

بررسی عملکرد وزارت امور اقتصادی و دارایی (۱۳۷۶-۱۳۷۹)

دفتر بررسی‌های اقتصادی

۱. مقدمه

در مطالعه حاضر، عملکرد وزارت امور اقتصادی و دارایی طی سال‌های ۷۹-۱۳۷۶ به تفکیک معاونت‌ها و سازمان‌های وابسته مورد ارزیابی و تحلیل قرار گرفته است. جامعه آماری این مطالعه، معاونت درآمدهای مالیاتی، معاونت هزینه و خزانه داری کل، معاونت امور بانکی و بیمه و همچنین شبکه بانکی، معاونت امور شرکت‌های دولتی، معاونت امور اقتصادی و سازمان‌های وابسته نظیر گمرک جمهوری اسلامی ایران، سازمان‌های بیمه‌ای، سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی و اقتصادی ایران و همچنین سازمان‌های تحت پوشش معاونت امور شرکت‌های دولتی شامل سازمان حسابرسی و سازمان گسترش مالکیت واحدهای تولیدی - اخیراً تحت عنوان سازمان خصوصی سازی - است.

این مقاله، چکیده پژوهشی است که به سفارش دبیرخانه دائمی بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، در دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی توسط گروه مطالعاتی انجام گرفته و متن کامل گزارش در مرکز موجود است.

در آغاز بررسی عملکرد هر یک از این واحدها، ابتدا به حوزه شرح وظایف منبث از قوانین دائمی اشاره شده و پس از آن، وظایف مستتر در دو حوزه دیگر، یعنی وظایفی که به موجب قوانین برنامه دوم و سوم توسعه اقتصادی و نیز قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۷۹-۱۳۷۶ به‌طور مستقیم و غیر مستقیم به عهده این واحدها گذاشته شده، مورد اشاره قرار گرفته است. در تبیین عملکرد کمی و نیز ارزیابی عملکرد مدیریتی در مقایسه با اهداف و سیاست‌های تعیین شده، تلاش گردیده که عملکرد این واحدها در سه حوزه وظیفه‌ای مذکور به کمک جریان آماری تحولات ایجاد شده و نیز در برخی موارد، تبیین شاخص‌ها مورد نقد و بررسی قرار گیرد. در قالب این نقد و بررسی، نتایجی که حاصل می‌شود بیانگر توفیق یا عدم توفیق در انجام تکالیف قانونی به رویکرد انتزاعی و رویکرد ترکیبی است. بنا به تعریف این مطالعه، مراد از رویکرد انتزاعی، ارزیابی عملکرد این وزارتخانه و واحدهای تابعه به گونه‌ای است که تحقق یا عدم تحقق اهداف و وظایف تعیین شده را بتوان به‌طور مستقل و مستقیم به فعالیت‌های این دستگاه نسبت داد و این نتیجه را اخذ کرد که آیا وزارتخانه مذکور به‌طور مستقل قادر به انجام تکالیف تصریح شده در قانون بوده است یا خیر؟ همچنین مراد از رویکرد ترکیبی آن است که نیل به اهداف و وظایف قانونی مستلزم مشارکت و هماهنگی با سایر دستگاه‌ها و فعالیت توأمان وزارت امور اقتصادی و دارایی و واحدهای تابعه با آن دستگاه‌ها است. به عبارت دیگر، در قالب رویکرد دوم می‌توان به این نتیجه رسید که موفقیت یا ناکامی در اجرای سیاست‌ها و وظایف محوله، تا چه حد مستلزم اصلاح ساختار کلان مدیریتی دستگاه‌های مختلف است و وزارت مذکور فقط نقش دخیل را ایفا می‌کند. در بررسی عملکرد هر کدام از واحدها که در ادامه مطلب خواهد آمد، این دو رویکرد از یکدیگر تفکیک شده است. البته مطالبی که در این مقاله خلاصه شده آمده، از همان ترتیباتی که چارچوب تفصیلی این مطالعه را شکل می‌دهند، پیروی کرده و تلاش شده تفکیک دو رویکرد مذکور به صورت برجسته‌تر نمایان شود.

۲. ارزیابی عملکرد

الف) امور مالیاتی

متولی سیاستگذاری، اجرا و وصول بخش وسیعی از درآمدهای مالیاتی دولت - به

استثنای وصول مالیات بر واردات که از وظایف گمرک است - معاونت درآمدهای مالیاتی وزارت امور اقتصادی و دارایی است. بخش مالیاتی این وزارت از آنچنان اهمیتی برخوردار است که حدود ۸۰ درصد از نیروی انسانی شاغل در این وزارتخانه را به خود اختصاص داده است.

تکالیف وزارت مذکور در امور مالیاتی را می‌توان در قالب قوانین کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت (دائم) مورد بررسی قرار داد. وظایفی که به موجب قوانین دائمی بر عهده این وزارت - و به طور خاص معاونت درآمدهای مالیاتی - گذاشته شده، به دو دسته قابل تقسیم است. دسته اول، وظایف منبعت از اهداف و وظایف سازمانی معاونت درآمدهای مالیاتی است که مواردی نظیر تنظیم خط مشی و نظارت کامل اداره امور اجرایی درآمدهای مالیاتی و شناسایی منابع درآمدی دولت، پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات مالیاتی، نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات مالیاتی در سراسر کشور، بررسی و تهیه پیشنهاد یا اصلاح قوانین مالیاتی و اتخاذ تدابیر لازم برای امر تشخیص و وصول مالیات‌ها و عوارض و... را شامل می‌شود. دسته دوم، وظایفی است که به موجب سایر قوانین دائمی، وزارتخانه متعهد به اجرای آن است. از جمله این موارد می‌توان به قانون نحوه تأمین هزینه‌های اتاق بازرگانی، ماده ۸۵ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مبنی بر صدور کارت اقتصادی، اصلاح قانون مالیات نفت و بنزین و... اشاره کرد.

در خصوص قوانین بلند مدت (دائمی) علاوه بر موارد فوق، قانون مالیات‌های مستقیم و نیز قانون اجازه وصول مالیات‌های غیر مستقیم از برخی کالاها و خدمات، مهم‌ترین قوانین مبنای عمل وزارت امور اقتصادی و دارایی در امور مالیاتی‌اند. بخش اعظم تکالیف قانونی که در این باره به عهده وزارت مذکور گذاشته شده، مواد مربوط در قانون مالیات‌های مستقیم هستند که حاوی امور تشخیص، وصول و اداره امور مالیاتی‌اند. تعداد موادی از قانون مالیات‌های مستقیم که ناظر بر تکالیف معاونت درآمدهای مالیاتی هستند ۱۵۷ ماده‌اند که عمده تکالیف مرتبط با این مواد در مطالعه کلی آمده است.

علاوه بر موارد مذکور، در قوانین برنامه‌های توسعه به عنوان قوانین میان مدت نیز تکالیفی برای وزارت امور اقتصادی و دارایی در امر مالیات وجود دارد. در این خصوص

تبصره ۶۷، ۲۱ و ۳۰ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی و تعداد ۲۱ ماده از قانون برنامه سوم توسعه، ناظر بر تکالیف وزارت امور اقتصادی و دارایی در مورد امور مالیاتی است. برخی از این مواد که از اهمیت بیشتری برخوردارند عبارتند از: کاهش مالیات کارفرمایان کارگاه‌هایی که از طریق مراکز خدمات اشتغال وزارت کار به استخدام مبادرت می‌ورزند (ماده ۴۹)، معافیت از حقوق و هوارض دولتی به منظور ایجاد اشتغال در مناطق کم‌تر توسعه یافته (ماده ۵۰)، لغو کلیه معافیت‌های مالیاتی وزارتخانه‌ها و نهادهای عمومی غیر دولتی... (ماده ۵۸)، تأسیس سازمان امور مالیاتی (ماده ۵۹)، و طراحی نظام جامع اطلاعات مالیاتی و راه‌اندازی آن (ماده ۵۹) که مسئولیت‌ها و تکالیف مربوط به ۲۱ ماده فوق‌الذکر در گزارش تفصیلی این مطالعه آمده است.

قوانین کوتاه مدت در قالب قوانین بودجه سنواتی نیز تکالیف و وظایفی را برای وزارت امور اقتصادی و دارایی در امور مالیاتی مشخص کرده‌اند. طی سال‌های ۱۳۷۶-۷۹، تبصره ۵۸ و ۳۵ قوانین بودجه سال‌های ۷۹-۱۳۷۷، تبصره ۲ قوانین بودجه سال‌های ۷۹-۱۳۷۸، بند «د» تبصره ۸ قانون بودجه ۱۳۷۹ و... از جمله این موارد هستند.

بررسی عملکرد کمی معاونت درآمدهای مالیاتی در خصوص وصول مالیات طی سال‌های ۷۹-۱۳۷۶ نشان از آن دارد که کل درآمدهای مالیاتی از رشد متوسط ۲۷/۸ درصد برخوردار بوده است. سهم مالیات‌ها از کل درآمدهای عمومی دولت طی دوره مذکور، مثبت بوده، به طوری که از ۲۶/۶ درصد در سال ۱۳۷۶ به ۳۰/۷ درصد در سال ۱۳۷۹ افزایش یافته است. البته افزایش سهم مالیات در درآمدهای عمومی تا حدودی ناشی از کاهش سهم درآمد نفت در این درآمدها بوده است. همچنین سهم مالیات‌های غیر مستقیم از ۳۶ درصد در سال ۱۳۷۶ به ۴۰ درصد در سال ۱۳۷۹ افزایش یافته که این امر ناشی از وضع مالیات‌های غیر مستقیم به موجب قوانین بودجه طی سال‌های مذکور است (رویکرد ترکیبی)، نه ارتقای تلاش‌های مستقل نظام مالیاتی.

مقایسه عملکرد درآمدهای مالیاتی با ارقام پیش‌بینی شده در برنامه‌های توسعه اقتصادی دوم و سوم نشان می‌دهد که طی سال‌های ۷۹-۱۳۷۶ به‌طور متوسط درآمد مالیاتی به میزان ۳۰ درصد بیشتر از ارقام مندرج در قوانین برنامه وصول گردیده است. نکته قابل ذکر آن است که تحقق نرخ‌های بالاتر از پیش‌بینی‌های قوانین برنامه، بیش از آن

که ناشی از عملکرد مطلوب درآمدهای مالیاتی باشد، متأثر از پیش بینی های غیر دقیقی است که بدون توجه به ساختار نرخ های مالیاتی و مهم تر از آن، پیش بینی نرخ های تورم اندک برای اقتصاد در قانون برنامه برای سال های مورد نظر صورت گرفته است. برای مثال، نرخ مذکور برای سال ۱۳۷۹ که نرخ تورم فاصله اندکی با تورم پیش بینی شده در برنامه داشته است، به تحقق کامل (۱۰۰٪) نزدیک گردیده است.

برخلاف جریان مذکور، عملکرد درآمد مالیاتی در مقایسه با ارقام مندرج در قوانین بودجه سال های ۷۹-۱۳۷۶، حاکی از عدم تحقق اهداف بودجه ای است. آمار نشان می دهد که طی سال های مذکور، به طور متوسط ۹۰ درصد از مقادیر مصوب بودجه، تحقق یافته است که علت عمده عدم تحقق درآمدهای مالیاتی نسبت به مصوبات بودجه به مواردی چون عدم تصمیم گیری مراجع ذی صلاح در خصوص تغییر به موقع تعرفه سود بازرگانی، عدم وصول مابه التفاوت های کالاهای موضوع تبصره ۵ قانون بودجه سال ۷۶، ضعف و عدم دقت در مکانیزم پیش بینی درآمدهای مالیاتی، و عدم صدور مجوز لازم در مراجع ذی صلاح در خصوص واردات سیگار برمی گردد که همگی در مقوله رویکرد ترکیبی قرار می گیرند.

تحلیل عملکرد کیفی امور مالیاتی و سنجش میزان تطابق وظایف دائمی با این عملکرد، به ویژه بررسی عملکرد نظام مدیریتی و پرسنلی مجموعه امور مالیاتی و تناسب آن با تکالیف تصریح شده در قانون مالیات های مستقیم، نیاز به اطلاعات وسیع و گسترده و زمان پیش تر دارد. در این خصوص، شاخص ها و آمارهایی در خصوص تعداد پرونده های ارجاعی به هیأت های حل اختلاف، تعداد احکام صادر شده به نفع مؤدی مالیاتی، احکام صادر شده در خصوص فساد اداری و اخذ رشوه توسط مأموران مالیاتی، سنجش رضایت مؤدیان در برخورد با مأموران مالیاتی و... همگی ما را قادر به ارزیابی دقیق تر از مجموعه نظام مالیاتی می کنند که متأسفانه دسترسی به آن ها تقریباً محال است. اما در خصوص اقداماتی که به موجب قوانین برنامه یا قوانین بودجه به عهده دست اندرکاران امور مالیاتی گذاشته شده، و توفیق یا عدم توفیق در اجرای این تکالیف را می توان مورد نقد و بررسی قرار داد که در ادامه مطلب بدان پرداخته می شود.

