

## بررسی تجارب کشورهای همجوار پیرامون شیوه‌های تأمین کسری بودجه و درس‌هایی برای اقتصاد ایران



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مجموعه گزارش شماره ۱۷۷



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## شناسه گزارش

عنوان	بررسی تجارب کشورهای همجوار پیرامون شیوه‌های تأمین کسری بودجه و درس‌هایی برای اقتصاد ایران
کد شناسه	۹۹-۹-۱۰۲۲۵
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
پدیدآورندگان	جمال کاکائی، یونس تیموری و حسین حسینی
مشاور علمی	محمد جواد محسنی‌نیا
ناظر علمی	علی‌اکبر خسروی‌نژاد
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	تیرماه ۱۳۹۹
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران- خیابان نجات‌اللهمی- خیابان سپند- پلاک ۱۶	
<a href="https://www.dfrc.ir/">https://www.dfrc.ir/</a> Email: info@dfrc.ir	

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	خلاصه مدیریتی
۱	مقدمه
۳	۱- منابع و مصارف بودجه در اقتصاد ایران
۱۰	۲- بررسی شیوه‌های آزموده شده برای تأمین کسری بودجه در ایران
۱۰	۱-۲- افزایش درآمدها
۱۰	۲-۱-۱- افزایش درآمدهای مالیاتی از طریق افزایش پایه، ضریب مالیاتی و کاهش فرار مالیاتی؛
۱۱	۲-۱-۲- استقراض از منابع بانک مرکزی
۱۱	۲-۱-۳- افزایش قیمت حامل‌های انرژی و کلیدی (ساماندهی یارانه‌های پنهان)
۱۲	۲-۱-۴- برداشت از صندوق توسعه ملی
۱۲	۲-۱-۵- انتشار اوراق بدهی
۱۳	۲-۱-۶- واگذاری سهام دولت و استفاده از ظرفیت بازار سرمایه
۱۴	۲-۲- کاهش هزینه‌ها
۱۶	۳- تجارب کشورهای همسایه ایران
۱۶	۳-۱- عربستان
۲۱	۳-۲- ترکیه
۲۴	۳-۳- روسیه
۲۷	۳-۴- امارات
۳۰	۳-۵- قطر
۳۱	۴- جمع‌بندی و ارائه پیشنهادات
۳۵	منابع

## فهرست جداول

صفحه	عنوان
۵	جدول ۱: خلاصه بودجه عمومی دولت طی دوره ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹.....
۶	جدول ۲: تغییرات مؤلفه‌های بودجه عمومی دولت طی دوره ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹.....
۱۵	جدول ۳: اجزای هزینه‌های دولت در بودجه سال ۱۳۹۹ به ترتیب فصول.....
۱۷	جدول ۴: بودجه عربستان سعودی بر حسب درآمدها و هزینه‌ها (۲۰۱۸ تا ۲۰۲۲).....
۲۰	جدول ۵: هزینه‌های عربستان به تفکیک بخش‌ها.....
۲۲	جدول ۶: مقادیر پیش‌بینی شده برای بودجه ترکیه (۲۰۱۰-۲۰۱۹).....

## فهرست نمودارها

صفحه	عنوان
۶.....	نمودار ۱: درآمدها و هزینه‌های جاری کشور طی دوره ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹.....
۷.....	نمودار ۲: واگذاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قوانین بودجه‌های سنواتی طی دوره ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹.....
۷.....	نمودار ۳: واگذاری و تملک دارایی‌های مالی در قوانین بودجه‌های سنواتی طی دوره ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹.....
۸.....	نمودار ۴: عملکرد اجزای منابع عمومی دولت طی دوره ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۷.....
۹.....	نمودار ۵: عملکرد اجزای مصارف عمومی دولت طی دوره ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۷.....
۱۶.....	نمودار ۶: نسبت کسری و مازاد بودجه عربستان سعودی به تولید ناخالص داخلی (۲۰۱۸ تا ۲۰۲۲).....
۱۸.....	نمودار ۷: سهم درآمدهای غیرنفتی از کل هزینه‌ها در عربستان.....
۱۹.....	نمودار ۸: درآمدهای عربستان به تفکیک نفتی و غیرنفتی.....
۲۰.....	نمودار ۹: بودجه مصوب و عملکرد عربستان (۲۰۱۰-۲۰۱۹).....
۲۳.....	نمودار ۱۰: برنامه مالی دولت ترکیه برای کسری بودجه و بدهی دولت (۲۰۱۰-۲۰۱۹).....
۲۶.....	نمودار ۱۱: روند بودجه عمومی روسیه برحسب درآمدها، هزینه‌ها و تراز بودجه (۲۰۱۲-۲۰۱۸).....
۲۸.....	نمودار ۱۳: مقایسه تراز مالی امارات و نروژ (۲۰۰۰-۲۰۰۵).....
۲۹.....	نمودار ۱۴: مقایسه هزینه‌های دولت در کشورهای ایرلند، نروژ، سنگاپور و امیرنشین ابوظبی (۲۰۰۱-۲۰۰۵).....





## خلاصه مدیریتی

اقتصاد ایران در حالی سال ۱۳۹۹ را آغاز کرد که علاوه بر فشار ناشی از تشدید تحریم‌های آمریکا که منجر به کاهش شدید درآمد صادراتی اعم از نفتی و غیرنفتی شد، شیوع بیماری همه‌گیر کووید-۱۹ نیز بخشی از اقتصاد کشور را برای حداقل دوره‌ای دو ماه به تعطیلی کشاند و مبادلات تجاری کشور را نیز مختل کرد. از دیگر سو، قیمت نفت در بازارهای جهانی به کمترین میزان در یک دهه اخیر رسید و بنابراین مجموعه اتفاقات مزبور، بودجه سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ را به شدت تحت تأثیر قرار داد.<sup>۱</sup> از این رو گزارش حاضر در پی آن است که با بررسی تجارب کشورهای هم‌جوار در مواجهه با کاهش منابع عمومی و شیوه‌های اتخاذ شده به‌منظور کاهش/تأمین کسری بودجه، راهکارهای قابل اعتناء و کارا متناسب با شرایط اقتصاد ایران را ارائه نماید.

اقتصاد هر کشور با توجه به منابع مالی، ظرفیت‌ها و ساختار اقتصادی، سیاست‌های متفاوتی را در مواجهه با چالش فوق‌الذکر اتخاذ می‌کنند. وجه تشابه کشورهای صادرکننده نفت و گاز در مواجهه با کسری بودجه، استفاده از ظرفیت صندوق‌های ثروت ملی است که با استفاده از درآمدهای نفتی ایجاد کرده‌اند؛ که به عنوان مثال می‌توان به کشورهای عربستان، روسیه، امارات و قطر اشاره کرد. عربستان سعودی به‌منظور کاهش کسری بودجه، اقداماتی مانند بهبود فضای کسب‌وکار به‌منظور جذب سرمایه‌گذاری خارجی، اصلاحات سیستم مالیات‌ستانی مانند مالیات بر درآمد، سود، عایدی سرمایه، تجارت و مبادلات تجاری، افزایش نرخ مالیات بر حقوق کارمندان دولت، بازبینی اولویت‌بندی تخصیص منابع، انتشار اوراق قرضه و دریافت وام از نهادهای مالی بین‌المللی را در دستور کار قرار داده است. ترکیه نیز سیاست‌هایی همچون افزایش پایه مالیاتی، بهبود و ارتقای سیستم مالیات‌ستانی، بهبود فضای کسب‌وکار- تلاش برای به حداقل رساندن فعالیت‌های اقتصادی غیرقانونی و زیرزمینی- رعایت حداکثری انضباط مالی، بازبینی اولویت‌بندی تخصیص منابع و تعویق پروژه‌های سرمایه‌گذاری که روند مناقصه آن‌ها انجام نشده یا پروژه‌هایی که آغاز شده ولی هنوز تأمین مالی نشده را مورد توجه قرار داده است.

---

۱. به عنوان مثال، با توجه به کاهش قیمت نفت و شرایط نامناسب صادرات ایران حتی در حالت خوش‌بینانه، یعنی مهار ویروس کرونا در جهان و عادی شدن تقاضای نفت در جهان و تأثیرگذار بودن توافق ماه آوریل (April) اوپک پلاس، تحقق درآمد حاصل از صادرات نفت خام بیش از ۱۱ میلیارد دلار پیش‌بینی شده در بودجه سال ۱۳۹۹ در حاله‌ای از ابهام قرار داشت.

روسیه یکی دیگر از کشورهای مورد بررسی است که با توجه به وابستگی به منابع هیدروکربنی، به منظور پوشش کسری بودجه و نوسانات بودجه‌ای، استفاده از ظرفیت صندوق ثروت حاکمیتی، توسعه صادرات و بهبود فضای کسب و کار- با تأکید بر فضای قانون‌گذاری- را به منظور کاهش فعالیت‌های اقتصاد زیرزمینی مورد توجه قرار داده است. کشورهای حاشیه خلیج فارس- امارات متحده عربی و قطر- نیز با تأکید بر انتشار اوراق قرضه دولتی و بهبود فضای کسب و کار به منظور تداوم روند جذب سرمایه‌گذاری خارجی، استفاده از پتانسیل صندوق ثروت حاکمیتی، انضباط مالی و ارتقای سیستم مالیات‌ستانی، درصد تأمین کسری بودجه خود برآمده‌اند.

## مقدمه

بودجه‌ریزی در بخش عمومی ناظر بر پیش‌بینی منابع و مصارف مالی برای انجام مأموریت‌ها و وظایف دولت در یک سال مالی است. به عبارت دیگر، سیاست‌ها و نظرات دولت باید در بودجه متبلور یافته تا اجرای آن به حصول اهداف مورد نظر منجر شود. بنابراین بررسی محتوایی، ارزیابی ماهیت تصمیم‌های بودجه‌ای و به تبع آن گستره بودجه‌ریزی و حجم عملیات و انتظارات اجتماعی از آن، متأثر از نظام‌های ارزشی حاکم و پیشینه تاریخی حکومت است. شایان توجه است که ماهیت درآمدهای عمومی و چگونگی دسترسی دولت‌ها به منابع مالی و نیز میزان مشارکت افراد جامعه در تأمین این منابع، نقش پراهمیتی دارد. به‌طور کلی، می‌توان کارکرد بودجه را در پنج اصل خلاصه کرد: ۱) تخصیص منابع به اولویت‌ها؛ ۲) توزیع ثروت و درآمد؛ ۳) ایجاد ثبات اقتصادی و تلاش برای نیل به اهداف کلان؛ ۴) معیاری مناسب جهت ارزیابی، عملکرد و پاسخگویی دولت‌ها؛ ۵) ابزاری مناسب برای نظم و هماهنگی اجتماعی و جهت دادن به اقدامات دولت‌ها.

به باور کارشناسان توسعه، انضباط مالی - پیش‌بینی دقیق و قابل اعتماد درآمدها و کنترل و پیش‌بینی دقیق هزینه‌ها - از جنبه‌های بسیاری بر کارکردهای فوق‌الاشاره مقدم است.<sup>۱</sup> به بیان دیگر، قابل‌اعتناترین مسیر برای اصلاح ساختار اقتصادی، اصلاح نظام بودجه‌ریزی است. همواره در ادبیات توسعه، از امنیت حقوق مالکیت، کاهش هزینه مبادله و حاکمیت قانون، به‌عنوان مهم‌ترین پیش‌نیازها یاد می‌شود. زیرا انضباط مالی در دستگاه‌های اجرایی و تن دادن حکومت به اجرای قانون آن‌گونه که شایسته است به ثبات فضای اقتصاد کلان و رشد اقتصاد ملی کمک می‌کند. قابل توجه است ثبات فضای اقتصاد کلان و رشد اقتصادی بلندمدت، متأثر از امنیت حقوق مالکیت، پایین بودن هزینه‌های مبادله و حاکمیت قانون میان فرادستان است. اقتصاد هر کشوری در برهه‌های از تاریخ ممکن است با کاهش منابع عمومی یا پیش‌گرفتن مصارف بر منابع عمومی روبه‌رو شود؛ به بیان دیگر، دچار کسری بودجه گردد. کسری بودجه به خودی خود دارای بار معنایی منفی و ضدتوسعه‌ای نبوده و چه‌بسا در برهه‌هایی از تاریخ، ایجاد کسری بودجه به‌منظور اتخاذ سیاست‌های انبساط

---

۱. به قول متخصصان بودجه اگر نتوان پولی را به‌طور دقیق شمارش کرد و موارد مصرف آن را به‌طور دقیق برآورد کرد، نمی‌توان پول را به‌طور دقیق تخصیص داد و آن را به‌گونه‌ای به صرفه هزینه کرد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸).

مالی و افزایش تقاضا توجیه‌پذیر و قابل دفاع باشد؛ اما آنچه باید مورد توجه قرار بگیرد، شرایط به وجود آورنده و تشدیدکننده کسری بودجه است.

بودجه عمومی ایران در دوره بعد از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷، همچون دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰، به‌طور عمده از محل منابع بین نسلی نفت تأمین شده است؛ اما برخلاف دوره‌های قبل از انقلاب که این منبع بین نسلی به‌طور عمده صرف پروژه عمرانی می‌شد، در دوره‌های اخیر به دلیل افزایش هزینه‌های جاری دولت و عدم افزایش متناسب در درآمدهای مالیاتی آن، عایدات نفتی سهم بزرگ‌تری در پوشش کسری عملیاتی بودجه داشته‌اند. جدا از نحوه تخصیص منابع عمومی به مصارف معین، شاید بتوان مهم‌ترین عامل افزایش هزینه‌های جاری دولت در دوره بعد از انقلاب را به افزایش جمعیت کشور و محول شدن وظایف اجتماعی سنگین به دولت در حوزه آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، کمک‌ها و حمایت‌های اجتماعی دانست. در این رابطه بهینه‌سازی تخصیص منابع بین فعالیت‌ها با توجه به بهره‌وری و بازدهی از سال ۱۳۹۸ در قالب برنامه اصلاح ساختار بودجه دولت مطرح شده است.

در ادامه به‌منظور بررسی تجارب کشورهای هم‌جوار ایران در زمینه تأمین کسری بودجه، گزارش حاضر در چهار بخش ساماندهی شده است. مقدمه و بررسی شیوه‌های آزموده شده برای تأمین کسری بودجه در ایران به ترتیب مطالب بخش‌های اول و دوم را شامل می‌شوند. تجارب کشورهای مورد بررسی در بخش سوم ارائه شده است و بخش چهارم به جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها اختصاص یافته است.

## ۱- منابع و مصارف بودجه در اقتصاد ایران

دولت برای اجرای مأموریت‌هایی که از سوی مردم به او محول شده است، باید منابع لازم را به شیوه‌های مناسب اقتصادی به مقدار کافی جمع‌آوری و به‌صورت اثربخش به اولویت‌های عمومی تخصیص دهد. این فرایند که در طی یک سال مالی در جریان است، بودجه‌ریزی نام دارد. مسئله اساسی بودجه، تصمیم‌گیری در مورد منابع محدود است، منابع همه دولت‌ها محدود است و گاه بر اساس شرایط اقتصادی محدودتر هم می‌شود.

