

مالیه عمومی

دانشگاه جامع علمی کاربردی

مرکز تحقیقات صنعتی ایران

مدرس: دکتر حمید اروانه

فصل اول: مفاهیم کلی مالیه عمومی و فعالیت های اقتصادی دولت

اصطلاح مالیه عمومی:

از دو کلمه مالیه و عمومی تشکیل شده است کلمه مالیه از کلمه مالیه مشتق شده است به طوری که هر نوع شیئی که با مالکیت در ارتباط باشد مال گفته می شود. در اینجا نیز به تمام کالاها و خدماتی که نیازهای انسانی را برطرف می کند مال یا کالا می گوئیم. کلمه عمومی به دو مفهوم محدود (دولت) و گسترده (کشور) تقسیم می شود. به طوری که در چارچوب گسترده به معنی مردم یک منطقه یا کشور و یا به معنی جامعه و اجتماع می باشد. اما در چارچوب محدود مفهوم کلمه عمومی عبارت از بخشی است که جامعه یا اجتماع را مدیریت می کند. بعبارت دیگر کلمه عمومی به معنی دولت و ساختار دولتی است. بطور کلی فعالیت های اقتصادی یک کشور به بخش عمومی و بخش خصوصی تقسیم می شود. بدین جهت اصطلاح "مالیه عمومی" به معنی عمومی و یا بعبارت دیگر به مفهوم روابط مالی دولت می باشد. در یک کلام کلی، مالیه عمومی دانشی است که در زمینه فراهم کردن منابع مالی دولت (درآمدهای دولت) به منظور تأمین نیازهای مشترک جامعه و انجام خدمات عمومی (هزینه های دولت) به بحث و بررسی می پردازد.

در مالیه عمومی ساختار سازمان یافته اجتماع را دولت گویند و تمام افرادی که در یک کشور زندگی می کنند اعضای طبیعی یک دولت محسوب می گردند. همچنین مفهوم دولت نیز دارای دو معنای گسترده و محدود است. در مفهوم گسترده دولت شامل افرادی است که در یک جامعه و سرزمین معینی زندگی می کنند. در این راستا افراد و ملتی که در یک جا و سرزمین به صورت سازمان یافته زندگی می کنند یک موجود سیاسی هستند.

در مقابل تمام افرادی که در جامعه زندگی می کنند به دو طبقه یعنی آنهایی که اداره می کنند و آنهایی که اداره می شوند تقسیم می شوند. بخشی که جامعه را اداره می کند در مفهوم محدود، دولت خوانده می شود. مهمترین تفاوتی که می توان بین مؤسسات دولتی و بخشی خصوصی قائل گردید نوع مدیریت این مؤسسات است. مؤسسات دولتی معمولاً توسط انتخاب شدگان اداره می شوند و یا بوسیله انتخاب شدگان اشخاصی را بکار می گمارند. در صورتیکه مؤسسات خصوصی بوسیله صاحبان آن مؤسسات و یا بوسیله نمایندگان آنها بکار گماشته می شوند. همچنین باید خاطر نشان کرد که مؤسسات دولتی می توانند با استفاده از قوانین به زور متوسل شوند بعنوان مثال دولت می تواند به زور جوانان را به خدمت سربازی وا دارد و یا

از مردم در چارچوب قوانین به زور مالیات دریافت کند. در صورتی که مؤسسات بخش خصوصی به هیچ عنوان نمی‌توانند در ارتباط با اشخاص به زور متوسل شوند.

تشکیلات و ساختار دولتی در طول زمان تحولات زیادی پیدا کرده است. اگرچه امروزه ساختار نظام دولتی از کشوری نسبت به کشوری دیگر متفاوت و متغیر است، اما در مفهوم دولت بعضی از وظایف اساسی غیرقابل تغییر می‌باشد. یکی از وظایف مهم دولت، تأمین نیازهای مشترک افرادی است که به صورت اجتماع یا جامعه در سرزمینی با هم زندگی می‌کنند. این نوع نیازها مربوط به عموم و مشترک بوده که با فعالیت‌های فردی و یا بخش خصوصی قابل تأمین نیست.

برای تأمین نیازهای مشترک جامعه، دولت خدماتی را انجام می‌دهد، که "خدمات عمومی" نامیده می‌شود. دولت برای انجام خدمات عمومی باید هزینه‌هایی را متحمل شود، هزینه‌ها زمانی استمرار خواهد داشت که در مقابل آنها درآمدی میسر باشد. بنابراین دولت برای انجام هزینه‌های خود احتیاج به درآمد دارد. با تعاریف فوق، موضوع مالیه عمومی مطرح می‌گردد، یعنی دولت برای انجام خدمات عمومی باید مالیات و درآمدهای عمومی را جمع‌آوری نموده و به خدمات عمومی متفاوت تخصیص دهد.

موضوع مالیه عمومی فقط بررسی و مطالعه هزینه‌ها و درآمدهای دولت نیست، بلکه هدف اصلی مالیه عمومی بررسی و تجزیه و تحلیل نتایج اقتصادی و اجتماعی کسب شده از جمع‌آوری مالیات و یا درآمدهای عمومی دولت و همچنین بررسی هزینه‌های دولتی از نظر کمی و کیفی است.

همانطوریکه دولت از طریق مالیات، هزینه‌های عمومی و ابزارهای دیگر مالی در اقتصاد مداخله نموده و ترجیحات اقتصادی افراد را تحت تأثیر قرار می‌دهد، به همان گونه مجموعه تعادل‌های مربوط به اقتصاد را نیز متأثر می‌نماید. بدین جهت امروزه مسایل مالی و تأثیرات متنوع و نتایج آنها هر کدام بصورت جداگانه یک موضوع تحقیق و بررسی را ایجاب می‌نماید. به عنوان مثال: توزیع منابع اقتصادی دولت، ثبات قیمت‌ها و انواع فعالیت‌های مربوط به رشد اقتصادی موضوع مالیه عمومی را تشکیل می‌دهد. موضوع مالیه عمومی از دیرباز افکار دولتمردان، فلاسفه و محققین را به خود جلب نموده است. بطوریکه اغلب آنها در این باب عقاید و نظریه‌هایی بیان نموده‌اند.

بخش اول: تحول بخشی مالیه عمومی در اجرای مالیات‌های کلان اقتصادی

در قرون وسطی: بنا به نوشته‌های کتب تاریخی، سازمان کشورداری عبارت از یک سازمان ملوک الطوائفی بوده است. درآمد‌های مالی دولت‌ها در این دوره یا بوسیله املاک و دارایی‌های پادشاه و یا بوسیله فتوحات و باج‌هایی که از ممالک تحت‌الحمایه دریافت می‌شد تأمین می‌شده است.

بعد از سقوط ملوک الطوائفی و پیدایش حکومت‌های متمرکز، اداره کشور و پرداخت حقوق و مقرری از یک طرف و هزینه‌های نگهداری ارتش برای حفاظت از مرز و بوم و تأمین امنیت از طرف دیگر احتیاجات مالی دولت‌ها را افزایش داد. در نتیجه نقش درآمد‌های دولت بخصوص مالیات در سازمان کشورداری رفته رفته از اهمیت بیشتری برخوردار گردید. در این عصر دولتمردان عقیده داشتند: تأمین امنیت و دفاع از کشور بدون سرباز و ارتش امکان‌پذیر نیست. سرباز و ارتش بدون پول سازمان‌دهی نمی‌شود. پول، بدون آبادانی و عمارت کشور حاصل نمی‌شود، آبادانی و عمارت کشور به سیاست و تدبیر نیاز دارد و تکیه گاه سیاست عدالت است.

در اواخر قرن شانزدهم: در خصوص بررسی مسایل مربوط به اداره کشور، که مالیه نیز بخش مهمی از آن را تشکیل می‌داد کتابی توسط "ژان بدن" دانشمند فرانسوی تألیف شد. این دانشمند مانند دیگر علمای دوره مریکانتیلیسم معتقد بود که، جز در موارد استثنایی دولت نباید از طریق مالیات درآمد خود را تأمین کند. "توماس من" از دانشمندان معروف دیگر مکتب مریکانتیلیسم می‌باشد. وی معتقد است: مالیات‌ها اگرچه ظلم و تعدی از طرف حکومت به شمار می‌آید، ولی لازم و ضروری است. به نظر وی مالیات بر مصرف بر سایر انواع مالیات‌ها الویت دارد، زیرا این مالیات بوسیله طبقه ثروتمند که کالاهای مشمول مالیات را مصرف می‌کنند پرداخت می‌شود.

مریکانتیلیست‌ها یا سوداگران معتقد بودند که منشاء ثروت ملل مقدار طلا و نقره‌ای است که در اختیار آن ملت‌ها می‌باشد، بدین جهت دولت‌ها برای افزایش ثروت ملل و ازدیاد درآمد باید سیاستی را تعقیب کنند که بر مقدار طلا و نقره موجود در کشور افزوده شود. در این راستا باید بر صادرات بیفزایند و از واردات بکاهند، همچنین برای جلوگیری از واردات حقوق گمرکی سنگینی وضع شود و بعلاوه دولت نیز در کلیه فعالیت‌های اقتصادی باید مداخله نماید.

در نیمه قرن هیجدهم: در اثر بحرانی بودن وضع مالی دولت فرانسه، مالیاتهای سنگینی از طرف کلیسا و دولت بر مردم تحمیل می‌شد که بدین جهت موضوع مالیه دولت در این عصر توسط محققین مالی و نویسندگان اهمیت زیادی پیدا کرد. توجه اکثر مؤلفان فرانسوی در این دوره به گرسنگی و فقر طبقه کشاورز معطوف گردید. در این میان مکتب سیاسی بنام مکتب حقوق فطری که زاده وضع اجتماعی و اقتصادی این دوره بود با آثار مؤلفینی که در زمینه فقر طبقه کشاورز قلمفرسایی کرده بودند، یک مکتب اقتصادی بنام مکتب فیزیوکراتها (طبیعیون) بوجود آمد که ابتدا در فرانسه و سپس در اروپا رواج یافت.

اصول حاکم در عصر فیزیوکراتها: ذیلاً در دو قسمت خلاصه می‌شود:

۱- در زندگی بشر و بخصوص در زندگی اقتصادی، قوانینی طبیعی وجود دارد که حتمی و لازم‌الاجرا می‌باشند و هرگونه مداخله دولت در زندگی اقتصادی و جلوگیری از اجرای قوانین طبیعی با شکست مواجه گردیده و عکس‌العملی ایجاد می‌نماید که مخالف هدف دولت خواهد بود.

۲- فیزیوکراتها معتقدند که زمین منشأ ثروت ملی است و کشاورزی تنها مولد ثروت است. در نتیجه درآمد دولت و طبقات غیر کشاورز از درآمدهای کشاورزی تأمین می‌گردد. بنابراین دولت باید مالیات خود را از منشأ کلیه درآمدها که زمین است وصول کند و این مالیات واحد باید از مالکین اراضی دریافت شود.

در مورد تجارت، فیزیوکراتها طرفدار آزادی تجارت و مخالف وضع حقوق گمرکی بودند، بدین جهت با تأمین درآمد دولت از طریق حقوق گمرکی و تجارت خارجی که اساس عقیده مالی مکتب مرکانتلیستها بود مخالفت می‌کردند.

اوایل قرن نوزدهم: در اواخر قرن هیجدهم و اوایل قرن نوزدهم، با انتشار آثار اقتصاد دانانی مانند آدام اسمیت، ریکاردو، استوارت میل و ژان باتیست سی مکتبی موسوم به کلاسیکها در انگلستان بنیان نهاده شد. در آثار آدام اسمیت و ریکاردو، موضوع مالیه عمومی و اهمیت آن مورد بررسی قرار گرفته است. پیدایش این مکتب همزمان با پایان دوره فئودالیسم و شروع کاپیتالیسم صنعتی است. سرمایه‌داران که خواهان عدم دخالت دولت برای آزادی سودهای کلان بودند، پیشرفت اقتصادی جامعه را در گرو آزادی کامل اقتصادی برای کسب سود و منافع شخصی می‌دانستند.

بخش دوم: نقش و دخالت دولت در امور اقتصادی

از ابتدای قرن نوزدهم علم اقتصاد از اهمیت خاصی برخوردار گردید. در این دوره کتب و رساله‌های متعددی که صرفاً جنبه مالیاتی داشت در اروپا به رشته تحریر درآمد. علم مالیه و مسایل مالی به صورت مستقل و جداگانه مورد تحقیق و مطالعه قرار گرفت و بعنوان یک قسمت مهم از سازمان اجتماعی و سیاسی تلقی گردید.

سیمون دو سیسموندی در مورد مالکیت و دولت معتقد بود که: مالکیت یک حق طبیعی نیست بلکه نوعی انحصار به شمار می‌آید که مخلوق انسان است به طوری که سبب دشواریها و خطراتی نیز می‌گردد. با این حال نباید تصور کرد که حق مالکیت باید معدوم و منسوخ گردد؛ ابدأ، حق مالکیت تا جایی محترم است که مفید حال عموم بوده و برایشان مضر نمی‌باشد. نتیجه غائی و غیرقابل اجتناب این طرز فکر، هواداری از مداخله دولت در امور اجتماعی به منظور تأمین حقوق و وظایف ناشی از مالکیت و جلوگیری از سوء استفاده‌های ممکن و یا محتمل در این زمینه است.

لویی بلان از منتقدان نظام اجتماعی عصر خود می‌گوید: انقلاب کبیر فرانسه (۱۷۸۹ م) ناقص و ناتمام مانده است و باید تکمیل شود زیرا انقلاب ۱۷۸۹ آزادی را بدون مالکیت به مردم اعطا کرده است در حالیکه آزادی بدون تأمین مادی بی‌ثمر است. آزادی هنگامی واقعیت خواهد داشت که بر مالکیت استوار باشد و گرنه حاصل آن تسلط توانا بر ناتوان و تشدید نابرابری‌های اجتماعی خواهد بود. چاره این مشکل را لویی بلان در مداخله دولت می‌دانست که بایستی وسائل کار را برای کارگران فراهم و آنان را از بندهای فقر و تهی‌دستی رها ساخت. همچنین برای حفظ و حراست آزادی، او معتقد به ضرورت مداخله دولت در امور اقتصادی و حذف رقابت آزاد بود. بنابراین بی‌طرفی دولت که در مکتب کلاسیکها در مقام منشور این مکتب بود، کم‌کم جای خود را به عدم بیطرفی واگذار نمود.

البته اساس و پایه گسترش دخالت دولت فقط محدود به وقایع سیاسی نیست، بلکه گسترش دخالت دولت و تحول اقتصاد لیبرال قرن نوزدهم به اقتصاد ارشادی ریشه عمیق‌تری دارد. این تغییر و تحول را باید اولاً در ماهیت بحرانی قبل از جنگ جهانی اول و بعد از آن، مورد مطالعه قرار داد. ثانیاً این امر نشان دهنده تحول اقتصاد خرد ذره‌ای قرن نوزدهم به اقتصاد قرن بیستم است.

در قرن بیستم دولت با دخالت‌های ارشادی خود توانست اصل هم‌آهنگی را بین واحدهای بزرگ اقتصادی ایجاد نماید.

بخش سوم: فعالیت های اقتصادی دولت (بخش عمومی)

الف - جدا کردن فعالیتهای اقتصادی بخش دولت با بخش خصوصی

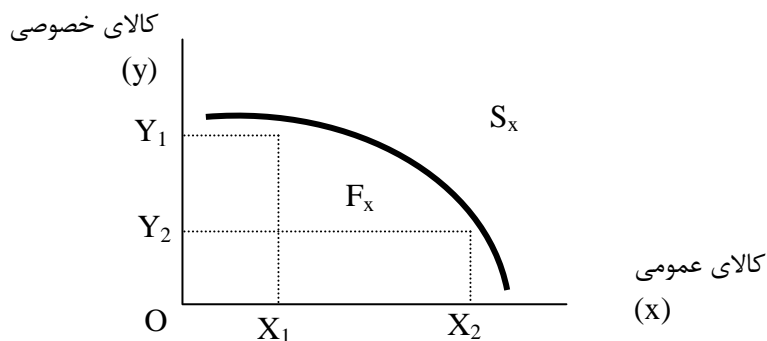
فعالیت های اقتصادی در تمام کشورها به بخشهای عمومی و خصوصی تقسیم می شود، اما ابعاد اقتصادی بخشها از کشوری نسبت به کشور دیگر متفاوت می باشد. هدف اساسی فعالیت های هر دو بخش، تحصیل بالاترین تولید با منابع کمیاب است. تأمین کالاهای مورد نیاز فردیکه جامعه را تشکیل می دهند، از نظر نوع نیاز به دو قسمت تقسیم می شوند.

۱- نیازهای فردی

۲- نیازهای اجتماعی

کالاهای مورد نیاز افراد بوسیله قواعد عرضه و تقاضا از طرف بخش خصوصی تأمین می شود. اما برعکس، امنیت داخلی، دفاع از کشور، عدالت و همچنین کالاها و خدمات عمومی مورد نیاز جامعه را نمی توان از طریق قواعد عرضه و تقاضا تهیه و یا تولید نمود. بدین جهت کالاها و خدمات مورد نیاز جامعه از طرف بخش عمومی (بخش دولتی) تولید می شود. افراد، در صورت پرداخت بهای کالاهای خصوصی هر چقدر از آن کالاها که مورد نیاز باشد خریداری می نمایند، بنابراین تأمین مالی کالاهای خصوصی بوسیله مصرف کننده آنها و یا خریدار پرداخت می شود. در صورتیکه منبع مالی کالاهای عمومی عبارت از مالیات هایی است که دولت از مردم دریافت می کند و یا از طریق درآمدهای عمومی دیگر تأمین می گردد. گرچه تأمین مالی کالاهای خصوصی بصورت داوطلبانه از طرف خریدار پرداخت می شود، اما تأمین مالی کالاهای عمومی با اجبار توأم است و این جبر در چارچوب قوانین و مقررات بدون میل و رغبت دولت انجام می گیرد.

تخصیص و تقسیم منابع تولید بین کالاهای عمومی و خصوصی یکی از موضوع های مهم مالیه عمومی است. در مورد مقدار و چگونگی تقسیم و تخصیص منابع موجود بین کالاهای عمومی و خصوصی یک مقیاس معین وجود ندارد. این موضوع را می توان با استفاده از منحنی امکانات تولید نشان داد. به منظور بررسی تخصیص منابع بین کالاهای عمومی و خصوصی، منحنی امکانات تولید (PPC) زیر را در نظر می گیریم. برای بدست آوردن منحنی امکانات تولید فرض می کنیم که عوامل تولید معین و ثابت باشد و با فرض وجود اشتغال کامل تنها دو کالا عمومی و خصوصی تولید شود.



هر نقطه روی منحنی امکانات تولید بیانگر اشتغال کامل است (مانند A_1 و A_2 و ...) هر نقطه در زیر منحنی امکانات تولید بیانگر اشتغال ناقص است (مانند نقطه F) و دستیابی به هر نقطه در خارج منحنی امکانات تولید (مانند نقطه S) در صورت رشد و توسعه اقتصادی و به عبارتی افزایش کمی و کیفی در عوامل تولید و بهبود دانش فنی امکان پذیر است.

ب- تفاوت بین اقتصاد عمومی و خصوصی

۱- اهداف اقتصاد عمومی و خصوصی

اهداف فعالیت‌های اقتصادی را میتوان در بهره‌وری و فایده خلاصه کرد. در این چارچوب «هدف فعالیت‌های اقتصاد خصوصی افزایش منافع فردی است و هدف فعالیت‌های اقتصاد عمومی افزایش منافع اجتماعی می‌باشد» بطوری که ملاحظه می‌شود، در اهداف هر دو بخش یک نقطه مشترک وجود دارد، یعنی با استفاده مؤثر از کالاهای کمیاب، نیازهای بیشمار به طور مطلوبی تأمین گردد.

۲- تصمیم‌گیری تولید در اقتصاد بخش عمومی و خصوصی

رفتار عقلانی واحدهای اقتصادی ایجاب می‌کند که قبل از تصمیم‌گیری در تولید، به سوالات زیر پاسخ دهند:

۱- چه کالاهایی باید تولید شود؟

۲- کالاها باید چگونه تولید شود؟

۳- کالاها برای چه کسانی تولید خواهد شد؟

۴- چه مقدار کالا تولید خواهد شد؟

در بخش خصوصی، سئوالات فوق توسط بازار و مؤلفه های عرضه و تقاضا پاسخ داده می شود. اما در بخش عمومی از طریق قدرت حاکمه (دولت) پاسخ گیری به سئوالات مذکور و تصمیم گیری در تولید انجام می گیرد. در کشورهای دارای رژیم دموکراتیک، افراد نیز می توانند با استفاده از حق رأی و انتخاب در تصمیم گیری های اقتصادی دولت مؤثر واقع شوند. اگر چه در بخش خصوصی تصمیم گیری نهایی برای تولید، مستقیماً از طرف افراد اتخاذ می شود اما دولت نیز با تصمیم گیری و تعقیب سیاست های اقتصادی خود به طور نمونه به وسیله مالیات ها می تواند در تصمیم گیری های بخش خصوصی تأثیرگذار باشد.

در اقتصاد بخش عمومی، مهمترین ابزار تصمیم گیری دولت برای تولید کالاها و خدمات عمومی، بودجه کشور است. در این بخش مقدار تولید، وابسته به نیازهای فردی نبوده، دولت با در نظر گرفتن احتیاجات اجتماعی به تولید کالاها و خدمات می پردازد.

تبادل اقتصادی در بخش خصوصی، بعبارت دیگر مقدار تولید و قیمت، از تقاطع منحنی های عرضه و تقاضا بدست می آید. به هر علتی، بعنوان مثال، اگر تقاضا در اثر بالا رفتن درآمدهای مصرف کنندگان افزایش یابد قیمت ها نیز افزایش خواهد یافت. در این حالت مؤسسات تولیدی نیز تولید خود را افزایش خواهند داد.

فصل دوم: ماهیت خدمات عمومی در ارتباط با وظایف دولت ها

بخش اول: علل فعالیت‌های اقتصادی بخش عمومی

بطور کلی فعالیت‌های اقتصادی یک کشور را اقتصاد ملی گویند. اقتصاد ملی ترکیبی از فعالیت‌های اقتصاد بخش عمومی و بخش خصوصی است.

آزادی عمل و حقوق مالکیت خصوصی، از شرایط اولیه و اساسی اقتصاد بخش خصوصی است. اگر چه بخش خصوصی در تولید کالاها و خدماتی مانند مواد غذایی، پوشاک، مسکن و غیره می‌تواند پیشرو و موفق باشد، اما در تولید کالا و خدمات عمومی همانند: توزیع عادلانه ثروت دفاع از کشور، امنیت و قضاوت که خصوصیات اجتماعی و عمومی دارند، بخش خصوصی نمی‌تواند موفقیت کسب نماید. از این رو وجود بخش عمومی و اقتصادی آن لازم و مورد نیاز است.

همچنین علل اصلی فعالیت اقتصادی دولت به شرح زیر می‌توان بر شمرد:

۱- تولید کالاها (اجتماعی) عمومی

۲- تأثیر عوامل خارجی

۳- انحصارات طبیعی

۴- بر طرف کردن نواقص "بازار رقابت کامل"

الف - کالاها عمومی

این کالاها، به کالاها عمومی محض، شبه عمومی و کالاها استحقاقی تقسیم می‌شود.

۱- کالاها و خدمات عمومی محض

این نوع کالاها و خدمات، کالاها و خدماتی هستند که فواید حاصل از آنها نه می‌تواند بین افراد تقسیم شود و نه مکانیزم بازار می‌تواند پاسخگوی آنها باشد.

کالاها و خدمات عمومی محض، برای کل جامعه تولید می‌شود، به طوری که یک شخص و یا گروهی از جامعه را نمی‌توان از استفاده این نوع کالاها محروم نمود. در صورت اقدام به چنین امری، کل جامعه از استفاده کالاها و خدمات عمومی

محروم خواهند شد. این موضوع می‌تواند بصورت دیگری تبیین گردد، جای تاریکی را تصور نمایید، اگر لامپی در آنجا روشن شود، همه کسانی که در آنجا هستند از آن نور استفاده خواهند نمود، بطوری که با خاموش کردن لامپ با هدف محرومیت یک یا دو نفر از روشنایی، همه کسانی که در آن اتاق هستند از روشنایی محروم خواهند شد. مثال دیگری برای استفاده از کالاها و خدمات عمومی، خدمات دفاع ملی است.

هنگام تهدید و حمله دشمن، خدمات دفاعی و محافظت از کشور را نمی‌توان به گونه ای ارائه نمود که برخی از آن بهره‌مند می‌گردند و دیگران محروم بمانند.

