

دولت و مالیات بهینه در اقتصاد بخش عمومی و کارکرد دولت و مالیات در ایران

یداله دادگر^۱

روح اله نظری^۲

ابراهیم صیامی عراقی^۳

تاریخ پذیرش: ۹۲/۲/۷

تاریخ دریافت: ۹۱/۱۱/۱۰

چکیده

طبق تئوری‌های اقتصاد بخش عمومی، نظام مالیاتی بهینه به همراه دولت بهینه، از ارکان محوری نظام‌های اقتصادی پیشرفته محسوب می‌گردد. تجارب کشورهای مختلف نیز نشان می‌دهد که کارآمدی بخش عمومی و سلامت نظام مالیاتی نقش کلیدی در پایداری توسعه دارند. نظام مالیاتی بهینه در کنار دولت بهینه در راستای بالا بردن رضایت‌مندی اکثریت شهروندان است. مالیات بهینه ضمن تأمین هزینه‌های بخش عمومی، به باز توزیع مورد نیاز درآمدها و ثروت‌ها نیز منجر می‌شود. نظام مالیاتی بهینه، نظارت مالیات‌دهنده بر دولت را نیز به دنبال دارد که موجب تقویت روحیه مردم‌سالاری می‌گردد. این رو این مقاله در صدد است به بررسی فاصله مورد نظر بپردازد. این کار ضمن تحلیل ساختار دولت و مالیات، دولت بهینه و مالیات بهینه را با کمک دو شاخص نسبت مخارج مصرفی دولت به تولید ناخالص داخلی و نسبت مالیات‌ها به تولید ناخالص داخلی مورد بررسی قرار می‌دهد. جهت آزمون اندازه بهینه دولت از منحنی تعمیم یافته آرمی استفاده شده و روش گشتاورهای تعمیم‌یافته بر اساس داده‌های سری زمانی بکار رفته است. وابستگی منابع مالی دولت در ایران به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام در دوره‌ی مورد مطالعه (۱۳۹۰-۱۳۵۲) تأثیر مستقیمی بر ایجاد ساختار دولتی اقتصاد و گسترش اندازه دولت داشته است. برخی نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که فاصله قابل توجهی بین دولت و مالیات موجود در اقتصاد ایران از یک طرف و دولت و مالیات بهینه در نظریات بخش عمومی از سوی دیگر وجود دارد.

کلید واژه‌ها: اندازه دولت، اندازه بهینه دولت، مالیات بهینه، رشد اقتصادی، روش گشتاورهای تعمیم‌یافته

طبقه‌بندی JEL: H11, H21, H76

Email: yydadgar@gmail.com

Email: rnazari2004@yahoo.com

Email: ebrahimsiami@gmail.com

۱. استاد اقتصاد، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)

۲. دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه فردوسی مشهد

۳. دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه فردوسی مشهد

۱- مقدمه

دولت و مالیات هم دو عنوان از مؤثرترین عناصر همه نظام‌های اقتصادی و اجتماعی هستند. از زمانی که دولت و چارچوب‌های اجتماعی شکل گرفته، مالیات جزء ارکان تشکیلات دولت به حساب می‌آمده است. در صورتی که وجود دولت و نظام اجتماعی ضروری باشد، انجام وظایف مربوطه هزینه‌هایی دارد که برای تأمین آن هزینه‌ها نیاز به یافتن راه‌هایی برای تأمین مالی آن هزینه‌ها وجود دارد. مالیات بهترین راه تأمین هزینه در شرایط عادی اقتصادی است. از طرف دیگر حتی منتقدان شدید دولت، به عنوان نمونه هایکه‌ها (۱۹۹۴)، نازیک‌ها (۱۹۷۴)، فریدمن‌ها، حتی گروه‌هایی از انتخاب عمومی‌ها و امثال آنها نیز با وجودی که دولت را یک شر می‌دانند اما تأکید دارند که باید به ناچار آن شر را تحمل کرد. بنابراین با وجودی که دولت برای فرد و جمع دشواری‌هایی داشته و دارد، ولی گویی این ضرورت قطعی تلقی شده است.^۱ بجز آنارشیت‌ها بقیه مکتب‌ها و صاحب‌نظران وجود دولت را برای سامان‌دهی امور عمومی و نظارت بر امور اقتصادی ضروری می‌دانند. آنارشیت‌ها نیز به دلیل تصویری که از انسان دارند مخالف شکل‌گیری دولت هستند. آنها چون انسان را ماهیتاً فرشته می‌دانند، ضرورتی برای نوعی آقا بالاسر با عنوان دولت را قبول ندارند. در هر حال بحث دولت و اهمیت آن هزاران سال قبل از میلاد مطرح بوده است.^۲ بطور سنتی این تصور حاکم بود که هر جا بازار نارسایی داشته باشد دولت به حل آن مبادرت می‌کند^۳، اما حالا بحث نارسایی دولت نیز مطرح است. چون دولت نیز دشواری‌های خاص خود را دارد.^۴ در تئوری‌های سنتی از دولت و حاکمان یک تصویر خوش‌بینانه‌ای وجود دارد. در آنجا دولت‌ها، مجموعه انسان‌های کاملاً خیرخواه و کاردانی به حساب می‌آمدند که برای خدمت به مردم خود را به خطر می‌اندازند، برای پست سیاسی کاندید می‌شوند. اما در نظریه‌های جدید، دولت‌ها نیز به عنوان موجوداتی قلمداد می‌شوند که مثل بقیه دنبال کسب منافع شخصی خود هستند. بنابراین بایستی کنترل شوند. البته دیدگاه کاملاً یکنواختی در مورد دولت وجود ندارد و پدیده دولت مانند بسیاری از دیگر پدیده‌های انسانی و اجتماعی، خود یک موضوع چند پارادایمی و تکثری است. به عنوان مثال در حال حاضر حداقل دیدگاه‌های کلاسیکی - نئوکلاسیکی، کینزی، سوسیالیستی، انتخاب عمومی، نهاد‌گرا، اقتصاد اجتماعی و در موردی دولت‌های اخلاقی نیز مطرح و در حال آزمون هستند.^۵

1 . Atkinson and Stiglitz, 1987

۲. پیرنیا، بدون تاریخ چاپ، پیرنیا، ۱۳۴۰

۳. عظیمی، ۱۳۷۱

4 . Ballesteros, 2008., Connolly, 1999., Bailey, 1999

۵. کاتوزیان، ۱۳۶۶، وین‌سنت، ۱۳۷۶، بشیریه، ۱۳۷۴

می‌توان دولت را در قالب یک طیف قرار داد که هم شامل رویکردهای ارتدکسی و کاملاً تقلیل‌گرایانه است^۱ و هم شامل رویکردهای رادیکالی و تمامیت‌خواه. در عین حال در بین رویکردهای حاد مجموعه‌ای از تفکرات دولت را می‌توان بازشناسی کرد که به نظر می‌رسد هم موفقیت‌آمیزتر بوده‌اند. رویکرد تقلیل، گرایانه و ارتدکس در تلاش به سوی دولت صفر حرکت می‌کند که در عمل واقعیت ندارد^۲. در دنیای امروز به‌ویژه پس از بحران ۲۰۱۰-۲۰۰۷ همان دولت‌ها که در تئوری، ادعای تقلیل‌گرایی داشتند، به شکل وسیعی وارد اقتصاد شدند. همچنین دولت‌های تمامیت‌خواه سوسیالیستی و یا دیگر دولت‌های تمامیت‌خواه و امثال آن نیز فرو پاشیدند و یا در حال فروپاشی هستند. تفکرات کمونیستی - سوسیالیستی پس از ۷۰ سال تجربه سنگین به شکل غیرقابل‌باوری فرو پاشیدند و همان کشورها در حال حاضر باشند هر چه تمام‌تر در حال حرکت به سوی اقتصاد بازار آزاد هستند^۳. تقریباً تمامی دولت‌های توتالیتر، رو به زوال هستند و یا در حال فروپاشی. دولت‌هایی مانند کره شمالی و امثال آن آخرین سنگرهای تمامیت‌خواهی هستند که با انزوای اساسی و حاکمیت فقر و بی‌عدالتی و جنگ روبرو هستند و بیشترین رنج و بلا برای شهروندان‌شان به ارمغان آورده‌اند. فرایند مردم‌سالاری متعادل بهترین شیوه ممکن می‌باشد که می‌تواند نوعی همراهی دولت و بخش خصوصی را تضمین نماید. مردم‌سالاری اگر چه دشواری‌های فراوانی هم دارد، تا تئوری دیگری بهتر از آن نیامده، بهترین تئوری است. اینکه آمارتیا سن صاحب‌نظر معروف اقتصادی سیطره رویکردهای استبدادی از دولت را حتی موجب قحطی هم می‌داند بسیار قابل تأمل است^۴. در هر صورت وجود دولت‌های مردم‌سالار در طیف میانه نظریه‌های دولت، می‌تواند بطور بالقوه کارساز و راهگشا باشد و دولت بهینه را نیز می‌توان از این طیف بدست آورد. دولت سنتی (خیرخواه مطلق) بسیار خوش‌بینانه است. البته در مواردی می‌توان دولت‌مردانی را مثال زد که هدف اصلی‌شان خدمت به جامعه بوده است. در عین حال در تاریخ حکام مستبد، بسیار فراوان‌تر از حکام متعادل و مردمی دیده می‌شود^۵. این روند نشان می‌دهد که منطقی است که در مدیریت بخش عمومی دولت‌های میانه به صورت انگاره رفتاری مورد تأکید قرار گیرند^۶. همه دیدگاه‌ها با وجود تفاوت در میزان و چگونگی حضور دولت در اقتصاد، در اصل ضرورت مدیریت بخش عمومی مشترک هستند^۷.

