دهه اخیر (به‌خصوص از دهه ۱۹۹۰ به بعد) به‌شمار می‌رود. انعطاف‌پذیری در سیاست‌های پولی و مالی همواره یک ویژگی مطلوب قواعد سیاستی بوده است. در الگوهای نظری با چسبندگی‌های اسمی و رقابت ناقص، چنان قواعدی می‌تواند در اهمیت روش‌های التزام به ثبات اقتصادی سهیم باشد. اما بیشتر تحلیل سیاست‌های بهینه بدون توجه به تاثیرگذاری ویژه بازوی مالی سیاست اقتصاد کلان پیش رفته است. این موضوع در کشورهایی می‌تواند دارای اهمیت باشد که بانک مرکزی از استقلال کمتری برخوردار هستند. تثبیت‌کننده‌های مالی نقش مهمی در هموارسازی اثرهای چرخه‌های تجاری دارند، اما بررسی نقش این تثبیت‌کننده‌ها در هموارسازی چرخه‌های تجاری به صورت کاربردی نسبت به مباحث نظری آن کم‌تر مورد توجه قرار گرفته شده است (خلیلی عراقی و همکاران، ۱۳۸۸). از آن‌جا که هدف‌های سیاست پولی و سیاست ثبات مالی متفاوت هستند و هر یک نیازمند ابزارهای مناسبی هستند، باید میان آن‌ها تمایز قائل شد. اما تمایز بین این دو سیاست، بر عدم وجود تعامل میان آن‌ها دلالت نمی‌کند و بدون شک، سیاست تثبیت اقتصادی به‌طور همزمان درگیر با هر دو قواعد سیاست پولی و مالی است. سیاست پولی از مسیر نرخ‌های بهره، بر قیمت‌داری‌ها اثر می‌گذارد و می‌تواند باعث ایجاد حباب‌های قیمتی شود (خلیلی عراقی و همکاران، ۱۳۸۸). همچنین، سیاست مالی به‌طور مستقیم در سطح خرد و کلان شرایط مالی را تحت تاثیر قرار می‌دهد که به موجب آن، سازوکار انتقال سیاست پولی تحت تاثیر قرار خواهد گرفت.

- **قواعد سیاست‌های مالی درآمدهای مالیاتی:** شامل سهم درآمدهای مالیاتی در کل منابع عمومی،

سهم درآمدهای مالیاتی در تامین اعتبارهای هزینه‌ای دولت، درآمدهای مالیاتی به قیمت‌های ثابت، نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی، کشش درآمدهای مالیاتی نسبت به پایه مالیاتی ذی‌ربط (مانند تولید ناخالص داخلی و واردات)، و معافیت‌های مالیاتی می‌شوند (Ossowski, 2013).

- قواعد مالی منابع حاصل از صادرات نفت: شامل سهم صادرات نفت در منابع عمومی دولت، نحوه توزیع منابع حاصل از صادرات نفت، میزان وابستگی اعتبارهای هزینه‌ای دولت به منابع نفتی، و نقش صندوق‌های تثبیت، پس‌انداز، و تامین مالی می‌شوند (Ossowski, 2013).

### - قواعد سیاست‌های مالی اعتبارهای هزینه‌ای

از دیدگاه اعتبارها و منابع تامین آن، اعتبارهای هزینه‌ای در صورتی موجه هستند که از محل افزایش درآمدهای مالیاتی دولت یعنی بخشی از ارزش‌افزوده مجموعه فعالیت‌های تولیدی کشور تامین گردد. در این صورت، رشد اعتبارهای هزینه‌ای به مثابه افزایش عرضه خدمات عمومی چون آموزش، بهداشت، درمان، رفاه اجتماعی، و سایر امور حاکمیتی تلقی می‌گردد و پرداخت‌های مالیاتی به منزله قیمتی است که مصرف‌کنندگان برای خدمات عمومی پرداخت می‌نمایند. ولی در گذشته، رشد اعتبارهای هزینه‌ای در رابطه با دریافت‌های دولت نمایشگر وابستگی این اعتبارها به عواید نفت بوده و شکاف بین این اعتبارها و درآمدهای غیرنفتی فزاینده بوده است، که به تعبیری کسری واقعی بودجه عمومی دولت را نشان می‌دهد و طی این سال‌ها از محل عواید نفت یا ثروت ملی کشور تامین گردیده است. این امر مشکل اساسی را بر ساخت بودجه‌ای کشور تحمیل کرده و موجب شده است که ابتدا وابستگی اقتصاد کشور به بازارهای بین‌المللی که با هدف استقلال کشور مغایر است، افزایش یابد (وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۴ الف)، و دوم این‌که، مصرف بخش اعظم منابع عمومی به صورت اعتبارهای هزینه‌ای با توجه به حجم قابل توجه بودجه عمومی در تولید ناخالص داخلی، بیانگر انتقال تدریجی منابع سرمایه‌ای کشور از ظرفیت‌های بالقوه مولد به سوی هزینه‌های مصرفی بوده است. در پایان، ادامه این روند با توجه به منابع نفتی در آینده، موجب خواهد شد تا ظرفیت‌های زیربنایی و تولیدی کافی برای انتقال اقتصاد متکی به نفت به اقتصادی مستقل از نفت ایجاد نگردد و تامین منابع جایگزین را برای بودجه دولت با مشکل مواجه سازد. از مهم‌ترین قواعد مالی اعتبارهای هزینه‌ای که در سال‌های گذشته نیز مورد تاکید قرار گرفته‌اند (قوانین برنامه‌های چهارم، پنجم، و ششم توسعه)، عبارت‌اند از:

✓ افزایش نسبت درآمدهای مالیاتی به اعتبارهای هزینه‌ای؛

- ✓ افزایش نسبت اعتبارهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به اعتبارهای هزینه‌ای؛
- ✓ تلاش برای قطع اتکای اعتبارهای هزینه‌ای به نفت و تامین آن از محل درآمدهای مالیاتی؛
- ✓ محدودیت افزایش اعتبارهای هزینه‌ای به چند درصد کم‌تر از نرخ تورم؛
- ✓ افزایش نسبت منابع عمومی به استثنای عواید نفت و گاز به اعتبارهای هزینه‌ای؛
- ✓ صرفه‌جویی در اعتبارهای هزینه‌ای با تاکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت، و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید؛ و
- ✓ افزایش بهرهوری اعتبارهای هزینه‌ای با استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (کر دیچه، ۱۳۹۳).

