



بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

## مجموعه پژوهشهای اقتصادی

اداره بررسیها و سیاستهای اقتصادی

شماره ۲۹

## اندازه دولت در اقتصاد ایران

سال ۱۳۸۵

مؤلف: حسین بازمحمدی - اکبر چشمی

مندرجات این مقاله لزوماً بازگو کننده نظرات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نیست.

نقل مطالب این مجموعه با ذکر ماخذ مجاز است.

## فهرست مطالب

<u>صفحه</u>	<u>عنوان</u>
۱	چکیده
۳	۱- مقدمه
۵	۲- بحث نظری
۵	۱-۲- اندازه دولت و رشد اقتصادی
۶	۲-۲- انواع فعالیت‌های دولت
۷	۲-۲-۱- نقش بودجه‌ای دولت
۸	۲-۲-۲- نقش غیربودجه‌ای دولت
۹	۲-۲-۳- تصدی‌های دولتی
۱۰	۲-۳- سطوح فعالیت دولت
۱۰	۲-۳-۱- دولت مرکزی
۱۰	۲-۳-۲- دولت عمومی
۱۲	۲-۳-۳- بخش عمومی
۱۳	۲-۴- تعریف اندازه دولت
۱۳	۳- اندازه دولت در اقتصاد ایران
۱۵	۳-۱- اندازه دولت مرکزی
۱۶	۳-۱-۱- مخارج سرانه دولت مرکزی
۱۷	۳-۱-۲- منابع ارزی بودجه دولت
۱۷	۳-۱-۳- مقایسه بین‌المللی اندازه دولت‌ها
۱۹	۳-۱-۴- اندازه دولت مرکزی تعدیل شده
۲۰	۳-۲- اندازه دولت عمومی
۲۰	۳-۳- اندازه بخش عمومی

۲۱	۴- منابع بودجه کل کشور
۲۱	۴-۱- تسلط بودجه‌ای بخش عمومی بر اقتصاد ایران
۲۲	۴-۲- تسلط تصدی‌گری‌های بخش عمومی بر اقتصاد ایران
۲۳	۵- بررسی نقش غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد ایران
۲۴	۵-۱- شاخص آزادی اقتصادی
۲۶	۵-۱-۱- شاخص آزادی اقتصادی در ایران
۲۷	۵-۱-۲- شاخص ترکیبی اختلال دولت در اقتصاد از بعد غیربودجه‌ای
۲۸	۵-۲- شاخص آزادی اقتصادی جهان
۳۰	۵-۲-۱- شاخص آزادی اقتصادی جهان (EFW) برای ایران
۳۰	۵-۲-۲- شاخص اختلال غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد ایران
۳۰	جمع بندی و نتیجه گیری
۳۳	منابع و مآخذ
	جداول و نمودارها

## پیشگفتار

اندازه دولت در اقتصاد ایران برحسب تعاریف گوناگون بسیار متفاوت است. دولت مرکزی<sup>۱</sup>، دولت عمومی<sup>۲</sup> و بخش عمومی<sup>۳</sup>، سه تعریف و اندازه متفاوت از نقش و جایگاه دولت در اقتصاد ایران به دست می‌دهند. در کشور ما، اندازه دولت عمومی که علاوه بر نهادهای دولت مرکزی مشتمل بر شهرداریها و سازمانهای بیمه و تامین اجتماعی است، به دلیل ناتوانی نظام در آمد و هزینه استانها، سیاستهای تمرکزگرایی که سالیان متمادی در کشور اجرا شده است و مشکلات گزارش‌دهی و ضعف آماری، اختلاف چندانی با اندازه دولت مرکزی ندارد. لیکن، به دلیل گستردگی حجم فعالیت‌های تصدیگری دولت که از طریق شرکتها، بانکها، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و نهادهای عمومی غیر دولتی صورت می‌گیرد، اندازه بخش عمومی تفاوت فاحشی با اندازه دولت مرکزی و دولت عمومی دارد. به علاوه، اندازه بخش عمومی در ایران در مقایسه‌های بین‌المللی تفاوت معنی‌داری با اندازه بخش عمومی دیگر کشورها پیدا می‌کند. ضمن آنکه به دلیل ضعف آماری، اطلاعات چندانی از کمیت و کیفیت مخارج نهادهای عمومی غیردولتی در اختیار نیست.

در گزارش حاضر، علاوه بر ارایه معیارهایی از اندازه دولت در سه سطح دولت مرکزی، دولت عمومی و بخش عمومی، معیاری از میزان دخالت دولت در اقتصاد از طریق وضع قوانین و مقررات و به عبارت دیگر، مداخلات غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد ارایه می‌گردد.

این گزارش توسط آقایان اکبر چشمی و حسین بازمحمدی از محققین اداره بررسیها و سیاستهای اقتصادی تنظیم گردیده است. / ۴

---

<sup>۱</sup> - Central Government

<sup>۲</sup> - General Government

<sup>۳</sup> - Public Sector

## اندازه دولت در اقتصاد ایران

### چکیده

این گزارش از زوایای متعددی به نقش و اندازه دولت در اقتصاد ایران می پردازد. با تفکیک سطوح فعالیت دولت به سه سطح دولت مرکزی، دولت عمومی و بخش عمومی، اندازه دولت در این سطوح مورد بررسی قرار می گیرد. تمرکز اصلی این مطالعه بر بعد هزینه‌ها و مصارف دولت در این سه سطح است. همچنین با تفکیک فعالیت‌های دولت به سه بخش بودجه‌ای، غیربودجه‌ای (سیاست‌ها و قوانین) و تصدی‌ها، نقش دولت در اقتصاد ایران مورد ارزیابی قرار می گیرد.

در این مطالعه مشابه با اکثر مطالعات صورت گرفته در این زمینه، نسبت مجموع هزینه‌های دولت در هر سطح فعالیت به تولید (هزینه) ناخالص داخلی (GDP) به عنوان اندازه دولت در آن سطح در نظر گرفته شده است. دوره مورد بررسی، سالهای ۱۳۵۲ تا ۱۳۸۴ است.

بررسیهای انجام شده نشان می‌دهد که اندازه دولت در همه سطوح در دوره رونق درآمدهای نفتی (۱۳۵۲-۵۷) بالاترین مقدار را نسبت به سایر دوره‌های تحت بررسی داشته است. در دوره انقلاب و جنگ (۱۳۵۸-۶۷) همراه با رکود اقتصادی، مخارج دولت کاهش چشمگیری داشته که منجر به کاهش اندازه دولت در اقتصاد ایران طی این دوره شده است. در سالهای برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۷۲) اندازه دولت مرکزی و دولت عمومی نسبت به دوره قبل از آن کاهش چشمگیری داشت، اما اندازه بخش عمومی علیرغم رشد قابل ملاحظه تولید ناخالص داخلی، تقریباً ثابت ماند. این امر ناشی از ایجاد و گسترش شرکت‌های دولتی طی سالهای برنامه اول توسعه بوده است. کاهش شدید رشد اقتصادی در دوره برنامه دوم توسعه (۱۳۷۳-۷۸) با وجود کاهش رشد مخارج دولت باعث بزرگ‌تر شدن نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی و افزایش

اندازه دولت در همه سطوح طی این دوره گردید. رونق اقتصادی طی دوره برنامه سوم توسعه (۸۳-۱۳۷۹) علی‌رغم رشد بالای مخارج دولت موجب کاهش اندازه دولت در سطوح دولت مرکزی و دولت عمومی در این دوره شده است. با این وجود، اندازه بخش عمومی به دلیل افزایش چشمگیر هزینه‌های جاری شرکتهای دولتی، بانکها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت طی سالهای این برنامه، بزرگتر شده است. در سال ۱۳۸۴، مخارج جاری و عمرانی دولت در همه سطوح رشد چشمگیری نسبت به سال ۱۳۸۳ داشته و منجر به بزرگتر شدن اندازه دولت در هر سه سطح مذکور شده است.

افزایش نسبت منابع شرکتهای دولتی به GDP و همچنین نسبت بودجه شرکتهای دولتی به بودجه کل کشور در طی دوره‌های مورد بررسی نشانگر گسترش تصدی‌گری‌های دولتی در طی سالهای بعد از انقلاب می‌باشد. نسبت بودجه شرکتهای دولتی به بودجه کل کشور در طی برنامه سوم توسعه اندکی کاهش یافت، که می‌تواند نشانگر پایبندی نسبی دولت به کاهش تصدی‌گری‌های دولت در این دوره باشد. اما نسبت‌های مذکور در سال ۱۳۸۴ رشد بالایی داشته‌اند که آغاز نامطلوبی برای دستیابی به اهداف برنامه چهارم توسعه می‌باشد.

در این گزارش، نقش غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد ایران از منظر دو شاخص بین‌المللی آزادی اقتصادی مورد بررسی قرار گرفته است. بر طبق داده‌های ارایه شده توسط این شاخص‌ها، اختلالات ناشی از سیاست‌ها، مقررات و تنظیمات دولت در اقتصاد ایران در سالهای اخیر بسیار بالا بوده است. در مجموع، این شاخص‌ها نشان از کاهش اختلالات غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد ایران در طی سالهای برنامه سوم توسعه (۲۰۰۵-۲۰۰۰) و افزایش آن در سال ۱۳۸۴ دارند.

همچنین، این گزارش کوشیده است با در نظر گرفتن ارقام برآوردی مخارج خارج از بودجه‌ای دولت مرکزی، تصویر واقعی تری از اندازه دولت در اقتصاد ایران ارائه کند. بر طبق محاسبات انجام شده، اندازه تعدیل شده دولت برحسب یارانانه نرخ ارز و انرژی، بسیار بزرگتر از ارقام تعدیل نشده اندازه دولت در اقتصاد ایران است.

در مجموع، نتایج گزارش حاضر، تصویر نگران‌کننده‌ای از تسلط بودجه‌ای، غیربودجه‌ای (سیاست‌ها و مقررات) و تصدی‌گری‌های دولت در اقتصاد ایران طی سالهای اخیر ارائه می‌دهد. همچنین، این نتایج حاکی از فقدان نظارت موثر بر اجرای قوانین برنامه پنجساله و سند چشم‌انداز توسعه کشور، مدیریت کارآمد و شفافیت لازم در نظام بودجه ریزی کشور است.

در مورد اندازه مطلوب دولت بین مکاتب و دیدگاههای مختلف اقتصادی اتفاق نظر وجود ندارد. دولت‌ها را از نظر مداخله اقتصادی می‌توان در طیف گسترده‌ای دانست که از دولت کلاسیک آغاز و به دولت برنامه‌ریزی متمرکز ختم می‌شود. در میان این دو می‌توان به دولت قانونگذار، دولت رفاه، دولت سیاستگذار و دولت برنامه‌ریز بخشی اشاره کرد. با این حال، بیشتر صاحب نظران، بر لزوم ایجاد زیرساختهای لازم توسط دولت که شامل نهادهای حافظ حقوق مالکیت، سیاستگذاری، الزام به اجرای تعهدات و نظام باثبات مالی است، برای عملکرد بهتر بازار تاکید می‌کنند و ارایه خدمات اصلی یا پایه‌ای مبتنی بر نهادهای فوق را که شامل تامین امنیت و سطحی از رفاه اجتماعی است، ضروری می‌دانند<sup>۱</sup>.

ارتباط میان مخارج دولت و رشد اقتصادی نیز در نظریه های اقتصادی چندان روشن نیست. با این حال، انتظار می‌رود که دولت با ایجاد زیرساختهای لازم و ارایه مطلوب و کارآمد خدمات پایه به رشد اقتصادی کمک نماید. شواهدی از عملکرد چند دهه اخیر برخی اقتصادهای توسعه یافته و در حال توسعه در دست است که نشان می‌دهد فراتر رفتن اندازه دولت از حدود مورد نیاز برای ارایه خدمات پایه‌ای، منجر به کاهش رشد اقتصادی می‌شود. با این حال، در موارد شکست بازار (آثار خارجی منفی<sup>۲</sup> و ارائه کالاهای عمومی)، نمی‌توان از وظایف مهم دولت مانند ایجاد زیرساخت‌های نهادی و قانونی، بازتوزیع درآمد و ثروت و ارائه کالاهای عمومی چشم‌پوشی کرد.

سه دلیل اصلی برای تاثیر گذاری منفی بزرگ شدن بیش از اندازه دولت بر رشد اقتصادی ذکر می‌شود:

الف) افزایش مالیاتها و استقراض بیشتر دولت برای تامین مالی هزینه های دولت بزرگتر، موجب کاهش منابع مالی و نیز کاهش انگیزه بخش خصوصی برای سرمایه گذاری، قبول ریسک و فعالیتهای با بهره‌وری بالاتر می‌شود.

ب) بازدهی نزولی در فعالیتهای دولت بزرگتر، موجب تخصیص غیربینه و اتلاف بخشی از منابع موجود در اقتصاد می‌شود.

ج) واکنش کندتر بخش عمومی نسبت به بخش خصوصی برای جبران اشتباهات، انطباق با تغییرات محیط فعالیت، دریافت اطلاعات جدید و استفاده از نوآوریها نیز کاهش رشد اقتصادی را بدنبال دارد.

<sup>۱</sup> - برای مطالعه بیشتر به بجرنسکف و همکاران، تانزی و سکاکنک و تانزی (Tanzi (1997) and Tanzi (Bjornskov et al. (2005), and Schuknecht (2000)) رجوع شود.

<sup>۲</sup> - negative externalities



از طرف دیگر، هیچ تضمینی وجود ندارد که کوچک بودن یک دولت، که از عهده اجرای کارآمد وظایف اصلی خود ناتوان است، منجر به افزایش رشد اقتصادی شود. بویژه در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه یافته این مسئله مشاهده می‌شود. به عبارت دیگر، دولت با اجرای کارآمد وظایف خود می‌تواند نقش مهمی در توسعه اقتصادی و اجتماعی جامعه ایفا کند؛ در عین حال، با افزایش مخارج دولت و مداخلات و تصدی‌گری‌های نادرست آن در اقتصاد، موجبات تخصیص ناکارآمد منابع عمومی جامعه فراهم شده و باعث اختلال در عملکرد سیستم بازار و کاهش رفاه اجتماعی می‌گردد.

نوع نگرش به نقش دولت و دلایل وجود دولت، در طی قرن گذشته بارها دستخوش تغییر و بازنگری قرار گرفته است. تغییر نگرش‌ها باعث تغییر وظایف و مسئولیت‌های محول شده به دولت و بنابراین تغییر اندازه و ترکیب مخارج دولت می‌گردد. در بستر این نگرش‌ها، عواملی وجود دارد که می‌تواند تغییر اندازه و رشد دولت را در طی زمان و در میان کشورهای مختلف توضیح دهد. از جمله این عوامل می‌توان به درآمد سرانه، میزان بازبودن اقتصاد، درجه شهرنشینی، متغیرهای جمعیتی، حقوق سیاسی، قیمت نسبی محصولات بخش عمومی و توزیع درآمد اشاره کرد. همچنین، روابط معنی‌داری میان تعدد نژادی، زبانی و مذهبی، نهادهای سیاسی (قواعد انتخاباتی و ساختار قانونگذاری) و میزان تمرکز مالی دولت با اندازه دولت به دست آمده است.<sup>۱</sup> اندازه دولت در اقتصاد ایران، طی چند دهه اخیر، متأثر از افزایش قیمت جهانی نفت، انقلاب، جنگ، بازسازی پس از جنگ و رشد قیمت‌ها دستخوش نوساناتی بوده است. به خصوص، وابستگی منابع مالی دولت به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام در این دوره، تأثیر مستقیمی بر ایجاد ساختار دولتی اقتصاد و گسترش اندازه دولت داشته است. همزمان، نوسانات یا تکانه‌های جهانی قیمت نفت نیز اسباب بی‌ثباتی اقتصاد و تشدید مداخلات دولت در اقتصاد ایران را فراهم نموده است.

با این مقدمه، بررسی در یک دوره زمانی نسبتاً طولانی می‌تواند شناخت خوبی نسبت به تحولات اندازه دولت در اقتصاد ایران و ایده مناسبی برای جهت‌دهی آن به سمت و سوی کارآمدتر در تصمیم‌گیری‌های آتی فراهم سازد. در این گزارش، با تفکیک سطوح فعالیت دولت به سه سطح دولت مرکزی، دولت عمومی و بخش عمومی، اندازه دولت در این سطوح مورد بررسی قرار می‌گیرد. تمرکز اصلی این مطالعه بر بعد هزینه‌ها و مصارف دولت در این سه سطح می‌باشد. همچنین، با تفکیک فعالیت‌های دولت به سه زیر بخش بودجه‌ای، غیربودجه‌ای (سیاست‌ها و تنظیم قوانین) و تصدی‌ها، نقش دولت در این زیر بخش‌ها به‌طور جداگانه بررسی می‌گردد.

---

<sup>۱</sup> - چشمی (۱۳۸۴)

## ۲- بحث نظری

### ۲-۱- اندازه دولت و رشد اقتصادی

دو دیدگاه کلی درباره اثر اندازه دولت بر رشد اقتصادی در میان اقتصاددانان وجود دارد.<sup>۱</sup> بر طبق نظر یک گروه از اقتصاددانان، احتمال می رود اندازه دولت بزرگتر بواسطه ناکارایی های موجود در ذات دولت، رشد اقتصادی را کاهش دهد. گروه دیگر، نقش مهمی را برای دولت در فرآیند رشد اقتصادی تصویر می کنند. بر طبق نظر اخیر، دولت نقش مهمی را در رفع تضادها و تقابل های موجود بین منافع خصوصی و اجتماعی ایفا می کند. دولت کالاهای عمومی شبیه حمل و نقل، ارتباطات و زیرساخت ها را ارائه می کند و برای حذف یا تنظیم اثرات خارجی منفی از قدرت و اختیار لازم برخوردار است. بنابراین احتمال می رود دولت بزرگتر رشد اقتصادی را تسریع کند.

نتایج مطالعات تجربی، هر دو دیدگاه رقیب را مورد تایید قرار می دهد. برای مثال، گیمبل، لاند، ساندرز، فالوی و گیمبل، بارو، رومر، الکساندر، ایسترلی و روبلو، گوسه، تانینن، فاستر و هنرکسون و دار و امیرخلخالی<sup>۲</sup> نتیجه گرفته اند که دولت بزرگتر اثر زیانباری بر رشد اقتصادی دارد که در این میان افرادی مانند بارو (۱۹۹۱) این نتیجه را در قالب یک رابطه غیرخطی میان اندازه دولت و رشد اقتصادی نشان دادند؛ در حالیکه در مطالعات دیگری مانند رابینسون، رام، گرسمن، هلمس و هاتن، لوین و رینلت، کاراس و قالی<sup>۳</sup> نتیجه گرفته اند که دولت تسریع کننده رشد اقتصادی است.

در بررسی گوپتا<sup>۴</sup> مصرف دولت در کشورهای توسعه یافته رابطه منفی و در کشورهای در حال توسعه رابطه مثبتی با رشد اقتصادی دارد. دیوارجان و همکاران<sup>۵</sup> به نتیجه ای متضاد رسیدند. گریر و تالوک<sup>۶</sup> معادلات مجزایی برای گروه های مختلفی از کشورها تخمین زدند و نتیجه گرفتند که مصرف دولت در کشورهای آسیایی رابطه مثبتی با رشد اقتصادی دارد در حالی که برای سایر کشورها این رابطه منفی است.

<sup>۱</sup> - Gunlap and Dincer (۲۰۰۵)

<sup>۲</sup> - Gemmel (۱۹۸۳), Landau (۱۹۸۳, ۱۹۸۶), Saunders (۱۹۸۵), Falvey and Gemmel (۱۹۸۸), Barro (۱۹۸۹, ۱۹۹۰, ۱۹۹۷), Romer (۱۹۸۹), Alexander (۱۹۹۰), Easterly and Rebelo (۱۹۹۳), Guseh (۱۹۹۷), Tanninen (۱۹۹۹), Folster and Henrekson (۲۰۰۱), and Dar and AmirKhalkhali (۲۰۰۲)

<sup>۳</sup> - Rubinson (۱۹۷۷), Ram (۱۹۸۶), Grossman (۱۹۹۰), Holmes and Hutton (۱۹۹۰), Levine and Renelt (۱۹۹۲), Karras (۱۹۹۳, ۱۹۹۶, ۱۹۹۷), and Ghali (۱۹۹۸)

<sup>۴</sup> - K.L. Gupta (۱۹۸۸)

<sup>۵</sup> - Devarajan et al. (۱۹۹۶)

<sup>۶</sup> - Grier and Tullock (۱۹۸۹)

گوپتا<sup>۱</sup> نتیجه گرفت که اثر مصرف دولت روی رشد اقتصادی بستگی به چگونگی تعریف مصرف دولت دارد. لین<sup>۲</sup> دریافت که اندازه دولت در کشورهای در حال توسعه در کوتاه مدت اثر مثبتی بر رشد اقتصادی دارد در حالیکه این رابطه در میان مدت برقرار نمی باشد. در نهایت، کرمندی و میگری و اگیل و همکاران<sup>۳</sup> نتیجه گرفتند که رابطه معنی داری بین اندازه دولت و رشد اقتصادی وجود ندارد.

