

ابعاد مالی تعدیل

در کشورهای

کم درآمد

ترجمه و تلخیص: دکتر مهدی تقوی

مقدمه

تعدیل مالی مرکز ثقل اکثر برنامه‌های تعدیل حمایت شده به وسیله صندوق بین المللی پول برای وام دادن به کشورهاست و بخصوص در تسهیلات تعدیل ساختاری بر آن بسیار تأکید شده است. سیاستهای مالی در این برنامه‌ها دارای دو بعد کلیدی است. تثبیت و اصلاحات ساختاری. در این مقاله عملکرد کشورهای که براساس تسهیلات ساختاری از صندوق کمک گرفته‌اند بررسی می‌شود و مقاله بر دو مسئله تأکید دارد.

۱- عملکرد مالی در آخرین سال برنامه در مقایسه با دوره قبل از برنامه، با تأکید خاص بر ترکیب تعدیل مالی و کیفیت آن (یعنی، تداوم و نقش آن در کاهش اختلالات)،

۲- اصلاحات ساختاری که ممکن است فقط تا حدی در معیارهای کمی عملکرد مالی منعکس شده باشد، اما می‌تواند کارایی کلی را افزایش داده و زمینه را برای عملکرد مالی بهتر در آینده آماده سازد. اصلاحات ساختاری شامل توسعه ظرفیتهای نهادی است، به منظور تقویت تنظیم سیاستها در بخش دولت و بهبود، تجهیز و مدیریت منابع دولتی به شکلی که بتواند رشد و نقش بخش خصوصی را در اقتصاد افزایش دهد.

برای دستیابی به هدفهای فوق در این مقاله توسعه مالی در ۲۳ کشور در آفریقا، آسیا، خاورمیانه و آمریکای لاتین بررسی می‌شود. ۲۳ کشور براساس دسترسی به اطلاعات، استفاده مداوم از تسهیلات

تعدیلات ساختاری و اطلاعات در مورد تغییرات نهادی و ساختاری انتخاب شده‌اند.

عملکرد مالی براساس تسهیلات تعدیل ساختاری: تحلیل کلی

کشورهایی که از تسهیلات تعدیل ساختاری استفاده کرده‌اند، دارای چند ویژگی مشترکند. برای اینکه کشوری بتواند از این تسهیلات استفاده کند باید فقیر بوده و درآمد سرانه‌ای کمتر از ۵۵۰ دلار داشته باشد. عموماً کشورهای استفاده کننده از تسهیلات ساختاری دارای کسری تراز تجاری چشمگیری هستند و بازپرداخت بدهی خارجی آنها به تعویق افتاده است. مشکلات تامین مالی خارجی در این کشورها ممکن

است ناشی از تغییر رابطه مبادله و یا سیاستهای انبساطی داخلی باشد. عموماً این کشورها به دلیل اتکای شدید به کمک و وام خارجی بشدت از تغییر شرایط مبادله و سیاستهای انبساطی داخلی آسیب می‌بینند. بطور متوسط در ۲۳ کشور مورد مطالعه کمک و وام خارجی در حدود ۲۳ درصد کل مخارج دولت در آغاز برنامه تعدیل ساختاری بوده است. در برخی از این کشورها این رقم به ۳۳ درصد نیز می‌رسد. قبل از اجرای برنامه تعدیل ساختاری رشد اقتصادی در این کشورها بطور متوسط ۳/۶ درصد در سال بود، اما در برخی از این کشورها این نرخ به مقدار چشمگیری بیشتر بود. برخی از این کشورها سیاستهای انبساطی داخلی را پیش گرفتند، که اگرچه نرخ رشد را در کوتاهمدت افزایش داد، اما بلحاظ آثار نامطلوب بر تراز پرداختهای خارجی چندان دوام نداشت. نرخ تورم در کشورهای مزبور یکسان نبود، برخی از کشورها نرخهای تورمی بسیار بالا و برخی دیگر نرخهای تورمی معتدلی داشتند. در برخی از کشورها ساختار اقتصادی و نهادهای اقتصادی موجود بازدارنده رشد بانکهای تجاری دولتی خواسته می‌شد که زیانهای مؤسسات دولتی را تأمین مالی کنند که در برخی از کشورها بحران بانکی بوجود آورد. منابع مالی جهت تثبیت قیمتها که هنگام بالا بودن قیمتها از سود کشاورزان تأمین می‌شد، جذب یک بوروکراسی وسیع می‌شد و هنگام کاهش قیمتها کمکی به کشاورزان نمی‌شد. قیمتهای اداره شده برای چند محصول، تولید داخلی آنها را متوقف کرده و اتکا به واردات را بیشتر کرده بود.

یکی از هدفهای اصلی تسهیلات تعدیل ساختاری از میان برداشتن موانع نهادی بود که می‌توانست رشد اقتصادی غیر تورمی را جزئی از برنامه تعدیل مورد

حمایت صندوق سازد. در این برنامه به این نکته توجه شده بود که در کشورهای کم‌درامدی که با مشکلات تراز پرداختهای خارجی روبه رو هستند، سیاستهای تعدیل اقتصادی ریاضت‌کشانه صندوق و عوامل خارجی نامطلوب می‌تواند این کشورها را در تله نزول مستمر تقاضا گرفتار سازد. بنابراین علاوه بر هدف از میان برداشتن بی‌تعدالی موجود اقتصادی، برنامه تسهیلات تعدیل ساختاری شامل یک بعد پر قدرت ساختاری که می‌تواند در بلند مدت پایه‌ها را برای رشد مداوم با نرخ تورم پائین‌پی‌ریزی نماید، نیز می‌بود.

اگرچه یک ساختار اقتصادی کارآمد پیشنیاز دستیابی به رشد غیر تورمی است، اما برای ظاهر شدن نتیجه اصلاحات ساختاری عموماً به زمان نیاز هست. در کشورهای مورد بررسی نرخ رشد در دوره برنامه تعدیل به طور متوسط کمتر از دوره قبل از آن بود که بیان‌کننده این واقعیت است که در برخی موارد نرخ رشد قبل از آغاز برنامه بالاتر از نرخ بوده است که می‌توانسته تداوم داشته باشد. علاوه بر این، نرخ تورم در دوره برنامه افزایش یافته که این ناشی از آزادسازی قیمتها و نرخ ارز و سایر ابزارهای ساختاری بوده است.

علاوه بر تعیین هدفهای جاه‌طلبانه رشد و تورم، غالباً برنامه‌های تعدیل ساختاری دارای هدف کاهش کسری حسابجاری تراز پرداختهای خارجی می‌باشند. چون کسری حسابجاری تراز که به سرعت قابل تأمین مالی نمی‌باشد، بازگوکننده استفاده بیش از حد از پس‌انداز خارجی است، کاهش این کسری مستلزم افزایش پس‌انداز داخلی است. اگرچه این مهم با افزایش پس‌انداز بخش خصوصی و دولت هر دو دستیافتنی است، اما غالباً مشکلات تراز پرداختهای خارجی را سیاستهای مالی بشدت انبساطی ایجاد می‌کنند.

بنابراین یکی از هدفهای کلیدی تمامی برنامه‌های تعدیل ساختاری افزایش پس‌انداز بخش دولت با هدف دوگانه دسترسی به منابع مالی داخلی و خارجی به منظور توسعه بخش خصوصی و سرمایه‌گذاریهای مولد دولتی برای حمایت از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، بخصوص سرمایه‌گذاریهای زیربنایی و سرمایه‌گذاری در نیروی انسانی است.

