

## سیاه‌چاله‌های بودجه در نظام بودجه‌ریزی ایران

عادل آذر<sup>۱</sup>، طیبه امیرخانی<sup>۲</sup>

**چکیده:** این مقاله مفهوم جدیدی به نام سیاه‌چاله‌های بودجه را در مبانی نظری بودجه‌ریزی معرفی می‌کند. سیاه‌چاله مفهومی است که از علم نجوم گرفته شده و به ناحیه‌ای از فضا گفته می‌شود که هیچ شیئی نمی‌تواند از میدان جاذبه آن خارج شود. منظور از سیاه‌چاله‌های بودجه، موارد هزینه‌ای در بودجه‌ریزی است که هر ساله بودجه شایان توجهی به آن اختصاص می‌یابد، اما دستاوردهای آن با منابع اختصاص یافته به آن تناسبی ندارد. در این رابطه، ابتدا درباره بودجه و مهم‌ترین نقش‌ها و وظایف آن توضیح داده شده است، سپس با روش تحلیل اسناد و مدارک، مفهوم سیاه‌چاله‌های بودجه‌ریزی معرفی می‌شود. جامعه آماری این پژوهش تمام مطالبی است که در خصوص بودجه‌ریزی در ایران در کتاب‌ها، نشریه‌ها و سایت‌های معتبر به چاپ رسیده است. نتایج حاکی از این است که بودجه فرهنگی، اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات عمرانی، سه مورد از مهم‌ترین سیاه‌چاله‌های بودجه در ایران هستند.

**واژه‌های کلیدی:** اعتبارات هزینه‌ای، بودجه‌ریزی دولتی، بودجه عمرانی، بودجه فرهنگی، سیاه‌چاله‌ها.

۱. استاد مدیریت صنعتی، دانشکده مدیریت دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

۲. استادیار مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۵/۰۷/۰۲

تاریخ پذیرش نهایی مقاله: ۱۳۹۵/۰۹/۰۵

نویسنده مسئول مقاله: طیبه امیرخانی

E-mail: T\_amirkhani@sbu.ac.ir

**مقدمه**

بودجه‌ریزی عمومی، نوعی ابزار حکمرانی جدید است. این ابزار می‌تواند کارکنان بخش عمومی را پاسخگو نگه دارد؛ از این رو میان بودجه و ارزش‌های دموکراتیک - پاسخگویی به مالیات‌دهندگان و رأی‌دهندگان - رابطه‌ی سیاسی وجود دارد (هو، لونسفرد، سایدس و جونز، ۲۰۱۱). به بیان دیگر، بودجه‌ها ابزار قدرتمندی برای پاسخگویی به شهروندانی هستند که می‌خواهند بدانند دولت پول آنها را چگونه خرج می‌کند و آیا دولت‌ها برای ارجحیت‌های آنها ارزش قائل هستند یا خیر؛ زیرا بودجه، ارجحیت شهروندان و پیامدهای دولت را به هم وصل می‌کند (رابین، ۲۰۱۶).

