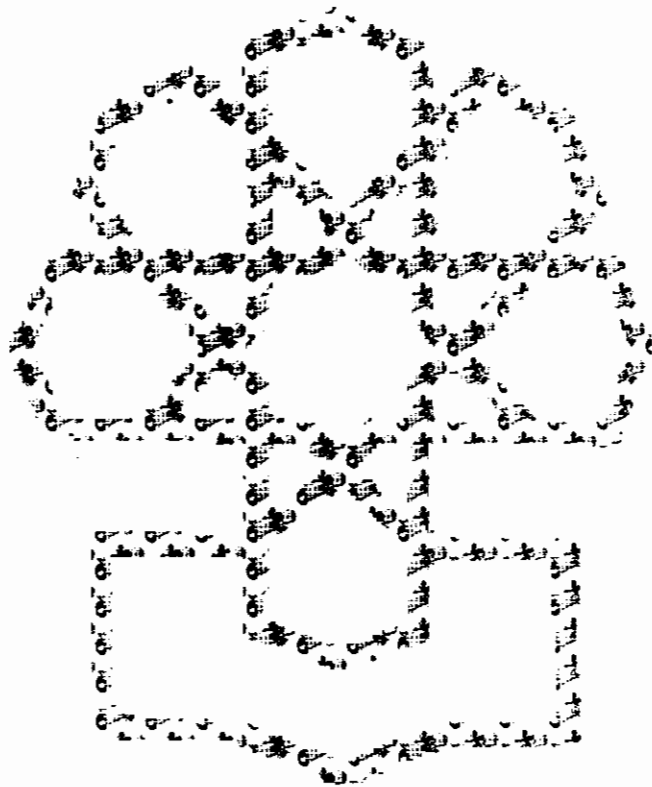


اظهار نظر برخی کارشناسان در خصوص پیش نویس
لایحه «اصلاح سیاستگذاری کلان از طریق تشکیل
شورای عالی سیاست‌های مالی»

شماره: ۳۱۶/۶۸
تاریخ: ۱۳۷۹/۱۲/۱۱
معاونت پژوهشی
مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی



معاونت پژوهشی
آذر ۱۳۷۹

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

این گزارش بنا به درخواست ریاست محترم کمیسیون اقتصادی مجلس
جناب آقای رضا عبداللهی تهیه شده است.

کد گزارش: ۲۰۰۵۷۶۴

بسمه تعالی

اظهار نظر برخی کارشناسان در خصوص پیش نویس لایحه
«اصلاح سیاستگذاری کلان از طریق تشکیل شورای عالی سیاست‌های مالی»^۱

کد گزارش: ۲۰۰۵۷۶۴

۱- نظر دکتر بایزید مردوخی (اقتصاددان)

۱- اصلاح سیاستگذاری کلان و برقراری هماهنگی بین این سیاست‌ها امری ضروری است و در حال حاضر اسباب سازمانی و اداری برای تأمین این هماهنگی و انجام این اصلاح فراهم است و نیازی به تشکیل شورا به نظر نمی‌رسد. همان‌طور که در صفحه ۳ گزارش توجیهی لایحه به درستی اشاره شده، مدیریت سیاست‌های مالی کشور در حال حاضر در مجموعه‌ای از واحدهای ستادی دولت یعنی وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و بانک مرکزی اعمال می‌گردد که نقش وزارت امور اقتصادی و دارایی در این مجموعه - از نظر اقتدار قانونی - کاملاً برجسته و مسلط است. با وجود این درجه از تمرکز، چگونگی می‌توان با استدلال «برقراری تمرکز» این وظیفه را به یک شورا محول کرد. این کار در واقع رفع و سلب مسئولیت از سه دستگاه موجود و مسئول است که همواره می‌توانند با ارتباط روزمره با هم تصمیم‌گیرند و مسائل مالی و بودجه‌ای کشور را هماهنگ سازند.

۲- تنها جنبه مثبتی که در گزارش توجیهی لایحه آمده و در متن به صورت کم رنگ بدان اشاره شده (بند ۷ ماده ۲) ساماندهی مالیات‌ها و عوارض متعددی است که در حال حاضر در نظام اقتصادی کشور وجود دارد. یک کاسه کردن این مالیات‌ها و عوارض نیازی به شورا ندارد و در حال حاضر در دستور کار دولت است.

۳- در حال حاضر در نظام فعلی تصمیم‌گیری اقتصادی دولت، تعدد وجود دارد که این تعدد باید از بین برود و اضافه کردن یک شورا به شوراهای و ستادهای موجود، مشکل را پیچیده‌تر می‌کند. البته این تعدد در سطح بالاست؛ یعنی شورای اقتصاد، ستاد اقتصادی، کمیسیون اقتصادی دولت و... که اگر این تعدد در سطح بالا حذف شود، در سطح میانی نظام و ساختار فعلی کارساز است. کمیسیون اقتصادی دولت همراه با کمیسیون تخصصی وابسته به آن، شأن و جایگاه مشخصی در دولت دارد و قادر است به خوبی از عهده وظایف خود برآید. شورای اقتصاد و کمیسیون وابسته به آن نیز به خوبی می‌توانند وظایف قانونی خود را به انجام برسانند. تحکیم جایگاه همین دو نهاد تصمیم‌گیری و پرداختن به موضوع‌های کلیدی در آنها، همه مقاصد مثبت پیش‌بینی شده در لایحه پیشنهادی را محقق خواهد ساخت.