تدوین لایحه اصلاح قانون مالیات های مستقیم و تهیه پیش نویس آن هم سو با هدف کلی بهبود نظام مالیاتی و تبعیت از شرایط اقتصادی کشور، از جمله اقدامات معاونت

درآمدهای مالیاتی طی سال‌های ۷۹-۱۳۷۶ است. لایحه مذکور مشتمل بر ۵۹ ماده اصلاحی است که از وجوه عمده آن می‌توان به تعدیل نرخ‌های مالیات بر ارث، تفکیک نرخ مالیاتی اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی، کاهش حداکثر نرخ مالیاتی از ۵۴ درصد به ۴۵ درصد، تعدیل طبقات درآمدی با نرخ تورم، انعطاف‌پذیر ساختن برخی معافیت‌های پایه‌ای، افزایش معافیت‌های پایه‌ای مالیات بر مشاغل و مالیات بر ارث، تعمیم معافیت‌های ماده ۱۳۲ و ۱۳۸ به برخی فعالیت‌های دیگر و... اشاره کرد. بدون آن که بخواهیم وارد جزئیات لایحه شویم، در یک تحلیل کلی می‌توان گفت، علی‌رغم آن که این لایحه در خصوص مواردی نظیر تمایز قائل شدن بین فعالیت‌های اشخاص حقیقی و حقوقی، تعدیل درآمد مشمول مالیات با نرخ تورم و... نسبت به قانون فعلی امتیازاتی دارد، لکن در حوزه‌های با اهمیتی چون تعبیه مکانیزم‌هایی برای کاهش اخذ مالیات به شیوه علی‌الرأس (به عنوان ریشه تبعیض و بی‌عدالتی)، ساز و کارهایی برای ممانعت از فرار مالیاتی، ویرایش متن مواد قانونی به نحوی که برای مؤدیان و مأموران مالیاتی قابل فهم باشد و از تفاسیر شخصی اجتناب شود، کاهش مراحل رسیدگی به پرونده‌های مالیاتی، ایجاد تمهیداتی برای اخذ مالیات بر جمع درآمد (فصل هفتم قانون مالیات‌های مستقیم) و... کاملاً سکوت اختیار کرده است (رویکرد انتزاعی). از جمله اقدامات دیگر معاونت درآمدهای مالیاتی، تهیه پیش‌نویس مالیات بر ارزش افزوده است. پیش‌نویس این لایحه که ۴۱ ماده دارد، در برگیرنده مواردی چون اعمال نرخ واحد مالیاتی ۱۵ درصد بر ارزش افزوده، اعطای تسهیلات خاص به صورت معافیت یا نرخ صفر با هدف حمایت از اقشار آسیب‌پذیر، اخذ مالیات بر ارزش افزوده بر مبنای مصرف و براساس اصل مقصد، لغو قوانین و مقررات مربوط به دریافت مالیات غیر مستقیم و... است. هر چند استقرار نظام مالیات بر ارزش افزوده در کلیت خود از اقدامات مناسب و ضروری به شمار می‌رود، لکن فقدان پیش‌زمینه‌های اجرای این نظام به ویژه اصلاحات ساختاری مورد نیاز در امر تشکیلات و سازماندهی، فقدان آموزش نیروهای مالیاتی، نبودن مبانی علمی در برآورد تورم ناشی از اجرای این نوع مالیات و... از جمله موارد ضعف آن به شمار می‌رود (رویکرد انتزاعی).

صدور شماره اقتصادی موضوع ماده ۸۵ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین نیز از جمله اقدامات معاونت درآمدهای مالیاتی به شمار

می‌رود. تعداد شماره‌های اقتصادی صادر شده طی سال‌های ۷۹-۱۳۷۶ مجموعاً ۷۲۸۸۴۰ عدد بوده، و اگرچه به‌کارگیری شماره اقتصادی توانسته وزارت امور اقتصادی و دارایی را تا حدودی در مستند سازی پرونده‌های مالیاتی و تشخیص عادلانه‌تر درآمدهای مالیاتی یاری کند، اما انتظاری که در آغاز کار از طرح می‌رفت، برآورده نگردید. فقدان اراده قوی در خصوص اجرای دقیق قوانین مربوط به صدور فاکتور، فقدان مکانیزم اجرایی مناسب برای اخذ اطلاعات، نقص قوانین در استفاده از شماره اقتصادی به هنگام انجام معاملات و... از جمله دلایلی ناکارایی این اقدام است (انتزاعی - ترکیبی).

از جمله اقدامات دیگر معاونت درآمدهای مالیاتی تلاش در مکانیزه کردن نظام مالیاتی بوده است. در خصوص این طرح که به موجب تبصره ۳۴ قانون بودجه سال ۱۳۷۵ و اختصاص ردیف بودجه‌ای به آن از سال مذکور آغاز شد، در حال حاضر سخت‌افزارها و نرم افزارهای مورد نیاز خریداری و نصب گردیده و اطلاعات مالیاتی توسط حدود ۱۰۰۰ ایستگاه کاری (ترمینال) قابل دریافت است. تعداد ارقام اطلاعاتی مالیاتی ناشی از نصب این سیستم در سال ۱۳۷۶ بالغ بر ۱۲ میلیون رکورد، در سال ۱۳۷۷ بالغ بر ۱۵ میلیون رکورد، در سال ۱۳۷۸ بالغ بر ۱۳ میلیون رکورد و در سال ۱۳۷۹ بالغ بر ۱۴ میلیون رکورد بوده است (رویکرد انتزاعی).

تشکیل سازمان مالیاتی به موجب مفاد ماده ۵۹ قانون برنامه سوم توسعه نیز از جمله اقداماتی است که باید توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی - به‌طور خاص معاونت درآمدهای مالیاتی - به اجرا درآید. گرچه ارزیابی عملکرد سازمان در حال حاضر با توجه به عدم شکل‌گیری آن ممکن نیست، لکن از هم اکنون بروز برخی مشکلات اجرایی را می‌توان پیش‌بینی کرد. چگونگی ارتباط واحدهای استانی سازمان مالیاتی با ادارات کل موجود مبهم است. تداخل وظایف مدیریت واحدهای استانی در خصوص شرکت در کمیته برنامه‌ریزی استان‌ها نیز از مشکلات و ابهامات استقرار این سازمان است که باید بدان توجه شود.

ب) امور هزینه، خزانه داری و نظارت مالی

ایجاد هماهنگی در امور مالی از وظایف مهم عملیاتی وزارت امور اقتصادی و دارایی

است که توسط معاونت هزینه و خزانه داری کل کشور و شش اداره کل زیر مجموعه این معاونت انجام می‌شود. هدف کلی از تشکیل این معاونت، ایجاد زمینه برای حسن جریان امور مالی دستگاه‌های اجرایی از طریق اعمال نظارت مالی بر انجام دخل و خرج و فراهم کردن موجبات اجرای فعالیت‌های جاری و عملیات طرح‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی و مؤسساتی است که از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند.

وظایفی که معاونت هزینه و ادارات کل زیر مجموعه آن به موجب قوانین دائمی عهده دارند، بالغ بر ۳۰ مورد است که در این قسمت به برخی از وظایف برجسته‌تر این معاونت اشاره می‌شود. از اهم وظایف مورد نظر در این خصوص می‌توان به اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، تهیه صورتحساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور، همکاری با سازمان مدیریت و برنامه ریزی در تهیه لوایح بودجه کل کشور، تخصیص اعتبارات لازم برای هزینه‌های جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرایی و ابلاغ این اعتبارات، مشارکت در پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار، همکاری با دیوان محاسبات کشور و محاکم دادگستری و بازرسی کل کشور در رسیدگی‌های مالی، مطالعه و تحقیق در مورد مسائل فنی نظام مالی و محاسباتی و بودجه‌ای کشور، ایجاد هماهنگی و وحدت رویه در امور مالی و محاسباتی و اجرای مقررات مربوط در دستگاه‌های اجرایی، و تهیه و تنظیم صورتحساب مالی سالانه اشاره کرد.

علاوه بر وظایف مذکور که عمدتاً مربوط به شرح وظایف مصوب سازمان مدیریت و برنامه ریزی (سازمان امور اداری و استخدامی وقت) یا نشأت گرفته از قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی‌اند، وظایف دیگری نیز به موجب قانون برنامه و بودجه و قانون محاسبات عمومی به‌طور مستقیم یا با واسطه به عهده معاونت هزینه گذارده شده که در ادامه مطلب بدان‌ها خواهیم پرداخت. نکته قابل ذکر در خصوص معاونت مزبور آن است که در قوانین برنامه توسعه اقتصادی و نیز قوانین بودجه سنواتی کلیه احکام و تکالیفی که ماهیت بودجه‌ای دارند، به نوعی با وظایف این معاونت ارتباط می‌یابند و از آن‌جا که تمام آیین‌نامه‌هایی که جنبه‌های مالی، معاملاتی، محاسباتی و بودجه‌ای دارند، لزوماً و بنا به مسئولیت‌های منبث از قانون محاسبات عمومی باید با مشارکت وزارت امور اقتصادی و دارایی - و به‌طور خاص معاونت هزینه - تدوین گردند، می‌توان گفت این

معاونت تقریباً در تنظیم کلیه آیین نامه‌های با ماهیت مذکور دخیل بوده و مشارکت داشته است.

بنا به تکالیف قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی - به‌طور خاص معاونت هزینه - مکلف به تنظیم آیین نامه ماده ۵۰ موضوع ایجاد اشتغال، ماده ۶۰ موضوع صندوق ذخیره ارزی، و همچنین فعالیت‌هایی در خصوص ماده ۶۳ موضوع تعدیل حد نصاب معاملات دولتی، ماده ۷۲ و ۷۳ موضوع تشکیل خزانه معین استان و افتتاح حساب‌های مربوط و همچنین ماده ۷۹ موضوع تعیین درآمدهای استانی، و ماده ۹۳ موضوع فروش اوراق مشارکت به‌طور مشترک یا انفرادی شده است. به علاوه طبق تبصره ۹۹ قانون برنامه دوم توسعه، وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شده که به نظارت بر عملیات دستگاه‌های اجرایی نظارت کند. علاوه بر موارد مذکور، اقداماتی که معاونت هزینه برای اجرای قوانین بودجه سنواتی طی سال‌های ۷۹-۱۳۷۶ در تهیه یا اصلاح آیین نامه‌های اجرایی تبصره‌های بودجه در آن‌ها مشارکت داشته، عبارت از آیین نامه‌های اجرایی تبصره ۱۶، ۴۶، ۶۳، ۳۱ و ۲۱ قانون بودجه سال ۷۶ و تبصره ۲، ۳، ۵ و ۳۵ قانون بودجه سال ۷۷ و تبصره ۲، ۵، ۸، ۱۰، ۱۶، ۲۴، ۳۵، ۴۸ و ۷۱ قانون بودجه سال ۷۸ و تبصره ۲ و ۵ قانون بودجه سال ۷۹ است.

