

تورم در ایران: یک پدیده مالی^۱

نوشته دکتر احمد جعفری صمیمی*

چکیده

با وجود اینکه در اقتصاد به طور کلی نمی‌توان بین کسری بودجه و تورم ارتباطی برقرار ساخت؛ ولی 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 می‌شود. بنابراین برای کنترل تورم لازم است سیاستهای مالی مناسب و هماهنگ با سایر سیاستهای اقتصادی دیگر مانند سیاست پولی و سیاست تعدیل نرخ ارز، اتخاذ گردد.

مقدمه:^۲

چندین سال قبل طرفداران مکتب پولی به رهبری «میلتون فریدمن»^۳ ادعا کردند که «تورم همیشه و در همه جا یک پدیده پولی است». بدین معنی که آنها معتقدند تورم عمدتاً به خاطر رشد اضافی و قابل توجه در حجم پول صورت می‌گیرد. یکی از سؤالات بسیار مهم که

1 - Inflation in Iran: a fiscal phenomenon.

۲ — آشنایی قبلی با موضوع تورم و علل آن در اقتصاد کلان برای خوانندگان این مقاله توصیه می‌شود.

* عضو هیئت علمی دانشکده علوم انسانی و اجتماعی — دانشگاه مازندران.

3 - M, Friedman, Newsweek, Feb 23, 1981, p 70.

در ارتباط با این مسئله می‌تواند مورد بحث قرار گیرد این است که آیا کسری بودجه می‌تواند عامل ایجاد تورم تلقی شود؟ از دیدگاه مکتب پولی رابطه بین کسری بودجه دولت و تورم به هیچ وجه آن طور که مردم فکر می‌کنند، نیست. «میلتون فریدمن» معتقد است برخی اوقات کسری بودجه می‌تواند در ایجاد و تشدید تورم سهیم باشد. برای مثال چنانچه همراه با افزایش کسری، عرضه پول نیز بالا رود در این صورت تقاضای کل در اقتصاد کلان افزایش می‌یابد و اگر عرضه کل نتواند همراه با افزایش تقاضا رشد نماید، در این حالت سطح عمومی قیمتها بالا می‌رود.

در مجموع در ارتباط با این موضوع که آیا کسری بودجه باعث ایجاد تورم می‌شود، باید گفت کسری بودجه چیزی نیست که بتوان آنرا خرج نمود. در اقتصاد بخش عمومی، هنگامی که درآمدهای دولت کمتر از مخارج آن باشد، در این صورت گفته می‌شود که بودجه دولت با کسری مواجه است. بنابراین معنی کسری بودجه این است که برای تأمین مالی کلیه پرداختهای دولت به وجوه مالی نیاز است. به عبارت دیگر همان طوری که در اقتصاد خرد درآمد مصرف کننده محدودیت بودجه وی را مشخص می‌کند در اقتصاد بخش عمومی نیز، دولت برای تأمین مالی مخارج خود منابع مالی مختلفی در اختیار دارد. البته لازم به توضیح است که در اقتصاد خرد مخارج افراد تابعی از درآمد آنهاست در حالی که در اقتصاد بخش عمومی منابع درآمدهای دولت تابعی از مخارج آن می‌باشد. هنگامی که منابع درآمدهای عمومی (شامل درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی) برای تأمین مالی مخارج دولت (مخارج جاری، سرمایه‌گذاری و انتقالی) کافی نباشد، در این صورت بودجه با کسری مواجه می‌شود و دولت باید با استفاده از راههای مختلف کسری بودجه را تأمین مالی نماید. کسری بودجه را می‌توان از طریق استقراض داخلی و یا خارجی تأمین مالی نمود. علاوه بر این استقراض داخلی را می‌توان به استقراض دولت از مردم و استقراض دولت از بانک مرکزی تقسیم کرد که این روشهای مختلف تأمین مالی مخارج دولت دارای آثار اقتصادی متفاوتی می‌باشند^۴. چنانچه دولت برای تأمین مالی کسری بودجه خود به استقراض از بانک مرکزی متوسل شود، در این صورت با فرض اینکه عرضه کل، افزایش نیابد می‌توان نتیجه گرفت که در این حالت کسری بودجه باعث افزایش تقاضای کل می‌شود و به دنبال آن سطح عمومی قیمتها بالا می‌رود.

۴ - برای مطالعه بیشتر در این ارتباط، رجوع شود به «بررسی اهمیت و اثرات استقراض ملی در کشورهای مختلف جهان». احمد جعفری صمیمی - اقتصاد و مدیریت - شماره (۶) پائیز ۱۳۶۹ صفحات ۱۰۳ - ۱۲۳.

یکی از مشخصات اقتصاد بخش عمومی کشورمان در سالهای اخیر این است که درآمدهای عادی دولت هیچگاه برای تأمین مالی مخارج آن کافی نبوده و لذا دولت همواره با کسری بودجه مواجه گردیده است. علاوه بر این یکی دیگر از مشخصات اقتصاد بخش عمومی ایران این است که وابستگی دولت به بانک مرکزی برای تأمین مالی کسری بودجه مخصوصاً در سالهای اخیر بسیار شدیدتر شده است. در حقیقت به خاطر وابستگی شدید دولت به سیستم بانکی برای تأمین مالی کسری بودجه در سالهای اخیر است که می‌توان تورم در اقتصاد ایران را یک پدیده مالی تلقی کرد.

در این مقاله ابتدا با توجه به اطلاعات آماری موجود وضعیت بودجه دولت و ارتباط آن با عملکرد اقتصاد کلان در سالهای پس از پیروزی انقلاب اسلامی مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد و سپس ارتباط بین کسری بودجه دولت و تورم بررسی می‌شود و آنگاه با توجه به پدیده مالی تلقی شدن تورم در کشورمان، سیاستهای مختلفی برای بهبود وضعیت تورمی پیشنهاد خواهد شد.

وضعیت بودجه دولت و عملکرد اقتصاد کلان

جدول (۱) اطلاعات لازم برای بررسی وضعیت بودجه دولت و عملکرد اقتصاد کلان کشورمان در سالهای ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ را نشان می‌دهد.

