



دخل و خرج دولت یا به تعبیر جدید، بودجه دولت در یک نگاه تاریخی، مفهومی منحصر به حوزه حکومت و سیاست است و موضوع آن، انتخاب شیوه‌های دستیابی به منابع و تصمیم‌گیری درباره مصارفی است که دولت‌ها را در حفظ حیات و دوام سازمانی و اجرائی مأموریت‌های خود یاری می‌دهد. سرآغاز دخل و خرج دولت را می‌توان با پیدایش حکومت، تلاش جوامع برای تدبیر امور و یافتن راه‌های دستیابی بر منابع و انجام مصارف آن مقارن دانست. امری که منجر به بروز یک رشته رویدادهای مهم تاریخی شده است، هزینه‌های اداره امور نخستین تشکل‌های حاکمیت از طریق توسل به نیروی قهریه و دست‌اندازی بر ثروت‌های اقوام همجوار تأمین می‌شده و تکیه بر منابع داخلی و درآمد افراد در اغلب جوامع پیامد تدریجی استقرار حکومت و تحکیم مبانی قدرت بوده است. امروزه نیز دولت بدون برخورداری از یک نظام مالی مقتدر (بودجه) و اقتصاد آزاد نمی‌تواند همه امور جامعه را به خوبی انجام دهد. مسلم است که در امور توزیعی و تخصیصی، اشکالاتی در اقتصاد بازار وجود دارد و از جمله به علت پدیده «سواری رایگان»، اقتصاد بازار در تأمین کالاهای همگانی با مشکل روبه‌رو خواهد شد. همچنین نارسایی‌هایی در امور تثبیت اقتصادی

مثل افزایش بیکاری و تورم نیز مطرح است که بازار در اکثر مواقع در رفع آن‌ها عاجز به نظر می‌رسد. بنابراین بودجه به مثابه نظام مالی دولت در جوامع امروزی اهمیت بسزایی دارد، به گونه‌ای که همه کارشناسان مسائل مالی توافق دارند که بودجه اولاً مهم‌ترین سندی است که دولت‌ها تهیه می‌کنند. ثانیاً مهم‌ترین ابزار «اطلاعاتی‌ای» است که میان قوه مجریه و مقننه وجود دارد. علاوه بر این، بودجه نشانگر نحوه نگرش دولت نسبت به مسائل اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی است. راه‌حل‌هایی که دولت برای این مسائل ارائه می‌دهد، نشانگر نقش و جایگاه دولت است و در بودجه انعکاس می‌یابد. به تمامی این دلایل می‌توان گفت که با کمک بودجه می‌توان روند اتخاذ شده توسط یک حاکمیت سیاسی را تحلیل کرد.<sup>۲</sup>

در ایران نیز با توجه به نقش گسترده دولت در اقتصاد به دلایل گوناگون از قبیل دسترسی نظام‌های مختلف (اقتصادی، آموزشی، اجتماعی و ...) به درآمدهای نفتی و مبنای اعتقادی خاص به لزوم حضور دولت در جامعه، نظام بودجه‌ریزی چندان شناخته شده نیست. به عقیده تمامی متخصصان بودجه، بودجه‌ریزی در ایران - با پیشینه نزدیک به یک قرن تجربه - با مسائل و مشکلات متعددی روبه‌رو است. تعدادی از این مشکلات ناشی از شرایط و اوضاع و احوال اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کنونی است و برخی دیگر ریشه در ساختار اداری و مالی کشور دارد و در صورت نبود برنامه‌ای منسجم برای حل آن‌ها، نمی‌توان انتظار داشت که تغییراتی در قوه مجریه به خودی خود و در چارچوب رویه‌های فعلی تهیه، تصویب و اجرای بودجه بتوانند از بروز این مشکلات جلوگیری یا آن‌ها را رفع کند.

طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، مسئولیت تهیه بودجه سالیانه کل کشور بر عهده دولت است و از آنجایی که مسئولیت اجرای قانون اساسی نیز بر عهده رئیس جمهور است<sup>۳</sup> و او در حد اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی یا قوانین عادی دارد، مسئول شناخته شده است،<sup>۴</sup> بنابراین مسئولیت قانونی بودجه در نهایت با رئیس جمهور است.<sup>۵</sup>

در مقاله پیش رو بر اساس همین اصل ابتدا تعریف قانونی بودجه در چارچوب نظام بودجه‌ریزی ایران تشریح می‌شود، سپس مشکلات نظام بودجه‌ریزی ایران در سال‌های اخیر ارزیابی می‌شود و در پایان با بررسی لوایح تصویب شده دولت هشتم سعی خواهد شد به این پرسش پاسخ بدهیم که این لوایح تا چه اندازه رافع چالش‌های نظام بودجه‌ریزی بوده است و تا چه حد از پس این کار برنیامد یا، به عبارت دیگر، آیا اصولاً در دولت هشتم فکری هدفمند برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی وجود داشته است یا خیر.

