

اقتصاد مقاومتی و صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور (بند ۱۶ سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی)

^۱ مجید رضایی دوانی

^۲ مرتضی رضایی

چکیده

سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی در راستای تحقق اقتصاد مقاوم و پایدار برای کشور است تا در مقابل شوک‌های خارجی صلابت خود را حفظ نماید. بند ۱۶ این سیاست‌ها بر لزوم صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور تأکید دارد. هزینه کرد دولت در بخش‌های مختلف بر اساس اندازه دولت است که به دلیل تصدی‌گری های زیاد دولت در امور گوناگون در سال‌های اخیر رشد چشمگیری داشته است. آنچه در این مقاله آمده است مروری بر اندیشه‌های اقتصادی اسلام در خصوص معیارهای عملکردی دولت می‌باشد و در ادامه با تبیین روند گذشته و وضعیت فعلی هزینه‌های عمومی دولت، عوامل مؤثر بر هزینه‌ها و راهکارهای پیشنهادی برای تقلیل و صرفه‌جویی در منابع عمومی دولت پیشنهاد می‌شود.

کلیدواژه‌ها: هزینه‌های دولت، اقتصاد مقاومتی، صرفه‌جویی، سیاست ابلاغی

۱. عضو هیات علمی دانشگاه مفید

۲. دانش آموخته کارشناسی ارشد رشته توسعه و برنامه ریزی دانشگاه علم و صنعت

۱- مقدمه

اقتصاد مقاومتی در پی تقویت بنیانهای اقتصادی ایران و پویایی و انعطاف آن در تحولات پیش روست. استقلال خواهی و تقویت اقتصاد داخلی سال هاست با عبارات گوناگون در میان شعارهای کشورهای جهان سوم طبیعت انداز است و کشورهای عقبمانده برای رسیدن به شرایط پایدار اقتصادی تلاش های فراوانی را انجام داده اند، البته در یکصدسال اخیر فقط اندکی از ده کشور در حال توسعه توانسته اند خود را از کمند عقبماندگی نجات دهند. عمله کشورهای مذکور با حمایت کشورهای صنعتی توائیت اند گام مذکور را به خوبی برداشتند. تحولات کره جنوبی و مالزی دارای قابلیت بررسی در این زمینه است. از سویی کشورهای ژاپن، آلمان، ایتالیا و آمریکا در قرن ۱۹ توانستند با جداسدن از قدرت های برتر آن زمان (انگلیس و فرانسه) اقتصاد فعال و قدرتمندی را برای خود پایه ریزی کنند به گونه ای که حتی جنگ های مغرب جهانی اول و دوم نیز نتوانست آلمان، ژاپن و ایتالیا را از صحنه قدرت جهانی خارج کند و آنها توانستند در مدت کمی پس از شکست در جنگ دوباره خود را بازیابند. باید گفت اقتصادهای قدرتمند امروزی که می توانند در مقابله با بحرانهای اقتصاد به صورت فعال عمل کنند و از پویایی و انعطاف لازم برخوردار بوده و مشکلات اقتصادی را با سلاح علم بر طرف می نمایند دارای واقعیت انعطاف پذیری، پویایی و تاب آوری است که تمامی کشورهای در حال توسعه خواستار وصول به آن هستند.

ایران پس از انقلاب اسلامی خیزشی در این زمینه برداشت و حتی شرایط اقتصادی هرچه سخت تر می شد، تلاش در این جهت افزونی می یافت. برنامه های اقتصادی دوران جنگ و پنج برنامه پنج ساله از جمله اقدامات در این زمینه بوده و هریک سهمی از آن را بر عهده داشته است. تقویت اقتصاد بومی، افزایش تولیدات کشاورزی و صنعتی، بهبود فناوری، ارتقا سطح علمی کشور و موارد دیگر همه از این قبیل است. در ایران سال هاست که برای رفاه عمومی، عمران و آبادانی، ارتقای آموزش و سلامت، دولت فعالیت های زیادی را انجام داده و توانسته در چارچوب سیاست های اقتصادی و اجتماعی کالای عمومی متعددی را تولید و در اختیار جامعه قرار دهد. نگاهی به آمارهای رسمی در سه دهه اخیر نشان می دهد که در آمدهای دولتی، هزینه های آن در ابعاد مختلف افزایش شدیدی داشته است. ولی به علت واستگی شدید در آمدها به درآمد نفت و نوسان زیاد آن مشکلاتی برای هزینه ها رخ داده است. نوسان در قیمت و فروش نفت، نوسان در هزینه های دولت به ویژه هزینه های عمرانی ایجاد کرد که در دهه اخیر شاهد این امور در افزایش درآمد و کاهش آن بوده ایم.

اقتصاد مقاومتی که شکلی از اقتصاد اسلامی است، در سالهای اخیر از سوی مقام معظم رهبری به عنوان راه حل اصلی نجات کشور مطرح شده است. ابلاغ سیاست های اقتصاد مقاومتی در ۲۹

بهمن سال ۱۳۹۲ در ۲۴ بند که ابعاد متعددی دارد، زمینه اجرای آن را در کشور بهطور وسیعی فراهم کرد. یکی از ابعاد اقتصاد مقاومتی تنظیم بودجه و تناسب هزینه و درآمد است. کسری بودجه واقعی در کشور از مشکلات اساسی است. تراز عملیاتی بودجه معمولاً با کسری مواجه است و بخش درآمدی آن (مالیات‌ها، عوارض، درآمدهای ناشی از مستغلات و متفرقه) قدرت تأمین هزینه‌های جاری را ندارد و کسری مذکور با مازاد تراز سرمایه‌ای ناشی از فروش سرمایه‌های مثل نفت و گاز جرمان می‌شود. برای بهبود وضعیت و کاهش نوسانات و ثبات اقتصاد و غلبه بر مشکلات بودجه دولت در شرایط فعلی راهی جز افزایش درآمدهای پایدار یا کاهش هزینه‌ها و حذف امور زائد نیست.

یکی از بندوهای سیاست‌های ابلاغی (بند ۱۶) صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضروری و هزینه‌های زائد است. مقاله حاضر جهت بررسی این بند از سیاست‌ها تنظیم می‌شود و سؤال اصلی مقاله عبارت است از: راههای صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور در چارچوب اقتصاد مقاومتی در شرایط امروزی ایران کدام‌اند؟ و سؤال‌های فرعی شامل: وضعیت هزینه‌های عمومی ایران در حال حاضر چگونه است؟ عوامل مؤثر بر هزینه‌ها کدام‌اند؟ وضعیت ایران در مقایسه با کشورهای پیشرفته از منظر اندازه دولت چگونه است؟ از میان هزینه‌های عمومی کشور کدامیک قابلیت حذف یا ترمیم دارد؟ می‌باشد.

روش تحقیق در مقاله، تحلیلی- توصیفی مستند بر آمار و اطلاعات رسمی منتشرشده است و بر اساس منابع کتابخانه‌ای و تحلیل‌های صورت گرفته جواب سؤال‌ها داده می‌شود. از آنجا که اقتصاد مقاومتی در چارچوب اقتصاد اسلامی تعریف و تبیین می‌گردد، لازم است دیدگاه اقتصاد اسلامی نسبت به وظایف دولت و اصول حاکم بر تضمیم‌گیری‌های آن بیان گردد. از این رو ساختار مقاله پس از بیان مقدمه، امور ذیل را دربر می‌گیرد. پیشینه تحقیق، وظایف دولت اسلامی، اصول حاکم بر تضمیم‌گیری دولت، وضعیت هزینه‌های عمومی کشور، مقایسه کشور با دیگر کشورها، راههای حذف یا ترمیم هزینه‌های غیرضروری و جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.

۲- پیشینه پژوهش

- مهدی تقی و علیرضا صنیع دانش (۱۳۷۵) در مطالعه "علل افزایش حجم فعالیت‌های دولت در ایران از سال ۱۳۵۰ تا ۱۳۷۰" به دنبال دلایل نوسان حجم فعالیت‌های دولت در دوره مورد بررسی می‌باشند و از طریق آزمون رگرسیون مقدار وابستگی وظایف دولت به درآمد نفت اندازه‌گیری می‌شود و فرضیه عامل درآمدهای نفتی به عنوان علت تغییر حجم فعالیت‌های دولت بیان می‌شود و به دلیل خارج از کنترل بودن آن، دولت بایست برای کاهش بار مالی خود از حجم فعالیت‌های خود بکاهد.

- ۲- علی‌اکبر قلی زاده (۱۳۸۳) در مقاله خود "رویکردی برای تعیین اندازه بهینه دولت (بر مبنای بودجه عمومی دولت)" با استفاده از معیار بهره‌وری مخارج دولت اندازه بهینه دولت را در قالب نظریه تولید و مدل اقتصادستنچی برآورد می‌کند. وی بیان می‌کند که به طور متوسط اندازه دولت در کل اقتصاد ایران برابر ۲۱.۴٪ است که این مقدار در کشورهای در حال توسعه منتخب ۲۹٪ و در کشورهای صنعتی دوبرابر مقدار مربوط به ایران می‌باشد. همچنین با مطالعه بر رابطه مخارج دولت و رشد اقتصادی نتیجه گرفته می‌شود که هزینه‌های دولت بر رشد اقتصادی تأثیر مثبت دارد و نیز اندازه بهینه دولت در دامنه ۲۳ و ۲۳.۰۵ تخمین زده می‌شود که از میزان حقیقی آن در دوره ۱۳۴۳ تا ۱۳۸۰ که ۲۱.۵ بوده است بیشتر است.
- ۳- سیدمهدي حسيني، عليضا غيري و ايمان فدائى (۱۳۸۴) در مقاله‌اي با عنوان "بررسی تطبیقی ترکیب مخارج بودجه دولت بین گروه کشورهای توسعه‌یافته، در حال توسعه و ایران" ترکیب مخارج عمومی دولت را نسبت به تولید ناخالص داخلی در کشورهای منتخب شامل آمریکا، انگلستان، دانمارک، کانادا، نروژ، کره جنوبی، ترکيه، مالزي، اندونزى، هند، آفریقای جنوبى و ايران در سال ۲۰۰۳ را بررسى می‌کنند. در اين مطالعه بیان می‌شود که اين نسبت در ايران ۳۱.۴٪ که ۷۵٪ آن هزینه‌های جاري و ۲۵٪ آن هزینه‌های عمراني است که نشان از حضور مؤثر دولت در اقتصاد و نیز اعتبارات مناسب در بخش عمراني است. علاوه بر اين در اين پژوهش نشان داده می‌شود که میزان مخارج دولت در مقایسه با سایر کشورها در امور عمومی کمتر از کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته، در امور دفاعي بيشتر از کشورهای در حال توسعه و کمتر از کشورهای توسعه‌یافته، در امور اجتماعي در جايگاه نزديك به کشورهای توسعه‌یافته و در امور اقتصادي به علت عهدداري وظايف و مسئوليات های مختلف در حوزه اقتصادي، ايران میزان بالاتری از کل مخارج خود را نسبت به سایر کشورها به اين بخش اختصاص داده و بنابراین لازم است برای پیمودن مسیر صنعتی شدن میزان مخارج بيشتری در حوزه سرمایه‌اي و زیربنایی هزینه شود و کاهش تصدیگري دولت در بخش اقتصادي موردنوجه قرار گيرد.

- ۴- حسين بازمحمدی و اکبر چشمی (۱۳۸۵) در گزارش ۲۹ اداره بررسی و سیاست‌های اقتصادی بانک مرکزی با عنوان "اندازه دولت در اقتصاد ایران" بیان می‌کنند اندازه دولت مرکزی در اقتصاد بسیار زیاد است که دلیل اصلی آن احتساب ارقام يارانه انرژي و مایه‌التفاوت نرخ ارز در آن است که بيشتر آن مربوط به مخارج جاري دولت است. در اين مطالعه بیان می‌شود اندازه بخش عمومي که شامل دولت و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به دولت است، بيش از ۷۲ درصد تولید ناخالص داخلی را شامل می‌شود که تسلط زیاد دولت در سطح اقتصادي را نشان

می‌دهد. میزان بالای تصدی‌گری‌های دولت در عرصه اقتصادی باعث افزایش اختلالات در مقررات و سیاست‌های دولت و نیز کاهش بهره‌وری در منابع می‌گردد و پیشنهاد می‌شود دولت برنامه‌های خود را با سرعت بیشتری در جهت سیاست‌های اصل ۴۴ و سند چشم‌انداز تدوین نماید.

۵- مرتضی سامتی، محسن رنانی و مژگان معلمی (۱۳۸۶) در مقاله "تمرکزدایی و منافع تشکیل دولت‌های محلی از منظر افزایش کارآبی" با استفاده از ابرازهای مرسوم اقتصاد خرد و در چارچوب حداکثرسازی مطلوبیت مصرف‌کننده میانی، راهکار و رهیافت جدیدی در زمینه تأثیر سیاست تمرکزدایی بر کارآبی اقتصادی بخش اقتصادی ارائه شده است. نتیجه حاصل از این پژوهش بیان می‌کند که با فرض وجود دموکراسی و ثابت بودن سایر شرایط و برابری هزینه‌ها و منافع نهایی تمرکزدایی که سطح بهینه تمرکزدایی وظایف دولت مرکزی است، واگذاری اختیارات به دولت‌های محلی می‌تواند اقتصاد را در دستیابی به کارآبی بیشتر و افزایش مطلوبیت از مصرف کالاهای عمومی راهنمایی کند.