توجه به این نکته لازم است که منابع مالی بودجه به عموم مردم تعلق دارد و تمام مواردی که دولت منابع مالی خاصی را به آن اختصاص می‌دهد، باید برای جامعه بازده مشخص و قابل قبولی داشته باشد (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۱ ب: ۷۶). با توجه به اینکه مخارج بودجه و شیوه‌ی هزینه‌کردن منابع مالی در بودجه، نقش شایان توجهی در فرایند توسعه‌ی هر کشور دارد، دولت باید تلاش کند تا این منابع را در راستای حداکثرسازی مطلوبیت نهایی جامعه به کار گرفته و در قبال هزینه‌کردن آن به عموم جامعه پاسخگو باشد. بودجه در ایران قدمتی صدساله دارد، هنوز نگرش علمی به بودجه و بودجه‌ریزی، وجود ندارد (قاسمی، ۱۳۹۱) و در پایان هر سال مالی مشخص نیست که بخش عمده‌ای از منابع مصرف‌شده در بودجه برای جامعه چه پیامدهایی به دنبال داشته است (نیلی، ۱۳۸۵). به بیان دیگر، در کشور شاهد مواردی از هزینه‌هستیم که دولت هر سال بودجه‌ی شایان توجهی را به آن اختصاص می‌دهد، اما بازده مشخص و تأثیرگذاری برای اقتصاد کشور در بر ندارد و کارکرد پاسخگویی برای بودجه را با مشکل مواجه می‌کند. با توجه به این مسئله، شناسایی این هزینه‌ها که باعث هدررفتن میزان زیادی از منابع عمومی در هر سال مالی می‌شوند، اهمیت بسیاری دارد. از این رو مقاله حاضر با بررسی و تحلیل اسناد و مدارک مرتبط، به شناسایی و تحلیل این نوع هزینه‌ها می‌پردازد که بازده‌ای معادل هزینه‌ی به‌وجودآمده برای جامعه را ندارد و از آن با عنوان سیاه‌چاله‌های بودجه یاد می‌شود. سیاه‌چاله، مفهومی برگرفته از علم نجوم است. می‌توان گفت، سیاه‌چاله ناحیه‌ای از فضا است که مقدار بسیار زیادی جرم در آن تمرکز یافته و هیچ شیئی نمی‌تواند از میدان جاذبه آن خارج شود و به این دلیل آن را سیاه‌چاله می‌نامند که هر چیزی که وارد سیاه‌چاله شود راه برگشتی ندارد، حتی نور هم از این قاعده مستثنا نیست. در حقیقت نوری که وارد سیاه‌چاله‌ها می‌شود، هیچ بازتابی از درون آن ندارد، بنابراین چیزی جز یک حفره سیاه رنگ نمی‌بینیم (یوسفی، ۱۳۹۵).

با توجه به آنچه بیان شد، شناسایی سیاه‌چاله‌ها در بودجه و تلاش برای رفع آنها، به افزایش کارایی و اثربخشی هزینه‌های دولت و به تبع آن، رشد و شکوفایی اقتصاد کشور منجر شده و تک‌تک شهروندان از مزیت‌های آن بهره‌مند خواهند شد.

## پیشینه پژوهش

### بودجه و نظام بودجه‌ریزی

زمان زیادی از واگذاری فرایند تصمیم‌گیری مالی به مجلس نمی‌گذرد، اما تاریخ‌نگاران مالی<sup>۱</sup> عمومی و اقتصاد معتقدند که سؤال «چگونه منابع محدود را در بودجه ملی اختصاص دهیم» از آغاز شکل‌گیری دولت‌ها ذهن آنها را به خود مشغول کرده است (هاگلند، ۲۰۰۷)، زیرا تصمیم‌گیری در خصوص چگونگی تخصیص بودجه، یکی از مهم‌ترین و دشوارترین تصمیم‌های سازمانی است که باید مدیران اتخاذ کنند (آذر و خدیور، ۱۳۹۳).

آنچه دولت قصد انجامش را در دوره زمانی مشخصی دارد و نحوه تأمین مالی این فعالیت‌ها را مشخص می‌کند، بودجه دولت است (هیجن، ۲۰۰۷). در واقع، بودجه دولت مرکز ثقل خط‌مشی عمومی و نشان‌دهنده دورنمای توسعه هر کشور است. در کشورهایی که مشروعیت حکومت بالاست، از دولت انتظار می‌رود نقش‌هایی را که جامعه به آن محول کرده، ایفا کند و برای محدودیت‌های تحمیل‌شده از سوی جامعه احترام قائل باشد. نقش‌های یادشده که با توجه به هدف‌های خط‌مشی<sup>۱</sup> مشخص می‌شوند، می‌توانند به صورت کمی یا کیفی باشند که ایفای آنها مستلزم منابع مالی است و باید از طریق مالیات‌ها یا منابع مالی عمومی تأمین شود (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۱ الف: ۳۹).

