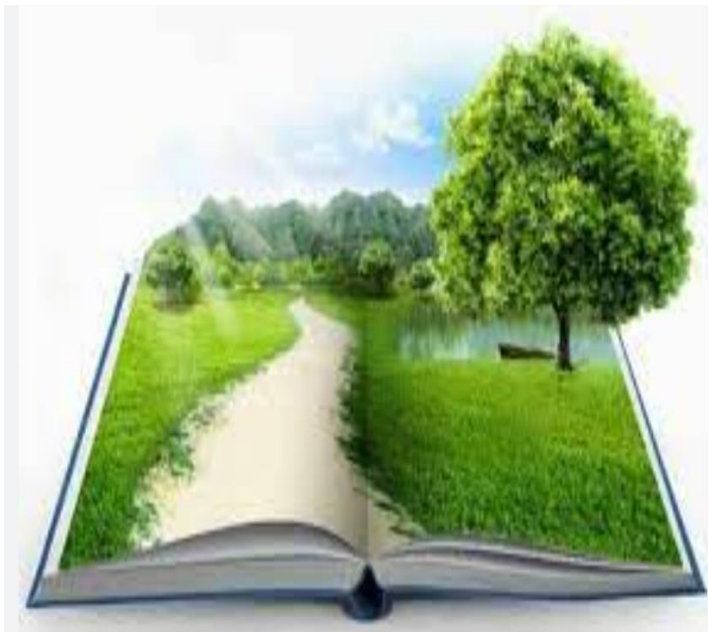


مروری بر تجربه قواعد ملی کشورها در اتصال منابع طبیعی به بودجه‌های سالیانه



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مجموعه گزارش شماره ۴۱۵

بِسْمِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	مروری بر تجربه قواعد مالی کشورها در اتصال منابع طبیعی به بودجه‌های سالیانه
کد شناسه	۱۴۰۲-۹-۱۰۴۶۳
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
پدیدآورندگان	روزبه بالونژاد نوری-مژگان رفعت میلانی
ناظر علمی	محمدجواد محسنی‌نیا
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	پاییز ۱۴۰۲
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان استاد نجات‌اللهی - خیابان استاد جعفر شهری (سپند) - پلاک ۱۶	
شماره تماس: ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰	شماره پیام‌رسان: ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳
آدرس سایت: https://www.dfrc.ir/	

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
أ	خلاصه مدیریتی.....
۱	مقدمه
۲	۱- سیاست مالی چرخه‌ای و ضد چرخه‌ای.....
۴	۲- روش‌های مقابله با رفتار چرخه‌ای سیاست مالی در کشورهای صادرکننده نفت.....
۶	۳- قواعد مالی و ضرورت به‌کارگیری آن.....
۶	۳-۱- انواع قواعد مالی / معیارها و ویژگی‌های آن.....
۷	۳-۱-۱- انواع قواعد مالی از نظر هدف‌گذاری قواعد.....
۱۱	۳-۱-۲- انواع قواعد مالی از نظر زمان پیدایش.....
۱۲	۳-۱-۳- معیارهای انتخاب یک قاعده مالی خوب.....
۱۳	۳-۲- تجربه کشورها در به‌کارگیری قواعد مالی.....
۱۶	۳-۲-۱- قواعد مالی در کشورها به تفکیک گروه‌های درآمدی.....
۲۰	۳-۲-۲- قواعد مالی در کشورها به تفکیک ملی و فراملی.....
۲۳	۳-۲-۳- قواعد مالی در کشورهای دارای منابع طبیعی.....
۲۷	۳-۲-۴- ترکیب قواعد مالی در کشورها.....
۳۰	۳-۳- بررسی رفتار چرخه‌ای سیاست مالی و نقش قواعد مالی در اقتصاد ایران.....
۳۱	۳-۳-۱- قواعد مالی ایران قبل و بعد از انقلاب اسلامی.....
۳۷	۴- جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی.....
۴۰	منابع.....

فهرست جداول

صفحه	عنوان
۱۱	جدول ۱: ویژگی‌های انواع مختلف قواعد مالی
۲۱	جدول ۲: قواعد مالی در برخی کشورها به تفکیک ملی و فراملی
۲۵	جدول ۳: تجربه کشورها با تکیه بر صندوق‌های ثروت ملی
۲۹	جدول ۴: پذیرش مشترک قواعد مالی در کشورهای جهان سال ۲۰۲۱
۳۰	جدول ۵: پذیرش مشترک قواعد مالی در کشورهای دارای منابع طبیعی سال ۲۰۲۱
۳۱	جدول ۶: اهم قواعد مالی وضع شده در ایران (قبل از انقلاب اسلامی)
۳۲	جدول ۷: اهم قواعد مالی وضع شده در ایران (بعد از انقلاب اسلامی)

فهرست نمودارها

صفحه	عنوان
۱۷	نمودار ۱: قواعد مالی کشورهای جهان بر اساس گروه‌های درآمدی ۱۹۹۰-۲۰۲۱
۱۸	نمودار ۲: قواعد مالی کشورهای دارای منابع طبیعی بر اساس گروه‌های درآمدی ۲۰۰۰-۲۰۲۱
۱۹	نمودار ۳: تعداد و نوع قواعد مالی در جهان ۱۹۹۰-۲۰۲۱
۱۹	نمودار ۴: تعداد و نوع قواعد مالی در کشورهای دارای منابع طبیعی ۲۰۰۰-۲۰۲۱
۲۰	نمودار ۵: افزایش قواعد مالی ملی و فراملی طی دوره ۱۹۹۰-۲۰۲۱
۲۱	نمودار ۶: افزایش قواعد مالی در کشورهای دارای منابع طبیعی (ملی و فراملی) طی دوره ۱۹۹۰-۲۰۲۱

فهرست شکل‌ها

صفحه	عنوان
۷	شکل ۱: انواع قواعد مالی از نظر هدف.....
۱۴	شکل ۲: نتایج مالی در کشورها با قواعد مالی و بدون قواعد مالی ۲۰۰۰-۲۰۱۵.....
۱۵	شکل ۳: بدهی عمومی و هزینه‌های بهره.....
۱۵	شکل ۴: انحراف از محدودیت‌های قواعد مالی ۲۰۰۴-۲۰۲۱ (درصدی از GDP).....
۱۶	شکل ۵: پرداخت بدهی عمومی و بهره جهانی.....
۱۷	شکل ۶: تعداد قواعد مالی در جهان.....
۲۷	شکل ۷: اتخاذ قواعد مالی برای کشورهای غنی از منابع طبیعی.....
۲۸	شکل ۸: ترکیب قواعد مالی در کشورها، سال ۲۰۲۱.....
۳۶	شکل ۹: فرایند تصمیم‌گیری برای تعیین اولویت‌های قواعد مالی.....

خلاصه مدیریتی

در بسیاری از کشورها رفتار چرخه‌ای سیاست‌های مالی، به‌ویژه کشورهای غنی از منابع طبیعی^۱، پیامدهای منفی برای اقتصاد به همراه داشته است. بر این اساس، روش‌های مقابله با رفتار چرخه‌ای سیاست مالی در کشورهای صادرکننده نفت مطالعه و بررسی شد. یافته‌های حاصل از مطالعه نشان می‌دهد که تدوین سیاست مالی با استفاده از چارچوب میان‌مدت مخارج، استفاده از ابزارهای مالی احتیاطی، بودجه‌ریزی بر مبنای قیمت‌های محافظه‌کارانه نفت، تأسیس صندوق‌های تثبیت و از همه مهم‌تر پیاده‌سازی قواعد مالی شفاف از جمله روش‌های مقابله با رفتار چرخه‌ای سیاست مالی محسوب می‌شوند. از این‌رو، در این گزارش ضمن شناخت انواع قواعد مالی از نظر هدف‌گذاری (قاعده درآمد، قاعده مخارج، قاعده بدهی، قاعده تراز بودجه) و از نظر زمان پیدایش (قواعد نسل اول و قواعد نسل دوم)، معیار انتخاب قاعده مالی خوب شامل پایداری، ثبات، سادگی، هدایت عملیاتی، تاب‌آوری، سهولت در نظارت و اجرا معرفی شده است.

با توجه به اینکه تجربه کشورها در به‌کارگیری قواعد مالی، راهنمای خوبی در اجرای هر چه بهتر این قواعد در کشور است، قواعد به تفکیک گروه درآمدی و تقسیم‌بندی ملی و فراملی و به‌طور ویژه در کشورهای دارای منابع طبیعی بررسی شد. نتایج حاصل از بررسی تجربه کشورها در خصوص وضع قواعد مالی نشان می‌دهد که تفاوت‌های آشکاری در میان گروه کشورها در اتخاذ قواعد مالی مختلف وجود دارد که نشان‌دهنده نیازهای مختلف، تفاوت در ظرفیت نهادی و تأثیرپذیری از شوک‌های خارجی است. قواعد مالی خوب طراحی‌شده در محدود کردن کسری‌های اضافی مؤثر هستند. در مقابل، قواعدی که ضعیف طراحی شده‌اند و با شرایط کشورها مطابقت خوبی ندارند، می‌توانند مضر باشند.

به‌طور کلی، پیاده‌سازی قواعد مالی در کشورهای مختلف حاکی از آن است که اقتصادهای پیشرفته در اجرای این قواعد پیشتاز بودند، اقتصادهای نوپا در رتبه بعدی قرار دارند و تنها معدودی از کشورهای کم‌درآمد از این قواعد استفاده می‌کنند. علاوه بر این، در طول زمان کشورها از تک قاعده مالی به سمت ترکیبی از قواعد مالی حرکت کرده‌اند که عمدتاً مرتبط با پایداری بدهی است. این روند نشانگر اتخاذ قواعد مالی چندگانه در سطح ملی و قواعد مالی فراملی است. بر این اساس، افزایش قواعد مخارج در ترکیب با قواعد تراز بودجه یا قواعد بدهی، نشانگر اهداف چندگانه کاهش اندازه دولت و توجه بیشتر به ویژگی‌های ثبات‌بخشی قواعد مالی است. در این خصوص، قواعد تراز ساختاری بودجه و تراز تعدیل‌شده ادواری، بیش از گذشته مورد پذیرش قرار گرفته است.

۱. در این گزارش منظور از کشورهای غنی از منابع طبیعی، کشورهایی هستند که بخش اصلی صادرات و درآمد آنها حاصل از فروش منابع طبیعی از جمله نفت، گاز، مس، زغال‌سنگ و ... است.

مطالعه کشورهای صادرکننده نفت نیز نشان می‌دهد که این کشورها در واکنش به چالش‌های ناشی از وابستگی به درآمدهای نفتی و عدم کارکرد بودجه به عنوان ابزار ثبات‌بخشی به اقتصاد، اقدام به بکارگیری قواعد مالی شفاف کرده‌اند. قواعد مالی، معیارهایی را برای میزان استفاده از نفت یا قیمت نفت تعیین و مازاد بر سقف تعیین شده را به صندوق‌ها واریز می‌نمایند یا برداشت کسری نسبت به کف تعیین شده در بودجه را از منابع صندوق مجاز می‌کنند. به عبارتی، طراحی قواعد مالی کارآمد می‌توانند ابزار مؤثری برای برقراری انضباط مالی باشند و به مقامات مالی در واکنش به چرخه‌های تجاری یاری رسانند.

عملکرد برخی کشورها نشان می‌دهد که استفاده از قواعد مالی شفاف نیست و قاعده مشخص و از پیش تعیین شده‌ای وجود ندارد (امارات متحده عربی، عربستان سعودی و بوتسوانا)؛ اما به طور کلی، پیاده‌سازی قاعده مالی متکی بر قیمت (تأسیس صندوق‌های ثروت ملی) در کشورهای نفتی برای کاهش درجه موافق چرخه‌ای بودن سیاست مالی موفق‌تر از پیاده‌سازی سایر قواعد مالی بوده است. به عبارت دیگر، یافته‌های حاصل از بررسی‌ها نشان می‌دهد که روش عمده کشورها در برخورد با درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی به منظور مدیریت آن‌ها، استفاده از سازوکار صندوق‌های ثروت ملی است. علاوه بر این، یافته‌ها حاکی از این است که ثبات‌سازی از طریق ایجاد صندوق ثبات‌ساز، تنها در صورتی موفق است که همراه با رعایت قاعده مالی باشد.

در ایران به دلیل وابستگی منابع بودجه به درآمدهای نفتی و همچنین اثرپذیری بالای اقتصاد از نوسانات درآمدهای نفتی، سیاست مالی هم‌جهت با چرخه‌های تجاری بوده و همین امر باعث شده تا سیاست‌های مالی، نقش ثبات‌ساز اقتصادی را ایفا نکنند. عدم رعایت قواعد مالی یکی از عواملی است که موجب موافق چرخه‌ای بودن سیاست مالی در ایران شده است. با توجه به اهمیت این موضوع و در جهت کاهش رفتار چرخه‌ای و تقویت رفتار ضد چرخه‌ای سیاست مالی، توصیه‌های سیاستی زیر پیشنهاد می‌شود:

- استفاده از چارچوب میان‌مدت مخارج، جهت اصلاح نظام بودجه‌ریزی و حرکت به سوی بودجه‌ای کارآمد که با برنامه‌های توسعه کشور هماهنگ و در تعامل باشد؛
- طراحی قواعد مالی کارآمد به عنوان ابزاری مؤثر برای برقراری انضباط مالی؛
- طراحی سازوکار دقیق برای چگونگی ورود و خروج درآمدهای نفتی به صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی؛
- کاهش اندازه دولت و توانمندسازی بخش خصوصی؛
- مرتبط کردن میزان افزایش هزینه‌ها با مقدار افزایش درآمدهای غیرنفتی؛
- اجرای دقیق و کامل اصول مربوط به بهبود وضعیت نهادهای سیاسی و اقتصادی نسبت به تعریف قواعد و پیاده‌سازی آنها، جهت جلوگیری از اثرگذاری تلاطم قیمت نفت بر رفتار سیاست‌گذار مالی.

مقدمه

طی سه دهه گذشته، استفاده از قواعد مالی در نظام بودجه‌ریزی کشورها جهت جلوگیری از رفتار موافق چرخه‌ای سیاست مالی و همچنین برای دستیابی به اهداف کلان از جمله ایجاد ثبات در نوسانات اقتصادی کوتاه‌مدت و تقویت رشد اقتصادی بلندمدت، مورد توجه سیاست‌گذاران و محققان قرار گرفته است (ایراد و همکاران،^۱ ۲۰۱۸). در بسیاری از کشورها به‌ویژه کشورهای غنی از منابع طبیعی، چرخه‌ای بودن سیاست مالی، منبعی برای تشدید بی‌ثباتی شناخته شده که نا اطمینانی در اقتصاد را افزایش و زمینه کاهش رشد اقتصادی را فراهم آورده است. از این‌رو، این دسته از کشورها اقدامات متفاوتی در واکنش به چالش‌های ناشی از وابستگی به درآمدهای نفتی و عدم کارکرد بودجه به عنوان ابزار ثبات‌بخشی به اقتصاد به کار گرفته‌اند که از جمله آنها استفاده از قواعد مالی شفاف و روشن می‌باشد. در واقع، کشورهای صادرکننده نفت با تبیین و پیاده‌سازی قواعد مالی در چارچوب سیاست مالی توانسته‌اند از رفتار موافق چرخه‌ای جلوگیری نمایند (کوتینهو و همکاران،^۲ ۲۰۱۳).

با توجه به اهمیت این موضوع، در ابتدا به تشریح رفتار چرخه‌ای و ضد چرخه‌ای سیاست مالی پرداخته می‌شود و در ادامه ضمن مطالعه رفتار چرخه‌ای سیاست مالی کشورها، روش‌های مقابله با رفتار موافق چرخه‌ای بودن سیاست مالی ریشه‌یابی می‌گردد. سپس با توجه به نقش قواعد مالی در اتخاذ سیاست‌های مالی، مفهوم، ویژگی‌ها و انواع قواعد مالی مورد مطالعه قرار خواهد گرفت. در این راستا، مطالعه تجربه کشورهای مختلف در پیاده‌سازی قواعد مالی بررسی خواهد شد و علاوه بر این، راهکارهایی که برخی از این کشورها برای مقابله با سیاست چرخه‌ای و اجرای قواعد مالی اتخاذ کرده‌اند، بررسی و درنهایت، رفتار سیاست مالی با تأکید بر نقش قواعد مالی در اقتصاد ایران مورد مطالعه قرار خواهد گرفت. در بخش پایانی نیز توصیه‌های سیاستی برای کاهش رفتار موافق چرخه‌ای سیاست مالی کشور و اجرای هر چه بهتر قواعد مالی پیشنهاد می‌شود.

1. Eyraud et al.
2. Coutinho et al.

۱- سیاست مالی چرخه‌ای و ضد چرخه‌ای

قبل از وقوع بحران مالی جهانی^۱ (GFC) در سال ۲۰۰۸، بسیاری از کشورها از سیاست پولی برای مدیریت بحران استفاده می‌کردند. حتی در پاسخ به بحران اقتصادی، بسیاری از بانک‌های مرکزی در جهان، اقداماتی از جمله تسهیل اعتبار و کاهش نرخ بهره را در دستور کار قرار دادند. در این میان، با توجه به فضای محدود برای اقدامات سیاست پولی، بحث در مورد نقش سیاست مالی برای مقابله با اثرات مخرب بحران اقتصادی مطرح شد (کومبسا و همکاران،^۲ ۲۰۱۷). بر این اساس، بسیاری از کشورها از سیاست‌های مالی برای غلبه بر خسارات نامطلوب GFC استفاده کردند که در هموار کردن نوسانات چرخه تجاری (رونق یا رکود) به عنوان ابزاری بالقوه برای ثبات اقتصادی عمل می‌کند. در این راستا، تجربه کشورها حاکی از آن است که بخش واقعی به سیاست‌های محرک مالی واکنش خوبی نشان داده است. به همین دلیل، کشورهای مختلف از سیاست‌های مالی استفاده کرده‌اند که خود به دو بخش «سیاست مالی چرخه‌ای»^۳ و «سیاست مالی ضد چرخه‌ای»^۴ تقسیم می‌شود (فیتریاینی،^۵ ۲۰۱۹).

