



مروری بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی با تأکید بر پیامدهای بودجه‌ای آن



معاونت بررسی‌های اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



معاونت بررسی‌های اقتصادی

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

مروری بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی با تأکید بر پیامدهای بودجه‌ای آن

تهیه و تنظیم:

مریم السادات علم‌الهدی

تیر ماه ۱۴۰۳

از طریق پست الکترونیکی زیر می‌توانید پیشنهادهای و نظرات اصلاحی خود را به واحد مربوطه منعکس کنید:

Economic_research@tccim.ir

مواضع این گزارش، الزاماً مواضع اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران نیست.

استفاده از مطالب این گزارش با ذکر منبع بلامانع است.

Executive Summary

According to economic theories, capital is necessary for economic growth and development and it is one of the independent variables in the growth models. The government affects total investment through its budget, particularly by acquisition of non-financial assets or development expenditures. Therefore, one of the ways the government can affect capital is through financial policies put into place within the budget.

From this perspective, data analysis reveals that development expenditures in Iran's government budgets have been uneven, marked by fluctuations. Comparison between approved and performance in budgets on development expenditures indicates that approved ratio of development expenditures to the government's revenues is always more than the performance ratio.

The other way that government affects total investment is through capital formation. We can analysis this way by breaking down capital formation in two categories: capital formation by the public sector and capital formation by the private sector. Also, we can break down capital formation by sectors means capital formation in the machinery and capital formation in the construction.

The data shows that capital formation in Iran is more influenced by the private sector capital formation in machinery, so changes in total capital formation have a visible alignment with private sector capital formation in machinery. It means that when public sector capital formation has increased, we see a similar change in the private sector capital formation. The capital formation of the private and public sector in the construction moves in opposite direction. That means when public sector capital formation has increased, private sector capital formation has decreased.

On the other hand, fixed capital formation has been falling and depreciation of capital has been rising. This can be a warning for the production. Therefore, it is necessary to pay attention to the obstacles of private sector investment and take action to solve them. Some of the obstacles are internal obstacles, reduction of working capital, lack of government support, and foreign sanctions. Based on issues, the recommendations are:

1. The government plays a complementary role for the private sector in the field of investment in the machinery and encourage the increase of capital formation in this field.
2. In approving the budget, realistic development expenditures should be considered, and in the implementation, the obstacles of not researching the approved amounts should be identified and solved.
3. Pay attention to the obstacles to private sector investment and take action to solve them. Some of these obstacles are the reduction of working capital and the challenges of the private sector's access to banking resources, lack of government support, and foreign sanctions.

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
خلاصه مدیریتی	۵
۱- مقدمه	۵
۲- عوامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی	۷
۳- تأثیرپذیری سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از سیاست مالی	۸
۴- بودجه و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران	۱۱
۴-۱- مروری بر مطالعات تجربی در ایران	۱۲
۴-۱- بررسی قوانین بودجه	۱۴
۴-۲- بررسی عملکرد بودجه	۱۶
۵- سرمایه‌گذاری خصوصی و عملکرد بخش واقعی اقتصاد	۱۸
۶- جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها	۲۱
منابع	۲۲

فهرست نمودارها

عنوان	صفحه
۱- مقایسه پرداخت‌های جاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تصویب‌شده در بودجه‌های سالانه	۱۵
۲- مقایسه رشد پرداخت‌های جاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تصویب‌شده در بودجه‌های سالانه ..	۱۵
۳- مقایسه پرداخت‌های جاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای محقق‌شده در بودجه‌های سالانه	۱۶
۴- مقایسه رشد پرداخت‌های جاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای محقق‌شده در بودجه‌های سالانه ..	۱۷
۵- مقایسه نسبت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به درآمدهای جاری در قوانین بودجه و عملکرد بودجه ..	۱۷
۶- مقایسه تشکیل سرمایه ثابت ناخالص و استهلاک به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵	۱۸
۷- تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵ و رشد سالانه آن	۱۹
۸- مقایسه تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به تفکیک بخش دولتی و خصوصی به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵	۱۹
۹- مقایسه تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵	۲۰

خلاصه مدیریتی

بر اساس نظریه‌های اقتصادی، سرمایه شرط لازم برای رشد و توسعه اقتصادی است و در همه مدل‌های رشد، سرمایه به عنوان یک متغیر مستقل در نظر گرفته می‌شود. دولت از مسیر بودجه و در قالب تملک طرح‌های سرمایه‌ای یا هزینه‌های عمرانی، بر سرمایه‌گذاری کل اثر می‌گذارد. بنابراین یک مسیر اثرگذاری دولت بر سرمایه، سیاست‌های مالی است که در بودجه تعیین می‌شود.

از این دیدگاه، بررسی داده‌ها نشان می‌دهد هزینه‌های عمرانی دولت در بودجه روند ناهم‌واری دارد و با افت و خیز همراه بوده است. مقایسه مقادیر مصوب و عملکرد بودجه در خصوص هزینه‌های عمرانی نشان می‌دهد با اینکه دولت در تصویب قانون بودجه تمایل دارد نسبت مشخصی از درآمدهای خود را به طرح‌های عمرانی اختصاص دهد اما در عمل، همواره نسبت عملکردی هزینه‌های عمرانی به درآمد دولت کمتر از این نسبت در مصوبه‌های قانون بودجه بوده است.

مسیر دیگر اثرگذاری دولت بر سرمایه‌گذاری، تشکیل سرمایه است که به دو صورت تشکیل سرمایه دولت و بخش خصوصی قابل تفکیک و بررسی است. بررسی روند تشکیل سرمایه کل و مقایسه آن به تفکیک بخش دولتی و خصوصی و نیز به تفکیک دو حوزه ساختمان و ماشین‌آلات نشان می‌دهد تشکیل سرمایه در ایران بیشتر متأثر از تشکیل سرمایه بخش خصوصی در ماشین‌آلات است. به طوری که تغییرات تشکیل سرمایه کل، هم‌سوئی قابل مشاهده‌ای با تشکیل سرمایه بخش خصوصی در ماشین‌آلات دارد. به این معنا که در سال‌هایی که تشکیل سرمایه دولتی نسبت به سال قبل افزایش داشته است، شاهد تغییر مشابهی در بخش خصوصی هستیم. تشکیل سرمایه بخش خصوصی و دولت در ساختمان خلاف جهت یکدیگر حرکت می‌کند؛ در سال‌هایی که تشکیل سرمایه دولتی نسبت به سال قبل افزایش داشته، تشکیل سرمایه بخش خصوصی کاهش یافته است.

از سوی دیگر، تشکیل سرمایه ثابت در سال‌های مورد بررسی در حال افت و استهلاک سرمایه در حال صعود بوده است و این می‌تواند هشدار برای بخش تولید باشد. بنابراین لازم است به موانع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی توجه و برای رفع آنها اقدام کرد. از جمله این موانع در سال‌های اخیر می‌توان به موانع داخلی، کاهش سرمایه در گردش، عدم حمایت دولت و همچنین تحریم‌های خارجی اشاره کرد.

بر این اساس می‌توان توصیه کرد:

۱. دولت با ایفای نقش مکمل برای بخش خصوصی در زمینه سرمایه‌گذاری بخش ماشین‌آلات، مشوق افزایش تشکیل سرمایه در این زمینه باشد.
۲. در تصویب بودجه، هزینه‌های عمرانی واقع‌بینانه در نظر گرفته شوند و در اجرا، موانع عدم تحقیق مقادیر مصوب، شناسایی و رفع شود.
۳. به موانع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی توجه و برای رفع آنها اقدام شود. از جمله این موانع در سال‌های اخیر می‌توان به کاهش سرمایه در گردش و چالش‌های دسترسی بخش خصوصی به منابع بانکی، عدم حمایت دولت و همچنین تحریم‌های خارجی اشاره کرد.

۱- مقدمه

سرمایه‌گذاری یکی از مهم‌ترین متغیرهای اقتصادی است که همواره مورد توجه اقتصاددانان قرار داشته است. از نظر تئوری می‌توان سرمایه را شرط لازم برای رشد و توسعه اقتصادی در نظر گرفت چرا که همه مدل‌های رشد اقتصادی آن را به عنوان یک متغیر در نظر می‌گیرند و بر اهمیت نقش آن در رشد اقتصادی تأکید دارند. سرمایه‌گذاری به دو بخش دولتی و خصوصی تقسیم می‌شود و می‌توان نشان داد که سرمایه‌گذاری دولتی بر سرمایه‌گذاری خصوصی تأثیرگذار است. سرمایه‌گذاری دولت در قالب قوانین بودجه سالانه، با عنوان هزینه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا به عبارت دیگر هزینه‌های عمرانی، شناخته می‌شود.

بررسی داده‌های موجود در این زمینه نشان می‌دهد رشد هزینه‌های عمرانی دولت در بودجه روند ناهمواری دارد و با وجود افزایش این نرخ رشد در سال‌های اخیر، تشکیل سرمایه نزولی بوده است. علاوه بر این، مقایسه بین تشکیل سرمایه ثابت و استهلاک نشان‌دهنده افت سالانه تشکیل سرمایه از یک سو و از سوی دیگر، قرار گرفتن استهلاک در یک مسیر صعودی است تا جایی که در سال‌های اخیر، این دو متغیر اقتصادی تقریباً با یکدیگر برابر شده‌اند.