بررسی‌هایی که در اقتصاد ایران در مورد تاثیر مخارج دولت بر رشد اقتصادی صورت گرفته نیز به نتایج متفاوتی رسیده است. قلی زاده (۱۳۸۳) به بررسی اندازه بهینه دولت بر مبنای بودجه عمومی دولت طی دوره زمانی ۸۰-۱۳۳۸ پرداخت. نتایج این مطالعه نشان داد که مخارج دولت یکی از متغیرهای مهم موثر بر رشد اقتصادی کشور بوده و همچنین اندازه بهینه دولت در دامنه ۲۳/۱ تا ۲۳/۷ درصد قرار دارد. عسلی (۱۳۸۳) رابطه رشد درآمد ملی با مخارج جاری بودجه عمومی را مورد بررسی قرار داد. نتایج این مطالعه حاکی از آن است که افزایش مخارج جاری در بودجه دولت در شرایط مفروض در مدل موجب کاهش سرمایه گذاری، تولید و تقاضا برای نیروی کار می شود. نیلی و مصلحی (۱۳۸۵) نشان می دهند که اندازه دولت در حوزه بودجه عمومی (وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی) و نیز اندازه دولت در حوزه تصدی‌ها (شرکت‌ها، بانکها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت) به طور جداگانه در قالب دو منحنی U معکوس با رشد اقتصادی مرتبط است. دخالت‌های غیربودجه‌ای نیز به طور مطلق دارای اثر کاهنده بر رشد است. این مطالعه بطور کلی نشاندهنده بهینه نبودن فعالیت‌های بودجه‌ای و غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد ایران می باشد.

## ۲-۲- انواع فعالیت‌های دولت

در یک دسته‌بندی کلی، فعالیت‌های دولت را می توان به سه زیربخش بودجه‌ای، غیربودجه‌ای (سیاست‌ها و تنظیم قوانین) و تصدی‌های دولت تقسیم کرد. در اکثر مطالعات انجام شده، تنها به تحلیل اثرات بودجه‌ای فعالیت دولت بر رشد اقتصادی پرداخته شده است. اما در کشورهای در حال توسعه که نقش فعالیت‌های غیربودجه‌ای و تصدی‌های دولت در آنها بالاست، نمی توان تأثیر فعالیت‌های دولت بر رشد اقتصادی را محدود به نقش بودجه‌ای کرد. برای مثال، می توان به کشورهای دارای منابع طبیعی (بویژه نفت) اشاره کرد. در این کشورها درآمدهای حاصل از صادرات نفت سبب افزایش تصدی‌های دولت در اقتصاد می شود. همچنین دولت توان آن را می یابد که در کلیه سطوح اقتصادی (اعم از خرد و کلان) دخالت کند. لذا

---

<sup>۱</sup> - G.S. Gupta (۱۹۸۹)

<sup>۲</sup> - Lin (۱۹۹۴)

<sup>۳</sup> - Kormendi and Meguire (۱۹۸۵) and Agell et al. (۱۹۹۷، ۱۹۹۹)

برای محاسبه دقیق اثرگذاری اندازه دولت در این کشورها می‌بایست معیارهای غیربودجه‌ای را نیز لحاظ کرد<sup>۱</sup>. دولت‌ها در کلی‌ترین شکل از سه جایگاه در فعالیتهای اقتصادی مداخله می‌کنند<sup>۲</sup>:

۱- از جایگاه مقام حافظ منافع نسل‌های حاضر و آینده، به نمایندگی از جانب حکومت

۲- از جایگاه مقام منتخب اکثریت جامعه‌ای که به برنامه‌های آن رای داده است

۳- از جایگاه یک کارفرمای بزرگ، در موضع بنگاه‌دار و در چارچوب عملیات شرکت‌ها و

#### موسسات دولتی

در ارزیابی عملکرد دولت‌ها یکی از نکاتی که باید مدنظر قرار گیرد این است که دولت‌ها بتوانند این سه جایگاه را به طور متمایز و مشخص حفظ کنند و برای توفیق در یک جایگاه، منافع گروه‌های دیگر را تضییع نکنند. تجربه دنیا نشان داده است که وقتی دولت‌ها کارفرما می‌شوند منافع کارفرمایی با منافع دولت به عنوان نماینده اکثریت جامعه، تداخل پیدا می‌کند و با این منطبق است که گفته می‌شود دولت‌ها نباید کارفرما شوند. موضوع دیگری که در همین راستا مطرح می‌شود این است که گفته می‌شود دولت‌ها مایلند برای حفظ اکثریت هوادار خود، منافع بین نسلی و حکومتی را فدا کنند. به عنوان مثال ممکن است دولت بخواهد از ثروت نفتی برای حفظ و افزایش هواداران خود استفاده کند و به حفظ منافع نسل‌های آینده توجهی نداشته باشد. برای جلوگیری از رفتارهایی که منافع نسل‌های مختلف را براساس سه محور بالا مخدوش می‌سازد، شفاف‌سازی بودجه توصیه می‌شود. این شفاف‌سازی در نهایت به اصول مردم‌سالاری و رعایت حقوق افراد جامعه نیز منجر می‌گردد.

#### ۱-۲-۲- نقش بودجه‌ای دولت

یکی از مجاری اثرگذاری دولت بر رشد اقتصادی از طریق بودجه‌های سالانه است. بخش مهمی از وظایف دولت‌ها در نظام‌های مختلف اقتصادی، از طریق بودجه به مرحله اجرا گذاشته می‌شود. در صورتی که فرآیند تهیه و تدوین بودجه، نظام اجرایی و روش نظارت و کنترل بر آن از کارایی لازم برخوردار باشد، امکان اجرای بهتر وظایف محول شده به دولت فراهم می‌گردد. لذا بودجه دولت از مباحث بسیار مهم در اقتصاد است که نقش مهمی در تحقق بخشیدن به هدف‌های جامعه ایفا می‌کند. به طور کلی نقش بودجه‌ای دولت را می‌توان به سه حوزه جمع‌آوری درآمد، انجام هزینه و مدیریت عدم تعادل بودجه تقسیم کرد، که هر یک اثرات خاص خود را بر رشد اقتصادی می‌گذارند.

<sup>۱</sup> - نیلی و مصلحی (۱۳۸۵).

<sup>۲</sup> - فیروزه خلعتبری (۱۳۸۴).

یکی از مهم‌ترین مکانیزم‌های تنظیم گردش مالی در اقتصاد در مقابل گردش تولید و فعالیت‌های واقعی، اهرم مدیریت بودجه است.<sup>۱</sup> دولت‌ها با تنظیم جریان منابع و مصارف بودجه‌ای می‌توانند بر گردش مالی در کل اقتصاد اثر بگذارند. مطالعات مختلف نشان داده است که رابطه بسیار پرقدرتی بین ثبات اقتصادی و انضباط مالی دولت‌ها وجود دارد. نظم مالی و قاعده‌مند کردن رفتارهای بودجه‌ای به ساختار منسجم اقتصادی نیز نیاز دارد. گفته می‌شود زمانی که جریان‌های مالی بودجه‌ای شکل درستی بیابد، ثبات اقتصاد کلان برقرار می‌شود و رشد اقتصادی به عنوان دستاورد چنین وضعیتی، شکل پایدار می‌یابد. برای آنکه بودجه دولت بتواند نقشی روشن و قابل درک بر رشد اقتصادی کشور داشته باشد، باید تعدیل‌های بودجه‌ای و سیاست‌های انبساطی و انقباضی بودجه‌ای با جریان‌های مالی در اقتصاد پیوندی معنادار داشته باشد.

در کشورهایی که از مواهب طبیعی (نفت، گاز، معادن و...) برخوردار هستند، درآمد حاصل از این منابع جزء بزرگی از درآمدهای دولت را تشکیل می‌دهد. اگرچه درآمدهای حاصل از فروش دارایی بر سطح اقتصاد اثر مثبت می‌گذارد، اما اگر با مدیریت صحیح از این درآمد استفاده نشود در بلندمدت رشد اقتصادی را کاهش خواهد داد. این درآمدها بر ساختار و کارایی تصمیم‌گیری عمومی تأثیر به‌سزایی دارند. دولت در کشورهایی که فاقد منابع طبیعی هستند، از طریق رأی‌گیری انتخاب می‌شود و به کمک مالیات جمع‌آوری شده اداره می‌شود. در حالیکه دولت برای تأمین مالی هزینه‌هایش، در کشورهای برخوردار از منابع طبیعی، وابستگی کمتری به درآمدهای مالیاتی جمع‌آوری شده از آحاد جامعه دارد، لذا در انجام هزینه‌هایش دقت نظر کمتری دارد. همچنین وجود این درآمدها سبب می‌شود که عدم تعادل‌ها در سطوح مختلف اقتصادی دیرتر نمایان شوند و ناکارایی‌ها دوام بیشتری یابند.

## ۲-۲-۲- نقش غیر بودجه‌ای دولت

دولت‌ها از مجرای سیاست‌ها و قوانین و مقررات نیز بر عملکرد اقتصاد اثر می‌گذارند. در نگاهی کلی اثرگذاری سیاست‌ها و قوانین و مقررات تنها بر متغیر موردنظر سیاستگذار محدود نمی‌شود، بلکه گستره‌ای از متغیرهای اقتصادی در ابعاد خرد و کلان از سیاست‌های دولت اثر می‌پذیرند که ارزیابی تمام این اثرات بسیار دشوار است.<sup>۲</sup>

در کشورهای برخوردار از منابع طبیعی، وضع مقررات روند دیگری بخود می‌گیرد. برای مثال، در کشورهای نفتی درآمد حاصل از صادرات نفت بدون ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی، اجتماعی و نهادهای لازم

<sup>۱</sup> - همان، صفحه قبل.

<sup>۲</sup> - نیلی و مصلحی (۱۳۸۵)

به بخش دولتی تزریق می‌شود. این امر موجب می‌شود که اقتصاد با سرعت بیشتری به سمت دولتی شدن پیش رود و برقراری مقررات محدودکننده ابعاد وسیعتری پیدا کند.

هرچند آثار اقدامهای حاکمیتی دولت و مقررات نظارتی منتج از آن به راحتی در شاخص‌های کمی قابل پیاده‌سازی نیست، لیکن در نظر نگرفتن این اثرات سبب می‌شود که اندازه دولت در این کشورها کمتر از حد واقعی آن تخمین زده شود و محاسبه دقیقی از تاثیر فعالیتهای دولت بر عملکرد اقتصاد صورت نگیرد. لذا برای تعیین نقش دولت در اقتصادهای برخوردار از منابع طبیعی لازم است به نقش غیربودجه‌ای دولت نیز توجه خاصی شود.

## ۲-۳- تصدی‌های دولتی

دولت‌ها بویژه در کشورهای برخوردار از منابع طبیعی، بخش‌های مالی و غیرمالی متعددی را در اختیار دارند. مالکیت‌ها و تصدیهای دولتی بر ساختار اقتصاد از جهت منابع تحت اختیار و حوزه فعالیت‌های بخش خصوصی اثر محدودکننده‌ای دارد. بخشی از تصدی‌های دولتی نتیجه بهره‌گیری از صرفه‌های اقتصادی ناشی از مقیاس در بعضی فعالیتها است. برای مثال می‌توان به مواردی نظیر راه‌آهن، آب، برق و تلفن اشاره کرد. مطالعات متعددی نشان داده است که تصدیهای دولت در این فعالیت‌ها حتی در کشورهای پیشرفته نیز مفید بوده است. بخش خصوصی به سختی توان ورود به چنین فعالیت‌هایی را دارد. در مقابل، بهبود چنین زیرساخت‌هایی می‌تواند سازوکار فعالیت‌های بخش خصوصی را رونق بخشد و هزینه‌های تولیدی را کاهش دهد. از سوی دیگر، هرچه دولت بزرگتر شود، حضور بخش خصوصی در عرصه اقتصادی کمرنگ‌تر می‌شود. این وضعیت، به دلیل کارایی کم فعالیت‌های دولتی و گسترش فعالیت‌های رانت‌جویانه، کاهش رقابت‌پذیری و رشد اقتصادی را در پی خواهد داشت.<sup>۱</sup>

## ۲-۳- سطوح فعالیت دولت

فعالیت‌های دولت در سه سطح شامل دولت مرکزی<sup>۲</sup>، دولت عمومی<sup>۳</sup> و بخش عمومی<sup>۴</sup> به انجام می‌رسد.

### ۲-۳-۱- دولت مرکزی

حاکمیت سیاسی دولت مرکزی یک کشور بر تمام قلمرو کشور گسترده است. دولت مرکزی می‌تواند برای تمام واحدهای نهادی داخلی و واحدهای نهادی خارجی که دارای فعالیت اقتصادی در درون کشور هستند، مالیات وضع کند. دولت مرکزی نسبت به تأمین خدمات جمعی در جهت منافع کلی جامعه مانند دفاع ملی، ارتباط با

<sup>۱</sup> - همان.

<sup>۲</sup> - Central Government.

<sup>۳</sup> - General Government.

<sup>۴</sup> - Public Sector.

دیگر کشورها، نظم و امنیت عمومی و عملکرد بهینه نظام اقتصادی و اجتماعی کشور پاسخگو است. بعلاوه، دولت مرکزی ممکن است مخارجی برای تأمین خدماتی مانند آموزش و بهداشت که عمدتاً برای انتفاع خانوارها است انجام داده و به واحدهای نهادی در سطوح دیگر دولت پرداخت‌های انتقالی داشته باشد. دولت مرکزی مجری سیاستهای مالی روی فشارهای تورمی یا ضد تورمی در اقتصاد است. همچنین تنها سطحی از دولت است که بدنه سیاست‌گذاری آن می‌تواند سیاست‌هایی را در جهت مقاصد ملی تدوین و اجرا کند. در اکثر کشورها، دولت مرکزی بزرگترین و پیچیده‌ترین سطح دولت است. این دولت عموماً از ترکیب یک گروه مرکزی از سازمان‌ها و وزارت خانه‌ها ایجاد می‌شود که یک واحد نهادی منفردی را علاوه بر واحدهای فعال تحت حاکمیت دولت مرکزی - که از یک نشان قانونی مجزا و اختیار کافی برای تشکیل واحدهای دولتی اضافی برخوردار هستند - شکل می‌دهند.<sup>۱</sup>

طبق قوانین بودجه، دولت مرکزی در ایران شامل وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی است.

## ۲-۳-۲- دولت عمومی

همه واحدهای دولتی و همه مؤسسات غیر انتفاعی غیربازاری<sup>۲</sup> که توسط واحدهای دولتی کنترل و بطور عمده تأمین مالی می‌شوند را دربرمی‌گیرد.<sup>۳</sup> دولت عمومی، شرکتهای عمومی یا شبه عمومی را دربرنمی‌گیرد. بسته به ترتیبات قانونی و اداری، ممکن است بیش از یک سطح دولت درون یک کشور وجود داشته باشد. در نظام آمارهای مالی دولت<sup>۴</sup> سه سطح دولت در نظر گرفته می‌شود: مرکزی؛ ایالتی (استانی یا منطقه‌ای) و محلی. همه کشورها این سه سطح دولت را نخواهند داشت؛ بعضی کشورها فقط دولت مرکزی یا دولت مرکزی به همراه یک سطح پایین‌تر را دارند. کشورهایی نیز ممکن است بیش از سه سطح داشته باشند که باید همه واحدهای مختلف در یکی از سه سطح مذکور طبقه‌بندی شوند. علاوه بر سطوح دولت، صندوق‌های تأمین اجتماعی بواسطه نقشی که در سیاست مالی دارند، به عنوان زیربخش مجزایی از دولت عمومی در نظر گرفته می‌شوند. دولت مرکزی در بخش قبل تشریح گردید. در ذیل، دو زیربخش دیگر دولت عمومی تشریح می‌گردد.

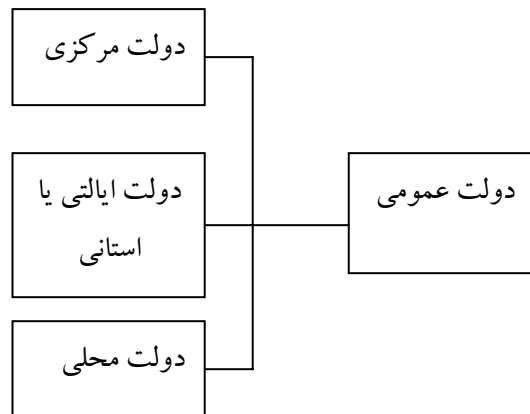
<sup>۱</sup> - Government finance Statistics Manual (GFSM) ۲۰۰۱.

<sup>۲</sup> - Non-Market Nonprofit Institutions.

<sup>۳</sup> - Government finance Statistics Manual (GFSM) ۲۰۰۱.

<sup>۴</sup> - Government Finance Statistics System.

شکل ۱- دولت عمومی و زیر بخش های آن \*



\* صندوق های تأمین اجتماعی شامل هر یک از زیر بخش ها می شود. همچنین می تواند بعنوان یک زیربخش مجزا در نظر گرفته شود.

#### - دولت ایالتی (استانی یا منطقه ای)

یک ایالت، استان یا منطقه بزرگترین واحد جغرافیایی است که یک کشور ممکن است برای مقاصد سیاسی یا اجرایی بر حسب آن تقسیم بندی شود. حاکمیت قانونی، قضایی و اجرایی یک دولت ایالتی بر روی تمام مناطق آن ایالت که معمولاً محله های زیادی دارد گسترده است ولی دیگر ایالت ها را در بر نمی گیرد. دولت ایالتی معمولاً استقلال مالی برای وضع مالیات بر روی واحدهای نهادی مقیم یا فعال در زمینه های اقتصادی در منطقه تحت سیطره اش را دارد. همچنین این دولت باید قادر به مالکیت دارایی ها، افزایش سرمایه ها، ایجاد بدهی ها و همچنین صرف و تخصیص مالیات ها و سایر درآمدهایی که مطابق با سیاست های خودش کسب نموده است، باشد. همچنین دولت استانی باید قادر به انتصاب کارکنان خود به صورت مستقل از کنترل اداری از بیرون باشد. وزارتخانه ها و سازمان های اصلی دولت ایالتی به روشی مشابه با بدنه اصلی دولت مرکزی، یک واحد نهادی منفردی را می سازند. بعلاوه، ممکن است مؤسسات فعالی تحت حاکمیت دولت ایالتی با هویت قانونی مجزا و استقلال کافی وجود داشته باشد. بر طبق این تعریف، دولت استانی در کشور وجود ندارد ولی استانداری ها به عنوان نمایندگی های دولت مرکزی در استان ها فعالیت می کنند.

