



## Reforming the Budget Structure with an Emphasis on the Pathology of Budgeting in the 1390s (2010s)

**Mohammad Seddigh**

PhD student in Public Administration, Faculty of Management, Allameh Tabatabaei University, Tehran, Iran (Corresponding author).

mohammad.seddighh@gmail.com

0000-0000-0000-0000

**Asghar Nemati**

Master of Public Administration (Human Resources), Islamic Azad University, Tehran Branch, Tehran, Iran.

nemati.a.n.1982@gmail.com

0000-0000-0000-0000

### Abstract

Structural budget reform has been one of the most critical issues in Iran during the 1390s (2010s), yet unfortunately, governments have not taken appropriate measures to address it. The state of the budgeting system in the 1390s reveals that both public revenues and current expenditures have been on an increasing trend. In the second half of the 1390s, the rise in government expenditures outpaced public revenues, leading to a sharper decline in the operational balance. The operational balance, which was at -33 trillion rials in 1390 (2011-2012), reached -313 trillion rials by 1400 (2021-2022). Additionally, during this decade, the majority of capital asset sales were used to cover current expenditures and wages rather than being allocated to infrastructure and development projects. Furthermore, due to severe deficits experienced in the 1390s, the government consistently resorted to borrowing and issuing bonds to address budget shortfalls. The increasing trend in borrowing indicates that the volume and growth of government debt to pay off its obligations rose significantly, with financial asset sales increasing from about 6 trillion rials in 1390 to approximately 370 trillion rials in 1400, setting a record. The budget deficit trend in the 1390s was also highly concerning, with the deficit rising from around 5 trillion rials in 1390 to about 214 trillion rials in 1400, highlighting the flawed structure of the budgeting system in the country. Key requirements and strategies for budget reform include taking structural reforms seriously, reducing the budget's reliance on oil, focusing on production and tax revenues, ensuring fairness in budget allocation, adhering to the principles of resistance economy, implementing the general policies of Article 44 and the Vision Document, and ensuring that the budget is absorbed and spent in a rational, logical, fair, and appropriate manner. These are the most critical components that must be considered in reforming the budget structure.


**Keywords:** Budget, budget structure reform, tax revenue, oil revenue.




**مقاله پژوهشی**

**اصلاح ساختار بودجه با تأکید بر آسیب‌شناسی بودجه‌ریزی در دهه ۹۰ شمسی**

محمد صدیق

دانشجوی دکتری مدیریت دولتی دانشکده مدیریت دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران (تویسنده مسئول).  
mohammad.seddighh@gmail.com  0000-0000-0000-0000

اصغر نعمتی

کارشناسی ارشد مدیریت دولتی (منابع انسانی)، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، تهران ایران.  
nemati.a.n.1982@gmail.com  0000-0000-0000-0000

**چکیده:**

اصلاحات ساختاری بودجه از مهم‌ترین مسائل جاری کشور در دهه نود شمسی بوده است که متأسفانه دولت‌ها اقدامات مناسبی برای آن انجام ندادند. وضعیت نظام بودجه‌ریزی در دهه نود شمسی نشان می‌دهد که روند درآمدهای عمومی و هزینه‌های جاری به‌صورت فزاینده بوده و در نیمه دوم دهه نود روند افزایش هزینه‌های جاری دولت شدتش بیشتر از درآمدهای عمومی بوده است و همین مورد موجب شده است تراز عملیاتی نیز با شدت بیشتری نزولی شود و تراز عملیاتی منفی ۳۳ همت سال ۱۳۹۰ به عدد ۳۱۳ همت در سال ۱۴۰۰ برسد. همچنین در این دهه عمده واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای به‌جای اینکه برای زیرساخت‌ها و پروژه‌های عمرانی صرف شود عمدتاً این منابع صرف هزینه‌های جاری و حقوق دستمزد شده است. از طرفی با توجه به کسری‌های شدید که در دهه نود اتفاق افتاده است، دولت همواره برای رفع کسری بودجه دست به استقراض و انتشار اوراق کرده است که روند صعودی و فزاینده آن نشان می‌دهد میزان حجم و رشد استقراض دولت برای پرداخت بدهی‌های خود به‌اندازه‌ای بوده که حدود ۶ همت واگذاری دارایی‌های مالی در سال ۱۳۹۰ به حدود ۳۷۰ همت در سال ۱۴۰۰ رسیده است که در نوع خود رکورددار است. همچنین روند کسری بودجه در دهه نود به‌گونه‌ای بوده که کسری بودجه در حد ۵ همت سال ۱۳۹۰ به حدود ۲۱۴ همت در سال ۱۴۰۰ رسیده است که نشان از معیوب بودن ساختار نظام بودجه در کشور است. الزامات و راهبردهایی همچون جدی گرفتن اصلاح ساختار بودجه، قطع اتکای بودجه کشور به نفت، توجه به تولید و درآمدهای مالیاتی، رعایت عدالت در تخصیص بودجه، توجه به اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و سند چشم‌انداز و جذب درست، منطقی، عقلایی، عادلانه و به‌جا مصرف شدن بودجه، مهم‌ترین مؤلفه‌هایی است که در اصلاح ساختار بودجه باید به آن‌ها توجه داشت.

**واژگان اصلی:** بودجه، اصلاح ساختار بودجه، درآمد مالیاتی، درآمد نفت.



دسترسی به مقالات نشریه علمی مطالعات راهبردی انقلاب اسلامی (Open Access) است.

نشریه علمی «مطالعات راهبردی انقلاب اسلامی» تحت مجوز بین‌المللی



Creative Commons Attribution 4.0 International CC BY 4.0

Doi: 10.22034/irsj.2025.503085.1101

مسئولیت مقاله از نظر محتوای علمی و نظرات مطرح‌شده در متن آن، به عهده نویسندگان و یا نویسنده مسئول مقاله می‌باشد و مورد تأیید / عدم تأیید صاحب امتیاز نشریه مطالعات راهبردی انقلاب اسلامی نمی‌باشد.

## مقدمه

اصلاحات ساختاری بودجه از جمله توصیه‌ها و راهبردهای مهم مورد تأکید آیت‌الله خامنه‌ای در سال‌های اخیر بوده است. ایشان در آذرماه سال ۱۳۹۸ مقرر فرمودند نقشه راه و برنامه کلی اصلاح ساختار بودجه عمومی و کاهش کسری بودجه، تدوین و مصوب شورای عالی هماهنگی اقتصادی شود و بودجه سال ۱۳۹۸ نیز در چهارچوب این برنامه تنظیم شود. همچنین تأکید فرمودند آنچه در سیاست‌های کلی و برنامه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در خصوص اصلاح ساختار بودجه عمومی و قطع وابستگی بودجه به نفت تصویب و ابلاغ شده؛ لازم است اجرایی و در بودجه سال ۱۳۹۸ گنجانده شود. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، فرمان ایشان در رابطه با بودجه سال ۱۳۹۸، بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی و سخنرانی ایشان به مناسبت عید قربان سال ۱۳۹۹، هرکدام به‌نوعی اهمیت اصلاحات ساختاری بودجه را گوشزد کرده است. با وجود تمام این تأکیدات، رویه‌ها و واقعیت‌های نظام بودجه‌ریزی کشور و قوانین بودجه سال‌های اخیر تناسبی با فرمایشات ایشان ندارد.

بررسی شاخص‌های کلیدی اقتصادی و اجتماعی نشان می‌دهد به علت معضلات انباشته ناشی از آسیب‌های تاریخی اقتصاد ایران (انباشت بدهی‌های دولت، کسری صندوق‌های بازنشستگی و ناترازی نظام بانکی)، برخی از شاخص‌های اقتصادی در شرایط نامناسب قرار گرفته‌اند؛ در شرایط حاضر، تحریم‌ها منجر به تشدید این مشکلات نیز شده‌اند. در نتیجه، برای حفظ ثبات اقتصادی و صیانت از معیشت مردم، اشتغال و تولید لازم است اصلاحاتی در ساختار اقتصادی کشور انجام گیرد تا از بروز بحران‌های اقتصادی و ایجاد اختلال جدی در اداره کشور ممانعت شود. بر این اساس، لازم است اصلاحات ساختاری اساسی در نظام بودجه‌ریزی کشور، با این رویکرد محقق شود که با مدیریت منابع و مصارف بودجه، خطرات ناشی از تشدید تحریم‌ها از مسیر کسری بودجه را مهار کند، فضای سیاست‌گذاری مالی را گسترش دهد و نیز زمینه را برای مقابله فعالانه با چالش‌های اساسی اقتصاد کشور فراهم نماید.

