

ارزیابی سیاستهای اقتصادی دولت

برای مهار کردن تورم

با نگاه ویژه به حذف یارانه بنزین در ایران

دکتر علی اکبر نیکو اقبال - عضو هیأت علمی دانشکده اقتصاد - دانشگاه تهران

۱- نکات کلیدی

سوخت فسیلی تجدیدناشدنی برهاند، مشکلات و مسائلی دامنه‌دار در ایران پدید آورده است. یکی از بزرگترین آنها، فروش فرآورده‌های فسیلی نفت و گاز به قیمت‌های ارزان یارانه‌ای است که اختلاف آن با قیمت‌های جهانی رو به افزایش گذاشته است. این وضع، مشکلات بسیاری برای اقتصاد ایران از جمله واگرایی فزاینده میان قیمت‌های داخلی و خارجی فرآورده‌های سوختی، قاچاق، مصرف اسراف آمیز و فزاینده فرآورده‌های سوختی در همه زمین‌های صنعتی و اقتصادی، پیوسته دورتر شدن از تکنولوژیهای صنعتی صرفه‌جویی کننده انرژی و انحراف از ساختارهای مطلوب اقتصادی به بار آورده است.

پرداخت غیر هدفمند و انتظام نیافته یارانه در اقتصاد ایران در سالها و دهه‌های گذشته، آسیب‌های ویرانگری به اقتصاد ایران زده است: قیمت‌های نسبی کالاها و خدمات را مخدوش کرده، سرمایه‌گذاران را به سوی پروژه‌های انرژی برکشاند، فرهنگ مصرفی و مصرف‌زدگی را رواج داده و ساختار مصرف و پس‌انداز را به سوی افزایش مصرف و کاهش پس‌انداز سوق داده، قاچاق کالاهای یارانه‌ای را افزایش داده، پرداخت مستمر و فزاینده یارانه و فشار بر منابع عمومی بودجه دولت را

تقاضای روزافزون انرژی، جهان را با چالش بزرگی روبه‌رو کرده و تولید هرچه بیشتر آنرا (بوئیه در زمینه انرژی‌های نو و تجدیدشدنی) گریزناپذیر ساخته است. پیامدهای کاهش یافتن منابع سوخت‌های فسیلی مسئله‌ای است که بسیاری از کشورهای جهان را بر آن داشته است که موضوع امنیت در زمینه تأمین انرژی را جدی‌تر بگیرند و دیگر گونیه‌های گسترده‌ای در سیاست‌های تأمین انرژی خود بوئیه بهره‌گیری از نوآوری‌ها و تکنولوژیهای تازه مانند انرژیهای خورشیدی، بادی، ژئوترمال، پیل سوختی و بایومس پدید آورند.

این روند دیگر گونیه‌ها در سطح جهانی، اقتصاد ایران را از گذشته دور تاکنون و بوئیه در زمان حاضر با دشواریهای روبه‌رو کرده است. استخراج فزاینده نفت و گاز و صدور آن در دورانی دراز، درآمدهای کلان و باور نکردنی ارزی برای ایران به ارمغان آورده است. ارزی که می‌تواند جانشین همه عوامل و منابع تولیدی شود و از همین رو مهمترین عامل تولیدی در اقتصاد در نظر گرفته می‌شود، به جای آنکه تبدیل به سرمایه‌گذارهای تولیدی شود و اقتصاد را از تک‌محصولی بودن و وابستگی به منابع

پیشننگری شده در ایران؛ بررسی ماهیت و علل تورم در ایران و روشن کردن این نکته که آثار فوری یا آغازین تورم ناشی از فشار هزینه و انتظارات تورمی بر آمده از حذف یارانه‌های انرژی را می‌توان با سیاستهای سنجیده اقتصادی دولت (مالی، پولی و قانونگذاری) از میان برد. بنابراین، هدف سوم این پژوهش آن است که علل و عوامل ناکامی دولت در مهار کردن تورم در ایران در زمینه تدوین و اجرای سیاستهای پولی و مالی (بودجه‌ای) تبیین و راههای از میان بردن مشکل تورم ناشی از حذف یارانه‌های انرژی (بنزین) نشان داده شود.

۲- روش پژوهش

۱- پژوهشهای بسیاری در زمینه حذف و هدفمند کردن یارانه در اقتصاد ایران صورت گرفته و بر سرهم به این نتیجه رسیده است که حذف یارانه‌ها تورم سنگینی در کوتاه مدت به بار خواهد آورد. روشهای پژوهش در این نوشتارها بیشتر بر کاربرد مدل‌های ایستا با معادلات

○ پرداخت غیر هدفمند و انتظام نیافته یارانه در اقتصاد ایران در سالها و حتا دهه‌های گذشته، آسیبهای ویرانگری به اقتصاد ایران زده است: قیمت‌های نسبی کالاها و خدمات را مخدوش کرده، سرمایه‌گذاران را به سوی پروژه‌های انرژی بر کشانده، فرهنگ مصرفی و مصرف‌زدگی را رواج داده و ساختار مصرف و پس‌انداز را به سوی افزایش مصرف و کاهش پس‌انداز سوق داده، قاچاق کالاهای یارانه‌ای را افزایش داده، پرداخت مستمر و فزاینده یارانه و فشار بر منابع عمومی بودجه دولت را بیشتر کرده و بخش بزرگی از کسری بودجه دولت و تورم بر خاسته از آنرا به خود اختصاص داده است.

بیشتر کرده و بخش بزرگی از کسری بودجه دولت و تورم بر خاسته از آنرا به خود اختصاص داده است. تورم بی‌وسسته و نیز فزاینده‌گی آن در این سالها، سیاستگذاران اقتصادی را در تصمیمات خود برای مهار کردن تورم سرگردان ساخته و سبب شده است که هر گونه اقدام مرتبط با اصلاح نظام قیمت‌ها و هدفمند کردن یارانه‌ها را در سایه نگرانی و هراس از تورم بیشتر، به تأخیر اندازند.

در بسیاری از پژوهشهای انجام شده درباره حذف یارانه در اقتصاد ایران نشان داده شده است که با از میان رفتن یارانه، تورمی سنگین فزون بر تورم موجود به اقتصاد ایران تحمیل می‌شود. بدین سان، نگرانی و هراس از پیامدهای این جراحی بزرگ تاکنون مانع اجرای آن و تصمیم‌گیری‌های درست شده و سبب گردیده است که این بیماری مزمن اقتصادی روز به روز بدخیم‌تر و درمان آن پیچیده‌تر شود.

هدف این بررسی آن است که بر عکس پژوهشهای انجام شده، نشان داده شود که وجود تورم در ایران و نیز تورم بیشتر به علت حذف یارانه در اقتصاد ایران، به سیاستهای اقتصادی دولت و بویژه سیاستهای مالی و سرانجام به کسر بودجه دولت بستگی دارد. سیاستهای مالی و اقتصادی دولت می‌تواند تورم پیشنهادی شده در پژوهشهای انجام شده را در عمل و برخلاف پیشنهادها، چند برابر کند، همچنان که دولت می‌تواند با سیاستهای منطقی و عقلانی، تورمهای پیشنهادی شده را خنثی کند و در میان و حتا کوتاه مدت تورم را کاهش دهد و اندازه آنرا به ارقام پایین یک رقمی برساند.

موفقیت کشورهای صنعتی در چند دهه گذشته و بویژه در دهه ۸۰ میلادی و موفقیت شماری از کشورهای رو به توسعه در یک دهه گذشته، گواه بسیار روشنی برای هدف یا فرضیه طرح پیش رو است. موفقیت‌های عملی و تجربی، پیامد به کار بسته شدن دست آوردهای علم اقتصاد بویژه در بخش مالیه دولتی و پول و بانکداری است. بنابراین، هدف عملیاتی این طرح را می‌توان در ۳ موضوع خلاصه کرد:

نشان دادن نقاط ضعف مدل‌های به کار گرفته شده در پژوهشهای انجام شده در زمینه حذف یارانه و تورمهای

مدلی است که از مفروضات محدودکننده نامتناسب با صورت مسئله آزاد باشد و نتایج آن از راه بررسی زنجیره‌ای و متقابل متغیرهای اقتصادی و شواهد نظری، تجربی و تطبیقی تأیید شده باشد. این پژوهش گرایش به روش سیستمی دارد که مجموعه عوامل اثرگذار در پدیده را بررسی می‌کند. (برای مطالعه بیشتر روش سیستمی ر.ک: نیکو اقبال، برگزیده نظریه‌های سازمان و...)

۲- همچنان که موضوع قیمت‌های نسبی یا تعادل عمومی جایگاهی مطلوب در علم اقتصاد دارد و از این رو سفارش می‌شود که سیاستگذاران اقتصادی دولت برای تحقق بخشیدن به آن برای رسیدن به اهداف تخصیص مطلوب منابع و رشد اقتصادی و... در این راستا باشد، به همان اندازه یا بیشتر، شناسایی دقیق «قیمت‌های نسبی» دشوار و در عمل ناممکن است زیرا تحولات و نوآوری‌های تکنولوژیک در روش‌ها و محصولات تولید شده و اکتشاف منابع و محصولات تازه پیوسته در حال دگرگون کردن قیمت‌های نسبی است. نگاه کنید به همین مسئله شناسایی قیمت‌های نسبی حامل‌های انرژی که اگر بتوان آنرا تعیین کرد به سادگی می‌توان آنرا با قیمت‌های واقعی موجود سنجید و میزان یارانه‌های پرداخت شده از سوی دولت را به دست آورد و برای حذف آن اقدام کرد. ولی تعیین بهای حقیقی یا نسبی یک محصول از دیدگاه نظری با مشکلات و مسائلی چند روبه‌روست. برای رهایی از بحث‌های پر کشمکش نظری، در این پژوهش فرض بر آن است که قیمت‌های بین‌المللی حامل‌های انرژی کمیابی‌های نسبی را منعکس می‌کند که دیر یا زود با کاهش منابع تجدیدناشدنی انرژی در ایران، شالوده واقعی هزینه‌های تولیدی و هزینه‌ها را تشکیل خواهد داد و از این رو برای جلوگیری از شوک در آینده بهتر است دولت به سرعت به سمت گراتر کردن منابع انرژی زاحرت کند و دست به اصلاح و تکمیل دیگر ساختارها و فرایندهای اقتصادی بزند. پس هدف این نوشتار آن نیست که میزان و مبالغ انواع یارانه‌های پرداخت شده از سوی دولت را معین و برای حذف این یارانه‌ها مدل‌سازی کند، بلکه هدف آن است که نشان داده شود دولت می‌تواند فرایند

○ تورم پیوسته و نیز فزاینده‌گی آن در این سالها، سیاستگذاران اقتصادی را در تصمیمات خود برای مهار کردن تورم سرگردان ساخته و سبب شده است که هرگونه اقدام مرتبط با اصلاح نظام قیمت‌ها و هدفمند کردن یارانه‌ها را در سایه نگرانی و هراس از تورم بیشتر، به تأخیر اندازند.

فنی و رفتاری با ضرایب ثابت مانند جدول داده- ستاده بوده است. شیوه کار این مدلها چنین است که اگر منابع یا هزینه‌های ورودی سیستم در سایه عوامل برونزا همچون حذف یارانه‌های انرژی افزایش یابد، به علت ضرایب ثابت فرض شده میان ورودی و خروجی، ارزش خروجی‌های سیستم و به عبارتی بهای محصولات تولید شده در تناسب با افزایش ورودیها افزایش می‌یابد و در سطوح کلان، تورم را نشان می‌دهد. بدین سان، مفروضات غیرواقع بینانه این مدلها در اجرا و عمل، مانع تحولات ساختاری مورد نیاز و تحقق هدف ثبات قیمت‌ها می‌شود.

در حقیقت، هدف سیاست‌های اقتصادی که تغییر ضرایب فنی و رفتاری از راه تغییر نسبی نظام قیمت‌ها است، در این گونه مدلها جایگاهی ندارد. شنیده می‌شود که قرار است مدل‌هایی پویا برای بررسی چگونگی حذف یارانه‌ها در ایران به کار گرفته شود و از هم اکنون هم می‌توان پیش‌بینی کرد که اگر چه مدل‌های پویا با اصلاح مرحله‌ای ضرایب ثابت، بخشی از مشکل را حل می‌کند ولی مدل یا سیستم آنها نمی‌تواند تحولات پیوسته داخلی و خارجی را در مدل لحاظ کند و به دنبال آن، ساز و کاری را در خود نهادینه کند تا با استفاده از متغیرهای برونزا در سیستم اثرگذاری و سیستم را به سوی هدف‌های تعیین شده متحول کند. ما در بخش «مرور و نکات نقدپذیر مطالعات انجام شده»، این مسئله را بیشتر بررسی خواهیم کرد.

بدین سان، روش پژوهش پیش‌رو ملتزم به تبیین

کمکی به کاهش و کنترل تورم نمی‌کند، بلکه هدفهای رشد، توازن خارجی اقتصاد و توزیع متعادل درآمد را نیز تضعیف می‌کند.

بند یکم - اولویت مهار کردن تورم در سنجش با دیگر هدفهای کلان

یکی از موضوعات کلیدی در نظریه پردازی و سیاستگذاران اقتصادی اقتصاد کلان معطوف به تعارض یا تضاد اهداف به این معنی است که تحقق همزمان آنها غیرممکن بوده و به عبارتی تحقق کامل یکی از آنها مانعی جهت تحقق هدف دیگر است. این معنی بویژه در منحنی فیلیپس نشان داده می‌شود که کاهش تورم با افزایش بیکاری و یا کاهش بیکاری با افزایش تورم متناظر است. به این ترتیب، اولویت گذاری بین اهداف به یک ضرورت تبدیل می‌گردد که برنامه‌ریزان و سیاستگذاران اقتصادی را مجبور به تفکر و تصمیم‌گیری در مورد آنها می‌نماید اگر آنها به گزینش فرایند بهینه توسعه اقتصادی مصمم باشند. مسئله

○ هدف این بررسی آن است که برعکس پژوهشهای انجام شده، نشان داده شود که وجود تورم در ایران و نیز تورم بیشتر به علت حذف یارانه در اقتصاد ایران، به سیاستهای اقتصادی دولت و بویژه سیاستهای مالی و سرانجام به کسر بودجه دولت بستگی دارد. سیاستهای مالی و اقتصادی دولت می‌تواند تورم پیشنگری شده در پژوهشهای انجام شده را در عمل و برخلاف پیشنگریها، چند برابر کند، همچنان که دولت می‌تواند با سیاستهای منطقی و عقلانی، تورمهای پیشنگری شده را خنثی کند و در میان و حتی کوتاه مدت تورم را کاهش دهد و اندازه آنرا به ارقام پایین یک رقمی برساند.

گذر از انرژی ارزان به انرژی گران رابی خسارتهای پیشنگری شده (همچون تورمهایی که گاهی تا ۶۰٪ پیش بینی می‌شود)، بپیماید. روش در این پژوهش عبارت است از:

* بررسی صرفاً نظری موضوع با تکیه بر واقعیتهای تجربی و همچنین تجربه موفق کشورهای قابل مقایسه با ایران.

* بررسی عملکردهای اقتصادی در ایران و سنجش آن با روندهای برنامه‌ای (هدفهای برنامه‌ای و پیش فرضهای کلی موفقیت).

* بررسی علل ناکامیها در مهار کردن تورم و نتیجه‌گیریها.

