

فصل اول

1) اقتصاد کلان چه میگوید؟

در ابتدا باید بر روی یک نکته اساسی تاکید شود که دامنه علم اقتصاد بسیار گسترده است و از واژه های تخصصی و کلیدی آن گرفته تا روابط پیچیده ، هر کدام دنیای پهناوری را در بر گرفته اند. آری درخت دانش اقتصاد به طور شگفت آوری رشد کرده و به زیر شاخه های گوناگونی دسته بندی شده است. این را نمیخواهم به شما القا کنم که یادگیری این دانش بسیار دشوار و پیچیده است اما باید به خود و جوانه های دانش زمان کافی بدهید و تکرار ، تمرین و پژوهش های جانبی را فراموش نکنید. نخست بهتر است همچون یک درخت ریشه ها را بیابید و در مرحله مفاهیم ، اصول کلی و راه های رسیدن به هدف را دنبال کنید. اقتصاد کلان چیست؟

همراه با گسترش تئوری اقتصاد، به خصوص در دهه های اخیر مباحث تئوریک اقتصاد به صورت های مختلف مورد طبقه بندی قرار گرفته اند. یکی از مهمترین شکل های طبقه بندی این مباحث ، تقسیم بندی موضوعی اقتصاد به اقتصاد خرد و اقتصاد کلان است.. در تقسیم بندی اقتصاد به خرد و کلان، اقتصاد خرد محدوده ای از علم اقتصاد است که در آن به تجزیه و تحلیل رفتارهای اقتصادی انفرادی و مسائل مربوط به پدیده های اقتصادی غیر کلی می پردازد. در مقابل اقتصاد کلان مطالعه پدیده های کلی اقتصاد است.. به طور مثال تجزیه و تحلیل رفتار انفرادی مصرف کنندگان یک کالا یا خدمت خاص و یا تجزیه و تحلیل تصمیم گیری انفرادی تولید کنندگان یک کالا یا خدمت در مورد میزان تولید و قیمت آن در تئوری اقتصاد خرد مورد بررسی قرار می گیرد.

همچنین تجزیه و تحلیل سطح اشتغال و میزان دستمزد نیروی کار در یک بنگاه (یا صنعت) خاص از موضوعات مورد بحث در اقتصاد خرد می باشد. در مقابل تجزیه و تحلیل سطح تولید برای کل اقتصاد ، یا سطح متوسط دستمزد کارگران شاغل در سطح ملی و یا مطالعه وضعیت سطح قیمت ها در کل اقتصاد در محدوده مطالعه اقتصاد کلان است.. اگر چه مثال های بالا تا حدودی محدوده اقتصاد کلان را مشخص می کند اما هنوز تعریف دقیقی از اقتصاد کلان نکرده ایم. به هر حال همانطور که از علم تعاریف متعددی شده است ، از اقتصاد کلان نیز تعاریف مختلفی می شود اما نکته قابل ذکر آن است که در مورد تعریف اقتصاد کلان توافق بیشتری وجود دارد و به همین دلیل تعریف ها بسیار به هم نزدیک اند.. به طور مختصر علم عبارت است از شناخت پدیده ها و آگاهی یافتن از روابط بین پدیده هاست. اما تفاوت

علوم مختلف در پدیده های متفاوت آنهاست. به عنوان مثال برای تعریف علم فیزیک به طور خلاصه میتوان گفت علم فیزیک عبارت است از شناخت پدیده های فیزیکی و آگاهی یافتن از روابط بین آنها علم اقتصاد نیز عبارت است از شناخت پدیده های اقتصادی و آگاهی یافتن از روابط بین پدیده های اقتصادی.

اقتصاد کلان را نیز میتوان چنین تعریف کرد: اقتصاد کلان عبارت است از شناخت پدیده های کلان اقتصاد و آگاهی یافتن از روابط بین پدیده های کلان اقتصادی .

در زیر 3 تعریف خاص از اقتصاد کلان را برگزیده ایم که اگر چه این تعاریف به ترتیب کامل تر میشوند اما در عین حال تا حدود زیادی مکمل یکدیگر نیز می باشند..

- 1) اقتصاد کلان تجزیه و تحلیل متغیر های اقتصادی در سطح کل یا ملی است.
- 2) اقتصاد کلان عبارت است از مطالعه پدیده ها و متغیر های کلی اقتصاد، به خصوص سطح کل تولید جامعه و عوامل تشکیل دهنده آن، سطح عمومی قیمت ها ، سطح اشتغال، رشد اقتصادی، متوسط دستمزد ها برای تمامی کارگران شاغل در اقتصاد و نظایر اینها.
- 3) اقتصاد کلان مطالعه و تجزیه و تحلیل پدیده ها و متغیر های کلی اقتصادی، بررسی روابط بین آنها به منظر پیش بینی و اتخاذ سیاست های مناسب در آینده و تصحیح سیاست ها و تصمیمات اقتصادی گذشته است.

تعریف سوم در راستای کار معامله گران بازارهای مالی قرار نمی گیرد اما مهمترین موضوعات مورد بحث در اقتصاد کلان عبارت اند از:

الف) تعریف و تشریح مفهوم شاخص های مختلف اقتصادی نظیر رشد اقتصادی، درآمد و تولید ملی، نرخ تورم، شاخص های قیمت، تراز پرداخت ها، اشتغال و بیکاری، پول، حجم نقدینگی، بازار پول و شاخص های مربوط به آن و همچنین شناخت رابطه بین شاخص های اقتصادی و مالی یک جامعه با سایر جوامع و همچنین شناخت رابطه بین شاخص های هر بخش.

ب) طریقه حسابداری (محاسبه) شاخص های فوق (در این مورد صحبتی نمی شود چون نیازی نیست.

ج) بحث در مورد سیاست گذاری های کلان اقتصادی (در این مورد صحبتی نمی شود چون نیازی نیست.

اقتصاد کلان بیش از هفت دهه نیست که به صورت شاخه ای مجزا از علم اقتصاد درآمده است اما در همین مدت نسبتاً کوتاه اقتصاد کلان جایگاه ویژه ای در مباحث تئوریک پیدا کرده است. اقتصاد کلان در درون خود کشمکش های بسیار را تجربه کرده است و هنوز بحث و گفتگو در باره موضوعات مختلف میان اقتصاد دانان ادامه دارد. در اینمیان مکتب های اقتصادی طیف های گسترده ای از تفکرات اقتصادی را در کنار یکدیگر قرار داده اند. طرفداران مکتب اقتصادی کینز و مکتب کلاسیک دیر زمانی است که رو در روی هم

قرار گرفته اند.

2) تفسیر روابط اقتصادی با الگوهای اقتصادی

دوستان بزارین همین اول بگم که اگه این قسمت را یاد گرفتید بقیه مطالب را هم را به راحتی یاد میگیرید اما اگه این بحث را متوجه نشدید نمیتوانید نحوه کارکرد اقتصاد را درک و در نتیجه نمیتوانید رابطه بین شاخص هارا بررسی کنید..

دانشمندان اقتصادی با استفاده از متغیرها و داده هایی همچون تولید و درآمد و بیکاری و قیمت تلاش دارند تا چگونگی کارکرد و سازو کار کل اقتصاد را تفسیر و توصیف کنند آنها در این زمینه از فرضیه ها و تئوریهها و الگوهای مبتنی بر متغیرها و داده های اقتصادی بهره می جویند . اقتصاد دانان تمایل دارند که برای درک و تفسیر پدیدههای اقتصادی از الگوها استفاده کنند یک الگوی اقتصادی رابطه ای است که بر مبنای شماری از متغیرهای اقتصادی ساخته میشود رابطه های موجود در یک الگو براساس یکسری اصول و فرضیه های پذیرفته شده استوار گردیده است بنابر این با استفاده از این الگوها میتوان رابطه بین متغیرهای اقتصادی یا همان شاخصهای اقتصادی را درک کرد در حقیقت الگو همانند یک نظریه ساده شده است که از جزئیات و عوامل غیر ضروری صرفنظر میکند الگوهای اقتصادی به انواع جریان مدور دویخشی و سه بخشی و چهار بخشی تقسیم میشوند ما در بحث آموزشی خود و برای درک سازوکار اقتصاد کلان از الگوی دویخشی استفاده میکنیم که علاوه بر سادگی بسیار کاربردی میباشد.

الگوی جریان مدور دویخشی:

دوستان در انتهای مطلب میخواهم به چیزی بهترتون یادبدم که دید شمارو در مورد شاخصها کاملا باز کنم پس این مطلب رو خوب یاد بگیرید

کل فعالیتهای اقتصادی هر جامعه را میتوان به دو قسمت تقسیم کرد... تولید و مصرف براساس چنین تقسیم بندی عاملین یا کارگزاران اقتصادی را نیز میتوان در دو دسته کلی قرار داد: تولیدکنندگان و مصرف کنندگان.

بنگاه های اقتصادی و خانوارها:

در اقتصاد کوچکترین واحد تولیدکننده را یک بنگاه اقتصادی و کوچکترین واحد مصرف کننده را خانوار می

نامند

مطلب دیگر اینکه تمامی افراد یک جامعه جزو خانوارها به حساب می آیند زیرا تمامی افراد جامعه مصرف میکنند و بنابر این مصرف کننده محسوب میشوند.

بازار عوامل تولید:

اما برای بدست آوردن درآمدی که مصرف کنندگان را قادر به تقاضا برای کالاها و خدمات تولید شده در جامعه کند یک یا چند عضو از هر خانوار باید منابعی را که در اختیار دارند عرضه کنند این منابع شامل نیروی کار فیزیکی و نیروی کار فکری و دارائیهها (به صورتهای مختلف آن) است همچنین میتوان سازمان دهندهها و یا مدیران را نیز به عنوان بخشی از نیروی کار ماهر به حساب آورد که مانند بقیه نیروی کار خدمت خود را به صورت سازماندهی و تولید ارائه میدهند.

پس میتوان گفت مراحل تولید در اختیار خانوارها است. بنگاهها در مقابل در اختیار گرفتن عوامل تولید که از طرف خانوارها گرفته میشود تولید میکند که در ازای این تولید پرداختهای با عنوان درآمد به آنها عرضه میشود این پرداختها بسته به عواملی که در اختیار بنگاهها قرار گرفته... مختلف هستند مثلا در ازای افرادی که در بنگاهها یا کارخانها فعالیت میکنند دستمزد پرداخت میشود درازای زمین و ملک یا امثال اینها اجاره پرداخت میشود و درازای منابع مالی سود به خانوارها پرداخت میشود پس به طور کلی منظور از عوامل تولید، مدیران و نیروی کار فکری و افراد خانوارها (نیروی کار غیر فکری) و زمین و ملک و ابزارآلات و... را در نظر گرفت.

امروزه حتی منظور از نیروی کار، مدیران و کارفرمایان و برنامه ریزان و بنگاههای (کارخانجات) اقتصادی و صنعتی است که درواقع قسمتی از نیروی کارماهر به شمار می آیند که از طریق مدیریت، بنگاههای اقتصادی را اداره و تولید را یاری میدهند.

به بازار عوامل تولید، بازار نهاده های تولید نیز گفته میشود.

بازار کالا و خدمات :

تولیداتی که با کمک بازار عوامل تولید در بنگاههای اقتصادی انجام گرفته است، باید در جایی برای عرضه به مصرف کنندگان خانوارها قرارگیرند این مکان همان بازار کالا و خدمات است پس بنگاهها تولیدات خود را روانه بازار کالا و خدمات میکنند همچنین خانوارها درآمدهایی را که از بنگاهها از طریق فعالیت عوامل تولید در بنگاهها بدست آوردند را در بازار کالا و خدمات خرج میکنند (مخارج) این مخارج دوباره از طریق

کالاها و خدمات به بنگاههای اقتصادی انتقال می یابد و آنها نیز دوباره تولید میکنند این جریان مدور همینطور ادامه میابد..

اما... اگر دقت کنید می بینید ما در مورد یکسری مسائل صحبت نکردیم.. باید اینطور بگوییم که این وسط تکلیف دولت و مخارج دولت و صادرات و واردات و رشد اقتصادی سرمایه گذاری و پس انداز چه می شود؟ آیا دولتها باهم رابطه ندارند؟ آیا تولید ناخالص داخلی ثابت است؟ آیا مردم درآمدهاشون رو همه رو خرج می کنند یا قسمتی رو هم پس انداز میکنند؟

پس باید بگوییم درالگوی دوبخشی:

اول، پس انداز و سرمایه گذاری را در نظر نمیگیریم. یعنی همه درآمدها به صورت مخارج دوباره به بنگاهها بر میگردند و در نتیجه همان مقدار هم تولید میشود. دوم، در این الگو اندازه بازار عوامل تولید ثابت است و انگیزه ای برای افزایش تولید و افزایش رشد اقتصادی و افزایش درآمد وجود ندارد. سوم، در واقع باید گفت جریان مدور دوبخشی سطح درآمد، تولید و مخارج ثابت است..

تولید = مخارج (مصرف) = درآمد

پس در یک جمله باید گفت الگوی دوبخشی کاملاً غیر واقعی است. اما ما برای کار خود و برای درک مسائل درآموزش از این الگو استفاده میکنیم.

برای درک بهتر الگوی مدور 2 بخشی را یکبار دیگر به این صورت توضیح میدهیم: (این موضوع بسیار مهم است)

خانوارها عوامل تولید (افراد و ملک زمین تجهیزات و...) را دارا هستند. عوامل تولید در بنگاهها فعالیت کرده و کالا و خدمات تولید میکنند. این کالا و خدمات تولید شده (تولید ملی) روانه بازارهای کالا و خدمات میشود و کالاها و خدمات تولید شده توسط بنگاهها در نهایت توسط بازار کالا و خدمات به خانواده ها منتقل میشود از طرف دیگر بنگاهها با در اختیار گرفتن عوامل تولید از خانوارها هم تولید میکنند (که روانه بازار کالا و خدمات میشوند) و هم درآمد (درآمد ملی) را برای خانوارها ایجاد میکنند. خانوارها نیز درآمد ایجاد شده را با نام مخارج کل در بازار کالاها و خدمات خرج میکنند و این مخارج در واقع دوباره به بنگاهها انتقال می یابد و همواره این جریان ادامه میابد از بحث بالا دو مفهوم هم درک میشود که لازم میدانم اینها را خوب به خاطر بسپارید چون در توضیح رشد اقتصادی و تولید ناخالص داخلی به درد شما می خورد.

1) درآمد ملی: عبارت است از تمامی درآمدهای بدست آمده به وسیله خانوارها. از جمله دستمزدها و اجاره

ها و بهره‌های دریافتی و سود در طول یکسال است.

2) تولید ملی: عبارت است از مجموع ارزش پولی تمامی کالاها و خدمات تولید شده در اقتصاد در طول یکسال

الگوی مدور 3 بخشی:

در این الگو نقش دولت و پس انداز خانوارها را نیز در نظر میگیریم و الگویی به شکل زیر داریم.

الف: الگوی دوبخشی + پس انداز

در حالت جدید خانوارها از درآمد خود (همان درآمد ملی) به دو طریق استفاده میکنند. یکی مستقیم با نام مخارج مصرفی و دیگری غیر مستقیم با نام پس انداز.

در مورد مخارج مصرفی توضیح دادیم اما پس انداز به چه صورت انجام میشود؟ پس انداز خانوارها معمولاً در بازارهای مالی مثل بانک- بورس سهام - صندوقهای بازنشستگی و غیره صورت میگیرد.

پس انداز انجام گرفته خانوارها از طریق وام دادن از طرف بازارهای مالی به بنگاههای مالی صرف سرمایه گذاری خواهد شد.

سرمایه گذاری عبارت است از صرف وجوهی که توسط بنگاهها در بازار کالا و خدمات انجام می شود و شامل سرمایه گذاری ثابت و سرمایه گذاری در موجودی انبارها است. در حاشیه: منظور از سرمایه گذاری ثابت خرید کالاهای سرمایه ای جدیدی است که به وسیله سایر بنگاهها تولید شده است. مانند ماشینهای تولید شده، ساختمانهای ساخته شده و وسایل و تجهیزات اداری. همچنین سرمایه گذاری در موجودی انبارها عبارت است از تغییرات در موجودی کالاهای تولید شده و مواد خامی که بنگاهها در انبارهایشان ذخیره میکنند. اگر این موجودیها در حال افزایش باشد سرمایه گذاری در موجودی انبارها مثبت است و اگر در حال کاهش باشند سرمایه گذاری در موجودی انبارها منفی است. پس منظور از مخارج سرمایه گذاری وجوهی است که صرف خرید کالاهای سرمایه ای می شوند. پس در نهایت سپردها منجر میشود بنگاهها وامهایی را که از بانکها دریافت کرده اند صرف خرید از بازار کالا و خدمات که محصولات بنگاههای دیگر را ارائه میکنند بکنند.

ب: مدل دوبخشی + پس انداز + دولت

قدم بعد وارد کردن دولت به جریان مدور است شکل زیر نشان دهنده این حالت است. دولت در اقتصاد کشورها وظایف متعددی را انجام میدهد. ولی در مدل ما فرض می شود که نقش دولت این

است که فقط از خانوارها مالیات دریافت کند و درآمدهای حاصل از جمع آوری مالیات را خرج خرید کالاها و خدمات (مانند آموزش، بهداشت، جاده سازی) از بازار کالا و خدمات میکند که مخارج دولتی نامیده میشود پس همانطور که دیدیم بخشی از درآمد خانوارها صرف مالیات میشود.

دولتها نقش های دیگری هم دارند. مثلا دولتها از بنگاهها و معاملات در بازارها نیز مالیات دریافت میکنند. همین دولت می تواند از بازارهای مالی (بانکها و...) قرض بگیرد و یا قرض بدهد مفهوم کسری بودجه دولت: اگر دولت بیش از میزان مالیاتهای دریافتی خرید کند با کسری بودجه مواجه میگردد.

