

رفتارهای مالی دولت و عملکرد بلندمدت اقتصاد ملی: آسیب‌ها و آموخته‌ها

فرشاد مؤمنی^۱، سمانه گلاب^۲

تاریخ دریافت: ۹۳/۰۲/۰۵

تاریخ پذیرش: ۹۳/۰۶/۲۸

چکیده

در مقاله حاضر با استفاده از روش تحلیلی-تاریخی و بر اساس نظریه‌های «دولت غارتگر» و رویکرد «فرآیند انتخاب»، وضعیت بودجه ریزی کشور در ۱۵۰ سال گذشته مورد بررسی قرار گرفته و با استناد به نظریه‌های فوق، تأثیر رفتار مالی دولت بر روند توسعه کشور تحلیل شده است. بدین منظور در بخش نخست این مقاله، تعریف ماهیت دولت در نظریه‌های اقتصادی آمده است. در بخش دوم با مروری بر انقلاب انگلستان در ربع پایانی قرن ۱۷، تأثیر تغییر ماهیت دولت و به دنبال آن، اصلاح نظام مالی - که در روند این انقلاب به وقوع پیوست - بر شکل‌گیری انقلاب صنعتی و توسعه این کشور، مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بخش سوم با مروری بر تاریخ معاصر ایران، این موضوع که آیا تغییر در حوزه سیاست در عمل به تغییر در ماهیت دولت، اصلاح

^۱ دانشیار، دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده اقتصاد؛ farshad.momeni@gmail.com (نویسنده مسئول)

^۲ دانشجوی دکتری، دانشگاه الزهرا، دانشکده علوم اجتماعی و اقتصادی؛ smn.golab@gmail.com

نظام مالی این نهاد و قرار گرفتن کشور در مسیر توسعه انجامیده یا خیر، بررسی شده است. در بخش چهارم نیز ۲ تجربه در زمینه اصلاح ساختار مالی دولت را بازگو کرده و نتایج هر کدام را بررسی می‌کنیم. آنچه که از این بررسی به دست آمد این است که اگرچه تحولات مهم در عرصه حکومت در مقاطعی توانسته است تغییراتی در جهت بهبود فرآیند بودجه ریزی کشور ایجاد کند، اما این تغییرات بیشتر مقطعی و در مواردی متکی به افراد خاص درون مجموعه دولت (و نه تغییر ساختار دولت) بوده و با تغییر افراد روندهای اصلاحی نیز متوقف شده‌اند.

واژگان کلیدی: جایگاه دولت، دولت‌های نفتی، بودجه ریزی

طبقه‌بندی JEL: H11, H61

۱. مقدمه

یکی از موضوعات بسیار مهم در حوزه اقتصاد بحث مالیه عمومی است. این موضوع را می‌توان تا حدی ناشی از گسترش نقش دولت‌ها در اقتصاد دانست. اما به طور خاص و در مورد کشورهای در حال توسعه، اهمیت موضوع مالیه عمومی به گونه‌ای است که گفته می‌شود حرکت در مسیر توسعه بدون حل مشکلات حوزه مالیه عمومی امکانپذیر نیست. برای درک اهمیت مسائل حوزه مالیه عمومی در گام اول باید درباره دولت و جایگاه آن در اقتصاد، شناخت حاصل شود. به طور کلی دو نوع رویکرد در مواجهه با نحوه حضور و جایگاه دولت در اقتصاد وجود دارد: نخست، نظریاتی که در مورد محدوده وظایف دولت در اقتصاد مطرح می‌شوند. دوم، نظریاتی که تبیین ماهیت دولت و سازوکار درونی این نهاد را محدوده کار خود قرار داده‌اند. در حوزه ماهیت دولت اقتصاددانان چگونگی رفتار دولت در اقتصاد و جهت‌گیری‌های دولت در رابطه با کسب درآمد و چگونگی مخارج را با توجه به ماهیت دولت تبیین کرده و توضیح می‌دهند.

بر این اساس، در این مقاله تلاش شده تا با روش تحلیلی-تاریخی، اهمیت اصلاح در نهاد دولت و به طور خاص نظام مالی آن در روند توسعه شرح داده شود. پرسش اصلی در پژوهش این است که «آیا تغییر در حوزه سیاست در عمل به تغییر در ماهیت دولت، اصلاح نظام مالی این نهاد و قرار گرفتن در مسیر توسعه انجامیده است یا خیر؟». بر این

اساس، فرضیه تحقیق این‌گونه مطرح شده که تغییر در حوزه سیاست و تغییر قوانین، نتوانسته اصلاحات بلندمدت و پایداری را در رفتار مالی دولت به وجود آورد. در بخش نخست این مقاله، تعریف ماهیت دولت در نظریه‌های اقتصادی و تأثیر آن بر مالیه عمومی آمده است و به طور خاص روی ماهیت دولت نفتی و چگونگی جهت‌گیری‌های مالیه عمومی در این ساختار تمرکز شده است. در بخش دوم با مروری بر تجربه آنچه که انقلاب شکوهمند انگلستان^۱ خوانده می‌شود، تأثیر تغییر ماهیت دولت و به دنبال آن، اصلاح نظام مالی - که در روند این انقلاب به وقوع پیوست - بر شکل‌گیری انقلاب صنعتی و توسعه این کشور، بررسی شده است. در نهایت با مروری بر تاریخ معاصر ایران سعی شده به پرسش اصلی این مقاله پاسخ داده شود.

۲. مروری بر ادبیات موضوع

۲.۱. اهمیت دولت و مالیه عمومی

زمانی که بحث ماهیت دولت در اقتصاد مطرح می‌شود، منظور بررسی انگیزه و اهدافی است که دولت با توجه به آن در اقتصاد دخالت کرده و سیاست‌های خود را براساس دستیابی به آن اهداف تنظیم می‌کند. به طور کلی دو تبیین در مورد ماهیت دولت در اقتصاد وجود دارد؛ «نظریه قرارداد» و «نظریه غارتگری».

در «نظریه قرارداد» که مدت‌ها به‌عنوان نظریه غالب در حوزه اقتصاد مطرح بود، گفته می‌شود دولت محصول یک قرارداد اجتماعی و نماینده جامعه است و سیاست‌هایی که در جامعه دنبال می‌کند را با هدف حداکثر کردن تابع رفاه جامعه شکل می‌دهد (تسلیمی، ۱۳۸۸: ۲۲۰).

در مقابل «نظریه غارتگری» مطرح می‌کند، فرض دولت خیرخواهی که به دنبال حداکثر کردن رفاه جامعه بر اساس یک قرارداد است با آنچه در دنیای واقعی دیده می‌شود، مغایرت دارد. «السن» از اقتصاددانان مطرح قرن بیستم بر اساس تحلیل دولت غارتگر، دو نوع دولت را مطرح می‌کند: ۱- دولت غارتگری که با شیوه عمل راهزن ساکن رفتار می‌کند. ۲- دولت غارتگر با شیوه رفتار دزد دریایی.

برای توضیح بیشتر در این زمینه، وی به چگونگی شکل‌گیری دولت‌ها در جوامع ابتدایی اشاره می‌کند و توضیح می‌دهد، در جوامع ابتدایی که افراد در قالب گروه‌ها و

^۱ Glorious revolution

قبایل مختلف برای گذران زندگی به فعالیت مشغول بوده‌اند، بین افراد یک گروه همبستگی بسیاری وجود دارد، اما بین قبایل، تضاد منافع جدی برقرار است. در این حالت، قبیله‌ای که قدرت بیشتری داشت، این انگیزه را می‌یافت که قبایل دیگر را سرکوب کرده و با برقراری یک آرامش نسبی، بخشی از دستاورد قبایل دیگر را تصاحب کند؛ در نتیجه برای گروه‌های بزرگتر از قبایل، به‌طور طبیعی دولت پدید آمد و این ضرورت به خاطر قراردادهای اجتماعی نیست، بلکه به خاطر منافع شخصی معقول در میان آنهایی است که می‌توانند از ظرفیت خشونت خود برای کنترل قدرت دیگران استفاده کنند (السن، ۱۳۸۲: ۱۴۰). از آنجایی که هدف این گروه برای برقراری نظم، استفاده از مازاد حاصله است، قبیله حاکم (یا به عبارتی دولت با شیوه رفتاری راهزن ساکن) انگیزه دارد تا جایی که منافع او ایجاب می‌کند، کالاهای عمومی که می‌توانند تولید را بالا ببرند، ارائه کند (همان: ۱۴۱). در نتیجه، ارائه کالاهای عمومی برگرفته از نفع شخصی حاکمان و محدود به منافع آنهاست. در عین حال، دولت در این حالت با خطر وجود گروه‌های دیگر که امکان مقابله با او و تهدید قدرتش را دارند، نیز روبه‌رو است. در این راستا، دولت امتیازاتی را به‌طور خاص برای این گروه‌ها فراهم می‌کند تا انگیزه مقابله در آنها از بین برود و به حفظ وضع موجود کمک کنند. حاصل فرآیند فوق، یک نظم ابتدایی است که در اکثر جوامع اولیه وجود داشته و در اصطلاح اقتصادی به آن «دولت طبیعی» گفته می‌شود (نورث، والیس و وینگاست، ۱۳۸۵: ۱۲).

در نقطه مقابل، دولت با ماهیت رفتاری دزد دریایی قرار دارد. در این حالت، منافع این غارتگر در هر جامعه کوتاه‌مدت بوده و از این رو انگیزه‌ای برای ایجاد فضای مناسب جهت کسب و کار بهتر، ارائه کالاهای عمومی و استفاده از مازاد حاصل از آن در بلندمدت در بین گروه قدرتمند (دولت) وجود ندارد؛ در این شکل حکومتی، دولت به منافع کوتاه مدت توجه دارد. در این جوامع، تولید مازاد بر نیاز صورت نگرفته و انگیزه برای سرمایه‌گذاری جهت دستیابی به دستاوردهای بلندمدت، در آینده وجود ندارد (السن، ۱۳۸۲: ۱۴۲).