۶- همچنین سید مهدی حسینی، فدایی و غیبی (۱۳۸۷) در مقاله‌ی دیگری با عنوان "ترکیب اجزای مخارج دولت و تأثیر آن بر رشد اقتصادی با تأکید بر امور و فصول بودجه عمومی" با استفاده از مدل رشد درونزای بارو و مطالعات اقتصادستجوی معادلات همزمان تأثیر مخارج دولت را در رشد اقتصادی مورد بررسی قرار می‌دهند. نتیجه این پژوهش حاکی از نتیجه مشبت و معنی‌داری بین مخارج جاری و رشد اقتصادی است که طی آن به ازای افزایش یکدرصدی مخارج دولت ۰.۱۹٪ رشد اقتصادی افزایش می‌یابد. همچنین سهم مخارج جاری، عمرانی، امور عمومی، امور اجتماعی، امور اقتصادی و امور دفاعی در رشد تولید ناخالص سرانه به ترتیب برابر ۰.۳۷، ۰.۲۴، ۰.۰۳۱، ۰.۰۸، ۰.۰۴۵ و ۰.۰۲ است و بنابراین می‌بایست منابع بودجه‌ای را به نحوی تخصیص داد که توسعه و رشد اقتصادی را در پی داشته باشد که این امر با حذف تخصیص‌های غیرکارا و جایگزینی درآمدهای مالیاتی امکان‌پذیر است.

۷- یدالله دادگر و روح‌الله نظری (۱۳۸۷) در پژوهش "اندازه بهینه دولت در کشورهای منتخب اسلامی" با استفاده از آزمون‌های رگرسیون در داده‌های سری زمانی بهصورت پانل برای کشورهای منتخب اسلامی اندازه بهینه دولت را بررسی می‌کنند و نتیجه آن نشان می‌دهد که از ۴۶ کشور تنها کشور بنگلادش میزانی برابر مقدار بهینه دارد و سایر کشورها شکاف قابل توجهی با آن دارند. بنابراین با توجه اینکه اندازه دولت به شرایط آن کشور بستگی دارد و در ایران بالاتر از مقدار بهینه است، اقداماتی نظیر مدیریت منابع عمومی، افزایش کارآبی از

طریق تمرکزدایی، هدفمندی نظام پرداختها و افزایش بودجه عمرانی جهت بهینه سازی اندازه دولت پیشنهاد می شود.

۸- اله مراد سیف (۱۳۹۱) در مقاله "الگوی پیشنهادی اقتصاد مقاومتی جمهوری اسلامی ایران" بیان می کند تعابیر مختلفی در اقتصاد مقاومتی رایج شده است که نزدیکترین آن تعابیر "فریت اقتصادی" است که توسط بریگاگلیو^۱ بیان شده است و اشاره به توان سیاست ساخته یک اقتصاد برای بهبود (یا انطباق با) آثار شوک های برون زای مخالف دارد. بنابراین در این مفهوم دو موضوع توانایی برای بهبود سریع شوک های تخریب کننده و توانایی ایستادگی در برابر آثار مخرب مورد بحث قرار می گیرد. در این مقاله الگوی اقتصاد مقاومتی با توجه به بیانات مقام معظم رهبری با چهار مؤلفه اساسی رشد اقتصادی، عدالت اقتصادی، ثبات اقتصادی و فریت اقتصادی پیشنهاد شده است. راهبردهای فریت اقتصادی شامل راهبردهای بازدارندگی (مانند استفاده از ظرفیت کشورهای بی طرف، استفاده از طلا، بیمه داخلی کشتی های نفتی، توسعه مبادلات پایاپای تجاری)، راهبردهای مقابله و حمایت از تولید ملی با تأکید بر خودکفایی، حمایت از شرکت های دانش بنیان، بهبود فضای کسب و کار، اجرای اصل ۴۴، راهبردهای جذب و ترمیم و اصلاح الگوی مصرف مانند اصلاح الگوی بودجه ریزی عمومی و اصلاح نظام اداری و راهبردهای پخش و تضعیف جهت سهمیه بندی ارز، حامل های انرژی و منابع یارانه ای است که می بایست همزمان و متناسب با موارد مختلف به کار گرفته شوند.

۹- محمد باقر نوبخت (۱۳۹۱) در مقاله "مدل مفهومی اصلاح ساختار نظام بودجه ریزی کشور" با رویکرد بودجه اقتصادی و به روش بودجه ریزی عملیاتی و با استفاده از دستورالعمل آمارهای مالی دولت GFS، مدل پیشنهادی برای سند بودجه ارائه داده است که ویژگی های مطلوب بودجه ریزی را با معیارها و استانداردهای جهانی داراست. در این حالت با توجه به اسناد بالادستی نظام لایحه بودجه کل کشور مشتمل بر گزارش توجیهی - شامل اطلاعات شفاف از آخرین وضعیت کشور و عملکرد قانونی برنامه مستند به شخص های کمی، سند بودجه اقتصادی - شامل چگونگی تحقق اهداف با توجه به شاخص های مفروض و آثار آن در زندگی مردم و سند بودجه عملیاتی شامل پیش بینی منابع موردنیاز با استفاده از دستورالعمل GFS و نیز گزارش تفصیلی و شفاف از بودجه دستگاه های بخش عمومی که با استفاده از بودجه ریزی بر مبنای عملکرد تهییه می شود.

۱۰- سیدحسین میرمعزی (۱۳۹۱) در مقاله خود "لاقتصاد مقاومتی و ملزمات آن با تأکید بر دیدگاه های مقام معظم رهبری" بیان می کند از دیدگاه رهبری نظام اقتصاد مقاومتی شکل

1. Briguglio

خاصی از نظام اقتصادی اسلام است که در وضعیت تهدید اقتصادی نظام برانداز دشمن با تغییر اولویتها و اهداف نظام اقتصادی و تغییر متناسب با آن در اصول راهبردی و سیاستهای کلی نظام پدید می‌آید. در این حالت استقلال اقتصادی بر سایر اهداف اولویت می‌یابد و طبق آن برخی اصول مذهبی و راهبردی بازتعریف می‌شوند و همچنین جهاد اقتصادی بر مسئولان کشور و مردم واجب می‌شود و از این راه بستر مناسب برای نتیجه بخشی سیاستهای کلی اقتصادی و تبدیل تهدیدها به فرستاده‌ها فراهم می‌آید.

۱۱- مرتضی هزاوی و علی زیرکی (۱۳۹۳) در مقاله "اقتصاد مقاومتی؛ نماد مدیریت جهادی در اقتصاد سیاسی ایران" با تحلیل مفهوم رانت و اقتصادهای رانتی و تطابق آن با کشور ایران در دهه‌های گذشته بیان می‌کند ریشه مشکلات اقتصادی کشور ساختاری بوده و چاره کار اصلاح این ساختار است. در حال حاضر که واپستگی کشور ما به خارج کمتر شده است با مدیریتی صحیح در قالب راهبردهای اقتصاد مقاومتی می‌توان این تهدید را به فرصت تبدیل نمود و به استقلال اقتصادی دست یافت.

۳- مبانی نظری

در این بخش امور پایه‌ای که در اقتصاد اسلامی به عنوان موارد مصرف درآمدهای دولت اسلامی سنت مطرح می‌شود و در واقع هزینه‌های دولت بر اساس وظایف آن باید تخصیص یابد. از آنجا که اقتصاد مقاومتی شعاعی از اقتصاد اسلامی است که در شرایط ویژه اقتضایات خود را می‌طلبید باید مشخص شود که منبع عمومی باید در چه اموری صرف شود و با توجه به شرایط کشور ارزیابی شود. عمدۀ وظایف دولت در امور حاکمیتی، نظارتی، حمایتی، سیاستی و هدایتی است و جز در موارد خاص و ویژه تصدی گری اموری که بخش خصوصی قادر به انجام آن است را بر عهده نمی‌گیرید. این امر برای اقتصاد مقاومتی اصل مهمی است که دولت اسلامی دولتی تأثیرگذار با ساختار محدود است.

۳- وظایف اقتصادی دولت اسلامی

۱-۳- عدالت اقتصادی

بدون شک از مهم‌ترین اهداف تشکیل دولت تأمین عدالت اقتصادی است و آن بدون حضور دولت تحقق نمی‌یابد. تأمین عدالت از وظایف حمایتی دولت است و جوامعی که عدالت را از عملکرد بازار طلب می‌کرند هیچگاه نتوانستند آن را به درستی لمس کنند. تحقق عدالت اقتصادی به امور متعددی وابسته است. از آنجاکه خروج از عدالت اقتصادی به تبعیض در استفاده از امکانات عمومی و منابع طبیعی، گسترش فقر، اجحاف در قیمت‌ها و ایجاد فاصله طبقاتی و امور دیگر وابسته است در مکتب اسلام، اوهای متعددی برای تحقق عدالت اقتصادی، تعیش شده است.

۱-۱-۳- ایجاد فرصت برابر در استفاده از انفال و منابع عمومی

ثروت های طبیعی که در اختیار امام، دولت و بخش عمومی است برای عموم مردم جعل شده و همه در آن سهیم هستند. دولت فرصت برابر برای همه قرار می دهد تا بتواند با کارکرده از آن منابع بهره برداری کنند. بیتالمال باید برای همه مردم اختصاص یابد و همه در استفاده از آن مساوی هستند. در زمان صدر اسلام پس از صرف بیتالمال در امور معین مازاد بیتالمال بین تمام مردم توزیع می شد. سیاست پیامبر آن بود که بهطور مساوی میان مسلمانان تقسیم شود و تفاوتی میان تازه مسلمان و مسلمانان اولیه قرار نمی داد.

۱-۱-۳- رفع فقر و ادای دین بدھکار ناتوان

کسانی که توان کار ندارند، ولی برای مخارج عادی زندگی نیاز به درآمد دارند دولت همچون اغњیاء وظیفه دارد درآمد مناسب با وضعیت آنها به آنان اختصاص دهد و فقر آنان را مرتفع سازد (الصدر، ۱۴۱۷: ۶۶۹-۶۶۲). زوال سایه شوم فقر از جامعه از مهم ترین راهبردهای تحقق عدالت اقتصادی است. فقر در حدی به حال شخص و جامعه مضر است که پیامبر آن را همسایه کفر می داند. بدھکاران که توان پرداخت بدھی خود را ندارند و در ضيق و سختی هستند از بیتالمال به آنها کمک می شود.

۳-۱-۳- مراقبت از حقوق کارگران و کشاورزان

از آخرین سفارش های پیامبر قبل از ارتحال به امیر مؤمنان این بود که بر منبر اعلام عمومی کند که هر کس اجرت کارگر را کم کند جایگاه خود را در جهنم مهیا سازد، و به امام سفارش کرد که مبادا به کشاورزان و کارگران در حضور او ظلم شود و بیش از مالیات که بر زمین قرار داده شده از آنان گرفته شود (الصدر، ۱۴۱۷، ص ۴۹۵). گرچه دولت باید کار مردم را به خود آنان واگذارد و از دخالت خودداری کند، ولی با بی توجهی به روابط اقتصادی میان آنان باعث ظلم به کسانی می شود که در شرایط سختی قرار دارند. در شرایطی که بیکاری در جامعه فراگیر است، کارفرمایان معمولاً برای کسب سود بیشتر دستمزد کمتری می پردازند و از وضعیت بازار سوءاستفاده نموده و حقوق افراد را نمی پردازند. دولت برای تعیین دستمزد و یا تعیین حداقل آن راههای مختلفی پیش رو دارد؛ مثل تعیین آن در بازار کار بخش عمومی و سرایت آن به بخش خصوصی و یا تعیین آن بهصورت قانون (رضایی، ۱۳۸۳: ۱۳۰-۱۲۵).

۳-۱-۴- نظارت بر بازار

نظارت بر بازار و ممانعت از اقدامات ظالمانه که مانع تحقق قیمت عادلانه می شود مثل احتکار، رباخواری، انحصار در خرید یا فروش و مشابه آن از وظایف دولت است. تحقق عدالت اقتصادی در بازار مبتنی بر تحقق قیمت عادلانه است و هر امری که باعث می شود مسیر طبیعی تعیین قیمت

انحراف پیدا کند باید نابود شود. قیمت احتکاری قیمت ظالمانه است و دولت برای تحقق عدالت اقتصادی باید نظارت بر قیمت‌ها را مدنظر قراردهد. البته پیامبر و امام که مانع احتکار می‌شدند قیمت کالا را تعیین نمی‌کردند و آن را به عوامل واقعی بازار می‌سپردهند (حکیمی، ۱۴۰۶، ج ۲، ص ۴۹۴).

