



وزارت تحصیلات عالی

مؤسسه تحصیلات عالی کاتب

درس

مالیه عمومی

Public Finance

(برای رشته حقوق)

تهیه کننده:

نصرالله انصاری

۱۳۹۰

بسم الله الرحمن الرحيم

فهرست مطالب

.....	منابع درس:	۴
.....	مقدمه	۴
.....	بخش خصوصی و عمومی	۴
.....	تعریف مالیه عمومی	۵
.....	قلمرو مالیه عمومی	۵
.....	انواع دولت براساس تئوری‌ها و مکاتب اقتصادی	۶
.....	الف) دولت در نظام سرمایه‌داری (نظام بازار)	۶
.....	ب) دولت در نظام اقتصادی سوسیالیسم	۶
.....	ج) دولت در نظام اقتصادی اسلام	۶
.....	طبقه‌بندی دولت براساس ابزارها	۷
.....	اهمیت حضور دولت در اقتصاد	۷
.....	الف) کارایی اقتصادی (ECONOMIC EFFICIENCY)	۸
.....	شکست بازار	۱۳
.....	۱. انحصار	۱۳
.....	۲. آثار خارجی	۱۴
.....	۳. کالای عمومی	۱۴
.....	۴. بی‌ثباتی اقتصادی	۱۴
.....	۵. ناقصی‌های بازار	۱۵
.....	ب) عدالت	۱۵
.....	ج) ارزش‌های انسانی	۱۶
.....	نقش اقتصادی دولت	۱۷
.....	۱. نقش تقنینی	۱۷
.....	۲. نقش تثبیتی	۱۸
.....	۳. نقش تخصیصی	۱۸
.....	۴. نقش توزیعی	۱۸
.....	۵. نقش ارشادی	۱۹
.....	اندازه دولت	۱۹
.....	نقش اقتصادی دولت در قانون اساسی افغانستان	۱۹
.....	۱. نقش قانون‌گذاری	۲۰
.....	۲. نقش توزیعی	۲۰
.....	۳. نقش تخصیصی	۲۱
.....	۴. نقش ثبات‌بخشی	۲۲
.....	۵. نقش هدایتی	۲۲
.....	ماهیت تصمیم‌گیری در بخش عمومی	۲۳
.....	شکست دولت	۲۳

۳ مالیه عمومی

۲۴ راه حل

۲۵ بودجه

۲۵ تعریف بودجه

۲۶ اهمیت بودجه

۲۷ مراحل بودجه

۲۷ اصول بودجه

۲۸ اقسام بودجه

۳۰ تخصیص بودجه

۳۰ درآمدهای دولت (منابع بودجه)

۳۰ ۱. درآمدهای مالیاتی

۳۱ انواع مالیات

۳۱ اهداف مالیات

۳۲ اصول مالیات

۳۲ نرخ مالیات

۳۳ محاسبه مالیات

۳۳ ۲. درآمدهای غیرمالیاتی

۳۴ انواع درآمدهای غیرمالیاتی

۳۵ کسری بودجه

۳۵ انواع کسری بودجه

۳۵ ۱. کسری بودجه اداری

۳۵ ۲. کسری بودجه اقتضائی

۳۵ ۳. کسری بودجه عمرانی

۳۶ منابع تأمین مالی کسری بودجه

۳۶ ۱. انتشار اوراق قرضه دولتی

۳۶ ۲. استقراض

۳۷ آثار اقتصادی درآمدها و هزینه‌های دولت

۳۷ ۱. در سطح خرد

۴۰ توزیع درآمد

۴۱ تأمین اجتماعی

۴۲ ۲. در سطح کلان

۴۲ خصوصی سازی

۴۲ دولت رفاه

۴۳ کتابنامه

منابع درس:

۱. مالیه عمومی و اقتصاد دولت / یدالله دادگر
۲. مالیه عمومی / احمد توکلی
۳. مالیه عمومی و تنظیم خط‌مشی مالی دولت / حسن رنگریز و غلام حسین خورشیدی
4. Public Finance and Public Policy, Jonathan Gruber, New York, 2010
5. The new Public Finance, Inge Kaul and PEDRO CONCEIÇÃO, New York Oxford University Press, 2006

مقدمه

یکی از مباحث مهم در حوزه اقتصاد، اقتصاد بخش عمومی یا نقش دولت در اقتصاد است. در اقتصاد متعارف این مسأله فراز و نشیب‌هایی را پشت سر گذاشته و از دولت حداقلی به دولت رفاه و دولت ارشادگر منتهی شده است. در نظام اقتصادی اسلام و به تبع آن کشورهای اسلامی به دلیل نقش و اهمیت دولت در هدایت جامعه، این بحث از جایگاه خاصی برخوردار و در دهه‌های اخیر مورد توجه نسبتاً جدی اندیشمندان اسلامی واقع شده است. گرچه هنوز توافق اساسی پیرامون آن وجود ندارد، ولی نتایج مهمی به دست آمده و برخی از آن‌ها در بعض کشورهای اسلامی مورد عمل قرار گرفته است.

مالیه عمومی بخشی از اقتصاد دولت است که در آن ضمن تبیین جایگاه دولت در اقتصاد، به بررسی درآمدها و هزینه‌های دولت و آثار اقتصادی آنها در دو حوزه خرد و کلان پرداخته می‌شود. تفاوت مالیه عمومی با اقتصاد بخش عمومی در این است که در دومی کارکرد اقتصادی دولت به صورت تخصصی بررسی می‌شود، ولی در مالیه عمومی بیشتر به مباحث کلی پیرامون ضرورت نقش‌آفرینی دولت در اقتصاد و چگونگی هزینه و درآمد آن توجه می‌گردد.

بخش خصوصی و عمومی

به صورت کلی اقتصاد از منظر نقش‌آفرینان، به دو بخش خصوصی و عمومی تقسیم می‌شود.

۱. **بخش خصوصی:** آن قسمت از اقتصاد که در تملک و مدیریت بخش خصوصی قرار دارد و به وسیله عرضه و تقاضا در بازار هدایت می‌شود، اقتصاد بازار یا بخش خصوصی نامیده می‌شود.
۲. **بخش عمومی:** آن قسمت از فعالیت‌های اقتصادی که تحت تملک و در اختیار بخش دولتی قرار دارد، اقتصاد بخش عمومی یا اقتصاد دولت خوانده می‌شود.

بخش عمومی یا دولت به مجموعه دستگاه‌ها و نهادهایی اطلاق می‌شود که وظایف زیر را به عهده دارند:

❖ به وضع قوانین و نظارت بر اجرای آنها می‌پردازد؛

- ❖ به سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در سطح ملی اقدام می‌کند؛
- ❖ هنگام بحران، به حل آنها اقدام می‌کند.

تعریف مالیه عمومی

تعاریف گوناگونی از مالیه عمومی صورت گرفته است که از میان آنها سه تعریف گزینش می‌شود:

۱. معمولاً به شعبه‌ای از علم اقتصاد که به بررسی جوانب مختلف درآمدها و هزینه‌های دولت و تأثیر تصمیمات مربوط به آنها بر رفتار کارگزاران اقتصادی می‌پردازد، مالیه عمومی گفته می‌شود.
 ۲. گاهی مالیه عمومی مترادف با بخش عمومی به کار می‌رود. در این صورت، مالیه عمومی همان اقتصاد دولت است که به چارچوب و میزان حضور و دخالت دولت در اقتصاد می‌پردازد.
 ۳. در یک تعریف دقیق‌تر، مالیه عمومی همان اقتصاد بخش عمومی است که تأکید بیشتری بر دخل و خرج دولت و آثار آنها دارد.
- در تعریف سوم، ترکیبی از تعریف اول و دوم مورد نظر قرار گرفته و در واقع این تعریف، نسبت به تعاریف دیگر دقیقتر و جامعتر است.

آثار اقتصادی دخل و خرج دولت که در مالیه عمومی از آنها بحث می‌شود، هم در سطح خرد مطرح است و هم در سطح کلان. در حوزه اقتصاد خرد، آثار هزینه‌های عمومی و مالیات‌ها بر رفتارهای فردی مثلاً رفتار عرضه کار و پس‌انداز بررسی می‌شود و در سطح کلان، به تأثیر سیاست‌های دولت در تعیین یک ترکیب مالیات و هزینه برای رسیدن به سطح اشتغال مورد نظر، شاخص‌های متعادل قیمت، رشد تولیدات و موازنه پرداخت‌ها پرداخته می‌شود.

قلمرو مالیه عمومی

با توجه به تعریف مالیه عمومی، قلمرو این درس را می‌توان به موارد زیر خلاصه کرد:

- ❖ بررسی هزینه‌های دولت و راه‌های تأمین مالی آنها
- ❖ بررسی توجیه اقتصادی هزینه‌ها و میزان سازگاری منابع تأمین هزینه‌ها با منطق اقتصاد
- ❖ تحلیل چگونگی اتخاذ تصمیم در بخش عمومی (ماهیت تصمیم‌گیری و شیوه‌های اجرایی آنها) و اینکه آیا رأی اکثریت می‌تواند ملاک خوبی برای تصمیم‌گیری باشد؟
- ❖ سیاست‌گذاری مربوط به بودجه و تلاش برای تأمین کسری بودجه
- ❖ موضوعاتی از قبیل قرضه ملی، تأمین اجتماعی، خصوصی‌سازی، تمرکز یا عدم تمرکز، اندازه دولت و حتی مبانی فلسفی حضور دولت در اقتصاد.

انواع دولت براساس تئوری‌ها و مکاتب اقتصادی

راجع به جایگاه دولت در اقتصاد، مکاتب مختلف اقتصادی دیدگاه‌های متفاوتی دارند. در این باره می‌توان به سه تئوری اشاره کرد که هرکدام تصویر خاصی از نقش اقتصادی دولت ارائه می‌دهد:

الف) دولت در نظام سرمایه‌داری (نظام بازار)

نظام سرمایه‌داری با شعار بازار آزاد از دخالت دولت شکل گرفت ولی در فرایند تکامل خود مرحله به مرحله به دخالت دولت افزود تا اینکه به دولت ارشادگر منتهی گردید. در این نظام دو تصویر متفاوت از جایگاه دولت در اقتصاد وجود دارد:

۱. **دولت نئوکلاسیکی:** وظیفه دولت نظارت بر مکانیسم‌های غیرمتمرکز بازار است، زیرا تصور آن است که مکانیسم بازار اشتغال کامل را به همراه تعادل فراهم می‌کند، تخصیص منابع بهینه است و مشکلات اقتصادی موقتی هستند. دولت زمانی در اقتصاد دخالت می‌کند که نارسایی در بازار بروز کند. مثلاً تخصیص بهینه منابع وجود نداشته باشد، یا انحصار شکل بگیرد و یا اطلاعات ناقص باشد و یا برخی بازارها اساساً شکل نگیرد و بی‌عدالتی در توزیع وجود داشته باشد. در این دیدگاه دولت حتی زمانی که کالاهای عمومی ارائه می‌دهد، تمام توجهش به ترجیحات فردی است، یعنی نفع عمومی نیز از فیلتر فرد عبور می‌کند (دولت فردگرا).

۲. **دولت کینزی:** براساس این دیدگاه، نفع فردی در بسیاری از مواقع به نفع اجتماعی منتهی نمی‌شود. در بازار حتی اگر تعادل هم وجود داشته باشد، ممکن است با اشتغال کامل همراه نباشد. طبق این دیدگاه، دشواری‌های اقتصادی به این خاطر بروز می‌کند که تقاضای مفید و مؤثر (مصرف و سرمایه‌گذاری در سطح کلان) با نارسایی مواجه است، لذا دولت می‌تواند از طریق رفع کمبود تقاضا، بهترین استفاده از منابع را ببرد. در اینجا نفع فردی متمایز از نفع عمومی است. (دولت نسبتاً جمع‌گرا)

با اینکه تفاوت‌هایی در دو دیدگاه فوق وجود دارد، ولی هر دو مربوط به نظام اقتصاد بازار است.

ب) دولت در نظام اقتصادی سوسیالیسم

در نظام اقتصادی سوسیالیسم نفع فردی به رسمیت شناخته نمی‌شود و دولت با در اختیار گرفتن کامل اقتصاد، نفع عمومی را که در طبقه حاکم تبلور یافته در نظر می‌گیرد و لذا چیزی به نام اقتصاد بخش خصوصی وجود ندارد. برخلاف دولت در نظریه نئوکلاسیکی و کینزی که یک عنصر برونزا تلقی می‌شدند، در اینجا دولت عنصر بیرونی و بی‌طرف نیست. (دولت جمع‌گرا)

ج) دولت در نظام اقتصادی اسلام

دولت اسلامی تنها دولتی است که سعی کرده در فعالیت‌های اقتصادی خود هم به منافع افراد و هم جامعه توجه کند و در واقع این دو منفعت را به همدیگر پیوند بزند. از یکطرف به فرد آزادی داده است تا به

فعالیت‌های مشروع اقتصادی پردازد و از سوی دیگر با ممنوع ساختن فعالیت‌های اقتصادی مضر به دیگران، تشویق افراد به انفاق و کمک‌های نیکوکارانه و اعطای نقش هدایتی و نظارتی به دولت در صدد تأمین منافع جامعه برآمده است.

طبقه‌بندی دولت براساس ابزارها

تردیدی وجود ندارد که دولت ابزاری برای برقراری نظم و امنیت در جامعه است. سؤال این است که دولت چگونه ابزاری است؟ دولت می‌تواند ابزاری برای اعمال زور و فشار فیزیکی باشد و می‌تواند ابزاری برای نوعی مبادله با مردم. براساس اول، دولت بخشی از منابع افراد را می‌گیرد تا با کمک آنها وظایفش را انجام دهد. بر مبنای دوم، دولت نوعی بنگاه است که با مردم مبادله انجام می‌دهد. از آنها مالیات می‌گیرد و در مقابل برای آنها برخی از کالا و خدمات را ارائه می‌دهد. در واقع مالیات، قیمت کالاها و خدماتی است که دولت به مردم ارائه می‌دهد.

در دیدگاه اسلامی، دولت نوعی ابزار است، اما نه صرفاً برای اعمال زور یا نوعی بنگاه برای مبادله، بلکه دولت وسیله‌ای است برای تأمین اهداف متعالی‌تری در جامعه مانند رفاه، حق و عدالت. تأمین این اهداف می‌طلبد که دولت هم کالاها و خدمات عمومی را برای مردم فراهم کند و هم در مواقع لزوم از زور فیزیکی استفاده کند. البته با این تفاوت که در دولت اسلامی اعمال زور آخرین راه حل به شمار می‌رود و ارائه کالاها و خدمات نیز دولت را در جایگاه یک بنگاه اقتصادی که به دنبال سود خود باشد، قرار نمی‌دهد.

اهمیت حضور دولت در اقتصاد

برای درک اهمیت و میزان حضور دولت در اقتصاد، ابتدا شناسایی اهداف فعالیت‌های اقتصادی لازم است. از مجموع نظریات مکاتب مختلف اقتصادی به دست می‌آید که «کارایی اقتصادی»، «عدالت» و «ارزش‌های انسانی» سه هدف عمده جوامع از کارکرد اقتصاد است. تا زمانی که اهداف پیش‌گفته به وسیله بازار تحقق می‌یابد، نیازی به دخالت دولت وجود ندارد. مداخله دولت زمانی اهمیت دارد که سیستم بازار از تأمین اهداف سه‌گانه یا یکی از آنها ناتوان باشد. امروزه ناتوانی و شکست بازار در تحقق کامل اهداف مذکور، از جانب تمام نظام‌های اقتصادی امری پذیرفته شده تلقی می‌شود، متها در اهمیت اهداف و چگونگی دخالت دولت اختلاف نظر وجود دارد.

به همین دلیل، در مورد نقش دولت در اقتصاد، دیدگاه‌های مکاتب مختلف اقتصادی متفاوت است. در نظام بازار، حضور دولت برای تحقق کارایی اقتصادی اهمیت بیشتری دارد. در نظام اشتراکی تحقق عدالت به معنای برابری مهم است و در نظام اسلامی علاوه بر کارایی و عدالت، ارزش‌های انسانی هم مهم تلقی می‌شود.