1 . Cullis and Jones 1998, Rosen, 2005

۲. چامسکی ۱۳۷۹، ۱۳۸۷

3 . Drever 2009, Lybeck and Henricson 1989

۴. Rubin 2010، سن ۱۳۷۹، ۱۳۸۱

5 . Bachrand Richter, 2004

6 . Sen, 2002., World bank., 2012., Vickers, 1988

7 . Foreman and Millward, 1994., Gemmel, 1993., Harden, 1992

بحث مرتبط با تئوری دولت، پیوند مدیریت دولتی با زیر سیستم مالیاتی است. دولت‌ها برای انجام خدمات خود نیاز به راه‌های تأمین هزینه دارند و مالیات قابل قبول‌ترین ابزار در این رابطه است. البته راه‌های دیگری در شرایط اضطراری مطرح است که هیچ‌کدام کارآمدی و اثربخشی بلند مدت مالیات را ندارند. فروش منابع خام کشورها (مثل نفت) یکی از این راه‌ها است که در موارد زیادی تبدیل به رانتی‌شدن ساختار دولت‌ها شده است. به عنوان نمونه، دولت در کشورهای نفت‌خیزی مانند ایران با استفاده از این ابزار تبدیل به یکی از مشکل‌دارترین دولت‌های رانتی در جهان شده است. دولت رانتی علاوه بر آنکه زمینه فساد اقتصادی فراوانی ایجاد می‌کند، باعث تضعیف دستگاه مالیاتی و در میان‌مدت بی‌ثبات‌کننده نظام اجتماعی و سیاسی خواهد شد. بنابراین شکل‌دهی نظام مالیاتی کارآمد برای تأمین هزینه‌های بخش عمومی یک ضرورت طبیعی و عقلانی است. از این طریق می‌توان به سمت تشکیل دولت و مالیات بهینه حرکت کرد. در صورت شکل‌گیری دولت و مالیات بهینه، فساد اقتصادی کاهش پیدا خواهند کرد، پیوند کارآمد و معنی‌داری بین بخش خصوصی و دولتی بوجود خواهد آمد و هزینه‌های بخش عمومی به شکلی طبیعی و از طریق کارکرد استاندارد اقتصاد بخش خصوصی تأمین خواهد شد. همچنین توزیع درآمد روالی معقول پیدا خواهد کرد و مالیات به صورت ابزاری برای حل و فصل دشواری‌های بی‌ثباتی اقتصادی عمل خواهد کرد. در یک نگاه عمومی و گذرا به وضعیت دولت و مالیات در ایران امروز (به‌ویژه در مدیریت ۹۱-۱۳۸۴)، ناکارآمدی مالیاتی بسیار جدی است. در حال حاضر نسبت مالیات به تولید ناخالص در پایین‌ترین سطح نسبی خود رسیده است (کم‌تر از ۶/۵ درصد تولید ناخالص حقیقی داخلی). مفاسد اقتصادی در کشور به میزان غیرقابل توجیهی نایل گردیده است. همچنین بیماری هلندی و دولت رانتی بر نظام اقتصادی مسلط گردیده است. سرانجام دستگاه مالیاتی کشور فاقد شرایط استاندارد به عنوان ابزار تأمین هزینه‌های دولتی بوده، بالای ۷۵ درصد هزینه‌های مربوطه از راه نفت و نه از راه مالیات تأمین می‌گردد. در نتیجه بین وضع موجود دولت و مالیات در این کشور با وضع استاندارد و مطلوب شکاف بسیار عمیقی وجود دارد.

سیاست مالیاتی همواره ابزار مهمی برای افزایش درآمد بوده است. سیاست مالیاتی همچنین ابزار مهمی برای دستیابی به الگوی صحیح تخصیص منابع، توزیع درآمد و ثبات اقتصادی است، با این هدف که منافع توسعه اقتصادی به طور عادلانه توزیع شود.^۱ میزان واقعی درآمد مالیاتی جمع‌آوری شده تا اندازه‌ای به پتانسیل مالیاتی هر کشور و توانایی دولت در شیوه جمع‌آوری مالیات بستگی دارد.^۲ با شروع

1. Hudson and Teera, 2004

2. Eshag, 1983, Hudson and Teera 2004

دهه‌ی ۱۹۳۰ وقوع بحران اقتصادی در بسیاری از نقاط جهان، و به دنبال شکست نظام بازار در ایجاد تعادل‌های اقتصادی، دولت‌ها همواره به عنوان هدایت‌کننده و کنترل‌کننده فعالیت‌های اقتصادی مطرح بوده‌اند. اما مطالعات نشان می‌دهد، رابطه میان اندازه دولت و رشد اقتصادی همواره مثبت نمی‌باشد. در مطالعات انجام شده برای کشورهای توسعه‌یافته ارتباط میان رشد اقتصادی و مخارج مصرفی دولت به صورت U معکوس است. یعنی در مراحل اولیه رشد دولت با بسط ساختارها مورد نیاز اقتصادی (حقوق مالکیت، حفظ امنیت و...) سبب افزایش رشد اقتصادی می‌شود اما پس از چندی حضور بیش از حد دولت نه تنها بهبودی در روند اقتصادی ایجاد نمی‌کند، بلکه سبب کاهش رشد اقتصادی نیز می‌شود. دلیل این امر را می‌توان به کاهش فعالیت‌های بازار و بخش خصوصی نسبت داد. این رابطه غیرخطی میان اندازه دولت و رشد اقتصادی در مطالعات تجربی نیز مورد تأیید قرار گرفته است. این مقاله با شیوه تحلیل محتوا و با جمع‌آوری داده‌های کتابخانه‌ای، الگوهای اقتصادسنجی، و با کمک تئوری‌های اقتصاد بخش عمومی به بررسی این موضوع می‌پردازد. در ادامه ابتدا به مبانی و ترسیم تئوریک مالیات و دولت بهینه اشاره می‌شود و سپس اندازه مالیات مطلوب و اندازه بهینه دولت در ایران استخراج می‌شود.

۲- مبانی نظری و ترسیم از الگوی دولت و مالیات بهینه

با فرض توجه به مطالب قسمت اول، این قسمت ضمن اشاره به مبانی نظری موضوع به ترسیم الگوهای تئوریک مطلوب از دستگانه‌های مالیاتی - دولتی مبادرت می‌نماید. بحث دولت و مالیات بهینه در چارچوب تئوری‌های اقتصاد بخش عمومی و مالیه عمومی مطرح می‌باشد. در تئوری‌های مالیه عمومی و اقتصاد بخش عمومی قدیم معمولاً دولت موجودی خیرخواه و مالیات ستانی وظیفه مردم تلقی می‌شد. فرض می‌شد دولت مالیات را برای رفاه عموم هزینه می‌کند (Pigou, 1920). در تئوری‌های جدید نوعی بازنگری نسبت به ماهیت دولت صورت گرفت به این صورت که تجربه نشان می‌داد در مواردی دولت با وجود اخذ مالیات، وضع رفاه را نه تنها بهتر نمی‌کند که گاهی بدتر می‌کند. برخی مطالعات نشان دادند که بایستی یک سری ابعاد نهادی در کنار دولت و مالیات مورد توجه قرار گیرد تا مقامات وظیفه رسمی خود نسبت به شهروندان را بهبود بخشند (Buchanan, 1967). نات و یکسل اقتصاددان برجسته سوئدی که از طلایه‌داران مالیه عمومی است در اواخر قرن ۲۰ هشتاد‌های اولیه رادر ارتباط با دولت و مالیات داده بود. او اساساً یک خطای اقتصاددانان را این می‌دانست که تنها به بحث رفتار بنگاه حساس اند ولی به رفتار دولت (بویژه در بحث مالیات) توجهی ندارند (Wicksell, 1896). بعدها بوکانان و دیگران تکیه بیش از حد اقتصاددانان بر تخصیص منابع و عدم توجه آنها به امور نهادی را مورد پرسش جدی قرار داد که به دنبال آن مطالعات انتخاب اجتماعی شکل گرفت که میزان قابل توجهی از پایه‌های تئوریک دولت بهینه را

شکل می‌دهد (Buchanan, 1990). شکل‌گیری اقتصاد نهادی ضرورت پردازش دولت و مالیات بهینه را گسترش داد و ابعاد از موضوع به رویکردهای سرمایه اجتماعی نیز ارتباط پیدا کرد. اواخر دهه ۱۹۹۰ و آغاز قرن ۲۱ تحولات مربوط به مدیریت خوب و حکمرانی خوب به عنوان پایه‌های اصلاح رفتار کارگزاران بخش عمومی مورد تأکید قرار گرفت به گونه‌ای که حتی بحث‌های اصلاح نهادهای اساسی و قوانین اساسی کشورها در ده دوم قرن حاضر مورد بازنگری مجددی واقع گردید. یکی از محورهای پژوهشی عمیق در این ارتباط که پایه تئوریک دولت و مالیات بهینه نیز هست، مطالعات مربوط به نظریه اقتصاد سیاسی قانون اساسی است. آنها در واقع به تحلیل اقتصادی مشروعیت مدیریت‌های کلان بخش عمومی و پایه‌های آن پرداخته‌اند. اقتصاد سیاسی قانون اساسی یکی از این محصولات از روند پژوهشی فوق محسوب می‌شود (Buchanan, 2003, 4). تلاش‌های یاد شده و تلاش دیگر اقتصاددانان و برخی از صاحب‌نظران حقوق اقتصادی مانند رونالد کاوز، بکر، ویلیامسون، اوستروم به همراه صاحب‌نظران رویکردهای نهادگرایی (به ویژه، نهادگرایی جدید)، در این راستا مدون شده تا با کمک آنها بسیاری از تخلفات بخش‌های مدیریتی کلان مورد نقد و در مواردی بازنگری واقع شود و اصلاح نهادها و قوانین محور تحلیل دقیق علمی قرارگیرد. مشهور است که تحت تأثیر هشدارها و تحلیل‌هایی در ناکارآمدی مدیریت عمومی و ایجاد بسته‌های نقد و بررسی علمی، بین سالهای ۱۹۷۴ تا ۱۹۸۷ حدود ۸۰ قانون اساسی در کشورهای مختلف جهان (که در آن زمان ۱۶۰ مورد گزارش شده) مورد بازنگری واقع شده است (Epstein, 2011, 20-35). آخرین تحولات نظری دولت و مالیات بهینه به نظریه انتخاب عمومی ارتباط دارد که از پژوهش‌های بحث‌انگیز و موثر در شرایط مورد نظر می‌باشد. تقویت و اصلاح بنیان‌های تئوریک مربوطه کماکان ادامه دارد (دادگر ۱۳۹۰). یکی از عناصر کلیدی دولت بهینه، شکل‌گیری از مسیرهای شایسته-سالارانه به همراه ابزارهای مردم‌سالارانه است. تأمین هزینه از طریق مالیات و داشتن چارچوب غیررانتی، و فعالیت در دوره محدود و معین عناصر دیگر می‌باشد. شکل‌گیری از مسیرهای شایسته‌سالاری به این معنا است که ساز و کارهای قانونی و عمومی جامعه چنان پویا و سیستماتیک باشند که نخست: امکان برگزاری یک انتخابات جهت گزینش لایق‌ترین مدیران فراهم باشد. دسته دوم از شرایط شکل‌گیری دولت بهینه فراهم بودن شاخصه‌های کارکردی دولت‌ها در دوره حاکمیت مربوطه است. اینها شامل نظارت دولت بجای دخالت آن در امور کسب و کار، انضباط مالی و اقتصادی، پاسخگویی و کارآمدی، پیش برد امور بر اساس کارشناسی، رعایت قواعد بازی در ارتباط با بخش خصوصی، تنش‌زدایی در سطوح ملی و بین‌المللی و پاسداری از سرمایه اجتماعی می‌باشد. نمودار زیر ترسیمی شماتیک از شاخصه‌های مربوطه را نشان می‌دهد.