در بررسی عملکرد معاونت هزینه در خصوص تدوین و تنظیم آیین نامه‌های اجرایی مربوط به قوانین برنامه توسعه و نیز قوانین بودجه سنواتی طی سال‌های ۷۹-۱۳۷۶ این نتیجه عاید می‌شود که کلیه تکالیف مربوط انجام گرفته، لکن در اجرای این آیین نامه‌ها مشکلاتی وجود داشته است. برای مثال، عملکرد ماده ۶۰ قانون برنامه سوم در خصوص اعطای وام ارزی به بخش‌های غیردولتی به‌طور کامل با تردید مواجه است و تا کنون فقط ۲۵ میلیون دلار به تعاونی پسته رفسنجان اعطا گردیده است. همچنین اگرچه مطابق مواد ۷۲، ۷۳ و ۷۴ قانون برنامه سوم، خزانه معین استان تشکیل شده و فهرست درآمدهای استانی نیز معلوم گردیده، لکن هنوز بودجه ریزی شکل متمرکز خود را حفظ کرده و روح حاکم بر فصل هشتم قانون برنامه سوم مبنی بر استقرار نظام درآمد - هزینه استانی در هیچ جا مشاهده نمی‌شود. همچنین است مواردی نظیر آیین نامه اجرایی تبصره ۲ قانون بودجه ۱۳۷۹ در خصوص لغو معافیت‌های نهادهای عمومی غیر دولتی که تاکنون اقدام شایسته‌ای در این خصوص صورت نگرفته است. به علاوه، این وزارت

در مورد تبصره ۹۹ قانون برنامه دوم نیز تاکنون اقدامی انجام نداده است. با توجه به مواد مذکور باید گفت اولاً عدم اجرای دقیق تبصره‌های قوانین بودجه و نیز مواد برنامه پنجساله، در قالب رویکرد ترکیبی طبقه بندی می‌شود و مشکلات مربوط به مدیریت کلان باز می‌گردد. ثانیاً در ارزیابی عملکرد وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌توان گفت این وزارت نسبت به سهم خود از توفیق چندانی برخوردار نبوده است. علاوه بر موارد مذکور که خاص عملکرد معاونت هزینه در چارچوب قوانین غیر دائمی است، مشکلات دیگری نیز وجود دارد که به شرح وظایف قانونی و نیز قوانین دائمی مربوطه است. یکی از این مشکلات به مغایرت‌های موجود و تاریخی بین صورتحساب عملکرد بودجه و گزارش‌های تفریح بودجه است. همان‌گونه که ذکر گردید یکی از وظایف معاونت هزینه، تهیه صورتحساب عملکرد بودجه است که این صورتحساب، مکمل گزارش تفریح بودجه محسوب می‌شود که متولی تهیه آن دیوان محاسبات کشور است. صورتحساب عملکرد بودجه از آن حیث حائز اهمیت است که علاوه بر ارائه اطلاعات از نتایج نظارت حین خرج، داده‌های اطلاعاتی لازم برای تکمیل نظارت پس از خرج را نیز ارائه می‌کند و لذا مغایرت بین صورتحساب عملکرد و گزارش تفریح بودجه، فعالیت‌های نظارتی را به شدت آسیب‌پذیر می‌سازد. از مهم‌ترین عوامل ایجاد مغایرت بین صورتحساب عملکرد بودجه و گزارش تفریح بودجه، وجود ردیف‌های بدون برنامه (ردیف ۵۰۰۰۰۰، ۶۰۰۰۰۰ و ۷۰۰۰۰۰) در بودجه عمومی دولت است که این امر نیز به ساختار نامناسب بودجه‌ریزی کشور مربوط می‌شود. برای مثال، در سال ۱۳۷۷ مغایرت اعتبارات عمرانی ردیف‌های متفرقه (بدون برنامه) دستگاه‌های حساب داده بالغ بر ۱۴۲۵ میلیارد ریال و برای سایر ردیف‌های عمرانی همان دستگاه‌ها حدود ۷۷۸ میلیارد ریال ذکر شده است. عامل مهم دیگر در این مغایرت، روش‌های متفاوت ثبت حساب‌ها در وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیوان محاسبات عمومی است. مشکل اول، منشأ ترکیبی و مشکل دوم، منشأ انتزاعی دارد. مسأله بعدی، ضعف سیستم گزارش دهی دستگاه‌هایی است که به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند. آمارها نشان می‌دهند که طی دوره ۷۸-۱۳۷۶، به‌طور متوسط ۱۰/۶ درصد از شرکت‌های دولتی با جدول از مقررات ماده ۹۸، ۹۹ و ۱۰۰ قانون محاسبات عمومی، اطلاعات مالی خود را به واحدهای زیر مجموعه معاونت هزینه

ارائه نداده‌اند. ارقام نشان‌دهنده آن است که ۵۳ شرکتی که حساب پس نداده‌اند حدود ۳۲/۶ درصد از کل هزینه و ۳۱/۵ درصد از کل درآمد شرکت‌های مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۷۶ را به خود اختصاص داده‌اند. این مقوله نیز از جمله رویکردهای ترکیبی است و اقدامات لازم از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی و نیز دستگاه‌های دیگر برای فائق آمدن بر آن از اهمیت بسزایی برخوردار است.

ضعف نظارت مالی نیز دارای رویکردی ترکیبی است. این نوع نظارت به لحاظ قوانین دائمی به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی - و به‌طور خاص معاونت هزینه - گذاشته شده است. طبق ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی، نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی از لحاظ انطباق با مقررات مالی بر عهده این وزارت است که بنا به حکم ماده ۳۱ قانون مذکور، نظارت مالی مورد نظر از طریق ذی‌حسابی‌ها اعمال می‌گردد.

در حال حاضر، وزارت امور اقتصادی و دارایی در انتصاب ذی‌حسابی دستگاه‌ها با مشکلات زیادی مواجه است، به طوری که به ناچار در برخی شرکت‌های دولتی، از کادر داخلی شرکت‌ها به منظور انجام نظارت مالی استفاده می‌شود. به علاوه، به دلیل کمبود کادر نیروی انسانی، هر ذی‌حساب به‌طور همزمان نظارت بر امور مالی بیش از یک واحد دولتی را در اختیار دارد و قادر نیست به شکل دقیق‌تر بر کلیه دستگاه‌ها نظارت کند که این امر، کارایی منابع بودجه را با مشکل مواجه می‌سازد. برای مثال در سال ۱۳۷۷، تعداد ۸۱۲ ذی‌حساب وظیفه نظارتی ۱۱۶۹ واحد دولتی را در اختیار داشته‌اند. عامل داخلی (انتزاعی) این امر، توزیع نامناسب بودجه‌ای این وزارت بین واحدهای تابعه طبق اطلاعات اخذ شده، پرداختی بابت ردیف نظارت مالی وزارت امور اقتصادی و دارایی در سال ۱۳۷۹ معادل ۱۰/۶ میلیارد ریال بوده که این میزان فقط حدود ۲ درصد از حجم اعتبارات این وزارت را شامل می‌شود. عامل بیرونی (رویکرد ترکیبی) ضعف نظارت مالی نیز به عواملی نظیر سنتی بودن ساختار نظام اداری، وجود قوانین و مقررات پراکنده، ساختار نامناسب بودجه ریزی و روش‌های نامناسب سیستم حسابداری دولتی باز می‌گردد که در مطالعه تفصیلی به صورت گسترده‌تر تشریح شده است.

از جمله وظایف دیگر معاونت هزینه، پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار با مشارکت واحدهای دیگر وزارتخانه و سازمان مدیریت و برنامه ریزی است. این

معاونت برخلاف تکلیف قانونی خود عمدتاً نقش تهیه و ارسال کننده اطلاعات آماری درخواستی سازمان مدیریت و برنامه ریزی را ایفاء می کند و نقش تعیین کننده ای ندارد. قطع نظر از مطلب فوق، این پیش بینی ها غالباً بر مبنای نحوه رشد اقلام سال های قبل و بر مبنای حدس و گمان صورت می پذیرند و فاقد مبانی علمی اند. این امر باعث شده که هر ساله انحراف های زیادی به ویژه در بخش سایر درآمدها، بین عملکرد و ارقام مصوب قانون بودجه پدید آید. طی سال های ۷۹-۱۳۷۶، بخش سایر درآمدها به طور متوسط با ۲۲/۶ درصد عدم تحقق مواجه بوده که این عدم تحقق برای کل درآمدهای عمومی ۱۱/۵ درصد است. فقدان تخصص های آماری و علمی در ترکیب معاونت هزینه از جمله موارد مهمی است که به مشکل مذکور دامن زده که می توان آن را در رویکرد انتزاعی طبقه بندی کرد.

وظیفه مهم دیگر معاونت هزینه، متمرکز کردن وجوه دولت در خزانه و پرداخت های مربوط در قالب اعتبارات جاری و عمرانی به تفکیک دستگاه ها و شرکت های دولتی است که این فعالیت از طریق اداره کل خزانه صورت می پذیرد. یکی از مشکلاتی که کارایی سیستم خزانه داری در امور مربوط به دریافت ها و پرداخت ها را مختل ساخته، نحوه حواله اعتبارات و درآمدهای وصولی در نظام بانکی کشور است. در سیستم کنونی ارسال حوالجات از مرکز به دستگاه ها و واحدهای استانی، و همچنین ارسال درآمدها از استان ها و ذی حسابی ها به حسابداری خزانه، کندی و تامل بسیار مشاهده می شود که این امر به مدیریت نقدینگی آسیب رسانده، استفاده از تنخواه گردان خزانه را افزایش می دهد. حل این مشکل به اصلاح خدمات رسانی نظام بانکی مربوط می شود (رویکرد ترکیبی). طی سال های اخیر اقداماتی برای رفع موانع داخلی سیستم خزانه داری به عمل آمده که در مجموع کارکرد این اصلاحات، آثار مثبتی در این سیستم ایجاد کرده است. از جمله این موارد می توان به استفاده از سیستم های کامپیوتری برای تهیه صورتحساب ها، شبکه ای کردن ارتباط خزانه داری مرکز با استان ها، و مکانیزه کردن نحوه بررسی حساب های دریافت شده از دستگاه های اجرایی اشاره کرد (رویکرد انتزاعی).

ج) امور شرکت های دولتی

امور ستادی مذکور توسط معاونت شرکت های دولتی و تنها دفتر مستقر در این معاونت

تحت عنوان «دفتر نظارت بر امور شرکت‌های دولتی» دنبال می‌شود. از آن‌جا که طبق قانون، ایجاد هماهنگی در امور مالی و تنظیم سیاست‌های مربوط به آن و همچنین تصدی دخل و خرج منابع عمومی کشور به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است، تنظیم امور شرکت‌های دولتی به عنوان بخشی از سرمایه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی دولت نیز بر عهده این وزارت و به‌طور خاص به معاونت شرکت‌های دولتی گذاشته شده است.

وظایف و مأموریت‌هایی که معاونت مذکور حسب قوانین دائمی عهده دار آن‌ها است، مواردی چون رسیدگی به کلیه اموری که در دستور جلسات مجامع عمومی شرکت‌های دولتی قرار می‌گیرد، پیگیری اجرای تصمیمات منخدا در این مجامع، حسابرسی شرکت‌های دولتی موضوع ماده ۸۹ قانون محاسبات عمومی و ماده ۴۱ قانون برنامه و بودجه، پیگیری رفع نواقص موجود در حساب‌های این شرکت‌ها توسط سازمان حسابرسی، رسیدگی به بودجه شرکت‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و تنظیم لوایح قانونی و تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مربوط به این شرکت‌ها (جمعاً ۹ وظیفه) را در بر می‌گیرد.

تکالیفی که به موجب قوانین برنامه دوم و سوم توسعه اقتصادی به‌طور مستقیم و غیر مستقیم به معاونت مذکور ارتباط می‌یابد، به ترتیب در تبصره ۲۱ و ۲۵ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی و مواد ۴، ۱۲، ۱۴، ۱۵، ۱۶، ۱۷، ۱۸ و ۶۲ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی مذکور است که نص این مواد در مطالعه تفصیلی آمده است.

وظایف مستتر در قوانین بودجه سنواتی نیز به بند «ی» تبصره ۲ و تبصره ۱۰ قانون بودجه ۱۳۷۶، بند «الف» و «ج» تبصره ۳۵ قانون بودجه ۱۳۷۷، تبصره ۱۰ و ۳۵ قانون بودجه ۱۳۷۸ و تبصره ۱۰ و تبصره ۲ قانون بودجه ۱۳۷۹ محدود گردیده است که جزئیات این مواد نیز در مطالعه تفصیلی آمده است.

