

فصلنامه سیاست دفاعی، سال یازدهم

شماره ۴۴، پاییز ۱۳۸۲

جایگاه امور دفاعی در رفتار بودجه‌ای دولت: تحلیلی مقدرانی

تاریخ دریافت مقاله : ۸۲/۶/۱۶
تاریخ تأیید مقاله : ۸۲/۷/۲۸
صفحات مقاله : ۶۲ - ۳۳

حسین درّی نوگورانی

عضو هیأت علمی دانشگاه امام حسین(ع)

چکیده

تاکنون ادعاهای گوناگون درباره تأثیر هزینه‌های دفاعی بر عملکرد اقتصادی کشورمان مطرح بوده‌است. در چند تحقیق انجام شده، تأثیر این هزینه‌ها بر رشد اقتصادی کشور مورد بررسی قرار گرفته‌است. بنابراین اطلاعات در دسترس، تاکنون به تحلیل رفتار بودجه‌ای دولت با تمرکز بر هزینه‌های مزبور در ایران نپرداخته‌است.

مقاله حاضر که بر مبنای دستاوردهای تحقیقی مستقل در این زمینه تهیه شده‌است، درصدد تحلیل مقدرانی جایگاه امور دفاعی در رفتار بودجه‌ای دولت می‌باشد. برای این تحلیل، چهار فرضیه متضمن تفاوت یا انطباق اهداف عملی و اهداف برنامه‌ای، مقایسه سهم امور دفاعی در دوران جمهوری اسلامی، آسیب‌پذیری اعتبارات دفاعی، و رابطه جانشینی در میان امور دفاعی و آموزش - بهداشت مورد آزمون قرار گرفته‌اند و در پایان، نتایج مقدماتی این آزمون‌ها ارائه شده‌است.

““““““

کلید واژگان

رفتار بودجه‌ای دولت، تحلیل مقدرانی، ترکیب هزینه‌های عمومی، طبقه‌بندی کارکردی هزینه‌ها، امور دفاعی، تعامل بین کارکردهای دولت

مقدمه

دولتها همواره نقشی بسزا در روند اقتصادی کشورها دارند. میزان این نقش می‌تواند برحسب سهم هر دولت از اقتصاد ملی، متفاوت باشد. اما چنین نقشی در هیچ کشوری قابل چشم‌پوشی نیست. بنا به رویه مرسوم و بویژه در کشورهایی که بانک مرکزی از دولت مستقل است، دولت عمدتاً از طریق "بودجه" نقش خود را ایفا می‌کند. لذا تحلیل رفتار بودجه‌ای دولت، از اهمیت فراوانی برخوردار خواهد بود. ما نیز در این مقاله درصدد برآمده‌ایم که رفتار بودجه‌ای دولت را در ایران تحلیل کنیم و در این میان، بر جایگاه کارکرد (وظیفه) دفاعی دولت متمرکز شده‌ایم. این تمرکز از آن جهت صورت گرفته است که در موارد متعددی، نگرش به دفاع و تعامل آن با سایر کارکردهای دولت، از مبنایی مستند و علمی برخوردار نیست و ادعاها، بر جای واقعیات تأیید شده قرار گرفته‌اند. به علاوه، اهداف و نتایج مورد انتظار از کارکردهای مختلف دولت، در هاله‌ای از ابهام نگه داشته، و وظایف ذاتی و اولی و حاکمیتی، هم‌ردیف تصدیهای عارضی و جانبی و اجتناب‌ناپذیر قلمداد شده‌اند؛ در حالی که به تأکید باید بپذیریم که اعمال حاکمیت و انجام وظایف ذاتی و تعطیل‌ناپذیر دولت، هیچ‌گاه نباید تحت‌الشعاع تصدیهای دیگر قرار بگیرد و اشتغال به این‌گونه فعالیتها، نباید دولت را از وظایف اصلی خود بازدارد. با همین ملاحظه است که باید در اصل قراردادن عملکرد اقتصادی برای بخش دفاع تأمل کرد و در کنار توجه صحیح و منطقی به نقش امنیت در رشد و توسعه یک کشور، ملاک ارزیابی را در این بخش، متناسب با اهداف آن تعریف نمود.

ما در این گزارش تحقیق، ابتدا به سیر تحول طبقه‌بندی هزینه‌های عمومی خواهیم پرداخت، و جایگاه طبقه‌بندی کارکردی را در این تحول، خاطر نشان خواهیم کرد. آنگاه برای توجیه منطقی تحلیلی خود در بررسی تعامل بین کارکردهای مختلف دولت، مطالعات تجربی‌ای را مرور خواهیم کرد که معنی‌دار بودن طبقه‌بندی کارکردی هزینه‌های عمومی را تأیید می‌کنند و برخی از آنها، دفاع را نیز به طور مشخص مورد بررسی قرار داده‌اند. در قسمتهای بعدی نیز با رویکردی مقدراری، تطابق اهداف برنامه‌ریزی شده و تحقق یافته و همچنین ارزیابی میزان آسیب‌پذیری امور مختلف و رابطه مجموع صفر بین این امر را بررسی خواهیم کرد و فرضیه‌هایی را در این خصوص آزمون خواهیم کرد.

۱- سیر تحول طبقه‌بندی هزینه‌های عمومی

اهداف طبقه‌بندی هزینه‌های دولتها در طی سالها رشد کرده، و با رشد و پیچیدگی فزاینده هزینه‌های عمومی، همساز شده‌است. همگام با تحول جهت‌گیری بودجه‌بندی دولتی از پاسخگویی به تمرکز بر جنبه مدیریتی و آنگاه برنامه‌ریزی، طبقه‌بندیهای بودجه عمومی به دلایل مختلف پیشرفت کرده‌اند. از یک سو، نیاز به یکپارچگی در ساختارها و انطباق بهتر با سایر طبقه‌بندیها، و از سوی دیگر، معرفی بودجه‌بندی برنامه‌ای، به تغییرات عمده طبقه‌بندی هزینه‌ها کمک کرده‌اند.

هزینه‌ها در ابتدا بر حسب سازمانها و موضوعات هزینه‌ای طبقه‌بندی می‌شدند. هدف اولیه این طبقه‌بندی، فراهم آوردن مبنایی برای درخواستهای وجوه و همچنین عملیات کنترلی بود. از آن زمان تاکنون، بودجه‌ها مسیری طولانی را پشت سر گذاشته‌اند و طبقه‌بندیهای کارکردی^(۱)، برنامه، و فعالیت، امری عادی شده‌اند. با وجود این، ورای این توسعه، تلاشهایی در هر دو سطح ملی و بین‌المللی برای بهبود ساختارهای بودجه‌ای صورت گرفته و تجربه سیستمهای بودجه‌ریزی برنامه‌ای و رشد سیستمهای حسابهای ملی، در این روند بسیار مفید بوده‌اند.

تحول عمده در بودجه‌بندی در جهت فراتر رفتن از بودجه سنتی یا اقلام (موضوع / ردیف) هزینه^(۲)، در اواخر دهه ۱۹۴۰ و اوایل دهه ۱۹۵۰ با اجرای توصیه‌های نخستین کمیسیون هوور^(۳) در ایالات متحده رخ داد. (Premchand, 306) این کمیسیون ساماندهی مجدد بودجه و طبقه‌بندی فعالیتهای مالی دولت را به کارکردها، فعالیتها، و پروژهها پیشنهاد نمود. تأکید در سیستم جدید بر ساختاربندی بودجه به گونه‌ای بود که به عنوان مبنایی برای بررسی دستاوردهای دولت عمل کند. بر این اساس، پیشنهاد درخواستهای بودجه برحسب برنامه‌ها، طبقه‌بندی موضوعی، و منابع تأمین مالی فرموله می‌شدند. لذا طبقه‌بندی موضوعی^(۴) که اساس بودجه اقلام هزینه محسوب می‌شد، ادامه یافت اما به عنوان طبقه‌بندی ثانوی مورد استفاده قرار گرفت. به علاوه، اهمیت سازگاری کامل ساختارهای سازمانی و طبقه‌بندیهای بودجه‌ای مورد توجه قرار گرفت. آیا طبقه‌بندی باید با توجه به ویژگی یا اهداف برنامه‌ها صورت می‌گرفت یا ساختار سازمانی ملاک قرار می‌گرفت؟ تجربه نشان داد که دنیای واقعی، خود را به گروههای منظم و گسسته

1- Functional Classification

2- Line - item Budget

3- First Hoover Commission

4- Object Classification (مثلاً دستمزدها)

آن‌گونه که در رویکرد جدید مورد نیاز بود، وانمی‌نهد. در عمل، طبقه‌بندیها یا آن‌چنان گسترده و یا آن‌چنان محدود بودند که فعالیتهای مهم را آشکار نمی‌ساختند و ترکیب تحلیلی جامعی در جهت تسهیل تصمیم‌گیری بودجه‌ای سالانه فراهم نمی‌کردند. علاوه بر این، بیم آن می‌رفت که با طبقه‌بندی جدید، ملاحظات مدیریتی مورد توجه قرار نگیرد. دومین کمیسیون هوور در ۱۹۵۵ این تجربه را مرور و پیشنهاد کرد که گامهای بیشتری برای انطباق "ساختارهای سازمانی، طبقه‌بندیهای بودجه‌ای، و سیستمهای حسابداری" برداشته شود. (*Ibid*, 307)

همگام با تحولات پیش‌گفته، نیازمندیهای اطلاعاتی (داده‌ها) سیاستهای اقتصادی و اجتماعی برای اهداف توسعه روشن‌تر شدند. عمل کردن طبقه‌بندی بودجه به عنوان ابزاری قابل اتکا برای سیاستگذاری مستلزم این بود که بتواند اهداف تحقق یافته و بارها و منافع هزینه دولت را مشخص کند. بویژه طبقه‌بندی مزبور باید برنامه‌ریزی اولویت و تصمیم‌گیری دربارهٔ مطلوبیت هزینه کردن بیشتر یا کمتر برای خدماتی خاص را تسهیل می‌کرد. چنین ملاحظاتی منجر به انتشار "راهنمای طبقه‌بندی اقتصادی و کارکردی عملیات مالی دولت"^(۱) در ۱۹۵۸ شدند. این راهنما کارکردهای دولت را به ۱۵ کارکرد تقسیم و آنها را در ۵ گروه اصلی دسته‌بندی کرد: خدمات عمومی، دفاع، خدمات اجتماعی و جامعه‌ای^(۲)، خدمات اقتصادی، و هزینه‌های غیرقابل انتساب (سایر هزینه‌ها). این راهنما همچنین یک طبقه‌بندی اقتصادی ارائه کرد که در پیوند با طبقه‌بندی کارکردی، در خدمت اهداف سیاستگذاری قرار می‌گرفت.

