



## A comparative comparison of the general policies of the system in the field of budget with the Supreme Leader of the Revolution

**Mohammad Seddigh**

Ph.D student of Public Administration, Faculty of Management, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.

Mohammad.seddigh@gmail.com

0000-0000-0000-0000

**Amir Mohamadi**

Master in Management, Faculty of Management, Farvardin University, Ghaemshahr, Iran (Corresponding author).

a.abbasi.khoshkar@gmail.com

0000-0000-0000-0000

**Jalal Shahbazi**

Master of Public Administration, Payam Noor University, Tehran, Iran.

shahbazi.l.jalal@gmail.com

0000-0000-0000-0000

### Abstract

Just as the purchasing power of the national currency of any country, inside and outside its borders, is recognized and used as an indicator of the economic power of that country in measuring the economic power of that country compared to the economic power of other countries, the annual budget of all countries is also undoubtedly, their economic comparison has the characteristic of similarity, because the annual budget of each country, as a document that includes the forecast of annual income and expenditure and the financial plan or annual income and expenditure of that country, is clear that with knowledge from the form, content, composition, quality and especially the sources of the country's income to cover the expenses and finally, how to predict and allocate, one can easily understand the relative lack and quality of the national budget. The budget is the most important financial policy of the government and among the symbols of its governance quality, which is prepared, compiled and implemented by forecasting the revenues and expenses for a financial year in order to achieve predetermined goals. Budgeting can be considered the heart of the public policymaking process; because the budget includes the ultimate goals and the means to achieve them and has a very high impact on the lives of individuals and institutions directly and indirectly. Therefore, the need for structural reforms and its place in the Supreme Leader's menu is important. For this purpose, in this study, using the method of thematic analysis, the statements of the Supreme Leader were analyzed, coded, and categorized, and then the results of this work were compared with the rulings of the general policies of the system. By examining all the general policies of the system, it was found that 12 policy packages and 30 policy clauses in the form of 111 policy rulings refer to the budget area and the budgeting system. The study of the statements during the investigated time period and the proposed propositions show that the main categories in the intellectual system of the Supreme Leader in relation to the budget and budgeting system are respectively around 9 axes. Finally, suggestions have been made to pay more attention to some propositions in general policies in the field of budget.

**Keywords:** Budget, general policies, statements of the Supreme Leader.



مقاله پژوهشی

مقایسه تطبیقی سیاست‌های کلی نظام در حوزه بودجه با منویات رهبر انقلاب

محمد صدیق

دانشجوی دکتری مدیریت دولتی دانشکده مدیریت دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

Mohammad.seddighh@gmail.com

0000-0000-0000-0000

امیر محمدی

کارشناسی ارشد مدیریت، دانشکده مدیریت، دانشگاه فروردین، قائم شهر، ایران (نویسنده مسئول).

a.abbasi.khoshkar@gmail.com

0000-0000-0000-0000

جلال شهبازی لیموچی

کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.

shahbazi.l.jalal@gmail.com

0000-0000-0000-0000

چکیده:

همان‌گونه که قدرت خرید پول ملی هر کشور، درون و برون مرزهای آن، به‌عنوان شاخص سنجش توان اقتصادی آن کشور، نسبت به توان اقتصادی سایر کشورها شناخته و به‌کار گرفته می‌شود، بودجه سالانه کشورها نیز از ویژگی همسانی در ارزیابی اقتصادی آن‌ها برخوردار است. بودجه سالانه سندی است شامل پیش‌بینی درآمد و هزینه و برنامه مالی یا دخل و خرج سالانه کشور که با آگاهی از شکل، محتوا، ترکیب، کیفیت و به‌ویژه منابع درآمدی، برای پوشش هزینه‌ها و درنهایت، چگونگی پیش‌بینی و تخصیص، به‌سادگی می‌توان به کم و کیف نسبی اقتصاد ملی پی برد. بودجه مهم‌ترین خط‌مشی مالی دولت و ازجمله نمادهای کیفیت حکمرانی آن است که با پیش‌بینی درآمدها و مخارج برای یک سال مالی، در راستای نیل به اهداف معین تهیه، تدوین و اجرا می‌شود. بودجه‌بندی را می‌توان قلب فراگرد خط‌مشی‌گذاری عمومی تلقی کرد؛ زیرا بودجه دربرگیرنده اهداف غایی و ابزارهای دستیابی به آن‌ها است و تأثیر فراوان مستقیم و غیرمستقیمی در زندگی آحاد مردم و نهادها دارد؛ به همین دلیل، لزوم اصلاحات ساختاری و جایگاه آن در دیدگاه رهبر انقلاب حائز اهمیت است. این مطالعه با استفاده از روش تحلیل مضمون به بررسی و کدگذاری و مقوله‌بندی بیانات ایشان پرداخته و سپس خروجی این کار با احکام سیاست‌های کلی نظام تطبیق داده است. با بررسی تمامی سیاست‌های کلی نظام مشخص شد که ۱۲ بسته و ۳۰ بند سیاستی در قالب ۱۱۱ حکم سیاستی بر بودجه و نظام بودجه‌ریزی دلالت دارند. مطالعه بیانات طی دوره زمانی موردبررسی و گزاره‌های مطرح‌شده نشان داد که مقوله‌های اصلی موجود در منظومه فکری آیت‌الله خامنه‌ای نسبت به بودجه و نظام بودجه‌ریزی به ترتیب حول ۹ محور قرار دارد. در پایان با هدف توجه بیشتر به برخی گزاره‌ها در سیاست‌گذاری‌های کلی بخش بودجه پیشنهادهایی ارائه شده است.

واژگان اصلی: بودجه، سیاست‌های کلی، بیانات رهبر انقلاب.



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



مستولیت 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.

Doi: 10.22034/IRSJ.2024.445957.1045

## مقدمه

بودجه مهم‌ترین خط‌مشی مالی کشور است که جهت اداره و پیشرفت اجتماعی و اقتصادی کشور به کار گرفته می‌شود. این سند، از لحاظ فراگیری گسترده‌ترین سطح را تا دورافتاده‌ترین نقاط کشور و پایین‌ترین افراد طبقات درآمدی جامعه پوشش می‌دهد. از لحاظ چگونگی تأمین منابع درآمدی و مقدار و محل مصارف و مخارج و فاصله بین آن‌ها نیز، بودجه دولت، همه‌ساله تأثیری عظیم و سرنوشت‌ساز بر عملکرد واقعی اقتصادی کشور دارد. ارزش پول رایج کشور در اثر کسری‌های بودجه‌ای سالانه و روش‌های توری که معمولاً در جهت تأمین آن اعمال می‌گردد کاهش می‌یابد. از طریق بودجه کل کشور است که می‌توان بر متغیرهای کلان اقتصادی، از قبیل پس‌انداز ملی، سرمایه‌گذاری ملی، تولید، مصرف کالا و خدمات، اشتغال، تورم، قدرت خرید ریال و ارزش خارجی آن و... تأثیر گذاشت. مثلاً با تعیین حجم یا سقف تسهیلات بانکی و تعیین درصد توزیع اعتبارات به دو بخش خصوصی و دولتی و تعیین نرخ‌های متفاوت در استفاده از تسهیلات بانکی، دولت می‌تواند سرمایه‌گذاری‌های صنعتی بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری‌های عمرانی بخش دولتی را تشویق نماید و از این دو مسیر، بر سطح اشتغال و درآمد مردم اثر بگذارد یا با ایجاد مالیات‌های جدید و اخذ آن از هر واحد تولید و مصرف (فروش) از تقاضای مردم، به‌ویژه مصرف‌کنندگان کالاهای زیان‌آور مانند سیگار یا کالای لوکس و غیرضروری مانند طلا و جواهرات بکاهد. همچنین دولت می‌تواند با اخذ مالیات‌های تصاعدی از افراد پردرآمد جامعه و انتقال آن‌ها به اقشار آسیب‌پذیر و کم‌درآمد، توزیع درآمد در جامعه را تعدیل نماید. به همین مناسبت به بودجه دولت باید به‌عنوان وسیله و ابزاری بسیار قوی و مؤثر نگاه کرد که بیش از هر ابزار دیگری قادر است نقایص و کاستی‌ها و بی‌عدالتی‌های اقتصادی جامعه را برطرف سازد.

انسان‌ها در دوران گوناگون، همیشه درصدد بوده‌اند تا نیازها و خواسته‌های خود را به‌نوعی از امکاناتی که در طبیعت هست، برآورده کنند؛ اما با توجه به نامحدود بودن خواسته‌های انسان و در مقابل، محدودیت منابع و امکانات او، می‌توان گفت که بشر با کمیابی زندگی می‌کند و برای همین، در رویارویی با این مشکل از قوه تعقل و قدرت تجزیه و تحلیل و توان پیش‌بینی خود بهره گرفت، با توسل به برنامه‌ریزی درصدد است تا با کمترین امکانات،

بیشترین مطلوبیت را از آن خود کند. با عنایت به مباحث مطرح شده، می‌توان گفت فلسفه وجودی بودجه دو عامل است: نخست خواسته‌های نامحدود بشر و دوم، منابع و امکانات محدودی که دارد. همچنین درباره دلایل بودجه‌نویسی می‌توان از چهار منظر متفاوت ذیل به این موضوع نگریست (غفاری مقدم، ۱۳۹۴):

۱- اقتصادی: نقش بودجه و اجرای آن به‌عنوان سیاست مالی و تثبیت‌کننده نوسانات اقتصادی تأثیر قطعی در سطح تعادل‌های اساسی اقتصادی و درنهایت در تعادل کل اقتصاد دارد.

۲- سیاسی: دولت‌ها به‌عنوان حافظ منافع، برای به کار گرفتن درست و سنجیده امکانات جامعه در راه نیل به خواسته‌ها و هدف‌های همان جامعه لازم است شیوه‌ها و فنونی به کار گیرند که حد متناسب اطمینان خاطر را برای مردم تأمین نماید؛ بنابراین از نظر سیاسی تصویب بودجه توسط قوه مقننه وسیله نظارت دموکراتیک بر هزینه‌کرد منابع مالی است.

۳- تاریخی: با سیر تاریخی جوامع انسان‌ها بودجه‌بندی و بودجه‌نویسی نیز سیر تکاملی خود را پیموده است و وقوف بر سیر تحولات و تکامل بودجه‌نویسی می‌تواند اشکالات موجود را مرتفع و تحقق اهداف حکومت‌ها را سهل‌تر نماید.

۴- حقوقی: در حال حاضر بودجه از نظر مفهوم، هدف، شکل، محتوا و حدود و شمول تغییرات محسوسی یافته و مهم‌ترین ابزار برای اداره اقتصاد ملی و مدیریت جامعه شده است؛ بدین سبب اهمیتی ویژه و شأنی خاص دارد، زیرا اصول مهمی از قوانین اساسی کشورها را به خود اختصاص داده و قوانین مهمی در جهت تعیین اهداف، محتوا و تشریفات تهیه و تصویب و اجرا و نظارت بر آن به دست قانون‌گذاران ممالک دنیا به تصویب رسیده است که دولتمردان موظف به رعایت آن‌ها هستند.

همان‌گونه که قدرت خرید پول ملی هر کشور، درون و برون مرزهای آن، به‌عنوان شاخص سنجش توان اقتصادی آن کشور نسبت به توان اقتصادی سایر کشورها شناخته و به‌کار گرفته می‌شود، بودجه سالانه کشورها نیز از ویژگی همسانی در ارزیابی اقتصادی آن‌ها برخوردار است. بودجه سالانه سندی است شامل پیش‌بینی درآمد و هزینه و برنامه مالی یا دخل و خرج سالانه کشور که با آگاهی از شکل، محتوا، ترکیب، کیفیت و به‌ویژه منابع درآمدی، برای پوشش هزینه‌ها و درنهایت، چگونگی پیش‌بینی و تخصیص، به‌سادگی می‌توان به کم و

کیف نسبی اقتصاد ملی پی برد.

بودجه مهم‌ترین خط‌مشی مالی دولت و یکی از نمادهای کیفیت حکمرانی آن است که با پیش‌بینی درآمدها و مخارج برای یک سال مالی، در راستای نیل به اهداف معین تهیه، تدوین و اجرا می‌شود. بودجه‌بندی را می‌توان قلب فراگرد خط‌مشی‌گذاری عمومی تلقی کرد؛ زیرا بودجه دربرگیرنده اهداف غایی و ابزارهای دستیابی به آن‌ها است و تأثیر فراوان مستقیم و غیرمستقیمی در زندگی آحاد مردم و نهادها دارد؛ به همین دلیل، لزوم اصلاحات ساختاری و جایگاه آن در دیدگاه رهبر انقلاب حائز اهمیت است. در ادامه پس از بررسی بیانات رهبر انقلاب، نتایج و دستاوردها با احکام سیاست‌های کلی نظام تطبیق داده می‌شود.

### ۱. مبانی نظری

#### ۱-۱. تعریف بودجه

مفهوم بودجه در گذر زمان تغییر و تحول بسیاری یافته است؛ از این‌رو، تعریف جامعی که دربرگیرنده همه مفاهیم آن از گذشته تا کنون باشد، دشوار است. دیدگاه‌ها، نظریه‌ها و تعاریف زمانمند و مکانمند هستند و به همین دلیل، در زمان‌ها و مکان‌های گوناگون، تعاریف متفاوتی داشته‌اند، اما بر اساس تعریف قانون محاسبات عمومی (۱۳۶۶) «به‌موجب "ماده ۱" آن، 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 است که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود.»