این مسئله برای تسهیل اصلاحات ساختاری ضروری است. اگرچه به منظور تقویت پس‌انداز دولت در شرایط نرخ تورم پائین و ثبات مالی، هدف اکثر برنامه‌های تعدیل ساختاری کاهش کسر بودجه دولت بطورکلی بوده است، اما تقلیل قابل ملاحظه ارزش پول ملی، نیاز به تغییر ساختار اقتصادی، افزایش کوتاهمدت و موقتی در کسر بودجه را دارد. چون اکثر نیازهای تغییر ساختار از خارج تأمین مالی می‌شد، کسر بودجه بیشتر را توسعه اعتبارات داخل تأمین مالی نمی‌کرد، بنابراین مخاطره بروز تورم اندک بود.

در این بخش این مسئله را که تا چه حد دستیابی به هدفهای فوق ممکن شده است، بررسی می‌کنیم. روش کار به شرح زیر است.

با هدف ارزیابی پیشرفت واقعی در طی زمان، نتایج در آخر سال برنامه تعدیل با یک سال پایه که غالباً سال ۱۹۸۴ یا ۱۹۸۵ یا متوسط این دو سال و یک سال قبل از اجرای برنامه که سالی است که در آن شرایط اقتصادی بدتر شده است، مقایسه می‌شود. این مقایسه مشخص‌کننده کوشش واقعی برای تعدیل است. در نیمه دوم دهه ۱۹۸۰، غالباً شرایط خارجی برای اکثر کشورهای در حال توسعه بدتر شده بود. بنابراین اکثر دولتها در کشورهای کم‌درآمد قادر به پی‌گیری تعدیل مالی در اواخر دهه ۱۹۸۰ نبودند.

تراز جاری

همان طور که در بالا اشاره شد، تقویت پس انداز در بخش دولت یکی از هدفهای کلیدی اکثر برنامه‌های تسهیلات تعدیل ساختاری، به دلیل سهم آن در رشد همراه با آزادسازی منابع به سوی بخش خصوصی و سرمایه‌گذاریهای حمایت‌کننده دولتی و سرمایه‌گذاریهای زیربنایی بود. این معیاری است برای سهم دولت در پس‌انداز بخش عمومی عملکرد تراز جاری عملیات دولت که تفاوت بین کل درآمدهای جاری، بدون کمکها و مخارج جاری تعریف می‌شود.

عموماً در دوره اجرای برنامه تسهیلات تعدیل ساختاری، تراز جاری، اگرچه کمتر از حدانتظار بهبود یافته است، اما کمبود درآمد مالیاتی و فقدان کنترل مناسب هزینه‌ها عوامل اصلی ایجاد ضعف در پس‌انداز عمومی بوده است.

تراز کلی

عملکرد تراز کلی عملیات دولت، که معیار اثر کلی خالص سیاست مالی بر تقاضای کل و جذب پس‌انداز داخلی و خارجی به وسیله دولت است نیز در دوره اجرای برنامه تسهیلات تعدیل مالی بهبود یافته است. در مقایسه با سال پایه، کسر بودجه اکثر کشورهای مورد بررسی کاهش یافت، این کاهش به طور متوسط برای ۲۳ کشور در حدود ۱/۷ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است.

تراز اولیه

از آنجا که پرداخت بهره دیون خارجی بار سنگینی برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شود، این پرسش مطرح می‌شود که این بار سنگین چگونه عملکرد مالی کشورهایی که از تسهیلات تعدیل ساختاری استفاده کرده‌اند را تحت

تأثیر قرار داده است. این پرسش را می‌توان با بررسی تراز اولیه یعنی تراز کلی منهای پرداخت بهره به خارج پاسخ گفت. برای ارزیابی تعدیل مالی از سال پایه و سالهای قبل از اجرای برنامه در حقیقت نتیجه‌گیری بالا در مورد تراز کلی را تغییر نمی‌دهد زیرا افزایش پرداختی در برخی از کشورها با کاهش بهره پرداختی کشورهای دیگر جبران شده است.

ماهیت تعدیل مالی

در معیارهای کلی برای ارزیابی میزان تعدیل مالی در خلال دوره برنامه مورد توجه قرار گرفت. منابع تعدیل مالی نیز به اندازه میزان کاهش کسری، از نظر کاهش اختلالات و تداوم عمل معیار بکار گرفته شده اهمیت دارند. کاهش کسری مالی از طریق کاهش سرمایه‌گذاری زیربنایی یا کاهش هزینه‌های عملیاتی و تعمیر و نگهداری نمی‌تواند تداوم داشته باشد و حتی می‌تواند اگر به بدتر شدن زیربنای اقتصادی، آموزش و تسهیلات بهداشتی منجر شود، ضد تولید نیز باشد. از طرف دیگر می‌توان با کاهش هزینه‌های غیرمولد مثلاً کاهش کارکنان مازاد دولت در هزینه‌ها صرفه‌جویی کرد که این کاهش کسری قابل تداوم نیز می‌باشد.

در کشورهایی که کسری مالی در آنها کاهش یافته، این کاهش هم ناشی از افزایش درآمدها و هم ناشی از کاهش هزینه‌ها بوده است، اگرچه در کشورهای مختلف سهم این دو در تعدیل مالی متفاوت بوده است. توانایی یک کشور در انجام موفقیت‌آمیز کاهش هزینه‌ها یا افزایش درآمدهای مالیاتی به سطح اولیه درآمد و هزینه در رابطه با تولید ناخالص داخلی بستگی دارد. بخصوص شواهد نشان می‌دهند که افزایش درآمد اضافی در کشورهای در حال توسعه هنگامی که نسبت درآمد به تولید ناخالص

داخلی در حد ۲۰ درصد باشد، مشکل است پایه مالیاتی در اکثر کشورهای در حال توسعه بسیار باریک است و غالباً بخشهای نسبتاً مهم در اقتصاد را که پولی و یا در اقتصاد رسمی ادغام نشده‌اند، مانند بخش عظیمی از کشاورزان و ارائه‌کنندگان خدمات را در بر نمی‌گیرد. از این گذشته فرار از پرداخت مالیات از جانب بخش عظیمی از اقتصاد رسمی نیز بخصوص در بخش تجارت و در میان صاحبان حرفه‌های مختلف و مالکان دارایی‌ها بسیار متداول است. بنابراین اگر به طور خالص نظام مالیاتی از نیمی از آنان که باید مالیات پرداخت کنند مالیات وصول نماید، ۲۰ درصد نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی به مفهوم ۴۰ درصد نسبت مالی برای آنانی است که مالیات می‌پردازند.

درآمد

نیمی از کشورهای مورد بررسی درآمد مالیاتی خود را افزایش داده‌اند. در سال پایه این نسبت ۱۳/۷ درصد تولید ناخالص ملی بود، در سال قبل از اجرای برنامه به ۱۳/۴ درصد کاهش و در آخرین سال اجرای برنامه تعدیل ساختاری به ۱۴/۱ درصد افزایش یافت. افزایش اندک ۰/۷ درصد تولید ناخالص داخلی تا حدی بیان‌کننده اشکال در افزایش درآمد مالیاتی در خلال دوره سقوط رابطه مبادله است. از طرف دیگر همچنین منعکس‌کننده کاهش تعرفه گمرکی و افزایش معافیت‌های مالیاتی در واکنش به شرایط رکود اقتصادی است.

