

اخلاق مالیه عمومی تحلیل چارچوب‌ها و استانداردها

Yydadgar@gmail.com

یداله دادگر / استاد و عضو هیات علمی دانشگاه شهید بهشتی

دریافت: ۱۳۹۲/۸/۱۰ - پذیرش: ۱۳۹۲/۱۲/۲۳

چکیده

بررسی اخلاق مالیه عمومی نقشی اساسی در فهم تأثیر اخلاق بر رفتار کارگزاران بخش عمومی، مشاوران دولتی و نهادهای رسمی و غیر رسمی حکومت و بهبود سیاست‌گذاری‌های عمومی دارد. این مقاله با استفاده از سبک تحلیل محتوا، روش‌های تاریخی - تطبیقی و با عنایت به اصول پژوهشی اقتصاد بخش عمومی به تحلیل چارچوب‌ها و استانداردهای اخلاق مالیه عمومی می‌پردازد. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد نهادینه شدن اخلاق در مالیه عمومی مستلزم تحقق اندازه بهینه دولت است. دولت بهینه، براساس خصلت‌هایی چون شایسته‌سالاری در انتخاب کادر ارشد دولت، تأمین هزینه‌ها از طریق مالیات، فعالیت در دوره محدود و وجود مکانیزم برکناری کارگزاران ناتوان بدون تحمیل هزینه قابل شناسایی است. وجود شکاف بین آموزه‌های اخلاقی در مالیه عمومی و عملکرد حکمرانان بخش دولتی کشور از دیگر یافته‌های این پژوهش است.

کلید واژه‌ها: اخلاق مالیه عمومی، چارچوب‌ها و استانداردها، مالیه عمومی.

طبقه‌بندی JEL: D63, D35

مقدمه

ارتباط اخلاق و دستگاه مالیه عمومی و ظرفیت تأثیرگذاری هریک بر دیگری، یکی از مباحث مهم در اقتصاد بخش عمومی است. می توان نشان داد که اخلاق و اقتصاد از یک سو، و اخلاق و دستگاه مالیه عمومی از سوی دیگر، ارتباطی ساختاری و پایدار دارند. در این راستا، نهادینه شدن اخلاق در نظام مالیه عمومی می تواند به بهبود بخش عمومی کمک کند.

بررسی ارتباط بین اخلاق و مالیه عمومی با پیچیدگی هایی روبرو است. زیرا اخلاق حاوی گزاره هایی از خوب بودن، بد بودن، درست یا غلط بودن حق یا باطل بودن و موارد مشابه می باشد. در مقابل، مالیه عمومی به عنوان بخشی از دانش اقتصاد که به تحلیل تخصیص منابع کمیاب بین نیازهای رقیب می پردازد، عهده دار بررسی مجموعه زیر سیستم ها و ابزارهایی است که در هدایت و سازمان دهی اقتصاد جامعه نقش اساسی دارند. ارتباط این دو حوزه مطالعاتی زمانی مشخص می شود که به رسالت مالیه عمومی در تحلیل اقتصادی رفتار دولت مردان، سیاست ها و نهادسازی ها آن توجه کنیم (دادگر ۱۳۹۲، ماسگریو ۱۹۸۹).

این مقاله برای تبیین مفهوم اخلاق مالیه عمومی و استانداردهای آن، این سؤال را مطرح می کند که اخلاق و نظام مالیه عمومی چگونه بر یکدیگر اثر می گذارند و رعایت چه قواعد و شاخصه هایی می تواند موجب تقویت اخلاق مالیه عمومی شود. برای این منظور، پس از معرفی پیشینه بحث، به تعریف «اخلاق مالیه عمومی» و بیان رویکردهای متفاوت به الزامات اخلاق در مالیه عمومی می پردازم. در ادامه، قواعد نظام مالیه عمومی مطلوب به عنوان لازمه بهبود اخلاق مالیه عمومی با توجه به دو مولفه دولت و مالیات بهینه مورد بررسی قرار می گیرد.

پیشینه تحقیق

این مقاله پیشینه معناداری ندارد. اما نویسنده های گوناگون هریک به ابعادی از موضوع پرداخته اند. برای نمونه در آثاری چون *اخلاق دولت*، از داگلاس (۱۹۵۲)؛ *مدیریت مسئولانه*، از کوتر (۱۹۹۰)؛ *عدالت*، از رالز (۱۹۹۰)؛ *اخلاق کسب و کار*، از دادگر (۱۳۸۵)؛ *سرمایه اجتماعی در عصر پیامبر*، از دادگر و نجفی (۱۳۸۵)؛ *اخلاق و اقتصاد*، از آمارتیا سن (۲۰۰۵)؛ *عدالت*، از آمارتیا سن (۲۰۱۱)؛ *چالش های اخلاقی در خدمات عمومی*، از لوتیس و گیلین (۲۰۱۲)؛ *مدیریت عمومی*، از هنری (۲۰۱۲)؛ و *فصل هایی از اقتصاد بخش عمومی*، از دادگر (۱۳۹۲)، برخی از ابعاد اخلاق مالیه عمومی مورد توجه قرار گرفته است.

در این مقاله با استفاده از یافته های پژوهش های پیشین، چارچوب ها و استانداردهای اخلاق مالیه عمومی مورد بررسی قرار می گیرد. نوآوری این مقاله را می توان در تبیین قواعد نظام مطلوب مالیه

عمومی در چارچوب اخلاق مالیه عمومی و همچنین تجزیه و تحلیل نظام مالیه عمومی کشور بر اساس آن قواعد، دانست.

تعریف «اخلاق مالیه عمومی»

اخلاق مالیه عمومی به عنوان رویکردی بین‌رشته‌ای ناظر به تأثیر اخلاق بر عملکرد کارگزاران و نهادهای بخش عمومی، ارزیابی اخلاقی ساختارهای مالیه عمومی و تحلیل تأثیر ساختارها بر اخلاق مالیه عمومی است.

بررسی تأثیر عملی اخلاق بر رفتار کارگزاران بخش عمومی، نهادهای رسمی و تحلیل اقتصادی مشاوران و سیاست‌گذاران یکی از ابعاد اخلاق مالیه عمومی را شکل می‌دهد. به عبارت دیگر، اخلاق مالیه عمومی رعایت قواعد فعالیت استاندارد از سوی کارگزاران دولتی است.

ارزیابی اخلاقی ساختارهای مالیه عمومی نیز بخش دیگری از مباحث اخلاق مالیه عمومی را به خود اختصاص می‌دهد. برای مثال، وقتی از مشکل‌آفرین بودن دولتی سخن می‌گوییم در واقع، یک گزاره اخلاقی در کنار مالیه عمومی قرار گرفته است؛ زیرا از دید نظریه‌های اقتصاد بخش عمومی، دولت پاسخ‌گو، منضبط و کارآمد، دولتی خوب و اخلاقی به حساب می‌آید، و دولت غیرشفاف، رانتی و ناکارآمد دولت بد. در اینجا نیز گزاره‌های مالیه عمومی و گزاره‌های اخلاقی کنار هم قرار گرفته‌اند.

بررسی تأثیر ساختارهای مالیه عمومی بر اخلاق کارگزاران دولتی و مردم نیز بخش دیگری از مباحث اخلاق مالیه عمومی را به خود اختصاص می‌دهد. دولت در چارچوب مالیه عمومی بهینه و خوب، از نظر اقتصادی بر امور نظارت می‌کند، زمینه اطلاع‌رسانی برای بنگاه‌ها و خانوارها را فراهم می‌آورد، از میسر شایسته‌سالاری و با رضایت اکثریت سر کارآمده است، و فضای استاندارد کسب و کار را تقویت می‌کند. در نتیجه این برخورد منطقی دولت، بخش خصوصی به دولت مالیات می‌پردازد و دولت از درآمد مالیاتی برای رفاه عمومی استفاده می‌کند. دولت اخلاقی با مردم صمیمی و نسبت به مطالبات آنها پاسخ‌گوست و در صورت ناتوانی خود و یا نارضایتی مردم، به راحتی کنار می‌رود. پس دولت اخلاقی، دولت غیررانتی و استوار بر کار و درآمد مردم است. نظریات اقتصاد بخش عمومی نیز دولت رانتی را دولت خوبی نمی‌داند. در نتیجه، چنین دولتی اخلاقی هم نیست؛ چون این دولت به جای تکیه بر مالیات و کمک‌های ناشی از فعالیت‌های مولد مردم، از رانت منابع (مثل فروش نفت خام) استفاده می‌کند. این امر زمینه فساد اقتصادی، «نفرین منابع» و بیماری «هلندی» را افزایش می‌دهد (Ballestreos, 2008). بنابراین، دولت خود را پاسخ‌گو به مردم نمی‌داند و حتی ممکن است نسبت به آنها رفتاری مستبدانه داشته باشد، که این غیراخلاقی است.