فصل یکم

نظریه تورم و عوامل تعیین کننده آن

موضوع تورم در اقتصاد ایران جایگاهی ویژه دارد. از یک سو پژوهشهای بسیار در این باره انجام گرفته و به صورت مقاله و کتاب منتشر شده که در آنها اهمیت، علل، پیامدها و راههای کنترل و کاهش تورم فزاینده تشریح گردیده و حتی بر لزوم کاهش دادن آن به اعداد تک رقمی در برنامه چهارم توسعه اقتصادی ایران تأکید شده است، ولی از سوی دیگر، نرخهای تورم بر پایه ارقام منتشر شده هیچگاه به گونه مستمر به سمت تک رقمی شدن یا حتی کاهش مستمر گرایش نیافته است. بدین سان، به نظر می‌رسد که اقتصاد ایران با معضل یا معمایی حل نشده روبه‌رو گردیده است که تا زمان حل قطعی آن، بررسی علمی موضوع همچنان ضرورت خواهد داشت.

از جهات گوناگون می‌توان مسئله تورم مزمن در ایران را بررسی و عوامل و علل آنرا تشریح کرد. مهم آن است که عوامل اثرگذار بر کاهش و کنترل تورم به گونه متمرکز، هماهنگ و مشترک عمل کنند. هدفهای گوناگون و ناهمساز در سطح کلان و ناهمخوان با رهنمودها و چشم اندازهای بلندمدت توسعه و به دنبال آن، سیاستگذاران پراکنده و ناهماهنگ در سایه نبود سیاستگذاران پشیمان و مکمل و برنامه‌ای، نه تنها

صرفه‌جویی و سرمایه‌گذاری حاصل از آن‌ها به سمت عصر طلایی انباشت رهنمون می‌نماید که در آن، انسانها تقریباً بدون انجام کار (به علت جایگزینی کار توسط سرمایه و فناوری) از مزایا و مواهب رفاه و افزایش دائمی آن بهره‌مند می‌شوند. بدون رسیدن به آن مرحله، رو آوردن به مصرف‌گرایی لحظه‌ای بدون در نظر گرفتن استمرار، تأمین و افزایش آن در آینده موجودیت اقتصادی و امنیتی هر جامعه‌ای را دائماً تهدید می‌نماید. بنابراین رفاه بی‌تداوم در زمان حال خطر و تهدیدی است که حتا رفاه حال يك جامعه را به علت نیاز انسان به تداوم و توسعه، با اضطراب و نگرانی قرین می‌نماید (در حقیقت این مطلب اشاره‌ای است به کمبود و فقدان آتی منابع انرژی تجدیدناپذیر در ایران).

تعارض بین منافع حال و آینده‌رانی می‌تواند در مورد حداکثر نمودن اشتغال در زمان حال یا حداکثر اشتغال در زمان آینده در نظریه‌های اقتصادی نیز مشاهده نمود؛ اصل برابری هزینه نهایی با درآمد نهایی (در وضعیت انحصار) و یا با قیمت (در رقابت کامل) در مؤسسات موجب حداکثر سود می‌گردد. با فرض سرمایه‌گذاری سود حاصله، این نتیجه حاصل می‌شود که حداکثر سود در مرحله يك و سرمایه‌گذاری آنها موجبات حداکثر اشتغال را در طول المدت فراهم می‌کند در حالی که سیاست حداکثر اشتغال در کوتاه‌مدت موجب کاهش و فقدان سود در کوتاه‌مدت (مرحله يك) می‌گردد که اگر چه اشتغال را در زمان حال حداکثر می‌نماید ولیکن به علت فقدان ذخایر و منابع جهت سرمایه‌گذاری، اشتغال آتی را مورد تهدید قرار می‌دهد.

وضعیت موجود اشتغال در کشورهای صنعتی یکی از شواهد مهم برای تبیین تعارض بین اشتغال در زمان حال و آینده است. در این کشورها هیچگاه مشاهده نشده و یا کمتر مشاهده شده است که مجوزهایی برای اشتغال در شرکتها و مؤسسات تولیدی دولتی جهت افزایش اشتغال صادر شود زیرا که يك چنین مقرراتی فقط می‌تواند انباشت نیروی انسانی در سازمانهای دولتی را که بخودی خود چند برابر سازمانهای مشابه خصوصی است افزایش و بهره‌وری نیروی کار را

تعارض اهداف سازمانی در همه واحدهای اقتصادی نظیر خانواده، مؤسسه و دولت کم و بیش ظاهر می‌گردد و آنها را مجبور به اولویت‌گذاری و یا اتخاذ تصمیم می‌نماید. همزمان همه چیز و همه اهداف را خواستن و به عبارتی بی‌اعتنایی به اولویت‌گذاری بین اهداف کلان اقتصادی موجب می‌گردد که منابع اقتصادی به اتلاف کشانده شده و فرایند مطلوب توسعه اقتصادی به انحراف کشیده شود.

یکی از تعارضات مهم بین اهداف برای عمال یا تصمیم‌گیرندگان اقتصادی همواره گزینش بین حال و آینده و یا به عبارت دیگر اهداف کوتاه مدت (فوری) و طولی المدت (آتی) است. درآمد یا منفعت بیشتر در آینده منوط به مصرف کمتر (صرفه‌جویی) در زمان حال و لذا پس انداز بیشتر در زمان حال و درآمد و مصرف بیشتر در زمان آینده است. نرخ ترجیحات بین حال و آینده در موارد و زمانهایی نظیر تشدید بحران، کاهش و به سمت صفر میل پیدامی‌کند و برعکس نیز در شرایط افزایش امنیت و ثبات، افزایش پیدامی‌نماید. بدیهی است که بقای ملت‌ها امری طولی المدت و نامحدود به حساب می‌آید و گزینش منافع زودگذر و لحظه‌یی توسط نهاد دولت، اساساً امری غیراصولی و غیرمنطقی است بویژه اگر این گزینش پیامدهای منفی فزاینده‌ای را در زمان آتی به دنبال خود بیافریند. در نظریه «عصر طلایی انباشت» (Golden Age of Accumulation)

○ هدف این نوشتار آن نیست که میزان و

مبالغ انواع یارانه‌های پرداخت شده از سوی دولت را معین و برای حذف این یارانه‌ها مدل‌سازی کند، بلکه هدف آن است که نشان داده شود دولت می‌تواند فرایند گذر از انرژی ارزان به انرژی گران را بی‌خسارتهای پیشنگری شده (همچون تورم‌هایی که گاهی تا ۶۰٪ پیش‌بینی می‌شود)، بپیماید.

○ تجربه کشورهای صنعتی در نیم سده گذشته و بسیاری از کشورهای رو به توسعه در یکی دو دهه گذشته، این نظریه اقتصادی را تأیید کرده است که سیاست ثبات قیمتها (کاهش تورم و کنترل آن در راستای ثبات) و به دنبال آن ثبات سیاسی تنها اولویت بی چون و چرادر میان هدفهای کلان اقتصادی است، زیرا تحقق این هدف کمک مؤثری به تحقق دیگر هدفهای کلان اقتصادی یعنی رشد، اشتغال، توازن ارزی و بودجه‌ای و نیز توزیع عادلانه درآمد ملی می‌کند.

به شدت مورد سوال و تردید قرار گرفت. مالیات تورمی مسئله‌ای است که در اقتصاد ایران با وجود کمبود و حتاً فقدان منابع و ظرفیت‌های خالی همه‌جانبه، در چند دهه گذشته به شدت به کار برده شده است.

مشکل بسیار بزرگی که بر سر راه مالیات تورمی قرار دارد عدم قابلیت کنترل تورم و جلوگیری از پیامدهای منفی آن توسط دولت است که پیش و پس از جنگ دوم جهانی در محک تجربه قرار گرفت. تورم‌های وحشتناک و نجومی و فقر و فلاکت ناشی از آن برای جوامع و همچنین خسارتهای عظیم مادی در دوران جنگ و ما بعد جنگ دوم جهانی، جامعه جهانی را به فکر چاره‌جویی و پیشگیری از عواقب تورم‌های غیرقابل کنترل انداخت که نتیجتاً به کنفرانس برتن‌وودز و نظام‌های پولی با پشتوانه طلا و سپس به علت کمبودهای نقدینگی به نظام پولی با پشتوانه طلا و دلار و بالاخره حذف نهایی آنها منتهی گردید.

تعارض بین اهداف تورم و بیکاری و اولویت‌گذاری بین آنها در اکثر کشورهای صنعتی در دهه‌های ۱۹۶۰ به بعد به نفع ثبات اقتصادی و ثبات قیمت‌ها رقم خورد و باقیمانده کشورهای صنعتی با تورم‌های ۲ رقمی مانند انگلستان در دهه ۷۰ میلادی نیز جهت اجتناب

به شدت کاهش و در نهایت اشتغال آتی را مورد تهدید قرار دهد.

در رابطه نزدیک با این موضوع می‌توان به تعارض بین رفاه اجتماعی در زمان حال و رشد اقتصادی در زمانی آتی اشاره نمود که یکی از انتقادات کلیدی به تئوری رفاه را تشکیل می‌دهد. پایه‌گذاری بسیاری از سیاست‌های اقتصادی به‌ویژه در کشورهای صنعتی بر نظریه رفاه استوار است ولیکن اجرای این سیاست در کشورهای در حال توسعه اساساً موجب از دست رفتن فرصت‌ها و به خطر افتادن تکامل ساختارهای صنعتی می‌گردد. کاهش زیاد و عمومی نرخ‌های گمرکی برای کالاهای مصرفی با هدف تأمین ارزاتر مایحتاج عمومی، واردات را در کشور افزایش و گذشته از سنگین‌تر نمودن تعادل در حساب جاری موجب کاهش سود و بنیه سرمایه‌گذاری تولیدکنندگان داخلی می‌شود.

کینز برای اولین بار در کتاب معروف تئوری عمومی خود به تضاد بین دو هدف اقتصاد کلان یعنی ثبات قیمت‌ها و رشد اقتصادی اشاره کرد و قیمت‌رشد اقتصادی را، ۳٪ اعلام نمود: The price of growth is: three percent inflation. افزایش قیمت‌ها و تورمی در سطح حداکثر تا ۳٪ در سال اگرچه رفاه فوری مصرف‌کنندگان را کاهش می‌دهد ولیکن موجب افزایش سود و توان سرمایه‌گذاری مؤسسات تولیدی و رفاه آتی مصرف‌کنندگان می‌گردد.

این نظریه در سالهای بعد و در حول و حوش پایان نیمه اول قرن بیستم تغییر اسم پیدا نمود و تحت عنوان مالیات تورمی جایگاه پرمزلتی در نظریه‌های توسعه اقتصادی پیدا نمود زیرا که به نظر می‌رسید که دیگر دولت جهت رشد و توسعه اقتصادی نیاز زیادی به پس‌انداز داوطلبانه خانواده‌ها و سایر واحدهای اقتصادی ندارد. دولت از طریق مالیات تورمی می‌توانست با کسر بودجه‌های عظیم، منابع لازم را جهت تأمین منابع مالی مورد نیاز خود جهت عمران و توسعه فراهم نماید. نظریه کینز اگر چه توانست حقانیت خود را در شرایط وجود ظرفیت‌های خالی و به کار گرفته نشده منابع تولیدی کار، سرمایه و تجهیزات در اقتصاد به اثبات رساند ولیکن این نظریه در شرایط اشتغال نسبتاً کامل

بخش بزرگی از بدهی‌های خارجی خود را بپردازند. نرخ تورم در ترکیه که در همان دهه به گونه‌ی مزمن به ۶۶٪ رسیده بود در ۲۰۰۴ به ۱۱/۴٪ و در ۲۰۰۸ به حدود ۱۰٪ کاهش یافت. تورم در ۶ ماهه نخست ۲۰۰۹ به ۶٪ رسیده است که در همین حدود برای کل سال ۲۰۰۹ پیش‌بینی می‌شود.

در سنجش با کشورهای یادشده، کشورهایایی یافت می‌شوند که هنوز گرفتار نرخهای تورمی بسیار بالا هستند، مانند ونزوئلا ۱۸٪، میانمار ۲۱٪ و ایران بیش از ۲۰٪.

تجربه کشورهای صنعتی در نیم سده گذشته و بسیاری از کشورهای رو به توسعه در یکی دو دهه گذشته، این نظریه اقتصادی را تأیید کرده است که سیاست ثبات قیمتها (کاهش تورم و کنترل آن در راستای ثبات) و به دنبال آن ثبات سیاسی تنها اولویت بی‌چون و چرا در میان هدفهای کلان اقتصادی است زیرا تحقق این هدف کمک مؤثری به تحقق دیگر هدفهای کلان اقتصادی یعنی رشد، اشتغال، توازن ارزی و بودجه‌ای و نیز توزیع عادلانه درآمد ملی می‌کند. هم شواهد نظری و هم تجربه‌های تاریخی نشان می‌دهد که دیگر سناریوهای ممکن توان به انجام رساندن چنین کاری را نداشته‌اند. فشرده سخن اینکه، چه برای مهار کردن تورم و چه برای پدید آوردن ثبات و رونق اقتصادی در ایران، می‌توان سیاستهای اقتصادی مناسبی طراحی کرد اما دولت بعنوان يك مجموعه همبسته، باید به اولویت بندی هدفهای اقتصادی یادشده باور داشته و پایبند باشد و به دنبال آن، اراده خود را برای اجرای سیاستهای مناسب که ممکن است با موانع و مقاومت‌هایی نیز روبه‌رو شود به کار اندازد؛ و گرنه با ادامه یافتن وضع کنونی، احتمال اندکی وجود دارد که هدفهای اولویت بندی شده به خودی خود محقق شود و چه بسا سیاستهای کنونی، کشور را گرفتار بحرانهای اقتصادی سنگین کند.

بند دوم - نظریه تورم

الف - تعریف، آثار و علل تورم

تورم افزایش مداوم سطح عمومی قیمت‌ها را در يك

○ چه برای مهار کردن تورم و چه برای پدید آوردن ثبات و رونق اقتصادی در ایران، می‌توان سیاستهای اقتصادی مناسبی طراحی کرد، اما دولت بعنوان يك مجموعه همبسته، باید به اولویت بندی هدفهای اقتصادی یادشده باور داشته و پایبند باشد و به دنبال آن، اراده خود را برای اجرای سیاستهای مناسب که ممکن است با موانع و مقاومت‌هایی نیز روبه‌رو شود به کار اندازد؛ و گرنه با ادامه یافتن وضع کنونی، احتمال اندکی وجود دارد که هدفهای اولویت بندی شده به خودی خود محقق شود و چه بسا سیاستهای کنونی، کشور را گرفتار بحرانهای اقتصادی سنگین کند.

از عواقب و پیامدهای وخیم تورم و بهره‌برداری بیشتر از مزایای ثبات نظیر افزایش سرمایه‌گذاری و بهبود کارایی و بهره‌وری، به اولویت گذاری ثبات قیمتها و کنترل تورم در مقایسه با سایر اهداف اقتصاد کلان نظیر افزایش اشتغال در زمان حال روی آوردند. جالب توجه آنست که بسیاری از کشورهای در حال توسعه که دارای تورم‌های باور نکردنی بودند توانستند دستاوردهای قابل توجهی در مهار تورم به دست آورند.

بر پایه گزارش صندوق بین‌المللی پول (IMF) با عنوان «چشم‌انداز اقتصاد جهانی» (World Economic Outlook) میانگین نرخ تورم در دوره ۱۰ ساله ۱۹۸۶ تا ۱۹۹۵ که برای کشورهای رو به توسعه ۵۸٪ بوده، در ۲۰۰۳ به ۶/۵٪ و در ۲۰۰۴ به ۶٪ و در ۲۰۰۵ به ۵/۳٪ کاهش یافته است.

نرخ تورم در برزیل که در همان دوره ۱۰ ساله ۷۱۶/۲٪ بود در ۲۰۰۴ به ۶/۲٪ کاهش یافت و این در حالی بود که برزیل و آرژانتین توانستند در همان دوره

۳- تضعیف تکنولوژی و کارایی، ۴- جنگ و عوامل طبیعی.

