



Diagnosis of the Government Budget Preparation Stage and Proposing Solutions for Reforming Iran's Public Budget Structure

Seyed Mohammad Moghimi *

*Corresponding Author, Prof., Department of Public Policy, Faculty of Public Administration and Organizational Sciences, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: moghimi@ut.ac.ir

Saied Samiie

Assistant Prof., Department of Futures Studies, Faculty of Governance, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: s.samiie@ut.ac.ir

Mohammad Hosein Bojari Sefat

MSc., Department of Public Finance and Budgeting, Faculty of Public Administration and Organizational Sciences, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: mhboojari@ut.ac.ir

Abstract

Objective

The budget, as the government's most critical financial document, plays a pivotal role in achieving policy objectives and delivering public services. However, Iran's budgeting system faces numerous structural challenges during the preparation and formulation phase, significantly undermining its efficiency. This study focuses on diagnosing these challenges, seeking to address the fundamental question of what obstacles and deficiencies exist in the process of preparing and formulating Iran's government budget and how these issues can be resolved to reform the budgeting structure.

Methods

This study employs a qualitative approach, utilizing thematic analysis. Data were collected through semi-structured interviews with financial and planning experts, budgetary documents, and official reports. The analysis process involved categorizing 240 initial codes

Citation: Moghimi, Seyed Mohammad; Samiie, Saied & Bojari Sefat, Mohammad Hosein (2026). Diagnosis of the Government Budget Preparation Stage and Proposing Solutions for Reforming Iran's Public Budget Structure. *Accounting and Auditing Review*, 33(1), 159- 185. (in Persian)



into 87 selective codes, 29 sub-themes, and ultimately 11 main themes, forming a comprehensive thematic network that depicts the deficiencies in the budgeting system.

Results

The findings reveal that Iran's budgeting system, during the preparation and formulation phase, is beset by significant structural challenges. A primary issue is the lack of coherence in planning, shown by the disconnect between long-term development plans and annual budgets, inconsistencies between upstream policy documents and budgetary policies, and the absence of linkage between budgets and capital acquisition plans. Violations of fundamental budgeting principles—such as comprehensiveness (due to extensive off-budget activities), transparency (owing to incomplete financial disclosures), and annuality (through the inclusion of permanent provisions in the budget)—represent critical challenges. Additionally, the absence of scientific mechanisms to evaluate the effectiveness of government expenditures, inadequate consideration of the economic implications of budgetary policies, and methodological shortcomings in revenue forecasting highlight another deficiency, namely the weakness in the evaluation system. Institutional dysfunctions also significantly impact the budgeting system's performance, including the misrepresentation of state-owned enterprises' financial performance, excessive influence of supra-governmental entities in shaping budgetary policies, and the undue sway of interest groups in resource allocation. Furthermore, the prevalence of cost-based approaches, relying on historical precedents rather than policy priorities, is another identified deficiency, evident in the focus on superficial cost control rather than outcome management and the neglect of resource efficiency.

Conclusion

Reforming Iran's budgeting system, especially in the preparation and formulation phase, requires a strategic overhaul to address its structural deficiencies and align it with national development goals. Transitioning to a program-based budgeting framework is critical, as it prioritizes policy outcomes over historical cost patterns, fostering efficient resource allocation. Full transparency in revenues and expenditures, supported by comprehensive financial disclosures, is essential to uphold the principle of transparency and curb off-budget activities. Developing an economic budget grounded in robust quantitative models will enhance revenue forecasting accuracy and align fiscal policies with economic realities. Strengthening institutional oversight and accountability mechanisms will mitigate the undue influence of supra-governmental entities and interest groups, ensuring equitable resource distribution. Revising cost structures to prioritize efficiency and outcome-based management, alongside reducing extrabudgetary activities, will bolster fiscal discipline. These reforms will transform the budget into a dynamic tool for sustainable development, enhancing transparency, accountability, and the effective realization of Iran's long-term developmental objectives within a coherent and resilient fiscal framework.

Keywords: Budget preparation and formulation, Pathology assessment, Public budgeting, Structural reform, Thematic analysis.



آسیب‌شناسی مرحله تهیه و تنظیم بودجه دولتی و ارائه راه‌کارهایی در راستای اصلاح ساختار بودجه دولتی ایران

سید محمد مقیمی*

* نویسنده مسئول، استاد، گروه خطمشی و اداره امور عمومی، دانشکده مدیریت دولتی و علوم سازمانی، دانشکده‌گان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: moghimi@ut.ac.ir

سعید سمیعی

استادیار، گروه آینده‌پژوهی، دانشکده حکمرانی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: s.samiee@ut.ac.ir

محمدحسین بوجاری صفت

کارشناس ارشد، گروه مدیریت مالی عمومی و بودجه، دانشکده مدیریت دولتی و علوم سازمانی، دانشکده‌گان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: mhboojari@ut.ac.ir

چکیده

هدف: بودجه به‌عنوان مهم‌ترین سند مالی دولت، در تحقق اهداف سیاستی و ارائه خدمات عمومی نقش کلیدی دارد. با این حال، نظام بودجه‌ریزی ایران در مرحله تهیه و تنظیم با چالش‌های ساختاری متعددی مواجه است که کارایی آن را به شدت تحت تأثیر قرار داده است. پژوهش حاضر با تمرکز بر آسیب‌شناسی این مرحله، به دنبال پاسخ به این پرسش اساسی است که چه موانع و نارسایی‌هایی در فرایند تهیه و تنظیم بودجه دولتی ایران وجود دارد و چگونه می‌توان این آسیب‌ها را در جهت اصلاح ساختار بودجه‌ریزی برطرف کرد.

روش: این مطالعه با رویکرد کیفی و با استفاده از روش تحلیل مضمون انجام شده است. داده‌های پژوهش از طریق مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با کارشناسان مالی و برنامه‌ریزی دولتی، اسناد بودجه‌ای و گزارش‌های رسمی گردآوری شدند. در فرایند تحلیل، ۲۴۰ کد اولیه به ۸۷ کد گزینشی، ۲۹ مضمون فرعی و در نهایت ۱۱ مضمون اصلی دسته‌بندی شد تا در قالب شبکه‌ای از مضامین، تصویر جامعی از آسیب‌های نظام بودجه‌ریزی ارائه شود.

یافته‌ها: یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که نظام بودجه‌ریزی ایران در مرحله تهیه و تنظیم با آسیب‌ها و چالش‌های عمده ساختاری مواجه است. عدم انسجام برنامه‌ریزی، یکی از آسیب‌های بزرگ این مرحله است که خود را در شکاف میان برنامه‌های توسعه بلندمدت و بودجه‌های سالانه، ناهماهنگی بین اسناد بالادستی و سیاست‌های بودجه‌ای و فقدان پیوند بین بودجه و طرح‌های تملک‌داری نشان می‌دهد. نقض اصول بنیادین بودجه‌نویسی مانند اصل جامعیت (با وجود فعالیت‌های فرابودجه‌ای گسترده)، اصل شفافیت (به دلیل عدم

استناد: مقیمی، سیدمحمد؛ سمیعی، سعید و بوجاری صفت، محمدحسین (۱۴۰۵). آسیب‌شناسی مرحله تهیه و تنظیم بودجه دولتی و ارائه راه‌کارهایی در راستای اصلاح ساختار بودجه دولتی ایران. *بررسی‌های حسابداری و حسابرسی*، ۳۳(۱)، ۱۵۹-۱۸۵.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۱/۰۸

تاریخ ویرایش: ۱۴۰۴/۰۳/۲۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۴/۲۵

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۰/۲۱

doi: <https://doi.org/10.22059/ACCTGREV.2025.396280.1009113>

بررسی‌های حسابداری و حسابرسی، ۱۴۰۵، دوره ۳۳، شماره ۱، صص. ۱۵۹-۱۸۵

ناشر: دانشکده‌گان مدیریت، دانشگاه تهران

نوع مقاله: علمی پژوهشی

© نویسندگان

افشای کامل اطلاعات مالی) و اصل سالانه بودن (با درج احکام دائمی در بودجه)، از جمله چالش‌های بسیار مهم این حوزه است. نبود سازوکارهای علمی برای سنجش اثربخشی هزینه‌های دولتی، بی‌توجهی به پیامدهای اقتصادی سیاست‌های بودجه‌ای و کاستی‌های روش‌شناختی در پیش‌بینی درآمدها، گویای یکی دیگر از آسیب‌های تهیه و تنظیم بودجه با عنوان ضعف در نظام ارزیابی است. کژکارکردهای نهادی نیز تأثیرهای بسیار زیادی بر عملکرد نظام بودجه‌ریزی کشور در این مرحله دارد؛ مواردی مانند نمایش غیرواقعی عملکرد مالی شرکت‌های دولتی، تأثیرگذاری بیش از حد نهادهای فراقوه‌ای در تعیین خط‌مشی‌های بودجه‌ای و نفوذ گروه‌های ذی‌نفع در تخصیص منابع، از جمله چالش‌های این زمینه است. غلبه رویکردهای هزینه‌محور در تخصیص منابع بر اساس سوابق تاریخی، به‌جای اولویت‌های سیاستی، از دیگر آسیب‌های شناسایی شده در این مرحله است که در مواردی همچون تمرکز بر کنترل صوری هزینه‌ها به‌جای مدیریت نتایج و بی‌توجهی به بهره‌وری منابع تجلی یافته است.

نتیجه‌گیری: اصلاح نظام بودجه‌ریزی ایران به‌طور خاص در مرحله تهیه و تنظیم، به بازنگری استراتژیک برای رفع نارسایی‌های ساختاری و هم‌سویی آن با اهداف توسعه ملی نیازمند است. گذار به چارچوب بودجه‌ریزی برنامه‌محور حیاتی است؛ زیرا این رویکرد به‌جای تکیه بر الگوهای هزینه‌ای گذشته، بر نتایج سیاستی اولویت می‌دهد و تخصیص بهینه منابع را تسهیل می‌کند. شفافیت کامل در درآمدها و هزینه‌ها، همراه با پشتیبانی از افشای جامع اطلاعات مالی برای رعایت اصل شفافیت و کاهش فعالیت‌های فرابودجه‌ای ضروری است. تدوین بودجه اقتصادی مبتنی بر مدل‌های کمی دقیق، دقت پیش‌بینی درآمدها را افزایش می‌دهد و سیاست‌های مالی را با واقعیت‌های اقتصادی هم‌راستا می‌کند. تقویت سازوکارهای نظارت و پاسخ‌گویی نهادی، تأثیر نامناسب نهادهای فراقوه‌ای و گروه‌های ذی‌نفع را کاهش می‌دهد و تخصیص عادلانه منابع را تضمین می‌کند. بازنگری ساختار هزینه‌ها با تأکید بر کارایی و مدیریت مبتنی بر نتایج، همراه با کاهش فعالیت‌های فرابودجه‌ای، انضباط مالی را تقویت خواهد کرد. این اصلاحات، بودجه را به ابزاری پویا برای توسعه پایدار تبدیل می‌کند و شفافیت، پاسخ‌گویی و تحقق مؤثر اهداف توسعه‌ای بلندمدت ایران را در چارچوبی منسجم و مقاوم ارتقا می‌دهد.

کلیدواژه‌ها: بودجه دولتی، تهیه و تنظیم بودجه، آسیب‌شناسی، اصلاح ساختاری، تحلیل مضمون.