این موضوع از آنجایی اهمیت پیدا می‌کند که می‌تواند پیامدهای منفی را برای تولید و رشد اقتصادی به همراه داشته باشد. همچنین بررسی مقایسه‌ای دولت و بخش خصوصی در زمینه تشکیل سرمایه نشان می‌دهد این متغیر بیشتر تحت تأثیر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است. بنابراین می‌توان نزدیک شدن مقادیر تشکیل سرمایه و استهلاک را به عنوان چالش اساسی برای بخش خصوصی در نظر گرفت که می‌تواند تهدیدی برای تولید این بخش و نیز چالشی برای ادامه فعالیت بنگاه‌ها باشد.

بنابراین مطالعه اثرگذاری بودجه بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی موضوع دارای اهمیت است که در آن می‌توان به پرسش‌هایی مانند عوامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، تأثیرپذیری سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از سیاست مالی پاسخ داد و وضعیت بودجه و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را در ایران بررسی کرد. در این خلال و با توصیف وضعیت موجود، درک بهتری از چالش‌های بودجه‌ای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در کشور به دست خواهد آمد و می‌توان بر این اساس، راهکارهایی برای تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی و توصیه‌هایی برای کارایی بیشتر سرمایه‌گذاری‌های عمرانی دولت ارائه داد.

۲- عوامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی

موضوع حضور دولت در اقتصاد پس از رکود بزرگ دهه ۱۹۳۰ مورد توجه اقتصاددانان قرار گرفت. تجارب خروج از رکود نشان داد دولت‌ها به وسیله سیاست‌های مالی خود می‌توانند در بهبود متغیرهای کلان اقتصادی همچون تشکیل سرمایه نقش مؤثری داشته باشند. با این حال، مداخله زیاد دولت در اقتصاد می‌تواند نتایج نامطلوبی همچون کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را به همراه داشته باشد. (۱)

سرمایه‌گذاری از متغیرهای مهم اقتصادی است که همواره مباحث عمده‌ای را به خود اختصاص داده است. از لحاظ نظری اقتصاددانان معتقدند سرمایه شرط لازم رشد و توسعه اقتصادی است. همه مدل‌های ارائه شده در زمینه رشد اقتصادی نیز بر اهمیت نقش سرمایه در رشد اقتصادی تأکید دارند. سرمایه‌گذاری به دو بخش سرمایه‌گذاری دولتی و خصوصی تقسیم می‌شود. اغلب اقتصاددانان سرمایه‌گذاری‌های دولتی را بیشتر در بخش‌های زیربنایی اقتصاد توصیه می‌کنند زیرا از دید بخش خصوصی سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها دارای سود اقتصادی نیست و در عین حال شرایط برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بیشتر مهیا می‌شود. (۲)

تحلیل‌های متکی بر نظریه سنتی سرمایه‌گذاری، عوامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را در چهار مدل اصلی بررسی می‌کنند که در هر کدام، مهم‌ترین عامل تأثیرگذار بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، تحلیل می‌شود. (۳)

۱. تولید پیش‌بینی‌شده: تولیدکنندگان با پیش‌بینی تولید دوره بعد، تصمیم به تغییر در موجودی سرمایه بنگاه و سرمایه‌گذاری می‌گیرند. علاوه بر این، استهلاک نیز باید جبران شود. بنابراین می‌توان سرمایه‌گذاری را تفاوت بین موجودی مطلوب و واقعی سرمایه به اضافه استهلاک دانست. این تعریف، در «مدل شتاب»^۱ قابل بررسی است.
۲. سود: بنگاه با توجه به سود خود، درباره تعدیل موجودی سرمایه تصمیم‌گیری می‌کند. در «مدل سود»، تعیین‌کننده‌ترین عامل برای تعدیل موجودی سرمایه، سود در نظر گرفته می‌شود.
۳. هزینه سرمایه و عایدی انتظاری: در سرمایه‌گذاری باید هزینه سرمایه و عایدی انتظاری مدنظر قرار گرفته شود. «نظریه نئوکلاسیک» استدلال می‌کند سرمایه‌گذاری بهینه (انباشت سرمایه) زمانی به دست می‌آید که مجموع درآمد خالص انتظاری تنزیل‌شده، حداکثر شود.
۴. هزینه جایگزینی: بنگاه‌ها هنگامی دست به سرمایه‌گذاری می‌زنند که افزایش ارزش بنگاه به دلیل سرمایه‌گذاری، دست‌کم، برابر هزینه جایگزینی آن باشد. این تحلیلی است که در قالب «نظریه q توبین»^۲ تبیین می‌شود.

^۱ نظریه شتاب ساده (Acceleration Principle Theory) فرض می‌کند (۱) نسبت سرمایه به تولید، مقداری ثابت است، (۲) بنگاه‌ها فاقد سرمایه راکد هستند و (۳) سرمایه مورد نیاز برای تولید بدون وقفه، قابل تأمین است. بر مبنای این فرض نظریه شتاب ساده می‌گوید افزایش تولید، موجودی سرمایه مورد نیاز را افزایش می‌دهد و این افزایش در سرمایه‌گذاری تابعی از موجودی سرمایه دوره‌های قبل است. نظریه شتاب انعطاف‌پذیر (Flexible Acceleration Theory) نیز سرمایه‌گذاری را تابعی از موجودی سرمایه دوره‌های قبل می‌داند اما در قالب این نظریه، سرمایه‌گذاری جدید، بدون وقفه انجام نمی‌شود و در طول زمان به میزان مطلوب می‌رسد.

^۲ این نظریه که به نام نظریه‌پرداز آن جیمز توبین شناخته می‌شود، بیان می‌کند سرمایه خالص، تابعی از نسبت ارزش بازاری دارایی‌های مالی بنگاه به هزینه جایگزینی دارایی‌های حقیقی بنگاه است و این نسبت را q می‌نامند. در قالب این نظریه، در بنگاه‌هایی که منافی که هزینه افزایش سرمایه به همراه دارد بیش از هزینه استفاده از سرمایه باشد یعنی q بزرگتر از یک باشد، موجودی سرمایه افزایش خواهد یافت.

با توجه به این که از کدام مدل یا در قالب کدام نظریه، عوامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را مورد بررسی قرار می‌دهیم، عواملی همچون تولید پیش‌بینی‌شده، سود، هزینه سرمایه و عایدی انتظاری و نیز هزینه جایگزینی می‌توانند به عنوان عوامل مؤثر، مورد مطالعه قرار بگیرند. با این حال، شکل اولیه این نظریه‌ها و عوامل مؤثر معرفی شده در آنها نمی‌تواند همه عوامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه را توضیح دهد. مهم‌ترین عوامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه را می‌توان «دولت»، «منابع مالی» و «سرمایه‌گذاری خارجی» دانست. (۳) از آنجایی که تأثیر دولت بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در قالب سیاست‌های مالی قابل مطالعه است، در بخش بعد به تفصیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

منابع مالی در صورت محدودیت، می‌تواند به محدودکننده‌ترین عامل سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه تبدیل شود. چند منشأ اصلی این محدودیت، عبارت‌اند از: پایین بودن پس‌انداز به دلیل پایین بودن درآمد سرانه، توسعه‌نیافتگی بازار سرمایه، تازه تأسیس بودن بنگاه‌ها و پایین بودن قدرت سرمایه بنگاه‌های موجود، منفی بودن نرخ بهره رسمی واقعی.

سرمایه‌گذاری خارجی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه با محدودیت‌هایی مواجه است. اگر این محدودیت‌ها وجود نداشته باشد، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی تحرک قابل توجهی پیدا خواهد کرد. غیر از محدودیت‌های قانونی، شرایط حاکم بر برخی از این کشورها مانند شرایط اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی نیز ممکن است برای جذب سرمایه خارجی و فناوری‌های جدید همراه آن، مهیا نباشد.

از جمله سایر عوامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری خارجی در کشورهای در حال توسعه می‌توان به تورم، نرخ ارز، کنترل‌های قیمتی، مالیات‌ها و بی‌ثباتی سیاست‌های مالی و پولی اشاره کرد.

۳- تأثیرپذیری سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از سیاست مالی

دولت از دو مسیر «قوانین و مقررات» و «سیاست‌های پولی و مالی» بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی تأثیر می‌گذارد. در بخش مالی، هزینه‌های دولت از عمده‌ترین عامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است. سیاست‌های مالی دولت با «ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی»، «تقاضا برای کالاها و خدمات بخش خصوصی»، «عرضه سرمایه انسانی» و «امنیت» بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه، تأثیر می‌گذارد که در ادامه، ساز و کار اثرگذاری هر کدام بررسی می‌شود.

۱. ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی: بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی وجود دارند که هزینه‌های ثابت بالا و بازدهی فزاینده نسبت به مقیاس تولید از ویژگی‌های آنهاست. همچنین کالاها و خدماتی وجود دارند که تولید و ارائه آنها به دلیل هزینه‌های ایجاد سنگین، عمومی بودن و مانند آن، از عهده انجام بخش خصوصی خارج است. این در حالی است که همین کالاها و خدمات، برای فعالیت اقتصادی بخش خصوصی ضروری است و اگر دولت چنین مخارجی را بر عهده نگیرد، بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی یا قابل انجام نخواهد بود یا در صورت انجام، هزینه بسیار بالایی خواهد داشت. این در حالی است که دولت با ایجاد آنها هزینه تولید بخش خصوصی را کاهش می‌دهد.