#### - دولت محلی

حاکمیت قانونی، قضایی و اجرایی واحدهای دولت محلی به کوچکترین مناطق جغرافیایی که برای مقاصد سیاسی و اداری تفکیک شده اند (مانند شهر یا شهرستان) محدود می شود. گستره حاکمیت دولت محلی از دولت مرکزی و ایالتی کمتر است. همچنین آنها اغلب وابسته به کمک های مالی دولت های سطوح

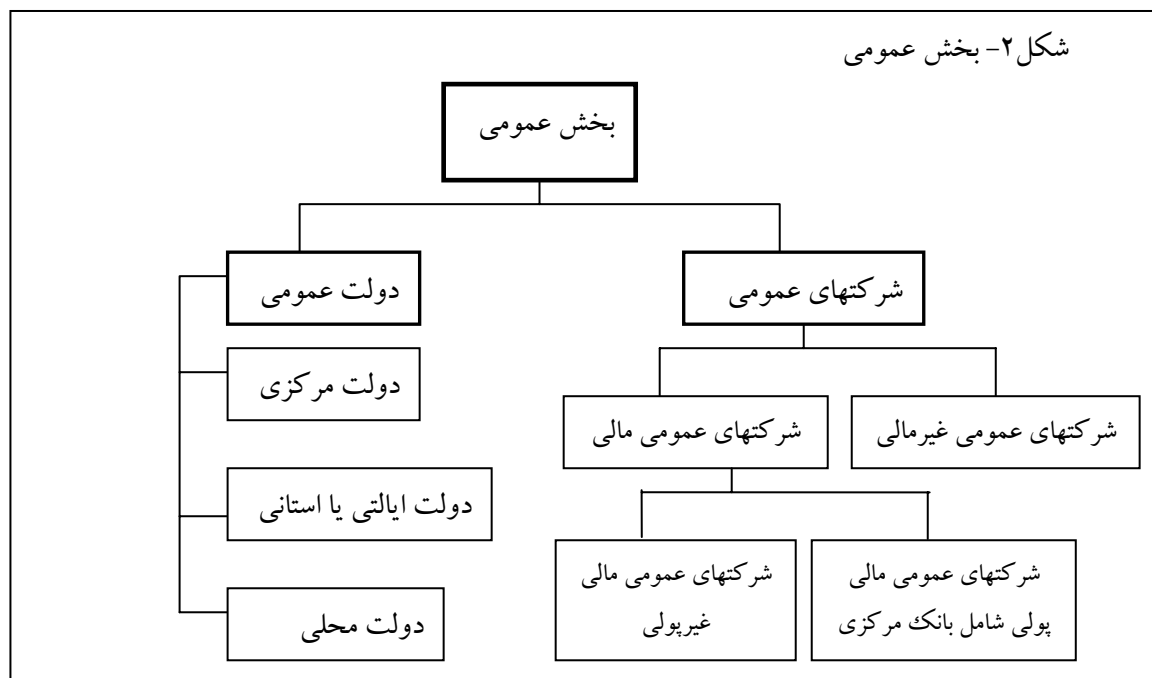


بالا تر بوده و ممکن است در بعضی زمینه‌ها بعنوان عامل دولت مرکزی یا ایالتی عمل کنند. دولتهای محلی باید نسبت به دارایی‌های خودشان، افزایش سرمایه و بدهی‌ها و دریافت وام مختار باشند. همچنین باید در مورد چگونگی انجام مخارج دارای برخی اختیارات بوده و همچنین قادر به انتصاب کارکنان خود، به صورت مستقل باشند. آمار دولت محلی ممکن است طیف گسترده‌ای از واحدهای دولتی مانند ناحیه، شهرستان، شهر، شهر کوچک و بخش را در برگیرد. بر طبق این تعریف، دولت محلی در ایران شامل شهرداری‌ها می‌گردد.

### ۲-۳-۳- بخش عمومی

علاوه بر دولت عمومی، می‌بایست به آمارهای مربوط به بخش عمومی نیز توجه شود. به عنوان مثال، شرکت‌های عمومی ممکن است فعالیتهای دولت را به درخواست واحدهای دولتی متصدی انجام دهند. چنین امری می‌تواند شکل‌های مختلفی داشته باشد. به شکلی بسیار مستقیم، یک شرکت عمومی می‌تواند به مبادلات مشخصی مانند پرداخت وام به بخش‌های خاص با نرخ بهره کمتر یا فروش برق به مشتریانی خاص در نرخ‌هایی کمتر برای انجام امور دولتی بپردازد. بطور کلی‌تر، یک شرکت عمومی می‌تواند از طریق استخدام نیروی کاری بیشتر از حد نیاز خود، خرید نهاده‌های اضافی، پرداخت قیمت‌هایی بالاتر از قیمت بازار برای نهاده‌ها یا فروش سهم بزرگی از محصول خود به قیمت پایین‌تر از بازار، در جهت تحقق سیاست مالی دولت حرکت کند. هنگام جمع‌آوری آمار شرکتهای عمومی، ممکن است گروه‌های مختلفی - یا زیربخش‌های بخش عمومی - برای اهداف تحلیلی مطلوب باشد. چهار گروه از شرکتهای عمومی، شالوده‌ای را شکل خواهند داد که می‌تواند بوسیله گروه‌های دیگر ایجاد شود. این چهار گروه عبارتند از: شرکتهای عمومی غیرمالی، شرکتهای عمومی مالی غیرپولی، شرکتهای عمومی پولی غیر بانک مرکزی و بانک مرکزی. بخش عمومی فراگیرترین سطح دولت در اقتصاد است.

بر طبق این تعریف، بخش عمومی در ایران شامل دولت مرکزی، سازمان‌های تامین اجتماعی، شهرداریها، شرکتهای دولتی، بانکها (شامل بانک مرکزی)، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و نهادهای عمومی غیردولتی می‌شود.



## ۲-۴- تعریف اندازه دولت

اندازه دولت در اقتصاد عموماً<sup>۱</sup> با محاسبه نسبت کل مخارج دولت به تولید (هزینه) ناخالص داخلی<sup>۱</sup>، که هر دو متغیر به قیمت های جاری هستند، سنجیده می شود. در این مطالعه، با توجه به سطوح سه گانه دولت در منابع آمارهای بین المللی، اندازه دولت (بر طبق تعریف مذکور)، در این سه سطح محاسبه می شود.

## ۳- اندازه دولت در اقتصاد ایران

با توجه به بحث نظری فوق، در ادامه به تحلیل اندازه دولت و برخی شاخصهای دیگر فعالیت دولت در اقتصاد ایران طی سالهای ۱۳۵۲ تا ۱۳۸۴ پرداخته می شود.<sup>۲</sup> ارقام مورد استفاده در این گزارش، با توجه به تعاریف مورد استفاده در قوانین بودجه سالانه، در سطح دولت مرکزی، مخارج کل دولت مرکزی (وزارتخانه ها و مؤسسات وابسته) شامل پرداختهای هزینه ای (جاری) و تملک داراییهای سرمایه (عمرانی) و به عبارت دیگر، مجموع پرداختهای جاری و عمرانی در شیوه قدیم بودجه نویسی است. در این تعریف، بودجه شرکتهای دولتی و بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت وارد نمی شود. همچنین از آنجا که بخشی از پرداختهای وزارتخانه ها و

<sup>۱</sup> در این گزارش برای برقراری تناسب با هزینه های دولت، از ارقام هزینه ناخالص داخلی به قیمت بازار استفاده شده است.

<sup>۲</sup> ارقام مربوط به مخارج دولت از قانون بودجه کشور و گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی سالهای مختلف و گزارش وضع مالی دولت در سال ۱۳۸۴ و ارقام هزینه ناخالص داخلی از حسابهای ملی ایران استخراج شده است.

مؤسسات دولتی از محل درآمدهای اختصاصی آنها صورت می‌گیرد، در این گزارش آن بخش از پرداختهای بودجه عمومی دولت که از محل "درآمد عمومی و سایر منابع تامین اعتبار" تامین مالی می‌گردد، مورد نظر است. به این ترتیب، پرداختهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی بدلیل در اختیار نبودن ارقام عملکرد از مجموع پرداختهای بودجه عمومی دولت کنار گذارده می‌شود.

در این مطالعه دولت عمومی متشکل از دولت مرکزی، شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی در نظر گرفته شده است. بنابراین، ارقام دولت عمومی، علاوه بر هزینه‌های جاری و عمرانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات وابسته، هزینه‌های مصرفی و تشکیل سرمایه ناخالص شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی را نیز دربردارد. مطابق قانون بودجه سالیانه کل کشور، بخش عمومی علاوه بر دولت عمومی شامل شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت نیز می‌شود. بنابراین، ارقام بخش عمومی، علاوه بر ارقام دولت عمومی، شامل ارقام مربوط به هزینه‌های جاری (ارقام مصوب) و هزینه‌های تشکیل سرمایه ناخالص شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت نیز می‌شود.<sup>۱</sup>

دو نکته درخصوص مقایسه‌های انجام گرفته در این گزارش لازم است مدنظر قرار گیرد. نخست آنکه در تمام سالهای پس از انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۸۱، که یکسان سازی نرخ ارز صورت گرفت، بخشی از مخارج دولت براساس نرخ‌های ارز تثبیت شده که اختلاف فاحشی با نرخهای رایج در بازار غیررسمی ارز داشته، صورت گرفته است. به این لحاظ شاخص اندازه دولت طی این دوره به میزان زیادی کوچک نمایی دارد. دوم آنکه ارقام مربوط به یارانه انرژی نیز بسیار قابل ملاحظه می‌باشد که تنها در سال‌های ۸۴-۱۳۸۲ رقم شفاف‌سازی قیمت (یارانه) حامل‌های انرژی به ارقام بودجه اضافه شده است. بنابراین، برای بررسی روند اندازه دولت (مرکزی) ترجیح داده شد برای تمام سال‌ها (۸۴-۱۳۵۲) از ارقام مشابه بدون تعدیلات نرخ ارز و یارانه انرژی استفاده شود. اما با در نظر گرفتن ارقام برآوردی مربوط به مابه‌التفاوت نرخ ارز و یارانه انرژی، اندازه دولت مرکزی تعدیل شده بسیار بزرگ‌تر خواهد بود که در بخشی مجزا مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۳-۱- اندازه دولت مرکزی

شاخص اندازه دولت طی سه دهه اخیر حاکی از کاهش قابل ملاحظه آن در سالهای پس از انقلاب است. این نسبت که در سالهای رونق درآمدهای نفتی (۵۷-۱۳۵۲) در حدود ۴۵/۱ درصد بود، در سالهای

---

<sup>۱</sup> - بر طبق تعریف ارایه شده توسط GFSM۲۰۰۱ از بخش عمومی، بخش عمومی در ایران باید نهادهای عمومی غیردولتی مانند آستان قدس رضوی، بنیاد جانبازان، بنیاد شهید انقلاب اسلامی و ... را نیز در برداشته باشد که به دلیل عدم دسترسی به اطلاعات آنها در این گزارش آورده نشده است.

انقلاب و جنگ (۶۷-۱۳۵۸) به ۲۷/۳ درصد کاهش یافت. با پایان جنگ، مخارج تحمیلی ناشی از آن نیز کاهش یافت و شرایط برای رشد تولید (GDP) مهیا گردید. به این ترتیب، در سالهای برنامه پنجساله اول توسعه نسبت مخارج دولت به GDP به سطح ۱۷/۴ درصد تقلیل یافت. رشد GDP در طی سالهای برنامه اول ۶/۹ درصد بوده که علی‌رغم رشد سالیانه ۶/۲ درصدی مخارج دولت، موجب کاهش اندازه دولت در طی برنامه اول شده‌است. رشد GDP در طی سالهای برنامه دوم توسعه به ۲/۹ درصد کاهش یافت که با وجود رشد پایین مخارج دولت در طی این سالها، اندازه دولت مرکزی نسبت به برنامه اول توسعه بزرگ‌تر شده‌است. رشد بالای تولید ناخالص داخلی در طی سالهای برنامه سوم توسعه موجب کاهش اندازه دولت در طی این سالها شده‌است. هرچند رشد سالیانه مخارج دولت در طی برنامه سوم نسبت به برنامه اول و دوم و همچنین دوره انقلاب و جنگ بالاتر است. در سالهای برنامه پنجساله دوم و سوم توسعه، نسبت اندازه دولت به ترتیب ۲۲/۱ و ۲۰/۶ درصد بوده است. اندازه دولت در سال ۱۳۸۴ نسبت به سال ۱۳۸۳ حدود ۵ واحد درصد بزرگ‌تر شده‌است. این افزایش هم به سبب رشد سریع‌تر مخارج دولت و هم به سبب رشد ضعیف‌تر تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۸۴ بوده‌است. (جدول شماره ۱)

نسبت مخارج جاری به GDP و مخارج عمرانی به GDP نیز روند مشابهی را نشان می‌دهد، جز آنکه در دوره پنج ساله برنامه سوم نسبت مخارج جاری به GDP از ۱۵/۴ درصد در سالهای برنامه دوم به ۱۵/۵ درصد افزایش یافته است. با توجه به انبوه طرحهای نیمه تمام عمرانی باقیمانده از سالهای برنامه پنجساله دوم، می‌توان انتظار داشت که کاهش نسبت مخارج عمرانی به GDP طی دوره پنج ساله برنامه سوم، ناشی از محدودیت منابع بودجه دولت پس از تخصیص سهم بالایی از آن به مخارج جاری باشد. با توجه به این نکته، مطابق با انتظار، مخارج عمرانی در سال ۱۳۸۴ از رشد بسیار بالایی در حدود ۴۸ درصد برخوردار شد که باعث افزایش ۱/۹ واحد درصدی نسبت مخارج عمرانی به GDP شد. با این وجود، نسبت مخارج جاری به عمرانی تقریباً در تمام سالهای بعد از انقلاب (بجز سالهای ۱۳۷۲ و ۱۳۷۵) بزرگ‌تر از ۲ می‌باشد. (جدول شماره ۲ و نمودار شماره ۱)

ملاحظه نسبت اندازه دولت و دو نسبت مخارج جاری و عمرانی به GDP طی سالهای برنامه دوم و سوم توسعه نشان می‌دهد که در پی رکود اقتصادی ناشی از کاهش درآمدهای دولت از محل صدور نفت خام در سالهای ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ اندازه دولت با وقفه‌ای یکساله در طی سالهای ۱۳۷۷ تا ۱۳۷۸ نزولی بوده‌است. همچنین تداوم و افزایش رکود اقتصادی در سال ۱۳۷۸ سبب شد که علی‌رغم افزایش درآمدهای نفتی دولت و

رشد اقتصادی بالا در سال ۱۳۷۹ اندازه دولت در این سال نسبت به تمام سال‌های برنامه دوم و سوم توسعه و همچنین سال ۱۳۸۴ کوچکتر باشد. با تداوم یافتن رونق درآمدهای نفتی در سالهای بعد، مجدداً اندازه دولت در اقتصاد افزایش یافته است. (جدول شماره ۲ و نمودار شماره ۱). علت کاهش نسبی اندازه دولت در سال ۱۳۸۳ عدم تحقق کامل هزینه‌های عمرانی دولت (تحقق ۶۷/۳ درصدی) در این سال است. این در حالی است که مجموع درآمدهای دولت (با احتساب درآمدهای نفتی و برداشت از حساب ذخیره ارزی) نسبت به سال ۱۳۸۲ حدود ۲۱ درصد رشد داشته است.

نکات دیگری که در بررسی آمار دولت مرکزی به چشم می‌خورد از این قرار است: اول، تغییرات اندازه دولت مرکزی با یک وقفه زمانی از تغییرات درآمدهای نفتی و به تبع آن رشد اقتصادی پیروی می‌کند. دوم، هزینه‌های جاری دولت چسبندگی بالایی نسبت به کاهش دارد بطوری که حتی در سال‌های کاهش درآمدهای نفتی از نرخ رشد مثبتی برخوردار می‌باشد. بنابراین کاهش منابع درآمدی دولت بیشتر در کاهش هزینه‌های عمرانی آن نمایان می‌گردد.

### ۳-۱-۱- مخارج سرانه دولت مرکزی

دوره رونق درآمدهای نفتی (۵۷-۱۳۵۲) را باید دوره‌ای استثنایی در تاریخ اقتصادی کشور دانست. در این دوره، طی مدت چند ماه درآمد دولت ناشی از صادرات نفت خام نزدیک به چهار برابر گردید. بنابراین، در شرایط وفور منابع، مخارج دولت نیز طی چند سال افزایش فوق‌العاده‌ای یافت و با جمعیت سالهای دهه ۱۳۵۰ کشور، مخارج سرانه دولت برحسب قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶ در سطوح بالایی قرار گرفت (جداول شماره ۴ و ۵).

در سالهای برنامه پنجساله اول توسعه، متوسط مخارج سرانه دولت در کمترین میزان خود طی سه دهه اخیر بود. در سالهای برنامه پنجساله دوم و سوم، متوسط مخارج سرانه دولت افزایش یافت و همواره ترکیب آن به نفع مخارج جاری سرانه بود (جدول شماره ۴ و نمودار شماره ۳). مخارج سرانه واقعی دولت در سال ۱۳۸۴ نسبت به سال قبل هم در بخش جاری و هم عمرانی رشد چشمگیری داشت و به بالاترین سطح خود در سالهای اخیر رسید.

### ۳-۱-۲- منابع ارزی بودجه دولت

بررسی سهم منابع ارزی بودجه دولت طی یک دهه اخیر نیز حاکی از گسترش حجم فعالیت‌های دولت در اقتصاد ایران با اتکای بیشتر به این منابع است. طی سالهای ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۴ متوسط سالانه نرخ رشد درآمد

ریالی حاصل از صدور نفت خام تخصیص یافته به بودجه در حدود ۲۵/۳ درصد و متوسط نرخ تورم در حدود ۱۸/۸ درصد بوده است. بنابراین، سهم درآمد ریالی فروش نفت در بودجه به قیمت های واقعی افزایش یافته است. درآمدهای دلاری نفت در بودجه دولت حدود ۶ درصد رشد داشته است. با توجه به آنکه طی سالهای ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۴ متوسط سالانه نرخ رشد شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی (CPI) در کشورهای صنعتی، که طرفهای اصلی تجاری کشور ما هستند، در حدود ۲ درصد بوده است، معیار قدرت خرید بودجه دلاری دولت نیز حاکی از گسترش فعالیتهای آن است (جدول شماره ۸).

سهم درآمدهای نفتی از کل مخارج دولت در طی سالهای ۷۷-۱۳۷۳ نزولی بوده و سپس از سال ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۱ افزایش یافته و از سال ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۴ مجدداً کاهش نشان می‌دهد (نمودار شماره ۲). باید توجه داشت که کاهش این نسبت در سال ۱۳۸۴ ناشی از احتساب مالیات علی‌الحساب عملکرد شرکت نفت و سود علی‌الحساب شرکت نفت به ترتیب به درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای دولت است که باعث روند صعودی نسبت درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدها به کل مخارج دولت و روند نزولی نسبت درآمدهای نفتی به مخارج دولت شده است.

### ۳-۱-۳- مقایسه بین‌المللی اندازه دولت‌ها

شواهدی که از اقتصادهای توسعه یافته و در حال رشد وجود دارد حاکی از آن است که اندازه دولت‌ها و ترکیب مخارج آنها در مراحل توسعه تغییر می‌کند. به طور کلی، انتظار می‌رود که با پیشرفت در مراحل توسعه و فراهم آمدن زیرساختهای لازم، ترکیب مخارج دولت‌ها به نفع مخارج جاری تغییر نماید. در جدول شماره ۹ اندازه دولت و نسبت مخارج جاری به GDP در تعدادی از کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته به همراه ایران طی سالهای ۱۹۷۵ تا ۲۰۰۴ آورده شده است. در میان این کشورها، نروژ، اندونزی و مکزیک نیز علاوه بر ایران به عنوان کشورهای صادرکننده نفت حضور دارند. چند نکته درباره مقایسه اندازه دولت مرکزی در میان کشورهای مختلف قابل توجه به نظر می‌رسد. اول، اندازه دولت مرکزی در کشورهای در حال توسعه مانند ایران، اندونزی و مکزیک مشابه با کشورهای توسعه یافته برخوردار از اقتصاد باز مانند کانادا، کره و مالزی، در سطوح کمتری نسبت به کشورهای اروپایی توسعه یافته، مانند انگلستان، فرانسه و نروژ و همچنین کشورهای بلوک شرقی اروپا مانند مجارستان و لهستان قرار دارد. همچنین اندازه دولت مرکزی در کشوری مانند ترکیه که اخیراً در صدد نزدیک شدن به اقتصاد اروپا و پیوستن به اتحادیه اروپا می‌باشد در دهه اخیر رشد بسیار بالایی دارد.

دوم، سهم بسیار بالایی از اندازه دولت مرکزی در کشورهای توسعه یافته مربوط به مخارج جاری دولت مرکزی می‌باشد که این سهم برای کشورهای در حال توسعه مانند ایران، اندونزی، و همچنین اقتصاد نوظهوری مانند مالزی کمتر است. بنابراین به نظر می‌رسد با افزایش سطح توسعه کشورها نقش دولت در اقتصاد بیشتر به ارائه کالاها و خدمات عمومی مانند امنیت، بهداشت و آموزش عمومی و همچنین رفاه اجتماعی و پرداختهای انتقالی محدود شده و نقش بسیار کمتری در بخش تولید و سرمایه‌گذاری به عهده می‌گیرد.