منظور از ضد چرخه‌ای بودن سیاست مالی، سیاستی است که تخفیف دهنده نوسانات بوده و کارکرد تثبیتی دارد. چنانچه با بروز رونق (رکود)، نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی کاهش (افزایش) یابد، رفتار سیاست مالی، ضد چرخه‌ای خواهد بود. از دیدگاه تجربی، گاوین و پروتی^۶ (۱۹۹۷) نخستین کسانی بودند که پیامدهای سیاست مالی ضد چرخه‌ای را مطالعه کردند. از آنجاکه امروزه اقتصادها به دلیل شوک‌های خارجی، یکپارچگی و عمیق‌تر شدن ادغام اقتصاد جهانی دچار نوسانات مکرر شده‌اند، بسیاری از کشورها سعی کرده‌اند سیاست مالی ضد چرخه‌ای را دنبال نمایند (ابدوروهمن، رسوسودارمو،^۷ ۲۰۱۶). در مقابل این سیاست، اعمال سیاست مالی چرخه‌ای که در آن دولت‌ها در دوران رونق (رکود)، هزینه‌های خود را افزایش (کاهش) و مالیات را کاهش (افزایش) می‌دهند. با آسیب‌رسانی به رفاه جامعه، زمینه افزایش نوسانات کلان اقتصادی را فراهم نموده و کاهش سرمایه‌گذاری حقیقی را به دنبال دارد، به طوری که پیاده‌سازی این‌گونه سیاست‌ها می‌تواند رشد اقتصادی را کند و زمینه افزایش کسری بودجه و بدهی‌های دولت را فراهم آورد. به طور کلی، اندازه دولت، باز بودن تجاری، تلاطم قیمت نفت و غیرقابل پیش‌بینی بودن آن در کشورهای نفت‌خیز به دلیل وابستگی به درآمدهای نفتی، چگونگی ورود درآمدهای نفتی، تلاطم تولید، اقتصاد زیرزمینی (سایه‌ای)،^۸ درجه فساد در

1. Global Financial Crisis (GFC)
2. Combesa et al.
3. ProCyclical fiscal policy
4. Countercyclical fiscal policy
5. Fitriaini
6. Gavin and Perotti
7. Abdurrohman & Resosudarmo
8. Shadow Economy

سیستم اداری و سیاسی، عدم دسترسی سیاست‌گذار مالی به بازارهای اعتباری جهانی از جمله عوامل مؤثر بر موافق چرخه‌ای بودن سیاست مالی هستند.

۲- روش‌های مقابله با رفتار چرخه‌ای سیاست مالی در کشورهای صادرکننده نفت

کشورهای مختلف از جمله کشورهای صادرکننده نفت، اقدامات متفاوتی در واکنش به چالش‌های ناشی از وابستگی به درآمدهای نفتی و عدم کارکرد بودجه به عنوان ابزار ثبات‌بخشی به اقتصاد به کار گرفته‌اند:

- تدوین سیاست مالی با استفاده از چارچوب میان‌مدت مخارج^۱ (MTEF)

شواهد استفاده از چارچوب میان‌مدت مخارج به اواسط دهه ۱۹۹۰ بازمی‌گردد. MTEF، فرایندی است که در سال‌های اخیر برای تحقق سه هدف ثبات و انضباط مالی، تخصیص استراتژیک منابع و کارایی عملیاتی نظام‌های مدیریت مالی در بسیاری از کشورهای جهان به کار گرفته می‌شود که به «چارچوب سه‌گانه»^۲ نیز موسوم می‌باشد. این چارچوب دارای دو هدف اساسی تعیین اهداف مالی و تخصیص منابع به اولویت‌های استراتژیک منطبق با اهداف مالی تعیین شده است.

- استفاده از ابزارهای مالی احتیاطی^۳

در کشورهای صادرکننده نفت با استفاده از ابزارهای مالی احتیاطی مانند معاملات آتی،^۴ اختیار معامله^۵ و معاملات سوآپ^۶ می‌توان بی‌ثباتی درآمد نفت را کاهش داد، به‌گونه‌ای که ریسک‌ها به بازارهای مالی بین‌المللی انتقال یابد.

- بودجه‌ریزی بر مبنای قیمت‌های محافظه‌کارانه نفت

برخی از کشورها از جمله الجزایر، نیجریه و روسیه تلاش می‌کنند بودجه‌ریزی خود را بر اساس قیمت‌های محافظه‌کارانه نفت انجام دهند. این رویکرد سبب خواهد شد تا در دوران رونق نفتی، درآمدهای حاصل از صادرات نفت، کمتر از حد برآورد شود. در واقع اگر کشورها از قیمت‌های منعطف برای نفت استفاده کنند، آنگاه با افزایش قیمت نفت، مازاد قابل ملاحظه‌ای در بودجه رخ خواهد داد و مقاومت مقامات برای پایداری در مقابل فشارهای مختلف جهت افزایش مخارج دولتی را مشکل‌تر خواهد کرد. هرچند از منظر دیگر، با افزایش درآمدهای نفتی به واسطه افزایش قیمت نفت، آزادی عمل سیاست‌گذاران در تصمیم‌گیری نیز بیشتر خواهد بود.

1. Medium – Term Expenditure Framework

2. Triple Framework

3. Contingent Financial Instruments

۴. توافقنامه‌هایی مبتنی بر خرید یا فروش دارایی در زمان معین در آینده و با قیمت مشخص است.

۵. قراردادهایی که دارنده آن حق دارد دارایی موضوع قرارداد را با قیمت معین و در تاریخ مشخص یا قبل از آن بخرد یا بفروشد.

۶. سوآپ توافقی بین دو شرکت برای معاوضه جریان‌های نقدی در آینده با دو نوع پرداخت متفاوت از بدهی یا دارایی‌ها است.

- تأسیس صندوق‌های تثبیت

صندوق تثبیت، در جهت حمایت از فرایند بودجه‌ای و تضمین نمودن سطح حداقل هزینه تشکیل می‌شود. توسعه صندوق‌ها در زمان رونق‌های نفتی و برداشت از صندوق در زمان ضعف بازار انجام می‌گیرد. تأسیس صندوق‌ها با اهداف تثبیتی می‌تواند ضمن هموارسازی مصارف دولت، از نوسانات مخارج مصرفی دولت در دوره‌های افزایش و کاهش قیمت جلوگیری کند. به هنگام وقوع یک شوک منفی در درآمدهای نفتی و کاهش درآمدهای دولت، بخشی از منابع این صندوق به بودجه دولت تزریق می‌شود تا از موافق چرخه‌ای شدن سیاست مالی و نوسانات در مخارج دولتی جلوگیری شود. به عبارت دیگر، تأسیس صندوق‌های تثبیت می‌تواند با ممانعت از ورود نوسانات قیمت نفت و درآمدهای حاصل از آن، به هموارسازی مخارج دولت در دوره رونق و انقباض‌های ناگهانی در دوره رکود کمک کند.

- معرفی قواعد مالی شفاف و روشن

قواعد مالی^۱ یکی از روش‌های مقابله با رفتار چرخه‌ای سیاست مالی در کشورهای صادرکننده نفت است. این قاعده، معیارهایی را برای میزان استفاده از نفت یا قیمت نفت تعیین و مازاد بر سقف تعیین شده را به صندوق‌ها واریز می‌نمایند یا برداشت کسری نسبت به کف تعیین شده از منابع صندوق را مجاز می‌کنند. مطالعات نشان می‌دهند که در سال‌های اخیر، کشورهای غنی از منابع طبیعی با تبیین و پیاده‌سازی قواعد مالی در چارچوب سیاست مالی توانسته‌اند از رفتار موافق چرخه‌ای سیاست مالی جلوگیری نمایند (کوتینهو و همکاران، ۲۰۱۳). به عبارتی طراحی قواعد مالی کارآمد در کشورهای صادرکننده نفت می‌تواند ابزار مؤثری برای برقراری انضباط مالی باشند و به واکنش مقامات مالی به چرخه‌های تجاری یاری رسانند. با توجه به اهمیت این موضوع، در ادامه به تفصیل به معرفی قواعد مالی و تجربه کشورهای مختلف در پیاده‌سازی آن پرداخته خواهد شد.

۳- قواعد مالی و ضرورت به‌کارگیری آن

قاعده‌مندسازی بودجه سالانه دولت با هدف پایدارسازی میان‌مدت و بلندمدت بودجه، «قاعده مالی» نامیده می‌شود. قاعده مالی، محدودیتی طولانی و پایدار را از طریق تعیین حدودمرزهای عددی بر شاخص‌های اساسی بودجه برقرار می‌کند (برگانزا، ۲۰۱۲).^۱ به گفته صندوق بین‌المللی پول، قاعده مالی یک محدودیت بلندمدت در سیاست‌های مالی از طریق محدودیت‌های عددی در کل بودجه، مانند هزینه‌ها یا درآمد است. قواعد مالی سازوکارهای نهادی هستند که برای اطمینان از انضباط مالی و اعتبار، محدودیت‌های عددی بر کل بودجه وضع می‌کنند (باندائوگو، ۲۰۲۰).^۲ با برقراری این محدودیت‌ها، مقادیر تعیین شده در دوره زمانی مورد نظر قابل تغییر نیست و سقف‌های تعیین شده راهنمایی برای اجرای سیاست‌های مالی خواهد بود (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۵).^۳

قواعد مالی می‌توانند به اصلاح ناکارآمدی در سیاست‌های مالی مانند چرخه‌ای بودن، همچنین به بهبود تلاش‌ها در جمع‌آوری درآمد کمک کنند (باندائوگو، ۲۰۲۰). بنابراین می‌توان اهداف اصلی از به‌کارگیری قواعد مالی را کنترل کسری بودجه، جلوگیری از افراط در هزینه‌ها خصوصاً در دوران رونق، خاصیت ضد چرخه‌ای بودن، کنترل شوک‌های قیمتی از نوسان در منابع طبیعی از جمله نفت و ایجاد توازن بین نسلی دانست (توکلیان و صیامی، ۱۳۹۹). به طور کلی می‌توان گفت شفافیت و اعتباربخشی به سیاست مالی، ثبات‌سازی در سیاست مالی در مقابل چرخه‌های نوسانات درآمدی، پایدارسازی بلندمدت سیاست مالی با افول درآمد نفت، امکان‌پذیری ایجاد ثبات در سیاست پولی، امکان‌پذیری ایجاد ثبات در سیاست ارزی و درنهایت ایجاد سازوکاری جهت تعهد دولت در مواجهه با انگیزه‌های تخطی از جمله دلایل ضرورت به‌کارگیری قواعد مالی محسوب می‌شود (مروتی، ۱۳۹۶).

۳-۱- انواع قواعد مالی / معیارها و ویژگی‌های آن

با توجه به دیدگاه‌های سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی همچون صندوق بین‌المللی پول (IMF) و کشورهای عضو همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، چندین نوع قواعد مالی هم بر اساس هدف‌گذاری قیود و نقطه تأثیر و هم از نظر زمان پیدایش می‌تواند به پایداری مالی کمک کند که تقسیم‌بندی‌های مختلفی برای آنها در نظر گرفته می‌شود:

1. Berganza
2. Bandaogo
3. IMF

۳-۱-۱- انواع قواعد مالی از نظر هدف گذاری قواعد

قواعد مالی بر اساس هدف گذاری قیود و نقطه تأثیر آنها یک نوع تقسیم بندی رایج است که IMF نیز از آن استفاده می کند (شکل ۱). بر این اساس، قاعده بدهی،^۱ قاعده تراز بودجه،^۲ قاعده درآمد^۳ و قاعده مخارج^۴ از مهم ترین قواعد مالی هستند که طی سه دهه گذشته مورد استفاده قرار گرفته است که در ادامه به شرح هر یک پرداخته خواهد شد:^۵



شکل ۱: انواع قواعد مالی از نظر هدف

منبع: صندوق بین المللی پول

۱- قاعده تراز بودجه

معروف ترین قاعده مالی، آن دسته از قواعد مالی است که مربوط به درآمد و مخارج دولت هستند. قاعده تراز بودجه در وهله اول بر نسبت بدهی تأثیر می گذارد. همچنین اندازه کسری را محدود می کند (گرگیل و دایرکتور، ۲۰۱۵). ضمن اینکه قاعده تراز بودجه به میزان زیادی تحت کنترل سیاست گذاران است. بنابراین، این قاعده مالی راهکار عملیاتی مناسبی است و به تحمل پذیری بدهی ها کمک می کند (اوسوسکی و رولاندو، ۲۰۱۳).

– قواعد تراز بودجه اسمی

قواعد تراز بودجه اسمی، محدودیت هایی را بر تراز مالی اعمال می کنند، این قواعد عموماً بر حسب درصد تولید ناخالص داخلی بیان می شوند. با محدود کردن یک کل مالی که در درجه اول بر پویایی بدهی تأثیر می گذارد، قواعد تراز بودجه اسمی می توانند در حفظ پایداری بدهی بسیار مؤثر باشند. به طور کلی، قواعد تراز بودجه اسمی در قالب قاعده تراز کلی و قاعده طلایی معرفی می شود:

1. Debt Rule
2. Balance Budget Rule
3. Revenue Rule
4. Expenditure Rule

۵. دولت ها می توانند از ترکیبی از قواعد مختلف مالی برای رفع کاستی های هر یک از قواعد فردی استفاده کنند.

6. Ossowski and Rolando

– قاعده تراز کلی

قاعده تراز کلی، سقفی را بر کسری بودجه کل^۱ تحمیل می‌کند. این قاعده به صورت اسمی و درصد تولید ناخالص داخلی تنظیم می‌شود. این واقعیت که قاعده تراز کلی، مشمول تعدیل‌های خاص یا مستثنا شدن موارد خاص نیست، محاسبه آن را آسان می‌کند و نظارت و اجرا را تسهیل می‌سازد. قاعده تراز کلی ارتباط تنگاتنگی با پویایی بدهی دارد و قاعده تراز بودجه اسمی را در حمایت از پایداری بدهی مؤثر می‌سازد. در مقابل، این قاعده، تثبیت‌کننده اقتصادی خوبی نیست. در زمان‌های بد^۲ (نامطلوب)، این قاعده ممکن است یک کشور را مجبور سازد تا کاهش دوره‌ای درآمد را جبران کند. در زمان‌های خوب^۳ (مطلوب)، این قاعده نمی‌تواند مانع از خرج کردن درآمدهای بادآورده یک کشور شود.

– قاعده طلایی^۴

قاعده طلایی (تراز جاری)، سقفی را بر کسری کلی خالص مخارج سرمایه‌ای^۵ اعمال می‌کند. این قاعده برای ترویج و محافظت از مخارج سرمایه‌ای طراحی شده که به نظر می‌رسد رشد بیشتری داشته باشد. همچنین از نظر سیاسی کاهش آن آسان‌تر از سایر انواع مخارج است. این قاعده، همچنین نسبت به سایر قواعد تراز بودجه با عدالت بین نسلی، سازگارتر است، زیرا بار تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری عمومی را از نسل فعلی به نسل‌های آینده که ذینفعان اصلی چنین پروژه‌هایی خواهند بود، منتقل می‌کند (ایراد و همکاران، ۲۰۱۷).

– قواعد تراز بودجه چرخه تجاری

• قواعد تراز چرخه‌ای تعدیل‌شده^۶

قواعد تراز چرخه‌ای تعدیل‌شده، محدودیت‌هایی را بر تراز کلی تحمیل می‌کند و اثرات نوسانات چرخه تجاری بر درآمد و هزینه را تصحیح می‌نماید. این قواعد معمولاً در رابطه با تولید بالقوه اندازه‌گیری می‌شوند، زیرا این تراز اندازه‌گیری می‌کند که اگر شکاف تولید از بین برود، تراز مالی چقدر خواهد بود.

1. Total Budget Deficit
2. Bad Time
3. Good Time
4. Golden Rule
5. Overall deficit net of capital expenditure
6. Cyclically-adjusted balance rules

• قواعد تراز ساختاری^۱

قواعد تراز ساختاری، بسط قواعد تعدیل چرخه‌ای هستند. آنها با تصحیح درآمدها و مخارج برای اقدامات مالی و سایر چرخه‌های اقتصادی (چرخه‌های مربوط به قیمت دارایی یا کالا)، تعادل کلی را فراتر از چرخه تجاری تنظیم می‌کنند. یکی از مزیت‌های قواعد تراز ساختاری این است که می‌توانند تثبیت اقتصادی بیشتری نسبت به قواعد تراز چرخه‌ای ایجاد کنند. به عنوان مثال، آنها از مصرف یک‌باره درآمدها یا درآمدهای مربوط به رونق قیمت دارایی جلوگیری می‌کنند و نوسان هزینه‌ها را کاهش می‌دهند. چنین قواعدی به‌ویژه در کشورهایی که چرخه‌های تجاری، مهم‌ترین منبع نوسانات کلان اقتصادی نیستند (مانند صادرکنندگان کالا)، اهمیت دارند. نظارت و محاسبه این قواعد حتی پیچیده‌تر از قواعد تراز چرخه‌ای تنظیم شده است.