#### ۲-۱. رابطه بودجه و حاکمیت

کاربرد بودجه به‌عنوان یک ابزار و نقش آن در تعریف محورهای اصلی مأموریت‌های دولت و حاکمیت، به‌گونه‌ای است که می‌تواند در مسیر تحول و تکامل نظام‌های سیاسی پدیدآمده، به‌صورت زیر طبقه‌بندی شود:

#### ۱-۲-۱. بودجه به‌عنوان ابزار تحلیل روابط قوای حاکمیت سیاسی و اعتبار انتخاب عمومی

در بین حاکمیت‌های مبتنی بر تفکیک قوای سیاسی، بودجه‌ریزی برای اداره امور مالی و عملیاتی جامعه، پدیده‌ای عام است و وجوه مشترک زیادی دارد. زمینه‌های توجیهی هر نظام سیاسی و روابط میان دولت و پارلمان متکی بر مفاهیم ویژه‌ای از حاکمیت و مشروعیت است، اما از آنجایی که تبلور و بروز این مفاهیم در هر جامعه، تحت تأثیر ساختارهای اجتماعی،

تولیدی و سازوکارهای اعتقادی و فرهنگی متفاوتی قرار می‌گیرد، کارکردهای نظام‌های بودجه‌ریزی و توانایی دولت‌ها در تجهیز منابع و اختصاص آن‌ها به مصارف عمومی نیز همسان نخواهد بود و درهرحال، اعتبار حاکمیت سیاسی و انتخاب عمومی، حقوق قوه مقننه را متضمن نظارت بر ایفای مسئولیت‌های محاسباتی دولت می‌شناسد تا هزینه‌های عمومی محدود به درآمدهای قانونی باشد و بیش از مقادیر مصوب از مردم وصول نشود و هزینه‌ها به میزان مقرر و در جای خود انجام پذیرد (محنت‌فر و صمیمی، ۱۳۹۲).

### ۲-۲-۱. بودجه به‌عنوان سنجه توانایی‌های مدیریت بخش عمومی در تجهیز و تخصیص منابع برای اجرای مأموریت‌های دولت مدرن و تعهدات مربوط

اجرای مأموریت‌های جدید دولت به ایجاد جریان‌های کلان مالی منجر شد و بودجه‌ریزی را از صورت پیش‌بینی‌های مالی سالانه عملیات بخش عمومی به فرایندی متضمن تخصیص و تعهد منابع کشور برای دوره‌های میان‌مدت و حتی برای نسل‌های آینده تبدیل کرد. در این فرایند بخش وسیعی از بودجه‌های سالانه موضوع اختصاص منابع به مصارف می‌شود که پیشنهاد آن از سوی قوه مجریه و تأیید آن توسط قوه مقننه جز الزام به پذیرش پیامدهای مالی و عملیاتی برنامه‌های مصوب سال‌های گذشته نیست. به‌عبارت‌دیگر، هرگونه تصمیم‌گیری راجع به منابع عمومی حال یا آینده کشور در عمل به‌منزله تحدید دامنه انتخاب و حقوق پارلمان و نیز تداخل اختیارات دوره‌های قانون‌گذاری مختلف خواهد بود (شبییری‌نژاد، ۱۳۸۷).

### ۳-۲-۱. بودجه به‌عنوان ابزار تحلیل روابط قوای حاکمیت سیاسی و اعتبار انتخاب عمومی

زمینه‌های توجیهی هر نظام سیاسی و روابط میان دولت و پارلمان متکی بر مفاهیم ویژه‌ای از حاکمیت و مشروعیت است، لیکن از آنجا که تبلور و بروز این مفاهیم در هر جامعه تحت تأثیر ساختارهای اجتماعی، تولیدی و سازوکارهای اعتقادی و فرهنگی متفاوتی قرار می‌گیرد، کارکردهای نظام‌های بودجه‌ریزی و توانایی دولت‌ها در تجهیز منابع و اختصاص آن به مصارف عمومی نیز همسان نخواهد بود؛ اما درهرحال، اعتبار حاکمیت سیاسی و انتخاب عمومی، حقوق قوه مقننه را متضمن نظارت بر ایفای مسئولیت‌های محاسباتی دولت می‌شناسد تا هزینه‌های عمومی محدود به درآمدهای قانونی باشد و بیش از مقادیر مصوب از مردم وصول نشود و هزینه‌ها به میزان مقرر و در جای خود انجام پذیرد (شبییری‌نژاد، ۱۳۸۷).

### ۱-۲-۴. بودجه و توانایی‌های مدیریت بخش عمومی

بودجه ابزار اصلی ایجاد و توسعه طرح‌ها و خط‌مشی‌های دولتی است و بیان می‌کند که کدام برنامه‌ها باید فعال باشند، مورد تأکید قرار گیرند یا با وجود منابع محدود در دسترس دولت مورد بی‌توجهی واقع شوند.

بودجه یکی از حلقه‌های یک زنجیره بزرگ به نام نظام اداری و مدیریت بخش عمومی است. اگر نظام اداری کشور عبارت از مجموعه وظایفی باشد که دستگاه دولت از طریق مدیریت و اداره امور عمومی کشور به منظور اعمال حاکمیت یا اعمال تصدی در جهت تحقق یک سلسله اهداف معین به عرصه عمل و فعلیت درمی‌آورد، بودجه یا نظام بودجه‌ریزی یکی از خرده‌نظام‌های اصلی و مؤثر آن نظام در جهت نیل به اهداف آن است (ابراهیمی‌نژاد و فرج‌وند، ۱۳۸۶).

### ۱-۲-۵. بودجه به‌عنوان ابزار پاسخ‌گویی

یکی از مهم‌ترین شاخصه‌های بودجه و فرایند بودجه دولتی این است که به‌عنوان ابزاری جهت پاسخگویی مورد استفاده آحاد مردم و سایر نهادهای نظارتی قرار می‌گیرد. نهادهای بودجه‌ریزی می‌توانند سیاستمداران و رقابت‌پذیری نظام سیاسی را تقویت کنند و به تبع آن به نظارت بر وکیل - موکل در مالیه عمومی یاری برسانند (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۱). به‌طورکلی بسیاری از اندیشمندان ابزارهای پاسخگویی نظام بودجه‌ریزی را شرح و دسته‌بندی کرده‌اند، اما در الگویی جامع می‌توان انواع مختلف پاسخگویی را از حیث درجه کنترل زیاد یا کم و منبع کنترل درونی یا بیرونی به چهار بخش پاسخگویی سیاسی، حرفه‌ای، سلسله‌مراتبی، قانونی یا حقوقی تقسیم‌بندی کرد که هرکدام بنا بر اقتضائات موجود قابل استفاده هستند (مقیم، ۱۳۹۸).

### ۱-۲-۶. بودجه به‌عنوان ابزار توزیع درآمدها

بودجه به‌عنوان ابزار توزیع درآمدها، اداره امور مربوط به بیمه‌های اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و تأمین حداقل نیازهای گروه‌های محروم و همچنین عرضه خدمات اجتماعی به منظور پیشگیری، بازپروری و حفاظت از قشرهای آسیب‌پذیر یا معلول و بالاخره، ابزار پاسخ‌گویی به خواسته‌های محلی، منطقه‌ای، یا الزام‌های ناشی از تعهدات بین‌المللی و نیروهای فراملی در روابط قوای حاکمیت سیاسی اثرگذار است (محنت‌فر و صمیمی، ۱۳۹۲: ۱۱).

### ۳-۱. قوانین حاکم بر بودجه‌ریزی ایران

در «جدول ۱» قوانین ناظر بر نظام بودجه‌ریزی جمهوری اسلامی ایران در تمام فرایندهای بودجه، از تهیه و تدوین تا نظارت بر آن نمایش داده شده است

جدول (۱): قوانین ناظر بر نظام بودجه‌ریزی ایران

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

منبع: (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹)

همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود، تمامی فرایندهای بودجه از تهیه و تدوین تا نظارت و ارزیابی باید مبتنی بر قوانین و سیاست‌های بالادستی تنظیم گردد. به‌عنوان مثال قانون محاسبات عمومی که بودجه را تعریف و اجزای آن را مشخص می‌کند یا آیین‌نامه داخلی مجلس به بازه زمانی ارائه بودجه به مجلس و فرایند تصویب آن اشاره دارد و نیز برنامه‌های توسعه که اهداف و جهت‌گیری‌های میان‌مدت را نشان می‌دهند.

#### ۴-۱. مسائل جاری نظام بودجه‌ریزی

نظام بودجه‌ریزی ایران در سال‌های پس از انقلاب و به اقتضای تحولات پس از انقلاب، دوران جنگ تحمیلی و دوران بازسازی پس از جنگ، گرفتار آشفتگی‌های بسیاری شد. قریب به اتفاق برنامه‌ریزان بر این باورند که بودجه‌ریزی در ایران، به‌رغم حدود یک قرن پیشینه



اجرائی با مسائل و مشکلات متعددی روبه‌رو است. پاره‌ای از این مشکلات ناشی از شرایط و احوال اقتصادی و اجتماعی کنونی است، اما برخی دیگر از مسائل ریشه در ساختار اداری و مالی کشور دارد. با بررسی چندین مقاله و گزارش‌های کارشناسی مشخص شد، عمده مسائلی که نظام بودجه‌ریزی کشور با آن مواجه است عبارت‌اند از: فقدان شفافیت در فراگرد بودجه، وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی، عدم التزام بودجه به تحقق اهداف برنامه‌های توسعه، دستگاه‌محور بودن بودجه‌ریزی، اختلاف فاحش بین عملکرد و مصوبات بودجه، رشد سریع درآمدهای اختصاصی و... همچنین کسری بودجه یکی از مسائل دائمی نظام بودجه‌ریزی است که به‌عنوان مثال در سال ۹۸ و با گذشت کمتر از شش ماه از سال، دولت دچار کسری بودجه‌ای بالغ بر ۱۵۰ هزار میلیارد تومان شد (مصوبات شورای هماهنگی اقتصادی جهت جبران کسری بودجه) که علت عمده این کسری به عملکرد دولت در واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (عمدتاً فروش نفت) برمی‌گردد؛ به‌نحوی که عملکرد دولت در پایان شش ماه ابتدای سال، ۲۶ درصد از رقم شش دوازدهم مصوب در قانون بودجه بود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸) که از میزان فروش یک‌میلیون و ۵۰۰ هزار بشکه نفت در روز (مصوب قانون بودجه سال ۹۸)، عملکرد دولت به‌صورت میانگین نزدیک به ۳۰۰ هزار بشکه اعلام شد که اختلاف بسیار زیادی با هدف‌گذاری دولت داشت. در بخش درآمدها (عمدتاً مالیات) نیز، عملکرد دولت نسبت به رقم شش دوازدهم مصوب در قانون بودجه، ۷۵ درصد اعلام شد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸) که از عدم پیش‌بینی صحیح و واقع‌بینانه درآمدها در منابع بودجه نشان دارد.

کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی، یکی از معضلات اصلی نظام بودجه‌ریزی کشور، از نخستین خواسته‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی بود و مشکلات ایجادشده در فروش نفت بار دیگر نشان‌دهنده آسیب‌پذیری بودجه کشور و فقدان درآمدهای پایدار به‌عنوان مشکل بزرگ نظام بودجه‌ریزی کشور بود. در کشوری مثل ایران که بخش بزرگی از اقتصاد، دولتی است و درآمدهای نفتی دولت، منبع تغذیه و رشد بیشتر بخش‌های اقتصاد و جامعه است، نظام بودجه‌ریزی یکی از خرده نظام‌های چنین جامعه‌ای است که همچون سیستم شریان‌های بدن، در انتقال خون حیات‌بخش درآمدهای نفتی به اجزای مختلف جامعه و اقتصاد نقش مهمی را ایفا می‌کند. همان‌گونه که گرفتگی رگ‌ها، فشارخون و پارگی و خون‌ریزی

شریان‌های موجود زنده می‌تواند موجب ضعف، تشنج و حتی مرگ شود، درهم‌ریختگی و بی‌قاعدگی در نظام بودجه‌ریزی نیز می‌تواند کل نظام سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را با بحران روبه‌رو کند.

## ۲. پیشینه پژوهش

توکلی (۱۴۰۰) در مطالعه‌ای به بررسی کسری بودجه سال ۱۴۰۰ و راهکارهای مواجهه با آن در رویکرد اسلامی پرداخته است. نتایج مقاله نشان می‌دهد که بودجه عمومی کشور در سال ۱۴۰۰ با کسری ۵۰ درصدی کسری تراز عملیاتی (۶۶۴ هزار میلیارد تومان کسری) و حداقل ۳۰ درصد کسری بودجه تأمین نشده (۳۸۳ هزار میلیارد تومان کسری) روبه‌رو بوده است. برای مواجهه با کسری بودجه، اقداماتی همچون بازنگری در هزینه‌ها، لغو سقف دوم بودجه، زمینه‌سازی برای تحقق منابع درآمدی به‌ویژه درآمدهای مالیاتی توصیه شده است. هرچند اولویت در مواجهه با کسری بودجه با افزایش درآمدهای مالیاتی و کاهش هزینه‌های غیرضروری است، ولی استفاده از پایه پولی همراه با افزایش نرخ ذخیره قانونی بانک‌ها مناسب‌تر از متورم‌سازی بدهی دولت در وضعیت رکودی است و برای مقابله با آثار تورمی این اقدام پیشنهاد شده است که نرخ ذخیره قانونی بانک‌ها به حداقل ۲۵ درصد افزایش یابد.