مشابه احتکار که نوعی انحصار در توزیع است وجود انحصار در تولید (خرید یا فروش) است. انحصار نیز باعث تغییر قیمت‌های تعادلی می‌شود و باعث خروج تعدادی متقارن و تعیین قیمت‌های بالاتر است که هرگاه باعث ایجاد قیمت‌های کاذب شود باید رفع شود. البته گاه انحصار به صورت طبیعی وجود دارد و رفتار انحصار گرایانه شکل نمی‌گیرد (رضایی ۱۳۷۷: ۷۹-۸۴).

ربا از اموری است که برخلاف عدالت و به تعبیر قرآن ظلم است (بقره: ۲۷۹). همچنین هر عاملی که باعث شود معاملات از مسیر طبیعی خارج شود مثل بیع مضطرب، فروش کالاهای تولیدکنندگان اطراف شهر توسط تجار شهر، غش در معامله، خرید و فروش کالا با کیفیت پایین بخصوص کالاهای خوارکی و بهداشتی؛ که این امور تماماً تحت نظارت دولت قرار می‌گیرد. بازار اسلامی چه در زمان پیامبر و یا امیر المؤمنان کاملاً تحت نظارت بوده و متخلفان مورد بازخواست قرار می‌گرفتند (الصدر، ۱۴۱۷: ۶۵۲-۶۴۹)، وظیفه اصلی دولت در مسائلی که بر عهده بخش خصوصی است، نظارت و هدایت و کمک به شفافسازی و جلوگیری از انواع رانت‌خواری غیرصحیح است.

۳-۱-۳-۱-۵- ایجاد زمینه مناسب برای اشتغال بیکاران

دولت باید باتوجه به امکانات گسترده‌ای که در اختیار دارد (دارایی‌ها، درآمدهای مالیاتی) و اختیاراتی که در حوزه اقتصاد دارد (سیاستگذاری، جعل قوانین و مقررات و ...) برای پدیده شوم بیکاری که آثار بسیار منفی بر فرد و جامعه دارد و زمینه انحرافات اجتماعی و عقب‌ماندگی اقتصادی می‌شود، راه حل‌هایی را پیش بگیرد و با اعطای بخشی از دارایی‌های عمومی به بیکاران زمینه اشتغال آنها را فراهم کند. نقل شده که پیامبر برای فرد فقیری تیشهای تهیه کرد تا بتواند خارکنی کند و نیاز خود را برطرف سازد (مجلسی، ۱۳۷۵: ج ۳، ص ۱۰۳).

این امور ضمن ایجاد اشتغال برای بیکاران از ایجاد انحصار برای صاحبان سرمایه و کاهش سهم نیروی انسانی جلوگیری می‌کند و جامعه را به عدالت نزدیک‌تر می‌سازد (الصدر، ۱۴۲۱، ص ۹۴).

۳-۱-۱-۶- توازن اجتماعی و کاهش فاصله طبقاتی

اگر جامعه به حال خود گذاشته شود حتی در بازار رقابتی شرایط به‌گونه‌ای رقم می‌خورد که به تدریج انحصار رخ می‌دهد و برخی از بازار خارج می‌شوند. برای کاهش فاصله درآمدی می‌بایست علاوه بر حمایت از طبقات پایین جامعه و تأمین حداقل معیشت برای همه، از درآمد قله‌های جامعه کاست و فاصله را کاهش داد. دولت می‌تواند مالیات متغیر حکومتی بر حسب شرایط تعیین کند تا

صاحبان درآمد بسیار بالا هرچه بیشتر در امور عمومی مشارکت کنند. البته جلوگیری از برخی روش های کسب درآمد مثل ربا، احتکار و مراقبت بر وضعیت بازار نیز از عوامل ایجاد توازن و کاهش فاصله طبقاتی است (الصدر، ۱۴۲۱: ۱۱۸-۱۱۲).

میزان و نحوه امر مذکور به شرایط زمانی و مکانی مرتبط است. نوع نگاه عموم مردم نسبت به نابرابری و ایجاد پیامد التهاب اجتماعی در کیفیت آن موثر است. البته اگر شیوه های تولید ثروت و فرucht برای همه وجود داشته باشد، موارد دخالت دولت برای ایجاد توازن بسیار کم خواهد شد ولی در شرایط همچون امروز ایران گاه جامعه طلب می کند که دولت نسبت به فاصله طبقاتی واکنش نشان دهد و با وضع مالیات های تصاعدی نسبت دهک بالا به پایین متوازن می گردد. توجه به ضریب انکینسون که در ک از نابرابری اجتماعی را در میزان شاخص نابرابری توزیع درآمد دخیل می دارد تاحدی راهگشاست (کونولی و مونرو؛ ج ۲، ص ۳۶۴).

۳-۱-۲- امنیت اقتصادی

حمایت از مالکیت و کار سرافتمدانه، و حفظ اموال مردم از تجاوز و سرقت از نشانه های اصلی امنیت اقتصادی و از وظایف حاکمیتی دولت است. مردم برای کار در محیط اسلامی باید مطمئن باشند که اگر از طریق قانونی به ثروت دست پیدا کردن و حقوق قانونی و اجتماعی را پرداخت کردن از آنچه در اختیار آنها می توانند باکمال آرامش استفاده کنند و کسی حق تعرض به اموال آنها را ندارد. قوانین و مقررات می تواند امنیت ایجاد کند و با اجرای کامل و نظارت بر آن امنیت به جامعه داده شود. جامعه دارای امنیت جامعه ای است که مخالف از قوانین تنبیه و رفتار مطابق قانون تأیید شود. اگر از کسی حقی ضایع شد باید به او برگردانده شود. امیر مؤمنان در نامه به مالک اشتراز پیامبر نقل کرده اند که از آن حضرت کراراً شنیدم: لن تقدس أمه لا يؤخذ للضعف فيها حقه من القوى غير مُستَعْتَنْ (رضي، نامه ۵۳، ص ۴۳۹).

"جامعه ای که در آن حق ضعیف بدون لکنت زبان از قوى باستانده نشود مقدس نیست." امنیت راه ها برای نقل و انتقال کالا، امنیت در بازار پولی و ممانعت از جعل پول های جعلی و سکه های مغشوش و جعل استناد از امور لازم برای هر جامعه است. ابن خلدون تأکید می کند که اگر حاکم مهریان باشد مردم فعالیت گسترده ای برای آبادانی انجام می دهند. ولی اگر به اموال مردم تجاوز شود انگیزه کار مردم از بین می رود و بازارها کسد گشته و آبادانی و رونق شهرها کاسته می شود، منطقه خالی از فعالان اقتصادی شده و شهرها رو به ویرانی خواهد گذاشت و این وضعیت به دولت هم سرایت می کند (ابن خلدون: ۲۸۷ و ۲۸۶).

۳-۱-۳- گسترش عمران و آبادی

عمران و آبادانی وظیفه انسان بر روی زمین است. هُوَ أَنْشَأَكُمْ مِّنَ الْأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا (هود، ۶۱):

او شما را از زمین پدید آورد و از شما آبادی در آن را خواست. این وظیفه بر دوش تمام افراد نهاده شده است. دولت نیز باید در این راستا حرکت کند و تصمیمات و سیاست‌های خود را برای عمران و آبادی شهرها، روستاهای بسیج کند و از همکاری با مردم برای احیاء و عمران کوتاهی نوزد. امیر مؤمنان در صدرنامه به مالک اشتر یکی از وظایف چهارگانه بر عهده مالک را عمارت بلاد ذکر کرده‌اند (جبایه خراجها و جهاد عدوها و استصلاح اهلها و عماره بلادها: جمع آوری خراج، جنگ با دشمن، اصلاح مردم و آبادی شهرها). دولت می‌تواند برای آبادی زمین از توانایی‌های مردم استفاده کند و با مدیریت و تصمیم‌سازی زمینه آبادی کشور را فراهم کند. در سیاست مالیاتی باید مقدار نرخ مالیات‌های متغیر یا اجاره بر زمین‌های دولتی و غیر آن در حدی باشد که به تولید ضرر وارد نیاید. سیاست تعرفه‌ای در ارتباط با واردات و صادرات، حمایت یارانه‌ای از تولیدات ضروری، کمک به بخش خصوصی در بالا بردن تولید همگی باید در راستای گسترش عمران و آبادی با تکیه بر دیگر اهداف باشد. مهم زمینه‌سازی برای فعالیت بخش مردمی است. ولی در شرایط ضروری اگر مردم به امری قیام نکردند دولت می‌بایست هزینه کند. انجام برخی امور اقتصادی که جز به هزینه و تصمیم دولت صورت نمی‌گیرد نیازمند دخالت و تصدی گری دولت است. ساخت راه‌ها، سدها، دژهای دفاعی، بندرها، پل‌ها و دیگر امور زیر بنایی باید توسط دولت ساخته شود. پیامبر محلی را برای بازار اختصاص دادند و زمین‌هایی را برای خانه‌سازی تقسیم کردند، به پیکنامه توجه و پیش داشته و برای گسترش راه‌ها و رفع موانع معابر تلاش می‌نمودند. در زمان فتح عراق ساخت دو شهر کوفه و بصره توسط دولت گرفت. در مصر بخشی از درآمد بیت‌المال به ساخت پل، ترעה و ترمیم شبکه‌های آبرسانی اختصاص یافت. حفر ترעה میان فسطاط و بندر سوئز برای تردد کشتی میان حجاز و مصر از اقدامات مهم در دوره خلیفه دوم بود (الصدر، ۱۴۰۶).

دولتها عمدهاً احداث پل‌ها، جاده‌ها و دیگر تأسیسات زیربنایی را برای امور نظامی به عهده می‌گرفتند. در کشورهایی که آب از مشکلات اساسی است (مثل مناطق شرقی) توسعه شبکه‌های آبرسانی و حفر قنات نیازمند مدیریت و باری دولت بوده است. دولت باید تلاش کند با مدیریت از توانایی‌های مردمی استفاده کند و به آنها یاری رساند ولی آزادی آنها از بین نرود. در مورد سرمایه‌گذاری‌های زیر بنایی و مواردی که بخش خصوصی امکان عمل یا انگیزه آن را ندارد، بخش دولتی به ناچار باید اقدام کند. دولت علوی در ساخت امور زیر بنایی از مردم کمک می‌گرفت. از نمونه‌های آن درخواست گروهی از مردم به قبادات است که از کارگزار حضرت قرظه بن کعب انصاری درخواست حمایت و کمک مالی در لایروبی نهر کردند (ذاکری، ۱۳۷۸؛ ج ۱، ص ۱۷۸).

۴-۱-۳- رفاه عمومی و توسعه و پیشرفت اقتصادی

بهره‌مندی بیشتر از نعمت‌های الهی و برخورداری از رفاه و آسایش و ایجاد رشد و توسعه اقتصادی

در کنار دیگر اهداف می تواند هدف تصمیم گیری و سیاستگذاری دولت باشد. جامعه اسلامی در ابتدای تشکیل روز به روز وضعیت بهتری برای مردم ایجاد کرد. اموال عمومی به هر مقدار افزوده می شد بین افراد جامعه تقسیم می شد (ردی شهری، ۱۴۲۱، ج ۴: ۲۰۰-۱۹۰).

اصلًاً دولت بدون وجود درآمدهای زیاد و سرمایه گذاری فراوان و تحقق رفاه عمومی صورت نمی گیرد. داشتن قدرت دفاعی در حدی که دشمن مأیوس از حمله به کشور باشد، داشتن مالیات های زیاد برای توزیع بین نیازمندان و تحقق عدالت اقتصادی، گسترش امور زیربنایی، تحقیقات و علوم و فنون که همه از اهداف اصلی تشکیل نهاد دولت است بدون توسعه اقتصادی و افزایش رفاه عمومی و درآمدهای جامعه میسر نیست.

۳-۱-۵- تحقق استقلال اقتصادی و قدرت چانهزنی بورتر

از آنجایی که عدم استقلال اقتصادی باعث ضرر و زیان جامعه می شود و عملًا جامعه تحت سلطه بیگانه قرار می گیرد و این با اصل استقلال نظام تنافی دارد مجموعه تدبیر و سیاست های اقتصادی باید به سمت تحقق استقلال اقتصادی باشد. البته بر همگان معلوم است که استقلال اقتصادی با خود کفایی به معنای تولید تمام نیازهای کشور در داخل متفاوت است. مهم آن است که قدرت خارجی نتواند بر امور داخلی سلطه پیدا کند. چه بسا کشوری اکثر کالاهای خود را از خارج از مرز تهیه کند ولی در شرایطی قرار گرفته که از قدرت چانهزنی بالایی برخوردار است. استقلال اقتصادی مدنظر اسلام کاملاً با برقراری ارتباط با جهان خارج هماهنگ است.

اهداف ذکر شده همه از اهمیت زیادی برخوردار هستند و اگر به تمام احکام دینی عمل شود تمامی اهداف تحقق می یابد ولی ممکن است گاه برخی نسبت به دیگر امور مقدم شود بدون شک عدالت و امنیت دو هدف مهم است که نسبت به دیگر اهداف در اولویت هستند.

