

آسیب‌شناسی اثر ساختار بودجه دولت بر توان تولید ملی؛ با تأکید بر بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور

سیدمحمدهادی سبحانیان *

حسین رجب‌پور **

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۱۹ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۷/۲۶

چکیده

اصلاح مالیه عمومی، در راستای رعایت انضباط مالی و بودجه‌ای، یکی از محورهای سیاست‌های کلی تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی (۱۳۹۱) بوده است. باوجوداین، بررسی ساختار بودجه‌های یک دهه اخیر نشان می‌دهد که بودجه‌های سنواری، هنوز از کاستی‌های جدی رنج برده و همراه با تداوم و تعمیق کسری تراز عملیاتی طی یک دهه اخیر، برای ترمیم این کسری، عمدتاً از شیوه‌های ناپایدار و بعضاً موهومی استفاده شده که ساختار تولید را تخریب کرده است. در بررسی حاضر، که به احصای سازوکارهای تأثیر ترمیم بودجه بر ساختار تولید اختصاص داشته، به‌طور مشخص در بودجه سال ۱۴۰۰، روش‌های ترمیم کسری تراز عملیاتی در قالب ۶ روش بیش‌برآوردی درآمدهای نفتی، برداشت از صندوق توسعه ملی، واگذاری شرکت‌های دولتی در قالب «رد دیون»، واگذاری شرکت‌ها در قالب سهام صندوق‌های مبادله‌پذیر (ETF)، واگذاری دارایی‌های دولت و انتشار اوراق مالی شناسایی شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد این اقدامات ترمیم کسری بودجه، دور باطلی را شکل داده که نتیجه آن تشدید تخریب تولیدمحوری و کاملاً مغایر با سیاست‌های کلی تولید بوده است. ازاین‌رو، درنهایت، پیشنهاد شده است که اصلاحات ساختاری در بودجه، در هر دو سطح منابع و مصارف، با تأکید بر بودجه‌ریزی برنامه‌ای و اصلاحات مالیاتی در کانون تلاش‌های دولت جدید، در تدوین برنامه هفتم توسعه و نیز لایحه بودجه ۱۴۰۱ صورت گیرد.

واژه‌های کلیدی: حمایت از تولید ملی، تاب‌آوری، کسری بودجه، درآمدهای مالیاتی، بدهی‌ها

طبقه‌بندی JEL: O24, F68, H62, H25, H63

* استادیار گروه آموزشی مدیریت بازرگانی، دانشکده مدیریت، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران.

** دکتری توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران، (نویسنده

مسئول). Email: hossein.rajabpour@gmail.com

مقدمه

بیش از یکصد سال از آغاز فرایند بودجه‌ریزی و تقدیم لوایح بودجه به مجلس و بیش از نیم قرن از تصویب «قانون برنامه و بودجه» می‌گذرد؛ باوجوداین، سازوکارهای تجهیز منابع بودجه، هنوز مبتنی بر منابع ناپایدار (فروش نفت و استقراض) و تخصیص آن نیز، هنوز مبتنی بر روش‌های سنتی (بودجه‌ریزی افزایشی) صورت می‌گیرد. لذا انجام اصلاحات ساختاری در بودجه، به‌عنوان یکی از الزامات اصلاح نظام حکمرانی در کشور، ضروری به‌نظر می‌رسد.

یکی از راهنماهای مهم انجام اصلاحات ساختاری در بودجه، «سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی» است. در این چارچوب، در بندهای ۱، ۹ و ۲۰ بهبود تولید ملی، از طریق مواردی مانند «اصلاح و بازسازی ساختار تولید ملی»، «رعایت انضباط مالی و بودجه‌ای دولت» و «تنقیح و اصلاح قوانین و مقررات مالیاتی برای تسهیل فعالیت در بخش‌های تولیدی»، مورد توجه قرار گرفته است.^۱ اهمیت این سیاست‌های کلی تا آنجا بوده است که در سایر سیاست‌های کلی، مانند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۲)، در قالب «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور»، «اصلاح نظام درآمدی دولت» و «قطع وابستگی بودجه به نفت»^۲ و

۱. ۱) بالا بردن قدرت رقابت و افزایش بهره‌وری عوامل تولید با: اصلاح و بازسازی ساختار تولید ملی، کاهش هزینه‌ها و بهبود کیفیت تولید، اتخاذ انواع تدابیر تشویقی و تنبیهی و بهینه‌سازی تعامل عوامل تولید.

۹) افزایش سهم بخش‌های تعاونی و خصوصی در تولید ملی از طریق: تقویت انگیزه و عزم ملی و تأکید و تسریع در اجرای کامل سیاست‌های کلی اصل ۴۴، رعایت انضباط مالی و بودجه‌ای دولت، رفع تبعیض بین بخش دولتی و بخش‌های خصوصی و تعاونی، ساماندهی و حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط، در جهت کارآمدسازی آنها؛

۲۰) تنقیح و اصلاح قوانین و مقررات (از جمله اصلاح قانون پولی و بانکی، تأمین اجتماعی و مالیات‌ها) برای تسهیل فعالیت در بخش‌های تولیدی و رفع موانع سرمایه‌گذاری در سطح ملی، با رویکرد ثبات نسبی در قوانین.

۹. ۲) اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخ‌گویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی.

۱۶) صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضروری و هزینه‌های زاید.

۱۷) اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی.

۱۸) افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت.

در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵)، در قالب «تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی»^۱، بر لزوم توجه و سیاست‌گذاری در راستای دستیابی به آن، تأکید شده است.

در مقاله حاضر، اصلاحات ساختاری موردنیاز در بودجه، از منظر نهادی، موردبررسی قرار گرفته است. در چارچوب تحلیل نهادی، «اصلاح ساختار تولید ملی» تابعی از امنیت حقوق مالکیت و کاهش هزینه مبادله بوده و اصلاح ساختاری بودجه، از جمله شروط لازم برای دستیابی به این هدف است. به تعبیر دیگر، از منظر تحلیل نهادی، ساختار منابع و مصارف بودجه، از جمله عوامل تأثیرگذار بر ساختار انگیزشی و رفتار فعالان اقتصادی محسوب شده و از این نظر، بر استمرار تولید یا عدم آن مؤثر است. براین اساس، پرسش محوری تحقیق حاضر این است که آیا ساختار کنونی بودجه، هم‌راستا با سیاست‌های کلی تولید و زمینه‌ساز رشد مستمر و تحول اقتصادی بلندمدت است؟

در این راستا، مقاله حاضر به هفت بخش تقسیم شده است، در بخش اول، به تحلیل آثار ساختار منابع و مصارف دولت بر ساختار تولید، از منظر تحلیل نهادی، پرداخته شده است. بخش دوم، به تحقیقات پیرامون اثر مالی دولت بر ساختار تولید در ایران اختصاص دارد. در بخش سوم، ابتکارات ترمیم کسری بودجه و آثار آن بر توسعه، مورد توجه قرار گرفته و در بخش چهارم، آثار ابتکارات ترمیم کسری بودجه ۱۴۰۰ بررسی شده است. در بخش پنجم، الزامات خروج از دوره‌های باطل ترمیم

۱. ۱۰) تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» و دائمی شدن اساسنامه صندوق توسعه ملی، با تنفیذ اساسنامه موجود و واریز سالانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی و افزایش حداقل ۲ واحد درصد سالیانه به آن.

۱۰.۱) استقلال مدیریت حساب‌ها از بانک مرکزی.

۱۰.۲) ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های غیردولتی به صورت ارزی.

۱۰.۳) استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی.

۱۰.۴) سپرده‌گذاری ارزی حداکثر ۲۰ درصد از منابع ورودی صندوق، نزد بانک‌های عامل، در قبال اخذ خط اعتباری ریالی از بانک‌های مذکور، برای ارائه تسهیلات ریالی به بخش کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط و تعاونی با معرفی صندوق توسعه ملی.

کسری بودجه مورد توجه قرار گرفته و دست آخر، در جمع‌بندی، پیشنهادهایی برای اصلاح ساختاری بودجه سال‌های آتی ارائه شده است.

۱. ادبیات موضوع

مالیه عمومی^۱، عنوانی است که به همه جنبه‌های مالی فعالیت بخش عمومی اطلاق می‌شود. مالیه عمومی نه فقط درباره گردش مالی دولت، بلکه درباره ساختار بخش عمومی، مؤسسات مالی و همچنین اهداف گسترده و منطبق فعالیت دولت است. باتوجه به گستره وسیع اهداف و عملکرد مالیه عمومی، این موضوع را در سه سطح می‌توان مطرح کرد (رک: گریفین، ۱۳۸۲: ۵۷-۵۴؛ رودریک، ۱۳۹۷: ۱۰۱-۹۳):

- **در سطح خرد**، دولت به‌عنوان یک بنگاه و یک واحد اقتصادی مطرح شده و عملکرد آن از منظر شاخص‌هایی مانند کارایی و بهره‌وری مورد توجه است. مالیه عمومی در این سطح، در قالب بررسی کیفیت خدمات ارائه شده در مقابل منابع دریافتی دولت مطرح است. به عبارت دیگر، تحلیل‌های سطح خرد، بودجه دولت را به‌عنوان «سند دخل و خرج دولت» معرفی می‌کند (رودریک، ۱۳۹۷: ۹۳-۱۰۱).
- **در سطح کلان**، دولت به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین فعالان اقتصادی حاضر در بازارها محسوب شده و رفتارهای مالی آن، بر شاخص‌های اقتصادی کلان و رشد اقتصادی، مورد بررسی قرار می‌گیرد. مالیه عمومی در اینجا مبنای سیاست‌های مالی و بودجه به‌عنوان «سند سیاست مالی» و ابزار تأثیرگذاری دولت بر متغیرهای کلانی مانند رشد، اشتغال، تورم و رشد نقدینگی است (همان).
- **سرانجام در سطح توسعه**، مالیه عمومی، فراتر از دخل و خرج یا سیاست مالی، در قالب بودجه‌های سنواتی، بیانگر «سند برنامه یک‌ساله دولت» است. مالیه عمومی در اینجا، شیوه تخصیص منابع برای دستیابی به اهداف اقتصادی و اجتماعی را مشخص می‌سازد (گریفین، ۱۳۸۲: ۵۷-۵۴).

مالیه عمومی در قالب این تعابیر دوم و سوم، از یک شکل تخصیص منابع فراتر می‌رود و در قالب سیاست مالی، به‌عنوان ابزار نقش‌آفرینی و دستیابی دولت به اهداف سیاسی و اجتماعی، مطرح می‌شود. از همین‌جا است که بررسی ساختار و جایگاه مالیه عمومی، برای تعیین ظرفیت دولت در تسهیل و تسریع فرایند دستیابی به توسعه، دارای اهمیت می‌شود.

