

بسمه تعالی

# تحلیل شاخص های کلان بودجه کشور و تاثیر آن بر متغیرهای اقتصاد کلان

محمدعلی مرادی (PhD)

عضو هیات علمی دانشکده کارآفرینی دانشگاه تهران<sup>۱</sup>

اسفند ۱۳۸۳

---

<sup>۱</sup> مطالب ارائه شده در این گزارش نظرات نویسنده است و لزوماً نظرات نهاد محل اشتغال ایشان نیست.

## فهرست مطالب

۲	مقدمه.....
۴	تحلیل شاخص های بودجه .....
۴	۲,۱ اندازه دولت.....
۲۰	۲,۲ درآمدهای مالیاتی.....
۳۲	۲,۳ درآمدهای نفتی.....
۳۹	۲,۴ تملک دارایی های سرمایه ای (بودجه عمرانی) .....
۴۶	۲,۵ یارانه.....
۵۴	۳ تحلیل آثار بودجه بر متغیرهای اقتصاد کلان: با تاکید بر بودجه سال ۱۳۸۴.....
۵۴	۳,۱ رشد اقتصادی.....
۵۹	۳,۲ اشتغال.....
۵۹	۳,۳ سرمایه گذاری بخش خصوصی.....
۶۰	۳,۴ تورم.....
۶۲	۴ نتیجه گیری.....
۶۵	منابع و مأخذ.....

هدف این مطالعه بررسی، تحلیل و ارزیابی عملکرد شاخص های کلیدی بودجه دولت و مقایسه اهداف کمی و عملکرد آنها در قالب برنامه های توسعه و بودجه سالانه با تاکید بر بودجه برنامه سوم و تداوم آن در برنامه چهارم می باشد. همچنین بررسی و تحلیل آثار بودجه دولت بر متغیرهای اقتصاد کلان بخش دیگری از این نوشتار را تشکیل می دهد. در این نوشتار شاخص های بودجه متمرکز بر اندازه دولت، مالیات، نفت، تملک دارایی های سرمایه ای و یارانه می باشد که مباحث تجربی آن در چارچوب مبانی نظری مرتبط با هر مورد، ارزیابی و تحلیل می شود. همچنین در ارزیابی آثار بودجه دولت بر متغیرهای اقتصاد کلان، متغیرهای رشد اقتصادی، اشتغال، سرمایه گذاری بخش خصوصی و تورم مورد بررسی قرار می گیرد.

اهداف و شاخص های کمی بودجه که تهیه و تدوین آن به صورت آگاهانه و برای هدایت امور و فعالیت های مختلف کشور در ابعاد خرد، بخش، کلان و ملی صورت می گیرد، می تواند جهت گیری آن در چارچوب فرآیند زیر متمرکز و مورد ارزیابی قرار گیرد:

- شناخت موضوع، مسئله و مشکل
- شناخت و ارزیابی راه های ممکن حل مسئله و مشکل
- انتخاب راه و روش مناسب جهت حل مسئله و مشکل
- تدوین سیاست های مناسب جهت حل مسئله و مشکل و دستیابی به اهداف
- اجرای سیاست ها
- ارزیابی نتایج کسب شده در راستای تحقق اهداف

طی دهه های اخیر بر اساس جهت گیری برنامه های توسعه، سیاست ها و خط مشی هایی برای تحقق اهداف برنامه ها در قالب بودجه دولت پیش بینی و به اجراء درآمده تا ضمن ارتقاء کارایی و ثمر بخشی نظام مدیریتی و اجرایی کشور، زمینه های لازم برای دستیابی به اهداف فراهم شود و نهایتا با دستیابی به این اهداف، اوضاع اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و علمی جامعه و نهایتا کشور بهبود یابد و مسائل و مشکلات کشور و جامعه از این طریق بر طرف شود. برای این منظور، سعی می شود ابعاد این مسئله در کشور مورد ارزیابی

قرار گیرد تا نقاط ضعف و قوت دولت در اجرای سیاست های مالی شناسایی شود تا از تجارب گذشته در تدوین برنامه ها و بودجه ها در آینده استفاده لازم صورت گیرد. نتایج نشان می دهد روند تحولات اندازه دولت در ایران به دلیل نقش مسلط نفت در چارچوب نظریه های رشد اندازه دولت تداوم نیافته است و نوسانات اندازه دولت صرفا تابع درآمدهای نفتی بوده است. طی دهه های اخیر سهم درآمدهای مالیاتی از کل درآمدهای بودجه روند نزولی داشته است. مقایسه پیش بینی و عملکرد برنامه های توسعه نشان می دهد که عملکرد درآمدهای نفتی غالبا در تمامی برنامه های توسعه بیشتر از اهداف پیش بینی شده در هر برنامه بوده است و وابستگی دولت به نفت در سال های اخیر بر خلاف جهت گیری برنامه های توسعه تعمیق شده است. عملکرد تملک دارایی های سرمایه ای به قیمت های ثابت طی دهه های گذشته نیز روند نزولی داشته است و نهایتا اینکه اعطای یارانه طی دهه های گذشته از یک روند باثبات و پایداری برخوردار نبوده است.

بررسی تاثیر بودجه بر متغیرهای اقتصاد کلان نشان می دهد که به دلیل عدم رشد بودجه سال ۱۳۸۴ به قیمت های ثابت، بودجه سال آیند بر افزایش رشد اقتصادی بی تاثیر است و به تبع آن در افزایش اشتغال نیز بی تاثیر خواهد بود. با توجه به تاثیر با وقفه بودجه عمرانی دولت بر سرمایه گذاری بخش خصوصی و همچنین با توجه به روند عملکرد بودجه تملک دارایی های سرمایه ای (بودجه عمرانی) در سال جاری و هدف گذاری آن برای سال آیند، نشان می دهد که سرمایه گذاری بخش خصوصی در سال ۱۳۸۴، به دلیل کاهش در سرمایه گذاری دولت در سال جاری، کاهش خواهد یافت و نهایتا اینکه با توجه به افزایش قابل توجه برداشت از حساب ذخیره ارزی، بودجه سال آیند بویژه به دلیل اجرای سیاست پولی انبساطی، تورم زا می باشد.

شایان ذکر است نکات مهمی که در این گزارش به دلیل ضیق وقت به آن پرداخته نشده است، بررسی میزان سرمایه گذاری دولت در بخش های کلیدی مانند آموزش، بهداشت و تحقیق توسعه - که زمینه ساز تشکیل سرمایه انسانی و تولید علم و دانش در کشور است - و همچنین کسری بودجه و بدهی های دولت مرتبط می باشد.

سازماندهی این نوشتار بدین شکل است که در بخش دوم، شاخص های کلیدی بودجه بررسی و تحلیل می شود. در بخش سوم آثار و پیامدهای بودجه دولت بر متغیرهای اقتصاد کلان شناسایی و تحلیل می گردد و نهایتا در بخش سوم خلاصه نتایج ارائه می شود.

### ۲,۱ اندازه دولت

قبل از پرداختن به تحلیل شواهد آماری در مورد اندازه دولت، مفاهیم و مبانی نظری آن بررسی می شود. ابتدا مفهوم دولت مورد توجه قرار می گیرد. لین (۲۰۰۰) "تصمیم گیری دولت و نتایج و پیامدهای حاصل از آن" را تعریف کلی و عمومی دولت می داند که توسط بیشتر محققان مورد استناد قرار گرفته است. بر اساس این تعریف، دولت یک واحد تصمیم گیر است و مجموعه تصمیماتی که به طور پیوسته اتخاذ می کند، جهت حرکت جامعه و اقتصاد را تحت تاثیر قرار می دهد. این تصمیمات در ابعاد مختلف تاثیر گذار هستند. از یک طرف در ابعاد جغرافیایی در سطح ملی، منطقه ای و محلی و از طرف دیگر در سطوح مختلف بخش ها و حتی در سطوح فعالیت های خرد اثر می گذارد. وی اضافه می کند که حتی شرکت های دولتی و نیمه دولتی که در امور اقتصادی تاثیرگذار هستند را می توان در زمره تعریف دولت لحاظ کرد.

با توجه به تعریف فوق، یکی از مسائلی که در اندازه گیری دولت قابل طرح می باشد، دامنه فعالیت دولت است. دولت کالاها و خدمات مصرف می کند، در توزیع مجدد منابع دخالت دارد، مالیات اخذ می کند، یارانه اعطا می کند که تمامی آنها قابل محاسبه و قابل تبدیل به پول است که در مخارج دولت منعکس می شود. دولت همچنین از طریق وضع قوانین و مقررات و همچنین نقشی که به عنوان کارفرما دارد، در اقتصاد تاثیر می گذارد بنحوی که اندازه گیری آثار آن در مخارج دولت کمتر منعکس می شود. لذا نقش حضور دولت در اقتصاد نمی توان بدرستی در شاخص های پولی یا اشتغال نشان داده شود. برای اندازه گیری جامع اندازه دولت بایستی آثار مستقیم و غیر مستقیم تمامی تصمیمات دولت در اقتصاد لحاظ شود.

با توجه به نکات مذکور، می توان اذعان داشت که شاخص مخارج دولت در اقتصاد تنها یک شاخص محدود برای اندازه دولت تلقی می شود که عملکرد دولت را در چارچوب

بودجه نشان می دهد. بنابر این، با توجه به محدودیت های آماری موجود، این نوشتار به تعریف محدود استوار است که با هدف آن که متمرکز بر بودجه دولت<sup>۲</sup> است، تناسب دارد.

ادبیات موضوع در مورد ضرورت دخالت دولت و همچنین عوامل مؤثر بر اندازه دولت بسیار گسترده است. بر اساس تئوری اقتصاد، نقش و حضور دولت به دو دلیل کلیدی موجه تلقی می شود. یکی شکست بازار و دیگری توزیع درآمد و یا در مفهوم عام خود بر قراری عدالت است. اما به لحاظ تجربی ظرفیت ها و قابلیت های دولت از عوامل تعیین کننده آن بشمار می آید. در صورتی که بازار نتواند منابع را به صورت کارآمد تخصیص دهد و به تبع آن کاهش رفاه بوجود آید، در این حالت دولت با دخالت خود درصدد افزایش کارایی بر می آید. وجود صرفه های خارجی مانند آموزش عمومی و یا زیان ها خارجی مانند آلودگی از نمونه های بارز شکست بازار هستند. تولید و عرضه کالاها و خدمات عمومی<sup>۳</sup>، تدوین قوانین و مقررات، نظارت عمومی دولت، اخذ مالیات و اعطای یارانه از نمونه های دیگری هستند که دخالت دولت را توجیه می کند. مضافا اینکه دولت برای تامین نیازهای اساسی اقشار آسیب پذیر، از آنها حمایت می کند و سیاست هایی در جهت فقرزدایی تدوین و اجرا می نماید که دخالت دولت را به همراه دارد.<sup>۴</sup>

استیگلیتز (۱۹۹۶) وظایف دولت را عمدتا در فراهم کردن زیرساخت ها در زمینه های مختلف آموزشی، فناوری، مالی، فیزیکی، محیط زیست و اجتماعی می داند چون معتقد است بنگاه ها نمی تواند به صورت کارا در این زمینه ها عمل کند و دولت می بایستی حضور پیدا کند. بدیهی است عدم کارکرد کارای بازار به مفهوم کارکرد کارای دولت نمی تواند تلقی شود. زیرا ممکن است دولت نیز به دلیل عدم انعطاف پذیری بودجه و هزینه های ناشی از افزایش درآمدها موجب شود که به شکل کارا عمل ننماید. بویژه در کشورهای در حال توسعه نفتی که درآمد بودجه دولت عمدتا از محل درآمدهای نفتی تامین می شود، از جمله ایران، نوسانات شدید درآمدهای دولت بدنبال دارد و امکان اتخاذ سیاست های مالی پایدار را از دولت سلب می کند و از کارایی بودجه در ساماندهی امور مختلف می کاهد.

---

<sup>۲</sup> منظور از بودجه در این نوشتار، بودجه عمومی دولت است و شامل بودجه شرکت های دولتی و بانک ها و ... نمی باشد.

<sup>۳</sup> Public Goods

<sup>۴</sup> Stiglitz (1996)

اکنون با بررسی ضرورت دخالت دولت، اصول کلی دخالت دولت مشخص می‌گردد اما همان طوری که اشاره شد، دولت در اجرا از یک طرف با توانایی‌ها و محدودیت‌هایی مواجه است و از طرف دیگر با توجه به شرایط و درجه توسعه هر کشور، شناسایی و تعیین دقیق حوزه‌های دخالت دولت با چالش‌هایی همراه است. در اینجا به تعدادی از دیدگاه‌ها که توسط اقتصاددانان به عنوان عامل (عوامل) کلیدی مؤثر بر حجم و اندازه دولت مطرح شده است، بررسی می‌شود. یکی از این نظریه‌ها توسط واگنر تبیین و معرفی شده است که به قانون واگنر<sup>۵</sup> یا قانون انبساط هزینه‌های دولت (شامل هزینه‌های دولت و شرکت‌های دولتی)<sup>۶</sup> معروف است که در پایان قرن ۱۹ تبیین شده است. بر اساس این نظریه، در فرآیند رشد و توسعه اقتصادی و به موازات افزایش درآمد، سهم بخش عمومی افزایش می‌یابد. ماسگریو (۱۹۶۹) فرآیند رشد مخارج دولت را بر اساس مراحل رشد اقتصادی تبیین می‌کند. در مراحل اولیه رشد، سهم سرمایه‌گذاری دولت از کل سرمایه‌گذاری افزایش می‌یابد و سپس هنگامی که اقتصاد توسعه یافته می‌شود و زیرساخت‌های اقتصادی تکمیل می‌شود، سهم سرمایه‌گذاری دولت کاهش می‌یابد.

پرسن و تبیلینی (۱۹۹۹)<sup>۷</sup> بعد اقتصادی - سیاسی بودجه را مورد توجه قرار می‌دهند و مسئله را بدین گونه مطرح می‌کنند که سیاستمداران علاقه مند هستند مخارج دولت را افزایش دهند و از این طریق رانت خود و رای دهندگان خود را افزایش دهند و همچنین بتوانند مدت زمان بیشتری در قدرت باقی بمانند. آنها اضافه می‌کنند که سیاستمداران به این حقیقت آگاه هستند که اگر بیش از حد رانت جویی نمایند، قدرت را از دست خواهند داد.

مضافاً اینکه پرسن و تبیلینی بین رژیم پارلمانی و رژیم ریاست جمهوری تفکیک قائل می‌شوند. در رژیم ریاست جمهوری که رییس جمهور به طور مستقیم با آرای مردم انتخاب می‌شود، تصمیمات توسط سیاستمداران اتخاذ می‌شود و حتی اگر قدرت قانون گذاری در اختیار پارلمان باشد، نیازی به جمع کردن ائتلاف پارلمانی وجود ندارد. چون قدرت در پارلمان پراکنده و متفرق است و با ائتلاف ناپایدار و محدود شده احزاب همراه می‌باشد و بر عکس، در رژیم ریاست جمهوری ایجاد ائتلاف ضرورت دارد و این ائتلاف، پایدار و با خط

---

<sup>۵</sup> Wagner's Law

<sup>۶</sup> Law of Expanding State Expenditure

<sup>۷</sup> Persson and Tabellini

و خطوط حزب همراه است. در رژیم ریاست جمهوری، رای دهندگان برای نفوذ در سیاستگذاران با یکدیگر رقابت می کنند و نتیجه این کار، گرایش به سمتی است که در آن دولت به طور نسبی کوچک است اما رانت فراوان وجود دارد. از طرف دیگر در رژیم پارلمانی، چون ائتلاف حیاتی نیست، رقابت بین سیاستمداران بالاست و به تبع آن دولت بزرگ می شود و انتقال منافع به سمت اکثریت است.

مایکل حق (۲۰۰۳) ایدئولوژی احزاب حاکم را یکی از عوامل کلیدی در تعیین اندازه دولت می داند. یافته های این مطالعه نشان می دهد که رابطه مثبت و معنی داری بین ایدئولوژی دولت حاکم و اندازه دولت وجود دارد. این مطالعه برای کشورهای استرالیا، امریکا و ۱۴ کشور اروپایی برای دوره ۱۹۹۴-۱۹۶۵ صورت گرفته است. نتایج نشان می دهد در این کشورها سرعت روند این ارتباط در طول زمان کاهش یافته است. یعنی در دهه های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ اندازه دولت با رشد بیشتری افزایش یافته اما در دهه های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ روند رشد کند شده است.

اکنون روند مخارج دولت در ایران طی دهه های گذشته در چارچوب نظریات مطرح شده مورد تحلیل و ارزیابی قرار می گیرد. نمودار ۱ نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی را به قیمت های جاری نشان می دهد.<sup>۸</sup> از سال ۱۳۳۸ به بعد به تدریج با کسب درآمدهای نفتی و همچنین استقراض از خارج کشور، سیاست مالی انبساطی به اجرا درآمد به طوری که حتی روند کسری بودجه نیز به تدریج افزایش یافت.<sup>۹</sup> هر چند نرخ رشد مخارج دولت با نوساناتی همراه بود اما از انجایی که نرخ رشد مخارج دولت عموماً بیشتر از نرخ رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت های جاری بود،<sup>۱۰</sup> نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی به عنوان شاخص اندازه دولت، روند افزایشی به خود گرفت. علی رغم اینکه روند افزایش درآمدهای نفتی و مالیات های مستقیم کماکان در نیمه دوم دهه ۱۳۴۰ افزایش یافت، با این وجود به دلیل اجرای سیاست مالی انبساطی، افزایش های مذکور نتوانست هزینه ها را بپوشاند و در نتیجه کسری بودجه دولت از ۵۴/۴ میلیارد ریال در سال

<sup>۸</sup> قبل از بررسی روند تحولات این شاخص لازم است این نکته مورد توجه قرار گیرد که برای محاسبه آن صرفاً از آمارهای رسمی منتشر شده استفاده شده و بر اساس نرخ های متفاوت ارز تعدیل نشده است.

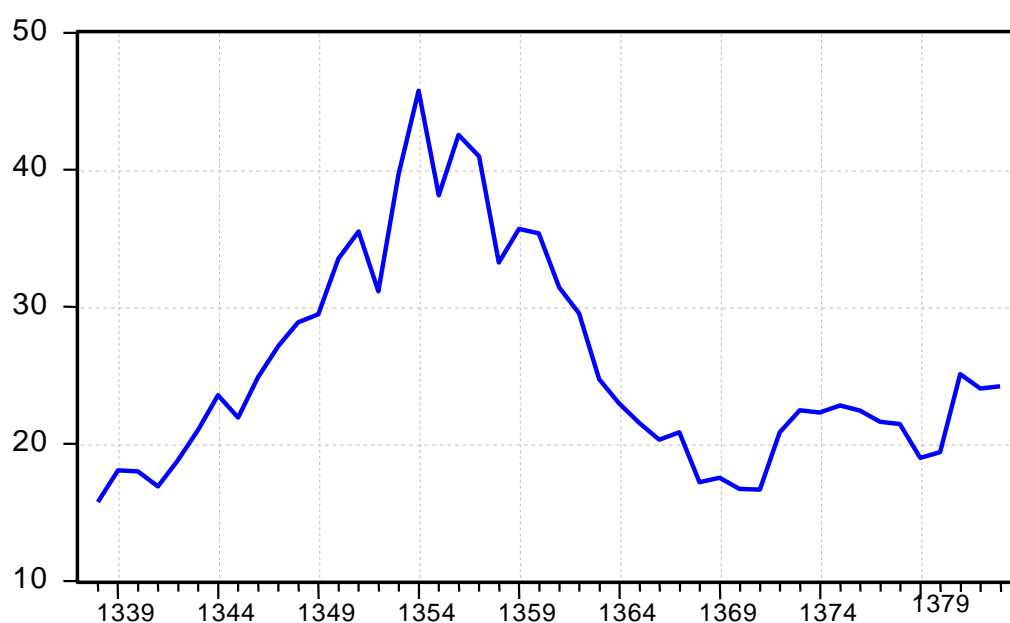
<sup>۹</sup> کسری بودجه در سال ۱۳۴۳ به ۱۱/۱ میلیارد ریال بالغ شد که معادل ۱۶/۱ درصد دریافتی های دولت را تشکیل می داد (گزارش اقتصادی و تراز نامه بانک مرکزی، سال ۱۳۴۷، ص ۹۴).

<sup>۱۰</sup> در نیمه اول دهه ۱۳۴۰ (۱۳۴۵-۱۳۴۰) متوسط رشد سالانه تولید ناخالص داخلی به قیمت های جاری و ثابت به ترتیب معادل ۸/۷ و ۷/۶ درصد بوده است.



۱۳۴۷ به معادل ۶۰/۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۴۹ افزایش یافت که بالغ بر ۳۵ درصد درآمدها را در این سال تشکیل می‌داده است. لذا، با توسل به افزایش کسری بودجه، دولت سیاست مالی انبساطی اتخاذ کرد که بر شدت افزایش اندازه دولت تاثیر گذاشت. این در شرایطی بود که طی این سال ها نرخ رشد اقتصادی نیز با شدت بیشتری افزایش یافت اما از انجایی که نسبت افزایش نرخ رشد مخارج دولت بیشتر از نرخ رشد اقتصادی بوده، شاخص اندازه دولت کماکان روند افزایشی داشته است.

نمودار ۱ نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی به قیمت های جاری: ۱۳۸۳ - ۱۳۳۸ (درصد)<sup>۱۱</sup>



مآخذ:

- مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی

<sup>۱۱</sup> در سال های اخیر مبلغی با عنوان یارانه حامل های انرژی در سمت منابع و مصارف بودجه به شکل حسابداری اضافه شده است که به منظور واقعی شدن ارقام مخارج دولت، از سرجمع مخارج دولت، این مبلغ کسر شده است.

برنامه پنجم عمرانی در سال ۱۳۵۳- به دلیل افزایش درآمدهای نفتی - مورد تجدید نظر قرار گرفت و هدف ۱۱/۴ درصدی متوسط سالانه رشد اقتصادی به قیمت های ثابت این برنامه به ۲۵/۹ درصد افزایش یافت و به دلیل افزایش درآمدهای نفتی، سهم نفت از درآمدهای دولت از ۶۷ درصد در سال ۱۳۵۲ به ۸۶ درصد در سال ۱۳۵۳ بالغ شد.<sup>۱۲</sup> شایان ذکر است افزایش شدید درآمدها باعث شد روند منفی کسری بودجه تغییر یافته و دولت با مزاد بودجه بالغ بر ۲۲۰/۵ میلیارد ریال مواجه گردد و بخش عمده ای از آن در قابل اعطای کمک و یا به صورت وام در اختیار دیگر کشورها و یا مؤسسات پولی و مالی بین المللی قرار گرفت.