مطالعه عملکرد امور شرکت‌های دولتی طی سال‌های ۷۹-۱۳۷۶ در قسمت وظایف مربوط به قوانین دائمی (۹ وظیفه مذکور) نشان از آن دارد که این وظایف به دو گروه کلی قابل تفکیک هستند، گروه اول شامل رسیدگی و پیگیری امور مربوط به مسائل اداری و تشکیلاتی شرکت‌های دولتی و گروه دوم، وظایف مرتبط با مسائل مالی و بودجه‌ای شرکت‌های دولتی است. نتایج نشان می‌دهند که در گروه نخست، طی سال‌های

۷۹-۱۳۷۶، تعداد ۱۶۴ مورد از آیین نامه‌های مالی، معاملاتی، و استخدامی شرکت‌های دولتی (رشد متوسط ۱۹/۵ درصد)، تعداد ۶۷ مورد تغییر، اصلاح و پیشنهاد اساسنامه شرکت‌های دولتی (رشد متوسط ۲۲/۶ درصد) و تعداد ۲۳۶۳۲ مورد بررسی، اظهار نظر و مکاتبه در خصوص مجامع عمومی و حضور در آن‌ها مورد بررسی و عمل قرار گرفته است. این گروه از وظایف در مقوله رویکرد انتزاعی قرار می‌گیرند و از جمله وظایفی هستند که به طور مستقل به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی بوده‌اند. در خصوص وظایف گروه دوم که به موضوعات بودجه‌ای و مالی شرکت‌های دولتی ارتباط می‌یابد، فعالیت‌های صورت گرفته در معاونت امور شرکت‌های دولتی مواردی نظیر به هنگام کردن صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی و پیگیری و تأکید بر تداوم این امر، انجام فعالیت‌هایی در خصوص بازنگری سیستم‌های مالی مورد عمل شرکت‌ها به منظور انطباق آن‌ها فعالیت‌ها و وظایف آن‌ها، و ایجاد زمینه‌های استقرار نظام جامع مالی متناسب با فعالیت شرکت که متضمن کنترل‌های داخلی قوی و ارائه به موقع اطلاعات تحلیلی صحیح و دقیق به مدیریت شرکت‌ها است، را در بر می‌گیرد. بدیهی است بازخورد و نتایج حاصل از استقرار این نظام‌های مالی که در حال حاضر در آغاز راه هستند، علاوه بر نیاز به پیگیری و فعالیت‌های مضاعف وزارت امور اقتصادی و دارایی، تا حد زیادی به نحوه عمل مدیران شرکت‌های دولتی و پاسخ مثبت آن‌ها به نظام جدید مالی وابسته خواهد بود. لذا وظایف گروه دوم امور شرکت‌های دولتی، در مقوله رویکرد ترکیبی قرار می‌گیرد.

بررسی عملکرد امور شرکت‌های دولتی طی سال‌های مزبور در قالب تکالیف قوانین برنامه و قوانین بودجه سنواتی نشان می‌دهد که وظایفی به شکل منفرد یا مشترک با برخی دستگاه‌های دیگر به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی گذاشته شده است. موضوع ساماندهی شرکت‌های دولتی و اجرای سیاست خصوصی‌سازی یکی از مواردی است که بخشی از آن - نه همه آن - بر عهده این وزارت است. گستردگی طیف شرکت‌های دولتی و نیز وابستگی آن‌ها به دستگاه‌های مختلف دولتی، به ویژه ساختار انحصاری برخی از آن‌ها، مدیریت اجرای این سیاست توسط وزارت مذکور را با مشکلاتی مواجه ساخته است. اما به هر حال، مطابق مصوبات فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، بخش عمده‌ای از فعالیت‌های لازم برای ساماندهی و واگذاری

شرکت‌های دولتی متوجه این وزارت است. در این خصوص، برخی از فعالیت‌هایی که توسط معاونت امور شرکت‌های دولتی و سازمان‌های وابسته به آن از جمله سازمان گسترش مالکیت واحدهای تولیدی - تغییر نام یافته به سازمان خصوصی سازی - انجام گرفته عبارتند از: تهیه و تنظیم آیین نامه اجرایی ماده ۱۵ قانون برنامه سوم و نیز تغییر اساسنامه سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی به سازمان خصوصی سازی، تهیه آیین نامه اجرایی تجدید ارزیابی دارایی‌های شرکت‌های دولتی موضوع ماده ۶۲ قانون برنامه سوم با هدف اصلاح ساختار مالی شرکت‌ها، تهیه و تنظیم آیین نامه‌های اجرایی و ضوابط و دستورالعمل‌های مربوط به بند «ب»، «د» و «و» ماده ۱۲ و نیز مواد ۱۶ و ۱۷ و ۱۸ قانون برنامه سوم موضوع برقراری نظام اقساطی فروش سهام احمال شیوه‌های قیمت‌گذاری سهام، تخفیفات و چگونگی پرداخت قیمت سهام توسط خریداران... ذکر این نکته لازم است که اگر چه بند «ب»، «د»، «ز»، «ح»، «ط» و «ی» ماده ۱۴ قانون برنامه سوم نیاز به تدوین آیین نامه اجرایی ندارد، لکن تدوین این آیین نامه‌ها از جمله وظایف مهم و تصریح شده برای هیأت عالی واگذاری است که در این باره، فعالیتی که به صورت گزارش عملکرد منتشر شده باشد، وجود ندارد. همچنین در خصوص تبصره ۳ بند «ب» ماده ۴ قانون برنامه سوم که در حیطه وظایف این وزارت قرار دارد اقدامی صورت نگرفته است. موارد فوق الذکر، عملکرد وزارت امور اقتصادی و دارایی در خصوص تدوین آیین نامه‌ها و دستورالعمل‌های مورد نظر برنامه سوم توسعه بوده که در قالب رویکرد انتزاعی طبقه بندی می‌گردد. در صورتی که بتوان برای هر قلم از فعالیت‌های مذکور، ضریب اهمیت واحدی را قائل شد، می‌توان گفت که حدود ۶۰ درصد از تکالیف مربوط به شرکت‌های دولتی در قالب برنامه سوم توسعه در این وزارت انجام شده است. همان‌طور که گفته شد، تبصره ۳۱ و ۴۵ قانون برنامه دوم توسعه، به منظور کاهش حجم تصدی دولت و تشویق سرمایه‌گذاری بخش‌های تعاونی و خصوصی تنظیم گردیده است. مفاد دو تبصره مذکور در قالب تبصره ۳۵ قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ دولت را مکلف به تعیین تکلیف کلیه شرکت‌های بخش دولتی برای انحلال، واگذاری و فروش سهام کرده است. گزارش‌های سازمان گسترش مالکیت واحدهای تولیدی نشان می‌دهد که تعداد ۱۰۴۰ شرکت دولتی توسط کمیته موضوع تبصره ۳۵ قوانین مزبور تعیین تکلیف شده‌اند که از این تعداد، ۷۳۷ شرکت مشمول

واگذاری، ۲۱۷ شرکت ابقاء و ۸۶ شرکت مشمول انحلال و اقدام گردیده‌اند. لازم به ذکر است که مقادیر مذکور فقط نشان می‌دهند که این شرکت‌ها تعیین تکلیف شده یا مشمول واگذاری گردیده‌اند، نه آنکه این واگذاری‌ها عملاً به وقوع پیوسته باشد.

علاوه بر تبصره ۳۵ قوانین بودجه سال‌های ۷۸-۱۳۷۷، فروش سهام براساس تبصره مذکور و نیز تبصره ۱۰ قوانین بودجه سال‌های ۷۹-۱۳۷۶ به میزان ۵۰۰۵/۷ میلیارد ریال به روش‌های مختلف صورت گرفته و این در حالی است که عملکرد واگذاری سهام دولت به بخش غیر دولتی طی دوره هفت ساله ۷۵-۱۳۶۹ جمعاً معادل مبلغ ۳۳۳۵/۶ میلیارد ریال بوده است. این میزان فروش سهام طی دوره ۷۹-۱۳۷۶ توسط سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان صنایع ملی ایران و سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی به روش‌های بورس، مذاکره و مزایده به عمل آمده است. تعداد سهام واگذار شده توسط سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی شامل ۹۲/۶ میلیون سهم بوده که به تعداد ۱۹۳۰۴۹ نفر واگذار گردیده است. نکته شایان ذکر آنست که فروش سهام به روش مذاکره فقط در سال ۱۳۷۶ و صرفاً به اینترگران صورت گرفته و طی سال‌های ۷۹-۱۳۷۷ بر مبنای تبصره ۳۵ قوانین بودجه به روش بورس و مزایده عملی شده است. علی‌رغم عملکرد بسیار نامناسب واگذاری شرکت‌های دولتی در سال‌های قبل از ۱۳۷۶، به نظر می‌رسد طی سال‌های ۷۹-۱۳۷۶، اگرچه عملکرد این میزان واگذاری قابل تحسین نیست، لکن روش‌های اجرایی به مقدار زیادی بهبود یافته که می‌توان آن را در قالب فعالیت‌های موفق و با رویکرد انتزاعی طبقه بندی کرد.

سازمان حسابرسی یکی دیگر از سازمان‌هایی است که در چارچوب فعالیت‌های معاونت امور شرکت‌های دولتی به فعالیت می‌پردازد. وظایفی که به موجب ماده ۴۱ قانون برنامه و بودجه مبنی بر انجام امور حسابرسی کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی به عهده این سازمان گذاشته شده، تنها ماده قانونی در چارچوب قوانین دائمی است. سایر اقداماتی که سازمان مذکور انجام می‌دهد در قالب مواد مربوط به اساسنامه سازمان حسابرسی است که تفصیل آن در مطالعه تفصیلی مورد اشاره قرار گرفته است. طی دوره ۷۹-۱۳۷۶، سازمان حسابرسی با توجه به صورت‌های مالی ارائه شده توسط شرکت‌های دولتی، تعداد ۱۱۰۳۰ گزارش در زمینه امور حسابرسی تهیه کرده است. جریان این گزارش‌های طی دوره مذکور، نشان دهنده رشد متوسط ۱۰/۶

درصد است. تعداد مذکور به ترتیب شامل ۷۹۲۳ مورد حسابرسی مستقل و بازرسی قانونی، ۱۲۲۱ مورد بررسی ویژه (افزایش سرمایه)، ۱۲۷۱ مورد بررسی کنترل‌های داخلی، ۳۵۵ مورد بررسی طرح‌های عمرانی و ۶۰ مورد بررسی اجمالی (میان دوره‌ای) است. همچنین طی دوره مذکور جمعاً ۲۰۷ پروژه در خصوص طراحی سیستم‌های مالی مکانیزه به صورت جامع با شرکت‌های متقاضی منعقد گردیده است. موارد مزبور جزء فعالیت‌های مستقل به شمار می‌رود که می‌توان آن را در طبقه بندی انتزاعی قرار داد، لکن علی‌رغم صراحت‌های قانونی، تاکنون برخی از نهادها و مؤسسات عمومی برای واگذاری امور حسابرسی شرکت‌های زیر مجموعه خود به سازمان حسابرسی اقدام نکرده‌اند که از جمله این نهادها می‌توان به سازمان صدا و سیما، سازمان تبلیغات اسلامی، بنیاد شهید و بنیاد پانزده خرداد اشاره کرد. این‌گونه ضعف‌ها در مقوله حسابرسی را می‌توان در طبقه بندی رویکرد ترکیبی قرار داد. به زبان دیگر، اگرچه تخلف نهادهای مذکور، موجب اختلال در نظام حسابرسی گردیده، لکن مسئولیت تضامنی وزارت امور اقتصادی و دارایی را در گسترش این اختلالات نمی‌توان نادیده گرفت.

د) امور بانکی و پولی

امور مذکور در قالب قوانین پولی و بانکی و بانکداری بدون ربا که از جمله قوانین دائمی است توسط بانک مرکزی به اجرا در می‌آید. مهم‌ترین وظایف و تکالیفی که به موجب قوانین مذکور بر عهده بانک مرکزی گذاشته شده، مواردی است چون تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری براساس سیاست کلی کشور، حفظ ارزش پول، بهبود تراز پرداخت‌ها، تسهیل مبادلات بازرگانی، تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی، و تعیین حداقل یا حداکثر نسبت سهم سود بانک‌ها در عقود اسلامی، تعیین رشته‌های مختلف سرمایه‌گذاری.

تکالیف مربوط به امور پولی و بانکی در تبصره ۹، ۱۰، ۲۲، ۲۵، ۷۷ و ۹۹ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی و در ماده ۸۴، ۸۵، ۹۱، ۹۲، ۹۳، ۹۷، ۱۰۶، ۱۱۱، ۱۱۳ و ۱۱۶ قانون برنامه سوم مشخص گردیده که در این قسمت به مفاد آن اشاره نمی‌شود و البته شرح کامل‌تر مواد و تبصره‌های مذکور در مطالعه تفصیلی آمده است. همچنین

وظایف مستتر در قوانین بودجه سنواتی طی دوره ۷۹-۱۳۷۶ نیز در تبصره ۳، بند «د»، تبصره ۶، بند «ز» تبصره ۸، بند ۲-۱، تبصره ۱۱، بند «ج»، تبصره ۱۷، بند «ج»، تبصره ۲۳، تبصره ۳۸، بند «الف و ب»، تبصره ۴۶، تبصره ۴۷، تبصره ۵ و تبصره ۵۱ قانون بودجه سال ۱۳۷۶، تبصره ۳ و ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۷، تبصره ۳ و ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ و تبصره ۳ و ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۹ مورد اشاره قرار گرفته و شرح این تبصره‌ها نیز در مطالعه تفصیلی آورده شده است.