۴- ارتباط و تماس بین سه دستگاه ستادی مسئول سیاست‌های مالی دولت، به‌طور روزمره برقرار است و تبدیل این ارتباط به یک رابطه رسمی دیوان سالارانه و مشروط کردن تصمیم‌گیری‌ها به جلساتی که باید ۹ نفر در آن حضور داشته باشند، به معنای فلج کردن فرایند تصمیم‌گیری است.

۵- وظایف بر شمرده شده برای شورا، در حال حاضر نیز جزء وظایف شورای اقتصاد و سه واحد ستادی

۱. متن کامل این پیش‌نویس در پیوست شماره ۱ ارائه شده است.

مسئول سیاست‌های مالی و بودجه‌ای دولت است و همواره اجرا و انجام می‌شود.
۶- اختیارات برشمرده شده برای شورا نیز در حال حاضر جزء اختیارات واحدهای ستادی موجود است و به‌طور مستمر اعمال می‌شود.

در خاتمه، توضیح این نکته لازم است که اگر علت وجودی پیشنهاد تشکیل شورای نامبرده، بهبود کیفیت سیاست‌های کلان یا تسریع در فرایند تصمیم‌گیری هاست، این نیت خیر از طریق ایجاد شورا عملی نمی‌شود. ساز و کارهای مناسب برای بهبود و ارتقای کیفیت سیاست‌ها و تسریع در تصمیم‌گیری‌ها و نیز برقراری هماهنگی بیشتر در سیاست‌ها در گرو اقداماتی اساسی‌تر از «شوراسازی» است که از جمله به چند مورد آن اشاره می‌شود:

- تعریف راهبردهای کلان توسعه اقتصادی و همگرایی مقامات و دستگاه‌ها در حول این تعریف.
- اصلاح ساختار دیوانی و دیوان سالاری موجود که در بسیاری از موارد توانایی و اقتدار تخصصی لازم را برای تصمیم‌گیری سریع و قاطع ندارد.
- کاهش «بخشی‌نگری» در دستگاه‌ها و مقامات و توسعه ذهنیت مسئولیت مشترک در قبال امور.
- تعریف مجدد ساختار نظام تصمیم‌گیری اقتصادی دولت و حذف ستادها و شوراهای موازی و هم‌پوش.

۲- نظر آقای حجت‌آبادی... میرزایی (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)

ارائه لایحه فوق حدود یک سال پس از تصویب برنامه سوم توسعه بسیار تأمل برانگیز به نظر می‌رسد. مهم‌ترین وجوه قابل توجه در مورد این لایحه به شرح زیر است:

- ۱- فصل هفتم قانون برنامه سوم توسعه در ۱۱ بند به نظام مالیاتی و بودجه اختصاص یافته است. متن این فصل به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه گردیده ولی در هیچ قسمت از آن به ضرورت تشکیل شورای پیشنهادی جدید اشاره نشده و مهم‌ترین بند این فصل (ماده ۵۹) به «ایجاد سازمان امور مالیاتی کشور» مربوط است.
- ۲- فصل اول قانون برنامه سوم توسعه نیز در ۳ ماده تفصیلی تحت عنوان «اصلاح ساختار اداری و مدیریت کشور» به تشکیلات و سازماندهی جدید در نظام تصمیم‌گیری اختصاص دارد که در این فصل نیز اشاره‌ای به ضرورت این شورای جدید نشده است.
- ۳- در صورت نیاز به شورای سیاست‌گذاری مالی و بودجه چرا این شورا در برنامه سوم پیش‌بینی نشده یا حداقل به عنوان بخشی از اصلاحیه برنامه سوم به مجلس پیشنهاد نگردیده است. لایحه جدید اساساً با مبنای برنامه‌ریزی منافات جدی دارد. در متدولوژی برنامه‌ریزی گفته می‌شود. «هماهنگی مهم‌ترین اصل در برنامه‌ریزی و فراموش شده‌ترین آنها است». چگونه است که حتی درون مجموعه دولت این لایحه با منطق ضرورت هماهنگی با برنامه سوم مورد بررسی قرار نگرفته است که یا نقص از برنامه است یا این لایحه رفتاری غیربرنامه‌ریزی شده است.
- ۴- رویکرد سیستمی به عنوان یک اصل مهم در برنامه‌ریزی و تفکر مسلط در تصمیم‌گیری اقتضا می‌کند اصلاح نظام تصمیم‌گیری در یک اقدام همه‌جانبه، هماهنگ و سیستمی صورت پذیرد. لوایحی از این قبیل، اقداماتی پراکنده بدون در نظر گرفتن وظایف و کارکرد سایر اجزا و نیز تعامل آنها با یکدیگر در