بحثهای بین‌المللی و تجربه کاربرد این نوع طبقه‌بندیها، واقعیهایی را در این میان آشکار ساختند. رویکرد سازمان ملل درک بهتری از عدم کفایت بودجه سنتی فراهم کرد اما سازمان کارکردی‌اش آنقدر کلی بود که برای نیازهای سیاستگذاری ناکافی به نظر می‌رسید. لذا بیشتر کشورها به جای اهداف عملیاتی بودجه‌بندی، از راهنمای مزبور به عنوان یک جدول تحلیلی مکمل برای نشان دادن آرایش (نظم و ترتیب) هزینه‌ها استفاده کردند. (*Ibid*, 308)

در نیمهٔ دهه ۱۹۶۰ احساس شد که بودجه باید هزینه‌های پولی دستیابی به یک هدف برنامه‌ای را اندازه‌گیری کند، مقایسهٔ شقوق جایگزین و استلزامات هزینه‌ای آینده را تسهیل

1- *A Manual for Economic and Functional Classification of Government Transactions*

2- *Community*

نماید، و داده‌های اقتصادی مورد نیاز سیاستگذاری را ایجاد کند. ساختار بودجه‌های آن زمان کماکان به جای ساختاری درجهت اهداف مدیریتی یا اقتصادی، یک ساختار ممیزی (ذیحسابی) بود. این ساختار، به آشکارسازی رابطه بین جنبه‌های مالی و فیزیکی یا رابطه یک کارکرد بودجه با کارکردی دیگر، کمکی نمی‌کرد. در یک سطح عملیاتی، اصطلاح "برنامه، عملکرد، فعالیت، و کارکرد" همگی کمابیش به صورت مترادف به کار می‌رفتند و هیچ درک منسجمی از گروه‌های برنامه‌ای وجود نداشت. رویارویی با این مشکلات، هدف اولیه سیستم‌های طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی، و بودجه‌بندی در ۱۹۶۵ بود. بویژه احساس شده بود که ساختار برنامه باید به گونه‌ای طراحی شود که چارچوبی برای تعریف روشن‌تر انتخاب‌های جایگزین و سیستمی اطلاعاتی فراهم کند که به اندازه‌گیری هزینه‌ها در ارتباط با دستاوردها کمک کند. لذا برنامه‌ها باید به گونه‌ای دسته‌بندی می‌شدند که امکان تحلیل هزینه - فایده فراهم شود. (Ibid, 309)

ترجمان این ایده‌ها به امور بودجه‌ای، دهه‌ها به طول انجامید. در این میان، این آگاهی به دست آمد که طبقه‌بندی جدید بودجه‌ای باید با ویژگی "فعالیت" انسجام داشته باشد و لذا با "ساختار سازمانی" موجود متفاوت خواهد بود. همچنین گروه‌های برنامه‌ای باید یک چارچوب مناسب ملاحظه سیاستگذاری برای هر آژانس فراهم کنند و هر آژانسی مسئول فرموله کردن ساختار برنامه‌ای خود باشد. به علاوه، ایجاد هماهنگی کلی باید مورد توجه خاص قرار گیرد. لذا به این صورت، پیوندی با ساختارهای سازمانی برقرار شد.

انتشار "راهنمای بودجه‌بندی برنامه‌ای و عملکردی (عملیاتی)"^(۱) در ۱۹۶۵ و "سیستم حسابهای ملی"^(۲) در ۱۹۶۸ در پاسخگویی به نیازهای یاد شده، مفید بود (Ibid, 310). متن اول متضمن بیان رویکردهایی بود که بخشی از سیستم‌های عملکرد و طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی در ایالات متحده را شکل داده بودند. طبقه‌بندی پیشنهادی سیستم حسابهای ملی، هزینه‌ها را به نه گروه^(۲) تقسیم و این گروه‌ها را نیز به گونه‌ای دسته‌بندی فرعی نمود که معادل طرحها باشند و امکان اندازه‌گیری بهتر هزینه‌ها را فراهم سازند. این گروه‌ها به روشنی تحت تأثیر اصول طبقه‌بندی سیستم‌های طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی بودند.

در حال حاضر نزدیک به چهار دهه تجربه طبقه‌بندی هزینه‌های دولت، بسیاری از

1- A Manual for Programme and Performance Budgeting

2- A System of National Accounts (SNA)

نارساییهای روش‌شناختی در این زمینه را برطرف کرده‌است. هم‌اکنون نیز شناخته‌شده‌ترین سیستمهای طبقه‌بندی عبارت‌اند از: "طبقه‌بندی کارکردهای دولت"^(۱) که توسط سازمان ملل در ۱۹۹۹ نیز بازنگری شده، و "طبقه‌بندی آمارهای مالی دولت"^(۲) که آخرین ویرایش آن در سال ۲۰۰۰ توسط صندوق بین‌المللی پول منتشر شده‌است. در طبقه‌بندی کارکردها، ۱۶ گروه اصلی، ۶۱ گروه، و ۱۲۷ زیرگروه سازماندهی شده‌اند.

۲- مطالعات تجربی مبتنی بر معنی‌دار بودن طبقه‌بندی کارکردی

مروری بر آنچه گذشت و کنکاش در ارزیابی صاحب‌نظران، طبقه‌بندی کارکردی هزینه‌های عمومی را به عنوان یکی از انواع طبقه‌بندیهای کارآمد می‌نمایاند.^(۳) بی‌تردید طبقه‌بندی موضوعی هزینه‌ها در زمان خود و براساس خاستگاه خود می‌تواند در کنترل فعالیتهای دولت بسیار مفید باشد اما کمک‌اندکی به تحلیل تأثیر اقتصادی هزینه‌های عمومی و اولویت‌بندی سیاستگذاری و ارزیابی و کارآیی فعالیتهای دولتی می‌کند. طبقه‌بندی کارکردی می‌تواند پشتیبانی مفید برای تصمیم‌گیری در مرحله آماده‌سازی بودجه باشد و ارزیابی عملکرد را تسهیل نماید (Holmes and Evans, 1). این نوع طبقه‌بندی، بر مقاصد و اهداف مبتنی است و مستقل از ساختار سازمانی دولت می‌باشد و برای انجام مرورهای تاریخی دولت و مقایسه‌های بین‌المللی می‌تواند بسیار مفید باشد (SIGMA, 6). در طبقه‌بندی کارکردی، بویژه هنگامی که افزایش مالیات یا کسری بودجه برای تأمین افزایش یک کارکرد در دستورکار قرار ندارد، تخصیص مجدد اعتبارات نیز می‌تواند با شفافیت بیشتری تحلیل و تعیین تکلیف گردد.

علاوه بر منطق و فواید عملی طبقه‌بندی کارکردی، مطالعات تجربی بسیاری نیز شایستگی چنین رویکردی را در تحلیل عملکرد اقتصاد ملی تأیید کرده‌اند. بارو^(۳) و دیگران رابطه بین انواع مختلف مخارج دولت با رشد اقتصادی را بررسی کرده‌اند. غالب مطالعات، هیچ رابطه‌ای بین کل مخارج دولت و رشد نیافته‌اند. (Knack) اما با طبقه‌بندی کارکردی هزینه‌ها، نتایج تحقیقات تغییر کرده و حساسیت خود را نسبت به این دسته‌بندی و معنی‌دار بودن آن نشان داده‌اند. جدول (۱) خلاصه‌ای از برخی مطالعات تجربی را

1- Classification of the Functions of Government (COFOG)

2- Government Financial Statistics (GFS) 3- Barro

درخصوص رابطه بین کل مخارج دولت یا گروه‌های کارکردی آن با رشد اقتصادی نشان می‌دهد (4). *Kweka*. ملاحظه نتایج این مطالعات در جدول مزبور نیز مؤید تعیین‌کننده بودن طبقه‌بندی کارکردی هزینه‌های عمومی در تحلیلهای اقتصاد ملی است.

در برخی از مطالعات تجربی^(۴)، بر تأثیر دفاع نیز به عنوان یکی از کارکردهای اصلی دولت^(۵) تمرکز شده است. در این مطالعات (*Bose ...*)، گاهی ارتباط بین مخارج دفاعی و رشد متضمن اثری مثبت و معنی‌دار گزارش شده [*Benoit*]; [*Fredriksen and Looney*] و در همان حال، مطالعات دیگر ارتباط منفی یافته‌اند. [*Deger and Smith*]; [*Knight et al.*]. در حالی‌که در مطالعات دیگری هزینه‌دفاعی بر رشد بی‌اثر قلمداد شده است. (*Biswas and Ram*) علاوه بر مطالعات پیش‌گفته، تحقیقاتی نیز درصدد یافتن تأثیر گروه‌های مختلف هزینه‌های دولت - از جمله دفاع - بر سرمایه‌گذاری خصوصی بوده‌اند. شواهد نشان می‌دهند که باردیگر، گروه‌های مختلف مخارج، اثرات متفاوتی بر سرمایه‌گذاری دارند (*Hermesl and Lensink, 10*) و لذا طبقه‌بندی هزینه‌های عمومی برحسب کارکردهای دولت برای اهداف تحلیلی، بجا می‌باشد.

در کنار مطالعات یادشده، در برخی مطالعات تجربی دیگر، نظریه مکمل یا جانشین‌پذیری اقلام بودجه مورد بررسی قرار گرفته (*Ramajo*)، و برخی پژوهشها نیز به مقایسه هزینه‌های برنامه‌ریزی شده و تحقق یافته (عملکرد) گروه‌های کارکردی پرداخته‌اند. (*Mary*) در یک جمع‌بندی کلی، مطالعات تجربی نشان می‌دهند که تفکیک کشورها به کشورهای درحال توسعه و توسعه‌یافته، و لحاظ کردن منبع تأمین مالی گروه‌های هزینه و در نظر گرفتن استلزامات محدودیت بودجه و تفکیک هزینه‌های مصرفی و سرمایه‌گذاری می‌توانند در کلیه تحلیلهای مذکور تعیین‌کننده باشند، و دوره مورد مطالعه و منابع داده‌ها و ملاحظات کشور مورد بررسی، در نتیجه‌گیری تجربی حساسیت ایجاد کنند. نتایج متضاد مطالعات تجربی حاصل از بررسی تجربی تأثیر هر کدام از گروه‌های کارکردی نشان می‌دهد که یک نتیجه‌گیری فراگیر و مطلق، ساده‌نگرانه و ذهنی خواهد بود. به علاوه، تأثیر منفی دفاع بر رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری و امثال آن در برخی مطالعات، محقق را به این ایده اساسی سوق می‌دهد که با وجود نتایج خلاف این نتیجه‌گیری در برخی موارد، دفاع را باید در قلمروی دیگر بجز ایجاد رشد و عملکرد اقتصادی هدف‌گذاری نمود؛ اگرچه اثرات جانبی تحقیق و توسعه و فعالیتهای صنعتی و تأثیر مثبت امنیت بر عملکرد اقتصادی، به نوبه خود جای بررسی بسیار دارد.