سه تعریف فوق را می‌توان تعاریف مرجع در رابطه با ماهیت دولت دانست که دولت‌ها با توجه به ساختار سیاسی خود ممکن است تلفیقی از این ویژگی‌ها را در رفتار و سیاستگذاری خود نشان دهند.

تفاوت در تعریف ماهیت دولت، به تفاوت‌های نظری در حوزه مالیه عمومی دولت انجامیده است. در نظریات اقتصاد کلاسیک که تحلیل‌ها درباره ماهیت دولت بر اساس نظریه قرارداد است، نظریات در حوزه مالیه عمومی محدود به تحلیل‌ها در خصوص انتقال بار مالیاتی و شمول مالیاتی است. در این تحلیل‌ها، اقتصاددانان در محدوده‌ای معین اثرات برقراری یک مالیات خاص را بر رفتار اشخاص و بنگاه‌های اقتصادی در سطح خرد و بر عرضه، تقاضا و قیمت‌ها در سطح کلان بررسی می‌کنند (بوکانان، ۱۳۸۴: ۱۸۳). در سطح دولت نیز این تحلیل‌ها حول محور «تحلیل امکان» می‌چرخد. به این معنی که توجه می‌شود دولت‌ها چه مقدار درآمد در اختیار دارند و با توجه به آن، چه میزان کالای عمومی می‌توانند ارائه کنند (همان: ۱۸۵).

در مقابل و بر اساس تعاریف صورت گرفته در حوزه ماهیت دولت غارتگر، مبحث دیگری در حوزه مالیه عمومی با عنوان توجه به «فرآیند انتخاب» مطرح شد. در این تعریف گفته می‌شود نهادهای مختلف که هریک نماینده و صاحب منافع خاص هستند در فرآیند انتخاب دخالت دارند و تعامل میان این نهادها در تعیین نتایج تخصیص منابع اهمیت بسیاری دارد (جمسی و دیگران، ۱۳۸۳: ۲۲). در نتیجه، پیش از ارائه هر نظریه‌ای در حوزه مالیه عمومی، باید این گروه‌ها و منافع آنها را شناخت و به تحلیل رفتار آنها در این حوزه‌ها پرداخت. بر این اساس، باید به سه حوزه رفتار مالیات‌دهندگان (مردمی که از نظم حاصل از وجود دولت سود می‌برند)، رفتار مالیات‌گیرنده (دولتی که نظم را برقرار کرده و به ازای آن بخشی از تولید جامعه را تصاحب می‌کند) و شیوه هزینه کردن مالیات‌ها توجه شود. در این رابطه توضیح داده می‌شود، در حالی که در یک جامعه دولت رفتار خود را به شیوه راهزن ساکن شکل می‌دهد، از دو راهبرد مالیات پنهان (که به افزایش سهم مالیات‌های غیرمستقیم در اقتصاد می‌انجامد) و روش‌های غیرمالیاتی که منجر بانحصارهای دولتی می‌شود، استفاده می‌کند. در مواقعی نیز دولت به مصادره اموال و نقض حقوق مالکیت روی می‌آورد (تسلیمی، ۱۳۸۵: ۲۳۵).

در طرف مقابل مالیات‌دهندگان قرار دارند. مالیات‌دهندگان در این ساختار سعی می‌کنند با عاملان جمع‌آوری مالیات وارد مذاکره شوند که در این صورت فساد مالیاتی بروز می‌کند. در حالت دیگر، آنها ممکن است تولید و سرمایه‌گذاری را تا حد حداقل معاش کاهش دهند (همان: ۲۳۵).

در سمت مخارج نیز از آنجا که دولت در پی کسب رانت و حفظ قدرت خود است، از یک سو امتیازاتی را به گروه‌هایی که تهدیدکننده قدرتش هستند می‌دهد و از سوی دیگر هزینه‌های بسیاری را صرف تدارک نیروی نظامی می‌کند اما از طرف دیگر از آنجا که منبع درآمد دولت درآمدهای جامعه است، تا جایی که منافع دولت از هزینه‌هایش بیشتر باشد، به ارائه کالای عمومی هم می‌پردازد (همان: ۲۳۶).

این نوع رفتار دولت - که گفته می‌شود بر اکثر جوامع در حال توسعه حاکم است - اگرچه به دولتی با شیوه رفتاری دزد دریایی مزیت دارد، امانی تواند دستیابی به رشد اقتصادی را تضمین کرده و باعث افزایش سرمایه‌گذاری و به دنبال آن افزایش تولید باشد، چراکه از حقوق اکثریت در فرآیند تصمیم‌گیری، چشم‌پوشی شده است. از این رو گفته می‌شود گام اول در دستیابی به توسعه، تغییر ماهیت دولت است (نورث و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۱۶-۱۱۵). حرکت در این مسیر نیز در گرو اصلاح رابطه «دولت با مردم» و «دولت با مالیه عمومی» است.

۲.۲. ماهیت دولت و مالیه عمومی در یک ساخت رانتی

در مباحث قبل در تعریف ماهیت دولت، فرض نانوشته‌ای وجود داشت درباره این که دولت‌ها منابع درآمدی خود را از تولید جامعه کسب می‌کنند. به این طریق که یا قسمتی از تولید جامعه را به عنوان مالیات از مردم می‌گیرند یا از طریق مصادره‌ها و انحصارها، قسمتی از منابع جامعه را به تملک خود درمی‌آورند. این شیوه کسب درآمد اگرچه در همه دولت‌ها وجود دارد، اما در بعضی کشورها، دولت به منابع درآمدی دیگری نیز دسترسی دارد که اهمیت منابع پیش‌گفته را کاهش می‌دهد. درآمد حاصل از فروش دارایی‌های کشور یا استقراض خارجی، چنین ویژگی‌ای دارند.

از منظر درآمدی، وابستگی دولت‌ها به درآمدهای رانتی، باعث می‌شود دولت‌ها به مالیات و وابستگی کمتری داشته باشند (خیرخواهان، ۱۳۸۵: ۱۲۳)، در مقابل با این که این دولت‌ها درآمد اندکی از جامعه می‌گیرند، برنامه‌های رفاهی گسترده‌ای ایجاد می‌کنند و به همین دلیل حوزه دخالت این دولت‌ها در اقتصاد بسیار گسترده است. علاوه بر این، دولت‌های رانتی منابع عظیمی را صرف تشکیل ارتش‌های بزرگ می‌کنند تا بتوانند از این طریق گروه‌هایی که تهدیدکننده دسترسی آنها به منابع رانت هستند، کنترل کنند (رنانی، ۱۳۸۷: ۲۰-۱۹). مورد دیگر این که رانت باعث ظهور گروه‌های ذی‌نفع قدرتمند

در اطراف بخش‌های تولیدکننده یا تخصیص‌دهنده رانت می‌شود. این گروه‌ها تلاش می‌کنند تا با نفوذ در دولت، سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های دولت را به سمت‌وسویی ببرند که منافع آنها را در جامعه تأمین کند؛ هرچند این سیاست‌ها به ضرر کل جامعه باشد. برآیند رفتارهای فوق، دولت رانتهی را به دولتی تبدیل می‌کند که از یک سو دیوانسالاری ضعیفی دارد، چراکه تحت نفوذ نهادهای قدرتمند اطراف خود است و از سوی دیگر به دلیل پایین بودن سهم مالیات در درآمدهای دولت، ارتباط ضعیفی با جامعه دارد. توجه به این عوامل نشان می‌دهد، اصلاح مالیه عمومی در یک ساختار رانتهی از اهمیت بیشتری نسبت به دیگر کشورهای در حال توسعه برخوردار است.

۳. قانون فراتر از فرادستان؛ مروری بر تجربه انقلاب انگلستان

آنچه که تا اینجا به آن اشاره شد، بررسی اهمیت اصلاح رفتار دولت در اقتصاد و به‌طور خاص اصلاح رفتار مالی این نهاد در نظریه‌های اقتصادی بود. اگر بخواهیم تأثیر این تغییر را در فرایند توسعه کشورها بهتر درک کنیم، مرور تجربه انگلستان و بررسی زمینه‌هایی که منجر به انقلاب صنعتی در این کشور متقدم توسعه شد، می‌تواند تا اندازه‌ای گویای این اهمیت باشد.

اقتصاددانان در توضیح زمینه‌هایی که باعث بروز انقلاب صنعتی در انگلستان شد، به وقایع سال‌های ۱۶۸۸ و ۱۶۸۹ که به انقلاب شکوهمند معروف است، اشاره می‌کنند؛ انقلابی که طی آن روابط بین اجزای حکومت انگلستان - که شامل دربار و پارلمان بود - و رابطه حکومت با مردم تغییر پیدا کرد (ستاریفر، ۱۳۹۱: ۲۳).

اگر بخواهیم یک چشم‌انداز کلی از وضعیت انگلستان در دوران مورد اشاره داشته باشیم، می‌توان گفت؛ پیش از انقلاب و در دوران سلطنت خاندان تئودور، حکومت انگلستان به‌صورت پادشاهی مشروطه بود. در این ساختار، در کنار دربار، پارلمان قرار داشت که از دو مجلس عوام و اعیان تشکیل می‌شد. اگرچه در چارچوب ظاهری دربار و پارلمان باهم بر کشور حکومت می‌کردند، اما پارلمان به‌طور جدی در اداره مملکت دخالت نداشت و تنها زمانی تشکیل جلسه می‌داد که دولت نیازمند بودجه بیشتر بوده و برای این کار به تصویب پارلمان احتیاج داشت.