- چارچوب سیستم فراگیر است. به‌طور مثال معلوم نیست:
- نسبت شورای پیشنهادی با سازمان مالیاتی (مصوب برنامه سوم) چیست؟
 - نسبت این شورا با شورای اقتصاد چگونه است؟
 - رابطه این شورا با نظام برنامه‌ریزی کشور، شوراهای توسعه و برنامه‌ریزی استان‌ها و نظام درآمد - هزینه استانی چیست؟
 - مهم‌تر از همه این‌که رابطه این شورا با سایر شوراهای سیاستگذاری اقتصادی مانند شورای عالی اشتغال، شورای پول و ارز روشن نیست.
- خلاصه این‌که لایحه حاضر با رویکردی کاملاً جزئی‌نگر و بخشی و از موضع وزارت امور اقتصادی و دارایی ارائه گردیده نه از موضع اصلاح نظام تصمیم‌گیری کشور و در صورت تصویب لایحه، شورای عالی سیاست‌های مالی به نهادی مزاحم یا موازی سایر نهادها و شوراهای موجود (به‌ویژه شورای اقتصاد) تبدیل می‌شود.
- ۵- از سال ۱۳۴۴ وظیفه بودجه‌ریزی یعنی تدوین، تلفیق، تخصیص و نظارت عملیاتی بودجه به عهده سازمان برنامه و بودجه واگذار شده و براساس قانون برنامه و بودجه (مصوب اسفند ۱۳۵۱) عملاً وظایف اصلی سیاستگذاری مالی و ابزارهای اعمال آن به عهده این سازمان است، ضمن این‌که این سازمان، دبیرخانه شورای اقتصاد را نیز قانوناً به عهده دارد.
- در شرایطی که وزارت امور اقتصادی و دارایی فاقد صلاحیت‌های قانونی و کارشناسی و نیز ابزارهای لازم برای سیاستگذاری مالی است عملاً ایجاد شورای سیاستگذاری مالی به ریاست وزارت امور اقتصادی و دارایی (بدون ابزارهای لازم) تضعیف شدید این بخش از سیاست‌ها است.
- ۶- در شرایط کنونی براساس قانون، بانک مرکزی بخشی از تشکیلات وزارت امور اقتصادی و دارایی است و وزیر امور اقتصادی و دارایی هم براساس قانون قبلی و هم بر طبق قانون فعلی (ماده ۸۳ فصل نهم قانون برنامه سوم) ریاست شورای پول و اعتبار را به عهده دارد.
- اما تجربه گذشته به‌ویژه تجربه دو دهه اخیر به‌طور قاطع، ناتوانی این وزارتخانه را در تأثیرگذاری جدی بر این شورا نشان می‌دهد. در عمل بانک مرکزی در این شورا نقش تعیین‌کننده داشته است و معلوم نیست با توجه به شرایط کنونی این وزارتخانه، این اتفاق در حوزه سیاست‌های مالی نیز روی ندهد.
- ۷- با واگذاری وظایف بودجه‌ریزی به سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۴۴ و نیز سازمان امور اداری و استخدامی (قانون ادغام دو سازمان در سال ۱۳۷۸)، از گذشته‌های دور صلاحیت و مطالعات کارشناسی و مهم‌تر از آن، سازماندهی تشکیلاتی وزارت امور اقتصادی و دارایی بر امور خزانه‌داری و جمع‌آوری مالیات‌ها متمرکز گردیده و متأسفانه در هر دو حوزه نیز به شدت سنتی و ناکارآمد باقی مانده است. از مجموعه معاونت‌های این وزارتخانه فقط یک معاونت به امور اقتصادی اختصاص یافته که در گذشته فعالیت اصلی آن امور مطالعاتی و پژوهشی بوده است، درحالی‌که - متأسفانه - در سازمان برنامه و بودجه حداقل ۵ معاونت مستقیماً به سیاستگذاری مالی و بودجه‌ای مشغولند و یک معاونت به برنامه‌ریزی اقتصادی می‌پردازد و اساساً توان کارشناسی و تجربه عملی این دو قابل مقایسه نیست.
- ۸- تقریباً در مورد هیچ یک از وظایفی که در متن پیشنهادی برای شورای سیاستگذاری مالی پیش‌بینی شده نیاز به قانون یا تشکیل شورای جدید نیست و وزارت امور اقتصادی و دارایی برای انجام وظایف یاد شده مانند «ارائه

لوايح مالیاتی»، «ارائه مشورت به دولت»، «نقد سیاست‌های مالیاتی» هیچ منع قانونی ندارد و به نظر می‌رسد تنها مشکل در این مورد، فقدان اشراف و اطلاع مدیریت محترم این وزارتخانه از شرح وظایف و اختیارات قانونی خود است و بدون توجه به حوزه اقتدار و اختیارات قانونی و صلاحیت‌های علمی و کارشناسی، این شورا مشکلی را حل نخواهد کرد.

۳- نظر خانم مریم مه آبادی (محقق اقتصادی)

واقعیت تلخی که در تمام جریان‌های نظام تصمیم‌گیری ما جاری است، این است که همواره برای حل مشکلات، به جای پرداختن به علت‌ها، به سراغ معلول رفته‌ایم و برای سامان بخشیدن به وضعیت موجود، همواره علت را در جایی غیر از موضع اصلی اش جستجو کرده‌ایم. این امر در هر مقطع ما را از کشف علت اصلی دور ساخته و نتیجه این وضعیت، مشکلاتی است که در دوره‌ها و عرصه‌های دیگر به وجود آمده و ما را همچنان در دام علت تراشی نگه داشته است. اما گریز از این دام، به یقین مستلزم ایجاد یک نظام کنترل، بازرسی و نظارت قوی، فعال و برنامه دار است که جنبه اجرایی پیدا کند.