وضعیت فعلی بودجه کشور حاصل انباشت سال‌ها ناترازی در اقتصاد، تصمیمات نادرست دولت در سال‌های اخیر، به تأخیر انداختن اصلاحات اقتصادی با امید بستن به گشایش‌های خارجی و تحریم‌های ظالمانه است. تعادل اقتصادی سیاسی شکل گرفته حول وضع موجود، انجام اصلاحات را با تعویق روبه‌رو کرده و یا باعث ایجاد موانع جدی شده است. اگرچه رفع

و اصلاح مسائل فعلی دشوار است، ولی باید توجه داشت که ادامه وضع اقتصادی فعلی، حتی اگر امکان‌پذیر باشد، پیامدهای بسیار ناخوشایندتری به دنبال خواهد داشت. تداوم این وضعیت از یک سو تضعیف زیرساخت‌های توسعه اقتصادی را به دنبال داشته و از سوی دیگر، بی‌ثباتی در اقتصاد کشور را افزایش می‌دهد. از این رو، اصلاح ساختار بودجه در راستای حفظ و پایداری ثبات اقتصادی، از جمله الزامات توسعه اقتصادی کشور به شمار می‌آید.

در حال حاضر منابع درآمدی دولت از سه بخش درآمدهای عمومی، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (فروش نفت و دارایی‌های دولت) و واگذاری دارایی‌های مالی (استقراض و فروش اوراق) تشکیل شده است. با دقت در کیفیت و جنس این منابع درآمدی، می‌توان گفت تنها بخش پایدار منابع درآمدی، درآمدهای عمومی است و بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی با دو دلیل متفاوت جزو منابع ناپایدار درآمدی دولت محسوب می‌شود.

بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای که مهم‌ترین بند آن مربوط به فروش نفت و گاز است، مهم‌ترین خصیصه عدم پایداری آن، پیش‌بینی‌ناپذیری و تأثیر گرفتن بسیار زیاد از نوسانات و شوک‌های خارجی است. به این معنا که دولت علی‌رغم پیش‌بینی که در بودجه برای فروش نفت در نظر می‌گیرد، اما یا قیمت جهانی نفت بسیار تغییر می‌کند همانند اتفاقی که اخیراً افتاد و در برهه‌ای قیمت نفت به صفر دلار هم رسید، یا اینکه به دلیل تحریم‌ها آن مقدار نفت پیش‌بینی‌شده فروش نمی‌رود و عملاً درآمد پیش‌بینی‌شده محقق نخواهد شد.

همچنین نفت و گاز از آن جنبه که یک ثروت خدادادی و زیرزمینی است، نامحدود نیست و روزی به اتمام می‌رسد، لذا از این جنبه نیز ناپایدار بوده و اگر دولت به فکر جایگزین پایدار برای این قسمت نباشد، قطعاً تا سالانی دیگر، کشور با مشکلات پیچیده‌ای مواجه خواهد شد. بخش واگذاری دارایی‌های مالی نیز یکی از ناپایدارترین اجزای بودجه نه از جنس کمی همانند نفت، بلکه از جنس کیفی است. به این معنا که دولت همواره و در طول زمان می‌تواند به راحتی از طریق واگذاری دارایی‌های مالی، منابع درآمدی را برای خود در نظر بگیرد و هر جا که با کسری مواجه شود، آن را از طریق استفاده از صندوق توسعه ملی و یا استقراض و دریافت اعتبار و تسهیلات جبران کند.

اما مشکل این نوع استفاده از منبع درآمدی این است که در واقع نسل آینده را میراث‌دار

تورم‌های مزمن می‌کند؛ زیرا که این استقراض از صندوق توسعه ملی و گرفتن تسهیلات، منجر به پولی‌سازی کسری بودجه می‌شود و افزایش پایه پولی و نقدینگی خودش را در تورم نشان می‌دهد و علاوه بر اینکه تورم را بر همه مردم تحمیل می‌کند، بلکه دولت را برای سال‌های آینده مقروض می‌نماید و عملاً نسل‌های آینده باید تاوان آن را از طریق دادن مالیات بیشتر و کاهش قدرت خرید بپردازند.

همچنین انتشار اوراق می‌تواند بازی پانزی را موجب شود به این معنا که در دوره اول، دولت بابت بدهی، اوراق منتشر می‌کند و در دوره دوم، اوراق بدهی بیشتری را منتشر می‌کند و قرض دوره اول را می‌دهد و به مقدار بیشتری بدهکار می‌شود. این روند می‌تواند در صورت پایین بودن رشد اقتصادی همچون ایران ادامه‌دار باشد و در یک فرایند فزاینده قرار بگیرد و در یک مقطع زمانی، کشور را با آسیب جدی دچار کند.

مهم‌ترین تهدید وضعیت جاری منابع دولت این است که با کمترین شوک خارجی و تحریم، دولت در تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده خود با ناکامی مواجه خواهد شد اما مهم‌ترین فرصتی که منابع کنونی درآمدی دارد این است که پایدارترین بخش درآمدی یعنی درآمدهای عمومی در کمترین ظرفیت خود جای دارد تا جایی که گفته می‌شود نسبت مالیات‌ها به تولید ناخالص داخلی (GDP) حدود ۷ درصد است و به‌راحتی قابلیت دو برابر شدن آن تا حدود ۱۵ درصد را دارد. لازم به ذکر است که میانگین جهانی نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در حدود ۱۵ درصد است.

لذا می‌توان گفت دو بخش واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی، از اجزای ناپایدار منابع درآمدی دولت محسوب می‌شود و ساختار بودجه باید به سمت پایداری درآمدها برود که این مهم با هر چه کمتر کردن اتکای بودجه به نفت و استقراض از بانک مرکزی و صندوق توسعه ملی محقق می‌شود و برای جایگزینی آن، می‌بایست به سمت افزایش سهم درآمدهای عمومی با تمرکز بر مالیات حرکت کرد.

در بررسی حاضر، با استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای و روشی تحلیلی - توصیفی، به آسیب‌شناسی بودجه‌ریزی در دهه نود شمسی پرداخته شده و دلالت‌هایی برای اصلاح ساختار بودجه کشور ارائه شده است.

## پیشینه پژوهش

مطالعات محدودی در سالیان اخیر درباره بودجه انجام شده است که به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود:

سبحانیان و رجب پور (۱۴۰۱) در مقاله‌ای به آسیب‌شناسی اثر ساختار بودجه دولت بر توان تولید ملی پرداختند. در این مقاله که به احصای سازوکارهای تأثیر ترمیم بودجه بر ساختار تولید اختصاص داشته، به‌طور مشخص در بودجه سال ۱۴۰۰، روش‌های ترمیم کسری تراز عملیاتی در قالب شش روش بیش‌برآوردی درآمدهای نفتی، برداشت از صندوق توسعه ملی، واگذاری شرکت‌های دولتی در قالب «ردّ دیون»، واگذاری شرکت‌ها در قالب سهام صندوق‌های مبادله‌پذیر (ETF)، واگذاری دارایی‌های دولت و انتشار اوراق مالی شناسایی شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد این اقدامات ترمیم کسری بودجه، دور باطلی را شکل داده که نتیجه آن تشدید تخریب تولیدمحوری و کاملاً مغایر با سیاست‌های کلی تولید بوده است. از این‌رو، درنهایت، پیشنهاد شده است که اصلاحات ساختاری در بودجه، در هر دو سطح منابع و مصارف، با تأکید بر بودجه‌ریزی برنامه‌ای و اصلاحات مالیاتی در کانون تلاش‌های دولت جدید، در تدوین برنامه هفتم توسعه و نیز لایحه بودجه ۱۴۰۱ صورت گیرد.

