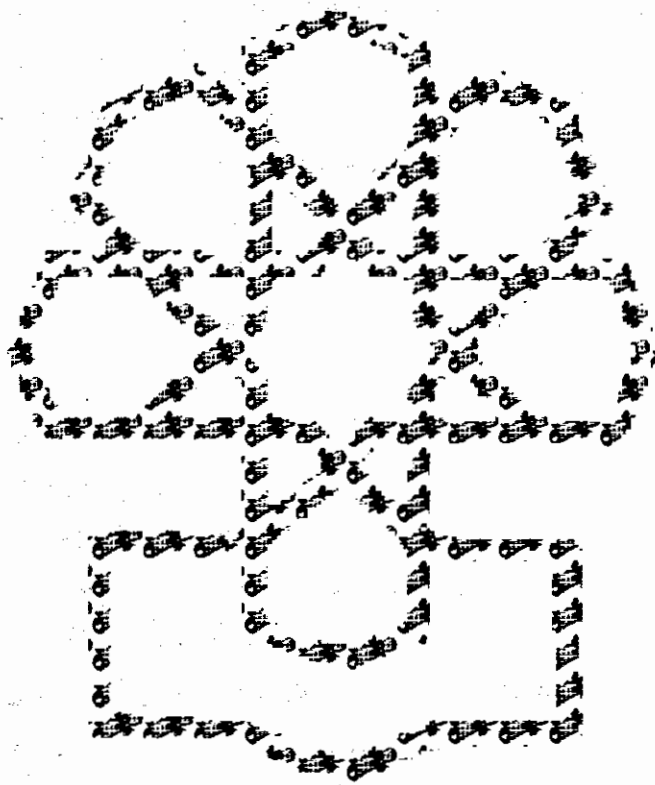




چکیده کتاب معیارهای تفکیک فعالیت‌های اقتصادی بین بخش‌های دولتی و خصوصی



معاونت پژوهشی
آذر ۱۳۷۵

کار: گروه (۲) خدمات پژوهشی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه واحد اسناد و اطلاع‌رسانی مازان
شماره: ۳۸۵۱
تاریخ: ۱ - ۱۰ / ۱۳۷۵

کد گزارش: ۲۴۰۱۸۵۰

چکیده کتاب معیارهای تفکیک فعالیت‌های اقتصادی
بین بخش‌های دولتی و خصوصی

کد گزارش: ۲۴۰۱۸۵۰

فهرست مطالب

۲	نکات برجسته
۴	مقدمه
۴	فصل اول: مبانی نظری
۴	۱-۱- بررسی دیدگاه‌های گوناگون در زمینه فعالیت‌های بخش عمومی و بخش خصوصی
۴	۱-۱-۱- دولت از دیدگاه «آدام اسمیت»
۵	۱-۱-۲- قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت از نظر «مارکس»
۵	۱-۱-۳- قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت و بخش خصوصی، از دیدگاه «جان مینارد کینز»
۶	۱-۱-۴- دیدگاه «آماز تیا سن»
۷	۲-۱- بررسی مبانی نظری خصوصی سازی
۷	۱-۲-۱- خصوصی سازی، حق مالکیت و رقابت
۷	۲-۲-۱- موردی مناسب برای به اجرا درآوردن خصوصی سازی
۸	۳-۲-۱- بررسی موارد عدم کارایی تولید در بخش عمومی
۹	فصل دوم: تجزیه و تحلیل وضع موجود فعالیت‌های اقتصادی دولت
۹	۱-۲- اندازه دولت و مقایسه آن با کشورهای دیگر
۱۰	۲-۲- بررسی حساسیت تولید ناخالص داخلی نسبت به تغییرات هزینه دولت
۱۰	۳-۲- بازدهی سرمایه گذاری در بخش دولتی
۱۰	فصل سوم: معیارهای مناسب برای تعیین حد مطلوب فعالیت‌های اقتصادی دولت
۱۰	۱-۳- معیار توسعه و رشد مخارج عمومی
۱۱	۲-۳- اندازه دولت و رشد اقتصادی
۱۱	فصل چهارم: تخمین مدل هزینه‌های دولت
۱۱	۱-۴- مقدمه
۱۲	۲-۴- اثرات جمعیت
۱۲	۱-۲-۴- پدیده‌های اجتماعی
۱۲	۲-۲-۴- ثروتمند شدن جامعه و توزیع درآمد
۱۲	۳-۲-۴- محدودیت‌های مالی
۱۳	۴-۲-۴- تکنولوژی
۱۳	۵-۲-۴- اثرات اجرایی و سیاسی

* دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی کشور امری اجتناب ناپذیر است ولی باید حد مطلوب آن شناخته شود.

* به طور کلی هرگونه انتقال فعالیت از بخش دولتی به بخش خصوصی باید به طور مجزا ارزیابی شود و چنانچه در نهایت به افزایش بهره‌وری در قالب ایجاد رقابت منجر شود، باید انتقال صورت پذیرد. انتقال نیز می‌تواند به طرق مختلف یاد شده در فصل اول تجزیه و تحلیل شود.

* چنانچه حجم فعالیت‌های اقتصادی دولت را به دو بخش مستقیم و غیرمستقیم تقسیم کنیم، در مورد بخش مستقیم آن تفاضل بین نسبت هزینه‌های دولت به تولید ناخالص داخلی و نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی می‌تواند شاخص اندازه دولت تلقی شود.