## تعاریف چهارگانه بودجه‌ریزی در ایران

«بودجه» که ریشه در زبان فرانسه دارد، معنای لغوی آن کیف یا کیسه چرمی کوچک است که صورت دریافت‌ها و پرداخت‌های کشور را در آن جای می‌دادند.<sup>۶</sup> ساده‌ترین مفهوم آن، دخل و خرج یا درآمدها و هزینه‌های دولت است. تعاریف مختلفی از بودجه داده شده است که اگرچه هیچکدام جامع و مانع نیستند، در تمامی آنها تعریف‌هایی از عوامل درآمد و هزینه و عامل مدت زمان وجود دارند. در سال‌های اخیر عامل هدف و برنامه نیز در تعریف بودجه گنجانده شده است. در ایران نیز در مدت یکصد سال اخیر چهار بار بودجه تعریف و به تصویب پارلمان رسیده و در قانون محاسبات عمومی ثبت شده است.

تعریف اول- ماده (۱) قانون محاسبات عمومی سال ۱۲۸۹ ه. ش.: بودجه دولت سندی است که معاملات دخل و خرج مملکتی برای مدت معینی در آن پیش‌بینی و تصویب می‌شود، مدت مورد نظر را سنه مالی گویند و معادل یک سال شمسی است.

تعریف دوم- ماده (۱) قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۱۲ ه. ش.: بودجه لایحه پیش‌بینی کلیه عواید و مخارج مملکتی است برای مدت یک سال شمسی (سنه مالی) که به تصویب مجلس شورای ملی رسیده است.<sup>۷</sup>

تعریف سوم- ماده (۱) قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۴۹ ه. ش.: بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه می‌شود و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که منجر به وصول و اهداف دولت می‌شود. از سه قسمت تشکیل می‌شود:

۱. بودجه عمومی دولت

۲. بودجه شرکت‌های دولتی

۳. بودجه مؤسساتی که تحت عناوینی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود.

تعریف چهارم- مصوب سال ۱۳۶۶ ه. ش. و مندرج در قانون محاسبات عمومی: بنا به تعریف ماده (۱) این قانون، بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه می‌شود و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که منجر به نیل سیاست‌ها و اهداف قانونی می‌شود. این تعریف بودجه کل کشور را به سه دسته زیر تقسیم می‌کند:

۱. بودجه عمومی دولت که شامل اجزای زیر است:

الف) پیش‌بینی دریافت‌ها و منابع تأمین اعتبار که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم در سال مالی قانون بودجه به‌وسیله دستگاه‌ها از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل اخذ می‌گردد.

ب) پیش‌بینی پرداخت‌هایی که از محل درآمد عمومی یا اختصاصی برای اعتبار جاری و عمرانی و اختصاصی دستگاه‌های اجرائی می‌تواند در سال مالی مربوط انجام شود.

۲. بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها شامل پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار.

۳. بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه منظور می‌شود.<sup>۸</sup>

برخلاف انتظار، تعاریف اول و دوم یعنی مصوبات سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۱۲ شمسی از تعاریف سوم و چهارم جامع‌تر و تعریف چهارم نیز ضعیف‌تر از بقیه است. براساس این تعاریف اصلی‌ترین ویژگی‌های بودجه عبارتند از: سالانه بودن، مصوب بودن، سندیت داشتن. این سه وجه اشتراک در تعریف اول و دوم کاملاً مشهود است و برخلاف انتظار در تعاریف سوم و چهارم ناقص. همین نقصان، خود منجر به برداشت نادرست از تعریف بودجه شده‌است، زیرا در تعریف سوم و چهارم به مواردی اشاره شده که در اصل جزء بودجه نیستند. مثلاً سند، به صورت مشخص تعریف نشده است، و با افزوده شدن شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و سایر مؤسسات به این تعریف قانون نقض می‌شود. زیرا اولاً نوع بودجه شرکت دولتی تابعی از انواع شرکت‌هاست و ثانیاً بودجه شرکت باید در مجامع آن‌ها به تصویب برسد، نه در مجلس (پارلمان). علاوه بر این گفته نشده است چه عناصری از بودجه شرکت‌های دولتی باید به تصویب برسد. این مطلب درباره بانک‌ها هم صادق است.<sup>۹</sup>