میر (۱۳۹۹) در پژوهشی به بررسی چشم‌انداز کسری بودجه در ایران پرداخته است. از نظر او رشد هزینه‌های دولت و عدم تحقق درآمدهای دولت، به‌ویژه درآمدهای نفتی که تحت تأثیر تحریم‌های بین‌المللی کاهش شدیدی داشته، از مهم‌ترین دلایل کسری بودجه سال‌های گذشته بوده است. او برای کاهش کسری بودجه و تبعات آن پرهیز از بیش برآوردها، حذف یارانه دهک‌های پردرآمد، شناسایی فرارهای مالیاتی و توسعه پایه‌های مالیاتی و تعریف پایه‌های مالیاتی جدید را پیشنهاد می‌کند.

قلیچ (۱۳۹۴) تأمین کسری بودجه از طریق انتشار اوراق بهادار اسلامی را مناسب‌تر از تأمین کسری بودجه از ایجاد پایه پولی می‌داند.

نوبخت (۱۳۹۱) در مقاله‌ای با عنوان «مدل مفهومی اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی کشور» به دنبال پاسخ به این سؤال بوده که در جهت تحقق اهداف راهبردی نظام، سیاست‌های کلی و برنامه‌های میان‌مدت توسعه، نظام بودجه‌ریزی مناسب کدام است؟ این تحقیق برای پاسخ‌گویی به مسئله و دیگر پرسش‌های مطرح خود، در سه مرحله و به روش تحلیلی انجام

شده است: نخست، به روش کتابخانه‌ای، اسناد مربوط به پیشینه بودجه‌ریزی و مبانی نظری مرتبط و همچنین تجارب جهانی و نتایج حاصل از مطالعات داخلی و اسناد فرادستی نظام بررسی و سپس به روش تحلیل مقایسه‌ای، یافته‌های حاصل از تجارب ملی و بین‌المللی درباره ساختار مطلوب بودجه‌ریزی با اسناد فرادستی نظام مقایسه و تحلیل گشته است و در مرحله سوم به روش فراتحلیل، ساختار مطلوب بودجه‌ریزی کشور بر اساس تجزیه و تحلیل انجام شده، نتیجه‌گیری می‌شود. در خاتمه پس از اطمینان از روایی و پایایی نتایج، توسط جمعی از خبرگان ذی‌ربط با تکیه بر اسناد فرادستی نظام و استانداردهای جهانی ساختار نظام بودجه‌ریزی کشور پیشنهاد شده است.

کميجانی و وره‌رامی (۱۳۹۱) به بررسی عوامل مؤثر بر کسری بودجه در ایران پرداخته‌اند. نتایج نشان‌دهنده اثر منفی درآمدهای نفتی، درآمدهای مالیاتی، رشد اقتصادی بر کسری بودجه دولت است.

توسلی (۱۳۸۳) در پژوهش خود، پولی کردن کسری بودجه به مفهوم تأمین کسری بودجه به روش استقراض از بانک مرکزی را نامشروع دانسته است، زیرا این اقدام باعث ایجاد تورم شدید، توزیع ناعادلانه درآمد و مخدوش شدن وظایف پولی می‌شود.

### ۳. روش‌شناسی

در این مطالعه پس از بررسی احکام مرتبط با حوزه بودجه، سیاست‌های کلی نظام در بودجه به صورت توصیفی بحث و سپس منظومه فکری آیت‌الله خامنه‌ای، رهبر انقلاب در حوزه بودجه و نظام بودجه‌ریزی بررسی و شناسایی شده است و تمامی مواردی را که ایشان در حوزه بودجه به آن اشاره و تأکید داشته‌اند شناسایی و پس از دسته‌بندی ابتدایی با روش تحلیل مضمون کدگذاری آن به انجام رسیده است. روند بررسی در پایگاه اطلاع‌رسانی آیت‌الله خامنه‌ای<sup>۱</sup> به این صورت بوده که ابتدا با کلیدواژه‌های بودجه، بودجه‌ریزی، بودجه‌بندی، تأمین مالی جست‌وجوی منویات صورت گرفته، سپس با مطالعه بیانات، تمامی مواردی را که ایشان در این حوزه اشاره و تأکید داشته‌اند، به روش تحلیل مضمون شناسایی، دسته‌بندی و کدگذاری شده است.

گفتنی است، تحلیل مضمون، روشی برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در

1 <https://farsi.khamenei.ir/>

داده‌های کیفی و فرایندی برای تحلیل داده‌های متنی است که داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌هایی غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند. تحلیل مضمون، صرفاً روش کیفی خاصی نیست، بلکه فرایندی است که می‌تواند در اکثر روش‌های کیفی به کار رود (Clarke & Braun, 2006). مضمون یا تم عنصر کلیدی در این روش است. مضمون‌ها پرارزش‌ترین واحدهایی هستند که در تجزیه و تحلیل محتوا باید مدنظر قرار گیرند و منظور از «مضامین» معنای خاصی است که از یک کلمه یا جمله یا پاراگراف مستفاد می‌شود. این مضمون‌ها فضای خاص و مشخصی را اشغال نمی‌کنند، چون یک جمله ممکن است چند مضمون داشته باشد یا چند پاراگراف متن، ممکن است فقط یک مضمون داشته باشد.

#### ۴. یافته‌های پژوهش

##### ۴-۱. تحلیل سیاست‌های کلی نظام در حوزه بودجه

با بررسی تمامی سیاست‌های کلی نظام مشخص شد که ۱۲ بسته و ۳۰ بند سیاستی در قالب ۱۱۱ حکم سیاستی بر حوزه بودجه و نظام بودجه‌ریزی دلالت دارند.

با توجه به احکام یادشده، در «جدول ۲» فراوانی و اهمیت هر یک از بسته‌های سیاستی ارائه شده که نشان می‌دهد بیشترین فراوانی احکام مرتبط با حوزه بودجه مربوط به کدام بسته سیاستی است. از جمع ۴۰ بسته سیاستی، ۱۲ بسته با این حوزه مرتبط هستند. از مجموع ۳۰ بند سیاستی مربوط، برنامه ششم توسعه و اصل ۴۴ با ۶ بند سیاستی و بسته‌های سیاستی سلامت و اصلاح الگوی مصرف با ۴ بند سیاستی، بیشترین فراوانی را در حوزه بودجه دارند. البته این احکام در تعارض با یکدیگر نبوده، بلکه هم‌راستا و مکمل یکدیگر هستند و از جامعیت لازم برخوردارند.

جدول (۲): فراوانی بندهای سیاستی مرتبط بودجه

ردیف	بسته سیاستی	تاریخ تصویب	تعداد بندها
۱	اصل ۴۴-د-واگذاری دولت	۱۳۸۴	۶
۲	برنامه ششم توسعه	۱۳۹۴	۶
۳	اصلاح الگوی مصرف	۱۳۸۹	۴
۴	سلامت	۱۳۹۳	۴
۵	مالی	۱۳۸۳	۲

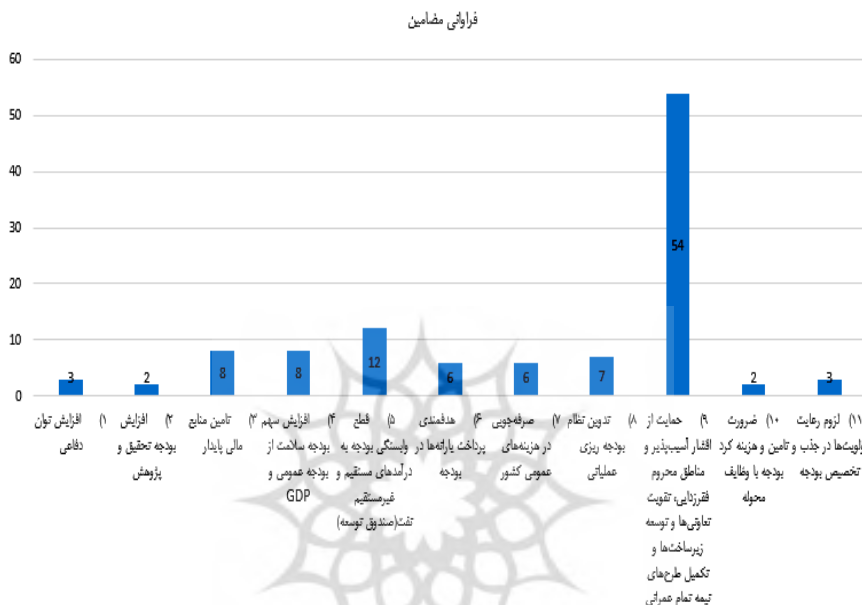
ردیف	بسته سیاستی	تاریخ تصویب	تعداد بندها
۶	اقتصاد مقاومتی	۱۳۹۲	۲
۷	قضایی ۵ ساله	۱۳۸۸	۱
۸	مسکن	۱۳۸۹	۱
۹	اشتغال	۱۳۹۰	۱
۱۰	تحول آموزش و پرورش	۱۳۹۲	۱
۱۱	علم و فناوری	۱۳۹۳	۱
۱۲	جمعیت	۱۳۹۳	۱
	جمع		۳۰

منبع: (یافته‌های پژوهش)

در این بخش برای هر یک از احکام سیاست‌های کلی یک دال مرکزی یا مضمون اصلی شناسایی کرده و فراوانی این مضمون در بین تمامی احکام جست‌وجو شده است (حاصل این تلاش در «جدول ۳» پیوست شده است). احکام سیاستی استخراجی در قالب ۱۱ مضمون کلی زیر طبقه‌بندی شده است:

- ۱- افزایش توان دفاعی؛
  - ۲- افزایش بودجه تحقیق و پژوهش؛
  - ۳- تأمین منابع مالی پایدار؛
  - ۴- افزایش سهم بودجه سلامت از بودجه عمومی و GDP؛
  - ۵- قطع وابستگی بودجه به درآمدهای مستقیم و غیرمستقیم نفت (صندوق توسعه)؛
  - ۶- هدفمندی پرداخت یارانه‌ها در بودجه؛
  - ۷- صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور؛
  - ۸- تدوین نظام بودجه‌ریزی عملیاتی؛
  - ۹- حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و مناطق محروم فقرزدایی، تقویت تعاونی‌ها و توسعه زیرساخت‌ها و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی؛
  - ۱۰- ضرورت تأمین و هزینه‌کرد بودجه با وظایف محوله؛
  - ۱۱- لزوم رعایت اولویت‌ها در جذب و تخصیص بودجه.
- با توجه به «جدول ۳» (طبقه‌بندی موضوعی احکام سیاستی) موضوع «حمایت از اقشار

آسیب‌پذیر و مناطق محروم، فقرزدایی، تقویت تعاونی‌ها و توسعه زیرساخت‌ها و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی» و پس از آن «قطع وابستگی بودجه به درآمدهای مستقیم و غیرمستقیم نفت (صندوق توسعه)» بیشترین احکام را به خود اختصاص داده‌اند که در «نمودار ۱» قابل مشاهده است.