۲- کالاها و خدمات شبه عمومی و شبه خصوصی

برخی از کالاها و خدمات در مشاهده، اولیه کالاهای عمومی به نظر می‌رسند، در صورتیکه می‌توان این نوع کالاها را نیز با استفاده از مکانیزم بازار و قیمت به مصرف‌کنندگان منتقل نمود. امروزه در اکثر کشورها تعلیم و تربیت، بهداشت و برخی از خدمات، اگرچه توسط اقتصاد بخش عمومی تولید می‌گردد، اما قسمت قابل توجهی از این خدمات از طریق بخش خصوصی تولید و تحت حمایت بخش عمومی و به تقاضاکنندگان عرضه میشود. بعبارت دیگر کسانی که امکان پرداخت بهای این نوع کالا را نداشته باشند از استفاده آنها محروم خواهند بود. به همین دلیل است که تولید این نوع کالا و خدمات را بطور کلی به بخش خصوصی واگذار نمی‌نمایند.

۳- کالاهای استحقاقی

کالاهایی هستند که دارای مشخصات کالاهای خصوصی بوده و جهت ارتقاء رفاه عمومی و توزیع رفاه بین مردم، تولید می‌شوند. مثال بارز این نوع کالاها و خدمات ارائه خدمات مجانی به اشخاص مسن، مهمانسراهای عمومی، کوی دانشجویان و دانش‌آموزان و میادین و جایگاههای ورزشی عمومی، آزاد می‌باشد.

این نوع مؤسسات یا بوسیله دولت و یا توسط افراد خیر ایجاد می‌شود و از طرف دولت نگهداری و حمایت می‌گردد.

ب-تأثیر عوامل خارجی

در یک بخش یا واحد اقتصادی، بعثت فعالیت‌هایی که در خارج آن واحد اقتصادی انجام می‌گیرد، در صورت افزایش یا کاهش هزینه‌های واحد اقتصادی مورد بحث می‌گوییم، تغییرات مکتسب، تأثیرات عوامل خارجی است. تأثیر عوامل خارجی یا مثبت یا منفی، اگر فعالیت واحد اقتصادی، بتواند منفی برای دیگران نیز فراهم آورد، به این پدیده عامل مثبت خارجی گفته می‌شود. سرمایه‌گذاری در پژوهش و تحقیقات، یک نوع سرمایه‌گذاری بلند مدت جهت رشد و توسعه اقتصادی کشور محسوب می‌شود. در برخی مواقع نتایج تحقیقات با شکست روبرو می‌شود. بدین جهت خصوصی بدو علت عمده، یعنی سرمایه‌گذاری بلند مدت و نامعلوم بودن نتیجه سرمایه‌گذاری چندان انگیزه‌ای به این نوع فعالیت‌ها از خود نشان نمی‌دهد. در نتیجه این نوع سرمایه‌گذاری‌ها یا مستقیماً از طریق بخش عمومی انجام می‌گیرد و یا کاملاً از طرف بخش عمومی حمایت می‌شود. از یک سرمایه‌گذاری و یا پدیده علمی که در نتیجه تحقیقات طولانی میسر شده است، استفاده‌کنندگان، اغلب بدون پرداخت کوچکترین وجهی از این امکانات استفاده می‌کنند. مانند ارتباطات ماهواره‌ای، انرژی اتمی، تأمین سوخت ماشین‌ها و کارخانه‌ها بوسیله انرژی خورشیدی و غیره. بطوریکه قبلاً نیز اشاره شد در مقابل عامل مثبت خارجی عامل منفی خارجی نیز وجود دارد. در صورت تولید یک کالای مورد نیاز جامعه، برخی از مؤسسات باعث آلودگی محیط زیست می‌شوند. بدون اینکه متوجه زیان‌هایی باشند که به اجتماع تحمیل می‌کنند. در ادامه فعالیت‌ها فقط به منافع فردی خود می‌اندیشند، یعنی تا زمانی که فایده (درآمد) نهایی مساوی هزینه نهایی باشد به تولید خود ادامه می‌دهند. مانند کارخانجات فولادسازی، چرم‌سازی، کاغذسازی، و غیره، با جاری نمودن فضولات تولیدی خود در رودخانه‌های مجاور، محیط کشاورزی و طبیعت را آلوده می‌سازند، که عوامل خارجی منفی تلقی می‌شوند. البته برای جلوگیری از این نوع نابسامانی‌ها، دولت باید برنامه صحیح تخصیص منابع داشته باشد. یعنی برای جبران زیان‌های وارده، از طریق اخذ مالیات، بخشی از منافع مؤسساتی را که باعث آلودگی زیست محیطی می‌شوند، به منابع خود اختصاص دهد.

تأثیر عوامل خارجی مثبت و منفی، به همان گونه که در تولید کالاها مطرح شد، در مصرف کالاها نیز صادق است. بعنوان مثال، اگر کسی یک دستگاه آنتن تلویزیون خریداری کرده باشد و از این آنتن دیگران نیز بدون پرداخت وجهی استفاده

نمایند به این امر تأثیر عامل خارجی مثبت در مصرف گفته می‌شود. همچنین اگر در اتوبوسی یک نفر سیگاری با دود کردن سیگار خود، دیگران را ناراحت نماید، این عمل هم تأثیر عامل خارجی منفی در مصرف تلقی می‌شود.

تأثیر عوامل خارجی مثبت و منفی، به همان گونه که در تولید کالاها مطرح شد، در مصرف کالاها نیز صادق است. به عنوان مثال، اگر کسی یک دستگاه آنتن تلویزیون خریداری کرده باشد و از این آنتن دیگران نیز بدون پرداخت وجهی استفاده نمایند به این امر تأثیر عامل خارجی مثبت در مصرف گفته می‌شود. همچنین اگر در اتوبوسی یک نفر سیگاری با دود کردن سیگار خود، دیگران را ناراحت نماید، این عمل هم تأثیر عامل خارجی منفی در مصرف تلقی می‌شود.

ج - انحصار طبیعی

انحصار طبیعی شکلی از سازمان بازار است که در آن تنها یک فروشنده، کالایی را که برای آن جانشینی وجود ندارد تولید و عرضه می‌نماید. بنابراین، این شکل بازار نیز در قطب مخالف رقابت کامل است. بعضی از انحصارات کامل، انحصارهای طبیعی هستند، در انحصار طبیعی ظرفیت انحصارگر در عرضه کالا و خدمات نسبت به تقاضای بازار زیاد است. مانند (شرکت‌های برق، آب، تلفن) و سایر صنایع خدمات عمومی معمولاً به اندازه کافی در یک محدوده از تولید، بازده نسبت به مقیاس صعودی دارند. (یعنی هزینه‌های متوسط بلندمدت آنها نزولی است) به طوری که یک بنگاه می‌تواند با هزینه واحد کمتر نسبت به دو یا چند بنگاه نیز کل بازار را تأمین کند. انحصارهای طبیعی معمولاً تحت یک امتیاز یا حق مخصوص دولتی عمل می‌کنند و تابع مقررات دولت هستند. در اغلب کشورها برخی از کالاها و خدمات ضروری مانند ارتباطات، آب، برق و نفت و گاز در انحصار دولت تولید و توزیع می‌شود. باید یادآور شد که بخش خصوصی نیز توانایی تولید کالاهای فوق‌الذکر را دارد، یعنی می‌توان تولید آنها را به عهده مکانیزم بازار گذاشت. اما ممکن است بخش خصوصی، قیمت‌های خود را خارج از قواعد هزینه‌های نهائی، در انتظار سود کلان، تثبیت نماید. این نوع رفتار تولیدکننده در توزیع منابع سبب عدم کارایی می‌شود.

به عنوان مثال: اگر قیمت فروش برق خیلی بالاتر از هزینه‌های تمام شده آن تثبیت گردد، مؤسساتی که در تولید از نیروی برق استفاده می‌کنند به علت افزایش قیمت عوامل تولید، قیمت کالاها تولید شده را نیز افزایش خواهند داد. این روند می‌تواند در سطح عمومی قیمت‌ها تأثیرگذار باشد. بنابراین بخش عمومی تولید چنین کالاها خدمات را به انحصار خود در می‌آورد که از نظر ماهوی انحصار طبیعی نامیده می‌شود.

ممکن است تولیدکننده با تساوی قیمت و هزینه‌های نهایی $P = MC$ نتواند تمام هزینه‌ها را پوشش دهد، در نتیجه باید قیمتی برابر با هزینه متوسط دریافت نماید. اما در حالت (بازده نسبت به مقیاس صعودی) باید هزینه نهایی کمتر از هزینه متوسط $P=ATC$ است. بنابراین واحد اقتصادی با توجه به قاعده برابری قیمت با هزینه نهایی متضرر خواهد شد. واحد انحصار طبیعی چنان که بخواهد سود خود را حداکثر کند، باید قیمتی بیشتر از قیمت با هزینه متوسط تعیین کند که در این صورت تولید، کاهش یافته و میزان آن از سطح تولید نقطه سر به سر نیز کمتر خواهد بود. در این شرایط دولت اگر رأساً به تولید کالا بپردازد، می‌تواند قیمتی برابر با هزینه نهایی برقرار سازد، به عبارت دیگر قاعده برابری قیمت و هزینه نهایی را رعایت کرده و کسری موجود را از طریق درآمدهای مالیاتی جبران کند.

د- برطرف کردن نواقص (بازار رقابت کامل)

تعریف رقابت کامل - یک بازار در شرایط رقابت کامل است اگر:

- ۱- تعداد بسیار زیادی فروشنده و خریدار برای کالا وجود داشته باشد به نحوی که هر کدام از آنها آن قدر نسبت به مجموع کوچک باشند که نتوانند هیچ اثری بر قیمت کالا بگذارند.
- ۲- محصولات مربوط به تمامی بنگاه‌ها در بازار همگن (مشابه) باشد.
- ۳- تحرک و آزادی جا به جایی کامل برای منابع وجود داشته باشد.
- ۴- مصرف‌کنندگان و صاحبان منابع و بنگاه‌هایی که در بازار هستند در مورد وضعیت حال و آینده قیمت‌ها و هزینه‌ها اطلاعات کامل داشته باشند.
- ۵- عدم دخالت دولت و نبود منابع مصنوعی

موجودیت چنین بازاری در زندگی واقعی کمتر اتفاق می‌افتد. ورود به بازارها، به علت نیاز مبرم به اطلاعات و سرمایه کلان در اغلب اوقات محدود است. اکثر فروشندگان می‌توانند قیمت بازار را تحت تأثیر قرار دهند. یک کالا با کیفیت متفاوت از طرف موسسات مختلف تولید می‌شود و موضوع همگن بودن تا حدودی مطرح نمی‌شود. بدین جهت در زندگی واقعی به جای «بازار رقابت کامل» اغلب «بازار رقابت ناقص» وجود دارد. این وضعیت به خصوص پس از وقوع بحران اقتصادی بزرگ در سال‌های ۳۳-۱۹۲۹ بیشتر محسوس گردید. اقتصاددانان علت این بحران را کاهش تقاضای کل قلمداد کرده‌اند. کاهش تقاضا

موجب کاهش تولید و این مسأله نیز موجب کاهش درآمد موسسات تولیدی و در نتیجه تعطیل شدن موسسات و بیکار شدن کارگران گردید. این بحران اقتصادی در آمریکا شکل گرفت و در مدت کوتاه تمام دنیا را در بر گرفت. در واقع در چنین شرایطی بود که دخالت گسترده دولت در اقتصاد کاملاً توجیه گردید. بعد از این دوره، «استمرار ثبات اقتصاد» جزء مهمترین وظایف قرار گرفت. بعد از حادثه بحران اقتصادی، مفاهیم مالیه کلاسیک که متکی به مفاهیم اقتصاد کلاسیک بود جای خود را به «مالیه عملی» داد. آبالرنا معتقد است که دولت باید با ابزارهای مالی، از عدم ثبات اقتصادی جلوگیری نموده، رشد اقتصادی را تسریع و در توزیع عادلانه درآمدها دخالت نماید.

بخش دوم: اهداف فعالیت‌های دولت (بخش عمومی)

هدف اساسی فعالیت اقتصادی بخش عمومی، بدون شک ارتقاء رفاه اجتماعی است. در اینجا هدف یک فرد و یا یک موسسه نیست. بلکه هدف ارتقاء رفاه کلیه افرادی است که جامعه را تشکیل می‌دهند. بدین جهت همزمان با توزیع عادلانه درآمد که یکی از اصول عمده رفاه اجتماعی است، باید هدف دولت افزایش درآمد، یعنی تأمین رشد و توسعه اقتصادی کشور باشد. از طرف دیگر، برای تأمین افزایش درآمد در اقتصاد باید شرایط لازم را بدون کم و کسر به وجود آورد.

همان طوری که در یک وضع نامتعادل اقتصادی نمی‌توان رشد اقتصادی را تأمین نمود، در نتیجه توزیع عادلانه درآمد نیز ممکن نخواهد شد.

بنابراین اهداف اساسی فعالیت‌های اقتصادی دولت عبارتند از:

الف - تأمین رشد و توسعه اقتصادی

در بررسی رشد اقتصادی و تفکیک آن از توسعه اقتصادی، ابتدا می‌توان هر یک را تعریف کرد و مفاهیم آنها را با یکدیگر سنجید.

رشد اقتصادی به عنوان یک «پدیده کمی» تغییرات در میزان تولید و یا به عبارت دیگر تغییرات در تولید خالص سالانه ملی و در نتیجه درآمد ملی است.

در توسعه اقتصادی محور اصلی بحث، این است که چه طور می‌توان ظرفیت تولیدی را در اقتصاد افزایش داد؟ توسعه اقتصادی به عنوان برنامه دراز مدت اقتصادی و پدیده کیفی فقط افزایش در میزان تولیدات نیست، بلکه تمام تغییرات فنی، بنیادی و سازمانی در چگونگی طرز تولید، سرمایه‌گذاری در صنایع زیربنایی اقتصاد (مانند: راه، بهداشت، فرهنگ، آموزش و غیره) را در بر دارد.

امروزه تأمین رشد و توسعه اقتصادی یکی از وظایف عمده دولت محسوب می‌شود و بدون مداخله دولت مخصوصاً در کشورهای توسعه نیافته کار بی‌نهایت دشوار و غیرممکن است.

به طوری که می‌دانیم، منابعی که در تولید به کار می‌رود کمیاب هستند. برای استفاده مطلوب از منابع، منابع کمیاب باید به تولیداتی تخصیص داده شوند که محصولات تولیدی بالاترین فایده اجتماعی را عرضه نمایند.

عدم وجود شرایط بازار رقابت کامل، مساله تولید کالاهای اجتماعی، تأثیر عوامل خارجی و انحصارات طبیعی عناصری هستند که از توزیع مطلوب منابع جلوگیری می‌کنند. در چنین مواردی وظیفه دولت ایجاب می‌کند که برای توزیع عقلانی منابع در اقتصاد تدابیری بیاندیشد. بدین جهت، در زمینه‌های که بخش خصوصی به اندازه کافی توزیع منابع نکرده باشد، دولت در زمینه‌های مذکور، وارد عمل می‌گردد.

نقصان و کمبود وسایل حمل‌ونقل، ارتباطات، انرژی، آموزش و سایر تأسیسات زیربنایی، قدرت فعالیت‌های تولیدی بخش خصوصی را به صورت منفی تحت تأثیر قرار می‌دهد به همین جهت اولین گام رشد اقتصادی، تکامل مستمر زیربنای اقتصادی است. عرضه خدمات زیربنایی را که ماهیت اجتماعی دارند، نمی‌توان به عهده مکانیزم بازار گذاشت، بنابراین یکی از وظایف عمده دولت انجام خدمات زیربنایی است.

همزمان با افزایش تولیدات داخلی، سازماندهی صادرات و پیدا کردن بازارهای خارجی، رقابت در بازارهای بین‌المللی و آگاهی از مزیت‌های نسبی کشور در تولید کالاها و خدمات یکی دیگر از شرایط رشد و توسعه اقتصادی کشور محسوب می‌شود. بدین منظور، جهت حمایت از صادرات، دولت باید نسبت به تخصص و تقسیم منابع و تشویق و ترغیب کالاهای صادراتی از هیچ فعالیتی امتناعی نکند.

ب- تأمین ثبات اقتصادی

ثبات اقتصادی در یک مفهوم کلی به معنای تأمین در سطح عمومی قیمت‌ها، سطح اشتغال تراز بازرگانی خارجی است. به عبارت دیگر هدف از ثبات اقتصادی، برطرف کردن رکود حاکم بر اقتصاد، مبارزه با تورم، جلوگیری از بیکاری، ایجاد تعادل تراز پرداخت‌ها و شرایط لازم برای دستیابی به سطوح بالاتر توسعه اقتصادی است.

امکان برطرف کردن عدم ثبات اقتصادی از طریق مکانیزم بازار و یا بخش خصوصی بدون دخالت دولت از درجه امکان‌پذیری پائینی برخوردار است. در صورت بروز عدم ثبات در اقتصاد، دولت باید تدابیر لازم را اتخاذ نماید، به نحوی که اگر اقتصاد با رکود مواجه باشد، با افزایش هزینه‌های عمومی باید مالیات‌ها را کاهش دهد، در صورت مواجه بودن اقتصاد، با تورم، دولت با کاهش هزینه‌های عمومی، مالیات‌ها را افزایش می‌دهد. دولت می‌تواند با استفاده از سیاست‌های پولی نیز با رکود و تورم در اقتصاد مبارزه نماید. معمولاً در دوران رکود از سیاست‌های انبساطی و در هنگام تورم از سیاست‌های انقباضی پولی استفاده می‌شود. اگر پرداخت‌های خارجی با کسری مواجه باشد دولت با تشویق کردن صادرات، واردات را با مالیات‌های موثر گمرکی محدود می‌نماید. همچنین با سیاست‌های ارزی نیز می‌توان در تعادل تراز پرداخت‌های خارجی موثر واقع شد.

ج- تأمین عدالت در توزیع درآمد

توزیع درآمد، به معنی توزیع درآمد در یک جامعه بین گروه‌های درآمدی مختلف است. توزیع عادلانه درآمد اغلب بدون مداخله دولت ممکن نمی‌باشد. بنابراین، یکی از علل مهم مداخله دولت در فعالیت‌های مختلف اقتصادی تأمین توزیع عادلانه درآمد است.

دولت برای رسیدن به این هدف همانطوریکه از ابزار سیاست مالیاتی استفاده می‌کند، می‌تواند برای مصرف گروه‌های درآمدی پایین، برخی از کالاها و خدمات اساسی را تولید کند، یا این نوع کالاها و خدمات را با قیمت کمتر و یا بصورت رایگان به گروه‌های درآمد پایین عرضه نماید. تولید و عرضه خدماتی مانند آموزش و بهداشت به وسیله خود دولت، به علت عدم توانایی پرداخت اکثریتی است که قدرت پرداخت بهای چنین خدماتی را ندارند چرا که با واگذاری تولید این نوع خدمات به مکانیزم بازار شمار زیادی از مردم از استفاده این نوع خدمات محروم خواهند ماند.

فصل سوم: تحول و نقش فعالیت‌های دولت در اجرای سیاست‌های اقتصادی

بخش اول: نظریه‌های متفاوت در رابطه با فعالیت‌های اقتصادی دولت

الف - نظریه لیبرال - کلاسیک در رابطه با فعالیت‌های اقتصادی دولت

این نظریه، مدافع سیستم «بازار آزاد» و مخالف مداخله دولت در اقتصاد است. تفکر اقتصاد کلاسیک، به آدام اسمیت اقتصاددان قرن هجدهم نسبت داده می‌شود. نظریه کلاسیک بیشتر به فلسفه عدم مداخله دولت (Laissez Faire Laissez Passer) مبتنی و متکی است. کلاسیک‌ها معتقدند که تأمین نظم اقتصادی، خود به خود به صورت طبیعی و خودکار به وسیله «دست‌های پنهانی» انجام می‌پذیرد. این دست‌های پنهانی مکانیزم قیمت است و دولت در عملکرد این مکانیزم نباید هیچ دخالتی داشته باشد. اولین اصل مکتب کلاسیک‌ها عدم مداخله دولت در امور اقتصادی است. آنها معتقدند که طبیعت دولت منافی با مشاغل اقتصادی بوده و می‌گویند: «هیچ دو صفتی چنان معارض یکدیگر نیستند که صفت حاکم و صفت تاجر، حکومت‌ها همیشه و بدون استثناء بزرگترین مبدّرها و ولخرج‌های جامعه هستند، دولت پولی را خرج می‌کند که دیگران به دست آورده‌اند و هر کس همیشه در مورد صرف پول دیگران ولخرج‌تر از پول خود می‌باشد.»

نظریه پردازان کلاسیک اقتصادی بر این باور بودند که «فعالیت اقتصادی انسان بدون آنکه خود او بخواهد و یا بداند مطابق مصلحت و نفع جامعه است و در نتیجه آزادی، به وجه احسن رفاه اجتماعی را تأمین می‌کند و بهتر از هر قانون و مقرراتی افراد را به رعایت مصالح یکدیگر و جامعه وا می‌دارد.» صاحب نظران مکتب کلاسیک عبارتند از: آدام اسمیت، دیوید ریکاردو، رابرت مالتوس، ژان باتیست سی و جان استورات میل، مؤلفین این مکتب، دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی را مورد انتقاد قرار داده می‌گویند، مداخله دولت باید کاملاً محدود و منحصر به اموری باشد که انجام عمل فردی در آن غیر ممکن باشد. در نتیجه برای دولت فقط سه وظیفه قائل شده‌اند:

۱- تأمین امنیت و عدالت اجتماعی؛

۲- دفاع از کشور

۳- ساختن بعضی از تأسیسات عام‌المنفعه و دایر کردن مؤسسات عمومی که ایجاد کردن و دایر نمودن آنها هرگز منافع فرد معین و یا عده محدودی از افراد را فراهم نمی‌کند.

ژان باتیست سی نیز مانند آدام اسمیت به محاسن آزادی ابتکار در زندگی اقتصادی قائل بود و دولت را کارفرمای صنعتی ناصالحی می‌دانست که باید هر چه بیشتر از مخارج دستگاه خود بکاهد تا وصول مالیات تحمیل زیاده از حدی بر مولدین ثروت نباشد.

ب- نظریه سوسیالیستی (جمع‌گرا) در رابطه با فعالیت‌های اقتصادی دولت

نظریه سوسیالیستی از آغاز قرن نوزدهم در مقابل نارسائیهای عقاید کلاسیک‌ها به وجود آمد. نارسائی نظام اقتصادی کلاسیک باعث استثمار کارگران توسط کارفرمایان شد و شکاف و فاصله طبقاتی روز به روز زیادتر گردید و عامل بروز بحران‌های ملی در اروپا شد. لوئی بلان از نظریه‌پردازان سوسیالیستی معتقد بود که «انقلاب کبیر ۱۷۸۹ فرانسه ناقص و ناتمام مانده، برای اینکه فقط به اعلام اصل آزادی اکتفا کرده بدون آنکه وسایل تحقق و تأمین واقعی آن را فراهم سازد.» آزادی هنگامی واقعیت خواهد داشت که بر مالکیت استوار باشد وگرنه حاصل آن تسلط توانا بر ناتوان تشدید نابرابری‌های اجتماعی خواهد بود. چاره این مشکل را لوئی بلان در مداخله دولت می‌دانست که بایستی وسایل کار را برای کارگران فراهم نماید و آنان را از بندهای فقر و تهی‌دستی رها سازد. برای حفظ و حراست آزادی، لوئی بلان معتقد به ضرورت مداخله دولت در امور اقتصادی و حذف آزادی رقابت بود.

در اقتصاد سوسیالیستی یا جمع‌گرا دیگر بازار به معنای معمول و کلاسیک آن وجود ندارد. این اقتصاد کماکان یک اقتصاد مبادله‌ای است. به این معنا که افراد همواره صرفاً در تولید یک رشته از کالاهایی تخصص دارند و آن را با سایر کالاهایی که از تولیدشان صرف‌نظر کرده‌اند مبادله می‌کنند. اما این مبادلات دیگر در بازار صورت نمی‌گیرد تا عرضه و تقاضا با هم برخورد کنند و قیمتی تعیین شود و جهت تولید معلوم گردد. مبادلات تحت شرایطی انجام می‌شود که مقامات دولت آمرانه نسبت به آن تصمیم می‌گیرند. کالایی را که باید تولید شود و وظایف هر کس و سهم او را از درآمد اجتماعی تعیین می‌کنند. این مسئله توسط طرحی ادواری که برنامه فعالیت‌های اقتصادی را مقرر می‌دارد، انجام می‌پذیرد. به این نوع تصمیم‌گیری تولید، اقتصاد متمرکز یا برنامه‌ای گویند.