نتیجه چنین رویکردی در اداره کشور، بدهی‌های کلان و کسری بودجه‌هایی بود که در زمان الیزابت آخرین پادشاه این خاندان، باقی ماند (سویشر، ۱۳۸۶: ۱۲). الیزابت

وارثی نداشت، از این رو پس از مرگ وی دستور پارلمان، پادشاه اسکاتلند از خاندان سلطنتی تئودور به پادشاهی رسید.

با تغییر خاندان سلطنتی از تئودورها به استوارت‌ها، به دلیل این‌که پادشاه جدید مقبولیت کافی نزد مردم نداشت و البته بالا گرفتن اختلاف‌های مذهبی بین پارلمان و دربار، پارلمان خواستار قدرت بیشتر در اداره حکومت و پایبندی شاه به قانون شد، چراکه در همان سال‌های ابتدایی و برخلاف قانون، شاه چارلز اول (شاه دوم این خاندان) برای تأمین بدهی و مخارج دربار اقدام به مالیات‌گیری بیشتر و اخذ وام اجباری از ثروتمندان کرد. این اختلاف‌ها در نهایت به محاکمه و اعدام چارلز اول پادشاه انگلستان انجامید.

با این حال، این اتفاق در عمل تغییری در شرایط حکومت به وجود نیاورد. مشکلات مالی دربار، افزایش مالیات‌ها برخلاف قانون، قرض گرفتن بی‌رویه از بانک‌ها که از دلایل نارضایتی پارلمان از دربار بود، بعد از اعدام چارلز نیز ادامه یافت و حتی به قرض گرفتن انگلستان از فرانسه انجامید.

شاید درس گرفتن از این تجربه بود که باعث شد در سال ۱۶۸۸ زمانی که اختلاف‌ها دوباره بالا گرفت، پارلمان به جای مواجهه با شخص شاه به مواجهه با ساختار حکومت روی آورد. در همین راستا، شاه جیمز دوم که موردپسند پارلمان نبود، از سلطنت برکنار شد و دختر و دامادش جایگزین او شدند.

بنا به درخواست پارلمان، شاه جدید در نخستین اقدام بعد از تغییر سلطنت، به اعلامیه حقوقی که در آن حد و مرزی برای شاه مشخص می‌شد، رسمیت بخشید. در نتیجه این مقررات، قانون بالاتر از شاه قرار می‌گرفت و شاه ملزم به رعایت مصوبات پارلمان بود (همان: ۸۰). در این قوانین و به طور خاص در مورد وضعیت مالی دولت مشخص شده بود، شاه حق وام گرفتن ندارد و این کار تنها در اختیار پارلمان است. علاوه بر این، در مورد نحوه خرج کردن نیز پارلمان تصمیم می‌گرفت و این نهاد بود که مشخص می‌کرد این پول‌ها به چه میزان و در چه مواردی خرج شود، دربار نیز حق تأمین مالی از روش‌های دیگر را نداشت.

تغییر مهم دیگری که در این دوره به وجود آمد، آزادی مطبوعات و تصویب قانون آزادی بیان بود. این قانون به قوه مجریه و شاه اجازه نمی‌داد جلوی گردهمایی عمومی یا

نوشته‌های سیاسی که دولت را مورد حمله قرار می‌داد، بگیرد؛ در نتیجه حکومت خود را ملزم به رعایت چارچوب تدوین شده در قانون می‌دید (همان: ۱۰۴).

در این ساختار، بانکداران مستقل انگلستان که دیگر ریسک‌های ناشی از تصمیم‌های ناگهانی دربار آنها را تهدید نمی‌کرد، انگیزه پیدا کرده و با هم متشکل شدند و پایه نخستین بانک مرکزی را تشکیل دادند. در همین سال، اسکناس‌هایی که پشتوانه آن طلا بود و توسط بانک منتشر می‌شد، رواج یافت و یک نظام پولی نوین را در انگلستان به وجود آورد.

با ثبات ایجاد شده در اقتصاد، انگیزه سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های نوین نیز به وجود آمد و در همین راستا، در فاصله اندکی شرکت‌های بیمه تشکیل شدند و بازار مالی نیز به تناسب رشد پیدا کرد. در چنین شرایطی بود که انگیزه سرمایه‌گذاری برای فناوری‌های جدید (ماشین بخار و...) پیدا شد و پایه‌های انقلاب صنعتی شکل گرفت.

به طور خلاصه، اثرات این تغییرات اساسی بر مالیه عمومی را می‌توان در دو مورد اساسی بیان کرد: ۱- تنظیم روابط شاه-پارلمان-مالیه عمومی و تحدید قدرت شاه برای دخالت در امور مالی ۲- ایجاد امکان نظارت عمومی بر چگونگی اجرای سیاست‌ها.

تجربه انگلستان نشان می‌دهد، تغییرات هرچند کوچک در یک جامعه در صورتی که بتواند به توانمند کردن و در عین حال قانونمند کردن دولت در جامعه کمک کند، می‌تواند نتایج شکوهمندی را به دنبال داشته باشد. در ایران نیز ساختار حکومتی از ۱۵۰ سال گذشته تاکنون دچار تحولات بسیاری شده است. اگر بخواهیم از منظر اقتصادی به تحولات سیاسی نگاه کنیم، باید به چرخه رابطه دولت-ملت-مالیه عمومی توجه کنیم و تأثیر این تحولات را در پیوستگی این عوامل مورد نظر قرار دهیم. به همین منظور در قسمت بعد به مروری بر تاریخ معاصر ایران می‌پردازیم و بررسی می‌کنیم آیا تحولات سیاسی توانسته تغییری در رابطه گفته شده ایجاد کند یا خیر. برای این منظور مالیه عمومی از سه منظر ۱- بودجه و ماهیت دولت ۲- اندازه دولت و ۳- کسری بودجه و نقدینگی مورد بررسی قرار می‌دهیم. این مرور را از سال‌های حکومت قاجار قبل از مشروطه آغاز می‌کنیم.

۴. مالیه عمومی در ایران

۴.۱. ماهیت دولت و ساختار بودجه

در سال‌های حکومت قاجار و پیش از آن، قبل از انقلاب مشروطه، نوع حکومت در ایران یک حکومت سنتی مطابق با معیارهای یک دولت طبیعی بوده است. اداره کشور در این دوره به شکل نظام مستوفی‌گری بود و به تبع آن مالیه عمومی دولت نیز متأثر از همین ساختار شکل می‌گرفت.

از بُعد درآمدی، درآمد دولت در آن دوره به دو گروه عمده مالیات‌ها یا درآمد ثابت و سیورسات یا درآمد غیرمنظم تقسیم می‌شد (عیسوی، چارلز، ۱۳۶۲: ۵۲۶). درآمدهای غیرمنظم درآمدهایی بودند که به صورت مصادره یا پیشکش به دربار تعلق می‌گرفت. کاتوزیان در این زمینه توضیح می‌دهد: اگرچه این قبیل درآمدها در لفظ غیر منظم بودند، اما روال حکومت به گونه‌ای بود که مصادره‌ها به صورت منظم صورت می‌گرفت و در حقیقت سیورسات به نوعی درآمد دائمی برای دولت تبدیل شده بود. وی رقم ناشی از مصادرات در این دوره را بین ۱۰ تا ۱۵ درصد درآمد دولت برآورد کرده است (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۷۶)، اما بخش اصلی درآمدهای دولت در این دوره از مالیات‌ها بود و قسمت بزرگی از درآمدهای مردم بدین طریق به دولت منتقل می‌شد.

در آن زمان، اداره مناطق به شیوه تیول‌داری بود. این شیوه حکومت عاملی برای افزایش مالیات به شمار می‌رفت. تیول‌داری نوعی مقاطعه دادن مالیات‌ستانی است؛ به این معنی که حکومت مرکزی در ازای دریافت مبلغی از تیول‌دار، حکومت یک بخش را به آنها می‌سپرد. از آنجایی که تیول‌دار نمی‌دانست تا چه زمانی بر مسند قدرت است، بیشترین تلاش را برای کسب درآمد در زمان حال می‌کرد (دولت در منطقه با نگاه کوتاه مدت به کسب منفعت می‌اندیشد)، برای مثال بر اساس گزارش‌ها، در طبس مجموع مالیات‌ها ۲۴ هزار تومان بود، اما کل درآمد استان به ۲۲ هزار و ۶۰۰ تومان می‌رسید (فلور، ۱۹۹۸: ۲۶۲). این نرخ بالای مالیات در کنار مصادره‌های بی‌رویه دولت باعث افت شدید انگیزه تولید در میان مردم بود.

از جنبه مخارج در این دوره، عمده هزینه‌های کشور هزینه دربار و هزینه نظامی بوده است. هزینه دربار عموماً صرف ریخت‌وپاش‌های بی‌حساب و کتاب شاه و درباریان می‌شد. در مقابل، هزینه بالای نظامی و تجهیزات ارتش نیز بیشتر برای سرکوب شورش‌های داخلی مورد استفاده قرار می‌گرفت. آمارهای محدودی که از آن دوره در دسترس

است نشان می‌دهد حدود ۶۰ درصد درآمد دولت به ارتش و دستگاه دیوانی می‌رسید و مابقی صرف امور مربوط به دربار و مستمری اشراف و روحانیون می‌شد و تنها سهم اندکی حدود شش درصد به خدمات عمومی اختصاص می‌یافت (تسلیمی، ۱۳۸۸: ۹۶).

