

برنامه دوم و سیاست‌های بخش مالی



- یک دهه تحولات نظام بانکی در ایران
- ارزیابی سیاست‌های پولی در لایحه برنامه دوم
- سیاست‌های پولی مناسب برای تثبیت فعالیت‌های اقتصادی در برنامه دوم
- لایحه برنامه دوم و ابهام در سیاست‌های ارزی
- بازار سرمایه: حلقه مفقوده در اقتصاد ایران

مداخل

بخش مالی، شامل «بازار پول»، «بازار سرمایه»، «جریان‌ات‌آوری» و «بودجه» مجموعه بزرگی است که برنامه‌ریزی برای آن، به اعتقاد کارشناسان، دست‌کم به اندازه برنامه‌ریزی برای بخشهای واقعی نظیر کشاورزی، صنعت، آموزش و... اهمیت دارد.

اهمیت و جایگاه بخش مالی در مجموعه شاخص‌های کلان برنامه دوم، مباحث مفصل و برحراستی را در کسب‌یون تلفیق برنامه دوم در مجلس باعث آمده است.

مجلس و پژوهش، هنگام مباحث مطروحه، بخش مالی را با توجه به نقش آن در دستیابی به اهداف اقتصادی کشور، مورد بررسی قرار داده و طی پنج مقاله، زوایای گوناگون آن را مورد ارزیابی قرار داده است.

مقاله اول، تحولات نظام بانکی و سیاستهای پولی کشور را طی سالهای ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۰ مورد ارزیابی قرار داده و نتیجه گرفته است که باید فعالیتهای مالی و خزانه‌داری دولت از فعالیتهای پولی و اقتصادی بانک مرکزی کاملاً تفکیک شود تا سیاست پولی تحت تأثیر سیاستهای مالی، بی‌اثر و کم‌اثر نشود.

مقاله دوم، سیاستهای پولی در لایحه برنامه دوم را مورد بررسی قرار داده و تأکید دارد که لایحه برنامه دوم بصورتی غیرعقیم به بخشهای پول، ارز، بازار پول و بازار سرمایه پرداخته و به هیچ وجه نمی‌توان به استناد آن در باره موضع بخش مالی در اقتصاد کشور اظهار نظر کرد.

در سومین مقاله، سیاستهای پولی مناسب برای تثبیت فعالیتهای اقتصادی در برنامه دوم ارائه شده است. این مقاله مهمترین عوامل رشددهنده پدیهای بخش دولتی به بانک مرکزی طی سالهای بعد از انقلاب را پنج عامل زیر معنی کرده است: ملی‌شدن بسیاری از صنایع، بزرگ شدن دولت، ضعف مدیریت بر منابع، جنگ تحمیلی و پیامدهای آن و اعمال تحریم اقتصادی علیه کشور.

مقاله چهارم به نقد سیاست ارزی در لایحه برنامه دوم پرداخته و مقاله آخر، لزوم گسترش بازار سرمایه در اقتصاد ایران را با ارائه پیشنهاداتی مورد تأکید قرار داده است.

■ یک دهه تحولات نظام بانکی در ایران

کار: گروه تحقیق
مسئول گروه: دکتر بیژن بیدآباد



۱- مقدمه

کسری بودجه دولت توسط استقراض از نظام بانکی تأمین شده و نتیجه آن نه تنها افزایش تورم و رکود مزمن اقتصادی بوده است، بلکه آثار تورمی، کسری بودجه دوره‌های بعدی را نیز تشدید کرده است. به طوری که کسر بودجه دولت از ۶۶۹/۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۹ به ۱۱۱۸/۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۰ رسیده

درسالهای پس از انقلاب، به دلیل مشکلات و مضیقه‌های مالی دولت و افزایش هزینه‌های دولتی، سیاستهای پولی تحت الشعاع سیاستهای مالی قرار گرفت و کارگزاری مالی دولت و تأمین کسری بودجه مزمن آن، وظیفه عمده بانک مرکزی را تشکیل داد. در این سالها بخش عمده‌ای از

برنامه بودجه و سیاستهای مالی

بانکی اتفاق افتاده است. بررسی عملکرد ابزارهای سیاست پولی، مطلب فوق را تأیید می‌کند.

۲- بررسی عملکرد ابزارهای پولی کمی و کیفی

۱- ۲ نرخ سپرده قانونی: براساس قوانین بانکی، بانکها موظفند درصدی از سپرده‌های دیداری و غیردیداری را به عنوان سپرده‌های قانونی نزد بانک مرکزی به ودیعه گذارند. تا پیش از سال ۱۳۶۰، درصد ذخیره قانونی نسبت به «افزایش سپرده‌های دیداری و غیردیداری» تعیین و تنظیم می‌شد، اما پس از آن، این نسبت در قبال

است (جدول و نمودار شماره ۱).

اقداماتی نظیر تنوع در سپرده‌های بانکی و به وجود آمدن سه نوع سپرده بلندمدت و ایجاد بانک جدید توسعه صادرات به منظور بالا بردن کارایی نظام بانکی و استفاده از ابزارهای غیرمستقیم پولی که در دوره سه ساله ۷۰-۱۳۶۸ صورت گرفته، نشانگر تلاش در جهت استقلال سیستم بانکی است. اقدام دیگر در این زمینه، حذف سقفهای اعتباری در سال ۱۳۷۰ بود. از مشکلات دیگر نظام بانکی «عدم کارایی سیاستهای پولی» و ضعف آن در برآوردن انتظارات سیاستگذاران است که به دلایل ساختاری و در پی تحولات حاصل در نظام

جدول شماره ۱- وضعیت کسری بودجه دولت و استقراض بانکی

(میلیارد ریال)

سال	۶۱	۶۲	۶۳	۶۴	۶۵	۶۶	۶۷	۶۸	۶۹	۷۰
شرح										
کسری بودجه	۷۷۲	۸۹۸	۶۳۸/۸	۶۴۷	۱۲۴۹/۵	۱۴۶۹	۲۱۱۱/۷	۱۱۳۵/۳	۴۱۲/۶	۱۱۱۸/۶
استقراض از نظام بانکی	۵۶۷/۲	۶۹۵/۳	۴۵۴	۵۵۴/۷	۱۲۸۴	۱۳۷۵	۲۰۲۴/۵	۱۰۳۲	۵۵۷/۳	۹۶۱
درصد تأمین *	۷۳/۵	۷۷/۴	۷۱/۱	۸۵/۷	۸۸/۶	۹۳/۶	۹۵/۹	۹۰/۹	۸۳/۳	۸۵/۹

مأخذ:

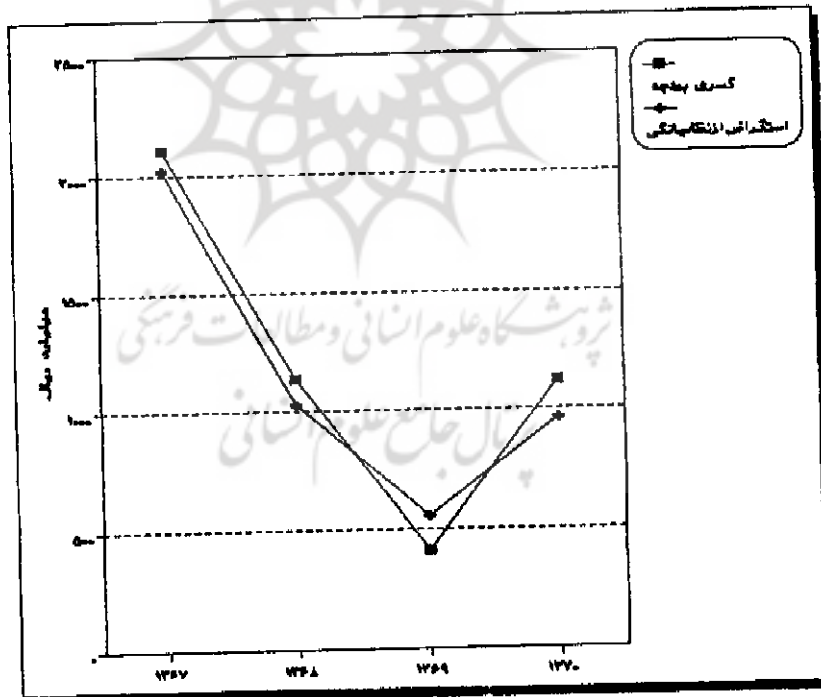
- ۱- سالهای ۶۷-۱۳۶۱ براساس آمارهای ترازنامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
 - ۲- سالهای ۷۰-۱۳۶۸ براساس آمارهای وزارت امور اقتصادی و دارایی - گزارش مالی دولت
- * توضیح اینکه کسری بودجه دولت برای سالهای ۷۰-۱۳۶۸ براساس گزارش «پس از چهار ساله (عملکرد اقتصادی دولت) منتشره توسط وزارت ارشاد اسلامی با آمارهای فوق‌الذکر اندکی اختلاف دارد که در بخش درآمدهای دولت از آمارهای وزارت ارشاد اسلامی استفاده گردیده است.

دهه ۱۳۶۰ روندی صعودی داشته است، لیکن سیستم بانکی همواره با مازاد منابع مواجه بوده که حاکی از عدم کارآیی ابزار «نسبت ذخیره قانونی» در طول این دوره است.

۲-۲ عملکرد بازار باز: عملیات بازار باز به عنوان ابزاری مهم در کنترل حجم پول و تحرک فعالیتهای اقتصادی و جلوگیری از تمرکز سرمایه‌ها (با هدف کاهش قدرت وام دهی بانکها و نیز جلوگیری از گسترش پایه پولی از طریق انتقال بدهی دولت به بانکها) در اختیار بانک مرکزی است. عملیات بازار باز (خرید و فروش اوراق قرضه) در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ به طور غیرفعال به عنوان ابزار سیاست پولی به کار گرفته

مانده سپرده» تعیین و اعلام می‌شود که موجب افزایش سرعت و شدت اثر سیاستهای پولی است. طی سالهای متمادی نرخ سپرده قانونی ابزار مهمی برای کنترل تورم بوده است. پیش از انقلاب، احتمالاً به دلیل اعتماد و اطمینان مردم به بانکها و گسترش فعالیتهای اقتصادی، فشار این ابزار بیشتر روی سپرده‌های دیداری بوده است اما پس از انقلاب، به علت رکود اقتصادی و سلب اعتماد مردم از بانکها، از این ابزار بیشتر در قبال سپرده‌های غیردیداری استفاده می‌شود. به هر حال معمولاً کاهش نسبت ذخیره قانونی، قدرت اعتباردهی بانکها را می‌افزاید اما براساس مطالعات انجام شده، اگرچه نرخ ذخیره قانونی طی

نمودار شماره ۱ - کسری بودجه دولت و استقراض از سیستم بانکی (۷۰-۶۷)



کند؛ به طوری که مانده تسهیلات اعطایی بانکها به بخش خصوصی برحسب بخشهای اقتصادی تا سال ۱۳۶۷ از نرخ رشد کندی برخوردار بوده است (جداول ۳ و ۲). اما پس از جنگ و بهبود نسبی اوضاع اقتصادی، نرخ رشد مذکور شدت بیشتری یافت و در سال ۱۳۷۰ به علت حذف سقفهای اعتباری از شدت قابل توجهی برخوردار شد. به طوری که نرخ رشد مانده تسهیلات اعطایی بانکها به بخش خصوصی از ۱۲/۹ درصد در سال ۶۴ به ۱۷/۸ درصد در سال ۶۷ و ۳۸/۷ درصد در سال ۷۰ افزایش یافت.

نمودار (شماره ۲) سهم مانده تسهیلات اعطایی بانکها به بخش غیردولتی را نشان می‌دهد. براین اساس سهم بانکهای تجاری از مانده تسهیلات اعطایی به بخش غیردولتی از سال ۱۳۶۴ - با آغاز رکود اقتصادی - روندی صعودی داشته است و از ۶۳/۴ درصد در سال ۱۳۶۴ به ۶۹/۶ درصد در سال ۱۳۶۷ و ۷۴/۵ درصد در سال ۱۳۷۰ افزایش یافته است. این پدیده احتمالاً برای جلوگیری از رکود فعاليتها اتفاق افتاده است. اما طی این سالها نه تنها رکود اقتصادی روندی صعودی داشته، بلکه نرخ تورم نیز فزاینده بوده است. طی سالهای ۶۷-۱۳۶۱ سهم بخش کشاورزی از تسهیلات فوق‌الذکر به مرور افزایش یافته و از ۹/۵ درصد در سال ۱۳۶۱ به ۱۶/۳ درصد در سال ۱۳۶۷ رسیده است و در دوره

می‌شد، اما از سال ۱۳۶۳ به بعد، به دنبال تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا و تحولات نظام بانکی و به علت ماهیت ربوی این ابزار، کاربرد آن عملاً متوقف شد.

۳-۲ عملکرد نرخ تنزیل مجدد: نرخ تنزیل مجدد نرخي است که بانک مرکزی اسناد و پروات بانکها را با آن نرخ تنزیل می‌کند و در قبال آن به بانکها وام می‌دهد. پس از انقلاب بویژه بعد از سال ۱۳۵۹ به دلیل وجود مازاد منابع در اختیار بانکهای تجاری و اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا، این ابزار نیز عملاً کاربرد اندک خود را از دست داد.

۴-۲ عملکرد ابزارهای کیفی پولی:

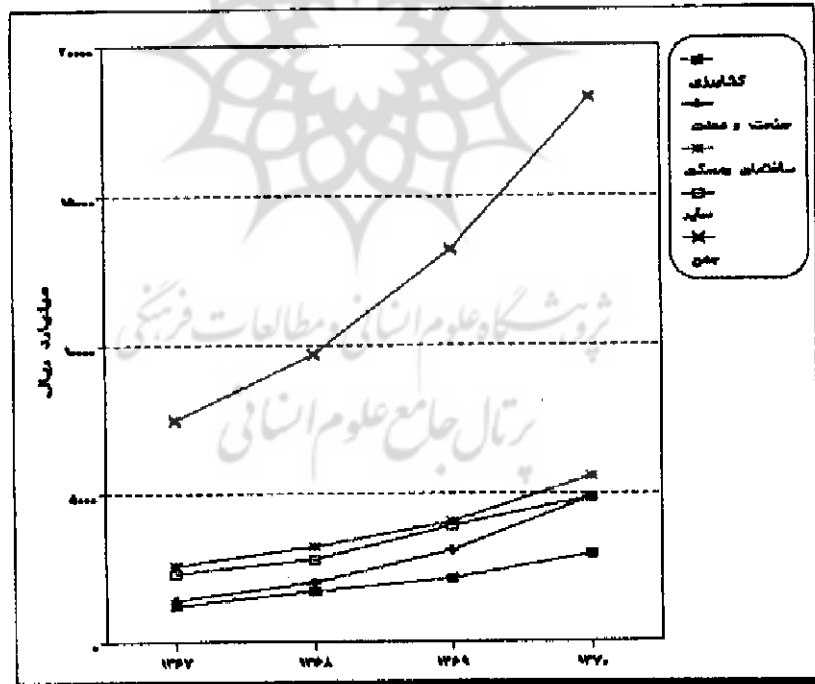
این ابزارها که برای هدایت و کنترل فعاليتهاي اقتصادی در راستای اهداف اقتصادی واجتماعی به کار می‌آید، عبارت است از: محدود کردن بانکها به انجام یک یا چند نوع از فعاليتها به طور موقت یا دائم، تعیین نحوه مصرف وجوه سپرده‌های پس‌انداز، تعیین حداکثر مجموع وامها و اعتبارات بانکها به طور کلی یا در هر یک از رشته‌های مختلف.