جدول ۱- خلاصه‌ای از مطالعات تجربی منتخب دربارهٔ مخارج دولت و رشد اقتصادی

ردیف	نویسنده	نمونه	متغیرهای توضیحی	نتایج اصلی
۱	Landau (۱۹۸۳)	پنل ۲۷ کشور (Panel) در حال توسعه	گروههای مخارج دولت	تأثیر منفی مخارج مصرفی دولت
۲	Kormendi and Meguire (۱۹۸۵)	پنل ۴۷ کشوری	مخارج مصرفی دولت	معنی دار نبودن تأثیر مخارج مصرفی دولت
۳	Landau (۱۹۸۶)	داده‌های مقطعی ۶۵ کشور توسعه‌یافته (۸۰-۱۹۶۰)	مخارج دولت و انواع مختلف کارکردی آن	تأثیر منفی معنی دار مخارج مصرفی و سرمایه‌گذاری دولتی، و معنی دار نبودن تأثیر هزینه آموزش
۴	Ram (۱۹۸۶)	۱۱۵ کشور (۸۰-۱۹۶۰)	نرخهای رشد سرمایه‌گذاری خصوصی، مخارج مصرفی دولت و نیروی کار	مثبت بودن اثر خارجی هزینه دولت، بویژه در کشورهای با درآمد کمتر. اثر منفی هزینه دولت
۵	Grier and Tullock (۱۹۸۹)	پنل ۱۱۳ کشوری (۸۰-۱۹۵۱)	مخارج مصرفی دولت	اثر منفی معنی دار مخارج دولت، اما اثر مثبت برای گروههای کشورهای آسیایی
۶	Romer (۱۹۹۰)	داده‌های مقطعی ۱۱۲ کشوری (۸۵-۱۹۶۰)	مخارج دولت، مخارج مصرفی دولت، مخارج سرمایه‌گذاری دولت، و سرمایه انسانی	معنی دار و منفی بودن هزینه دولت ضریب مثبت سرمایه‌گذاری دولتی
۷	Alexander (۱۹۹۰)	پنل ۱۳ کشوری کشورهای OECD (۸۴-۱۹۵۹)	هزینه مصرفی دولت، سرمایه‌گذاری دولت و کسری بودجه (نرخ رشد سهمها)	اثر منفی هزینه مصرفی دولت و تورم بر رشد.
۸	Barro (۱۹۹۱)	۹۸ کشور (۸۵-۱۹۶۰)	هزینه مصرفی دولت	تأثیر منفی هزینه مصرفی دولت
۹	Chan and Gustafson (۱۹۹۱)	سریهای زمانی انگلستان (۸۶-۱۹۵۵)	هزینه دولت منهای پرداختهای انتقالی (سطوح)، مصرف خصوصی و قیمت‌های نسبی کالاهای عمومی	تأثیر مثبت هزینه دولتی بر مصرف خصوصی.

ادامه جدول ۱- خلاصه‌ای از مطالعات تجربی ...

ردیف	نویسنده	نمونه	متغیرهای توضیحی	نتایج اصلی
۱۰	Devarajan و دیگران (۱۹۹۳)	پنل ۱۴ کشور OECD (۹۰-۱۹۷۰)	انواع کارکردی هزینه دولت (بهداشت، آموزش، حمل و نقل و ...)	تأثیر مثبت مخارج بهداشت و زیرساختها، و تأثیر منفی آموزش و دفاع.
۱۱	Easterly and Rebello (۱۹۹۳)	داده‌های مقطعی ۱۰۰ کشور پیشرفته صنعتی و کمتر توسعه یافته (۸۸-۱۹۷۰)	مازاد بودجه دولت، سرمایه‌گذاری دولتی، مصرف دولتی و سایر انواع هزینه‌ها و مالیاتها، و سرمایه انسانی	تأثیر منفی سرمایه‌گذاری و مصرف دولتی بر رشد، اما تأثیر مثبت بر سرمایه‌گذاری خصوصی. تأثیر مثبت مخارج زیرساختها بر سرمایه‌گذاری خصوصی.
۱۲	Lin (۱۹۹۴)	پنل ۶۲ کشوری (۸۵-۱۹۶۰)	نرخهای رشدکل سرمایه‌گذاری و هزینه دولتی، نرخ رشد نیروی کار	نتایج مختلف. معنی دار نبودن تأثیر مصرف دولتی در کشورهای پیشرفته صنعتی اما تأثیر مثبت معنی دار این هزینه در کشورهای درحال توسعه.
۱۳	Hsieh and Lai (۱۹۹۴)	سریهای زمانی هفت کشور صنعتی (۸۵-۱۹۶۰)	هزینه دولتی و سرمایه‌گذاری خصوصی	فقدان علیت متحدالشکل
۱۴	Hansson and Henrekson (۱۹۹۴)	داده‌های مقطعی ۱۴ صنعت کشورهای OECD (۸۷-۱۹۷۰)	هزینه‌های دولت، مصرف دولتی، سرمایه‌گذاری دولتی، آموزش، پرداختهای انتقالی، تأمین اجتماعی	تأثیر منفی پرداختهای انتقالی و هزینه‌های دولت. تأثیر مثبت مخارج آموزش، و معنی دار نبودن تأثیر سرمایه‌گذاری دولتی.
۱۵	Devarajan و دیگران (۱۹۹۶)	داده‌های مقطعی ۲۳ کشور کمتر توسعه یافته (۹۰-۱۹۷۰)	مصرف دولتی، سرمایه‌گذاری دولتی و گروههای کارکردی	تأثیر مثبت مصرف دولتی و تأثیر منفی سرمایه‌گذاری دولتی در کشورهای کمتر توسعه یافته و تأثیر مخالف در کشورهای پیشرفته صنعتی.

ادامه جدول ۱- خلاصه‌ای از مطالعات تجربی ...

ردیف	نویسنده	نمونه	متغیرهای توضیحی	نتایج اصلی
۱۶	Chali (۱۹۹۸)	سریه‌های زمانی ۱۰ کشور OECD (۳: ۱۹۹۴-۱: ۱۹۷۰)	هزینه دولت، کل سرمایه‌گذاری صادرات و واردات	رشد علیت گرنجری (Granger) هزینه دولت، مستقیماً برای بیشتر کشورها.
۱۷	Kneller و دیگران (۱۹۹۸)	پنل ۲۲ کشور OECD (۹۵-۱۹۷۰)	سرمایه‌گذاری دولتی، مصرف دولتی، سایر انواع هزینه‌ها، کل سرمایه‌گذاری، انواع مالیاتها	تأثیر مثبت سرمایه‌گذاری دولتی بر رشد، اما فقدان این تأثیر از سوی مصرف دولتی.
۱۸	Dunne and Nikolaidon (۱۹۹۹)	سریه‌های زمانی کشوریونان (۹۶-۱۹۶۰)	هزینه نظامی، دفاع، مصرف دولتی	تأثیر منفی هزینه نظامی دفاع؛ عدم تأثیر مصرف دولتی بر رشد.
۱۹	Batchelor و دیگران (۱۹۹۹)	سریه‌های زمانی کشور آفریقای جنوبی (۹۵-۱۹۶۴)	هزینه‌های نظامی و غیرنظامی	تأثیر مثبت خارجی مخارج نظامی و تأثیر منفی اندازه مخارج نظامی.
۲۰	Tanninen (۱۹۹۹)	پنل ۵۲ کشور (۹۲-۱۹۷۰)	کل سرمایه‌گذاری، گروه‌های هزینه‌های دولت، نابرابری درآمد	تأثیر منفی مصرف دولتی. تأثیر منفی هزینه‌های کالاهای عمومی بر رشد برای هزینه‌های بالای دولتی، و عدم این تأثیر برای هزینه‌های پایین دولتی؛ تأثیر مثبت مخارج تأمین اجتماعی.

تذکر: متغیرهای توضیحی، به عنوان سهمی از تولید ناخالص داخلی در نظر گرفته شده‌اند مگر آنکه اشاره شده باشد. مصرف دولتی، هزینه غیرمولد و سرمایه‌گذاری دولتی هزینه‌ای مولد لحاظ شده‌اند. Hanson و Henrekson (۱۹۹۴) تأثیر بر کل بهره‌وری عامل تولید را بررسی کرده‌اند. بیشتر مطالعات، متغیرهای دیگری را نیز لحاظ کرده‌اند که در جدول ذکر نشده است. این متغیرها از جمله عبارت‌اند از سرمایه‌گذاری خصوصی، کمک خارجی یا شاخصهای سرمایه انسانی (نظیر آموزش یا بهداشت).

منبع: [Kweka and Morrissey]

۳- معرفی تحقیق حاضر

منطق و روند تحول طبقه‌بندی و همچنین مطالعات تجربی پیش‌گفته، معنی‌دار بودن طبقه‌بندی کارکردی هزینه‌های دولت را جهت اهداف تحلیلی تأیید می‌کنند. در ایران طبقه‌بندی کارکردی بویژه از برنامه عمرانی پنجم (۵۶-۱۳۵۲) شکل منسجم به خود گرفت و با دگرگون شدن گروه‌بندی اعتبارات، کل اعتبارات عمرانی بین سه بخش امور عمومی، امور اجتماعی، و امور اقتصادی تقسیم شد. برای نخستین بار، توزیع اعتبارات جاری نیز با عنوان "نگهداشت سطح" (۶) در برنامه ذکر شد و این تحول، سرآغاز درج "امور دفاع ملی" در برنامه‌های کل کشور به عنوان یکی از گروه‌های اصلی هزینه‌های جاری گردید.

در حال حاضر، اعتبارات دولت برحسب کارکردهای عمده امور عمومی، دفاع ملی، اجتماعی، اقتصادی، و سایر امور (شامل سه ردیف هزینه‌های متفرقه، کارمزد و سود تضمین شده وامها، و بازپرداخت وامها و پرداخت دیون و پیش‌پرداختها) گزارش می‌شود. ما در این تحقیق درصدد بوده‌ایم که در چارچوب این طبقه‌بندی، به‌طور مقایسه‌ای جایگاه امور دفاعی (دفاع ملی) را در رفتار بودجه‌ای دولت از چند جنبه بررسی کنیم. هدف اصلی از پژوهش حاضر، آزمون مقدماتی چهار فرضیه به شرح ذیل بوده است:

- ۱- فرضیه اول: اهداف عملی برنامه‌های میان‌مدت در قالب گروه‌های کارکردی هزینه‌های دولتی، با اهداف رسمی اعلان شده این برنامه‌ها یکسان نیستند.
- ۲- فرضیه دوم: جمهوری اسلامی ایران سهمی بیش از دوران پیش از خود به دفاع اختصاص داده‌است. دوران جنگ تحمیلی، اوج این سهم بوده‌است.
- ۳- فرضیه سوم: امور دفاع ملی نسبت به امور اجتماعی از آسیب‌پذیری بیشتری برخوردار بوده‌اند.
- ۴- فرضیه چهارم: امور دفاع ملی رقیب رفاه و تشکیل سرمایه انسانی می‌باشد. کلیه فرضیه‌های فوق‌الذکر در دوره زمانی پیش‌گفته مورد آزمون قرار گرفته‌اند.