نمودار شاخصه‌های کارکردی دولت بهینه



عنصر تعیین کننده دیگر در شکل گیری دولت بهینه، تأمین هزینه از راه مالیات و دارا بودن چارچوب غیررانتی می باشد. در این رابطه آنچنان رابطه صمیمی و اعتمادخیز بین دولت و بخش خصوصی فراهم می شود که مردم داوطلبانه مالیات می پردازند. اصولاً در دولت بهینه بخش خصوصی و مالیات دهندگان براحتی آثار رفاهی ناشی از عملکرد مالیاتی را بر زندگی خود ملاحظه می کنند. دوم: فعالیت های اقتصادی بخش خصوصی آن قدر مولد و سودآور می باشد که درآمدهای مالیاتی کافی بطور طبیعی از چرخه اقتصاد حاصل گردد. در دولت های رانتی که دولت بجای دریافت مالیات، مثلاً از راه فروش نفت، تأمین هزینه می کند، دولت ارباب مردم شده می تواند رفتاری مستبدانه با آنها داشته باشد. عنصر بعدی در دولت بهینه، فعالیت در دوره قانونی معین و قرار گرفتن در معرض ارزیابی و قضاوت مجدد مردم در انتخابات آزاد بعدی است. عنصر پایانی دولت بهینه، کنار رفتن بدون هزینه در صورت اثبات ناتوانی و یا عدم رضایت اکثریت از عملکرد آنها می باشد! جالب توجه است که می توان بین میزان تخلفات در جامعه و شکاف دولت-مالیات موجود و مطلوب نیز رابطه ای برقرار کرد. یعنی هر چه شکاف مربوطه بیشتر باشد انتظار می رود فساد و تخلف بیشتر باشد. در ایران بخصوص در مدیریت (۱۳۹۱-۱۳۸۴) فاصله مربوطه به بالاترین

۱. جعفری صمیمی و دیگران ۱۳۹۰، ۱۹۰-۱۸۴ و Jims 200، Hasluk, 2000., Danziger, 1986.

میزان خود رسیده است و تخلفات نیز به میزان وسیعی افزایش یافته است. روند مفاسد اقتصادی در دوره مربوطه افزایشی بوده است. میزان پول‌شویی در دوره مربوطه به بالاترین حجم خود در سال ۲۰۱۲ (۱۳۹۱) رسیده است درآمدهای ناشی از دلالتی محض و رانت غیراقتصادی بویژه در بحران ارزی کشور به رقم‌هایی بی‌سابقه بالغ گردیده است. تورم و بیکاری از مرزهای عادی گذر کرده و به وضعیت غیرقابل تحمل نزدیک شده است. بیشترین بی‌انضباطی در امور مالی صورت گرفته است. شاخص‌های نظارتی کم‌ترین کارآیی را دارا بوده و شاخص‌های کسب و کار در پایین‌ترین وضعیت خود قرار دارند. ایران در سال ۲۰۱۲ از نظر شاخص‌های کسب و کار در میان ۱۸۵ کشور جهان رتبه ۱۴۶ و در میان ۱۵ کشور منطقه رتبه ۱۳ را به خود اختصاص داده است. کسری بودجه به حدود ۵۵ هزار میلیارد ریال (یعنی حدود ۳۵ درصد کل بودجه) بالغ گردیده است. این در حالی است که دولت مربوطه بیشترین درآمد ارزی را دارا بوده است.^۱ اعتمادسازی، پاسداری از سرمایه اجتماعی و باز تولید این سرمایه توسط دولت، از اصلی‌ترین عوامل افزایش بهره‌وری و همراهی با دولت بهینه است.^۲ این در حالی است که در مدیریت فعلی ایران سرمایه اجتماعی به پایین‌ترین سطح ممکن نزول کرده است و لذا قول‌های خوش‌بینانه آنها توسط مردم باور نمی‌شود و در مواردی مردم بر عکس آن عمل می‌کنند. به عنوان مثال وقتی رئیس کل بانک مرکزی از کاهش ارزش دلار یا سکه خبر می‌دهد و مردم را از خرید بیشتر باز می‌دارد مردم بر عکس به صرافی‌ها هجوم می‌آورند و در عمل قیمت‌های مربوطه بر عکس پیش‌بینی رئیس کل و طبق پیش‌بینی مردم عادی افزایش می‌یابد. در حوزه مالیاتی، آمار رسمی از حدود ۲۲ درصد اقتصاد غیررسمی در ایران گزارش می‌دهد که بسیار خوش‌بینانه است و اقتصاد غیررسمی در ایران بر طبق یافته‌های کارشناسان مستقل، حداقل ۴۰ درصد می‌باشد. جالب‌تر آنکه طبق آمار رسمی حداقل حدود ۴۰ درصد اقتصاد رسماً مشمول معافیت مالیاتی است. لذا اگر گزارشات مستقل را مبنای قضاوت قرار دهیم تنها ۲۰ درصد ظرفیت مالیاتی اقتصاد فعال است و از ۸۰ درصد آن هیچ نوع مالیاتی دریافت نمی‌شود. به همین خاطر است که سهم مالیات در اقتصاد ایران (در دوره مورد بحث) تقریباً در کمترین میزان در مقایسه با سایر کشورها قرار دارد. در کشورهای پیشرفته سهم مالیات از تولید ناخالص ۳۰ درصد به بالا است، سهم کشورهای در حال توسعه را می‌توان ۱۵ تا ۳۰ درصد در نظر گرفت و کشورهای توسعه‌نیافته که کم‌ترین سهم مالیاتی از تولید ناخالص را دارند کمتر از ۱۵ درصد است. جالب توجه است که سهم مربوطه در ایران کمتر از ۶/۵ درصد است.

۱. قانون برنامه، سال‌های مختلف، مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۰، ۱۳۹۱.

2. Garcia, 2006.

تا زمانی که دولت استانداردهای بهینگی را در خود ایجاد نکند، دستگاه مالیاتی بهبود پیدا نخواهد کرد و لذا مفاسد اقتصادی و مالیاتی در بخش عمومی و در سایر زیرسیستم‌های اقتصادی سهم قابل توجهی خواهند داشت.^۱ چون دستگاه مالیات بهینه: نخست فرار مالیاتی ندارد و یا در کم‌ترین میزان ممکن از فرار مالیاتی رنج می‌برد (حداکثر ۵ تا ۷ درصد از ظرفیت مالیاتی دچار نارسایی است). این در حالی است که فرار مالیاتی و فقدان کارکرد ظرفیت مالیاتی در ایران در فرو دست‌ترین وضع ممکن در سطح منطقه‌ای و حتی جهانی است. دوم آنکه فرهنگ مالیاتی ناشی از اعتماد و شفافیت و وجود شبکه‌های ارتباطی اعتماد خیز باعث می‌شود که مردم آزادانه و رضایت‌مندانه مالیات خود را پردازند. و آنکه دولت مالیات را بطور شفاف در راستای رفاه عمومی بکار می‌برد و مردم آثار پرداخت مالیات را بخوبی مشاهده می‌کنند. از سوی دیگر در ساختارهای مالیاتی مربوطه مردم بر کارکرد دولت نظارت دارند. سوم فضای کسب و کار در چارچوب استاندارد قرار دارد و لذا صاحبان حرفه‌ها و شغل‌ها بانشاط کار می‌کنند و درآمد کافی دارند و پرداخت مالیات مربوطه را طبیعی می‌دانند. چهارم معافیت‌های مالیاتی در حداقل ممکن خواهد بود و هر نوع معافیت با مطالعه کارشناسی و توجیه کافی تصویب می‌گردد. پنجم چون در دولت بهینه ترسیم و اصلاح نظام مالیاتی بر اساس کارشناسی انجام می‌گیرد، نوعی پیوند بین کارآمدی مالیاتی و عدالت مالیاتی بوجود می‌آید. در رویکردهای تقلیل‌گرایانه هدف مالیات تنها حفظ کارآمدی است. اما در رویکردهای میانه (حاکم بر این مقاله) علاوه بر کارآمدی، عناصر دیگری مانند عدالت اجتماعی، حفظ سرمایه اجتماعی و موارد مشابه که برای سلامت کل سیستم‌ها و زیرسیستم‌های اجتماعی ضروری هستند، مورد توجه قرار می‌گیرند.^۲ دولت‌هایی که بدون مالیات و از راه‌های دیگر اداره می‌شوند با دشواری‌های عظیمی روبرو هستند. زیرا بحث بلای منابع (یا نفرین منابع) در مورد آنها مطرح است، ماهیت رانتی دارند و دچار بیماری هلندی هستند. لازمه وضعیت نفرین منابع هدر دادن منابع طبیعی است و بیماری هلندی موجب افزایش تقاضای غیراستاندارد در جامعه و زمینه رانتی شدن دولت می‌گردد. بنابراین تلاش برای استقرار دولت خوب و در کنار آن دستگاه مالیاتی بهینه در راستای خروج دولت از وضع رانتی و نجات از بیماری هلندی و نفرین منابع است.

1. Musgrave, 1989., Niskanen 1996., Leimer, 1982

2. Feldstein 2008, Ramzy 1927, Mayshar 1990

۳- تحلیل تجربی دولت و مالیات در ایران

در اینجا ابتدا به بررسی اندازه دولت و شرایط بهینگی آن پرداخته می‌شود. سپس روند بهینگی مالیات مطالعه می‌شود. اندازه بهینه دولت به عنوان نمایانگر (پراکسی) دولت بهینه مورد تأکید می‌باشد. اندازه بهینه دولت سازگاری معنی‌داری با رشد اقتصادی دارد.

۳-۱- ابعاد اولیه اندازه دولت در ایران

در یک دسته‌بندی کلی، فعالیت‌های دولت را می‌توان به سه زیربخش بودجه‌ای، غیربودجه‌ای (سیاست‌ها و تنظیم قوانین) و تصدی‌های دولت تقسیم کرد. در اکثر مطالعات انجام شده، تنها به تحلیل آثار بودجه‌ای فعالیت دولت بر متغیرهای مختلف اقتصادی و از جمله رشد اقتصادی پرداخته شده است. اما در کشورهای درحال توسعه که نقش فعالیت‌های غیربودجه‌ای و تصدی‌های دولت در آنها بالا است، نمی‌توان تأثیر فعالیت‌های دولت بر متغیرهای کلان اقتصادی و از جمله رشد اقتصادی را محدود به نقش بودجه‌ای کرد. برای مثال، می‌توان به کشورهای دارای منابع طبیعی (به ویژه نفت) اشاره کرد. در این کشورها درآمدهای حاصل از صادرات نفت سبب افزایش تصدی‌های دولت در اقتصاد می‌شود. همچنین دولت توان آن را می‌یابد که در کلیه سطوح اقتصادی (اعم از خرد و کلان) دخالت کند. لذا برای محاسبه دقیق اثرگذاری اندازه دولت در این کشورها باید معیارهای غیربودجه‌ای را نیز لحاظ کرد.