فقدان چنین نظامی با ویژگی‌های فوق موجب گردیده با گسترش دامنه وظایف نهادهای موجود (به سبب قوانین متعدد) توجه این نهادها به وظایف جدید معطوف شود و از وظایف اصلی خویش باز مانند و گاه حتی وظایف جدید را نیز نتوانند به درستی انجام دهند. آن‌گاه از یک سو برای جبران ضعف عملکرد نهاد جدیدی به وجود می‌آید و از سوی دیگر برای جبران ناتوانی در ایفای وظایف اصلی رها شده نیز نهاد دیگری ایجاد شود. سپس نهاد جدید با نهاد قبلی تداخل وظایف یافته، تصمیماتی موازی، متداخل و گاه متضاد می‌گیرند و به دلیل قانونی بودن هر دو نهاد، تصمیمات قانونی، لکن ناهماهنگ این نهادها مشکلاتی را سبب می‌شود و باز نهاد جدیدی برای حل مشکلات تازه ایجاد می‌شود... و این چرخه همچنان ادامه می‌یابد.

شورای اقتصاد از جمله نهادهایی است که با گرفتاری در چنین دامی، زمینه ایجاد نهادهای تصمیم‌گیر متعدد را به وجود آورده که «شورای عالی سیاست‌های مالی پیشنهادی» نیز از جمله آنها است.^۱

به طوری که در مقدمه توجیهی این گزارش عنوان شده، تجربه کشور مالزی و کره جنوبی حاکی از نقش مؤثر «کمیته‌ها یا هیأت‌های برنامه‌ریزی اقتصادی» است، نه «هیأت‌های سیاستگذاری مالی». به عبارت دیگر، تصمیم‌گیری‌های مهم اقتصادی را هیأت‌های «واحد» متشکل از اعضای وزارتخانه‌ها یا دستگاه‌های ستادی اقتصادی عهده دارند، نه این که متولیان متعدد در زمینه‌های مختلف تصمیم‌گیری کنند.

پیشنهاد تشکیل شورای عالی سیاست‌های مالی دقیقاً افزودن یک متولی جدید به متولیان متعدد نظام سیاستگذاری اقتصادی است که براساس مندرجات صفحه دوم گزارش توجیهی، موانع عمده‌ای را در مسیر رشد و توسعه اقتصادی ایجاد کرده‌اند.

عدم کارایی سیاست‌های مالی و به کارگیری نامناسب ابزارهای آن، به دلیل فقدان تعریف مشخص از چارچوب سیاست‌های مالی و خط مشی‌های مرتبط با آن و نیز ناتوانی این گونه سیاست‌ها در ایجاد ارتباط با سیاست‌های اقتصادی، مشکلی نیست که با ایجاد یک نهاد جدیدی با نام جدید حل بشود، بلکه این پیشنهاد نشان از عدم توجه به

۱. اساسنامه شورای اقتصاد در بیست شماره (۲) آمده است.

یک نهاد سیاستگذار تحت عنوان شورای اقتصاد دارد.

۱- بررسی خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی و نیز تعیین خط‌مشی تنظیم بودجه کل کشور که طبق ماده ۳ قانون برنامه و بودجه بر عهده شورای اقتصاد گذارده شده، از جمله مواردی است که به دلیل بی‌توجهی شورای اقتصاد بدان‌ها، به عنوان وظایف شورای عالی سیاست‌های مالی مورد توجه پیشنهاد دهندگان این لایحه در ماده ۲ قرار گرفته است.

۲- به نظر می‌رسد در ماده ۳ لایحه پیشنهادی، شورای عالی سیاست‌های مالی در صدد کسب قدرت اجرایی است، بدین توضیح که از ۷ بند اختیارات مطرح شده، ۴ بند آن «تأیید» اموری است که در سایر مراکز اجرایی تهیه و تنظیم می‌شود.

۳- ترکیب اعضای این شورا، در حقیقت جبران‌کننده ضعف شورای اقتصاد در کاهش قدرت تصمیم‌گیری اعضای ستادی است؛ بدین معنا که^۱ از ۱۰ عضو تعیین شده آن هفت نفر به‌طور مستقیم (بند ۱ تا ۴) یا غیرمستقیم (بند ۵ و ۹) رأی دستگاه‌های ستادی را با خود دارند.

مروری بر دستور جلسات شورای اقتصاد نشان می‌دهد که بخش اعظم فعالیت‌های این شورای معطوف سیاست‌های قیمتگذاری کالاها و خدمات (مندرج در جدول شماره ۱ پیوست) و تبصره ۲۹ و تبصره ۲ قوانین بودجه سنواتی بوده و به وظایف مندرج ماده ۳ در قانون برنامه و بودجه کمتر توجه شده است (پیوست را ملاحظه کنید). این امر در کنار دیگر تحولات سال ۱۳۷۳، اختلالانی را در بازار کالاها و خدمات مورد نیاز مردم به‌وجود آورد و موجب افزایش شتابان قیمت‌ها گردید که به دنبال آن و برای رفع مشکل، «ستاد تنظیم بازار» با همان ترکیب اعضای شورای اقتصاد با اندکی تفاوت تشکیل گردید که هم‌اینک به عنوان یک نهاد موازی با شورای اقتصاد (به‌ویژه در امر قیمتگذاری) عمل می‌کند و تصمیمات متفاوت و گاه متناقض این دو نهاد در خصوص یک موضوع خاص مشکلاتی را در حوضه‌های مختلف اقتصادی به‌وجود آورده است. از طرفی، انحراف شورای اقتصاد از وظایف اصلی خود که در ماده ۳ قانون برنامه و بودجه ذکر شده به بروز مشکلات دیگری انجامیده که «پیشنهاد شورای عالی سیاست‌های مالی» محصول آن است.