ب- نظریه پولی تورم

اقتصاددانان بزرگ کلاسیک برای اولین بار نظریه‌های پولی تورم را مطرح نمودند که در دوران جدید به عنوان نظریه‌های مقداری پول معروف شد و شکل ساده آن توسط ایرونگ فیشر، اقتصاددان معروف آمریکایی مورد تبیین و تشریح قرار گرفت.

بر مبنای این نظریه، تنها علت تورم (P)، فزونی یافتن حجم پول در گردش (M)، با فرض ثابت بودن سرعت گردش پول (V) و همچنین میزان عرضه تولیدات (Y) بر مبنای معادله یا اتحاد زیر است:

$$M.V = P.Y$$

M: حجم پول در گردش

V: سرعت در گردش پول یا میانگین دفعات دست به دست شدن هر واحد پول در یک دوره (یک ساله) برای انجام دادوستد

P: شاخص یا سطح عمومی قیمت‌ها

Y: درآمد واقعی = حجم تولیدات ملی

ارزش دادوستدها در طی دوره یا مخارج کل $M.V =$

ارزش کالا و خدمات تولید شده در طی دوره $P.Y =$

اتحاد یا معادله فوق همیشه برقرار و صحیح است زیرا که مبالغ پرداخت شده برای کالا و خدمات (M.V) با درآمد حاصل از فروش آنها (P.Y) برابر و در حال توازن

○ قانون عملیات بانکی بدون ربا، بانک‌ها را بخشی از بدنه دولت به شمار می‌آورد. یکی از عوامل برجسته‌ای که به افزایش حجم پول در کشور انجامیده، نگرش به نظام بانکی بعنوان یک خزانه کمکی برای خزانه دولت بوده است. بر پایه این واقعیات، کشور با مشکل کسری بودجه و رشد بالای حجم پول روبه‌رو است.

اقتصاد و در یک دوره معین (یکساله) نشان می‌دهد. تورم زمانی ایجاد می‌گردد که سطح تقاضای کل نسبت به سطح عرضه کل در طول یک دوره (بیشتر یکساله) افزایش یابد. سطح عمومی قیمت‌ها، با شاخص قیمت‌ها اندازه‌گیری می‌شود.

تورم بویژه از نوع افسار گسیخته و فزاینده آن آثار زیانباری بر نظام اقتصادی کشور می‌گذارد و بر سرهم به روند توزیع درآمدها، توسعه و رشد اقتصادی آسیب می‌زند و ساختارهای اقتصادی را به هم می‌ریزد. نرخ بالا و پیش‌بینی نشده تورم، تصمیم‌گیرهای مالی و تولیدی در سازمانها را مختل می‌کند: شرایط تورمی رانتهای گوناگونی در اقتصاد پدید می‌آورد و سبب می‌شود که مدیران و کارگزاران اقتصادی به سمت آن کشیده شوند. امکانات بهره‌برداری و سودجویی از شرایط تورمی، مدیران و کارگزاران اقتصادی را به سوی فعالیت‌های سوداگرانه مانند خرید زمین، ارز و طلا می‌کشاند و آنان را از تصمیم‌گیری درست و بجا در زمینه تولید، فروش، اشتغال و رشد سازمان باز می‌دارد. تورم بالا میانگین هزینه معاملات را افزایش می‌دهد و قیمت‌های نسبی را از وضع مطلوب خارج می‌سازد. در این میان، انحصار گران و مراکز نفوذ و قدرت نیز می‌توانند از شرایط تورمی و فضای مناسب برای سودجویی و ثروت‌اندوزی هر چه بیشتر بهره‌برداری کنند و دامنه نفوذ، قدرت و ثروت خود را گسترش دهند. بنابراین دولتهای کارآمد و دوراندیش همواره می‌کوشند تورم و پیامدهای آنرا بر ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جامعه مهار کنند (مولود احمد: عوامل مؤثر بر تورم در اقتصاد ایران، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، آذر و دی ۱۳۸۶، ص ۲۱۰). تورم از راه فزونی گرفتن تقاضای کل بر عرضه کل پیش می‌آید.

تقاضای کل از راههای زیر افزایش می‌یابد:

۱- سیاستهای مالی انبساطی، ۲- سیاستهای پولی انبساطی، ۳- تغییر الگوی مصرف، ۴- افزایش صادرات، ۵- انتظارات تورمی.

عرضه کل در سایه عوامل زیر کاهش پیدا می‌کند:

۱- افزایش هزینه‌های تولید، ۲- کاهش واردات،

پ- نظریه تورم ناشی از فشار تقاضا

تورم ناشی از فشار تقاضا تحت شرایطی صورت می‌پذیرد که تقاضای کل اقتصاد افزایش پیدا نماید و در همان حال تولید و عرضه کل بی‌کشش و یا بسیار کم‌کشش باشد و لذا نتواند اضافه تقاضای کل را پاسخگو باشد. در این صورت فشار تقاضای کل را گرایشهای تورمی را ایجاد می‌نماید. به عبارت دیگر، در صورتی که اقتصاد در وضعیت اشتغال کامل و یا در وضعیتی باشد که تنگناهای موجود در زنجیره‌های تولید مانع از کشش‌پذیری عرضه بشوند در این صورت افزایش تقاضای کل فقط به افزایش سطح عمومی قیمت‌ها منجر می‌شود. فشار تقاضا را می‌توان به‌عنوان حالتی خاص از نظریه‌های مقداری پول مورد تجزیه و تحلیل قرار داد.

افزایش تقاضای کل می‌تواند از عوامل زیر سرچشمه بگیرد:

- ۱) افزایش مصرف و سرمایه‌گذاری مستقل
- ۲) اجرای سیاست مالی انبساطی
- ۳) اعمال سیاستهای پولی انبساطی
- ۴) کاهش تقاضای مستقل برای پول که از یک طرف ناشی از عوامل فوق‌الذکر است و از طرف دیگر از اضافه تراز بازرگانی سرچشمه می‌گیرد.

ت- نظریه تورم ناشی از فشار هزینه

افزایش هزینه‌های تولیدی نظیر افزایش دستمزدها و قیمت‌های مواد اولیه و تغییراتی که در عرضه تولید و عرضه کالا اتفاق می‌افتد می‌تواند موجبات بالا رفتن هزینه‌ها یا قیمت تمام شده کالاهای در دست ساخت را فراهم کند (با ثابت بودن سایر شرایط بویژه ثبات بهره‌وری عوامل تولید). این امر باعث بالا رفتن هزینه نهایی و افزایش قیمت این گونه محصولات در طول زمان، در صورت فقدان بهره‌وری، می‌گردد. به این ترتیب، اگر بها یا قیمت یکی از عوامل تولیدی نظیر دستمزدها افزایش یابد این امر به علت وجود انگیزش سود مطلوب، موجبات کاهش به

است. بعضاً از این اتحاد بعنوان روابط علی بهره‌بردار می‌شده و از این طریق به توضیح و تشریح پدیده‌های تورمی می‌پردازند. اتحاد فوق دارای این مزیت است که با استفاده از آن می‌توانیم تورم را در صورت رشد سالانه تولیدات واقعی ملی و یا تغییرات سرعت پول نیز توضیح دهیم. در این صورت، رشد سرعت پول با ثابت بودن سایر عوامل معادله باعث تورم می‌گردد و یا رشد تولیدات ملی (Y) نیز نمی‌تواند از تورم جلوگیری نماید اگر پول در گردش (M) رشد بیشتری در مقایسه با رشد تولیدات ملی داشته باشد.

مدافعان مکتب پولی چنین استدلال می‌نمایند که تورم در بلندمدت یک پدیده پولی و به عبارتی ناشی از عرضه اسمی پول است، یعنی هر چقدر نرخ رشد عرضه اسمی پول بیشتر باشد، نرخ تورم هم به همان میزان بالاتر خواهد بود. به این ترتیب، اگر نرخ رشد ذخیره اسمی پول ۱۰۰٪ افزایش یابد نرخ رشد قیمت‌ها نیز ۱۰۰٪ افزایش می‌یابد. نظریه پردازان این مکتب عنوان می‌نمایند که تغییرات عرضه پول هیچ‌گونه تأثیری بر متغیرهای واقعی اقتصاد یعنی میزان تولید (Y)، اشتغال و دستمزدهای واقعی (W/P) ندارد و تنها متغیرهای اسمی را به‌طور متناسب تحت تأثیر قرار می‌دهد. فیشر معتقد است که در آمد حقیقی (W/P) توسط نیروهای آزاد عرضه و تقاضا و سرعت گردش پول توسط عادات مصرفی مردم و رویه‌های فناورانه مبادله تعیین شده و به این ترتیب، تغییرات عرضه پول بر آنها بی‌تأثیر است.

○ در سایه نرخ نامناسب سود بانکی و دولتی بودن بانکها، بازار مالی بسیار ناکارآمد شده است. بدین سان، مسأله تورم در ایران از مباحث اقتصاد سیاسی است و از رابطه میان سیاستگذاران و شهروندان در زمینه‌های گوناگون مالی و پولی برمی‌خیزد، نه از ابهامات نظری در حوزه اقتصاد کلان.

○ تجربه کشورهای رو به توسعه و تجربه برنامه‌های توسعه اقتصادی در ایران و بودجه‌ریزی‌های مرتبط با آن، گویای آن است که تخریب نظام مالی از بودجه دولت آغاز می‌شود، از سازوکارهای فرایندهای پولی گذر می‌کند و در حوزه بین‌الملل به بن‌بست می‌نشیند.

ث- نظریه تورم وارداتی

انتقال تورم از خارج به داخل کشور به طرق زیر امکانپذیر می‌گردد:

(۱) افزایش هزینه و یا قیمت مواد اولیه و محصولات نیمه‌ساخته (کالاهای واسطه‌ای) وارداتی منجر به افزایش هزینه تولید کالاهای ساخت داخل شده و در نتیجه می‌تواند به بالا رفتن قیمت کالاهای تولیدی در داخل کشور منجر شود.

(۲) افزایش قیمت کالاهای ساخته شده وارداتی بویژه زمانی که اینگونه کالاها در وضعیت انحصاری قرار داشته باشند می‌تواند موجبات بالا رفتن شاخص بهای اینگونه کالاها را در داخل کشور فراهم نماید. گسترده‌گی واردات اینگونه محصولات به داخل کشور می‌تواند در نهایت، تقاضای عمومی را برای سایر کالاها افزایش داده و در نهایت به دامن زدن تورم در داخل کشور منجر شود.

(۳) در سطح وسیع‌تر زمانی تورم وارداتی تحقق می‌یابد که تورم خارج از کشور در مقایسه با داخل فزونی پیدا نماید و لذا صادرات به خارج از کشور افزایش پیدا نموده و به دنبال آن، تورم داخلی را به علت کمبود نسبی در داخل و عدم کشش‌پذیری تولیدات داخلی نسبت به قیمت فراهم می‌نماید. بدیهی است که کشش‌پذیر بودن تولیدات داخلی به صورت مطلق آن می‌تواند تورم را در داخل کنترل و مهار نماید.

افزایش صادرات کشور به خارج و کم کشش بودن تولیدات داخلی سبب افزایش در آمد صادرکنندگان و

کارگیری این عوامل تولیدی (از طریق جایگزینی آن به وسیله عوامل و منابع ارزاتر) و کاهش سطح تولید (انتقال منحنی عرضه کل به سمت چپ و بالا) می‌گردد. کاهش عرضه کل نسبت به تقاضای کل منجر به افزایش قیمت‌ها و کاهش سطح اشتغال کل می‌گردد (تورم همراه با رکود)

بر اساس نظریه رکود تورمی، در شرایطی که دستمزدها به نسبتی بیش از رشد بهره‌وری نیروی کار افزایش یابد موجبات تورم فراهم می‌گردد. دلیل این امر آن است که مؤسسات تولیدی جهت حداکثرسازی سود خود میزان اشتغال را جهت تحقق شرط حداکثرسازی سود، یعنی برابری نرخ واقعی دستمزد (W/P) با بهره‌وری نهایی کار (MPL) کاهش می‌دهد.

$$MPL = W/P$$

دستمزد اسمی = W

شاخص قیمت‌ها = P

دستمزد واقعی = W/P

به این ترتیب، اگر نرخ رشد دستمزد اسمی (W) بیش از نرخ بهره‌وری نیروی کار (MPL) باشد، در این صورت، مؤسسات تولیدی از شرایط حداکثرسازی سود، انحراف پیدا نموده و لذا جهت ایجاد تعادل (حداکثرسازی سود) مجبور خواهند شد که یا قیمت‌ها را افزایش بدهند یا حجم اشتغال و تولید خود را کاهش دهند (با کاهش اشتغال، بهره‌وری نهایی کار افزایش می‌یابد). با افزایش قیمت‌ها و تحقق افزایش سطح عمومی قیمت‌ها، قدرت خرید پول و در آمد ثابت کاهش پیدا نموده و موجب می‌شود که فشار اتحادیه‌های کارگری جهت افزایش دستمزدها شدت پیدا نماید. تحقق افزایش دستمزدها موجبات افزایش قیمت‌ها و روند مارپیچ قیمت-دستمزد-قیمت را فراهم می‌آورد.

معمولاً افزایش قیمت سایر عوامل تولید نظیر مواد انرژی‌زا (نفت کوره، بنزین و غیره) و مواد و قطعات نیم‌ساخته، دانش فنی و امثالهم نیز می‌تواند منجر به افزایش هزینه‌های تولید و فشار هزینه شود (نظیر بحران‌های افزایش قیمت نفت و تورم رکودی در دهه ۱۹۷۰) که تنه‌اره مقابله با آن، شکوفا نمودن امکانات بهره‌وری بیشتر از منابع در سطح کلان می‌باشد.

ج - نظریه تورم انتظاری

نظریه تورم انتظاری تورم را بر مبنای رفتار روانی مردم در یک جامعه تشریح می‌نماید. به این ترتیب ممکن است که آنها بر اساس تجربیات و یا تصورات ذهنی خود اینگونه برداشت و نتیجه‌گیری نمایند که فرایند تورمی رو به افزایش و تشدید خواهد بود و لذا به‌عنوان مصرف‌کننده باید بیشتر و سریعتر بخرند (حتماً از طریق استقرار) و به‌عنوان تولیدکننده و یا فروشنده باید عرضه خود را به آینده موکول نمایند تا فایده و نفع بیشتری نصیب خود نمایند. به این ترتیب، عرضه‌کنندگان سعی به عرضه کمتر و تقاضاکنندگان سعی به افزایش تقاضا می‌کنند. نتیجه این تغییر رفتار روانی عمال اقتصادی در بازارهای مختلف سبب می‌شود که تورمی مستقیم و فوری در بازارها فراهم شود.

ج - نظریه تورم ساختاری (بنیادی)

نظریه پردازان تورم ساختاری اینطور استدلال می‌نمایند که ساختار اقتصادی جامعه شامل ساختارهای صنعتی، مصرفی، توزیعی، ... دارای عوامل ذاتی و شرایط بنیادی تورم‌زا و به عبارتی خصوصیات تشدیدکننده تورم می‌باشد.