در دوران معاصر برخی از کشورها مانند شوروی سابق از سال ۱۹۱۷ تا اواخر دهه ۱۹۸۰ نظام سوسیالیستی را تجربه نمودند و از سال ۱۹۵۳ در چین این تجربیات از مراحل پیاپی گذشته است.

ج- نظریه کینزی در رابطه با فعالیت‌های اقتصادی دولت

نظریه‌های جان مینارد کینز از اواسط سال‌های ۱۹۲۰ به تدریج در بریتانیا و سپس در اروپا رواج یافت و در سال ۱۹۳۶ با انتشار کتاب «نظریه عمومی کار، بهره و پول» شهرت جهانی کسب نمود. نظریه‌های کلاسیک علم اقتصاد نتوانسته بود برای وضع بحرانی که جهان در سال ۱۹۳۰ با آن روبرو بود توجیه کافی و اقناع کننده بیابد. در حقیقت استدلال کینز، در آن هنگام ناقص نظریه اشتغال کامل کلاسیک‌ها بود و در ضمن، ضرورت مداخله دولت را در امور اقتصادی به منظور تأمین کار برای همه و نیل به رونق اقتصادی، روشن می‌کرد. اگر دولت خواهان اشتغال کامل عوامل تولید و تأمین کار برای همه افراد جامعه است، نباید دست روی دست بگذارد و چشم به راه آغاز مجدد مرحله رونق دوران اقتصادی باشد. بلکه باید با تدابیر موثر، سطح تقاضا برای مصرف و حجم سرمایه‌گذاری را به حد لازم برای تأمین این هدف‌ها حتی به قیمت ایجاد کسری بودجه برساند. تأمین اشتغال کامل و کار برای همه به مراتب مهمتر از تعادل درآمدها و هزینه‌های دولت است.

تعیین سطح تعادل کلی در اقتصاد

الف- حالت کلاسیک

تعادل بازار کالاها (محصول) در الگوی تعادلی پول (منحنی IS) نشان می‌دهد که به ازاء هر نرخ بهره دلخواهی سطوح

از درآمد وجود دارد که سرمایه‌گذاری و پس‌انداز را مساوی می‌گرداند.

$$I = S$$

رابطه بین نرخ بهره و سطح درآمد در بازار محصول را که منحنی IS مبین آن است Hichs یکی از کلاسیک‌های

معاصر انگلیسی کشف کرده و به نام او موسوم گردیده است.

ب) حالت کینزین (کینزی)

تعادل بازار پول در الگوی تعادل پول (منحنی LM)

LM نشان می‌دهد که به ازاء هر نرخ بهره دلخواه سطوحی از درآمد وجود دارد که تعادل عرضه و تقاضای پول را تصنیف

می‌کند.

$$L = M$$

ج) حالت عمومی

تبادل کلی اقتصاد در یک الگوی ماکر و اقتصادی پولی: به ازاء مختصات هندسی نقطه $d|_{yd}^{xd}$ سرمایه‌گذاری مساوی با پس‌انداز و عرضه پول برابر تقاضای آن می‌باشد.

کینز در مورد فوائد هزینه‌های دولت عقیده دارد، اگر در یک کشور در حال توسعه، که با مشکل پس‌انداز روبرو است، سرمایه‌گذاری‌های بخش دولتی، رقیب بخش خصوصی در جلب اندوخته‌ها و پس‌اندازها به شمار می‌رود، به همین سبب باید در توسل به آنها، شرط احتیاط را به جا آورد. تا اینجا اختلاف نظر اساسی با کلاسیک‌ها وجود ندارد. آنها نیز ضرورت انجام بعضی از طرح‌ها، مانند راهسازی، بندرسازی و حتی احداث تعدادی از مدارس و بیمارستان‌ها را به وسیله دولت، قبول می‌کردند. ولی معتقد بودند که هزینه‌ها و سرمایه‌گذاری‌های دولت باید حتماً محدود باشد، تا برای بخش خصوصی امکان بسط و توسعه فعالیت باقی بماند. کینز عقیده داشت که این استدلال کلاسیک‌ها تا هنگامی و در موقعیتی درست است که سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی و مصرف کلی، برای تأمین کار برای همه، کافی باشد. در غیر این صورت سرمایه‌گذاری بخش دولتی به منظور جبران عدم کفایت تقاضای مؤثر لازم، ضروری و مفید است. در صورت وجود بیکاری، سرمایه‌گذاری از طرف دولت، ولو آنکه به ظاهر جنبه «غیر ضروری» داشته باشد، سودمندترین روش‌ها برای نیل به اشتغال مکفی عوامل تولید به شمار می‌رود.

د- نظریه "انتظارات عقلانی" در مورد فعالیت‌های اقتصادی دولت

نظریه انتظارات عقلانی (نئوکلاسیک‌ها) متکی به نظریه‌های اقتصادی کلاسیک‌ها است. بنیاد و اساس این مکتب در اواخر در دهه ۱۹۶۰ توسط اقتصاددانان آمریکائی مخصوصاً رابرت لوکاس، توماس سارجنت و نیل والاس پایه‌ریزی شد. مهمترین ویژگی این مکتب علاوه بر تأکید فراوان بر انسان عقلانی این است که اساساً فرض‌های متفاوتی را در مورد بخش عرضه اقتصاد لحاظ می‌کنند. در الگوی کینزی با توجه به عدم تسویه خود به خود بازارها، قانون کینز عمل می‌کند، یعنی تقاضا عرضه خود را ایجاد کرده و لذا عرضه کل تولید به سطح تقاضای مؤثر وابسته است. در مکتب کلاسیک‌های جدید، عرضه به قیمت نسبی وابسته می‌باشد نه به مقدار تقاضا.

بر اساس نظریه انتظارات عقلانی، واحدهای تصمیم‌گیری در اقتصاد مانند تولیدکننده و مصرف‌کننده، با استفاده از ارزیابی و اطلاعات و آگاهی‌های موجود، تصمیم درست، صحیح و عقلانی را اتخاذ می‌کنند.

طبق این نظریه، فعالیت‌های اقتصادی دولت در تأمین «ثبات اقتصادی پایدار» نباید (بلندمدت) باید با رعایت قواعدی که قبلاً محاسبه، برنامه‌ریزی و معلوم شده است انجام پذیرد و دولت از مداخله مستمر در اقتصاد خودداری نماید. دخالت مستمر دولت در اقتصاد با استفاده از ابزار سیاست‌های پولی و مالی نمی‌تواند تاثیری بر روی «ثبات قیمت و تولید» بگذارد. لذا تدابیر و تصمیم‌های اقتصادی که از طرف دولت گرفته می‌شود باید به صورت تدریجی نه به صورت آنی و ناگهانی در اقتصاد صورت گیرد.

ه- نظریه مکتب اصالت پول در مورد فعالیت‌های اقتصادی دولت

تحولات اقتصادی کینز کارشناسان پولی جهان را به سوی این تفکر سوق داد که جریان پول را به سطح اشتغال مربوط سازند و آن را وابسته به نرخ بهره و عامل تعیین‌کننده درآمد بدانند. در واقع با پذیرش همبستگی بین بازار پول با بازار کالا رد دیدگاه‌های قانون سی اعلان گردید.

قانون سی:

عرضه کل کالاهای اقتصادی حتماً و همیشه مساوی با تقاضای کل است، زیرا در حقیقت کالاها در مقابل کالاهای دیگر مبادله می‌شوند و پول فقط وسیله مبادله است. از این رو هر افزایش در تولید افزایشی در تقاضاست و اضافه تولید عمومی علل است. این نظریه را کلاسیک‌ها عموماً پذیرفته‌اند.

مکتب شیکاگو گرچه در مرحله اول تحت عنوان "مکتب پولی" به ریاست میلتون فریدمن پرچمدار احیای نقش پول و سیاست‌های پولی و سپس به عنوان معرف "نظریه مقداری جدید" شهرت یافته است، اما در عین حال پرچمدار ایدئولوژی سیاسی اقتصادی خاصی می‌باشد. این مکتب معیارهایی مانند آزادی فعالیت اقتصادی، سیاست آزادی کسب و کار، حاکمیت بازار آزاد و دفاع بی‌قید و شرط از انگیزه‌های سود و سرمایه‌گذاری و عدم مداخله دولت در امور اقتصادی را لازم دانسته و از آنها به عنوان اصول اولیه نظام بازار طرفداری می‌کند. فریدمن را می‌توان یک اقتصاددان "کلاسیک معاصر" محسوب نمود، همچنین از آنجا که وی در اصل با توسل به "نظریه مقداری پول" نئوکلاسیک‌ها دانست و او را یکی از اقتصاددانان

نئوکلاسیک معاصر به شمار آورد. فریدمن مدافع آزادی فردی برای تصمیم‌گیری اقتصادی است. در این رابطه فریدمن عقاید خود را در کتاب سرمایه‌داری و آزادی مورد بررسی قرار داده و ضمن تحلیل رابطه بین آزادی اقتصادی و سیاسی وظایف دولت را مشخص می‌کند. به نظر فریدمن اقتصاد از سیاست جدا نیست و سرمایه‌داری شرط لازم برای برقراری آزادی سیاسی است، در نتیجه آزادی سیاسی نمی‌تواند بدون آزادی اقتصادی پابرجا باشد.

۱- نظریه پولگرایان در مورد نقش و فعالیت اقتصادی دولت

مکتب پولیون به رهبری فریدمن وظایف دولت را بر اساس نقطه‌نظر کلاسیک‌ها می‌پذیرد و وظایف دیگری را نیز به آنها می‌افزاید. لیکن به فلسفه کینز و کینزها در مورد نقش و دخالت دولت در نظام سرمایه‌داری معتقد نیست و از آنجا که دولت آزادی فرد و جامعه را دچار مخاطره می‌کند، همواره از گسترش وظایف و فعالیت دولت بیم دارد. فریدمن معتقد است که نقش اساسی دولت در یک جامعه آزاد تجهیز وسایل لازم برای تغییر شکل قوانین و ایفای نقش میانجی است. زمانی که در مفهوم قوانین بین افراد جامعه اختلاف نظر پیدا شود، دولت باید آن عده معدودی را که می‌خواهند از قوانین بازی سرباززند به قبول و یا خروج از بازی ترغیب نماید. نیاز به دخالت دولت در این زمینه از این اصل نشأت می‌گیرد که آزادی مطلق غیرممکن است. لیکن فریدمن به هیچ وجه طرفدار آشوب‌گرایی و جامعه بودن دولت نیست. به طور کلی وی معتقد است که دولت باید وظایفی را به عهده گیرد که از عهده بازار ساخته نیست. این وظایف عمدتاً اعمال قوانین مختلف و ایفای نقش داور است. قوانین، ضوابطی است که نظام سرمایه‌داری صریحاً به آنها نیاز دارد. مانند قوانین مالکیت، انعقاد قرارداد، چاپ اسکناس و غیره ... وظایف داور و میانجیگری توسط دستگاه امنیتی، دیوان عالی و بانک مرکزی کشور اعمال می‌گردد. اجرای این وظایف توجیهی برای دخالت دولت محسوب می‌شود. در ادامه این بحث فریدمن اعتقاد دارد که نظام بازار نظام مؤثری است که می‌تواند، بسیاری از مسائل و مشکلات را حل و فصل کند به شرط آنکه نقش دولت به عنوان عامل ضد انحصار همواره حفظ شود.

۲- بر اساس تفکر پولگرایان ارتباط پول با درآمد ملی و نگرش آنها به سیاست‌های مالی

۲-۱- ارتباط پول با درآمد مالی

ایرونیگ فیشر با دیگر اقتصاددانان نئوکلاسیک معتقد بودند در صورت ثابت بودن (V) سرعت گردش پول و (Y_f) حجم تولید در اشتغال کامل، حجم پول (M) در گردش تنها عامل موثر بر سطح قیمت (P) بوده و بنابراین می‌توان با استفاده از ابزارهای پولی سطح قیمت را تحت تأثیر قرار داد.

$$M.V = P.Y$$

فریدمن ضمن قبول نظریات پولی نئوکلاسیک‌ها اهمیت بیشتری برای پول و نقش آن در اقتصاد قائل است. وی نقش پول را بسیار وسیع‌تر و گسترده‌تر می‌داند و می‌گوید بین حجم پول در گردش (M) و تولید ناخالص ملی (GNP) رابطه‌ای به شرح زیر برقرار است.

$$M.V = P.Y$$

$$P.V = GNP$$

$$M.V = GNP$$

$$V = \frac{GNP}{M}$$

بنابراین عامل بین تولید ناخالص ملی (GNP) و حجم پول (M)، سرعت گردش پول (V) می‌باشد. به عبارت دیگر،

هرگونه تغییر در (M) در شرایطی که (V) ثابت باشد موجب تغییر (GNP) به اندازه‌ای خواهد بود که مجدداً نسبت $\frac{GNP}{M}$ به میزان سابق (یعنی V ثابت) بازگردد.

در تحلیل فریدمن تقاضای پول در کوتاه‌مدت فقط شامل تقاضای معاملاتی پول می‌گردد: از این رابطه زیر را می‌توان

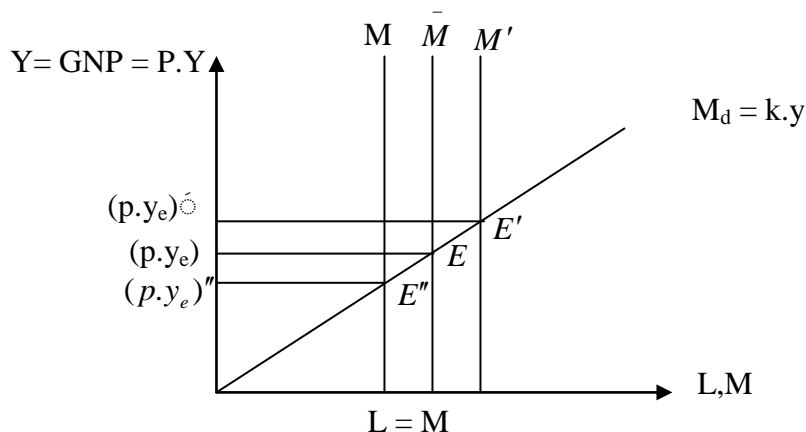
$$M_d = K.Y \quad \text{نوشت:}$$

در این رابطه، تقاضای معاملاتی پول به قیمت‌های ثابت (M_d) تابعی از درآمد ملی واقعی (Y) است به فرض آنکه ضریب درآمد ملی (K) یا درصدی که از درآمد ملی صرف معاملات می‌شود، ثابت باشد. ضریب K معمولاً در حدی بین صفر و

$$1 \rangle k = \bar{k} \rangle 0 \quad \text{یک ثابت است:}$$

در نمودار زیر، عرضه و تقاضای پول (L, M) را روی محور افقی و تولید ناخالص ملی (GNP) یا درآمد اسمی (P.Y) را روی محور عمودی قرار می‌دهیم. سپس منحنی تقاضای معاملاتی پول را از مبدأ مختصات با شیب K ترسیم می‌کنیم. از آنجا

که عرضه پول ثابت است، منحنی عرضه پول را به طور عمودی (M) ترسیم می‌کنیم. از تقاطع عرضه و تقاضای پول در نقطه E از یک طرف تعادل پولی روی افقی و از طرف دیگر تعادل درآمد اسمی ($P.Y$) یا تولید ناخالص ملی روی محور عمودی به دست می‌آید.



در صورتی که عرضه پول ثابت باشد، هرگونه انحرافی از نقطه تعادل E خود به خود تعدیل گشته و تعادل مجدداً به دست می‌آید. ثانیاً هرگاه عرضه پول (M) افزایش یابد در این صورت مردم بیش از احتیاجات خود نقدینگی خواهند داشت و آن را خرج خواهند کرد و از آنجا که در رابطه فیشر ($M.V = P.Y$) سرعت گردش پول (V) و تولید در اشتغال کامل (Y_f) ثابت است، سطح قیمت افزایش یافته و چون در طرف راست رابطه فیشر $GNP = P.Y$ می‌باشد، ارزش اسمی درآمد $P.Y$ افزایش می‌یابد و در سطح تعادل جدید $(P.y_e)$ قرار می‌گیرد. برعکس هرگاه حجم پول کاهش یابد $(M)''$ ارزش اسمی درآمد کاهش می‌یابد $(p.y_e)''$.

در نظریه پولی فریدمن، عرضه و تقاضای پول تعیین‌کننده درآمد ملی است و هرگونه تغییری در عرضه پول موجب تغییر ارزش اسمی تولید ناخالص ملی خواهد شد. از آنجا که در اقتصاد کینزی، بازار پول نظریه تعادل نرخ بهره می‌باشد هرگونه تغییری در عرضه پول موجب می‌شود که نرخ بهره تغییر کند. این تفاوت عمده‌ای است که بین نظریه پول فریدمن و نظریه پولی کینز وجود دارد و به همین دلیل است که نظریه پولی جدید تمام سعی خود را بر کنترل عرضه پول متمرکز می‌کند و هر مسئله یا مشکلی که در اقتصاد پی‌ش می‌آید فوراً مقامات پولی را متهم به سهل‌انگاری می‌کنند.

۲-۲- نگرش پولیون به سیاست‌های مالی

آنچه در مکتب شیکاگو در رابطه با مالیه عمومی مطرح است نوع بینش پولگرایان به سیاست‌های مالی است. آنها معتقدند که سیاست‌های بودجه‌ای به هیچ وجه تأثیری در تنظیم فعالیت اقتصادی ندارد. بررسی‌های اقتصادسنجی نشان می‌دهند که در ایالات متحده همبستگی آماری مهمی میان بعضی از متغیرهای معرف سیاست بودجه‌ای و تحول بعدی "محصول ناخالص ملی" بر حسب پول وجود ندارد. بر عکس این حقیقت درک می‌شود که تغییر در حجم پول، با تأخیر زمانی بین شش ماه تا دو سال تغییراتی را در محصول ناخالص ملی به دنبال خواهد داشت.

و- نظریه ماسگریو در مورد فعالیت‌های اقتصادی دولت

اقتصاد نوین "سرمایه‌داری" نظامی کاملاً مختلط است که در آن نیروهای بخش عمومی و خصوصی به شکل کامل بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند. از این رو، به نظام اقتصادی نباید به عنوان بخش عمومی یا خصوصی نگریست، نظام اقتصادی آمیزه‌ای از هر دو بخش را در برمی‌گیرد.

ریچارد ماسگریو در مورد فعالیت‌های اقتصادی دولت معتقد است، مکانیزم بازار به تنهایی نمی‌تواند تمام وظایف اقتصادی و اجتماعی را انجام دهد به عبارت دیگر بازار از انجام چنین وظایفی عاجز است. نظام بازار، به خصوص در یک اقتصاد کاملاً پیشرفته مالی، نمی‌تواند اشتغال بالا، ثبات سطح قیمت‌ها و نرخ مطلوب رشد اقتصادی را از نظر اجتماعی تضمین نماید. برای رسیدن به اهداف مذکور هدایت، حمایت، اصلاح، تقویت، جانبداری و تکمیل ساختار قانونی دولتی و سیاست عمومی ضروری است.

ماسگریو معتقد است که اقتصاد بازار در حل برخی از مسائل عدم کیفیت خود را به اثبات رسانیده است. بنابراین، فعالیت‌های دولت قبل از هر چیز باید برای برطرف کردن این کمبودها معطوف شود. ماسگریو فعالیت‌های اقتصادی دولت را تحت عنوان "وظایف مالیه عمومی" در سه بخش طبقه‌بندی و تعریف کرده است:

۱- تخصیص

۲- توزیع

۳- تثبیت

۱- وظیفه تخصیص

خط مشی و سیاست‌های مختلف دولت در تقسیم منابع بین بخش عمومی و خصوصی را تخصیص می‌گویند. مکانیسم قیمت و یا اقتصاد بازار به تنهایی نمی‌تواند تخصیص منابع را به صورت مطلوب انجام دهد. زیرا دفاع ملی، عدالت عمومی و مانند آنها سایر نیازهای اجتماعی را از طریق بازار نمی‌توان تأمین نمود. از طرف دیگر افرادی را که متقاضی چنین کالاها و خدماتی نباشند نمی‌توان از استفاده کالاها و خدمات مذکور محروم نمود. باید اشاره کرد، که در مصرف کالاها و خدمات عمومی، رقابت نیز وجود ندارد.

در این حالت از بازار برای تولید کالاها و خدمات عمومی برای نیازهای اجتماعی نمی‌توان انتظار تخصیص منابع داشت. تمام این نوع کمبودها کالاها و خدمات عمومی که در بازار یافت نمی‌شود باید از طریق سیاست‌های بودجه‌ای یا فعالیت‌های منظم دولت تأمین شود.

انحصارها مهمترین مانع برای جلوگیری از تحقق شرایط بازار رقابت کامل هستند. در این حالت دولت با فعالیت‌های گمرکی، مالیات‌ها و سرمایه‌گذاری خود می‌تواند و قیمت را به سطح شرایط بازار رقابت کامل سوق دهد. بنابراین دولت در رابطه با تخصیص منابع به وسیله سیاست‌های مالی خود، قادر به تغییر کیفی بازار است.

۲- وظیفه توزیع

مکانیسم قیمت با وجود آن که مهمترین ابزار کارا در اقتصاد بازار است ولی امروزه ثابت شده است که به تنهایی نمی‌تواند روند توزیع عادلانه درآمد را تضمین نماید. توزیع منابع یعنی وظیفه تخصیص، ناعادلانه بودن توزیع درآمد را به صورت نسبی می‌تواند سامان بخشد. به عنوان مثال دولت با استفاده از منابع مالی خود می‌تواند خدماتی را جهت استفاده افراد کم‌درآمد، تولید و به صورت رایگان عرضه نماید. در این صورت افراد کم‌درآمد که قبلاً باید قیمتی برای استفاده از خدمات پرداخت می‌کردند، هم‌اکنون به صورت رایگان از آن خدمات استفاده می‌کنند. در نتیجه عدم پرداخت بهای خدمات باعث افزایش درآمد این گروه از افراد می‌شود. ابزارهای مالی سیاست توزیع، بیشتر از طریق توزیع مجدد یعنی از طریق مالیات تصاعدی بر درآمدهای بالا و پرداخت یارانه به خانوارهای با درآمد پایین، به طور مستقیم امکان‌پذیر

است. یعنی از طریق مالیات‌های تصاعدی بر درآمد، می‌توان برای تأمین خدمات عمومی، به ویژه خدماتی از قبیل تهیه مسکن ارزان قیمت که خانوارهای با درآمد پایین از آن بهره‌مند می‌شوند، انجام داد.

باید توجه داشت که سیاست‌های توزیع ممکن است متضمن هزینه موثری باشد که در صورت تصمیم به تعقیب، هدف‌های عادلانه باید مدنظر قرار گیرد.

به طور کلی نقش توزیع مجدد درآمد به وسیله دولت را می‌توان در قالب پاسخ به این پرسش مورد بررسی قرار داد که چه اقشار، مناطق و گروه‌های اجتماعی استفاده‌کنندگان یا پرداخت‌کنندگان عمده هزینه‌های دولت می‌باشند. در تمام نظام‌های اقتصادی صرف‌نظر از ایدئولوژی اعلام شده و مدون هر دولت پاسخ به این پرسش تا حدود زیادی بستگی به ساختار سیاسی و نقش گروه‌های مختلف اجتماعی در اتخاذ تصمیمات عمومی دارد. چرا که تصمیم در مورد توزیع منافع حاصله از هزینه‌های دولت و همچنین توزیع بار مالی تأمین منابع دولت در یک فرآیند تصمیم‌گیری سیاسی صورت می‌گیرد.

چنین گفته شده است: «مخارج دولتی عمدتاً در جهت بهره‌مند شدن افراد با متوسط درآمد در جامعه ارائه و هدایت می‌شود ولی این هزینه‌ها عمدتاً از محل مالیاتی که از ناحیه فقرا و ثروتمندان صورت می‌گیرد، تأمین می‌گردد».

هر چه نقش افراد جامعه در اتخاذ تصمیمات سیاسی کاهش یابد و مبانی قدرت سیاسی متمرکزتر شود و گروه‌های کوچکتری را در برگیرد، بهره‌مندی عموم مردم از فرآیندهای مالی تحت کنترل قدرت سیاسی، محدودتر می‌گردد (برای مثال می‌توان به نظام‌های دیکتاتوری در آسیا، آفریقا، آمریکای لاتین و... اشاره نمود).

