# بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور

# ۱۳. ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ از منظر سطح توسعه

**دوره یازدهم – سال اول**
**شماره ثبت:۳۰۰**
**شماره چاپ:**
**تاریخ چاپ:**
**کد موضوعی: ۲۲۰**
**شماره مسلسل: ۱۷۳۰۲**
**اسفندماه ۱۳۹۹**

**معاونت مطالعات اقتصادی**

**به نام خدا**

## فهرست مطالب


چکیده ..... ۱
مقدمه ..... ۳
۱. سطوح تحلیل و بررسی بودجه ..... ۴
۲. بودجه از منظر توسعه ..... ۶
۲-۱. واگرایی کشورها در دستیابی به اهداف توسعه‌ای ..... ۶
۲-۲. دولت (کشور) و امنیت حقوق مالکیت ..... ۷
۳. وضعیت حقوق مالکیت در ایران امروز ..... ۱۲
۳-۱. وضعیت ایران در شاخص حقوق مالکیت ..... ۱۲
۳-۲. وضعیت مقیاس تولید در ایران ..... ۱۳
۴. آثار بودجه بر روند توسعه در ایران ..... ۱۴
۴-۱. ساختار بودجه در ایران ..... ۱۴
۴-۲. ساختار درآمدی بودجه ..... ۱۶
۵. ابتکارات ترمیم کسری بودجه در دهه اخیر (و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰) ..... ۱۶
۵-۱. بیش‌برآوردی درآمد حاصل از فروش نفت ..... ۱۶
۵-۲. برداشت از صندوق توسعه ملی ..... ۱۷
۵-۳. واگذاری شرکت‌های دولتی ..... ۱۸
۵-۴. واگذاری دارایی‌های دولت ..... ۱۸
۵-۵. واگذاری در قالب بورس ..... ۱۹
۵-۶. فروش اوراق ..... ۲۰
۶. تبعات ساختار درآمدی بودجه بر عملکرد اقتصادی ..... ۲۰
۶-۱. آثار بلندمدت ساختار درآمدی بودجه بر عملکرد اقتصادی ..... ۲۱
۶-۲. آثار ابتکارات اخیر تأمین مالی بر عملکرد اقتصادی ..... ۲۲
۷. الزامات خروج از دورهای باطل ترمیم کسری بودجه ..... ۲۶
۷-۱. کنار گذاشتن بودجه‌ریزی افزایشی ..... ۲۶
۷-۲. تدوین ابتکارات ترمیم کسری بودجه با ملاحظه قیود توسعه‌ای ..... ۲۷
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ..... ۲۷
منابع و مآخذ ..... ۲۹

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
# ۱۳. ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ از منظر سطح توسعه

## چکیده

در آستانه چرخش قرن، با گذشت بیش از یکصد سال از آغاز فرایند بودجه‌ریزی و تقدیم لوایح بودجه به مجلس و با گذشت بیش از نیم قرن از تصویب «قانون برنامه و بودجه» و در شرایطی که اقتصاد ایران تحت تحریم‌های اقتصادی قرار گرفته است، لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است. گرچه هرساله در آستانه تصویب لوایح بودجه درباره لزوم اصلاح فرایند بودجه‌ریزی یا اصلاح ساختاری مالیه دولت بحث می‌شود، اما سلطه ارزیابی‌های کوتاه‌مدت و برخوردهای اقتضایی و منطقه‌ای با احکام تخصیص‌ها و ردیف‌های بودجه موجب می‌شود تا آنچه ضرورت شناخته می‌شود در عمل هرچه کمتر مورد توجه قرار گرفته و آنچه برجای می‌ماند ساختاری معوج‌تر از قبل همراه با قبض و بسط غیربرنامه‌ای در برخی تخصیص‌ها و اهداف باشد.

گزارش حاضر، نه از سطح خُرد یا کلان، بلکه از منظر توسعه‌ای در قالب بودجه به مثابه برنامه یک‌ساله دولت (برش یک‌ساله برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت) و تأثیرات بلندمدت بودجه‌ریزی بر رفع فقر و چیرگی بر عقب‌ماندگی (رشد مستمر همراه با تحول بنیه تولیدی)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ را مورد توجه قرار داده است. به این منظور از تحلیل نهادی برای بررسی **نحوه تأثیر بودجه‌ریزی بر تسهیل یا تضعیف امکان تحول ساختاری** بهره برده است.

در چارچوب تحلیل نهادی، رشد مستمر و تحول ساختاری تابعی از تولید محوری و حاکم شدن انگیزه تولید بر رفتار فعالان اقتصادی است. از این منظر، تأثیر دولت بر ساختار انگیزشی اقتصاد البته همه قوای تقنینی و اجرایی و قضایی حکومت را دربرگرفته و از طریق نقش همه آنها بر امنیت حقوق مالکیت و افزایش یا کاهش هزینه مبادله، رفتار فعالان اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، اما در قالب بررسی بودجه، ساختار هزینه‌ای و درآمدی بودجه با تأثیرگذاری بر ساختار انگیزشی و رفتار فعالان اقتصادی در بلندمدت بر وقوع یا عدم وقوع تحول ساختاری و تفاوت میان سطح رفاه اقتصادی کشورها مؤثر است. به تعبیر دیگر در گزارش حاضر، **پرسش محوری این است که آیا ساختار کنونی بودجه، مشوق فعالان اقتصادی برای رونق تولید، بسط و گسترش فعالیت‌های خود و زمینه‌سازی رشد مستمر و تحول اقتصادی بلندمدت است یا خیر؟**

کانون بررسی تحلیل حاضر اثر بودجه دولت بر روند توسعه در ایران است. این بررسی، میزان امنیت حقوق مالکیت و هزینه‌های مبادله را مؤثر بر روند توسعه ارزیابی کرده و نشان داده است که **ساختار کنونی بودجه دولت به‌جای سرمایه‌گذاری تولیدی و توسعه کسب‌وکارها، مشوق «گسترش بخش غیررسمی»، «کوچک شدن مقیاس تولید» و «رجحان فعالیت سوداگرانه و دلالی» است**.

همچنین بررسی حاضر نشان می‌دهد که **لایحه بودجه سال ۱۴۰۰** در امتداد لوایح چند سال اخیر، به‌جای اصلاحات ساختاری، **از طریق ابتکارات ترمیم کسری بودجه موجب بالاتر رفتن نااطمینانی، افزایش هزینه‌های مبادله و ناامنی حقوق مالکیت** شده و درنهایت **بر ساختار انگیزشی فعالان اقتصادی برای شروع و بسط کسب‌وکارهای تولیدی خود تأثیر منفی دارد**.

درواقع ساختار متورم هزینه‌های دولت و تداوم کسری بودجه‌های سالیانه که بیانگر بی‌انضباطی دولت در مدیریت مالیه عمومی است، همراه با **ابتکارات مخرب برای ترمیم کسری بودجه** بوده است. در این زمینه در حداقل یک دهه گذشته می‌توان به ۶ ابتکار «بیش‌برآوردی در درآمدهای نفتی»، «برداشت از صندوق توسعه ملی برای امور جاری»، «واگذاری شرکت‌های دولتی در قالب رد دیون»، «واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در قالب صندوق‌های ETF سهام»، «واگذاری (فروش) دارایی‌های دولت» و «انتشار اوراق مالی» اشاره کرد.

به‌نظر می‌رسد ساختار بودجه و به‌ویژه ابتکارات رخ داده برای تأمین منابع بودجه در سال‌های اخیر، به‌جای کمک به رونق و جهش تولید، **مولد دورهای باطل توسعه‌نیافتگی** بوده‌اند، به این معنا که صرفنظر از سایر عوامل، این ساختار تأمین منابع بودجه از طریق بالا بردن هزینه مبادله و ناامن ساختن امکان تصاحب تمام سودهای حاصل از تولید، مشوق فعالان اقتصادی برای انتقال فعالیت‌های خود از بخش رسمی به بخش غیررسمی (و حتی زیرزمینی) اقتصاد، رضایت دادن به مقیاس کوچک فعالیت‌های تولیدی و رجحان نگاه کوتاه‌مدت و سوداگرانه به فعالیت اقتصادی (عدم ترغیب به سرمایه‌گذاری تولیدی) و بسط فعالیت‌های غیرمولد بوده است.

به‌منظور مقابله با تأثیرات مخرب راهکارهای اتخاذ شده برای ترمیم کسری بودجه بر روندهای توسعه، هم‌زمان با اهمیت روزافزون خروج فعالیت‌های تولیدی از رکود، انواع و اقسام سیاست‌های پُرهزینه برای «حمایت از تولید» شکل گرفته‌اند[1] که خود مسبب تشدید هزینه‌ها و تشدید کسری بودجه دولت شده و با تشدید نیاز به جستجوی راهکارهای جدید برای پوشش کسری بودجه، دور باطل توسعه‌نیافتگی را تشدید کرده است. از همین منظر، راهکارهای پوشش کسری بودجه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در

---

۱. مطابق برآوردهاي مرکز، معادل ۱۹ درصد (۲۳ ماده) از احکام برنامه ششم توسعه در جهت حمایت از تولید است که البته رد آنها در بودجه‌هاي سنواتي کم‌رنگ است، با وجود این منابع تبصره‌هاي «۳، ۴، ۱۴ و ۱۸» لایحه بودجه، در جهت بهبود عملکرد طرح‌هاي عمراني، اشتغال‌زایي و حمایت از تولید است. (میرجلیلي، بهادري، ابید، شجاعي و نیکخواه نسب، ۱۳۹۹)

جهت تعمیق دورهای باطل توسعه‌نیافتگی عمل کرده و نشانی از اصلاحات ساختاری بودجه که ضرورت آن هرچه بیشتر احساس می‌شود به‌چشم نمی‌خورد.

به‌نظر می‌رسد رهایی از این دورهای باطل در درجه اول نیازمند بازنگری در ساختار هزینه‌ای دولت و نیز راهکارهای ترمیم کسری بودجه آن است. در بخش هزینه‌ای، اصلاح بودجه‌ریزی نیازمند تغییر ساختار بودجه‌ریزی افزایشی فعلی، بازنگری در مخارج دولت و نیز اصلاحات اساسی در نحوه گسترش تشکیلات و وظایف دولت (با نگاه به تبعات بلندمدت آن برای توسعه کشور) است.

در مرحله بعد، در طراحی راهکارهای پوشش کسری بودجه، به‌جای توجه به عواید مالی کوتاه‌مدت آن، باید با توجه به تبعات بلندمدتِ این ابتکارات بر رابطه مردم و دولت و ساختار انگیزشی اقتصاد، راهکارهایی برای بهبود تأمین مالیه دولت تدوین کرد. در تدوین راهکارهای ترمیم کسری بودجه باید به «قیود سیاستگذاری» به‌ویژه از منظر تبعات بلندمدت (تبعات توسعه‌ای) تدوین راهکارها توجه کرد.

به‌نظر می‌رسد خروج از این دورهای باطل بدون توجه به دو ملاحظه پیش‌گفته در طراحی ابتکارات تأمین مالی ممکن نیست و باید هشدار داد که تداوم روند کنونی بودجه‌ریزی، کشور را با خطر امتناع توسعه روبه‌رو خواهد ساخت.

## مقدمه

آدام اسمیت پدر علم اقتصاد، در کتاب مشهور «ثروت ملل» رفاه و ثروت کشورها را نه در گرو جمع‌آوری سیم و زر و ذخیره کردن طلا، بلکه در گرو تولید و تقسیم کار و توان تولیدی و صادراتی آن کشور می‌داند (کاتوزیان، ۱۳۵۸: ۹۴-۹۳) هر چقدر اقتصاد یک کشور توان تولیدی بیشتری به‌دست آورد، ثروت و رفاه بیشتری را به‌دست خواهد آورد.

توسعه را از منظر نهادی «نوآوری‌های کاهنده هزینه مبادله» تعریف کرده‌اند (نورث، ۱۳۸۵: ۱۷۱)[۱] به این معنا که توسعه آنگاه رخ می‌دهد که در سطح قاعده‌گذاری‌ها و قواعد حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی، تغییرات و نوآوری‌هایی صورت گیرد که هزینه مبادلات اقتصادی و تعاملات انسانی میان فعالان اقتصادی را کاهش دهد. این کاهش هزینه به بهبود امنیت حقوق مالکیت و افزایش بازدهی خصوصی فعالیت‌های اقتصادی منجر شده و ترغیب فعالان اقتصادی به فعالیت بیشتر و درنهایت بسط و توسعه اقتصاد را در پی خواهد داشت.

مالیه عمومی (ساختار هزینه‌ها و درآمدهای دولت) و به‌خصوص ساختار و ابتکارات تأمین مالی دولت، نقش مهمی در تغییر هزینه مبادله برای فعالان اقتصادی داشته و می‌تواند با بالا بردن هزینه فعالیت‌های نامولد از طریق روش‌هایی مانند مالیات‌گیری و در مقابل تسهیل تولید، نقش مهمی در

---

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 بدین‌ترتیب بازارها را توسعه دادند».