از منظر توسعه، دولت‌ها باید حداقل سه نقش اساسی را برای تسهیل توسعه جوامع ایفا کنند: اول ایجاد امنیت (داخلی و خارجی)؛ دوم اتخاذ حمایت‌های اجتماعی؛ و سوم تسهیل مبادلات و رشد و تحول اقتصادی.^۱ همه دولت‌ها، به درجات مختلف، این نقش‌ها را برعهده داشته و از همه دولت‌ها انتظار می‌رود، که به شکل‌ها و شیوه‌های گوناگون، این نقش‌ها را ایفا کنند. باوجوداین، بررسی عملکرد دولت‌ها حاکی از نابرابری درآمدی بسیار گسترده و واگرایی فزاینده و در حال تعمیق میان کشورها است (هایامی، ۱۳۸۲: ۲۷).

درجهت تبیین علل این واگرایی فزاینده، نظریه‌های گوناگونی مطرح شده، اما یکی از بانفوذترین رویکردها، که در سال‌های اخیر مدافعان بسیاری یافته، رویکرد نهادی است. این نظریه، واگرایی رخ داده میان وضعیت کشورها را به بنیادی‌ترین سطح نقش توسعه‌ای دولت، یعنی وظایف برقراری امنیت و به‌ویژه ایجاد «امنیت حقوق مالکیت»، یا به تعبیر بانک جهانی «پی‌ریزی ساختار قانون» (بانک جهانی، ۱۳۸۴: ۸)، نسبت می‌دهد. مالیه عمومی و نحوه تأمین منابع و تخصیص آن از سوی دولت، نقش مهمی در شکل‌گیری این امنیت حقوق مالکیت ایفا می‌کند.

۱.۱ مالیه عمومی، امنیت حقوق مالکیت و توسعه اقتصادی

مالیه عمومی از تعامل پیچیده بین ایده‌ها، منافع و نهادها ناشی می‌شود. بهترین سیستم مالیه عمومی برای هر کشوری، سیستمی است که ساختار اقتصادی، ظرفیت

۱. گزارش توسعه (۱۹۹۷) بانک جهانی، برای دولت پنج وظیفه بنیادین مطرح می‌کند که عبارت‌اند از: «پی‌ریزی ساختار قانون، ایجاد فضای سیاست‌گذاری باثبات، از جمله ثبات اقتصاد کلان، سرمایه‌گذاری در خدمات اساسی و زیرساخت‌ها، پشتیبانی از گروه‌های آسیب‌پذیر و حفاظت از محیط‌زیست» (بانک جهانی، ۱۳۸۴: ۸). چهار دسته اول را می‌توان در قالب تقسیم‌بندی بالا، که بر حداقل وظایف همه دولت‌ها تأکید دارد، جای داد؛ دسته‌بندی پنجم، یعنی حفاظت از محیط زیست، یکی از وظایف جدید و متأخر دولت‌ها محسوب می‌شود.

آن برای اداره امور مالی عمومی، نیازهای خدمات عمومی و دسترسی آن به منابع مالی مختلف مانند مالیات، بدهی یا کمک را منعکس کند. سیستم مالی عمومی هر کشور هم، وابسته به مسیر خاصی است که تعاملات پیچیده اجتماعی و سیاسی، بین گروه‌های مختلف، در یک زمینه نهادی خاص است که توسط تاریخ و ظرفیت اداری دولتی ایجاد شده است (نورث، ۱۳۷۹).

در چارچوب این تحلیل، ساختار مالی عمومی، یعنی نحوه کسب درآمد دولت از جامعه و نحوه تخصیص منابع را می‌توان یکی از گلوگاه‌های تفاوت عملکرد جوامع مختلف دانست. در چارچوب اقتصاد نهادی، دولت برای تأمین امنیت و تسهیل مبادلات اقتصادی (بنیادی‌ترین نقش دولت)، مبالغی از جامعه دریافت می‌کند؛ اما دولتمردان، با استفاده از انحصار یا مزیتی که در استفاده از آن دارند، می‌توانند قیمت بالایی برای هزینه خدمات خود قرار داده و اصطلاحاً با استفاده از زور و اجبار، منافع خود را به هزینه جامعه، بیشینه سازند.

فعالیت اقتصادی را می‌توان دارای دو دسته هزینه در نظر گرفت؛ یعنی هزینه‌های تبدیل^۱ و هزینه‌های مبادله^۲. هزینه‌های تبدیل، همه آن هزینه‌هایی است که در فرایند تولید، برای استقرار تجهیزات تولید، تهیه مواد خام، پرداخت دستمزد کارگران، اصل و سود منابع قرض گرفته شده از بانک‌ها و ... در واحد تولیدی صرف می‌شود. در مقابل، هزینه‌های مبادله، همه آن هزینه‌هایی هستند که در مبادلات مورد نیاز برای تأمین این مواد خام و تجهیزات و سپس فروش محصولات نهایی به بازار صرف می‌شود (نورث، ۱۳۹۵). در تحلیل نهادی، تفاوت میان کشورها در بنیادی‌ترین سطح، به تفاوت ساختارهای حقوق مالکیت آنها باز می‌گردد. وقتی ساختار حقوق مالکیت ناامن بوده و فرد نسبت به پایبندی طرف دیگر مبادله به انجام تعهداتش نامطمئن باشد ممکن است، به‌رغم امکان به‌دست آوردن سود، از شرکت در مبادله انصراف دهد (مجیدزاده و گنجی، ۱۳۹۳: ۳۹). این موضوع مانع شکل‌گیری یا بسط فعالیت تولیدی می‌شود.

1. Production Costs

2. Transaction Costs

پیوند میان مالیه عمومی و هزینه‌های تولید از آن رو اهمیت دارد که در تجربه تاریخی، نورث معتقد است به دنبال رقابت بین دولت‌های ملی در حال ظهور اروپا (در خلال قرن هفدهم میلادی)، آنها نیاز روزافزونی به افزایش درآمد پیدا کرده بودند. براین اساس، رقابت انگلستان با اسپانیا، فرانسه و هلند، در قرن هفدهم میلادی، در شرایطی صورت می‌گرفت که فرانسه کشوری بزرگ‌تر (با منابع بیشتر)، اسپانیا کشوری با امکانات مالی بیشتر و هلند کشوری با کارایی بیشتر سازمان اقتصادی (به‌ویژه در زمینه تجارت و دریانوردی) بودند. در شرایطی که دولت انگلستان نیز، به‌مانند سایر دولت‌های اروپایی، برای تأمین نیازهای ماشین جنگی خود، به منابع مالی بیشتر نیازمند بود، نزاعی میان دربار، مجلس و بازرگانان، بر سر درآمدهای مالیاتی، در گرفت که در نهایت، دربار درآمدهای مالیاتی را به‌دست آورد اما مجلس، حق تعیین سطح مالیات‌ها و بازرگانان حق انحصار تجارت را به‌دست آوردند. در ادامه، به تدریج انحصار تجارت (پشم) از بین رفت؛ اما حق انحصاری اعطای مالیات، از طرف مجلس دوام یافت؛ همین تفاوت به منظم شدن مالیه دولت و خیزش انگلستان در سده بعد منجر شد (نورث، ۱۳۸۲: ۱۸۰-۱۷۸). این درحالی است که به‌طور مثال، تلاش اسپانیا برای تأمین مالی، با اقدام دولت برای اعطای حقوق انحصاری محلی به اصناف شهری و در کل نرخ‌های فزاینده مالیات و مصادره‌ها، موجب شد تا «ساختار حقوق مالکیتی - که در واکنش به سیاست‌های مالی دولت تکامل یافت - تنها افراد را از تقبل بسیاری فعالیت‌های مولد رویگردان کند و در عوض آنان را به تقبل فعالیت‌های کمتر مولد اجتماعی، که ایمن از دسترس دولت بودند، تشویق کرد» (همان: ۱۷۲).

بنابراین از منظر نهادی، ساختار مالیه دولت و میزان تأمین حقوق مالکیت، نقش مهمی در سرنوشت جوامع دارد. اساساً در چارچوب نظریه نهادی، علم اقتصاد چیزی جز علم مطالعه نحوه داد و ستد بسته‌های حقوق مالکیت و توسعه اقتصادی نیز، چیزی جز مبادله سریع، ارزان و راحت بسته‌های حقوق مالکیت نخواهد بود (Colombatto, 2006). بر همین بنا است که نورث توسعه را صرفاً «نوآوری‌های کاهنده هزینه مبادله» تعریف می‌کند^۱ (نورث، ۱۳۸۵: ۱۷۱). هر اقدام یا تغییر

۱. «داستان‌های موفقیت در تاریخ اقتصادی، توصیف نوآوری‌های نهادی‌ای هستند که از هزینه‌های معاملاتی کاستند و تصاحب بیشتر سودهای حاصل از تجارت را امکان‌پذیر ساختند و بدین ترتیب، بازارها را توسعه دادند».

نهادی که به افزایش امنیت حقوق مالکیت و کاهش هزینه‌های مبادله منجر شود، موجب توسعه بازارها شده و به افزایش رفاه و شکوفایی آن کمک می‌کند.

۲.۱. مالیه عمومی، کسری بودجه، امنیت حقوق مالکیت و توسعه اقتصادی

مالیه عمومی، بنیان نقش آفرینی دولت در توسعه را شکل می‌دهد اما ثبات یا نوسان مالی دولت، برای اقتصادهای درحال توسعه، یک چالش کلیدی است. درواقع، بسیاری از جوامع درحال توسعه، پیش از آنکه بتوانند از نقش مؤثر دولت در توسعه بهره ببرند، مجبور به مواجهه با چالش ساختار تأمین منابع ناپایدار و بی‌ثباتی مصارف دولت هستند. کسری بودجه، مانعی جدی بر سر نقش آفرینی دولت‌ها بر سر توسعه است.

کسری بودجه حداقل، سه تأثیر منفی بر توسعه دارد؛ اول اینکه مانع پیش‌بینی‌پذیری سیاست مالی شده و به ناکارایی تصمیم‌گیری دولتی می‌انجامد. دوم، نوسان مخارج دولت می‌تواند به ایجاد هزینه‌های بیهوده در دوره مازاد و سپس کاستن از مخارج مفید (مانند هزینه‌های آموزش و سلامت) در دوره کسری بینجامد. سوم، می‌تواند به ناتمام ماندن و تأخیر در تکمیل پروژه‌های سرمایه‌گذاری دولتی و ایجاد بار مالی برای دوره‌های بعد منجر شود. کسری بودجه می‌تواند موجب انباشت بدهی دولت و از آن طریق، افزایش نرخ بهره شده و اقتصاد را با رکود مواجه کند. چن و همکاران (۲۰۱۷) نشان داده‌اند که دولت‌ها باید حد بهینه نسبت سرمایه‌گذاری عمومی و بدهی دولت را رعایت کنند؛ زیرا فراتر از آن، سرمایه‌گذاری عمومی تأثیری بر رشد نداشته و صرفاً، موجب افزایش بی‌ثباتی مالی است.