با توجه به اطلاعات موجود در جدول (۱) در ارتباط با وضعیت بودجه و عملکرد اقتصاد کلان کشور در فاصله سالهای ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱- در دوره مورد بررسی تولید ناخالص ملی به قیمت جاری همواره در حال افزایش بوده؛ ولی به خاطر افزایش شدیدتر سطح عمومی قیمتها مخصوصاً در فاصله سالهای ۱۳۶۳ تا ۱۳۶۷، تولید ناخالص ملی واقعی کاهش یافته است. به عبارت دیگر رشد اقتصادی موجود در دوره مورد بررسی عمدتاً رشد به قیمت جاری بوده است که این امر منعکس کننده تورم شدید در این دوره می‌باشد به طوری که با توجه به ارقام موجود در جدول (۱) می‌توان گفت که سطح عمومی قیمتها در فاصله سالهای ۱۳۶۱ و ۱۳۶۸ بیش از سه برابر افزایش یافته است.

۲- کسری بودجه دولت در طول سالهای مورد بررسی با نوسان مواجه بوده است. به عبارت دیگر همان طوری که از ارقام موجود در جدول (۱) مشاهده می‌شود، بدترین وضعیت در این مورد مربوط به سال ۱۳۶۷ می‌باشد. در این سال کسری بودجه دولت حتی از کل

جدول (۱) وضعیت بودجه دولت و عملکرد اقتصاد کلان در سالهای ۱۳۵۸ - ۱۳۶۸ (میلیارد ریال)

نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص ملی (درصد)	نسبت کسری بودجه به درآمدهای عمومی (درصد)	نسبت مالیاتها به تولید ناخالص ملی (درصد)	کسری بودجه دولت	درآمدهای دولت	تولید ناخالص ملی به قیمت بابت سال ۱۳۶۱	سطح عمومی قیمتها	تولید ناخالص ملی به قیمت جاری	سال
۸/۳	۳۱/۱	۵/۸۱	۵۲۸/۳	۱۶۹۹/۷	۱۱۵۷۷/۵	۵۵/۲	۶۲۹۰/۸	۱۳۵۸
۱۶/۰۳	۷۳/۴	۴/۹۱	۹۷۲/۵	۱۳۲۵/۱	۱۰۱۶۴/۸	۶۸/۲	۶۹۳۲/۴	۱۳۵۹
۱۱/۲۱	۵۶/۷	۶/۶۶	۹۳۷	۱۶۵۱/۶	۹۹۵۸/۲	۸۳/۹	۸۳۵۵/۸	۱۳۶۰
۷/۲۱	۳۲/۶	۵/۷۱	۷۷۵/۷	۲۳۷۵/۹	۱۰۷۵۶/۱	۱۰۰	۱۰۷۵۶/۱	۱۳۶۱
۷/۸	۴۱/۲	۵/۷۹	۱۰۷۲/۲	۲۶۰۰/۱	۱۱۹۸۱/۵	۱۱۴/۷	۱۳۷۴۲/۸	۱۳۶۲
۴/۷۸	۲۷/۲	۵/۹۸	۷۱۸	۲۶۳۵/۶	۱۱۸۷۲/۱	۱۲۶/۵	۱۵۰۱۸/۲	۱۳۶۳
۴/۰۷	۳۳/۱	۶/۷۵	۶۲۱/۹	۲۶۹۱/۴	۱۱۳۲۹/۵	۱۳۴/۸	۱۵۲۷۲/۲	۱۳۶۴
۷/۵۹	۷۷/۲	۶/۳۶	۱۳۷۵	۱۷۸۱/۹	۱۰۸۶۱/۹	۱۶۶/۷	۱۸۱۰۶/۸	۱۳۶۵
۶/۷۳	۶۴/۷	۴/۸۴	۱۴۲۹/۸	۲۲۱۰/۸	۹۹۶۳	۲۱۳/۱	۲۱۳۳۱/۱	۱۳۶۶
۹/۰۳	۱۰۱/۲	۴/۱۸	۲۱۲۵/۲	۲۰۸۵/۴	۸۵۶۷/۱	۲۷۴/۷	۲۳۵۳۳/۸	۱۳۶۷
۴/۴۴	۳۹/۳	۴/۲۲	۱۲۵۱/۱	۳۱۸۱/۵	۸۷۲۸/۶	۳۲۲/۵	۲۸۱۴۹/۷	۱۳۶۸

منبع: ارقام این جدول از ترکیب آمارهای موجود در منابع زیر محاسبه شده است:

م گزارش اقتصادی سال ۱۳۶۸ - سازمان برنامه و بودجه - معاونت امور اقتصادی - آذر ۱۳۶۹.

م گزارش اقتصادی و ترازنامه سالهای ۱۳۶۵ - ۱۳۶۷ بانک مرکزی ایران - اداره بررسیهای اقتصادی

سالنامه آماری سال ۱۳۶۷ - مرکز آمار ایران بهمن ۱۳۶۸.

درآمدهای عمومی دولت نیز بیشتر شده است که این امر در واقع بیانگر این مطلب است که اقتصاد بخش عمومی کشورمان کماکان نسبت به منابع تأمین مالی کسری بودجه وابستگی شدیدی دارد.^۵ به عبارت دیگر از ارقام جدول (۱) می‌توان نتیجه گرفت که کسری بودجه به طور متوسط در طول دوره مورد بررسی بیش از نصف درآمدهای عمومی دولت می‌باشد.^۶ همچنین از ارقام مربوط به عملکرد بودجه دولت مشاهده می‌شود که نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص ملی کشور با وجود اینکه همواره از چهار درصد بیشتر است، ولی در سالهای مختلف این نسبت متفاوت بوده است. در دهه ۱۳۶۰ پایین‌ترین نسبت فوق (۴/۰۷ درصد) مربوط به سال ۱۳۶۴ و بالاترین رقم (۹/۰۳ درصد) مربوط به سال ۱۳۶۷ می‌باشد. البته اطلاعات این جدول نشان می‌دهد که کمترین و بیشترین میزان مطلق کسری بودجه نیز به ترتیب به سالهای ۱۳۶۴ و ۱۳۶۷ اختصاص داشته است. علاوه بر این اهمیت میزان کسری بودجه را می‌توان با مقایسه سهم کسری بودجه و مالیاتها در تولید ناخالص ملی نیز بیان کرد. در اقتصاد ایران در دوره فوق نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص ملی به طور متوسط از نسبت مالیاتها به تولید ناخالص ملی بیشتر بوده است.^۷ بنابراین شواهد فوق وابستگی شدید دولت به منابعی غیر از درآمدهای عمومی در تأمین مخارج را نشان می‌دهد.