اگرچه در مقایسه با سال پایه یا سال قبل از اجرای برنامه عملکرد درآمد اندکی بهبود یافت، اما در اکثر کشورهای مورد بررسی افزایش واقعی در درآمد مالیاتی بسیار کمتر از هدفهای برنامه بود. علت این مسئله تا حدی کمبودها در طرح، اجرا و

زمانبندی اصلاحات ساختار مالیاتی بود. یک هدف عمومی انتقال تأکید از مالیات بر واردات و صادرات به مالیاتهای داخلی با وسعت بخشیدن به پایه مالیاتی بود. این هدف با آزادسازی تجارت و نیاز به افزایش کارایی تولید از طریق کاهش سطح حمایت مؤثر بود. برخی از کشورها نیز از تعرفه برای افزایش درآمد بودجه‌ای استفاده کردند اما چون سود بازرگانی و تعرفه‌ها باعث افزایش اختلالات می‌شود، افزایش مالیات غیر مستقیم معاملات داخلی می‌توانست ابزار مناسبتری برای افزایش درآمد باشد اما جمع‌آوری مالیاتهای غیرمستقیم غالباً از جمع‌آوری حقوق گمرکی مشکلتر است. بنابراین در کشورهایی که تعرفه‌ها کاهش یافت و معافیت‌های مالیاتی کاهش نیافت و دستگاه مالیاتی تقویت نشد، درآمد مالیاتی سرعت کاهش یافت. پس از مدت زمان طولانی بهبود در اداره امور مالیات باعث افزایش در درآمد مالیاتی شد. تجربه کشورهای مورد مطالعه نشان می‌دهد که در تعیین هدفهای درآمد مالیاتی باید محتاط بود؛ و افزایش چشمگیر در درآمد مالیاتی به زمانی طولانی نیازمند است.

مخارج

در مقایسه با سال پایه سطح کل هزینه (در رابطه با تولید ناخالص داخلی) در نیمی از کشورهای مورد بررسی افزایش یافت. اما در کشورهایی که سطح هزینه بسیار بالا بود (در حدود ۳۰ درصد تولید ناخالص داخلی) در مقایسه با سال پایه و یکسال قبل از آغاز برنامه تعدیل، سطح هزینه به مقدار چشمگیری کاهش یافت. در مجموع کل هزینه از ۲۵/۹ درصد تولید ناخالص داخلی در سال پایه به ۲۴/۷ در سال قبل از اجرای برنامه کاهش یافته، اما عملاً در دوره برنامه تغییری نداشت. متوسط هزینه‌های سرمایه‌ای در سطح

۸/۱ درصد تولید ناخالص داخلی در طی دوره برنامه ثابت ماند. در مقایسه آخرین سال برنامه با یکسال قبل از آغاز برنامه در ۱۱ کشور از ۲۳ کشور مورد بررسی نسبت هزینه‌های سرمایه‌ای به تولید ناخالص داخلی به دلیل پیگیری هدف افزایش تشکیل سرمایه ثابت در زمینه‌های تولیدی افزایش یافت. در آغاز کار از این ۱۱ کشور در ۴ کشور نسبت سرمایه‌گذارهای دولتی به تولید ناخالص داخلی کار بسیار اندک و در حدود ۲-۴ درصد بود. در سایر کشورها افزایش هزینه‌های سرمایه‌ای به آرامی صورت پذیرفت. در برخی از کشورها که سطح هزینه‌های سرمایه‌ای بالا بود، بخشی از تعدیل مالی از طریق کنار گذاشتن سرمایه‌گذارهای غیرمولد صورت گرفت. اما در اکثر موارد، با وجود هدف افزایش نرخ رشد از طریق افزایش سرمایه‌گذارهای مولد، مخارج سرمایه‌ای کمتر از مبلغ برنامه‌ریزی شده بود، که از این طریق دستیابی به هدف کسر بودجه کمتر ممکن گردید. چهار دلیل برای این نتیجه وجود دارد.

۱- بخش قابل ملاحظه‌ای از مخارج سرمایه‌ای از خارج تأمین مالی می‌شود و نسبت به سیاستهای داخلی برحسب کارهای فنی و لجستیکی ارائه شده به وسیله مقامات ملی حساس است. تاخیر در کارهای آماده‌سازی یا در پرداخت بوسیله خارجی‌ان می‌تواند باعث کاهش مخارج سرمایه‌ای شود.

۲- برخی موارد هدفهای برنامه تعدیل با توجه به ظرفیتهای اجرایی کشورها بسیار جاه‌طلبانه و غیرممکن تعیین می‌شود.

۳- تاخیرهای اداری و بوروکراتیک در کشور، فقدان منابع دولتی برای تأمین هزینه‌های بخش داخلی و تاخیر در پرداخت به وسیله خارجی‌ان باعث کمبود هزینه‌های سرمایه‌ای می‌گردد.

۴- دولتها ممکن است دستیابی به هدفهای کلی را از طریق کاهش هزینه‌های سرمایه‌ای ساده‌تر از کاهش مزد و حقوق یا افزایش مالیاتها بیابند. اگر منابع مالی غیر بانکی در دسترس قرار گیرد، کاهش هزینه‌های سرمایه‌ای می‌تواند افزایش سایر اقلام هزینه را ممکن سازد.

در مورد هزینه‌های جاری و مستمر، این هزینه‌ها در ۱۳ کشور کاهش یافت. به طور متوسط هزینه‌های جاری از ۱۶/۴ درصد تولید ناخالص داخلی در یکسال پیش از آغاز برنامه تعدیل به ۱۶/۱ درصد در آخرین سال برنامه کاهش یافت. هزینه‌های مستمر نه فقط کاهش نیافت بلکه در ۱۰ کشور افزایش یافت. کاهش در هزینه‌های مستمر کاری بسیار مشکل است. از یک طرف نیاز به بهداشت، آموزش و حفظ زیربنا و ارائه خدمات عمومی برای جمعیتی که بسرعت رشد می‌کنند، روزافزون می‌شود. از طرف دیگر، غالباً استخدام در دستگاه دولت بیش از حد است، بسیاری از کارکنان دولت ناکارآمد و بیکار پنهان می‌باشند. ابزارهای ساختاری طراحی شده برای جلوگیری از افزایش کارکنان دولت و کاهش ناکارآمدی آنان، بدشواری قابل اجرا بوده و برای اثر گذاری به زمان طولانی نیاز دارند.

متوسط کل حقوق و مزایای پرداختی دولت در ۲۳ کشور مورد مطالعه از ۵/۹ درصد تولید ناخالص داخلی در سال پایه به ۶/۱ درصد در سال قبل از آغاز برنامه افزایش و در سال آخر اجرای برنامه به ۵/۸ درصد کاهش یافت. فشار برای استخدام در دستگاه دولت بلحاظ افزایش جمعیت و رشد نامناسب فرصتهای اشتغال در بخش خصوصی، کاهش مزد و حقوق پرداختی به وسیله دولت را در کشورهای مورد بررسی با اشکال روبه رو ساخته است. پرداخت بهره به وسیله دولت، که اکثراً پرداخت به بستانکاران خارجی است در اکثر کشورهای

مورد بررسی در حدود ۳/۴ درصد تولید ناخالص داخلی یکسال قبل از اجرای برنامه بوده است. در بیش از نیمی از کشورها که برای آنها اطلاعات در دسترس است، بهره‌بردارانی در آخرین سال اجرای برنامه بیش از سال پایه و یکسال قبل از اجرای برنامه بود. اما به طور متوسط بهره‌بردارانی اندکی کمتر از سال پایه یا سال قبل از اجرای برنامه بود.