همچنین دولت بد، به جای نظارت کارساز بر امور، دخالت مخرب می‌کند و در عمل، ممکن است به سمت تضعیف یا نابودی سرمایه اجتماعی پیش رود. محصول عملکرد دولت بد، ناکارآمدی اقتصادی، از هم‌گسیختگی اجتماعی و بی‌ثباتی سیاسی است. با شکل‌گیری دولت خوب، که خود برآمده از اخلاق و اقتصاد بخش عمومی است، می‌توان مانع ایجاد بخشی از مشکلات پیش‌گفته شد. بنابراین، ترکیب سازگار اخلاق و مالیه عمومی می‌تواند از نظر اجرایی کارساز باشد (Beattie, 2009).

مباحث پایه در اخلاق مالیه عمومی

پیش از ورود به مباحث اخلاق مالیه عمومی، توجه به دو مبحث پایه ضروری است. نکته اول توجه به رویکردهای متفاوت به الزامات اخلاق مالیه عمومی است. نکته دوم به رابطه مفهوم اخلاق مالیه عمومی با مفاهیمی همچون اخلاق کسب و کار و اخلاق معنوی مرتبط است.

الف) رویکردهای متفاوت به الزامات اخلاق در مالیه عمومی

در بحث از الزامات اخلاق در مالیه عمومی، طیفی از رویکردهای حاد و میانه مطرح است. در برخی رویکردهای حاد اخلاق مالیه عمومی، سیاست‌های عدالت‌خواهی آن‌چنان سیطره می‌یابد که می‌تواند کارآمدی را به کلی نابود کند. بعکس در برخی دیگر از رویکردهای حاد، کارآمدی محور منحصر به فرد است و حتی کارایی، خود اخلاقی‌ترین مفهوم به شمار می‌آید.

رویکردهای متعادل بین دو طیف فوق قرار دارند که در آنها، هم جایگاه کارایی در شکل استاندارد خود مطرح است و هم عدالت (Sen, 2011; Cowton and Haas, 2010; Kallhoff, 2011). همین رویکرد متعادل و میانه را می‌توان از بحث جزئی «پیوند عدالت و اقتصاد» به بحث کلی «اخلاق مالیه عمومی» تعمیم داد و در واقع، به طراحی نظام‌های کوچک‌تر از اخلاق مالیه عمومی فکر کرد که دستگاه دولتی با نظام اخلاقی ارتباط عملیاتی پیدا کند. تکیه بر ترکیب بخردانه دولت و بازار، مشارکت دادن شهروندان یا نمایندگان آنها در تصمیم‌سازی‌ها؛ تصمیم‌گیری‌های اقتصادی؛ شکل‌گیری کمیته سه جانبه دولت، نمایندگان اصناف و کسب و کار، و نیز انجمن‌های علمی و تشکل‌های اجتماعی و غیرانتفاعی، و گذراندن تصمیم بخش عمومی از صافی‌های تخصصی، از مؤلفه‌های اخلاق مالیه عمومی متعادل و میانه به‌شمار می‌آید.

ب) اخلاق کسب و کار و اخلاق معنوی

می‌توان تفاوت ظریفی بین اخلاق کسب و کار و اخلاق عام مطرح کرد. «اخلاق کسب و کار» در واقع،

اخلاق حرفه‌ای و کاربردی مربوط به محیط‌های کسب و کار است که با توجه به نقش نظارتی دولت، زیرمجموعه اخلاق مالیة عمومی منظور می‌شود. این اخلاق، هم در سطح انفرادی و هم در سطح اجتماعی مورد نظر است. یک هدف اساسی از توجه به اخلاق کسب و کار، رساندن سازمان به منافع اقتصادی است. از این رو، در اینجا، بالا رفتن بهره‌وری، تولید، فروش و سود سازمان مطرح است.

در مقابل، اخلاق عام، هم شامل اخلاق کسب و کار است و هم شامل اخلاق معنوی. «اخلاق معنوی» خود می‌تواند به‌طور مستقل، مطرح بوده و لزوماً برای اهداف نفع‌طلبانه نباشد. البته توجه به ابعاد معنوی اخلاق می‌تواند کارکرد اجتماعی و انسانی فراوانی داشته باشد و حتی به منافع اقتصادی هم نایل گردد. اگر مسیر نهادینه شدن اخلاق به سمت و سویی هدایت شود که علاوه بر جایگاه معنوی و ارزشی بتواند به رونق کسب و کار اقتصادی نیز کمک کند، گزینه مناسبی است.

به نظر می‌رسد توجه به نوعی ترکیب سازگار از «اخلاق کسب و کار» و «اخلاق معنوی»، راه را به سمت اخلاق و اقتصاد بهینه باز می‌کند؛ زیرا در غیر این صورت، امکان آسیب‌پذیری وجود دارد؛ از یک سو، مسیرهای اخلاق کسب و کار این قابلیت را دارد که به روند کاسب‌کارانه صرف فروکاسته شود که در آن صورت، اخلاق تنها نقش ابزاری، عمل‌گرایانه و فرصت‌طلبانه برای رسیدن به منافع شخصی کوتاه‌مدت پیدا می‌کند. این در حالی است که اخلاق و اقتصاد بهینه آن است که هم رونق کسب و کار را حفظ کند و هم ابعاد معنوی را پوشش دهد (Collins, 2009; Richardson and Keho, 2012). از سوی دیگر، رویکردهای معنوی‌گرایانه، که در روند پیشرفت اقتصادی صدمه وارد سازد، کمک کننده نخواهد بود. تأکید قرآن بر جامعه وسط و نهی پیامبر از زهد افراطی (رهبانیت) در این زمینه درس آموز است.

ابعاد پیوند اخلاق و مالیة عمومی

رابطه بین اخلاق و مالیة عمومی را، همان‌گونه که در تعریف اخلاق مالیة عمومی گفته شده، از چند جهت عمده می‌توان مورد توجه قرار داد: یکی ارتباط بین اخلاق از یک سو، و رفتار کارگزاران بخش عمومی از سوی دیگر؛ دوم بحث نهادها، قوانین و سیاست‌های اقتصادی اخلاق‌مدار؛ سوم تأثیر اخلاق بر تحلیل مشاوران اقتصادی مقامات. تأثیر اخلاق بر سیاست‌گذاری‌های بخش عمومی را نیز می‌توان به عنوان بعد چهارم در پیوند اخلاق و مالیة عمومی معرفی نمود.

بعد اول از پیوند اخلاق و مالیة عمومی مفهومی روشن دارد. رعایت اخلاق توسط کارگزاران دولتی می‌تواند بر کارکرد بخش عمومی و در نتیجه، کل اقتصاد اثرگذار باشد.

همچنین در صورتی که در یک نظام اقتصادی، قوانین، سیاست‌ها و راه‌کارها براساس اخلاق تدوین

گردد زمینه نهادینه شدن امور اخلاقی و تأثیر آنها بر عناصر و نظام‌های کوچک‌تر فراهم می‌آید. مسیر دوم ارتباط اخلاق و مالیه است.

مسیر سوم تأثیر اخلاق بر تحلیل اقتصادی اقتصاددانان و مشاوران مقام‌های ارشد است. در صورتی که یک مشاور اقتصادی مقام‌های ارشد بر ملاحظات اخلاقی خاصی تأکید داشته باشد آنها تأثیر خود را بر تصمیم مورد نظر خواهند داشت.

مسیر چهارم می‌تواند در نتیجه تأثیر اخلاق بر سیاست‌های بخش عمومی باشد. کارگزار بخش عمومی، که به ملاحظات اخلاقی توجه دارد، برنامه‌ی یارانه متفاوتی نسبت به کارگزار غیراخلاقی تدوین و اعمال خواهد کرد.

پیامدهای اخلاق مالیه عمومی

بهبود اخلاق مالیه عمومی پیامدهای مثبت فراوانی دارد. مهم‌ترین کارکرد اخلاق مالیه عمومی ایجاد آرامش و نشاط در بخش کسب و کار و تقویت نظام اقتصادی است (Dijkman, 2011; David, 2012; Frank and Bernanke, 2012; Watch institute, 2012).

اگر کارگزاران بخش عمومی رشوه، کم‌کاری، و ارائه اطلاعات غلط (دروغ) را ممنوع و ضداخلاقی بدانند، وجدان کاری داشته باشند و از رانت غیرموجه استفاده نکنند؛ بخش عمومی در خدمت پیشرفت قرار می‌گیرد. در این صورت، جامعه‌ای شکل می‌گیرد که در آن حقوق دیگران رعایت می‌شود، نظم و انضباط و وظیفه‌شناسی حاکم می‌گردد، نوعی آرامش همراه با وجدان کاری شکل می‌گیرد و در نهایت، یک نظام اقتصادی پایدار در بلندمدت مستقر می‌گردد (North, 1990; Williamson, 1998).