باریکانی (۱۴۰۱) در مقاله‌ای به آسیب‌های ناشی از ردیف‌های متفرقه بودجه سالانه پرداخته است. در این مقاله اشاره شده که اعتبارات ردیف‌های متفرقه (جدول شماره ۹ قانون بودجه) مربوط به طیف گوناگونی از اعتبارات است که یا دستگاه متولی آن‌ها مشخص نیست یا به‌صورت موقتی و موردی تخصیص داده می‌شوند. بی‌عدالتی و ناکارآمدی حاصل از ردیف‌های مشوش متفرقه در بودجه، نارضایتی اجتماعی را سبب می‌شود که تزلزل امنیت اقتصادی کشور و ناهمواری مسیر توسعه و تعالی بودجه را به ارمان می‌آورد. دلایل وجودی ردیف‌های متفرقه را کمتر می‌توان هدفمندی و کمک به بهبود روند توسعه و برنامه‌ریزی بودجه دانست. این گزارش با هدف شناخت دقیق ردیف‌های متفرقه و آسیب‌شناسی حضور و ظهور این بخش در بودجه‌های سالانه نگاشته شده است. درنهایت، با در نظر گرفتن چگونگی تضعیف امنیت اقتصادی کشور با این بخش، شفافیت در ارقام عملکرد، تعیین دستگاه متولی و آسیب‌شناسی ردیف‌های متفرقه، توجه به سند آمایش سرزمین، محدود کردن سالانه اعتبارات و مشارکت بخش خصوصی به‌عنوان راهکارهای پیشنهادی ارائه شده است.

سجادی (۱۴۰۰) در پژوهشی به آسیب‌شناسی ابعاد اقتصاد کلان و واگذاری بنگاه‌های دولتی به‌منظور جبران کسری بودجه پرداخته است. در این مقاله اشاره شده است که واگذاری بنگاه‌های دولتی به دلایل عدم خصوصی‌سازی واقعی و نبود زیرساخت‌های مناسب در بازار سرمایه آسیب‌هایی همچون افت در کارایی بنگاه‌های واگذارشده، کاهش شفافیت، عدم تغییر در نحوه مدیریت و ... را به همراه داشته است. این در حالی است که منابع حاصل از این واگذاری‌ها خصوصاً در سال‌های اخیر، اغلب صرف جبران کسری بودجه دولت شده است که این موضوع نه‌تنها آینده نسل‌های بعدی را با مخاطراتی همراه خواهد نمود بلکه امنیت اقتصادی کشور را مورد تهدید قرار می‌دهد. به نظر می‌رسد برخی راهکارها از جمله افزایش شفافیت در مراحل مختلف واگذاری، اعمال قوانین بازدارنده برای شرکت‌های نیمه‌دولتی، عدم تأمین کسری بودجه دولت از منابع خصوصی‌سازی و افزایش انگیزه و توان بخش خصوصی برای مشارکت فعال در خصوصی‌سازی در این مسیر مؤثر واقع شود.

نیکنام و علی احمدی (۱۳۹۹) در مقاله‌ای به آسیب‌شناسی بودجه در ایران پرداختند. این پژوهش با رویکردی اکتشافی در پی پاسخ به این سؤال است که مهم‌ترین آسیب‌های بودجه‌ریزی در جمهوری اسلامی ایران از نگاه خبرگان چیست؟ این تحقیق از نوع کاربردی و روش آن به‌صورت کیفی و به سبک تحلیل تم یا مضمون است که مؤلفه‌ها، کدهای محوری و فراوانی‌های آن از طریق مصاحبه به‌دست آمده است. ابزار گردآوری داده‌ها شامل مشاهده، مصاحبه نیمه ساختاریافته کیفی به همراه منابع کتابخانه‌ای و میدانی است. جامعه آماری این پژوهش خبرگان و کارشناسانی است که در خصوص بودجه‌ریزی در ایران دارای نظرانی هستند که در مجلات، کتب و سایت‌های معتبر به چاپ رسیده است. نمونه آماری ۲۹ نفره از جامعه آماری انتخاب گردید. یافته‌ها بیانگر آن است که خبرگان به ترتیب مقوله‌های مدیریتی، مالی، قانونی، مقرراتی، فنی، مطالعاتی، ساختاری، نظارتی، مبارزه با فساد، برنامه‌ای، آماری و اطلاعاتی، برقراری عدالت، اقتصادی، سیاسی، گروه‌های ذی‌نفوذ، تصدی‌گری و منطقه‌ای را چالش‌های اصلی بودجه‌ریزی عنوان می‌نمایند.

رجب پور (۱۳۹۸) در گزارشی به آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی، مروری بر تحولات نظام برنامه‌ریزی در ایران پرداخته است. این گزارش از مفهوم و معنای برنامه‌ریزی چند تذکر مهم ارائه داده است: برنامه‌ریزی، طراحی مجموعه‌ای از احکام نیست، بلکه برنامه‌ریزی مجموعه

اقداماتی برای ارتقای هماهنگی اقدامات دولت است. برنامه‌ریزی به معنای صرف تهیه یک سند نیست. بسیاری از اقدامات که در راستای دستیابی به هدفی مشخص صورت می‌گیرد، ممکن است محصول تصمیمات اتخاذ شده در جلسات متعدد و پیامد همگرایی نانوشته بخش‌های مختلف دولت باشد. به بیان دیگر، نگارش سند برنامه در فرایند برنامه‌ریزی در حقیقت تلاش برای دستیابی به هماهنگی سیاست‌گذاری‌هاست. هماهنگی که با شناخت ضرورت‌ها، قیدها و توالی اقدامات در بستر زمان، به تهیه سندی مکتوب برای جهت‌دهی مشخص‌تر اقدامات بخش‌های مختلف دولت بینجامد و نه آن‌چنان‌که گاهی در کشور رایج است، تبدیل سند برنامه به فرصتی برای بیان آرزوها. همچنین برنامه به معنای اختصاص بودجه به تعدادی طرح عمرانی یا در واقع همان بودجه عمرانی نیست. برنامه دو وظیفه مدیریت اقدامات بخش عمومی و تأثیرگذاری بر برخی جهت‌گیری‌های بخش خصوصی را بر عهده دارد. بر همین اساس برنامه از انواع مختلفی از ابزارها می‌تواند بهره‌گیرد که این ابزارها در طول زمان متفاوت بوده‌اند.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود علی‌رغم اهمیت ویژه اقتصاد دهه نود و تأکید آیت‌الله خامنه‌ای بر آسیب‌شناسی دهه نود، مطالعات محدودی در مورد آسیب‌شناسی بودجه و الزامات اصلاح ساختار بودجه صورت گرفته است که این پژوهش در تلاش است به آسیب‌شناسی بودجه در دهه نود شمسی بپردازد و دلالت‌هایی برای اصلاح ساختار بودجه ارائه کند.

## مبانی نظری

### تعریف بودجه

به موجب ماده یک قانون محاسبات عمومی کشور، بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود (قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶). همچنین سالیتر و استکولینی (۲۰۱۸) بودجه را چنین تعریف می‌کنند که «بودجه ابزاری است برای ارائه انگیزه‌هایی به اقتصاد و جامعه، ابزار مدیریتی و یک کانال جهت پاسخگویی حکومت مرکزی.» همچنین رئوس، بنیتو و باستیدا (۲۰۱۷) درباره بودجه چنین عنوان می‌کنند که «بودجه‌ها نشان‌دهنده طرح‌های مالی هستند که

مشخص می‌کنند چگونه منابع عمومی برای برآورد کردن اهداف سیاست استفاده خواهند شد.»

