

## جهت‌گیری اندازه دولت و سیاست تثبیت در برنامه‌های میان‌مدت توسعه کشور

محمود نوربخش ولاشدی<sup>۱</sup>

دریافت: ۱۳۹۰/۱۰/۱۸ پذیرش: ۱۳۹۰/۱۲/۲۱

### چکیده

برنامه‌های تثبیت مورد نظر صندوق بین‌المللی پول اغلب متضمن کاهش مداخله اقتصادی دولت در بازارهای داخلی و خارجی بوده که از طریق کاهش مخارج دولت، کاهش یارانه‌ها و افزایش مالیات‌ها صورت می‌گیرد. در این تحقیق، روند تغییرات عملکرد و ترکیب بودجه دولت و متغیرهای سیاست‌های مالی در دوره‌های زمانی میان‌مدت و بلندمدت مورد ارزیابی قرار گرفت. نتایج تحقیق نشان داد که دولت ایران در بهبود جایگاه درآمدهای مالیاتی در بین منابع تامین کننده هزینه‌های خود، موفقیت‌های نسبی در برنامه ۵ ساله دوم و چهارم توسعه کسب کرده است. در نگاه بلندمدت و مجموع چهار برنامه میان‌مدت توسعه در ایران، عملکردهای مربوط به منابع و مصارف عمومی بودجه دولت هم جهت با اهداف صورت گرفته است. اما شدت تحقق آن به میزانی بوده که دستیابی به اهداف برنامه‌های تثبیت را در دوره‌های زمانی مورد انتظار دشوار ساخته است.

**واژگان کلیدی:** سیاست تثبیت، جهت‌گیری شاخص‌های مالی، اهداف مالی دولت، عملکرد مالی دولت.

---

۱. دانشجوی دکتری تئوری اقتصادی دانشگاه دولتی ایران، Email: Nurbakhsh@yahoo.com

## ۱- مقدمه

در کلیه برنامه‌های تثبیت به اجرا درآمده در کشورهای در حال توسعه، صرفه‌جویی در بخش عمومی، کاهش کسری بودجه، استقراض کمتر از بانک مرکزی، افزایش مالیات‌ها و سیاست‌هایی از این نوع که اغلب توسط صندوق بین‌المللی پول و با هدف حمایت از سیستم مبتنی بر بازار و توصیه مداخله کمتر دولت در کشورهای در حال توسعه پیشنهاد شده‌اند، در عمل با مشکلات نسبتاً زیادی مواجه بوده‌اند. در برخی موارد عدم موفقیت در دستیابی به اهداف برنامه‌های تثبیت ناشی از الگوهای بکار رفته می‌باشد. اما در مواردی نیز بکارگیری ناقص الگوها و عدم رعایت تمامی موارد بسته‌های پیشنهادی نهادهای بین‌المللی، عدم تحقق اهداف مورد نظر را موجب می‌گردد.

بر پایه مطالعات کارشناسان صندوق بین‌المللی پول، به منظور اصلاح نظام اقتصادی، اصلاح دستگاه دولتی مهم‌ترین اقدامی است که بدون انجام آن سایر اقدامات هم اگر با جدیت انجام شود، نتیجه مثبتی به بار نخواهد آورد. در ایران مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه، عامل مشکلات عمده اقتصادی، عدم تناسب دستگاه دولتی با سیستم اقتصادی کشور و مداخله وسیع دولت در اقتصاد عنوان می‌گردد. قوانین برنامه‌های مختلف میان مدت توسعه در کشور اصلاح بخش عمومی را در سه بعد اصلاح سیستم مالی عمومی، کاهش حجم دولت، و اصلاح نظام تشکیلاتی و مدیریتی دولت پیش‌بینی نمود که اگر به دقت مورد بررسی قرار گیرد، ترکیبی از سیاست‌های تعدیل و تثبیت را هدف قرار داده‌است. همچنین بسیاری از اهداف تعیین شده در بازارهای مالی به ویژه کسری بودجه دولت و به دنبال آن کاهش تورم بوده‌است که تمامی این موارد در گروه سیاست‌های تثبیت طبقه‌بندی می‌شود. در مجموعه اسناد تدوین شده برای قوانین برنامه‌های میان‌مدت در ایران، متغیرهای و شاخص‌های کلان اقتصادی و اجتماعی و متغیرهای مالی دولت که محوریت بحث را عهده‌دار است، در قالب جداول در مستندات پیوست قانون هدفگذاری و به‌عنوان اهداف کمی برنامه‌ای درج شده است. مقادیر این متغیرها مبنای محاسبه شاخص‌هایی است که اندازه دولت را در اقتصاد نشان می‌دهد. بنابراین این ارقام و نیز عملکرد آنها طی سال‌های مختلف برنامه، امکان محاسبه شاخص‌های مالی و بودجه‌ای دولت در قالب اهداف و عملکرد و مقایسه بین آن‌ها را فراهم می‌سازد.

## ۲- فرضیه تحقیق

برخی معتقدند، عدم دست‌یابی به اهداف سیاست‌های تثبیت در ایران ناشی از الگوهای پیشنهادی صندوق بین‌المللی پول بوده است. اما برخی نیز معتقدند که این برنامه‌های پیشنهادی به طور کامل در کشور اجرا نشده‌است. در این تحقیق، جهت‌گیری اندازه دولت در راستای سیاست تثبیت از نگاه ترکیب بودجه و عملکرد متغیرهای مالی دولت بررسی شده است. بر این اساس، فرضیات این تحقیق به صورت زیر تدوین شده است:

الف- تنظیم بودجه دولت و ترکیب هزینه‌های عمومی در ایران بر اساس سیاست‌های تثبیت صورت نگرفته است.

ب- عملکرد متغیرهای بودجه‌ای و ابزار مالی در برنامه‌های میان‌مدت در مقایسه با اهداف تعیین شده تحقق نیافته‌است. این امر در درون هر یک از برنامه‌های میان‌مدت و نیز در بین برنامه‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## ۳- مبانی نظری تحقیق

هنری کلمنت<sup>۱</sup> (۱۹۹۶) معتقد است، تثبیت به تصحیح عدم تعادل‌های بوجود آمده در اقتصاد کلان یکی کشور در دو بعد داخلی و خارجی اطلاق می‌گردد. لارنس و لانت<sup>۲</sup> (۱۹۹۳) معتقدند تثبیت یکی از اجزاء تعدیل می‌باشد که آزادی‌سازی، مقررات زدایی و خصوصی‌سازی سایر بخش‌های تعدیل را تشکیل می‌دهد.

از جمله مهم‌ترین وظایف اقتصادی دولت که منجر به مداخله آن در عرصه اقتصادی می‌گردد را می‌توان به الف- وظیفه تخصیصی ب- وظیفه توزیعی و ج- وظیفه تثبیتی تقسیم نمود<sup>۳</sup>. مکانیزم بازار لزوماً منجر به فعالیت در سطح اشتغال کامل عناصر تولید، ثبات قیمت‌ها و تعیین نرخ مناسب رشد اقتصادی نمی‌شود. در برخی از مراحل ادوار تجاری که شاخص‌های اقتصادی تندتر یا کندتر از حد طبیعی خود رشد می‌کنند، دولت در راستای وظیفه تثبیتی خود و یا اعمال سیاست‌های مختلف اقتصادی وارد عمل می‌گردد. زمانی که

۱. منبع شماره ۱۷

۲. منبع شماره ۱۸

۳. منبع شماره ۶. صفحه ۱۴

تعادل اقتصاد در سطحی کمتر از اشتغال کامل است. دولت با استفاده از ابزارهای مالی با اعمال سیاست‌هایی مانند افزایش مخارج عمومی اتخاذ سیاست کسری بودجه، تقاضای کل را افزایش می‌دهد و زمانی نیز در شرایط تورمی حاکم بر جامعه از طریق افزایش مالیات‌ها، کاهش مخارج عمومی تغییر در سایر ابزارهای مالی در پی کاهش سطح تقاضای کل خواهد بود.

در برخی موارد حتی با برخورداری از یک بودجه متوازن، دولت از طریق کاهش حجم کلی بودجه و یا به عبارتی کوچک‌سازی دولت می‌تواند وظیفه تثبیت اقتصادی را از طریق اعمال سیاست‌های مالی اجرا نماید.