محصول اخلاق و مالیه سازگار وجود یک اقتصاد سالم و شرافتمندانه است که در آن، انضباط وجود دارد، منابع هدر نمی‌رود، مردم از کارگزاران رسمی راضی هستند و امور کسب و کار با نشاط و امنیت و اعتماد همراه است. یک بحث جدی در بحران اقتصادی (۲۰۰۷-۲۰۱۰) مسئله بی‌اعتمادی در فضای کسب و کار بود که از محوری‌ترین بحث‌های اخلاق در مالیه عمومی است (Shiller, 2012; Farmer, 2012).

دولت و مالیات بهینه دو عنصر اخلاق مالیه عمومی

دولت خوب و دستگاه مالیاتی کارآمد دو عنصر مهم در نظام اجتماعی‌اند و بازخورد اخلاقی بسیار اساسی دارند. از زمانی که دولت‌ها شکل گرفته‌اند، مالیات جزء ارکان تشکیلات دولت به حساب می‌آمده است؛ زیرا در صورتی که وجود دولت ضروری باشد، این دولت هزینه‌هایی دارد و برای تأمین هزینه‌ها نیاز به

راه‌های تأمین مالی آن هزینه‌هاست و مالیات بهترین راه در شرایط عادی اقتصادی است. حتی متقدمان شدید دولت، به‌عنوان نمونه هایک (۱۹۹۴)، نوزیک (۱۹۷۴)، فریدمن و امثال آنها نیز با وجودی که دولت را یک شر می‌دانند، اما تأکید دارند که بشر ناچار است آن شر را تحمل کند. صاحب‌نظران بخش عمومی، در تلاشتند که سازوکارهایی طراحی کنند که دولت کمترین آسیب را برساند. اینجاست که شکل‌گیری دولت بهینه اولین قدم در تشریح اخلاق بخش عمومی است (Atkinson and Stiglitz, 1987).

دولت خوب و بد در رویکردهای سنتی و جدید

در ادبیات بخش عمومی، رویکردهای متفاوتی نسبت به کارکرد دولت در اقتصاد وجود دارد. در یکی از رویکردهای سنتی از دولت، این تصور حاکم بود که هر جا بازار نارسایی داشته باشد دولت به حل آن مبادرت می‌ورزد. اما بحث نارسایی دولت هم مطرح است؛ زیرا دولت نیز مشکلات خاص خود را دارد (Connolly, 1999; Bailey, 1999).

در نظریه‌های سنتی، تعریفی بسیار خوش‌بینانه از دولت و حاکمان وجود داشت. در این نظریه‌ها، دولت‌ها متشکل از مجموعه انسان‌های کاملاً خیرخواه و کاردانی به حساب می‌آمدند که برای خدمت به مردم خود را به خطر می‌اندازند، نامزد می‌شوند و قبول می‌کنند که مدیریت جامعه را بر عهده گیرند. به عبارت دیگر، کارگزاران دولتی انسان‌هایی کاردان و خیرخواه مردم تصور می‌شدند.

اما در نظریه‌های جدید در اقتصاد بخش عمومی، دیگر آن خوش‌بینی تاریخی در خصوص دولت و حاکمان مطرح نیست. در نظریه‌های جدید، دولت‌ها به عنوان عاملانی قلمداد می‌شوند که به دنبال کسب منافع شخصی خود هستند. بنابراین، لازم است مهار شوند و به‌طور کامل قابل اعتماد نیستند. این بدبینی به حاکمان رسمی و دولت در اندیشه‌های دینی هم سابقه دارد. امیرالمؤمنان علی علیه السلام تصریح می‌کند که حکومت برای ایشان ارزشی ندارد؛ مگر این‌که بتوانند با آن حقی را احقاق کنند یا از باطل جلوگیری نمایند (نهج‌البلاغه، خطبه ۳۳).

دیدگاه کاملاً یکنواختی در زمینه دولت وجود ندارد و پدیده دولت مانند بسیاری از دیگر پدیده‌های انسانی و اجتماعی، خود یک موضوع چند پارادایمی و تکثری است (کاتوزیان ۱۳۶۶؛ لمتون ۱۳۷۹؛ وین سنت ۱۳۶۷). در نتیجه، بحث «دولت خوب» و «دولت بهینه» از سوی همه صاحب‌نظران اقتصادی و حتی غیر آنها تأکید شده است. «دولت بهینه» و «دولت خوب» در واقع، بخش عمده استانداردهای اخلاق مالیه عمومی را دربر دارد.

رویکردها نسبت به دولت را می‌توان در یک طیف گسترده قرار داد که هم شامل رویکردهای

ارتدکسی و کاملاً تقلیل‌گرایانه «لسفری» (Cullis, 1998; Rosen, 2005) و هم شامل رویکردهای رادیکالی و کاملاً تمامیت‌خواه می‌شود. در عین حال، در بین رویکردهای حاد، مجموعه‌ای از تفکرات دولت را می‌توان بازشناسی کرد که به نظر می‌رسد هم موفقیت‌آمیزتر بوده‌اند و هم سازگاری بیشتری با بقیه ابعاد نظام‌های اقتصادی داشته‌اند. براساس استدلال مطرح شود این مقاله، تقویت اخلاق مالیه عمومی موجب شکل‌گیری الگوهای موفق از دولت می‌شود. رویکرد تقلیل‌گرایانه و ارتدکسی در تلاش به سوی «دولت صفر» حرکت می‌کند که در عمل، واقعیت ندارد (چامسکی، ۱۳۸۷).

پس از بحران ۲۰۰۷-۲۰۱۲، دولت‌ها در همان نظام‌هایی که در نظر، ادعای تقلیل‌گرایی داشتند، به شکل وسیعی وارد اقتصاد شدند. همچنین دولت‌های تمامیت‌خواه سوسیالیستی نیز فروپاشیدند و یا در حال فروپاشی هستند. تفکرات کمونیستی - سوسیالیستی پس از ۷۰ سال تجربه سنگین به شکل غیرقابل باوری فروپاشیدند و همان کشورها در حال حاضر با شدت هرچه تمام‌تر، در حال حرکت به سوی اقتصاد «بازار آزاد» هستند (Drever, 2009). تقریباً تمامی دولت‌های توتالیتر، امروزه (دهه دوم قرن ۲۱) رو به زوال و یا در حال فروپاشی هستند؛ زیرا با حاکمیت فقر و بی‌عدالتی مواجهند و بیشترین رنج و بلا را برای شهروندانشان به ارمغان آورده‌اند. یک علت موفقیت حاکمان صدر اسلام را می‌توان چارچوب متعادل آنها در نظر گرفت (صدر، ۱۹۸۰).

برای ترسیم زمینه‌های فراگیر اخلاق مالیه عمومی، می‌توان بر جمع‌بندی ذیل تأکید کرد:

۱. دولت سستی (خیرخواه مطلق) بسیار خوش‌بینانه است و واقعیت ندارد؛ زیرا همه دولتی‌ها چنین نیستند که برای خدمت عموم، خود را به خطر بیندازند.
۲. دولت‌های تمامیت‌خواه و تقلیل‌گرا نیز ناکارآمد هستند.
۳. برای عملیاتی کردن اخلاق مالیه عمومی، باید به سوی دولت‌هایی میانه حرکت کرد؛ زیرا رویکرد سستی از دولت بسیار خوش‌بینانه است و واقعیت ندارد.
۴. برخی از حاکمان انسان‌های شریفی هستند و در مواردی می‌توان حاکمانی را مثال زد که هدف اصلی‌شان خدمت به جامعه بوده است. در عین حال، در تاریخ، حاکمیت فرعون‌ها و حکام مستبد بسیار فراوان‌تر از حکام متعادل و مردمی دیده می‌شود (Bachrand Richter, 2004). از این رو، منطقی است که در مدیریت بخش عمومی، بر دولت‌های میانه به صورت انگاره رفتاری تأکید شود (Sen, 2002; World bank, 2002; Vickers, 1988).
۵. همه دیدگاه‌ها و جهان‌بینی‌ها، با وجود تفاوت دیدگاه در مورد میزان و چگونگی حضور دولت در اقتصاد، در اصل ضرورت مدیریت بخش عمومی هم نظراند (Foreman, 1994; Gemmel, 1993; Harden, 1992).