مفهوم مازاد بودجه دولت: اگر مالیاتهای خاص بیش از خریدهای دولت باشد، دولت با مازاد بودجه مواجه است.

2): الگوی چهار بخشی

این الگو = الگوی دوبخشی + پس انداز + دولت + بخش خارجی

این حالت که به آن اقتصاد باز میگویند نشان دهنده جریان مدور با وجود بخش خارجی است که یک اقتصاد جامع و کامل را نشان می دهد اقتصاد یک کشور با دیگر کشورها به شکلی با یکدیگر ارتباط دارند.

1- واردات: چون جریان نشان داده شده در شکل زیر فقط جریان وجوه است بنابر این با صادرات وجوه به سمت داخل می یابند و علامت فلش به سمت بیرون است..
2- صادرات: صادرات دومین وسیله ارتباط اقتصاد داخلی یا اقتصادهای خارجی است. وجوه پرداختی توسط خارجیان خریدار کالاها و خدمات داخلی (که از بازار کالا و خدمات انجام می شود) به سوی بازارهای تولید داخلی جریان دارد و با صادرات وجوه به سمت داخل می آیند. و به همین خاطر جهت فلش به سمت داخل است.

2- اگر اندازه ای ارزش واردات، صادرات کالاها و خدمات انجام نشود قسمتی از واردات باید به صورت اعتباری خریداری شود.

در چنین حالتی ارتباط سومی بین اقتصاد داخلی و اقتصادهای بیگانه ایجاد خواهد شد. این ارتباط جریان وجوه به صورت قرض از خارجیان است که از بخش خارجی به داخل بازارهای مالی وارد خواهد شد. به طور معکوس اگر صادرات بیش از واردات باشد جریان وجوه (سرمایه گذارهای بین المللی) از بازارهای مالی داخلی به طرف بخش خارجی خواهد بود.

1. شاخص ها و مولفه های مهم اقتصاد

اقتصاد دانان به وسیله 3 شاخص مهم و اصلی اقتصاد عملکرد کلی آن را مورد بررسی قرار می دهند. این 3 شاخص عبارت اند از:

1 - رشد اقتصادی یا رشد درآمد و تولید ملی

2- تورم و شطح عمومی قیمت ها

3- نرخ اشتغال و بیکاری

در این قسمت به بررسی مفهوم رشد اقتصادی می پردازیم. برای اینکه مفهوم رشد اقتصادی را بهتر درک کنید در ابتدا به مرور 2 تعریف می پردازیم:

درآمد ملی: عبارت است از مجموع تمامی درآمدهای به دست آمده به وسیله خانوارها از جمله دستمزدها، اجاره ها بهره های دریافتی و سود در طول یکسال.
تولید ملی: عبارت است از مجموع ارزش پولی تمامی کالاها و خدمات تولید شده در اقتصاد در طول یکسال.

تعریف رشد اقتصادی: منظور از رشد اقتصادی بالا رفتن میزان درآمد یا تولید ملی است. نرخ رشد اقتصادی یک کشور از رابطه درصد تغییر در تولید (درآمد) ملی نسبت به سال گذشته به دست می آید.

نرخ رشد اقتصاد=تولید ملی سال جاری منهای تولید ملی سال گذشته تقسیم بر تولید ملی سال گذشته
100*

رشد اقتصادی بالاتر در یک اقتصاد مفاهیم زیادی را می رساند. از جمله افزایش تولید کالاها و خدمات، افزایش درآمدها، افزایش مصرف، کاهش بیکاری و در نهایت افزایش رفاه اقتصادی. نکته ای که باید به آن توجه کرد این است که اگر نمودار رشد اقتصادی را در کشورهای صنعتی مشاهده کرده باشید متوجه خواهید شد که رشد اقتصادی همواره حول یک محور با شیب مثبت در حرکت است. دلیل این مسئله به افزایش بهره وری عوامل تولید و بهبود فن اوری و رشد کمی و کیفی نهاده های تولید که باعث رشد تولید و درآمد ملی میشود بر می گردد. چنانچه رشد اقتصادی یک کشور را حول یک محور با شیب مثبت تصور کنیم، فراز و نشیب های اقتصاد در بالا و پایین آن رخ میدهد. فراز اقتصاد با دوره اوج رونق اقتصادی و نشیب اقتصاد با دوره اوج رکود اقتصادی همراه است.

در واقع دوران بهبود اقتصادی آنقدر ادامه می یابد که به یم اوج می رسد و دوران رکود و کساد اقتصادی در

پایین ترین سطح خود نقطه نشیب را را به و جود می آورد. بدین ترتیب در طی زمان دوران چرخه های اقتصادی پیوسته تکرار میشود به طوریکه در کشور های صنعتی همواره رشد اقتصاد در بلند مدت با رشد همراه می باشد.

تولید ناخالص ملی GNP :

تولید ناخالص ملی مجموع ارزش کالاها و خدمات نهایی تولید شده طی یک دوره زمانی مشخص توسط افراد یک کشور می باشد.

شاخص تولید ناخالص ملی و میزان رشد آن نشان دهنده وضعیت کلان اقتصاد است. نکته ای که در تعریف باید به آن دقت شود کلمه افراد یک کشور است. در واقع تولید ناخالص ملی عملکرد کلی اقتصاد را اندازه گیری میکند و در آن تولیدات و خدمات ایجاد شده توسط افراد یک کشور در هر کجای دنیا که باشند محاسبه میشود.

تولید ناخالص داخلی GDP:

تولید ناخالص داخلی مجموع ارزش کالاها و خدمات تولید شده طی یک دوره مشخص در داخل کشور می باشد.

فرق GDP با GNP در این است که در GNP ملاک ملیت است اما در GDP ملاک سرزمین است. یعنی ارزش همه کالاها و خدمات نهایی تولید شده توسط ایرانیها در هر کجای دنیا که باشند در GNP ایران محاسبه میشود ولی در GDP ایران ارزش همه کالاها و خدمات نهایی تولید شده در داخل ایران صرف نظر از این که تولید کننده آن ایرانی یا غیر ایرانی باشد محاسبه می شود.

به عنوان مثال ارزش تولیدات عوامل تولید ایرانی در ژاپن در GDP ژاپن و GNP ایران محاسبه می شود. به طور کلی رابطه این 2 شاخص به صورت زیر میباشد:

$$\text{خالص درآمد تولید از خارج} = \text{GDP} + \text{تولید ناخالص ملی}$$

به طور کلی تولید ناخالص داخلی مهمتر از تولید ناخالص ملی است. اما بانک های مرکزی به هنگام انتشار تولید ناخالص داخلی اقدام به انتشار آمار تولید ناخالص ملی نیز می نمایند. تولید ناخالص داخلی به 3 روش محاسبه میشود که عبارت اند از 1- روش ارزش افزوده

2- روش مخارج

3- روش درآمد.

از آنجا که نحوه محاسبه آن در راستای کار ما قرار نمیگیرد از توضیح این روش ها خودداری میکنیم.

به تولید ناخالص داخلی باز داده ملی نیز گفته میشود که از 4 بخش اصلی تشکیل میشود:

خالص تجاری+مخارج دولتی+مخارج سرمایه گذاری+مخارج مصرفی GDP=درآمد عوامل تولید خارجی در داخل - درآمد عوامل تولید در خارج =درآمد خالص تولید از خارج

شاخص تولید ناخالص داخلی و میزان رشد آن نشان دهنده وضعیت کلان اقتصاد است. از این نظر تولید ناخالص داخلی اهمیت زیادی در ارئه چشم انداز حال و آینده اقتصاد کشور دارد. رشد تولید ناخالص داخلی بهبود وضعیت خانوارها و بنگاههای اقتصادی و بخشهای مختلف کشور را نمایان میسازد.

به گفته پرفسور پل ساموئل سویی تولید ناخالص داخلی عملکرد کلی اقتصاد را اندازه گیری می کند.

سایر شاخص های اندازه گیری فعالیت های اقتصادی:

علاوه بر 2 شاخص و، شاخص های دیگری نیز در تجزیه و تحلیل ها مورد استفاده قرار میگیرند عبارتند از:

استهلاک-NNP=GNP - تولید خالص ملی

استهلاک -NOP=GDP- تولید خالص داخلی

خالص مالیتهای غیر مستقیم = NNP - درآمد ملی NI = یارانه های غیر مستقیم - مالیتهای غیر مستقیم=خالص مالیتهای غیرمستقیم

درآمد ملی درآمدی است که متعلق به عوامل تولید است و ناشی از تولید همان دوره است.

در واقع درآمد ملی با تولید ملی برابر است.

درآمد شخصی در حقیقت درآمدی است که در طی یک دوره به دست اشخاص یک کشور میرسد. مثلا پولی که باز نشنگان میگیرند درآمدیست که به دست اشخاص جامعه رسیده است ولی نشاندهنده تولید این دوره نمی باشد. سود توزیع نشده وپولی که بابت باز نشستگی از حقوق افراد کم میکنند، درآمد حاصل از تولید این دوره است. ولی به دست اشخاص در این دوره نمی رسد.

پرداختهای انتقالی یا بلا عوض (+.. سود توزیع نشده شرکتها+ سهم بیمه اجتماعی - $NI=PI$ درآمد شخصی درآمد قابل تصرف دآمدی است که فرد میتواند در آن تصرف کند و آنرا به مصرف یا پس انداز تخصیص دهد.

مالیات های مستقیم $DI=PI$ -

اگر هر کدام از شاخص های فوق را تقسیم بر جمعیت کشور کنیم ، شاخص فوق به شکل سرانه به دست می آید.

مثلاً تولید ناخالص ملی سرانه برابر است با:

GNP

----- = تولید ناخالص ملی سرانه

جمعیت کشور

درآمد ملی سرانه و سایر شاخص های سرانه را به شکل فوق میتوان محاسبه کرد.

روشهای محاسبه: GDP

برای جلوگیری از محاسبه مضاعف ، شاخص های ملی را به 2 روش محاسبه میکنند:

1- روش ارزش افزوده

2- روش مخارج (هزینه)

3- روش درآمد

محاسبه GDP بر اساس روش مخارج :

در این روش ، کل مخارج صرف شده روی کالاها و خدمات نهایی که توسط خانوارها بنگاهها ، دولت و خریداران خارجی انجام می شود محاسبه میشود.

با استفاده از نمودارهای گردش فعالیتهای اقتصادی گفتیم که ارزش تولید کل برابر با مخارج کل است و رابطه ی مخارج کل = تولید کل ، رابطه ایست که همیشه در اقتصاد برقرار میباشد. استدلال این روش این است که هر چه در کشور تولید میشود ، به نحوی خرج میشود. پس باید ارزش مخارج کل (هزینه کل) با ارزش

تولیدات کل کشور به یکی از صورت های زیر خرج می شود ،یعنی کالا وخدمات نهایی تولید شده در کشور در یکی از مجاری زیر به مصرف میرسد:

خانوارها به صورت کالا و خدمات مصرفی ،مصرف میکنند. که به مخارج (C) معروف است. بنگاهها ،کالا و خدمات نهایی را برای سرمایه گذاری به کار میگیرند. که به مخارج سرمایه گذاری (I) معروف است.

دولت ها کالا و خدمات نهایی را خریداری میکنند که به مخارج دولتی (G) معروف است. و مقداری از کالاها و خدمات که به شکل خالص صادرات (nx=x-n) به مصرف می رسد. اگر کالاها و خدمات تولید شده در هیچ کدام از موارد زیر به مصرف نرسند به موجودی انبار اضافه میشوند که به سرمایه گذاری برنامه ریزی نشده نیز معروف است. بنابر این:

$$GDP=I+C+G+(X-M)$$

در حقیقت ارزش مخارج کل را محاسبه می کنیم و از این طریق ارزش تولید که همان تولید ناخالص داخلی است را محاسبه می کنیم.

GDP روشهای محاسبه برای جلوگیری از محاسبه مضاعف ،شاخص های ملی را به 2 روش محاسبه میکنند:

1- روش ارزش افزوده

2- روش مخارج (هزینه)

3- روش درآمد

محاسبه GDP بر اساس روش مخارج :

در این روش ، کل مخارج صرف شده روی کالاها و خدمات نهایی که توسط خانوارها بنگاهها ،دولت و خریداران خارجی انجام می شود محاسبه میشود. با استفاده از نمودارهای گردش فعالیتهای اقتصادی گفتیم که ارزش تولید کل برابر با مخارج کل است و رابطه ی مخارج کل = تولید کل ، رابطه ایست که همیشه در اقتصاد برقرار میباشد. استدلال این روش این است که هرچه در کشور تولید میشود ،به نحوی خرج میشود. پس باید ارزش مخارج کل (هزینه کل) با ارزش تولیدات کل برابر شود. تولید کل کشور به یکی از صورت های زیر خرج می شود ،یعنی کالا وخدمات نهایی تولید شده در کشور

در یکی از مجاری زیر به مصرف میرسد:

خانوارها به صورت کالا و خدمات مصرفی، مصرف میکنند. که به مخارج معروف است C بنگاهها، کالا و خدمات نهایی را برای سرمایه گذاری به کار میگیرند. که به مخارج سرمایه گذاری معروف است i

دولت ها کالا و خدمات نهایی را خریداری میکنند که به مخارج دولت معروف است g و مقداری از کالاها و خدمات که به شکل خالص صادرات ($nx=x-n$) به مصرف می رسد. اگر کالاها و خدمات تولید شده در هیچ کدام از موارد زیر به مصرف نرسند به موجودی انبار اضافه میشوند که به سرمایه گذاری برنامه ریزی نشده نیز معروف است. بنابراین این: $GDP=I+C+G+(X-M)+^{\wedge}INV$ در حقیقت ارزش مخارج کل را محاسبه می کنیم و از این طریق ارزش تولید که همان تولید ناخالص داخلی است را محاسبه می کنیم.

طرح یک: سوال آیا معیار GNP GDP سرانه میتواند به عنوان شاخص رفاه کشورها در نظر گرفته شود؟

یکی از معیارهایی که با توجه به آن کشورها را از نظر اقتصادی و اجتماعی مقایسه می کنند معیار GNP است .

یعنی هرچه GNP سرانه کشوری بالاتر باشد نشان دهنده وضعیت مناسب آن کشور از نظر اقتصادی و اجتماعی می باشد ولی باید در نظر داشت که هر چند GDP سرانه نشان دهنده وضعیت کشورهاست ولی نمی تواند به عنوان تنها معیار برای مقایسه رفاه کشورها مورد توجه قرار بگیرد.

زیر بخشهای GDP از نگاه دیگر $GDP=C+I+G+NX+^{\wedge}INV$

1- مخارج مصرفی (=consumption=c) شامل ارزش کالاها و خدمات مصرفی است که توسط خانوارها خریداری میشود. مخارج مصرفی خانوارها را می توان به سه دسته تقسیم کرد:

1- کالاهای بادوام Durable Goods

2- کالاهای بی دوام Non Durable Goods =

3- خدمات Services =

کالاهای بی دوام کالاهایی هستند که انتظار نمی رود بیش از یک سال عمر کنند مانند مواد غذایی. کالاهای بادوام کالاهایی هستند که انتظار میرود بیش از یک سال عمر کنند، مانند اتوموبیل ، یخچال و.....

خدمات شامل اقلام غیر ملموس میشوند مانند تعمیرات اتوموبیل، تفزیرحات، آرایشگاه و....

2- مخارج سرمایه گذاری (= Investment=I) شامل خرید کالاهایی است که خود در تولید کالاها و خدمات دیگر مورد استفاده قرار میگیرند. سرمایه گذاری دارای 2 جزء اصلی است:

- 1- خرید کالاهای سرمایه ای فیزیکی مانند تجهیزات و ماشین آلات، مواد اولیه...
- 2- خرید یا ایجاد ساختمان های جدید مانند احداث کارخانه ها، انبارها و....
- 3- مخارج دولتی (= Government+G) بخشی از تولید جاریست که بخش دولت (وزارتخانه ها، سازمانهای دولتی، شهر داری ها) به صورت کالا و خدمات آن را خریداری می کنند. این خرید ها به منظور سرمایه گذاری در احداث بزرگراهها، پلها و ارئه برخی خدمات دولتی انجام میشود. پرداختهای انتقالی دولت پرداخت به افرادیست که در تولید جاری نقشی نداشته اند و در مخارج دولت به حساب نمی آیند و فقط خرید های دولت از کالاها و خدمات در آن منظور میشوند. پرداخت بابت بیمه بیکاری، حق بازنشستگی، از کار افتادگی از جمله پرداخت های انتقالی محسوب می شوند.

4- خالص صادرات (Net Export) = خرید کالا از خارجیان واردات (M) و خرید خارجیان از کالاهای داخل کشور صادرات (X) نامیده میشود. از تفاضل این دو خالص صادرات به دست می آید ($NX=X-M$)

5- تغییر در موجودی انبارها (ΔINV) = تغییر در موجودی انبار از تفاضل موجودی انبار در ابتدا و انتهای سال به دست می آید. این تغییر می تواند مثبت یا منفی یا صفر باشد.

اما دلیل نگهداری موجودی انبار چیست؟ بنگاهها بدین وسیله به تقاضای غیر منتظره پاسخ میدهند. بنگاهها هرگز از میزان فروش آینده خود اطمینان ندارند. فروش بنگاهها در طول زمان ممکن است افزایش یا کاهش یابد. به منظور حفظ مشتری بنگاهها باید قادر باشند تا پاسخ گوی افزایش غیر منتظره تقاضاهایشان باشند. تنها راه برای انجام این کار نگهداری در موجودی انبار است.

GDP اسمی (= Nominal GDP) این نوع GDP به اندازه گیری GDP به قیمت جاری در زمان کسب در آمد می پردازد (GDP). به قیمت بازار

GDP واقعی: Real Gdp: تولید ناخالص داخلی واقعی یا GDP به قیمت ثابت با اندازه گیری GDP سال های مختلف بر حسب قیمت های مربوط به یک تاریخ خاص که ان را سال پایه مینامند به تعدیل تورم میپردازد.