پیوست ۱- اصلاح سیاست‌گذاران کلان از طریق تشکیل شورای عالی سیاست‌های مالی

- مقدمه توجیهی

در سیستم‌های اقتصادی دنیا، سیاست‌گذاری در زمینه مباحث مختلف مالی اعم از مخارج، درآمدهای دولت، کسری بودجه، متمم بودجه و... عمدتاً از طریق کمیته یا هیئتی مرکب از وزیران مرتبط با امور اقتصادی انجام می‌گیرد. در این ارتباط می‌توان به تجربه کشور کره جنوبی و مالزی اشاره نمود. در کشور کره جهت ساماندهی توسعه اقتصادی، تشکیلات وزارتخانه‌های مرتبط با امور اقتصادی دچار تحول اساسی گشت. نخستین گام در این خصوص، تأسیس در هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی^۱ بود که وظایف و مسئولیت اداره سیاست‌های اقتصادی به این هیئت محول شده بود. علاوه بر این در خصوص اتخاذ هر یک از سیاست‌های اقتصادی اعم از پولی و مالی، گروه‌هایی تحت عنوان «کمیته وزیران امور اقتصادی» و «کمیته

۱. ترکیب اعضای شورای اقتصاد در بدو تأسیس آن به گونه‌ای بوده که ۱۵ اعضای آن را دستگاه‌های ستادی تشکیل می‌داده‌اند، یعنی بیش از ۶۰ درصد حق رأی جلسه در اختیار دستگاه‌های ستادی بوده است که با ادغام وزارت امور اقتصادی و دارایی و افزوده شدن وزارتخانه‌های دیگر به این ترکیب، سهم دستگاه‌های ستادی در تصمیم‌گیری‌ها به ۱/۴ یعنی ۲۵ درصد تقمیل یافته است.

معاونان و وزیران امور اقتصادی» تشکیل گردید. ایجاد هماهنگی بین وزارتخانه‌های امور اقتصادی از جمله وظایف این کمیته‌ها در نظر گرفته شده بود. همچنین سیاست‌های اقتصادی با طرح و تصویب در کمیته معاونان به کمیته وزیران با ریاست وزیر هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی ارسال می‌گردید. صاحب‌نظران اقتصادی معتقدند، رشد اقتصادی سریع در کشور کره علاوه بر تأثیرپذیری از فاکتورهای متعدد، در درجه نخست مدیون سیاست‌گذاری‌های اقتصادی دولت و تشکیل «هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی» و کمیته‌های فوق‌الذکر بوده است. همچنین در ساختار اقتصادی کشور مالزی، مسئولیت سیاست‌گذاری اقتصادی در زمینه‌های مختلف اعم از توزیع اعتبارات، ساماندهی طرح‌های عمرانی و برنامه‌های توسعه، اشتغال، تورم و... با «شورای ملی برنامه‌ریزی یا کمیته اقتصادی هیئت دولت» می‌باشد. به طوری که سیاست‌های اقتصادی پس از تأیید در این کمیته به هیئت وزیران ارسال می‌گردد.

نظام سیاست‌گذاری اقتصادی در ایران متأسفانه به جهت متولیان متعدد و عدم برخورداری از نگرش‌های کلان اقتصادی، موانع عمده‌ای را در مسیر رشد و توسعه اقتصادی ایجاد نموده است. این موضوع در زمینه سیاست‌های مالی نمود بیشتری پیدا می‌کند. در شرایط فعلی به جهت عدم تعریف مشخص از چارچوب سیاست‌های مالی و خط‌مشی‌های مرتبط با آن و به تبع آن عدم تمرکز در تصمیم‌گیری‌های مربوط به مالیات‌ها و دیگر ابزارهای سیاست‌های مالی، این نوع سیاست‌ها در ساختار اقتصادی کشور علاوه بر این که از کارایی لازم برخوردار نیست، بلکه در ایجاد ارتباط با دیگر سیاست‌های اقتصادی نیز ناتوان بوده است. به طور مثال معافیت‌های مالیاتی که به طور مکرر در قوانین و مصوبات مالیاتی برقرار شده است، عملاً در تولید یا صادرات کالاها و خدمات و ایجاد ارزش افزوده در داخل کشور فاقد کارایی لازم بوده است و در ساختار اقتصادی کشور انگیزش مناسبی ایجاد نکرده است. با این وجود در سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه پنج ساله همچنان دولت به وضع معافیت‌های مالیاتی خوشبین شده و مجدداً بدان تأکید می‌شود.