گذشته از تعریف اول که بودجه را بیش‌تر یک سند معرفی می‌کند، بر اساس تعریف دوم، بودجه یک سیستم اطلاعاتی است که به‌صورت هرم، اطلاعات را از رده‌های بالای تصمیم‌گیری به سطوح اجرائی منتقل می‌کند و نتایج عملیات اجرائی را به سطوح تصمیم‌گیری انتقال می‌دهد. این هرم، هرم اطلاعات مدیریت بخش عمومی است و برای ورود به هرم و مشارکت در اجرای آن، دو اصل، یعنی «اصل صلاحیت تصمیم‌گیری» و «اصل شناسایی عملیات» لازم است. امروزه بسیاری از مؤسسات و نهادها در عین حال که از بودجه دولت ارتزاق کرده و منابع را جذب می‌کنند، فاقد صلاحیت تصمیم‌گیری هستند. از طرف دیگر واحدهایی که خود را خارج از حوزه مدیریت بخش عمومی تصور می‌کنند هیچ الزامی برای معرفی عملیات و گزارش نتایج آن احساس نمی‌کنند. در مجموع با توجه به این دو اصل می‌توان حدود و ثغور وظیفه تصمیم‌گیری و نظارتی قوه مقننه و وظیفه اجرائی قوه مجریه را مشخص کرد. زیرا در مقطعی از هرم، تفاهم میان قوه مقننه و قوه مجریه برقرار می‌شود و این مقطع همان سند بودجه است که مرز دخالت قوه مقننه را مشخص می‌کند. اطلاعات پایین مقطع (تا قاعده هرم) در اختیار دولت است و اطلاعات مندرج در بالای مقطع (رأس

هرم)، اطلاعاتی است که دولت موظف است آن را به اطلاع مجلس برساند.<sup>۱</sup> به همین دلیل در طراحی سند بودجه باید اطلاعاتی را انتخاب کنیم که مخصوص مقطع موردنظر باشد، ضمن آن که اصل صلاحیت تصمیم‌گیری و اصل شناسایی عملیات انجام شده مراعات شود. متأسفانه امروزه نه بودجه‌نویسان می‌دانند باید چه اطلاعاتی را در سند بگنجانند یا نگنجانند و نه قوه مقننه به حد دخالت خود آگاه است.

### اهداف اقتصادی بودجه‌ریزی

به باور کارشناسان مالیه عمومی، بودجه باید بازتاب مالی گزینه‌های اقتصادی و اجتماعی در هر جامعه باشد. در این رهگذر دولت نیز برای تهیه و تنظیم و اجرای بودجه اولاً نیازمند به جمع‌آوری منابع به شیوه مناسب و به مقدار کافی است و ثانیاً محتاج تخصیص و مصرف این منابع به‌طور مسئولانه، کارا و اثربخش است. از طرف دیگر، بودجه در سطح کلان یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاستگذاری اقتصادی است که سه هدف اصلی دولت در سیاست‌های اقتصادی را دنبال می‌کند.

این سه هدف دولت شامل تخصیص بهینه منابع، توزیع برابر درآمد (عدالت) و ثبات اقتصادی است. ثبات در بخش عمومی نیازمند انضباط مالی به معنای پیش‌بینی دقیق درآمدها (در طرف منابع) و پیش‌بینی دقیق هزینه‌ها (در طرف مصارف) است. تخصیص منابع و توزیع درآمد نیز تا حدودی از طریق تخصیص وجوه عمومی به بخش‌های مختلف (در طرف مصارف) و شمول مالیاتی و بهره‌برداری بهینه از منابع پایان‌پذیر (در طرف منابع) حاصل می‌شود.

حال با بررسی شاخص‌هایی چند می‌توان روند بودجه‌ریزی در دولت هشتم را به لحاظ دستیابی به اهداف مزبور مورد ارزیابی قرار داد.

### نقش مالیات در تجهیز منابع دولت

بر اساس جدول شماره ۱، با توجه به نقش کمرنگ درآمدهای مالیاتی، می‌توان به این نتیجه رسید که دولت در ایران ماهیتی رانتی دارد و به لحاظ اقتصادی به میزان زیادی از مردم بی‌نیاز است، در نتیجه نیاز چندانی به پاسخگویی در برابر مردم ندارد و بی‌دلیل نبود که عنوان «دولت پاسخگو» در دولت هشتم حداقل در حوزه اقتصادی در حد یک شعار باقی مانده است.

جدول ۱. ترکیب درآمدهای دولت

(درصد)

سال درآمد	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳
درآمد نفت	۶۴/۱۴	۵۷/۱۷	۴۱/۵۸	۴۲/۱۸	۴۸/۱۹	۵۱/۸۱	۵۷/۳۵	۶۲/۰۷	۴۱/۱۱	۳۷/۳۲
مالیات‌ها	۱۷/۵۹	۲۱/۹۳	۲۷/۷۲	۳۴/۸۵	۲۷/۹۸	۳۴/۹۶	۳۳/۳۰	۳۰/۳۵	۲۰/۸۸	۲۰/۹۴
سایر درآمدها	۱۸/۲۷	۲۰/۹۰	۳۰/۷۰	۲۲/۹۷	۲۳/۸۳	۷/۹۰	۹/۰۵	۷/۲۴	۴۲/۰۳	۴۱/۴۹

مأخذ: آمارنامه اقتصادی ۱۳۸۳-۱۳۵۳، پژوهشکده امور اقتصادی ۱۳۸۳.