نارضایتی‌ها در قبال حکومت قاجار (از منظر سیاسی و اقتصادی) به انقلاب مشروطه در سال ۱۲۸۵ انجامید. از آنجا که یکی از مشکلات اساسی مردم با حکومت، بی‌حساب و کتابی در رفتار مالی بود، اصلاح این ساختار و نظم بخشی به سیستم مالیه کشور جزو اولویت فعالیت دولت بعد از مشروطه و مجلس شورای ملی قرار گرفت. در همین راستا و در اسفند ۱۲۸۹ نخستین قانون محاسبات کشور به تصویب مجلس شورای ملی رسید. بر طبق این قانون، وظیفه تنظیم بودجه بر عهده وزیر دارایی گذاشته شد. نخستین بودجه دولت بعد از مشروطه برای سال ۱۲۸۸ هجری قمری توسط صنایع‌الدوله تنظیم و به مجلس ارائه شد. در زمان تصویب بودجه، صنایع‌الدوله کشته شده و روند اصلاحی او نتوانست ادامه پیدا کند به همین دلیل تصمیم گرفته شد که گروهی از کارشناسان خارجی با هدف اصلاح ساختار مالی دولت و استفاده از روش بودجه‌نویسی غرب، به کشور دعوت شوند. در همین راستا و همزمان با شروع دوره سوم قانونگذاری در سال ۱۲۹۰ هجری شمسی، گروهی از کارشناسان مالی آمریکایی به سرکردگی مورگان شوستر به کشور آمدند. این گروه، تغییرات بسیاری در ساختار قبلی مالیه کشور به وجود آوردند، اما نتوانستند سیستم جایگزینی متناسب با چارچوب اقتصادی داخل، برای ایران پیاده کنند. شوستر پس از استقرار تشکیلات مذکور همه مستوفیان را از اعمال نظارت بر امور پیشکاران مالیه خلع و آنها را موظف به تبعیت از اداره خزانه کرد. شوستر برای کمک به مأموران خزانه جهت وصول عایدات حدود یک هزار ژاندارم را توسط آمریکایی‌ها آموزش داد و به ایالات مختلف اعزام کرد و همچنین زندانی مخصوص جهت کسانی که از پرداخت مالیات خودداری می‌کردند، در نظر گرفت (شبیری‌نژاد، ۱۳۷۵: ۱۲۳).

شبیری‌نژاد معتقد است که اقدام‌های شوستر به دلیل تغییرات ساختاری ناهمخوان با واقعیت‌های کشور، نخستین ضربه بر پیکر مالیه ایران را وارد و ریشه انحرافات و نابسامانی‌های بعدی را در کشور ایجاد کرد و منوامست یک روند اصلاحی بلندمدت را در کشور به وجود آورد.

در نهایت شرایط نابسامان منتهی به سال ۱۳۰۰ به کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ انجامید که این تغییر مهم نیز به نوبه خود اثرات قابل توجهی بر مالیه دولت در دوره‌های بعدی داشت.

روی کار آمدن رضاشاه فصل جدیدی در عرصه سیاست و اقتصاد کشور بود که با اصلاحاتی در زمینه مالیه عمومی همراه شد. یکی از نکات قابل توجه در زمینه بودجه در دوره پهلوی اول این است که در بین سال‌های ۱۳۰۴ تا ۱۳۱۹ هر ساله بودجه دولت تنظیم شده و مورد تصویب مجلس قرار گرفته است. موضوعی که در دوره قبل اتفاق نیفتاد و در دوره پهلوی دوم نتوانست تکرار شود. اصلی‌ترین دلایل در خصوص ایجاد انضباط مالی در این دوره را می‌توان در مواردی مثل اصلاح ساختار مالیاتی کشور، کاهش هزینه‌های غیرضروری و قانون انحصارات مختلف که به دولت اجازه می‌داد از راه‌های مشخص کسب درآمد کند، دانست (جزایری، ۱۳۴۲: ۹۷).

با این حال، مرور دیگر سیاست‌های پیش‌گرفته شده توسط دولت در این دوره نشان می‌دهد که بیشتر این اصلاحات جنبه ظاهری داشته و به همین دلیل کشور در این دوره نتوانست باوجود نوسازی‌های صورت گرفته، در دستیابی به توسعه موفق باشد.

سهم اصلی درآمدهای دولت در این دوره از طریق مالیات‌های غیرمستقیم، انحصارها و مصادره است. در بودجه سال ۱۳۱۹ نسبت مالیات‌های مستقیم به کل درآمد دولت یک به ۱۴ بوده، در حالی که همین نسبت برای کشور ترکیه که از سطح توسعه ای نزدیک به ایران برخوردار بوده است به ۲۵ درصد می‌رسد (جزایری، ۱۳۴۲: ۲۰۲). در این دوره، بسیاری از املاک کشور به تصاحب شاه درآمد، به طوری که گفته شده در عرض ۱۷ سال ۴۴ هزار سند مالکیت به نام رضاشاه تثبیت شد. این تصاحب اموال به گونه‌ای بود که هنگام تبعید رضاشاه به گفته خود او، معادل پنج هزار و چهارصد خروار طلا دارایی داشته است (مؤمنی، ۱۳۸۸: ۲۰۷).

در زمینه مخارج، سهم بزرگی از مخارج دولتی را هزینه‌های نظامی تشکیل می‌دهند، به طوری که همواره قسمتی از درآمدهای نفتی که در صندوقی ذخیره می‌شد برای خرید تسلیحات نظامی مورد استفاده قرار می‌گرفت. علاوه بر این، هزینه‌های امنیتی نیز سهم بالایی از بودجه را به خود اختصاص می‌داد. جدول ۱ می‌تواند تاحدی گویای اهمیت مسائل نظامی در این دوره باشد.

ملاحظه می‌شود سهم بودجه نظامی در هر دو سال نسبت به بودجه فرهنگ و بهداشتی که هر دو از پایه‌های اصلی توسعه هستند، بسیار بالاتر است. در طرف عرضه مالیات نیز فرار مالیاتی در این دوره شایع است. آماري که به استخدام ۴۰ هزار ژاندارم خزانه برای تأدیه مالیات اشاره دارد، نتیجه چنین اختلافی میان دولت و مردم است (جرايري، ۱۳۴۲: ۲۱۰).

جدول ۱. حجم هزینه‌های نظامی در سال‌های ۱۳۱۵ و ۱۳۱۹

سال	بودجه وزارت جنگ و امنیه		وزارت فرهنگ	وزارت بهداشتی
	ریال	لیره		
۱۳۱۵	۲۷۹،۴۸۰،۳۸۰	۲،۰۰۰،۰۰۰	۷۱،۳۵۸،۲۵۰	۲۱،۱۷۰،۰۰۰
۱۳۱۹	۵۲۰،۴۸۰،۳۸۵	۲،۰۰۰،۰۰۰	۱۲۲،۵۰۰،۰۰۰	۶۴،۰۰۰،۰۰۰

مأخذ: جرايري، ۱۳۴۲

با این توضیحات می‌توان ادعا کرد که دوران بعد از کودتای ۱۲۹۹ نمود کامل یک دولت با ماهیت رفتاری راهزن ساکن است و نتیجه چنین نظامی در ساختار مالی کشور به طور کامل نمود یافته است. در این دوره یک دولت اقتدارگرا بر کشور حاکم بود که توانست نوسازی‌هایی در بعضی حیطه‌ها داشته باشد، اما عدم توجه به حقوق مالکیت، تبدیل شدن دولت به بزرگترین ناقض این حقوق، بی‌توجهی به وضعیت عموم مردم و البته استبداد حاکم بر کشور که منشاء اصلی این نارسایی‌هاست، به طور طبیعی امکان توسعه را از جامعه سلب کرده است (مؤمنی، ۱۳۸۸). در این ساختار کارآمد شدن ابزارهای اعمال نفوذ دولت در اقتصاد (مثل بودجه) هم نمی‌تواند تأثیر مثبتی بر روند کلی توسعه در این دوران داشته باشد.

شروع جنگ جهانی دوم و به دنبال آن تبعید رضاشاه، آشفتگی وسیعی را در همه سطوح به نظام اقتصادی-سیاسی ایران تحمیل کرد. وضعیت مالی دولت نیز متأثر از همین آشفتگی عمومی، دچار تزلزل و نابسامانی گسترده شد. نخستین اقدام در دوره محمدرضا شاه در خصوص حل مشکلات مالی دولت، تنها ۱۳ روز بعد از بیرون رفتن رضاشاه صورت گرفت و براساس آن، عواید نفت به بودجه عمومی دولت واريز شد. در هشتم مهر ۱۳۲۰ دولت فروغی قانونی تصویب کرد که به موجب آن کلیه موجودی

حساب اندوخته کشور و عواید سال ۱۳۲۰ شرکت نفت را به بودجه منتقل می‌کرد (جزایری، ۱۳۴۲: ۲۰۵). در همین سال دولت قوانینی در جهت افزایش مالیات غیرمستقیم (مالیات بر نفت و بنزین) به تصویب رساند و در مقابل مخارج عمرانی را به طور کامل متوقف کرد (همان: ۲۲۰).

آشفتگی مالی دولت یکسال بعد از خروج رضاشاه از کشور باعث شد زمینه برای استخدام میلیسپو مستشار آمریکایی (برای بار دوم) فراهم شود، اما حضور وی هم نتوانست گره از مشکلات کشور باز کند. در بودجه سال ۱۳۲۲ که توسط میلیسپو تهیه شد، مبلغ ۴۳۹ میلیون ریال از بابت حق امتیاز و عواید نفت از شرکت نفت جنوب، به حساب درآمدهای بودجه گذاشته شد و در ارقام هزینه هم، پیش‌بینی هیچ‌گونه مخارج عمرانی و صنعتی وجود نداشت (جزایری، ۱۳۴۲: ۲۳۸). سال ۱۳۲۲ آخرین سالی بود که بودجه به تصویب رسید و پس از آن تا سال ۱۳۳۴ به استثنای سال ۱۳۲۸، هیچ بودجه‌ای مصوب مجلس نشد و دولت با جوازهای قانونی یک یا چند دوازدهم و در مواردی با تصویب‌نامه (در دوران فترت) پرداخت‌های مالی خود را انجام می‌داد (شبییری‌نژاد، ۱۳۷۵: ۱۲۹).