ویلابی (۱۹۱۸) بودجه را از ابزارهای اصلی تحقق دموکراسی می‌داند؛ زیرا برای اطمینان از تحقق دموکراسی در نخستین گام لازم است ابزارهایی به‌منظور کسب اطمینان از اداره امور دولت مطابق با اراده عموم مردم، طراحی شوند. ویلابی عقیده دارد که هیچ‌یک از ابزارهایی که بدین منظور طراحی شده‌اند، از نظر جامعیت و اثربخشی، کارکرد بودجه را ندارد. البته این امر در صورتی صحیح است که بودجه به‌درستی تهیه و تنظیم شده باشد. این ابزار به شناخت عملیات گذشته، وضعیت کنونی و پیشنهادهای آینده کمک می‌کند، مسئولیت‌ها را به‌دقت مشخص کرده و برای اعمال کنترل نیز کارآمد محسوب می‌شود.

یکی از ویژگی‌های مهم بودجه‌ریزی عمومی این است که کسانی که منابع مالی بخش عمومی را تأمین می‌کنند، همان کسانی نیستند که در خصوص چگونگی خرج کردن پول تصمیم

می‌گیرند. به بیان دیگر همواره این احتمال وجود دارد که سیاستمداران پول را متفاوت از خواست مالیات‌دهندگان خرج کنند (رابین، ۲۰۱۶).

با توجه به این امر ساختارها و فرایندهای تشکیل‌دهنده بودجه‌ریزی باید بتوانند این هدف‌ها را برآورده سازند: ۱. اطمینان از نظم مالی، کنترل، مسئولیت‌پذیری و ثبات مالی، ۲. اطمینان از اینکه منابع بودجه به سمت برنامه‌هایی با بیشترین بازده عمومی سوق داده شده‌اند، ۳. سوق دادن برنامه‌ها به سمت کارآمدترین استفاده از منابع تخصیص‌یافته و ۴. ارائه اطلاعات شفاف به عموم مردم در خصوص برنامه‌ها و منابع مالی (میکسل و مولینز، ۲۰۱۱).

بودجه می‌تواند هر چیزی باشد، اما یک سند کاملاً حقوقی است و باید منعکس‌کننده تمام اجزای حکمرانی خوب باشد (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۱ الف: ۱۵)؛ از این رو روش‌های تهیه و تنظیم بودجه همواره تابعی از تحولات اجتماعی است و در طول زمان به موازات تغییر در انتظار و نقش دولت، روش‌های تهیه و تنظیم بودجه نیز تغییر کرده است (کلی، ۲۰۰۵). بودجه‌ها به‌طور سنتی ابزاری برای محدودکردن هزینه‌ها هستند، اما دیدگاه مفیدتر و سازنده‌تر، فرایند بودجه‌ریزی را ابزاری برای دستیابی به اثربخش‌ترین و سودمندترین شیوه استفاده از منابع سازمان از طریق برنامه‌ریزی و کنترل می‌داند (پرادیما، ۲۰۰۵). با توجه به این مسئله، روش‌های بودجه‌ریزی به سمت تحقق این هدف پیش می‌روند و در صورتی که موفق نبودن، کارکرد اصلی خود در کشور را از دست می‌دهند. با توجه به این انتظارات در ادامه بودجه‌ریزی در ایران را بررسی می‌کنیم.

### بودجه‌ریزی در ایران

سند بودجه آیینیه تمام‌نمای فعالیت‌ها و اقدامات دولت است و میزان پای‌بندی دولت به وعده‌هایش را نشان می‌دهد (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۱ ب: ۳۸). به دلیل اهمیت بودجه در حکمرانی درست، امروزه به بودجه به‌عنوان نوعی علم نگریسته می‌شود و بسیاری از کشورها از روش‌های علمی برای بودجه‌ریزی بهره می‌برند؛ اما متأسفانه این مسئله هنوز در ایران تحقق نیافته است (قاسمی، ۱۳۹۱).