### - قواعد سیاست‌های مالی اعتبارهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

در خصوص اعتبارهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در گذشته چند نکته دارای اهمیت است. نخست آن‌که سهم عمده این اعتبارها در گذشته صرف ایجاد ظرفیت‌های زیربنایی شده است و سهم سرمایه‌گذاری‌های تولیدی در اعتبارهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ناچیز بوده است. در سال‌های پیش از انقلاب اسلامی ایران، وظیفه ایجاد ظرفیت‌های تولیدی به‌طور عمده بر عهده بخش خصوصی گذاشته شده بود و چون بخش خصوصی به دلیل ماهیت نظام حاکم بیشتر تمایل به انجام امور واسطه‌گری داشت، عملکرد آن اغلب در جهت ایجاد صنایع مونتاژ و امور وارداتی شکل گرفته بود (وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۴ الف). در سال‌های پس از انقلاب که فعالیت‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زمینه‌های مولد با رکود اساسی مواجه بود، بخش دولتی نیز با توجه به تعهدهای مربوط به اجرای طرح‌های ناتمام گذشته در جهت تغییر ترکیب اعتبارهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای گام چندان موثری برنداشته است.

بررسی وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نشان می‌دهد که تعدادی از طرح‌ها دارای ماهیت فعالیت‌های جاری و مستمر هستند. بدین معنی که اجرای این طرح‌ها منجر به تحقق اهداف کمی توسعه نخواهد شد. تعدادی از طرح‌ها نیز واجد ویژگی‌های کامل طرح عمرانی نبوده و به رغم دارا بودن یک یا چند نقص از نقایص زیر، به اجرا درآمده‌اند:

- بدون انجام یا اتمام پژوهش‌ها و تهیه نقشه‌ها و برآوردها و تعیین مشخصه‌های اجزای اصلی و هدف کمی طرح؛
- بدون وجود گزارش‌های توجیه فنی، اقتصادی، زیست‌محیطی، و تعیین میزان سوددهی طرح؛
- بدون زمان‌بندی و مشخص کردن نحوه انجام و سازماندهی مناسب اجرای طرح؛ و



● بدون توجه به امکانات دستیابی به عواید غیرمالی اجرای طرح.

وجود این نقایص بدین معنی است که تکمیل مشخصه‌ها و شناسایی این دسته از طرح‌ها امکان‌پذیر نبوده و نتایج حاصل از اجرای آن‌ها به‌درستی برآوردپذیر نیست، یا در اساس، اولویت و موجه بودن یا اجراپذیر بودن تعدادی از آن‌ها باید با تردید تلقی شود. گذشته از این، به‌طور معمول در اجرای این‌گونه از طرح‌ها، تعادل‌های درون‌بخشی و بین‌بخشی رعایت نگردیده است. همچنین، سرمایه‌گذاری به معنی توسعه تصور شده و به‌جای تاکید بر هدف‌های کمی تولید و خدمات که سرمایه‌گذاری‌ها برای تحقق آن‌ها انجام می‌گیرند، هدف طرح‌ها به صورت ارقام مالی برجسته و منعکس شده‌اند.

اهم قواعد مالی اعتبارهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به شرح زیر هستند (وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۴ ب؛ قانون برنامه ششم توسعه):

- ◀ افزایش سهم اعتبارهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از کل مصارف عمومی دولت؛
- ◀ افزایش نسبت اعتبارهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به اعتبارهای هزینه‌ای؛
- ◀ اولویت‌بندی اعتبارهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب میزان پیشرفت طرح‌ها و زمان به بهره‌برداری رسیدن آن‌ها؛
- ◀ تعیین ضوابط برای گزینش طرح‌ها بر اساس گزارش‌های توجیه فنی، اقتصادی، مالی، و زیست‌محیطی؛
- ◀ محدودیت شروع طرح‌های جدید مگر در موارد استثنایی با تصویب هیئت وزیران؛
- ◀ واگذاری طرح‌ها به بخش خصوصی؛ و
- ◀ اجرای طرح‌ها با مشارکت بخش خصوصی.

### پیشنهاد قواعد سیاست‌های مالی برای ایران

#### – قواعد تهیه، تصویب، و اجرای بودجه

● محدودیت‌های مالی باید از ابتدای فرایند تدوین بودجه تعیین شوند. این کار از راه تدوین چارچوب بودجه‌ای و برنامه‌ریزی دقیق هزینه‌ها، با در نظر گرفتن قید منابع مالی (برنامه‌ریزی مقید) امکان‌پذیر است. از همان ابتدای فرایند تدوین بودجه، دستگاه‌های استفاده‌کننده از بودجه باید امکان پیش‌بینی شاخص‌های دقیقی از منابع در دسترس را داشته باشند. از این‌رو، باید از

ابتدای فرایند تهیه و تدوین بودجه از محدودیت‌های مالی مطلع باشند و به‌طور تقریبی از سقف هزینه‌های بخش مربوط به خود آگاهی داشته باشند.