در نهایت و برای مقابله با این نابسامانی‌ها کمیسیون برنامه مجلس در سال ۱۳۲۷ برنامه عمرانی هفت ساله اول را به تصویب رساند که به موجب آن، سازمان برنامه کشور تأسیس شد. اجرای این برنامه به دلیل مصادف شدن با سال‌های مبارزه برای ملی‌شدن صنعت نفت و قطع درآمدهای نفتی متوقف شد.

بعد از کودتای ۱۳۳۲ و افزایش درآمدهای نفتی دولت که حاصل ملی‌شدن صنعت نفت بود، بودجه روند نفتی شدن بیشتر را طی کرد. سهم بالای نفت در بودجه، درصد بالای پرداخت‌های جاری نسبت به عمرانی، پایین بودن سهم مالیات‌های مستقیم در درآمد غیر نفتی دولت و کسری گسترده بودجه، مشکلات دائمی بودجه دولت در تمام این سال‌ها بود که البته این روند بعد از شوک نفتی در سال ۱۳۵۳ و مقارن با برنامه پنجم عمرانی تشدید شد و با افت و خیزهایی تا به امروز باقی مانده است. جدول زیر گویای این موضوع است:

جدول ۲. متوسط سهم نفت در بودجه (واحد: میلیارد ریال)

سال	درآمد دولت	درآمد نفت	سهم نفت در درآمدها (درصد)
۱۳۶۰-۱۳۵۰	۱۲۹۶/۹۸	۹۲۶/۷۴	۶۹
۱۳۷۰-۱۳۶۰	۲۳۳۶/۱۴	۱۶۶۲/۲	۴۹
۱۳۸۰-۱۳۷۰	۵۹۶۵۱/۷۱	۳۴۳۴۴/۵۷	۵۹
۱۳۸۷-۱۳۸۰	۴۷۲۹۹۶/۲	۳۱۱۷۲۱/۲۲	۶۴

مأخذ: بانک مرکزی (سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۷ از آمار مرکز پژوهش‌ها استفاده شده است)

۲.۴. اندازه دولت

آمارهای محدودی که از دوره مشروطه و پیش از آن در دسترس است نشان می‌دهد در آن دوره دولت‌هایی بزرگ با مخارج بالا در کشور حکومت داشته‌اند که سهم اعظمی از تولید را به تصاحب خود درمی‌آوردند. در دوره قاجار تا اوایل دوره فتحعلی شاه مالیات بر اراضی (یکی از انواع مالیات‌ها که سهم مهمی در بودجه داشت) یک دهم محصول بود، اما فتحعلی شاه تلاش کرد این مالیات را به یک‌پنجم محصول افزایش دهد. برخی تحقیقات نشان داده‌اند مالیات در این دوره گاه به میزان ۴۰ درصد از محصول نیز رسیده است (لمبتون، ۱۳۷۷). در مقدمه بودجه صنایع‌الدوله نیز مطالب قابل توجهی در خصوص وضع دارایی و عواید و قروض کشور در آن تاریخ ذکر شده که از آن جمله می‌توان به فشار وابستگان دربار برای حفظ مواجب خود، هرج و مرج و نارسایی تشکیلات اداری، دیون عمومی که از قبل انباشته شده بود و بار آن به دوش دولت وقت گذاشته شد و مخارج سنگین دربار اشاره کرد (جزایری، ۱۳۴۲: ۷۶). به استناد مقدمه بودجه صنایع‌الدوله مخارج دربار ایران به نسبت عایداتش ۱۵ برابر بیش از دربار انگلیس بود.

در دوران مشروطه اقدام‌هایی در جهت کاهش مخارج صورت گرفت اما در نهایت نتوانست به اهداف مورد نظر دست یابد.

در دوره پهلوی اول اگرچه نظم بودجه بیشتر شد اما توجه به آمار و ارقام مربوط به بودجه در آن دوره نشان می‌دهد که مخارج دولت طی این دوره بسیار افزایش یافته است به طوری که مخارج بودجه از رقم ۲۴۷،۱۵۹ هزار ریال در سال ۱۳۰۴ به ۳،۲۱۰،۹۷۳ هزار ریال در سال ۱۳۱۹ رسید یعنی رشدی ۱۳ برابری داشت (شبییری‌نژاد، ۱۳۷۵: ۱۲۷). افزایش حجم بودجه در دوره پهلوی دوم نیز ادامه یافت به طوری که مخارج دولت در سال ۱۳۳۳ به ۱۷،۹۴۲،۵۲۵ هزار ریال رسید. شوک نفتی

۱۳۵۳ هم این روند بزرگ شدن دولت را شدت بخشید. به طور کلی دولت‌های نفتی به واسطه دستیابی به منابع درآمدی حاصل از صادرات نفت، این امکان را برای خود می‌بینند که حوزه دخالت خود را در اقتصاد گسترده‌تر کنند. آنها مجموعه‌ای از فعالیت‌های توسعه‌ای، تصدی‌گری و توزیعی را تنها با اتکا به درآمدهای نفتی برعهده می‌گیرند که باعث می‌شود حجم بودجه در این کشورها بالا برود، اما این حجم عظیم هزینه‌ها تنها با تکیه بر منابع درآمد نفتی قابل پرداخت است. این موضوع را می‌توان در دو شوک نفتی سال ۱۳۵۳ و ۱۳۸۴ پیگیری کرد. در تجربه سال ۱۳۵۳، سهم نفت از درآمد دولت به رکورد ۸۶ درصد رسید (قوانین بودجه کل کشور، ۱۳۵۳) و به واسطه آن، درآمدهای دولت ۲۰۰ درصد رشد پیدا کرد (درآمد دولت از نفت در سال ۱۳۵۳ از مجموع درآمدهای سال‌های ۱۳۵۱-۱۳۴۴ بیشتر بود). در اثر این افزایش درآمد پرداخت‌های دولتی ۱۰۶ درصد رشد یافت و به واسطه آن، به پرداخت‌های عمرانی هم در عرض یکسال ۴۵ درصد افزوده شد (بانک مرکزی). در سال ۱۳۸۴ نیز بعد از افزایش قیمت نفت و با ۹۰ درصدی که دولت به مجلس برد، در نهایت حجم بودجه ۳۴ درصد افزایش یافت که سهم بودجه شرکت‌ها - که نشان‌دهنده تصدی‌گری‌های دولت است - از این افزایش، ۵۹ درصد بود. این روند برای سال‌های بعد نیز ادامه داشته، به طوری که در حال حاضر نسبت رقم بودجه کل به تولید ناخالص داخلی، به بیش از ۸۰ درصد رسیده است (ارقام بودجه و آمار بانک مرکزی).

۳.۴. کسری بودجه و رشد نقدینگی

یکی از تبعات افزایش مخارج دولت بدون توجه به درآمدهای آن، افزایش کسری بودجه است. مرور آمارهای موجود نشان می‌دهد که کسری بودجه از مشکلات اصلی مالیه دولت‌ها از پیش از مشروطه بوده است. یکی از روش‌های دولت برای پوشاندن کسری بودجه در آن زمان استقراض خارجی بود. میزان استقراض خارجی ایران در سال ۱۲۸۰ ه.ش. به ۳۶،۴۷۱،۶۰۰ تومان آن دوره می‌رسید (تسلیمی، ۱۳۸۸: ۹۰). که معادل ریالی آن تقریباً برابر بودجه سال ۱۳۰۴ ه.ش است (محاسبات تحقیق). توسل به استقراض خارجی برای جبران کسری بودجه در دوره مشروطه نیز ادامه داشت به طور مثال در دوره وثوق‌الدوله و مدیریت وزارت مالیه توسط نصرت‌الدوله دولت برای پرداخت مخارج و حقوق اداره‌ها به استقراض از دولت انگلیس روی آورد و در مواردی از آجر و کاه برای

پرداخت حقوق مستخدمین استفاده می‌کرد (جزایری، ۱۳۴۲: ۸۲). در دوره پهلوی دوم مشکل کسری بودجه تا حدودی مرتفع گردید در این مدت، به جز سه سال (۱۳۰۸، ۱۳۱۸ و ۱۳۱۹) در دیگر سال‌ها بودجه ایران همواره با مازاد روبه رو بوده است. این در حالی است که از سال ۱۳۰۸ طبق قانون مصوب مجلس، درآمدهای نفت از بودجه جاری دولت خارج شده و به صندوق ذخیره ارزی منتقل شد و بر اساس سیاست‌هایی تنها برای بعضی فعالیت‌های عمرانی خاص و خرید تسلیحات از آن استفاده می‌شد (شبیری‌نژاد: ۱۳۷۵، ۱۲۶).

در این دوره، قوانین مهمی نیز تصویب و به اجرا گذاشته شد، یکی از این قوانین، قانون تأسیس بانک ملی بود که در اردیبهشت سال ۱۳۰۶ به تصویب مجلس رسید. احداث بانک ملی باعث شد تا در سال‌های بعد دولت بتواند از ابزار سیاست‌های پولی در جهت اهداف اقتصادی کشور بهره‌گیرد و این ابزار را تحت کنترل خود درآورد. بر همین اساس بود که دولت این امکان را یافت که در دو سال ۱۳۱۲ و ۱۳۱۸ با حفظ پایه طلا و نقره، دست به انتشار اسکناس در کشور بزند.