سوم، نقش دولت مرکزی در کشورهای مختلف می‌بایست در کنار نقش سطوح دیگر دولت عمومی یعنی دولت محلی و همچنین دولت ایالتی دیده شود. به نظر می‌رسد نقش دولتهای محلی در اقتصادهای توسعه یافته اروپایی مانند انگلستان، فرانسه و نروژ و همچنین نقش دولتهای ایالتی در اقتصادهای توسعه یافته آمریکایی مانند آمریکا، کانادا و مکزیک نسبت به سایر کشورها پررنگ‌تر باشد.<sup>۱</sup>

چهارم، برای مقایسه اندازه دولت مرکزی ایران با سایر کشورها لازم است به نکات مختلفی از جمله میزان مداخلات و تصدی‌گری‌های دولت در اقتصاد و همچنین مخارج خارج از بودجه ای دولت مانند یارانه انرژی و مابه‌التفاوت نرخ ارز توجه کافی مبذول گردد. آمار ارائه شده در جداول ۱ و ۲ برای اندازه بخش عمومی و همچنین اندازه دولت مرکزی تعدیل شده در بخش بعد می‌تواند گویای بزرگ‌تر بودن اندازه دولت در اقتصاد ایران نسبت به بسیاری از کشورهای جهان باشد.

### ۳-۱-۴- اندازه دولت مرکزی تعدیل شده

همانگونه که در قسمت قبل اشاره شد با در نظر گرفتن ارقام برآوردی یارانه انرژی و مابه‌التفاوت نرخ ارز<sup>۲</sup>، اندازه دولت مرکزی تعدیل شده بسیار بزرگ‌تر خواهد بود.<sup>۳</sup>

---

<sup>۱</sup> - Government Finance Statistics, Yearbook ۲۰۰۴.

<sup>۲</sup> - محمد کردبچه (۱۳۸۴) ارقام یارانه انرژی و مابه‌التفاوت نرخ ارز را برای سالهای ۱۳۵۰ تا ۱۳۸۱ برآورد نموده که با افزودن این ارقام به مخارج دولت تصویر متفاوتی از میزان مخارج دولت به ویژه در بخش مخارج جاری ارائه می‌کند. رقم برآوردی یارانه انرژی در طی سالهای ۱۳۵۰ تا ۱۳۷۶ گاهی چند برابر رقم اعتبارات جاری دولت بوده است. همچنین رقم برآوردی مابه‌التفاوت نرخ ارز در طی سالهای ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۳ نسبت به رقم کل اعتبارات دولت، قابل توجه می‌باشد. بنابراین اندازه دولت مرکزی پس از تعدیل مخارج دولت و تولید ناخالص داخلی (GDP) نسبت به یارانه انرژی و مابه‌التفاوت نرخ ارز در دوره‌های رونق درآمدهای نفتی، انقلاب و جنگ، برنامه اول و همچنین برنامه دوم توسعه حدود ۲ تا ۳ برابر اندازه دولت مرکزی قبل از این تعدیلات می‌باشد.

<sup>۳</sup> - صالحی اصفهانی و طهرپور (۱۳۷۸) نیز یارانه نرخ بهره، نرخ ارز و نفت خام را در سال‌های ۱۳۴۲ تا ۱۳۷۶ برآورد و با استفاده از ارقام برآوردی، اندازه دولت تعدیل شده را محاسبه کرده‌اند. بر اساس نتایج این مطالعه، اندازه دولت تعدیل شده در سال‌های بعد از انقلاب بطور متوسط بالای ۵۵ درصد بوده و از اوایل دهه ۱۳۷۰ حول و حوش ۵۰ درصد باقی مانده است.

ارائه ارقام مابه‌التفاوت نرخ ارز کالاهای یارانه‌ای از سال ۱۳۸۱ به بعد (پس از یکسان‌سازی نرخ ارز) و همچنین ارقام شفاف‌سازی قیمت (یارانه) حامل‌های انرژی از سال ۱۳۸۲ به بعد در گزارش اقتصادی این سال‌ها، سبب می‌شود که اندازه دولت تعدیل شده در این سال‌ها دقیق‌تر برآورد گردد. در جدول ذیل نسبت‌های تعدیل شده مخارج دولت در سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۴ آورده شده است که می‌توان آنها را با ارقام تعدیل نشده داخل پرنتر مقایسه کرد. نکته قابل توجه در این تعدیلات، کوچک ماندن نسبت مخارج عمرانی به GDP یا به عبارت دیگر کوچک‌تر شدن سهم مخارج عمرانی از کل مخارج دولت در طی تمام دوره‌ها نسبت به ارقام تعدیل نشده است که این امر به دلیل بزرگ بودن ارقام برآوردی یارانه انرژی در بخش مخارج جاری دولت می‌باشد.

اندازه دولت مرکزی تعدیل شده در سال ۱۳۸۴ بیش از ۳۶ درصد می‌باشد، که نسبت به رقم تعدیل نشده خود حدود ۱۰ واحد درصد بزرگ‌تر است. لازم به ذکر است به دلیل ناچیز بودن رقم مابه‌التفاوت نرخ ارز کالاهای یارانه‌ای در سال ۱۳۸۴، این تفاوت تقریباً به طور کامل به رقم یارانه انرژی در این سال مربوط می‌شود.

#### نسبت‌های تعدیل شده مخارج دولت نسبت به یارانه انرژی و مابه‌التفاوت نرخ ارز

سال	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴
اندازه دولت مرکزی تعدیل شده	۲۹/۸ (۲۲/۷)	۲۹/۵ (۲۱/۶)	۳۶/۳ (۲۶/۴)
مخارج جاری تعدیل شده به GDP	۲۳/۸ (۱۶/۱)	۲۴/۹ (۱۶/۵)	۳۰/۴ (۱۹/۴)
مخارج عمرانی تعدیل شده به GDP	۵/۹ (۶/۷)	۴/۶ (۵/۱)	۶ (۶/۹)

#### ۳-۲- اندازه دولت عمومی

دولت عمومی علاوه بر دولت مرکزی شامل شهرداریها و سازمان تأمین اجتماعی نیز می‌گردد. آمار مربوط به شهرداریها و سازمان تأمین اجتماعی در زمینه مخارج مصرفی آنها در تمام سالها و در زمینه هزینه تشکیل سرمایه ثابت ناخالص آنها از سال ۱۳۶۷ به بعد وجود دارد. بنابراین، با توجه به مقیاس کوچک مخارج شهرداریها و تأمین اجتماعی در مقایسه با دولت مرکزی، اندازه دولت عمومی نیز از روندی مشابه با دولت مرکزی پیروی می‌کند. اندازه دولت عمومی در سالهای پس از انقلاب نسبت به دوره رونق درآمدهای نفتی در قبل از انقلاب کاهش قابل ملاحظه‌ای یافته است. اندازه دولت عمومی و همچنین نسبت مخارج جاری از هزینه ناخالص داخلی (GDP) در دوره انقلاب و جنگ نسبت به برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه بزرگتر بوده است که با توجه به کاهش شدید رشد اقتصادی در این دوره، این اتفاق بدیهی به نظر می‌رسد. با افزایش قابل توجه رشد اقتصادی در سالهای بعد از جنگ، علی‌رغم رشد مثبت مخارج دولت در بخش مخارج جاری و رشد



بالای مخارج عمرانی، اندازه دولت عمومی کاهش یافت. رکود اقتصادی ناشی از کاهش درآمدهای نفتی در سالهای ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ سبب شد که علی‌رغم کاهش رشد مخارج عمومی در طی سالهای برنامه دوم، اندازه دولت در این سالها افزایش یابد. رشد مخارج عمرانی شهرداریها و سازمان تأمین اجتماعی در طی سالهای برنامه سوم توسعه سبب شد که نسبت مخارج عمرانی دولت عمومی به GDP در این دوره نسبت به دولت مرکزی کاهش کمتری یابد. همچنین اندازه دولت عمومی در سایه گسترش اندازه دولت مرکزی در سال ۱۳۸۴ نسبت به سال ۱۳۸۳ رشد بالایی داشته است. (جدول شماره ۱ و نمودار شماره ۴)

نسبت مخارج جاری به مخارج عمرانی برای دولت عمومی نیز مشابه با دولت مرکزی در طی دوره‌های مورد بررسی بعد از انقلاب اسلامی و همچنین سال ۱۳۸۴ همواره بزرگتر از ۲ می‌باشد.

### ۳-۳- اندازه بخش عمومی

بخش عمومی علاوه بر دولت عمومی شامل شرکتهای دولتی، بانکها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت نیز می‌باشد. به عبارتی دیگر، بخش عمومی دربرگیرنده تمام فعالیت‌های دولتی در قالب بودجه کل کشور است. ارقام مربوط به هزینه‌های جاری شرکتهای دولتی<sup>۱</sup> ارقام مصوب در قوانین بودجه کل کشور و ارقام مربوط به هزینه‌های عمرانی آنها ارقام هزینه تشکیل سرمایه ثابت ناخالص شرکتهای دولتی در حسابهای ملی می‌باشد. لازم به ذکر است که ارقام مربوط به بودجه شرکتهای دولتی در قوانین بودجه سالهای ۶۲-۱۳۵۸ آورده نشده است.

اندازه بخش عمومی نیز در سالهای رونق درآمدهای نفتی (سالهای ۵۷-۱۳۵۲) بویژه در بخش مخارج جاری بسیار بزرگ بوده است. در دوره انقلاب و جنگ اندازه بخش عمومی به ۴۰/۸ کاهش یافت که با توجه به نکته ذکر شده در بالا، این رقم به دلیل دربرداشتن هزینه‌های جاری شرکتهای دولتی در طی سالهای ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۲ کمتر از حد واقعی خود می‌باشد. با پایان یافتن رکود اقتصادی دوران جنگ و شروع رونق اقتصادی در طی سالهای برنامه اول توسعه، علی‌رغم رشد بالای مخارج جاری و عمرانی بخش عمومی، اندازه بخش عمومی کاهش یافت. رکود اقتصادی ناشی از کاهش درآمدهای نفتی در سالهای ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ با وقفه زمانی بیشتری نسبت به دولت مرکزی و دولت عمومی باعث کاهش اندازه بخش عمومی در سالهای ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ گردید. رشد بالای مخارج جاری شرکتهای دولتی در طی سالهای برنامه سوم توسعه سبب شد که اندازه بخش عمومی بر خلاف اندازه دولت مرکزی و اندازه دولت عمومی، نسبت به برنامه دوم توسعه افزایش یابد.

<sup>۱</sup> - شرکتهای دولتی، بانکها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت

رشد بالای مخارج عمرانی دولت مرکزی به همراه رشد بالای مخارج جاری شرکتهای دولتی در سال ۱۳۸۴ موجب رشد قابل توجه اندازه بخش عمومی در این سال در مقایسه با سال ۱۳۸۳ گردید بطوری که اندازه بخش عمومی از ۵۷/۱ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۷۲/۲ درصد در سال ۱۳۸۴ افزایش یافت<sup>۱</sup>. (جدول شماره ۱ و نمودار شماره ۵).

#### ۴- منابع بودجه کل کشور

اراقم مصوب بودجه کل کشور می‌تواند نشانگر جهت‌گیری سیاستگذاری مالی و بودجه در دوره‌های مورد بررسی باشد. همچنین، بررسی بودجه شرکتهای دولتی<sup>۲</sup> می‌تواند گستره تصدی‌گری‌های دولت بر اقتصاد کشور را نشان دهد.

#### ۴-۱- تسلط بودجه‌ای بخش عمومی بر اقتصاد ایران

نسبت منابع بودجه کل کشور به GDP در دوره رونق درآمدهای نفتی (۵۷-۱۳۵۲) بیش از ۶۷ درصد بوده است. همزمان با رکود اقتصادی در دوره انقلاب و جنگ، نسبت بودجه کل کشور به GDP نیز کاهش چشمگیری داشت. رونق اقتصادی کشور در طی برنامه اول سبب رشد بودجه کل کشور شد. اما نسبت منابع بودجه کل کشور به GDP افزایش ناچیزی پیدا کرد. با کاهش رونق اقتصادی در طی برنامه دوم توسعه، متوسط نرخ رشد سالیانه نسبت بودجه کل کشور به GDP نیز کاهش یافت اما در مجموع متوسط نسبت بودجه کل کشور به GDP در طی برنامه دوم نسبت به برنامه اول توسعه افزایش چشمگیری یافته و به حدود ۶۰ درصد رسید. رشد سالیانه نسبت بودجه کل کشور به GDP در طی برنامه سوم افزایش یافت و این نسبت را به حدود ۷۲ درصد رساند. بودجه کل کشور در سال ۱۳۸۴ نسبت به سال ۱۳۸۳ رشد چشمگیری دارد بطوریکه نسبت بودجه کل کشور به GDP با رشد ۱۶/۴ درصدی به بیش از ۸۹ درصد بالغ می‌گردد. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که بر طبق ارقام مصوب قوانین بودجه کل کشور، تسلط دولت بر اقتصاد کشور در طی سالهای برنامه اول، دوم و سوم توسعه کشور افزایش یافته و در سال ۱۳۸۴ به حداکثر رسیده است. لازم به ذکر است که در صورت احتساب رقم مصوب شفاف‌سازی قیمت (یارانه) حاملهای انرژی در سالهای ۸۴-۱۳۸۲ میزان تسلط بودجه‌ای دولت بر اقتصاد در طی برنامه سوم و همچنین سال ۱۳۸۴ بالاتر نیز خواهد رفت. (جدول و نمودار شماره ۶)

<sup>۱</sup> - ارزیابی نقش دولت در اقتصاد از نظر سهم هزینه‌های بخش دولتی (بخش عمومی) از هزینه ناخالص داخلی (GDP) در حسابهای ملی نیز مورد توجه بوده که در این گزارش بدان پرداخته‌ایم.

<sup>۲</sup> - شرکتهای دولتی، بانکها و موسسات وابسته به دولت.

#### ۴-۲- تسلط تصدی‌گری‌های بخش عمومی بر اقتصاد ایران

نسبت منابع شرکتهای دولتی به GDP و همچنین نسبت بودجه شرکتهای دولتی به بودجه کل کشور نشان می‌دهد که دولت همزمان با سیاست انبساطی بودجه‌ای، سیاست انبساطی گسترش تصدی‌گری‌های دولتی را نیز در طی برنامه‌های توسعه‌ای بعد از انقلاب دنبال کرده است (جدول و نمودار شماره ۶). افزایش این دو نسبت در طی برنامه‌های اول و دوم توسعه نشانگر رشد سریع‌تر منابع بودجه شرکتهای دولتی نسبت به منابع بودجه کل کشور و همچنین رشد تولید ناخالص داخلی می‌باشد<sup>۱</sup>.

نسبت بودجه شرکتهای دولتی به بودجه کل کشور در طی برنامه سوم توسعه اندکی کاهش یافته است که می‌تواند نشانگر پایداری نسبی دولت به کاهش تصدی‌گری‌های دولت باشد. البته احتساب رقم شفاف‌سازی قیمت (یارانه) حاملهای انرژی در سالهای ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ در بودجه عمومی دولت این پایداری را با قوت بیشتری تایید می‌کند. اما از آنجایی که رشد منابع بودجه شرکتهای دولتی در طی سالهای برنامه سوم بیش از رشد GDP بوده، نسبت بودجه شرکتهای دولتی به GDP در طی سالهای این برنامه نیز افزایش یافته است. افزایش نسبت منابع شرکتهای دولتی به GDP در طی سالهای بعد از انقلاب می‌تواند گویای بهره‌وری ضعیف عوامل کار و سرمایه در بخش دولتی و مدت زمان طولانی بهره‌برداری از طرحهای تولیدی در اقتصاد ایران باشد.

افزایش هر سه نسبت منابع بودجه کل کشور به GDP، منابع شرکتهای دولتی به GDP و بودجه شرکتهای دولتی به بودجه کل کشور در سال ۱۳۸۴ گویای این نکته است که دولت هیچ‌گونه پایداری به اهداف سند چشم‌انداز بیست ساله (۱۴۰۴-۱۳۸۴) و برنامه چهارم توسعه برای کوچک کردن اندازه دولت در اقتصاد ایران نداشته است.

#### ۵- بررسی نقش غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد ایران

همانگونه که در بخش مباحث نظری اشاره شد، لازم است علاوه بر نقش بودجه‌ای و نقش تصدی‌گری دولت به نقش غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد کشور نیز توجه شود. دولت‌ها از مجرای سیاست‌ها، قوانین، مقررات و تنظیمات مختلفی که اجرا یا اعمال می‌کنند بر ابعاد خرد و کلان اقتصاد تاثیر می‌گذارند. بعنوان مثال می‌توان به مداخلات دولت در بازارهایی از قبیل اعتبارات بانکی، ارز و انرژی اشاره کرد.

<sup>۱</sup> - نیلی و کردبچه (۱۳۸۴) شاخصی برای بررسی ابعاد تصدی‌های دولت در اقتصاد ایران تعریف و برای سال‌های ۸۲-۱۳۵۲ محاسبه کرده‌اند. این شاخص یک نسبت است که در صورت آن فروش ناخالص شرکتهای دولتی و در مخرج آن تفاضل ستانده کل از فروش ناخالص شرکتهای دولتی است (نیلی و مصلحی (۱۳۸۵)).

برای نشان دادن میزان مداخلات غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد ایران نیاز به ساختن یک شاخص مناسب داریم که پرداختن به آن از حوزه این گزارش بیرون است. درگاهی (۱۳۸۴) در "بررسی ابعاد دخالت‌های غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد ایران" دو شاخص میزان اختلال دولت در اقتصاد و اثر بخشی دولت در اقتصاد را برای سالهای ۱۳۳۸ تا ۱۳۸۱ تدوین نموده است.<sup>۱</sup> این شاخص‌ها در محدوده صفر تا ده تعریف شده‌اند که عدد صفر در آنها نشان دهنده کمترین سطح اختلال و اثربخشی (بیشترین عدم اثربخشی) و عدد ده نشان‌دهنده بیشترین سطح اختلال و اثربخشی (کمترین عدم اثربخشی) می‌باشد. شاخص اثربخشی دولت میزان اعتبار سیاستها و قوانین و مقررات دولت و همچنین اثربخشی<sup>۲</sup> آنها را در بر می‌گیرد. شاخص کل اختلال از سه جزء اختلال سیاستگذاری، اختلال مالکیت و تصدیهای دولت و اختلال تنظیم قوانین و مقررات دولتی تشکیل شده است. اهمیت هر یک از این اجزاء به ترتیب ۵۵، ۱۸ و ۲۷ درصد است. اهمیت نسبی اجزای شاخص کل اختلال دولت نشان می‌دهد که اهمیت اختلال سیاستگذاری بیشتر است. به عبارت دیگر در اقتصاد ایران سیاست‌های اتخاذ شده توسط دولت بیش از آنکه موجب رفع موانع، کاستی‌ها و اختلالات بازارها شود، با تبدیل شدن به عامل اختلال از کارایی تخصیص منابع می‌کاهد.

بنیاد هریتیج<sup>۳</sup> و موسسه فریزر<sup>۴</sup> سالانه اقدام به محاسبه و انتشار شاخص آزادی اقتصادی برای تعداد زیادی از کشورهای جهان می‌نمایند. اطلاعات مورد استفاده در محاسبه شاخص‌های این دو موسسه علاوه بر ابعاد بودجه‌ای و تصدی‌گری‌های دولت، بعد غیربودجه‌ای مداخلات دولت در زمینه‌های سیاست پولی، مقررات و تنظیمات دولتی، بازار کار، تجارت خارجی، حقوق مالکیت و ... را نیز پوشش می‌دهند. بررسی این دو شاخص برای ایران و مقایسه آن با دیگر کشورهای جهان می‌تواند تصویر مناسبی درباره نقش غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد ایران فراهم سازد.

## ۵-۱- شاخص آزادی اقتصادی

آزادی اقتصادی به عنوان "عدم اعمال فشار یا محدودیت فراتر از حد لازم توسط دولت روی تولید، توزیع یا مصرف کالاها و خدمات شهروندان در مورد حفظ و تقویت آزادی خود" تعریف می‌شود.<sup>۵</sup> به عبارت دیگر،

<sup>۱</sup> - نیلی و مصلحی (۱۳۸۵).

<sup>۲</sup> - Effectiveness.

<sup>۳</sup> - Heritage Foundation.

<sup>۴</sup> - Fraser Institute.

<sup>۵</sup> - Miles et al. (۲۰۰۶), p.۵۶.