از میان این عوامل می‌توان به کمیوهای اساسی زیر که در اقتصاد ایران نیز به وضوح مشاهده می‌گردد اشاره نمود:

- ۱- سلطه، قدرت و گسترده‌گی بخش دولتی در مقایسه با بخش خصوصی،
- ۲- وجود قوانین و مقررات بازدارنده فعالیت‌های تولیدی در بخش خصوصی (قانون‌گذاری‌های نسنجیده و نامتناسب با فرهنگ و توسعه کشور)،
- ۳- کسری مداوم و فزاینده بودجه دولت،
- ۴- وابستگی بخش تولید به درآمدهای نفتی و گرایش به ایجاد ساختاری نامطلوب اقتصادی (بیماری هلندی) و تبعات آن،
- ۵- گسترده‌گی بخش خدمات و انطباق و اتکا آن به ساختار بودجه نفتی دولت،

○ سیاستهای پولی در اقتصادهای پیشرفته

امروزی، ابزارهای بانک مرکزی برای کنترل حجم پول را در بر می‌گیرد. سیاستها و جریانهای پولی بر خاسته از آن، هم می‌تواند شالوده و تار و پودهای اقتصادی-اجتماعی در یک جامعه را استوار و هم نابود کند. نمونه‌های تاریخی بسیاری در دست است که نشان می‌دهد چگونه سیاستهای پولی مایه فروپاشی یا برعکس پیشرفت اقتصادی کشورها شده است. این تجارب و آگاهیها سرانجام زمینه استقلال سیاسی و سازمانی بانک مرکزی را در بسیاری از کشورها فراهم آورده است.

افزایش سطح دستمزدها در رشته‌های صادراتی و گرایش به تورم را ایجاد می‌نماید.

۴) کسری یا مازاد تراز پرداختها نیز می‌تواند زمینه ایجاد تورم را موجب شود. کسری در تراز پرداخت‌های خارجی موجب کاهش ارزش پول ملی شده و در نتیجه قیمت کالاهای وارداتی افزایش می‌یابد. این امر از یکطرف زمینه را برای بروز تورم داخلی فراهم می‌نماید و از طرف دیگر، می‌تواند منجر به کاهش حجم واردات گردد. کاهش ارزش پول ملی می‌تواند در نهایت موجب این امر شود که قیمت کالاهای تولید شده در داخل کشور ارزاتر از کالاهای خارجی شود و لذا صادرات کشور افزایش پیدا می‌کند.

در صورتی که تراز پرداخت‌های خارجی در یک کشور (در حال توسعه) با مازاد رو به‌رو شود این امر به معنی افزایش درآمدهای اضافی برای کشور است که بر حسب نرخ میل نهایی به مصرف و پس‌انداز می‌تواند موجبات قدرت خرید اضافه را در کشور فراهم نموده و با افزایش تقاضای کل، گرایش به تورم را به وجود آورد.

۶- گسترش شتابان و افسار گسیخته شهرنشینی و افزایش سریع جمعیت،

۷- فقدان و کمبود زیربنای و زیرساختهای اقتصادی در شبکه‌های حمل و نقل و ارتباطات، در کار نیروهای کار ماهر، توانمند و متخصص که تحرک و کشش پذیری منابع تولید را با چالش روبه‌رو می‌کند.

بند سوم- عوامل کلیدی تورم مزمن در اقتصاد

ایران

الف- ساختار منابع درآمدی و سیاستهای مالی (یا کسر بودجه) دولت

بودجه دولت در دهه‌های گذشته آشکارا به درآمدهای نفتی متکی بوده که ساختارهای اقتصادی ایران را دچار آسیبهای زیر کرده است:

۱- توسعه نیافتگی نظام مالیاتی کشور به علت وابستگی نظام مالیاتی و گمرکی به درآمدهای نفتی؛

۲- تورم مزمن برخاسته از آن به علت جلوگیری نشدن از بیماری مصیبت منابع (بیماری هلندی)؛

۳- انبساط بودجه، همراه و پس از افزایش بهای جهانی نفت و عدم امکان انقباض آن پس از افت قیمت‌های جهانی.

۴- دامن گستری دیوانسالاری و تداوم آن.

تخریب نظام مالی با انبساط هزینه‌ها در بودجه دولت آغاز می‌شود زیرا انبساط هزینه‌ها و بودجه دولت به ظاهر به برآورده شدن همه خواسته‌ها و کارهای مرتبط با توسعه شتاب می‌بخشد (در این زمینه، به نظریه‌های تازه در زمینه برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی رجوع و دیده شود که برخلاف بودجه‌ریزی‌های سنتی، کار از هزینه‌های لازم برای توسعه آغاز و به تأمین منابع لازم ختم می‌شود). انبساط هزینه‌ها در بودجه دولت در حال و هوای کشورهای رو به توسعه، با تنگناهای گوناگون ساختاری، به افزایش فوری درآمد صاحبان عوامل تولید (افزایش نقدینگی) و افزایش تقاضای مؤثر می‌انجامد که به علت کشش ناپذیری عرضه، افزایش سطح عمومی قیمت‌ها را سبب می‌شود. با افزایش قیمت‌های جهانی نفت و بالا رفتن درآمدهای ارزی کشور، انتظارات شهروندان

افزایش می‌یابد و به دنبال آن، حساسیت دولت و دولتمردان در دیگر نهادهای حکومتی مانند مجلس و... نسبت به شرایط کار و زندگی شهروندان بالا می‌گیرد. افزایش درآمدهای ارزی کشور این امکان را پدید می‌آورد که واردات کالا برای افزایش عرضه کل هر چه بیشتر و سریع‌تر شود. این سیاست سبب افزایش ورود کالاهای تجاری و سرانجام ارزاتر شدن آنها در کشور می‌شود، در حالی که تورم کالاهای غیرتجاری یعنی خدمات و مسکن به روند مهار ناشدنی خود ادامه می‌دهد. این فرایند آسیبهای فراوانی به نظام و ساختار اقتصاد کشور می‌زند که صنعت زدایی یکی از آنهاست.

از دیگر نکته‌های چشمگیر، کوشش دولت برای پایین نگهداشتن نرخ ارز است. بنابراین برای بهبود درآمد، بهای نفت بعنوان يك عامل بر وزن باید افزایش یابد. همچنین، عرضه ارزان فرآورده‌های نفتی در کشور کسر بودجه بیشتری به دولت تحمیل می‌کند. نتیجه آنکه منابع درآمدی دولت محدود و هزینه‌های آن رشد

○ تحريك و افزایش تقاضا در حالی که نظام تولیدی به علل گوناگون توان افزایش تولید را ندارد، به تورم می‌انجامد. دولت از سال ۸۴ با افزایش عرضه از راه واردات به رویارویی با روند فزاینده تقاضا برخاسته است. این روش گرچه در دوره‌های بسیار کوتاه کارساز است و تورم را کاهش می‌دهد ولی در درازمدت معکوس عمل می‌کند زیرا از رقابت پذیری مؤسسات داخلی می‌کاهد. از يك سو فشارهای تورمی مایه افزایش هزینه‌های عوامل تولید مانند دستمزدها و بهای دیگر منابع می‌شود و از سوی دیگر، واردات ارزان قیمت امکان بهره‌برداری از افزایش قیمت و تورم را از میان می‌برد.

یابنده است.

از سوی دیگر، قانون عملیات بانکی بدون ربا، بانکها را بخشی از بدنه دولت به شمار می آورد. یکی از عوامل برجسته‌ای که به افزایش حجم پول در کشور انجامیده، نگرش به نظام بانکی بعنوان يك خزانه كمكي برای خزانه دولت بوده است. بر پایه این واقعیات، کشور با مشکل کسری بودجه و رشد بالای حجم پول روبه‌رو است.

سرانجام آنکه، در سایه نرخ نامناسب سود بانکی و دولتی بودن بانکها، بازار مالی بسیار ناکارآمد شده است. بدین سان، مسأله تورم در ایران از مباحث اقتصاد سیاسی است و از رابطه میان سیاستگذاران و شهروندان در زمینه‌های گوناگون مالی و پولی برمی خیزد، نه از ابهامات نظری در حوزه اقتصاد کلان.

در یکی از پژوهشها بعنوان «تورم در ایران: يك پدیده مالی» آمده است:

«در اقتصاد ایران با توجه به اینکه افزایش کسری بودجه به افزایش عرضه کالاها و خدمات کمک نکرده است و از طرفی تقریباً تمامی کسری بودجه دولت نیز از طریق استقرار از سیستم بانکی تأمین مالی شده و این عامل به دنبال خود افزایش شدید نقدینگی و در نتیجه تورم را به همراه داشته است، لذا می توان نتیجه گرفت که تورم در اقتصاد ایران در واقع يك پدیده مالی تلقی می شود. بنابراین برای کنترل تورم لازم است سیاستهای

○ گسترده‌ی دیوانسالاری، گوناگونی نهادها و در کار بودن دستگاههای موازی، زمینه دوباره کاریها، کشاکشهای اداری، کندی و ایستایی کارهای اداری و سرانجام ناکارایی سیستمهای دولتی و غیردولتی را فراهم می آورد که کاهش و کمبود تولید از پیامدهای آن است و بدین سان مایه کاهش عرضه و افزایش تورم می شود.

مالی مناسب و هماهنگ با سایر سیاستهای اقتصادی دیگر مانند سیاستهای پولی و سیاست تعدیل نرخ ارز، اتخاذ گردد» (احمد جعفری صمیمی، مدیریت دولتی، ۱۳۷۱ ص. ۱۸).

کسری بودجه و تأمین بخشی از آن با فروش ارز برآمده از نفت و بخش دیگر آن از راه چاپ اسکناس از سوی بانک مرکزی، مایه رشد نقدینگی به گونه نامتعارف شده که رشد چشمگیر تقاضا را به دنبال داشته و چون عرضه کل محصولات رشد متناظری با تقاضای کل نداشته، تورم پدید آمده و تداوم یافته است.

تحولات پولی در این سالها در ایران، نشانگر سلطه سیاستهای مالی بر سیاستهای پولی، نوسانهای شدید ضریب پولی و همچنین اثر گذاری پایه پولی بر عملکرد بودجه دولت است.

تجربه کشورهای رو به توسعه و تجربه برنامه‌های توسعه اقتصادی در ایران و بودجه‌ریزی‌های مرتبط با آن، گویای آن است که تخریب نظام مالی از بودجه دولت آغاز می شود، از سازوکارهای فرایندهای پولی گذر می کند و در حوزه بین الملل به بن بست می نشیند.

ب- سیاست های پولی

سیاستهای پولی در اقتصادهای پیشرفته امروزی، ابزارهای بانک مرکزی برای کنترل حجم پول را در بر می گیرد. سیاستها و جریانهای پولی برخاسته از آن، هم می تواند شالوده و تاروپودهای اقتصادی - اجتماعی در يك جامعه را استوار و هم نابود کند. نمونه‌های تاریخی بسیاری در دست است که نشان می دهد چگونه سیاستهای پولی مایه فروپاشی یا برعکس پیشرفت اقتصادی کشورها شده است. این تجارب و آگاهیها سرانجام زمینه استقلال سیاسی و سازمانی بانک مرکزی را در بسیاری از کشورها فراهم آورده است. استقلال بانک مرکزی اروپای مشترک که سیاستگذار پولی ۲۶ کشور عضو را هدایت، هماهنگ و کنترل می کند، این امکان را فراهم ساخته که این بانک کسر بودجه کشورهای عضو را تنها تا ۳٪ برنامهریزی و محدود کند. استقلال این بانک در زمینه سیاستگذار پولی و در پی آن ایجاد محدودیتهای بودجه‌ای برای ۲۶ کشور اروپایی،

○ توسعه سرمایه‌گذاری و برنامه‌ریزی در بخش خصوصی نیاز به امنیت و ثبات شرایط محیطی دارد. بی‌ثباتی و ناامنی در شرایط محیطی باعث عقب افتادن برنامه‌ها، افزایش هزینه در بخش تولید، افزایش موجودی انبار و از سوی دیگر کاهش بودجه‌های عمرانی به محض پیش آمدن کسری بودجه می‌شود. چنانچه ثبات و امنیت نباشد، بخش خصوصی به جای سرمایه‌گذاری در کارآفرینی، سرمایه‌گذاری در لابی‌کردن را سودآورتر می‌بیند و همین، راه را بر یک اقتصادرانی می‌گشاید.

داخلی را تضعیف می‌کند. از یک سو فشارهای تورمی مایه افزایش هزینه‌های عوامل تولید مانند دستمزدها و بهای دیگر منابع می‌شود و از سوی دیگر، واردات ارزان قیمت امکان بهره‌برداری از افزایش قیمت و تورم را از میان می‌برد. بر سرهم، دولت با افزایش واردات در سال ۸۴، نرخ تورم را به ۱۰/۴٪ و در سال ۸۵ به ۱۱/۹٪ رساند و سرانجام تورم به علت کاهش درآمدهای ارزی از صدور نفت و دیگر عوامل به ۲۵٪ افزایش یافت. از دیدگاه نظری می‌توان به چند نکته اشاره کرد:

- سیاستگذاران اقتصادی و تا اندازه‌ای برنامه‌ریزان و اندیشمندان اقتصادی در اولویت‌بندی هدفهای کلان دچار خطا می‌شوند. در پیوند با ۳ هدف مهم اقتصاد کلان، یعنی رشد اقتصادی، مهار کردن تورم و کاهش بیکاری، بیشتر گمان می‌رود که رشد بالای اقتصادی زمینه کاهش تورم و بیکاری را فراهم می‌آورد و از همین رو برنامه‌ریزان، سیاستگذاران و دولتمردان بر رشد اقتصادی انگشت می‌گذارند.

- بی‌گمان تولید بیشتر، عرضه بیشتر کالاها و خدمات را به همراه دارد، ولی پرسش این است که این

به اندازه کافی نشان از اهمیت استقلال نظام بانکی از رویکردهای مالی و بودجه‌ای دولت دارد؛ وضعی که هیچ دولتی داوطلبانه آنرا نمی‌پذیرد، بلکه ناخواسته و در راستای مصالح جامعه ناگزیر از پذیرش آن است.

«متأسفانه قانون عملیات بانکی بدون ربا، بانکها را جزئی از بدنه دولت به‌شمار می‌آورد و سیاستگذارهای پولی کشور بر اساس این قانون، باید به تصویب هیأت وزیران برسد. اصولاً سرفصلی که در قانون عملیات بانکی بدون ربا تحت عنوان سیاستهای پولی ذکر شده تماماً اعمال کنترل بر شاخصهای مقداری حجم پول است، یعنی شاخصهای اصلی رفتاری بازار پول به جز خود حجم پول... البته این امر ناشی از امتیازاتی است که قبلاً در تبصره‌های بودجه برای وام‌گیرندگان قائل می‌شد و دولت ضامن بازپرداخت تسهیلاتی می‌شد که بانکها در اختیار افراد قرار می‌دادند و در صورت عدم بازپرداخت تسهیلات توسط افراد، دولت به بانکها بدهکار می‌شد. این امر منجر به افزایش پایه پولی می‌گردید که رشد حجم پول را به دنبال داشت. مقامات بانک مرکزی طی سالیان متمادی آثار زیانبار تسهیلات تکلیفی را گوشزد می‌کردند که خوشبختانه منجر به کاهش تدریجی میزان تسهیلات تکلیفی شده است... یکی از مؤلفه‌های مهمی که منجر به روند رشد حجم پول در کشور گردیده، همین نگرش به سیستم بانکی به عنوان یک خزانه کمکی برای خزانه دولت بوده است» (نیلی، مسعود، ساختار تورم و سیاستهای تثبیت قیمت در ایران، مؤسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، اسفند ۱۳۸۳، ص. ۱۷).

پ- تورم ساختاری

یکی دیگر از مسیرهای تورمی در اقتصاد ایران تورم ساختاری است: تحریک و افزایش تقاضا در حالی که نظام تولیدی به علل گوناگون توان افزایش تولید را ندارد، به تورم می‌انجامد. دولت از سال ۸۴ با افزایش عرضه از راه واردات به رویارویی با روند فزاینده تقاضا برخاسته است. این روش گرچه در دوره‌های بسیار کوتاه کارساز است و تورم را کاهش می‌دهد ولی در درازمدت معکوس عمل می‌کند زیرا رقابت‌پذیری مؤسسات

گسترش دلالی و واسطه‌گری شده و امکان توسعه اقتصادی دیگر کشورها را از راه بازارهای ایران فراهم آورده است. الگوی ایرانی مدیریت منابع نفتی بیشتر در راستای افزایش واردات در سایه دلالی و واسطه‌گری شکل گرفته است، که نهادهای تولیدی داخلی را از پا می‌اندازد و فرایندهای توسعه را تضعیف می‌کند. اقتصاد نفتی ایران امکانات گسترده‌ای برای فساد فراهم می‌سازد.