۳-۲- معیارهای تصمیم گیری دولت

باتوجه به شرایطی که برای انتخاب کارگزاران دولتی در متون دینی (مانند برخورداری از صلاحیت ایمانی، علمی، اجتماعی و توانایی اجرایی) مطرح شده چنانچه اعتقادات و باورهای دینی تقویت شود و رهبران اصلی نظام خود عامل به حدود و قوانین دینی باشند تصمیم گیری بخش دولتی براساس معیارهای زیر صورت می گیرد. این معیارها را از مجموع مطالب دینی به دست می آید (در. ک: رضایی دواني، فصل دوم و هفتم).

۳-۲-۱- اصل مصلحت عمومی

تصمیم گیری دولت براساس تشخیص مصالح عامه است. منافع ملی و عمومی اساس تصمیم گیری است.

۳-۲-۲- اصل معنویت

تصمیم‌گیری دولت باید در جهت ارتقاء امور معنوی باشد و به هیچ وجه ضرری به آن وارد نسازد.

۳-۲-۳- اصل محبت به مردم

رابطه دولت و مردم رابطه خدمتگزاری است نه ریاستی، حاکم همچون پدر رئوف و کارگزاران وکلای مردم هستند که باید برای اغراض معقول و متعارف آنها عمل کنند. اموال در اختیار دولت برای خدمت و رفاه آسایش مردم است.

۳-۲-۴- اصل اعتماد

دولت و بخش خصوصی رقیب همدیگر نیستند. بلکه باید شرایطی ایجاد شود که به همدیگر اعتماد داشته و کمک همدیگر باشد و منافع جامعه را تضمین کنند.

۳-۲-۵- اصل صرفه‌جویی و استفاده بهینه از منابع و اموال عمومی

در نظام اسلامی دارایی‌ها و منابع متعددی از ابتدا در اختیار حاکم و بخش عمومی قرار گرفته است. حاکم می‌تواند بر حسب مصالح برای انجام و اداره آن از شیوه‌های واگذاری، تصدی‌گری، اجاره، مشارکت و یا غیر آن استفاده کند. خراج درآمد حاصل از برخی زمین‌های آباد است که به اشخاص واگذار شده است. درآمد سرشار آن در طول سال‌ها بهترین وسیله تأمین بیت‌المال اسلامی بوده است (رضایی، ۱۳۷۳).

برای تخصیص بهینه و جلوگیری از اسراف و تبذیر و رعایت اعتدال و میانه‌روی می‌بایست از روش‌های علمی بهره گرفت و از افراط و تفریط جلوگیری کرد. هر روشی که بتواند با کمترین هزینه بیشترین بازدهی را تحقق بخشد، روش مطلوب است و از نظر شرعی بر دیگر روش‌ها اولویت دارد. عقل بشری در تصمیم‌گیری مربوط به جامعه منافع عموم را بر منافع افراد خاص، تأمین مصلحت دائمی و طولانی مدت را بر مصلحت کوتاه و زودگذر، مقدم می‌دارد. دلخوش کردن به تأمین نیازهای زودگذر (به غیر از نیازهای ضروری و ضامن حیات انسان) و غفلت از ریشه‌دار کردن توانمندی اقتصادی باعث ایجاد ضررهای زیاد خواهد شد. عقل انسان در تراحم تأمین نیازهای گوناگون به اولویت‌سنجه می‌پردازد. امروزه بودجه‌بندی دولت با توجه به اهداف و نیازهای متعدد، نیازمند بهره‌گیری از روش‌های علمی برای تخصیص بهینه است. نکته قابل توجه اینکه در مدل‌های مورداستفاده باید هماهنگی آن با اهداف و نیازهای جامعه اسلامی تأیید شود.

استفاده از اموال عمومی باید با دقت تمام صورت گیرد و از هرگونه اسراف و تبذیر خودداری شود. منابع عمومی باید در حد و اندازه موردنیاز به کار گرفته شود. امیر مؤمنان به کارگزاران خود توصیه اکید می‌کند که در نوشتن نامه خطوط را به هم نزدیک کنند و به مطالب ضروری اکتفا شود.

و از درشت نوشتن که باعث استفاده بیجا از کاغذ می‌شود خودداری کنند، چراکه اموال مسلمین تحمل ضرر را ندارد؛ البته به دبیر خود عبیدالله بن ابی رافع دستور می‌دهد که با خط خوش و زیبا نامه‌ها را بنگارد فرمود: **أَلْقِ دُوَاتِكَ وَ أَطْلِ جَلْفَهُ قَلْمَكَ وَ فَرْجَ بَيْنَ السُّطُورِ وَ قَرْمِطَ بَيْنَ الْحُرُوفِ فَإِنَّ ذَلِكَ أَبْدَرٌ بِصَبَاحَةِ الْخَطِّ** (رضی، حکمت ۳۱۵، ص ۵۳۰): در دوات لیقه بینداز، نوک قلم را بلند بگیر. میان سطراها فاصله قرار ده و حروف را نزدیک هم بنویس که این امور خط را زیبا می‌کند. بنابراین ضمن توجه به اینکه استاد دولتی باید به‌گونه‌ای نوشته شود که دیگران بتوانند به راحتی از آن استفاده کنند در مصرف مواد و بیت‌المال باید نهایت دقت صورت گیرد.

۲-۳-۱- اصل شفافیت ووضوح در تصمیم‌گیری و تقنین

آنچه را دولت بنا دارد عمل کند جز در امور امنیتی که مصلحت عمومی اقتضای اختفاء دارد، باید به‌صورت دقیق و واضح به اطلاع مردم برسد تا هر کس دایره عمل خود را تشخیص دهد. قوانین به‌گونه‌ای وضع شود که از ارتکاب تخلف جلوگیری کند و مردم مجبور به تخلف نشوند و مردم برای فهم آن نباید دقت زیادی صرف کنند که این نوعی اسراف است.

۲-۳-۲- اصل کاهش تصدی‌گری

امر فوق همیشه مورد تأکید بوده و تجربه بشری نیز آن را تأیید می‌کند که دولت سalarی به حال مردم مضر است. ابن خلدون سلاطین را برحدار می‌دارد که به امر تجارت و کشاورزی اشتغال داشته باشند، چراکه به مردم ضرر وارد می‌شود. زیرا سلطان اموال بسیاری دارد و می‌تواند با قدرت مالی و قدرت نظامی بازار را از وضعیت عادی خارج سازد و افراد نمی‌توانند از نوسانات بازار بهره‌گیری کنند. انحصار دولت در خرید و فروش کالاهای غیرعمومی مشکلات عدیدهای را برای مردم ایجاد می‌کند و این امور باعث کسدای کار تجارت و کشاورزی شده به تدریج مالیات این بخش کاهش می‌باید و افراد از حضور در بازار خودداری می‌کنند (ابن خلدون، ص ۲۸۱).

۲-۳-۳- اصل ذخیره‌سازی

از جمله شیوه‌های پیامبر اکرم اسلام در تخصیص بیت‌المال عدم ذخیره کردن آن و تسريع در صرف آن و تأمین نیازهای ضروری بود. در زمان پیامبر نیازهای ضروری متعددی وجود داشت که باید تأمین می‌شد. همچنین سطح معیشت یاران پیامبر در حد پایین بود و لذا تلاش می‌کردند تا با توزیع اموال عمومی وضعیت مالی آنان را بهبود ببخشد و مشکلات سال‌های متتمادی را برطرف سازند، بویژه آنکه بخش مهمی از یاران پیامبر را فقر و بردگان آزادشده و یا کسانی که اموال خود را در مکه از دست دادند تشکیل می‌دادند. نکته دیگر آنکه رفتار پادشاهان و دولتمردان ساسانی و یا رومی آن بود که اموال زیادی را نزد خود و برای تأمین هزینه‌های دربار ذخیره می‌کردند و به جای

صرف آن در امور ضروری جامعه و ارتقاء سطح درآمدی مردم، وضعیت مالی خود را بهبود می‌بخشیدند، و اموال متعددی را برای خود و خانواده اختصاص می‌دادند. بدون شک آنچه پیامبر گرامی درباره‌ی عدم ذخیره کردن بیت‌المال عمل می‌کردند برای جلوگیری از گسترش چنین رفتاری بود.

چنانچه دولت هزینه‌های موردنیاز را تأمین کند وضعیت عموم مردم بهبودیافته و رابطه مردم و دولت بهبود می‌باید و شرایط به گونه‌ای نمی‌شود که مردم مجبور به قیام و خلع خلیفه از قدرت شوند و یا آنکه دولت برای حفظ وضع موجود به استبداد رو آورد. درواقع درآمد سالیانه برای هزینه‌های سالیانه است. لازم نیست برای سال‌های بعد ذخیره کرد. البته اگر تأمین مالی امری محتاج به پس انداز باشد و یا برای شرایط اضطراری مثل جنگ، زلزله و مانند آن دولت باید درآمدهای ویژه‌ای را برای هزینه‌های احتیاطی نگهدارد، این امور منافاتی باسیاست پیامبر اکرم ندارد. زیرا ایشان در شرایطی که هزینه ضروری وجود داشت و اموالی در اختیار نداشت قرض می‌گرفت. حال اگر دولت برای هزینه ضروری سال آینده و جلوگیری از استقراض، بخشی از اموال را نگهداشته تا در هنگام آن محتاج به قرض نباشد این راه صحیح است. البته هزینه ضروری امسال مقدم بر هزینه ضروری سال آینده بوده و باید اولویت‌ستجی صورت گیرد و شدت ضرورت و اهمیت هر یک معلوم شود، تا بر اساس آن تصمیم‌گیری صورت گیرد. برنامه ریزی یوسف پیامبر برای تأمین آذوقه در سالهای قحطی و رفاه نمونه ای از این امر است. ذخیره در سالهای حاصلخیز برای سالهای قحطی از اقدامات حکیمانه و ویژه یوسف پیامبر بود که در قرآن خداوند از آن به عنوان راه صحیح برخورداری از مکنت و قدرت در زمین نام برده است (یوسف، آیه ۴۷-۴۹ و ۵۶).

۳-۲-۹- اصل عدم اسراف و تجمل در تأمین هزینه کارگزاران دولتی

استفاده از اموال عمومی باید در چارچوب معین صورت گرفته و دست مسئول در صرف اموال برای خود باز نباشد. در حدیثی از پیامبر نقل شده که مردی را به کاری واداشت. وقتی از حوزه مأموریت برگشت مقداری از اموال را برداشت و گفت این اموال به من هدیه داده شد. حضرت در سخنرانی خود اعلام کرد: چرا عمالی که می‌فرستیم می‌گویند این اموال به من هدیه شده آیا اگر در خانه خود نشسته بود به او هدیه می‌دادند. سوگند به خدا این افراد در حالی در قیامت محشور می‌شوند که اموال برگردان او سنگینی کند (ابوعبید، ۱۴۰۶، ص ۳۲۷۹).

عمال حکومتی حق برداشت بیش از سهم خود را ندارند. پیامبر خود به مقدار کمی اکتفا می‌کرد. این امر آن قدر واضح و روشن بود که دو خلیفه بعدی هم برای خود اموال محدودی اختصاص داده و اجازه استفاده به بستگان خود را نمی‌دادند. متأسفانه فکر اموی در دوره‌ی خلیفه سوم حاکم شد و عمال حکومتی برای خود اموال بسیاری ذخیره کردند. امیر مؤمنان با روش خود تلاش کرد سیره

پیامبر را احیاء کند. زهد حضرت و نامه همراه با عتاب ایشان به عثمان بن حنیف مشهور است (رضایی، ۱۳۸۰).

او نه تنها از اموال عمومی برداشت نمی کرد، بلکه بخش مهمی از اموال شخصی را نیز میان مردم تقسیم می کرد. جریان عاریه گرفتن گردنبند بیتالمال توسط دختر حضرت و عتاب حضرت به علی بن ابی رافع کاتب و خزانه‌دار بیتالمال و قضیه برخورد با عقیل نمونه‌هایی از این موارد است (مجلسی؛ ج ۴۰، ۳۴۷ و ۳۴۸، ۲۲۸ و ۳۷۷ و رضی، خطبه ۲۲۴).

در هر صورت در امر هزینه‌های مربوط به مسئولان باید به مقدار ضروری اکتفا شود و این اصل مهم و اساسی در صرف بیتالمال است. برای مردم قابل پذیرش نیست که مدیران دولتی از بیتالمال و مالیات زندگی مرفه‌ی برای خود تدارک کنند.

۴- هزینه‌ها و وضعیت فعلی کشور

هزینه‌هایی که از سوی دولت در مقابل دریافت کالا و خدمات پرداخت می‌گردد، هزینه‌های بخش عمومی نامیده می‌شود که به دو دسته تقسیم می‌شوند:

۱. هزینه‌های اداری و اجرائی: به هزینه‌هایی که برای نگهداری از اموال منقول و غیرمنقول و ایجاد تسهیلات لازم برای اجرای عملیات یا نظارت بر یک مکان مشخص می‌گویند که برای مثال شامل مواردی همچون هزینه‌های مأموریت، حمل و نقل، ارتباطات، اجاره، خدمات قراردادی عام و خاص، لوازم و موارد مصرف شدنی و هزینه‌هایی که به تشخیص مقامات انجام می‌گیرد می‌باشد.