● کارایی عملیاتی ایجاب می‌کند که وزارتخانه‌های اجرایی در قبال اجرای برنامه‌هایشان پاسخگو باشند. البته زمانی می‌توان آن‌ها را موظف به پاسخگویی دانست که منابع و اختیارهای کافی را برای طراحی و اجرای برنامه‌هایشان در اختیار داشته باشند. این امر در برخی از کشورها، تجدیدنظر در توزیع مسئولیت‌ها را در تدوین بودجه می‌طلبد.

● قوه مقننه جایگاه مناسب و شایسته‌ای برای تحقق اصل پاسخگویی دولت در برابر مردم است. قوه مقننه باید ابزارها و وسایل لازم را برای بررسی سیاست‌ها و بودجه پیشنهادی دولت در دست داشته باشد.

● بودجه باید در زمان مناسب و مقتضی به مجلس ارائه شود تا مجلس پیش از آغاز سال مالی، برای بررسی بودجه و انجام مذاکره‌های معمول، فرصت کافی داشته باشد.

● برای مهار فشار احتمالی مجلس در جهت افزایش هزینه‌های دولت، گاه ممکن است که به عوامل بازدارنده‌ای در قانون، به منظور محدود ساختن قدرت مجلس در اصلاح بودجه نیاز باشد (برای مثال، هرگونه اصلاح بودجه که موجب افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدهای دولت می‌شود باید با اقدام جبرانی متقابل همراه باشد، به‌طوری که چنین اقدامی منجر به افزایش هزینه‌های کل یا کاهش درآمد کل دولت نشود). همچنین، قوانینی که اثر مستقیم بر بودجه دولت دارند، فقط در صورتی باید تصویب شوند که در چارچوب بودجه یا ضمایم آن به تایید دولت رسیده باشند.

بر اساس تجربه گذشته، قاعده‌ای که می‌تواند در این زمینه مورد توجه قرار گیرد، سقف تغییر بودجه کل کشور در مجلس به میزان ۵/۰ درصد و سقف تغییر منابع و مصارف عمومی به میزان ۲ درصد است. ضمن این‌که اصل حفظ تراز بودجه باید همواره مورد نظر باشد.

### - قواعد سیاست‌های منابع و مصارف عمومی

بر اساس نکته‌های مطرح‌شده در بخش‌های پیشین این پژوهش، قواعد سیاست‌های مالی مربوط به منابع و مصارف عمومی دولت در گذشته عملکرد مناسب و مطلوبی نداشته‌اند. دلیل این امر نیز تداوم یا سیر نزولی شاخص‌های مالی در سال‌های اخیر است. از جمله:

- تداوم و تشدید کسری تراز عملیاتی بودجه به عنوان مهم‌ترین شاخص قاعده سیاست مالی که

ناشی از رشد کند درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیرنفتی از یک طرف، و عدم ایجاد تحول در مدیریت اعتبارهای هزینه‌ای از طرف دیگر بوده است.

- تداوم وابستگی بودجه دولت به منابع حاصل از صادرات نفت.

- ناکارایی صندوق توسعه ملی در ایفای سه نقش تثبیت‌کنندگی، پس‌انداز برای نسل‌های آینده، و تامین منابع مالی برای سرمایه‌گذاری.

- کمبود منابع برای تامین اعتبارهای مورد نیاز طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، افزایش طرح‌های نیمه‌تمام و تعهدهای ذی‌ربط، طولانی شدن زمان اجرای طرح‌ها، عدم واگذاری، و به اشتراک گذاشتن طرح‌ها.

با توجه به متنوع بودن مشکلات یادشده، قواعد سیاستی پیشنهادی باید حالت ترکیبی داشته باشند تا کارایی لازم را برای رفع مشکلات مزبور داشته باشد. در ذیل به این قواعد اشاره می‌شود که باید توأمان مورد اجرا قرار گیرند:

### ۱. قواعد سیاست‌های مالیاتی

● یکی از دلایل پایین بودن کوشش مالیاتی در کشور، اتکا به روش‌های سنتی مالیاتی، محدود بودن پایه‌های مالیاتی، و عدم استفاده از شیوه‌های نوین و پرطرفیتی چون «مالیات بر ثروت خالص»، «مالیات بر مجموع درآمد»، و «مالیات بر افزایش ارزش سرمایه» است (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۴؛ کردبچه، ۱۳۹۷). «مالیات بر ثروت خالص» بر مبنای ارزش خالص دارایی‌های مالیات‌پذیر مودیان (ارزش دارایی‌ها منهای ارزش بدهی‌های ذی‌ربط) یا به صورت ناپیوسته (موسوم به مالیات بر سرمایه) یا سالانه اخذ می‌گردد. این مالیات اگر به‌طور مطلوبی طرح‌ریزی شود و تشکیلات مناسبی داشته باشد، مکمل خوبی برای مالیات بر درآمد اشخاص است و عدالت مالیاتی را در سطح بالاتری تحقق می‌بخشد. مالیات بر ثروت خالص ویژگی‌های مهمی دارد از جمله این‌که به‌طور مستقیم متوجه ثروت جمع‌شده می‌گردد، بین درآمدهای کسب‌شده و کسب‌نشده تمایز قائل می‌شود، و وجه تصاعدی مالیات‌ها را به‌ویژه در گروه‌های درآمندی ارتقا می‌دهد (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۴؛ کردبچه، ۱۳۷۸؛ ۱۳۹۷). بنابراین، مالیات بر ثروت خالص همراه با مالیات بر درآمد، موجب توزیع بهتر مالیات‌ها با توجه به توان پرداخت افراد می‌شود. علاوه بر این، مالیات بر ثروت خالص از راه توزیع مجدد ثروت، جلوگیری از تکاثر آن، و تشویق استفاده موثرتر از دارایی‌ها می‌تواند به صورت ابزار مفیدی برای مقاصد اصلاحات اقتصادی و اجتماعی بکار رود.