مردم آزاد هستند به روشهایی که احساس می کنند کارآمدترین روش است، کارکنند، تولیدکنند، مصرف کنند و سرمایه گذاری کنند.

بنیاد هریتیج برای ۱۳۵ کشور جهان در سالهای ۲۰۰۶-۱۹۹۵ شاخص آزادی اقتصادی را منتشر کرده است. برای ایجاد شاخص آزادی اقتصاد و تعیین رتبه هر کشور، ۵۰ متغیر اقتصادی مستقل مورد مطالعه قرار می گیرد. این متغیرها به ۱۰ طبقه گسترده یا مولفه‌هایی از آزادی اقتصادی تقسیم می شوند، که عبارتند از:

- سیاست تجاری
- بار مالی دولت
- مداخله دولت در اقتصاد
- سیاست پولی
- جریان سرمایه و سرمایه گذاری خارجی
- بانکداری و تامین مالی
- دستمزدها و قیمت‌ها
- حقوق مالکیت
- مقررات و تنظیمات دولتی
- فعالیت بازار غیررسمی

امتیاز کلی آزادی اقتصادی هر کشور از میانگین ساده امتیازهای ده فاکتور مذکور به دست می آید. هر فاکتور نیز براساس یک مقیاس واحد از یک تا ۵ درجه بندی می شود. امتیاز یک، نشانگر محیط اقتصادی یا مجموعه‌ای از سیاستهایی است که بسیار به آزادی اقتصادی نزدیک است و امتیاز ۵ مجموعه سیاستهایی را نشان می دهد که کمترین ارتباط را با تعریف آزادی اقتصادی دارند.

دو مولفه‌ای که به موضوع اندازه دولت مرتبط است عبارتند از: بار مالی دولت و مداخله دولت در اقتصاد. این دو مولفه بصورت زیر تعریف می شوند:

#### **الف- بار مالی دولت**

برای اندازه گیری بار مالی که یک دولت بر شهروندانش تحمیل می کند، نرخهای نهایی مالیات و تغییر سالیانه در نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی (GDP) مورد بررسی قرار می گیرد. تغییر سالیانه در سهم ستانده‌ای که به سمت مخارج دولت منحرف می شود، افزایش یا کاهش فزاینده مخارج دولت در یک

جامعه را در بر می گیرد. هنگامی که دولت برای مخارج خود منابعی کسب می کند، این منابع را از تخصیص به انتخاب‌ها و اهداف بخش خصوصی، که به طور بالقوه کارا تر هستند، منحرف می‌سازد. این مسئله هم برای مخارجی که بعنوان مصرف دولت است و هم برای پرداختهای انتقالی به شهروندان، مصداق دارد. بنابراین، همزمان با افزایش (کاهش) مخارج دولت، سطح آزادی اقتصادی در جامعه کاهش (افزایش) می‌یابد.

امتیاز مولفه بار مالی دولت از سه مولفه تشکیل می‌شود: نرخ نهایی بالای مالیات بر درآمد، نرخ نهایی بالای مالیات بر شرکتها و تغییر سالیانه نسبت مخارج دولت به GDP.

## ب- مداخله دولت در اقتصاد

شاخص میزان مداخله دولت در اقتصاد، استفاده مستقیم دولت از منابع کمیاب و کنترل دولت روی منابع از طریق مالکیت و تصدی‌های دولتی را اندازه‌گیری می‌کند. این شاخص، مصرف و تولید دولت را با هم ترکیب می‌کند. پرداختهای انتقالی (تفاوت بین هزینه‌های دولت و مصرف دولت) که انتقال اجباری حقوق مترتب بر منابع از بعضی افراد به دیگران را در بر می‌گیرد، از این شاخص کنار گذاشته می‌شود.

سهم مصرف دولت از GDP، سهم درآمدهای حاصل از شرکتها و مالکیت دولتی از کل درآمدهای دولت، تصدی‌گری دولت بر تجارت و صنعت و ستانده اقتصادی تولید شده به وسیله دولت، متغیرهایی هستند که برای محاسبه مولفه مداخله دولت در اقتصاد مورد استفاده قرار می‌گیرند.

بنابراین، دو مولفه بار مالی دولت و مداخله دولت در اقتصاد در برگیرنده نقش بودجه‌ای و تصدی‌گری‌های دولت در شاخص آزادی اقتصادی هستند. ترکیبی از سایر مولفه‌های این شاخص، می‌تواند نشانگر مناسبی برای نقش غیربودجه‌ای (سیاست‌ها و تنظیمات) دولت در اقتصاد باشد.

### ۵-۱-۱- شاخص آزادی اقتصادی در ایران

مولفه مداخله دولت در اقتصاد برای کشور ایران در شاخص سال ۲۰۰۶ امتیاز ۵ می‌گیرد<sup>۱</sup> که بیانگر بالاترین سطح و پایداری مداخله دولت در اقتصاد ایران می‌باشد. این امتیاز به دلیل نسبت بالای مصرف دولت از تولید ناخالص داخلی (GDP)، درصد بالای درآمد شرکتها و مالکیت دولتی از کل درآمدهای دولت و تعداد زیاد شرکت‌های دولتی و شبه عمومی، به اقتصاد ایران داده شده است.

---

<sup>۱</sup> برای شاخص آزادی اقتصادی سال ۲۰۰۶، بطور کلی آمار موجود در دوره زمانی نیمه دوم سال ۲۰۰۴ تا نیمه اول سال ۲۰۰۵ در نظر گرفته شده است. هر چند برای بعضی فاکتورها مانند فاکتور سیاست پولی اطلاعات چندین سال گذشته مورد استفاده قرار گرفته است.

مولفه بار مالی دولت در شاخص این سال امتیاز ۳/۶ می‌گیرد که نشانگر تحمیل هزینه‌بالایی از طرف دولت بر اقتصاد ایران می‌باشد. نرخ‌های بالای مالیات بر درآمد، نرخهای متوسط مالیات بر شرکتها و تغییرات بسیار زیاد در نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی دلایل بالا بودن بار مالی دولت در اقتصاد ایران می‌باشد.

روند شاخص آزادی اقتصادی در طی سالهای ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶ نشانگر تسلط بسیار زیاد دولت بر اقتصاد ایران است (جدول شماره ۱۰ و نمودار شماره ۷). براساس این شاخص، کمترین آزادی اقتصادی مربوط به سال ۲۰۰۱ (با امتیاز ۴/۸۴) و بیشترین آزادی اقتصادی مربوط به سال ۲۰۰۵ (با امتیاز ۴/۲۱) می‌باشد. دوره ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۵ (سالهای برنامه سوم توسعه) دوره بهبود آزادی اقتصادی در سالهای اخیر است که بیشتر به دلیل کاهش تعرفه‌ها و موانع تجاری و همچنین کاهش فعالیت‌های غیررسمی در اقتصاد ایران حاصل شده است. افزایش تعرفه‌ها و موانع تجاری و همچنین محدودتر شدن جریان سرمایه و سرمایه‌گذاری خارجی سبب کاهش شاخص آزادی اقتصادی ایران در سال ۲۰۰۶ می‌باشد.

مقایسه شاخص آزادی اقتصادی در میان تعدادی از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه نشانگر وضعیت نامطلوب ایران در میان این کشورها است (نمودار شماره ۸). شاخص کل آزادی اقتصادی در برگیرنده نقش بودجه‌ای، تصدی‌گری‌ها و همچنین نقش غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد می‌باشد. این شاخص نشان دهنده تسلط بیشتر دولت بر اقتصاد ایران نسبت به اقتصادهای در حال توسعه‌ای مانند اندونزی، مجارستان، لهستان، مکزیک و ترکیه است. اتکای دولت به درآمدهای نفتی در کشورهای صادرکننده نفت مانند ایران، اندونزی و مکزیک باعث پایین‌تر بودن شاخص بار مالی دولت در این کشورها نسبت به کشورهایی مانند انگلستان و فرانسه شده است که سهم بیشتر درآمد دولت از طریق جمع‌آوری مالیات تامین می‌گردد. نکته قابل توجه این است که در شاخص بار مالی دولت علاوه بر نرخهای مالیات، تغییرات سالیانه مخارج دولت نیز در نظر گرفته می‌شود که مولفه اخیر در کشورهای نفتی پرننگ‌تر به نظر می‌رسد. ایران با امتیاز ۴/۵۱ در رده بندی کلی این شاخص برای سال ۲۰۰۶، در میان ۱۵۷ کشور تنها بالاتر از کره شمالی در رده ۱۵۶ قرار گرفته است.

#### ۵-۱-۲- شاخص ترکیبی اختلال دولت در اقتصاد از بعد غیربودجه‌ای

از آنجا که بسیاری از اجزای شاخص آزادی اقتصادی دربرگیرنده اختلالات ناشی از سیاستهای دولت در اقتصاد هستند، می‌توان شاخص آزادی اقتصادی و شاخص اختلالات دولت در اقتصاد را تصویر آینه‌ای همدیگر دانست که در صورت کنار گذاشتن دو مولفه "مداخله دولت در اقتصاد" و "بار مالی دولت" و ترکیب بقیه مولفه‌ها، می‌توان شاخصی ترکیبی از فعالیتهای غیربودجه‌ای دولت ایجاد کرد که شاخص ترکیبی اختلال

دولت در اقتصاد از بعد غیربودجه‌ای نامیده می‌شود. به این ترتیب، برای شاخص ترکیبی اختلال دولت در سال ۲۰۰۶ امتیاز ۴/۵۶ حاصل می‌شود که بیش از امتیاز کلی ایران در این سال (۴/۵۱) می‌باشد. این امتیاز نشانگر سطح بالای مداخلات غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد ایران است. از نگاه موسسه هریتیج سطح بالای تعرفه‌ها و موانع تجاری، سطح بالای تورم، موانع زیاد برای جریان سرمایه و سرمایه‌گذاری خارجی، سطح بسیار بالای محدودیت‌ها در بخش بانکداری و تامین مالی، سطح بالای مداخله در نظام قیمت‌ها و دستمزدها، سطح بسیار پایین حفظ حقوق مالکیت، سطح بالای مقررات و تنظیمات دولتی و فساد ناشی از آن و سطح بالای فعالیت در بازار غیررسمی، دلایل عمده بالا بودن سطح اختلال دولت در اقتصاد ایران می‌باشد.

روند شاخص ترکیبی اختلال دولت در اقتصاد از بعد غیربودجه‌ای<sup>۱</sup> نشانگر سطح بسیار بالایی از اختلال دولت در اقتصاد ایران در طی ده سال اخیر است. مشابه با شاخص کل، سطح اختلال دولت در اقتصاد در سال ۲۰۰۱ حداکثر و در سال ۲۰۰۵ حداقل میزان خود در دوره زمانی ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶ می‌باشد. همچنین دوره زمانی ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۵ (سالهای برنامه سوم توسعه) سالهای کاهش اختلال دولت در اقتصاد ایران می‌باشد. افزایش این شاخص در سال ۲۰۰۶ نیز دلایلی مشابهی با دلایل افزایش شاخص کل دارد. (جدول شماره ۱۰ و نمودار شماره ۷)

#### ۲-۵- شاخص آزادی اقتصادی جهان

شاخص آزادی اقتصادی جهان که توسط موسسه فریزر منتشر می‌شود، درجه یا میزان حمایت سیاست‌ها و نهادهای یک کشور از آزادی اقتصادی را اندازه‌گیری می‌کند.<sup>۲</sup> در این شاخص، ارکان آزادی اقتصادی عبارتند از: انتخاب شخصی، مبادله داوطلبانه، آزادی رقابت و امنیت مالکیت خصوصی. این چهار رکن مستلزم این است که دولت بعضی امور را انجام دهد و از انجام بعضی امور، اجتناب کند.

شاخص آزادی اقتصادی جهان، درجه آزادی اقتصادی را در پنج زمینه اصلی اندازه‌گیری می‌کند:

۱- اندازه دولت: مخارج، مالیات‌ها و بنگاههای دولتی

۲- ساختار قانونی و حفظ حقوق مالکیت

۳- دسترسی به پول سالم

۴- آزادی تجارت بین‌المللی

۵- مقررات و تنظیمات اعتباری، نیروی کار و کسب و کار

<sup>۱</sup> - از ترکیب امتیازات سایر مولفه‌های شاخص آزادی اقتصادی، پس از کنار گذاشتن مولفه‌های مداخله دولت در اقتصاد، و بار مالی دولت حاصل می‌شود که امتیاز یک کمترین میزان اختلال و امتیاز ۵ بیشترین میزان اختلال را نشان می‌دهد.

<sup>۲</sup> - Gwartney and Lawson (۲۰۰۵), p.۳.



درون این ۵ زمینه اصلی، ۲۱ مولفه در نظر گرفته می‌شود که بسیاری از آنها از چندین زیرمولفه تشکیل شده‌اند. هر مولفه و زیرمولفه در مقیاس صفر تا ۱۰ قرار می‌گیرد که صفر بدترین و ۱۰ بهترین وضعیت را نشان می‌دهد. میانگین ساده رتبه‌های داده شده به مولفه‌های درون هر زمینه، رتبه هر یک از ۵ زمینه را تعیین می‌کند. به همین ترتیب، رتبه نهایی از میانگین ساده رتبه‌های این ۵ زمینه حاصل می‌شود.

زمینه اندازه دولت چهار مولفه را دربر می‌گیرد که عبارتند از:

۱- مخارج مصرفی دولت عمومی به شکل درصدی از مصرف کل

۲- پرداختهای انتقالی و یارانه‌ها به عنوان درصدی از GDP

۳- بنگاههای دولتی (به لحاظ تعداد، ترکیب و سهم محصول عرضه شده توسط بنگاههای دولتی) و

سرمایه‌گذاری دولت به عنوان درصدی از سرمایه‌گذاری کل

۴- نرخ نهایی بالای مالیات و آستانه درآمدی که مالیات اعمال می‌شود

امتیاز هر کشور برای مولفه اول از رابطه  $10 \times \frac{(v_{max} - v_i)}{(v_{max} - v_{min})}$  بدست می‌آید که  $v_i$  مصرف واقعی دولت به عنوان نسبتی از مصرف کل است در حالی که  $v_{max}$  و  $v_{min}$  به ترتیب ۴۰ و ۶ می‌باشند.<sup>۱</sup> کشورهای که نسبت بزرگتری از مخارج دولت را دارند، امتیاز پایین‌تری می‌گیرند. اگر نسبت مصرف دولت یک کشور به مصرف کل، نزدیک به مقدار مینیمم این نسبت در سال پایه ۱۹۹۰ باشد امتیاز این کشور نزدیک به ۱۰ خواهد بود. در مقابل اگر این نسبت نزدیک به بالاترین مقدار در سال پایه باشد، امتیاز به صفر نزدیک خواهد شد.

رتبه هر کشور در زمینه پرداختهای انتقالی و سوبسیدها نیز مشابه قسمت قبل در مقایسه با مقادیر حداکثر و

حداقل سال پایه ۱۹۹۰ محاسبه می‌شود.

داده‌ها و اطلاعات درباره تعداد، ترکیب و سهم محصول عرضه شده به وسیله بنگاههای دولتی<sup>۲</sup> (SOEs)

و سرمایه‌گذاری دولت به عنوان سهمی از سرمایه‌گذاری کل برای ایجاد رتبه‌های از صفر تا ۱۰ استفاده می‌شود. کشورهای دارای بنگاههای دولتی بیشتر و سرمایه‌گذاری دولتی بیشتر رتبه‌های پایین‌تری می‌گیرند. زمانی که تعداد کمی SOEs در کشوری وجود داشته باشد و سرمایه‌گذاری دولت عموماً کمتر از ۱۵ درصد کل سرمایه‌گذاری باشد، رتبه ۱۰ به آن کشور داده می‌شود. هنگامی که در کشوری تعداد کمی SOEs (به جز

<sup>۱</sup>  $v_{max}$  و  $v_{min}$  به ترتیب مقادیر حداکثر و حداقل هر مولفه در سال پایه ۱۹۹۰ می‌باشد.

<sup>۲</sup> - State-Operated Enterprises (SOEs).

شرکتهایی که در صنایع برخوردار از منافع اقتصادی ناشی از مقیاس فعالیت می‌کنند) وجود داشته باشد، که کارآمدی رقابت را کاهش داده و سرمایه‌گذاری دولتی بین ۱۵ تا ۲۰ درصد از کل سرمایه‌گذاری باشد، آن کشور رتبه ۸ می‌گیرد. با افزایش تعداد بنگاه‌های دولتی و سهم سرمایه‌گذاری دولت، این رتبه کاهش می‌یابد و هنگامی که شرکتهای دولتی بر اقتصاد مسلط باشند و سرمایه‌گذاری دولتی از ۵۰ درصد سرمایه‌گذاری کل تجاوز کند، رتبه آن کشور، صفر خواهد شد.

نرخ نهایی بالای مالیات و آستانه درآمدی اعمال مالیات، دو زیر مؤلفه دارد:

۱- نرخ نهایی بالای مالیات بر درآمد و آستانه درآمدی که مالیات اعمال می‌شود.

۲- نرخ نهایی بالای مالیات بر حقوق و دستمزد و آستانه درآمدی که مالیات اعمال می‌شود.

برای نرخهای نهایی بالای مالیات زیر ۲۰ درصد و بالای ۷۰ درصد برای هر محدوده درآمدی به ترتیب رتبه ۱۰ و صفر داده می‌شود. برای محدوده‌های نزولی ۵ درصدی نرخهای مالیات متناسب با محدوده درآمدی، رتبه‌های بین صفر و ۱۰ داده می‌شود.

#### ۱-۲-۵- شاخص آزادی اقتصادی جهان (EFW) برای ایران

نمودار شماره ۹ روند آزادی اقتصادی در ایران براساس شاخص موسسه فریزر در طی دوره ۱۹۷۰ تا ۲۰۰۳ را نشان می‌دهد. کمترین میزان این شاخص مربوط به دهه ۱۹۸۰ و بیشترین میزان آن مربوط به دهه ۱۹۷۰ می‌باشد. مشابه با شاخص آزادی اقتصادی هریتیج، این شاخص نیز روند رو به بهبودی را برای سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۳ نشان می‌دهد.

مقایسه بین‌المللی شاخص آزادی اقتصادی جهان نیز نشان‌دهنده وضعیت نامطلوب ایران در میان سایر کشورها در طی دوره زمانی ۱۹۷۵ تا ۲۰۰۳ می‌باشد (نمودار شماره ۱۰). در رده‌بندی کلی این شاخص، ایران در میان ۱۲۷ کشوری که در سال ۲۰۰۳ رده‌بندی شده‌اند در رده ۷۸ قرار گرفته است.

#### ۲-۲-۵- شاخص اختلال غیر بودجه‌ای دولت در اقتصاد ایران

با کنار گذاشتن مولفه اندازه دولت از شاخص مزبور، می‌توان یک شاخص ترکیبی ساخت که نقش غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد را نشان می‌دهد. این شاخص که ما آن را شاخص اختلال غیربودجه‌ای دولت<sup>۱</sup> می‌نامیم، روندی مشابه با شاخص آزادی اقتصادی دارد (نمودار شماره ۹). شاخص اختلال در سال ۲۰۰۳ مقدار

<sup>۱</sup> - صفر بیشترین اختلال و ده کمترین اختلال را نشان می‌دهد.

۶/۰۴ می‌گیرد که اندکی کمتر از مقدار شاخص کل (۶/۱۳) است و نشان دهنده وزن بالای نقش اختلال غیربودجه‌ای دولت در رتبه پایین شاخص آزادی اقتصادی ایران است.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

اندازه دولت مرکزی در دوره رونق درآمدهای نفتی (۱۳۵۲-۵۷) بیش از ۴۵ درصد بوده است که همزمان با رکود اقتصادی در دوره انقلاب و جنگ (۶۷-۱۳۵۸) کاهش چشمگیری داشته و در دوره برنامه اول توسعه (۷۲-۱۳۶۸) به حداقل میزان خود یعنی ۱۷/۴ درصد تقلیل یافته است. کاهش رشد اقتصادی در سالهای برنامه دوم توسعه (۷۸-۱۳۷۴) موجب افزایش نسبت مخارج دولت مرکزی به GDP و رونق اقتصادی در طی سالهای برنامه سوم توسعه (۸۳-۱۳۷۹) موجب کاهش این نسبت گردید. رشد بالای مخارج دولت در سال ۱۳۸۴ به ویژه در بخش مخارج عمرانی، موجب افزایش اندازه دولت به ۲۶/۴ درصد گردید.