چنین ساختاری، در زمینه عرضه به سرکوب شدن ساختارهای تولیدی و در زمینه تقاضا به افزایش تقاضا می‌انجامد و پدیده تورم ساختاری را در اقتصاد ایران پدید می‌آورد (راغفر، حسین «اقتصاد سیاسی فساد»، مجلس و پژوهش، شماره ۵۸، تهران ۱۳۸۶ ص ۹۰).

پژوهش‌ها نشان می‌دهد که فساد در سطوح بالا و عمده، رشد تولید ناخالص ملی را بسیار کاهش می‌دهد (Mauro, Paolo, 1997: "The Effect of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis", *Corruption and the Global Economy*, ed. Kimberly Ann Elliot, Washington DC., Institute for International Economics, p. 91)

فساد با نابرابری در آمدی نیز مرتبط است. بررسی‌های مقایسه‌ای، پیوند استوار فساد با نابرابری در آمدی و فقر را نشان می‌دهد، (Gupta, S, Davoodi, H., Alfone-Terme, R., 1998: Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?", Washington DC, IMF Working Papers 98/76, IMF. p.91).

از سوی دیگر، در زمینه عرضه، یک بخش بزرگ دولتی پدید آمده است. این بخش بر پایه ویژگی‌های شرکت‌های دولتی همچون لختی و ایستایی در فعالیتهای تولیدی پیش می‌رود. از دیگر ویژگی‌های برجسته شرکت‌های دولتی، رشد چشمگیر بخش عملیاتی آنهاست؛ در برابر، بخش‌های مالی، برنامه‌ریزی و اقتصادی آنها ضعیف است. شرکت‌های دولتی در سایه پشتیبانی سیاستگذاران، از شرایط انحصاری سود می‌برند و هزینه ناکارایی و رقابت‌ناپذیری خود را به مصرف‌کنندگان تحمیل می‌کنند. یکی از ویژگی‌های بنیادی اقتصادهای غیر رقابتی یا انحصاری، توانایی

○ فساد یکی از علل رشد هزینه‌های عمومی است. فساد با عناوین دیگری همچون کار چاق کنی و کسب درآمد از منابع و منافع عمومی، زمینه افزایش هزینه‌های عمومی را فراهم می‌آورد.

رشد با چه قیمت و با چه تورمی به دست می‌آید.

ت- دیوانسالاری دولتی، ناکارایی سیاستها و مدیریت اقتصادی

گسترده‌ی دیوانسالاری، گوناگونی نهادها و در کار بودن دستگاههای موازی، زمینه دوباره کاریها، کشاکشهای اداری، کندی و ایستایی کارهای اداری و سرانجام ناکارایی سیستمهای دولتی و غیردولتی را فراهم می‌آورد که کاهش و کمبود تولید از پیامدهای آن است و بدین سان مایه کاهش عرضه و افزایش تورم می‌شود.

توسعه سرمایه‌گذاری و برنامه‌ریزی در بخش خصوصی نیاز به امنیت و ثبات شرایط محیطی دارد. بی‌ثباتی و ناامنی در شرایط محیطی باعث عقب افتادن برنامه‌ها، افزایش هزینه در بخش تولید، افزایش موجودی انبار و از سوی دیگر کاهش بودجه‌های عمرانی به محض پیش آمدن کسری بودجه می‌شود. چنانچه ثبات و امنیت نباشد، بخش خصوصی به جای سرمایه‌گذاری در کار آفرینی، سرمایه‌گذاری در لابی کردن را سودآورتر می‌بیند و همین، راه را برای اقتصاد رانتی می‌گشاید. اقتصاد رانتی و فساد، در چهره‌های گوناگون آثاری ویرانگر بر نظام تصمیم‌گیریهایی بنیادی، چگونگی تخصیص منابع، توسعه اقتصادی و رفاه نسلهای آینده می‌گذارد. فساد یکی از علل رشد هزینه‌های عمومی است. فساد با عناوین دیگری همچون کار چاق کنی و کسب درآمد از منابع و منافع عمومی، زمینه افزایش هزینه‌های عمومی را فراهم می‌آورد.

فروش سرمایه‌های طبیعی همچون نفت و گاز، مایه

مبارزه با فساد)

۳- سستی نهادهای رسمی و غیررسمی در انجام دادن وظایفشان

۴- ضعف نظارت و کنترل رسمی و غیررسمی

۵- بر سر هم ناکارآمدی نهادها بویژه ناکارآمدی دستگاههای دولتی

رفتار دستگاهها و نهادهای دولتی تا آنجا که کالاها و خدمات عمومی را عرضه می کنند، به گونه گریزناپذیر، همچون رفتارها در اقتصاد دولتی در کشورهای سوسیالیستی است. تولیدکنندگان دولتی، همانند بنگاهها در کشورهای سوسیالیستی (واقعی)، حداکثرکننده نهادهها بوده و گرایش به آن دارند که پیوسته کارمندان بیشتری استخدام کنند (قانون پارکینسون). گرچه ممکن است عرضه تولیدات دولتی افزایش یابد، اما رشد آن بر سر هم بسیار کمتر از رشد نهادههاست. به این علت، نسبت نهاده به ستانده (Input - Output Ratio) پیوسته رو به افزایش است که گرایش به تمرکز، طولانی شدن مجاری ارتباطی، تعدد مدیریتهای سازمانهای موازی و... را در پی دارد. پژوهشهای انجام شده نشان می دهد که کارایی کارگران در آلمان خاوری (پیش از یکپارچگی دو آلمان) یک سوم کارایی همان کارگران در آلمان باختری بوده و در همان حال بازدهی

بنگاههای دولتی در قیمت گذاری است. آنها می کوشند تا آنجا که شرایط تقاضا و شرایط اجتماعی اجازه دهد قیمت کالاهای خود را افزایش دهند. افزایش قیمت محصولات این شرکتها، سودآوری هرچه بیشتر آنها را ممکن می سازد و انگیزه های کوشش برای افزایش کارایی را هرچه بیشتر در آنها کاهش می دهد. هر یک از این بنگاههای سودبرنده از انحصار، با این گمان که با افزایش قیمت، می تواند خود را از زیان دهی برهاند و حتا سود و سهم انحصاری از تولید ناخالص ملی به دست آورد، در واقع دیگر بنگاههای سودبرنده از انحصار، بویژه بنگاههای دولتی را تشویق می کند که آنها نیز به علت فزونی یافتن هزینه های تولیدی و برای جلوگیری از زیان بیشتر، دست به افزایش قیمت محصولات خود زنند. بر سر هم می توان نتیجه گرفت که این فرایند تورم بخشی به گسترش تورم خزنده می انجامد؛ پدیده ای که شرایط رقابت را مخدوش می کند و بهره وری کل اقتصاد و رفاه عمومی را کاهش می دهد.

بیش از یک سده پیش جان استوارت میل در کتاب خود با عنوان اصول اقتصاد سیاسی نوشته بود: یکی از ابزارهای تراکم سرمایه که لازمه توسعه به شمار می رود، وجود حکومت کارآمد است.

ث- عوامل تضعیف حکومت قانون

از موانع اصلی بر سر راه تحقق و تداوم حکومت قانون، رانت خواری، فساد مالی و فعالیتهای تبهکارانه در جوامع است. رشوه، فساد و تبهکاری، سخت بر شاخصهای اقتصادی مانند رشد، بهره وری، رفاه و امنیت و سرانجام ثبات و عدالت اقتصادی اثر می گذارد. از همین رو، مبارزه با فساد همواره یکی از ارکان حکومت قانون و حاکمیت خوب شمرده شده است. ضعف های گوناگون نهادی و سازمانی و قانونی از عوامل زیر برمی خیزد:

۱- ضعف نهادهای قانونگذاری در تدوین قوانین

کارآمد و قابل اجرا، استوار بر بررسیهای کارشناسانه

۲- ضعف سیاستگذاری در زمینه اطلاع رسانی و

ایجاد عزم ملی در زمینه مبارزه با فساد (دولتی بودن

○ فروش سرمایه های طبیعی همچون نفت و گاز، مایه گسترش دلالتی و واسطه گری شده و امکان توسعه اقتصادی دیگر کشورها را از راه بازارهای ایران فراهم آورده است. الگوی ایرانی مدیریت منابع نفتی بیشتر در راستای افزایش واردات در سایه دلالتی و واسطه گری شکل گرفته است، که نهادهای تولیدی داخلی را از پامی اندازد و فرایندهای توسعه را تضعیف می کند. اقتصاد نفتی ایران امکانات گسترده ای برای فساد فراهم می سازد.

یک سو، نیاز به بهبود اوضاع اقتصادی سخت احساس می شود و از سوی دیگر، پذیرش قدرت گرفتن بخش خصوصی آسان به نظر نمی رسد؛ کاری که تعامل با دنیای خارج و اصلاح روندها و به کارگیری ابزارهایی را الزام آور می کند که اجرای آنها از بدیهیات علم اقتصاد در ایجاد دگرگونی مثبت در اوضاع کشور است. بنابراین تصمیم گیرنده و کارشناس اقتصادی در رفتار استراتژیک با یکدیگر در یک چارچوب بازی دور از همکاری و به تبع آن تعادل نامطلوب درگیر می شوند.

فصل دوم

کسری بودجه دولت بعنوان عامل تعیین کننده

تورم در اقتصاد ایران

الف - مقدمه

پیش از ظهور بحران جهانی اقتصاد این پیش فرض حاکم بود که بودجه دولت باید در زمان صلح در تعادل باشد و حتی مازاد داشته باشد تا بتوان از آن برای دوران جنگ بهره گرفت. گرایش به سمت بودجه متوازن حتی در زمان بحران بزرگ جهانی نیز دیده شد، گرچه فقط برخی از کشورها موفق به برقراری توازن در بودجه شدند. با نظریه کینز، دگرگونی بزرگی در اندیشه اقتصادی و سیاستگذارهای مالی پدید آمد و با پیروی موفقیت آمیز از آن، نتایج درخشانی در زمینه بازسازی و توسعه کشورهای خسارت دیده از جنگ جهانی دوم و پاره ای از کشورهای توسعه یافته تر به دست آمد.

تأکیدات اولیه بر سیاستهای انبساط مالی و یا افزایش حجم مخارج دولت و افزایش تقاضای کل از طریق ایجاد کسری بودجه قرار داشت. به این ترتیب، از دیدگاه این نظریه، ایجاد توازن در بودجه در دوره های رکود ضروری نمی باشد بلکه فقط توازن نوسانی بودجه باید رعایت شود یعنی در دوره های رونق، مازاد و در دوره های رکود، کسری باید به عنوان یک نرم برای رفتار سیاست های مالی اعمال گردد.

بعدها با زبینی بسیار مشهوری در این مفهوم ایجاد شد. اولاً ضریب فزاینده بودجه متوازن نشان داد که

در بخش دولتی آلمان باختری نیز کمابیش به یک سوم بازدهی در بخش خصوصی آن می رسیده است. علت روشن است. دولت که عرضه کننده کالاها و خدمات است اگر با محدودیتهایی مانند فشار افکار عمومی، موشکافی رسانه های همگانی و شرایط رقابتی در حد بنگاه های خصوصی روبه رو نباشد - که بیشتر نیز چنین است - نه تنها به عرضه نامتعادل گرایش می یابد، بلکه کمتر از بخش خصوصی (در شرایط رقابتی) ناگزیر است کالاها و خدمات خود را به گونه اقتصادی تولید و عرضه کند. دولت در سنجش با بخش خصوصی (که ناگزیر از داشتن سود است) اجبار چندانی ندارد که حساب و کتاب دقیقی در بنگاه های خود نگه دارد، زیرا این گونه بنگاهها به روایتی هیچ گاه ورشکسته نمی شوند. علت این وضع را بیشتر کارشناسان، دریافت یارانه های دولتی به هزینه مالیات دهندگان و بنگاه های کارا تر می دانند. از سوی دیگر، مقررات و دستورهای اداری و دولتی برای مدیران دولتی دست و پاگیر است و نرمش پذیری آنها در برابر نوسانها و در بهره برداری از موقعیتهای کمتر از مدیران در بخش خصوصی است.

واقعیت تلخ دیگر، احساس خطر دولت از یا گرفتن یک بخش خصوصی نیرومند است زیرا قدرت اقتصادی همواره با قدرت سیاسی گره خورده است. سیستم تصمیم گیری با یک تناقض بزرگ روبه رو است: از

○ از موانع اصلی بر سر راه تحقق و تداوم

حکومت قانون، رانت خواری، فساد مالی و فعالیت های تبهکارانه در جوامع است. رشوه، فساد و تبهکاری، سخت بر شاخصهای اقتصادی مانند رشد، بهره وری، رفاه و امنیت و سرانجام ثبات و عدالت اقتصادی اثر می گذارد. از همین رو، مبارزه با فساد همواره یکی از ارکان حکومت قانون و حاکمیت خوب شمرده شده است.

○ دولت که عرضه کننده کالاها و خدمات است اگر با محدودیتهایی مانند فشار افکار عمومی، موشکافی رسانه‌های همگانی و شرایط رقابتی در حد بنگاههای خصوصی روبه‌رو نباشد - که بیشتر نیز چنین است - نه تنها به عرضه نامتعادل گرایش می‌یابد، بلکه کمتر از بخش خصوصی (در شرایط رقابتی) ناگزیر است کالاها و خدمات خود را به گونه اقتصادی تولید و عرضه کند. دولت در سنجش با بخش خصوصی (که ناگزیر از داشتن سود است) اجبار چندانی ندارد که حساب و کتاب دقیقی در بنگاههای خود نگه دارد، زیرا این گونه بنگاهها به روایتی هیچ‌گاه ورشکسته نمی‌شوند. علت این وضع را بیشتر کارشناسان، دریافت یارانه‌های دولتی به هزینه مالیات دهندگان و بنگاههای کارا تر می‌دانند.

کسر بودجه = استقراض داخلی + (استفاده از ذخایر خارجی + استقراض خارجی) + چاپ پول

ب-۱- چاپ پول

تعریف چند مفهوم:

- تعریف محدود پول یا M1 عبارت از عرضه پول است و معمولاً از اسکناس و مسکوکات نزد مردم و از سپرده‌های جاری مردم در بانکها و در مؤسسات پولی تشکیل می‌گردد.

- حجم نقدینگی عبارت است از M1 به اضافه سپرده‌های مدت دار (حسابهای غیر جاری و به عبارتی شبه پول).

- پایه پولی یا پول پر قدرت پولی است که مستقیماً توسط بانک مرکزی به وجود می‌آید و در ترازنامه بانک

کسری بودجه یک معیار روشن برای اندازه‌گیری اثر سیاست مالی بر تقاضای کل نیست؛ زیرا که تقاضای کل در صورت یک افزایش مساوی در هزینه‌ها و درآمدهای دولت، منجر به افزایش تقاضای کل می‌شود. ثانیاً کسری بودجه خود درون‌زا است به نحوی که تحت تأثیر وضعیت اقتصاد بوده و البته بر آن نیز تأثیر می‌گذارد. امروزه در مورد این مطلب که رشد اقتصادی پایدار در محیط مناسب اقتصاد کلان حاصل می‌شود که در آن سیاست پولی و مالی نقش کلیدی را ایفا می‌کند به‌طور فزاینده‌ای اتفاق نظر وجود دارد.