در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ علی‌رغم تأکید بر افزایش اعتبارات کشاورزی و صنعتی، بیشترین سهم اعتبارات به بخش بازرگانی اختصاص داشت. اما در دهه ۶۰ به دنبال تحولات و بحرانهای تحمیلی و در راستای سیاست ضد تورمی، بانک مرکزی سعی کرد اعتبارات کمتری به بخشها اعطا

۷۰-۱۳۶۸ تقریباً این سهم ثابت مانده است. اما بخش صنعت که طی سالهای ۶۷-۱۳۶۱ سهم کمتری از تسهیلات اعطایی داشته، پس از جنگ در راستای اهداف برنامه سهم بیشتری از تسهیلات اعطایی را به خود اختصاص داده است. بخش خدمات و بازرگانی و سایر که طی سالهای ۶۷-۱۳۶۱ بیشترین سهم را به خود اختصاص داده بود پس از اتمام جنگ سهم کمتری داشته و برعکس سهم بخش مسکن و ساختمان پس از تثبیت نسبی اقتصاد در سالهای ۷۰-۱۳۶۸ روندی نزولی به خود می‌گیرد هرچند که سهم آن طی این سالها، همواره بیشتر از سهم سایر بخشها بوده

است. در کل می‌توان چنین نتیجه گرفت که کنترل بانک مرکزی بر پایه پولی ناچیز بوده و مقامات پولی همواره بر کنترل حجم پول از طریق ابزارهای کیفی سیاست پولی، تأکید داشته‌اند. گفتنی است این ابزار اهمیت خاص خود را به علت مسؤلیت ایجاد توازن اعتباری در داخل بخشهای عمده اقتصاد، بارزتر پیدا می‌کند. اما به طور خلاصه می‌توان گفت که ابزارهای کیفی نیز همانند ابزارهای کمی سیاست پولی، توانایی لازم را برای یاری دادن به مقامات پولی کشور جهت اجرای مقاصد موردنظر در چارچوب اهداف کلی نداشته‌اند.

نمودار شماره ۲- سهم بخشهای مختلف از تسهیلات اعطایی بانکها (۷۰-۶۷)



جدول شماره ۲- مانده تسهیلات اعطایی بانکها به بخش غیردولتی (میلیارد ریال)

سال	شرح										
	۷۰	۶۹	۶۸	۶۷	۶۶	۶۵	۶۴	۶۳	۶۲	۱۳۶۱	شرح
بانکهای تجاری (درصد رشد)	۱۳۶۰۵/۸	۹۷۱۵/۳	۷۰۳۲	۵۲۰۹/۵	۴۳۵۸/۹	۳۶۴۶/۸	۳۲۱۹/۷	۲۸۷۱/۹	۲۸۱۹/۲	۲۳۲۴/۹	بانکهای تجاری (درصد سهم)
	۳۹/۹	۳۸/۳	۳۵	۱۹/۵	۱۹/۵	۱۳/۳	۱۲/۱	۱/۹	۲۱/۳	۸/۱	
	۷۴/۵	۷۳/۹	۷۷/۵	۶۹/۶	۶۸/۸	۶۵/۴	۶۳/۴	۶۳/۸	۶۶/۲	۶۶/۸	
بانکهای تخصصی (درصد رشد)	۴۴۵/۱	۳۳۳/۶	۲۶۶۶/۹	۲۲۶۹/۸	۱۹۸۹/۶	۱۹۳۱/۸	۱۸۶۲/۲	۱۶۲۸/۸	۱۴۳۷/۴	۱۱۶۰	بانکهای تخصصی (درصد سهم)
	۳۵/۳	۲۸/۹	۱۷/۵	۱۴/۱	۲	۳/۸	۱۴/۳	۱۳/۳	۲۳/۹	۸/۶	
	۲۵/۵	۲۶/۱	۲۷/۵	۳۰/۴	۳۱/۳	۳۴/۶	۳۶/۶	۳۶/۲	۳۴/۸	۳۳/۳	
کل بانکها (درصد رشد)	۱۸۲۵۶/۸	۱۳۱۶۲/۹	۹۶۹۸/۹	۷۴۷۹/۲	۶۳۴۸/۵	۵۵۷۸/۴	۵۰۸۱/۹	۴۵۰۰/۸	۴۲۵۶/۶	۳۴۸۴/۹	کل بانکها (درصد رشد)
	۲۸/۷	۳۵/۸	۲۹/۸	۱۷/۸	۱۳/۸	۹/۸	۱۲/۹	۵/۸	۲۲/۱	۸/۲	

مآخذ:

۱- وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، طرح تبیین سیاستهای پولی مناسب جهت تثبیت فعالیتهای اقتصادی، صفحه ۴۱.

۲- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نشریه روند، سال سوم شماره ۸ و ۹- بهار و تابستان ۱۳۷۱، صفحه ۸۱

۳- عملکرد عملیات بانکداری بدون ربا

بر اساس قانون عملیات بانکی بدون ربا، بانک مرکزی با تعیین حداقل سود مورد انتظار نظام بانکی، نه تنها می‌تواند باعث محرومیت پروژه‌های کم بازده از دریافت تسهیلات اعتباری شود، بلکه امکان برخورداری بعضی از بخشهای اقتصادی که در اولویت قرار ندارند را نیز از اعتبارات، محدود می‌سازد. علاوه بر این با استفاده از این قانون، بانک مرکزی می‌تواند در تخصیص اعتبارات از طریق تعیین حداکثر سهم‌الشرکه در بخشهای مختلف اقتصادی، نوعی کنترل کیفی بر اعتبارات اعمال کند. به طور مثال در عقد مشارکت مدنی حداکثر سهم‌الشرکه بانک در بخش کشاورزی ۹۰ درصد، در بخش صنعت و معدن ۸۵ درصد و در سایر بخشها ۸۰ درصد است. حداقل سود مورد انتظار بانک نیز در بخش کشاورزی و عقد مشارکت مدنی ۶ درصد و در بخش خدمات و عقد مشارکت مدنی ۱۲ درصد منظور شده است.

بررسی عملکرد عقود اسلامی نشان می‌دهد که نرخ رشد کل مانده تسهیلات اعطایی بانکها از طریق عقود اسلامی، روندی نزولی داشته و از ۱۵۱/۶ درصد رشد در سال ۱۳۶۴ به ۳۳/۸ درصد در سال ۱۳۶۷ کاهش یافته است. پس از سال ۱۳۶۷ با بهبود اوضاع اقتصادی، فعالیت عقود اسلامی نیز وسیعتر شده و در سالهای ۶۹-۱۳۶۷ روندی فزاینده داشته و از ۳۳/۸ درصد رشد در سال ۱۳۶۷ به ۴۷/۶۵ درصد رشد در سال ۱۳۶۹ بالغ شده است. در سال

۱۳۶۳ (اولین سال اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا) مانده تسهیلات بانکی پرداختی به بخش غیردولتی (از طریق عقود اسلامی)، معادل ۱۶ درصد کل اعتبارات پرداختی بانکها به این بخش بوده است. به مرور زمان، این نسبت افزایش یافته و در سال ۱۳۶۹ قریب به ۸۵ درصد از مانده اعتبارات پرداختی به بخش غیردولتی را شامل شده است.

۱- ۳ مشکلات اجرای عقود اسلامی

با گذشت ده سال از تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا، هنوز برخی از متقاضیان اعتبارات سیستم بانکی با عقود اسلامی آشنایی لازم را ندارند، در حالی که وجود این آگاهی می‌تواند موجب ترغیب متقاضیان وام و تخصیص بهتر اعتبارات در زمینه‌های تولیدی شود. به علاوه مشکلات ناشی از عدم برگشت اعتبارات اعطایی و نیز وجود موانع اداری برای پرداخت تسهیلات اعتباری در برخی از عقود باعث تعابلی بیشتر در اعطای اعتبار در زمینه‌های خاصی شده است. مثلاً طی سالهای ۶۹-۱۳۶۳ بیش از ۵۰ درصد اعتبارات، مربوط به عقود مضاربه و فروش اقساطی بسوده است. عدم امنیت سرمایه و سرمایه‌گذاری و بالا بودن ریسک ناشی از آن و پایین بودن نرخ سود فعالیتهای تولیدی در مقایسه با سرمایه‌گذاری در بخش خدمات از دیگر مشکلات اجرای عقود اسلامی است که موجب شده است بخش مهمی از اعتبارات، در بخشهای غیرتولیدی تقاضا و اعطا شود.

جدول شماره ۳- ترکیب تسهیلات اعطایی به بخش غیر دولتی (میلیارد ریال)

سال	۶۰	۶۱	۶۲	۶۳	۶۴	۶۵	۶۶	۶۷	۶۸	۶۹	۷۰
کلان‌دولتی	۲۹۵۷/۶	۲۱۳۲/۴	۱۶۸۷/۶	۱۶۸۷/۶	۱۶۸۷/۶	۱۶۸۷/۶	۱۶۸۷/۶	۱۶۸۷/۶	۱۶۸۷/۶	۱۶۸۷/۶	۱۶۸۷/۶
سهام (درصد)	۹/۵	۹/۵	۹/۵	۹/۵	۹/۵	۹/۵	۹/۵	۹/۵	۹/۵	۹/۵	۹/۵
صحت و معدن	۷۱۰/۵	۸۶۸	۸۶۸	۹۲۷/۹	۹۸۱	۱۰۵۰/۲	۱۰۷۶/۵	۱۴۱۲/۶	۲۰۲۷/۱	۲۰۲۷/۱	۲۰۲۷/۱
سهام (درصد)	۲۰/۴	۲۰/۴	۲۰/۴	۲۰/۶	۱۱/۹	۱۸/۸	۱۶/۹	۱۸/۹	۲۰/۹	۲۰/۹	۲۰/۹
ساخت‌وساز	۱۱۸۸/۵	۱۲۵۷/۵	۱۲۵۷/۵	۱۳۵۴/۸	۱۴۷۰/۷	۱۷۳۶/۴	۲۱۷۸/۲	۲۵۵۰/۲	۳۲۱۰/۳	۳۲۱۰/۳	۳۲۱۰/۳
سهام (درصد)	۳۴/۰	۲۹/۲	۲۹/۲	۳۰/۱	۲۸/۹	۳۱/۱	۳۲/۳	۳۴/۱	۳۳/۱	۳۰/۷	۳۰/۷
سایر*	۱۶۵۳/۱	۱۶۵۸/۸	۱۶۵۸/۸	۱۷۳۱/۸	۱۹۴۶/۱	۲۱۴۱/۲	۲۱۹۲/۳	۲۲۹۶/۳	۲۷۷۲/۹	۲۷۷۲/۹	۲۷۷۲/۹
سهام (درصد)	۳۶/۱	۳۹/۳	۳۹/۳	۳۸/۵	۲۷/۳	۳۸/۴	۳۴/۶	۳۰/۷	۲۸/۶	۲۹/۷	۲۹/۶
جمع	۳۳۸۴/۹	۴۲۵۶/۶	۴۲۵۶/۶	۴۵۰۰/۷	۵۰۸۱/۹	۵۵۷۸/۲	۶۳۲۸/۵	۷۴۷۹/۲	۹۶۹۸/۹	۱۳۱۶۲/۹	۱۸۲۵۶/۸

* شامل تسهیلات مربوط به بخش خدمات و بازرگانی، قرض الحسنه اعطایی، سرمایه گذاری مستقیم و مشارکت حقوقی بانکها می‌باشد.

مأخذ:

- ۱- وزارت امور اقتصادی و دارایی - معاونت امور اقتصادی - طرح تبیین سیاست‌های پولی مناسب جهت تثبیت فعالیتهای، اقتصادی صفحه ۳۳.
- ۲- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران - نشریه روند - سال سوم - شماره ۸ و ۹ - بهار و تابستان ۱۳۷۱ صفحه ۸۰.

دیر می‌گیرد و بدهیهای مربوط به مؤسسات اعتباری غیربانکی صندوقهای قرض الحسنه و... به اشخاص را در نظر نمی‌گیرد.

۱-۴: دو عامل عمده در افزایش نقدینگی دو عامل عمده افزایش نقدینگی و عرضه پول عبارتند از: پایه پولی^(۱) و ضریب تکاثری پول^(۲) و نقدینگی. پایه پولی وسیله پرداخت بانک مرکزی در خرید داراییهای خارجی و داخلی است و ضریب افزایش پول و نقدینگی نشان می‌دهد که در ازای افزایش هر واحد پایه پولی، عرضه پول و نقدینگی چه مقدار تغییر می‌کند.

پایه پولی طی سالهای ۷۰-۱۳۶۱ روندی صعودی داشته و به دلیل تأمین مالی کسری بودجه دولت توسط بانک مرکزی طی سالهای جنگ و تحریم اقتصادی، از ۳۴۰۵/۹ میلیارد ریال در سال ۶۱ به ۹۵۱۹/۵ میلیارد ریال در سال ۶۷ بالغ شده است (جدول شماره ۴). این خود نشانگر عدم کنترل بانک مرکزی بر پایه پولی و حجم پول و نقدینگی است. افزایش نقدینگی به همراه عدم تمایل بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در فعالیتهای مولد اقتصادی، باعث افزایش سپردههای دیداری و غیردیداری بلندمدت در بانکها و تمرکز شدید سپردههای بانکهای تجاری و افزایش قدرت اعتباردهی آنها شد. با اینکه بانک

۱- پایه پولی از یک طرف شامل بدهی بانک مرکزی به بخشهای خصوصی و بانکی است و از سوی دیگر، معادل مجموع داراییهای خارجی و داخلی بانک مرکزی می‌باشد. داراییهای خارجی شامل طلا و ارز و داراییهای داخلی شامل مطالبات از بخش دولتی و شبکه بانک است.
۲- ضریب تکاثری پول نشان می‌دهد که در ازای افزایش هر واحد پایه پولی، عرضه پول چه مقدار تغییر می‌کند.

به طور کلی به نظر می‌رسد که مقامات پولی کشور فاقد استیلائی لازم برای تعیین و اجرای سیاستهای پولی و استفاده از ابزارهای پولی موجود در هر برهه برای کنترل نقدینگی و تورم و رسیدن به سایر اهداف اقتصادی بوده‌اند و بخش دولتی با قدرتمندی تمام در تصمیمات ارزی (صادرات نفت) و بودجه کشور (کسر بودجه و نحوه تأمین آن)، تنها مرجع کنترل عرضه پول در کشور می‌باشد. برای درک بهتر این قضیه، عملکرد سیستم بانکی در زمینه کنترل نقدینگی و اجزای آن و پایه پولی بررسی می‌شود.

۴- اجزای نقدینگی و نسبتهای مهم آن در حال حاضر دو تعریف برای پول وجود دارد: در یکی حجم پول شامل مجموع اسکناس و مسکوک در جریان (باستثنای اسکناس و مسکوک نزد بانک مرکزی و بانکهای تجاری و تخصصی) و سپردههای دیداری بخش خصوصی نزد بانکهای تجاری و تخصصی می‌باشد که آن را (M_1) می‌نامیم. [حجم پول = M_1] در تعریف دیگر، نقدینگی بخش خصوصی شامل مجموع حجم پول و سپردههای پس‌انداز و مدت‌دار بخش خصوصی نزد بانکهای تجاری و تخصصی می‌باشد که آن را (M_2) نامیده‌ایم. [سپردههای پس‌انداز و مدت‌دار = $M_2 = M_1 +$ اصطلاحاً سپردههای پس‌انداز و مدت‌دار را «شبه پول» می‌نامند.