در اینجا باید خاطر نشان ساخت که حساسیت دولت در کشورهای مختلف در ارتباط با میزان و اهمیت کسری بودجه متفاوت بوده است. به عبارت دیگر در حالی که سهم حدود ۱۰ درصد و یا حتی بیشتر کسری نسبت به تولید ناخالص ملی در برخی از کشورهای در حال توسعه چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد. در مقابل در کشورهای پیشرفته سهم حدود چهار درصد کسری نسبت به تولید ناخالص ملی امری جدی و نگران کننده تلقی می‌شود. برای مثال رسیدن سهم کسری بودجه به تولید ناخالص ملی آمریکا در دهه ۱۹۸۰ به مرز ۴/۵ درصد آن قدر زیاد بوده است که اقتصاددان برنده جایزه نوبل سال ۱۹۸۵ «فرانکو مودیگلیانی» از آن به عنوان یک واقعه بسیار غیرمنتظره دهه ۱۹۸۰ یاد می‌کند.^۸ جدول (۲)

۵ - البته از ارقام جدول (۱) ملاحظه می‌شود که با خاتمه جنگ تحمیلی و تعقیب اهداف برنامه اول اقتصادی در سال ۱۳۶۸ وضعیت اقتصادی کشور به صورت قابل توجهی از سال ۱۳۶۷ بهتر شده است. به عبارت دیگر در دوره مورد بررسی برای اولین بار در سال ۱۳۶۸ مشاهده می‌شود که کشورمان رشد اقتصادی واقعی را تجربه کرده است. علاوه بر این تغییر قابل ملاحظه‌ای نیز در رقم کسری بودجه ایجاد شده است.

۶ - نسبت کسری بودجه به درآمدهای عمومی دولت در دوره فوق به طور متوسط برابر ۵۱/۶ درصد می‌باشد.

۷ - نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص ملی در سالهای ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ به طور متوسط ۷/۱ درصد بوده است در حالی که نسبت مالیاتها به تولید ناخالص ملی در دوره مشابه فقط ۵/۶ درصد می‌باشد.

اطلاعات مربوط به نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص ملی در برخی از کشورهای جهان در سال ۱۹۸۸ را نشان می‌دهد.

همانطوری که از ارقام موجود در جدول (۲) مشاهده می‌شود کسری بودجه فقط به کشورهای در حال توسعه اختصاص ندارد. از ارقام این جدول ملاحظه می‌شود که کشورهای نیکاراگوئه، اردن و ایتالیا به ترتیب دارای بالاترین نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص ملی در سال ۱۹۸۸ بوده‌اند. طبیعی است که اتخاذ هرگونه سیاست اقتصادی به منظور تخفیف کسری بودجه به حساسیت دولتها به میزان کسری بودجه و اهمیت آن در اقتصاد کلان کشور بستگی دارد.

جدول (۲) نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص ملی در برخی از کشورهای جهان در سال ۱۹۸۸

کشور	نسبت کسری به تولید ناخالص ملی (درصد)
نیجریه	۱۰/۳
سريلانكا	۱۲/۸
يمن جنوبی	۱۳/۱
اردن	۱۵/۷
مکزیک	۱۰
برزیل	۱۲/۲
نیکاراگوئه	۱۶/۳
برتقال	۱۱
عمان	۱۲/۶
ایتالیا	۱۴/۲
ترکیه	۴
بلژیک	۸/۳
هلند	۴/۳
فرانسه	۲/۳
کانادا	۳
آلمان غربی	۱/۵
ژاپن	۳/۵

منبع: رجوع شود به: World Development Report 1990, The World Bank, Oxford University press, June 1990.

۸ - رجوع شود به: IMF Survey, International Menetary Fund, March 4, 1991, p69.

ارتباط بین کسری بودجه دولت و تورم

برای بررسی ارتباط بین کسری بودجه دولت و تورم در اقتصاد ایران همچنانکه قبلاً نیز توضیح داده شد، باید گفت کسری بودجه چیزی نیست که بتوان آن را خرج کرد. بنابراین ارتباط بین کسری بودجه و تورم به روشهای تأمین مالی کسری بودجه بستگی دارد. جدول (۳) اطلاعات لازم برای تعیین ارتباط بین کسری بودجه دولت و تورم را نشان می‌دهد.

همان طوری که از اطلاعات موجود در جدول (۳) مشاهده می‌شود، یکی از مشخصات اقتصاد بخش عمومی کشورمان در دوره مورد بررسی این است که سهم قابل توجهی از کسری بودجه از طریق استقراض از سیستم بانکی تأمین مالی می‌شود. این سهم در سالهای ۱۳۶۵ تا ۱۳۶۸ از ۹۰ درصد نیز تجاوز کرده است.^۹ علاوه بر این همانطوریکه در جدول (۳) ملاحظه می‌شود این امر موجب افزایش حجم نقدینگی بخش خصوصی نیز شده است. با افزایش نقدینگی بخش خصوصی، افزایشی در تقاضای کل در اقتصاد کلان بوجود می‌آید و به دنبال آن در شرایطی که تولید واقعی در اقتصاد با کاهش مواجه بوده است،^{۱۰} باعث بالا رفتن سطح عمومی قیمت‌ها و تشدید تورم در ایران شده است.