ب- بررسی نظری

در این قسمت، اثرات کسری بودجه دولت بر اقتصاد کلان، نتایج روش‌های مختلف تأمین بدهی و ارتباط میان کسری بودجه و تورم مورد بررسی قرار می‌گیرد (در زمینه نقش سیاست مالی در تخصیص منابع رجوع کنید به World Bank, 1988). بودجه دولت از معادله درآمدها و مخارج دولت تشکیل می‌شود:

$$R = E = B$$

$$R - E = B$$

درآمدهای دولت $R =$

مخارج یا هزینه‌های دولت $E =$ Expenditure

$B =$ Budget: بودجه که به صورت ظاهر

می‌گردد.

$B =$ Budget: باقیمانده بودجه که به صورت متعادل $(B=O)$ ، اضافه $(R>E)$ و کسر بودجه $(E>R)$ ظاهر می‌گردد

کسر بودجه: $B < O$ $E > R$

$$E = B \quad B = O$$

$$E < B \quad B > O$$

چنان که معادله بالا نشان می‌دهد کسری بودجه دولت از تفاضل درآمدها و مخارج دولت تشکیل می‌گردد.

چهار روش برای تأمین مالی کسری بودجه عمومی دولت وجود دارد؛ استقراض داخلی، استفاده از دارایی‌های ارزی خارجی و یا کاهش آن، استقراض خارجی و چاپ پول.

بالاست) بنابراین به ازای هر یک درصد افزایش GNP، دولت می تواند به میزان $0/13$ درصد GNP از طریق چاپ پول برای تأمین تقاضای مانده واقعی پول، در آمد کسب کند. برای نرخ رشد سالیانه اقتصادی به میزان $6/5$ درصد، دولت باید بتواند نزدیک به $0/9$ درصد GNP از طریق چاپ پول غیر تورمی، که مانده واقعی پول پر قدرت را $6/5$ درصد افزایش می دهد، برای تأمین مالی بدهی، در آمد کسب کند.

در صورتی که تابع تقاضای پول با ثبات باشد، افزایش نرخ انتشار پول با نرخی بیش از نرخ فوق، موجب تورم خواهد شد. اگر نسبت پایه پولی به GDP نسبت به نرخ تورم ثابت باشد، به راحتی می توان مقدار در آمدی که در نرخ های متفاوت تورم حاصل می شود را محاسبه کرد. به عنوان مثال در نرخ تورم 10 درصدی، دولت می تواند کسری بودجه ای در حدود $1/3$ درصد GNP را از طریق حق الضرب تأمین مالی کند.

با افزایش نرخ تورم، تقاضا برای پول پر قدرت کاهش می یابد و در نهایت در آمد دولت از حق الضرب به حداکثر مقدار خود می رسد (نگاه کنید به شکل ۱). پس از آن، افزایش نرخ رشد پول، منجر به تورم بیشتر و در آمد کمتر می گردد. در این وضعیت، در واقع نوعی از منحنی لافر به وجود می آید. در ماورای نقطه A در شکل (۱)، دولت از طریق کاهش نرخ رشد پول می تواند در آمد خود را افزایش دهد.

مرکزی ثبت می شود.

- حق الضرب (Seiniorage) مابه التفاوت در آمد حاصل از ارزش پول چاپ شده و هزینه نشر آن است. در کشورهایی که دولت از طریق انتشار پول اقدام به تأمین نقدینگی مورد نیاز خود می کند در واقع نوعی در آمد برای خودش تولید می کند که به آن حق الضرب می گویند.

پولگرایان ارتباط میان خلق پایه پولی و تورم را به شرح زیر تبیین نموده اند:

- انتشار پول با نرخی بیش از تقاضای آن در سطح قیمت های جاری، منجر به ایجاد مازاد مانده نقد در دست مردم می شود. تلاش افراد برای کاهش مازاد پول، در نهایت باعث افزایش سطح عمومی قیمت ها می شود. مقدار در آمدی که دولت می تواند از چاپ پول انتظار داشته باشد، به عوامل زیر بستگی دارد:

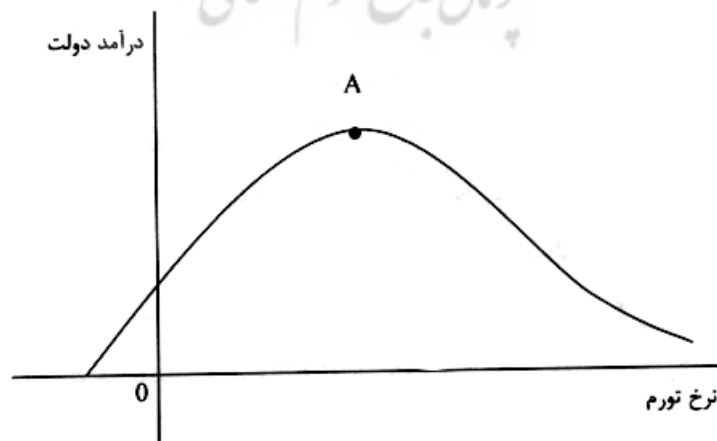
- تقاضای اقتصاد برای پایه پولی یا پول پر قدرت (پولی که مستقیماً توسط بانک مرکزی به وجود می آید و در تراز نامه بانک مرکزی ثبت می شود).

- نرخ رشد واقعی اقتصاد

- کشش تقاضا برای مانده واقعی نسبت به در آمد و تورم.

به عنوان مثال اگر کشش در آمدی تقاضا برای پایه پولی را واحد و نسبت پول نقد به GDP را 13 درصد فرض کنیم (اگر چه نسبت به استانداردهای بین المللی

شکل ۱: در آمد حاصل از حق الضرب



ب ۲- استقراض داخلی

یکی از انواع تأمین کسری بودجه دولت توسل به سیاست مالی استقراض داخلی است که بسیاری از کشورها از آن استفاده به عمل می‌آورند. این کار از طریق واسطه‌گری سیستم بانکی انجام می‌شود؛ اثر پولی این نوع از استقراض کاهش می‌یابد اگر این اوراق قرضه توسط بانک مرکزی تنزیل مجدد شود. استقراض داخلی اغلب به عنوان روشی برای پرهیز از تورم و بدهی خارجی در نظر گرفته می‌شود، اما در صورتی که حجم آن بالا باشد، خود مخاطراتی را به همراه می‌آورد. طبق تعریف، استقراض دولتی منجر به کاهش میزان وام در دسترس بخش خصوصی می‌گردد که همین امر سبب افزایش فشار برای بالا بردن نرخ بهره واقعی می‌شود.

در کشورهایی که نرخ‌های بهره کنترل می‌شود، استقراض داخلی منجر به سهمیه‌بندی و اثر جاننشینی جبری به جای سرمایه‌گذاری خصوصی می‌گردد. اگر اقتصاد با بازارهای بین‌المللی در ارتباط باشد، استقراض بخش دولتی از داخل باعث انتقال تقاضای وام بخش خصوصی به خارج می‌شود. در این شرایط، ترکیب استقراض دولتی بین بخش خارجی و داخلی اثرات

در چه نرخ تورمی، درآمد دولت از چاپ پول به بالاترین مقدار خود می‌رسد؟ اسناد تاریخی حاکی از آن است که به طور متوسط در کشورهای توسعه یافته، حق الضرب ۱ درصد GNP و در کشورهای در حال توسعه کمتر از ۲/۵ درصد GNP است (Fischer, 1982). برآوردهای نرخ تورمی که حداکثر درآمد حق الضرب را حاصل می‌کند در محدوده بین ۳۰ تا ۱۰۰ درصد متغیر است. البته این برآورد تا حدودی گمراه کننده است چرا که در فرایند تطبیق تقاضای پول نسبت به تورم، وقفه‌هایی وجود دارد. در دوره‌های بسیار کوتاه مدت چند روزه یا هفته‌ای، دولت می‌تواند تقریباً همواره در آمدش را از طریق چاپ پول به سرعت افزایش دهد اما هر چه که فرایند بالا بیشتر طول بکشد، تقاضای پول در نرخ‌های تورم بالاتر، کاهش می‌یابد.

فرایند دینامیک تورم بالا، در مورد تورم‌های دو رقمی، به طور اجتناب‌ناپذیری بی‌ثبات است. دولت ممکن است به وسیله رشد سریع مانده پول در ابتدا در آمد زیادی، حتی به میزان ۷ تا ۸ درصد GNP کسب نماید. اما همان‌طور که تورم افزایش می‌یابد و مردم راه‌های مختلف کاهش مانده پول داخلی خود را می‌یابند، دولت مجبور است پول بیشتری را برای رسیدن به همان مقدار در آمد قبلی چاپ کند. بنابراین می‌توان استنباط کرد که نرخ حق الضرب بیشتر از ۲/۵ درصد GNP با دوام نخواهد بود و حتی همین نرخ حق الضرب در یک اقتصاد با رشد سریع نیز ممکن است. در موارد جدی، تکیه بر حق الضرب برای تأمین مالی کسری منجر به ابرتورم می‌شود. جدیدترین شاهد این موضوع، مورد بولیوی در سالهای ۸۵-۱۹۸۴ است. در سال ۱۹۸۵ تورم در بولیوی تا ۱۱۰۰۰ درصد افزایش یافت در حالی که در آمد ناشی از چاپ پول از ۱۴ درصد GNP در سال ۱۹۸۴ به ۸ درصد GNP در سال ۱۹۸۵ کاهش یافت. البته این فقط برای بولیوی اتفاق نیفتاد، بسیاری از دولتهای دیگر - شامل نیکاراگوئه و پرو - از مشکل مشابهی در سالهای اخیر و در دوره‌های ابرتورمی رنج می‌بردند. بی‌ثباتی فرایند، با افزایش تورم از طریق کاهش کارایی سیستم مالیاتی بیشتر می‌شود.

○ در نخستین سالهای پس از پیروزی

انقلاب اسلامی، نگرش و اندیشه غالب در زمینه مدیریت اقتصادی کشور، بر حاکمیت و سرمایه‌گذاری دولتی استوار شد و اصل ۴۴ قانون اساسی نیز پشتوانه‌ای برای گسترش فزاینده مالکیت دولتی بر صنایع، بازرگانی و بانکها شد. بدین سان، گرایش به دولتی کردن اقتصاد رفته رفته بالا گرفت به گونه‌ای که شمار دستگاههای اجرایی کشور در سنجش با سال ۵۷ به بیش از ۳ برابر و شمار کارکنان آنها به ۴ برابر افزایش یافت.

زیادی را بر اقتصاد کلان به همراه ندارد. کسری بودجه و کسری خارجی در جایی که حساب سرمایه آزاد است، ارتباط نزدیکی با یکدیگر پیدا می نمایند.

تجربه سالهای گذشته در ایران نشان می دهد که دولت نمی تواند امید چندانی به گردآوری پول مورد نیاز از راه انتشار اوراق مشارکت داشته باشد. بنابراین وام گرفتن از سیستم بانکی، برداشت از حساب ذخیره ارزش یا کاهش بخشی از اعتبارات و هزینه های عمرانی روشهای متداول برای تأمین کسری بودجه دولت در ایران در این سالها بوده است.

ب ۳- استفاده از ذخایر خارجی

(برداشت از حساب ذخیره ارزی)

یکی دیگر از ابزارهای مالی دولت برای تأمین

کسری بودجه، استفاده از ذخایر ارز خارجی است. با استفاده از ذخایر ارزی به جای چاپ پول، دولت می تواند نسبت به عدم تأثیر کسری بودجه بر تورم امیدوار باشد. این سیاست منجر به تحریک نرخ ارز می شود. سیاست کاستن نرخ ارز برای کاهش نرخ تورم (که نه تنها از طریق کاهش ذخایر خارجی بلکه از طریق استقرار خارجی انجام می گیرد)، بارها مورد استفاده قرار گرفته و لازم به یادآوری است که این سیاست نیز نمی تواند بدون همراهی سیاستهای مالی مناسب تداوم یابد.

استفاده از ذخایر بین المللی برای تأمین کسری بودجه یا بدهی با یک محدودیت واضح مواجه است. انتظار بخش خصوصی مبنی بر رسیدن به محدودیت ارزی، منجر به فرار سرمایه و بحران تراز پرداختها می شود، چرا که استفاده از ذخایر ارزی معمولاً با کاهش رسمی نرخ ارز همراه است. کاهش رسمی نرخ ارز که برای جمع آوری پول داخلی انجام می شود، ممکن است از دیدگاه سفته بازی مورد انتقاد قرار گیرد اما به احتمال زیاد توسط بخش خصوصی به صورت عقلایی یک سیاست غیر پایدار و موقتی تلقی شود.

این عکس العمل بخش خصوصی، توضیح محتمل (اگرچه خودش دلیل نبود) واقعه بروز سریع بحران بدهی ناشی از استفاده از ذخایر ارزی در مکزیک در اوت ۱۹۸۲ بوده است. از دست دادن کنترل مالی باعث شد تا کسری بودجه در سال ۱۹۸۱ به ۱۴ درصد GNP و در سال ۱۹۸۲ به ۱۸ درصد آن برسد. فرار سرمایه طی دوره ۱۹۷۹ تا ۱۹۸۲، سالانه به میزان ۷ میلیارد دلار رسید. سرانجام استفاده سفته بازانه از سایر ذخایر در آگوست ۱۹۸۲، منجر به معلق شدن پرداختها و تمدید برنامه زمانی بازپرداختها گردید.

ب ۴- وام گرفتن از بیرون

وام گیری مستقیم خارجی نیز همانند برداشت از ذخایر، مایه تحریک نرخ ارز می شود و هم به صادرات لطمه می زند و هم به افزایش واردات می انجامد. خطر اتکای زیاد به استقرار خارجی برای تأمین کسری بودجه و کسری های بزرگ، به وضوح در بحران بدهی کشورهای جهان سوم قابل درک است (برای توضیح

○ کارکرد اعتبارات جاری و عمرانی بر سر

هم در برنامه چهارم به ۳۳۰/۱ میلیارد تومان می رسد. نسبت بودجه عمرانی به کل بودجه بر پایه برنامه ۴۰٪ است که در کارکرد به ۲۴/۵٪ کاهش می یابد. نسبت بودجه جاری به کل بودجه بر پایه کارکرد، کمابیش ۷۴/۵٪ است که گویای رشد پرشتاب هزینه های جاری در سنجش با هزینه های عمرانی است.

اگر این نسبت ها را با نسبت ها در برنامه سوم بسنجیم که نسبت بودجه جاری به کل بودجه ۶۷٪ و سهم بودجه عمرانی ۳۳٪ بوده است، می توان نتیجه گرفت که سهم فعالیت های عمرانی در برنامه چهارم کاهش یافته، در حالی که درآمدهای ارزی برآمده از صدور نفت در برنامه چهارم ۲/۵ برابر رشد داشته است.

می‌شود. بنابراین برای کنترل تورم لازم است سیاستهای مالی مناسب و هماهنگ با سایر سیاستهای اقتصادی دیگر مانند سیاستهای پولی و سیاست تعدیل نرخ ارز، اتخاذ گردد» (احمد جعفری صمیمی، مدیریّت دولتی، ۱۳۷۱، ص ۱۸).

از پژوهشهای متعدد دیگری، که در آنها رابطه تورم و حجم پول در اقتصاد ایران در دوره‌های گوناگون بررسی شده است می‌توان به پژوهشهای طیب‌نیا (تبیین پولی تورم: تجربه ایران، ۱۳۷۳)، کمیحانی (۱۳۷۴)، داودی (۱۳۷۶)، افشین‌نیا (۱۳۷۷)، کازرونی و اصغری (۱۳۸۱)، معاونت اقتصادی بانک مرکزی (۱۳۸۲)، کاظمی‌نژاد (۱۳۸۲)، و تشکینی (۱۳۸۲) اشاره کرد که ارتباط مستقیم و معنی‌دار بین حجم پول و تورم را تأیید کرده و به دست آوردن ضریبی برابر با کمابیش ۰/۹ برای لگاریتم حجم پول را در مدل مطالعات خود پذیرفته‌اند.