اندازه دولت عمومی که مخارج مصرفی و سرمایه‌گذاری شهرداریها و سازمان تامین اجتماعی را نیز علاوه بر مخارج دولت مرکزی در بر دارد، از روندی مشابه با اندازه دولت مرکزی پیروی می‌کند.

احتمالاً ارقام یارانه انرژی و مابه‌التفاوت نرخ ارز در برآورد اندازه دولت مرکزی موجب افزایش این نسبت در تمام دوره‌های تحت بررسی می‌گردد. اندازه دولت مرکزی تعدیل شده در سال ۱۳۸۴ حدود ۳۶ درصد برآورد شده است که بیش از ۳۰ واحد درصد آن مربوط به مخارج جاری و ۶ واحد درصد مربوط به مخارج عمرانی دولت مرکزی می‌باشد.

اندازه بخش عمومی تصویر جامع‌تری از سطح فعالیت دولت در اقتصاد ایران نشان می‌دهد. این نسبت بیش از ۲ برابر اندازه دولت عمومی در طی دوره‌های بعد از انقلاب و جنگ می‌باشد. نسبت مخارج بخش عمومی به GDP در سال ۱۳۸۴ به بیش از ۷۲ درصد بالغ می‌گردد.

مخارج سرانه دولت مرکزی (به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶) نیز در طی سالهای برنامه سوم توسعه روند رو به رشدی داشته است و در سال ۱۳۸۴ به بالاترین مقدار خود در دهه اخیر رسیده است.

نسبت منابع بودجه کل کشور به GDP در طی دوره‌های بعد از انقلاب روندی صعودی داشته و در سال ۱۳۸۴ به حداکثر مقدار خود یعنی ۸۹/۵ درصد رسیده است. روند مشابهی هم برای نسبت منابع شرکتهای دولتی به GDP مشاهده می‌شود که در سال ۱۳۸۴ بیش از ۶۳ درصد می‌باشد. سهم بودجه شرکتهای دولتی، بانکها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت از بودجه کل کشور در دوره‌های بعد از انقلاب و جنگ همواره بیش از ۶۰ درصد بوده است که نشانگر بزرگ بودن حجم تصدی‌گری‌های دولتی در کل اقتصاد و همچنین در

مقایسه با نقش بودجه‌ای دولت می‌باشد. افزایش نسبت بودجه شرکتهای دولتی به GDP در طی برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه و همچنین سال ۱۳۸۴ نشانگر بهره‌وری پایین عوامل تولید بطور کلی و سرمایه‌گذاری دولتی در زمینه‌های تحت تصدی‌گری دولت می‌باشد.

شاخص اختلالات غیربودجه‌ای دولت نشانگر بالا بودن اختلالات ناشی از سیاست‌ها، مقررات و تنظیمات دولت در اقتصاد ایران می‌باشد. این شاخص برای سالهای برنامه سوم توسعه (۲۰۰۵-۲۰۰۰) روند رو به بهبودی را نشان می‌دهد. لیکن، در سال ۱۳۸۴ (۲۰۰۶-۲۰۰۵) این روند نشانگر اختلالات بیشتر دولت در اقتصاد ایران است.

توجه کافی به سند چشم‌انداز بیست ساله کشور و سیاستهای کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می‌تواند راهگشای کاهش اختلالات دولت در اقتصاد و بهبود نقش دولت در رشد و توسعه اقتصادی کشور باشد. بندهای ۴۲، ۴۷، ۵۰ و ۵۱ سیاستهای کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران<sup>۱</sup> به صراحت به مدیریت مطلوب درآمدهای نفت و گاز، توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی به عنوان محرک اصلی رشد اقتصادی و کاهش تصدی‌گریهای دولت همراه با حضور کارآمد آن در قلمرو امور حاکمیتی در چارچوب سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، نظم و انضباط مالی و بودجه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف دولت و قطع اتکای مخارج دولت به نفت اشاره دارد.

همچنین، اجرای مطلوب مواد ۱ و ۲ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که به منظور ایجاد ثبات در میزان استفاده از عواید ارزی حاصل از فروش نفت خام و تبدیل‌داری حاصل از آن به دیگر انواع ذخایر و سرمایه‌گذاری و فراهم کردن امکان تحقق فعالیت‌های پیش‌بینی شده در برنامه و برقراری انضباط مالی و بودجه‌ای تدوین شده‌اند، می‌تواند از شدت اتکای مالی دولت به درآمدهای نفتی کاسته و زمینه مدیریت کارآمد بودجه از طریق درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیرنفتی را فراهم نموده، از نابسامانی‌های بودجه‌ای و غیربودجه‌ای (سیاست‌ها و مقررات) ناشی از تکانه‌های نفتی کاسته و به برقراری تعادل بودجه‌ای دولت و ثبات اقتصادی کشور کمک فراوانی کند. همچنین مواد ۶ و ۷ قانون برنامه چهارم توسعه که به منظور تداوم برنامه خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیردولتی در توسعه کشور و ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکتهای دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکتهایی که ضرورت است در بخش

---

<sup>۱</sup> - سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی و سیاستهای کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۲).

دولتی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکتهایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیرضروری است به بخش غیردولتی، تدوین شده است، به همراه ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌تواند راهگشای کاهش تصدی‌گری‌های دولت بر اقتصاد ایران و نوید بخش بهبود عملکرد اقتصادی کشور گردد.

در مجموع، این گزارش تصویری نگران‌کننده و نسبتاً جامع از نقش دولت و حیطه تسلط آن بر اقتصاد ایران ارائه می‌نماید. امید می‌رود با پایبندی به قانون برنامه چهارم توسعه، اهداف سند چشم‌انداز بیست ساله کشور و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در آینده چهره قابل‌قبولی از دولت در اقتصاد ایران را شاهد باشیم. /۴

## منابع و مآخذ

- ۱- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳)، "اندازه دولت در اقتصاد ایران"، اداره بررسیها و سیاستهای اقتصادی.
- ۲- چشمی، اکبر (۱۳۸۴)، "عوامل تعیین کننده اندازه دولت با تاکید بر کشورهای صادرکننده نفت"، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه صنعتی شریف.
- ۳- خلعتبری، فیروزه، (۱۳۸۴)، "مدیریت بودجه و ثبات اقتصادی با نگاهی بر مدیریت منابع در بودجه"، جامعه و اقتصاد، سال دوم، شماره ۶.
- ۴- سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی و سیاستهای کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۲)، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
- ۶- صالحی اصفهانی، هادی و فرزاد طاهرپور (۱۳۷۸)، "مخارج خارج از بودجه و سیاست مالی در ایران"، در محمد طیبیان (۱۳۷۸)، "اقتصاد ایران"، موسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی و توسعه.
- ۷- عسلی، مهدی (۱۳۸۳)، "تاثیر افزایش مخارج دولت بر رشد اقتصادی کشور در یک مدل اقتصادی ساده"، مجله برنامه و بودجه، شماره ۸۵.
- ۸- قلی زاده، علی اکبر (۱۳۸۳)، "رویکردی برای تعیین اندازه بهینه دولت (بر مبنای بودجه عمومی دولت)"، مجله برنامه و بودجه، شماره ۸۵.
- ۹- قوانین بودجه کل کشور، سالهای مختلف.
- ۱۰- گزارش اقتصادی و ترازنامه، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سالهای مختلف.
- ۱۱- گزارش وضع مالی دولت، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۸۴.
- ۱۲- نیلی، مسعود و سیده سلماز مصلحی (۱۳۸۵)، "تاثیر فعالیتهای دولت بر رشد اقتصادی - بررسی موردی: ایران-"، مجموعه مقالات شانزدهمین کنفرانس سالانه سیاستهای پولی و ارزی، پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی ج.ا.ا.

Barro, R. J. (۱۹۹۰), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, ۹۸(۵), ۱۰۳-۱۲۵.

Barro, R. J. (۱۹۹۱), "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics* ۱۰۶, ۴۰۷-۴۴۳.

Bjornskov, Christian, Axel Dreher and Justina A.V. Fischer (2000), "The bigger the better? Evidence of the effect of government size on life satisfaction around the world", WIF-Institute of Economic Research, Working Paper.

Folster, S. and M. Henrekson (2001), "Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries", *European Economic Review*, 45(8), 1001-1020.

Gunalp, Burak and Oguzhan C. Dincer, "The Optimal Government Size in Transition Countries" (2000). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=832600>

Gwartney, James, and Robert Lawson (2000). *Economic Freedom of the World: 2000 Annual Report*. Vancouver, BC: The Fraser Institute.

International Monetary Fund, *Government Finance Statistics CD-ROM 2004*, Washington, D.C., 2004.

———, *Government Finance Statistics Manual 2001*, Washington, D.C., 2001.

———, *Government Finance Statistics Yearbook 2004*, Washington, D.C., 2004.

———, *International Financial Statistics CD-ROM 2006*, Washington, D.C., 2006.

Ram, R. (1986), "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data", *American Economic Review*, 76(1), 191-203.

Tanzi, V. (1997), "The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective", IMF Working Paper, No: WP/97/114, Washington, D.C., International Monetary Fund.

Tanzi, V. and Schuknecht, L. (2000), "Public Spending in the 20<sup>th</sup> Century", Cambridge University Press.

World Bank, *World Development Indicators CD-ROM 2006*, Washington, D.C., 2006.

**جدول شماره ۱**  
**اندازه دولت در اقتصاد ایران**  
**۱۳۵۲-۸۴**

(درصد)

سال	برنامه سوم	برنامه دوم	برنامه اول	دوره انقلاب و جنگ	دوره رونق درآمدهای نفتی	
۱۳۸۴×	۱۳۷۹-۸۳	۱۳۷۳-۷۸	۱۳۶۸-۷۲	۱۳۵۸-۶۷	۱۳۵۲-۵۷	
۲۶/۴	۲۰/۶	۲۲/۱	۱۷/۴	۲۷/۳	۴۵/۱	اندازه دولت مرکزی (۱)
۱۹/۴	۱۵/۵	۱۵/۴	۱۲/۴	۲۰/۳	۲۹/۴	مخارج جاری به GDP
۶/۹	۵/۰	۶/۶	۵/۱	۷/۰	۱۵/۸	مخارج عمرانی به GDP
۲۸/۶	۲۲/۶	۲۳/۸	۱۸/۸	۲۸/۲	۴۵/۶	اندازه دولت عمومی (۲)
۲۰/۱	۱۶/۳	۱۶/۳	۱۳/۲	۲۱/۱	۲۹/۹	مخارج جاری به GDP
۸/۵	۶/۴	۷/۵	۵/۶	۷/۰	۱۵/۸	تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به GDP
۷۲/۲	۵۳/۰	۵۰/۶	۳۹/۳	۴۰/۸	۶۳/۱	اندازه بخش عمومی (۳)
۶۱/۱	۴۳/۳	۴۰/۰	۳۰/۹	۲۹/۴	۴۵/۰	مخارج جاری به GDP
۱۱/۱	۹/۷	۱۰/۷	۸/۵	۱۱/۴	۱۸/۱	تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به GDP

مأخذ- ارقام مربوط به مخارج دولت از قانون بودجه کشور و گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی سالهای مختلف و گزارش وضع مالی دولت در سال ۱۳۸۴ و

۱- دولت مرکزی تنها وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی وابسته را در بر می گیرد.

۲- دولت عمومی شامل دولت مرکزی بعلاوه شهرداریها و سازمان تامین اجتماعی می باشد.

۳- بخش عمومی علاوه بر دولت عمومی شامل شرکتهای دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت نیز می باشد. مخارج جاری بخش عمومی طی دوره ۶۲-

۱۳۵۸ به دلیل فقدان بودجه شرکتهای دولتی، بانکها و مؤسسات وابسته به دولت در قوانین بودجه کشور در این سالها شامل مخارج جاری این گروه نمی باشد. × ارقام سال ۱۳۸۴ مقدماتی است.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

اداره بررسیها و سیاستهای اقتصادی - دایره مالی

۱۳۸۵/۵/۱



جدول شماره ۲  
اندازه دولت در اقتصاد ایران  
سالهای برنامه دوم و سوم توسعه و سال ۱۳۸۴

(درصد)

سال	دولت مرکزی			دولت عمومی			بخش عمومی		
	نسبت پرداختهای جاری به GDP	نسبت پرداختهای عمرانی به GDP	اندازه دولت مرکزی	نسبت پرداختهای جاری به GDP	نسبت پرداختهای عمرانی به GDP	اندازه دولت عمومی	نسبت پرداختهای جاری به GDP	نسبت پرداختهای عمرانی به GDP	اندازه بخش عمومی
۱۳۷۴	۱۵/۳	۶/۹	۲۲/۲	۱۶/۱	۷/۹	۲۴/۰	۳۷/۵	۱۰/۴	۴۷/۹
۱۳۷۵	۱۵/۱	۷/۷	۲۲/۹	۱۶/۰	۸/۷	۲۴/۷	۳۷/۰	۱۱/۳	۴۸/۳
۱۳۷۶	۱۵/۴	۷/۰	۲۲/۴	۱۶/۳	۷/۹	۲۴/۲	۴۰/۳	۱۰/۴	۵۰/۷
۱۳۷۷	۱۶/۲	۵/۳	۲۱/۵	۱۷/۰	۶/۱	۲۳/۱	۴۵/۸	۱۰/۰	۵۵/۸
۱۳۷۸	۱۵/۵	۵/۷	۲۱/۲	۱۶/۳	۶/۷	۲۳/۱	۴۱/۲	۱۰/۴	۵۱/۶
۱۳۷۹	۱۴/۲	۳/۹	۱۸/۱	۱۵/۰	۵/۰	۲۰/۰	۴۰/۰	۸/۹	۴۸/۹
۱۳۸۰	۱۵/۰	۳/۶	۱۸/۷	۱۵/۸	۴/۹	۲۰/۷	۴۰/۳	۸/۸	۴۹/۱
۱۳۸۱	۱۵/۹	۵/۹	۲۱/۸	۱۶/۷	۷/۲	۲۳/۹	۴۲/۲	۱۰/۶	۵۲/۸
۱۳۸۲	۱۶/۱	۶/۷	۲۲/۷	۱۶/۷	۸/۲	۲۴/۹	۴۶/۵	۱۰/۸	۵۷/۳
۱۳۸۳	۱۶/۵	۵/۱	۲۱/۶	۱۷/۱	۶/۵	۲۳/۶	۴۷/۵	۹/۶	۵۷/۱
۱۳۸۴	۱۹/۴	۶/۹	۲۶/۴	۲۰/۱	۸/۵	۲۸/۶	۶۱/۱	۱۱/۱	۷۲/۲

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

اداره بررسیها و سیاستهای اقتصادی - دایره مالی

۱۳۸۵/۵/۱

**جدول شماره ۳**  
**متوسط نرخ رشد مخارج دولت**  
**(به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶)**

سال	برنامه سوم	برنامه دوم	برنامه اول	دوره انقلاب و جنگ	دوره رونق درآمدهای نفتی	
۱۳۸۴×	۱۳۷۹-۸۳	۱۳۷۳-۷۸	۱۳۶۸-۷۲	۱۳۵۸-۶۷	۱۳۵۲-۵۷	
۲۵/۶	۷/۴	۱/۷	۶/۲	-۷/۹	۱۳/۸	کل مخارج دولت مرکزی
۱۶/۴	۷/۵	۳/۷	۱/۸	-۶/۳	۱۵/۵	مخارج جاری (۱)
۴۸/۳	۷/۱	-۲/۳	۱۷/۷	-۱۱/۸	۱۱/۱	مخارج عمرانی (۲)
۲۵/۲	۷/۶	۱/۶	۶/۹	-۷/۵	۱۳/۸	کل مخارج دولت عمومی
۱۶/۰	۷/۱	۳/۳	۲/۳	-۶/۱	۱۵/۴	مخارج جاری
۴۳/۹	۸/۷	-۱/۵	۱۸/۶	-۱۱/۱	۱۱/۱	تشکیل سرمایه ثابت ناخالص
۴۶/۸	۴/۵	-۱/۰	۲۲/۵	-۱۲/۸	۲۶/۱	کل مخارج بخش عمومی
۳۸/۷	۱۳/۴	۱/۸	۱۶/۵	-۵/۷	۱۹/۷	مخارج جاری
۴۷/۲	۴/۱	-۱/۱	۲۲/۷	-۱۳/۰	۲۶/۳	تشکیل سرمایه ثابت ناخالص
۴/۴	۵/۷	۲/۹	۶/۹	-۲/۰	۴/۶	تولید ناخالص داخلی <sup>۳</sup> (GDP)
۱/۴	۱/۶	۱/۴	۲/۱	۳/۶	۳/۱	جمعیت
۱۲/۱	۱۴/۱	۲۶/۷	۱۸/۷	۱۸/۷	۱۴/۶	تورم
۱۵/۹	۱۹/۵	۲۴/۲	۲۸/۲	۱۷/۲	۲۱/۲	شاخص ضمنی GDP

۱- مخارج جاری با شاخص ضمنی مصرف دولتی تعدیل شده است.

۲- مخارج عمرانی با شاخص ضمنی تشکیل سرمایه ثابت ناخالص تعدیل شده است.

۳- هزینه ناخالص داخلی به قیمت بازار

× ارقام سال ۱۳۸۴ مقدماتی است. نرخهای رشد سال ۱۳۸۴ نسبت به سال ۱۳۸۳ می باشد.

**جدول شماره ۴**  
**مخارج سرانه دولت مرکزی در اقتصاد ایران**  
**به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶**

(هزار ریال-درصد)

سال	برنامه سوم	برنامه دوم	برنامه اول	دوره انقلاب و جنگ	دوره رونق درآمدهای نفتی	
۱۳۸۴	۱۳۷۹-۸۳	۱۳۷۳-۷۸	۱۳۶۸-۷۲	۱۳۵۸-۶۷	۱۳۵۲-۵۷	
۱۰۹۲/۱	۸۰۵/۹	۷۰۲/۳	۶۱۳/۳	۱۰۶۱/۷	۱۷۷۴/۸	مخارج جاری سرانه
۱۴/۸	۱۴/۷	۱۴/۵	-۴۲/۲	-۴۰/۲	-	نرخ رشد بین دوره ای
-	۵/۸	۲/۲	-۰/۲	-۹/۶	۱۲/۰	متوسط رشد طی دوره
۵۶۱/۵	۳۳۵/۵	۳۱۹/۵	۲۴۶/۶	۴۲۲/۴	۱۳۰۴/۷	مخارج عمرانی سرانه
۴۶/۲	۵/۰	۲۹/۵	-۴۱/۶	-۶۷/۶	-	نرخ رشد بین دوره ای
-	۵/۴	-۳/۶	۱۵/۳	-۱۴/۹	۷/۷	متوسط رشد طی دوره
۱۶۵۳/۶	۱۱۴۱/۳	۱۰۲۱/۸	۸۵۹/۹	۱۴۸۴/۱	۳۰۷۹/۵	مخارج کل سرانه
۲۳/۸	۱۱/۷	۱۸/۸	-۴۲/۱	-۵۱/۸	-	نرخ رشد بین دوره ای
-	۵/۷	۰/۳	۴/۰	-۱۱/۱	۱۰/۴	متوسط رشد طی دوره

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

اداره بررسیها و سیاستهای اقتصادی - دایره مالی

۱۳۸۵/۵/۱

جدول شماره ۵  
مخارج سرانه دولت مرکزی در اقتصاد ایران  
۱۳۷۴-۸۴  
(به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶)

(هزار ریال)

سال	پرداخت‌های جاری سرانه	پرداخت‌های عمرانی سرانه	مخارج کل سرانه
۱۳۷۴	۶۵۲/۰	۳۳۲/۸	۹۸۴/۸
۱۳۷۵	۷۰۵/۶	۳۶۳/۰	۱۰۶۸/۶
۱۳۷۶	۷۳۷/۲	۳۳۵/۶	۱۰۷۲/۹
۱۳۷۷	۷۲۸/۲	۲۵۳/۷	۹۸۱/۹
۱۳۷۸	۷۱۸/۹	۲۹۴/۹	۱۰۱۳/۸
۱۳۷۹	۶۷۱/۹	۲۱۹/۴	۸۹۱/۳
۱۳۸۰	۷۰۹/۳	۲۱۸/۳	۹۲۷/۶
۱۳۸۱	۸۲۴/۵	۳۸۷/۰	۱۲۱۱/۵
۱۳۸۲	۸۷۲/۲	۴۶۸/۶	۱۳۴۰/۸
۱۳۸۳	۹۵۱/۴	۳۸۴/۰	۱۳۳۵/۴
۱۳۸۴	۱۰۹۲/۱	۵۶۱/۵	۱۶۵۳/۶

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی - دایره مالی

۱۳۸۵/۵/۱

**جدول شماره ۶**  
**منابع بودجه کل کشور به GDP**  
**۱۳۵۲-۸۴**

(درصد)

سال	برنامه سوم	برنامه دوم	برنامه اول	دوره انقلاب و جنگ ۳	دوره رونق درآمدهای نفتی	
۱۳۸۴	۱۳۷۹-۸۳	۱۳۷۳-۷۸	۱۳۶۸-۷۲	۱۳۵۸-۶۷	۱۳۵۲-۵۷	
۸۹/۵	۷۱/۹	۵۹/۷	۴۲/۷	۴۲/۵	۶۷/۲	منابع بودجه کل کشور <sup>۱</sup> به GDP
۶۳/۱	۴۶/۴	۳۹/۰	۲۶/۰	۲۴/۳	۵۵/۰	منابع بودجه شرکت های دولتی <sup>۲</sup> به GDP
۷۰/۵	۶۴/۶	۶۵/۳	۶۰/۵	۵۳/۹	۸۰/۰	بودجه شرکتهای دولتی به بودجه کل کشور
متوسط نرخ رشد طی دوره: (۱۳۷۶=۱۰۰)						
۱۶/۴	۴/۰	۲/۶	۴/۶	-۵/۷	۹/۰	بودجه کل کشور به GDP
۱۰/۵	-۰/۸	۰/۴	۲/۸	-۴/۷	۱۲/۰	بودجه شرکتهای دولتی به بودجه کل کشور
۲۸/۷	۳/۲	۲/۹	۷/۵	-۱۰/۲	۲۲/۱	بودجه شرکتهای دولتی به GDP
۴/۴	۵/۷	۲/۹	۶/۹	-۲/۰	۴/۶	تولید ناخالص داخلی <sup>۴</sup> (GDP)
۱/۴	۱/۶	۱/۴	۲/۱	۳/۶	۳/۱	جمعیت
۱۲/۱	۱۴/۱	۲۶/۷	۱۸/۷	۱۸/۷	۱۴/۶	تورم
۱۵/۹	۱۹/۵	۲۴/۲	۲۸/۲	۱۷/۲	۲۱/۲	شاخص ضمنی GDP

مأخذ: قوانین بودجه کل کشور. بدون احتساب رقم شفاف سازی قیمت (یارانه) حاملهای انرژی برای سالهای ۸۴-۱۳۸۲.