با مقایسه ارقام مربوط به کسری بودجه و نرخ تورم در دوره مورد بررسی در جدول (۳) می‌توان گفت که در اقتصاد ایران بین دو متغیر فوق ارتباط و همبستگی نزدیک و مستقیم وجود داشته است.^{۱۱} برای مثال پایین‌ترین میزان کسری بودجه در دهه ۱۳۶۰ مربوط به سال ۱۳۶۴ و بالاترین رقم مربوط به سال ۱۳۶۷ می‌باشد. جالب توجه است که کمترین و بیشترین نرخ تورم سالانه نیز مربوط به این دو سال است. بنابراین با اینکه در اقتصاد در حالت کلی نمی‌توان ارتباطی بین کسری بودجه و تورم برقرار ساخت؛ ولی شواهد موجود در اقتصاد ایران نشان می‌دهد که می‌توان کسری بودجه را مهمترین عامل تورم دانست. بنابراین می‌توان تورم در اقتصاد ایران را یک پدیده مالی تلقی کرد.

۹ - در سال ۱۳۶۸ با وجود اینکه میزان کسری بودجه دولت به صورت قابل توجهی در مقایسه با سال قبل کاهش یافته است، ولی حتی در این سال نیز آنچه چندان تغییری نسبت به سالهای قبل نداشته است، این است که بیش از ۹۰ درصد کسری بودجه دولت کماکان از طریق استقراض از سیستم بانکی تأمین مالی می‌شود.

۱۰ - به جدول (۱) مراجعه شود.

۱۱ - ضریب همبستگی بین دو متغیر کسری بودجه و نرخ تورم در دوره مورد بررسی برابر با ۰/۷۸۵ می‌باشد که نشان دهنده همبستگی نسبتاً بالا و مستقیم بین دو متغیر فوق می‌باشد.

جدول (۳) اطلاعات مربوط به ارتباط کسری بودجه و تورم در ایران ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ (میلیارد ریال)

نرخ تورم (درصد)	نسبت استقراض به کسری بودجه (درصد)	حجم نقدینگی بخش خصوصی	استقراض از بانک مرکزی	کسری بودجه	سال
۱۱/۳	۶۶/۳	۳۵۵۰	۳۵۰	۵۲۸/۳	۱۳۵۸
۲۳/۵	۷۰/۸	۴۳۳۷/۸	۶۲۸۸/۶	۹۷۲/۵	۱۳۵۹
۲۳	۸۳/۱	۵۱۱۱/۷	۷۷۹/۱	۹۳۷	۱۳۶۰
۱۹/۲	۷۳/۱	۶۴۳۰/۷	۵۶۷/۲	۷۷۵/۷	۱۳۶۱
۱۴/۷	۶۴/۸	۷۵۱۴/۴	۶۹۵/۳	۱۰۷۲/۲	۱۳۶۲
۱۰/۳	۵۰/۸	۷۹۶۷	۳۶۴/۷	۷۱۸	۱۳۶۳
۶/۵	۴۱	۹۰۰۲	۲۵۵	۶۲۱/۹	۱۳۶۴
۲۳/۶	۹۳/۴	۱۰۷۲۲/۶	۱۲۸۴	۱۳۷۵	۱۳۶۵
۲۷/۸	۹۶/۱	۱۲۶۶۸/۲	۱۳۷۴/۷	۱۴۲۹/۸	۱۳۶۶
۲۸/۹	۹۵/۳	۱۵۶۸۷/۶	۲۰۲۴/۵	۲۱۲۵/۲	۱۳۶۷
۱۷/۴	۹۰/۹	۱۷۹۱۱/۸	۱۱۳۷/۸	۱۲۵۱/۱	۱۳۶۸

منبع: گزارش اقتصادی سال ۱۳۶۸ - سازمان برنامه و بودجه - معاونت امور اقتصادی - آذر ۱۳۶۹
 گزارش اقتصادی و ترازنامه سالهای ۱۳۶۵ تا ۱۳۶۷ بانک مرکزی ایران - اداره بررسیهای اقتصادی.
 سالنامه آماری سال ۱۳۶۷ مرکز آمار ایران - بهمن ۱۳۶۸.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در ارتباط با این سؤال که آیا کسری بودجه می‌تواند باعث ایجاد تورم شود، نتایج به دست آمده از مقاله حاضر نشان می‌دهد با وجود اینکه همواره نمی‌توان هیچگونه ارتباطی بین کسری بودجه و تورم برقرار نمود؛ ولی در اقتصاد ایران در سالهای ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ می‌توان گفت با توجه به مشخصات کسری بودجه دولت مخصوصاً از نظر وابستگی بسیار شدید به سیستم بانکی جهت تأمین مالی آن، این امر باعث ایجاد تورم شده است.^{۱۲} بنابراین هر گونه راه حلی به منظور مبارزه با تورم باید تمرکز اصلی خود را به مسئله کسری بودجه و راههای کاهش واقعی آن معطوف سازد. در این قسمت موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

۱ - یکی از نکات بسیار مهمی که باید مد نظر قرار گیرد، این است که کاهش کسری بودجه دولت باید به صورت واقعی باشد. به عبارت دیگر باید از هر گونه روشهای حسابداری مصنوعی که ظاهراً ممکن است کسری بودجه دولت را کاهش دهند، پرهیز کرد. برای مثال در یوگسلاوی در دهه ۱۹۸۰ دریافت استقراض دولت از سیستم بانکی برای جبران کمبود درآمدهای عمومی، ممنوع شده است. بنابراین در این کشور ظاهراً مشاهده می‌شود که درآمد بخش عمومی معمولاً با مخارج دولت برابر است و یا حتی بعضی اوقات از مخارج دولت نیز بیشتر است. اما باید اضافه نمود که در این کشور بخشی از مخارج دولت از طریق دریافت وجوه قابل توجهی از شرکتهای تأمین مالی می‌شود که این شرکتهای خود نیز اغلب با زیان مواجه بوده‌اند. همچنین به این شرکتهای اجازه داده شده است تا زیان خود را از طریق اعتبار دریافتی از سیستم بانکی جبران کنند. نتیجه اینکه ظاهراً در بودجه دولت در این کشور در دهه ۱۹۸۰ تعادل مشاهده می‌شود ولی در واقع به خاطر مراجعه شرکتهای به سیستم بانکی، افزایش حجم پول آن قدر شدید بوده است که فرضاً در سال ۱۹۸۶ تورمی با نرخ ۷۰ درصد را با خود به ارمغان آورده است.^{۱۳} بنابراین آنچه باید در این ارتباط مورد توجه دقیق قرار گیرد، این است که باید اصلاحات و تحولات اساسی در اقتصاد بخش عمومی کشور صورت گیرد.