در خصوص عملکرد نظام بانکی در تعیین نرخ‌های سود سپرده‌ها و تسهیلات می‌توان اذعان کرد که عملکرد این نظام با قانون بانکداری بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۳ کاملاً مغایر است. توضیح آن که در نظام بانکی بدون ربا، تعیین نرخ‌های سود براساس بازده نهایی سرمایه محاسبه شده و با کسر هزینه‌های عملیاتی، کارمزد و کالت و سهم منابع بانک، صورت می‌پذیرد. عملکرد بانک مرکزی در تعیین نرخ‌های سود سپرده‌های سرمایه‌گذاری مدت دار و نیز حداقل نرخ سود مورد انتظار بعد از اجرای نظام بانکی بدون ربا و به ویژه در طول سال‌های ۷۹-۱۳۷۵، که کشور شرایط اقتصادی متفاوتی داشته - نشان دهنده عدم تطابق آن با روح حاکم بر قانون مذکور است، به طوری که طی دوره زمانی ۷۹-۱۳۷۵، نرخ‌های سود سپرده و نیز نرخ‌های سود تسهیلات، هیچ تغییری نداشته‌اند (رویکرد انتزاعی).

مطلب دیگری که در عملکرد بانک مرکزی توجه به آن از اهمیت بسیار برخوردار است، تفاوت بین نرخ‌های سود دریافتی بابت تسهیلات اعطایی از یک سو و نرخ سود پرداختی به سپرده‌های بانکی از سوی دیگر است. در متون بانکی تفاوت مذکور را اصطلاحاً «تفاوت نرخ بهره‌ها»^۱ می‌نامند. این شاخص بیانگر سهم بالای بانک‌ها از سود مکتسب و اجحاف به صاحبان اصلی منابع بانک‌ها، یعنی سپرده‌گذاران، و همچنین غیر منطقی بودن هزینه‌های عملیاتی بانک‌ها است. آمار نشان می‌دهد که طی دوره ۷۹-۱۳۷۶، متوسط تفاوت نرخ بهره‌های بانکی معادل $4/64$ درصد با احتساب سپرده‌های مدت دار، و معادل $11/2$ درصد با احتساب سپرده‌های مدت دار، جاری و متفرقه بوده است (رویکرد انتزاعی).

1. spread

با حذف بهره از سیستم بانکی پس از تصویب قانون بانکداری بدون ربا، ابزارهای سیاستگذاری پولی به نرخ ذخیره قانونی و ابزارهای کیفی محدود گشت. از ابتدای سال ۱۳۷۶ که بانک‌های تجاری با کسری منابع آزاد رو به تضاید مواجه گردیدند، نرخ ذخیره قانونی به عنوان یک عامل محدود کننده اعتباری، کارایی نسبی خود را به دست آورد؛ لکن در این سال‌ها، هلی رخم وجود کسری فزاینده منابع آزاد و ناگزیر شدن بانک‌های تجاری به استقراض از بانک مرکزی، هیچ تغییری در نرخ‌های ذخایر قانونی تا پایان سال ۱۳۷۹ ایجاد نگردید؛ بدین توضیح که نرخ متوسط ذخایر قانونی طی سال‌های ۷۹-۱۳۷۵ معادل $29/3$ درصد بوده است، در حالی که نرخ سود اعطایی بانک مرکزی به بانک‌های تجاری بابت بلوکه شدن سپرده‌ها یک درصد بوده است. آمار نشان می‌دهد که سپرده‌های قانونی بانک‌های تجاری نزد بانک مرکزی از $33585/7$ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۶ به $43741/8$ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۸ افزایش یافته است، در حالی که کسری منابع آزاد و بدهی بانک‌های تجاری به بانک مرکزی به ترتیب از $2946/3$ و 10939 میلیارد ریال در سال ۱۳۷۶ به $12145/2$ و $13009/3$ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۸ افزایش یافته است. عدم انعطاف پذیری نرخ‌های ذخیره قانونی به عنوان یکی از ابزارهای کمی و مؤثر سیاست‌های پولی، آسیب‌های زیادی به اقتصاد کشور وارد آورده است که تشریح آن در این مقاله نمی‌گنجد (رویکرد انتزاعی).

مسئله دیگری که در ارزیابی نظام بانکی به‌طور اعم و بانک مرکزی به‌طور اخص واجد اهمیت به شمار می‌رود، تخطی نظام بانکی از سقف‌ها و سهم‌های تعیین شده مربوط به تسهیلات بانکی توسط شورای پول و اعتبار برای بخش‌ها و رشته فعالیت‌های مختلف است. با فرض آن که سهم‌های تعیین شده توسط شورای مذکور مناسب بوده باشد، آمارها نشان می‌دهند که طی سال‌های ۷۹-۱۳۷۶ نظام بانکی همواره از آن تخطی کرده است. برای مثال در سال ۱۳۷۶، سهم مصوب بخش‌های کشاورزی، صنعت و معدن، مسکن و ساختمان، بازرگانی و خدمات به ترتیب معادل $25/5$ ، $33/5$ و 29 و $12/5$ درصد بوده، در حالی که عملکرد نشان می‌دهد میزان پرداخت شده به ترتیب $27/4$ ، $15/5$ و $36/1$ و 21 درصد است که این مسأله در سال‌های بعد نیز اتفاق افتاده است. از آنجا که قدرت چانه زنی دستگاه‌ها و بخش‌ها نیز در این امر دخیل است، می‌توان این ضعف نظام بانکی را در مقوله رویکرد ترکیبی طبقه بندی کرد.

در خصوص عملکرد نظام بانکی در تجهیز منابع، آمار نشان می‌دهد که حجم سپرده‌های بخش خصوصی نزد بانک‌های تجاری و تخصصی در طول سال‌های ۷۹-۱۳۷۶ به طور متوسط سالیانه $16/9$ درصد رشد داشته و از $118906/1$ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۶ به $192536/1$ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ بالغ شده است (اطلاعات سال ۷۹ مربوط به شش ماه اول سال است). اما بررسی ترکیب سپرده‌ها نشان می‌دهد که بیش از نیمی از سپرده‌های بخش خصوصی مربوط به سپرده‌های قرض الحسنه و متفرقه است که در مقایسه با سپرده‌های مدت دار در جهت مصارف بانک کم‌تر قابل اتکایند. متوسط سالانه نرخ رشد سپرده‌ها در طول سال‌های ۷۹-۱۳۷۶ تقریباً متناسب با متوسط رشد نقدینگی بخش خصوصی بوده و نشان از آن دارد که بانک‌های تجاری و تخصصی موفقیتی در جذب سپرده‌ها و تجهیز منابع نداشته‌اند. به زبان دیگر، در صورت لحاظ کردن رشد نقدینگی، بانک‌های تجاری و تخصصی از نظر جذب سپرده‌ها در شش ماهه اول سال ۱۳۷۹، وضعیتی مشابه سال ۱۳۷۶ داشته‌اند. علاوه بر موارد مذکور، سهم بانک‌های تخصصی در جذب سپرده‌ها بسیار اندک و به طور متوسط در طول سال‌های مذکور فقط $9/4$ درصد بوده است (رویکرد انتزاعی). علاوه بر موارد مذکور، نظام بانکی در بُعد تخصیص منابع نیز از توفیقی برخوردار نبوده است. مانده تسهیلات اعطایی بانک‌ها به بخش خصوصی با رشد متوسط $30/9$ درصد از $62321/2$ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۶ به $115840/9$ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۸ رسیده است. همچنین مانده تسهیلات اعطایی با $9/9$ درصد رشد در پایان شش ماهه سال ۱۳۷۹ به مبلغ $127362/8$ میلیارد ریال بالغ گردیده است. از سال ۱۳۷۷ و به دنبال حذف سقف‌های اعتباری و افزایش امکان مشارکت بانک‌ها در فعالیت‌های اقتصادی، رشد تسهیلات اعطایی با روندی فزاینده مواجه شد و از $16/9$ درصد در سال ۱۳۷۶ به $34/9$ درصد و $37/8$ درصد در سال‌های ۷۸ و ۱۳۷۷ رسیده است که نشان از تقویت پول درونی در اقتصاد دارد. اما رشد کمی اعتبارات به تنهایی ملاک مثبت یا منفی بودن اقدامات نظام بانکی نیست، به طوری که اگر اعتبارات به طور بهینه و با توجه به نیازهای واقعی مختلف تخصیص نیابد، موجب افزایش نقدینگی و تورم می‌گردد. نظارت بر نحوه مصرف تسهیلات بانکی و جلوگیری از خروج تسهیلات اعطایی از بخش‌های مورد نظر و رعایت سهم‌های اعتباری بخش‌های اقتصادی می‌تواند در تخصیص

منابع بانکی نقش مهمی را ایفا کند که همان‌گونه که قبلاً اشاره شد، نظام بانکی به ویژه به دلیل تخطی از سهم‌های اعتباری در این رابطه توفیقی نداشته است. البته در این خصوص، نمی‌توان از مواردی که موجب کاهش کارایی تخصیص منابع بانکی می‌گردد، نظیر تسهیلات تکلیفی در قوانین بودجه سنواتی نیز غافل بود (رویکرد ترکیبی).

۵) امور بیمه‌ای

متولی وظایف و اختیارات وزیر امور اقتصادی و دارایی در زمینه بانک‌ها و بیمه، معاونت امور بانکی و بیمه است. در حال حاضر، پنج شرکت بیمه‌ای در ایران به فعالیت‌های بیمه‌ای می‌پردازند و براساس قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری، مصوب سال ۱۳۵۰ به امور بیمه‌ای مشغولند. براساس اصل ۴۴ قانون اساسی، صنعت بیمه کشور انحصاری است و لذا تمامی شرکت‌های بیمه دولتی‌اند. بیمه مرکزی مسئول نظارت بر شرکت‌های بیمه است. وظایف بیمه مرکزی بر اساس قانون دائمی، مواردی چون تدوین آیین‌نامه‌ها و مقرراتی که برای حسن اجرای امر بیمه لازم است، انجام بیمه‌های انکابی اجباری، قبول بیمه‌های انکابی اختیاری از مؤسسات داخلی یا خارجی، اداره صندوق تأمین خسارت‌های بدنی، و رسیدگی و اظهارنظر نسبت به صدور پروانه تأسیس یا لغو پروانه مؤسسات بیمه را در بر می‌گیرد.

تبصره ۲۷ قانون برنامه دوم توسعه مبنی بر ایجاد تسهیلات و پوشش بیمه‌ای لازم به منظور حضور شرکت‌ها و مؤسسات ایرانی در بازارهای جهانی و صدور خدمات فنی مهندسی، تبصره ۲۵ قانون برنامه دوم مبنی بر انتزاع صندوق ضمانت صادرات از مرکز توسعه صادرات ایران به منظور حفظ حقوق و حمایت صادرکنندگان در مقابل خطرهای خاص، و تبصره ۷۷ قانون برنامه دوم مبنی بر بیمه کردن محصولات کشاورزی و دامی - بدین ترتیب که تا پایان برنامه دوم حداقل ۵۰ درصد محصولات کشاورزی، دامی و شیلاتی و ده درصد سرمایه‌گذاری طرح‌های جنگلداری، مرتعداری و آبخیزداری مردمی تحت پوشش قرار گیرد - از جمله تکالیفی است که بر عهده نظام بیمه‌ای گذارده شده است.

موادی که در قالب برنامه سوم توسعه اقتصادی به تکالیف بخش بیمه‌ای کشور ارتباط دارد، عبارت است از ماده ۳۴ مبنی بر اجازه دادن به دستگاه‌های اجرایی برای

عقد قرارداد با شرکت‌های بیمه داخلی، ماده ۳۷ مبنی بر فعالیت‌های بیمه‌ای در دو بخش همگانی و مکمل، ماده ۴۱ در خصوص سرمایه‌گذاری مؤسسات بیمه‌ای در طرح‌هایی که دارای توجیه فنی - اقتصادی‌اند و بازدهی مطلوب دارند و نیز اقدام برای کاهش هزینه‌های جاری، ماده ۹۶ در خصوص تدوین آیین نامه و ضوابط مالی به منظور توسعه و بهبود کیفیت خدمات و رقابتی کردن فعالیت صنعت بیمه، ماده ۱۸۱ مبنی بر پوشش بیمه‌ای حداقل ۵۰ درصد محصولات کشاورزی، دامداری، صنایع دستی، ابنیه عمومی، تأسیسات شهری و روستایی، ساختمان‌های مسکونی - تجاری و صنعتی، است.