۳-۱- اطلاعات آماری

مأخذ اصلی آمارهای بودجه دولت، قوانین بودجه کل کشور و مأخذ آمارهای حسابهای ملی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران هستند. با توجه به اصلاحات

بودجه‌ای در خلال سالیان مختلف که پس از مصوب اول، با تصویب مجلس صورت گرفته‌است، و در پی دستیابی به اطلاعات تکمیلی، معمولاً ارقام یکی دو سال اخیر، با عدم قطعیت روبه‌روست. تغییر نظام بودجه‌بندی و ساماندهی بودجه کل کشور براساس تقسیم‌بندیهای بودجه عملیاتی (عملکردی) نیز مقایسه‌پذیری ارقام سال ۱۳۸۰ به بعد را با سالیان گذشته در برخی موارد، با نارسایی روبه‌رو کرده‌است. با توجه به آن که معمولاً عملکرد قطعی (پرداختیها) بودجه دوسال قبل، در متن قانون بودجه سال حاضر درج می‌گردد و پوشش زمانی ۳۰ ساله نیز برای یک تحلیل مقداری کافی قلمداد می‌شود، محدوده زمانی مورد مطالعه در این تحقیق، از ۱۳۵۰- و در برخی موارد، از ۱۳۵۸- تا ۱۳۸۰ در نظر گرفته شده‌است. تغییر و ناهمخوانی ارقام در درون یک منبع و همچنین در میان منابع رسمی مختلف، ایجاب کرده‌است که آخرین منابع در دسترس را که سال ۱۳۸۰ را پوشش می‌دهند ملاک قرار دهیم و با استفاده از آخرین منابع، ارقام سالهای گذشته را اصلاح کنیم. جدول (۲) اعتبارات دولت را برحسب امور نشان می‌دهد.

جدول ۲- اعتبارات جاری و عمرانی دولت برحسب امور، به قیمت‌های جاری (میلیارد ریال)

سال	جاری					عمرانی				
	عمومی	دفاع ملی	اجتماعی	اقتصادی	سایر	عمومی	دفاع ملی	اجتماعی	اقتصادی	سایر
۱۳۵۰	۲۶/۴۶	۶۸/۲۱	۳۵/۹۸	۱۳/۹۸	۵۴/۸۸	۱۱/۱۲	.	۱۹/۴۷	۸۵/۳۸	۰/۰۳
۱۳۵۱	۳۲/۲۷	۹۰/۹۱	۴۹/۷۶	۲۱/۴۴	۸۸/۹۲	۱۴/۷	.	۲۲/۹۵	۸۹/۶۱	۴/۵۴
۱۳۵۲	۳۹/۵۸	۱۳۴/۸۱	۶۷/۲۹	۳۲/۶۳	۹۵/۸۶	۳۳/۴۱	.	۳۵/۵۷	۹۲/۲۶	.
۱۳۵۳	۶۳/۰۸	۳۷۲/۴۸	۱۲۹/۷۵	۷۵/۲	۱۸۵/۲۹	۵۱/۱۴	.	۸۳/۳۴	۲۱۴/۱۴	۰/۰۸
۱۳۵۴	۸۱/۳۲	۴۷۵/۷۶	۱۷۴/۳۷	۱۰۹/۱۳	۱۲۸/۸۲	۷۷/۷۴	.	۱۰۴/۶۲	۳۳۹/۱۳	۵/۳۱
۱۳۵۵	۱۰۵/۷۶	۵۶۶/۵۸	۲۲۲/۵	۵۸/۷۳	۱۳۰/۲۳	۷۷/۲۸	.	۱۲۳/۵۴	۳۹۰/۲۸	۰/۵
۱۳۵۶	۱۱۷/۶۵	۵۵۹/۴۱	۲۸۴/۹۶	۱۴۳/۵۸	۱۴۲/۵	۷۷/۲۶	.	۱۷۲/۰۸	۶۷۳/۳۶	۴/۱
۱۳۵۷	۱۳۷/۱۴	۵۹۰/۰۱	۳۵۲/۱۴	۱۱۶/۴۳	۱۹۱/۳۸	۱۵/۳۷	.	۱۲۶/۲۶	۵۱۲/۴۴	۳/۰۳
۱۳۵۸	۱۶۶/۲۱	۳۱۴/۵۶	۴۲۸/۴	۲۰۲/۲۱	۳۸۳/۵۲	۱۹/۵۳	.	۱۳۳/۹۳	۳۶۱/۰۷	۸/۷۷
۱۳۵۹	۲۵۲/۳۳	۳۷۴/۹۹	۶۰۳/۸۹	۲۳۷/۷	۲۱۲/۲۹	۲۴/۵۸	.	۱۶۶/۷۸	۳۲۲/۱۸	۵۴/۵۶
۱۳۶۰	۲۵۷/۰۴	۳۲۵/۸۳	۶۳۳/۸۹	۲۵۱/۷۵	۵۶۳/۸۹	۳۳/۴۸	.	۱۶۶/۰۷	۳۷۴/۵۴	۱۰۰/۶۱
۱۳۶۱	۳۵۰/۳۴	۳۳۴/۵۳	۶۷۱/۹۳	۲۵۵/۴۹	۶۳۹/۲۱	۳۰/۴۶	.	۱۷۶/۵۷	۵۳۵/۳۱	۱۷۲/۴۶
۱۳۶۲	۳۴۶/۲۸	۳۳۰/۰۶	۸۳۲/۱۳	۱۵۲/۷۷	۱۵۲/۷۷	۳۰/۸۶	.	۲۰۵/۳۲	۷۱۶/۱۲	۱۹۶/۳
۱۳۶۳	۳۸۰/۹۷	۳۶۰/۰۷	۸۸۴/۲۹	۲۹۶/۷	۵۵۳/۵۷	۳۲/۱۲	.	۱۷۵/۶۷	۵۹۴/۳۳	۷۵/۸۸
۱۳۶۴	۲۷۴/۸۳	۴۸۰/۲۳	۹۵۱/۴۷	۲۲۵/۳۲	۶۱۶/۲۵	۳۶/۰۳	.	۱۴۰/۸	۴۹۷/۱۱	۹۱/۲۶
۱۳۶۵	۲۷۸/۶	۴۷۰/۲	۱۰۲۶/۸	۱۲۶	۵۰۸/۷	۳۴/۶۶	.	۱۱۴/۴۹	۳۷۱/۰۲	۱۲۶/۳۳
۱۳۶۶	۲۹۱/۸	۴۶۰/۷	۱۱۲۵/۵	۲۵۹/۵	۷۷۳/۹	۲۹/۶۱	.	۱۷۳/۳۴	۴۳۸/۴۲	۸۷/۸۳
۱۳۶۷	۳۳۱/۷	۵۲۵/۹	۱۳۲۷/۴	۲۸۲	۹۲۷/۲	۳۶/۹۲	.	۲۲۶/۸۳	۴۳۵/۲۱	۱۱۷/۴۴
۱۳۶۸	۳۵۰/۵۸	۶۳۳/۹۸	۱۵۵۹/۵۳	۲۲۶/۷۴	۶۱۴/۳۷	۴۷/۵۲	.	۲۷۵/۵۹	۵۶۲/۸۴	۴۵/۵۵
۱۳۶۹	۴۶۷/۷	۷۲۹/۲۳	۲۰۵۵/۴۶	۳۴۰/۰۲	۶۹۲/۳۹	۹۰/۳	.	۶۰۹/۷۹	۱۰۴۲/۰۳	۲۴/۱۸
۱۳۷۰	۶۹۵/۸۴	۸۴۸/۵۳	۲۶۹۸/۹۸	۴۲۱/۸۱	۸۹۸/۶۴	۱۱۲/۰۲	.	۸۵۲/۳۴	۱۵۳۲/۴۸	۳۰/۲۶
۱۳۷۱	۸۵۵/۶	۹۴۶/۱۸	۴۰۳۰/۴	۴۶۵/۸	۱۵۰۹/۹	۱۲۲/۹۴	۰/۲	۱۱۷۷/۱۳	۱۶۱۶/۸۷	۳۱/۷
۱۳۷۲	۱۶۵۷/۶۳	۱۸۲۶/۵۵	۶۶۶۸/۴۸	۲۶۷۰/۳	۸۳۱/۸	۳۰۴/۹۷	.	۲۴۴۴/۲۶	۴۴۵۸/۶	۲۴/۳
۱۳۷۳	۲۰۳۳/۸۵	۲۴۹۶/۷۷	۸۲۸۱/۵۴	۵۱۴۲/۵	۲۰۵۵/۴	۳۳۴/۴۷	.	۲۷۷۷/۱۱	۵۹۵۹/۷۱	۵۰۲/۳
۱۳۷۴	۲۵۵۱/۲	۲۷۷۳/۷	۱۰۸۳۴/۸	۷۰۷۴/۵	۵۵۵۵/۲	۵۹۷/۵	.	۳۷۲۱	۸۲۷۵/۳	۵۷۸/۹
۱۳۷۵	۳۸۱۰/۵	۴۶۱۶/۱	۱۵۹۲۸/۷	۲۴۰۵	۱۱۰۴۳/۶	۹۶۷/۸	.	۵۸۷۰/۴	۹۷۰۳/۹	۳۵۳۱/۴
۱۳۷۶	۴۵۴۶/۱	۶۵۴۷/۶	۲۱۳۳۳/۹	۲۷۶۱/۵	۹۷۷۷/۷	۱۲۳۰/۵	.	۶۱۵۶/۳	۱۱۰۳۰/۵	۲۰۵۳/۸
۱۳۷۷	۵۶۳۱/۹	۷۹۳۶/۸	۲۵۵۰۱	۳۱۸۸/۹	۱۰۵/۷۶/۱	۸۳۷/۱	۲۰۶/۵	۵۶۴۸/۸	۱۰۷۳۲/۳	.
۱۳۷۸	۷۳۶۵	۹۰۹۵/۸	۳۰۵۰۱	۳۹۴۱/۹	۱۵۴۸۵/۲	۱۰۹۱/۸	۳۷۶/۲	۷۰۵۶/۶	۱۶۴۱۶/۹	.
۱۳۷۹	۱۰۹۳۰/۲	۱۷۳۱۵/۲	۳۹۷۰۴/۹	۲۱۴۲/۶	۱۳۵۶۰/۸	۱۵۸۱/۹	۳۸۸/۱	۱۰۰۰۵۳	۱۱۴۴۶/۸	۳۹۶۵/۳
۱۳۸۰	۱۴۲۳۶/۴	۲۰۶۸۳	۴۵۷۹۵/۹	۳۰۶۹/۳	۱۴۱۲۲/۸	۱۹۲۵/۷	۵۹۶	۱۰۶۸۷/۶	۱۵۹۴۰/۶	۵۷۷۰/۹

مأخذ: کل ارقام بجز "سایر" براساس (دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶، صص ۴۹-۴۲) و (اداره بررسیها و سیاستهای اقتصادی بانک مرکزی، صص ۵۹-۵۶)، و ارقام "سایر" تا سال ۱۳۷۶ از (کردبچه، صص ۳۱-۲۵) و از آن به بعد، از (دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۰، ص ۴۱)، به نقل از قوانین بودجه کل کشور.