نقدینگی (تعریف وسیع پول) صرفاً بدهیهای سیستم بانکی به بخش خصوصی را

مرکزی جهت کنترل سپرده‌ها، سیاستهای ضد تورمی و انقباضی اتخاذ نمود، به دلیل آنکه این سیاستها از کارآیی لازم برخوردار نبودند، نتیجه رضایت بخشی حاصل نشد. از سوی دیگر، نرخ رشد «مازاد منابع» (کل منابع آزاد منهای مصارف سیستم بانکی) همواره مثبت و در سالهای ۶۱، ۶۴ و ۶۵ حتی بیش از صد درصد بوده است.

طی سالهای ۶۷-۱۳۶۱ پایه پولی و نرخ تورم هر دو دارای روند صعودی بوده و کسری بودجه دولت را تشدید کرده‌اند. به عقیده اقتصاددانان حجم پول و تورم دارای ارتباط علت و معلولی دوطرفه هستند؛ زیرا افزایش حجم پول منجر به تورم و تورم، خود باعث گسترش کسری بودجه دولت می‌گردد. در اثر اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا، نرخ بهره تقریباً از صحنه اقتصاد ایران حذف شد و جای خود را به کارمزد و سود بانکی سپرد. اما سقفهای نازل تعیین شده برای این نرخها، نسبت به نرخ بهره بازار، باعث ایجاد فعالیتهای موازی شرکتهای مضاربه‌ای، صندوقهای قرض الحسنه و تعاونیهای مختلف در کنار بانکها شد. نرخهای بازدهی بالای این مؤسسات، حجم عظیمی از پولهای در دست مردم را در خلال سالهای ۶۷-۱۳۶۱ به سوی این شرکتها روانه ساخت. به دلیل عدم امکان رقابت بانکها با این شرکتها، سهم حجم پول در نقدینگی از سال ۶۳ به بعد کاهش یافت و از ۵۷/۲ درصد در سال ۶۳ به

۴۹/۴۵ درصد در سال ۶۷ رسید. همچنین نسبت اسکناس و مسکوک در دست اشخاص به سپرده‌های دیداری طی این سالها نوسانات زیادی داشت؛ به طوری که این نسبت در سال ۱۳۶۲ نسبت به سال ۱۳۶۱ افزایش چشمگیری داشت اما پس از سال ۱۳۶۷ به مرور با اعاده اطمینان مردم به بانکها، این نسبت رو به کاهش می‌گذاشت. غیر از سالهای ۱۳۶۲ و ۶۵ و ۶۷، نسبت سپرده‌های دیداری به حجم پول طی سالهای ۶۷-۱۳۶۱ به مرور افزایش یافت و سپس با اتمام جنگ و شروع دوران بازسازی و بهبود اقتصادی از سال ۶۸ تا سال ۷۰ این نسبت رو به تزاید گذاشت و در سال ۷۰ به ۶۶/۴ درصد رسید که قدرت خلق پول عظیمی به سیستم بانکی بخشید. بررسی نسبتهای حجم پول M_1 به تولید اسمی ناخالص داخلی PGDP و حجم نقدینگی M_2 به تولید ناخالص داخلی اسمی نشان می‌دهد که تقاضا برای پول به مرور افزایش یافته و مردم به دلایل مختلف نگهداری پول نقد بیشتر را ترجیح داده‌اند. (نسبت‌های k_1 و k_2 در جدول شماره ۵). یکی از دلایل این امر، اجرای عملیات بانکی بدون ربا و وجود فعالیتهای موازی با نرخ بازدهی بالاتر از بانکها می‌باشد که نوعی بی‌نظمی مالی در سیستم بانکی به وجود آورده است. البته عدم اطمینان مردم نسبت به آینده اقتصاد که از شدت یافتن جنگ نشأت می‌گرفت، دلیل دیگر این مسأله بود.

جدول شماره ۹. نقدینگی و اجزای آن (۱۳۶۱ - ۷۰ - ۱۳۶۱)

نویسه داخلی جاری	رشد نقدینگی (درصد)	نسبت به نقدینگی (درصد)	نسبت مجموع پول به نقدینگی (درصد)	نسبت تقدینگی تقدیر	تقدینگی M_2	شبه پول	ضرب تکثیر مجموع پول	مجموع پول M_1	بازه پولی M B	شرح سال
۱۰۳۲۵۴	۲۲/۸	۲۵/۸	۵۲/۲	۱/۸	۶۲۲۰۸	۲۹۲۶۸	۱/۲	۳۲۸۲/۸	۳۲۰۵۸	۱۳۶۱
۱۲۹۳۰۰	۱۶/۸۵	۲۸/۵	۵۱/۵	۲/۰	۷۵۱۴۴	۴۶۴۲۸	۱/۳	۲۸۶۹/۶	۳۷۵۲۷	۶۲
۱۲۲۲۲۲	۶/۰۲	۲۲/۸	۵۷/۲	۱/۸۸	۷۹۶۶۸	۳۲۰۹۲	۱/۸	۴۵۵۷/۶	۲۳۳۹۵	۶۳
۱۵۱۶۷۸	۱۳/۰	۲۵/۳	۵۲/۷	۱/۸۲	۹۰۲۲۱	۲۰۷۸۵	۱/۰	۴۹۲۲/۶	۲۹۰۵۲	۶۴
۱۶۲۲۶۸	۱۹/۱	۲۵/۸	۵۲/۲	۱/۷۷	۱۰۲۲۵۷	۲۹۱۱/۶	۰/۶	۵۸۱۱/۰	۶۰۶۲/۱	۶۵
۱۹۹۹۹۰	۱۸/۴	۲۶/۵	۵۲/۵	۱/۶۸	۱۲۶۶۸۱	۵۸۹۱/۳	۰/۸۰	۶۷۷۶/۸	۷۵۲۲/۰	۶۶
۲۳۰۲/۱	۱۳/۸	۵۰/۵۵	۴۹/۵	۱/۶۵	۱۵۶۸۱/۶	۷۹۲۹/۵	۰/۸۱	۷۷۵۷/۱	۹۵۱۹/۵	۶۷
۳۷۷۸/۱	۱۹/۵	۵۲/۱	۴۷/۸	۱/۸۲	۱۸۷۵۲/۳	۹۷۶۶/۱	۰/۸۷	۸۸۸۷/۲	۱۰۳۱۰۰/۶	۶۸
۴۶۶۴/۶	۲۱/۵	۵۱/۳	۴۸/۸	۲/۱۶	۲۲۹۶۵	۱۱۷۷/۵	۰/۸۲	۱۱۱۸۸/۰	۱۰۷۱۱/۷	۶۹
۶۷۸۲/۳	۲۶/۶	۵۲/۳	۴۷/۷	۲/۲۳	۲۸۶۲۸/۲	۱۲۹۸۰/۸	۱/۱	۱۲۶۲۸/۲	۱۲۳۱۷/۸	۷۰

منابع:

- ۱- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران - اداره حسابهای اقتصادی - حسابهای ملی ایران سالهای ۶۶-۱۳۵۳ و ۶۹-۱۳۶۷.
- ۲- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران - نشریه روند - شماره ۸ و ۹ سال سوم - بنادر و تابستان ۱۳۷۱ - صفحه ۸۱.

جدول شماره ۵- نسبت‌های مهم اجزای نقدینگی

سال	شرح	نسبت	نسبت اجزای نقدینگی	نسبت حجم پول	نسبت حجم پول به تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های جاری K۱	نسبت اجزای نقدینگی	نسبت حجم پول به تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های جاری K۲
۱۳۶۱	اسکناس و سکوکی	۱۸۴۱/۳	۵۱/۸	۳۷/۱	۰/۳۳۷	۰/۶۲۲	۰/۶۲۲
۶۲	دوستانه اشخاص (C) (میلیارد ریال)	۱۹۱۳/۸	۵/۵	۲۸/۲	۰/۲۹۹	۰/۵۸۱	۰/۵۸۱
۶۳	سپرده‌های (D) (میلیارد ریال)	۲۵۰۹/۰	۵۵/۰۵	۴۲/۵	۰/۳۲۰	۰/۵۵۹	۰/۵۵۹
۶۴		۲۲۲۷/۳	۵۵/۸	۴۲/۴	۰/۳۲۵	۰/۵۸۲	۰/۵۸۲
۶۵		۳۱۶۸/۶	۵۴/۵	۴۵/۵	۰/۳۵۸	۰/۶۶۱	۰/۶۶۱
۶۶		۳۷۹۴/۲	۵۶/۰	۴۶/۰	۰/۳۶۰	۰/۶۳۵	۰/۶۳۵
۶۷		۳۳۱۵/۵	۵۵/۶	۴۲/۳	۰/۳۳۸	۰/۷۰۲	۰/۷۰۲
۶۸		۵۱۴۲/۴	۵۸/۴	۴۰/۶	۰/۳۲۳	۰/۶۷۵	۰/۶۷۵
۶۹		۷۰۷۵/۹	۶۲/۲	۳۶/۸	۰/۳۰۵	۰/۶۲۷	۰/۶۲۷
۷۰		۹۰۶۰/۹	۶۶/۴	۳۳/۵	۰/۲۸۵	۰/۵۸۸	۰/۵۸۸

مأخذ:

- ۱- حساب‌های ملی ایران سال‌های ۶۶-۶۵ تا ۶۹-۶۸ و ۱۳۵۳-۵۴ - اداره حساب‌های اقتصادی - بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
 - ۲- جدول شماره ۷
- ۱ و ۲ به ترتیب ضریب تکاثری پول و ضریب تکاثری نقدینگی می‌باشند.

یعنی تقاضای نقدینگی پول همسو با تقاضای حجم پول برای هر ریال درآمد، افزایش یا کاهش می‌یابد.

۲-۴: پایه پولی و منابع و مصارف آن: پایه پولی از یک طرف شامل بدهی بانک مرکزی به بخشهای خصوصی و بانکی است و از سوی دیگر، معادل مجموع داراییهای خارجی و داخلی بانک مرکزی می‌باشد. داراییهای خارجی شامل طلا و ارز و داراییهای داخلی شامل مطالبات از بخش دولتی و شبکه بانکی می‌باشد.

منابع پایه پولی: خالص داراییهای خارجی بانک مرکزی، خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی و مطالبات بانک مرکزی از بانکها (ناخالص)

مصارف پایه پولی: اسکناس و مسکوک در دست اشخاص و بانکها و سپرده‌های قانونی و آزاد بانکها نزد بانک مرکزی.

بررسی منابع و مصارف پایه پولی نشان می‌دهد که پیش از انقلاب، افزایش داراییهای خارجی مهمترین منبع پایه پولی بوده است. این منبع از ۱۴۲/۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۲ به ۸۰۶/۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۷ بالغ شده ولی خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی در همین دوره منفی بوده که اثر کاهش بر منابع پایه پولی داشته است. مطالبات بانک مرکزی از سایر بانکها نیز در این دوره موجب افزایش پایه پولی شده بود. پس از انقلاب، به دلیل

بهبود وضعیت اقتصاد در سالهای ۶۱ و ۶۲ و افزایش درآمدهای نسبی در سال ۱۳۶۲، نسبت حجم پول به تولید ناخالص داخلی کاهش یافته که حاکی از کاهش تقاضا برای پول می‌باشد. در این راستا، تقاضا برای پول به ازای یک واحد از تولید (یا درآمد) از ۰/۳۵۸ ریال در سال ۱۳۶۵ به ۰/۳۴۰ ریال در سال ۱۳۶۶ کاهش یافت و سپس با اوج‌گیری جنگ و مضیقه‌های ارزی در رکود سال ۱۳۶۷ به ۰/۳۴۸ ریال افزایش یافت. ولی مجدداً از سال ۱۳۶۷ تا سال ۱۳۷۰ با اتمام جنگ و بهبود اقتصادی، تقاضای پول کاهش یافته و این نسبت نیز در سال ۱۳۷۰ به ۰/۲۸۵ ریال کاهش یافته است. این در حالی است که سرعت گردش پول افزایش یافته و قسمتی از تورم سال ۷۰ نیز به همین دلیل بوده است. اعطای اعتبارات فراوان به بخشهای کلیدی اقتصاد مثل صنعت، منجر به شکوفایی فعالیتهای اقتصادی در سالهای ۷۰-۱۳۶۸ و کاهش تقاضای پول در این دوره شد. از سوی دیگر، حذف سقفهای اعتباری بانکها و دادن آزادی عمل به آنها در اعطای اعتبارات منجر به افزایش شدید سرعت گردش پول در سال ۱۳۷۰ شد.

چون تغییرات نسبت نقدینگی به GDP اسمی، عکس تغییرات نرخ بهره می‌باشد^(۳)، تفاوت تغییرات این نسبت با نسبت حجم پول به GDP در بلندمدت بیانگر الگوی مصرفی جامعه است. در دوره مورد بررسی، روند تغییرات این نسبت همسو با روند تغییرات نسبت حجم پول به GDP است؛

۳- دلیل این مسئله آن است که با افزایش نرخ بهره، تمایل عموم به افزایش نقدینگی و یا تقاضا برای پول کاهش می‌یابد و بالعکس.

برنامه‌های توسعه و سیاست‌های مالی

در مقابل ۹/۴ درصد هدف برنامه بوده است (جدول شماره ۷).

افزایش نقدینگی طی سالهای ۱۳۶۸ و ۱۳۶۹، کاهش نرخ تورم و افزایش GDP واقعی باعث بهبود وضعیت دریافتها و پرداختهای دولت شد. براساس مطالعات انجام شده نرخ تورم با یک وقفه زمانی، دریافتهای دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهد. درحالی که اکثر پرداختها چنین تأثیری نمی‌پذیرد؛ مثلاً طی دوره ۶۹-۱۳۶۷ با کاهش نرخ تورم، کسری بودجه دولت نیز کاهش یافته است که نشان دهنده کاهش پرداختهای دولت است. علت افزایش کسر بودجه در سال ۱۳۷۰ این است که با تکمیل نسبی ظرفیتهای تولیدی کشور، افزایش شدید نقدینگی بیش از آنچه باعث افزایش تولیدات فیزیکی گردد، باعث افزایش قیمتها (۱۹/۵ درصد) و در نتیجه پرداختهای دولت گردید. یعنی کاهش ارزش واقعی دریافتهای دولت متأثر از نرخ تورم سال قبل (۱۳۶۹) و افزایش پرداختهای دولت در نتیجه افزایش تورم در همان سال (۱۳۷۰)، موجب افزایش کسر بودجه دولت و افزایش استقراض از سیستم بانکی شده و ادامه این روند نیز موجب افزایش حجم نقدینگی و افزایش نرخ تورم و کسری بودجه در دوره بعد (۱۳۷۱) خواهد شد. با وجود این، کسری بودجه دولت و استقراض از بانک مرکزی طی سالهای ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۰ همواره کمتر از اهداف برنامه و امیدوارکننده بوده است.

مضيقه‌های مالی و کسر بودجه‌های مزمن دولت، استقراض از بانک مرکزی منجر به افزایش شدید منابع پایه پولی شده است؛ به طوری که خالص مطالبات بانک مرکزی دولت از ۲۰۴/۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۷ به ۸۵۸۰/۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ افزایش یافته است. همچنین پس از انقلاب به دلیل وضعیت نامناسب درآمد ارزی و کسری تراز پرداختهای خارجی، داراییهای خارجی بانک مرکزی از ۸۰۶/۷ میلیارد ریال در سال ۵۷ به ۶۱۹/۲ میلیارد ریال در سال ۶۷ کاهش یافته است که اثرکاهشی بر رشد پایه پولی داشته است (جدول شماره ۶).