منبع: (یافته‌های پژوهش)

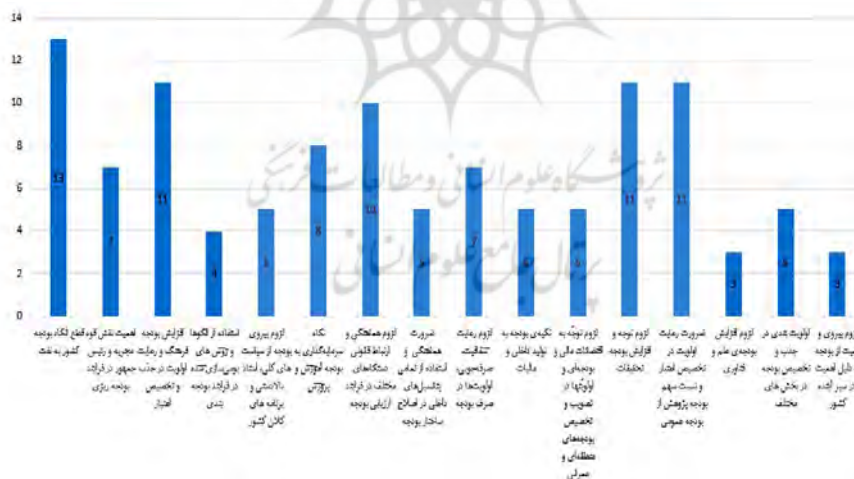
نمودار (۱): فراوانی مضامین احصاشده

## ۲-۴. تجزیه و تحلیل بیانات مرتبط با حوزه بودجه

مطالعه بیانات رهبر انقلاب (۱۳۶۸-۱۳۹۹) و گزاره‌های مطرح‌شده نشان می‌دهد که مقوله‌های اصلی منظومه فکری ایشان نسبت به حوزه بودجه و نظام بودجه‌ریزی به ترتیب ذیل محورهای زیر قرار می‌گیرد:

- ۱- قطع اتکای بودجه کشور به نفت؛
- ۲- اهمیت نقش قوه مجریه و رئیس‌جمهور در فرایند بودجه‌ریزی؛
- ۳- افزایش بودجه فرهنگ و رعایت اولویت در جذب و تخصیص اعتبار؛
- ۴- استفاده از الگوها و روش‌های بومی‌سازی‌شده در فرایند بودجه‌بندی؛

- ۵- لزوم پیروی بودجه از سیاست‌های کلی، اسناد بالادستی و برنامه‌های کلان کشور؛
  - ۶- نگاه سرمایه‌گذاری به بودجه آموزش و پرورش؛
  - ۷- لزوم هماهنگی و ارتباط قانونی دستگاه‌های مختلف در فرایند ارزیابی بودجه؛
  - ۸- ضرورت هماهنگی و استفاده از تمامی پتانسیل‌های داخلی در اصلاح ساختار بودجه؛
  - ۹- لزوم رعایت شفافیت، صرفه‌جویی، اولویت‌ها در صرف بودجه؛
  - ۱۰- تکیه بودجه به تولید داخلی و مالیات؛
  - ۱۱- لزوم توجه به اقتضانات مالی و بودجه‌ای و اولویت‌ها در تصویب و تخصیص بودجه‌های منطقه‌ای و عمرانی؛
  - ۱۲- لزوم توجه و افزایش بودجه تحقیقات؛
  - ۱۳- ضرورت اولویت در تخصیص اعتبار و نسبت سهم بودجه پژوهش از بودجه عمومی؛
  - ۱۴- لزوم افزایش بودجه علم و فناوری؛
  - ۱۵- اولویت‌بندی در جذب و تخصیص بودجه در بخش‌های مختلف؛
  - ۱۶- لزوم پیروی و تبعیت از بودجه به دلیل اهمیت در سیر آینده کشور.
- فراوانی مقولات اصلی در منویات رهبر انقلاب در حوزه بودجه در «نمودار ۲» ارائه شده است.



منبع: (یافته‌های پژوهش)

نمودار (۲): فراوانی مقولات اصلی مورد تأکید رهبر انقلاب در حوزه بودجه

#### ۴-۲-۱. قطع اتکای بودجه کشور به نفت

درآمدهای حاصل از فروش نفت در اقتصاد ایران سهم بسیاری از تولید ناخالص داخلی و بودجه‌های سالانه را به خود اختصاص داده است. اقتصاد ایران بر پایه اقتصادی تک‌محصولی بنا شده است و قیمت نفت و درآمدهای ناشی از آن، عامل محرکی در رونق و رکود اقتصادی به شمار می‌رود، به طوری که نوسان خارج از کنترل این عامل، بیشتر متغیرهای اقتصادی را دچار نوسان می‌کند. در بیانات رهبر انقلاب، قطع وابستگی بودجه از درآمدهای حاصل از فروش نفت، پرتکرارترین مفهوم است. ایشان از ابتدای دهه ۷۰ به این مهم پرداخته و بر لزوم قطع این وابستگی تأکید داشته‌اند: «یک نکته مهم این است که [این] تحریم - که عمده‌تأ تحریم فروش نفت [است] و این فشار حداکثری هم بیشتر معطوف به مسئله نفت است آ بلاشک یک مشکلی است برای کشور، متها مشکل کوتاه‌مدت است؛ از این مشکل کوتاه‌مدت یک سود بلندمدت به دست می‌آید و آن انقطاع از نفت است. چند روز قبل مسئولین دولتی اعلام کردند و گفتند که ما از فلان تاریخ - ظاهراً یک تاریخی را هم ذکر کردند - بودجه را از نفت منقطع می‌کنیم؛ این بسیار خبر خوبی است، این خیلی دستاورد بزرگی است. خب ما اگر نفتمان را همین طور مدام بفروشیم و در مقابلش دلار بگیریم و بیاوریم، هیچ‌وقت به فکر نمی‌افتیم که بودجه کشور را، مخارج کشور را، هزینه‌های جاری کشور را از نفت جدا کنیم؛ هیچ‌وقت به فکر این نمی‌افتیم. وقتی جلوی فروش نفت گرفته می‌شود، وقتی این درآمد مفت از دولت گرفته می‌شود، آن وقت به فکر می‌افتیم که یک کار اساسی بکنیم» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۹۸/۰۷/۱۰).

#### ۴-۲-۲. لزوم توجه و افزایش بودجه تحقیقات

پژوهش و تحقیق را باید سنگ بنای توسعه یک کشور دانست که توجه به آن برای دستیابی به پیشرفت علمی و آموزشی و رسیدن به ایدئال‌های توسعه یک ضرورت به شمار می‌رود. امروزه در همه کشورهای توسعه‌یافته یا در حال توسعه که در پی حفظ یا ایجاد پایه‌های محکم توسعه در همه حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و... هستند، پژوهش و تحقیق نقش محوری ایفا می‌کند. در واقع رشد و توسعه یک کشور رابطه مستقیمی با میزان پژوهش و تحقیق دارد (شبابی و همکاران، ۱۳۹۶). مهم‌تر اینکه علم و فناوری محصول انجام فعالیت‌های پژوهشی و تحقیقاتی است. کارشناسان و صاحب‌نظران همواره بر این نکته تأکید می‌کنند که



توجه به فعالیت‌های پژوهشی و تحقیقات از سه جهت ضرورت دارد: نخست اهمیت اقتصادی آن است که گفته می‌شود به ازای هر واحد پولی سرمایه‌گذاری شده در حوزه تحقیقات، معادل ۳۰ واحد سود به دست می‌آید که تأثیر بسزایی در سایر حوزه‌ها از جمله اقتصاد دارد. دوم اینکه تحقیقات و نتایج حاصل از آن نقش بسیار مهمی در تأمین امنیت ملی کشورها ایفا می‌کند. تهیه و به‌کارگیری فناوری‌های هوشمند در دفاع از امنیت و استقلال کشورها، از طریق تحقیق و توسعه امکان‌پذیر است. از منظر فرهنگی نیز تحقیق و پژوهش اهمیت ویژه‌ای دارد و مراکز تحقیقاتی و پژوهشی، یکی از خاستگاه‌های فرهنگی یک کشور به شمار می‌روند (فریدزادگان، ۱۳۹۹). در این رابطه نیز رهبر انقلاب در موارد مختلف به لزوم توجه هر چه بیشتر به تحقیقات و پژوهش اشاره داشته و به اهمیت و ضرورت توجه به این بخش مهم پرداخته‌اند:

«بودجه تحقیقات هم حقیقتاً یکی از آن نقاط ضعف ماست. من گاهی که با دانشگاهی‌ها و اساتید و مسئولین بخش‌های علمی کشور مواجه می‌شوم، این مسئله بودجه تحقیقات را مطرح می‌کنند. سه، چهار سال است که مرتب به ما گفته‌اند بناست به سه درصد بودجه برسد؛ اما حالا مثلاً با شش درصد یا هفت درصد داریم پیش می‌رویم و کار می‌کنیم! واقعاً خیلی کم است. همه‌اش وعده می‌دهند آقا بهتر خواهد شد و نمی‌دانم چه خواهد شد؛ اثری هم دیده نمی‌شود. بودجه تحقیقات را حقیقتاً زیاد کنید؛ به جاهای دیگر فشار بیاورید، ولی این را پیش ببرید» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۸۶/۰۶/۰۴).

#### ۴-۲-۳. ضرورت رعایت اولویت در تخصیص اعتبار و نسبت سهم بودجه پژوهش از بودجه

##### عمومی

چنان‌که اشاره شد یکی از بخش‌های بسیار مهم برای پیشرفت و توسعه هر کشور، میزان توجه آن به حوزه پژوهش و تحقیقات است. از شاخص‌های مهم در این حوزه نسبت سهم بودجه پژوهش و تحقیقات به تولید ناخالص داخلی است که این سهم در کشور ما در سال ۱۴۰۱ از ۰,۵ درصد به ۰,۳ کاهش یافته که نشان‌دهنده نبود توجه لازم به این بخش مهم دارد. این در حالی است که رهبر انقلاب به افزایش بودجه تحقیق و پژوهش به حداقل ۴ درصد تولید ناخالص داخلی تا پایان سال ۱۴۰۴ «با تأکید بر مصرف بهینه منابع و ارتقای بهره‌وری» اشاره

کرده‌اند. همچنین از دیگر شاخص‌های ارزیابی وضعیت تحقیق و پژوهش در کشورهای مختلف میزان سرانه بودجه این بخش است که به‌عنوان نمونه سرانه بودجه تحقیق و توسعه در آمریکا، ۱۳۰۰ دلار در سال و در ۳۰ کشور اول علمی جهان حداقل بالای هزار دلار است. این در حالی است که سرانه بودجه تحقیقاتی ایران فقط حدود ۲۰ دلار است. رفرنس؟ رهبر انقلاب در دیدار با استادان دانشگاه‌ها در این باره فرموده‌اند: «سهم بودجه پژوهش مهم است؛ چند سال است که بنده در همین جلسه و در جلسات دیگر و در دیدارهای خصوصی با مسئولین اجرایی کشور، روی این مسئله تکیه کرده‌ام. متأسفانه اطلاعاتی که به من می‌دهند و گزارشی که به من می‌دهند، نشان می‌دهد که نه این حرف‌های ما مثل نصیحت است؛ نصیحتی که مثلاً یک نفر منبر می‌رود و یک نصیحتی می‌کند؛ با این چشم نگاه شده؛ این جور نیست؛ باید سعی بشود. حالا در چشم‌انداز، ۴ درصد از بودجه عمومی را برای پژوهش در نظر گرفتند؛ ما حالا آن‌قدر همتان برای این در کوتاه‌مدت، بلند نیست؛ اما همان ۱,۵ درصد یا ۲ درصدی که ممکن است و صحبت است، باید انجام بگیرد؛ هنوز بودجه‌هایی که وجود دارد برای پژوهش، بحث چند صدم درصد است؛ یکی این مسئله است؛ یکی هم صرف درست و برنامه‌ریزی شده منابع مالی پژوهش؛ باید درست صرف بشود و درست در جای خود قرار بگیرد» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳/۰۴/۱۳۹۴).

#### ۴-۲-۴. افزایش بودجه فرهنگ و رعایت اولویت در جذب و تخصیص اعتبار

به دلیل وجود دانش‌ها، باورها، قوانین، هنرها، اخلاقیات و عادات یک جامعه انسانی، «فرهنگ» مفهومی پیچیده است. به بیان ساده، «فرهنگ» مجموعه‌ای از بافت شخصیتی، هویتی، بینشی، دانشی، بصیرتی، آداب و رسوم، آمال، آرزوها یا آرمان‌ها و اهداف و خروجی آن‌ها در رفتار جامعه است. مطابق قانون بودجه ۱۳۹۹، بودجه مربوط به بخش فرهنگ در ذیل «امور فرهنگ، تربیت‌بدنی و گردشگری» قرار داشته است و بر اساس بررسی‌ها، از سال ۶۰ تا ۹۹ که شامل ۴۰ سال پس از انقلاب اسلامی می‌شود، بودجه یا اعتبارات فرهنگی از روند روبه‌رشدی برخوردار بوده است؛ چنان‌که از ۴۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۰ به ۱۰۵,۰۱۸ میلیارد ریال در ۱۳۹۹ رسیده است. میزان رشد بودجه بخش فرهنگ نیز در سال‌های مختلف متفاوت و از ۷۱,۸ درصد رشد در سال ۱۳۷۲ تا (۲۱,۳-) درصد کاهش (رشد منفی) در سال ۱۳۹۷ این سیر در نوسان بوده است. در شش سال، اعتبار مصوب برای فرهنگ کمتر از سال پیش از

خود بوده، یعنی رشدی منفی داشته، اما در سال‌های بعد این کاهش جبران شده و روند عمومی صعودی خود را حفظ کرده است (غلامپور آهنگر، ۱۴۰۰).