۲. هزینه‌های عمومی اقتصادی که شامل سه دسته است:

- هزینه‌های سرمایه‌ای: هزینه‌هایی هستند که در آینده موجب درآمد برای کشور می‌گردند و شامل وسائل و تجهیزات اداری و طرح‌های عمرانی می‌باشند.
- هزینه‌های جاری: که در زمان مصرف منافعی را ایجاد می‌کنند ولی سود مستقیمی در آینده ندارند. این هزینه در بودجه کشور شامل جبران خدمات کارکنان، استفاده از کالا و خدمات، هزینه‌های اموال و دارائی، یارانه، کمک بلاعوض، رفاه اجتماعی و سایر هزینه‌هایی باشند.
- هزینه‌های انتقالی شامل هزینه‌هایی است که از سوی دولت به صورت یک طرفه به اشار آسیب‌پذیر و یا واحدهای مشخص در قانون پرداخت می‌شود و انواع مختلفی از جمله کمک و اعانه بخش عمومی، کمک و اعانه به شرکت خصوصی، بازپرداخت وام و دیون را شامل می‌شود.

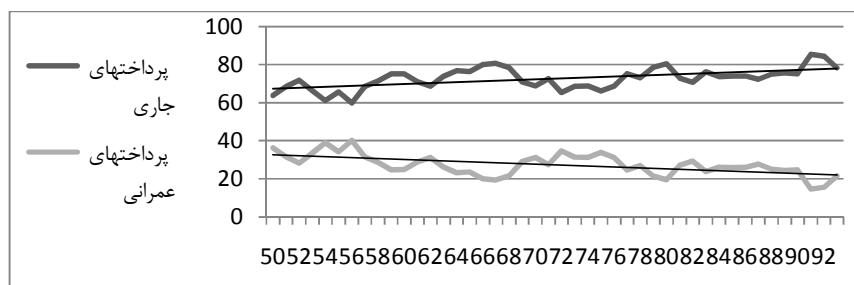
علاوه بر این، بخش عمومی شامل سایر مؤسسات و نهادهای عمومی کشور مانند شهرداری‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و غیره نیز است که در طرح بحث و رسیدن به هدف مقاله که صرفه‌جویی در هزینه‌های بخش عمومی است باست به آنها نیز توجه کافی صورت گیرد.

البته باید به این نکته نیز توجه نمود که در نگاه کلان به هزینه‌های عمومی کشور، برخی عوامل و عناصر باعث افزایش و ازدیاد هزینه‌های فعلی بخش عمومی می‌گردند و به صورت غیر مشهود در میان ارقام بودجه وجود دارند. برای مثال می‌توان از هزینه‌هایی نام برد که ناشی از تصمیمات اشتباہ گذشته است که این مسئله خود را در پروژه‌های ناتمام عمرانی به‌وضوح نشان می‌دهد. زیرا تأخیر سالیانه در انجام و اتمام هر پروژه عمرانی هزینه گرافتری را بر دوش دولت قرار می‌دهد. و یا مسئله تأمین آب برای مصارف مختلف که امروز کشور با بحران آن مواجه است ناشی از تصمیمات غیرکارشناسانه و مدیریت ضعیف منابع در گذشته می‌باشد.

اما در این‌بین نوع دیگری از هزینه‌های غیرمشهود وجود دارد که مربوط به آینده است یعنی دولت در حال حاضر هزینه‌ای را برای آن کمتر از مقدار بهینه انجام می‌دهد و در آینده مجبور خواهد بود هزینه‌های بالاتری را برای رساندن آن به شرایط مطلوب انجام دهد. محیط‌زیست شامل نگهداری از جنگل‌ها، مراتع، دریاها و دریاچه‌ها، رودها، حیاط وحش و هوای سالم از جمله این موارد است. همچنین عدم سرمایه‌گذاری در پروژه‌های خاص عمرانی و یا افزایش بازدهی و کارآیی پروژه‌های فعلی، باعث می‌شود که دولت‌های آینده هزینه‌های بیشتری برای کسب درآمد از پتانسیل‌های فعلی درآمدی مصرف نماید. برای مثال می‌توان به عدم سرمایه‌گذاری در پروژه‌های ازدیاد برداشت از مخازن نفتی، سرمایه‌گذاری های ناچیز در کسب بازارهای کشورهای منطقه و نیز عدم اهتمام جدی دولت برای ایجاد بانک اطلاعاتی کامل مالیاتی که به مرور زمان شرایط و مقاومت برای ارائه آن سخت‌تر و پرهزینه‌تر می‌گردد و موارد مشابه دیگر اشاره کرد.

در زیر نمودار پرداخت‌های جاری و عمرانی دولت در بازه سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۵۰ بر حسب سهم هریک از کل هزینه‌ها با استفاده از داده‌های بانک مرکزی نشان داده شده است:

نمودار ۱: پرداخت های جاری و عمرانی دولت در بازه ۱۳۹۳-۱۳۵۰ بر حسب درصد هر یک از کل هزینه ها



منبع: نتایج تحقیق با استفاده ازداده های بانک مرکزی

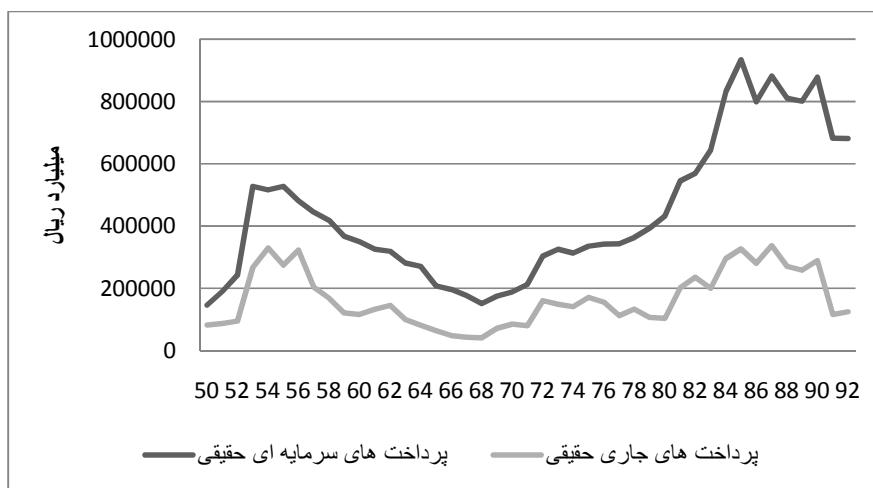
همانطور که در نمودار فوق و روند خطی آن مشخص است طی دهه های اخیر سهم هزینه کرد دولت در بخش مخارج عمرانی رو به کاهش است به طوری که در بودجه مصوب سال ۱۳۹۳ به ٪۲۱ از کل بودجه عمومی دولت می رسد. لازم به ذکر است سهم مذکور بر اساس آمارهای سال ۲۰۰۳ بیش از میانگین پرداختی های عمرانی در سایر کشورهای در حال توسعه بوده است (حسینی، غیبی و فدایی، ۱۳۸۴). البته لازم به ذکر است که این میزان با توجه به نیاز کشور به ایجاد زیرساخت های اقتصادی و عمرانی بهمنظور توسعه و افزایش درآمدهای کشور و نیز فراوانی منابع سرشار هیدروکربوری و معدنی مقدار نامناسبی به نظر می رسد.

جدول ۱: پرداخت‌های جاری و عمرانی دولت در بازه ۱۳۹۳-۱۳۵۰ بر حسب مقدار اسمی (میلیارد ریال)

سال	پرداخت‌های عمرانی جاری	سال	پرداخت‌های عمرانی جاری	سال	پرداخت‌های عمرانی جاری	سال	پرداخت‌های عمرانی جاری
۱۳۵۰	۲۴۳۷۹.۵	۱۳۸۰	۷۴۶.۵	۱۳۶۵	۱۱۶	۲۰۴.۴	۱۳۵۰
۱۳۵۱	۵۴۷۵۳	۱۳۸۱	۷۲۹.۲	۱۳۶۶	۱۳۱.۸	۲۸۶	۱۳۵۱
۱۳۵۲	۷۳۷۹۹.۷	۱۳۸۲	۸۱۶.۴	۱۳۶۷	۱۶۲	۴۱۲.۸	۱۳۵۲
۱۳۵۳	۷۲۳۰۶.۳	۱۳۸۳	۹۳۱.۵	۱۳۶۸	۵۰۸.۱	۱۰۰۳.۲	۱۳۵۳
۱۳۵۴	۱۱۷۶۳۸.۷	۱۳۸۴	۱۷۶۶.۳	۱۳۶۹	۶۹۲.۴	۱۰۸۳.۵	۱۳۵۴
۱۳۵۵	۱۴۵۵۷۱	۱۳۸۵	۲۵۲۷	۱۳۷۰	۶۸۷.۳	۱۳۱۸.۹	۱۳۵۵
۱۳۵۶	۱۴۷۷۵۱.۹	۱۳۸۶	۲۹۴۸.۸	۱۳۷۱	۱۰۰۱.۱	۱۴۹۱.۱	۱۳۵۶
۱۳۵۷	۲۲۳۰۱۸.۷	۱۳۸۷	۷۲۳۲.۲	۱۳۷۲	۶۹۵۰.۱	۱۵۱۲.۷	۱۳۵۷
۱۳۵۸	۱۹۸۱۷۳.۱	۱۳۸۸	۹۰۷۱.۳	۱۳۷۳	۶۳۹۰.۱	۱۵۸۸.۸	۱۳۵۸
۱۳۵۹	۲۱۲۸۴۵	۱۳۸۹	۱۲۸۸۲.۸	۱۳۷۴	۵۷۰.۵	۱۷۲۷.۹	۱۳۵۹
۱۳۶۰	۲۸۹۰۰۱	۱۳۹۰	۱۹۲۱۱.۹	۱۳۷۵	۶۷۴.۷	۲۰۳۲.۴	۱۳۶۰
۱۳۶۱	۱۵۲۲۷۷.۴	۱۳۹۱	۲۰۴۷۱.۱	۱۳۷۶	۹۱۵.۹	۲۲۵۱.۵	۱۳۶۱
۱۳۶۲	۲۲۰۱۵۷.۲	۱۳۹۲	۱۷۴۴۴.۷	۱۳۷۷	۱۱۴۹.۲	۲۵۲۳.۱	۱۳۶۲
			۲۵۰۲۳.۶	۱۳۷۸	۸۷۸	۲۴۷۵.۶	۱۳۶۲
			۲۲۴۴۳.۴	۱۳۷۹	۷۶۵.۱	۲۵۴۸.۱	۱۳۶۲

منبع: داده‌های بانک مرکزی

نمودار ۲: پرداخت‌های جاری و عمرانی دولت در بازه ۱۳۹۳-۱۳۵۰ بر حسب مقدار حقیقی (میلیارد ریال)

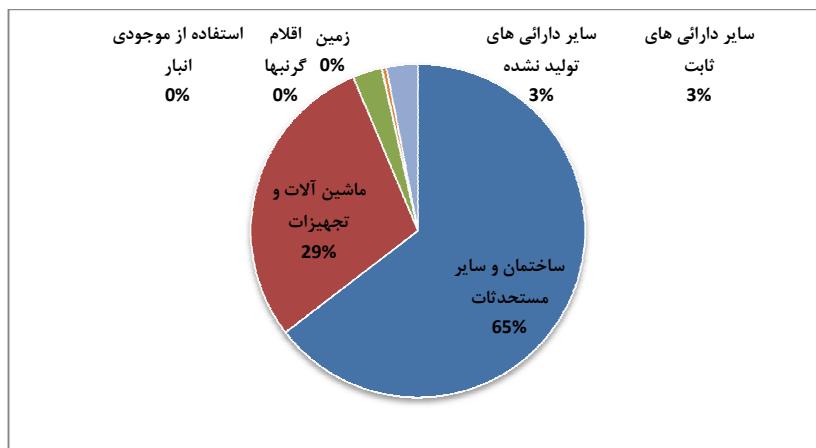


منبع: نتایج تحقیق با استفاده از داده‌های بانک مرکزی

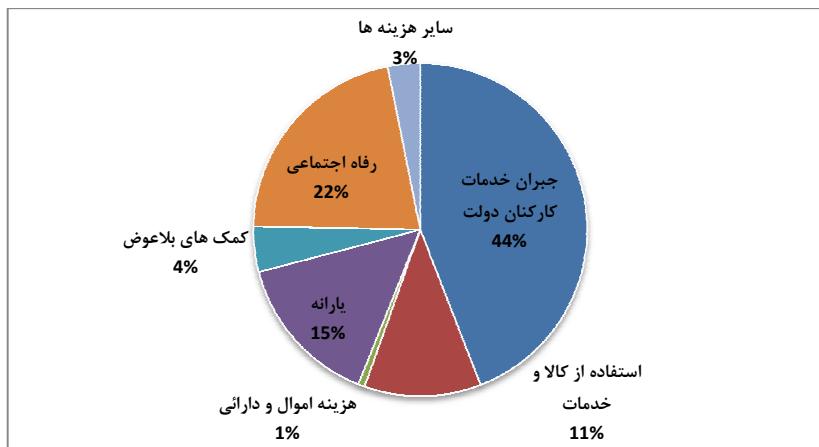
اگر میزان بودجه جاری و عمرانی را بر حسب داده‌های حقیقی یا اسمی مرتب کنیم مشاهده می‌شود اولاً بیشترین هزینه جاری حقیقی در سال ۸۵ مغایل ۸۵ هزار میلیارد تومان (بر اساس پایه ۱۳۹۰) و کمترین مربوط به سال ۱۳۵۰ و به میزان ۱۴ هزار میلیارد تومان بوده است. ثانیاً حداقل بودجه عمرانی حقیقی مربوط به سال‌های ۱۳۵۴ و ۱۳۵۶ و ۱۳۸۵ و ۱۳۸۷ (سال‌های اوچ درآمد نفت) به میزان تقریبی ۳۳ هزار میلیارد تومان و کمترین مربوط به سال ۱۳۶۸ به میزان ۴ هزار میلیارد تومان است. ثالثاً حداقل هزینه جاری اسمی مربوط به سال ۱۳۹۲ به میزان ۱۱۹ هزار میلیارد تومان و عمرانی اسمی در سال ۱۳۹۰ به میزان ۲۹ هزار میلیارد تومان است. تغییرات شدید از بیماری بودجه‌بندی کشور حکایت می‌کند.