باتوجه به نقش عمده دولت در اقتصاد مباحث بسیاری در مورد دخالت دولت در اقتصاد و میزان و نحوه اثرگذاری آن صورت گرفته است. عدم وجود بهینه پارتو یا شرایط رقابت کامل در شواهد تجربی و نیز مواردی از قبیل کالاهای عمومی، عوارض جانبی ناشی از فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و ادوار تجاری و... دلایلی مبنی بر ناتوانی بازار و شرط لازم جهت مداخله دولت در اقتصاد می‌باشد.<sup>۱</sup>

اما میزان مداخله دولت در اقتصاد و سهم آن از یک اقتصاد ملی را می‌توان در قالب دو نظریه اقتصادی بررسی نمود: یکی نظریه ادولف واگنر، اقتصاددان اواخر قرن نوزدهم میلادی به نام فرایندگی مداوم بخش عمومی است و بیان می‌کند که تکامل جوامع صنعتی با گرایش صعودی سهم مخارج دولتی از تولید ناخالص ملی همراه است. زیرا اولاً؛ به موازات تکامل جامعه، هزینه گرداندن دستگاه‌های اداری، حقوقی و تأمین نظم و کنترل فعالیت‌های اقتصادی بطور نسبی افزایش می‌یابد. ثانیاً؛ فعالیت‌های فرهنگی و رفاهی ارائه شده توسط دولت، نسبت به درآمد دارای کشش تقاضای بزرگتر از یک می‌باشد. لذا با افزایش درآمدها، تقاضا برای این خدمات بیش از حد متناسب افزایش می‌یابد و ثالثاً؛ تکامل اقتصادی با افزایش انحصارات صنعتی همراه است که کنترل دولتی را طلب می‌کند و در نتیجه کنترل و مداخله بیشتر دولت منجر به افزایش مخارج بخش عمومی می‌شود.

۱. منبع شماره ۲۸، صفحه ۵۶

از طرفی گروهی دیگر مانند پیکاک و وایزمن، ضمن آنکه معتقدند متغیرهایی مثل جمعیت نمی‌تواند روند زمانی تغییرات مخارج عمومی را توضیح دهد، عنوان می‌کنند که مردم نسبت به افزایش مالیات‌ها حساسیت نشان می‌دهند و بر این اساس دولت‌ها به دلیل محدودیت منابع در افزایش مخارج خود تحت فشار می‌باشند. اما در زمان‌های بحرانی مثل جنگ، قحطی و یا بلایای طبیعی، سطح تحمل مردم بیشتر می‌شود و در پی آن مالیات‌ها و نیز مخارج عمومی افزایش می‌یابد. اما پس از رفع حادثه، مالیات‌ها و مخارج و در نتیجه سهم دولت در اقتصاد به جایگاه اولیه خود باز نمی‌گردد. در نتیجه با گذشت زمان سهم دولت در اقتصاد افزایش می‌یابد.

بعد از جنگ دوم جهانی، در بسیاری از کشورهای توسعه یافته، نظریه‌ای رایج گردید که بر طبق آن افزایش مخارج دولتی و در کل دخالت دولت جهت دستیابی به برخی از اهداف اقتصادی بهترین راه حل عنوان گردید. این فکر که ناشی از دیدگاه‌های کینز و موفقیت‌های بعدی آن در عرصه اقتصاد بود، تا اواخر سال‌های دهه ۱۹۶۰ میلادی، مورد توجه کشورها و دولت‌ها بود. از دهه ۱۹۷۰ به بعد، با وقوع پدیده رکود تورمی و بحران‌های اقتصادی در کشورهای مختلف، این نظریه دچار تردید شد که مهم‌ترین دلیل عدم کارایی آن را شاید بتوان به نحوه تأمین مالی مخارج دولت نسبت داد. از جمله دلایلی که کاهش دخالت دولت در اقتصاد را به عنوان یک راه حل برون رفت از بحران‌های اقتصادی مطرح نمود، عدم کارایی دولت در زمینه رشد اقتصادی و کاهش انگیزه فعالیت بخش خصوصی بوده است. اما سؤالی که مطرح است اینکه، آیا در تمامی کشورهای در حال توسعه، وظیفه سازماندهی مجدد ساختار اقتصادی و دستیابی به رشد سریع‌تر، می‌تواند به بخش خصوصی در شرف ایجاد واگذار شود، یا مداخله دولت در این امر ضروری می‌باشد. در صورت توافق بر دخالت دولت، اختلافات بر میزان و حدود این دخالت و نیز روند افزایشی کاهش این دخالت به مرور زمان خواهد بود. همچنین چه معیارهایی می‌بایست برای کاهش دخالت دولت در اقتصاد در این کشورها مد نظر قرار گیرد. به عبارت دیگر افزایش توانمندی بخش خصوصی برای جایگزینی آن بجای دولت در برخی از فعالیت‌های اقتصادی چگونه و چه زمانی محقق خواهد شد و راه رسیدن به آن چگونه است.<sup>۱</sup>

۱. منبع شماره ۱۳

$$\cos \theta = \frac{x'y}{(x'x)^{1/2} (y'y)^{1/2}}$$

برنامه‌های تثبیت مورد نظر صندوق بین‌المللی پول اغلب متضمن کاهش مداخله اقتصادی دولت در بازارهای داخلی و خارجی بوده است. از دیدگاه صندوق، نیروهای بازار به مراتب کارتر از نظام ایجاد محدودیت‌ها و کنترل‌های مختلف هستند. کاهش کسری بودجه از طریق کاهش مخارج دولت، کاهش یارانه‌ها و افزایش مالیات‌ها از اساسی‌ترین موارد برنامه‌های تثبیت پیشنهادی صندوق بین‌المللی پول بوده است.

#### ۴- الگو و یافته‌های تحقیق

یکی از مهم‌ترین روش‌های تعیین کننده جهت‌گیری‌های ساختاری "شاخص تغییرات ساختاری" است که توسط سازمان توسعه صنعتی ملل متحد (UNIDO)، در ابتدای دهه ۱۹۹۰ میلادی ارائه گردید و در حال حاضر در تحلیل‌هایی که هدف آن بررسی جهت‌گیری‌های ساختاری در فضای برداری است، بکار می‌رود. این شاخص ما را قادر می‌سازد تا میزان چرخش روند متغیرها در بازه‌های زمانی مورد نظر را در قالب زوایای مثلثاتی تعیین و آن را با شاخص محاسبه شده برای دیگر دوره‌ها یا مناطق مورد مقایسه قرار دهیم. همچنین این شاخص میزان چرخش بردار عملکرد در مقایسه با بردار هدف را نیز به خوبی تعیین نموده و در این بررسی خاص نشان می‌دهد که عدم دستیابی به اهداف برنامه‌های تثبیت ناشی از تعیین اهداف نامناسب برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت اقتصادی در کشور یا عملکرد این برنامه‌ها بوده است. برای تعیین جهت تغییرات و میزان چرخش از زاویه بین دو بردار استفاده می‌شود. بر مبنای تعریف ریاضی، زاویه بین دو بردار، زاویه‌ای است که کسینوس آن برابر با حاصل ضرب داخلی دو بردار، به حاصل ضرب طول آنها می‌باشد. این رابطه با هدف محاسبه درجه و جهت تغییرات ساختار صنعتی به وسیله UNIDO معرفی و به شکل زیر به کار گرفته شده است:

که از آن می‌توان میزان  $\theta$  یعنی درجه تغییرات ساختاری است را محاسبه کرد:

$$\theta = \text{Arc cos} \frac{x'y}{(x'x)^{1/2} (y'y)^{1/2}}$$

از آنجا که برنامه‌های تثبیت مورد نظر صندوق بین‌المللی پول اغلب متضمن کاهش مداخله اقتصادی دولت بوده و در عمل یکی از مهم‌ترین بندهای برنامه‌های تثبیت پیشنهادی صندوق بین‌المللی پول کاهش کسری بودجه از طریق کاهش مخارج دولت، و افزایش مالیات‌ها است، بردارهای محاسبه شده در این الگو نشان دهنده میزان تغییرات شاخص‌های مالی دولت در برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت می‌باشد. به این منظور جهت‌گیری شاخص‌های بودجه‌ای و مالی دولت به صورت اهداف تعیین شده در مقایسه با عملکرد آن در قالب دو بردار و هم‌چنین در مقایسه با روند سال‌های برنامه در نگاه دیگر و به عنوان بردار زمان بررسی می‌شود.

در شرایطی که شاخص جهت‌گیری بین سال‌های برنامه و شاخص‌های مالی دولت محاسبه می‌شود، شیوه محاسبه به صورت زیر است:

$$i = 1, 2, \dots, n$$

$Y_i$ : سال‌های برنامه توسعه‌مدمت‌میان  $X_i$ : شاخص مالی دولت در سال  $i$  برنامه‌نام

$$i = 1, 2, \dots, n$$

$Y_{ij}$ : سال  $i$ ام در برنامه  $j$ ام  $m, j = 1, 2, \dots, m$

$$i = 1, 2, \dots, n$$

$X_{ij}$ : شاخص مالی دولت در سال  $i$ ام در برنامه  $j$ ام  $m, j = 1, 2, \dots, m$

به عنوان مثال برای یکی از شاخص‌های محاسبه شده:

$$X_{ij} = \frac{TAX_{ij}}{(TotalRevenue)_{ij}}$$

$TAX_{ij}$ : میزان مالیات سال  $i$ ام در برنامه  $j$ ام

$(TotalRevenue)_{ij}$ : میزان کل درآمد دولت در سال  $i$ ام در برنامه  $j$ ام

مقادیر  $X_{ij}$  برای تمامی شاخص‌های مالی محاسبه گردیده و نتایج آن به صورت ماتریس  $[X_{ij}]_{n \times m}$  خواهد بود که ستون‌های ماتریس، مقادیر مربوط به یک نسبت‌های مالی در یک برنامه را تعیین می‌کند.