در بودجه سال ۱۴۰۱ نیز در مجموع بیش از ۲۰ هزار میلیارد تومان به متولیان فرهنگی پرداخت شده که با توجه به بودجه ۸۴۱ هزار میلیاردی دولت سهم این بخش مهم کمی بیشتر از ۲ درصد بوده است که از سهم بسیار اندک این بخش نسبت به سایر حوزه‌ها نشان دارد. آیت‌الله خامنه‌ای در بیانات خود به لزوم توجه هر چه بیشتر به بودجه این بخش و همچنین جذب و تخصیص اعتبار درست در این حوزه تأکید داشته و فرموده‌اند: «بودجه‌های فرهنگی بزرگ و کلان و در واقع کارهای گوناگون و تکرار مسائل فرهنگی و این‌ها خوب است؛ انسان این اهتمام را مشاهده می‌کند، خرسند می‌شود؛ منتها اوایل امسال بود یا پارسال بود - یادم نیست - که وقتی راجع به همین بودجه فرهنگی صحبت شد، به آقای رئیس‌جمهور گفتم که من وقتی شنیدم شما این رقم کلان سنگین فرهنگی را تصویب کردید، از نحوه مصرف و جذب آن نگران شدم؛ با اینکه قاعداً آدم باید خوشحال بشود وقتی که بودجه فرهنگی زیاد می‌شود. مدیران ما دوست دارند که بودجه‌ای که به آن‌ها داده می‌شود، جذب کنند؛ چون می‌دانند که اگر امسال جذب نکردند، سال دیگر خبری نیست؛ لذا ناچارند جذب کنند. خوب، جذب بودجه فرهنگی در جای مناسب، خیلی کار سختی است؛ کار آسانی نیست، می‌خواستند کار فرهنگی بکنند، گفتند بودجه فرهنگی؛ بنا کردند کاروانسرای شاه‌عباسی بین راه را به‌عنوان کار فرهنگی، آباد کردن! بله آباد کردن کاروانسرای شاه‌عباسی چیز خوبی است، اثر باستانی هم هست؛ اما آیا کار اولویت‌دار فرهنگی ما همین است؟» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۸۹/۰۶/۰۸)

#### ۴-۲-۵. لزوم هماهنگی و ارتباط قانونی دستگاه‌های مختلف در فرایند ارزیابی بودجه

فرایند بودجه‌ریزی آخرین مرحله نظارت بر اجرای بودجه است. در این مرحله، درستی اجرای بودجه و آثار وجودی آن ارزیابی قرار می‌شود؛ به عبارت دیگر هدف از این نظارت این است که قوه مقننه اطمینان حاصل کند دولت و سازمان‌های دولتی، قوانین و مقررات حاکم بر اصول درآمدها و پرداخت هزینه‌ها را در اجرای بودجه مصوب رعایت کرده‌اند. بودجه موقعی منشأ اثر است که به‌طور صحیح اجرا شود؛ به‌طوری‌که می‌توان گفت اهمیت بودجه در جامعه فقط با اجرای صحیح آن تجلی می‌یابد. اگر بودجه به‌طور صحیح اجرا نشود،

نمی‌توان به هدف‌های موردنظر سیاسی و اجتماعی آن نائل آمد. همچنین نظارت بر بودجه به معنی کنترل مالی و قانونی نحوه اجرای بودجه مصوب و ارزیابی نتایج حاصل از اجرای بودجه است، از این رو نیاز به همکاری و هماهنگی بین دستگاه‌های مختلف در فرایند ارزیابی مشخص می‌شود. رهبر انقلاب در این باره فرموده‌اند:

«بودجه عظیم این ملت، تنها درآمد عمده عمومی ملت است که در اختیار دستگاه‌ها قرار می‌گیرد؛ باید مشخص باشد که این بودجه چگونه خرج شد. مسئله تفریغ بودجه و تشخیص صحت و سقم کاری که انجام گرفته، یکی از مهم‌ترین ابزارهای نظارتی شماسست؛ از این غفلت نکنید. اگر بخواهید از ابزارهای نظارتی استفاده کنید، همه تلاش خود را بر این قرار دهید که ارتباط با دستگاه‌های اجرایی و تحت نظارتان، قانونی باشد» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۸۳/۰۳/۲۷).

#### ۴-۲-۶. نگاه سرمایه‌گذاری به بودجه آموزش و پرورش

بودجه آموزش و پرورش از مهم‌ترین مباحث اقتصاد این نهاد است، زیرا اساساً سند بودجه با پیش‌بینی منابع درآمدی و تشخیص نیازها و ضرورت‌های هر دستگاه، اولویت‌ها را تعیین و به‌نوعی سرمایه‌گذاری دولت در بخش پرورش منابع انسانی آینده کشور را مشخص می‌کند، به همین جهت هزینه‌های این بخش از جنس هزینه‌های جاری نیست و به نحوی، بخشی از سرمایه‌گذاری دولت به شمار می‌رود. در بیانات رهبری این موضوع یعنی نگاه سرمایه‌ای به بودجه آموزش و پرورش تأکید شده است:

«فرض بفرمایید در نگاه کلان برنامه‌ریزی کشور - برنامه بودجه و تقسیم منابع مالی و این‌ها - آموزش و پرورش را به‌عنوان یک مصرف‌کننده نباید در نظر گرفت، به‌عنوان یک تولیدکننده، آن‌هم تولیدکننده مهم‌ترین و اساسی‌ترین عنصر برای پیشرفت کشور باید در نظر گرفت. آنچه ما به آموزش و پرورش از امکانات، از پول، از فرصت‌های گوناگون، از حمایت‌های مختلف می‌دهیم، در واقع کمک به ذخیره‌سازی یک ثروت عظیم معنوی است؛ که این ثروت به تدریج بایستی برای آینده کشور و ملت خرج شود. این را باید در نظر داشت» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۸۶/۰۵/۰۳).

#### ۴-۲-۷. لزوم رعایت شفافیت، صرفه‌جویی، اولویت‌ها در صرف بودجه

شفافیت بودجه‌ای یعنی اینکه اطلاعات مربوط به ساختار و وظایف حاکمیت، اهداف سیاست

بودجه‌ای، حساب‌های بخش عمومی و پیش‌بینی‌های بودجه‌ای در اختیار عموم قرار گیرد. منظور از عموم، همه افراد و سازمان‌هایی است که طراحی و اجرای سیاست‌های بودجه‌ای با منافع آن‌ها مرتبط است. در بخش صرفه‌جویی نیز به کاهش هزینه‌های غیرضروری، به‌خصوص در هزینه‌های جاری و رعایت اولویت‌بندی‌ها در هزینه‌کرد بودجه اشاره می‌شود. این مفهوم در بیانات آیت‌الله خامنه‌ای هفت بار تکرار شده است، از جمله فرموده‌اند:

«بنده از نزدیک بعضی از دستگاه‌ها را می‌شناسم که توانسته‌اند خدمات خودشان را به چند برابر افزایش بدهند بدون اینکه یک قران به بودجه این‌ها اضافه شده باشد؛ با مدیریت درست، با نگاه درست، با کم کردن از مصارف زائد؛ که این البته، هم شامل دولت است، هم شامل مجلس است، هم شامل نیروهای مسلح است. غیر از نیروهای مسلح هم داریم [به صورت] موردی، اما در بخشی از نیروهای مسلح هم در یک جاهایی دیدیم که توانایی‌هایشان و کارکردشان مضاعف شد، بدون اینکه بودجه‌شان اضافه بشود؛ یعنی می‌شود این کار را کرد. پس بنابراین این کمبود منابع هم نباید برای ما بهانه‌ای بشود برای اینکه بگوییم نمی‌شود کار کرد؛ نه؛ اگر انضباط مالی وجود داشته باشد، همه چیز قابل حل است. این چیزها هم قابل حل است. البته تکرار می‌کنم این انضباط مالی مخصوص دولت نیست؛ مجلس هم همین جور است، جاهای دیگر هم همین جورند؛ همه باید انضباط مالی داشته باشند» (ب خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۹۴/۰۳/۰۶).

#### ۴-۲-۸. اهمیت نقش قوه مجریه و رئیس‌جمهور در فرایند بودجه‌ریزی

طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی، رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه‌بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را به‌طور مستقیم بر عهده دارد و می‌تواند اداره آن‌ها را به عهده دیگری بگذارد. اصل ۵۲ قانون اساسی (بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.) وظیفه تهیه بودجه را به قوه مجریه اختصاص داده است. رهبر انقلاب نیز در بیانات خود به اهمیت نقش دولت و شخص رئیس‌جمهور در تهیه و اجرای بودجه اشاره داشته‌اند:

«رئیس‌جمهور جایگاه بسیار والایی دارد؛ توانایی و اختیارات فراوانی از لحاظ قانونی

متوجه رئیس جمهوری است؛ بودجه کشور در اختیار رئیس جمهور است؛ مدیران کشور در سطوح مختلف در اختیار رئیس جمهور هستند؛ بنابراین تعیین رئیس جمهور، یعنی تعیین مدیری که بتواند ثروت عظیم مردم را که در بودجه و امکانات و مدیریت‌های کشور متبلور است به نحوی در سرتاسر آفاق این ملت گسترش دهد تا نیازهای مردم با این ثروت عظیم برآورده شود. رئیس جمهور در کشور ما و طبق قانون اساسی ما، امکانات فوق‌العاده زیادی در اختیار دارد. رئیس جمهور امکاناتش در قانون اساسی، امکانات وسیعی است. رئیس جمهور بودجه کشور را در اختیار دارد، همه ارکان اجرایی کشور را در اختیار دارد» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۹۶/۰۲/۰۱).

#### ۴-۲-۹. لزوم پیروی بودجه از سیاست‌های کلی، اسناد بالادستی و برنامه‌های کلان کشور

یکی از آسیب‌های بسیار مهم کنونی نظام بودجه‌ریزی کشور، هم‌راستا نبودن بودجه سنواتی با اهداف برنامه‌های کلان کشور و اسناد بالادستی است و متأسفانه هر ساله تکرار این امر در تنظیم بودجه‌ها به چشم می‌خورد. به‌عنوان نمونه لایحه بودجه ۱۴۰۰ با هدف‌گذاری‌های برنامه ششم توسعه، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (بند ۱۶ و ۱۷ و ۱۸)، الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت (بند ۲۴)، سیاست‌های کلی نظام در بخش مالی (بند ۱ و ۳) مغایرت دارد. رهبر انقلاب در مورد لزوم هم‌راستایی بودجه‌های سنواتی و اسناد بالادستی بسیار تأکید کرده‌اند:

«نکته دیگری هم که عرض بکنیم این است که در همه برنامه‌ریزی‌ها، سند چشم‌انداز در نظر باشد و این را در همه سطوح ملاحظه کنند. ثبات در برنامه‌ریزی شرط موفقیت است. اگر ثبات در برنامه‌ریزی و استمرار در جهت درست نباشد - که البته این حرکت در طول راه تصحیح هم خواهد شد، لکن جهت‌گیری یکی است و استمرار دارد - سازندگی و پیشرفت کشور به نتیجه نخواهد رسید. بیست سال را در نظر بگیرید. هر سال ما یک برنامه داریم - برنامه یک‌ساله که با بودجه به مجلس داده می‌شود که اگر بنا باشد جهت‌گیری منظم نباشد، امکان دارد تناقض در این برنامه‌ها، اصلاً کارهایی را هم که انجام می‌گیرد، خنثی کند. ما برنامه‌های پنج‌ساله درست کرده‌ایم - در همه دنیا معمول است - اما اگر برنامه پنج‌ساله امروز در جهت مقابل برنامه پنج‌ساله دیروز یا در جهت مقابل برنامه پنج‌ساله فردا باشد، این کارها همدیگر

را از بین خواهد برد و اصلاح هرگز صورت نخواهد گرفت؛ چون فعالیت‌ها همدیگر را ختشی می‌کنند و نتیجه، ضایع شدن سرمایه‌های ملی است» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۸۶/۰۴/۰۹).

**۴-۲-۱۰. ضرورت هماهنگی و استفاده از تمامی پتانسیل‌های داخلی در اصلاح ساختار بودجه**  
چند سالی است که موضوع اصلاح ساختار بودجه مهم‌ترین موضوع این حوزه است. به‌طور خلاصه، اصلاح ساختار بودجه به دنبال جایگزینی درآمدهای مالیاتی با درآمدهای حاصل از فروش نفت و همچنین کاهش هزینه‌های جاری و حذف هزینه‌های غیرضروری است. البته موارد بسیار دیگری را نیز می‌توان به‌عنوان اهداف اصلاح ساختار بودجه نام برد. نکته مهم این است که اصلاح ساختار بودجه نیازمند هم‌راستایی قوای سه‌گانه و همکاری همه‌جانبه با به‌کارگیری از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های موجود از الزامات اولیه است. رهبر انقلاب نیز به این موضوع اشاره کرده‌اند:

«تربیت نیروی انسانی خلاق و مبتکر و متناسب با نیازهای امروز و کار علمی در مورد همین نظام بانکی و مسئله بودجه‌ریزی، این‌ها مشکلات ما است. ما الآن درزمینه بودجه‌ریزی واقعاً مشکل داریم. بنده هم سفارش کرده‌ام، تأکید هم کرده‌ام، چهار ماه هم از اول سال فرصت دادیم که در این چهار ماه، نظام بودجه را اصلاح کنید؛ خوب نشده دیگر. گره علمی وجود دارد؛ این را باید دانشگاه‌ها حل کنند» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۹۸/۰۸/۲۸)

#### ۴-۲-۱۱. تکیه بودجه به تولید داخلی و مالیات

دولت‌ها درآمدهای خود را از منابع گوناگونی کسب می‌کنند که باید به‌صورت شفاف در سند بودجه منعکس شود. در شرایط مختلف، میزان درآمدهای حاصل از این منابع متفاوت است. درآمد دولت از عوامل اصلی تعیین‌کننده هزینه‌های آن است در طول تاریخ، «مالیات» همواره یکی از منابع مهم درآمدی برای دولت‌ها بوده و امروزه نیز در اکثر کشورهای جهان یکی از ابزارهای مؤثر کسب درآمد است. تغییر و تکامل شکل مالیات به وضع درآمد و سطح زندگی افراد جامعه بستگی دارد و به عبارتی، مشخصات مالیات در هر کشور تابع شرایط اجتماعی و اقتصادی آن است. مالیات‌ستانی یکی از روش‌های درآمدزایی پایدار است و مطلوب این است که منابع و درآمدهای بودجه از طریق مالیات تأمین شود. رهبری نیز به بیان این موضوع

پرداخته‌اند:

«یکی از کارها - که مهم‌ترین کار همین است - [این است که] باید تکیه بودجه به تولید داخلی باشد، یعنی به درآمدی که مردم تولید می‌کنند و مالیات می‌دهند. قلم اول از کارهای مهمی که باید انجام بگیرد این است که بودجه کشور، اداره دولت، به وسیله درآمد‌های از درون مردم باشد، یعنی از همین مالیات که مالیات هم مربوط می‌شود به تولید و کسب‌وکار» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۹۳/۱۱/۲۹).