۲. تقاضا برای کالاها و خدمات بخش خصوصی: هزینه‌های دولت به صورت‌های مختلف در قالب تقاضا برای کالا و خدمات وارد بازار می‌شود و اگر تنگناهای ساختاری در تولید وجود نداشته باشد، می‌تواند موجب افزایش تولید، درآمد و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی شود.

۳. عرضه سرمایه انسانی: سرمایه انسانی یکی از نهاده‌هایی است در تابع تولید بخش خصوصی وارد می‌شود. اگر این نهاده‌ها با کفایت و کیفیت لازم در جامعه وجود داشته باشد، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی افزایش می‌یابد. تأمین‌کننده سرمایه انسانی را می‌توان دولت دانست چرا که در قالب هزینه‌های آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، تحقیقات در نیروی انسانی سرمایه‌گذاری می‌کند و این سرمایه‌گذاری، عرضه سرمایه انسانی را به همراه دارد.

۴. امنیت: تأمین امنیت سرمایه‌گذاری توسط دولت انجام می‌شود و هزینه‌های انجام آن، همان هزینه‌های مربوط به نیروی انتظامی و دادگستری است.

تأثیر هزینه‌های بخش دولتی بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به طور کلی شامل بررسی تأثیر هزینه‌های مصرفی و هزینه‌های سرمایه‌گذاری بخش دولتی است. تأثیر هزینه‌های مصرفی بخش دولتی بر مقدار سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از دو جهت قابل بررسی است: (۴)

۱. مصرف‌کنندگان بخش خصوصی تا چه اندازه هزینه‌های مصرفی بخش دولتی را جایگزین مصرف خود می‌کنند و به دنبال افزایش هزینه‌های مصرفی بخش دولتی از مصرف خود می‌کاهند؟

۲. نحوه تأمین مالی هزینه بخش دولتی چگونه است؟

اگر دولت از طریق اخذ مالیات‌ها اقدام به تأمین این هزینه‌ها کند به ناچار بخش خصوصی باید از مصرف و پس‌انداز خود برای تأمین مالیات بکاهد. اگر از طریق فروش اوراق مشارکت و یا کسری بودجه هزینه‌های مصرفی بخش دولتی تأمین شود آنگاه بخش خصوصی انتظار دارد که دولت در آینده برای جبران کسری بودجه با افزایش مالیات بر پس‌انداز بخش خصوصی تأثیر گذارد. البته ممکن است که دولت درآمدی برون‌زا مانند درآمد نفت داشته باشد که در آن صورت هزینه‌های مصرفی بخش دولتی روی توان پس‌انداز و به دنبال آن روی توان تشکیل سرمایه تأثیر می‌گذارد. به عبارت دیگر افزایش هزینه‌های مصرفی بخش دولتی به معنی افزایش تقاضا برای کالاها و خدمات مصرفی است که خود موجب افزایش تقاضای کل شده و کارفرمایان بخش خصوصی را تشویق به افزایش تولید می‌کند. در نتیجه مقدار سرمایه‌گذاری بخش خصوصی برای پاسخ به تقاضای کل باید افزایش یابد بنابراین تأثیر هزینه‌های مصرفی بخش دولتی بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی چندان آشکار و روشن نیست. (۴)

رابطه میان مخارج عمومی یا مخارج دولتی با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از مباحث جالب و بحث برانگیز در اقتصاد کلان و اقتصاد توسعه و یکی از موارد اختلاف نظر در اقتصاد کلان است. از یک سو تقریباً از دهه ۱۹۸۰ یک اتفاق جهانی مبنی بر پذیرش استراتژی رشد با تأکید به رهبری بخش خصوصی ایجاد شد و از سوی دیگر در فضای دانشگاهی نیز مطرح شدن نقش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در اقتصاد کلان توسط برخی از اقتصاددانان طرفدارانی پیدا کرد (۵) و به طور کلی، رابطه بین مخارج سرمایه‌گذاری عمومی و خصوصی به عنوان موضوعی در حوزه اقتصاد کلان در این دوره، مورد بازبینی قرار گرفت.

اقبال به رشد مبتنی بر بخش خصوصی را می‌توان شاهدی برای سقوط اقتصادهای برنامه‌ریزی‌شده مرکزی با محوریت دولت تلقی کرد. این موضوع موجب شد در بسیاری از کشورها، تعریفی جدید از نقش بخش عمومی در فرایند تولید و توسعه ارائه شود. در بازتعریف نقش بخش عمومی پذیرفته شد که دولت می‌بایست منابع خود را در جایی به کار گیرد که حامی و مکمل فعالیت‌های بخش خصوصی باشد. از سوی دیگر، در عرصه علمی و دانشگاهی، نقش کلان سرمایه‌گذاری عمومی مطرح شد، به طوری که مطالعات تجربی در خصوص اثر انباشت سرمایه عمومی بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تولید مورد مطالعه قرار گرفت و تأثیر مثبت انباشت سرمایه عمومی بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تولید تأیید شد. (۶)

به طور کلی به مجموعه سیاست‌هایی که معمولاً دولت‌ها اتخاذ می‌کنند، سیاست‌های مالی گفته می‌شود که به طور مستقیم بر تقاضای کل و تولید و درآمد ملی اثر می‌گذارند و سیاست‌های انقباضی و انبساطی را شامل می‌شوند که هر کدام آثار مختلفی در اقتصاد یک کشور دارند. ابزارهایی که معمولاً دولت‌ها به منظور اجرای سیاست‌های مالی مورد استفاده قرار می‌دهند، عبارت‌اند از مالیات‌ها مخارج دولت و سیاست توازن بودجه کل که اجرای هر یک از این سیاست‌ها می‌تواند به شیوه‌های مختلفی بر اقتصاد جامعه اثر بگذارد. یکی از متغیرهای اقتصادی که تحت تأثیر این سیاست‌های مالی قرار می‌گیرد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است. تغییر مخارج دولت و مالیات‌ها از بین ابزارهای سیاست مالی مذکور سیاست‌هایی هستند که بیشتر دولت‌ها مورد استفاده قرار می‌دهند. (۲)

رابطه مخارج دولتی با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی دارای طیفی است که یک سوی آن اثر حمایتی یا مکمل و سوی دیگر آن اثر جایگزینی^۳ قرار دارد. مخارج دولت می‌تواند با کاهش هزینه تولید بخش خصوصی، به گونه‌ای عمل کند که با حمایت از بخش خصوصی به گسترش آن کمک کند. در سمت دیگر این طیف، اثر جایگزینی مطرح می‌شود. به این معنا که در یک اقتصاد با ویژگی منابع محدود، هر گاه دولت عوامل تولید مانند سرمایه و نیروی انسانی را به خود اختصاص دهد، در واقع دسترسی بخش خصوصی را به این عوامل محدود می‌کند و جایگزین بخش خصوصی در اقتصاد می‌شود. (۵)

با این حال تأثیر مخارج دولتی بر متغیرهای کلان به شرایط بازار پول نیز وابسته است به طوری که سیاست پولی انقباضی یا انبساطی بانک مرکزی نیز در کنار بودجه دولت، عامل تأثیرگذاری بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به حساب می‌آید. بنابراین لازم است به اثرگذاری سیاست مالی و کانال‌های اثرگذاری آن بر متغیرهای پولی مانند نرخ بهره، نرخ ارز، تورم و حجم پول نیز توجه شود. (۳) با این حال، این گزارش بر ساز و کارهای اثرگذاری سیاست مالی بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از مسیر قوانین بودجه سالانه متمرکز است.

در نظریه‌های اقتصادی می‌توان دیدگاه‌های کلی زیر را درباره رابطه مخارج دولتی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی تبیین کرد.

۱. جانشیننی: اقتصاددانان کلاسیک معتقدند سرمایه‌گذاری دولتی اغلب توسط بنگاه‌های دولتی غیرکارا و با پرداخت یارانه‌های سنگین دولتی انجام می‌شود و فرصت تولید و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را

^۳ اثر جایگزینی، جایگزینی اجباری، جایگزینی جبری و نیز برون‌رانی، معادل‌های فارسی برای عبارت Crowding Out هستند.

