

# راهکارهای اصلاح بخش عمومی در ایران (تشکیلات، مالیه عمومی، برنامه، بودجه و نظارت)

بیژن بیدآباد<sup>۱</sup>

## چکیده

دولت وظیفه فراهم آوردن نظم و امنیت و توسعه و ثبات کشور را به عهده دارد. از سوی دیگر ناهماهنگی قوانین در زمینه‌های مختلف اقتصاد بخش عمومی موجب خسارات‌ها و ناکارآمدی‌های متنوع در اقتصاد کشور می‌گردد که به معنی هدر رفتن منابع و زمان است. انجام اصلاحات و حرکت دولت در جهت اصلاح شرایط می‌تواند افزایش بهره‌وری و بهبود وضعیت رفاه جامعه را به همراه آورد.

مباحث مطروحه در این مقاله خلاصه‌ای از راهکارهای اجرائی مختلف را برای بخش عمومی مطرح می‌نماید. در این راستا عناوین کلی سیاست‌های اجرائی در زمینه، تشکیلات، درآمد و هزینه دولت و برنامه و بودجه و نظارت بر بخش دولتی اراده می‌شوند که لازم است در ارتباط با هر کدام از آنها دستورالعملی تدوین نمود تا از لحاظ عملیاتی قابلیت اجرا بیابند

کلیدواژه‌ها: مالیه عمومی، مالیات، هزینه دولت، برنامه، بودجه، تشکیلات دولت، نظارت

## مقدمه

در طول زمان نقش مدیریت اقتصادی جامعه و حفظ شرایط اجتماعی و ارزشهای انسانی و فرهنگی پررنگ‌تر گردید و نتیجتاً وظایف دولت‌ها افزایش و بار مالی این مدیریت نیز افزون گشت. مداخله دولت در مسائل اقتصادی منجر به جهت دادن و تخصیص منابع در همه سطوح اقتصاد شده و توزیع درآمد و هنجارهای رفتاری جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. اگر تعامل افراد صرفاً متکی بر نظام قیمتها باشد اقتصاد خود تصمیم می‌گیرد که چه کالایی و به چه مقدار تولید، عرضه و نهایتاً مصرف شود. ولی وقتی دولت در تعاملات اقتصادی افراد وارد می‌شود در فرآیندی سیاسی - اداری، تصمیم می‌گیرد تا در چه زمینه‌هایی دخالت کند و چه مخارجی را متحمل شود و برای تأمین این مخارج چگونه منابع مالی مورد نیاز خود را تأمین نماید. تعیین قلمرو فعالیت دولت، به اعتقادات و فلسفه سیاسی جامعه و حکومت برمی‌گردد و به دلیل آثار متفاوت رفتار افراد و دولت بر اقتصاد و وجوه مختلف اجتماع، تلفیقی از آن دو همواره در همه جوامع مشاهده می‌شود. در نظام‌های مختلف حقوقی، دولت با ویژگی‌های متنوعی تعریف می‌شود و در واقع ارزشهای مورد قبول جامعه و جهان‌بینی سیاسی جامعه است که وظایف دولت‌ها را مشخص می‌کند. اقداماتی که برای دولت‌ها متصور است از جمله موارد وظایف تشریحی و تقنینی، قضایی و تنبیهی و تأدیبی، وظایف تأمین و حمایتی، نظامی و دفاعی،

<sup>1</sup> - Web: <http://www.bidabad.com> , Mail: [bijan@bidabad.com](mailto:bijan@bidabad.com) , [bidabad@yahoo.com](mailto:bidabad@yahoo.com)

مالی و اقتصادی، مدیریتی و اجرایی، آموزشی و تربیتی و خدماتی و توسعه‌ای می‌باشد.

وظایف مطرح برای دولت‌ها<sup>۲</sup> نظیر نیاز جامعه به دفاع در برابر تجاوز بیگانگان، حمایت از آحاد جامعه در برابر یکدیگر، تنظیم و حفظ حقوق مالکیت، اعمال مفاد قراردادهای، زیربنای اقتصاد، خدمات عمومی، ایجاد فضای اعتماد متقابل برای افراد جامعه و حفظ ثبات سیاسی و اقتصادی، تخصیص منابع، توزیع درآمد و ثروت، تثبیت اقتصادی، تدارک خدمات اساسی، تشویق‌ها و کنترل بخشهای خاص اقتصاد، اعمال سیاست اجتماعی در برابر خدمات اجتماعی و تشویق توسعه، رشد و رفاه اقتصادی، توازن در ترازپرداخت‌ها و عدالت اقتصادی و اجتماعی هدف‌های اعمال سیاست‌های مالی دولت می‌توانند باشند. لذا مباحثی<sup>۳</sup> چون درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی، هزینه‌های عمومی اعم از جاری و عمرانی و کسری بودجه و نحوه تأمین آن از طریق بودجه‌ریزی دولتی و برنامه‌ریزی و اعمال سیاست‌گذاری مالی و نظارت و پایش بر اجرای آنان و همچنین تشکیلات دولت در صدر مباحث اقتصاد بخش عمومی قرار می‌گیرند. در این مقاله با توجه به شرایط خاص ایران در این برهه از زمان سرفصل‌های کلی سیاست‌های اصلاحی پیشنهاد می‌شود که هر کدام با توجه به معضلات جاری کشور طرح گردیده‌اند و می‌تواند دستور کار دولت قرار گیرد.

### سرفصل‌های کلی سیاست‌های اصلاحی پیشنهادی

سیاست‌های اصلاحی زیر عملاً سرفصل‌های سیاست‌گذاری در زمینه اصلاح بخش عمومی می‌باشند<sup>۴</sup> و هر کدام نیاز به جزئیات تفصیلی بیشتری دارند که در مرحله بعد می‌توان به آنها پرداخت. پذیرش سرفصل‌های زیر در ابتدا با مخالفت ذینفعان دولتی و با استدلال‌های متنوع برای گریز از آنها همراه خواهد بود که امری طبیعی است، زیرا همه پرسنل دولت و بخش شبه دولتی به نوعی از منافع موجود ارتزاق می‌کنند. لذا روش اعمال سیاست‌های پیشنهادی خود نیازمند سیاست جداگانه و خاصی در زمینه اداره و مدیریت اجرای سیاست‌های اصلاحی است که مستلزم هم‌اقتدار سیاسی و هم‌تدبیر سیاست‌گذاری می‌باشد.