سند بودجه کل کشور، شامل «بودجه عمومی دولت» و «بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها» است که جزء دوم از حوصله این گزارش خارج است. جزء نخست بودجه کل کشور، شامل درآمدها (منابع) و هزینه‌ها (مصارف) است. بودجه عمومی دولت در بخش منابع و مصارف خود نیز دو بخش دو بخش است: نخست، منابع و مصارف عمومی و دوم، منابع و مصارف اختصاصی.<sup>۱</sup> از این رو، رقم بودجه عمومی دولت با رقم منابع/مصارف عمومی دولت متفاوت است.

منابع عمومی دولت شامل درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی است و از دیگر سو، مصارف عمومی دولت نیز شامل هزینه‌ها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مال است.

درآمدها در اسناد بودجه‌ای به شرح زیر است:

- بند اول: درآمدهای مالیاتی.
- بند دوم: درآمدهای ناشی از کمک‌های اجتماعی.
- بند سوم: درآمدهای حاصل از مالکیت دولت.
- بند چهارم: درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات.
- بند پنجم: درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات.
- بند ششم: درآمدهای متفرقه.

هزینه‌ها نیز متشکل از هفت فصل است که عبارتند از:

- فصل اول: جبران خدمات کارکنان.
- فصل دوم: استفاده از کالاها و خدمات.
- فصل سوم: هزینه‌های اموال و دارایی.
- فصل چهارم: یارانه.
- فصل پنجم: کمک‌های بلاعوض.
- فصل ششم: رفاه اجتماعی.
- فصل هفتم: سایر هزینه‌ها.

۱. منابع اختصاصی معمولاً منابعی هستند که محل مصرفشان همان دستگاه ایجادکننده درآمد است.

اجزای واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای عبارتند از:

- بند اول: منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی.
- بند دوم: منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول.
- بند سوم: منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.

اجزای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای عبارتند از:

- فصل اول: ساختمان و سایر مستحقات.
- فصل دوم: ماشین‌آلات و تجهیزات.
- فصل سوم: سایر دارایی‌های ثابت.
- فصل چهارم: استفاده از موجودی انبار.
- فصل پنجم: اقلام گران‌بها.
- فصل ششم: زمین.
- فصل هفتم: سایر دارایی‌های تولید نشده.

واگذاری دارایی‌های مالی

- بند اول: منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی.
- بند دوم: منابع حاصل از استفاده از تسهیلات خارجی.
- بند سوم: منابع حاصل از استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی.<sup>۱</sup>
- بند چهارم: منابع حاصل از دریافت اصل وام‌ها.
- بند پنجم: منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی.
- بند ششم: منابع حاصل از برگشتی سال‌های قبل.
- بند هفتم: منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی.
- بند هشتم: منابع حاصل از سایر واگذاری‌ها.

تملك دارایی‌های مالی

- اعتبارات موضوع واگذاری سهام؛
- بازپرداخت اصل اوراق مالی؛
- بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی؛
- تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل؛
- بازپرداخت‌های اصل وام‌های خارجی و تعهدات؛
- واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای؛
- سرمایه‌گذاری، کمک‌های فرهنگی و اقتصادی بین‌المللی.

۱. این بند برای بعضی از سال‌ها ممکن است موضوعیت نداشته باشد و از این محل تأمین مالی صورت نگیرد. از این رو جلو این بند عدد صفر درج می‌شود.

جدول ۱ خلاصه بودجه عمومی دولت طی دوره ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹ را نشان می‌دهد. در ادبیات بودجه‌ریزی، تفاوت درآمدها و هزینه‌های جاری را تراز عملیاتی می‌نامند. همان‌طور که ملاحظه می‌شود طی دوره مورد بررسی، تراز عملیاتی با کسری مواجه است و کسری مزبور از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی جبران می‌شود. به بیان دیگر، ناتراز موجود با لحاظ نمودن واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی، تراز شده است.

جدول ۱: خلاصه بودجه عمومی دولت طی دوره ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹ (میلیارد ریال/ درصد)

نوع	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹
هزینه‌ها	۱.۷۴۷.۲۲۹	۲.۱۳۷.۶۲۸	۲.۵۳۸.۱۹۳	۲.۹۳۹.۹۴۷	۳.۵۲۳.۷۵۹	۴.۳۶۰.۳۱۵
درآمدها	۱.۲۸۸.۵۰۹	۱.۵۷۳.۷۹۸	۱.۷۴۰.۹۶۱	۲.۱۶۱.۸۵۱	۲.۳۸۹.۸۲۹	۲.۸۸۷.۹۹۱
تراز عملیاتی <sup>۱</sup>	(۴۵۸.۷۲۰)	(۵۶۳.۸۳۰)	(۷۹۷.۲۳۲)	(۷۷۸.۰۹۶)	(۱.۱۳۳.۹۳۰)	(۱.۴۷۲.۳۲۴)
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۷۲۷.۲۷۴	۷۹۰.۵۱۸	۱.۱۸۹.۵۱۵	۱.۰۷۵.۶۱۴	۱.۵۸۵.۲۳۲	۱.۰۷۴.۸۹۵
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۰۸.۸۵۴	۵۷۴.۸۰۹	۷۱۳.۶۷۷	۶۲۰.۰۲۱	۶۶۸.۵۷۳	۸۷۹.۸۲۱
خالص دارایی‌های سرمایه‌ای	۲۱۸.۴۲۰	۲۱۵.۷۰۹	۴۷۵.۸۳۸	۴۵۵.۵۹۳	۹۱۶.۶۵۹	۱۹۵.۰۷۴
واگذاری دارایی‌های مالی	۳۴۷.۰۳۴	۵۷۹.۶۲۱	۵۳۷.۰۴۴	۶۳۰.۴۰۱	۵۱۰.۷۵۰	۱.۰۷۴.۲۵۰
تملك دارایی‌های مالی	۱۰۶.۷۳۴	۲۳۱.۵۰۰	۲۱۵.۶۵۰	۳۰۷.۸۹۸	۲۹۳.۴۷۹	۴۷۰.۰۰۰
خالص دارایی‌های مالی	۲۴۰.۳۰۰	۳۴۸.۱۲۱	۳۲۱.۳۹۴	۳۲۲.۵۰۳	۲۱۷.۲۷۱	۱.۰۲۷۷.۲۵۰
درآمدهای اختصاصی دولت	۳۸۱.۲۸۴	۴۱۰.۹۵۸	۵۲۱.۰۱۰	۵۷۰.۷۳۸	۷۱۴.۲۷۲	۷۸۷.۹۵۷
هزینه از محل درآمدهای اختصاصی	۳۸۱.۲۸۴	۴۱۰.۹۵۸	۵۲۱.۰۱۰	۵۷۰.۷۳۸	۷۱۴.۲۷۲	۷۸۷.۹۵۷
بودجه عمومی دولت	۲.۷۴۴.۱۰۱	۳.۳۵۴.۸۹۵	۳.۹۸۸.۵۳۰	۴.۴۳۸.۶۰۴	۵.۲۰۰.۰۸۳	۶.۴۹۸.۰۹۳

مأخذ: قوانین بودجه‌های سنواتی ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹

همان‌طور که پیش‌تر از نظر گذشت، درآمدهای کشور به‌تنهایی - بدون لحاظ نمودن منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی - هزینه‌های جاری را تأمین نمی‌کند. از یک‌سو، کسری تراز عملیاتی طی دوره مورد بررسی همواره افزایش یافته است؛ از دیگر سو، سهم منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی افزایش یافته است؛ در حالی که سهم تملك دارایی‌های سرمایه‌ای نیز کاهش یافته است.

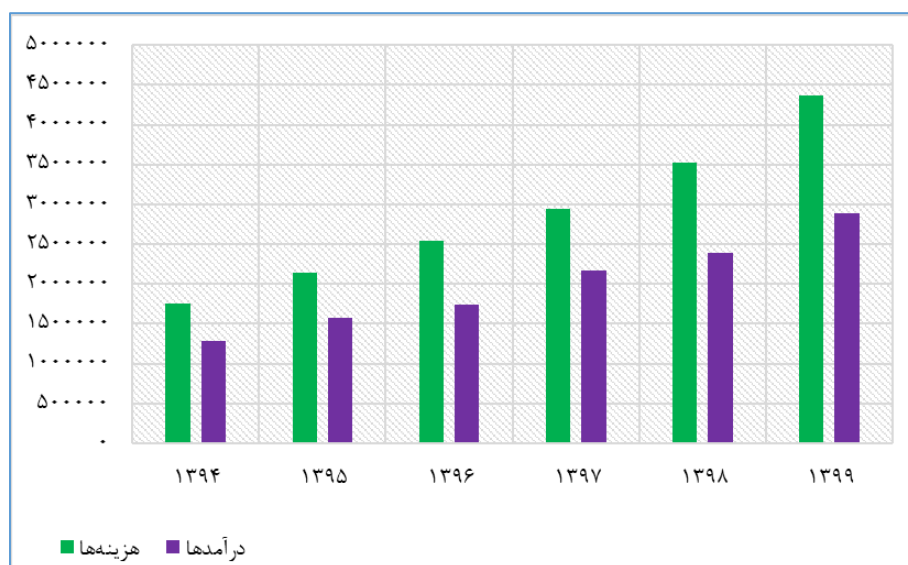
۱. پراگماتر به‌منزله منفی بودن اعداد است.

جدول ۲: تغییرات مؤلفه‌های بودجه عمومی دولت طی دوره ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹ (درصد)

۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	نوع
۲۳	۲۲	۱۸	۲۰	۱۷	۱۷	نسبت کسری عملیاتی به بودجه عمومی
۲۷	۱۰	۱۴	۱۳	۱۷	۱۳	سهم واگذاری دارایی‌های مالی از بودجه عمومی دولت
۷	۶	۷	۵	۷	۴	سهم تملک دارایی‌های مالی از بودجه عمومی دولت
۱۷	۳۰	۲۴	۳۰	۲۴	۲۷	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از بودجه عمومی دولت
۱۴	۱۳	۱۴	۱۸	۱۷	۱۹	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای از بودجه عمومی دولت

مأخذ: قوانین بودجه‌های سنواتی ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹

نمودار ۱ هزینه‌ها و درآمدهای کشور طی دوره مورد بررسی در قوانین بودجه را نشان می‌دهد. همان‌طور که پیش‌تر نیز از نظر گذشت، شکاف میان این دو افزایش یافته است؛ به بیان دیگر، کسری عملیاتی افزایش یافته و تأمین این کسری- با فرض تحقق کامل منابع درآمدها- مستلزم افزایش منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی و کاهش تملک دارایی سرمایه‌ای است.<sup>۱</sup>



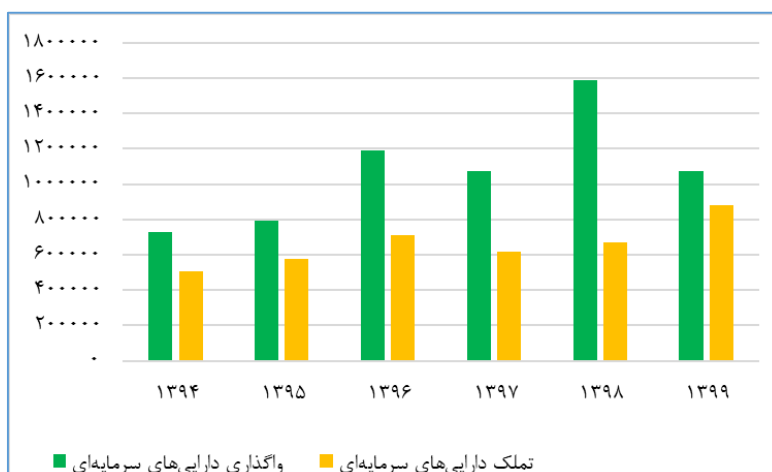
نمودار ۱: درآمد و هزینه‌های جاری کشور طی دوره ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹ (میلیارد ریال)

مأخذ: قوانین بودجه‌های سنواتی ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹

۱. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای با توجه به تحریم‌های بین‌المللی و نوسانات قیمت جهانی نفت را می‌توان یک متغیر برون‌زا در نظر گرفت، زیرا دولت در افزایش منابع از این محل، اختیار چندانی ندارد.



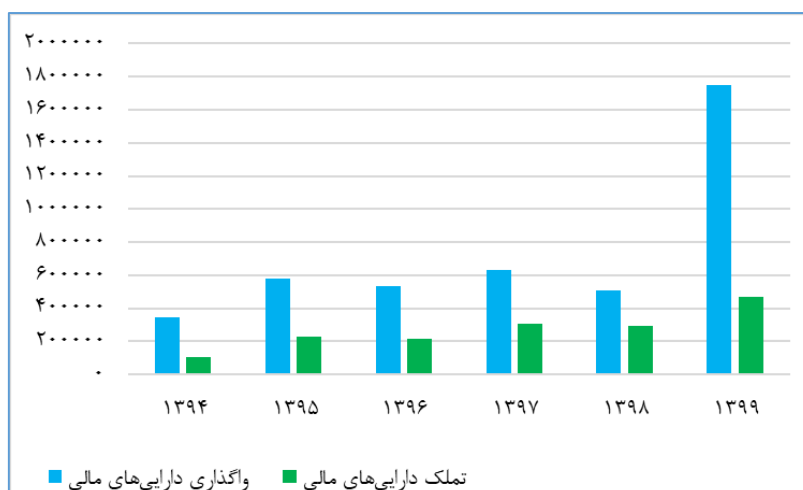
نمودار ۲ واگذاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را طی دوره ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹ نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از روند خاصی پیروی نمی‌کند؛ به بیان دیگر، بسته به شرایط حاکم بر اقتصاد کشور- تحریم‌های بین‌المللی و نوسانات قیمت جهانی نفت- متفاوت بوده است.



نمودار ۲: واگذاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قوانین بودجه‌های سنواتی طی دوره ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹ (میلیارد ریال)

مأخذ: قوانین بودجه‌های سنواتی ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹

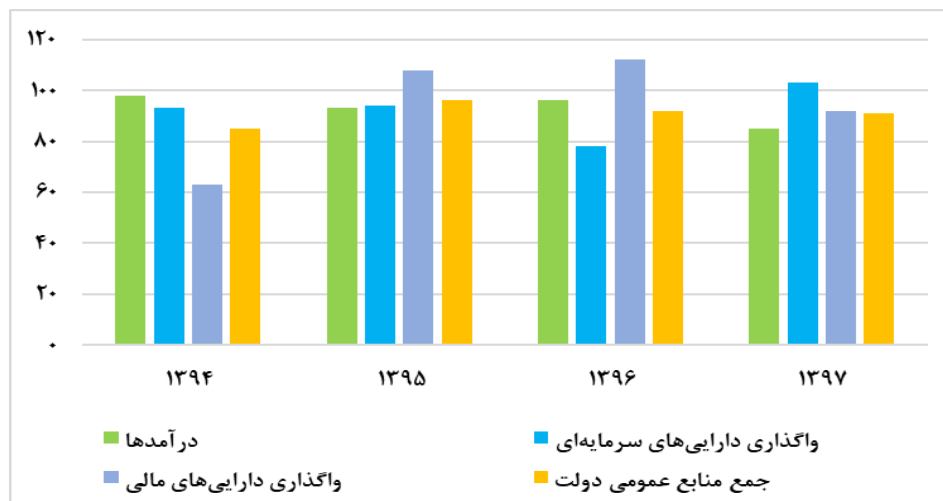
در نمودار ۳ منابع حاصل از واگذاری و تملک دارایی‌های مالی ارائه شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود سهم منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی در سال ۱۳۹۹ افزایش قابل توجهی داشته است.