محدود می‌کند. فعالیت‌های دولت، دسترسی بخش خصوصی به منابع کمیاب را محدود می‌کند و قیمت آنها را افزایش می‌دهد. این موضوع در صورتی که سرمایه‌گذاری دولت از طریق استقراض تأمین مالی شود، تشدید می‌شود و نرخ بهره و به دنبال آن، قیمت سرمایه را افزایش می‌دهد. بنابراین از دیدگاه کلاسیک‌ها، سرمایه‌گذاری دولتی رابطه جانشینی با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی دارد. همچنین پولیون نیز معتقدند گسترش مخارج دولت پس از یک دوره نسبتاً کوتاه، جایگزین اجباری مخارج بخش خصوصی می‌شود و اثر کلی آن، کاهش سرمایه‌گذاری بنگاه‌ها در زمینه ماشین‌آلات و تجهیزات است. (۷)

۲. مکمل: در بین کینزین‌ها این اعتقاد وجود دارد که مخارج دولتی برای توسعه بخش خصوصی مفید و مکملی برای آن است. در این دیدگاه، سرمایه‌گذاری دولت می‌تواند به سرمایه‌گذاری برای زیربنای، تحصیل، بهداشت، ساخت سد و غیره اختصاص پیدا کند. وجود زیربنای بهتر شامل جاده و راه‌آهن، هزینه نقل و انتقالات را کاهش می‌دهد و سبب تسهیل محیط کسب و کار و دسترسی آسان‌تر به بازار می‌شود. بهداشت بهتر و تحصیل بیشتر نیز کیفیت سرمایه انسانی را بهبود می‌دهد. (۷)

۳. دیدگاه ریکاردویی: بر اساس این دیدگاه مخارج دولتی و سرمایه‌گذاری خصوصی به طور کاملاً مستقل از یکدیگر رفتار می‌کنند و کسری‌های دولت، جایگزین مخارج بخش خصوصی نمی‌شود. (۸)

همچنین می‌توان شیوه اثرگذاری را وابسته به بخشی دانست که دولت در آن فعالیت می‌کند. هزینه‌های مختلف دولت، پیامدهای متفاوتی برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی دارد. اگر دولت در صنایع کوچکی که بخش خصوصی می‌تواند در آن سرمایه‌گذاری کند فعالیت داشته باشد، جانشین سرمایه‌گذاری بخش خصوصی خواهد شد. اما سرمایه‌گذاری در کالاهای عمومی، مکمل سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است. در مجموع می‌توان گفت از نظر تئوری، اجماعی بین تأثیر بودجه بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی وجود ندارد. (۸)

از طرف دیگر، ساز و کار اثرگذاری سیاست مالی دولت بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را می‌توان با توجه به تمایز اثرگذاری در کوتاه‌مدت و بلندمدت بررسی کرد. در این شیوه تحلیل گفته می‌شود آثار مثبت و منفی سیاست‌های مالی دولت بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، کوتاه‌مدت است یعنی در کوتاه‌مدت ممکن است یکی از دیدگاه‌های اصلی غالب باشد، اما در بلندمدت، تأثیر سیاست‌های مالی دولت بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی ناشی از برآیند آنهاست. (۳)

۴- بودجه و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران

پیش از این سه دیدگاه درباره اثرگذاری مخارج دولت بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی یعنی دیدگاه جانشینی، مکمل و دیدگاه ریکاردویی را که قائل به مستقل بودن مخارج دولتی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است را بررسی کردیم.

در این بخش، با مروری بر مطالعات تجربی انجام‌شده در ایران، رابطه سیاست مالی دولت با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را از مسیر بودجه بررسی می‌کنیم. پس از آن با تحلیل قوانین و عملکرد بودجه، رابطه بودجه و سرمایه‌گذاری خصوصی را تبیین می‌کنیم.

۱-۴- مروری بر مطالعات انجام‌شده در ایران

بررسی مطالعات صورت گرفته در ایران، برای دوره‌های مختلف و با استفاده از متغیرها و مدل‌های متفاوت، به صورتی است که در برخی مطالعات اثر جانشینی و در برخی دیگر، اثر مکمل مخارج دولت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی تأیید می‌شود.

مخارج دولت اعم از جاری و عمرانی آثار مختلفی را بر سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف اقتصادی داشته است. گاهی اوقات مخارج دولت عامل تحریک سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بوده و هر از چند گاهی نیز به عنوان مانعی بر سر راه آن عمل کرده است. نحوه تأثیرگذاری مخارج دولت بر سرمایه‌گذاری متأثر از عوامل مختلفی مانند نوع مخارج، وضعیت توسعه اقتصادی کشور، نحوه تأمین مالی مخارج و عوامل متعدد دیگری است. دولت برای تأمین مالی مخارج خود می‌تواند از راه‌های مختلفی مانند مالیات، استقراض پولی یا اوراق قرضه و مشارکت، درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی و ... استفاده کند. هر یک از این روش‌ها بر اساس نوع اثرگذاری که بر متغیرهای اقتصاد کلان دارند می‌توانند در نحوه تأثیر مخارج دولت بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی مؤثر واقع شوند. (۶)

شواهد تجربی درباره ایران نیز نشان‌دهنده نتایج متفاوتی درباره اثر سرمایه‌گذاری دولتی بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است. برخی از مطالعات مرتبط در این زمینه در جدول ۱ آمده است. به طور کلی نتایج مطالعات تجربی در خصوص رابطه جانشینی و مکمل و نیز رابطه کوتاه‌مدت و بلندمدت بودجه دولت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، در دوره‌ها و مطالعات مختلف برای ایران، متفاوت بوده است.

به نظر می‌رسد جایگزینی در شرایطی اتفاق می‌افتد که اقتصاد بر روی منحنی امکانات تولید عمل می‌کند که این شرایط متناظر با عملکرد کارآمد بازار است. چنین شرایطی کمتر در کشورهای در حال توسعه مانند ایران رخ می‌دهد. شناسایی نقش سرمایه‌گذاری دولتی در تحریک سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و رشد اقتصادی نیاز به بررسی دقیقی دارد تا مشخص شود سرمایه‌گذاری دولتی مکمل سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است و یا با کاهش فرصت‌های سرمایه‌گذاری سودآور، حجم فعالیت بخش خصوصی را محدود می‌کند و جایگزین سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌شود. با شفاف شدن این رابطه در بخش‌های مختلف، جهت‌گیری‌های دولت مشخص می‌شود و سیاست‌های ضروری در جهت گسترش فعالیت بخش خصوصی، به صورت مؤثرتری اتخاذ و پیاده می‌شود. (۷)

جدول ۱- برخی از مطالعات انجام‌شده درباره رابطه بودجه و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران

دوره مورد بررسی	نتایج	سال انتشار	نویسندگان	عنوان
۱۳۷۰ تا ۱۳۹۴	اثر جانشینی مخارج جاری و عمرانی دولت بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی	۱۳۹۷	منصور خلیلی عراقی حسن شریفی	تأثیر هزینه‌های دولت بر مصرف و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در قالب مدل VAR و FVAR
۱۳۶۹ تا ۱۳۹۲	رابطه مکمل هزینه‌های جاری و عمرانی دولت در بلندمدت در سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ماشین‌آلات اثر منفی هزینه‌های جاری و عمرانی دولت در بلندمدت در سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ماشین‌آلات	۱۳۹۶	روح‌اله بابکی مسعود همایونی‌فر محمد حسین مهدوی عادل مصطفی سلیمی‌فر	تأثیر هزینه‌های جاری و عمرانی دولت بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در دو بخش ماشین‌آلات و ساختمان در اقتصاد ایران (با رویکرد الگوی خود بازگشت برداری ساختاری)
۱۳۳۸ تا ۱۳۹۱	رابطه مکمل سرمایه‌گذاری دولتی و خصوصی	۱۳۹۴	یوسف محنت‌فر	بررسی اثر مخارج دولت بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران
۱۳۴۱ تا ۱۳۸۹	اثر منفی هزینه‌های مصرفی دولت بر سرمایه‌گذاری خصوصی	۱۳۹۲	ابوطالب کاظمی زهرا عربی	تأثیر هزینه‌های دولتی بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران
۱۳۳۸ تا ۱۳۸۶	وجود رابطه علیت از طرف افزایش هزینه‌های عمرانی دولت به سمت کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی	۱۳۹۱	نادر مهرگان اصغر سپهبان قره‌بابا	اثر کوتاه‌مدت و بلندمدت مخارج دولت و تورم بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران
۱۳۴۹ تا ۱۳۸۶	رابطه مکمل بین مخارج سرمایه‌ای دولت در بخش ماشین‌آلات با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و رابطه جانشینی در بخش ساختمان	۱۳۹۱	عزت‌اله عباسیان مهدی فردوسی وحید محمودی	آزمون اثرات جایگزینی و مکملی مخارج دولت در بخش ساختمان از منظر تأمین مالی
۱۳۵۰ تا ۱۳۸۷	تأیید اثر برون‌رانی مخارج جاری دولت بر سرمایه‌گذاری خصوصی رابطه مکمل مخارج عمرانی و سرمایه‌گذاری خصوصی	۱۳۹۰	محمود محمودزاده سمیه صادقی ثریا صادقی	اثر مخارج مالی بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران (آزمون فرضیه C.O.E)
۱۳۵۰ تا ۱۳۸۴	رابطه مکمل هزینه‌های عمرانی و رابطه جانشینی هزینه جاری با سرمایه‌گذاری خصوصی	۱۳۸۶	علیرضا کازرونی فلور ابقائی	بررسی تأثیر مخارج مصرفی و سرمایه‌ای دولت بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی
۱۳۵۰ تا ۱۳۸۴	اثر مثبت افزایش مخارج عمرانی و کاهش درآمدهای مالیاتی دولت بر سرمایه‌گذاری خصوصی	۱۳۸۶	علی قنبری مجید آقایی خوندابی محمد رضایی	بررسی آثار سیاست مالی بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران
۱۳۳۸ تا ۱۳۸۰	رابطه مثبت مخارج دولت و سرمایه‌گذاری خصوصی	۱۳۸۳	علیرضا اقبالی حمیدرضا حلافی ریحانه گسگری	بررسی رابطه میان مخارج دولتی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی
۱۳۴۲ تا ۱۳۷۷	عدم تأیید رابطه جانشینی در بلندمدت	۱۳۸۱	کامبیز هژبر کیانی مریم خدامردی	رابطه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و دولتی در ایران
۱۳۴۰ تا ۱۳۷۴	اثر مثبت بودجه عمرانی بر سرمایه‌گذاری خصوصی	۱۳۷۵	قهرمان عبدلی	تأثیر پذیری سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از بودجه دولت (بودجه عمرانی) در ایران