در سال های ۱۳۵۴ و ۱۳۵۵ رشد درآمدهای نفتی در مقایسه با سال های قبل کاهش یافت و دولت سعی کرد با کنترل مخارج جاری، از افزایش شدید هزینه های خود جلوگیری بعمل آورد و لذا به تبع نوسانات متغیرهای بخش خارجی اقتصاد، رشد اقتصادی نیز تحت تاثیر قرار گرفت و نوسانات آن نیز بیشتر از گذشته شد. بنابراین، در سال ۱۳۵۵ با کاهش نسبی رشد درآمدهای نفتی و افزایش نسبتا بالای تولید ناخالص داخلی (به قیمت های جاری معادل ۳۴/۳ و به قیمت های ثابت معادل ۱۷/۶) باعث شد شاخص اندازه دولت از ۴۵/۸ در سال ۱۳۵۴ به ۳۸/۱ درصد در سال ۱۳۵۵ کاهش یابد.

تداوم روند رشد نازل کشورهای صنعتی به دنبال افزایش قیمت نفت و افزایش هزینه های تولید، منجر شد که این کشورها برنامه های صرفه جویی انرژی را به اجرا درآورند و همچنین با کشف منابع جدید نفت، موجب شد تا تقاضا برای نفت ایران تقلیل یابد و به تبع آن در سال ۱۳۵۶ صادرات نفت ایران به شدت کاهش یافت و رشد منفی تولید ناخالص داخلی به قیمت های ثابت از سال مذکور آغاز شد و متعاقب آن، در سال های بعد با آغاز انقلاب اسلامی<sup>۱۳</sup> در سال ۱۳۵۷ که با اعتصابات و توقف فعالیت های اقتصادی همراه بود و همچنین با آغاز جنگ از سال ۱۳۵۹ که همزمان با کاهش صادرات نفت ایران بود، روند رشد اقتصادی منفی به قیمت های ثابت تا سال ۱۳۶۱ ادامه یافت. با این وجود، به دلیل افزایشی نسبی بیشتر تولید ناخالص داخلی به قیمت های جاری در مقایسه با رشد مخارج دولت، شاخص اندازه دولت به طور پیوسته در سال های بعد، روند

---

<sup>۱۲</sup> گزارش اقتصادی و تراز نامه بانک مرکزی، سال ۱۳۵۳، ص ۱۵.

<sup>۱۳</sup> از آن جایی که در شاخص اندازه دولت، بودجه شرکت ها و مؤسسات دولتی و سایر مؤسسات وابسته به دولت لحاظ نشده است، تاثیر ملی شدن بانک ها، بیمه، بخشی از صنایع و فعالیت های بازرگانی پس از انقلاب اسلامی که حوزه دخالت دولت را از این نظر افزایش داده، در این شاخص نشان داده نشده است.

کاهش به خود گرفت و این روند بتدریج تداوم یافت به طوری که از حداکثر خود طی دوره مورد بررسی یعنی ۴۵/۸ درصد در سال ۱۳۵۴ به حداقل خود طی دوره یعنی معادل ۱۶/۷ درصد در سال ۱۳۷۱ کاهش یافت.

در سال ۱۳۷۲ به دلیل اعمال نرخ ارز شناور در محاسبه بخش عمده درآمدهای نفتی، مخارج دولت به قیمت های جاری معادل ۹۴/۲ درصد افزایش یابد و به همین دلیل شاخص اندازه دولت تغییر جهت داده و روند صعودی به خود گرفت و بتدریج طی سال های ۱۳۷۳-۱۳۷۸ در دامنه ۲۱-۲۲ درصد نوسان داشته است. دلایل کاهش شاخص اندازه دولت در سال های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ عمدتاً به کاهش درآمدهای نفتی و درآمدهای مالیاتی نسبت به سال های قبل می باشد که به عنوان منابع کلیدی تامین مخارج دولت نقش ایفا می کنند. با این وجود، در سال ۱۳۸۱ با اجرای سیاست یکسان سازی نرخ ارز، رشد مخارج دولت بشدت افزایش یافت و باعث شد که شاخص اندازه دولت از ۱۹/۴ درصد در سال ۱۳۸۰ به ۲۵/۱ درصد در سال ۱۳۸۱ افزایش یابد. این شاخص تا سال ۱۳۸۳ در دامنه ۲۴-۲۵ درصد در نوسان بوده است.

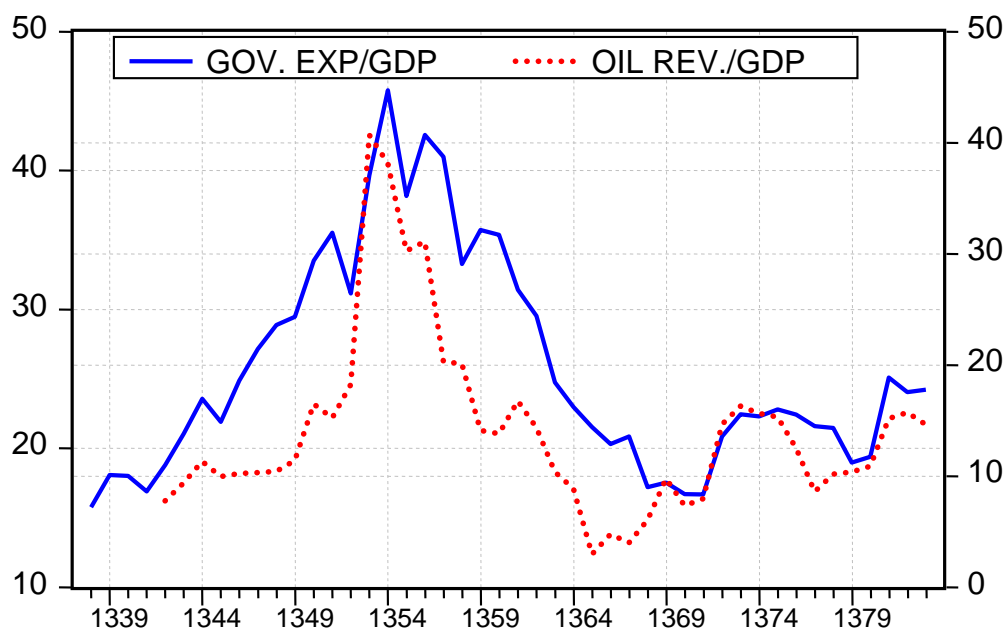
با توجه به بررسی روند این شاخص طی دهه های گذشته، می توان اذعان داشت که این شاخص از نوسانات شدیدی برخوردار بوده و از یک الگوی نظری رشد اندازه دولت تبعیت نکرده است. یعنی روند عملکرد گذشته نه ارتباطی با روند رشد اقتصادی دارد و نه با روند مراحل توسعه اقتصادی کشور متناسب است. همچنین به دلیل نقش نه چندان مؤثر احزاب و طرز تفکر آنها در فرآیند ترسیم روند اقتصادی کشور، در شرایط فعلی این نظریه ها در ایران برای تحلیل عملکرد قابل کاربرد نمی باشد، بلکه در آینده می توان رفتار اقتصادی دولت ها را در این چارچوب تحلیل کرد. و این زمانی خواهد بود که اقتصاد سیاسی ایران در عمل و اجرا در مسیر علمی شدن قرار گیرد.

با توجه به بررسی های مذکور ارتباط نزدیکی بین مخارج دولت و درآمدهای نفتی وجود دارد که نقش برجسته و غالب نفت را در ساختار بودجه دولت نشان می دهد. برای شناخت دقیق تر ارتباط این دو، نسبت مخارج دولت از تولید ناخالص داخلی و نسبت درآمدهای نفتی از تولید ناخالص داخلی در نمودار ۲ ترسیم شده است.<sup>۱۴</sup>

---

<sup>۱۴</sup> طی سال های اخیر بخشی از درآمدهای نفتی از محل برداشت از حساب ذخیره ارزی تامین شده است و لذا این مبلغ نیز به سرجمع درآمدهای نفتی اضافه شده است.

نمودار ۲ نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی و نسبت درآمدهای نفتی به تولید ناخالص داخلی (درصد)



مآخذ نمودار ۱

بر اساس این نمودار، روند شاخص اندازه دولت با روند نسبت درآمدهای نفتی به تولید ناخالص داخلی هماهنگ است و روند نوسانات این دو همدیگر را دنبال می کنند. یعنی هنگامی که نسبت درآمدهای نفتی به تولید ناخالص داخل افزایش یافته، نسبت مخارج دولت از تولید ناخالص داخلی نیز افزایش یافته است و بر عکس هنگامی که هنگامی که نسبت درآمدهای نفتی به تولید ناخالص داخل کاهش می یابد، نسبت مخارج دولت از تولید ناخالص داخلی نیز کاهش می یابد. نمونه بارز تاثیر پذیری مثبت این روند به تکانه نفتی نیمه اول دهه ۱۳۵۰ و سال های برنامه سوم توسعه بر می گردد که از نمودار ۲ کاملا مشهود است. همچنین، اثر منفی تکانه های نفتی بویژه در سال های اواسط دهه ۱۳۶۰ قابل مشاهده می باشد.

پیکاک و وایزمن (۱۹۶۱) معتقد هستند مخارج دولت به طور پیوسته و با ثبات رشد نمی کند بلکه تنها زمانی رشد می کند که اقتصاد با تغییرات ساختاری مواجه شود. عوامل تغییر ساختار می تواند اقتصادی، اجتماعی، سیاسی یا نظامی باشد. از جمله وقوع جنگ یا تغییرات اساسی در سیاست های دولت را می توان نام برد. آنها اضافه می کنند که

با از بین رفتن عوامل تغییر ساختار، مخارج دولت در همان سطح بالاتر باقی می ماند و کاهش پیدا نمی کند. این پدیده در دوران جنگ هشت ساله دهه ۱۳۶۰ در اقتصاد ایران به شکل دیگری محقق شده است. شواهد آماری نشان می دهد، نرخ رشد مخارج دولت طی سال های جنگ از روند نزولی برخوردار بوده و حتی در سال های پایانی جنگ، این نرخ منفی نیز شده است. بنابراین، روند کاهشی نرخ رشد مخارج دولت با نرخ رشد منفی دوران جنگ منجر به کاهش نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی شد که در نمودار ۱ قابل مشاهده است. مع الوصف، بر خلاف نظریه پیکاک و وایزمن، مخارج دولت در دوران جنگ نه تنها به سطح بالاتری افزایش نیافته، بلکه کاهش نیز یافته است. دلیل اصلی این روند را بایستی در نوسانات درآمدهای نفتی جستجو کرد که به نظر می رسد تاثیر خود را بر سرنوشت خود جنگ نیز بجای گذاشته است.

یکی از راهکارهای اجرایی قطع ارتباط نوسانات درآمدهای نفتی با نوسانات مخارج دولت، وجود حساب ذخیره ارزی می باشد. اما عملاً برداشت های مکرر دولت از این حساب، نه تنها وابستگی بودجه دولت به نفت را کاهش نداد بلکه منجر به وابستگی بیشتر بودجه دولت به نفت نیز شد<sup>۱۵</sup> که نهایتاً منجر به افزایش اندازه دولت گردیده است.

### مخارج دولت و برنامه های توسعه: پیش بینی و عملکرد

اکنون مخارج دولت طی شش برنامه توسعه که سه برنامه آن قبل از انقلاب اسلامی و سه برنامه بعد آن طراحی و به اجرا درآمده است، بررسی می گردد. همان طوری که از نمودار ۳ (الف) مشاهده می شود، عملکرد کمی مخارج دولت در برنامه های سوم و چهارم توسعه قبل انقلاب اسلامی بیشتر از برنامه در حالی که عملکرد کمی برنامه پنجم کمتر از برنامه محقق شده است. این در شرایطی است که تمامی ارقام عملکرد مخارج دولت طی سه برنامه بعد انقلاب اسلامی، بیشتر از مقادیر پیش بینی شده آن بوده است. با مقایسه ارقام پیش بینی برنامه ها و عملکرد آنها بویژه در سه برنامه توسعه بعد انقلاب اسلامی (نمودار ۳، الف)، نکات زیر قابل طرح و بررسی است:

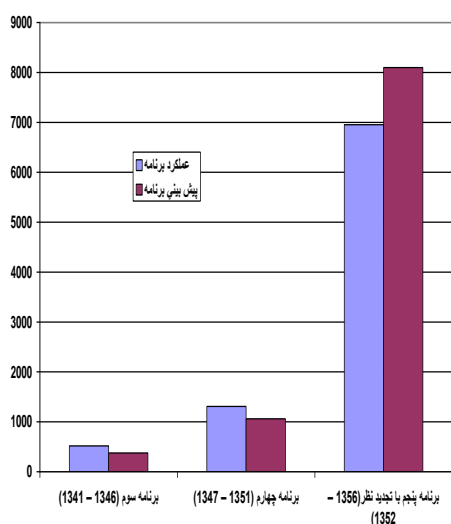
- ارقام پیش بینی بودجه نشان می دهد که دولت در هر برنامه نسبت به برنامه قبلی سیاست مالی انبساطی پیش گرفته است.

---

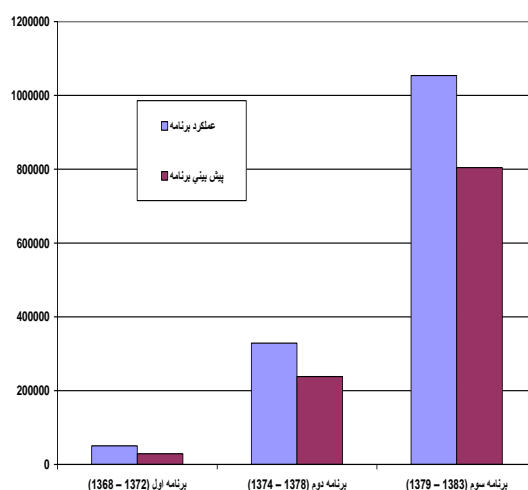
<sup>۱۵</sup> در قسمت درآمدهای نفتی به این مسئله پرداخته شده است.

- عملکرد برنامه ها نشان می دهد که دولت در مقایسه با هر برنامه عملا سیاست مالی انبساط اتخاذ کرده است. این می تواند در اهداف اقتصاد کلان که بر اساس ارقام پیش بینی شده برنامه تعیین شده است، تاثیر گذار باشد و نسبت به انحراف شاخص های کلان که در چارچوب برنامه پیش بینی شده است دامن بزند.

نمودار ۳ پیش بینی و عملکرد مخارج دولت طی شش برنامه توسعه کشور\* (میلیارد ریال)<sup>۱۶</sup>



(الف)



(ب)

\* برنامه سوم توسعه قبل از انقلاب اسلامی از نیمه دوم سال ۱۳۴۱ به اجرا درآمده است و لذا آمارها برای دوره ۵/۵ در نظر گرفته شده است.

مآخذ:

- مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- قوانین برنامه های پنج ساله توسعه و مستندات ذیربط و قوانین بودجه های سالانه

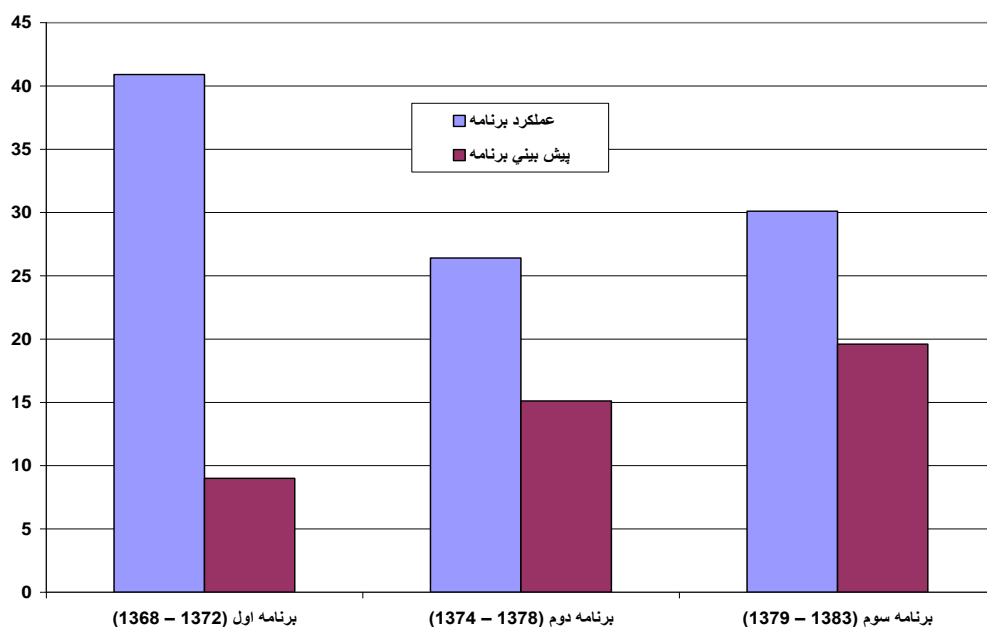
<sup>۱۶</sup> پیش بینی عملکرد سال جاری بر اساس پیش بینی دولت در نظر گرفته شده است.

- با توجه به نقش مهم نفت در بودجه دولت، معمولاً سیاست مالی انبساطی همراه با سیاست پولی انبساطی بوده و از این ناحیه فشارهای تورمی را بر جامعه تحمیل نماید.
- از آنجایی که افزایش مخارج دولت منجر به ایجاد کسری بودجه دولت می شود و در سال های قبل از برنامه سوم، بخش قابل توجهی از کسری بودجه از محل چاپ پول تامین می شده است، تاثیر مضاعفی بر اتخاذ سیاست پولی انبساطی داشته که فشار تورمی آن در اقتصاد پا برجا بوده است.
- در خصوص علل تداوم تکرار تفاوت پیش بینی برنامه با عملکرد برنامه های توسعه اخیر، می توان دو مطلب زیر عنوان کرد:
  - با توجه به ساختار بودجه که بخش مهمی از آن توسط عوامل خارجی تبیین می شود و این عوامل از کنترل دولت خارج است و به صورت برونزا عمل می کند. لذا، دولت نسبت به اهداف پیش بینی شده در برنامه نمی تواند پایبند باشد و به تعهدات خود عمل نماید.
  - دولت در تدوین برنامه از تجارب برنامه های قبلی خود استفاده لازم را نبرده است. یکی از نکاتی که می تواند در این زمینه وجود داشته باشد این است که عدم بهره گیری دولت از اطلاعات در دسترس و تکرار اشتباهات سیستماتیک مبین این است که تصمیمات دولت با مبانی تصمیم گیری های عقلایی سازگار نیست.

اکنون بر اساس آمار و اطلاعات در دسترس، نرخ های رشد مخارج دولت در خصوص اهداف پیش بینی شده در برنامه های توسعه پنج ساله با عملکرد آن مقایسه می شود که شاخص گویاتری را نشان می دهد. نمودار ۴ رشد متوسط سالانه مخارج پیش بینی شده برنامه ها و عملکرد را طی سه برنامه توسعه اخیر نشان می دهد. همان طوری که از نمودار قابل مشاهده است دولت طی سه برنامه، سیاست مالی انبساطی شدید اتخاذ کرده است و در تمامی برنامه ها، میزان رشد مخارج دولت نسبت به برنامه قبلی بیشتر بوده است. این در شرایطی است که عملکرد برنامه ها نیز بیشتر از اهداف کمی پیش بینی شده بوده است. بیشترین اختلاف پیش بینی برنامه با عملکرد در برنامه اول اتفاق افتاده به طوری که رشد متوسط سالانه مخارج دولت بالغ بر ۴/۵ برابر آنچه در برنامه پیش بینی شده بود، محقق شده است. در واقع، این تصویر موضوع برنامه و برنامه ریزی را در کشور

مخدوش می سازد. شایان ذکر است در برنامه دوم و سوم توسعه، عملکرد رشد متوسط سالانه این شاخص به ترتیب ۱/۷ و ۱/۵ برابر پیش بینی برنامه بوده است. بنابراین، دولت عملاً سیاست مالی انبساطی تر نسبت به برنامه ها اتخاذ کرده است که سیاست پولی انبساطی را نیز به همراه داشته است.

نمودار ۴ پیش بینی و عملکرد رشد متوسط سالانه مخارج دولت طی سه برنامه توسعه بعد انقلاب اسلامی (درصد)



مآخذ:

- مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی
- قوانین پنج ساله برنامه های اول، دوم و سوم توسعه کشور

با توجه به اجرای سیاست انبساطی شدید، آثار آن را می توان در متغیرهای کلان اقتصادی بررسی کرد. یکی از عوامل کلیدی شکل گیری تورم ۴۹/۵ درصدی اواخر نیمه اول دهه ۱۳۷۰ ناشی از اجرای سیاست مالی انبساطی دانست که تصمیمات آن به صورت غیر برنامه ای اتخاذ و اجرا شده است. اجرای این سیاست به دنبال خود سیاست پولی انبساطی را به همراه داشته است.



در حال حاضر نیز زمینه های تحقق تورم های بالا در کشور در حال شکل گیری است هر چند که برنامه سوم توسعه با برنامه اول توسعه (بعد انقلاب اسلامی) از نظر اتخاذ سیاست های مالی و پولی انبساطی هماهنگی دارد اما مکانیزم اتخاذ سیاست های مالی و پولی انبساطی در برنامه سوم کاملاً در مقایسه با برنامه اول توسعه متفاوت می باشد. در برنامه اول توسعه بدین صورت بود که در نیمه اول دهه ۱۳۷۰ دولت به استقراض از خارج کشور روی آورد و تبدیل ارزهای دریافتی به ریال در بانک مرکزی منجر به چاپ پول و افزایش پایه پولی شد که نتیجه آن منجر به اتخاذ سیاست پولی انبساطی شد و سپس خرج کردن این منابع توسط دولت منجر به اتخاذ سیاست مالی انبساطی در کشور شد و دو مشکل اساسی زیر را برای اقتصاد کشور فراهم کرد:

- بحران باز پرداخت بدهی ها

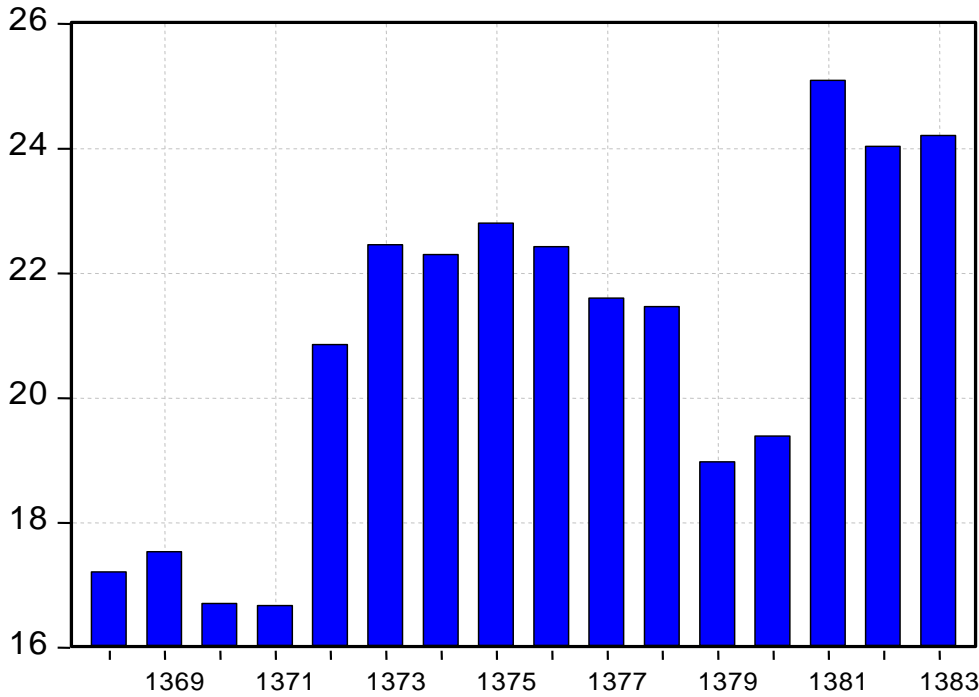
- افزایش شدید تورم

این در شرایطی است که مکانیزم هزینه کردن درآمدهای نفتی در سال های برنامه سوم بدین شکل است منابع مذکور از محل فروش نفت کسب شده است که مستلزم باز پرداخت (در مقایسه با استقراض خارجی) نیست و در نتیجه بحران بدهی ها از این ناحیه قابل طرح نیست و از طرف دیگر بخشی از آثار تورمی فشار تقاضای مازاد بر تولید و عرضه سال های اخیر، از طریق افزایش شدید واردات جبران شده و از افزایش شدید تورم جلو گیری شده است.