پس از اتمام جنگ و طی سالهای ۷۲-۱۳۶۸، تعدیل اقتصادی به صورت آزادسازی و تشویق بخش خصوصی به مشارکت در فعالیتهای اقتصادی، سیاست اصلی در اقتصاد کشور بوده است. در راستای این سیاست، تسهیلات فراوانی از طریق بانکها به بخش خصوصی اعطا شد. رشد نسبتاً بالای تولید ملی در سالهای اول برنامه نیز نتیجه همین سیاست بود. اگرچه این سیاست باعث بهره‌برداری از ظرفیتهای خالی تولید شد، اما مشکل عمده نظام پولی یعنی افسارگسیختگی نقدینگی و عدم کنترل آن همچنان پابرجا ماند. حجم نقدینگی همواره بالاتر از اهداف برنامه بود؛ به طوری که متوسط رشد چهارساله حجم نقدینگی (۷۱-۱۳۶۸) ۲۲/۲ درصد

جدول شماره ۶- منابع و مصارف پایه پولی (۷۰-۱۳۵۲)

(میلیارد ریال)

شرح	منابع					سال
	خالص داراییهای خارجی	بانک مرکزی از دولت*	مطالبات بانک مرکزی از بانکها	مطالبات اسکناس و مسکوک در جریان	سپردههای بانکهای نزد بانک مرکزی	
	مصارف					جمع
	منابع = مصارف**					
	۱۴۲۷	-۰/۳	۴۵/۹	۱۰۵/۲	۸۳/۱	۱۸۸۳
	۵۰۸	-۲۳۵	۳۷/۹	۱۵۸/۹	۱۵۲/۰	۳۱۰/۹
	۵۰۶/۱۵	-۱۸۷/۶	۱۰۰/۷	۲۳۰/۳	۱۸۹/۰	۴۱۹/۶
	۶۷۷/۷	-۲۶۲/۳	۱۵۱/۵	۳۱۹/۲	۲۴۷/۷	۵۶۶/۹
	۸۲۸/۵	-۳۷۰	۱۸۰/۱	۳۹۸/۶	۳۴۰/۰	۷۳۸/۶
	۸۰۶/۷	۲۰۴/۹	۱۹۸/۲	۹۰۷/۲	۳۰۲/۶	۱۲۰۹/۸
	۱۰۴۷/۷	۲۲۹/۴	۲۶۵/۹	۱۰۲۴/۹	۵۱۸/۱	۱۵۴۳/۰
	۶۷۰/۸	۹۲۴/۲	۳۹۳/۹	۱۳۳۵/۰	۶۴۳/۹	۱۹۹۸۸/۹
	۱۰۲۵/۶	۱۲۰۷/۷	۴۲۱/۶	۱۴۸۳/۳	۱۱۷۱/۵	۲۶۵۴/۹
	۸۸۴/۷	۲۰۵۵/۸	۴۶۵/۴	۱۸۰۸/۶	۱۵۹۷/۳	۳۴۰۵/۹
	۷۳۳/۴	۲۵۶۲/۳	۴۶۸/۱	۲۰۲۴/۸	۱۷۲۸/۹	۳۷۵۳/۷
	۵۴۵/۹	۳۱۸۷/۵	۵۰۶/۱	۲۱۶۶/۹	۲۰۷۲/۶	۴۲۳۹/۵
	۶۴۲/۳	۳۹۱۱	۳۵۵/۹	۲۲۹۴/۵	۲۶۱۴/۷	۴۹۰۹/۵
	۶۷۴/۱	۵۰۹۳	۲۹۵	۲۷۵۹/۸	۳۳۰۲/۳	۶۰۶۲/۱
	۶۷۹	۶۵۴۸	۳۱۵	۳۰۸۴/۷	۴۴۵۷/۳	۷۵۴۲/۰
	۶۱۹/۲	۸۵۸۰/۴	۳۱۹/۹	۳۶۷۹/۸	۵۸۳۹/۷	۹۵۱۹/۵
	۶۹۹/۱	۹۲۸۸/۹	۳۲۲/۶	۳۹۲۲/۹	۶۳۸۷/۷	۱۰۳۱۰/۶
	۱۲۲۵/۸	۹۰۰۱/۶	۴۸۴/۳	۴۴۶۴/۵	۶۲۴۷/۲	۱۰۷۱۱/۷
	۱۱۳۶/۴	۹۸۶۴/۹	۱۳۱۶/۶	۴۹۶۳/۹	۷۳۵۴/۰	۱۲۳۱۷/۹

ماخذ:

وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، طرح تبیین سیاستهای پولی مناسب جهت تثبیت فعالیتهای اقتصادی.

*: سایر بدهیها و حساب سرمایه کسر گردیده است.

** : میزان منابع با مصارف برابر است.

درنامه دفتر حسابداری مالی

جدول شماره ۱۰: مقایسه وضعیت عملکرد نقدینگی و اعداد برآیند پیمان ۱۳۳۸-۳۲

شرح	۱۳۳۸		۱۳۳۷		۱۳۳۶		۱۳۳۵		۱۳۳۴		۱۳۳۳		سال
	برآیند	عملکرد	برآیند	عملکرد	برآیند	عملکرد	برآیند	عملکرد	برآیند	عملکرد	برآیند	عملکرد	
حجم نقدینگی	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۸
تراز نقدینگی	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۷
کسری بودجه	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۶
تراز نقد	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵
ظرفیت دولت	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۴
سیستم بانکی	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۳
تراز نقد	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۲
درآمد نقدین	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۱
کسری بودجه	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۰
تراز نقد	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۳۵۰۰	۱۳۳۷۸۸	۱۳۲۹

مخاطب: کتاب برنامه پیمان اقتصادی اجناسی ۱۳۳۸-۳۲
 ۱- وزارت امور اقتصادی و دارایی - گزارش ملی دولت
 ۲- گزارش عملکرد اقتصادی دولت امیر آفرین سال ۱۳۳۸-۳۲
 ۳- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران - اداره حسابهای اقتصادی - حسابهای ملی ایران - سالهای ۱۳۳۳-۱۳۳۸

۵- تحولات سیر قیمتها

۵-۱: تحولات در قیمتهای داخلی و اثرات جنبی آنها: براساس مطالعات تجربی، حجم پول، عمده‌ترین علت بروز تورم در ایران است. یعنی تورم در ایران بشگی نام به حجم نقدینگی دارد که خود ناشی از عدم توانایی بخش تولیدی کشور در جذب نقدینگی تحت تأثیر مشکلات ساختاری و بنیادی در اقتصاد است. عدم اجرای سیاستهای پولی صحیح و بسط پول توسط بانک مرکزی، عمده‌ترین عامل افزایش حجم پول و نقدینگی است. افزایش

نقدینگی همراه با کاهش ظرفیتهای تولیدی به دلیل تبدیل موقتی قسمتی از سیستم تولید کشور به امور نظامی، سطح عمومی قیمتها را افزایش داد، به طوری که در دوره بحرانی ۶۷-۱۳۶۱ رابطه دوطرفه کسری بودجه و افزایش قیمتها حاکم بود. یعنی با افزایش قیمت، کسری بودجه افزایش می‌یافت و افزایش کسری بودجه به دنبال کاهش درآمدهای نفتی و مالیاتی، باعث افزایش استقراض دولت از نظام بانکی و افزایش نقدینگی و در نهایت افزایش قیمتها می‌شد. شاخص قیمت کالا و خدمات مصرفی

جدول شماره ۸- وضعیت نقدینگی و تحولات قیمتی

(میلیارد ریال)

سال	۶۱	۶۲	۶۳	۶۴	۶۵	۶۶	۶۷	۶۸	۶۹	۷۰
نقدینگی (درصد رشد)	۶۳۳۰/۷	۷۵۱۴/۳	۷۹۶۶/۹	۹۰۰۲/۱	۱۰۰۲۲/۷	۱۲۶۶۸/۱	۱۵۶۸۷/۶	۱۸۷۵۳/۳	۲۲۹۶۹/۵	۲۸۶۲۸/۴
CPI ریال (درصد رشد)	۱۰۰	۱۱۴/۸	۱۲۶/۷	۱۳۵/۴	۱۴۷/۵	۱۶۱/۴	۲۳/۸	۱۹/۵	۲۲/۵	۲۴/۶
IMPD ریال (درصد رشد)	۱۰۰	۱۱۲	۱۲۲/۹	۱۳۰/۶	۱۵۸/۳	۱۹۲/۵	۲۳۵/۶	۲۸۳/۱	۳۳۵/۳	۳۹۹/۳
WPI دلار (درصد رشد)	۱۰۰	۱۰۷/۸	۱۱۶	۱۲۴/۵	۱۵۵/۸	۲۰۲/۱	۲۴۶/۵	۲۹۱/۹	۳۶۱/۷	۴۶۳/۵

مأخذ:

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران - اداره حسابهای اقتصادی - حسابهای ملی ایران سالهای ۶۶-۱۳۵۳ و ۶۹-۱۳۶۷

- * شاخص قیمتی کالا و خدمات مصرفی
- ** شاخص ضمنی تولید ناخالص داخلی
- *** شاخص تورم جهانی

(۴) CPI، میزان افزایش قیمت کالاها و خدمات مصرفی را نسبت به یک سال پایه (۱۳۶۱) نشان می‌دهد. طی دوره زمانی ۷۰-۱۳۶۱، CPI حدود ۴ برابر شده است و نرخ رشد این شاخص (تورم) همسو با حجم نقدینگی در نوسان بوده است، (جدول شماره ۸). بیشترین نرخ تورم مربوط به سالهای ۱۳۶۵ و ۱۳۶۷ یعنی اوج بحران اقتصادی می‌باشد که حتی نرخ رشد GDP واقعی در این سالها منفی بوده است. از نقطه نظر تولید نیز افزایش هزینه تولید و کاهش درآمدهای ارزی دولت و در نتیجه کاهش سطح تولید کل، موجبات افزایش سطح قیمتها را فراهم ساخت. روند قیمتهای تولیدات جامعه توسط شاخص ضمنی تولید ناخالص داخلی (IMPD) در طی زمان نشان داده می‌شود. مقایسه این شاخص با شاخص CPI نشانگر این است که نوسانات در IMPD نسبت به CPI کمتر است؛ یعنی روند افزایش هزینه‌های تولیدی جامعه نسبت به روند هزینه زندگی از نوسانات کمتری برخوردار بوده است.

۲-۵: تحولات قیمتهای جهانی:

متغیرهای کلان اقتصادی در یک اقتصاد باز از طریق تراز پرداختها تحت تأثیر تحولات جهانی قرار می‌گیرد. زیرا از یک طرف ترازپرداختها، ذخایر ارزی کشور و داراییهای خارجی بانک مرکزی و در نتیجه متغیرهای پولی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و از سوی دیگر، تراز تجاری و تراز پرداختها

به عنوان جزئی از درآمد ملی تحت تأثیر قیمتهای نسبی و تورم جهانی قرار می‌گیرد. افزایش تورم جهانی در ایران به دلیل وابستگی شدید سیستم تولید به کالاهای وارداتی و بی‌کشش و غیرحساس بودن واردات در مقابل قیمت، باعث خروج ارز بیشتری از کشور می‌شود. به طور کلی تورم جهانی اثر کاهشی بر خالص داراییهای خارجی بانک مرکزی دارد. از سوی دیگر، افزایش تورم جهانی موجب افزایش هزینه واردات کالاهای سرمایه‌ای و در نتیجه، قیمت تمام شده کالاهای تولید شده در داخل می‌گردد و بنابراین، موجبات افزایش تورم در سطح خرده‌فروشی و عمده‌فروشی را فراهم می‌آورد (تورم وارداتی). آمار نشان می‌دهد که تورم جهانی همسو با تورم داخلی حرکت کرده و در سالهای ۱۳۶۹ و ۱۳۷۰ بشدت افزایش یافته و مشکلات عدیده‌ای را برای سیستم تولیدی جامعه فراهم آورده است.

۶- بررسی درآمدهای دولت و سیاستهای مالی:

سیاستهای مالی در جهان از بحران بزرگ در سال ۱۹۳۰ به بعد اهمیت یافت. این سیاست از طریق سه ابزار عمده یعنی مالیاتها، تغییر در سطح و ترکیب هزینه‌های عمومی و تغییر در بدهیها، نیل به اهداف اقتصادی دولت و رشد و توسعه اقتصادی

4 - Consumer Price Index = (CPI)

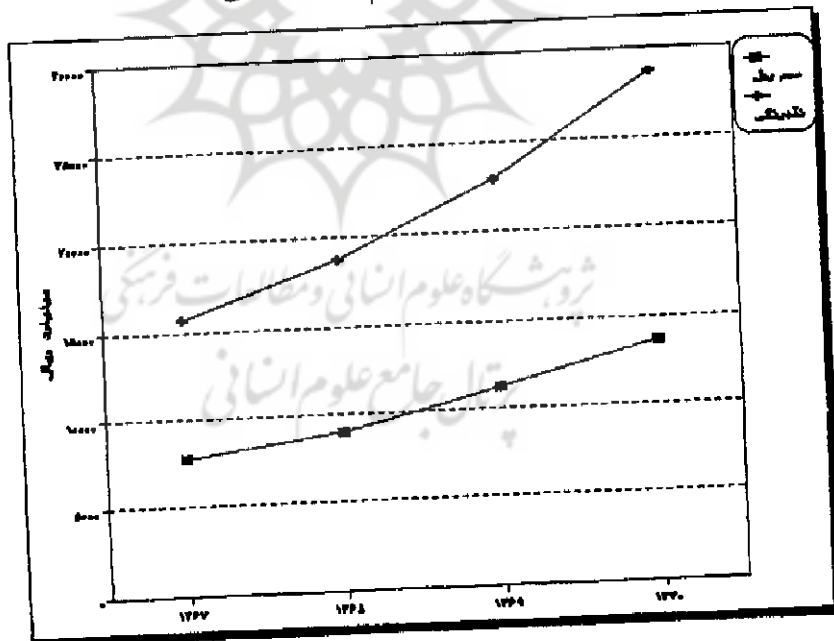
5- Gross Domestic Product (GDP)

درآمدهای نفتی با اینکه در دوره ۷۱-۱۳۶۱ (بجز سال ۶۷) همواره روندی افزایشی داشته است اما به واسطه بروز شوکهای نفتی شاهد نوسانات متعددی بوده است. سایر درآمدها نیز روندی افزایشی داشته است. با سرروز شوک نفتی سال ۱۳۵۳ و افزایش قیمت نفت، سهم درآمدهای نفتی در بودجه کل کشور به قیمت کاهش سایر موارد درآمدی افزایش یافت. اما پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تغییر سیاستهای کلان در جهت حفظ ذخایر ملی، به همراه انواع فشارها و تحریمهای اقتصادی لزوم اتکای هرچه بیشتر دولت به منابع درآمد داخلی روشن شد. در همین راستا، طی سالهای ۱۳۶۱ تا ۱۳۶۵ همواره سهم درآمدهای مالیاتی و نیز سهم سایر درآمدهای دولت از

راتسهیل می‌نماید. مالیات در کشورهای درحال توسعه برای نیل به تجهیز منابع دولتی، سیاستگذاری اقتصادی و کمک به بهبود توزیع درآمد جامعه وضع می‌شود. توسعه اقتصادی این کشورها درگروی توانایی آنها در ایجاد درآمدهای کافی برای تأمین مالی برنامه‌های ضروری و خدمات رایگان دولتی (بهداشت، آموزش و دفاع و...) و تأمین سرمایه و هزینه‌های جاری مؤسسات اقتصادی دولتی می‌باشد. اعمال سیاستهای مالی با تصحیح فعالیتهای اقتصادی، موجب افزایش تحرک و پویایی جامعه به سمت توسعه می‌گردد.

