

بسمه تعالی

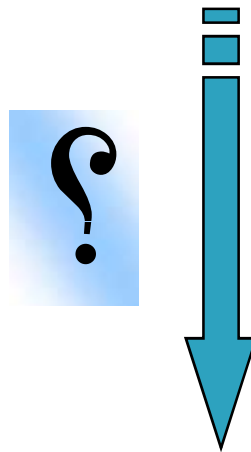
دولت و رشد اقتصادی در ایران

ارائه نتایج یک مطالعه تجربی برای درس اقتصاد ایران

حسن درگاهی

فروردین ۱۳۹۲

فعالیت های دولت



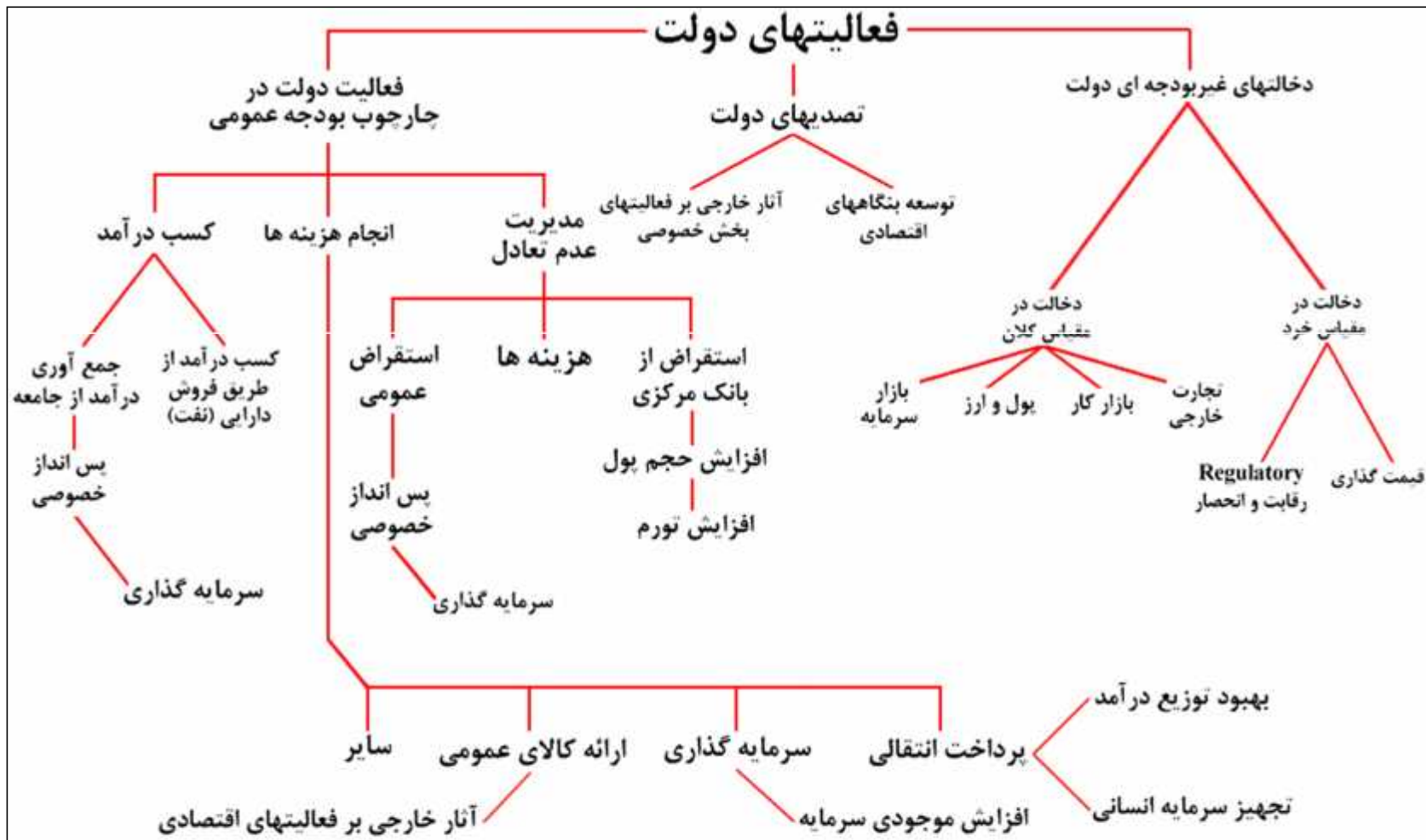
رشد اقتصادی

- در تبیین اثر دولت بر رشد باید به تمامیت حضور دولت در اقتصاد توجه داشت که با سه مکانیزم خود را نمایان می‌سازد.
- **مکانیزم اول:** فعالیت های دولت در چارچوب بودجه عمومی است. هزینه‌های دولت بر اساس مقدار و ترکیب هزینه‌ها و همچنین چگونگی تأمین منابع مالی، اقتصاد را تحت تأثیر قرار می‌دهد.
- **مکانیزم دوم:** نقش دولت در تنظیم سیاست‌ها، قوانین و مقررات است که محیط قانونی، نهادی و حقوقی فعالیت‌های اقتصادی را شکل می‌دهد (دخالت های غیر بودجه ای).
- **مکانیزم سوم:** میزان مالکیت‌ها و تصدی‌های دولتی است که ساختار اقتصادی را از جهت منابع تحت اختیار و حوزه فعالیت‌های بخش خصوصی تعیین می‌کند.