کاهش هزینه مبادله برای فعالیت‌های اقتصادی مولد بازی کند. گزارش حاضر، بررسی بودجه‌ریزی در سال‌های اخیر و به‌ویژه لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ را از همین منظر مورد توجه قرار داده است.

گزارش حاضر به هفت بخش تقسیم شده است، در بخش اول، سطوح مختلف تحلیل و بررسی بودجه معرفی شده و سطح تحلیل توسعه به‌عنوان موضع تحلیل حاضر معرفی شده است. در بخش دوم تحلیل بودجه‌ریزی از منظر توسعه (حقوق مالکیت) مورد توجه قرار گرفته و سپس در بخش سوم، آثار مالیه عمومی بر روندهای توسعه در ایران بررسی شده است. بخش چهارم به ابتکارات (نوآوری‌های نهادی) برای ترمیم کسری بودجه اختصاص دارد، در بخش پنجم تبعات این راهکارها بر توسعه اقتصادی ایران بررسی شده و استدلال شده است که این نوآوری‌های نهادی از طریق افزایش نااطمینانی و ناامنی حقوق مالکیت و بالا بردن هزینه مبادله، کشور را بیشتر در تله توسعه‌نیافتگی اسیر می‌کند تا آنکه با قاعده‌گذاری، روندهای توسعه را تسهیل و تسریع کرده باشد. دست آخر نیز در بخش هفتم، الزامات خروج از دورهای باطل ترمیم کسری بودجه مورد توجه قرار گرفته و راهکارهایی برای اصلاح لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ و نیز اصلاحات ساختاری در بودجه‌های سال‌های آتی ارائه شده است.

## ۱. سطوح تحلیل و بررسی بودجه

به‌طور کلی بجز تحلیل‌های بخشی، تحلیل اقتصادی را ذیل سه سطح می‌توان طبقه‌بندی کرد: سطح خُرد، سطح کلان و سطح توسعه[1] (رک: گریفین، ۱۳۸۲: ۵۷-۵۴؛ رودریک، ۱۳۹۷: ۱۰۱-۹۳) همین سطوح تحلیلی را برای بررسی بودجه‌ریزی و مالیه دولت نیز می‌توان به‌کار برد. این طبقه‌بندی می‌تواند پرتو روشن‌تری بر سمت‌وسوی اصلاحات ساختاری در بودجه افکند:

- **در سطح خُرد**، دولت به‌عنوان یک بنگاه و یک واحد اقتصادی مطرح شده و عملکرد آن از منظر شاخص‌هایی مانند کارایی و بهره‌وری مورد توجه است. پرسش محوری سطح خُرد این است که آیا خدماتی که دولت ارائه می‌دهد در مقابل هزینه‌ای که از جامعه بابت آن دریافت می‌کند، خدماتی است گران یا ارزان؟ آیا از کیفیت لازم برخوردار است؟ تحلیل‌های سطح خُرد، بودجه را به‌عنوان «**سند دخل و خرج دولت**» معرفی می‌کند، بر این اساس اصلاحات ساختاری به‌معنای باکیفیت‌تر کردن خدمات دولت و به‌ویژه پایداری اقتصادی بودجه است، به این معنا که آیا مخارج دولت با درآمدهایش هماهنگ است یا خیر؟

۱. در سطح خُرد، کانون تحلیل بر رفع اختلالات در سطح بنگاه و یا همراه ساختن بازدهی خصوصی و اجتماعی استوار است. به‌طور مثال اثر قیمتگذاری بر کاهش تولید، در سطح کلان، بر حذف اختلالات کلان اقتصادی مانند تورم و بیکاری و در سطح توسعه بر پویایی‌های بلندمدت اقتصادی (رشد و تحول ساختاری) و ارتقای رفاه اجتماعی. بررسی بودجه‌ریزی در هر سطح واجد نگاه متفاوت به دولت است. در سطح خُرد دولت به‌عنوان یک بنگاه، در سطح کلان به‌عنوان یک بازیگر تأثیرگذار بر وضعیت اقتصاد کلان و در سطح توسعه به‌عنوان نهاد قاعده‌گذار و بازی‌ساز مطرح است.

• **در سطح کلان**، دولت به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین فعالان اقتصادیِ حاضر در بازارها محسوب شده و رفتارهای مالی آن بر متغیرهای اقتصادی کل و رشد اقتصادی مورد بررسی قرار می‌گیرد. بودجه در این قالب به‌عنوان «سند سیاست مالی» دولت شناخته می‌شود. همچنین ازآنجاکه در اقتصاد ایران، معمولاً بانک مرکزی یکی از محمل‌های جبران کسری بودجه در نظر گرفته می‌شود، سیاست مالی بر سیاست پولی غالب بوده و بودجه‌ریزی هم بیانگر سیاست مالی و هم به تلویح بیانگر سیاست پولی دولت در یک سال آتی است. تحلیل‌های سطح کلان، بودجه را به‌عنوان «**سند سیاست‌های کلان اقتصادی**» در بازه یک سال آتی مورد توجه قرار داده و تأثیرگذاری بودجه دولت بر متغیرهای کلانی مانند رشد، اشتغال، تورم و رشد نقدینگی را ارزیابی می‌کند. بنابراین از منظر اصلاحات ساختاری این پرسش مطرح می‌شود که آیا جهت‌گیریِ سیاستی یا تأثیر سیاستی بودجه با پنج دسته اهداف ثبات اقتصاد کلان، اشتغال کامل، رشد مستمر اقتصادی، توزیع عادلانه درآمد و ثروت و درنهایت تسهیل توسعه همخوانی دارد یا خیر؟ این مسئله با توجه به شوک برون‌زای تحریم در سه سال اخیر و اهمیت اتخاذ سیاست مالی متناسب با وضعیت رکودی و بودجه‌ریزی براساس اقتضائات آن اهمیت بیشتری می‌یابد.

• سرانجام **در سطح توسعه**، بودجه‌ریزی فراتر از سند دخل و خرج یا سیاست‌های اقتصاد کلان، سند «**برنامه یک‌ساله دولت**» یا برش یک‌ساله برنامه‌های پنج‌ساله و برنامه‌های بلندمدت محسوب می‌شود. تحلیل‌های سطح توسعه، بودجه را برش مالی و صورت‌بندیِ تخصیصیِ نقش دولت در محو فقر و چیرگی بر عقب‌ماندگی مورد ارزیابی قرار می‌دهد (هانت، ۱۳۸۴ :۱۶). به تعبیر دیگر، نقش دولت در توسعه صنعتی و نقش آن در بهبود رفاه اجتماعی مورد توجه است. بر این اساس، از منظر اصلاحات ساختاری این سؤال مطرح می‌شود که آیا بودجه‌ریزی در خدمت اهداف بلندمدت دولت در تحول‌بخشی به اقتصاد و بهبود سطح رفاه اجتماعی قرار دارد یا خیر؟

در عمل، تدوین بودجه ازسوی دولت و بررسی آن توسط نمایندگان محترم مجلس، معمولاً زیر سایه ملاحظات کوتاه‌مدت و نیازهای فوری دولت و مسائل روزمره قرار گرفته و بودجه‌ریزی به‌جای بودجه‌ریزی برنامه‌ای، عمدتاً به‌صورت بودجه‌ریزی افزایشی بوده و نظارت‌های مجلس عمدتاً معطوف به دغدغه‌های منطقه‌ای بوده و بررسی‌های بودجه بیشتر در سطح خُرد و کلان صورت گرفته و از منظر تحلیل‌های بلندمدت و تأثیرات آن بر روندهای توسعه‌ای کشور کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد.

به‌رغم کاستی‌های رخ داده در ارزیابی بودجه باید تأکید کرد که ارزیابی‌های سطح کلان و به‌ویژه ارزیابی‌های سطح توسعه، برای تضمین تاب‌آوری اقتصاد ملی و ایجاد تحول بلندمدت ضروری است. به تعبیر دیگر از منظر دغدغه‌های بلندمدت و مسائل توسعه، مالیه عمومی و بودجه‌ریزی کانونی‌ترین نقطه برای بررسی تأثیرات دولت بر توسعه است. درنتیجه تلاش‌ها برای اصلاحات ساختاری در بودجه تنها

آنگاه به نتیجه معنادار منجر خواهد شد که با برآورده ساختن الزامات معرفی شده ازسوی تحلیل‌های این سطوح و به‌ویژه قیود برآمده از ارزیابی‌های سطح توسعه همراه باشد.

## ۲. بودجه از منظر توسعه

از منظر توسعه‌ای دولت‌ها حداقل سه نقش اساسی را باید 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 اگرچه استراتژی‌های دستیابی به این اهداف در دوره‌های مختلف و در میان کشورها متفاوت بوده است، اما از همه دولت‌ها انتظار می‌رود که به شکل‌ها و شیوه‌های گوناگون این نقش‌ها را ایفا کنند.

### ۲-۱. واگرایی کشورها در دستیابی به اهداف توسعه‌ای

با وجود انتظارات مشابه از دولت‌ها در جهان، بررسی عملکردها حاکی از نابرابری درآمدی بسیار گسترده میان کشورها و واگرایی فزاینده و در حال تعمیق میان کشورها در زمینه دستیابی به شاخص‌های رفاهی، پیچیدگی و تنوع صنعتی است (هایامی، ۱۳۸۲: ۲۷). از منظر بررسی نقش دولت، این واگرایی فزاینده دو سؤال بنیادین را به‌وجود می‌آورد: اول اینکه چه چیزی این واگرایی شدید را ایجاد کرده و دوم اینکه چگونه می‌توان بر این واگرایی غلبه کرد؟

در زمینه دلایل وقوع واگرایی سطوح رفاه اقتصادی و اجتماعی کشورها، نظریه‌های مختلفی عرضه شده و مجادلات بسیاری رخ داده است، اما یکی از بانفوذترین رویکردها که در سال‌های اخیر مدافعان بسیاری یافته رویکرد نهادگرا به توسعه است که واگرایی رخ داده میان وضعیت کشورها را به بنیادی‌ترین سطح نقش 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. مسئله‌ای که ساختار انگیزشی اقتصاد را تا آخرین واحد سطح خُرد فعالیت اقتصادی تحت تأثیر قرار می‌دهد.

---

۱. گزارش توسعه (۱۹۹۷) بانک جهانی، برای دولت پنج وظیفه بنیادین مطرح می‌کند که عبارتند از: «پی‌ریزی ساختار قانون، ایجاد فضای سیاستگذاری باثبات، ازجمله ثبات اقتصاد کلان، سرمایه‌گذاری در خدمات اساسی و زیرساخت‌ها، پشتیبانی از گروه‌های آسیب‌پذیر و حفاظت از محیط زیست» (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.

### ۲-۲. دولت (کشور)[1] و امنیت حقوق مالکیت

تلاش فردی برای بهبود وضعیت مادی زندگی و دستیابی به رفاه، همچنین تخصص‌گرایی و تلاش برای تأمین بهتر نیازهای اجتماعی از دیرباز در جوامع انسانی وجود داشته است. تلاشی که مظاهر آن را می‌توان در ظهور تمدن‌های بزرگ تاریخ و دستاوردهای مادی و فرهنگی آنها مشاهده کرد. با وجود این دستیابی به رشد مستمر اقتصادی، تحول ساختاری و بهبود قابل توجه سطح رفاه جوامع امری متأخر محسوب می‌شود که تنها در دو سده اخیر، جهان شاهد آن بوده و از آن میان نیز این رفاه عمدتاً در کشورهای معدودی حاصل شده است. مطالعات اقتصادی نشان می‌دهد، در بخش بزرگی از تاریخ، با وجود انگیزه سود و بهبود سطح رفاهِ فردی در میان فعالان اقتصادی، رشد مستمر به‌وقوع نپیوسته است و بیشتر «شاهد رکود و کسادی بوده‌ایم تا رشد» (نورث، ۱۳۸۲: ۱۶).

در چارچوب رویکردهای متمرکز بر محیط نهادی توسعه، تفاوت میان کشورها در نحوه «تعریف، تضمین و اجرای حقوق مالکیت» یا میزان حفظ و حراست از «امنیت حقوق مالکیت» عامل بروز تفاوت‌های جدی میان کشورهاست (همان).

در چارچوب رویکرد نهادی، انگیزه فردی برای بهبود وضعیت مادی زندگی از دیرباز در انسان‌ها وجود داشته است، اما در محیط جامعه، بهبود سطح رفاه به تقسیم کار و مبادلات اقتصادی گره می‌خورد که نیازمند محیط نهادی باکیفیت است.