فراتر از موارد ذکر شده، کسری بودجه می‌تواند، با تخریب چشم‌انداز ثبات و امنیت حقوق مالکیت، تأثیرات جبران‌ناپذیری بر روند رشد در پی داشته باشد. هنگامی که کسری بودجه به بی‌ثباتی تصمیمات دولت، کاهش کیفیت خدمات دولت و ابداع روش‌هایی نامتعارف برای تأمین مالی بینجامد، حداقل، چهار اثر را بر اقتصاد به دنبال خواهد داشت:

- ایجاد بخش غیررسمی: فعالان اقتصادی، در شرایطی که به حکومت اعتماد یا اطمینان نداشته و آن را نهادی معتبر برای تضمین منافع خود ندانند، تمایل

دارند تا فعالیت‌های خود را هرچه بیشتر، به بخش غیررسمی، که دور از دست دولت بوده و برپایه روابط شخصی با طرف‌های مبادله استوار شده است، انتقال دهند (نورث، ۱۳۸۲: ۴۰).

- **کوچک مقیاس شدن فعالیت:** قصور در نظام قانونی (بالا بودن هزینه مبادله و فقدان در تضمین‌های بلندمدت و کم‌هزینه و پایبندی طرف مقابل به تعهدات)، که افراد خلاق را از معامله با افراد ناشناس باز می‌دارد، موجب شکست تقسیم‌کار می‌شود و کارآفرینان را به مدارهای کوچک‌تر تخصص و بهره‌وری پایین سوق می‌دهد (دسوتو، ۱۳۸۶: ۱۰۲).
- **رجحان فعالیت سوداگرانه و دلالی:** نبود امنیت حقوق مالکیت و هزینه بالای مبادله، بازیگران اقتصادی را به سمت فعالیت‌های نامولد و دلالی نیز می‌کشاند (مجیدزاده و گنجی، ۱۳۹۳: ۳۸). فعالیت‌هایی که نیازمند مبادلات پیچیده هرچه کمتری بوده و انجام فعالیت اقتصادی در آن، به تعهدات بلندمدت کمتری از سوی حکومت وابسته باشد. در چنین شرایطی، تولید به‌رغم سودآوری آن، به لحاظ نبود اطمینان به دولت، کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد.
- **تداوم فقر و محرومیت:** دست آخر اینکه حقوق مالکیت در جوامع، به‌صورت نابرابر توزیع شده و معمولاً فقرا با ناامنی بیشتری در این زمینه، روبه‌رو هستند. حال، عدم تعریف درست حقوق مالکیت، مانع آن است تا فقرا از دارایی‌های خود به‌صورت مولد استفاده کرده و برای بهبود زندگی خود تلاش کنند. در نتیجه، فقرا در محرومیت باقی مانده و همواره چنان باری بر دوش دولت و نیازمند سیاست‌های حمایتی و توزیعی محسوب می‌شوند (نورث، ۱۳۸۲: ۲۷۲).

مطالعات نشان می‌دهد که کسری بودجه و استفاده از روش‌های ناپایدار برای آن، پیامدهایی نظیر «افزایش ریسک مصادره اموال و کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری و تولید»، «کاهش بهره‌وری»، «جلوگیری از دستیابی به منافع تجارت» و «عدم استفاده از دارایی به‌عنوان وثیقه در تأمین مالی» را در بر دارد (Beseley & Ghtak, 2009).

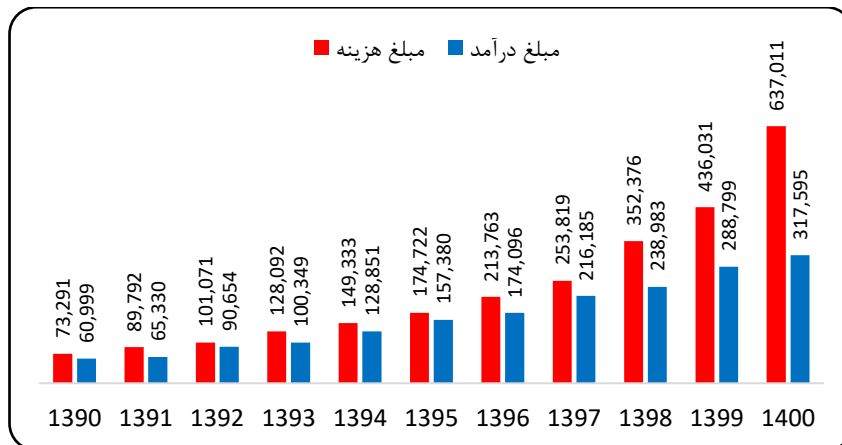
در ایران، در یک‌صد سال گذشته، مالیه عمومی برپایه وابستگی به فروش نفت شکل گرفته است. به‌ویژه، با افزایش عایدات نفتی از نیم قرن پیش، به‌جز در

دوره‌هایی که دولت در فروش نفت با مشکلاتی مواجه شده، وابستگی به درآمدهای نفتی بالا بوده و در ایران با یک دولت نفتی روبه‌رو هستیم که همراه با رکودهای نفتی، بودجه آن نیز دچار فرایندهای انقباضی می‌شود. علاوه بر این، ستون دیگر منابع دولت، درآمدهای مالیاتی است؛ اما در این زمینه نیز، دولت ظرفیت استخراجی^۱ پایینی دارد؛ به این معنی که به دلیل ضعف در نظام اطلاعاتی درباره فعالان اقتصادی، که به فرار مالیاتی گسترده و توانایی پایین دولت در جمع‌آوری مالیات حقه منجر شده است، دولت به درآمد مالیاتی بخش رسمی وابسته است. این توانایی پایین در اخذ مالیات، موجب شده تا سهم مالیات بر مشاغل بسیار کم باشد و دولت برای تأمین درآمدهای مالیاتی خود، به بخش مزدبگیران و مالیات بر شرکت‌های فعال در بخش رسمی، به شدت وابسته باشد.

ساختار ناپایدار منابع دولت موجب شده تا در نیم قرن اخیر، به جز سه سال، سطح مصارف، به صورت مستمر، از منابع بیشتر و بودجه، دچار کسری بودجه باشد (شاگری، ۱۳۹۵: ۶۶۰؛ سرخه‌دهی، راغفر و مؤمنی، ۱۳۹۶). همچنین، در طول دوره اجرای برنامه‌های توسعه پس از انقلاب (۱۴۰۰-۱۳۶۸)، به جز سال‌های ۱۳۷۳، ۱۳۷۴، ۱۳۷۵ و ۱۳۸۰، در بقیه این دوره ۳۳ ساله، بودجه دولت، همواره با کسری مواجه بوده است. البته کسری بودجه، اگر نتیجه سیاست فعال دولت برای خروج از رکود باشد، برای یک مدت محدود، قابل‌پذیرش است؛ اما تداوم کسری بودجه در ایران، حاکی از آن است که کسری بودجه، نه ناشی از سیاستی فعال بلکه، ناشی از بی‌انضباطی مالی دولت است. کسری بودجه‌ای که هر بار، باتوجه به وابستگی منابع دولت به درآمدهای نفتی، با تغییر این منابع تعمیق شده است.

در یک دهه اخیر نیز، با وقوع تحریم‌ها و کاهش درآمدهای نفتی، کسری بودجه بار دیگر افزایش یافته و به معضلی برای دولت تبدیل شده است. در نمودار ۱، وضعیت درآمد - هزینه دولت، در یک دهه اخیر (پس از موج اول تحریم) نشان داده شده است.

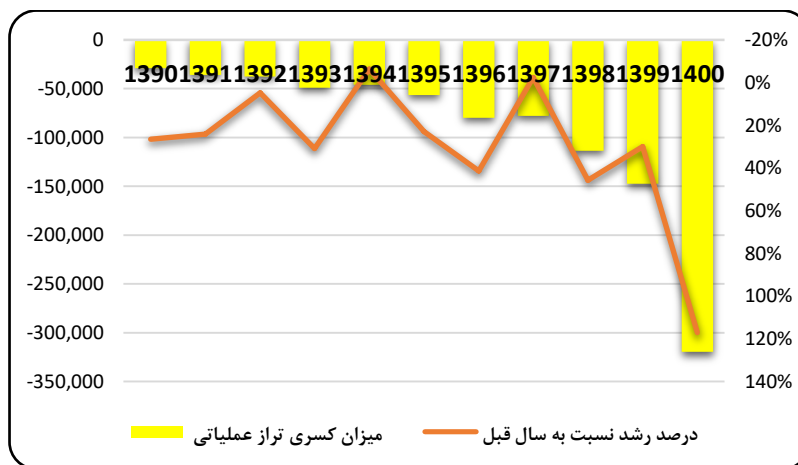
1 . Extractive Capacity



نمودار ۱: وضعیت درآمد - هزینه دولت (۱۳۹۰-۱۴۰۰)

مأخذ: گزارش‌های تفریح بودجه سنوات مختلف و بودجه سال ۱۴۰۰

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در همه سال‌های دهه ۹۰، همواره، میزان هزینه‌ها از درآمدها بیشتر بوده و دولت با کسری تراز عملیاتی روبه‌رو بوده است (نمودار ۲). در بودجه سال ۱۴۰۰، کسری تراز عملیاتی، نسبت به سال گذشته آن، بیش از ۱۲۰ درصد رشد داشته است که میزان آن، حدود ۵۰ درصد منابع عمومی بودجه ۱۴۰۰ است (معماریان، صدیقی و پرهیزکاری، ۱۳۹۹).



نمودار ۲: وضعیت کسری تراز عملیاتی بودجه (۱۳۹۰-۱۴۰۰)

مأخذ: محاسبات تحقیق

از منظر اقتصاد نهادی، کسری بودجه مزمّن و بی‌ثباتی مالی دولت، موجب افزایش هزینه مبادله برای فعالان اقتصادی و مخرب چشم‌انداز فعالیت اقتصادی است، علاوه بر آن، در چارچوب اقتصاد مقاومتی، تلاش‌های دولت برای ترمیم کسری بودجه باید، با هدف‌گیری افزایش تاب‌آوری دنبال شود؛ مسئله‌ای که یکی از لوازم آن، ترمیم کسری بودجه با قید عدم تضعیف بنیة تولیدی کشور است. نکته مهم برای بررسی حاضر، روش‌هایی است که دولت، برای جبران این کسری بودجه، به کار گرفته و به‌ویژه آثاری است که این روش‌ها می‌توانند، بر امنیت حقوق مالکیت و هزینه مبادله، در برداشته باشند. در این بررسی، روش‌های پوشش کسری بودجه و تأثیرات آن بر بنیة تولیدی، با تأکید بر یک دهه گذشته و به‌ویژه بودجه ۱۴۰۰، مورد بررسی قرار گرفته است.