۳- وظیفه تثبیت (تأمین ثبات اقتصادی)

کنترل حجم درآمدها و مخارج دولت به کنترل تقاضای کل می‌انجامد. از این رو زمانی که به عللی تقاضای کل افزایش یافته و عرضه کل پاسخگوی آن نیست و در نتیجه فشارهای تورمی در اقتصاد احساس می‌شود، دولت‌ها از طریق افزایش مالیات و در نتیجه کاهش تقاضای مردم برای کالا و خدمات و یا از طریق کاهش هزینه‌های دولتی یا ترکیبی از این دو، تقاضای کل و فشارهای تورمی را کاهش می‌دهند. همچنین در زمان‌هایی که رکود اقتصادی و بیکاری ناشی از عدم تکافوی تقاضای کل در مقابل عرضه کل وجود دارد، نظام‌های اقتصادی، از طریق افزایش مخارج دولت یا کاهش مالیات‌ها به افزایش تقاضای کل می‌پردازند. به همین ترتیب بودجه دولت‌ها از طریق کاهش و افزایش درآمدها و هزینه‌ها به عنوان یک

عامل تثبیت کننده و برطرف کننده نوسانات اقتصادی به کار می‌رود. به همین دلیل استفاده از سیاست بودجه به عنوان ابزاری برای حفظ اشتغال در سطح بالا، ثبات سطح عمومی قیمت‌ها و نرخ مناسبی برای رشد با توجه به اثرات آن بر تجارت و تراز پرداخت‌ها در محدوده وظیفه تثبیت قرار می‌گیرد.

در این راستا لازم به ذکر است که نه تنها کل درآمدها و مخارج دولت در رفع نوسانات فصل و ادواری اقتصاد مورد استفاده قرار می‌گیرد، بلکه ترتیب درآمدها و مخارج دولت و نیز پیگیری سیاست‌های خاص در دریافت مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم نیز عامل اساسی در جهت هدایت بخش خصوصی و همچنین جهت دادن و ثبات بخشیدن به فعالیت‌های بخش مزبور می‌باشد. برای مثال اگر دولت قصد تشویق بخش خصوصی را در پیشبرد بخش‌هایی از اقتصاد کشور داشته باشد از طریق کنترل و هدایت مخارج دولتی، تقاضا برای محصولات این بخش را حفظ کرده و از طریق مالیات‌ها و یا تعرفه‌های گمرکی، فعالیت‌های تولیدی بخش‌های مورد نظر را در مقابل رقابت‌های مخرب از جانب کالاهای وارداتی، در امان نگاه می‌دارد. همچنین استفاده از ابزارهای سیاست‌های پولی از جمله: ذخیره قانونی، نرخ‌های تنزیل، عملیات بازار باز (اوراق قرضه و مشارکت) و سقف اعتباری، برای ترمیم سیاست تثبیت اجتناب‌ناپذیر است.

ز- نظریه اقتصاد جانبی عرضه در ارتباط با فعالیت‌های اقتصادی دولت

این نظریه از سال ۱۹۸۰ اساس سیاست اقتصادی ایالات متحده آمریکا را تشکیل داده است که پایه و اساس این نظریه متکی به پول‌گرایان و نظریه‌های فریدمن است.

کینز، تفکرات اقتصادی خود را با اهمیتی که برای سمت تقاضا در اقتصاد قائل بود پایه‌ریزی نمود. اما طرفداران نظریه اقتصاد سمت عرضه معتقدند، برای زنده نگه داشتن اقتصاد باید اهمیت و اولویت را به سمت عرضه معطوف نمود. بنابراین دولت تا آنجائیکه ممکن است باید فعالیت‌های تولیدی بخش خصوصی را تشویق نماید که بر اساس این نظریه اولین گام جهت پرورش و تشویق فعالیت‌های تولید بخش خصوصی، کاهش مالیات‌ها است. اقتصاددانان طرفدار دیدگاه عرضه به دو گروه تقسیم می‌شوند.

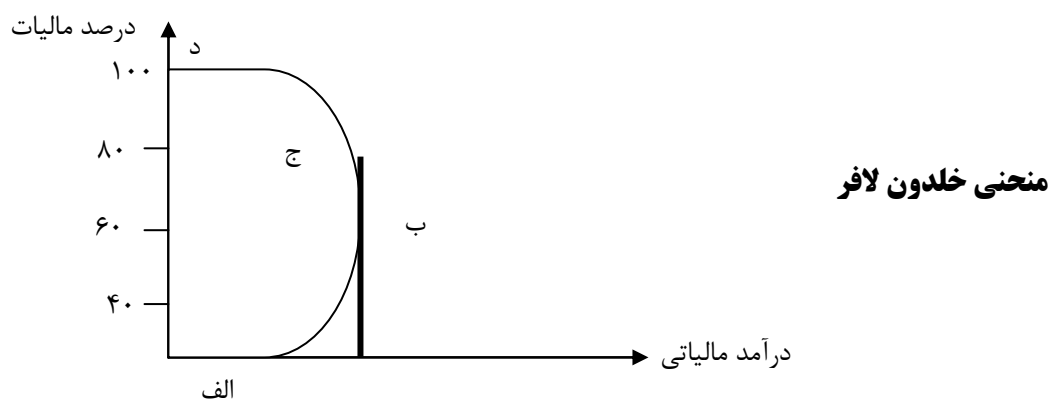
(۱) گروه اصلی و عمده شامل اقتصاددانانی نظیر مارتین فلدشتاین از دانشگاه هاروارد و مایکل بوسکین از دانشگاه استنفورد است. این گروه به اهمیت انگیزه‌های مالیاتی در توسعه و افزایش رشد اقتصادی از طریق تأثیر بر پس‌انداز و سرمایه‌گذاری

تأکید می‌ورزند. به همین ترتیب این مکتب اثرات تغییرات مالیات‌ها را بر روی عرضه نیروی کار، آثار تأمین اجتماعی بر پس‌انداز و تصمیم‌گیری برای بازنشستگی و برخی موضوع‌های مهم دیگر را مورد تحلیل قرار می‌دهد.

۲) گروه دوم که نسبت به گروه اول دارای تفکر افراطی نیز هستند، اعتقاد دارند، اثرات کاهش مالیات‌ها بر روی پس‌انداز، سرمایه‌گذاری، عرضه نیروی کار بیش از حد بوده و همچنین اهمیت زیادی برای اثرات کاهش مالیات‌ها بر روی درآمد کل دولت قائل می‌باشند. این دو گروه از مدافعان نظریه سمت عرضه معتقدند که در صورت افزایش مالیات‌ها، تمایلات فرار از مالیات نیز افزایش می‌یابد. همچنین انگیزه فعالیت‌های اقتصادی کاهش تولید، باید نسبت‌های مالیاتی را کاهش دهد.

تأثیر منفی بالا بودن نرخ مالیات‌ها بر روی تولید، برای اولین بار در قرن چهاردهم میلادی از طرف ابن خلدون مطرح گردید، آرتور لافر استاد دانشگاه کالیفرنیا تحقیقات گسترده‌ای تحت عنوان (منحنی خلدون لافر) در ارتباط با این موضوع انجام داد که امروزه در ادبیات اقتصادی بیشتر به منحنی لافر مشهور است.

همانطور که در نمودار زیر مشاهده می‌شود هنگامی که میزان مالیات برابر صفر (نقطه الف) یا برابر ۱۰۰ درصد (نقطه د) است، کل درآمد مالیاتی معادل صفر می‌شود. در میزان مالیات میانی، درآمد مالیاتی مثبت است. در نقطه (ب) درآمد مالیاتی حداکثر می‌شود و هر تغییر در نرخ مالیات باعث کاهش در میزان درآمد مالیاتی می‌گردد. (مانند نقطه ج)



لازم به ذکر است که خوش‌بینی بیش از حد اقتصاددانان طرفدار دیدگاه عرضه به استثنای گروه اندکی، مورد پذیرش کامل اقتصاددانان قرار نگرفته است. بنابراین وقتی که نرخ‌های مالیاتی افزایش می‌یابند درآمد مالیاتی برای مدتی افزایش یافته

و سپس به حداکثر رسیده و بعد وقتی که این نرخ‌ها بیشتر افزایش می‌یابند این درآمدها شروع به کاهش خواهند کرد. این بدین خاطر است که نرخ مالیاتی وقتی که از یک حدی بیشتر گردد مردم هیچ‌گونه مشوقی برای کار کردن و سرمایه‌گذاری نخواهند داشت. در نتیجه، وقتی که نرخ‌های مالیاتی افزایش می‌یابند درآمدهای مالیاتی کاهش خواهند یافت.

ح- نظریه قانون اساسی اقتصاد در رابطه با فعالیت‌های اقتصادی دولت

نظریه قانون اساسی، در سال‌های ۱۹۷۰ به وسیله اقتصاددانان آمریکائی به ویژه جمس بوکانن مطرح شد. این نظریه، رفتارهای ترجیحی و تصمیم‌گیری‌های مرتبط با زندگی اقتصادی واحدهای اقتصادی را از دیدگاه حقوقی نیز مد نظر قرار می‌دهد.

بر اساس این نظریه، سیاست‌های اقتصاد کلان دولت از آنجائیکه رشد و توسعه اقتصادی را در بر می‌گیرد و نمی‌تواند به صورت مدام به سهولت در تغییر و تحول باشد، از این نظر حائز اهمیت فراوانی است. لذا شفافیت و محدودیت این سیاست‌ها باید به وسیله ماده‌های قانون اساسی معلوم و روشن باشد.

بنابراین، رفتار و عکس‌العمل‌های دولت در مقابل مسائل مختلف اقتصادی بادی در چارچوب قانون اساسی پیش‌بینی شده باشد. زیرا مدافعان نظریه اقتصاد قانون اساسی، مسائل اقتصادی که بعد از سال‌های ۱۹۷۰ در کشورهای پیشرفته صنعتی اتفاق افتاد، به عدم موفقیت اقتصادی دولت و به عبارت بهتر عدم کفایت اقتصاد بخش عمومی نسبت دادند. بر اساس این نظریه، از مسائل مهم اقتصادی مانند تورم، بیکاری، کسری بودجه و علت افزایش بار استقراض، از مداخله اقتصادی دولت نشأت می‌گیرد. بدین جهت نظریه اقتصاد قانون اساسی، مداخله دولت در اقتصاد را به وسیله اصول قانون اساسی محدود می‌نماید.

بنابراین، سیاست‌های پولی و مالی، توزیع درآمد و دیگر اهداف کلان اقتصادی دولت باید منطبق با مفاد قانون اساسی باشد. به عنوان مثال، میزان مالیات‌ها و قرصه‌های عمومی، بنا به اصولی که در قانون اساسی جای می‌گیرد، نباید بیش از یک نسبت معین و معلومی از تولید ناخالص ملی باشد. همچنین برای جلوگیری از افزایش افراطی هزینه‌های عمومی، تنظیم قواعد تعادل بودجه و استفاده از خارج برنامه از درآمدهای عمومی، باید به صورت یک اصل در قانون اساسی تدوین شود.

پایه و اساس نظریه قانون اساسی، برقراری یک سیستم اقتصاد آزاد، با محدود کردن قدرت اخذ مالیات و هزینه‌های گزاف دولتی است. بنابراین نامحدود شمردن قدرت تصمیم‌گیری دولتمردان در ارتباط با موضوع‌های اقتصادی در این نظریه جایز نمی‌باشد.

بخش دوم: نتیجه نظریه‌ها و حد مطلوب فعالیت‌های دولت

الف - اجرا و نتیجه نظریه‌های متفاوت در مورد فعالیت‌های اقتصادی دولت

با مطالعه و بررسی نظریه‌های متفاوت، مشاهده می‌شود که فعالیت‌های اقتصادی دولت، از یک سو به طور محض تابع نظام لیبرالی (فردگرایی) نمی‌باشد و از سوی دیگر فقط به چارچوب نظام سوسیالیستی (جامعه‌گرایی) محدود نمی‌شود. بنابراین این پرسش مطرح می‌شود که آیا ممکن است برای فعالیت‌های دولت، محدوده‌ای را به صورت روشن و معلوم ترسیم نمود. به این سؤال نیز جواب صریحی داده نشده است. زیرا، محدوده مطرح شده تابع یک اصل دینامیک بوده و بنا به دوران‌های متفاوت، حدود فعالیت‌های دولت‌های مختلف با توجه به شرایط و مسائل کشورهای عقب‌مانده و پیشرفته و حتی در یک کشور در فواصل کوتاه مدت در حال تغییر می‌باشد. حدود فعالیت‌های دولت، ترکیبی از نظریه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بوده و یا قضاوت‌های ارزشی و معنوی تعیین می‌شود. نظریه‌های اقتصادی، اگر چه با استفاده از فنون به صورت ساده معرفی می‌شوند، اما معرفی عنصرهای اجتماعی و سیاسی به صورت ساده امکان‌پذیر نیست.

ب - حد مطلوب فعالیت‌های دولت

به طوری که قبلاً نیز اشاره شد، در مقابل منابع کمیاب، نیازهای بی‌شماری وجود دارد. به عبارت دیگر، ابزار و امکانات محدود، ولی اهداف و خواسته‌ها نامحدود هستند. پرسش این است که با توزیع ابزار محدود بین اهداف نامحدود چگونه می‌توان از نظر اجتماعی بالاترین فایده و مطلوبیت را به وجود آورد؟

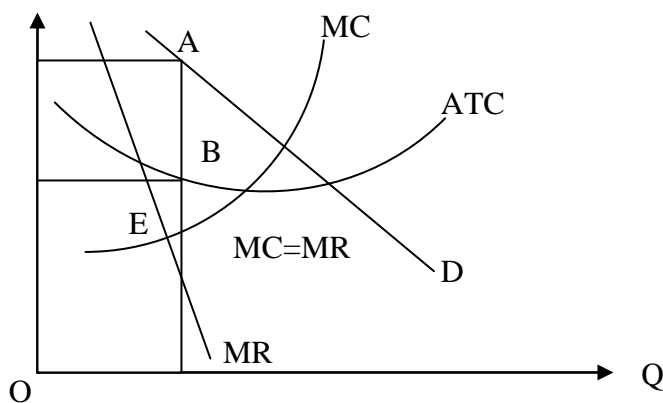
اگر فعالیت‌های اقتصادی به طور کلی فقط در بخش خصوصی خلاصه می‌شود، اقتصاددانان معاصر با استفاده از نظریه‌های مطلوبیت امکان پاسخگوئی به پرسش مذکور را داشتند. در واقع، در اقتصاد بازار، هزینه‌هایی که به وسیله افراد

جهت کسب کالاها و خدمات پرداخت می‌شود برابر با رضایتی است که با پرداخت همان هزینه‌ها، کالاها و خدمات دیگری را به دست می‌آورند. این برابری تحت فرضیه بازار رقابت کامل و به وسیله مکانیزم قیمت صورت می‌گیرد. در این وضعیت، تأمین حداکثر رضایت هر کدام از افراد منجر به تأمین حداکثر رضایت اجتماعی خواهد شد و لذا حد مطلوب توزیع منابع، تحقق خواهد یافت. برای رسیدن به این هدف، با شرایط تقبل توزیع درآمد و فن تولید به صورت داده، تمام فعالیت‌هایی که برای تولید به کار می‌رود، تا نقطه‌ای که هزینه نهائی اجتماعی MSC مساوی فایده نهائی اجتماعی MSP باشد ادامه خواهد یافت. در صورت تحقق این تساوی، در بازار، تولید اقتصادی به حداکثر رسیده و فایده نیز به حداکثر خواهد رسید.

نباید فراموش کرد که کل اقتصاد فقط شامل بخش خصوصی نیست و قسمت عمده‌ای از فعالیت‌های اقتصادی را نیز بخش عمومی تشکیل می‌دهد. در این صورت، اگر در بازار $MSC=MSP$ به وجود آمده و به حد مطلوب نیز رسیده باشد، در استفاده منابع کمیاب برای رسیدن به بالاترین فایده اجتماعی، تحقق این تساوی یعنی $MSC=MSP$ در بخش عمومی نیز ضرورت داشته و در کل اقتصاد نیز توزیع مطلوب منابع تحت چنین شرایطی می‌تواند امکان‌پذیر باشد. بنابراین در اقتصادهای بازار که از دو بخش تشکیل یافته‌اند، برای تحقق شرایطی که در بالا به آنها اشاره شد، توزیع منابع باید:

(۱) به طور مطلوب بین بخش عمومی و بخش خصوصی تقسیم شود. یعنی تخصیص منابع جهت تولید کالاها و خدمات به واسطه واحدهای تولیدکننده در بخش عمومی از قبل روشن و معلوم باشد.

(۲) در بخش عمومی نیز باید از منابع طوری استفاده شود که حداکثر فایده اجتماعی حاصل گردد.



تبادل کوتاه مدت تحت شرایط انحصاری

فصل چهارم: نقش اقتصادی بودجه در مالیه عمومی

بخش اول - مفهوم و تعریف بودجه

کلمه بودجه از لغت بوژت Budget که در زبان فرانسه به معنی کیف یا کیسه چرمی کوچک می‌باشد گرفته شده است. در اوایل قرن هیجدهم در انگلستان، بودجه به کیفی که حامل صورت حساب‌های دولتی بود گفته می‌شد و بعدها در ادبیات اقتصادی و بین دولتمردان انگلیسی کلمه بودجه به معنی صورت دریافت‌ها و پرداخت‌های کشور متداول گردید، لغت بودجه در اکثر زبان‌ها از جمله زبان فارسی وارد شده است. اگر چه تعاریف متفاوتی در خصوص بودجه انجام گرفته است، ولی ما در اینجا به تعریفی که "قانون محاسبات عمومی کشور" انجام داده است اکتفا خواهیم کرد:

«بودجه کل کشور برنامه مالی است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل به سیاست‌ها و به هدف‌های قانونی می‌شود». بودجه از سه قسمت به شرح زیر تشکیل می‌شود:

الف- بودجه عمومی دولت که شامل اجزاء زیر است:

- ۱- پیش‌بینی دریافت‌ها و منابع تأمین اعتبار که به طور مستقیم یا غیرمستقیم در سال مالی قانون بودجه به وسیله دستگاه‌ها از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل اخذ می‌شود.
- ۲- پیش‌بینی پرداخت‌هایی که از محل درآمد عمومی و یا اختصاصی برای اعتبارات جاری و عمرانی و اختصاصی دستگاه‌های اجرائی می‌تواند در سال مالی مربوط انجام شود.

ب- بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار

ج- بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود.

بخش دوم: نقش اقتصادی بودجه در مالیه عمومی

یکی از اصول قدیم بودجه اصل تعادل، یعنی تعادل بین پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های دولت در یک دوره مالی است. این نظریه مربوط به دانشمندان کلاسیک علم اقتصاد بوده و در شرایط کنونی از قاطعیت چندانی برخوردار نیست و برای

توسعه اقتصادی از سیاست کسر بودجه استفاده می‌شود و در بعضی اوقات عدم تعادل بودجه برای توسعه اقتصادی حتی مفید شمرده می‌شود. امروزه تعادل اقتصادی و نه تعادل بین ارقام درآمد و هزینه مورد نظر است هر چند که هیچ بودجه‌ای مستقل از هم و بدون تعادل حسابداری نمی‌تواند مورد تصویب واقع شود.

کسری بودجه، مخصوصاً در شرایط رکود لزوماً پدیده‌ای منفی نیست. استانیلی فیشر و دورن بوش اعتقاد دارند، بودجه‌ای که پیوسته در وضعیت متعادل باشد چندان به رشد تولید کالاها و خدمات یاری نمی‌رساند. اما در عین حال باید توجه داشت که اگر مقادیر بالای کسری بودجه برای مدتی طولانی تداوم یابد، مشکل‌زا بوده و به تورم می‌انجامد. استانیلی فیشر از تورم به عنوان اساسی‌ترین شاخص عدم کارایی سیاست‌های اقتصادی کلان نام برده و کسری بودجه را دومین شاخص مهم می‌داند. تغییرات در نرخ تورم نشان‌دهنده میزان توانمندی یک دولت برای کنترل اقتصاد است. در حقیقت چون هیچ دلیل موجهی برای مقادیر بالای تورم وجود ندارد، دولتی که با تورم دست به گریبان است، کنترل خود را بر اقتصاد کشور از دست داده است. به همین استدلال در مورد مقادیر بالای کسری بودجه نیز صدق می‌کند. از نظر اقتصادی، بودجه‌ریزی و تنظیم آن تأثیر عمیقی در تعادل اساسی اقتصاد یعنی تعادل‌های پولی، مالی، ارزی و اشتغال دارد.

الف - بودجه و تعادل پولی

هر اقتصادی دارای ظرفیت پولی خاصی از نظیر حجم پول و اعتبارات است. بر اساس نظریه مقداری پول رابطه مستقیمی بین حجم پول و اعتبارات با حجم تولیدات اقتصاد یک جامعه برقرار است. در برابر افزایش تولیدات فقط نسبت معینی از حجم پول قابل افزایش است و بیش از آن باعث افزایش سطح عمومی قیمت‌ها خواهد شد. در رابطه ساده $M=P.T$ که بر اساس نظریه مقداری پول بیان گردیده M حجم پول در گردش، P میانگین سطح عمومی قیمت‌ها و T حجم کالا و خدمات را نشان می‌دهد. با استفاده از رابطه فوق میانگین سطح عمومی قیمت‌ها را می‌توان به صورت $P=\frac{M}{T}$ نوشت. در این حالت اگر T ثابت بماند و صورت کسری یعنی M افزایش یابد، بنابراین میانگین سطح عمومی قیمت‌ها یعنی P افزایش خواهد یافت. برعکس در صورتی که حجم پول در گردش یعنی M ثابت بماند و حجم کالا و خدمات یعنی T افزایش یابد، سطح عمومی قیمت‌ها کاهش می‌یابد.

ایروینگ فیشر استاد دانشگاه یل با در نظر گرفتن حجم پول اعتباری (M') و سرعت گردش پول اعتباری (V') نظریه اعتباری نظریه مقداری پول را به صورت ارائه نمود. بدینوسیله فیشر توانست سرعت گردش پول حقیقی، پول اعتباری (مبادلاتی) که به وسیله چک پرداخت می‌شود) و سرعت گردش پول اعتباری را نیز در تعیین سطح عمومی قیمت‌ها دخالت دهد.

یکی از راه‌های حل مشکل کسری بودجه، افزایش مالیات‌هاست. اما گرفتن مالیات می‌تواند میزان کارایی اقتصاد را کاهش دهد. از طرف دیگر وضع مالیات و اخذ آن همیشه کار چندان ساده‌ای نیست. در چنین شرایطی، دولت‌ها برای حل مشکل کسری بودجه به چاپ و انتشار پول و در نتیجه افزایش پایه پولی روی می‌آورند. چنین اقدامی مقدار پول در گردش را نسبت به حجم کالا و خدمات موجود افزایش می‌دهد که در نتیجه جبران کسری بودجه از طریق ایجاد نقدینگی به ایجاد تورم در جامعه منجر می‌گردد. ایجاد پول برای جبران کسری بودجه، نوعی مالیات‌گیری است که به ویژه در کشورهای توسعه نیافته بسیار رواج دارد و آن را مالیات تورمی می‌نامند. مالیات تورمی عبارت از درآمد مصنوعی دولت به وسیله چاپ و نشر پول است. بنابراین هرگونه تغییر در پرداخت‌ها و دریافت‌های بودجه می‌تواند حجم پول در گردش و سطح عمومی قیمت‌ها را متأثر نماید.

مالیه بین‌المللی = حرکت پول + حرکت سرمایه

تراز پرداخت‌های خارجی

(۱) حساب جاری (تراز بازرگانی)

(صادرات و واردات کالاها)	صادرات + واردات -	۱-۱- تجارت مرئی
(صادرات و واردات خدمات)	صادرات + واردات -	۱-۲- تجارت نامرئی

(پرداخت‌ها و دریافت‌های بدون عوض مانند اعطاء و دریافت هدایا)

۱-۳- پرداخت‌های انتقالی

= مانده حساب جاری

(۲) حساب سرمایه (تراز سرمایه)

سرمایه‌گذاری خارج در داخل + سرمایه‌گذاری داخل در خارج -	۲-۱- نقل و انتقالات دراز مدت سرمایه
ورود سرمایه + خروج سرمایه -	۲-۱- نقل و انتقالات کوتاه مدت سرمایه

= مانده حساب سرمایه

(۲) حساب تسویه‌های رسمی

حساب تسوی است که در تراز پرداخت‌های خارجی هر کشوری در نظر می‌گیرند.

ب- تعادل مالی و موازنه پرداختها

هدف از تعادل مالی، هماهنگی بین دریافتها و پرداختهای کشور اعم از داخلی و خارجی است. تعادل دریافتها و پرداختهای داخلی از طریق درآمدها و هزینههای عمومی دولت (اعتبارات جاری و عمرانی) در قالب پول ملی ظاهر می‌گردد. دریافتها و پرداختهای خارجی یک کشور نیز به صورت مبادلات بین‌المللی از طریق واردات و صادرات انجام می‌پذیرد که ارزش حاصل مبادلات مواد و کالاهای وارداتی و صادراتی را موازنه بازرگانی می‌گویند. اگر ارزش خدمات مورد داد و ستد را نیز به آن اضافه کنیم، موازنه یا تراز پرداختهای کشور مطرح می‌گردد.