درواقع هزینه‌های تولید را می‌توان به دو دسته هزینه‌های تبدیل و هزینه‌های مبادله تقسیم کرد. 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). به‌طور مثال دستیابی به رفاه از رهگذر تولید در جامعه نیازمند انجام مبادلاتی در زمینه خرید یا اجاره زمین، احداث فضای تولید، تهیه مواد خام و تجهیزات، قرارداد استخدام نیروی انسانی و دست آخر فروش محصولات است. این مبادلات صرفاً تبادل کالاها نیستند، بلکه شامل واگذاری حق استفاده انحصاری از مزایا به طرف دیگر نیز هست، حقی که با مجموعه شرایط نهادی ازجمله قوانین و مقررات و رسومات اجتماعی در هم آمیخته است (گرونیوکن و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۶).

حقوق مالکیت به‌صورت ساده «حقوقی هستند که افراد نسبت به نیروی کارشان و کالاها و خدماتی که در اختیار دارند کسب می‌کنند» (نورث، ۱۳۸۵: ۶۴). این حقوق به نحوه تصرف و بهره‌برداری از دارایی فردی، شامل مالکیت بر هر شیء ملموس یا غیرملموس اشاره دارد. این قوانین باید بتوانند قواعد

1. State

حاکم بر مبادلات را به‌صورتی شفاف تعریف کرده، به سهولت اجرا شده و به‌ویژه تضمین‌های معتبر برای پایبندی طرف مقابل به تعهدات ارائه دهند.

از منظر تحلیل نهادی، ساختارهای گوناگون حقوق مالکیت انگیزه متفاوتی به انسان‌ها برای تلاش و بهره‌وری بخشیده و درنهایت موجب تفاوت تخصیص منابع می‌شوند. وقتی ساختار حقوق مالکیت ناامن بوده و فرد نسبت به پایبندی طرف دیگر مبادله به انجام تعهداتش نامطمئن بوده یا نسبت به ضمانت اجرای تعهدات اطمینان نداشته باشد، ممکن است به‌رغم امکان به‌دست آوردن سود از شرکت در مبادله انصراف دهد، یعنی ممکن است ساختار حقوق مالکیت و هزینه سنگین تأمین حقوق مالکیت مانع تصمیم افراد به سرمایه‌گذاری شود. درواقع انتخاب میان سرمایه‌گذاری یا انتقال سرمایه به محیط امن از ارزیابی امنیت محیط کسب‌وکار نشئت می‌گیرد (مجیدزاده و گنجی، ۱۳۹۳: ۳۹).

محیط نهادی جوامع کوچک با جوامع بزرگ متفاوت است. در محیط‌های کوچک، طرفین مبادله عمدتاً یکدیگر را شناخته و با یکدیگر تعاملات پیوسته دارند. در چنین جوامعی، سنت‌ها و رسوم اجتماعی، حتی بدون وجود قوانین مصرح، سطحی از تضمین را برای پایبندی طرفین به تعهدات خود ایجاد می‌کنند درحالی‌که در مبادلات جوامع بزرگ نقش قیود رسمی (قوانین مکتوب و مصوب) اهمیت هرچه بیشتری می‌یابد.

با توجه به اینکه تعیین و تصویب قوانین (قیود رسمی) در فرایندهای سیاسی و در ساختار حکومت شکل می‌گیرد، حکومت‌ها می‌توانند تأثیر تعیین‌کننده‌ای بر عملکرد اقتصادها داشته باشند. درواقع هر سه بازوی حکومت‌ها نقشی مهم و سرنوشت‌ساز در توسعه دارند. بازوی تقنینی نقش تصویب قوانین، بازوی اجرایی نقش اجرای قوانین و بازوی قضایی نقش نظارت و ایجاد ضمانت اجرای آن را برعهده دارد. بر همین اساس می‌توان گفت تفاوت عملکرد کشورها دقیقاً با ساختار قدرت و عملکرد دولت گره خورده است. به این معنا که در کشورهای پیشرفته انواع مبادلات اقتصادی با اشخاص ناشناس به سهولت قابل انجام است، درحالی‌که در کشورهای در حال توسعه، مبادلات اقتصادی در مقیاس گسترده با طرفین ناشناس، افراد را با نااطمینانی در زمینه پایبندی طرفین به مبادله و هزینه‌های بالای معاملاتی روبه‌رو می‌سازد.

نکته مهم در زمینه امنیت حقوق مالکیت، نابرابری افراد جامعه در برخورداری از حمایت‌های قانونی و تأثیر آن بر توسعه است. همه افراد جامعه به یک اندازه از حمایت‌های قانونی بهره‌مند نیستند و ناگفته پیداست که فقرا دسترسی هرچه کمتری به حمایت‌های قانونی برای انجام مبادلات خود دارند. درواقع تعریف درست حقوق مالکیت به فقرا اجازه می‌دهد از دارایی‌های خود به‌صورت مولد استفاده کرده و برای بهبود زندگی خود تلاش کنند. درنتیجه در چارچوب این نظریه تفاوت بین کشورهای پیشرفته و بقیه جهان، تا اندازه زیادی ناشی از تفاوت سطح حمایت از حقوق مالکیت در جامعه و به‌ویژه گسترش آن به فقراست (همان: ۲۷۲). همین مسئله، تفاوت عملکرد کشورها در زمینه حقوق مالکیت را به‌شدت به رابطه مردم و حکومت در آن جامعه پیوند می‌زند.

عدم تعریف و تضمین درست حقوق مالکیت را می‌توان موجب وقوع سه پیامد منفی برای اقتصادهای در حال توسعه دانست که به‌ترتیب عبارتند از:

- **گسترش بخش غیررسمی:** مهم‌ترین اثر عدم تعریف و تضمین درست حقوق مالکیت، گسترش بخش غیررسمی در اقتصاد است. 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 بر پایه روابط شخصی با طرف‌های مبادله استوار شده است انتقال دهند. بالا بودن هزینه مبادله باعث می‌شود تا بنگاه‌های متوسط و بزرگ‌مقیاس توسط بخش خصوصی شکل نگیرند و سرمایه به‌سمت احداث واحدهای کوچک تولیدی برود. درصورتی‌که دولت نیز به احداث واحدهای بزرگ‌مقیاس اقدام کند، ساختار صنایع دوگانه خواهد شد. ازآنجاکه اغلب بازارهای مالی در کشورهای در حال توسعه یکپارچه نیستند و نرخ‌های متفاوت بهره در آنها اعمال می‌شود، دوگانگی صنایع به‌همراه این نایکپارچگی به انحصار می‌انجامد و فضای کسب‌وکار محدود می‌شود. (همان: ۴۰)
- **کوچک شدن مقیاس فعالیت**: انتقال فعالیت‌ها به بخش غیررسمی، اقتصاد را از یکی از مهم‌ترین کارکردهای خود خالی خواهد کرد. هنگامی که اقتصاد گسترش یافته و توسعه فعالیت اقتصادی نیازمند مبادلات با افراد ناشناس (مبادله غیرشخصی) می‌شود، این شبکه‌های کوچک مبتنی‌بر اعتماد، کارایی خود را برای تسهیل مبادله از دست داده و هزینه‌های مبادله به‌صورت مانعی برای توسعه بیشتر فعالیت‌ها، خود را نشان می‌دهد. بیش از دو سده پیش آدام اسمیت تذکر داده بود که هرچقدر بازار وسیع‌تر باشد، به همان اندازه تقسیم کار می‌تواند گسترش یافته، نیروی کار تخصص بیشتری به‌دست آورده و به دنبال آن فعالیت‌های اقتصادی با رشد و بهبود همراه شود. قصور در نظام قانونی که افراد خلاق را از مذاکره با افراد ناشناس باز می‌دارد موجب شکست تقسیم کار می‌شود و کارآفرینانی را که میل به کارآفرینی دارند به مدارهای کوچک‌تر تخصص و بهره‌وری پایین سوق می‌دهد. (دسوتو، ۱۳۸۶: ۱۰۲)
- **رجحان فعالیت سوداگرانه و دلالی**: درصورتی‌که ساختار حقوق مالکیت به‌صورت کارآمدی تعریف نشده باشد، هزینه بالای مبادله بازیگران اقتصادی را به‌سمت فعالیت‌های نامولد و دلالی می‌کشاند (مجیدزاده و گنجی، ۱۳۹۳: ۳۸). درواقع فعالان اقتصادی به‌سمت فعالیت‌هایی کشیده می‌شوند که نیازمند مبادلات پیچیده هرچه کمتری بوده و انجام فعالیت اقتصادی در آن به تعهدات بلندمدت کمتری ازسوی حکومت وابسته باشد. در چنین شرایطی، تولید به‌رغم سودآوری آن به‌لحاظ نااطمینانی به دولت کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد.

بنابراین عملکرد حکومت و نحوه تعریف و تضمین حقوق مالکیت در کانون رویکردهای نهادی به توسعه قرار می‌گیرد. همچنین باید گفت که دولت‌ها همواره طی زمان با چالش‌های جدیدی در این زمینه روبه‌رو هستند و در مواجهه با تحولات نهادی چند دهه اخیر، یکی از بحث‌های داغ در کشورهای

پیشرفته، لزوم مسئولیت‌های جدیدی است که دولت‌ها برای مواجهه با نااطمینانی‌های برآمده از تحولات فناوری و اجتماعی باید برعهده بگیرند (رک: عجم اوغلو و رابینسون، ۱۳۹۸).

### ۳-۲. دولت، بودجه‌ریزی و امنیت حقوق مالکیت

همچنان که گفته شد، حکومت‌ها و همه قوای تقنینی، اجرایی و قضایی آن نقش جدی در سرنوشت توسعه کشورها دارند، اما با تمرکز بر بخش اجرایی، می‌توان گفت که در زمینه تأثیرگذاری دولت[1] (قوه مجریه) بر تحولات حقوق مالکیت و ساختار انگیزشی در اقتصاد، بودجه (ساختار درآمد و هزینه دولت) نقش بسزایی دارد.

سازمان دولت، سازمانی انحصاری است که از مزیت بهره‌گیری از خشونتِ مشروع در محدوده سرزمینی برخوردار است. دولت همچنین خدمات پیش‌گفته و به‌ویژه تأمین امنیت و تسهیل مبادلات اقتصادی را فراهم ساخته و برای تأمین مالی آن مبالغی از جامعه دریافت می‌کند. از منظر حقوق مالکیت دولتمردان با استفاده از انحصار یا مزیتی که در استفاده از خشونت 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.

روش کسب درآمد دولت از جامعه را می‌توان یکی از گلوگاه‌های توسعه دانست. در تجربه تاریخی، نورث معتقد است که علت نرخ‌های متفاوت رشد دول ملّیِ در حال ظهور اروپا (در خلال قرن هفدهم میلادی) را باید در ماهیت حقوق مالکیتی یافت که در آنجا به‌وجود آمده بود. نوع حقوق مالکیت، تعیین‌کننده شیوه ویژه توسعه هر دولت ملی بود. در این چارچوب، به دنبال رقابت بین دولت‌های ملیِ در حال ظهور، آنها نیاز روزافزونی به افزایش درآمد پیدا کرده بودند. در فرانسه پادشاه برای جمع‌آوری مالیات به ایجاد بروکراسی گسترده زده و سلطنت در ازای دریافت حق‌الزحمه، با تضمین انحصارات محلی، اصناف را تقویت کرد. این روند به ساختار انگیزشی ضد بهره‌وری و تضعیف‌کننده رشد اقتصادی منجر شد. درنتیجه منفعت‌های بهبود کارایی بازارها در فرانسه، فدای نیازهای مالی دولت شد. در اسپانیا نیز دولت که با مشکل تأمین مالی روبه‌رو بود، مالیات بر احشام را بسیار ساده‌تر از وضع مالیات بر افراد یافت، درنتیجه چوپانان در ازای پرداخت مالیات، یک مجموعه امتیازات ویژه به‌دست آوردند که ازجمله گسترش حیطه نظارت بر گله‌های مهاجر، مشتمل‌بر حیوانات سرگردان در کل قلمرو پادشاهی بود. درنتیجه این الگو، توسعه حقوق مالکیت کارآمد برای اراضی قرن‌ها به تعویق افتاده و توسعه بخش کشاورزی به‌شدت به تعویق افتاد. اقدام مشابه اسپانیا برای اعطای حقوق انحصاری محلی به اصناف شهری و در کل نرخ‌های فزاینده مالیات و مصادره‌ها موجب شد تا «ساختار حقوق مالکیتی ـ که در واکنش به سیاست‌های مالی دولت تکامل یافت ـ 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» (نورث، ۱۳۷۹: ۱۷۲).