۱۲ - البته باید اضافه کرد که رعایت سیاست تعادل در بودجه دولت نیز همواره سیاست مناسبی تلقی نمی‌شود. علت این امر این است که چنانچه دولت مجبور به رعایت تعادل سالانه در بودجه شود در این صورت تحقق هدف فوق با وظایف اقتصادی دولت از جمله وظیفه ثبات اقتصادی که بر اساس آن دولت موظف است، عدم تعادلهای موجود در اقتصاد کلان را تخفیف دهد، تناقض خواهد داشت.

۱۳ - برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: World Development Report 1988, p 66.

۲ - افزایش درآمدهای مالیاتی

بدون شک برای تخفیف کسری بودجه با توجه به عملکرد مالیاتها در مقایسه با تولید ناخالص ملی باید تحول اساسی در نظام مالیاتی کشور ایجاد شود. اطلاعات موجود در این مقاله نشان می‌دهد که تولید ناخالص ملی به قیمت جاری در سالهای اخیر افزایش یافته است، ولی مالیاتها نه تنها نتوانسته است متناسب با تولید ناخالص ملی رشد نماید بلکه در برخی از سالها مانند سال ۱۳۶۷ میزان مالیات نسبت به دوره قبل حتی با کاهش نیز مواجه بوده است. ارقام مربوط به سال ۱۳۶۸ نشان می‌دهد که میزان کل مالیات در این سال نسبت به سال قبل با افزایش مواجه بوده است و از ۹۸۶/۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ به ۱۱۸۷/۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۸ رسیده است. اما نکته‌ای که باید اضافه کرد این است که سهم قابل توجه افزایش مالیاتها در فاصله سالهای ۱۳۶۷ تا ۱۳۶۸ مربوط به مالیات غیرمستقیم بوده است به طوری که میزان این نوع مالیات از ۳۴۰/۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ به ۵۲۸/۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۸ رسیده است در حالی که میزان مالیات مستقیم در فاصله دو سال فوق به مقدار بسیار ناچیزی اضافه شده و از ۶۴۵/۹ میلیارد ریال به ۶۵۹/۷ میلیارد ریال افزایش یافته است.^{۱۴}

آنچه در این ارتباط حائز اهمیت است این است که رقم مالیاتها در سال ۱۳۶۸ نسبت به سال ۱۳۶۷ افزایش یافته است؛ ولی با توجه به اطلاعات موجود در جدول (۱) نسبت مالیاتها به تولید ناخالص ملی هنوز در حدود ۴ درصد می‌باشد که این نسبت با توجه به ارقام مربوط به نسبت فوق در برخی از کشورهای در حال توسعه که در جدول (۴) آمده است، پایین‌ترین می‌باشد.

علاوه بر این لازم به توضیح است که علت اصلی افزایش مالیاتهای غیرمستقیم به خاطر افزایش مالیات بر واردات بوده است به طوری که رقم مربوط به این نوع مالیات در فاصله سالهای ۱۳۶۷ تا ۱۳۶۸ بیش از دو برابر افزایش یافته و از ۱۴۵/۸ به ۳۴۹/۷ میلیارد ریال رسیده است. همچنین باید علت افزایش مالیات بر واردات را ناشی از افزایش قابل توجه در سود بازرگانی و حق ثبت سفارش دانست که این دو در واقع اجزای اصلی مالیات بر واردات را تشکیل می‌دهند.^{۱۵}

۱۴ - رجوع شود به گزارش اقتصادی سال ۱۳۶۸ - سازمان برنامه و بودجه صفحات ۱۰۰ - ۹۷.

۱۵ - سود بازرگانی در فاصله سالهای ۱۳۶۷ تا ۱۳۶۸ از ۵۷/۴ به ۹۰/۶ میلیارد ریال افزایش یافته است و حق ثبت سفارش در دوره مزبور از ۳۵/۴ به ۱۷۹/۴ میلیارد ریال افزایش یافته است. برای اطلاعات بیشتر رجوع شود به منابع جدول (۱).

جدول (۴) نسبت مالیات به تولید ناخالص ملی در برخی از کشورهای در حال توسعه
در سال ۱۹۸۸ (درصد)

کشور	مالیات تولید ناخالص ملی $\times 100$	کشور	مالیات تولید ناخالص ملی $\times 100$
اتیوپی	۱۸/۹	ترکیه	۱۴/۶
بنگلادش	۷/۲	اردن	۱۸/۵
هندوستان	۱۱/۳	نیلی	۲۳/۴
پاکستان	۱۲/۶	سوریه	۱۵/۲
کنیا	۱۹/۳	مکزیک	۱۶/۷
سريلانکا	۱۶/۴	لهستان	۳۶/۷
اندونزی	۱۷/۱	مالزی	۱۷/۶
فیلیپین	۱۰/۸	پاناما	۲۳/۷
زیمبابوه	۲۸/۲	برزیل	۱۵/۹
مصر	۲۱/۲	مجارستان	۵۱/۴
مراکش	۲۱/۹	آرژانتین	۱۸
تایلند	۱۶	یوگسلاوی	۷/۴
کامرون	۱۴	ونزوئلا	۲۴/۱
اکوادور	۱۳/۸	کره جنوبی	۱۶/۵
کلمبیا	۱۲/۲	پرتغال	۳۰/۶
تونس	۲۴/۸	یونان	۳۲/۱
		عمان	۸/۵

منبع: ارقام این جدول از ترکیب اطلاعات موجود در منبع زیر محاسبه شده است:

World Development Report 1990... table 12, pp 209-201.