۱-۶: ترکیب درآمدهای دولت: سه جزء درآمدهای دولت عبارت‌است از: درآمدهای نفتی، مالیاتی و سایر درآمدها.

نمودار شماره ۳- حجم پول و نقدینگی

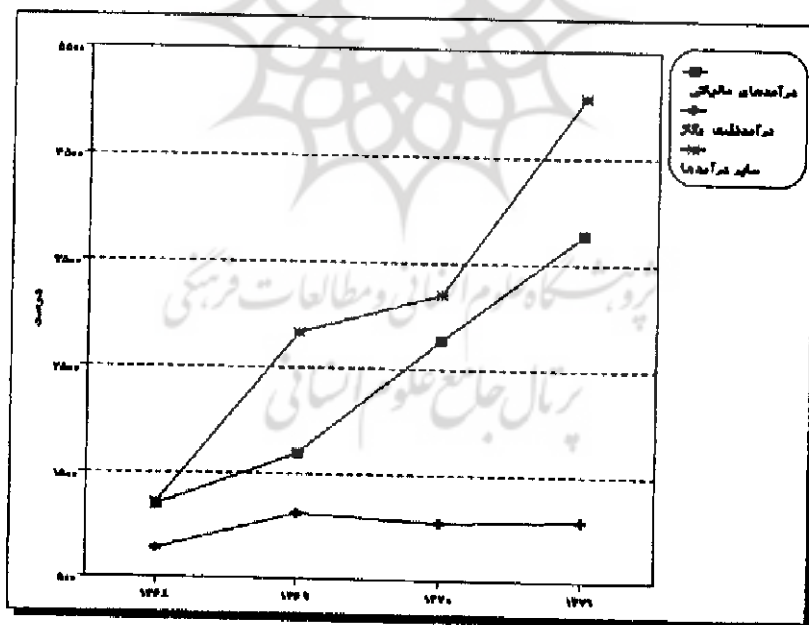


برنامه‌ریزی و سیاست‌های مالی

نسبت درآمد مالیاتی به تولید ناخالص داخلی (به عنوان معیاری برای سنجش دریافتیهای مالیاتی کشور) از سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۶۴ علی‌رغم افزایش هر دو مقدار GDP و درآمدهای مالیاتی، افزایش یافته و این به دلیل فزونی نرخ رشد درآمدهای مالیاتی بر نرخ رشد تولید ناخالص داخلی بوده است. در سال ۱۳۶۵ و با بروز شوک نفتی، نرخ رشد GDP کاهش یافت، اما به خاطر کاهش شدیدتر نرخ رشد درآمدهای مالیاتی، نسبت آن به GDP نیز کاهش یافت. در سال ۱۳۶۶ بهبود نرخ رشد GDP بیشتر از درآمدهای مالیاتی بود و در نتیجه، نسبت مذکور نسبت به سال ۶۵ کاهش یافت. در سال ۶۷ با وجود افزایش میزان GDP، از

کل درآمدهای دولت در حال افزایش بوده است؛ در حالی که سهم درآمدهای نفتی کاهش داشته است (جدول شماره ۹). از سال ۱۳۶۵ تا ۱۳۷۱ سهم درآمدهای مالیاتی دولت (بجز در سال ۷۰) همواره سیر نزولی داشته و از ۵۷/۵ درصد در سال ۱۳۶۵ به ۳۸/۱ درصد در سال ۷۱ کاهش یافته است. سهم درآمد نفت و گاز نیز (بجز سال ۱۳۶۶) همواره سیر نزولی داشته و از ۳۴/۷ درصد در سال ۶۶ به ۱۰/۸ درصد در سال ۱۳۷۱ رسیده است. سهم سایر درآمدهای دولت با نوساناتی همواره سیر صعودی داشته و از ۱۹/۱ درصد در سال ۱۳۶۵ به ۵۱/۱ درصد در سال ۱۳۷۱ رسیده است (جدول شماره ۹).

نمودار شماره ۴ - سهم هر یک از انواع درآمدهای دولت از کل درآمدها





ناخالص داخلی نیز افزایش یافته است (جدول شماره ۱۰).

مقایسه این ارقام با نسبت مالیات به GDP در سایر کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که این رقم بسیار پایین‌تر از ارقام مشابه در ۱۵ کشور منتخب (دارای GDP سرانه مشابه ایران) می‌باشد. البته این تفاوت تا حدودی به دلیل تعاریف مختلف در خصوص درآمدهای مالیاتی می‌باشد و تحلیل واقعی‌تر مستلزم استفاده از شاخصهای دیگری است که نشانگر تأثیر دولت بر تخصیص منابع در اقتصاد است.

میزان درآمدهای مالیاتی کشور کاسته شد و یک بار دیگر منجر به کاهش نسبت فوق‌الذکر گردید. در سال ۱۳۶۸ با وجود افزایش درآمدهای مالیاتی نسبت به سال قبل، به دلیل کمتر بودن نرخ رشد درآمدهای مالیاتی نسبت به نرخ رشد GDP، این نسبت کاهش یافت و به حداقل میزان خود در دوره ۷۱-۱۳۶۱ (یعنی ۴/۳ درصد) رسید. پس از این سال به طور مداوم تا سال ۱۳۷۱، نرخ رشد درآمدهای مالیاتی بر نرخ رشد GDP (تولید ناخالص داخلی) فزونی داشته و نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید

جدول شماره ۹- ترکیب درآمدهای دولت طی سالهای ۷۰-۱۳۶۱

(میلیارد ریال)

سال	درآمدهای مالیاتی	سهم درکل درآمدهای دولت (درصد)	درآمد نفت و گاز	سهم درکل درآمدهای دولت (درصد)	درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت دولت و... (سایر درآمدها)	سهم درکل درآمدهای دولت (درصد)	جمع کل
۱۳۶۱	۶۱۳/۹	۲۴/۴	۱۶۸۹/۵	۶۷/۱	۲۱۲/۳	۸/۵	۲۵۱۷/۷
۱۳۶۲	۷۹۶/۵	۲۸/۵	۱۷۷۹/۹	۶۳/۷	۲۱۸/۳	۷/۸	۲۷۹۴/۲
۱۳۶۳	۸۹۸/۷	۳۳	۱۳۷۳/۲	۵۰/۳	۴۵۴/۷	۱۶/۷	۲۷۲۶/۶
۱۳۶۴	۱۰۳۳/۷	۳۸/۴	۱۱۸۸/۷	۴۴/۲	۴۶۹	۱۷/۴	۲۶۹۱/۴
۱۳۶۵	۱۰۲۴/۶	۵۷/۵	۴۱۶/۸	۲۳/۴	۳۴۰/۵	۱۹/۱	۱۷۸۱/۹
۱۳۶۶	۱۰۳۰/۲	۴۶/۶	۷۶۶/۲	۳۴/۷	۴۱۴/۴	۱۸/۷	۲۲۱۰/۸
۱۳۶۷	۹۸۶/۵	۴۷	۶۶۷/۸	۳۱/۸	۴۴۲/۶	۲۱/۲	۲۰۹۸/۹
*۱۳۶۸	۱۱۸۷/۷	۳۷/۳	۷۷۰/۸	۲۴/۲	۱۲۲۲/۸	۳۸/۵	۳۱۸۱/۴
۱۳۶۹	۱۶۹۵	۳۰/۱	۱۱۱۸/۳	۱۹/۸	۲۸۲۵/۲	۵۰/۱	۵۶۳۸/۵
۱۳۷۰	۲۷۶۵	۳۹/۵	۱۰۳۸/۷	۱۴/۸	۳۱۹۹/۶	۴۵/۷	۷۰۰۳/۳
۱۳۷۱	۳۷۷۵/۵	۳۸/۱	۱۰۶۸/۴	۱۰/۸	۵۰۵۵/۲	۵۱/۱	۹۸۹۹/۱

مأخذ: قانون بودجه کل کشور سالهای ۷۰-۱۳۵۲

* - مأخذ آمارهای ارائه شده برای سالهای ۷۱-۶۸ گزارش پس از چهار سال (عملکرد چهارساله دولت) منتشره از سوی وزارت ارشاد اسلامی در تاریخ اردیبهشت سال ۱۳۷۲ می‌باشد.

برنامه دوره سیاستهای مالی

پیش‌بینی) موجب فزونی درآمدهای دولت بر رقم مصوب برنامه شد؛ یعنی با ۷۷/۲ درصد افزایش نسبت به سال قبل، از هدف برنامه نیز ۴۰/۵ درصد پیشی گرفت.

درآمدهای دولت در سال ۱۳۷۰ بالغ بر ۷۰۰۰ میلیارد ریال بود که نسبت به سال قبل ۲۴/۲ درصد افزایش داشت و نسبت به رقم مصوب برنامه پنجساله نیز ۴۸/۳ درصد بیشتر تحقق یافت. درآمدهای مالیاتی نیز با ۶۳/۱ درصد رشد حدود ۳۱/۸ درصد بیشتر از برنامه تحقق یافت. این افزایش، بیشتر به خاطر افزایش مالیاتهای غیرمستقیم (۶۳/۲ درصد) بوده است.

درعین حال درآمدهای نفتی در سال ۱۳۷۰ کمتر از ارقام پیش‌بینی شده در برنامه

از ویژگیهای قابل ملاحظه بودجه سال ۶۸، افزایش قابل توجه درآمدها و کاهش شدید کسری بودجه می‌باشد. علاوه بر این، ترکیب درآمدها و هزینه‌های دولت نیز دارای تغییرات مثبتی بوده است؛ مثلاً نسبت درآمدهای غیرنفتی به کل درآمدها از ۶۸/۱ درصد در سال ۱۳۶۷ به ۷۵/۴ درصد در سال ۱۳۶۸ افزایش یافت که افزایش درآمدهای ناشی از فروش ارز نقش بسیار بالایی در این افزایش داشته است. در قسمت هزینه‌ها نیز طی همین مدت، نسبت هزینه‌های عمرانی در کل هزینه‌ها از ۱۹/۴ درصد به ۲۳/۴ درصد رسیده است.

در سال ۱۳۶۹ افزایش درآمدهای حاصل از فروش ارز (حدود ۲/۵ برابر پیش از رقم

جدول شماره ۱۰- نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی ۷۰-۱۳۶۱ (درصد)

سال	درآمدهای مالیاتی	نرخ رشد (درصد)	تولید ناخالص داخلی	نرخ رشد (درصد)	نسبت درآمد مالیاتی به تولید ناخالص داخلی
۶۱	۶۱۳/۹	-	۱۰۳۳۵/۴	-	۵/۹
۶۲	۷۹۶/۵	۲۹/۷	۱۲۹۳۰	۲۵/۱	۶/۱
۶۳	۸۹۸/۷	۱۲/۸	۱۴۲۴۲/۴	۱۰/۲	۶/۳
۶۴	۱۰۳۳/۷	۱۵/۰	۱۵۱۶۷/۸	۶/۵	۶/۸
۶۵	۱۰۲۴/۶	-۹/۰	۱۵۶۱۴	۲/۹	۶/۵
۶۶	۱۰۳۰/۲	۰/۵	۱۹۲۸۴	۲۳/۵	۵/۳
۶۷	۹۸۶/۲	-۴/۳	۲۱۷۵۳/۶	۱۲/۸	۴/۵
۶۸	۱۱۸۷/۷	۲۰/۴	۲۷۰۳۸/۸	۲۴/۲	۴/۳
۶۹	۱۶۹۵	۴۲/۷	۳۵۷۵۵	۳۲/۳	۴/۷
۷۰	۲۷۶۵	۶۳/۱	۴۶۷۷۶/۸	۳۰/۸	۵/۹
۷۱	۳۷۷۵/۵	۳۶/۵	۶۰۸۹۵/۲	۳۰/۲	۶/۲

مأخذ: بانک مرکزی ج.ا.ا، اداره حسابهای اقتصادی، حسابهای ملی ایران ۶۶-۱۳۵۳ و ۶۹-۱۳۶۷، خرداد ۱۳۷۰ و اردیبهشت ۱۳۷۱.

بود. این امر ناشی از کاهش قیمت نفت در بازارهای جهانی و تداوم رکود بین‌المللی است. این درحالی است که سایر درآمدهای دولت (بویژه درآمدهای حاصل از فروش ارز) در سالهای ۶۹ و ۷۰ به ترتیب ۱۱۵/۷ درصد و ۱۱۵/۸ درصد بیشتر از اهداف برنامه تحقق یافته است. این افزایش قابل توجه در سایر درآمدهای دولت عمدتاً ناشی از فروش ارز بوده که منجر به کاهش کسری بودجه از سال ۱۳۶۸ به بعد شده است و این موضوعی است که در تنظیم برنامه به نقش چشمگیر آن هیچ‌گونه اشاره‌ای نشده است.

۲-۶: مالیاتهای مستقیم و اجزای آن

درآمدهای مالیاتی ابزار مالی موثری برای تأمین هزینه‌های ضروری دولت، تعدیل در توزیع درآمد و ثروت و نیز هدایت فعالیتهای اقتصادی جامعه است که برخلاف درآمدهای نفت، از نوسانات جهانی نیز کمتر تأثیر می‌پذیرد. این درآمدها از دو قسمت درآمدهای حاصل از مالیاتهای مستقیم و درآمدهای حاصل از مالیاتهای غیرمستقیم تشکیل شده است. مالیات مستقیم، مستقیماً و متناسب با درآمد اشخاص حقیقی و حقوقی وصول می‌شود، درحالی که مالیات غیرمستقیم به قیمت برخی از کالاها و خدمات افزوده می‌شود و فرد، تنها با مصرف آنها به مالیات دهنده تبدیل می‌شود.

مالیات مستقیم در ایران که طی سالهای ۶۳-۱۳۶۱ دارای سهم نسبتاً کمی در درآمدهای مالیاتی بود، از آن پس افزایش

یافته و سهم بیشتری را به خود اختصاص داده است. به طوری که درآمدها از ۲۹۵/۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۱ به ۱۹۹۱/۳ میلیارد ریال (۶/۷ برابر سال ۶۱) در سال ۱۳۷۱ افزایش یافته است. پوشش بیشتر مؤدیان و تغییر در نرخهای مالیاتی از عوامل این افزایش بوده است (جدول شماره ۱۲). مالیات مستقیم به سه دسته زیر تقسیم می‌شود:

- مالیات بر شرکتها

- مالیات بر درآمد

- مالیات بر ثروت

۱- مالیات بر شرکتها: که اکثرأ بیشترین

سهم را در وصول مالیاتهای مستقیم داشته خود به دوشکل مالیات بر شرکتهای دولتی و مالیات بر شرکتهای خصوصی وصول می‌شود. این نوع مالیات از ۱۷۳/۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۱ به رقم ۱۲۹۷/۳ میلیارد ریال در سال ۷۱ افزایش یافته است. یعنی طی سالهای ۱۳۶۱ به بعد روندی صعودی داشته است (بجز سال ۶۸ که شدیداً نزول کرد) و بالاخص در سال ۱۳۷۱ نسبت به سال قبل از آن، ۶۷/۵ درصد رشد نشان می‌دهد.