مقدمه

بودجه عمومی برنامه‌های دولتی است که درآمدها و هزینه‌های پیشنهادی دولت را برای یک سال مالی ارائه می‌دهد و نشان می‌دهد که دولت قصد دارد در آینده چه کاری انجام دهد و چگونه آن را تأمین مالی کند (ژانگ^۱، ۲۰۱۵؛ سرینیواسا مورتی^۲، ۲۰۱۸؛ فونگ^۳، ۲۰۲۲). دولت‌ها از طریق بودجه، اهداف سیاستی خود را در حوزه‌هایی چون امنیت، آموزش، سلامت و زیرساخت‌ها دنبال می‌کنند (اسکیاوو کامپو^۴، ۲۰۱۷). در ایران، همانند بسیاری از کشورها، فرایند بودجه‌ریزی از چهار مرحله اصلی تشکیل می‌شود: تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا و ارزیابی (د وریس و نمک^۵، ۲۰۱۹). از میان این مراحل، مرحله تهیه و تنظیم بودجه، به دلایل متعدد فنی و سیاسی، مهم‌ترین و در عین حال آسیب‌پذیرترین بخش به‌شمار می‌آید (مقیمی، ۱۳۹۶). واحدهای نهادی درگیر در این مرحله از فرایند بودجه، ممکن است ثابت باشند؛ اما هم رویه‌ها و هم محتوای اساسی آن، سال به سال دستخوش تغییرات است (لی، جانسون و جویس^۶، ۲۰۲۱). این مرحله نه تنها بستر انعکاس اولویت‌های سیاستی دولت است، بلکه میدان چالش‌های نهادی، تعارض منافع و ناکارآمدی اطلاعاتی نیز محسوب می‌شود (ویلوبی^۷، ۲۰۱۴؛ حاتمی ماریبینی، طلوع، رضا امینی و آذر^۸، ۲۰۲۲). در ایران، آسیب‌های متعددی در مرحله تهیه و تنظیم بودجه مشاهده می‌شود که ساختار بودجه‌ریزی را از ایفای کارکردهای مطلوب خود بازداشته است. از جمله این آسیب‌ها، می‌توان به ضعف شفافیت و دقت در برآوردهای درآمدی و هزینه‌ای، تأثیرپذیری شدید از تصمیمات سیاسی و مقطعی دولت‌ها، غلبه منافع دستگاهی بر منافع ملی (عباسیان، محمودی، امیری و زندی، ۱۴۰۰) و بی‌انضباطی مالی (سلگی و قهرائی، ۱۴۰۱) اشاره کرد. به روایت ویلدافسکی، سند بودجه، سند مناقشه میان افرادی است که ترجیحاتشان بر تعیین خط‌مشی‌های ملی حاکم است (جلالی علی آبادی و مشایخی، ۱۳۹۶). همچنین، رشد سریع درآمدهای اختصاصی و دستگاه‌محور بودن بودجه‌ریزی موجب شده است تا پیوند بودجه با اهداف برنامه‌های توسعه‌ای به شدت تضعیف شود (سیدرضایی، پورعزت و سعدآبادی، ۱۳۹۵؛ صدیق، محمدی و شهبازی لیموچی، ۱۴۰۰). یکی دیگر از مشکلات جدی، عدم رعایت اصل جامعیت در تنظیم سند بودجه است که پیامدهایی نظیر پنهان ماندن کسری‌های واقعی، نامشخص بودن بدهی‌های دولت و بی‌توجهی به سیاست‌های کلی نظام را در پی داشته است (رستمی، حضوری، طجرلو و ساردوئی نسب، ۱۴۰۳). این وضعیت نه تنها موجب انحراف از مسیر توسعه شده، بلکه دولت را با چالش‌های جدی در زمینه پایداری مالی مواجه کرده است. از سوی دیگر، اولویت‌بخشی به مصارف بدون تعریف منابع واقعی و پایدار یکی از چالش‌های بنیادین ساختار بودجه در ایران محسوب می‌شود. این شیوه موجب شده است که کسری بودجه، مزمن و ساختاری شود و در نتیجه، منابع تخصیصی به زیرساخت‌های عمرانی و توسعه‌ای کشور کاهش یابد که این امر خود باعث تضعیف زیرساخت‌های اقتصادی و افزایش بی‌ثباتی مالی در کشور شده است (میر، ۱۴۰۰). نقش فزاینده درآمدهای

1. Zhang
2. Sreenivasa Murthy
3. Fong
4. Schiavo-Campo
5. De Vries & Nemece
6. Lee, Johnson & Joyce
7. Willoughby
8. Hatami-Marbini, Toloo, Reza Amini & Azar

نفتی و وابستگی شدید دولت به منابع ناپایدار حاصل از فروش نفت نیز، از دیگر آسیب‌های اساسی در مرحله تهیه بودجه است؛ مسئله‌ای که نه تنها موجب کاهش نقش درآمدهای مالیاتی در ترکیب منابع بودجه شده، بلکه بر کیفیت حکمرانی مالی و عدالت مالیاتی نیز تأثیر منفی گذاشته است (احمدی، خضری، زندی و صفوی، ۱۴۰۳). با توجه به آنچه بیان شد، روشن است که مرحله تهیه و تنظیم بودجه در ایران با آسیب‌ها و کاستی‌های متعددی مواجه است که بر کارآمدی و اثربخشی نظام بودجه‌ریزی تأثیر منفی گذاشته و دستیابی به اهداف توسعه‌ای و پایداری مالی را با چالش روبه‌رو ساخته است. با وجود اهمیت این مرحله در تعیین سرنوشت منابع عمومی کشور، تاکنون در ادبیات پژوهشی، کمتر مطالعه‌ای به صورت نظام‌مند و جامع به شناسایی و تحلیل دقیق این آسیب‌ها از منظر نهادی، ساختاری و فرایندی پرداخته است. بیشتر پژوهش‌های پیشین یا بر برخی جنبه‌های بودجه‌ریزی تمرکز محدودی داشته‌اند یا به صورت پراکنده و غیرنظام‌مند به تحلیل این مرحله پرداخته‌اند. از این رو، شکاف مشخصی در ادبیات علمی کشور در خصوص تحلیل فراگیر آسیب‌های مرحله تهیه و تنظیم بودجه وجود دارد. بر این اساس، هدف اصلی این پژوهش، شناسایی آسیب‌های ساختاری، نهادی و فرایندی در مرحله تهیه و تنظیم بودجه عمومی در ایران است. در همین راستا، سؤال اصلی پژوهش این گونه مطرح می‌شود: «مهم‌ترین آسیب‌های موجود در مرحله تهیه و تنظیم بودجه ایران چیست و چگونه بر کارکردهای بودجه‌ریزی مؤثر واقع می‌شود؟». این پژوهش می‌کوشد تا با رویکردی تحلیلی و مبتنی بر شواهد، تصویری روشن از چالش‌ها و موانع موجود در این مرحله حیاتی ارائه دهد و زمینه‌ای برای اصلاحات نهادی و بهبود حکمرانی مالی در کشور فراهم سازد.

مبانی نظری

بودجه عمومی علاوه بر اینکه یک برنامه هزینه‌ای است که معمولاً به شکل یک سند کتبی ارائه می‌شود، چندین کارکرد دیگر نیز دارد (لاوت، ۲۰۲۱):

- اول، بیان رابطه بین درآمدهای پیش‌بینی شده و هزینه‌های پیشنهادی است.
- دوم، سابقه‌ای از عملکرد گذشته و برنامه‌ای برای اقدامات آینده است.
- سوم، ابزاری برای کنترل قانونی قوه مجریه و همچنین وسیله‌ای است که از طریق آن یک مدیر اجرایی تلاش می‌کند تا سازمان‌های درون قوه مجریه را هدایت و کنترل کند.
- چهارم، تکنیکی برای تخصیص منابع کمیاب بین سازمان‌ها و برنامه‌های دولتی رقیب است.
- پنجم، سازوکاری برای پاسخ‌گویی در مدیریت بودجه عمومی است.

بنابراین حاکمیت بودجه‌ای سالم، رکن مهمی از چارچوب کلی حاکمیت عمومی مؤثر است که به موجب آن، دولت‌ها می‌توانند دغدغه‌های مردم را شناسایی و به آن‌ها پاسخ دهند؛ خدمات عمومی را به شیوه‌ای پایدار تأمین و ارائه کنند؛ رفاه شهروندان را ارتقا دهند و اعتماد آن‌ها را جلب کنند. تدوین یک چارچوب بودجه‌ای خوب که متناسب با شرایط خاص کشور باشد و در عین حال به شیوه‌های خوب بین‌المللی نیز پاسخ دهد، کلید حاکمیت بودجه‌ای خوب است (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱، ۲۰۱۹). در واقع بودجه‌ریزی خوب باید دربرگیرنده همه مشخصات حکمرانی

1. Lauth

2. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

عمومی جدید نظیر انسجام، شفافیت، مشارکت، پاسخ‌گویی و رویکرد استراتژیک برای برنامه‌ریزی و دستیابی به اهداف ملی باشد (مقیمی، پورعزت، دانایی فرد و احمدی، ۱۳۹۵). روش‌های بودجه‌ریزی در کشورهای گوناگون، متفاوت است و به ساختار حقوقی و قوانین هر کشور و همچنین تشکیلات سازمانی آن بستگی دارد. فرایند بودجه‌ریزی شامل تعامل بین مشارکت‌کنندگان مختلف می‌شود. بودجه، معمولاً برای یک سال مالی تهیه می‌شود؛ اما فرایند بودجه‌ریزی در بازه‌های طولانی‌تر از یک سال انجام می‌پذیرد (داودی، ۱۳۹۸). چرخه بودجه‌ریزی شامل مراحل ذیل است (مقیمی، ۱۳۹۶):

۱. «تنظیم و تقدیم پیشنهاد»: گردآوری اطلاعات، پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها؛
۲. «مباحثه و تصویب»: بررسی پیشنهاد بودجه توسط مجلس یا مراجع قانونی و تصویب آن؛
۳. «اجرا»: عملیاتی کردن برنامه‌ها، وصول درآمدها و هزینه‌کردن اعتبارات تخصیص یافته؛
۴. «گزارشگری، حسابرسی و ارزیابی»: ارزیابی عملکرد بودجه، تطبیق با قوانین و شناسایی انحرافات از طریق حسابرسی و گزارش‌دهی.

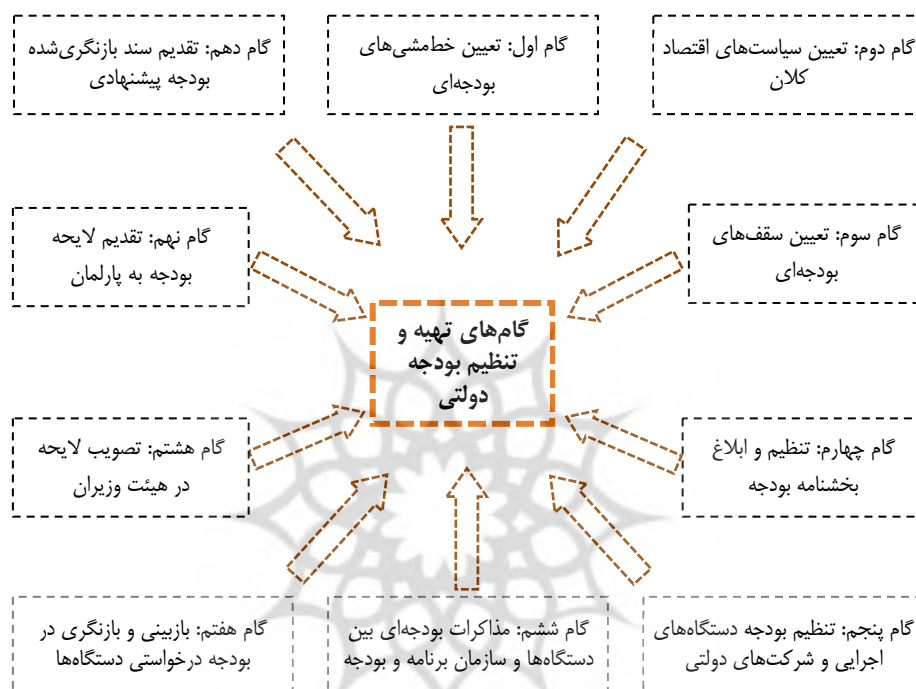
مرحله تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه، مشتمل بر جریان اطلاعات در خصوص خواسته‌های هزینه‌ای و تخمین منابع در دسترس و نیز، تصمیم‌هایی درباره چگونگی تخصیص منابع کمیاب در میان تقاضاهای عمومی متنوع برای دستیابی به اهداف و مقاصد جامعه است. مرحله تهیه و تنظیم بودجه هم فرایندی فنی و هم فرایندی سیاسی است. در پایان این مرحله، بودجه پیشنهادی در قالب لایحه بودجه به قوه مقننه تقدیم می‌شود (ویگا، کوریان و اردکانیان^۱، ۲۰۱۵). مشارکت‌کنندگان اصلی در این مرحله، دستگاه‌های دولتی و واحدهای سازمانی زیرمجموعه آن‌ها هستند که عملیات جاری، اهداف برنامه و برنامه‌های آینده را بازبینی می‌کنند. سازمان برنامه و بودجه نیز با نگرش کلان، فرایند تنظیم بودجه را سرپرستی می‌کند و مسئولیت هماهنگی و تنظیم یکپارچه بودجه را برعهده دارد تا برای تقدیم به مجلس آماده شود. سال مالی بودجه از سه جنبه مهم است (دفتر حسابرسی دولت^۲، ۲۰۰۵):

۱. سال مالی جاری، سال مالی است که در حال انجام و پیشرفت است؛
۲. سال مالی پیش رو که از ابتدای سال آینده آغاز خواهد شد و هدف از تنظیم بودجه، سال آینده مالی است که به‌عنوان سال بودجه‌ای شناخته می‌شود.
۳. سال مالی قبل، سال مالی پشت سرگذاشته شده است که دستگاه‌های دولتی درگیر آماده‌سازی اطلاعات و ارائه گزارش به مراجع نظارتی هستند.