آمار در مورد کمک هزینه‌ها (یارانه) و پرداختهای انتقالی فقط برای ۱۵ کشور از ۲۳ کشور و آن هم به صورت پراکنده در دسترس است. در مورد تفسیر این آمار و اطلاعات باید محتاط بود، زیرا کمک هزینه‌ها و پرداختهای انتقالی ممکن است تحت سرفصلهای دیگر هزینه در بودجه آورده شده باشند و در آمار مربوط منظور نشده باشند. به طور کلی آمار افزایش کمک هزینه و پرداختهای انتقالی را به طور متوسط از ۲/۱ درصد تولید ناخالص داخلی در سال پایه و یکسال قبل از اجرای برنامه به ۲/۵ درصد در آخرین سال اجرای برنامه نشان می‌دهد.

تامین مالی

در دوره قبل از اجرای برنامه تعدیل مالی، تعدادی از کشورها که با مشکلات بودجه‌ای روبه‌رو بودند، پرداخت به فروشندهگان کالا را به تعویق انداخته و صورتحسابهای پرداخت نشده را برای تامین مخارج خود انباشته ساختند. افزایش در تعویق پرداخت صورتحسابها موقتاً توسل به تامین مالی از طریق وام از بانکهای داخلی یا وام از مردم را کاهش داد. اما این عمل نتایج نامطلوبی به شرح زیر داشت. الف - فرایند کنترل هزینه را پیچیده و غیر کارآمد ساخت.

ب - هزینه را افزایش داد، چون فروشندهگان به دلیل نداشتن اطمینان از

دریافت طلب خود قیمت را افزایش می‌دادند.

پ - این هزینه در ساختار نرخ بهره منعکس نمی‌شد و باعث تخصیص نادرست سرمایه می‌گردید.

ت - باعث بحران نقدینگی در بانکها شده و بسازار سرمایه را آسیب‌پذیر می‌ساخت.

همانطور که قبلاً اشاره شد، به طور متوسط کسر بودجه کل در سال آخر اجرای برنامه در مقایسه با سال پایه ۱/۷ درصد تولید ناخالص داخلی و در مقایسه با یکسال قبل از اجرای برنامه به میزان ۰/۹ درصد تولید ناخالص داخلی کاهش یافت. آمار تأمین مالی نشان می‌دهد این کاهش کسری تا حدی به کاهش بدهیهای پرداخت نشده سرعت بخشید.

در دوره برنامه سهم کسری تأمین مالی شده از منابع خارجی نسبت به تولید ناخالص داخلی افزایش یافت. اما به خودی خود این افزایش نشان‌دهنده وابستگی بیشتر به خارج نیست، زیرا در بسیاری از کشورهای مورد بررسی تقلیل نرخ ارز وجود داشته است. اما تخمین تأمین مالی خارجی برحسب دلار آمریکا که کمک و وامها را مقایسه می‌کند، نشان می‌دهد که جریان منابع خارجی به این کشورها از ۱۶۵ میلیون دلار به طور متوسط در سال پایه به ۳۱۱ میلیون دلار در سال آخر برنامه افزایش یافته است. این منابع مالی برای تأمین مالی افزایش نسبت هزینه‌ها از ۲۳ درصد در سال قبل از اجرای برنامه به ۳۱ درصد در سال آخر برنامه کمک نمود. اما این افزایش در تامین مالی خارجی با افزایش در تشکیل سرمایه دولتی، که در حد ۸ درصد تولید ناخالص داخلی باقی ماند، همراه نبوده است. بلکه به کشورهای مورد بررسی کمک کرد تا اصلاحات ساختاری را پی‌گیری کنند و توسل به وام از نظام بانکی را که تورمی

است، کاهش دهند. باین همه با افزایش نسبت منابع خارجی و سطح باثبات هزینه کل، اتکای کشورهای کم درآمد به منابع خارجی افزایش یافته است.

به طور کلی اتکا به منابع داخلی برای تامین مالی کسر بودجه در ۲۳ کشور مورد مطالعه از ۲/۷ درصد تولید ناخالص داخلی در سال پایه به ۲/۱ درصد در سال قبل از اجرای برنامه و به ۰/۱ درصد در آخرین سال اجرای برنامه کاهش یافت. متوسط تأمین مالی از منابع بانکی و غیربانکی نسبت به سال پایه ۲/۸ درصد تولید ناخالص داخلی و نسبت به سال قبل از اجرای برنامه ۲/۲ درصد تولید ناخالص داخلی کاهش بوده است. اکثر این کاهش مربوط به وام‌گیری از نظام بانکی بوده است. کاهش اتکا به نظام بانکی داخلی برای تامین مالی کسر بودجه ناشی از دو عامل است. ۱- هدف برنامه تعدیل ایجاد محیطی باثبات برای سرمایه‌گذاری و رشد با کاهش نرخ تورم از طریق بسط کلی اعتبارات بود. علاوه بر این، هدف برنامه این بود که منابع را برای رشد بخش خصوصی آزاد کند. در برخی از برنامه‌ها این دو هدف به مفهوم کاهش یا حذف تامین مالی کسر بودجه از طریق وام از نظام بانکی بود.

۲- همانطور که قبلاً اشاره شد، جامعه بین‌المللی از تلاشهای اصلاحی کشورهای درحال توسعه با ارائه منابع اضافی حمایت کرد.

در کشورهای مورد بررسی کوشش برای اصلاح نظام مالی و آزادسازی نرخ بهره در افزایش فروش اوراق بهادار دولتی مانند اوراق قرضه و اسناد خزانه به مردم با موفقیت همراه نبود. نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ دوره ورشکستگی و بحران بانکی در کشورهای درحال توسعه، انباشت بدهیهای معوق داخلی، کاهش اعتماد به نظام بانکی

و عملیات بخش دولت بود. بدین ترتیب در این دوره استفاده از منابع غیربانکی برای تامین کسر بودجه در حدود ۰/۶ درصد تولید ناخالص داخلی کاهش یافت. اتکای بیش از حد به منابع غیر بانکی می تواند ضد مولد باشد چون باعث کاهش دسترسی بخش خصوصی به پس انداز می شود و ممکن است بار بهره در بودجه را به دلیل ارائه نرخ بهره بالاتر به وسیله دولت جهت جذب منابع افزایش دهد.

اصلاحات ساختاری

چهار نوع اصلی از اصلاحات ساختاری در زمینه مالی در برنامه های تسهیلات تعدیل ساختاری ارائه شده است.

۱- خصوصی سازی یا انحصار مؤسسات دولتی و بهبود در قیمت گذاری محصولات مؤسسات دولتی که باقی می ماند.

