



دانشگاه پیام نور

مالیه عمومی و تعیین خط‌مشی دولتها

(رشته مدیریت و حسابداری)

دکتر جمشید پژویان

بسم الله الرحمن الرحيم

پیشگفتار ناشر

کتابهای دانشگاه پیام نور حسب مورد و با توجه به شرایط مختلف به صورت درسنامه، آزمایشی، قطعی، متون آزمایشگاهی، فرادرسی، و کمک درسی چاپ می شود. کتاب **درسنامه (د)** نخستین ثمره کوششهای علمی صاحب اثر است که براساس نیازهای درسی دانشجویان و سرفصلهای مصوب تهیه می شود و پس از داوری علمی در گروههای آموزشی چاپ می شود. با دریافت بازخوردها و تجدید نظر صاحب اثر و اصلاح کتاب، درسنامه به صورت **آزمایشی (آ)** چاپ می شود. با دریافت نظرهای اصلاحی و متناسب با پیشرفت علوم و فناوری، صاحب اثر در کتاب تجدید نظر می کند و کتاب به صورت **قطعی (ق)** چاپ می شود. در صورت ضرورت، در کتابهای چاپ قطعی نیز می تواند تجدیدنظرهای اساسی به عمل آید.

متون آزمایشگاهی (م) متونی است که دانشجویان با استفاده از آن و راهنمایی مربیان کارهای عملی آزمایشگاهی را انجام می دهند. **کتابهای فرادرسی (ف)** و **کمک درسی (ک)** به منظور غنی تر کردن منابع درسی دانشگاهی تهیه می شوند. کتابهای فرادرسی با تأیید معاونت پژوهشی و کتابهای کمک درسی با تأیید شورای انتشارات تهیه می شوند.

مدیریت تولید مواد و تجهیزات آموزشی

فهرست

نه	راهنمای مطالعه
۱	فصل اول: مفاهیم کلی مالیه عمومی و سیاست مالی
۱	راهنمای مطالعه
۱	هدفهای رفتاری
۵	خودآزمایی
۷	فصل دوم: روند تغییرات سهم دولت از درآمد ملی
۷	راهنمای مطالعه
۷	هدفهای رفتاری
۸	مقدار و ترکیب هزینه‌های دولت
۱۴	رشد بخش عمومی
۱۶	دلایل رشد هزینه‌های دولت
۱۶	۱. مدل رشد هزینه‌های دولت از دیدگاه رشد و توسعه اقتصادی
۱۸	۲. نظریه واگنر
۱۹	۳. تحلیل سیاسی و تغییرات در هزینه‌های دولت
۲۰	خودآزمایی
۲۳	فصل سوم: عدم کارآیی مکانیزم بازار
۲۳	راهنمای مطالعه
۲۳	هدفهای رفتاری
۲۴	پی‌آمدهای خارجی کالاهای عمومی
۲۷	قیمت‌گذاری براساس هزینه نهایی و پی‌آمدهای خارجی
۳۰	فایده خارجی، قاعده مجموع فواید در تعیین سطح تولید
۳۳	مسئله گسترش صنایع و آلودگی
۳۳	کالاهای عمومی

۳۵	کالاهای عمومی و سواری مجانی
۳۶	تولید و ارائه کالاهای عمومی
۳۷	تولید بهینه کالاهای عمومی
۴۱	خودآزمایی
۴۵	فصل چهارم: دولت و توزیع درآمد
۴۵	راهنمای مطالعه
۴۵	هدفهای رفتاری
۴۸	چه عواملی توزیع درآمد را تعیین می‌کنند
۴۸	۱. تفاوت در دستمزدها و حقوقها
۴۹	۲. تفاوت در درآمد ناشی از دارایی و املاک
۵۱	۳. درآمد از طرف دولت یا پرداختهای انتقالی
۵۲	تا چه حد توزیع درآمد نابرابر است
۵۴	منحنی لورنز و ضریب جینی
۵۶	نظریه‌های توزیع عادلانه درآمد
۵۹	چند نظریه در مورد درآمد عادلانه
۵۹	توزیع درآمد از دیدگاه مطلوبیون
۶۱	برنامه‌ها و سیاستهای توزیع مجدد درآمد
۶۱	مالیات
۶۲	سیاستهای هزینه‌ای دولت
۶۲	آشنایی با تأمین اجتماعی در ایران
۶۴	۱. سازمان تأمین اجتماعی
۶۶	۲. سازمان بازنشستگی کشوری
۶۸	۳. صندوقهای بازنشستگی مستقل
۷۰	۴. سازمان بهزیستی کشور
۷۲	۵. کمیته امداد امام خمینی
۷۳	خودآزمایی
۷۷	فصل پنجم: مالیات و انواع آن
۷۷	راهنمای مطالعه
۷۷	هدفهای رفتاری
۷۸	مالیات و سیاستهای اقتصادی
۷۹	انواع مالیاتها
۷۹	۱. مالیات بر ذخیره ثروت در مقابل مالیات بر جریان درآمد
۸۰	۲. مالیاتهای تصاعدی، نسبی و تنازلی