۳-۲- ردیابی مقداری اهداف و اولویتهای برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور

از نخستین برنامه کشور که برنامه هفت‌ساله (۱۳۳۴-۱۳۲۸) عمرانی شامل مجموعه‌ای از طرحهای فیزیکی زیربنایی براساس طرحهای وزارتخانه‌ها بود تاکنون، به‌طور ضمنی یا صریحاً اهدافی برای برنامه‌های میان‌مدت در نظر گرفته شده بوده‌است. به‌روشنی، اهداف عملی برنامه‌ها همواره با اهداف رسمی اعلان شده، یکسان نیستند. برای آزمون این یکسانی و آگاهی نسبی از اهدافی که در عمل ملاک قرار گرفته‌اند، می‌توانیم اعتبارات برنامه‌ای تخصیص یافته به هر فعالیت و همچنین پرداختهای انجام شده و حتی کیفیت تفصیل الگوهای مقداری^(۷) را که برای برآوردهای هر برنامه مورد استفاده قرار می‌گیرد، ملاک ارزیابی قرار دهیم. البته بایستی اذعان کنیم که در عمل، عوامل بسیاری خارج از خواست و کنترل برنامه‌ریز و سیاستگذار هستند که نمی‌توان تأثیرات انکارناپذیر آنها را برعهده برنامه‌ریز گذارد. اما به هر صورت، جهت‌گیری عملکرد و انحراف از اعتبارات مصوب می‌تواند ملاکی معتبر در استخراج اولویت‌بندی در هدفگذاری عملی باشد.^(۸)

جدول (۳) تصویر اعتبارات (برنامه‌ای) و هزینه‌های پرداخت شده (عملکرد) را از ابتدای دهه ۱۳۵۰ (برنامه عمرانی پنجم) که تقسیم‌بندی اعتبارات برحسب "امور" صورت گرفته است، تا سال ۱۳۸۰ نشان می‌دهد. براساس اطلاعات این جدول، رتبه نوسان مابه‌التفاوت بین تصویر اعتبارات و هزینه‌های انجام شده هر یک از امور در برنامه‌های میان‌مدت، محاسبه و در جدول (۴) با شاخص انحراف معیار گزارش شده‌است. ارقام جدول اخیر نشان می‌دهد که امور دفاعی عملاً بیشترین تقید را به اعتبارات برنامه‌ریزی شده که گویای اهداف رسمی اعلان شده می‌باشند، از خود نشان داده‌است.

جدول ۳- تصویر اعتبارات و عملکرد بودجه برنامه عمرانی پنجم و برنامه اول و دوم و بخشی از برنامه سوم توسعه (به میلیارد ریال)

جمع	امور				عمومی	دفاع ملی	اجتماعی	اقتصادی	سایر	تصویر	اعتبارات	عملکرد	برنامه عمرانی
	جمع	اقتصادی	اجتماعی	دفاع ملی									
۲۸۷۲/۶	۰/۰	۱۳۱/۹	۳۶۹/۱	۱۹۶۸/۷	۴۰۲/۹	جاری	تصویر	برنامه عمرانی					
۳۳۶۷/۹	۰/۰	۱۹۹۷/۴	۹۴۰/۱	۰/۰	۴۳۰/۴	عمرانی	اعتبارات	پنجم					
۳۸۱۴/۶	۰/۰	۴۱۹/۳	۸۷۸/۹	۲۱۰۹/۰	۴۰۷/۴	جاری	تصویر	(۱۳۵۲-۵۶)					
۲۵۴۵/۲	۰/۰	۱۷۰۹/۲	۵۱۹/۲	۰/۰	۳۱۶/۸	عمرانی	عملکرد						
۲۰۷۷۶/۴	۲۷۴۷/۷	۲۲۲۹/۵	۱۰۳۰۲/۹	۳۲۲۵/۰	۲۲۷۱/۳	جاری	تصویر	برنامه اول					
۸۱۸۹/۰	۱۲۰۰/۲	۴۰۰۲/۸	۲۴۶۶/۴	۰/۰	۵۱۹/۶	عمرانی	اعتبارات	توسعه					
۳۴۶۹۶/۴	۴۵۴۷/۱	۴۱۲۴/۷	۱۷۰۱۲/۹	۴۹۸۴/۵	۴۰۲۷/۴	جاری	تصویر	(۱۳۶۸-۷۲)					
۱۵۴۰۵/۷	۱۵۶/۰	۹۲۱۲/۸	۵۳۵۹/۱	۰/۰	۶۷۷/۸	عمرانی	عملکرد						
۱۳۳۱۵۶/۵	۳۲۶۹/۹	۳۲۵۶۴/۶	۵۸۹۸۸/۳	۲۶۰۸۵/۰	۱۲۲۱۸/۷	جاری	تصویر	برنامه دوم					
۱۰۵۰۲۹/۲	۹۱۳۸/۷	۷۵۳۹۰/۹	۱۷۶۶۶/۰	۰/۰	۲۸۳۳/۶	عمرانی	اعتبارات	توسعه					
۲۳۰۷۸۳/۷	۵۲۴۳۷/۸	۱۹۳۷۱/۸	۱۰۴۰۹۹۹/۴	۳۰۹۷۰/۰	۲۳۹۰۴/۷	جاری	تصویر	(۱۳۷۴-۷۸)					
۹۶۰۸۳/۵	۶۱۶۴/۱	۵۶۱۵۸/۹	۲۸۴۵۳/۱	۵۸۲/۷	۴۷۲۴/۷	عمرانی	عملکرد						
۱۷۹۶۶۷/۷	۳۱۱۴۷/۰	۴۱۵۹/۷	۸۸۲۰۳/۹	۳۴۹۷۲/۲	۲۱۱۸۴/۹	جاری	تصویر	بخشی از برنامه					
۷۰۵۴۰/۰	۲۹۴۰۷/۶	۲۱۲۸۷/۳	۱۶۱۱۷/۵	۹۶۵/۰	۲۷۶۲/۶	عمرانی	اعتبارات	سوم توسعه					
۱۸۱۵۶۱/۱	۲۷۶۸۳/۶	۵۲۱۱/۹	۸۵۵۰۰/۸	۳۷۹۹۸/۲	۲۵۱۶۶/۶	جاری	تصویر	(۱۳۷۹-۸۰)					
۶۲۳۵۵/۹	۹۷۳۶/۲	۲۷۳۸۷/۴	۲۰۷۴۰/۶	۹۸۴/۱	۳۵۰۷/۶	عمرانی	عملکرد						

مأخذ: محاسبه عملکردها براساس ارقام جدول (۲)، و "تصویر اعتبارات" براساس قوانین برنامه‌های توسعه، و ارقام مربوط به برنامه سوم براساس متن مصوب اما منتشر نشده (۹) هیأت دولت.

جدول ۴ - انحراف معیار درصد تحقق (عملکرد تقسیم بر تصویر اعتبارات)
اعتبارات برنامه عمرانی پنجم و برنامه اول و دوم و بخشی از برنامه سوم توسعه

امور					
عمومی	دفاع ملی	اجتماعی	اقتصادی	سایر	
جاری	۴۵/۴	۲۲/۱	۵۷/۹	۱۱۰/۰	۷۶۲/۴
عمرانی	۳۸/۴	-	۶۷/۷	۷۰/۹	۲۹/۴

مأخذ: محاسبات براساس ارقام جدول (۳)

علاوه بر شاخصی که برای انطباق اهداف عملی با اهداف صریح اعلان شده، به کاربرده شد، رشد اعتبارات امور چهارگانه نیز می‌تواند شاخصی برای مقایسه اولویت برنامه‌ای و عملی دست‌اندرکاران باشد. جدول (۵) رشد اعتبارات جاری امور چهارگانه را در برنامه اول و دوم و دو سال اول برنامه سوم توسعه نشان می‌دهد. براساس ارقام مصوب و عملکرد در این جدول، رشد امور دفاعی^(۱۰) در برنامه اول که بلافاصله پس از آتش‌بس به اجرا درآمد، در هر دو ردیف مصوب و تحقق یافته، بسیار کمتر از رشد سایر امور سه‌گانه بوده است. در برنامه دوم، رشدی نسبتاً مشابه - بجز امور اقتصادی - برای هر سه امور در نظر گرفته شد و رشد اعتبارات تحقق یافته دفاعی از امور سه‌گانه دیگر بیشتر بود. در تصویر اعتبارات دو سال برنامه سوم نیز رشد دفاع از همه کمتر و در عملکرد اعتبارات این دو سال، رشد امور دفاع ملی در ردیف سوم قرار دارد.

در پایان این قسمت خاطر نشان می‌کنیم که رشد اعتبارات مصوب، با ترتیب ذکر اهداف در متن برنامه‌ها هیچ تناسبی ندارد. لذا این ترتیب ذکر در سند برنامه را بدون دلالت آگاهانه بر اولویت‌بندی اهداف و به صورت تصادفی فرض می‌کنیم.

جدول ۵- رشد متوسط اعتبارات جاری امور چهارگانه در
در برنامه اول و دوم و بخشی از برنامه سوم توسعه (به درصد)

امور				تصویر اعتبارات	برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲)
اقتصادی	اجتماعی	دفاع ملی	عمومی		
۱۷/۳	۱۳/۶	۱/۴	۱۱/۱	تصویر اعتبارات	برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)
۱۳۹/۴	۴۴/۵	۳۴/۰	۴۹/۷	عملکرد	
۱/۱	۱۱/۴	۱۱/۷	۱۱/۵	تصویر اعتبارات	برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۰)
-۳/۰	۳۰/۰	۳۶/۰	۳۰/۸	عملکرد	
۱۷/۱	۱۸/۲	۱۶/۱	۱۶/۸	تصویر اعتبارات	
۴۳/۳	۱۵/۳	۱۹/۴	۳۰/۲	عملکرد	

۳-۳- بررسی مقایسه‌ای روند رشد سهم امور چهارگانه اعتبارات جاری

جدول (۶) سهم اعتبارات جاری^(۱۱) هریک از امور چهارگانه عمومی، دفاعی، اجتماعی و اقتصادی، و همچنین سهم "سایر" امور را نشان می‌دهد. جدول (۷) نیز با دوره‌بندی زمانی آمارهای مورد بررسی، ترکیب هزینه‌های جاری را در سه دوره گزارش می‌کند: (۱) دوره پیش از پیروزی انقلاب اسلامی (۵۷-۱۳۵۰)؛ (۲) دوره استقرار جمهوری اسلامی تا پایان جنگ تحمیلی (۶۷-۱۳۵۸)؛ (۳) دوره پس از جنگ (۸۰-۱۳۶۸).