آذر، زاهدی و امیرخانی (۱۳۸۹) بیان می‌کنند که در ایران، نظام بودجه‌ریزی مشکلات متعددی دارد. از عمده‌ترین مشکلات آن می‌توان به این موارد اشاره کرد: عدم تعریف ارتباط دقیق بین هدف‌های بودجه سالانه با هدف‌های برنامه توسعه، اجرای روش افزایشی هزینه‌ها و گذشته‌نگر بودن بودجه بدون توجه به وظایف دستگاه‌ها، اعمال سلیقه‌های شخصی در تعیین سقف اعتبار دستگاه‌های اجرایی، برآوردهای غیرواقعی هزینه طرح‌ها، تخصیص سیاسی منابع، ناآگاهی مردم از هدف‌ها و نتایج اقتصادی و اجتماعی بودجه و تأثیرپذیری بودجه از سلیقه‌های سیاسی (نیلی، ۱۳۸۵).

چالش‌های نظام بودجه‌ریزی در ایران به شکل‌گیری مخارجی منجر شده است که سالانه منابع مالی شایان توجهی را به خود اختصاص می‌دهد، ولی بازده خاصی برای کشور ندارد که در این مقاله این مخارج با عنوان سیاه‌چاله‌های بودجه شناخته شده است. با توجه به این موضوع، ادامه دلیل شکل‌گیری این سیاه‌چاله‌ها و مصداق‌های آن در بودجه ایران را تحلیل می‌کنیم. یادآوری می‌شود که این مفهوم برای نخستین بار است که در مبانی نظری بودجه‌ریزی معرفی می‌شود. از این رو پژوهش مشابهی که به معرفی آن پرداخته باشد در داخل یا خارج از کشور یافت نشده است.

### روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش، پژوهشی کیفی است که به شیوه تحلیل اسناد و مدارک انجام شده است. اسناد در مقوله پارادایم‌های متنی قرار دارند که بخش جدانشدنی از سیستم‌ها و ساختارهای دیگر در سازمان هستند. این اسناد بسیاری از خصوصیات پارادایم‌های توصیفی کون (۱۹۷۸) را دربردارند، بدین طریق که فهم مسائل خاص را تعریف کرده و رفتارها و روش‌های گوناگون انجام امور را توصیف می‌کنند. از این رو اطلاعاتی که این اسناد در اختیار پژوهشگران می‌گذارند جامع‌تر از اطلاعاتی است که پژوهشگران از طریق مصاحبه یا پرسشنامه به دست می‌آورند. در این پژوهش برای تحلیل مستندات از روش هرموتیک استفاده شده است (دانایی‌فرد، الوانی و آذر، ۱۳۸۳: ۱۹۲). در ادامه بر اساس گام‌های این روش (دانایی‌فرد و همکاران، ۱۳۸۳: ۱۹۲)، پژوهش حاضر تشریح خواهد شد.

۱. دسترسی به داده‌های اطلاعاتی: در گام نخست باید به این نکته اشاره کرد که داده‌های اطلاعاتی این پژوهش را مقاله‌های چاپ‌شده در نشریه‌ها، سایت‌ها و روزنامه‌های معتبر، کتاب‌های موجود در زمینه بودجه‌ریزی و گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شکل داده‌اند.
۲. بازمینی اعتبار داده‌های اطلاعاتی: به دلیل اینکه داده‌های اطلاعاتی این پژوهش در نشریه‌های معتبر چاپ شده و مراکز معتبری مانند مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی یا سایت‌های معتبر آنها را منتشر کرده‌اند، از اعتبار لازم برخوردارند.
۳. درک و فهم اسناد و تجزیه و تحلیل داده‌های اطلاعاتی: به منظور درک و تحلیل اسناد باید از نظام بودجه‌ریزی در ایران آغاز کنیم.