طی سالهای ۷۲-۱۳۶۸ ارقام مالیات بر شرکتها نشانگر موفقیت برنامه‌های مالیاتی دولت در اخذ مالیات از شرکتهای دولتی و خصوصی بوده است. (جدول شماره ۱۳) نشان می‌دهد که مالیاتهای اخذ شده از شرکتها در مجموع (دولتی و خصوصی) بسیار فراتر از مصوبات بودجه است. وصولی مالیات از شرکتهای دولتی کمتر از مصوبات دولت بوده و علت آن نیز زیانده بودن اکثر این شرکتها (به دلیل ضعف

برنامه‌های توسعه و سیاست‌های مالی

شامل مالیات بر حقوق، مالیات بر مشاغل و مالیات بر مستغلات است. آمار نشان می‌دهد که مالیات بر حقوق به دلیل سهل الوصول بودن، نسبت به سایر مالیات‌ها از تحقق بیشتری طی سالهای گذشته برخوردار بوده است. در حالی که مالیات بر مشاغل و مستغلات عدم تحقق بیشتری داشته است (جدول شماره ۱۳). بنابراین، نظام مالیاتی باید در جهت ارائه راه‌حلهایی به منظور

مدیریت، ساختار نامناسب، و قیمت‌گذاری کنترل شده درخصوص برخی از کالاها) می‌باشد. اما مالیات بر شرکتهای خصوصی بسیار بیشتر از مصوبات بودجه تحقق یافته است. دلیل عمده افزایش مالیاتهای مستقیم (وصولی از شرکتهای خصوصی) فعال شدن اقتصاد و کاسته شدن از ظرفیتهای خالی در اقتصاد عنوان می‌شود.

۲- مالیات بر درآمد: این نوع مالیات

جدول شماره ۱۱- درآمدهای مالیاتی، درآمد نفت و سایر درآمدها (طی سالهای ۶۷ - ۶۱)

(میلیارد ریال)

سال	مالیاتهای مستقیم	مالیاتهای غیر مستقیم	درآمد مالیاتی	درآمد نفت	سایر درآمدها	کل درآمد دولت
۶۱	۲۹۵/۵	۳۱۸/۴	۶۱۳/۹	۱۶۸۹/۵	۱۹۸/۵	۲۵۰۱/۹
۶۲	۳۳۲	۴۶۴/۵	۷۹۶/۵	۱۷۷۹/۴	۱۹۷/۸	۲۷۷۳/۷
۶۳	۴۰۴/۷	۴۹۴	۸۹۸/۷	۱۳۷۳/۲	۴۴۲/۹	۲۷۱۴/۸
۶۴	۵۲۹/۶	۵۰۴/۱	۱۰۳۳/۷	۱۱۸۸/۷	۴۴۳/۸	۲۶۶۶/۲
۶۵	۵۷۹/۸	۴۴۴/۸	۱۰۲۴/۶	۴۱۶/۸	۲۶۵/۶	۱۷۰۷
۶۶	۶۱۲/۳	۴۱۷/۹	۱۰۳۰/۲	۷۶۶/۲	۳۷۴/۶	۲۱۷۱
۶۷	۶۴۶	۳۴۰/۲	۹۸۶/۲	۶۶۷/۸	۴۴۵	۲۰۹۸/۹
۶۸	۶۵۹/۷	۵۲۸/۱	۱۱۸۷/۸	۷۷۰/۸	۱۲۲۲/۷	۳۱۸۱/۴
۶۹	۹۲۲/۳	۷۷۱/۵	۱۶۹۵	۱۱۱۸/۳	۲۸۲۵/۲	۵۶۳۸/۵
۷۰	۱۳۹۶	۱۳۶۹	۲۷۶۵	۱۰۳۸/۷	۳۱۹۹/۶	۷۰۰۳/۳
۷۱	۱۹۹۱/۳	۱۷۸۴/۲	۳۷۷۵/۵	۱۰۶۸/۴	۵۰۵۵/۲	۹۸۹۹/۱

مأخذ:

- ۱- بانک مرکزی ج.ا.ا، حسابهای ملی ایران ۶۶-۱۳۵۳ و ۶۹-۱۳۶۷ خرداد ۱۳۷۰ و اردیبهشت ۱۳۷۱.
- ۲- وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش مالی دولت در طی سالهای ۶۸، ۶۹ و ۷۰.
- ۳- مأخذ آمارهای سال ۷۱ گزارش «پس از چهار سال» (عملکرد چهار ساله دولت) منتشره از سوی وزارت ارشاد اسلامی در اردیبهشت سال ۱۳۷۲ می‌باشد.

تحقق مالیات بر مشاغل و مستغلات متحول شود و شاید بتوان گفت که بخش عمده‌ای از ظرفیت مالیاتی تحقق نیافته مربوط به عدم اخذ مالیات مکفی از مشاغل و مستغلات است. به هر حال، رقم مالیات بر درآمد در سال ۱۳۷۱ معادل ۵۴۶/۷ میلیارد ریال و ۱۰ درصد بیشتر از رقم مصوب برنامه بوده و در سالهای ۶۸، ۶۹ و ۷۰ نیز عملکرد خوبی داشته است (جدول شماره ۱۳).

۳- مالیات بر ثروت: این نوع مالیات شامل مالیات بر ارث، نقل و انتقال سرقفلی، تعاون ملی، سالانه املاک، مستغلات مسکونی خالی و سایر ارقام می‌باشد. این نوع مالیات نسبت به ارقام مصوب بسیار کمتر وصول شده به طوری که در سالهای ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۱ برتیب ۴۴/۵، ۳۸/۹، ۳۴/۱ و ۴۰/۸ درصد کمتر از میزان پیش‌بینی، تحقق یافته است. مالیات بر نقل و انتقال سرقفلی، بالاترین درصد از مالیات بر ثروت را به خود اختصاص داده و بیشتر از بودجه مصوب تحقق یافته، در حالی که مالیات بر تعاون ملی از درصد عدم تحقق بالایی برخوردار است. (جدول شماره ۱۳). در مورد این نوع مالیات وزارت اقتصادی و دارایی مدعی است که وجود پدیده فرار مؤدیان مالیاتی از مالیات، دلیل عمده عدم تحقق درآمد مالیاتی بوده و حاکی از عدم کارایی نظام مالیاتی در این زمینه است. چنین بنظر می‌رسد که وجود پدیده فرار مالیاتی بیش از هر چیز ریشه در مناسبات دستگاه مالیه با مؤدیان دارد. هنوز حتی یک «جزوه جامع پیرامون قوانین مالیاتی» که «ساده» و «روان»

قوانین مالیاتی را شرح بدهد و مرتباً نیز تغییر ننماید وجود ندارد. مناسبات مؤدیان با دستگاه مالیه بسیار پیچیده و مشحون از ابهام و بعضاً مواجه به فساد است. واقعیت آنست که باتوجه به تجربه کشورهای دیگر در شرایطی مشابه آنچه که ما در آن قرار گرفته‌ایم، نیاز به مشارکت آحاد مردم در امر مالیات عمیقاً احساس می‌شود و لازم است ساختار دریافت و پرداخت مالیات بصورتی بنیادین اصلاح گردد. در این جهت مهمترین و نخستین گام، کاهش تعرفه‌های مالیاتی و متقابلاً افزایش میزان جراتم در صورت عدم تأدیه حقوق دولت است.

۳-۶: مالیاتهای غیرمستقیم و اجزای آن
نوع دیگر مالیاتها که از مجموع مالیات بر واردات و مالیات بر مصرف و فروش حاصل می‌شود، مالیات غیرمستقیم است که طی دوره ۶۴-۱۳۶۱ روندی صعودی داشته و از ۱۳۶۵ تا ۱۳۶۷ روند نزولی یافته است. در واقع به دنبال کاهش درآمدهای نفتی در سالهای ۱۳۶۵ به بعد، واردات و مصرف و در نتیجه مالیات غیرمستقیم نیز کاهش یافته است. در سالهای ۷۱-۱۳۶۸ با افزایش تقاضای جهانی نفت و سیاستهای نفتی اوپک، درآمد نفت، روندی افزایشی داشته است. علاوه بر این، افزایش واردات حتی به کمک اخذ اعتبارات خارجی (پروانس) جامعه عمل پوشیده و منجر به افزایش مالیاتهای غیرمستقیم شده است (جدول شماره ۱۴).

۱- مالیات بر واردات: این مالیات شامل حقوق گمرکی، سود بازرگانی، حق ثبت

جدول شماره ۱۲- سهم درآمدهای مالیاتی مستقیم و غیرمستقیم از کل درآمدهای مالیاتی ۷۱-۱۳۶۱

سال	مالیات مستقیم	مالیات بر شرکتها	مالیات بر درآمد	مالیات بر ثروت	مالیات غیرمستقیم	مالیات بر واردات و فروش	مالیات بر مصرف	واردات کالاها و خدمات
۱۳۶۱	۲۸/۱۳	۵۸/۸	۳۳/۸	۸/۴	۵۱/۸۷	۶۸/۳	۲۱/۸	۶۳/۵
۱۳۶۲	۲۱/۶۸	۶۲/۸	۲۷/۲	۱۰	۵۸/۳۲	۷۴/۵	۲۵/۵	۹۵/۲
۱۳۶۳	۲۵/۰۳	۶۳/۶	۲۶/۲	۱۰/۲	۵۴/۹۷	۷۰	۳۰	۸۲/۸۴
۱۳۶۴	۵۱/۳۳	۶۷/۵	۲۵/۷	۶/۸	۳۸/۷۷	۵۲/۳	۲۵/۷	۶۶۰/۳
۱۳۶۵	۵۶/۵۸	۶۲/۴	۲۸/۲	۷/۴	۳۳/۴۲	۵۰/۵	۲۹/۵	۹۳/۵
۱۳۶۶	۵۹/۴۳	۶۱/۱	۲۷/۲	۱۱/۷	۴۰/۵۷	۴۸/۱	۵۱/۸	۹۵۰/۳
۱۳۶۷	۶۵/۵۰	۶۰/۸	۲۶/۶	۱۲/۷	۳۴/۵۰	۴۱/۹	۵۸/۸	۱۷۵/۶
۱۳۶۸	۵۵/۱۲	۵۲/۴	۳۳/۲	۱۳/۴	۴۴/۸۶	۶۶/۲	۳۳/۸	۳۵۲/۶
۱۳۶۹	۵۳/۴۸	۵۳/۷	۳۳/۵	۱۲/۸	۴۵/۵۲	۶۵/۱	۳۴/۹	۶۷۹/۲
۱۳۷۰	۵۰/۴۸	۵۵/۵	۳۳/۶	۹/۹	۴۹/۵۲	۶۹/۸	۳۰/۲	۹۳۷/۸
۱۳۷۱	۵۲/۸۴	۶۵/۱	۳۷/۵	۷/۴	۴۷/۲۶	۶۹/۸	۳۰/۲	-

جدول شماره ۱۲- معایسه عملکرد مالیات مستقیم با ارقام برنامه طی سالهای ۴۰-۱۳۶۸ (میلیارد ریال)

ماليات مستقيم	۱۳۶۸		۱۳۶۹		۱۳۷۰		۱۳۷۱	
	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه
ماليات بر شرکتهای ماليات بر شرکتهای دولتی	۳۴۰/۱	۲۱۰	۲۴۵/۶	۴۱۷	۱۷۳/۶	۶۶۴	۱۲۷/۲	۸۰۹
شرکتهای دولتی	۱۱۶/۷	۱۸۰	۱۴۴/۳	۲۱۵	۲۴۶/۶	۱۷۴	۴۶۶/۲	۳۳۲
شرکتهای خصوصی	۲۲۳/۴	۲۲۰	۱۰۱/۳	۲۰۲	۲۲۰	۴۹۰	۸۱۳/۰	۴۴۴
ماليات بر درآمد	۲۱۲/۲	۲۲۵/۸	۲۰۹/۲	۳۱۲	۲۸۲/۷	۲۸۲/۷	۵۶۶/۷	۶۶۷
ماليات بر حقوق	۸۷/۹	۸۰	۱۱۶/۸	۹۱/۳	۲۱۷/۵	۱۱۶	۲۱۱/۸	۱۶۶
ماليات بر مشاغل	۱۱۲/۵	۱۳۲/۶	۱۵۳/۷	۲۰۱	۲۱۷/۳	۲۵۵	۲۸۲/۵	۳۲۰
ماليات بر مستعلات	۲۰	۱۴	۲۷/۲	۱۸/۳	۳۲/۶	۳۲/۶	۲۰/۵	۲۱
مترقیه	۱	۱/۲	۰/۵	۱/۵	۱/۳	۱/۸	۰/۹	۲
ماليات بر ثروت	۹۵/۲	۱۷۳/۳	۱۱/۸	۱۲	۱۳/۷	۲۱/۷/۵	۳۷/۲	۳۲۹
ماليات بر ارباب	۱۷/۵	۱۲	۲۴/۶	۱۲	۳۷/۹	۱۶	۳۱/۵	۲۰
ماليات بر نقل و انتقال	۶۵/۳	۵۰	۸۰/۶	۶۰	۹۵	۷۶	۱۰۰/۸	۹۶
ماليات حقوق ملی	۱۰۰/۲	۱۱۰	۱۲	۱۰۰	۱۳/۷	۱۰۰	۱۱/۸	۱۰۰
ماليات سالان اداری	-	-	۰/۲	۱۳	۰/۸	۱۷	۵/۱	۲۲
ماليات مستعلات	-	-	-	-	-	-	-	-
سکرتی مالی	-	-	۱۰۰/۱۲	۵	۵/۱	۶	۰/۸	۸
ماليات اراضی مایر	۰/۴	۰/۵	۰/۵	۱	۰/۸	۱/۲	۱/۲	۱/۶
سایر اقلام	۰/۷	۰/۸	۰/۷	۱	۰/۲	۱/۳	۰/۷	۱/۳

ساخته گزارش هم از چهار سال، (عملکرد چهار ساله دولت) وزارت ارشاد اسلامی اردیبهشت ۱۳۷۲

بیش از ارقام مصوب تحقق یافته و نشانگر قوت سیستم مالیاتی در اخذ مالیات بر واردات است (جدول شماره ۱۴).
 ۲- مالیات بر فروش و مصرف: این نوع مالیات که بیشتر بر مصرف و فروش کالاهایی که مصرف عام دارند، وضع می شود، شامل مالیات بر فرآورده های نفتی، نوشابه ها، پانزده درصد ارزش اتومبیل های داخلی و شماره گذاری، سیگار، حق تمبک، چک، برات و سفته، نقل و انتقال اتومبیل، تلفن خودکار و خدمات مخابراتی به خارج

سفرهای کالا و سایر اقلام است. عملکرد مالیات بر واردات نشان می دهد که طی سالهای ۶۸ تا ۷۱ به ترتیب ۲۹/۵ درصد، ۶۲/۴ درصد، ۱۸۰/۹ درصد و ۱۸۸/۱ درصد بیش از ارقام مصوب تحقق یافته است. به علت افزایش میزان واردات (به دنبال افزایش درآمدهای نفتی)، سود بازرگانی و حق ثبت سفارش کالا بیشترین سهم را از مالیات بر واردات به خود اختصاص داده است. این نوع مالیات (و تمامی اجزای آن) در طول سالهای برنامه

برنامه دوره سیاست‌های مالی

تحقق مالیات‌های غیرمستقیم در این سال حدود ۱/۶ برابر هدف برنامه بوده است. در سال ۱۳۷۱ نیز معادل ۳۷۷۵/۵ میلیارد ریال درآمد مالیاتی وصول شده که ۴۵/۷ درصد بیشتر از هدف برنامه می‌باشد. میزان تحقق مالیات‌های مستقیم ۱۲۸/۱ و معادل سال ۱۳۷۰ بوده لیکن میزان تحقق مالیات‌های غیرمستقیم از ۱۶۳/۲ درصد در سال ۱۳۷۰ به ۱۷۲/۱ درصد در سال ۱۳۷۲ افزایش یافته است.