### تشکیلات دولت

- ۱- ساختار اداری تشکیلات دولت باید بازبینی گردد و حوزه و حدود اختیارات و مأموریت‌های نهادها و دستگاه‌های دولتی و شبه دولتی بررسی و دستگاه‌ها و نهادهای موازی ادغام یا حذف شوند.
- ۲- اجرای مقررات خصوصی‌سازی موثر و کاهش اندازه دولت در حدود نیازهای جامعه. در این راستا تدوین و اجرای برنامه‌های اصلاح نظام کلان و سازمان دولت و بخش دولتی و شبه دولتی و همچنین تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای موثر در جهت کوچک کردن دولت و افزایش حیطه عمل بخش خصوصی ضروری است.
- ۳- تدوین و اجرای برنامه‌های اصلاح نظام مالی دولت و بخش دولتی.
- ۴- قوانین الزام دولت به رعایت شفافیت، افشای اطلاعات و حکمرانی دولتی در ارتباط با دستگاه‌ها و همچنین

<sup>۲</sup> Richard Abel Musgrave, Peggy B. Musgrave, (1976), Public Finance in Theory and Practice, McGraw-Hill.

<sup>۳</sup>- بیدآباد، بیژن (۱۳۹۲)، پیشنهاد اصول کلی کنوانسیون بین‌المللی مالی عمومی مبتنی بر دیدگاه حکمت در عرفان و تصوف اسلامی. <http://www.bidabad.com/doc/public-finance-convention-fa.pdf>

<sup>۴</sup>- بیدآباد، بیژن، (۱۳۹۱)، ایثار حاکمیت و احیای حکومت، بسته سیاستی راهکارهای اجرایی، تهران. <http://www.bidabad.com/doc/ithare-hakemiyat.pdf>

- مدیران و پرسنل دولتی وضع گردد.
- ۵- مدیری که مالیات نپردازد اعتقادعملی به فعالیت دولت ندارد. لذا بکارگیری مدیران در سمت‌های دولتی باید پس از اخذ مفاصا حساب مالیاتی آنان باشد. ابقا و ادامه کار مدیران در ابتدای هر سال منوط به ارائه مفاصا حساب سال قبل است.
  - ۶- نظام آماری کشور باید بازبینی و نقاط ضعف آن رفع گردد. آمارهای صحیح باید در اسرع وقت تولید، منتشر و به عموم عرضه شود. محرمانه نمودن اطلاعات و آمار یا تأخیر در انتشار آن زیان‌های متعدد و متنوعی به جامعه و دولت وارد می‌آورد.
  - ۷- احیاء مجدد و تقویت سازمان برنامه و بودجه.
  - ۸- حیطة وظایف و حدود اختیارات دولت باید در منطبق بر چارچوب ارائه شده در قانون اساسی باشد. تفاسیر اصول قانون اساسی باید کاملاً شفاف، نامتناقض و مدون شود. در این راستا تدوین قوانین لازم برای جلوگیری از همپوشانی حقوق دولت و بخش دولتی با حقوق مالکیت اشخاص ضروری است.
  - ۹- موارد مصادره اموال مشروع و مال احتکار شده جز استثنائات قانونی و شرعی ممنوع و دولت باید اموال مصادره شده را به صاحبان آنان برگرداند یا معادل ارزش آنان رفع اضرار نماید.
  - ۱۰- فعالیت هر نهاد و دستگاه اجرایی باید از پیش روشن و مشخص شود و نهادها یا دستگاه‌ها نباید در انجام هر فعالیتی مبسوط‌الید باشند و حیطة وظایف و حدود اختیارات و مأموریت‌های آنان باید از قبل معین، مدون و به پرسنل دولتی ابلاغ شود.
  - ۱۱- کلیه تمهیدات سخت افزاری و نرم افزاری برای ایجاد دولت الکترونیک در همه زمینه‌های فعالیت دولتی فراهم گردد.
  - ۱۲- قوانین استخدام کشوری بر مبنای شایسته‌گزینی و شایسته‌سالاری اصلاح شود. در این راستا تفاوت جنسیت و عقاید سیاسی و مذهبی نباید مبنای گزینش در استخدام شود.
  - ۱۳- برخورد قانونی با افراد چندشغله دولتی.
  - ۱۴- تدوین، تصویب و اجرای قانون تشدید مجازات پرسنل دولتی متخلف و برخورد قانونی با دست‌های ناپاک در بخش دولتی و اعمال سیاست‌های مقابله با کارشکنی و رشوه و اعمال مجازات و برکناری متخلفین دولتی.
  - ۱۵- دولت باید در برخورد با نهادهای مالی هیچ امتیازی را برای افراد و گروه‌های خاص قائل نشود.
  - ۱۶- اصلاح نظام بیمه بازنشستگی بر اساس شیوه بانکداری راستین.<sup>۵</sup>
  - ۱۷- کاهش سهم حق بیمه کارفرما در نظام تأمین اجتماعی.
  - ۱۸- برقراری نظام بازنشستگی دوم و اجازه بکارگیری مجدد بازنشستگان در بخش دولتی.