سازمان برنامه و بودجه درگیر آماده‌سازی و تقدیم بودجه سال مالی پیش‌رو به مجلس می‌شود؛ به‌گونه‌ای که دستورالعمل‌های راهنما را برای دستگاه‌های اجرایی صادر می‌کند تا بودجه درخواستی خود را مطابق آن آماده کنند. در پایان این فرایند، «بودجه ریاستی (رئیس‌جمهور)»^۳ که سندی واحد است و اطلاعات بودجه‌ای کل کشور را شامل می‌شود، آماده تقدیم به مجلس می‌شود. در بسیاری از کشورها، مسئولیت تهیه و تنظیم بودجه با وزارت مالیه است که اطلاعات لازم را از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های هزینه‌ای دریافت می‌کند. این عملیات در واحد بودجه مرکزی کنترل مدیریت

1. Veiga, Kurian & Ardakanian
 2. Government Accountability Office (GAO)
 3. President's budget

می‌شود. در برخی کشورها، وزارتخانه بودجه به‌صورت مستقل یا سازمان برنامه و بودجه در زیر مجموعه ریاست جمهوری ایجاد شده است. واحد بودجه مرکزی در کشورهای مختلف، مشخصه‌های متفاوتی دارد. در برخی کشورها، فقط مسئولیت تنظیم بودجه جاری و قرضه‌ها را برعهده دارد که در چنین مواردی، بودجه سرمایه‌ای را یک وزارتخانه یا نهاد برنامه‌ریزی و توسعه ملی تنظیم می‌کند یا در سطح بالاتر، از طریق معاونت ریاست جمهوری تنظیم می‌شود. در برخی کشورها نیز کل بودجه دولتی را واحد بودجه مرکزی تنظیم می‌کند (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۷).



شکل ۱. گام‌های تهیه و تنظیم بودجه

همان‌طور که در شکل ۱ مشاهده می‌شود، مراحل تهیه و تنظیم بودجه در ایران شامل گام‌های ذیل است (مقیمی، ۱۳۹۶):

گام اول، تعیین خط‌مشی‌های بودجه‌ای: سازمان برنامه و بودجه، خط‌مشی مورد نیاز بودجه سال آینده را تدوین می‌کند. در طول این دوره، سازمان برنامه و بودجه و دستگاه‌های دولتی به بحث و بررسی مباحث و گزینه‌های مرتبط با بودجه می‌پردازند و سازمان برنامه و بودجه برای شناسایی مباحث مهم بودجه سال آینده با دستگاه‌های دولتی رایزنی می‌کند.

گام دوم، تعیین سیاست‌های کلان: پیش‌بینی‌های اقتصاد کلان برای سال بودجه‌ای یا دو سال بودجه‌ای، توسط واحد اقتصاد کلان از واحدهای زیرمجموعه سازمان برنامه و بودجه انجام می‌شود.

گام سوم، تعیین سقف‌های بودجه‌ای: تعیین قدرالسهم و سقف بودجه هر وزارتخانه و دستگاه بر اساس پیش‌بینی‌های اقتصاد کلان توسط سازمان برنامه و بودجه انجام می‌گیرد.

گام چهارم، تنظیم و ابلاغ بخشنامه بودجه: بخشنامه بودجه ایران توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه و تنظیم می‌شود. این بخشنامه شامل اطلاعات مفروضات اقتصادی است که سطح حقوق، نرخ مبادله ارز و سطح قیمت‌ها را مشخص می‌سازد و دستگاه‌های هزینه‌ای، باید با توجه به این اطلاعات، بودجه خود را تنظیم کنند.

گام پنجم، تنظیم بودجه دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی: تهیه و تنظیم در دستگاه اجرایی با ابلاغ بخشنامه بودجه آغاز می‌شود و دستگاه‌ها موظف‌اند در مهلت تعیین شده، برابر دستورالعمل، به تهیه بودجه و ارسال به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اقدام کنند.

گام ششم، مذاکرات و چانه‌زنی‌های بودجه‌ای بین دستگاه‌ها و سازمان برنامه و بودجه: مذاکرات رسمی در سطح دوجانبه یا جمعی، به توافق نهایی بین سازمان برنامه و بودجه با یک وزارتخانه یا چند وزارتخانه، در خصوص بودجه پیشنهادی دستگاه‌های هزینه‌ای منجر می‌شود.

گام هفتم، بازبینی و بازنگری در بودجه درخواستی دستگاه‌ها: سازمان برنامه و بودجه به بازبینی و بازنگری بودجه درخواستی می‌پردازد و تصمیم‌گیری می‌کند.

گام هشتم، تصویب لایحه در هیئت وزیران: موافقت کابینه با بودجه پیشنهادی دستگاه‌ها برای گنجاندن آن‌ها در لایحه بودجه که به مجلس خواهد رفت.

گام نهم، تقدیم لایحه بودجه به مجلس توسط رئیس جمهور: مطابق قانون، رئیس جمهور بودجه پیشنهادی را به مجلس تقدیم می‌کند.

گام دهم، تقدیم سند بازنگری شده بودجه پیشنهادی به مجلس: رئیس جمهور خلاصه‌ای از بودجه تکمیلی را همراه با داده‌های به‌روز شده، برای کمک به مجلس در ارزیابی بودجه پیشنهادی قوه مجریه ارائه می‌کند.

پیشینه تجربی پژوهش

لی و همکاران (۲۰۲۱) در اثر خود با عنوان «سیستم‌های بودجه‌ریزی عمومی» به ملاحظات و عوامل سیاسی دخیل در فرایند تهیه و تنظیم بودجه، ناهماهنگی بین بخش‌ها و پراکندگی، تلاش برای تأثیرگذاری خارج از چارچوب رسمی و عدم نگاه کل‌نگر در مرحله تهیه و تنظیم بودجه، به‌عنوان مهم‌ترین چالش‌های مرحله تهیه و تنظیم بودجه اشاره می‌کنند. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (۲۰۱۹) در گزارش خود، ضعف شاخص‌ها و اهداف تدوین شده، کمبود داده‌ها، ضعف اطلاعاتی و رفتارهای بازی‌گونه (سیاسی) را از جمله چالش‌های بودجه‌ریزی در نظر می‌گیرد.

سالیتر، سسیلیا، استکولینی^۱ (۲۰۱۸) در پژوهش خود با عنوان «بودجه‌های عمومی و بودجه‌بندی در اروپا: وضعیت فعلی و چالش‌های آینده»، ادغام اهداف عملکرد مالی و غیرمالی، عدم اعمال استانداردهای بین‌المللی در مراحل مختلف بودجه‌ریزی و عدم پاسخ‌گویی به ذی‌نفعان را از چالش‌های اصلی بودجه‌ریزی عمومی بیان می‌کند.

همت‌فر (۱۴۰۳) در پژوهش خود با عنوان «احصای چالش‌های بودجه‌ریزی در ایران و ارائه راه‌کارهای برون‌رفت بر پایه مصاحبه با خبرگان»، به وجود احکام غیربودجه‌ای، زیاد بودن تعداد ردیف‌های متفرقه بودجه، عدم تصویب به‌موقع

آیین‌نامه‌ها، احکام فاقد عملکرد در قوانین بودجه سنواتی، بیش برآوردی در دریافت‌های پیش‌بینی شده و... به‌عنوان چالش‌های بودجه‌ریزی اشاره می‌کند.

ربیعی، مقیمی و عباسی (۱۴۰۲) در پژوهش خود با عنوان «بررسی چالش‌ها و ارائه راه‌کار برای بهبود اثربخشی نظام پیش‌بینی منابع در نظام بودجه‌ریزی دولتی ایران»، نشان دادند که گسترش فضای رانت‌جویی در دستگاه‌های حاکمیتی، تهیه و تنظیم گزارش‌های خلاف واقع توسط کارشناسان برای تخصیص بودجه، نبود چارچوب رسیدگی به نحوه وصول منابع، اتکای شدید درآمدهای دولت به درآمدهای نفتی و... از مهم‌ترین چالش‌ها هستند.

آذر، صادقی شاهدانی و محمدرضاییکی (۱۳۹۹) در پژوهش خود با عنوان «نگاشت مدل عوامل مؤثر بر اعوجاجات بودجه عمومی»، به چهار عامل قوانین و مقررات، ساختار، منابع و فرایند بودجه عمومی به‌عنوان عوامل اصلی ایجاد کننده اعوجاج در بودجه اشاره و نقش قوانین و مقررات را بیشتر از سایر عوامل برجسته می‌کنند.

سیدرضایی، پورعزت، امیری و آذر (۱۳۹۷) در پژوهش خود با عنوان «گناه‌های کشنده در بودجه‌بندی عمومی ایران»، به ده گناه کشنده فراگرد بودجه‌بندی ایران، از جمله آرمان‌گرایی افراطی و فقدان عمل‌گرایی، نقض اصول بودجه‌ای و... اشاره می‌کنند.

روش‌شناسی پژوهش

این مطالعه از منظر فلسفی در چارچوب پارادایم تفسیری قرار می‌گیرد و در قالب یک پژوهش کیفی با ماهیت اکتشافی و رویکرد استقرایی طراحی شده است. برای تحلیل داده‌ها، از روش تحلیل مضمون^۱ مبتنی بر الگوی کلارک و براون^۲ (۲۰۰۶) بهره گرفته شده است که از جمله روش‌های تحلیلی پُر کاربرد در پژوهش‌های کیفی محسوب می‌شود. تحلیل مضمون به‌عنوان یک روش نظام‌مند، به شناسایی، سازمان‌دهی و تفسیر الگوهای معنایی (تماتیک) موجود در داده‌های کیفی می‌پردازد و هم‌زمان مضامین صریح و ضمنی را بررسی می‌کند. در این روش با استفاده از کدگذاری مضمونی، داده‌ها در سطوح مختلف تحلیل شده و از طریق فراوانی نسبی مضامین، امکان مقایسه‌های نظام‌مند، ترسیم ماتریس مضامین و طراحی شبکه روابط مضمونی فراهم می‌شود. شناسایی مضامین، به‌عنوان گامی کلیدی در فرایند تحلیل مضمون، تحت تأثیر عواملی همچون پیش‌فرض‌های پژوهشگر، چارچوب نظری مطالعه، سؤال‌های پژوهش و تجارب پژوهشگر در حیطه موضوعی مورد بررسی قرار می‌گیرد (عابدی جعفری، تسلیمی، فقیهی و شیخ‌زاده، ۱۳۹۰). در این راستا، دو شیوه متداول تحلیل مضمون استفاده شده است:

۱. تحلیل قالب مضامین^۳ که در آن، مضامین به‌صورت سلسله‌مراتبی و ساختاریافته ارائه می‌شوند.
۲. تحلیل شبکه مضامین^۴ که روابط بین مضامین را در قالب نمودارهای گرافیکی مدل‌سازی می‌کند.

1. Thematic Analysis
 2. Clarke & Braun
 3. Thematic Framework Analysis
 4. Thematic Network Analysis

برخلاف روش‌های تحلیلی که بر موردکاوی تکیه دارند، تحلیل مضمون بر کشف الگوهای تکرارشونده و درک جامع محتوای داده‌ها تأکید دارد و به‌عنوان هسته مرکزی پژوهش‌های کیفی، امکان استخراج بینش‌های عمیق از متون را فراهم می‌سازد.