رابطه ساختار دولت بهینه و اخلاق مالیه عمومی

یکی از مسائل مهم در بررسی ابعاد ساختاری اخلاق مالیه عمومی، مسئله دولت بهینه است. دولت بهینه از یک سو، محور کلیدی یک نظام اقتصادی پیشرفته است، و از سوی دیگر، بسیاری از شاخص‌های آن جنبه اخلاقی دارد. رعایت اصول اخلاقی از سوی بخش عمومی و دولت، در واقع، تأثیر معناداری بر بهبود وضعیت شهروندان دارد. دولت بهینه، هم کارایی را افزایش می‌دهد و هم عدالت را. از این رو، منجر به افزایش رضایتمندی مردم می‌گردد. توجه دولت به بخش سوم، یعنی بخش اخلاقی و غیرخواهانه یک زیرمحور کلیدی در این رابطه است (Levitt, 2012).

دولت خوب می‌تواند سرمایه اجتماعی را تقویت، تولید و بازتولید نماید و اعتماد عمومی را افزایش دهد. این کار، هم رضایت عمومی را و هم کارآمدی را ارتقاء می‌دهد. مشهور است که نظام بازار حقوق محور است و مشارکت‌کنندگان گوناگون در بازار، ارتباط معناداری با کسب حقوقشان دارند. دولت خوب ضمن به رسمیت شناختن حقوق کارگزاران گوناگون، از طریق وضع و اجرای مقررات لازم و شفاف، می‌تواند به استحکام حقوق کمک کند.

دولت بهینه در اصل، دولتی اخلاقی است؛ زیرا:

نخست، دولت بهینه از طریق زمینه‌های شایسته‌سالاری رشد می‌کند و در یک انتخابات آزاد انتخاب می‌شود. این خود اولین مرحله اخلاقی در یک نظام اجتماعی سالم است. روشن است که دولت شایسته، هم از امور تربیتی و اخلاقی سرفراز بیرون آمده و هم از مهارت و کارآمدی برخوردار است. دوم، به سبب اعتماد اکثریت مردم، دولت بهینه از طریق مالیات شهروندان اداره امور را پیش می‌برد در نتیجه، دولت مزبور رانتی نیست.

سوم، دولت بهینه وظایف خود را براساس انضباط، کارآمدی، حساب‌رسی، شفافیت در گزارش، نظارت به جای دخالت و رفتار مسالمت‌آمیز با بخش خصوصی، بخش مدنی و بخش سوم (بخش غیرانتفاعی و بخش علمی و اخلاقی) به پیش می‌برد که این خود موجب گسترش اعتماد و دیگر ابعاد سرمایه اجتماعی می‌گردد.

چهارم، دولت بهینه ماهیتی مردم‌سالار دارد؛ ابزار نقد خود را تقویت می‌کند، و پس از یک دوره معین مجدداً مورد قضاوت اکثریت قرار می‌گیرد و هویتی دائم‌العمر ندارد.

پنجم، دولت بهینه در صورت ناتوانایی در اداره امور و یا درخواست اکثریت، به راحتی و بدون هزینه کنار می‌رود (یا نظام سیاسی چنان منضبط و کارآمد است که دولت ناکارآمد را به راحتی کنار می‌گذارد). ملاحظه می‌شود که عناصر مزبور یا اساساً اخلاقی هستند و یا پیوند اخلاقی وسیعی دارند.

برخی از مطالعات، مبارزه با فساد نیز از محورهای اخلاق و اقتصاد در رفتار دولت و حکومت شمرده شده و اخلاق مداری بخش عمومی را در ارتباط با این مؤلفه دولت بهینه مطرح می‌کند (Clark, 2012).

قواعد عمل و اخلاق مالیه عمومی

رعایت قواعد فعالیت از سوی بخش عمومی، یک ماهیت اخلاقی و اقتصادی دارد؛ زیرا، هم یک امر مطلوب هنجاری است و هم پشتوانه افزایش کارآمدی. تقویت بخش خصوصی، ارائه اطلاعات به این بخش، توجه به قواعد طبیعی بازار، نظارت بر حل و فصل نارسایی‌های بازار، مهار انحصارات غیرطبیعی، تشویق رقابت، و نظارت بر استانداردها بخش‌هایی از اصول فعالیت بخش عمومی می‌باشند. راه‌اندازی یک نظام مالیاتی عادلانه و کارآمد، نظارت بر تولید و ارائه کالاهای عمومی، زمینه‌سازی برای درونی‌سازی پیامدهای جانبی، مبارزه با فقر، نابرابری و بیکاری، و پیروی از قواعد تنش‌زدا و مسالمت‌آمیز در سطح ملی و بین‌المللی بخش‌های دیگری از اصول کار بخش عمومی هستند. روشن است که التزام عملی به قواعد پیش‌گفته مجموعه‌ای راهگشا از موازین اخلاق اقتصادی به شمار می‌آیند. یک زیربخش اساسی در انجام اصول فعالیت بخش عمومی، تحقق عدالت است که ماهیت اخلاقی دارد. حفاظت از آزادی‌ها و منزلت‌های افراد و گروه‌ها در جامعه (Sen, 2009)، توجه به ملاحظات بومی عدالت و کارایی و سازگاری آنها با انواع انتظارات، و احترام به اندیشه‌های گوناگون در سطوح جامعه (Walzer, 1983) از دیگر فعالیت‌ها در بخش عمومی است که همه انطباق عمیق اخلاق و مالیه عمومی را نشان می‌دهد.

ظرفیت‌های اخلاقی دستگاه مالیات

پیوند مدیریت دولتی با دستگاه کوچک‌تر مالیاتی نیز از مباحث مهم اخلاق بخش عمومی است. دولت‌ها برای انجام خدمات خود نیاز به راه‌های تأمین هزینه دارند و مالیات قابل قبول‌ترین ابزار برای این منظور است. البته راه‌های دیگری هم در شرایط اضطراری مطرح است، ولی هیچ‌کدام کارآمدی و اثربخشی بلندمدت مالیات را ندارد. فروش منابع خام کشورها (مثل نفت) توسط دولت یکی از این راه‌هاست که در موارد زیادی، به رانتی شدن دولت‌ها منجر شده است. دولت رانتی علاوه بر آنکه زمینه فساد اقتصادی فراوانی را ایجاد می‌کند، موجب تضعیف دستگاه مالیاتی شده و در میان‌مدت، به بی‌ثباتی نظام اجتماعی و سیاسی می‌انجامد. بنابراین، شکل‌دهی نظام مالیاتی کارآمد برای تأمین هزینه‌های بخش عمومی یک ضرورت حیاتی، طبیعی و عقلانی است. از این طریق، می‌توان به سمت تشکیل دولت و مالیات بهینه حرکت کرد. در صورت شکل‌گیری دولت و مالیات بهینه، نخست فساد اجتماعی، سیاسی و اقتصادی کاهش پیدا

خواهد کرد. دوم پیوند کارآمد، مسالمت‌آمیز و معناداری بین بخش خصوصی و دولتی به وجود خواهد آمد. سوم هزینه‌های بخش عمومی به شکلی طبیعی و از طریق کارکرد استاندارد اقتصاد بخش خصوصی تأمین خواهد شد. چهارم توزیع درآمد روالی معقول پیدا خواهد کرد و سرانجام، مالیات به صورت ابزاری برای حل و فصل دشواری‌های بی‌ثبات اقتصادی عمل خواهد کرد. در عین حال، در موارد قابل توجهی مالیات نقش تخصیصی نیز خواهد داشت.

اخلاق مالیة عمومی و شاخصه‌های دولت و مالیات بهینه

ترسیم الگوهای مطلوب از دستگاه‌های مالیات و دولت، برجسته‌ترین نماد اخلاق مالیة عمومی را منعکس می‌کند. برای کارآمدی نظام مالیاتی و برای رسیدن به یک الگوی بهینه از دولت و مالیات، شکل‌گیری دولت بهینه و دولت خوب پیش شرط اصلی است. وقتی چارچوب و شاخصه‌های دولت بهینه توصیف گردد اهمیت این موضوع بیشتر روشن می‌شود. در عین حال، التزام به دستگاه ذی‌ربط بازخورد قابل قبولی از اخلاق مالیة عمومی را نیز نشان می‌دهد.

عناصر کلیدی و خصلت‌های یک ساختار دولت بهینه دربرگیرنده شکل‌گیری از مسیرهای شایسته‌سالارانه به همراه ابزارهای مردم‌سالارانه، تأمین هزینه از طریق مالیات و داشتن چارچوب غیر رانتی، فعالیت در دوره محدود و کنار رفتن یا کنار گذاشته شدن در صورت عدم توانایی و یا عدم رضایت اکثریت بدون تحمیل هر نوع هزینه است.