همچنین در بخش غیرمستقیم فعالیت‌های اقتصادی دولت، اثرات قانونگذاری و اعمال تصدی دولت بر بقیه اقتصاد مدنظر است که متأسفانه در ایران به راحتی نمی‌توان آن را اندازه‌گیری کرد. حتی اگر تنها بخش مستقیم اندازه دولت را مدنظر قرار دهیم و آن را با کشورهای آسیایی مقایسه کنیم، اندازه دولت در ایران به نسبت بزرگ است، مضاف بر این که بخش غیرمستقیم دولت در امور اقتصاد بسیار قابل توجه است، به گونه‌ای که هزینه‌های عدم کارایی که از این حیث به اقتصاد جامعه تحمیل می‌شود، به مراتب بیشتر از هزینه‌های عدم کارایی بخش مستقیم فعالیت‌های دولت است.

بنابراین، پیشنهاد می‌شود چنانچه کوچک کردن حجم دولت یکی از سیاست‌های مدنظر باشد، اولویت با کوچک کردن بخش غیرمستقیم فعالیت‌های دولت و به دنبال آن، بخش مستقیم است. شایان ذکر است که انتخاب مناسب نحوه واگذاری مسئله‌ای است که باید توجه خاصی به آن مبذول شود.

* ارزیابی رابطه بین حجم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در قالب پدیده اثر تخلیه‌ای، این نتیجه را داشته است که سرمایه‌گذاری دولت و سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی همراه با هم صورت گرفته است و دو بخش مزبور به هیچ وجه رقیب همدیگر نیستند بلکه مکمل سرمایه‌گذاری محسوب می‌شوند.

زمانی که این بررسی به بخش‌های ساختمانی و ماشین‌آلات برای دو دوره زمانی ۱۳۳۸ تا ۱۳۵۶ و ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۹ تسری می‌یابد، در می‌یابیم که در دوره اول همراهی بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری با سرمایه‌گذاری‌های بخش دولتی در ماشین‌آلات نسبت به ساختمان بیشتر و در دوره دوم همراهی مزبور در بخش

ساختمان بیشتر بوده است.

* نتیجه ارزیابی نسبت بهره‌وری عوامل تولید در دو بخش عمومی و خصوصی یکی از معیارهای تفکیک فعالیت بین این دو بخش در دوره ۵۶ - ۱۳۳۸ و ۶۹ - ۱۳۷۵ حاکی از این واقعیت است که بهره‌وری عوامل در بخش دولتی در دوره اول و در بخش خصوصی در دوره دوم بیشتر بوده است. لذا بحث واگذاری فعالیت‌ها به بخش خصوصی، با توجه به این معیار نیز قوت بیشتری می‌یابد.

* نسبت هزینه‌های هر واحد در دو بخش خصوصی و دولتی نیز در قالب مدل با مول به این نتیجه رسید که در طول دوره‌های یادشده، هزینه هر واحد تولید در بخش دولتی در دوره اول کمتر از بخش خصوصی بوده است ولی در طی سال‌های مورد بررسی در دوره دوم، هزینه تولید هر واحد در بخش خصوصی نسبت به بخش دولتی کمتر بوده است؛ لذا از بُعد هزینه‌های متوسط نیز، که معیار دیگری برای تفکیک فعالیت‌های دو بخش قلمداد می‌شود، بحث قبلی مورد تأیید قرار می‌گیرد، علاوه بر این که برای مقایسه کل هزینه‌ها نیز باید مدنظر باشد.

* ارزیابی اثرات عوامل مؤثر در رشد هزینه‌های دولت در قالب مدل‌های رگرسیونی دو متغیره و در نهایت رگرسیون چند متغیره، نشان داده است که متغیرهای درآمدهای نفتی، درآمدهای مالیاتی، درآمد سرانه و کسری بودجه از جمله عوامل مؤثری هستند که اثرات معنی‌داری بر هزینه‌های دولت دارند.

* در نهایت، بررسی راه‌های کاهش فاصله بین درآمدهای مالیاتی دولت به تولید ناخالص داخلی و نسبت هزینه‌های دولت به تولید ناخالص داخلی از مهم‌ترین نکاتی است که باید دنبال کرد و می‌تواند نحوه کوچک کردن حجم دولت را در پروسه زمانی کوتاه مدت یا میان مدت ارزیابی کند و این امر به آینده موکول شده است.

این گزارش تلخیصی از گزارش معیارهای اقتصادی تفکیک فعالیت‌های اقتصادی بین بخش‌های دولتی و خصوصی است که در معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه شده است. بررسی حاضر در چهار فصل صورت گرفته است. فصل اول به مبانی نظری پرداخته است. فصل دوم به تجزیه و تحلیل فعالیت‌های اقتصادی دولت از نظر اندازه فعالیت‌های اقتصادی، حجم سرمایه‌گذاری‌ها و ترکیب آن در اقتصاد، قدرت زمینه‌سازی برای رشد فعالیت‌ها در بخش غیردولتی پرداخته است.

فصل سوم به معیارهای مناسب برای تعیین حد مطلوب فعالیت‌های اقتصادی اشاره دارد. در فصل چهارم عوامل مؤثر در رشد هزینه‌های دولت بررسی شده و در نهایت به طراحی و تخمین ضرایب مدل مزبور پرداخته شده و اثرات هر کدام از متغیرهای مؤثر در قالب مدل‌های رگرسیونی یک و چند متغیر، اندازه‌گیری و تجزیه و تحلیل شده است.