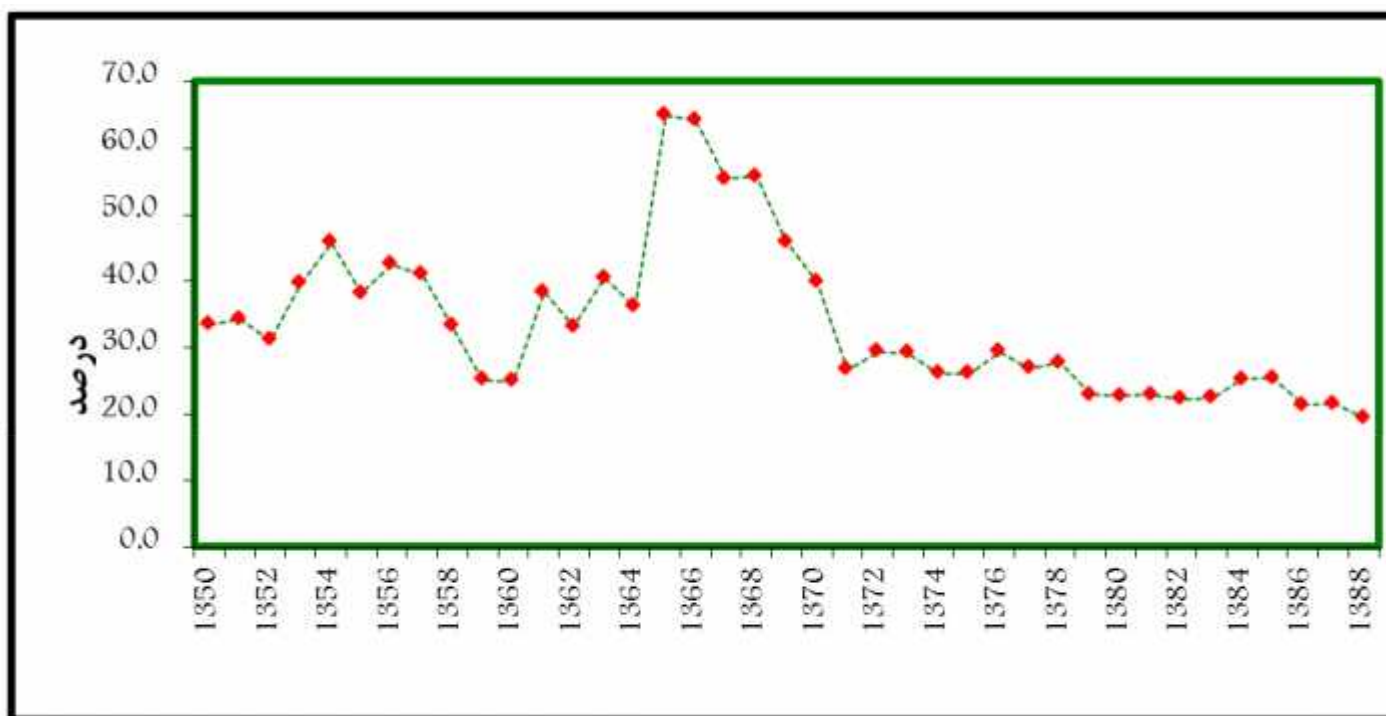
فعالیت های دولت



فعالیت های دولت

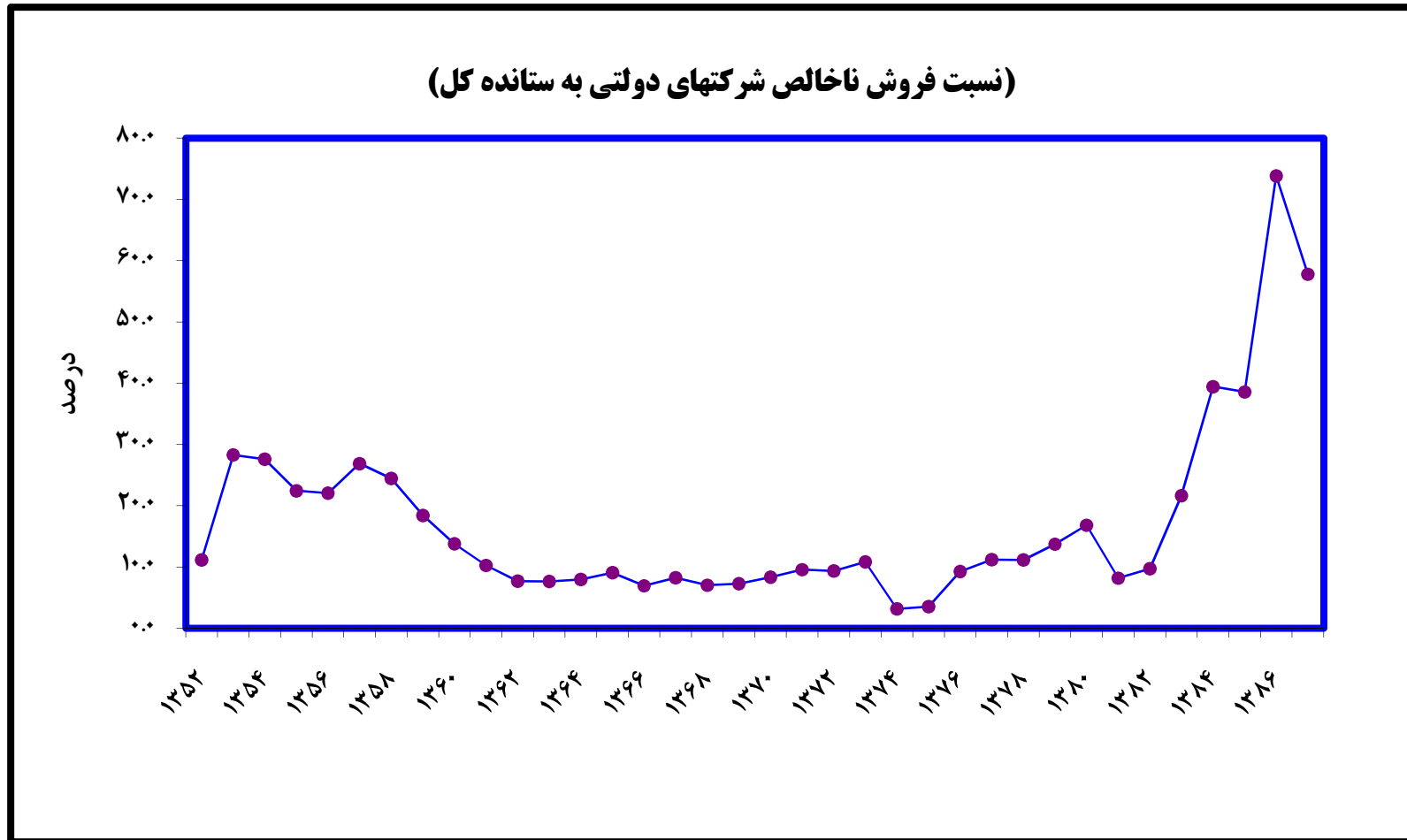


نسبت مخارج عمومی به تولید ناخالص داخلی



نسبت مخارج عمومی دولت به محصول ناخالص داخلی که در سال‌های اولیه بعد از انقلاب روندی نزولی داشت، از سال ۱۳۶۱ با افزایش مخارج ارزی بودجه دولت روندی صعودی می‌یابد که این روند با توجه به رشد ناچیز محصول ناخالص داخلی تا سال ۱۳۶۸ ادامه می‌یابد. از این سال از یک طرف به دلیل پایان جنگ تحمیلی و کاهش مخارج ارزی بودجه دولت و از طرف دیگر به دلیل روند افزایش محصول ناخالص داخلی، همزمان با شروع برنامه اول توسعه روند با نوساناتی نزولی می‌شود. این روند تا سال ۱۳۸۸ ادامه یافته است.