نمودار ۳: واگذاری و تملک دارایی‌های مالی در قوانین بودجه‌های سنواتی طی دوره ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹ (میلیارد ریال)

مأخذ: قوانین بودجه‌های سنواتی ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۹

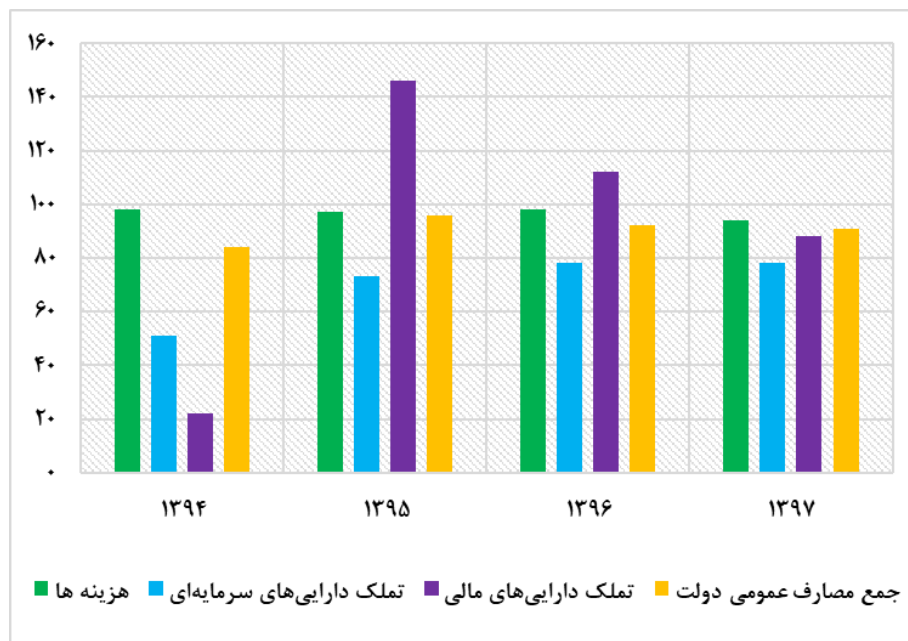
آنچه تاکنون مورد بررسی گرفته، منابع و مصارف مصوب در قوانین بودجه‌های سنواتی بوده است. به همین منظور، در نمودار ۴ عملکرد منابع عمومی دولت ارائه شده است، همان‌طور که ملاحظه می‌شود درآمدها طی دوره مورد بررسی در هیچ‌کدام از سال‌ها به‌طور کامل تحقق پیدا نکرده است. این در حالی است که منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ به‌مراتب عملکرد بالاتر از میزان مصوب را داشته‌اند.



نمودار ۴: عملکرد اجزای منابع عمومی دولت طی دوره ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۷ (درصد)

مأخذ: گزارش عملکرد برنامه پنجم و ششم توسعه

نمودار ۵ عملکرد اجزای مصارف عمومی دولت را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود میزان تحقق هزینه‌های جاری از سایر اجزاء به‌مراتب بالاتر است. در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ بازپرداخت تملک دارایی‌های مالی بالاتر از میزان مصوب بوده است. همچنین، مصارف عمومی دولت طی دوره مورد بررسی همواره به‌طور کامل تحقق نیافته است.



نمودار ۵: عملکرد اجزای مصارف عمومی دولت طی دوره ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۷ (درصد)

مأخذ: گزارش عملکرد برنامه پنجم و ششم توسعه

همان‌طور که اشاره شد منابع و مصارف بودجه عمومی کشور طی دوره مورد بررسی به‌طور کامل تحقق پیدا نکرده است و به بیان دیگر، منابع عمومی وصول شده، کفاف بخشی از مصارف عمومی بوده است. بنابراین، اقتصاد ایران همواره با کسری بودجه مواجه بوده است. لازم به ذکر است کسری بودجه دولت محدود به این مهم نیست، به بیان دیگر، آنچه باید علاوه بر تفاوت مصوب و عملکرد مصارف بودجه مورد توجه واقع شود، چگونگی تحقق منابع درآمدی است. به عنوان مثال، تأمین بخشی از منابع درآمدی از محل استقرار بانک مرکزی نشان‌دهنده کسری بودجه عمومی است. همچنین، افزایش دوره اتمام طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی به دلیل کاهش یا عدم تخصیص منابع در بعضی از سال‌های برنامه را می‌توان یکی از مصادیق کسری بودجه پنهان در نظر گرفت.

## ۲- بررسی شیوه‌های آزموده شده برای تأمین کسری بودجه در ایران

طی دهه‌های اخیر تلاش‌های زیادی از سوی اقتصاددانان و نظریه‌پردازان به منظور طراحی شیوه‌هایی برای تعیین مبانی تصمیم‌گیری و تخصیص منابع محدود در بخش دولتی صورت گرفته است. به همین منظور در ادامه به اختصار عمده‌ترین راه‌های پیشنهاد شده و آزموده پیشین مورد بررسی و ارزیابی - با توجه به شرایط فعلی اقتصاد ایران - قرار گرفته است.<sup>۱</sup> نظر به اینکه شیوه‌های کاهش کسری بودجه محدود به دو محور افزایش درآمدها و کاهش هزینه‌ها است، در گزارش حاضر نیز، ذیل این دو محور ارائه شده‌اند.

### ۲-۱- افزایش درآمدها

#### ۲-۱-۱- افزایش درآمدهای مالیاتی از طریق افزایش پایه، ضریب مالیاتی و کاهش فرار مالیاتی

از دهه هشتاد شمسی به این سو، اقدامات قابل توجهی به منظور افزایش سهم مالیات در تأمین هزینه‌های اداره کشور (بودجه عمومی) انجام شده است. با این وجود، سهم مالیات در بودجه عمومی کفاف هزینه‌های جاری را نمی‌دهد و همواره کشور با کسری تراز عملیاتی مواجه بوده است. از یک سو، مقدار مالیات‌های دریافتی دولت به درآمد ملی بستگی دارد؛ زیرا افزایش فعالیت‌های اقتصادی و رونق کسب‌وکار و به دنبال آن، افزایش درآمد اشخاص، میزان مالیات دریافتی را افزایش می‌دهد. از سوی دیگر، در شرایطی که کیک تولید کشور همواره کوچک می‌شود، بنابراین، افزایش درآمدهای مالیاتی تا شروع رونق و از بین رفتن رکود حاضر، بدون اصلاحات نهادی و ساختاری، هزینه‌ای به مراتب بیشتر به اقتصاد کشور تحمیل خواهد کرد.

گفتنی است، ارتقای سیستم مالیات‌ستانی به منظور کاهش فرار مالیاتی، کاهش معافیت‌های غیرضروری و ناکارآمد و افزایش هزینه فعالیت‌های غیرمولد و همچنین دریافت مالیات از کلیه فعالیت‌های اقتصادی سازمان‌ها، نهادها هرچند از ضروری‌ترین اقدامات به شمار می‌آید، اما در کوتاه‌مدت و بدون ارتقای حکمرانی و توانمندسازی دولت و همچنین عزم سیاسی امکان‌پذیر نخواهد بود.<sup>۲</sup>

۱. شایان توجه است همان‌طور که اشاره شده است، بعضی محورهای مورد بررسی ممکن است در حد پیشنهاد مانده باشد؛ بنابراین، مورد ارزیابی قرار گرفتن به معنی اجرایی شدن این مهم نیست.

۲. لازم به ذکر است علاوه بر اینکه در بخش‌های پایانی گزارش حاضر، شیوه‌های افزایش مالیات از محل اصلاح قوانین، افزایش پایه، ضریب مالیاتی و کاهش فرار مالیاتی در کوتاه‌مدت و شرایط سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری کشور در کوتاه‌مدت بتواند مورد توجه قرار گیرد؛ مورد بررسی قرار خواهد گرفت. به گزارش «راه‌نمای ترمیم کسری بودجه با ملاحظات قیود سیاست‌گذاری» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با شماره مسلسل ۱۷۰۲۹ رجوع شود.

## ۲-۱-۲- استقرار از منابع بانک مرکزی

در ادوار مختلف و به راه‌های متفاوت، استقرار از بانک مرکزی به منظور تأمین بخشی از منابع عمومی (کاهش کسری بودجه) در دستور کار دولت‌های مختلف بوده است. در حالی که این امر موجب افزایش بدهی‌های دولت به بانک مرکزی شده و افزایش پایه پولی و تزریق نقدینگی به جامعه را به دنبال داشته است. به بیان دیگر، نوعی مالیات تورمی محسوب می‌شود، زیرا تورم بیش از پیش را به دنبال خواهد داشت. علاوه بر این، سیلان نقدینگی در کشور را ایجاد نموده و در ادوار مختلف، بازار مسکن، طلا و ارز را نیز با تلاطم مواجه ساخته است. از این رو، استفاده از این شیوه متداول به منظور پوشش بخشی از کسری بودجه در شرایط فعلی می‌تواند هزینه‌ای به مراتب بسیار بیشتر از عدم تخصیص منابع، به اقتصاد کشور تحمیل کند.

## ۲-۱-۳- افزایش قیمت حامل‌های انرژی و کلیدی (ساماندهی یارانه‌های پنهان)

بر اساس گزارش نهادهای بین‌المللی اقتصادی (آژانس بین‌المللی انرژی)، ایران جزء کشورهایی است که یارانه زیادی به حوزه انرژی اختصاص می‌دهد که ذیل یارانه کور (پنهان) شناخته می‌شود. از این رو، یکی از پیشنهادهایی که همواره مورد توجه قرار می‌گیرد، ساماندهی و کاهش یارانه‌های مزبور است. به بیان دیگر، افزایش قیمت حامل‌های انرژی و قیمت‌های کلیدی است؛ که این مهم در دو دهه گذشته بیش از پیش مورد توجه قرار گرفته و حاکمیت تلاش کرده است ذیل برنامه‌هایی مانند هدفمندی یارانه‌ها در سال ۱۳۸۹ و یا افزایش قیمت بنزین در سال ۱۳۹۸ در دستور کار قرار دهد و حتی الامکان منابع حاصل شده از افزایش قیمت حامل‌های انرژی را به مردم در قالب یارانه نقدی پرداخت کند. این در حالی است که به باور بسیاری از کارشناسان، پرداخت یارانه نقدی و ایجاد تعهد جدیدی برای دولت، با توجه به شمولیت بالای آن - پرداخت به سهم بالایی از جمعیت کشور - کارایی لازم را نداشته و منجر به افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود.

از سال ۱۳۹۱ به این سو، با تشدید تحریم‌های بین‌المللی و کاهش میانگین قیمت جهانی نفت، تأمین نقدینگی مورد نیاز اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها با مشکل مواجه شد. طی این سال‌ها نمایندگان مجلس، نخبگان اقتصادی و سیاسی بعضاً پیشنهاد کاهش دامنه پوشش پرداخت یارانه نقدی را مطرح کردند و حاکمیت - دولت و مجلس - نیز تلاش‌هایی در این راستا انجام دادند، اما تاکنون نتوانسته‌اند تغییرات قابل توجهی را در این رویه ایجاد کنند. به عنوان مثال، در قانون بودجه ۱۳۹۸ کل کشور، دولت موظف شد در این سال به طور متوسط به کمتر از ۷۶ میلیون ایرانی یارانه نقدی پرداخت کند. به همین منظور دولت با محوریت وزارت «تعاون، کار و رفاه اجتماعی» و همکاری وزارتخانه‌های «ارتباطات و فناوری اطلاعات»، «کشور» در راستای تحقق تبصره ۱۴ قانون یاد شده که موضوع فوق‌الذکر را در برمی‌گرفت، اقدام به شناسایی و حذف یارانه نقدی بخشی از سه دهک بالای درآمدی کرد.

رشد و توسعه همه‌جانبه بخش‌های اقتصادی کشور از یک‌سو، نیازمند قیمت‌های متعادل و متناسب حامل‌های انرژی با برنامه‌های توسعه‌ای کشور است. از سوی دیگر، توجه به بستر نهادی و ساختاری در این میان از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. از این رو، متعادل‌سازی قیمت‌های مزبور نیازمند یک دوره حداقل پنج ساله و وجود ثبات اقتصاد کلان است.

بنابراین در شرایط فعلی کشور، تلاش برای کاهش دامنه پرداخت‌های نقدی از طریق شناسایی افراد برخوردار و تخصیص منابع صرفه‌جویی شده از این محل، به توسعه و گسترش زیرساخت‌ها و تأمین بودجه عمرانی از این محل می‌تواند به تأمین بخشی از کسری بودجه حاکمیت کمک کند.

#### ۲-۱-۴- برداشت از صندوق توسعه ملی

از اواخر دهه هفتاد خورشیدی به این‌سو، به وجود یک صندوق ثبات‌ساز در کشور احساس نیاز شد که این مهم در برنامه سوم توسعه با ایجاد حساب ذخیره ارزی به واقعیت پیوست، بررسی حساب مزبور و ارزیابی آن، این نکته را یادآور می‌شود که برداشت‌های غیربرنامه‌ای و بدون ضابطه یکی از مهم‌ترین دلایل عدم موفقیت آن بود. حدود ده سال بعد از ایجاد حساب یاد شده، صندوق توسعه ملی با مأموریت حفظ منافع بین نسلی ایجاد گردید. فارغ از ارزیابی عملکرد این صندوق، پیمودن راهی که قبلاً بارها آزموده شده و نتیجه‌ای جز خسران به دنبال نداشته است، به هیچ وجه قابل دفاع نیست. هرچند طی سال‌های اخیر، همواره به راه‌های مختلف از صندوق توسعه ملی برداشت‌هایی صورت پذیرفته است.<sup>۱</sup>

آنچه سیاست‌گذاران باید مدنظر داشته باشند؛ از یک‌سو، اتکا به منابع صندوق توسعه ملی، برای تأمین مالی بودجه و از دیگر سو، موجب افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و انبساط پولی خواهد بود و به باور کارشناسان و خبرگان، اصلاح پی‌درپی «موارد قانونی مربوط به حساب ذخیره ارزی و عدم پایبندی سیاست‌گذاران به مصوبات قانونی در دوره‌های مختلف» یکی از مهم‌ترین دلایل کاهش (عدم) موفقیت حساب ذخیره ارزی در دستیابی به اهداف تأسیس آن بوده است.

#### ۲-۱-۵- انتشار اوراق بدهی

به باور بسیاری از کارشناسان و تحلیلگران انتشار اوراق بدهی- اوراق مشارکت، خزانه و... و استفاده از پتانسیل این بازار در شرایط کنونی، یکی از بهترین راه‌های پیش روی دولت برای افزایش منابع عمومی است. زیرا در پیش گرفتن این راهکار سبب خواهد شد هم نقدینگی از سطح کشور جمع‌آوری شود و هم دولت درآمدهای

۱. برای آشنایی بیشتر با حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی و همچنین، مصداق برداشت و استفاده از این منابع، به گزارش حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری رجوع شود.