عملکرد معاونت امور بانکی و بیمه‌ای به عنوان متولی وظایف وزیر امور اقتصادی و دارایی در امور بیمه، نشان می‌دهد که تقریباً تمامی آیین نامه‌های اجرایی مواد و تبصره‌های قوانین برنامه و بودجه تدوین گردیده است، لکن اجرای دقیق و کامل این تکالیف و نتایج عملی حاصل از این اقدامات، متناسب با انتظارات قوانین نبوده است. در این مورد، طبق مفاد تبصره ۲۵ قانون برنامه دوم توسعه، صندوق ضمانت صادرات از مرکز توسعه صادرات متزوع و آیین نامه مربوط به صندوق جدید تدوین گردیده است. آیین نامه اجرایی تبصره (۲۷) قانون برنامه دوم تدوین و بر مبنای آن، زبان مؤسسات تضمینی و بیمه‌کننده با تأیید شورای عالی سرمایه‌گذاری تأمین می‌شود. همچنین طبق ماده ۱۵ آیین نامه مذکور، شرکت‌های بیمه ایرانی باید از راه‌های ممکن برای بیمه کردن ضمانت نامه‌ها و قراردادهای مربوطه و فراهم کردن تسهیلات بیمه‌ای متداول اقدام کنند. لازم به ذکر است گزارشی که تأییدکننده اجرای عملی ماده مذکور باشد، به دست نیامده است. به علاوه، طبق تبصره ۷۷ قانون برنامه دوم و ماده ۱۸ برنامه سوم توسعه، باید حداقل ۵۰ درصد از محصولات کشاورزی، دامی، ساختمان‌های مسکونی و... تحت پوشش بیمه قرار گیرند. عملکرد صندوق مذکور طی دوره ۷۹-۱۳۷۶ نشان می‌دهد که فعالیت صندوق در چند سال گذشته فقط در دو زیر بخش زراعت، دام و طیور متمرکز بوده، لکن در سال‌های اخیر به سایر زیربخش‌های کشاورزی از جمله شیلات، و جنگل‌ها و مراتع نیز تعمیم یافته است. پوشش بیمه‌ای محصولات کشاورزی طی دوره مزبور معادل ۷/۳۳ میلیون هکتار بوده که در مقایسه با ۵۰ درصد هدف برنامه‌های توسعه، حاکی از عدم تحقق اهداف است. همچنین در دوره مذکور ۳۵۵۸ هزار رأس دام

عشایری و ۳۲۲ هزار رأس دام صنعتی تحت پوشش بیمه قرار گرفته‌اند. عملکرد پوشش بیمه‌ای صندوق فوق الذکر در زمینه طیور، آبزیان سرد آبی، آبزیان گرم آبی، جنگل و مرتع به ترتیب $31/8$ میلیون قطعه، $394/12$ هزار متر مربع، $6/9$ هزار هکتار و $1088/5$ هزار هکتار بوده است.

علاوه بر موارد مذکور، آمارها نشان می‌دهند که طی دوره ۷۹-۱۳۷۶، میزان حق بیمه صادره توسط شرکت‌های بیمه‌ای از $1542/3$ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۶ به ۳۸۷۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ افزایش یافته است. طی دوره مذکور میزان خسارت پرداخت شده نیز از ۹۹۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۶ به ۲۴۷۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹ افزایش یافته است. ضریب خسارت از نرخ رشد ۳۰ درصد در سال ۱۳۷۶ به ۴۲ درصد در سال ۱۳۷۹ افزایش یافته است. همچنین، میزان ضریب خسارت طی دوره ۷۸-۱۳۷۶ روند کاهشی داشته، لکن در سال ۱۳۷۹ با افزایش مواجه گردیده است.

در خصوص ترکیب بیمه‌ای از نظر رشته‌ای، به‌طور متوسط ۹۰ درصد از پوشش بیمه‌ای را بیمه‌های غیر زندگی و فقط ۱۰ درصد از آن‌ها را بیمه‌های زندگی تشکیل می‌دهد که این امر از جمله نقایص نظام بیمه‌ای کشور است. همچنین در ترکیب بیمه‌های غیر زندگی، به‌طور متوسط ۳۰ درصد از آن‌ها بیمه شخص ثالث بوده و بیش‌ترین دریافت حق بیمه نیز در این رشته است که ضریب خسارت نیز در آن در بالاترین رقم است. موارد مذکور را می‌توان در قالب رویکرد انتزاعی طبقه بندی کرد.

توجه به سهم حق بیمه صادره به تفکیک شرکت‌های بیمه‌ای از کل بیمه، این مطلب را نشان می‌دهد که ساخت بازار بیمه بین شرکت‌ها نیز ساختی انحصاری است، به‌طوری که طی دوره ۷۸-۱۳۷۶ حدود ۵۶ درصد از کل حق بیمه‌های صادره به شرکت بیمه ایران اختصاص داشته است و این روند انحصاری رو به افزایش نیز بوده است (از ۵۷ درصد از در سال ۱۳۷۶ به $57/8$ درصد در سال ۱۳۷۸). این امر نیز مایه‌تاً رویکرد انتزاعی دارد. لازم به ذکر است محدودیت‌های قانونی موجود در خصوص انحصاری بودن بیمه در دست دولت و در نتیجه، عدم وجود رقابت، رویکردی ترکیبی خواهد داشت. تعداد نمایندگی و شرکت‌های نمایندگی بیمه طی دوره ۷۹-۱۳۷۶، از رشد نسبی مناسبی برخوردار بوده است، به‌طوری که از ۱۷۶۵ نمایندگی در سال ۱۳۷۶ به ۳۲۳۸ نمایندگی در سال ۱۳۷۹ افزایش یافته است.

شاخص نسبت حق بیمه به تولید ناخالص داخلی که به عنوان یکی از شاخص‌های عملکردی نظام بیمه‌ای محسوب می‌گردد نشان می‌دهد که این نسبت طی دوره‌های مذکور در سطح پایینی قرار دارد و به یک درصد نیز نمی‌رسد، اگرچه طی این دوره از ۰/۵۵ درصد به ۰/۷۶ درصد ارتقا یافته است. متوسط جهانی نسبت مذکور در سال ۱۹۹۹ حدود ۷/۵ درصد است و در حال حاضر ایران در مکان هفتاد و هشتم رتبه جهانی این شاخص قرار دارد.

مقایسه میزان حق بیمه سرانه با میزان پرداخت خسارت سرانه طی دوره ۷۹-۱۳۷۶ نشان دهنده آن است که مازاد دریافتی سرانه که به درآمد ناخالص سرانه بیمه‌ای موسوم است از ۹۰۰۲ ریال در سال ۱۳۷۶ به ۲۵۳۲۳ ریال در سال ۱۳۷۹ رسیده است که این مازاد می‌تواند در اهداف سرمایه‌گذاری نظام بیمه‌ای مورد استفاده قرار گیرد. متأسفانه درآمد مؤسسات بیمه‌ای کشور بیش‌تر وابسته به حق بیمه‌های دریافتی است و به‌نظر می‌رسد وجوه مازاد به‌طور بهینه در سرمایه‌گذاری‌های پر بازده به‌کار نرفته است، به‌طوری که تکلیف ماده ۴۱ قانون برنامه سوم که قبلاً به آن اشاره شد، مؤید این امر است.

علاوه بر موارد فوق‌الذکر، مقایسه عملکرد نظام بیمه‌ای با اهداف کیفی و خط‌مشی‌های اساسی برنامه دوم توسعه نشان می‌دهد که شرکت‌های بیمه‌ای قادر به انجام تکالیف و اهداف تصریح شده در قانون مذکور نبوده‌اند. از جمله این اهداف و خط‌مشی‌ها می‌توان به ایجاد بازارهای جدید بیمه‌ای، ایجاد تنوع در محصولات بیمه‌ای، اصلاح ساختار صنعت بیمه با تأکید بر مقررات زدایی و گسترش نقش بخش خصوصی در صنعت بیمه، و گسترش فرهنگ بیمه در جامعه اشاره کرد.

و) امور سرمایه‌گذاری خارجی

آن قسمت از تکالیفی که به موجب قوانین دائمی، قوانین برنامه توسعه و قوانین بودجه سنواتی در خصوص جلب مشارکت سرمایه‌گذاری خارجی به وزارت امور اقتصادی و دارایی مربوط می‌گردد، توسط معاونت امور بین‌الملل و سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی و اقتصادی ایران تصویب و ضمانت می‌شود. مراد از واژه «آن قسمت از تکالیف» آن است که وجه عمده مشارکت‌های سرمایه‌گذاری در قالب قراردادهای بیع

مقابل یا فاینانس مربوط به طرح‌های نفت و گاز و پتروشیمی است که در شورای اقتصاد به تصویب می‌رسد و وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان عضوی از شورای مذکور در تصویب این قراردادها نقش ایفا می‌کند.

در قالب قوانین دائمی و به موجب وظایف سازمانی وزارت امور اقتصادی و دارایی و اساسنامه سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی و اقتصادی ایران (مصوب ۱۳۵۲)، مواردی چون بررسی روابط اقتصادی و فنی با کشورهای خارج و تجدید نظر در روابط، سازماندهی و هماهنگی مذاکرات اقتصادی با نمایندگان کشورهای خارجی تا حصول نتیجه و تنظیم طرح و بودجه و پی‌گیری امر تصویب قانون این مذاکرات، بررسی مشکلات اجرایی پروتکل‌های همکاری اقتصادی، انجام امور مربوط به جلب و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، انجام امور مربوط به اخذ وام و اعتبار از خارج، مشارکت با مؤسسات مالی بین‌المللی در مورد اعطای وام و اعتبار به دولت‌ها و مؤسسات خارجی و... را در بر می‌گیرد. علاوه بر موارد مذکور می‌توان به بند ۹ ماده ۳، ماده ۲۵ و ماده ۳۱ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ به عنوان قوانین دائمی اشاره کرد شرح وظایف مربوط در مطالعه تفصیلی آمده است.

تکالیف مستتر در قوانین برنامه توسعه اقتصادی نیز از جمله مواردی است که وزارت امور اقتصادی و دارایی - و به‌طور خاص سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی و اقتصادی - را به برخی از اقدامات در خصوص جذب سرمایه‌گذاری خارجی متعهد می‌سازد. در این باره می‌توان از بند «ج»، «و» و «م» تبصره ۲۲ و تبصره ۲۳ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی و همچنین بند «ب - ۱»، «ب - ۲» و «د» ماده ۵۸ قانون برنامه سوم توسعه یاد کرد. تکالیف مورد نظر در قوانین بودجه سنواتی در این خصوص نیز در تبصره ۲۹ سال‌های مختلف مشخص گردیده است (شرح وظایف مواد و تبصره‌ها در مطالعه تفصیلی آمده است).

در مورد عملکرد سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی و اقتصادی در خصوص جذب سرمایه‌گذاری خارجی طی سال‌های ۷۹-۱۳۷۶، آمار نشان می‌دهد که طی دوره مذکور جمعاً حدود ۹۱ فقره طرح سرمایه‌گذاری خارجی به تصویب رسیده است. سهم مشترک ارزی شرکای خارجی در این طرح‌ها حدود ۳۵۶۷ میلیون دلار بوده و شرکای متقاضی سرمایه‌گذاری از ۲۴ کشور جهان بوده‌اند. علی‌رغم مبلغ مذکور، بررسی‌های

انجام شده نشان می‌دهد طی سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ فقط مبلغ ۷۶/۵ میلیون دلار سرمایه به کشور جذب و وارد گردیده است (رویکرد ترکیبی). در خصوص حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی، طی دوره مذکور با ۲۶ کشور جهان موافقت نامه تسویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری به امضا رسیده و مذاکرات مربوط به ۱۴ کشور در جریان است و در مورد ۲۰ کشور متون مربوط به این موافقت نامه‌ها مبادله شده‌اند (رویکرد انتزاعی). همچنین در باب تسهیلات اعتباری، عملکرد دوره مزبور نشان می‌دهد که تعداد ۳۲ فقره موافقتنامه تسهیلات اعتباری میان مدت و بلند مدت، به مبلغ ۹/۹ میلیارد ریال بین سیستم بانکی کشور با مؤسسات مالی و اعتباری خارجی صادر گردیده که از مجموع خطوط اعتباری فوق‌الذکر، ۲/۷ میلیارد دلار به ۲۱۸ طرح تخصیص یافته است. همچنین طی دوره مذکور مبلغ ۲۳۳ میلیون دلار وام از بانک جهانی برای اجرای پروژه‌های توسعه و تجهیز مراکز بهداشت روستایی و فاضلاب تهران تصویب و مبلغ ۷۰۰ میلیون دلار تسهیلات بانک جهانی برای اجرای پروژه‌های توسعه تعیین شده است. به علاوه عملکرد دریافت تسهیلات اعتباری از بانک توسعه اسلامی طی دوره ۷۹-۱۳۷۶ معادل ۳۰/۹ میلیون دلار است که نسبت به رقم مصوب فقط ۳/۸ درصد بوده است.