همان‌گونه که در نمودار (۱) که بر مبنای ارقام جدول (۶) رسم شده‌است، مشاهده می‌شود، امور دفاعی در دوره پیش از جمهوری اسلامی، بالاترین سهم اعتبارات جاری را به خود اختصاص داده‌است تا جایی که در سال ۱۳۵۵ به ۵۲/۳ درصد کل هزینه‌های جاری دولت دست یافته‌است. اما پس از استقرار جمهوری اسلامی همواره امور اجتماعی - که بستری برای پشتیبانی از عدالت اجتماعی و سرمایه‌گذاری انسانی محسوب می‌شود - بیشترین سهم اعتبارات جاری را به خود اختصاص داده، و این سهم در سال ۱۳۷۱ به ۵۱/۶ درصد رسیده‌است. امور دفاعی اگرچه در بیشترین سالها، نسبت بیشتری از اعتبارات جاری - بجز امور اجتماعی و "سایر امور" که در بسیاری موارد، به عنوان تقویت بنیه دفاعی استفاده می‌شده‌است - را جذب کرده اما بویژه پس از پیروزی انقلاب اسلامی تا سال ۱۳۷۴ رویهمرفته روندی کاهنده داشته، و از آن زمان - بویژه از سال ۱۳۷۹ - رو به افزایش گذاشته است. این روند کاهش، حتی در برخی سالهای دوران جنگ تحمیلی نیز ادامه یافته است.

جدول ۶- سهم اعتبارات جاری هر یک از امور، از کل اعتبارات جاری دولت (به درصد)

سال	عمومی	دفاع ملی	اجتماعی	اقتصادی	سایر
۱۳۵۰	۱۳/۳	۳۴/۲	۱۸/۰	۷/۰	۲۷/۵
۱۳۵۱	۱۱/۴	۳۲/۱	۱۷/۶	۷/۶	۳۱/۴
۱۳۵۲	۱۰/۷	۳۶/۴	۱۸/۲	۸/۸	۲۵/۹
۱۳۵۳	۷/۶	۴۵/۱	۱۵/۷	۹/۱	۲۲/۴
۱۳۵۴	۸/۴	۴۹/۱	۱۸/۰	۱۱/۳	۱۳/۳
۱۳۵۵	۹/۸	۵۲/۳	۲۰/۵	۵/۴	۱۲/۰
۱۳۵۶	۹/۴	۴۴/۸	۲۲/۸	۱۱/۵	۱۱/۴
۱۳۵۷	۹/۹	۴۲/۵	۲۵/۴	۸/۴	۱۳/۸
۱۳۵۸	۱۱/۱	۲۱/۰	۲۸/۷	۱۳/۵	۲۵/۷
۱۳۵۹	۱۵/۰	۲۲/۳	۳۵/۹	۱۴/۱	۱۲/۶
۱۳۶۰	۱۲/۶	۱۶/۰	۳۱/۲	۱۲/۴	۲۷/۷
۱۳۶۱	۱۵/۶	۱۴/۹	۲۹/۸	۱۱/۳	۲۸/۴
۱۳۶۲	۱۳/۷	۱۳/۱	۳۳/۰	۶/۱	۳۴/۲
۱۳۶۳	۱۵/۴	۱۴/۵	۳۵/۷	۱۲/۰	۲۲/۴
۱۳۶۴	۱۰/۸	۱۸/۸	۳۷/۳	۸/۸	۲۴/۲
۱۳۶۵	۱۱/۶	۱۹/۵	۴۲/۶	۵/۲	۲۱/۱
۱۳۶۶	۱۰/۰	۱۵/۸	۳۸/۷	۸/۹	۲۶/۶
۱۳۶۷	۹/۸	۱۵/۵	۳۹/۱	۸/۳	۲۷/۳
۱۳۶۸	۱۰/۴	۱۸/۷	۴۶/۱	۶/۷	۱۸/۱
۱۳۶۹	۱۰/۹	۱۷/۰	۴۸/۰	۷/۹	۱۶/۲
۱۳۷۰	۱۲/۵	۱۵/۳	۴۸/۵	۷/۶	۱۶/۲
۱۳۷۱	۱۱/۰	۱۲/۱	۵۱/۶	۶/۰	۱۹/۳
۱۳۷۲	۱۲/۱	۱۳/۴	۴۸/۸	۱۹/۶	۶/۱
۱۳۷۳	۱۰/۲	۱۲/۵	۴۱/۴	۲۵/۷	۱۰/۳
۱۳۷۴	۸/۹	۹/۶	۳۷/۶	۲۴/۶	۱۹/۳
۱۳۷۵	۱۰/۱	۱۲/۲	۴۲/۱	۶/۴	۲۹/۲
۱۳۷۶	۱۰/۱	۱۴/۶	۴۷/۴	۶/۱	۲۱/۷
۱۳۷۷	۱۰/۷	۱۵/۰	۴۸/۳	۶/۰	۲۰/۰
۱۳۷۸	۱۱/۱	۱۳/۷	۴۵/۹	۵/۹	۲۳/۳
۱۳۷۹	۱۳/۱	۲/۰۷	۴۷/۵	۲/۶	۱۶/۲
۱۳۸۰	۱۴/۵	۲۱/۱	۴۶/۸	۳/۱	۱۴/۴

جدول ۷- مقایسه ترکیب هزینه‌های جاری (سهم کل اعتبارات جاری هریک از امور در دوره موردنظر، از کل اعتبارات جاری دولت در آن دوره)

سال	عمومی	دفاع ملی	اجتماعی	اقتصادی	سایر
۱۳۵۰-۱۳۵۷	۹/۵	۴۴/۹	۲۰/۷	۹/۰	۱۶/۰
۱۳۵۸-۱۳۶۷	۱۲/۴	۱۶/۸	۳۵/۸	۹/۷	۲۵/۵
۱۳۶۸-۱۳۸۰	۱۱/۸	۱۶/۴	۴۶/۰	۷/۲	۱۸/۶

به هر صورت، براساس جدول (۷) امور دفاعی که در پیش از پیروزی انقلاب اسلامی به‌طور متوسط از حدود ۵۰ درصد اعتبارات جاری دولت برخوردار بوده‌است، در دوران جمهوری اسلامی به حدود ۱۷-۱۶ درصد رسیده‌است. آنچه گفته شد، با تحلیل مقایسه‌ای آمار رشد سهم نسبی هزینه‌ای جاری در بودجه دولت نیز می‌تواند واریسی متقاطع شود. بی‌نظمی‌های رفتار بودجه‌ای دولت، در نمودار (۲) به چشم می‌خورد. در یک میانگین‌گیری، در دوران جمهوری اسلامی (۸۰-۱۳۵۸) میانگین رشد سهم هریک از امور عمومی دفاعی، اجتماعی، و اقتصادی به ترتیب ۲/۸، ۰/۶- (منفی)، ۳/۲ و ۸/۹ درصد بوده‌است. تنها رشد منفی در این میان، مربوط به امور دفاعی می‌باشد. انحراف معیار رشد سهم نسبی این هزینه‌ها در دوره (۸۰-۱۳۵۰) به ترتیب ۱۵/۱، ۲۰، ۱۰/۲ و ۵۸/۹ بوده‌است.

نمودار ۲ - روند رشد هزینه‌های جاری دولت (۱۳۸۰-۱۳۵۱) به تفکیک امور

۳-۴. ارزیابی میزان آسیب‌پذیری امور مختلف، در میان اعتبارات دولتی همواره در میان اعتبارات، اقلامی یافت می‌شوند که در رویارویی با محدودیتها و اختلالات درونزا و برونزا، از شکنندگی و به اصطلاح، آسیب‌پذیری بیشتری برخوردارند و بار بحران و محدودیتهای اعمال شده را بیش از سایر اقسام به خود می‌گیرند. البته بروز نوسان بیشتر در رویارویی با رخدادها، به خودی خود بیانگر محدودیت‌پذیری بیشتر نیست، زیرا هنگامی که نوسان به صورت رشد نامتناسب و بعضاً بی‌رویه بروز می‌کند، نام خودمختاری - نه قربانی محدودیت - بر آن باید نهاد. برای نمایاندن محدودیت مالی دولت و واکنشی که هر یک از امور چهارگانه مورد بحث در قبال آن، از خود نشان داده‌اند، بهتر است که از شاخص کسری بودجه استفاده کنیم.^(۱۲) اما برآورد روابط بین این امور و کسری بودجه، چه به صورت خطی و چه به صورت لگاریتمی، از برازش و مانایی^(۱) مناسب پسماندها برخوردار نیستند. لذا با استفاده از معیار کشش اعتبارات جاری هر یک از امور یادشده نسبت به کل درآمد جاری بودجه عمومی دولت (کشش درآمدی)، درصد بررسی تأثیرپذیری رفتار کارکردی دولت از نوسان درآمدی‌اش بر آمده‌ایم. روابط برآورد شده برای دوره (۸۰-۱۳۵۸)، به صورت ذیل هستند^(۱۳):

$$\begin{aligned} \text{Log}(GEN)_t &= -1/0.01 + 0/88 \text{Log}(TREV)_{t-1} + 0/45 \text{AR}(1) \\ &\quad (-2/17) \quad (18/03) \quad (2/7) \\ \bar{R}^2 &= 0/98 \quad D.W. = 1/73 \quad F = 552 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Log}(DEF)_t &= -0/87 + 0/898 \text{Log}(TREV)_{t-1} + 0/57 \text{AR}(1) \\ &\quad (-1/41) \quad (13/57) \quad (3/03) \\ \bar{R}^2 &= 0/97 \quad D.W. = 1/47 \quad F = 411 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Log}(SOC)_t &= 224/47 + 0/214 \text{Log}(TREV)_{t-1} + 0/9 \text{AR}(1) \\ &\quad (0/04) \quad (2/37) \quad (46/9) \\ \bar{R}^2 &= 0/99 \quad D.W. = 1/45 \quad F = 2134 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Log}(ECO)_t &= 0/15 + 0/116 \text{Log}(TREV)_{t-1} + 0/45 \text{AR}(1) \\ &\quad (0/11) \quad (4/92) \quad (2/11) \\ \bar{R}^2 &= 0/84 \quad D.W. = 1/82 \quad F = 57 \end{aligned}$$

که در آنها :

GEN : اعتبارات جاری امور عمومی

TREV : کل درآمد جاری دولت

DEF : اعتبارات جاری امور دفاعی

SOC : اعتبارات جاری امور اجتماعی

ECO : اعتبارات جاری امور اقتصادی

و مقادیر درون پراکنش، آماره‌های t می‌باشند. براساس برآورد روابط مذکور، کشش هر یک از امور چهارگانه (امور عمومی، امور دفاعی، امور اجتماعی، و امور اقتصادی) نسبت به کل درآمد جاری دولت به ترتیب $0/0/88$ ، $0/898$ ، $0/214$ ، و $0/716$ بوده است.^(۱۴) در این میان، کشش امور دفاعی از سایر امور سه‌گانه بیشتر و کشش امور اجتماعی، از سایر امور سه‌گانه بسیار کمتر است. چنین نتیجه‌ای، ضرورت بیشتر امور اجتماعی و آسیب‌پذیری بیشتر امور دفاعی را در رفتار بودجه‌ای دولت تأیید می‌کند.