#### ۴-۲-۱۲. لزوم توجه به اقتضانات مالی و بودجه‌ای و اولویت‌ها در تصویب و تخصیص بودجه‌های منطقه‌ای و عمرانی

یکی از آسیب‌های نظام بودجه‌ریزی بی‌توجهی به شرایط و اقتضانات مالی و بودجه‌ای در هنگام ایجاد و تخصیص اعتبار طرح‌های عمرانی است، به عبارتی نگاه ملی‌گرایی در ایجاد این طرح‌ها وجود ندارد و در بعضی موارد افتتاح پروژه فقط جنبه سیاسی داشته، طرح‌های عمرانی بدون توجه به نیازسنجی و شرایط منطقه‌ای افتتاح می‌شوند. آیت‌الله خامنه‌ای در این حوزه، در دیدار با نمایندگان مجلس به لزوم توجه به اقتضانات مالی و بودجه‌ای اشاره فرموده‌اند:

«حرفی که بنده همواره - از قبل از شروع انتخابات تا به حال - در باب مجلس داشتم، این است که (باید مخلصانه و صمیمانه کار کرد) و همین است که مؤثر می‌افتد و مردم می‌پسندند و به آن دل می‌دهند. خطاست اگر نماینده‌ای بیاید در تریبون باز مجلس بایستد؛ بدون توجه به اقتضانات مالی و بودجه‌ای، بدون توجه به اولویت‌ها، بدون توجه به برنامه‌هایی که مجلس قاعدتاً باید آن‌ها را تصویب کند، سنگی بیندازد که (آقا، بیایید این کار را برای حوزه انتخابیه من بکنید!) قصدش هم این باشد که به مردم آنجا بگوید (ببینید! من برای شما کار می‌کنم!) خطاست اگر خیال کنیم که این کار، در جلب محبت مردم نسبت به او اثر خواهد کرد و دیدید که نکرده است» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۷۱/۰۳/۲۰).

#### ۴-۲-۱۳. اولویت‌بندی در جذب و تخصیص بودجه در بخش‌های مختلف

«اقتصاد» علم تخصیص بهینه منابع محدود به خواسته‌های نامحدود است و بودجه نیز بخش مهمی از این فرایند را شامل می‌شود. رعایت اولویت‌ها علاوه بر مرحله جذب و تدوین



بودجه در مرحله تخصیص اعتبار هم توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی انجام می‌شود. این اختیار می‌تواند رنگ و بوی سیاسی و سلیقه‌ای به خود بگیرد و به‌خصوص در مرحله اجرای بودجه، سازمان‌ها را دچار مشکل کند. به همین دلیل اولویت‌بندی درست و بهینه همان‌طور که در مرحله جذب مهم است، در مرحله تخصیص و تأمین اعتبار نیز باید به‌درستی انجام شود. رهبری در این باره به نکات مهمی اشاره داشته‌اند:

«وزیر کشاورزی یک جور، وزیر صنایع یک جور، وزیر راه یک جور، وزیر نیرو یک جور، هر کدام سعی می‌کنند امکانات کشور را و بودجه‌های کشور را و منابع را طرف خودشان بکشانند؛ خب، اینجا باید نگاه کرد دید اولویت کدام است» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۹۵/۰۳/۲۵).

#### ۴-۲-۱۴. استفاده از الگوها و روش‌های بومی‌سازی شده در فرایند بودجه‌بندی

مانند هر روش و الگویی که خارج از فرهنگ و شرایط سیاسی و اجتماعی وارد کشور می‌شود و لازم است در صورت استفاده از آن شرایط اجتماعی و فرهنگی کشور را در نظر گرفت، در به‌کارگیری مدل‌های نوین بودجه‌ریزی هم باید نوعی بومی‌سازی در دستور کار قرار بگیرد تا ضمن بهره‌مندی از مزایای معایب و کژکارکردهای آن جلوگیری شود. آیت‌الله خامنه‌ای نیز با تأکید بر این مهم بیان کرده‌اند:

«فرق است بین استفاده کردن از تجربیات دیگران، با پیروی از مدل‌های تحمیلی و القایی و غالباً هم منسوخ. بنده می‌بینم گاهی بعضی از شیوه‌هایی که در زمینه‌های اقتصادی و فرهنگی و غیره پیشنهاد می‌شود، از دیگران گرفته شده - فلان متفکر فرهنگی این‌طوری گفته، فلان متفکر کجایی این‌طوری گفته - مثل اینکه به آیات قرآن استناد می‌شود! خیلی از شیوه‌ها منسوخ است؛ سی سال پیش، چهل سال پیش، پنجاه سال پیش تجربه شده، بعد یک روش بهتر آورده‌اند؛ ولی ما الآن می‌خواهیم از روش منسوخ آن‌ها در آموزش و پرورش، در مسائل علمی، در کارهای دانشگاهی، در کارهای اقتصادی و در برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی استفاده کنیم؛ نه این درست نیست! از تجربه‌ها و دانش‌ها باید استفاده کرد، اما الگو و شیوه و مدل را باید کاملاً بومی و خودی انتخاب کرد» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۳۸۳/۰۳/۲۷).

#### ۴-۲-۱۵. لزوم افزایش بودجه علم و فناوری

##### بودجه علم و فناوری نیز مانند بخش پژوهش و تحقیقات

یکی از موارد مغفول در بودجه است که این بخش علاوه بر اهمیت بسیار، تأثیرگذاری بالایی در سایر حوزه‌ها دارد. در منظومه فکری آیت‌الله خامنه‌ای بر لزوم توجه بیشتر به این حوزه تأکید شده که به‌عنوان مثال بیانات ایشان در سال ۱۳۹۶ و در دیدار نخبگان جوان علمی می‌توان اشاره کرد:

«در مورد شرکت‌های دانش‌بنیان هم ضوابط شرکت‌ها را نبایستی کاست. مراقبت کنید که ضوابط شرکت‌های دانش‌بنیان ضوابط بالایی باشد. این جور نباشد که ما فقط عدد را اضافه کنیم. بودجه علم و فناوری نباید کم بشود، باید افزایش پیدا کند؛ البته گفتند دوستان به من که این صندوق نوآوری مشکل دارد؛ من ان‌شاءالله سفارش خواهم کرد، تأکید خواهم کرد که این مشکل برطرف بشود. البته منابع مالی هم بایست درست مدیریت بشود» (خامنه‌ای، بیانات، ۲۶/۰۷/۱۳۹۶).

#### ۴-۲-۱۶. لزوم پیروی و تبعیت از بودجه به دلیل اهمیت در آینده کشور

از دیدگاه رهبری نباید قانون‌گذاری را امری کوچک و فردی و جداگانه در نظر گرفت. مجموعه قوانینی که می‌گذارید - چه به صورت قانون‌های جدا جدا، چه به صورت قانون بودجه یک‌ساله، چه به صورت برنامه‌های بلند مدت پنج‌ساله یا اگر همت کنند، بیشتر - همه این‌ها عبارت است از آن چیزی که این کشور در آن طریق سیر خواهد کرد. علاوه بر این ایشان در دیدار رئیس و نمایندگان مجلس شورای اسلامی با اشاره به لزوم تبعیت و پیروی از قانون بودجه فرموده‌اند:

«یکی از دولت‌های گذشته آمده بودند یک چیزی می‌خواستند که درست نقطه مقابل قانون بودجه آن سال بود؛ آن وقت [قانون] برنامه نبود، قانون بودجه بود. هرچه اصرار کردند، من زیر بار نرفتم؛ با اینکه مشکلاتی داشتند اما گفتیم ما یک مجلسی داریم که نشسته‌اند تصمیم گرفته‌اند و قانون بودجه را با این همه زحمت تصویب کرده‌اند، حالا شما بیا با یک کلمه حرف، همه قانون را برگردان از این طرف به آن طرف؛ اینکه نمی‌شود. مجلس را باید در رأس امور قرار داد. احترام مجلس، وقار مجلس، هیئت مجلس باید محفوظ باشد» (خامنه‌ای، بیانات، ۱۶/۰۳/۱۳۹۵).

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در تطبیق سیاست‌های کلی نظام در حوزه بودجه با منویات رهبر انقلاب، باید به تفاوت ادبیات رسمی و قالب‌زده با اصطلاحات فنی در سیاست‌های کلی از یک‌سو و بیانات رهبر انقلاب از سوی دیگر توجه ویژه داشت؛ به عبارت دیگر باید از پوسته واژگان یا جمله‌بندی‌های بندها و احکام سیاستی مصوب مجمع که با ادبیاتی فنی و دانشگاهی بیان شده است گذر کرده، به مقایسه ایده اصلی نهفته در پس آن‌ها پرداخت. با این هدف، تمامی احکام سیاستی مستخرج از بسته‌های سیاست کلی، مجدداً با هدف انطباق‌یابی آن با مقولات اصلی در منویات رهبری به شرح «جدول ۴» ذکر می‌شود تا محتوای حکم با رویکرد کلی رهبری در موضوعات مرتبط، مورد ارزیابی قرار گیرد.

جدول (۴): مقایسه احکام سیاستی در حوزه بودجه با مقولات اصلی این حوزه در منویات رهبری

تطابق/تغایر/غفلت	مقولات نهایی احکام سیاستی در حوزه بودجه	مقولات نهایی منویات آیت‌الله خامنه‌ای در حوزه بودجه
تطابق	قطع وابستگی بودجه به درآمدهای مستقیم و غیرمستقیم نفت (صندوق توسعه)	قطع اتکای بودجه کشور به نفت
غفلت	عدم مصداق در سیاست‌ها	اهمیت نقش قوه مجریه و رئیس‌جمهور در فرایند بودجه‌ریزی
غفلت	عدم مصداق در سیاست‌ها	افزایش بودجه فرهنگ و رعایت اولویت در جذب و تخصیص اعتبار
تطابق	تداوم نظام بودجه‌ریزی عملیاتی	استفاده از الگوها و روش‌های بومی‌سازی شده در فرایند بودجه‌بندی
غفلت	عدم مصداق در سیاست‌ها	لزوم پیروی بودجه از سیاست‌های کلی، اسناد بالادستی و برنامه‌های کلان کشور
غفلت	عدم مصداق در سیاست‌ها	نگاه سرمایه‌گذاری به بودجه آموزش و پرورش
غفلت	عدم مصداق در سیاست‌ها	لزوم هماهنگی و ارتباط قانونی دستگاه‌های مختلف در فرایند ارزیابی بودجه
غفلت	عدم مصداق در سیاست‌ها	ضرورت هماهنگی و استفاده از تمامی پتانسیل‌های داخلی در اصلاح ساختار بودجه

مقولات نهایی منویات آیت‌الله خامنه‌ای در حوزه بودجه	مقولات نهایی احکام سیاستی در حوزه بودجه	تطابق/تغایر/غفلت
لزوم رعایت شفافیت، صرفه‌جویی، اولویت‌ها در صرف بودجه	صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور	تطابق
تکیه بودجه به تولید داخلی و مالیات	تأمین منابع مالی پایدار	تطابق
لزوم توجه به اقتضائات مالی و بودجه‌ای و اولویت‌ها در تصویب و تخصیص بودجه‌های منطقه‌ای و عمرانی	لزوم رعایت اولویت‌ها در جذب و تخصیص بودجه + حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و مناطق محروم، فقرزدایی، تقویت تعاونی‌ها و توسعه زیرساخت‌ها و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی	تطابق
لزوم توجه و افزایش بودجه تحقیقات	افزایش بودجه تحقیق و پژوهش	تطابق
ضرورت رعایت اولویت در تخصیص اعتبار و نسبت سهم بودجه پژوهش از بودجه عمومی	لزوم رعایت اولویت‌ها در جذب و تخصیص بودجه	تطابق
لزوم افزایش بودجه علم و فناوری	افزایش بودجه تحقیق و پژوهش	تطابق
اولویت‌بندی در جذب و تخصیص بودجه در بخش‌های مختلف	لزوم رعایت اولویت‌ها در جذب و تخصیص بودجه	تطابق
لزوم پیروی و تبعیت از بودجه به دلیل اهمیت در سیر آینده کشور	عدم مصداق در سیاست‌ها	غفلت

منبع: (یافته‌های پژوهش)

بنابراین، همان‌گونه که مشاهده می‌شود در اغلب احکام سیاستی و منویات رهبر انقلاب انطباق وجود دارد و در مواردی، به دلیل اهمیت در سیر آینده کشور، باید دقت نظر بیشتری در تدوین سیاست‌های کلی وجود داشته باشد، این موارد عبارت‌اند از: اهمیت نقش قوه مجریه در فرایند بودجه‌ریزی؛ افزایش بودجه فرهنگ و رعایت اولویت در جذب و تخصیص اعتبار؛ لزوم پیروی بودجه از سیاست‌های کلی، اسناد بالادستی و برنامه‌های کلان کشور؛ نگاه سرمایه‌گذاری به بودجه آموزش و پرورش؛ لزوم هماهنگی و ارتباط قانونی دستگاه‌های مختلف در فرایند ارزیابی بودجه؛ ضرورت هماهنگی و استفاده از تمامی پتانسیل‌های داخلی در

اصلاح ساختار بودجه و همچنین لزوم پیروی و تبعیت از بودجه.