نکته جالب توجه در ارتباط با مالیات این است که میزان مالیاتهای غیر مستقیم در فاصله سالهای ۱۳۶۷ تا ۱۳۶۸ از افزایش قابل توجهی برخوردار بوده است، ولی میزان مالیات بر مصرف و فروش که در حقیقت یکی از اجزای مالیات غیر مستقیم را تشکیل می دهد نه تنها با افزایش همراه نبوده است بلکه در دوره فوق از ۱۹۴/۷ به ۱۷۸/۵ میلیارد ریال کاهش یافته است.

با توجه به توضیحات فوق در ارتباط با مالیاتها لازم است تغییر اساسی در سیستم

اجرائی و جمع‌آوری مالیات ایجاد شود. به عبارت دیگر باید مالیات‌هایی با مبنای جدید و وسیع‌تری را که می‌تواند درآمد قابل توجهی برای دولت بوجود آورد معرفی کرد. به نظر این جانب در این مورد باید با توجه به تجربه کشورهای مختلف مخصوصاً کشورهای در حال توسعه در اصلاح نظام مالیاتی و با توجه به وضعیت مالیات‌ها در کشورمان، مالیات بر ارزش افزوده به طور جدی مورد توجه قرار گیرد. این مالیات که در حقیقت نوعی مالیات بر فروش عمومی می‌باشد، مبنای بسیار وسیعی دارد که می‌تواند کالاها و خدمات مختلفی را دربر گیرد. چنانچه این مالیات با یک برنامه‌ریزی دقیق اجرا شود در این صورت می‌تواند درآمد مالیاتی قابل توجهی برای دولت ایجاد کند و از این طریق درآمدهای عمومی دولت را افزایش دهد. مالیات بر ارزش افزوده را به خاطر توانایی کسب درآمد قابل توجه برای دولت به «ماشین پول»^{۱۶} تعبیر کرده‌اند. مبنای این مالیات در حقیقت ارزش افزوده است که از تفاوت کل فروش و هزینه مربوط به مواد اولیه در مراحل مختلف تولید محاسبه می‌شود. به عبارت دیگر ارزش افزوده در حقیقت مجموع مزد و حقوق، اجاره، بهره و سود می‌باشد. بنابراین ملاحظه می‌شود که مبنای این مالیات در مقایسه با مالیات بر سود که بخشی از ارزش افزوده می‌باشد به مراتب وسیع‌تر است. علاوه بر این مالیات بر ارزش افزوده هیچگونه تبعیضی علیه درآمد ناشی از یکی از عوامل تولید قائل نمی‌شود و لذا شرط کارایی در ارتباط با مالیات‌ها را نیز تأمین می‌کند. همچنین این مالیات از فرار مالیاتی جلوگیری می‌نماید و دارای مزایای دیگری نیز می‌باشد. ضمناً این مالیات دارای مشکلاتی نیز می‌باشد که البته با برنامه‌ریزی دقیق می‌تواند در یک دوره نسبتاً کوتاه به صورت موفقیت‌آمیزی معرفی شود. برای مثال اندونزی و کره جنوبی بعد از دو سال آماده کردن اقتصاد مالیات بر ارزش افزوده را اجرا کردند در حالی که ترکیه فقط دو ماه پس از تصویب قانون، این مالیات را توانست به صورت موفقیت‌آمیزی معرفی نماید.^{۱۷}

یکی از نکات مهمی که در اینجا باید به آن اشاره کرد این است که باید دولت مسئولین مالی کشور را مجبور کند تا با اتخاذ سیاست‌ها و برنامه‌های مختلف، منابع درآمدهای عمومی دولت را افزایش دهند. برای این منظور مجلس باید امکان استقراض دولت از بانک مرکزی را که در اقتصاد ایران همواره به اشتباه به عنوان درآمد عادی دولت تلقی شده است محدود

16 - money machine.

۱۷ - برای مطالعه بیشتر درباره مالیات بر ارزش افزوده و تجربه کشورهای مختلف رجوع شود به: A, Tait, Value added tax, International Monetary Fund, 1988.

۳ - تغییر در ترکیب مخارج دولت

با توجه به اینکه مازاد تقاضای کل نسبت به عرضه کل در اقتصاد کلان باعث تشدید تورم می‌شود، لذا هر نوع سیاستی که به نحوی به افزایش تولید کل در اقتصاد کمک نماید می‌تواند سیاست مؤثری برای تخفیف تورم تلقی شود.

در ارتباط با مخارج دولت باید گفت هرچه سهم مخارج سرمایه‌گذاری دولت مخصوصاً در بخش‌هایی مانند کشاورزی، صنایع، معدن و ساختمان - که مستقیماً مولد می‌باشند - افزایش یابد در این صورت در مجموع می‌توان امیدوار بود که این امر به نوبه خود باعث تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نیز بشود و افزایش سرمایه‌گذاری در بلند مدت می‌تواند باعث افزایش نرخ رشد واقعی در اقتصاد گردد.

در سالهای اخیر مشاهده شده است که در میان کشورهای در حال توسعه آنهایی که دارای نسبت سرمایه‌گذاری دولتی به تولید ناخالص داخلی بیشتری هستند در مجموع به طور متوسط از نرخهای رشد اقتصادی بیشتری نیز برخوردارند.^{۱۹} بنابراین در ترکیب مخارج دولت اولاً؛ باید اهمیت بیشتری برای مخارج سرمایه‌گذاری دولت قائل شد^{۲۰} و ثانیاً؛ در میان اجزای سرمایه‌گذاری دولتی باید سهم سرمایه‌گذاری در امور اقتصادی که مستقیماً مولد نیز می‌باشد، افزایش یابد.^{۲۱}

۱۸ - در اقتصاد بخش عمومی با توجه به اثرات اقتصادی راههای مختلف تأمین مالی مخارج دولت در سطح کلان می‌توان نتیجه گرفت که در مقایسه با مالیاتها و استقراض از مردم، استقراض از سیستم بانکی بدترین راه تأمین مالی مخارج دولت است هرچند که این روش برای دولتها ساده‌ترین راه می‌باشد.

۱۹ - رجوع شود به:

J, Diamond, Government Expenditure and growth, Finance & Development, Dec. 1990, pp 34 - 36.