---

1. Government

از منظر توسعه، 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 کاراییِ سازمانِ اقتصادیِ بیشتر (به‌ویژه در زمینه تجارت و دریانوردی) بودند. ریشه تفاوت سرنوشت انگلستان با این کشورها را می‌توان در نحوه تنظیم مالیه عمومی یافت، در شرایطی که دولت انگلستان نیز به‌مانند سایر دول اروپایی برای تأمین نیازهای ماشین جنگی خود به منابع مالی بیشتر نیازمند بود، نزاعی میان دربار، مجلس و بازرگانان بر سر درآمدهای مالیاتی (به‌ویژه مالیات بر تجارت پشم) درگرفت، درنهایت دربار درآمدهای مالیاتی را به‌دست آورد، اما مجلس، حق تعیین سطح مالیات‌ها و بازرگانان حق انحصار تجارت را به‌دست آوردند. در ادامه به‌تدریج انحصار پشم از بین رفت و مالیات‌های پشم منبع کوچکی از درآمدهای دولت را تشکیل داد، اما حق انحصاری اعطای مالیات، از طرف مجلس دوام یافت، همین تفاوت به منظم شدن مالیه دولت منجر شد. در این چارچوب نحوه تأمین مالی دولت (حق مالیات‌گذاری دولت) اهمیت ویژه‌ای داشته است. مسئله‌ای که به خیزش انگلستان در یک سده بعد یاری رساند (همان: ۱۸۰-۱۷۸).

از منظر تأثیر بودجه بر حقوق مالکیت می‌توان گفت **که کسری بودجه و روش‌هایی که حکومت برای افزایش درآمد به‌کار می‌گیرد** (مانند اعطای امتیازات انحصاری به برخی بخش‌ها یا ایجاد بدهی) **در کانون تأثیر بودجه بر حقوق مالکیت قرار می‌گیرد**. بر این مبنا آنچه تجربه انگلستان را از سایر رقبای خود متمایز ساخت، تنظیم مالیه دولت توسط پارلمان در انگلستان و کوتاه شدن دست دولت از تغییر نرخ‌ها و دست زدن به روش‌های تضعیف‌کننده تولید برای افزایش درآمد (مانند دستکاری و افزایش نرخ مالیات‌ها، اعطای مجوزها و انحصارات، تعرفه‌ها، مصادره‌ها و...) بود. اصلاح بودجه موجب رفع نااطمینانی فعالان اقتصادی از امکان غصب بخشی یا مصادره همه منابع حاصل از توسعه کسب‌وکار خود شده و همچنین با از میان بردن امکان تضمین منافع با کسب امتیازات انحصاری از دولت، این فعالان را به تمرکز بر افزایش بهره‌وری و نوآوری برای کسب سود سوق داده و یکی از عوامل مهم موفقیت انگلستان و پیشگامی آن در انقلاب صنعتی و جهش خیره‌کننده تولید این کشور شد.

بنابراین **اهمیت بودجه و تنظیم درست آن برای توسعه تا آنجاست که می‌توان امکان و یا امتناع توسعه را با نگاه به مناسبات مالی حکومت و جامعه و نحوه تأمین مالی و هزینه‌کرد دولت مورد بررسی قرار داد**. از همین منظر اکنون در آستانه چرخش قرن، این پرسش به‌صورت جدی مطرح است که پس از گذشت تجربه‌ای بیش از یک قرن از بودجه‌ریزی، آیا بودجه‌ریزی و به‌ویژه لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ تبعات بودجه بر امنیت حقوق مالکیت را مورد توجه قرار داده و آثار بودجه‌ریزی بر ساختار انگیزشی اقتصاد ایران را جدی گرفته است؟

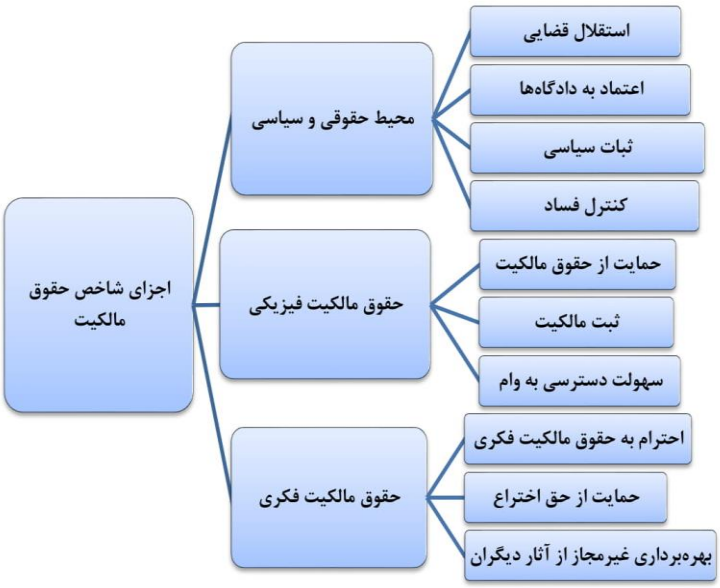
## ۳. وضعیت حقوق مالکیت در ایران امروز

از منظر بررسی وضعیت حقوق مالکیت در ایران امروز، دو نوع تصویر از مسئله می‌توان ارائه داد. تصویر اول مربوط به وضعیت ایران در شاخص‌های حقوق مالکیت و تصویر دوم مربوط به وضعیت ساختارِ سازمانیِ تولید در ایران است.

### ۳-۱. وضعیت ایران در شاخص حقوق مالکیت

شاخص جهانی حقوق مالکیت که از سال ۲۰۰۷ در کشورهای مختلف جهان سنجیده می‌شود، شاخصی است که از سه مؤلفه «محیط حقوقی و سیاسی»، «حقوق مالکیت فیزیکی» و «حقوق مالکیت فکری» تشکیل شده است. در نمودار ۱، مؤلفه‌ها و متغیرهای شاخص جهانی حقوق مالکیت آمده است.

**نمودار ۱. مؤلفه‌ها و متغیرهای شاخص جهانی حقوق مالکیت**



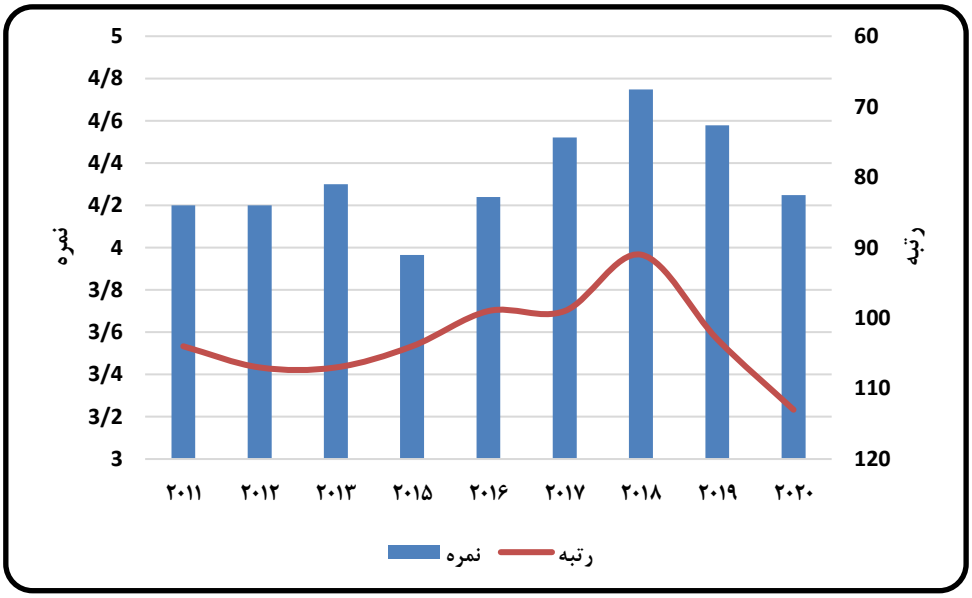

**مأخذ:** خیرخواهان و خالدی، ۱۳۹۸.

مؤلفه حقوقی و سیاسی بیشتر با دستگاه قضایی و دو مؤلفه دیگر بیشتر با قوای تقنینی و اجرایی حکومت سروکار دارد. نظام قضایی حامی حقوق مالکیت یکی از محرک‌های اصلی تشکیل سرمایه و رشد جوامع را تشکیل می‌دهد، اما مؤلفه دوم پایه حاکمیت قانون است. در قالب حمایت حکومت از حقوق مالکیت، دولت‌ها می‌توانند به شیوه‌های غیرمستقیم و خزنده‌ای مانند تورم، امنیت حقوق مالکیت را تضعیف کنند. ایجاد تورم‌های دورقمی پُرنوسان در کشور که هرازگاهی شاهد هستیم به زیان طلبکاران و به نفع بدهکاران تمام می‌شود و معمولاً بزرگ‌ترین بدهکار نیز همیشه دولت‌ها هستند که به این شیوه،

ارزش واقعی بدهی خود را به‌شدت کاهش می‌دهند (خیرخواهان و خالدی، ۱۳۹۸). بنابراین سازوکارهای تأمین مالی بودجه، اثر مستقیم بر وضعیت شاخص حقوق مالکیت دارد.

براساس شاخص‌های بین‌المللی حقوق مالکیت وضعیت نمره و رتبه ایران در این شاخص در نمودار ۲ آمده است. نمره حقوق مالکیت بین ۰ تا ۱۰ محاسبه می‌شود.

**نمودار ۲. وضعیت نمره و رتبه ایران در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت (۲۰۲۰- ۲۰۱۱)**




**مأخذ:** داده‌های شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت.

همچنان که نمودار ۲ نشان می‌دهد، وضعیت حقوق مالکیت در سال‌های دهه ۱۳۹۰ نه‌تنها بهبود نیافته، بلکه به‌ویژه در چند سال اخیر و با روندهای تورمی ایجاد شده در اقتصاد ایران به‌شدت تضعیف شده و ایران در میان حدود ۱۳۰ کشوری که این شاخص در آنها مورد ارزیابی قرار می‌گیرد در رتبه‌های پایین قرار دارد.

## ۲-۳. وضعیت مقیاس تولید در ایران

تصویر دومی که از وضعیت حقوق مالکیت در ایران می‌توان ارائه داد را می‌توان از وضعیت تولید و فعالیت‌های مولد استخراج کرد. براساس تحقیقات انجام شده در سال‌های گوناگون در اقتصاد ایران، ساختار فعالیت‌های اقتصادی در ایران به‌صورت ساختار دوگانه بوده است، به این معنا که بخش بزرگی از واحدهای تولیدی سطح خُرد خصوصی در کنار بنگاه‌های بزرگ و بسیار سرمایه‌بر دولتی (و در سال‌های پس از خصوصی‌سازی، عمدتاً واحدهای خصولتی) قرار داشته‌اند (رنانی، ۱۳۷۶: ۱۷۶؛ صمت، ۱۳۹۵: ۳۹). تداوم این وضعیت در چند دهه گذشته بیانگر عدم رغبت بخش خصوصی به فعالیت‌های تولیدیِ بزرگ‌مقیاس است.

در کنار این موضوع، برخی مطالعات دیگر از روند کوچک شدن مقیاس سرمایه‌گذاری در واحدهای تولیدی در ایران (بخش صنعت) در سال‌های پس از انقلاب خبر داده‌اند (نیلی و همکاران، ۱۳۸۲: ۵۷). به این معنا که با وجود رشد حجم نقدینگی در ایران، سرمایه‌گذاران تمایل کمتری به سرمایه‌گذاری تولیدی (بخش صنعت) داشته‌اند.

ارزیابی اخیر با جایگاه ایران در شاخص حقوق مالکیت و انتظار از پیامدهای ناکارایی حقوق مالکیت همخوان بوده است، به این معنا که هنگامی که نااطمینانی نسبت به تصاحب منافع حاصل از تولید (تضمین حقوق مالکیت) در بین فعالان اقتصادی بالا باشد، آنها تمایل چندانی به سرمایه‌گذاری مولد یا سرمایه‌گذاری مجدد سودهای حاصل از تولید در بخش مولد نخواهند داشت.

بنابراین با توجه به اینکه ضعیف بودن بخش تولید در ایران، با وضعیت ضعیف ایران در شاخص امنیت حقوق مالکیت همخوان است، صرفنظر از سایر عوامل می‌توان نحوه تعریف و تضمین حقوق مالکیت در ایران و نحوه پایبندی همه قوای کشور به تعهدات خود در این زمینه را در وضعیت نابسامان تولید مؤثر دانست.

## ۴. آثار بودجه بر روند توسعه در ایران

همچنان که در ابتدای گزارش مطرح شد، توسعه با رفع فقر و چیرگی بر عقب‌ماندگی گره خورده و فعالیت‌های تولیدی مولد ازآن‌رو مهم هستند که تولید فناورانه و اشتغال مولد، گلوگاه چیرگی بر عقب‌ماندگی و رفع فقر محسوب می‌شود. همچنین تحلیل نهادی بر این نکته تأکید دارد که نحوه تعریف و تضمین حقوق مالکیت، از طریق تأثیر بر ساختار انگیزشی اقتصاد بر عملکرد اقتصادی جوامع مؤثر بوده و سهم بالایی در توضیح واگرایی کنونی میان سطح رفاه جوامع گوناگون برعهده دارد.

