

۱۳۳۷ ۱۷۷

۴۶ ۴۷



سلسله تکتنگاشت‌های
الگوی اسلامی ایران پیشرفت

اصلاح اقتصاد بخش عمومی؛ محور اساسی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت

مهر ماه ۱۳۹۴

رهبر فرزانه انقلاب اسلامی:

باید در طراحی الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت
بر چهار عرصه‌ی فکر، علم، معنویت و زندگی تکیه شود
که در این میان، موضوع «فکر» بنیانی‌تر از بقیه‌ی عرصه‌ها است

در دیدار اعضای شورای عالی
مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت
۱۳۹۱/۱۲/۱۴

سوشال	جعفری صمیمی، احمد، ۱۳۳۱ -
عنوان و نام پدیدآور	اصلاح اقتصاد بخش عمومی؛ محور اساسی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت
مخصصات نشر	تهران: مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، انتشارات الگوی پیشرفت، ۱۳۹۳.
مشخصات ظاهری	۵۴ص:؛ صور، جدول، نمودار.
فروفت	۴۶ تک نگاشت‌های الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛
شابک	۵۰۰۰ ریال ۲-۳۶-۴-۷۶۱۱-۶۰۰۰-۹۷۸:
وضعیت فهرست نویسی	فهرست نویسی بر پایه‌ی فیپای
یادداشت	امل این اثر در نشانی: http://opac.olgai.ir قابل دسترسی است
یادداشت	مجموعه‌ی
شناسه افزوده	مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، انتشارات الگوی پیشرفت
شماره کتابشناسی ملی	۲۱۸۸۰۱۴۶۴۸-۰۲۱۸۸۶۳۴۰۰۸

سلسله تک نگاشت‌های الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت:
اصلاح اقتصاد بخش عمومی؛ محور اساسی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛

نگارش: دکتر احمد جعفری صمیمی (استاد گروه اقتصاد دانشکده علوم اقتصادی و اداری دانشگاه تهران)

ناشر: نشر الگوی پیشرفت، وابسته به مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت

نوبت چاپ: اول، مهرماه ۱۳۹۴

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

شابک: ۴-۳۶-۴-۷۶۱۱-۶۰۰۰-۹۷۸

قیمت: ۵۰۰۰۰ ریال

تلفن: ۰۲۱ ۸۸۰۱۴۶۴۸ - ۰۲۱ ۸۸۶۳۴۰۰۸

www.olgou.ir

Email:olgou@olgou.ir

نشانی: تهران، خیابان جلال آل احمد، روبه‌روی بیمارستان شریعتی، شماره ۳
تمامی حقوق این اثر متعلق به مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت است.
مسئولیت دیدگاه‌های بیان‌شده در این تک نگاشت بر عهده مؤلفان محترم است.

پیشگفتار

تعیین مبانی، ارکان، چارچوب و مسیر پیشرفت کشور در نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران باید با مشارکت گسترده و حضور همه جانبه دانشمندان، محققان، نخبگان دانشگاهی و حوزوی و جوانان این مرز و بوم صورت گیرد. به گواه تاریخ و تجارب گذشته، پیشرفتی همه جانبه و پایدار خواه بود که ما به انبساط اسلامی و اقتضائات ایرانی در آن توأمان مورد توجه باشد.

اینک مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت در آستانه اتمام سه سال تلاش‌های علمی، تخصصی و فکری درباره پیشرفت اسلامی ایرانی، برگزاری نشست‌های علمی و تخصصی، تأسیس اندیشکده‌های مرکز، انتشارات، و هماهنگی ارزشمندی و تهیه نقشه راه تدوین الگو و انجام برخی از مراحل آن، در نظر دارد با هدف تولید، انتشار و گسترش و تعمیق ادبیات موضوعی در حوزه الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، آثاری را به صورت تک‌نگاشت‌های علمی فاخر منتشر نماید. تک‌نگاشت نوشتاری تخصصی و نیمه مبسوط است که توسط یک پژوهشگر خبره در یک موضوع خاص نگاشته می‌شود. تک‌نگاشت از نظر حجم و محتوا با فصل مقاله و کتاب است و نویسنده با پردازش و تحلیل یافته‌ها و مطالعات تخصصی پیشین، ورودی یافته‌های پژوهشی جدید خود و تحلیل جامع و منسجم آنها افق‌های تازه‌ای را در زمینه مورد بررسی می‌گشاید.