۸۱	۳. نرخ نهایی و نرخ متوسط مالیات
۸۳	چه کسی باید مالیات بدهد و چقدر بدهد
۸۵	مصرف به عنوان یک پایه مالیاتی مناسب
۸۷	درآمد به عنوان یک پایه مالیاتی مناسب
۸۷	ثروت به عنوان مناسب ترین پایه مالیاتی
۸۸	وقوع مالیاتی «پرداخت کننده نهایی مالیات»
۹۰	خودآزمایی
۹۳	فصل ششم: تأثیر مالیات در بازار
۹۳	راهنمای مطالعه
۹۳	هدفهای رفتاری
۹۵	تحلیل جزئی از مکانیزم قیمتها
۹۵	مالیات بر واحد فروش
۱۰۵	مالیات منفی بر واحد یا سوبسید بر واحد فروش در بازار رقابتی
۱۰۶	سوبسید مستقیم و غیرمستقیم
۱۰۷	سوبسید نقدی و سوبسید جنسی
۱۰۷	سوبسید بر واحد در یک بازار رقابتی
۱۱۰	وقوع و سهم سوبسید بر واحد نیز بستگی به کشش منحنیهای عرضه و تقاضا دارد
۱۱۳	مالیات و سوبسید در بازار رقابتی و اثرات تخصیص منابع
۱۱۵	مالیات و سوبسید بر قیمت فروش در بازار رقابتی
۱۲۰	مالیات بر واحد یا قیمت در بازار نهادها
۱۲۳	مالیات و سوبسید در بازار انحصار کامل
۱۲۴	مالیات بر درآمد اشخاص
۱۲۶	مالیات بر دستمزد و حقوق
۱۲۹	مالیات بر شرکتهای
۱۳۰	مالیات بر شرکتهای یا مالیات بر سود خالص
۱۳۱	استهلاک
۱۳۳	خودآزمایی
۱۳۷	فصل هفتم: بودجه
۱۳۷	راهنمای مطالعه
۱۳۷	هدفهای رفتاری
۱۳۸	تعریف بودجه
۱۴۰	۱. تهیه و تنظیم بودجه
۱۴۱	۲. تصویب بودجه

۱۴۲	۳. اجرای بودجه
۱۴۶	۴. نظارت بودجه
۱۴۸	اصول بودجه
۱۴۹	اصل سالانه بودن بودجه
۱۵۰	اصل تعادل بودجه
۱۵۰	اصل وحدت بودجه
۱۵۱	اصل کاملیت یا جامعیت بودجه
۱۵۲	اصل شاملیت با تفصیل بودجه
۱۵۲	اصل تخصیص بودجه
۱۵۴	خودآزمایی
۱۵۷	فصل هشتم: سیاستهای مالی دولت
۱۵۷	راهنمای مطالعه
۱۵۷	هدفهای رفتاری
۱۵۹	تا چه حدی دولت بر ابزار مالی کنترل دارد
۱۶۰	مدل درآمد ملی
۱۶۱	تابع مصرف
۱۶۲	تعادل
۱۶۵	تغییرات در مالیاتها
۱۶۵	ضریب مالیات
۱۶۷	ضریب بودجه متعادل
۱۶۹	خودآزمایی
۱۷۱	پاسخنامه خودآزماییها
۱۷۳	کتابنامه

راهنمای مطالعه

کتاب «مالیه عمومی» یا اقتصاد بخش عمومی برای سه واحد درسی تدوین شده است. هدف کلی کتاب مالیه عمومی که به «اقتصاد مالیه جدید» نیز موسوم است آشنایی شما با امور مالی دولتها، ابزارهای تأمین مالی و اثرات سیاستهای مختلف مالی در شرایط مختلف اقتصادی می‌باشد.

عنوانهای کتاب

برای نیل به هدف کلی درس، کتاب به هشت فصل تقسیم شده است:

فصل اول: مفاهیم کلی مالیه عمومی و سیاست مالی

فصل دوم: روند تغییرات سهم دولت از درآمد ملی

فصل سوم: عدم کارایی مکانیزم بازار

فصل چهارم: دولت و توزیع درآمد

فصل پنجم: مالیات و انواع آن

فصل ششم: تأثیر مالیات در بازار

فصل هفتم: بودجه

فصل هشتم: سیاستهای مالی دولت

در ابتدای هر فصل نکاتی به عنوان راهنمای مطالعه آمده است که به شما کمک می‌کند تا منظور از آن فصل و ضرورت آن را دریابید.

قسمتی که با عنوان هدفهای رفتاری مشخص شده است نوع فعالیتی را که انتظار می‌رود شما پس از مطالعه هر فصل از خود نشان دهید بیان می‌کند. این فعالیت

می‌تواند تعریف یک مفهوم، اظهارنظر در مورد یک مسئله، مقایسهٔ دو مفهوم با یکدیگر و یا توضیح دادن یک موضوع باشد. چون مطالب کتاب زنجیروار به هم پیوسته است تا زمانی که به همهٔ قسمت‌های هدف رفتاری پاسخ مناسب نداده‌اید به فصل بعد مراجعه نکنید.

در پایان هر فصل پرسشهایی زیر عنوان «خودآزمایی» آمده است؛ شما پس از مطالعهٔ دقیق درس برای اطمینان از یادگیری خود به این پرسشها جواب دهید و پس از پاسخگویی به سؤالات، برای اطمینان از صحت جوابهای خود به پاسخنامه‌ای که در پایان کتاب آمده است مراجعه کنید و جوابهای خود را با آن مقایسه نمایید.

موفق باشید

فصل اول

مفاهیم کلی مالیه عمومی و سیاستهای مالی

راهنمای مطالعه

در این فصل مفاهیم کلی مالیه عمومی و سیاستهای مالی دولتها مورد بحث قرار می‌گیرد. هدف کلی این فصل آشنایی شما با میزان نقش دولتها در اقتصاد و تجارت در دورانهای مختلف است.

قسمتی که با عنوان هدفهای رفتاری در زیر مشخص شده است، نوع فعالیتی را که از شما انتظار می‌رود پس از مطالعه این فصل از خود نشان دهید، بیان می‌کند. دقت کنید که تا زمانی که به همه قسمت‌های هدفهای رفتاری پاسخ مناسبی نداده‌اید به فصل بعد مراجعه نکنید.