۲- بهبود در ساختار مالیاتی

۳- بهبود در مدیریت مالیات

۴- بهبود در ترکیب و کنترل هزینه ها

اگرچه برحسب متغیرهای مالی قابل اندازه گیری، تعدیل مالی به طور کلی و بهبود در وضعیت جمع آوری درآمد به طور خالص در برنامه های تسهیلات تعدیل ساختاری ممکن است کمتر از حد انتظار به نظر آید، اما برخی بهبودهای چشمگیر در ساختار مالی در برخی از کشورها به وجود آمد، که باید در چند سال آینده به بهبود وضعیت بودجه منجر شود. اگرچه کاهش کسر بودجه با افزایش درآمد و کاهش هزینه برحسب ارقام واقعی (حقیقی) اهمیت دارد، اما اگر مقدار مشابه درآمد با کارایی بیشتر و عدالت بیشتر و آثار مختل کننده کمتر بر قیمت ها جمع آوری شود نیز خود دارای مزایایی خواهد بود. اگر ترکیب هزینه به گونه ای تغییر کند که موجودی سرمایه دولتی در فعالیتهای مولد افزایش یابد و این



سایر فعالیتهای مالی را عهده دار بودند. در کشورهای مورد بررسی به ندرت یک موسسه دولتی بازده مناسبی برای سرمایه خود به دست می آورد و بسیاری از این مؤسسات نمی توانستند درآمد کافی برای تامین هزینه های عملیاتی، استهلاک و هزینه های مالی خود ایجاد کنند. بدین ترتیب به جای اینکه سهمی در ایجاد درآمد برای دولت داشته باشند، عموماً مؤسسات باری سنگین بر دوش بودجه دولت بودند. در این مؤسسات مدیریت ضعیف و کمبود نیروهای فنی غالباً با اشتغال بیش از حد در همه سطوح بخصوص کارگران غیرماهر همراه بود. خرید تجهیزات غیرکارآمد و تعمیر و نگهداری ضعیف غالباً باعث ساختار هزینه بالا می شد، درحالی که قیمت کالا و خدمات تولید شده بوسیله این مؤسسات عموماً مشمول کنترل دولتی بود و مجوز افزایش قیمت اغلب با تأخیر در پس افزایش هزینه داده می شد.

وضعیت مالی ضعیف مؤسسات دولتی در کشورهای مورد بررسی همواره باعث ارائه کمک هزینه چشمگیر و پرداختهای انتقالی به این مؤسسات در بودجه دولت و اتکای شدید این مؤسسات به وام از بانکها می گردید. در برخی موارد، این مسئله باعث تعویق بازپرداخت به بستانکار داخلی و خارجی و دریافت یارانه های غیرمستقیم دیگر نیز می شد.

کمک هزینه یا یارانه های غیرمستقیم عموماً شامل دسترسی ترجیحی به اعتبارات، نرخ بهره ترجیحی و واردات معاف از حقوق گمرکی می شد که به نوبه خود پایه مالیاتی را مخدوش می کرد. پرداخت نکردن مالیاتهای معوق به دولت و پرداخت نکردن بدهیهای معوق به سایر مؤسسات دولتی و سایر بستانکاران بسیار متداول بود. زیانهای مؤسسات دولتی،

موجودی سرمایه بهتر نگهداری شود، اگر مخارج نظامی و سایر مخارج نسبتاً غیرمولد کاهش یابد و اگر رفاه اجتماعی از طریق افزایش هزینه بهداشت، آموزش و سایر ابزارها برای کاهش فقر افزایش یابد نیز منافع درخور اهمیتی به دست خواهد آمد. چون این نوع تعدیل ساختاری رفاه افزایش دهنده، غالباً باسانی قابل اندازه گیری کمی نیست، ممکن است توجه کافی را جلب نکند. در قسمتهای زیر عملکرد برنامه در برخی از زمینه های مهمتر که در آن ابزارهای تعدیل ساختاری برای بهبود ترکیب درآمد و هزینه به کار گرفته شده اند، بررسی می شود.

اصلاحات در مؤسسات دولتی

در تمامی کشورهای مورد بررسی تقریباً مؤسسات دولتی طیف وسیعی از فعالیتهای اقتصادی را به عهده داشتند. علاوه بر مالکیت دولتی مؤسسات خدمات عمومی مانند آب، برق، پست تلگراف تلفن، گاز، مؤسسات دولتی تولید کالا و خدماتی را که عموماً بخش خصوصی عهده دارد، مانند فعالیتهای کشاورزی، صنعتی، معدنی، بازاریابی، بانکداری و

حداقل به طور موقت از طریق نظام بانکی داخلی تامین می‌شد که با افزایش نرخ بهره بخش خصوصی را از بازار بیرون می‌راند و باعث انباشت وام‌های بسا تاخیر در بازپرداخت می‌شد. در برخی از کشورها، این مسئله باعث ایجاد بحران در نظام بانکی شده و سرانجام دولت و ادار به تأمین سرمایه بیشتر برای بانکها از طریق بودجه می‌گردید. در موارد دیگر، دولت مجبور به پذیرش بدهیهای خارجی مؤسسات دولتی گردید. این پذیرش بدهی تا حدی توجیه پذیراست، چون به مؤسسات دولتی هدفهای غیراقتصادی مانند ایجاد اشتغال، توزیع درآمد و تضمین برابری در سطح منطقه‌ای تحمیل شده بود. درحالی که دولت برای دستیابی به این هدفها باید از طریق سیاستهای مالیاتی و مخارج خود می‌کوشید.

بنابراین در برخی از برنامه‌ها اصلاح جامع مؤسسات دولتی گنجانیده شد. برای شناسایی مؤسساتی که باید منحل، خصوصی یا بازسازی شوند برنامه‌ای تهیه گردید. اگرچه در این زمینه پیشرفتهایی حاصل شده اما تقریباً تمامی کوششها در تجدید ساخت مؤسسات دولتی آرامتر از آنچه در برنامه پیشبینی شده بود، صورت گرفته است. در انحلال مؤسسات دولتی تاخیرهای یکساله و دو ساله و یا بیشتر وجود داشته و خصوصی سازی مؤسسات نیز با چنین تاخیرهایی همراه بوده است. این تاخیرها تا حدی به دلیل این بوده است که پیچیدگیهای حقوقی و فنی فرایند انحلال و خصوصی سازی بدرستی شناسایی نشده و ظرفیت اداری برای اجرای تغییرات ضعیف بوده است. مشکلات فراوانی در ارزشیابی مؤسسات دولتی و یافتن خریداران معتبر برای این مؤسسات با سرمایه مورد نیاز وجود داشته است.

برای بهبود کیفیت مدیریت در مورد

مؤسساتی که در تملک دولت باقی ماندند، از روش خودمختاری بیشتر و ایجاد انگیزه از راه قراردادهای عملکرد که هدفهای روشنی را مشخص می‌کرد، کوشش صورت گرفت. کوشش برای بهبود وضعیت مالی این مؤسسات بر تضمین این مسئله که سیاست قیمتگذاری آنها مناسب است متمرکز گردید، اما بهر حال طرح مکانیزمی برای بهبود کارایی و کاهش هزینه در آنها بسیار مشکل بود. تعداد بیش از حد کارکنان مهمترین عامل ناکارآمدی این مؤسسات بوده و قوانین و مقررات کار و رفتار قیمتگذاری موجب کندی پیشرفت در جهت کارایی بیشتر شده است.