– قواعد تراز بودجه در طول چرخه

در قواعد تراز بودجه در طول چرخه به جای تعریف و ارزیابی سالانه، معمولاً حدی به عنوان میانگین در طول سال‌ها تعیین و ارزیابی می‌شود که تمام مراحل چرخه تجاری، از جمله مراحل انبساطی و انقباضی را در برمی‌گیرد. این قواعد می‌توانند نه تنها تثبیت‌کننده‌های خودکار، بلکه اقدامات مالی اختیاری را نیز در خود جای دهند. علاوه بر این، قواعد تراز بودجه در طول چرخه، چالش‌های محاسباتی را ایجاد می‌کند که می‌تواند نظارت و اجرا را تضعیف سازد. از آنجایی که اوج و حوضیض‌ها و فاصله بین آنها تا زمانی که چرخه کامل نشود، ناشناخته است، قواعد مربوط به چرخه باید پس از پایان چرخه ارزیابی شوند.

۲- قواعد درآمدی

قاعده مالی درآمدی، سقف یا کفی برای درآمدهای دولت تعیین می‌کند. آنها در مقایسه با انواع دیگر قواعد، نسبتاً نادر هستند. برای مثال در کشور کنیا، حفظ درآمد بین ۲۱ تا ۲۲ درصد GDP تعیین می‌شود (گرگیل و دایرکتور،^۲ ۲۰۱۵). هدف این قواعد، هموار کردن روند جمع‌آوری درآمدها و جلوگیری از اخذ مالیات‌های اضافی است. بیشتر این قواعد به‌طور مستقیم با کنترل بدهی‌های عمومی مرتبط نیستند، زیرا محدودیتی برای هزینه‌ها قائل نمی‌شوند؛ بنابراین پایداری مالی را تضمین نمی‌کنند. البته، تعیین سقف یا کف برای درآمدها ممکن است چالش‌برانگیز باشد، زیرا ممکن است چرخه‌های تجاری با نوسانات زیادی همراه باشند. البته استثناهایی در این قواعد، در خصوص محدود کردن درآمدهای غیرمنتظره برای مخارج اضافی وجود دارد. قواعد درآمدی به‌تنهایی ممکن است به سیاست‌های مالی موافق چرخه‌ای منجر شود، زیرا کف تعیین شده به‌طور

1. Structural Balance Rules
2. Guerguil and Director

معمول نمی‌تواند به صورت یک تثبیت‌کننده در زمان رکود و یا سقف در زمان رونق عمل نماید. به هر حال این قاعده مانند قاعده مخارج می‌تواند در تعیین اندازه دولت به‌طور مستقیم مؤثر باشد.

۳- قاعده مخارج

قواعد مخارج، محدودیت‌هایی بر مخارج کل، جاری و یا بر برخی از اقلام هزینه‌ای وضع می‌نماید. این محدودیت‌ها بر مقدار مطلق هزینه با نرخ‌های رشد و یا در برخی موارد برحسب درصدی از GDP وضع می‌شوند که دارای افق زمانی بین ۳ تا ۵ سال هستند، برای مثال در نامیبیا سطح مخارج عمومی زیر ۳۰ درصد تولید ناخالص داخلی است و یا در کشور پرو رشد واقعی سقف هزینه‌های جاری ۴ درصد است (گرگیل و دایرکتور، ۲۰۱۵). این قواعد مستقیماً به هدف پایداری بدهی مربوط نیستند، چون طرف درآمد را محدود نمی‌کنند؛ اما اگر این قواعد، همراه با قواعد بدهی و تراز بودجه باشند، می‌توانند ابزار عملیاتی مناسبی برای دستیابی به تثبیت مالی به همراه پایداری مالی باشند. علاوه بر این، قواعد هزینه‌ای نقش تثبیت‌کننده سیاست در زمان تکانه‌های منفی را محدود نمی‌کند و نیازی به تعدیل یا کاهش اختیاری در درآمدها ندارد. ضمن اینکه سقف‌های هزینه‌ای، منابع عمومی مورد استفاده دولت را به‌طور مستقیم تعریف می‌کند، در نتیجه اجرا و پایش آن آسان است. در مقایسه با تراز ساختاری بودجه، افزایش مخارج تدریجی‌تر است و در شرایط بی‌ثباتی و نا اطمینانی درآمدها، ذخایری ایجاد خواهد نمود. برای در نظر گرفتن اولویت مخارج سرمایه‌گذاری، سقف‌های تعیین شده برای هزینه‌های سرمایه‌گذاری می‌تواند بیشتر از هزینه‌های جاری باشد (اوسوسکی، رولاندو، ۲۰۱۳).

۴- قاعده بدهی

بدهی‌ها می‌توانند از طریق عوامل خارج از کنترل دولت مانند تغییرات نرخ بهره، نرخ ارز (که می‌تواند به مفهوم نیاز به تعدیلات مالی بزرگ باشد)، تحت تأثیر قرار گیرند (اوسوسکی و رولاندو، ۲۰۱۳). در این راستا، قاعده بدهی محدودیت آشکار یا اهدافی را برای بدهی دولت به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی برقرار می‌کند. در واقع، یک محدودیت صریح برای موجودی بدهی عمومی تعیین می‌شود. برای مثال، سقف بدهی لیبریا^۱ و لهستان ۶۰٪ GDP و کوزوو^۲ ۴۰٪ GDP است (گرگیل و دایرکتور، ۲۰۱۵). در جدول ۱ ویژگی‌های انواع مختلف قواعد مالی مشاهده می‌شود.

1. Ossowski and Rolando
2. Liberia
3. Kosovo
4. Guerguil and Director

جدول ۱: ویژگی های انواع مختلف قواعد مالی

معایب	مزایا	نوع قاعده
<ul style="list-style-type: none"> - عدم وجود راهنمای عملیاتی واضح در اجرای کوتاه مدت، زمانی که تأثیر سیاست بر نرخ بدهی سریع و محدود نباشد. - عدم وجود ویژگی ثبات ساز اقتصادی - تحت تأثیر نیروهای خارج از کنترل دولت 	<ul style="list-style-type: none"> - ارتباط مستقیم با ثبات سازی بدهی ها - اعمال و کنترل آسان 	قواعد بدهی
<ul style="list-style-type: none"> - قواعد ممکن است موافق چرخه های درآمدی باشند - تحت تأثیر نیروهای خارج از کنترل دولت 	<ul style="list-style-type: none"> - راهنمای عملیاتی واضح - ارتباط نزدیک با ثبات بدهی - اعمال و کنترل آسان 	قواعد تعادل بودجه ای
<ul style="list-style-type: none"> - مستقیماً با ثبات بدهی مرتبط نیستند - امکان تغییر در نوع توزیع هزینه ها و تغییرات در طبقات هزینه ای برای رعایت سقف های مخارج وجود دارد 	<ul style="list-style-type: none"> - راهنمای عملیاتی واضح - امکان ثبات سازی اقتصادی کنترل و هدایت اندازه دولت - اعمال و کنترل آسان 	قواعد مخارج
<ul style="list-style-type: none"> - مستقیماً با ثبات بدهی مرتبط نیستند (به استثنای قواعدی که استفاده از درآمدهای مقطعی را محدود می کنند) - عدم وجود ویژگی های ثبات ساز اقتصادی (ممکن است موافق چرخه باشد) 	<ul style="list-style-type: none"> - کنترل و هدایت اندازه دولت بهبود مدیریت و سیاست گذاری درآمدی می تواند از مخارج موافق چرخه ای جلوگیری کند 	قواعد درآمدی

منبع: ارزیابی های صندوق بین المللی پول

۳-۱-۲- انواع قواعد مالی از نظر زمان پیدایش^۱

قواعد مالی را می توان با توجه به زمان پیدایش در هر دوره، به دو دسته قواعد «نسل اول»^۲ و قواعد «نسل دوم»^۳ تقسیم کرد.

- قواعد نسل اول

این قواعد به عنوان قواعد معرفی شده قبل از بحران مالی جهانی^۴ (GFC) تعریف می شوند. این قواعد سعی بر آن دارند که سادگی و انعطاف پذیری را بدون ایجاد سازوکارهای اجرایی مناسب ترکیب کنند (ایراد و همکاران، ۲۰۱۸). نسل اول قواعد مالی اغلب موافق چرخه ای^۵ هستند. این قواعد توانایی دولت برای خرج کردن در دوران رکود اقتصادی را کاهش می دهد، در حالی که در دوران رونق، آن را محدود نمی کند. این امر در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه مشاهده شده است.

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به گزارش آسیب شناسی سیاست گذاری مالی و بودجه ای ایران (۱۳۹۹)، پژوهشکده امور اقتصادی.

2. First-generation rules
3. Second-generation of rules
4. Global Financial Crisis (GFC)
5. pro-cyclical

– قواعد نسل دوم

نسل دوم قواعد مالی پس از بحران مالی جهانی (GFC) پدیدار شده است. به عبارت دیگر، قواعد مالی که به دلیل GFC به وجود آمد، به عنوان قواعد مالی «نسل دوم» نامیده می‌شود و در مقایسه با نسل اول بسیار انعطاف‌پذیر، عملیاتی و قابل اجرا است (بندااوگا،^۱ ۲۰۲۰). در ادبیات تعریف مدونی از قواعد نسل دوم وجود ندارد. قواعد مالی نسل دوم از اروپا سرچشمه گرفته و در سراسر جهان گسترش یافته است (ایراد و همکاران،^۲ ۲۰۱۸).

۳-۱-۳- معیارهای انتخاب یک قاعده مالی خوب

قواعد مالی «خوب» عموماً بر اساس معیار (ویژگی)های مطلوبی که در ابتدا توسط کوپیتس و سیمانسکی^۳ (۱۹۹۸) پیشنهاد گردید، انتخاب می‌شوند. استفاده از این معیارها (که در ادامه به آنها اشاره می‌شود) تضمین می‌کند که قواعد مالی قادر به تصحیح انحرافات سیاستی (با حصول اطمینان از پایداری و ثبات اقتصادی) خواهند بود و این وظیفه را به‌طور مؤثر انجام می‌دهند (ایراد و همکاران،^۴ ۲۰۱۷):

- پایداری:^۵ رعایت این قاعده باید پایداری بدهی بلندمدت را تضمین کند.
- ثبات:^۶ پیروی از این قاعده نباید نوسانات اقتصادی را افزایش دهد (و حتی ممکن است منجر به کاهش نوسانات اقتصادی شود). رعایت این قاعده به تثبیت‌کننده‌های خودکار اجازه فعالیت می‌دهد یا تغییرات ضد چرخه‌ای اختیاری در مالیات‌ها یا هزینه‌ها را امکان‌پذیر می‌کند.
- سادگی:^۷ این قاعده باید توسط تصمیم‌گیرندگان و عموم مردم به راحتی قابل درک باشد.
- هدایت عملیاتی:^۸ باید بتوان این قاعده را به راهنمایی روشن در فرایند بودجه سالانه تبدیل کرد.
- تاب‌آوری:^۹ برای ایجاد اعتبار باید یک قاعده برای دوره بلندمدت وجود داشته باشد و نباید پس از یک شوک به راحتی کنار گذاشته شود.

1. Bandaogo
2. Eyraud, et al.
3. Kopits & Symansky
4. Eyraud et al.
5. Sustainability
6. Stabilization
7. Simplicity
8. Operational guidance
9. Resilience

– سهولت نظارت و اجرا: رعایت این قاعده باید به راحتی قابل تأیید باشد، همچنین باید هزینه‌های مرتبط با انحراف از اهداف در نظر گرفته شود.

۳-۲- تجربه کشورها در به‌کارگیری قواعد مالی

از تصویب قواعد حاکم بر اجرای سیاست‌های مالی مدت‌ها می‌گذرد. در قرن هجدهم و نوزدهم، برخی از اشکال قواعد مالی در چند کشور رایج بوده است. در اواخر قرن بیستم اتخاذ محدودیت‌ها و قواعد مالی در سراسر جهان (کشورهای بزرگ و کوچک) جهت تأثیرگذاری بر سیاست مالی با هدف مدیریت حفظ ثبات اقتصاد کلان گسترش بیشتری یافت (هبل و سوتو،^۲ ۲۰۱۷). مطالعات صورت گرفته نشان می‌دهد که طی سه دهه گذشته، چارچوب‌های مالی مبتنی بر قواعد مالی، به‌طور فزاینده‌ای در بین کشورها برای مقابله با «تورش کسری»^۳ رایج شده‌اند.

می‌توان گفت از دهه ۱۹۹۰ تصویب قواعد مالی در سراسر جهان به عنوان بخشی از اصلاحات مهم چارچوب‌های مالی در بسیاری از کشورها آغاز شده است (بلانکو و همکاران،^۴ ۲۰۲۰). با این حال، با افزایش تعداد قواعد مالی اتخاذ شده توسط کشورها اجرای این قواعد با پیچیدگی همراه شده است. علاوه بر این، انحراف از قواعد مالی مکرراً ایجاد شده است، به طوری که برخی کشورها از سال ۲۰۰۴ به‌طور متوسط ۵۰ و ۴۲ درصد از محدودیت‌های کسری و بدهی، فراتر رفته‌اند. همچنین مواردی وجود داشته است که کشورها به‌طور مکرر، قواعد مالی را تغییر دادند که این امر، اعتبار چارچوب مالی را تضعیف ساخته است (کسلی و همکاران،^۵ ۲۰۲۲). در این راستا، کشورها در واکنش به بحران‌های بزرگ اقتصادی، مانند بحران مالی جهانی^۶ (GFC) سال ۲۰۰۸ اصلاحاتی برای انعطاف‌پذیرتر کردن قواعد مالی جهت پاسخ به شوک‌های بزرگ در پیش گرفتند. علاوه بر بحران مالی جهانی، بحران بدهی حاکمیتی اروپا نیز نشان داد که اتخاذ قواعد مالی، در صورت عدم رعایت قواعد، پایداری مالی را تضمین نمی‌کند. از این‌رو، در برخی کشورها برای افزایش قابلیت اجرا، سازوکارهای اصلاحی رسمی برای قواعد مالی ایجاد شد. بر این اساس، تعداد کشورهایی که قواعد مالی را اتخاذ می‌کنند از ۷ کشور در سال ۱۹۹۰ به ۴۹ کشور در سال ۲۰۰۰ و سپس به ۹۴ کشور در سال ۲۰۱۵ رسیده است.

1. Ease of monitoring and enforcement

2. Hebbel and Soto

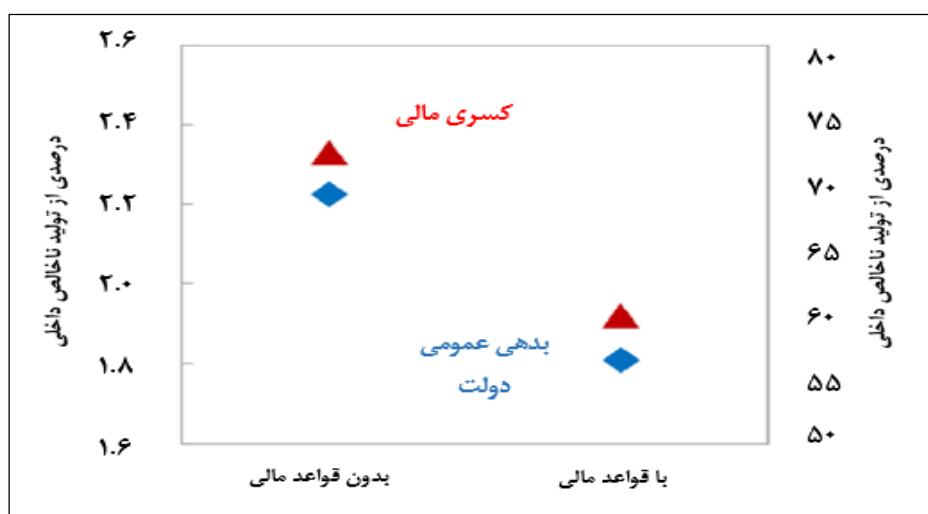
۳. Deficit Bias تورش کسری به این معنی است که دولت‌ها همواره تمایل دارند به‌منظور جذب آرای عمومی و محبوبیت سیاسی خود، بخش قابل توجهی از اقسار متوسط به پایین جامعه را تأمین مالی و بودجه خود را انبساطی طراحی کنند.

4. Blanco, et al

5. Caselli et al.

6. Global Financial Crisis

در مجموع بر طبق مطالعه صندوق بین‌المللی پول (۲۰۱۵)، کشورهای دارای قواعد مالی در مقایسه با کشورهای بدون قواعد، کسری مالی (مثلث) و بدهی (لوزی) کمتری دارند (شکل ۲). به نظر می‌رسد پایبندی به قواعد مالی باعث ایجاد ثبات بیشتر در موضع مالی شده است. همچنین در اقتصادهای پیشرفته، پذیرش قواعد مالی همبستگی منفی بین اندازه دولت و نوسانات تولید را بیش از دو برابر می‌کند.