نقش بودجه‌ای دولت: یکی از راه‌های 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. به‌طور کلی نقش بودجه‌ای دولت را می‌توان به سه حوزه جمع‌آوری درآمد، انجام هزینه و مدیریت عدم تعادل بودجه تقسیم کرد، که هر یک آثار خاص خود را بر متغیرهای عمده اقتصادی و از جمله رشد اقتصادی می‌گذارند. با توجه به پیوند معنی‌دارتر دولت بهینه و رشد، تأکید این مقاله بر این متغیر بیشتر خواهد بود. یکی از مهم‌ترین مکانیزم‌های تنظیم گردش مالی در اقتصاد در مقابل گردش تولید و فعالیت‌های واقعی، اهرم مدیریت بودجه است. دولت‌ها با تنظیم جریان منابع و مصارف بودجه‌ای می‌توانند بر گردش مالی در کل اقتصاد اثر بگذارند. مطالعات نشان می‌دهد که رابطه بسیار پر قدرتی 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 اقتصادی 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 داشته‌باشد، باید تعدیل‌های بودجه‌ای و

سیاست‌های انبساطی و انقباضی بودجه‌ای با جریان‌های مالی در اقتصاد پیوندی معنادار داشته باشد. در کشورهای که از مواهب طبیعی (نفت، گاز، معادن و غیره) 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 کارآیی تصمیم‌گیری عمومی تأثیر به‌سزایی دارند. دولت در کشورهایی که فاقد منابع طبیعی هستند، به کمک مالیات جمع‌آوری شده اداره می‌شود. در حالی که دولت برای تأمین 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.

نقش غیر بودجه‌ای دولت: دولت‌ها از راه سیاست‌ها و قوانین و مقررات نیز بر عملکرد اقتصاد اثر می‌گذارند. در نگاهی کلی اثرگذاری سیاست‌ها و قوانین و مقررات تنها بر متغیر مورد نظر سیاست‌گذار محدود نمی‌شود، بلکه گستره‌ای از متغیرهای اقتصادی در ابعاد خرد و کلان از سیاست‌های دولت اثر می‌پذیرد که ارزیابی تمام این آثار بسیار دشوار است^۱. در کشورهای برخوردار از منابع طبیعی، وضع مقررات روند دیگری به خود می‌گیرد. برای مثال، در کشورهای نفتی درآمد حاصل از صادرات نفت بدون ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی، اجتماعی و نهادهای لازم به بخش دولتی تزریق می‌شود. این امر موجب می‌گردد که اقتصاد با سرعت بیشتری به سمت دولتی شدن پیش برود و برقراری مقررات محدودکننده ابعاد وسیع‌تری پیدا کند. هر چند آثار اقدام‌های حاکمیتی دولت و مقررات نظارتی منتج از آن به‌راحتی در شاخص‌های کمی قابل پیاده‌سازی نیست، لیکن در نظر نگرفتن این آثار سبب می‌شود که اندازه دولت در این کشور کمتر از حد واقعی آن تخمین زده شود و محاسبه دقیقی از تأثیر 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.

تصدی‌های دولتی: دولت‌ها به‌ویژه 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

1. Feldstein 2008, Ramzy 1927, Mayshar 1990

صرفه‌های اقتصادی ناشی از مقیاس در بعضی فعالیت‌ها است.^۱ برای مثال می‌توان به مواردی نظیر راه آهن، آب، برق و تلفن اشاره کرد. مطالعات نشان داده است که تصدی‌های دولت در این فعالیت‌ها حتی در کشورهای پیشرفته نیز مفید بوده است. بخش خصوصی به‌سختی توان ورود به چنین فعالیت‌هایی را دارد. در مقابل، بهبود چنین زیرساخت‌هایی می‌تواند ساز و کار فعالیت‌های بخش خصوصی را رونق بخشد و هزینه‌های تولیدی را کاهش دهد. از سوی دیگر، هر چه دولت بزرگ‌تر شود، حضور بخش خصوصی در عرصه اقتصادی کم‌رنگ‌تر می‌شود. این وضعیت، به دلیل کارآیی کم فعالیت‌های دولتی و گسترش فعالیت‌های رانت‌جویانه، کاهش رقابت‌پذیری و رشد اقتصادی را در پی خواهد داشت.^۲

۲-۳- تحلیل شاخص‌های اندازه دولت در ایران

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. جدول (۱) اندازه دولت را بر اساس شاخص‌های مختلف برای دوره‌ی ۵۰ ساله ۱۳۸۹-۱۳۳۹ نشان می‌دهد.

۱. کمیجانی و نظری، ۱۳۸۸

۲. سن، ۱۳۸۱، قانون بودجه سال‌های مختلف، Bailey 1999

جدول (۱): شاخص‌های اندازه دولت در ایران (۱۳۸۹-۱۳۳۹) واحد: درصد

شاخص‌های تصدی‌گری دولت	شاخص‌های عمومی اندازه دولت					شاخص‌های بودجه‌ای دولت		دوره
	نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به GDP	نسبت درآمدهای مالیاتی به GDP	نسبت درآمدهای نفتی به GDP	نسبت مخارج عمرانی به GDP	نسبت مخارج جاری به GDP	نسبت بودجه عمومی کشور به GDP	نسبت بودجه کل کشور به GDP	
-	-	۷/۲	۱۱/۹۱	۹/۰۶	۱۵/۷	-	-	دوره اول: قبل از رونق درآمدهای نفتی ۱۳۳۹-۱۳۵۱
۸۰	۵۵	۷/۸۶	۲۹/۸۵	۱۶/۱۷	۳۰/۱۳	۱۷/۲	۶۷/۲	* دوره دوم: رونق درآمدهای نفتی ۱۳۵۲-۱۳۵۷
۵۳/۹	۲۴/۳	۶/۲۶	۱۰/۹۶	۷/۱۷	۲۰/۸۲	۲۰/۲	۴۲/۵	* دوره سوم: انقلاب و جنگ ۱۳۵۸-۱۳۶۷
۶۱/۳۰	۲۷/۸۳	۴/۹۱	۱۰/۳۴	۵/۴۶	۱۳/۰۳	۲۰/۸۷	۴۵/۰۹	دوره چهارم: برنامه اول ۱۳۶۸-۱۳۷۳
۶۱/۱۳	۳۹/۹۸	۶/۳۴	۱۱/۸۰	۶/۵۳	۱۵/۴۹	۲۵/۳۱	۶۵/۲۹	دوره پنجم: برنامه دوم ۱۳۷۴-۱۳۷۸
۶۴/۶۰	۴۶/۸۲	۶/۰۴	۱۰/۹۸	۵/۱۰	۱۵/۷۳	۲۶/۷۹	۷۳/۲۶	دوره ششم: برنامه سوم ۱۳۷۹-۱۳۸۳
۷۰/۵	۶۰/۱۹	۷/۴۸	۹/۶۹	۱۱/۶۲	۲۱/۱۹	۲۸/۳۱	۸۸/۵۶	دوره هفتم: برنامه چهارم ۱۳۸۴-۱۳۸۸
۶۹	۵۸/۶۶	۶/۷	۱۰/۵۹	۱۵/۳۱	۲۲/۵۶	۲۹	۸۵	سال ۱۳۸۹

منبع: بانک مرکزی (۱۳۹۰)؛ قوانین بودجه و گزارش سالانه اقتصاد ایران

برای بررسی و تحلیل روند اندازه دولت به دلیل ویژگی‌های خاص دوره‌های زمانی متفاوت؛ ما ابتدا به تفکیک دوره‌ی زمانی مطالعه به هفت دوره و سپس به تحلیل دوره‌ها خواهیم پرداخت. در دوره‌ی اول (۱۳۳۹-۱۳۵۱)؛ متوسط دوره‌ی برای شاخص‌های نسبت مخارج جاری به GDP؛ نسبت مخارج عمرانی

به GDP ؛ نسبت مخارج کل به GDP ؛ نسبت درآمدهای نفتی به GDP ؛ نسبت درآمدهای مالیاتی به GDP به ترتیب ۱۵/۷، ۹/۰۶، ۲۴/۷۷، ۱۱/۹۱، ۷/۲ درصد بوده است. در دوره‌ی دوم (۱۳۵۷-۱۳۵۲). افزایش قیمت نفت و افزایش ذخایر ارزی بانک مرکزی و کسر بودجه‌های دولت و افزایش تولید ناخالص داخلی حقیقی همراه بوده است. نسبت منابع بودجه کل کشور به GDP در دوره رونق درآمدهای نفتی (۱۳۵۲-۵۷)؛ ۶۷/۲ درصد بوده است. همچنین نسبت منابع بودجه عمومی کشور به GDP در دوره مذکور ۱۷/۲ درصد بوده است. تمامی شاخص‌های عمومی اندازه دولت طی این دوره رشد داشته‌اند. شاخص‌های تصدی‌گری دولت یعنی منابع شرکت‌های دولتی به GDP و بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه کل کشور در این دوره نشانگر تأثیر رشد درآمدهای نفتی بر رشد دولت و تصدی‌گری‌های دولتی است. دوره‌ی سوم (۱۳۶۸-۱۳۵۷). به دلیل کاهش فعالیت‌های دولت و حاکم شدن رکود اقتصادی زمان جنگ، تمامی شاخص‌های اندازه دولت (بجز بودجه عمومی کشور به GDP) کاهش چشمگیری داشته‌اند. دوره‌ی چهارم (۱۳۷۳-۱۳۶۸)؛ با شروع برنامه‌های توسعه و اجرای سیاست تعدیل ساختاری همراه بوده است. یکی از اهداف برنامه‌های تعدیل اقتصادی کاهش اندازه دولت بوده است. رونق اقتصادی کشور طی برنامه اول سبب رشد بودجه کل کشور شد. نسبت منابع بودجه کل کشور به GDP و بودجه عمومی کشور به GDP نسبت به دوره سوم افزایش ناچیزی پیدا کرد. تمامی شاخص‌های عمومی اندازه دولت با کاهش مواجه شدند. اما همسو با رشد شاخص‌های بودجه‌ای دولت، شاخص‌های تصدی‌گری دولت با رشد نسبت به دوره قبل مواجه شده‌اند. در دوره‌ی پنجم (۱۳۷۸-۱۳۷۴)؛ تمامی شاخص‌های اندازه دولت نسبت به دوره چهارم با رشد مواجه شده‌اند. در دوره‌ی ششم (۱۳۸۳-۱۳۷۹)؛ متوسط شاخص‌های بودجه‌ای دولت و تصدی‌گری دولت نسبت به دوره قبل افزایش یافت. اما شاخص‌های عمومی اندازه دولت (بجز نسبت مخارج عمرانی به GDP) با کاهش مواجه شد. دوره‌ی هفتم (۱۳۸۸-۱۳۸۴)؛ تمامی شاخص‌های اندازه دولت (بجز نسبت درآمدهای نفتی به GDP) نسبت به دوره ششم با رشد مواجه شده‌اند.