قابل توجهی به دست آورد و با صرف آن در پروژه‌های اقتصادی، در دوره‌ای که وضعیت اقتصادی بهبود می‌یابد، نسبت به بازپرداخت اصل پول اوراق و سود آن اقدام کند. به عنوان مثال، در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ حدود بیست و هفت (۲۷) درصد منابع عمومی بودجه دولت را واگذاری دارایی‌های مالی پوشش می‌دهد.<sup>۱</sup> در این میان توجه به دو اصل مهم است: نخست، این راه‌حل بخشی از کسری موجود را جبران خواهد کرد. دوم، در صورتی که صرف هزینه‌های جاری کشور شود، به‌منزله گروگان‌گیری دولت‌های آتی و فروش آینده است که هزینه بسیار گزافی برای اقتصاد کشور در پی خواهد داشت.<sup>۲</sup>

## ۲-۱-۶- واگذاری سهام دولت و استفاده از ظرفیت بازار سرمایه

یکی از راهکارهایی که در چند سال اخیر مورد توجه قرار گرفته است، استفاده از پتانسیل بازار سرمایه و واگذاری سهام دولت در شرکت‌هایی است که جنبه تصدی‌گری دارند.

تجربه خصوصی‌سازی در سال‌های پس از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی با موارد چالش‌برانگیزی همراه بوده است که این چالش‌ها عموماً به نقایصی در روش‌های واگذاری، قیمت‌گذاری و اهلیت خریداران بازمی‌گردد. بررسی واقعیات جاری حاکی از آن است که تجربیات ناموفق در امر واگذاری و مسائل اجتماعی ایجاد شده در پی آن‌ها، موجب شده که مدیران اجرایی به‌منظور اجتناب از بروز چالش‌های بالقوه در برخی ابعاد واگذاری‌ها مانند اهلیت خریدار (و البته دلایل دیگر)، به راهکارهایی مانند واگذاری از طریق صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس (ETF) روی آورند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹).<sup>۳</sup>

مجوز این نوع واگذاری به میزان ۶۷۰۰ میلیارد تومان در بند «الف» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به دولت داده شد. به همین منظور هیئت وزیران در مصوبه شماره ۵۷۵۷۹ مورخ ۱۳۹۹/۰۱/۱۷، فرایند اجرائی مجوز فوق‌الذکر را بدون محدود نمودن به سقف مشخص شده در قانون و به‌صورت گسترده در قالب سه صندوق سرمایه‌گذاری قابل معامله به تصویب رساند. سه صندوق مزبور به شرح ذیل است:

- صندوق سرمایه‌گذاری قابل معامله واسطه‌گری مالی (شامل باقیمانده سهام متعلق به دولت یا شرکت‌های دولتی در شرکت‌های بیمه البرز، بیمه اتکایی امین، بانک‌های صادرات ایران، ملت و تجارت).

۱. منابع پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور از محل واگذاری دارایی‌های مالی ۱.۷۴۷.۲۵۰.۰۰۱ میلیون ریال است. همچنین کل منابع بودجه عمومی دولت؛ ۶.۴۹۸.۰۹۳.۹۲۱ میلیون ریال است.

۲. برای آشنایی بیشتر با واگذاری دارایی‌های مالی، به گزارش اوراق اسلامی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری رجوع شود.

۳. گزارش اظهارنظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی «واگذاری سهم دولت و شرکت‌های دولتی از طریق سازوکار صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله (ETF)» با شماره مسلسل ۱۷۰۱۷۰۲۳۰ است.

- صندوق سرمایه‌گذاری قابل معامله خودروسازی و صنایع فلزی (شامل باقی‌مانده سهام متعلق به دولت یا شرکت‌های دولتی در شرکت‌های ایران خودرو، سایپا، ملی صنایع مس و فولاد مبارکه).

- صندوق سرمایه‌گذاری قابل معامله صنایع پالایش نفت و پتروشیمی (شامل باقی‌مانده سهام متعلق به دولت یا شرکت‌های دولتی در شرکت‌های پالایش نفت تبریز، پالایش نفت بندرعباس، پالایش نفت اصفهان و پالایش نفت تهران).

لازم به ذکر است حمایت افراطی از بازار سرمایه به گونه‌ای که سرمایه‌گذاری به‌طور متوسط ۳ تا ۷ برابر بخش حقیقی بازدهی بدون ریسک و زحمت داشته باشند، موجب می‌شود به‌صورت نظام‌وار سرمایه‌ای به سمت تولید، افزایش نوآوری و خلاقیت سوق پیدا نکند. بنابراین، پیشنهاد می‌شود دولت ضمن حمایت منطقی و معقول از بازار سرمایه و ارتقای زیرساخت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری آن، با اخذ مالیات بر عایدی سرمایه، از سوداگری جلوگیری کرده و بخشی از منابع عمومی را پوشش دهد.

## ۲-۲- کاهش هزینه‌ها

از اوایل دهه هفتاد شمسی و هم‌زمان با شروع برنامه تعدیل ساختاری، کاهش حجم دولت مورد توجه قرار گرفت. این در حالی است که تقریباً نه‌تنها دولت کوچک و کارآمدتر نشده؛ بلکه فربه‌تر نیز شده است. به عنوان نمونه در سال ۱۳۹۶، نسبت بودجه کل کشور به تولید ناخالص با و بدون نفت به ترتیب ۰/۷۸ و ۰/۹۰ درصد بوده است.<sup>۱</sup> لازم به ذکر است این شاخص برای دولت مرکزی - که فقط شامل وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی وابسته است - برای سال مزبور به ترتیب ۲۷ و ۳۱ درصد است. همچنین، بیش از هفتاد و پنج (۷۵) درصد بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۹، صرف هزینه‌های جاری می‌شود. بنابراین، یکی از ضروری‌ترین اقداماتی که باید در دستور سیاست‌گذاران قرار گیرد، کاهش هزینه‌های جاری دولت است. این مهم همواره مورد توجه سیاست‌گذاران - حداقل در برنامه و گفتار - نیز بوده، اما توفیق چندانی تاکنون به دست نیامده است. از سوی دیگر، یکی از محورهای اساسی برنامه کلی اصلاحات ساختاری بودجه نیز کاهش هزینه جاری و کارا نمودن هزینه‌های دولت است. رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور از برنامه مزبور به‌عنوان جراحی بزرگ نظام اقتصادی و اداری یاد کرده و تأکید داشته این مهم در گرو اجماع در سطح حاکمیت است.<sup>۲</sup> همچنین، بررسی اجزای هزینه‌های جاری حاکی از آن است که کاهش آن به‌راحتی امکان‌پذیر نبوده و تحقق این مهم در گرو عزم سیاسی، اجماع و برنامه‌ریزی مطابق با واقعیت‌های اقتصادی و اجتماعی کشور است.

۱. بر اساس آمار تولید ناخالص داخلی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۲. تارنمای سازمان برنامه و بودجه کشور خردادماه سال ۱۳۹۹.



جدول ۳ سهم اجزای هزینه‌های دولت در بودجه سال ۱۳۹۹ را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود بالاترین سهم هزینه‌ای به ترتیب به فصول رفاه اجتماعی و جبران خدمات کارکنان اختصاص دارد. به بیان دیگر، قریب به شصت (۶۰) درصد هزینه‌های جاری مربوط به رفاه اجتماعی و جبران خدمات کارکنان است.

جدول ۳: اجزای هزینه‌های دولت در بودجه سال ۱۳۹۹ به ترتیب فصول (میلیون ریال/ درصد)

سهم	میزان	هزینه‌ها
۲۷	۱,۱۸۶,۷۰۲,۵۴۲	فصل اول: جبران خدمات کارکنان
۷/۳	۳۱۹,۴۰۰,۵۳۴	فصل دوم: استفاده از کالا و خدمات
۰/۰۰۲	۶۷,۱۷۰	فصل سوم: هزینه‌های اموال و دارایی
۰/۷۵	۳۲,۸۱۲,۵۶۳	فصل چهارم: یارانه
۳/۴۹	۱۵۲,۳۵۸,۶۱۷	فصل پنجم: کمک‌های بلاعوض
۳۱/۲	۱,۳۶۱,۳۵۱,۳۵۹	فصل ششم: رفاه اجتماعی
۰/۳	۱,۳۰۷,۶۲۲,۷۸۲	فصل هفتم: سایر هزینه
۱۰۰	۴,۳۶۰,۳۱۵,۵۶۷	جمع

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور

لازم به ذکر است جدول ۳، بدون منابع و مصارف تبصره ۱۴ است که موضوع قانون هدفمندی یارانه‌ها را شامل می‌شود. همان‌طور که پیش‌تر از نظر گذشت کاهش هزینه‌های جاری از مبرم‌ترین اقداماتی است که باید در دستور کار سیاست‌گذاران قرار بگیرد؛ اما اعداد و ارقام جدول فوق‌الذکر حاکی از آن است که بدون برنامه جامع و عزم سیاسی در سطح حاکمیت، این مهم از عهده قوه مجریه خارج است.

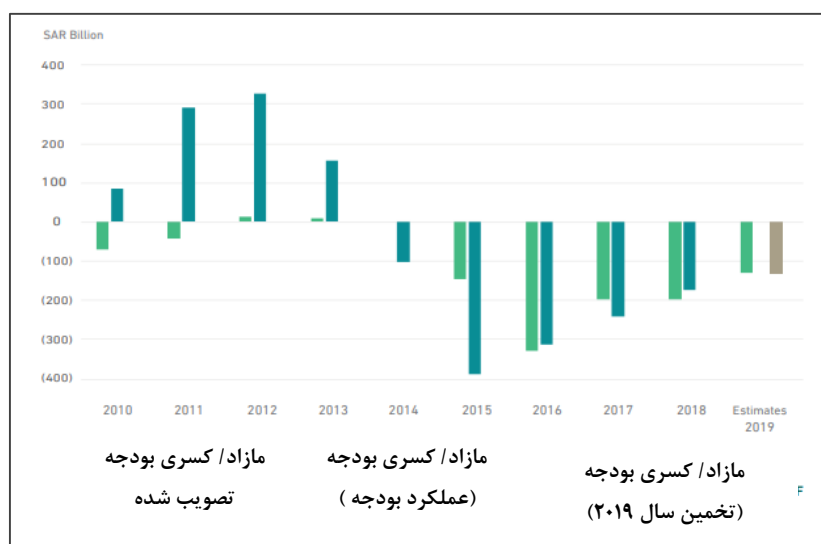
مقام معظم رهبری در آذرماه سال ۱۳۹۷ مقرر فرمودند نقشه راه و برنامه کلی اصلاح ساختار بودجه تدوین گردد. در همین راستا، سازمان برنامه و بودجه کشور در پاییز و زمستان سال ۱۳۹۸ تلاش کرد برنامه کلی اصلاحات ساختاری بودجه عمومی را نهایی و به تصویب شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا برساند. از این رو، این امیدواری وجود دارد با توافق حاکمیت بر اساس یک نقشه راه جامع، اصلاحات بودجه کشور به‌طور اساسی در دستور کار قرار گیرد.

### ۳- تجارب کشورهای همسایه ایران

سیاست‌گذاران جوامع مختلف در مواجهه با کسری منابع عمومی در برهه‌های از زمان، تلاش می‌کنند با توجه به ساختار اقتصادی و نهادی خود اقدام نمایند. از این رو تقلید کورکورانه از سیاست‌های سایر کشورها، بدون توجه به ساختار اقتصادی و نهادی آنها توجیه‌پذیر نبوده و هزینه‌های هنگفتی را برای اقتصادهای پیرو به دنبال خواهد داشت. با این حال، در ادامه تجارب کشورهای هم‌جوار ایران در مواجهه با کاهش/ کسری منابع عمومی مورد بررسی قرار خواهد گرفت و تلاش خواهد شد با توجه به تجارب پیشین کشور در مواجهه با تأمین کسری بودجه و تجارب این کشورها، با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور، پیشنهادهایی به‌منظور کاهش شکاف میان منابع و مصارف عمومی ارائه گردد.

#### ۳-۱- عربستان

انتظار می‌رفت که کسری بودجه عربستان در سال ۲۰۱۹ میلادی به ۴,۷ درصد از تولید ناخالص داخلی این کشور برسد. این رقم برای سال ۲۰۱۸ میلادی ۵,۹ درصد بوده است. با وجود کاهش شدید درآمدهای ارزی این کشور در پی کاهش قیمت نفت، این کشور برنامه‌ای را برای مقابله با کسری بودجه احتمالی در آینده تدوین کرده است. نمودار ۶ روند کسری و مازاد بودجه مصوب و عملکرد این کشور برای بازه زمانی ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۸ و پیش‌بینی از کسری بودجه در سال ۲۰۱۹ میلادی را نشان می‌دهد. پیش‌بینی می‌شود در طی سال‌های آتی، کسری بودجه این کشور کمتر شود.



نمودار ۶: نسبت کسری و مازاد بودجه عربستان سعودی به تولید ناخالص داخلی (۲۰۱۸ تا ۲۰۲۲)

مأخذ: وزارت مالیه عربستان سعودی

عربستان سعودی علی‌رغم کاهش شدید درآمدهای نفتی، همچنان برای تحقق چشم‌انداز خود در سال ۲۰۳۰ میلادی برنامه‌ریزی می‌کند. بر اساس آمارهای وزارت مالیه عربستان که پیش‌بینی کرده بود در سال ۲۰۱۹ درآمد این کشور ۱۰۴۸ میلیارد ریال باشد که با توجه به کاهش درآمدهای نفتی، میزان تحقق کمتر از مقدار پیش‌بینی شده گردید.

در سال ۲۰۲۰ میلادی پیش‌بینی می‌شود که کسری بودجه این کشور به ۱۸۷ میلیارد ریال<sup>۱</sup> برسد که معادل ۶٫۴ درصد از تولید ناخالص داخلی این کشور خواهد بود. انتظار می‌رود با افزایش درآمدهای غیرنفتی در میان‌مدت این کسری بودجه کاهش یابد. اولویت بودجه و برنامه‌های میان‌مدت این کشور به سمت هزینه‌ها خواهد بود تا تأمین مالی توسعه بخش خصوصی و ابرپروژه‌های در دست اجرای این کشور را تضمین کند. زمان‌بندی اجرایی این پروژه‌ها و برنامه‌ها به‌طور مستمر مورد بازبینی قرار می‌گیرند تا اثربخشی آن‌ها افزایش یابد. جدول ۴ وضعیت بودجه این کشور در سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹ و پیش‌بینی این ارقام برای سال‌های بعد را نشان می‌دهد.