این سخن میل‌تون فریدمن که «تورم همیشه و در همه‌جا یک پدیده پولی است»، درست است؛ اما دولت‌ها در یک آسمان آبی اقدام به چاپ پول نمی‌کنند. آنها برای پوشش دادن کسری بودجه، پول چاپ می‌کنند. نرخ رشد سریع پول با وجود یک تعادل مالی قابل‌تصور است اما با احتمال بسیار کم رخ می‌دهد. بنابراین تورم‌شتابان همیشه یک پدیده مالی است. کسری بودجه سنگین، برای ثبات اقتصاد کلان و بنابراین رشد اقتصادی خطری جدی به‌شمار می‌آید.

پ ۱- دگرگونیهای تاریخی اقتصاد دولتی در ایران

در نخستین سالهای پس از پیروزی انقلاب اسلامی، نگرش و اندیشه غالب در زمینه مدیریت اقتصادی کشور، بر حاکمیت و سرمایه‌گذاری دولتی استوار شد و اصل ۴۴ قانون اساسی نیز پشتوانه‌ای برای گسترش فزاینده مالکیت دولتی بر صنایع، بازرگانی و بانکها شد. بدین‌سان، گرایش به دولتی کردن اقتصاد رفته رفته بالا گرفت به گونه‌ای که شمار دستگاههای اجرایی کشور در سنجش با سال ۵۷ به بیش از ۳ برابر و شمار کارکنان آنها به ۴ برابر افزایش یافت. پیامدهای گسترش آفسارگسیخته دستگاههای دولتی را می‌توان چنین

ارتباط بین بحران بدهی خارجی و رفتار مالی به، Sachs 1989 و برای تحلیل ارتباط بین کسری بودجه و فرار سرمایه به Ize & Ortiz, 1987 مراجعه کنید). بیشتر کشورهایی که حجم استقراض خارجی را افزایش دادند، البته نه همه آنها، با کسری بسیار زیادی مواجه می‌شدند. برای بسیاری از کشورهایی که عمیقاً کسری داشتند، استقراض بیش از حد دولت و برداشت عمومی (فعالان اقتصادی) مبنی بر عدم توانایی دولت در بازپرداخت بدهی‌ها، به شدت دولت‌ها را برای استفاده از این منبع محدود کرد.

کسری بودجه و کسری تجاری لزوماً با یکدیگر ارتباطی ندارند. اما زمانی که مانند کشورهای در حال توسعه، بازار سرمایه داخلی ضعیف بوده و امکان استقراض داخلی محدود باشد، ارتباط میان کسری بودجه و استقراض خارجی بسیار بیشتر خواهد شد. به‌عنوان مثال کسری بودجه بزرگ (بین ۷ تا ۱۸ درصد GNP) در بنگلادش طی دهه ۱۹۸۰، خود را در کسری تجاری بالا نشان داد و حرکت‌های اخیر برای تعدیل کسری بودجه از طریق کاهش هزینه‌ها منجر به بهبود حساب جاری شده است. اگر این ارتباط به صورت معکوس مدنظر قرار گیرد، کاهش دسترسی به منابع خارجی، همانطور که در برخی کشورهای بدهکار رخ داد، منجر به انقباض مالی یا تورم می‌شود.

پ - بررسی کسری بودجه دولت در اقتصاد ایران

تورم در اقتصاد ایران، سخت با حجم نقدینگی همبسته است و در بسیاری از پژوهشهای انجام شده درستی این نکته به اثبات رسیده است. در یکی از پژوهشها با عنوان «تورم در ایران: یک پدیده مالی» آمده است: «در اقتصاد ایران با توجه به اینکه افزایش کسری بودجه به افزایش عرضه کالاها و خدمات کمک نکرده است و از طرفی تقریباً تمامی کسری بودجه دولت نیز از طریق استقراض از سیستم بانکی تأمین مالی شده و این عامل به دنبال خود افزایش شدید نقدینگی و در نتیجه تورم را به همراه داشته است، لذا می‌توان نتیجه گرفت که تورم در اقتصاد ایران در واقع یک پدیده مالی تلقی

مالی تقسیم کرد. سیاستهای مالی و کارکرد آنرا از راه کارکردهای بودجه می‌توان دریافت. ساختار بودجه دولت در ایران نارساییهای گوناگون دارد. ساختار بودجه دولت از گذشته دور به گونه‌ی مزمن به منابع مالی بی‌ثبات همچون درآمدهای ارزی برآمده از صدور یک کالا یعنی نفت وابسته بوده و از همین رو سخت‌ناپایدار است. وابستگی به فروش داراییهای دولتی و منابع زیرزمینی و ناتوانی در به دست آوردن درآمدهای مالیاتی، همراه با گسترش اقتصاد زیرزمینی از یک سو و نرمش‌ناپذیری و افزایش هزینه‌های بودجه‌ای دولت از سوی دیگر، مایه کسری مزمن بودجه در چند دهه گذشته شده است به گونه‌ای که کسری بودجه دولت بخشی جدانشدنی از سیاستهای پولی و مالی در اقتصاد ایران به‌شمار می‌آید. گذشته از آن، منابع درآمدی بودجه در ایران با ساختار توسعه‌سنجیده ناسازگار است و سخت‌به‌درآمدهای ارزی برآمده از صدور نفت وابسته است به گونه‌ای که نوسانهای آن، سخت‌برحجم منابع درآمدی بودجه اثر می‌گذارد.

ساختار منابع درآمد و سیاستهای مالی دولت در جدول (۱) آمده است:

کارکرد اعتبارات جاری در بودجه عمومی در سنجش با ارقام برنامه چهارم بیش از ۸۴٪ رشد کرده و این در حالی است که کارکرد اعتبارات عمرانی دولت، بر سرهم در سنجش با ارقام برنامه نزدیک به ۱۰٪ کاهش داشته است. گفتنی که کاهش هزینه‌های عمرانی در حالی صورت گرفته که درآمدهای نفتی بالغ بر ۲۷۰ میلیارد دلار (۲/۵ برابر مقدار پیش‌بینی شده) در دست دولت بوده است.

ارقام کارکرد بودجه جاری در ۴ سال نخست برنامه چهارم نشان می‌دهد که حجم اعتبارات هزینه‌های جاری به گونه‌ی میانگین و سالانه ۲۷/۱٪ رشد داشته است که مبنای محاسبه برای سال ۸۸ قرار گرفته و ۷۵ هزار میلیارد تومان پیشنهاد شده است. بدین‌سان، کارکرد اعتبارات جاری در سالهای ۸۴ تا ۸۸ (برنامه چهارم) بر سرهم به ۲۴۹/۷ هزار میلیارد تومان می‌رسد که در سنجش با ارقام برنامه (۱۳۵/۷ هزار میلیارد تومان) ۸۴٪ رشد نشان می‌دهد. در سنجش با اعتبارات جاری،

○ نظام کنونی پرداخت یارانه در ایران
کارایی لازم را برای پشتیبانی از تولید و لایه‌های نیازمند جامعه ندارد. یکی از پیامدهای یارانه‌ها در اقتصاد، افزایش مصرف و برهم خوردن توازن بودجه دولت است: یارانه‌ها سبب افزایش مصرف یا بهره‌گیری بیش از اندازه از نهاده‌های مشمول یارانه می‌شود، ته کشیدن منابع کمیاب را شتاب می‌بخشد و آلودگی محیط زیست را بیشتر می‌کند. افزایش پیوسته مصرف حاملهای انرژی، گواهی است روشن در این زمینه.

برشمرد:

- افزایش سهم اشتغال دولتی در کل اشتغال
- افزایش سهم بودجه جاری در مقایسه با بودجه عمرانی و کاهش اعتبارات برای تکمیل طرح‌های عمرانی
- کاهش نقش و مشارکت مردم در توسعه
- کاهش میزان دستمزد و حقوق کارگران که منجر به کاهش انگیزه کاری و خدمات آنها گردید.
- کاهش افت کیفیت خدمات به علت فقدان رقابت و

از هم گسیختگی سازمانی

- افت مقبولیت دستگاههای اجرایی نزد ارباب رجوع و مردم

- کاهش توان اجرایی مدیران به علل مختلف نظیر بهم‌ریختگی سازمانی، قوانین ناکارآمد از جمله قوانین کارگری و به‌مخاطره افتادن انسجام و سلامت نظام اداری.

پ ۲- ویژگیهای برجسته سیاستهای مالی (بودجه‌ای) و پولی دولت در اقتصاد ایران

سیاست‌گذارهای اقتصادی دولت را در سطح کلان می‌توان به دو گروه قانون‌گذاری و سیاستهای پولی و

که درآمدهای ارزی برآمده از صدور نفت در برنامه چهارم ۲/۵ برابر رشد داشته است (فراهانی م، سرمایه، ۱۳۸۸/۵/۱۲، ص ۲).

تأمین مالی کسری بودجه دولت در اقتصاد ایران از راههای گوناگون و بیشتر از راه بانک مرکزی یا سیستم بانکی صورت می‌گیرد به گونه‌ای که سیاستهای پولی در سایه استقلال نداشتن بانک مرکزی، به تابعی از سیاستهای مالی تبدیل شده است. از همین رو، مهار کردن تورم در چنین اقتصادی به علل گوناگون به سختی امکان‌پذیر و در گرو آگاهی همگانی و خواست عمومی به اجرا شدن سیاستهای مالی و پولی بسیار منضبط و باثبات است.

پ ۳- علل کسری بودجه و ناسازگاریهای آن با کارکرد

یکی از شیوه‌های جا افتاده در تهیه لویایح بودجه دولت از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (یا به تازگی معاونت برنامه‌ریزی ریاست جمهوری) در ایران تلاشهای صورتی برای صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری و افزایش بودجه عمرانی از یک سو و پیش‌بینی خوش‌بینانه یا مکلفانه درآمدهای دولت از سوی دیگر است که همواره اقلام بودجه را غیر واقع‌بینانه نشان می‌دهد و بر سر هم میزان کسری را در کارکرد بودجه با مغایرتهای چشمگیر همراه کرده است. در مواردی نیز

اعتبارات مصوب مجلس برای تملک داراییهای سرمایه‌ای در سالهای برنامه چهارم به ۱۰۳/۴ هزار میلیارد تومان رسید که دولت تنها توانست نزدیک به ۸۱/۲ هزار میلیارد تومان آنرا برای پروژه‌های عمرانی یعنی ۷۸/۶٪ آن را جذب و هزینه کند. هزینه‌های عمرانی در سنجش با اعتبارات عمرانی برنامه‌ای ۸۹/۹ هزار میلیارد تومان نشان می‌دهد که نزدیک به ۱۰٪ از برنامه عقب افتاده است.

می‌توان برآورد کرد که به علت تخصیص نیافتن یارانه برای حاملهای انرژی در قانون بودجه ۸۸ و همچنین با توجه به اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، کسری بودجه در سال جاری (۸۸) به ۱۵ تا ۲۰ هزار میلیارد تومان برسد. بدین سان، کارکرد اعتبارات جاری و عمرانی بر سر هم در برنامه چهارم به ۳۳۰/۱ میلیارد تومان می‌رسد. نسبت بودجه عمرانی به کل بودجه بر پایه برنامه ۴۰٪ است که در کارکرد به ۲۴/۵٪ کاهش می‌یابد. نسبت بودجه جاری به کل بودجه بر پایه کارکرد، کمابیش ۷۴/۵٪ است که گویای رشد پرشتاب هزینه‌های جاری در سنجش با هزینه‌های عمرانی است.

اگر این نسبت‌ها را با نسبت‌ها در برنامه سوم بسنجیم که نسبت بودجه جاری به کل بودجه ۶۷٪ و سهم بودجه عمرانی ۳۳٪ بوده است، می‌توان نتیجه گرفت که سهم فعالیت‌های عمرانی در برنامه چهارم کاهش یافته، در حالی

جدول ۱- سنجش اعتبارات جاری و عمرانی در سالهای برنامه چهارم (برنامه، قانون و کارکرد)

(هزار میلیارد ریال)

۸۴	۸۵	۸۶	۸۷	۸۸	
۲۲۲/۲	۲۴۴/۴	۲۶۸/۹	۲۹۵/۸	۳۲۵/۴	اعتبارات جاری (برنامه)
۳۴۶/۲	۴۰۷/۵	۳۹۹/۴	۵۱۸/۷	۵۹۱/۳	اعتبارات جاری (قانون)
۳۳۰/۱	۴۱۵/۳	۴۲۱/۳	۵۸۰	۷۵۰	اعتبارات جاری (کارکرد)
۱۰۲/۸	۱۳۴/۷	۱۷۱/۱	۲۱۴/۴	۲۷۵/۸	اعتبارات عمرانی (برنامه)
۱۳۸/۴	۱۷۶/۱	۱۸۴/۴	۲۵۱/۶	۲۸۳/۹	اعتبارات عمرانی (قانون)
۱۱۰/۷	۱۳۸/۱	۱۴۱/۶	۱۹۰	۲۳۱/۶	اعتبارات عمرانی (کارکرد)
۴۴۰/۸	۵۵۳/۴	۵۶۲/۹	۷۷۰	۹۸۲/۷	جمع اعتبارات (کارکرد)

منبع: نماگرهای بانک مرکزی

وضع مالی دولت (میلیارد ریال) کسری (-) یا مازاد (+)	وضع مالی دولت (میلیارد ریال) پرداختها	وضع مالی دولت (میلیارد ریال) درآمدها	سال
-۱۶۹/۸۰	۲۰۰۶/۲۰	۱۸۳۶/۴۰	۱۳۵۵
-۴۵۸/۰۰	۲۴۹۲/۲۰	۲۰۳۴/۲۰	۱۳۵۶
-۶۰۸/۹۰	۲۲۰۷/۸۰	۱۵۹۸/۹۰	۱۳۵۷
-۵۲۸/۳۰	۲۲۲۷/۹۰	۱۶۹۹/۶۰	۱۳۵۸
-۹۷۲/۵۰	۲۲۹۸/۴۰	۱۳۲۵/۹۰	۱۳۵۹
-۹۳۷/۰۰	۲۷۰۷/۱۰	۱۷۷۰/۱۰	۱۳۶۰
-۶۶۵/۵۰	۳۱۶۷/۴۰	۲۵۰۱/۹۰	۱۳۶۱
-۸۹۸/۶۰	۳۶۷۲/۳۰	۲۷۷۳/۷۰	۱۳۶۲
-۶۳۸/۸۰	۳۳۵۳/۵۰	۲۷۱۴/۸۰	۱۳۶۳
-۶۴۷/۰۰	۳۳۱۳/۲۰	۲۶۶۶/۲۰	۱۳۶۴
-۱۴۴۹/۵۰	۳۱۵۶/۸۰	۱۷۰۷/۳۰	۱۳۶۵
-۱۴۶۹/۱۰	۳۶۴۰/۶۰	۲۱۷۱/۵۰	۱۳۶۶
-۲۱۲۵/۲۰	۴۲۱۰/۶۰	۲۰۸۵/۴۰	۱۳۶۷
-۱۱۴۲/۱۰	۴۳۱۶/۷۰	۳۱۷۴/۶۰	۱۳۶۸
-۴۱۸/۶۰	۶۰۵۱/۱۰	۵۶۳۲/۵۰	۱۳۶۹
-۱۱۵۷/۳۰	۸۰۹۰/۸۰	۶۹۳۳/۵۰	۱۳۷۰
-۸۷۲/۳۰	۱۰۷۵۶/۸۰	۹۸۸۴/۵۰	۱۳۷۱
-۶۳۶/۲۰	۲۰۸۸۶/۹۰	۲۰۲۵۰/۷۰	۱۳۷۲
۳۳۲/۱۰	۲۸۹۱۲/۴۰	۲۹۲۴۴/۵۰	۱۳۷۳
۲۴۴/۶۰	۴۱۳۳۰/۹۰	۴۱۵۷۵/۴۰	۱۳۷۴
۳۳۸/۸۰	۵۶۷۸۳/۱۰	۵۷۱۲۱/۹۰	۱۳۷۵
-۳۰۵۹/۹۰	۶۵۴۳۸/۰۰	۶۲۳۷۸/۱۰	۱۳۷۶
-۱۷۰۹۸/۳۰	۷۰۷۲۴/۳۰	۵۳۶۲۶/۰۰	۱۳۷۷
-۴۴۳/۹۰	۹۲۷۵۹/۶۰	۹۲۳۱۵/۷۰	۱۳۷۸
-۴۰۸/۴۸	۱۰۵۰۴۹/۲۸	۱۰۴۶۴۰/۸۰	۱۳۷۹
۱۸۱/۸۰	۱۲۵۲۹۷/۷۰	۱۲۵۴۷۹/۵۰	۱۳۸۰
-۳۷۱۶۸/۶۰	۲۰۲۳۲۵/۳۰	۱۶۵۱۵۶/۷۰	۱۳۸۱
-۴۴۱۸۷/۴۹	۲۵۲۰۵۴/۹۹	۲۰۷۸۶۷/۵۰	۱۳۸۲
-۴۹۲۲۹/۱۶	۳۰۴۲۲۹/۴۲	۲۵۵۰۰۰/۲۶	۱۳۸۳
-۶۰۸۵۳/۴۰	۴۴۸۵۲۲/۸۰	۳۸۷۶۶۹/۴۰	۱۳۸۴
-۱۴۷۴۳۱/۱۵	۵۶۱۳۵۹/۱۰	۴۱۳۹۲۷/۹۹	۱۳۸۵
-۹۶۰۵۴/۹۰	۵۶۹۰۴۹/۹۰	۴۷۲۹۹۵/۰۰	۱۳۸۶