هدفهای رفتاری

- از شما انتظار می‌رود که پس از مطالعه فصل اول بتوانید:
۱. نظریه کلاسیکها را در مورد نقش دولت در اقتصاد توضیح دهید.
 ۲. منحنی عرضه و تقاضا در بازار را براساس نظریه کلاسیکها رسم کنید.
 ۳. منحنی عرضه و تقاضا برای هر بازار بر طبق نظریه کلاسیکها را تفسیر کنید.
 ۴. در مورد موضوعیت داشتن اقتصاد مالیه عمومی یا اقتصاد بخش عمومی در صورت قبول نظریه کلاسیکها بحث کنید.
 ۵. وظایف دولت را بر طبق نظریه «آدام اسمیت» بنویسید.
 ۶. تحولاتی را که منجر به ایجاد اقتصاد بخش عمومی یا اقتصاد مالیه جدید گردید تشریح کنید.

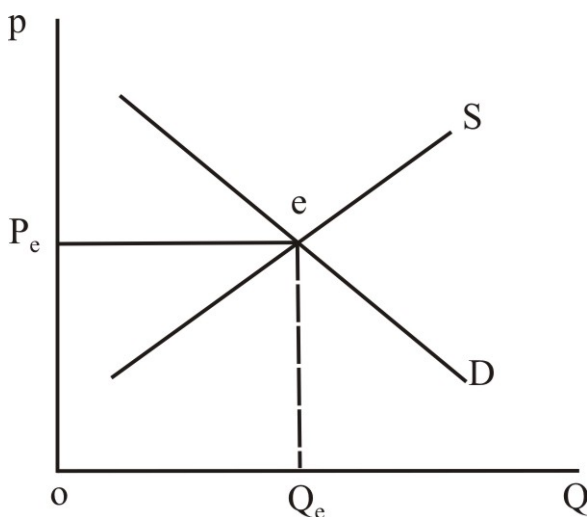
مفاهیم کلی مالیه عمومی و سیاست مالی

یکی از موارد عمده مورد بحث در اقتصاد، نقش دولت و اندازه دولت است و قبل از ارائه نظریه کلاسیکها دولتها نقش عمده‌ای در اقتصاد و تجارت به عهده داشتند، درحالی‌که با رونق نظریه آدام اسمیت و پیروان کلاسیک او نقش دولت در اقتصاد کم رنگ شد. کلاسیکها که اصول نظریه اقتصادی خود را براساس فعالیت آزاد بنگاه‌های اقتصادی و بازارها قرار داده بودند و راه علامت صحیح برای تخصیص منابع را در برخورد آزاد متقاضی و تولیدکننده جستجو می‌کردند آشکارا دخالت دولت در اقتصاد را رد نموده و حداقل درآمد و هزینه را برای او تعیین می‌کردند.

آدام اسمیت، ریکاردو، و ژان باتیست سه تن از عمده اقتصاددانان کلاسیک بودند که بجز در محدوده کوچکی از فعالیتهای اقتصادی، دولت را از هرگونه دخالتی در مکانیزم بازارها منع می‌کردند. اساس نظریه کلاسیکها بر رقابت قرار دارد که در صورت وجود شرایط لازم برای رقابت مکانیزم بازار خود مسئله کارایی و تخصیص بهینه منابع را حل خواهد نمود.

باتوجه به چنین نظریه‌ای در هر بازار - که واجد شرایط مورد نظر باشد - محل برخورد منحنیهای عرضه و تقاضا یعنی موقعیت تعادل از نظر کارایی نیز حداکثر رفاه را به همراه خواهد داشت. در شکل ۱-۱ که یک بازار رقابت کامل را نشان می‌دهد، در نقطه e محل تلاقی منحنیهای عرضه و تقاضا سطح تولید Q_e و قیمت P_e تعیین می‌شوند. این موقعیت بهترین وضعیت ممکن در بازار کالای X می‌باشد. یعنی اگر سطح تولید و مصرف کالای X از Q_e کمتر یا بیشتر باشد در تخصیص منابع عدم کارایی به‌وجود آمده و در رفاه بازار کاهش ایجاد می‌شود.

حال برگردیم به نظریه کلاسیکی که دخالت دولت را باعث عدم کارایی می‌دانند. به‌نظر می‌رسد که آنها درست می‌گویند چون به هر صورتی که دولت در بازاری مثل بازار X دخالت نماید، باید باعث تغییر در موقعیت تعادل e یا سطح تولید و قیمت Q_e و P_e شود، و در بالا توضیح داده شد که چنین تغییری کاهش در رفاه و عدم کارایی در تخصیص منابع را به همراه خواهد آورد. اگر چنین است و نظریه کلاسیکها در حدود فعالیتهای اقتصادی دولت صحیح است پس چه بحثی باقی می‌ماند و موضوع اقتصاد مالیه عمومی یا اقتصاد بخش عمومی چه خواهد بود؟



شکل ۱-۱ بازار رقابتی و حداکثر کارایی در تخصیص منابع

نکته اساسی در اینجاست که همه بازارها به آن صورتی که کلاسیکها فرض می‌کنند شرایط لازم برای رقابت کامل را ندارند و بازار الزاماً قادر به فراهم نمودن کلیه نیازهای ضروری جامعه نمی‌باشد.