نظام بودجه‌ریزی در ایران از نظر محتوای بودجه اقلام - هزینه است. در خصوص بودجه اقلام - هزینه توجه به این نکته لازم است که در این شیوه از بودجه‌ریزی، طبقه‌های هزینه از

قبیل حقوق و دستمزد، مواد، تجهیزات و مانند آن برای هر سازمان، فهرست می‌شود و مبنای ثابت بودجه آن سازمان را تشکیل می‌دهد و بودجه سال‌های بعد بدون تغییر در این مبنای به‌شیوه افزایشی محاسبه خواهد شد (تیر و ویلند، ۱۹۹۷). از مشکلات این روش فراهم نکردن امکان بررسی میزان کارایی در انجام فعالیت‌ها یا نتایج سازمان‌ها و عملکرد کارکنان است. از سوی دیگر، با وجودی که بودجه‌های اقلام - هزینه سنتی از مزیت اعمال کنترل مالی بر درون‌دادها برخوردارند، میان درون‌دادها و ستانده‌ها رابطه برقرار نمی‌کنند (گریفل، ۱۹۹۳).

از ضعف‌های دیگر سیستم‌های بودجه‌ریزی کنترل‌محور، کاهش میزان انعطاف‌پذیری در سازمان به دلیل تأکید زیاد بر کارکرد کنترلی بودجه است (مکنب و ملس، ۲۰۰۳). این مشکلات روش بودجه‌ریزی اقلام هزینه و زمینه نهادی بودجه‌ریزی در ایران که در ادامه بیشتر در مورد آن صحبت خواهد شد، باعث شده است که چانه‌زنی سیاسی، نقش اساسی را در تخصیص منابع مالی ایفا کند (کردبچه، ۱۳۹۲).

### زمینه نهادی بودجه‌ریزی در ایران

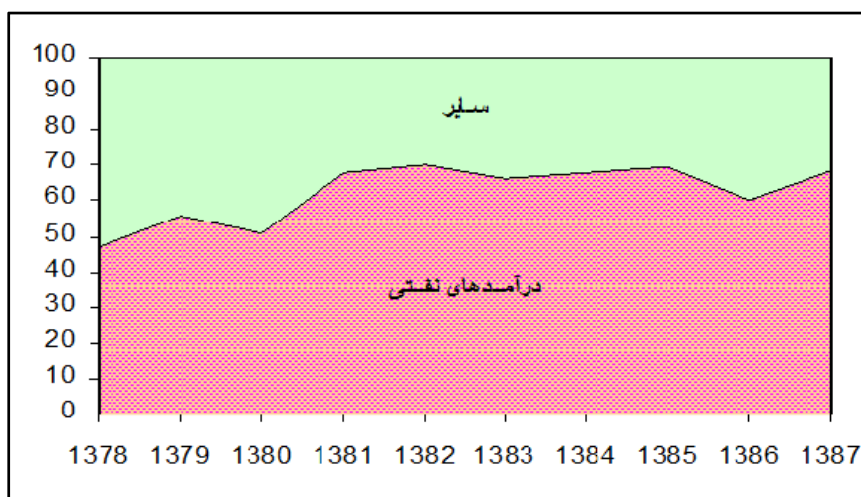
طی سال‌های گذشته بخش اصلی منابع دولت از محل صادرات نفت و فراورده‌های نفتی بوده است (کردبچه، ۱۳۹۲). آموزگار (۱۹۹۹) در خصوص درآمدهای نفتی بیان می‌کند که نفت نمونه‌ای خوب از بخشندگی طبیعت است که رانت اقتصادی ایجاد می‌کند. طبق نظر حاج‌یوسفی (۱۳۷۸) منظور از رانت، درآمدی است که بدون تلاش به دست می‌آید و در مقابل مفاهیمی چون مزد و سود به کار می‌رود که نتیجه تلاش و فعالیت اقتصادی است. با توجه به معنای رانت، دولت رانتیر، دولتی است که قسمت عمده درآمد آن را رانت تشکیل دهد. در کتاب *دولت رانتیر*، بیان شده است که هر کشوری که ۴۲ درصد یا بیشتر از کل درآمدش از رانت خارجی باشد، دولت رانتیر نامیده می‌شود. به این ترتیب، بیشتر کشورهای تولیدکننده و صادرکننده نفت را می‌توان دولت‌های رانتیر نامید (حاجی یوسفی، ۱۳۷۸: ۱۵).