توضیح: تولید ناخالص ملی اسمی ارزش کالاها و خدمات تولیدی در یک دوره معین به قیمت های همان

دوره (جاری) را اندازه گیری میکند Real GDP. در هر سال به دو دلیل تغییر میکند:

1- تغییر مقدار فیزیکی Q

2) تغییرات قیمت (P)

در بسیاری از تحلیل های اقتصادی کلان GDP اسمی معیار مناسبی نیست. اگر در 2 سال پیاپی مقدار فیزیکی تولید ثابت ولی قیمتها افزایش یابند در این صورت GDP اسمی در سال دوم افزایش خواهد یافت در حالیکه تولید واقعی (فیزیکی) بدون تغییر مانده است. تولید ناخالص ملی در ایران به قیمت بازار در سال 1376 و 1377 عبارت بود از:

$$\text{GNP } 1376 = 276/067$$

$$\text{GNP } 1377 = 327/217$$

آمارها نشانگر این هستند که GNP در سال 77 حدود 18٪ نسبت به سال قبل افزایش داشته. اما آیا واقعا تمامی این افزایش ناشی از رشد تولید واقعی است؟

برای روشن شدن مطلب به مثال توجه کنید. فرض کنید در یک اقتصاد تک کالایی 10 عدد کالا تولید شده و به قیمت هر واحد 10 ریال فروخته میشود GDP. در این اقتصاد 100 ریال خواهد بود.

$$\text{ریال } 100 = 10 \text{ عدد} * 10 \text{ ریال} = \text{GDP}$$

حال فرض کنید GDP در سال بعد به 210 ریال افزایش یابد. چه عاملی ممکن است باعث افزایش GDP شده باشد؟ سه حالت ممکن است اتفاق افتاده باشد.

1- قیمت کالا از 10 ریال به 21 ریال افزایش یافته باشد یعنی:
ریال 210 = عدد 10 * 21 ریال

$$\text{GDP} =$$

2 - مقدار تولید از 10 عدد به 21 عدد افزایش یافته باشد یعنی:
ریال 210 = عدد 21 * 10 ریال = GDP

3- قیمت کالا به 14 ریال و مقدار به 15 عدد افزایش یافته باشد یعنی:
ریال 210 = عدد 14 * 15 ریال = GDP

اطلاع از اینکه رشد GDP اسمی چگونه حاصل شده است دارای اهمیت می باشد. اگر افزایش GDP حاصل فقط افزایش قیمت ها (حالت 1)

باشد در این صورت هیچ رشد واقعی حاصل نشده است. برای آنکه اقتصاد رشد داشته باشد لازم است تا کالاها و خدمات بیشتری تولید شود.

البته آنچه غالباً در دنیای واقعی رخ میدهد رشد همزمان قیمت و مقدار است (حالت 3). لذا لازم است تا معیار مناسبی برای این منظور داشته باشیم چراکه استفاده از GDP اسمی (GDP) به قیمت جاری) میتواند ما را در قضاوت در مورد عملکرد اقتصاد دچار اشتباه کند. معیاری که بتواند رشد واقعی (نه رشد اسمی) را نشان دهد GDP واقعی است GDP. واقعی معیاری است که نسبت به تغییرات قیمت تعدیل شده است.

تعدیل کننده قیمت: GDP (GDP Deflator)

شاخصهای CPI یا HICP یا RPI شاخص هایی هستند که میانگین قیمت کالاهایی که مصرف کنندگان خریداری می کنند را اندازه گیری می کنند. به عنوان مثال متداولترین معیار نرخ تورم که در بریتانیا مورد استفاده قرار میگیرد عبارت است از در صد افزایش RPI نسبت به ارزش یک سال پیش از آن.

اما مخارج مصرفی فقط بخشی از GDP را تشکیل می دهد اما GDP مخارج سرمایه گذاری ، دولتی و خالص صادرات را نیز در بر میگیرد

برای تبدیل GDP اسمی به واقعی نیازمند به کار گرفتن شاخص هستیم که نشان دهد چه اتفاقی برای همه کالاها می افتد .

شاخص مذکور شاخص تعدیل کننده GDP نامیده می شود.

شاخص تعدیل کننده قیمت GDP عبارتست از نسبت GDP اسمی به GDP واقعی که

برحسب یک شاخص بیان میشود.

برای بیان تعدیل کننده قیمت حسب یک شاخص ،نسبت GDP اسمی را در 100 ضرب میکنیم .جدول زیرآمار GNP انگلستان را برای چهار دهه ارائه می دهد . درانگلستان GNP اسمی از 25 میلیارد پوند در سال 1965 به بیش از 946 میلیارد پوند در سال 2000 افزایش یافت .

بدون آگاهی از سطح قیمت ها نمیتوان داوری کرد که چه اتفاقی برای مقادیر ستانده طی دوره مذکور رخ

داده است.

سطر دوم جدول به پاسخ پرسش مذکور می پردازد. قیمت ها در سال 2000، به طور متوسط 14 برابر قیمت های سال 1960 بودند.

بدین سان تغییر در GNP واقعی به مراتب کوچکتر از تغییر در GNP اسمی طی دوره مذکور بوده است. بدین سان تمایز میان GNP اسمی و واقعی مهم است.

GNP بریتانیا 1960 تا 2000

GDP واقعی سرانه (per capital) :

عبارتست از GDP واقعی تقسیم بر کل جمعیت GDP. واقعی سرانه GDP واقعی برای هر نفر است. با توجه به یک GDP واقعی معلوم، هر اندازه که جمعیت بیشتر باشد مقدار کالا و خدمات برای هر نفر کمتر خواهد شد. برای بدست آوردن معیار ساده ای از سطح زندگی یک نفر در یک کشور خاص بهتر است که به GDP واقعی سرانه، که نسبت به جمعیت تعدیل می یابد نگاه کنیم. تا آنکه مد نظر قرار دهیم.

تاثیر رشد اقتصادی بر بازار ارز:

یکی از فاکتور های کلیدی که روند ارزی را در مقابل ارز دیگر تعیین میکند رشد اقتصادی می باشد. اقتصادی که رشد اقتصادی در آن دیده میشود، انتظارات در آن اقتصاد برای اینکه بانک مرکزی نرخ بهره را برای رام کردن تورم ناشی از سرمایه گذاری در آن کشور افزایش دهد تقویت می کند.

با افزایش نرخ بهره جریان سرمایه گذاری خارجی در بازار های مالی آن کشور افزایش پیدا میکند. افزایش سرمایه گذاری به معنی افزایش تقاضا برای ارز آن کشور می باشد. تقاضای بیشتر برای ارز یک کشور موجب تقویت ارز آن کشور خواهد شد. بنا بر این داریم:

افزایش رشد اقتصادی «افزایش نرخ بهره» افزایش سرمایه گذاری «افزایش تقاضا برای ارز» افزایش ارزش ارز

مثال) یکی از مثالهای خوب برای بیان تاثیر رشد اقتصادی بر روند یک جفت ارز، رشد اقتصادی ایالات متحده و منطقه یورو می باشد.

حال به بررسی تولید ناخالص داخلی این 2 ناحیه می پردازیم. در سال 2005 رشد اقتصادی آمریکا به حدود 13 تریلیون دلار و رشد اقتصادی منطقه یورو به حدود 11 تریلیون دلار رسیدند. در این سال رشد منطقه یورو به طور چشمگیری از ایالات متحده کمتر بود. 5/1 در صد رشد میانگین در سال، اگرچه ایالات متحده 2 درصد رشد را به نمایش گذاشت. در نتیجه این مسئله باعث شد جریان سرمایه از اروپا به آمریکا افزایش یابد و جفت ارز eur/usd با کاهشی حدودا 2000 واحدی روبرو گردید. اما در سال 2006 هر چند که اقتصاد یورو رشد داشت اما رشد اقتصادی در آمریکا به شدت کاهش یافت این مسئله باعث شد در سال 2006 eur/usd حرکت صعودی داشته باشد.

چگونه رشد اقتصادی را جهت تحلیل بازار به کار گیریم؟

مهمترین موضوع برای سرمایه گذاران آینده و انتظارات آنهاست. این انتظارات به سطح تورم باز میگردد. در بررسی شرایط سرمایه گذاری، وضعیت اقتصاد از جنبه در آمد و تولید مد نظر قرار میگیرد. از آنجا که تقاضای کل اقتصاد با میزان در آمد و تولید ناخالص ملی ارزیابی می شود بنابراین چشم انداز آینده رشد اقتصادی مد نظر است. بنابراین در اولین قدم باید چشم انداز رشد اقتصادی کشور ها را بدست آوریم. همچنین باید در نظر داشت که با کاهش رشد اقتصادی جهانی نیز کاهش پیدا میکند زیرا اقتصاد یک جریان ایزوله نیست. برای بررسی رشد اقتصادی جهانی میتوان دیدگاه IMF را مورد بررسی قرار داد. هدف بعدی چشم انداز رشد اقتصادی در کشور مورد نظر است. بعد باید دیدگاه بانک مرکزی کشور های مورد نظر + شرکت های تحلیلگر + تحلیل خود را کنار آن بگذاریم. بعد برای اینکه بفهمیم رشد اقتصادی در چه سطحی است باید سطح تورم را در آن منطقه بررسی کنیم. پس باید بطور کلی رشد اقتصادی، سطح تورم و سطح نرخ بهره را مورد بررسی قرار داد و آینده رشد اقتصادی را بررسی کرده و در جهت سرمایه گذاری گام برداشت.

عدم تعادل در یک اقتصاد چگونه بر طرف میشود:

می دانیم که تولید ناخالص داخلی تحت تاثیر کار کرد اقتصاد نظیر بنگاههای اقتصادی، خانوار ها، بازارهای مالی و... میباشد. سطح سرمایه گذاری و مصرف به طور عمده میزان تولید را تحت تاثیر قرار می دهد. از آن جا که این متغیر ها به نرخ بهره و قیمت پول وابسته اند بنابر این تغییر در نرخ بهره میتواند بر خرج کرد خانوار ها موثر باشد.

2- نظریه کلی برای تعیین سطح تولید هر کشور وجود دارد.

1- خط مشی مالی

-2 خط مشی پولی

=Moneyary

policy

- 1 سیاست های مالی:

به سیاستی که از طریق تغییر در میزان مخارج دولتی و مالیت انجام می گیرد سیاست های مالی میگوییم.

سیاست های مالی به 2 دسته انقباضی وانبساطی تقسیم میشود:

سیاست مالی انبساطی « $T =$ » «مخارج A » رونق اقتصاد

سیاست مالی انقباضی « $T^A =$ » «مخارج» جلو گیری از حرکت اقتصاد

علامت های \searrow برای فلش های رو به بالا و رو به پایین مورد استفاده قرار گفته

توجه : از آنجا که در دولت در کشور های صنعتی نقش کوچکی دارد به همین دلیل کمتر از سیاست های مالی (مالیات و مخارج دولت) استفاده می شود و در نتیجه چندان مورد بررسی قرار نمی گیرد.

- 2 سیاست های پولی Moneyary policy =

سیاست پولی سیستی است که در آن بانک مرکزی از طریق عملیات بازار باز (تغییر در نرخ تنزیل) تغییر در نرخ تنزیل

مجدد و نرخ ذخیره قانونی یا تغییر در نرخ بهره پایه در اقتصاد مداخله می کند.

بخش حقیقی اقتصاد =» بخشی که در آن با وضعیت جریان دوری و اجزای آن سر و کار داریم

بخش پولی اقتصاد =» بخشی که در آن با پول ، نرخ بهره و تورم سر و کار داریم. چیز هایی که در الگو دیده نمی شوند .

مبحث دوم

رابطه نرخ مالیات با شاخص تورم

مقدمه

امروزه مالیات به عنوان یکی از ابزارهای مهم سیاست اقتصادی محسوب گردیده و نقش آن در اقتصاد ملی و کلان به عنوان عامل بسیار تعیین کننده از جایگاه ویژه ای برخوردار است. جایگاه مالیات در اقتصاد ایران از نظر قانون برنامه پنج ساله چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی از اهمیت بالایی برخوردار گردیده به طوری که پیش بینی گردیده تا پایان برنامه مذکور بودجه جاری کشور بدون اتکا به درآمدهای نفتی و از محل درآمدهای مالیاتی تأمین شود.

در ابتدای بحث لازم است چارت سازمانی اداره کل امور مالیاتی (شکل 1) جهت روشن شدن بحث های آتی ارائه گردد. حیطه بررسی مدیریت در این تحقیق ادارات امور مالیاتی هستند که تشکیل شده از: رئیس اداره امور مالیاتی (متمیز کل) - رئیس گروه مالیاتی (سرممیز) - کارشناسان ارشد مالیاتی (متمیز) و کارشناسان مالیاتی (کمک متمیز) می باشد. در واقع نحوه عملکرد رئیسان ادارات امور مالیاتی مورد بررسی قرار گرفته است.

شاخص های نظارت: اصلاح ساختار اقتصاد و خصوصی سازی

1- بررسی تجارب کشورها در اصلاح ساختار اقتصاد

دخالت دولت ها در اقتصاد از دهه 1950 بطور گسترده ای ساختار اقتصاد اکثر کشورها را دچار تغییر ماهوی کرد. این روند رو به گسترش با وجود دوره اولیه موفقیت، در اواخر دهه 70 و طی دهه 1980، عدم کارایی خود را در اداره اقتصاد نشان داد و دولت ها را نه تنها در اجرا و بهره برداری از امور زیربنایی، بلکه در اداره صنایع کارخانه ای نیز با مشکل مواجه کرد. مهم ترین عوامل این عدم کارایی عبارت بودند از:

1) وجود انحصار دولتی در انجام امور زیربنایی

2) وابستگی مالی - مدیریتی امور زیربنایی به دلیل حساسیت های سیاسی - اجتماعی

3) تعدد در اهداف

4) جبران عدم کارایی آنها از طریق بودجه دولت

با توجه به کارایی ضعیف اقتصاد دولتی، کشورها به تدریج یا با شدت (کم یا زیاد) خصوصی سازی را مبنایی برای اصلاح ساختار اقتصاد قرار دادند. برنامه خصوصی سازی در این کشورها دارای طیف گسترده ای است و علاوه بر صنایع کوچک و خدمات غیرضرور، صنایع بزرگ و عام المنفعه و بسیاری از امور زیربنایی را نیز در

برمی‌گیرد. در اینجا لازم است توجه شود که بر اساس بحث‌های نظری، «انتقال مالکیت» و «افزایش رقابت» دو شرط لازم و کافی جهت دستیابی به اساسی‌ترین هدف خصوصی سازی یعنی افزایش کارایی است. در واقع، انتقال مالکیت به بخش خصوصی باعث افزایش میزان رقابت در اقتصاد نیز می‌شود و برنامه‌ریزان اقتصادی جامعه را به هدف مورد نظر نزدیک می‌کند. مهم‌ترین محورهایی را که بر اساس بررسی تجارب کشورهای مختلف در زمینه اصلاح ساختار اقتصاد و خصوصی‌سازی، می‌توان برای طراحی شاخص ترکیبی اصلاح ساختار اقتصاد استخراج کرد، به شرح زیر است:

- سرعت خصوصی‌سازی و اصلاح ساختار
- بسترسازی مالی، حقوقی و نهادی برای اصلاح ساختار
- برنامه‌های حمایتی و نظارتی دولت
- کارآفرینی شرکت‌های خریدار واحدهای دولتی
- شیوه‌های فروش
- میزان هزینه‌های دولت برای حمایت از اصلاح ساختار و خصوصی‌سازی
- ویژگی شرکت‌های واگذار شده
- ترکیب شرکت‌کنندگان و خریداران فرایند خصوصی‌سازی
- شیوه‌های واگذاری
- کسری بودجه دولت
- ترازپرداخت‌ها
- رشد نقدینگی
- سهم بخش دولتی در GDP

2. شاخص‌های اصلاح ساختار در نهادها و سازمان‌های بین‌المللی

یکی از مهم‌ترین شاخص‌های مرتبط با اصلاح ساختار، شاخص آزادی اقتصادی است که توسط موسسه هریتیج آمریکا، هر سال برای کشورهای مختلف محاسبه و ارائه می‌شود. منظور از آزادی اقتصادی، عدم وجود اجبار و الزام‌های دولتی و یا عدم وجود محدودیت سخت دولتی بیش از حد نیاز بر تولید، توزیع و یا مصرف کالا و خدمات است. در محاسبه این شاخص، از متغیرهای زیر استفاده می‌شود:

- سیاست‌های تجاری،
 - بار مالی دولت،
 - دخالت دولت در اقتصاد،
 - سیاست‌های پولی،
 - جریان سرمایه و سرمایه‌گذاری خارجی،
 - بانکداری و بازارهای مالی،
 - دستمزدها و قیمت‌ها،
 - حق مالکیت،
 - مقررات،
 - فعالیت‌های بازار غیررسمی
- علاوه بر متغیرهای قابل سنجش یاد شده، متغیرهای نهادی نیز مورد استفاده قرار می‌گیرند:
- فساد در سیستم قضایی، گمرکات و دیوان سالاری دولتی،
 - محدودیت‌های غیرتعارف‌ای،
 - قانون‌گرایی و قانونمندی،
 - مقررات محدودکننده دولتی بر تجارت،
 - محدودیت‌های اعمال شده بر بانک‌ها،
 - مقررات مربوط به بازار کار،
 - فعالیت‌های بازار غیررسمی

شاخص رقابت‌پذیری اقتصادی توسط مجمع جهانی اقتصاد (WEF) که یک سازمان بین‌المللی غیردولتی است، ارائه می‌شود. این مجمع، دو شاخص رقابت‌پذیری رشد (GCI) و شاخص رقابت‌پذیری تجاری (BCI) را به کمک متغیرهای کمی و کیفی محاسبه می‌کند. در شاخص «رقابت‌پذیری رشد» از متغیرهای محیطی اقتصاد کلان، نهادهای عمومی و تکنولوژی استفاده می‌شود. رشد اقتصادی به همراه برخی مولفه‌های دیگر اقتصاد، می‌تواند بیانگر رفاه اقتصادی و سعادت یک کشور باشد. اطلاعات مورد استفاده به کمک داده‌های آماری و داده‌های پرسشنامه‌ای جمع‌آوری می‌شود.