● «مالیات بر مجموع درآمد» ابزار مهمی در اجرای سیاست‌های توزیع درآمد و کاهش فقر و

همچنین، مبارزه با قاچاق و فساد به‌شمار می‌رود (کردیچه، ۱۳۹۷). این مالیات در انتخاب بین مصرف و پس‌انداز اثرگذار است و اثر مستقیم و شایان توجهی بر نهاده‌های کار و سرمایه ندارد. مجموع درآمد، نتیجه مجموع تمامی درآمدهای اشخاص است. در نظام‌های مالیاتی که دارای پایه مالیات بر مجموع درآمد فعال و کارآمد هستند، پرداخت یارانه‌ها نیز از همین راه صورت می‌گیرد. از آن‌جا که در یک نظام مالیات بر مجموع درآمد، اشخاص موظف به ارائه اظهارنامه مالیاتی هستند، این اظهارنامه علاوه بر اطلاعات تمام درآمدها، مشخصه‌های اجتماعی و اقتصادی شخص و خانواده او را نیز شامل می‌شود. با در اختیار داشتن این اطلاعات نه‌تنها خانوارهایی که درآمد سالانه آن‌ها کم‌تر از درآمد مشمول مالیات است، مالیات نمی‌پردازند، بلکه بین یک شخص مجرد که با والدین خود زندگی می‌کند و درآمد دارد، یک خانواده چندنفره که اجاره می‌پردازند و فرزندشان به مدرسه یا دانشگاه می‌رود، یا خانواده‌هایی که فرد معلول دارند یا از یک فرد سالمند نگهداری می‌کنند، تفاوت خواهد بود. خانواده فقیر نه‌تنها دیگر مالیات پرداخت نمی‌کند، بلکه مبلغی به عنوان یارانه نیز به آن‌ها تعلق می‌گیرد.

● اهمیت «مالیات بر افزایش ارزش سرمایه»<sup>۱</sup>، از جنبه اقتصادی و همچنین، برقراری عدالت اجتماعی است. افزایش ارزش سرمایه توان پرداخت مالیات را افزایش می‌دهد و اگرچه ممکن است افزایش ارزش سرمایه تشخیص داده‌نشده، سهم ناچیزی از کل درآمد را تشکیل دهد، ولی به هر حال سهم آن در درآمد گروه‌های درآمدی بالا بیش‌تر از گروه‌های کم‌درآمد است. بنابراین، برقراری مالیات بر افزایش ارزش سرمایه وجهی تصاعدی دارد و در کاهش تمرکز ثروت درست گروه‌های خاص در کشورهای در حال توسعه موثر است. از وجوه مهم اقتصادی مالیات بر افزایش ارزش سرمایه، نقش آن در محدود کردن فعالیت‌های سوداگرانه در زمین و ساختمان است و تشویق سرمایه‌گذاری‌هایی است که کاربری اقتصادی دارند (کردیچه، ۱۳۹۷). فعالیت‌های سوداگرانه در زمین و ساختمان به‌طور عمده ناشی از تورم، رشد جمعیت، و روند شهرنشینی است که خصوصیت اصلی کشورهای در حال توسعه است (کردیچه، ۱۳۹۷؛ Bird & Oldman, 1975). بکاربردن این نوع مالیات در تغییر ترکیب سرمایه‌گذاری به سود فعالیت‌های مورد نظر و همچنین، به ایجاد تحرک سرمایه در کشور نیز بسیار موثر است. یکی از مهم‌ترین دلایلی که همیشه در مخالفت با این نوع مالیات عنوان می‌شود، بار سنگین مالی اجرای آن است. برای اجرای چنین نظام مالیاتی نیاز به اطلاعات دقیقی در خصوص میزان دارایی افراد، مدت‌زمان در اختیار داشتن این دارایی‌ها، و هزینه تولید و ارزش فروش آن‌ها است.

● اگرچه در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه پس از انقلاب نسبت به حذف معافیت‌های مالیاتی تاکید

فراوانی به عمل آمده است، ولی تحول اساسی در این زمینه ایجاد نشده است. روش منطقی برای تعیین این معافیت‌ها این است که در کشورهای در حال توسعه اختلاف سطح معافیت‌ها نسبت به درآمد سرانه بیش‌تر از کشورهای پیشرفته صنعتی است، زیرا کشورهای در حال توسعه از نظام اجرایی ضعیف‌تری برخوردار هستند. در برخی موارد نیز از معافیت‌های مالیاتی به منظور ایجاد انگیزه در بخش‌های اقتصادی به‌ویژه صنعت استفاده می‌شود (Bird & Oldman, 1975). در این زمینه باید توجه داشت که استفاده از معافیت‌ها نمی‌تواند جبران انگیزه لازم را برای سرمایه‌گذاری بنماید و جایگزین آن شود. البته اگر طراحی آن به‌درستی انجام گیرد، می‌تواند در جذب سرمایه‌های داخلی و هدایت آن در جهت هدف‌های مورد نظر موثر باشد. در موارد ضروری و در جهت شفافیت ظرفیت مالیاتی می‌توان از محل اعتبارهای عمومی مبالغی را برای جبران آن در نظر گرفت (مالیات به نرخ صفر).

● با توجه به این‌که به‌طور معمول، هزینه‌های دولتی رشدی سریع‌تر از درآمد ملی دارند، داشتن یک نظام با کشش مالیاتی از اهمیت خاصی برخوردار است. نظامی که در آن درآمدهای مالیاتی سریع‌تر از پایه‌های مالیاتی افزایش یابد، بدون این‌که نیاز به وضع قوانین جدید و افزایش نرخ‌های مالیاتی باشد. برخی از ویژگی‌های چنین نظامی به شرح زیر است:

- اخذ مالیات از بخش‌های اقتصادی که از رشد بالاتری برخوردار هستند؛

- تاکید بر اخذ مالیات از درآمد و سود،

- اخذ مالیات از آن دسته از کالاهای مصرفی که از کشش درآمدی و تقاضایی بالاتری برخوردار

هستند؛ و

- وضع نرخ‌های مالیاتی بر اساس ارزش کالا (و نه بر اساس حجم آن).