با وجود آنکه بررسی ابعاد حقوق مالکیت در ایران، باید همه جوانب حقوقی و اجرایی و عملکرد قوای تقنینی، اجرایی و قضایی را دربرگیرد، در گزارش حاضر، تمرکز بر بررسی بودجه و تأثیرات آن بر حقوق مالکیت قرار دارد. در این چارچوب، پرسش محوری این است که نحوه تأمین مالی دولت در بودجه، چه تأثیری بر ساختار انگیزشی و تمایل فعالان اقتصادی به بسط یا عدم بسط فعالیت‌های مولد و تولید فناورانه در اقتصاد ایران داشته و از این منظر لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، آیا به بهبود امنیت حقوق مالکیت، کاهش هزینه مبادله و کاهش نااطمینانی برای فعالان اقتصادی منجر شده است؟

### ۴-۱. ساختار بودجه در ایران

بررسی ساختار بودجه در سال‌های اخیر نشان می‌دهد در بودجه‌ریزیِ کشور، به‌صورت مستمر بخش هزینه‌ای بودجه بر بخش درآمدی آن سلطه داشته و هرساله شاهد کسری بودجه دولت بوده‌ایم (شاکری، ۱۳۹۵: ۶۶۰).

این نکته قابل ذکر است که کسری بودجه همواره پدیده‌ای مذموم نبوده و بسته به ماهیت کسری بودجه، نتیجه آن متفاوت خواهد بود. درواقع برخلاف تحلیل سطح خُرد که کسری بودجه را مذموم ارزیابی می‌کند، از منظر کلان، کسری بودجه دولت در شرایطی که نتیجه سیاست فعال دولت برای خروج از رکود و رفتاری ضد چرخه‌ای باشد، برای یک مدت محدود قابل پذیرش است. با وجود این همه تحلیل‌ها تأکید دارند که تداوم کسری بودجه دولت (چه در دوره‌های رونق و چه در دوره‌های رکود) نشان می‌دهد در اقتصاد ایران کسری بودجه دولت ناشی از بی‌انضباطی مالی و نه سیاستی فعال است. **همین وضعیت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ با شدتی بسیار جدی تکرار شده و برآوردها حاکی از آن است که بودجه سال ۱۴۰۰ در حدود ۵۰ درصد کسری خواهد داشت. (معماریان، صدیقی و پرهیزکاری، ۱۳۹۹)**

**از منظر تحلیل سطح توسعه، کلید فهم تأثیرات بودجه بر روندهای بلندمدت توسعه، دقت در ساختار آن است**. درواقع ساختار هزینه‌ای و درآمدی مالیه عمومی، آینه تمام‌نمای شکل نقش‌آفرینی دولت در توسعه محسوب می‌شود. بررسی ساختار هزینه‌ای دولت در قوانین بودجه سنواتی نشان می‌دهد کسری بودجه مستمر دولت ناشی از تورم هزینه‌های جاری دولت (عمدتاً ناشی از تورم تشکیلاتی و موازی‌کاری دستگاه‌ها و نهادها) است نه ناشی از تورم هزینه‌های عمرانی. در بودجه سال ۱۴۰۰ نیز در ادامه ساختار هزینه‌ای سال‌های قبل سهم هزینه‌های عمرانی نسبت به کل هزینه‌ها کاهش یافته و از ۲۴ درصد (در سال ۱۳۹۱) به ۱۱ درصد (در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰) به کمترین میزان در ۱۰ سال گذشته رسیده است. این در حالی است که در قانون برنامه ششم توسعه برای سال ۱۴۰۰ سهمی ۲۲ درصدی برای هزینه‌های عمرانی در بودجه پیش‌بینی شده بود (همان).

همچنین این روند کاهش سهم هزینه‌های عمرانی همراه با افزایش کل هزینه‌های دولت بوده است، به این معنا که نه‌تنها سهم دولت در سرمایه‌گذاری‌ها کاهش یافته، بلکه دولت ناچار به تجهیز منابع جدید برای ارائه همان سطح از خدمات قبلی به جامعه است. به تعبیر دیگر، دولت برای ارائه خدماتی که هرساله باید عرضه کند (خدمات جاری)، هزینه هرچه بیشتری را به جامعه تحمیل می‌کند (هزینه‌های جاری آن افزایش می‌یابد)، هزینه‌ای که به‌دلیل نیاز به تجهیز منابع جدید و تبعات آن به تشدید روندهای تورمی در اقتصاد منجر خواهد شد. این روند در ساختار لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز ادامه داشته است. **از منظر رابطه دولت و ملت، دولتی که هرساله به‌دلیل تورم تشکیلاتی و ساختاری، هزینه بالاتری را از جامعه بابت خدمات گذشته طلب می‌کند، نوعی انحصارگرِ گران‌فروش تلقی شده و درنتیجه آن پیوند اعتماد میان دولت و جامعه را هرچه سُست‌تر می‌کند**. از منظر نهادی، این سُست شدن پیوند موجب می‌شود تا سیاست‌های اجرا شده به‌دلیل عدم همراهی جامعه با آن هرچه کمتر نتیجه‌بخش باشند.

### ۲-۴. ساختار درآمدی بودجه

ساختار درآمدی بودجه به‌طور کل زیر سایه ساختار هزینه‌ای آن قرار دارد، به این معنا که افزایش هزینه‌ها در بخش هزینه‌ای که زیر سایه سیاست یا برنامه مشخصی صورت نمی‌گیرد، به منابع جدید نیاز دارد یا افزایش درآمدها را به بخش درآمدی تحمیل کرده و از این منظر موجب پیچیدگی و ابداعات نهادی گسترده‌ای می‌شود. دو ویژگی بلندمدت ساختار درآمدی دولت را می‌توان به‌صورت زیر برشمرد:

- **وابستگی به درآمدهای نفتی:** به‌دلیل ساختار متورم هزینه‌های دولت، درآمدهای دولت کفاف هزینه‌های آن را نداده و یکصد سال گذشته بجز در دوره‌هایی که در فروش نفت با مشکلاتی مواجه شده‌ایم، وابستگی به درآمدهای نفتی تداوم یافته است.
- **اتکا به درآمد مالیاتی بخش رسمی:** کاستی‌های نهادی (قابلیت کم) دولت در جمع‌آوری مالیات از برخی زیربخش‌های مالیاتی موجب شده تا سهم مالیات بر درآمد شخصی و مالیات بر مشاغل بسیار کم بوده و دولت برای تأمین درآمدهای مالیاتی خود به بخش مزدبگیران و مالیات بر شرکت‌های فعال در بخش رسمی به‌شدت وابسته باشد که در چنین بستری عملاً به تنبیه تولیدکننده به‌جای صاحبان درآمدهای ناشی از سوداگری و فعالیت‌های غیرشفاف و غیررسمی منجر می‌شود.

## ۵. ابتکارات ترمیم کسری بودجه در دهه اخیر (و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰)

علاوه بر ساختار درآمدی بالا، اساساً بسیاری از ابتکارات سیاستی در بودجه‌ریزی در سالیان گذشته در این بخش صورت گرفته و دولت در جهت تأمین درآمد برای هزینه‌های فزاینده اداره جامعه به ایجاد شکل‌های جدید درآمد رو آورده است. از این منظر می‌توان به ۶ مورد زیر به‌عنوان مهم‌ترین **نوآوری‌های نهادی کسب درآمد** اشاره کرد.

### ۱-۵. بیش‌برآوردی درآمد حاصل از فروش نفت

وابستگی بخشی از درآمدهای 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 هزینه‌ها فاقد چنین انعطافی است، درنتیجه بیش‌برآوردی درآمد حاصل از فروش نفت به یکی از سازوکارهای تراز کردن صوری بودجه تبدیل شده است که البته درنهایت به اضافه‌برداشت از بانک‌ها (و بانک مرکزی) منتهی می‌شود. این مسئله در سه سال گذشته به رشد گسترده نقدینگی انجامیده است، به‌طور مثال در عملکرد بودجه سال ۱۳۹۸ از این محل حدود ۵۰ هزار میلیارد تومان بیش‌برآوردی درآمدهای نفتی صورت گرفته بود، این وضعیت با جهش رقم فروش نفت در سال آتی (صدیقی و جلالی موسوی، ۱۳۹۹)، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز وجود دارد.

به تعبیر دیگر در شرایطی که فضای اقتصاد ایران در دو سال گذشته به‌شدت تحت تأثیر تحریم فروش نفت قرار داشته، برآورد صادرات نفت در بودجه سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ به‌ترتیب ۱/۵، ۱ و ۲/۳ میلیون بشکه بوده است. گرچه جهش صادرات نفت کشور طی ماه‌های باقی‌مانده تا سال جدید امکان‌پذیر به‌نظر نمی‌رسد، با وجود این، بیش‌برآوردی منابع در بودجه عملاً کارکرد صدور مجوز برای هزینه‌های گسترده در بودجه را ایفا می‌کند.

## ۲-۵. 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 است تا بودجه دولت تحت تأثیر نوسان‌های درآمدهای نفتی قرار نگیرد و وابستگی دولت به این درآمدهای ناپایدار کاهش یابد، این درحالی است که چه در دوره‌های رونق و چه در دوره‌های رکود، اضافه‌برداشت از صندوق توسعه ملی همچنان تداوم داشته است. در جدول ذیل، طرح‌های مصوب بودجه‌های سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ برای برداشت از صندوق توسعه ملی آمده است.

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

| طرح‌های تبصره «۴» بودجه | ۱۳۹۷ | ۱۳۹۸ | ۱۳۹۹ | لایحه ۱۴۰۰ |
|---|---|---|---|---|
| طرح‌های آبیاری تحت فشار، کم‌فشار و سامانه‌های نوین آبیاری | ۳۰۰ | ۱۵۰ | ۱۵۰ | ۱۰۰ |
| بهبود محیط زیست، آبخیزداری و سامان‌دهی پسماندهای کشور | ۲۰۰۰ | ۱۵۰ | ۱۵۰ | ۱۰۰ |
| مقابله با ریزگردها در کشور و رفع مشکل برق خوزستان | ۱۵۰ | ۱۵۰ | ۱۵۰ | ۲۰ |
| تقویت بنیه دفاعی (در ردیف‌های مربوطه در جدول شماره ۷ اعمال شد) | ۱۳۰۰ | ۱۵۰۰ | ۲۰۰ | ۲۰۰۰ |
| سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران | ۱۰۰ | ۱۵۰ | ۱۵۰ | ۱۵۰ |
| طرح‌های آبرسانی روستایی و توسعه شبکه‌های آن | ۳۰۰ | ۱۵۰ | ۱۵۰ | ۱۰۰ |
| کمک به سامان‌دهی بافت‌های فرسوده و بازسازی مناطق آسیب‌دیده از زلزله | ۱۰۰ | | | |
| تجهیزات آزمایشگاهی و کارگاهی دانشگاه‌های وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و دانشگاه‌های وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای اهداف آموزشی | | ۴۰ | ۵۰ | ۳۰ |
| طرح‌های نوآورانه جهاد دانشگاهی | | ۱۵ | ۱۵۰ | ۱۵ |
| طرح‌های نوآورانه معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور | | ۷۰ | ۷۰ | ۷۰ |
| پایداری و ارتقای کیفی آب شرب شهرهای پُرتنش | | ۵۰ | ۱۵۰ | ۵۰ |
| افزایش سرمایه دولت در صندوق ضمانت صادرات | | | ۱۰۰ | |
| رفع مشکلات حاد پسماندها | | | ۱۰۰ | |
| شرکت‌های دانش‌بنیان در استان‌ها | | | ۱۰۰ | ۳۵ |
| حمل‌ونقل ریلی برون‌شهری (ترانزیت) | | | ۱۳۰ | |
| کارخانه‌های نوآوری | | | ۵۰ | ۲۵ |
| طرح شهید عشوری | | | | ۹۴ |
| حق عضویت در مجامع بین‌المللی | | | | ۵۶ |

**مأخذ**: قوانین بودجه ۱۳۹۷، ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و لایحه بودجه ۱۴۰۰.

در ماده (۱) لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز دولت اضافه‌برداشت از صندوق توسعه ملی را در قالب عدم پرداخت ۱۸ درصد از سهم صندوق توسعه ملی (واریز ۲۰ درصد از منابع حاصل از فروش نفت به صندوق به‌جای ۳۸ درصد) و اعطای آن به خود در قالب تسهیلات بلندمدت پیش‌بینی کرده 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.