۴-۶: نسبت مالیات به GDP

نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی (GDP) میزان برداشت از تولید ناخالص داخلی جهت تأمین بخشی از مخارج دولت (نشان دهنده فشار مالیات‌ها و یکی از معیارهای سنجش کارایی سیستم مالیاتی کشور است. اگرچه آمارهای موجود جهانی حکایت از ناچیز بودن این نسبت در ایران نسبت به کشورهای دیگر دارد، اما به دلیل تعاریف مختلف از اجزای درآمدهای وصولی، این مقایسه، منطقی به نظر نمی‌رسد. براساس مصوبات برنامه، نسبت مالیات به GDP در سال‌های ۱۳۶۸-۷۱ بطور متوسط ۴/۴ درصد بوده است. در سال ۶۹ حدود ۵/۷ درصد، در سال ۷۰ معادل ۶/۴ درصد و در سال ۷۱ معادل ۷/۳ درصد پیش‌بینی شده است. عملکرد چهارسال مذکور نشان می‌دهد که این شاخص بترتیب ۰/۱، ۱/۰، ۰/۵ و ۱/۱ درصد کمتر از ارقام پیش‌بینی شده در برنامه تحقق یافته است. معاف

و سایر اقلام می‌باشد. این نوع مالیات نیز همسو با درآمدهای نفتی تغییر می‌یابد. مالیات بر سیگار از عمده‌ترین اقلام مالیات بر فروش و مصرف می‌باشد.

عملکرد مالیات بر فروش و مصرف نشان می‌دهد که در سال‌های ۷۱-۱۳۶۸ بترتیب ۳۵/۴، ۲۶/۴، ۱۶/۶ و ۱۰/۸ درصد کمتر از ارقام مصوب بودجه، تحقق یافته است. گرچه در سال‌های ۷۰-۱۳۶۹ اخذ مالیات از منابع مختلف بهبود یافته است، اما در کل، مالیات بر فروش و مصرف کمتر، از رقم مصوب بوده است (جدول شماره ۱۵).

مقایسه مجموع درآمدهای مالیاتی با اهداف برنامه نشان می‌دهد که در سال ۱۳۶۸، حدود ۸۷ درصد از هدف برنامه در این زمینه متحقق شده است. میزان تحقق مالیات‌های غیرمستقیم و مستقیم در این سال به ترتیب ۹۶ و ۸۰/۵ درصد بوده است. از سال ۱۳۶۹ به بعد، میزان تحقق درآمدهای مالیاتی بیش از اهداف برنامه بوده است. به طوری که در سال ۱۳۶۹ مجموعاً ۱۶۹۵ میلیارد ریال درآمد مالیاتی وصول شده است که حدود یک درصد بیش از هدف برنامه در این زمینه بوده است. عملکرد مالیات‌های مستقیم تقریباً معادل هدف برنامه و عملکرد مالیات‌های غیرمستقیم در این سال ۱۴/۳ درصد بیش از هدف برنامه بوده است. در سال ۱۳۷۰ مجموع درآمدهای مالیاتی، ۲۷۶۵ میلیارد ریال بوده که ۳۱/۸ درصد بیش از هدف برنامه است. میزان

جدول شماره ۱۲- مقایسه عملکرد مالیاتهای غیر مستقیم با ارقام مصوب برنامه و بودجه طی سالهای ۷۰-۱۳۶۸ (میلیارد ریال)

برنامه	۱۳۷۱		۱۳۷۰		۱۳۶۹		۱۳۶۸		ملاحظات غیر مستقیم
	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	
۲۳۷/۳	۱۲۵۵/۴	۳۳۸/۸	۹۵۱/۸	۳۰۹/۳	۵۰۲/۳	۳۷۰	۳۳۸/۸	مالیات بر واردات	
۹۳	۲۱۳	۸۴	۱۸۰/۳	۷۷	۱۲۴/۹	۷۰	۷۰/۳	حقوق کسری	
۱۲۵	۳۸۹/۳	۱۱۳	۳۸۸/۸	۱۰۳	۱۶۱/۴	۸۵	۹۰/۱۶	سود بازرگانی	
۱۹۰	۴۰۹/۸	۱۳۰	۳۰۶/۲	۱۲۰	۲۱۳/۸	۱۰۰/۸	۱۸۳/۳	حقولیت کشاورزی کلا	
۱۴۳	۱۳۳/۳	۱۱/۸	۸۰	۱۰/۳	۱۱/۳	۷	۶/۵	سایر اقدام	
۴۰۷/۳	۵۰۰/۳	۵۰۰/۳	۲۱۷/۳	۳۶۵/۸	۱۶۸/۲	۲۷۶	۱۷۸/۳	مالیات بر مصرف و فروشی	
۱۲۹	۴۸/۶	۱۱۰	۲۲/۳	۱۰۰	۵۳/۸	۲۴/۵	۳۸/۳	افزودنی و مالیاتی	
۴۸	۳۸/۸	۲۷/۸	۲۱/۵	۳۷/۳	۳۶	۳۳	۲۸/۲	نوشابه‌های غیر الکلی	
۲۳	۱۲۹/۵	۲۶/۸	۴۰/۳	۱۹/۸	۴۰/۳	۱۸	۷/۲	پایزه در صد ارزش افزوده	
۱۶۰	۷۶/۱	۱۵۰	۱۲۳/۳	۱۲/۵	۱۱۸/۸	۱۲/۵	۷۱/۳	مالیات بر خدمات	
۱۰/۳	۱۷۸/۲	۹/۱	۶۷/۸	۸/۱	۱۶/۸	۷/۲	۵/۳	سنگار	
۲۷/۵	۱۷/۳	۲۲/۸	۱۳/۶	۱۸/۵	۱۰/۶	۱۵	۱۰/۸	مالیات بر ارسال	
-	۶۹/۳	-	۴/۵	-	-	-	-	مالیات بر ارسال	
۲۷/۸	۱۹/۶	۱۷/۶	۱۴/۸	۱۳/۹	۸/۱	۱۱	۱۷/۵	حق تعین چکه	
۱۸۳/۳	۱۰/۳	۱۲۶/۶	۷/۵	۲۳	۴/۳	۲۳	۶/۵	برای رهنه	
								مالیات بر کار و خدمات	
								سود بازرگانی	
								سایر اقدام	

منابع گزارش: بیس از چهار ساله بررسی عملکرد چهار ساله دولت وزارت ارشاد اسلامی از تیرماه ۱۳۷۲

کردن بخش کشاورزی از پرداخت مالیات و سایر معافیتهای مالیاتی در پایین بودن نسبت فوق الذکر تأثیر بسزایی داشته است. این نسبت طی سالهای ۶۴-۱۳۶۱ روند صعودی داشته و از سال ۱۳۶۵ با کاهش درآمد حاصل از صدور نفت و بحران نفتی، این نسبت سیر نزولی می‌یابد و به ۴/۳ درصد در سال ۱۳۶۸ کاهش می‌یابد. در سالهای ۷۱-۱۳۶۹ این نسبت افزایش یافته و در سال ۱۳۷۱ به ۶/۲ درصد رسیده است (جدول شماره ۱۰).

گرچه در افزایش ظرفیت مالیاتی کشور عوامل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی بسیاری مؤثر است، ولی ساختار و عوامل اقتصادی از مهمترین عوامل مؤثر بر ظرفیت مالیاتی کشور است. اهمیت بخش صنعت و خدمات در تولیدات مصرفی و خدماتی و به تبع آن ایجاد درآمدهای مالیاتی، بیشتر از بخش کشاورزی است. بخش تجارت خارجی نیز به عنوان بزرگترین منبع درآمدی دولت در کشورهای در حال توسعه، در افزایش توان مالیاتی



برنامه‌های تورم و سیاست‌های مالی

در سال ۱۳۶۹ درآمدهای نفتی به ۱۱۱۸/۳ میلیارد ریال رسید که نسبت به سال قبل ۴۵/۱ درصد رشد داشت و بر هدفهای برنامه نیز پیشی گرفت. علت عمده این افزایش درآمد، استفاده از ذخایر ماورای بحار نفت خام جهت صدور در سال ۱۳۶۹ بوده است. در سال ۱۳۷۰ درآمد نفتی ۹ درصد کمتر از اهداف برنامه تحقق یافت که علت اصلی آن کاهش قیمت نفت و کاهش نرخ برابری دلار (۶۸/۵ ریال درمقایسه با ۷۰ ریال) در بودجه بود. باتوجه به روند فوق، دستیابی به هدف برنامه در سال ۱۳۷۲ (۱۳۴۵ میلیارد ریال) بعید به نظر می‌رسد. علت این امر، تداوم بحران و رکود اقتصادی در کشورهای خریدار نفت و وضعیت مالی نامناسب کشورهای صادرکننده نفت (که منجر به کاهش قیمت و افزایش میزان صدور شده) می‌باشد. البته ناهمگونی و ناهماهنگی اعضای اوپک نیز در این امر موثر است.

۶-۶: سایر درآمدهای دولت

سایر درآمدهای دولت در سال ۱۳۶۸ با ۱۷۵ درصد افزایش نسبت به سال قبل به ۱۲۲۲/۷ میلیارد ریال بالغ گردیده که نسبت به هدف برنامه ۱۱/۲ درصد بیشتر تحقق یافته است. از این رقم، ۵۸/۷ درصد آن مربوط به درآمد حاصل از فروش ارز برای مصارف ضروری دستگاهها و خدمات دولتی بود که حدود ۴۶۷/۳ میلیارد ریال بیش از رقم مصوب بودجه بوده است.

کشور مؤثر است. تورم و افزایش قیمت‌ها نیز (به علت تأثیر بر قدرت خرید درآمدهای مالیاتی)، در تغییر ظرفیت مالیاتی تأثیر دارد. مشکلات نظام مالیاتی ایران در شرایط فعلی، مشکلات فرهنگی، قانونی و اجرایی است. وجود ابهام و پیچیدگی در قوانین مالیاتی و قابلیت اجرایی ناکافی آنها و نیز وجود مقررات تشخیص علی‌الرأس، یکی از مشکلات نظام فعلی مالیاتی است که امکان فرار از پرداخت مالیات و انحراف در کار تشخیص را فراهم می‌سازد. همچنین فقدان منابع اطلاعاتی قوی درخصوص تعداد مؤدیان و میزان درآمد آنها و نیز وقفه در وصول مالیات‌ها، موجب بروز مشکلاتی در نظام مالیاتی کشور شده است.

۵-۶: درآمدهای نفت و گاز

درآمدهای دولت به علت اتکا به درآمدهای نفت که متأثر از نوسانات جهانی است و نیز به علت تأثیر غیرمستقیم درآمدهای ارزی حاصل از نفت بر درآمدهای مالیاتی، دچار بی‌ثباتی زیادی است. درآمدهای نفتی طی سالهای ۶۴-۱۳۶۱ دارای افت و خیزهای جزئی بود اما در سال ۱۳۶۵ با کاهشی حدود ۶۵ درصد نسبت به سال قبل مواجه شد. از سال ۱۳۶۷ به بعد نیز روند صعودی یافته و به ۱۰۶۸/۴ میلیارد ریال در سال ۷۱ بالغ شد. روند درآمدهای نفت و گاز و عملکرد آن در مقایسه با اهداف برنامه اول نشان داده شده است.

بدون احتساب این رقم، سایر درآمدهای دولت نسبت به مصوبات، حدود ۳۲/۷ درصد عدم تحقق داشته است.

درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت دولت در سال ۱۳۶۹ نسبت به رقم بودجه مصوب، ۳۰/۷ درصد عدم تحقق داشته است. درآمد حاصل از خدمات و فروش کالا در سال ۶۹ حدود ۷۵/۷ درصد بیش از پیش‌بینی بودجه بوده است که عمدتاً از محل فروش ارز به نرخ شناور تأمین شده است. حق بیمه و کمکهای دریافتی نیز ۱۸/۱ درصد بیش از رقم پیش‌بینی شده تحقق یافته است. اصل و بهره وامها و سرود حاصل از سرمایه‌گذاری دولت در داخل و خارج از کشور حدود ۸۰/۸ درصد کمتر از رقم پیش‌بینی شده در بودجه مصوب بوده است. درآمد حاصل از فروش سیگار وارداتی نیز ۱۸/۷ میلیارد ریال عدم تحقق داشته است.

۷- بدهیهای دولت

طی سالهای ۶۷-۱۳۶۱ (به دلیل وجود جنگ و تحریم) هزینه‌های دولت (بانوساناتی) روند افزایشی داشته است.

در سالهای بعد از جنگ نیز این روند افزایشی ادامه یافته و در سال ۱۳۷۱ بالغ بر ۱۰۹۷۶/۴ میلیارد ریال (بیش از سه برابر رقم مربوط به سال ۱۳۶۶) شده است. هزینه‌های دولت به هزینه‌های جاری و عمرانی تقسیم می‌شود. هزینه‌های جاری (اداری و پرسنلی و...) حتی در کوتاه‌مدت موجب افزایش قدرت خرید و تقاضا در جامعه شده و تورم‌زا تلقی می‌شود. در حالی

که هزینه‌های عمرانی (سرمایه‌ای) به ایجاد زیرساختهای توسعه اقتصادی کمک می‌کند و لاقفل در بلندمدت، خاصیت ضد تورمی دارد. طی دوره ۷۱-۱۳۶۱ همواره بیش از ۶۸ درصد هزینه‌های دولت، هزینه‌های جاری بوده که بیشتر ناشی از هزینه‌های جنگ و ایجاد نهادهای جدید و گسترش نهادهای موجود، بوده است. افزایش نرخ رشد هزینه‌های جاری طی سالهای بعد از جنگ تا حد زیادی معلول بکارگیری سیاستهای تعدیل اقتصادی و از جمله تعدیل دستمزد و حقوق می‌باشد.

در سالهای بعد از جنگ، سهم هزینه‌های عمرانی دولت که تا سال ۶۷ روند نزولی داشت، سیر صعودی ساخت. این امر ناشی از پرداختن دولت به امر سرمایه‌گذاری در طرحهای بلندمدت بود. (جدول شماره ۱۶). در سال ۱۳۶۹ کل پرداختهای دولت نسبت به رقم پیش‌بینی شده در قانون برنامه ۸/۴ درصد بیشتر بوده است (اعتبارات جاری ۹/۲ درصد و اعتبارات عمرانی ۶/۵ درصد). در سال ۱۳۷۰ به دلیل هزینه‌های برنامه تعدیل اقتصادی، افزایش دستمزد و حقوق کارکنان دولت و نیز تقویت بنیه دفاعی کشور، کل پرداختهای دولت حدود ۳۴ درصد بیش از میزان پیش‌بینی برنامه بوده است (اعتبارات جاری ۳۱/۸ درصد و اعتبارات عمرانی ۳۸/۷ درصد). در سال ۱۳۷۱ کل هزینه‌های دولت معادل ۱۰۹۷۶/۴ میلیارد ریال و ۷۳/۲ درصد بیش از رقم برنامه بوده است (هزینه‌های جاری ۷۳/۷ درصد و هزینه‌های عمرانی ۷۲ درصد).