اثر جایگزینی هنگامی به وقوع می‌پیوندد که سرمایه‌گذاری دولتی وارد قلمرو فعالیت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی شود و در استفاده از منابع و نهاده‌های کمیاب مانند سیمان، فولاد و سایر مواد و مصالح مهم به علاوه، جیره‌بندی غیر قیمتی منابع واقعی و مالی، با این بخش رقابت کند. در این حالت، مخارج بسیار زیاد دولتی منجر به افزایش نرخ بهره و فشارهای تورمی ناشی از افزایش تقاضای منابع مالی تورم‌زا می‌شود که باعث کاهش سرمایه‌گذاری بلندمدت خواهد شد. (۷)

سرمایه‌گذاری دولتی در مواردی به عنوان مکمل برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی عمل کرده و باعث گسترش زیربنای شده و بستر فعالیت این بخش را آسان و هموار کرده است که البته این امر در کشورهای در حال توسعه به علت ضعف زیربنای موجود، قابل انتظار است و لازم است تا زمان حصول به شاخص‌های قابل قبول در این زمینه، بودجه سرمایه‌ای دولت روند افزایشی داشته باشد. (۷)

با اینکه سرمایه‌گذاری دولت در کشورهای در حال توسعه بیشتر بر ساخت زیر بناها و سرمایه‌گذاری‌های پایه متمرکز است و این امر باعث افزایش بازدهی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و در نتیجه تشویق آن است. اما مصرف دولتی دارای اثر منفی بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است. از آنجا که مخارج مصرفی دولت در ایران بیشتر از محل درآمدهای نفتی تأمین مالی می‌شود، از طرفی سبب تحریک تقاضا و رشد تورم‌شده و از طرف دیگر به واسطه افزایش استقراض دولت از بانک مرکزی، باعث انبساط پایه پولی شده و در نهایت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را محدود می‌کند. (۷)

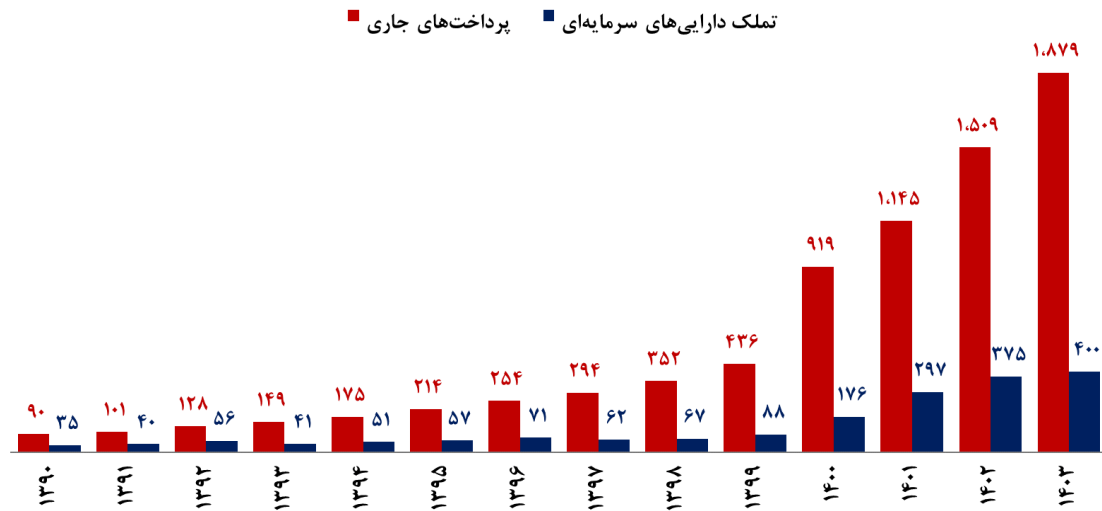
در ایران به دلیل اینکه بخش عمده‌ای از فعالیت‌های اقتصادی در اختیار بخش دولتی است، شاهد ناکارایی زیادی در بسیاری از بخش‌های اقتصادی کشور هستیم. هر چند که طی سال‌های اخیر، با توجه بیشتر به اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر گسترش فعالیت‌های خصوصی زمینه گسترش فعالیت‌های بخش خصوصی در اقتصاد شده است ولی به دلیل وجود مشکلات دیگر سرمایه‌گذاران خصوصی هنوز آن چنان که باید وارد عرصه اقتصاد نشده‌اند. از جمله این عوامل می‌توان به بالا بودن هزینه عوامل تولید و وجود ریسک بالا در بسیاری از فعالیت‌ها اشاره کرد. بنابراین دولت بایستی برای تشویق سرمایه‌گذاران خصوصی با حمایت از این بخش، زمینه‌های رشد و توسعه اقتصادی کشور را فراهم کند. (۹)

۱-۴- بررسی قوانین بودجه

بررسی آمارهای مربوط به قوانین بودجه دولت در نمودار ۳ نشان می‌دهد هزینه‌های جاری یا پرداخت‌های جاری مصوب در همه سال‌های مورد بررسی از ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱ حداقل بیش از ۲ برابر هزینه دولت برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا هزینه‌های عمرانی بوده است. بنابراین می‌توان گفت قانون‌گذار در تصویب بودجه، هزینه‌های جاری را در مقایسه با هزینه‌های عمرانی در اولویت قرار داده است.

هزینه‌های جاری مصوب در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ حدود ۱،۵۰۹ هزار میلیارد تومان و در سال ۱۴۰۳ در حدود ۱،۸۷۹ هزار میلیارد تومان بوده است. همچنین هزینه‌ها عمرانی یا تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ تقریباً ۳۷۵ هزار میلیارد تومان و در سال ۱۴۰۳ برابر با ۴۰۰ هزار میلیارد تومان بوده است.

نمودار ۱- مقایسه پرداخت های جاری و تملک دارایی های سرمایه ای تصویب شده در بودجه های سالانه (هزار میلیارد تومان)

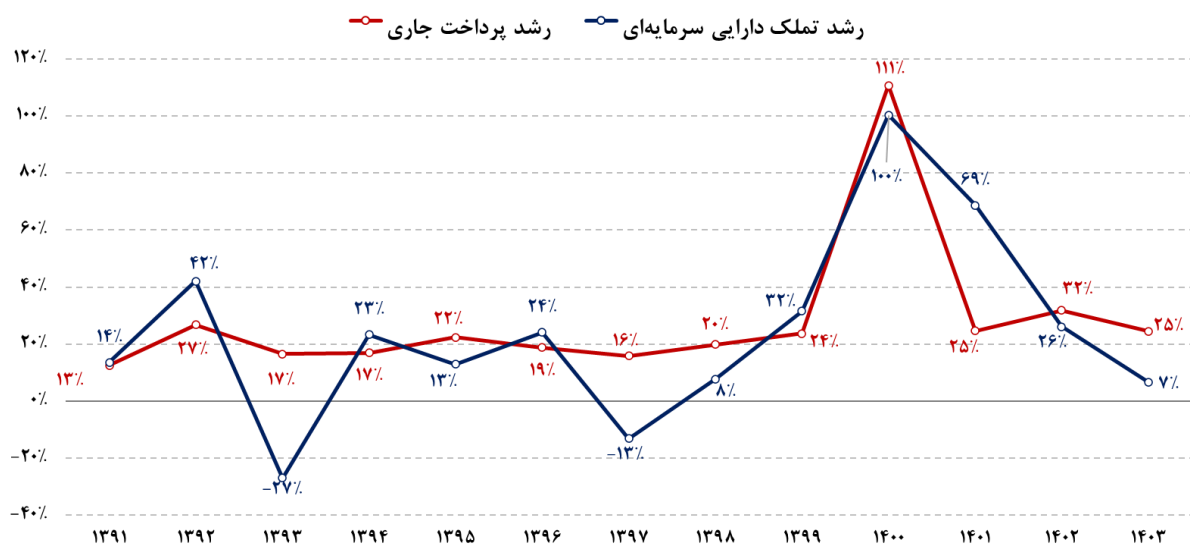


منبع: قوانین بودجه سالانه و بانک مرکزی

علاوه بر این، تغییرات سالانه قوانین بودجه در هزینه های جاری و عمرانی در نمودار ۲ نشان دهنده بی ثباتی در خصوص هزینه های عمرانی است به طوری که در برخی از سال ها، بودجه عمرانی کمتری نسبت به سال قبل، پیشنهاد شده و به تصویب رسیده است.