از مجموع ۵۲۸/۸ میلیون دلار تسهیلات اعتباری دریافت شده از مؤسسات مالی بین‌المللی طی دوره مزبور، بالغ بر ۲۳۶/۲ میلیون دلار بابت بهره این وام‌ها پرداخت شده است.

از جمله تکالیف سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی - فنی ایران، صادرات خدمات فنی - مهندسی است. طی دوره ۷۹-۱۳۷۶، مبلغ ۶۶/۶ میلیون دلار ضمانت نامه شرکت در مناقصه‌های بین‌المللی در طرح‌های مختلف ۳۳ کشور جهان صادر شده است. این میزان ضمانتنامه برای تعداد ۳۱۳ طرح با ارزشی معادل ۶۲۴۳ میلیون دلار صادر گردیده که از این میزان فقط تعداد ۵۶ طرح به ارزش ۶۸۵ میلیون دلار توسط شرکت‌ها و مؤسسات ایرانی در ۱۸ کشور جهان اخذ شده است (۱۰/۹ درصد عملکرد).

از دیگر وظایف سازمان مذکور، توسعه روابط اقتصادی ایران با کشورهای خارج می‌باشد. طی دوره ۷۹-۱۳۷۶، تعداد پنج اجلاس کمیسیون مشترک همکاری‌های

اقتصادی و فنی بین ایران و پنج کشور جهان برگزار شده و همچنین یک هیأت اقتصادی و بازرگانی به کشور مقدونیه اعزام گردیده است.

ز) امور گمرکی

فعالیت‌های گمرکی کشور توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران متشکل از چهار معاونت، هشت اداره کل، یازده دفتر و یک کمیسیون در سطح ستادی انجام می‌پذیرد و واحدهای استانی به عنوان صف انجام وظیفه می‌کنند. شرح وظایف دائمی گمرک در قانون امور گمرکی و قانون مقررات صادرات و واردات تعیین شده است. در قالب قانون مقررات صادرات و واردات، مواردی چون اجرای مقررات صادرات و واردات، تشخیص و اخذ حقوق و عوارض گمرکی و سود بازرگانی، مبارزه با قاچاق، نظارت بر ترانزیت، پردازش و انتشار آمار بازرگانی خارجی از جمله وظایف گمرکی محسوب می‌شود. تکالیف مورد نظر در قانون امور گمرکی که در واقع شرح وظایف کلی گمرک را تعیین می‌کند نیز مواردی چون انجام تشریفات گمرکی و صدور مجوز صادرات، واردات و ترخیص کالا، رسیدگی به تخلفات گمرکی، فروش کالاهای متروکه، صدور پروانه ترانزیت و نظارت بر کاپوتاژ را شامل می‌گردد. موادی از قوانین مذکور که به طور مشخص وظایف گمرک را بیان می‌کنند عبارتند از: ماده ۹ و ۱۵ قانون مقررات و صادرات و واردات و ماده ۱۴ و ۲۲ آیین نامه اجرایی این قانون و نیز بند «د» ماده ۳ و ماده ۳۶۲ قانون امور گمرکی. علاوه بر قوانین دائمی، در خط مشی برنامه دوم توسعه اقتصادی، مواردی که گمرک مسئول پیگیری آن بوده نیز وجود دارد که تسهیل در مراحل اداری ترخیص کالا، کاهش کنترل‌های مربوط به نوع کالا و محدود کردن آن‌ها به کالاهای ممنوع از جنبه‌های شرعی و قانونی، و همچنین تمرکز دریافت‌های دولت ناشی از ورود و صدور کالا از جمله این مواردند. بند ۳ طرح ساماندهی اقتصادی کشور نیز به تکالیفی برای گمرک اشاره دارد که بر اساس آن، کمیته‌ای تشکیل می‌گردد تا قوانین و امور گمرکی را بررسی و اصلاح کند.

بررسی کمی عملکرد گمرک جمهوری اسلامی ایران در وصول مالیات بر واردات که عمدتاً متشکل از دریافت حقوق گمرکی و سود بازرگانی توسط گمرک است نشان از آن دارد که این مورد طی سال‌های ۷۹-۱۳۷۶ از رشد متوسط ۶/۲۶ درصد برخوردار بوده

است. مجموع حقوق گمرکی و سود بازرگانی طی دوره مذکور معادل ۱۱۷۸۷ میلیارد ریال بوده که نسبت به رقم مصوب بودجه (معادل ۱۴۲۴۸ میلیارد ریال) عدم تحقق ۱۷/۳ درصدی داشته است. آمار تردد مسافران داخلی و خارجی طی دوره مذکور به تفکیک ایرانی و خارجی به ترتیب ۶/۹ میلیون نفر و ۳/۷ میلیون نفر (ورود) و حدود ۷ میلیون نفر و ۳/۵ میلیون نفر (خروج) بوده است.

آمار ترانزیت کالا طی سال‌های ۷۹-۱۳۷۶ نشان می‌دهد که در طول این دوره، جمعاً به مبلغ ۱۷/۹ میلیارد دلار کالا با وزن ۱۴/۶ میلیون تن ترانزیت شده است که به لحاظ ارزشی از رشد متوسط معادل ۱۶/۹ درصد و به لحاظ وزنی از رشد منفی ۲/۵ درصد برخوردار بوده است. میزان کشفیات مواد مخدر توسط گمرک طی دوره ۷۹-۱۳۷۶ حدود سه برابر افزایش یافته و از ۶۷ کیلوگرم به ۲۲۰ کیلوگرم رسیده است. مطالعه فعالیت‌های گمرک در خصوص آیین‌نامه‌ها و اصلاح مواد قانونی و نیز تکالیفی که براساس طرح ساماندهی اقتصادی به عهده این سازمان گذاشته شده، نشان از آن دارد که در راستای تکالیف بند ۳ طرح ساماندهی، پیش‌نویس قانون جدید امور گمرکی تهیه و به هیأت دولت ارسال گردیده است. از ویژگی‌های تصویب قانون جدید، ایجاد بستر مناسب برای تجارت بدون کاغذ (تجارت الکترونیکی) همچنین طی دوره زمانی ۷۹-۱۳۷۶، مواد ۱۹، ۳۷ و ۵۷ قانون امور گمرکی و کلیه مواد بعد از ماده (۲۰۷) آیین‌نامه اجرایی آن اصلاح شده و علاوه بر اعمال اصلاحاتی در آیین‌نامه اجرایی قانون ترانزیت، تدوین ماده واحده در زمینه اجرایی کردن سیستم نگار (آسیکودا) نیز از اقدامات کمیته مورد نظر در بند ۳ طرح ساماندهی است. علاوه بر موارد مذکور، گمرک ایرانی پیشنهادهای اصلاحی در زمینه نحوه اعمال تمبرات حکومتی و آیین‌نامه اجرایی این قانون ارائه داده است. از جمله فعالیت‌های دیگری که گمرک ایران طی دوره مزبور به انجام رسانیده، فراهم‌سازی امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری مورد نیاز برای آسان کردن ترخیص کالاهای وارداتی و صادراتی، استفاده از روش تصادفی برای ارزیابی کالاهای همراه مسافر - به استثنای مبادی معین نظیر دویی - و توسعه اطلاع‌رسانی به مسافران از میان اقداماتی که در خصوص حمایت از صادرات غیر نفتی صورت پذیرفته می‌توان به مواردی نظیر انجام تشریفات ترخیص کالاهای صادراتی غیر نفتی در مهلت زمانی یک روز، ترخیص کالاهای صادراتی از گمرک ظرف دو ساعت، حذف ارزیابی

کالاهای صادرکنندگان خوشنام و نمونه، و ۲۴ ساعته کردن فعالیت‌های گمرکات مهمی که در امر صادرات فعالند، اشاره کرد. در زمینه موافقتنامه یا تفاهمنامه همکاری‌های گمرکی، طی دوره ۷۹-۱۳۷۶ با ۲۳ کشور جهان مذاکره و تفاهمنامه امضا شده که کشورهای نظیر روسیه، بلژیک، ژاپن، انگلستان و هند از جمله این کشورهایند.

در خصوص کاهش تشریفات گمرکی و افزایش سرعت عملیات گمرکی، راه اندازی سیستم رایانه‌ای «آسیکودا» از جمله اقدامات گمرک طی دوره مذکور بوده است.

این سیستم در حال حاضر فقط در فرودگاه مهرآباد تهران نصب شده و نتایج حاصل از راه‌اندازی این سیستم، حذف ایستگاه‌های زاید و نسخه‌های اضافی اظهارنامه گمرکی، تحقق سرعت لازم در تشریفات ترخیص کالا و صدور پروانه گمرکی و امکان‌پذیر شدن انجام خدمات گمرکی در چارچوب تجارت الکترونیکی است.

اغلب موارد پیش گفته، حاکی از توفیق نسبی گمرک در فعالیت‌های قانونی و نیز خلاقیت‌هایی در خصوص برخی اقدامات، به ویژه در جهت تسهیل امور گمرکی است. علی‌رغم این توفیقات، شواهد و قرائن موجود در پرونده‌های گمرک مهرآباد در مورد قاچاق کالا حاکی از آن است که ورود بخشی از کالاهای قاچاق از طریق گمرکات کشور انجام می‌پذیرد که گویای وجود فساد اداری در برخی گمرکات کشور است که می‌توان به عنوان شاخص ضعف عملکرد گمرک از آن یاد کرد. توفیقاتی که گمرک در زمینه تسهیل امور گمرکی کسب کرده و نیز ضعف اجرایی گمرکات در خصوص ممانعت از ورود قاچاق، از جمله رویکردهای انتزاعی به شمار می‌رود. علاوه بر موارد مذکور، عدم اجرای ماده ۱۵ قانون مقررات صادرات و واردات مبنی بر یک کاسه کردن هر گونه حوارض، حقوق گمرکی و سود بازرگانی و اعلان جمیع این حوارض در قالب یک نرخ واحد سود بازرگانی که می‌تواند تا حد زیادی موانع غیر تعرفه‌ای یا شبه‌تعرفه‌ای را ساماندهی کند از جمله نقاط ضعف گمرک به شمار می‌رود؛ اگرچه به موجب این ماده، دستگاه‌های دیگری نیز بایست در این امر مشارکت می‌کردند. علی‌ای حال این مورد نیز از جمله رویکردهای ترکیبی به شمار می‌رود که گمرک نیز در آن سهیم بوده است.

ح) امور پژوهشی، مطالعاتی و آموزشی

وظایف پژوهشی و مطالعاتی نیز بخشی از تکالیف وزارت امور اقتصادی و دارایی در

چارچوب وظیفه تنظیم سیاست‌های اقتصادی و مالی کشور و... است که این وظایف توسط معاونت امور اقتصادی و دارایی و سه دفتر مطالعاتی تابعه آن صورت می‌پذیرد. تحقیق و بررسی در خصوص فعالیت‌های اقتصادی بخش‌های مختلف اقتصاد، شامل بخش‌های تولیدی، بازرگانی و خدمات، بررسی سیاست‌های پولی، ارزی و سایر موضوعات و مقررات پولی و بانکی، تحقیق و بررسی در خصوص تجارت خارجی و روابط و مناسبات اقتصادی و فنی با کشورهای خارج، و تحقیق و بررسی در خصوص سیاست‌های مالی (بودجه‌ای)، و درآمدها شامل مالیات‌ها و سایر درآمدهای دولت و کلیه قوانین و مقررات مالی و مالیاتی از اهم وظایف وزارت امور اقتصادی و دارایی در امور پژوهشی‌اند. در این خصوص طی دوره ۷۹-۱۳۷۶ مجموعاً تعداد ۸۶۸ اظهار نظر کارشناسی و ۲۸۴ گزارش علمی توسط دفاتر تابعه معاونت مذکور تهیه شده است. همچنین طی دوره مذکور جمعاً تعداد ۶۴ پروژه مطالعاتی در معاونت مذکور اجرا و خاتمه یافته و ۵۸ پروژه مطالعاتی در حال اجرا است.