در مجموع می‌توان چند نتیجه‌گیری مهم را بر اساس جدول (۱) استخراج کرد: ۱- طبق ارقام مصوب قوانین بودجه کل کشور، تسلط دولت بر اقتصاد کشور طی سال‌های برنامه اول، دوم و سوم توسعه کشور افزایش یافته و در سه سال برنامه چهارم (۱۳۸۸-۱۳۸۴) به حداکثر رسیده است. ۲- 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 تصدی‌گری‌ها را نیز طی برنامه‌های توسعه‌ای بعد از انقلاب دنبال کرده است. افزایش این دو نسبت، طی برنامه‌های اول و دوم و سوم و سه سال برنامه چهارم توسعه نشانگر رشد سریع‌تر منابع بودجه شرکت‌های دولتی نسبت به منابع بودجه کل کشور می‌باشد. ۳- افزایش نسبت منابع شرکت‌های دولتی به GDP در 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. ۴- افزایش نسبت‌های، منابع شرکت‌های دولتی به GDP و بودجه شرکت‌های دولتی به بودجه کل کشور در مدیریت ۹۱-۱۳۸۴، گویای این نکته است که دولت هیچ‌گونه پایبندی به اهداف سند چشم‌انداز بیست ساله (۱۴۰۴-۱۳۸۴) و برنامه چهارم توسعه برای کوچک کردن اندازه دولت در اقتصاد ایران نداشته است. ۵- در بررسی رشد بودجه شرکت‌های دولتی که برای سال‌های اخیر می‌توان به نکته‌ای مهم پی برد. آن این است که به موجب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بایستی بودجه شرکت‌های دولتی در طول برنامه سیر نزولی می‌داشت. اما چنانچه در جدول (۲) ملاحظه می‌شود بودجه شرکت‌های دولتی نه تنها کاهش نیافته بلکه از رشد چشم‌گیری نیز برخوردار بوده و در بودجه سال ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ نیز ادامه یافته است.^۱

جدول ۲: تغییرات بودجه شرکت‌های دولتی در ایران طی سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۹۰

سال	بودجه شرکت‌های دولتی (ارقام به هزارمیلیارد ریال)	رشد(درصد)
۱۳۸۳	۶۸۹	۲۴
۱۳۸۴	۱۰۵۶	۵۳
۱۳۸۵	۱۳۷۳	۳۰
۱۳۸۶	۱۶۷۷	۲۲
۱۳۸۷	۲۰۳۲	۲۱
۱۳۸۸	۱۹۸۹	-۲/۱
۱۳۸۹	۲۵۲۵	۲۷
۱۳۹۰	۳۵۵۱	۴۰/۶

منبع: با استفاده از قوانین بودجه توسط محققان محاسبه شده است.

۳-۳- سنجش نقش غیر بودجه‌ای دولت

در این مقاله، نقش غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد ایران از منظر دو شاخص بین‌المللی آزادی اقتصادی مورد بررسی قرار گرفته است. طبق داده‌های ارائه 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 طی سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۶۸ و افزایش آن در سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۸۴ دارند. آزادی اقتصادی به عنوان «عدم اعمال فشار یا محدودیت فراتر از حد لازم توسط دولت روی بخش تولید، توزیع یا مصرف کالاها و خدمات شهروندان در مورد حفظ و تقویت

۱. افزایش تعداد کارکنان دولت و رشد بودجه‌ی دولت در طول چهار سال چشم‌انداز ۱۴۰۴ نیز نشانگر رشد اندازه دولت است. (دادگر و نظری، ۱۳۸۷)

آزادی خود» تعریف می‌شود. به عبارت دیگر، مردم آزاد هستند با کارآمدترین روش کار، تولید، مصرف و سرمایه‌گذاری کنند. بنیاد هریتیج از سال ۱۹۹۵ تا کنون شاخص آزادی اقتصادی را منتشر کرده است.^۱ اجزای تشکیل دهنده‌ی شاخص آزادی اقتصادی شامل آزادی کسب و کار؛ آزادی تجارت؛ آزادی مالیاتی؛ اندازه دولت؛ آزادی پولی؛ آزادی سرمایه‌گذاری؛ آزادی مالی؛ حقوق مالکیت؛ آزادی از فساد و آزادی کار است. امتیاز کلی آزادی اقتصادی هر کشور از میانگین ساده امتیازهای ده شاخص معرفی شده در بالا به دست می‌آید. دو مؤلفه‌ای که به موضوع اندازه دولت مرتبط است عبارتند از: آزادی مالیاتی و اندازه دولت. به عبارتی، دو مؤلفه بار مالیاتی دولت و اندازه دولت دربرگیرنده نقش بودجه‌ای و تصدی-گری‌های دولت در شاخص آزادی اقتصادی هستند. ترکیبی از سایر مؤلفه‌های این شاخص، می‌تواند نشانگر (و پراکسی) مناسبی برای نقش غیربودجه‌ای (سیاست‌ها و تنظیمات) دولت در اقتصاد باشد. بر اساس جدول (۳) مؤلفه اندازه دولت برای کشور ایران در شاخص سال ۲۰۱۲ امتیاز ۷۶/۹ می‌گیرد که بیانگر سطح بالای مداخله دولت در اقتصاد می‌باشد. همچنین مؤلفه آزادی مالیاتی در شاخص این سال امتیاز ۸۰/۶ می‌گیرد که نشانگر تحمیل هزینه بالایی از طرف دولت بر اقتصاد 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 آزادی مالیاتی می‌باشد. روند شاخص آزادی اقتصادی در طی سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۱۲ نشانگر تسلط بسیار زیاد دولت بر اقتصاد است. بر اساس این شاخص‌ها، دوره ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۴ دوره بهبود آزادی اقتصادی 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 دوره ۲۰۱۲-۲۰۰۶ می‌باشد. شاخص کل آزادی اقتصادی در برگیرنده نقش بودجه‌ای، تصدی‌گری‌ها و همچنین نقش غیربودجه‌ای دولت در اقتصاد می‌باشد. این شاخص نشان‌دهنده تسلط بیشتر دولت بر اقتصاد ایران است. اتکای دولت به درآمدهای نفتی باعث پایین‌تر بودن شاخص آزادی مالیاتی دولت شده است. نکته قابل توجه این است که در شاخص آزادی مالیاتی علاوه بر نرخ‌های مالیات، تغییرات سالیانه مخارج دولت نیز در نظر گرفته می‌شود که مؤلفه اخیر در کشور نفتی همچون ایران پررنگ‌تر به نظر می‌رسد. ایران با امتیاز ۴۲/۳ در رده‌بندی کلی این شاخص برای سال ۲۰۱۲، در میان ۱۷۹ کشور رتبه ۱۷۱ قرار گرفته است.

1. Index of economic freedom, 2012

جدول ۳: وضعیت آزادی اقتصادی ایران بر حسب عوامل تشکیل دهنده آن

سال	شاخص	رتبه	آزادی کسب و کار	آزادی تجارت	آزادی مالیاتی	اندازه دولت	آزادی پولی	آزادی سرمایه‌گذاری	آزادی مالی	حقوق مالکیت	آزادی از فساد	آزادی کار
۱۹۹۶	۳۶/۱	۱۳۵	۵۵	۴۵	۴۱/۵	۹۲/۱	۵۱/۳	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	-
۱۹۹۷	۳۴/۵	۱۴۳	۵۵	۴۵	۴۱/۵	۸۵/۱	۴۳/۷	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	-
۱۹۹۸	۳۶	۱۴۵	۵۵	۵۵	۴۱/۵	۸۴/۸	۴۸	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	-
۱۹۹۹	۳۶/۸	۱۴۸	۵۵	۵۶	۴۱/۴	۸۴	۵۴/۶	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	-
۲۰۰۰	۳۶/۱	۱۵۳	۵۵	۵۱/۴	۴۱/۳	۷۹/۷	۵۷/۶	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	-
۲۰۰۱	۳۵/۹	۱۵۰	۴۰	۶۲	۴۱/۳	۸۲/۷	۵۷/۲	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	-
۲۰۰۲	۳۶/۴	۱۵۱	۴۰	۴۷/۲	۴۰/۹	۷۹/۷	۵۹/۵	۳۰	۱۰	۱۰	۱۰	-
۲۰۰۳	۴۲/۲	۱۴۵	۴۰	۷۲/۸	۶۴/۲	۸۹/۶	۶۲/۳	۳۰	۱۰	۱۰	۱۰	-
۲۰۰۴	۴۲/۸	۱۴۷	۴۰	۷۸/۸	۶۴/۲	۸۰/۲	۶۱/۷	۳۰	۱۰	۱۰	۱۰	-
۲۰۰۵	۴۸/۶	۱۳۷	۴۰	۷۸/۸	۸۱/۲	۸۸	۶۰/۱	۳۰	۱۰	۱۰	۳۰	۵۸/۱
۲۰۰۶	۴۴/۱	۱۴۹	۵۶/۱	۵۵/۴	۸۱/۲	۸۵/۱	۶۰/۱	۱۰	۱۰	۱۰	۲۹	۴۳/۷
۲۰۰۷	۴۴/۱	۱۵۱	۵۵/۴	۵۵/۴	۸۱/۲	۸۴/۵	۶۲	۱۰	۱۰	۱۰	۲۹	۴۳/۴
۲۰۰۸	۴۴	۱۵۱	۵۵	۵۷/۴	۸۱/۱	۸۴/۵	۶۳/۳	۱۰	۱۰	۱۰	۲۷	۴۳/۸
۲۰۰۹	۴۴/۶	۱۶۸	۶۰/۶	۵۷/۴	۸۱	۷۹/۷	۶۰/۱	۱۰	۱۰	۱۰	۲۵	۵۲/۴
۲۰۱۰	۴۳/۴	۱۶۸	۶۹/۹	۵۰/۲	۸۱/۱	۷۹/۶	۵۴/۷	۰	۱۰	۱۰	۲۳	۵۵/۱
۲۰۱۱	۴۲/۱	۱۷۱	۴۲/۱	۶۹/۴	۴۴/۸	۸۱/۱	۷۶	۰	۱۰	۱۰	۱۸	۵۰/۷
۲۰۱۲	۴۲/۳	۱۷۱	۷۶/۹	۴۵/۷	۸۰/۶	۷۶/۹	۶۲	۰	۱۰	۱۰	۲۲	۵۱/۵