الف) کارایی اقتصادی (Economic efficiency)

علم اقتصاد بر این پیشفرض استوار است که منابع تولید کمیاب و محدود ولی نیازهای بشر برای کالاها و خدمات نامحدودند. وظیفه علم اقتصاد بررسی چگونگی برخورد مناسب جوامع با منابع کمیاب است. در واقع علم اقتصاد به دنبال پاسخ به سه پرسش اساسی است:

- ❖ چه تولید شود؟ (از میان کالاهای مختلف، منابع کمیاب به تولید کدام یک اختصاص یابد)
- ❖ چگونه تولید شود؟ (از میان روش‌های مختلف تولیدی، کدام روش برگزیده شود)
- ❖ برای چه کسی تولید شود؟ (چگونه محصولات تولید شده بین مردم توزیع شود)

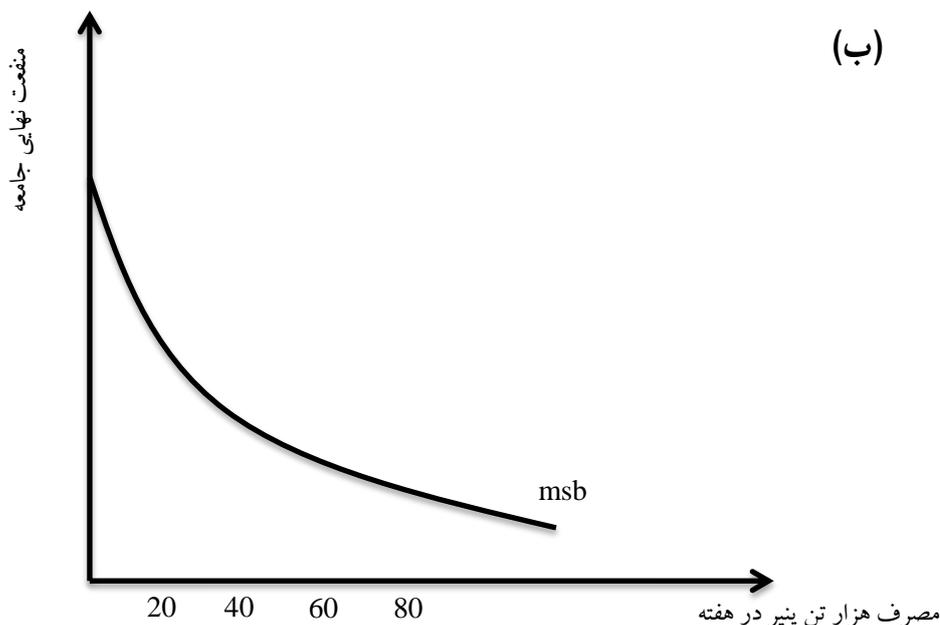
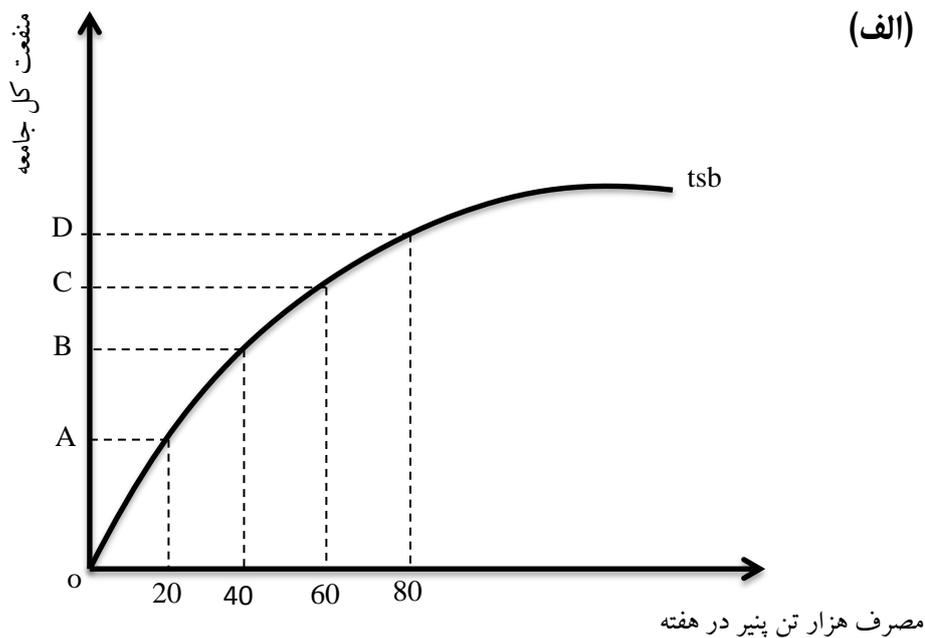
هر سه سؤال برای این است که از منابع کمیاب به شکل کارا بهره گرفته شود. به عبارت دیگر، منابع برای رفع نیاز بشر است و باید به گونه‌ای مورد بهره‌برداری قرار بگیرد که بیشترین نیاز را برطرف کند. برای توضیح بهتر کارایی، توجه به نکته‌های زیر لازم است:

- ❖ مصرف کالاها و خدمات برای رفع نیاز است و رفع نیاز رضایت خاطر و مطلوبیت می‌آفریند.
- ❖ نیازها متفاوت است و در یک درجه از اهمیت قرار ندارد. در نتیجه رضایت خاطر و مطلوبیت حاصل از ارضای آنها مساوی نیست.
- ❖ پس مصرف کالاها و خدمات مطلوبیت و منفعت یکسانی نمی‌آفریند، بلکه به نوع و مقدار کالا بستگی دارد.
- ❖ از طرفی دیگر، تولید کالاها و خدمات هزینه دارد. به این معنا که وقتی مقداری از عوامل را به تولید کالای X اختصاص دادیم، خودمان را از اختصاص آن مقدار عوامل به تولید کالای Y محروم ساختیم. در نتیجه هزینه تولید X از دست دادن منفعت کالای Y است که اصطلاحاً به آن «هزینه فرصت» گفته می‌شود.
- ❖ در تولید منافع کالاهای گوناگون و هزینه هر کدام متفاوت است.

اقتصاد وقتی در نقطه کارا قرار دارد که با منابع محدود بیشترین مطلوبیت برای جامعه حاصل شود به گونه‌ای که اگر بخواهیم بر مطلوبیت یک فرد بیفزاییم، از مطلوبیت و منفعت فرد دیگر کاسته شود. به تعبیر دیگر، چون منفعت مطلوب و هزینه نامطلوب است، باید انواعی از کالاها و سطحی از تولید انتخاب شود که کمترین هزینه را با بیشترین مطلوبیت فراهم کند. یعنی فاصله میان منفعت کل و هزینه کل بیشینه گردد و منافع خالص جامعه در بیشترین حد ممکن برسد.

مثال: کالایی مانند پنیر را در نظر بگیرید. وقتی فرد پنیر مصرف می‌کند برایش مطلوبیت حاصل می‌شود. با افزایش مصرف، مطلوبیت کل فرد (tb) افزایش می‌یابد، ولی با سرعت کمتر نسبت به قبل، زیرا مطلوبیت حاصل از آخرین واحد مصرف شده که به آن مطلوبیت نهایی (mb) گفته می‌شود، نسبت به واحد قبلی کمتر می‌شود. یعنی با هر واحد مصرف اضافی، مطلوبیت کمتری نسبت به واحد قبلی به مطلوبیت کل اضافه می‌شود.

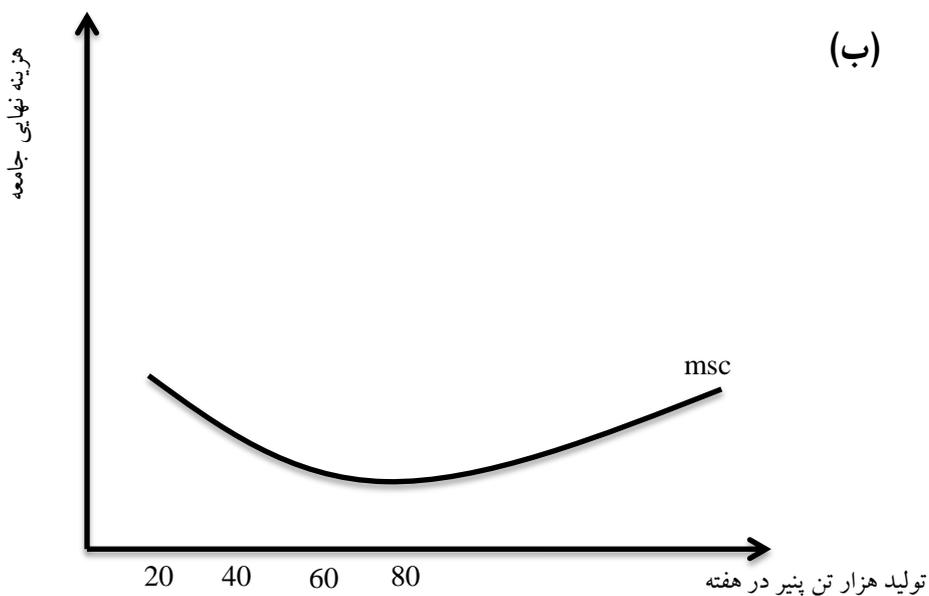
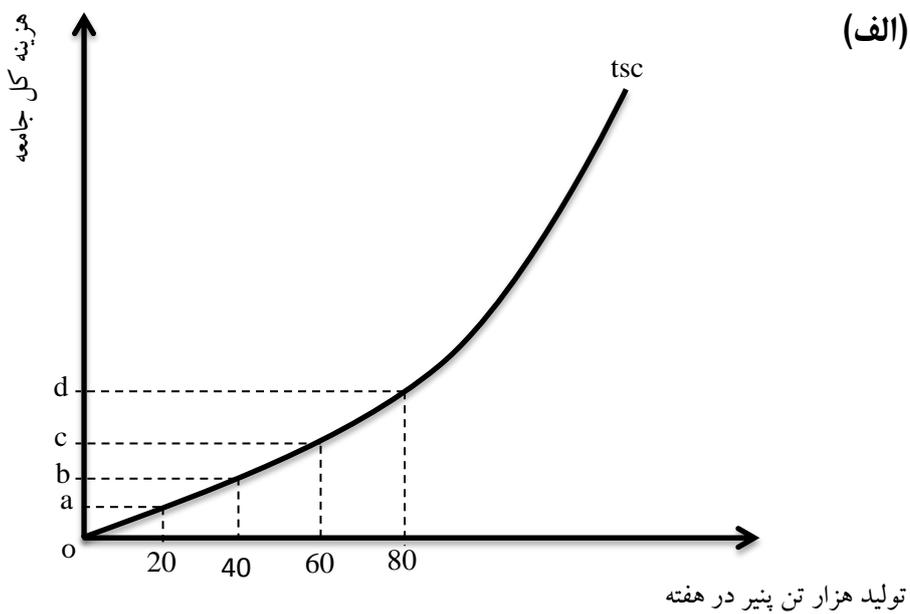
همین تحلیل را می‌توان به مطلوبیت کل (tsb) و نهایی (msb) جامعه که از مطلوبیت کل و نهایی افراد به دست می‌آید، تعمیم داد. گراف ۱ (الف) نشان می‌دهد که با مصرف ۲۰ هزار تن، مطلوبیت کل و نهایی جامعه به اندازه OA می‌شود. افزایش مصرف از ۲۰ به ۴۰ هزار، مطلوبیت کل به اندازه OB می‌شود و مصرف نهایی به اندازه AB. چنانچه ملاحظه می‌شود، مطلوبیت نهایی ۲۰ هزار دومی کمتر از مطلوبیت نهایی ۲۰ هزار اولی است. با افزایش مصرف، روند افزایش مطلوبیت کل با سرعت کمتر و کاهش مطلوبیت نهایی ادامه می‌یابد. گراف ۱ (ب) منحنی مطلوبیت نهایی را با شیب منفی و نزولی نشان می‌دهد که بیانگر کاهشی بودن مطلوبیت نهایی است.



گراف ۱: منفعت کل و منفعت نهایی جامعه از مصرف پنیر

عین همین مثال را می توان در بخش تولید هم مورد استفاده قرار داد. با این تفاوت که در مصرف مطلوبیت کل و مطلوبیت نهایی مطرح بود، ولی در تولید هزینه کل و هزینه نهایی مورد نظر است.

تولید پنیر هزینه دارد. هزینه نیروی کار، هزینه سرمایه، هزینه زمین و هزینه مدیریت. یک تولیدکننده پنیر را در نظر بگیرید که برای تولید پنیر باید هزینه کند. طبیعی است که با افزایش تولید، هزینه کل (tc) تولید افزایش می یابد. منتها تا مرحله ای از تولید که بازده نهایی تولید صعودی است، هزینه کل تولید با سرعت کمتری نسبت افزایش می یابد، یعنی هزینه نهایی (mc) کاهنده است. ولی از آن مرحله به بعد که بازده تولید کاهنده می شود، هزینه کل با سرعت بیشتر از قبل افزایش می یابد. یعنی هزینه نهایی فزاینده می شود.

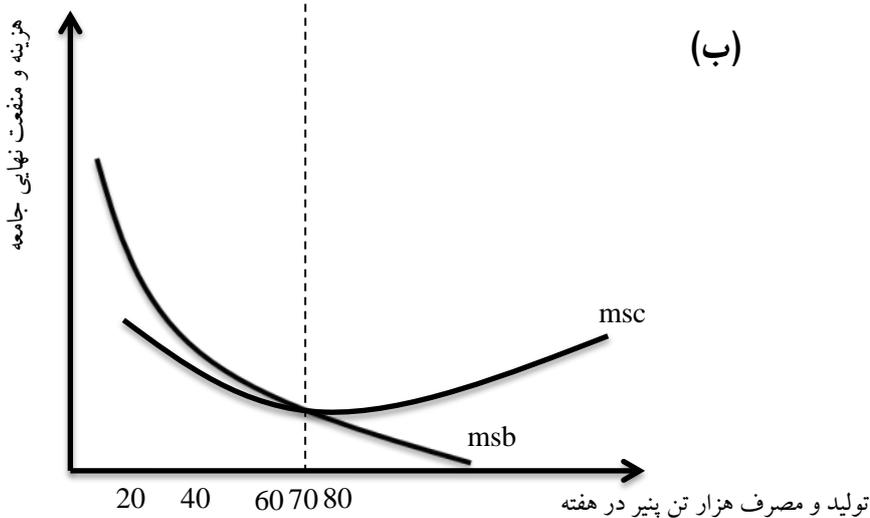
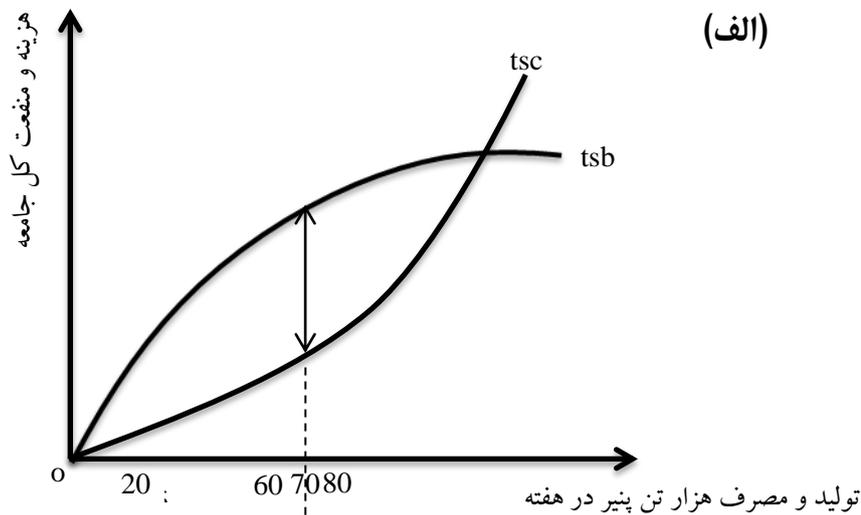


گراف ۲: هزینه کل و هزینه نهایی جامعه برای تولید پنیر

همین تحلیل را می‌توان به جامعه سرایت داد، زیرا هزینه کل جامعه از جمع هزینه‌های افراد و هزینه نهایی جامعه از جمع هزینه‌های نهایی افراد به دست می‌آید. گراف ۲ (الف) هزینه کل جامعه و (ب) هزینه نهایی جامعه را نشان می‌دهد. با افزایش تولید از ۲۰ هزار به ۴۰ هزار، هزینه کل افزایش یافته ولی هزینه نهایی نسبت به تولید ۲۰ هزار، کمتر شده است. با ادامه تولید از ۴۰ هزار به ۶۰ هزار، هزینه کل با سرعت بیشتری نسبت به قبل افزایش یافته، چون هزینه نهایی تولید از مرحله قبل بیشتر شده است. در قسمت (ب) منحنی هزینه نهایی تولید رسم شده که ابتدا نزولی است و سپس حالت صعودی به خود گرفته است.

نقطه کارا:

اکنون با استفاده از گراف ۱ و ۲ به راحتی می‌توان نقطه کارای تولید و مصرف جامعه را نشان داد. گراف ۳ که ادغام شده گراف ۱ و ۲ است، این وظیفه را به خوبی ایفا می‌کند.