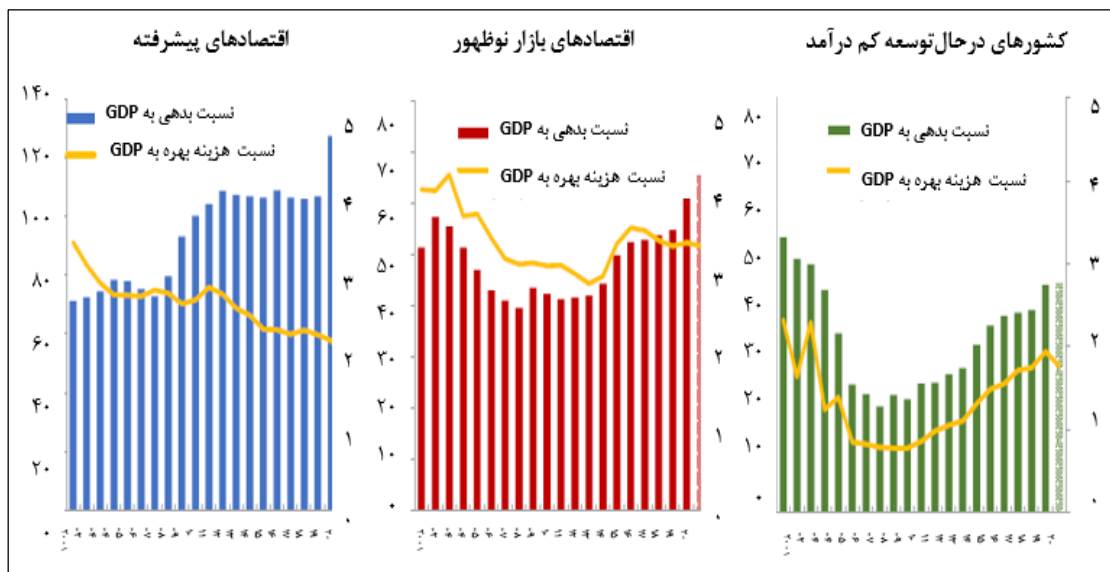
شکل ۲: نتایج مالی در کشورها با قواعد مالی و بدون قواعد مالی ۲۰۱۵-۲۰۰۰

منبع: پایگاه داده آماری قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول

نکته: با قواعد مالی: ۱۱۹۲ مشاهده، بدون قواعد مالی: ۳۴۴ مشاهده

* کسری مالی مثلث و بدهی دولت لوزی

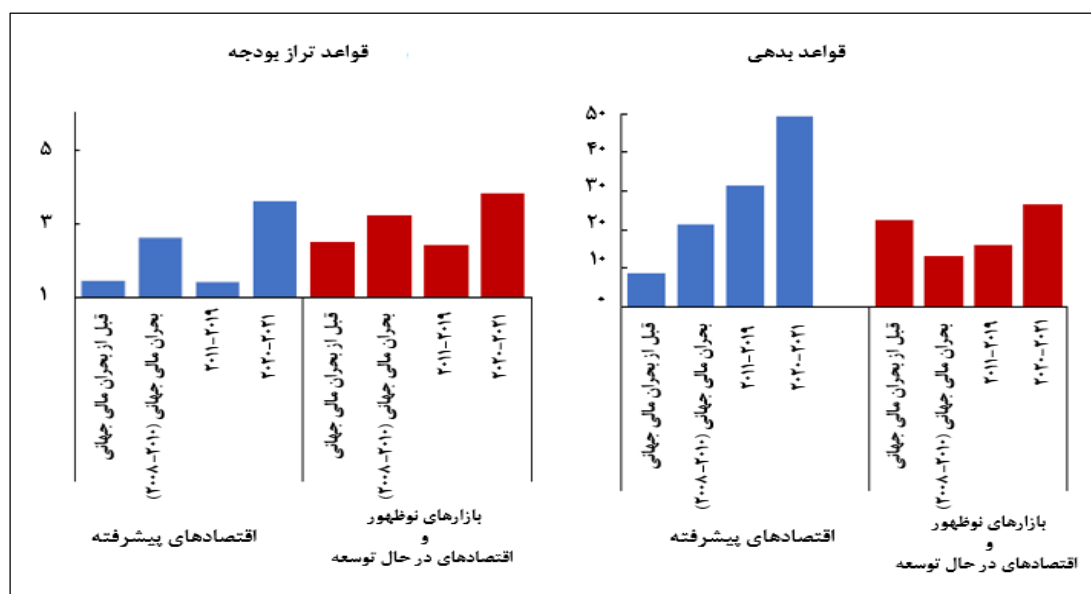
با شیوع ویروس کرونا در کشورهای مختلف جهان، تأمین مالی سخت‌تر و نگرانی‌ها در خصوص پایداری مالی افزایش یافته است. افزایش سطح بدهی، منعکس‌کننده اثرات همه‌گیری و واکنش‌های سیاستی می‌باشد که با تسهیل یا تعلیق قواعد مالی، تشدید شده است (شکل ۳). در طول همه‌گیری ویروس کرونا با تسهیل قواعد مالی، سیاست‌های مالی در جهت محافظت از بنگاه‌ها و خانوارها مؤثر واقع شد؛ اما این موضوع، بازگشت به محدودیت‌ها را برای کشورها دشوار کرد.



شکل ۳: بدهی عمومی و هزینه‌های بهره

منبع: کاسلی و همکاران، ۲۰۲۲

در سال ۲۰۲۰، قواعد مالی تقریباً ۸۰ درصد از کشورها تعلیق یا اصلاح شد. میزان انحرافات نیز به شدت افزایش یافت. میانگین انحراف از محدودیت‌های بدهی به ۵۰ درصد تولید ناخالص داخلی برای اقتصادهای پیشرفته افزایش یافت، در حالی که انحراف از محدودیت‌های تراز بودجه هم برای اقتصادهای پیشرفته و هم برای اقتصادهای نوظهور افزایش پیدا کرد (شکل ۴).



شکل ۴: انحراف از محدودیت‌های قواعد مالی ۲۰۰۴-۲۰۲۱ (درصدی از GDP)

منبع: کاسلی و همکاران، ۲۰۲۲

به طور کلی، انتظار کاهش رشد اقتصادی، افزایش سطح بدهی‌های احتمالی مرتبط با حمایت دولت، در طول همه‌گیری ویروس کرونا، چشم‌انداز اقتصادی را بیشتر تضعیف می‌کند. تا همین اواخر، کشورها به دلیل تورم و نرخ بهره پایین می‌توانستند با هزینه کم وام بگیرند؛ اما در حال حاضر، اکثر کشورها به دلیل افزایش هزینه‌های استقرار، حتی با کاهش نسبت بدهی (شکل ۵) و نگرانی‌ها در مورد پایداری بدهی، اکنون محدودیت‌های بودجه‌ای سخت‌تری را تجربه می‌کنند (کسلی و همکاران، ۲۰۲۲).

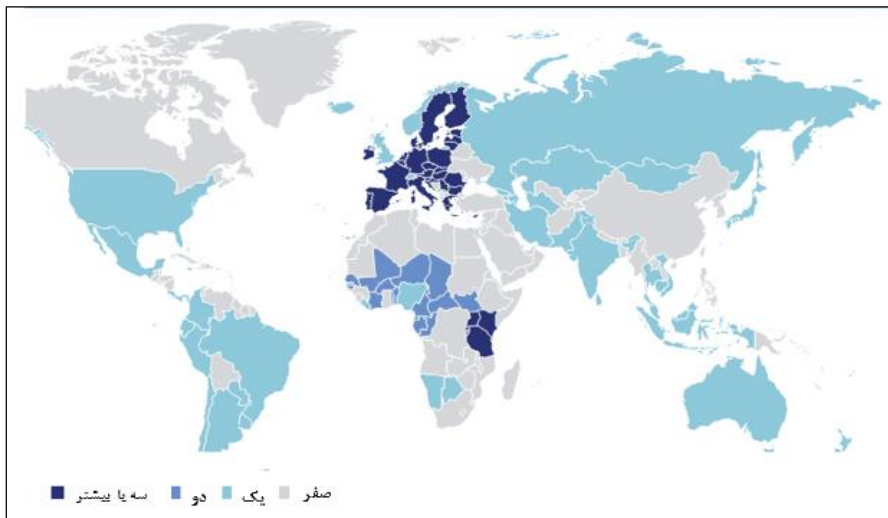


شکل ۵: پرداخت بدهی عمومی و بهره جهانی

منبع: کسلی و همکاران، ۲۰۲۲

۳-۲-۱- قواعد مالی در کشورها به تفکیک گروه‌های درآمدی

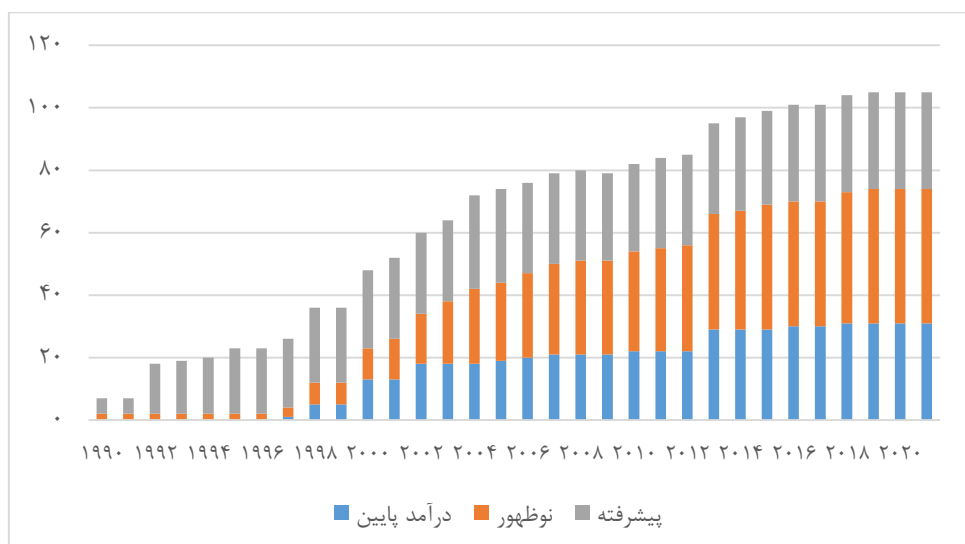
طبق آخرین گزارش‌ها تا پایان سال ۲۰۲۱، حدود ۱۰۵ کشور حداقل یک قاعده مالی را تصویب کرده‌اند که ۱۱ کشور بیش از آخرین به‌روزرسانی در سال ۲۰۱۵ و ۹۶ کشور بیش از سال ۱۹۸۵ است. کشورهای پیشرفته در خصوص تصویب قواعد مالی پیشرو بوده‌اند، اگرچه این موضوع در بازار نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه به‌ویژه از اواخر دهه ۲۰۰۰ به‌طور فزاینده‌ای رایج بوده است (داوودی و همکاران، ۲۰۲۲).



شکل ۶: تعداد قواعد مالی در جهان

Source: IMF Fiscal Rules Dataset, 2021, www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/fiscal_rule_database.zip

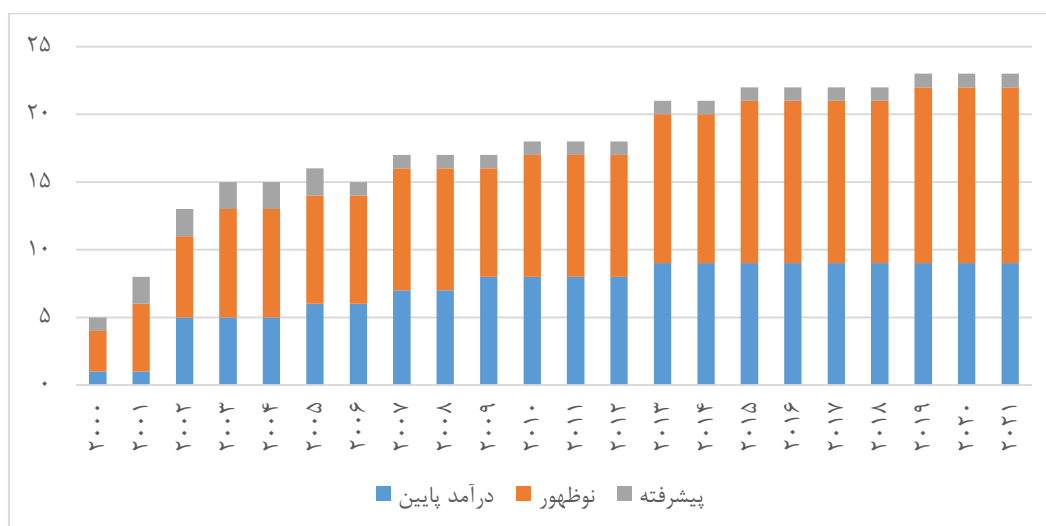
تعداد کشورهایی که قواعد مبتنی بر چارچوب مالی را تصویب کرده اند، در هر سه گروه از کشورهای پیشرفته، اقتصادهای نوظهور و کشورهای کم درآمد طی سال های ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۱ به طور چشمگیری افزایش یافته است (داوودی و همکاران، ۲۰۲۲). به طور نمونه همان طور که داده های نمودار ۱ نشان می دهد، از سال ۲۰۰۰ به بعد تعداد کشورهای نوظهور که دارای قواعد مالی هستند، رشد بیشتری نسبت به کشورهای توسعه یافته داشته اند.



نمودار ۱: قواعد مالی کشورهای جهان بر اساس گروه های درآمدی ۱۹۹۰-۲۰۲۱

منبع: پایگاه داده آماری صندوق بین المللی پول (IMF 2021).

در نمودار ۲ تعداد کشورهای دارای منابع طبیعی به تفکیک سطح درآمد و وضع قواعد مالی آورده شده است (۲۳ کشور). در کشورهایی که دارای منابع طبیعی هستند، نوسان قیمت نفت و وابستگی به درآمدهای نفتی، پیامدهای بسیاری (آسیب‌پذیری زیاد نسبت به شوک‌های بیرونی و...) برای آنها به همراه دارد. به منظور کنترل نوسانات و عوارض مختلف اتکا به درآمدهای نفتی، قواعد مالی در هر سه گروه کشورهای پیشرفته، اقتصادهای نوظهور و کشورهای کم‌درآمد که دارای منابع طبیعی هستند، به کار گرفته شده است. با توجه به نمودار ۲ طی دوره ۲۰۰۰-۲۰۲۱ تعداد کشورهای دارای منابع طبیعی که بازارهای نوظهور را شامل می‌شوند و قواعد مالی را به اجرا درآورده‌اند، بیش از تعداد کشورهای با درآمد پایین و پیشرفته است. به‌گونه‌ای که در سال ۲۰۲۱ تعداد این دسته از کشورها نسبت به سایر گروه‌ها (درآمد پایین و پیشرفته) که دارای قواعد مالی هستند، بیش از دو برابر شده است.

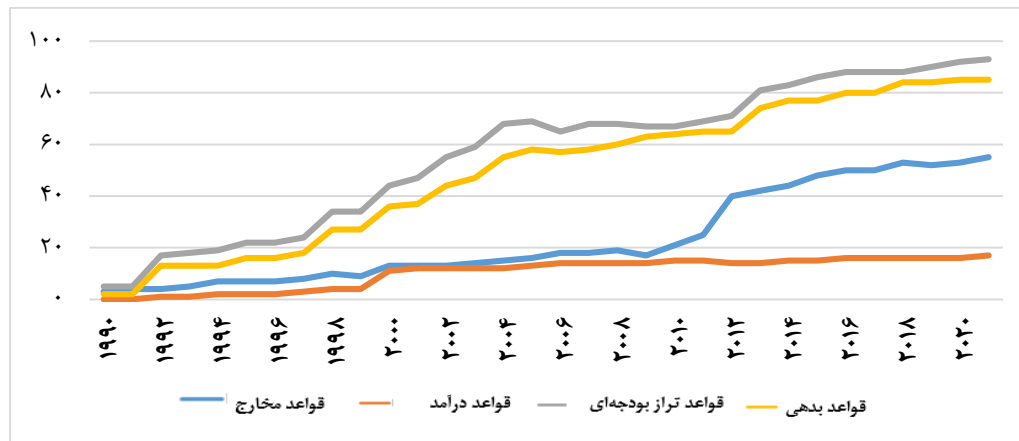


نمودار ۲: قواعد مالی کشورهای دارای منابع طبیعی بر اساس گروه‌های درآمدی ۲۰۰۰-۲۰۲۱

منبع: پایگاه داده آماری صندوق بین‌المللی پول (IMF 2021).

همان‌طور که در نمودار ۳ آورده شده است، به‌طور کلی در طول دو دهه گذشته تعداد قواعد مالی در هر کشور همواره افزایش یافته است. گسترش در تعداد قواعد مالی به‌طور عمده به واسطه برخی امواج که قواعد فرامرزی و تصویب قواعد پس از شوک‌های بزرگ را هدایت می‌کنند، ایجاد شد. به عنوان مثال در اوایل دهه ۱۹۹۰، امضای پیمان ماستریخت (۱۹۹۲) مبنای بدهی و کسری بودجه را برای مشارکت در اتحادیه اقتصادی و پولی اروپا ایجاد کرد (داوودی و همکاران، ۲۰۲۲). در یک نگاه کلی، قواعد بدهی و قواعد تراز بودجه، رایج‌ترین قواعد هستند. در سال ۲۰۲۱ در مجموع ۹۳ کشور تراز بودجه و ۸۵ کشور قاعده بدهی را انتخاب کردند (برخی

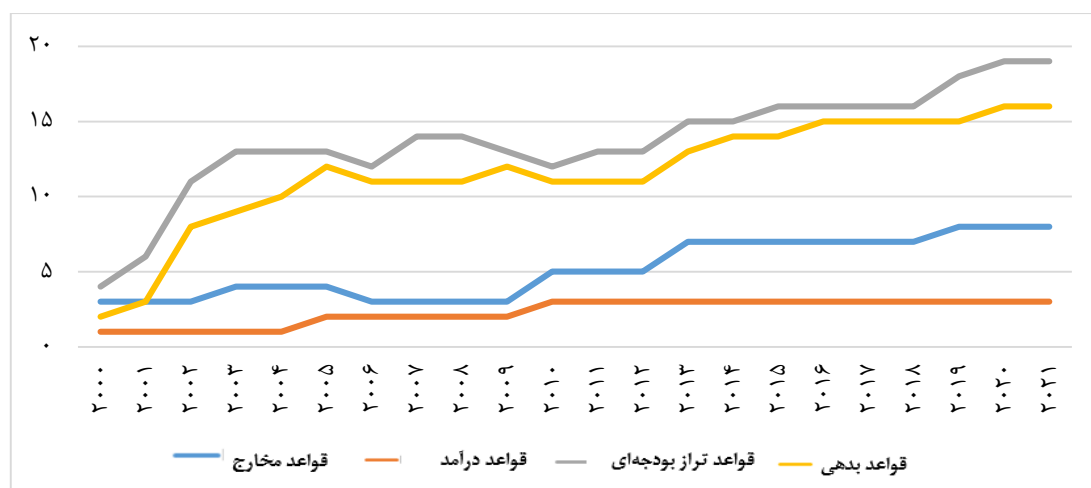
کشورها بیش از یک قاعده بودجه دارند). در این میان پس از وقوع بحران مالی جهانی در سال ۲۰۰۸، کشورهایی که قاعده مخارج را نیز انتخاب کرده‌اند، به شدت افزایش داشته است.