اگرچه در اکثر کشورهای مورد بررسی ترکیب، انحلال، خصوصی سازی و سیاستهای قیمتگذاری انعطاف پذیرتر تا حد زیادی کارایی مؤسسات دولتی را افزایش داده، اما بهبود در سرعت بخشیدن باعث کاهش کسر بودجه نشده است. در برخی از کشورها، بسیاری از منابع مالی ایجاد شده در فرایند خصوصی سازی و انحلال مؤسسات دولتی صرف بازآموزی مجدد کارکنان یا پرداخت بازخرید خدمت به آنان شده است. قطع کمک هزینه‌های اعتباری و کاهش اتکای این مؤسسات به اعتبارات بانکی، منابع مالی اضافی را در دسترس بخش خصوصی قرار داده و شاید این یکی از دلایل کاهش نرخ تورم باشد.

یکی دیگر از هدفهای برنامه تسهیلات شده است. قطع کمک هزینه‌های اعتباری و کاهش اتکای این مؤسسات به اعتبارات بانکی، منابع مالی اضافی را در دسترس بخش خصوصی قرار داده و شاید این یکی از دلایل کاهش نرخ تورم باشد.

یکی دیگر از هدفهای برنامه تسهیلات تعدیل ساختاری بهبود نظام حسابداری مؤسسات دولتی و شفاف تر ساختن روابط مالی آنها با دولت و نظام بانکی بوده است.

اصلاحات مالیاتی

در اکثر برنامه‌های تسهیلات تعدیل ساختاری صندوق، کمکهای فنی مالی با هدف بهبود درخور ملاحظه در ساختار مالیاتی و مدیریت امور مالیات صورت گرفته است. در اکثر کشورهای مورد بررسی ساختار مالیاتی مشکلات حادی داشته است. این مشکلات عبارتند از:

۱ - وضع مالیات اضافی برای ایجاد درآمد اضافی و در عین حال وسعت بخشیدن به فعالیتهای مالیاتی اغلب به منظور نفع رساندن به گروه‌های خاص؛ این عمل اداره امور مالیات را پیچیده می‌سازد و درآمد مالیاتی و عدالت مالیاتی هر دو را کاهش می‌دهد.

۲ - اتکای بیش از حد به مالیات صادرات و واردات؛ بسیاری از محصولات مطلقاً مشمول مالیات نمی‌شوند که علت آن مسئله معافیتها یا محدودیتهای کمی واردات است درحالی که از برخی دیگر از محصولات مالیات بسیار بالا گرفته می‌شود، که این روش قاچاق را تشویق می‌کند.

۳ - مالیات فروش داخل تفاوت نرخ بسیار بالایی دارد که این با پوشش یا ریسک مودیان همراه است.

۴ - نرخ نهایی مالیات بر درآمد بسیار بالاست که این باعث فرار از پرداخت مالیات می‌شود.

این اشکالات ساختاری انگیزه‌ها و تخصیص منابع را مختل می‌سازد و اغلب با مشکلات عمده نظام مالیاتی مانند پرداخت حقوق اندک به کارکنان، تسهیلات غیرکافی، جرائم نامناسب و غالباً اجرا نشده، حسابرسی ضعیف و غیره نیز همراه است.

اصلاحات در مالیات تجارت بین‌الملل به طور کلی، به خاطر کارایی و وسعت

بخشیدن به پایه مالیات، برای کاهش اتکا به مالیات تجارت بین‌الملل و تاکید بیشتر نظام مالیاتی بر معاملات و منابع درآمد داخلی، کوشش شده است. براساس کمک فنی پیشنهاد شده است که نرخ‌های بالای تعرفه و نرخ مؤثر حمایت با حذف معافیتها و وضع یک تعرفه وارداتی حداقل برای تمامی واردات، کاهش یابد. علاوه بر این با تمرکز بر مصرف بعنوان مهمترین منبع درآمد مالیاتی، برای کاهش اتکای نظام مالیاتی به تجارت بین‌المللی و ایجاد ثبات بیشتر پایه مالیات در زمان نوسانات در رابطه مبادله خارجی تلاش شده است. در کشورهای مورد بررسی این کوشش‌ها برای دوره ۱۹۸۰-۹۰ نسبت مالیات مبادلات داخلی به تولید ناخالص داخلی را از ۳/۹ درصد به ۵/۱ درصد افزایش داده است. نسبت مالیات بر تجارت بین‌الملل به تولید ناخالص داخلی در همین دوره از ۵/۷ درصد به ۵/۲ کاهش یافته است. مالیات مستقیم نیز نسبت به تولید ناخالص داخلی از ۳/۶ درصد به ۳/۲ درصد، کاهش یافت. تا حدی که این کاهش ناشی از روند نامطلوب رابطه مبادله و شرایط رکودی در کشورهای مورد مطالعه است. اگرچه انتظار می‌رود که بهبود شرایط اقتصادی نسبت مالیات مستقیم به تولید ناخالص داخلی را افزایش دهد، کاهش ساختاری در مالیات تجارت بین‌الملل می‌تواند در چند سال آینده که آثار کامل بسیاری از اصلاحات مالیاتی اخیر ظهور می‌کند، ادامه یابد.

اگرچه تحولات خارجی نامطلوب اغلب نقشی در کمبود درآمد داشته‌اند، اصلاحات ساختاری نیز به دو دلیل برای برخی از کشورها کاهش درآمد مالیاتی را به همراه داشته‌است، که این مسئله‌ای پیش‌بینی نشده بوده است.

۱- کاهش سریع درآمد گمرکی ناشی از کاهش تعرفه‌ها با کاهش کافی در معافیتها یا

فرار از مالیات جبران نشده است.

۲- جمع آوری مالیات بر معاملات داخلی ذاتاً سختتر بوده و هزینه جمع آوری آنها نیز زیاد است.

علاوه بر این وسیعتر کردن عرصه مالیات داخل برای دربر گرفتن تعداد بیشتری از کالاها و مالیات‌دهندگان نیاز به تقویت سیستم اداری مالیات دارد، که دستیابی به آن در کوتاهمدت کاری دشوار است.

مالیات بر معاملات داخلی

در یک سوم از کشورهای مورد بررسی مالیات بر فروش کلی مورد استفاده قرار گرفته که غالباً نظام مالیات بر فروش با نرخهای متفاوت را جایگزین کرده است. تعدادی از کشورها نیز مالیات ارزش افزوده را بکار گرفته‌اند یا در حال بررسی برای به کارگیری آن هستند. این مالیات اگر بدرستی طراحی شود، کارآمدتر است و باعث ایجاد اختلال کمتر در فعالیتهای اقتصادی می‌شود.

مالیات مستقیم

برخی از کشورها نظام مالیات بر درآمد افراد را ساده‌تر ساخته و کارایی و عدالت آن را با کاهش بالاترین نرخهای نهایی مالیات، کاهش تعداد نرخها، کاهش معافیتها، محدود ساختن پوشش مزایا و تغییر در تعریف درآمد افزایش داده‌اند. در برخی از این کشورها در کوتاهمدت درآمد مالیات مستقیم کاهش یافته است.