هزینه های جاری مصوب در قانون بودجه سال ۱۴۰۳، رشد ۲۵ درصدی را در مقایسه با قانون ۱۴۰۲ نشان می دهد. همچنین رشد هزینه های عمرانی مصوب در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ در مقایسه با ۱۴۰۲، حدود ۷ درصد بوده است.

نمودار ۲- مقایسه رشد پرداخت های جاری و تملک دارایی های سرمایه ای تصویب شده در بودجه های سالانه



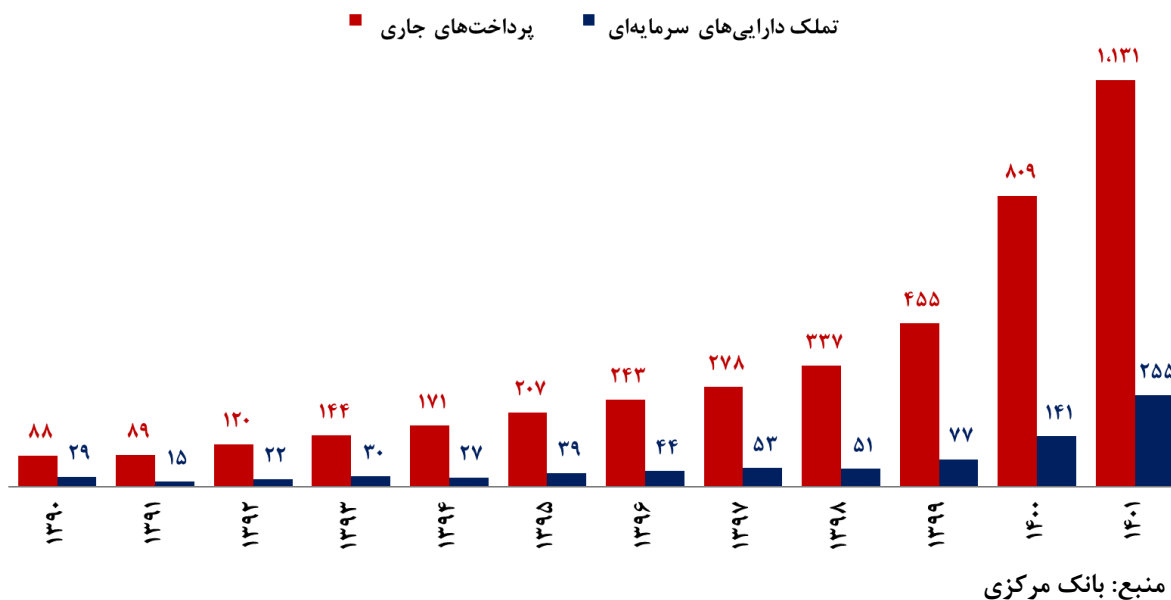
منبع: محاسبات انجام شده

۲-۴- بررسی عملکرد بودجه

بررسی آمارهای مربوط به عملکرد بودجه دولت در نمودار ۳ نشان می‌دهد هزینه‌های جاری یا پرداخت‌های جاری در همه سال‌های مورد بررسی از ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱ حداقل سه برابر هزینه دولت برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا هزینه‌های عمرانی بوده است. بنابراین می‌توان گفت در بودجه، هزینه‌های جاری در مقایسه با هزینه‌های عمرانی اهمیت بیشتری داشته‌اند و بخش عمده هزینه‌های دولت به هزینه‌های جاری تخصیص پیدا کرده است.

هزینه‌های جاری مصوب در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ حدود ۱،۵۰۹ هزار میلیارد تومان و در سال ۱۴۰۳ در حدود ۱،۸۷۹ هزار میلیارد تومان بوده است. همچنین هزینه‌ها عمرانی یا مصوب در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ تقریباً ۳۷۵ هزار میلیارد تومان و در سال ۱۴۰۳ برابر با ۴۰۰ هزار میلیارد تومان بوده است.

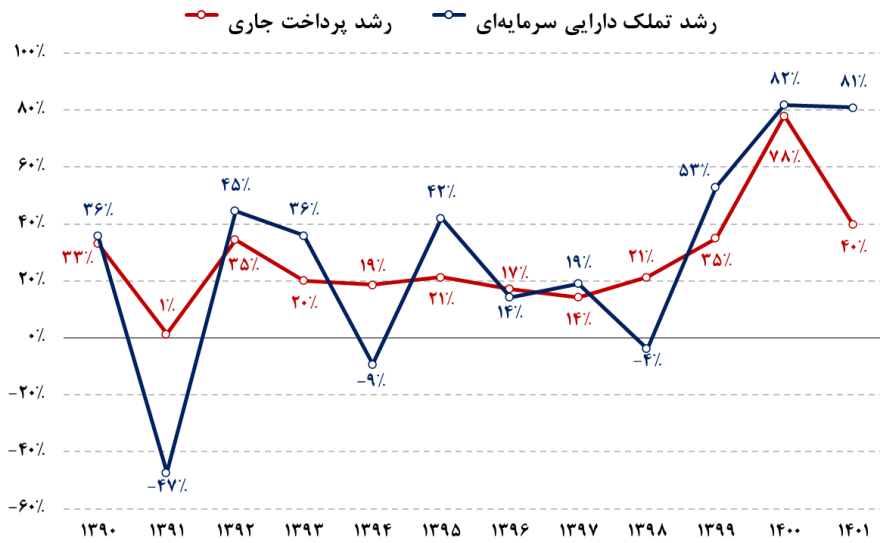
نمودار ۳- مقایسه پرداخت‌های جاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای محقق شده در بودجه‌های سالانه (هزار میلیارد تومان)



علاوه بر این، تغییرات سالانه عملکرد دولت در هزینه‌های جاری و عمرانی در نمودار ۴ نشان‌دهنده نوعی بی‌ثباتی در خصوص هزینه‌های عمرانی است.

در برخی از سال‌های مورد بررسی، عملکرد هزینه‌های عمرانی نسبت به سال قبل، دچار عقب‌ماندگی شده و رشد منفی را نشان می‌دهد و در برخی از سال‌ها، نیز این رقم مثبت بوده است. این در حالی است که رشد عملکرد هزینه‌های جاری، روند هموارتری داشته است.

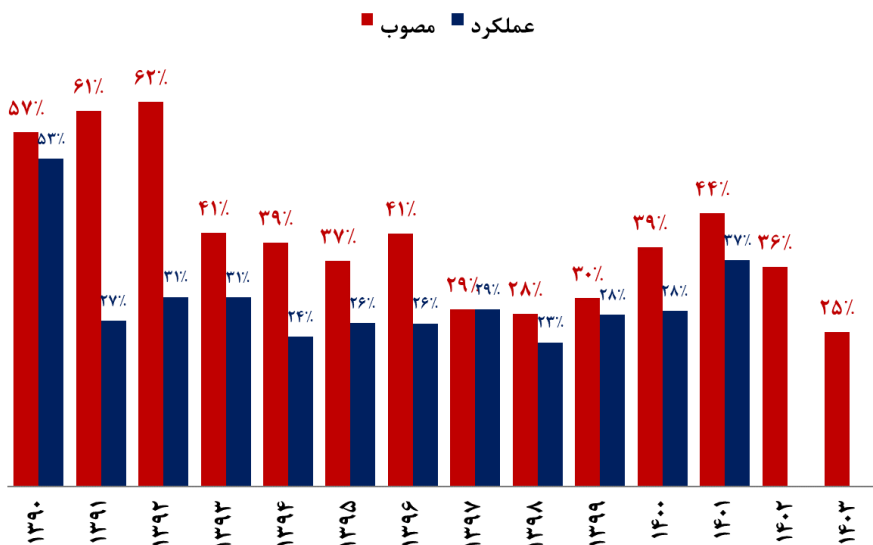
نمودار ۴- مقایسه رشد پرداخت‌های جاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای محقق شده در بودجه‌های سالانه



منبع: محاسبات انجام شده

نسبت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به درآمدهای جاری، نسبتی است که می‌تواند نشان دهد دولت چه میزان از درآمدهای جاری خود را صرف هزینه‌های عمرانی کرده است. بر اساس نمودار ۵، تقریباً در همه سال‌های مورد بررسی، این شاخص در عملکرد از مقادیر مصوب در بودجه، کمتر بوده است. به این معنا که قانون‌گذار در هنگام تصویب قانون، پیش‌بینی می‌کرده است مقادیر بیشتری از درآمد خود را به هزینه‌های عمرانی اختصاص بدهد اما در عمل، مقادیری کمتر از پیش‌بینی در بودجه را تخصیص داده است.