در ابتدای دوره پهلوی دوم هم زمان با جنگ جهانی دوم بی‌انضباطی‌های مالی دولت تشدید شد. در همین راستا در سال ۱۳۲۱، برای جبران کسری بودجه آن سال، به موجب سه قانون مختلف مبالغ ۷۰۰، ۳۰۰، ۵۰۰ میلیون ریال اسکناس منتشر شد که نخستین استقراض دولت از بانک ملی به شمار می‌رفت (شبیری‌نژاد، ۱۳۷۵: ۱۲۸). طی سال‌های ۱۳۲۲ تا ۱۳۳۴ تنها در سال ۱۳۲۸ بودجه دولت به تصویب مجلس رسید که آن بودجه نیز کسری ۲۰ درصدی داشت (همان: ۱۲۹) بعد از کودتای سال ۱۳۳۲ نیز با وجود افزایش درآمدهای نفتی دولت، بودجه دچار کسری گسترده بود. به طور مثال بودجه سال ۱۳۳۳ با درآمد ۱۰،۸۴۸،۰۰۰ هزار ریال و هزینه ۱۷،۹۴۲،۵۲۵ هزار ریال کسری ۴۰ درصدی را تجربه کرد. در سال‌های ۳۴ و ۳۵ هم بودجه‌های کشور با کسری به ترتیب ۲۲ و ۲۵ درصدی روبه رو بود. این کسری درحالی بود که تمام مخارج عمرانی از قسمت هزینه بودجه برداشته شده و به اعتبار خرج سازمان منتقل شد و بودجه دولت تنها بودجه جاری کشور بود (جزایری، ۱۳۴۲: ۳۸۶).

با شوک نفتی ۱۳۵۳ اگرچه درآمدهای دولت افزایش شدید داشت اما مشکل کسری بودجه نتوانست حل شود و تا امروز نیز در بیشتر سال‌ها بودجه با کسری همراه بوده است.

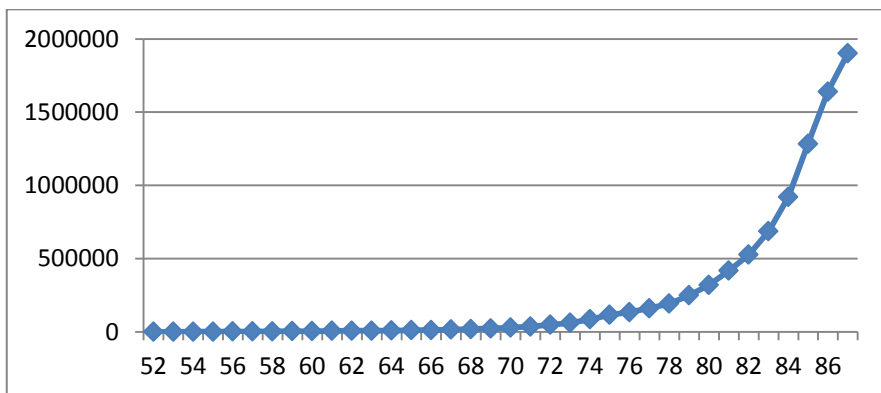
برای درک میزان واقعی کسری بودجه شاخص نسبت کسری بودجه به پرداخت‌ها می‌تواند مناسب باشد. این شاخص نشان می‌دهد دولت تا چه اندازه توانایی پرداخت مخارج خود را داشته است. متوسط شاخص فوق در ۴۰ سال گذشته (بدون احتساب سال‌های اخیر) حدود ۱۸ درصد بوده است، یعنی به طور متوسط دولت از تامین مالی ۱۸ درصد از هزینه‌های خود ناتوان بوده است. این میزان کسری با احتساب درآمدهای نفتی تحقق پیدا کرده و اگر درآمدهای نفتی را از کل درآمدهای دولت کسر کنیم، کسری بودجه بسیار بیشتر از این حد خواهد بود.

جدول ۳. سهم مازاد یا کسری بودجه در پرداخت‌ها (واحد: میلیارد ریال)

سال	پرداخت‌ها	مازاد (کسری)	سهم مازاد (کسری) در پرداخت‌ها
۱۳۵۰-۱۳۶۰	۱۶۸۵/۴۴	-۳۷۸/۴۵	۲۰ درصد
۱۳۶۰-۱۳۷۰	۴۲۹۷/۳۱	-۱۰۶۱/۱۷	۲۶ درصد
۱۳۷۰-۱۳۸۰	۶۱۷۹۳/۹	-۲۱۴۲/۱۸	۳ درصد
۱۳۸۰-۱۳۸۷	۴۴۹۰۳۸/۶	-۹۲۰۹۶/۹	۲۰ درصد

مأخذ: بانک مرکزی

مراجعه به آمار بانک مرکزی نشان می‌دهد که همواره یکی از راه‌های دولت برای جبران کسری بودجه، استقراض از بانک مرکزی بوده است که نتیجه آن در افزایش نقدینگی دیده می‌شود. نمودار شماره ۱ به خوبی گویای این وضعیت است:



نمودار ۲. حجم نقدینگی در کشور (واحد: میلیارد ریال)

مأخذ: بانک مرکزی

مشاهده می‌شود هم زمان با افزایش قیمت نفت در دهه ۸۰ و در نتیجه افزایش درآمد دولت، نه تنها مشکل کسری بودجه دولت حل نشده است، بلکه نسبت به دوره قبل از آن افزایش نیز نشان می‌دهد. رویکرد دولت نسبت به استقراض از بانک مرکزی برای جبران بخشی از این کسری، حجم نقدینگی را نیز در همین دوره افزایش بسیاری داده است.

۵. مرور ۲ تجربه در اصلاح ساختار مالی دولت

بر اساس آنچه که گفته شد و با توجه به اثر مستقیم رفتار مالی دولت بر عملکرد اقتصادی، لزوم اصلاح ساختار مالی دولت و پیشگیری از تبعات استفاده نادرست از درآمدهای دولت در دوره‌های مختلف مورد توجه سیاستگذاران اقتصادی و کارشناسان این حوزه قرار داشته است. با این حال تغییرات صورت گرفته در این عرصه که همراه با تغییرات در ساختار سیاسی بوده نتوانسته یک روند اصلاحی بلندمدت را برای کشور همراه داشته باشد. در این میان اما دو تجربه تاریخی ویژه وجود دارد که اگرچه کوتاه مدت بوده‌اند ولی به دلیل اثرات مثبت قابل توجهی که بر اقتصاد داشته‌اند شایستگی آن را دارند که به صورت مجزا مورد بررسی قرار بگیرند. این دو تجربه عبارتند از سال‌های ابتدایی بعد از ملی شدن صنعت نفت و دوم دهه ابتدای انقلاب.

ملی شدن نفت و قطع درآمدهای نفتی: اشاره شد که در دهه ۱۳۲۰ دولت ایران با نابسامانی بسیاری در حوزه مالی روبه‌رو بود و برای جبران این نارسایی‌ها و کسری‌های متعدد در بودجه، دست به اقداماتی زد که نه تنها شرایط را بهبود نبخشید، بلکه تشدیدکننده شرایط نامناسب نیز بود. در چنین شرایطی، دولت مصدق زمام کار را به دست گرفت، این در حالی بود که به علت تحریم‌ها، درآمدهای نفتی قطع شده بود و تولید نفت ایران که در سال ۱۳۲۹ به ۲۴۲/۴ میلیون بشکه می‌رسید، در سال ۱۳۳۰ به ۱۲۷/۶، در سال ۱۳۳۱ به ۱۰ و در سال ۱۳۳۲ به ۹/۸ میلیون بشکه تقلیل یافت. علاوه بر محرومیت از منابع نفتی که تا پیش از آن سهم قابل توجهی از بودجه را به خود اختصاص می‌داد، هزینه اداره سراسری صنایع نفت به میزان سالانه ۶۰۰ میلیون ریال (شش درصد بودجه سال ۱۳۳۰) نیز به عهده دولت گذاشته شد (صابر، ۱۳۸۷: ۳۱). این وضعیت شرایط را برای شکاف بیشتر درآمد و هزینه دولت و کسری فزاینده مهیا

کرد. اما اتخاذ سیاست‌های مناسب از سوی دولت در دو سمت هزینه‌ها و درآمدها، این کسری را به مزاد در سال ۱۳۳۰ تبدیل کرد. در جهت کاهش هزینه‌ها دولت مصدق در نخستین هزینه‌های زائد اداری مثل سفرهای غیر ضروری، ضیافت‌ها، پاداش‌ها و... را حذف کرد و به انحای مختلف به تعدیل هزینه‌های دولتی پرداخت. وی در دوره نخست وزیری حقوق دریافت نکرد و حتی هزینه‌هایی را نیز برای کمک به خزانه متحمل و در این راه مقروض شد. (همان: ۷۲) دولت همچنین با اعمال سیاست‌هایی، به میزان هفت درصد از هزینه‌های نظامی کاست و آن را به امور مهمتر اختصاص داد. (همان: ۷۱) در این دوره از افزایش حقوق کارمندان عالی‌رتبه نیز جلوگیری شد و تنها کارمندان طبقات پایین مشمول افزایش درآمدها شدند (همان: ۷۱). با اعمال این سیاست‌ها بودجه سال ۱۳۳۰ با ۱۴ درصد کاهش هزینه نسبت به سال قبل بسته شد.