در بخش امور آموزشی، به عنوان تأمین‌کننده بخشی از نیازهای نیروی انسانی متخصص برای اجرای مطلوب امور مربوط به سیاست‌های مالی، طی دوره ۷۹-۱۳۷۶ اقداماتی به شرح زیر توسط دانشکده امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی صورت گرفته است:

پذیرش تعداد ۵۴۰ نفر دانشجو در مقطع کاردانی و ۱۲۵۲ نفر در مقطع کارشناسی، پذیرش ۵۶۵ نفر دانشجو در دوره‌های شبانه، تشکیل دوره‌های آموزشی برای نیروهای مالیاتی و ذی‌حسابی، برقراری دوره‌های کارشناسی ارشد برای کارکنان عالی رتبه وزارت امور اقتصادی و دارایی، و تأسیس پژوهشکده امور اقتصادی.

۳. مشکلات و چالش‌های دیرپا

با توجه به موارد مذکور و نیز مباحث مشروح‌تر در مطالعه تفصیلی، چالش‌های موجود را به دو دسته می‌توان تقسیم کرد:

الف) چالش‌ها در رویکرد انتزاعی

چالش‌هایی که در درون وزارت امور اقتصادی و دارایی به شکل مزمن و دیرپا وجود

- داشته و عموماً در قالب رویکردهای انتزاعی قابل بررسی است عبارتند از:
۱. فقدان بدنه کارشناسی قوی و علمی در معاونت هزینه و خزانه داری و ادارات کل تابع آن.
 ۲. کمبود کادر ذی‌حسابی گسیل شده از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی و ضعف نظارت مالی.
 ۳. رواج شیوه‌های قدیمی و سنتی ثبت و ضبط حساب‌ها و تلقی از ساختار بودجه فقط به عنوان حساب دخل و خرج دولت.
 ۴. سنتی بودن ساختار اداری.
 ۵. سخت‌گیری و واکنش‌های غیر منطقی در ارائه آمار و اطلاعات به کارشناسان.
 ۶. گسترش روش علی‌الرأس در تشخیص درآمدهای مالیاتی و پذیرفته شدن آن به عنوان یک شیوه اخذ مالیات توسط مسئولان.
 ۷. فقدان اصول و نبود تمهیداتی برای اخذ مالیات بر مجموع درآمد.
 ۸. تبعیض شدید میان مؤدیان مالیاتی، کامل نبودن نظام اطلاعات مالیاتی و فرار گسترده مالیاتی.
 ۹. عدم تغییر در شیوه اعطای معافیت‌ها و غیر شفاف ماندن آن‌ها.
 ۱۰. اندک بودن فعالیت‌های مربوط به خصوصی سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی در مقایسه با اهداف برنامه‌ها و قوانین بودجه‌های سنواتی.
 ۱۱. مغایرت فعالیت‌های بانکی و پولی با قانون بانکداری بدون ربا.
 ۱۲. غیر منطقی بودن تفاوت نرخ بهره‌های بانکی و تحمیل هزینه‌های ناکارایی و ضعف مدیریت به سپرده‌گذاران.
 ۱۳. عقیم بودن نرخ‌های ذخایر قانونی و به کار گرفتن ابزارهای کیفی در نظام بانکی.
 ۱۴. تخطی بانک‌ها از سقف و سهم‌های تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار.
 ۱۵. نبودن نظام پاسخگویی در سیستم بانکی و پولی کشور.
 ۱۶. عدم توفیق در پوشش‌های بیمه‌ای با توجه به اهداف و تکالیف تصریح شده در قوانین مربوط.
 ۱۷. فقدان ترکیب مناسب در رشته‌های بیمه‌ای.
 ۱۸. حفظ ساخت انحصاری بین شرکت‌های بیمه‌ای موجود.

۱۹. فقدان سرمایه‌گذاری‌های پر بازده ناشی از درآمد ناخالص سرانه بیمه‌ای.
۲۰. ضعف در ممانعت از واردات قاچاق از مبادی گمرکی.
۲۱. عدم توجه کافی به نقطه نظرهای کارشناسی و علمی در خصوص مسائل اقتصادی توسط مسئولان وزارتخانه.

ب) چالش‌ها در رویکرد ترکیبی

- چالش‌هایی که وزارت امور اقتصادی و دارایی، به‌طور تضامنی در آن دخیل بوده و عموماً به مشکلات در ساختار کلان مدیریت اقتصادی کشور باز می‌گردد، عبارتند از:
۱. تعدد عوارض و مالیات‌ها و تعدد دستگاه‌های وصول‌کننده و لذا عدم جامع‌نگری در سیاست‌های مالیاتی.
 ۲. فقدان مبانی علمی - آماری در پیش‌بینی درآمدهای بودجه عمومی دولت (قوانین برنامه و قوانین بودجه).
 ۳. گسترده‌گی فرار مالیاتی و عدم اعتقاد به پرداخت مالیات در مسئولان بلند پایه کشور.
 ۴. اعطای معافیت‌های مالیاتی بر مبنای قدرت چانه زنی بخش‌ها و دستگاه‌های مربوط.
 ۵. فقدان حساب دمی شرکت‌های دولتی.
 ۶. فرار برخی از نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی از چتر سازمان حسابرسی.
 ۷. عدم جذب سرمایه‌گذاری‌ها و مشارکت‌های خارجی به میزان مصوب که عمدتاً ناشی از عدم امنیت سرمایه‌گذاری است.
 ۸. فقدان هماهنگی و انسجام در نظارت‌های مالی و نظارت‌های عملیاتی.
 ۹. عدم اجرای ماده ۱۵ قانون مقررات صادرات و واردات به منظور کاهش موانع شبه تعرفه‌ای.
 ۱۰. وجود تسهیلات تکلیفی در قوانین بودجه و سایه انداختن سیاست‌های مالی بر سیاست‌های پولی.
 ۱۱. گسترش وابستگی بودجه عمومی به درآمد ناشی از فروش ارز و سایه انداختن سیاست‌های پولی بر سیاست‌های مالی.

جزئیات بیش‌تر در خصوص چالش‌هایی که در قلمرو رویکردهای انتزاعی و ترکیبی قرار می‌گیرند در متن مطالعه کلی با تفصیل بیش‌تری آورده شده‌اند.

۴. راه حل‌های پیشنهادی

همان‌گونه که در تبیین چالش‌ها و مشکلات هر دستگاه از جمله وزارت امور اقتصادی و دارایی، تفکیک بین وظایف و تکالیف مستقل با تکالیف مشترک با سایر دستگاه‌ها مناسب به نظر می‌رسد و از این طریق می‌توان مشکلات خاص را از مشکلات عام ناشی شده از مدیریت کلان تصمیم‌گیر، جدا کرده، در ارائه پیشنهادها نیز ارجح است که این تفکیک صورت پذیرد.

چالش‌های گروه اول مورد اشاره در قسمت ۲-۹، از مواردی هستند که رفع آن‌ها مستلزم بازنگری در سطوح مدیریتی خاص این وزارتخانه است. ایجاد زمینه برای حضور نیروهای جوان، تحصیل‌کرده و واجد انگیزه در سطوح مدیریت‌های ستادی و نیز ستادی صفی، به ریزه در معاونت‌هایی نظیر هزینه و خزانه داری و ادارات کل تابعه، معاونت درآمدهای مالیاتی، معاونت شرکت‌های دولتی و معاونت امور بانکی و بیمه از اهمیت بسزایی برخوردار است. این معاونت‌ها غالباً مملو از مدیران و کارشناسان تجربی‌اند و قطع نظر از تجارب و تخصص‌های سنتی، به نظر می‌رسد در تطابق با اهداف و خواسته‌های نوین برنامه‌ها که مستلزم تفکر پویا و جدید است با مشکل مواجه هستند. در بررسی انجام تکالیف و وظایفی که بر عهده واحدهای مذکور گذاشته شده، این نتیجه حاصل شد که اغلب این تکالیف که در قالب تدوین لوایح، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه نمود می‌یابد، انجام شده است، لکن نتایج حاصل از اجرای آن‌ها، به صورت برجسته و مؤثر در رفع مشکلات مشاهده نمی‌گردد. بخش عمده‌ای از دلایل این امر، ضعف‌های ساختاری موجود در تهیه این لوایح است که به شکلی سنتی به رشته تحریر در می‌آیند و عموماً به صورتی به آن‌ها پرداخته می‌شود که گویی تکلیفی است که به هر حال باید انجام شود. در این لوایح، کم‌تر ابتکار و خلاقیتی در خصوص تنظیم و تدوین به چشم می‌خورد و غالباً در چارچوب‌های مشخص، معین و از قبل داده تهیه می‌گردند. در بسیاری از موارد، تدوین‌کنندگان این لوایح نیز به خوبی می‌دانند که اجرای آن‌ها تقریباً محال است، لکن به شکل یک وظیفه صوری به یان کار اقدام می‌کنند.

نگاه جدید به این امر، مستلزم نگاه و فکر نو به موضوع است.

فقدان انگیزه برای پیگیری و عدم پیگیری در اجرای قوانین و مقررات، عدم ایجاد چالش (چالش منطقی) و حضور مؤثر در تدوین سیاست‌های کلان بودجه‌ای، عدم اقدام و اصرار بر مخالفت با سیاست‌هایی که قلمرو و وظایف این وزارتخانه را محدود می‌کنند و لذا موجب تداخل و توازی فعالیت‌ها می‌گردند، و عدم ایستادگی در مقابل منافع بخشی برخی دستگاه‌ها در تدوین مقرراتی که آسیب‌های کلان به بار می‌آورند، از جمله مواردی است که این وزارت را از شرح وظایف قانونی خود دور ساخته است. موارد فوق‌الذکر نیز تا حد زیادی ریشه در بدنه فرسوده و خسته این وزارت دارد که عامل آن فقدان انگیزه‌های لازم برای کار و فعالیت مؤثر است. جانشین کردن نیروهای کارآمد و با انگیزه تا حد زیادی می‌تواند عملکرد فعلی این وزارتخانه را به شرح وظایف قانونی اش نزدیک کند.

اما چالش‌های عمده در گروه دوم، غالباً به تداخل وظایف و تکالیف بین دستگاهی باز می‌گردد. این امر ریشه در ساختار نابسامان مدیریت کلان اقتصادی کشور دارد که به یک بازنگری صمیم و مجدد نیازمند است. در این خصوص، تداخل وظایف و تکالیفی که به موجب قوانین دائمی و قانون تشکیل دستگاه‌های اجرایی وجود دارد، باید مورد شناسایی قرار گیرند و سپس بر مبنای شرح وظایف جدید، سطوح تصمیم‌گیری کلان در سطح راهبردی، پشتیبانی و اجرایی از یکدیگر تفکیک شود. در ساختار کنونی مدیریت کلان کشور، نهادها و ارگان‌های مختلفی به‌طور همزمان به یک امر خاص می‌پردازند، شوراها و متعددی وجود دارد که در بین وظایف و اختیارات آنها تداخل بسیار وجود دارند، و نیز نهادهایی به چشم می‌خورند که به دلایل و شرایط خاصی ایجاد شده و در حال حاضر موضوعیت خود را از دست داده‌اند، لکن هنوز به فعالیت مشغولند. این موارد و موارد بی‌شمار دیگری وجود دارند که بدون اصلاح و تحول ساختاری در آنها، نمی‌توان از یک دستگاه مستقل انتظار معجزه داشت.

۵. منابع

۱. بانک مرکزی ج.ا.ایران، گزارش اقتصادی و ترازنامه سال‌های مختلف.
۲. _____، ناگرهای اقتصادی، ش ۲۲.

۳. بانک کشاورزی، گزارش عملکرد بانک کشاورزی طی سال‌های ۷۸-۱۳۷۵.
۴. بیمه مرکزی ایران، مجموعه قوانین بیمه.
۵. _____، گزارش آماری صنعت بیمه کشور طی سال‌های ۷۸-۱۳۷۵.
۶. _____، تازه‌های جهان بیمه، ش ۳۴، فروردین ۱۳۸۰.
۷. دیوان محاسبات کشور، گزارش تفریح بودجه سال‌های ۷۸-۷۶.
۸. سازمان مدیریت و برنامه ریزی، قوانین بودجه سالیانه کل کشور.
۹. _____، قوانین برنامه اول، دوم و سوم توسعه.
۱۰. سازمان امور اداری و استخدامی کشور، شرح وظایف وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۶۸.
۱۱. وزارت امور اقتصادی و دارایی، خزانه داری کل کشور، گزارش‌های عملکرد بودجه.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



پڙو، شڪاھ علوم انسانی و مطالعات فریبگی
پرتال جامع علوم انسانی