---

۵- بیدآباد، بیژن، (۱۳۹۱)، طرح تفصیلی تأمین شخصی راستین (RPS)، زیرسیستم بانکداری مشارکت در سود و زیان راستین (PLS). اداره تحقیقات و برنامه‌ریزی، بانک ملی ایران. <http://www.bidabad.com/doc/detailed-rps.pdf>

بیدآباد، بیژن، (۱۳۹۱)، تأمین شخصی راستین (RPS). <http://www.bidabad.com/doc/rps-paper-fa.pdf>

## درآمد دولت

- ۱۹- درآمد دستگاه یا نهاد دولتی نباید برای همان دستگاه یا نهاد باشد و به هزینه‌اش تخصیص داده شود. کلیه دریافت‌های دولت باید در خزانه‌داری کل متمرکز شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام گیرد.
- ۲۰- سادگی مالیات‌ها از مهمترین عوامل کارایی سیستم مالیاتی است. لازم است تا مقررات لازم در جهت ساده سازی مقررات و یکسان سازی نرخ‌های مالیاتی تدوین گردد.
- ۲۱- روش مالیات بر ارزش افزوده<sup>۶</sup> باید به روش اصولی آن و بطور مکانیزه پیاده شود. آنچه که در حال حاضر اجرا می‌شود انواعی از مالیات بر فروش است. مقررات لازم برای اجرای صحیح، فراگیر و مکانیزه مالیات بر ارزش افزوده باید تدوین گردد.
- ۲۲- از لحاظ اقتصاد کلان، درآمد عوامل تولید به مفهوم ارزش افزوده می‌باشد و مشمول سیستم مالیات بر ارزش افزوده می‌شود. مقتضی است سیستم مالیات بر ارزش افزوده به تمامی پرداخت‌ها به عوامل تولید و معاملات تعمیم یابد.<sup>۷</sup>
- ۲۳- اگر بر فروش یک کالا یا خدمت مالیات اخذ شد برای اخذ مالیات در مرحله بعد مبنای محاسبه ارزش افزوده جدید باید با احتساب مالیات پرداخت شده مبنای قرار گیرد.
- ۲۴- بایست از هر مال اعم از درآمد یا ثروت فقط یکبار مالیات اخذ شود و هر مالی که یکبار مالیاتش پرداخت شد تا زمانی که تغییر شکل نداده و یا مالک آن تغییر نیافته مشمول مالیات جدید نمی‌شود. مالیات جدید باید فقط بر ارزش افزوده ایجاد شده در هر مرحله از تغییر وضعیت یا انتقال اعمال گردد.
- ۲۵- سیستم مالیاتی باید با افزایش پایه مالیاتی و کاهش نرخ مالیات به سمت کارایی مالیات حرکت کند. مقررات مراحل بهبود تدریجی سیستم مالیاتی در این ارتباط باید تدوین گردد.
- ۲۶- پائین بودن نرخ مالیات موجب تحقق آثار مثبت بسیاری در جامعه و افزایش درآمد دولت و جلوگیری از فرار مالیاتی و افزایش اراده عمومی در مشارکت در فعالیت‌های دولت می‌شود. نرخ مالیات پیشنهادی نرخ ۱۰٪ بر ارزش افزوده پیشنهاد می‌گردد. مالیات عشر<sup>۸</sup> بر ارزش افزوده به معنی اخذ ده درصد درآمد خالص (ارزش افزوده) حاصله در هر فعالیت اقتصادی و در جریان معاملات و دریافت و پرداخت‌ها می‌باشد.
- ۲۷- نرخ‌های تصاعدی مالیات در عمل به دلیل گریز مالیاتی نزولی عمل می‌کنند. از سوی دیگر نرخ‌های تصاعدی مالیات از تراکم سرمایه و تشکیل سرمایه‌گذاری ممانعت به عمل آورده و در عمل کندکننده توسعه و رشد اقتصاد است.
- ۲۸- تعرفه و موانع غیرتعرفه‌ای خود به مثابه مالیات عمل می‌کنند که بر کالاهای و خدمات وارداتی اعمال می‌شوند. این

<sup>۶</sup> Tait, A.A (1988), Value Added Tax, International Practice, and Problems, IMF, Washington DC.

<sup>۷</sup> اکبر کمیجانی، بیژن بیدآباد، زهرا عابدی، فریبا فهیم یحیایی، محمد عیسی زاده، فریبا شیرخانی، (۱۳۷۱) تحلیلی بر مالیات بر ارزش افزوده و بررسی مقدماتی امکان اجرای آن در اقتصاد ایران، گزارش مرحله اول، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارائی، ۱۳۷۱. چاپ مجدد توسط معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارائی، ۱۳۷۴. <http://www.bidabad.com/doc/malyat-vat.pdf>

<sup>۸</sup> بیدآباد، بیژن (۱۳۸۳)، عشریه در مالیه اسلام، پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی ایران، تهران. <http://www.bidabad.com/doc/malyat-oshr.pdf>

نوع مالیات باعث تغییرات عمده‌ای در تخصیص منابع، اشتغال، تولید و رفاه در کشور می‌گردد. باید طبق برنامه و با زمانبندی از قبل مشخص شده حذف یا کاهش تدریجی تعرفه‌ها و موانع غیرتعرفه‌ای به اطلاع فعالان اقتصادی رسانده شود تا با افزایش کارایی بنگاه خود بتوانند در شرایط بدون حمایت‌های تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای به رقابت بپردازند.<sup>۹</sup>

۲۹- معیار ارزیابی اعتبار مالی افراد حقیقی و حقوقی در فعالیتهای اقتصادی و بانکی و غیره باید بر مبنای مالیات پرداختی دوره‌های مالی گذشته آنان قرار گیرد.

۳۰- سیستم کنترل تصادفی پرونده‌های مودیان مالیاتی برقرار گردد. میزان جریمه عدم ارائه صورت‌های صحیح مالیاتی به اداره مالیات باید به گونه‌ای تنظیم گردد تا مجموع جریمه بار شده بر پرونده‌های بازمینی شده حداقل بیش از مجموع میزان فرار مالیاتی کلیه پرونده‌های مالیاتی اشخاص باشد.

۳۱- سیستم مالیاتی باید کاملاً مکانیزه شود تا عملیات معاملات و نقل و انتقال کالا و دارائی را رهگیری نماید.