نمودار ۵- مقایسه نسبت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به درآمدهای جاری در قوانین بودجه و عملکرد بودجه



منبع: محاسبات انجام شده بر اساس اطلاعات بانک مرکزی، قوانین بودجه سالانه و دیوان محاسبات کشور

۵- سرمایه‌گذاری خصوصی و عملکرد بخش واقعی اقتصاد

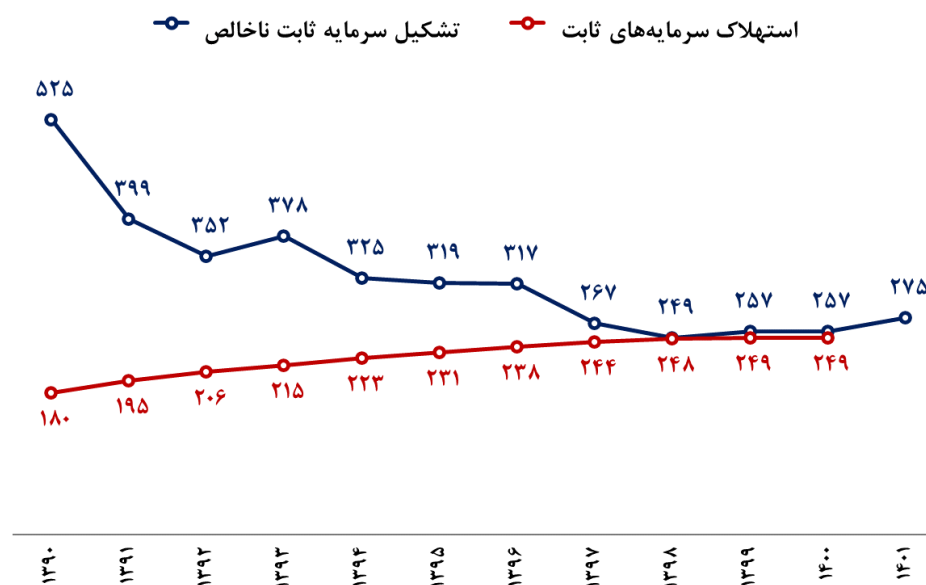
علاوه بر عملکرد کل بودجه، می‌توان عملکرد کل اقتصاد را نیز در زمینه سرمایه و سرمایه‌گذاری مورد بررسی قرار داد. یکی از متغیرهای مهم در این زمینه، تشکیل سرمایه است.

تشکیل سرمایه ثابت ناخالص، از یک تفاضل به دست می‌آید. ابتدا مجموع هزینه خریداری کالاهای سرمایه‌ای توسط بخش خصوصی، تولیدکنندگان خدمات دولتی و تولیدکنندگان خدمات خصوصی غیر انتفاعی در خدمت خانوارها محاسبه می‌شود. کالاهای سرمایه‌ای، کالاهای نهایی و بادوامی هستند که در تولید کالاها و خدمات جدید به کار برده می‌شوند و عمر اقتصادی و مورد انتظار آنها بیش از یک سال است. سپس خالص فروش کالاهای سرمایه‌ای دست دوم و قراضه در طول یک دوره حسابداری معمولاً یک ساله از آن کسر می‌شود.

یکی دیگر از متغیرهای مهم در این زمینه، استهلاک است. استهلاک سرمایه برآوردی از کهنگی، فرسودگی، تخریب و به‌طور کلی کاهش ارزش سرمایه فیزیکی در طول یک سال مالی را نشان می‌دهد.

معمولاً تشکیل سرمایه ثابت و استهلاک در کنار یکدیگر تحلیل می‌شوند چرا که تشکیل سرمایه باید به گونه‌ای باشد که دست کم استهلاک را جبران کند. این در حالی است که بر اساس نمودار ۶ آمارها نشان می‌دهند تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در مسیر نزولی و استهلاک سرمایه در مسیر صعودی قرار گرفته‌اند تا جایی که از سال ۱۳۹۸ به بعد، تقریباً با یکدیگر برابر شده‌اند و این روند نگران‌کننده‌ای است که می‌تواند به تهدیدی برای تولید تبدیل شود.

نمودار ۶- مقایسه تشکیل سرمایه ثابت ناخالص و استهلاک به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵ (هزار میلیارد تومان)



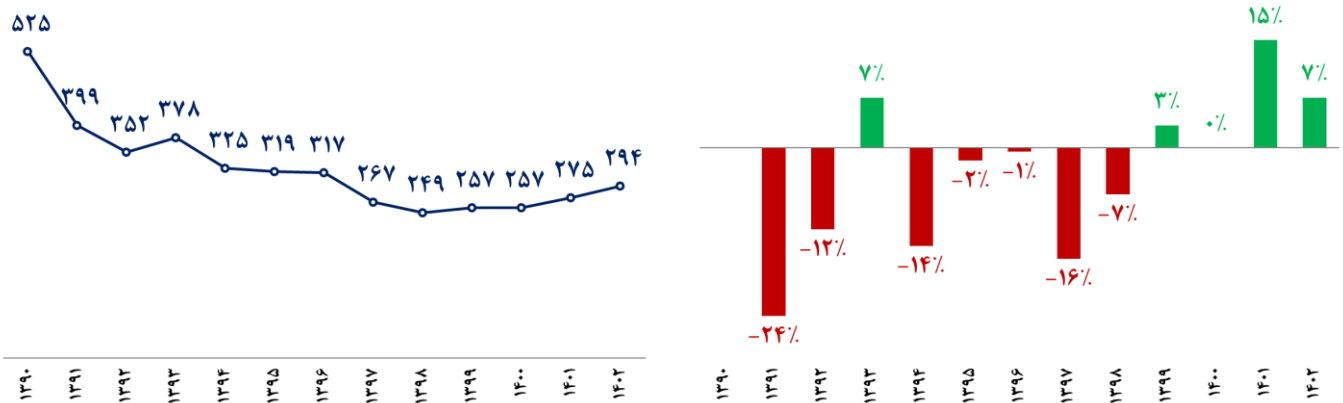
منبع: بانک مرکزی

روند کاهنده تشکیل سرمایه ثابت و روند صعودی استهلاک سرمایه ثابت، موضوع نگران کننده ای است که می تواند تولید و رشد اقتصادی را تحت تأثیر منفی قرار دهد.
رشد تشکیل سرمایه ثابت نیز در دوره مورد بررسی دچار افت و خیز بوده است. بر اساس نمودار ۷ در یک دوره ۱۲ ساله، رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص فقط در چهار سال مثبت بوده و به طور متوسط سالانه ۵ درصد افت تجربه کرده است.

نمودار ۷- تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت های ثابت سال ۱۳۹۵ و رشد سالانه آن

تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت های ثابت سال ۱۳۹۵ (هزار میلیارد تومان)

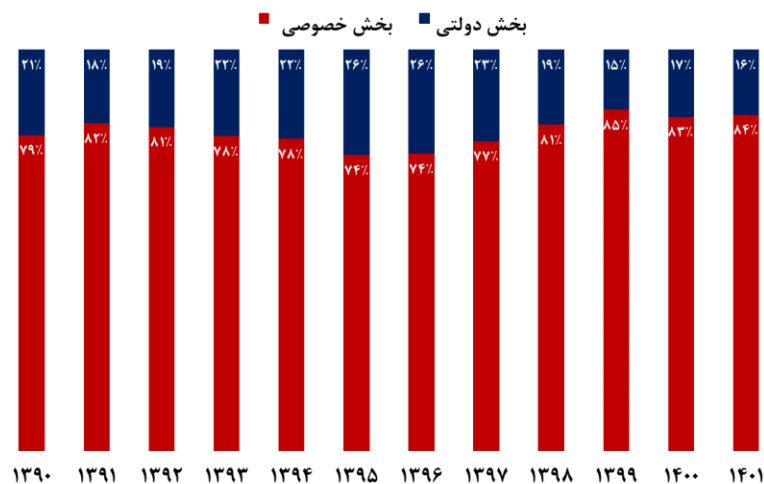
رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت های ثابت سال ۱۳۹۵ نسبت به سال قبل (درصد)



منبع: بانک مرکزی و محاسبات انجام شده

موضوع دیگری که در تشکیل سرمایه اهمیت دارد، سهم بخش دولتی و خصوصی است. به طور کلی در دوره مورد بررسی، سهم بخش خصوصی بیش از بخش دولتی بوده است. به طور میانگین می توان گفت تقریباً ۲۰ درصد از تشکیل سرمایه هر سال توسط بخش دولتی و ۸۰ درصد توسط بخش دولتی انجام می گیرد.

نمودار ۸- مقایسه تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به تفکیک بخش دولتی و خصوصی به قیمت های ثابت سال ۱۳۹۵

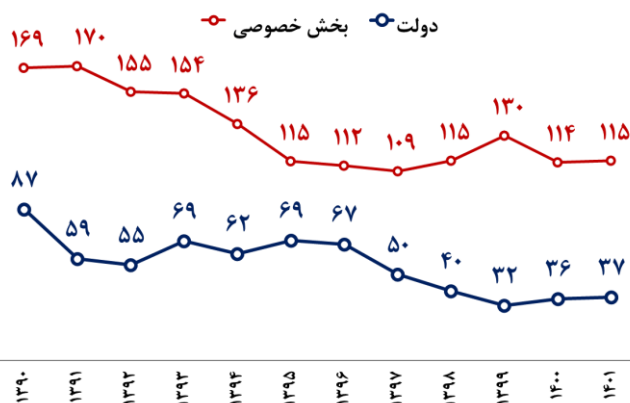


منبع: محاسبات انجام شده بر اساس اطلاعات بانک مرکزی

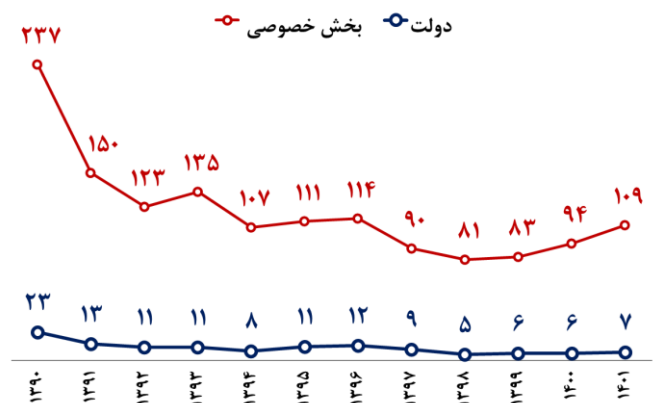
از طرف دیگر، می‌توان تشکیل سرمایه دولت و بخش خصوصی را در دو بخش ساختمان و ماشین‌آلات مورد مقایسه قرار داد. نکته قابل توجه در مقایسه این دو بخش اقتصاد این است که دولت در تشکیل سرمایه بخش ساختمان سهم بیشتری در مقایسه با بخش ماشین‌آلات دارد.