نظام اداری مالیات جدید به دنبال بهینه‌کردن گردآوری مالیات همراه با کمینه‌کردن هزینه اداری و هزینه‌های خوداظهاری<sup>۱</sup> مالیات‌دهندگان است. کارآمدترین نظام‌های جمع‌آوری مالیات آن‌هایی هستند که بیش‌تر مالیات‌دهندگان، تعهدهای مالیاتی خود را داوطلبانه پرداخت کنند و در نتیجه، متولیان مالیات بتوانند تلاش خود را بر مالیات‌دهندگانی متمرکز کنند که از پرداخت مالیات خودداری می‌کنند. مالیات‌دهندگان زمانی به‌طور اختیاری خوداظهاری می‌کنند که نظام اداره مالیاتی ویژگی‌های زیر را داشته باشد:

● رفتارشان نسبت به مالیات‌دهندگان با هدف ارائه خدمت بوده و با آموزش و یاری به آنان کمک کنند تا تعهدهای خود را ایفا نمایند؛

● از راه برنامه‌های بازرسی موثر و بکارگیری سازوکارهای تنبیهی موانع قوی برای عدم خوداظهاری ایجاد کنند؛ و

● شفاف بوده و از نظر مالیات‌دهندگان در جهت اجرای عادلانه قوانین مالیاتی باشد.

تجربه‌های کشورها نشان می‌دهد که خوداظهاری داوطلبانه از راه یک نظام خودتشخیص<sup>۱</sup> به بهترین نحو حاصل می‌گردد (Bird & Oldman, 1975). با توجه به موارد بالا و عملکرد گذشته، منطقی‌ترین هدف کمی برای مهم‌ترین قاعده سیاست‌های مالیاتی یعنی نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در میان‌مدت، به‌طور متوسط ۸ درصد و در پایان یک دوره پنج‌ساله ۱۲ درصد است. دستیابی به این هدف، علاوه بر قواعد مالی اشاره‌شده، مستلزم انجام اصلاحات ساختاری در سازمان امور مالیاتی، اجرای کامل طرح جامع مالیاتی، حذف معافیت‌ها، استقرار نظام خوداظهاری مالیاتی، و حذف فرار مالیاتی است.

## ۲. قواعد سیاست‌های مربوط به منابع حاصل از صادرات نفت

بند (۱۰) سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و سایر بندهای مرتبط با آن، ابلاغی مقام معظم رهبری، که دولت را به «تغییر نگاه به نفت و درآمدهای حاصل از آن، از منابع تامین بودجه عمومی به منابع سرمایه‌های زاینده اقتصادی<sup>۲</sup>» می‌خواند، می‌تواند نویدبخش فصل نوینی در توسعه صنعت نفت کشور باشد. چراکه سرانجام بخش نفت و گاز نه‌فقط به عنوان منابع تامین بودجه عمومی، بلکه به عنوان بخش‌های مهم فعالیت‌های اقتصادی سودآور در برنامه‌های توسعه تلقی می‌شوند که زاینده درآمد، سرمایه‌گذاری، و ایجاد فرصت شغلی است. بندهای سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری به شرح زیر هستند:

۱۰- تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تامین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی؛

۱۱- تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز و کاهش شدت انرژی؛

۱۲- حمایت از تاسیس شرکت‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اکتشاف (نه مالکیت)، بهره‌برداری، و توسعه میادین نفت و گاز کشور به‌ویژه میادین مشترک در چارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی؛

### 1. Self Assessment

۱۳- افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر و نوین، و گسترش نیروگاه‌های پراکنده و کوچک‌مقیاس؛  
۱۵- واگذاری طرح‌های جمع‌آوری، مهار، کنترل، و بهره‌برداری از گازهای همراه تولید در کلیه  
میادین نفت و تاسیسات صنعت نفت به مردم؛

۱۶- افزایش ارزش افزوده از راه تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز، و توسعه تولید کالاهای  
دارای بازدهی بهینه (بر اساس شاخص شدت مصرف انرژی)؛

۱۷- دانش‌بنیان نمودن صنایع بالادستی نفت و گاز با تاسیس و تقویت شرکت‌های دانش‌بنیان  
برای طراحی، مهندسی، ساخت، نصب تجهیزات، و انتقال فناوری به منظور افزایش خودکفایی؛ و  
۱۸- افزایش مستمر ضریب بازیافت و برداشت نهایی از مخازن و چاه‌های نفت و گاز.

اجرای سیاست‌های بالا دارای الزام‌هایی است که بدون تحقق آن‌ها پیشرفتی در این زمینه  
به دست نخواهد آمد. اگر قرار است که شرکت‌های خصوصی در کنار شرکت‌های دولتی در فعالیت‌های  
بالادستی و پایین‌دستی بخش‌های نفت و گاز فعال شوند، نیازمند قوانین و مقررات یکسان با  
شرکت‌های دولتی هستند. بخشی از الزام‌ها در این زمینه به شرح زیر هستند:

- ✓ اصلاح قوانین و مقررات برای ایجاد جاذبه اقتصادی و شفافیت برای جلوگیری از فشارهای اجتماعی؛
- ✓ ایجاد فضای رقابتی و عادلانه برای انتخاب شرکت‌های نفتی مناسب و صاحب فناوری؛ و
- ✓ ایجاد فضای مناسب برای مشارکت پیمانکاران داخلی برای کسب تجربه و جهانی شدن آنان.