شاخص تصدی های دولت

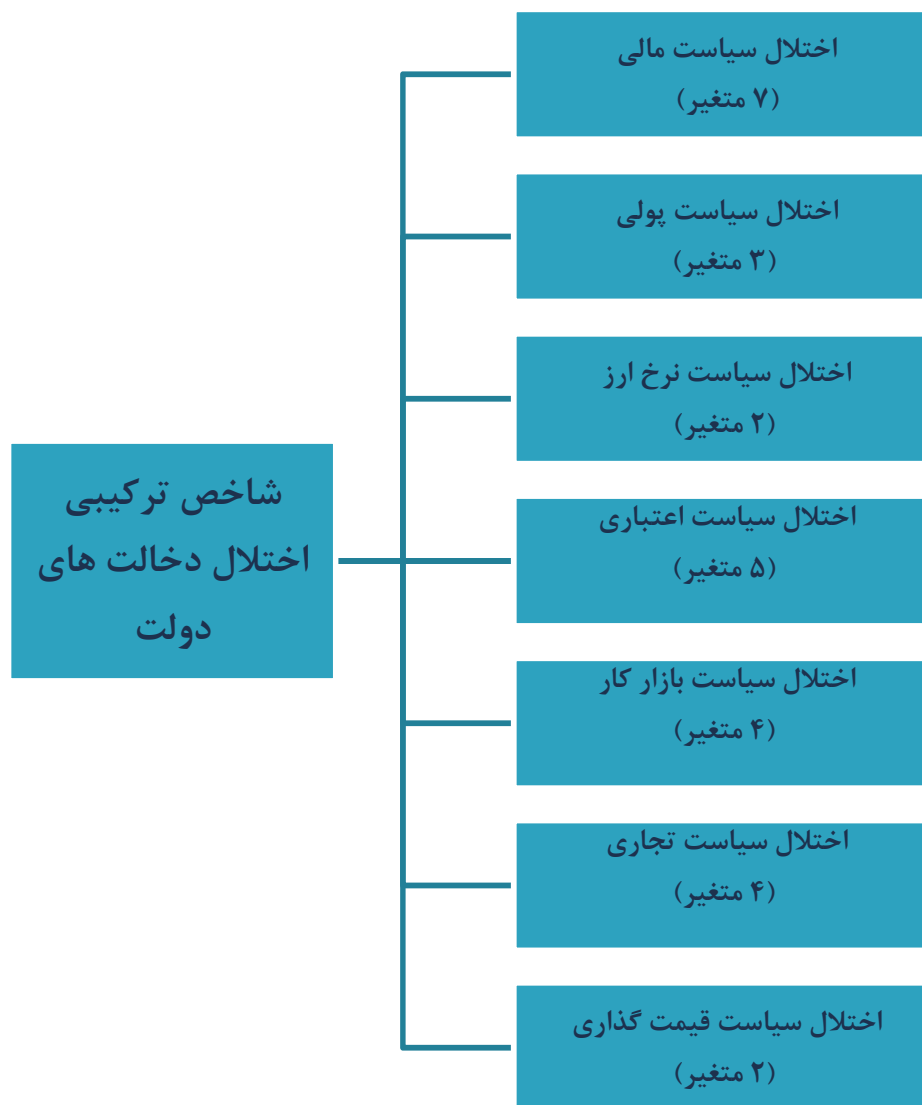


بررسی ابعاد دخالت‌های غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد ایران

ساخت شاخص اختلال سیاست‌گذاری و تنظیمات
دولت

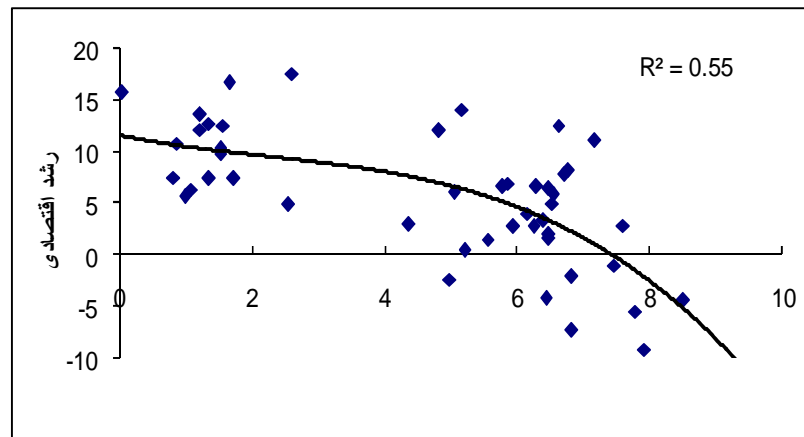
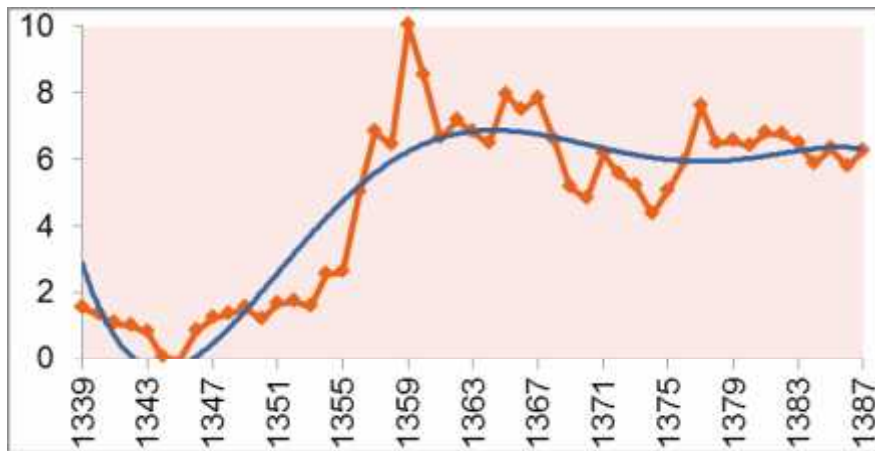
- هدف این بخش بررسی ابعاد دخالت‌های غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد ایران، بر اساس ساخت و اندازه‌گیری شاخص‌های کمی است.
- در این راستا با طبقه‌بندی دخالت‌های دولت در حوزه "سیاست‌گذاری و تنظیمات" به اندازه‌گیری کمی اختلال حاصل از این دخالت‌ها در طی دوره ۸۷-۱۳۴۰ پرداخته می‌شود.
- محاسبه شاخص مهم "اختلال دولت" این امکان را فراهم می‌سازد تا نقش دولت در تحولات رشد اقتصادی ایران، در کنار سایر تعیین‌کننده‌های رشد، به درستی تبیین گردد.

اجزای شاخص ترکیبی اختلال دخالت های دولت



شاخص اختلال سیاست مالی

شاخص ترکیبی اختلال سیاست مالی
($0 =$ کمترین اختلال، $10 =$ بیشترین اختلال)



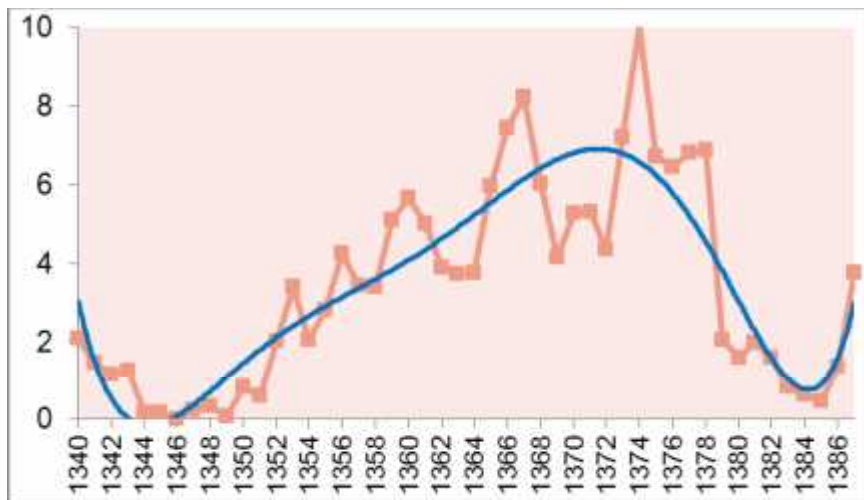
مکانیزم های اختلال :