نمودار ۹- مقایسه تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵ در ماشین‌آلات و ساختمان به تفکیک دولت و بخش خصوصی

تشکیل سرمایه در ساختمان (هزار میلیارد تومان)



تشکیل سرمایه در ماشین‌آلات (هزار میلیارد تومان)



منبع: بانک مرکزی

با این مقایسه چند نکته روشن می‌شود:

۱. تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در کشور، بیشتر متأثر از تشکیل سرمایه بخش خصوصی در ماشین‌آلات است.

۲. تشکیل سرمایه بخش خصوصی و دولت در ماشین‌آلات از روند مشابهی پیروی می‌کند؛ در سال‌هایی که تشکیل سرمایه دولتی نسبت به سال قبل افزایش داشته است، شاهد تغییر مشابهی در بخش دولتی هستیم.

۳. تشکیل سرمایه بخش خصوصی و دولت در ساختمان خلاف جهت یکدیگر حرکت می‌کند؛ در سال‌هایی که تشکیل سرمایه دولتی نسبت به سال قبل افزایش داشته، تشکیل سرمایه بخش دولتی کاهش یافته است.

۴. تشدید تحریم‌های اقتصادی با وقفه، روند تشکیل سرمایه را نزولی کرده است.

در مجموع به نظر می‌رسد در بخش ساختمان، اثر جانشینی بین دولت و بخش خصوصی وجود داشته باشد و در مقابل در ماشین‌آلات، بخش دولتی مکمل بخش خصوصی است.

۶- جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها

نظریه‌های اقتصادی متغیرهای مؤثر بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را تولید پیش‌بینی‌شده، سود، هزینه سرمایه و عایدی انتظاری و همچنین هزینه جایگزینی معرفی می‌کنند. با این حال به نظر می‌رسد شکل اولیه این نظریه‌ها و عوامل مؤثر معرفی‌شده در آنها برای شناسایی عوامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه کافی نیستند. مهم‌ترین عوامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه را می‌توان «دولت»، «منابع مالی» و «سرمایه‌گذاری خارجی» دانست.

دولت از دو مسیر «قوانین و مقررات» و «سیاست‌های پولی و مالی» بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی تأثیر می‌گذارد. یکی از مهم‌ترین قوانین دولتی مؤثر بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، قوانین بودجه سالانه است. در بخش مالی، هزینه‌های دولت عمده‌ترین عامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است. سیاست‌های مالی دولت با «ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی»، «تقاضا برای کالاها و خدمات بخش خصوصی»، «عرضه سرمایه انسانی» و «امنیت» بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه، تأثیر می‌گذارد. در بازتعریف نقش بخش عمومی پذیرفته شد که دولت می‌بایست منابع خود را در جایی به کار گیرد که حامی و مکمل فعالیت‌های بخش خصوصی باشد.

رابطه مخارج دولتی با سرمایه‌گذاری بخش خصوصی دارای طیفی است که یک سوی آن اثر حمایتی و سوی دیگر آن اثر جایگزینی قرار دارد. مخارج دولت می‌تواند با کاهش هزینه تولید بخش خصوصی، به گونه‌ای عمل کند که با حمایت از بخش خصوصی به گسترش آن کمک کند. در سمت دیگر این طیف، اثر جایگزینی مطرح می‌شود. به این معنا که در یک اقتصاد با ویژگی منابع محدود، هر گاه دولت عوامل تولید مانند سرمایه و نیروی انسانی را به خود اختصاص دهد، در واقع دسترسی بخش خصوصی را به این عوامل محدود می‌کند و جایگزین بخش خصوصی در اقتصاد می‌شود.

در ایران، تغییرات هزینه‌های عمرانی دولت در مسیر همواری قرار ندارد. از طرف دیگر، تشکیل سرمایه ثابت در حال افت و استهلاک سرمایه در حال صعود است. علاوه بر این، تشکیل سرمایه ثابت در ایران بیشتر متأثر از تشکیل سرمایه ثابت بخش خصوصی در ماشین‌آلات است که به‌طور همزمان با تشکیل سرمایه دولت در این بخش افزایش می‌یابد.

بر این اساس می‌توان توصیه کرد:

۱. دولت با ایفای نقش مکمل برای بخش خصوصی در زمینه سرمایه‌گذاری بخش ماشین‌آلات، مشوق افزایش تشکیل سرمایه در این زمینه باشد.
۲. در تصویب بودجه، هزینه‌های عمرانی واقع‌بینانه در نظر گرفته شوند و در اجرا، موانع عدم تحقیق مقادیر مصوب، شناسایی و رفع شود.
۳. به موانع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی توجه و برای رفع آنها اقدام شود. از جمله این موانع در سال‌های اخیر می‌توان به کاهش سرمایه در گردش و چالش‌های دسترسی بخش خصوصی به منابع بانکی، عدم حمایت دولت و همچنین تحریم‌های خارجی اشاره کرد.

منابع

۱. تاثیر هزینه های دولت بر مصرف و سرمایه گذاری بخش خصوصی در قالب مدل VAR و FAVAR خلیلی عراقی، منصور و شریفی، حسن. ۲، تهران: مدلسازی اقتصادی، ۱۳۹۷، ۱۲.
۲. بررسی آثار سیاست مالی بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران. قنبری، علی، آقایایی خوندابی، مجید و رضایی، محمد. ۱۰۵، تهران: برنامه و بودجه، ۱۳۸۶.
۳. تأثیرپذیری سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از بودجه دولت (بودجه عمرانی) در ایران. عبدلی، قهرمان. ۵ و ۶، تهران: فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، ۱۳۸۰، ۶.
۴. رابطه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و دولتی در ایران. هژبر کیانی، کامبیز و خدامردی، مریم. ۱۰، تهران: پژوهش‌های اقتصادی ایران، ۱۳۸۱، ۴.
۵. بررسی رابطه میان مخارج دولتی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی (مطالعه موردی ایران). اقبالی، علیرضا، حلاقی، حمیدرضا و گسگری، ریحانه. ۱۲، تهران: پژوهشنامه اقتصادی، ۱۳۸۳، ۴.
۶. آزمون اثرات جایگزینی و مکملی مخارج دولت در بخش ساختمان از منظر تامین مالی. عباسیان، عزت‌اله، فردوسی، مهدی و محمودی، وحید. ۶۲، تهران: پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، ۱۳۹۱، ۲۰.
۷. بررسی اثر مخارج دولت بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران. محنت‌فر، یوسف. ۱، تهران: نظریه‌های کاربردی اقتصاد (پژوهش‌های اقتصادی کاربردی سابق)، ۱۳۹۴، ۲.
۸. تأثیر هزینه‌های جاری و عمرانی دولت بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در دو بخش ماشین‌آلات و ساختمان در اقتصاد ایران (با رویکرد الگوی خود بازگشت برداری ساختاری). بابکی، روح‌اله، و غیره. ۳، اهواز: اقتصاد مقداری (بررسی‌های اقتصادی سابق)، ۱۳۹۶، ۱۴.
۹. تأثیر هزینه‌های دولتی بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران طی دوره ۱۳۴۱-۱۹. کاظمی، ابوطالب و عربی، زهرا. ۹، تهران: مطالعات اقتصادی کاربردی ایران، ۱۳۹۳، ۳.
۱۰. دفتر مطالعات بخش عمومی. راهبرد اصلاح بودجه‌ریزی و محورهای تحولی پیشنهادی در آستانه تقدیم لایحه بودجه ۱۴۰۲. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱. ۱۸۵۷۱.
۱۱. اثر غیر خطی بدهی‌های دولت بر سرمایه‌گذاری خصوصی با استفاده از الگوی رگرسیون انتقال ملایم (STR) در اقتصاد ایران. باقری‌مهر، شعله، و غیره. ۴، تهران: اقتصاد و تجارت نوین، ۱۴۰۰، ۱۶. JNET.2022.36634.1736/۱۰.۳۰۴۶۵
۱۲. بررسی تأثیر کسری بودجه و مالیات تورمی بر اجزای طرف تقاضا در ایران. حاج‌امینی، مهدی، و غیره. ۴، تهران: فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)، ۱۳۹۵، ۱۶.
۱۳. بررسی اثر کسری بودجه دولت بر مصرف و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در ایران. موسوی جهرمی، یگانه و زایر، آیت. ۳، تهران: فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، ۱۳۸۷، ۸.