فصل اول: مبانی نظری

۱-۱- بررسی دیدگاه‌های گوناگون در زمینه فعالیت‌های بخش عمومی و بخش خصوصی

در متون اقتصادی موجود، در خصوص حوزه فعالیت‌های اقتصادی بخش عمومی و بخش خصوصی از دیر باز تاکنون دیدگاه‌های متفاوتی وجود داشته است. به طور کلی می‌توان این دیدگاه‌ها را به دو گروه تقسیم کرد. در گروه اول، تصور بر این است که در حیطه فعالیت‌های اقتصادی رشد و توسعه اقتصادی در مرتبه نخست اهمیت و اولویت قرار گیرد. با پیگیری همه جانبه آن می‌توان کل رفاه جامعه را به حداکثر رساند. به طور طبیعی توزیع عادلانه درآمد در این موارد اصل قرار نمی‌گیرد. لیکن در این روند، رفاه طبقات پایین جامعه نیز افزایش می‌یابد. رشد سریع اقتصادی نیز با واگذاری تصمیم‌گیری‌های اقتصادی بر عهده افراد یا نهادهای خصوصی که با هم رقابت می‌کنند میسر است. در این دیدگاه، فرض بر این است که بهره‌وری فعالیت‌های اقتصادی دولت به مراتب پایین‌تر از بخش خصوصی است و مقررات و مداخله دولت، به ویژه در بازارهای سرمایه و کار و کالاهای قابل تجارت مانع از آن می‌شود که افراد و بنگاه‌ها، سود بخش‌ترین راه‌های سرمایه‌گذاری را آزادانه انتخاب کنند.

بدین سان، دخالت دولت در عمل موجب تخصیص نامطلوب منابع می‌شود. گذشته از آن، عملکردهای دولتی اغلب با نوعی رهبری غیر کارا همراه است و بسیاری از سیاست‌های پولی و مالی که اتخاذ می‌کند، بر انگیزه‌های اقتصادی لطمه وارد می‌کند و کارایی سیستم را کاهش می‌دهد. از جمله دانشمندانی که در این گروه قرار دارند «آدام اسمیت»^۱ و «کالکی»^۲ هستند.

۱-۱-۱- دولت از دیدگاه «آدام اسمیت»

«آدام اسمیت» برای دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی، حوزه عمل وسیعی را مدنظر قرار نمی‌دهد و

1. Adam Smith

2. Kalecki

معتقد است که رفاه اجتماعی بهینه را می‌توان از طریق بازارهای رقابتی، که در آنها نفع شخصی انگیزه‌عاملان اقتصادی است، به حداکثر رسانید.

۱-۱-۲- قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت از نظر «مارکس»

از نظر «مارکس» طبقات، محصول تکامل تاریخی‌اند و دولت ابزاری در دست طبقات حاکم برای به دست آوردن بقا و پایداری نظام اجتماعی موجود است. از نظر او دولت ابزاری است برای تسلط طبقاتی و در نظام سرمایه‌داری، دولت سازمانی برای ابقای مالکیت خصوصی است.

۱-۱-۳- قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت و بخش خصوصی، از دیدگاه «جان مینارد کینز»

«جان مینارد کینز» در واقع به دلایل عمده زیر، دخالت دولت در امور اقتصاد را تجویز و تا اندازه‌ای قلمرو فعالیت‌های این بخش را به صورت کلی تدوین کرده است:

تعداد، اشتغال کامل و لزوم دخالت دولت «کینز» بر خلاف کلاسیک‌ها که معتقد بودند تعادل و اشتغال کامل با هم به وقوع می‌پیوندند، معتقد بود که در صورت دخالت دولت، تعادل در حد اشتغال کامل حاصل می‌شود و دو اصل را برای ادعای خود بیان می‌کند:

۱- قانون «کینز» به عکس قانون «سی» می‌گوید تقاضا عرضه خود را به وجود می‌آورد.

۲- پول عامل فعالی است و می‌تواند پارامترهای حقیقی جامعه را تحت تأثیر قرار دهد. این نکته، برخلاف نظر کلاسیک‌هاست که پول را خنثی می‌دانسته‌اند.

«کینز» مطرح می‌کند که در صورت عدم دخالت دولت، به علت وجود محدودیت‌ها، تعادل در کمتر از اشتغال کامل برقرار خواهد شد. از جمله محدودیت‌هایی که در واقع پایه‌های اساسی تحلیل «کینز» را تشکیل می‌دهند، عبارتند از:

۱- عدم انعطاف قیمت کالاها به علت وجود انحصار و فقدان رقابت کامل.

۲- عدم انعطاف دستمزدها به علت وجود توهم پولی برای کارگر و عدم انعطاف دستمزدها به طرف پایین به علت وجود اتحادیه‌های کارگری.

۳- پایین بودن کشش سرمایه‌گذاری نسبت به میزان بهره، چون به نظر «کینز» سرمایه‌گذاری به عواملی از قبیل امنیت اجتماعی، ثبات سیاسی و پیشرفت فنی بستگی دارد.

۴- عدم انعطاف میزان بهره در دام نقدینگی.