نمودار ۳: تعداد و نوع قواعد مالی در جهان ۱۹۹۰-۲۰۲۱

منبع: پایگاه داده‌های قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول (IMF 2021).

بررسی داده‌ها در کشورهای دارای منابع طبیعی نیز نشان می‌دهد که طی دوره زمانی ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۱، کشورهایی که قواعد بدهی و قواعد تراز بودجه را انتخاب کرده‌اند، افزایش داشته است. به این صورت که تعداد کشورهای با قواعد بدهی طی این مدت از ۲ کشور به ۱۶ کشور و تعداد کشورهایی با قواعد تراز بودجه نیز از ۴ کشور به ۱۹ کشور رسیده است. در این میان کشورهای انتخاب‌کننده قواعد مخارج و قواعد درآمد نسبت به سایر قواعد مالی در کشورهای دارای منابع طبیعی رشد کمتری را تجربه کرده‌اند (نمودار ۴).

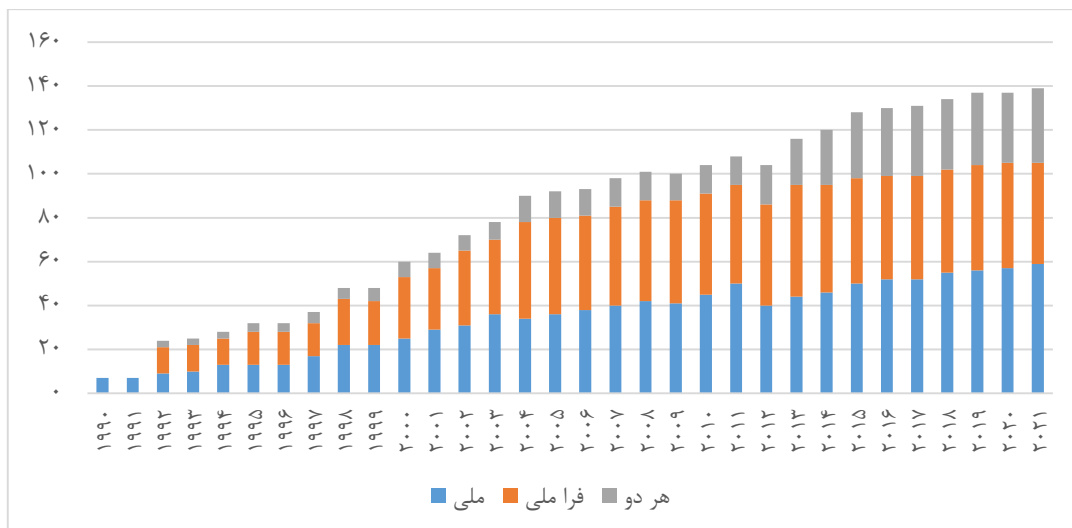


نمودار ۴: تعداد و نوع قواعد مالی در کشورهای دارای منابع طبیعی ۲۰۰۰-۲۰۲۱

منبع: پایگاه داده‌های قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول (IMF 2021).

۳-۲-۲- قواعد مالی در کشورها به تفکیک ملی و فراملی

بسیاری از کشورها قواعد مالی را در قانون اساسی خود وضع کرده‌اند. اکثر قواعد مالی توسط دولت‌های ملی تصویب و برخی دیگر توسط مقامات فراملی مانند اتحادیه اروپا و سایر نهادهای منطقه‌ای انتخاب شده است (چک، ۲۰۱۰). با توجه به نمودار ۵ تعداد قواعد مالی ملی و فراملی در کشورهای جهان طی سال‌های ۲۰۲۱-۱۹۹۰ افزایش یافته است. در اوایل دهه ۲۰۰۰، تصویب قواعد ملی در بازارهای نوظهور و همچنین قواعد فراملی در کشورهای کم‌درآمد افزایش یافت. بر اساس گزارش IMF تا پایان سال ۲۰۲۱، ۴۶ کشور دارای قواعد فراملی بودند که بسیاری از آنها با قواعد ملی تلفیق شده‌اند.



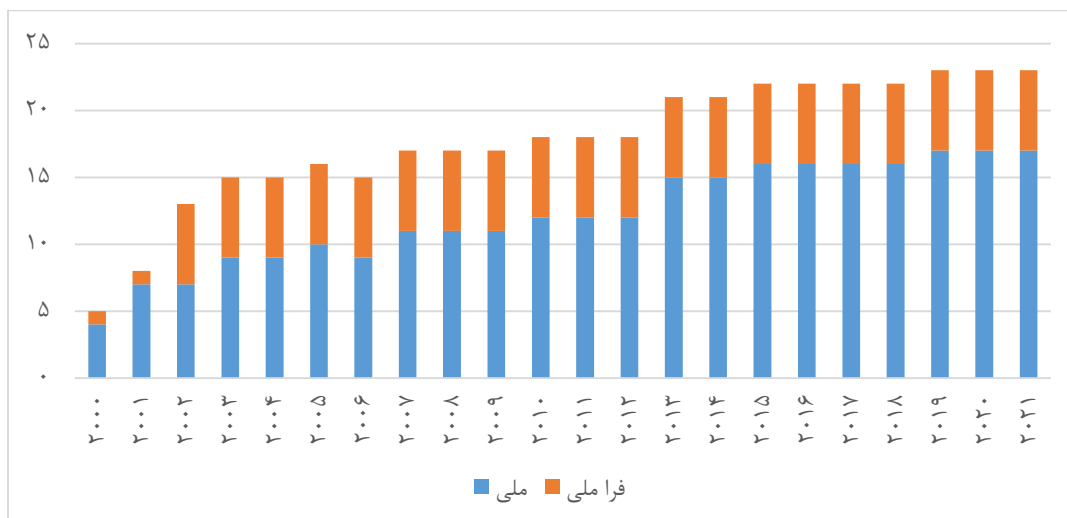
نمودار ۵: افزایش قواعد مالی ملی و فراملی طی دوره ۱۹۹۰-۲۰۲۱

منبع: پایگاه داده‌های قواعد مالی ۱۹۹۰-۲۰۲۱

در نمودار ۶، قواعد مالی در ۲۴ کشور دارای منابع طبیعی که توسط دولت‌های ملی و فراملی تصویب شده، طی بازه زمانی ۲۰۰۰-۲۰۲۱ مشخص گردیده است. طی این دوره، تعداد کشورها در به‌کارگیری قواعد مالی در هر دو سطح (ملی و فراملی) افزایش یافته‌اند. به این صورت که در آخرین سال مورد بررسی، ۶ کشور برخوردار از منابع طبیعی دارای قواعد فراملی و ۱۷ کشور نیز دارای قواعد مالی در سطح ملی بوده‌اند.^۲ البته از سال ۲۰۱۳ تعداد کشورهای دارای منابع طبیعی که قواعد مالی در آنها توسط دولت‌های ملی تصویب شده، نسبت به دولت‌های فراملی به طرز چشمگیری رشد داشته است.

1. Schick

۲. از میان کشورهای دارای منابع طبیعی، داده‌های مربوط به کشور کانادا اعلام نشده است.



نمودار ۶: افزایش قواعد مالی در کشورهای دارای منابع طبیعی (ملی و فراملی) طی دوره ۱۹۹۰-۲۰۲۱

منبع: پایگاه داده‌های قواعد مالی ۱۹۹۰-۲۰۲۱

در خصوص سال‌های اجرای قواعد مالی، بانک اطلاعاتی قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول (IMF) اطلاعات مهمی از کشورها را در اختیار قرار می‌دهد. بر این اساس در جدول ۲، دوره زمانی اجرای انواع هر یک از قواعد مالی در کشورهای منتخب در سطح ملی (از سال ۱۹۸۵) و در سطح فراملی (از سال ۱۹۹۲) نشان داده شده است. در بین کشورها، تنها کشور استرالیا تمامی قواعد مالی (مخارج، درآمد، توازن بودجه و بدهی) را در سطح ملی به اجرا گذاشته است. در کشورهای اتریش، نروژ، سوئیس و ایسلند تنها یک قاعده مالی در سطح ملی وضع شده است. کشورهای ایتالیا و پرتغال نیز فاقد قواعد مالی ملی هستند. بررسی قواعد مالی وضع شده در کشورها در سطح فراملی نیز نشان می‌دهد که از سال ۱۹۹۲ تنها دو قاعده مالی شامل قاعده مالی توازن بودجه و قاعده مالی بدهی وضع شده است. در مقابل، کشورهای استرالیا، کانادا، ایسلند، ژاپن، نیوزلند، نروژ، سوئیس و ایالات متحده آمریکا فاقد قواعد مالی در سطح فراملی هستند.

جدول ۲: قواعد مالی در برخی کشورها به تفکیک ملی و فراملی

کشور، دوره زمانی	قواعد مالی ملی وضع شده	قواعد مالی فراملی وضع شده
استرالیا، ۱۹۸۹-۲۰۲۰	<ul style="list-style-type: none"> - قواعد مخارج (۱۹۸۵-۱۹۸۸، ۲۰۰۹ تاکنون) - قواعد درآمد (۱۹۸۵-۱۹۸۸، ۱۹۹۸ تاکنون) - قواعد توازن بودجه (۱۹۸۵-۱۹۸۸، ۱۹۹۸ تاکنون) - قواعد بدهی (۱۹۹۸) 	<ul style="list-style-type: none"> - قواعد توازن بودجه (۱۹۹۵ تاکنون) - قواعد بدهی (۱۹۹۵ تاکنون)
اتریش، ۱۹۹۷-۲۰۲۰	<ul style="list-style-type: none"> - قواعد توازن بودجه (۱۹۹۹ تاکنون) 	<ul style="list-style-type: none"> - قواعد توازن بودجه (۱۹۹۵ تاکنون) - قواعد بدهی (۱۹۹۵ تاکنون)

۱۹۹۲) قواعد توازن بودجه (تاکنون) - قواعد بدهی (۱۹۹۲ تاکنون)	- قواعد مخارج (۱۹۹۳-۱۹۹۸) - قواعد درآمد (۱۹۹۲-۱۹۹۹) - قواعد توازن بودجه (۲۰۱۳ تاکنون)	بلژیک، ۱۹۷۱-۲۰۲۰
	- قواعد مخارج (۱۹۹۸-۲۰۰۵) - قواعد توازن بودجه (۱۹۹۸-۲۰۰۵) - قواعد بدهی (۱۹۹۸-۲۰۰۵)	کانادا، ۱۹۷۰-۲۰۲۰
۱۹۹۲) قواعد توازن بودجه (تاکنون) - قواعد بدهی (۱۹۹۲ تاکنون)	- قواعد مخارج (۱۹۹۴-۲۰۰۷، ۲۰۰۹-۲۰۱۴) - قواعد درآمد (۲۰۰۱-۲۰۱۱) - قواعد توازن بودجه (۱۹۹۲ تاکنون)	دانمارک، ۱۹۷۳-۲۰۲۰
۱۹۹۵) قواعد توازن بودجه (تاکنون) - قواعد بدهی (۱۹۹۵ تاکنون)	- قواعد مخارج (۲۰۰۳ تاکنون) - قواعد توازن بودجه (۱۹۹۹ تاکنون) - قواعد بدهی (۱۹۹۵-۲۰۰۶)	فنلاند، ۱۹۷۷-۲۰۲۰
۱۹۹۲) قواعد توازن بودجه (تاکنون) - قواعد بدهی (۱۹۹۲ تاکنون)	- قواعد مخارج (۱۹۹۸ تاکنون) - قواعد درآمد (۲۰۰۶ تاکنون) - قواعد توازن بودجه (۲۰۱۲ تاکنون)	فرانسه، ۱۹۷۸-۲۰۲۰
۱۹۹۲) قواعد توازن بودجه (تاکنون) - قواعد بدهی (۱۹۹۲ تاکنون)	- قواعد مخارج (۱۹۸۲-۲۰۰۹) - قواعد توازن بودجه (۱۹۶۹ تاکنون)	آلمان، ۱۹۷۰-۲۰۲۰
	- قواعد مخارج (۲۰۰۴-۲۰۰۸)	ایسلند، ۱۹۸۰-۲۰۲۰
۱۹۹۲) قواعد توازن بودجه (تاکنون) - قواعد بدهی (۱۹۹۲ تاکنون)		ایتالیا، ۱۹۷۰-۲۰۲۰
	- قواعد توازن بودجه (۲۰۰۱ تاکنون)	نروژ، ۱۹۸۰-۲۰۲۰
	- قواعد توازن بودجه (۱۹۴۷ تاکنون) - قواعد مخارج (۲۰۰۶-۲۰۰۸، ۲۰۱۰-۲۰۱۲)	ژاپن، ۱۹۷۱-۲۰۲۰
۹۹۲) قواعد توازن بودجه (تاکنون) - قواعد بدهی (۱۹۹۲ تاکنون)	- قواعد مخارج (۱۹۹۴ تاکنون) - قواعد درآمد (۱۹۷۵-۱۹۷۹) - قواعد توازن بودجه (۱۹۶۱-۱۹۷۴، ۱۹۸۰-۱۹۸۲، ۱۹۹۴ تاکنون)	هلند، ۱۹۷۱-۲۰۲۰
	- قواعد توازن بودجه (۱۹۹۴ تاکنون) - قواعد بدهی (۱۹۹۴ تاکنون)	نیوزلند، ۱۹۸۷-۲۰۲۰
۱۹۹۲) قواعد توازن بودجه (تاکنون) - قواعد بدهی (۱۹۹۲ تاکنون)		پرتغال، ۱۹۸۱-۲۰۲۰

اسپانیا، ۱۹۷۹-۲۰۲۰	- قواعد مخارج (۲۰۱۱ تاکنون) - قواعد توازن بودجه (۲۰۱۱-۲۰۰۳)	- قواعد توازن بودجه (۱۹۹۲ تاکنون) - قواعد بدهی (۱۹۹۲ تاکنون)
سوئد، ۱۹۷۳-۲۰۲۰	- قواعد مخارج (۱۹۹۷ تاکنون) - قواعد توازن بودجه (۲۰۰۰ تاکنون)	- قواعد توازن بودجه (۱۹۹۵ تاکنون) - قواعد بدهی (۱۹۹۵ تاکنون)
سوئیس، ۱۹۹۰-۲۰۲۰	- قواعد توازن بودجه (۲۰۰۳ تاکنون)	-
انگلیس، ۱۹۷۲-۲۰۲۰	- قواعد توازن بودجه (۱۹۹۷ تاکنون) - قواعد بدهی (۱۹۹۸-۲۰۰۸، ۲۰۱۰ تاکنون)	- قواعد توازن بودجه (۱۹۹۲ تاکنون) - قواعد بدهی (۱۹۹۲ تاکنون)
ایالات متحده آمریکا، ۱۹۶۷-۲۰۲۰	- قواعد مخارج (۱۹۹۰-۲۰۰۲، ۲۰۱۱ تاکنون) - قواعد توازن بودجه (۱۹۸۶-۱۹۸۹)	-
ایران ۱۹۹۲-۲۰۲۰	- قواعد مخارج (۱۹۸۸ تاکنون) - قواعد درآمد (۱۹۵۵-۱۹۶۲، ۱۹۵۷-۱۹۶۷، ۱۹۷۲-) - قواعد توازن بودجه (۱۹۷۵، ۲۰۰۰-۲۰۰۹ تاکنون) - قواعد توازن بودجه (۱۹۵۹-۱۹۶۹، ۱۹۸۸ تاکنون) - قواعد بدهی (۱۹۸۸ تاکنون)	-

منبع: صندوق بین‌المللی پول و گزارش داوودی و همکاران ۲۰۲۲

۳-۲-۳- قواعد مالی در کشورهای دارای منابع طبیعی

کشورهای غنی از منابع طبیعی به دلیل نوسان قیمت نفت و وابستگی زیاد بودجه به درآمدهای نفتی با پیامدهای زیادی از جمله رشد پرنوسان و غالباً کم، آسیب‌پذیری زیاد نسبت به شوک‌های بیرونی و تنوع کم اقتصادی مواجه هستند. مطالعات نشان می‌دهند که در سال‌های اخیر، اقتصادهای نفت‌خیز در کنار راهکارهای مختلف برای متنوع سازی اقتصادها و کاهش وابستگی به نفت به منظور کنترل نوسانات و عوارض مختلف اتکا به درآمدهای نفتی، با تبیین و پیاده‌سازی قواعد مالی در چارچوب سیاست مالی توانسته‌اند از رفتار موافق چرخه‌ای سیاست مالی جلوگیری نمایند (کوتینهو و همکاران،^۱ ۲۰۱۳).