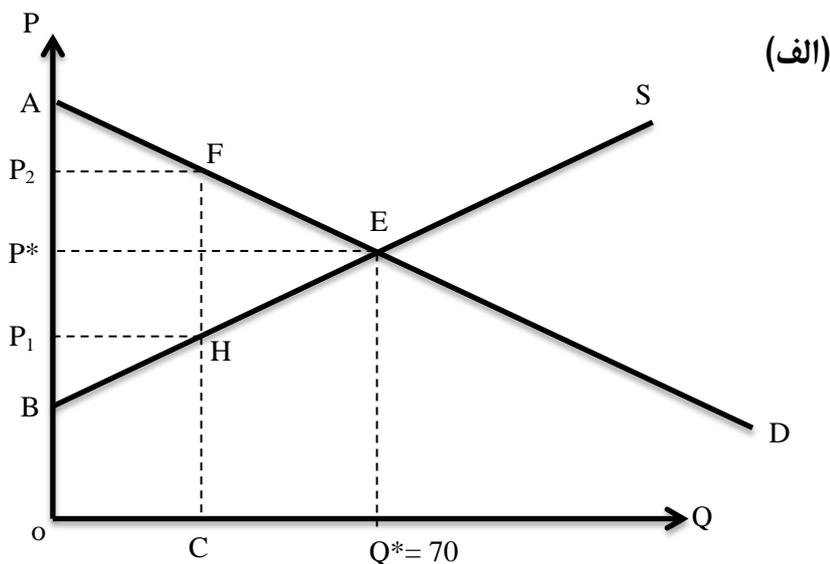
گراف ۳: نقطه کارای تولید و مصرف پنیر

گراف ۳ (الف) نشان می‌دهد که مقدار ۷۰ هزار تن در هفته، مقدار کارای تولید است، چون این مقدار در نقطه‌ای تولید می‌شود که بیشترین فاصله بین منفعت کل جامعه و هزینه کل جامعه ایجاد شده است. در این نقطه، هزینه کل به حداقل ممکن و مطلوبیت کل به حداکثر ممکن رسیده است. تولید کمتر یا بیشتر از این مقدار، فاصله هزینه و منفعت کل را کم و تولید را از نقطه کارا خارج می‌سازد.

این نقطه در گراف ۳ (ب) نقطه‌ای است که منحنی‌های مطلوبیت نهایی و هزینه نهایی جامعه همدیگر را قطع نموده‌اند. یعنی هزینه آخرین واحد تولید شده با مطلوبیت حاصل از آن، برابر شده است. اگر به تولید کمتر از این مقدار (۷۰) اکتفا شود، با توجه به اینکه منحنی مطلوبیت نهایی بالاتر از منحنی هزینه نهایی قرار گرفته، جامعه مقداری منفعت خالص را از دست می‌دهد و اگر بیشتر از ۷۰ هزار تولید صورت بگیرد، به دلیل اینکه منحنی هزینه نهایی بالاتر از منحنی مطلوبیت نهایی قرار گرفته، جامعه متحمل زیان مضاعف می‌گردد. پس در هر دو حالت مطلوبیت کل جامعه حداکثر و هزینه‌ها حداقل نمی‌شود.

قسمت (ب) گراف ۳، مدل ساده عرضه و تقاضا در بازار رقابت کامل است که خود به خود به نقطه تعادل می‌رسد. اگر آن در گراف ۴ برای تقاضا و عرضه کل بازسازی کنیم، روشن خواهد شد که نقطه تعادل بازار، همان نقطه کارا است و منفعت خالص جامعه به بیشترین حد ممکن می‌رسد.

در گراف ۴، S منحنی عرضه و D منحنی تقاضای کل است. نقطه E که محل تقاطع عرضه و تقاضا است، نقطه تعادل نامیده می‌شود. نقطه تعادل بیانگر مقدار تعادلی (Q^*) و قیمت تعادلی (P^*) است. یعنی در این نقطه، عرضه و تقاضای کالا با هم برابر شده است و قیمتی که از این نقطه بدست می‌آید، قیمت متعادل است.



گراف ۴: نقطه کارای کل اقتصاد

منحنی عرضه هزینه تولید کننده را نشان می‌دهد و منحنی تقاضا ارزشی را که مصرف‌کننده برای کالا قائل است و حاضر است برای آن پول پرداخت کند. مثلاً نقطه‌مانند C را در نظر بگیرید. برای تولید واحد C، تولید کننده به اندازه CH هزینه کرده است و آماده است آن را با قیمت P_1 بفروشد. همین واحد C برای مصرف‌کننده به اندازه CF ارزش دارد و حاضر است آن را با قیمت P_2 بخرد. بازار قیمت P^* را برای آن تعیین کرده است. قیمت بازار بیشتر از هزینه تولید کننده و کمتر از قیمت مصرف‌کننده است. پس با قیمت تعادلی بازار هم تولیدکننده نفع می‌برد و هم مصرف‌کننده.

تولیدکننده به اندازه بالای خط عرضه و زیر خط قیمت تعادلی (P^*) یعنی مثلث BEP^* نفع خالص می‌برد و مصرف‌کننده به میزان زیر خط تقاضا و بالای خط قیمت تعادلی یعنی مثلث AEP^* نفع خالص می‌برد. مجموع منفعت خالص تولیدکننده و مصرف‌کننده، منفعت خالص جامعه را تشکیل می‌دهد که در اینجا حداکثر شده است. در هر حالتی غیر از این، منفعت خالص جامعه حداکثر نمی‌شود.

شکست بازار

آیا بازار همیشه کارا عمل می‌کند؟ پاسخ منفی است، زیرا عواملی وجود دارند که بازار را از حالت کارایی خارج می‌سازند. انحصار، آثار خارجی، کالای عمومی، بی‌ثباتی اقتصادی و ناقصی‌های بازار از مواردی است که باعث نارسایی بازار در تأمین کارایی اقتصادی می‌گردد. اکنون به نقش هر یک از عوامل ذکر شده در مختل ساختن نظم بازار و وظیفه دولت در مقابله با آنها اشاره می‌گردد.

۱. انحصار

رقابت نقش اساسی در کارکرد نظام اقتصادی بازار به ویژه کارایی دارد، زیرا رقابت مانع تسلط فروشندگان یا خریداران بر بازار می‌گردد. اما امروزه تولید انبوه، فناوری پیشرفته، شبکه توزیع و بازاریابی به تولیدکنندگان بزرگ امکان می‌دهد که با صرفه‌جویی در هزینه‌های ناشی از مقیاس بزرگ تولید از رقبای کوچکتر سبقت گرفته و به تدریج آنان را از صحنه رقابت خارج کنند. در صنایعی هم‌چون طیاره، کشتی، فولاد و دیگر صنایع بزرگ شمار اندکی از شرکت‌ها کل تولید را در اختیار دارند. بدیهی است با وجود چنین قدرت‌هایی، بازار دیگر رقابتی نخواهد بود. وقتی در بازار انحصار شکل گرفت، بخشی از جامعه زیان می‌بیند و اقتصاد از کارایی خارج می‌شود.

انحصار همیشه حاصل تبانی نیست، گاهی ماهیت یک رشته از صنعت چنان است که مقرون به صرفه است که یک شرکت به تنهایی کل تولید را انجام دهد. مانند شبکه آب و فاضلاب که سرمایه‌گذاری زیربنایی توسط چند شرکت از نظر اقتصادی عاقلانه نیست. انحصار در مورد اختراعات هم طبیعی است.

با وجود انحصار چه به صورت طبیعی و چه تبانی، بازار خود به خود به نقطه کارا کشیده نمی‌شود. در اینجا باید دولت مداخله کند و از طریق وضع قانون منع انحصار و یا قیمت‌گذاری در شرایط انحصار طبیعی، بازار را به نقطه کارا برساند.

۲. آثار خارجی

برخی فعالیت‌های اقتصادی طرف‌های غیردرگیر را دچار هزینه می‌کند بدون اینکه برای جبران آن پولی دریافت کنند. برخی فعالیت‌های دیگر، افراد خارج از فعالیت را منتفع می‌سازد بدون اینکه آنان برای آن منفعت بهایی پرداخت کنند. مثلاً کارخانه‌ای که دود زیانبار روانه شهر می‌کند و با آلوده کردن هوا سلامتی مردم را به خطر می‌اندازد. یا محقق و پژوهشگری که از نتایج تحقیقش همه منتفع می‌شود. مثال دیگر برای منافع خارجی، فعالیت‌های صحتی و درمانی است. فعالیت‌های این چنینی نه تنها برای افراد درگیر مفید است که برای افراد غیردرگیر نیز به صورت غیر مستقیم سودمند است چون باعث کاهش خطر بیمار شدن آنان و سلامت افراد جامعه می‌گردد.

در بحث آثار خارجی، بازار کارا عمل نمی‌کند، چون هزینه خارجی باعث می‌شود که تولید بیش از سطح کارا صورت بگیرد و منافع خارجی باعث می‌شود که تولید زیر نقطه کارا صورت بگیرد و هر دوی اینها خالص منافع اجتماعی را کاهش می‌دهد.

دولت برای جبران شکست بازار در زیان‌ها و منافع خارجی، یا با وضع مقررات مانع برخی فعالیت‌ها می‌شود یا با وضع مالیات بر واحدهای تولیدی آلاینده هزینه تولید آنها را بالا می‌برد تا تولید تا نقطه کارا کاهش یابد و در صورت وجود منافع خارجی، با پرداخت سوبسایدی، مصرف را تشویق می‌کند تا نقطه کارا حاصل شود.

۳. کالای عمومی

اقتصاد بازار تنها در تولید کالای خصوصی قادر به تأمین کارایی است. کالای خصوصی به کالاهایی گفته می‌شود که دو ویژگی زیر را داشته باشند:

رقابت‌پذیر باشد: یعنی مصرف یک فرد از آن، مانع مصرف همزمان دیگری شود.

استثناپذیر باشد: یعنی کسانی می‌توانند استفاده کنند که قیمت بپردازند. بین پرداخت و مصرف کالای خصوصی پیوند مستحکمی وجود دارد.

کالاهای مهمی وجود دارند که دو ویژگی فوق را ندارند. به آنها «کالای عمومی» گفته می‌شود. مانند دفاع ملی، نظام قضایی، نظم و امنیت داخلی، رادیو و تلویزیون و ... این کالاها به دلیل عدم رقابت‌پذیری و عدم استثناپذیری قابل مبادله نیستند، بنابراین انگیزه‌ای برای تولید آنها وجود ندارد و در سیستم بازار تولید چندانی نخواهد شد. این نارسایی را باید دولت جبران کند و به تولید این کالاها اقدام کند و یا هزینه آنها را بپردازد.

۴. بی‌ثباتی اقتصادی

برای کارایی بازار، ثبات معاملات پولی یا ارزش پول لازم است. این مسأله در فعالیت‌های اقتصادی زمان‌بر از اهمیت بیشتری برخوردار است. اگر نوسانات ارزش پول زیاد باشد، بسیاری از تولیدات و سرمایه‌گذاری‌ها

به دلیل بی‌اطمینانی آسیب می‌بینند و در نقطه کارا قرار نمی‌گیرند. بسیاری معتقدند که سازوکار بازار بی‌ثباتی را تشدید می‌کند. دولت با سیاست‌های مالی (مالیات و مخارج) و سیاست‌های پولی می‌تواند ثبات را به بازار برگرداند.

۵. ناقصی‌های بازار

علاوه بر موارد پیش‌گفته، مشکلات و نارساهایی‌های دیگری نیز در بازار وجود دارند که بدون دخالت دولت برطرف نمی‌شوند. مهم‌ترین این ناقصی‌ها عبارتند از:

عدم شفافیت: اطلاعات در بازار به دلیل پیچیدگی اقتصاد و تبلیغات ناقص است و انتخاب‌ها کارا صورت نمی‌گیرد.

عدم تحرک کامل عوامل تولید: بین صنایع مختلف به دلیل عوامل اجتماعی و اقتصادی مانند قوانین و مقررات استخدامی یا عادات فرهنگی جابجایی عوامل تولید وجود ندارد.

دولت می‌تواند با دخالت مناسب خویش، ناقصی‌های بازار را کاهش دهد. مثلاً با اعمال مقررات تولیدکنندگان را وادار کند که به مصرف‌کنندگان اطلاعات شفاف بدهند. برای افزایش اطلاعات سرمایه‌گذاران، آمارهای ملی و پیش‌بینی دقیق از تغییرات شاخص‌های کلان ارائه دهد. برای تحرک عوامل تولید، مقررات کار و استخدام را آسان سازد یا با تعریف حقوق مالکیت، تحرک را سهل کند.

(ب) عدالت

موضوع مهم دیگر در فعالیت‌های اقتصادی، نحوه توزیع محصول تولید شده بین افراد جامعه و عدالت توزیعی است. در اینکه آیا کارایی عدالت را هم تأمین می‌کند یا خیر؟ تردید وجود دارد، زیرا معیار کارایی حداکثر شدن منافع جامعه است صرف نظر از اینکه منافع حاصله نصیب همه افراد جامعه می‌شود یا بخشی از آنها، همه به یک اندازه نفع می‌برند یا عده‌ای کمتر و عده‌ای دیگر بیشتر. مثال زیر نشان می‌دهد که کارایی همیشه به عدالت منتهی نمی‌شود.

مثال: جامعه دو نفری را در نظر بگیرید که در آن ۱۰ کیلو پنیر تولید می‌شود و فرض این است که این مقدار، تولید کارا است. محصول مورد نظر را می‌توان به چند صورت بین فرد A و B تقسیم کرد. مثلاً:

❖ ۵ کیلو به A و ۵ کیلو به B

❖ ۲ کیلو به A و ۸ کیلو به B

❖ عکس حالت دوم

❖ ۴ کیلو به A و ۶ کیلو به B

❖ عکس حالت چهارم

❖ و ...

تمامی تقسیمات انجام شده در سطح کارا رخ می‌دهد ولی از جهت عدالت متفاوت است. پس بحث کارایی جدا از مقوله عدالت است. اما اینکه کدام تقسیم عادلانه است؟ بستگی به ارزش‌های اخلاقی در هر جامعه دارد که آن نیز مربوط به باورها، نهادها و قوانین موجود هر جامعه است.

با اینکه میان اقتصاددانان جوامع متخلف توافق نظر در باره تعریف عدالت وجود ندارد، ولی همه حتی طرفداران نظام بازار پذیرفته‌اند که بازار در تأمین عدالت ناتوان است. به همین دلیل امروزه هیچ اقتصادی توزیع درآمد را کاملاً به سیستم بازار واگذار نمی‌کند.

علت این مسأله، تجربه اقتصاد سرمایه‌داری در دو دهه پایانی قرن بیستم است که در اوج شکوفایی خود قرار داشت. در این دوره توزیع درآمد وضعیت بسیار نامناسبی را به لحاظ عدالت سپری می‌کرد. در انگلستان تعداد فقرا از ۴/۴ میلیون نفر در سال ۱۹۷۹ به ۱۰/۴ میلیون نفر در سال ۱۹۸۹ افزایش یافت. در امریکا نرخ فقر از ۱۱/۱ فیصد در سال ۱۹۷۳ به ۱۴/۵ فیصد در نیمه دهه ۱۹۹۰ و ۱۶/۵ فیصد در سال ۱۹۹۸ بالا رفت. در دیگر کشورهای دنیا نیز نابرابری در توزیع وجود داشت. روند نابرابری توزیع درآمد هم اکنون نیز در اقتصاد جهانی و کشور ما مشهود است، ولی با این تفاوت که در کشور ما آمار دقیقی راجع به کم و کیف آن در دسترس نیست.

برای از بین بردن بی‌عدالتی در توزیع یا کاهش آن، در همه کشورهای سرمایه‌داری دولت به طرق گوناگون در توزیع درآمد دخالت می‌کند و مداخله دولت به عنوان مؤثرترین راه حل پذیرفته شده است.

ج) ارزش‌های انسانی

ادعای اقتصاد بازار اثباتی و فرارزشی بودن است. ارزش‌هایی مانند رفتار اخلاقی، اعتقادات اجتماعی، آزادی از استثمار، انتخاب مصرف‌کننده، آزادی فردی، عزت و استقلال ملی، وحدت و همبستگی جدا از حیطة فعالیت‌های اقتصادی قلمداد می‌شود و بازار خود را مسؤل تأمین آنها نمی‌داند.

دلیل این مسأله، تعریف خاصی از انسان است که نظام بازار بر آن استوار شده است. در این تعریف، از انسان با عنوان «انسان عقلایی» نام برده شده که در همه انتخاب‌های خویش تنها چهار معیار زیر را در نظر دارد:

۱. فقط به دنبال نفع شخصی خویش است؛
۲. زیاده‌خواه است؛
۳. خود بهترین قاضی رفاه خویش است؛
۴. مطلوبیت وی مستقل از وضع دیگران است.

انسان فردگرایی خودمحور که همه چیز را در نفع خود می‌بیند و نفع را در چارچوب مادیات منحصر می‌داند، انسان ایده‌آل نظام بازار است که با انسان واقعی تفاوت‌های فاحشی دارد. در جهان واقعی، انسان علاوه

بر نفع مادی، احساس مسؤولیت نسبت به دیگران، رفتار محبت‌آمیز و عاشقانه نسبت به معبود ماورایی را نیز یک نوع منفعت تلقی می‌کند.