- تخصیص سیاسی و نه اقتصادی منابع
- بازتوزیع درآمد از طریق یارانه های ناکارا
- هزینه ناکافی در تولید کالاهای عمومی
- اجرای سیاست های مالیاتی ناکارا
- عدم توازن بودجه دولت

اجزای شاخص:

- بهره وری متوسط سرمایه در بخش عمومی دولت،
- انحراف بازده نهایی سرمایه از هزینه بکارگیری سرمایه
- سهم یارانه های مصرفی از کل یارانه های پرداختی
- تفاضل میزان سرانه یارانه پرداختی به ۴۰ درصد طبقه کم درآمد جامعه با میزان سرانه یارانه در حالت پوشش کل جمعیت
- نسبت هزینه امور عمومی و اجتماعی به کل هزینه ها
- نسبت مالیات مستقیم به غیرمستقیم
- نسبت کسری بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی

شاخص اختلال سیاست پولی

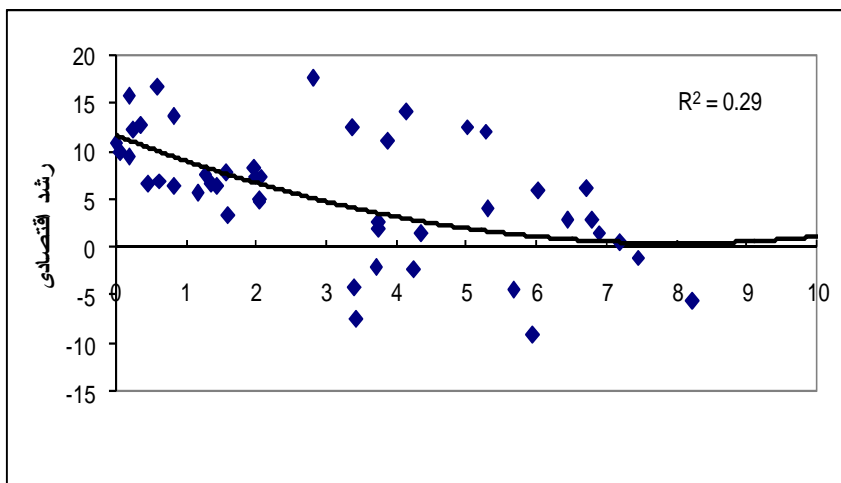


مکانیزم های اختلال :

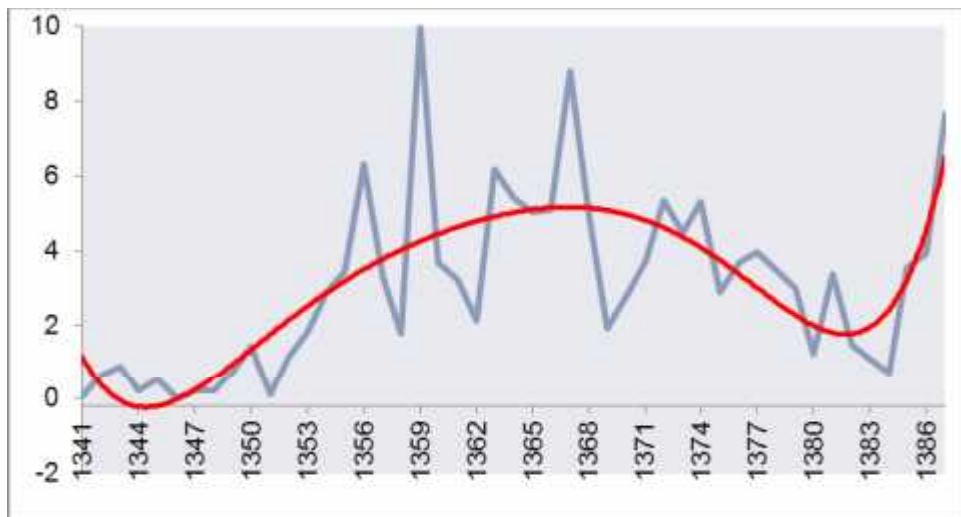
- اجرای سیاست پولی با هدف ایجاد رشد و اشتغال بدون توجه به هدف تورم
- ناکارایی ابزارهای سیاست پولی
- عدم استقلال بانک مرکزی
- ایجاد تورم و نااطمینانی در اقتصاد و غیرقابل پیش بینی شدن آینده توسط عاملان اقتصادی و در نتیجه کوتاه تر شدن افق تصمیمات اقتصادی و کاهش سرمایه گذاری

اجزای شاخص:

- نرخ تورم
- انحراف معیار تورم
- نسبت پایه پولی به حجم نقدینگی



شاخص اختلال سیاست اعتباری و بانکی

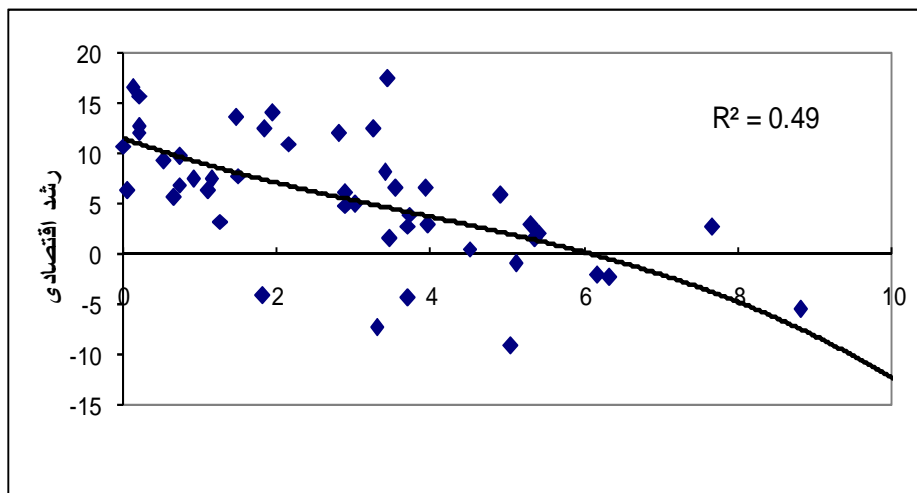


مکانیزم های اختلال :