اگرچه، همواره اصلاح نظام مالیات بر درآمد مهمترین هدف در کشورهای مورد بررسی بوده است، اما به این مسئله نیز توجه شده است که میزان متوسط این مالیات، در حد ۳ درصد تولید ناخالص داخلی و بسیار اندک بوده و می‌تواند به میزان چشمگیری افزایش یابد. بدین منظور،

تاکنون تاکید بر بهبود مکانیزم جمع آوری مالیات و وسعت بخشیدن به پایه مالیات بوده است. در برخی از کشورها جمع آوری مالیات با دریافت مالیات دوره‌ای در خلال سال به منظور کاهش قدرت خرید مالیات در اثر تورم، بهبود یافته است. اصلاح نظام مالیاتی همچنین هدف وضع نرخهای مسالمت‌آمیز حداقل بر فروش، خالص یا ناخالص داراییهای شرکتها، که از مالیات بر درآمد شرکتها قابل کسر کردن است را در نظر داشته است. که این امر حسابسازی را اندکی کاهش داده است.

مالیات بخش غیررسمی (زیرزمینی)

بدتر شدن رابطه مبادله و فشار رقابت خارجی در بسیاری از کشورهای مورد بررسی که در آنها نرخ ارز یک ابزار مؤثر سیاست اقتصادی نیست، باعث شده‌است که بخش غیررسمی، با کوشش بنگاههای اقتصادی برای کاهش هزینه از طریق فرار از مقررات کارگری و مالیاتی، توسعه یابد. در نتیجه، پایه مالیات کاهش یافته است. برخی از کشورها در مقابل این معضل به سه شکل زیر واکنش نشان داده‌اند.

۱- با وضع مالیات واحد ۲ تا ۳ درصدی برای تمامی واردات که می‌تواند از مالیات بر درآمد مودیان مالیاتی کسر شود. این باعث می‌شود که مالیاتی مؤثر برای تمامی واردکنندگان بخش غیررسمی وضع شود و انگیزه‌ای برای تکمیل و ارسال اظهارنامه‌های مالیاتی ایجاد می‌کند.

۲- با وضع مالیات پایین برای تمامی کالاهای مصرف‌نشده، که این بخش غیررسمی را به طور غیر مستقیم از طریق سید کالاهای مصرفی مشمول مالیات می‌سازد.

۳- با افزایش حداقل مالیات جواز کسب و کار.

حقوق گمرکی پایین و نرخ مالیات

یکسان برای تعداد وسیعی از کالاها به جای نرخ بالا برای تعداد محدودی از کالاها باید انگیزه قاچاق را نیز کاهش دهد.

اداره امور مالیات

در تعدادی از کشورها اداره امور مالیات با آموزش بهتر، حقوق بیشتر و شرایط کاری مناسبتر برای کارکنان بخش جمع‌آوری مالیات بهبود یافته است. بدین جهت حتی با وجود محدودیتهای بودجه‌ای به نظر می‌رسد که افزایش هزینه بخش جمع‌آوری مالیات چه از راه افزایش حقوق چه از طریق افزایش هزینه تجهیزات برای اکثر کشورها مفید است.

اصلاحات بودجه‌ای و ساختار هزینه‌ها

در سالهای اخیر در برنامه تسهیلات تعدیل ساختاری توجه بیشتری به افزایش شفافیت حسابهای بودجه و وسعت بخشیدن به پوشش حسابهای مالی اصلی برای در برگرفتن تمامی فعالیتهای دولت معطوف شده است. در بسیاری از کشورهای مورد بررسی شفافیت بودجه با کاهش یا حذف کمک هزینه‌های ناشی از نرخهای بهره پایین یا نرخ ارز کمتر از واقع ارزشگذاری شده، افزایش یافته است.

کوشش برای حفظ نرخهای بهره حقیقی مثبت باعث افزایش هزینه بهره بدهیهای داخلی دولت شده است و نیز سهمی در افزایش کسر بودجه دولت داشته است. از طرف دیگر، این موجب تجهیز پس‌اندازهای داخلی و اتکای بیشتر به تأمین مالی غیر بانکی کسر بودجه شده است. در مواردی که جزء خارجی هزینه‌ها بیش از جزء مالیات کالاهای غیرمبادله باشد، تقلیل درخور ملاحظه ارزش پول داخلی باعث افزایش میزان اسمی کسر بودجه می‌شود. اما کسر بودجه ممکن است چندان تغییری نکرده باشد. قبل از اصلاح

نرخ ارز احتمال دارد برخی از خریدها و پرداختهای خارجی کشور به دلیل نرخ ارز بیش از حد ارزشگذاری شده یارانه دریافت کنند، که این کسر بودجه دولت را کمتر از واقع نشان می‌دهد. به طور کلی حرکت دادن نرخ بهره و نرخ ارز به سوی سطح مناسب، یارانه‌ها را از میان برداشته و وضعیت واقعی بودجه را نشان می‌دهد، بخصوص این مسئله میزان منابع داخلی مورد نیاز دولت برای انجام تعهدات بدون توسل جستن به تأمین مالی تورمی را نیز مشخص می‌سازد.

برخی از کشورها موفق شده‌اند که هم مزد و حقوق پرداختی به کارکنان دولت به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی را کاهش دهند و هم ساختار مزد و حقوق پرداختی دولت را بهبود بخشند. در برخی از کشورها این کار با محدود ساختن اضافه حقوق و دادن ترفیع و در برخی دیگر با کاهش کارکنان زائد دولت صورت گرفته است.

اصلاح وضعیت اشتغال در دولت، که اشتغال در دولت را با بازنشستگی پیش از موعد کاهش می‌دهد، در کوتاهمدت ممکن است هزینه‌ها را افزایش داده و باعث افزایش کسر بودجه شود، اما در بلند مدت باعث کاهش هزینه می‌شود. در بسیاری از کشورها، نیاز به پرداخت حقوق مناسب به کارکنان دولت بخصوص در سطوح بالا، وجود دارد، تا دولت قادر به جذب افراد بسیار متخصص شود. در برخی از کشورها باید حقوق کارکنان دولت در تمام سطوح افزایش یابد تا کارکنان بدون رشوه‌گیری یا بدون انجام کار دوم بتوانند مخارج خانواده‌های خود را تأمین کنند.

در برخی از کشورها نیز برای ثابت نگاهداشتن یا کاهش مخارج نظامی یا مخارج غیر مولد دولت کوشش شده، اما در این زمینه موفقیت اندک بوده است.

سیاستها برای حمایت از مردم کم درآمد

یکی از زمینه‌هایی که توجه بسیاری را جلب کرده طراحی سیاستهای هزینه‌ای به منظور حمایت از مردم کم درآمد در مقابل آثار سیاستهای تعدیل اقتصادی است. یکی از هدفهای اصلی برنامه تسهیلات تعدیل ساختاری سازگار ساختن تقاضای داخلی با منابع در دسترس در کوتاهمدت و هموار ساختن راه برای رشد قابل دوام و کارآمد با قیمت‌های باثبات در میانمدت می‌باشد. اگرچه در کوتاهمدت سیاستهای مورد نیاز برای دستیابی به این هدف ممکن است به گروههای کم درآمد آسیب رساند، اما ممکن است عدم تعدیل نتایج مخربتری برای کم درآمدها که قادر به حمایت از خود در مقابل نرخهای تورم بالا یا توقف تولید بخاطر عدم تعدیل نمی‌باشند، داشته باشد. چون کارآمدی هر برنامه اقتصادی به

میزان پذیرش اجتماعی آن بستگی دارد، در برنامه‌های تسهیلات تعدیل ساختاری، ابزارهایی برای حمایت از گروههای کم‌درآمد در نظر گرفته شده است. در برخی از کشورها این کار با افزایش هزینه‌های اجتماعی در بودجه صورت گرفته است. افزایش هزینه‌های آموزش و بهداشت، اختصاص یارانه به کالاهای اساسی، سیستم جیره‌بندی مواد غذایی از این گروه می‌باشند. در برخی دیگر از کشورها با پرداخت هزینه بیکاری، آموزش مجدد، ایجاد فرصتهای اشتغال، دادن غذای رایگان در مدارس و غیره از طبقات کم درآمد حمایت شده است.