### بودجه‌ریزی

بودجه‌ریزی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نظام‌های مالی هر جامعه، ابزاری با اهمیت برای فعالیت‌های دولت در جوامع محسوب می‌شود و تاکنون مراحل و تحولات زیادی را پشت سر گذاشته تا امروزه به‌صورت یک نظام پیچیده فنی و مالی درآمده است. همچنین با توسعه روزافزون مسائل اقتصادی و اجتماعی جامعه و ارتقای سطح زندگی مردم، انتظارات از بودجه‌ریزی دولتی برای تأمین امنیت، رفاه اجتماعی و همچنین برخورداری از خدمات عمومی بیشتر شده است. بودجه‌ریزی عملیاتی، رویکردی برای اصلاح بودجه برنامه‌ای است که با ساختار سنتی آن متفاوت است (خرمی، ۱۳۹۵).

### قوانین حاکم بر بودجه‌ریزی ایران

عمده قوانین ناظر بر نظام بودجه‌ریزی جمهوری اسلامی ایران در تمام فرایندهای بودجه، از تهیه و تدوین تا مرحله نظارت بر آن در جدول ۱ آمده است:

جدول ۱. قوانین ناظر بر نظام بودجه‌ریزی ایران

ردیف	عنوان قانون	سال تصویب
۱	قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۵۸
۲	قانون برنامه‌بودجه	۱۳۵۱
۳	قانون محاسبات عمومی کشور	۱۳۶۶
۴	قانون دیوان محاسبات کشور و اصلاحات مربوط	۱۳۶۱
۵	قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	۱۳۸۰
۶	قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	۱۳۸۳
۷	قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین	۱۳۷۳
۸	آیین‌نامه داخلی مجلس	۱۳۷۹ و اصلاحات بعدی
۹	برنامه‌های توسعه	-

## بودجه و اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران

اسناد بالادستی نظام و سیاست‌های کلی ابلاغی آیت‌الله خامنه‌ای به‌طور مستقیم نحوه بودجه‌ریزی ساختارها را تعیین کرده است. گرچه با وجود منابع محدود، ترتیب اولویت‌های مشخصی برای صرف آن در برنامه‌های بالادستی تعیین نشده است اما باید توجه داشت که بدون برنامه‌ریزی و اجرای دقیق آن در بودجه سالانه امکان دستیابی به اهداف مقرر شده در اسناد بالادستی کشور میسر نخواهد بود. در ابتدای بودجه به اهداف سیاست‌های کلی باید گفت: به استناد ماده ۳ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (مصوب ۱۳۹۲) مقامات مسئول در قوای سه‌گانه مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه خویش‌اند. در قوه مجریه می‌توان سازمان برنامه و بودجه کشور را مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام از طریق بودجه سالانه دانست. تهیه نقشه راه بودجه توسط دولت و ارائه گزارش‌های دقیق به مجمع تشخیص مصلحت نظام همراه با انتشار عمومی، از میزان تحقق سیاست‌ها کمک شایانی در تحلیل وضعیت اجرایی سیاست‌ها خواهد داشت. در تشریح چگونگی هماهنگی بودجه با سیاست‌های کلی نظام باید گفت در شاخص‌های کمی کلان این هماهنگی باید تبلور یابد و احکام نیز با این اسناد هم‌راستا باشد. در جدول ۲ بندهای مرتبط با بودجه که در سیاست‌های کلی نظام به‌طور مستقیم به آن‌ها اشاره شده است آورده شده و الزامات سیاستی بودجه مشخص شده است.

جدول ۲. اسناد بالادستی و الزامات سیاستی بودجه کشور

سند (قانون)	بند مرتبط	الزام سیاستی
سیاست‌های کلی سلامت	۱۰. تأمین منابع مالی پایدار در بخش سلامت با تأکید بر شفاف‌سازی قانونمند درآمدها، هزینه‌ها و فعالیت‌ها	شفافیت مالی در بخش سلامت
سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری	۹. رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر: ❖ معطوف بودن به نیازهای واقعی ❖ شفافیت و عدم ابهام	❖ عدالت محوری ❖ مسئله محوری ❖ جامعیت ❖ شمولیت ❖ مشارکت

الزام سیاستی	بند مرتبط	سند (قانون)
❖ استحکام ادبیات حقوقی	❖ استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی ❖ ابتدا بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون ❖ انسجام قوانین و عدم تغییر با اصلاح ضمنی آنها بدون ذکر شناسه تخصصی ❖ جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانون‌گذاری ❖ عدالت محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی	
❖ چابک‌سازی ❖ عدالت	۱۰. چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی‌سازی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز؛ ۱۳. عدالت‌محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری.	سیاست‌های کلی نظام اداری
بخش خصوصی	بند ج: تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آن جهت رقابت کالاها در بازارهای بین‌المللی	سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
خانواده	محور قرار گرفتن خانواده در قوانین و مقررات، برنامه‌ها، سیاست‌های اجرایی و تمام نظامات آموزشی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی به‌ویژه نظام مسکن و شهرسازی	سیاست‌های کلی خانواده
❖ انرژی ❖ اصلاح الگوی مصرف	۷. افزایش بهره‌وری در تولید، انتقال و مصرف انرژی در ایجاد ظرفیت‌های جدید تولید انرژی؛ ۸. ارتقای بهره‌وری و نهادینه شدن مصرف بهینه آب در همه بخش‌ها به‌ویژه بخش کشاورزی.	سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف
عدالت محوری	۶. بسط و تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی با هدف‌مندسازی بارانه‌ها، دسترسی آحاد جامعه به خدمات تأمین اجتماعی، توانمندسازی، کارآفرینی و رفع تبعیض ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی؛	سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی

الزام سیاستی	بند مرتبط	سند (قانون)
	۹. الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ شفافیت</li> <li>❖ جامعیت</li> </ul>	<p>اصلاح ساختار بودجه دولت از طریق:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت، مدیریت و تأدیه بدهی‌ها</li> <li>❖ واقعی کردن منابع و مدیریت مصارف دولت و اجتناب از کسر بودجه</li> <li>❖ شفاف‌سازی و ضابطه‌مند نمودن درآمدها و هزینه‌های شرکت نفت و سایر شرکت‌های دولتی در بودجه</li> </ul>	سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ بهره‌وری</li> <li>❖ عدالت</li> <li>❖ اشتغال</li> <li>❖ خوداتکایی</li> <li>❖ امنیت غذایی</li> <li>❖ ثبات اقتصادی</li> <li>❖ درآمد پایدار</li> <li>❖ مدیریت هزینه</li> <li>❖ آیندگان</li> <li>❖ شفافیت</li> </ul>	<p>۳. محور قرار دادن رشد بهره‌وری در اقتصاد با تقویت عوامل تولید، توانمندسازی نیروی کار، تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد، ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها و به‌کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت‌های مناطق کشور</p> <p>۴. استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی</p> <p>۵. سهم‌بری عادلانه عوامل در زنجیره تولید تا مصرف متناسب با نقش آن‌ها در ایجاد ارزش، به‌ویژه با افزایش سهم سرمایه انسانی از طریق ارتقای آموزش، مهارت، خلاقیت، کارآفرینی و تجربه</p> <p>۶. افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی (به‌ویژه در اقلام وارداتی) و اولویت دادن به تولید محصولات و خدمات راهبردی و ایجاد تنوع در مبادی تأمین کالاهای وارداتی با هدف کاهش وابستگی به کشورهای محدود و خاص</p> <p>۷. تأمین امنیت غذا و درمان و ایجاد ذخایر راهبردی با تأکید بر افزایش کمی و کیفی تولید (مواد اولیه و کالا)</p> <p>۹. اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف</p>	سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