در زمانی که آدام اسمیت و کلاسیکهای اولیه - همان کسانی که بیشترین محدودیت را برای دولت قایل بودند - نظریات اقتصادی خود را بیان می‌کردند، ابتدای دوران صنعتی شدن و انقلاب صنعتی بود. بخش کشاورزی کم و بیش حتی امروز نیز شرایطی نزدیک به بازارهای رقابتی را دارد. بخش صنعت نیز در آن دوران از بنگاه‌های نسبتاً کوچک تولیدی یا به عبارتی دیگر کارگاه‌های تولیدی تشکیل می‌شد که به دلیل قرار داشتن در آغاز تحولات تکنولوژی پیچیدگی در تکنیک تولید وجود نداشته و به عبارت دیگر ورود به فعالیتهای صنعتی نه نیاز به سرمایه‌های کنونی و نه پیچیدگی تکنولوژی امروزه را داشت. به عبارت دیگر، در بخش صنعتی نیز تعداد کارگاه‌ها نسبتاً زیاد و ورود و خروج با دشواری کمی روبرو بود. یعنی شرایط نزدیکی به بازارهای رقابتی برقرار بود. درست است که شرایط وجود یک بازار رقابت کامل بسیار دشوار است تا برقرار شود، ولی در دوره کلاسیکهای اولیه موارد بیشتری از بازارهای نزدیک به شرایط رقابتی وجود داشتند.

کلاسیکها نیز قایل به بعضی از وظایف برای دولت بودند. نظریه‌پرداز اولیه کلاسیکها، آدام اسمیت، در کتاب معروف خود به نام «ثروت ملل»، سه وظیفه را برای دولت لازم می‌داند. این سه وظیفه را می‌توان به صورت زیر عنوان نمود:

۱. حمایت از جان و مال جامعه در مقابل دشمنان احتمالی از طریق ایجاد ارتش و نیروی نظامی.

۲. ایجاد نظم و اعمال قانون و جلوگیری از تجاوز افراد به حقوق یکدیگر با برقراری قوانین لازم، ایجاد دادگاهها و تأسیس نیروهای انتظامی داخلی.

۳. او معتقد بود که بعضی از کالاها و خدمات می‌توانند ایجاد شوند که با وجود فایده زیاد و اهمیت قابل ملاحظه‌ای که برای جامعه دارند، به دلیل ماهیت خاصی که در مصرف آنها است، هزینه ایجاد آن از طریق سرمایه‌گذاری فردی یا گروهی به وسیله بخش خصوصی قابل جبران نیست و در نتیجه اگر دولت مبادرت به فراهم نمودن چنین کالاهایی ننماید بعید است که این کالاها تولید و ارائه شوند.

لازمه انجام سه گروه از وظایف فوق به وسیله دولت انجام هزینه‌هایی است و جهت هزینه کردن دولت نیاز به درآمد دارد. درآمد لازم برای چنین مهمی را دولت از طریق اعمال مالیاتها فراهم می‌کند. کلاسیکها با اعتقاد به وجود بازارهای رقابتی عمده مالیاتها و خصوصاً مالیاتهای بر بازار را مخرب در کارایی تجزیه و تحلیل می‌کنند و به دنبال آن حداقل مالیات را پیشنهاد می‌نمایند. حداقل مالیات برابر درآمدی است که سه وظیفه فوق را در حد ضروری به انجام برساند.

با توسعه صنایع و گسترش اندازه بنگاههای اقتصادی و سهم بنگاههای بزرگ از بازار، به وجود آمدن انحصارات، شناخت بیشتر پی‌آمدهای خارجی اقتصادی و غیراقتصادی، و افزایش در حجم و مقدار وظایف سه‌گانه مورد نظر کلاسیکها نقش دولت در سیستم اقتصادی دچار تحول گردید و نظریه‌های جدیدی در رابطه با اقتصاد دولت و فعالیتهای اقتصادی دولت مطرح گردید. نتیجه این تحولات ایجاد شاخه‌ای جدید در علم اقتصاد است که به اقتصاد بخش عمومی یا اقتصاد مالیه جدید شهرت دارد. وجه تمایز عمده اقتصاد بخش عمومی یا مالیه جدید و مالیه قدیم طرح نظریه‌های جدید در بخش هزینه‌های دولت و بررسی فعالیتهای اقتصادی تولیدی دولت است.

عمده مباحث مالیه قدیم را مسائل مالیاتی و گاه با تداخل در شاخه اقتصاد کلان بررسی سیاستهای مالی دولت تشکیل می‌داده است.

خودآزمایی

پس از پاسخگویی به تمام سؤالهای این قسمت، جوابهای خود را با پاسخنامه پایان کتاب مقایسه کنید.

۱. اساس نظریه کلاسیکها بر چه استوار است؟

الف) دخالت دولت ب) رقابت

ج) فعالیت محدود بازار د) عدم رقابت

۲. با توجه به نظریه کلاسیکها، محل برخورد منحنیهای عرضه و تقاضا:

الف) حداقل رفاه را به همراه دارد. ب) رفاهی به همراه نخواهد داشت.

ج) حداکثر رفاه را به همراه خواهد داشت. د) مربوط به رفاه نمی‌شود.

۳. به نظر کلاسیکها دخالت دولت باعث چه می‌شود؟

الف) عدم کارایی ب) کارایی بیشتر

ج) افزایش درآمد ملی د) توزیع نابرابر درآمد

۴. در دوره کلاسیکهای اولیه بازارها در چه شرایطی بودند؟

الف) در رقابت کامل بودند. ب) از شرایط رقابتی دور بودند.

ج) به شرایط رقابتی نزدیک بودند. د) بدون رقابت بودند.

۵. یکی از وظایف دولت به نظر «آدام اسمیت»:

الف) بالا بردن فعالیتهای دولت است. ب) ایجاد ارتش است.

ج) استفاده بیشتر از تولید ناخالص ملی است. د) دخالت در بازار است.