۳-۵- ارزیابی اجمالی نظریه وجود جانشینی (رابطه مجموع صفر) بین عناصر اساسی بودجه دولت

تصور اولیه این است که هنگامی که بر مقدار یکی از اجزای بودجه دولت افزوده می‌شود، به ناچار بایستی از سایر اجزا کاسته شود، و به عبارتی، افزایش یک جزء به بهای کاهش سایر اجزا تحقق می‌پذیرد. این تصور آنگاه تقویت می‌شود که اجزای بودجه دولت همانند دو کالایی تلقی شوند که در حرکت بر روی یک منحنی بی‌تفاوتی، برای مصرف یکی ناچار باشیم که از مصرف دیگری چشم‌پوشیم. عبارت معروف "کره در مقابل توپ" یا "رفاه در مقابل دفاع" با چنین تلقی‌ای شکل گرفته و در پی آن، همواره بودجه‌های دفاعی، قربانی‌کننده سایر اقلام بودجه به شمار آمده‌اند. در این مجال کوتاه درصدد نیستیم که درباره منحنی‌های بی‌تفاوتی و امکان انتقال آنها - به جای حرکت بر روی آنها - و یا رابطه منفی یا مثبت هزینه‌های نظامی با رشد و توسعه اقتصادی سخن بگوییم، اما مفید به نظر می‌رسد که با استناد به داده‌های آماری، درباره جانشینی احتمالی بین هزینه‌های دفاعی و برخی اجزای اعتبارات دولتی، تحلیلی هرچند گذرا داشته باشیم.

آموزش و بهداشت به عنوان دو عنصر از عناصر اصلی وظایف تصدی اجتماعی

دولت و عناصر اساسی در ایجاد زیرساختهای انسانی و بخشهایی حیاتی برای توسعه یک کشور و کیفیت فیزیکی زندگی، در همان حال که خود حداقل در سطح عمومی و همگانی، به همراه هزینه‌های نظامی، در زمره کالاهای عمومی به حساب می‌آیند، معمولاً رقیب هزینه‌های نظامی نیز قلمداد می‌شوند و این تلقی، در مذمت هزینه‌های نظامی، کافی جلوه می‌کند. مروری بر سهم‌بندی اعتبارات جاری در دوره ۱۳۵۸ تا ۱۳۸۰، چنین تصویری را دگرگون می‌کند. براساس ارقام جدول (۹)، در همه سالهای این دوران - بجز سال اول و سال ۱۳۶۴ و دو سال آخر - حتی در زمان جنگ، نسبت اعتبارات جاری امور دفاعی به کل هزینه‌های جاری دولت، از سهم نسبی اعتبارات جاری آموزش و پرورش کمتر بوده و مشاهده روند تغییرات این دو متغیر نیز هیچ‌گونه نظمی (همبستگی) را اعم از جانشینی یا غیر آن - بویژه اگر در مقایسه با روند جمعیت قرار گیرند که افزایش هزینه آموزش، تابعی از آن به شمار می‌آید - بین این دو متغیر بروز نمی‌کند. اگر نسبت کل هزینه‌های آموزش - اعم از آموزش و پرورش، آموزش عالی و تحقیقات، و آموزش فنی و حرفه‌ای - و بهداشت و درمان را در نظر بگیریم نیز این تفاوت آشکارتر می‌گردد و روندها هیچ‌گونه جانشینی‌ای را تأیید نمی‌کنند.

جدول ۹ - سهم برخی اعتبارات جاری اجتماعی و دفاعی از کل اعتبارات جاری

سال	هزینه‌های اجتماعی			سهم از کل اعتبارات جاری		
	آموزش و پرورش عمومی	آموزش عالی (۱۵) و تحقیقات	آموزش فنی و حرفه‌ای	کل اعتبارات جاری	کل آموزش	آموزش و پرورش عمومی
۱۳۵۸	۲۶۷/۲	-/۰	۰/۰	۱۴۹۴/۹	۱۷/۹	۱۷/۹
۱۳۵۹	۳۸۶/۳	-/۰	۰/۰	۱۶۸۱/۲	۲۳/۰	۲۳/۰
۱۳۶۰	۳۹۱/۳	-/۰	۰/۰	۲۰۳۲/۴	۱۹/۳	۱۹/۳
۱۳۶۱	۳۹۵/۸	۸/۱	۰/۰	۲۲۵۱/۵	۱۷/۹	۱۷/۹
۱۳۶۲	۳۸۹/۳	۴۳/۵	۲۷/۶	۲۵۲۳/۱	۱۸/۳	۱۵/۴
۱۳۶۳	۴۱۶/۸	۵۴/۲	۳۱/۳	۲۴۷۵/۶	۲۰/۳	۱۶/۸
۱۳۶۴	۴۵۰/۳	۵۸/۴	۳۶/۰	۲۵۴۸/۱	۲۱/۴	۱۷/۷
۱۳۶۵	۵۲۲/۲	۵۸/۸	۳۹/۸	۲۴۱۰/۳	۲۵/۸	۲۱/۷
۱۳۶۶	۵۵۳/۳	۶۵/۷	۴۶/۳	۲۹۱۱/۴	۲۲/۹	۱۹/۰
۱۳۶۷	۶۵۰/۴	۸۱/۲	۵۳/۷	۳۳۹۴/۲	۲۳/۱	۱۹/۲
۱۳۶۸	۷۴۰/۱	۱۰۲/۷	۶۴/۵	۳۳۸۵/۲	۲۶/۸	۲۱/۹
۱۳۶۹	۹۷۰/۶	۱۶۰/۰	۸۴/۷	۴۲۸۴/۸	۲۸/۴	۲۲/۷

ادامه جدول ۹ - سهم برخی اعتبارات جاری اجتماعی و ...

سال	سهم از کل اعتبارات جاری				هزینه‌های اجتماعی			
	آموزش و پرورش عمومی	آموزش و پرورش بهداشت	کل آموزش	کل اعتبارات جاری	دفاع ملی	بهداشت و درمان و تغذیه	آموزش فنی و حرفه‌ای	آموزش عالی و تحقیقات
۱۳۷۰	۱۲۱۶/۴	۲۴۰/۰	۱۲۴/۷	۴۵۹/۶	۸۴۸/۵	۵۵۶۳/۸	۲۸/۴	۱۵/۳
۱۳۷۱	۱۹۰۹/۶	۳۷۱/۵	۱۸۷/۷	۶۵۵/۱	۹۴۶/۲	۷۸۰۷/۹	۳۱/۶	۸/۴
۱۳۷۲	۳۲۲۸/۳	۶۰۸/۶	۱۴۸/۳	۱۰۷۷/۱	۱۸۲۶/۶	۱۳۶۵۴/۷	۲۹/۲	۷/۹
۱۳۷۳	۳۴۹۰/۱	۹۸۶/۸	۰/۰	۱۸۸۲/۶	۲۴۹۶/۸	۲۰۰۱۰/۱	۲۲/۴	۹/۴
۱۳۷۴	۴۶۳۹/۹	۱۲۵۴/۰	۱۱/۷	۱۸۵۱/۰	۲۷۷۳/۷	۲۸۷۸۹/۴	۲۰/۵	۶/۴
۱۳۷۵	۷۳۱۴/۸	۱۷۳۷/۲	۰/۰	۲۳۸۹/۵	۴۶۱۶/۱	۳۷۸۰۳/۹	۲۳/۹	۶/۳
۱۳۷۶	۹۲۹۲/۶	۲۱۸۵/۳	۶۶۶/۷	۲۸۹۴/۹	۶۵۴۷/۶	۴۴۹۶۶/۸	۲۷/۰	۶/۴
۱۳۷۷	۱۱۲۰۲/۸	۲۵۴۷/۱	۷۴۰/۹	۳۱۹۷/۹	۷۹۳۶/۸	۵۲۸۳۴/۷	۲۷/۴	۶/۸
۱۳۷۸	۱۳۴۰۳/۲	۲۷۴۷/۵	۱۰۸۴/۲	۳۴۸۰/۳	۹۰۹۵/۸	۶۶۳۸۸/۹	۲۶/۰	۵/۲
۱۳۷۹	۱۷۱۱۶/۹	۳۶۸۴/۴	۱۵۵۲/۱	۴۵۹۲/۷	۱۷۳۱۵/۲	۸۳۶۵۳/۷	۲۶/۷	۵/۵
۱۳۸۰	۱۸۵۳۳/۴	۴۷۹۱/۶	۱۷۹۱/۹	۵۳۶۸/۲	۲۰۶۸۳/۰	۹۷۹۰۷/۴	۲۵/۷	۵/۵

مأخذ: (دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۶) و (اداره بررسیها و سیاستهای اقتصادی بانک مرکزی)

۴- نتیجه‌گیری

بر اساس آنچه گفته شد، مطالعات تجربی در تأیید منطق طبقه‌بندی کارکردی و هزینه‌های دولتی، این تقسیم‌بندی را معنی‌دار نشان می‌دهند، و در تحلیل رفتار بودجه‌ای دولت، به مراتب بهتر از هزینه کل و همچنین برخی طبقه‌بندیهای دیگر عمل می‌کنند. ما نیز در تحقیق حاضر، سعی کردیم که با تقسیم‌بندی اعتبارات دولتی بر حسب امور، رفتار بودجه‌ای دولت را در ایران تحلیل و چند فرضیه را آزمون کنیم.

نتایج حاصل از بررسیهای بیان شده، نشان دادند که:

۱- فرضیه اول مبنی بر یکسان نبودن اهداف عملی برنامه‌ها با اهداف رسمی اعلان شده، تأیید می‌شود، و در این میان، امور دفاعی عملاً بیشترین تقید را به اعتبارات برنامه‌ریزی شده، از خود نشان داده‌است.

۲- فرضیه دوم مبنی بر اختصاص سهم بیشتری به امور دفاعی در دوران جمهوری اسلامی ایران نسبت به پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، تأیید نشد. حتی در دوران جنگ تحمیلی نیز چنین فرضیه‌ای صحت ندارد. امور دفاعی در پیش از جمهوری اسلامی، بالاترین سهم اعتبارات جاری را به خود اختصاص داده اما در دوران جمهوری اسلامی، تا سال ۱۳۷۴ حتی در برخی سالهای دوران دفاع مقدس، رویهمرفته روندی کاهنده داشته‌است.

۳- اگر چه فرضیه سوم درخصوص آسیب‌پذیری امور دفاع ملی نسبت به امور اجتماعی، بر اساس برآورد ارائه‌شده تأیید گردید اما نتایج برآوردهای تجربی، چندان رضایتبخش نبوده‌اند. لذا آزمون این فرضیه، خود نیاز به تحقیق مستقل وسیعتری دارد.