- فرایند تحلیل مضمون با الگوی کلارک و براون (۲۰۰۶) به‌صورت نظام‌مند در شش مرحله اصلی انجام می‌شود:
- فرایند با آشنایی عمیق با داده‌ها از طریق پیاده‌سازی متن، مطالعه مکرر و یادداشت‌برداری از ایده‌های اولیه آغاز می‌شود.
 - در مرحله دوم، کدهای اولیه با تمرکز بر ویژگی‌های کلیدی داده‌ها تولید و داده‌های مرتبط با هر کد دسته‌بندی می‌شوند.
 - در مرحله سوم، کدها در قالب مضامین بالقوه سازماندهی شده و داده‌های مرتبط با هر مضمون گردآوری می‌شوند.
 - در مرحله چهارم، اعتبارسنجی مضامین از طریق بررسی هم‌خوانی آن‌ها با کدهای اولیه و مجموعه داده‌ها انجام و یک نقشه مضمونی ترسیم می‌شود.
 - مرحله پنجم شامل تعریف و نام‌گذاری نهایی مضامین است.
 - در نهایت، در مرحله ششم، گزارش پژوهش با تحلیل نهایی داده‌های برگزیده، ارتباط یافته‌ها با پرسش پژوهش و ادبیات موضوع، و ارائه نتایج به‌صورت علمی انجام می‌پذیرد.
- داده‌های مورد استفاده در این پژوهش، مجموعه‌ای متشکل از داده‌های ثانویه حاصل از نشست‌های تخصصی و یادداشت‌های تحلیلی پژوهشگران ارشد، صاحب‌نظران، مطالعات و پژوهش‌های کمی و کیفی مرتبط، به‌علاوه مصاحبه‌های رسانه‌ای مسئولان ارشد قوای سه‌گانه و نیز، داده‌های اولیه به‌دست‌آمده از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با خبرگان و کارشناسان مرحله تهیه و تنظیم بودجه‌ریزی دولتی ایران است.
- جامعه آماری این پژوهش، متخصصان نظام بودجه کشور در نهادهای تخصصی، مانند سازمان برنامه و بودجه، کمیسیون تلفیق بودجه مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات کشور و نیز، خبرگان دانشگاهی بوده است. خبرگان دانشگاهی افرادی بودند که مسئولیت و تجربه یا سابقه همکاری و مشارکت در تهیه و تنظیم بودجه را داشته یا دارند. تعداد مشارکت‌کنندگان در این پژوهش تا رسیدن به اشباع نظری به تعداد ۱۲ نفر، شکل گرفت که به‌صورت هدفمند و با روش گلوله برفی انتخاب شدند. داشتن حداقل ۱۵ سال سابقه کار و نیز، در اختیار داشتن حداقل ۵ سال مسئولیت، تجربه، مشارکت یا همکاری در تهیه و تنظیم بودجه سالانه کشور، از جمله شرایط و معیارهای انتخاب افراد بود. به‌منظور گرم کردن جریان مصاحبه، هر مصاحبه با یک یا چند سؤال کلی آغاز شد، مانند این سؤال که «به نظر شما، مهم‌ترین چالش‌ها و آسیب‌های مرحله تهیه و تنظیم بودجه دولتی در ایران چیست؟». در ادامه، سؤال‌های دقیق‌تری متناظر با حوزه تخصصی هر یک از خبرگان، مطرح می‌شد. به‌طور مثال، «نحوه برآورد درآمدها و پیش‌بینی هزینه‌ها در بودجه چگونه است؟». متوسط زمان مصاحبه‌های انجام شده، ۷۰ دقیقه بود. متن هر مصاحبه پس از انجام مصاحبه‌ها، پیاده‌سازی و فرایند کدگذاری به‌منظور شناسایی مضامین پایه و فراگیر، به‌سرعت آغاز می‌شد. از مجموع افراد مصاحبه‌شده، ۲ نفر

۱۷ درصد) خانم و ۱۰ نفر (۸۳ درصد) آقا؛ ۴ نفر (۳۳ درصد) دارای تحصیلات کارشناسی ارشد و ۸ نفر (۶۷ درصد) دارای تحصیلات دکتری تخصصی؛ ۱ نفر (۸ درصد) با سابقه کاری ۱۵ تا ۲۰ سال، ۲ نفر (۱۷ درصد) با سابقه کاری ۲۰ تا ۲۵ سال، ۴ نفر (۳۳ درصد) با سابقه کاری ۲۵ تا ۳۰ سال و ۵ نفر (۴۲ درصد) با سابقه کاری بیش از ۳۰ سال بودند. به‌منظور حصول اطمینان از پایایی پژوهش، از روش توافق بین دو کدگذار استفاده شد. بر این اساس، نویسندگان دوم و سوم این مقاله، به‌طور مستقل کدگذاری‌ها را انجام دادند و در نهایت، میزان مطابقت و نزدیکی کدهای تعیین شده با استفاده از ضریب کاپای کوهن، ۷۸ درصد به‌دست آمد که توافق قوی میان کدگذاران را نشان داد. برای تضمین روایی پژوهش نیز با به‌کارگیری استراتژی حساسیت پژوهشگر، کلیه مراحل پژوهش، از طراحی اولیه تا تحلیل نهایی با دقت و بازبینی مستمر همراه بود. در مرحله بعد، تطابق مضامین شناسایی شده با مبانی نظری و پیشینه پژوهش، به‌صورت سیستماتیک بررسی شد. همچنین، از روش بازبینی توسط خبرگان بهره گرفته شد که در آن یافته‌های پژوهش در معرض داوری شش تن از صاحب‌نظران، شامل سه استاد دانشگاهی متخصص در حوزه بودجه‌ریزی و سه مدیر ارشد با سابقه اجرایی در فرایند تهیه و تنظیم بودجه دولتی قرار گرفت.

یافته‌های پژوهش

در این پژوهش، مرحله اول تحلیل مضمون با هدف درک عمیق از چالش‌ها و نارسایی‌های فرایند بودجه‌ریزی دولتی در مرحله تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه انجام شد. داده‌های مورد استفاده عبارت بودند از: اسناد و مدارک، گزارش‌ها، مصاحبه‌های دست دوم و مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با کارشناسان مالی و برنامه‌ریزی دولتی. در این مرحله، اسناد بودجه‌ای و گزارش‌های رسمی به‌صورت نظام‌مند طبقه‌بندی و مصاحبه‌های انجام شده به‌صورت متنی پیاده‌سازی شدند تا امکان تحلیل دقیق فراهم شود. پژوهشگران با مطالعه و بازخوانی متن اسناد و مصاحبه‌ها، تلاش کردند تا با محتوای آن‌ها به‌صورت عمیق آشنا شود. این مرحله به شناسایی اولیه مفاهیم تکرارشونده کمک کرد. خروجی‌های این مرحله عبارت بود از: ایجاد بانک داده منسجم از اسناد و مصاحبه‌ها، شناسایی مفاهیم کلیدی اولیه مرتبط با آسیب‌های بودجه‌ریزی در مرحله تهیه و تنظیم و آماده‌سازی داده‌ها برای ورود به مرحله کدگذاری.

مرحله دوم تحلیل مضمون که به تولید کدهای اولیه معروف است، پس از آشنایی عمیق با داده‌ها (مرحله اول) صورت گرفت و مبنایی برای شکل‌گیری مضامین اصلی پژوهش فراهم کرد. در این مرحله بر اساس محتوای مرحله اول، یک سیستم اولیه از کدهای توصیفی طراحی شد و هر بخش از داده‌ها که حاوی نشانه‌ای از مشکلات بودجه‌ریزی بود، به یک یا چند کد مرتبط شد. برای مثال، گزاره‌هایی مانند «تخصیص بودجه بر اساس روابط سیاسی صورت می‌گیرد»، تحت کد «سیاسی‌محور شدن بودجه‌ریزی» قرار گرفت. خروجی این مرحله شامل مجموعه‌ای از کدهای اولیه، شناسایی الگوهای ناکارآمدی‌های نظام بودجه‌ریزی در مرحله تهیه و تنظیم و آماده‌سازی داده‌ها برای مرحله بعدی (تشکیل مضامین) بود. جدول ۱، نمونه‌ای از کدگذاری‌های انجام شده را نشان می‌دهد.

جدول ۱. کدگذاری اولیه

کد	متن (نقل قول)	کد سند	مضامین پایه (تحلیل متن)
۱	فقدان الگوی اقتصادسنجی مطلوب برای انجام پیش‌بینی‌های کوتاه مدت و سنجش سیاستگذاری	DI1	فقدان الگوی اقتصادسنجی مطلوب
۲	عدم اقدام جدی و مؤثر در زمینه تهیه بودجه اقتصادی به پیوست لایحه بودجه	DSI12	عدم اقدام جدی و مؤثر در زمینه تهیه بودجه اقتصادی
۳	به موجب قوانین خاص یا قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین به تدریج در سند بودجه منظور شده‌اند. این اقلام دارای نواقصی هستند که می‌توان به عدم رعایت اولویت هزینه و عدم تمایز میان وظایف حاکمیتی و تصدی دولت و غیره اشاره کرد.	DSI22	عدم رعایت اولویت هزینه‌های دستگاه و عدم تمایز میان وظایف حاکمیتی و تصدی دولت
۴	اسناد بودجه قادر به ارائه اطلاعات لازم در خصوص اهداف مشخص و عملیات اجرایی سالانه هر دستگاه اجرایی نیست.	DI2	عدم ارائه اطلاعات در خصوص اهداف و عملیات اجرایی دستگاهها
۵	در سند بودجه کنونی تفکیک روشنی بین امور حاکمیتی و غیر حاکمیتی وجود ندارد.	DR10	عدم تفکیک بین امور حاکمیتی و غیرحاکمیتی در سند بودجه
۶	پیش‌بینی آثار اجرایی بودجه بر متغیرهای اقتصادی در ایران، معمول نیست.	DR14	بی‌توجهی به پیش‌بینی آثار اجرایی بودجه بر متغیرهای اقتصادی

مرحله سوم تحلیل مضمون که به جست‌وجوی مضامین معروف است با هدف سازمان‌دهی کدهای اولیه به مضامین کلان‌تر انجام شد. در این مرحله، کدهای اولیه ایجاد شده از گام قبل، خلاصه‌سازی و مرتب شدند. در این مرحله کدهای اولیه تحلیل و کدهای نامرتب، تکراری و... از ادامه فرایند کنار گذاشته شدند. در این پژوهش، ۲۴۰ کد اولیه شناسایی و در قالب ۸۷ کد گزینشی و ۲۹ مضمون فرعی طبقه‌بندی شدند. جدول ۲، کدهای گزینشی و مضامین فرعی را نشان می‌دهد.

جدول ۲. مضامین فرعی شکل‌دهنده مدل

مضمون فرعی	کد اصلی	کدهای گزینشی
ناهماهنگی برنامه و بودجه	PBA-D01	عدم انطباق زمانی: PBA-D01-1 شکاف محتوایی: PBA-D01-2 ناهمخوانی شاخص‌ها: PBA-D01-3
علل ناهمخوانی	AIP-D01	تفاوت افق زمانی: AIP-D01-1 تغییر اولویت‌ها: AIP-D01-2 عدم الزام قانونی: AIP-D01-3
ارزیابی برنامه‌های میان‌مدت	MEP-D01	ضعف روش‌شناسی ارزیابی: MEP-D01-1 نبود داده‌های پایه: MEP-D01-2 عدم پیوند با تخصیص بودجه: MEP-D01-3
تعارض سیاست‌های بودجه‌ای	CBP-D01	تناقض بخشی: CBP-D01-1 ناهماهنگی زمانی: CBP-D01-2 تعارض اهداف کلان: CBP-D01-3