۶. درآمد لازم برای انجام هزینه‌های دولت از چه طریقی فراهم می‌شود؟

الف) بالا بردن قیمتها ب) اعمال مالیات

ج) وضع حداکثر مالیات د) حذف مالیات

فصل دوم

روند تغییرات سهم دولت از درآمد ملی

راهنمای مطالعه

در این فصل روند تغییرات سهم دولت از درآمد ملی مورد بحث قرار می‌گیرد. هدف کلی این فصل آشنایی شما با میزان افزایش یا کاهش نقش دولت در اقتصاد، حجم هزینه‌های دولت، ترکیب هزینه‌های دولت از نظر هزینه‌های انتقالی و هزینه‌های تمام شدنی و روند این تغییرات و ترکیب هزینه‌ها با توجه به مراحل متفاوت رشد و توسعه اقتصادی است.

هدفهای رفتاری

- از شما انتظار می‌رود که پس از مطالعه این فصل بتوانید:
۱. یکی از معیارهای عمده اندازه‌گیری نقش دولت در اقتصاد جامعه را نام ببرید.
 ۲. نسبت هزینه‌های دولت به درآمد ملی را با ذکر یک مثال توضیح دهید.
 ۳. نسبت هزینه‌های دولت به درآمد ملی دو کشور مفروض را با در دست داشتن درآمد ملی و هزینه‌های دولت آن دو کشور با یکدیگر مقایسه کنید.
 ۴. انواع هزینه‌های دولت را نام ببرید.
 ۵. هزینه‌های «تمام شدنی» را توضیح دهید.
 ۶. هزینه‌های «انتقالی» را توضیح دهید.
 ۷. تفاوت عمده هزینه‌های «تمام شدنی» و «انتقالی» را بنویسید.
 ۸. با در دست داشتن مثالی برای یک هزینه، نوع آن هزینه را تعیین کنید.
 ۹. تأثیرگذاری عمده دولتها در اقتصاد جامعه بدون انجام هزینه قابل توجه را با ذکر یک مثال تشریح کنید.

۱۰. گروه‌بندی کشورهای جهان را که تا قبل از سال ۱۹۹۱ معمول بوده بنویسید.
۱۱. مراحل متفاوت رشد و توسعه اقتصادی را براساس نظرات «ماسگریو» و «رستو» بنویسید.
۱۲. نسبت هزینه‌های سرمایه‌گذاری دولت به سرمایه‌گذاری کل جامعه را در مرحله ابتدایی رشد و توسعه اقتصادی توضیح دهید.
۱۳. نسبت هزینه‌های سرمایه‌گذاری به هزینه‌های سرمایه‌گذاری کل را در مرحله دوم رشد و توسعه توضیح دهید.
۱۴. در مورد تغییری که با گذار از مرحله دوم رشد و توسعه به وجود می‌آید توضیح دهید.
۱۵. در مورد نوع سرمایه‌گذاری دولت در مرحله آخر رشد و توسعه توضیح دهید.
۱۶. نظریه «واگنر» را تشریح کنید.
۱۷. نظریه «پیکاک» و «وایزمن» در مورد تغییرات هزینه‌های دولت را تشریح کنید.

مقدار و ترکیب هزینه‌های دولت

دولتها در جوامع مختلف و در یک جامعه در زمانهای متفاوت نقشهای جداگانه‌ای را در اقتصاد جامعه ایفا می‌نمایند. یکی از عمده معیارهای اندازه‌گیری نقش دولت مقدار و ترکیب هزینه‌های دولت است. ولی تغییرات در هزینه‌های مطلق دولت نمی‌تواند به تنهایی منعکس‌کننده این مهم باشد، بلکه باید تغییرات در هزینه‌های دولت را نسبت به یک شاخص اقتصادی سنجید. مثلاً اگر ارقام نشان دهند که در فاصله ده سال هزینه‌های دولت ۵۰ درصد افزایش نشان داده، آیا می‌توان مدعی شد که نقش دولت در اقتصاد افزایش داشته است؟ قطعاً خیر، چون اگر این تغییر را در هزینه‌های اسمی دولت در نظر بگیریم افزایش قیمتها در همین فاصله به دو برابر نه تنها افزایش واقعی هزینه‌های دولت را نشان نمی‌دهد، بلکه تصویری از کاهش هزینه‌های حقیقی دولت را منعکس می‌کند.

حال فرض کنید در همین فاصله ده سال هزینه‌های حقیقی دولت یعنی به قیمت‌های ثابت ۵۰ درصد افزایش یافته باشد، آیا این بار می‌توانیم مدعی افزایش در نقش دولت در اقتصاد باشیم؟ باز هم جواب منفی است. به جدول ۲-۱ توجه می‌کنیم که مثلاً

۹ روند تغییرات سهم دولت از درآمد ملی

در یک جامعه فرضی در فاصله ده سال تغییرات هزینه‌های دولت و درآمد ملی را به قیمت‌های ثابت نشان می‌دهد.

جدول ۱-۲ تغییر در هزینه‌های دولت

سال	۱۹۶۰	۱۹۷۰
هزینه‌های دولت	۸۰۰	۱۲۰۰
درآمد ملی	۲۰۰۰	۴۰۰۰

چنانچه مشاهده می‌شود هرچند که هزینه‌های حقیقی دولت از ۸۰۰ واحد پولی به ۱۲۰۰ واحد افزایش داشته و این افزایش ۵۰ درصد است، ولی افزایش در درآمد ملی ۱۰۰ درصد می‌باشد و اگر نسبت هزینه‌های دولت به درآمد ملی را به جدول ۱-۲ اضافه نموده و در جدول ۲-۲ نشان دهیم شاهد کاهش این نسبت خواهیم بود. اگر هزینه‌های دولت از ۸۰۰ واحد به ۱۲۰۰ واحد افزایش یابد و در همان فاصله درآمد ملی از ۲۰۰۰ به ۴۰۰۰ واحد افزایش یابد نشان‌دهنده کاهش در نقش دولت است. چون نسبت هزینه‌های دولت به درآمد ملی از $\frac{4}{10}$ به $\frac{3}{10}$ کاهش یافته است. نسبت هزینه‌های دولت به درآمد ملی یکی از شاخصهای تعیین‌کننده اهمیت دولت در اقتصاد می‌باشد.