۳۲- کاستی‌های موجود در زمینه جلوگیری از پولشویی از معضلات مهمی است که به حقوق فعالان اقتصادی و دولت، و اقتصاد کشور صدمه می‌رساند. بزه‌های مالی، فرار مالیاتی، قاچاق، تبانی، اختلاس و جرم‌ها و تخلفات متنوع دیگر همگی در ذیل پولشویی می‌گنجد که کشف و برخورد با آنها می‌تواند منجر به اصلاحات بزرگی در اقتصاد کشور شود. چنانچه شرایط به گونه‌ای اطراف معاملات اقتصادی زیرزمینی را ملزم به استفاده از شبکه بانکی نماید و سازمان مالیاتی هر کشور نظارت خاص بر معاملات عمده و حمل و نقل کالاها داشته باشد عملیات اقتصاد زیرزمینی از طریق تطبیق اطلاعات معاملات و اطلاعات بانکی بطور الکترونیکی در سیستم کشف پولشویی (MLD)<sup>۱۰</sup> قابل کشف و رهگیری است. مطابق با هر معامله و انتقال کالا یا خدمت باید یک پرداخت و دریافت پولی اعم از نقدی یا وعده‌دار وجود داشته باشد. اگر عملیات پولی پرداخت و دریافت از طریق بانک یا سایر نهادهای پولی صورت گیرد دو اطلاع کالایی و پولی از هر معامله قابل تطبیق هستند. اگر این دو اطلاع منطبق بر هم نباشند باید خلل و ظنی از نوع پولشویی در معامله وجود داشته باشد. در این ارتباط باید سیستم کشف پولشویی در وزارت امور اقتصادی و دارائی مستقر و فعال گردد.<sup>۱۱</sup>

۳۳- هماهنگی سایر نهادهای مالی با اداره مالیات ذیل سیستم کشف پولشویی در حدود قوانین و مقررات الزامی است.

۳۴- نحوه معافیت مالیاتی بنگاه‌های مددکاری و خیریه غیرانتفاعی باید به گونه‌ای مشخص و شفاف گردد که از سواستفاده‌های احتمالی از این نوع بنگاه‌ها در فرار مالیاتی یا پولشویی جلوگیری شود.

۳۵- درآمد نفت متعلق به نسلهای فعلی و آتی ایرانیان است و عمدتاً فقط باید به بودجه عمرانی تخصیص یابد تا از

<sup>۹</sup>- بیدآباد، بیژن (۱۳۹۰)، پیشنهاد کنوانسیون تجارت بین‌الملل از دیدگاه حکمت در عرفان و تصوف اسلامی.

<http://www.bidabad.com/doc/convention-trade.pdf>

<sup>۱۰</sup> بیدآباد، بیژن، (۱۳۹۲) طرح تفصیلی سیستم کشف پولشویی (MLD)، سیستم مکمل بانکداری راستین. اداره تحقیقات و برنامه‌ریزی، بانک

ملی ایران. <http://www.bidabad.com/doc/detailed-mld.pdf>

بیدآباد، بیژن، (۱۳۹۲)، سیستم کشف پولشویی (MLD). <http://www.bidabad.com/doc/mld-paper-fa.pdf>

<sup>۱۱</sup>- توصیه‌های (FATF) Financial Action Task Force و کمیته بال و بانک تسویه بین‌المللی و برنامه جهانی علیه پولشویی سازمان ملل متحد و کنوانسیون مبارزه با رشوه در معاملات تجاری بین‌المللی برای پیشگیری از پولشویی OECD و بسیاری از سازمان‌های مرتبط دیگر قبلاً زمینه‌هایی را برای اجرا و توسعه این بند فراهم آورده است.

زیرساختهایی که بوجود می‌آید هم نسل حاضر و هم نسلهای آتی بهره‌مند گردند. بودجه جاری فقط از سمت درآمدهای مالیاتی و سایر منابع درآمدی دولت قابل تأمین باشد.

۳۶- تخلف پرسنل مالیاتی خسارت زیادی به کلیه افراد جامعه وارد می‌نماید. لذا وضع قوانین تشدید تنبیه و مجازات ممیزین و پرسنل مالیاتی متخلف جهت سلامت سیستم مالیاتی بسیار ضروری است.

## هزینه دولت

۳۷- وظیفه تخصیص شامل تدارک کالاهای اجتماعی یا تخصیص منابع یا به عبارت دیگر وظیفه تخصیص بودجه؛ وظیفه توزیع شامل سیاست‌های تعدیل توزیع درآمد و ثروت، وظیفه تثبیت شامل سیاست‌های اشتغال، قیمت، ترازپرداخت‌ها از وظایف دولت است که نمود بارزی در سیاست‌های مالی دولت دارد. لازم است تا دستورالعمل تنظیم، تدوین و اجرای این وظایف مدون باشد تا از هرج و مرج در سیاست‌گذاری و تناقض آثار سیاست‌ها جلوگیری شود.

۳۸- هزینه‌های تصدی‌گری دولت فقط از منابع مالیاتی تأمین گردد.

۳۹- رفتار مالی و سیاست‌گذاری دولتی بایست به گونه‌ای تدوین گردد تا دولت‌ها را در اتخاذ و تغییر سیاست‌های مالی ملزم به رفتاری قابل پیش‌بینی نماید.

۴۰- هزینه‌های دولت باید به مواردی تعلق گیرد که وجوب بارزی دارند.

۴۱- هزینه در امور عام المنفعه بنا بر تخییر جامعه و از طریق مجاری قانونگذاری مبتنی بر آراء عمومی باشد.

۴۲- طرح هدفمندی یارانه‌ها هر چه زودتر قطع گردد و اصول پرداخت‌های یارانه‌ای در موارد تأمینی و حمایت از اقشار ضعیف جامعه تدوین شود. در این راستا اجرای سیاست تور ایمنی برای دوران اصلاحات ساختاری اقتصاد از ملزومات حمایت از اقشار آسیب پذیر می‌باشد که باید دهک‌های اول و دوم جامعه را هدفگذاری نماید.

۴۳- کلیه سوبسیدهای پنهان به سوبسید آشکار تبدیل و پرداخت‌های یارانه‌ای لازم به صورت نقدی و مستقیم انجام پذیرد. چندگانه بودن نرخ ارز به معنای سوبسید پنهان است و نظام ارزی باید به سیستم تک‌نرخ تبدیل شود.

۴۴- خساراتی که دولت‌ها به اشخاص داخلی و خارجی وارد آورده یا می‌آورند باید با رعایت صرفه و صلاح خسارت دیده جبران شود.