۲. مطالعات پیشین

همچنان که گفته شد، مالیه عمومی و ساختار آن، تأثیرات مهمی بر فرایند توسعه در کشورهای مختلف در بر دارد؛ این در حالی است که نوسان و بی‌ثباتی مالیه عمومی، می‌تواند دستیابی به اهداف توسعه‌ای را دشوار کند. از این نظر، باتوجه به مزمّن بودن کسری بودجه در ایران، مطالعات گوناگونی، در زمینه تأثیر کسری بودجه بر فرایند توسعه، صورت گرفته است. در چارچوب مطالعات نهادی، آثار هر دو بخش منابع و مصارف دولت بر توسعه، و به‌ویژه امنیت حقوق مالکیت، مورد توجه قرار دارند. در سمت منابع، برخی تحقیقات بر اثر کسری بودجه دولت و افزایش نرخ مالیات‌ها بر افزایش مخارج دولت برای حفاظت از حقوق مالکیت، هدر رفت منابع و کاهش نرخ رشد اقتصادی تأکید کرده‌اند (رنانی، دلالی اصفهانی و صمدی، ۱۳۸۷). همچنین، کسری بودجه مزمّن در ایران، به‌عنوان یکی از عوامل اصلی ایجاد بی‌ثباتی اقتصاد کلان (تورم، کسری تراز پرداخت‌ها و شوک ارزی) دانسته شده است که در نهایت، موجب تعرض به امنیت حقوق مالکیت شده و با ایجاد نااطمینانی نسبت به آینده، سرمایه‌گذاری‌های مولد را کاهش می‌دهد (سرخ‌دهی، راغفر و مؤمنی، ۱۳۹۶). در سمت مصارف، اثر مخرب افزایش هزینه‌های مصرفی دولت، بر مخدوش شدن متغیرهای واسطه حقوق مالکیت و سرمایه اجتماعی و از آن مسیر، بر تخریب توسعه

اقتصادی بررسی شده است (صمدی، ۱۳۸۸). آنچه این مطالعات نشان می‌دهند، رابطه روشن مالیه عمومی، کیفیت حفاظت از حقوق مالکیت و توسعه اقتصادی در ایران است.

جدول ۱: تحقیقات پیشین درباره مالیه دولت و ساختار تولید ملی

نویسندگان	اهداف و یا سؤالات اصلی	مهم ترین یافته‌ها
رنانی، دلالی اصفهانی، صمدی (۱۳۸۷)	اثر کسری بودجه دولت بر مخارج دولت در زمینه حفظ حقوق مالکیت	کسری بودجه، مخارج دولت در حفظ حقوق مالکیت را افزایش داده و منجر به هدررفت منابع و کاهش نرخ رشد اقتصادی می‌شود.
موسوی جهرمی، زائر (۱۳۸۷)	اثر کسری بودجه بر مصرف و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی	کسری بودجه موجب افزایش مصرف بخش خصوصی می‌شود؛ اما اثر آن بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی منفی است.
سامتی، صامتی، شیرانی فخر (۱۳۸۷)	اثر کسری بودجه بر ترکیب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی	کسری بودجه موجب تغییر ترکیب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی شده و سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات را کاهش و سرمایه‌گذاری در ساختمان را افزایش داده است.
صمدی (۱۳۸۸)	بررسی سرمایه اجتماعی بر توسعه مالی	افزایش هزینه‌های مصرفی دولت موجب تخریب حقوق مالکیت و سرمایه اجتماعی و از آن مسیر، تخریب توسعه اقتصادی شده است.
مؤمنی وصالیان، دقیقی اصلی و زمانیان (۱۳۸۹)	اثر درآمدهای مالیاتی و کسری بودجه بر اقتصاد ایران	وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی و انعطاف‌ناپذیری مخارج دولت، باعث ناکارآمدی سیاست‌های مالی شده است.
دلآوری، بصیر (۱۳۹۱)	اثر کسری بودجه بر رشد اقتصادی (با تأکید بر کانال بی‌ثباتی اقتصادی)	نسبت مخارج مصرفی دولت به درآمد ملی بر رشد اقتصادی در ایران، منفی و مخارج سرمایه‌گذاری دولت مثبت است.
امامی میبیدی و دایی کریمزاده (۱۳۹۲)	رابطه کسری بودجه با تورم و رشد اقتصادی	کسری بودجه باعث تورم و ایجاد رکود و کندی اقتصادی کشور شده است.
سید رضایی، پورعزت و سعدآبادی (۱۳۹۵)	اثر ساختار بودجه بر توسعه منطقه‌ای	دستیابی به یک ساختار بودجه تضمین‌کننده عدالت منطقه‌ای، نیازمند اصلاحاتی با رویکرد سیستمی و کل‌نگرانه باتوجه به بافت تاریخی، فرهنگی و ارزشی کشور است.

همچنان که تحقیقات پیشین (جدول ۱) نشان می‌دهند، می‌توان گفت که مالیه دولت در ایران، در هر دو سمت منابع و مصارف، واجد ویژگی‌های خاصی است که بر ساختار تولید ملی و روندهای بلندمدت رونق یا رکود فعالیت‌های اقتصادی تولیدی در ایران مؤثر است.

۳. روش تحقیق

مالیه عمومی در ایران، همچنان که ذکر شد، با ظرفیت استخراجی پایین (نرخ پایین مالیات‌ها) و وابستگی به درآمدهای ناپایدار نفتی قابل شناسایی است. در این چارچوب، نوسان مستمر درآمدهای نفتی با بی‌انضباطی مستمر بودجه و کسری بودجه مزمین دولت درهم آمیخته است. کسری بودجه‌ای که در یک دهه اخیر با وقوع تحریم‌ها و سقوط درآمدهای نفتی، ابعاد آن تشدید شده است. این سقوط درآمد، دولت‌ها را به اتخاذ سیاست‌هایی برای جبران این کاهش درآمدها وادار کرده و از این نظر، سیاست مالی در ایران تابعی از کسری بودجه شده است.

در بررسی حاضر، با بررسی لوایح و قوانین بودجه و با استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای و روشی تحلیلی - توصیفی، ابتکار عمل‌ها و اقداماتی که دولت برای جبران این کسری بودجه اتخاذ کرده است، پیامدهای آن بر امنیت حقوق مالکیت و چشم‌انداز سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی در ایران، مورد بررسی قرار گرفته است.

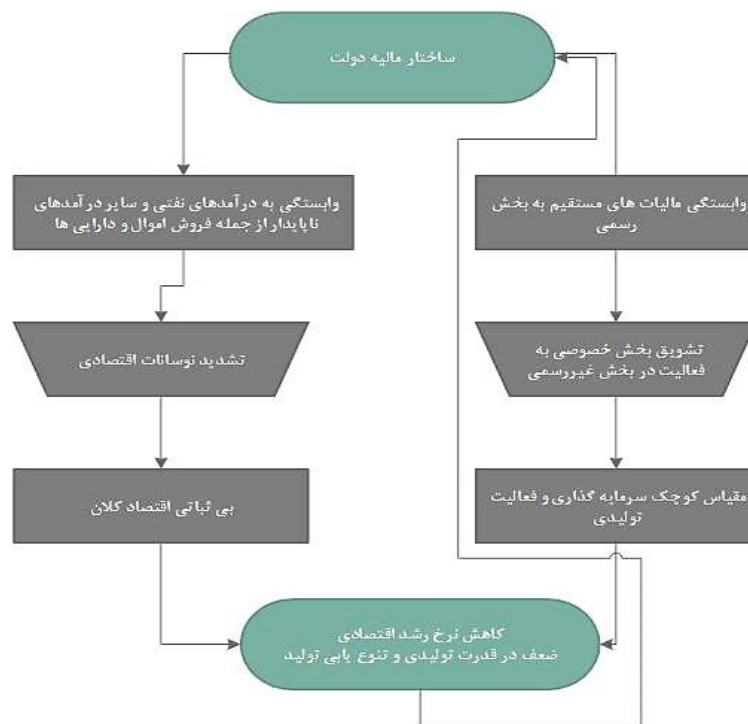
۴. یافته‌ها

در چارچوب بلندمدت، ویژگی مالیه عمومی در ایران و کسری بودجه‌های مزمین را می‌توان، واجد دو پیامد مهم بر فعالیت‌های اقتصادی ایران در نظر گرفت:

- **سیاست مالی موافق چرخه‌ای:** سیاست مالی یکی از ابزارهای مهم دولت برای افزایش تاب‌آوری اقتصاد در مقابل شوک‌های بیرونی است؛ حال آنکه وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی را می‌توان موجب از دست رفتن امکانات سیاست مالی برای تثبیت وضعیت اقتصاد دانست. به این معنا که با افزایش درآمدهای نفتی، شاهد جهش هزینه‌های بودجه‌ای هستیم؛ درحالی‌که در رکود، بودجه‌های انقباضی را شاهدیم که نوعی از حرکت موافق چرخه‌ای

محسوب شده و موجب از میان رفتن اثر سیاست مالی، برای مدیریت چرخه‌های اقتصادی و بهبود تاب‌آوری اقتصاد است.

- ساختار بازارهای دوگانه و جذب سرمایه بخش خصوصی در بخش غیررسمی: ساختار مالیاتی ایران، که عمدتاً مبتنی بر بخش‌های رسمی و شرکت‌های بزرگ است، عملاً به‌جای تشویق بنگاه‌های خرد و کوچک برای رشد، ساختاری ضدانگیزشی برای آنها ایجاد کرده و موجب می‌شوند تا بسیاری از واحدهای تولیدی و خدماتی در مقیاس بسیار خرد شکل گرفته، تداوم فعالیت در همین سطح را سودمندتر از تلاش برای رشد و بهبود عملکرد خود ببینند. در چارچوب تحلیل بالا می‌توان از تأثیر منفی ساختار مالی دولت بر فرایند رشد و توسعه اقتصادی در بلندمدت سخن گفت. سازوکار این تأثیر در نمودار ۳ تشریح شده است.



نمودار ۳: دور باطل ساختار مالی دولت در ایران

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

همچنان که نمودار ۳ نشان می‌دهد، مالیه دولت در بلندمدت ساختاری را شکل داده است که موجب بی‌ثباتی اقتصادی و بی‌اعتمادی برای بخش خصوصی است. عدم امنیت حقوق مالکیت و هزینه‌های مبادلاتی، چه به صورت چشم‌انداز مبهم سرمایه‌گذاری (در نتیجه بی‌ثباتی اقتصاد کلان) و چه به صورت پرداخت مالیات بیشتر، به دلیل فعالیت در بخش رسمی، چشم‌انداز سرمایه‌گذاری و توسعه فعالیت برای بخش خصوصی را تیره ساخته و موانعی بر سر رشد سریع و تنوع‌یابی تولید ایجاد می‌کند. نتیجه این وضعیت، اندک بودن درآمدهای قابل مالیات‌گیری در اقتصاد و تداوم سهم بالای نفت در بودجه دولت است که تبعات ضدتولیدی خود را به همراه دارد.