موضوع اساسی دیگری که در راستای عدم انسجام در سیاست‌های مالی قابل بحث و بررسی است، سیستم نامناسب وضع و وصول عوارض بر کالاها و خدمات می‌باشد. در ساختار فعلی اقتصاد کشور، به جهت سوء مدیریت‌های فراوان و به تبع آن عدم توانایی در پوشش هزینه دستگاه‌ها، عوارض متعددی از تولید، مصرف و واردات انواع کالاها و خدمات اخذ می‌گردد. این نوع درآمدها که اغلب به دستگاه‌های وصول‌کننده آن پرداخت می‌شود علاوه بر این که کارایی منابع اقتصادی را خدشه‌دار می‌سازد عملاً درآمدهای دولت را با عدم شفافیت مواجه می‌سازد. علاوه بر اینها، در سیستم‌های بین‌المللی این نوع عوارض به جهت دارا بودن ماهیت مالیاتی، جزء درآمدهای مالیاتی دولت‌های ملی و محلی محسوب می‌شود. که عملاً این موضوع نیز در ساختار فعلی بودجه ریزی نادیده گرفته می‌شود. بدین لحاظ مالیات وصولی از پروسه تولید و توزیع و مصرف در مقایسه با استانداردهای بین‌المللی در حد نازلی می‌باشد.

(متنخبی از عوارض پیش‌بینی شده بودجه سال ۱۳۷۹، در جدول پیوست نشان داده شده است). بدیهی است با ایجاد انسجام در درآمدهای مالیاتی از طریق لحاظ نمودن عوارضی که ماهیت مالیاتی دارند، می‌توان چارچوب درآمدهای مالیاتی را با تعریف سیستم‌های بین‌المللی منطبق نمود و از این طریق شفافیت لازم را در سیاست‌های مالی و به تبع آن در درآمدهای دولت ایجاد نمود.

ایجاد انسجام در سیاست‌های مالی در درجه نخست بستگی به میزان پایبندی جدی مسئولین اقتصادی

در امر توسعه و استفاده بهینه از منابع اقتصادی دارد. با توجه به این که منابع اقتصادی کمیاب می باشد، نحوه تخصیص و کارایی آن اهمیت اساسی در امر توسعه دارد و لازم است منابع و مصارف بودجه دولت از طریق روش های اصولی تر و در راستای سیاست های کلان اقتصادی طراحی گردد. همان طوری که گفته شد، تمرکز در تصمیم گیری کلان اقتصادی از موضوعاتی است که خلاء وجودی آن، موانع عدیده ای را در مسیر رشد و توسعه اقتصادی کشور ایجاد نموده است. لذا به نظر می رسد از طریق شورایی متشکل از وزیران مرتبط با امور اقتصادی و تحت مدیریت واحد بتوان ضمن طراحی سیاست های مالی مناسب، ارتباطی موثر بین وزارتخانه ها و بدنه اجرایی دولت ایجاد نمود.

در اقتصاد ایران مدیریت سیاست های مالی با وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه ریزی می باشد و بانک مرکزی به عنوان زیر مجموعه ای از تشکیلات وزارت امور اقتصادی و دارایی مدیریت سیاست های پولی را بر عهده دارد. علاوه بر این امور مربوط به اخذ مالیات ها و نظارت مالی بر نحوه خرج و جوه همچنین خزانه داری در سیستم وزارت امور اقتصادی و دارایی متمرکز می باشد. لذا این وزارتخانه ضمن تجهیز منابع بودجه، کنترل مصارف آن را نیز بر عهده دارد. بنابراین شورای مورد نظر با مدیریت وزیر امور اقتصادی و دارایی می تواند نقش بیشتری در طراحی و اجرای سیاست های مالی ایفا نماید. در مجموع چارچوب تشکیلاتی و شرح وظایف «شورای عالی سیاست های مالی» را می توان طی لایحه ای به قرار ذیل پیش بینی نمود.

«پیش نویس لایحه تشکیل شورای عالی سیاست های مالی»

ماده ۱: شورایی تحت عنوان «شورای عالی سیاست های مالی» با وظایف و اختیاراتی که در این قانون مشخص می گردد، تشکیل می شود.

ماده ۲: وظایف «شورای عالی سیاست های مالی» به شرح زیر است:

۱- گزینش سیاست های مالی مناسب و طراحی آن در بودجه های سالانه و برنامه های پنجساله توسعه.
۲- نقد و بررسی عملکرد دولت در خصوص سیاست های مالی و ارائه نقطه نظرات پیشنهادی جهت رفع نواقص.

۳- بررسی و تحلیل مسائل مالی و مالیاتی و تهیه لوایح قانونی مربوطه.

۴- ارائه نظرات مشورتی به دولت در خصوص مسائل اقتصادی به ویژه سیاست های مالی.

۵- بررسی و پیشنهاد اصلاح یا تجدید نظر در مواد قانون مالیات های مستقیم و دیگر قوانین مالی و مالیاتی.

۶- تصمیم گیری در خصوص اخذ عوارض و ساماندهی آن.

۷- ارائه نقطه نظرات پیشنهادی به دولت در خصوص نحوه توزیع اعتبارات اولویت بندی طرح های عمرانی.

۸- تصمیم گیری در شرایط بحران و ارائه راه کارهای مشخص به دولت جهت مقابله با آن.

ماده ۳: شورای عالی سیاست های مالی به منظور اتخاذ تصمیم در خصوص سیاست های مالی دارای اختیارات ذیل می باشد:

۱- تأیید خط مشی تنظیم بودجه کل کشور.

۲- تأیید لایحه متهم بودجه و اصلاحیه بودجه.