شاید بتوان گفت در کشورهای دارای منابع طبیعی، قواعد مالی در مواجهه با سه چالش عمده بیماری هلندی، سیاست مالی و موافق چرخه‌ای و نیز دوره‌های نسبتاً طولانی رونق و رکود طراحی شده‌اند. از این‌رو، طراحی قواعد مالی کارآمد می‌تواند ابزار مؤثری برای برقراری انضباط مالی باشند و به واکنش مقامات مالی به چرخه‌های تجاری یاری رسانند. به عبارت بهتر، انتخاب و اجرای قواعد مالی، یکی از عوامل متعددی است که می‌تواند بر عملکرد عمده کشورهایی که در تلاش برای مدیریت جریان درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی

1. Coutinho et al.

و کاهش تکانه‌های منفی ناشی از نوسانات قیمت، درآمد حاصل از فروش و پیامدهای آن هستند، تأثیرگذار باشد. از این‌رو، بررسی قواعد مالی کشورهای جهان (توسعه‌یافته، در حال توسعه و نوظهور) که از منابع طبیعی برخوردارند، اطلاعات مفیدی را جهت انتخاب قواعد مالی کشور در اختیار قرار می‌دهد.

با توجه به جدول ۳ مشاهده می‌شود که اغلب کشورهای منتخب از قاعده درآمد (کویت، امارات متحده عربی، عربستان سعودی، نیجریه، بولیوی، اندونزی و ایران) و قاعده تراز بودجه (نروژ، مکزیک، شیلی و سائوتومه و پرنسیپ) استفاده کرده‌اند. تعداد معدودی نیز (آذربایجان) قاعده مخارج را به کار گرفتند. در این میان برخی کشورها (کانادا و روسیه) نیز ترکیبی از قواعد مالی را در دستور کار خود قرار داده‌اند. در واقع، تجربه در این کشورها نشان داده است که این قواعد به تنهایی نتوانسته‌اند مانع اتخاذ تصمیمات نادرست سیاستی شوند؛ اما توانسته‌اند تمرکز سیاست مالی از رویکرد کوتاه‌مدت به سمت رویکرد بلندمدت پایدار جهت تحقق اهداف ثبات اقتصادی و نیز صیانت از دارایی‌های بین نسلی را تغییر دهند. قواعد مالی با تبیین یک چارچوب بلندمدت، مانع از افراط در مخارج از طریق محدود کردن دولت در افزایش بسیار سریع هزینه‌ها شدند و دولت را با اعمال سیاست ضد چرخه‌ای ترغیب کردند تا اثرات منفی نوسانات درآمدی کاهش یابد.

یافته‌های حاصل از بررسی‌ها نشان می‌دهد که روش عمده کشورها در برخورد با درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی به منظور مدیریت آن‌ها، استفاده از سازوکار صندوق‌های ثروت ملی^۱ است. صندوق‌های ثروت ملی، صندوق‌هایی هستند که با اتخاذ سازوکارهایی جریان ورود درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی به اقتصاد را مدیریت کرده و مانع از بروز تکانه‌های شدید در اقتصاد ناشی از تحولات مرتبط با منابع طبیعی می‌شوند. به طور کلی این صندوق‌ها به سه دسته تقسیم می‌گردند:

- صندوق‌های توسعه‌ای (سرمایه‌گذاری در راستای توسعه و تنوع‌بخشی به تولیدات کشور)
- صندوق‌های ثبات‌ساز (مسئولیت ثبات‌سازی اقتصادی و جلوگیری از نوسانات قیمت و درآمدهای نفتی)
- صندوق‌های پس‌انداز (حفظ ثروت ملی برای همه نسل‌ها)

بر این اساس، عملکرد برخی کشورها نشان می‌دهد که استفاده از قواعد مالی شفاف نیست و قاعده مشخص و از پیش تعیین‌شده‌ای وجود ندارد (امارات متحده عربی، عربستان سعودی، بوتسوانا). همچنین ثبات‌سازی از طریق ایجاد صندوق ثبات‌ساز تنها در صورتی موفق است که همراه با رعایت قاعده مالی باشد.^۲

1. National Wealth Fund (NWF)

۲. برای مطالعه بیشتر به گزارش پژوهشکده امور اقتصادی وزارت امور اقتصاد و دارایی سال ۱۳۹۹ رجوع شود.

جدول ۳: تجربه کشورها با تکیه بر صندوق‌های ثروت ملی

منبع	اقتصاد	کشور	قاعده مالی	نام صندوق	نوع صندوق	مدیریت صندوق
نفت و گاز	کشورهای توسعه‌یافته	کانادا	قاعده بدهی قاعده تراز بودجه قاعده مخارج	AHSTF ^۱	ثبات‌ساز	وزارت اقتصاد و خزانهداری
		نروژ	قاعده تراز بودجه	صندوق بازنشستگی دولت	پس‌انداز	بانک مرکزی نروژ
مس	کشورهای نوظهور	مکزیک	قاعده تراز بودجه	ORSF ^۲	ثبات‌ساز	وزارت اقتصاد
		روسیه	قاعده تراز بودجه قاعده مخارج	صندوق ذخیره صندوق رفاه ملی	ثبات‌ساز پس‌انداز	وزارت اقتصاد
		شیلی	قاعده تراز بودجه	ESSF ^۳	ثبات‌ساز	وزارت اقتصاد
نفت و گاز	کشورهای در حال توسعه	کویت	قاعده درآمد	KIA ^۴	ثبات‌ساز	وزارت اقتصاد
		امارات متحده عربی	قاعده درآمد	ADIA ^۵	پس‌انداز	وزارت اقتصاد
		عربستان سعودی	بدون قاعده	PIF ^۶	ثبات‌ساز	بانک مرکزی عربستان
		نیجریه	قاعده درآمد	NSIA ^۷	ثبات‌ساز پس‌انداز	وزارت اقتصاد
		بولیوی	قاعده درآمد	صندوق تحول صنعت	-	-
		اندونزی	قاعده درآمد	بدون صندوق	توسعه‌ای	دولت
		ونزوئلا	بدون قاعده	بدون صندوق	-	-
		آذربایجان	قاعده مخارج	SOFAZ ^۸	ثبات‌ساز	رئیس‌جمهور
		سائوتومه و پرنسیپ	قاعده تراز بودجه	صندوق درآمدهای نفتی	توسعه‌ای	وزارت اقتصاد بانک مرکزی
		ایران	قاعده درآمد	NDF ^۹	پس‌انداز	رئیس‌جمهور

منبع: گزارش پژوهشکده امور اقتصادی وزارت امور اقتصاد و دارایی، ۱۳۹۹

۱. جشنواره تئاتر دبیرستان آمریکایی (AHSTF)
۲. صندوق تثبیت درآمدهای نفت کشور مکزیک (ORSF)
۳. صندوق تثبیت اقتصادی و اجتماعی کشور شیلی (ESS)
۴. سازمان سرمایه‌گذاری کویت (KIA)
۵. سازمان سرمایه‌گذاری ابوظبی (ADIA)
۶. صندوق سرمایه‌گذاری دولتی کشور عربستان سعودی (PIF)
۷. سازمان سرمایه‌گذاری مستقل نیجریه (NSIA)
۸. صندوق دولتی نفت جمهوری آذربایجان (SOFAZ)
۹. صندوق توسعه ملی کشور ایران (NDF)

همچنین مطالعات تجربی نشان می‌دهد که پیش‌تر در کشورهای دارای منابع طبیعی تأکید بر استفاده از قاعده فرضیه درآمد دائمی^۱ (PIH) بوده است. بر اساس این قاعده، دولت‌ها باید سالانه سهم ثابتی از ثروت ناخالص دولت (بر حسب درصدی از تولید ناخالص داخلی یا تولید ناخالص داخلی بدون لحاظ درآمد منابع طبیعی^۲) را مصرف کنند. بنابراین، دولت‌ها در بودجه عمومی سالانه تنها مجاز به استفاده سهم ثابتی از بازدهی پس‌انداز یا سرمایه‌گذاری ناشی از درآمدهای صادرات منابع طبیعی هستند. این قاعده، علاوه بر حفظ عدالت بین نسلی با پس‌انداز نمودن درآمدهای حاصل از منابع طبیعی، به هموار کردن مخارج و حل مشکل نوسانات بودجه‌ای کمک می‌کند.

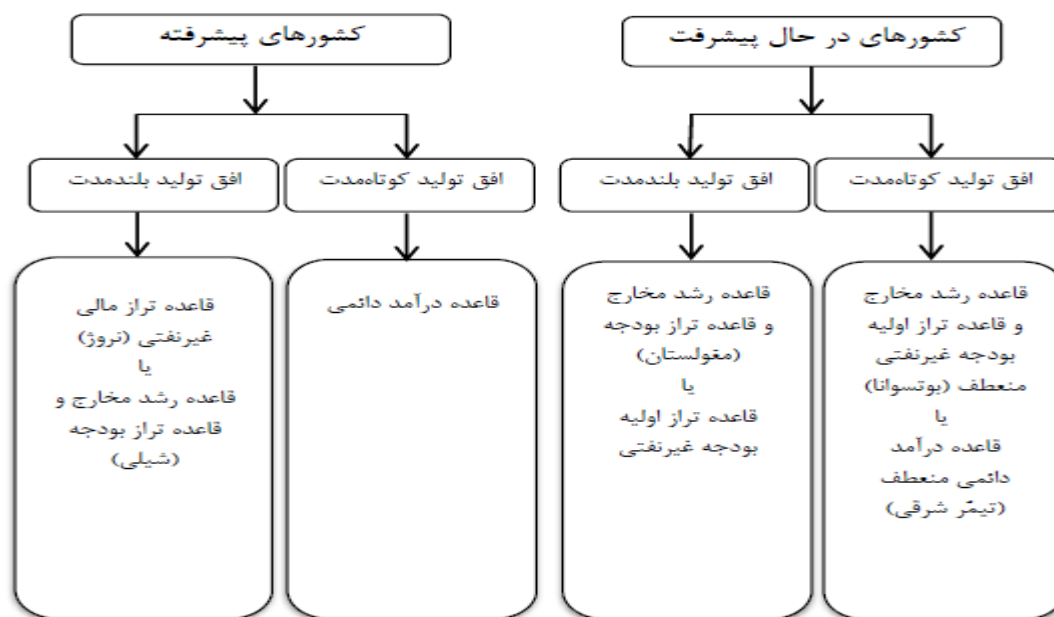
به تازگی با قبول این حقیقت که کشورهای در حال توسعه کم سرمایه، برای رشد اقتصادی نیازمند منابع مالی عمومی هستند، دیدگاه‌های کشورها در خصوص به کارگیری قاعده درآمد دائمی تغییر یافته است. به طوری که مطالعات نشان داده است، کشورهای در حال توسعه هم‌اکنون از رویکرد دوگانه دفاع می‌کنند که جزئیات آن در شکل ۷ مشاهده می‌شود (تیواری، ۲۰۱۲^۳). بر اساس این دیدگاه، دولت‌های پیشرفته‌ای که تا دو دهه دیگر منابع در اختیار دارند (افق کوتاه‌مدت)، باید از یک قاعده فرضیه درآمد دائمی منابع طبیعی استفاده کنند؛ اما در صورتی که منابع بیش از بازه زمانی مذکور قابل بهره‌برداری باشند (افق بلندمدت)، عملاً از قاعده تراز بودجه یا قاعده رشد مخارج همراه با یک قاعده تراز بودجه استفاده می‌کنند.

کشورهای کم‌درآمد که افق استخراج منابع آنها کوتاه‌مدت است می‌توانند قاعده رشد مخارج همراه با قاعده تراز بودجه غیرمنابع یا یک قاعده PIH تعدیل یافته به کار گیرند که اجازه خاص برای مخارج بیشتر را در سال‌های اولیه تولید می‌دهد. با این حال، کشورهای با درآمد پایین که افق استخراج منابع در آنها بلندمدت است، می‌توانند از یک قاعده رشد مخارج همراه با یک قاعده تراز بودجه یا تراز بودجه اولیه غیرمنابع استفاده کنند.

1. Permanent Income Hypothesis (PIH)

۲. به طور مثال در ایران معادل آن، تولید ناخالص داخلی غیرنفتی خواهد بود.

3. Tiwari

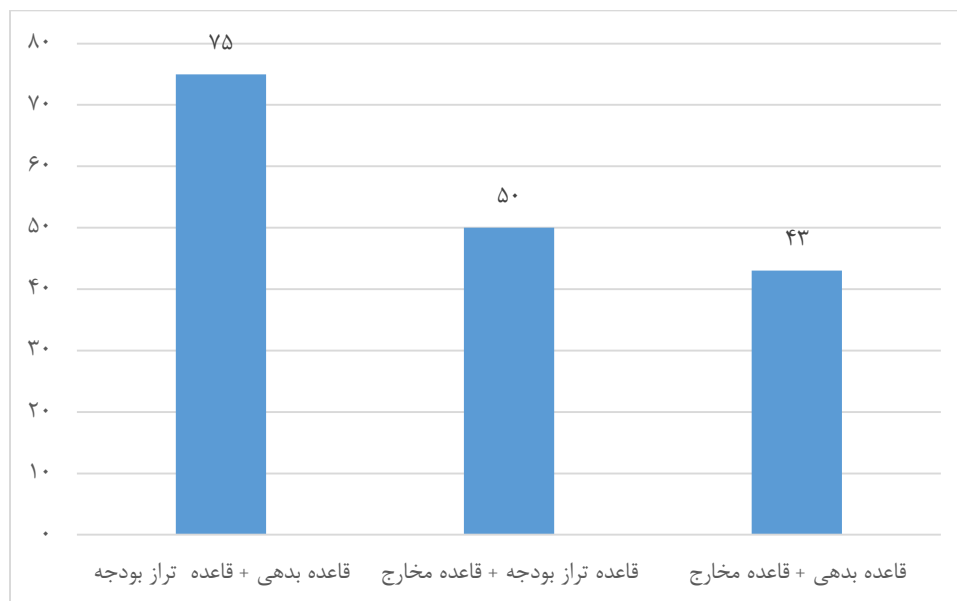


شکل ۷: اتخاذ قواعد مالی برای کشورهای غنی از منابع طبیعی

منبع: زارعی (۱۳۹۴)

۳-۲-۴- ترکیب قواعد مالی در کشورها

بسیاری از کشورها ترکیبی از قواعد مالی را برای دستیابی به اهداف سیاستی چندگانه و یا برای تقویت اثر آنها بر مجموعه‌های مالی کلیدی اتخاذ می‌کنند. در حال حاضر، بسیاری از کشورها قاعده تراز بودجه را با قاعده بدهی، قاعده تراز بودجه را با قاعده مخارج و همچنین قاعده بدهی را با قاعده مخارج ترکیب می‌کنند. همان‌طور که در شکل ۸ نشان داده شده است، در سال ۲۰۲۱، ترکیب قواعد تراز بودجه و قاعده بدهی بیشتر مورد استفاده قرار گرفته است. ترکیب قواعد تراز بودجه یا قواعد بدهی با قواعد مخارج به دستیابی به سطوح بدهی پایدار و تثبیت تولید به‌طور همزمان از طریق کاهش دوره‌ای بودن هزینه‌ها کمک می‌کند. ترکیبی از قواعد بدهی با قواعد تراز بودجه، تأثیر پایداری بدهی را تقویت می‌کند، زیرا سقف بدهی تنها زمانی کسری دولت را محدود می‌کند که سطح بدهی به سقف تعیین شده نزدیک باشد. با محدود کردن رشد مخارج دولت، این ترکیب راهنمایی عملیاتی برای سیاست مالی حتی زمانی که بدهی واقعی از سطح هدف فاصله دارد، ارائه می‌کند. حرکت به سمت ترکیبی شدن قواعد مالی در کشورهای مختلف همزمان در حال بروز و ظهور است. به عبارت دیگر، به نظر می‌رسد که اتکا به یک قاعده، چندان نتوانسته موفق باشد و کشورها تلاش می‌کنند از طریق قواعد مالی چندگانه، هم‌زمان چندین هدف مالی عمومی را تنظیم کنند.



شکل ۸: ترکیب قواعد مالی در کشورها، سال ۲۰۲۱

منبع: پایگاه داده‌های قواعد مالی دپارتمان امور مالی

در سال ۲۰۲۱، در اغلب اقتصادها با قواعد مالی، قواعد درآمد کمتر مورد استفاده قرار گرفته است و تا حدودی منعکس‌کننده این واقعیت است که دولت‌ها کنترل کمتری بر درآمدهای سالانه دارند (داوودی و همکاران، ۲۰۲۲). در جدول ۴ پذیرش مشترک قواعد مالی در کشورهای جهان در سال ۲۰۲۱ نشان داده شده است. این جدول دارای دو ردیف نام قواعد در بالا و پائین و همچنین دو ستون ابتدایی و انتهایی با همین محتوا می‌باشد. هدف از طراحی جدول ۴ این است که به صورت متقاطع امکان بررسی نحوه ترکیب و به کارگیری قواعد مالی وجود داشته باشد. اعداد نشان می‌دهد که چند کشور چه قواعد مالی را با هم ترکیب کردند. به عنوان نمونه، عدد ۵ (*) نشان‌دهنده این است که ۵ کشور قاعده درآمد و قاعده مخارج را به کار گرفته‌اند و همچنین عدد ۶ (***) نشان می‌دهد که ۶ کشور سه قاعده مالی را به طور همزمان به کار گرفتند. به نحو مشابه، عدد ۵ (****) نشان‌دهنده این است که ۵ کشور قاعده مخارج، قاعده درآمد، قاعده بدهی و قاعده تراز بودجه‌ای را با یکدیگر و به صورت ترکیبی به کار گرفته‌اند. علاوه بر این، بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد در این سال، عمده کشورها قاعده بدهی را با قاعده تراز بودجه ترکیب کردند. به عنوان نمونه، ۱۴ کشور قواعد بدهی، تراز بودجه و قواعد درآمد را با هم مورد استفاده قرار داده‌اند و ۵ کشور نیز از هر ۴ قاعده بودجه به صورت همزمان بهره برده‌اند.