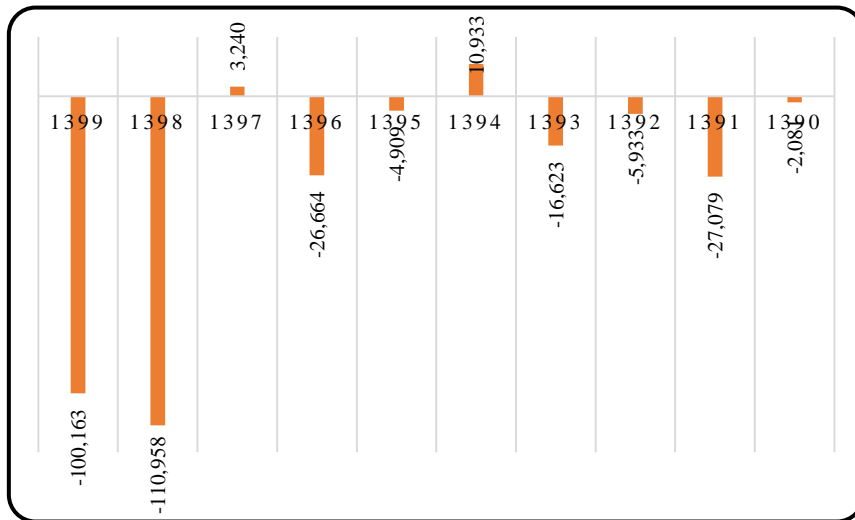
همچنان که ذکر شد، در دهه گذشته (۱۳۹۰-۱۴۰۰)، کاهش شدید درآمدهای نفتی، به همراه ساختار غیرمنعطف مصارف بخش عمومی، دولت را با کسری بودجه شدید روبه‌رو ساخته و اتخاذ رویه‌های تازه‌ای را برای پوشش کسری بودجه به همراه داشته است. یافته‌ها نشان می‌دهد اقدامات دولت برای ترمیم کسری در یک دهه گذشته، همراه با اتخاذ تصمیماتی در زمینه وضع رویه‌های تازه تجهیز و تخصیص منابع یا تغییر برخی رویه‌های موجود بوده که می‌توان آنها را ابتکارات ترمیم کسری بودجه یا در قالب ادبیات نورث، تغییر نهادی در مالیه دولت اطلاق کرد. این روش‌ها و آثار آن، در ادامه بررسی شده است.

۱.۴ روش‌های ترمیم کسری بودجه دولت

در این بخش، ۶ تغییر نهادی یا تغییر قواعد ترمیم کسری بودجه، که در یک دهه گذشته تجربه شده و در بودجه ۱۴۰۰ نیز با شدت بیشتری ادامه پیدا کرده است، به اختصار، توضیح داده شده است.

۱.۱.۴ بیش‌برآوردی درآمد حاصل از فروش نفت

وابستگی دولت به درآمدهای نفتی موجب شده است تا در شرایط تحریم یا رکود و کاهش قیمت جهانی نفت، درآمدهای دولت با کاهش روبه‌رو شود. این در حالی است که دولت، در بخش مصارف، فاقد چنین انعطافی است، در نتیجه، بیش‌برآوردی درآمد حاصل از فروش نفت تبدیل به یکی از سازوکارهای تراز کردن صوری بودجه شده است که البته در نهایت، به اضافه برداشت از بانک‌ها (و بانک مرکزی) منتهی می‌شود.



نمودار ۱: اختلاف مقادیر مصوب و عملکرد حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (۱۳۹۰-۱۳۹۹)

ماخذ: گزارش‌های تفریح بودجه و محاسبات تحقیق.

همان‌طور که نمودار ۴ نشان می‌دهد، در عمده سال‌های یک دهه اخیر، در محاسبات مربوط به واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (که درآمدهای نفتی منبع اصلی آن است) بیش برآوردی وجود دارد. همچنین در عملکرد بودجه سال ۱۳۹۸، حدود ۵۰ هزار میلیارد تومان بیش برآوردی درآمدهای نفتی صورت گرفته بود؛ این وضعیت با جهش رقم فروش نفت، در بودجه سال ۱۴۰۰ نیز وجود دارد (صدیقی و جلالی موسوی، ۱۳۹۹).

به تعبیر دیگر، در شرایطی که فضای اقتصاد ایران، در دو سال گذشته، به شدت تحت تأثیر تحریم فروش نفت قرار داشته، برآورد صادرات نفت در بودجه سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ به ترتیب ۱/۵، ۱ و ۲/۳ میلیون بشکه بوده است. بیش برآوردی منابع در بودجه، عملاً کارکرد صدور مجوز برای مصارف فعلی بودجه و عدم تلاش برای کاهش جدی مصارف ایفا می‌کند.

۲.۱.۴ برداشت از صندوق توسعه ملی

از هنگام تشکیل حساب ذخیره ارزی در برنامه سوم توسعه و صندوق توسعه ملی در برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰)، همواره تلاش شده تا بودجه دولت، تحت تأثیر نوسان‌های درآمدهای نفتی قرار نگرفته و وابستگی دولت به این درآمدهای ناپایدار کاهش یابد؛ این درحالی است که چه در دوره‌های رونق و چه در دوره‌های رکود، اضافه برداشت از صندوق توسعه ملی، همچنان تداوم داشته است. در جدول ۲، طرح‌های مصوب بودجه‌های سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ برای برداشت از صندوق توسعه ملی آمده است.

جدول ۱: برداشت از صندوق توسعه ملی (در قالب اعتبارات طرح‌ها)

۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	طرح‌های تبصره ۴ بودجه
۱۵۰	۱۵۰	۱۵۰	طرح‌های آبیاری تحت فشار، کم‌فشار و سامانه‌های نوین آبیاری
۱۵۰	۱۵۰	۱۵۰	بهبود محیط‌زیست، آبخیزداری و ساماندهی پسماندهای کشور
۱۵۰	۱۵۰	۱۵۰	مقابله با ریزگردها در کشور و رفع مشکل برق خوزستان
۲۰۰	۱۵۰۰	۱۵۰۰	تقویت بنیه دفاعی (در ردیف‌های مربوطه در جدول شماره ۷ اعمال شد)
۱۵۰	۱۵۰	۱۵۰	سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران
۱۵۰	۱۵۰	۱۵۰	طرح‌های آبرسانی روستایی و توسعه شبکه‌های آن
			کمک به ساماندهی بافت‌های فرسوده و بازسازی مناطق آسیب‌دیده از زلزله
۵۰	۴۰	۴۰	تجهیزات آزمایشگاهی دانشگاه‌های وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و دانشگاه‌های وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای اهداف آموزشی
۱۵۰	۱۵	۱۵	طرح‌های نوآورانه جهاد دانشگاهی
۷۰	۷۰	۷۰	طرح‌های نوآورانه معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور
۱۵۰	۵۰	۵۰	پایداری و ارتقای کیفی آب شرب شهرهای پرتنش
۱۰۰			افزایش سرمایه دولت در صندوق ضمانت صادرات
۱۰۰			رفع مشکلات حاد پسماندها
۱۰۰			شرکت‌های دانش‌بنیان در استان‌ها
۱۳۰			حمل‌ونقل ریلی برون‌شهری (ترانزیت)
۵۰			کارخانه‌های نوآوری

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی.

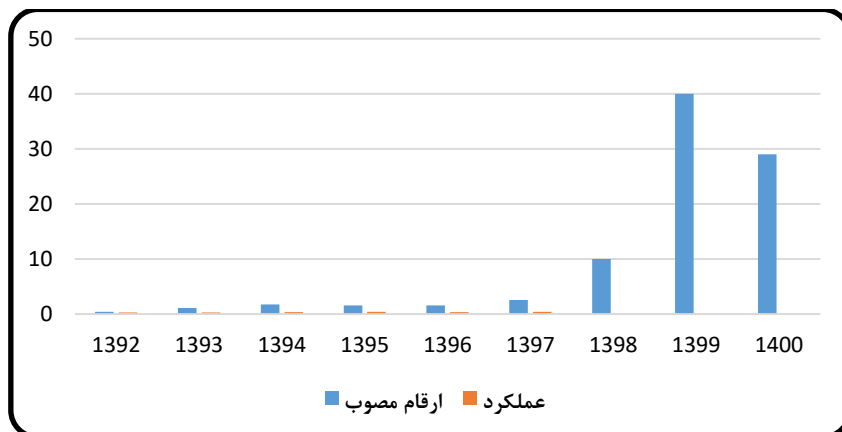
در ماده ۱ بودجه سال ۱۴۰۰ نیز، دولت اضافه‌برداشت از صندوق توسعه ملی را، در قالب عدم‌پرداخت ۱۸ درصد از سهم صندوق توسعه ملی (واریز ۲۰ درصد از منابع حاصل از فروش نفت به صندوق، به‌جای ۳۸ درصد) تا سقف فروش یک میلیون بشکه نفت در روز و اعطای آن به خود در قالب تسهیلات بلندمدت، پیش‌بینی کرده است. موارد فعلی، البته به‌جز مصوبات شورای سران در طول سال، برای برداشت از صندوق (به‌طور مثال برای حمایت از کسب‌وکارها در دوران کرونا) است. این منابع که نوع دیگری از وام‌گیری منابع سرمایه‌ای برای هزینه‌های جاری است، انتقال بخشی از هزینه‌های بودجه فعلی به آینده و تحمیل فشار هزینه‌ای بیشتر به بودجه سال‌های آتی محسوب می‌شود.

۳.۱.۴ واگذاری سهام شرکت‌های دولتی

خصوصی‌سازی یکی از راهبردهای بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی معرفی شده است؛ اما از سال ۱۳۸۵، مهم‌ترین واگذاری‌هایی که دولت انجام داده در قالب «ردّ دیون» صورت گرفته است. درواقع، شواهد حاکی از آن است که درحالی‌که در ماده ۲۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مشخصاً محل مصرف منابع حاصل از واگذاری مشخص شده است، در طول سال‌های پس از اجرایی شدن این قانون، هرساله در قوانین بودجه، احکام ماده مذکور موقوف‌الاجرا شده یا عملکرد ردیف‌های مربوط بسیار کمتر از پیش‌بینی بوده است. درنتیجه، از منابع حاصل از واگذاری برای تأمین کسری بودجه دولت در سایر بخش‌ها استفاده شده و در همین‌راستا، مقادیر چشم‌گیری از واگذاری‌ها، نه با فروش که از طریق تهاتر و در قالب ردّ دیون دولت به طلبکاران خود صورت گرفته است. این مسئله تعارض میان کارایی در خصوصی‌سازی با هدف کسب درآمد را ایجاد کرده و به‌جای توفیق در بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی، دولت صرفاً، با هدف حداکثر کردن درآمد یا جبران کسری بودجه، به واگذاری بعضاً اجباری شرکت‌ها به طلبکاران خود اقدام کرده است (نصیری اقدم و آقاجانی معمار، ۱۳۹۶).