مضمون فرعی	کد اصلی	کدهای گزینشی
نقض اصول بودجه‌ریزی	VBP-D01	نقض جامعیت: VBP-D01-1 نقض سالانه بودن: VBP-D01-2 نقض شفافیت: VBP-D01-3
کاستی‌های بودجه‌ریزی	DBB-D01	ضعف پیش‌بینی درآمد: DBB-D01-1 تخصیص نامناسب: DBB-D01-2 نظارت ناکافی: DBB-D01-3
رویکردهای لوايح بودجه	BAP-D01	بخشی‌نگر: BAP-D01-1 سیاسی‌محور: BAP-D01-2 کوتاه‌مدت‌نگر: BAP-D01-3
فقدان الگوی اقتصادسنجی	ESM-D01	مدل‌های ناکارآمد: ESM-D01-1 داده‌های ناقص: ESM-D01-2 ضعف نیروی متخصص: ESM-D01-3
عدم وجود بودجه اقتصادی	NEB-D01	نبود چارچوب تحلیلی: NEB-D01-1 ضعف پیش‌بینی: NEB-D01-2 عدم ارتباط برنامه‌ها: NEB-D01-3
فقدان اطلاعات کافی	LID-D01	داده‌های ناقص: LID-D01-1 نظام گزارش‌دهی ضعیف: LID-D01-2 عدم شفافیت: LID-D01-3
مشکلات نظام اطلاعات بودجه‌ای	BIS-D01	ناکارآمدی سامانه‌ها: BIS-D01-1 عدم یکپارچگی: BIS-D01-2 ضعف امنیتی: BIS-D01-3
مرز امور حاکمیتی با تصدی‌گری	GBM-D01	ابهام تعاریف: GBM-D01-1 تداخل وظایف: GBM-D01-2 سوءاستفاده از اختیارات: GBM-D01-3
ناهنجاری‌های ساختاری	SAS-D01	شکست نهادی: SAS-D01-1 بوروکراسی پیچیده: SAS-D01-2 فساد ساختاری: SAS-D01-3
حاکمیت رویکرد غیرسیستمی	NSS-D01	تفکر جزئی‌نگر: NSS-D01-1 تصمیم‌گیری بخشی: NSS-D01-2 ضعف در تحلیل سناریو: NSS-D01-3
ناکارآمدی مرزبندی نهادی	IBB-D01	تداخل وظایف: IBB-D01-1 خلأ مسئولیتی: IBB-D01-2 تعدد مراکز تصمیم: IBB-D01-3
آسیب‌های روابط نهادی بودجه	IRB-D01	نارسایی‌های ارتباطی: IRB-D01-1 تعارض‌های نهادی: IRB-D01-2 ضعف رهبری بودجه‌ای: IRB-D01-3
عوامل سیاسی مرتبط با اصلاح	PFR-D01	مقاومت سیاسی: PFR-D01-1 چرخه‌های انتخاباتی: PFR-D01-2 فشار گروه‌های ذی‌نفوذ: PFR-D01-3

مضمون فرعی	کد اصلی	کدهای گزینشی
بی‌توجهی به اسناد بالادستی	BDD-D01	BDD-D01-1: شکاف نظری BDD-D01-2: ضعف ترجمه عملیاتی BDD-D01-3: نارسایی‌های قانونی
عوامل مدیریتی مرتبط با اصلاح	BMR-D01	BMR-D01-1: ضعف برنامه‌ریزی استراتژیک BMR-D01-2: مشکلات اجرایی BMR-D01-3: ضعف‌های نظارتی
ضرورت‌های اصلاح بودجه	BNR-D01	BNR-D01-1: ضرورت‌های اقتصادی BNR-D01-2: ضرورت‌های اجتماعی BNR-D01-3: ضرورت‌های مدیریتی
کاستی‌های پیش‌بینی بودجه	BFP-D01	BFP-D01-1: محدودیت‌های مدلسازی BFP-D01-2: مشکلات داده‌ای BFP-D01-3: موانع سازمانی
علل و پیامد پیش‌بینی‌های ناکارآمد	IBF-D01	IBF-D01-1: علل فنی IBF-D01-2: علل سازمانی IBF-D01-3: پیامدهای اقتصادی
مصادیق عملیات فرابودجه‌ای	EBB-D01	EBB-D01-1: تعهدهای خارج از چارچوب EBB-D01-2: فعالیت‌های شبه‌بودجه‌ای EBB-D01-3: تخلف‌های بودجه‌ای
عوارض عملیات فرابودجه‌ای	OBB-D01	OBB-D01-1: اختلال‌های پولی OBB-D01-2: مخاطرات بودجه‌ای OBB-D01-3: تبعات اجتماعی
علل عملیات فرابودجه‌ای	CBB-D01	CBB-D01-1: علل ساختاری CBB-D01-2: علل مدیریتی CBB-D01-3: علل سیاسی
بودجه شرکت‌های دولتی	PBC-D01	PBC-D01-1: چالش‌های گزارش‌دهی PBC-D01-2: موانع ساختاری PBC-D01-3: مشکلات بودجه‌ریزی
آسیب بودجه شرکت‌های دولتی	SBC-D01	SBC-D01-1: اختلال تخصیص منابع SBC-D01-2: ضعف حاکمیت شرکتی SBC-D01-3: ناکارایی‌های اجرایی
ماهیت هزینه‌زایی دولت در بودجه	GEC-D01	GEC-D01-1: هزینه‌های جاری ساختاری GEC-D01-2: هزینه‌های سرمایه‌ای GEC-D01-3: هزینه‌های انتقالی پرهزینه
علل و پیامد سیاست‌های هزینه‌ای	BEP-D01	BEP-D01-1: علل ساختاری BEP-D01-2: علل مدیریتی BEP-D01-3: پیامدهای اقتصادی

در مرحله چهارم تحلیل مضمون که به بازبینی مضامین معروف است، ابتدا با هدف اعتبارسنجی و اصلاح مضامین شناسایی شده، تمامی کدها مجدداً با مضامین مرتبطشان مطابقت داده شدند و برخی از کدها، به دلیل عدم تناسب مفهومی

حذف یا ادغام شدند. در ادامه، مضامین فرعی که به لحاظ مفهومی و معناشناختی در یک مضمون اصلی قابل طبقه‌بندی بودند، شناسایی و تفکیک شدند. در این پژوهش ۱۱ مضمون اصلی برای ۲۹ مضمون فرعی شناسایی شده در مرحله قبل، تعریف شد و کدهای به‌دست‌آمده از مرحله قبل، در قالب این مضامین اصلی، طبقه‌بندی شدند. جدول ۳ مضامین اصلی، مضامین فرعی مربوطه و کدهای اولیه متناظر با آن‌ها را نشان می‌دهد.

جدول ۳. مضامین اصلی و فرعی و کدهای اولیه شکل دهنده مدل

مضامین اصلی	مضامین فرعی
ارتباط میان برنامه مدت و بودجه	ناهماهنگی بین برنامه و بودجه
	علل ناهم‌خوانی برنامه و بودجه
	ارزیابی برنامه‌های میان‌مدت
	تعارض در سیاست‌های بودجه‌ای
اصول بودجه‌ریزی و بودجه‌نویسی	نقض اصول بودجه‌ریزی
	کاستی‌های بودجه‌ریزی
	رویکردهای لوايح بودجه
آثار اقتصادی بودجه	فقدان الگوی اقتصادسنجی
	عدم وجود بودجه اقتصادی
	فقدان اطلاعات کافی
اطلاعات واقعی سند بودجه	مشکلات نظام اطلاعات بودجه‌ای
	مرز امور حاکمیتی با تصدیگری
	ناهنجاری‌های ساختاری
ناهنجاری در نظام بودجه‌ریزی	حاکمیت رویکرد غیرسیستمی
	ناکارآمدی مرزبندی نهادی بودجه
	آسیب‌های روابط نهادی بودجه
شفاف نبودن نقش‌های بودجه‌ای	عوامل سیاسی مرتبط با اصلاح
	بی‌توجهی به اسناد بالادستی
	عوامل مدیریتی مرتبط با اصلاح
	ضرورت‌های اصلاح بودجه
آسیب‌های اصلاح ساختاری	کاستی‌های پیش‌بینی بودجه
	علل و پیامد پیش‌بینی‌های ناکارآمد
	مصادیق عملیات فرابودجه‌ای
پیش‌بینی در نظام بودجه‌ریزی	عوارض عملیات فرابودجه‌ای
	علل عملیات فرابودجه‌ای
	بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه
عملیات فرابودجه‌ای	آسیب بودجه شرکت‌های دولتی
	ماهیت هزینه‌زایی دولت در بودجه
	علل و پیامد سیاست‌های هزینه‌ای
بودجه شرکت‌های دولتی	
حاکمیت سیاست‌های هزینه‌زا	

مرحله پنجم که به تعریف و نام‌گذاری مضامین معروف است، در این پژوهش با هدف شفاف‌سازی محتوای هر مضمون، ایجاد تمایز دقیق بین مضامین و تدوین چارچوب تحلیلی نهایی انجام شد. این مرحله پس از بازبینی مضامین (مرحله چهارم) و پیش از تهیه گزارش نهایی قرار دارد. در ادامه، هر یک از ۱۱ مضمون اصلی به‌طور دقیق تحلیل و شاخص‌های تشخیص این مضمون‌ها تعیین شد. این مرحله با تبدیل مضامین از حالت توصیفی به تحلیلی، امکان ارائه تصویر جامع از آسیب‌های نظام بودجه‌ریزی در مرحله تهیه و تنظیم، شناسایی نقاط کلیدی مداخله و تدوین پیشنهادهای کاربردی را فراهم کرد.

چالش‌های ارتباط برنامه‌های میان‌مدت و بودجه سالیانه

تحلیل داده‌های پژوهش نشان می‌دهد که نظام بودجه‌ریزی کشور با چالش بنیادین عدم انسجام بین برنامه‌های توسعه میان‌مدت و بودجه‌های سالانه مواجه است. این گسست ساختاری، به‌طور عمده از غلبه پارادایم هزینه‌محور و دستگاہی به‌جای رویکرد برنامه‌محور و خروجی‌گرا نشئت گرفته و به فقدان پیوند نظام‌مند بین اولویت‌های سیاستی کلان و تخصیص‌های بودجه‌ای منجر شده است. یافته‌ها حاکی از آن است که بخش شایان توجهی از احکام بودجه‌ای در تناقض آشکار با اهداف برنامه‌های توسعه تنظیم و به ابزاری برای اهداف کوتاه‌مدت سیاسی تبدیل شده‌اند. این وضعیت، همان‌گونه که یکی از خبرگان ارشد سازمان برنامه و بودجه تأکید می‌کند، موجب شده است که «بین برنامه، بودجه، طرح و عملیات آن ارتباطی برقرار نشود تا نظارت برای رسیدگی به تحقق اهداف انجام شود».

اصول بودجه‌ریزی و بودجه‌نویسی

نقض اصول بودجه‌ریزی از دیگر مضامین شناسایی شده در این پژوهش است. نظام بودجه‌ریزی کشور با تخلف ساختاری از اصول کلیدی بودجه‌نویسی مواجه است که در تضاد آشکار با اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی در مورد جامعیت بودجه قرار دارد. این وضعیت، همان‌گونه که یکی از مسئولان سابق سازمان برنامه و بودجه اشاره می‌کند، به اختلال در نظام طبقه‌بندی وظیفه‌ای منجر شده است: «بودجه یک نظام‌هایی درش پیش‌بینی شده؛ یکی از نظام‌ها، نظام طبقه‌بندی وظیفه‌ای است، ما الان در بودجه ۱۰ تا امور داریم حدود ۴۸ تا ۴۷ تا فصل داریم حالا تعدادی از این فصول هم‌پوشانی دارند مثل فصل تحقیق و پژوهش».

آثار اقتصادی بودجه

سومین مضمون اصلی شناسایی شده، حاکی از آن است که نظام بودجه‌ریزی در مرحله تهیه و تنظیم، از نقصان ساختاری در ارزیابی تأثیرهای سیاست‌های بودجه‌ای بر متغیرهای کلان اقتصادی رنج می‌برد. داده‌ها حاکی از آن است که عدم به‌کارگیری الگوهای اقتصادسنجی پیشرفته و فقدان بودجه اقتصادی، مانع سنجش علمی ارتباط بین متغیرهای بودجه‌ای، مانند مالیات‌ها و هزینه‌های عمرانی با شاخص‌های کلانی چون رشد تولید ناخالص داخلی، سرمایه‌گذاری و اشتغال شده است. این وضعیت از چهار چالش بنیادین گسست بین حساب‌های ملی و بودجه، کمبود داده‌های آماری دوره‌ای، اختلال در نظام طبقه‌بندی اقلام بودجه و نبود نهاد تخصصی مدل‌سازی اقتصادی نشئت گرفته است. برای مثال، یکی از خبرگان

معتقد است: «بدون استفاده از مدل‌های اقتصادسنجی پیشرفته، نمی‌توان به‌درستی سنجید که چگونه تغییرات در مالیات‌ها یا هزینه‌های عمرانی، بر رشد تولید ناخالص داخلی، سرمایه‌گذاری و اشتغال تأثیر می‌گذارد».