جدول ۴: بودجه عربستان سعودی برحسب درآمدها و هزینه‌ها (۲۰۱۸ تا ۲۰۲۲)

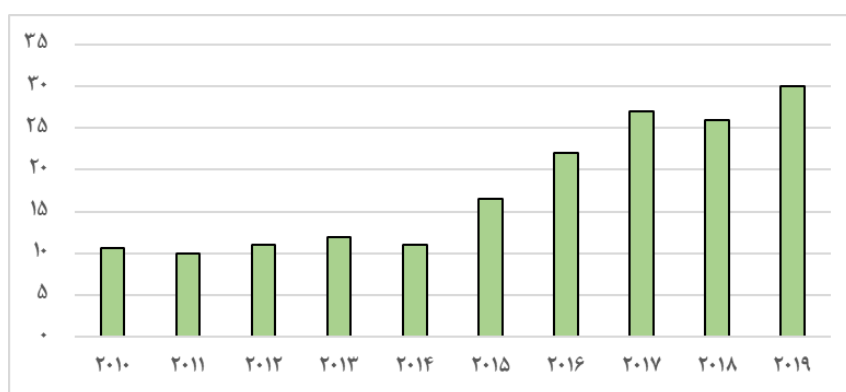
برنامه		بودجه مصوب		تخمین	عملکرد	
۲۰۲۲	۲۰۲۱	۲۰۲۰	۲۰۱۹	۲۰۱۹	۲۰۱۸	
۸۶۳	۸۳۹	۸۳۳	۹۱۷	۹۷۵	۹۰۶	درآمد کل
۹۵۵	۹۹۰	۱۰۲۰	۱۰۴۸	۱۱۰۶	۱۰۷۹	هزینه کل
-۹۲	-۱۵۱	-۱۸۷	-۱۳۱	-۱۳۱	-۱۷۴	کسری بودجه
-%۲٫۹	-%۵	-%۶٫۴	-%۴٫۷	-%۴٫۲	-%۵٫۹	کسری بودجه (به عنوان درصدی از GDP)
۹۲۴	۸۴۸	۷۵۴	۶۷۸	۶۷۸	۵۶۰	بدهی
%۲۹	%۲۸	%۲۶	%۲۴	%۲۲	%۱۹	بدهی (به عنوان درصدی از GDP)
۲۶۵	۲۸۰	۳۴۶	۴۶۷	۴۹۶	۴۹۰	ذخایر ارزی دولت

مأخذ: وزارت مالیه عربستان سعودی

بودجه سال ۲۰۲۰ دولت عربستان با هدف مقابله با چالش‌های بین‌المللی که با آن مواجه خواهد شد، طراحی شده است. به این منظور سیاست‌های احتیاطی و تقویت انضباط مالی در سال جدید مدنظر قرار گرفته، در حالی که اصلاحات اقتصادی برای افزایش تاب‌آوری اقتصاد این کشور در برابر شوک‌های خارجی همچنان پیگیری می‌شود. اهم برنامه‌های این کشور به شرح زیر است:

۱. ریال سعودی

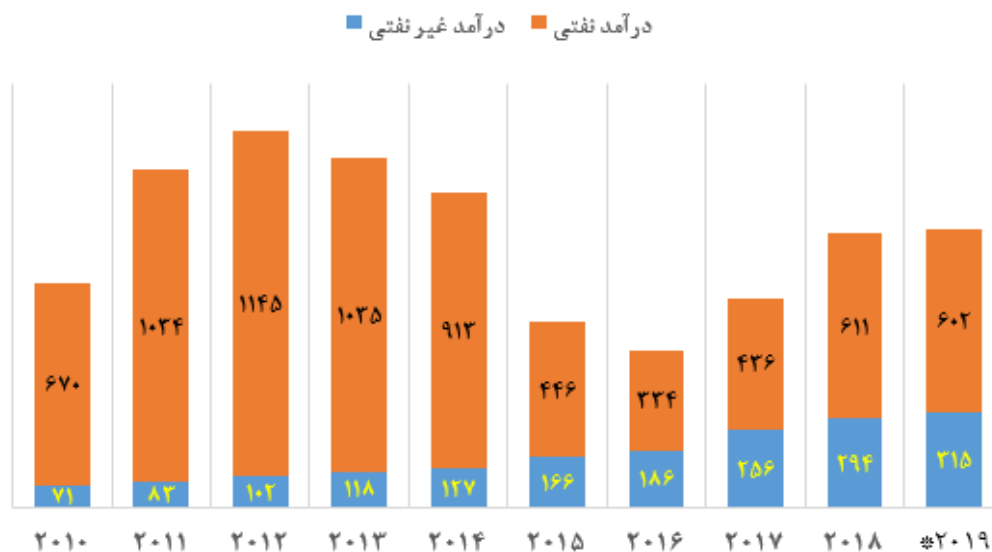
- تنوع‌بخشی فعالیت‌های اقتصادی و پیرنگ کردن نقش بخش خصوصی در اقتصاد: این هدف با اجرای ابرپروژه‌ها (پروژه دریای سرخ، نئوم و ...) و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در فعالیت‌هایی از قبیل صنایع کارخانه‌ای و معدن، خدمات مالی، فناوری اطلاعات، توریسم و ورزش انجام می‌پذیرد.
- ارزیابی مجدد اولویت‌های بودجه در بخش غیرنفتی به‌ویژه تقویت و توسعه بخش خصوصی و حمایت‌های اجتماعی.
- مشارکت بخش خصوصی در تأسیس و راه‌اندازی پروژه‌های انرژی، آب و بهداشت.
- استفاده از ظرفیت جذب این کشور برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی و بهبود فضای کسب‌وکار: گزارش شاخص سهولت کسب‌وکار برای این کشور بهبود ۳۰ رتبه‌ای از ۹۲ ام به ۶۲ ام را نشان می‌دهد.
- اقداماتی در جهش رشد مصرف خصوصی: این اقدامات شامل بسته محرک بخش خصوصی، افزایش مشارکت زنان در بازار کار، افزایش حمایت‌های اجتماعی و برنامه سعودی‌سازی بازار کار این کشور را در بر می‌گیرد.<sup>۱</sup>
- افزایش مالیات‌ها: در سال ۲۰۱۹ نسبت به سال قبل افزایش ۲۰٫۵ درصدی داشته است. افزایش مالیات در مواردی از جمله مالیات بر درآمد، سود و عایدی سرمایه، کالاها و خدمات، مالیات بر تجارت و تبادلات بین‌المللی مشهود است.
- نمودار ۷ و ۸ سهم «درآمدهای غیرنفتی در کل هزینه‌های این کشور» و «درآمدهای نفتی و غیرنفتی به تفکیک» را در طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۹ نشان می‌دهد.



نمودار ۷: سهم درآمدهای غیرنفتی از کل هزینه‌ها در عربستان

مأخذ: وزارت مالیه

۱. لازم به ذکر است بخش بزرگی از نیروی کار فعال در این کشور را نیروی کار خارجی در بر می‌گیرد.



نمودار ۸: درآمدهای عربستان به تفکیک نفتی و غیرنفتی

مأخذ: وزارت مالیه عربستان سعودی

\* برآورد

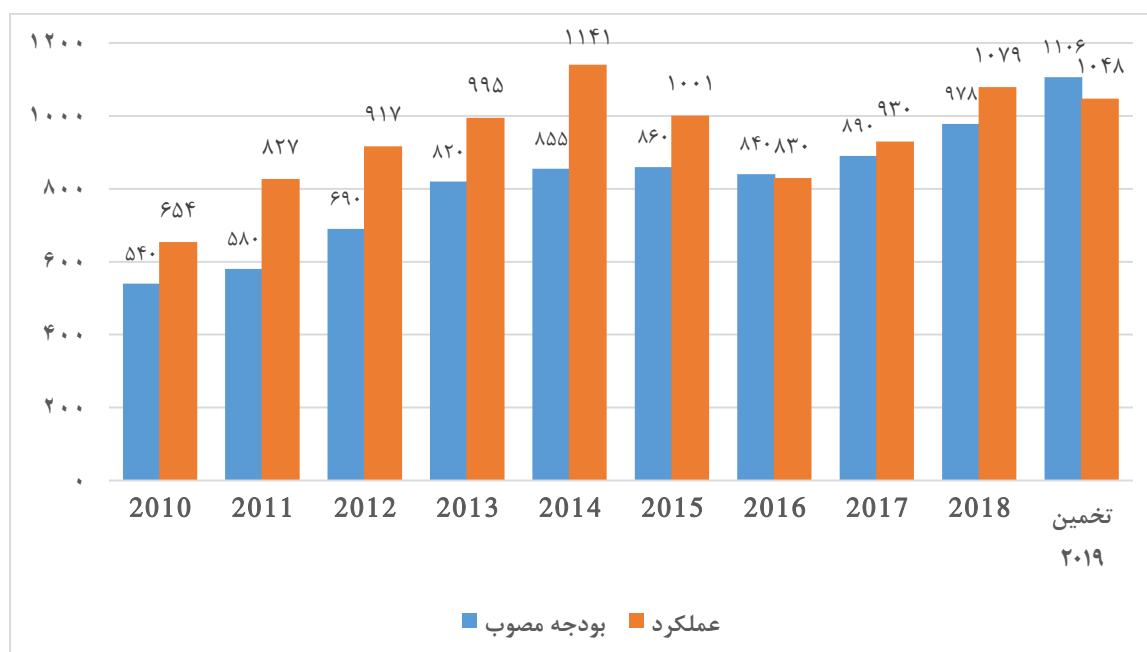
یکی دیگر از اقداماتی که برای مقابله با کسری بودجه در دستور کار قرار گرفته، تغییر اولویت بخش‌های اقتصادی در تخصیص بودجه است. بررسی بودجه این کشور برای سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹ نشان می‌دهد که اولویت‌های تخصیص بودجه در بخش‌های مختلف تغییرات چشمگیری داشته است، به نحوی که در بخش‌های مربوط به مدیریت عمومی و هزینه‌های نظامی به ترتیب کاهش ۷ و ۱۸ درصدی و در بخش‌های خدمات شهری و حمل‌ونقل و زیرساخت‌ها با افزایش ۲۸,۵ و ۲۶,۷ درصدی روبه‌رو بوده است. جدول ۵ هزینه‌های این کشور را در بخش‌های مختلف نشان می‌دهد.

جدول ۵: هزینه‌های عربستان به تفکیک بخش‌ها

بخش / سال	عملکرد ۲۰۱۸	مصوب ۲۰۱۹	تخمین ۲۰۱۹	رشد سالانه (نسبت تخمین ۲۰۱۹ به عملکرد ۲۰۱۸)
هزینه عمومی	۳۱	۲۸	۲۹	-۷
نظامی	۲۴۲	۱۹۱	۱۹۸	-۱۸,۳
امنیت و امور مناطق	۱۱۳	۱۰۳	۱۰۴	-۸,۳
خدمات شهری	۴۶	۶۲	۵۹	۲۸,۵
آموزش	۲۰۹	۱۹۳	۲۰۲	-۳,۳
سلامت و توسعه اجتماعی	۱۷۵	۱۷۲	۱۷۴	-۰,۸
منابع اقتصادی	۱۰۵	۱۳۱	۹۹	-۶
حمل و نقل و زیرساخت‌ها	۴۹	۷۰	۶۲	۲۶,۷
سایر هزینه‌های عمومی	۱۰۸	۱۵۶	۱۲۱	۱۲
کل	۱۰۷۹	۱۱۰۶	۱۰۴۸	-۲,۹

مأخذ: وزارت مالیه عربستان سعودی

قابل توجه است، تفاوت میان بودجه مصوب و عملکرد در این کشور در طی سال‌های اخیر کاهش یافته است. به بیان دیگر، تحقق‌پذیری بودجه مصوب افزایش یافته است.



نمودار ۹: بودجه مصوب و عملکرد عربستان (۲۰۱۰-۲۰۱۹)

مأخذ: وزارت مالیه عربستان سعودی

همچنین، وزارت دارایی عربستان اعلام کرد که دولت این کشور در سال ۲۰۱۹ با کسری بودجه ۳۴,۹۳ میلیارد دلاری روبه‌رو است که برای تأمین آن ۳۱,۴۶ میلیارد دلار وام می‌گیرد. از جمله راهکارهای دیگر می‌توان به متوقف کردن برخی طرح‌های عمرانی، کاهش حقوق کارمندان و همچنین انتشار اوراق قرضه، افزایش قیمت گاز و قیمت سایر حامل‌های انرژی نظیر آب و برق و افزایش مالیات بر حقوق کارکنان دولت- که از ۱۰۰ ریال در ماه در ابتدا شروع شده و به ۸۰۰ ریال در ماه در سال ۲۰۱۷ رسید- و برداشت از ذخایر آن کشور- صندوق‌های ثروت حاکمیتی- اشاره کرد.

### ۳-۲- ترکیه

ترکیه پس از بحران مالی سال ۲۰۰۱، قوانین مربوط به بودجه این کشور را مورد بازبینی قرار داد. تغییر اصلی، معرفی «قانون مدیریت و کنترل مالیه عمومی»<sup>۱</sup> بود. این قانون که به صورت گام‌به‌گام اجرا می‌شود، مدیریت و کنترل مالیه عمومی را در کلیه سطوح دولت پوشش می‌دهد. ترکیه به منظور شفافیت بودجه، انتشار نسخه معروف به بودجه شهروندان را از سال ۲۰۱۷ آغاز کرد. علاوه بر این‌ها، از سال ۲۰۱۵ در قوانین ملی این کشور مصوب شد که جداول تهیه شده بودجه این کشور مطابق با دستورالعمل «آمارهای مالی دولت»<sup>۲</sup> تهیه شود.

استراتژی سیاست مالی که در سال‌های ۲۰۱۸ تا ۲۰۲۰ توسط ترکیه دنبال شد، حفظ ثبات اقتصادی، افزایش پتانسیل رشد، نگه داشتن کسری حساب جاری در سطح پایدار، افزایش پس‌انداز داخلی و ترویج سرمایه‌گذاری است. اهداف سیاست مالی این کشور، استقرای ۲/۱، ۱/۹ و ۱/۳ درصدی در سال‌های ۲۰۱۸ تا ۲۰۲۰ میلادی است. جدول ۶ تعدیل پیش‌بینی شده بودجه کشور ترکیه در بازه سال‌های ۲۰۱۸ تا ۲۰۲۲ میلادی را نشان می‌دهد.