گفتنی است بسیاری از اقتصاددانان ریشه بسیاری از چالش‌ها و مشکلات کنونی اقتصاد کشور را ناشی از کاستی‌های نظام بودجه‌ریزی کشور می‌دانند. از نظر آن‌ها معیوب بودن ساختار بودجه و اصلاح نشدن آن در سال‌های گذشته تبعاتی منفی مانند کسری بودجه و افزایش تصاعدی بدهی‌های دولت را به همراه داشته است که با توجه به نقش و اختیارات دولت در اقتصاد ایران، سایر متغیرهای کلان اقتصادی را نیز تحت تأثیر قرار داده است. از این رو، با هدف تسریع در اصلاح ساختار بودجه و پیشگیری از تبعات منفی کسری بودجه و افزایش بدهی‌های دولت بر متغیرهای کلان اقتصادی، راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شود:

- **اصلاح و تعدیل معافیت‌های مالیاتی:** بررسی تجارب سایر کشورها نشان می‌دهد که حمایت از فعالیت‌های اقتصادی به ندرت از مسیر اعطای معافیت‌های مالیاتی می‌گذرد و یکی از مهم‌ترین دلایل این است که وجود چنین معافیت‌های غیرهدفمندی موجب بروز پدیده خزش معافیت‌های مالیاتی (تلاش برای معاف شدن گروه‌های مختلف) و افزایش عدم شفافیت در این‌گونه فعالیت‌ها می‌شود. در واقع بنگاه‌ها برای پرداخت مالیات کمتر به دنبال راهکارهایی جهت دست‌کاری در درآمدهای خود هستند که این امر کاهش شفافیت، ایجاد انگیزه برای رانت‌جویی و درنهایت کاهش درآمدهای مالیاتی را به همراه دارد. در ایران معافیت‌های مالیاتی گسترده‌ای مانند معافیت مالیاتی بخش کشاورزی، درآمد هنرمندان، درآمدهای صادراتی و معافیت مناطق آزاد و ویژه اقتصادی از مالیات بر ارزش افزوده وجود دارد. معافیت‌های مالیاتی با هدف حمایت از فعالیت‌های مشخصی وضع می‌شوند. به همین دلیل باید به صورت دوره‌ای میزان مؤثر بودن معافیت‌ها بررسی و تغییرات لازم در آن‌ها صورت پذیرد. بر اساس بررسی‌ها، با حذف یا تعدیل معافیت‌های غیرضروری بیش از 20 هزار میلیارد تومان درآمد سالیانه جدید قابل وصول است

- **مالیات بر درآمد شخصی:** «مالیات بر درآمد شخصی» (PIT) یکی از راهکارهای افزایش درآمدهای مالیاتی است. در مالیات بر درآمد شخصی، مجموع درآمدهای یک فرد در نظر گرفته شده، مالیات بر آن وضع می‌شود. در اخذ مالیات جدا، افرادی که بیش از یک شغل دارند، از معافیت‌های جداگانه در هر یک از پایه‌های حقوق خود بهره می‌برند، در حالی که در مالیات بر درآمد شخصی، معافیت تنها یک‌بار در نظر گرفته می‌شود. از این رو یکی از

ویژگی‌های مهم مالیات بر درآمد شخصی این است که امکان بهره بردن از معافیت‌های مالیاتی جداگانه از بین می‌رود. این شیوه علاوه بر آنکه می‌تواند به افزایش درآمدهای مالیاتی منجر شود، بر وضعیت توزیع نیز تأثیر مثبت خواهد داشت.

- **گسترش پایه‌های مالیاتی:** گسترش و تنوع‌بخشی به پایه‌های مالیاتی از طریق تعریف پایه‌های مالیاتی که تاکنون وجود نداشته‌اند، می‌تواند ظرفیت‌های جدیدی برای اخذ مالیات ایجاد کند و باعث افزایش درآمدهای مالیاتی شود. در این خصوص باید دقت شود که تعریف پایه‌های مالیاتی جدید باید به‌گونه‌ای طراحی شوند که فشار اقتصادی بر دهک‌های درآمدی متوسط و پایین ایجاد نکنند. مالیات بر عایدی املاک و سرمایه و مالیات بر سود سپرده‌های بانکی و ثروت مازاد، از جمله پایه‌های مالیاتی است که می‌تواند باعث افزایش درآمدهای مالیاتی شود.

- **تصویب بودجه واقعی و نه کاغذی:** طی دهه‌های گذشته، بودجه کل کشور بر اساس لایحه ارائه‌شده از سوی دولت، در مجلس شورای اسلامی تصویب می‌شود، اما بسیاری از منابع لازم برای پوشش هزینه‌ها، منابع موهومی است و تحقق آن‌ها با محدودیت‌های فراوان مواجه است. بر این اساس ضرورت دارد دولت و مجلس منابع واقعی و در دسترس را برای تأمین هزینه‌ها در نظر بگیرند.

- **تصویب بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سالانه:** با توجه به اینکه بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سالانه بررسی نمی‌شود و این شرکت‌ها بودجه‌هایی به مراتب بیشتر از بودجه عمومی کشور را در اختیار دارند- بر اساس قانون بودجه کشور در سال ۱۳۹۹، بودجه شرکت‌های دولتی حدود ۵/۲ برابر بودجه عمومی کشور است- لازم است برای تأمین درآمدهای پایدار برای دولت، نسبت به ساماندهی بودجه شرکت‌های دولتی و مدیریت هزینه‌های آن‌ها، اقدام عاجل صورت پذیرد.

- **اصلاح فرایند تصویب و تدوین قوانین بودجه:** بازبینی محل درآمدها و امکان‌سنجی تحقق درآمدها، یک اقدام اساسی در اصلاح فرایند تدوین و تصویب قوانین بودجه است. این موضوع با برآورد واقع‌بینانه‌تر از درآمدها، موجب حذف هزینه‌های مازاد در لایحه بودجه می‌شود. گفتنی است که این امر به مدیریت کارآمد هزینه‌ها نیاز دارد، به طوری که در زمان کمبود منابع، تمهیدات مناسبی برای بازبینی و اولویت‌بندی

هزینه‌های دولت اندیشیده شود تا در مواقع کاهش درآمدهای دولت، هزینه‌های غیرضروری و دارای اولویت کمتر حذف یا به زمان افزایش درآمد موکول شود.

- **ارائه اصلاحیه بودجه و شفاف‌سازی در تخصیص اعتبارات در زمان مواجهه با کمبود اعتبارات:** ارائه اصلاحیه بودجه بسیار ضروری است، به گونه‌ای که بعد از تصویب و در شرایطی که دولت با کمبود منابع مواجه می‌شود، قبل از آنکه دولت به کاهش سهم سایر محل‌های هزینه اقدام و ردیف‌های مختلف هزینه‌ها را جابه‌جا نماید، اصلاحیه بودجه ارائه دهد. در این مرحله با اعمال دیدگاه‌های کارشناسان اقتصادی از رشد بی‌مورد هزینه‌های دولت جلوگیری به عمل می‌آید و تا حد ممکن هزینه‌های اضافی دولت حذف می‌شود.

### کتابنامه

- ابراهیمی‌نژاد، مهدی و فرج‌وند، اسفندیار (۱۳۸۶). *اصول تهیه و تنظیم و کنترل بودجه*. تهران: انتشارات سمت.
- آذر، عادل و امیرخانی، طیبه (۱۳۹۱). *بودجه-ریزی عمومی: نهادهای بودجه-ریزی و بودجه محلی*. تهران: انتشارات سمت.
- توسلی، محمد اسماعیل (۱۳۸۳)، *محدودیت‌ها و مسئولیت‌های دولت اسلامی در پولی کردن کسر بودجه*. *اقتصاد اسلامی*، ۴(۱۴)، ۸۲-۱۰۷.
- توکلی، محمدجواد (۱۴۰۰)، *بررسی کسری بودجه سال ۱۴۰۰ و راهکارهای مواجهه با آن در رویکرد اسلامی*. *فصلنامه دین و قانون*، ۹(۳۳)، ۱۰-۴۶.
- دفتر مطالعات برنامه‌بودجه (۱۳۸۱). *بودجه‌ریزی در ایران: مسائل و چالش‌ها*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- شبییری‌نژاد، اکبر (۱۳۸۷). *بودجه‌ریزی در ایران، بودجه و پارلمان*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- غفاری مقدم، آرش (۱۳۹۴). *فلسفه وجودی بودجه*. تهران: چهارمین کنفرانس بین‌المللی حسابداری و مدیریت و اولین کنفرانس کارآفرینی و نوآوری‌های باز.

قلیچ، وهاب (۱۳۹۴). نقش اوراق بهادار اسلامی در تأمین کسری بودجه دولتی. تهران: پژوهشکده پولی بانکی.

کمیجانی، اکبر و ورهرامی، ویدا (۱۳۹۱). برآوردی از نقش عوامل مؤثر بر کسری بودجه در ایران. راهبرد، ۲۱(۶۴)، ۲۷-۴۲.

محنت فر، یوسف و جعفری صمیمی، احمد (۱۳۹۲). مبانی بودجه و برنامه ریزی در ایران. تهران: نور علم.

میر، میلاد (۱۳۹۹). بررسی چشم‌انداز کسری بودجه. امنیت اقتصادی، ۸(۱۱)، ۷۹-۸۹.  
نویخت، محمدباقر (۱۳۹۱). مدل مفهومی اصلاح ساختار نظام بودجه ریزی کشور. راهبرد اقتصادی، ۱(۲)، ۷-۴۶.

Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.

## پیوست

جدول (۳): طبقه‌بندی موضوعی احکام سیاستی

بسته سیاستی	حکم سیاستی	مضمون یا دال مرکزی
برنامه ششم توسعه	افزایش توان دفاعی در تراز قدرت منطقه‌ای در جهت تأمین منافع	افزایش توان دفاعی
	افزایش توان دفاعی در تراز قدرت منطقه‌ای در جهت تأمین امنیت ملی	
	تخصیص حداقل ۵ درصد بودجه عمومی کشور برای بنیه دفاعی	
علم و فناوری	افزایش بودجه تحقیق و پژوهش به حداقل ۴٪ تولید ناخالص داخلی تا پایان سال ۱۴۰۴ با تأکید بر مصرف بهینه منابع	افزایش بودجه تحقیق و پژوهش
	افزایش بودجه تحقیق و پژوهش به حداقل ۴٪ تولید ناخالص داخلی تا پایان سال ۱۴۰۴ با تأکید بر ارتقای بهره‌وری	
مالی	تأمین هزینه‌های جاری از محل درآمد مالیاتی و سایر درآمدها حداکثر تا پایان برنامه پنجم	تأمین منابع مالی پایدار
اصلاح الگوی	تحول رویکرد تحقق درآمد ملی به سمت اتکای هرچه بیشتر به	



مضمون یا دال مرکزی	حکم سیاستی	بسته سیاستی
	منافع حاصل از کسب و کار جامعه	مصرف
	تأمین منابع مالی پایدار با تأکید بر شفاف‌سازی قانونمند درآمدها	سلامت
	تأمین منابع مالی پایدار با تأکید بر شفاف‌سازی قانونمند هزینه‌ها	
	تأمین منابع مالی پایدار با تأکید بر شفاف‌سازی قانونمند فعالیت‌ها	
	وضع عوارض بر محصولات زیان‌آور سلامت	
	وضع عوارض بر مواد زیان‌آور سلامت	
	وضع عوارض بر خدمات زیان‌آور سلامت	
	افزایش سهم سلامت، متناسب با ارتقای کیفیت در ارائه خدمات بهداشتی، از تولید ناخالص داخلی دولت، به‌نحوی که بالاتر از میانگین کشورهای منطقه باشد	
	افزایش سهم سلامت، متناسب با ارتقای کیفیت در ارائه خدمات بهداشتی، از تولید ناخالص داخلی دولت، به‌نحوی که اهداف سند چشم‌انداز تحقق یابد	
	افزایش سهم سلامت، متناسب با ارتقای کیفیت در ارائه خدمات بهداشتی، از بودجه عمومی دولت، به‌نحوی که بالاتر از میانگین کشورهای منطقه باشد	
افزایش سهم بودجه سلامت از بودجه عمومی GDP	افزایش سهم سلامت، متناسب با ارتقای کیفیت در ارائه خدمات بهداشتی، از بودجه عمومی دولت، به‌نحوی که اهداف سند چشم‌انداز تحقق یابد	
	افزایش سهم سلامت، متناسب با ارتقای کیفیت در ارائه خدمات درمانی، از تولید ناخالص داخلی دولت، به‌نحوی که بالاتر از میانگین کشورهای منطقه باشد	
	افزایش سهم سلامت، متناسب با ارتقای کیفیت در ارائه خدمات درمانی، از تولید ناخالص داخلی دولت، به‌نحوی که اهداف سند چشم‌انداز تحقق یابد	
	افزایش سهم سلامت، متناسب با ارتقای کیفیت در ارائه خدمات درمانی، از بودجه عمومی دولت، به‌نحوی که بالاتر از میانگین کشورهای منطقه باشد	