$$\begin{bmatrix} X_{11} & X_{12} & \dots & X_{1m} \\ X_{21} & X_{22} & \dots & X_{2m} \\ X_{31} & X_{32} & \dots & X_{3m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ X_{n1} & X_{n2} & \dots & X_{nm} \end{bmatrix}$$

حال ستون‌های ماتریس فوق به عنوان یک بردار و ستون‌های ماتریس سال‌های برنامه  $[Y_{ij}]_{n \times m}$  به عنوان یک بردار مشخص در نظر گرفته می‌شود.

$$\begin{bmatrix} Y_{11} & \dots & Y_{1m} \\ Y_{21} & \dots & Y_{2m} \\ \dots & \dots & \dots \\ Y_{n1} & \dots & Y_{nm} \end{bmatrix}$$

از آنجا که سال‌های برنامه از افزایش تدریجی و پایدار برخوردار است، بنابراین همبستگی بین سال‌های برنامه (بردار زمان) و شاخص‌های مالی دولت نشان دهنده افزایش تدریجی و پایدار شاخص‌های مالی دولت بوده و در این تحقیق به عنوان معیار تحقق اهداف سیاست‌های تثبیت در نظر گرفته شده است. از این رو، شاخص جهت‌گیری هر یک از نسبت‌های مالی و یا شاخص‌های کلان اقتصادی در برنامه اول میان‌مدت توسعه به صورت  $\cos\theta_1$  محاسبه می‌شود:

$$(\cos \theta)_1 = \frac{\sum_{i=1}^n y_{i1} x_{i1}}{(\sum_{i=1}^n y_{i1}^2)^{\frac{1}{2}} (\sum_{i=1}^n x_{i1}^2)^{\frac{1}{2}}} \begin{cases} y_i = Y_i - \bar{Y} \\ x_i = X_i - \bar{X} \end{cases}$$

حال در قالب دستور کلی، شاخص جهت‌گیری نسبت‌های مالی و یا شاخص‌های کلان اقتصادی نام در برنامه زام به صورت  $\cos\theta_j$  محاسبه می‌شود:

$$(\cos \theta)_j = \frac{\sum_{i=1}^n y_{ij} x_{ij}}{(\sum_{i=1}^n y_{ij}^2)^{\frac{1}{2}} (\sum_{i=1}^n x_{ij}^2)^{\frac{1}{2}}} \quad j = 1, 2, \dots, m$$

در این صورت  $\cos\theta_j$  میزان جهت‌گیری یکی از شاخص‌های مورد نظر را در برنامه میان‌مدت زام نشان می‌دهد. این شاخص برای دیگر نسبت‌های مالی و بودجه‌ای دولت و برای سایر برنامه‌ها نیز محاسبه می‌شود.



در شرایط فوق، این جهت‌گیری بین دو ماتریس سال‌های برنامه‌های میان‌مدت با مقادیر عملکرد شاخص‌های مالی دولت و نیز سال‌های برنامه میان‌مدت با مقادیر هدف شاخص‌های مالی محاسبه می‌شود.

علاوه بر این، شاخص جهت‌گیری در قالب  $\cos\theta$  بین مقادیر هدف شاخص‌های مالی و مقادیر عملکرد شاخص‌های مالی دولت نیز تعریف شده است. بر این اساس، ماتریس شاخص‌های مالی هدف به صورت زیر تعریف می‌شود:

$$\begin{bmatrix} Z_{11} & \dots & Z_{1m} \\ Z_{21} & \dots & Z_{2m} \\ \dots & \dots & \dots \\ Z_{n1} & \dots & Z_{nm} \end{bmatrix}$$

مقادیر هدف شاخص‌های مالی دولت در سال  $t$ ام در برنامه  $j$ ام. بنابراین  $Z_{ij}$ :

$$\cos\theta_j = \frac{\sum_{i=1}^n x_{ij}z_{ij}}{\left(\sum_{i=1}^n x_{ij}^2\right)^{\frac{1}{2}} \left(\sum_{i=1}^n z_{ij}^2\right)^{\frac{1}{2}}}$$

این شاخص نیز بین مقادیر هدف و عملکرد تمامی نسبت‌های مالی و بودجه‌ای دولت در برنامه‌های مختلف میان‌مدت توسعه محاسبه می‌شود.

در این روابط، درجه تغییرات ساختاری بر حسب  $\theta$  بین صفر تا  $180^\circ$  درجه قابل تغییر است که در این صورت به دنبال آن  $\cos(\theta)$  نیز بین  $1$  تا  $-1$  تغییر خواهد کرد. میزان تغییرات ساختاری را می‌توان براساس  $\theta$  یا  $\cos(\theta)$  تعیین کرد. در صورتی که  $\theta$  در دامنه صفر تا  $180^\circ$  درجه، به صفر نزدیک‌تر باشد، نشان می‌دهد که عملکرد شاخص‌های مالی به اهداف تعیین شده در برنامه‌های میان‌مدت و یا بلندمدت نزدیک‌تر بوده است. در صورتی که میزان چرخش یا درجه به نود درجه نزدیک‌تر گردد، مبین آن است که عملکرد سیاست‌های مالی دولت بر مبنای اهداف تعیین شده صورت نگرفته است.

در بررسی از نگاه دیگر، شاخص‌های مالی و زمان در قالب دو بردار  $x$  و  $y$  تعریف شده است. از آنجا که در راستای سیاست‌های تثبیت، شاخص‌های مالی می‌بایست به طور منظم در سال‌های برنامه افزایش یا کاهش یابد، زاویه بین دو بردار زمان که دارای روند منظم افزایشی است و شاخص‌های مالی بیان‌کننده هدف‌گذاری و یا اجرای صحیح سیاست‌های

مالی و بودجه‌ای دولت در راستای برنامه‌های تثبیت خواهد بود. از این رو، اگر افزایش یک شاخص مالی دولت در برنامه‌های پیشنهادی صندوق مد نظر باشد، برخورداری از  $\cos(\theta)$  (ضریب همبستگی) نزدیک به یک و یا زاویه  $\theta$  نزدیک به صفر مبین هدف‌گذاری اجرائی درست دولت در بخش سیاست‌های مالی است. بنابراین شاخص مذکور علاوه بر تعیین جهت‌گیری‌های دولت در بخش مالیه عمومی، شدت آن را نیز به خوبی نشان می‌دهد.

در چهار برنامه میان مدت اجرا شده در کشور طی سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۲، ۱۳۷۴-۱۳۷۸، ۱۳۷۹-۱۳۸۳، ۱۳۸۴-۱۳۸۸، جهت‌گیری‌های ساختاری شاخص‌های بودجه‌ای دولت شامل: نسبت درآمدهای مالیاتی به کل درآمد دولت، نسبت درآمدهای مالیاتی به کل هزینه جاری دولت (تراز عملیاتی)، نسبت درآمدهای مالیاتی به کل اعتبارات جاری و عمرانی (مصارف عمومی) دولت و نسبت اعتبارات عمرانی به کل اعتبارات جاری و عمرانی (مصارف عمومی) به صورت درون برنامه‌ای، بین برنامه‌ای و بلندمدت محاسبه گردید.

جدول ۱ نشان می‌دهد که شاخص جهت‌گیری و درجه تغییرات بین بردار هدف نسبت درآمدهای مالیاتی به کل درآمد دولت و بردار سال‌های برنامه در برنامه اول توسعه کشور (۱۳۶۸-۱۳۷۲) به ترتیب ۰,۹۸ و ۱۲ محاسبه شده‌است. اما این شاخص برای بردار عملکرد نسبت مذکور به ترتیب ۰,۱۷ و ۸۰ بدست آمده است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت، هدف‌گذاری انجام شده مبنی بر افزایش سهم درآمد مالیاتی از کل درآمدهای دولت به عنوان یکی از اهداف برنامه تثبیت در برنامه اول به درستی انجام شده است. اما عملکرد ۵ ساله برنامه نشان می‌دهد که این نسبت به رغم اینکه طی دوره افزایش یافته، اما از شدت افزایش بسیار ضعیفی برخوردار بوده‌است.

شاخص محاسبه شده نشان می‌دهد که نسبت یادشده در برنامه دوم توسعه کشور (۱۳۷۴-۱۳۷۸) علاوه بر هدف‌گذاری بسیار منطقی دارای عملکرد مناسبی نیز بوده‌است. به عبارت دیگر پیش‌بینی افزایش مستمر نسبت درآمد مالیاتی به کل درآمد دولت در سال‌های برنامه دوم کاملاً محقق گردید.

در برنامه‌های سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، شاخص جهت‌گیری برای این نسبت بر مبنای هدف و عملکرد به ترتیب ۰,۹۲ و ۰,۵۲- و در برنامه چهارم توسعه کشور (۱۳۸۴-۱۳۸۸) نیز

۰،۹۴ و ۰،۹۸ محاسبه شده است که نشان دهنده هدف‌گذاری مناسب در دو برنامه بوده اما عملکرد برنامه سوم، بر خلاف عملکرد برنامه چهارم توسعه، حاکی از آن است که سهم درآمدهای مالیاتی از کل درآمد دولت نه تنها منطبق بر سیاست تثبیت افزایش نیافته بلکه کاملاً با شدت قابل توجهی کاهش یافته است.