جدول ۲-۲ سهم دولت از درآمد ملی

سال	۱۹۶۰	۱۹۷۰
هزینه‌های دولت	۸۰۰	۱۲۰۰
درآمد ملی	۲۰۰۰	۴۰۰۰
نسبت هزینه‌های دولت به درآمد ملی	$\frac{4}{10}$	$\frac{3}{10}$

در بسیاری از مواقع اقتصاددانان به نسبت هزینه‌های دولت به جمعیت توجه می‌نمایند چون این نسبت گویای هزینه سرانه دولت می‌باشد.

جدول شماره ۲-۳ نسبت هزینه‌های دولت به درآمد ملی را برای برخی سالهای ۱۳۴۵ تا ۱۳۶۵ در ایران نشان می‌دهد. با توجه به ارقام جدول این نسبت افزایش و سپس کاهش یافته است. در کشور سوئد این نسبت در سال ۱۹۶۰ برابر ۳۱/۱ بوده و در سال ۱۹۸۲ به ۶۷/۳ رسیده است.

جدول ۳-۲ نسبت هزینه‌های دولت به درآمد ملی در ایران

۱۳۴۵	۱۳۵۰	۱۳۵۵	۱۳۵۷	۱۳۶۰	۱۳۶۵
۲۹/۲	۳۳/۵	۴۴/۶	۴۵/۸	۳۵/۳	۲۱/۷

تنها حجم هزینه‌های دولت نیست که بازگوکننده نقش اقتصادی دولت باشد، بلکه ترکیب هزینه‌های دولت نیز از اهمیت خاصی برخوردار است. از این دیدگاه ابتدا هزینه‌های دولت را به دو گروه تقسیم می‌کنیم:

الف) هزینه‌های «تمام شدنی» یا هزینه‌هایی که نهایتاً به‌وسیله دولت صورت

می‌گیرد. این هزینه‌ها باعث جابه‌جایی منابع جامعه به بخش عمومی می‌شود. این نوع هزینه‌ها شامل هزینه جاری (مثل خرید نیروی کار، کالاهای مصرفی و غیره) هزینه سرمایه‌ای (برای سرمایه‌گذاری بخش عمومی در ایجاد راهها، مدارس، بیمارستانها و غیره) می‌شوند. نتیجتاً هزینه‌های تمام شدنی عبارت از خرید نهاده‌ها به‌وسیله بخش عمومی می‌شوند. می‌توان مقدار نهاده‌ها را ضرب در قیمت آنها نمود تا این نوع هزینه‌ها محاسبه شوند. به عبارت دیگر، هزینه‌های تمام شدنی ادعایی برای منابع اقتصادی هستند. استفاده بخش عمومی از این منابع باعث خارج شدن این منابع از تولید بخش خصوصی می‌باشد. جذب این منابع به‌وسیله دولت، به این معنی است که هزینه فرصت هزینه‌های دولت عبارت است از ستاده‌هایی که در بخشهای دیگر تولید نخواهند شد. مسئله هزینه‌های فرصت نهاده‌ها که به بخش دولتی مربوط می‌شوند، نکته عمده نظریه کسانی را تشکیل می‌دهد که از اندازه فعالیت‌های اقتصادی دولت انتقاد می‌نمایند. از سوی دیگر این مهم می‌تواند اساسی برای اندازه‌گیری کارآیی بخش عمومی باشد. می‌توان گفت که افزایش یک واحد در هزینه‌های تمام شدنی دولت نباید فایده‌ای کمتر از آنچه را که در بخش خصوصی می‌توانست داشته باشد ایجاد نماید.

ب) گروه دوم از هزینه‌های دولت شامل هزینه‌های «انتقالی» می‌شود، این هزینه‌ها

عبارتند از: هزینه‌های دولت برای بازنشستگی، سوبسیدها، پرداخت به بیکاران، و غیره. برعکس گروه هزینه‌های تمام شدنی، هزینه‌های انتقالی جابه‌جایی منابع از بخشهای دیگر به بخش دولتی را به همراه ندارند. به عبارتی دیگر، ادعایی برای منابع اقتصادی به حساب نمی‌آیند. این نوع هزینه‌ها فقط توزیع منابع را بین افراد جامعه و درون بخش خصوصی تغییر می‌دهند. زمانی که صحبت از رشد بخش عمومی و اثرات اقتصادی آن

روند تغییرات سهم دولت از درآمد ملی ۱۱

می‌شود، بهتر است که این دو نوع هزینه (هزینه‌های تمام شدنی و هزینه‌های انتقالی) را از یکدیگر تمیز دهیم.

اثرات دولت در اقتصاد صرفاً با توجه به هزینه‌ها و مقدار و کیفیت آنها تعیین نمی‌شوند. دولت‌ها می‌توانند بدون انجام هزینه قابل توجهی در اقتصاد جامعه تأثیر عمده‌ای باقی بگذارند.