انسان‌هایی که در چارچوب مدل نظام بازار دست به فعالیت اقتصادی می‌زنند، کم‌کم تحت تأثیر انسان تعریف شده در آن نظام قرار گرفته و از ارزش‌های انسانی فاصله می‌گیرند. ژن خودخواهی (Selfishness gene) به شدت در آنها تقویت و پرورانده می‌شود. از چنین انسانی نباید انتظار صداقت، نوع‌دوستی، تعهد اجتماعی، رفتار انسانی با طبیعت و دیگر صفات برجسته را داشت. شعار چنین انسانی این خواهد بود که «مرگ خوب است، اما برای همسایه».

اضافه بر این، نظام بازار با سلطه انحصارات، قدرت‌های مهیبی در بازار می‌آفریند که توان ورود به بازار را از اکثریت می‌ستاند. حتی در مصرف، آزادی واقعی در انتخاب را از اکثریت می‌گیرد، زیرا آزادی انتخاب به تنهایی آزادی انسان را تضمین نمی‌کند، بلکه قدرت انتخاب نیز باید وجود داشته باشد:

$$\text{قدرت انتخاب} + \text{آزادی انتخاب} = \text{آزادی واقعی}$$

بنابراین، ارزش‌های انسانی نه تنها در بازار تأمین نمی‌شود، بلکه بازار به نابودی آنها کمک هم می‌کند. در اینجا دولت باید مداخله کرده و ضمن حفظ کارایی بازار، مانع فروپاشی ارزش‌های انسانی شود.

نقش اقتصادی دولت

تا اینجا به این نتیجه رسیدیم که بازار در حوزه‌های کارایی، عدالت و ارزش‌های انسانی به تنهایی موفق نیست و نمی‌تواند اهداف جامعه را تأمین کند. در اینگونه موارد، دولت باید مداخله و کاستی‌های بازار را برطرف نماید.

به صورت کلی، دخالت دولت برای دستیابی به اهداف مذکور، در نقش‌های اصلی زیر آشکار می‌شود:

۱. نقش تقنینی

مهم‌ترین عامل سلامت فعالیت‌های اقتصادی، بستر حقوقی است که در آن حقوق مالکیت و چگونگی اعمال این حقوق تعیین می‌شود. تعیین قانون و اعمال آن از وظایف دولت است و سازوکار بازار بدون وجود چنین قوانینی، عمل نخواهد کرد.

علاوه بر تعیین حقوق مالکیت و تأمین نظم و امنیت، دلایل و انگیزه‌های دیگری نیز برای قانون‌گذاری وجود دارند:

- تنظیم رفتار بنگاه‌های اقتصادی برای جلوگیری از انحصار؛
- مقابله با آثار خارجی؛
- بهبود جریان اطلاعات؛

- بهبود توزیع درآمد؛
- تنظیم بازار پولی؛
- حفظ استانداردهای مطلوب اجتماعی و هنجاری.

۲. نقش تثبیتی

نقش ثبات بخشی دولت مربوط به اقتصاد کلان است. نوسانات شدید قیمت‌ها، بیکاری، نبود رشد مداوم و کسری تراز پرداخت‌ها موجب بی‌ثباتی اقتصاد می‌شود. اقتصاد بازار هم نشان داده است که ثبات در اقتصاد به شکل خودکار تأمین نمی‌شود و نیاز به سیاست‌گذاری مناسب دولت دارد. دولت می‌تواند از طریق سیاست‌های پولی^۱، مالی^۲ و تجاری^۳ به اقتصاد ثبات ببخشد.

۳. نقش تخصیصی

در بحث کارایی گفته شد که منابع به گونه‌ای در تولید کالاها اختصاص یابد که بیشترین منفعت را با کمترین هزینه برای جامعه تأمین کند. بازار در تخصیص بهینه منابعی موفق است که در تملک افراد قرار داشته باشد. اما در منابع مشاع^۴ مانند مراتع، منابع طبیعی تجدیدپذیر و تجدیدنپذیر، اگر دولت تخصیص اینگونه منابع را کنترل نکند، مورد بهره‌برداری بی‌رویه قرار گرفته یا باعث نابودی آنها می‌شود و یا به توزیع ناعادلانه منتهی می‌گردد.

هم‌چنین دولت برای تخصیص بخشی از منابع به تولید کالای عمومی، باید نقش تخصیصی ایفا کند. اگر دولت در تخصیص دخالت نکند، هیچ منبعی به تولید کالای عمومی اختصاص داده نمی‌شود، زیرا کالای عمومی به دلیل رقابت و استثنانپذیری، قابل مبادله نیست و بازار انگیزه‌ای برای تولید آن ندارد.

در آثار خارجی هم دولت نقش تخصیصی دارد، زیرا در زیان خارجی اقدامات دولت باعث کاهش تخصیص منابع به کالای مختلط^۵ می‌شود و در منافع خارجی سبب افزایش تخصیص منابع می‌گردد. حتی در انحصار، قیمت‌گذاری دولت سبب افزایش تولید به سمت نقطه کارا و تخصیص بیشتر منابع می‌شود.

۴. نقش توزیعی

بازار ممکن است کارایی را تأمین کند، ولی کارایی همیشه با عدالت همراه نیست. ممکن است در اقتصادی با کارایی کامل، گربه فرد ثروتمند، شیری را بنوشد که کودک خانواده فقیر از آن محروم باشد. بنابراین، حتی اگر

۱. عرضه مناسب پول و کنترل نرخ بهره

۲. افزایش یا کاهش هزینه و مالیات و نحوه جبران کسری بودجه

۳. تعدیل تعرفه و نرخ ارز

۴. دارایی‌های مشاع به دارایی‌هایی گفته می‌شود که اعضای یک گروه یا جامعه به شکل مشترک تمامی ملک را مالک هستند. این مالکیت قابل تفکیک نیست و هر عضو فقط می‌تواند از منافع آن استفاده کند و حق واگذاری اصل ملک را به کسی دیگر ندارد.

۵. به کالایی که دارای آثار خارجی است، کالای مختلط نیز گفته می‌شود.

اقتصاد کارا هم عمل کند، نیاز به توزیع مجدد توسط دولت دارد، چون توزیع در بازار معمولاً ناعادلانه است. اما نحوه توزیع مجدد، بستگی به تفسیر جامعه از عدالت دارد.

۵. نقش ارشادی

کارایی علاوه بر انگیزه‌های مادی و مزد، به تعهد، قانونمداری و انگیزه‌های غیرمادی مانند وجدان کاری، احساس مسئولیت در برابر محیط زیست و نسل آینده و بخش بی‌سود اقتصاد نیز نیاز دارد. چه کس یا نهادی این انگیزه‌ها را در افراد تقویت کند؟ روشن است که این وظیفه بر عهده نهادهای غیربازار از جمله دولت است و از خود بازار بر نمی‌آید.

اندازه دولت

یکی از مباحث مهم در مالیه عمومی، کوچک یا بزرگ بودن بخش دولتی است. کوچکی یا بزرگی دولت از یکسو بستگی به اصول حاکم بر اندیشه نظام اقتصادی و حاکمان جامعه دارد. از سوی دیگر، بستگی به میزان تحقق اهداف فعالیت‌های اقتصادی در بازار. هرچه اهداف مورد نظر بیشتر توسط بازار برآورده شود، از میزان مداخله دولت کاسته می‌شود.

شاخص‌هایی که اندازه دولت را به لحاظ اقتصادی نشان می‌دهند، عبارتند از:

۱. میزان ملی کردن منابع و عوامل تولید
۲. حجم هزینه‌های دولت نسبت به کل هزینه‌ها
۳. میزان استخدام بخش دولتی نسبت به کل استخدام در کشور
۴. سهم نسبی سرمایه‌گذاری بخش دولتی
۵. ساختار بوروکراسی دولت

مهم این است که اندازه بهینه‌ای از دولت در اقتصاد حفظ شود تا جامعه نه به افراط حداکثری دولت و نه تفریط حداقلی دولت دچار شود. این اندازه بهینه را شرایط اقتصادی و سیاسی کشور و ارزش‌های حاکم بر آن تعیین می‌کند.

نقش اقتصادی دولت در قانون اساسی افغانستان

منظور از دولت در قانون اساسی افغانستان، مجموعه نظام سیاسی است که شامل قوه مجریه، مقننه و قضائیه هر سه می‌شود. با وجودی که در قانون اساسی، نظام اقتصادی افغانستان، نظام بازار تعیین شده؛ اختیارات گسترده‌ای نیز برای دولت منظور شده است. این اختیارات در قالب‌های قانون‌گذاری، توزیع، تخصیص، تثبیت و هدایت قابل دسته‌بندی است.

۱. نقش قانون گذاری

قانون اساسی افغانستان در مواردی به وظیفه قانون گذاری و وضع مقررات توسط دولت تصریح نموده است:

۱. «حکومت برای تطبیق خطوط اساسی سیاست کشور و تنظیم وظایف خود مقررات وضع و تصویب می کند. این مقررات باید مناقض نص یا روح هیچ قانون نباشد.»

۲. «امور مربوط به تجارت داخلی و خارجی، مطابق به ایجابات اقتصادی کشور و مصالح مردم، توسط قانون تنظیم می گردد.»

۳. «تعیین ساعات کار، رخصتی با مزد، حقوق کار و کارگر و سایر امور مربوط به آن توسط قانون تنظیم می گردد.»

۴. «انتخاب شغل و حرفه، در حدود احکام قانون، آزاد می باشد.»^۱

هم چنین در صلاحیت های شورای ملی، تصویب، تعدیل یا لغو قوانین و یا فرامین تقنینی؛ تصویب پروگرام های انکشافی اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و تکنالوژیکی و تصویب بودجه دولتی و اجازه اخذ یا اعطای قرضه^۲ مطرح شده است که از مصادیق قانون گذاری دولت به شمار می رود.

۲. نقش توزیعی

در قانون اساسی افغانستان دولت مکلف به ایجاد یک جامعه مرفه و مترقی بر اساس عدالت اجتماعی شده است.^۳ عدالت اجتماعی در حوزه اقتصاد، بیشتر تداعی گر عدالت توزیعی است،^۴ ولی در آن محدود نمی شود.

هم چنین در قانون اساسی، تأمین رفاه عامه از وظایف دولت دانسته شده است. این موضوع، در ماده ۶ قانون اساسی تصریح و در مقدمه همین قانون نیز مطرح شده است. در ماده های سیزدهم و چهاردهم قانون اساسی، ارتقای سطح زندگی مردم و بهبود شرایط اقتصادی، اجتماعی و معیشتی اقشار آسیب پذیر از محورهای شمرده شده است که دولت بایستی برای تحقق آنها برنامه های خاصی در حد توان داشته باشد.^۵ همه این موارد، بیانگر دخالت دولت در توزیع است.

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، ماده های ۱۱، ۴۸ و ۷۶

۲. همان، ماده ۹۰

۳. همان، ماده ۶

۴. چنان که در آثار فیلسوفان سیاسی، عدالت اجتماعی به عنوان بعدی از عدالت توزیعی تلقی شده است. (دیوید میلر، اصول عدالت اجتماعی، ترجمه رضا علی نوری و لاله فاضلی، تهران: انتشارات مؤسسه فرهنگی سما، چاپ اول، ۱۳۸۶، ص ۱۷)

۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، ماده های ۱۳ و ۱۴

۳. نقش تخصیصی

در قانون اساسی، معادن و سایر منابع زیرزمینی و آثار باستانی در ملکیت دولت قرار داده شده است.^۱ مالکیت دولت بر این منابع به این معنا است که تخصیص آنها در اختیار دولت باشد و دولت طبق نظر خود اصل منابع یا درآمد آنها را به فعالیت‌های مختلف اقتصادی اختصاص دهد. علاوه بر این، موارد دیگری نیز در قانون اساسی مطرح شده که به نحوی نشان‌دهنده نقش تخصیصی دولت است:

۱. تأمین آموزش تمام اتباع افغانستان تا درجه لیسانس در مؤسسات تعلیمی دولتی به صورت رایگان از طرف دولت و تأمین تعلیمات متوسطه اجباری به منظور تعمیم متوازن معارف در تمام افغانستان،^۲
۲. طرح و تطبیق برنامه‌های مؤثر به منظور ایجاد توازن و توسعه آموزش برای زنان، بهبود تعلیم کوچیان و امحای بی‌سوادی در کشور از سوی دولت،^۳
۳. تأمین وسایل وقایه و علاج امراض و تسهیلات صحی رایگان برای همه اتباع از سوی دولت، تشویق و حمایت دولت از تأسیس و توسعه خدمات طبی و مراکز صحی خصوصی،^۴
۴. «دولت برای انکشاف زراعت و مالداری، بهبود شرایط اقتصادی، اجتماعی و معیشتی دهقانان و مالداران و اسکان و بهبود زندگی کوچیان، در حدود بنیه مالی دولت، پروگرام‌های مؤثر طرح و تطبیق می‌نماید. دولت به منظور تهیه مسکن و توزیع ملکیت‌های عامه برای اتباع مستحق، مطابق به احکام قانون و در حدود امکانات مالی، تدابیر لازم اتخاذ می‌نماید.»^۵
۵. «دولت به منظور تنظیم خدمات طبی و مساعدت مالی برای بازماندگان شهداء و مفقودین و برای بازتوانی معلولین و معیوبین و سهم‌گیری فعال آنان در جامعه، مطابق به احکام قانون، تدابیر لازم اتخاذ می‌نماید. دولت حقوق متقاعدین را تضمین نموده، برای کهن‌سالان، زنان بی‌سرپرست، معیوبین و معلولین و ایتام بی‌بضاعت مطابق به احکام قانون کمک لازم به عمل می‌آورد.»^۶
۶. دفاع از استقلال، حاکمیت ملی و تمامیت ارضی و تأمین امنیت و قابلیت دفاعی کشور از وظایف اساسی دولت می‌باشد.^۷

۱. همان، ماده ۹

۲. همان، ماده ۴۳

۳. همان، ماده ۴۴

۴. همان، ماده ۵۲

۵. همان، ماده ۱۴

۶. همان، ماده ۵۳

۷. همان، ماده ۵

۷. «دولت حقوق مؤلف، مخترع و کاشف را تضمین می‌نماید و تحقیقات علمی را در تمام عرصه‌ها تشویق و حمایت می‌کند و استفاده مؤثر از نتایج آن را، مطابق به احکام قانون، تعمیم می‌بخشد.»^۱

۴. نقش ثبات بخشی

در قانون اساسی به صراحت مطرح شده که دولت برای توسعه صنایع، توسعه کشاورزی و دام‌داری، رشد تولید، ارتقای سطح زندگی مردم و حمایت از تولیدکنندگان باید برنامه‌های مؤثر طرح و اجرا نماید.^۲ هم‌چنین دولت موظف است که سیاست‌های پولی مناسب اتخاذ نماید. «نشر پول و طرح و تطبیق سیاست پولی کشور، مطابق به احکام قانون، از صلاحیت بانک مرکزی می‌باشد.»^۳ «تنظیم امور مربوط به تجارت داخلی و خارجی، مطابق به اقتضائات اقتصادی کشور ومصالح مردم»^۴ نیز بر عهده دولت است.

۵. نقش هدایتی

در قانون اساسی افغانستان، نقش هدایتی دولت به خوبی انعکاس یافته و در جای جای آن تدابیری به منظور جهت‌دهی افراد و بنگاه‌های اقتصادی به سمت یک اقتصاد سالم سنجیده شده است. جلوگیری دولت از کشت و قاچاق مواد مخدر و تولید و استعمال مسکرات،^۵ تضمین مصونیت سرمایه‌گذاری‌ها و فعالیت‌های بخش خصوصی،^۶ رفع هر نوع تبعیض و امتیازات بین اتباع افغانستان^۷ که امتیازات اقتصادی را نیز شامل می‌شود، تنظیم امور مربوط به تجارت داخلی و خارجی، مطابق به اقتضائات اقتصادی کشور ومصالح مردم،^۸ مصون بودن ملکیت از تعرض، ممنوعیت تملک اموال غیر منقول (عقاری) از سوی اشخاص خارجی، تضمین حقوق مؤلف، مخترع و کاشف، آزادی انتخاب شغل و حرفه، ممنوعیت کار اجباری، ایجاد اداره سالم و مبارزه با فساد اداری، تأمین نظم و امنیت عمومی و ازبین بردن هر نوع فساد اداری و حفاظت از دارایی عامه^۹ و محیط زیست^{۱۰} از مهم‌ترین وظایفی است که در قانون اساسی برای دولت جهت هدایت اقتصاد در نظر گرفته شده است.