باید به این نکته توجه داشت که ایران در رده کشورهای قرار دارد که بالاترین میزان وابستگی به نفت را تجربه کرده‌اند؛ به گونه‌ای که وابستگی بودجه به نفت در سال ۱۳۸۴ به ۶۸/۳ رسیده است<sup>۱</sup>. جدول ۱ وضعیت وابستگی بودجه به نفت در هفت سال گذشته را نشان می‌دهد. روند وابستگی بودجه به نفت در سال‌های قبل از سال ۱۳۸۷ نیز وجود داشته است که شکل ۱ آن را به نمایش گذاشته است.

جدول ۱. میزان وابستگی بودجه به نفت

سال	حداقل درصد وابستگی بودجه به نفت	سال	حداقل درصد وابستگی بودجه به نفت
۱۳۸۷	۴۲/۴	۱۳۹۲	۶۹
۱۳۸۸	۳۵/۴	۱۳۹۳	۵۶/۲
۱۳۸۹	۳۳/۲	۱۳۹۴	۵۱/۸
۱۳۹۰	۲۵/۵	۱۳۹۵	۵۰/۸
۱۳۹۱	۳۵/۸	لایحه ۹۶	۴۰

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۶)



شکل ۱. میزان وابستگی بودجه به نفت از سال ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۷

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۹)

با توجه به این جدول و نمودار می‌توان گفت که دولت ایران، دولتی رانتیر محسوب می‌شود. در مبانی نظری مربوط به دولت رانتیر بیان شده که این‌گونه دولت‌ها، معمولاً دارای شیوه خاص سیاست و حکومت هستند. این شیوه خاص رانتیریسیم نامیده شده است و دارای مشخصه‌هایی است که حاج‌یوسفی (۱۳۷۸) آنها را به شرح زیر می‌داند:

نخستین تأثیر عمده رانت بر دولت این است که استقلال آن را از جامعه افزایش داده و دولت به دلیل داشتن قدرت انحصاری در استفاده از رانت، از آن برای حفظ و تداوم قدرت انحصاری خود استفاده می‌کند. تأثیر دوم رانت بر دولت این است که به واسطه وجود رانت، توانایی و کارویژه استخدامی و بازتوزیعی دولت تضعیف می‌شود. بر خلاف بیشتر دولت‌ها که برای ادامه حیات خود مجبور به دریافت مالیات از جامعه و صنایع خود هستند، دولت رانتیر نیاز واقعی به گرفتن مالیات ندارد، زیرا قسمت شایان توجه درآمد آن را رانت‌های خارجی تشکیل می‌دهد. به بیان دیگر، کارویژه توزیعی دولت، صرفاً متوجه رانت است نه مالیات گرفته شده از جامعه. بنابراین، دولت رانتیر، در مقابل عدم دریافت مالیات از جامعه به یک توافق ضمنی با مردم می‌رسد که مردم انتظاری برای داشتن دولت منتخب و نماینده جامعه نداشته باشند. به بیان دیگر، شعار «عدم دریافت مالیات در مقابل عدم وجود نمایندگی» جزء اساسی رانتیرسم می‌شود. رانتی که توسط دولت رانتیر دریافت می‌شود، به دولت اجازه می‌دهد تا آن را برای کسب و حفظ مشروعیت خود استفاده کند. از این رو اغلب شکل پاتریمونیالیستی یا نوپاتریمونیالیستی به خود می‌گیرد. به سخن دیگر، برای حمایت افراد مدنظر دولت رانتیر، به‌طور آشکار از ارتباطات خانوادگی و فامیلی استفاده می‌شود.