الزام سیاستی	بند مرتبط	سند (قانون)
	<p>پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی</p> <p>۱۳. مقابله با ضربه‌پذیری درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز از طریق انتخاب مشتریان راهبردی، ایجاد تنوع در روش‌های فروش، مشارکت دادن بخش خصوصی در فروش، افزایش صادرات گاز، افزایش صادرات برق، افزایش صادرات پتروشیمی، افزایش صادرات فراورده‌های نفتی</p> <p>۱۶. صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیر ضرور و هزینه‌های زائد. اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی</p> <p>۱۸. افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت</p> <p>۱۹. شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...</p> <p>۲۳. شفاف و روان‌سازی نظام توزیع و قیمت‌گذاری و روزآمدسازی شیوه‌های نظارت بر بازار.</p>	

منبع: سیاست‌های کلی نظام و اسناد بالادستی

پس از قانون‌گذاری و تدوین دستورالعمل صحیح بودجه‌ریزی و اجرای بودجه در نهادهای متولی، موضوع با اهمیت چگونگی کاربست آن‌ها در اجرا می‌باشد. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در فرایند تدوین و تصویب بودجه اهمیت فراوانی دارد؛ زیرا سیاست‌های کلی نظام یکی از اساسی‌ترین اسناد و از مهم‌ترین هنجارهای الزام‌آور در نظام اقتصادی ایران است که عالی‌ترین مقام رسمی کشور تعیین می‌کند. نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی توسط آیت‌الله خامنه‌ای به هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت

نظام تفویض شده است. این هیئت عالی موارد مغایرت یا عدم انطباق قوانین و مقررات با سیاست‌های کلی نظام را مورد بررسی قرار می‌دهد؛ هرچند شورای نگهبان نیز بر قوانین عادی (مصوبات مجلس شورای اسلامی) در کنار این هیئت عالی، از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی، نظارت دارد.

آیت‌الله خامنه‌ای ضمن ابلاغ سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴ ملاحظه‌ای را قید کرده‌اند که مبین این نظر است که: «در تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه، این نکته مورد توجه قرار گیرد که شاخص‌های کمی کلان آن‌ها از قبیل نرخ سرمایه‌گذاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله درآمد میان دهک‌های بالا و پایین جامعه، رشد فرهنگ و آموزش و پژوهش و توانایی‌های دفاعی و امنیتی، باید متناسب با سیاست‌های توسعه و اهداف و الزامات چشم‌انداز، تنظیم و تعیین گردد و این سیاست‌ها و هدف‌ها به صورت کامل مراعات شود.» از همین رو، اگرچه در موضوعات کیفی سیاست‌های کلی با پیچیدگی‌هایی مواجهیم، در حوزه‌های کمی این موضوع به راحتی رعایت دارد. مثلاً در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه تولید ۹۰ درصد کالاهای اساسی و اقلام غذایی در داخل کشور هدف‌گذاری شده است و این شاخص در برنامه‌ریزی و بودجه باید در نظر گرفته شود و دارای اولویت باشد. به موجب تعریف ویژگی‌های سیاست‌های کلی در مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی در مقام تعیین اولویت‌ها راهنمای عملی و معیار بایدها و نبایدهای تعیین اولویت‌ها را مشخص می‌کنند و علاوه بر این اصول کلی تخصیص و توزیع منابع امکانات کشور را با توجه به اولویت‌ها بیان می‌کنند. سازوکار نظارت بر اجرای این سیاست‌ها به هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان سپرده شده است. مبتنی بر آنچه گفته شد، هیئت عالی نظارت موظف است گزارش‌های منظمی در خصوص حسن اجرای سیاست‌های کلی تهیه و منتشر کند. انتشار عمومی این دست گزارش‌ها نیز می‌تواند کمک شایانی به نظارت عمومی و نخبگان بر سیاست‌های کلی کند و این امر موجب مطالبه عمومی و پاسخگویی دستگاه‌های متولی شود.

### سیر تاریخی اصلاح ساختار بودجه

در بررسی سیر تاریخی موضوع، می‌توان گفت علی‌رغم اینکه همواره مسئله درآمد پایدار برای دولت‌ها، دغدغه بوده است ولی اقدامات انجام شده توسط دولت‌های مختلف، نشان می‌دهد که دولت‌ها به دلیل مشکلات نهادی و ساختار رانتیر نفتی که وجود داشته است، عملاً اقدام جدی برای پایدارسازی منابع انجام نداده‌اند. معمولاً روال بودجه‌ریزی، یکنواخت و با سازوکار ثابتی بوده است و همواره متکی به نفت و استقراض به نگرارش در آمده است.

تا اینکه آیت‌الله خامنه‌ای در آذرماه ۱۳۹۷، مسئله اصلاح ساختار بودجه را مطرح کردند و دولت را ملزم به ارائه راهکار و طرح برای برون‌رفت از وضعیت فعلی بودجه‌ریزی در کشور کردند و مقرر فرمودند نقشه راه و برنامه کلی اصلاح ساختار بودجه عمومی و کاهش کسری بودجه با افق دو سال (۱۳۹۸-۱۳۹۹) تدوین و مصوب شورای عالی هماهنگی اقتصادی شود و بودجه سال ۱۳۹۸ نیز در چهارچوب این برنامه تنظیم شود. همچنین تأکید فرمودند آنچه در سیاست‌های کلی و برنامه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در خصوص اصلاح ساختار بودجه عمومی و قطع وابستگی بودجه به نفت تصویب و ابلاغ شده لازم است اجرایی و در بودجه سال ۱۳۹۸ گنجانده شود.

در همین راستا سازمان برنامه‌وبودجه دولت دوازدهم، در خرداد ۱۳۹۸، چهارچوب اصلاح ساختاری بودجه با رویکرد قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت را ارائه کرد و از کارشناسان و دست‌اندرکاران خواست که نظرات کارشناسی خود را پیرامون چهارچوب اصلاحی ارائه کنند.

بعد از این مقطع، سازمان برنامه در آبان ۱۳۹۸، برنامه کلی اصلاحات ساختاری بودجه عمومی با رویکرد قطع وابستگی مستقیم بودجه به نفت را ارائه کرد که در قسمت دوم برنامه کلی اصلاحات ساختاری بودجه عمومی ارائه شده توسط سازمان برنامه‌وبودجه، به درآمدزایی پایدار اشاره شده بود.

علی‌رغم ارائه برنامه کلی برای اصلاح ساختار بودجه و ارائه ایده‌های کلی، تاکنون اقدام جدی برای تحول عملی در ساختار درآمدزایی دولت صورت نگرفته است و موارد ارائه شده بیشتر کلی‌گویی و بدون هیچ‌گونه برنامه اقدام بوده است.

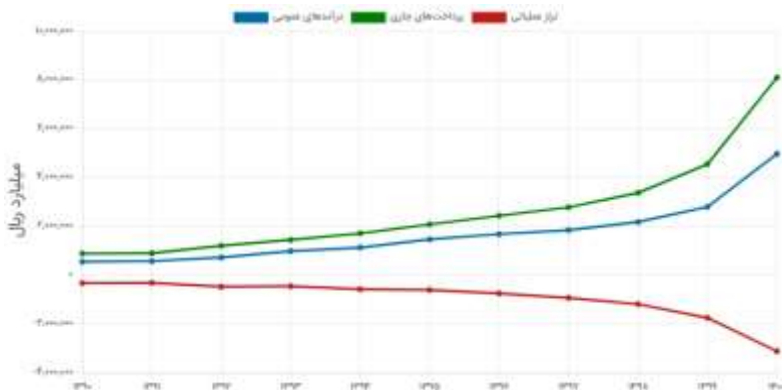
از طرفی، مجلس شورای اسلامی به‌عنوان رکن قانون‌گذاری در کشور، تاکنون طرح

جامعی برای اصلاح ساختار بودجه کشور به صورت عام و برای پایدارسازی منابع به صورت خاص ارائه نکرده است. هرچند تاکنون پیشنهادهایی را بازوی کارشناسی مجلس (مرکز پژوهش‌های مجلس) ارائه کرده است ولی تاکنون به صورت جدی در صحن مجلس مورد بررسی قرار نگرفته است.