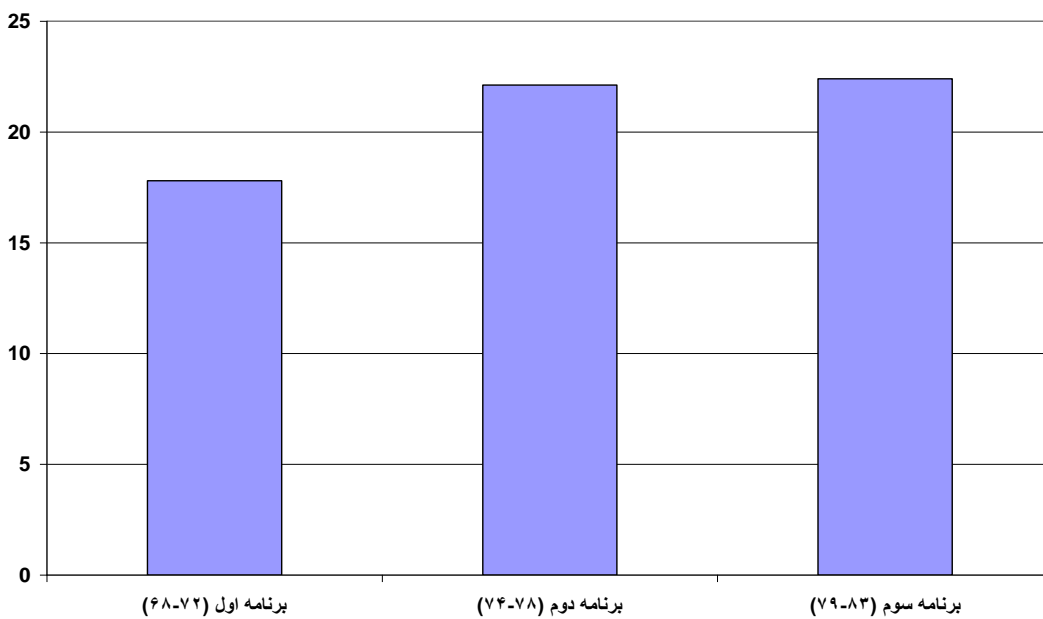
نظر به اینکه طی سه برنامه گذشته یکی از جهت گیری های دولت، کوچک سازی حجم و اندازه دولت بوده است، در این قسمت روند کاهش حجم دولت طی سه برنامه اخیر مورد توجه قرار می گیرد.

نمودار 5 نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی کشور را نشان می دهد. همان طوری که این نمودار قابل مشاهده است، طی سه برنامه گذشته، علی رغم اینکه دولت درصدد کاهش حجم و اندازه خود بوده اما عملاً حجم دولت روند رو به رشدی داشته است. هر چند که شاخص اندازه دولت طی سال های برنامه های توسعه از نوسانات شدیدی برخوردار بوده است اما میانگین این شاخص در هر برنامه نشان می که اندازه دولت روند افزایشی داشته است (نمودار ۶).

نمودار 5 نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی طی سه برنامه توسعه بعد از انقلاب اسلامی (درصد)



نمودار 6 نسبت میانگین بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی طی سه برنامه توسعه بعد انقلاب اسلامی



مأخذ نمودارهای ۵ و ۶:

- مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی
- قوانین برنامه های پنج ساله توسعه و مستندات ذیربط و قوانین بودجه های سالانه

بنابراین، در حال حاضر انتظار می رود دولت ارزیابی دقیق نسبت به اهداف و سیاست های اتخاذ شده طی سه برنامه اجرا شده داشته باشد تا بتواند در فرآیند کاهش حجم و اندازه خود چشم انداز روشنی ارائه کند. با توجه به اینکه بودجه دولت به درآمدهای نفتی وابسته است و از این ناحیه سیاست های مالی و پولی به هم وابستگی شدیدی پیدا کرده اند، روند اجرای سیاست های کاهش بودجه دولت از چشم انداز روشن برخوردار نیست و لازم است دولت نسبت به تحقق و عملی ساختن اهداف و جهت گیری های برنامه و سیاست های مترتب بر آن بازنگری جدی بنماید تا بتواند ساختار بودجه دولت را اصلاح نموده و به تناسب آن در سیاست های پولی زمینه مساعدی فراهم شود و امکان تحقق اهداف پیش بینی شدهء برنامه ها را فراهم سازد.

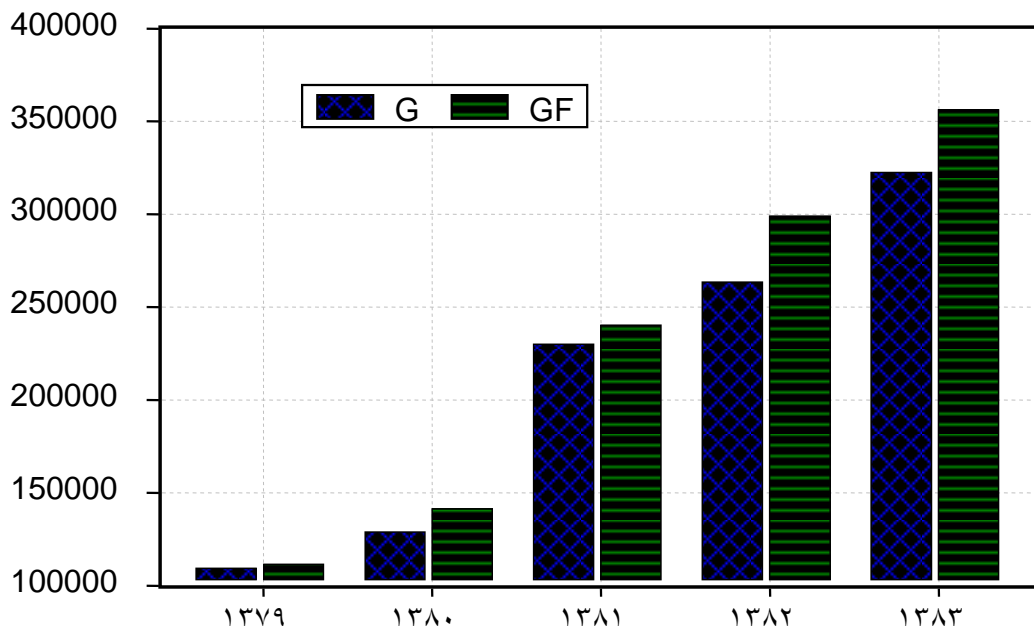
### مخارج دولت و بودجه های سالانه: پیش بینی و عملکرد

روند بودجه دولت طی سال های برنامه سوم توسعه بر اساس ارقام پیش بینی قانون بودجه و عملکرد در نمودار ۷ مقایسه شده است. همان طوری که از نمودار قابل مشاهده است، در سال های برنامه سوم به طور پیوسته بودجه مصوب بیشتر از عملکرد بودجه بوده است و تفاوت آنها عموماً همانند برنامه های توسعه در طول زمان در حال افزایش بوده که دلالت بر عدم بهره گیری از تجارب گذشته و اصرار بر تکرار خطاهای سیستماتیک در پیش بینی بودجه می باشد و بدین مفهوم است که پیش بینی ارقام کمی بودجه با مبانی و اصول عقلانی تدوین بودجه سازگار نیست.

نکته اساسی که بین مقایسه پیش بینی برنامه های میان مدت و بودجه های سالانه وجود دارد این است که در برنامه های توسعه اخیر همیشه ارقام پیش بینی شده کمتر از عملکرد بوده در حالی که در بودجه های سالانه، ارقام پیش بینی شده بیشتر از ارقام

عملکرد بوده است و نتیجه این بوده که دولت به طور پیوسته با کسری بودجه مواجه بوده است.

نمودار ۷ روند بودجه دولت طی سال های برنامه سوم توسعه بر اساس ارقام پیش بینی قانون بودجه (GF) و عملکرد (G) (میلیارد ریال)



مآخذ:

- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی
- قانون برنامه پنج ساله توسعه سوم و مستندات ذریبط و قوانین بودجه های سالانه

### مخارج دولت و برنامه چهارم توسعه: پیش بینی برنامه و لایحه بودجه

بر اساس اطلاعات جداول برنامه چهارم توسعه، پیش بینی شده است که نرخ رشد منابع و مصارف بودجه عمومی دولت به طور متوسط سالانه معادل ۱۰/۹ درصد و نرخ تورم سالانه طی برنامه چهارم ۹/۹ درصد رشد داشته باشد. در واقع بودجه عمومی دولت طی برنامه چهارم سالانه رشدی معادل یک درصد بر حسب مقادیر واقعی هدف گذاری شده است.

بر اساس برنامه چهارم می بایستی بودجه دولت در سال اول برنامه چهارم از حیث منابع و مصارف معادل ۴۵۷۱۵۴ میلیارد ریال باشد. این در شرایطی است که بودجه دولت در لایحه از حیث منابع و مصارف معادل ۵۰۰۲۲۶ میلیارد ریال پیش بینی شده است. در

واقع، پیش بینی بودجه بالغ بر ۵۷ میلیارد ریال بیشتر از برنامه می باشد. بدیهی است اگر چنانچه دولت مطابق برنامه های قبل و بویژه مطابق برنامه سوم، سیاست مالی انبساطی پیش گیرد، به تبع آن ناچار خواهد بود که برای تامین منابع بودجه، سیاست پولی انبساطی نیز اتخاذ کند. تحت این شرایط روند برنامه های قبلی تکرار می شود و اهداف کمی پیش بینی شده برنامه در حوزه اقتصادی کلان عموماً غیر قابل حصول خواهد بود.

## ۲،۲ درآمدهای مالیاتی

مالیات یکی از ابزارهای اساسی سیاست های مالی است که دولت ها با استفاده از آن به هدایت فعالیت های اقتصادی می پردازند. یکی از جهت گیری ها این سیاست، تامین درآمد برای مخارج دولت است.<sup>۱۷</sup> اعمال سیاست مالیاتی کارآمد و عادلانه از ویژگی های یک نظام مالیاتی موفق است. در نظریه های اقتصادی، مباحث گسترده ای در خصوص سیاست مالیاتی بهینه و اندازه بهینه دولت وجود دارد اما از آنجایی که کشورهای در حال توسعه با محدودیت های عدیده ای در طراحی و اجرای سیاست های مالی مواجه می باشند، عملاً در طراحی و اجرای سیاست مالی به مبانی و اصول ویژه ای که در نظریه های اقتصادی برای سیاست مالی بهینه مطرح است، توجه نشده است.

فرآیند طراحی سیاست مالیاتی در ایران از یک طرف بخاطر نقش نفت در اقتصاد و بویژه در بودجه دولت که به عنوان یک متغیر برونزا نقش ایفا می کند و از طرف دیگر به دلیل نوسانات شدید متغیرهای کلان از جمله رشد اقتصادی که پایه مالیاتی را تشکیل می دهد، ناپایداری را در سیاست های مالیاتی به همراه داشته و دارد. همچنین ترکیب درآمدهای مالیاتی از مبادی مختلف درآمدی موضوع دیگری را تشکیل می دهد که از این نظر نیز قابل تامل است.

در این قسمت ابتدا روند رشد درآمدهای مالیاتی بررسی می شود و سپس شاخص های مالیاتی از قبیل نسبت درآمد مالیاتی به تولید ناخالص داخلی و نسبت درآمد مالیاتی به کل درآمدهای دولت مورد تحلیل قرار می گیرد. این شاخص ها کمک می کند تا نسبت

---

<sup>۱۷</sup> پرداختن به ابعاد مختلف سیستم مالیاتی از جمله کارایی نظام اجرایی، کم و کیف پرسنل نظام اداری آن و مشکلات مترتب بر نظام مالیاتی و همچنین آثار آن در اقتصاد (از جمله در بازارهای سرمایه و نیروی کار و نهایتاً بر رشد اقتصادی) خارج از اهداف این مطالعه است و لذا این مباحث در اینجا مورد بررسی قرار نمی گیرد.

به میزان موفقیت سیستم مالیاتی کشور از بعد تصمیم گیری و اجرایی شناخت لازم صورت گیرد.

روند رشد درآمدهای مالیاتی به قیمت اسمی و واقعی (که بر اساس شاخص قیمت کالاها و خدمات مصرفی مناطق شهری تعدیل شده)، در نمودار ۸ ارائه شده است. طی دوره مورد بررسی، متوسط نرخ رشد سالانه درآمدهای مالیاتی به قیمت های اسمی و واقعی به ترتیب ۲۰/۵ و ۵/۸ درصد می باشد که به ترتیب تقریباً معادل رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت های جاری و ثابت کشور در این دوره می باشد. همچنین در طول دوره مورد بررسی، یعنی سال های ۱۳۳۹ تا ۱۳۸۳، نرخ رشد درآمدهای مالیاتی به قیمت اسمی در دامنه ۷۲.۲ و ۲۰.۹- در نوسان بوده در حالی که به قیمت های واقعی در دامنه ۵۶/۶ و ۲۹- در نوسان بوده است. شایان ذکر است انحراف معیار نرخ های رشد به قیمت های اسمی و واقعی به ترتیب ۱۹/۸ و ۱۸/۳ می باشد.

با اجرای قانون جدید مالیات ها در سال ۱۳۴۷، درآمدهای مالیاتی بویژه مالیات های غیر مستقیم افزایش یافت.<sup>۱۸</sup> یکی دیگر از دلایل روند افزایشی نرخ رشد مالیات، ناشی از افزایش مالیات بر شرکت های خصوصی می باشد به طوری که طی سال های ۱۳۵۶ - ۱۳۵۲، متوسط رشد سالانه مالیات بر شرکت های خصوصی به قیمت های جاری معادل ۴۶ درصد بوده است.

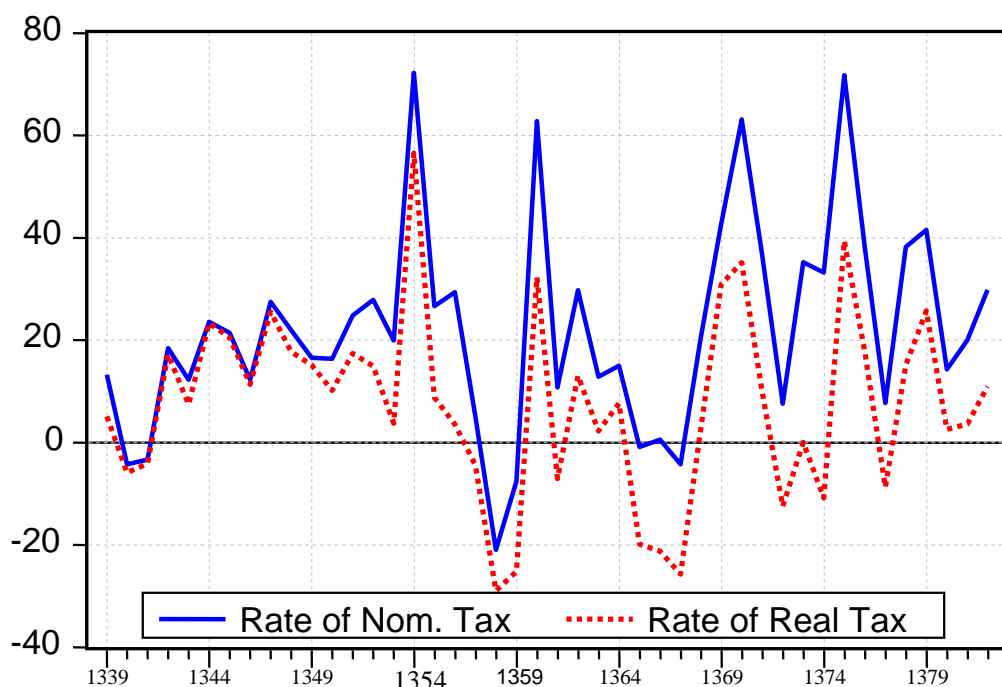
همان طوری که از نمودار قابل مشاهده است، تا سال ۱۳۵۳ روند رشد درآمدهای مالیاتی هر چند با نوساناتی همراه بود اما به طور پیوسته با روند رشد افزایشی همراه بوده است. پس از سال ۱۳۵۳ دامنه نوسانات درآمدهای مالیاتی به شدت افزایش یافت. کاهش شدید درآمدهای مالیاتی سال ۱۳۵۸ عمدتاً به دلیل کاهش رشد تولید ناخالص داخلی بود که بخاطر رکود فعالیت های اقتصادی بوقوع پیوست و همچنین دلیل اصلی افزایش درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۶۰ ناشی از واریز مبلغ ۱۸۴/۶ میلیارد ریال مالیات توسط بانک مرکزی به صورت علی الحساب به خزانه داری کل می باشد. روند کاهشی درآمدهای مالیاتی تا پایان دوره جنگ هشت ساله، ناشی از کاهش روند تولید ناخالص داخلی به عنوان پایه مالیاتی می باشد. بتدریج با استفاده از ظرفیت های اقتصادی پس از پایان جنگ و افزایش تولید ناخالص داخلی، درآمدهای مالیاتی نیز افزایش یافت. بویژه، در سال ۱۳۶۹ با تصمیم پوشش مالیاتی، درآمدهای مالیاتی با رشدی معادل ۴۲/۷ درصد افزایش یافت.

---

<sup>۱۸</sup> گزارش اقتصادی و ترانامه بانک مرکزی، سال ۱۳۴۷، ص ۹۳.

تداوم کوشش های مالیاتی در سال ۱۳۷۰ موجب شد تا درآمدهای مالیاتی را بالغ بر ۶۳ درصد افزایش دهد. در این راستا، افزایش درآمدهای نفتی در بهبود فعالیت های اقتصادی و به تبع آن افزایش درآمدهای مالیاتی بی تاثیر نبوده است. شایان ذکر است، بخشی از علل یک رقمی شدن نرخ رشد درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۷۲ ناشی از کاهش نرخ رشد اقتصادی می باشد. علاوه بر آن، عدم تحقق درآمدهای مالیاتی غیر مستقیم مانند مالیات بر واردات (معادل ۹۵۰ میلیارد ریال) عامل دیگر کاهش درآمدهای مالیاتی را تشکیل می دهد. در سال ۱۳۸۰ دولت با هدف گسترش رقابت پذیری و افزایش انگیزه سرمایه گذارای، قانون مالیات های مستقیم را اصلاح کرد که در افزایش رشد درآمدهای مالیاتی تاثیر داشته است..

نمودار ۸ روند رشد درآمد مالیاتی به قیمت های اسمی و واقعی (درصد)



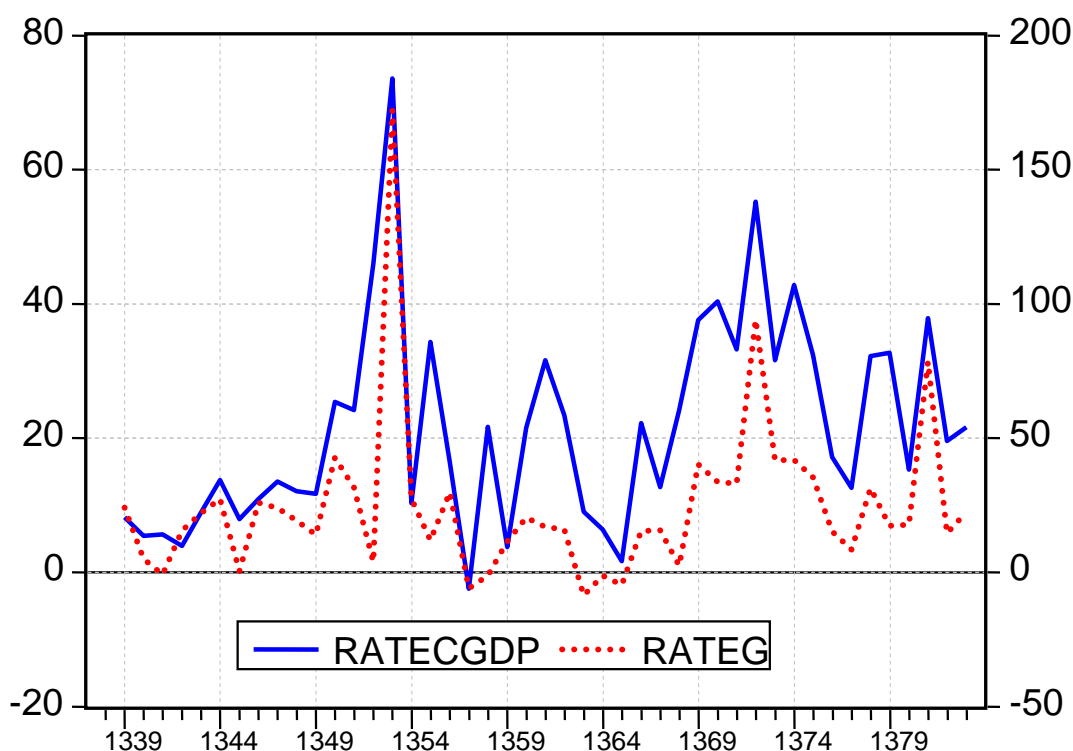
مآخذ:

- مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی

همان طوری که از نمودار قابل مشاهده است، درآمدهای مالیاتی طی دوره مورد بررسی دارای دو ویژگی زیر هستند:

- نوسانات شدید درآمدهای مالیاتی
  - همراهی این نوسانات با نوسانات رشد اقتصادی کشور
- یکی از جهت گیری های اساسی برنامه های توسعه کشور، کاهش وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفت بوده است. برای تحقق این هدف، تاکید اصلی این بوده که میزان درآمدهای مالیاتی افزایش یابد. هر چند تلاش های زیادی در این زمینه صورت گرفته است، اما روند رشد درآمدهای مالیاتی به قیمت های ثابت به طور متوسط تقریباً برابر رشد واقعی اقتصاد در کشور بوده و تحول جدی در این خصوص رخ نداده است.
- اکنون روند رشد واقعی اقتصاد و رشد درآمدهای مالیاتی مورد مقایسه قرار می گیرد. نمودار 9 روند رشد تولید ناخالص داخلی و رشد درآمدهای مالیاتی به قیمت های جاری را نشان می دهد.