به نظر «کینز» زمانی که اقتصاد در دام نقدینگی و رکود قرار دارد، تنها سیاست مناسب، سیاست مالی است. برای مثال، افزایش مخارج دولت موجب انتقال تابع تقاضا و در نتیجه رهایی از دام نقدینگی می‌شود و در عین حال اشتغال کامل را در تعادل قرار می‌دهد. سیاست پولی در اینجا مؤثر نیست، چون سرمایه‌گذاری نسبت به میزان بهره در اینجا بی‌کشش است (با وجود میزان پایین بهره، سرمایه‌گذاران به علت عدم اطمینان تمایلی به سرمایه‌گذاری ندارند).

به نظر کلاسیک‌ها، با توجه به رقابت کامل در تمام بازارها، تنها سیاست لازم برای ایجاد اشتغال کامل، کاهش دستمزدهاست. اما به نظر «کینز»، به علت کاهش ناپذیری دستمزدهای اسمی، سیاست‌های پولی و

مالی دولت را می‌توان برای ایجاد اشتغال به کار برد، به خصوص هنگام بحران که اقتصاد در دام نقدینگی است و بیکاری نیز وجود دارد، افزایش حجم پول اولاً تأثیری بر میزان بهره‌ندارد و ثانیاً در این حالت سرمایه‌گذاری نسبت به میزان بهره بی‌کشش است. (لذا افزایش سرمایه‌گذاری نخواهیم داشت). بنابراین، بخش خصوصی در این زمینه انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری و حل مشکل بیکاری از این طریق نخواهد داشت.

کلاسیک‌ها معتقدند که با وجود بیکاری، اگر امکان شرایط رقابتی را در بلندمدت ایجاد کنیم، بیکاری در بلندمدت از بین می‌رود. اما «کینز» می‌گوید: «در بلندمدت ما مرده‌ایم». لذا پیشنهاد می‌کند که دولت با افزایش تقاضا (افزایش مخارج خود)، تقاضای کل را با عرضه تطبیق دهد و بیکاری را از بین ببرد.

۱-۱-۴- دیدگاه «آمارتیا سن»^۱

آنچه «آمارتیا سن» در گفتار خود بدان می‌پردازد، در واقع اشاره به نوعی اجماع و توافق بین بخش خصوصی و دولتی است، مبنی بر این‌که توسعه اقتصادی بالاترین اولویت را دارد و برتر از منابع تک‌تک شرکت‌هاست، به ویژه در مورد کشورهای که در زمینه رشد و توسعه صنعتی موفق بوده‌اند، اصل اجماع و توافق بین دو بخش مزبور اهمیت خاصی داشته است.

کشور ژاپن در این میان مثال خوبی است. درباره همکاری شرکت‌های بزرگ بخش خصوصی و دولتی در ژاپن مطالب بسیار زیادی نوشته شده است. ادبیات موجود در این زمینه، حاوی تحلیل‌های فراوانی است که نشان می‌دهد در بسیاری از مناطق جهان توسعه نیافته، به ویژه در آسیا و همچنین در افریقا و امریکا لاتین الگوی مناسب رابطه بین بخش خصوصی و دولت، وجود نوعی اجماع و توافق است.

در بعضی از کشورهای نظیر کره جنوبی، دیوانسالاری با بخش خصوصی به مراتب ارتباط نزدیک‌تری دارد و نقش تنظیم‌کننده دولت به جای آن‌که نوعی محدودیت به شمار آید، بیشتر وسیله‌ای برای حفاظت شمرده می‌شود. در کره جنوبی، از میان رفتن تمایز میان بخش خصوصی و دولتی چنان است که مقامی دولتی ممکن است در یک لحظه سخنگوی بخش خصوصی باشد و در لحظه‌ای دیگر ممکن است مدیر شرکت بخش خصوصی به صورت عامل اجرای خط مشی دولت درآید.

در کشور ژاپن، رابطه میان دیوانسالاری و بخش خصوصی اهمیت فراوانی دارد. تشکیل شوراهای کارشناسان برای ارائه نظرات مشورتی و رهنمودهایی در مورد آینده صنعت و نیز مؤثر بودن برنامه‌ریزی ارشادی، متکی بر اجماع میان صاحبان صنایع و سیاستگذاران بوده است.

حصول این اجماع تنها در صورت وجود شالوده‌ای از اهداف مشترک مقدور است و اگر دو طرف با خصومت با یکدیگر برخورد کنند، دستیابی به اجماع و توافق تقریباً ناممکن می‌شود.

با توجه به این دیدگاه، در مورد تفکیک فعالیت‌های بخش خصوصی و دولتی، اکنون این مطلب اعتبار خود را از دست می‌دهد که اثرات اقتصادی منفی مقررات دولت از منافع آنی که دولت می‌تواند در نتیجه فعالیت‌های اقتصادی ایجاد کند، زیادتر است. در واقع، در این دیدگاه رقابت میان بخش دولتی و خصوصی جای خود را به تکمیل فعالیت‌های اقتصادی از جانب طرفین خواهد داد.

۲-۱- بررسی مبانی نظری خصوصی سازی

در تحلیل های خصوصی سازی اغلب گروه بندی بسیار ساده ای به کار می رود که در قالب نمودار زیر نشان داده شده است:

تأمین مالی خصوصی	تولید خصوصی	تولید دولتی
۱	۱	۲
تأمین مالی دولتی	۳	۴

در این نمودار، راه های ممکن برای تأمین مالی و همچنین تولید به طور خلاصه شرح داده شده است. خانه شماره ۴ حالت افراطی تولید دولتی است که هم منابع مالی و هم تولید را دولت تأمین می کند. انتقال از چنین حالت افراطی به چند شکل امکان پذیر است. برای مثال مقاطعه دادن تولید کالا یا خدمات را می توان حرکتی از خانه ۴ به ۳ دانست، یعنی این که تأمین مالی را دولت انجام می دهد و تولید کالا یا خدمات را بخش خصوصی.