تنها یکی از پیشنهادهایی که اخیراً در کمیسیون اقتصادی مطرح شد و مصوب شده است مالیات بر خانه‌های خالی و مالیات بر ثروت (خودرو و ملک) بوده است؛ اما طرح مالیات بر خانه‌های خالی به دلیل نبود بسترهای لازم هنوز نتوانسته اجرایی شود.

### وضعیت بودجه دولت در دهه نود

در این قسمت به وضعیت درآمدها و هزینه‌های بودجه در دهه نود خواهیم پرداخت. در شکل ۱ درآمدهای عمومی، هزینه‌های جاری و تراز عملیاتی به نمایش آمده است:



شکل ۱: روند درآمدهای عمومی، هزینه‌های جاری و تراز عملیاتی در دهه نود

منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

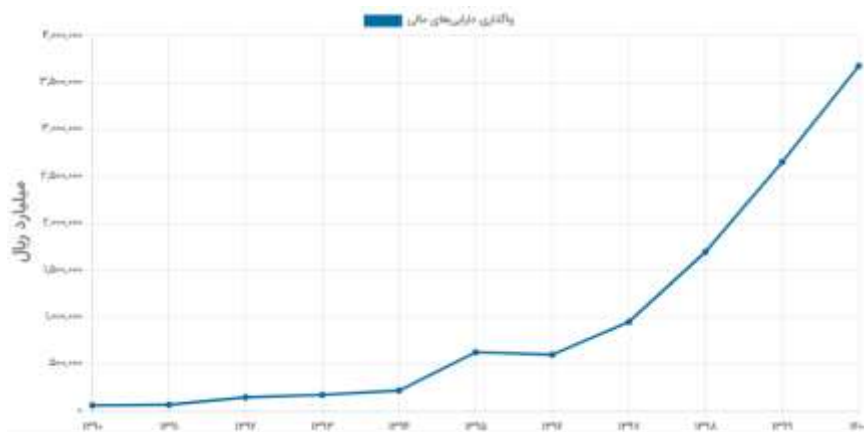
همان‌طور که در شکل ۱ قابل ملاحظه است، روند درآمدهای عمومی و هزینه‌های جاری به صورت فزاینده بوده ولی در نیمه دوم دهه نود روند افزایش هزینه‌های جاری دولت شدتش بیشتر از درآمدهای عمومی بوده است و همین مورد موجب شده است تراز عملیاتی نیز به شدت بیشتری نزولی شود و تراز عملیاتی منفی ۳۳ همتی سال ۱۳۹۰ به عدد ۳۱۳ همت در سال ۱۴۰۰ برسد که عدد بسیار بالایی را در ناترازی عملیاتی نشان می‌دهد. در شکل ۲ واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به نمایش آمده است:



شکل ۲: روند واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و تملك دارایی‌های سرمایه‌ای در دهه نود

منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

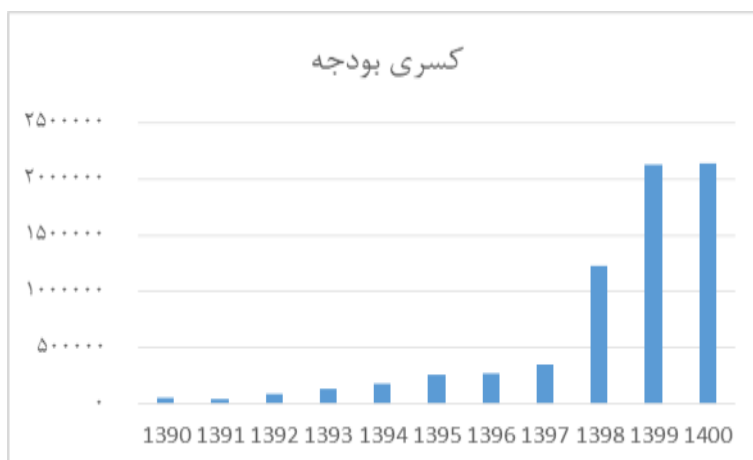
همان‌طور که در شکل ۲ قابل ملاحظه است، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای که شامل دو بخش منابع ناشی از فروش نفت و میعانات گازی و منابع ناشی از فروش اموال منقول و غیرمنقول است روند صعودی داشته است که متأسفانه سهم فروش اموال منقول و غیرمنقول بسیار کم بوده است و عمده درآمد حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، فروش نفت بوده است که در تضاد با سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی آیت‌الله خامنه‌ای و اسناد بالادستی بوده است. همچنین روند تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز افزایشی بوده است که البته در نسبت واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای کمتر بوده و مهم‌تر آنکه منافع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای باید هزینه برای زیرساخت‌ها و ساخت‌وسازهای اساسی و مسائل توسعه‌ای کشور می‌شد که متأسفانه اعداد و ارقام نشان می‌دهد بیشتر از اینکه این منابع برای مصارف مذکور صورت بگیرد، خرج هزینه‌های جاری و حقوق و دستمزد شده است. در شکل ۳ نیز روند واگذاری دارایی‌های مالی در دهه نود به نمایش آمده است:



شکل ۳: روند واگذاری دارایی‌های مالی در دهه نود

منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

با توجه به کسری‌های شدید که در دهه نود اتفاق افتاده است، دولت همواره برای رفع کسری بودجه دست به استقراض و انتشار اوراق کرده است که روند صعودی و فزاینده آن در شکل ۳ قابل ملاحظه است. میزان حجم و رشد استقراض دولت برای پرداخت بدهی‌های خود به اندازه‌ای بوده که حدود ۶ همت واگذاری دارایی‌های مالی در سال ۱۳۹۰ به حدود ۳۷۰ همت در سال ۱۴۰۰ رسیده است که در نوع خود رکورددار است. در شکل ۴ نیز روند کسری بودجه دولت در دهه نود به نمایش آمده است:



شکل ۴: روند کسری بودجه دولت در دهه نود

منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

داده‌های بانک مرکزی نشان می‌دهد روند کسری بودجه در دهه نود بسیار شدید بوده تا جایی که کسری بودجه در حد ۵ همت سال ۱۳۹۰ به حدود ۲۱۴ همت در سال ۱۴۰۰ رسیده است که نشان از معیوب بودن ساختار نظام بودجه در کشور است.

#### آسیب‌شناسی بودجه کشور در دهه نود

در حال حاضر نظام بودجه‌ریزی کشور از آسیب‌های متعددی رنج می‌برد که در ادامه به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود (صدیق، ۱۳۹۸):

از حیث ساختاری، آسیب‌های بخش منابع و درآمدهای بودجه را می‌توان عنوان زیر

برشمرد:

۱. وابستگی منابع بودجه به درآمدهای نفت و گاز؛
۲. محدودیت شدید منابع؛
۳. عدم استفاده از پتانسیل‌های غیرنفتی در منابع مالی دولت؛
۴. انحراف منابع از طریق پیش‌بینی ردیف‌های متفرقه؛
۵. عدم تحقق در درآمدهای پیش‌بینی شده؛
۶. سهم پایین درآمدهای پایدار؛
۷. وجود درآمدهای موهومی در بودجه؛
۸. ناکارآمدی نحوه ورود درآمدهای نفتی در قوانین بودجه و ...

از حیث ساختاری، آسیب‌های بخش مصارف و هزینه‌های بودجه را می‌توان عناوین زیر

برشمرد:

۱. افزایش تعداد ردیف دستگاه‌ها؛
۲. افزایش حجم هزینه‌های جاری دستگاه‌ها در دولت؛
۳. حجم بسیار زیاد دولت و بودجه جاری؛
۴. دستگاه محور بودن بودجه‌ریزی کشور؛
۵. افزایش و ناکارآمدی تسهیلات تکلیفی؛
۶. سهم اندک بودجه عمرانی نسبت به هزینه‌های جاری؛
۷. نتیجه‌گرا نبودن اعتبارات هزینه‌ای.