۴.۱.۴ واگذاری دارایی‌های دولت (مولدسازی)

در سال‌های دهه ۱۳۹۰، هرساله دولت برای جبران کسری بودجه، بخشی از دارایی‌های منقول و غیرمنقول خود را واگذار کرده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷، این رقم ۲۵۰۰ میلیارد تومان و عملکرد آن کمتر از ۱۰۰۰ میلیارد تومان بود؛ اما به یکباره، در سال‌های ۱۳۹۸ (با مصوبه شورای سران) و در تبصره ۱۲ بودجه سال ۱۳۹۹، با عنوان «مولدسازی دارایی‌ها»، ارقام مصوب در این رابطه، به شدت افزایش یافت (پرهیزکاری، ۱۳۹۸). نمودار ۵، روند واگذاری را در این دوره نشان می‌دهد.



نمودار ۲: میزان تأمین مالی از طریق واگذاری دارایی‌های دولت (۱۳۹۲-۱۴۰۰)

مأخذ: گزارش‌های تفریح بودجه و قوانین بودجه سنواتی.

در حالی که این واگذاری ذیل عنوان «مولدسازی» صورت گرفته است، اما از نظر توسعه‌ای، اگر دارایی‌های دولتی به عامه مردم فروخته شوند تا بتوان هزینه‌های عمومی دولتی را تأمین کرد، چنین کاری، در واقع، تبدیل پس‌اندازهای عمومی به مصارف عمومی است. با این عمل، بخش عمومی در واقع قسمتی از سرمایه‌اش را مصرف می‌کند (گریفین، ۱۳۸۲: ۷۳). بنابراین می‌توان گفت که دولت با مصرف پس‌اندازها به اسم «مولدسازی»، در واقع ظرفیت‌های رشد بلندمدت را تضعیف می‌کند.

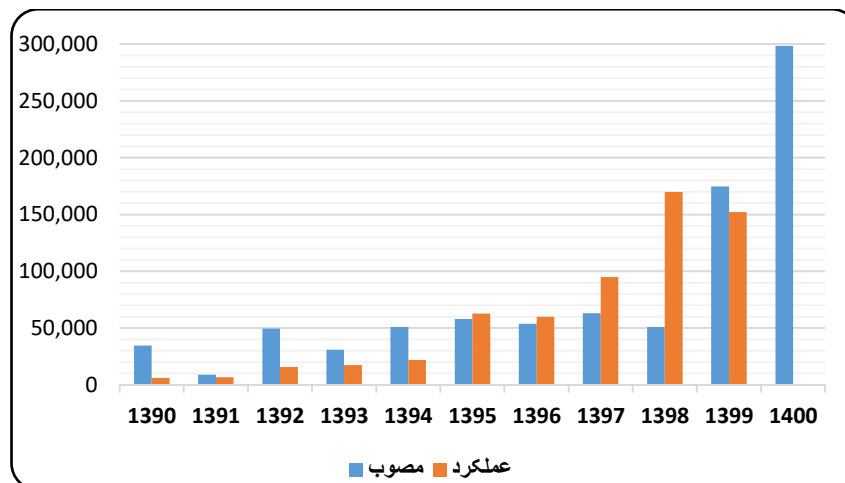
۵.۱.۴ واگذاری شرکت‌های دولتی در قالب بورس

یکی از جدیدترین ابداعات نهادی برای تأمین مالی دولت، واگذاری شرکت‌ها در قالب صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس (ETF) بوده است، مجوز این شیوه واگذاری، برای اولین بار، در بند «الف» تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به میزان ۶۷۰۰ میلیارد تومان داده شده بود؛ این در حالی است که در بودجه سال ۱۴۰۰، رقم برآورد شده برای این بخش، ۴۰ هزار میلیارد تومان ذکر شده است. این نوع واگذاری، در عین اینکه کنترل دولت را بر شرکت‌های یاد شده حفظ می‌کند، نوعی ساختار شبه‌دولتی ایجاد می‌کند که به راحتی قابل حذف نیست (فاطمی، ۱۳۹۸).

۶.۱.۴ فروش اوراق

یکی دیگر از روش‌های تازه تأمین کسری بودجه در چندساله اخیر، تکیه بیش از پیش دولت به فروش اوراق و وام‌گیری از جامعه بوده است. تغییر اصلی در این زمینه، در بودجه سال ۱۳۹۲ و با انتشار اسناد خزانه اسلامی صورت گرفت. معرفی اسناد خزانه با این ادعا صورت گرفت که نرخ سود این اسناد، جریمه بی‌انضباطی مالی دولت (اقدام به قرض‌گیری) محسوب شده و رفتار مالی دولت را منضبط خواهد کرد. همچنین انتشار اوراق به‌عنوان راهی جایگزین، برای عدم تأمین مالی کسری بودجه دولت از منابع بانک مرکزی (و جلوگیری از فشارهای تورمی)، عنوان شده بود (موسوی، ۱۳۹۶).

علاوه‌براین، تغییر دیگر در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ و سال‌های بعد صورت گرفته است به این معنا که در لوایح بودجه سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴، از اسناد خزانه، صرفاً برای پرداخت مطالبات پیمانکاران در بودجه عمرانی استفاده شد؛ یعنی هدف از آن پرداخت مطالبات معوق پیمانکاران و تحریک سرمایه‌گذاری مجدد منابع و در کل تلاش برای تراز کردن تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با واگذاری دارایی مالی بود، اما در بودجه سال ۱۳۹۵ به بعد از این اسناد برای هزینه‌های جاری دستگاه‌ها نیز استفاده شده است (همان).



نمودار ۳: میزان انتشار و عملکرد واگذاری دارایی های مالی (۱۳۹۰-۱۴۰۰)

مأخذ: گزارش‌های تفریح بودجه و محاسبات تحقیق

همان‌طور که نمودار ۶ نشان می‌دهد، حجم انتشار اوراق در یک دهه اخیر، به‌ویژه در بودجه سه سال اخیر، با جهش همراه بوده است. در عمل، به دلیل حجم بالای انتشار این اوراق و روند رو به تزاید آن، از یک طرف نوعی تنگنای منابع برای سایر فعالیت‌ها (جانشینی جبری یا اثر ازدحامی دولت در بازار سرمایه) ایجاد شده و از طرف دیگر، به دلیل الزام دولت به پرداخت سود به این بدهی‌ها، هر ساله حجم هزینه‌های دولت از محل الزام به پرداخت سود و بازپرداخت اصل بدهی‌های ایجاد شده، افزایش خواهد یافت^۱ و به نوع دیگری از تورم هزینه‌های دولت منجر می‌شود.

۲.۴ آثار اقدامات ترمیم کسری بودجه ۱۴۰۰ بر عملکرد اقتصادی

در یک دهه گذشته و به‌ویژه بودجه ۱۴۰۰، تشدید کسری بودجه، دولت را به ابداع روش‌های تازه‌ای برای ترمیم کسری واداشته است که به جای اصلاح ساختار تولید در جهت بهبود رقابت‌پذیری و رشد اقتصادی، با دامن زدن به ناامنی حقوق مالکیت

۱. اصطلاحاً به یک بانزی پانزی و غلتاندن بدهی‌ها منجر شده است.

و بالا بردن هزینه مبادله، ساختار تولید را به ضرر رشد و بهره‌وری تغییر داده و حداقل هشت کارکرد ضد توسعه‌ای را برای کشور به همراه داشته است. این کارکردها عبارت‌اند از:

۱. **تشدید نااطمینانی و رکود سرمایه‌گذاری مولد:** مهم‌ترین اثر این روش‌های ترمیم کسری بودجه، تشدید بی‌اعتمادی‌ها برای سرمایه‌گذاری است. دولتی که ساختار هزینه‌ای به شدت متورم داشته و هر ساله دست به ابتکارات جدیدی برای تأمین مالی آن می‌زند، همه فعالیت‌های اقتصادی را با بی‌اعتمادی در زمینه حدود مداخلات خود و امکان تغییر سیاست دولت و اخذ هزینه‌های گزاف از آن حوزه‌ها روبه‌رو می‌سازد. این وضعیت، کاملاً مقابل الزامات سرمایه‌گذاری مولد است که به انضباط مالی دولت و چشم‌انداز بلندمدت برای سرمایه‌گذاری نیازمند است.
۲. **بالا رفتن هزینه‌های تولید:** یکی از راه‌های ترمیم کسری بودجه توسط دولت، ایجاد بدهی از طریق استقراض بوده است. به دنبال استفاده دولت از منابع صندوق توسعه ملی یا استفاده از منابع نظام بانکی یا برداشت از بانک مرکزی، که در نهایت روش‌هایی تورم‌زا هستند، هزینه‌های واحدهای تولیدی افزایش پیدا کرده و دولت، با برداشت از بانک‌ها، رقیب بخش مولد در تأمین سرمایه در گردش یا استفاده از منابع برای سرمایه‌گذاری جدید می‌شود. این مسئله، هنگامی که با سودآوری بالای بخش نامولد و عطش بالای آن برای کسب منابع بانکی، به‌ویژه در دوره‌های تورمی ترکیب شود، به تشدید تنگنای تأمین مالی واحدهای تولیدی منجر شده و صرف‌نظر از نااطمینانی‌ها، هزینه تولید در کشور را نیز افزایش داده و رکود تولیدی را تعمیق و تشکیل سرمایه ثابت را هرچه بیشتر تضعیف می‌کند.
۳. **گسترش بخش غیررسمی در اقتصاد:** از آنجاکه تأثیرپذیری بخش رسمی از تصمیمات دولت (به دلیل شفافیت عملکرد) بیش از بخش غیررسمی است، تشدید نااطمینانی‌ها که در مورد اول ذکر شد، مشوق فعالان اقتصادی برای کوچ کردن به بخش غیررسمی و عامل محدود شدن هرچه بیشتر رشد اقتصادی و بهره‌گیری از مقیاس بهینه تولید خواهد بود.

۴. **بسط بخش نامولد و سوداگر:** به دنبال افزایش سطح نااطمینانی و کاهش تمایل سرمایه به فعالیت مولد، بخش نامولد که با مخاطرات کمتری و سودآوری سریع‌تر و بیشتری روبه‌رو است، به عنوان رقیب بخش تولید مطرح می‌شود؛ براین اساس در دوره‌های رونق نفتی، بخش تجاری و بازرگانی مهم‌ترین کانون فعالیت‌های نامولد (سوداگرانه) و در دوره‌های رکود و جهش قیمت ارز و تورم، بازارهایی نظیر مسکن و مستغلات، سکه، طلا و ارز، کانون هجوم‌های سفته‌بازانه قرار می‌گیرد.