مدیریت هزینه‌های عمومی

بررسی هزینه‌ها در برنامه‌های تسهیلات تعدیل ساختاری نشان داده است که سیاست بهبود مدیریت مالی دولت و

ترکیب هزینه‌ها دامنه کاهش قابل ملاحظه در هزینه‌ها را حداقل در کوتاهمدت محدود کرده است. آزادسازی نرخ بهره و نرخ ارز، اصلاحات اداری دولت، سرمایه‌گذاری مجدد در مؤسسات دولتی و ایجاد شبکه ایمنی برای کم‌درآمدها در خلال فرایند تعدیل، نیازمند هزینه‌های اضافی است که تمایل به افزایش هزینه‌های مستمر دولت دارد. اگرچه با کاهش هزینه‌های غیرمولد می‌توان اندکی صرفه‌جویی کرد، اما اینکار فقط با گذشت زمان امکانپذیر است. بنابراین تأکید بر مدیریت هزینه‌های عمومی می‌تواند از نظر بهترین استفاده از منابع عمومی، کاهش مخارج غیرضروری و مراقبت از ترکیب هزینه‌های عمومی اهمیت بسیار داشته باشد.

نتیجه‌گیری و درس‌هایی برای آینده

با مقایسه سال پایه یا سال قبل از اجرای برنامه با سال آخر برنامه در کشورهای مورد بررسی، تراز حساب‌جاری به طور متوسط به میزان یک درصد تولید ناخالص داخلی بهبود یافت. این بهبودی ناشی از کاهش کسری از $\frac{8}{3}$ درصد تولید ناخالص داخلی به $\frac{7}{4}$ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است.

در کشورهای مورد بررسی درآمد مالیاتی از $\frac{13}{7}$ درصد تولید ناخالص داخلی، در سال قبل از شروع برنامه به $\frac{14}{1}$ درصد در آخرین سال برنامه افزایش یافت، اگرچه هزینه‌های جاری فقط اندکی کاهش یافتند. حرکت در جهت همگرایی درآمد مالیاتی و هزینه‌های جاری، همراه با درآمدهای غیر مالیاتی نسبتاً باثبات، در حدود ۳ درصد تولید ناخالص داخلی، باعث افزایش پس‌انداز از جانب دولت گردید. در مقایسه با سال قبل از اجرای برنامه، هزینه‌های سرمایه‌ای تغییری را نشان نمی‌دهند. اما با توجه به تغییر ساختار هزینه‌های عمومی با

کمک بانک جهانی، کارایی کل این هزینه ممکن است در دوره مورد نظر افزایش یافته باشد. اگرچه کمی ساختن کارایی مشکل است اما بهبود در ترکیب این هزینه باعث بهبود وضعیت رشد در کشورهای مورد بررسی خواهد شد.

نتایج به دست آمده باید در چارچوب وسیعتر اصلاحات ساختاری تفسیر شود، زیرا در برخی موارد کیفیت و کارایی تعدیل فدای نیاز به افزایش نسبت درآمد دولت به تولید ناخالص داخلی در کوتاهمدت برای دستیابی به هدفهای تثبیت شده است. کاهش حقوق گمرکی در بسیاری از کشورهای مورد بررسی در کوتاهمدت درآمد مالیاتی را کاهش داده است، بنابراین افزایش نسبت درآمد مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در مقایسه با سال پایه یا سال قبل از اجرای برنامه تعدیل، اگرچه بسیار اندک است، اما دستیابی به آن با وجود آثار منفی کوتاهمدت اصلاحات و با وجود بدتر شدن رابطه مبادله، صورت گرفته است. از این گذشته با بهبود کارایی و مدیریت بخش عمومی که در پی اصلاحات خواهد آمد، اجرای سیاستها و تجهیز منابع عمومی در میانمدت سرعت خواهد گرفت. به همین ترتیب پیشرفت محدود در کاهش هزینه جاری را باید با در نظر گرفتن هزینه‌های مربوط به آزادسازی نرخ بهره، اصلاحات اداری دولت و ایجاد شبکه ایمنی برای گروههای کم درآمد تفسیر کرد. تجدید ساخت بانکی دولتی نیازمند هزینه‌های مالی و هزینه‌های مجدداً به حساب سرمایه گرفته شده بوده است، که اینها باعث افزایش کسر بودجه در برخی از کشورها شده است. بسط پوشش بودجه برای دربر گرفتن عملیات مالی و شبه مالی که قبلاً در بودجه شامل نشده بود و بسط مؤسسات مربوط به مالیات باعث بهبود در مدیریت منابع مالی دولت شده است.

علاوه بر این در برخی از کشورها ترکیب هزینه‌ها با کاهش یارانه به مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و هزینه‌های نظامی، بهبود یافته است. اگرچه برای بهبود کنترل هزینه‌ها نیز کوشش شده اما در این زمینه موفقیت چندانی حاصل نشده است. غالباً در برنامه‌های اصلاح ساختار مالی، دو تمایل آشکار وجود دارد. یکی تمایل به خوشبینی بیش از حد در هدفگذاری اثر احتمالی درآمد ناشی از تغییرات در سیاست مالیاتی و مدیریت مالیاتی است. اگر برنامه به طور کامل اجرا می‌شد کاهش تعرفه، کاهش معافیتها و سایر برنامه‌ها باید تغییری در درآمد دولت به وجود نمی‌آورد. اما مسایلی مانند مقاومت گروههایی که زیان می‌بینند و اجرای غیر کامل برنامه باعث بروز کمبودهای پیش‌بینی نشده در درآمد شده است. علاوه بر این به نظر می‌رسد که در بسیاری از کشورها یک واکنش عرضه کوتاهمدت ضعیف نسبت به انگیزه‌های قویتر ایجاد شده از طریق کاهش در نرخهای نهایی مالیات بر درآمد بالا وجود دارد که این باعث کاهش درآمد بیش از حد مورد انتظار می‌شود.

اما تمایل به تخمین بیش از حد درآمد با تمایل به تخمین بیش از حد هزینه‌های سرمایه‌ای جبران می‌شود.

بدین ترتیب در بررسی تصویر ارائه شده از عملکرد مالی کشورهای مورد بررسی باید محافظه کار بود. بهبود کمی نسبتاً اندک در متغیرهای کل مالی را باید با توجه به کوشش چشمگیر برای تجدید ساختار اقتصاد در نظر گرفت.

منابع:

K.Nashashili, S. Gupta, C. Liuksila, H. Lonie and W.Mahler.

The Fiscal Dimensions of Adjustment in Law - Income Counties IMF - 1992