نمودار 9 مقایسه روند رشد تولید ناخالص داخلی و رشد درآمدهای مالیاتی به قیمت های جاری (درصد)



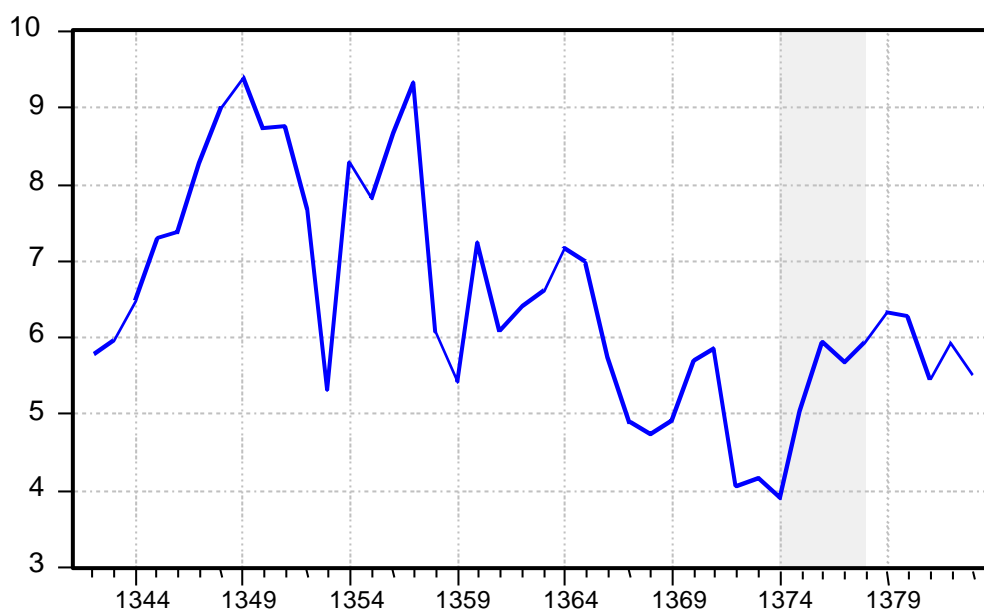
مآخذ:



- مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی

طی دوره مورد بررسی، رابطه مثبت و همابستگی بین رشد این دو متغیر وجود دارد. بنابراین، اگر چنانچه دولت درصدد کاهش وابستگی بودجه به نفت باشد، لازم است ضمن بازنگری در اعطای تخفیفات مالیاتی، سیاست هایی اتخاذ گردد که در روند رشد اقتصادی کشور تحول جدی ایجاد کند، در غیر این صورت، این هدف قابل حصول نخواهد بود.

نمودار ۱۰ نسبت درآمد مالیاتی به تولید ناخالص داخلی (درصد)



مآخذ:

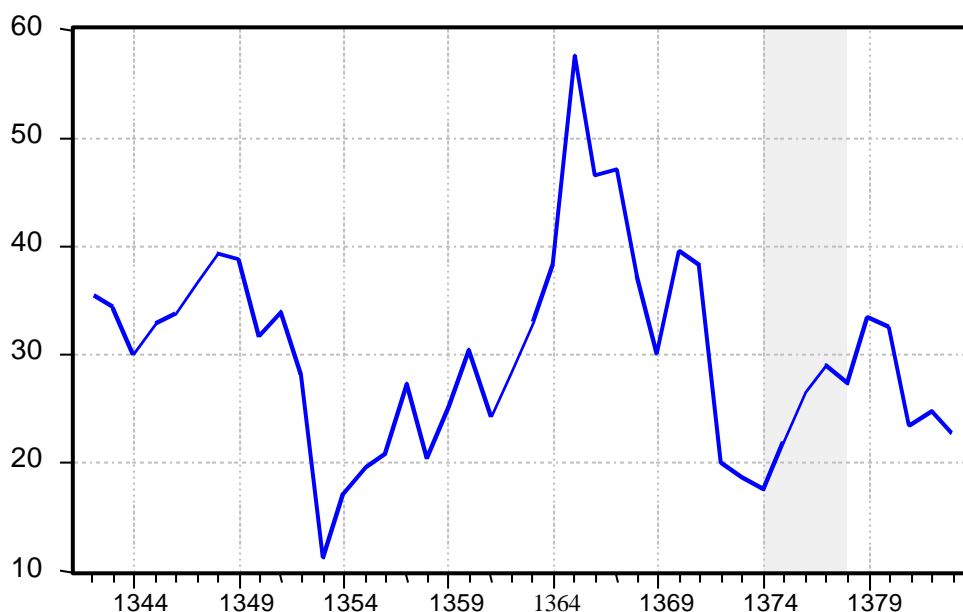
- مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی

یکی دیگر از شاخص های مالیاتی، نسبت درآمد مالیاتی به تولید ناخالص داخلی است. نمودار ۱۰ روند این شاخص را طی دهه های گذشته نشان می دهد. طی دوره مورد

بررسی، متوسط سالانه این شاخص معادل ۶/۴ درصد بوده است. هر چند روند این شاخص در طی دوره در مجموع نزولی بوده است اما متوسط سالانه آن در سال های قبل از انقلاب اسلامی ۷/۳ و بعد از آن ۵/۷ درصد بوده است. کاهش ناگهانی این شاخص در سال ۱۳۵۳ به دلیل افزایش شدید تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری است که آن نیز ناشی از افزایش قیمت نفت در این سال می باشد و باعث شد که ارزش افزوده نفت در این سال بالغ بر ۲/۵ برابر افزایش یابد.

نسبت درآمدهای مالیاتی به بودجه دولت یکی از شاخص های مهم بودجه است. در کشورهای پیشرفته، مخارج دولت عمدتاً بر اساس این شاخص هدفگذاری می شود تا دولت ها بتوانند به میزانی که درآمد مالیاتی وصول می کنند، هزینه نمایند. روند تحولات این شاخص در نمودار ۱۱ نشان داده شده است. درآمدهای نفتی نقش برجسته ای در نحوه شکل گیری این روند دارد، به طوری که حداقل این شاخص متعلق به سال ۱۳۵۳ است که معادل ۱۱/۳ درصد می باشد و این در شرایطی است که طی این سال درآمدهای نفتی به دنبال تکانه اول نفتی در حداکثر خود بوده است. همچنین حداکثر این نسبت معادل ۵۷/۵ درصد در سال ۱۳۶۵ است که طی آن کشور با بحران کاهش قیمت نفت مواجه شده بود.

نمودار ۱۱ نسبت درآمدهای مالیاتی به کل درآمدهای دولت (درصد)



مآخذ:

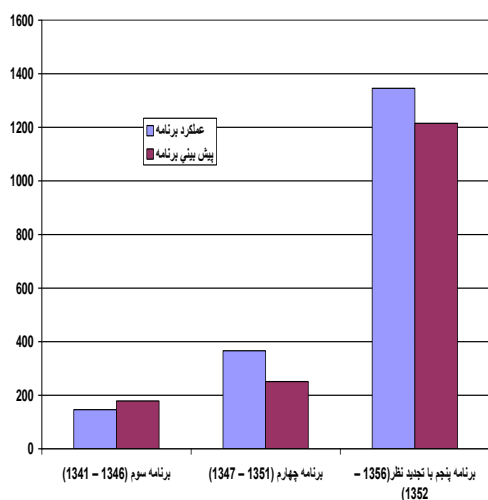
- مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی

سهم درآمدهای مالیاتی در بودجه دولت طی سال های برنامه سوم دارای روند نزولی بوده است. رقم این شاخص در ابتدای برنامه سوم یعنی سال ۱۳۷۹ معادل ۳۳ درصد از بودجه دولت را تشکیل می داده است و پیش بینی عملکرد سال جاری نشان می دهد که در سال پایانی برنامه سوم (یعنی سال ۱۳۸۳) به رقم ۲۳ درصد تنزل پیدا کند.

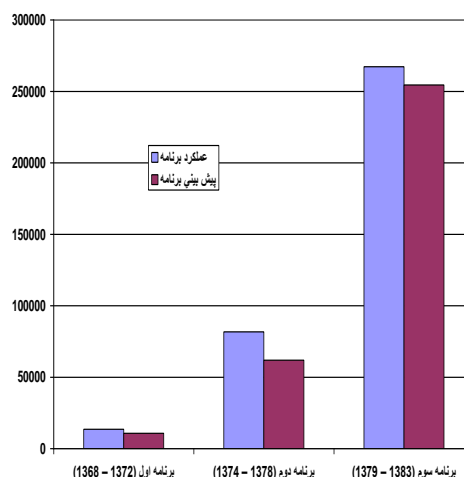
### برنامه های توسعه و شاخص های درآمد مالیاتی: پیش بینی و عملکرد

اکنون تصویر عملکرد شاخص های درآمد مالیاتی با جهت گیری های شش برنامه توسعه مورد بررسی قرار می گیرد. ابتدا ارقام کمی درآمدهای مالیاتی و سپس شاخص رشد و شاخص نسبت درآمد مالیاتی به تولید ناخالص داخلی بررسی می شود. نمودار ۱۲ پیش بینی و عملکرد مالیات ها طی شش برنامه توسعه کشور را مقایسه می کند.

نمودار ۱۲ پیش بینی و عملکرد مالیات ها طی شش برنامه توسعه کشور (میلیارد ریال)



(الف)



(ب)

مأخذ:

- مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی
- قوانین برنامه های پنج ساله توسعه و مستندات ذریبط

به استثنای برنامه سوم توسعه قبل از انقلاب اسلامی، عملکرد درآمدهای مالیاتی بیشتر از آنچه که در برنامه پیش بینی شده بود، محقق شده است. از آنجایی که جهت گیری ها و بویژه اهداف برنامه مخصوصا در سه برنامه توسعه بعد انقلاب اسلامی عمدتا در راستای افزایش درآمدهای مالیاتی و کاهش سهم نفت در بودجه بوده، سؤال اساسی این است که چرا علی رغم تحقق اهداف کمی درآمدهای مالیاتی بیش از برنامه، کماکان سهم درآمدهای مالیاتی در بودجه بسیار پایین است؟ یکی از نکات قابل طرح در این زمینه این است که بین شاخص های مالیاتی در برنامه ها، ناسازگاری وجود دارد. برای این منظور، شاخص های مالیاتی پیش بینی شده برنامه ها با عملکرد مورد بررسی قرار می گیرد.

در برنامه اول توسعه، رشد متوسط سالانه درآمدهای مالیاتی معادل ۲۵/۱ درصد پیش بینی شده بود به طوری که نسبت درآمد مالیاتی به تولید ناخالص داخلی از ۴/۳ درصد در سال ۱۳۶۷ به ۸/۴ درصد در سال ۱۳۷۲ افزایش یابد. در برنامه دوم و زیر عنوان سیاست های درآمدی (بودجه) مقرر گردیده بود که همراه با کاهش ابعاد دولت، هزینه های جاری صرفا از طریق افزایش سهم درآمدهای مالیاتی در بلند مدت تامین شود. در رابطه با اهداف کمی، پیش بینی شده بود که رشد متوسط سالانه درآمدهای مالیاتی معادل ۱۸/۲ درصد باشد بنحوی که نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی از ۴/۲ درصد در سال ۱۳۷۲ به ۶/۷ درصد در سال ۱۳۷۸ افزایش یابد. در برنامه سوم توسعه، رشد متوسط سالانه درآمدهای مالیاتی معادل ۲۳/۲ درصد پیش بینی شده بود در حالی که رشد کل درآمدها معادل ۱۹/۵ درصد پیش بینی شده بود.

اکنون شاخص پیش بینی و عملکرد نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی بررسی می شود. در برنامه اول توسعه پیش بینی شده بود که نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی از ۴/۳ درصد در سال ۱۳۶۷ (سال پایه برنامه اول) به ۸/۴ درصد در سال ۱۳۷۲ (سال آخر برنامه) افزایش یابد. این در شرایطی است که نه تنها این نسبت طی برنامه اول توسعه افزایش نیافته است بلکه قدری نیز کاهش یافته است و در

سال ۱۳۷۲ به ۴ درصد رسیده و موفقیتی در دستیابی به این هدف کسب نشده است (جدول 1).

جدول 1 نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی بر حسب برنامه و عملکرد طی سه برنامه توسعه (درصد)

عملکرد برنامه		پیش بینی برنامه		برنامه های توسعه
سال پایانی	سال پایه	سال پایانی	سال پایه	
۴/۰	۴/۹	۸/۴	۴/۳	برنامه اول (۱۳۶۸ - ۱۳۷۲)
۵/۷	۴/۰	۶/۷	۴/۲	برنامه دوم (۱۳۷۴ - ۱۳۷۸)
				برنامه سوم (۱۳۷۹ - ۱۳۸۳)*

\* بر اساس اطلاعات قابل دسترس، برای این شاخص در برنامه سوم هدف کمی تعریف نشده است، اما بر پایه اطلاعات جدول شماره ۴ صفحه ۳۲۶ گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد سال ۱۳۸۲ سازمان مدیریت و برنامه ریزی، اهداف کمی مصوب برای سال های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۲ به ترتیب ۶/۸، ۹/۶، ۱۱/۶ و ۱۳/۲ درصد گزارش شده است و عملکرد شاخص مذکور طی چهار سال اول برنامه به ترتیب معادل ۶/۳، ۶/۳، ۵/۵ و ۵/۷ درصد می باشد. مأخذ:

- مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی

در برنامه دوم - مصوب آذر ۱۳۷۳ - پیش بینی شده بود که نسبت درآمدهای مالیاتی از ۴/۳ درصد عملکرد سال ۱۳۷۲ به ۶/۷ درصد در سال پایانی برنامه یعنی سال ۱۳۷۸ افزایش یابد. بنابراین، نکته اساسی در خصوص عملکرد نسبت درآمد مالیاتی به تولید ناخالص داخلی طی برنامه دوم، روند افزایشی آن است. هر چند بایستی اذعان داشت متوسط عملکرد آن به اندازه اهداف پیش بینی شده برنامه نبوده و حتی قدری پایین تر از آن می باشد.

بر اساس اطلاعات در دسترس، پیش بینی برنامه و عملکرد شاخص های درآمد مالیاتی بودجه بر حسب برنامه بررسی می شود. علی رغم اینکه نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در سال اول برنامه دوم به دلیل کاهش شدید نرخ رشد اقتصادی که همزمان با تورم ۴۹/۵ درصدی بود، به حداقل خود رسید اما پس از آن بتدریج رو به افزایش گذاشت به طوری که طی این دوره به طور متوسط نسبت این شاخص به ۵/۹ درصد رسید (جدول ۲).

جدول ۲ روند پیش بینی برنامه و عملکرد نسبت درآمد مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در برنامه دوم (درصد)

پیش بینی و عملکرد برنامه	۱۳۷۲	۱۲۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	متوسط برنامه
پیش بینی	۴/۳	۶/۷	۵/۷	۶/۰	۶/۲	۶/۵	۶/۷	۶/۳
عملکرد	۴/۰۶	۴/۱۷	۳/۸۹	۵/۰۴	۵/۹۴	۵/۶۹	۸/۹۹	۵/۹۱

مآخذ:

- مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی

یکی از اهداف برنامه سوم، افزایش سهم درآمد مالیاتی بوده است و به همین دلیل نسبت درآمد مالیاتی به تولید ناخالص داخلی به عنوان شاخص مهمی در این زمینه مورد توجه قرار گرفته است. مضافاً اینکه، افزایش این نسبت یکی از جهت گیری های مورد توجه در اصلاح نظام بودجه ای دولت بوده است. رقم این شاخص در سال ۱۳۷۹ معادل ۶/۳ درصد بوده و پیش بینی می شود که در پایان سال ۱۳۸۳ به ۵/۶ درصد کاهش یابد (جدول ۳). هر چند این شاخص طی سال های برنامه سوم با نوساناتی همراه بوده اما کماکان دارای روند نزولی است. روند کاهنده این شاخص بیانگر آنست که دولت نتوانسته است همراه با افزایش ظرفیت مالیاتی در اقتصاد، به اخذ مالیات بپردازد.

جدول ۳ روند پیش بینی برنامه و عملکرد نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در برنامه دوم (درصد)

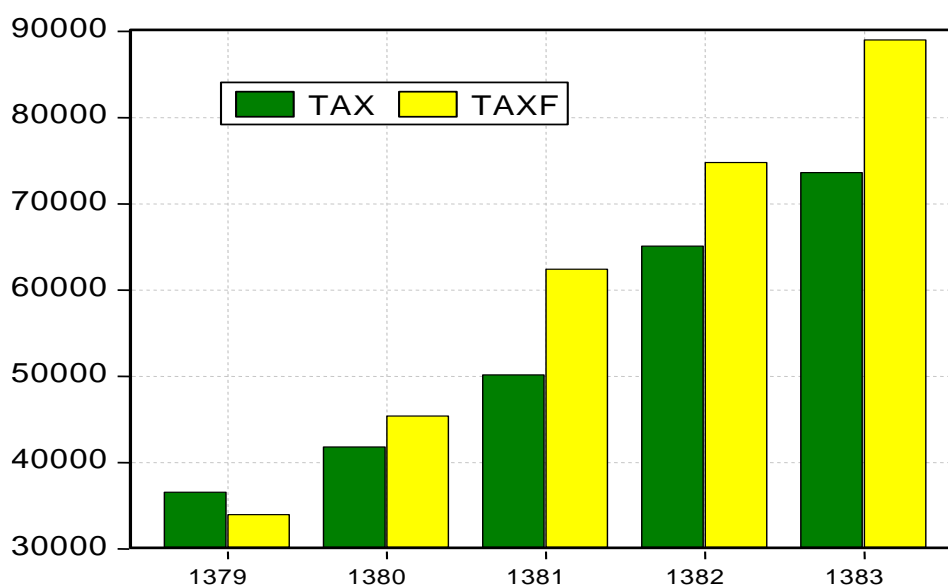
پیش بینی و عملکرد برنامه	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	متوسط برنامه
پیش بینی	۶/۸	۶/۸	۹/۶	۱۱/۶	۱۳/۲		
عملکرد	۴/۰۶	۴/۱۷	۳/۸۹	۵/۰۴	۵/۹۴	۵/۶۹	۵/۹۱

ماخذ:

- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی

با توجه به اطلاعات و شواهد آماری سه برنامه اخیر، هدف گذاری شاخص نسبت مالیات ها به تولید ناخالص داخلی در ابتدای هر برنامه به گونه ای بوده که از حدود ۴ درصد در سال پایه برنامه به طور قابل ملاحظه ای افزایش باید اما پس از پایان هر برنامه، رقم این شاخص در مقایسه با نسبت سال پایه، بهبود چندانی پیدا نکرده است و این گونه هدفگذاری و عملکرد تقریباً در تمامی برنامه های توسعه به چشم می خورد و حتی در برنامه چهارم نیز تکرار شده است.

نمودار ۱۳ روند پیش بینی درآمدهای مالیاتی در بودجه (TAXF) و عملکرد درآمدهای مالیاتی (TAX) طی سال های برنامه سوم توسعه (میلیارد ریال)



مآخذ:

- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی
- قانون برنامه پنج ساله سوم توسعه و مستندات ذیربط و قوانین بودجه های سالانه

مقایسه پیش بینی بودجه های سالانه و عملکرد درآمدهای مالیاتی در طول سال های برنامه سوم نشان می دهد که به طور پیوسته درآمدهای مالیاتی بیش از آنچه که قوانین و مقررات جاری و توان اجرای نظام مالیاتی اجازه می داد، پیش بینی می شده است و در نتیجه دولت به طور سیستماتیک دچار هدفگذاری بیش از حد پافشاری داشته است و لذا عملاً درآمدها به صورت غیر واقعی بیش از حد برآورد می شده است (نمودار 13).

### درآمدهای مالیاتی و برنامه چهارم توسعه: پیش بینی برنامه و بودجه

درآمدهای مالیاتی در سال اول برنامه چهارم معادل ۱۱۷۸۳۰ میلیارد ریال پیش بینی شده است. این در شرایطی است که در لایحه بودجه معادل ۱۲۵۸۸۳ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. با توجه به پیش بینی عملکرد سال جاری که برابر ۷۳۵۹۸ میلیارد ریال می باشد، از هم اکنون عدم دستیابی به درآمدهای مالیاتی لایحه، قابل پیش بینی است. تحقق درآمدهای مالیاتی لایحه به مفهوم رشد ۷۱ درصدی مالیات ها نسبت به عملکرد سال جاری است که امر محالی به نظر می رسد. این در شرایطی است که در برنامه چهارم، رشد متوسط سالانه درآمدهای مالیاتی به قیمت های جاری معادل ۱۸ درصد پیش بینی شده است. حتی با در نظر گرفتن نرخ تورم هدف گذاری شده سال ۱۳۸۴ یعنی ۱۴/۵ درصد،<sup>۱۹</sup> نرخ رشد درآمدهای مالیاتی سال ۱۳۸۴ به قیمت ثابت تنها ۳/۵ درصد خواهد بود که بسیار پایین تر از نرخ رشد اقتصادی ۷/۱ درصدی سال ۱۳۸۴ است. این مبین تداوم ناسازگاری شاخص بودجه است که در بخش های قبلی این نوشتار مورد اشاره قرار گرفت. نسبت درآمدهای مالیاتی به کل درآمدهای عمومی دولت بر اساس لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ (با تعدیل شفاف سازی یارانه های انرژی) معادل ۳۳/۷ درصد پیش بینی شده است در حالی که پیش بینی عملکرد این شاخص در سال جاری ۲۴/۷ درصد می باشد و

---

<sup>۱۹</sup> گزارش نطق ریاست جمهوری برای ارائه لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ به مجلس شورای اسلامی.



نشان دهنده اختلاف فاحش بین پیش بینی عملکرد این نسبت در سال جاری با میزان آن در سال ۱۳۸۴ است که مؤید پیش بینی غیر واقعی این شاخص در سال ۱۳۸۴ است.

### ۲,۳ درآمدهای نفتی

یکی از مباحث کلیدی در مورد نقش منابع و ذخایر زیر زمینی مانند نفت و گاز این است که بهره برداری از آنها چه میزان در افزایش رشد اقتصادی و به تبع آن افزایش رفاه جامعه و کاهش فقر نقش داشته است؟ منابع نفتی در صورتی که به طور اصولی مدیریت شود، می تواند زمینه ساز رشد و توسعه اقتصادی کشورهایی که دارای این منابع هستند قرار گیرد. اگر درآمدهای نفتی در ارتقاء سرمایه انسانی سرمایه گذاری گردد، می تواند به عنوان یکی از عوامل کلیدی رشد اقتصادی نقش برجسته ای داشته باشد و یا اینکه اگر به امور تحقیق و توسعه اختصاص یابد می تواند به تولید علم و دانش در جامعه منجر شود و زمینه و بستر لازم را برای افزایش بهره وری و رشد اقتصادی فراهم کند که نهایتاً رفاه عمومی را به ارمغان بیاورد.