همچنین، در خصوص قاعده مالی توزیع منابع مالی بخش نفت و رابطه بین دولت و شرکت ملی  
نفت ایران، پیشنهاد می‌شود که الگویی شبیه متن ماده (۳) لایحه برنامه چهارم توسعه مورد نظر قرار  
گیرد. در ماده مزبور، مشابه دیگر کشورهای نفت‌خیز دنیا، حقوق دولتی نفت که پس از استخراج  
به حساب بستانکار دولت (خزانه‌داری کل) منظور می‌شود، شامل: «بهره مالکانه نفت خام»، «بهره  
مالکانه گاز طبیعی»، و «حقوق ویژه» می‌گردد. حقوق ویژه باید به نحوی تعیین شود که منابع لازم  
برای تداوم تولید، توسعه ظرفیت، بازپرداخت تعهدات و انجام سرمایه‌گذاری‌های منظور در برنامه ششم  
را برای ارتقای قدرت رقابت اقتصادی و حفظ جایگاه ایران در بازارهای نفت و گاز، و تامین نیازهای  
داخلی فراهم آورد و عملیات شرکت همراه با سود متعارف باشد.

علاوه بر این، در سال‌های اخیر به دلیل کمبودهای مالی و تحریم، سرمایه‌گذاری لازم در بخش  
نفت صورت نگرفته و نه تنها اهداف مورد نظر در برنامه‌های توسعه در خصوص افزایش ظرفیت تولید  
محقق نگردید، بلکه کاهش‌های محسوسی ایجاد شده است. ضمن این‌که به دلیل کاهش قدرت  
رقابتی، سهم شایان توجهی از بازار صادرات نفت از دست دولت رفته است و لازم است تا اقدام‌های

جبرانی در این زمینه انجام گیرد. بنابراین، ضمن اجرای پیشنهادهای یادشده، ضروری است تا منابع لازم جهت سرمایه‌گذاری سهم نفت از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی افزایش یابد و میزان بهره مالکانه یا سهم، از حدود ۱۴/۵ درصد فعلی به دست کم ۲۰ درصد افزایش یابد.

### ۳. قواعد سیاست‌های مربوط به اعتبارهای هزینه‌ای

قواعد سیاست‌های مالی اعتبارهای هزینه‌ای باید بر اساس دو محور اساسی تنظیم شود. محور اول، قواعد مربوط به چارچوب بودجه‌های سالانه که به‌طور عمده تامین هدف کاهش کسری تراز عملیاتی بودجه را در بر می‌گیرد. و محور دوم، اصلاح ساختار اعتبارهای هزینه‌ای است که هدف اصلی آن افزایش بهره‌وری اعتبارها، و اقتصادی و برنامه‌ای کردن آن است. در زمینه تامین هدف کاهش کسری تراز عملیاتی (تفاوت بین درآمدها و اعتبارهای هزینه‌ای) با توجه به ملاحظه‌های مربوط به ثبات تقریبی اعتبارهای هزینه‌ای به قیمت‌های ثابت در ۴۰ سال گذشته و همچنین، کاهش بیش از ۱۶ واحد درصدی نسبت این اعتبارها به تولید ناخالص داخلی در ۱۰ سال گذشته، به‌خصوص این نکته که بیش از ۷۵ درصد این اعتبارها مربوط به چهار بخش امور دفاعی، آموزش، سلامت، و تامین و رفاه اجتماعی می‌شوند، امکان کاهش یا صرفه‌جویی در آن تقریباً وجود ندارد. در نتیجه، بیشتر تلاش دولت باید به افزایش ظرفیت کسب درآمدها معطوف شود که در بخش مربوط به درآمدهای مالیاتی مورد تاکید قرار گرفت. در این پژوهش، پیشنهاد مطرح‌شده در خصوص تغییر ساختار اعتبارهای هزینه‌ای، اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در یک چارچوب میان‌مدت مخارج دولتی است. تهیه و اجرای یک چارچوب میزان مخارج دولتی در یک فرایند یکپارچه از بالا به پایین و از پایین به بالای برنامه‌ریزی راهبردی در شش مرحله زیر انجام می‌گیرد:

**مرحله اول:** در این مرحله، چارچوب کلان اقتصادی تهیه می‌شود. از این چارچوب برای پیش‌بینی منابع و مصارف بودجه در دوره مورد نظر (دو تا سه سال) استفاده می‌شود.

**مرحله دوم:** در این مرحله، سه مرحله از مراحل چهارگانه بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به اجرا در می‌آید شامل: بازبینی و ایجاد برنامه‌های اجرایی و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی، تعیین شاخص‌های عملکرد و هدف‌های کمی مربوط به هر یک از فعالیت‌ها و برنامه‌ها، هزینه‌یابی برنامه‌ها و فعالیت‌ها و تعیین هزینه تمام‌شده، و کالاها و خدمات ارائه‌شده از سوی دستگاه‌های اجرایی.

**مرحله سوم:** با در دست داشتن چارچوب کلان اقتصادی و در نتیجه، هزینه‌یابی پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی، دستگاه مسئول بودجه‌ریزی اقدام به تهیه یک چارچوب هزینه‌ای راهبردی



می‌کند. این چارچوب تجزیه و تحلیل و تصمیم‌گیری برای توزیع اعتبارهای درون‌بخشی و بین‌بخشی را امکان‌پذیر می‌نماید، ضمن این‌که مبنای تعیین سقف اعتبارها برای بودجه سال اول و سال‌های بعد خواهد بود.

**مرحله چهارم:** در این مرحله، هیئت وزیران بر اساس نتایج مرحله سوم نسبت به تخصیص منابع بر مبنای اولویت‌ها تصمیم می‌گیرد و این تصمیم شامل تعیین سقف اعتبارهای دستگاه‌های اجرایی در دو تا سه سال آینده است.