مضمون یا دال مرکزی	حکم سیاستی	بسته سیاستی
	افزایش سهم سلامت، متناسب با ارتقای کیفیت در ارائه خدمات درمانی، از بودجه عمومی دولت، به نحوی که اهداف سند چشم‌انداز تحقق یابد	
قطع وابستگی بودجه به درآمدهای مستقیم و غیرمستقیم نفت (صندوق توسعه)	تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی»	برنامه ششم توسعه
	دائمی شدن اساسنامه صندوق توسعه ملی با تنفیذ اساسنامه موجود	
	دائمی شدن اساسنامه صندوق توسعه ملی با واریز سالانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی	
	دائمی شدن اساسنامه صندوق توسعه ملی با افزایش حداقل ۲ واحد درصد سالیانه به صندوق توسعه ملی	
	ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های غیردولتی به صورت ارزی	
	استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای	
	استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از قوانین عادی	
	سپرده‌گذاری ارزی حداقل ۲۰ درصد از منابع ورودی صندوق، نزد بانک‌های عامل در قبال اخذ خط اعتباری ریالی از بانک‌های مذکور برای ارائه تسهیلات ریالی به بخش کشاورزی با معرفی صندوق توسعه ملی	
	سپرده‌گذاری ارزی حداقل ۲۰ درصد از منابع ورودی صندوق، نزد بانک‌های عامل در قبال اخذ خط اعتباری ریالی از بانک‌های مذکور برای ارائه تسهیلات ریالی به صنایع کوچک و متوسط و تعاونی با معرفی صندوق توسعه ملی	
اقتصاد مقاومتی	افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت تا قطع وابستگی بودجه به نفت	
	افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت	

مضمون یا دال مرکزی	حکم سیاستی	بسته سیاستی
	قطع اتکای هزینه‌های جاری به نفت	مالی
هدفمندی پرداخت یارانه‌ها در بودجه	پرداخت یارانه به بخش سلامت با هدف تأمین عدالت و ارتقای سلامت، به‌ویژه در مناطق غیر برخوردار	سلامت
	پرداخت یارانه به بخش سلامت با هدف تأمین عدالت و ارتقای سلامت، به‌ویژه کمک اختصاصی به اقشار نیازمند	
	پرداخت یارانه به بخش سلامت با هدف تأمین عدالت و ارتقای سلامت، به‌ویژه کمک دهک‌های پایین درآمدی	
	هدفمندی‌سازی یارانه‌های بهداشت و درمان با هدف تأمین عدالت و ارتقای سلامت، به‌ویژه در مناطق غیر برخوردار	
	هدفمندی‌سازی یارانه‌های بهداشت و درمان با هدف تأمین عدالت و ارتقای سلامت، به‌ویژه کمک اختصاصی به اقشار نیازمند	
	هدفمندی‌سازی یارانه‌های بهداشت و درمان با هدف تأمین عدالت و ارتقای سلامت، به‌ویژه کمک به دهک‌های پایین درآمدی	
صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور	صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها	اقتصاد مقاومتی
	صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر منطقی‌سازی اندازه دولت	
	صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر حذف دستگاه‌های موازی و غیرضروری	
	صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر حذف هزینه‌های زائد	
تدوین نظام بودجه‌ریزی عملیاتی	استقرار سازوکارهای انگیزشی در نظام پرداخت‌ها در بخش عمومی	اصلاح الگوی مصرف
	استقرار سازوکارهای انگیزشی در نظام پرداخت‌ها در بخش بنگاهی	
	استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی بر اساس منافع اقتصادی و اجتماعی	
تدوین نظام بودجه‌ریزی عملیاتی	تدوین نظام بودجه‌ریزی کشور بر مبنای بودجه‌ریزی عملیاتی هماهنگ با سند چشم‌انداز ۲۰ ساله و تأکید بر شفاف‌سازی	مالی

بسته سیاستی	حکم سیاستی	مضمون یا دال مرکزی
	<p>تدوین نظام بودجه‌ریزی کشور بر مبنای بودجه‌ریزی عملیاتی هماهنگ با سند چشم‌انداز ۲۰ ساله و تأکید بر قابلیت نظارت</p> <p>تدوین نظام بودجه‌ریزی کشور بر مبنای بودجه‌ریزی عملیاتی هماهنگ با سند چشم‌انداز ۲۰ ساله و تأکید بر منطقی کردن هزینه‌های دولت</p> <p>تدوین نظام بودجه‌ریزی کشور بر مبنای بودجه‌ریزی عملیاتی هماهنگ با برنامه‌های ۵ ساله و تأکید بر شفاف‌سازی</p> <p>تدوین نظام بودجه‌ریزی کشور بر مبنای بودجه‌ریزی عملیاتی هماهنگ با برنامه‌های ۵ ساله و تأکید بر قابلیت نظارت</p> <p>تدوین نظام بودجه‌ریزی کشور بر مبنای بودجه‌ریزی عملیاتی هماهنگ با برنامه‌های ۵ ساله و تأکید بر منطقی کردن هزینه‌های دولت</p>	
اصل ۴۴	<p>تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی با رعایت «بند الف» این سیاست‌ها</p> <p>ایجاد خودتکایی برای خانواده‌های مستضعف</p> <p>ایجاد خودتکایی برای خانواده‌های محروم</p> <p>ایجاد خودتکایی برای تقویت تأمین اجتماعی</p> <p>اختصاص ۳۰٪ از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی</p> <p>ایجاد زیربناهای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته</p> <p>اعطای تسهیلات (وجوه اداره‌شده) برای تقویت تعاونی‌ها</p> <p>اعطای تسهیلات (وجوه اداره‌شده) برای نوسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذارشده</p> <p>اعطای تسهیلات (وجوه اداره‌شده) برای بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذارشده</p> <p>اعطای تسهیلات (وجوه اداره‌شده) برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته</p>	<p>حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و مناطق محروم فقرزدایی، تقویت تعاونی‌ها و توسعه زیرساخت‌ها و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی</p>

مضمون یا دال مرکزی	حکم سیاستی	بسته سیاستی
	مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹٪ به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته	
	واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور	
	اولویت توانمندسازی نیروی کار در کلیه برنامه‌های حمایتی	اصلاح الگوی مصرف
	برنامه‌ریزی برای دستیابی به ضریب جینی ۳۴/۰	برنامه ششم توسعه
اشتغال	حمایت از تأسیس صندوق‌های شراکت در سرمایه برای تجاری‌سازی ایده‌ها	
	حمایت از تأسیس صندوق‌های شراکت در سرمایه برای پشتیبانی از شرکت‌های نوپا، کوچک و نوآور	
	حمایت از توسعه صندوق‌های شراکت در سرمایه برای تجاری‌سازی ایده‌ها	
	حمایت از توسعه صندوق‌های شراکت در سرمایه برای پشتیبانی از شرکت‌های نوپا، کوچک و نوآور	
مسکن	برنامه‌ریزی دولت در جهت تأمین مسکن گروه‌های کم‌درآمد	
	برنامه‌ریزی دولت در جهت تأمین مسکن گروه‌های نیازمند	
	برنامه‌ریزی دولت در جهت حمایت از ایجاد مؤسسات خیریه و ابتکارهای مردمی برای تأمین مسکن اقشار محروم	
	برنامه‌ریزی دولت در جهت حمایت از تقویت مؤسسات خیریه و ابتکارهای مردمی برای تأمین مسکن اقشار محروم	
جمعیت	حفظ جمعیت در روستاها از طریق توسعه شبکه‌های زیربنایی	
	حفظ جمعیت در مناطق مرزی از طریق توسعه شبکه‌های زیربنایی	
	حفظ جمعیت در مناطق کم تراکم از طریق توسعه شبکه‌های زیربنایی	
	حفظ جمعیت در روستاها از طریق حمایت سرمایه‌گذاری	
	حفظ جمعیت در مناطق مرزی از طریق حمایت سرمایه‌گذاری	

بسته سیاستی	حکم سیاستی	مضمون یا دال مرکزی
	حفظ جمعیت در مناطق کم تراکم از طریق حمایت سرمایه‌گذاری	
	حفظ جمعیت در روستاها از طریق تشویق سرمایه‌گذاری	
	حفظ جمعیت در مناطق مرزی از طریق تشویق سرمایه‌گذاری	
	حفظ جمعیت در مناطق کم تراکم از طریق تشویق سرمایه‌گذاری	
	حفظ جمعیت در روستاها از طریق ایجاد فضای کسب‌وکار با درآمد کافی	
	حفظ جمعیت در مناطق مرزی از طریق ایجاد فضای کسب‌وکار با درآمد کافی	
	حفظ جمعیت در مناطق کم تراکم از طریق ایجاد فضای کسب‌وکار با درآمد کافی	
	جذب جمعیت در روستاها از طریق توسعه شبکه‌های زیربنایی	
	جذب جمعیت در مناطق مرزی از طریق توسعه شبکه‌های زیربنایی	
	جذب جمعیت در مناطق کم تراکم از طریق توسعه شبکه‌های زیربنایی	
	جذب جمعیت در روستاها از طریق حمایت سرمایه‌گذاری	
	جذب جمعیت در مناطق مرزی از طریق حمایت سرمایه‌گذاری	
	جذب جمعیت در مناطق کم تراکم از طریق حمایت سرمایه‌گذاری	
	جذب جمعیت در روستاها از طریق تشویق سرمایه‌گذاری	
	جذب جمعیت در مناطق مرزی از طریق تشویق سرمایه‌گذاری	
	جذب جمعیت در مناطق کم تراکم از طریق تشویق سرمایه‌گذاری	
	جذب جمعیت در روستاها از طریق ایجاد فضای کسب‌وکار با درآمد کافی	
	جذب جمعیت در مناطق مرزی از طریق ایجاد فضای کسب‌وکار با درآمد کافی	
	جذب جمعیت در مناطق کم تراکم از طریق ایجاد فضای کسب‌وکار با درآمد کافی	

مضمون یا دال مرکزی	حکم سیاستی	بسته سیاستی
	ایجاد مراکز جدید جمعیتی، به‌ویژه در جزایر و سواحل خلیج فارس از طریق توسعه شبکه‌های زیربنایی	
	ایجاد مراکز جدید جمعیتی، به‌ویژه در جزایر و سواحل خلیج فارس از طریق حمایت سرمایه‌گذاری	
	ایجاد مراکز جدید جمعیتی، به‌ویژه در جزایر و سواحل خلیج فارس از طریق تشویق سرمایه‌گذاری	
	ایجاد مراکز جدید جمعیتی، به‌ویژه در جزایر و سواحل خلیج فارس از طریق ایجاد فضای کسب‌وکار با درآمد کافی	
	ایجاد مراکز جدید جمعیتی، به‌ویژه در جزایر و سواحل دریای عمان از طریق توسعه شبکه‌های زیربنایی	
	ایجاد مراکز جدید جمعیتی، به‌ویژه در جزایر و سواحل دریای عمان از طریق حمایت سرمایه‌گذاری	
	ایجاد مراکز جدید جمعیتی، به‌ویژه در جزایر و سواحل دریای عمان از طریق تشویق سرمایه‌گذاری	
	ایجاد مراکز جدید جمعیتی، به‌ویژه در جزایر و سواحل دریای عمان از طریق ایجاد فضای کسب‌وکار با درآمد کافی	
ضرورت تأمین و هزینه‌کرد بودجه با وظایف محوله	ضرورت تأمین بودجه متناسب با وظایف محوله، به‌خصوص در اجرای برنامه‌های جهشی با زمان‌بندی مناسب	قضای ۵ ساله
	ضرورت تأمین بودجه متناسب با مأموریت‌های محوله به‌خصوص در اجرای برنامه‌های جهشی با زمان‌بندی مناسب	
لزوم رعایت اولویت‌ها در جذب و تخصیص بودجه	رعایت اولویت در بودجه موردنیاز آموزش و پرورش در لوایح بودجه سنواتی به‌منظور تحقق اهداف	تحول آموزش و پرورش
	رعایت اولویت در بودجه موردنیاز آموزش و پرورش در لوایح بودجه سنواتی به‌منظور تحقق مأموریت‌های مندرج در سیاست‌های کلی	
	بهبود فرایند تخصیص منابع کشور، بر اساس منافع اقتصادی و اجتماعی	اصلاح الگوی مصرف

منبع: (یافته‌های پژوهش)