شاخصه‌های شکل‌گیری و حیات دولت بهینه

دسته اول از شاخصه‌های دولت بهینه به شاخصه از شکل‌گیری و حیات دولت بهینه اختصاصاً دارد و مشتمل بر دو مقوله زیر است:

شایسته‌سالاری

شکل‌گیری دولت بهینه از مسیرهای شایسته‌سالارانه به همراه ابزارهای مردم‌سالارانه به این معناست که سازوکارهای قانونی و عمومی جامعه چنان پویا و نظام‌مند باشند، امکان برگزاری یک انتخابات آزاد و امکان‌گزينش لایق‌ترین مدیران فراهم باشد. در کشورهای توسعه نیافته سازوکار کافی شایسته‌سالاری وجود ندارد و در مواردی ساختارهایی حاکم هستند که در انتخابات، بی‌کفایت‌ها بالا می‌آیند و مدیران لایق حذف می‌شوند. در هر حال، این پیش شرط آغازین شکل‌گیری دولت بهینه است. صاحب نظران چارچوب‌های مردم‌سالاری، خود به دشواری‌های این رویکرد توجه دارند. در عین حال، معتقدند: این

بهترین نظریه است، تا زمانی که نظریهٔ بهتری مطرح گردد (Arrow 1951، دادگر ۱۳۹۰). در ضمن، با توجه به ظرفیت مردم‌سالاری می‌توان از مردم‌سالاری دینی نیز بحث به میان آورد. برخی مطالعات دربارهٔ حقوق متقابل دولت و ملت در اسلام، مؤید این موضوع است (آقا نظری ۱۳۹۰)..

محدودیت دوره و جابه‌جایی بدون هزینه

از جمله ویژگی‌های دولت بهینه، قرار گرفتن در معرض ارزیابی و قضاوت مجدد مردم در انتخابات آزاد بعدی است. روشن است دولت‌هایی که یا از طریق مجاری قانونی و سستی و یا به دلایل مشابه در عمل، از نوعی حاکمیت مادام‌العمر برخوردارند، نمی‌توانند دولت بهینه محسوب شوند. سرانجام آنکه کنار رفتن بدون هزینهٔ حاکمان در صورت اثبات ناتوانی و یا نارضایتی اکثریت از عملکرد آنها، از دیگر شاخص‌های دولت‌های بهینه است. نمودار ۱، شاخصه‌های شکل‌گیری و حیات دولت بهینه را نشان می‌دهد.

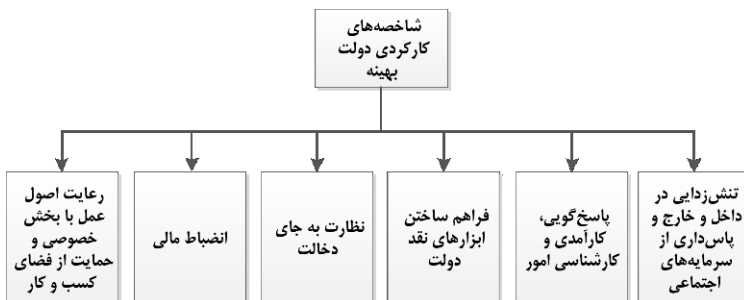
نمودار ۱: شاخصه‌های شکل‌گیری و حیات دولت بهینه



شاخصه‌های کارکردی دولت بهینه

دسته دوم از شرایط شکل‌گیری دولت بهینه فراهم بودن شاخصه‌های کارکردی تعریف شده در دورهٔ حاکمیت دولت است که شامل نظارت دولت به جای دخالت آن در امور کسب و کار، انضباط مالی، پاسخ‌گویی و کارآمدی، پیشبرد امور براساس کارشناسی، فراهم نمودن ابزارهای نقد عملکرد حاکمان، رعایت اصول عمل در ارتباط با بخش خصوصی، تنش‌زدایی در سطوح ملی و بین‌المللی و پاس‌داری از سرمایه‌های اجتماعی است. نمودار ۲) شاخصه‌های مربوط را نشان می‌دهد:

نمودار ۲: شاخصه‌های کارکردی دولت بهینه



شاخصه‌های تأمین مالی دولت تکیه بر مالیات و غیررانتی بودن

سومین بازخورد اخلاق مالیه عمومی، تأمین هزینه از راه مالیات و دارا بودن چارچوب غیررانتی است. در این زمینه، باید آن‌چنان رابطه صمیمی و اعتمادخیز بین دولت و بخش خصوصی وجود داشته باشد که مردم داوطلبانه مالیات کسب و کار خود را بپردازند. در دولت بهینه، بخش خصوصی و مالیات‌دهندگان به راحتی آثار رفاهی ناشی از عملکرد مالیاتی را در زندگی خود ملاحظه می‌کنند. همچنین فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی آنقدر مولد و سودآور است که درآمدهای مالیاتی کافی به‌طور طبیعی، از چرخه اقتصاد حاصل می‌گردد. سرانجام، چون تداوم حاکمیت دولت وابسته به فعالیت‌های بخش خصوصی و اعطای مالیات است، آن حاکمیت غیررانتی خواهد بود. از سوی دیگر، مالیات‌دهندگان ارباب دولت محسوب می‌شوند و از این‌رو، دولت نمی‌تواند به صورت حاکم تام‌الاختیار با مردم مستبدانه رفتار کند. اما در دولت‌های رانتی، که دولت به جای دریافت مالیات - مثلاً - از راه فروش نفت، هزینه‌های خود را تأمین می‌کند، دولت ارباب مردم شده، غالباً با آنها رفتاری مستبدانه دارد.

نمودار ۳: شاخصه‌های مالی دولت



نظام مالیاتی بهینه

اصلی‌ترین اهرمی که می‌تواند دستگاه مالیاتی ناکارآمد را از وضع موجود به وضع مطلوب بکشاند رعایت استانداردهای اخلاقی مالیه عمومی است. تا زمانی که دولت استانداردهای بهینگی را در خود ایجاد نکند، دستگاه مالیاتی بهبود پیدا نخواهد کرد. از این‌رو، مفسد اقتصادی و مالیاتی در بخش عمومی و در سایر زیر مجموعه‌های اقتصادی به‌وفور مشاهده خواهد شد (Musgrave, 1989; Niskanen, 1996; Leimer, 1982).

دستگاه مالیات بهینه از چند جهت کارکرد مناسبی دارد:

نخست. در این دستگاه، فرار مالیاتی وجود ندارد و یا در کمترین میزان ممکن قرار دارد (حداکثر ۵ تا ۷

درصد از ظرفیت مالیاتی دچار نارسایی است)؛

دوم. فرهنگ مالیاتی ناشی از اعتماد و شفافیت و وجود شبکه‌های ارتباطی اعتمادخیز موجب می‌شود مردم آزادانه و رضایتمندانه مالیات خود را بپردازند.

سوم. دولت مالیات را به‌طور شفاف در جهت رفاه عمومی به کار می‌برد و مردم آثار پرداخت مالیات را به خوبی مشاهده می‌کنند.

چهارم. فضای کسب و کار در چارچوب استاندارد قرار دارد و از این‌رو، صاحبان حرفه‌ها و مشاغل با نشاط کار می‌کنند و درآمد کافی دارند و پرداخت مالیات را طبیعی می‌دانند.
پنجم. معافیت‌های مالیاتی در حداقل ممکن خواهد بود و هر نوع معافیت با مطالعه کارشناسی و توجیه کافی تصویب می‌گردد.

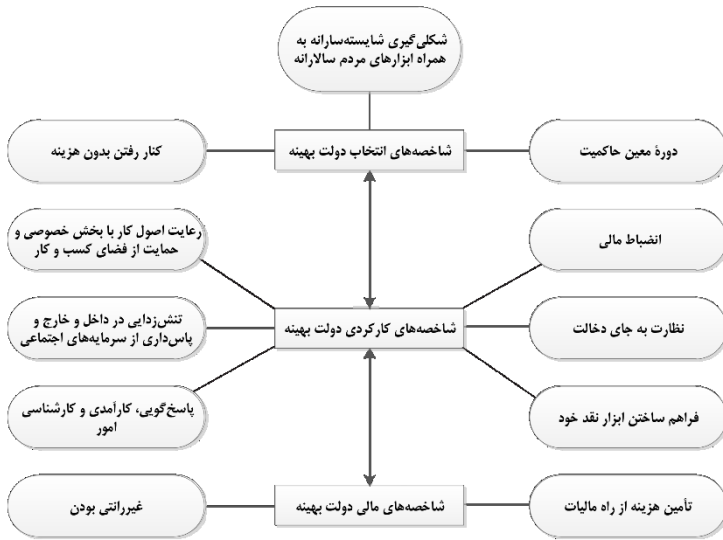
ششم. چون در دولت بهینه ترسیم و اصلاح نظام مالیاتی براساس کارشناسی انجام می‌گیرد، نوعی پیوند بین کارآمدی مالیاتی و عدالت مالیاتی به وجود می‌آید (Feldstein, 2008, p 96; Ramzy, 1927; Mayshar, 1990, p 22).