۱. همان، ماده ۴۷

۲. همان، ماده‌های ۱۳ و ۱۴

۳. همان، ماده ۱۲

۴. همان، ماده ۱۱

۵. همان، ماده ۷

۶. همان، ماده ۱۰

۷. همان، ماده ۲۲

۸. همان، ماده ۱۱

۹. همان، ماده‌های ۴۰، ۴۱، ۴۷، ۴۸، ۴۹، ۵۰ و ۷۵

۱۰. همان، ماده ۱۵

ماهیت تصمیم‌گیری در بخش عمومی

طرفداران نظام بازار مدعی‌اند که دولت در صورتی در رفع نارسایی بازار موفق خواهد بود که تصمیماتش معادل جمع‌بندی ترجیحات تمامی افراد باشد. به این معنا که اگر آشکارسازی ترجیحات فردی ممکن می‌بود و افراد خود به طور دسته‌جمعی دست به انتخاب می‌زدند، همان برگزیده می‌شد که دولت انتخاب کرده است.

یک راه برای کشف ترجیحات افراد این است که فرد عالم به همه امور و خیرخواه جامعه، بر مردم حکومت کند. از آنجا که چنین فردی موجود نیست، دموکراسی مبتنی بر نمایندگی راه مناسب برای کشف ترجیحات افراد دانسته شده است. دموکراسی چنین تعریف شده است:

«حکومت جمعی که در آن اعضای جامعه به طور مستقیم یا غیرمستقیم در تصمیم‌سازی‌هایی که بر همه مؤثر است، مشارکت دارند یا ممکن است مشارکت داشته باشند.»^۱

پس ماهیت تصمیم‌گیری در بخش عمومی به رأی اکثریت برمی‌گردد. این مسأله باعث می‌شود که در تصمیمات جمعی تنها ترجیحات اکثریت رأی‌دهندگان تأمین شود و هزینه‌های زیادی بر اقلیت تحمیل گردد. به همین دلیل «ارو» قضیه عدم امکان را مطرح می‌سازد. به هر حال، مدل رأی اکثریت خود با نارسایی مواجه است و نمی‌تواند جمع‌بندی ترجیحات تمام افراد به شمار آید.

شکست دولت

تا نیمه قرن بیستم، دولت برآمده از دموکراسی، خیرخواه تلقی می‌شد؛ ولی از نیمه همان قرن این تلقی زیر سؤال رفت و تلاش شد با مدل رفتار عقلایی مربوط به بخش خصوصی، انتخاب‌ها در بخش عمومی تبیین شود. از اینجا بود که «نظریه انتخاب عمومی»^۲ شکل گرفت. این نظریه فرض می‌کند که انگیزه افراد در فضای سیاست همانند فضای بازار، حسابگرانه است. وقتی پذیرفتیم که در بازار نفع شخصی محرک اصلی است، چه دلیلی وجود دارد که چنین چیزی را در انتخاب عمومی نپذیریم.

در انتخاب عمومی، رأی‌دهندگان برای کسب اطلاعات کامل هزینه نمی‌کنند. بنابراین، با اطلاعات ناقص رأی می‌دهند. سیاستمداران، سیاست‌ها را چنان تنظیم می‌کند که انتخابات را ببرند نه اینکه نفع اجتماع را حداکثر کند. از آنجا که بردن انتخابات به حمایت و پشتیبانی گروه‌های دارای پول، تخصص و نفوذ اجتماعی متکی است، معمولاً سیاست‌های دولت همسو با منافع این گروه‌ها تنظیم می‌شود. کارمندان دولت که می‌توانند نقش تعیین‌کننده در ارائه منافع عمومی داشته باشند، به منظور افزایش حقوق و درآمد، مزایای شغلی، شأن عمومی، قدرت، حمایت مالی و تولید بیشتر سازمانی؛ به دنبال افزایش بودجه سازمان خویشند. از آنجا که مقدمات تصمیم‌سازی سیاستمداران در اختیار کارمندان قرار دارد، اینان معمولاً در افزایش بودجه موفقند و به

۱. توکلی، احمد، مالیه عمومی، ص ۹۱ و ۹۲

راحتی می‌توانند نظر سیاستمداران را جلب کنند. پس هم رأی‌دهندگان به دنبال حداکثرسازی سود است، هم سیاستمداران و هم کارمندان. برآیند عمل کرد این سه، شکست دولت در تکمیل نارسایی‌های بازار است.

تعریف اشپنگلر از دموکراسی، به خوبی بیانگر وضعیت بیان شده در بالا است. وی می‌گوید: «دموکراسی، دستگاهی که با استفاده از پول خلق شده است، با پول اداره می‌شود و با پول تقویت می‌گردد. معلوم است که چنین دستگاهی یک قدم بر خلاف مصالح پول و پولداران بر نداشته، روز به روز بر دامنه اقتدار و نفوذ آن خواهد افزود. به این ترتیب دیکتاتوری پول به پیش می‌رود.»^۱

انگیزه خودخواهی در سیاستمداران و کارمندان، منشأ شکست دولت در تأمین عدالت و دیگر ارزش‌های مطلوب جامعه نیز می‌شود، زیرا منشأ شکست بازار در عدالت و ارزش‌های انسانی نفع‌طلبی شخصی بود. حال اگر کسانی که قرار است بی‌عدالتی را کاهش دهند و از ارزش‌های انسانی دفاع کنند، خود به این درد مبتلا شوند، شکست قابل پیش‌بینی است.

راه حل

آمارتیا سن اقتصاد را داری دو جنبه می‌داند: یکی اخلاق و دیگری مهندسی.^۲ وی عقیده دارد که اقتصاد مدرن، رویکرد اخلاقی ندارد و صرفاً به رویکرد مهندسی بسنده کرده است.^۳ نورث معتقد است که همکاری و اعتماد متقابل در فعالیت‌های اقتصادی، موجب کاهش هزینه می‌شود.^۴ فرانک، با مثال‌های متعدد نشان می‌دهد که چگونه فریب، بدقولی، بی‌اعتمادی و خیانت منجر به کاهش کارایی می‌شود. وی تأکید می‌کند که تنها وقتی نتایج مادی از تعهد اخلاقی به دست خواهد آمد که افراد اعمال درست اخلاقی را ذاتاً دارای ارزش بدانند.^۵

اعتماد متقابل زمانی به وجود می‌آید که جنبه اخلاقی اقتصاد در کنار جنبه مهندسی آن مورد توجه قرار بگیرد. انسان‌ها علاوه بر نفع‌طلبی شخصی، نفع دیگران و جامعه را نیز در نظر بگیرد و در قبال دیگران، حتی جانواران و طبیعت احساس مسئولیت کنند. اگر این باور در انسان‌ها نهادینه شود که اعتماد متقابل و پایبندی به تعهدات اخلاقی کارایی را افزایش می‌دهد و به نفع همه منتهی می‌شود، این کار را خواهند کرد. پیوند اقتصاد با اخلاق و ارزش‌های متعالی، هم اقتصاد را کاراتر، هم اجتماع را عادلانه‌تر و هم سیاست را صادقانه‌تر می‌سازد.

نظام بازار به دلیل مبتنی بودن بر تعریف غیر واقعی از انسان، اهداف و انگیزه‌های وی؛ قادر به برقراری پیوند میان اخلاق و اقتصاد نیست. این امر تنها از عهده نظام‌هایی برمی‌آید که نگاه جامع به انسان، اهداف و انگیزه‌های وی داشته باشد و مناسبات اقتصادی را براساس قوانین و مقرراتی بنا کند که با شناخت واقعی و

۱. اشپنگلر، اسوالد، فلسفه سیاست، چهره عریان دموکراسی غرب، ترجمه هدایت فروهر، تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۶۹، ص

۱۰۳

۲. مهندسی، یعنی سازوکار رسیدن به مقصد

۳. آمارتیا سن، اخلاق و اقتصاد، ترجمه حسن فشارکی، تهران: مؤسسه نشر و پژوهش شیرازه، ۱۹۹۴، ص ۵ - ۱۰

۴. نورث، داگلاس، نهادها و ثمره اقتصادی آنها، ترجمه مهدی خداپرست، مجله پژوهش‌های بازرگانی، شماره ۵، زمستان ۱۳۷۶، ص ۱۰۹

5. Frank, R. (1997), *Microeconomics and Behavior*, 3rd ed, USA, Irwin McGraw-Hill, p 241

کامل از انسان و جهان پیرامون آن، وضع شده‌اند. قوانین برآمده از دموکراسی این ویژگی را ندارد. به همین دلیل، ژان ژاک روسو به عنوان بنیان‌گذار نظریه قرارداد اجتماعی به ضرورت یک عقل کل در کشف قوانین بی‌عیب و نقص اعتراف می‌کند:

«برای کشف بهترین قوانین که برای ملت‌ها سودمند باشد، یک عقل کل لازم است که تمام شهوات انسانی را ببیند ولی خود دارای آن‌ها نباشد، با طبیعت رابطه‌ای نداشته باشد ولی کاملاً آن را بشناسد، سعادت او مربوط به ما نباشد ولی حاضر باشد که به سعادت ما کمک کند، بالاخره به افتخاراتی اکتفا نماید که به مرور زمان عملی گردد، یعنی در یک قرن خدمت کند و در قرن دیگر نتیجه بگیرد»^۱.

بودجه

وقتی دولت بخواهد به وظایف پنجگانه خود (تقنین، تثبیت، تخصیص، توزیع و هدایت) عمل کند، نیاز به مجموعه‌ای عظیمی از فعالیت‌ها و اقدامات دارد. اقدامات صورت گرفته نیاز به هزینه دارد که باید تأمین شود. از آنجا که منابع درآمدی دولت محدود و مصارف آن گسترده است، دولت باید متناسب با منابع درآمدی خود، طی یک برنامه‌ریزی، فعالیت‌های خود را در دوره‌های زمانی مشخص اولویت‌بندی نموده و منابع درآمدی آنها را مشخص نماید. این فرایند را در اصطلاح بودجه‌بندی و خود برنامه را بودجه می‌نامند.

تعریف بودجه

واژه بودجه از کلمه باجت (Budget) در زبان فرانسه گرفته شده است. بودجه مفهومی فراتر از صورت دخل و خرج دولت دارد، زیرا بودجه، دربردارنده چهار عنصر اساسی است:

- اهداف و برنامه‌های دولت را نشان می‌دهد؛
- گویای درآمدها و هزینه‌های دولت است؛
- ارقام آن پیش‌بینی برای آینده به شمار می‌رود؛
- برای دوره زمانی خاصی طراحی شده است.

با توجه به خصوصیات بالا، بودجه را می‌توان اینگونه تعریف کرد: «بودجه، صورت‌حسابی از دریافت‌ها و پرداخت‌های برنامه‌ریزی شده دولت برای یک دوره زمانی آینده (معمولاً یکساله) است و به طور معمول صورت‌حساب دریافت‌ها و پرداخت‌های انجام شده در دوره مشابه قبل را نیز در بر دارد».

در «قانون اداره امور مالی و مصارف عامه» بودجه به: تخمین و تعیین عواید قابل دسترسی و مصارف مجموعی دولت برای سال مالی آینده بر مبنای ساختار اقتصاد ملی و طرح‌های انکشافی تعریف شده است. بودجه باید مسائل و موضوعات بودجه‌ای حداقل دو سال بعد را در بر داشته باشد. بودجه حاوی مطالب ذیل می‌باشد:

1. JEAN-JACQUES ROUSSEAU, The Social Contract and The First and Second Discourses, Edited and with an Introduction by Susan Dunn, Yale University Press New Haven and London, 2002, p 180

۱. معلومات اجمالی در مورد بودجه؛

۲. پلان عواید و مصارف؛

۳. معلومات در باره دارایی‌ها و تعهدات مصارف؛

۴. مسوده طرزالعمل بودجه سالانه.^۱

براساس قانون مذکور، سال مالی از روز اول ماه حمل آغاز و در آخر ماه حوت همان سال پایان می‌یابد.^۲ اما اخیرا پارلمان به درخواست دولت، سال مالی را به دوره‌ای که از روز اول ماه جدی آغاز و آخر ماه قوس سال بعد پایان می‌یابد، تغییر داده است.^۳

اهمیت بودجه

بودجه به عنوان ابزار سیاست مالی دولت، برای برقراری ثبات در اقتصاد و ایجاد تعادل در عرصه‌های مختلف اقتصادی مانند تعادل پولی، ارزی، مالی و اشتغال اهمیت بسزایی دارد. هر چه سهم بودجه از تولید ناخالص داخلی (GDP) بیشتر باشد، اهمیت آن بیشتر می‌شود. در اقتصاد افغانستان، بودجه حدود ۲۵٪ (۲۴.۶) تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌دهد.^۴ البته در بودجه علاوه بر اینکه تعادل کل اقتصاد در نظر است، تعادل‌های بخشی نیز نباید نادیده گرفته شود. مثلا اگر دولت به منظور افزایش تقاضا و درآمد کل، سیاست انبساطی مالی اتخاذ می‌کند، باید تعادل پولی و آثار تورمی این سیاست را نیز در نظر داشته باشد.

برای نشان دادن اهمیت بودجه، موارد دیگری را نیز می‌توان برشمرد:

۱. بودجه امکان تخصیص منابع محدود را براساس اولویت‌های برنامه‌ریزی شده فراهم می‌سازد و از این طریق به تخصیص بهینه و کارای منابع منجر می‌شود.

۲. چون در بودجه تمام برنامه‌ها در عرصه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی، یکجا سنجش می‌شود، تعارض و ناسازگاری‌های آنها کشف و هماهنگی برقرار می‌گردد.

۳. در نظام‌های مبتنی بر دموکراسی، بودجه یکی از راه‌های نظارت بر عملکرد دولت به شمار می‌رود.

۴. بودجه موجب افزایش تفاهم اجتماعی می‌شود، چون هر چه برنامه‌های بودجه‌ای دولت دقیق‌تر و منسجم‌تر باشد، مشروعیت آن نزد مردم بیشتر می‌گردد و حقیقت‌گرایی مالیات پذیرفته‌تر تلقی می‌شود.

۵. سیاست‌گذاری عمومی، در بودجه متجلی است، چون بودجه سیاست‌ها را به پول تبدیل می‌کند؛ یعنی از ساحت نظری به ساحت‌های کاربردی و عملی می‌کشاند. از این طریق است که می‌توان میزان موفقیت سیاست‌ها و انحراف آنها را به طور دقیق سنجش کرد.

۱. قوانین مالی و گمرکی، قانون اداره امور مالی و مصارف عامه، ص ۱۹۸ - ۲۰۰

۲. همان، ص ۱۷۹

۳. <http://www.afghanpaper.com> ۲۶۷/۱۳۹۰

۶. اقتدار دولت با تدوین و اجرای بودجه آشکار می‌شود.

مراحل بودجه

بودجه از تهیه تا اجرا، چهار مرحله را طی می‌کند:

۱. **تهیه و تنظیم بودجه:** وزارت مالیه بودجه هر سال را تهیه و تنظیم می‌کند و سپس آن را برای تصویب، حداقل ۴۵ روز قبل از شروع سال مالی جدید به ولسی جرگه ارائه می‌کند. این مرحله خود، شامل مراحل فرعی مانند بودجه درخواستی، بودجه پیشنهادی، سقف بودجه و لایحه بودجه است.

۲. **تصویب بودجه:** بودجه پس از ارائه به ولسی جرگه و بعد از بررسی‌ها و اصلاحات، نهایتاً تصویب می‌شود.

۳. **اجرای بودجه:** پس از تصویب، وزارت مالیه بودجه را به ادارات دولتی برای اجرا، ابلاغ می‌کند. در فرایند اجرا، ممکن است وزارت مالیه براساس نیازهای جدید و موارد پیش‌بینی نشده، اصلاحات و تغییراتی در بودجه ایجاد و آن را به تصویب ولسی جرگه برساند. وزارت مالیه مکلف است گزارش نحوه اجرای بودجه را به صورت ربع‌وار به مقام ریاست جمهوری ارائه نماید.

۴. **نظارت و کنترل بر بودجه:** وزارت مالیه، اداره تفتیش داخلی را ایجاد و آنان را موظف به بررسی امور مالی و حسابرسی تمام ادارات دولتی می‌نماید. به صورت کلی، نظارت بر نحوه اجرای بودجه به عهده وزارت مالیه است. علاوه بر این، اداره کنترل و تفتیش مستقل مکلف است، گزارش مستقل صورت حساب‌های سال مالی گذشته را در ظرف شش ماه بعد از ختم سال مالی تهیه و به حکومت ارائه نماید و حکومت نیز آن را به اولین اجلاس شورای ملی ارائه نماید.^۱

اصول بودجه

بودجه مبتنی بر اصولی است که قواعد کار را در تمامی مراحل بودجه از تهیه تا نظارت مشخص می‌کند و رسیدن به اهداف را حداقل از جنبه نظری اطمینان‌بخش می‌سازد.

۱. **اصل سالیانه بودن:** بودجه باید برای یکسال مالی در نظر گرفته شود.