دولت‌ها برای کنترل و اداره امور اقتصادی، سیاسی و اجتماعی قواعد و مقرراتی را ایجاد می‌کنند، که هزینه قابل توجهی برای بخش عمومی ندارد. به رغم هزینه ناچیز این تصمیمات، بسیاری از آنها تأثیر عمده‌ای در هزینه‌های بخش خصوصی می‌گذارند. برای مثال دولت می‌تواند از طریق یک بخشنامه، مقرراتی را وضع کند که رستورانها و اماکن تهیه و فروش غذا و خوراک را موظف به رعایت حد معینی از بهداشت محیط‌زیست نماید. هر چند که این تصمیم هزینه قابل توجهی برای دولت ندارد، ولی بسیاری از اماکن فوق را وادار به تقبل هزینه‌های قابل توجه می‌کند. تأثیرات این هزینه‌ها به‌وسیله بخش خصوصی، هم در جابجایی منابع و هم بر توزیع درآمد تأثیر خواهد داشت. مثال دیگری از این زمره می‌تواند وادار نمودن تاکسیها به استفاده از «تاکسی‌متر» باشد. صدور چنین بخشنامه‌ای نیز قاعده‌تاً با هزینه ناچیزی برای دولت صورت می‌گیرد، ولی اثرات آن برای بخش خصوصی کم نخواهد بود.

در جدولهای ۲-۴، ۲-۵ و ۲-۶ به ترتیب برای سالهای ۱۳۵۹ لغایت ۱۳۶۹ ترکیب هزینه‌های جاری دولت، هزینه‌های سرمایه‌ای و هزینه‌های کل را نشان می‌دهیم. ارقام درصد انواع هزینه‌ها را تعیین می‌کنند.

چنانچه مشاهده می‌شود به‌طور کلی ظرف ده سال بین ۱۳۵۹ و ۱۳۶۹ تغییرات عمده‌ای در ترکیب هزینه‌های دولت رخ نداده است. در سال ۱۳۵۹ بیشترین هزینه از کل مربوط به هزینه‌های خدمات اجتماعی بوده (۳۳/۵ درصد) که در سال ۱۳۶۹ نیز بیشترین درصد از هزینه کل (۴۱/۲ درصد) اختصاص به هزینه‌های اجتماعی داشته است. کمترین سهم از هزینه‌های کل در سال ۵۹ مربوط به خدمات عمومی (۱۲ درصد) بوده که در سال ۶۹ نیز خدمات عمومی با ۱۰/۶ درصد از کل هزینه‌ها کمترین سهم از هزینه‌های دولت را به خود اختصاص داده است. در مورد هزینه‌های جاری نیز در سال ۵۹ بیشترین درصد از هزینه‌های جاری به خدمات اجتماعی تعلق داشته و به ترتیب

۱۲. مالیه عمومی و تعیین خطمشی دولتها

بعد از آن دفاع ملی، سایر هزینه‌ها، خدمات عمومی، و خدمات اقتصادی قرار دارند که همین روند در سال ۶۹ حفظ شده است.

ترتیب هزینه‌های سرمایه‌ای نیز از سال ۵۹ به سال ۶۹ تغییر ننموده و بیشترین درصد هزینه به هزینه‌های خدمات اقتصادی تعلق داشته است که در سال ۵۹ برابر ۵۶/۷ درصد و سال ۶۹ برابر ۵۴/۶ درصد از هزینه‌های سرمایه‌گذاری را تشکیل می‌دهند.

جدول ۲-۴ ساختار هزینه‌های جاری دولت به درصد (۹۱-۱۹۹۰/۸۱-۱۹۸۰) ۶۹-۱۳۵۹

بودجه	واقعی	۱۳۶۹	۱۳۶۸	۱۳۶۷	۱۳۶۶	۱۳۶۵	۱۳۶۴	۱۳۶۳	۱۳۶۲	۱۳۶۱	۱۳۶۰	۱۳۵۹
سال مالی منتهی به ۲۰ مارس	1990/91	1989/90	1988/89	1987/88	1986/87	1985/86	1984/85	1983/84	1982/83	1981/82	1980/81	
هزینه‌های جاری	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
خدمات عمومی	۱۱/۸	۹/۸	۹/۸	۱۰	۱۱/۶	۱۰/۸	۱۵/۴	۱۳/۷	۵۵/۶	۱۲/۶	۱۴/۶	۱۴/۶
دفاع ملی	۱۶/۴	۱۸/۹	۱۵/۵	۱۵/۸	۱۹/۵	۱۸/۸	۱۴/۵	۱۳/۱	۱۴/۳	۱۶	۲۱/۷	۲۱/۷
خدمات اجتماعی	۴۷/۹	۴۵/۲	۳۹/۱	۳۸/۷	۴۲/۶	۳۷/۳	۳۵/۷	۳۳	۲۹/۸	۳۱/۲	۳۴/۹	۳۴/۹
خدمات اقتصادی	۹/۳	۸	۸/۳	۸/۹	۵/۲	۸/۸	۱۲	۶/۱	۱۱/۳	۱۲/۴	۱۳/۷	۱۳/۷
سایر هزینه‌ها	۱۴/۶	۱۸/۱	۲۷/۳	۲۱/۱	۲۴/۲	۲۲/۴	۳۴/۱	۲۸/۴	۲۷/۷	۲۷/۷	۱۵/۱	۱۵/۱

مأخذ: وزارت اقتصادی و دارایی و (تخمینهای صندوق بین‌المللی پول)