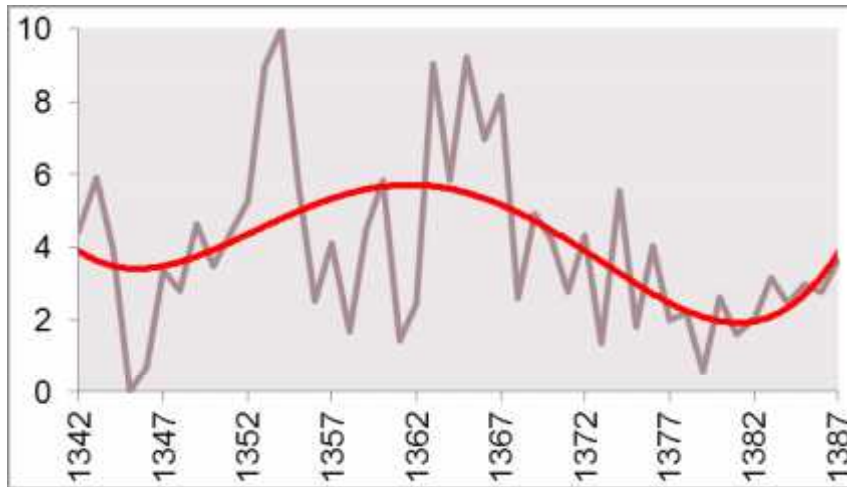
- دخالت در کارکرد تخصیصی بازارهای مالی
- سهمیه بندی اعتبار و تخصیص اعتبارات گزینشی
- کنترل نرخ سود سپرده و وام
- دخالت در کارکرد حاکمیتی بازارهای مالی
- مالکیت دولتی
- تنظیم مقررات ورود به بازار

اجزای شاخص:

- نرخ سود حقیقی موزون سپرده ها
- نسبت بدهی بانکها به بانک مرکزی به کل سپرده ها
- انحراف تسهیلات نظام بانکی به تولید ناخالص داخلی از روند
- انحراف رو به پایین سپرده ها به تولید ناخالص داخلی از روند
- نسبت سپرده های سرمایه گذاری کوتاه مدت به کل سپرده های بلندمدت

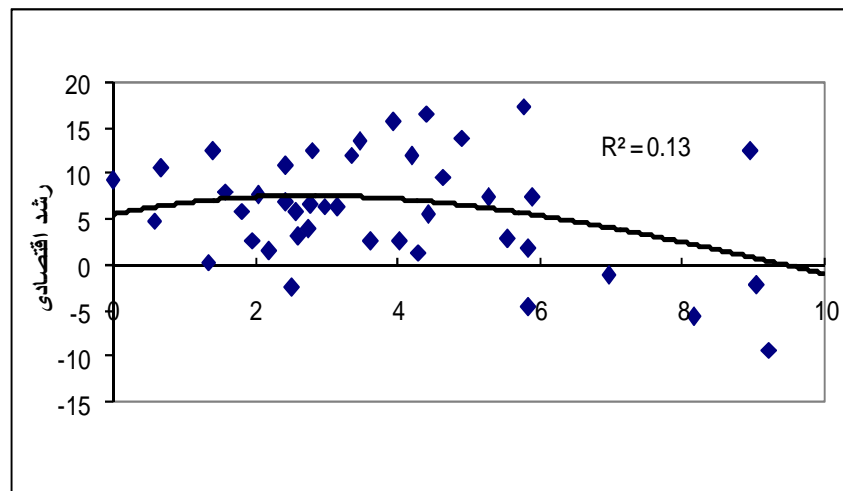


شاخص اختلال سیاست تجاری



• مکانیزم های اختلال :

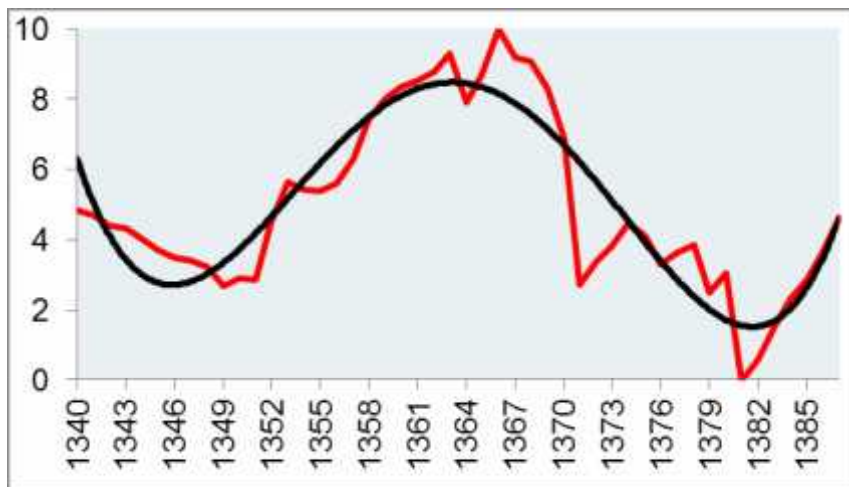
- اعمال محدودیت های تجاری ناکارا و مستمر به صورت موانع تعرفه ای و غیرتعرفه ای بدون توجه به ارتقاء رقابت پذیری
- ساختار تجارت خارجی با اعمال سیاست درون نگر جایگزینی واردات
- بی ثباتی و نوسان در سیاست های تجاری



• اجزای شاخص:

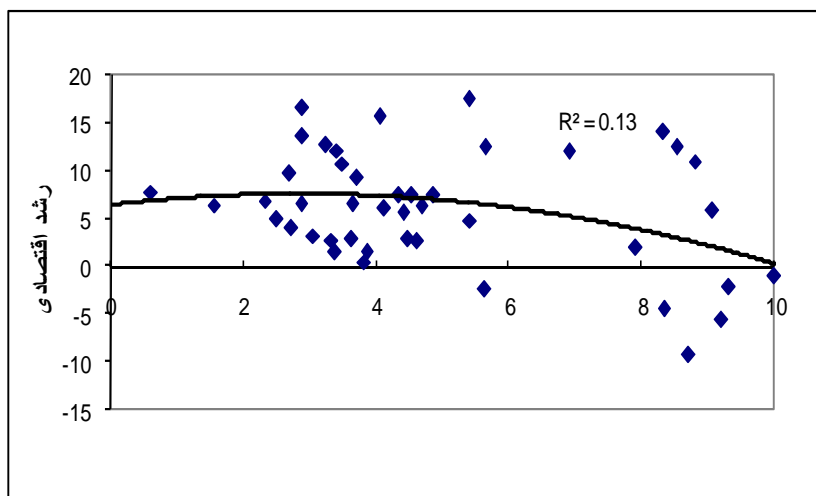
- نرخ تعرفه موزون
- انحراف نرخ تعرفه موزون از روند
- نسبت صادرات صنعتی به تولید ناخالص داخلی
- انحراف معیار واردات

شاخص اختلال سیاست ارزی



مکانیزم های اختلال :