۴- فرضیه چهارم که متضمن رقیب بودن امور دفاع ملی نسبت به سرمایه‌گذاری انسانی (تشکیل سرمایه انسانی) و رفاه بود، تأیید نشد. حتی زمانی که کسری بودجه ظاهری بسیار کاهش یافته و در نتیجه، سقف بودجه دولت از ثبات بیشتری برخوردار بوده‌است، شاهدی بر جانمایی و وجود رابطه مجموع صفر بین امور دفاعی و آموزش - بهداشت مشاهده نشد.

در پایان باید اذعان کنیم که رسیدگی ایده‌آل به همه فرضیه‌های یاد شده، از عهده یک تحقیق مستقل خارج است و نیازمند پژوهش گروهی از صاحب‌نظران بین‌رشته‌ای می‌باشد اما در تحقیق حاضر سعی شد که در مجال موجود، شاید برای نخستین بار در ایران از منظری علمی به این موضوعات نگریسته شود و با وجود تمام نارساییهای محتمل، پیش‌درآمدی بر تحقیقات عمیق و پیگیر بعدی باشد.

یادداشتها

- ۱- این نوع طبقه‌بندی، به طبقه‌بندی "عملیاتی (برحسب عملیات" و طبقه‌بندی "وظیفه‌ای" نیز ترجمه شده‌اند.
- ۲- شامل خدمات عمومی همگانی، دفاع، آموزش، بهداشت، تأمین اجتماعی و خدمات رفاهی، خانه‌سازی و خدمات جامعه‌ای، سایر خدمات جامعه‌ای و اجتماعی، خدمات اقتصادی، و سایر اهداف.
- ۳- درباره اهمیت، انواع، و ویژگیهای انواع طبقه‌بندیهای بودجه، از جمله ر. ک. [\[www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf\]](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf)
- ۴- به دو مورد از این مطالعات، در جدول (۱) اشاره شده‌است.
- ۵- در یک تقسیم‌بندی سلسله‌مراتبی توسط بانک جهانی، کارکردهای دولت به صورت کارکردهای حداقلی (Minimal)، کارکردهای میانی (Intermediate)، و کارکردهای عملگراییانه (Activist) دسته‌بندی شده‌اند. *[Foster and Fozzard, 29]*
- ۶- این عنوان، برای نخستین بار در برنامه عمرانی چهارم درج شد.
- ۷- به عبارتی، مرز الگو و متغیرهای اصلی و چرایی برونزا و درونزا در نظر گرفتن این متغیرها. در *[Betley]*، از نظر این ملاک (تفاوت بین ارقام برنامه‌ریزی شده بودجه با عملکرد بودجه) برای شناسایی میزان انحراف دولتها از سیاستها استفاده شده‌است. در این تحقیق تصریح شده‌است که «مدیریت مناسب هزینه مستلزم این است که بودجه همان‌گونه اجرا شود که برنامه‌ریزی شده‌است، و در همان حال، تعدیلهای شفاف و کارآمدی نیز با توجه به پیشامدها در طول سالها امکان‌پذیر باشد. اما با وجود این، تحلیل این مقاله (مقاله مزبور) نشان می‌دهد که تفاوتها بین برنامه‌های بودجه و نتایج بودجه‌ها (عملکردها)، توجهات دولتها را در پیوند بودجه‌ها با سیاستها منحرف می‌کنند.»
- ۹- از زمان برنامه سوم توسعه، جدول اعتبارات مصوب بر حسب امور منتشر نشده‌است.
- ۱۰- در این مقایسه، رشد ارقام مصوب با یکدیگر، و رشد ارقام تحقق یافته نیز با همدیگر مقایسه شده‌اند.
- ۱۱- اگرچه اعتبارات جاری که شامل هزینه‌های اداری، دستمزدها، و هزینه‌های انتقال می‌شود، نماینده کاملی برای کل فعالیت عرصه‌های مختلف کشور نیست، اما از آنجایی که در آمارهای رسمی، در قلمرو دفاع تا سال ۱۳۷۷ فقط اعتبارات جاری اعلام شده‌است، بحث خود را به این هزینه‌ها محدود کرده‌ایم. به علاوه، آنچه امروزه مورد مجادله بیشتری قرار می‌گیرد، جنبه‌هایی از فعالیت‌های دفاعی است که غیرمولد قلمداد می‌شود. روشن است که مصداق بارز هزینه این فعالیتها، در قالب هزینه‌های جاری دسته‌بندی می‌شود.

- ۱۲- از کسری بودجه به عنوان شاخص محدودیت مالی کوتاه مدت استفاده می‌شود. برای بیان محدودیتهای بلندمدت، بایستی از شاخصهایی نظیر بدهیهای دولت و پیامدهای زیانبار اصل و سود بدهیها استفاده نمود.
- ۱۳- گفتنی است که با توجه به نارسایی شدید آماری موجود، آزمون ریشه واحد داده‌های سریهای زمانی این روابط (از جمله با ADF)، معمولاً از نتیجه مناسبی برخوردار نیست و لذا عملاً موجب تصنعی شدن برازش می‌شود. این نارسایی در بسیاری از برآوردهای معمول، نادیده گرفته می‌شود. برآورد مجدد بسیاری از معادلاتی که در مطالعات تجربی درباره اقتصاد ایران به کار رفته‌اند نیز این نقصه را بارز می‌کند. از این معادلات بعضاً در برآورد برنامه‌های توسعه نیز استفاده شده‌است.
- ۱۴- البته نتایج حاصل از برآورد رابطه امور اجتماعی، کمی قابل تأمل است و با استفاده از فرایند میانگین متحرک (MA) نیز کشش این امور به مقدار زیادی تغییر می‌کند.
- ۱۵- تا سال ۱۳۷۵ این دو فصل یکجا و تحت عنوان آموزش عالی و تحقیقات منظور می‌شده‌است و تنها تحقیقات بخش امور اجتماعی را شامل می‌گردید لیکن از سال ۱۳۷۵ فصل تحقیقات از آموزش عالی تفکیک شده و تحقیقات مربوط به کلیه امور و فصول تحت این عنوان طبقه‌بندی می‌شود.

منابع فارسی

- ۱- اداره بررسیها و سیاستهای اقتصادی بانک مرکزی، خلاصه اقتصادی کشور (سالهای مختلف تا سال ۱۳۸۰)، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- ۲- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش اقتصادی و ترازنامه سال (سالهای مختلف تا سال ۱۳۷۹)، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- ۳- مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۶)، قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۷۲-۱۳۶۸)، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، چاپ سوم.
- ۴- دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۰)، مجموعه آماری پیوست گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۹، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- ۵- دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۶)، مجموعه آماری: سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵.
- ۶- کردبچه، محمد (۱۳۷۷)، "الگوی بودجه عمومی دولت"، در مجله برنامه و بودجه، سال سوم، شماره ۴ و ۵، صص ۵۷-۳.

- ۷- دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۸)، مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۸۳-۱۳۷۹)، جلد پنجم: ساختار کلی الگوی اقتصادسنجی کلان، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- ۸- مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۴)، قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۷۸-۱۳۷۴)، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- ۹- دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۷)، سابقه برنامه‌ریزی در ایران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

English References

- 10- Premchand, A., **Government Budgeting and Expenditure Controls : Theory and Practice**, International Monetary Fund, 1983.
- 11- Foster, Mick; and Adrian Fozzard, **Aid and Public Expenditure : A Guide**, Overseas Development Institute, 2000.
- 12- Holmes, Malcolm; and Alison Evans, **A Review of Experience in Implementing medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context : A Synthesis of Eight Country Studies**, Overseas Development Institute, 2003.
- 13- **SIGMA Papers** "Budgeting and Policy Making, Organization for Economic Cooperation and Development", 1996, <http://unpan1.un.org/introdoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN006709.pdf>.
- 14- Knack, Stephen, **Governance and Growth : Measurement and Evidence, The Institutional Economics Approach to Aid Effectiveness** 2002, http://www.iris.umd.edu/forum/knack_final.pdf.
- 15- Kweka, Josaphat p.; and Oliver Morrissey , **Government Spending and Economic Growth in Tanzania (1965-1996)**, www.nottingham.ac.uk/economics/credit/research/papers/cp.00.6.pdf.
- 16- Bose, Niloy; and M. Emranul Haque ; and Denise R. Osborn, **Public Expenditure and Economic Growth : A Disaggregated Analysis for Developing Countries**, 2003, www.ses.man.ac.uk/cgbc/DPCGBCR/dpcgbc30.pdf.
- 17- Benoit, E., "Growth and Defense in Developing countries", in **Economic**

- Development and Cultural Change*, Vol.26, Jan. 1978, pp.279-280.
- 18- Fredriksen, p.; and R. Looney, "Defense Expenditures and Economic Growth in Developing Countries : Some Further Empirical Evidence", in **Journal of Economic Development** Vol.7, July 1982, pp.113-125.
- 19- Deger, S. ; and R. Smith, "Military Expenditure and Growth in Less Developed Countries", in **Journal of Conflict Resolution**, Vol.27, June 1983, pp.335-353.
- 20- Knight, M. ; and N. Loayza ; and D. Villanueva, "The Peace Dividend : Military Spending Cuts and Economic Growth", **IMF Staff Papers** 1996.
- 21- Biswas, B. ; and R. Ram, "Military Expenditures and Economic Growth in Less Developed Countries : and Augmented Model and Further Evidence" in **Economic Development and cultural Change**. Vol.34, Jan. 1988, pp.362-372.
- 22- Hermesl, Niels ; and Robert Lensink, **Fiscal Policy and Private Investment in Less Developed countries**. 2001, www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-32.pdf.
- 23- Ramajoa, Julian ; and Others, **Competition in the Allocation of Public Spending : A New Model to Analyse the Interaction Between Expenditure Categories** <http://eco.unex.es/~jramajo/cge.pdf>.
- 24- Betley, Mary, **Public Expenditure in the CIS7**, 2003, [http://Inweb18.worldbank.org/ECA/CIS7.nsf/0/85256C370063ebbe85256C140056df/\\$FILE/Betley-Public%20Expenditure-E-7Jan-J.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/ECA/CIS7.nsf/0/85256C370063ebbe85256C140056df/$FILE/Betley-Public%20Expenditure-E-7Jan-J.pdf).
- 25- Ke-Young Chu, and Others, **Unproductive Public Expenditures : A Pragmatic Approach to Policy Analysis**, 1995, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam48/pam48.pdf>
- 26- Looney, R. ; and David Winterford, **Economic Causes and Consequences of Defense Expenditures in the Middle East and South Asia**, Westview Press, 1995.
- 27- McKinlay, R., **Third World Military Expenditure : Determinants and Implications**, Pinter Publishers, 1989.
- 28- Barro, Robert J. "Economic Growth in a Cross Section of Countries", in **Quarterly Journal of Economics**, Vol.106, pp.407-433.