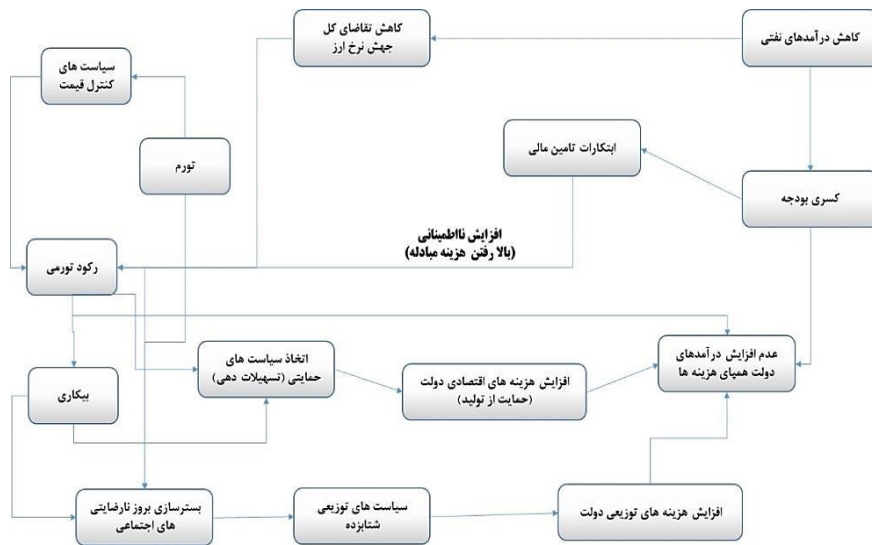
۵. **کاهش اشتغال‌زایی (به‌ویژه اشتغال مولد):** به دنبال رکود بخش مولد، اشتغال‌زایی صنعتی و خدمات آمیخته با تولید به شدت کاهش یافته و ترکیب اشتغال کشور به سمت بخش غیررسمی یا خدمات همبسته با بخش نامولد گرایش می‌یابد. این مسئله موجب می‌شود ضمن تعمیق بیکاری و معضلات اجتماعی همراه با آن و نیز عدم بهره‌مندی نیروی کار از اشتغال همراه با مزایا (کار شایسته)، از توان و مهارت نیروی انسانی به‌درستی استفاده نشده و اثر سرمایه‌گذاری‌های گسترده دولت بر افزایش سرمایه انسانی، خود را در بهبود کمیت و کیفیت تولیدات کشور نشان ندهد.

۶. **کاهش پیچیدگی صادرات:** به دنبال تشدید رجحان بخش غیرمولد و نیز نااطمینانی حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی، سرمایه‌گذاری‌های تولیدی در بخش‌های جدید صورت نگرفته و صادرات به صنایع منبع‌محور و دارای کمترین حدود پیچیدگی محدود می‌شود.

۷. **افزایش وابستگی به خارج:** نتیجه این ساختار مالی عمومی، تضعیف بنیة تولیدی کشور است که در نهایت، وابستگی‌ها به خارج افزایش می‌یابد و به‌رغم همه اقدام‌های دولت برای کاهش وابستگی‌های وارداتی، کشور همچنان در زمینه‌های مختلف به خارج وابسته است. مسئله مهم اینجاست که با این ساختار انگیزشی، تولید رقابت‌پذیر در بازارهای جهانی شکل نگرفته و صاحبان سرمایه ترجیح می‌دهند سرمایه‌گذاری را وارد حوزه‌های پرمخاطره‌ای مانند صنایع جدید نسازند.

۸. **افزایش بار بودجه در قالب طرح‌های حمایت:** نهایتاً اثر تولیدی این ساختار انگیزشی، به‌صورت افزایش هزینه‌های تحریک تولید برای دولت خود را نشان می‌دهد؛ به این نحو که با رکود فعالیت‌های تولیدی و رشد بیکاری، منابع گسترده‌ای از دولت صرف حمایت از شرکت‌های دولتی یا تأمین مالی فعالیت‌های تولیدی و ایجاد فعالیت‌های اشتغال‌زا می‌شود. بسیاری از این طرح‌ها که در سال‌های اخیر، در قالب طرح‌های حمایت از تولید و منابع اشتغال در تبصره‌های بودجه‌های سالیانه، تکرار شده‌اند، در برخورد با ساختار انگیزشی ضدتولیدی، به‌نوعی از کارکرد افتاده و به‌جز ایجاد بار مالی و تنگنای هزینه‌ای جدید برای دولت، تأثیر جدی بر رشد تولید و اشتغال نداشته‌اند.

در مجموع، روش‌های جدید ترمیم کسری بودجه در یک دهه اخیر، ساختار غیرمشوق تولید و روندهای ضدتولیدی را تعمیق کرده است. نمودار ۷ تأثیر این روش‌ها را بر ساختار تولید و تخریب فرایند توسعه بلندمدت کشور نشان می‌دهد.



نمودار ۷: آثار روش‌های جدید ترمیم کسری بودجه بر تخریب ساختار تولید

مأخذ: همان.

همچنان که در نمودار ۷ نشان داده شده است، اقدامات اخیر ترمیم کسری بودجه با افزایش نااطمینانی، خالق هزینه‌های جدیدی برای دولت بوده و از این منظر، به جای اصلاح ساختار تولید در جهت تقویت سرمایه‌گذاری و توسعه، گیرافتادن در تلهٔ تشدید کسری بودجه را به دنبال دارد.

از جمله نشانه‌های اصلاح ساختار تولید، افزایش پیچیدگی و تنوع تولید و نیز بهبود سرمایه‌گذاری است. براساس داده‌های سازمان ملی بهره‌وری و مرکز آمار، در بازهٔ ۱۳۹۰-۱۳۹۸، میزان سرمایه‌گذاری سالانه در ماشین‌آلات، ساختمان و کل سرمایه‌گذاری ثابت ناخالص، به ترتیب ۰/۴۶-، ۰/۳۷- و ۰/۵۱- تغییر کرده، یعنی اجزای مختلف سرمایه‌گذاری کاهش یافته است. این در حالی است که در طی این مدت، میزان بهره‌وری نیروی کار، بهره‌وری سرمایه و بهره‌وری کل، به ترتیب ۰/۱۷،۷٪، ۰/۱۱،۳- و ۰/۱۳،۸- تغییر کرده، یعنی روندهای بهره‌وری نیز، نزولی بوده است. بنابراین این روندها را می‌توان به‌عنوان مؤیدی بر ارزیابی‌های بخش قبل، مورد توجه قرار داد.

علاوه بر پیامدهای رکودی که در نمودار ۷ تشریح شده است، یک پیامد دیگر این است که روندهای مخرب، با تشدید ناکارایی‌های اقتصاد کلان و ایجاد روندهای تورم رکودی، بستر آماده‌ای برای بروز نارضایتی‌های اجتماعی و بی‌ثباتی‌های سیاسی فراهم آورده و دولت، در هراس از وقوع رخداد‌های نامطلوب، به سمت سیاست‌های توزیعی ناپخته کشیده می‌شود که خود به مجرای جدیدی، برای افزایش هزینه‌های مالی دولت و گام برداشتن به سمت ابداعات مالی جدید مخرب تولید، منجر می‌شود. اساساً، هم‌زمانی دوره‌های رونق و رکود در اقتصاد ایران، با دوره‌های افزایش و کاهش درآمدهای نفتی، از آن روست که سیاست‌گذاری موفق برای کاهش کسری بودجهٔ مزمن دولت در ایران صورت نمی‌گیرد. به تعبیر دقیق‌تر، با توجه به تأثیرپذیری کسری بودجه از نوسان درآمدهای نفتی، شوک‌های رونق درآمدهای نفتی، با کاهش نیاز به اتخاذ روش‌های ناپایدار پوشش کسری بودجه و با افزایش امکان سرمایه‌گذاری عمومی، فضایی موقت برای رونق به اقتصاد کشور می‌دهد؛ اما آسیب‌پذیری تولید از نوسان مالی عمومی را کاهش نمی‌دهد.

۵. بحث، نتیجه‌گیری و پیشنهادهای

سیاست‌های کلی «تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی» در ابتدای دهه ۱۳۹۰، خطوط و جهت‌گیری‌های اصلاح ساختار تولید را مشخص کرده است؛ با وجود این، نتایج بررسی حاضر نشان می‌دهد که در یک دهه‌ای که از ابلاغ این سیاست‌های کلی می‌گذرد، دولت، به‌ویژه در قالب مالیه عمومی خود، در راستای تحقق این سیاست‌ها حرکت نکرده است. تحلیل نهادی نشان می‌دهد که انجام ندادن اصلاحات لازم در بودجه‌ریزی و استفاده از روش‌های ناپایدار برای ترمیم کسری‌های فزاینده تراز عملیاتی، تداوم و حتی تخریب بیشتر ساختار تولید ملی را در پی داشته است.

بر اساس همین تحلیل، به‌طور مشخص در بودجه سال ۱۴۰۰، در مواجهه با افزایش‌های قابل توجه هزینه‌ها و به تبع افزایش کسری بودجه، دست به ابتکارات و قاعده‌گذاری‌هایی زده شده که ایجاد کننده درآمدهای ناپایدار و مخرب تولید بوده‌اند؛ ابتکاراتی مانند بیش برآوردی درآمدهای نفتی، برداشت از صندوق توسعه ملی، واگذاری شرکت‌های دولتی در قالب «رّه دیون»، واگذاری شرکت‌ها در قالب سهام صندوق‌های مبادله‌پذیر (ETF)، واگذاری دارایی‌های دولت به اسم «مولدسازی دارایی‌ها» و انتشار گسترده اوراق مالی.

در چارچوب تحلیل نهادی، دولت می‌تواند این روش‌های تازه را اتخاذ کند؛ چراکه هم یک بازیگر عرصه اقتصادی و هم نهادی قاعده‌گذار و بازی‌ساز در عرصه اقتصاد است. با وجود این، همین تحلیل نهادی هشدار می‌دهد که اگرچه دولت می‌تواند با تغییر قواعد بازی، و به‌طور مثال با برداشت از منابع نسل‌های آتی یا اضافه برداشت از منابع بانکی و بانک مرکزی (مالیات تورمی)، هزینه‌های جاری خود را تأمین کند؛ اما این اقدامات دولت نااطمینانی و بی‌اعتمادی فعالان اقتصادی نسبت به دولت را در پی داشته و آنها تمایل می‌یابند تا حد امکان، از فعالیت‌های تولیدی که نیازمند تبدیل سرمایه به تجهیزات تولیدی و کاهش قابلیت نقدشوندگی آن است، پرهیز کرده یا مقیاس فعالیت خود را در اندازه‌های قابل انجام در بخش غیررسمی محدود سازند. در واقع، ساخت ناامن، ساختار انگیزشی اقتصاد را به سمت

فعالیت‌های سوداگرانه، غیررسمی یا خام‌فروشی سوق می‌دهد؛ حال آنکه دستیابی به رشد مستمر اقتصادی و تحول تولیدی، جز با تغییر ساختار انگیزشی، ممکن نیست. همچنان که در ابتدا آمد، به‌طور کلی، برای برون‌رفت از این وضعیت دو رویکرد زیر، باید مورد توجه قرار گیرد:

گذار از بودجه‌ریزی افزایشی به بودجه‌ریزی برنامه‌ای: به‌نظر می‌رسد مبنای گام برداشتن دولت در اتخاذ رویه‌های ایجاد درآمدهای ناپایدار، ناتوانی دولت از مدیریت هزینه‌ها است. در سمت هزینه‌ها آنچه مبنای بودجه‌ریزی در سال‌ها و حتی دهه‌های گذشته بوده است، ساختار بودجه‌ریزی افزایشی و مبنا قرار گرفتن بودجه سال جاری دستگاه‌ها، برای تصویب اعتبارات سال آتی است. این در حالی است که بودجه‌ریزی باید بر مبنای عملکرد و برنامه صورت گیرد. در واقع، برخلاف بودجه‌ریزی افزایشی که صحت هزینه‌ها را در سال جاری برای بودجه سال آتی مفروض می‌گیرد، بودجه‌ریزی عملیاتی، بودجه همراه با برنامه سالیانه است که طی آن، تخصیص اعتبارات بر اساس شاخص‌های عملکردی در چارچوب برنامه راهبردی صورت می‌گیرد (پناهی، ۱۳۸۹). انجام اصلاحات ساختاری در بودجه، بیش و پیش از هر چیز نیازمند برنامه‌ای، شفاف و کارآمدن شدن هزینه‌ها است.