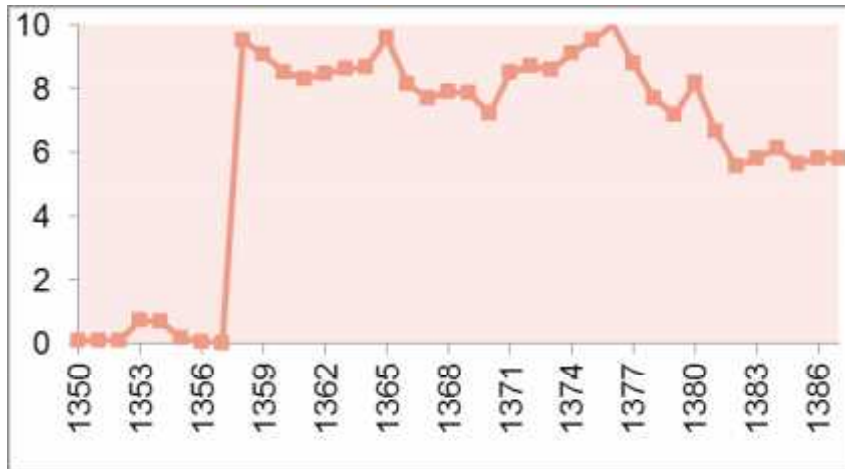
- نظام ارزی مبتنی بر نرخ های ارز دوگانه و چندگانه و بالا بودن پرمیوم نرخ ارز (انحراف نرخ ارز آزاد از نرخ ارز رسمی)
- انتخاب لنگر نرخ ارز برای کنترل هدف تورم
- تعهدات قوی نسبت به هدف نرخ ارز و تثبیت آن: کاهش رقابت پذیری اقتصاد



اجزای شاخص:

- تفاوت بین نرخ ارز رسمی و نرخ ارز بازار موازی.
- نسبت شاخص قیمت کالاهای خارجی به شاخص قیمت کالاهای داخلی به عنوان شاخص نرخ ارز حقیقی

شاخص اختلال سیاست های بازار کار



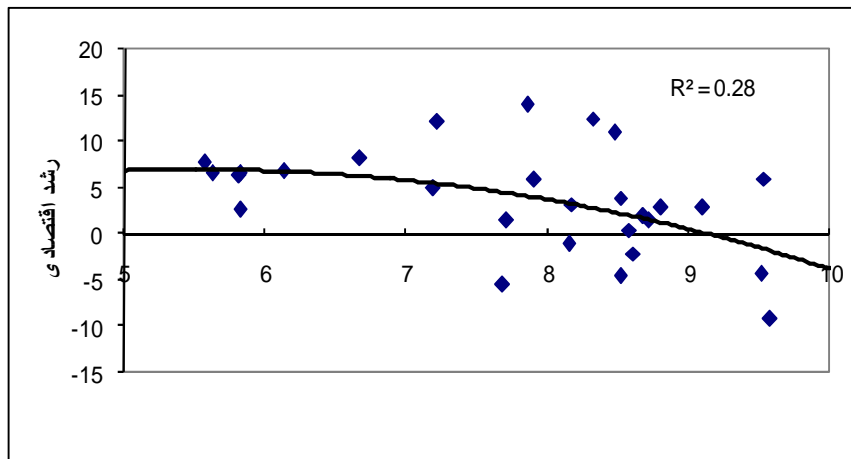
مکانیزم های اختلال :

انعطاف ناپذیری در بازار نیروی کار:

- نبود مکانیزم های تخصیص مجدد نیروی کار (ناکارایی نظام تأمین اجتماعی و نظام آموزشی)
- وجود نیروی کار بزرگ و سازمان یافته در صنایع مورد حمایت و در بخش عمومی

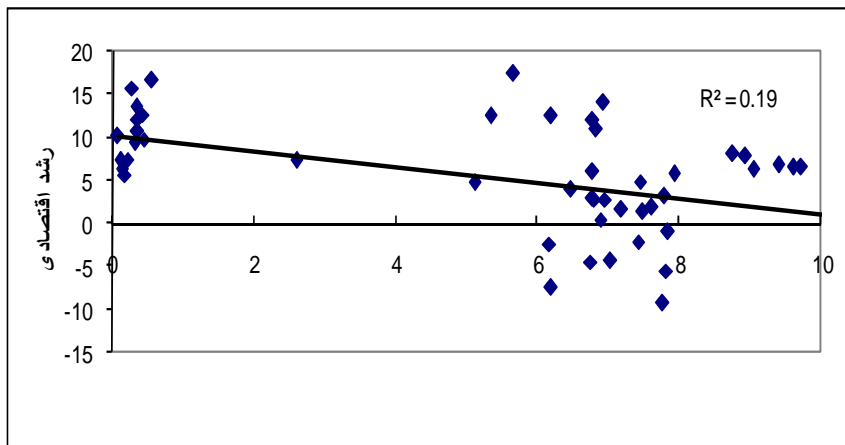
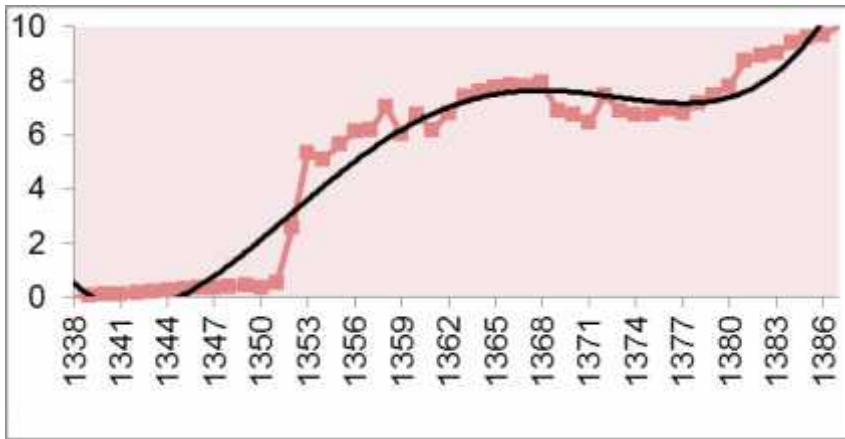
اجزای شاخص:

- نسبت حداقل دستمزد به دستمزد سرانه بخش صنعت به عنوان شاخصی برای ارزیابی قانون حداقل دستمزد
- امکان استخدام و اخراج نیروی کار توسط کارفرما
- انحراف دستمزد حقیقی مورد انتظار از روند، به عنوان شاخصی برای تعدیل دستمزدهای اسمی
- نسبت بیمه بیکاری سرانه به دستمزد سرانه بخش صنعت، به عنوان جانشینی برای متغیر بیمه بیکاری.



شاخص اختلال سیاست های قیمت گذاری

مکانیزم های اختلال :