۴۵- هزینه‌های نظامی غیرضروری دولت منابع عظیمی از بودجه آشکار و پنهان کشور را به صورت ناکارا صرف خود می‌نماید که می‌تواند صرف توسعه و رفاه جامعه گردد.

۴۶- موارد ریخت و پاش‌های دولتی و دولتمردان شناسائی و از آنها ممانعت به عمل آید.

۴۷- پرداخت پاداش به کارکنان دولت و کلیه نهادها، شرکت‌های دولتی، بقاع متبرکه و بطور کلی هر نهادی که از سرمایه دولتی استفاده می‌کند بدل از بیت المال و حقوق مردم است و باید شفاف بوده و افشا شود.

۴۸- توقف توسعه امکانات رفاهی کارمندان دولت و شرکت‌های دولتی و سایر نهادهای شبه دولتی و وابسته به دولت و کلیه نهادهای عمومی و واگذاری این امکانات به بخش خصوصی.

۴۹- کلیه پرداخت‌های داخلی و خارجی دولت منوط به مصوبات قوه مقننه در چارچوب مقررات جاریه کشور است و قبلاً باید در بودجه سنواتی دولت مشخص و به تصویب رسیده باشد. پرداخت‌های خارجی دولت به کشورها و

- سرمايه گذارى خارجى دولت منوط به قانون خاص در هر مورد مشخص است.
- ۵۰- مطالبات اشخاص خصوصى يا سازمانهاى وابسته به دولت از دولت به آنها پرداخت شود و دولت كليه تعهدات مالى خود در قبال پيمانكاران را ايفا نمايد.
- ۵۱- دولت بايد جز در شرايط اضطرار و با تصويب سختگيرانه مجلس از سياست كسرى بودجه صفر عدول ننمايد.
- ۵۲- بكارگيرى از ابزارهاى نوين مالى (نظير اوراق مبادله راستين در بانكدارى راستين) براى مديريت و تأمين مالى بودجه دولت.<sup>۱۲</sup>
- ۵۳- بخش دولتى چندين برابر دولت به معنای رياست جمهور و دستگاههاى زيرنظر آن است. در برخى سالها بودجه شرکتهای دولتی بیش از دو برابر بودجه عمومی دولت بوده است. خصوصى سازى موثر در شرکتهای دولتی بايد بطور جدی دنبال شود.
- ۵۴- خاصه خرجى هاى دولت به افراد و گروههاى امنيتى و شبه نظامى و مذهبى و در قالب بهانههاى امنيتى و آموزشى و دينى حذف شود.

## برنامه

- ۵۵- هر برنامه بايد داراى نظريه‌اى مبنائى هنگام طراحى باشد و بايد سازوکار تحليلى لازم براى رفع ناسازگارى اهداف برنامه از قبل فراهم باشد.
- ۵۶- امكانپذيرى حصول اهداف برنامه بايد با توجه به موانع، محدوديتها و ميزان منابع مختلف لازم قبل از تصويب بررسى و امكان اجراى برنامه از قبل تأييد شود.
- ۵۷- تخصيص امكانات و فرصتهاى دولتى بطور مساوى در مناطق كشور و براساس شاخصهاى جمعيتى و برنامه‌ريزى جامع براى اصلاح، بهبود و توسعه مناطق محروم كشور در جهت يكسانسازى شرايط زيستى و برخوردارى همه مناطق از زيرساختهاى لازم توسعه‌اى در همه بخشها.
- ۵۸- تدوين و اجراى برنامههاى موثر خدمات بهداشتى، درمانى، داروئى، کنترل بيمارىها با الويت مناطق محروم به گونه‌اى كه ظرف يك برنامه عدم تعادلهاى منطقه‌اى در خدمات دولتى مزبور مرتفع شود.
- ۵۹- تدوين و اجراى برنامههاى موثر حمايت از سالمندان و نيازمندان و افراد ناتوان، پيشگيرى از آسيبهاى اجتماعى و اعتياد، توسعه بخشهاى كشاورزى، منابع آب و منابع طبيعى، صنعت، معدن، انرژى، حمل و نقل، ارتباطات و فناورى و ايجاد بسترهاى جريان سريع و صحيح اطلاعات، عمران شهرى و روستائى، آموزش در همه سطوح اعم از نظرى و کاربردى و حرفه‌اى، محيط زيست، بخش رفاه و تأمين اجتماعى، گردشگرى، فرهنگى مبتنى بر تاريخ ملى، رسانههاى خصوصى و ساير موارد لازم.
- ۶۰- برنامهها و سياستگذارى دولتى بايد منجر به آزادى اشتغال و مصرف براى عموم شود.

<sup>۱۲</sup> - بيدآباد، بيژن، آذرننگ اميراستوار، سعيد عبداللهى، محمود الهيارى فرد، اسكندر پردل، مريم حيدرى، عليرضا شفيعى، محمدعلى پوربهروز، (۱۳۹۱)، پيشنويس لايحه قانونى بانكدارى راستين، بانك ملى ايران. <http://www.bidabad.com/doc/rastin-banking-bill.pdf>

بيدآباد، بيژن، آذرننگ اميراستوار، سعيد عبداللهى، محمود الهيارى فرد، اسكندر پردل، مريم حيدرى، عليرضا شفيعى، محمدعلى پوربهروز، (۱۳۹۱)، پيشنويس آئين نامه اجرائى بانكدارى راستين، بانك ملى ايران. <http://www.bidabad.com/doc/rastin-banking-regulation.pdf>