با نگاه به ترکیب سهم درآمدهای دولت، پرداخت مالیات به عنوان رفتاری شهروندی از جانب مردم تلقی نمی‌شود، این سهم ناچیز به میزان زیادی از روی ناچاری است و مردم به اجبار به آن تن می‌دهند زیرا مالیات‌های وصولی بیشتر از حوزه‌ها و پایه‌های مالیاتی بوده که دولت توانسته است با کاربست اجبار آنها را شناسایی و وصول کند. ناگفته نماند که شاید بخشی از رفتار مردم که دلالت به فرار از پرداخت مالیات دارد به واسطه این امر است که در این حوزه تفاهمی جامع و اساسی شکل نگرفته و آنها مخارج دولتی را منطقی نمی‌دانند. اصولاً، مردم زمانی سهم مالیاتی‌شان را داوطلبانه می‌پردازند که تصور کنند دولت مالیات‌های دریافتی از آنها را تقریباً در جایی هزینه خواهد کرد که اگر این درآمدها در اختیار خودشان می‌بود در آنجا هزینه می‌کردند. مفهوم این گزاره آن است که مردم حاضر نیستند به دولت سواری مجانی بدهند. در اصل، آنها فقط حاضرند هزینه برنامه‌ها و اقداماتی را بپردازند که تصور می‌کنند برای رفاه‌شان است. قطعاً، موقعی که مردم استنباط کنند دولت مالیات‌های دریافتی از آنها را به مصارف خاصی می‌رساند که مدّ نظر آنها نیست و در قبال اقداماتش به آنها پاسخگو نخواهد بود، یا کالاهای همگانی را با کیفیت نازلی عرضه می‌دارد، از پرداخت سهم هزینه مالیاتی‌شان به انحاء مختلف سر باز می‌زنند<sup>۱۱</sup>. از طرف دیگر در بین درآمدهای دولت، درآمدهای مالیاتی یکی از باثبات‌ترین و اصلی‌ترین درآمدها محسوب می‌شود و نقش اصلی در ثبات اقتصادی و انضباط مالی دارد، به‌ویژه آنکه در کشورهای توسعه‌یافته، مهم‌ترین جزء منابع دولت و بزرگترین سهم آن را دربرمی‌گیرد. اما در ایران چه در قبل از دولت خاتمی و چه در دوران وی این سهم تغییر چندانی نیافت. اگر هم در برخی از سال‌ها سهم مالیات به حدود ۳۴ درصد رسیده است هنوز این رقم در مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته که در آنها مالیات میانگینی حدود ۸۵ درصد سهم درآمدی دولت را دارد، ناچیز به نظر می‌رسد.<sup>۱۲</sup> از طرف دیگر عدم

تحقق پوشش هزینه‌های جاری توسط درآمدهای مالیاتی در دولت هشتم و افزایش قدرمطلق اعتبارات جاری تأمین نشده از مالیات، بیانگر افزایش اتکای هزینه‌های جاری به درآمدهای حاصله از تبدیل سرمایه و سایر منابع است. این مسئله علاوه بر عدم انضباط مالی منجر به عدم تخصیص و تجهیز بهینه منابع و کاهش کارایی اجرایی می‌شود. جدول شماره ۲ تفاوت هزینه‌های جاری و درآمدهای مالیاتی و افزایش این تفاوت را در سال‌های ۸۳ و ۸۱ و ۱۳۶۸ را نشان می‌دهد.<sup>۱۲</sup>

جدول ۲. درآمدهای مالیاتی و هزینه‌های جاری

(ارقام میلیارد ریال)

سال	عنوان	درآمدهای مالیاتی (مصوب)		هزینه‌های جاری	درآمدهای مالیاتی (عملکرد)	تفاوت هزینه‌های جاری و درآمدهای مالیاتی		نسبت هزینه‌های مالیاتی به هزینه‌های جاری (درصد)	
		مصوب	عملکرد			مالیاتی	مالیاتی	مصوب	عملکرد
۱۳۶۸		۱۴۰۵	۳۳۹۱	۱۱۸۷	۲۲۰۴	۴۱/۴	۳۵		
۱۳۸۱		۶۴۲۶۸	۱۵۵۶۳۵	۵۰۵۸۷	۱۰۵۰۴۸	۴۱/۳	۳۲/۵		
۱۳۸۳		۸۸۹۹۸	۲۲۲۳۴۰	۸۴۴۲۱	۱۳۷۹۱۹	۴۰	۳۷/۹		