نماد واقعی از عملیاتی شدن اخلاق مالیة عمومی غیررانتی بودن بخش عمومی و استواری هزینه‌های آن براساس مالیات است. دولت‌هایی که بدون مالیات و از راه‌های دیگر اداره می‌شوند با دشواری‌های عظیمی مواجهند؛ زیرا بحث بلای منابع (یا نفرین منابع) در خصوص آنها مطرح است، ماهیت رانتی دارند و دچار بیماری «هلندی» هستند. لازمه وضعیت «نفرین منابع» هدر دادن منابع طبیعی است و بیماری هلندی موجب افزایش تقاضای غیراستاندارد در جامعه و تضعیف رقابت‌پذیری فرآورده‌های کشور می‌گردد. بنابراین، تلاش برای استقرار دولت خوب و در کنار آن، دستگاه مالیاتی بهینه در جهت خروج دولت از وضع رانتی و نجات از بیماری هلندی و نفرین منابع است.

باز تعریف ارتباط متقابل اخلاق مالیة عمومی با دولت و مالیات بهینه

بر اساس تحلیلی که ارائه شد، تحقق دولت و مالیات بهینه می‌تواند موجب تقویت اخلاق مالیة عمومی در جامعه شود. نمودار (۴) شاخصه‌های دولت و مالیات بهینه را نشان می‌دهد. بهبود این شاخصه‌ها موجب بهبود اخلاق مالیة عمومی می‌گردد. بهبود اخلاق مالیة عمومی به نوبه خود، تقویت تلاش دولت برای وضع قوانین و مقررات صحیح، حفظ نظم و برقراری امنیت و حفاظت از مالکیت‌ها و حقوق قراردادهای را در پی دارد. جمع‌آوری مالیات، پرداخت‌های انتقالی، استخدام نیروی کار و خرید تجهیزات برای بخش دولتی، تلاش راهبردی در هنگام بحران، و حرکت به سوی پایداری نظام اقتصادی و انسجام اجتماعی از دیگر وظایف معمول دولت‌هاست. تشویق رقابت، مبارزه با انحصارات غیرطبیعی، نظارت بر استاندارد کالا، ارائه اطلاعات مفید و لازم به بنگاه‌ها و خانوارها، نظارت و حمایت بر تأمین کالاهای عمومی، کمک به حل و فصل پیامدهای جانبی و خارجی، نظارت بر مبارزه با فقر و نابرابری، از جمله بایسته‌های حضور دولت در اقتصاد است (Danzinger, 1986, p 29; Hasluck, 2000; Jims 2000).

نمودار ۴: شاخصه‌های اخلاق مالیه عمومی



در صورت وجود دولت بهینه، وظایف پیش‌گفته به بهترین شکل انجام می‌گیرد. در این صورت، رضایت شهروندان حاصل می‌گردد، تخلف کمتر خواهد بود و دستگاه مالیاتی هم وضع استاندارد خود را پیدا می‌کند. چگونگی ارتباط دولت و مالیات و پیوند آنها با تخلف و فساد از زمانی که اولین دولت در حدود ۱۵۰۰ سال قبل از میلاد شکل گرفت، محل بحث بوده و هنوز هم موضوع چالش است.

حاکمیت جو سیاسی موجب می‌شود نقد و بررسی کارشناسی از کارکرد دستگاه‌ها صورت نگیرد، تخلفات افشا نشود و مدیران متخلف به تخلف خود ادامه دهند. برخلاف تصور غیرکارشناسانه، اعتراضات و تظاهرات مردمی علیه دشواری‌های اقتصادی برای سلامت نظام‌ها و زیرمجموعه‌های اقتصادی بسیار مفید است. مدیران ارشد کشورهای پیشرفته معمولاً دشواری‌های اقتصادی را به‌طور شفاف برای مردم بیان می‌کنند و از آنها راه حل می‌طلبند، مطبوعات و رسانه‌های آزاد به نقد عملکرد مدیران می‌پردازند و اعتراضات وسیع مردمی را آشکارا منعکس می‌نمایند. این رفتار مدیران ارشد و مطبوعات و رسانه‌های مستقل آنها برای اصلاح شیوه‌های مدیریتی و کاهش تخلف حیاتی است و مطابق با پایداری اخلاق مالیه عمومی است.

اعتمادسازی، پاسداری از سرمایه‌های اجتماعی و بازتولید این سرمایه از اصلی‌ترین عوامل افزایش بهره‌وری در دنیای جدید است (Garcia, 2006). اینها در عین حال، نمادهای مکمل اجرای اخلاق مالیه عمومی و موجب تقویت سرمایه اجتماعی هستند. در مدیریتی که سرمایه اجتماعی به پایین‌ترین سطح

ممکن نزول کند، صحبت‌های مقامات ارشد و حتی قول‌های خوش‌بینانه آنها توسط مردم باور نمی‌شود و در مواردی مردم بر عکس آن عمل می‌کنند.

دشواری‌های اخلاق مالیه عمومی در ایران

اخلاق مالیه عمومی در ایران به واسطه مشکلات شاخصه‌های دولت و مالیات بهینه از وضعیت مطلوبی برخوردار نیست. این ادعا را می‌توان با بررسی شاخصه‌های معرفی شده در بخش‌های قبلی مقاله تأیید نمود:

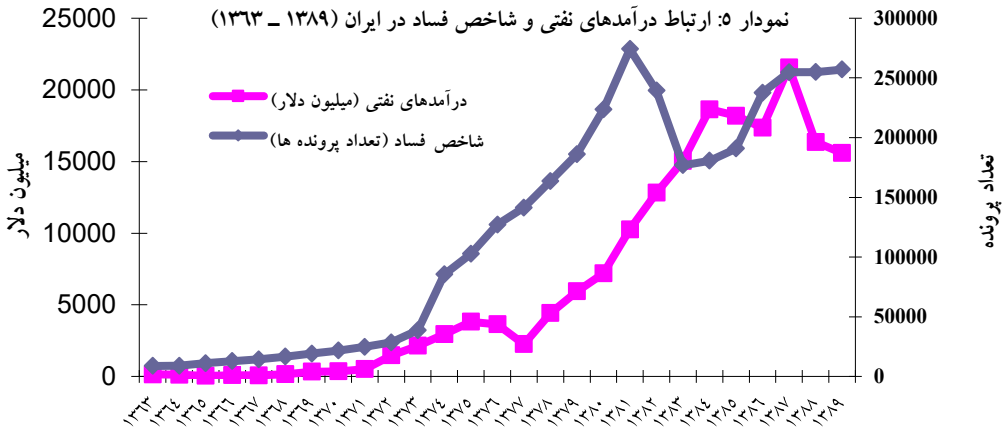
۱. نظام مالیات غیر بهینه: یکی از شواهد حاکی از بهینه نبودن نظام مالیات ایران، نسبت پایین مالیات به تولید ناخالص داخلی کشور است. در کشورهای پیشرفته، سهم مالیات از تولید ناخالص ۳۰ درصد به بالاست. این نسبت در کشورهای در حال توسعه بین ۱۵ تا ۳۰ درصد و در کشورهای توسعه نیافته کمتر از ۱۵ درصد است. جالب توجه است که سهم مربوطه در ایران، کمتر از ۶/۵ درصد تولید ناخالص حقیقی داخلی است (دادگر، ۱۳۹۲).

همچنین آمارهای رسمی از وجود قریب ۲۲ درصد اقتصاد غیررسمی در ایران گزارش می‌دهد؛ رقمی که بسیار خوش‌بینانه است. جالب‌تر آنکه طبق آمارهای رسمی، دست‌کم قریب ۴۰ درصد اقتصاد رسماً مشمول معافیت مالیاتی است. از این‌رو، اگر گزارش‌های مستقل را مبنای قضاوت قرار دهیم تنها ۲۰ درصد ظرفیت مالیاتی اقتصاد فعال است و از ۸۰ درصد آن هیچ نوع مالیاتی دریافت نمی‌شود. بدین‌روی، سهم مالیات در اقتصاد ایران در دوره‌های اخیر، تقریباً در کمترین میزان در مقایسه با سایر کشورها قرار دارد (بخش‌نامه مالیاتی، ۱۳۹۲).

۲. وابستگی بودجه دولت به نفت: روی دیگر پایین بودن سهم مالیات در تأمین مالی دولت، اتکای زیاد دولت به فروش نفت است. اکنون بیش از ۴۲ درصد هزینه‌های دولت و بخش عمومی کشور به صورت مستقیم از فروش نفت خام تأمین می‌شود و این رقم به صورت غیرمستقیم به ۷۰ درصد بالغ می‌شود. این امر نشانگر وجود بیماری «هلندی» است. این‌گونه استفاده از منابع، میزان تولید مولد را کاهش و رانت‌خواری را افزایش داده و نوعی تقاضای ناکارآمد را بر جامعه تحمیل می‌کند. نتایج مطالعات تجربی نشان می‌دهد که نوعی رابطه معکوس بین درآمدهای نفتی و درآمدهای مالیاتی در ایران وجود دارد (دادگر و همکاران، ۱۳۹۲).