۱- شامل منابع بودجه عمومی دولت و بودجه شرکتهای دولتی و بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت میباشد.

۲- شرکتهای دولتی، بانکها و مؤسسات وابسته به دولت

۳- ارقام مربوط به بودجه شرکتهای دولتی در قوانین بودجه سالهای ۶۲-۱۳۵۸ آورده نشده است.

۴- هزینه ناخالص داخلی به قیمت بازار

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

اداره بررسیها و سیاستهای اقتصادی - دایره مالی

۱۳۸۵/۵/۱

جدول شماره ۷  
منابع بودجه کل کشور  
۱۳۷۴-۸۴

منابع بودجه شرکتهای دولتی به GDP	منابع بودجه عمومی دولت به GDP	منابع بودجه کل کشور به GDP	سال
۳۴/۷۸	۲۴/۹۶	۵۱/۶۹	۱۳۷۴
۳۵/۸۷	۲۴/۶۱	۵۵/۲۶	۱۳۷۵
۴۰/۵۴	۲۷/۸۳	۶۴/۴۵	۱۳۷۶
۴۶/۷۹	۲۷/۵۲	۷۰/۰۱	۱۳۷۷
۴۱/۹۲	۲۵/۱۲	۶۳/۲۶	۱۳۷۸
۴۱/۳۶	۲۲/۰۲	۶۲/۱۳	۱۳۷۹
۴۴/۷۲	۲۴/۴۵	۶۷/۸۸	۱۳۸۰
۴۷/۰۵	۲۹/۴۹	۷۴/۸۳	۱۳۸۱
۴۹/۹۶	۲۹/۹۳	۷۷/۹۰	۱۳۸۲
۴۹/۰۰	۲۹/۵۲	۷۶/۸۵	۱۳۸۳
۶۳/۰۶	۲۹/۲۹	۸۹/۴۷	۱۳۸۴

جدول شماره ۸  
درآمدهای ارزی و ریالی بودجه دولت  
۱۳۷۴-۸۴

به قیمت‌های جاری

شاخص CPI کشورهای صنعتی (۱۹۹۵=۱۰۰)	شاخص CPI ایران (۱۳۷۶=۱۰۰)	نرخ ارز (ریال)	درآمد نفت (میلیون دلار)	درآمد نفت <sup>۱</sup> (میلیارد ریال)	
۱۰۰/۰	۶۹/۲	۴۰۳۶/۰	۱۵۲۳۷/۸	۲۹۴۳۱/۲	۱۳۷۴
۲/۵	۴۹/۴	۵۱/۳	۶/۲	۳۷/۰	نرخ رشد (درصد)
۱۰۲/۲	۸۵/۳	۴۴۴۶/۰	۱۸۷۱۶/۱	۳۸۱۵۳/۰	۱۳۷۵
۲/۲	۲۳/۲	۱۰/۲	۲۲/۸	۲۹/۶	نرخ رشد (درصد)
۱۰۴/۳	۱۰۰/۰	۴۷۸۲/۰	۱۴۹۶۵/۳	۳۶۴۴۶/۷	۱۳۷۶
۲/۱	۱۷/۳	۷/۶	-۲۰/۰	-۴/۵	نرخ رشد (درصد)
۱۰۵/۸	۱۱۸/۱	۶۴۶۸/۰	۹۶۰۴/۷	۲۲۵۳۰/۰	۱۳۷۷
۱/۴	۱۸/۱	۳۵/۳	-۳۵/۸	-۳۸/۲	نرخ رشد (درصد)
۱۰۷/۲	۱۴۱/۸	۸۶۵۸/۰	۱۲۴۶۱/۱	۴۴۱۷۰/۴	۱۳۷۸
۱/۳	۲۰/۱	۳۳/۹	۲۹/۷	۹۶/۱	نرخ رشد (درصد)
۱۰۹/۸	۱۵۹/۷	۸۱۸۸/۰	۱۱۵۰۰/۰	۵۹۴۴۸/۵	۱۳۷۹
۲/۴	۱۲/۶	-۵/۴	-۷/۷	۳۴/۶	نرخ رشد (درصد)
۱۱۲/۱	۱۷۷/۹	۸۰۰۸/۰	۱۳۵۱۹/۸	۷۱۹۵۷/۱	۱۳۸۰
۲/۱	۱۱/۴	-۲/۲	۱۷/۶	۲۱/۰	نرخ رشد (درصد)
۱۱۳/۸	۲۰۶/۰	۷۹۵۸/۱	۱۹۵۱۷/۱	۱۵۵۳۱۷/۸	۱۳۸۱
۱/۵	۱۵/۸	-۰/۶	۴۴/۴	۱۱۵/۸	نرخ رشد (درصد)
۱۱۵/۸	۲۳۸/۱	۸۲۸۱/۵	۲۲۲۴۹/۶	۱۸۴۲۶۰/۸	۱۳۸۲
۱/۸	۱۵/۶	۴/۰۶	۱۴/۰۰	۱۸/۶۳	نرخ رشد (درصد)
۱۱۸/۴	۲۷۴/۵	۸۷۱۹/۰	۲۴۵۶۳/۱	۲۱۴۱۶۵/۴	۱۳۸۳
۲/۲	۱۵/۳	۵/۳	۱۰/۴	۱۶/۲	نرخ رشد (درصد)
۱۲۱/۱	۳۰۷/۶	۹۰۲۶/۰	۲۸۳۳۲/۱	۲۵۵۷۲۵/۸	۱۳۸۴
۲/۳	۱۲/۱	۳/۵	۱۵/۳	۱۹/۴	نرخ رشد (درصد)
۲/۰	۱۸/۸	۱۱/۷	۶/۴	۲۵/۳	متوسط رشد طی دوره (درصد)

۱- در سالهای ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۴ شامل استفاده از منابع OSF است.

۲- نرخ ارز برای سالهای ۱۳۸۱ به بعد نرخ ارز مرجع و برای سالهای قبل از آن نرخ ارز بازار غیررسمی می‌باشد.

جدول شماره ۹- مقایسه اندازه دولت مرکزی در میان کشورهای مختلف

(درصد)

۱۹۷۵-۲۰۰۴

	۲۰۰۴	۲۰۰۳	۲۰۰۲	۲۰۰۱	۲۰۰۰	۱۹۹۵	۱۹۹۰	۱۹۸۵	۱۹۸۰	۱۹۷۵	
کانادا	۱۸	۱۹	۱۹	۲۰	۲۰	۲۵	۲۶	۲۴	۲۱	۲۱	
مخارج جاری به GDP	۱۸	۱۹	۱۹	۱۹	۱۹	۲۵	۲۶	۲۴	۲۱	۲۰	
فرانسه	۴۷	۴۸	۴۷	۴۶	۴۶	۴۶	۴۲	۴۴	۳۹	۳۶	
مخارج جاری به GDP	۴۷	۴۸	۴۷	۴۶	۴۶	۴۴	۳۹	۴۲	۳۶	۳۳	
انگلستان	۴۰	۴۰	۳۸	۳۷	۳۶	۴۱	۳۷	۴۰	۳۸	۳۹	
مخارج جاری به GDP	۴۰	۴۰	۳۸	۳۷	۳۷	۳۹	۳۴	۳۸	۳۷	۳۶	
لهستان	..	۳۹	۳۶	۳۶	۳۳	۴۰	..	۴۵	..	..	
مخارج جاری به GDP	..	۳۹	۳۶	۳۶	..	۳۹	..	۴۲	..	..	
مجارستان	۴۴	۴۳	۴۵	۴۱	۴۱	۵۱	۵۲	۵۳	..	..	
مخارج جاری به GDP	..	۴۲	۴۲	۴۰	۴۰	۴۷	۵۰	۴۸	..	..	
تورکیه	..	..	..	۵۰	۳۹	۲۲	۱۷	۲۰	۲۱	۱۷	
مخارج جاری به GDP	..	..	..	..	..	۲۰	۱۵	۱۶	۱۵	۱۲	
کره	..	..	..	۲۰	۱۹	۱۷	۱۶	۱۶	۱۷	۱۶	
مخارج جاری به GDP	..	..	..	۱۹	۱۷	۱۳	۱۴	۱۴	۱۵	۱۲	
مالزی	..	۲۸	۳۱	۲۸	..	۲۲	۲۹	۲۹	۲۸	۲۵	
مخارج جاری به GDP	..	۲۰	۲۳	۲۰	۱۶	۱۷	۲۳	۲۶	۱۹	۲۱	
مکزیک	۱۶	۱۶	۱۶	۱۵	۱۶	۱۶	۱۸	۲۳	۱۶	۱۵	
مخارج جاری به GDP	..	..	..	..	۱۵	۱۴	۱۵	۲۰	۱۲	۱۱	
نروژ	۳۸	۳۹	۳۸	۳۴	۳۳	۳۹	۴۱	۳۴	۳۴	۳۱	
مخارج جاری به GDP	۳۷	۳۹	۳۸	۳۴	۳۳	۳۷	۳۹	۳۲	۳۲	۲۹	
اندونزی	۱۹	۱۸	۱۷	۲۰	۱۶	۱۵	۱۸	۲۱	۲۲	۱۹	
مخارج جاری به GDP	۱۷	۱۶	۱۵	..	..	۸	۱۰	۱۲	۱۲	۱۱	
ایران	۲۴	۲۳	۲۰	۱۹	۱۹	۲۴	۲۰	۲۳	۳۶	۴۸	
مخارج جاری به GDP	۲۰	۱۹	۱۹	۱۹	۱۷	۱۶	۱۵	۱۸	۲۸	۳۴	

منبع: منابع آماری IFS, GFS, WDI

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

اداره بررسیها و سیاستهای اقتصادی - دایره مالی

۱۳۸۵/۵/۱



## جدول شماره ۱۰- شاخص آزادی اقتصادی در ایران \*

۱۹۹۶-۲۰۰۶

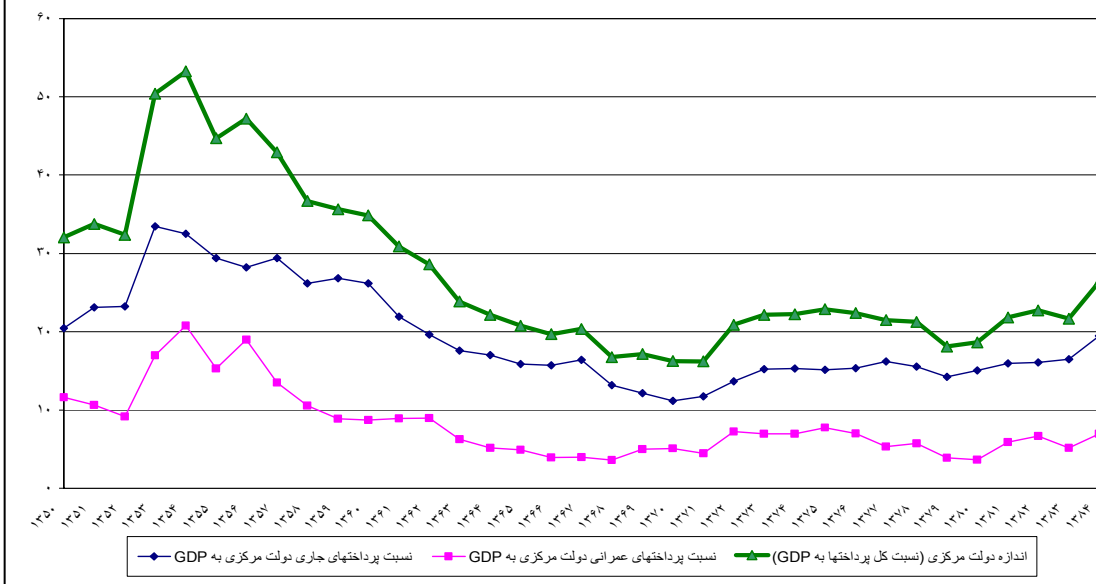
شاخص کل	شاخص اختلال	فعالیت بازار		مقررات و	حقوق	بانکداری و دستمزدها و		سیاست پولی جریان سرمایه و	مداخله دولت	بار مالی دولت	سیاست	سال
		غیررسمی	تنظیمات دولتی	مالکیت	قیمتها	فاینانس	سرمایه گذاری خارجی	تجاری				
۴/۷۹	۴/۷۵	۵/۰	۴/۰	۵/۰	۴/۰	۵/۰	۵/۰	۵/۰	۵/۰	۴/۹	۵	۱۹۹۶
۴/۸۰	۴/۷۵	۵/۰	۴/۰	۵/۰	۴/۰	۵/۰	۵/۰	۵/۰	۵/۰	۵/۰	۵	۱۹۹۷
۴/۷۱	۴/۶۹	۵/۰	۴/۰	۵/۰	۴/۰	۵/۰	۵/۰	۵/۰	۵/۰	۴/۶	۴/۵	۱۹۹۸
۴/۵۱	۴/۶۹	۵/۰	۴/۰	۵/۰	۴/۰	۵/۰	۵/۰	۵/۰	۳/۰	۴/۶	۴/۵	۱۹۹۹
۴/۶۹	۴/۷۵	۵/۰	۴/۰	۵/۰	۴/۰	۵/۰	۵/۰	۵/۰	۴/۰	۴/۹	۵	۲۰۰۰
۴/۸۴	۴/۸۸	۵/۰	۵/۰	۵/۰	۴/۰	۵/۰	۵/۰	۵/۰	۵/۰	۴/۴	۵	۲۰۰۱
۴/۶۳	۴/۶۳	۵/۰	۵/۰	۵/۰	۴/۰	۵/۰	۴/۰	۴/۰	۴/۵	۴/۸	۵	۲۰۰۲
۴/۳۰	۴/۳۸	۵/۰	۵/۰	۵/۰	۴/۰	۵/۰	۴/۰	۴/۰	۵/۰	۳/۰	۳	۲۰۰۳
۴/۳۱	۴/۳۱	۵/۰	۵/۰	۵/۰	۴/۰	۵/۰	۴/۰	۴/۰	۵/۰	۳/۶	۲/۵	۲۰۰۴
۴/۲۱	۴/۱۹	۴/۰	۵/۰	۵/۰	۴/۰	۵/۰	۴/۰	۴/۰	۵/۰	۳/۶	۲/۵	۲۰۰۵
۴/۵۱	۴/۵۶	۴/۰	۵/۰	۵/۰	۴/۰	۵/۰	۵/۰	۴/۰	۵/۰	۳/۶	۴/۵	۲۰۰۶

منبع: Index of Economic Freedom ۲۰۰۶

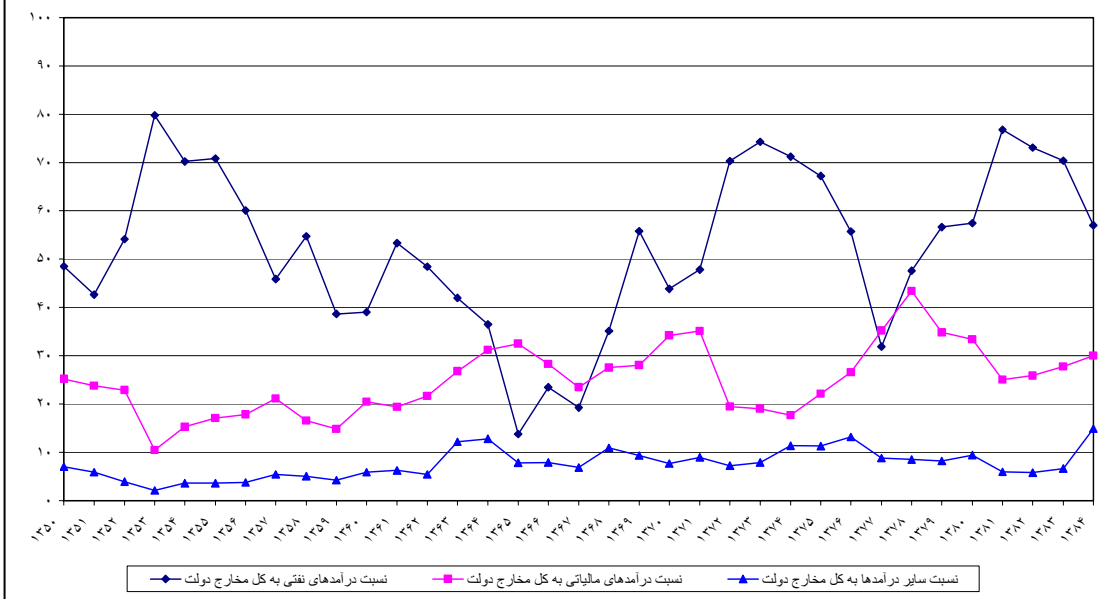
× در همه زمینه‌ها عدد پنج بدترین وضعیت و عدد یک بهترین وضعیت را برای تحقق آزادی اقتصادی نشان می‌دهد.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران  
اداره بررسیها و سیاستهای اقتصادی - دایره مالی  
۱۳۸۵/۵/۱