1. Public financial management and control law (PFCM)  
2. Government Finance Statistics (GFS)

جدول ۶: مقادیر پیش‌بینی شده برای بودجه ترکیه (۲۰۱۰-۲۰۱۹)

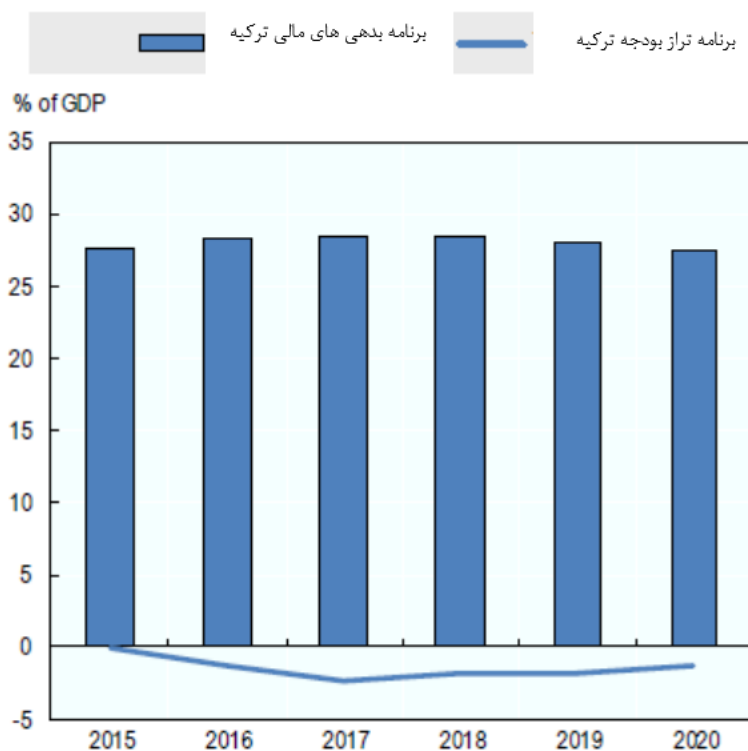
تغییر ۲۰۱۹-۲۰۲۲ (درصد)	۲۰۲۲	۲۰۲۱	۲۰۲۰	۲۰۱۹	۲۰۱۸	
-۲,۶	۳۰,۷	۳۱,۳	۳۲,۴	۳۳,۳	۳۳,۳	درآمدها
-۰,۴	۲۴,۹	۲۵,۲	۲۵,۵	۲۵,۳	۲۶,۱	مالیات‌ها و مشارکت اجتماعی
-۲,۳	۵,۸	۶,۱	۶,۹	۸,۱	۷,۲	سایر
-۳	۳۳,۴	۳۴,۱	۳۵,۲	۳۶,۴	۳۵,۶	هزینه‌ها
-۳,۵	۳۰,۳	۳۱	۳۲,۲	۳۳,۸	۳۳,۵	- هزینه‌های اولیه
-۰,۶	۲,۱	۲,۱	۲,۱	۲,۷	۳,۸	- تشکیل سرمایه
-۱,۸	۱۴,۸	۱۵,۲	۱۶	۱۶,۶	۱۶	- مصرف
-۰,۳	۷,۷	۸	۸	۸	۷,۵	- سوبسیدها و پرداخت‌های انتقالی
-۰,۸	۵,۷	۵,۷	۶,۱	۶,۵	۶,۲	سایر
۰,۵	۳,۱	۳,۱	۳	۲,۶	۲,۱	- پرداخت بهره‌ای
-۰,۳	-۲,۶	-۲,۸	-۲,۹	-۳,۰	-۲,۴	تراز بودجه
-۰,۳	-۲,۴	-۲,۴	-۲,۳	-۲,۱	-۲,۶	تعدیلات سیکلی
۰,۹	۰,۵	۰,۳	۰,۱	-۰,۴	-۰,۳	تراز اولیه
۰,۲	۰,۶	۰,۶	۰,۶	۰,۴	-۰,۴	تعدیلات سیکلی
-۰,۵	۳۲,۳	۳۲,۵	۳۳,۲	۳۳,۸	۳۰,۱	سطح ناخالص بدهی

مأخذ: شورای اتحادیه اروپا

همان‌طور که در جدول ۶ مشخص است کاهش پرداخت‌های عمرانی بیشترین نقش را در مواجهه با کسری بودجه پیش رو بازی می‌کند. پیامد اجرای بودجه سال ۲۰۱۹ در رابطه با درآمدها و هزینه‌ها بدتر از آن چیزی بود که پیش‌بینی می‌شد و کسری بودجه به ۶ درصد تولید ناخالص داخلی رسید. برنامه اصلاحات اقتصادی که توسط برخی از اقدامات مالیاتی و کاهش در هزینه‌ها دنبال می‌شد، نتایج چندان موفق‌تری را نداشته است. همچنین ریسک فعالیت‌های شبه‌مالی دولت این کشور بالاست و نظارت بر بدهی‌ها به‌طور سیستماتیک کنترل نمی‌شود. شفافیت مالی در امور مالی دولت ضعیف است و بهبود آن می‌تواند یک گام مهم در جهت افزایش درجه اعتباری دولت باشد. برنامه‌های دولت برای بهبود تراز مالی این کشور در سال‌های ۲۰۱۹ تا ۲۰۲۲ کاهش کسری بودجه دولت را از ۳ درصد تولید ناخالص داخلی به ۲,۶ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۲۲ رساند. علی‌رغم این‌که سناریوی مالی در نظر گرفته شده برای این کشور با توجه به شرایط اقتصادی حال حاضر خوش‌بینانه به نظر می‌رسد، با این حال تخمین‌های در نظر گرفته شده برای دو سال پایانی محتاطانه است.



نمودار ۱۰ برنامه سیاست مالی ترکیه را برحسب نسبت بدهی دولت و تراز بودجه بر تولید ناخالص داخلی این کشور نشان می‌دهد.



نمودار ۱۰: برنامه مالی دولت ترکیه برای کسری بودجه و بدهی دولت (۲۰۱۰-۲۰۱۹)

مأخذ: سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

کسری بودجه دولت ترکیه در سال ۲۰۱۹ به میزان حدوداً ۱۲۴ میلیارد لیر- معادل تقریباً ۲۲ میلیارد دلار- رسید. این در حالی است که در بودجه سال ۲۰۲۰ این کشور، کسری بودجه دولت حدود ۲۳ میلیارد دلار پیش‌بینی شده است. بر اساس اعلام وزارت دارایی ترکیه، دولت در سال ۲۰۱۹ با استفاده از سیاست افزایش پایه مالیاتی موفق شده است تا درآمدهای مالیاتی خود را به ۱۰۹ میلیارد دلار برساند که این رقم ۶/۵ درصد بیشتر از درآمد مالیاتی سال قبل بوده است. علاوه بر این، دولت در سال مذکور دو مرتبه از بانک مرکزی این کشور استقراض کرده است که مجموع این رقم به ۷۰ میلیارد دلار در سال مذکور رسیده است. لازم به ذکر است در بودجه ۲۰۲۰ ترکیه موارد ذیل را به‌عنوان محورهای کلیدی بودجه به‌منظور به حداقل رساندن میزان کسری بودجه احتمالی، مورد توجه قرار داده است:

- تلاش جهت کاهش بدهی عمومی: بدهی این کشور با افزایش کسری بودجه و کاهش ارزش لیر افزایش یافت. پیش‌بینی می‌شود این بدهی با نرخ ۳۲,۲۳ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۲۰ به اوج

برسد. به‌منظور کاهش سطح بدهی‌ها، متوسط زمان سررسید اوراق در این کشور به ۵,۶ سال کاهش یافت.

- ایجاد درآمدهای جدید ثابت و مستمر برای دولت با هدف دستیابی به میزان درآمدی که در بودجه پیش‌بینی شده است. بهبود در میزان اخذ مالیات‌ها و جلوگیری از فعالیت‌های غیرقانونی اقتصادی و تجاری. اقدامات مالیاتی جدید توسعه پایه مالیاتی و بازتوزیع آن را هدف قرار می‌دهد و بر فعالیت‌هایی با گردش مالی و نقدینگی بالا مانند فناوری اطلاعات، فعالیت‌های دیجیتال و گردشگری تمرکز می‌کند. همچنین مقرر شده تا از خدمات بخش مسکن، مالیات جدید اخذ شود.
- عزم جدی بر رعایت انضباط مالی، استفاده بهینه از منابع و انجام اصلاحات لازم برای رعایت اصل صرفه‌جویی و پس‌انداز.
- الزام کلیه دستگاه‌ها، سازمان‌ها و نهادهایی به استفاده بهینه، مؤثر و اقتصادی از بودجه تخصیص یافته.
- تجدیدنظر در خصوص هزینه‌ها، مصارف و تلاش برای جلوگیری از مصارف غیرضروری.
- تمامی پروژه‌های سرمایه‌گذاری که روند مناقصه آنها انجام نشده یا هنوز آغاز نشده است یا پروژه‌هایی که آغاز شده ولی هنوز تأمین مالی نشده، به حالت تعویق درخواهد آمد.
- پروژه‌های سرمایه‌گذاری در مقیاس بزرگ (مگا پروژه‌ها) با تأمین مالی بین‌المللی آغاز خواهد شد.
- سیاست‌هایی برای مشارکت عمومی - خصوصی سالم‌تر و کارآمدتر اتخاذ خواهد شد.
- تجدیدنظر در طرح‌های بیمه اجتماعی.
- استثنائات، معافیت‌ها و تخفیف‌های غیرمؤثر مالیاتی به‌تدریج حذف خواهد شد تا پایه مالیاتی گسترش یافته و از عدالت مالیاتی اطمینان حاصل شود.
- افزایش شفافیت و احتیاط با انتشار فهرستی جامع از ریسک‌های مالی در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی و محدود کردن انباشت بدهی‌های احتمالی جدید ناشی از این نوع از قراردادها با استفاده از تحلیل هزینه-فایده.

### ۳-۳- روسیه

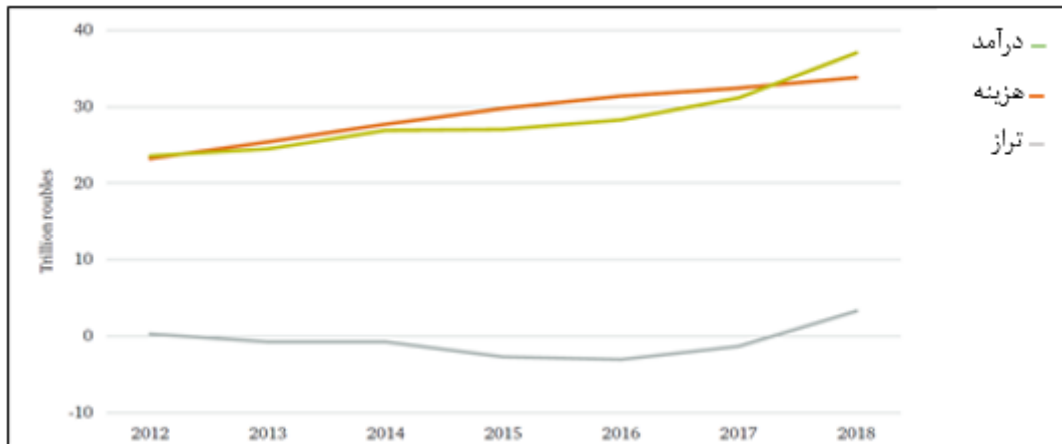
در حال حاضر مدیران اجرایی اقتصاد روسیه به دلایلی از جمله ثبات اقتصاد کلان، کاهش تورم، مازاد بودجه، بدهی پایین دولتی و ذخایر ارزی کافی مورد تحسین قرار می‌گیرند. هرچند انتقاداتی به رشد اقتصادی کند

این کشور وارد است. ثبات اقتصاد کلان در این کشور به دلیل سیاست‌هایی است که ارتباط میان افزایش قیمت نفت و افزایش در هزینه جاری را کم کرده است. سیاست‌های ریاضتی این کشور بر ارتش، بودجه‌های محلی و برخی از مشاغل تأثیر منفی داشت. با این حال، مقاومت چندانی در برابر اجرای این سیاست‌ها روی نداد (چتم هاوس، ۲۰۱۹).

رهبران این کشور به دنبال رشد اقتصادی سریع‌تر هستند، با این حال حاضر نیستند اصلاحات ساختاری را که در پیش گرفته‌اند، کنار بگذارند. توسعه و رشد اقتصادی این کشور از طریق برنامه‌های بلندپروازانه با عنوان «پروژه‌های ملی»<sup>۱</sup> هدایت و تأمین مالی خواهد شد (چتم هاوس، ۲۰۱۹).

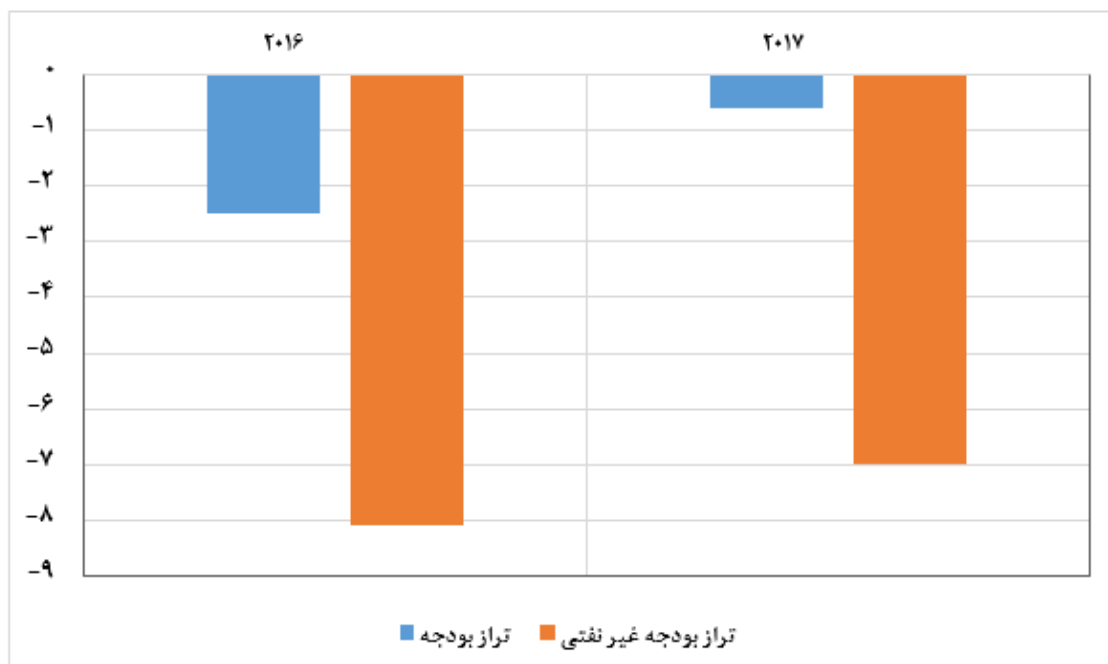
از سال ۲۰۱۷ محدودیت قانونی بسیار مهمی در هزینه‌های فدرال روسیه پدید آمد. تحت قانون جدید بودجه، درآمد مالیاتی از نفت با قیمت‌های بالاتر از چهل (۴۰) دلار در بودجه فدرال هزینه نمی‌شود و به صندوق ثروت ملی این کشور منتقل خواهد شد. با وجود مخالفت‌ها، این قانون در سال ۲۰۱۹ اجرایی شد. در کنار این موضوع دولت برنامه دارد زمانی که منابع مالی صندوق ثروت ملی این کشور به بالاتر از سطح هفت (۷) درصد از تولید ناخالص داخلی این کشور برسد، تعداد دیگری صندوق ثروت ملی برای تأمین مالی زیرساخت‌های داخلی این کشور ایجاد کند (بانک جهانی، ۲۰۱۸).

اصلاحات اقتصادی این کشور که از سال ۲۰۱۴ آغاز شده بود با تحقق دو هدف درآمد‌های بالاتر و هزینه کمتر منجر به بهبود تراز بودجه عمومی و فدرال این کشور شد. کسری بودجه عمومی دولت از سه و شش‌دهم (۳/۶) درصد تولید ناخالص داخلی این کشور در سال ۲۰۱۶ به یک و نیم (۱/۵) درصد در سال ۲۰۱۷ کاهش یافت. همچنین کسری بودجه فدرال از سه و شش‌دهم (۳/۶) درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۱۶ به یک و چهار (۱/۴) درصد در سال ۲۰۱۷ کاهش یافت. تداوم این روند منجر به مازاد بودجه در سال ۲۰۱۸ برای این کشور شد. نمودارهای ۸ و ۹ به ترتیب روند بودجه عمومی این کشور (۲۰۱۲-۲۰۱۸) و بودجه فدرال (۲۰۱۶-۲۰۱۷) را نشان می‌دهد.



نمودار ۱۱: روند بودجه عمومی روسیه برحسب درآمدها، هزینه‌ها و تراز بودجه (۲۰۱۲-۲۰۱۸)

مأخذ: اندیشکده چتم هاوس ۲۰۱۹



نمودار ۱۲: تراز بودجه دولت فدرال روسیه (۲۰۱۶-۲۰۱۷)

مأخذ: بانک جهانی، ۲۰۱۸

دولت روسیه برای تداوم روند جاری، برنامه‌های زیر را در دستور کار قرار داده است:

- در حالی که دولت مجموعه اقدامات در سطح کلان اعم از ظرفیت صندوق‌های ثروت حاکمیتی و معرفی قواعد مالی را به کار گرفته است، برای مجموعه‌ای از اقدامات بنیادی در سطح خرد همانند

توسعه صادرات در برخی از زیربخش‌های صنعت و کشاورزی، بهبود چارچوب نهادی و قانون‌گذاری و توسعه رقابت سالم برنامه‌ریزی می‌کند.