Source: Index of economic freedom, various issues, The heritage foundation and Dow Jones, Wall Street Journal

یکی دیگر از مؤسساتی که شاخص آزادی اقتصادی را منتشر می‌کند، مؤسسه فریزر است. این مؤسسه درجه یا میزان حمایت سیاست‌ها و نهادهای یک کشور از آزادی اقتصادی را اندازه‌گیری می‌کند. 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. این شاخص 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 قوی؛ ۴- آزادی تجارت بین‌المللی؛ ۵- مقررات و تنظیم اعتباری، نیروی کار و کسب و کار.^۱ درون این ۵ زمینه اصلی، ۲۱ مؤلفه در نظر گرفته می‌شود که بسیاری از آنها از چندین زیرمؤلفه تشکیل شده‌اند. هر مؤلفه و زیرمؤلفه در مقیاس صفر تا ۱۰ قرار می‌گیرد که صفر بدترین و ۱۰ بهترین وضعیت را نشان می‌دهد. مؤلفه اندازه دولت چهار زیرمؤلفه را در بر 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؛

1. Gwartney, J, et al, 2012.

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. کشورهایی که نسبت بزرگ‌تری از مخارج دولت را دارند، امتیاز پایین‌تری می‌گیرند. کشورهای دارای بنگاه‌های دولتی بیشتر و سرمایه‌گذاری دولتی بیشتر رتبه‌های پایین‌تری می‌گیرند. زمانی که تعداد کمی بنگاه‌های دولتی در کشوری وجود داشته باشد و سرمایه‌گذاری دولت عموماً کمتر از ۱۵ درصد کل سرمایه‌گذاری باشد، رتبه ۱۰ به آن کشور داده می‌شود. 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 مالیات و آستانه درآمدی اعمال مالیات، دو زیرمؤلفه 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.

جدول (۴) روند آزادی اقتصادی در ایران بر اساس شاخص مؤسسه فریزر در طی دوره ۱۹۷۰ تا ۲۰۱۰ را نشان می‌دهد. در مجموع می‌توان گفت که مقایسه بین‌المللی شاخص آزادی اقتصادی مؤسسه فریزر در جهان نیز نشان‌دهنده وضعیت نامطلوب ایران در میان سایر کشورها است. بطوری که در رده‌بندی کلی این شاخص، ایران در میان ۱۴۳ کشوری که در سال ۲۰۱۰ رده‌بندی شده‌اند در رده ۱۱۲ قرار گرفته است. با کنار گذاشتن مؤلفه 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" می‌نامیم، رقمی نزدیک شاخص آزادی اقتصادی دارد. شاخص اختلال در سال ۲۰۱۰ مقدار ۶/۲ است و نشان‌دهنده وزن بالای نقش اختلال غیربودجه‌ای دولت در رتبه پایین شاخص آزادی اقتصادی ایران است.

جدول ۴: وضعیت آزادی اقتصادی ایران بر حسب عوامل تشکیل دهنده آن بر اساس مؤسسه فریزر

سال	درجه	رتبه	اندازه دولت	ساختار قانونی و تأمین حقوق مالکیت	دسترسی به پول قوی	آزادی مبادله با خارجیان	مقررات اعتباری و مقررات نیروی کار و تجارت
۱۹۷۰	۶/۲	۲۸	۵/۵	۴/۷	۸/۵	۶/۲	-
۱۹۷۵	۵/۹۹	۲۰	۴/۷	۴/۴	۶/۷	۸/۱	-
۱۹۸۰	۴/۰۲	۹۴	۴/۶	۱/۸	۶/۹	۳	۳/۹
۱۹۸۵	۴/۰۷	۹۴	۳/۴	۲/۳	۸/۱	۲/۳	۳/۴
۱۹۹۰	۴/۷۶	۹۲	۵/۱	۲/۲	۹	۴	۲/۵
۱۹۹۵	۴/۴۹	۱۱۰	۵/۴	۵/۶	۳/۹	۴	۲/۶
۲۰۰۰	۵/۷۵	۹۵	۴/۹	۵/۹	۸	۵/۹	۴
۲۰۰۱	۶/۱۶	۷۸	۶/۵	۵/۹	۸	۶/۲	۴
۲۰۰۲	۶/۱۰	۷۹	۶/۷	۵/۹	۷/۸	۶	۴/۱
۲۰۰۳	۶/۰۹	۸۱	۶/۵	۵/۷	۷/۷	۵/۸	۴/۷
۲۰۰۴	۶/۰۷	۸۵	۶/۴	۵/۷	۷/۹	۵/۶	۴/۷
۲۰۰۵	۶/۱۳	۱۰۱	۶/۳	۶/۵	۸/۱	۵/۱	۴/۶
۲۰۰۶	۶/۱۳	۱۰۳	۶/۳	۵	۸/۲	۶/۴	۴/۸
۲۰۰۷	۵/۹۹	۱۱۲	۶/۴	۶/۱	۸/۱	۵	۴/۴
۲۰۰۸	۶/۱۵	۱۰۴	۶/۳	۶/۱	۷/۹	۵	۵/۵
۲۰۰۹	۶/۱۸	۱۰۹	۶/۵	۵/۷	۸/۲	۵/۱	۵/۵
۲۰۱۰	۶/۲۴	۱۱۲	۶/۴	۵/۸	۸/۵	۵/۱	۵/۴

Source: Economic Freedom of the World, various issues, Fraser Institute

فرض بر این است که بخش کوچکی از تصدی‌های دولت تا حدی برای رشد اقتصادی، ضروری و بیش از آن، مضر است. این بخش ضروری، شامل مواردی است که دولت به‌علت صرفه به مقیاس یا به سبب حجم سرمایه مورد نیاز، ناچار به سرمایه‌گذاری در آنها است. به عنوان مثال می‌توان به راه آهن و انرژی اشاره کرد که سرمایه‌گذاری در آنها برای بخش خصوصی مقرون به‌صرفه نیست. اگر افزایش اندازه دولت در بخش بودجه عمومی با خلق پول جدید (کسری بودجه) همراه باشد، تأثیری منفی بر رشد اقتصادی خواهد گذارد. نکته مهم این است که در اقتصاد ایران، دولت در بخشی که تئوری‌های مدرن معتقد به دخالت دولت هستند، ضعیف‌تر از سطح استاندارد حضور دارد و در بخش تصدی‌ها بزرگتر از حد مطلوب است. به عبارت دقیق‌تر، دولت در ایران در بخش نظارتی، ضعیف‌تر از سطح استاندارد هستند، حال آنکه مداخلات بسیار آن اثرات منفی بر رشد اقتصادی گذارده‌است. از این رو ضروری است که دولت در ایران

مداخلات خود را در اقتصاد کمتر کند و اجازه دهند که بنگاه‌های اقتصادی براساس مکانیسم‌های انگیزشی خود حرکت کنند. دولت باید تصدی‌های خود را کاهش دهد و در مباحث مربوط به عرضه کالاها، عمومی، حضور خود را مؤثرتر سازد. معمولاً در اقتصاد ایران برعکس شرایط مطلوب تئوری اقتصادی عمل شده و دولت در بخش‌های آموزش، تأمین امنیت و تأمین اجتماعی ضعیف عمل کرده اما در مقابل، بنگاه‌های متعدد اقتصادی را در اختیار دارد و در بازارهای مختلف، حضور اخلاص‌گرایانه دارد.

۴- بررسی وضعیت مالیات و ارائه مدل دولت و مالیات بهینه

میزان مالیات‌های جمع‌آوری شده توسط دولت در حد رضایت‌بخش قرار ندارد. به عبارت دیگر رقم مالیات‌های جمع‌آوری شده هیچ تناسبی با تولید ناخالص داخلی کشور ندارد.

۴-۱- روند مالیات در ایران

طبق آمارهای اعلام شده نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۸۹ برابر با ۶/۷ درصد بوده که هیچ تناسبی با هزینه‌های دولت ندارد. نسبت مالیات‌ها به منابع عمومی دولت در این سال برابر با ۲۹/۳، و نسبت مالیات‌ها به اعتبارات هزینه‌ای برابر با ۴۳/۲ می‌باشد. دلیل پایین بودن این نسبت را در اقتصاد ایران می‌توان این گونه بیان کرد: ۱- سازمان امور مالیاتی در کشور از یک ساختار تقریباً سنتی برخوردار است، در حالی که این سازمان باید با وصول مالیات‌های متناسب از مشاغل با درآمدهای بالا به کارکرد مهم خود مبنی بر ابزار گسترش عدالت دولت تبدیل شود، اما متأسفانه اطلاعات این سازمان در حداقل ممکن خود قرار دارد. سازمان امور مالیاتی اطلاعات همه فعالان اقتصادی را ندارد و از گردش مالی کشور در بخش - های اقتصادی اطلاعات لازم را ندارد. ۲- وابستگی دولت به درآمدهای نفتی و بی‌نیازی از درآمدهای مالیاتی باعث گردیده تا سازمان امور مالیاتی در حاشیه قرار بگیرد. به دیگر سخن هنگامی که دولت احساس نیاز کند به سراغ سازمان امور مالیاتی می‌رود تا از فعالان اقتصادی مالیات اخذ نماید. عدم توجه جدی دولت به این مقوله شکاف بین فقیر و غنی را نشان می‌دهد. یک نکته کلیدی آن است که درآمدهای بخش بازرگانی در ایران بسیار بالا اما مالیات دریافتی اندک است. ناتوانی سازمان در وصول درآمدهای بخش بازرگانی باعث تضعیف صنعت کشور نیز شده است. رهایی از اقتصاد تک محصولی و اتکاء به مالیات به جای نفت آرمانی است که تا کنون محقق نشده است. یک مشکل اساسی این ساختار دولت نفتی و بیماری هلندی در ایران کاهش روند مالیات ستانی است. مطالعات نشان می‌دهند که نوعی رابطه معکوس بین درآمدهای نفتی و درآمدهای مالیاتی در ایران وجود داشته است.^۱

۳- موضوع مهم دیگر در ساختار مالیاتی ایران، معافیت‌های مالیاتی می‌باشند. برای این منظور بندهای (الف) و (ب) ماده ۱۱۹ قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر جایگزینی سیاست‌های اعتبار مالیاتی با نرخ صفر به جای معافیت‌های قانونی مالیاتی و همچنین ثبت معافیت‌های مالیاتی در قوانین بودجه از اهمیت بسزایی برخوردار است. ۴- در حال حاضر نظام مالیاتی کشور با دو مانع جدی روبروست، یکی آن است که درآمد نفت به عنوان پشتوانه تأمین هزینه‌های دولت سبب شده تا تحقق درآمدهای مالیاتی مورد توجه چندانی قرار نگیرد. دوم آنکه تصدی‌گری دولت و اداره امور بنگاه‌های اقتصادی بزرگ کشور عامل دیگری برای بی‌توجهی به مالیات است. ۵- قانون نظام مالیاتی ایران اگرچه دستخوش اصلاحات فراوانی شده اما همچنان فاقد ضمانت‌های اجرایی لازم و مجازات‌های مؤثر برای مقابله با تخلفات و فرارهای مالیاتی است. بدون شک نظام مالیاتی کشور با این وضعیت برای تشخیص کامل و دقیق منابع مشمول مالیات و وصول مطالبات قانونی دچار کاستی‌های فراوان است. نواقص موجود موجب بی‌اعتمادی مؤدیان و کند شدن وصول درآمدهای مالیاتی می‌شود و راه‌های فرار مالیاتی و اجتناب مالیاتی را بیش از پیش می‌گشاید.