شاخص نهادهای عمومی موثر از طریق بررسی شاخص «قوانین و قراردادها» و «فساد مالی» سنجیده می‌شود که عمدتاً بر مبنای اطلاعات پرسشنامه‌ای وزن‌دهی می‌شوند. به همین ترتیب شاخص تکنولوژی به کمک دو شاخص فرعی «نوآوری و ابداعات» و «تکنولوژی و اطلاعات و ارتباطات» به کمک اطلاعات پرسشنامه‌ای وزن‌دهی و محاسبه می‌شود.

مرکز تجارت جهانی (ITC) با بهره‌گیری از داده‌های آماری سازمان ملل، از متغیرهایی نظیر «تنوع محصولات صادراتی» و «تنوع بازارها» برای شاخص‌سازی استفاده کرده است. برای سنجش این شاخص‌ها، از شاخص هرفیندال و یا عکس شاخص هرفیندال استفاده می‌شود که بیانگر میزان تمرکز و شدت انحصار است. بررسی تجربه شاخص‌سازی در مؤسسات بین‌المللی نشان می‌دهد سنجش اصلاح ساختار اقتصاد امری دشوار است و ناکافی بودن داده‌های مطمئن، نیاز به پرسشنامه را تقویت می‌کند. این موضوع نیز دقت و پذیرش عمومی در مورد شاخص محاسبه شده را زیر سوال می‌برد. البته باید گفت اگر چه ممکن است مقادیر عددی شاخص‌ها در روش‌های مختلف تورم داشته و کمتر و یا بیشتر از حد محاسبه شوند، اما در این میان سطوح مطلق شاخص‌ها اهمیت ندارند، بلکه روند شاخص کل مهم است.

3- طراحی شاخص نظارت بر سیاست‌های کلی اصلاح ساختار اقتصاد برنامه سوم توسعه

برای تدوین شاخص‌های ارزیابی اصلاح ساختار اقتصاد لازم است ابتدا رویکرد اصلی سیاست‌های کلی در این زمینه تعیین شود. بررسی سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه نشان می‌دهد رویکرد اصلی و مهم در بخش اقتصاد برنامه سوم عبارت است از:

«تعامل با اقتصاد جهانی، نفع‌بری از جهانی‌سازی اقتصاد همگام با توزیع بهتر درآمد»

به منظور دستیابی به این رویکرد محورهای کلی برنامه که بطور مستقیم و غیرمستقیم با اصلاح ساختار اقتصاد و خصوصی‌سازی مرتبط است، به شرح زیر دسته‌بندی می‌شوند:

- رشد و توسعه در جهت «عدالت اجتماعی»،
- نظام جامع تامین اجتماعی،
- مهار تورم و حفظ قدرت خرید، ایجاد اشتغال، اصلاح سیاست‌های پولی، اصلاح نظام و ساختار مالیاتی و برقراری عدالت مالیاتی، توسعه و عمران روستاها
- اصلاح مقرراتی در جهت رفع انحصارها و عدم ترجیح بخش‌های دولتی در برخورداری از امتیازات و دسترسی به اطلاعات
- واگذاری مؤسسات اقتصادی به بخش‌های تعاونی و خصوصی، حفظ امنیت سرمایه‌گذاری و ارج نهادن به سازندگی و کارآفرینی، و حفظ حرمت مالکیت خصوصی مشروع و قانونی

- توسعه صادرات غیرنفتی، و کاهش اتکا به درآمدهای نفتی، استفاده‌های مطلوب از موقعیت و مزیت جغرافیایی کشور، بویژه در امر بازرگانی، جذب منابع خارجی بر اساس منافع ملی و اصول قانون اساسی، گسترش و عمق بخشیدن به روحیه تعاون و جلب مشارکت‌های عمومی و بهره‌مند ساختن دولت از همدلی و توانائی‌های عظیم مردم، اهتمام به نظم، قانون‌گرایی، روحیه کار و تلاش، خوداتکایی، قناعت و پرهیز از اسراف و تبذیر در سطح جامعه، بویژه در کارگزاران و مسئولان نظام و مبارزه با فساد.

- اصلاح نظام اداری.

- تقویت و کارآمد کردن نظام بازرسی و نظارت بر اصلاح قوانین و مقررات در جهت رفع تداخل میان وظایف نهادهای نظارتی و بازرسی. حمایت از ایجاد ارزش افزوده و سرمایه‌گذاری و کارآفرینی از راه‌های قانونی و مشروع.

- برقراری امنیت سرمایه‌گذاری، ایجاد رفاه عمومی و رونق اقتصادی، نظارت، رسیدگی و قضاوت دقیق در مورد جرایم و مسائل اقتصادی.

- ایجاد شرایط لازم برای فعالیتهای اقتصادی و دسترسی به اطلاعات، مشارکت آزادانه اشخاص در فعالیتهای اقتصادی و برخورداری از امتیازات قانونی برای بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی، به صورت یکسان و عادلانه با توجه به محورهای اقتصادی سیاست‌های کلی برنامه سوم، می‌توان گفت یکی خواست‌های اصلی این برنامه، نهادینه کردن ساختارهای مورد نیاز، به‌کارگیری الزامات سیاستی و سازوکارهای ضروری برای تحقق یک رشد پایدار است و در این راستا، بازبینی مدیریت اقتصاد کلان را اتخاذ کرده است. در چارچوب این بازبینی، اصلاح ساختار نظام اداری و مدیریتی کشور، سامان‌دهی شرکت‌های دولتی، واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی، تنظیم انحصارات و رقابتی‌کردن فعالیتهای اقتصادی، گسترش نظام تأمین اجتماعی و هدف‌مندی یارانه، اصلاح نظام مالیاتی و بودجه، اتخاذ سیاست‌های پولی و ارزی مناسب و ساماندهی بازارهای مالی را مد نظر قرار داده است.

برای طراحی شاخص ترکیبی، ابتدا با توجه به تأثیرگذاری هر یک از متغیرهای شناسایی شده در تحقق سیاست‌های کلی اصلاح ساختار اقتصاد، 12 متغیر به عنوان محرک اصلی (Driving Force) شناخته شد. سپس با اولویت‌بندی متغیرها و تعریف فیلترهای ریاضی برای ایجاد عدد شاخص در یک دامنه مشخص و استفاده از روش متوسط وزنی، شاخص ترکیبی محاسبه شده است. سازگاری اولویت متغیرها نیز با کمک

- روش انتخاب سلسله مراتبی (AHP) تأیید شده است. این متغیرها عبارتند از:
- 1) نرخ تورم
 - 2) سهم مخارج عمومی دولت به تولید ناخالص داخلی
 - 3) سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی
 - 4) تغییرات نرخ متوسط تعرفه وارداتی
 - 5) میزان سرمایه‌گذاری یا فروش سهام شرکت‌های دولتی
 - 6) تسهیلات تکلیفی بانک‌ها
 - 7) ارزش بازار غیررسمی (کشفیات) به تولید ناخالص داخلی
 - 8) حجم پرداختی یارانه‌ها
 - 9) نسبت سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی به حجم خصوصی‌سازی
 - 10) سهم شاغلین بخش دولتی به خصوصی
 - 11) تغییرات سهم بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه کل کشور
 - 12) ضریب جینی به عنوان معیار توزیع درآمد

مقدار عددی شاخص‌های دوازده‌گانه یادشده با استفاده از فیلترهای ریاضی در دامنه صفر و صد قرار می‌گیرند. این دامنه به صورت انتخابی قابل تعیین است. هر چه مقدار شاخص به سمت 100 نزدیکتر شود، بیانگر حرکت به سمت اصلاح ساختار اقتصادی است. اعداد و ضرایب مورد استفاده در فیلترهای ریاضی نیز بر مبنای تحلیل‌های اقتصادی و تجارب جهانی تعیین می‌شوند. تغییر این اعداد می‌تواند مقدار مطلق شاخص در سال پایه را تغییر دهد، اما تاثیری بر محاسبات مربوط به سنجش اصلاح ساختار اقتصادی در یک دوره زمانی ندارد. در واقع، این اعداد برای کلیه سال‌های بعد ثابت خواهند بود. در فیلترهای ریاضی که برای شاخص‌های منتخب در نظر گرفته شده است، معمولاً دو عدد مبنای حد پایین و حد بالا در نظر گرفته می‌شود. در مواردی حد پایین، به عنوان عدد مورد انتظار و مطلوب برای اصلاح کامل ساختار اقتصاد بوده و در مواردی نیز حد بالا به عنوان عدد مطلوب تلقی می‌شود. برای مثال در مورد شاخص نرخ تورم حد بالا 30 درصد و حد پایین 5 درصد در نظر گرفته شده است. نرخ‌های بالای 30 درصد در سال، به معنای موفق نبودن سیاست‌های اصلاح ساختار اقتصادی است. در این حالت مقدار شاخص صفر خواهد بود. همچنین

برای نرخ‌های پایین‌تر از 5 درصد، شاخص مربوطه عدد 100 را حاصل می‌کند. اعداد بین این نرخ‌ها بر اساس فرمول‌های ساده ریاضی به صورت پیوسته برآورد می‌شوند.

برای محاسبه شاخص ترکیبی از میانگین وزنی شاخص‌های دوازده‌گانه مذکور استفاده می‌شود. اوزان ارائه شده در جدول زیر، برای این شاخص‌ها در نظر گرفته شده است. این اوزان می‌تواند به روش دلفی از کارشناسان برجسته اقتصاد ایران سوال شود و در محاسبه نهایی شاخص ترکیبی مورد استفاده قرار گیرند.

اوزان مورد استفاده برای محاسبه شاخص ترکیبی

| ردیف | نام شاخص | وزن (درصد) |
|------|---------------------------|------------|
| 1 | مخارج دولتی | ۱۰ |
| 2 | ترکیب درآمدهای دولت | ۱۰ |
| 3 | حقوق و سود بازرگانی | ۵ |
| 4 | تورم | ۱۰ |
| 5 | تسهیلات تکلیفی | ۵ |
| 6 | یارانه | ۵ |
| 7 | ضریب جینی | ۵ |
| 8 | سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی | ۱۰ |
| 9 | صادرات غیرنفتی | ۱۰ |
| 10 | اقتصاد زیرزمینی | ۵ |
| 11 | اشتغال | ۱۰ |
| 12 | خصوصی‌سازی | ۱۵ |

| | |
|--------|-----|
| جمع کل | ۱۰۰ |
|--------|-----|

نمودار زیر شاخص سنجش اصلاح ساختار اقتصاد را طی سال‌های 1375 تا 1380 نشان می‌دهد. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود از سال 1377 به بعد شاخص اصلاح ساختار بهبود جزئی را تجربه کرده است، اما این روند در سال 1380 معکوس شده است. بنابراین می‌توان گفت روند اقدامات در سال‌های اخیر، در جهت تحقق سیاست‌های کلی اصلاح ساختار اقتصاد نبوده است.

شاخص ترکیبی سنجش اصلاح ساختار اقتصاد

با محاسبه شاخص برای سال‌های جدید زمانی که اطلاعات مورد نیاز در دسترس باشد، می‌توان در یک جمع‌بندی کلی، تحقق سیاست‌های کلی اصلاح ساختار اقتصاد، رفع انحصار و خصوصی‌سازی را در سال‌های اجرای برنامه سوم توسعه مورد ارزیابی قرار داد. نمودار فوق فقط محاسبات دو سال اول برنامه سوم توسعه را پوشش می‌دهد.

با توجه به روند طراحی شاخص ترکیبی، در شرایطی که این شاخص نشان‌دهنده تغییر شدید وضعیت ساختار اقتصاد باشد، می‌توان بر اساس مدل مفهومی به شاخص‌های اصلی و فرعی رجوع کرد و از این طریق، عامل اصلی تغییر شدید را شناسایی کرد.

نظریه مقداری پول و معمای تورم

ارائه نظریه مقداری پول به قرن شانزدهم میلادی بر می‌گردد. زمانی که هجوم طلا از مستعمرات موجب برخی اختلالات اقتصادی شد.

در آن زمان سطح قیمت‌ها در اسپانیا با افزایش ده برابری مواجه شد و تحت‌تاثیر آن، قیمت گندم در فرانسه تا نزدیک به سه‌برابر افزایش یافت. دیوان محاسبات پاریس به همراه یک وکیل دادگستری به نام ژان بدین (Jean Bodin) پس از بررسی‌های گسترده به این نتیجه رسیدند که علت اساسی افزایش سطح عمومی قیمت‌ها یا همان تورم، ورود سیل آسای فلزات گرانبها از سرزمین‌های جدید به اسپانیا و فرانسه است و برای اولین بار، رابطه بین تورم و حجم پول شناخته شد. اما اولین کسی که این نظریه را پس از حدود سه قرن به صورت فرموله شده ($M=PY$) بیان کرد، اقتصاددان انگلیسی، دیوید ریکاردو بود که در این فرمول M حجم پول و P سطح عمومی قیمت‌ها و Y حجم معاملات یا در واقع حجم تولید است.

جان استوارت میل سی سال پس از ریکاردو به رابطه فوق پارامتری به نام سرعت گردش پول را اضافه کرد و رابطه امروزی $MV=PY$ به دست آمد. تا اوایل قرن بیستم منظور از M در این رابطه تنها اسکناس و پول فلزی در گردش بود. اما در اوائل قرن گذشته، اروینگ فیشر اقتصاددان آمریکایی شبه‌پول را هم وارد نظریه مقداری پول کرد. به همین دلیل برخی اقتصاددانان رابطه مقداری پول را به اسم رابطه فیشر هم می‌شناسند.

این رابطه در یکی دو قرن گذشته یکی از معتبرترین معادلات اقتصادی در علم اقتصاد بوده است و تنها کسی که در صحت آن تشکیک کرد، فردی به نام جان مینارد کینز بود که بی‌اساس بودن نظریات او توسط میلتون فریدمن اقتصاددان شهیر قرن بیستم ثابت شد.

اصل مسلمی که نظریه مقداری پول بر آن تکیه می‌کند، این است که پول فقط در سطح عمومی قیمت‌ها اثر دارد و در سایر متغیرهای اقتصادی مثل سطح تولیدات و سطح عمومی درآمدها نقشی ندارد.

بر این اساس و به طور خلاصه، پول خنثی است و تورم، مستقیماً با مقدار پول در گردش مرتبط است. از آنجا که تغییرات سرعت گردش پول بسیار آهسته و مرتبط با عادات مردم است، لذا می‌توان آن را ثابت و تغییراتش را صفر در نظر گرفت که در این صورت در مشتق‌گیری حذف می‌شود. یعنی میزان تورم برابر است با تفاضل رشد اقتصادی از رشد نقدینگی. در اینجا با دقت به رابطه فوق می‌توان بی‌اساس بودن ادعای مهار تورم از طریق افزایش تولید را دریافت. با این توضیح که فرض کنید رشد نقدینگی چهل درصد است.

در این صورت برای مهار تورم لازم است رشد اقتصادی نیز به همین میزان یعنی چهل درصد باشد، در حالی که می‌دانیم اصولاً برای اقتصادی شبیه به اقتصاد کشور ما رشد اقتصادی قابل انتظار با احتمال بسیار زیاد در دامنه صفر تا 10 درصد قابل حصول است که اگر به طور خوشبینانه میزان 10 درصد را در رابطه فوق لحاظ کنیم نرخ تورم، سی درصد خواهد بود.

تازه در وضعیت تورمی، بسیار بعید و دور از ذهن است که بتوان به رشد ده درصدی دست یافت. به سخن دیگر، مهار تورم تنها از طریق مهار رشد افسارگسیخته نقدینگی امکان‌پذیر است نه افزایش تولید. استدلال فوق در سال‌های اخیر، عملاً و به صورت تجربی کاملاً به اثبات رسیده و تحقیقات آکادمیک نیز که توسط محققان و دانشجویان تحصیلات تکمیلی دانشگاه‌های کشورمان انجام شده است آن را تایید می‌کند. در این خصوص خوانندگان محترم را به مقاله نگارنده در همین روزنامه به تاریخ یکشنبه 85/8/21 و دوشنبه 85/8/22 ارجاع می‌دهیم.

اما در خصوص رشد شدید نقدینگی در یکی دو سال اخیر این توضیح لازم است که مردم، اثر شدید تورمی عرضه پول را به ویژه از طریق قیمت مسکن کاملاً حس کرده‌اند و هنوز این احساس به طور کامل در محاسبات تورمی بانک مرکزی ملموس نیست که آن هم طبیعی است، زیرا آمارگیران بانک مرکزی به نرخ کلی بازار اجاره نگاه نمی‌کنند، بلکه در هر مقطع زمانی تعداد مشخصی از مستاجران را مورد پرسش میزان اجاره قرار می‌دهند که معمولاً بخشی از آنها هنوز اجاره کمتری از قیمت بازار را می‌پردازند، بنابراین مدتی طول می‌کشد تا میزان افزایش اجاره بها به طور کامل در شاخص تورم لحاظ شود. نکته دیگر آن که درصد افزایش واقعی اجاره مسکن حتی بعد از دو یا سه سال به اندازه افزایش واقعی قیمت مسکن نیست، یعنی

ممکن است برای مثال قیمت مسکن 3 درصد افزایش یابد، اما افزایش اجاره حتی بعد از دو سال تنها یک درصد باشد.