جدول ۲-۵ ساختار هزینه‌های سرمایه‌ای دولت به درصد (۹۱-۱۹۹۰/۸۱-۱۹۸۰) ۶۹-۱۳۵۹

بودجه	واقعی	۱۳۶۹	۱۳۶۸	۱۳۶۷	۱۳۶۶	۱۳۶۵	۱۳۶۴	۱۳۶۳	۱۳۶۲	۱۳۶۱	۱۳۶۰	۱۳۵۹
سال مالی منتهی به ۲۰ مارس	1990/91	1989/90	1988/89	1987/88	1986/87	1985/86	1984/85	1983/84	1982/83	1981/82	1980/81	
هزینه‌های سرمایه‌ای	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
خدمات عمومی	۷/۸	۵/۴	۳/۴	۴/۱	۴/۶	۴/۷	۳/۷	۲/۷	۳/۳	۵	۴/۳	۴/۳
دفاع ملی	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
خدمات اجتماعی	۲۴/۸	۱۹/۹	۲۷/۸	۲۳/۸	۱۵/۳	۱۸/۴	۲۰	۱۷/۹	۱۹/۳	۲۴/۶	۲۹/۴	۲۹/۴
خدمات اقتصادی	۵۴/۶	۴۳/۹	۵۳/۳	۶۰/۱	۶۳/۱	۶۵	۶۷/۷	۶۲/۳	۵۸/۵	۵۵/۵	۵۶/۷	۵۶/۷
سایر هزینه‌ها	۱۲/۸	۳۰/۸	۱۵/۵	۱۲	۱۶/۹	۱۱/۹	۸/۶	۱۷/۱	۱۸/۹	۱۴/۹	۹/۶	۹/۶

مأخذ: وزارت اقتصادی و دارایی و (تخمینهای صندوق بین‌المللی پول)

روند تغییرات سهم دولت از درآمد ملی ۱۳

جدول ۶-۲ ساختار هزینه‌های کل دولت به درصد (۱۹۹۰/۹۱-۱۹۸۰/۸۱) ۶۹-۱۳۵۹

واقعی											بودجه
۱۳۶۹	۱۳۶۸	۱۳۶۷	۱۳۶۶	۱۳۶۵	۱۳۶۴	۱۳۶۳	۱۳۶۲	۱۳۶۱	۱۳۶۰	۱۳۵۹	
1990/91	1989/90	1988/89	1987/88	1986/87	1985/86	1984/85	1983/84	1982/83	1981/82	1980/81	سال مالی منتهی به ۲۰ مارس
۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	کل هزینه‌ها
۱۰/۶	۸/۸	۸/۵	۸/۸	۹/۹	۹/۴	۱۲/۳	۱۰/۳	۱۲	۱۰/۷	۱۲	خدمات عمومی
۱۱/۶	۱۴/۸	۱۲/۵	۱۲/۷	۱۴/۹	۱۴/۵	۱۰/۷	۹	۱۰/۶	۱۲	۱۶/۳	دفاع ملی
۴۱/۲	۳۹/۸	۳۶/۹	۳۵/۷	۳۶/۲	۳۳	۳۱/۶	۲۸/۲	۲۶/۸	۲۹/۶	۳۳/۵	خدمات اجتماعی
۲۲/۵	۱۵/۷	۱۷	۱۹/۲	۱۸/۹	۲۱/۸	۲۶/۶	۲۳/۷	۲۵	۲۳/۱	۲۴/۴	خدمات اقتصادی
۱۴	۲۰/۹	۲۵	۲۳/۷	۲۰/۱	۲۱/۴	۱۸/۸	۲۸/۸	۲۵/۷	۲۴/۵	۱۳/۷	سایر هزینه‌ها

مأخذ: وزارت اقتصادی و دارایی و (تخمینهای صندوق بین‌المللی پول)
(۱) داده‌های روی هزینه‌ها بدون منظور نمودن هزینه‌های اختصاصی است.

جدول ۷-۲ ترکیب هزینه‌های جاری دولت

ترکیب هزینه‌های جاری دولت بر حسب تمام شدنی و انتقالی

مبلغ (میلیارد ریال) سهم (درصد)

۱۳۶۱	۱۳۶۰	۱۳۵۹	۱۳۵۸	۱۳۶۱	۱۳۶۰	۱۳۵۹	۱۳۵۸	
۷۵/۰	۷۷/۴	۷۵/۴	۷۵/۹	۱/۷۴۳/۷	۱/۵۷۳/۲	۱/۲۷۰/۴	۱/۱۳۴/۰	هزینه‌های مصرفی
۱/۷	۰/۷	۱۱/۱	۰/۵	۳۹/۷	۱۴/۹	۱۷/۹	۷/۶	هزینه‌های سرمایه‌ای
۷۶/۷	۷۸/۱	۷۶/۵	۷۶/۴	۱۷۸۳/۴	۱۵۸۸/۱	۱/۲۸۸/۳	۱۱۴۱/۶	جمع هزینه‌های تمام شدنی
۲۳/۳	۲۱/۹	۲۳/۵	۲۳/۶	۵۴۲/۶	۴۴۴/۳	۳۹۵/۵	۳۵۳/۳	هزینه‌های انتقالی

منبع: بررسی تحولات اقتصادی کشور بعد از انقلاب (بانک مرکزی)

جدول ۸-۲ ترکیب هزینه‌های عمرانی بر حسب انتقالی و تمام شدنی (سرمایه‌ای و مصرفی)

توزیع پرداختهای عمرانی بر حسب مصارف مختلف (درصد)

۱۳۵۷	۱۳۵۶	۱۳۵۵	۱۳۵۴	۱۳۵۳	
۸/۸	۷/۹	۱۳/۷	۱۴/۷	۱۵/۹	مصرفی
۸۱/۵	۷۷/۵	۷۶/۴	۷۳/۵	۶۶/۱	سرمایه‌ای
۹/۷	۱۴/۶	۹/۹	۱۱/۸	۱۸/۰	انتقالی
۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	جمع

منبع: بررسیهای اقتصادی بعد از انقلاب: اداره بررسیهای اقتصادی بانک مرکزی