همچنین از حیث ساختاری، آسیب‌های بخش انتشار اوراق و واگذاری دارایی‌های مالی را

می‌توان عناوین زیر برشمرد:

۱. عدم شفافیت در سرمایه‌گذاری و انتشار اوراق؛
۲. تکیه بیش از حد به منابع استقراضی از بانک مرکزی؛
۳. حجم بالای اوراق بدهی؛
۴. استفاده بی‌رویه از اوراق مشارکت؛
۵. مشخص نبودن ساختار بازار اوراق مالی دولت؛
۶. افزایش سهم تملک دارایی‌های مالی؛
۷. حجم بالای اوراق و نبود ظرفیت اقتصادی برای فروش اوراق؛

۸. افزایش بدهی دولت به بانک‌ها؛
  ۹. افزایش میزان بدهی دولت به بانک مرکزی و ... .
- از حیث قانونی نیز آسیب‌هایی در نظام بودجه‌ریزی ملاحظه می‌شود؛
۱. مشخص نبودن ابعاد و چهارچوب انتشار اوراق در قوانین؛
  ۲. نبود قاعده مالی مشخص برای قوانین بودجه؛
  ۳. عدم هم‌راستایی بودجه سنواتی و برنامه‌های توسعه؛
  ۴. عدم رعایت سقف تعیین‌شده در برنامه ششم توسعه برای انتشار اوراق بدهی؛
  ۵. تناقض احکام قانونی برنامه‌های توسعه در بودجه‌ریزی؛
  ۶. تولید انبوه قوانین در قالب تبصره‌های بودجه و ... ؛
  ۷. عدم تنظیم بودجه مبتنی بر عملکرد؛
- از حیث سیاسی و رفتاری نیز می‌توان آسیب‌هایی را در نظام بودجه‌ریزی ایران عنوان کرد؛
۱. خلق درآمدهای صوری برای جبران و توازن هزینه‌ها؛
  ۲. راهبردهای دست‌کاری واقعیت‌ها؛
  ۳. ارائه بودجه‌های غیرواقعی جهت دریافت ۵۰ درصد از سود ویژه؛
  ۴. مبنا قرار دادن برنامه‌ها غیرقابل تحقق برای تنظیم بودجه؛
  ۵. جایگزینی رفتار سیاسی با رفتار کارشناسی؛
  ۶. فقدان مسئولیت در عدم تحقق پیش‌بینی منابع؛
  ۷. اعمال سلیقه‌های شخصی در تعیین سقف اعتبار دستگاه‌های اجرایی و ... .
- همچنین از لحاظ شکلی و محتوایی نیز می‌توان موارد زیر را عنوان کرد:
۱. تعداد تبصره‌های بودجه‌ای؛
  ۲. وجود بندها و تبصره‌های غیر بودجه‌ای؛
  ۳. نابسامانی در طبقه‌بندی اقلام بودجه‌ای؛
  ۴. عدم هماهنگی بین منابع و مصارف بودجه؛
  ۵. ماهیت دائمی برخی احکام از تبصره‌های بودجه، وجود احکام منجر بدهی و بدون سقف مشخص، عدم ارتباط بودجه با اهداف اعلام شده و ... .
- همچنین از لحاظ مدیریتی نیز می‌توان موارد زیر را عنوان کرد:

۱. عدم امکان پیش‌بینی واقعی منابع؛
۲. کلی‌گویی در برنامه‌ها؛
۳. پیش‌برآوردی درآمدها؛
۴. نگاه سنتی و هزینه - درآمدي و نداشتن نگاه درآمدي؛
۵. عدم دقت کافی در برآوردهای هزینه‌ای و درآمدي؛
۶. ناتوانی در ایجاد ارتباط بین سیاست‌گذاری و بودجه‌ریزی؛
۷. کم برآوردی هزینه‌ها؛
۸. صرف هزینه غیرضروری در دستگاه‌ها؛
۹. صرف هزینه بدون نیازسنجی.

### الزامات و راهکارهای اصلاح ساختار بودجه از منظر آیت‌الله خامنه‌ای

آیت‌الله خامنه‌ای در بیانات خود به الزامات و راهکارهایی برای اصلاح ساختار بودجه تأکید داشته‌اند که به برخی از آن‌ها اشاره خواهد شد:

#### جدی گرفتن اصلاح ساختار بودجه

آیت‌الله خامنه‌ای اصل اصلاح ساختار بودجه را چه از لحاظ ساختاری و چه از حیث فرایندی، حائز اولویت برای تحول می‌دانند. «یکی هم مسئله اصلاحات ساختاری بودجه است ... قرار بر این شد که در چهار ماه اول سال ۹۸، مجلس و دولت با همکاری [همدیگر] این مشکل ساختاری بودجه را برطرف کنند، حل کنند؛ دو ماهش گذشته، الان دو ماه بیشتر باقی نیست؛ این یکی از کارهای اساسی و مهمی است که بایستی انجام بگیرد» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۹۸/۰۲/۲۴).

#### قطع اتکای بودجه کشور به نفت

از مصائب اقتصاد کشور، اتکا بودجه به نفت است. زمانی که بودجه کشور متکی به نفت باشد، کوچک‌ترین آسیب آن در زمانی است که وقتی درآمدهای نفتی کشور با نوسان مواجه شود، میزان تحقق درآمدهای بودجه کاهش می‌یابد و دولت مجبور به پولی‌سازی کسری

بودجه و استقراض از بانک مرکزی یا صندوق توسعه ملی خواهد شد. از این جهت، آیت‌الله خامنه‌ای همواره بر قطع اتکای بودجه کشور به نفت تأکید داشته‌اند. «الان اقتصاد ما متکی به نفت است؛ حالا خوشبختانه با تحریم نفت، یک خرده کمتر شده و ترکیب تراز بازرگانی فرق کرده؛ اما علی‌الاصول اقتصاد ما متکی به نفت است. خب نفت یک چیز آسیب‌پذیر است؛ وقتی که ما برای بودجه دولت -نه فقط بودجه‌های عمرانی و سازندگی کشور، حتی برای بودجه جاری‌مان- می‌خواهیم از پول نفت استفاده کنیم، همین وضع پیش می‌آید و آسیب‌پذیر می‌شویم، باید این را علاج کنیم» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۹۸/۰۸/۲۸).

### توجه به تولید و درآمدهای مالیاتی

همان‌طور که سایر کشورهای پیشرو، عمده درآمدهای خود را از محل مالیات تأمین می‌کنند، بهترین و پایدارترین مدل درآمد دولت، درآمد مالیاتی است که باید به آن توجه جدی شود. تولید داخل و درآمدهای مالیاتی از نکات مورد تأکید آیت‌الله خامنه‌ای در جهت اصلاح ساختار بودجه دولت بوده است. «مسئله کسری بودجه دولت با رونق تولید حل می‌شود؛ این‌ها را می‌تواند از این طریق حل کند؛ بنابراین مسئله، مسئله مهمی است» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۹۸/۰۱/۰۱). «باید تکیه بودجه به تولید داخلی باشد، یعنی به درآمدی که مردم تولید می‌کنند و مالیات می‌دهند ... بودجه کشور، اداره دولت، به‌وسیله درآمدهای از درون مردم باشد، یعنی از همین مالیات که مالیات هم مربوط می‌شود به تولید و کسب‌وکار» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۹۳/۱۱/۲۹).

### رعایت عدالت در تخصیص بودجه

از لوازم بسیار مهم در تنظیم بودجه‌های سالانه، توجه به اصل عدالت است که در تخصیص بودجه برای دهک‌های مختلف جامعه و افراد مختلف مدنظر قرار گیرد. «تعیین کردن شاخص و معیار برای عدالت در بخش‌های مختلف، خودش یک چیز مهمی است. فرض کنید در صرف بودجه‌های گوناگون که حالا در بخش فرهنگ من اشاره می‌کنم؛ رعایت عدالت به چیست؟ چگونه می‌شود انسان خاطر جمع شود که در صرف این بودجه‌ها رعایت عدالت شد یا نشد؟ این‌ها معیار و شاخص لازم دارد» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۸۹/۰۶/۰۸).