تعادل تراز پرداختها در تعادل مالی کشورها از اهمیت زیادی برخوردار است و هرگونه تغییر در تعادل تراز پرداختها (اعم از تعادل منفی یا مثبت) بودجه کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد. عامل اصلی در ایجاد تعادل منفی در موازنه بازرگانی، همان افزایش سطح عمومی قیمت‌های داخلی نسبت به قیمت‌های بین‌المللی است که این امر اکثراً ناشی از کسر بودجه و استفاده از چاپ و نشر پول به منظور برطرف کردن کسری بودجه، اقدام به اخذ مالیات اضافی می‌نماید و این اضافه مالیات را از تولیدکنندگان دریافت نماید، در نتیجه، هزینه تولید و قیمت محصولات افزایش خواهد یافت. اگر این محصولات جزو کالاهای صادراتی باشند، در اثر افزایش قیمت، صادرات این نوع کالاها کاهش می‌یابد. اگر کالاهایی که قیمت آنها افزایش یافته جزو کالاهای صادراتی نباشند، افزایش قیمت این دسته از کالاها، قیمت سایر کالاها را نیز به طور غیرمستقیم تحت تأثیر قرار خواهد داد. از سوی دیگر افزایش قیمت‌های داخلی منجر به افزایش واردات گردیده که در نتیجه عدم تعادل موازنه بازرگانی و در نهایت عدم توازن پرداخت را شاهد خواهیم کرد.

اگر دولت به اجرای سیاست انبساطی مالی روی آورد (مانند افزایش مخارج دولت و یا کاهش مالیات‌ها) با افزایش تقاضای کل، سطح عمومی قیمت‌ها، افزایش می‌یابند. بنابراین سیاست مالی انبساطی می‌تواند به بروز کسری بودجه و تورم منجر گردد. این کسری بودجه ایجاد شده ناشی از اجرای سیاست مالی انبساطی، خود می‌تواند به ایجاد پول بیشتر منجر شده و در نتیجه تقاضای کل را افزایش داده و تورم را دامن می‌زند.

ج- بودجه و اشتغال

بیکاری یک مسئله اجتماعی و نشان‌دهنده اتلاف سرمایه‌های انسانی یک کشور است. بیکاری هم معلول و هم علت رکود اقتصادی است. در شرایط رکود اقتصادی به علت کاهش تقاضای کل، عرضه کل نیز کاهش می‌یابد در نتیجه کاهش

یافته و اخراج‌های کارگری جهت پایین آوردن هزینه‌های تولید شروع شده و به خیل بیکاران افزوده می‌شود. بنابراین درآمدها کاهش یافته و تقاضا برای کالاها و خدمات بیش از پیش کم می‌شود و دامنه رکود گسترده‌تر می‌شود. در این حالت با دو پدیده رکود و بیکاری روبرو می‌شویم که رکود اقتصادی از یک طرف و بیکاری از طرف دیگر، دریافت‌های مالیاتی را به طور خودکار کاهش داده و بودجه با کسری فاحشی روبرو می‌شود. در این حالت، بخش دولتی به علت کاهش درآمدها و بخش خصوصی نیز به علت فزونی تقاضا برای پول و بالا بودن نرخ بهره، جهت سرمایه‌گذاری با مشکلات مالی مواجه می‌گردد.

هنگامی که بودجه با کسری روبروست، دولت می‌تواند جهت تأمین منابع مالی مور نیاز خود از ابزارهای زیر را استفاده نماید.

۱- افزایش مالیات

۲- استفاده از منابع بانک مرکزی یا چاپ و انتشار پول

۳- انتشار اوراق قرضه دولتی

۱) افزایش مالیات: افزایش مالیات در شرایط رکود اقتصادی و بیکاری، برای تأمین کسری بودجه روش مناسبی به نظر نمی‌رسد زیرا افزایش مالیات، قیمت کالاها را افزایش خواهد داد و چون بودجه خانوارها برای چنین افزایشی پیش‌بینی لازم را نکرده است و خانوارها ناچارند که پس‌اندازهای خود را کاهش دهند که این امر منجر به کاهش سرمایه‌گذاری و گسترش رکود اقتصادی می‌گردد. از طرف دیگر، افزایش مالیات، به فرض آنکه در ابتدا توازن بودجه را ایجاد نماید، ولی با افزایش هزینه‌های عمومی، کسری بودجه حاصل می‌شود و اگر دولت برای تأمین آن همچنان به افزایش مالیات‌ها ادامه اثر انبساطی مالی از بین خواهد رفت.

۲) استفاده از منابع بانک مرکزی: چاپ و انتشار پول اگرچه آسانترین و سریعترین وسیله تأمین ذخایر مالی دولت است، اما روش پرمخاطره‌ای است. زیرا هرگاه چاپ و انتشار پول توأم با افزایش تولید نباشد، منجر به تورم خواهد شد و به طوری که قبلاً نیز بدان اشاره شد این نوع تورم را "مالیات تورمی" می‌نامند.

۳) چاپ و انتشار اوراق قرضه دولتی: متخصصین مالیه عمومی جهت تأمین کسری بودجه مخصوصاً در کشورهای در حال توسعه، استقراض عمومی را بسیار توصیه می‌نمایند. در چنین وضعیتی هدف اساسی دولت‌ها در واقع دستیابی به اشتغال کامل

بدون تورم است. یعنی انتشار قرضه عمومی و فروش آن به مردم می‌تواند منابع مالی بیکار را فعال نماید و آثار آن به صورت افزایش سطح تولید، درآمد و تقویت بخش خصوصی ظاهر می‌گردد. به عبارت دیگر دولت بدون افزایش مالیات و عرضه پول جدید و تنها با پول موجود در اقتصاد، سرمایه‌گذاری نموده و موجبات افزایش سطح تولید را فراهم می‌نماید.

فصل پنجم: هزینه‌های دولت، آثار اقتصادی و نظریه‌های رشد دولت

بخش اول: هزینه‌های دولت

هزینه‌های عمومی از نظر کلاسیک‌ها یک مقوله مالی نیست بلکه در قالب ترجیحات سیاسی مطرح می‌گردد. به عقیده کلاسیک‌ها، پرداخت‌ها و هزینه‌های عمومی دولت در زمینه‌هایی از قبیل، آموزش و پرورش، بهداشت، دفاع ملی، عدالت و رفاه عمومی نمی‌تواند یک موضوع مالی تلقی شود. آنچه دولت بین فعالیت‌های مختلف کم و بیش طرفدار پیشرفت و رشد آنها است، یک ترجیح سیاسی می‌باشد. از نظر کلاسیک‌ها کیفیت و محتویات هزینه‌های عمومی چندان مهم نمی‌باشد، بلکه آنچه که مهم است کمیت و مقدار هزینه‌های عمومی است. بدین جهت آنها اعتقاد دارند که مقدار هزینه‌های موجود نباید بیشتر از درآمدهای بودجه باشد و قاعده تعادل بودجه را از مقررات طلائی مالیه عمومی ارزیابی می‌کنند. اقتصاددانان معاصر بر عکس کلاسیک‌ها اهمیت چندان به مقدار هزینه‌های عمومی نمی‌دهند، آنچه از نظر آنها حائز اهمیت است کیفیت و محتویات هزینه‌های عمومی می‌باشد. امروزه هزینه‌های عمومی یکی از راه‌هایی است که دولت در فعالیت‌های مالی خود از آنها استفاده می‌کند و از نظر کمیت، کیفیت و چگونگی ترکیب این فعالیت‌ها را مورد توجه قرار می‌دهد. محتویات هزینه‌های عمومی همیشه از طرف اقتصاددانان نوین مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد و این خصوصیت یکی از عناصر اساسی نظریه مالیه عمومی نوین را تشکیل می‌دهد. این اقتصاددانان هزینه‌های عمومی را به شرح ذیل تعریف کرده‌اند:

هزینه‌های عمومی نوعی پرداخت‌های پولی هستند که از طرف مقامات دولتی جهت تأمین نیازهای

اجتماعی و با هدف مداخله در زندگی اقتصادی، با پیروی از اصول معین انجام می‌شود.

بنابراین دولت به وسیله هزینه‌های عمومی در زندگی اقتصادی و اجتماعی مردم مداخله نموده و به فعالیت‌های اقتصادی جهت می‌دهد. به عنوان مثال، با تخصیص یارانه به کالاهای صادراتی، نه فقط صادرات، بلکه تولید کالاهای صادراتی نیز افزایش می‌یابد. اگر دولت در چارچوب هزینه‌های عمومی به تولیدکنندگان کود شیمیایی و سموم، یارانه‌ای پرداخت نماید،

بنابراین مانع افزایش هزینه تمام شده کود و سموم خواهد شد و بنابراین کشاورزان با هزینه‌های کمتری از این نهاده‌ها جهت افزایش فرآورده‌های کشاورزی استفاده خواهند کرد.

بخش دوم: طبقه‌بندی هزینه‌های دولت

طبقه‌بندی مناسب هزینه‌های عمومی در تحلیل‌های اقتصادی بسیار مفید و موثر می‌باشد. برای اینکه بتوانیم سیستم و چارچوب جامعی برای ثبت منظم کلیه فعالیت‌ها و برنامه‌ها و جریان‌های اقتصادی در جامعه داشته باشیم و تصاویر روشن و جامعی نیز از ساختار اقتصادی جامعه و نحوه ترکیب فعالیت‌های اقتصادی با یکدیگر و بررسی وضع اقتصادی و روند تغییرات آن پی‌ریزی کنیم، نیازمند منبع اطلاعاتی وسیعی هستیم. این منبع اطلاعات را حساب‌های ملی یا حساب‌های اقتصادی می‌گویند و مکانیزم نگهداری این حساب‌ها را حسابداری ملی می‌نامیم. طبقه‌بندی هزینه‌ها در ارتباط کامل با حسابداری ملی است که مجموعه فعالیت‌های یک برنامه در قالب امور و فصول و بر حسب بخش‌های هزینه‌ای به فصول و مواد هزینه آرایش یافته‌اند و تسهیلات لازم را در اندازه‌گیری حجم هزینه‌های دولت و انواع آن میسر می‌سازد. امروزه طبقه‌بندی هزینه‌های دولت در اکثر کشورها بر اساس نظام آمار مالی دولت به پیشنهاد صندوق بین‌المللی پول GFS تنظیم می‌شود. در نظام GFS برای هزینه‌ها دو نوع طبقه‌بندی وجود دارد: "طبقه‌بندی اقتصادی" و "طبقه‌بندی عملیاتی"

الف - طبقه‌بندی اقتصادی هزینه‌های عمومی

طبقه‌بندی اقتصادی در ارتباط با تشخیص ویژگی‌های داد و ستدی است که از طریق آن دولت وظایف خود را انجام می‌دهد و بدینوسیله نهادهای خارج از دولت را متأثر می‌سازد. در این طبقه‌بندی هزینه‌ها به هشت گروه به شرح ذیل تقسیم می‌شود:

- ۱- جبران خدمت کارکنان: شامل حقوق و دستمزد در یک دوره حسابداری است که در اختیار کارکنان دولت قرار می‌گیرد.
- ۲- استفاده از کالاها و خدمات: شامل کلیه کالاها و خدماتی است که برای تولید کالاها و خدمات دولتی جهت عرضه در بازار و یا کالاهای خریداری شده برای فروش مجدد مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۳- مصرف سرمایه‌های ثابت: عبارت از کاهش ارزش موجودی دارایی‌های ثابت استفاده شده در تولید، در نتیجه مستعمل شدن، خراب شدن و یا حوادث اتفاقی در یک دوره حسابداری است.

۴- هزینه اموال و دارایی: هزینه‌هایی است که برای تولید دارایی‌های مالی و غیر مالی جهت استفاده از اموال و دارایی‌های غیر دولتی پرداخت می‌شود. بهره و اجاره از این نوع هزینه‌ها محسوب می‌شوند.

۵- یارانه‌ها: یارانه پرداخت انتقالی یک جانبه‌ای است که فقط قابل پرداخت به تولیدکننده‌هاست و قابل پرداخت به مصرف‌کنندگان نیست. پرداخت‌های انتقالی مستقیم دولت به مصرف‌کنندگان در گروه منافع اجتماعی پیش‌بینی شده است.

۶- کمک‌های بلاعوض: پرداخت‌های انتقال غیراجباری بین دو واحد دولتی و یا بین یک واحد دولتی و یک سازمان بین‌المللی است.

۷- منافع اجتماعی: بر اساس نوع برنامه‌هایی که برای پرداخت آنها وجود دارد طبقه‌بندی می‌شود. منافع اجتماعی از طریق بیمه اجتماعی و منافع کمک‌های اجتماعی از طریق منابع عمومی دولت پرداخت می‌گردد. پرداخت هزینه‌های بیماری، حق

بارداری، حق عائله‌مندی، حقوق بیکاری و حقوق بازنشستگی هزینه‌هایی است که در گروه "منافع تأمین اجتماعی" قرار دارند.

۸- سایر هزینه‌ها: شامل برخی از پرداخت‌های انتقالی خاص و پرداخت هزینه‌هایی است که در هفت گروه قبلی طبقه‌بندی نشده‌اند.

ب- طبقه‌بندی عملیاتی هزینه‌های دولت

طبقه‌بندی عملیاتی که به طبقه‌بندی وظایف دولت نیز موسوم است، عبارت از اجرای سیاست‌های عمومی از طریق فراهم کردن کالاها و خدمات برای مصارف شخصی یا گروهی و همچنین توزیع مجدد درآمد و ثروت است. فهرست طبقه‌بندی هزینه‌ها به شرح زیر است:

- | | | | |
|-----------------------|------------------------|-----------------|---------------------------|
| ۱- خدمات عمومی دولتی؛ | ۲- امور دفاعی؛ | ۳- نظم و امنیت؛ | ۴- امور اقتصادی؛ |
| ۵- حفاظت محیط زیست؛ | ۶- مسکن و رفاه جامعه؛ | ۷- بهداشت؛ | ۸- مذهب، فرهنگ و تفریحات؛ |
| ۹- آموزش، | ۱۰- حمایت‌های اجتماعی. | | |

بخش سوم: شناخت هزینه‌های عمومی در ارتباط با رشد و توسعه اقتصادی کشورها

دولت‌ها برای تحقق وظایف خود بدون شک مجبور به انجام هزینه‌هایی می‌باشند که هزینه‌هایی عمومی گفته می‌شود. در مورد هزینه‌های عمومی نظریه‌های متفاوتی وجود دارد که مهمترین آنها در ذیل اشاره می‌شود.

الف - هزینه‌های عمومی از نظر کلاسیک‌ها

تا قبل از بحران اقتصادی ۱۹۲۹ حاکمیت مطلق عقاید کلاسیک‌ها بر اقتصاد وجود داشت. اقتصاددانان این مکتب معتقدند که دولت دارای ساختاری مشابه مصرف‌کنندگان است. هرگونه افزایش در هزینه‌های دولت به صورت طبیعی منجر به افزایش مالیات‌ها خواهد شد. افزایش مالیات نیز منابعی را که بخش خصوصی جهت فعالیت‌های تولید در اقتصاد می‌توانست مورد استفاده قرار دهد به دولت منتقل کرده و لذا مصرف‌پس‌انداز و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را تحت تأثیر قرار خواهد داد. کلاسیک‌ها معتقدند که به صورت طبیعی تعادل در بازار وجود دارد و این تعادل با دخالت دولت نامتعادل می‌شود. وضع مالیات، درآمد تولیدکنندگان را متأثر کرده و سرمایه‌گذاری آنها را کاهش می‌دهد و منابع کمیاب به وسیله مالیات‌ها در دست دولت محصور می‌شود و از آنجا که دولت از این منابع همانند بخش خصوصی نمی‌تواند بهره‌برداری مطلوبی به عمل آورد، منجر به کاهش درآمد ملی می‌شود.

ب - هزینه‌های عمومی از نظر کینزین‌ها

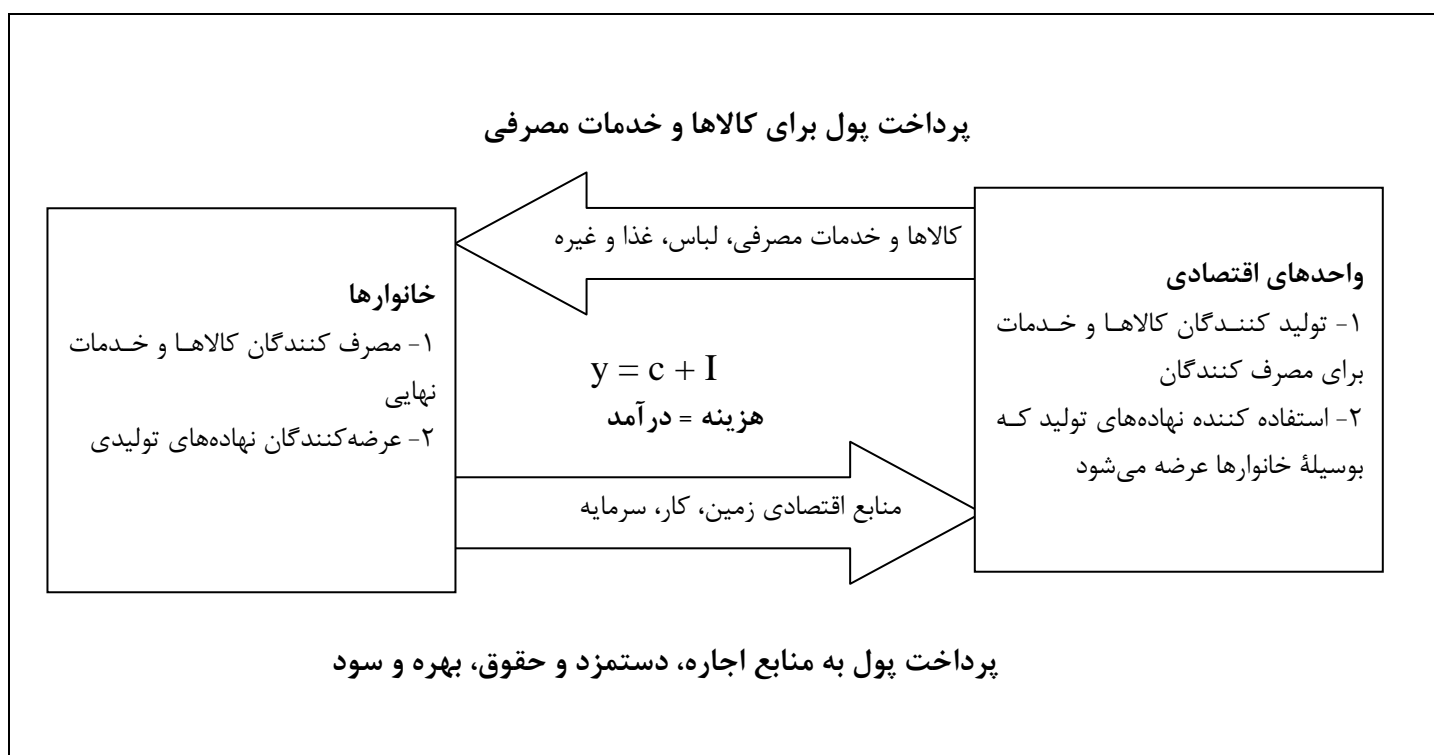
عدم توانایی نظام اقتصاد و سرمایه‌داری به حل مسائل اقتصادی و اجتماعی بعد از جنگ جهانی اول و ناتوانی هزینه‌های دولت برای بازسازی خسارت‌های جنگی از یک طرف و گسترش بحران اقتصادی ۱۹۲۹ از طرف دیگر منجر به شکست نظریه کلاسیک‌ها گردید. وجود تعادل‌های طبیعی که کلاسیک‌ها از آن سخن می‌گفتند نه به صورت موقت بلکه به صورت مستمر کم‌رنگ شدند.

در این سال‌ها اقتصاددان انگلیسی به نام "جان مینارد کینز" در اثری تحت عنوان "نظریه عمومی اشتغال بهره و پول" که شامل راه‌های برون رفت از بحران بود منتشر کرد و دوره جدیدی در تحولات علم اقتصاد شروع شد. کینز

برعکس کلاسیک‌ها مدعی است که اقتصاد از عدم تعادل‌های اقتصادی رنج می‌برد و تأکید می‌کند بدون دخالت، اقتصاد به آسانی نمی‌تواند به وضعیت اشتغال کامل نایل شود. اشتغال ناقص و عدم تعادل اقتصادی از عدم کیفیت تقاضای موثر نشأت می‌گیرد و تقاضای موثر، تقاضایی است که با قدرت خرید حمایت شود.

بنابراین تقاضای موثر در یک اقتصاد، عبارت است از مجموع هزینه‌های مصرفی و سرمایه‌گذاری که در یک دوره معین تحقق یافته است. مجموع هزینه‌های مصرفی و سرمایه‌گذاری مساوی با درآمد ملی است و این درآمدها زمانی که خرج می‌شود تقاضای کل را به وجود می‌آورد.

جریان کالاها، خدمات، منابع و پرداخت‌های پولی در یک اقتصاد ساده



اگر کالاهای مصرفی و سرمایه‌ای بفروش نرسد، این وضعیت، بصورت عدم کفایت تقاضای مؤثر تعریف می‌شود. از این جهت عنصر اصلی تعیین‌کننده سطح اشتغال و درآمد ملی، تقاضای مؤثر، یعنی هزینه‌های کل می‌باشد. در سطح تعادلی، هزینه‌های کل برابر با تولید کل می‌شود که اقتصاد نیز در سطح اشتغال کامل به تعادل می‌رسد. هزینه‌های کل از ترکیب هزینه‌های مصرفی بخش خصوص (C)، هزینه‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوص (I) و هزینه‌های عمومی (G) که از طرف دولت

انجام می‌شود، بدست می‌آید. در یک الگوی سه بخشی مجموع مصرف بخش خصوصی، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و هزینه‌های عمومی مساوی با درآمد ملی است.

در این تساوی یعنی $(Y = C + I + G)$ می‌توان گفت که درآمد ملی مساوی با تقاضای کل است و تقاضای کل را می‌توان در اینجا بعنوان تقاضای مؤثر توصیف نمود. هر گونه کاهش در عناصر بوجود آورنده تقاضای مؤثر، منجر به کاهش اشتغال کامل و در نتیجه درآمد ملی خواهد شد. در این وضعیت برای کارایی تقاضای مؤثر، یعنی برای افزایش آن، مناسب‌ترین ابزار استفاده از هزینه‌های دولتی (عمومی) است.

دولت برای تأمین کمبود تقاضای مؤثر می‌تواند هزینه‌های عمومی خود را افزایش دهد. بدین منظور دولت با افزایش هزینه کمک‌های بیکاری، کمک‌های اجتماعی و هزینه‌های رفاهی می‌تواند تقاضای مؤثر و سپس سطح اشتغال را افزایش دهد.

هدف از انجام هزینه‌های دولت فقط بر طرف کردن کمبود تقاضای مؤثر نیست، بلکه، امروزه دولت برای وضعیت عمومی اقتصاد و تنظیم تعادل‌های اجتماعی نیز در بازار دخالت می‌کند. دولت، هزینه‌هایی در برقراری موازنه پرداخت‌ها، تحقق رشد اقتصادی و مسایل مشابه انجام می‌دهد. برعکس آنچه که کلاسیک‌ها ادعا می‌کردند، امروزه نمی‌توان اقتصاد کشوری را بدون دخالت دولت تصور نمود. اما محدوده دخالت دولت در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه کاملاً متفاوت است و حتی در داخل یک کشور از نظر سیاسی و شرایط اجتماعی و در دوره‌های زمانی مختلف نیز می‌تواند متفاوت باشد. دولت در کشورهایی که با نظام آزاد اداره می‌شوند وظایف خود را به صورت یک هدایت کننده اقتصاد و نه بعنوان تولید کننده انجام می‌دهد. در این نوع کشورها، تنظیم توزیع درآمد و مدیریت در آن یکی از وظایف عمده دولت محسوب می‌شود. برعکس در نظام سوسیالیستی که یک اقتصاد دولتی است، دولت با تملک ابزار تولید، اداره تولید و اقتصاد ملی را کاملاً تحت مدیریت خود قرار می‌دهند.