سلسله تک‌نگاشت‌های الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت که در مبدعات مختلف، منتشر می‌شوند، حاصل تلاش جمعی از استادان، اندیشمندان و محققان دانشگاهی و حوزه‌ای است که مراحل مختلف نگارش، ارزیابی، ویراستاری، تدوین و انتشار را با نظارت متخصصان و اهل فن گذرانده است و در اختیار صاحب‌نظران قرار می‌گیرد. در پایان از مساعدت‌ها و تلاش‌های ارزنده نویسندگان تک‌نگاشت‌ها و داوران و مراکز مختلف علمی و پژوهشی که ما را در تهیه، تدوین و انتشار این سلسله یاری رساندند، تقدیر و تشکر می‌شود. امید است این محتوای علمی بتواند افق‌های نو و روشنی را در پیش چشم متخصصان دانشگاهی و حوزوی بگشاید و هر روز در طی مسیر تدوین و تحقق الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت گام‌های بلندتر و استوارتری برداشته شود.

فهرست

۳	چکیده
۵	مقدمه
۶	نقش اصلاح نظام مالیاتی
۹	خصوصی سازی واقعی
۱۲	تعریف و مفهوم خصوصی سازی
۱۲	خصوصی سازی برای چه؟
۱۴	اشکال خصوصی سازی
۱۴	شرایط خصوصی سازی
۱۵	عوامل مؤثر بر خصوصی سازی
۱۶	وضعیت خصوصی سازی در ایران
۲۰	تمرکززدایی مالی و نقش دولت‌های محلی
۲۵	ضرورت سازگاری تحقق اهداف کوتاه مدت و میان مدت و بلندمدت
۲۶	استقلال واقعی بانک مرکزی
۳۱	چگونگی شکل گیری حکمرانی خوب
۳۲	شاخص های اندازه گیری حکمرانی خوب
۴۰	خلاصه و نتیجه گیری
۴۳	منابع

چکیده

بی تردید، پیاده سازی الگوهای پیشرفت بدون لحاظ مقتضیات اقتصادی، فرهنگی، و اجتماعی، جوامع، به نتایج و چشم اندازهای مطلوب رهنمون نخواهد شد. این نکته ما را همگام با بیانیه «قام معظم رهبری به این اصل اساسی رهنمون ساخته است که «پیشرفت برای همه کشورهای و همه جوامع عالم، یک الگوی واحد ندارد. پیشرفت در کشور ما - با شرایط تاریخی ما، با شرایط جغرافیایی ما، با اوضاع سرزمینی ما، با وضع ملت ما، با آداب ما، با فرهنگ ما و با میراث ما - الگوی ویژه خود را دارد».