شاخص جهت‌گیری علاوه بر درون برنامه‌های میان‌مدت چهارگانه، به صورت بین برنامه‌ای و بلندمدت ۲۰ ساله (۱۳۶۸-۱۳۸۸) نیز محاسبه شده است تا نشان دهد که اهداف و عملکرد نسبت‌های مورد بررسی علاوه بر درون برنامه، آیا در برنامه‌های مختلف و در یک دوره بلندمدت نیز تا چه میزان متناسب و مکمل یکدیگر طراحی و اجرا شده و از پیوستگی لازم برخوردارند. در محاسبه مقادیر بین برنامه‌ای شاخص، مجموع متغیرهای

$$(tax / totalREV)_j = \frac{\sum_{i=1}^5 tax_i}{\sum_{i=1}^5 totalREV_i}$$

تشکیل دهنده نسبت‌ها را در هر یک از برنامه‌های میان‌مدت به عنوان یک مشاهده در نظر گرفته و شاخص جهت‌گیری برای آن محاسبه شده است. به عنوان مثال، نسبت درآمدهای مالیاتی به درآمد کل به صورت زیر محاسبه می‌شود:

که در آن،  $i$  مربوط به سال‌های درون یک برنامه میان‌مدت ۵ ساله و  $j$  نیز مربوط به تعداد برنامه‌های میان‌مدت اجرا شده در کشور است که تا کنون چهار برنامه توسعه در کشور به اجرا در آمد. بر این اساس، چهار مشاهده ناشی از مجموع متغیرها در چهار برنامه میان‌مدت، پایه محاسبه نسبت‌ها را تشکیل می‌دهد.

شاخص جهت‌گیری بین برنامه‌ای برای نسبت مذکور با مقدار ۰،۱۵ برای هدف‌گذاری‌های انجام شده، نشان می‌دهد که اهداف برنامه‌های میان‌مدت در راستای یکدیگر تدوین نشده است. توجه به مقدار عملکردی ۰،۸۹ این شاخص در واقع بیان می‌کند که تعدیل اهداف برنامه‌های میان‌مدت بعدی بر مبنای عملکرد نسبت مورد بررسی در برنامه قبل از آن، مهم‌ترین دلیل عدم تناسب هدف‌گذاری‌های انجام شده بوده است.

اما در برنامه بلندمدت ۲۰ ساله طی سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۸۸ که چهار برنامه میان مدت ۵ ساله را شامل می‌شود، شاخص جهت‌گیری نسبت درآمدهای مالیاتی به کل درآمد دولت بر

اساس هدف تعیین شده ۰,۲۳ و عملکرد ۰,۳۸ محاسبه گردید که با تمام اتفاقات در درون هر یک از برنامه‌ها، این نسبت هم‌جهت با سیاست‌های تثبیت اما با شدت بسیار ضعیفی ارتقاء یافته است.

یکی دیگر از اهداف برنامه‌های میان‌مدت، تامین هزینه‌های جاری دولت از محل درآمدهای مالیاتی است که به آن تراز عملیاتی نیز اطلاق می‌شود. همان‌طور که شاخص جهت‌گیری محاسبه شده در برنامه‌های میان‌مدت نشان می‌دهد، نسبت درآمد مالیاتی به هزینه جاری دولت در تمامی سال‌های درون هر یک از برنامه‌ها افزایشی و با شدت مناسبی هدف‌گذاری شده است. اما شاخص جهت‌گیری ناشی از عملکرد نسبت مذکور در برنامه دوم و سوم منفی بوده و در برنامه سوم با رقم ۰,۷۹- نشان دهنده کاهش شدید این نسبت طی برنامه می‌باشد. شاخص محاسبه شده برای عملکرد این نسبت در برنامه دوم توسعه مبین تحقق نسبتاً کامل اهداف برنامه می‌باشد. براساس شاخص‌های محاسبه شده بین برنامه‌ای و بلندمدت بیست ساله، نسبت درآمدهای مالیاتی به هزینه‌های جاری هدف‌گذاری نسبتاً مناسبی داشته اما شاخص مربوط به عملکرد آن با مقادیر ۰,۲۸ و ۰,۱۶ به ترتیب برای بین برنامه‌ای و بلندمدت نشان می‌دهد که در مجموع و به رغم جهت‌گیری افزایشی این شاخص، نمی‌توان عملکرد دولت را در این زمینه موفق ارزیابی نمود.

سومین نسبت مربوط به فعالیت‌های بودجه‌ای دولت که شاخص جهت‌گیری برای آن محاسبه شده است، نسبت درآمدهای مالیاتی به کل اعتبارات جاری و عمرانی مصارف عمومی دولت می‌باشد. همان‌طور که می‌دانیم در راستای دستیابی به اهداف برنامه‌های تثبیت نسبت مذکور نیز می‌بایست روند افزایشی داشته و هرچه این روند در طول دوره اجرای برنامه‌های تثبیت از شدت بیشتری برخوردار باشد، بر اجرای درست سیاست‌های تثبیت دلالت خواهد داشت. محاسبات نشان می‌دهد که نسبت مذکور در تمامی برنامه‌های میان‌مدت ۵ ساله کشور، هدف‌گذاری بسیار مناسبی داشته اما مقادیر مربوط به عملکرد این نسبت در دوره‌های یادشده حاکی از شرایط متفاوتی است. این نسبت در برنامه اول و به ویژه برنامه سوم بر خلاف اهداف برنامه‌ای کاملاً کاهشی بوده است. مهم‌ترین دلیل این امر را می‌توان افزایش نسبی سهم اعتبارات هزینه‌ها در مصارف عمومی دولت دانست. اهداف تعیین شده و عملکرد بین برنامه‌ای و بلندمدت نسبت مذکور نیز نشان دهنده روند افزایشی

آن در پایان دوره در مقایسه با ابتدای دوره بوده هر چند که مقدار ۰,۲۳ شاخص جهت‌گیری محاسبه شده برای نسبت مذکور، موفقیتی برای دولت در راستای تحقق اهداف برنامه‌های تثبیت به شمار نمی‌رود.

همانطور که در بخش ادبیات موضوع اشاره شد، کاهش هزینه‌های دولت می‌بایست با توجه به ترکیب هزینه‌ها صورت گیرد. در این اقدام، هدف برنامه کاهش برابر تمامی زیربخش‌های هزینه‌های دولت نبوده بلکه سهم نسبی و یا حتی مطلق مخارج سرمایه‌گذاری و عمرانی دولت در برخی شرایط که مکمل سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در کشور محسوب می‌شود، می‌بایست افزایش یابد. از این رو یکی از نسبت‌هایی که در بررسی سیاست‌های بودجه‌های دولت طی برنامه‌های مختلف میان‌مدت مد نظر قرار گرفت، نسبت اعتبارات عمرانی دولت به کل اعتبارات جاری و عمرانی (اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) دولت می‌باشد. شاخص جهت‌گیری اهداف تعیین شده برای نسبت مذکور در برنامه‌های اول تا چهارم توسعه کشور به ترتیب ۰,۵۲، ۰,۹۹، ۰,۹۶ و ۱,۰۰ محاسبه شده که به استثنای برنامه اول در سایر برنامه‌ها نشان‌دهنده افزایش قابل توجه سهم اعتبارات عمرانی از کل اعتبارات یا مصارف عمومی دولت می‌باشد. عملکرد نسبت یادشده در برنامه اول تحقق بالاتر از هدف تعیین شده را با شاخص جهت‌گیری ۰,۷۹ نشان می‌دهد. اما در برنامه‌های دوم و چهارم عملکرد این نسبت کاهش یافته و شاخص ۰,۷۵- به ویژه در برنامه دوم حاکی از آن است که سهم قابل توجه‌ای از کل اعتبارات به هزینه‌های جاری اختصاص یافت.

در نگاه بین برنامه‌ای و بلندمدت ۲۰ ساله نیز با توجه به این‌که اهداف برنامه‌های بعدی بر اساس عملکرد برنامه‌های قبل از آن تنظیم می‌گردید، اهداف تعیین شده برای نسبت اعتبارات عمرانی به کل اعتبارات، دلالت بسیار ضعیفی بر هدف‌گذاری مبتنی بر اجرای سیاست‌های تثبیت دارد. اما مقادیر محاسبه شده ۰,۸۷- و ۰,۳۲- شاخص جهت‌گیری به ترتیب برای عملکرد بین برنامه‌های و بلندمدت نسبت یادشده نشان می‌دهد که ترکیب نامناسبی در اعتبارات دولت و بر خلاف سیاست‌های پیشنهادی طی دوره ۲۰ ساله محقق گردید.