- ۳- تأیید گزارش تفریح بودجه قبل از طرح در هیئت وزیران.
- ۴- تصویب دستورالعمل‌های لازم‌الاجرا در خصوص ایجاد هماهنگی هر چه بیشتر بین دستگاه‌های ناظر بر بودجه و دستگاه‌های اجرایی.
- ۵- تأیید لوایح قانون در خصوص مسائل مالی و مالیاتی و ارجاع آن به هیئت وزیران جهت طرح در مجلس شورای اسلامی.
- ۶- اتخاذ تصمیم در خصوص نحوه خرج و جوه مازاد درآمدی همچنین تعیین منابع تأمین کسری بودجه.
- ۷- تصویب سیاست‌ها و اصول اخذ عوارض و مالیات‌ها در سطح ملی و محلی و ارسال آن به هیئت وزیران.
- ماده ۴: اعضای تشکیل دهنده شورای عالی سیاست‌های مالی به شرح ذیل می‌باشند.
- ۱- وزیر امور اقتصادی و دارایی.
 - ۲- رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
 - ۳- رئیس کل بانک مرکزی.
 - ۴- وزیر بازرگانی.
 - ۵- رئیس سازمان امور مالیاتی.
 - ۶- رئیس سازمان بورس اوراق بهادار.
 - ۷- نماینده‌ای از کمیسیون امور اقتصادی و دارایی و بازرگانی مجلس شورای اسلامی.
 - ۸- رئیس اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران (به عنوان عضوی از بخش غیر دولتی).
 - ۹- دو نفر مطلع در مباحث اقتصادی به ویژه مالیاتی یا معرفی وزیر امور اقتصادی و دارایی.
- تبصره ۱: وزیر امور اقتصادی و دارایی ریاست شورا را بر عهده خواهد داشت.
- تبصره ۲: دبیرخانه شورای عالی سیاست‌های مالی در وزارت امور اقتصادی و دارایی است و دبیر آن توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی تعیین می‌شود.
- ماده ۵: دستگاه‌های دولتی موظفند کلیه اطلاعات درخواستی شورای را در اسرع وقت تهیه و به دبیرخانه شورا ارسال نمایند.
- ماده ۶: «شورای عالی سیاست‌های مالی» می‌تواند صاحب‌نظران اقتصادی را جهت شرکت در شورا دعوت نماید.
- ماده ۷: شورا هر سه ماه یکبار گزارش عملکرد خود را به هیئت وزیران ارائه خواهد نمود.
- ماده ۸: آیین‌نامه اجرایی این قانون در زمینه نحوه تشکیل جلسات شورا، حق رأی اعضاء و سایر موارد مربوطه، وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و در اولین جلسه شورا به تصویب خواهد رسید.

(جدول پیوست)

منتخبی از عوارض پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۷۹

ردیف	ردیف بودجه‌ای	عنوان	رقم مصوب (به میلیارد ریال)
۱	۴۱۹۹۴۶	عوارض اقامت در هتل‌ها	۷
۲	۴۱۹۹۴۷	عوارض آگهی‌های تبلیغاتی	۲
۳	۴۱۹۹۴۸	عوارض نوار کاست	۳
۴	۴۱۹۹۵۰	عوارض ورود ماشین‌آلات چاپی	۱/۵
۵	۴۱۹۹۵۱	عوارض مربوط به امور چاپی	۲
۶	۴۱۹۹۷۷	عوارض بار راه آهن	۳۲
۷	۴۲۲۶۰۰	یک درصد درآمد شرکت‌های دارویی	۸
۸	۵۹۱۰۵۰	دو درصد از فروش مراکز صنعتی کشور	۴۶/۵
۹	۵۹۱۱۰۰	عوارض از واردات ابزار	۸۰
۱۰	۵۹۱۹۰۰	دو در هزار فروش کالاهای صنعتی	۳۱
۱۱	۵۹۱۹۶۰	دو در هزار فروش کالاهای معدنی	۱۸
۱۲	۵۹۲۱۰۰	مابه‌التفاوت سازمان حمایت	۶۰۰
۱۳	۵۹۲۵۰۰	دو درصد فروش بلیط سینما	۲/۵
۱۴	۵۹۲۶۵۰	یک درصد ارزش سیف واردات	۹۰
۱۵	۵۹۲۷۰۰	عوارض صدی یک قیمت بلیط هواپیما و کشتی	۵/۵
۱۶	۵۹۲۹۰۰	عوارض پروازهای خارجی	۶۰
۱۷	۵۹۳۰۰۰	عوارض خروجی زمینی	۲۵
۱۸	۵۹۳۸۰۰	عوارض تولید و واردات سیگار	۲۴۰
۱۹	۵۹۴۵۴۰	عوارض کنتورهای برق	۴۷/۲
۲۰	۵۹۴۶۹۰	عوارض بهینه‌سازی مصرف انرژی	۱۳۸۰/۲
۲۱	۵۹۴۸۳۰	عوارض سیمان	۵

پیوست ۲

بر اساس مصوبه مورخ ۱۳۳۴/۹/۲۲ هیأت وزیران، اساسنامه شورای اقتصاد بدین شرح تصویب گردید:
 ماده ۱- به منظور تمرکز امور اقتصادی کشور و اتخاذ یک سیاست اقتصادی و ایجاد هماهنگی در امور مالی و اقتصادی، شورای عالی اقتصاد تشکیل شد. این شورا مرکب از هفت عضو به شرح زیر خواهد بود:

۱- وزیر دارایی؛

۲- وزیر بازرگانی؛

۳- وزیر صنایع و معادن؛

۴- وزیر کشاورزی؛

۵- وزیر کار؛

۶- مدیر عامل سازمان برنامه؛

۷- مدیر کل بانک مرکزی ایران.