۲۰ - البته مشاهده شده است که آن قسمت از مخارج جاری دولت که برای حفظ و نگهداری و تعمیرات بخشهای مولد اقتصادی نیز به کار می‌رود تأثیر مثبتی بر رشد اقتصادی دارد. به نظر این جانب مخارج در این مورد حتی مهمتر از مخارج دولت در سرمایه‌گذاریهای جدید است. مثالهای زیادی می‌توان ارائه کرد که فرضاً در کشور، بیمارستان جدید احداث می‌شود در حالی که بیمارستانهای قدیمی به خاطر کمبود دارو و یا مواد دیگر قادر به ادامه کار نیستند و یا جاده جدیدی احداث می‌شود در حالی که جاده‌های قدیمی به خاطر عدم توجه به حفظ و نگهداری آنها، کاملاً فرسوده شده‌اند.

۲۱ - لازم به توضیح است که در ارتباط با مخارج سرمایه‌گذاری باید طرحهای مختلف اقتصادی دولت با توجه به هزینه‌ها و منافع اجتماعی آنها دقیقاً ارزیابی شوند تا از مخارج سرمایه‌گذاری که دارای بازدهی پائینی می‌باشند، اجتناب شود.

علاوه بر این لازم به توضیح است که هر چند سهم سوبسیدها و مخارج انتقالی دولت در اقتصاد ایران به خاطر کمبود درآمدهای عمومی دولت بسیار ناچیز بوده است؛ ولی باید گفت سوبسیدها در کشور ما اغلب بدون تعقیب هدف معین بوده و نتوانسته است آن طور که باید به قشرهای کم درآمد کمک نماید. در این مورد با توجه به تجربه کشورهای موفق باید با یک برنامه ریزی دقیق اولاً؛ در صورت امکان از سوبسید کالاهای مصرفی که به تشویق مصرف کمک می نماید پرهیز کرد و ثانیاً؛ در صورت وجود درآمد کافی به کالاهای خدماتی که مورد استفاده گروههای کم درآمد قرار می گیرند، سوبسید پرداخت.

۴ - تأمین مالی هزینه ها توسط استفاده کنندگان

یکی از مسائل بسیار مهمی که باید تدریجاً در کشورهای در حال توسعه و مخصوصاً در کشور ما اجرا شود این است که باید این طرز تفکر را که دولت موظف است به صورت رایگان کالاهای و خدمات مختلفی عرضه نماید تعدیل کرد. به عبارت دیگر انتظارات مردم از دولت به عنوان نماینده آنها باید با توجه به میزان همکاری مردم با دولت باشد. اگر برای دولت در اقتصاد وظایف و مسئولیتهای مختلف اقتصادی، اجتماعی و... تعیین می شود باید افکار عمومی را متقاعد ساخت که ایفای وظایف فوق برای دولت متضمن هزینه است و برای تأمین مالی هزینه های فوق این مردم و بخش خصوصی است که باید همکاری کنند و از درخواست آنچه اصطلاحاً «ناهار مجانی» یا «سواری مجانی» نامیده می شود، اجتناب ورزند. دولت باید افکار عمومی را متقاعد سازد که اگر می خواهند دولت مسئولیتهای مختلف محوله را انجام دهد در این صورت باید پول خرج شود و برای تأمین مالی این مخارج یا باید درآمدهای عمومی قابل توجهی نظیر مالیاتها جمع آوری گردد و یا دولت به استقرار از سیستم بانکی متوسل شود که در این حالت با افزایش قیمتها و ایجاد تورم که می توان آن را نوعی مالیات اجباری تلقی نمود، «این بخش خصوصی است که متحمل زیان می شود»^{۲۲} بنابراین دولت باید تدریجاً و به صورت مرحله ای خدمات عمومی را با یک محاسبه دقیق و برنامه ریزی شده از طریق پرداختهای مختلف توسط استفاده کنندگان آنها تأمین مالی نماید تا بدین وسیله وابستگی دولت به سیستم بانکی کاهش یابد.

۲۲ - البته برای همکاری بیشتر مردم با دولت مخصوصاً در سطوح محلی و ایالتی لازم است که در تصمیمات مختلف، دولت نیز افکار و آرای عمومی را مورد توجه قرار دهد. برای مثال چنانچه انتخاب شهردار و یا استاندار از طریق مراجعه به آرای مردم صورت گیرد، در این شرایط طبیعی است که انگیزه همکاری مردم نیز بیشتر می شود.

۵- هماهنگی سیاستهای اقتصادی (سیاست مالی - سیاست پولی و سیاست نرخ ارز) یکی دیگر از مسائل بسیار مهمی که در ارتباط با کاهش کسری بودجه و کنترل تورم از طریق اتخاذ سیاست مالی باید مورد توجه قرار گیرد، موضوع هماهنگی و همراهی سایر سیاستهای دیگر اقتصادی مانند سیاست پولی و یا سیاست نرخ ارز با سیاست مالی است. چنانچه بانکها به منظور افزایش سودآوری خود اقدام به گسترش اعتبارات نمایند در این صورت اتخاذ این سیاست پولی انبساطی که منجر به افزایش حجم نقدینگی در اقتصاد می شود با هدف کنترل تورم کاملاً تناقض پیدا می کند و در واقع تلاش دولت در رابطه با کاهش کسری بودجه به منظور کاهش وابستگی به سیستم بانکی و در نتیجه کاهش نقدینگی و تورم را خشی می سازد. برای مثال با وجود اینکه در برنامه پنج ساله، محدودیتهایی در زمینه اعطای اعتبارات به بخش خصوصی توسط بانکها ایجاد شده بود ولی عملاً در سال ۱۳۶۸ مشاهده شده است که بانکها رقمی معادل ۱۷۲۰ میلیارد ریال بیش از میزان مورد نظر برنامه به بخش خصوصی تسهیلات اعتباری مختلف اعطا نمودند که این عامل در حقیقت یکی از عوامل اصلی افزایش نقدینگی بخش خصوصی در این سال بوده است.^{۲۳}