۲. **اصل وحدت:** بودجه باید یکباره در سندی واحد، تنظیم، تدوین و ابلاغ گردد. این کار، برای هماهنگی بیشتر بودجه لازم است.

۳. **اصل جامعیت:** بودجه باید شامل همه درآمدها و هزینه‌های تمام دستگاه‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی باشد. در عین حال، درآمدها و هزینه‌ها به صورت خالص نشده منعکس گردد.

۱. این قسمت از قانون اداره امور مالی و مصارف عامه اقتباس شده است.

۴. اصل تفصیل: بودجه نه تنها ارقام کلی هزینه و درآمد هر دستگاه و هر برنامه را در بر داشته باشد، که ارقام ریز هر پروژه و طرح را نیز شامل باشد. این کار به شفافیت بودجه کمک می‌کند.

۵. اصل تخصیص و انعطاف‌پذیری: در بودجه باید اصل تخصیص و خرج شدن هر تخصیص اعتبار در همان بخش خودش رعایت شود. مثلاً اعتبار بخش آموزش، در بخش ورزش و غیره مصرف نشود. اما گاهی تغییراتی در کشور اتفاق می‌افتد که رعایت اصل تخصیص، منافع عمومی را دچار آسیب می‌سازد، در این صورت قانون تا حدودی انعطاف‌پذیری را در بودجه اجازه داده است. مثلاً در صورت ضرورت یا حالات غیر مترقبه که ایجاب مصارف فوق العاده را نماید، وزارت مالیه می‌تواند تعدیل قسمتی از صلاحیت بودجوی فوق العاده یکی از ادارات دولتی را به اداره متقاضی به رئیس جمهور پیشنهاد نماید.^۱

۶. اصل تخمینی بودن درآمدها: اقلام درآمدی منظور شده در بودجه، تنها برآوردی از منابع قابل وصول سالانه دولت است. پیش‌بینی درآمد معین در بودجه، تجویزی برای گرفتن حتمی آن از مردم نیست. بلکه هر نوع درآمدی باید از مجرای قانونی خودش صورت بگیرد.

۷. اصل محدود بودن مخارج: بر عکس درآمدها که رقم آن تخمینی است و احتمال افزایش در عمل وجود دارد و مجاز است، ارقام مخارج پیش‌بینی شده در بودجه، سقف مجاز هزینه هر اقدامی است و نباید از آن تجاوز کند.

۸. اصل تعادل: منظور از تعادل، تنها تعادل حسابداری که به معنای برابر بودن درآمدهای بودجه با هزینه‌های آن می‌باشد، نیست. گرچه کسری یا مازاد مداوم در بودجه، آثار منفی بر اقتصاد ملی دارد، ولی مهم‌تر از آن، تعادل کلی اقتصادی - اجتماعی است. هدف اصلی در بودجه، رساندن اقتصاد به نقطه کارا و تعادل، تأمین عدالت و ارزش‌های انسانی است. تعادل حسابداری، هدف فرعی به شمار می‌رود.

اقسام بودجه

بودجه به لحاظ موارد مصرف و هزینه، به بودجه عادی و انکشافی تقسیم می‌شود.

۱. بودجه عادی: بودجه عادی مربوط به مصارف جاری دولت مانند معاشات، حفظ و مراقبت ظرفیت‌های موجود و اعمال حاکمیت دولت است. به صورت کلی، هزینه آن بخش از اقدامات دولت که معمولاً شکل مستمر دارند و درآمد اقتصادی در پی ندارند، هزینه جاری و بودجه‌بندی مربوط به آن، بودجه عادی نامیده می‌شود.

۲. بودجه انکشافی: بودجه انکشافی مربوط به طرح‌ها و پروژه‌های توسعه‌ای است که برای ارتقای ظرفیت تولید و افزایش دارایی‌های ثابت صرف می‌شود و از نظر اقتصادی درآمدزا است. مانند ساختن بند آب که برای افزایش تولید برق و محصولات کشاورزی کاربرد دارد و باعث زیاد شدن درآمد کشور می‌شود.

این تعاریف خیلی دقیق نیست و در واقع نمی‌توان در بعضی از موارد بین هزینه جاری و انکشافی تفکیک قائل شد. مثلاً، بودجه مربوط به آموزش، بودجه عادی تلقی می‌شود؛ در حالی که آموزش سرمایه انسانی را از جهت کیفی ارتقا داده و باعث بالا بردن ظرفیت تولید کشور می‌شود.

یک تقسیم‌بندی دیگر نیز در بودجه افغانستان وجود دارد و آن تقسیم بودجه به اصلی و خارجی است. بودجه اصلی به آن قسمت از بودجه عادی و انکشافی گفته می‌شود که توسط حکومت کنترل می‌گردد. بودجه خارجی، به آن بخش از بودجه ملی اطلاق می‌شود که خارج از حسابات حکومتی اجرا می‌گردد. مثلاً، پول از مرجع کمک‌دهنده جهت تمویل پروژه‌ها مستقیماً به مؤسسات ملل متحد، مؤسسات غیرحکومتی و یا مؤسسه‌های خصوصی انتقال یافته و به مصرف می‌رسد.^۱ تقسیم‌بندی اخیر، مقطعی به نظر می‌رسد و پس از قطع کمک‌های جهانی به افغانستان و یا مصرف شدن تمام کمک‌ها از طریق حکومت، از بین خواهد رفت.

بودجه اصلی به میلیون دالر				
سال	1387	1388	1389	1390
بودجه عادی	1,477	1,807	2,471	3,206
بودجه انکشافی	2,247	1,135	2,307	1,575
مجموع بودجه	3,724	2,942	4,778	4,782

منبع: بودجه ۱۳۸۸ و ۱۳۹۰

تخصیص بودجه

«ارقام به میلیون افغانی»

سهم بخش‌ها در بودجه اصلی ۱۳۹۰				
سهم	بودجه انکشافی	سهم	بودجه عادی	
1%	590	57%	86,436	امنیت
4%	2,770	7%	10,264	حکومت‌داری، قانون‌گذاری و حقوق بشر
39%	28,563	3%	3,822	زیربنا و منابع طبیعی
14%	10,056	17%	25,091	معارف
9%	6,782	2%	2,664	صحت
24%	17,696	1%	1,768	زراعت و انکشاف دهات
1%	778	1%	1,767	مصونیت اجتماعی
6%	4,416	3%	3,960	اداره اقتصاد و رشد سکتور خصوصی
3%	2,404	10%	14,954	سایر
100%	74,055	100%	150,726	مجموع

منبع: بودجه ۱۳۹۰

درآمدهای دولت (منابع بودجه)

در بودجه دولت، سقف هزینه‌ها تعیین و منابع درآمدی آنها پیش‌بینی می‌شود. در جدول مربوط به سهم بخش‌ها در بودجه اصلی، موارد هزینه به صورت کلی مشخص شد. اکنون به بررسی منابع درآمدی بودجه می‌پردازیم.

منابع درآمدی دولت که در واقع همان منابع تمویل بودجه است، ابتدا به دو دسته درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی دسته‌بندی می‌شود.

۱. درآمدهای مالیاتی

یکی از مهمترین راه‌های تأمین هزینه‌های دولت‌ها، گرفتن انواع مالیات است. اقتصاددانان مالیات را برای بهبود شرایط نامطلوب اقتصادی جامعه مفید می‌دانند.

در تعریف مالیات گفته شده: «مالیات قسمتی از درآمد یا دارایی افراد است که به منظور پرداخت مخارج عمومی و اجرای سیاست‌های مالی در راستای حفظ منافع اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور به موجب قوانین و به وسیلهٔ اهرم‌های اداری و اجرایی حکومت وصول می‌شود.»^۱

در یک تعریف دقیقتر؛ مالیات جوهی است که اشخاص حقیقی یا حکمی، به موجب قانون و بدون چشمداشت، ملزم به پرداخت آن به دولتند.^۲

در قانون «مالیات بر عایدات» مالیات اینگونه تعریف شده است: «مالیه تادیه الزامی است که به منظور تقویة بنیة مالی دولت و رفاه عامه، بدون انجام خدمت متقابل یا ارائه جنس، از اشخاص حقیقی و حکمی طبق احکام این قانون اخذ می‌گردد.»^۳

انواع مالیات

مالیات معمولاً به دو نوع تقسیم می‌شود:

۱. مالیات مستقیم: مالیاتی است که بر درآمد یا ثروت اشخاص حقیقی و حکمی وضع می‌شود مانند مالیات بر معاش کارمندان و کارگران، مالیات بر درآمد شرکت‌ها، مالیات بر ارث و ...^۴ این مالیات مستقیماً بر درآمد یا دارایی اشخاص معین وضع می‌شود.

۲. مالیات غیرمستقیم: مالیاتی است که بر کالاها و خدمات مشخصی وضع می‌گردد و به طور غیرمستقیم به اشخاص باز می‌گردد. مانند عوارض گمرکی، مالیات بر فروش، مالیات بر نقل و انتقال املاک و مالیات بر ارزش افزوده.

اهداف مالیات

در گذشته هدف از وضع و اخذ مالیات، تأمین مالی دولت‌ها بود. اما به تدریج با آشکار شدن آثار اقدامات مالی دولت، مالیات به ابزاری برای رسیدن به اهداف ذیل تبدیل گردید:

۱. رشد اقتصادی؛
۲. ثبات اقتصادی؛
۳. کاهش نابرابری (توزیع مجدد)؛
۴. اهداف فرهنگی و اخلاقی.

۱. رنگریز، حسن و غلام حسین خورشیدی، مالیه عمومی و تنظیم خط‌مشی مالی دولت، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، چاپ هفتم،

۱۳۸۷، ص ۹۱

۲. توکلی، احمد، مالیه عمومی، ص ۲۰۰

۳. قوانین مالی و گمرکی، قانون مالیات بر عایدات، ص ۴۳

۴. برای بقیهٔ موارد، مراجعه شود به قانون مالیات بر عایدات، ص ۵۵

اصول مالیات

۱. **اصل منفعت:** از هر کس متناسب با بهره‌ای که از کالاها و خدمات عمومی می‌برد، مالیات گرفته شود. این اصل در بسیاری از کالاها و خدمات عمومی که استثنای پذیر نیستند، عملی نیست.
۲. **اصل توانایی پرداخت:** مالیات باید همراه با افزایش درآمد یا ثروت، بیشتر شود.
۳. **اصل کارآمدی:** گرفتن و استفاده از مالیات باعث افزایش رفاه عمومی و کارایی شده و پیامدهای منفی عملکرد اقتصاد را کاهش دهد.
۴. **اصل عادلانه بودن:** عدالت مالیات دینوع است: یکی، **عدالت افقی** که به معنای دریافت یکسان از افرادی است که از درآمد و شرایط مشابه برخوردارند. هیچ کسی از امتیاز خاصی برخوردار نیست. دیگری، **عدالت عمودی** که به معنای پرداخت براساس اصل توانایی است.
۵. **اصل اقتصادی بودن:** ساختار مالیاتی باید چنان باشد که هزینه جمع‌آوری و اداره امور مالیاتی نسبت به کل منافع و بازدهی مالیات مربوطه، رقم کوچکی باشد.
۶. **اصل ساده بودن:** به معنای آن است که هم گیرندگان مالیات و هم پرداخت‌کنندگان آن به راحتی موضوع را درک کنند.
۷. **اصل معین بودن:** منبع مالیات، مأخذ مالیات، زمان پرداخت و طریقه پرداخت باید دقیقاً مشخص و معین باشد.

نرخ مالیات

سه نوع نرخ مالیات مرسوم است:

۱. **نرخ تناسبی:** نرخ است که بدون توجه به تغییرات مبنای مالیات، همیشه ثابت است.
۲. **نرخ تصاعدی:** به نرخ گفته می‌شود که با افزایش مبنای مالیات، نرخ مالیات نیز افزایش می‌یابد و در حقیقت به هر قسمتی از مبنای یک نرخ مشخص تعلق می‌گیرد. نرخ تصاعدی نیز به سه قسم تصاعد کلی،^۱ طبقه‌ای و متمایل^۲ تقسیم می‌شود. نرخ مالیات بردرآمد در کشور ما، تصاعدی طبقه‌ای است. به این معنا که برای هر طبقه نرخ مشخص وضع می‌گردد که آن نرخ فقط شامل مازاد طبقه قبلی می‌شود نه خود طبقه پیشین. جدول زیر، نرخ مالیات بر عایدات برای طبقه‌های مختلف درآمدی را نشان می‌دهد.

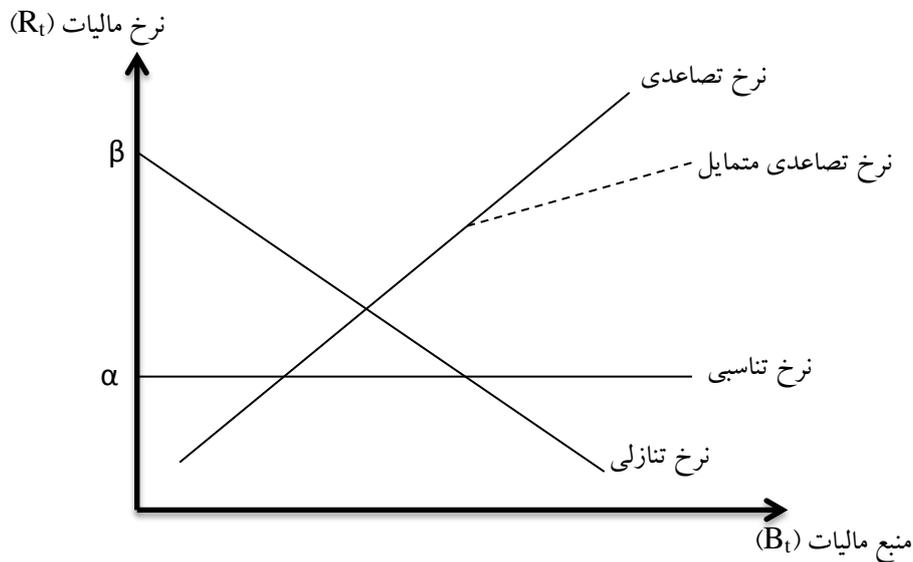
۱. نرخ است که در آن نرخ مشخص هر طبقه برای کل درآمد حساب می‌شود نه فقط مازاد هر طبقه نسبت به طبقه قبلی.

۲. در این نرخ، نرخ تصاعدی پس از رسیدن به حد معینی، حالت کاهش‌یابنده دارد.

نرخ مالیه	عواید قابل مالیه (مبنا)
0%	از صفر الی مبلغ 5000 افغانی
2%	از مبلغ 5001 الی 12500 افغانی
10% به اضافه مبلغ ثابت 150 افغانی طبقه قبلی	از مبلغ 12501 الی 100000 افغانی
20% به اضافه 8900 مبلغ ثابت طبقات پیشین	از مبلغ 100001 به بالا

منبع: قانون مالیات بر عایدات

۳. **نرخ تنازلی:** در این نرخ هرچه مبنای مالیات وسیع تر می شود، از نرخ مالیات کاسته می گردد. برخی از مالیات‌های مربوط به مصرف از این قبیلند.



گراف ۵، انواع نرخ‌های مالیاتی

محاسبه مالیات

مالیات به صورت زیر محاسبه می شود:

$$T_x = R_t \times B_t$$

منبع مالیات × نرخ مالیات = مبلغ مالیات

۲. درآمدهای غیرمالیاتی

درآمدهای غیر مالیاتی عمدتاً شامل وجوهی هستند که دولت‌ها از فعالیت‌های اقتصادی جمع‌آوری می‌نمایند. این درآمدها ناشی از سرمایه‌گذاری‌های کلان دولت‌ها است. برخلاف درآمدهای مالیاتی، این درآمدهای حالت اختیاری دارند و به همین دلیل، دولت‌ها آن را تکیه‌گاه خوبی برای امور مالی خود نمی‌دانند.

انواع درآمدهای غیرمالیاتی

درآمدهای غیرمالیاتی دولت‌ها به چهار نوع تقسیم می‌شوند:

- ۱. درآمدهای ناشی از تصدی‌گری دولت:** این درآمدها معمولاً به صورت قیمت کالاها و خدمات تولیدی است که دولت‌ها مستقیماً از مردم دریافت می‌نمایند و شامل درآمدهایی هستند که حالت انحصاری برای دولت‌ها دارند. مانند درآمدهای ناشی از آب، برق، گاز، تلفن، درآمدهای مؤسسات دولتی و ...
- ۲. درآمدهای حاصل از فروش، اجاره اموال دولتی و منابع طبیعی:** درآمدهایی هستند که از راه فروش، اجاره، بهره‌برداری، حق الامتیاز و یا هر عنوان دیگر عاید دولت‌ها می‌شود.
- ۳. درآمدهای اداری و اجرایی:** درآمدهایی که دولت‌ها هنگام اجرای وظایف قانونی خود به عنوان کارمزد انجام خدمات خاص و یا مراقبت و مهار برخی فعالیت‌ها، حمایت از اقشار جامعه و اموال آنان و همچنین جرایم قانونی کسب می‌نمایند. درآمد دولت از محل طرح دعاوی در محاکم، صدور پاسپورت، تذکره، سند مالکیت، صدور جواز دريوري و ... را می‌توان جزء درآمدهای اداری و اجرایی دولت‌ها تلقی نمود.
- ۴. هدایا و کمک‌های بلاعوض:** کمک‌های بلاعوض افراد به دولت و کمک‌های بلاعوض کشورهای دیگر و نهادهای بین‌المللی را می‌توان در این قسمت نام برد.