جمع بندی مطالب فوق را می‌توان این‌گونه عنوان کرد که دولت در بهبود جایگاه درآمدهای مالیاتی در بین منابع تامین کننده هزینه‌های خود، موفقیت‌های نسبی در برنامه ۵ ساله دوم و چهارم توسعه کسب کرده است. اما از نظر ترکیب هزینه‌ها، برنامه‌های اول و سوم توسعه موفق‌تر بوده‌اند. در نگاه بلندمدت ۲۰ ساله نیز به رغم عدم موفقیت دولت در دستیابی به ترکیب مناسب هزینه‌ای، سیاست‌های اجرایی دولت در افزایش سهم درآمدهای مالیاتی از کل منابع عمومی و تأمین سهم بیشتری از هزینه‌ها توسط مالیات‌ها، موفقیت نسبی کسب نموده است.

جدول ۱- وضعیت جهت‌گیری‌های برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور بر مبنای عملکرد شاخص‌های مالی دولت

پلند مدت ۱۳۶۸-۱۳۸۸		بین برنامه‌های میان‌مدت (بین برنامه‌های)		در برنامه‌های میان مدت(درون برنامه‌های)								دوره		عنوان	
				برنامه چهارم ۱۳۸۴-۸۸		برنامه سوم ۱۳۷۹-۸۳		برنامه دوم ۱۳۷۳-۷۸		برنامه اول ۱۳۶۸-۷۲					
عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	شخص جهت‌گیری			
۰,۳۸	۰,۲۳	۰,۸۹	۰,۱۵	۰,۹۴	۰,۹۸	-۰,۵۲	۰,۹۲	۰,۹۴	۱,۰۰	۰,۱۷	۰,۹۸	$\cos \theta$	نسبت درآمدهای مالیاتی به کل درآمد دولت		
۶۸	۷۶	۲۷	۸۱	۲۱	۱۱	۱۲۲	۲۴	۲۰	۲	۸۰	۱۲	$\theta$			
۰,۱۶	۰,۵۵	۰,۲۸	۰,۵۵	۰,۷۲	۱,۰۰	-۰,۷۹	۰,۹۹	۰,۹۹	۱,۰۰	-۰,۰۴	۱,۰۰	$\cos \theta$	نسبت درآمدهای مالیاتی به کل هزینه جاری دولت(تراز عملیاتی)		
۸۱	۵۶	۷۴	۵۷	۴۴	۴	۱۴۲	۷	۹	۲	۹۲	۴	$\theta$			
۰,۲۳	۰,۴۲	۰,۶۴	۰,۳۶	۰,۶۹	۰,۹۷	-۰,۷۷	۰,۹۲	۰,۹۹	۱,۰۰	-۰,۲۳	۰,۹۹	$\cos \theta$	نسبت درآمدهای مالیاتی به کل اعتبارات جاری و عمرانی(مصارف عمومی) دولت		
۷۷	۶۵	۵۰	۶۹	۴۶	۱۵	۱۴۰	۲۳	۹	۲	۱۰۳	۸	$\theta$			
-۰,۳۲	۰,۲۹	-۰,۹	۰,۲۶	-۰,۱۱	۱,۰۰	۰,۵۷	۰,۹۶	-۰,۷۵	۰,۹۹	۰,۷۹	۰,۵۲	$\cos \theta$	نسبت اعتبارات عمرانی به کل اعتبارات جاری و عمرانی(مصارف عمومی) دولت		
۱۰۹	۷۳	۱۵۱	۷۵	۹۶	۲	۵۵	۱۶	۱۳۹	۷	۳۸	۵۸	$\theta$			

منبع: محاسبات تحقیق

علاوه بر مقدار و ترکیب منابع و مصارف عمومی در بودجه دولت، با توجه به هدف کاهش مداخله دولت در اقتصاد، یکی دیگر از شاخص‌های مهم تعیین کننده حجم دولت در اقتصاد، نسبت مخارج کل دولت به تولید ناخالص داخلی است. همان‌طور که می‌دانیم مخارج دولت که در محاسبه محصول ناخالص داخلی به روش هزینه‌ای منظور می‌شود، نسبت به مصارف عمومی دولت در بودجه متفاوت بوده و شامل بخشی از هزینه‌های دولت

است که منجر به انتقال مالکیت کالا و خدمات به بخش دولتی می‌گردد. به این بخش از هزینه‌ها، هزینه‌های تمام شدنی می‌گویند و اصلی‌ترین تفاوت آن با عملکرد مصارف بودجه‌ای دولت، هزینه‌های انتقالی است که در تولید ناخالص داخلی به عنوان مخارج دولت محاسبه نمی‌شود. اما با تاثیر بر روی درآمد قابل‌تصرف و در نتیجه تابع مصرف بخش خصوصی در تولید ناخالص داخلی موثر خواهد بود. بر این مبنای، مخارج کل دولت و اجزای آن شامل هزینه مصرف نهایی دولت و سرمایه‌گذاری بخش دولتی در دو بخش ساختمان و ماشین‌آلات با عنوان تشکیل سرمایه ثابت ناخالص و سهم آنها در تولید ناخالص داخلی گویای اندازه دولت در اقتصاد بوده و در برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت کاهش نسبت‌های مذکور نشان دهنده اجرای سیاست‌های برنامه‌های تثبیت در کشور می‌باشد.

از آنجا که تمامی اقلام مخارج کل دولت و تولید ناخالص داخلی در برنامه‌های میان‌مدت به تفکیک هدف‌گذاری نشده‌است، امکان محاسبه شاخص جهت‌گیری در قالب هدف وجود ندارد. لذا در بررسی اندازه دولت در این مورد تنها به عملکرد نسبت‌های مذکور پرداخته شده‌است. بنابراین شاخص جهت‌گیری بین روند تغییرات این نسبت‌ها و سال‌های برنامه در قالب دو بردار نشان می‌دهد که این سیاست دقیقاً با چه شدتی پیگیری و اجرا شده است. در این رابطه  $\cos(\theta)$  که به نوعی ضریب همبستگی بین دو بردار را نشان می‌دهد، در صورتی که به عدد یک نزدیکتر باشد نشان می‌دهد که دو بردار در دوره‌های مختلف نسبت به هم، همبسته می‌باشند.

نسبت‌های مورد بررسی در این بخش شامل: نسبت هزینه مصرف نهایی دولت به GDP، نسبت سرمایه‌گذاری دولت به کل سرمایه‌گذاری در GDP، نسبت سرمایه‌گذاری دولت به GDP، نسبت هزینه مصرف نهایی و سرمایه‌گذاری دولت به GDP، نسبت بودجه عمومی دولت به GDP و نسبت درآمدهای مالیاتی به GDP خواهد بود.

شاخص جهت‌گیری محاسبه شده مربوط به نسبت هزینه مصرف نهایی دولت به GDP در چهار برنامه میان‌مدت نشان می‌دهد که به استثنای برنامه اول، در سایر برنامه‌ها این نسبت منطبق بر اهداف کاهش اندازه دولت، با شدت مناسبی کاهش یافته است. با توجه به اینکه در کاهش اندازه دولت از طریق هزینه‌های مصرفی دولت، بر خلاف مخارج سرمایه‌گذاری، در بین اغلب کارشناسان برنامه‌های تثبیت اتفاق نظر وجود دارد، لذا کاهش این نسبت در

برنامه‌های میان‌مدت اجرا شده کشور صحت اجرای اهداف برنامه‌ای را حداقل در این بخش نشان می‌دهد. مقدار ۰٫۸۱- و ۰٫۳۰- شاخص جهت‌گیری بین برنامه‌ای و بلندمدت این نسبت، پیگیری این سیاست در برنامه‌های مختلف و در دوره ۲۰ ساله را نیز تا حدودی تایید می‌نماید.

توصیه‌های مبنی بر کاهش نسبی سرمایه‌گذاری دولت از GDP همواره به شرایط زمانی و مکانی منوط می‌گردد. اما کاهش نسبت سرمایه‌گذاری دولت به کل سرمایه‌گذاری که ناشی از افزایش سهم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است، از سیاست‌های مهم برنامه تثبیت به شمار می‌رود. از این رو، یکی از نسبت‌هایی که در بررسی سیاست‌های مالی دولت طی برنامه‌های مختلف میان‌مدت مد نظر قرار گرفت، نسبت سرمایه‌گذاری دولت به کل سرمایه‌گذاری کشور می‌باشد. شاخص جهت‌گیری ناشی از عملکرد نسبت مذکور در برنامه‌های اول تا چهارم توسعه کشور به ترتیب ۰٫۷۴، ۰٫۸۷-، ۰٫۶۹ و ۰٫۰۵ محاسبه شده که به استثنای برنامه سوم در سایر برنامه‌ها نشان‌دهنده افزایش سهم سرمایه‌گذاری دولتی از کل سرمایه‌گذاری می‌باشد. مقادیر محاسبه شده ۰٫۷۴ و ۰٫۶۵ شاخص جهت‌گیری به ترتیب برای عملکرد بین برنامه‌ای و بلندمدت نسبت یادشده نشان می‌دهد که عملکرد مناسب برنامه دوم ناشی از افزایش قابل توجه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در کشور، در مجموع تأثیری بر روند این نسبت در بلندمدت نداشته و در فعالیت‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی کشور سرمایه‌گذاری دولت جایگزین سرمایه‌گذاری بالقوه بخش خصوصی شده است.