ج - هزینه‌های عمومی از نظر طرفداران سمت (جانب) عرضه

طرفداران نظریه کینز برای مقابله با بحران اقتصادی دهه ۱۹۳۰، افزایش تقاضای مؤثر را از طریق افزایش هزینه‌های دولت مطرح نمودند. طرفداران نظریه سمت عرضه نیز برای مقابله با بحران جدید یعنی "تورم رکودی" که در دهه ۱۹۷۰ در اروپا و آمریکا شروع شده بود، نظریه خود را برعکس اساس نظریه کینزین‌ها ابراز نمودند. پیشگامان این نظریه همانند پولیون با

تمایل به عقاید کلاسیک‌ها معتقد هستند که فعالیت‌های اقتصادی بخش دولت باید کاهش یابد و برای مبارزه با تورم، هزینه‌های عمومی دولت را کاهش داده و سیاست پولی سفت و سختی را باید تعقیب نمود.

در مدل اقتصادی کینز اهمیت و تأکید اصلی به سمت تقاضا در اقتصاد بوده است. در عوض، در اقتصاد سمت عرضه، اصول اساسی برای فعال نگه داشتن اقتصاد، تأکید اصلی بر تولید و تشویق به تولید بوسیله بخش خصوصی است. بنابراین سهم بخش خصوصی در ارتباط با فعالیت‌های اقتصادی ملی نسبت به بخش دولتی از اولویت فراوانی برخوردار است و سهم دولت از فعالیت اقتصاد ملی به حداقل تنزل می‌نماید. به همین جهت با کاهش هزینه‌های عمومی دولت، از کاهش مالیات نیز حمایت می‌شود. کاهش مالیات با ایجاد انگیزه‌های فعالیت‌های اقتصادی موجبات افزایش تولید و سرمایه‌گذاری را در اقتصاد کشور فراهم می‌آورد.

سلطه نظریه افزایش هزینه‌های دولت که از دهه ۱۹۳۰ شروع شده بود تا دهه ۱۹۷۰ ادامه داشت. از اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ در کشورهای صنعتی سرمایه‌داری و همچنین در برخی از کشورهای در حال توسعه نیز، متعاقب نظریه کاهش هزینه‌های دولت بر اجرای سیاست‌های خصوصی سازی مؤسسات دولتی تأکید گردید. هزینه‌های عمومی که تا دهه ۱۹۷۰ تقریباً ۵۰ درصد تولید ناخالص ملی را بخود اختصاص می‌داد، در دهه ۱۹۸۰ و سالهای بعد از آن همزمان با تعقیب سیاست اقتصادی سمت عرضه و خصوصی سازی مؤسسات دولتی، سهم آن در تولید ناخالص ملی بصورت محسوس کاهش یافت.

بخش چهارم: آثار اقتصادی هزینه‌های عمومی

هزینه‌های عمومی بر روی تولید، اشتغال، سطح عمومی قیمت‌ها و همچنین توزیع درآمد تأثیر می‌گذارد، بدیهی است که نوع و چگونگی هزینه‌های عمومی نیز دارای آثار متفاوتی در اقتصاد خواهد بود. همانطور که در فرایند توسعه اقتصادی، هزینه‌های سرمایه‌گذاری بیش از سایر هزینه‌ها، اقتصاد را تحت تأثیر قرار می‌دهد، هزینه‌های جاری و انتقالی نیز با افزایش تقاضای کل و بطور غیر مستقیم توسعه اقتصادی را متأثر می‌سازند. به عنوان مثال، افزایش کمک‌های مالی و اجتماعی دولت بیکاران و افراد کم درآمد سبب افزایش تقاضا برای کالاهای مصرفی می‌گردد و این افزایش تقاضا سبب افزایش سرمایه‌گذاری‌ها می‌شود.

اگر اقتصاد با وضعیت رکودی مواجه بشود، با افزایش هزینه‌های عمومی و در نتیجه افزایش درآمد مردم تقاضای کل افزایش یافته و یارانه‌هایی نیز که از طرف دولت برای تشویق تولید کنندگان بخش خصوصی پرداخت می‌شود. ظرفیت تولیدی جامعه را افزایش می‌دهد و این امر منجر به افزایش اشتغال گردیده و موجبات کاهش نرخ بیکاری را فراهم می‌آورد.

برای توزیع عادلانه درآمد نیز ساده‌ترین راه وصول مالیات از ثروتمندان جامعه بر اساس مقررات مالیاتی و انتقال آن از طریق هزینه‌های عمومی به افراد کم درآمد جامعه است.

الف - تأثیر ضریب فزاینده در هزینه‌های سرمایه‌گذاری دولت

هنگامی که هزینه‌های سرمایه‌گذاری افزایش پیدا می‌کند موجبات افزایش درآمد ملی فراهم می‌شود. اما این افزایش درآمد ملی با توجه به ضریب فزاینده مالی، بیش از افزایش سرمایه‌گذاری می‌باشد. دولت، برای رهایی از رکود اقتصادی باید سطح اشتغال را افزایش دهد. بدین جهت به عمران و تأسیس زیربنای اقتصادی کشور می‌پردازد و یا در زمینه‌های دیگری مانند تولید کالاها و خدمات اقدام به سرمایه‌گذاری می‌کند. بنابراین، تقاضا برای عوامل تولید افزایش یافته و افزایش سرمایه‌گذاریهای دولت منجر به افزایش پرداخت‌های عمومی می‌شود که این امر افزایش درآمد صاحبان عوامل تولید را در پی دارد.

برای مثال اگر دولت برای ساختمان یک بزرگراه معادل ۴۰۰ میلیارد ریال هزینه نماید، بنابراین ۴۰۰ میلیارد ریال از صندوق دولت به صندوق صاحبان عوامل تولید منتقل خواهد شد. در دوره‌ای که این هزینه‌ها انجام می‌گیرد اگر میل نهایی به مصرف (MPC) در جامعه برابر ۷۵ درصد باشد، در این حالت صاحبان عوامل تولید معادل ۳۰۰ میلیارد ریال از درآمد خود را مصرف نموده و بقیه یعنی ۲۵ درصد دیگر را (۱۰۰ میلیارد ریال) پس‌انداز خواهند کرد. اگر استدلال اخیر را ادامه دهیم نتایج ذیل حاصل خواهد شد.

ΔI	ΔY	ΔC	ΔS
۴۰	۴۰	۳۰	۱۰
-	۳۰	۲۲/۵	۷/۵
-	۲۲/۵	۱۶/۸	۵/۷
-	۱۶/۸	۱۲/۶	۴/۲
-	۱۲/۶	۹/۴۵	۳/۱۵
-	.	.	.
-	۳۸/۱	۲۸/۶۵	۹/۴۵
۴۰	۱۶۰	۱۲۰	۴۰

$Y=C+S$	=C = مصرف
$C=by$	=Y = درآمد ملی
$S=I$	=b = تمایل نهایی به مصرف
$Y=C+I$	=S = پس انداز
$Y=by+I$	=I = سرمایه گذاری
$y-by=I$	= Δy = تغییر در درآمد ملی
$y(1-b)=I$	= ΔI = تغییر در سرمایه گذاری
$y = \frac{I}{(1-b)}$	=K = ارزش ضریب فزاینده
$y = \frac{1}{(1-b)} \cdot I$	

$$y = \frac{1}{1-0/75} (40)$$

$$y = \left(\frac{1}{0/25}\right) (40)$$

$$y = (4)(40)$$

$$y = 160$$

بنابراین مشاهده می‌شود که با افزایش معادل ۴۰۰ میلیارد ریال در هزینه‌های سرمایه‌گذاری دولت، درآمد ملی جامعه به ۴ برابر این مبلغ یعنی ۱۶۰۰ میلیارد ریال افزایش خواهد داد.

الف - بهره‌وری در هزینه‌های عمومی

هزینه‌های عمومی تا اواخر سالهای دهه ۱۹۲۰ در کشورهای اروپایی حدود ۱۵ درصد و در ایالات متحده آمریکا حدود ۵ درصد تولید ناخالص ملی را به خود اختصاص می‌داد و بودجه دولت‌ها خیلی کوچک بود. امروزه هزینه‌های عمومی در سایه

برخی عوامل مانند سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و دفاعی افزایش یافته است. بطوریکه در کشورها اروپایی و ایالات متحده این هزینه‌ها بیش از $\frac{1}{3}$ تولید ناخالص ملی را به خود اختصاص می‌دهد.

در حال حاضر در اکثر کشورها موضوع اسراف و ولخرجی‌های دولت در چارچوب هزینه‌های عمومی که باعث از بین رفتن منابع اقتصادی می‌شود، مطرح می‌گردد. بنابراین، در ارتباط با افزایش بهره‌وری در هزینه‌های عمومی، باید گفت که صرفه‌جویی در هزینه‌ها و همچنین اقداماتی به منظور جلوگیری از افزایش مالیات‌های غیرمعمول، در مالیه عمومی از اهمیت وافر برخوردار است.

در مورد تعریف "بهره‌وری هزینه‌های عمومی" با یک مشکل اساسی مواجه می‌باشیم، زیرا استانداردها و یا معیارهایی که در تعیین بهره‌وری فعالیت‌های بخش خصوصی بکار گرفته می‌شوند، نمی‌توان عیناً در فعالیت‌های بخش عمومی استفاده کرد. در فعالیت‌های بخش خصوصی هزینه‌های پرداخت شده و اقدامات انجام گرفته و نتایج آنها معمولاً با پول، تولید و افزایش سود ارزیابی می‌شود. اما فایده اجتماعی فعالیت‌های دولت را همیشه نمی‌توان با معیارهای مادی مانند پول ارزیابی کرد. هزینه خرید یکصد فروند هواپیما برای نیروی هوایی، هزینه خرید یک‌هزار جلد کتاب برای کتابخانه‌ها و هزینه خرید یک تخت بیمارستانی را می‌توان تعیین نمود، اما فایده اجتماعی خرید این نوع کالاها را نمی‌توان با پول ارزیابی کرد. دولت در مسیر فعالیت‌های خود با وضعیتی مواجه است که ایجاب می‌کند، امروز هزینه‌های زیادی را متحمل شود تا در آینده با هزینه کمتر، خدمات و رفاه بیشتری را به مردم عرضه نماید که در این راستا می‌توان به هزینه‌هایی مانند هزینه‌هایی برای دفاع ملی، امنیت اجتماعی و تأمین بهداشت عمومی اشاره نمود.

یک مقایسه تطبیقی در زمینه استفاده از هزینه‌ها در بخش عمومی و بخش خصوصی را می‌توان به شرح ذیل بیان نمود:

- کارکنان بخش دولتی مانند کارکنان بخش خصوص، تحت فشار صرفه‌جویی نیستند. فردی که در بخش دولتی مسئولیت انجام هزینه‌های عمومی را دارد، در صورت عدم موفقیت، مانند مسئولین بخش خصوصی ورشکسته نمی‌شود. همچنین در صورت گسترش هزینه‌های عمومی با کاهش سود مواجه نمی‌گردد. اگر مدیری رفتار صرفه‌جویانه‌ای را پیشه نماید، جایزه‌ای دریافت نمی‌کند و به همین جهت مدیرانی که در بخش عمومی کار می‌کنند، تمایل زیادی به افزایش بودجه و هزینه‌های زیرمجموعه خود نشان می‌دهند چرا که در چنین حرفه‌ای پیشرفت زیرمجموعه‌ها را در افزایش هزینه‌ها تصور کنند.

- برعکس بخش خصوصی، در بخش دولتی نمی‌توان یک تصمیم‌گیری و فوری اتخاذ نمود و متعاقب آن اقداماتی انجام داد زیرا این امر مستلزم انجام سلسله مراتب دولتی است. تصمیم‌گیری در مورد هزینه‌های عمومی در هیأت‌ها، کمیسیون‌ها و مجالس متعددی مورد بررسی قرار گرفته و تصویب می‌شود. هنگام تصمیم‌گیری، عکس‌العمل‌های متفاوتی نیز از طرف گروه‌های مختلف نشان داده می‌شود که در این امر نیز تأخیر قابل ملاحظه‌ای را در فرایند تصمیم‌گیری فراهم می‌آورد.

در کشورهایی که با رژیم دموکراسی اداره می‌شوند، یکی از راههای جمع‌آوری آرای مردم، تعهد انتخاب شونده در افزایش هزینه‌های عمومی است. همچنین در اکثر کشورها، بخش عمده‌ای از هزینه‌های عمومی به دفاع ملی تخصیص داده می‌شود. از آنجایی که این نوع هزینه‌ها از اسرار دولتها محسوب می‌شود، بنابراین، سری بودن این هزینه‌ها نیز محدودیت‌هایی را برای تجزیه و تحلیل هزینه‌های عمومی به وجود می‌آورد و در نتیجه، بهره‌وری مورد انتظار از هزینه‌های عمومی حاصل نمی‌شود. بنابراین تعیین بهره‌وری هزینه‌های عمومی و جلوگیری از ضررهای اقتصادی کار آسانی نیست زیرا افزایش بهره‌وری فعالیت‌های دولت و تشویق و توسعه امر صرفه‌جویی، در ساختار دولت خود به خود به وجود نمی‌آید و برای تحقق این اهداف به ترتیبات و سازماندهی خاصی نیاز است.

برای افزایش بهره‌وری هزینه‌های عمومی راههای متفاوتی وجود دارد که مهمترین آنها به شرح زیر است:

۱- حذف کلیه عواملی که بهره‌وری را در سازمان دولتی محدود می‌نماید

دولت سازمان بزرگی است که فعالیت‌های متفاوتی را تعقیب می‌کند و مانند هر سازمان یا مؤسسه دیگر در انجام کارهای خود با محدودیت‌هایی مواجه است. دولت سازمانی است که با زیرمجموعه‌های خود، فعالیت‌هایی را تعقیب می‌کند و در این راستا، ممکن است مجموعه‌ای از افکار و اقداماتی که با صرفه‌جویی در تناقض است وجود داشته باشد. در این نوع مواقع لازم است که در محیط اداری، احساس مسئولیت استفاده از منابع مالی دولت و اهمیت صرفه‌جویی آموزش داده شود. برای برداشتن گام‌ها دیگر در جهت افزایش بهره‌وری، لازم است که کارمندان دولت در تسریع خدمات جدیدت بیشتری نشان داده و از پدیده کاغذبازی امتناع نمایند. در این راستا، مقامات دولتی نیز نباید با مقاصد سیاسی از هزینه‌های عمومی استفاده نمایند زیرا این امر موجب کاهش بهره‌وری می‌گردد. همچنین در استخدام کارمندان باید لیاقت و شایستگی‌های متقاضی مد نظر گرفته شود و در توزیع هزینه‌های عمومی نیز هدف مورد انتظار باید افزایش تولید، فایده اجتماعی و رفاه جامعه باشد.

۲- ضرورت سازماندهی برای بهبود بهره‌وری

سازماندهی لازمه اعمال مطلوب مدیریت و وسیله‌ای برای تحقق اهداف گروهی به شیوه‌های مؤثر است. انجام فعالیت‌های گسترده سازمانی مانند دولت، نیازمند تلاش و کوشش افراد متعددی بوده و قاعدتاً این امر از عهده یک فرد به تنهایی بر نمی‌آید. بلکه مدیر از طریق همکاری و تلاش فکری و فیزیکی دیگران و گردآوردن و هماهنگ نمودن آنها و نیز ارتباط مناسب با سایر بخش‌ها می‌تواند اهداف مورد نظر را محقق سازد.

سازماندهی عبارت است از اختصاص وظایف و منابع به گروه‌های کاری در بخش‌های مختلف سازمان و به منظور تحقق اهداف بلندمدت مورد نظر بوده و فرآیندی است که طی آن تقسیم کار میان افراد و گروه‌های کاری و هماهنگی میان آنها صورت می‌گیرد.

برای اینکه بهبود بهره‌وری به عنصر لاینفک عملکرد و فرهنگ سازمانی تبدیل گردد، لازم است که کلیه کارکنان از اثرات آن کاملاً آگاه شوند و با احساس تعهد نسبت به آن، این فرصت را داشته باشند که در فرایند بهبود، مشارکت نمایند. مدیران و کارکنان باید بهره‌وری را مسئولیت مسلم و مهم شغلی خود تلقی کنند. در صورتی که کارکنان، بهره‌وری را به عنوان یک مسئولیت اضافی تلقی نمایند، بهره‌وری از حالت "برنامه" بودن پا فراتر می‌گذارد. بنابراین، نهادینه کردن بهره‌وری، تعهد و ضرورت بلندمدت است و موضوعی نیست که بتوان آن را با یک حرکت سریع و مقطعی انجام داد.

ایجاد فرایند بهره‌وری، تلاشی است برای تغییر سازمانی که برای موفقیت آن باید موارد ذیل به طور مناسب مورد نظر قرار گیرد.

- اعتقاد به کار گروهی و مداوم برای بهبود؛
- اعتماد متقابل بین مدیریت و کارکنان؛
- وجود رهبری و مدیریتی توانا و لایق برای ایجاد تغییر؛
- همکاری و مشارکت کارکنان؛
- برقراری سیستم ارتباطی مؤثر در سازمان؛
- تناسب تغییرات با توان و امکانات سازمان؛
- برقراری سیستم‌های پاداش و سهمیم کردن افراد در منافع حاصل از بهبود؛
- امنیت شغلی و ایجاد شرایطی که کارکنان بخشی از زندگی آنها باشد؛

- پرداخت حقوق مکفی و احترام و حرمت به کارمند؛

- پذیرش مقاومت در مقابل تغییر به عنوان یک امر طبیعی ناشی از طبیعت انسان؛

- آموزش مداوم سطوح مختلف افراد سازمان؛

- توزیع عادلانه پرسنل با تجربه، آگاه و کارا و با امکانات اداری در پایتخت و مناطق دیگر.

ج- محاسبه کشش کل مخارج جاری و عمرانی دولت (کل مخارج غیر محرمانه و غیرنظامی دولت) نسبت به محصول

ناخالص ملی و محاسبه میل نهایی به مصرف بخش دولتی

این شاخص نیز می‌تواند برای اندازه‌گیری حجم فعالیت دولت در طی زمان مناسب باشند که در این راستا ممکن است

با حالت‌های زیر مواجه باشیم:

(۱) در صورتی که کشش هزینه‌های دولت همواره و یا اغلب موارد بزرگتر از یک باشد، که در این صورت با نسبت‌های رو به رشد مخارج دولت روبرو خواهیم بود.

(۲) در صورتی که نسبت مزبور مساوی یک باشد، در این صورت با نسبت‌های ثابت مخارج دولتی روبرو خواهیم بود.

(۳) در صورتی که نسبت مزبور کوچکتر از یک باشد، در این صورت با نسبت‌های رو به کاهش مخارج دولتی روبرو می‌باشیم.

$$eEg = \frac{\frac{\Delta G}{G} \times 100}{\frac{\Delta GNP}{GNP} \times 100} = \frac{\text{درصد تغییر در هزینه‌های دولت}}{\text{درصد تغییر در GNP}}$$

بخش پنجم: ضرورت هزینه‌های دولت، علل و عوامل رشد هزینه‌ها

الف - ضرورت وجودی مخارج عمومی

مخارج دولت در ابتدا تنها جنبه اداری داشته و محدود به هزینه‌های حفظ امنیت و نظم داخلی کشور بوده است. اما

در ارتباط با این موضوع که چرا امروزه، بخش عمومی تا این اندازه گسترش و اهمیت یافته است و اینکه به چه علت ارقام مربوط به مخارج عمومی، اقلام با اهمیتی از حسابهای ملی را تشکیل می‌دهد مسائل فراوانی مطرح است.

در این راستا به نظر می‌رسد که تفوق و برتری دولت‌ها تا حدود زیادی می‌تواند انعکاسی از ایدئولوژی‌های سیاسی،

اجتماعی گوناگون و تعامل و تقابل نهادهای منبعث از آنها باشد. وجود این نهادها (احزاب، سندیکاها و اتحادیه‌های کارگری و

کارفرمایی و ...) و همچنین نیاز به ایجاد تنظیمات خاصی که قدرت نهادهای فوق را در راستای منافع ملی قرار دهد خود از ویژگی‌های اقتصاد نوین است. این عوامل و برخی از الزامات دیگر، اقتصادهای کنونی را به صورت نظام اقتصادی مختلط درآورده است که در آن بخش‌های عمومی و خصوصی به شکل کامل بر هم اثر می‌گذارند. اما مسئله از این هم فراتر است زیرا به نظر می‌رسد که ساز و کار بازار به تنهایی قادر به انجام تمامی وظایف اقتصادی جامعه نیست و یک سیاست عمومی جامع به منظور هدایت، اصلاح و تکمیل آن لازم است. بنابراین اندازه و اهمیت بخش عمومی بیش از آنکه مسئله‌ای ایدئولوژیک باشد، مسئله‌ای فنی است. در واقع شکست بازار در ارکان ایجاد انحصار (اعم از طبیعی یا تکنولوژیکی یا ...) و نبود هیچگونه ساز و کاری جهت تولید کالای عمومی، توزیع عادلانه درآمدها، دستیابی به نرخ‌های بالاتر رشد اقتصادی و لحاظ کردن آثار خارجی مثبت یا منفی، اساسی‌ترین دلیل دخالت دولت در اقتصاد می‌باشد.

همانگونه که در بخش‌های قبلی نیز عنوان گردید، می‌توان دلایل عمده دخالت دولت در بازار را به ترتیب زیر یادآوری نمود.

۱- این ادعا که ساز و کار بازار می‌تواند به استفاده مؤثر و کارآمد منابع منجر شود، تنها در صورت وجود رقابت کامل در بازار، صحیح می‌باشد. این گفته بدان معناست که مانعی بر سر راه ورود آزادانه به بازار، وجود ندارد و مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان باید شناخت کامل از بازار داشته باشند. در این راستا، مقررات دولتی و یا تمهیدات دیگر برای حصول اطمینان از وجود این شرایط لازم است.

۲- در محدوده‌ای که منحنی هزینه متوسط نزولی است و با توجه به امکان ایجاد انحصار طبیعی، رقابت تا حد زیادی غیر مؤثر است و لذا نیاز به دخالت دولت وجود دارد.

۳- معمولاً بدون حمایت و تقویت ساختار قانونی دولت، ترتیبات و مبادلات قراردادی لازم برای عمل بازار نمی‌تواند وجود داشته باشد. حتی اگر ساختار قانونی نیز وجود داشته باشد و تمامی موانع از سر راه رقابت برداشته شده باشد، ویژگی‌های تولید یا مصرف برخی کالاها (کالاهای عمومی) به گونه‌ای است که نمی‌توان آنها را از طریق بازار، تولید و عرضه نمود.

۴- ارزش‌های اجتماعی حاکم بر جامعه، ممکن است تعدیلاتی را در ساختار و عملکرد نحوه توزیع درآمد و ثروت و انتقال حقوق مالکیت ضروری بدانند که انجام این تعدیلات تنها توسط یک سازمان قوی چون دولت امکان‌پذیر است.

۵- نظام بازار و به ویژه در یک نظام پیشرفته مالی الزاماً سطح بالای سطح اشتغال، ثبات سطح قیمت‌ها و نرخ مطلوب رشد اقتصادی را به ارمغان نمی‌آورد. برای تضمین چنین هدف‌هایی سیاستگذاری‌های عمومی و اجرای آن لازم است.

۶- نرخ تنزیلی که در تعیین ارزش آینده (نسبت به حال) برای مصرف و یا هر متغیر دیگری به کار می‌رود، ممکن است از نقطه نظرهای عمومی و خصوصی متفاوت باشد. با توجه به اینکه این نرخ‌های تنزیل اهمیت فراوانی در تعیین میل نهائی به مصرف و پس‌انداز سرمایه‌گذاری و به ویژه میزان مطلوب استخراج منابع طبیعی در مراحل اولیه رشد دراند، دخالت دولت را در تعیین نرخ‌های یاد شده توجیه می‌سازد.

ذکر این نکته نیز حائز اهمیت است که این استدلال که محدودیت‌های مکانیزم بازار، برقراری ضوابط اصلاحی و سیاست عمومی را ایجاب می‌کند. بدین معنی نیست که در سایه هر سیاستی ما شاهد عملکرد مطلوب نظام اقتصادی جامعه باشیم. سیاست عمومی نیز می‌تواند مانند سیاست خصوصی دچار اشتباه گردد و غیر موثر واقع شود. در این راستا هدف اصلی بیانگر این نکته است که طراحی و اجرای سیاست چگونه باید باشد.

در ادبیات مربوط به اقتصاد بخش عمومی و به منظور اثبات لزوم دخالت دولت در اقتصاد، به نارسایی‌های بازار و علل شکست بازار نیز اشاره می‌گردد. در این راستا برخی از نظریه‌پردازان شکست بازار را در نبود رقابت کامل و برخی دیگر، عدم توانایی بازار رقابت کامل در جهت دستیابی به کارآیی پارتو را از علل عمده شکست بازار می‌دانند. کارآیی، اشباع بهبود است و اقدام به بهتر کردن وضع یکی ممکن است وضع دیگری را خراب نماید. بهبود پارتویی تخصیص مجدد منابعی که وضعی یک شخص را بهتر سازد بی‌آنکه وضع دیگری را بدتر کند.