شایان ذکر است، از آنجایی که قیمت نفت ضمن اینکه تحت تاثیر عوامل سیاسی در سطح بین المللی قرار دارد و در بازارهای بین المللی تعیین می شود و مقدار تولید و صادرات نفت در کشورهایی مانند کشورهای عضو اپک، در این سازمان تعیین می گردد، بنابراین درآمدهای نفتی به عنوان یک عامل برونزا، اقتصاد کشورهای دارای منابع و ذخایر نفتی مانند ایران را تحت تاثیر قرار می دهد و نوسانات ناشی از تغییر و تحولات بین المللی، زمینه بی ثباتی را در این کشورها فراهم می سازد. در این صورت اگر چنانچه بخشی از درآمدهای نفتی در شرایط نوسانات درآمدهای نفتی به صورت صحیح مدیریت شود، می تواند در باثبات سازی متغیرهای کلیدی کلان و به تبع آن در باثبات سازی اقتصاد این کشورها تاثیر بسزایی داشته باشد و بتواند از نقش برونزایی این متغیر در ابعاد مختلف بکاهد.

بررسی اوضاع اقتصادی کشورهای نفتی نشان می دهد که این کشورها عمدتاً از شرایط اقتصادی خوبی برخوردار نیستند و لذا این سؤال قابل طرح است که نفت برای

کشورهای دارنده آن عملاً نعمت یا نعمت بوده است.<sup>۲۰</sup> هازمن و ریگوبون<sup>۲۱</sup> مدلی را تدوین کرده اند و بر اساس عملکرد اقتصادی ضعیف عموم کشورهای که اقتصاد آنها وابسته به نفت است، به نعمت بودن نفت پرداخته اند. این مدل، به ارتباط بین مخارج دولت - که از درآمدهای نفتی کسب می شود - ، تخصص در تولید کالاهای غیر تجاری و بازارهای مالی توسعه نیافته پرداخته است. نوسانات مخارج دولت موجب شده است که تولید از تنوع لازم برخوردار نباشد. توصیه های سیاستی در این زمینه به کاهش نوسانات مخارج دولت، کاهش سطح مخارج دولت، بهبود مدیریت بودجه و مدیریت بدهی ها و اتخاذ سیاست های معتبر و نهایتاً ارتقاء کارایی بازارهای مالی داخلی متمرکز هستند.

دیویس و همکاران (۲۰۰۳)<sup>۲۲</sup> در کتابی با عنوان تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولید کننده نفت، به تحلیل اوضاع این کشورهای می پردازند. آنها اذعان می دارند که بیشتر کشورهای تولید کننده نفت در تدوین و اجرای سیاست های مالی دچار مشکل هستند. نتایج مطالعات آنها نشان می دهد، کشورهایی که اقتصاد آنها به منابع وابسته است، در مقایسه با کشورهایی که غیر وابسته هستند، اولاً رشد آهسته ای را تجربه کرده اند. ثانیاً فقر در کشورهای تولید کننده نفت گسترش یافته است و نهایتاً نوسانات درآمدهای نفتی موجب تحمیل هزینه های اجتماعی و اقتصادی زیادی در کشورهای تولید کننده نفت شده است.

این سؤال در مورد ایران نیز قابل طرح و بررسی است. بدیهی است مدیریت کارآمد و بهره برداری مناسب از این منابع می تواند برای کشور یک موهبت باشد. در غیر این صورت می تواند مصیبت باشد. نظر به اینکه اثر و نقش این منابع از طریق بودجه دولت در اقتصاد نمایان می شود، سیاست های مالی نقش برجسته ای در این زمینه دارند و به دلیل ارتباط مستقیم سیاست مالی با سیاست پولی، اتخاذ سیاست مالی انبساطی در متغیرهای کلان مانند تورم، سرمایه گذاری، رشد اقتصادی، اشتغال و نرخ ارز تاثیر گذار بوده است. این فرآیند می تواند زمینه های ارتقاء بهره وری در اقتصاد را فراهم کند و یا اینکه زمینه های رانت جویی و فساد را مهیا سازد. لذا در کشورهایی مانند ایران به دلیل

---

<sup>۲۰</sup> Bless or Curse

<sup>۲۱</sup> Hausmann and Rigobon

<sup>۲۲</sup> Davis (2003)

نقش نفت در اجرای سیاست های انبساطی مالی، تجدید نظر در مدیریت منابع و مصارف بودجه حائز اهمیت و امر اجتناب ناپذیر برای با ثبات سازی متغیرهای اقتصاد کلان است.

طی دهه های اخیر، دولت با افزایش درآمدهای نفتی، سیاست مالی انبساطی اتخاذ می کرده و با کاهش درآمدهای نفتی، سیاست مالی انقباضی پیش می گرفته است. در واقع، دولت در اجرای سیاست مالی به دلیل نقش برونزایی نفت، از نظر مدیریت منابع و همچنین مصارف، نقش انفعالی داشته است. یکی از سیاست های مؤثر مالی در این زمینه این است که دولت ارتباط نوسانات درآمدهای جاری حاصل از نفت را با هزینه های جاری قطع کند و در این راستا، بر اساس قانون برنامه برنامه سوم کشور، دولت هدفگذاری کرده بود که در مدیریت منابع و به تبع آن در مدیریت مصارف برای خود جایگاه ویژه ای قائل شود و نقش فعال و مؤثری را در چارچوب حساب ذخیره ارزی در با ثبات سازی متغیرهای اقتصادی ایفای نقش نماید اما به دنبال افزایش تداوم قیمت نفت طی سال های گذشته و افزایش درآمدهای نفتی، دولت بدون توجه به نقش این حساب در اقتصاد، کماکان سیاست مالی انبساطی را به اجرا در آورده که به دنبال خود سیاست پولی انبساطی را به همراه داشته است و آثار آن بتدریج در اقتصاد نمایان می شود.

با توجه به مباحث اخیر، حساب ذخیره ارزی نتوانست ارتباط بین نوسانات درآمدهای جاری نفت و نوسانات هزینه ها را قطع کند و به تبع آن دستیابی به اهداف حساب دچار مشکل شد. اولاً امکان باثبات سازی روند درآمدها سلب شد. ثانیاً با برداشت از حساب، امکان ذخیره و نگهداری منابع برای دوره کاهش درآمدهای نفتی از بین رفت و لذا کماکان نوسانات کل بودجه و همچنین اقلام عمده منابع و مصارف آن با نوسانات درآمدهای نفتی مواجه شده است که نهایتاً این فرآیند به دنبال خود نوسانات متغیرهای کلان را به همراه داشته و خواهد داشت. مع الوصف، انتظار می رود این حساب با مدیریت منطقی و شفاف بتواند در اتخاذ سیاست مالی مطلوب در باثبات سازی بودجه و به تبع آن در باثبات سازی متغیرهای کلان نقش اساسی ایفا نماید تا کشور در آینده بتواند از گرفتار شدن در چالش ها رهایی یابد.

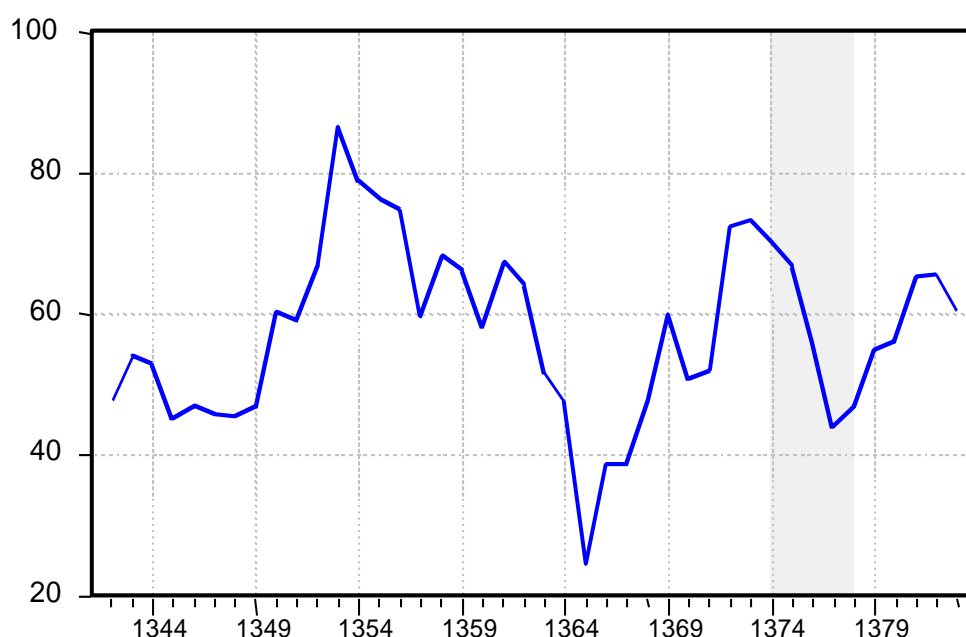
یکی از اهداف اصلاح نظام بودجه ای کشور که طی سال های برنامه سوم مورد توجه قرار گرفت، شفاف سازی آن بود. این در شرایطی است که علی رغم اصلاح نظام بودجه دولت، نقش نفت در اقتصاد غیر شفاف شده و به صورت گمراه کننده و همچنین به صورت غیر واقعی هدفگذاری شده است. چون مبالغ برداشت شده از حساب ذخیره ارزی که در واقع از محل درآمدهای نفتی تامین می شود، در ردیف واگذاری دارایی های مالی

طبقه بندی شده و عملاً در زمره درآمدهای نفتی محاسبه نمی شود و به همین دلیل در محاسبه میزان وابستگی بودجه به درآمدهای نفت به صورت غیر واقعی، کم برآورد می شود. بنابراین برای واقعی شدن این شاخص، مبالغ برداشت شده از حساب ذخیره ارزی به سرجمع درآمدهای نفتی اضافه شده است.

همان طوری که از نمودار ۱۴ قابل مشاهده است، سهم درآمدهای نفتی از کل درآمدهای دولت طی دهه های گذشته از نوسانات شدیدی برخوردار بوده و به طور پیوسته تحت تاثیر تکانه های نفتی قرار گرفته است.

طی دوره مورد بررسی، به طور متوسط سالانه ۵۷/۴ درصد درآمدهای بودجه از محل درآمدهای نفتی تامین می شده است. سهم درآمدهای نفتی در سال ۱۳۵۳ معادل ۸۶/۴ درصد در حداکثر خود بوده است که به دنبال تکانه نفتی اول در سال های اول دهه ۱۳۵۰ به وقوع پیوست. سهم درآمدهای نفتی در سال ۱۳۶۵ معادل ۲۴/۴ درصد بوده که حداقل سهم طی دوره مورد بررسی را داشته است.

نمودار ۱۴ نسبت کل درآمدهای نفتی (با احتساب برداشت از حساب ذخیره ارزی) به بودجه دولت



مآخذ:

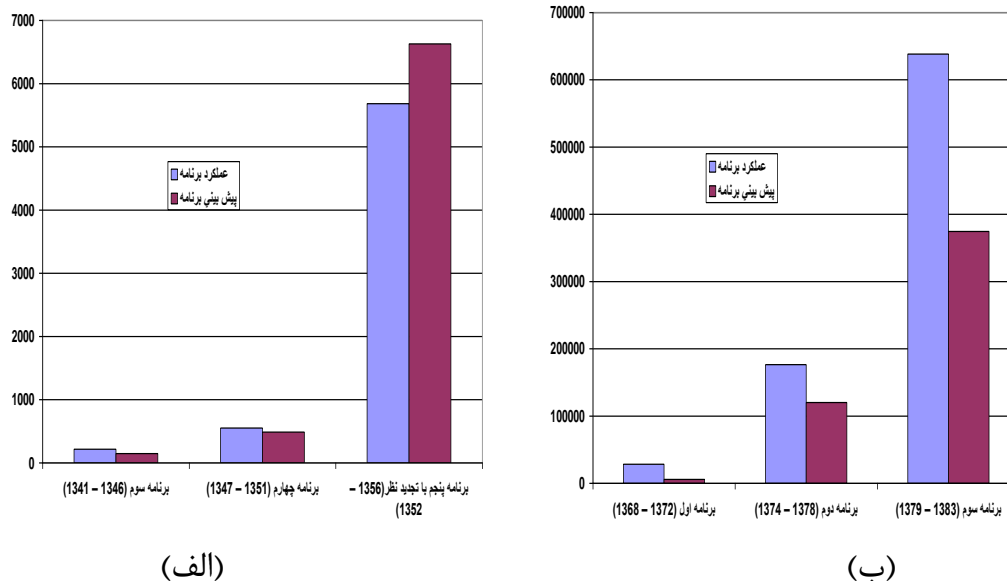
- مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی
- قوانین برنامه های پنج ساله توسعه و مستندات ذریبط و قوانین بودجه های سالانه

به دنبال پایان جنگ هشت ساله، سهم درآمدهای نفتی از درآمدهای دولت به شدت افزایش یافت و در سال های ۱۳۷۲ و ۱۳۷۳ به بالاترین میزان خود پس از اولین تکانه نفتی اوایل دهه ۱۳۵۰ رسید. طی سال های برنامه دوم توسعه، به موازات کاهش درآمدهای نفتی، این سهم دارای روند کاهشی داشته (سطح هاشور خورده نمودار ۱۴). با این وجود، طی سال های برنامه سوم به دنبال افزایش درآمدهای نفتی، مجددا این سهم روند صعودی بخود گرفت. ارقام عملکرد بودجه نشان می دهد که سهم درآمد حاصل از نفت در بودجه از ۵۴ درصد در سال ۱۳۷۹ به ۶۰ درصد در سال ۱۳۸۳ افزایش یافته است. این در شرایطی است که این سهم در سال های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ معادل ۶۵ درصد بوده است که بیش از متوسط سال های ۱۳۳۸ - ۱۳۸۳ یعنی ۵۷/۴ درصد می باشد.

### برنامه های توسعه و شاخص های درآمد نفت: پیش بینی و عملکرد

در این قسمت، ابتدا پیش بینی و عملکرد درآمدهای نفتی طی شش برنامه توسعه مورد مقایسه قرار می گیرد. در تمامی برنامه های توسعه به استثنای برنامه پنجم توسعه، عملکرد درآمدهای نفتی بیشتر از میزانی بوده که در برنامه ها پیش بینی شده بود. این افزایش در برنامه سوم توسعه در مقایسه با برنامه های قبلی بیشتر بوده است و در واقع بخشی از عدم تحقق درآمدهای مالیاتی از این محل تامین شده است. عدم تحقق عملکرد اهداف برنامه پنجم توسعه در این زمینه به دلیل کاهش درآمدهای نفتی در سال های پایانی این برنامه بوده است.

نمودار ۱۵ مقایسه پیش بینی و عملکرد درآمد نفت طی شش برنامه توسعه کشور (میلیارد ریال)

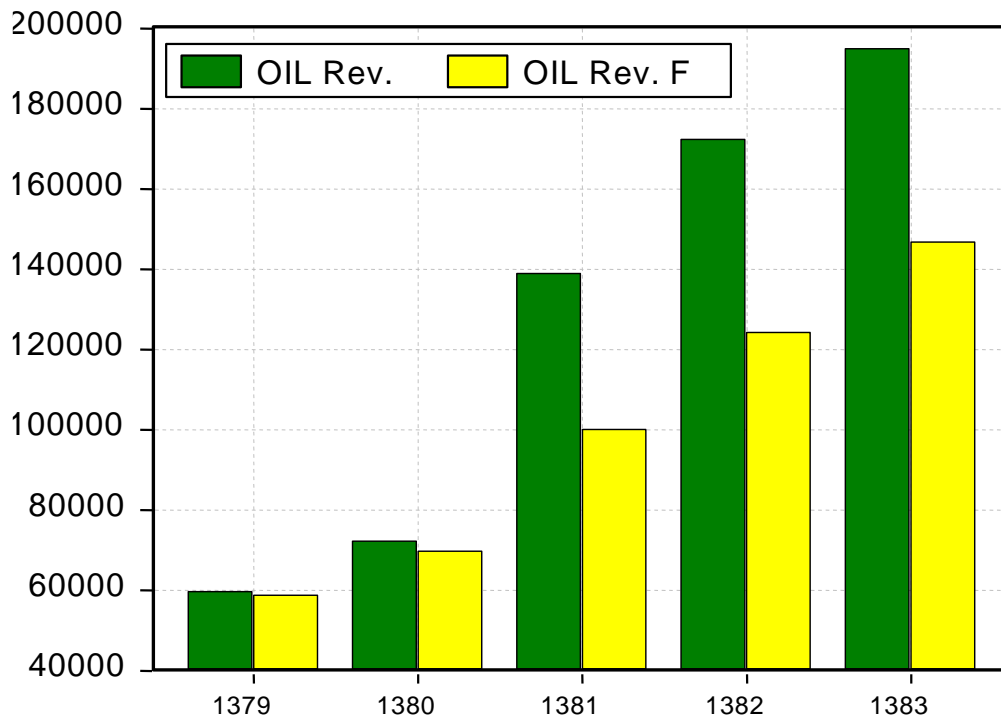


مأخذ:

- مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی
- قوانین برنامه های پنج ساله توسعه و مستندات ذیربط

بر اساس آمارهای مربوط به عملکرد بودجه دولت، سهم درآمدهای نفتی طی سال های برنامه سوم توسعه در مقایسه با سایر برنامه به شدت افزایش یافته است. این در شرایطی است که جهت گیری های این برنامه بر اساس کاهش این سهم (سهم درآمد حاصل از نفت) استوار بوده است. از طرف دیگر عملکرد بودجه حاکی از آن است که از سال ۱۳۸۱ به بعد نیز میزان برداشت از حساب ذخیره ارزی فراتر از میزان مصوب بودجه بوده و در عمل سهم درآمد نفت بسیار فراتر از پیش بینی اولیه بودجه افزایش یافته است. نمودار ۱۶ نشان می دهد که دولت طی سال های برنامه سوم توسعه، سالانه بیش از آنچه در بودجه پیش بینی شده بود، از منابع و درآمدهای نفتی تامین مالی کرده و سعی کرده است هزینه های خود را از این محل تامین مالی نماید.

نمودار ۱۶ مقایسه روند پیش بینی درآمد نفت (Oil Rev. F) و عملکرد (Oil Rev.) طی سال های برنامه سوم (میلیارد ریال)



مآخذ

- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی
- قوانین بودجه

### درآمد نفت و برنامه چهارم توسعه: پیش بینی برنامه و بودجه

پیش بینی درآمد نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ و همچنین در قانون برنامه چهارم توسعه برای این سال در جدول ۴ مقایسه شده است. ارقام جدول نشان می دهد که در برنامه چهارم مبلغ ۱۵۵۲۴۲ میلیارد ریال از درآمدهای بودجه سال ۱۳۸۴ از محل درآمدهای نفتی تامین می شود در حالی که در لایحه بودجه این مبلغ به ۱۹۹۵۲۵ میلیارد

ریال افزایش یافته است. یعنی پیش بینی لایحه بودجه نسبت به ارقام برنامه معادل ۲۸/۵ درصد بیشتر افزایش یافته است.

جدول ۴ پیش بینی درآمد نفت در لایحه بودجه و قانون برنامه چهارم توسعه (میلیارد ریال)

پیش بینی لایحه ۱۳۸۴	پیش بینی قانون برنامه چهارم	درآمدهای نفتی
۱۲۹۴۹۴	۱۲۸۴۹۴	نفت
۷۰۰۳۱	۹۰۹۵	استفاده از حساب ذخیره ارزی (۱)
	۱۷۶۵۳/۴	استفاده از حساب ذخیره ارزی (۲)
۱۹۹۵۲۵	۱۵۵۲۴۲/۴	جمع کل

مآخذ:

- قانون برنامه چهارم
- لایحه بودجه سال ۱۳۸۴

## ۲،۴ تملک دارایی های سرمایه ای (بودجه عمرانی)

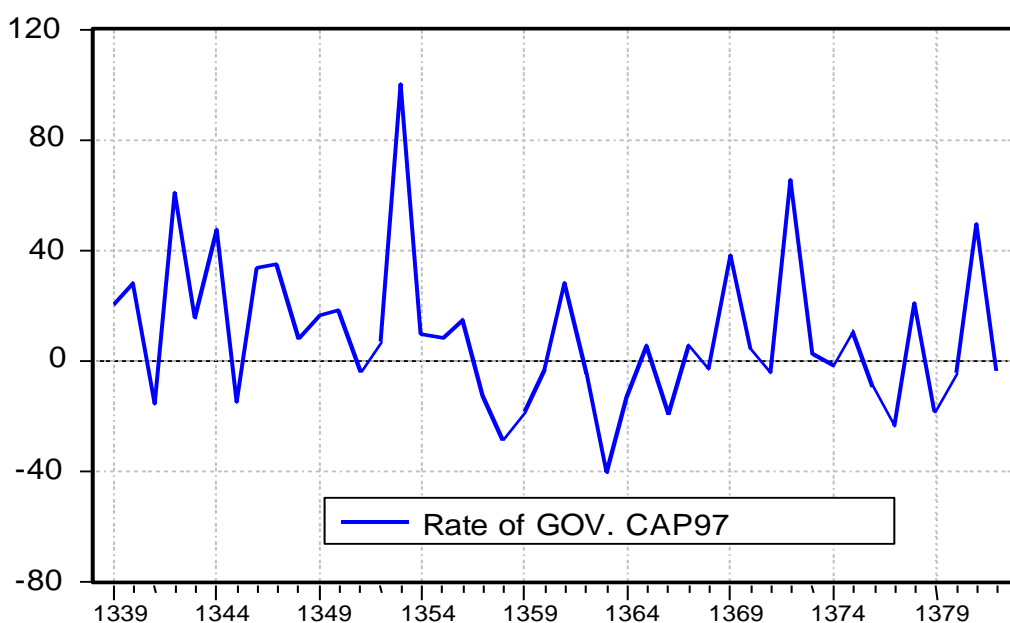
قبل از پرداختن به بررسی روند شاخص های بودجه عمرانی، دیدگاه های تئوریک سرمایه گذاری دولت باختصار مورد اشاره قرار می گیرد. پومروهن (۱۹۸۸)، هان و همکار (۱۹۹۶) و استارم (۲۰۰۱) جهت انجام مطالعات تجربی خود، به شناخت عوامل مؤثر بر شکل گیری مخارج سرمایه گذاری دولت پرداخته اند. استارم خلاصه دیدگاه های تئوریک و یافته های مطالعات تجربی را در چارچوب عوامل مؤثر بر مخارج سرمایه گذاری دولت، به شرح زیر طبقه بندی کرده است:

- متغیرهای ساختاری مانند درجه شهر نشینی، رشد جمعیت
- متغیرهای اقتصادی مانند رشد اقتصادی واقعی، کسری بودجه دولت، بدهی دولت، سرمایه گذاری بخش خصوصی، کمک های خارجی، درجه باز بودن اقتصاد و سرمایه گذاری خارجی
- متغیرهای سیاسی-تشکیلاتی مانند ایدئولوژی، ادوار انتخاباتی دولت، درجه آزادی سیاسی و اقتصادی و ناپایداری سیاسی



استارم متغیرهای مذکور را به عنوان عوامل تعیین کننده مخارج سرمایه گذاری دولت برای ۱۲۳ کشور کمتر توسعه یافته و با استفاده از داده های ۱۹۹۸ - ۱۹۷۰ آزمون کرده است. نتایج نشان می دهد که عوامل مؤثری که تاثیر مثبت بر مخارج سرمایه گذاری دولت دارند عبارتند از رشد اقتصادی (که نظریه واگنر را تایید می کند)، کمک های خارجی، درجه باز بودن اقتصاد و عواملی که تاثیر منفی دارند عبارتند از درجه شهر نشینی، وقفه کسری بودجه (که منجر به افزایش بدهی دولت می شود و بر سرمایه گذاری دولت تاثیر منفی می گذارد)، وقفه سرمایه گذاری خصوصی (که بر سرمایه گذاری دولت در دوره جاری تاثیر منفی می گذارد). عوامل سیاسی و تشکیلاتی مانند ایدئولوژی، ادوار انتخاباتی دولت، و ناپایداری سیاسی از نظر آماری تاثیر معنی داری در مدل ندارند. اکنون با آشنایی عوامل موثر بر سرمایه گذاری دولت، عملکرد روند رشد تملک دارایی های سرمایه ای (بودجه عمرانی) کشور بررسی می شود (نمودار ۱۷).