سومین نسبتی که در این بخش، شاخص جهت‌گیری برای آن محاسبه شده است، نسبت سرمایه‌گذاری دولت به GDP می‌باشد. شاخص مذکور طی برنامه‌های میان‌مدت پنج ساله اول، سوم و چهارم توسعه کشور نشان می‌دهد که نسبت سرمایه‌گذاری دولت به تولید ناخالص داخلی در درون هر یک از این برنامه‌ها تا حدودی افزایش یافته و تنها در برنامه دوم توسعه این نسبت در مجموع کاهشی بوده است. نکته جالب توجه آن است که با وجود کاهش این نسبت، سهم کل سرمایه‌گذاری از تولید ناخالص داخلی طی سال‌های برنامه دوم از ۰٫۲۱ به ۰٫۲۷ افزایش یافته است. با توجه به شواهد موجود شاید بتوان سیاست‌های دولت را در بخش سرمایه‌گذاری دولتی در این برنامه کاملاً منطبق بر سیاست‌های تثبیت



دانست. اما نتایج بررسی بین برنامه‌ای و بلندمدت نیز افزایش نسبت سرمایه‌گذاری دولت به GDP را در دوره ۲۰ ساله نشان می‌دهد. در بررسی دقیق‌تر ناشی از روند تغییرات این نسبت و هماهنگی آن با سیاست‌های تثبیتی دولت، همان‌طور که قبلاً هم اشاره شد، شرایط اقتصادی جامعه از نگاه ادوار رشد و توسعه اقتصادی بسیار مهم است. به عبارت دیگر نمی‌توان افزایش سهم سرمایه‌گذاری دولت از GDP را همواره به عنوان یک سیاست نامناسب قلمداد نمود. به همین منظور برای بررسی دقیق‌تر این امر، سهم کل سرمایه‌گذاری از GDP را مد نظر قرار دادیم که نشان داد با وجود کاهش نسبی سهم کل سرمایه‌گذاری از تولید ناخالص داخلی، سهم سرمایه‌گذاری دولت افزایش یافته است. به عبارت بهتر، سرمایه‌گذاری دولتی طی این مدت نتوانسته موجبات جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را به میزان مناسبی فراهم سازد.

اما همان‌طور که می‌دانیم، اندازه دولت را در اقتصاد براساس حجم مخارج کل دولت از تولید ناخالص داخلی محاسبه می‌کنند. شاخص جهت‌گیری مربوط به نسبت مجموع هزینه مصرف نهایی و سرمایه‌گذاری دولت به تولید ناخالص داخلی کشور که نشان دهنده جهت‌گیری اندازه دولت در اقتصاد کشور طی چهار برنامه میان‌مدت توسعه می‌باشد، حاکی از آن است که سیاست کوچک‌سازی دولت تنها طی برنامه دوم توسعه تحقق یافته، اما افزایش نسبی حجم دولت در سه برنامه دیگر موجب گردید تا در برنامه بلندمدت ۲۰ ساله مورد بررسی نیز شاهد افزایش نسبی حجم دولت در اقتصاد کشور باشیم. عدد ۰,۴۸ محاسبه شده برای شاخص جهت‌گیری نسبت مذکور در دوره بلندمدت جهت و شدت این نسبت را دقیقاً نشان می‌دهد.

علاوه بر ارقام تشکیل دهنده سهم دولت در تولید ناخالص داخلی، که در بالا مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت، نسبت بودجه دولت و همچنین درآمدهای مالیاتی دولت به تولید ناخالص داخلی نیز برای تبیین اندازه این ارقام در اقتصاد کشور محاسبه و روند آن طی برنامه‌های مختلف ارزیابی گردید. محاسبات نشان می‌دهد که شاخص جهت‌گیری نسبت بودجه عمومی دولت به GDP با رقم ۰,۳۷ و ۰,۷۲ به ترتیب طی برنامه اول و سوم توسعه حاکی از افزایش این نسبت و در برنامه دوم و چهارم با رقم ۰,۹۱- و ۰,۵۴- نیز بیان‌کننده کاهش این نسبت بوده است. بسته به وقفه‌های زمانی که برای تاثیر هزینه‌های دولت

بر افزایش تولید ناخالص داخلی می‌بایست در نظر گرفته شود، می‌توان بر اجرای درست سیاست‌های مالی و بودجه‌ای دولت در این برنامه‌ها قضاوت نمود.

بر خلاف مقادیر بدست آمده برای نسبت فوق، شاخص جهت‌گیری مربوط به نسبت درآمدهای مالیاتی به GDP در برنامه اول و سوم منفی و در برنامه دوم و چهارم مثبت بوده است. این امر نشان‌دهنده وجود اقلام مهم درآمدی دیگر مانند نفت و تغییرات قیمت آن در بازارهای جهانی و همچنین تاثیر تغییرات قیمت ارز در ریالی کردن درآمدهای نفتی در منابع بودجه عمومی دولت از یک طرف و نیز تاثیر سیاست‌های مالیاتی اتخاذ شده و اصلاحات مالیاتی در افزایش سهم مالیات در برخی از برنامه‌ها می‌باشد که در بررسی دقیق‌تر بودجه دولت می‌توان به آن دست یافت.

در مجموع بررسی‌های فوق از متغیرها و نسبت‌های مالی و بودجه‌ای دولت، می‌توان گفت که هدف‌گذاری دولت در بخش سیاست‌ها و اصلاحات مربوط به درآمدهای مالیاتی همواره و در تمامی برنامه‌های میان‌مدت به درستی و براساس برنامه‌های تثبیت صورت گرفته است. اما تنها در برنامه دوم و چهارم، سیاست‌ها و اقدامات پیش‌بینی شده به عملکرد مناسب نیز منتهی گردید. با وجود این، در دوره ۲۰ ساله بلندمدت نیز اصلاحات مالیاتی صورت گرفته در مرحله اصلاح قوانین و نظام اجرایی تا حدودی موفق بوده است.

بررسی ترکیب مصارف عمومی دولت نیز در این برنامه‌ها نشان می‌دهد که هدف‌گذاری اعتبارات دولت به نفع اعتبارات عمرانی و سرمایه‌ای جهت‌گیری مناسبی داشته است. اما این هدف‌گذاری تنها در دو برنامه اول و سوم به عملکرد مناسب انجامید و در دو برنامه میان‌مدت دیگر و همچنین در بلندمدت، ترکیب مصارف عمومی دولت بر مبنای سیاست‌های تثبیت صورت نگرفته است.

بر اساس نتایج بررسی کل مخارج دولت و اجزای آن در تولید ناخالص داخلی کشور، سهم نسبی هزینه مصرف نهایی دولت در برنامه‌های میان‌مدت و دوره بلندمدت ۲۰ ساله منطبق بر سیاست‌های تثبیت کاهشی بوده است. اما سیاست‌های مربوط به کاهش مخارج دولت در بخش سرمایه‌گذاری دولت تنها در برنامه دوم تحقق یافته است. اما روند سهم این بخش از کل سرمایه‌گذاری و نیز GDP در سایر برنامه‌ها و بلندمدت افزایشی بوده است. در مجموع نیز اندازه دولت در اقتصاد کشور در دوره بلندمدت ۲۰ یعنی طی سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۸۸

بزرگتر شده است که دلیل عدم موفقیت دولت در راستای اجرای سیاست‌های تثبیت می‌باشد. در صورتیکه افزایش مخارج سرمایه‌گذاری دولت به عنوان سرمایه‌گذاری مکمل بخش خصوصی موجب تحرک بخش خصوصی اقتصاد می‌گردد، انتظار بر آن بود که اندازه دولت با توجه به روند کاهشی هزینه مصرفی نهایی دولت، در مجموع کاهش می‌یافت.