جدول زیر، عواید داخلی دولت افغانستان در ۵ ماه اول سال ۱۳۸۳ را نشان می‌دهد.

منبع عواید	به میلیون افغانی	به میلیون دلار امریکایی
حقوق گمرکی	2,777.9	57.3
مالیات	844.5	17.4
فروشات	643.2	13.3
دستمزدها	455.6	9.4
کرایه‌ها	101.3	2.1
مالیات بر زمین	5.2	0.1
متفرقه	76.8	1.6
مجموع عواید داخلی	4,904.5	101.1

نوت: ارقام بر نرخ تبادل یک دلار امریکایی معادل 48.5 دلار امریکایی محاسبه شده است

هم‌چنین کمک‌های بین‌المللی که مستقیماً به دولت ارائه شده، در جدول زیر نشان داده شده است:

مجرای	به میلیون افغانی	به میلیون دلار امریکایی
تقویه بودجه عادی (معاشات و مصارف عادی)		
صندوق امانتی برای بازسازی افغانستان	2,620.3	54.0
صندوق امانتی نظم و قانون برای افغانستان	344.4	7.1
برنامه قرضه بانک انکشاف آسیایی	582.0	12.0
مجموع فرعی تقویه بودجه عادی	3,546.7	73.1
تقویه بودجه انکشافی (پروژه‌های سرمایه‌گذاری)		
صندوق امانتی بازسازی افغانستان	24.0	0.5
کمک‌ها و قرضه‌های بانک انکشاف آسیایی بانک جهانی و دیگر کمک‌دهنده‌گان	3,456.4	71.3
مجموع فرعی تقویه بودجه انکشافی	3,480.4	71.8
مجموع کمک‌های بین‌المللی	7,027.1	144.9

نوت: ارقام بر نرخ تبادل یک دلار امریکایی معادل 48.5 دلار امریکایی محاسبه شده است

نوت: ارقام مصارف صندوق امانتی برای بازسازی افغانستان و صندوق امانتی نظم و قانون برای افغانستان با مبالغ پراخت شده مطابق دارد. زیرا این مصارف توسط وزارت مالیه پیرویس گردیده است.

کسری بودجه

کسری بودجه به معنای عدم پوشش هزینه‌های جاری توسط درآمدهای جاری است. زمانی یک دولت دچار کسری بودجه می‌شود که عواید عادی نتواند هزینه‌های عادی را بپوشاند. در کسری بودجه، دریافت‌ها و هزینه‌های سرمایه‌ای در نظر گرفته نمی‌شود. پس کسری بودجه، حاکی از کسری بودجه کل نیست، بلکه کسری بودجه کل در کسری مالی اندازه‌گیری می‌شود.

جدول زیر کسری بودجه افغانستان را طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۰ نشان می‌دهد.

بیانسی بودجه عادی (به میلیون افغانی)				
1390	1389	1388	1387	
-57,707	-52,199	-23,695	-27,722	بیانسی بودجه عادی بدون کمک‌ها
+46	-110	+9,073	+1,028	بیانسی بودجه عادی با کمک‌ها

منبع: بودجه ۱۳۹۰

انواع کسری بودجه

کسری بودجه از نظر ماهیت و نوع هزینه‌های دولتی، به سه قسم تقسیم می‌شود:

۱. کسری بودجه اداری

کسر بودجه اداری به معنای افزایش هزینه‌های اداری در مقایسه با درآمدها است. فقدان برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی و نظارت و کنترل صحیح اداری صورت می‌پذیرد. تبدیل شدن دولت‌ها به کارفرمای نهایی، سیستم غلط و نامتناسب کسب درآمدهای عمومی و انتخاب سیستم مالیاتی غیرکارآمد، از عوامل دیگر کسری بودجه اداری به شمار می‌رود. کسری بودجه اداری، به لحاظ اقتصادی غیر معقول است و حتی الامکان باید از آن پرهیز شود.

۲. کسری بودجه اقتضائی

گاهی تغییرات در اوضاع و احوال اقتصادی، موجب کسری بودجه می‌شود که به آن کسری اقتضائی اطلاق می‌گردد. مثلاً، خصوصاً سازی در اقتصادهایی که دچار مشکل ساختاری هستند، باعث کسری بودجه می‌گردد، زیرا در این کشورها، سیاست خصوصی‌سازی اجرایی نمی‌شود مگر با هزینه‌های زیاد برای برطرف کردن مشکلات ساختاری. این کسری، غیرمعقول است، اما گریزی از آن نیست.

۳. کسری بودجه عمرانی

بیشتر کشورهای در حال توسعه از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی رنج می‌برند. سرمایه‌گذاری‌های عمرانی به دلیل اینکه هزینه‌بر هستند، باعث عدم تعادل در بودجه کل کشور می‌شود. عدم تعادل به دلیل ضعف مالی

جامعه بوده و این ضعف به صورت کسر درآمد بروز می‌کند که در مالیه جدید از آن به «کسری بودجه معقول» تعبیر می‌کنند. بعضی از صاحب‌نظران این نوع کسری را، کسری تلقی نمی‌کنند، بلکه آن را جزء هزینه‌های بلندمدت تولید می‌دانند.^۱

منابع تأمین مالی کسری بودجه

منابع تأمین مالی کسری بودجه را می‌توان به دو دسته زیر تقسیم کرد:

۱. انتشار اوراق قرضه دولتی

اوراق قرضه دولتی، اسناد بهاداری است با سررسید معین و نرخ بهره مشخص (نرخ سالانه) که به موجب آن دولت‌ها تعهد می‌نمایند که تا زمان سررسید، مبالغ بهره را در زمان‌های خاص به دارندگان اوراق پرداخت نمایند و در زمان سررسید، قیمت اسمی ورق را نیز بپردازد.

دولت‌ها اگر با کسری بودجه مواجه شوند، این اوراق را به میزان مورد نیاز منتشر و به مردم می‌فروشند و با فروش آنها، منابع مالی تأمین کسری بودجه را به دست می‌آورند. البته موفقیت این کار، بستگی به میزان اعتماد مردم به دولت دارد.

۲. استقراض

یکی دیگر از راه‌های تأمین مالی کسری بودجه، استقراض دولت است. منظور از استقراض، کلیه وام‌ها و قرضه‌های دولتی از بانک مرکزی و سیستم بانکی و سازمان‌های تجاری داخلی و بین‌المللی و وام‌های دریافتی از کشورهای خارجی است. استقراض دولتی را می‌توان به دو قسم استقراض داخلی و خارجی تقسیم کرد.

۱. استقراض داخلی: به مجموعه قرض‌های دولتی اطلاق می‌شود که از درون کشور صورت می‌گیرد. مانند استقراض از بانک مرکزی، سیستم بانکی، سازمان‌های پولی و مالی داخلی. در استقراض داخلی به دلیل اینکه پول از بخش‌های مختلف جامعه به دیگر بخش‌ها انتقال می‌یابد، بار بدهی پولی به صورت مستقیم در جامعه وجود ندارد. اما یک بار واقعی مستقیم مانند کاهش رفاه اقتصادی مردم را در پی دارد. علاوه بر این، اگر از طریق این نقل و انتقالات، ثروت بین تعداد افراد بیشتری توزیع گردد، در این صورت، استقراض نه بار، بلکه سودمند تلقی خواهد شد. اما اگر موجب گسترش درآمد ثروتمندان و افزایش هزینه فقر شود، عامل تحمیل بار واقعی خواهد بود. البته از یک جهت، استقراض داخلی به منزله انتقال قدرت خرید مردم و مؤسسات اقتصادی به دولت در جهت استفاده بهتر و ضروری‌تر از آن به شمار می‌رود که ممکن است برای اقتصاد کشور مفید باشد.

۲. استقراض خارجی: به قرض‌هایی گفته می‌شود که دولت از سازمان‌ها یا دولت‌های خارجی می‌گیرد. استقراض خارجی، یک بار پولی مستقیم است. ایجاد وابستگی‌های اقتصادی و سیاسی از دیگر آثار منفی

۱. برای مطالعه بیشتر، مراجعه شود به: مالیه عمومی و تنظیم خط مشی مالی دولت، ص ۱۹۱ - ۱۹۴

استقراض خارجی به شمار می‌آید.

در مجموع، استقراض تنها حامل آثار منفی نیست، بلکه هر دو نوع آن آثار و پیامدهای مثبتی هم دارد که رفع کسری بودجه، تثبیت اقتصادی، کنترل تورم، کاهش سطح تقاضا، رونق اقتصادی و افزایش اشتغال از مهم‌ترین آنها است.

در کشور ما هنوز از انتشار اوراق قرضه برای برطرف کردن کسری استفاده نمی‌شود، ولی استقراض وجود دارد. به استقراض دولت چه از داخل و چه خارج، چه به هدف رفع کسری بودجه و چه نیازهای دیگر، «قرضه ملی» گفته می‌شود.

آثار اقتصادی درآمدها و هزینه‌های دولت

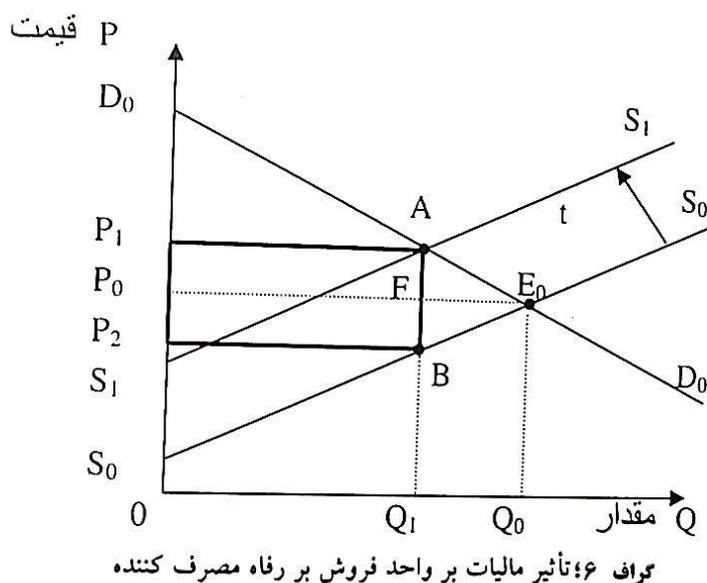
ترکیب درآمدها و هزینه‌های دولت، روی رفتار کارگزاران اقتصادی و متغیرهای کلان اقتصادی تأثیرات خواسته و ناخواسته زیادی را می‌تواند داشته باشد که در این قسمت، به عمده‌ترین آنها پرداخته می‌شود. این آثار را می‌توان در دو سطح خرد و کلان مطرح کرد.

۱. در سطح خرد

ترکیب درآمدها و هزینه‌های دولت می‌تواند تغییراتی در رفتار کارگزاران اقتصادی یا سطح زندگی افراد ایجاد کند. این تغییرات را می‌توان در چند مورد مطرح ساخت:

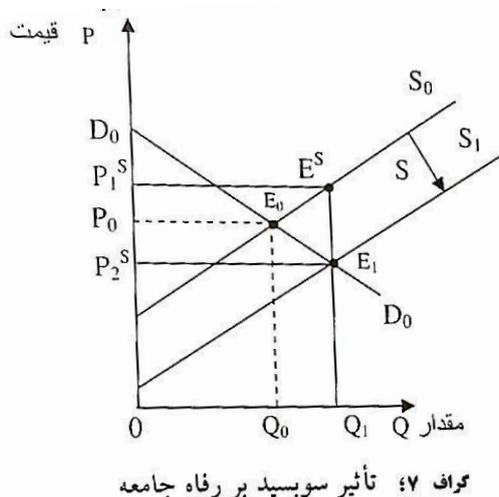
۱. کاهش عرضه نیروی کار: تابع مطلوبیت نیروی کار شامل دو عنصر کار و استراحت است. کار ذاتا نامطلوب و استراحت مطلوب است، اما کسب درآمد به کار نیز مطلوبیت می‌بخشد. هر چه درآمد ناشی از کار بیشتر شود، مطلوبیت آن نیز افزون‌تر می‌شود. اگر مالیات بر دستمزد و معاش وضع شود، درآمد ناشی از کار کم و از مطلوبیت آن کاسته می‌شود. در این صورت ممکن است افراد استراحت را بر کار بیشتر، ترجیح دهند و از میزان عرضه کار بکاهند. تجربه نشان داده است که وضع مالیات سنگین بر معاش می‌تواند باعث کاهش عرضه نیروی کار گردد.

۲. کاهش تولید و افزایش قیمت و در نتیجه کاهش رفاه جامعه: وضع مالیات بر واحد فروش یا مصرف، باعث افزایش هزینه تولید کالا و قیمت و کاهش عرضه آن می‌شود. کاهش تولید و افزایش قیمت و هزینه هم از رفاه تولیدکننده می‌کاهد و هم مصرف‌کننده که در نهایت به کاهش رفاه جامعه منتهی می‌شود.



گراف ۶، تأثیر مالیات را بر کاهش مقدار تولید، افزایش قیمت و کاهش رفاه جامعه نشان می‌دهد. پیش از وضع مالیات، مقدار تعادلی تولید به اندازه Q_0 و قیمت تعادلی P_0 است. با وضع مالیات بر واحد، هزینه تولید کالا افزایش می‌یابد و با ثابت بودن سایر شرایط، منحنی عرضه از S_0 به S_1 منتقل شده و مقدار و قیمت تعادلی جدید در نقطه A شکل می‌گیرد. ملاحظه می‌کنید که با وضع مالیات، مقدار تولید از Q_0 به Q_1 کاهش و قیمت از P_0 به P_1 افزایش یافته است. با این وضعیت، به اندازه مساحت مستطیل P_1BAP_2 از رفاه تولیدکننده و مصرف‌کننده کم شده و به اندازه مساحت مثلث ABE_0 از رفاه جامعه کاسته شده است.

۳. تأثیر سوبساید بر افزایش تولید، کاهش قیمت و رفاه جامعه: فرض کنید دولت به جای اینکه از تولیدکننده مالیات دریافت کند، به وی برای تولید بیشتر سوبساید بپردازد. در این صورت کاملاً عکس آن چیزی که در مالیات وجود داشت اتفاق می‌افتد. یعنی مقدار تولید افزایش می‌یابد، هزینه تولید و قیمت کالا برای مصرف‌کننده کاهش می‌یابد و در نتیجه رفاه جامعه افزایش می‌یابد. گراف ۷، این وضعیت را به نمایش می‌گذارد.



گراف ۷ نشان می‌دهد که پیش از پرداخت سوبساید توسط دولت، نقطه E_0 با مقدار Q_0 و قیمت P_0 ، نقطه تعادلی است. اعطای سوبساید به مقدار S برای هر واحد تولیدی، با ثابت بودن سایر شرایط، منحنی عرضه را از S_0 به S_1 منتقل می‌کند، یعنی مقدار عرضه افزایش می‌یابد. با انتقال منحنی عرضه به سمت راست و پائین، نقطه تعادلی جدید در E_1 با مقدار Q_1 و قیمت P_2^s رقم می‌خورد. در نقطه تعادلی جدید، هم مقدار تولید از Q_0 به Q_1 افزایش یافته و هم قیمت از P_0 به P_2^s کاهش یافته است. به اندازه مساحت مستطیل $P_1^s E_1 P_2^s$ دولت سوبساید می‌پردازد و به همین میزان به رفاه تولیدکننده و مصرف‌کننده و در نتیجه رفاه جامعه افزوده می‌شود.

البته باید توجه داشت که گرچه در مالیات فشار بر جامعه وارد می‌شود، ولی در مقابل اگر دولت از مالیات به صورت کارآمد و عادلانه و به نفع کل جامعه استفاده کند، فشار مالیاتی از طریق دیگر جبران می‌شود. در مورد سوبساید نیز همین مطلب وجود دارد، زیرا سوبساید گرچه رفاه جامعه را افزایش می‌دهد، اما از طرفی دیگر منابع مالی آن که باید از بودجه عمومی تأمین شود ممکن است مستلزم فشار جدید بر جامعه باشد.

به هر صورت، همه اینها بستگی به نحوه استفاده دولت از مالیات و سوبساید دارد. اگر دولت از اینها برای افزایش منافع جامعه استفاده کند، فشار مالی آنها قابل تحمل است.