اطلاعات واقعی سند بودجه

نظام اطلاعات بودجه‌ای کشور نیز از جمله مضامین اصلی شناسایی شده در این مطالعه است که کارایی فرایند بودجه‌ریزی در مرحله تهیه و تنظیم را به‌شدت تحت تأثیر قرار داده است. تحلیل داده‌ها حاکی از آن است که سند نهایی بودجه، از کاستی‌های اطلاعاتی جدی رنج می‌برد؛ به طوری که فاقد اطلاعات ضروری درباره اهداف عملیاتی دستگاه‌های اجرایی، تعهدهای مالی قبلی و منابع قابل تخصیص جدید است. این نظام اطلاعاتی، از ارائه تصویر دقیقی از شرایط بودجه‌ای کشور ناتوان است؛ به طوری که یکی از کارشناسان ارشد سازمان برنامه و بودجه تصریح می‌کند: «اسناد بودجه موجود، قادر به ارائه اطلاعات لازم در خصوص حجم کسری بودجه دولت به‌طور واقعی نیست».

ناهنجاری در نظام بودجه‌ریزی

ناهنجاری ساختاری در نظام بودجه‌ریزی ایران، از دیگر مضامین اصلی شناسایی شده است که کارایی آن را به‌شدت تضعیف کرده است. نخستین مشکل، عدم تفکیک شفاف بین وظایف حاکمیتی و تصدیگری دولت است که به گسترش بی‌رویه فعالیت‌های تصدیگری دولت منجر شده است. مشکل اساسی دیگر، اتکای شدید به درآمدهای نفتی است که به دلیل ماهیت ناپایدار و وابسته به قیمت‌های جهانی، بودجه را در معرض آسیب‌پذیری شدید قرار داده است. همچنین، وجود ردیف‌های متفرقه و متمرکز که فاقد برنامه مشخص هستند، نظام بودجه برنامه‌ای را مخدوش کرده است. پراکندگی تصمیم‌گیری‌های مالی از دیگر مشکلات است که مانع از ترسیم تصویر جامعی از منابع و مصارف دولت می‌شود.

شفاف نبودن نقش‌های بودجه‌ای

یافته‌ها حاکی از آن است که فقدان تعریف شفاف از مسئولیت‌های نهادهای دولتی و قوای سه‌گانه، به سردرگمی در طبقه‌بندی برنامه‌های عملیاتی و اتخاذ تصمیمات مقطعی منجر شده است. از سوی دیگر، ضعف چارچوب‌های نهادی حاکم بر روابط بودجه‌ای، موجب شده است تصمیمات بودجه‌ای فاقد ضمانت اجرایی مؤثر باشند و به‌طور عمده تابع سه عامل تحقق منابع، سازوکارهای تخصیص تدریجی و مداخلات مدیریتی شوند. همان‌گونه که یکی از متخصصان اشاره می‌کند: «کمیتت تخصیص باعث شده بودجه‌ریزی در ایران ضعیف بشه... وقتی بودجه رو تهیه می‌کنیم، بر اساس واقعیت‌های مالی تصمیم می‌گیریم». این مشکل با عدم شفافیت در ثبت تعهدها و تمرکزگرایی شدید در تخصیص بودجه تشدید شده است.

آسیب‌های اصلاح ساختاری نظام بودجه‌ریزی

تحلیل داده‌ها نشان می‌دهد که نظام بودجه‌ریزی ایران با چالش‌های بنیادین در مسیر اصلاحات ساختاری مواجه است که در تعادل سیاسی - اقتصادی ناکارآمد ریشه دارد. از منظر سیاسی، یافته‌ها حاکی از عدم تمایل نهادهای تصمیم‌گیر به

پذیرش هزینه‌های کوتاه‌مدت اصلاحات و تداوم سیاست‌های انفعالی در مواجهه با ناترازی‌ها است. این در حالی است که با وجود تأکیدهای رهبر انقلاب بر قطع وابستگی بودجه به نفت، شاخص وابستگی به درآمدهای نفتی، به‌طور مداوم افزایش یافته است. چهار مانع اصلی شناسایی شده از منظر مدیریتی در این مضمون، عبارت است از: ضعف ارادهٔ اصلاحی در دستگاه‌های اجرایی، وجود گروه‌های ذی‌نفع قدرتمند، کمبود توان کارشناسی و تعدد قواعد مالی ناکارآمد.

پیش‌بینی در نظام بودجه‌ریزی

هشتمین مضمون اصلی، مشکلات ناشی از پیش‌بینی در مرحلهٔ تهیه و تنظیم بودجه است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که ضعف سیستماتیک در برآوردهای غیرواقعی، کارایی نظام بودجه‌ریزی را به‌شدت کاهش داده است. تحلیل داده‌ها حاکی از آن است که تصمیم‌گیری‌های احساسی، تعارض منافع نهادی و ارزیابی‌های کوتاه‌مدت، به اختلاف فاحش بین برآوردها و عملکرد واقعی منجر شده که ارائهٔ متمم بودجه، جابه‌جایی‌های مکرر اعتبارات و نیمه‌تمام ماندن پروژه‌های عمرانی، از جمله پیامدهای آن است. این پژوهش نشان می‌دهد که تداوم این روند، نظام بودجه‌ریزی در مرحلهٔ تهیه و تنظیم را در چرخهٔ معیوب بیش‌برآورد منابع و اتخاذ رویکردهای مقطعی گرفتار کرده است.

عملیات فرابودجه‌ای دولت

نظام بودجه‌ریزی ایران با معضل ساختاری عملیات فرابودجه‌ای مواجه است که به‌طور سیستماتیک، اصول شفافیت و انضباط مالی را نقض می‌کند. بارز این نارسایی، تسهیلات تکلیفی بانکی است که بدون انعکاس در لویح بودجهٔ رسمی، صرف مصارف دولتی می‌شود. این وضعیت از طریق سه سازوکار اصلی ایجاد بودجهٔ موازی، تضعیف نظارت مجلس و اختلال در ثبات اقتصادی، عملکرد نظام بودجه‌ریزی را مخدوش کرده است. همان‌گونه که یکی از مصاحبه‌شوندگان اشاره می‌کند: «عملیات فرابودجه‌ای تقریباً هم‌سایز بودجه رسمی است... این منابع در قالب بدهی انباشته شده و به شبکه بانکی و سپس بانک مرکزی منتقل می‌شود».

کژکارکردهای بودجه در خصوص شرکت‌های دولتی

دهمین مضمون اصلی مربوط به بودجهٔ شرکت‌های دولتی است که با مشکلات بنیادین در شفافیت و حکمرانی شرکتی مواجه است. یافته‌ها حاکی از آن است که بخش عمدهٔ ارقام بودجه این شرکت‌ها، فقط جنبهٔ حسابداری دارد و فاقد ماهیت هزینهٔ واقعی است. بررسی بودجهٔ سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ نشان می‌دهد که کمک‌های زیان، به‌طور عمده، به چند نهاد خاص، مانند صداوسیما و برخی بانک‌ها تخصیص یافته است؛ در حالی که این تخصیص‌ها از الگوی مشخصی پیروی نمی‌کنند. مشکل اساسی در نمایش غیرواقعی عملکرد مالی شرکت‌هاست که از طریق سازوکارهای حسابداری خاص، برخی شرکت‌های زیان‌ده را به‌صورت مصنوعی سودده نشان می‌دهد. این وضعیت، در کنار ضعف ساختارهای نظارتی و عدم شفافیت در مالکیت شرکت‌های با سهام دولتی زیر ۵۰ درصد، به شکل‌گیری بخش شبه‌دولتی گسترده منجر شده است. سایر چالش‌های شناسایی شده عبارت‌اند از: نقص ساختارهای حاکمیت شرکتی و شکاف چشمگیر بین بودجهٔ مصوب و عملکرد واقعی.

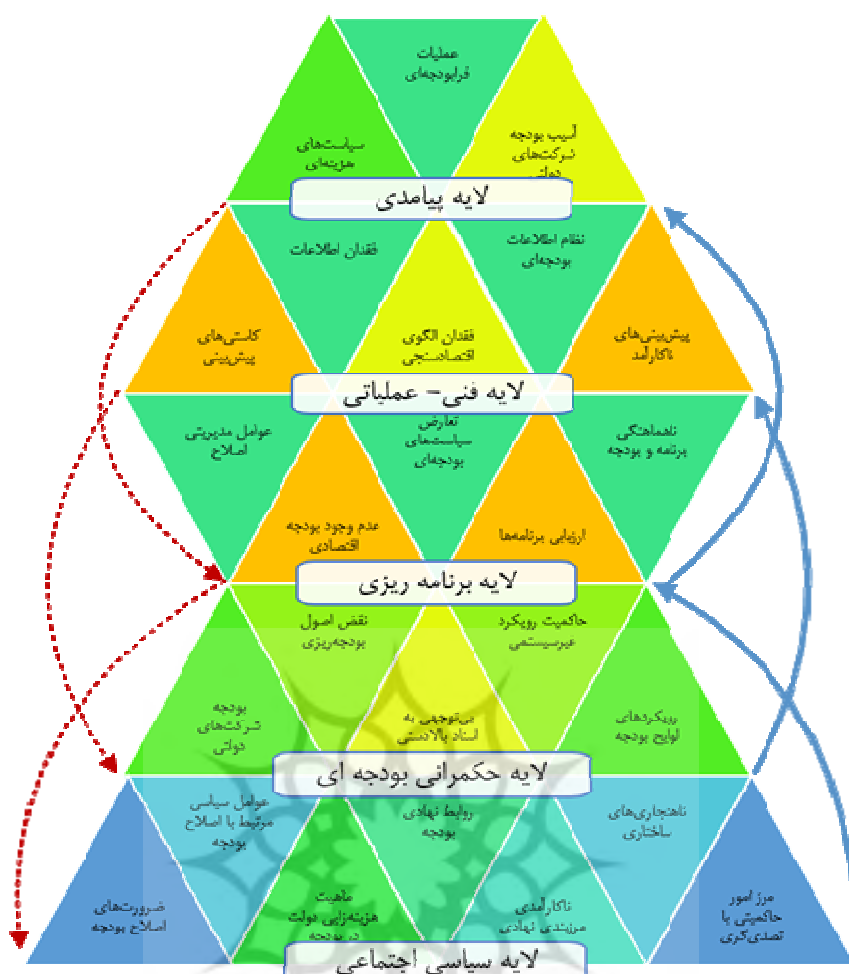
حاکمیت رویکرد هزینه‌محور در بودجه

تحلیل یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که نظام بودجه‌ریزی ایران با تسلط ساختاری رویکرد هزینه‌محور مواجه است که از سه جنبه قابل بررسی است. نخست، سهم بالای مصارف انعطاف‌ناپذیر شامل پرداخت‌های حقوقی، یارانه‌ها، انتقال‌ها و بازپرداخت بدهی‌ها، فضای مانور مالی دولت را به شدت محدود کرده است. دوم، رشد پُرشتاب هزینه‌های جاری در مقابل رکود نسبی هزینه‌های عمرانی، نشانگر تداوم این رویکرد ناکارآمد است. سوم، فقدان ارتباط نظام‌مند بین تخصیص منابع و اولویت‌های سیاستی، به دلیل غلبه نگاه دستگامی بر برنامه‌ای مشهود است. این وضعیت با ضعف شاخص‌های عملکردی در نظارت مجلس تشدید شده است. از منظر توزیعی، سیاست افزایش حقوق کارکنان دولت، علی‌رغم برخورداری نسبی این قشر، نه تنها کارایی توزیعی ندارد، بلکه از طریق تشدید کسری بودجه و تورم ساختاری به اقشار آسیب‌پذیر لطمه می‌زند. این ساختار ناکارآمد، فضای مالی دولت را به حداقل رسانده و امکان اجرای سیاست‌های توسعه‌ای هدفمند را سلب کرده است. در این خصوص یکی از خبرگان سازمان برنامه و بودجه اشاره می‌کند: «بودجه‌ریزی در ایران به صورت مزمی انعطاف‌ناپذیر است. وقتی بخش عمده‌ای از بودجه صرف حقوق و دستمزد، یارانه‌ها و بازپرداخت بدهی‌ها شود، عملاً هیچ فضایی برای سرمایه‌گذاری عمرانی و سیاست‌های توسعه‌ای باقی نمی‌ماند».