- ۶۱- قیمت کالاها و خدمات دولتی باید حسب مورد بر مبنای بهای تمام شده آنها یا قیمت‌های بین‌المللی قیمت‌گذاری شود.
- ۶۲- هر برنامه باید از لحاظ عملیاتی و مالی در قالب بودجه‌های سنواتی قابل تجزیه و تفکیک باشد به گونه‌ای که خللی در اجرای فعالیت‌ها و طرح‌ها بوجود نیاید.
- ۶۳- کلیه آثار اقتصادی و اجتماعی هر برنامه باید بصورت کمی قابل ارائه و بررسی باشد.
- ۶۴- طبقه‌بندی دستگاه‌های اجرائی و واحدهای سازمانی در قالب برنامه‌ها و فعالیت‌ها، شناسایی هزینه برنامه‌ها و فعالیت‌ها، پیش‌بینی نتیجه اجرای هر برنامه، طرح و فعالیت دستگاه اجرائی باید در چارچوب مشخص و منطقی صورت گیرد.
- ۶۵- سطوح مختلف برنامه‌ریزی سیاست‌های راهبردی، سیاست‌های کلان، سیاست‌های بخشی، منطقه‌ای، محلی و غیره باید در هر برنامه مشخص و هماهنگ باشد.
- ۶۶- محاسبه، پیش‌بینی و برآورد ریز هزینه‌های هر برنامه برای همه سال‌های اجرای آن از قبل در همه سطوح مختلف برنامه‌ها الزامی است.
- ۶۷- دولت وظیفه تسهیل فعالیتهای کشور را دارد و نه تصدی آنان. کوچه پس کوچه‌های اجرایی که توسط دولتها بطور پیاپی ایجاد شده باید به حداقل برسد.
- ۶۸- تدوین و اجرای برنامه‌های موثر حمایت از سالمندان و نیازمندان و افراد ناتوان.
- ۶۹- تدوین و اجرای برنامه‌های موثر پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی و اعتیاد.
- ۷۰- تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای موثر در توسعه بخش کشاورزی.
- ۷۱- تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای موثر در توسعه منابع آب و منابع طبیعی.
- ۷۲- تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای موثر در توسعه بخش صنعت.
- ۷۳- تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای موثر در توسعه بخش معدن.
- ۷۴- تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای موثر در توسعه بخش انرژی.
- ۷۵- تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای موثر در توسعه حمل و نقل.
- ۷۶- تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای موثر در توسعه بخش ارتباطات و فناوری و ایجاد بسترهای جریان سریع و صحیح اطلاعات.
- ۷۷- تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای موثر در توسعه بخش عمران شهری و روستایی.
- ۷۸- تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای موثر در توسعه بخش آموزش در همه سطوح اعم از نظری و کاربردی و حرفه‌ای.
- ۷۹- تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای موثر در توسعه و بهبود محیط زیست.
- ۸۰- تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای موثر در جهت کوچک کردن دولت و افزایش حیطه عمل بخش خصوصی.
- ۸۱- تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای موثر در توسعه بخش رفاه و تأمین اجتماعی.
- ۸۲- تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای موثر در توسعه بخش گردشگری.
- ۸۳- تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای موثر در توسعه بخش فرهنگی مبتنی بر تاریخ ملی.



۸۴- تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای موثر در توسعه رسانه‌های خصوصی.

۸۵- تدوین و اجرای برنامه‌های اصلاح نظام مالی دولت و بخش دولتی.

## بودجه

۸۶- تدوین سازوکار اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی کارا با توجه بر تفکیک اعتبارات به وظایف، برنامه‌ها، فعالیتها و طرحها بر مبنای بهای تمام شده و اندازه کار بکار برده شده مستند به تجزیه و تحلیل تفصیلی برنامه‌ها و عملیات اجرایی.

۸۷- نظام طرح ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه بندی کشور باید با توجه به نقاط ضعف سیستم بودجه‌ریزی سنتی ارزیابی مجدد و بر اساس اصول بودجه‌ریزی عملیاتی در فرآیند مرتبط ساختن هزینه‌ها با نتایج مدون گردد.

۸۸- تدوین اصول اجرایی و عملیاتی بودجه‌ریزی عملیاتی در جهت ایجاد پیوند میان عملکرد و تخصیص منابع در حول دو محور ارتباط بودجه با نتیجه و ارتباط عملکرد و ارزیابی بطوریکه همراه بودجه‌های سالانه رابطه میان میزان اعتبار تخصیص یافته به هر برنامه و نتایج ناشی از آن واضح و با هر میزان مخارج انجام شده در هر برنامه، مجموعه معینی از اهداف تحقق یابند.<sup>۱۳</sup>

۸۹- نقاط ضعف سیستم بودجه‌ریزی سنتی در ارتباط با عدم شفافیت بودجه‌ریزی، جلوگیری از هزینه نمودن منابع خارج از اهداف اصلی دستگاه اجرایی و تمرکز هزینه بر فعالیتهای اصلی دستگاه اجرایی، نظارت مؤثر بین بودجه و نتایج عملکرد دستگاه اجرایی، ریز بودن برنامه‌ها و فصول هزینه، عدم توجه به فرآیندهای اجرایی و عملیاتی دستگاه اجرایی، افزایش بازدهی و بهره‌وری منابع، منطقی نمودن چانه‌زنی برای افزایش اعتبارات، منطقی نمودن توزیع اعتبارات در دستگاه‌ها و مناطق، تعیین ملاک‌های برآورد هزینه طرح‌ها و دستگاه‌های اجرایی منطبق با وظایف، برنامه و فعالیت دستگاه اجرایی و طرح‌ها، مدون ساختن اختیارات مدیر در هزینه کردن اعتبارات و موارد مشابه باید بررسی و راهکارهای لازم برای آنان تدوین گردد.

۹۰- در نظام طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی باید سیستم‌های اطلاعات مدیریت، کنترل مدیریت، پایش و ارزشیابی برنامه همواره صحت عملکرد فعالیت‌های دستگاه‌های اجرای و اجرای طرح‌ها را کنترل نماید.

۹۱- هر فعالیت و طرح باید از قبل ارزشیابی شده و حسب مورد دارای مستندات مطالعات امکان‌پذیری، هزینه-فایده، توجیهات فنی، مالی، اقتصادی، اجرایی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و نظامی باشد.

۹۲- استقرار روش‌های هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت ۱۴ در بودجه‌ریزی دولتی.