**مرحله پنجم:** در این مرحله، دستگاه‌های اجرایی بر مبنای سقف‌های ابلاغی، در برآورد اهداف کمی و اعتبارهای ذی‌ربط اولیه خود تجدیدنظر لازم را به عمل می‌آورند و نتیجه را به دستگاه مرکزی بودجه‌ریزی اعلام می‌نمایند.

**مرحله ششم:** بودجه دستگاه‌های اجرایی ارسال شده از سوی دستگاه‌های اجرایی در دستگاه مرکزی بودجه‌ریزی جمع‌بندی شده و پس از تصویب در هیئت وزیران، لایحه بودجه برای تصویب به مجلس ارائه می‌گردد.

#### ۴. قواعد سیاست‌های مربوط به اعتبارهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

در خصوص اعتبارهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در گذشته چند نکته دارای اهمیت است. نخست آن‌که در گذشته، سهم عمده این اعتبارها صرف ایجاد ظرفیت‌های زیربنایی شده است و سهم سرمایه‌گذاری‌های تولیدی در اعتبارهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ناچیز بوده است. در سال‌های پیش از انقلاب اسلامی، وظیفه ایجاد ظرفیت‌های تولیدی به‌طور عمده بر عهده بخش خصوصی گذاشته شده بود و چون بخش خصوصی به دلیل ماهیت نظام حاکم بیشتر تمایل به انجام امور واسطه‌گری داشت، عملکرد آن اغلب در جهت ایجاد صنایع مونتاژ و امور وارداتی شکل گرفته بود. در سال‌های پس از انقلاب که در اساس فعالیت‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زمینه‌های مولد با رکود اساسی مواجه بود، بخش دولتی نیز با توجه به تعهدهای مربوط به اجرای طرح‌های ناتمام گذشته در جهت تغییر ترکیب اعتبارهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای گام‌چندان موثری برنداشته است.

بر اساس اطلاعات سازمان برنامه و بودجه کشور، تعداد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سال ۱۳۹۶ بالغ بر ۲۹۰۰ طرح با اعتبار مورد نیاز حدود ۵۰۰۰ هزار میلیارد ریال برای ایفای تعهدهای مربوط به آن‌ها برای اتمام است، که با توجه به میزان اعتبار مصوب سال ۱۳۹۷، زمان لازم برای اجرای

این طرح‌ها به قیمت‌های ثابت، دست‌کم نه سال است. گزارش بررسی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سال ۱۳۹۲ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نیز نشان می‌دهد که ۷۸ درصد از پروژه‌ها از برنامه زمانی عقب مانده‌اند و ۲۳/۶ درصد از پروژه‌هایی که مقرر بوده به بهره‌برداری برسند، به اتمام رسیده‌اند. میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌های عمرانی ملی ۱۱/۸ سال و پروژه‌های خاتمه‌یافته ۱۵/۴ سال است. شایان توجه است که متوسط مدت اجرای پروژه‌های جدید ۲/۶ سال پیش‌بینی شده است. در سال‌های اخیر، جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به مسیر عرضه خدمات عمومی (نظیر شبکه‌های راه‌آهن و آب و فاضلاب تا ساختمان‌های عمومی دولتی، قضایی، بهداشت، آموزش، و ورزش عمومی)، چارچوب حقوقی جدیدی را به نام «مشارکت بخش عمومی و بخش خصوصی برای ارائه خدمات عمومی» به جای مفهوم سنتی «کارفرما - پیمانکار» معرفی کرد. پاگرفتن این روش و تضمین‌های شناخته‌شده برای امنیت سرمایه‌گذاری، سرمایه‌های کوچک و بزرگ می‌توانست مردم را از بسیاری از فعالیت‌های غیرتولیدی به سمت ساختن تاسیسات خدمات‌رسان سوق دهد. بخش خصوصی می‌توانست با ساختن و اداره این بناها در احداث و در اداره، منافع هر دو طرف را بهتر حفظ کند. دولت در این روش در کنار مردم و به نمایندگی مطالبه‌گر کمتیت و کیفیت خدمات است که به جای مالکیت و اداره تاسیسات و عرضه خدمات باید تمام یا بخشی از هزینه‌های خرید عرضه‌شده به مردم را در قالب قرارداد درازمدت با بخش خصوصی از بودجه تامین کند. به همین منظور، در راستای ماده (۲۱۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه احکامی در بودجه منظور گردید که به دلیل عدم پیش‌بینی سازوکارهای لازم، عملکردی نداشته است.

در سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۹۴ به استناد ماده (۲۷) قانون الحاق، برخی از مواد قانون تنظیم مقررات مالی دولت (۲)، در حکم تبصره (۱۹) قانون بودجه، احکام و دستورالعمل‌هایی برای واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید، نیمه‌تمام، تکمیل‌شده، و آماده بهره‌برداری به بخش غیردولتی به تصویب رسیده است. با اجرای این احکام و دستورالعمل‌ها و کاربرد گردش کار اشاره‌شده در بخش مرور ادبیات، می‌توان انتظار داشت که گام مهمی در واگذاری یا اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با مشارکت بخش خصوصی و در نتیجه، تسریع در اجرای آن‌ها و آزادشدن منابع موجود برای ارتقای بهره‌وری اعتبارهای هزینه‌ای و پرداخت بدهی‌های دولت برداشته شود.