ورود مسئله قیمت گذاری، حرکت به سوی خانه ۲ خواهد بود. در این حالت، منابع مالی را بخش خصوصی و تولید را بخش دولتی انجام می دهد و دولت قیمت گذاری می کند. فروش کامل دارایی های شرکت های ملی شده، حرکتی است به سمت خانه ۱ که در آن هم تأمین مالی و هم تولید در بخش خصوصی انجام می گیرد و این نیز حالتی افراطی در خصوصی کردن است.

۱-۲-۱- خصوصی سازی، حق مالکیت و رقابت

رقابت از مهمترین اجزای بحث خصوصی سازی است. رقابت، مهم ترین مکانیسم برای حداکثر کردن منافع مصرف کننده و محدود کردن قدرت انحصار است.^۱

اصل جوهری آن، آزادی ورود به بازار است و آنچه به حساب می آید، علاوه بر وجود رقبا، وجود تهدیدهای بالقوه است. در نتیجه رقابت، معیاری برای خصوصی سازی موفق است. شواهد تجربی نشان می دهد که تولید چه در بخش دولتی و چه در بخش خصوصی انجام شود، رقابت عاملی است که هزینه های واحدهای تولیدی آن را کاهش می دهد.

تنوری بازارهای رقابتی به این بحث توجه کرده است که حتی زمانی که بازارها با تعداد کمی از بنگاه ها تشکیل شوند، ممکن است رقابت به وجود آید؛ به شرطی که در آن بازار سهولت ورود و خروج خریداران بالقوه وجود داشته باشد (بامول^۲، ۱۹۷۲م). با وجود این، اگر چنین امکان بالقوه ای وجود داشته باشد، بنگاه های بزرگ و قدرتمند نیز به سوی عملکرد رقابت رهنمون می شوند.

بنابراین، فریب دهنده است اگر فرض کنیم که انتقال مالکیت بنگاه های دولتی به بخش خصوصی، مستلزم انتقال انحصار دولتی به انحصار خصوصی نیست. لذا می توان نتیجه گرفت که این مالکیت نیست که رقابت ایجاد می کند بلکه امکان بالقوه ورود و خروج خریداران است که می تواند رقابت ایجاد کند.

1. littlechild, Beestey (1983)

2. Baumol

۱-۲-۲- موردی مناسب برای به اجرا درآوردن خصوصی سازی

خصوصی سازی باید مرحله به مرحله اجرا شود و آنچه در این میان اهمیت دارد، آن است که معیار انتخاب شده، معیاری درست و مناسب باشد.

هزینه های فرصت از دست رفته خصوصی و اجتماعی: واضح است که مقایسه هزینه های جاری تولید در بخش های خصوصی و عمومی دور از واقعیت است. نکته روشن در این مورد آن است که تخمین عدم کارایی بخش ها بر اساس قیمت بازاری مناسب نیست. برای مثال، اگر در داخل یک بخش بنگاهی از قدرت انحصاری خود سود ببرد یا در تولید کالای X از یارانه استفاده کند، این مورد با موردهای دیگر مقایسه پذیر نیست. در نتیجه، این هزینه فرصت از دست رفتن منابع است که باید مقایسه شود.

بعضی مشاهدات در مورد خصوصی سازی: چنان که تاکنون تجربه نشان داده است، وقتی محاسبات جایگزین اظهار نظرها می شوند، مشخص می شود که خصوصی سازی را نمی توان در مان تمامی قسمت های بخش عمومی دانست. به علاوه، در زمینه خصوصی سازی بر این نکته تأکید دارد که قانون خصوصی کردن، به خودی خود هزینه بر دار است.

آنچه امروز در متون مربوط به خصوصی سازی مطرح است. این است که اولاً خصوصی سازی بی هزینه نیست و گذشته از آن، شکست دوایر دولتی به این نظریه می انجامد که رقابت بین دوایر دولتی باید افزایش یابد.

به هر حال، این که مزایای موجود در رقابت ممکن است خوشایند باشد، امری مشخص است، لیکن باید هزینه های مربوطه نیز مدنظر قرار گیرد.

رقابتی کردن بوروکراسی با ایجاد دوایر متعدد کوچک تر که هر کدام خط مشابهی از خدمات را ارائه می دهند، پیشرفت کارای اقتصادی در بخش دولتی را ایجاد نمی کند. زیرا از یک طرف، افزایش تعداد تولیدکنندگان هر کالا، به طور دقیق میزان بهره ای را که هر سازمان به دنبال آن است، کاهش می دهد و سود انتظاری کمتری خواهد داشت.

لیکن معرفی چندین تولیدکننده که هر کدام کالا یا خدمتی را ارائه می کنند، قابلیت جایگزینی بین دوایر دولتی را زیادتر می کنند و بازده تبلیغات سیاسی را افزایش می دهد.

به علاوه، اضافه کردن مقداری تولیدکننده ممکن است باعث کاهش هزینه ها شود و این قدرت را به هر مدیری می دهد که منابع خود را در جهتی به کاربرد که تقاضا در آن به صورت فزاینده وجود دارد.