ب- علل رشد مخارج دولت

در این قسمت به برخی از مهمترین نظریه‌های تبیین کننده رشد مخارج عمومی اشاره می‌نمائیم. در این راستا، تعدادی از نظریه پردازان به دلایل رشد هزینه‌های دولت از دید مسائل کلان اقتصادی از دیدگاه سمت تقاضا پرداخته‌اند و در ارتباط با رشد مخارج عمومی دولت در یک دوره زمانی، نظریات مختلفی ارائه نموده‌اند.

به نظر واگنر اقتصاددان قرن نوزدهم، با توسعه فعالیت‌های اقتصادی و صنعتی شدن برخی از جوامع، مجموعه ارتباطات قانونی، بازرگانی و اجتماعی بسیار پیچیده‌تر گردیده و در عین حال نقش دولت در برقراری نظام تشکیلاتی، خود به خود مستلزم رشد و اندازه بودجه عمومی است. واگنر همچنین بر این اعتقاد است که بسیار از کالاهای عمومی نسبت به درآمد

کشش‌پذیر هستند و بنابراین در طول مدت زمانی که جامعه به سرعت صنعتی می‌شود و درآمدها رشد پیدا می‌کنند، هزینه‌های عمومی نیز باید گسترش یابند.

اگر هزینه‌های عمومی نیز از نظر درآمدی کشش‌پذیر باشند، رشد درآمدها، بخشی از روند افزایش هزینه‌های دولت را توجیه نموده لذا صنعتی شدن، شهرنشینی و تحولات جمعیتی منجر به افزایش هزینه‌های عمومی به عنوان واکنش بخش عمومی نسبت به این پدیده‌هاست. لازم به ذکر است که بسیاری از دانشمندان و بررسی‌های تجربی این نظریه واگنر را مورد تأیید قرار داده‌اند. به طور کلی قانون واگنر را می‌توان با این عبارت که با رشد درآمد سرانه در اقتصاد ملی، اندازه نسبی بخش عمومی دولت نیز افزایش می‌یابد بیان نمود.

علل رشد هزینه‌های دولت از دیدگاه پیکاک و وایزمن نیز در اینجا قابل بررسی است. اساس الگوی زمانی پیکاک و وایزمن بر مجموعه قضاوت‌هایی که به وسیله نسبت هزینه‌های عمومی به تولید ناخالص ملی بیان می‌گردد پی‌ریزی شده است. بر طبق اصول مقدماتی تئوری فرآیند سیاسی آنان، در یک نظام مبتنی بر دموکراسی که مردم در مورد سطح بار مالیاتی مناسب دارای نقطه نظر هستند. افزایش هزینه‌های عمومی دولت‌ها بشدت محدود می‌شد همراه با بروز حوادث فاجعه‌آمیز اجتماعی نظیر جنگ و همچنین حوادث طبیعی، سطح قابل قبول بار مالیاتی شهروندان افزایش می‌یابد و بدین لحاظ هزینه‌های عمومی افزایش می‌یابد. در نتیجه نسبت هزینه‌های عمومی به تولید ناخالص ملی جهشی ناگهانی داشته و همچنین ترکیب هزینه‌های دولت نیز تغییر خواهد یافت. با پایان حوادث فاجعه‌آمیز، نرخ مناسب مالیاتی به سطح اولیه خود باز نگشته و از این رو هزینه‌های عمومی نیز به سطح قبلی خود باز نخواهد گشت. قابل ذکر است که این نظریه مورد انتقاد بعضی از اقتصاددانان قرار گرفته است.

برخی از نظریه‌پردازان نیز به دلایل رشد هزینه‌های دولت از دید مسائل اقتصاد کلان با توجه طرف عرضه بررسی و تحلیل نموده‌اند. در این راستا اندیشمندانی مانند روستو و ماسگریو اعتقاد دارند که در مراحل آغازین رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری بخش عمومی بعنوان بخشی از مجموع سرمایه‌گذاری در اقتصاد، گسترش می‌یابد که در این راستا می‌توان به تسهیلات زیربنایی نظیر: جاده، سیستم‌های حمل و نقل، برقراری نظم، بهداشت و آموزش و سایر سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز برای توسعه منابع انسانی را اشاره نمود. در واقع سرمایه‌گذاری بخش عمومی بنا به ضرورت، درگیر ایجاد مرحله خیز اقتصادی در مراحل میانی رشد و توسعه اقتصادی و اجتماعی می‌شود. در مراحل میانی رشد اقتصادی، دولت به عرضه کالاهای

سرمایه‌ای ادامه می‌دهد، اما در عین حال سرمایه‌گذاری‌های بخش عمومی مکمل سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی است. ماسگریو اعتقاد دارد که در طول دوره توسعه اقتصادی و در زمانی که سرمایه‌گذاری به عنوان بخشی از تولید ناخالص ملی افزایش می‌یابد سهم سرمایه‌گذاری بخش عمومی از تولید ناخالص ملی کاهش خواهد یافت. روستو نیز معتقد است، همچنان که اقتصاد به مرحله بلوغ می‌رسد، ترکیب مخارج عمومی از راستای مخارج زیربنایی به مخارج فزاینده آموزش، بهداشت و خدمات رفاهی منتقل خواهد شد. از طرف دیگر در مرحله مصرف انبوه نیز برنامه‌های بهبود درآمدی و سیاست‌های طراحی شده برای توزیع مجدد رفاه به نحو چشمگیری نسبت به سایر اقلام مخارج عمومی، رشد خواهد کرد.

ج- عوامل تعیین کننده رشد مخارج دولت

عوامل متعددی در تعیین چگونگی رشد اندازه و ترکیب مخارج دولت تأثیر دارند که می‌توانند انعطاف ناپذیری‌هایی را در هزینه‌ها و مخارج دولت بوجود آورند. مهمترین این عوامل عبارتند از:

۱- تغییرات جمعیت

از جمله عواملی که می‌تواند بر میزان هزینه‌های دولت تأثیر بگذارد، تغییرات جمعیت است. هر گونه تغییری در جمعیت چه از نظر تعداد و چه از نظر ترکیب می‌تواند بر مخارج اثر بگذارد. همراه با افزایش جمعیت، اگر دولت بخواهد درآمد سرانه را ثابت نگه دارد، باید مخارج جاری و سرمایه‌ای خود را افزایش دهد و در چنین شرایطی خدمات عمومی دولت باید گسترده‌تر شود. بررسی‌های موردی نشان داده است که همزمان با افزایش جمعیت، هزینه‌های دولت نیز فزونی می‌یابد. همچنین توزیع جمعیت از نظر جغرافیایی و به طور کلی پراکندگی جمعیت در کشور نیز از جمله عوامل تعیین کننده در میزان مخارج دولت است.

در صورتی که نرخ رشد جمعیت تغییر کند، ساختار کلی جمعیت متفاوت خواهد شد. افزایش نرخ رشد جمعیت سبب بالا بردن درصد جمعیت جوان و کاهش این نوع عامل نیز موجب بالا رفتن درصد جمعیت سالخورده خواهد بود. بدین ترتیب با تغییر ساختار جمعیت، ساختار نیازهای جامعه نیز تغییر خواهد کرد و از این نظر دولت باید نوع مخارج خود را متناسب با بافت جدید جمعیت منطبق نماید.

در مجموع، هر تغییری که در جمعیت کشور پدیدار شود انعطاف ناپذیری‌های مشابه آن، تغییراتی در هزینه‌های دولت بوجود می‌آورد که تغییر هزینه‌ها را دشوار می‌سازد.

۲- تغییرات فنی

تأثیر تغییرات فنی بر بودجه دولت را نیز می‌توان به ویژه در مراحل مختلف رشد اقتصادی مشاهده کرد. با بهره‌گیری از دانش فنی جدید، کالاهایی به بازار وارد می‌شود که پیش از بروز تحولات فنی، وجود نداشت و لذا با در نظر گرفتن ماهیت وسعت و اهمیت تغییرات، تأثیر نوآوری بر بودجه دولت مشخص می‌شود. به عنوان مثال اگر تعداد اتومبیل‌های سواری افزایش یابند، ایجاد زیرساخت‌هایی مانند جاده سازی در بودجه دولت اهمیت بیشتری پیدا می‌کند.

در مقابل، افزایش بهره‌وری نیز می‌تواند سبب کاهش در هزینه‌های دولت شود. مسأله این است که دولت معمولاً کمتر از بخش خصوصی از افزایش بهره‌وری بهره برد و بنابراین انعطاف ناپذیری هزینه‌ها در جهت کاهش هزینه به وضوح در بخش دولتی مشهود است.

۳- تغییرات اجتماعی، فرهنگی و سیاسی

این تغییرات با اینکه ماهیتی غیراقتصادی دارند ولی می‌توانند از نظر اقتصادی تأثیری گسترده داشته باشند، و در نهایت هزینه‌های دولت را به میزانی قابل ملاحظه تغییر دهند. تغییرات اجتماعی، ممکن است دولتی را بر سر کار آورد که بخواهد توزیع درآمد را عادلانه‌تر سازد. چنین تغییری لزوماً می‌تواند هزینه‌های دولت را افزایش دهد، و بنابراین هر گونه کاهش در این قبیل هزینه‌ها، بدون زیر پا گذاشتن هدفهای دولت غیر ممکن می‌شود.

تغییرات سیاسی و نیز انقلاب، تقاضای مؤثر را در جامعه تغییر می‌دهد. بنابراین جامعه به مصرف کالاها و خدمات عمومی متفاوتی در شرایط جدید متمایل می‌شود. دولتی که پس از انقلاب و یا هر تحول سیاسی دیگر روی کار می‌آید به ناچار باید هزینه‌هایی که در جهت سوق جامعه به سوی آرمان‌های دولت جدید است، متحمل شود. از این دید، کاهش هزینه‌ها تا حدودی غیرممکن می‌شود و مخارج دولت انعطاف‌پذیری خود را از دست می‌دهد.

مشخص شدن شفاف‌سازی مسئولیت‌های دولت در برخی از حوزه‌ها از عوامل دیگری است که هزینه‌های دولت را انعطاف‌ناپذیر می‌سازد. در جوامع چند حزبی دولتهایی که در مصدر کار قرار می‌گیرند با تغییر میزان هزینه‌های رفاهی، رأی‌دهندگان بیشتری را به سوی خود جلب می‌کنند و لذا بودجه دولت نیز با انعطاف ناپذیری سیاسی - اجتماعی رو به رو می‌شود.

۴- جنگ و مسائل ناشی از آن

جنگ و سایر نابسامانی‌های گسترده اجتماعی - سیاسی میز به طور مشابه تأثیری عمیق بر هزینه‌های دولت می‌گذارند و سبب محدود شدن دامنه کنترل دولت در زمینه تنظیم مخارج می‌شوند. در دوران جنگ، اقتصاد به سرعت از مسیر عادی خارج می‌شود و حتی در مواردی دوباره به روال اولیه باز نمی‌گردد. در زمان جنگ، هزینه‌های نظامی جایگزین هزینه‌های عادی می‌شود و لذا کل هزینه‌های جنگی افزایش می‌یابند.

در این چارچوب می‌توان به تحقیقی که روبرت جی. برو در خصوص مخارج دولت، نرخ‌های بهره و قیمت‌ها و کسری بودجه در انگلستان که در خلال سالهای ۱۷۰۱ تا ۱۹۱۸ انجام داده است، اشاره نمود. هدف اصلی این بررسی اثرات تغییر مخارج دولت (که از طریق مخارج نظامی بررسی می‌شود) روی نرخ بهره واقعی، حجم پول، قیمت‌ها و کسری بودجه می‌باشد. در این بررسی ابتدا یک چارچوب نظری در این خصوص ارائه و سپس با استفاده از الگوهای ریاضی تأثیر مخارج نظامی بر روی متغیرهای نرخ بهره واقعی، حجم پول، قیمت‌ها و کسری بودجه مورد بررسی قرار می‌گیرد. نتیجه کلی بدست آمده توسط وی حاکی از این امر است که مخارج موقتی به طور عمده نامی از طریق افزایش بدهیها، در مقابل مالیات‌ها (مالیات تورمی) تأمین مالی گردیده‌اند. لذا به جای پیش‌بینی یک مقدار ثابت برای نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص ملی، این نسبت در دوران صلح کاهش داشته است.

بخش ششم: منابع تأمین درآمد دولت

دولت برای انجام فعالیت‌های خود، ناچار است که از یک سو نهاده‌های تولیدی و از سوی دیگر کالاها و خدمات تولید شده را در بازار خریداری نماید. بدیهی است که دولت برای تأمین کالاها و خدمات خود نیاز به درآمد دارد. در مورد درآمد دولت، نظریه‌های متفاوتی وجود دارد که در این رابطه و می‌توان به اقتصاددانان کلاسیک اشاره نمود که درآمدهای عمومی دولت را به دو گروه تحت عنوان درآمدهای واقعی و درآمدهای غیر واقعی تقسیم کرده‌اند. در این راستا، مالیات‌ها و درآمدهای حاصل از املاک خالصه دولت را می‌توان درآمدهای واقعی، استفاده از وام و اسناد خزانه را از نوع درآمدهای غیر واقعی تلقی نمود.

پس از تحول سیستم اقتصادی از اقتصاد سرمایه‌داری به اقتصاد ارشادی یا دولتی، از اوایل قرن بیستم و همراه با افزایش هزینه‌های دولتی درآمدهای نیز گسترش یافت. رشته‌های مختلفی از صنایع جای زمین‌های مزروعی و املاک خالصه

دولت را فرا گرفت. با توسعه مخارج و وظایف دولت‌ها، مالیات‌ها نیز افزایش یافتند، به طوری‌که امروزه دولت‌ها بخش قابل توجهی از درآمد ملی کشور را تحت عنوان مالیات‌ها جهت تامین مالی مخارج خود برداشت می‌کنند. در مورد درآمدهای دولت نیز تعاریف و طبقه‌بندی متفاوتی وجود دارد که در این میان به تعاریف و طبقه‌بندی بین‌المللی درآمدهای دولت بسنده می‌شود.

بخش اول - مفهوم درآمد

درآمد عبارت از ارزش مجموعه مبادلاتی است که ارزش خالص بخش دولتی را افزایش می‌دهد. بنابراین، فروش یک دارایی، یک مبادله درآمدی محسوب نمی‌شود زیرا تأثیری بر ارزش خالص ندارد. به طور مثال، فروش یک ساختمان اداری یا واگذاری یک شرکت دولتی، درآمد نبوده بلکه فروش یک دارایی است.

مبادلات درآمدی به "درآمد مالیاتی" و "درآمد غیرمالیاتی" تقسیم می‌شود. درآمد مالیاتی شامل انتقالات اجباری و یکجانبه به بخش دولتی است. بنابراین درآمدهای مالیاتی سه ویژگی عمده یعنی اجباری بودن، یکجانبه بودن و پرداخت آن به بخش دولتی را دارا می‌باشند. بعضی از انتقالات اجباری مشخص مانند کم‌های اجتماعی و جرایم معمولاً به عنوان درآمد "غیر مالیاتی" در نظر گرفته می‌شود. "غیر مالیاتی" خود به صورت مستقل دارای طبقه‌بندی خاصی نیستند، اما از عناصر تشکیل دهنده درآمدهای دولت محسوب می‌شوند.

الف - طبقه‌بندی درآمدهای دولت

۱- مالیات: در نظام آماری صندوق بین‌المللی پول (GFS)، مالیات به شش گروه تقسیم می‌شود:

۱-۱- مالیات بر درآمد، سود و افزایش ارزش سرمایه (مالیات و افزایش ارزش سرمایه شمال وجوه توزیع شده صندوقهای سرمایه‌گذاری است).

۱-۲- مالیات بر فیش حقوقی (تکلیفی) و نیروی کار: این طبقه شامل مالیاتهایی می‌شود که از کارفرمایان یا خویش فرمایان به صورت درصدی از کل حقوق پرداختی و یا مبلغ ثابتی به ازای هر فرد شاغل دریافت می‌گردد. پایه این مالیات پس از کسر مبالغ اختصاص یافته به تامین اجتماعی، محاسبه می‌شود.

۳-۱- مالیات بر دارایی: این گروه شامل مالیات بر استفاده، تملک یا انتقال ثروت می‌شود. مالیات‌های مزبور ممکن است در فواصل زمانی مشخص، یک بار برای همیشه و یا در زمان انتقال مالکیت اخذ گردد که در این رابطه می‌توان به مالیات بر دارایی‌های غیر منقول، مالیات بر ارث و مالیات‌های مستمر و غیر مستمر بر دارایی اشاره نمود.

۴-۱- مالیات بر کالاها و خدمات: این طبقه‌بندی شامل مالیات بر تولید، استخراج، فروش، انتقال و اجاره کالا و خدمات می‌گردد. از اقسام عمده این طبقه‌بندی می‌توان به مالیات بر ارزش افزوده، مالیات عمومی فروش (عمده‌فروشی یا خرده‌فروشی)، مالیات‌های تک مرحله‌ای و چند مرحله‌ای (مرحله تولید یا توزیع)، مالیات استفاده از وسایط نقلیه، مالیات بر انحصارات دولتی (توتون، سیگار، نوشابه، کبریت و فرآورده‌های نفتی) و مالیات بر خدمات خاص (حمل‌ونقل، خدمات بانکی، خدمات پست و مخابراتی) اشاره نمود.

۵-۱- مالیات بر تجارت و مبادلات بین‌المللی: این گروه به مواردی مانند حقوق و عوارض گمرکی و وارداتی، مالیات بر صادرات، مالیات بر سود انحصارات وارداتی و صادراتی، مالیات بر خرید و فروش ارز، مالیات بر سفرهای خارجی، سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های بیمه‌ای در خارج و حواله پول به خارج از کشور، طبقه‌بندی می‌شود.

۶-۱- سایر مالیات‌ها: مالیات‌هایی که در سرفصل‌های قبلی منظور نشده باشند و مالیات‌های تشخیص داده نشده، در این گروه طبقه‌بندی می‌شوند. این گروه شامل مالیات بهره و جرایم ناشی از دیرکرد یا عدم پرداخت و حق تمبری که از فعالیت‌ها و مبادلات خاصی اخذ می‌شود، می‌گردد.

۲- کمک‌های اجتماعی: کمک‌های اجتماعی به دو شکل عمده یعنی الگوهای تامین اجتماعی و الگوهای بیمه اجتماعی که منافع آن عاید شاغلین یا بازنشستگان و وابستگان آنها می‌گردد.

۳- کمک‌های بلاعوض: کمک‌های بلاعوض انتقال‌های جاری یا سرمایه‌ای غیر اجباری بین دو واحد دولتی یا واحد دولتی و یک سازمان بین‌المللی می‌باشد.

۴- درآمدهای حاصل از مالکیت: شامل اقلام متنوعی از درآمدها است که دولت در ازای دارایی‌های مالی یا غیر مالی خود که در اختیار دیگران قرار می‌دهد، وصول می‌کند. از اقسام عمده درآمدهای حاصل از مالکیت می‌توان به مواردی مانند: بهره، سود سهام، برداشت از درآمد شرکت‌های دولتی اشاره نمود.

۵- **درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات:** از ارقام عمده این درآمدها نیز می‌توان به مواردی مانند: فروش از طریق عوامل دولتی بازار، حق الزحمه و اجرت ارائه خدمات و فروش از طریق عوامل دولتی غیر بازاری اشاره نمود.

عوامل دولتی بازار، مانند شرکتها و موسسات وابسته به دولت هستند که مدیریت مستقل داشته و اجازه کسب درآمد به آنها داده شده است. اجازه ساختمانهای دولتی نیز در درآمد «فروش از طریق عوامل دولتی بازار» طبقه‌بندی می‌شود. از طرف دیگر، درآمد مزبور شامل درآمدهای ناشی از فروش دارائیهای سرمایه‌ای نمی‌گردد.

«حق الزحمه و اجرت ارائه خدمات» نیز شامل حق الزحمه برای صدور اجازه نامه و گواهینامه‌های اجباری می‌گردد.

فروش از طریق عوامل دولتی غیر بازاری نیز شامل فعالیتهای اجتماعی واحدهای دولتی می‌گردد. به طور مثال در این زمینه می‌توان به فروش کالاهای آموزشگاههای فنی و حرفه‌ای محصولات مزرعه‌های نمونه، شهریه مدارس دولتی، ورودیه به پارکها و موزه‌های دولتی اشاره نمود.

۶- **جرایم و خسارات:** این گروه از درآمدها، انتقالهای خارجی اجباری وضع شده از سوی دادگاهها و واحدها شبه قضایی به دلیل عدم رعایت قوانین و مقررات را شامل می‌گردد. آن دسته از ودیعه‌هایی که نزد دولت سپرده‌گذاری شده و بر اساس مقررات به دولت منتقل می‌گردد نیز در این طبقه‌بندی منظور می‌شود.

۷- **درآمدهای متفرقه و مشخص نشده:** تمامی ارقام درآمدی که در طبقه‌بندی‌های فوق نباشد در درآمدهای متفرقه طبقه‌بندی می‌شوند. به طور مثال در این زمینه می‌توان به فروش کالاهای غیر سرمایه‌ای مستعمل، اخذ حق بیمه به جز بیمه عمر از شرکتهای بیمه، دریافتی از محل خسارتهایی وارد شده به دارایی دولتی اشاره کرد.

دو نکته مهم در خصوص استقراض و فروش دارایی‌های غیرمالی

بر اساس ماده ۱۲ قانون محاسبات عمومی کشور، منابعی که تحت عنوان وام و انتشار اوراق قرضه، برگشتی از پرداخت‌های سال قبل و عناوین مشابه در قانون بودجه کل کشور پیش‌بینی می‌شود به عنوان درآمد محسوب نشده بلکه بایستی به عنوان سایر منابع تامین اعتبار مالی منظور گردد. بنابراین، استفاده از تسهیلات اعتباری سازمانها و موسسات بین‌المللی باید به صورت استقراض خارجی ارزیابی شده و در بخش سایر منابع تامین اعتبار، طبقه‌بندی گردد.

بر اساس نظام آمارهای مالی (GFS)، دریافت‌های مربوط به صدور نفت خام، فروش ساختمان‌ها و فروش اراضی و مستغلات دولتی درآمد نبوده بلکه فروش دارایی غیر مالی محسوب می‌شوند. صدور نفت خام و فروش ساختمان‌های دولتی باید تحت سرفصل "فروش داراییهای غیرمالی تولید شده" و فروش زمین نیز تحت سرفصل "فروش داراییهای تولید نشده" طبقه‌بندی گردند.

بخش سوم - تعلق مالیات

در یک نظام مالیاتی کارآمد که هدف افزایش درآمد مالیاتی دولت است، از یک سو، توزیع عادلانه درآمد و ثروت و از سوی دیگر، بهبود سطح رفاه جامعه مورد تاکید قرار می‌گیرد، بحث تعلق مالیاتی که در واقع به بررسی ایستگاه نهایی بار مالیاتی می‌پردازد، از اهمیت قابل ملاحظه‌ای برخوردار است.

همانطور که می‌دانیم با وضع مالیات، ما شاهد انتقال بخشی از منابع بخش خصوصی به بخش عمومی خواهیم بود، که در نتیجه موجبات نوعی بار مالیاتی فراهم می‌گردد. در این راستا، ممکن است که پرداخت کننده اولیه مالیات، که طبق قانون بایستی مالیات را بپردازد، و پرداخت کننده نهایی مالیات، که فشار واقعی مالیات را تحمل می‌کند، اشخاص متفاوتی باشند و در این صورت می‌گوئیم که انتقال مالیات صورت گرفته است. ذکر این نکته لازم است که معمولاً مالیات‌های مستقیم، قابلیت انتقال نداشته و یا دارای قابلیت انتقال بسیار ناچیزی می‌باشند در مقابل، مالیات‌های غیر مستقیم نیز می‌توانند زمینه‌های لازم را برای انتقال مالیات به مصرف‌کنندگان و یا عوامل تولید را فراهم آورند.

عوامل متعددی در انتقال مالیات‌ها تأثیر دارند که از عمده‌ترین آنها می‌توان به مواردی مانند: مقدار مالیات، توسعه فرهنگ مالیاتی، نوع مالیات، کشش‌های قیمتی عرضه و تقاضا، دوره‌های زمانی مختلف، ساختار بازار و سیاست‌های اقتصادی دولت اشاره نمود. معمولاً تجزیه و تحلیل‌های مربوط به تعلق مالیات، به دو صورت تجزیه و تحلیل تعادل کلی و جزئی صورت می‌گیرد. در این راستا، به تجزیه و تحلیل نهایی که در آن سعی می‌شود اثر تغییر مالیات را بر تمام قیمت‌ها مورد بررسی قرار گیرد را تحلیل تعادل کلی و به تحلیل‌هایی که بر اثر اولیه و کلی تغییر مالیات بر بازار کالای معین و مشمول مالیات می‌پردازند، تجزیه و تحلیل تعادلی جزئی گویند. در این قسمت و در قالب تجزیه و تحلیل تعادل جزئی، تعلق مالیات را در بازارهای رقابت کامل و انحصار کامل و به صورت مالیات بر حسب واحدها و مالیات بر حسب ارزش، مورد بررسی و مقایسه قرار می‌دهیم.