ترکیب هر یک از پرداختی‌های عمرانی و جاری در بودجه مصوب سال ۱۳۹۳ در نمودار زیر نشان داده شده است: سهم ۱۵٪ بارانه‌ها و ۴۴٪ جبران خدمات کارکنان دولت در مقابل با ۲۲٪ سهم رفاه اجتماعی با توجه به مأموریت‌های دولت در امور اجتماعی قابل توجه است.

نمودار ۳: سهم پرداختی‌های جاری در بودجه مصوب ۱۳۹۳

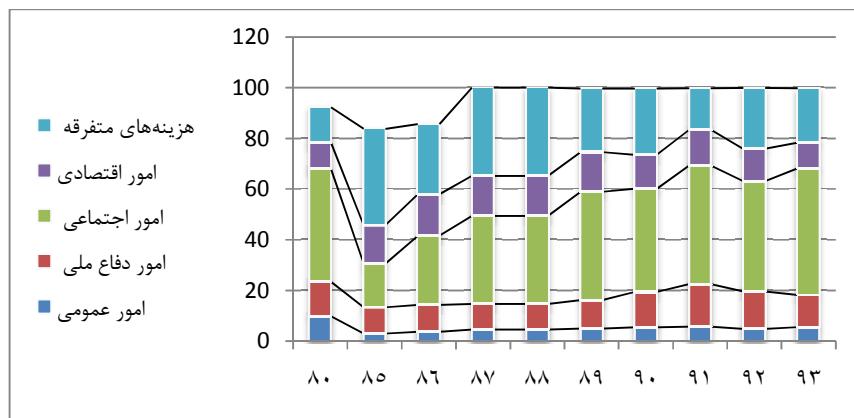


نمودار ۴: سهم پرداختی‌های عمرانی در بودجه مصوب ۱۳۹۳



علاوه بر این از نگاه دیگری می‌توان روند مصارف بودجه دولت را در طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۳ بر حسب امور تقسیم نمود که در ذیل نمایش داده شده است. نکته حائز اهمیت در این روند کاهش هزینه‌های متفرقه و افزایش سهم امور اجتماعی در مخارج بودجه است.

نمودار ۵: روند مصارف بودجه دولت طی سال های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۳ (درصد)



منبع: نتایج تحقیق با استفاده از داده های مرکز آمار

در نمودار فوق باقی مخارج دولت در سال های ۸۰-۸۶ مربوط به بازپرداخت وام های خارجی و دیون می باشد که آورده نشده است.

برای در ک بهتر شرایط امروز کشور بهتر است مقایسه ای بین کشورهای منتخب و ایران صورت گیرد. در نمودار زیر میزان درصد پرداختی های هر کشور نسبت به کل پرداختی های دولتی با توجه به آمارهای مالی دولت آورده شده است. آمار مربوط به ایران از داده های بانک مرکزی و برای سال ۱۳۸۷ می باشد و مقادیر سایر کشورها مربوط به سال ۲۰۱۳ بوده و از بانک اطلاعاتی سازمان بین المللی پول استخراج شده است.

جدول ۲: درصد پرداختی‌های هر کشور نسبت به کل پرداختی‌های دولتی سال ۱۳۸۷ ایران و سایر کشورها

ن	جهن	چین	۱۵.۴	آموزش	حمایت اجتماعی	فرهنگ و مذهب،	بهداشت	مسکن و تسهیلا	محیط‌زیست	اقتصاد	امور عمومی	دفاعی	نظام و امنیت	خدمات
۱۶.۶	-	۸.۸	۱۲.۶	۳.۲	۶.۴	۱۵.۵	۳.۸	۱۷.۷	۱۵.۴	۱۵.۴	۱۵.۴	۱۵.۴	۱۵.۴	۱۵.۴
۱۴.۸	۹.۶	۳.۷	۲۱.۶	۱.۷	۶.۳	۱.۵	۲.۷	۱۴.۸	۲۱.۹	۲۱.۹	۲۱.۹	۲۱.۹	۲۱.۹	۲۱.۹
۹.۰	۳.۲	۲.۲	۹.۸	۱.۶	۱.۵	۱۶.۸	۲.۹	۱۲.۶	۴۰.۴	۴۰.۴	۴۰.۴	۴۰.۴	۴۰.۴	۴۰.۴
۱۲.۰	۴.۹	۵.۰	۵.۸	۱.۹	۱.۷	۱۶.۶	۲.۱	۱۲.۶	۳۷.۵	۳۷.۵	۳۷.۵	۳۷.۵	۳۷.۵	۳۷.۵
۱۴.۰	۴.۲	۵.۶	۱۲.۷	۱.۰	۳.۲	۱۱.۴	۲.۴	۱۱.۹	۳۳.۶	۳۳.۶	۳۳.۶	۳۳.۶	۳۳.۶	۳۳.۶
۲۳.۶	۷.۳	۶.۹	۹.۱	۰.۱	۳.۱	۸.۴	۲.۲	۹.۵	۲۹.۷	۲۹.۷	۲۹.۷	۲۹.۷	۲۹.۷	۲۹.۷
۹.۹۰۳	۷۰.۴۷	۳۰	۲۴.۶۳	۰.۱۱۷	۱.۸۳۷	۶	۲.۹۲۱	۱۲.۹۷	۳۰.۴۴	۳۰.۴۴	۳۰.۴۴	۳۰.۴۴	۳۰.۴۴	۳۰.۴۴
		۸۶۲				۲۶۶								

منبع: نتایج تحقیق بالاستفاده ازداده‌های صندوق بین‌المللی پول

در ایران میزان دخالت دولت و نسبت مخارج مصرفی دولت به کل تولید ناخالص داخلی در اقتصاد با احتساب شرکت‌های دولتی و مؤسسات غیرانتفاعی در سال ۱۳۹۲ برابر ۷۷.۲۴٪ و بدون احتساب مؤسسات وابسته، نسبت منابع عمومی دولت به تولید ناخالص داخلی برابر ۲۵.۰۵٪ است که این مقدار در کشور آمریکا به علت فعالیت و تولید درآمد بالای بخش خصوصی در سال ۲۰۱۴ به ۲۱.۸٪ رسید. در آمریکا دولت مأموریت‌های متعددی در بخش رفاه اجتماعی دارد که به همین دلیل سهم بالایی از بودجه را به خود اختصاص داده است. پرداخت مستمری به ازکارافتادگان و سالمندان، مراقبت‌های پزشکی، آموزش، امور دفاعی، امور رفاهی، حفاظت و امنیت، حمل و نقل، مخارج عمومی، سایر مخارج و بهره به ترتیب ۱۹.۱٪، ۲۰.۲٪، ۱۳٪، ۱۵.۵٪، ۲۰.۲٪، ۸.۲٪، ۴.۷٪، ۴.۲٪، ۲.۸٪ و ۰.۶٪ از کل مخارج مصرفی دولت را به خود اختصاص داده‌اند. از نگاه دیگر وضعیت تراز عملیاتی بودجه ایران که هزینه و درآمدهای جاری را تراز می‌کند در طول سالیان منفی است. مثلاً در سال ۹۲ از حدود ۱۲۰ هزار میلیارد تومان هزینه جاری حدود ۵۰ هزار میلیارد تومان کسری داشته که از مازاد تراز سرمایه‌ای و مالی تأمین می‌شود.

باتوجه به آنچه در نمودارهای فوق نمایش داده شده است می توان نتیجه گیری نمود که به لحاظ شاخص های تخصصی، ایران جایگاه مناسبی در بین کشورهای مختلف دارد و از نگاه کلی به امور مختلف کارآیی بودجه تاحد زیادی رعایت شده است اما در این بین موضوعات مختلفی مانند بخش محیط زیست هستند که نیاز است به آنها توجه بیشتری صورت گیرد.

۵- عوامل مؤثر بر مخارج عمومی دولت

یکی از نکات و مسائل مهمی که بایست در تحلیل بودجه به لحاظ کلان توجه نمود، شناسایی عواملی است که بر مخارج دولت تأثیرگذار است و باعث افزایش یا کاهش آن در یک بازه زمانی می گردد. در این خصوص مطالعات متعددی صورت گرفته است که در این مجال مختصر تنها به ارائه نتایج آنها اکتفا می شود. یکی از مهم ترین عوامل، میزان تورم است که هم از بعد درآمدها و هم از بعد مخارج مصرفی بر بودجه عمومی تأثیرگذار است. با توجه به اینکه افزایش شاخص های قیمت ها، افزایش اسمی درآمدهای مالیاتی را در پی دارد اما چون کشش قیمتی درآمدهای مالیاتی کمتر از یک است، نظام مالیاتی به تورم بی کشش است و درنتیجه افزایش تورم باعث افزایش کسری بودجه از بعد مخارج دولت می گردد (بیگدلی و مقصودی، ۱۳۸۴).

همچنین درآمدهای نفتی و درآمدهای مالیاتی عامل مهمی در گسترش فعالیت دولت در ددههای اخیر است. افزایش درآمدها باعث شده است دولت دخالت خود را در اقتصاد و امور مختلف بودجه ای افزایش دهد. آمارهای مربوط به سال ۸۶ و ۸۷، ۵۳ و ۵۷ و ۵۷ گویای این مطلب است. همچنین عوامل دیگری مانند تعداد دانش آموزان و ترکیب جمعیت، ارزش نرخ ارز، تعداد کارکنان دولت و تولیدناخالص داخلی اثرات مثبت و معنی داری بر هزینه های دولت دارد (بیگدلی و مقصودی، ۱۳۸۴). زیرا هر یک از امور فوق اثر مستقیم بر هزینه دولت و یا درآمد ناشی از ارز می گذارد.

پذیرش اصول حکمرانی خوب از عواملی است که بر روی هزینه های دولت تأثیرگذار است و می تواند کارکرد هزینه های آن را بهبود بخشد. اصول حکمرانی خوب اصولی هستند که اگر دولتها طبق آن گام بردارند، توسعه پایدار را با سرعت بیشتری دنبال خواهند کرد. کمیسیون اقتصادی، اجتماعی آسیا¹ این اصول را چنین برشمرده که عبارت اند از: مشارکت مردم در امور اجتماعی، حاکمیت قانون، شفافیت و جریان آزادانه اطلاعات، پاسخگویی نهادها و سازمان ها، شکل گیری وفاق عمومی، مساوات حقوقی، اثربخشی و کارآیی، مسئولیت پذیری نهادهای دولتی و خصوصی. بنابراین حکمرانی خوب نقش غیرقابل انکاری در افزایش تأثیرگذاری هزینه های دولت برای کشورهایی که به لحاظ شاخص های فساد و بوروکراسی وضعیت مناسبی داشته باشند، دارد. زیرا کاهش فساد و بهبود

1. ESCAP

وضعیت بروکراسی دولت در نهادهای اجرایی کارکرد هزینه‌های دولت را در بخش مختلف افزایش می‌دهد (صباح و باسخا، ۱۳۸۸). ازین رو هزینه‌ها کاهش می‌یابد

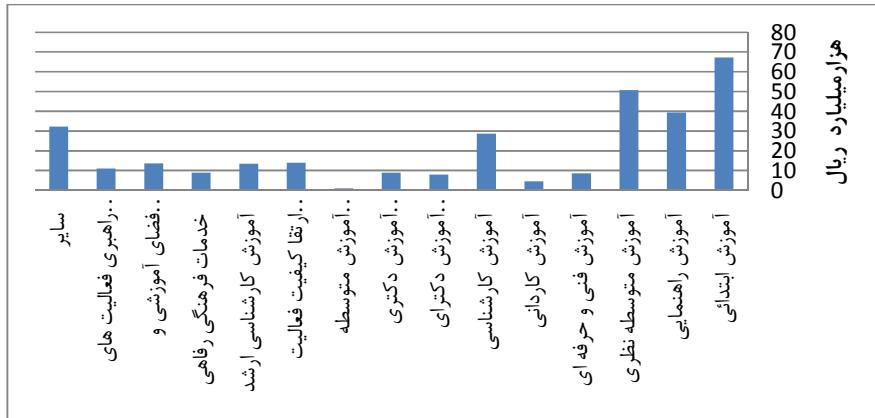
۶- راهکارها و پیشنهادات

در بند شانزدهم سیاست‌های ابلاغی بیان شده است که صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با استفاده از اصلاح ساختارها، منطقی سازی اندازه دولت، حذف دستگاه‌های موازی و هزینه‌های زائد انجام پذیرد. بنابراین برای انجام این هدف بایست مأموریت‌ها و وظایف دولت تعیین شود و همچنین بحث بهره‌وری موردتوجه قرار گیرد. در زیر تعدادی از پیشنهادها برای رسیدن به این اهداف بیان شده است.