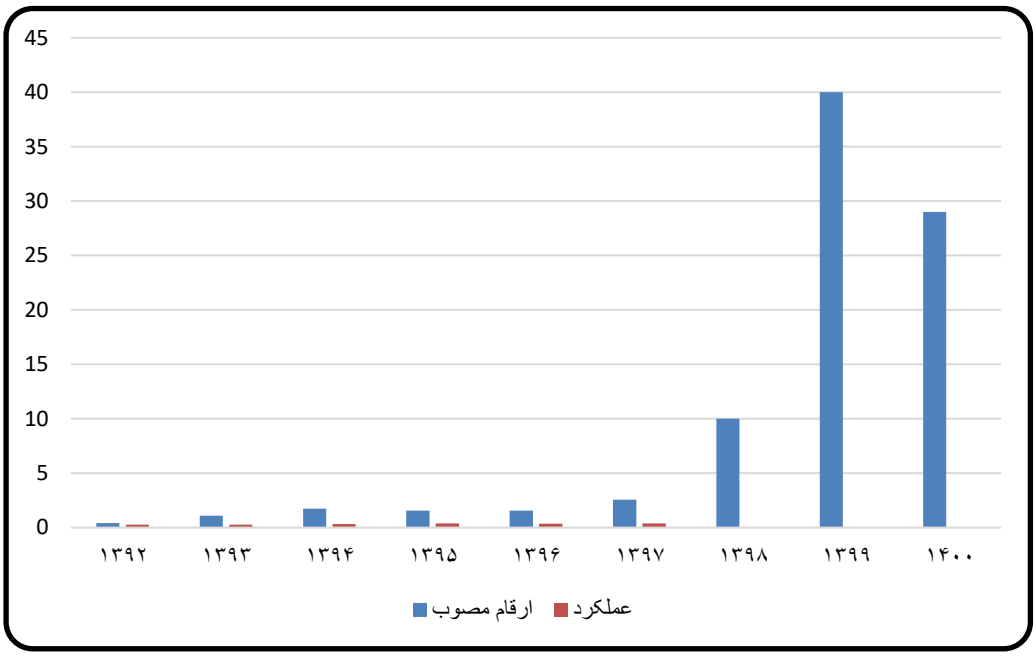
### ۳-۵. واگذاری شرکت‌های دولتی

خصوصی‌سازی یکی از راهبردهای بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی معرفی شده است، اما از سال ۱۳۸۵، مهم‌ترین واگذاری‌هایی که دولت انجام داده در قالب «رد دیون» صورت گرفته است. درواقع شواهد حاکی از آن است درحالی‌که در ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (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 همین راستا، مقادیر چشمگیری از واگذاری‌ها نه با فروش که از طریق تهاتر و در قالب رد 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).

### ۴-۵. واگذاری دارایی‌های دولت

در سال‌های دهه ۱۳۹۰، هرساله دولت بخشی از دارایی‌های منقول و غیرمنقول خود را واگذار می‌کرد، 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» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ با اسم «مولدسازی دارایی‌ها» ارقام مصوب این واگذاری به‌شدت افزایش یافت (پرهیزکاری، ۱۳۹۸). نمودار ۳، روند واگذاری را در این دوره نشان می‌دهد.

**نمودار ۳. میزان تأمین مالی از طریق واگذاری دارایی‌های دولت (۱۴۰۰-۱۳۹۲)** (هزار میلیارد تومان)




**مأخذ:** محاسبات گزارش.

درحالی‌که 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 درواقع تبدیل پس‌اندازهای خصوصی به مصارف عمومی است. با این عمل بخش عمومی درواقع قسمتی از سرمایه‌اش را مصرف می‌کند (گریفین، ۱۳۸۲: ۷۳). بنابراین می‌توان گفت که دولت با مصرف پس‌اندازها به اسم «مولدسازی» درواقع نوعی عقیم‌سازی روندهای توسعه بلندمدت را در پیش گرفته است.

### ۵-۵. واگذاری 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 به‌راحتی قابل حذف نیست (فاطمی، ۱۳۹۸).

### ۶-۵. فروش اوراق

یکی دیگر از نوآوری‌های چندساله اخیر برای پوشش کسری بودجه دولت، تکیه بیش از پیش به فروش اوراق و وام‌گیری از جامعه بوده است. نوآوری اصلی در این زمینه در بودجه سال ۱۳۹۲ و با انتشار اسناد خزانه اسلامی صورت گرفت. معرفی این اسناد با این ادعا صورت گرفت که نرخ سود این اسناد، جریمه بی‌انضباطی مالی دولت (نیاز 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).

علاوه بر این مسئله، نوآوری دیگر در لوایح بودجه سال ۱۳۹۵ به 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 (هدف از آن پرداخت مطالبات معوق پیمانکاران و تحریک سرمایه‌گذاری مجدد منابع بود) اما در بودجه سال ۱۳۹۵ به بعد، از این اسناد برای هزینه‌های جاری دستگاه‌ها نیز استفاده شده است (همان).

در ادامه این نوآوری‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ بحث پیش‌فروش نفت یا اوراق سلف نفتی نیز مطرح شده و دولت قصد دارد بخشی از درآمدهای آینده نفت را به این صورت با انتشار اوراق و قرض‌گیری از جامعه تأمین مالی کند. براساس پیشنهاد دولت (در نسخه ارائه شده برای تصویب در شورای‌عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا) این اوراق سررسیدی دوساله خواهد داشت و نرخ سود آن معادل افزایش نرخ ارز و افزایش قیمت نفت بوده و حداقل سود بانکی نیز برای خریداران این اوراق تضمین می‌شود.

در عمل به‌دلیل 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 کرده و از طرف دیگر به‌دلیل الزام دولت به پرداخت سود به این بدهی‌ها، هرساله حجم هزینه‌های دولت از محل الزام به پرداخت سود و بازپرداخت اصل بدهی‌های ایجاد شده را افزایش داده[1] و به‌جز تأثیر بر نرخ سود بانکی (و بالا بردن هزینه اخذ وام برای تولیدکنندگان)، به نوع دیگری از تورم هزینه‌های دولت منجر می‌شود.

## ۶. تبعات ساختار درآمدی بودجه بر عملکرد اقتصادی

تبعات مالیه دولت بر عملکرد اقتصادی را در دو قالب تبعات ساختار بلندمدت تأمین مالی بر عملکرد دولت و اثر ابتکارات مالیِ اخیر بر عملکرد اقتصادی می‌توان رهگیری کرد.

---

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

### ۱-۶. آثار بلندمدت ساختار درآمدی بودجه بر عملکرد اقتصادی

دو ویژگی بلندمدت ساختار بودجه‌ریزی در ایران، یعنی وابستگی به درآمدهای نفتی و تمرکز اخذ مالیات بر بخش رسمی، چهار تأثیر بلندمدت ضدتوسعه‌ای بر اقتصاد ایران به‌همراه داشته است. این چهار تأثیر عبارتند از:

- **وابستگی سیاست ارزی به وضعیت بودجه:** وابستگی درآمدهای دولت به منابع نفتی و ورود درآمدها به بودجه موجب می‌شود دولت به‌صورت بزرگ‌ترین عرضه‌کننده و تقاضاکننده در بازار ارز ظاهر شده و بانک مرکزی یا سازمان برنامه و بودجه توانایی تنظیم سیاست ارزی به مقتضای الزامات توسعه‌ای کشور را نداشته باشند. بر این پایه، ازآنجاکه منطق بودجه متفاوت از منطق سیاستگذاری ارزی است، هر نوع اصلاحی مانند تک‌نرخی کردن ارز پس از مدتی بی‌اثر شده و اساساً پیامدهای بیماری هلندی نه براساس سیاستگذاری ارزی، بلکه براساس تبعیت سیاستگذاری ارزی از منطق تأمین مالی دولت اقتصاد ایران را درگیر خود می‌سازد. این سیاست ارزی همچنین در دوره کاهش درآمدهای ارزی مجرای جهش ارزی و مهم‌ترین فشارهای تورمی در چند دهه گذشته نیز بوده است.
- **سیاست مالی موافق چرخه‌ای**: در کنار وابستگی سیاست ارزی به وضعیت بودجه و سیاست مالی، وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی را می‌توان موجب از دست رفتن امکانات سیاست مالی برای تثبیت وضعیت اقتصاد نیز 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 نوسان‌های اقتصادی و آثار مخربش را بر اقتصاد ایران تشدید می‌کند.
- **ساختار بازارهای دوگانه و جذب سرمایه بخش خصوصی در بخش غیررسمی:** ساختار مالیاتی ایران که عمدتاً مبتنی‌بر بخش‌های رسمی و شرکت‌های بزرگ است، عملاً به‌جای تشویق بنگاه‌های خُرد و کوچک برای رشد، ساختاری ضدانگیزشی برای آنها ایجاد کرده و موجب می‌شوند تا بسیاری از واحدهای تولیدی و خدماتی در مقیاس بسیار خُرد شکل گرفته، تداوم فعالیت در همین سطح را سودمندتر از تلاش برای رشد و بهبود عملکرد خود ببینند.[۱]
- **افزایش حجم تصدی‌گری‌های دولت:** به‌دنبال تمایل اندک بخش خصوصی بر سرمایه‌گذاری تولیدی، هزینه سرمایه‌گذاری‌های عمرانی جدید بر دوش دولت قرار گرفته و دولت یا بخش عمومی غیردولتی به مهم‌ترین مالک شرکت‌ها در اقتصاد ایران تبدیل می‌شوند. تجربه سه دهه گذشته نشان

---

۱. البته همه شرکت‌ها به‌ویژه شرکت‌هاي بزرگ به‌سبب استفاده‌هاي متنوعي که از خدمات دولت به‌ویژه خدمات زیرساختي آن انجام مي‌دهند، باید مالیات خود را نیز بپردازند، اما ساختار مالیاتي دولت که کمتر توان مالیات‌گیري از واحدهاي خُرد را دارد، نوعي سیاست مالیاتي حمایت از تولید خُرد را اتخاذ کرده (به شرکت‌هاي کوچك معافیت مالیاتي و نوعي یارانه مي‌دهد)، درحالي که معافیت‌ها باید در راستاي حمایت از تولیدِ مدرن در صنایع پیشران باشد، این نوع مالیات‌گیري نوعي سیاست ضدصنعتي محسوب شده و علاوه بر آن نوعي بي‌عدالتي مالیاتي ایجاد مي‌کند که تأثیرات ضدانگیزشي براي بسط تولید در کشور دارد.

می‌دهد به‌رغم گرایش دولت به خصوصی‌سازی، هر دوره بار تصدی‌گری‌های بخش عمومی در ایران رو به افزایش بوده است.

### ۲-۶. آثار ابتکارات اخیر تأمین مالی بر عملکرد اقتصادی

از منظر توسعه، ابداعات نهادی صورت گرفته در زمینه افزایش منابع مالی دولت، حداقل هشت کارکرد ضدتوسعه‌ای را برای کشور به‌همراه داشته است. این کارکردها به شرح زیر است:

**۱. تشدید نااطمینانی و رکود سرمایه‌گذاری مولد:** اولین اثر منفی این ابتکارات گسترده برای تأمین مالی دولت، افزایش نااطمینانی‌های اقتصادی است. دولتی که ساختار هزینه‌ای به‌شدت متورم داشته و هرساله دست به ابداعات جدیدی برای تأمین مالی آن می‌زند همه فعالیت‌های اقتصادی را با نااطمینانی در زمینه امکان اتخاذ رویه‌های تورم‌زا یا تصاحب‌کننده برخی از منافع تولید روبه‌رو می‌سازد. این وضعیت کاملاً مقابل الزامات سرمایه‌گذاری مولد است که طی آن سرمایه به چشم‌انداز بلندمدت برای سرمایه‌گذاری نیازمند است. گرایش سرمایه‌گذاری تولیدی به کوچک شدن مقیاس در سال‌های اخیر، با ساختار انگیزشی ضدتولید صنعتی که مالیه دولت هم در آن تأثیر دارد همبستگی نشان می‌دهد.

**۲. گسترش بخش غیررسمی در اقتصاد:** عدم اهتمام دولت برای گسترش چتر مالیاتی و هوشمندسازی نظام مالیاتی و اتکا به اخذ مالیات از فعالان اقتصادی شناسنامه‌دار، فعالان اقتصادی را با این پیام روبه‌رو می‌سازد که مخاطرات فعالیت در بخش‌های رسمی به‌دلیل نیاز روزافزون دولت به منابع مالی هر روز بیشتر می‌شود، بنابراین سرمایه‌ها هرچه بیشتر تمایل می‌یابد که به بخش غیررسمی کوچ کند.

**۳. بسط بخش نامولد و سوداگری:** به‌دنبال افزایش سطح نااطمینانی و کاهش تمایل سرمایه به فعالیت مولد، بخش نامولد که با مخاطرات کمتری و سودآوری سریع‌تری روبه‌رو است به‌عنوان رقیب بخش تولید مطرح می‌شود، بر این اساس در دوره‌های رونق، بخش تجاری و بازرگانی مهم‌ترین کانون فعالیت‌های سوداگرانه و در دوره‌های رکود و جهش قیمت ارز و تورم، سایر بازارهای دارایی (مانند مستغلات)، سکه، طلا و ارز، کانون هجوم‌های سفته‌بازانه قرار می‌گیرد.