برنامه دوتیمه سیاستهای مالی

کالاهای وارداتی به دلیل محاصره اقتصادی و جنگ، باعث افزایش هزینهها شده و عدم افزایش قابل توجه درآمدهای دولت موجب بروز کسری بودجه و روند صعودی آن شد. پس از جنگ نیز علی رشم کاهش هزینههای جنگ، به علت بازسازی کشور و به کارگیری سیاستهای تعدیل اقتصادی، هزینههای دولت کاهش نیافت. کسری بودجه نیز از ۱۱۳۵/۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۱ به ۱۰۷۷/۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۱ رسید. مقایسه ارقام کسر بودجه با پیش بینی برنامه، حاکی از موفقیت نسبی دولت در مهار کسر بودجه

۸- کسر بودجه و نحوه تأمین آن
طی دوره سالهای ۷۱-۱۳۶۱ ناچیز بودن درآمدهای مالیاتی و ازدیاد هزینههای دولتی (به دلیل ناسالم بودن ساختار درآمدها و هزینهها) منجر به کسر بودجه عمومی دولت شده است. پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، کسر بودجه به خاطر درآمد بالای حاصل از فروش نفت، چشمگیر و مشکل آفرین نبود. بعد از انقلاب، ایجاد نهادهای جدید، ملی شدن صنایع و بانکها، زیان شرکتهای دولتی فاقد مدیریت مناسب، افزایش هزینههای ارزی دولت سبب

جدول شماره ۱۵- اعتبارات جاری و عمرانی دولت طی سالهای ۷۱-۱۳۶۱

(میلیارد ریال)

سال	اعتبارات جاری	سهم درکل اعتبارات (درصد)	اعتبارات عمرانی	سهم درکل اعتبارات (درصد)	کل پرداختها
۱۳۶۱	۲۲۹۳/۹	۷۰/۸۶	۹۴۳/۵	۲۹/۱۴	۳۲۳۷/۴
۱۳۶۲	۲۵۲۳/۱	۶۸/۷۲	۱۱۴۸/۶	۳۱/۲۸	۳۶۷۱/۷
۱۳۶۳	۲۴۷۵/۶	۷۳/۸۲	۸۷۸	۲۶/۱۸	۳۳۵۳/۶
۱۳۶۴	۲۵۴۸/۱	۷۶/۹۱	۷۶۵/۱	۲۳/۰۹	۳۳۱۳/۲
۱۳۶۵	۲۴۱۰/۳	۷۶/۳۵	۷۴۶/۵	۲۳/۶۵	۳۱۵۶/۸
۱۳۶۶	۲۹۱۱/۴	۷۹/۹۷	۷۲۹/۲	۲۰/۰۳	۳۶۴۰/۶
۱۳۶۷	۳۳۹۴/۲	۸۰/۶۱	۸۱۶/۴	۱۹/۳۹	۴۲۱۰/۶
۱۳۶۸	۳۳۸۵/۲	۷۸/۴۲	۹۳۱/۵	۲۱/۵۸	۴۳۱۶/۷
۱۳۶۹	۴۲۸۴/۸	۷۰/۸۱	۱۷۶۶/۳	۲۹/۱۹	۶۰۵۱/۱
۱۳۷۰	۵۵۸۴	۶۸/۷۵	۲۵۳۷/۹	۳۱/۲۵	۸۱۲۱/۹
۱۳۷۱	۷۷۸۴/۳	۷۰/۹۲	۳۱۹۲/۱	۲۹/۰۸	۱۰۹۷۶/۴

مأخذ: گزارشهای اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی ایران - سالهای مختلف



بودجه از طریق استقراض از سیستم بانکی (وام داخلی) تأمین شده و موجب افزایش پایه پولی و حجم نقدینگی شده است. برای تأمین کسر بودجه، علاوه بر استقراض خارجی و داخلی از «برگشتی از بودجه سالهای قبل»، «پیش فروش کالاهای صادراتی» و «فروش اوراق قرضه» می توان استفاده کرد.

۸-۲: وام و اعتبارات داخلی

فروش اوراق قرضه به بخش خصوصی و سیستم بانکی در سالهای قبل از انقلاب معمول، اما با عدم استقبال بخش خصوصی مواجه بود و رونق چندانی نداشت. پس از

است؛ به طوری که کسر بودجه در سالهای ۷۰-۱۳۶۸ به ترتیب ۱۲/۵، ۷۳/۸ و ۱۶/۸ درصد کمتر از ارقام پیش بینی برنامه بوده است. علت عمده این موفقیت، افزایش درآمدهای حاصل از فروش ارز به نرخ شناور در سالهای اخیر است.

۸-۱: نحوه تأمین کسر بودجه

پیش از انقلاب، کسر بودجه عمدتاً از اعتبارات و وامهای خارجی تأمین می شد که در عین حل مشکل در کوتاه مدت، در بلندمدت نتیجه ای بدتر از استقراض و فروش اوراق قرضه به مردم داشت. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، کسر

جدول شماره ۱۶- درآمدها و پرداختهای دولت و کسری بودجه سالانه طی سالهای ۷۰-۱۳۶۱ (میلیارد ریال)

سال	کل درآمدهای دولت	کل پرداختهای دولت	کسری بودجه (عملکرد)	کسری بودجه (برنامه)	درصد تحقق
۱۳۶۱	۲۵۰۱/۹	۳۲۷۳/۹	۷۷۲	-	-
۱۳۶۲	۲۷۷۳/۷	۳۶۷۱/۷	۸۹۸	-	-
۱۳۶۳	۲۷۱۴/۸	۳۳۵۳/۶	۶۳۸/۸	-	-
۱۳۶۴	۲۶۶۶/۲	۳۳۱۳/۲	۶۴۷	-	-
۱۳۶۵	۱۷۰۷	۳۱۵۶/۸	۱۴۴۹/۵	-	-
۱۳۶۶	۲۱۷۱	۳۶۴۰/۶	۱۴۶۹/۱	-	-
۱۳۶۷	۲۰۹۸/۹	۴۲۱۰/۶	۲۱۱۱/۷	-	-
۱۳۶۸	۳۱۸۱/۴	۴۳۱۶/۷	۱۱۳۵/۳	۱۲۹۸	-۱۲/۵
۱۳۶۹	۵۶۳۸/۵	۶۰۵۱/۱	۴۱۲/۶	۱۵۷۲	-۷۳/۸
۱۳۷۰	۷۰۰۳/۳	۸۱۲۱/۹	۱۱۱۸/۶	۱۳۴۳/۹	-۱۶/۸
۱۳۷۱	۹۸۹۹/۱	۱۰۹۷۶/۴	۱۰۷۷/۳	۷۴۱	+۴۵/۴

- مأخذ: ۱- وزارت امور اقتصادی و دارایی- اداره کل اوراق بهادار.
 ۲- بانک مرکزی، گزارشهای اقتصادی سالهای ۶۱ تا ۱۳۷۰.
 ۳- قانون برنامه پنجساله اول ج.ا.ا. ۷۲-۱۳۶۸

انقلاب، به لحاظ حذف ربا، عملاً فروش اوراق قرضه به بخش خصوصی متوقف شد و تنها در بخش بانکی فروش محدود آن ادامه یافت. به عبارت دیگر، در سالهای بعد از انقلاب، بخش اعظم کسر بودجه دولت از محل منابع بانکهای تجاری و اعتبارات بانک مرکزی تأمین شده است که خود دلیل عمده افزایش پایه پولی و حجم نقدینگی بوده است.

فروش اوراق قرضه جهت کنترل حجم پول، دارای انعطاف کافی و قابلیت استفاده روزمره و اثر بخشی سریع است. انعطاف آن ناشی از این ویژگی است که بانک مرکزی از طریق خرید و فروش این اوراق می‌تواند با دقت نسبت به میزان کاهش یا افزایش پول تصمیم بگیرد. اثر بخشی سریع آن نیز به خاطر این است که بانک مرکزی با خرید و فروش آن می‌تواند بلافاصله حجم پول را تغییر دهد. این ابزار مهم و مؤثر در بازارهای پولی پیشرفته، در کشورهای در حال توسعه نیز قابل استفاده است و می‌تواند مقداری از پول موجود را از حالت عقیم بودن خارج کند. در حال حاضر، در کشور ما اوراق قرضه منتشر شده بجز مواردی چند، صرفاً جهت بازپرداخت اوراق قرضه سررسید شده و نیز پرداخت جایزه این اوراق منتشر می‌شود. بیشترین سهم موجودی اوراق قرضه متعلق به بانک مرکزی و سیستم بانکی است؛ مؤسسات دولتی کمترین سهم را دارند و بخش خصوصی هیچ سهمی در مالکیت

این اوراق نداشته است. در اقتصاد ایران، فروش اوراق قرضه را نمی‌توان به عنوان یک ابزار سیاست پولی و اهرمی جهت جذب نقدینگی بخش خصوصی به حساب آورد؛ زیرا رشد فروش آن نه تنها با رشد نقدینگی هم جهت و همسو نبوده بلکه در مواردی با آن مغایر نیز بوده است.

طبق ماده ۲ قانون انتشار اوراق قرضه، فروش اوراق قرضه به منظور تأمین بخشی از اعتبارات طرحهای عمرانی یا دفاعی صورت می‌گیرد. از آنجا که بازده این گونه سرمایه‌گذاریها بلندمدت یا اصولاً فاقد نمود عینی است، بهره پرداختی به اوراق قرضه دچار مشکل می‌شود. در ایران نیز از این ابزار در مواردی بسیار نادر (و از طریق فروش اوراق قرضه به بانکها و مؤسسات دولتی) استفاده شده و درصد بسیار ناچیزی از کسر بودجه از طریق فروش این اوراق تأمین شده است. (جدول شماره ۱۷) منابع مختلف تأمین کسر بودجه را با ارقام برنامه مقایسه می‌کند.

استقراض از سیستم بانکی ضمن آنکه بیشترین سهم را در تأمین کسر بودجه داشته است، در مقایسه با اهداف برنامه نیز موفق بوده است. طی سالهای ۷۰-۱۳۶۸ استقراض به ترتیب ۵/۹، ۶۱/۳ و ۲۰/۶ درصد کمتر از ارقام مصوب برنامه بوده و نشانگر موفقیت دولت در کاهش کسر بودجه (از طریق فروش ارز دولتی به نرخ شناور) می‌باشد.

جدول شماره ۱۷- مقایسه منابع تأمین کسری بودجه با ارقام پیش‌بینی شده در قانون برنامه ۷۲-۱۳۶۸ (میلیارد ریال)

سال	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲
کسری بودجه	۱۲۹۸	۱۵۷۲	۱۳۴۳/۹	۷۴۱/۱	۹۲/۵
برگشتی از پرداختهای سال گذشته	۸۸	۱۲۳	۱۳۲/۹	۱۱۸/۱	۹۲/۵
استقراض از سیستم بانکی	۱۲۱۰	۱۴۳۹	۱۲۱۱	۶۲۳	۰
عملکرد نسبت به برنامه (درصد)					
کسری بودجه	-۱۲/۵	-۷۳/۸	-۱۶/۸	-	-
برگشتی از پرداختهای سال گذشته	+۲۸/۸	-۱۵/۷	+۱۸/۸	-	-
استقراض از سیستم بانکی	-۵/۹	-۶۱/۳	-۲۰/۶	-	-

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۷۲-۱۳۶۸، ص ۶۵

گرچه برگشتی از پرداختهای سال گذشته در طی این سالها عمدتاً بیش از برنامه تحقق یافته است، ولی نمی‌توان آن را به حساب عملکرد خوب بودجه گذاشت. در کل می‌توان گفت که دولت در کاهش کسری بودجه به موفقیت‌هایی دست یافته است.

۳-۸: نسبت کسری بودجه به GDP

این نسبت شاخصی است که موفقیت دولت در کنترل کسری بودجه و توازن درآمدها و هزینه‌ها را نشان می‌دهد. روند این شاخص در سالهای ۴-۱۳۶۳ به دلیل ثبات نسبی هزینه‌های دولت نزولی بوده است اما در دوره ۶۷-۱۳۶۴ به دلیل کاهش درآمدهای نفتی، افزایش هزینه‌های جنگ، زیان‌دهی شرکتهای دولتی، سوبسیدهای قابل توجه، واردات کالا با نرخ دولتی و مشکلات ناشی از ملی شدن صنایع و بانکها، کل پرداختهای دولت و کسری بودجه و در نتیجه نسبت کسری بودجه به GDP از ۲/۲ درصد در سال ۶۴ به ۹/۷ درصد در سال

۶۷ افزایش یافته است.

آغاز سیاستهای جدید آزادسازی و خصوصی سازی، عرضه شرکتهای و صنایع زیان‌ده در بازار بورس، اجرای سیاستهای ارزی جدید و کاهش نرخهای متعدد ارز، کوچک کردن حجم دولت و سیاستهای جدید صادراتی در سالهای ۱۳۶۸ به بعد، موجب افزایش درآمدهای دولت شد؛ به طوری که کل درآمدهای دولت طی سالهای ۷۱-۱۳۶۸ از رقم ۲۰۹۸/۹ میلیارد ریال (در سال ۱۳۶۷) بترتیب به ارقام ۳۱۸۱/۴، ۵۶۳۸/۵، ۷۰۰۳/۳ و ۹۸۹۹/۱ میلیارد ریال افزایش یافت. نتیجه آنکه در دوره ۷۱-۱۳۶۸ روند فزاینده درآمدهای دولت، علی‌رغم افزایش هزینه‌ها، منجر به کاهش کسری بودجه و روند نزولی نسبت کسری بودجه به GDP شد.

این نسبت از ۹/۷ درصد در سال ۶۷ به ۱/۸ درصد در سال ۷۱ کاهش یافت که ساتوجه به اهداف برنامه موفقیت قابل

برنامه دهم و سیاست‌های مالی

جدول شماره ۱۸- نسبت کسری بودجه به GDP و کل بودجه

طی سالهای ۷۱-۱۳۶۱ (عملکرد و اهداف برنامه) (درصد)

سال	نسبت کسری بودجه به GDP		نسبت کسری بودجه به کل بودجه	
	بودجه به GDP	نسبت کسری بودجه به کل بودجه	برنامه (درصد)	عملکرد (درصد)
۶۱	۶/۴	۲۱/۰	-	-
۶۲	۶/۹	۲۴/۴	-	-
۶۳	۴/۴	۱۹/۰	-	-
۶۴	۴/۲	۱۹/۵	-	-
۶۵	۹/۳	۴۵/۹	-	-
۶۶	۷/۶	۴۰/۳	-	-
۶۷	۹/۷	۵۰/۱	-	-
۶۸	۴/۲	۲۶/۳	۵/۱	-۹/۹
۶۹	۱/۲	۶/۸	۵/۴	-۷۵/۹
۷۰	۲/۴	۱۳/۸	۴/۱	-۳۷/۸
۷۱	۱/۸	۹/۸	۲/۱	-۱۶/۲

مأخذ:

۱- محاسبات از روی گزارش اقتصادی و ترازنامه سالهای مختلف

۲- گزارش «پس از چهارسال» (بررسی عملکرد چهارساله دولت)، وزارت ارشاد اسلامی، اردیبهشت ۱۳۷۲

ملاحظه‌ای را نشان می‌دهد.

دولت در کاهش نسبت کسر بودجه به GDP به سطحی پایین‌تر از برنامه می‌باشد و روند نسبت کسر بودجه به کل بودجه نیز مزید این مطلب است که دولت در مهار کسر بودجه در سالهای گذشته (حتی با سرعتی بیش از آنچه در برنامه پنجساله اول پیش‌بینی شده بود) موفق بوده است.

□ □ □

براساس جدول شماره ۱۸، نسبت کسر بودجه به کل بودجه، نوساناتی مشابه نسبت کسر بودجه به GDP داشته است. در سال ۱۳۶۵ این نسبت با ۱۳۵ درصد رشد نسبت به سال قبل، (در اثر کاهش درآمدهای نفتی و افزایش کسری بودجه) به ۴۵/۹ درصد رسید ولی در سال ۱۳۶۷ به ۵۰/۱ درصد و در سال ۷۱ به ۹/۸ درصد کاهش یافت. ارقام جدول شماره ۱۹ نشانگر موفقیت