## بحث و نتیجه‌گیری

بر اساس پیشنهاد قواعد مالی بالا، پیشنهاد ترکیبی زیر برای قواعد سیاست‌های مالی نظام بودجه‌ریزی ایران مطرح می‌شود:

۱. مهم‌ترین هدف قواعد سیاست‌های مالی، قطع وابستگی بودجه به منابع حاصل از صادرات نفت و کاهش تدریجی کسری تراز عملیاتی و به صفر رسیدن آن در میان‌مدت است. بدین منظور:  
الف. با توجه به ثبات اعتبارهای هزینه‌ای به قیمت‌های ثابت و کاهش نسبت اعتبارهای هزینه‌ای به تولید ناخالص داخلی، برای تقویت این اعتبارها به‌خصوص در بخش‌های حاکمیتی، نسبت اعتبارهای هزینه‌ای به تولید ناخالص داخلی به تدریج افزایش و در پایان یک دوره میان‌مدت به میزان متوسط آن در چهار برنامه توسعه اخیر یعنی ۱۶ درصد برسد.

ب. برای ارتقای بهره‌وری اعتبارهای هزینه‌ای نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، در یک چارچوب میان‌مدت مخارج دولتی در سال آینده مستقر شود.

ج. برای تامین هدف کاهش تراز عملیاتی، پیش‌بینی سازوکارهای لازم در خصوص گسترش پایه‌های مالیاتی، حذف معافیت‌ها، استقرار نظام خوداظهاری مالیاتی، و نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی از وضعیت فعلی به حدود ۱۲ درصد تا پنج‌سال آینده افزایش یابد.

د. با تجهیز سایر منابع درآمدی دولت، نسبت این درآمدها به تولید ناخالص داخلی که در حدود ۲/۵ درصد ثابت باقی‌مانده است تا ۴ درصد تا سال ۱۳۹۹ ارتقا یابد.

هـ. افزایش درآمدهای عمومی باید به‌گونه‌ای باشد که ضمن تامین اعتبارهای هزینه‌ای، بخشی نیز برای پرداخت سود اوراق بدهی پیش‌بینی شده برای فروش طی سال‌های آینده برای بازپرداخت بدهی‌های دولت تخصیص یابد.

۲. توزیع منابع ارزی حاصل از صادرات نفت به صورت زیر انجام گیرد:

الف. برای تامین سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز بخش نفت، سهم شرکت ملی نفت ایران به تدریج از ۱۴/۵ به ۲۰ درصد افزایش یابد.

ب. در نقش تثبیت‌کنندگی صندوق توسعه ملی از سهم صندوق تعیین‌شده در برنامه ششم توسعه (حدود ۲۰ درصد در سال‌های اول و دوم، و ۳۰ درصد از سال سوم به بعد) به شکل زیر استفاده به عمل آید:

■ اعطای تسهیلات برای تامین کسری باقی‌مانده تراز عملیاتی دولت؛

■ سپرده‌گذاری در بانک‌های توسعه‌ای (تا ۳۰ درصد از سهم صندوق از صادرات نفت) که همراه با

سپرده‌گذاری اعتبارهای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای انتفاعی که توجیه مالی و اقتصادی دارند، صرف تامین سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و تضمین خرید خدمات شود؛ و

■ اعطای تسهیلات مستقیم به بخش خصوصی.

ج. دست کم ۵۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت برای تامین مصارف عمومی در اختیار دولت قرار گیرد.

۳. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به سه دسته زیر تقسیم شوند:

الف. طرح‌هایی که توجیه مالی و اقتصادی دارند، برای واگذاری انتخاب شوند (از راه بانک)؛

ب. طرح‌هایی که توجیه مالی ندارند ولی توجیه اقتصادی دارند، برای واگذاری انتخاب شوند (از

راه بانک)؛

ج. طرح‌های حاکمیتی، با شرایط موجود تا اتمام ادامه یابند؛ و

د. سایر طرح‌ها متوقف شوند.

## منابع

### الف) فارسی

خلیلی عراقی، سیدمنصور؛ شکوری، حامد و زنگنه، محمد (۱۳۸۸). تعیین قاعده بهینه سیاست پولی در اقتصاد ایران با استفاده از تئوری کنترل بهینه، *مجله تحقیقات اقتصادی*، ۴۴(۳): ۶۹-۹۴.

سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۴). *سند تفصیلی برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۹۹-۱۳۹۵*، حوزه فرابخشی.

سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۴). *سند راهبردی مالیه عمومی و مدیریت بخش عمومی*.

کردبیجه، محمد (۱۳۷۸). *مروری بر ادبیات نظام درآمدی بودجه*. موسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه.

کردبیجه، محمد (۱۳۸۵). *نظام بودجه‌ریزی: مبانی نظری، سیر تحولات بین‌المللی، بررسی تطبیقی، تحولات نظام بودجه‌ریزی در ایران*، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

کردبیجه، محمد (۱۳۹۳). *اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در اردیبهشت سال ۱۳۹۳*، سازمان برنامه و بودجه.

کردبیجه، محمد (۱۳۹۷). *بودجه قاعده‌مندی سیاست مالی - طرح جامع مطالعات اقتصاد ایران*، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

وزارت برنامه و بودجه (۱۳۶۴الف). *نتایج بررسی طرح‌های عمرانی، زمان‌بندی، و اجرای مناسب آن‌ها*.

وزارت برنامه و بودجه (۱۳۶۴ب). *روش تهیه و تنظیم اصلاحیه برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران*.

## ب) انگلیسی

- Baunsgaard, T; Villafuerte, M; Poplawski- Ribeiro and Richmond, C. (2012). *Fiscal Frameworks for Natural-Resource-Intensive Developing Countries*. IMF Staff Discussion Note 1204/
- Bird, R. M., & Oldman, O. (1975). *Readings on Taxation in Developing Countries*. Johns Hopkins University Press.
- Ossowski, R. (2013). *Fiscal Rules and Resources Funds in Non-renewable Resource Exporting Countries*. International Experience, IDB.