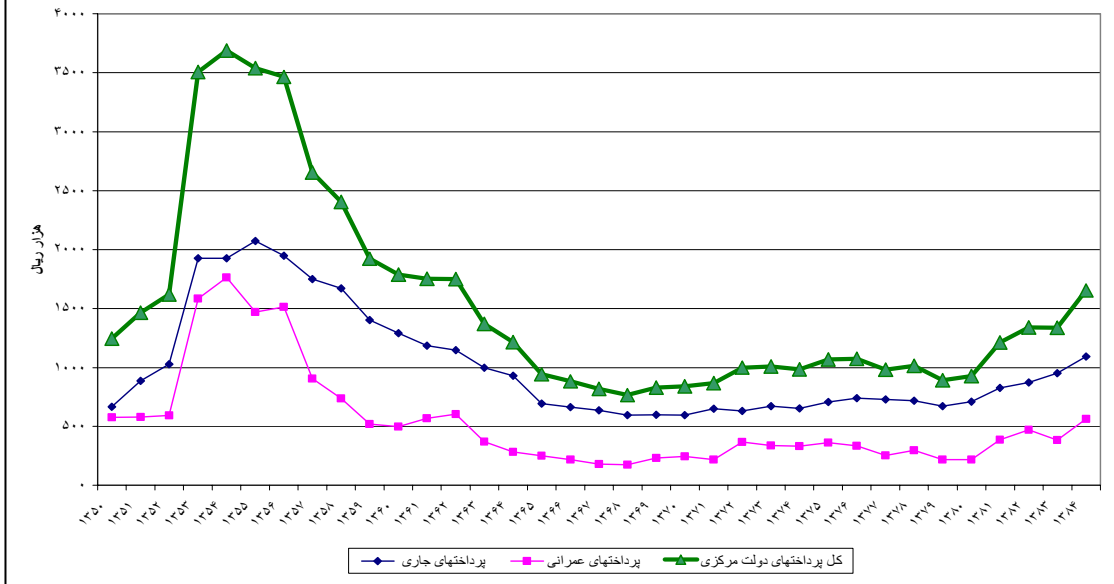
نمودار شماره ۱- اندازه دولت مرکزی در اقتصاد ایران



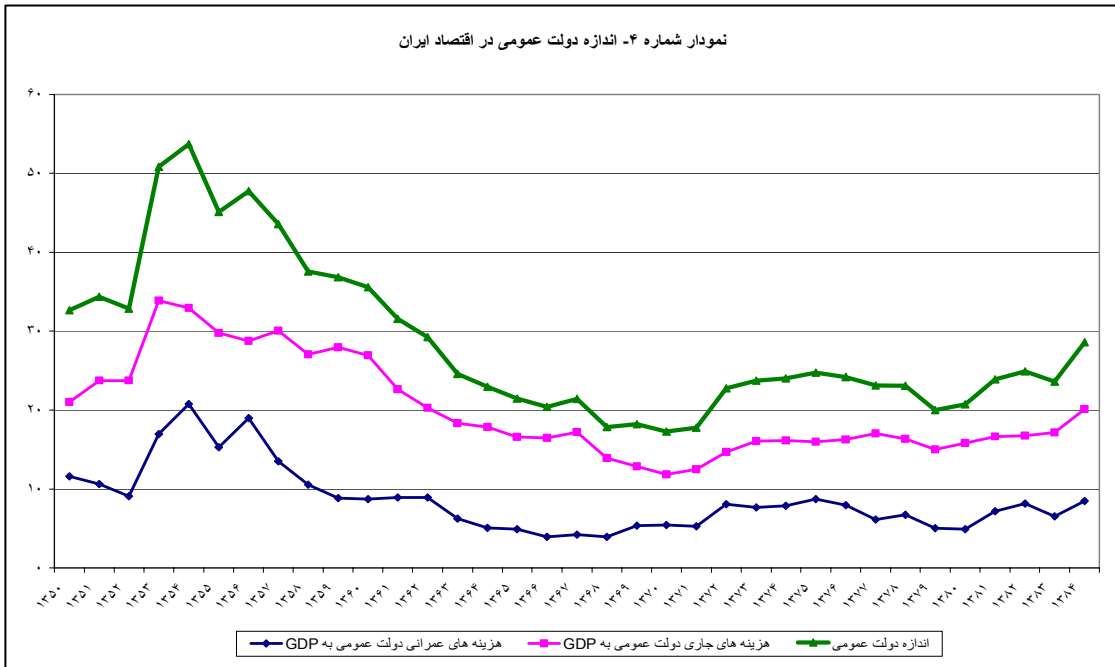
نمودار شماره ۲- سهم اجزای درآمدی از کل مخارج دولت مرکزی



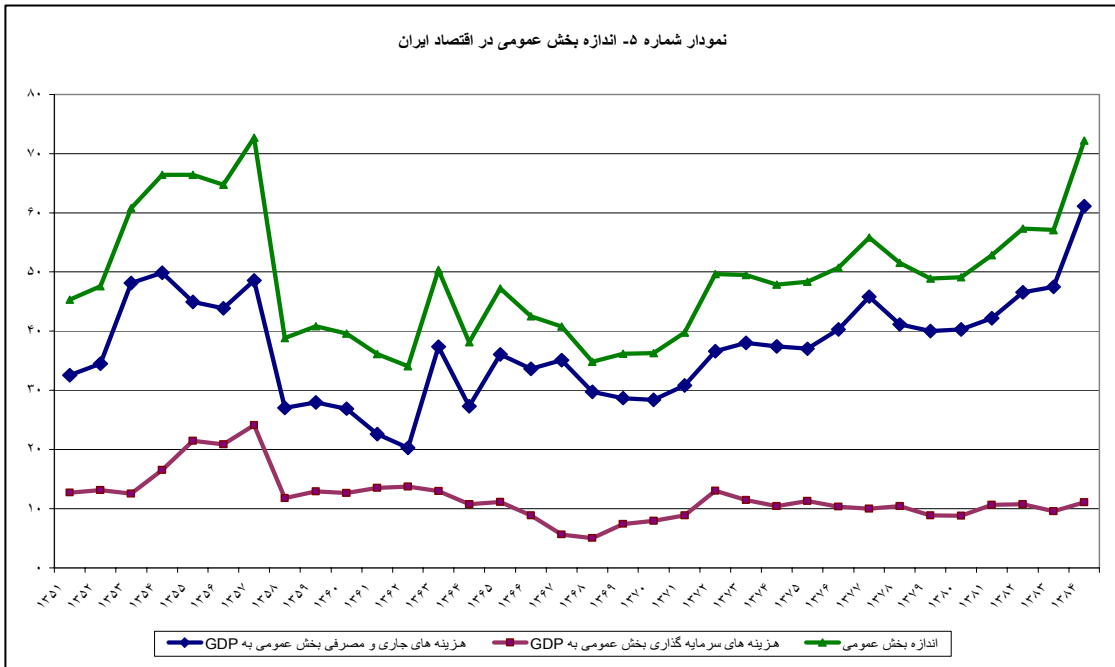
نمودار شماره ۳- مخارج سرانه دولت مرکزی در اقتصاد ایران (۱۳۷۶=۱۰۰)



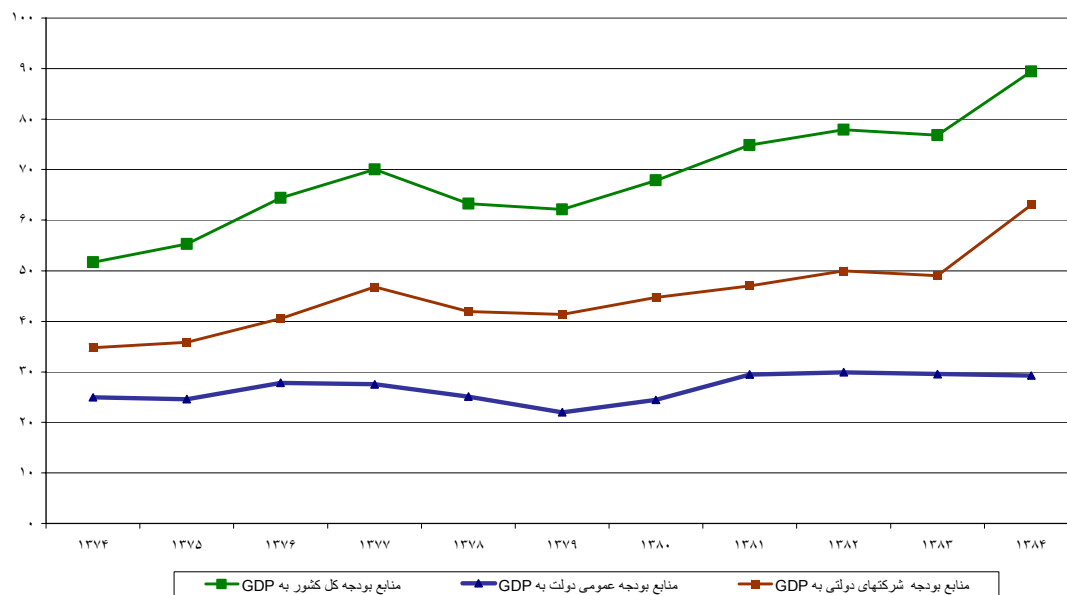
نمودار شماره ۴ - اندازه دولت عمومی در اقتصاد ایران



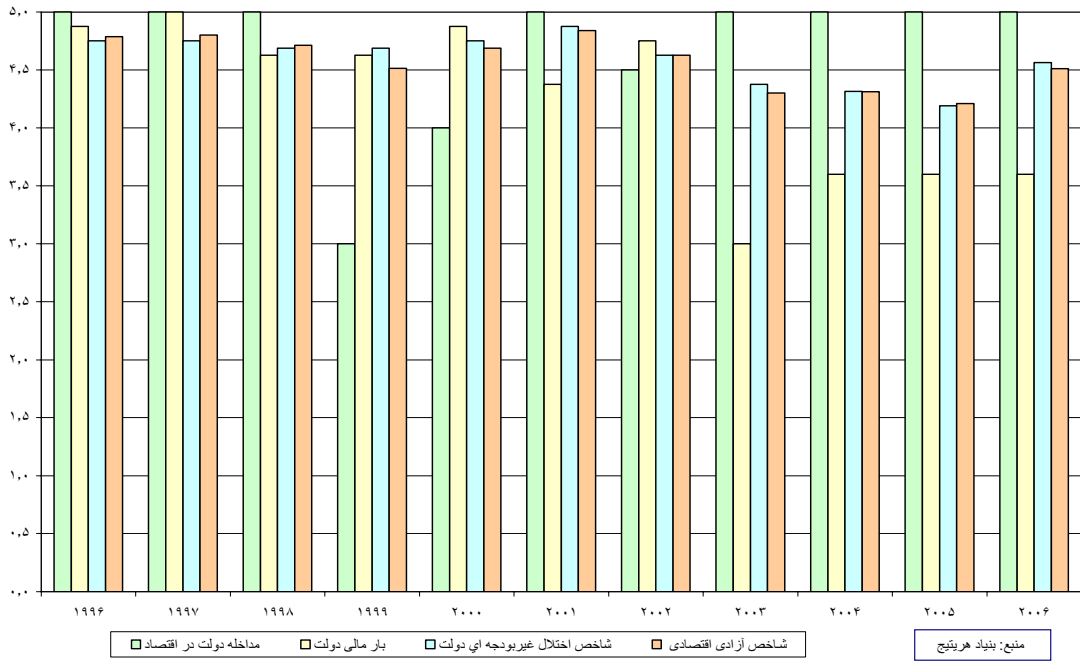
نمودار شماره ۵- اندازه بخش عمومی در اقتصاد ایران



نمودار شماره ۶ - روند منابع بودجه کل کشور ( درصد از GDP )

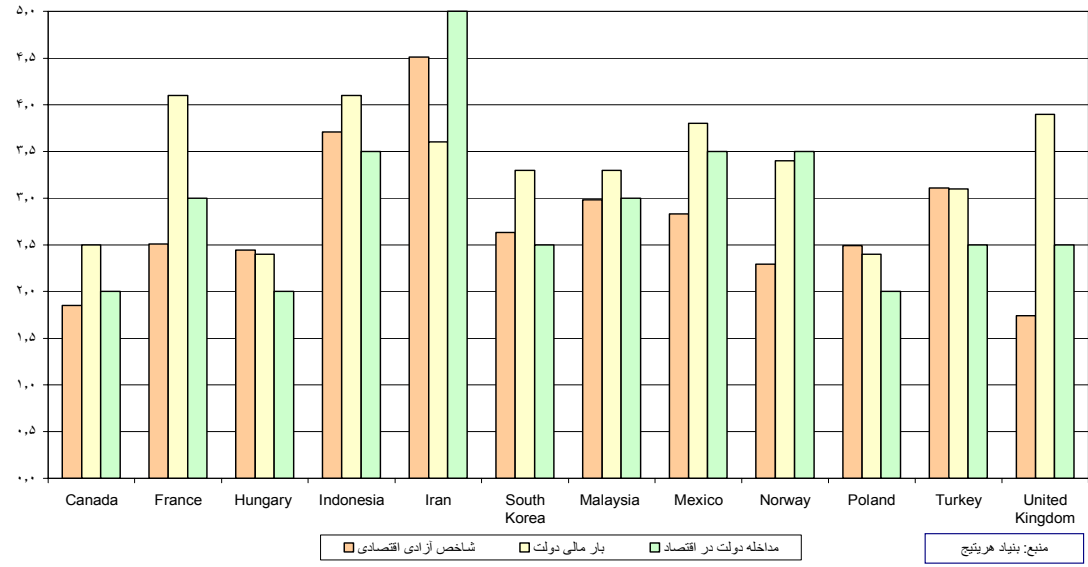


نمودار شماره ۷- روند اختلالات غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد ایران

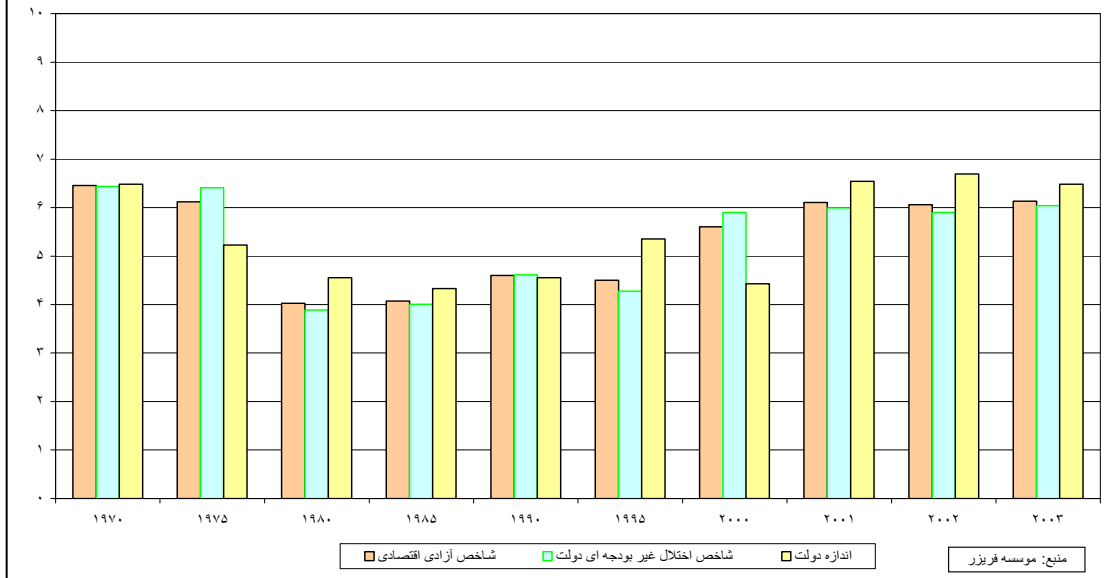




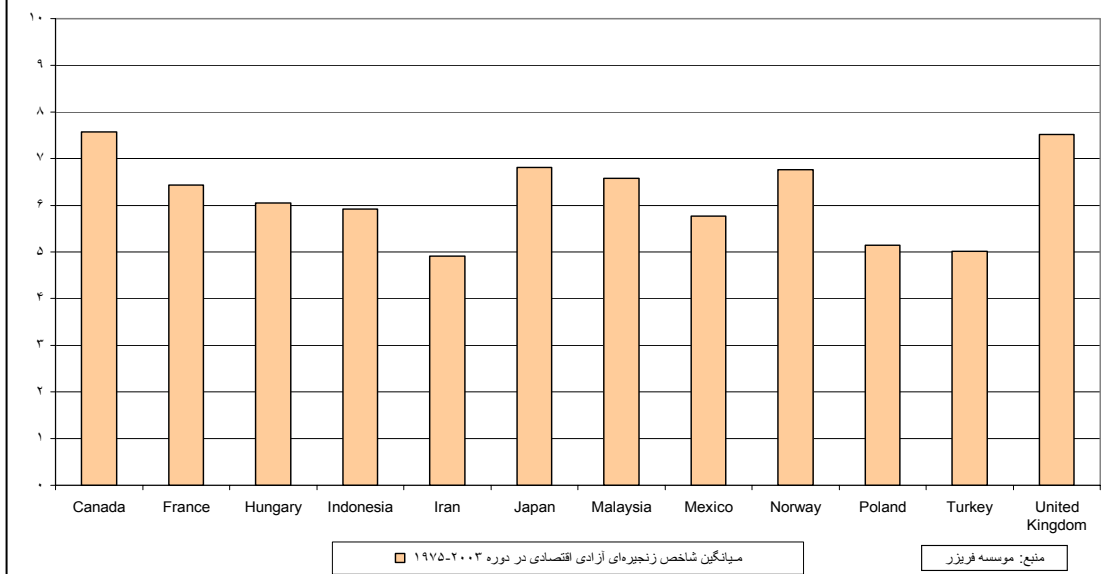
نمودار شماره ۸- مقایسه بین المللی شاخص آزادی اقتصادی در سال ۲۰۰۶



نمودار شماره ۹- روند اختلالات غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد ایران



نمودار شماره ۱۰ - مقایسه بین‌المللی شاخص آزادی اقتصادی



*In the name of God*

## **Government Size in the Iranian Economy**

**Economic Research and Policy Department  
Central Bank of the Islamic Republic of Iran  
August 2007**

### **Abstract**

The present study reviews the size and role of the government in Iranian economy from various aspects, by separating the government activities into three levels such as central government, general government and public sector. The main focus is on the government expenditures and consumptions in these three levels. Moreover, with dividing the government activities into three areas of budgetary, non-budgetary (policies and regulations) and monopolies, the government role in the Iranian economy is being evaluated.

The ratio of the total government expenditures (at each level of activity) to GDP was considered as the government size in this report. The review period was 1973/74-2005/06.

The studies reveal that the government enjoyed the greatest size at all mentioned levels during the booming period of oil revenue (1973/74-1978/79) compared with other review periods. During the imposed war with Iraq (1979/80-1988/89) and in an environment of economic recession, with massive cuts in government spending, Iranian economy witnessed downsizing of the government. During the 1<sup>st</sup> Five-Year Development Plan (FYDP) (1989/90-1993/94), the size of central and general government shrank, while the size of public sector despite remarkable growth of GDP remained relatively unchanged. This was mostly due to the establishment and expansion of State-Owned Enterprises (SOEs) during the course of the 1<sup>st</sup> FYDP.

Stagnation during the 2<sup>nd</sup> FYDP (1995/96-1999/2000), despite noticeable reduction in government spending, raised the ratio of the government expenditures to

GDP, resulting in increase in government size at all levels. The booming period of economic activities during the 3<sup>rd</sup> FYDP (2000/01-2004/05), despite huge increase in government spending, led to downsizing the government at central and general government levels. However, the size of public sector increased. This was owing to noticeable increase in current expenditures of SOEs, banks and institutions affiliated to government. In 2005/06, the government current and development expenditures grew noticeably compared with the previous year, resulting in increasing the size of government at all levels.

Increase in the ratio of SOEs resources to GDP and also the ratio of SOEs budget to total budget during the review periods is indicative of the expansion of the government dominance during the post-revolutionary era. The ratio of the SOEs budget to total budget declined slightly during the 3<sup>rd</sup> FYDP period, showing reduction of government dominance in the economy. However, the mentioned ratios grew exponentially in 2005/06. This hinders achieving the targets set in the 4<sup>th</sup> FYDP (2005/06-2009/10).

Index of economic freedom (according to two international indices) was used in this report to study non-budgetary role of the government in the Iranian economy. The findings confirm that distortions resulting from adoption of the policies and regulations undertaken by the government were noticeable in the review period. These indices indicate reduction in the government non-budgetary distortions in economy during the course of the 3<sup>rd</sup> FYDP (2000/01-2004/05) and increase in the government non-budgetary distortions in 2005/06. Moreover, this report gives a picture of the government size in the Iranian economy through considering estimates of off-budgetary expenditures of the central government. The results indicate that the government size adjusted according to foreign exchange and energy subsidies is larger than the unadjusted figures for the government size in the Iranian economy.

On the whole, the findings give an unfavorable picture of the budgetary and non-budgetary (policies and regulations) dominance of the government as well as monopolies in the Iranian economy during the past years. Furthermore, the results indicate lack of effective supervision on implementation of FYDP laws and the 20-Year Vision Plan, efficient management and transparency required in budgetary system of the country.