درواقع ترمیم کسری بودجه در سال‌های گذشته، در حالی انجام گرفته است که از قانون بودجه سال ۱۳۸۲ و از برنامه چهارم توسعه، دستیابی به بودجه‌ریزی عملیاتی مورد توجه قرار گرفته بود. این مهم در برنامه پنجم بند ۳۲ سیاست‌های کلی برنامه پنجم و ماده ۱۹۵ قانون برنامه پنجم) و قانون برنامه ششم (ماده ۷) بر لزوم برنامه‌محور ساختن بودجه تأکید داشته است. به‌ویژه بند «پ» قانون برنامه ششم توسعه^۱، دولت را موظف کرده بود که تا سال آخر برنامه (سال ۱۴۰۰) بودجه دستگاه‌ها را تماماً مبتنی بر عملکرد سازد. بنابراین، به‌نظر می‌رسد دولت قبل از

۱. ماده ۷ بند «پ» دولت موظف است از سال اول اجرای قانون برنامه، سالانه اعتبارات بیست درصد (۲۰٪) دستگاه‌های اجرایی مندرج در قوانین بودجه سنواتی را به‌صورت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد تنظیم نماید، به‌نحوی که در سال پایانی اجرای قانون برنامه، صد درصد (۱۰۰٪) دستگاه‌ها، دارای بودجه مبتنی بر عملکرد باشند. مفاد این بند شامل مدارس دولتی نمی‌شود.

ترمیم کسری بودجه با روش‌های غیرتاب‌آور که در برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت و بلندمدت کشور جایی نداشته‌اند، باید ساختار مصارف خود را وفق مقرراتی که پیش‌تر در قوانین برنامه تصویب شده بود، اصلاح کند.

تدوین ابتکارات ترمیم کسری بودجه با رعایت موازین سیاست‌های کلی تولید: در سمت منابع بودجه، گرچه ایجاد تعهداتی مانند انتشار گسترده اوراق بدهی که در سال‌های اخیر مورد توجه قرار گرفته است «راهکاری با موانع سیاسی نسبتاً کم، درآمد بالا» محسوب می‌شود اما «مخاطره‌آمیز و غیرقابل تداوم» است (آتشبار، پرهیزکاری و حسینی دولت‌آبادی، ۱۳۹۹). در مقابل اصلاح ساختاری در سمت منابع بودجه باید با عطف توجه به منابع کاهش دهنده کسری تراز عملیاتی بودجه صورت گیرد. در این راستا توجه به درآمدهای مالیاتی از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. اجرای سازوکار مالیات بر مجموع درآمد، گسترش پایه‌های مالیاتی جدید (مانند مالیات بر عایدی سرمایه) و ساماندهی معافیت‌های مالیاتی در راستا قلمداد می‌گردند.

منابع و مآخذ

- آتشبار، توحید؛ پرهیزکاری، سید عباس و حسینی دولت‌آبادی، سید مهدی. (۱۳۹۹). *راهنمای ترمیم کسری بودجه با ملاحظه قیود سیاست‌گذاری (ویرایش اول)*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۰۲۹.
- امامی میبدی، م. و دایی کریم‌زاده، س. (۱۳۹۲). «ارتباط تورم و رشد اقتصادی با کسری بودجه عمومی». *مجلس و راهبرد*، ۱۳۳-۱۵۲.
- بانک جهانی (۱۳۸۴). *نقش دولت در جهان درحال تحول*. چاپ دوم. گروه مترجمان. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- پرهیزکاری، سید عباس (۱۳۹۳). *بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری (ویرایش اول)*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- پناهی، علی. (۱۳۸۹). *بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه ۱۸، فصل نهم - بودجه و نظارت: بودجه‌ریزی عملیاتی*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۲۴۷.
- خیرخواهان، جعفر و خالدی، سردار. (۱۳۹۸). «ارزیابی جایگاه ایران در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت در سال ۲۰۱۸ (با تمرکز بر نهادها و هزینه مبادله)». تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۴۰۸.
- دستوتو، هرناندو (۱۳۸۶). *راز سرمایه، چرا سرمایه‌داری در غرب موفق می‌شود و در بقیه جاها شکست می‌خورد؟*. تهران: نشر نی.
- دلاوری، مجید؛ بصیر، سجاد (۱۳۹۱). «بررسی تاثیر بی‌ثباتی اقتصادی با تأکید بر کسری (مازاد) بودجه بر رشد اقتصادی در ایران». *اقتصاد پولی، مالی*، ۱۶۹-۱۸۷.
- رنانی، محسن (۱۳۷۶). *بازار یا نابازار، بررسی موانع نهادی کارایی نظام بازار در ایران*. تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- رنانی، محسن؛ دلالی اصفهانی، رحیم و صمدی، علی حسین (۱۳۸۷). *رابطه حقوق مالکیت و رشد اقتصادی در چارچوب یک الگوی رشد درونزا*.
- رودریک، دنی (۱۳۹۷). *یک علم اقتصاد، تجویزهای بسیار، ترجمه هادی ورتابیان کاشانی*. تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- سرخه دهی، ف؛ راغفر، ح؛ مؤمنی، ف. (۱۳۹۶). «امنیت حقوق مالکیت و توسعه نیافتگی در ایران». *فصلنامه مطالعات راهبردی*، ۳۳-۶۴.
- سید رضائی، میریعقوب؛ پورعزت، علی اصغر و سعدآبادی، علی اصغر (۱۳۹۵). «رصد چالش‌های سیستم بودجه بندی ایران با هدف توسعه رویکرد عدالت منطقه‌ای با تکنیک فازی». *بررسی‌های حسابداری و حسابرسی*، ۴۸۳-۵۰۶.

- شاکری، عباس (۱۳۹۵). *مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران*، تهران: رافع.
- صدیقی، ع و جلالی موسوی، ع (۱۳۹۹). «بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۸، تهران»: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۲۸۴.
- صمت (۱۳۹۵). *برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت (ویرایش دوم)*، تهران: وزارت صنعت، معدن و تجارت.
- صمدی، ع. (۱۳۸۸)، «سرمایه اجتماعی و توسعه مالی: اقتصاد ایران (۱۳۸۵-۱۳۵۰)». *مجله تحقیقات اقتصادی*، ۱-۱۱۷.
- عجم اوغلو، دارون و رایبسون، جیمز (۱۳۹۸). *راه باریک آزادی*، ترجمه علیرضا بهشتی شیرازی و جعفر خیرخواهان تهران: روزنه.
- فاطمی، سید محمدحسین (۱۳۹۸). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۵۵. بند الف، تبصره ۲ (واگذاری سهام دولت و شرکت‌های دولتی از طریق صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس)»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۸۶۳.
- قاسمی، م. و مهاجری، پ. (۱۳۹۴). *بررسی رفتار چرخه‌ای سیاست مالی در ایران*. *پژوهشنامه اقتصادی*، ۷۵-۱۰۲.
- کاتوزیان، محمدعلی (همايون) (۱۳۵۸). *آدام اسمیت و ثروت ملل*. تهران: شرکت سهامی کتاب‌های جیبی.
- گرونیوکن، جان؛ ون دن برگ، آنت و اسپیتهوون، آنتون (۱۳۹۱). *مقدمه‌ای بر اقتصاد نهادگرا*. ترجمه اصلان قودجانی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- گریفین، کیت (۱۳۸۲). *راهبردهای توسعه اقتصادی*، ترجمه حسین راغفر و حسین هاشمی. تهران: نشر نی.
- مجیدزاده، رضا و گنجی، بهاره (۱۳۹۳). *پروانه‌های رسته از پيله؛ نگاهی به روند توسعه در جهان*، تهران: نشر پرکاس.
- معماریان، محمد حسین؛ صدیقی، علیرضا و پرهیزکاری، سیدعباس (۱۳۹۹). *بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۲. کلیات*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۲۹۱.
- موسوی، سید سعید (۱۳۹۶). *آسیب‌شناسی عملکرد اسناد خزانه اسلامی*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۱۵۵۴۲
- موسوی جهرمی، یگانه و زائر، آیت (۱۳۸۷). «بررسی اثر کسری بودجه دولت بر مصرف و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران». *پژوهش‌های رشد و توسعه پایدار*، ۱-۱۹.
- مؤمنی و صالحیان، ه؛ صدیقی اصلی، ع؛ و زمانیان، م. (۱۳۸۹). «بررسی ارتباط درآمدهای مالیاتی و کسری بودجه دولت در اقتصاد ایران». *اقتصاد مالی*، ۱۷۷-۲۰۰.

نصیری‌ا قدم، علی و آقاجانی معمار، احسان (۱۳۹۶). «عارضه بین کارایی در خصوصی‌سازی با هدف تعقیب کسب درآمد». فصلنامه مجلس راهبرد.

نورث، داگلاس (۱۳۷۹). *ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی*، ترجمه غلامرضا آزاد (ارمکی) تهران: نشر نی.

نورث، داگلاس (۱۳۸۵). *نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی*، ترجمه محمدرضا معینی. تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.

نیلی، مسعود و همکاران (۱۳۸۲). *خلاصه‌مطالعات طرح «استراتژی توسعه صنعتی کشور»*، تهران: مؤسسه انتشارات علمی دانشگاه صنعتی شریف.

هادی زنوز، بهروز (۱۳۸۹). *بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

هادیان، م؛ درگاهی، ح (۱۳۹۶). «نقش سیاست‌های اقتصاد کلان در ثبات مالی اقتصاد ایران». فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، ۸۲-۴۵.

Chen, W., Los, B., McCann, P., & Ortega Argiles, R. (2017). "The continental divide? Economic exposure to Brexit in regions and countries on both sides of the channel". *Regional Science*, 97, 25-54.

Colombatto, E. (2006). "On economic growth and development". *Review of Austrian*, 19, 243-260.

Muscатели, V., Tirelli, P., & Carmin. (2002). "Does institutional change really matter? Inflation targets, central bank reform and interest rate policy in the OECD countries". *The Manchester School* 70.4 , 487-527.