مأخذ: (۱) گزارش‌های وضع مالی دولت، وزارت امور اقتصادی و دارایی

(۲) قوانین بودجه سنواتی

### عدم توازن در مصوب و عملکردهای بودجه

بررسی جداول دریافتی‌ها و پرداختی‌های بودجه نشان می‌دهد که علی‌الظاهر بودجه‌های پیشنهادی متعادل است و از تراز دریافتی‌ها و پرداختی‌های عمومی حکایت دارند اما به رغم این تعادل مصوب، در عمل پیش‌بینی‌های خوشبینانه منابع و صرفه‌جویی‌های مورد نظر در مصارف متحقق نشده و کسری‌های غیرآشکار بودجه‌ای به صورت احتراز از تخصیص کامل اعتبارات عمرانی، عدم پرداخت تعهدات و بدهی‌های دولت به سیستم بانکی و سرانجام ضرورت کسب مجوز اصلاح بودجه از قوه مقننه، خودنمایی می‌کند. علاوه بر وجوه مزبور، انتشار اوراق مشارکت، پیش‌بینی فروش نوبت حج، فروش ارز، عدم پرداخت تعهدات مربوط به تسهیلات تکلیفی، برداشت مکرر از حساب‌های ذخیره ارزی و نیز انباشت برخی تعهدات، روش‌های دیگری برای جلوگیری از بروز یا ترمیم عدم توازن‌های مستمر بودجه‌ای در دوره هشت ساله آقای خاتمی بوده است.

جدول ۳ دریافتی‌های دولت در سال‌های حاکمیت دولت اصلاحات را نشان می‌دهد. در این سال‌ها در مقابل ۱۵۲۷/۷ هزار میلیارد ریال دریافتی‌های مصوب دولت ۱۲۲۹/۸ هزار میلیارد ریال

آن وصول شد که بیانگر حدوداً ۲۰ درصد عدم تحقق است. این عدم تحقق نشان‌دهنده عدم انضباط مالی در طرف درآمدهاست که در سمت هزینه‌ها نمود پیدا می‌کند و از طریق عدم پرداخت اعتبارات عمرانی در تمام دوره مزبور و عدم تخصیص کامل اعتبارات جاری مخصوصاً در سال‌های اخیر خود را نشان داده است.

جدول ۳. منابع دولت (دریافتی‌های دولت) سال‌های ۸۳-۱۳۷۷

(ارقام میلیارد ریال)

درصد تحقق	عملکرد	مصوب
۸۰/۵	۱۲۲۹۷۸۳	۱۵۲۷۶۸۲/۴

مأخذ: (۱) بانک مرکزی، گزارش اقتصادی و ترازنامه سال‌های ۸۴-۱۳۷۶

(۲) محاسبات نگارنده.

جدول ۴ نیز الگوی رفتاری مدیریت بودجه در طرف هزینه‌ها را نشان می‌دهد. پیش‌بینی‌های خوشبینانه در وصول منابع موجب عدم پرداخت اعتبارات عمرانی مصوب در تمام دوره مورد بررسی (۱۳۸۳-۱۳۷۶) شده است، به طوری که اعتبارات عمرانی در این دوره حدوداً ۳۱ درصد کم‌تر از رقم مصوب تخصیص داده شده است. پیامدهای ناشی از عدم پرداخت مبالغ مزبور را باید در کنار افزایش سالانه تعداد طرح‌های عمرانی در نظر گرفت که به صورت مضاعف باعث تطویل زمان اجرای طرح‌ها و افزایش هزینه‌های مربوط و عدم بهره‌برداری به موقع می‌شود.<sup>۱۴</sup>

جدول ۴. مصارف دولت (پرداختی‌های دولت) سال‌های ۸۳-۱۳۷۶

(ارقام میلیارد ریال)

عنوان	مصوب	عملکرد	درصد تحقق
پرداخت‌های جاری	۱۱۱۳۸۷۴/۴	۹۱۴۲۳۲	۸۲
پرداخت‌های عمرانی	۳۹۷۰۱۸/۴	۲۷۷۶۹۲/۲	۶۹
جمع	۱۵۱۰۸۹۲/۸	۱۱۸۶۹۲۴/۲	۷۸

مأخذ: (۱) بانک مرکزی، گزارش اقتصادی و ترازنامه سال‌های ۸۴-۱۳۷۶

(۲) آمارنامه اقتصادی ۸۳-۱۳۵۳، پژوهشکده امور اقتصادی

(۳) محاسبات نگارنده.

### افزایش تعداد دستگاه و ردیف‌های ملی در دوره اصلاحات

در جدول ۵ تعداد دستگاه‌ها و ردیف‌های ملی را ملاحظه می‌کنیم. تعداد این دستگاه‌ها و ردیف‌ها از ۴۹۵ مورد در سال ۱۳۷۴ به ۸۳۹ مورد در سال ۱۳۸۰ رسید، پس از تغییر طبقه‌بندی ارقام بودجه در سال ۱۳۸۱ این تعداد در سال ۱۳۸۳ به ۵۸۱ مورد کاهش یافت.