ریاست شورای عالی اقتصاد با نخست وزیر و نیابت ریاست با وزیر دارایی خواهد بود.

ماده ۲- وظایف شورای عالی اقتصاد عبارت است از:

الف- تنظیم اصول سیاست اقتصادی و مالی و پولی کشور.

ب- اظهار نظر در خصوص مسائل اقتصادی که از طرف دولت یا وزارتخانه‌ها یا دستگاه‌های دولتی به شورا ارجاع می‌شود.

ج- مطالعه برای هماهنگ کردن مقررات اجتماعی موجود.

ماده ۳- دولت مکلف است قبل از هرگونه تصمیم راجع به لوایح قانونی و آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و شورهایی که در ارتباط با اصول مالی و بازرگانی و بانکی و پولی و به طور کلی مسائلی که ارتباط به اقتصاد کشور دارد اعم از کشاورزی و صنعتی و معدنی و... نظر مشورتی شورای عالی اقتصاد را جلب نماید.

به استناد مواد ۲ و ۳ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۲/۵ تغییراتی به شرح ذیل در اساسنامه و وظایف این شورا به وجود آمد:

به منظور هدایت و هماهنگ کردن امور اقتصادی کشور شورایی مرکب از عده‌ای از وزیران به شرح زیر و رئیس کل بانک مرکزی ایران به ریاست نخست وزیر به نام شورای اقتصاد تشکیل می‌شود:

۱- وزیر دارایی؛

۲- وزیر اقتصاد؛

۳- وزیر کار و امور اجتماعی؛

۴- وزیر کشاورزی و منابع طبیعی؛

۵- وزیر تعاون و امور روستاها؛

۶- وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه؛

۷- یکی از وزیران مشاور به انتخاب نخست وزیر

برحسب ضرورت سایر وزیران نیز شرکت خواهند کرد.

شورای اقتصاد وظایف زیر را عهده‌دار خواهد بود:

۱- تعیین هدف‌های کلی برنامه‌های عمرانی کشور.

۲- بررسی خط مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی جهت طرح در هیأت وزیران.

۳- اظهار نظر نسبت به برنامه‌های عمرانی جهت طرح در هیأت وزیران.

۴- تعیین خط مشی تنظیم بودجه کل کشور.

۵- بررسی بودجه کل کشور برای طرح در هیأت وزیران.

۶- اتخاذ تصمیم درباره مسائلی که مسئولان دستگاه‌های اجرایی در زمینه اجرای طرح‌ها و فعالیت‌ها با آن مواجه و در شورا مطرح می‌نمایند.

۷- تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اعطای وام از محل اعتبارات عمرانی به مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و سایر مؤسسات در بخش عمومی و شهرداری‌ها به پیشنهاد وزارت دارایی و

جدول ۱- فهرست مستندات قانونی و لیست کالاهایی که توسط شورای اقتصاد قیمت‌گذاری می‌شوند

ردیف	مستندات قانونی	لیست کالاها و خدمات
۱	تبصره ۵ قانون بودجه سالانه	آرد و نان، برنج یارانه‌ای، روغن نباتی یارانه‌ای، شکر یارانه‌ای، شکر تعاونی، گوشت قرمز یارانه‌ای، پنیر یارانه‌ای، شیر یارانه‌ای
۲	بند «ب» ماده ۳۰ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین	شیر خشک یارانه‌ای برای مناطق شهری و روستایی - شیر خشک فروش آزاد
۳	تبصره ۱۹ قانون برنامه دوم	فراورده‌های اصلی نفتی شامل بنزین معمولی، نفت سفید، نفت گاز و نفت کوره برای نیروگاه و غیر نیروگاه.
۴	تبصره ۱۹ قانون برنامه دوم	حق انشعاب گاز طبیعی، برق، آب و فاضلاب، خدمات مخابراتی (تلفن ثابت و همراه) خدمات پستی (نامه شهری و بین شهری)
۵	تبصره ۲۷ قانون برنامه دوم توسعه به استناد قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب ۱۳۶۸	گندم، جو، ذرت، برنج، چغندر قند، سیب زمینی، پیاز، سویا، آفتابگردان، سیب زمینی زمستانه، پیاز زمستانه و حبوبات (شامل نخود، لوبیا سفید، لوبیا چیتی، لوبیا قرمز) محصولات باغی، دامی و پسته شامل: سیب، خرما، مرکبات، انار، خشکبار، پسته تر و توضیح: هیئت دولت این وظیفه را به عهده شورای اقتصاد گذاشته است.
۶	بند «ب» ماده ۳۱ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین	روغن نباتی، قند و شکر، چای، مواد علوفه‌ای (کنجاله، سویا، ذرت، پودر ماهی، جو) کود شیمیایی برای زارعان (اوره، فسفات سولفات و نیترات آمونیم، سولفات پتاسیم، سوپر فسفات تریپل، پتاس) فروش سیمان، محصولات پتروشیمی گاز مایع، نرخ حمل بار بار راه آهن، نرخ حمل مسافر، راه آهن، نرخ مرغ منجمد و تازه، نرخ بلیت اتوبوس، بین شهری، نرخ فروش کاغذ ریز ۸۰ گرمی، کمباین