طبیعی است که این گونه تورم تند باعث افزایش هزینه‌ها در بودجه خانوارها، بنگاه‌ها و سازمانهای دولتی می‌شود که به نوبه خود هزینه‌های عوامل تولید چون دستمزد، حقوق و قیمت‌های تولیدی را بالا می‌برد و دوره‌هایی از تورم‌های تازه آغاز می‌شود.

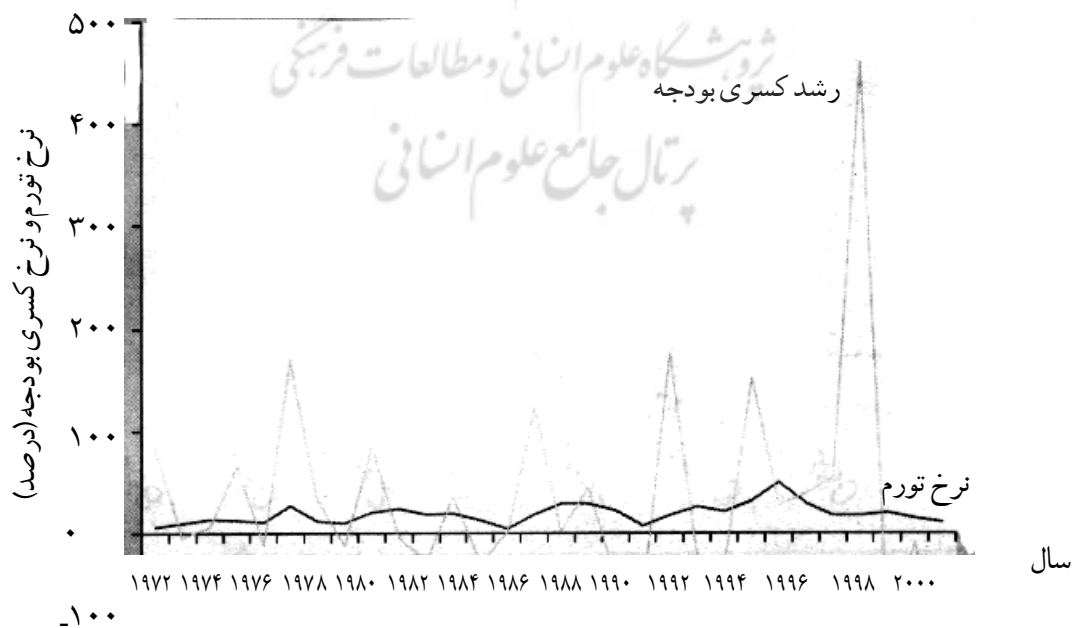
در باره عوامل مؤثر در رشد نقدینگی در ایران، بررسی‌های گوناگون انجام گرفته و در آنها بر علل گوناگون مالی، پولی، اداری و سازمانی انگشت گذاشته شده است. برخی از این عوامل عبارت است از:

- کسری بودجه دولت از سالهای گذشته تا کنون؛
- بدهی دولت به بانک مرکزی؛
- بدهی بانکها به بانک مرکزی؛
- مصوبات مجلس برای وام‌گیری دولت؛
- پایین بودن نرخ ارز و حذف مدیریت شناور ارزی؛
- پایین بودن بهره‌وری در بخشهای گوناگون اقتصاد؛
- پایین بودن درجه آزادی کسب و کار و بازرگانی؛
- یکپارچه نبودن تصمیمات ضد تورمی؛
- ظرفیتهای خالی تولیدی که تا ۳۵٪ برآورد می‌شود و نبود بازار فروش، قاچاق و فروش نرفتن کالاها از علل آن است؛
- بخشی از یارانه‌ها که باعث اتلاف و ضایعات شده است؛

مانند بودجه ۱۳۸۷، ارقام کارکرد به علل گوناگون همچون رشد درآمدهای برآمده از صدور نفت به اندازه‌ای با ارقام پیش‌بینی شده متفاوت است که لویح بودجه چند بار در طول سال مالی از راه متمم، اصلاح و کسریهای تازه دگرگون شده است.

بدین سان، دولت به هنگام اجرای بودجه با افزایش هزینه‌ها در طول دوره مالی (برای نمونه، کسری بودجه آموزش و پرورش در طول سال ۸۷ با رقمی بیش از ۷ هزار میلیارد تومان) یا با کاهش منابع درآمدی روبه‌رو و ناگزیر می‌شود کسری‌های بودجه را از محل اصلاحیه و جابه‌جایی ردیفهای عمرانی و سرانجام از راه متمم (و گرفتن وام از بانک مرکزی) تأمین کند. چنین شرایطی باعث شده است که بودجه جاری کشور در عمل ۸۰٪ رشد کند و کارکرد بودجه عمرانی با قوانین بودجه ناهمخوان باشد. رشد شتاب‌دار بودجه‌های جاری در سالهای گذشته از سیاستهای مدیریتی دولت در بخشهای پولی، مالی و بودجه‌ای مایه گرفته است. تزریق نقدینگی‌های توجیه‌ناشدنی برای تأمین بودجه‌های بسیار رشد یافته جاری و در پی آن بودجه‌های عمرانی سبب می‌شود که این مبالغ تقاضای مؤثرتری در بازارها پدید آورد و زمینه را برای تورم سنگین فراهم کند.

روند نرخ تورم و نرخ کسری بودجه در ایران در سالهای ۲۰۰۱-۱۹۷۲



می تواند آثار تورم را داشته باشند.

پ ۴- تأخیر در اجرا، اتمام و راه اندازی پروژه های عمرانی

شمار و حجم طرح های عمرانی نیمه تمام در ایران با منابع ارزی بی ثبات نفتی پیوند دارد و با افزایش درآمدهای نفتی، افزایش می یابد. در نخستین سالهای برنامه سوم توسعه اقتصادی، بهای جهانی نفت کاهش یافت و حتی به زیر ۱۰ دلار رسید به گونه ای که در بودجه عمرانی تنظیم شده، همه طرح های عمرانی نیمه تمام یا در حال اتمام اولویت پیدا کرد و همه طرح های در حال شروع تا نیمه تمام متوقف شد. از نکات جالب توجه در این دوره آن بود که لوایح و هزینه های تازه در صورتی مورد تصویب مجلس قرار می گرفت که ارقامی به همان اندازه از دیگر ردیف های بودجه تصویب شده حذف و به طرح تازه اختصاص می یافت. بدین سان، بسیاری از

- بالا بودن هزینه های ترانزیت، ترابری و دوباره کاریها و همچنین خواب سرمایه («تشریح ریشه های تورم توسط وزیر بازرگانی»، اصناف، تیر ۸۷، شماره ۱۷۷، ص ۸).

میانگین نرخ تورم در ۴ سال نخست برنامه چهارم ۱۶/۵٪ است، در حالی که هزینه های جاری دولت به گونه میانگین بیش از ۲۷٪ افزایش یافته است. کمابیش این قانونمندی حاکم است که همواره رشد هزینه های دولت بیش از رشد سطح عمومی قیمت ها است، زیرا دولت برای کنترل قیمت ها و حمایت از بخش های کم درآمد جامعه ناگزیر از پرداخت انواع یارانه های مستقیم و غیرمستقیم است. این یارانه های غیرمستقیم اگر چه باید از رشد قیمت برخی از کالاها به نسبت مبالغ پرداخت شده جلوگیری کند، ولی در همان حال هزینه های دولت را افزایش می دهد و فزاینده گی آن

جدول برنامه ریزی نقدینگی و انحراف از برنامه در سالهای ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۶

میانگین کارکرد (%)	سیاستگذاری میانگین نقدینگی (%)	
۲۵/۱	۸/۲	برنامه اول توسعه ۱۳۶۸-۱۳۷۲
۲۲	۱۲/۵	برنامه دوم توسعه ۱۳۷۳-۱۳۷۸
۲۸/۹	۱۶/۴	برنامه سوم توسعه ۱۳۷۹-۱۳۸۳
		برنامه چهارم توسعه:
۳۴	۲۴	سال اول ۱۳۸۴
۳۹	۲۲	سال دوم ۱۳۸۵
۲۷/۷	۲۰	سال سوم ۱۳۸۶

جدول مقایسه پرداخت های هزینه ای دولت با ارقام مصوب

(ارقام به میلیارد ریال)

سال	مصوب	کارکرد	تفاوت مصوب به کارکرد	نسبت کارکرد به مصوب
۸۴	۳۴/۶۲	۳۳/۱	۱/۵	۹۵/۶٪
۸۵	۴۰/۷۵	۴۱/۵۸	-۰/۸۳	۱۰۲/۱٪
۸۶	۴۲/۵۲	۴۲/۱۳	۰/۳۹	۹۹/۱٪
۸۷	۶۷/۰۷	۵۶/۴۳	۱۰/۶۴	۸۴/۱٪

قانونی کارکرد مثبت و پربازده از قوه مجریه بخواهند. البته در این راه، آزادی رسانه‌ها نیز می‌تواند بسیار کارساز باشد.

پ ۶- کارایی نداشتن یارانه‌ها در اقتصاد ایران

نظام کنونی پرداخت یارانه در ایران کارایی لازم را برای پشتیبانی از تولید و لایه‌های نیازمند جامعه ندارد. یکی از پیامدهای یارانه‌ها در اقتصاد، افزایش مصرف و برهم خوردن توازن بودجه دولت است: یارانه‌ها سبب افزایش مصرف یا بهره‌گیری بیش از اندازه از نهاده‌های مشمول یارانه می‌شود، ته کشیدن منابع کمیاب را شتاب می‌بخشد و آلودگی محیط زیست را بیشتر می‌کند. افزایش پیوسته مصرف حاملهای انرژی، گواهی است روشن در این زمینه.

منابع تأمین یارانه‌ها، مالیات‌ها یا پول به دست آمده از فروش نفت است. به هر رو اختصاص یافتن این منابع به یارانه‌ها، به معنای بودجه کمتر برای دیگر هزینه‌های دولت در زمینه‌هایی چون امنیت، آموزش و پرورش، بهداشت، رفاه همگانی و... است.

قیمت گذاری کمتر از هزینه تمام شده یا کوتاهی در زمینه اصلاحات اداری (آزادسازی، خصوصی سازی و کاراتر کردن نهادهای دولتی) برای کاهش هزینه تولید کالاها و خدمات همگانی (آب، برق و...) سبب می‌شود که در آمد حاصل از فروش این خدمات نتواند هزینه مورد نیاز برای سرمایه گذاری مجدد را تأمین و پایداری این خدمات را تضمین کند. این وضع موجب می‌شود که دولت هر سال به بنگاهها و نهادهای عرضه کننده این خدمات، یارانه یا بهتر بگوییم کمک زیان بپردازد.

در بخشهای بعدی، ارزان فروشی نفت را بر پایه یارانه‌های دولت بررسی می‌کنیم و نشان می‌دهیم که کنار گذاشتن ارزان فروشی یا فروش فرآورده‌های نفتی به قیمت‌های بالاتر، چه آثاری می‌تواند بر هدف مورد بررسی داشته باشد و چگونه می‌توان از تورم‌های مورد انتظار جلوگیری کرد.

(دنباله دارد)

لوايح پیشنهادی برگردانده می‌شد زیرا برخی طرحها اولويت بیشتری در سنجش با پروژه‌های در دست اجرا پيدانمی‌کرد.

با گذشت زمان و افزایش بهای نفت در بازارهای جهانی، بار دیگر این سنت پسندیده کنار گذاشته شد و شمار بیشتری لایحه به تصویب رسید که برآیند آن، ایجاد ازدحام برای تأمین دیگر منابع و عوامل تولید مورد نیاز و سرانجام کمبود و کسری کلی منابع مورد نیاز بود که به عقب افتادن همه طرحها و پروژه‌ها انجامید. برپایه برآوردهای گوناگون، بیشتر طرحهای عمرانی در ایران در چندین سال گذشته تأخیری بیش از ۵۰٪ در سنجش با میانگین ۶ ساله جهانی داشته است.

یکی از ویژگیهای فرهنگ مدیریتی دست‌اندرکاران در سالهای گذشته، گرایش چشمگیر به جبران کردن عقب ماندگیهای اقتصادی بوده که به هیچ‌رو حاضر به پذیرش راکد ماندن بخشی از منابع ارزی برآمده از افزایش بهای جهانی نفت حتماً برای مدتی کوتاه نبوده‌اند (حساب ذخیره ارزی). گفتنی است که دل بستگی به توسعه و درآمدهای نفتی آسان به دست آمده، در نادیده گرفته شدن معیارهای فنی و کارشناسی و توانمندیهای اجرایی در پیش بردن طرح‌هایی تأثیر نبوده است.

پ ۵- تخلفات بودجه‌ای

تخلفات بودجه‌ای دولت در گذشته همواره در نهادهای قانونگذاری و نظارتی و رسانه‌ها مطرح بوده است و در اینجا بر آن نیستیم که آنها را برشماریم یا مقایسه‌های زمانی کنیم و کارکرد دولتی را با کارکرد دولت دیگری بسنجیم و به داوری بنشینیم. حقیقت آن است که قوانین بودجه و برنامه که دولت بعنوان لایحه به مجلس می‌آورد و با اصلاحاتی به تصویب می‌رسد، به دست دولت کم و بیش به گونه‌ی موجه یعنی از راه الحاقیه‌ها، متمم‌ها و اصلاحات بودجه‌ای یا به گونه‌ی ناموجه، به علت نارساییهای قانونی و ناتوانی از نظارت بایسته بر فرایندهای اجرایی و جلوگیری از انحراف از برنامه‌های توسعه به تصویب رسیده، از راه و مقصد مطلوب دور می‌افتد. مهم آن است که نهادهای قانونگذاری و نظارتی و قضایی با بهره‌گیری از ابزارهای