۹۳- اصول بودجه نظیر اصل سالانه بودن، اصل تعادل به مفهوم برابری درآمدها و هزینه‌های دولت در یک دوره مالی، اصل جامعیت به مفهوم شمول همه منابع و مصارف و تمرکز درآمدها در خزانه، اصل وحدت به مفهوم واحد بودن بودجه دولت برای یک دوره مالی و اجتناب از بودجه‌های شبه دولتی و نیمه دولتی، اصل تفصیل به مفهوم مشروح عملیات مالی، اصل تخصیص به مفهوم تخصیص هر اعتبار به فعالیت یا طرح خاص و منع جابجایی اعتبارات بین سرفصل‌های بودجه یا دستگاه‌های اجرایی، اصل انعطاف‌پذیری به مفهوم تغییر و جابجایی در

<sup>۱۳</sup> - حسن آبادی، محمد و علیرضا نجار صراف پاییز، (۱۳۸۴). نیم قرن تجربه آمریکا در نظام‌های بودجه‌ریزی عملیاتی. تهران، بهراد.

<sup>۱۴</sup> ABC: Activity Based Costing

اعتبارات مواد هزینه و برنامه‌های دستگاه اجرایی بدون تغییر در جمع اعتبارات مصوب، اصل تحدید هزینه به مفهوم عدم تجاوز پرداخت‌ها از حد اعتبار مصوب، اصل تقدم درآمد بر هزینه به مفهوم اولویت منابع بر مصارف، اصل تفکیک هزینه‌های مستمر و غیرمستمر در تدوین بودجه همه باید منضبط بر قواعد مشخص و دستورالعمل‌های ارشادی قرار گیرند.

۹۴- طبقه‌بندی و آرایش سازمانی در تدوین بودجه باید براساس استانداردهای مورد توافق بین‌المللی شکل گیرد تا بر آن اساس موجب تسهیل در تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، اصلاح سیستم و بهبود روشها، تجزیه و تحلیل منابع و مصارف و مقایسه و ارزیابی بهتر عملکرد مالی دولت‌ها در درون کشور و با خارج شود. این امر می‌تواند استفاده از تجربیات مسائل سیاست‌گذاری‌های مالی را فراهم نماید. بودجه باید تطابق سیستماتیک و ارتباط منطقی و مشخص با سیستم حساب‌های ملی (SNA)<sup>۱۵</sup> و حسابهای پولی و تجارت خارجی داشته باشد حرکت از طبقه‌بندی‌های اجرایی به سمت طبقه‌بندی اقتصادی و برقراری ارتباط بین سیاستهای پولی، مالی و اقتصادی دولت سند بودجه را به یک ابزار کارای سیاستگذاری مبدل می‌نماید.

۹۵- مراحل گردش بودجه از تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا و نظارت باید در فرآیندهای خاص منضبط و مشخص باشند.

۹۶- اصول تهیه و تنظیم بودجه باید بر مبنای آمار و اطلاعات صحیح و تحلیل و نتیجه‌گیری کارشناسی از آنها باشد.

۹۷- حسابهای ارزی، پولی، مالی و اقتصادی باید در زمان ارائه بودجه برای تصویب همراه لوایح بودجه به قوه مقننه تقدیم شود.

۹۸- سیاست‌های مالی باید از سیاست‌های پولی و ارزی منفک ولی همسو و هماهنگ با آنان باشد.

۹۹- بودجه کلیه نهادهای فعال سیاسی و اقتصادی دولتی یا وابسته به دولت یا بطور کلی حاکمیت از نهادها، بنیادها و بقاع متبرکه باید همه ساله به تصویب قوه مقننه برسد.

۱۰۰- تصویب بودجه در قوه مقننه باید پس از تحلیل منتقدانه و موشکافانه تخصصی صورت پذیرد. لذا سازمانی با وسعت عملیاتی بیش از مرکز پژوهشهای مجلس باید این خدمت را به قوه مقننه عرضه دارد. دولت باید کلیه گزارشات توضیحی بودجه در ارتباط با هر ردیف بودجه‌ای را همراه با لایحه بودجه تقدیم قوه مقننه نماید.

۱۰۱- حسابرسی عملیاتی از درآمدها باید همانند حسابرسی هزینه‌ها صورت پذیرد.

۱۰۲- سیر قانونی اجرای بودجه از نظر قانون باید کاملاً مشخص باشد تا امکان اجرای به موقع بودجه فراهم آید.

۱۰۳- ساختار بودجه‌ای شبه دولتی باید اصلاح شود. هر نهادی که از سرمایه ملی استفاده می‌کند باید تحت نظم و انضباط مالی و نظارت و حسابرسی قرار گیرد.

۱۰۴- حذف بودجه‌های مختلف سازمانهای حامی گروه‌های خودسر.

۱۰۵- اصلاح، طراحی و تدوین بسترهای قانونی و عملیاتی در جهت ساماندهی و تدوین وظایف، مأموریت‌ها و عملیات خزانه‌داری و بودجه‌های دولتی و شبه دولتی.

## نظارت

۱۰۶- هر نهادی که از سرمایه ملی استفاده می‌کند باید تحت نظم و انضباط مالی و نظارت و حسابرسی و نظارت قوه

<sup>15</sup> SNA: System of National Accounts

مقننه و سایر نهادهای نظارتی قرار گیرد.

۱۰۷- نظارت بر بودجه از وجوه مختلف نظارت‌های مالی، عملیاتی، نظارت قوای مقننه و قضائیه باید هرکدام در چارچوب قوانین و مقررات شفاف صورت گیرد.

۱۰۸- سیستم‌های حسابداری و حسابرسی دولتی بازبینی و شرایط نظارت موثر بر فعالیت‌های مالی دستگاه‌های دولتی فراهم شود.

۱۰۹- برقراری سیستم نظارتی کامل بر وضعیت حسابداری و بازرگانی نفت.

۱۱۰- توسعه کمیسیون‌های تخصصی مجلس در حد اداراتی متشکل از کارشناسان متخصص در امور مربوط به هر کمیسیون جهت اعمال نظارت خاص و موثر بر دولت.

۱۱۱- تدوین مقررات نظارت بر همه دستگاه‌های دولت، بخش دولتی و نهادهای شبه دولتی ضروری است.

۱۱۲- الزام جدی دولت به پاسخگویی در ریز فعالیت‌ها و تصمیمات.