جدول ۴: پذیرش مشترک قواعد مالی در کشورهای جهان سال ۲۰۲۱

	قواعد تراز بودجه‌ای	قواعد درآمد	قواعد درآمد	قواعد درآمد	قواعد بدهی	قواعد تراز بودجه‌ای	قواعد درآمد	قواعد مخارج	
	-	-	-	-	۴۳	۵۰	۶	۵۵	قاعده مخارج
	-	-	-	-	۱۷	۱۴	۱۷	-	قاعده درآمد
	-	-	-	-	۷۵	۹۳	-	-	قاعده تراز بودجه‌ای
	-	-	-	-	۸۵	-	-	-	قاعده بدهی
	-	-	-	۵ (*)	-	-	-	-	قاعده مخارج
قاعده بدهی	-	-	۶ (***)	-	-	-	-	-	قاعده مخارج
قاعده بدهی	-	۵ (***)	-	-	-	-	-	-	قاعده مخارج
قاعده بدهی	۱۴	-	-	-	-	-	-	-	قاعده درآمد
		قاعده تراز بودجه‌ای		قاعده تراز بودجه‌ای					

منبع: محاسبات تحقیق بر اساس پایگاه داده‌های قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول (IMF 2021).

به طور مشابه با جدول قبل، جدول ۵ پذیرش مشترک قواعد مالی در کشورهای دارای منابع طبیعی در سال ۲۰۲۱ را نشان می‌دهد. در این جدول نیز همانند جدول ۴، انواع قواعد مالی در دو ردیف بالا و پائین و دو ستون در ابتدا و انتها قرار گرفته‌اند. با توجه به مطالعات و بررسی‌های انجام شده در خصوص اقتصادهای دارای منابع طبیعی که قواعد مالی را به کار گرفته‌اند واضح است که قواعد درآمد در این کشورها نیز کمتر مورد استفاده قرار گرفته است. همچنین ۱۲ (*) کشور قاعده بدهی را با قاعده تراز بودجه ترکیب کردند. علاوه بر این، در این دسته از کشورها هیچ کشوری (***) قواعد درآمد را با قواعد مخارج به صورت مشترک مورد استفاده قرار نداده است، تنها یک کشور از قواعد بدهی، درآمد و تراز بودجه‌ای بهره برده است (جدول ۵).

جدول ۵: پذیرش مشترک قواعد مالی در کشورهای دارای منابع طبیعی سال ۲۰۲۱

	قواعد تراز بودجه‌ای	قواعد درآمد	قواعد درآمد	قواعد درآمد	قواعد بدهی	قواعد تراز بودجه‌ای	قواعد درآمد	قواعد مخارج	
قاعده مخارج	-	-	-	-	۵	۷	۰ (***)	۸	
قاعده درآمد	-	-	-	-	۳	۱	۳	-	
قاعده تراز بودجه‌ای	-	-	-	-	۱۲ (*)	۱۹	-	-	
قاعده بدهی	-	-	-	-	۱۶	-	-	-	
قاعده مخارج	-	-	-	۰	-	-	-	-	
قاعده مخارج	قاعده بدهی	-	-	۰	-	-	-	-	
قاعده مخارج	قاعده بدهی	-	۰	-	-	-	-	-	
قاعده درآمد	قاعده بدهی	۱	-	-	-	-	-	-	
		قاعده تراز بودجه‌ای		قاعده تراز بودجه‌ای					

منبع: پایگاه داده‌های قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول (IMF 2021).

۳-۳- بررسی رفتار چرخه‌ای سیاست مالی و نقش قواعد مالی در اقتصاد ایران

در اقتصاد ایران به دلیل وابستگی منابع بودجه به درآمدهای نفتی و همچنین اثرپذیری بالای اقتصاد از وضعیت صادرات درآمدهای نفتی، سیاست‌های مالی موافق چرخه بوده است و همین امر باعث شده تا سیاست‌های مالی نقش ثبات ساز اقتصادی را ایفا نکنند. به عبارت دیگر، سیاست مالی در ایران رفتار ضد چرخه‌ای ندارد. لذا دولت ایران می‌تواند با طراحی و پیاده‌سازی قواعد مالی، اثرات منفی ناشی از نوسانات درآمدهای آتی را کاهش دهد و در جهت سیاست مالی ضد چرخه‌ای گام‌های مؤثری بردارد. در این راستا، بررسی تجربه کشور در وضع و اجرای قواعد مالی از طریق واکاوی قوانین برنامه‌های توسعه کشور، می‌تواند گام مهمی جهت دستیابی به اهداف اصلاحات ساختاری محسوب شود. از این‌رو، در این بخش، اهم قواعد مالی وضع شده در ایران قبل و بعد از انقلاب اسلامی مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۳-۳-۱- قواعد مالی ایران قبل و بعد از انقلاب اسلامی

با توجه به جدول ۶ قواعد مالی در برنامه های قبل از انقلاب اسلامی (۱۳۵۶ تا ۱۳۳۴) گویای آن است که قاعده مشخصی برای آن قسمت از اعتبارات برنامه های توسعه که از محل عواید نفتی تأمین می شود، در نظر گرفته نشده است و صرفاً مبتنی بر میزان حصول این درآمدها و اعتبارات مورد نیاز برنامه بوده و ملاحظاتی همچون عدالت بین نسلی نیز در نظر گرفته نشده است.

جدول ۶: اهم قواعد مالی وضع شده در ایران (قبل از انقلاب اسلامی)

قواعد مالی	دوره زمانی	برنامه های توسعه	موضوع برنامه
قواعد مالی مربوط به درآمدهای نفتی	قبل از انقلاب اسلامی	ماده ۸ قانون برنامه دوم عمرانی ۱۳۳۴ تا ۱۳۴۱	جمع وجوهی که به عنوان مالیات بر درآمد به موجب قرارداد نفت مصوب ۷ آبان ماه ۱۳۳۳ توسط وزارت دارایی وصول می شود و عوایدی که شرکت نفت به عنوان پرداخت مشخص از شرکت های بازرگانی دریافت می دارد، بین وزارت دارایی، شرکت نفت و سازمان برنامه تقسیم خواهد شد.
		ماده ۵ قانون برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۱ تا ۱۳۴۶)	سهمی از درآمد نفت که در هر سال یا قسمتی از سال طی دوره برنامه عاید دولت می شود به محض وصول در حساب مخصوصی به نام «حساب درآمد برنامه» در بانک مرکزی سپرده خواهد شد.
		ماده ۵ قانون برنامه چهارم عمرانی (۱۳۴۷ تا ۱۳۵۲)	هشتاد درصد از درآمد نفت و صد در صد از درآمد گاز و پتروشیمی که در هر سال طی دوره برنامه عاید دولت می گردد به محض وصول در اختیار سازمان برنامه گذاشته می شود.
		قانون برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶)	آن بخش از منابع مالی که از عواید نفتی تأمین می شد بر اساس ماده ۲۴ قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ تعیین گردید.

منبع: برنامه های توسعه در ایران

سال های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی به دلیل وقوع جنگ تحمیلی، برنامه های تدوین نشد و در برنامه های اول و دوم توسعه بعد از انقلاب نیز نحوه استفاده از عواید نفتی مشابه دوره قبل از انقلاب بود. کشور با تلاطم بودجه، عدم ثبات در اقتصاد، ناکارآمدی سرمایه گذاری عمرانی، انتقال مستقیم تکانه های نفتی به تمامی بخش های منتفع از نفت مواجه بود؛ اما از برنامه سوم توسعه، قاعده مند نمودن نحوه استفاده از عواید نفتی در قالب حساب ذخیره ارزی آغاز شد (جدول ۷).

جدول ۷: اهم قواعد مالی وضع شده در ایران (بعد از انقلاب اسلامی)

موضوع برنامه	برنامه‌های توسعه	دوره زمانی	قواعد مالی
بخش سیاست‌های کلی مرتبط با بودجه و وضع مالی دولت: برقراری تعادل بین دریافت‌ها و پرداخت‌های بودجه عمومی دولت.	بند «۲» برنامه اول توسعه (۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲)	بعد از انقلاب اسلامی	قواعد مالی مربوط به درآمدهای نفتی
هدف‌های کلان کیفی: تلاش در جهت کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای حاصل از نفت و توسعه بیش‌ازپیش صادرات غیرنفتی. سیاست‌های درآمدی: هدایت درآمدهای حاصل از نفت در جهت هزینه‌های عمرانی.	بند «۹» و بند «ز» برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸)		
تأسیس حساب ذخیره ارزی (واریز مازاد درآمد نفت نسبت به سقف‌های ارزی تعیین‌شده)	ماده ۶۰ قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳)		
تا ۵۰ درصد موجودی حساب ذخیره ارزی به‌منظور سرمایه‌گذاری و تأمین بخشی از اعتبارات مورد نیاز طرح‌های تولیدی و کارآفرینی بخش غیردولتی اختصاص یابد.	بند الف ماده (۲) قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸)		
تأسیس صندوق توسعه ملی	ماده ۸۴ و ۸۵ قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴)		
به منظور قطع کامل وابستگی اعتبارات هزینه‌ای به عواید نفت و گاز از طریق افزایش سهم درآمدهای عمومی در تأمین اعتبارات هزینه‌ای دولت، به‌گونه‌ای اقدام شود که: الف) در پایان برنامه نسبت مالیات به GDP مشروط به عدم افزایش نرخ مالیات‌های مستقیم و با گسترش پایه‌های مالیاتی حداقل به ۱۰ درصد برسد. ب) نسبت درآمدهای عمومی به استثنای درآمدهای نفت و گاز به اعتبارات هزینه‌ای به‌طور متوسط سالیانه ۱۰ درصد افزایش یابد. ج) اعتبارات هزینه‌ای دولت سالیانه حداکثر ۲ درصد کمتر از نرخ تورم افزایش یابد.	ماده ۱۱۷ قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴)		
قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه	ماده ۲۳۴ بند «ج» قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴)		
به منظور انطباق بودجه‌های سنواتی با قانون برنامه ششم؛ انضباط مالی، اصلاح فرایند برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و نظارت بر عملکرد و هزینه‌های دولت: ۳۰ درصد از درآمدهای نفتی برای ایجاد ثبات اقتصادی و عدالت بین نسلی به صندوق توسعه ملی	ماده ۷ قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰)		

واریز و هرساله به آن باید ۲ واحد درصد افزوده شود. ^۱			
سقف اعتبارات هزینه‌ای بودجه عمومی دولت در سال‌های اجرای قانون برنامه تعیین می‌شود. جابه‌جایی و افزایش منابع و مصارف حداکثر تا ۱۵ درصد در قالب لوایح بودجه سنواتی مجاز است.	ماده ۷ قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰)		
ساماندهی بدهی‌های دولت از طریق: حفظ شاخص نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به GDP در سطح حداکثر ۴۰ درصد.	بند ۸ ماده ۸ قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰)		

منبع: برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در ایران

حساب ذخیره ارزی طی این سال‌ها بنا به دلایلی همچون عدم پایبندی دولت به نحوه برداشت از حساب ذخیره ارزی در جهت اهداف تعیین‌شده، اصلاح مکرر مواد قانونی و مجاز بودن استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی برای تأمین مصارف بودجه عمومی، فقدان ارکان مستقل برای سیاست‌گذاری، اجرا و نظارت، عملکرد موفقیت‌ناشناخته و نتوانسته به اهداف مورد نظر دست یابد. عملکرد حساب ذخیره ارزی به نظر حاکی از آن است که این حساب در انجام وظیفه نوسان‌گیری از اقتصاد کشور نیز عملکرد موفقیت‌ناشناخته است.

با توجه به عدم عملکرد مطلوب حساب ذخیره ارزی، در برنامه پنجم توسعه تأسیس صندوق توسعه ملی در دستور کار قرار گرفت و منابع حساب به صندوق واریز گردید. صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به سرمایه‌های اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از این منابع بر اساس بند (۲۲) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری و ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه سال ۱۳۸۹ تأسیس شد. در واقع، هدف هدایت بخشی از درآمد نفتی به سرمایه‌گذاری در قالب صندوق توسعه به جای هزینه کردن آن در بودجه دولت است.

اصلی‌ترین منابع واریزی به حساب صندوق توسعه ملی، درآمد حاصل از صدور نفت و گاز است و از دیگر منابع می‌توان به سود متعلقه به موجودی حساب و بازدریافت تسهیلات اعطایی اشاره کرد. همچنین عمده ارقام مربوط به مصارف صندوق شامل برداشت از حساب صندوق بابت اعطای تسهیلات ارزی و ریالی و سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی می‌باشد. بر اساس مطالعات انجام شده، بیشترین میزان منابع ورودی صندوق در سال‌های ۱۳۸۹ تا ابتدای شهریور ۱۳۹۲، بالغ بر ۵۴ میلیارد دلار بوده است (گزارش عملکرد صندوق توسعه

۱. سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال اول اجرای قانون برنامه سی درصد (۳۰٪) تعیین می‌شود و سالانه حداقل دو واحد درصد به این سهم اضافه می‌شود. بانک مرکزی مکلف است در طول سال و متناسب با وصول منابع بلافاصله نسبت به واریز این وجوه و سهم چهارده و نیم درصد (۱۴/۵٪) شرکت ملی نفت ایران از کل صادرات نفت و میعانات گازی و همچنین سهم سه درصد (۳٪) مناطق نفت‌خیز، گازخیز و توسعه نیافته اقدام کند و از محل باقیمانده، سهم بودجه عمومی دولت از منابع موضوع این جزء در سقف جدول شماره (۴) این قانون تعیین و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و مابقی را به حساب ذخیره ارزی واریز نماید.

ملی، شهریور ۱۳۹۲) که این مبالغ به تدریج در تا سال ۱۴۰۰ به حدود ۳۰ میلیارد دلار رسید؛ در حالی که به‌رغم کاهش منابع ورودی صندوق، میزان برداشت از منابع طی این سال‌ها با افزایش چشمگیر همراه بوده است (نشست حکمرانی صندوق توسعه ملی، خرداد ۱۴۰۱).

از منظر بودجه‌های سنواتی و مباحث بودجه و مالیه عمومی، انحراف قابل ملاحظه نسبت به قواعد و اهداف مالی تعیین‌شده در قانون برنامه ششم نیز مشهود است. اعتبارات متناسب با احکام سهم صندوق توسعه ملی، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در قوانین بودجه سنواتی، محورهای برنامه در لوایح بودجه سنواتی و به دنبال آن قانون مصوب بودجه تخصیص داده نشده است. در حال حاضر، سهم چشمگیری از منابع صندوق توسعه ملی نصیب دولت شده و قواعد مالی مؤثری در مدیریت درآمدهای نفتی تدوین نشده است.

در سال‌های گذشته قاعده مالی حاکم بر صندوق که تنها در منابع صندوق است، بنا به شرایط تغییر کرده است. به‌گونه‌ای که با افزایش درآمدهای نفتی، درآمدهای دولت نیز افزایش یافته و سرریز اضافه درآمدها به‌طور کامل به صندوق واریز نمی‌شود. با کاهش درآمدهای نفتی نیز دولت از منابع صندوق برداشت بیشتر نموده و دولت تعهد حفظ قاعده مالی را رعایت نمی‌کند. از طرف دیگر در سال‌های اخیر، رویه‌ای به کار گرفته شده که در آن از منابع صندوق در اموری هزینه می‌شود که به‌طور کامل برخلاف اهداف و چشم‌انداز بلندمدت صندوق است. علاوه بر این، عمده ذخایر این صندوق به تأمین مالی طرح‌های عمرانی اختصاص پیدا کرده که این مسئله نشان می‌دهد منابع صندوق به‌نوعی جزئی از کمک‌های حمایتی برای بودجه دولت بوده و آنچه به عنوان پس‌انداز حفظ ثروت در اهداف صندوق‌های ثروت ملی مدنظر است در صندوق توسعه ملی ایران رعایت نشده است.

در این راستا، افراد و نهادهای مختلفی به منظور اصلاح یا پوشش برخی از انتقادات وارد بر صندوق توسعه ملی پیشنهادها متفاوتی مطرح کردند. به عنوان نمونه طبق گزارش صندوق توسعه ملی در سال ۱۴۰۱ مقرر گردید اصلاح اساسنامه این صندوق به صورت زیر انجام گیرد:

- واریز ۴۲ درصد از عواید حاصل از صادرات نقدی و تهاتری نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی در سال شروع برنامه و افزایش ۲ واحد درصد سالیانه به آن.
- افزایش و تقویت منابع صندوق توسعه ملی از طریق سرمایه‌گذاری در داخل و خارج از کشور، خرید سهام، سپرده‌گذاری و مشارکت با بخش خصوصی و تعاونی در طرح‌ها و پروژه‌های زیرساختی و توسعه‌ای دارای بازده مناسب مشروط بر آن که به بنگاه‌داری و توسعه تشکیلات صندوق منجر نشود (در سقف ۵۰ درصد از سهام).

- استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی و استقلال مدیریت حساب‌های آن از بانک مرکزی.
- ایجاد یا تملک نهاد مالی تخصصی متناسب با وظایف صندوق، بدون شعبه و بدون امکان سپرده‌گیری و خلق پول.