نمودار ۱۷ رشد مخارج عمرانی دولت به قیمت های ثابت سال ۱۳۷۶ (درصد)



مآخذ:

- مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور

- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی

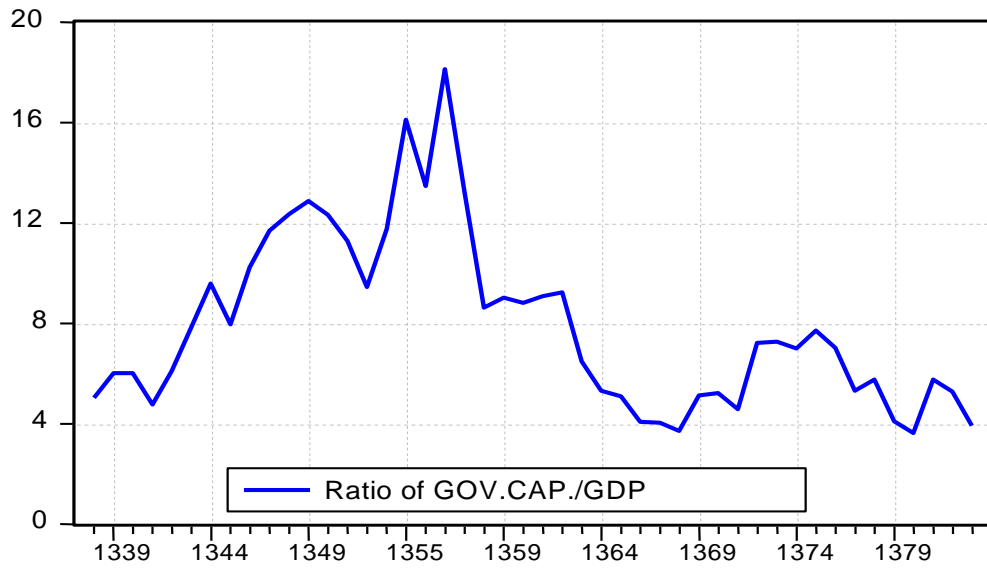
این شاخص به طور متوسط سالانه ۷ درصد به قیمت های ثابت رشد داشته است و شاخص انحراف معیار آن معادل ۲۷/۱ درصد می باشد. همان طوری که شاخص انحراف معیار نشان می دهد نرخ رشد آن دارای نوسانات شدیدی بوده و از این ناحیه تاثیر منفی خود را بر اقتصاد کشور بجای گذشته است. این در شرایطی است که از ابتدای دوره مورد بررسی تا نیمه دهه ۱۳۵۰، رشد متوسط سالانه این شاخص معادل ۲۲ درصد با انحراف معیار ۲۸/۴ بوده است. در سال های بعد از نیمه دهه ۱۳۵۰، رشد متوسط سالانه این شاخص معادل ۱/۴ درصد با انحراف معیار ۲۳/۵ می باشد. همان طوری که شاخص ها نشان می دهد، هم رشد و هم نوسانات این شاخص در دوره اول خیلی بیشتر از دوره دوم بوده است.

دلایل عمده کاهش نرخ رشد تملک دارایی های سرمایه ای پس از نیمه دهه ۱۳۵۰ و دهه های ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ را باید در عوامل زیر جستجو کرد:

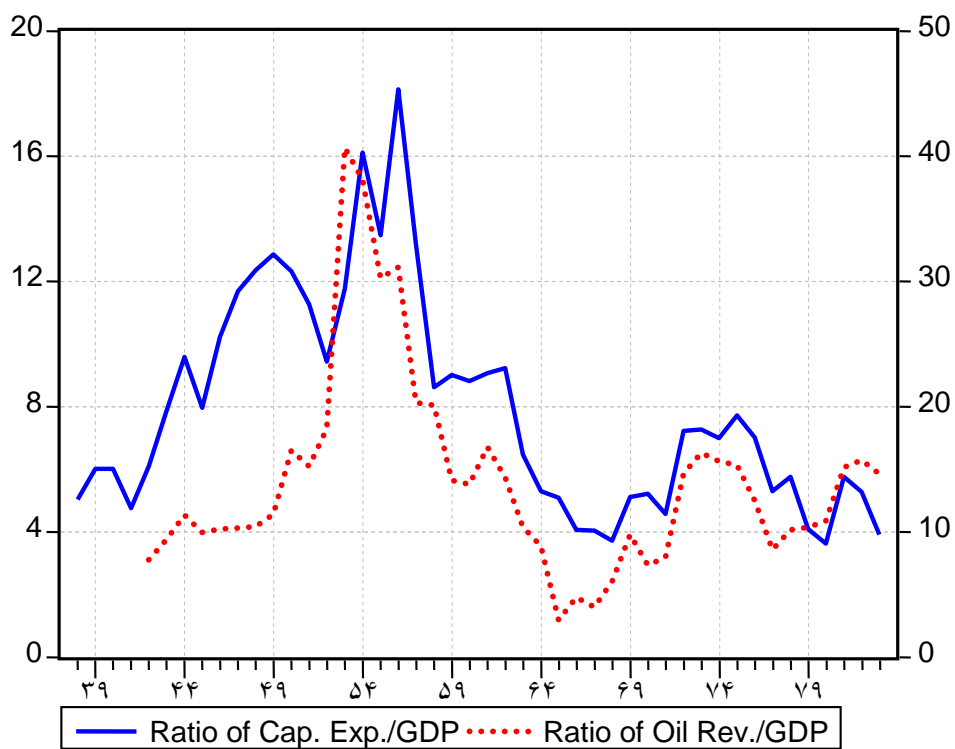
- کاهش درآمدهای نفتی
- بوجود آمدن کسری بودجه مزمن
- گسترش حجم و اندازه دولت که و به تبع آن افزایش اعتبارات هزینه ای (مخارج جاری) دولت و
- رشد اقتصادی پایین

شاخص دیگر بودجه عمرانی، نسبت تملک دارایی های سرمایه ای (مخارج عمرانی) نمودار ۱۸ نشان داده شده است. این شاخص تا سال ۱۳۵۶ دارای روند افزایشی و پس از آن روند کاهشی را تجربه کرده است. نوسانات این شاخص با نوسانات درآمدهای نفتی هماهنگ می باشد (نمودار ۱۹).

نمودار ۱۸ نسبت تملک دارایی های سرمایه ای دولت به تولید ناخالص داخلی (درصد)



نمودار ۱۹ مقایسه نسبت تملک دارایی های سرمایه ای (مخارج عمرانی) دولت به تولید ناخالص داخلی با نسبت درآمد نفت به تولید ناخالص داخلی (درصد)

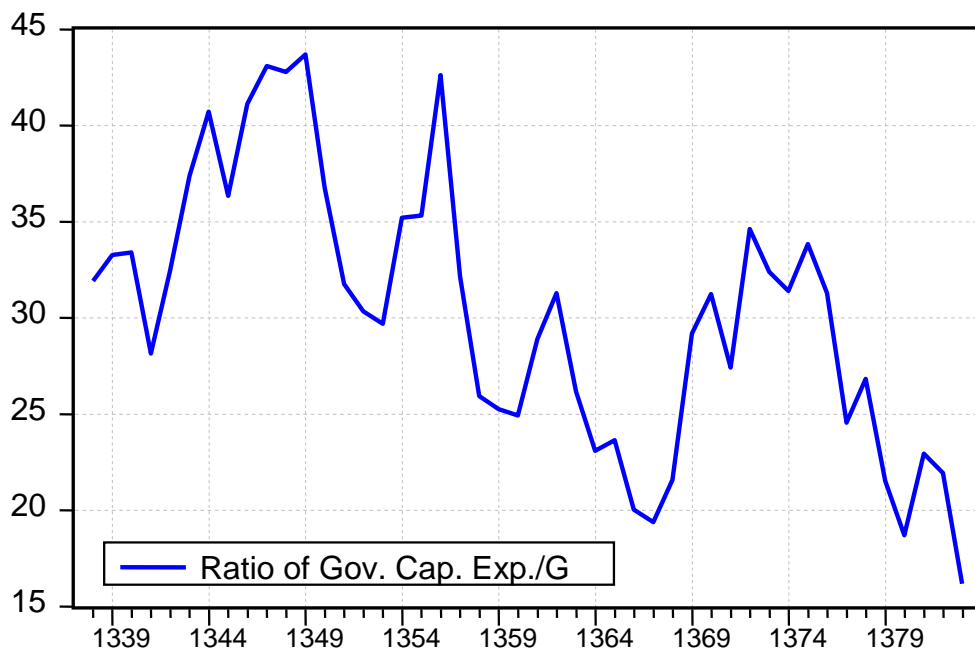


مآخذ نمودار ۱۸ و ۱۹:

- مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی

سهم بودجه عمرانی از کل مخارج دولت یکی دیگر از شاخص هایی است که روند آن در نمودار ۲۰ به تصویر کشیده شده است. این شاخص طی دوره مورد بررسی دارای روند نزولی بوده و به بیان دیگر سهمی از بودجه که می توانست برای امور عمرانی کشور سرمایه گذاری شود، کاهش یافته است. شایان ذکر است که پس از سال های خاتمه جنگ هشت ساله، ابتدا این شاخص روند افزایشی داشته اما متعاقب آن بشدت کاهش یافته است.

نمودار ۲۰ سهم بودجه عمرانی از کل مخارج دولت (درصد)



مآخذ:

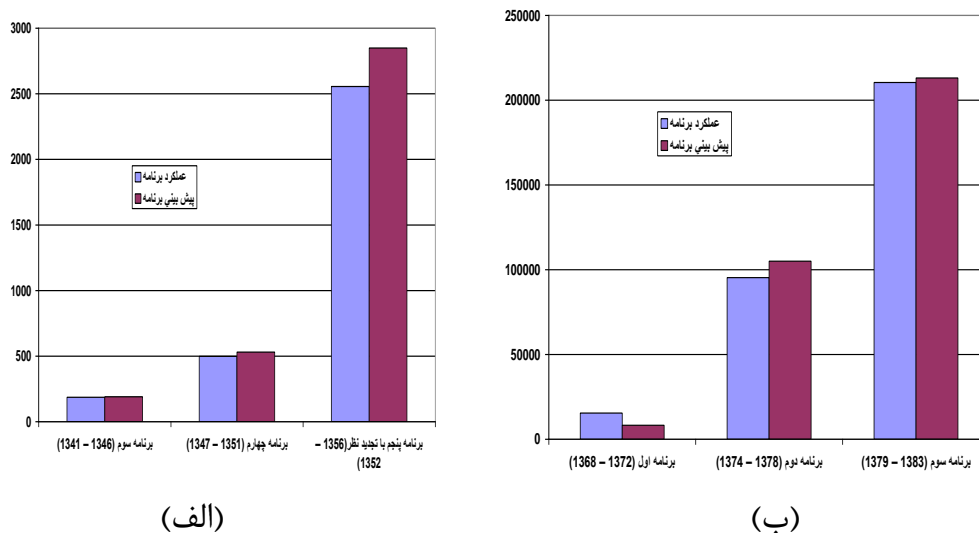
- مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی

- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی

## برنامه های توسعه و شاخص های تملک دارایی های سرمایه ای: پیش بینی و عملکرد

مطابق معمول ابتدا پیش بینی و عملکرد میزان تملک دارایی های سرمایه ای طی شش برنامه توسعه مقایسه می شود. همان طوری که از نمودار ۲۱ قابل مشاهده است، تفاوت قابل ملاحظه ای بین پیش بینی و عملکرد این متغیر وجود ندارد و مجموع اعتبارات پیش بینی شده هر برنامه تقریباً مطابق عملکرد آن برنامه ها هزینه شده است. با این وجود می بایستی اذعان داشت که افزایش مخارج دولت بیشتر از اهداف برنامه که عمدتاً ناشی از افزایش درآمدهای نفتی بوده، موجب شده است که این درآمدها بجای سرمایه گذاری، در چارچوب اعتبارات هزینه ای به مصرف برسد و در واقع مخارج ناشی از اتخاذ سیاست مالی انبساطی در برنامه های توسعه در مقایسه با اهداف برنامه ها، تقریباً در قالب اعتبارات هزینه ای اختصاص به مصرف رسیده است.

نمودار ۲۱ پیش بینی و عملکرد میزان تملک دارایی های سرمایه ای طی شش برنامه توسعه کشور (میلیارد ریال)



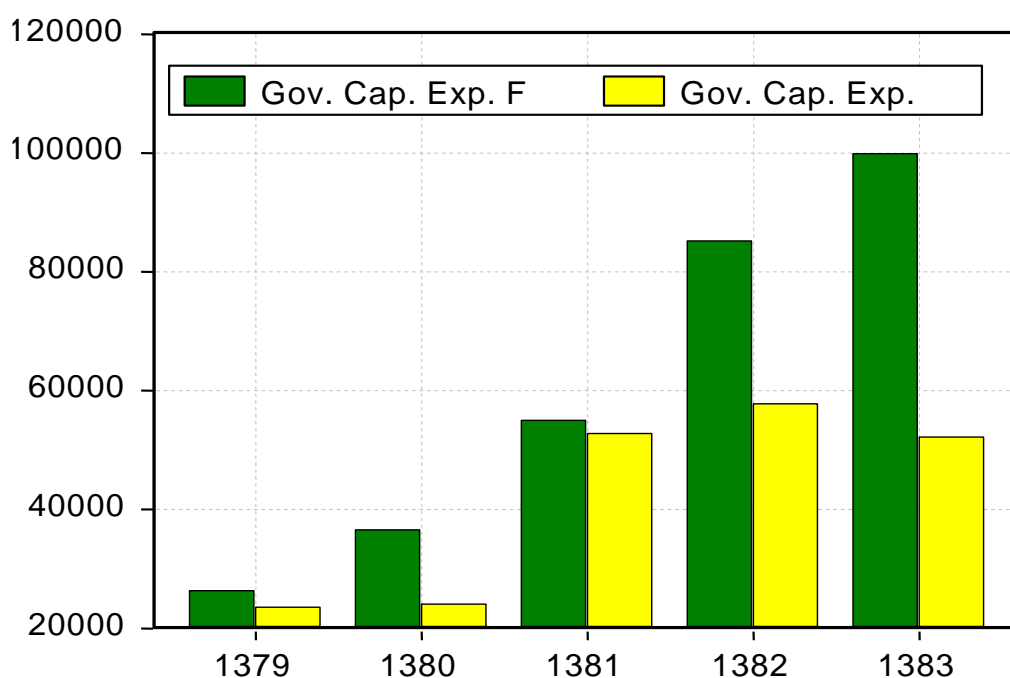
مآخذ:

- مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور

- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی
- قوانین برنامه های پنج ساله توسعه و مستندات ذریبط و قوانین بودجه های سالانه

اکنون پیش بینی بودجه با عملکرد آن در سال های برنامه سوم مقایسه می شود. برای این منظور در نمودار ۲۲ پیش بینی تملک دارایی های سرمایه ای با عملکرد آن مقایسه شده است. تنها در سال ۱۳۸۱ میزان اعتبارات اختصاص یافته برای سرمایه گذاری تفاوت زیادی با بودجه مصوب نداشته است در حالی که در سال های قبل و بعد از آن، این تفاوت قابل ملاحظه می باشد. این مسئله بیانگر این واقعیت است که در عمل همراه با عدم تحقق درآمدهای دولت در بودجه های سالانه، بودجه عمرانی مخارج دولت کاهش یافته و سهم آن در مصارف دولت تنزل یافته است به طوری که مصارف جاری فراتر از پیش بینی های بودجه اتفاق افتاده و سهم آن در بودجه افزایش یافته است.

نمودار ۲۲ مقایسه روند پیش بینی تملک دارایی های سرمایه ای (Gov. Cap. Ex. F) با عملکرد آن (Gov. Cap. Ex. F) در بودجه (میلیارد ریال)



مآخذ:

- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی

## تملك دارایی های سرمایه ای و برنامه چهارم توسعه: پیش بینی برنامه و بودجه

در برنامه چهارم توسعه میزان تملك دارایی های سرمایه ای سال اول برنامه معادل ۱۳۴۷۴۶/۱ میلیارد ریال پیش بینی شده است این در شرایطی است که در لایحه بودجه این رقم معادل ۱۰۴۳۸۹/۳ میلیارد ریال پیش بینی شده است. در واقع در سال اول برنامه میزان تملك دارایی های سرمایه ای معادل ۲۹ درصد کمتر از برنامه پیش بینی شده است.

## ۲,۵ یارانه

یارانه<sup>۲۳</sup> یکی از اقلام هزینه های دولت را تشکیل می دهد که برای مقاصد مصرفی یا تولیدی اختصاص می یابد. دولت با اعطای یارانه، اهداف متعددی را دنبال می کند. یارانه مصرف و بویژه مصرف مواد غذایی که عمدتاً بر کاهش قیمت کالاها و خدمات مصرفی در مقایسه با قیمت بازار متمرکز است، ممکن است هدف های اقتصادی مانند افزایش قدرت خرید به منظور فراهم کردن زمینه تامین کالری و پروتئین مورد نیاز برای اقشار یا گروه های خاص را دنبال کند و یا اهداف سیاسی مانند جلوگیری از تنش ها و آشوب های اجتماعی و سیاسی را جهت گیری نماید. از طرف دیگر، یارانه تولیدی برای کاهش قیمت هزینه عوامل تولید در مقایسه با قیمت بازار اختصاص می یابد و عمدتاً برای تشویق تولید کالاها و خدمات به منظور عرضه محصولات خاصی هزینه می شود.

در جهت گیری مصرفی یارانه، محصولات مصرفی متعددی ممکن است در قالب برنامه اعطای یارانه مورد توجه دولت قرار گیرد. تجربه کشورهای مختلف نشان می دهد،<sup>۲۴</sup> بیشتر فراوانی محصولاتی که یارانه اعطا می شود به مواد غذایی اختصاص دارد. از جمله

---

<sup>۲۳</sup> در اینجا منظور از یارانه، وجوهی است که سالانه توسط دولت برای کالاها و خدمات مصرفی و نهاده های تولیدی اختصاص می یابد.

<sup>۲۴</sup> Per Pinstrup-Andersen (1988)

آنها گندم (نان)، برنج، ذرت، شکر و گوشت می باشد. به طور مثال در کشورهای ایران، برزیل، مصر، پاکستان، مراکش و سودان بخش قابل توجهی از یارانه های مواد غذایی به گندم و نان تعلق دارد و یا در چین و سریلانکا، یارانه مواد غذایی به محصول برنج اعطا می شود.

اعطای یارانه در ایران از سابقه طولانی برخوردار است اما شکل سازمان یافته آن از سال ۱۳۵۳ با تشکیل صندوق حمایت از مصرف کننده آغاز شد و سپس در سال ۱۳۵۶ موضوع حمایت از تولید کنندگان نیز مورد توجه قرار گرفت و در این راستا سازمان حمایت از تولید کنندگان و مصرف کنندگان تشکیل شد و وظایف صندوق حمایت از مصرف کنندگان نیز به این سازمان محول گردید و پس از انقلاب اسلامی، در سال ۱۳۵۸ مرکز بررسی قیمت ها نیز در سازمان مذکور ادغام شد<sup>۲۵</sup> و با آغاز و تداوم جنگ، نقش قیمت گذاری سازمان گسترش یافت و نهایتاً در سال های بعد، به دلیل چرخش های مختلف در اجرای سیاست های درآمدی دولت، نقش قیمت گذاری این سازمان با افت و خیزهایی همراه بود. یعنی با آغاز برنامه اول توسعه و اجرای سیاست های تعدیل، از نقش قیمت گذاری این سازمان به شدت کاسته شد ولی پس از شکست سیاست های تعدیل در سال ۱۳۷۳ مجدداً فعالیت های این سازمان رو به گسترش گذاشت.

در اعطای یارانه، اهداف متعددی توسط دولت در زمینه های تولیدی و مصرفی دنبال می شده است. اما در حال حاضر، یارانه در کشور عمدتاً به کالاهای مصرفی تعلق دارد. در سال ۱۳۸۱ از مبلغ کل ۱۲۷۲۳ میلیارد ریال یارانه بالغ بر ۱۱۷۱۰ میلیارد ریال که معادل ۹۲ درصد می باشد، به کالاهای مصرفی تعلق داشته است. این سهم در طول دوره مورد بررسی هیچگاه از ۵۸ درصد که متعلق به سال ۱۳۶۱ می باشد، پایین نبوده است. شایان ذکر است در حال حاضر از این مبلغ، سهم قابل توجهی برای یارانه نان اختصاص دارد.