در سمت درآمدها نیز اقدام‌های قابل توجهی صورت گرفت؛ اقدام نخست در این خصوص، انتشار اوراق قرضه دولتی بود. این سیاست در مقابل سیاست اخذ وام از بانک مرکزی و انتشار پول، که سیاست‌هایی تورم‌زا هستند، قرار گرفت و به دلیل اعتماد و همدلی که بین مردم و دولت وجود داشت، با استقبال روبه‌رو شد. انتشار این اوراق تاحدی کسر درآمد دولت را جبران کرد. علاوه بر این، اصلاحات مهمی نیز در حوزه مالیات‌ها صورت گرفت. در ابتدای لایحه بودجه سال ۱۳۳۰ دکتر مصدق توضیح می‌دهد، سیاست‌های مالیاتی باید به گونه‌ای باشد که کمترین فشار را روی طبقه مستمند وارد کند، از این‌رو مالیات‌هایی بر دارندگان اتومبیل‌های وارداتی و مالیاتی بر اراضی غیرکشاورزی وضع شد. (همان: ۷۱) اعمال این سیاست‌های درآمدی باعث شد با وجود کاهش شدید درآمدهای نفتی، درآمدهای دولت تنها ۱۲ درصد کاهش یابد و در نهایت، بودجه سال ۱۳۳۰ با اندکی مزاد همراه بود. البته دوران این تجربه چندان به درازا نکشید و با کودتای ۱۳۳۲ شرایط به گذشته بازگشت و حتی به دلیل افزایش درآمدهای نفتی، روند بی‌ثبات‌تری نسبت به گذشته در پیش گرفته شد.

انقلاب اسلامی و تحریم‌های نفتی: در ابتدای انقلاب و در دولت موقت هم با توجه به شوک نفتی قبل و تبعات منفی به‌جا مانده از آن زمان، عزم عمومی وجود داشت تا با یک برنامه ریزی صحیح، زیربنای لازم برای جداسازی اقتصاد از نفت فراهم آید. این جهت‌گیری و البته محدودیت‌ها و مشکلات حاصل از تحریم‌های بین‌المللی باعث شد

صادرات نفت کشور در سال ۱۳۵۹ نسبت به سال ۱۳۵۶، ۸۰ درصد کاهش یابد. این کاهش در میزان صادرات نفت می‌توانست به کاهش ۲۶ درصدی در تولید ناخالص داخلی بینجامد، اما سیاست‌های مکمل اقتصادی که توسط دولت اعمال شد باعث شد تنها یک کاهش رشد شش درصدی در تولید این دوره داشته باشیم که این موضوع نشان‌دهنده یک موفقیت بزرگ برای جداسازی اقتصاد از نفت بود (مؤمنی، ۱۳۸۷: ۷۶).

تحول نهادی دیگری که در آن دوره رخ داد و باعث شد با وجود بسیاری از مشکلات دوره خاص جنگ، دولت کارنامه قابل قبولی از خود باقی بگذارد، ایجاد شفافیت در مسیر تخصیص‌های ارزی دولت بود. در آن زمان دولت وقت برای مقابله با فشارهای رانت‌جویان، که طی شوک نفتی سال ۵۳ از قدرت نفوذ بسیاری برخوردار شده بودند، از مجلس تقاضا کرد به موازات تعیین سازوکار دخل و خرج ریالی دولت و در قالب بودجه‌های سالانه، در مورد تخصیص‌های ارزی کشور هم تصمیم بگیرد تا از این طریق فشارهای وارد بر دولت برای تخصیص منابع به نفع این گروه‌ها را کاهش دهد.

نخستین نتیجه واگذاری روند تصمیم‌گیری در مورد مسائل مالی دولت به مجلس، ایجاد شفافیت در حوزه تخصیص منابع است. علاوه بر این، امکان استفاده از نظرات کارشناسی در سطح جامعه به وجود می‌آید و از همه مهمتر، نظارت همگانی بر عملکرد دولت امکان‌پذیر می‌شود. در این حالت و با ایجاد یک فضای شفاف تمایلات رانت‌خواری که عموماً در فضای غیر شفاف امکان ظهور می‌یابند تا حد زیادی کاهش می‌یابد (مؤمنی، ۱۳۹۱: ۴۵).

مجرای دیگری که از طریق آن گروه‌های قدرتمند سعی در کسب امتیازهای ویژه دارند، دریافت مجوزهای صادراتی و وارداتی است. در همین راستا دولت برای محدود کردن این طریقه کسب رانت هم، تصمیم در مورد کوچکترین مسائل مربوط به تجارت بین‌الملل را به مجلس سپرد تا از طریق شفاف کردن روند اعطای مجوز، فعالیت‌های رانت‌جویانه را کاهش دهد. این شیوه عمل و شفاف‌سازی فرآیندهای تصمیم‌سازی منافع رانت‌جویان را به حداقل رساند، دولتمردان را از فساد مالی نجات داد و امکان نظارت عمومی بر عملکرد مالی دولت فراهم ساخت (همان: ۴۵).

این روند تا پایان جنگ ادامه و استقرار دولت وقت ادامه داشت، اما پس از پایان جنگ و با تغییر دولت، با هدف آزادی عمل مدیران اجرایی، این روند تغییر کرد و مجلس تنها مجاز به تصمیم‌گیری در مورد منابع ریالی دولت شد. در مورد قوانین

صادرات و واردات هم کل فرآیند پیچیده در این زمینه به عهده جمعی چندنفره در قوه مجریه گذاشته شد (همان: ۴۶).

مرور این دو تجربه این پرسش را به ذهن متبادر می‌کند که چرا با وجود آگاهی نسبت به این که بی‌انضباطی مالی دولت زمینه بسیاری از ناکارآمدی‌ها در سیستم اقتصادی است و با تصویب قوانین مختلف به هدف نظم بخشیدن به این ساختار، هنوز این ناکارایی‌ها در سیستم اقتصادی پایدار مانده‌اند و فرآیندهای اصلاحی نتوانستند در بلندمدت تداوم یابند. اقتصاددانان در پاسخ به این پرسش مفهوم «وابستگی به مسیر طی شده» را مطرح می‌کنند. در این رابطه گفته می‌شود، زمانی که خط سیر اقتصاد روی مسیری خاص تنظیم شود، تشکیل نهادها و سازمان‌ها و ادامه حرکت آنها بر اساس همین انتخاب اولیه شکل می‌گیرد، و باعث استحکام روند ابتدایی می‌شود (نورث، ۱۳۷۷: ۱۵۷). به زبان ساده‌تر، نهادها و سازمان‌هایی که به تبع تصمیم‌های گذشته شکل گرفته‌اند، مسیر حرکت امروز و آینده توسعه را مشخص می‌کنند.

اما آیا این روندها غیرقابل اصلاح هستند؟ در پاسخ به این پرسش نیز گفته می‌شود گام اول اصلاح نهادهای ناکارای اقتصادی، اصلاح بازار سیاسی است. به واقع گفته می‌شود، اصلاح در بازار اقتصادی و سیاسی باید همگام با هم بوده و تغییر در یکی از این دو بازار بدون اصلاح در بازار دیگر محکوم به شکست است، از این رو هم‌زمان با اصلاح قوانین اقتصادی و ایجاد امکان دسترسی آزاد به منابع اقتصادی، باید اصلاح نظام سیاسی و دسترسی آزاد به این بازار نیز دنبال شود (نورث و دیگران، ۱۳۸۵: ۱۱۳). این مهم در مورد اقتصادهای رانتی نمود بیشتری می‌یابد، چراکه بازارهای اقتصاد در این کشورها بسیار سیاست‌زده است (کارل، ۱۳۸۸: ۳۵۶). برای اصلاح نهاد سیاسی در یک ساخت رانتی، ابهام زدایی و ایجاد شفافیت در فرآیند تخصیص منابع و تصمیم‌گیری، ابتدایی‌ترین و مهمترین گام به‌شمار می‌رود. در غیر این صورت هرگونه اقدام اصلاحی در نهایت بازگشت به روال قبلی را رقم خواهد زد.

با این تعریف، می‌توان تصریح کرد که به کارگیری دوباره تجربه دهه ابتدایی انقلاب در زمینه دخیل کردن مجلس در رابطه با چگونگی تخصیص بودجه ارزی دولت و تصمیم‌گیری در مورد اصول و قواعد تجارت خارجی با شفاف کردن فرآیندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع، بسیاری از تمایلات رانت‌جویانه را کاهش داده و انضباط مالی را تا حد زیادی به ساختار دولت بازمی‌گرداند.

۷. نتیجه‌گیری

در این مقاله سعی شد در ابتدا اهمیت اصلاح ساختار مالیه عمومی در روند توسعه کشورها و به طور خاص کشورهای دارای منابع نفتی، شرح داده شود و سپس با توجه به این اهمیت، بررسی شد که آیا تغییرات مختلف در حوزه سیاست در ایران توانسته در عمل بهبودی در این رابطه ایجاد کند یا خیر.

آنچه که از این بررسی به دست آمد این است که اگرچه تحولات مهم در عرصه حکومت در مقطعی توانسته است تغییراتی در جهت بهبود فرآیند بودجه ریزی کشور ایجاد کند، اما این تغییرات بیشتر مقطعی و در مواردی متکی به افراد خاص درون مجموعه دولت (و نه تغییر ساختار دولت) بوده و با تغییر افراد روندهای اصلاحی نیز متوقف شده‌اند.