- با توجه به شرایط کنونی و کاهش شدید درآمدهای نفتی روسیه، این کشور اقدامات دیگری نیز در دستور کار دارد. آنتون سیلوانوف وزیر دارایی روسیه در گفتگو با اینترفاکس اعلام کرد دولت این کشور مجبور است در سال جاری (۲۰۲۰) میلادی، یک تریلیون روبل (۴۴/۱۳ میلیارد دلار) دیگر برای جبران کمبود درآمد بخش غیرنفتی وام بگیرد و همچنین، بخشی از کسری‌ها نیز از محل صندوق ثروت ملی روسیه جبران خواهد شد.

### ۳-۴- امارات

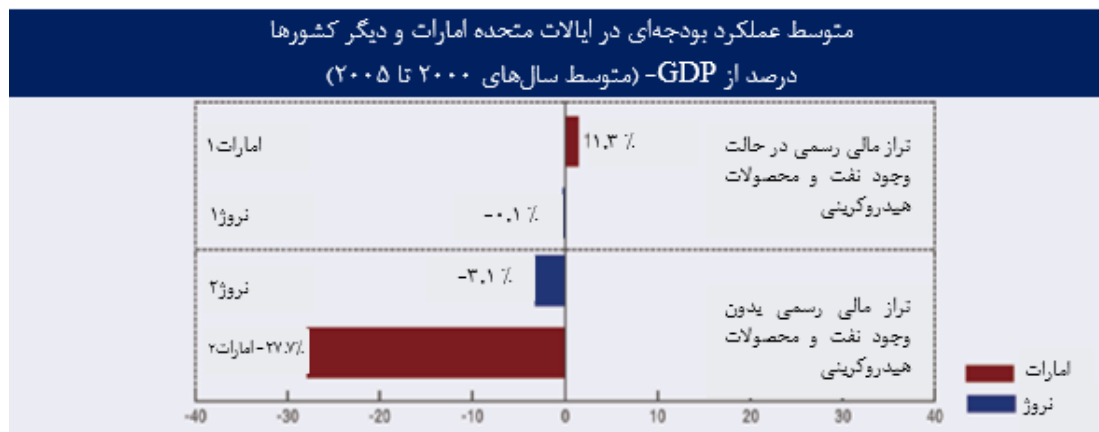
در سه دهه اخیر به دلیل شرایط مناسب اقتصادی و محیطی، کشور امارات توانسته است به صورت قابل قبولی تراز بودجه خود را به شکل متعادل تنظیم کند. درآمدهای سرشار نفتی، سرمایه‌گذاری‌ها و دیگر منابع درآمدی موجب شده تا این کشور علی‌رغم بی‌ثباتی‌های موجود در منطقه، به‌ندرت با کسری بودجه مواجه شود. با وجود این، امارات متحده عربی در سال‌های اخیر برنامه‌های متنوعی برای تقویت موقعیت مالی خود و پایدارسازی بودجه، به‌ویژه در سال‌های آینده تدارک دیده است. در واقع، این برنامه‌ها در راستای بهسازی و اصلاح سیاست‌های مالی دولت به‌منظور اهرم کردن موقعیت مالی محکم، جداسازی رشد اقتصادی از اثرات قیمت بین‌المللی نفت و استفاده بهتر از ابزارهای مالی برای تحریک و ثبات‌سازی اقتصاد انجام گرفته است.

مهم‌ترین برنامه‌ها در چشم‌انداز ۲۰۳۰ امارات متحده عربی در حوزه سیاست‌های مالی کنشگرانه این کشور برای مقاوم‌سازی و سازگاری اقتصاد در مقابل نوسانات مختلف عبارت از؛ متنوع‌سازی منابع درآمدهای مالی، بهینه‌سازی مخارج و مصارف دولت و بهینه‌سازی حساسیت به نوسانات اقتصادی و تأثیرپذیری از آن است.

- دولت امارات به‌منظور کاهش تکیه خود به درآمدهای ناپایدار نفتی، بر روی منابع مالی دیگری تمرکز کرده است؛ به‌گونه‌ای که این کار موقعیت استراتژیک امارات که به‌عنوان مقصد جذاب سرمایه‌گذاری‌ها است را تضعیف نکند. منابع درآمدهای جدید و پایدار نظیر اوراق قرضه دولتی برای تأمین مالی بودجه به‌جای نفت مورد استفاده بیشتر قرار می‌گیرد. در سی سال گذشته، سیاست مالی دولت امارات متکی بر منابع و درآمدهای نفتی بوده و بر اساس این منابع، بودجه متعادل را حفظ کرده و توسعه را تأمین مالی کرده است. به‌طوری که در این سال‌ها مازاد ایجاد شده از ناحیه منابع نفتی را در صندوق حاکمیتی ابوظبلی<sup>۱</sup> سرمایه‌گذاری کرده و در مواقع کسری بودجه از آن استفاده می‌کند.

1. Abu Dhabi Investment Authority (ADIA)

در سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۵، همچنان درآمدهای نفتی به‌عنوان اصلی‌ترین منبع درآمدی بودجه دولت امارات محسوب می‌شد و حدود ۷۴ درصد درآمدهای مالی دولت را تشکیل می‌داد. با این حال، نوسانات قیمت نفت، وضعیت تأمین مالی بودجه این کشور را نیز دچار نوسان کرده و در مواقع کاهش قیمت و کسری بودجه، توجهات به سمت صندوق سرمایه‌گذاری ابوظبی جلب می‌شد. این نوع سیاست در گذشته، به‌خوبی از عهده اداره امور ایالات متحده امارات برآمد؛ اما با گذشت زمان و بیشتر شدن تعهدات بودجه‌ای برای پوشش تعداد جمعیت بزرگ‌تر و اقتصادی توسعه‌یافته‌تر، این سیاست توانایی دولت را در اداره امور و اجرای طرح‌های خود تضعیف کرد. از سوی دیگر کاهش منابع نفتی و حذف آنها از بودجه، همچنان که در نمودار ۱۳ مشاهده می‌شود، موجب گسترش و ملموس‌تر شدن کسری بودجه و ناپایداری آن شده است. کاهش تکیه بر درآمدهای نفت موجب شد تا امارات متحده عربی با معیارهای بین‌المللی مطابقت پیدا کرده و با بهترین عملکردها در بین سایر کشورها قابلیت مقایسه پیدا کند.



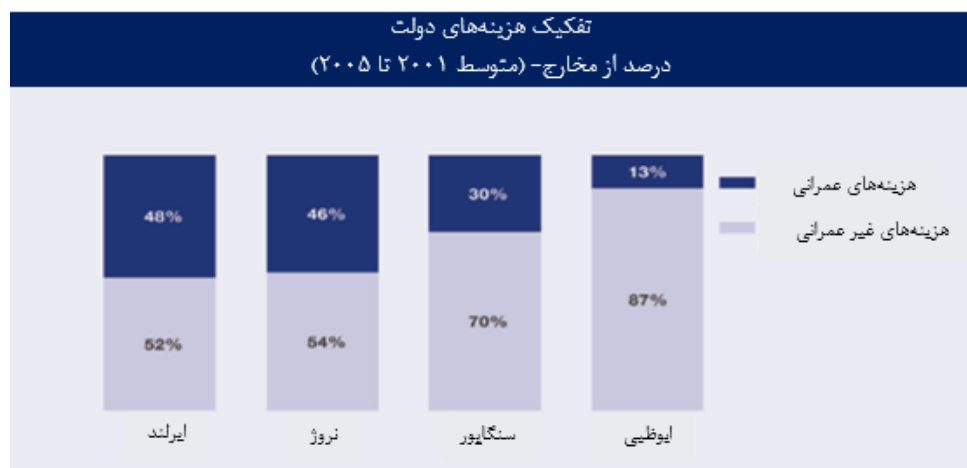
نمودار ۱۳: مقایسه تراز مالی امارات و نروژ (۲۰۰۰-۲۰۰۵)

نمودار بالا تراز مالی دولت‌های امارات و نروژ را در دو حالت وجود درآمدهای نفتی و حذف آن برای متوسط دوره ۲۰۰۰-۲۰۰۵ نمایش می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، نسبت کسری بودجه نروژ به تولید ناخالص داخلی در حالت وجود نفت و محصولات هیدروکربنی در دوره مذکور تنها به منفی یک‌دهم (۱-) درصد رسیده است و این میزان برای امارات با مازاد یک و سه‌دهم (۱/۳) درصد مواجه است. این در حالی است که با حذف منابع نفتی از بودجه و تأمین مالی آن، کسری اشاره شده برای نروژ به منفی یک و سه‌دهم (۱/۳-) درصد و برای امارات به کسری منفی بیست و هفت و هفت‌دهم (۲۷/۷-) درصد افزایش می‌یابد. این آمار و درصد نشان

می‌دهد که امارات همچنان و بر اساس برنامه بلندمدتی که تا سال ۲۰۳۰ طراحی کرده است؛ به دنبال تنوع- بخشی به منابع درآمدی و فاصله‌گیری از وابستگی به منابع نفتی است. به‌گونه‌ای که یکی از مهم‌ترین این منابع غیرنفتی، انتشار اوراق قرضه دولتی و فروش آن است.

- دولت امارات مصارف دولتی خود را به‌واسطه کاهش سهم نسبی مخارج عملیاتی<sup>۱</sup> و نهادینه کردن طرح‌ها و مخارج سرمایه‌ای بلندمدت<sup>۲</sup> در بخش دولتی بهینه‌سازی کرده است. برای این منظور دولت سعی در کاهش هزینه‌های جاری و در مقابل، افزایش مخارج عمرانی و سرمایه‌ای را در دستور کار خود دارد. نمودار ۱۴ سهم هزینه‌های جاری و عمرانی کشور امارات در کنار چند کشور دیگر نشان داده شده است. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود؛ به‌طور متوسط طی دوره ۲۰۰۵-۲۰۰۱ سهم هزینه- های عمرانی امارات در مقایسه با کشورهای دیگر، کمترین مقدار بوده و فقط سیزده (۱۳) درصد از کل مخارج دولت را شامل می‌شود. این در حالی است که مقدار فوق برای کشور نروژ چهل و شش (۴۶) درصد است.

بر همین اساس کشور امارات متحده عربی باهدف کارآتر کردن مخارج و بهینه‌سازی هزینه‌های بودجه‌ای، سعی در کاهش هزینه‌های جاری یا عملیاتی دولت داشته و از سوی مقابل، این اجازه را دارد تا برای مقدار بیشتری از طرح‌های عمرانی خود از محل بودجه تأمین مالی کند.



نمودار ۱۴: مقایسه هزینه‌های دولت در کشورهای ایرلند، نروژ، سنگاپور و امیرنشین ابوظیبی (۲۰۰۵-۲۰۰۱)

1. Operating expense (OPEX)  
2. Capital expenditure (CAPEX)

- دولت امارات سعی دارد به منظور کنترل و بهینه کردن حساسیت اقتصاد و تحت تأثیر قرار گرفتن آن در مقابل نوسانات اقتصادی، ابزارهای سیاست مالی را به‌عنوان اهرم سیاستی مورد بهره‌برداری قرار دهد. این کار به دولت اجازه خواهد داد تا بتواند نقش فعال‌تری در تضمین الگوی رشد اقتصادی پایدار و باثبات ایفا کند. به‌منظور انجام چنین مأموریت و نقش مهمی که امارات در سیستم فدرال بازی می‌کند؛ ابوظبی مشارکت با وزارت فدرال مالی و صنعت را بیشتر خواهد کرد تا از این طریق هماهنگی بین تصمیم‌گیری محلی و فدرال افزایش یابد. در واقع سیاست مالی بودجه صفر ابوظبی، امارات را در یک موقعیت مالی قوی قرار داده است.

داشتن درآمدهای مالی، مخارج و ابزارهای مالی برای نشان دادن عکس‌العمل مناسب و حتی انجام پیش‌بینی‌های فشار قیمتی، هماهنگی بیشتر و ایجاد یک چارچوب مؤثر در اجرای سیاست‌های اجرایی اقتصاد کلان را تضمین خواهد کرد.

### ۳-۵- قطر

دولت قطر طی برنامه کلان خود در دوره ۲۰۱۸-۲۰۲۲ میلادی قصد دارد ساختار نهادی خود را به‌منظور تسهیل در انجام امور و عملکردها با ایجاد اصلاح و سازگاری بیشتر برای این منظور همراه سازد. برآوردن توسعه، مدرنیزه کردن نیازها و امور و رهبری کردن نهادهای عمومی به‌منظور برخورداری از موقعیت عالی نهادی از جمله محورها و اهداف این تعدیلات خواهد بود. در واقع، در این مسیر و به‌ویژه در جهت اصلاح ساختار بودجه و مدیریت منابع عمومی دولت، رویکرد فراگیر و سلسله‌مراتبی برای در نظر گرفتن موارد و موقعیت‌های مختلف به‌منظور پایدارسازی جریان‌های درآمدها و مخارج در طول دوره ۲۰۱۸-۲۰۲۲ اتخاذ شده است. به بیان دیگر، کاهش اثرات ناشی از نوسانات بازار جهانی انرژی بر روی درآمد دولت مدنظر قرار گرفته است.

بنابراین در دوره زمانی مذکور، تمرکز دولت بر روی درآمدهای انتقالی (کارمزدها، حق‌الزحمه و مالیات) افزایش خواهد یافت. همچنین تمرکز بر افزایش کارایی در مدیریت مالیات به‌واسطه راه‌اندازی و توسعه سیستم نوین مدیریت مالیات الکترونیکی<sup>۱</sup> تصمیم‌گیری است که برای این منظور اتخاذ شده است. علاوه بر این انتظار می‌رود نرخ عملکردی این سیستم تا قبل از پایان سال ۲۰۱۷ به شصت (۶۰) درصد رسیده و تا پایان دوره زمانی ۲۰۲۲ این سامانه به‌صورت کامل اجرا گردد. همچنین مطالعه طرح جمع‌آوری و مدیریت مالیات

1. Taxpayer Advocate Service (TAS)



بر ارزش افزوده<sup>۱</sup> از طریق سیستم الکترونیکی یکپارچه، قبل از شروع دوره انجام شده و انتظار این است که تا پایان دوره برنامه اجرایی شود.

در مورد کارمزد خدمات دولتی نیز تصمیم بر بازبینی ۱۰ مورد از کارمزدهای بالاترین میزان از بین کارمزدهای موجود گرفته شده است. به طوری که این کار موجب افزایش درآمدهای دولت شده و این افزایش به سیاست‌های تثبیت اقتصادی اختصاص داده خواهد شد. بنابراین، اهداف برنامه اصلاحات بودجه‌ای کشور قطر حداقل در این حوزه شامل دو هدف عمده است:

الف) تنوع‌بخشی به درآمدهای غیرنفتی به‌عنوان یک هدف جاری و در حال گسترش.