جدول ۵. تعداد دستگاه‌ها و ردیف‌های ملی

سال	تعداد دستگاه‌ها و ردیف‌های ملی
۱۳۷۴	۴۹۵
۱۳۸۰	۸۳۹
۱۳۸۳	۵۸۱

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی

از آنجایی که در بررسی بودجه و در مراحل مختلف تهیه، تنظیم، تصویب و اجرای آن، محور اصلی مذاکرات و تصمیم‌گیری‌ها، دستگاه‌های اجرایی هستند، افزایش تعداد دستگاه‌ها به معنای گسترش طیف گسترده‌ای از کارگزاران اجرایی بودجه با ویژگی‌های حقوقی و ساختارهای مدیریتی متفاوت در بودجه است که تفاهات بودجه‌ای را در مراحل مختلف دشوار می‌سازد. از طرف دیگر افزایش تعداد ردیف‌های مستقل به معنای ایجاد مراکز مدیریتی و مالی، ذی‌حسابی و روش‌های اجرایی خاص است که در عمل منجر به تجزیه مدیریت دستگاه‌های اجرایی و خروج از انسجام و حاکمیت مستقیم آن‌ها می‌شود. نتیجه چنین فرایندی خود را در عدم امکان برقراری انضباط مالی و به خصوص عدم امکان کنترل هزینه‌ها نشان می‌دهد.<sup>۱۵</sup>

با ملاحظه قوانین بودجه سنواتی، روند فزاینده رشد اعتبارات دستگاه‌های اجرایی و در نتیجه بزرگ شدن بودجه عمومی را می‌توان مشاهده کرد که نشانه‌ای از عدم امکان کنترل هزینه‌هاست. جدول شماره ۶ رشد اعتبارات قوه مقننه، قوه مجریه، قوه قضائیه و سایر<sup>۱۶</sup> دستگاه‌های خارج از سه قوه را نشان می‌دهد.

جدول ۶. رشد اعتبارات دستگاه‌ها به تفکیک قوا

(درصد)

سال	قوه مجریه	قوه مقننه	قوه قضائیه	سایر
۱۳۷۶	۲۴/۹	۴۱/۸	۱۲۷/۱	۶۱
۱۳۷۷	۱۶/۸	۳۳/۷	۱/۶	۴/۳
۱۳۷۸	۱۴/۶	۱۰/۳	۹/۸	۲۲/۷
۱۳۷۹	۱۱/۲	۴۷/۲	۴۳۴/۳	۵۳/۴
۱۳۸۰	۲۶/۷	۳۰/۷	۴۴/۱	۳۵/۵
۱۳۸۱	۳۷/۸	۳۴/۲	-۲۰/۱	۲۴/۷
۱۳۸۲	۳۱	۲۸/۸	۶۵/۸	۱۳/۳
۱۳۸۳	۱۳/۷	۱۶/۴	-۲۸/۴	۱۹/۰۱

مأخذ: محمد خضری، اقتصاد رانت‌جویی، ص ۱۹۴.

جدول ۷. هزینه‌های دولت طبق برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی

(ارقام میلیارد ریال)

سال	هزینه‌های دولت طبق برنامه‌های توسعه سوم	هزینه‌های دولت طبق بودجه‌های سنواتی	درصد
۱۳۷۴	۳۶۳۹۴	۴۶۴۱۰	۲۷/۵۲
۱۳۷۵	۴۱۲۹۶	۶۱۱۲۴	۴۸/۰۲
۱۳۷۶	۴۶۷۳۳	۸۱۴۶۷	۷۴/۴
۱۳۷۷	۵۲۹۳۸	۹۰۵۸۶	۷۱/۱
۱۳۷۸	۹۱۵۲۶	۱۰۹۷۰۰	۱۹/۱
۱۳۷۹	۱۱۰۹۸۹	۱۲۷۸۱۶	۱۵/۲
۱۳۸۰	۱۲۹۷۸۵	۱۶۴۲۶۷	۲۶/۳
۱۳۸۱	۱۵۴۰۳۱	۲۷۳۲۲۸	۷۷/۴
۱۳۸۲	۱۸۵۶۷۱	۴۳۶۰۲۳	۱۳۴/۹
۱۳۸۳	۲۲۳۶۰۴	۵۰۹۱۳۲	۱۲۷/۷

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی و سندهای برنامه‌های دوم و سوم توسعه کشور

شاخص‌های ارائه‌شده نشانه‌ای از آثار نارسایی‌ها و نابسامانی‌ها است که دولت خاتمی در زمینه بودجه‌ریزی با آن روبه‌رو بوده است، و نتایج حاصل از آن را می‌توان به صورت زیر خلاصه کرد:

۱. کسری موازنه بودجه به دلیل پیش‌بینی‌های خوشبینانه درآمد و گسترش فزاینده هزینه‌ها.
  ۲. عدم امکان کنترل هزینه‌ها به دلیل حجم و تعدد گسترده کارگزاران اجرایی با ویژگی‌های حقوقی و ساختارهای مدیریتی متفاوت.
  ۳. عدم تجهیز منابع درآمدی جدیدی برای هزینه‌ها و افزایش اتکای هزینه‌های جاری به درآمدهای حاصل از تبدیل سرمایه‌های ملی و سایر منابع.
  ۴. کاهش سهم مالیات‌ها در تأمین هزینه‌های دولت.
  ۵. فقدان کنترل، برنامه‌ریزی و مدیریت هزینه‌ها به صورت افزایش طول دوران اجرای طرح‌های عمرانی و افزایش فزاینده اعتبارات مورد نیاز برای خاتمه طرح‌های مزبور.
- علاوه بر موارد مزبور می‌توان به نارسایی‌های دیگری نیز اشاره کرد از جمله:
۱. اصلاح مکرر بودجه در طول سال‌های مزبور که در عمل بخش عمده مصوبات با تصویب این‌گونه مجوزهای کلی بی‌اثر می‌شود.

۲. تصویب تعداد فراوان احکام قانونی که در عمل بودجه سالانه را به محلی برای رفع مشکلات قانونی دستگاه‌های اجرایی تبدیل کرده است.

۳. تغییرات مکرر تعداد دستگاه‌ها و ردیف‌ها هم در بخش اعتبارات و هم در بخش درآمدها

۴. استفاده بی‌رویه از انتشار اوراق مشارکت برای طرح‌هایی که انتظار بازپرداخت اصل و سود اوراق از محل درآمدهای حاصل از بهره‌برداری از این طرح‌ها متصور نیست.

۵. مشخص نبودن چگونگی حضور و تغییر تعداد شرکت‌های دولتی در بودجه .

۶. رشد سریع درآمدهای اختصاصی و گرایش دستگاه‌ها به استفاده از این‌گونه اعتبارات به دلیل سهولت استفاده از آن.

۷. رشد مداوم بودجه شرکت‌های دولتی و در نتیجه افزایش حجم تصدی‌گری دولت.<sup>۱۷</sup> همچنین ده‌ها چالش دیگر که نظام بودجه‌ریزی کشور در دستیابی به اهداف بودجه با نابسامانی‌های جدی روبه‌رو بوده و هم‌اکنون نیز با آن دست و پنجه نرم می‌کند.

\*\*\*\*

با ارزیابی نقصان‌های موجود و شاید نارسایی‌های دیگری که به آنها اشاره نشده است، می‌توان نتیجه گرفت که مدیریت بودجه کشور در دوران هشت ساله اصلاحات دستاوردی در راه رسیدن به اهداف انضباط مالی، تخصیص و تجهیز منابع و کارایی نداشته است و از طرف دیگر تلاشی جدی نیز برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی مشاهده نمی‌شود و حتی در بسیاری از موارد با ایجاد سازمان‌های متعدد - سازمان‌هایی که وظایفشان اکثراً خارج از چارچوب وظایف معمول دولت است<sup>۱۸</sup> - و اختصاص سهم بیشتر بودجه به آنها به گسترده شدن آن کمک کرده است.

از طرف دیگر به گونه‌ای که از بررسی لوایحی که دولت خاتمی به مجلس ارائه کرده است، هیچ نشانی دال بر برطرف کردن مشکلات نظام بودجه‌ریزی و هیچ تفکر و تلاشی سیستماتیک برای اصلاح بودجه‌ریزی ملاحظه نمی‌شود.<sup>۱۹</sup>

با مشاهده جداول ۸ و ۹ متوجه می‌شویم که از مجموع ۳۵۹ طرح و لایحه تصویب شده در مجلس پنجم، ۲۵۰ مصوبه از طرف دولت خاتمی ارائه شده است. از این تعداد، در حدود ۵۴ مصوبه اقتصادی بوده‌اند و حدوداً ۱۹ مصوبه به‌طور مستقیم و غیرمستقیم مربوط به بخش مالی و بودجه دولت بوده‌اند. در مجلس ششم نیز از مجموع ۳۹۶ طرح و لایحه تصویب‌شده ۳۰۸ مصوبه آن لایحه، ۱۱۷ مصوبه اقتصادی و ۱۸ مصوبه به‌طور مستقیم و غیر مستقیم مربوط به بخش مالی و بودجه دولت است. با بررسی لایحه‌های اقتصادی و به‌طور خاص لایحه‌های مربوط به بخش مالی دولت متوجه می‌شویم که اکثر آنها مصوبه‌هایی هستند در قالب استفساریه، موافقت‌نامه‌ها و یا

همکاری‌های اقتصادی بین دولت ایران و دول خارجی، یا این‌که اصلاح یک بند یا یک تبصره از قوانین مختلف، یا معافیت‌های مالیاتی برای برخی نهادها است و به‌طور کلی به غیر از لایحه اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۸۰/۱۱/۲۷ و قوانین سالانه سند بودجه هیچ لایحه مصوبی در راستای تأسیس قوانینی که منجر به اصلاحات جدی در ساختار بودجه‌ریزی شود وجود ندارد و در واقع اقدامی اصلاحی صورت نگرفته است.