بنابراین اگر هدف دولت از وضع مالیات، افزایش درآمد مالیاتی باشد و با توجه به مفروضات، این مقایسه نشان می‌دهد که مالیات بر حسب ارزش نسبت به مالیات بر حسب واحد، ترجیح داده می‌شود.

بخش چهارم - مالیات بر ارزش افزوده

یکی از انواع مالیات‌هایی که در چند دهه اخیر به عنوان یک مالیات جدید در اغلب کشورهای جهان مطرح گردیده است و تأثیرات قابل توجه این مالیات در افزایش ظرفیت مالیاتی و بالا بردن توانائی مالی دولت‌ها، آن را به صورت یک تحول در سیستم مالیاتی مطرح نموده است، مالیات بر ارزش افزوده می‌باشد. این مالیات همانگونه که از نام آن بر می‌آید، مالیاتی است که بر ارزش افزوده وضع می‌گردد، ارزش افزوده یک موسسه را می‌توان (تفاوت) عواید ناشی از فروش کالاها خدمات منهای کل هزینه‌هایی دانست که صرف تهیه و خرید مواد اولیه و کالاها و خدمات واسطه‌ای شده است، در سطح کلان مجموع ارزش افزوده کلیه بخش‌های اقتصادی را می‌توان معادل تولید ناخالص داخلی دانست. بنابراین ارزش افزوده ایجاد شده در بخش‌های مختلف خدماتی از جمله بازرگانی، رستوران و هتل‌داری، مستغلات و موسسات پول و مالی را می‌توان به عنوان پایه‌های اصلی این مالیات تلقی نمود.

الف - نحوه اعمال مالیات بر ارزش افزوده

معمولاً فرایند تولید کالاها طی مراحل مختلفی صورت می‌گیرد. اگر فرآیند تولید پارچه را در نظر بگیریم. در ابتدا کشاورز پنبه را تولید نمود و آن را به کارخانه ریسندگی می‌فروشد. کارخانه ریسندگی نخ تولید را به کارخانه نساجی می‌فروشد تا آن را به صورت پارچه درآورد و سپس این کارخانه، پارچه را به عمده‌فروشان می‌فروشد و تولید کنندگان لباس، پارچه را از عمده‌فروشان خریداری نموده و لباس، آماده شده را به مصرف‌کنندگان نهایی می‌فروشند.

فرآیند فوق را می‌توان با مثال عددی در جدول (۱) نشان داد.

عنوان	کشاورز تولید کننده پنبه	کارخانه ریسندگی	کارخانه نساجی	عمده فروشی پارچه	تولید کننده لباس	جمع
فروش	۵۰,۰۰۰	۸۰,۰۰۰	۱۰۵,۰۰۰	۱۲۰,۰۰۰	۱۳۰,۰۰۰	۴۸۵,۰۰۰
خرید	۰	۵۰,۰۰۰	۸۰,۰۰۰	۱۰۵,۰۰۰	۱۲۰,۰۰۰	۳۵۵,۰۰۰
ارزش افزوده	۵۰,۰۰۰	۳۰,۰۰۰	۲۵,۰۰۰	۱۵,۰۰۰	۱۰,۰۰۰	۱۳۰,۰۰۰
مالیات با نرخ ۱۰٪	۵,۰۰۰	۳,۰۰۰	۲,۵۰۰	۱,۵۰۰	۱,۰۰۰	۱۳,۰۰۰

ب- انواع مالیات بر ارزش افزوده

۱- مالیات بر ارزش افزوده از نوع تولیدی

۲- مالیات بر ارزش افزوده از نوع مصرفی

۳- مالیات بر ارزش افزوده از نوع درآمدی

هر کدام از این سه نوع مالیات به نوبه خود تحت دو اصل زیر قرار دارند:

اصل اول: اصل مبداء به این مفهوم است که مالیات بر روی ارزش افزوده همه کالاها و خدماتی که در کشور تولید می‌گردند، وضع می‌شود.

اصل دوم: اصل مقصد به این مفهوم است که مالیات بر روی ارزش افزوده همه کالاها و خدماتی که در کشور مصرف می‌گردند، وضع می‌شود.

در این راستا ممکن است که به دو روش یعنی روش صورت حساب یا روش بستانکار و روش کسر شوند این نوع مالیات محاسبه گردد.

۱- مالیات بر ارزش افزوده از نوع تولیدی

در این نوع مالیات، مالیات کلی بر فروش اعمال می‌شود و به طوری کلی این نوع مالیات بر ارزش افزوده می‌توان بر کالاهای مصرفی و سرمایه‌ای اعمال گردد. در این روش کالاهای سرمایه‌ای و استهلاک آنها از مالیات معاف نمی‌باشند. به بیان دیگر می‌توان گفت که به خرید کالاهای سرمایه‌ای اعتبار مالیاتی تعلق نمی‌گیرد. بنابراین با توجه به اینکه این نوع مالیات انگیزه سرمایه‌گذاری را تضعیف می‌نماید، نسبت به دو روش دیگر از اهمیت کمتری برخوردار می‌باشد.

پایه این مالیات به طور کلی عبارت است از: $GDP-GW = C+I+GC+(X-M)$

۲- مالیات بر ارزش افزوده از نوع مصرفی

در این روش علاوه بر استهلاک، مخارج مربوط به کالاهای سرمایه‌ای نیز از شمول پایه مالیاتی خارج می‌گردد. پایه این مالیات برابر دریافتی بنگاه‌ها منهای ارزش کلی خرید کالاهای واسطه‌ای و نیز هزینه‌های سرمایه‌ای است. در واقع با کاهش

هزینه‌های سرمایه‌ای از تولید، آنچه که باقی می‌ماند برابر ارزش کالاهای مصرفی تولید شده است. به دلیل معاف بودن کالاهای سرمایه‌ای از مالیات، انگیزه برای سرمایه‌گذاری بیشتر به وجود می‌آید و همچنین در عمل استفاده از این روش نسبت به دو روش دیگر از سهولت بیشتری برخوردار می‌باشد.

پایه این نوع مالیات نیز عبارت است از: $GDP-GW-I = C+GC+(X-M)$

۳- مالیات بر ارزش افزوده از نوع درآمدی

این نوع مالیات، استهلاك را در بر نمی‌گیرد و به این ترتیب مخارج سرمایه‌ای خالص مشمول مالیات می‌باشد که پایه این نوع مالیات نیز به صورت زیر است:

$GDP-GW-D = C+(I-D)+GC+(X-M)$ به طور کلی در این نوع مالیات بر ارزش افزوده، پایه کلی مالیات بر اساس درآمدی است که عوامل تولید کسب می‌نمایند.

ج- مقایسه سه نوع مالیات بر ارزش افزوده:

مالیات بر ارزش افزوده از نوع درآمدی با مالیات بر ارزش افزوده از نوع مصرفی تفاوت دارد، زیرا در نوع اول بنگاه مجاز است که استهلاك را کم کند در حالی که در نوع دوم، بنگاه فقط مجاز به کسر سرمایه‌گذاری ناخالص می‌باشد. به این ترتیب تفاوت پایه مالیاتی در سه روش فوق‌الذکر به واسطه تفاوت در نحوه محاسبه و به کارگیری کالاهای سرمایه‌ای در مالیات بر ارزش افزوده می‌باشد و همچنین در بین سه روش فوق، مالیات بر ارزش افزوده از نوع مصرفی که کمترین پایه مالیاتی را ایجاد می‌کند به صورت یک مالیات عمومی بر مصرف است و از نظر اقتصادی اغلب خنثی است. زیرا که در فرآیند تولید هیچ اختلالی بین سرمایه و سایر داده‌ها ایجاد نمی‌نماید و لذا در بین سه روش یاد شده، این روش معمولاً توسط اکثر کشورها برگزیده شده است. البته استفاده از این روش بالاترین نرخ مالیات را برای ایجاد بازده درآمدی مطلوب دارا است و به همین دلیل برخی از کشورها کوشش می‌کنند مبنای مالیات بر ارزش افزوده از نوع مصرفی را به وسیله مالیات پذیر نمودن بخشی از کالاهای سرمایه‌ای گسترش دهند.

د- روش‌های مختلف محاسبه مالیات بر ارزش افزوده

۱- روش صورتحساب یا روش جمع شونده مستقیم

۲- روش جمع شوند غیر مستقیم

(سود) نرخ مالیات+ (اجاره + بهره+ دستمزد) نرخ مالیات

۳- روش کسرشونده مستقیم (ورودیها - خروجیها) نرخ مالیات

روش مزبور را گاهی تحت عنوان مالیات انتقالی تجاری نیز می‌نامند.

۴- روش کسر شونده غیر مستقیم

(خریدها یا ورودیها) نرخ مالیات- (فروشها یا خروجیها) نرخ مالیات

از بین روش‌های فوق روش چهارم که روش صورتحساب نامیده می‌شود کاربرد بیشتری دارد.

ه- انواع مختلف نرخ‌های مالیات بر ارزش افزوده

به طور کلی نرخ‌های مالیاتی را که در سیستم مالیات بر ارزش افزوده اعمال می‌گردد می‌توان در چهار گروه زیر مورد

بررسی قرار داد:

۱- نرخ صفر

کالاها و خدماتی که مشمول این نوع نرخ مالیات می‌شوند هیچ مالیاتی تعلق نمی‌گیرد ولی تولیدکنندگان ممکن است از نهادها (کالاهای واسطه‌ای) استفاده نموده باشند که مشمول نرخ صفر نباشد که در این وضعیت مالیات پرداخته شده بر نهادها به آنها، باز پس داده می‌شود. به این ترتیب در مورد کالاها و خدماتی که با این نرخ مشمول مالیات نمی‌گردند خریداران، مالیاتی را به صورت افزایش قیمت تقبل نمی‌کنند. زمانی از نرخ صفر استفاده می‌گردد که وضع مالیات بر بعضی کالاها و خدمات مشکل بوده و یا توجیه اقتصادی نداشته باشد و یا هزینه اجرائی وضع مالیات بالا باشد. تفاوت آن با معافیت مالیاتی در این است که در معافیت مالیاتی تولیدکنندگان کالاها و خدمات اگر چه مالیات بر ارزش افزوده مربوط به نهاده‌های مورد نیاز را زمان خرید آنها می‌پردازند ولی این مالیات به آنها مسترد نمی‌گردد و به این ترتیب بار مالیاتی تولیدکنندگان ممکن است به صورت افزایش قیمت به مصرف‌کنندگان منتقل گردد. در حالیکه در نرخ‌گذاری صفر چون مالیات بر نهاده‌ها به تولیدکنندگان مسترد می‌گردد.

مصرف‌کنندگان کالا و خدمات مشمول نرخ صفر، هیچگونه بار مالیاتی را به صورت افزایش قیمت متحمل نمی‌شوند که این مورد اخیر، از بعد عدالت اجتماعی نسبت به معافیت مالیات، کرائی بیشتری دارد.

۲- نرخ استاندارد یا نرخ عمومی

به این نرخ، نرخ عمومی مالیات بر ارزش افزوده نیز گفته می‌شود که اغلب کالاها و خدمات بر اساس این نرخ مشمول مالیات می‌گردند. اعمال یک نرخ عمومی بر کلیه کالاها و خدمات از نظر اهداف توزیع درآمد در جامعه قابل توجیه نیست، زیرا بر خانوارهای کم‌درآمد، همان فشار مالیاتی وارد می‌شود که بر خانوارهای مرفه وارد می‌گردد.

۳- نرخ پایین‌تر از استاندارد

این نرخ در مواردی که برخی سیاست‌های حمایت مورد نظر باشد، اعمال می‌گردد و درصد آن پایین‌تر از نرخ استاندارد می‌باشد این نرخ عموماً بر مواد غذایی، دارو، سوخت، حمل‌ونقل عمومی و مطبوعات و برخی فعالیت‌های آموزشی وضع می‌گردد.

۴- نرخ بالاتر از استاندارد

این نرخ در سیستم مالیات بر ارزش افزوده بر کالاها و خدمات لوکس و تجملی تعلق گرفته و درصد آن از نرخ استاندارد بیشتر می‌باشد. به طور کلی در اجرای سیستم مالیات بر ارزش افزوده اگر نرخ‌های متعدد با توجه به نوع کالاها و خدمات و یا شرایط خاص جغرافیایی و منطقه‌ای اعمال گردد، اشکالاتی به واسطه گستردگی در زمینه تغییر احکام قانونی نسبت به شرایط جغرافیایی را ایجاد می‌کند.

و- روش‌های اجرائی مالیات بر ارزش افزوده

۱- شناسایی و تشکیل پرونده برای کلیه اشخاص مشمول این نوع مالیات؛

۲- تخصیص کد تشخیص به مشمولین این مالیات؛

۳- طراحی صورت حساب فروش - برگه‌های مالیاتی و دفاتر حسابداری؛

۴- روش‌های اجرائی در زمینه وصول و استرداد مالیات؛

۵- دادن آموزش لازم به مأموران مالیاتی و مؤدیان مشمول مالیات.

ز- مزایای اعمال مالیات بر ارزش افزوده

۱- داشتن یک نظام جامع اطلاعاتی؛

۲- تجهیز منابع مالی برای دولت‌ها؛

۳- ثبات نسبی مبنای مالیات از طریق کاهش وقفه‌های زمانی وصول؛

۴- اقتصادی بودن هزینه وصول؛

۵- جلوگیری از فرار مالیاتی؛

۶- امکان تشخیص دقیق‌تر مالیات بر درآمد؛

۷- ایجاد تغییرات لازم در الگوی مصرف؛

۸- تاثیر مالیات بر ارزش افزوده بر بازرگانی خارجی؛

۹- سهولت کنترل؛

۱۰- تسهیل ورود به پیمانانه‌های منطقه‌ای.

ح- برخی مشکلات در رابطه با مالیات بر ارزش افزوده

۱- اندازه‌گیری خالص اثر مالیات بر ارزش افزوده بر تورم در صورت اجرای این مالیات، نسبتاً دشوار است؛

۲- آثار مالیات بر ارزش افزوده در توزیع درآمد؛

۳- اشکالات اجرائی مالیات بر ارزش افزوده که عبارتند از:

۳-۱- نحوه اجرای این سیستم در ارتباط با مشاغل فرد؛

۳-۲- نحوه اجرای مالیات بر ارزش افزوده در ارتباط با محصولات کشاورزی و مواد غذایی؛

۳-۳- نحوه اجرای مالیات بر ارزش افزوده در ارتباط با کالاهای سرمایه‌ای؛

۳-۴- نحوه برخورد سیستم مالیات بر ارزش افزوده با برخی خدمات نظیر خدمات مؤسسات بیمه و بانکها.

ط - تجزیه مالیات بر ارزش افزوده در کشورهای دیگر

گسترش و اشاعه این مالیات طی دو دهه گذشته از جمله حوادث مهم در ساختار مالیاتی اغلب کشورهای جهان بوده است. البته اگر چه برخی از کشورها ابتدا بواسطه ناشناخته بودن مالیات بر ارزش افزوده نسبت به پذیرش آن خوش بین نبودند ولی با گذشت زمان از دامنه این نگرانی‌ها کاسته شد و در کشورهای مختلف عمده‌تاً جایگزین برخی از مالیات‌ها شده است. با توجه به گستردگی روزافزون این نوع مالیات می‌توان گفت که در تاریخ مالیه عمومی این سرعت رشد بسیار قابل توجه بوده است. اگر چه این نوع مالیات برای اولین بار توسط زیمنس در سال ۱۹۵۱ و به منظور رفع مشکلات مالی کشور آلمان طرح‌ریزی گردید ولی تا سال ۱۹۵۴ بطور رسمی در هیچ کشور بکار گرفته نشد. از سال ۱۹۵۴ به بعد کشورهای برزیل، فرانسه، دانمارک و آلمان و در دهه ۱۹۷۰ نیز اعضای دیگر جامعه اروپا و در آسیا و اقیانوسیه کشور کره جنوبی در سال ۱۹۷۷ از این سیستم پیروی کردند. کشورهای دیگری نیز اقدام به رواج مالیاتهای غیرمستقیم نموده‌اند که تا حدودی ویژگی‌های مالیات بر ارزش افزوده را دارند که از جمله می‌توان به ژاپن (مالیات بر مصرف)، هند (مالیات بر ارزش افزوده) و غیره اشاره نمود.

ی - مالیات بر ارزش افزوده در ایران

در مورد ایران نیز مالیات بر ارزش افزوده به عنوان یک مالیات جدید می‌تواند معرفی شود که بخشی از بار مالی ناشی از آن بر دوش مصرف‌کننده نهایی کالاها و خدمات خواهد بود. به این صورت که پرداخت مالیات بر ارزش افزوده که در هر مرحله از فعالیت‌های اقتصادی صورت می‌گیرد از طریق افزایش قیمت جبران گردد. می‌توان انتظار داشت که به هر حال این مالیات موجبات افزایش بهای پاره‌ای از کالاها و خدمات را که مشمول مالیات می‌باشند فراهم می‌آورد و به دلیل ارتباط درونی بین قیمت‌ها، خواه ناخواه موجب افزایش بهای سایر کالاها و خدمات شده و یا حداقل جو روانی مساعدی را جهت افزایش بهای سایر کالاها فراهم نمود همچنین در این زمینه باید به کل هزینه‌های وصول مالیات از قبیل تشخیص، جمع‌آوری، وصول و استرداد مالیات در مقایسه با میزان مالیات وصولی توجه نمود. و از سویی دیگر در ارتباط با تأثیرات تورمی مالیات بر ارزش افزوده، لازم به توضیح است که مشکل تورم در چند سال اخیر یکی از معضلات اقتصاد ایران بوده است و برخی معتقدند که اخذ مالیات بر ارزش افزوده دلیلی بر افزایش سطح عمومی قیمت‌ها نخواهد بود و وصول آن باعث کاهش نقدینگی گردیده و در نهایت اثر ضد تورمی خواهد داشت. شایان ذکر است که در سال ۱۳۶۶ لایحه مالیات بر ارزش افزوده که توسط وزارت

امور اقتصادی و دارایی تهیه شده بود مطرح گردید ولی به دلایل مختلف لایحه مزبور مسکوت گذاشته شد. در سال ۱۳۷۶ نیز اگر چه کوشش‌هایی از طرف وزارت امور اقتصاد و دارایی جهت ایجاد زمینه‌های لازم اجرای مالیات بر ارزش افزوده صورت گرفت ولی این تصمیم‌گیری‌ها تا تاریخ اول مهر ۱۳۸۷ به حیطه اجرا در نیامد. به طور کلی با توجه به مشکلاتی که نظام مالیاتی در ایران با آن مواجه می‌باشد با اعمال مالیات بر ارزش افزوده، بسیاری از معضلات و مشکلات مالیاتی می‌تواند کاهش یافته و پی‌آمدهایی به شرح ذیل در بر داشته باشد :

۱- اجرای مالیات بر ارزش افزوده به واسطه گسترش قابل توجه پایه مالیاتی در کشور موجبات افزایش درآمدهای مالیاتی را فراهم می‌آورد.

۲- در این نوع مالیات چون کلیه معاملات با صدور صورت حساب (به خصوص در مورد خرده فروشی) انجام می‌گیرد، لذا این امر به شناسایی کلیه مودیان و نیز حجم فعالیت‌های اقتصادی آنها کمک می‌نماید.

۳- از آنجا که یکی از ویژگی‌های اجرای این مالیات، سهولت و تسریع در وصول مالیات است، لذا با اجرای آن، مشکل وقفه‌های زمانی نسبتاً طولانی در امر وصول مالیات و انباشتگی و تراکم پرونده‌های مالیاتی تا حدودی کم‌رنگ می‌گردد.

بخش پنجم - ظرفیت مالیاتی و کوشش مالیاتی

برای محاسبه ظرفیت مالیاتی یک جامعه اقتصادی عموماً، پس از کسر حداقل معیشتی از تولید ناخالص داخلی، آنچه باقی می‌ماند ظرفیت مالیاتی آن جامعه را نشان می‌دهد. اما مقیاس و معیار مثبتی برای شناساندن حداقل معیشت وجود ندارد. زیرا نیازهای جوامع مختلف اقتصادی در یک دوره مشخص دارای خصوصیات متفاوت اقتصادی، توسعه، تکنولوژی و وابستگی‌های فرهنگی و اجتماعی هستند. سهم نسبی و مؤثر عوامل مذکور در ظرفیت مالیاتی کشورهای متفاوت نیز یکسان نیستند.

بنابراین، درآمد سرانه و به موازات آن تجارت خارجی فعالیت‌های بخش کشاورزی، صنعت و معدن و خدمات، متغیرهای مشترکی هستند که در تعیین ظرفیت مالیاتی یک کشور از آنها استفاده می‌شود.

ظرفیت مالیاتی، در یک دوره مشخص، نشان دهنده توان اقتصادی یک کشور برای مالیات‌بندی است و در همان دوره نسبت کل درآمد به تولید ناخالص داخلی نیز نشان دهنده نسبت مالیاتی حقیقی است. کشوری که از نسبت مالیاتی بالاتری نسبت به سایر کشورها برخوردار است در حقیقت کوشش بیشتری در افزایش مالیات‌ها به کار می‌برد و در نتیجه، زمینه

گسترش درآمد مالیاتی در این کشور محدودتر می‌شود. از سوی دیگر در مورد کشوری که از نسبت مالیاتی ناچیزی برخوردار باشد، کوشش مالیاتی آن از سطح متوسط پائین‌تر خواهد بود و امکانات افزایش درآمد مالیاتی نسبتاً وسیعتری وجود خواهد داشت. بنابراین شاخص کوشش مالیاتی برای هر کشور از تقسیم نسبت مالیاتی حقیقی به نسبت مالیاتی برآورد شده (ظرفیت مالیاتی) برای آن کشور به دست خواهد آمد.

اگر شاخص کوشش مالیاتی در کشوری مساوی با یک باشد، به این مفهوم است که آن کشور از تمام ظرفیت مالیاتی خود استفاده کرده است. در صورتی که این شاخص کوچکتر از یک باشد به معنی عدم استفاده از ظرفیت کاملی مالیاتی است و اگر بزرگتر از یک باشد، کشور مزبور بیش از ظرفیت موجود کوشش مالیاتی به کار گرفته شده است.

با توجه به آنچه گفته شد حد اقتصادی مالیاتی یعنی استفاده موثر از ظرفیت مالیاتی است و یک حد ریاضی ندارد. حد مالیاتی در چنان نقطه‌ای باید قرار گیرد که حد مالیات‌بندی به بالاترین سطح خود برسد، مشروط بر اینکه اقتصاد متوجه ضرری نشود. در غیر این صورت تولید و توزیع درآمد با خسارت جدی اقتصادی مواجه خواهد شد که این امر باعث نارضایتی مردم گردیده و منجر به مقاومت‌های اجتماعی و بروز مسایل سیاسی می‌شود. بدین جهت به حد مالیاتی حد اطمینان مالیات‌بندی نیز گفته می‌شود.

علل عمده پایین بودن نسبت مالیاتی در ایران و در کشورهای در حال توسعه:

۱- جایگاه خاص بخش کشاورزی

اولاً- بازدهی سرانه بخش کشاورزی نسبت به دیگر بخش‌ها نیاز است و ثانیاً جمعیت کشاورزان و خانواده‌های کشاورز بخش قابل ملاحظه‌ای از جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند که شیوه کار سنتی، بهره‌وری پائین نیروی کار، عدم استفاده از شیوه‌های مدرن کشت و تولید، عدم سرمایه‌گذاری لازم جهت توسعه کشاورزی، کمبود آب، پائین بودن بازدهی زمین از عامل‌های اصلی عقب‌ماندگی این بخش می‌باشد. بنابراین، هرگونه دریافت مالیات از محصولات راهبردی (استراتژیک) بخش کشاورزی باعث کاهش درآمد سرانه شاغلین این بخش می‌شود. این در حالی است که قوانین مالیاتی فراوانی در مورد زمین‌های کشاورزی و بخش کشاورزی توسعه یافته وجود دارد.

۲- ضعف تکنولوژیک و عدم رشد بخش‌های صنعت و خدمات که باعث پائین بودن نسبت مالیاتی می‌شود.

۳- تمرکز ثروت و ناعادلانه بودن توزیع درآمد در جامعه.