۱-۲-۳- بررسی موارد عدم کارایی تولید در بخش عمومی

سؤال اصلی بیشتر گزارش های تأمین مالی عمومی به تمایز بین تأمین مالی عمومی با «شکست های بازار» توجیه گردد، وجود تولید عمومی را ایجاب نمی کند.

در نهایت فعالیت هایی می تواند به فعالیت های بخش عمومی اضافه شود که به علت عدم اعمال صرفه جویی های ناشی از مقیاس، هزینه های پایینی دارد. جوانب مختلف فعالیت های نظامی را می توان برای توضیح تمامی این نکات استفاده کرد.

فصل دوم: تجزیه و تحلیل وضع موجود فعالیت‌های اقتصادی دولت

۲-۱- اندازه دولت و مقایسه آن با کشورهای دیگر

از معیارهایی که برای اندازه دولت در متون مربوط شاخص در نظر گرفته می‌شود، نسبت هزینه‌های دولت به تولید ناخالص داخلی و مقایسه آن با نسبت درآمدهای مالیاتی دولت به تولید ناخالص داخلی است. اطلاعات مربوط به هزینه‌های دولت، مالیات و تولید ناخالص داخلی برای دوره ۶۹-۱۳۲۸ در نظر گرفته شده است و آمار مربوط به هزینه‌های دولت شامل کلیه ارقام مندرج در بودجه کل کشور است.

مقایسه دو نسبت مزبور از شروع دوره، یعنی سال ۱۳۳۸ به بعد، نشان می‌دهد که همواره با افزایش سهم هزینه‌های دولت در تولید ناخالص داخلی، سهم درآمدهای مالیاتی دولت در تولید ناخالص داخلی نیز به طور بطنی تا سال ۱۳۴۹ افزایش یافته است. از آن به بعد، سهم مالیات‌ها تقریباً ثابت مانده ولی سهم هزینه‌های دولت در تولید ناخالص داخلی به طور مرتب افزایش یافته است و در سال ۱۳۵۴ بیشترین فاصله بین دو سهم یادشده به وجود آمده است، لیکن سهم هزینه‌ها با شدت زیادی روند مزبور را طی کرده، در حالی که سهم مالیات‌ها دارای بطنی داشته است. این وضعیت تا سال ۱۳۶۸ ادامه یافته است. در سال ۱۳۶۹ دو مرتبه فاصله مزبور به نفع سهم هزینه بیشتر می‌شود.

وقتی تمامی عوامل را به حساب آوریم، با اطمینان می‌توان گفت، که تأثیر دخالت بخش دولتی در اقتصاد کشور ما در مقایسه با کشورهای پیشرفته سرمایه‌داری بسی فراتر است. اختلاف اساسی در این زمینه بین سیاست‌هایی است که اقتصاد را از طریق فرایند مالیات و مخارج کنترل می‌کند یا از طریق مبنای قانون‌گذاری برای مالیات بندی و مخارج عمومی محدودیت، اعم از سیاسی یا اداری، وجود دارد. اما در جهت قانون‌گذاری محدودیتی وجود ندارد؛ چرا که قانون‌گذاری‌ها با هزینه مستقیم اندکی صورت می‌گیرد. لذا قانون‌گذاری را می‌توان تا بی‌نهایت و به تمامی جنبه‌ها و گستره‌های فعالیت‌های اقتصادی گسترش داد.

بنابراین، به طور بالقوه ناکارایی‌های اقتصادی در به کارگیری آیین‌نامه‌ها و قانون‌گذاری‌ها می‌تواند بسیار فراتر از آنچه در کاربرد مالیات‌ها یا مخارج عمومی است، باشد. در واقع، هزینه‌هایی که به لحاظ فقدان کارایی در یک اقتصاد به لحاظ سهمیه‌بندی واردات زیادی و متفاوت، میزان برابری ارز واقعی، سیاست‌های غیراقتصادی در قیمت‌گذاری و فعالیت‌های اقتصادی فوق‌العاده تحت قوانین و قواعد دست و پاگیر و در شرایط ویژه به اقتصاد کشور تحمیل می‌شود به مراتب زیاده‌تر از هزینه‌هایی است که به لحاظ فقدان کارایی سیستم مالیات‌بندی و برنامه‌های مخارج دولت به اقتصاد تحمیل می‌شود.

اندازه دولت در امور اقتصادی در ایران از حد مطلوب و مناسب آن بسیار زیاده‌تر است؛ لذا چون عدم کارایی که اعمال تصدی دولت در فعالیت‌های اقتصادی ایجاد می‌کند، به مراتب بیشتر از آن عدم کارایی است که از فعالیت‌های مستقیم دولت ایجاد می‌شود، به نظر می‌رسد قدم اول برای کوچک کردن حجم دولت با کاهش اعمال تصدی‌های دولت امکان‌پذیر است.

۲-۲- بررسی حساسیت تولید ناخالص داخلی نسبت به تغییرات هزینه دولت

حساسیت تولید ناخالص ملی نسبت به تغییرات هزینه‌های دولت را می‌توان به منظور شناخت درصد تغییری که هزینه‌های دولت می‌تواند در تولید ناخالص ملی ایجاد کند، اندازه‌گیری کرد.

حساسیت تولید ناخالص ملی نسبت به تغییرات هزینه دولت در طی دوره مورد بررسی رقمی معادل ۰/۷۸ بوده است و این رقم در مقایسه با کشورهای نظیر کره با رقمی معادل ۰/۷۳، ژاپن با رقمی معادل ۰/۷۷، امریکا با رقمی معادل ۱۰/۱۱ و هند با رقمی معادل ۱/۰۳ حساسیت زیادی دارد. در واقع، به ازای هر واحد افزایش در هزینه‌های دولت به اندازه ۰/۷۸ واحد افزایش در تولید ناخالص ملی ایجاد می‌شود.