**۴. بالا رفتن هزینه تأمین مالی تولید:** به‌دنبال کسری بودجه دولت و اتخاذ روش‌های تورم‌زای تأمین مالی دولت مانند استفاده از منابع صندوق توسعه ملی (که در دسترس قرار ندارند) یا استفاده از منابع نظام بانکی یا پایه پولی بانک مرکزی، دولت در مقام رقیب بخش مولد ظاهر می‌شود. این مسئله هنگامی که با سودآوری بالای بخش نامولد و عطش بالای آن برای کسب منابع ترکیب شود، به کمبود منابع و بالا رفتن هزینه تأمین مالی تولید منجر شده و صرفنظر از نااطمینانی‌ها، هزینه تولید را در کشور نیز افزایش داده و رکود تولیدی را تعمیق و تشکیل سرمایه ثابت را هرچه بیشتر تضعیف می‌کند.

**۵. کاهش اشتغال‌زایی (به‌ویژه اشتغال مولد):** به دنبال رکود بخش مولد، اشتغال‌زایی صنعتی و خدمات آمیخته با تولید به‌شدت کاهش یافته و ترکیب اشتغال کشور به‌سمت بخش غیررسمی یا

خدمات همبسته با بخش نامولد گرایش می‌یابد. این مسئله موجب می‌شود تعمیق بیکاری و معضلات اجتماعی همراه با آن و نیز عدم بهره‌مندی نیروی کار از شرایط برخورداری 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.

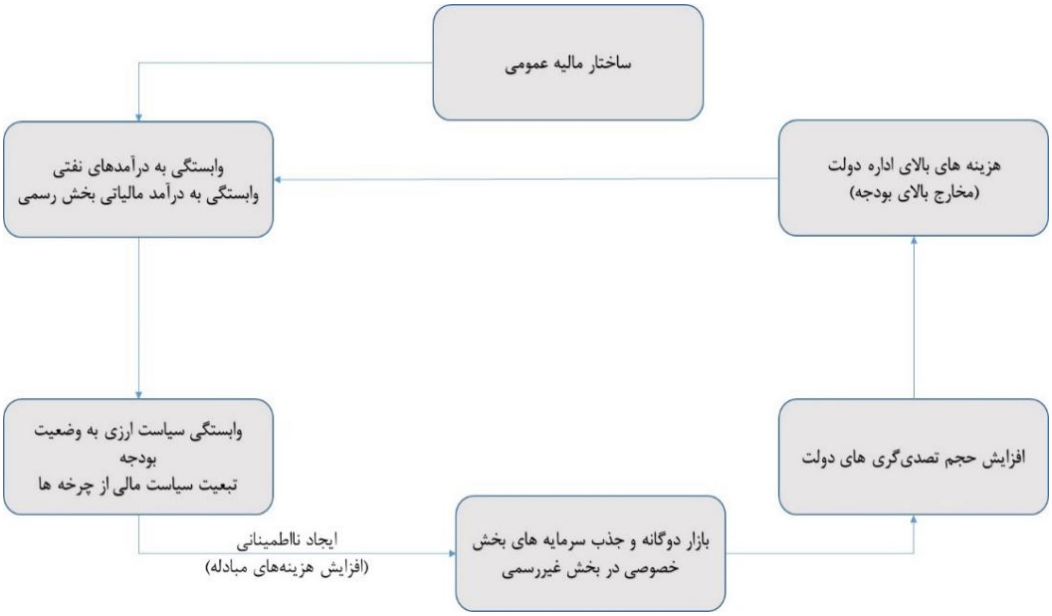
**۶. کاهش پیچیدگی صادرات:** به دنبال تشدید رجحان بخش غیرمولد و نیز نااطمینانی بر فعالیت‌های اقتصادی، سرمایه‌گذاری‌های تولیدی در بخش‌های جدید صورت نگرفته و صادرات به صنایع منبع‌محور و دارای کمترین حدود پیچیدگی محدود می‌شود.

**۷. افزایش وابستگی به خارج (و کاهش تاب‌آوری):** نتیجه این الگوی توسعه صنعتی، تضعیف بنیه تولیدی کشور است که درنهایت 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 پُرمخاطره‌ای مانند صنایع جدید نسازند.

**۸. افزایش بار بودجه در قالب طرح‌های حمایت:** درنهایت 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 (مانند منابع تبصره «۳» و «۴» بودجه) یا تأمین مالی فعالیت‌های تولیدی و ایجاد فعالیت‌های اشتغال‌زا (منابع تبصره «۱۸» بودجه) 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 بجز ایجاد بار مالی و تنگناهای هزینه‌ای جدید برای دولت، تأثیر جدی بر رشد تولید و اشتغال نداشته‌اند.

در چارچوب تحلیل ارائه شده می‌توان عملکرد بلندمدت ساختار تأمین مالی بودجه بر رشد تولید و رفاه را در ایران در نمودار ۴ نشان داد.

**نمودار ۴. دور باطل ساختار مالیه دولت**

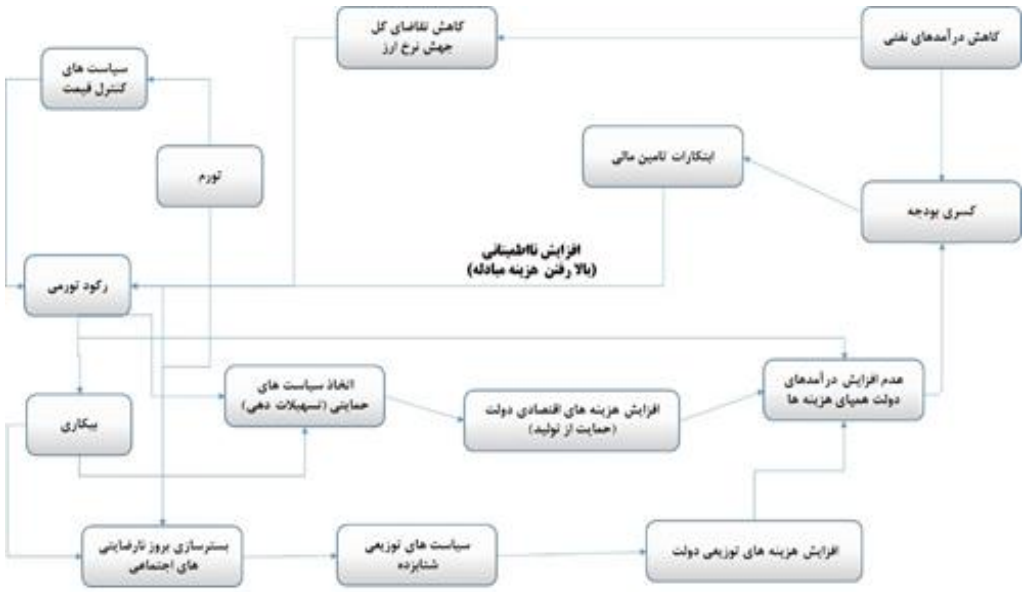



**مأخذ: همان.**

همچنان که نمودار ۴ نشان می‌دهد، مالیه دولت در بلندمدت ساختاری را شکل داده است که بخش خصوصی را به فعالیت در بخش غیررسمی و رضایت به مقیاس کوچک و غیربهینه فعالیت‌ها ترغیب می‌کند. نااطمینانی‌هایی که دستگاه‌های مختلف حاکمیت ازجمله مالیه عمومی برای بخش خصوصی و فعالان اقتصادی ایجاد می‌کنند، تشکیل سرمایه تولیدی در کشور را با بحران مواجه کرده و دولت درنتیجه کاهش تمایل فعالان اقتصادی به سرمایه‌گذاری تولیدی، خود مجبور به سرمایه‌گذاری شده و از این محل، مدام حجم دولت در طول زمان افزایش پیدا می‌کند.

ساختار غیرمشوق تولید در بلندمدت در حالی شکل گرفته که ابتکارات مالی رخ داده در سال‌های اخیر، روندهای ضدتولیدی را تشویق کرده است. نمودار ۵ تأثیر ابتکارات مالی اخیر بر فرایند توسعه بلندمدت کشور را نشان می‌دهد.

**نمودار ۵. دور باطل ابتکارات بودجه‌ای بر روندهای بلندمدت توسعه**




**مأخذ: همان.**

همچنان که نمودار ۵ نشان می‌دهد، **ابتکارات اخیر بودجه‌ای با افزایش نااطمینانی خالق هزینه‌های جدیدی برای دولت بوده و از این منظر، بجای کمک به رشد و توسعه مستمر، گیرافتادن در تله توسعه‌نیافتگی را تشدید می‌کند.** یک پیامد این ابتکارات تأمین مالی آن است که با افزایش هزینه تولید و رکود فعالیت‌های تولیدی (ایجاد اختلالات سطح خُرد)، دولت را به حمایت از تولید و انجام هزینه‌هایی برای رونق‌بخشی به بخش تولید وادار می‌کند که این اقدام درنهایت خود را به‌صورت افزایش هزینه‌های دولت نشان می‌دهد.

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 به‌سمت سیاست‌های توزیعی ناپخته کشیده می‌شود که خود به مجرای جدیدی برای افزایش هزینه‌های مالی دولت و گام برداشتن به‌سمت ابداعات مالی جدید مخرب تولید منجر می‌شود.

اساساً هم‌زمانی دوره‌های رونق و رکود در اقتصاد ایران با دوره‌های افزایش و کاهش قیمت و درآمدهای نفتی دولت، ازآن‌رو است که سیاستگذاری موفقی برای کاهش کسری بودجه مزمن دولت در ایران صورت نمی‌گیرد. به تعبیر دقیق‌تر با توجه به تأثیرپذیری کسری بودجه از نوسان درآمدهای نفتی، شوک‌های رونق بیرونی (رشد درآمدهای نفتی) صرفاً می‌تواند از یک‌سو موجب نیاز کمتر مالیه دولت به

ابتکارات تأمین مالیِ مولد ناامنی حقوق مالکیت شده و چشم‌انداز سرمایه‌گذاری را برای بخش خصوصی بهبود بخشد و ازسوی دیگر سیاست مالیِ انبساطی و محرک افزایش تقاضای کل اقتصاد را به دنبال داشته و درنتیجه فضایی موقت برای رونق به اقتصاد کشور دهد.

به‌طور کل، این تحلیل نشان می‌دهد تا زمانی که مالیه دولت بجای کاهش نااطمینانی‌ها و هزینه‌های مبادلاتی، افزایش این هزینه‌ها و کاهش امنیت حقوق مالکیت را در پی داشته باشد، ساختار انگیزشی بخش خصوصی و فعالان اقتصادی با اهداف بلندمدت توسعه کشور هم‌راستا نشده و درواقع بر این مبنا می‌توان گفت که تا اصلاح الگوی مالیه دولت، اقتصاد ایران در دورهای باطل توسعه‌نیافتگی اسیر خواهد بود.

## ۷. الزامات خروج از دورهای باطل ترمیم کسری بودجه

ازجمله مباحثی که در سال‌های اخیر بسیار شنیده می‌شود لزوم اصلاح ساختاری بودجه و ازجمله آن کاهش وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی است، این موضوع که کاهش وابستگی بودجه به نفت و تأمین آن از سایر حوزه‌ها مانند مالیات‌ها به پایداری بیشتر بودجه کمک خواهد کرد اگرچه در سطح خُرد درست است، اما از منظر توسعه، خودوابستگی بودجه به نفت معلول ساختار بودجه‌ریزی است و تا هنگامی که ساختار بودجه‌ریزی تغییر نکند حتی اگر وابستگی به درآمدهای نفتی با قانونگذاری (مانند ایجاد حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی) کاهش یابد یا درنتیجه بروز شوک‌های خارجی (مانند تحریم) و کاهش درآمدهای نفتی، تأمین مالی بودجه از محل درآمدهای نفتی کمتر امکان‌پذیر باشد، تجربه تاریخی به‌ویژه در دو دهه گذشته نشان می‌دهد که در شرایط فقدان اراده کافی برای کاهش هزینه‌های بودجه، مسیر ابتکارات تأمین مالی درهم‌ریختگی‌های تازه و دورهای باطل تازه‌ای بر سر توسعه ایجاد خواهد کرد. به‌نظر می‌رسد برای برون‌رفت از این وضعیت بهتر است دو رویکرد زیر مورد توجه قرار گیرد:

### ۷-۱. کنار گذاشتن بودجه‌ریزی افزایشی

گلوگاه اصلی غلبه بر دورهای باطل تأمین مالی، انجام اصلاحات ساختاری در سمت هزینه‌های بودجه 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 اصلاح بودجه‌ریزی باید همراه با بازنگری در مخارج دولت باشد. به‌نظر می‌رسد دولت قبل از اتخاذ ابتکارات تأمین مالی که در برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت و بلندمدت کشور جایی نداشته‌اند، ساختار هزینه‌ای خود را باید اصلاح کند.

### ۲-۷. تدوین ابتکارات ترمیم کسری بودجه با ملاحظه قیود توسعه‌ای

مسئله ابتکارات جدید برای تأمین مالی و مواجهه با کسری بودجه دولت، مشغله بسیاری از دولت‌ها در حین مواجهه با نوسان‌های اقتصادی است. این مسئله به بسط گسترده ادبیات این حوزه انجامیده است.