یعنی افزایش 3 درصدی قیمت مسکن تنها به اندازه یک درصد در شاخص تورم نمایان می‌شود. بنابر این ما با دو تاخیر مواجهیم، یکی تاخیر ناشی از روش محاسبه که حدود 2 تا 3 سال است و دیگری تاخیری که شاید به موجب آن بیش از ده سال طول بکشد تا درصد افزایش اجاره با درصد افزایش قیمت مسکن برابر شود. در هر صورت مردم هم اکنون فشار تورم واقعی را کاملاً حس می‌کنند، ولی از نظر اندازه‌گیری و محاسبات، این فشار در آینده و به تدریج در آمارها خود را نشان خواهد داد. دلیل دیگری که باعث شده است نرخ تورم رسمی کمتر از پیش بینی باشد آن است که بنا به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، مجموع واردات در دو سال 84 و 85 به تنهایی بسیار بیشتر از کل واردات کشور در دوره شانزده ساله 68 لغایت 83 بوده است. یعنی این حجم از واردات در واقع، همان کارکرد تولید را بازی کرده است.

ولی لازمه ادامه اثر ضد تورمی آن، تداوم واردات است تا بتوان با این کار، اثر تورمی افزایش نقدینگی را متناسب با میزان واردات به تاخیر انداخت. البته این همه، در صورتی است که از آثار سو واردات صرف نظر شود. در پایان ذکر این نکته ضروری است که یکی از دلایل استمرار و تشدید وضعیت تورمی در کشور، متأسفانه به این علت عجیب است که هنوز تفکرات منسوخ کینزی در میان تعداد بسیار اندکی از اقتصاددانان به خواب رفته ما وجود دارد.

همانطور که می‌دانیم، رشد نقدینگی بر اساس همه نظریاتی که در مورد تئوری مقداری پول مطرح است در چارچوب رابطه $Y+P=V+M$ قرار می‌گیرد (که البته منظور رشد این متغیرها می‌باشد). زیرا این رابطه صرفنظر از ابعاد نظری مختلفی که برای آن متصور است یک رابطه مکانیکی حسابداری است که باید در همه شرایط در اقتصاد برقرار باشد. در اقتصاد ما چند سالی است که رشد نقدینگی بسیار بالاست و از جمع نرخ تورم و رشد تولید ناخالص ملی حقیقی بطور قابل ملاحظه‌ای متفاوت و بیشتر است. به عبارتی فنی تر طی سالهای گذشته نرخ رشد سرعت گردش پول منفی بوده است. می‌دانیم که سرعت درآمدی گردش پول با گردش واقعی پول در دست مردم و سرعت معاملاتی پول متفاوت است. لذا منفی شدن سرعت درآمدی گردش پول یا به خاطر اینست که حرکت و نقل و انتقال فیزیکی پول در جامعه کند شده است یا اینکه نقل و انتقال و تحرک فیزیکی پول تغییر نکرده است اما معاملات اقلام نامرتب با GNP مثل اموال غیر منقول و مرتبط با فعالیتهای سوداگرانه افزایش یافته است و نیز معاملات متعدد و تکراری مربوط به GNP زیاد شده است. شرایط اقتصادی ما طی ده سال گذشته طوری بوده است که پول در اقتصاد ما نه تمایل به سرد شدن داشته و نه تمایل به داغ شدن. بنابراین سرعت فیزیکی و معاملاتی پول تغییر نکرده است اما حوزه معاملات اموال غیر منقول و نامرتب با GNP و معاملات تکراری مرتبط با GNP افزایش

یافته است. یعنی مقدار زیادی از نقدینگی انشار یافته به سمت فعالیتهای سوداگرانه و واسطه ای رفته است و مقدار مشخصی از آن هم صرف پوشش معاملات مربوط به GNP شده است. لذا در مجموع سرعت درآمدی گردش پول که ماهیت محاسباتی دارد کاهش یافته است. بنابراین یکی از پیامدهای این رخداد رواج فعالیتهای نامولد و سوداگرانه در اقتصاد است. گرانی و پرش قیمت مسکن یکی از نتایج این وضعیت است. از طرفی حقوق بگیران، کارگران، کارمندان حتی کمتر از تورم افزایش دستمزد و حق الزحمه دریافت کرده اند. لذا معادل تورم و رشد GNP پول بیشتر در دست کارگران و کارمندان و صاحبان پول و سپرده و نیز بیکارانی که به کار مشغول شده اند قرار گرفته است و بقیه آن در دست کسان دیگری قرار گرفته است و این به معنی توزیع نابرابرتر درآمد به زیان حقوق بگیران و عناصر مولد است. پیامد شوم رشد اینگونه نقدینگی این است که به خاطر سیلان نقدینگی ها یجدید در حوزه اموال غیر منقول و دارایی های جوامع شهری، ثروت شهرنشینان نسبت به روستائیان افزایش یافته است و جریان مهاجرت از روستا به شهر را تداوم داده و تشدید می کند. نتیجه آنکه، روانه شدن بخش قابل ملاحظه ای از نقدینگی های در جریان به سمت فعالیتهای نامولد و سوداگرانه در حوزه اقتصاد شهری هم هزینه فرصت منابع در حوزه فعالیت های مولد را افزایش می دهد، هم رابطه مبادله شهر و روستا را به هم می زند، هم توزیع درآمد را بدتر می کند و اینها همگی برای رشد پویای اقتصاد و اشتغالزایی مضر است. نکته مهمتر اینکه رشد منفی سرعت گردش درآمدی پول در شرایطی که سرعت در مقدار منطقی خود قرار داشته است به معنی تورم نهفته در اقتصاد است و از آنجا که به لحاظ فنی هیچ خط تمایزی میان وجوه معاملاتی و سوداگرانه وجود ندارد هر لحظه ممکن است پولهای انباشت شده در حوزه فعالیتهای نامرتب با GNP به حوزه معاملات مربوط به GNP چرخش کند و پتانسیل انباشت شده تورمی را به فعلیت برساند. انضباط پولی و رشد محدود پول یکی از شاخصه ها و یا ابزارهای ثبات اقتصادی هر کشور است. این مهم در برنامه های تعدیل ساختار هم ابزار محسوب می شود و هم هدف و هم شاخص ارزیابی عملکرد برنامه های اصلاحات اقتصادی. از سال 1368 به بعد که تنظیمات اقتصادی و تعدیلهای ساختاری اقتصاد ما در چارچوب برنامه های توسعه 5 ساله آغاز و اجرا شد، در برنامه های مذکور نرخهای محدود رشد نقدینگی هدف قرار گرفته و تصویب شد اما هر ساله نرخ های عملکرد رشد نقدینگی از نرخهای مصوب و هدف بسیار بیشتر بوده است بطوریکه انبار نقدینگی 1650 میلیارد تومانی در سال 1368 به 130000 میلیارد تومان در زمان جاری افزایش یافته است و حدوداً 80 برابر شده است. دلایل این سیلان های نقدینگی عمدتاً به بی ثباتی پایه پولی و تا اندازه محدودی هم به بی ثباتی اجزاء ضریب فزاینده نقدینگی مربوط می شود. بی ثباتی های پایه پولی عمدتاً به افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی (ناشی از کسری های بودجه دولت) نشر پایه پولی ناشی از مابه القفاوت قیمت ارز مربوط ب بدهی های خارجی، عدم فروش ارزهای نفتی بودجه و افزایش بدهی بانکها به بانک مرکزی بوده است. بی ثباتی ضریب فزاینده تنها به کاهش متوسط نرخهای ذخیره قانونی سپرده

های متعدد محدود بوده است. همانطور که گفتیم طی سالهای گذشته رشد نقدینگی در کشور ما بسیار بالا بوده است بطوریکه نرخ رشد نقدینگی از مجموع نرخ تورم و نرخ رشد تولید ناخالص داخلی بیشتر بوده است. رشد منفی سرعت درآمدی گردش پول ، به سرد شدن پول و کاهش سرعت فیزیکی و واقعی مربوط نیم شود. بنظر می رسد چرخش و دست به دست شدن پول چه در حوزه معاملات مربوط به GNP و چه در حوزه فعالیت دیگر تغییر چندانی نکرده است. در اینجا پول برای پوشش دادن معاملات مربوط به GNP با همان سرعت قبلی چرخش می کند. رفتارهای پولی و معاملاتی مردم در کوچه و بازار و واقعیت ها یملوس اقتصادی هم این امر را تأیید می کند . در حوزه سایر معاملات هم تنها توافقی که افتاده است اینست که مقدار و تعداد معاملات نامرتبط با GNP افزایش یافته است. بنظر می رسد که در حوزه GNP سالانه و فعالیتهایی که در محاسبه آن منظور می شود معاملات تنها به اندازه رشد تولید ناخالص ملی حقیقی افزایش یافته است که این مقدار نیاز به پوشش معاملاتی داشته است که در رشد Y منظور شده و پوشش داده شده است. اما در حوزه معاملات نامرتبط با GNP در سه قلمرو ، معاملات افزایش یافته است: - معاملات روی زمین ، خانه و داراییهای حقیقی غیر منقول به شدت افزایش یافته است. افزایش قیمت زمین در شهرها ، حومه شهرها ، افزایش جهش وار قیمت مسکن و آپارتمان در شهرها و وارد شدن زمین و خانه در پرتفوی سوداگران دلیل واضح این ادعاست. این اموال چون خارج از دایره تولید جاری کالاها و خدمات است در محاسبه GNP منظور نمی شوند البته ارزش خدمات واسطه ای مربوط به آنها در محاسبه GNP منظور می شود و اساساً وقتی بطور یکدفعه ای یا به سرعت تعداد معاملات مربوط به اموال غیر منقول افزایش می یابد این بیانگر آنست که این اموال در تصمیمات پرتفوداران وارد شده است و گرنه در میان اعداد بزرگ (جامعه) خرید و فروش به منظور تأمین نیاز شخصی حالت باثبات دارد و روند تغییراتش کند است. این افزایشهای قیمت و رونق اینگونه فعالیتها را نمی توان به حساب رونق بخش مسکن گذاشت. - گسترش معاملات روی اموال منقول مربوط به سالهای قبل و خرید و فروش چندباره آنها نیز نمود دیگری از گسترش معاملات مختصه سرعت معاملاتی است. وجود mark up های متعدد روی کالاها ، فاصله قیمت تولیدکننده و مصرف کننده و فراوانی فعالیتهای واسطه ای موجود ، همه گویای این واقعیت اند. - واسطه گریهای متعدد و معاملات دست دوم و سوم و ... روی کالاهای تولید امسال که تنها خدمات واسطه ای معاملات بعدی در GNP منظور می شود اما اصل ارزش کالا تنها یک بار منظور می شود. در وضعیت فعلی اقتصاد کشور که متصدیان امر دغدغه اشتغال و رشد تولید را دارند باید این موضوع مهم جدی گرفته شود . یکی دیگر از پیامدهای رشد نقدینگی در سالهای گذشته و جاری ، تغییر در وضعیت توزیع درآمد میان صاحبان عوامل تولید و عوامل نامولد در اقتصاد است. مثلاً اگر در یک سال 36 درصد رشد نقدینگی داشته باشیم و رشد تولید ناخالص ملی معادل 5 درصد و نرخ تورم معادل 11 درصد باشد این بدان معناست که 11 درصد رشد نقدینگی در اختیار حقوق بگیران ، دستمزد بگیران و صاحبان نهاده ها که دریافتی آنها حداکثر با نرخ تورم

تعدیل می شود قرا رمی گیرد . 5 درصد افزایش ایجاد شده در نقدینگی هم به کسانی که قبلاً بیکار بوده و امسال به کار مشغول شده اند و رشد gnp را رقم زده اند (در کنار سایر عوامل) تعلق می گیرد. 20 درصد کل نقدینگی (از 36 درصد رشد) در اختیار کسانی قرار می گیرد که حقوق بگیر نیستند و این 20 درصد علاوه بر 11 درصد مربوط به تورم است که در اختیار آنها نیز قرار گرفته است ، یعنی با ثابت بودن شرایطی که در آخر دوره گذشته وجود داشته است معادل 20 درصد انباره نقدینگی بصورت وجوه مختصه در اختیار عده ای قرار می گیرد که حقوق بگیر و سرمایه دار هم نیستند زیرا سودها هم حداکثر با همان نرخ تورم رشد می کنند و این علاوه بر دریافت پول جدید از ناحیه تورم است و این گویای این است که توزیع تابعی درآمد به زیان گروههای مولد و به نفع گروههای نامولد تغییر می کند و این هم با معیارهای عدالت خواهانه تضاد دارد و هم با مقتضیات رشد . همانطور که اشاره کردیم، نرخ ارز در سالهای گذشته عاملی موثر در جهت افزایش نرخ تورم در ایران بوده است و لذا سیاست تثبیت نرخ ارز در سال 81 عاملی در جهت کاهش نرخ تورم از 20٪ به حدود 12٪ بوده است. در نتیجه از تثبیت نرخ ارز در اقتصاد ایران به عنوان لنگر اسمی جهت جلوگیری از تورم استفاده شده است. بنابراین با توجه به اینکه در دوره برنامه سوم درآمدهای ارزی افزایش یافت و لذا عرضه ارز زیاد بوده است در نتیجه این امر، نرخ واقعی ارز تنزل پیدا نموده است که این امر در عین کاهش توان رقابتی کشور، موجب کاهش تورم و انتظارات تورمی گردید. علیرغم این جریان چنانچه کسی بخواهد از لنگر نرخ ارز اسمی برای کنترل تورم استفاده نماید ، سیاستهای پولی و مالی انقباضی تجویز می شود در حالیکه اگر این سیاستها اجرا نشود این لنگر عمل نخواهد کرد. متأسفانه در کشور ما نیز با توجه به اینکه از لنگر نرخ ارز به جای استفاده از عرضه پول برای هدف گذاری تورمی و بمنظور کاهش تورم استفاده شده است ، سیاستهای پولی و مالی انبساطی مورد تأکید سیاستگذاران بوده است و این عاملی در جهت عدم کارایی این لنگر در جهت کاهش تورم بوده است. اگر چه در کشور حساب ذخیره ارزی ایجاد شد، واقعیت اینست که سرعت استفاده از این حساب به قدری زیاد است که در این حساب مبلغ چندانی باقی نمانده است . بر طبق آماري که مجلس شورای اسلامی ارائه داده است، تا سال گذشته حدود 22 میلیارد ریال به این حساب واریز شده است که 16 میلیارد دلار آن مصرف شده است. در این میان دولت بیش از 80٪ از سهمی که مطابق قانون و تقسیم بندیهای مجلس برای آن تعیین شده است، خرج کرده است. در یک جمع بندی کل از وضعیت تورم و نقدینگی در اقتصاد ایران می توان ادعان داشت که تورم در کشور ما دارای نرخ بالایی است و مزمین می باشد که مجموعه این دو خصوصیت بیانگر نکته ای هستند و آن اینست که این موضوع نشاندهنده سوء مدیریت پولی و مالی می باشد و نشان می دهد که حکومت توسط منافع مستقری تسخیر شده است. اگر چه مسئولین از وجود تورم آگاهند و سعی در حل این معضل دارند ، به علت مسائل و مشکلات مطرح شده نمی توانند تغییری ایجاد کنند. این مسأله به اقتصاد سیاسی ایران و ماهیت رانت جویی در اقتصاد دولتی ایران بر می گردد؛ این دولت که خود از درآمد

نفتی برخوردار است ، توزیع کننده رانت است و مشتریان آن متنفذین سیاسی ، نهادها ، دستگاههای دولتی و مدیران هستند. اقتصاد سیاسی بودجه به گونه ای است که اصلاً نمی توان در این کشور سیاست مالی وضع نمود. بودجه مسیر خود را خارج از اراده دولت و مجلس طی می کند و منطق درونی خود را دارد و آنچه این مسأله را وخیم تر می نماید رابطه و پیوند سیاستهای مالی و پولی در کشور است. سیاستهای سمت عرضه ای هم که در جهت مقابله با تورم تجویز می شود که می تواند موجب ارتقای بهره وری و تقویت بنیانهای اقتصاد صنعتی ، تقویت فرهنگ کار ، اصلاح نظام مالیاتی و ... شود ، نیازمند ثبات اقتصادی و سیاسی می باشد . به بیان دیگر نمی توان در غیاب ثبات اقتصادی و سیاسی ، سمت عرضه اقتصاد را بهبود بخشید . نکته آخری که باید گفت اینست که اینطور نیست که سیلان مستمر نقدینگی در اقتصاد تماماً معلول سیاستهای پولی برنامه ریزی شده باشد. پولی کردن کسری بودجه های دولت تنها بخش محدودی از افزایش های نقدینگی را توضیح می دهد . مثلاً فروش نرفتن ارزهای فروخته شده توسط دولت به بانک مرکزی یکی از عوامل مهم رشد نقدینگی بوده است .

مقدمه

با توجه به خصوصیات متفاوت اقتصادی، اجتماعی کشورهای صنعتی پیشرفته و کشورهای کمتر توسعه یافته، در ادبیات مربوط به بودجه‌ریزی به این دو گروه از کشورها جداگانه اشاره شده است. کاربرد سیاست مالی در کشورهای صنعتی با کاهش بیکاری به وسیله ایجاد تحرک در تقاضا از طریق کسری بودجه بوده است. در دوره‌هایی که تقاضا در سطح پایینی قرار دارد. کشورهای صنعتی با منابع تولیدی عاقل از جمله تجهیزات سرمایه‌ای و نیروی انسانی روبرو هستند. در این گونه مواقع سیاست مالی با ایجاد تحرک لازم در تقاضا می‌تواند اثرات دوری را به حداقل برساند.