بخش آموزش

بر اساس اصل سی ام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که بیان می‌کند: "دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش را بگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم آورد و وسایل تحصیلات عالی را تا سرحد خودکفایی کشور به طور رایگان گسترش دهد"، پرداختی دولت به برنامه‌های آموزشی دوران دبستان تا متوسطه سهم ۱۴٪ از کل بودجه دربرمی گیرد. بنابراین امکان حذف بودجه آموزش و پرورش به صورت قانونی نیست. البته این منوط به درخواست مردم برای آموزش است ولی اگر مردم به مدارس غیرانتفاعی مراجعه کنند دولت نیازی به تأمین هزینه آن ندارد. بنابراین تشویق به حضور بخش خصوصی در تأمین خدمات آموزشی قبل از دانشگاه می‌تواند تا حدی هزینه‌ها را کاهش دهد. اما اگر با بهبود بهره‌وری و تغییر از رویکرد آموزش محور محض به مهارت و صنعت محور و تقویت بخش‌های فنی و حرفه‌ای و کار و دانش به گونه‌ای دانش و مهارت کافی و لازم برای ورود به بخش صنعت و خدمات در قالب طرح‌های کارآموزی و کارورزی فراهم گردد، اثربخشی هزینه‌های تخصیصی افزایش خواهد یافت. علاوه بر این باید دیدگاه و نگرش عمومی جامعه و بدنه صنعت و بخش‌های اقتصادی دولت را به این مسئله آشنا نمود تا زمینه پذیرش و جذب فارغ‌التحصیلان ایجاد شود.

نمودار ۶: میزان هزینه کرد دولت در برنامه‌های فصل آموزش بودجه ۹۳



منبع: نتایج تحقیق با استفاده از قانون بودجه سال ۱۳۹۳

در مقطع تحصیلات عالی الزام قانون اساسی بر ایجاد شرایط لازم تا سرحد خودکفایی کشور در تخصص‌های لازم است که در حال حاضر به نظر می‌رسد امکان تغییر در بودجه‌های مقاطع کارشناسی، کارشناسی ارشد، کاردانی، دکتری حرفه‌ای و تخصصی وجود دارد. البته مسیر پاسخ به نیازهای علمی دولت تنها از طریق ایجاد ظرفیت‌های دانشگاهی نیست و دولت می‌تواند از راههای دیگری مانند تقویت دوره‌های ضمن خدمت، ایجاد دانشگاه‌های تخصصی و برونسپاری امور علمی مشکلات خود را حل نماید. علاوه بر این نبایست در تخصیص بودجه به گونه‌ای رفتار شود که تفاوت زیادی به لحاظ حمایت‌های رفاهی و مالی بین دانشجویان دولتی و غیردولتی منظور گردد که این امر می‌تواند آسیب‌ها و هزینه‌های متعددی را در پی داشته باشد. همچنین دولت می‌تواند ارائه اعتبارات به دانشگاه‌های دولتی را بر مبنای ستانده آنها انجام دهد که در این حالت با نگاه شبه بازاری دانشگاه‌ها را به رقابت با یکدیگر وامي دارد (انتظاری، ۱۳۸۹).

بنابراین ایجاد بستر و شرایط مناسب برای ارتقای دوره‌های ابتدائی تا متوسطه، رقابت‌پذیر نمودن بخش‌های خصوصی با دولتی، ایجاد بستر تعاملی بین دانشگاه‌ها و بخش‌های غیردولتی و نیز مأموریت محور نمودن دانشگاه‌های دولتی برای انجام اموری که مستقیماً از سوی دولت برای رشد بخش علمی و فناوری کشور پیشنهاد می‌شود می‌تواند باعث صرفه‌جویی و ارتقای بهره‌وری در این بخش گردد.

دولت الکترونیک

ایجاد دولت الکترونیک روشی بسیار سودمند است تا زمینه دسترسی شهروندان به خدمات عمومی افزایش یابد و مردم بتوانند نیازهای اداری اجرایی خود را از این طریق در محیطی برابر و شفاف حل نمایند (مهری، ۱۳۸۷). بنابراین استفاده هرچه بیشتر از این ابزار باعث افزایش سرعت و کیفیت به مردم و نیز کاهش هزینه‌های دولت و صرفه‌جویی در هزینه‌ها می‌گردد. علاوه بر این با استفاده از فناوری‌های روز می‌توان سطح نظارت و پایش بر اجرای اهداف کمی و کیفی را ارتقا داد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶) بدین صورت که فرآیند ارزیابی در طول مدت اجرای پروژه‌ها صورت پذیرد و فقط محدود به انتهای آن و گزارش‌های سازمان‌های ناظری نباشد. درنتیجه با کمک شاخص‌های عملکردی فرآیند و محصول برنامه‌های مصوب ارزیابی می‌گیرند و اطلاعات کاملی از آنها به دست می‌آید.

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بدین معناست که بودجه تخصیصی به هر واحد و هر ردیف بودجه‌ای بر اساس داده‌های آماری تعداد کارمند، میزان وسائل و غیره نباشد بلکه مبنای پرداختی دولت بر اساس میزان فعالیت و نزدیکی عملکرد آن با شاخص‌های تعریفی تعیین گردد. ایجاد سازوکارهای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در کنار روش‌های مختلف تشویق و تنبیه مدیران جهت فعالیتشان، باعث می‌شود مسئول هر واحد و هر مجموعه‌ای که از دولت بودجه دریافت می‌کند تلاش نماید تا خود را به شاخص‌های تعریفی نزدیک سازد و درنتیجه بهره‌وری کارکنان جهت انجام فعالیت‌های تازه‌تر و خلاقانه‌تر رشد نماید. رقابت بین مجموعه‌های هم‌ردیف ایجاد و عدالت بین سازمانی تاحد زیادی رعایت می‌شود. اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد سبب می‌شود واحدهایی که سطح انتظارات عملکرد با مقدار واقعی آن تفاوت زیادی دارد شناسایی و عملکرد آن مورد بررسی قرار گیرد. بنابراین بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد باعث مطالبه عملکرد مشخص کمی طبق برنامه و نیز مقایسه آن با شاخص‌ها و معیارهای تعریفی دولت می‌گردد و درنهایت باعث ایجاد بهره‌وری و صرفه‌جویی‌های درون‌سازمانی می‌گردد.

بهینه سازی تخصیص بودجه‌امور فرهنگی و خیریه

توجیه اقتصادی فعالیت‌های فرهنگی از طریق استفاده از ظرفیت‌های تشکل‌های مردم‌نهاد در کنار سیاست‌ها و حمایت‌های دولتی و نیز استفاده بهینه از مراکز تاریخی، فرهنگی و مذهبی با توجه به پتانسیل‌های اقتصادی آنها می‌تواند از وامدار بودن بخش فرهنگ به سیاست و دولت جلوگیری نماید و دولت در بخش‌های نرم‌افزاری و کنترلی عهده‌دار بخش فرهنگ و هنر کشور شود. همچنین در قسمت فرهنگی بودجه عمومی کشور وجود تعداد متعددی ردیف‌های متفرقه و عدم سازمان‌دهی

مناسب آنها باعث عدم توازن و همگرایی در بودجه می شود که ضرورت بازنگری در آن را نشان می دهد. علاوه بر این دولت بایست توجه بیشتری به برخی برنامه های فرهنگی که اهمیت خاصی در نظام فرهنگی و تاریخی کشور دارند ولی از توجه خاص دولت مغفول مانده اند داشته باشد.

در امور خیریه و حمایتی سازمان های متعددی مشغول به فعالیت هستند که می توان به کمیته امام، سازمان بهزیستی، صندوق های مختلف و سازمان های مردم نهاد اشاره کرد که عدم برنامه ریزی واحد و یکپارچه برای آنها و نیز نبود سیستم جامع اطلاعاتی از آمار و شرایط نیازمندان باعث شده است نتیجه های مطلوب و مورد انتظار در این حوزه به دست نیاید. بنابراین بسیاری از این سازمان های حمایتی که از منابع دولتی و نیمه دولتی تغذیه می کنند بایست به سمت توامندسازی قشرهای هدف حرکت کنند و کمک های غیرنقدی را به کمک های نقدی ترجیح دهند.

تمرکزدائی

تمرکزدائی به معنای انتقال مسئولیت ها از دولت مرکزی به دولت های محلی همراه با ایجاد پاسخگویی به آنهاست که این عمل علاوه بر افزایش شاخص های حکمرانی خوب در جامعه، باعث افزایش بهره وری و استفاده از قدرت خلاقیت و نوآوری در ساکنان محلی می شود. همچنین در صورتی که تمرکزدائی به خوبی و با الزامات خاص خود پیاده سازی شود می تواند از هزینه های بوروکراتیک و کاهش کارآیی جلوگیری نماید. بایست به این نکته توجه داشت که در تمرکزدائی یک نقطه مطلوبیت وجود دارد که اگر سطح تمرکزدائی بیشتر از آن گردد باعث افزایش هزینه ها می گردد و لازم است حد و سطح و الزامات آن تعریف گردد (سامتی، رنانی و معلمی ۱۳۸۶).

در حال حاضر یکی از معضلات اصلی تمرکزگرایی اقتصادی و سیاسی در پایخت و شهرهای اطراف می باشد که در نتیجه توزیع جمعیتی را نیز دگرگون کرده است. عدم توجه به مطالعات آمایش سرزمینی و توسعه نامتوازن کشور باعث افزایش هزینه های اجرایی می گردد. بنابراین توجه به توسعه متوازن، قطب بندی جدید توسعه ای، توجه به آمایش سرزمین و افزایش اختیارات استان ها و اتخاذ سیاست نظارتی در دولت مرکزی راهکارهایی برای تمرکزدایی و کاهش هزینه های آن می باشد.

پیش بینی آینده و جلوگیری از بروز شوک های اقتصادی به کشور

سناریونویسی از وضعیت آینده کشور و برنامه ریزی برای هرگونه وضعیتی که به ممکن است در آینده رخ دهد باعث می شود فاصله بدنده کارشناسی با تصمیم گیری در سطح کلان کمتر شود. بنابراین آینده نگری و برنامه ریزی کمی با توجه به شرایط مختلف قابل اجرا خواهد بود و مشکلات ثانویه آن اعم از مالی، اجرایی و غیره کاهش خواهد یافت. به همین منظور اجرای کامل سیاست های ابلاغی اقتصاد مقاومتی و کاهش وابستگی منابع عمومی دولت به درآمدهای نفتی و گازی که

نوسانات آن باعث نوسانات مخارج بودجه می‌شوند، ضروری و مهم به نظر می‌رسد. اجرای صحیح سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی باعث می‌شود تا اقتصاد کشور در برابر شوک‌های خارجی مانند تحريم، جنگ، بحران‌های مالی و غیره منعطف شده و از ایجاد خسارت‌های اقتصادی و اجتماعی متعدد جلوگیری نماید.

حذف بودجه دستگاه‌هایی که می‌توانند برای خود درآمد ایجاد کنند

برخی از شرکت‌ها و ادارات مختلف دولتی توانایی ایجاد درآمدهای مناسبی از منابع خود را دارند که در صورت مدیریت صحیح و الزام دولت به انجام آن می‌توانند در طرف چند سال وابستگی خود را به منابع عمومی دولت کاهش داده و از طرفی باعث افزایش آن نیز گردد. برای مثال می‌توان به اداره اوقاف و امور خیریه اشاره کرد که با وجود تعداد زیادی از زمین‌های مختلف تجاری، مسکونی و دریافت اجاره از آنها بهره‌وری مناسبی در انجام وظایف اقتصادی خود ندارد و یا وجود نزدیک به ۱۰۰ شرکت زیانده دولتی که علاوه بر استفاده از منابع دولتی برای جبران زیان خود، تسهیلات مختلف ارزان قیمت، معافیت‌های مالیاتی، تخفیف‌ها و غیره دریافت می‌کنند. عدمه دلیل آنها نیز قیمت‌گذاری مستقیم دولت برای این شرکت‌ها است که دولت مجبور است مابهالتفاوت آنها را پرداخت کند. بنابراین لازم است تجدیدنظری در خصوص مالکیت و اعطای تسهیلات دولتی به این نوع شرکت‌ها صورت گیرد و زمینه کاهش تصدی‌گری دولت در این حوزه انجام گیرد.