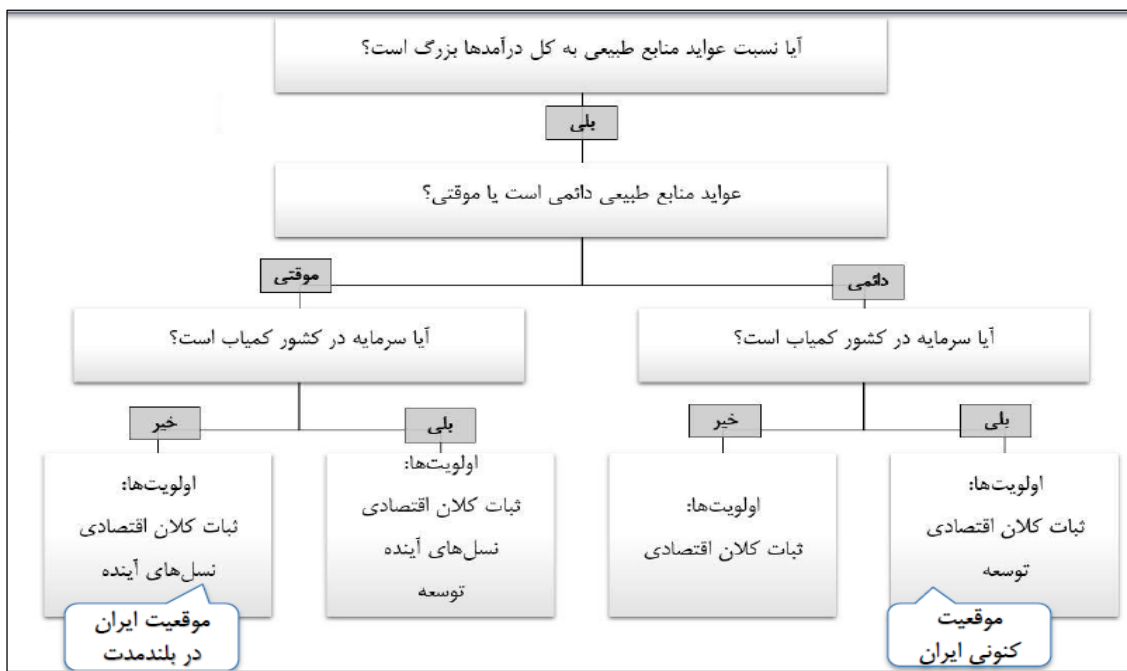
در اقتصاد ایران، عدم توجه به تبیین قواعد مالی باعث شده تا اصلاحات ساختاری نتوانند به اهداف مورد نظر خود دست یابند. در واقع، تجربه کشور گویای آن است که برخی از قواعد مالی به نحوی تدوین شده‌اند که عملاً توجهی به دلایل توجیهی وضع و تحقق این قواعد نشده است. علاوه بر این، سیاست‌گذار بدون اطلاع از بسترهای لازم، این قواعد را وضع کرده و به نظر می‌رسد که قواعد مالی به شکل مصوب و مناسب به مورد اجرا گذاشته نشده است. به‌طور کلی، انتخاب قاعده‌ای که بتواند وضعیت مالی و کسری بودجه دولت را بهبود بخشد و سیاست‌های متناسب مالی ایجاد کند، حیاتی به نظر می‌رسد. حساب ذخیره ارزی، صندوق توسعه ملی و هدف‌گذاری کسری تراز عملیاتی، از مهم‌ترین قواعد مالی طراحی شده در ایران هستند؛ اما در عمل نتوانسته‌اند محدودیت عملیاتی برای دولت در استفاده منابع حاصل از صادرات نفت ایجاد کنند.

می‌توان گفت هیچ‌یک از قواعد مالی در برنامه‌های توسعه در عمل نتوانسته‌اند محدودیتی در استفاده از منابع حاصل از نفت با هدف ثبات‌سازی میزان ورود این منابع به بودجه ایجاد کنند؛ به عبارت دیگر، عدم رعایت قواعد مالی یکی از موضوعات اساسی است که طی سال‌های گذشته به مانعی جدی در زمینه کارکرد ثبات‌بخشی سیاست مالی تبدیل و موجب موافق چرخه‌ای بودن سیاست مالی در ایران شده است، به‌گونه‌ای که سیاست مالی نه‌تنها نقش تعدیل‌کننده نوسانات را از دست داده، بلکه خود به عنوان محرک نوسان عمل می‌کند و اقتصاد را در شوک‌های درونی و بیرونی رها می‌سازد. یکی از دلایل آن کم‌توجهی به شرایط نهادی بودجه‌ریزی^۱ در ایران است. بودجه‌ریزی در کشور در مراحل تهیه، تصویب، اجرا، گزارش‌دهی و نظارت فاقد چارچوب‌های دقیق فنی و قانونی می‌باشد و این امر در کنار درجه پایین حاکمیت قانون موجب شده است بودجه در ایران اساساً ابزار سیاست‌گذاری محسوب نشود و به‌ویژه کارکرد تثبیتی نداشته باشد؛ به عبارت دیگر، در اقتصاد ایران موضوع اصلاح ساختاری بودجه همواره یکی از مباحث اصلی اقتصادی به شمار می‌آید؛ اما عدم توجه به تعیین قواعد مالی باعث شده تا این اصلاحات نتواند به اهداف مورد نظر خود دست یابند. همچنین کلی‌گویی و انتخاب قواعدی که در سال‌های گذشته از عملکرد مطلوبی برخوردار نبوده‌اند و با شرایط اقتصاد ایران مطابقت نداشته و از انعطاف‌پذیری و قابلیت اجرایی بالایی برخوردار نبوده‌اند نیز از دیگر مشکلات موجود در این زمینه است.

۱. بودجه‌ریزی به معنای انتخاب ساختار و ترکیب منابع و مصارف عمومی میان گزینه‌های ممکن است که طبق اصول و قواعد معینی صورت گرفته باشد.

علاوه بر مواردی که ذکر شد، عدم توجه به ابعاد ساختاری موجب شده است که قواعد مالی به تنهایی نتوانند از کسری بودجه و انباشت بدهی جلوگیری کنند. بر این اساس، تدوین قواعد مالی متناسب با شرایط کشور، از اهمیت بالایی برخوردار است. ایران تنها کشور فاقد هرگونه سازوکار ثبات‌سازی مؤثر در میان ۱۰ کشور تولیدکننده بزرگ نفت در جهان است. از این رو، تأسیس صندوق ثبات‌ساز^۱ به منظور مقاوم‌سازی اقتصاد کشور در برابر تکانه‌های خارجی باید در دستور کار و اولویت قرار گیرد. این صندوق‌ها به منظور کاهش اثرات کوتاه‌مدت نوسان درآمدهای حاصل از منابع تجدیدپذیر بر بودجه و اقتصاد و حمایت از انضباط مالی تشکیل شده‌اند. بسیاری از این صندوق‌ها دارای قواعد سپرده‌گذاری و برداشت هستند. در واقع این صندوق‌ها انفصال مخارج بودجه از تغییرات جریان‌های درآمد را تسهیل می‌کنند (زارعی، ۱۳۹۴).

قاعده مالی میان‌مدت جهت تعیین میزان ورودی درآمدهای نفتی به اقتصاد و قاعده مالی بلندمدت برای تعیین میزان و نحوه برداشت دولت از صندوق پس‌انداز^۲ و توسعه با هدف کاهش وابستگی به نفت و به منظور مدیریت منابع بین نسلی از طریق بودجه، ضروری به نظر می‌رسد.



شکل ۹: فرایند تصمیم‌گیری برای تعیین اولویت‌های قواعد مالی

Source: Thomas Baunsgard, Mauricio Villafurt and Marcos Plauski: Fiscal Frameworks for Resource rich Developing Countries IMF, 2012

1. Stabilization Funds

۲. Savings funds صندوق پس‌انداز به نسل‌های آتی امکان منتفع شدن از بخشی از درآمدهایی را می‌دهد که در حال حاضر از محل استخراج منابع تجدیدناپذیر به دست آمده است.

۴- جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

مطالعات نظری و تجربی گسترده‌ای در ادبیات علمی پیرامون بررسی رفتار چرخه‌ای (ضد چرخه‌ای یا موافق چرخه‌ای) صورت گرفته است. رفتار سیاست مالی در کشورهای توسعه‌یافته ضد چرخه‌ای است، حال آنکه در جوامع در حال توسعه در طول زمان، بر شدت موافق چرخه‌ای بودن سیاست‌های مالی افزوده می‌شود. در این راستا، پیاده‌سازی قواعد مالی از مهم‌ترین عوامل مؤثر در رفتار موافق چرخه‌ای دولت بوده‌اند.

در کشورهای نفتی، چرخه‌ای بودن سیاست مالی، منبعی برای تشدید بی‌ثباتی شناخته شده که نا اطمینانی در اقتصاد را افزایش و زمینه کاهش رشد اقتصادی را فراهم می‌آورد. از این رو، اقدامات متفاوتی از سوی کشورهای صادرکننده نفت در واکنش به چالش‌های ناشی از وابستگی به درآمدهای نفتی و عدم کارکرد بودجه به عنوان ابزار ثبات‌بخشی به اقتصاد انجام شده که یکی از عمده‌ترین آنها، معرفی قواعد مالی شفاف و روشن است.

در مجموع نتایج حاصل از بررسی تجربه کشورها در خصوص وضع قواعد مالی به صورت زیر آورده شده است:

- قواعد مالی خوب طراحی شده در محدود کردن کسری‌های اضافی مؤثر هستند. در مقابل، قواعدی که ضعیف طراحی شده‌اند و با شرایط کشورها مطابقت خوبی ندارند، می‌توانند مضر باشند (ایراد و همکاران،^۱ ۲۰۱۸).
- بر اساس آمار صندوق بین‌المللی پول از پیاده‌سازی قواعد مالی در کشورهای مختلف، اقتصادهای پیشرفته در اجرای این قواعد پیش‌تاز بودند، اقتصادهای نوپا در رتبه بعدی قرار دارند و تنها معدودی از کشورهای کم‌درآمد از این قواعد استفاده می‌کنند.
- در طول زمان، کشورها از تک قاعده مالی به سمت ترکیبی از قواعد مالی حرکت کرده‌اند که عمدتاً مرتبط با پایداری بدهی است. این روند نشانگر اتخاذ قواعد مالی چندگانه در سطح ملی و قواعد مالی فراملی است.^۲
- افزایش قواعد مخارج در ترکیب با قواعد تراز بودجه یا قواعد بدهی، نشانگر اهداف چندگانه کاهش اندازه دولت و توجه بیشتر به ویژگی‌های ثبات بخشی قواعد مالی است.
- قواعد تراز ساختاری بودجه و تراز تعدیل‌شده ادواری، بیش از گذشته مورد پذیرش قرار گرفته است.

1. Eyraud et al

۲. قواعد مالی فراملی اغلب قواعد تراز بودجه را با قواعد بدهی ترکیب می‌نماید.

- تفاوت‌های آشکاری در میان گروه کشورها در اتخاذ قواعد مالی مختلف وجود دارد که نشان‌دهنده نیازهای مختلف، تفاوت در ظرفیت نهادی و تأثیرپذیری از شوک‌های خارجی است.
- افزایش چشمگیر در سطح بدهی عمومی در بسیاری از کشورها به‌طور فزاینده‌ای پایداری مالی را تهدید می‌کند. اجماع فزاینده‌ای وجود دارد که این امر به دلیل کسری بودجه یا سوگیری سیاستمداران در هزینه است که تصمیم‌گیری دموکراتیک بودجه را تحریف می‌کند. بر این اساس، قانون‌گذاران در بسیاری از کشورها (علی‌الخصوص کشورهای صنعتی) قواعد مالی را پیشنهاد و معرفی کردند (هایمن و همکاران،^۱ ۲۰۱۶).
- در کشور ایران مهم‌ترین قواعد مالی در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۹-۱۳۷۹) و برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) برای کاهش وابستگی شامل موارد زیر است:
 - ایجاد حساب ذخیره ارزی در طول برنامه‌های سوم و چهارم توسعه اقتصادی (۱۳۷۹-۱۳۸۹).
 - تشکیل صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی بر اساس مواد ۸۴ و ۸۵ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی.
 - تعیین سقف کسری تراز عملیاتی در برنامه چهارم توسعه.
 - قاعده ضرورت قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه پنجم توسعه.
 - تخصیص بخشی از درآمدهای نفتی به صندوق توسعه ملی به عنوان یک قاعده درآمدی در برنامه ششم توسعه (توکلیان و همکاران، ۱۳۹۹).
- در این راستا، مطالعات نشان می‌دهد که عدم رعایت قواعد مالی، یکی از عوامل اساسی تعیین‌کننده ضد چرخه‌ای نبودن سیاست مالی در ایران هستند. به این ترتیب، با توجه به موافق چرخه‌ای بودن رفتار مالی دولت در اقتصاد ایران، قاعده مالی پیشنهادی می‌تواند ترکیبی از قواعد مخارج و تراز بودجه ساختاری باشد، به‌گونه‌ای که دولت برای هموار کردن مخارج و مقاومت در برابر اختلالات بودجه‌ای متأثر از مؤلفه‌های سیاسی گام بردارد. البته در صورتی که سازوکارهای اجرایی و پاسخگویی در داخل کشور ضعیف باشند، الزاماً قواعد مالی اثربخش نخواهند بود؛ بنابراین به منظور پیاده‌سازی قواعد مالی باید انعطاف‌پذیری قواعد، شرایط ثبات اقتصادی، ضمانت اجرایی، هزینه تخطی از قاعده و ساختار زمانی پیاده‌سازی آن نیز در نظر گرفته شود.
- بر این اساس، برخی توصیه‌های سیاستی برای کاهش موافق چرخه‌ای بودن سیاست مالی کشور به صورت زیر پیشنهاد می‌شود:

- اصلاحات نهادی به‌ویژه اصلاحات ساختاری بودجه‌ریزی در کشور می‌تواند عملکرد چرخه‌های اقتصادی را بهبود بخشد. برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی و حرکت به سوی بودجه‌ای کارآمد که با برنامه‌های توسعه کشور هماهنگ و در تعامل باشد، استفاده از چارچوب میان‌مدت مخارج پیشنهاد و توصیه می‌شود.
- طراحی قواعد مالی کارآمد به عنوان ابزاری مؤثر برای برقراری انضباط مالی؛
- طراحی سازوکار دقیق برای چگونگی ورود و خروج درآمدهای نفتی به صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی و جلوگیری از مداخلات سیاسی در مصارف آن؛
- کاهش اندازه دولت و توانمندسازی بخش خصوصی؛
- مرتبط کردن میزان افزایش هزینه‌ها با مقدار افزایش درآمدهای غیرنفتی؛
- اجرای دقیق و کامل اصول مربوط به بهبود وضعیت نهادهای سیاسی و اقتصادی با توجه به تعریف قواعد و پیاده‌سازی آنها برای جلوگیری از اثرگذاری تلاطم قیمت نفت بر رفتار سیاست‌گذار.

منابع

- بالونزاد، روزبه، علی‌رضا خزائی، مزگان میلانی و شقایق شجری (۱۳۹۹). «نقش منابع طبیعی در اقتصاد؛ ارائه یک چارچوب سیاستی با تأکید بر صندوق‌های ثروت ملی»، گزارش پژوهشکده امور اقتصادی وزارت امور اقتصاد و دارایی.
- توکلیان، حسین و ابراهیم صیامی عراقی (۱۳۹۹). «تعیین قاعده مالی برای دولت در اقتصاد ایران با استفاده از رویکرد الگوی تعادل عمومی پویای تصادفی»، مطالعات اقتصادی کاربردی ایران، سال نهم، شماره ۵۳، ۱-۳۹.
- زارعی، ژاله (۱۳۹۴). «قواعد مالی و هدف‌گذاری تورمی»، تهران: پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- مروتی، علی (۱۳۹۶). «مدیریت درآمدهای نفتی؛ نقش صندوق ثروت ملی و قاعده مالی»، دومین کنفرانس اقتصاد ایران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- Abdurohman, & Resosudarmo, B. P. (2017). "The behavior of fiscal policy in Indonesia in response to economic cycles." *The Singapore Economic Review*, 62(02), 377-401.
- Bandaogo, M. S (2020). "Fiscal Rules in Times of Crisis", Research & Policy Briefs From the World Bank Malaysia Hub, (36).
- Berganza, J. & Juan, C. (2012), "FISCAL RULES IN LATIN AMERICA: A SURVEY," Documentos Ocasionales. N 1208, BANCO DE ESPAÑA.
- Caselli, F., & Reynaud, J. (2020). Do fiscal rules cause better fiscal balances? A new instrumental variable strategy. *European Journal of Political Economy*, 63, 101873.
- Combes, J. L., Debrun, X., Minea, A., Sawadogo, P. N., & Vinturis, C. (2020, November). Can fiscal rules curb income inequality?. In *8th UECE Conference on Economic and Financial Adjustments*.
- Combesa, J. & Mineaa, A. & Sowa, M. (2017), "Is fiscal policy always counter- (pro-) cyclical? The role of public debt and fiscal rules", *Economic Modelling*.
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledo, V., & Pattillo, C. (2018). *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability* (No. 2018/004). International Monetary Fund.
- Fitriani, R. (2020). Fiscal Policy Behaviour in ASEAN: Countercyclical or Procyclical?. *KnE Social Sciences*, 170-178.
- Guerguil, M. Director, D. (2015). "Fiscal Rules and Small States: A Brief Overview", International Monetary Fund.
- Hebbel, K. & Schmidt, S. & Raimundo (2017), "Fiscal Rules in the World", <https://www.researchgate.net/publication/319451727>.
- Heinemann, F. & Moessinger, M. & Yeter, M. (2016) "Do Fiscal Rules Constrain Fiscal Policy? A Meta-Regression-Analysis", ZEW, Centre For European Economic Research, Discussion Paper No. 16-27.
- Heinemann, F., M.-C. Moessinger, and M. Yeter. (2018). "Do fiscal Rules Constrain Fiscal Policy? A Meta-Regression Analysis." *European Journal of Political Economy*, 51: 69-92.
- Ossowski, R. (2013), "Fiscal Rules and Resource Funds in Nonrenewable Resource Exporting Countries", International Experience.