هدف تک نگاشت حاضر بررسی نقش و جایگاه ویژه اقتصاد بخش عمومی و ضرورت اصلاحات اساسی در آن به عنوان محور عمل الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت می باشد. به نظر نگارنده امکان پیشرفت پایدار در کشور، بدون اصلاحات اساسی در اقتصاد بخش عمومی کشور، امکان پذیر نمی باشد. نیاز اصلاحات اساسی در بخش عمومی به دلیل نارضایتی از عملکرد این بخش با توجه به تجربه کشور در ۳۰ سال گذشته می باشد. عدم توانایی تأمین هزینه های جاری دولت از مالیات ها که در مامی برنامه های اقتصادی پنج ساله و برنامه های اقتصادی خاص بین برنامه ها نظیر «سیاست های ماندگار» اقتصاد کلان مورد تأکید قرار گرفت، اما هیچ گاه نه تنها عملی نشد بلکه وضع به پس از یک دوره تقریباً ۳۰ ساله (۱۳۶۵-۱۳۹۲) فرقی نکرده است؛ به گونه ای که در دوره فوق فقط حدود ۴۰ درصد هزینه های جاری دولت از مالیات ها تأمین شده است. این امر باعث شده که با وجود تمایل به تخصیص درآمدهای نفتی به سرمایه گذاری جهت تأمین اهداف توسعه پایدار و رشد اقتصادی این امر تحقق نیافته و دولت ناگزیر متوسل به استقراض از بانک مرکزی و تبیین آن به عنوان نوعی درآمد (کیک حق الضرب) به جای بدهی تورم ساختاری را در کشور ایجاد نموده که این جانب چندین سال قبل از آن به عنوان پدیده مالی تورم در

کشور یاد نمودم که هنوز هم بر آن تأکید دارم.

لازم به توضیح است که اصلاحات اساسی در بخش عمومی مستلزم همراهی سایر سیاست‌ها و گهگاه پیش‌نیازهایی دارد که در موفقیت و ایجاد پیشرفت اقتصادی نقش تعیین‌کننده‌ای دارند. در این راستا در نوشتار حاضر، نقش اصلاح نظام مالیاتی، خصوصی‌سازی واقعی همراه با رقابت، تمرکززدایی مالی و نقش دولت‌های محلی، استقلال واقعی بانک مرکزی، نقش نهادهای لازم جهت بررسی عملکرد دقیق و ضرورت سازگاری تحقق اهداف کوتاه‌مدت (بودجه) و میان‌مدت (برنامه) و بلندمدت (چشم‌انداز اقتصادی)، سرمایه اجتماعی و مهم‌تر از آن به نظر این‌جانب سرمایه اخلاقی لازم توجه به متغیرهای نهادی و حکمرانی خوب، تأکید بر ارتباط صمیمانه دولت با مردم برای همکاری آن‌ها در اجرای موفقیت‌برنده‌های سببیت اقتصادی در اصلاح اقتصاد بخش عمومی به‌عنوان محور اصلی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

واژگان کلیدی: الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، اصلاح مالیات‌ها، استقلال بانک مرکزی، خصوصی‌سازی، کیک حق‌الضرب، سرمایه اخلاقی، تمرکززدایی مالی.

مقدمه

پیاده‌سازی الگوهای پیشرفت بدون لحاظ مقتضیات فرهنگی، دینی، اقتصادی و اجتماعی جوامع، می‌تواند به نتایج و چشم‌اندازهای مطلوب رهنمون نخواهد شد. این نکته ما را همگام با بیانان مقام معظم رهبری به این اصل اساسی رهنمون ساخته است که «پیشرفت برای همه کشورها و همه جوامع عالم، یک الگوی واحد ندارد. پیشرفت یک معنای مطلق ندارد. پیشرفت در کشور ما - با شرایط تاریخی ما، با شرایط جغرافیایی ما، با اوضاع سرزمینی ما، با وضعیات ما، با آداب ما، با فرهنگ ما و با میراث ما - الگوی ویژه‌ی خود را دارد؛ باید جست‌وجوی آن الگو را پیدا کنیم. آن الگو ما را به پیشرفت خواهد رساند؛ ما باید دنبال مدل بومی، خانه‌مان بگردیم»^۱. این بیانات زمینه‌ساز چارچوب روش‌شناسی جدیدی شده است که بر اساس آن الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت در مسیر تدوین، تنظیم و برنامه‌ریزی قرار گرفته است.