رابطه مهم سرمایه‌گذاری دولتی در کل و سهم هزینه‌های دولت در تولید ناخالص داخلی با توجه به روند حرکت بلندمدت هر دو سهم تقریباً یکسان است. بدین صورت که طی دوره مورد بررسی (۶۹-۱۳۳۹)، از سال ۱۳۳۹ تا ۱۳۵۶ روندی صعودی و سال ۱۳۵۶ به بعد روندی نزولی را طی کرده است. همچنین، همبستگی این دو سهم در طی دوره ۵۶-۱۳۳۹ بیشتر از دوره بعد بوده است و این خود نشان‌دهنده تأثیرپذیری این متغیرها از عوامل خارجی دوره ۱۳۵۷ به بعد است.

۳-۲- بازدهی سرمایه‌گذاری در بخش دولتی

محاسبه بازدهی سرمایه‌گذاری در کل اقتصاد و در بخش دولتی نشان می‌دهد که این بازدهی در کل اقتصاد و در کل دوره مورد بررسی (۶۷-۱۳۳۹)، جز در برخی از سال‌ها، نسبت به بازدهی بخش دولتی برتری داشته است.

اختلاف بازدهی سرمایه‌گذاری در کل و در بخش دولتی از سال ۱۳۴۹ به بعد بیشتر شده است و این امر ناشی از افزایش بازدهی بخش خصوصی است. اطلاعات مستند در این زمینه، حاکی از آن است که در طی دوره (۶۷-۱۳۴۹)، بازدهی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی (جز در بعضی از سال‌ها) نسبت به بازدهی سرمایه‌گذاری بخش دولتی برتری داشته است.

فصل سوم: معیارهای مناسب برای تعیین حد مطلوب فعالیت‌های اقتصادی دولت

۳-۱- معیار توسعه و رشد مخارج عمومی

این معیار را «روستو» و «ماسگریو» عرضه کرده‌اند. بدین مضمون که در مراحل آغازین رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری بخش عمومی، بخشی از مجموع سرمایه‌گذاری در اقتصاد است که گسترش می‌یابد و یک رشته تسهیلات زیربنایی نظیر؟، سیستم‌های حمل و نقل، برقراری نظم، بهداشت و آموزش و سایر سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز برای منابع انسانی را ارائه می‌دهد. در واقع، سرمایه‌گذاری بخش عمومی بنا به ضرورت درگیر ایجاد مرحله خیز اقتصادی در مراحل میانی رشد و توسعه اقتصادی و اجتماعی می‌شود. در مراحل میانی رشد اقتصادی، دولت به عرضه کالاهای سرمایه‌ای ادامه می‌دهد، اما در عین حال این اعتقاد وجود دارد که در طول دوره توسعه در عین حالی که کل سرمایه‌گذاری - بخشی از تولید ناخالص ملی - افزایش می‌یابد، سهم سرمایه‌گذاری بخش عمومی از تولید ناخالص ملی کاهش می‌یابد.

«روستو» اعتقاد دارد همچنانکه اقتصاد به مرحله بلوغ می‌رسد، ترکیب مخارج عمومی از مخارج زیربنایی به مخارج فزاینده، آموزش، بهداشت و خدمات رفاهی منتقل خواهد شد. در مرحله مصرف انبوه، برنامه‌های بهبود درآمدی و سیاست‌های طراحی شده برای توزیع مجدد رفاه به نحو چشمگیری نسبت به سایر اقلام مخارج عمومی و تولید ناخالص ملی رشد خواهد کرد.

واقعیت قسابل قبول در تمام مدل‌های برآورد شده در مورد ایران، آن است که ورود دولت در سرمایه‌گذاری‌ها با خروج بخش خصوصی همراه نبوده است.

در واقع، افزایش هزینه‌های دولت سبب ایجاد اثر تخلیه‌ای که «کینز» مطرح کرده، نشده است. دلیل این امر نیز آن است که اشتغال کامل عوامل تولید در ایران وجود ندارد و در عین حال بر طبق تئوری «روستو» و «ماسگریو» ایران از این نظر در مراحل آغازین رشد اقتصادی خود قرار دارد.

به هر حال، در مجموع می‌توان گفت که در شرایط معمولی بخش خصوصی تا اندازه بسیار زیادی منتظر عملکرد بخش دولتی است و این مطلب را می‌توان به صراحت گفت که دو بخش دولتی و خصوصی در ایران خصوصیت ندارند و چنانچه فعالیت‌های دولت در سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی تمرکز یابد، بخش خصوصی نیز در جرگه سرمایه‌گذاری وارد می‌شود و فعالیت می‌کند.

۲-۳- اندازه دولت و رشد اقتصادی

مطالعه اثر تغییرات اندازه دولت بر رشد اقتصادی کشور حایز اهمیت است و از نظر تئوریک، دیدگاه‌ها و تصورات مختلفی در مورد عملکرد فعالیت‌های اقتصادی دولت وجود دارد که به بعضی از آنها در مقدمه این تحقیق اشاره شده است. اما در میان دیدگاه‌های مختلف دو دیدگاه قابل توجه است، یکی این که اندازه وسیعی از فعالیت‌های اقتصادی دولت که با شاخص سهم هزینه‌های دولت در تولید ناخالص ملی اندازه‌گیری می‌شود، اقتصادی را با کاهش وابستگی، به ویژه در کشورهای فقیر و کمتر توسعه یافته تسریع کرده است [«رابینسون»^۱، ۱۹۷۷م] و دیگر این که اندازه وسیعی از دولت که با شاخص سهم مصرف دولت در تولید ناخالص ملی بیان می‌شود، رشد درآمد سرانه را کاهش می‌دهد. [دانیل لاندو^۲، ۱۹۸۳م].