در کشورهای در حال توسعه مشکل حادتر است. در این کشورها بیکاری دوری نبوده بلکه ساختاری است، و استفاده از سیاستهای مالی برای ایجاد قدرت خرید بیشتر موجب افزایش قیمت و واردات خواهد شد. علاوه بر این کشورهای در حال توسعه با مشکل عدم ثبات کوتاه مدت ناشی از عواملی چون کشت نامطلوب در بخش کشاورزی، کاهش قیمت کالاهای صادراتی و نظایر آن روبرو هستند. لذا، نقش سیاست مالی در این کشورها علاوه بر نقش متعارف آن، ایجاد رشد اقتصادی و افزایش نرخ بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود تولیدی است. در این کشورها به دلیل ضعف بازارهای مالی، وجود بخش‌های غیرپولی در اقتصاد و همچنین نقش عمده دولت در فرآیند تولید، از سیاستهای پولی استفاده کمتری می‌شود.

تفاوت‌های مربوط به کاربرد سیاستهای مالی لزوماً ارتباطی با کاربرد نظام‌های بودجه‌ریزی ندارد. شمار زیادی از کشورهای در حال توسعه از نظام بودجه‌ریزی کشورهای استعماری سابق (انگلیس و فرانسه) و همچنین نظام‌های بودجه‌ریزی کشورهای آمریکای لاتین (که مخلوطی از نظام بودجه‌ریزی فرانسه و انگلیس است) استفاده می‌کنند. به همین دلیل است که بررسی‌های بعمل آمده در زمینه نظام بودجه‌ریزی به جای اشکال‌های فنی، بیشتر اشاره به عوامل اداری-تشکیلاتی داشته‌اند. "کایدن و وایلدافسکی" در بررسی که در این زمینه کرده‌اند، کشورهای فقیر را کشورهایی با مشکلات بودجه‌ای خاص تلقی کرده‌اند. آنها کشورهای فقیر را کشورهای با درآمد سرانه کمتر از 900 دلار، سطح پایین تجهیز منابع، بدون حساب بودن هزینه‌ها و نظام اداری ضعیف دانسته‌اند.¹ بررسی‌های تجربی که در این زمینه بعمل آمده است، نشان داده که تفکیک فوق در بسیاری موارد قابل تعمیم نیست و شمار زیادی از کشورها علیرغم داشتن درآمد سرانه کمتر از

¹ - Naomi Caiden and Aaron Wildavsky ، "Planning in Poor countries" ، John Wiley and Sons ، New York ، 1974.

900 دلار، از نظر بودجه‌ای ضعیف نیستند و حتی بعضی از آنها با مازاد بودجه مواجه هستند. از دیدگاه تجهیز منابع نیز در بعضی از کشورهای موسوم به فقیر، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی بیشتر از 20 درصد می‌باشد. تجزیه شوکهای اول و دوم نفتی نیز نشان داده است که تورم، وابستگی و افزایش مستمر کسری بودجه مشکلاتی است که در بین تمامی کشورها مشترک می‌باشد و اختصاص به گروه خاصی از کشورها ندارد. لذا، برای قایل شدن تفکیک بین کشورها باید به دنبال ضوابط دیگری بود. یکی از ضوابطی که در این زمینه مورد توجه قرار گرفته است، نوع هزینه‌های بودجه و برخی از وجوه نهادی آنها است. بدین منظور هزینه‌ها به 4 گروه تقسیم شده است: (1) فعالیتهای عمومی سنتی و برخی امور حاکمیتی (دفاع، آموزش، بهداشت و...)، (2) فعالیتهای صنعتی و بازرگانی دولت، (3) پرداختهای انتفاعی به بخشهای تولیدی (صنایع و کشاورزی و...) و (4) پرداختهای انتقالی به خانوارها و افراد، نقش هر یک از اقلام فوق بستگی به بینش سیاسی دولت و جایگاه ساز و کار بازار در اقتصاد دارد. ویژگیهای خاص زیر را می‌توان برای کشورهای مختلف در ارتباط با معیارهای فوق بیان کرد:

- به دلیل وجود نظام مستقر تأمین اجتماعی، در کشورهای صنعتی و بعضی از کشورهای در حال توسعه آمریکای لاتین، سهم هزینه‌های انتقالی به خانوارها و افراد بیشتر از سایر کشورها است.
- نسبت مخارج مربوط به فعالیتهای بازرگانی و صنعتی به کل هزینه‌ها در کشورهای در حال توسعه بیشتر است، زیرا در این کشورها دولت نقش عمده را در توسعه اقتصادی دارد.
- به دلیل دخالت مستقیم دولت در ارایه خدمات اجتماعی، سهم هزینه‌های آموزشی و بهداشتی در کشورهای در حال توسعه بیشتر است.
- در مورد هزینه‌های دفاعی، با توجه به ماهیت آن تفکیک خاصی را نمی‌توان بین کشورها قایل شد. تفاوت‌های نهادی بین کشورها عمدتاً در ارتباط با تدوین برنامه‌های توسعه است. بیشتر کشورهای در حال توسعه اقدام به تهیه برنامه‌های میان مدتی کرده‌اند که سیاستهای مالی آنها در چارچوب این برنامه تهیه می‌گردد. کشورهای صنعتی عموماً دارای برنامه‌های عمرانی نیستند، ولی هزینه‌های خود را از طریق روشهای پیشرفته بودجه‌بندی و استفاده از الگوهای خاص هزینه‌ای برآورد می‌کنند.

روند اصلاحات

اصلاحات بودجه‌بندی در اوایل قرون نوزدهم میلادی عمدتاً به منظور افزایش توان حسابدنی حکومت‌های پیرو دموکراسی اجتماعی و یا اعمال کنترل بیشتر در رژیم‌های شبه پادشاهی اعمال می‌شد. توجه قانونگذاران به تدریج از مالیات‌بندی به تخصیص هزینه‌های عمومی معطوف شد. کوششهای اولیه در کشور بریتانیای کبیر در راستای هدف تهیه چارچوبی برای افزایش توان پاسخگویی مالی دولت بود. انضباط مالی

و صرفه جویی از طریق دستورالعمل‌هایی که توسط دستگاه مرکزی اعلام می‌شد، باید رعایت می‌گردید. دستگاه مرکزی فعالیت خاصی که نیاز به هزینه داشته باشد نداشت و فقط باید کنترل می‌کرد و جوه تعیین شده در محل اصلی خود به مصرف برسد. از سوی دیگر دستگاه‌های مصرف کننده، فعالیت‌های خاصی داشتند که آنها را می‌بایست در چارچوب ضوابط تعیین شده توسط دستگاه مرکزی انجام می‌دادند. چندی بعد وظایف حسابداری و حسابرسی ضروری تشخیص داده شد و دستگاه‌های خاصی بدین منظور مشغول به کار شدند.

نظام بودجه‌ریزی فرانسوی با درجه تمرکز بیشتری توسعه یافت. واحد خزانه‌داری دارای مسئولیت تمامی امور مربوط به نظارت، ممیزی، بازرسی، راهنمایی‌های مستقیم و غیرمستقیم و تهیه ضوابط و مقررات بود. در این نظام، ذی‌حسابانی در هر یک از دستگاه‌های اجرایی و گروهی از حسابداران مسئول رسیدگی به عملکرد درآمدها و انجام هزینه‌ها و بازرسانی برای رسیدگی به اجرای تمامی فعالیتها، پیش‌بینی شده بود.

توسعه نظام‌های فوق دو نتیجه مهم و ماندگار داشت. اول، ایجاد یک دستگاه مالی مرکزی در داخل دولت و دوم رشد خدمات مالی دولتی. البته تمرکز امور در یک دستگاه مرکزی منجر به مشکلاتی می‌شد که مهمترین آن ممانعت از رشد و توسعه مدیریت مالی در دستگاه‌های اجرایی بود. وجود یک دستگاه مرکزی مالی پر قدرت در جریان جنگ اول جهانی بطور جدی مورد سوال قرار گرفت. این مشکل به خصوص در کشورهایی که نقش برابری برای قوای مجریه و قانونگذاری قایل بودند قابل مشاهده بود. تلاشهایی که برای حل این مشکل به عمل آمد منجر به ایجاد دفاتر بودجه اجرایی و تفویض اختیارات بیشتر به دستگاه‌های مصرف کننده در اوایل دهه 1920 در کشور آمریکا شد. مقارن این تحولات در کشور انگلیس نیز در جهت تمرکز مالی بیشتر، اختیارات بیشتری به دستگاه‌های مصرف کننده تفویض شد.

اصلاحات دوره 1930-1960

رکود اقتصادی سالهای 1930 منجر به مجموعه مشکلات جدیدی شد. برای مواجهه با مشکل برقراری تراز بودجه، اصلاحاتی در جهت ایجاد نظام بودجه دوگانه به عمل آمد و هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای تفکیک گردید. هدف این اصلاح، که به خصوص در کشورهای اسکاندیناوی انجام شد، ایجاد یک بودجه سرمایه‌ای بود که فقط از طریق استقراض تأمین مالی شده و دارایی‌های حاصل از آن دارای طول عمر بیشتری بوده و قادر به ایجاد درآمد و در نتیجه بازپرداخت هزینه‌های وام اخذ شده در آینده باشد. ایجاد بودجه سرمایه‌ای تاثیر بسزایی در ساختار بودجه برای سالیان متمادی است. در همین سالها اقدامهایی در جهت تفکیک عملیات بالای خط و پایین خط بودجه، ایجاد بودجه عادی و خاص، تفکیک هزینه‌های مستمر و غیرمستمر و ایجاد بودجه‌های توسعه‌ای به عمل آمد.

ایجاد بودجه سرمایه‌ای در کشورهای در حال توسعه، یکی از ویژگیهای اساسی بودجه دولت را تغییر داد، که آن امکان استفاده از وجوه پروژه‌های سرمایه‌ای در دوره زمان بیشتر از یکسال بود. بعضی از کشورها دارای نظامهایی هستند که وجوه بطور خودکار از یک سال به سال دیگر منتقل می‌شود و این وجوه در طول اجرای پروژه قابل استفاده است.^۲

باگسترش فعالیتهای دولت، بودجه نیز ابعاد جدیدی پیدا کرد. "سرجان هیکس *Sir John Hicks*" برای اولین بار در کارهای خود ابعاد اقتصادی را وارد ساختار بودجه دولت کرد. البته این اقدام که تاثیر زیادی در ساختار بودجه کشور انگلیس داشت تا یک دهه بعد، که ملاحظات اقتصادی اولویت بیشتری در شکل‌دهی اصلاحات پیدا کرد، در مورد توجه زیادی قرار نگرفت.

اصلاحات بودجه‌ای در دهه 1950 دو وجه متمایز داشت. در کشورهای صنعتی، توجه بیشتر به سوی کاهش کنترل‌های قانونی معطوف گردید. در حالی که در کشورهای در حال توسعه، بودجه به عنوان عاملی برای به حرکت درآوردن برنامه‌های توسعه و به حداقل رساندن تفاوت‌های نهادی بین دستگاه‌های مالی سنتی و دستگاه‌های برنامه‌ریزی سازمان یافته، مورد تاکید قرار گرفت. کاهش کنترل‌های قانونی نهایتاً منجر به ایجاد نظام بودجه‌ریزی عملیاتی^۳ شد. این نظام بعد جدیدی به ابعاد سنتی بودجه (صرفه‌جویی و کارایی) اضافه کرد. نظام بودجه‌بندی عملیاتی بین "کارایی"^۴ و "اثربخشی"^۵ تمایز قایل می‌شود. "کارایی"، با استفاده مفید از منابع ارتباط دارد، در حالی که "اثربخشی"، با عملکرد مرتبط است. در بودجه‌بندی عملیاتی طبقه بندی عملیات به نحوی است که هدفها شفافتر بیان می‌شوند، ارزیابی بودجه سهل‌تر بوده و در روش هزینه‌بندی آن ارتباط بین نهاده و ستانده موردنظر قرار می‌گیرد.

استفاده از بودجه‌بندی عملیاتی، برای اولین بار توسط "کمیسیون اول هوور" در سال 1949 پیشنهاد گردید. در پاسخ به این پیشنهاد، کنگره آمریکا در اصلاحیه قانون امنیت ملی سال 1949 توصیه کرد بودجه عملیاتی در ارتش مورد استفاده قرار گیرد. در سال بعد در چارچوب قانون "روشهای حسابداری بودجه" استفاده از این روش در دولت فدرال الزامی شد. بدین ترتیب این نظام از سال 1950 در آمریکا از طریق محاسبه هزینه واحد برای هر یک از فعالیتهای آغاز شد و وزارت دفاع در همین چارچوب مجموعه‌ای از طبقه‌بندی‌های جدید را پیشنهاد کرد که قابل استفاده در تمامی خدمات دولتی بود. این طبقه‌بندیها که در

2 - با توجه به این که تفکیک فوق برخی از اصول متعارف بودجه را زیر سوال برده است، و ضمناً توجه بودجه‌ریزان بیشتر معطوف به آثار اقتصادی استقرای بر اقتصاد شده است، در سالهای اخیر این روش در برخی از کشورها شامل: هند، سوئد و انگلیس منسوخ شده است. هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای در حال حاضر از طریق مجموع دریافت‌های دولت (شامل استقراض) تأمین می‌شود. اعتقاد متخصصین مالی عمومی این است که داشتن دو بودجه جداگانه جاری و سرمایه‌ای موجب اختلال در امر تصمیم‌گیری خواهد شد. (A. Premchand, 19)

3 - Performance Budgeting

4 - Efficiency

5 - Effectiveness

6 - First Hoover Commission

حال حاضر نیز بعضاً مورد استفاده قرار می‌گیرد، شامل: پرداختهای پرسنلی، هزینه‌های نگهداری و عملیات، هزینه‌های تحقیقاتی و هزینه‌های توسعه، می‌گردد.

اگرچه بازسازی گذشته امری مشکل است، ولی به نظر می‌رسد تلاشهای به عمل آمده برای استفاده از بودجه عملیاتی در دهه 1960 با شکست روبرو شد و با این وجود یک اثر پایدار از این تلاش به جای ماند و آن استفاده گسترده از اطلاعات برنامه‌ای در سند بودجه است. اطلاعاتی که در سالهای بعد مورد توجه بیشتری قرار گرفت.

سالهای اولیه 1950، همچنین همراه با تلاشهایی برای ایجاد عدم تمرکز در مدیریت مالی بود. با توجه به گسترش فعالیتهای دولت، مشخص شد یک دستگاه متمرکز قادر به ایفای تمام وظایف پیش‌بینی شده در نظام بودجه‌ریزی نیست. لذا به تدریج برخی از وظایف دولت در این زمینه به دستگاه‌های اجرایی منتقل گردید.

در کشورهای در حال توسعه نیز مشخص شد که نظامهای استعماری مدیریت مالی با اعمال کنترلهای تفصیلی مناسب نقش تحول یافته دولت در توسعه اقتصادی نیست. علاوه بر این نظامهای موجود، ساختار ارزشی را ایجاد کرده بود که با وظایف و اهداف جدید سازگار نبود. پوشش بودجه کامل نبود، نظامهای دوگانه بودجه‌ای سازگاری لازم را نداشتند و در نتیجه کنترلهای متمرکز گمراه‌کننده بود. در نتیجه نظام بودجه‌بندی مورد اصلاح همه جانبه قرار گرفت. این اصلاحات شامل تجدیدنظر در طبقه‌بندی‌های بودجه و بهبود سازمان و تشکیلات بودجه‌بندی بود. ظهور برنامه‌ریزی به عنوان سازمانی مستقل، ابعاد جدیدی به کنترلهای مالی داد. اصلاحات انجام شده، بعضی نتایج ناخواسته ولی مفید نیز داشت که مهمترین آن ایجاد مباحث زیادی در زمینه علوم اجتماعی بود. هزینه عمومی به طور سنتی زمینه فراموش شده‌ای در مالیه عمومی بود. علوم سیاسی نیز در مورد بودجه‌بندی حرفی برای گفتن نداشت و تشکیلات اداری عمومی خود را محدود به روشهای واقعی تشکیلات و نظامهای قانونگذاری موجود کرده بود. رشد فزاینده هزینه عمومی در کشورهای صنعتی و ظهور برنامه‌ریزی توسعه، مسایل جدیدی را در زمینه مولفه‌های هزینه‌های عمومی مطرح ساخت. تلاشهای زیادی برای حل این مسایل در دهه 1950 بعمل آمد. اقتصاددانان بودجه‌بندی دولتی را بصورت فرایند بهینه سازی تعبیر کردند که در جریان آن تخصیص منابع بین دولت و مردم با بالاترین کارایی انجام می‌گیرد. این مباحث در دهه 1960 شکل اجرایی به خود گرفت.

در اواخر دهه 1950، تحلیل‌گران سیاسی و معتقدان به مشهودها و ادراکهای حقیقی⁷، بودجه را به عنوان عاملی برون‌زا که از طریق تقاضا برای خدمات ایجاد شده است و همچنین فرایندی مطلقاً بوروکراتیک تلقی نمودند. بنابراین بطور خلاصه دهه 1950، از نظر بروز نظراتی که تا امروز نیز بعضاً بوروکراتیک تلقی نمودند.

⁷ -Behavioralists

بنابراین بطور خلاصه دهه 1950، از نظر بروز نظراتی که تا امروزه نیز بعضاً مورد استناد است، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده است.

اصلاحات دهه 1960

سالهای 1960، دهه‌ای استثنایی از دیدگاه اصلاحات بودجه‌ای بود. در بین کشورهای صنعتی جنبش از کشورهای انگلیس، کانادا و آمریکا آغاز شد. "کمیته پلودن"⁸ در کوششی پیشگامانه حقایق جدیدی از دولت را در ابتدای این دهه ارائه داد. به نظر کمیته مزبود، مشکل اساسی چگونگی کنترل بهتر هزینه‌های دولتی و محدود کردن آن در سطح مورد نظر دولت است. به منظور حل این مشکل، پیشنهادهای زیر مطرح گردید.