ب) خنثی کردن اثرات نوسانات قیمت نفت بر روی درآمدهای دولت تا قبل از پایان دوره مورد نظر در برنامه بلندمدت (۲۰۲۲-۲۰۱۸).

علاوه بر این، دولت برای مدیریت مخارج عمومی نیز برنامه‌های مختلفی را طراحی کرده و قصد اجرای آن‌ها در دوره مورد اشاره دارد. برخی از این طرح‌ها شامل سامانه‌هایی برای اجرای سیستم بودجه‌بندی در بین بخش‌ها، تخصیص بودجه برای هر کدام از این بخش‌ها، تمرکز بر توسعه گزارش‌های مالی و انتشار آمارهای مالی در تطابق با استاندارد انتشار داده‌های خاص<sup>۲</sup> است. در این رویکرد، همچنین تأکید بر اجرای سیستم مدیریت پروژه‌های عمومی و ایجاد ارتباط مؤثر این سیستم با سیستم‌های مدیریتی دیگر نظیر سیستم مالیاتی است که می‌تواند یک سامانه جامع اطلاعاتی در سراسر کشور ایجاد کند. علاوه بر این، هدف دیگر در این طرح‌ها و سامانه‌ها، کاهش سهم مخارج مدیریتی جاری از کل مخارج دولت است.

#### ۴- جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها

بیماری کووید-۱۹ در شرایطی در ایران فراگیر شد که متغیرهای اقتصاد کلان، وضعیت مناسبی را نشان نمی‌دهند. بر اساس اعلام مرکز آمار ایران، رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۸ بدون نفت تقریباً منفی شش‌دهم (۰/۶٪) و با احتساب نفت منفی ۷ درصد (۷-٪) همچنین، نرخ بیکاری سال ۱۳۹۸ قریب به ۱۱ درصد بوده است. به بیان دیگر، ۱۰/۷ درصد جمعیت فعال (۴۴/۱ درصد جمعیت پانزده‌ساله و بیشتر)، موفق به پیدا کردن شغل نشده‌اند. همچنین نرخ تورم سالانه<sup>۳</sup> و نقطه‌به‌نقطه برای خردادماه سال ۱۳۹۹ به ترتیب ۲۷/۸ و ۲۲/۵ درصد بوده است. از یک‌سو، پیش‌بینی می‌شود با وجود تحریم‌های یک‌جانبه ایالات متحده آمریکا و پایین بودن

1. Value-Added Tax (VAT)  
2. Special Data Dissemination Standard (SDDS)

۳. بر اساس سال پایه ۱۳۹۵

قیمت جهانی نفت و تأثیر آن بر اقتصاد ایران می‌تواند در سال ۱۳۹۹ کسری بودجه را انتظار داشت.<sup>۱</sup> از سوی دیگر، کاهش فعالیت اقتصادی - به‌ویژه بخش خدمات - و آن‌هم در مهم‌ترین ایام سال،<sup>۲</sup> می‌تواند هزینه‌های قابل توجهی بر اقتصاد تحمیل کند. به عبارت دیگر می‌تواند رکود<sup>۳</sup> حاکم بر اقتصاد کشور را تشدید نماید. همچنین، صندوق بین‌المللی پول نیز در آخرین گزارش خود نرخ رشد اقتصادی ایران را در سال‌های ۲۰۲۰ و ۲۰۲۱ میلادی را به ترتیب (۶-) و (۳/۱) درصد برآورد کرده است. همچنین، نرخ تورم ایران را در سال‌های مزبور به ترتیب ۳۴/۲ و ۳۳/۵ درصد، مانده حساب جاری و نرخ بیکاری را به ترتیب (۳/۱-)، (۳/۴-) و (۱۶/۳)، (۱۶/۷) درصد پیش‌بینی شده است.

تحریم‌های اقتصادی ایالات متحده آمریکا و شیوع بیماری کرونا از یک‌سو موجب افزایش کسری بودجه پیدا و پنهان دولت شده است، به‌گونه‌ای که به‌باور کارشناسان تحقق دست‌کم ۳۶/۸ درصد منابع بودجه عمومی سال ۱۳۹۹ با هاله‌ای از ابهام روبه‌رو است.<sup>۴</sup> همچنین، شیوع ویروس کرونا و هزینه‌های سرسام‌آور اضافی که بر بودجه عمومی تحمیل کرده است؛ از دیگر سو، قیمت نفت در بازارهای جهانی با کاهش قابل ملاحظه‌ای مواجه شده است. به‌گونه‌ای که قیمت نفت طی یکی دو ماه گذشته پایین‌ترین میزان قیمت در یک دهه اخیر را تجربه کرد.

رکود ناشی از شیوع ویروس کرونا به‌قدری شدید است که با وجود کاهش منابع صندوق‌های ارزی، کشورها مجبور به برداشت از این صندوق‌ها برای کاهش آثار این رکود بر معیشت مردم خود شدند. کشور نروژ با وجود آنکه به‌ندرت از ذخایر ارزی خود استفاده می‌کند، برای حمایت از معیشت شهروندان قصد دارد در سال جاری میلادی رقم بی‌سابقه ۴۱ میلیارد دلار از درآمدهای نفتی خود را برای مقابله با رکود اقتصادی ناشی از شیوع کرونا هزینه کند. رویترز به نقل از وزیر دارایی عربستان اعلام کرد که بزرگ‌ترین صادرکننده نفت در جهان برای جبران کسری بودجه خود مجبور به برداشت ۳۲ میلیارد دلار از ذخایر ارزی خود است. خبرگزاری

۱. به عنوان مثال، با توجه به کاهش قیمت نفت و شرایط نامناسب صادرات ایران، حتی در حالت خوش‌بینانه، یعنی مهار ویروس کرونا در جهان و عادی شدن تقاضای نفت در جهان و تأثیرگذار بودن توافق ماه آوریل (April) اوپک پلاس، تحقق درآمد حاصل از صادرات نفت خام بیش از ۱۱ میلیارد دلاری پیش‌بینی شده در بودجه سال ۱۳۹۹ در هاله‌ای از ابهام قرار دارد.

۲. ماه‌های اسفند و فروردین، مهم‌ترین ایام رونق اقتصادی کسب‌وکارها به‌ویژه کسب‌وکارهای خرد در ایران محسوب می‌شود، اما شیوع ویروس کرونا و ترس اجتماعی آن برای اینکه افراد در خانه‌هایشان بمانند، باعث شده بازارها و تولید رقم خود را تا حدودی از دست بدهند و درآمد بسیاری از کسب‌وکارها با افت قابل توجه روبه‌رو شود.

۳. رکود به شرایطی گفته می‌شود که در آن فعالیت‌های اقتصادی جامعه (تولید ناخالص داخلی) برای مدت‌زمان حداقل شش ماه رشد منفی تجربه کند. از این رو، با توجه به منفی بودن رشد تولید ناخالص داخلی (با نفت) در سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ (۹ ماهه)، اقتصاد ایران در حال حاضر (نوشتن این گزارش) در رکود به سر می‌برد.

۴. عباس آخوندی وزیر سابق راه و شهرسازی در یادداشتی ذیل عنوان «مجلس یازدهم و اصلاح قانون بودجه» در روزنامه دنیای اقتصاد شماره ۴۸۹۹، مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۰، عدم تحقق منابع پیش‌بینی در قانون بودجه سال ۱۳۹۹، حداقل ۳۶/۸ درصد و کسری واقعی بودجه معادل ۷۰ درصد می‌داند؛ به عبارت دیگر، جمع منابع عمومی دولت که قابل اعتناست، تنها ۲۰۲ هزار میلیارد تومان است.

اینترفاکس روسیه خبر از برداشت ۲۷ میلیارد دلار ارز برای جبران کاهش درآمدهای ناشی از کاهش قیمت نفت و گاز داد (شرکت، ۱۳۹۹).<sup>۱</sup>

ایران نیز مبلغ یک میلیارد یورو از منابع صندوق توسعه ملی به‌منظور مقابله و مدیریت عوارض ناشی از شیوع ویروس کرونا برداشت کرد.<sup>۲</sup> همچنین، با توجه اینکه اقتصاد هر کشور با توجه به منابع مالی، ظرفیت‌ها و ساختار نهادی و سیاسی آن، باید در مواجهه با کسری بودجه سیاست‌های متناسب با شرایط خود را اتخاذ نمایند؛ به همین منظور مجموعه راهکارهایی که با توجه به شرایط اقتصاد سیاسی ایران به‌منظور کاهش کسری بودجه می‌تواند مبنای سیاست‌گذاری قرار گیرد، به شرح زیر خواهد بود:<sup>۳</sup>

- بازبینی در اولویت‌های تخصیص فعالیت‌ها و سازمان‌های منتفع‌شونده از بودجه عمومی؛
- حذف ردیف‌های هزینه‌ای زائد بودجه و بهبود کارایی هزینه در ارائه خدمات دولتی؛
- اولویت‌بندی دقیق پروژه‌های عمرانی بر اساس تحلیل هزینه-فایده اقتصادی آن‌ها و محدودیت منابع مالی دولت؛
- کاهش (حذف به‌مرور) پرداخت‌های بودجه‌ای-کمک‌های بلاعوض- به کمیته امداد امام خمینی (ره) و جبران آن از محل منابع سازمان اوقاف؛
- کاهش (حذف به‌مرور) پرداخت‌های بودجه‌ای-کمک‌های بلاعوض- به بنیاد مستضعفان و جانبازان، بنیاد شهید و جبران آن از محل منابع (درآمد) حاصل شده از فعالیت‌های اقتصادی بنیاد مستضعفان و جانبازان؛
- استفاده از پتانسیل بازار سرمایه به‌منظور واگذاری شرکت‌های دولتی و کاهش تصدی‌گری‌های دولت؛
- بهبود فضای کسب‌وکار و کاهش فعالیت‌های غیررسمی اقتصاد به‌منظور افزایش منابع مالیاتی؛
- گسترش پایه و بهبود ظرفیت جمع‌آوری مالیات؛
- اخذ مالیات از سود بازار سرمایه، سود سپرده بانکی، مالیات بر عایدی سرمایه؛
- پلکانی کردن مالیات بر مجموع حقوق و مزایای دریافتی کارکنان کشوری و لشکری دولت؛
- گسترش بازار بدهی متناسب با ظرفیت و پتانسیل اقتصاد ایران؛

۱. افسانه شرکت، روزنامه اعتماد، شماره ۴۶۵۶، مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۰۸.

۲. سایت خوان روزنامه دنیای اقتصاد مورخ ۱۳۹۹/۰۱/۱۸.

۳. لازم به ذکر است سیاست‌های پیشنهادی بسته به ماهیت و الزامات اجرایی آن می‌تواند در کوتاه‌مدت- سال ۱۳۹۹- و میان‌مدت حداکثر پنج‌ساله مورد توجه واقع شود.

- توسعه و گسترش دولت الکترونیک به منظور بهبود عملکرد و بهره‌وری، افزایش شفافیت و کاهش حجم دولت.
- توجه ویژه و فراهم کردن الزامات مدیریت تعارض منافع در فرایند بودجه‌ریزی؛
- تقویت و تکمیل پایگاه رفاه ایرانیان به منظور حمایت‌های هدفمند و کارا؛
- کاهش یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم گروه پردرآمد جامعه؛
- تجمیع حساب‌های دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی نزد بانک مرکزی (اجرای اصل ۵۳ قانون اساسی مبنی بر حساب واحد خزانه)؛
- ساماندهی حساب‌های بانکی و تفکیک حساب‌های شخصی و تجاری برای جلوگیری از فرار مالیاتی؛
- جلوگیری از موازی‌کاری و هدررفت منابع در اجرای سیاست‌های حمایتی.

## منابع

- آخوندی، عباس (۱۳۹۹/۰۳/۱۰). «مجلس یازدهم و اصلاح قانون بودجه»، روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۴۸۹۹. تاریخ سازمان برنامه و بودجه کشور، قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور. تاریخ مرکز آمار ایران.
- توحید آتش‌بار، سیدعباس پرهیزکاری، سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی، محمدحسین معماریان، محمدرضا عبداللهی، هادی ترابی‌فر، سیدمهدی بنی‌طبا (۱۳۹۹). «راهنمای ترمیم کسری بودجه با ملاحظه قیود سیاست‌گذاری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۰۲۹.
- جهانگرد اسفندیار (۱۳۹۹). «راه و چاه الزامات جهش تولید در سال ۱۳۹۹ کدام‌اند؟» تجارت فردا، شماره ۳۵۹. سایت خوان روزنامه دنیای اقتصاد.
- شرکت، افسانه (۱۳۹۹/۰۳/۰۸). «صندوق ذخیره ارزی شاهرگ مقاومتی کشورهای نفت‌خیز»، روزنامه اعتماد، شماره ۴۶۵۶.
- زنوز، هادی (۱۳۹۸). *تحلیل تحریم‌های بین‌المللی ایران در چارچوب اقتصاد سیاسی*، تهران: اقتصاد فردا.
- کاکائی، جمال و محمد کارکن (۱۳۹۸). «حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کشور»، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- کاکائی، جمال (۱۳۹۸). «مدیریت تعارض منافع کلید موفقیت اصلاح ساختاری بودجه». گاهنامه شماره پایش توسعه و آینده‌نگری شماره ۱، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- کاکائی، جمال (۱۳۹۹). «کووید-۱۹؛ بزنگاه تاریخی اقتصاد ایران؟!» گاهنامه شماره پایش توسعه و آینده‌نگری شماره ۳ (ویژه‌نامه کرونا). تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۹). «واگذاری سهم دولت و شرکت‌های دولتی از طریق سازوکار صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله (ETF)». شماره مسلسل ۲۳۰۱۷۰۱۷.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۸). «لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور نکاتی پیرامون انضباط مالی». شماره مسلسل ۲۳۰۰۷.
- واعظی، رضا و حسین حسینی (۱۳۹۸). «اوراق مالی اسلامی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کشور». تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.

Abu Dhabi Executive Council (2018). *The Abu Dhabi Economic Vision 2030*, Department to Planning and Economy.

Council of the European Union (2020). COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT ECONOMIC REFORM PROGRAMME OF TURKEY (2020-2022), EUROPEAN COMMISSION.

- National Development Strategy (2018). Qatar Second National Development Strategy 2018-2020. Printed: Gulf Publishing and Printing Company, Doha, Qatar. First published September 2018.
- REPUBLIC OF TURKEY MINISTRY OF TREASURY AND FINANCE (2018). *Balance-Discipline-Transformation 2019-2021*, ministry of treasury and finance. Budgetary Governance in Practice: Turkey, OECD report, 2019.
- World Bank Group (2018). *Russia Economic Report, May 2018: Modest growth ahead* Washington DC. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29913>  
License: CC BY 3.0 IGO.
- <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-22/saudi-arabia-says-it-could-borrow-almost-60-billion-in-2020>
- <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-15/turkey-posts-record-monthly-budget-gap-as-revenue-takes-a-hit>
- <https://www.imf.org/external/np/fsap/fsap.aspx?CountryName=Turkey#Turkey>
- <https://www.mof.gov.sa/en/financialreport/budget2020/Documents/Bud-Eng2020.pdf>
- <https://ana.ir/>
- <https://www.isna.ir/>
- <https://www.france24.com/en/20191209-saudi-projects-higher-2020-budget-deficit-cuts-spending-1>.
- <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/CHHJ7799-Russia-Economics-RP-WEB-FINAL.pdf>.