برای شناخت کم و کیف یارانه در کشور ابتدا روند کلی آن در دهه های گذشته مورد بررسی قرار می گیرد و سپس شاخص های آن در قالب نرخ رشد یارانه سرانه به قیمت های جاری و ثابت<sup>۲۶</sup> و همچنین نسبت یارانه به مخارج دولت و تولید ناخالص داخلی

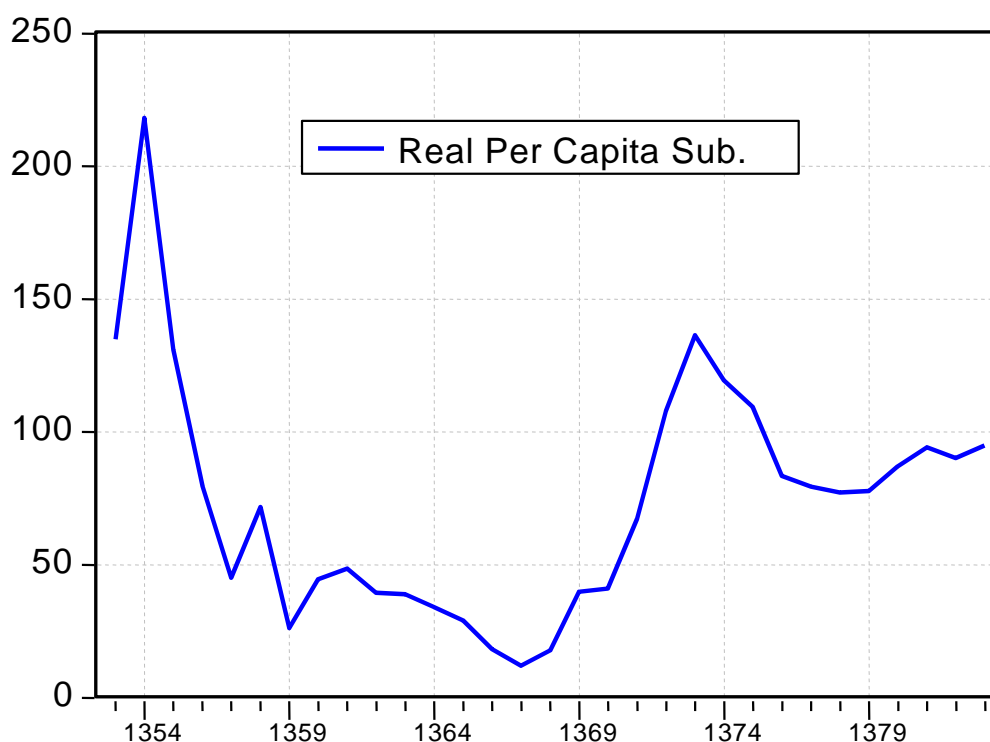
<sup>۲۵</sup> رحیمی و کلانتری (۱۳۷۱)

<sup>۲۶</sup> بر اساس شاخص قیمت کالاها و خدمات مصرفی شهری تعدیل شده است.



بررسی می شود.<sup>۲۷</sup> نمودار ۲۳ روند یارانه سرانه را به قیمت های ثابت نشان می دهد. از سال ۱۳۵۴ که همزمان با کاهش نسبی درآمدهای نفتی است، میزان یارانه در کشور روند رو به کاهش داشته و با وقوع انقلاب اسلامی و جنگ، روند کاهشی آن شدت گرفته و نهایتاً در سال های پایانی جنگ به حداقل خود رسیده است.

نمودار ۲۳ روند یارانه سرانه دولت به قیمت ثابت<sup>۲۸</sup> (هزار ریال)



مآخذ:

- سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولید کنندگان
- قوانین بودجه های سالانه

روند اعطای یارانه از سال ۱۳۶۸ به بعد به دلیل اجرای سیاست تثبیت قیمت نان و به موازات رشد تقاضا و مصرف نان که بخشی از آن به دلیل پایین نگه داشتن قیمت نان می

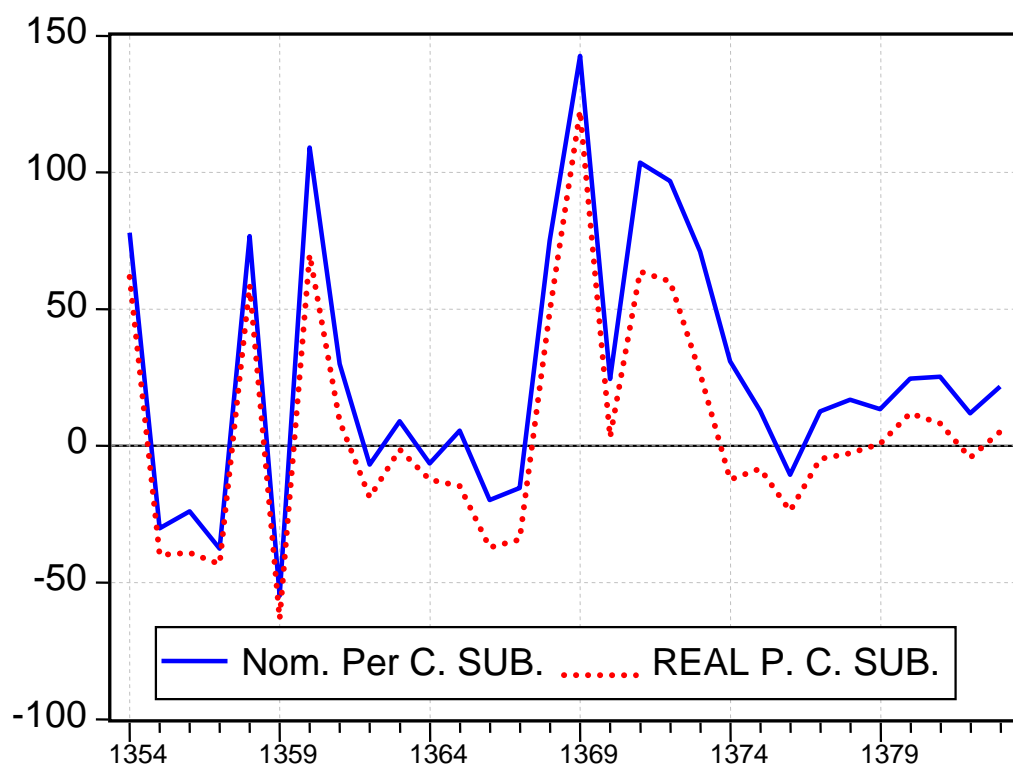
<sup>۲۷</sup> نظر به اینکه آمار یارانه در برنامه ها از شفافیت لازم برخوردار نبوده، مقایسه عملکرد یارانه با برنامه صورت نگرفته است.

<sup>۲۸</sup> انتخاب دوره کوتاه تر در مقایسه با سایر آمارها به دلیل فقدان آمار می باشد.

باشد، میزان یارانه، روند افزایشی بخود گرفت و طی برنامه اول این روند کماکان ادامه داشت. همان طوری که از نمودار قابل مشاهده است، روند یارانه دارای دو حالت U- شکل به خود گرفته است. هر چند که روند U- شکل دوم پس از سال های ۱۳۷۴ دارای دامنه کمتری نسبت به حالت اول است. این گونه روندها دلالت بر این دارد که دولت در خصوص یارانه ها عملاً برنامه میان مدت و بلند مدت هدفدار نداشته و لذا بر حسب امکانات و توانایی های خود، سعی کرده است اعطای یارانه برای مصرف و تولید اختصاص دهد. این نتیجه گیری از

نمودار ۲۴ که نرخ رشد یارانه سرانه به قیمت جاری و ثابت را نشان می دهد، به وضوح قابل مشاهده است.

نمودار ۲۴ روند نرخ رشد یارانه سرانه به قیمت های جاری و ثابت (درصد)



مآخذ:

- سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولید کنندگان
- قوانین بودجه های سالانه

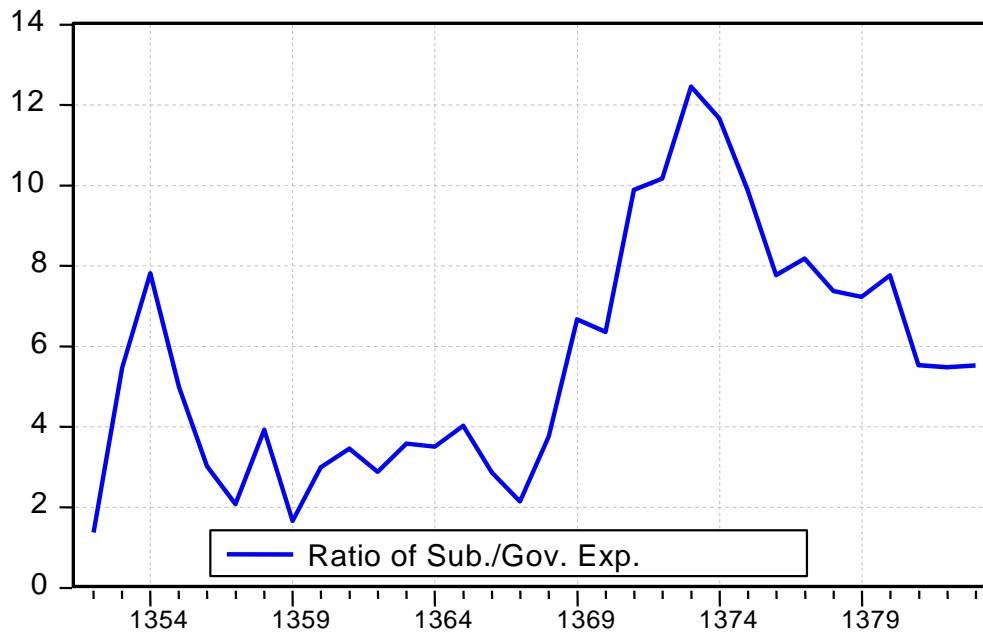
طی دوره مورد بررسی، متوسط نرخ رشد سالانه یارانه سرانه به قیمت های جاری و ثابت به ترتیب ۲۶/۲ و ۶/۳ درصد بوده است. شاخص انحراف معیار این دو به ترتیب ۴۷/۸ و ۴۱/۶ بوده که مبین نوسانات شدید این دو متغیر است. اگر چنانچه دوره مورد بررسی به دو دوره ۱۳۶۷ - ۱۳۵۴ و ۱۳۸۳ - ۱۳۶۸ تفکیک شود تصویر آنها با یکدیگر کاملاً متفاوت خواهد بود. در دوره اول متوسط نرخ رشد سالانه یارانه سرانه به قیمت های جاری و ثابت به ترتیب ۸/۱ و ۷/۵- و شاخص انحراف معیار این دو به ترتیب ۴۸/۵ و ۴۲/۶ بوده در حالی که در دوره دوم متوسط نرخ رشد سالانه یارانه سرانه به قیمت های جاری و ثابت به ترتیب ۴۲/۱ و ۱۸/۴ و شاخص انحراف معیار این دو به ترتیب ۴۲/۵ و ۳۷/۸ بوده است. همان طوری که آمارها نشان می دهد، نرخ های رشد این دو شاخص در هر دو دوره با یکدیگر کاملاً متفاوت است اما شاخص نوسانات آنها با یکدیگر تفاوت چندانی ندارند. نوسانات زیاد مبین این است که اهداف مصرفی و تولیدی یارانه که به منظور ایجاد اطمینان در کارگزاران اقتصادی در حوزه تولید و مصرف در نظر گرفته شده است، خدشه دار گردد و نقش یارانه ها در با ثبات سازی رفتارها موفقیت مورد انتظار را نداشته باشد. شایان ذکر است، در دهه اخیر نرخ رشد یارانه سرانه به قیمت ثابت در بیشتر سال ها منفی بوده که از نمودار مذکور قابل مشاهده است.

نمودار ۲۵ شاخص نسبت یارانه به مخارج دولت را نشان می دهد. این شاخص نیز در طول دوره مورد بررسی از یک روند با ثباتی برخوردار نبوده است. میانگین این شاخص طی دوره مورد بررسی معادل ۵/۷ درصد با انحراف معیار ۳ بوده است.

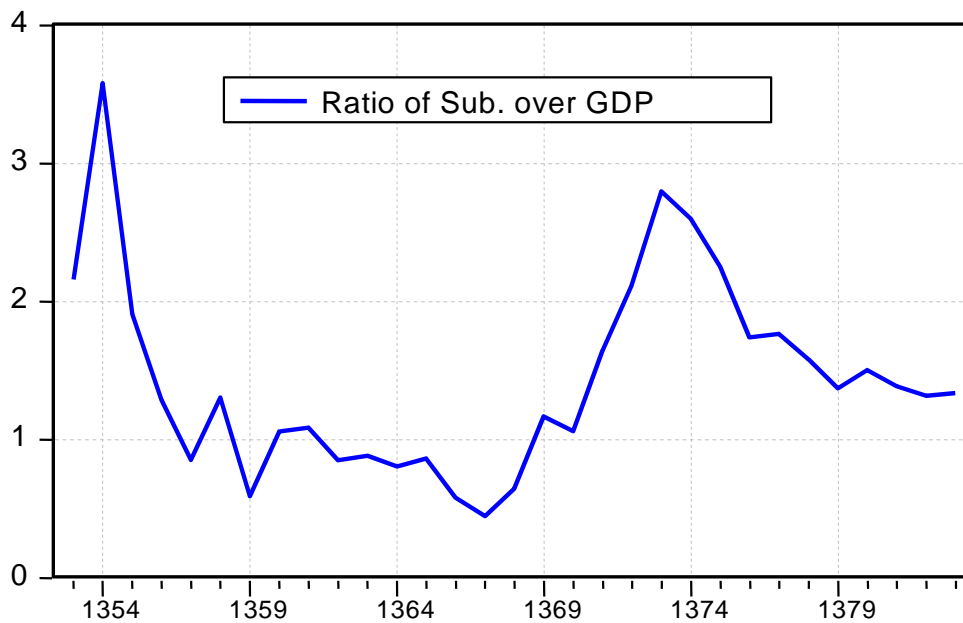
اکنون متوسط سالانه این نسبت در دوره های ۱۳۶۷ - ۱۳۵۲ و ۱۳۸۳ - ۱۳۶۸ بررسی می شود. در دوره اول متوسط سالانه این شاخص ۳/۵ درصد با انحراف معیار ۱/۶ در حالی که در دوره دوم ۷/۹ درصد با انحراف معیار ۲/۴ می باشد. بنابراین در دوره دوم سهم یارانه از بودجه افزایش یافته است هر چند که از سال ۱۳۷۳ روند آن کاهشی بوده و از ۱۲/۵ درصد در این سال به ۵/۵ درصد در سال ۱۳۸۳ کاهش یافته است. روند مشابه برای شاخص نسبت یارانه به تولید ناخالص داخلی وجود دارد که در نمودار ۲۶ قابل مشاهده است. متوسط سالانه این شاخص طی کل دوره معادل ۱/۴ درصد بوده در حالی که همین شاخص در دوره های ۱۳۶۷ - ۱۳۵۲ و ۱۳۸۳ - ۱۳۶۸ به ترتیب معادل ۱/۱۷ و ۱/۶۴ درصد بوده است. با توجه به نسبت ناچیز یارانه به تولید ناخالص داخلی، نقش این

متغیر بر متغیرهای اقتصاد کلان نمی تواند چندان قابل ملاحظه باشد اما ارزیابی تاثیر آن در سطح خرد از اهمیت ویژه ای برخوردار می باشد.

نمودار ۲۵ نسبت یارانه به مخارج دولت (درصد)



نمودار ۲۶ روند نسبت یارانه به تولید ناخالص داخلی (درصد)



مآخذ نمودارهای ۲۵ و ۲۶:

- مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور

- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- سازمان حمایت از مصرف کنندگان و تولید کنندگان
- قوانین بودجه های سالانه

## ۳ تحلیل آثار بودجه بر متغیرهای اقتصاد کلان: با تاکید بر بودجه سال ۱۳۸۴:

در این بخش به بررسی و تحلیل آثار بودجه بر متغیرهای اقتصاد کلان می پردازد. متغیرهای رشد اقتصادی، اشتغال، سرمایه گذاری بخش خصوصی و تورم متغیرهایی هستند که در این قسمت مورد ارزیابی قرار می گیرند.

### ۳،۱ رشد اقتصادی

ارتباط بین مخارج دولت و رشد اقتصادی یکی از مباحث کلیدی در حوزه اقتصاد کلان است. قبل از پرداختن به مطالعات تجربی، به حقایق موجود<sup>۲۹</sup> در اقتصاد کشورهای نفتی پرداخته می شود. مطالعات نشان می دهد، یکی از ویژگی های کشورهای نفتی که دارای منابع و ذخایر زیرزمینی هستند و مخصوصا در زمره صادر کنندگان نفت قرار دارند، رشد اقتصادی پایینی را تجربه کرده اند.<sup>۳۰</sup> ایران نیز از این منظر مستثنی نیست. در این راستا، یکی از عوامل سیاستی که بر اساس مطالعات مختلف بدست آمده است، گویای این واقعیت است که عملکرد مخارج دولت با رشد اقتصادی دارای روند ادواری تجاری هم جهت و هماهنگ هستند.

برای شناخت و آگاهی از این پدیده در کشور، در نمودار ۲۷ انحراف تولید ناخالص داخلی به قیمت های ثابت و مخارج دولت به قیمت های ثابت از روند بلند مدت آنها نشان داده شده است. همان طوری که مشاهده می شود ارتباط هم جهت و هماهنگ بین انحرافات این دو متغیر از روند بلند مدت وجود دارد. نکته حائز اهمیت دیگر نقش تقدم (Leads) و تاخر (Lags) مخارج دولت است که از یک الگوی خاصی تبعیت نمی کند. همان

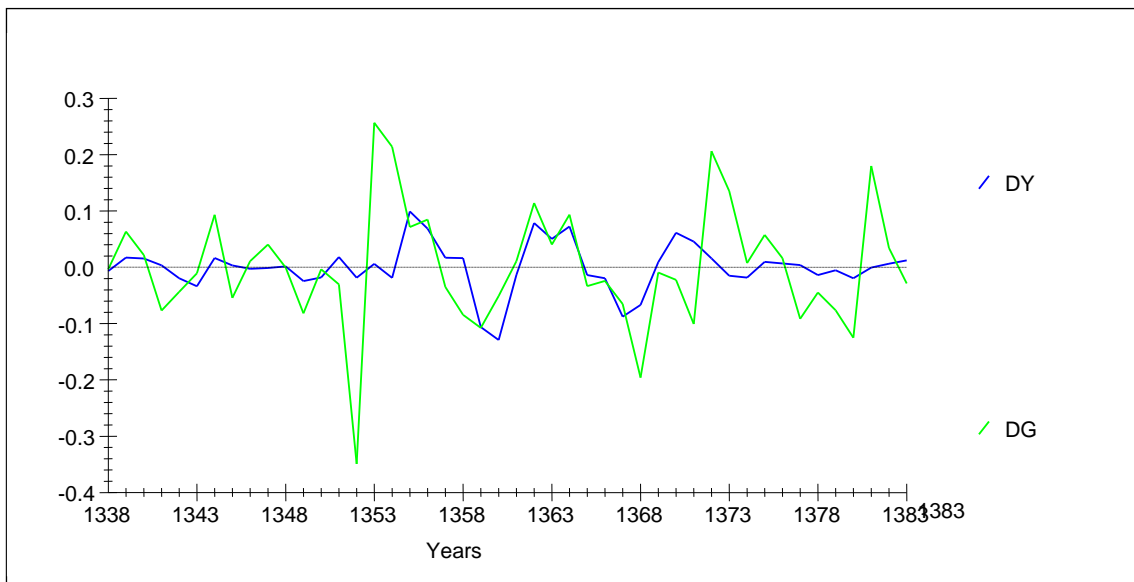
---

<sup>۲۹</sup> Stylized Facts

<sup>۳۰</sup> برای اطلاعات بیشتر در این زمینه، برای مثال، به بارت و اسوسکی (۲۰۰۲) مراجعه شود.

طوری که از نمودار قابل مشاهده است بعضی سال ها نقش تقدم و در بعضی سال های دیگر نقش تاخر را داشته است.

نمودار ۲۷ مقایسه انحراف تولید ناخالص واقعی (YD) و مخارج دولت به قیمت های ثابت (GD) از روند



مآخذ:

- مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵ دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی
- گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه ریزی

این در شرایطی است که انحرافات مخارج دولت از روند بلند مدت خود در مقایسه با رشد اقتصادی بیشتر است.<sup>۳۱</sup> در صورتی که تغییرات و نوسانات بالایی در مخارج دولت ایجاد شود، این پدیده باعث می شود که تصمیم گیری بخش غیر دولتی برای سرمایه گذاری با نااطمینانی همراه باشد و برای رشد بخش های غیر نفتی تاثیر منفی ایجاد کند. بنابراین، لازم است فضای تصمیم گیری کارگزاران اقتصادی بدور از نااطمینانی و بی ثباتی

<sup>۳۱</sup> گوین (۱۹۹۷) در مطالعه ای به این نتیجه رسیده است که رابطه منفی بین نوسانات و رشد اقتصادی وجود دارد.



ناشی از اجرای بودجه باشد تا زمینه های رشد اقتصادی پایدار فراهم گردد. در این رابطه، باثبات سازی سیاست های مالی و پولی کشور که هر دو از ناحیه نفت با نوسانات شدید مواجه هستند، می تواند در فراهم کردن فضای باثبات برای رشد اقتصادی پایدار نقش اساسی ایفا نمایند.

یکی از هزینه هایی که از نوسانات مخارج دولت ناشی می شود، کاهش کیفیت و کارایی مخارج دولتی است. برنرت و اسوسکی (۲۰۰۲)<sup>۳۲</sup> در این زمینه اذعان می دارند که نوسانات مخارج دولت به دلیل نوسانات درآمدهای نفتی، منجر به افزایش ریسک می شود. چون با افزایش مخارج دولت، معیارهای موجود در هزینه کردن در برنامه و اجرا با یکدیگر فاصله گرفته و متفاوت می شوند و عملاً امکان جلوگیری از اتلاف هزینه ها مشکل می شود و نهایتاً منجر به تصمیمات غیر بهینه در مخارج دولت می گردد. در این فرآیند، ضمن اینکه اجرای فعالیت ها و پروژه ها با هزینه های بیشتری صورت می گیرد، شرایط و نحوه عرضه و تقاضای نهاده ها و کالاها و خدماتی که بنحوی با مخارج دولت ارتباط دارند، مختل می شوند.

از طرف دیگر با کاهش درآمدهای نفتی و به تبع آن با کاهش مخارج دولت در اجزای مختلف آن، در فضای سرمایه گذاری نا اطمینانی ایجاد می شود و انگیزه سرمایه گذاری را کاهش داده و منجر به کاهش رشد اقتصادی می گردد.

---

<sup>۳۲</sup> Barnett, S., and R. Ossowski

نکته دیگری که در این زمینه مطرح است، کانال های تاثیر گذاری دولت بر رشد اقتصادی است. این تاثیر در ابعاد مختلف قابل بررسی است. سرمایه گذاری دولت در آموزش و بهداشت منجر به تشکیل و تقویت سرمایه انسانی می شود و به عنوان یکی از عوامل کلیدی رشد در شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی ایفای نقش می کند. دولت با سرمایه گذاری در طرح های فیزیکی - زیربنایی و همچنین سرمایه گذاری های سخت افزاری و نرم افزاری، موجب تقویت زیر ساخت های اقتصادی و شبکه های ارتباطی می شود و از این طریق بر سرمایه گذاری بخش خصوصی و رشد اقتصادی تاثیر مثبت می گذارد. سرمایه گذاری دولت در تحقیق و توسعه، یکی دیگر از کانال های تاثیر گذاری را تشکیل می دهد. بنابراین می توان تاثیر نوسانات درآمدهای نفتی را از طریق اجرای سیاست های مالی بر طرح ها، پروژه ها و فعالیت های کلیدی در اقتصاد که به طور مستقیم و غیر مستقیم بر رشد اقتصادی تاثیر می گذارند، از کانال های مذکور دنبال کرد.