- ایجاد حداکثر ثبات ممکن در هزینه‌های دولتی
- استفاده از تحلیل‌های اقتصادی در فرایند بودجه بندی
- استفاده از روشهای کمی برای تعیین هزینه‌ها

در مجموع، پیشنهادهای کمیته پلودن پایه اصلاحات بعدی در نظام بودجه‌ریزی شد. توجه بودجه‌ریزان از محاسبه بهره‌وری و ارزیابی عملکرد، به برنامه‌ریزی دقیق هزینه‌ها با در نظر گرفتن تاثیر آنها بر اقتصاد معطوف گردید.

در همین دوران کمیسیون "گلاسکو"⁹ در کانادا، بحث بودجه عملیاتی را مجدداً مطرح ساخت. البته در گزارشات این کمیسیون اشاره مشخصی به بودجه عملیاتی نشده است، ولی پیشنهادهای مطرح شده توسط این کمیسیون شباهت زیادی به بودجه عملیاتی دارد. به نظر این کمیسیون، اگر به مدیران اجازه داده شود براساس قوانین حاکم بر تجارت مدیریت کنند، و اگر ابزار مناسب و کافی برای ارزیابی عملکرد در اختیار آنها قرار گیرد، مشکلات مالی دولت حل خواهد شد. تجربیات بعدی نشان داد بودجه عملیاتی هرگز در کانادا اجرا نشد و این کشور بیشتر سیاست عدم تمرکز در بودجه را دنبال نموده است.

در آمریکا، روشهای جدیدی در وزارتخانه‌های دفاع و کشاورزی مورد استفاده قرار گرفت. در سالهای اولیه دهه 1960 در وزارت دفاع آمریکا بسته برنامه‌ای بودجه‌بندی با عنوان اختصاری "PPB" مورد استفاده بود که این بسته حاوی نهاده‌ها (پرسنل و تجهیزات و...) و ستانده‌های بودجه بود. در سال 1965 در زمان ریاست جمهوری جانسون عنوان فوق برای نظام جدی "برنامه‌ریزی، طرح‌ریزی و بودجه‌بندی"¹⁰ به کار

⁸ - Plowden Committee

⁹ - Glassco Commission

¹⁰ - Planning ، Programming and Budgeting

گرفته شد. منظور از "برنامه ریزی" تولید مجموعه‌ای از قابلیت‌های معنی‌دار برای انتخاب اقدام‌های مناسب از بین شوق مختلف است. "طرح‌ریزی" نیز تعیین دقیق نیروی انسانی، مواد و تجهیزات و تسهیلات مورد نیاز برای اجرای یک برنامه است.

"دیوید نوویک"^{۱۱} محقق "شرکت راند"^{۱۲} در دهه ۱۹۵۰ در گزارشی استفاده از *PPB* را برای وزارت دفاع توصیه کرده بود. رابرت مک نامارا پس از انتصاب به وزارت تعدادی از کارکنان شرکت راند را که در زمینه بودجه برنامه‌های تجربه داشتند با خود به وزارتخانه منتقل ساخت. فرد کلیدی برای اجرای بودجه سرمایه‌ای در وزارت دفاع در زمان مک نامارا، "چارلز هیچ"^{۱۳} بود که بعدها به عنوان دستیار مک نامارا انتخاب گردید. مک نامارا "هیچ" و همکاران آنها با استفاده از روش تحلیل سیستمها و تحقیق در عملیات و همچنین تسهیلات رایانه‌ای آن زمان نظام *PPB* را در وزارت دفاع آمریکا اجرا کردند.

جزء اصلی نظام *PPB* وزارت دفاع آمریکا، یک برنامه پنج ساله دفاعی است که هزینه پروژه‌ها و پرسنل را براساس برنامه‌ها و ماموریت‌ها تعیین می‌کند. ساختار برنامه این نظام یک نظام طبقه‌بندی است که ماموریت‌های نظامی را به واحدها و فعالیت‌های مختلف تفکیک می‌کند. نظام *PPB* وزارت دفاع آمریکا مدت ۳۵ سال است که مورد استفاده قرار می‌گیرد. طی این سالها تغییراتی در آن صورت گرفته، ولی چارچوب کلی آن تقریباً بدون تغییر مانده است. در سال ۱۹۹۵ "کمیسیون بررسی عملکرد ملی"^{۱۴} (*NPR*) "آمریکا ضمن گزارشی به بعضی از ویژگی‌های این نظام مانند استفاده از شمار زیاد پرسنل، مدت زمان طولانی لازم برای تهیه بودجه و تفصیل زیاد آن ایرادهایی وارد کرد و خواسته شد اصلاحات لازم در آن به عمل آید.

در سال ۱۹۶۵، جانسون رییس جمهور آمریکا استفاده از این نظام را برای سایر دستگاه‌های اجرایی آمریکا الزامی کرد. این اقدام موجب اصلاحات زیادی در تمامی سطوح دولتی آمریکا شده و تا سال ۱۹۶۹، که نیکسون به ریاست جمهوری رسید، نظام *PPB* در دستگاه‌های اجرایی آمریکا را صادر کرد. طبق گزارش دفتر بودجه آمریکا (در حال حاضر *MBO* نامیده می‌شود) عدم درک صحیح مسئولین اجرایی از نظام بودجه‌بندی *PPB* و عدم تعهد آنها نسبت به اجرای آن، همراه با مشکلات بوروکراسی مهمترین عوامل عدم موفقیت این نظام در آمریکا بوده است.^{۱۵} اگرچه اجرای نظام *PPB* در آمریکا با موفقیت کامل روبرو نشد، ولی ویژگی‌هایی آن تاثیر ماندگاری در بسیاری از کشورهای صنعتی و در حال توسعه داشته است. بودجه‌بندی

¹¹ - David Novik

¹² - Rand Corporation

¹³ - Charles J.Hitch

¹⁴ - National Performance Review ، (NPR)

¹⁵ - Rebert D.Lee ، Jr. and Ronald Johnson ، "Public Budgeting System ، 6th edition" Aspen Publisher's Inc. 1998-pp. 109-112.

محصول، هزینه بندی عملیاتی و تحلیل های هزینه - فایده، بعضی از نمونه های متعددی است که منشاء آنها نظام *PPB* بوده است.

وزارت کشاورزی آمریکا در اوایل دهه 1960 تجربه استفاده از نظام بودجه بندی از صفر (*ZBB*)^{۱۶} را آغاز کرد. در این نوع از بودجه بندی تاکید اساسی بر این است که سطح فعلی بودجه، برنامه و طرح های موجود را نباید به عنوان پایه و اساس بودجه سالهای آینده در نظر گرفت، بلکه همه ساله باید تمامی بررسی ها از ابتدای امر صورت گیرد. این نظام بودجه بندی از یک طرف نیاز به اطلاعات بسیار گسترده از دستگاه های اجرایی دارد و از سوی دیگر نیازمند دقت نظر بسیار تصمیم گیران است. به نحوی که، پروژه ها و فعالیتها را چنان انتخاب کنند تا همه ساله مورد جرح و تعدیل و یا احتمالاً حذف قرار نگیرند. در این نظام بودجه به عنوان یک "کلیت" مورد توجه قرار می گیرد، نه اینکه فقط از حیث تغییرات افزایشی مورد بررسی واقع شود. از هر واحد دولتی خواسته می شود پیشنهادهای خود را از پایین به بالا اولویت بندی کند، مجموعه برنامه های جایگزینی را برآورد کند و برنامه ها را به نحوی مرتب کند که مشخص باشد در سطوح گوناگون بودجه کدام اقلام حفظ شدنی و کدام اقلام حذف شدنی است.^{۱۷}

مراحل اجرایی این نظام عبارتست از:^{۱۸}

- (1) در کلیه سطوح تخصیص منابع، عملکرد برنامه ها مورد بررسی قرار می گیرد.
- (2) فعالیت های دستگاه های اجرایی به مجموعه های تصمیم گیری تبدیل می شود.
- (3) مجموعه ها تصمیم گیری پس از ارزیابی در هر سطح مدیریتی، اولویت بندی می شوند.
- (4) اولویت های فوق، مؤسسات را قادر می سازد برای هر برنامه کمترین میزان فعالیت و اثر مالی هر میزان افزایش در فعالیت را مشخص سازند.

کاربرد نظام *ZBB* در وزارت کشاورزی آمریکا با موفقیت همراه نبود، زیرا بسیاری از برنامه ها و پروژه ها دستوری بودند و امکان حذف آنها، حتی با اولویت بسیار پایین وجود نداشت. همچنین تصمیم گیران فرصت بررسی فعالیتها و تهیه گزارشات لازم را نداشتند مسایل مربوط به این نظام شبیه "بودجه بندی نامحدود"^{۱۹} است. هر دو نظام متضمن فروض اساسی غیرمنطقی هستند. در بودجه بندی نامحدود فرض اساسی بر نامحدود بودن منابع است و در نظام *ZBB*، فرض بر توان تصمیم گیران به حذف پروژه ها و برنامه ها است.

¹⁶ - Zero – Base Budgeting

¹⁷ - A. Premchand ، “Government Budgeting and Expenditure Control ، theory and Practice” ، IMF ، 1983 pp. 334-336.

¹⁸ -Richard and Peggy musgrave ، “Public Finance in Theory and Practice”.

¹⁹ - Open – end Budgeting

در عمل نیروهای سیاسی کشور به گونه‌ای عمل می‌کند که امکان حذف هیچ پروژه، یا برنامه‌ای میسر نگردد. به همین دلیل شاید بهتر باشد نظام بودجه‌بندی از صفر برای شمار خاصی از پروژه‌ها یا برنامه‌ها در هر سال به طور جداگانه مورد عمل قرار گیرد.

در کشورهای در حال توسعه، اصلاحات دهه 1960، استمرار تغییرات دهه قبل و تلاش برای اجرای شقوق جدید از بودجه عملیاتی بود. در طبقه‌بندی بودجه تجدیدنظر شد، بهبودهایی در روشهای حسابداری بودجه به عمل آمد و هماهنگی بیشتری بین واحدهای مسئول بودجه‌بندی و برنامه‌ریزی ایجاد گردید. مشکل اساسی این گروه از کشورها، تقویت نقش نظام بودجه‌بندی به عنوان یک ابزار موثر در اجرای برنامه‌های توسعه بود. هدف کشورهایی که تلاش کردند بودجه عملیاتی را به اجرا در آورند استفاده از آن به عنوان کمکی در فرآیند برنامه‌ریزی بود. بکارگیری بودجه‌بندی عملیاتی در این کشورها کند و با سختی همراه بوده است و در بعضی موارد قبل از ارزیابی کامل تجربیات، به این کار مبادرت شد.

در اواخر دهه 1960، تمایل بیشتری به استفاده از روش حسابداری تعهدی بوجود آمد. کمیسیون مفاهیم بودجه آمریکا در سال 1968 با الهام از تجربیات کشور هلند، پیشنهاد استفاده از روش حسابداری تعهدی در آمریکا را مطرح ساخت. این پیشنهاد اگرچه مورد پذیرش قرار گرفت، لیکن بدلیل مشکلات فنی متعدد اجرای آن با روندی کند صورت گرفت. ضمن اینکه مشخص شد هزینه‌های محاسبه شده براساس حسابداری تعهدی تفاوت چندانی با هزینه‌های محاسبه شده براساس روش حسابداری نقدی ندارد (به استثنای هزینه‌های مربوط به حقوق بازنشستگی). کمیسیون سابق الذکر همچنین پیشنهاد داد بودجه واحدی مشتمل بر "بودجه‌بندی بر مبنای حسابداری تعهدی"، "بودجه تشکیلاتی" و "بودجه بر مبنای حسابهای ملی" ارائه شود. این پیشنهاد در کره جنوبی نیز مورد توجه واقع شد و مورد عمل قرار گرفت.

تحولات دهه 1960، همچنین از نظر شروع استفاده از فناوری رایانه‌ای در بودجه‌بندی و حسابداری حائز اهمیت بوده است. بیشتر کشورهای صنعتی و در حال توسعه به درجات مختلف به پردازش الکترونیکی داده‌ها روی آوردند و نظامهای حسابداری خود را با ابزار جدید تجهیز کردند.

اصلاحات دهه 1970

تحولات بودجه‌بندی دهه 1970 به قدری متنوع بود که شرح تمامی آن به شکل محدود امکان‌پذیر نیست. در این دوره روشهای جدیدی پیشنهاد شد، روشهای قدیمی دوباره مطرح گشت و نظامهای بودجه‌بندی بعد از شوک نفتی 1973 تحت فشار زیاد قرار گرفت. اصلاح امری اختیاری است و دهه 1970 دوره‌ای است که طی آن بیشتر کوششها با هدف اصلاح یا به حداقل رساندن نارسایی‌هایی که در گذشته بروز کرده بود صرف گردید. مشکلاتی مانند: اتخاذ تصمیم در خارج از فرآیند بودجه‌بندی و بدون در نظر گرفتن اثرات آن بر مالیه دولت، نبود هماهنگی بین درآمدها و هزینه‌ها، فقدان هدفهای مشخص، نبود نظام بودجه‌بندی

پیشرفته و نظایر آن، مجدداً مورد بررسی قرار گرفت ولی در سالهای اولیه این دهه نتیجه موفقیت‌آمیزی نداشت. برای سهولت تحلیل جامع‌تر این تحولات می‌توان آنها را از سه دیدگاه "وجه قانونی"، "وجه اقتصادی" و "وجه فنی" مورد مطالعه قرار داد.

در زمینه "وجه قانونی" تحولات بودجه‌ریزی، به طور کلی طی دهه‌های 1950 و 1960 کنترل‌های بودجه‌ای، از دیدگاه کنترل رشد هزینه‌ها سیری نزولی داشته و طی دهه 1970 نیز تحول شایان ذکری در این زمینه ایجاد نشد. ولی تلاشهایی در زمینه مشارکت در تصمیم‌گیری و افزایش درجه پاسخگویی به عموم و ایجاد روشهای بودجه پارلمانی در آمریکا و تجدید سازمان کمیته هزینه‌ها در انگلیس موجب بهبود شایان توجهی در نقش قانونگذاری در نظام کلی تصمیم‌گیری مالی شد.

در خصوص "وجه اقتصادی"، برنامه‌ریزی هزینه‌های عمومی از طریق تهیه پیش‌بینی غلطان هزینه‌ها مورد توجه بیشتری قرار گرفت. طی سالهای اولیه دهه 1970، توجه بیشتر به مدیریت تقاضا و برنامه‌ریزی مربوط به آن، منجر به از دست رفتن کنترل مالی شد. چندی بعد ابزارهایی بکار گرفته شد که موجب بهبود نظامهای گزارش‌دهی و نظارت بر بودجه گردید. مشکل دیگری که در این دوره پدید آمد، برنامه‌ریزی به قیمت‌های ثابت و تعدیل برآوردها بر مبنای افزایش قیمت‌ها بود. برای مقابله با این مشکل، در کشور انگلیس برنامه‌ریزی بر مبنای قیمت‌های ثابت منسوخ و به تدریج روشهای جدیدی با استفاده از برآورد روند قیمت‌ها در آینده به کار گرفته شد. در این دوره همچنین نظام برنامه‌ریزی هزینه‌ها در بیشتر کشورهای اروپای غربی و بعضی از کشورهای در حال توسعه مورد استفاده قرار گرفت.

در دهه 1970 مدیریت تقاضا جنبه دیگری پیدا کرد. هدف سیاست مالی از برقراری تراز در بودجه دولت به ایجاد تراز کلی در اقتصاد و تصمیم‌گیری در مورد مزاد یا کسری بودجه هماهنگ با سیاستهای پولی منعطف گردید. این تحولات موجب شد که بودجه علاوه بر نقش آن به عنوان کمک به مدیریت مالی، به عنوان ابزاری برای برقراری تعادل در کل اقتصاد مطرح گردد. این دیدگاه انجام تحقیقاتی برای بهبود ابزار برآورد اثرات مالی بودجه بر اقتصاد را ضروری ساخت. کشورهای صنعتی برای برآورد این اثرات، از مفاهیمی چون "بودجه اشتغال کامل"²⁰، "بودجه ساختاری"²¹ و "بودجه بی اثر دوره‌ای"²² استفاده کردند، که برخی از آنها هنوز هم مورد عمل هستند. این مفاهیم به دلیل کمبود آمار لازم و همچنین مشکلات محاسباتی در کشورهای در حال توسعه بکار گرفته نشد.

²⁰ - Full Employment Budget

²¹ -Structural Budget

³ - Cyclical Neutral Budget

یکی از نوآوری‌های "فنی"، دهه 1970 لحاظ کردن تقاضاهای بودجه در سطوح مختلف منابع موجود بود. نظام بودجه‌بندی A ، B و X در کانادا بر همین اساس بود: بودجه A شامل فعالیتهایی بود که در سطح مبالغ سال گذشته ادامه می‌یافت، بودجه B با فرض افزایش هزینه‌ها بود و بودجه X براساس کاهش احتمالی هزینه‌ها تدوین می‌گردید.

در کشورهای در حال توسعه مشکل اساسی انجام امور بودجه‌بندی و برنامه‌ریزی در دستگاه‌های اجرایی جداگانه بود. اقدامهایی هم که صورت گرفت حالت ادواری به شکل الگوی: جداسازی-یکپارچگی-جداسازی داشت. مشکل اجرای برنامه هم وجود داشت و مشکلات حسابداری فرسوده دولتی نیز بیشتر از پیش نمایان شد.