مرحله ششم به‌عنوان مرحله پایانی فرایند تحلیل مضمون نیز با سه هدف اصلی ارائه نظام‌مند یافته‌ها، تلفیق نتایج با چارچوب نظری پژوهش و در نهایت تدوین پیشنهادهای کاربردی انجام شد که در بخش نتیجه‌گیری ارائه شده است.

نتیجه‌گیری

بودجه‌ریزی مطلوب به‌عنوان سنگ بنای حکمرانی خوب، از دو جنبه حائز اهمیت است. نخست آنکه بودجه، به‌مثابه پیمانی اجتماعی میان دولت و ملت، چارچوب تأمین و تخصیص منابع مالی برای اداره امور کشور را تعیین می‌کند. دوم آنکه، این سند مالی کلیدی، به‌عنوان معیاری برای ارزیابی عملکرد حکومت از سوی شهروندان عمل می‌کند. از این رو، اصلاح نظام بودجه‌ریزی نشانه‌ای از ارتقای کیفی حکمرانی به‌شمار می‌آید. تهیه و تنظیم بودجه، به‌عنوان نقطه آغازین و محوری فرایند بودجه‌ریزی، در کیفیت و اثربخشی کل نظام بودجه‌ای نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. این مرحله نه تنها پایه و اساس مراحل بعدی (تصویب، اجرا و نظارت) را شکل می‌دهد، بلکه بازتابی از شفافیت، کارآمدی و مسئولیت‌پذیری نظام حکمرانی است. از این رو پژوهش حاضر با هدف بررسی آسیب‌های مرحله تهیه و تنظیم بودجه دولتی در ایران و ارائه راه‌کارهای اصلاح نظام بودجه‌ریزی در این مرحله انجام شد. در این پژوهش با استفاده از تحلیل مضمون، ۲۴۰ کد اولیه به ۸۷ کد گزینشی و سپس به ۲۹ مضمون فرعی و در نهایت در قالب ۱۱ مضمون اصلی شناسایی و دسته‌بندی شدند: چالش‌های ارتباطی برنامه‌های میان مدت و بودجه سالیانه، آثار اقتصادی بودجه، اطلاعات واقعی سند بودجه، اصول بودجه‌ریزی، ناهنجاری در نظام بودجه‌ریزی، شفاف نبودن نقش‌های بودجه‌ای، آسیب‌های اصلاح ساختاری نظام بودجه‌ریزی، پیش‌بینی نظام بودجه‌ریزی، عملیات فرابودجه‌ای دولت، کژکارکردهای بودجه در خصوص بودجه شرکت‌های دولتی، حاکمیت سیاست‌های هزینه‌زا و رویکرد هزینه‌محور در بودجه.



شکل ۲. شبکه مضامین آسیب‌های بودجه‌ریزی دولتی در مرحله تهیه و تنظیم

همان گونه که در شکل ۲ مشاهده می‌شود، مضامین شناسایی شده را می‌توان در پنج لایه طبقه‌بندی کرد. لایه سیاسی اجتماعی، به‌عنوان سطح کلان نظام تصمیم‌گیری که از بازیگران، نهادها و نیروهای سیاسی - اجتماعی تأثیر می‌پذیرد و چارچوب حاکم بر بودجه‌ریزی را شکل می‌دهد. برخی از مؤلفه‌های کلیدی این لایه عبارت‌اند از: مناسبات قدرت، ساختارهای نهادی، فشارهای محیطی، ترجیحات سیاسی. این لایه ماهیت فرابودجه‌ای دارد، تأثیر غیرمستقیم اما تعیین‌کننده‌ای بر سایر لایه‌ها می‌گذارد و منشأ بسیاری از ناکارایی‌های ساختاری است. لایه حکمرانی بودجه‌ای که چارچوب قانونی، نهادی و فرایندی خط‌مشی‌های کلان بودجه‌ریزی را تعیین می‌کند و دارای مؤلفه‌های کلیدی مانند اصول بنیادین و جهت‌گیری‌ها است. این لایه حلقه واسط بین سیاست و اجرا، تعیین‌کننده کیفیت نظارت و پاسخ‌گویی و منشأ بسیاری از انحراف‌های ساختاری است. لایه برنامه‌ریزی که در واقع، فرایند تبدیل اهداف کلان به برنامه‌های عملیاتی و تخصیص منابع در چارچوب زمانی است و مؤلفه‌های کلیدی‌ای همچون انسجام برنامه‌ای و تعارض‌های سیاستی را دربردارد. این لایه، حلقه مفقوده در نظام فعلی بودجه‌ریزی، تعیین‌کننده کارایی تخصیص منابع و محل تقاطع مسائل خرد و کلان است.

لایه فنی - عملیاتی به‌عنوان سطح اجرایی و ابزاری بودجه‌ریزی شامل روش‌ها، سیستم‌ها و فرایندهای فنی است و دارای مؤلفه‌های کلیدی آن عبارت است از: تکنیک‌های پیش‌بینی، نظام اطلاعاتی و فرایندها. این لایه که ناکارآمدی‌های موجود در آن به‌وضوح مشاهده می‌شود، محل بروز بسیاری از مشکلات ساختاری و زمینه‌ساز انحراف‌های بودجه‌ای است.

لایه پیامدی نیز به‌عنوان آخرین لایه، نتایج و آثار عینی آسیب‌های موجود در مرحله تهیه و تنظیم بودجه است که بازخوردهایی به سایر لایه‌ها ایجاد می‌کند. این لایه شامل شاخص عینی ارزیابی عملکرد، منبع داده‌های ارزشمند برای اصلاحات و محل بروز بحران‌های مالی است.

اصلاح ساختار بودجه‌ریزی با تأکید بر مرحله تهیه و تنظیم، در گام نخست به چارچوبی شفاف برای محتوای سند بودجه نیازمند است تا هم بودجه‌نویسان و هم قوه مقننه، از حدود اختیارات و مسئولیت‌های خود آگاه باشند. حرکت به سمت بودجه‌ریزی برنامه‌محور با تعیین اهداف مشخص برای دستگاه‌ها و ارزیابی عملکرد سالانه آن‌ها ضروری است؛ همان گونه که در تجربه‌های بین‌المللی موفق مشاهده می‌شود. این تغییر مستلزم تحول نقش سازمان برنامه و بودجه از نظارت مالی به نظارت عملکردی است. در عین حال، کاهش حجم سند بودجه از طریق تفویض اختیار به دستگاه‌های اجرایی و تقسیم‌بندی منطقی آن‌ها به دستگاه‌های اصلی و فرعی باید مدنظر قرار گیرد. حل چالش‌های بنیادین، مانند عدم وجود پارادایم نظری منسجم در الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت و ضعف فرایندهای تصمیم‌گیری درباره تخصیص منابع محدود به اهداف متعدد، به بازنگری اساسی نیازمند است. تجربه کشورهایمانند دانمارک نشان می‌دهد که انعطاف‌پذیری در تعیین سقف هزینه‌ها و تمرکز بر مسائل کلیدی سیاسی - اقتصادی می‌تواند، به بهبود فرایند بودجه‌ریزی کمک کند. این اصلاحات در کنار تهیه گزارش‌های تفصیلی توجیهی برای برنامه‌های جدید و رعایت اصول صلاحیت تصمیم‌گیری و شناسایی عملیات، می‌تواند به تدوین بودجه‌ای شفاف، کارآمد و پاسخ‌گو منجر شود. کاهش شکاف بین بودجه مصوب و عملیاتی از طریق رعایت اصول جامعیت، شفافیت و برنامه‌محوری، راه‌کار دیگر اصلاح آسیب‌های مرحله تهیه و تنظیم بودجه است. حرکت از نظام نقدی به تعهدی (به‌ویژه در بودجه عمرانی) همراه با استفاده از حساب‌های ملی تفصیلی و اطلاعات دقیق آماری ضروری است. در بخش هزینه‌ها، عبور از بودجه‌ریزی افزایشی و بازنگری ساختار مخارج دولت با نگاه به آثار بلندمدت توسعه‌ای، به اصلاحات مدیریتی، شامل بازنگری قوانین استخدامی، استقرار شایسته‌سالاری و تقویت بخش خصوصی نیاز دارد. در بخش درآمدی، باید به‌جای راه‌کارهای کوتاه‌مدت، به تدوین سیاست‌های مالی پایدار با توجه به تبعات بلندمدت آن‌ها پرداخت.

در زمینه طراحی و استقرار چارچوب میان مدت مخارج پیشنهاد می‌شود که کلیه مصارف بودجه (شامل موارد منعکس‌نشده در جداول) و درآمدهای بالقوه (مانند فروش ارز و حامل‌های انرژی به نرخ بازار و درآمدهای مالیاتی معاف‌شده)، به‌صورت شفاف در لایحه بودجه درج شوند. این رویکرد باید با تفکیک دقیق اعتبارات اجتناب‌پذیر و اجتناب‌ناپذیر دستگاه‌ها همراه باشد و منابع بودجه بر اساس اولویت‌بندی برنامه‌های تحولی تخصیص یابد. برای تحقق این هدف، ضروری است که اقدامات زیر مدنظر قرار گیرد:

۱. ارتباط عملکرد دستگاه‌ها با میزان تخصیص بودجه برقرار شود؛

۲. نظام طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی بر اساس اهداف (کسب سود، تنظیم بازار، ارائه خدمات عمومی و...) طراحی و اجرا شود؛

۳. شفافیت کامل در انعکاس یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم (ارز ترجیحی، معافیت‌های مالیاتی و...) در بودجه ایجاد شود.

این تغییرات ساختاری، ضمن کاهش کسری بودجه از طریق مدیریت هزینه‌ها و افزایش درآمدها، امکان پاسخ‌گویی و ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها را فراهم می‌سازد و بودجه را از ابزاری صرفاً مالی به سازوکاری برای تحقق برنامه‌های توسعه‌ای تبدیل می‌کند.

تدوین بودجه اقتصادی، راه‌کار دیگری برای اصلاح مرحله تهیه و تنظیم بودجه است که با بهره‌گیری از الگوهای کمی، سه مزیت عمده را فراهم می‌آورد: نخست، امکان انعکاس دقیق درآمدها و هزینه‌های دولت در حساب‌های ملی؛ دوم، تحلیل آثار متغیرهای بودجه‌ای (مانند مالیات‌ها و کسری بودجه) بر شاخص‌های کلان اقتصادی نظیر رشد، اشتغال و توزیع درآمد و سوم، ارزیابی تأثیرات واقعی اصلاحات مالیاتی و حمایتی بر وضعیت معیشتی مردم. از سوی دیگر، با توجه به رشد منفی تشکیل سرمایه، ضروری است بودجه‌ریزی با نگاه آینده‌پژوهانه، تمهیدهای لازم برای تقویت سرمایه‌گذاری در بخش‌های اولویت‌دار را پیش‌بینی کند. این تغییر نگرش مستلزم تحول اساسی در فرایند بودجه‌ریزی است؛ به گونه‌ای که هر سیاست کلان پیش از ورود به بودجه، از حیث قابلیت اجرا و اثرگذاری اقتصادی مورد ارزیابی قرار گیرد. این رویکرد یکپارچه، می‌تواند بودجه را از سند مالی صرف به ابزاری کارآمد برای هدایت اقتصاد به سمت اهداف توسعه‌ای تبدیل کند.

این پژوهش با وجود ارائه تحلیل عمیق از آسیب‌های مرحله تهیه و تنظیم بودجه دولتی ایران، محدودیت‌هایی دارد که باید در مطالعات آینده مورد توجه قرار گیرد. نخست اینکه، با توجه به ماهیت کیفی پژوهش، یافته‌ها عمدتاً مبتنی بر دیدگاه‌های خبرگان بوده است و امکان تعمیم‌پذیری گسترده را محدود می‌سازد. دوم، دسترسی محدود به برخی اسناد و اطلاعات محرمانه بودجه‌ای، ممکن است تصویر کاملی از تمامی ابعاد مشکل ارائه ندهد. سوم، پیچیدگی ذاتی سیستم بودجه‌ریزی ایران در مرحله تهیه و تنظیم، به دلیل تأثیرپذیری از عوامل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، امکان کنترل تمامی متغیرهای مداخله‌گر را کاهش داده است. بر این اساس برای مطالعات آینده، پیشنهاد می‌شود که پژوهش‌های کمی با نمونه‌گیری گسترده‌تر برای سنجش میزان تأثیر هر یک از آسیب‌های شناسایی شده انجام شود و نیز، مطالعات تطبیقی با نظام‌های بودجه‌ریزی کشورهای موفق در منطقه یا با شرایط مشابه ایران صورت پذیرد. طراحی مدل‌های اقتصادسنجی برای سنجش دقیق آثار اقتصادی هر یک از آسیب‌های شناسایی شده و مطالعه نقش فناوری‌های نوین مانند هوش مصنوعی و کلان‌داده در بهبود فرایند تهیه و تنظیم بودجه نیز می‌تواند از دیگر زمینه‌های تحقیقات آینده باشد.