هدفمندی یارانه‌ها

یارانه پرداختی دولت در بخش انرژی اعم از سوخت‌های فسیلی، آب، گاز و برق باعث شده است که مصرف داخلی به صورت فزاینده‌ای رشد کند و نتیجه آن غیراقتصادی شدن پرورزهای بهینه‌سازی مصرف به جهت تمایل به استفاده بیشتر از منابع انرژی می‌باشد که در صورت عدم مدیریت بهینه آن امکان ایجاد بحران در سایر انواع منابع انرژی همانند بحران آب وجود دارد. بنابراین به نظر می‌رسد با توجه به تأکید منابع اسلامی به اعطای یارانه و کمک‌های دولتی به افراد نیازمند واقعی، باایست قشر نیازمند جامعه بازتعريف و شناسایی شود و هزینه مصرف هرگونه کالا و خدمات از افراد دریافت گردد و به ازای آن یارانه دولت به سایر بخش‌ها مانند خدمات عمومی، حمل و نقل، پرورزهای بهینه‌سازی و تحقیقاتی و غیره اختصاص یابد. نتیجه این کار صرفه‌جویی در منابع عمومی دولت، حفظ منابع طبیعی کشور و ایجاد فرهنگ بهینه مصرف می‌باشد.

۷- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

آنچه مقاله در پی آن است ارائه وضعیت هزینه‌های عمومی کشور و مشکلات آن و راهکارهای علمی برای برطرف شدن آن در چارچوب شکل‌گیری اقتصاد مقاومتی و اقتصاد اسلامی است. از مجموع مباحث اقتصاد اسلامی معلوم شد تأمین هزینه‌های عمومی که عدالت اقتصادی را تأمین کند (فقر

را بر طرف و فاصله های درآمدی را کم و رفاه عمومی را ارتقا بخشد، امنیت و استقلال کشور را تضمین کند، توسعه و عمران و آبادی را تحقق بخشد بر عهده دولت اسلامی است و این امر برای تحقق اقتصاد مقاومتی هم لازم است ولی تأمین هزینه ها باید بر اساس معیارهای دینی مثل مصلحت عمومی، ارتقا معنویت، محبت و اعتماد به مردم، قناعت و صرفه جویی، شفافیت در تصمیم گیری و کیفیت هزینه کرد و کاهش تصدی گری شکل گیرد. نگاهی به وضعیت هزینه کرد دولت در چهل سال اخیر نشان داد انداره دولت بسیار افزایش یافته و از همین رو اثربخشی فعالیت های عمومی به شدت کاهش یافته است. با بهره وری پایین در مورد کالا و خدمات که دولت و شرکت های دولتی آن را تولید می کنند معلوم شد که مصلحت عمومی مراعات نشده است. نبود اطلاعات نسبت به تصمیم گیری و عملکرد، زمینه رانت خواری را نشان می دهد ولی عنصر اصلی کیفیت تأمین هزینه هاست که در ایران غالباً از مازاد تراز سرمایه ای و مالی جبران می شود. از موارد اصلی شکل گیری اقتصاد مقاومتی در ایران بهبود وضعیت هزینه های دولت است. مثلاً بودجه های آموزشی رقم فراوانی در امور بودجه جاری کشور بر عهده دارد. در آموزش باید سیستم بخش غیردولتی را افزایش داد. توزیع یارانه ها و هر نوع انتقال درآمد به نیازمندان باید در فضای شفاف و روش وضعیت درآمدی افراد صورت گیرد.

منابع

۱. ابن خلدون، عبدالرحمن، مقدمه، بیروت: دارالاحیاء التراث العربي.
۲. ابودادود، سلیمان بن الاشعث السجستانی (۹۱۴ق) سنن ابی داود، ۲ جلد، الطبعه الاولی، بیروت: دارالجنان.
۳. ابوعبدید، القاسم بی سلام (۱۴۰۶ق) کتاب الاموال، الطبعه الاولی، بیروت، دارالكتاب العلمیه.
۴. انتظاری، یعقوب (۱۳۸۹) تحلیل عملکرد تخصیص بودجه به دانشگاههای دولتی. فصلنامه پژوهش و برنامه ریزی درآموزش عالی: ۱-۲۱.
۵. بازمحمدی، حسین و اکبرچشمی (۱۳۸۵) اندازه دولت در اقتصاد ایران. تهران: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۶. بیگدلی، محمدتقی، و ناصرالله مقصودی (۱۳۸۴) بررسی اثرات تورم برکسری بودجه از لحاظ درآمد و مخارج دولت در اقتصاد ایران، پژوهش نامه اقتصادی: ۸۱-۱۱۲.
۷. بیهقی، احمد بن الحسین (بی تا) السنن الکبری، ۱۰ جلد، بیروت: دارالمعرفه.
۸. تقی، مهدی و علیرضا صنیع دانش (۱۳۷۵) علل افزایش حجم فعالیت های دولت در ایران از سال ۱۳۵۰ تا ۱۳۷۰، مدیریت دولتی: ۲۹-۵۰.
۹. حسینی، سیدمهردی؛ ایمان‌فدوی، علیرضاغیبی (۱۳۸۷) ترکیب اجزای مخارج دولت و تأثیر آن بررشد اقتصادی با تأکید بر امور و فصول بودجه عمومی فصلنامه پژوهش ها و سیاست های اقتصادی: ۳۷-۶۳.
۱۰. حسینی، مهدی؛ علیرضاغیبی و ایمان فدوی (۱۳۸۴) بررسی تطبیقی ترکیب مخارج بودجه دولت بین گروه کشورهای توسعه یافته در حال توسعه و ایران مجله اقتصادی: ۸۳-۸۱.
۱۱. حکیمی، محمدرضا؛ الحکیمی محمد و الحکیمی علی (۱۴۰۶ق) الحیاء، ۶ جلد، الطبعه الاولی، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
۱۲. حر العاملی، الشیخ محمدبن الحسن (۱۴۰۳ق) وسائل الشیعه، ۲۰ جلد، تصحیح عبدالرحیم الربانی الشیرازی، مکتبه اسلامیه.

۱۳. دادگر، یدالله، و روح الله نظری (۱۳۸۷) اندازه بهینه دولت در کشورهای منتخب اسلامی،

جستارهای اقتصادی: ۱۱۵-۱۵۸.

۱۴. ذاکری، علی اکبر (۱۳۷۸) سیمای کارگزاران علی بن ابی طالب امیر المؤمنین (ع)، چاپ
چهارم، قم: مرکز انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی.

۱۵. رضایی مجید (۱۳۸۰) زهد و قناعت، «دانشنامه امام علی (ع)»، ج ۷، زیر نظر علی اکبر
رشاد، تهران: مرکز نشر آثار پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.

۱۶. رضایی مجید (۱۳۷۷) عرضه نیروی کار بر مبنای اصول حاکم بر بازار کار اسلامی،
پایان نامه کارشناسی ارشد، قم: دانشگاه مفید.

۱۷. رضایی مجید (۱۳۸۳) کار و دین، تهران: انتشارات کانون اندیشه جوان.

۱۸. رضایی دوانی، مجید (۱۳۸۹) مقدمه ای بر مالیه عمومی در اسلام، تهران: سمت.

۱۹. رضایی مجید؛ سعید فراهانی و علی معصومی نیا (۱۳۷۹) نظام مالی دولتهای مسلمان از
ظهور اسلام تا قرن چهارم هجری، «نظام مالی اسلام» (مجموعه مقالات) به اهتمام
احمدعلی یوسفی، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.

۲۰. رضی، الشریف ابوالحسن محمد (۱۳۹۵) نهج البلاعه، تحقیق صحیح الصالح، قم: مرکز
البحوث الاسلامیه.

۲۱. ری شهری، محمد (۱۴۲۱) موسوعه الامام علی بن ابیطالب، ج ۴، الطبقه الاولی، قم:
مرکز دارالحدیث.

۲۲. سامتی، مرتضی؛ محسن رنانی و مژگان معلمی (۱۳۸۶) تمرکز زدایی و منافع تشکیل
دولتهای محلی از منظر افزایش کارآیی مجله تحقیقات اقتصادی: ۱۲۳-۱۵۱.

۲۳. سیف، الله مراد (۱۳۹۱) الگوی پیشنهادی اقتصاد مقاومتی جمهوری اسلامی ایران آفاق
امنیت: ۵-۲۲.

۲۴. صباح، مجید و مهدی باسخا (۱۳۸۸) نقش حکمرانی خوب در بهبود کارکرد هزینه های
دولت: مطالعه موردی بخش بهداشت و آموزش کشورهای اسلامی تحقیقات اقتصادی:
۱۰۹-۱۳۰.

۲۵. صدر، سید کاظم (۱۳۷۴) اقتصاد صدر اسلام، تهران: مرکز چاپ و انتشارات دانشگاه

- شہید بھشتی، چاپ اول.
۲۶. صدر، السيد محمدباقر (۱۴۱۷ق) اقتصادنا، الطبعه الاولى، قم: مكتب الإعلام الإسلامي.
۲۷. صدر، السيد محمدباقر (۱۴۲۱ق) الاسلام يقود الحياة، قم: مركز الابحاث و الدراسات التخصصية للشهید الرصد.
۲۸. قرشی، محمد بن محمد بن احمد (ابن الاخوه) (۱۹۳۷م) معالم القریب فی احكام الحسبة، تصحیح روبن لیوی، کمبریج: دارالفنون.
۲۹. قلیزاده، علی اکبر (۱۳۸۳) رویکردی برای تعیین اندازه بھینه دولت(برمبانی بودجه عمومی دولت) مجله برنامه و بودجه: ۱۹-۵۳.
۳۰. کتانی، عبدالحی (ی) نظام الحكمه النبویه المسمی التراتیب الاداریه، ۲ جلد، بیروت: دارالاحیاء التراث العربی.
۳۱. کردبچه، محمد (۱۳۸۳) الگوی بودجه عمومی دولت، مجله برنامه و بودجه: ۳-۵۶.
۳۲. کونولی سارا و الیستیر مونرو (۱۳۸۸)، اقتصاد بخش عمومی ، ترجمه مرتضی سامتی ، همدان . انتشارات نور علم ، (۱۳۸۳).
۳۳. یوسف. "عوامل مؤثر بر هزینه های جاری دولت در ایران ۱۳۸۰-۱۳۳۸." پژوهش نامه علوم انسانی و اجتماعی، ۱۰۸-۷۹.
۳۴. مجلسی، محمد باقر (۱۳۷۵) بحار الانوار، ۱۰ جلد، تهران: المکتبه الاسلامیه.
۳۵. محمودی، محمدباقر (۱۳۷۸ق) نهج السعاده فی مستدرک نهج البلاغه ، ۸ جلد، الطبعه الاولی، النجف الاشرف: المطبعه النعمان.
۳۶. یوسف، و مجتبی مجاوریان (۱۳۸۳)، "ازیابی اثر اقتصادی درآمدهای مالیاتی بر میزان مخارج جاری دولت در ایران: یک تحلیل تجربی ۱۳۵۷-۱۳۸۳". فصلنامه پژوهش ها و سیاست های اقتصادی، ۱۰۵-۷۷.
۳۷. مرکزپژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶). پیشنهادهای مرکز پژوهش ها برای ارتقای لایحه بودجه ۱۳۸۷. تهران: مرکز پژوهش ها.
۳۸. منتظری، حسینعلی (۱۴۱۱ق) دراسات فی ولایه الفقيه و فقه الدوله الاسلامیه، ۴ جلد، چاپ اول، ج ۱ و ۲، قم: المركز العالمی للدراسات الاسلامی، ۱۴۰۸ و ج ۳ و ۴، قم:

دارالفکر.

۳۹. مهتری، محمد. (۱۳۸۷) "دولت الکترونیک : رویکردی نوین در اصلاح الگوی مصرف

و کاهش هزینه های دستگاه های اجرایی . " همایش مدیریت فن آوری و نوآوری. تهران.

۴۰. میرمعزی، سیدحسین. (۱۳۹۱) "اقتصاد مقاومتی و ملزمات آن با تأکید بر دیدگاه های

مقام معظم رهبری." اقتصاد اسلامی، پاییز: ۷۹-۴۶.

۴۱. نوبخت، محمدباقر. (۱۳۹۱) "مدل مفهومی اصلاح ساختار نظام بودجه ریزی کشور."

فصلنامه راهبرد اقتصادی، پاییز: ۴۶-۷.

۴۲. هزاوئی، مرتضی، وزیر کیعلی. (۱۳۹۳) "اقتصاد مقاومتی؛ نماد مدیریت جهادی در اقتصاد

سیاسی ایران." فصلنامه علمی پژوهشی مطالعات انقلاب اسلامی، ۲۶-۹.