اگر بخواهیم بر مسائل مالیه عمومی در زمان حاضر تمرکز کنیم، سهم بالای نفت در بودجه و وابستگی دولت به این درآمدها برای انجام وظایفش را می‌توان به عنوان مشکل اصلی نظام مالی دولت مطرح کرد. به تبع وابستگی بودجه به این درآمدها مشکلاتی مانند تورم، افزایش نقدینگی، و... برای اقتصاد کشور رقم زده شده است. اگرچه این مسائل به عنوان مشکلات کلان اقتصاد کشور مطرح می‌شوند، اما نگاه کارشناسی بر این موضوع تأکید خواهد کرد که مشکلات فوق خود معلول مشکلی بزرگتر که همان بی‌انضباطی در ساختار مالی دولت است، می‌باشند. این بی‌انضباطی نیز تا حد زیادی وابسته به سهم بالای درآمدهای نفتی در بودجه کشور است، چرا که این درآمدها در ذات خود بی‌ثبات بوده و این بی‌ثباتی را از روش‌های مختلف به روند تصمیم‌گیری دولت نیز منتقل می‌کند. از این رو تأکید می‌شود که هرگونه اصلاح در ساختار مالی دولت در گام اول باید با هدف محدود و البته هدفمند کردن استفاده از درآمدهای نفت در بودجه صورت گیرد. با این همه مروری بر تجربه ۱۵۰ سال گذشته ایران این موضوع را نشان داد در زمانی که دولت به درآمدهای نفتی دسترسی نداشته است هم با مشکلات متعددی در حوزه مالیه عمومی رو به رو بوده‌ایم. از این رو تنها جایگزین کردن مالیات به جای درآمدهای نفتی نمی‌تواند شرط لازم و کافی برای اصلاح بودجه‌ریزی باشد. آنچه که در کنار این روند باید مدنظر قرار گیرد توجه به سه اصل ایجاد شفافیت در نظام مالی دولت، کنترل مخارج و نظارت دقیق بر عملکرد این نهاد است. با توجه به کلیه این موارد به نظر می‌رسد بازگشت به نوآوری نهادی دهه ابتدایی انقلاب با ایجاد شفافیت در

سازوکار تصمیم‌گیری دولت در تخصیص منابع و به تبع آن امکان نظارت رسمی و مردمی بر آن، می‌تواند گام مهمی در شکستن این دور باطل توسعه‌نیافتگی باشد.

۸. منابع

- السن، منسر (۱۳۸۲). استبداد، مردم‌سالاری و توسعه. در دولت، فساد و فرصت‌های اجتماعی: تعامل اندیشه‌ها در اقتصاد سیاسی توسعه، (ص ۱۶۲-۱۳۵) ترجمه: حسین راغفر تهران: انتشارات نقش و نگار.
- بیوکانان، جیمز (۱۳۸۴). مالیه عمومی و انتخاب عمومی، در مباحثی در باب نظریه انتخاب عمومی (ص ۲۸-۱۳) ترجمه جمسی یوسف، قاسمی محمد یوسفیان علی. تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
- تسلیمی، حسین (۱۳۸۸). تأثیر تغییر ماهیت دولت بر مالیه عمومی: بسط نظریه توازن دوگانه. فصلنامه اقتصاد و جامعه، شماره ۲۱-۲۲، صص. ۲۱۷-۲۵۳
- تسلیمی، حسین (۱۳۸۷). تبعات اقتصادی تغییر ماهیت دولت از دیدگاه نهادگرایی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد اقتصاد توسعه، دانشگاه علامه طباطبایی، چاپ نشده.
- جزایری، شمس‌الدین (۱۳۴۲). قوانین مالیه و محاسبات عمومی و مطالعه بودجه از ابتدای مشروطیت تا به حال، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- جمسی، یوسف؛ قاسمی، محمد و یوسفیان، علی (۱۳۸۴). مقدمه‌ای بر نظریه انتخاب عمومی. تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
- خضری، محمد (۱۳۸۳). تحلیل اقتصادی رانت‌جویی در بودجه‌ریزی دولتی ایران. پایان‌نامه دکتری اقتصاد، دانشگاه اصفهان، چاپ نشده.
- خیرخواهان، جعفر (۱۳۸۲). بلای منابع و اثر آزمندی. نامه مفید، شماره ۳۸، مهر و آبان، صص. ۱۳۰-۱۵۸.
- خیرخواهان، جعفر (۱۳۸۵). بلای منابع. فصلنامه اقتصاد و جامعه، مؤسسه مطالعات دین و اقتصاد، شماره ۷، صص ۲۵-۸.

- داووز، آنتونی (۱۳۸۴). نظریه‌های اقتصادی رفتار سیاسی در نظام دموکراسی. در کتاب مقدمه‌ای بر نظریه انتخاب عمومی، ترجمه: جمسی، محمد. تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
- رنانی، محسن (۱۳۸۷/۰۸/۱۱). «نفت سرمایه اجتماعی و امتناع از توسعه در ایران»، همایش ضرب‌آهنگ صد ساله نفت. روزنامه سرمایه ص ۱۳.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. قانون بودجه، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، سال ۱۳۸۱-۱۳۸۶.
- ستاریفر، محمد (۱۳۹۱). اصلاح نظام بودجه ریزی اولین گام در توسعه پایدار. نشریه چشم‌انداز ایران شماره ۷۶. صص. ۴۱-۳۳.
- سبحانی، عزت‌الله و صابر، هدی (۱۳۷۹). حسرت آن دو سال و تاوان آن شش سال. نشریه ایران فردا، شماره ۵۸، صص. ۵۴-۵۷.
- سویشر کلاریس، (۱۳۸۶). انقلاب باشکوه. مترجم: مهدی حقیقت‌خواه انتشارات ققنوس.
- شبیری نژاد، علی‌اکبر (۱۳۷۵). گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران: الگوی منابع و مصارف. تهران: نشرنی.
- صابر، هدی (۱۳۷۸). اندیشه به جای نفت. نشریه ایران فردا، شماره ۵۳، صص. ۷۳-۶۷.
- صالح‌خو، قاسم (۱۳۸۱). توصیه‌های بین‌المللی در باب موازین و معیار شفافیت مالی. در کتاب بودجه‌ریزی در ایران مسائل و چالش‌ها. تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
- عظیمی، حسین (۱۳۸۰). دولت در علم اقتصاد و توسعه اقتصادی. فصلنامه فرهنگ و اندیشه، شماره دوم، صص. ۱۴۰-۱۹۷.
- عیسوی، چارلز (۱۹۷۱). تاریخ اقتصادی ایران: عصر قاجار، ۱۱۲۱۵ - ۱۳۳۲ ه. ق، ترجمه: یعقوب آژند (۱۳۶۲). تهران: نشر گستره.
- قاسمی، محمد (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی در ایران. تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس.
- قوانین بودجه کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی.

- کاتوزیان، محمدعلی (۱۹۷۸). اقتصاد سیاسی ایران. ترجمه: محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی (۱۳۷۱). تهران: نشر مرکز.
- کارل، تری لین (۲۰۰۹). معمای فراوانی: رونق‌های نفتی و دولت‌های نفتی. ترجمه جعفر خیرخواهان (۱۳۸۷). تهران: نشر نی.
- لمبتون، آن (۱۹۵۲). مالک و زارع در ایران. ترجمه: منوچهر امیری (۱۳۷۷). تهران: انتشارات علمی فرهنگی.
- مصدق، محمد (۱۳۷۷). اصول و قواعد و قوانین مالیه بین الملل در ممالک خارج و ایران. تهران: نشر فرزاد.
- معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری (۱۳۸۶-۱۳۹۰). قانون بودجه. تهران: انتشارات معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، مومنی، فرشاد (۱۳۸۷). نحوه مواجهه با مازاد درآمد نفتی در سه تجربه جهش قیمت نفت. فصلنامه اقتصاد و جامعه، شماره ۱۸. پاییز و زمستان. صص. ۸۸-۶۳
- مومنی، فرشاد (۱۳۸۵). ارزیابی نهادگرا از جایگاه دولت و بازار در فرایند توسعه ملی. پژوهش‌های اقتصادی. سال دوم، شماره ۶ صص. ۱۵۹-۱۳۳.
- مومنی، فرشاد (۱۳۸۴). اقتصاد سیاسی بودجه ریزی ایران. اقتصاد و جامعه، سال دوم، شماره ۶، صص. ۲۰۰-۱۸۲
- مؤمنی، فرشاد (۱۳۹۱). تحول شکوهمند مالی و جنگ تحمیلی، گفت‌وگو با نشریه چشم‌انداز ایران شماره ۷۶ دی و بهمن.
- میرزا ابراهیمی، رضا (۱۳۸۵). راهکارهای اعمال اصلاحات در حوزه دولت از دیدگاه استیگلیتز. اقتصاد و جامعه. شماره ۶. صص. ۷۷-۵۴.
- نورث، داگلاس (۱۹۹۰). نهادها تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی. ترجمه محمدرضا معینی (۱۳۷۷). تهران: انتشارات مرکز مدارک اقتصادی اجتماعی سازمان برنامه و بودجه.
- نورث، داگلاس؛ والیس، جان و وینگاست، باری (۲۰۰۹). چارچوب مفهومی برای تفسیر تاریخ مکتوب بشری، مترجم: جعفر خیرخواهان (۱۳۸۵). اقتصاد سیاسی تحول همه‌جانبه. شماره سوم.

- نورث، داگلاس (۱۹۸۱). ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی. ترجمه: غلامرضا آزاد ارمکی (۱۳۷۹). تهران: نشر نی.
- نیک سیرت، رضا (۱۳۸۱). بررسی مشکلات ساختاری در نظام بودجه‌ریزی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته اقتصاد، دانشگاه تهران. چاپ نشده.
- Buchanan, J. M, Tollison, R.D. & Tullock, G. (eds.) (1980). *Toward a Theory of Rent – Seeking Society*. College Station: Texas, A & M University Press.
- Engel, E. & Valdés, R. (2000). Optimal Fiscal Strategy for Oil Exporting Countries. *IMF Working Paper*, No. 00/118.
- Floor, Willem M. (1998). *A Fiscal History of Iran in the Safavid and Qajar Periods*. New York :Bibliotheca Persia Press.
- Liddell, R.W. (1992). Indonesia`s Democratic Past and Future, *Comparative Politic*. Vol. 24, No.4, pp.443-62.
- Myrdal, G. (1970). *The Soft State in Honour of Lord Balogh*, pp.227- 43. London: Weiden. Feld and Nicolson.
- World Bank, (2003). Medium Term Framework for Transition, Converting Oil Wealth to Development: Economic Memorandum, *A Country Economic Memorandum*, Report 25848-IRN.
- World Bank, (2012). *World Development Indicators*.