جدول ۲. وضعیت جهت‌گیری‌های برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور (بر مبنای عملکرد شاخص‌های مالی دولت)

بلند مدت ۱۳۶۸-۱۳۸۸	بین برنامه‌های میان‌مدت (بین برنامه‌ای)	در برنامه‌های میان مدت (درون برنامه‌ای)				عنوان	دوره
		برنامه چهارم ۱۳۸۴-۸۸	برنامه سوم ۱۳۷۹-۸۳	برنامه دوم ۱۳۷۴-۷۸	برنامه اول ۱۳۶۸-۷۲		
-۰٫۳۰	-۰٫۸۱	-۰٫۵۱	-۰٫۶۹	-۰٫۸۴	۰٫۱۸	$\cos \theta$	نسبت هزینه مصرف نهایی دولت به GDP
۱۰۷٫۵	۱۴۴٫۲	۱۲۰٫۶	۱۳۳٫۳	۱۴۷٫۵	۷۹٫۸	$\theta$	
۰٫۶۵	۰٫۷۴	۰٫۰۵	۰٫۶۹	-۰٫۸۷	۰٫۷۴	$\cos \theta$	نسبت سرمایه‌گذاری دولت به کل سرمایه‌گذاری در GDP
۴۹٫۱	۵٫۴	۸۷٫۰	۴۶٫۰	۱۵۰٫۲	۴۲٫۳	$\theta$	
۰٫۷۲	۰٫۷۸	۰٫۸۱	۰٫۷۱	-۰٫۷۱	۰٫۹۱	$\cos \theta$	نسبت سرمایه‌گذاری دولت به GDP
۴۳٫۸	۳۸٫۸	۳۵٫۸	۴۵٫۰	۱۳۵٫۶	۲۴٫۳	$\theta$	
۰٫۴۸	۰٫۶۸	۰٫۴۲	۰٫۶۳	-۰٫۹۲	۰٫۶۹	$\cos \theta$	نسبت هزینه مصرف نهایی و سرمایه‌گذاری دولت به GDP
۶۱٫۴	۴۷٫۲	۶۵٫۴	۵۱٫۰	۱۵۶٫۳	۴۶٫۰	$\theta$	
۰٫۴۹	۰٫۷۴	-۰٫۵۴	۰٫۷۲	-۰٫۹۱	۰٫۳۷	$\cos \theta$	نسبت بودجه عمومی دولت به GDP
۶۰٫۴	۴۱٫۹	۱۲۳٫۰	۴۴٫۰	۱۵۶٫۱	۶۸٫۳	$\theta$	

منبع: محاسبات تحقیق

در ادامه، تحقق متغیرهای بودجه‌ای و ابزار مالی در برنامه‌های میان‌مدت در مقایسه با اهداف تعیین شده بررسی شده‌است. این موضوع برای ارزیابی هماهنگی بین اهداف و عملکرد دوره‌های مختلف و تطبیق آن با الگوهای صندوق در هر برنامه میان‌مدت، بین برنامه‌ای و نیز در طی دور بلندمدت مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

شیوه تدوین برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت اقتصادی به ویژه نگاه به اهداف تعیین شده برای متغیرها و شاخص‌های مهم مالی و پولی نشان می‌دهد که کشور به چه میزان در پی اجرای سیاست‌های تثبیت می‌باشد. اما ارزیابی موفقیت کشور در اجرای برنامه‌های تثبیت

جدول ۳- جهت گیری بین اهداف و عملکرد شاخص‌های مالی دولت در برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت توسعه کشور

پلند مدت ۱۳۶۸-۱۳۸۸	بین برنامه‌های میانمدت (بین برنامه‌های)	در برنامه‌های میان مدت (درون برنامه‌های)				دوره	عنوان
		برنامه چهارم ۱۳۸۴-۸۸	برنامه سوم ۱۳۷۹-۸۳	برنامه دوم ۱۳۷۳-۷۸	برنامه اول ۱۳۶۸-۷۳		
۰,۳۸	۰,۳۱	۰,۹۱	-۰,۷۹	۰,۹۴	-۰,۵۲	$\cos \theta$	نسبت درآمدهای مالیاتی به کل درآمد دولت
۶۸	۷۲	۲۴	۱۴۳	۱۹	۱۲۱	$\theta$	
۰,۴۰	۰,۴۹	۰,۷۰	-۰,۸۴	۰,۹۹	-۰,۰۸	$\cos \theta$	نسبت درآمدهای مالیاتی به کل هزینه جاری دولت (تراز عملیاتی)
۶۷	۶۱	۴۵	۱۴۷	۱۰	۹۵	$\theta$	
۰,۱۷	-۰,۰۱	۰,۵۷	-۰,۸۹	۰,۹۹	-۰,۳۴	$\cos \theta$	نسبت اعتبارات جاری و عمرانی (مصارف عمومی) دولت
۸۰	۹۰	۵۵	۱۵۳	۸	۱۱۰	$\theta$	
۰,۲۷	۰,۱۱	-۰,۱۴	۰,۳۹	-۰,۷۴	۰,۷۱	$\cos \theta$	نسبت اعتبارات عمرانی به کل اعتبارات جاری و عمرانی (مصارف عمومی) دولت
۷۴	۸۴	۹۸	۶۷	۱۳۷	۴۴	$\theta$	

منبع: محاسبات تحقیق

مبتنی بر میزان تحقق اهداف تعیین شده و هماهنگی بین اهداف و عملکرد متغیرها و شاخص‌های مورد نظر صورت می‌گیرد.

در بالا، اهداف و عملکرد شاخص‌های مالی دولت به طور جداگانه و در مقایسه با روند سال‌های برنامه مورد بررسی قرار گرفت. در این بخش، میزان تحقق اهداف تعیین شده با مقایسه بین اهداف و عملکرد شاخص‌ها در برنامه‌های مختلف آزمون می‌شود. در این مورد نیز شاخص‌های جهت‌گیری تعیین‌کننده خواهد بود. در صورتی که  $\theta$  در دامنه صفر تا ۱۸۰ درجه، به صفر نزدیک‌تر باشد، نشان می‌دهد که عملکرد شاخص‌های مالی به اهداف تعیین شده در برنامه‌های میان‌مدت و یا بلندمدت نزدیک‌تر بوده است. در صورتی که میزان چرخش به ۱۸۰ درجه نزدیک‌تر گردد، مبین آن است که عملکرد سیاست‌های مالی دولت بر مبنای اهداف تعیین شده صورت نگرفته است.

طبق محاسبات انجام شده در جدول ۳، شاخص جهت‌گیری نسبت درآمدهای مالیاتی به کل درآمد دولت نشان می‌دهد که عملکرد مالیاتی در برنامه دوم و چهارم توسعه کشور کاملاً بر مبنای اهداف تعیین شده صورت گرفته است. اما در برنامه اول و سوم عملکرد مالیاتی در جهت عکس اهداف تعیین شده حرکت نموده است. بررسی بین برنامه‌های اول و بلندمدت نیز نشان می‌دهد که با وجود هم‌جهت بودن عملکرد مالیاتی و اهداف تعیین شده در دوره ۲۰ ساله، این هماهنگی از شدت ضعیفی برخوردار بوده است.

شاخص جهت‌گیری مربوط به نسبت درآمدهای مالیاتی به هزینه جاری دولت (تراز عملیاتی) نیز دقیقاً نتایج مشابه نسبت‌های فوق را نشان می‌دهد. عملکرد این نسبت نیز در برنامه دوم و چهارم توسعه کشور بر مبنای اهداف، اما در برنامه اول و سوم در جهت عکس اهداف تعیین شده محقق گردید. شاخص جهت‌گیری بین برنامه‌های اول و بلندمدت نسبت مذکور نیز به ترتیب با ۰,۴۹ و ۰,۴۰ حاکی از آن است که با وجود هم‌جهت بودن عملکرد این نسبت با اهداف تعیین شده در دوره ۲۰ ساله، شدت این هماهنگی ضعیف می‌باشد.

سومین نسبت مورد بررسی، نسبت درآمد مالیاتی به کل هزینه‌های جاری و عمرانی (مصارف عمومی) دولت است. در برنامه‌های مختلف همواره تلاش بر آن بود تا نسبت بیشتری از مصارف عمومی دولت از محل درآمدهای مالیاتی تامین شده و اتکا به عواید ناشی از منابع نفتی به تدریج کاهش یابد. اما شاخص جهت‌گیری محاسبه شده بیان می‌کند که این نسبت نیز تحت تاثیر میزان تحقق اهداف مالیاتی بوده و در برنامه‌های میان‌مدت اجرا شده نتایج دو نسبت بالا را تکرار کرده است؛ با این تفاوت که در بررسی بین برنامه‌های، عملکرد این نسبت هیچ‌گونه هماهنگی با اهداف نداشته است.

علاوه بر نسبت‌های فوق که در پی ارزیابی میزان تحقق اهداف مالیاتی به عنوان مهم‌ترین و با ثبات‌ترین منبع تامین کننده هزینه‌ها و مخارج دولت بوده، میزان اجرایی شدن ترکیب هزینه‌های دولت بر مبنای اهداف تعیین شده نیز مد نظر قرار گرفت. سیاست‌های تثبیت، افزایش سهم هزینه‌های عمرانی سرمایه‌ای دولت را در بین مصارف عمومی دولت هدف قرار می‌دهد، اما این امر زمانی موثر است که اهداف تعیین شده از تحقق کامل و یا قابل توجه‌ای برخوردار باشد. شاخص جهت‌گیری نسبت مذکور در برنامه‌های اول و سوم به ترتیب با مقادیر ۰,۷۱ و ۰,۳۹ دلالت بر تحقق نسبی اهداف تعیین شده دارد. اما مقادیر

۰۰،۷۴- و ۰۰،۱۴- این شاخص در برنامه‌های دوم و چهارم نشان می‌دهد که عملکرد برنامه‌های مذکور به هیچ وجه در راستای اهداف تحقق نیافته است. در دوره بلندمدت نیز شاخص محاسبه شده، تحقق اهداف تعیین شده مربوط به ترکیب هزینه‌های جاری و عمرانی (اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی) دولت را بسیار ضعیف ارزیابی می‌کند.