فصل چهارم: تخمین مدل هزینه‌های دولت

۴-۱- مقدمه

بسیاری از نویسندگان کوشش کرده‌اند رشد هزینه‌های دولت در طول زمان را یا با روند مطلق هزینه‌های عمومی یا در نهایت با نسبت هزینه‌های عمومی به مقدار درآمد، که معمولاً با تولید ناخالص ملی بیان می‌شود، تشریح کنند.

در هر حال، هم اکنون دانش ما از عوامل رشد هزینه‌های دولت با دو خط راهنمای کلی سازماندهی می‌شود. وسیع شدن دولت در طول زمان است که «واگنر» بررسی می‌کند و دیگری اثر بازگشتی «پیکاک» و «وایزمن» است.

تعابیر مختلفی نیز از بررسی واگنر وجود دارد که نشان می‌دهد گسترش هزینه‌های عمومی، خود ناشی از

1. Rubinson
2. Daniel Landau

توسعه یافتن است. زیرا وی معتقد بود هم چنان که جامعه صنعتی می شود، مجموعه ارتباطات قانونی، بازرگانی و اجتماعی پیچیده تر می گردد. در عین حال، نقش دولت در برقراری نظام تشکیلاتی و کنترل این پیچیدگی ها بسیار با اهمیت جلوه می کند. وظایف حفاظتی و برقراری نظام تشکیلاتی خود به خود مستلزم رشد اندازه بودجه عمومی است.

در مورد پدیده های مؤثر در رشد هزینه های عمومی، بحث های زیادی وجود دارد. از جمله پدیده های مؤثر در هزینه های عمومی موارد زیر است:

۴-۲- اثرات جمعیت

۴-۲-۱- پدیده های اجتماعی

چنانچه از دید تقاضا به هزینه های عمومی نگاه کنیم، نیازهای اجتماعی متعددی وجود دارد که هر کدام رشد هزینه های عمومی را طلب می کند. «پریور»^۱ (۱۹۶۸م) بیان کرده است که با افزایش نیازهای تکنولوژیک، تقاضا برای نیروی انسانی افزایش می یابد و تغییر ارزش های اجتماعی و ارجحیت های فردی که ماسگریو (۱۹۶۹م) مطرح کرده است، همه و همه به هزینه هایی بستگی دارد که برای تحصیلات انجام می شود. این هزینه ها می تواند هم هزینه های مصرفی باشد و هم می تواند هزینه های سرمایه گذاری قلمداد شود. از دیگر پدیده های اجتماعی که به سرعت موجب رشد هزینه های عمومی می شود، سطح بهداشت و خدمات اجتماعی است.

۴-۲-۲- ثروتمند شدن جامعه و توزیع درآمد

در عین حالی که درآمد افزایش می یابد، مردم به نسبت سهم بیشتری از درآمد را برای مصرف خدمات عمومی تخصیص می دهند و این خود نیازمند رشد هزینه های عمومی خواهد بود.

۴-۲-۳- محدودیت های مالی

هزینه های عمومی با عنایت به بعد عرضه اقتصاد و منابع درآمد دولت محدود می شود، بعد از آزمایش هایی که در کشورهای در حال توسعه انجام شد، نویسندگان متعددی بر اثرات سیستم مالیات بر هزینه های دولت تأکید کرده اند.^۲

با ساختار مالیاتی ثابت هر چه تولید ملی افزایش می یابد، هزینه های دولت نیز باید به همان میزان افزایش یابد، تا $G-t(y)$ به همان میزانی که تولید ملی رشد می کند، رشد یابد.

حال چنانچه هزینه های دولت و میزان مالیات ثابت باشد، رشد بالقوه تولید ملی سبب کاهش کسر بودجه خواهد شد و اقتصاد رفته رفته رو به رکود خواهد گذاشت و اشتغال نیز کاهش می یابد. این پدیده را «کشش مالی» شناخته اند.

بنابراین، در حالی که اقتصاد در مسیر رشد خود حرکت می کند، افزایش هزینه های دولت و کاهش مالیات ها برای تعادل بخش محصول اجتناب ناپذیر است.

1.Pryor

2.Hindrichs(1966)

۴-۲-۴- تکنولوژی

درک عمیق تغییرات تکنولوژی و اثرات آن بر سازمان اقتصادی و اجتماعی نشان‌دهنده آن است که رشد تکنولوژی می‌تواند به طور غیر مستقیم بر رشد هزینه‌های عمومی اثر داشته باشد.

۴-۲-۵- اثرات اجرایی و سیاسی

به طور کلی به کار گرفتن متغیرهای سیاسی که می‌تواند رشد هزینه‌های عمومی را تسریع کند، بسیار مفید است. شواهد تجربی نشان می‌دهد که ایدئولوژی سیاسی هر کشور، اثرات قابل توجهی بر گسترش هزینه‌های عمومی دارد و عامل مهمی به شمار می‌رود.