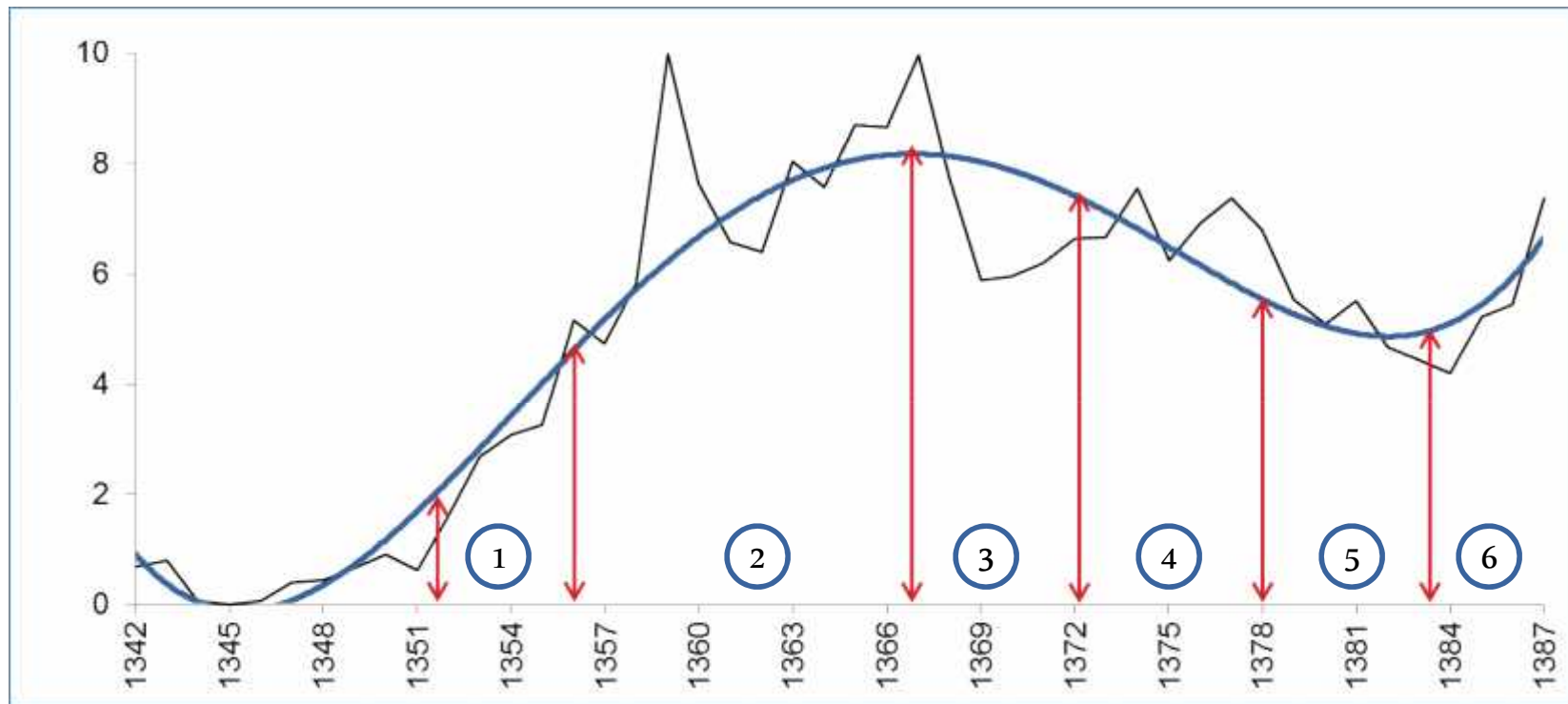


- سیاست قیمت گذاری برای قیمت برخی از نهاده ها، با هدف کاهش تورم دارای پشتوانه نظری و تجربی نیست.
- شواهدی وجود دارد که حتی کنترل ها می تواند به جای کاهش تورم، در نهایت منجر به تورم بیشتر گردد. چرا که کنترل ها باعث انحراف تلاش دولت از تمرکز بر استفاده از سیاست پولی برای مقابله با تورم می گردد.
- کنترل قیمتها و ایجاد محیط رانت باعث می شود که بنگاه ها فارغ از هرگونه دغدغه (اعم از رقابت، بهبود کیفیت محصول، کاهش هزینه تولید) به تولید محصولات کم کیفیت و گران در مقایسه با تولیدات خارجی بپردازند.
- سیاست کنترل قیمت به جهت تشکیل صف برای دریافت کالای سهمیه بندی شده، تلاش برای طفره های قانونی و غیر قانونی از کنترل ها، باعث اتلاف و تخصیص ناکارای منابع و در نهایت منجر به کاهش تولید می گردد.

اجزای شاخص:

- قیمت نسبی محصولات صنعتی
- قیمت نسبی انرژی (بنزین)

روند شاخص اختلال سیاست‌گذاری و تنظیمات دولت (کمترین اختلال = ۰، بیشترین اختلال = ۱۰)



- ۴- دوره ۷۸-۱۳۷۴: سالهای منتظر با برنامه دوم توسعه
- ۵- دوره ۸۳-۱۳۷۹: سالهای منتظر با برنامه سوم توسعه
- ۶- دوره ۸۷-۱۳۸۴: سالهای منتظر با برنامه چهارم توسعه

- ۱- دوره ۵۶-۱۳۵۲: سالهای بعد از شوک مثبت نفتی اول و قبل از انقلاب
- ۲- دوره ۶۷-۱۳۵۷: سالهای انقلاب و جنگ تحمیلی
- ۳- دوره ۷۲-۱۳۶۸: سالهای منتظر با برنامه اول توسعه

تحلیل شاخص در ادوار زمانی مختلف

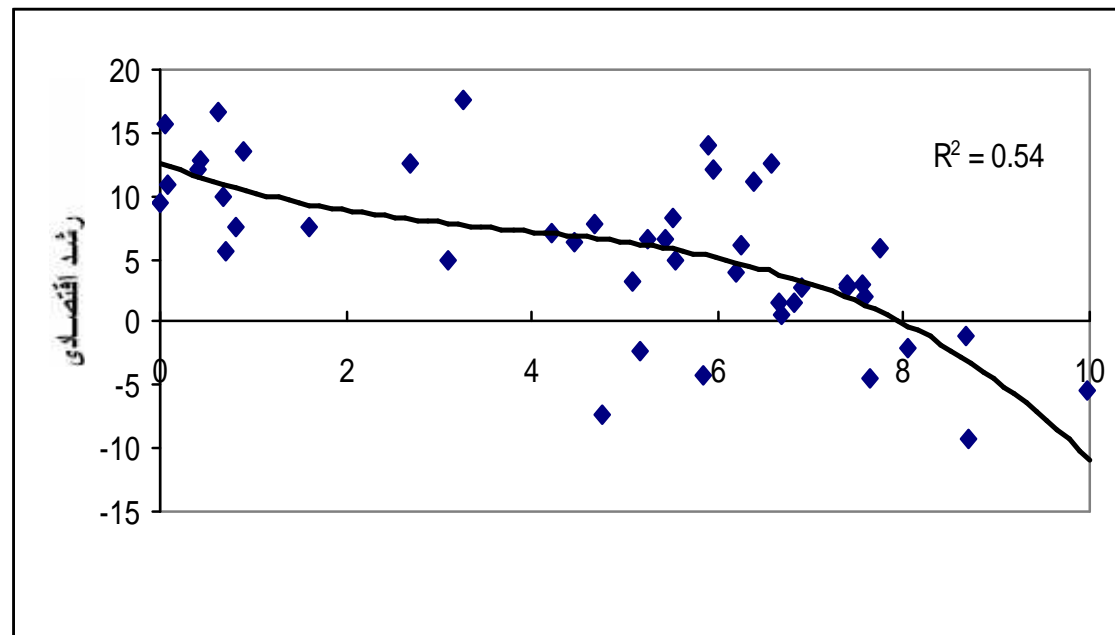
- اختلالات سیاستگذاری و تنظیمات دولت در اقتصاد ایران از سال ۱۳۵۲ با افزایش درآمدهای ارزی نفت و تشدید وابستگی نفتی شروع و با وقوع انقلاب و جنگ تحمیلی از یک سو، و تغییر ساختار اقتصاد ملی به یک اقتصاد دولتی در فضای اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی دیگر، تا سال ۱۳۶۷ بطور فزاینده ای ادامه داشته است.
- با اتمام جنگ و آغاز اجرای سیاست های برنامه اول، روند شاخص اختلال نیز کاهشی است ولی در سالهای پایانی برنامه به جهت عدم انضباط مالی و ارزی و تشدید سیاست های مالی و پولی انبساطی و افزایش کسری بودجه دولت به منظور اجرای سیاستهای بازسازی بعد از جنگ، مجدداً مقدار شاخص اختلال به بیش از عدد ۷ افزایش می یابد.
- در سالهای متناظر با برنامه دوم توسعه، اجرای سیاستهای تثبیت در کاهش اختلال زایی دولت چندان سودی نداشته است زیرا مقدار شاخص در سال پایانی برنامه تنها به ۶/۸ کاهش می یابد.