۱۱۳- حذف تمام رانتهای دولتی و امتیازات خاص اشخاص حقیقی و حقوقی و نهادهای دولتی و شبه دولتی و وابسته به دولت.

۱۱۴- نظارت دولت بر عملکرد بازارها باید در جهت افزایش کارایی بازارها اعم از کالا و خدمات، سرمایه، پول و کار گردد. سیاست‌های تنظیم بازار به مفهوم مداخله در حقوق مالکیت افراد و تضييع منافع يك گروه به نفع گروه دیگر موجب کاهش کارایی فعالیت‌های اقتصادی می‌شود. سیاستگذاری‌های نظارتی دولت باید متمرکز بر رعایت و بازستانی حقوق عموم اشخاص و الزام آنها به رعایت مقررات و استانداردها و منع کید در معاملات و روابط اقتصادی آحاد جامعه باشد و نه مداخله در قیمت.

۱۱۵- تدوین، تصویب و نظارت در برقراری مکانیزم‌های رقابت و آزادی فعالیت‌های اقتصادی در همه بازارهای پول، کالا، سرمایه و کار.

۱۱۶- تدوین، اعمال و نظارت بر استانداردها در همه زمینه‌ها توسط دستگاه متولی و تدوین مقررات تفصیلی برای برخورد با متخلف.

۱۱۷- اعمال نظارت محسوس و نامحسوس ویژه بر ممیزین مالیاتی، مأموران شهرداری‌ها، بیمه و سایر نهادهای درآمدزای دولتی و شبه دولتی و وابسته به دولت.

۱۱۸- نظارت دقیق بر مداخله نهادهای سیاسی، امنیتی، نظامی و انتظامی بیش از حد مقرر در قانون و برخورد با اعمال نفوذ آنها.

۱۱۹- قوه مقننه و نهادهای نظارتی مکلف به نظارت بر میزان درآمد و هزینه و نحوه دخل و خرج کلیه نهادهای فعال سیاسی و اقتصادی دولتی یا وابسته به دولت یا بطور کلی حاکمیت از نهادها، بنیادها و بقاع متبرکه و غیره هستند.

۱۲۰- تدوین و اجرای سیستم‌های پایش و نظارت بر اجرای طرح‌های عمرانی.

## منابع

- اکبر کمیجانی، بیژن بیدآباد، زهرا عابدی، فریبا فهیم یحیایی، محمد عیسی زاده، فریبا شیرخانی، (۱۳۷۱) تحلیلی بر مالیات بر ارزش افزوده و بررسی مقدماتی امکان اجرای آن در اقتصاد ایران، گزارش مرحله اول، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارائی، ۱۳۷۱. چاپ مجدد توسط معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارائی، ۱۳۷۴. <http://www.bidabad.com/doc/malyat-vat.pdf>
- حسن آبادی، محمد و علیرضا نجار صراف پاییز، (۱۳۸۴). نیم قرن تجربه آمریکا در نظام‌های بودجه ریزی عملیاتی. تهران، بهراد.
- بیدآباد، بیژن، (۱۳۹۱)، ایثار حاکمیت و احیای حکومت، بسته سیاستی راهکارهای اجرائی، تهران. <http://www.bidabad.com/doc/ithare-hakemiyat.pdf>
- بیدآباد، بیژن، (۱۳۹۱)، طرح تفصیلی تأمین شخصی راستین (RPS)، زیرسیستم بانکداری مشارکت در سود و زیان راستین (PLS). اداره تحقیقات و برنامه‌ریزی، بانک ملی ایران. <http://www.bidabad.com/doc/detailed-rps.pdf>
- بیدآباد، بیژن، (۱۳۹۱)، تأمین شخصی راستین (RPS). <http://www.bidabad.com/doc/rps-paper-fa.pdf>
- بیدآباد، بیژن (۱۳۸۳)، عشریه در مالیه اسلام، پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی ایران، تهران. <http://www.bidabad.com/doc/malyat-oshr.pdf>
- بیدآباد، بیژن (۱۳۹۰)، پیشنهاد کنوانسیون تجارت بین‌الملل از دیدگاه حکمت در عرفان و تصوف اسلامی. <http://www.bidabad.com/doc/convention-trade.pdf>
- بیدآباد، بیژن (۱۳۹۲) طرح تفصیلی سیستم کشف پولشوئی (MLD)، سیستم مکمل بانکداری راستین. اداره تحقیقات و برنامه‌ریزی، بانک ملی ایران. <http://www.bidabad.com/doc/detailed-mld.pdf>
- بیدآباد، بیژن، (۱۳۹۲)، سیستم کشف پولشوئی (MLD). <http://www.bidabad.com/doc/mld-paper-fa.pdf>
- بیدآباد، بیژن (۱۳۹۲)، پیشنهاد اصول کلی کنوانسیون بین‌المللی مالیه عمومی مبتنی بر دیدگاه حکمت در عرفان و تصوف اسلامی. <http://www.bidabad.com/doc/public-finance-convention-fa.pdf>
- بیدآباد، بیژن، آذرنگ امیراستوار، سعید عبداللهی، محمود الهیاری‌فرد، اسکندر پردل، مریم حیدری، علیرضا شفیعی، محمدعلی پوربهروز، (۱۳۹۱)، پیشنویس لایحه قانونی بانکداری راستین، بانک ملی ایران. <http://www.bidabad.com/doc/rastin-banking-bill.pdf>
- بیدآباد، بیژن، آذرنگ امیراستوار، سعید عبداللهی، محمود الهیاری‌فرد، اسکندر پردل، مریم حیدری، علیرضا شفیعی، محمدعلی پوربهروز، (۱۳۹۱)، پیشنویس آئین‌نامه اجرائی بانکداری راستین، بانک ملی ایران. <http://www.bidabad.com/doc/rastin-banking-regulation.pdf>
- Richard Abel Musgrave, Peggy B. Musgrave, (1976), Public Finance in Theory and Practice, McGraw-Hill.
- Tait, A.A (1988), Value Added Tax, International Practice, and Problems, IMF, Washington DC.