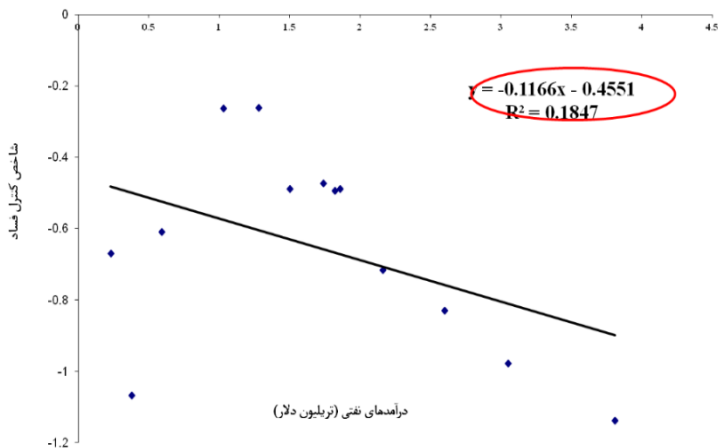
بحث جدی دیگر در اقتصاد ایران، رابطه درآمدهای نفتی با فساد اقتصادی است. نمودار رابطه درآمدهای نفتی و شاخص فساد اقتصادی در ایران طی دوره ۱۳۳۸ تا ۱۳۸۹ را نشان می‌دهد. نتایج این بررسی صورت

گرفته نشان می‌دهد که با افزایش درآمد نفتی در ایران، فساد اقتصادی نیز افزایش یافته است. در این بررسی، تعداد پرونده‌های تخلفات اقتصادی به عنوان نمایانگر فساد در ایران به کار رفته است.



گذشته از این، یک اثر معنادار دیگری بی‌توجهی به اخلاق مالیه عمومی در ایران، این است که کنترل فساد هم کارآمد نیست. اصولاً برای ارزیابی سلامت مدیریت اقتصادی، شاخص‌های گوناگونی به کار می‌رود که یکی از آنها مهار فساد است. جالب توجه است که رابطه کنترل فساد و استفاده از رانت در ایران معکوس است؛ یعنی هر قدر استفاده رانتی بیشتر شود مهار فساد کم‌اثرتر می‌گردد. هزینه کردن درآمد نفت در ایران، نمادی از رفتار رانتی دولت است.

نمودار ۶: رابطه درآمدهای نفتی و شاخص کنترل فساد در ایران



ساختار غیربهبوده دولت و مالیات در ایران آثاری منفی بر اخلاق مالیه عمومی برجای گذاشته است. از

جمله پیامدهای نامطلوب این ساختار غیربهبوده می‌توان به افزایش تخلفات اقتصادی، شکل‌گیری بیماری هلندی، تسلط دولت رانتی، و در نتیجه، توزیع و تخصیص ناکارآمد منابع اشاره کرد. در سال‌های اخیر، به‌ویژه در بحران ارزی کشور، درآمدهای ناشی از دلالی محض و رانت غیراقتصادی، بی‌انضباطی در امور مالی دولتی و میزان تخلف بخش دولتی از قانون‌های مصوب و تخلفات گمرکی افزایش یافته است. گزارش‌های مؤسسات اعتبارسنجی در زمینه بخش مالی و پولی کشور منعکس‌کننده این مشکلات است (دیوان محاسبات، ۱۳۸۹). همچنین شاخص‌های کسب و کار روندی نزولی داشته است (World Bank, 2013). افزایش کسری بودجه (قریب ۳۵ درصد کل بودجه) علی‌رغم افزایش درآمدهای ارزی نیز از مشکلات موجود است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰).

نتیجه‌گیری

در این مقاله پس از بررسی مفهوم اخلاق مالیه عمومی به بررسی کارکردهای اخلاق در مالیه عمومی پرداختیم. نتایج این بررسی را می‌توان در بندهای زیر خلاصه کرد.

۱. رعایت اخلاق مالیه عمومی می‌تواند ضامن سلامت نظام اقتصادی و امنیت اقتصادی شهروندان باشد. برخی از ریشه‌های فقدان سلامت دستگاه اداری به تخلفات مالیاتی مرتبط است و تخلفات مالیاتی نیز با ساختار دولت و چارچوب حاکم بر دستگاه مالیاتی پیوند دارد. «اخلاق مالیه عمومی» نظریه قدرتمند سلامت مجموعه‌ها و زیرمجموعه‌هاست. دولت و مالیات پیوند ساختاری و جدانشدنی با یکدیگر دارند و چگونگی ساختارهای قانونی و اجرایی حاکمیت تأثیری مستقیم بر عملکرد بخش مالیاتی دارد. چگونگی ترکیب دولت و مالیات می‌تواند نمادی از چگونگی کارکرد اخلاق مالیه عمومی به شمار آید. همان‌گونه که اشاره شد، اخلاق مالیه عمومی در این مقاله را می‌توان بر اصول عمل استاندارد دولت، قابل انطباق دانست.
۲. فقدان توجه به اخلاق مالیه عمومی موجب شکل‌گیری دولت رانتی، حاکمیت بیماری «هلندی» بر اقتصاد، شکل‌گیری پدیده «نفرین منابع» و موارد مشابه خواهد شد که به فساد بلندمدت و ساختاری دامن می‌زند. ترسیم دولت بهینه و مالیات بهینه از یک سو، موجب شکل‌گیری طبقه متوسط خواهد شد که هم فعالیت مولد را راه‌اندازی و حمایت می‌کند و هم به اصلاح ساختارهای اجتماعی-اقتصادی و حاکم شدن دستگاه مالیاتی کارآمدی کمک می‌کند. این امر خود به ثبات سیاسی و انسجام اجتماعی بیشتر جامعه می‌انجامد.

۳. شاخصه‌های اخلاق مالیه عمومی را می‌توان در قالب شاخصه‌های شکل‌گیری، کارکرد و تأمین مالی

دولت بهینه معرفی نمود. شاخصه‌های شکل‌گیری مشتمل بر شایسته‌سالاری در انتخاب دولت‌مردان، محدودیت دوره و جابه‌جایی بدون هزینه است. شاخصه‌های کارکردی دولت بهینه مشتمل بر انضباط، پاسخ‌گویی، کارآمدی، رعایت اصول عمل با بخش خصوصی، روند تنش‌زدایی، تصمیم‌گیری براساس امور کارشناسی، فراهم ساختن و حمایت از فضای استاندارد کسب و کار می‌باشد. اتکا بر مالیات شهروندان برای تأمین هزینه‌ها و غیررانتی بودن نیز از ویژگی‌های تأمین مالی دولت بهینه است. بنابراین، دولت در چارچوب اخلاق مالیه، در اصل، دولتی غیررانتی است و به‌طور ساختاری با دستگاه مالیاتی پیوند می‌خورد.

۴. رعایت اخلاق مالیه عمومی به همراه مالیات بهینه، بر درآمد ناشی از کسب و کار پرنشاط بخش خصوصی استوار است. در چنین شرایطی، اکثریت شهروندان از نوعی زندگی شرافتمندانه برخوردارند و با امید به آینده، به رشد و بالندگی فکر می‌کنند. در جامعه‌ای که حداقل‌های معیشت به‌طور کامل فراهم است و زمینه رشد وجود دارد، فساد اقتصادی به حاشیه رانده می‌شود. در جامعه کنونی ایران، اقشار فراوانی و از جمله کارکنان، حقوق ثابت دولتی‌شان در حد پایینی از استاندارد زندگی قرار دارد. از سوی دیگر، قوانین و دیگر شاخصه‌های دولت بهینه ناکارآمد است. بدین‌روی، زمینه تخلف و فساد در حد بالایی وجود دارد. بالا بودن حجم اقتصاد غیررسمی، تقاضای سفته‌بازی و موارد مشابه هر نوع مقابله با تخلف و مهار فساد و ایجاد سلامت دستگاه اداری را با مشکل مواجه می‌کند. توجه عملی به مفاد اخلاق مالیه عمومی می‌تواند نویدبخش یک زندگی سالم برای شهروندان باشد. روشن است که ماهیت اخلاق‌مداری دولت مورد نظر از جمله تأکیدهای اصیل مکتب انسان‌ساز اسلام به شمار می‌رود.