منابع

آذر، عادل؛ صادقی شاهدانی، مهدی و محمدرضاییکی، رضا (۱۳۹۹). نگاهی مدل عوامل مؤثر بر اعوجاجات بودجه عمومی کشور، پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، ۲۸ (۹۴)، ۳۹۷-۴۲۶.

- احمدی، سمیه؛ خضری، محمد؛ زندی، فاطمه و صفوی، بیژن (۱۴۰۳). بررسی تأثیر درآمدهای نفتی بر تحقق درآمدهای مالیاتی، در شرایط رانت‌جویی مالیاتی: رویکرد DSGE. *سیاست‌گذاری اقتصادی*، ۱۶(۳۲)، ۱۱۷-۱۴۴.
- جلالی‌علی‌آبادی و فرزانه و مشایخی، بیتا (۱۳۹۶). تحلیل نقش تدوین‌کنندگان بودجه در دانشگاه‌های ایران با استفاده از نظریه نقش‌های بودجه‌ای ویداوسکی، *حسابداری سلامت*، ۶(۱)، ۱-۲۴.
- داودی، سیدمحمد صادق (۱۳۹۸). *واکاوی و کشف الگوی تصمیم‌گیری در بودجه عمومی جمهوری اسلامی ایران با رویکرد داده‌کاوی*، پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد رشته معارف اسلامی و مدیریت صنعتی، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت، دانشگاه امام صادق.
- ربیعی، محدثه؛ مقیمی، سیدمحمد و عباسی، طیبه (۱۴۰۲). بررسی چالش‌ها و ارائه راه‌کار برای بهبود اثربخشی نظام پیش‌بینی منابع در نظام بودجه‌ریزی دولتی ایران. *مدیریت دولتی*، ۱۵(۸)، ۶۴۶-۶۶۵.
- رستمی، ولی؛ حضوری، مصطفی؛ طجریلو، رضا و ساردوئی نسب، محمد (۱۴۰۳). الزامات حقوقی بودجه در مرحله تهیه و تنظیم مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام. *دانش حقوقی عمومی*، ۱۳(۱)، ۱۲۳-۱۵۲.
- سلگی، محمد و قهرائی، احسان (۱۴۰۱). بررسی تأثیر عوامل سازمانی بر انضباط مالی در بخش دولتی، *بررسی‌های حسابداری و حسابرسی*، ۲۹(۳)، ۴۷۵-۵۰۳.
- سیدرضائی، میریعقوب؛ پورعزت، علی اصغر و سعدآبادی، علی اصغر (۱۳۹۵). رصد چالش‌های سیستم بودجه‌بندی ایران با هدف توسعه رویکرد عدالت منطقه‌ای با تکنیک فازی، *بررسی‌های حسابداری و حسابرسی*، ۲۳(۴)، ۴۸۳-۵۰۶.
- سیدرضائی، میریعقوب؛ پورعزت، علی اصغر؛ امیری، مجتبی و آذر، عادل (۱۳۹۷). گناه‌های کشنده در بودجه‌بندی عمومی ایران. *مدیریت دولتی*، ۱۰(۱)، ۳۱-۵۸.
- صدیق، محمد؛ محمدی، امیر و شهبازی لیموچی، جلال (۱۴۰۲). مقایسه تطبیقی سیاست‌های کلی نظام در حوزه بودجه با منویات رهبر انقلاب. *مطالعات راهبردی انقلاب اسلامی*، ۱۱(۳)، ۵۹-۹۶.
- عابدی جعفری، حسن؛ تسلیمی، محمدسعید؛ فقیهی، ابوالحسن و شیخ‌زاده، محمد (۱۳۹۰). تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی. *اندیشه مدیریت راهبردی*، ۵(۲)، ۱۵۱-۱۹۸.
- عباسیان، عزت‌اله؛ محمودی، وحید؛ امیری، مجتبی و زندی، امید (۱۴۰۰). ارائه مدل بودجه‌ریزی در ایران بر مبنای رشد اقتصادی و رقابت‌پذیری منطقه‌ای با رویکرد پویایی سیستم. *دانش حسابداری و حسابرسی مدیریت*، ۱۰(۳۷)، ۲۵-۴۱.
- مقیمی، سیدمحمد (۱۳۹۶). *بودجه‌ریزی دولتی: نظریه‌ها، اصول و کاربردها از تنظیم تا کنترل*. تهران: نگاه دانش
- مقیمی، سیدمحمد؛ پورعزت؛ علی اصغر؛ دانایی فرد، حسن و احمدی، حیدر (۱۳۹۵). تبیین عناصر حکمرانی خوب در سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی کشور، *مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی*، ۶(۲۱)، ۳۱-۵۲.
- میر، میلاد (۱۴۰۰). علل و تبعات اجرایی نشدن اصلاح ساختار بودجه. *امنیت اقتصادی*، ۹(۵)، ۵۱-۵۸.
- همت‌فر، محمود (۱۴۰۳). *احصای چالش‌های بودجه‌ریزی در جمهوری اسلامی ایران و ارائه راه‌کارهای برون‌رفت بر پایه مصاحبه با خبرگان*. *دانش حسابرسی*، ۲۳(۹۴)، ۳۷۹-۳۹۷.

References

- Abbasian, E., Mahmodi, V., Amiri, M. & Zandi, O. (2021). Developing a Budgeting Model in Iran Based on Economic Growth and Regional Competitiveness by System Dynamics Approach. *Journal of Accounting Knowledge and Management Auditing*, 10(37), 25-41. (in Persian)
- Abedi Jafari, H., Taslimi, M. S., Faghihi, A. and Sheikhzade, M. (2011). Thematic Analysis and Thematic Networks: A Simple and Efficient Method for Exploring Patterns Embedded in Qualitative Data Municipalities). *Strategic Management Thought*, 5(2), 151-198. doi: 10.30497/smt.2011.163
- Ahmadi, S., Khezri, M., Ahmadi, F. & Safavi, B. (2024). Investigating the Effect of Oil revenues on Tax revenues realization Under Conditions of Tax Rent-seeking: DSGE Approach. *The Journal of Economic Policy*, 16(32), 117- 144. (in Persian)
- Azar, A., Sadeghi Shahdani, M. & Mohammadrezabeiky, R. (2020). Mapping the Factors Affecting Public Budget Anomalies. *Economic Research and Policies*, 28 (94), 397-426. (in Persian)
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Davoudi, S. M. S. (2019). *Analysis and discovery of decision-making patterns in the public budget of the Islamic Republic of Iran using a data mining approach* [Master's thesis, Imam Sadeq University]. Tehran. (in Persian)
- de Vries, M.S., Nemeč, J. (2019). *Dilemmas in Performance-Based Budgeting*. In: de Vries, M.S., Nemeč, J., Špaček, D. (eds) *Performance-Based Budgeting in the Public Sector. Governance and Public Management* (pp. 3–25) Palgrave Macmillan, Cham.
- Fong, B.C.H. (2022). *Hong Kong Public Budgeting*. Springer Singapore. <https://doi.org/10.1007/978-981-16-5363-6>
- Government Accountability Office. (2008). *Supplemental appropriations: Opportunities exist to increase transparency and provide additional controls* (GAO-08-1002). U.S. Government Printing Office.
- Hatami-Marbini, A., Toloo, M., Reza Amini, M. & Azar, A. (2022). Extending a fuzzy network data envelopment analysis model to measure maturity levels of a performance based-budgeting system: A case study. *Expert Systems with Applications*, 200, 116884. <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2022.116884>
- Hemet Far, M. (2024). Estimating budgeting challenges in the Islamic Republic of Iran and providing solutions based on interviews with experts. *Audit knowledge*, 24 (94), 379-397(in Persian)
- International Monetary Fund. (2017). *Guidelines for public expenditure management: Budget preparation* (Section 3). Washington, DC: International Monetary Fund.

- Jalali Aliabadi, F. & Mashayekhi, B. (2017). Analysis on the Role of University Budgeters in Iran, Using Wildavsky's Budgetary Roles. *Journal of Health Accounting*, 6(1), 1-24. doi: 10.30476/jha.2017.39330 (in Persian)
- Lauth, T.P. (2021). *Public Budgeting in Georgia*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-76023-6>
- Lee, R. D., Johnson, R. W. & Joyce, P. G. (2021). *Public budgeting systems*. 10th Edition. Jones & Bartlett Learning.
- Mir, M. (2021). Causes and Consequences of the Non-Implementation of Budget Structural Reform. *Economic Security*, 9(5), 51- 58. (in Persian)
- Moghimi, S. M. (2017). *Public Budgeting: Theories, Principles and Applications from Preparation to Control*. Tehran: Negah Danesh. (in Persian)
- Moghimi, S. M., Pourezzat, A. A., Danaeifard, H. & Ahmadi, H. (2017). Describing Elements of Good Governance in Policy Making of Budgeting System in Iran. *Strategic Studies of public policy*, 6(21), 31-52.
- OECD. (2019). *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>
- Rabiei, M., Moghimi, S. M. and Abbasi, T. (2023). Investigating the Challenges and Providing a Solution to Improve the Effectiveness of the Revenue Forecasting System in Iran's State Budgeting System. *Public Administration*, 15(4), 646-665. (in Persian)
- Rostami, V., Hozuri, M., Tajarlou, R. & Sardoeinasab, M. (2024). Legal Requirements of the Budget in the Stage of Preparation and Regulation based on the General Policies of the State. *Public Law Knowledge Quarterly*, 13(1), 123-152. doi: 10.22034/qjplk.2024.1818.1653 (in Persian)
- Saied Rezaei, M. Y., Pourezzat, A. A., Amiry, M. and Azar, A. (2018). Deadly Sins in Public Budgeting of Iran. *Public Administration*, 10(1), 31-58. (in Persian)
- Saliterer, I., Sicilia, M., Steccolini, I. (2018). Public Budgets and Budgeting in Europe: State of the Art and Future Challenges. In: Ongaro, E., Van Thiel, S. (eds) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_7
- Schiavo-Campo, S. (2017). *Government Budgeting and Expenditure Management*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315645872>
- Seddiq, M., Mohammadi, A. & Limoochi, J. (2023). Comparative Analysis of the General Policies of the System in the Budgetary Field with the Views of the Leader of the Revolution. *Strategic Studies of the Islamic Revolution*, 1(3), 59- 96. (in Persian)
- Seyyed Rezaei, M.Y., Pourezzat, A.A. & Sadabadi, A.A. (2016). Tracing Iran Budgeting System Challenges in Order to Develop Regional Justice Approach with Fuzzy Technique. *Accounting and Auditing Review*, 23(4), 483- 506. (in Persian)

- Solgi, M. & Ghahraei, E. (2022). Investigating the Effect of Organizational Factors on Financial Discipline in the Public Sector. *Accounting and Auditing Review*, 29(3), 475-503. doi: 10.22059/acctgrev.2022.313694.1008467 (in Persian)
- Sreenivasa Murthy, M.R. (2018). *The Budget: What It Means and How It Is Prepared*. In: Karnam, G. (eds) *Public Budgeting in India. India Studies in Business and Economics*. Springer, New Delhi. https://doi.org/10.1007/978-81-322-3917-8_3
- Veiga, L. G., Kurian, M. & Ardakanian, R. (2015). *Intergovernmental fiscal relations: Questions of accountability and autonomy*. Springer International Publishing.
- Willoughby, K. G. (2014). *Public budgeting in context: structure, law, reform, and results* (1st edition). Jossey-Bass
- Zhang, X. (2015). *From Government Budget to Public Budget: Participatory Budgeting Practices in Wenling City*. In: Liu, X. (eds) *Public Budgeting Reform in China: Theory and Practice. Research Series on the Chinese Dream and China's Development Path*. Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-47776-2_11