۲-۴- ارائه مدل و برآورد آن

برای اندازه‌گیری حجم دولت و مالیات بهینه در مقاله حاضر از دو شاخص مخارج مصرفی دولت به GDP و درآمدهای مالیاتی به GDP در مدل پیشنهادی زیر استفاده شده است:

$$growth = \alpha_0 + \alpha_1 consp + \alpha_2 consg + \alpha_3 (consg)^2 + \alpha_4 invest + \alpha_5 open + \alpha_6 M_2G + \alpha_7 gdpper(-1) + \varepsilon_t \quad (I)$$

$$growth = \alpha_0 + \alpha_1 consp + \alpha_2 tax + \alpha_3 (tax)^2 + \alpha_4 invest + \alpha_5 open + \alpha_6 M_2G + \alpha_7 gdpper(-1) + \varepsilon_t \quad (II)$$

در مدل‌های بالا $growth$ بیانگر رشد اقتصادی، $consp$ مصرف بخش خصوصی به GDP ، $consg$ مصرف بخش دولتی یا مخارج جاری دولت به GDP است. همچنین مقدار مجذور هزینه دولت نیز به عنوان یک متغیر مستقل در نظر گرفته شده است. $invest$ نسبت سرمایه‌گذاری ناخالص به GDP ، M_2G نقدینگی به GDP است که یک شاخص توسعه مالی در مدل‌های رشد اقتصادی محسوب می‌شود و $gdpper(-1)$ که تولید ناخالص داخلی سرانه در ابتدای هر دروه را نشان می‌دهد. در مدل دوم بجای استفاده از نسبت مخارج مصرفی دولت به GDP و مقدار مجذور آن از نسبت مالیات‌ها به GDP (tax) استفاده شده است. اطلاعات مورد نیاز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران جمع‌آوری شده است. همچنین از دو متغیر مجازی برای سال‌های انقلاب و جنگ تحمیلی استفاده شده است. برای تخمین الگوی حاضر از روش تخمین گشتاورهای تعمیم یافته GMM استفاده شده است. دلیل بکار بردن این

روش به این صورت است که از آنجا که در الگوی معرفی شده متغیر مستقل به صورت وقفه در سمت راست مدل آورده شده لذا برای برآورد مدل دیگر نمی‌توان از برآوردیاب‌های OLS استفاده کرد و لازم است از روش برآورد دومرحله‌ای $2sls$ یا روش گشتاور تعمیم‌یافته، GMM استفاده شود. روش تخمین GMM بواسطه انتخاب متغیرهای ابزاری صحیح و اعمال یک ماتریس وزنی برای شرایط ناهمسانی واریانس و نیز خودهمبستگی‌های ناشناخته، برآوردکننده قدرتمندی محسوب شود. مدل GMM نیاز به اطلاعات دقیق توزیع جملات اخلال ندارد. اساس این مدل مبتنی بر این فرض است که جملات اخلال در معادلات با مجموعه متغیرهای ابزاری غیرهمبسته می‌باشد (از این نظر این روش به لحاظ وجود همبستگی جمله خطا با متغیرهای توضیحی در روش OLS ، از اعتبار بالاتری برخوردار می‌باشد).

تحلیل نتایج: نتایج حاصل از تخمین مدل اول را می‌توان چنین برشمرد: ۱- بیانگر تأثیر مثبت مخارج مصرفی بخش خصوصی $consp$ بر رشد اقتصادی می‌باشد زیرا مخارج بخش خصوصی نسبت زیادی از GDP را به خود اختصاص می‌دهد و از متغیرهای اثرگذار بر رشد اقتصادی می‌باشد. ۲- متغیر مخارج مصرفی دولت $consg$ و مجذور $(conspg)^2$ آن به ترتیب تأثیر منفی و مثبت بر رشد اقتصادی دارند اما رابطه U معکوس را نمی‌توان از آن استخراج نمود. ۳- نسبت بهینه دخالت دولت از منظر مخارج مصرفی دولت در این الگو برابر با $10/58$ می‌باشد که این نسبت طی دوره مورد مطالعه برابر با 19 درصد بوده است. ۴- سرمایه‌گذاری نیز طبق انتظارات تئوریک تأثیر مثبت و معنادار بر رشد اقتصادی دارد. ۵- درجه باز بودن اقتصاد به طور معنادار از لحاظ آماری بر رشد اقتصادی تأثیرگذار نمی‌باشد ولی ضریب برآوردی مثبت برآورد شده است. ۶- M_2G که بیانگر شاخص توسعه مالی در اقتصاد ایران است تأثیر منفی بر رشد دارد. ۷- تولید ناخالص داخلی سرانه اولیه که بیانگر سرعت هم‌گرایی در مدل‌های رشد است با ضریب $0/01$ - تأثیر منفی و معناداری بر رشد اقتصادی دارد که از لحاظ تئوریک مورد تأیید قرار می‌گیرد. ۸- آماره J -statistic نیز که آزمون درستی بکارگیری متغیرهای ابزاری می‌باشد با سطح احتمال $0/7$ نشانگر درستی متغیرهای ابزاری بکار گرفته شده در الگوی حاضر است.

نتایج مدل دوم: ۱- در مدل دوم که تنها متغیرهای مالیات به GDP و مجذور آن جایگزین شده‌اند تمامی متغیرها از لحاظ مبانی نظری علائم مورد انتظار را دارا می‌باشند. ۲- از لحاظ معناداری آماری تنها دو متغیر $invest$ و M_2G معنادار نمی‌باشند. ۳- در این مدل رابطه معکوس میان مالیات‌ها و رشد اقتصادی مورد تأیید و اثبات قرار می‌گیرد که میزان بهینه آن برابر با $8/4$ می‌باشد. ۴- با توجه به میانگین دوره زمانی 90 - 1352 که نسبت مالیات به GDP برابر $6/2$ بوده است این مقدار برای ایران در حالت بهینه بیشتر می‌باشد.

۵- که از این رو لازم است تا با گسترش پایه‌های مالیاتی، جلوگیری از فرار مالیاتی، اخذ مالیات‌های جدیدی مانند مالیات بر ارزش افزوده و مالیات‌های زیست‌محیطی به عدد مطلوب دست یافت.

۵- نتیجه‌گیری

۱- تحولات اقتصاد جهانی در سال‌های اخیر فضایی را که دولت در آن فعالیت می‌کند تغییر داده است و یکپارچگی اقتصاد کشورهای جهان و گسترش مردم سالاری، زمینه اقدامات اختیاری دولت‌ها را محدود کرده است. سؤال اساسی که در این زمینه باید پاسخ داده شود حجم و اندازه مطلوب دولت و مالیات است. با توجه به تفاوت‌های زیادی که بین خصوصیات جوامع مختلف وجود دارد، نمی‌توان الگوی یکسانی را برای تمام جوامع توصیه کرد. به جای پاسخ مستقیم به این سوال باید دنبال چارچوبی بود که در قالب آن درجه اثربخشی دولت و درآمدهای مالیاتی افزایش یابد. بدین منظور مناسب است نقش و فعالیت‌های مورد انتظار دولت با توانایی‌های آن متناسب گردد. در این مقاله به بررسی اندازه بهینه دولت در ایران پرداخته شد.

۲- بر اساس این مطالعه این نتیجه حاصل شد که اندازه بهینه دولت بر اساس شاخص مخارج مصرفی دولت به تولید ناخالص داخلی بیش از حد بهینه، درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی کمتر از حد بهینه است. بنابراین نتایج این مقاله نشانگر غیربهینه بودن اندازه دولت در ایران در شاخص‌های انتخاب شده است و پیشنهاد می‌گردد که در زمینه مالیات، طرح جامع مالیاتی که یکی از مهم‌ترین طرح‌هایی است که در راستای اصلاح نظام مالیاتی کشور در دستور کار قرار گیرد.

۳- برخی از ریشه‌های عدم سلامت دستگاه اداری کشور به تخلفات مالیاتی و تخلفات مالیاتی نیز به ساختار دولت پیوند دارد. دولت و مالیات پیوند ساختاری و جدا ناشدنی دارند و چگونگی ساختارهای قانونی و اجرایی حاکمیت تأثیر بسیار سراسری بر عملکرد بخش مالیاتی دارد. در نتیجه شکل‌گیری دولت بهینه همراه و سازگار با دستگاه مالیاتی بهینه است.

۴- فقدان دستگاه کارآمد، استاندارد و بهینه مالیاتی و فقدان دولت بهینه مرتبط با آن، موجب شکل‌گیری دولت رانتی، حاکمیت بیماری هلندی بر اقتصاد، شکل‌گیری پدیده نفرین منابع و موارد مشابه خواهد شد که می‌تواند به نوعی فساد بلندمدت و ساختاری دامن زند. ترسیم دولت بهینه و مالیات بهینه علاوه بر کارآمدی اقتصادی به ثبات سیاسی و انسجام اجتماعی بیشتر جامعه کمک می‌کند. دولت بهینه هم از ساختار شایسته سالاری بر می‌خیزد و به شکلی مردم سالاری تداوم می‌یابد و هم در چارچوب حاکمیت قانون یا قانون سالاری به اداره امور می‌پردازد. به زبان دیگر دولت بهینه ترکیب "مریتوکراسی"،

"دموکراسی" و "نوموکراسی" است. در همه عرصه‌های فوق دشواری جدی در ایران (به‌ویژه در مدیریت ۹۱-۱۳۸۴) وجود دارد. لذا شکاف توسعه بهینگی دولت و مالیات عمیق است و نیاز به پوشش جدی دارد. ۵- در چارچوب دولت بهینه در یک انتخاب آزاد، شایسته‌ترین‌ها گزینش می‌شوند. شاخصه‌های کارکردی انضباط، پاسخگویی، کارآمدی، رعایت قاعده‌بازی با بخش خصوصی، روند تنش‌زدایی، اتخاذ تصمیم بر اساس امور کارشناسی، فراهم ساختن و حمایت از فضای استاندارد کسب و کار را دارا می‌باشند. اتکا بر مالیات شهروندان برای تأمین هزینه‌ها و کنار رفتن بدون هزینه در صورت ناکارآمدی و عدم رضایت اکثریت از دیگر خصلت‌های دولت بهینه است. بنابراین دولت بهینه، در اصل دولتی غیررانتی است و بطور ساختاری با دستگاه مالیاتی پیوند می‌خورد.