منابع

- بخش نامه مالیاتی، ۱۳۹۲، معافیت مالیاتی، تهران، اداره کل امور مالیاتی.
- چامسکی، نوام، ۱۳۸۷، *دولت‌های فرومانده*، ترجمه اکرم پندارنیا، تهران، افق.
- ، ۱۳۷۹، *بهره‌کشی از مردم*، ترجمه حسن مرتضوی، تهران، دیگر.
- دادگر، یداله و دیگران، ۱۳۹۲، «تاثیر درآمد نفت و اندازه دولت بر بهره‌وری»، در: *مجموعه مقالات کنفرانس نفت و توسعه*، تهران، دانشگاه علامه طباطبایی.
- دادگر، یداله و محمدباقر نجفی، ۱۳۸۵، «سرمایه اجتماعی و باز تولید آن در عصر پیامبر»، *اقتصاد اسلامی*، ش ۲۴، ص ۱۳ - ۳۸.
- دادگر، یداله، ۱۳۹۲، *مالیه عمومی و اقتصاد دولت*، چ هفتم، تهران، دانشگاه تربیت مدرس.
- ، ۱۳۸۵، «اخلاق کسب و کار»، *پژوهش‌نامه بازرگانی*، ش ۳۸، ص ۸۷ - ۱۲۰.
- ، ۱۳۹۰الف، «ظرفیت نظریه اقتصاد سیاسی قانون اساسی»، *اقتصاد تطبیقی*، ش ۴، ص ۱۰۹ - ۱۳۳.
- ، ۱۳۹۰ب، *درآمدی بر تحلیل اقتصادی حقوق*، چ دوم، تهران، تربیت مدرس و نور علم.
- دیوان محاسبات، ۱۳۸۹، انحراف ۷۲ درصدی دولت در بودجه گزارش ۲۱ فروردین ۸۹.
- سن، آمارتیا، ۱۳۷۹، *برابری و آزادی*، ترجمه حسن فشارکی، تهران، شیرازه.
- ، ۱۳۸۱، *توسعه به مثابه آزادی*، ترجمه وحید محمودی، تهران، دانشگاه تهران.
- صدر، محمدباقر، ۱۹۸۰م، *اقتصادنا*، بیروت، موسسه الرساله.
- عظیمی، حسین، ۱۳۷۱، *مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصاد ایران*، تهران، نی.
- کاتوزیان، محمدعلی، ۱۳۶۶، *اقتصاد سیاسی ایران*، ترجمه محمدرضا نفیسی، تهران، پایپروس.
- لمتون، آن کاترین، ۱۳۷۹، *نظریه دولت در ایران*، ترجمه چنگیز پهلوان، تهران، گیو.
- مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰، گزارشات کارشناسی، تهران، مرکز پژوهش‌ها، ماه‌های مختلف، بهار ۹۱-۹۰.
- نظری، حسن آقا، ۱۳۹۰، *مبانی بخش عمومی در اقتصاد اسلامی*، قم، حوزه و دانشگاه.
- وین سنت، آندره، ۱۳۶۷، *نظریه‌های دولت*، ترجمه حسن بشیریه، تهران، نی.

Arrow, K, 1951, *social choice and individual values*, Yale University press.

Atkinson, A, and Stiglitz, G, 1987, *Lectures on Public Finance*, McGraw-Hill

Bachr, P and Richter M, 2004, *dictatorship in history and theory*, Cambridge university press.

Bailey, S, 1999, *Local Government Economics*, Macmillan.

Ballestreos, L.F, 2008, *corruption and development*, 54 pesos 15 November.

Beattie, A, 2009, *false economy*, riverhead, hardcover.

Bergson, A, 1938, "a reformulation of certain aspects, of welfare economics", *quarterly journal of*

economics, 52 (2), p. 310-334.

- Clark, G, 2012, *accountability and corruption*, public sector ethics, forgotten book publishers.
- Collins, D, 2009, *essentials of business ethics*, Wiley.
- Connolly, S and Munroe, A, 1999, *Economics of Public Sector*, Harlow, Prentice-Hall
- Cooter, T.L, 1990, *the responsible administrator*, San Francisco, Jossey- Bass
- Cowton, C and Haase M. 2010, *trends in business and economic ethics*, Springer.
- Crocker, D, 2009, *ethics of global development*, Cambridge university press.
- Cullies, J and Jones, P, 1998, *Public Finance and Public Choice*, Maidenhead, McGraw-Hill
- Danziger, S, 1986, *poverty policy*, Harvard university press
- Davis, J, 2012, *medieval market morality*, Cambridge university press.
- Dijkman, J, 2011, *shaping medieval markets*, Brill publishers.
- Douglas, P, 1952, *ethics in government*, Harvard university press.
- Drever, J.T, 2009, *Chinese political system*, Longman.
- Falf, 2013, *high risk and non-cooperative Jurisdiction*, Fatf publishers
- Farmer, R.E.A, 2010, *how the economy works*, oxford university press.
- Fazzone, P, 2013, "transpacific partnership", *Georgetown journal of international law*, 43 (3), ۶۹۵-۷۴۳
- Feldstein, M, 2008, *effect of tax on economic behavior*, NBER (13745).
- Foreman, P, Millward, R, 1994, *Public and Private Ownership*, Clarendon Press.
- Foucault, M and Rabinow, P. 1984, *the Foucault reader*, pantheon publishers.
- Frank, R and Bernanke, B, 2012, *principles of economics*, McGraw-Hill.
- Garcia, M.S, 2006, *social capital network*, Edward Elgar.
- Gemmel, N, 1993, *the Growth of Public Sector*, Aldershot, Edward Elgar.
- Harden, I, 1992, *The Contracting State*, Buckingham, Open University Press.
- Hasluk, C, 2000, *New Deal Program*, Sheffield, Employment Service
- Hausman D, 2007, *the philosophy of economics*, Cambridge university press.
- Hayek, F, 1994, *the road to serfdom*, Chicago, the university of Chicago press.
- Henry, N, 2012, *public administration and public affairs*, Pearson publishers.
- Jims, S, 2000, *the economics of taxation*, Harlow, person.
- Kallhoff, A, 2011, *why democracy needs public goods*, Lexington books.
- Leimer, R, 1982, "social security and private saving", *journal of political economy*, 90 (3), 148-۲۳۲.
- Lemons, J and Brown, D, 2010, *sustainable development*, Springer.
- Levitt, T, 2012, *partner for good: business government and the third sector*, Gower pub co publisher.
- Lewis, C and Gilman, S, 2012, *the ethics challenge in public service*, Jossey bass publishers .
- Lin, N, Fu, Y Chen, J, 2012, *social capital and the context of political and cultural regimes*,

Rutledge.

- Lybeck, J A and Henricson, M, 1988, *The Growth of Government*, Amsterdam, North Holland.
- Marshal, A, 1997/1890, *principles of economics*, Prometheus books.
- Mathis, K and Shannon D, 2010, *efficiency instead of justice*, Springer.
- Mayshar, J, 1990, "measures of excess burden", *journal of public economics*, 43, 263-2۸۹.
- Musgrave, R, 1989, *public finance*, London, McGraw-Hill.
- Naqvi, S.H, 1981, *ethics and economics*, London Islamic foundation.
- Niskanen, W, 1996, *Bureaucracy and Public Economics*, Cheltenham, Edward Elgar.
- North D, 1990, *institution, institutional change and economic performance*, Cambridge university press.
- Nozick, R, 1974, *anarchy, state and utopia*, Harvard University press.
- Putnam, R, 2000, *Bowling alone*, Simon and Schuster.
- Ramzy, F.P, 1927, "a contribution to the theory of taxation", *the economic journal*, 37 (145), 47-۶۱.
- Rawls, J, 1999, *a theory of justice*, Harvard University press.
- Richardson, J and Keho W, 2012, *business ethics*, McGraw-Hill.
- Robbins, L, 2007/1932, *an essay on the nature and significance of economic science*, Ludwig von Mises institute.
- Rosen, H, 2005, *public finance*, McGraw-Hill.
- Rubin, O, 2010, *democracy and famine*, Rutledge.
- Samuelson, P, 1947/1983, *foundations of economic analysis*, Harvard university press.
- Sen A, 2011, *the idea of justice*, Harvard university press.
- _____, 1991, *on ethics and economics*, Wiley, black well.
- _____, 2002, *rationality and freedom*, Harvard university press.
- Sharp, B.S Aquirre, G and Kickham, K, 2010, *Manging in public sector*, person publishers.
- Shiller, R, 2012, *finance and the good society*, Princeton university press.
- Smith, A, 1971/1776, *an inquiry into the nature and causes of the wealth of the nations*, encyclopedia Britannica.
- The world bank, 2013, *doing business*, Washington DC world bank publishers.
- The World Bank Development, Report 2012, Oxford.
- Vickers, J. and Yarrow, G, 1988, *Privatization*, MIT Press.
- Walzer, 1983, *spheres of justice*, New York, basic books.
- Williamson, O, 1998, *economic institutions of capitalism*, free press.
- Worldwatch institute, Assadourian, E and Renner, M, 2012, *state of the world*, island press.