سیاست مالی از طریق مالیات نیز بر رشد اقتصادی تاثیر می گذارد. دولت از طریق اخذ مالیات برای تامین مالی بودجه خود، ممکن است بر انگیزه کارگزاران اقتصادی (تولید کنندگان) تاثیر منفی بگذارد و منجر به کاهش سرمایه گذاری، اشتغال، تولید و نهایتاً رشد اقتصادی گردد و همچنین از طریق اخذ مالیات از مصرف کنندگان، تقاضای آنها برای کالاها و خدمات کاهش می یابد. شناخت مجموع اثرات فوق مستلزم بررسی دقیق کم و کیف بودجه دولت و تاثیر آن بر رشد اقتصادی است.

مبانی نظری بررسی اثر مخارج دولت بر رشد اقتصادی توسط برو (۱۹۹۱)<sup>۳۳</sup> تبیین و مدلسازی شده است. وی در مقاله مشهور خود مدل زیر را برای این مقصود معرفی می کند.

$$Y = Y(K, L, G) \quad (1)$$

جایی که در آن  $Y$  محصول،  $K$  سرمایه،  $L$  نیروی انسانی (جمعیت) و  $G$  مخارج دولت است.

از بعد تجربی، مطالعات زیادی به صورت سری زمانی و بین کشوری برای آزمون این ارتباط صورت گرفته است و نتایج متفاوتی بدست آمده است. برو (۱۹۹۱) از داده های ۹۸ کشور برای دوره ۱۹۸۵-۱۹۶۰ استفاده می کند و با روش تخمین OLS نتیجه گیری می کند که مخارج مصرفی دولت اثر منفی بر رشد اقتصادی دارد. الکساندر (۱۹۹۰) از داده های ۱۳ کشور OECD برای دوره ۱۹۸۴-۱۹۵۹ استفاده کرده و با بهره گیری از روش

<sup>۳۳</sup> Barro (1990)

OLS مدل شناسایی شده را تخمین زده و نتیجه گرفته است که رشد مخارج دولت و تورم بر رشد اقتصادی تاثیر منفی دارد. کنلر و همکاران (۱۹۹۸) با استفاده از داده های ۲۲ کشور OECD برای دوره ۱۹۹۵ - ۱۹۷۰ و با روش تخمین OLS و GLS به این نتیجه رسیدند که مخارج مولد دولت، رشد اقتصادی را تقویت می کند در حالی که مخارج غیر مولد تاثیر ندارد.

بررسی کم و کیف بودجه دولت نشان می دهد که اجرای سیاست های مالی دولت در دهه های گذشته کشور از دو ویژگی زیر برخوردار هستند:

- به دلیل سهم ناچیز درآمدهای مالیاتی، اثرات منفی ناشی از اخذ مالیات در مقایسه با کشورهایی که مالیات ها در تامین منابع بودجه نقش غالب و برجسته ای دارند، کمتر است. با این وجود، بدلیل نقش عوامل سنتی تولید و سهم کمتر دانش و فناوری در تولید، بازدهی تولیدات پایین می باشد.
- فرآیند غیرکارآمد تخصیص بودجه دولت در امور سرمایه گذاری مبین این است که بازدهی لازم و مورد انتظار محقق نمی شود.

بررسی تجربی این مدل برای ایران نشان می دهد که اگر مخارج دولت به قیمت های ثابت ۱۰ درصد افزایش یابد، رشد اقتصادی به قیمت های ثابت در حدود ۲ تا ۲/۵ درصد افزایش می یابد.<sup>۳۴</sup> بر اساس پیش بینی لایحه بودجه دولت، در سال ۱۳۸۴ مصارف بودجه عمومی دولت دارای رشدی تقریبا معادل نرخ تورم است و لذا مخارج دولت به قیمت های ثابت تقریبا ثابت است، در نتیجه، در سال آیند رشد اقتصادی از ناحیه بودجه عمومی دولت افزایش نخواهد یافت.

یکی از دلایل نازل بودن تاثیر مخارج دولت بر تولید و رشد، به نحوه انجام مخارج سرمایه گذاری دولت بر می گردد. صرف نظر از مشکلاتی که در فرآیند ارزیابی اقتصادی طرح های سرمایه گذاری دولت وجود دارد، موضوع طولانی شدن دوره ساخت و تکمیل پروژه ها یکی از عوامل اساسی می باشد که اقتصادی بودن این طرح ها را تحت الشعاع قرار می دهد. بر اساس بررسی هایی که در این زمینه صورت گرفته، به طور متوسط مدت اجرای طرح های عمرانی بخش دولتی که می بایستی در نیمه دوم دهه ۱۳۷۰ خاتمه یابد در حدود ۱۵ سال به طول انجامیده است.<sup>۳۵</sup> این در شرایطی است که به دلیل عدم تامین

---

<sup>۳۴</sup> برای اطلاعات بیشتر مراجعه شود به مرادی (۱۳۸۰)

<sup>۳۵</sup> نیلی (۱۳۷۶)

منابع پیش بینی شده در بودجه برای سال های انتهایی طرح ها، عملاً دوره اجرای طرح ها به بیش از زمان برآورد شده فوق به طول خواهد انجامید. لذا، با توجه به بلااستفاده بودن منابع در سال های اجرای طرح های عمرانی و زیان های ناشی از هزینه فرصت این منابع، بخشی از تاثیرات مثبت سرمایه گذاری های دولت از این ناحیه خنثی می شود و بر اشتغال کشور از این ناحیه نیز تاثیر منفی خواهد داشت.

## ۳,۲ اشتغال

تاثیر مخارج دولت بر اشتغال از طریق تاثیری که بر رشد اقتصادی دارد، مورد ارزیابی قرار می گیرد. بویژه اینکه تابع تقاضای اشتغال یک تابع مشتق شده از تابع تولید است و تولید و رشد اقتصادی در کنار قیمت نهاده ها به عنوان یکی از عوامل مؤثر بر تقاضای نیروی کار ایفای نقش می کند. بنابراین، تاثیر بودجه بر اشتغال از طریق کانال مذکور دنبال می شود.

بررسی ها در ایران نشان می دهد که تاثیر بودجه دولت بر اشتغال مثبت است و اگر مخارج دولت به قیمت های ثابت یک درصد افزایش یابد، اشتغال در حدود ۲۵ هزار نفر افزایش می باید.<sup>۳۶</sup> از آنجایی که مخارج دولت در سال آینده به قیمت های ثابت تغییر نمی کند، بودجه دولت بر سطح تولید و رشد اقتصادی و به تبع آن بر افزایش اشتغال نیز بی تاثیر است.

## ۳,۳ سرمایه گذاری بخش خصوصی

معمولاً بررسی تاثیر مخارج دولت بر سرمایه گذاری بخش خصوصی در چارچوب مبانی نظری مبتنی بر ارتباط تملک دارایی های سرمایه ای و سرمایه گذاری بخش خصوصی مورد ارزیابی قرار می گیرد. با توجه به این که تاثیر مخارج عمرانی دولت به صورت وقفه در مدل تاثیر می گذارد، لذا با استفاده از وقفه این متغیر، مدلسازی شده است.

مطالعات نشان می دهد که اگر اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای به قیمت ثابت یک درصد در سال جاری افزایش یابد، سرمایه گذاری بخش خصوصی در سال بعد به میزان ۰/۲ درصد افزایش می باید. بر اساس آخرین برآورد ها، پیش بینی می شود عملکرد

---

<sup>۳۶</sup> دکتر امینی (۱۳۸۲)

تملك دارایی های سرمایه ای در سال جاری معادل ۵۲۲۱۲ میلیارد ریال باشد. این در شرایطی است که در سال گذشته عملکرد تملك دارایی های سرمایه ای معادل ۵۷۷۷۲ میلیارد ریال بوده است. مقایسه این دو عملکرد دلالت بر کاهش بودجه عمرانی ۱۳۸۳ نسبت به سال ۱۳۸۲ به قیمت جاری است. در واقع پیش بینی می شود که این رقم در سال جاری معادل ۹۰ درصد سال گذشته باشد. در صورت لحاظ کردن تورم سال جاری، این شاخص به شدت کاهش می یابد. بنابراین، انتظار می رود کاهش قابل ملاحظه بودجه عمرانی سال جاری، تاثیر منفی بر سرمایه گذاری بخش خصوصی در سال آینده داشته باشد و آن را کاهش دهد.

شایسته است دولت از هم اکنون سیاست های جبرانی برای تحرک بخشیدن به سرمایه گذاری بخش خصوصی در سال آینده تدوین نماید تا تاثیر منفی ناشی از کاهش مذکور از بین برود. شایان ذکر است در صورتی که پیش بینی مخارج دولت در سال ۱۳۸۴ محقق شود و مخارج دولت به قیمت های ثابت رشد نیابد، بر اساس تاثیر با وقفه، سرمایه گذاری بخش خصوصی در سال ۱۳۸۵ از ناحیه بودجه عمومی دولت افزایش نخواهد یافت.

## ۳،۴ تورم

مطالعات متعددی برای شناسایی عوامل مؤثر بر تورم در ایران صورت گرفته است.<sup>۳۷</sup> عوامل عمده عبارتند از نقدینگی، نرخ ارز، قیمت کالاهای وارداتی که افزایش آنها موجب افزایش تورم می شوند در حالی که با افزایش تولید ناخالص داخلی، تورم کاهش می یابد. رشد مخارج دولت به عنوان یکی از اجزای تقاضای کل، موجب افزایش تقاضای کل می شود و از این کانال بر افزایش سطح عمومی قیمت ها و نهایتاً تورم تاثیر می گذارد.

بر اساس نتایج مطالعات کمی در ایران، هنگامی که مخارج دولت به قیمت های ثابت ۱۰ درصد افزایش یابد، تورم به میزان نیم درصد افزایش می یابد. از آن جایی که مخارج دولت در سال ۱۳۸۴ به قیمت های ثابت افزایش نمی یابد، آثار مستقیم تورمی ندارد. اما نکته مهمی که در بودجه سال آینده می بایستی مورد توجه قرار گیرد، تامین مالی تورم زای بودجه است و لذا تاثیر مخارج دولت بر تورم عمدتاً از طریق فروش ارز به بانک مرکزی و در واقع ارتباط سیاست های مالی با سیاست های پولی قابل ارزیابی است.

<sup>۳۷</sup> برای اطلاعات بیشتر به مرادی (۲۰۰۲) مراجعه شود.

به منظور کاهش اثرات تورمی در برنامه سوم توسعه، بر اساس ماده ۶۹ قانون برنامه سوم مقرر گردید بودجه‌های سالانه بنحوی تنظیم شود که کسری احتمالی از طریق استقراض از بانک مرکزی و سیستم بانکی تامین نشود تا روند افزایش نقدینگی کشور کاهش یابد. با وجود تصویب این قانون در برنامه سوم، شرایط بودجه عمومی کشور بنحوی پیش رفت که نه تنها رشد نقدینگی نسبت به سال‌های قبل از برنامه سوم کاهش نیافت بلکه با نرخ‌های بسیار بالایی پیوسته افزایش یافت. این روند در تمامی سال‌های برنامه سوم تداوم یافت و بر اساس منابع ارزی که در بودجه سال ۱۳۸۴ در نظر گرفته شده است، پیش بینی می‌شود در سال آینده نیز حتی با شدت بیشتری تداوم یابد.

بر اساس آمارهای بانک مرکزی، تا سال پایه برنامه سوم (۱۳۷۸) کل انباره نقدینگی کشور برابر ۱۹۲۶۸۹ میلیارد ریال بوده است. این رقم تا پایان سال ۱۳۸۲ به ۵۲۶۵۹۶ میلیارد ریال افزایش یافت. یعنی نقدینگی کشور طی چهار سال اول برنامه سوم بالغ بر ۲/۷ برابر شده است. میزان افزایش نقدینگی کشور طی چهار سال بالغ بر ۳۳۳۹۰۷ میلیارد ریال است که بیش از ۱/۷ کل نقدینگی است که در طول تاریخ کشور ایجاد شده است. بخش قابل توجهی از این افزایش نقدینگی به افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی مربوط می‌شود که ناشی از عدم فروش دلارهای پیش بینی شده در بودجه دولت از محل درآمدهای نفتی بوده است.

نتیجه اینکه، هر چند با تصویب ماده ۶۹ قانون برنامه سوم، استقراض بابت کسری بودجه دولت از طریق چاپ پول صورت نگرفت اما کماکان نقدینگی با رشد شتابان افزایش یافت و این رشد بیشتر از زمانی شد که دولت مجاز به تامین کسری بودجه از محل استقراض و چاپ پول بوده است.

با توجه به اینکه در لایحه بودجه سال اول برنامه چهارم، پیش بینی شده است که از حساب ذخیره ارزی مبلغ ۷۰۰۳۱ میلیارد ریال برداشت شود و همچنین پیش بینی تامین ۱۲۸۴۹۴ میلیارد ریال از محل فروش نفت در سال آینده تامین مالی می‌شود، تداوم رشد نقدینگی امر اجتناب ناپذیری خواهد بود. بنابراین، دولت می‌بایستی نگران اثرات تورمی انباشت نقدینگی سال‌های برنامه سوم و همچنین افزایش نقدینگی سال آینده به دلیل تامین مالی مبلغ قابل توجهی از محل درآمدهای نفتی بویژه از محل برداشت از حساب ذخیره ارزی بر تورم کشور باشد و لذا لازم است از هم اکنون دولت به تدوین و اجرای سیاست‌های ضد تورمی مبادرت ورزد.

تعریف کلی و عمومی دولت مبتنی بر پایه "تصمیم گیری دولت و نتایج و پیامدهای حاصل از آن" استوار است اما به جهت اینکه موضوع این نوشتار به بودجه دولت متمرکز است، از شاخص مخارج دولت در اقتصاد که شاخص محدود برای اندازه دولت تلقی می شود استفاده شده است. بر اساس تئوری اقتصاد، نقش و حضور دولت اصولاً بخاطر شکست بازار و توزیع درآمد موجه تلقی می شود اما به لحاظ تجربی، ظرفیت ها و قابلیت های دولت از عوامل تعیین کننده آن بشمار می آیند. نتایج بررسی ها نشان می دهد، روند تحولات اندازه دولت در ایران به دلیل نقش مسلط نفت در چارچوب نظریه های رشد اندازه دولت تداوم نیافته است و نوسانات اندازه دولت صرفاً تابع درآمدهای نفتی بوده است.

بر خلاف نظریه وایزمن و پیکاک<sup>۳۸</sup>، طی هشت سال جنگ، اندازه دولت نه تنها افزایش نیافته بلکه در این سال ها کاهش نیز یافته است. مقایسه پیش بینی برنامه های توسعه و عملکرد آنها نشان می دهد علی رغم اینکه در برنامه های توسعه، کاهش اندازه و حجم دولت هدف گذاری شده است، اما عملاً دولت سیاست انبساطی تر از برنامه را به اجرا درآورده که منجر به افزایش حجم دولت شده است و این روند بر اساس پیش بینی لایحه بودجه سال اول برنامه چهارم با توجه به ارزیابی های عملکرد گذشته، کماکان ادامه دارد و به نظر می رسد سیاست های مالی و به تبع آن سیاست های پولی انبساطی تر از گذشته به اجرا در خواهد آمد و آثار تورمی را در سال آینده در پی خواهد داشت.

طی دهه های اخیر درآمدهای مالیاتی ضمن اینکه سهم ناچیزی از کل درآمدهای دولت را تشکیل می داده، با نوسانات شدیدی نیز مواجه بوده است. این در شرایطی است که طی دهه های گذشته، روند سهم درآمدهای مالیاتی از کل درآمدهای بودجه نزولی بوده است. مضافاً اینکه، هدف گذاری درآمدهای مالیاتی در برنامه های توسعه، بلند پروازانه بوده به طوری که عمدتاً پس از اجرای برنامه، سهم درآمدهای مالیاتی از کل درآمدهای بودجه در حد سال پایه ای بوده که برنامه بر اساس آن تدوین شده بود. میزان پیش بینی درآمدهای مالیاتی در سال اول برنامه چهارم توسعه کماکان بلند پروازانه تر هدف گذاری

<sup>۳۸</sup> Peacock and Wiseman

شده است. نظر به اینکه به طور پیوسته دولت در پیش بینی درآمدهای مالیاتی، از عدم تحقق آن در سال های قبل بهره گیری نمی کند، لذا به طور سیستماتیک اشتباهات سال های قبل در غیر واقعی برآورد کردن درآمدهای مالیاتی و به تبع آن هزینه تکرار می شود که در واقع مبانی و اصول عقلانیت تدوین بودجه را خدشه دار می سازد. شایان ذکر است، هدف پیش بینی شده لایحه سال اول برنامه چهارم تنها زمانی قابل حصول خواهد بود که درآمدهای مالیاتی نسبت به پیش بینی عملکرد سال جاری معادل ۷۱ درصد رشد یابد که امر محالی به نظر می رسد.

مقایسه پیش بینی و عملکرد برنامه های توسعه نشان می دهد که عملکرد درآمدهای نفتی در تمامی برنامه های توسعه بیشتر از اهداف پیش بینی شده در هر برنامه بوده است و مبین این حقیقت است که عملاً بر خلاف جهت گیری برنامه های توسعه، وابستگی دولت به نفت تعمیق شده است. این وابستگی بر اساس مقایسه پیش بینی بودجه های سالانه و عملکرد آن طی سال های برنامه سوم با شدت بیشتری تداوم یافته است. این در شرایطی است که بر اساس پیش بینی لایحه برنامه چهارم، تداوم وابستگی دولت به نفت به مرحله ای رسیده است که خارج از ظرفیت های اقتصادی کشور می باشد. مضافاً اینکه در خصوص تفاوت ارقام برنامه و بودجه سال ۱۳۸۴ بایستی اذعان داشت که در سال اول برنامه چهارم میزان افزایش درآمدهای نفتی در مقایسه با ارقام برنامه معادل ۲۸/۵ درصد رشد دارد.

عملکرد تملک دارایی های سرمایه ای به قیمت های ثابت طی دهه های گذشته روند نزولی داشته است. این در شرایطی است که سهم بودجه عمرانی از تولید ناخالص داخلی تا آستانه انقلاب اسلامی روند افزایشی و پس از آن روند کاهشی داشته است. طی سال های ۱۳۸۳ - ۱۳۳۸، سهم بودجه عمرانی از کل مخارج دولت ضمن اینکه با نوسانات شدیدی همراه بوده، اما کماکان دارای روند نزولی است و میزان آن به شدت کاهش یافته است. در حال حاضر افزایش تفاوت فاحش پیش بینی بودجه عمرانی در سال های برنامه سوم با عملکرد آن به یکی از چالش های اساسی تبدیل شده است که دولت با آن مواجه می باشد. این پدیده در مقایسه ارقام لایحه بودجه و قانون برنامه قابل مشاهده است. این در شرایطی است که میزان بودجه عمرانی دولت در لایحه ۲۹ درصد کمتر از برنامه پیش بینی شده است.

بررسی تاثیر بودجه بر متغیرهای اقتصاد کلان نشان می دهد که به دلیل عدم رشد بودجه به قیمت های ثابت، بودجه سال آیند بر افزایش رشد اقتصادی بی تاثیر است و به



تبع آن در افزایش اشتغال نیز بی تاثیر خواهد بود. با توجه به تاثیر با وقفه بودجه عمرانی دولت بر سرمایه گذاری بخش خصوصی و همچنین با توجه به روند عملکرد بودجه عمرانی در سال جاری و هدف گذاری آن برای سال آیند، نشان می دهد که سرمایه گذاری بخش خصوصی در سال ۱۳۸۴ کاهش خواهد یافت و نهایتاً اینکه با توجه به افزایش قابل توجه برداشت از حساب ذخیره ارزی، بودجه سال آیند تورم زا خواهد بود.

بررسی مطالعات سایر کشورها نشان می دهد که عموماً عوامل ناکامی های دولت ها در بودجه عبارتند از حکمرانی ضعیف<sup>۳۹</sup>، برنامه ریزی های توسعه غیر مؤثر، فساد، ناپایداری و بی ثباتی و همچنین علل موفقیت کشورهای توسعه یافته را در مواردی مانند شفافیت، مسئولیت پذیری و پاسخگویی، اهداف هزینه ای سازگار و برنامه ریزی مناسب در حوزه کلان جستجو کرد (Parto, 2005).

---

<sup>۳۹</sup> Poor Governance

## منابع و مأخذ

امینی، علی رضا، ۱۳۸۱: بررسی تاثیر بودجه بر اشتغال کشور، دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، آمارنامه حساب های ملی ایران به قیمت های جاری و ثابت ۱۳۷۹ - ۱۳۳۸ ، سال ۱۳۸۱

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگرهای اقتصادی، سال های مختلف.

دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی، مجموعه آماری سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵، ۱۳۷۶.

رحیمی و کلانتری، ۱۳۷۱: تحلیل و بررسی اقتصادی سوبسید، مؤسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی

سازمان مدیریت و برنامه ریزی، گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه، سال های مختلف.

مرادی، محمد علی، ۱۳۸۰: تاثیر مخارج دولت بر تولید و رشد اقتصادی ایران، دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی.

Barro, R. J., 1991: *Economic Growth in a Cross Section of Countries*, Quarterly Journal of Economics, 106, 407 – 444.

Barnett, S., and R. Ossowski, 2002: *Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries*, IMF Working Paper 177.

- Borchering, T. and et al., 2001: *Growth in the Real Size of Government since 1970*, Claremont Colleges, Working Paper.
- Davis, J.M, R. Ossowski, and A. Fedelino (Editors), 2003: *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, IMF Publication.
- Haan, J. De, and J. E. Strum (1997), *Political and Economic Determinants of OECD Budget Deficits and Government Expenditure: A Reinvestigation*, European Journal of Political Economy, 13, 739 – 750
- Hausmann and Rigobon, 2003: *Determining Fiscal Policy in Oil-Producing Countries*, Edited by Davis, J.M, R. Ossowski, and A. Fedelino in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, IMF Publication (Chaper 2).
- Moradi, M. A., (2002), *Nonlinear Modeling of Inflation in Iran*, *International Conference on Policy Modelling*, Brussels, Belgium, July 2002 (<http://www.ecomod.net/conferences/ecomod2002/papers/moradi.pdf>)
- Parto, S., 2005: *"Good" Governance and Policy Analysis: What of Institutions?*, Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology, University of Maastricht, Working Paper 2005 -001.
- Peacock, A. T., and J. Wiseman, 1979: *Approaches to the Analysis of Government Expenditure Growth*, *Public Finance Quarterly*, Vol. 7, 1, 3 – 23.
- Per Pinstrup-Andersen (Ed.),1988: *Food Subsidies in Developing Countries: Costs, Benefits, and Policy Options*, The International Food Policy Research Institute.
- Persson, T., and G. Tabellini, 1998: *The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians*, NBER Working Paper 6848.
- Sturm, Ian-Egbert, 2001: *Determinants of Public Capital Spending in Less-Developed Countries*, University of Groningen, Working Paper.