بدون تردید موفقیت هر طرحی در عمل تا حد زیادی به مبانی و طراحی آن وابسته است. همان‌طور که از نام این الگو نیز مشخص است، فرآیند طراحی این الگو دارای چهار محور اصلی الگو، ایرانی بودن، اسلامی بودن و پیشرفت است. که هر یک از این محورها نیازمند مطالعاتی دقیق و متعدد است. در این راستا مطالعه حاضر تلاش کرده است مؤلفه «پیشرفت» این الگو را با نگاهی موشکافانه و با لحاظ مقتضیات اقتصادی کشور با توجه به عملکرد یک دوره زمانی بلندمدت تقریباً ۳۰ ساله مورد بحث و بررسی قرار دهد. به نظر نگارنده اقتصاد بخش عمومی و ضرورت اصلاحات اساسی در آن به‌عنوان محور اصلی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت می‌باشد.

لازم به توضیح است که اصلاحات اساسی در بخش عمومی مستلزم همراهی سایر

۱. خبرگزاری ایسنا- بیانات رهبر معظم انقلاب اسلامی در دیدار استادان و دانشجویان کردستان (۱۳۸۸/۲/۲۷).

سیاست‌ها و گهگاه پیش‌نیازهایی دارد که در موفقیت و ایجاد پیشرفت اقتصادی نقش تعیین‌کننده‌ای دارند. در این راستا در نوشتار حاضر نقش اصلاح نظام مالیاتی، خصوصی‌سازی واقعی همراه با رقابت، تمرکززدایی مالی و نقش دولت‌های محلی، استقلال واقعی بانک مرکزی، نقش نهادهای لازم جهت بررسی عملکرد دقیق و ضرورت سازگاری تحقق اهداف کوتاه‌مدت (بودجه) و میان‌مدت (برنامه) و بلندمدت (چشم‌انداز اقتصادی)، سرمایه اجتماعی و مهم‌تر از آن به نظر این جانب سرمایه اخلاقی لازم و حکمرانی خوب با تأکید بر ارتباط اصم خانه دولت با مردم برای همکاری آن‌ها و متغیرهای نهادی در اجرای موفقیت برنامه‌ی تثبیت اقتصادی و نقش دیگر متغیرهای مهم نهادی و عوامل جدید تولید در اصلاح اقتصاد کشور. عمومی به‌عنوان محور اصلی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

نقش اصلاح نظام مالیاتی

به‌طور کلی دولت در کشورهای پر خوراک از منابع طبیعی، مانند کشورهای اوپک برای تأمین مالی هزینه‌هایش، وابستگی سری به درآمدهای مالیاتی دارد. همچنین، وجود این درآمدها سبب می‌شود که عدم تعادل، در سطح مختلف اقتصادی دیرتر نمایان شود و ناکارایی‌ها دوام بیشتری یابند (بازمحمدی و بشیر، ۱۳۸۵: ۸).

در اقتصاد بخش عمومی ضرورت اصلاح نظام مالیات برای رضای ضرورت پیدا می‌کند که کشور از شرایط موجود رضایت نداشته باشد. در ایران، تقریباً در تمامی برنامه‌های اقتصادی پنج‌ساله پس از پیروزی انقلاب اسلامی و حتی در برنامه‌های تثبیت یا تعدیل اقتصادی معین در میان برخی از برنامه‌های پنج‌ساله مانند طرح سازش اقتصادی اقتصاد کلان در دوره اول ریاست جمهوری آقای خاتمی تأکید زیادی بر تأمین هزینه‌های جاری دولت از طریق درآمدهای مالیاتی بوده است. این هدف‌گذاری با تخصیص درآمدهای نفتی به سرمایه‌گذاری مولد و بحث توسعه پایدار و رفاه اقتصادی نسل‌های آینده نیز قابل توجیه و مناسب بوده است.

روند درآمدهای مالیاتی و هزینه‌های جاری دولت و مخصوصاً نسبت مالیات‌ها به هزینه‌های جاری دولت در سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۹۱ نشان می‌دهد که متأسفانه در این زمینه عملکرد اقتصاد بخش عمومی ضعیف بوده و نسبت فوق که هدف‌گذاری شده بود