۶- دولت بهینه به همراه مالیات بهینه بر درآمد ناشی از کسب و کار پرنشاط بخش خصوصی استوار است. بنابراین و تحت فضای پیش گفته، اکثریت شهروندان از نوعی زندگی شرافت‌مندانه برخوردار هستند و با امید به آینده به رشد و بالندگی فکر می‌کنند. جامعه‌ای که حداقل‌های معیشت بطور کامل فراهم است و زمینه رشد دارد، فساد اقتصادی را به حاشیه می‌راند. در جامعه کنونی ایران، اقشار فراوانی و از جمله کارکنان حقوق ثابت دولتی در پایین‌ترین حد از فقر قرار دارند و از سوی دیگر حاکمیت قوانین و دیگر شاخصه‌های دولت بهینه ناکارآمد هستند، لذا زمینه تخلف و فساد بالا می‌باشد. افزایش میزان دزدی و دیگر انواع بزهکاری در حال حاضر کسب بالاترین رتبه در پول شویی، بالاتر از ۴۰ درصد اقتصاد غیررسمی، تخلفات عظیم گمرکی، اختلاس‌های مالی، سیطره بخش غیرمولد و دلالی، وجود حدود ۳۰ میلیارد دلار تقاضای سفته‌بازی محض و موارد مشابه زمینه پیشرفت در کنترل فساد را با مشکل روبرو می‌کند.

۷- عدم شفافیت حقوق مالکیت، بزرگی حجم دولت در اقتصاد، به همراه فقدان خط‌کشی دقیق بین بخش‌های خصوصی و دولتی، فعالیت‌های عظیم شبه دولتی‌ها، معافیت مالیاتی سنگین به همراه فرار مالیاتی عظیم همه و همه به نابسامانی‌های اداری و اقتصادی دامن زده و زمینه‌های بی‌ثباتی عظیم اقتصادی را فراهم ساخته است.

۸- خروج از وضع موجود بویژه در بخش مالیات و دولت نیازمند اندیشه و عمل استراتژیست‌های برجسته اقتصادی و مدیریتی دارد. تا تلاش نشود که برای پوشش قسمتی از شکاف توسعه مورد اشاره، اقداماتی فوری صورت گیرد، وضعیت تخلفات و ناکارآمدی‌ها تداوم خواهد یافت. بدون ایجاد تحولات اصلاحی و ساختاری شکاف توسعه مربوطه عمیق‌تر خواهد شد. برای عملیاتی ساختن پوشش برخی از ابعاد فاصله بین دولت و مالیات موجود و مطلوب، توسعه، سرمایه انسانی کافی و منابع عظیم طبیعی و فرهنگی و همراهی ملی و مردمی فراهم است، تنها نیازمند باور به واقعیت‌ها، پذیرش ناکارآمدی‌ها، انعطاف در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها با کمک تمامی اهل فکر در عرصه مالیات و دولت است.

منابع

- بانک مرکزی (۱۳۹۰)، قوانین بودجه و گزارش سالانه، انتشارات بانک مرکزی.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی ایران و ترازنامه، اداره حساب‌های اقتصادی، سال‌های مختلف
- بشیریه، حسین (۱۳۷۴)، *دولت عقل*، تهران: نشر علوم نوین.
- پیرنیا، حسن و آشتیانی اقبال (بدون تاریخ چاپ)، تهران: انتشارات خیام
- پیرنیا، حسین (۱۳۴۰)، *عقاید بزرگترین علمای اقتصاد*، تهران: نشر دانشگاه تهران.
- جعفری صمیمی، احمد، علمی، زهرا و صیادزاده علی (۱۳۹۰)، فساد اندازه دولت و درجه بازی اقتصاد، *پژوهش‌های بازرگانی*، زمستان شماره ۱: ۶۱-۱۳۴-۱۱۳.
- چامسکی، نوام (۱۳۷۹)، *بهره‌کشی از مردم*، ترجمه‌ی حسن مرتضوی، تهران: نشر دیگر.
- _____ (۱۳۸۷)، *دولت‌های فرومانده*، ترجمه‌ی اکرم پندارنیا، تهران: نشر افق.
- خلع‌تبری، فیروزه (۱۳۸۴)، مدیریت بودجه و ثبات اقتصادی، *جامعه و اقتصاد*، سال ۲ شماره ۱: ۶.
- دادگر، یداله (۱۳۹۰)، *مالیه عمومی و اقتصاد دولت*، تهران: دانشگاه تربیت مدرس، چاپ ششم.
- _____ و نظری روح‌اله (۱۳۸۶)، بررسی تاثیر درآمدهای نفتی بر درآمدهای مالیاتی، *مجموعه مقالات اولین همایش مالیاتی*، سازمان مالیاتی کشور، ۳۰-۱۷.
- _____ و نظری، روح‌اله (۱۳۸۷)، پارادوکس کوچک‌سازی اندازه دولت در ایران: برنامه چهارم و افق ۱۴۰۴، *مجموعه مقالات چهارمین همایش چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴*، دانشگاه نیشابور.
- سن، آمارتیا (۱۳۷۹)، *برابری و آزادی*، ترجمه‌ی حسن فشارکی، تهران: نشر شیرازه.
- _____ (۱۳۸۱)، *توسعه به مثابه آزادی*، ترجمه‌ی وحید محمودی، نشر دانشگاه تهران.
- صالحی اصفهانی، هادی (۱۳۷۸)، *مخارج خارج از بودجه در اقتصاد ایران*، انتشارات مؤسسه عالی برنامه ریزی.
- عسلی، مهدی (۱۳۸۳)، تاثیر افزایش مخارج دولت بر رشد اقتصادی، *مجله برنامه و بودجه*، شماره ۱: ۸۵
- عظیمی، حسین (۱۳۷۱)، *مدارهای توسعه‌نیافتگی در اقتصاد ایران*، تهران: نشر نی.
- قانون بودجه کشور، سال‌های مختلف.
- کاتوزیان، محمد علی (۱۳۶۶)، *اقتصاد سیاسی ایران*، ترجمه‌ی محمدرضا نفیسی، تهران: انتشارات پایروس.
- کمیجانی، اکبر، نظری، روح‌اله (۱۳۸۸)، تاثیر اندازه دولت بر رشد اقتصادی، *پژوهش‌های اقتصادی*، سال ۹ شماره ۳، پاییز.

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۰)، گزارشات کارشناسی، تهران، مرکز پژوهش‌ها، ماه‌های مختلف، بهار ۹۰-۹۱.

نیلی، مسعود (۱۳۸۵)، تأثیر فعالیت‌های دولت بر رشد اقتصادی، شانزدهمین کنفرانس سیاست‌های پولی، بانک مرکزی.

وین سنت، آندره (۱۳۶۷)، نظریه‌های دولت، ترجمه‌ی حسن بشیری، تهران، نشر نی.

- Atkinson, A, and Stiglitz, G, (1987), Lectures on Public Finance, McGraw-Hill
- Bachrand, P and Richter M, (2004), dictatorship in history and theory, Cambridge University press.
- Bailey, S, (1999), Local Government Economics, Macmillan.
- Ballesteros, L.F, (2008), corruption and development, 54 pesos 15 November.
- Buchanan J (2003), public choice, fair fax George Masson University.
- Buchanan, J (1967), public finance in democratic process, the university of North Carolina press.
- Buchanan, J (1990), the domain of constitutional economics constitutional political economy 1(1), 1-18.
- Connolly, S and Munroe, A, (1999), Economics of Public Sector, Harlow, Prentice-Hall
- Cullies, J and Jones, P, (1998), Public Finance and Public Choice, Maidenhead, McGraw-Hill.
- Danziger, S, (1986), poverty policy, Harvard university press.
- Drever, J.T (2009), Chinese political system, Longman.
- Economic Freedom of the World, various issues, Annual Report, Vancouver: The Fraser Institute.
- Epstein, R.A (2011), design for liberty Harvard University press.
- Eshag E. (1983), Fiscal and Monetary Policies and Problems in Developing Countries”, Cambridge University Press, Cambridge.
- Feldstein, M (2008), effect of tax on economic behavior, NBER (13745).
- Foreman, P, Millward, R, (1994), Public and Private Ownership, Clarendon Press.
- Garcia, M.S, (2006), social capital network, Edward Elgar.
- Gemmel, N, (1993), the Growth of Public Sector, Alder shot, Edward Elgar.
- Gwartney, J, et al, (2012), Economic Freedom of the World: 2010 Annual Report. Fraser Institute.
- Harden, I, (1992), the Contracting State, Buckingham, Open University Press.
- Hasluk, C, (2000), New Deal Program, Sheffield, Employment Service.
- Hayek, F, (1994), the road to serfdom, Chicago, the university of Chicago press.
- Hudson, J. and J. Teera, (2004), Tax Performance: A Comparative Study, Journal of International Development 16, No. 6, pp. 785-802.
- Index of economic freedom, (2012), the heritage foundation and Dow Jones & Company, Inc Wall Street Journal.
- Index of economic freedom, various issues, the heritage foundation and Dow Jones & Company, Inc Wall Street Journal.

- Jims, S, (2000), the economics of taxation, Harlow, person
- Leimer, R, (1982), social security and private saving, journal of political economy, 90 (3), 148-232.
- Lybeck, J.A and Henricson, M, (1988), the Growth of Government, Amsterdam, North Holland.
- Mayshar, J, (1990), measures of excess burden, journal of public economics, 43, 263-289.
- Musgrave, R, (1989), public finance, London, McGraw-Hill.
- Niskanen, W, (1996), Bureaucracy and Public Economics, Cheltenham, Edward Elgar
- Nozick, R, (1974), anarchy, state and utopia, Harvard University press.
- Pigou, A. C (1920), the economics of welfare, London Macmillan.
- Ramzy, F.P, (1927), a contribution to the theory of taxation, the economic journal 37 (145), 47-61.
- Rosen, H, (2005), public finance, McGraw-Hill.
- Rubin, O, (2010), democracy and famine, Rutledge.
- Sen, A, (2002), rationality and freedom, Harvard University press.
- Vickers, J. and Yarrow, G, (1988), Privatization, MIT Press.
- Wicksell, K (1896), a new principle of just taxation, in Musgrave and Peacock (1967), New York St. Martin press.
- World Bank, (2012), the development, Report Washington DC, world bank.