۴. کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری: بعضی از مالیات‌ها ممکن است انگیزه سرمایه‌گذاران را برای سرمایه‌گذاری

کاهش دهد. مثلاً مالیات بر شرکت‌ها و بنگاه‌های تولیدی چه بسا انگیزه سرمایه‌گذاری مولد را بکاهد. در این صورت دولت باید نظام یا نرخ مالیات را مورد تجدید نظر قرار دهد. اگر افزایش مالیات باعث کاهش انگیزه سرمایه‌گذاران نشود، مالیات کارآمد خواهد بود. در غیر این صورت، کارآمدی لازم را ندارد و باید مورد تجدید نظر قرار بگیرد. گاهی در اینگونه موارد دولت می‌تواند از معافیت‌های مالیاتی استفاده کند که باعث تشویق بیشتر سرمایه‌گذاری می‌گردد. در نظر گرفتن استهلاک سرمایه در هر دوره مالی نیز می‌تواند از میزان مالیات کاسته و نقش انگیزشی ایفا کند.

۵. تأثیر مالیات بر مصرف و پس‌انداز: معمولاً بخشی از درآمد افراد مصرف و بخشی پس‌انداز می‌شود.

مصرف کمتر در حال حاضر، به معنای پس‌انداز و مصرف بیشتر در آینده است. در بسیاری از کشورها، مالیات بر مصرف کالاها و خدمات سهم قابل توجهی از کل مالیات را تشکیل می‌دهد. مثلاً در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی گاهی حدود ۴۰٪ کل مالیات، مربوط به مالیات کالاها و خدمات مصرفی است.^۱ در کشور ما بیشترین مالیات مربوط به تجارت بین‌المللی و مالیات بر عایدات است. سهم مالیات بر اموال و خدمات تا سال ۱۳۸۷ صفر بوده است.^۲

در کشورهایی که سهم مالیات بر مصرف کالا و خدمات زیاد است، از مالیات می‌توان برای ضابطه‌مند شدن مصرف استفاده کرد. در مواردی که برخی از کالاهای مصرفی زیان‌آور هستند مانند سیگار و امثال آن، می‌توان

۱. مالیه عمومی و اقتصاد دولت، ص ۱۶۴

۲. سالنامه احصائیوی ۱۳۸۷، ص ۲۲۰

از اهرم مالیات برای کاهش مصرف آنها استفاده و از این طریق به سلامت جامعه کمک نمود.

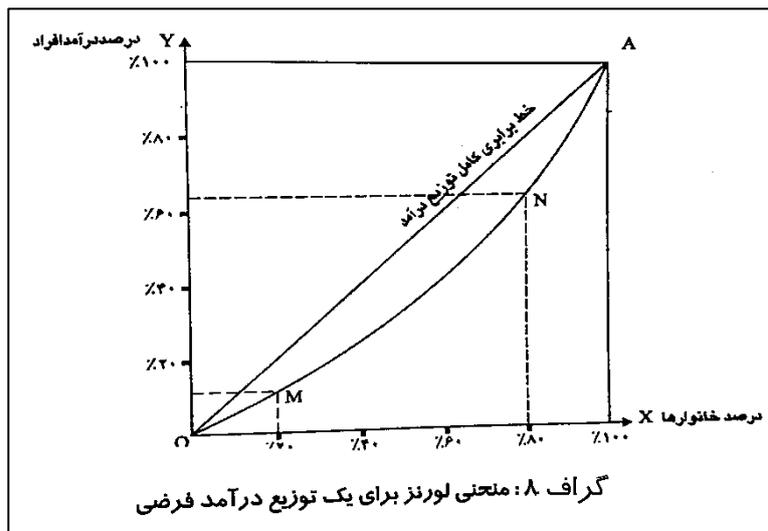
۶. توزیع درآمد: درآمدها و هزینه‌های عمومی می‌تواند اثرات تعیین‌کننده‌ای بر توزیع درآمد و ثروت که معمولا عادلانه صورت نمی‌گیرد، بگذارد. مثلا دولت می‌تواند با گرفتن مالیات‌های تصاعدی از ثروتمندان و پرداخت سوبساید به فقرا، از نابرابری در توزیع بکاهد.

توزیع درآمد

یکی از وظایف اساسی هر دولتی، کنترل وضعیت توزیع درآمد در جامعه است. شکی نیست که نابرابری در توزیع درآمد و ثروت در هر جامعه‌ای کم و بیش وجود دارد که توسط دولت باید کنترل شود. توزیع درآمد در دو سطح قبل از تولید و بعد از تولید مطرح است که به اولی اصطلاحاً «توزیع درآمد» (Income Distribution) و به دومی «توزیع مجدد درآمد» (Income Redistribution) گفته می‌شود. توزیع درآمد بیشتر مربوط به توزیع منابع اولیه درآمدی مانند منابع طبیعی، آموزش، بهداشت و فرصت‌های شغلی می‌شود. توزیع مجدد درآمد بیشتر با توزیع‌هایی که به هدف کاهش فقر صورت می‌گیرد، ارتباط پیدا می‌کند.

توزیع درآمد با فقر رابطه نزدیک دارد. هر چه توزیع عادلانه‌تر باشد، از تعداد فقرا کاسته شده و فاصله درآمدی بین فقیر و غنی کمتر می‌شود. به هر مقدار توزیع ناعادلانه باشد، بر تعداد فقرا افزوده گشته و فاصله درآمدی بیشتر می‌گردد. فقر هم به دو نوع «فقر مطلق» و «فقر نسبی» تقسیم می‌شود.^۱

برای تعیین میزان نابرابری درآمدی در جامعه، شاخص‌های گوناگونی وجود دارد که مشهورترین آنها منحنی لورنز و ضریب جینی است. برای ترسیم این منحنی، ابتدا جمعیت را براساس درآمد آنها به ترتیب از پائین به بالا در گروه‌ها مختلف قرار می‌دهند. تعداد این گروه‌ها را معمولا به صورت ۵ گروه ۲۰ فیصدی در



۱. فقیر مطلق به کسی گفته می‌شود که توانایی تأمین نیازهای اولیه خود را ندارد و از حداقل مسکن، حداقل آموزش، حداقل خوراک و پوشاک محروم است. خط فقر مطلق را نیز بر همین اساس تعریف می‌کنند و فرد یا خانواری که مقدار درآمدش حداقل استاندارد زندگی را تأمین نمی‌تواند زیر خط فقر مطلق قرار دارد. اما فقر نسبی بر مبنای میانگین درآمد و در مقایسه با دیگران مطرح می‌شود. فقیر نسبی به فرد یا خانواری گفته می‌شود که وضع زندگی آنها از سطح متعارف جامعه بدتر است.

نظر می‌گیرند. ۲۰٪ اول کمترین سهم را از درآمد ملی دارند و ۲۰٪ پنجم بیشترین آن را. گراف ۸، منحنی لورنز را نشان می‌دهد.

در گراف ۸، محور عمودی فیصدی درآمد و ثروت و محور افقی فیصدی جمعیت را نشان می‌دهد. خط ۴۵ درجه OA برابری کامل توزیع را به نمایش می‌گذارد، زیرا در نقاط روی آن هر فیصد از جمعیت همان فیصد از درآمد را به خود اختصاص داده است. مثلاً ۲۰٪ جمعیت، ۲۰٪ درآمد را در اختیار دارد.

تجربه نشان داده که توزیع درآمد نمی‌تواند همواره روی خط ۴۵ درجه باشد، بلکه توزیع واقعی روی منحنی‌های زیر خط ۴۵ درجه قرار دارد که منحنی لورنز نامیده می‌شود. منحنی OMNA یک منحنی لورنز است که توزیع درآمد فرضی را نشان می‌دهد. براساس این منحنی، ۲۰٪ فقیرترین خانوارها از لحاظ درآمد تنها ۱۰٪ درآمد را در اختیار دارند، در حالی که ۲۰٪ آخری چیزی نزدیک به ۳۲٪ درآمد را مالک هستند.

آماردان دیگری به نام جینی، با استفاده از منحنی لورنز نوعی ضریب نابرابری به دست آورده است. او با تقسیم مساحت بین خط ۴۵ درجه و منحنی لورنز بر کل مساحت مثلث زیر خط ۴۵ درجه، ضریب عددی را به دست آورده که به ضریب جینی معروف شده است. این عدد بین صفر و یک است و هر چه به یک نزدیک‌تر باشد، نابرابری بیشتر است و هر چه به صفر نزدیک‌تر باشد، نابرابری کمتر است. بنابراین، هر چه منحنی لورنز از خط ۴۵ درجه به سمت محور X انحراف بیشتر داشته باشد، بیانگر نابرابری بیشتر است.

تأمین اجتماعی

دولت علاوه بر مسئولیت کاهش نابرابری، مسئولیت دیگری در قبال افراد بی‌بضاعت جامعه نیز دارد که از آن به «تأمین اجتماعی» تعبیر می‌شود. تأمین اجتماعی می‌تواند شامل حمایت از فامیل‌های بی‌سرپرست، معاش‌های تقاعدی، بیمه بیکاری، بیمه درمانی، حمایت مالی از افراد کارافتاده و آسیب دیدگان کاری، کمک به آسیب دیدگان ناشی از حوادث طبیعی و غیر طبیعی مانند زلزله، سیل و جنگ و به صورت کلی هر نوع حمایت مالی از فقرا و افراد کم درآمد شود.

از «تأمین اجتماعی» تعریف واحدی وجود ندارد. هر جامعه و کشور متناسب با فرهنگ، شرایط اقتصادی و نیازهای موجود چارچوبی برای این اصطلاح در نظر گرفته و آن را به اجرا در آورده‌اند. آنچه که از همه تعاریف و دیدگاه‌های مختلف در این باره به دست می‌آید این است که تأمین اجتماعی راهبردی است برای فراهم ساختن حداقل نیازها و ضرورت‌های زندگی برای افرادی که خودشان به هر دلیلی توانایی این کار را ندارند.^۱

۱. در مقاله نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار این‌گونه تعریف شده است: «تأمین اجتماعی به منزله حمایتی است که جامعه در قبال پریشانی‌های اجتماعی و اقتصادی پدید آمده به واسطه قطع یا کاهش شدید درآمد افراد بر اثر بیکاری، بیماری، بارداری، از کارافتادگی، سالمندی، فوت و هم‌چنین افزایش هزینه‌های درمان و نگهداری خانواده (عائله‌مندی) به اعضای خود ارائه می‌دهد». (قابل، احمد، اسلام و تأمین اجتماعی، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۸۳، ص ۵)

۲. در سطح کلان

ترکیب درآمدها و هزینه‌های دولت بر متغیرهای کلان اقتصادی نیز تأثیرگذار است. ترکیب بودجه در روند تثبیت اقتصادی نقش مؤثری دارد. اهدافی مانند ایجاد اشتغال و رفع بیکاری، تثبیت سطح عمومی قیمت‌ها، ایجاد توازن در تراز پرداخت‌ها و رسیدن به رشد معقول، ثبات اقتصادی را ممکن می‌سازد.

دولت‌ها برای رسیدن به ثبات اقتصادی، گاهی ممکن است کسری قابل توجهی در بودجه را بپذیرند. مثلاً دولت برای رفع بیکاری ممکن است هزینه جدیدی انجام دهد و یا برای گسترش فعالیت‌های اقتصادی به کاهش نرخ مالیات مبادرت ورزد. یا برای برطرف کردن کسری یا مازاد تراز پرداخت‌ها از سیاست انبساطی یا انقباضی استفاده کند. به هر حال، توازن در بودجه هدف اصلی نیست. هدف اصلی ثبات بخشیدن به اقتصاد است و توازن بودجه هدف فرعی به شمار می‌رود. البته همه اینها مشروط به این است که دولت، دولت کارآمد و منضبط باشد.

خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی به معنای واگذاری برخی از فعالیت‌ها و مؤسسات تحت تملک دولت به بخش خصوصی و آزادسازی قیمت‌ها است. بحث خصوصی‌سازی از دهه ۱۹۸۰ به طور جدی مطرح شده است و امروزه طرفداران جدی در بسیاری از کشورها دارد.

منطق خصوصی‌سازی این است که کارایی بخش دولتی نسبت به بخش خصوصی پایین است. گرچه برخی از مطالعات ثابت می‌کند که یکی از عوامل موفقیت‌های اقتصادی شرق آسیا، حضور دولت منضبط بوده است. به هر صورت، در حال حاضر توصیه‌های مبنی بر کوچک شدن دولت‌ها از طریق خصوصی‌سازی، از سفارش‌های بسیار جدی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول برای کشورها است.

دولت رفاه

دولت رفاه در واقع تغییراتی بود در نظام سرمایه‌داری که بر مبنای آن نقش بیشتری به دولت در مسائل اقتصادی داده شد. پس از جنگ جهانی دوم، به دلیل جلوگیری از جذابیت سوسیالیسم که در آن زمان رو به گسترش بود، فائق آمدن بر مشکلات ناشی از رکود و جنگ که متوجه کشورهای سرمایه‌داری شده بود، کاستن از تمرکز و توزیع ناعادلانه ثروت که نظام بازار در انجام آن ناموفق نشان داده بود و تأمین حداقل رفاه برای تمام شهروندان، تئوری دولت رفاه مطرح و مورد استقبال کشورهای سرمایه‌داری قرار گرفت.^۱ مهم‌ترین

۱. چپرا، محمدعمر، اسلام و چالش اقتصادی، ترجمه: حسین میرمعزی، علی‌اصغر هادوی نیا، احمدعلی یوسفی و ناصر جهانیان، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴، صص ۱۷۹ و ۱۸۰ و آنتونی گیدنز با همکاری کارن بردسال، جامعه‌شناسی، ترجمه:

حسن چاوشیان، تهران: نشر نی، چاپ اول از ویراست چهارم، ۱۳۸۶؛ ص ۴۷۸

اعتقادی که دولت رفاه بر مبنای آن شکل گرفت این بود که رفاه فرد مهم‌تر از آن است که به سازوکار بازار سپرده شود.^۱

امروزه دولت رفاه هم موافقین و هم مخالفین بسیار قوی دارد. عده‌ای مانند راست‌های رادیکال و ما بعد ساختارگرایان مخالف آن هستند و آن را پایان‌یافته تلقی می‌کنند. گروهی دیگر مانند نئوکینزی‌ها هنوز دولت رفاه را لازم و نقش آن را برای حل مشکل اشتغال، تورم، جهانی‌سازی و امثال آن مؤثر می‌دانند.

کتاب‌نامه

۱. آمارتیاسن، اخلاق و اقتصاد، ترجمه حسن فشارکی، تهران: مؤسسه نشر و پژوهش شیرازه، ۱۹۹۴، ص ۵ - ۱۰
۲. آنتونی گیدنز با همکاری کارن بردسال، جامعه‌شناسی، ترجمه: حسن چاوشیان، تهران: نشر نی، چاپ اول از ویراست چهارم، ۱۳۸۶
۳. اسپنگلر، اسوالد، فلسفه سیاست، چهره عریان دموکراسی غرب، ترجمه هدایت فروهر، تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۶۹
۴. توکلی، احمد، مالیه عمومی، تهران: سمت، چاپ هشتم، ۱۳۸۷
۵. چپرا، محمدعمر، اسلام و چالش اقتصادی، ترجمه: حسین میرمعزی، علی‌اصغر هادوی نیا، احمدعلی یوسفی و ناصر جهانیان، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴
۶. دادگر، یدالله، مالیه عمومی و اقتصاد دولت، تهران: انتشارات نور علم، چاپ سوم، ۱۳۸۶
۷. دیوید میلر، اصول عدالت اجتماعی، ترجمه رضا علی نوروزی و لاله فاضلی، تهران: انتشارات مؤسسه فرهنگی سماء، چاپ اول، ۱۳۸۶
۸. رنگریز، حسن و غلام حسین خورشیدی، مالیه عمومی و تنظیم خط‌مشی مالی دولت، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، چاپ هفتم، ۱۳۸۷
۹. جمهوری اسلامی افغانستان، اداره مرکزی احصائیه، سالنامه احصائیه ۱۳۸۷
۱۰. قابل، احمد، اسلام و تأمین اجتماعی، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۸۳
۱۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان
۱۲. قوانین مالی و گمرکی
۱۳. نورث، داگلاس، نهادها و ثمره اقتصادی آنها، ترجمه مهدی خداپرست، مجله پژوهش‌های بازرگانی، شماره ۵، زمستان ۱۳۷۶، ص ۱۰۹
۱۴. وزارت مالیه، گزارش مالی ربع چهارم ۱۳۸۰ - ربع دوم ۱۳۸۳

15. Frank, R. (1997), *Microeconomics and Behavior*, 3rd ed, USA, Irwin McGraw-Hill

16. Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Finance, 1390 National Budget

17. JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *The Social Contract and The First and Second Discourses*, Edited and with an Introduction by Susan Dunn, Yale University Press New Haven and London, 2002