علاوه بر این لازم است سیاست مالی نیز خود را با سایر سیاستهای اقتصادی دیگر از جمله سیاست تعدیل نرخ ارز هماهنگ نماید. در ارتباط با نرخ رسمی ارز در کشورمان باید گفت آنچه مسلم است این است که نرخهای رسمی به هیچ وجه بیانگر قیمتتهای سایه ای و واقعی پولهای خارجی نمی باشد. بنابراین به منظور تحلیل واقعی تر اطلاعات آماری موجود در اقتصاد کلان لازم است رابطه بین ریال و پولهای خارجی مانند دلار رسماً تغییر کند. به هر حال با کاهش رسمی ارزش ریال در مقابل دلار آثار قابل توجهی در اقتصاد بخش عمومی کشور نیز ایجاد می شود.^{۲۴}

در حالت کلی در نتیجه کاهش برابری ارزش پول یک کشور در مقابل پولهای خارجی مانند دلار، در ارقام موجود در حسابهای بخش عمومی آن کشور نیز تغییراتی ایجاد می شود. علت این امر آن است که درآمدها و مخارج ناشی از پول خارجی باید مجدداً ارزیابی شود. در ارتباط با این سوال که تأثیر تنزل ارزش خارجی پول بر کسری بودجه دولت چگونه است باید گفت این امر از یک طرف به مخارج دولت بابت خدمات بدهی خارجی و واردات و از

۲۳ - رجوع شود به گزارش اقتصادی سال ۱۳۶۸ - سازمان برنامه و بودجه آذر ۱۳۶۹ - صفحه ۱۴۱.

۲۴ - لازم به توضیح است که بررسی اثرات تعدیل نرخ ارز در اقتصاد کلان کشور خود موضوع بسیار مهم و جالبی است که باید به طور جداگانه مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد. در مقاله حاضر فقط اثرات اولیه و کلی این سیاست در اقتصاد بخش عمومی کشور مورد توجه قرار گرفته است.

طرف دیگر به درآمد ناشی از صادرات و مالیات بر تجارت خارجی و همچنین مسائلی از قبیل تغییر قیمت‌های عمده‌فروشی و مزدها در اقتصاد بستگی دارد. در رابطه با وضعیت کشور خودمان می‌توان گفت که اثرات اولیه سیاست کاهش ارزش خارجی ریال در مقابل پولهای خارجی باعث افزایش قابل توجهی در درآمدهای ریالی ناشی از صادرات نفت می‌شود و در نتیجه آن افزایش قابل ملاحظه‌ای در درآمد عمومی دولت به وجود می‌آید که این امر موجب کاهش کسری بودجه دولت می‌شود. البته باید توجه نمود که این کاهش کسری بودجه به دلیل افزایش حجم پول ناشی از برابری جدید ارزش ریال در مقابل دلار چنانچه با سایر سیاستهای اقتصادی دیگر همراهی نشود نه تنها نمی‌تواند تورم را تخفیف دهد؛ بلکه در مقابل موجب تشدید آن نیز می‌گردد. بنابراین آنچه در این رابطه باید مورد تأکید قرار گیرد این است که موفقیت سیاست تعدیل نرخ ارز در نهایت بستگی به هماهنگی و اصلاحات لازم در سایر سیاستهای اقتصادی از جمله سیاست مالی دارد. تجربه کشورهای مختلف در این مورد نشان می‌دهد که تأثیر سیاست تعدیل نرخ ارز (کاهش رسمی ارزش پول کشور در مقابل پولهای خارجی) بدون همراهی اصلاحات مالی در نهایت با افزایش قیمت کالاها و خدمات داخلی خنثی می‌شود.^{۲۵}

۲۵ - دو کشور غنا و سیرالئون در دهه ۱۹۸۰ سیاست تنزل ارزش رسمی پول خود در مقابل دلار را معرفی نمودند. کشور غنا با اجرای یک برنامه توسعه اقتصادی و اتخاذ سیاستها و اصلاحات مالی مناسب توانست همراه با سیاست کاهش ارزش خارجی پول خود به صورت تدریجی، کسری بودجه دولت و در نتیجه تورم در این کشور را کاهش دهد. در مقابل تجربه شناور نمودن نرخ ارز در سیرالئون نشان می‌دهد که اتخاذ این نوع سیاست تعدیل ارز نمی‌تواند به طور خودکار باعث حل مشکلات اقتصاد کلان از قبیل کسری بودجه دولت و تورم شود. به عبارت دیگر به خاطر عدم هماهنگی سیاست مالی با سیاست تعدیل نرخ ارز، کسری بودجه و تورم نه تنها کاهش نیافت بلکه به شدت آن نیز افزوده شد به طوری که در سال ۱۹۸۷ میزان کسری بودجه دولت در این کشور رقمی معادل ۶/۷ میلیون دلار در هر ماه بود که برای تأمین مالی آن لازم بود از طریق انتشار پول، نرخ تورم در هر ماه معادل ۱۵ درصد باشد. برای توضیح بیشتر رجوع شود به: World Development Report... 1988, p 77.

منابع

- ۱- بانک مرکزی ایران - گزارش اقتصادی و ترازنامه‌های سالهای ۱۳۶۵ تا ۱۳۶۷ - اداره بررسیهای اقتصادی.
- ۲- جعفری صمیمی - احمد «بررسی اهمیت و اثرات استقراض ملی در کشورهای مختلف جهان» - اقتصاد و مدیریت شماره (۶) پائیز ۱۳۶۹.
- ۳- سازمان برنامه و بودجه - گزارش اقتصادی سال ۱۳۶۸ - معاونت امور اقتصادی - آذر ۱۳۶۹.
- ۴- مرکز آمار ایران - سالنامه آماری سال ۱۳۶۷ بهمن ۱۳۶۸.
- 5 - Diamond, J "Government Expenditure and growth", **Finance & Development**, Dec 1990.
- 6 - Friedman, M, newsweek, Feb 23, 1981.
- 7 - International Monetary Fund, **IMF Survey**, March 4, 1991.
- 8 - Tait, A, "**Value Added Tax**", International Monetary Fund, Washington D.C. 1988.
- 9 - The World Bank, **World Development Report 1988**, Oxford University press, June 1988.
- 10 - The World Bank, **World Development Report 1990**, Oxford University press, June 1990.