تحلیل شاخص در ادوار زمانی مختلف

- در سالهای متناظر با برنامه سوم توسعه، اجرای سیاستهای اصلاح ساختار با هدف ارتقاء رقابت و بازنگری نقش دولت و همچنین ایجاد انضباط مالی و پولی و ارزی منجر به کاهش معنادار اختلال سیاستگذاری می شود به طوری که در سال پایانی برنامه مقدار شاخص به حدود ۴/۵ کاهش می یابد.
- در دوره زمانی ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ که سالهای رونق نفتی و افزایش شدید درآمدهای ارزی است همگام با سیاست های انبساطی دولت نهم و فضای نامناسب کسب و کار و سرمایه گذاری بخش خصوصی، اختلال زایی دولت در اقتصاد رو به تزاید گذاشت و مقدار شاخص در سال ۱۳۸۷ به ۷/۴ افزایش یافت که نشان دهنده سطح بالایی از اختلال دولت از طریق اعمال سیاستگذاری است.

رابطه معکوس شاخص اختلال سیاستگذاری دولت با رشد اقتصادی

رابطه معکوس شاخص اختلال و رشد اقتصادی یک رابطه خطی نیست بلکه با افزایش اختلال زایی دولت از سطح متوسط (عدد ۵) میزان کاهندگی رشد اقتصادی به ازای افزایش یک واحد اختلال، بیشتر می شود.



اهمیت نسبی اجزای شاخص اختلال سیاستگذاری دولت

نوع شاخص اختلال	ضریب اهمیت نسبی (درصد)
شاخص اختلال سیاست بانکی و اعتباری	۲۶/۴
شاخص اختلال سیاست مالی	۲۴/۶
شاخص اختلال سیاست پولی	۱۵/۴
شاخص اختلال سیاست بازار کار	۱۳
شاخص اختلال سیاست تجاری و نرخ ارز	۱۱
شاخص اختلال سیاست قیمت گذاری	۱۰/۵

فعالیت‌های دولت و رشد اقتصادی ایران

نتایج بر آورد معادلات رشد

- **اثر درآمدهای دولت بر رشد اقتصادی**
- درآمدهای نفتی بر رشد اقتصادی دارای اثر مثبت است. با این حال بر اساس ادبیات رشد مبتنی بر وفور منابع طبیعی، افزایش درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت در سالهای رونق نفتی از کانال های مختلف اقتصادی، سیاسی و اجتماعی می تواند بر رشد اثر منفی داشته باشد. نتایج نشان می دهد که ضریب درآمدهای نفتی اگر چه مثبت و معنادار است ولی افزایش آن در سالهای رونق نفتی بر رشد اثر کاهنده دارد.
- یکی از منابع تأمین مالی دولت درآمدهای مالیاتی است. این متغیر برخلاف درآمدهای نفتی تحت کنترل دولت است. برای بررسی اثر سیاست های مالیاتی دولت بر رشد اقتصادی در ایران، یک فرم غیرخطی از متغیر نسبت مالیات مستقیم به تولید ناخالص داخلی در معادله رشد در نظر گرفته شد. نتایج نشان می دهد که اثر مالیات مستقیم بر رشد اقتصادی تا سطح بهینه ای مثبت بوده ولی با افزایش آن از سطح مذکور منفی است.
- نحوه تأمین مالی هزینه ها بر رشد اقتصادی اثر می گذارد. افزایش مخارج دولت و تأمین آن از طریق کسری بودجه بر رشد اثر منفی دارد.

نتایج بر آورد معادلات رشد

- **اثر هزینه های دولت بر رشد اقتصادی**
- رابطه U معکوس بین هزینه های کل دولت و رشد اقتصادی مورد تأیید قرار می گیرد. با فرض ثابت نگهداشتن سایر متغیرها، مقدار بهینه اندازه دولت در حوزه فعالیت های بودجه ای در اقتصاد ایران معادل ۳۳/۵ درصد است. نکته مهم آنکه اگرچه اندازه دولت در حوزه فعالیت های بودجه ای کوچکتر از اندازه بهینه است ولی مقدار شاخص اختلال دخالت های دولت در حوزه سیاستگذاری و تنظیمات بیش از متوسط است.
- در میان هزینه های دولت رابطه میان هزینه های عمرانی و رشد اقتصادی مثبت است و رابطه میان هزینه های جاری و رشد اقتصادی منفی است. از آنجا که اجزاء هزینه های جاری دولت اثرات متفاوتی بر رشد اقتصاد می گذارد آن را به دو جزء هزینه های جاری دولت در امور سرمایه انسانی و سایر امور تقسیم کردیم. نتایج به دست آمده حاکی از آن است که رابطه مثبت معنادار میان هزینه های جاری دولت در امور سرمایه انسانی و رشد وجود دارد. در مقابل رابطه میان هزینه های جاری دولت در سایر امور و رشد اقتصادی به شکل U معکوس است.

نتایج بر آورد معادلات رشد

- **اثر شاخص اختلال دولت بر رشد اقتصادی**
- نتایج حاکی از آن است که اثر اختلال ناشی از مداخلات سیاستگذاری دولت بر رشد اقتصادی در ایران منفی و معنادار است.
- **اثر شاخص تصدی های دولت بر رشد اقتصادی**
- تصدی های دولت در مراحل اولیه سبب بهبود کارکرد اقتصاد می شود و پس از آن به دلیل عدم کارایی بخش دولتی رشد اقتصادی کاهش می یابد. باید توجه داشت که در سالهای رونق نفتی اخیر روند شاخص تصدی های دولت به شدت فزاینده بوده است. بر اساس نتایج بدست آمده، مقدار بهینه شاخص تصدی های دولت با حذف اثر رونق نفتی، حدود $17/6$ درصد محاسبه می شود. مقایسه مقدار بهینه با عملکرد شاخص در سال های اخیر نشان دهنده افزایش شدید حجم تصدی های دولت از سطح بهینه خود است.
- **نتیجه کلی:** نتایج به دست آمده نشان می دهد که دولت در فعالیتهای بودجهای کمتر از مقدار بهینه و در فعالیتهای تصدی گری بیشتر از مقدار بهینه عمل می کند.