در جمع‌بندی می‌توان گفت، در خصوص تحقق اهداف تعیین شده برای متغیرها و نسبت‌های مربوط به منابع و مصارف عمومی بودجه دولت، برنامه‌های دوم و چهارم میان‌مدت توسعه کشور در شیوه‌های تامین اعتبار موفق‌تر عمل نموده‌است. اما در تحقق اهداف مربوط به ترکیب مصارف عمومی دولت، برنامه‌های اول و سوم از شرایط نسبی بهتری برخوردار بوده‌اند. در نگاه بلندمدت و عملکرد مجموع چهار برنامه نیز عملکردها هم جهت با اهداف صورت گرفته است. اما شدت تحقق آن به میزانی بوده که دستیابی به اهداف برنامه‌های تثبیت را در دوره‌های زمانی مورد انتظار دشوار ساخته است.

## ۵- نتیجه

در تمامی برنامه‌های میان‌مدت، اهداف کمی تعیین شده برای شاخص‌های مالی و بودجه‌ای دولت و متغیرهای کلان اقتصادی صرف‌نظر از سازگاری بین آنها، بر مبنای سیاست‌های تثبیت طراحی و تدوین گردید. اما عملکرد دولت در بخش مالی، در بسیاری از موارد منطبق بر هدف‌گذاری انجام شده محقق نشده‌است. تدوین برنامه‌های مالی کوتاه‌مدت یا بودجه سالانه بدون توجه به اهداف برنامه‌ای، قرار گرفتن در شرایط خاص اقتصاد بعد از جنگ و دوران سازندگی، انجام برخی اصلاحات ساختاری از قبیل یکسان سازی نرخ ارز و خصوصی‌سازی در سال‌های پایانی دوره مورد بررسی و احساس مسئولیت دولت در پاسخگویی به نیازهای جامعه و واحدهای تصمیم‌گیر و نظارتی، از مهم‌ترین دلایل عدم تحقق برنامه‌های مالی دولت محسوب می‌شود.

دولت در بهبود جایگاه درآمدهای مالیاتی در بین منابع تامین کننده هزینه‌های خود، موفقیت‌های نسبی در برنامه ۵ ساله دوم و چهارم توسعه کسب کرده است. اما از نظر ترکیب هزینه‌ها (هزینه‌های جاری و عمرانی)، برنامه‌های اول و سوم توسعه موفق‌تر بوده‌اند. در نگاه بلندمدت ۲۰ ساله نیز به رغم عدم موفقیت دولت در دستیابی به ترکیب مناسب

هزینه‌ای، سیاست‌های اجرایی دولت در افزایش سهم درآمدهای مالیاتی از کل منابع عمومی و تأمین سهم بیشتری از هزینه‌ها توسط مالیات‌ها، موفقیت نسبی کسب نموده است. بر اساس نتایج بررسی کل مخارج دولت و اجزای آن در تولید ناخالص داخلی کشور، سهم نسبی هزینه مصرف نهایی دولت در برنامه‌های میان‌مدت و دوره بلندمدت ۲۰ ساله منطبق بر سیاست‌های تثبیت کاهشی بوده‌است. اما سیاست‌های مربوط به کاهش مخارج دولت در بخش سرمایه‌گذاری دولت تنها در برنامه دوم تحقق یافته و روند سهم این بخش از کل سرمایه‌گذاری و نیز GDP در سایر برنامه‌ها و دوره بلندمدت افزایشی بوده‌است. در مجموع نیز اندازه دولت در اقتصاد کشور در دوره بلندمدت ۲۰ یعنی طی سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۸۸ بزرگتر شده است که دلیل عدم موفقیت دولت در راستای اجرای سیاست‌های تثبیت می‌باشد. در صورتیکه افزایش مخارج سرمایه‌گذاری دولت به عنوان سرمایه‌گذاری مکمل بخش خصوصی موجب تحرک بخش خصوصی اقتصاد می‌گردید، انتظار بر آن بود که اندازه دولت با توجه به روند کاهشی هزینه مصرفی نهایی دولت، در مجموع کاهش می‌یافت. در خصوص تحقق اهداف تعیین شده برای متغیرها و نسبت‌های مربوط به منابع و مصارف عمومی بودجه دولت، برنامه‌های دوم و چهار میان‌مدت توسعه کشور در شیوه‌های تأمین اعتبار موفق‌تر عمل نموده‌است. اما در تحقق اهداف مربوط به ترکیب مصارف عمومی دولت، برنامه‌های اول و سوم از شرایط نسبی بهتری برخوردار بوده‌اند. در نگاه بلندمدت و عملکرد مجموع چهار برنامه نیز عملکردها هم جهت با اهداف صورت گرفته است. اما شدت تحقق آن به میزانی بوده که دستیابی به اهداف برنامه‌های تثبیت را در دوره‌های زمانی مورد انتظار دشوار ساخته است.

## منابع

- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران "ترازنامه بانک مرکزی" جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۰-۱۳۸۹.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران "گزارش اقتصادی بانک مرکزی" جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۰-۱۳۸۹.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، "نماگرهای اقتصادی". شماره ۵۴.
- پروین، سهیلا، مجدزاده طباطبایی، شراره؛ "بررسی آثار سیاست‌های تثبیت اقتصادی بر متغیرهای کلان اقتصادی"؛ مجله تحقیقات اقتصادی؛ شماره ۵۴؛ بهار و تابستان ۱۳۷۸، صص ۱۴۱-۱۰۵.
- جعفری صمیمی، احمد؛ "تحلیلی بر برنامه‌های تثبیت در کشورهای در حال توسعه"؛ مجله برنامه و توسعه؛ موسسه پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه؛ شماره ۱۰؛ سال ۱۳۷۴، صص ۱-۲۷.
- زمانی احمد، "بررسی هزینه‌های عمومی و امکان سنجی کاهش یا تعدیل آنها" معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، ایران، ۱۳۸۰.
- سازمان برنامه و بودجه (سابق)، "قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران"، ۱۳۶۷.
- سازمان برنامه و بودجه (سابق)، "قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران"، ۱۳۷۲.
- سازمان برنامه و بودجه (سابق)، "قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران"، ۱۳۷۸.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق)، "قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران"، ۱۳۸۴.
- علوی، سید محمود؛ "تحلیل حساسیت صنایع نسبت به سیاست‌های تثبیت اقتصادی و زیر بخش‌های آن در ایران"؛ معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی؛ چاپ اول؛ ۱۳۸۰.



- کروگر، آن؛ "اصلاح سیاست‌های اقتصادی در کشورهای در حال توسعه"؛ مترجمان، نادر حبیبی، محمد طیبیان و غلامعلی فرجادی؛ موسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه؛ چاپ اول، ۱۳۷۴.

- کمبجانی. اکبر - نظری. روح ا... "تأثیر اندازه دولت بر رشد اقتصادی در ایران"؛ فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی؛ سال نهم؛ شماره سوم؛ پاییز ۱۳۸۸.

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، "تحول برنامه‌ریزی در ایران و چند کشور منتخب"، دفتر مطالعات برنامه و بودجه آبان ۱۳۸۷.

- مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، "نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم"، انتشارات سازمان برنامه و بودجه (سابق)، جلد اول، سال ۱۳۷۷.

- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهوری، "گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه‌های توسعه"، سال‌های مختلف.

- Clement M. Henry, *The Mediterranean Debt Crescent* (Gainesville: university of Florida press, 1996). pp 38-43.

- Chand S. K, "IMF Stabilization Programs and Financial Programming." ECON4630, Lecture Notes, Oct 2005.

- Dury K, A. M. Pina. "Fiscal Policy in EMU: Simulating the Operation of the Stability Pact", *Journal of Policy Modeling*, Vol 25, Number 2, 2003, pp 179-206.

- *Economic Research Journal*, Year IX, Number III, Fall 2009, pp 1-28.

- *Government Finance Statistics Yearbook*, IMF, 1980-2010.

- Hossain Akhtar and Chowdhury Anis, "Monetary and Financial Policies in Developing Countries, Growth and Stabilization", Translated by Assiaei M and Babakhani. M, Economic Research Institute, IRI, 2003

- International Monetary Fund, "Macroeconomics Indicators" at [www.imf.org/economic data](http://www.imf.org/economic data), 2010.

- *International Financial Statistics*, IMF, 1980-2010.

- Anne O. Kruger, "Center for Research on Economic Development and Policy Reforms." Working Paper, No.73, Nov 2000.

- Lawrence H. Summers and Lant H. Pritchett, "the structural Adjustment Debate", *The American Economic Review*, vol 83, No 2, may 1993.

- Little I.M.D, Cooper N. Richard., Cordon W. Max and Rajapatirana Sarath, "Boom, Crisis and Adjustment, The Macroeconomic Experience of Developing Countries", Translated by Hayati Ali, Plan and Budget Organization, IRI, 1999.

- 
- Premchand, A, "Government Budgeting Expenditure Controls (Theory and Practice)", IMF 1983.
  - World Bank, "Government Performance Indicators", at [www.Worldbank.org/data/wdi,2010](http://www.Worldbank.org/data/wdi,2010)