### توجه به اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و سند چشم‌انداز

از الزامات مهم در بودجه‌ریزی، توجه به سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است که باید کلیه مؤلفه‌های آن سیاست در بودجه‌ریزی مورد توجه قرار بگیرد. «همه برنامه‌های اقتصادی دولت بایستی در این مجموعه اقتصاد مقاومتی و در این سیاست‌ها بگنجد؛ حتی برنامه ششم و برنامه و بودجه‌های سالیانه، همه باید بر اساس این اقتصاد مقاومتی شکل بگیرد؛ یعنی هیچ‌کدام از این‌ها در هیچ بخشی، غیرمنطبق با این سیاست‌ها نباشد؛ نه اینکه فقط مخالفت نداشته باشد بلکه کاملاً منطبق با این سیاست‌ها باشد» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۹۴/۰۶/۰۴). «در تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه، این نکته مورد توجه قرار گیرد که شاخص‌های کمی کلان آن‌ها از قبیل نرخ سرمایه‌گذاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله درآمد میان دهک‌های بالا و پایین جامعه، رشد فرهنگ و آموزش و پژوهش و توانایی‌های دفاعی و امنیتی، باید متناسب با سیاست‌های توسعه و اهداف و الزامات چشم‌انداز، تنظیم و تعیین گردد و این سیاست‌ها و هدف‌ها به‌صورت کامل مراعات شود» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۸۲/۰۸/۱۲).

### جذب درست، منطقی، عقلانی، عادلانه و به‌جا در مصرف شدن بودجه

در منظومه فکری آیت‌الله خامنه‌ای، هم منابع باید به‌صورت درست، منطقی و عقلانی و عادلانه جذب شود و هم مصارف بودجه باید به‌صورت صحیح و به‌جا هزینه شود. «در مسئله بودجه و اعتباراتی که برای کارها در نظر گرفته می‌شود، دو طرف وجود دارد: یک طرف، طرف دادن بودجه است، تخصیص بودجه است؛ یک طرف، طرف جذب بودجه است؛ جذب درست و منطقی و عقلانی و عادلانه و به‌جا در مصرف شدن بودجه. این‌ها کارهای اساسی و مهمی است» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۹۰/۰۷/۲۸).

### جمع‌بندی و پیشنهاد

بودجه مهم‌ترین خط‌مشی مالی دولت و نشان‌دهنده کیفیت حکمرانی آن است که با پیش‌بینی درآمدها و مخارج برای یک سال مالی، در راستای نیل به اهداف از پیش تعیین شده تهیه، تدوین و اجرا می‌شود. بودجه را می‌توان قلب فراگرد خط‌مشی‌گذاری عمومی تلقی کرد؛ زیرا بودجه دربرگیرنده انتخاب اهداف غایی و ابزارهای دستیابی به آن‌ها است و تأثیرگذاری بسیار

بالایی در زندگی آحاد مردم و نهادها به صورت مستقیم و غیرمستقیم دارد. مفهوم بودجه‌ریزی از سالیان بسیار دور در ایران متداول بوده و به رغم حدود یک قرن پیشینه اجرایی با مسائل و مشکلات متعدد روبه‌رو بوده است. در دهه نود شمسی که دهه عقب‌ماندگی اقتصادی بوده است، در بودجه نیز وضعیت بسیار بدی را کشور پشت سر گذاشت. آمارها نشان می‌دهد علاوه بر رشد فزاینده هزینه‌ها نسبت به درآمدها و همچنین ناپایداری درآمدها که عمدتاً از بخش نفت نشئت گرفته است، روند کسری بودجه به گونه‌ای بوده است که کسری بودجه در حد ۵ همت سال ۱۳۹۰ به حدود ۲۱۴ همت در سال ۱۴۰۰ رسیده است که نشان از معیوب بودن ساختار نظام بودجه در کشور است. عوامل مختلفی را برای آسیب‌های بودجه‌ریزی در کشور می‌توان ذکر کرد که همه این آسیب‌ها منتهی به کسری بودجه سرسام‌آور و ساختار معیوب بودجه شده است که برخی از آن‌ها عبارت‌اند از: وابستگی منابع بودجه به درآمدهای نفت و گاز، محدودیت شدید منابع، عدم استفاده از پتانسیل‌های غیرنفتی در منابع مالی دولت، انحراف منابع از طریق پیش‌بینی ردیف‌های متفرقه، عدم تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده، سهم پایین درآمدهای پایدار، وجود درآمدهای موهومی در بودجه، ناکارآمدی نحوه ورود درآمدهای نفتی در قوانین بودجه، افزایش حجم هزینه‌های جاری دستگاه‌ها در دولت، حجم بسیار زیاد دولت و بودجه جاری، دستگاه‌محور بودن بودجه‌ریزی کشور، افزایش و ناکارآمدی تسهیلات تکلیفی، سهم اندک بودجه عمرانی نسبت به هزینه‌های جاری، نتیجه‌گرا نبودن اعتبارات هزینه‌ای و ... . آیت‌الله خامنه‌ای بیانات مختلفی را درباره بودجه و اصلاح آن داشته‌اند که جدی گرفتن اصلاح ساختار بودجه، قطع اتکای بودجه کشور به نفت، توجه به تولید و درآمدهای مالیاتی، رعایت عدالت در تخصیص بودجه، توجه به اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و سند چشم‌انداز و جذب درست، منطقی، عقلانی، عادلانه و به‌جا مصرف شدن بودجه مهم‌ترین آن‌ها هستند.

## فهرست منابع

- باریکانی، علی (۱۴۰۱). آسیب‌های ناشی از ردیف‌های متفرقه بودجه سالانه، ماهنامه علمی امنیت اقتصادی، شماره ۱۰.
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۸/۰۱/۰۱). بیانات در اجتماع زائران و مجاوران حرم مطهر رضوی.
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۸/۰۸/۲۸). بیانات در دیدار با جمعی از تولیدکنندگان، کارآفرینان و فعالان اقتصادی.
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۴/۰۶/۰۴). بیانات در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت.
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۸۹/۰۶/۰۸). بیانات در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت.
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۳/۱۱/۲۹). بیانات در دیدار مردم آذربایجان.
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۸/۰۲/۲۴). بیانات در دیدار مسئولان نظام.
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۰/۰۷/۲۸). بیانات در دیدار مسئولین اجرایی استان کرمانشاه.
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۸۲/۰۸/۱۲). ملاحظه ابلاغ سند چشم‌انداز.
- خرمی، قاسم (۱۳۹۵). بررسی تأثیر حسابرسی عملیاتی بر بودجه‌ریزی عملیاتی، فصلنامه پژوهش‌های جدید در مدیریت و حسابداری، شماره ۶.
- رجب پور، حسین (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی ۱. مروری بر تحولات نظام برنامه‌ریزی در ایران. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- سبحانیان، هادی؛ رجب پور، حسین (۱۴۰۱). آسیب‌شناسی اثر ساختار بودجه دولت بر توان تولید ملی؛ با تأکید بر بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور. پژوهش‌های برنامه و توسعه، ۳(۲).
- سجادی، معصومه سادات (۱۴۰۰). آسیب‌شناسی ابعاد اقتصاد کلان و آگذاری بنگاه‌های دولتی به‌منظور جبران کسری بودجه. ماهنامه علمی، امنیت اقتصادی ۸ (۹).
- صدیق، محمد (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی نظام بودجه‌ریزی در جمهوری اسلامی ایران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.
- قانون محاسبات عمومی کشور، (۱۳۶۶).
- نیکنام، مهدی؛ علی احمدی جشفقانی، حسین (۱۳۹۹). آسیب‌شناسی بودجه‌ریزی در جمهوری اسلامی ایران. مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی، ۱۰(۴۱).
- Albaladejo, Francisco & Ríos, Ana-María & Benito, Bernardino. (2017). Factors Explaining Public Participation in the Central Government Budget Process. Australian Journal of Public Administration.

- Saliterer, Iris & Sicilia, Mariafrancesca & Steccolini, Ileana. (2017). Public Budgets and Budgeting in Europe: State of the Art and Future Challenges.