تجربیات فوق بعد از شوک اولیه نفتی چرخش دیگری پیدا کرد. توجه‌ها عمدتاً به کنترل رشد هزینه‌ها معطوف شد. اگرچه بررسی‌های تجربی که در این زمینه صورت گرفت هیچ یک رشد هزینه‌ها را توجیه نمی‌کرد، لیکن به نظر می‌رسد عوامل سیاسی و همچنین فنی خاص منجر به افزایش هزینه‌ها شده باشند. گسترش نقش دولت به عنوان تولیدکننده، مصرف‌کننده، کارفرما و سرمایه‌گذار و همچنین تغییر در توزیع نسبی جمعیت، تغییر کسب درآمدی تقاضا برای خدمات عمومی و پرداخت قیمت بیشتر توسط دولت برای کالاها و خدمات مصرفی مجموعاً باعث رشد هزینه‌ها شد. در سالهای اولیه، تورم درآمد بیشتری را حاصل کرد و لذا تصمیم‌گیری در مورد هزینه‌ها فشار زیادی ایجاد نکرد. برخی از اقلام هزینه‌ها از حالت اختیاری و صوابدیدی به شکل استحقاقی درآمدند. هزینه‌های انتقالی و خدمات اجتماعی با تورم افزایش یافتند. با توجه به این تحولات و تعهدات ایجاد شده، قدرت انعطاف تصمیم‌گیران محدود شد. به تدریج که افزایش هزینه‌ها موجب تغییر در نرخ مالیاتها شد و کسری بودجه افزایش یافت، لزوم کنترل هزینه‌ها آشکار گردید. کشورهایی که منابع درآمدی آنها منحصر به مالیات بود، برای تأمین کسری بودجه تلاشی را برای کسب درآمدهای جدید آغاز کردند. کوششهای انجام گرفته برای محدود کردن کسری بودجه، همچنین منجر به کاهش هزینه‌هایی شد که عامل ایجاد رشد اقتصادی بودند. با بروز رکود اقتصادی، افزایش درآمدها محدود شد، در حالیکه هزینه‌ها از طریق ایجاد کسری بودجه بیشتر بر تورم موجود دامن زد. میزان استقراض افزایش یافت و هزینه‌های مربوط به بهره وام‌های دریافت شده منجر به افزایش کسری بودجه شد. مجموعه عوامل فوق منجر به این نتیجه شد که کنترل‌های بودجه‌ای باید معطوف به رشد هزینه‌ها گردد.

نتیجه‌گیری فوق دو اثر مثبت و منفی داشت. از جنبه مثبت، قوانینی در جهت بررسی مستمر سیاستهای موجود، برقراری نظامهای کنترل و نظارت مدیریت مالی، و تهیه گزینه‌های مختلف اجرای بودجه تدوین گردید. به تجزیه و تحلیل سیاستها اهمیت بیشتری داده شد و بهبود بهره‌وری و کارایی مورد تاکید قرار گرفت. بعضی از کشورها ذیحسابی کل (کانادا) یا بازرس مالی کل (آمریکا) برای بررسی حسابها تعیین کردند.

از جنبه منفی، فشارهای هزینه‌ای باعث شد که دولتها اقدام به کاهش همه جانبه هزینه‌ها و یا تعدیل هزینه‌ها در قالب سقفها مشخص بزنند. این اقدامات غالباً بصورت ضربتی و متمرکز صورت می‌گرفت. نهایتاً ثبات هزینه‌ها جای خود را به تعدیلهای کوتاه مدت هزینه‌ها داد.

تحولات عمده دیگر این دوره، ظهور مجدد بودجه‌بندی از صفر و به کارگیری "بودجه لفافی"^{۲۳} و "مدیریت هدفمند"^{۲۴} بود. جیمی کارتر فرماندار ایالات جورجیای آمریکا پس از انتخاب به ریاست جمهوری در سال 1977 شکل جدید بودجه‌ریزی از صفر را ارایه کرد. این روش دارای سه ویژگی اساسی زیر بود:

1- برای پیشنهادهای بودجه، مجموعه‌های تصمیم‌گیری در نظر گرفته شده بود که به "بسته‌های تصمیم‌گیری"^{۲۵} موسوم بود. بطور تقریب 10000 بسته تصمیم‌گیری در هر سال تهیه می‌شد.

2- سطوح تأمین اعتبار زیر برای هر بسته تصمیم‌گیری مورد استفاده قرار می‌گرفت:

- سطح حداقل، مربوط به خدماتی که سطح آنها نسبت به وضع موجود کاهش می‌یافت.
- سطح موجود، برای خدماتی که سطح آنها در وضعیت فعلی ثابت باقی می‌ماند، با در نظر گرفتن افزایش هزینه‌های پرسنلی و اداری.
- سطح افزایشی، مربوط به خدماتی که باید نسبت به وضع موجود افزایش می‌یافت.

3- سطوح تأمین اعتبار بسته‌های تصمیم‌گیری برحسب اهمیت اولویت‌گذاری می‌شدند.

نظام جدید بودجه‌ریزی از صفر، از جهات مختلف مورد نقد قرار گرفت. مهمترین انتقاد، زمان مورد نیاز برای تهیه پیشنهادات بود. نظام بودجه‌ریزی از صفر برعکس آن چیزی که جیمی کارتر وعده داده بود، نیاز به توجیه دستگاه‌ها نسبت به هر دلار دریافتی داشت. مقامات مسئول نمی‌دانستند چگونه سطح حداقلی کمتر از وضع فعلی می‌تواند وجود داشته باشد در حالی که عملیات فعلی سودآور بود (مانند تأمین اجتماعی). بطور کلی، روش جدید بودجه‌ریزی از صفر در موارد نادری برنامه‌های غیرضروری را حذف یا رشد آنها را متوقف و یا منجر به تغییر در اولویت برنامه‌ها شد. در چند مورد خاص، با تأمین اعتبار برخی از برنامه‌ها در سطح حداقل، پس‌اندازی ایجاد شد ولی این امر موجب خشم دستگاه‌های ذی‌ربط شد، زیرا مسئولین آنها می‌دیدند باید به این دلیل تنبیه شوند که توانسته بودند تشخیص دهند چگونه می‌توانند برنامه‌های خود را

²³ - Envelope Budgeting

²⁴ - Management By Objective

²⁵ - Decision Packages

با بودجه‌ای کمتر از قبل اجرا کنند. به دلیل همین مشکلات، مدت کمی پس از به قدرت رسیدن رونالد ریگان در ژانویه سال 1981، نظام بودجه‌ریزی از صفر کنار گذاشته شد.^{۲۶}

"در نظام بودجه‌بندی لفافی" که در کشور کانادا به اجرا در آمد، کل بودجه به 9 لفاف تقسیم می‌شد، که هر یک تحت مدیریت کمیته‌ای خاص قرار می‌گرفت. تخصیص بودجه در هر کمیته در قالب سقف لفاف مزبور صورت می‌گرفت.

در نظام بودجه‌بندی "مدیریت هدفمند" سه فعالیت عمده موردنظر است: تعیین هدفها، مشارکت و بازخور، طرفداران این نظام نسبت به عامل مشارکت در نظام بودجه‌بندی تاکید زیادی داشتند. در نظام مدیریت هدفمند، فرضیه کلاسیک مدیریت مورد نظر نبوده، بلکه بیشتر تحت تاثیر نظریه‌های مربوط به "نوع‌پرستی سازمانی"^{۲۷} که توسط نظریه پردازانی چون داگلاس مک گرگور^{۲۸} بیان می‌شد قرار داشت. در این نظام هدف‌های سازمانی از طریق مشارکت اعضای سازمانها تعیین می‌گردد. اعضای سازمانها در تعیین هدفهای گروههای خاص خود مشارکت فعالی دارند، که این امر باعث می‌شود مشارکت کنندگان احساس کنند هدفها مشروع و بر حق است، و لذا حمایت لازم را از آن به عمل می‌آورند. در فرآیند مشارکت، اعضا تعهد بیشتری نسبت به هدف‌های سازمان خواهند داشت. همچنین تصور می‌شود، افزایش مشارکت در نظام مدیریت هدفمند موجب افزایش انگیزه، انعطاف بیشتر و عملکرد بهتر و رضایت کاری بیشتر شود.

پایدار سازی نظام ارزشیابی و کنترل شش بعد اساسی دارد که هر یک از این ابعاد نیاز به توجه و دقت مستمر دارند.

1- تقاضا - منظور نیازهای ساختاری مانند قوانین و مقررات داخلی و بین‌المللی است که اجرای نظام ارزشیابی و کنترل را ایجاب کند.

2- مسئولیت‌ها و نقش‌های مشخص - مسئولیت سازمانها و افراد مسئول جمع‌آوری، تحلیل و گزارشگر اطلاعات عملکرد باید به طور کامل و آشکار تعریف شده باشد.

3- اطلاعات قابل اعتماد و معتبر - اطلاعات تولید شده در نظام ارزشیابی و کنترل باید شفاف بوده و مورد ارزیابی مستقل قرار گیرد. اگر اطلاعات عملکرد دولت محرمانه نگهداشته شده و از انتشار آنها جلوگیری شود نظام کارایی لازم را نخواهد داشت. برای کنترل مجدد نظام بهتر است

²⁶ - Robert D.Lee Jr. and Ronald Johnson ، "Public Budgeting systems" ، Aspen Publishers Inc. 1998 ، pp. 113-114.

²⁷ - Organizational Humanism

²⁸ - Dauglas Mc Gregor

بررسی‌های مستقل موردی در خصوص اطلاعات جمع‌آوری شده توسط واحدهای حسابرسی دولت، مجلس و یا مجامع علمی مستقل برای آزمون میزان اعتبار آنها انجام گیرد.

4- پاسخگویی - هیچ بخشی از دولت نباید از دادن پاسخ به مردم معاف باشد. شهرداری‌ها و سازمانهای غیردولتی می‌توانند نقش مهمی در ارتقای شفافیت و پاسخگویی داشته باشند. در بعضی از کشورها (مانند بنگلادش) جمع‌آوری اطلاعات در خصوص عملکرد بعضی از بخشهای دولتی توسط سازمان غیردولتی انجام می‌گیرد.

5- توان و ظرفیت - برای پایداری نظام به مهارتهای در سطح بالای فنی نیاز است. تعیین اهداف راهبردی و توسعه سازمانی نیز نیازمند مهارتهای مدیریتی خاص است. نظام‌های جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها باید به طور مرتب نوسازی شود.

6- انگیزه‌ها - برای استفاده از نتایج عملکرد انگیزه کافی باید وجود داشته باشد. این نکته بدین معنی است که موفقیت‌ها باید اعلام و مورد تشویق قرار گیرد، به مشکلات توجه شود، پیام‌دهندگان تنبیه نشوند و به آموزش سازمانی ارج نهاده شود. از نظام ناکارآ و فاسد نمی‌توان انتظار تولید اطلاعات با کیفیت و قابل اعتماد داشت. برای پایداری نظام کنترل و ارزشیابی باید انگیزه‌های لازم برای ایجاد تحرک لازم در مدیران و مخاطبین دولت ایجاد کرد.

نظام چارچوب میان مدت هزینه‌های بودجه²⁹ (MTEF)

چارچوب میان مدت هزینه‌های دولتی، یک فرآیند تدوین برنامه و بودجه است که در قالب آن هیئت دولت و دستگاه‌های اجرایی با حفظ قراردادهای معتبری برای تخصیص منابع به اولویت‌های موردنظر منعقد می‌سازند. این فرآیند دو هدف اصلی دارد: اولین هدف تعیین اهداف کمی مالی و دومین هدف تخصیص منابع راهبردی در قالب هدف‌های کمی یاد شده است.

"تخصیص منابع به اولویتهای راهبردی" نیازمند تعیین اولویتهای عمومی دولت و همچنین اولویتهای هر یک وزارتخانه‌ها است. برای این شفافیت لازم است، اولویتهای دولت در بودجه منعکس شود در حالی که در زمینه اولویتهای بخش (وزارتخانه‌ها) ذکر آنها در برنامه‌های بخشی کافی است.

²⁹ - Medium Term Expenditure Framework (MTEF)

فرآیند تعیین اهداف کمی از دو فرآیند مجزا تشکیل شده است: (1) تهیه گزارش اقتصادی و مالی به وسیله دستگاه‌های اجرایی و (2) تعیین هدف‌های کمی به وسیله دولت، نتایج این دو فرآیند در دو گزارش مجزا برای اطلاع عموم منتشر می‌شود.

چارچوب میان مدت هزینه‌های موجود از چهار فرآیند زیر تشکیل می‌شود که مسئولین انجام آن و گزارشاتی که باید تهیه شود به شرح زیر می‌باشد:

| عنوان سند | مسئول انجام فعالیت | عنوان فعالیت |
|-------------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| گزارش اقتصادی و مالی | دستگاه‌های اجرایی | 1- تهیه گزارش اقتصادی و مالی |
| بخشنامه سیاست‌های بودجه | دولت | 2- بخشنامه سیاست‌های بودجه |
| برنامه‌های بخشی | دستگاه‌های اجرایی - دولت | 3- برنامه‌های بخشی و سیاست‌های بخشی |
| بودجه | دستگاه‌های اجرایی | دولت |
| | | 4- سند بودجه |

"تهیه گزارش اقتصادی و مالی" را می‌توان شروع سیکل تهیه بودجه تلقی کرد. این گزارش راهنمای بحث‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی است. سازمان برنامه‌ریزی، واحد مسئول بودجه و خزانه‌داری نقش اساسی را در تهیه این گزارش دارند. در این گزارش تصویری از شاخص‌های مالی و اقتصادی نیز ارائه می‌شود. دوره زمانی این تصویر یکی از نکات اساسی است که باید در مورد آن اتخاذ تصمیم شود. معمولاً به میزان تجربه کشور در اجرای *MTEF*، این دوره زمانی می‌تواند طولانی‌تر باشد. همچنین این گزارش باید اطلاعاتی را در زمینه آثار تغییرات سیاستی دولت در بر داشته باشد. اطلاعات مربوط به بخش خصوصی نیز باید در حد امکان در این گزارش منظور شود.

گزارش اقتصادی و مالی ساز و کار مناسبی برای پرسش و پاسخ در زمینه عملکرد دولت ایجاد می‌نماید و یک فرهنگ پاسخگویی و شفافیت ایجاد می‌نماید. در نظام *MTEF*، شفافیت و پاسخگویی عوامل اصلی موفقیت فرآیند به شمار می‌آیند. گزارش اقتصادی و مالی پس از طرح در دولت باید برای اطلاع عموم انتشار یابد.

دومین زیر مجموعه *MTEF* تهیه "گزارش راهبرد مالی" و "بخشنامه سیاست‌های بودجه‌ای" توسط دولت است. یکی از ویژگی‌های نظام *MTEF* این است که جریان رهنمودهای راهبردی از بالا به پایین و جریان

پیشنهادهای هزینه‌ای از پایین به بالا است. بخشنامه سیاستهای بودجه در واقع سند راهبردی تخصیص منابع بودجه است. ماخذ این سند برنامه دولت است و این برنامه بخشی از *MTEF* محسوب می‌شود.

پس از بررسی گزارش اقتصادی و مالی و برنامه دولت، دولت هدفها و سیاستهای بلندمدت کلان اقتصادی و مالی را تعیین می‌کند. شکل تفصیلی این هدفها نیز در دوره‌های کوتاه مدت تر مشخص می‌شود. دولت با کمک سازمان برنامه‌ریزی نسبت به برآورد شاخص‌هایی چون رشد، تورم، نرخ سود، نرخ ارز و بدهی دولت اقدام و نتیجه را در گزارش راهبردی مالی منعکس می‌کند، انتشار این گزارش به فرهنگ‌سازی در زمینه پاسخگویی و شفافیت کمک می‌کند.

برای موفقیت نظام *MTEF* هرگونه اطلاعات و یافته‌های جدید باید به تدریج به چارچوب اضافه شود و یا در ارایه اطلاعات جدید گزینه‌های جدیدی فراهم گردد. این اقدام به دولت امکان می‌دهد تا اولویتها را براساس آخرین اطلاعات مورد بازبینی قرار دهد.

پس از تعیین هدفهای کمی مالی فرآیند تخصیص منابع آغاز می‌شود. در این مرحله دولت با تقاضاهای دستگاه اجرایی برای افزایش اعتبار مواجه است. دولت این پیشنهادها را در چارچوب اولویتهای تعیین شده مورد بررسی قرار می‌دهد و براساس مباحث انجام شده در دولت بخشنامه سیاستهای بودجه‌ای تهیه و به دستگاههای اجرایی ابلاغ می‌شود. این بخشنامه چارچوب اصلی را که در قالب آن پیشنهادهای نهایی بودجه باید تنظیم شود تعیین می‌کند. سقف اعتبارات دستگاههای اجرایی نیز در این بخشنامه مشخص می‌شود. تعیین این سقف یکی از تصمیمات بسیار مهمی است که در دولت اتخاذ می‌شود. اگر سقفهای تعیین شده، سخت و غیرقابل انعطاف باشد ممکن است به جای تخصیص راهبردی منابع به مدیریت پول در دستگاههای اجرایی منجر شود. اگرچه این عوامل هر دو مورد نیاز می‌باشند، ولی استقرار یک فرهنگ اولویت‌گذاری راهبردی در دستگاههای اجرایی مزایای زیادی مانند برنامه‌ریزی، اندازه‌گیری عملکرد، پاسخگویی و شفافیت می‌تواند داشته باشد. سقفهای قابل انعطاف می‌تواند به تحقق هدف *MTEF* را در زمینه استقرار نظام مدیریت راهبردی و ایجاد تخصیص منابع به صورت رقابتی فراهم نماید.

دستگاههای اجرایی بودجه پیشنهادی خود را به دولت ارایه و دور مذاکرات برای تعیین اعتبارات دستگاههای اجرایی آغاز می‌گردد. در دولت با توجه به اولویتهای تعیین شده و همچنین اهمیت برنامه‌های بخشی نسبت به تعیین بودجه هر دستگاه اقدام می‌شود.

آخرین مرحله فرآیند *MTEF* تهیه سند بودجه است. در این سند بودجه دستگاههای اجرایی مختلف تلفیق می‌شود، و با تهیه چارچوب نهایی تخصص اعتبارات و گزارش سیاستهای راهبردی دور تهیه بودجه به پایان می‌رسد و سند نهایی برای تصویب به مجلس ارایه می‌شود.