جدول ۸. طرح‌ها و لوایح مصوب مجلس پنجم از ۷ خرداد ۱۳۷۵ تا ۶ خرداد ۱۳۷۹

لایحه	طرح	مجموع طرح و لایحه	لوایح اقتصادی	لوایح مربوط به بخش مالی و بودجه
۲۰۵	۱۰۹	۳۵۹	۵۴	۱۹

مأخذ: (۱) فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی دوره پنجم.  
(۲) محاسبات نگارنده

جدول ۹. طرح‌ها و لوایح مصوب مجلس ششم از ۷ خرداد ۱۳۷۹ تا ۶ خرداد ۱۳۸۳

لایحه	طرح	مجموع طرح و لایحه	لوایح اقتصادی	لوایح مربوط به بخش مالی و بودجه
۳۰۸	۸۸	۳۹۶	۱۱۷	۱۸

مأخذ: (۱) فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی دوره ششم.  
(۲) محاسبات نگارنده

در مقایسه با دگرگونی‌های بسیاری که در دهه‌های اخیر در مفاهیم و مأموریت‌های بودجه در اداره امور عمومی کشورها پدید آمده است،<sup>۲</sup> سازماندهی، مدیریت تهیه و اجرای بودجه در ایران هنوز هم پای‌بند شکل گذشته و درگیر قانون‌مندی‌های مالیه قدیم است نشانه‌ای از تحولات و اصلاحات جدید در آن مشاهده نمی‌شود.

مکتوب ۸۲

یادداشت‌ها:

۱. مساله سواری رایگان (free-rider problem) به این معنی است که افراد می‌توانند درعین حالی که از منافع کالاهای همگانی بهره‌مند می‌شوند، در تأمین مالی هزینه‌های آن سهم نیاخذند.
۲. محمد قاسمی، «رئیس جمهور و چالشی به نام بودجه‌ریزی در ایران»، فصل نامه مجلس و پژوهش، شماره ۴۶، ص ۹۲.
۳. اصل (۱۱۳) قانون اساسی.
۴. اصل (۲۲) قانون اساسی.

۴. اصل (۲۲) قانون اساسی.

۵. همان، قاسمی.

۶. حسین پیر نیا، *مالیه عمومی مالیات‌ها و بودجه*، انتشارات ابن سینا، چاپ پنجم، ۱۳۴۸، ص ۲۳۵.

۷. این تعریف با یک اشتباه همراه است، زمانی که لایحه به تصویب رسید دیگر لایحه نیست، بلکه قانون است.

۸. علیرضا فرزیب، *بودجه‌ریزی دولتی در ایران*، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۰، ص ۱۷.

۹. سخنرانی علی اکبر شبیری‌نژاد در تاریخ بهمن ۱۳۷۹ در محل پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، این سخنرانی به صورت گزارش نهایی نشده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره نایبی (ب-پ-۱) در دسترس است.

۱۰. همان.

۱۱. محمد خضری، *اقتصاد رانت‌جویی*، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سال ۱۳۸۵، ص ۱۵۲.

## 12. Government Finance Statistics Yearbook, I.M.F, (2004).

۱۳. با توجه به اینکه بخشی از هزینه‌های جاری در سال ۱۳۸۱ با عنوان تملک دارایی‌های مالی جداگانه در قوانین بودجه سنواتی لحاظ شده‌است می‌توان نتیجه گرفت که هزینه‌های جاری در سال‌های بعد از ۱۳۸۱ کم‌تر برآورد شده است.

۱۴. پیشین، قاسمی، ص ۹۷.

۱۵. همان، قاسمی، ص ۱۰۱.

۱۶. سایر شامل دستگاه‌های از این قبیل است: مجلس خبرگان، مجمع عمومی تشخیص مصلحت نظام، بنیاد مستضعفان و جانبازان، نهاد نمایندگی رهبری در دانشگاه‌ها، دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم، شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، مرکز خدمات حوزه‌های علمیه، سازمان تبلیغات اسلامی، مرکز جهانی علوم اسلامی، مؤسسه نشر آثار حضرت امام، مؤسسه آموزشی و کتابی امام خمینی و ...

۱۷. بهزاد لامعی، و علی پناهی، «آشنایی اجمالی با بودجه ساختار، چالش‌ها و نقش مجلس»، گزارش نهایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۰۱۰، تیر ماه ۱۳۸۳، صص ۱۶-۱۵.

۱۸. سازمان‌هایی چون: سازمان جوانان ملی ایران، مرکز گفتگوی تمدن‌ها، مرکز امور مشارکت زنان و ...

۱۹. نگاه کنید به: فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم و بنجم.

۲۰. در دو سه سال اخیر سعی شد که طبقه بندی بودجه بر اساس آمارهای مالی دولت (GFS Government Finance Statistics) اجرا شود که به صورت نصفه و نیمه رها شده است.



[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]