**«قیود سیاستگذاریِ ترمیم کسری بودجه»** اکنون موضوع مهمی در تدوین سیاست محسوب می‌شود و امکان اجرای ابتکارات را از لحاظ میزان تمایل یا فشار ذی‌نفعان برای اتخاذ سیاست‌ها مورد توجه قرار می‌دهد. بر این اساس، تصمیم‌گیران پیش از اتخاذ سیاست لازم است تا «ماتریس ذی‌نفعان» و هزینه‌های اقتصادی، سیاسی و ریسک آتی ترمیم کسری بودجه را تهیه کرده و براساس آن به اتخاذ سیاست بپردازند. از این منظر اتخاذ راهکارهایی مانند انتشار گسترده اوراق بدهی که در سال‌های اخیر مورد توجه قرار گرفته است «راهکاری با موانع سیاسی نسبتاً کم، درآمد بالا، ولی مخاطره‌آمیز و غیرقابل تداوم» محسوب می‌شود. (آتشبار، پرهیزکاری و حسینی دولت‌آبادی، ۱۳۹۹)

لازم است تا در قیود سیاستگذاری، ملاحظات توسعه‌ای نیز در مرحله طراحی ابتکار تأمین مالی مورد توجه قرار گیرد، یعنی بجز ایجاد فهرستی از هزینه‌های سیاسی اتخاذ ابتکار یاد شده، امکان‌های اجرایی، میزان درآمد حاصله، فاصله اجرای سیاست تا وصول درآمد، اثر روی نرخ تورم، اثر روی دیگر منابع بودجه و از این قبیل، از منظر توسعه‌ای، اثر راهکار اتخاذی روی رشد، نرخ سرمایه‌گذاری و نیز فعالیت‌های تولیدی در اقتصاد به‌صورت ویژه مورد توجه قرار گرفته و فهرستی از آثار کوتاه‌مدت و بلندمدت بر این ابعادِ توسعه تهیه شود.

## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نتایج این بررسی نشان می‌دهد که **لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نه‌تنها گامی در جهت اصلاحات ساختاری برنداشته است، بلکه مشابه بودجه سال‌های گذشته به افزایش ناپایداری بدهی‌های دولت در سطح خُرد، تداوم تورم‌های دورقمی و بیکاری ساختاری در سطح کلان و درنهایت تداوم عقب‌ماندگی و روندهای مولد فقر و نابرابری در سطح توسعه منجر خواهد شد.**

آنچه کانون همه روندهای ضدتوسعه‌ای لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ را شکل می‌دهد، تداوم ساختار هزینه‌ای غیربرنامه‌ای و نامنضبط بودجه است که به ساختار تأمین مالی ضدتوسعه‌ای منجر شده است. لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ به‌مانند بودجه سال‌های اخیر در مواجهه با کاهش درآمدهای نفتی (درنتیجه تحریم و کاهش قیمت نفت) و افزایش کسری بودجه، دست به ابتکارات و قاعده‌گذاری‌های نامتعارفی مانند 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، انتشار گسترده اوراق مالی و... زده است.

در چارچوب تحلیل نهادی، دولت می‌تواند دست به ابتکارات پیش‌گفته بزند، 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 اضافه‌برداشت از منابع بانکی و بانک مرکزی (مالیات تورمی)، هزینه‌های جاری خود را تأمین کند، اما این اقدام‌های غیرمنضبطِ دولت تأثیری مخرب بر عملکرد اقتصادی و انگیزه فعالان اقتصادی برای سرمایه‌گذاری و انتخاب کانون‌های فعالیت اقتصادی و دستیابی به سود ایجاد می‌کند.

کلید فهم تأثیرات مخرب ابتکارات تأمین مالی پیش‌گفته بر روندهای بلندمدت توسعه در فهم آثار منفی آن بر امنیت حقوق مالکیت و هزینه‌های مبادله است. ابتکاراتِ خلق‌الساعه دولت برای تأمین کسری بودجه (به‌جای کاستن از هزینه‌های غیرضرور یا بهبود روش‌های مالیات‌گیری) فضای نااطمینانی و بی‌اعتمادی فعالان اقتصادی به دولت را در پی می‌آورد و آنها تمایل می‌یابند تا حدامکان از فعالیت‌های تولیدی که نیازمند جای‌گیر کردن سرمایه برای بلندمدت است پرهیز کرده یا مقیاس فعالیت خود را در اندازه‌های قابل انجام در بخش غیررسمی محدود سازند. نااطمینانی برخلاف ریسک، شرایطی است که توزیع احتمال پیامدهای ممکن را نمی‌توان به‌دست آورد. درنتیجه در چنین شرایطی بعضاً عدم فعالیت (حتی با مشاهده امکان سود) عقلایی‌ترین تصمیم محسوب می‌شود. **ساخت ناامن، ساختار انگیزشی اقتصاد را به‌سمت فعالیت‌های سوداگرانه، غیررسمی یا خام‌فروشی سوق می‌دهد حال آنکه دستیابی به رشد مستمر اقتصادی و تحول تولیدی جز با تغییر ساختار انگیزشی ممکن نیست.**

درواقع **مخرب‌ترین اثر عدم مدیریت صحیح تحریم، نه کاهش منابع کشور، بلکه افزایش نااطمینانی‌ها برای فعالان اقتصادی است.** در شرایط تحریم، شاهد آن بوده‌ایم که حجم فعالیت‌های سوداگرانه در بازارهای مختلف (سکه، ارز، مستغلات، خودرو و...) به‌شدت افزایش یافته است، شوربختانه باید گفت عملکرد بودجه و مالیه عمومی که لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ نیز در امتداد آن قرار دارد، بجای ترمیم تبعات منفی این وضعیت، آن را تشدید کرده است.

از منظر توسعه، **سیاستگذاری‌ها و ابتکارات تأمین مالی درنهایت به ایجاد دورهای باطلی انجامیده است که توسعه را هرچه سخت‌تر می‌سازد.** فهم همین دورهای باطل است که توضیح می‌دهد چرا یکصد سال پس از شروع فرایند بودجه‌ریزی و تقدیم لوایح بودجه به مجلس، اقتصاد ایران هنوز با نقطه مطلوب توسعه فاصله‌ای بسیار دارد.

ضرورت اصلاحات ساختاری که در سال‌های اخیر بر آن تأکید می‌شود در پرتو این بررسی هرچه بیشتر احساس می‌شود، برای دستیابی به این اصلاحات، برداشتن گام‌های ذیل الزامی است: در بخش هزینه‌ای، اصلاح بودجه‌ریزی نیازمند گذار از ساختار بودجه‌ریزی افزایشی فعلی، بازنگری در مخارج دولت و نیز اصلاحات اساسی در نحوه طراحی هزینه‌های دولت (با نگاه به تبعات بلندمدت آن برای توسعه

کشور) است. همچنین در بخش تأمین مالی، بجای توجه به تأثیرات مالیِ کوتاه‌مدت ابتکارات نهادی رخ داده، باید با توجه به تبعات بلندمدت این ابتکارات بر رابطه مردم و دولت و ساختار انگیزشی اقتصاد، راهکارهایی برای بهبود تأمین مالیه دولت تدوین کرد. **باید تأکید کرد که در صورت بی‌توجهی به قیود مطرح در تحلیل حاضر با امتناع توسعه در کشور روبه‌رو خواهیم شد.**

## منابع و مآخذ


۱. آتشبار، توحید؛ پرهیزکاری، سیدعباس و سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی. راهنمای ترمیم کسری بودجه با ملاحظه قیود سیاستگذاری (ویرایش اول)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۰۲۹، ۱۳۹۹.

۲. بانک جهانی. نقش دولت در جهان در حال تحول، چاپ دوم، گروه مترجمان، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۴.

۳. پرهیزکاری، سیدعباس. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری (ویرایش اول)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.

۴. پناهی، علی. بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۸): فصل نهم ـ بودجه و نظارت: بودجه‌ریزی عملیاتی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۲۴۷، ۱۳۸۹.

۵. خیرخواهان، جعفر و سردار خالدی. 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، ۱۳۹۸.

۶. دسوتو، هرناندو. راز سرمایه، چرا سرمایه‌داری در غرب موفق می‌شود و در بقیه جاها شکست می‌خورد، تهران، نشر نی، ۱۳۸۶.

۷. رنانی، محسن. بازار یا نابازار، بررسی موانع نهادی کارایی نظام بازار در ایران، تهران، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶.

۸. رودریک، دنی. یک علم اقتصاد، تجویزهای بسیار، ترجمه: هادی ورتابیان کاشانی، تهران، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۹۷.

۹. شاکری، عباس. مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران، تهران، رافع، ۱۳۹۵.

۱۰. صدیقی، ع.، & جلالی موسوی، ع. بررسی عملکرد قانون بودجه و عملکرد مالی دولت در سال ۱۳۹۸، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۲۸۴، ۱۳۹۹.

۱۱. صمت. برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت (ویرایش دوم)، تهران، وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۵.

۱۲. عجم اوغلو، دارون و رابینسون، جیمز. راه باریک آزادی، ترجمه: علیرضا بهشتی شیرازی و جعفر خیرخواهان تهران، روزنه، ۱۳۹۸.

۱۳. فاطمی، سید محمدحسین. 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، ۱۳۹۸.

۱۴. کاتوزیان، محمدعلی (همایون). آدام اسمیت و «ثروت ملل، تهران، شرکت سهامی کتاب‌های جیبی، ۱۳۵۸.

۱۵. گرونیوکن، جان، ون دن برگ، آنت و اسپیتهوون، آنتون. مقدمه‌ای بر اقتصاد نهادگرا. ترجمه اصلان قودجانی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱.

۱۶. گریفین، کیت. راهبردهای توسعه اقتصادی، ترجمه: حسین راغفر و حسین هاشمی، تهران، نشر نی، ۱۳۸۲.
۱۷. مجیدزاده، رضا و بهاره گنجی. پروانه‌های رسته از پیله؛ نگاهی به روند توسعه در جهان، تهران، نشر پرکاس، ۱۳۹۳.
۱۸. معماریان، محمدحسین؛ صدیقی، علیرضا و سیدعباس پرهیزکاری. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۲. کلیات، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۲۹۱، ۱۳۹۹.
۱۹. موسوی، سیدسعید. آسیب‌شناسی عملکرد اسناد خزانه اسلامی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۵۵۴۲، ۱۳۹۶.
۲۰. میرجلیلی، فاطمه و دیگران. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۲۹. بودجه بخش صنعت، معدن و پتروشیمی، شماره مسلسل ۱۷۳۴۹. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹.
۲۱. نصیری اقدم، علی و احسان آقاجانی معمار. تعارض بین کارایی در خصوصی‌سازی با هدف تعقیب کسب درآمد، فصلنامه مجلس و راهبرد، ۱۳۹۶.
۲۲. نورث، داگلاس. ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی، ترجمه: غلامرضا آزاد (ارمکی) تهران، نشر نی، ۱۳۷۹.
۲۳. نورث، داگلاس. نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، ترجمه: محمدرضا معینی. تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۵.
۲۴. نورث، داگلاس. فهم فرایند تحول اقتصادی، ترجمه: میرسعید مهاجرانی و زهرا فرضی‌زاده، تهران، نشر نهادگرا، ۱۳۹۵.
۲۵. نیلی، مسعود و همکاران. خلاصه مطالعات طرح «استراتژی توسعه صنعتی کشور »، تهران، مؤسسه انتشارات علمی دانشگاه صنعتی شریف، ۱۳۸۲.
۲۶. هادی زنوز، بهروز. بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
۲۷. هانت، دایانا. نظریه‌های اقتصادی توسعه: تحلیلی از الگوهای رقیب، تهران، نشر نی، ۱۳۸۴.
۲۸. هایامی، یوجیرو. اقتصاد توسعه، از فقر تا ثروت ملل، ترجمه: غلامرضا آزاد (ارمکی) تهران، نشر نی، ۱۳۸۲.

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

| شناسنامه گزارش | شماره مسلسل: ۱۷۳۰۲ |
|---|---|

**عنوان گزارش:** بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۱۳. ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ از منظر سطح توسعه


**نام معاونت:** مطالعات اقتصادی

**تهیه و تدوین:** حسین رجب‌پور (دفتر مطالعات اقتصادی)

**اظهارنظرکنندگان:** فرشاد مؤمنی، محمد برزگر خسروی

**ناظران علمی:** سید محمدهادی سبحانیان، موسی شهبازی غیاثی

**ویراستار تخصصی:** ـــــــ

**ویراستار ادبی:** ـــــــ



**واژه‌های کلیدی:**

۱. بودجه‌ریزی

۲. تحلیل نهادی

۳. مالیه عمومی

۴. کسری بودجه

۵. دورهای باطل توسعه‌نیافتگی

**تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۲/۲۰**