تأثیر رانت در عرصه بوروکراسی نیز شایان توجه است. در این راستا نه تنها رشد حجم بوروکراسی و سازمان اداری دولت رانتیر را می‌توان یکی از تأثیرات رانت بر روابط دولت - جامعه دانست، بلکه توسعه و گسترش بوروکراسی را نیز می‌توان وسیله‌ای قلمداد کرد که دولت رانتیر توسط آن، رانت را به‌طور مؤثرتری میان جامعه توزیع می‌کند و منبع گسترده‌ای برای اشتغال گروه‌های گوناگون جامعه است.

در خصوص تأثیر رانت بر اقتصاد کشور باید گفت که رانت باعث حاکم شدن روحیه رانتی در کشور می‌شود. ویژگی عمده روحیه رانتی این است که در گزاره «کار و کوشش علت ثروتمند شدن است» خدشه به وجود می‌آید. به بیان دیگر در اقتصاد رانتی، کار و فعالیت شدید اقتصادی علت ثروتمند شدن نیست، بلکه شانس و تصادف ثروت به وجود می‌آورد. این روحیه رانتی به‌طور خودکار به پدیده‌ای منجر می‌شود که چالتوس آن را اقتصاد چرخشی می‌نامد و آن را در مقابل اصطلاح اقتصاد تولیدی به کار می‌برد. در این نوع از اقتصاد بهره‌وری، کارایی و صرفه اقتصادی جایی ندارد.

بر اساس مبانی نظری موجود در خصوص دولت رانتیر، دولتی شدن اقتصاد از ویژگی‌های دولت رانتیر است که در کشور ما نیز اتفاق افتاده است؛ به گونه‌ای که برخی کارشناسان بیان



می‌کنند ۸۰ درصد اقتصاد ایران دولتی و شبه‌دولتی است<sup>۱</sup> (اسلامیان، ۱۳۹۲). رتبه‌بندی ارائه‌شده از سوی بنیاد هریتیج نیز این گفته را تصدیق می‌کند، به‌گونه‌ای که در سال ۲۰۱۴ از میان ۱۸۶ کشور، ایران را در جایگاه ۱۷۳ در رتبه‌بندی جهانی نشانده است. جمهوری اسلامی ایران با کسب رتبه ۱۵ در میان ۱۵ اقتصاد منطقه خاورمیانه و آفریقای شمالی، از میانگین جهانی و منطقه‌ای بسیار پایین‌تر قرار گرفته است.

مداخله زیاد دولت در بسیاری از جنبه‌های فعالیت بخش خصوصی به رکود اقتصادی ایران در بخش غیرنفتی و سلب پویایی از اقتصاد کشور انجامیده است. بنیاد هریتیج در شرح کوتاهی برای وضعیت ایران می‌نویسد: «دخالت‌های شدید و چکشی دولت ایران باعث شده اقتصاد رسمی در رکود بماند، در حالیکه فعالیت‌های اقتصادی غیررسمی رو به گسترش است. اگرچه آخرین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله برای حرکت ایران به سمت بازارگرایی برنامه‌ریزی کرده‌اند، تغییرات واقعی اندکی ایجاد شده است» (مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۹۳). با توجه به این مسئله، بودجه‌ریزی در ایران در فضای نهادی‌ای انجام می‌شود که دولت ایران به دولتی رانتی‌ر تبدیل شده است و بخش شایان توجهی از اقتصاد را در اختیار دارد.

بودجه باید سیمای مجموعه وظایف دولت، منابعی که برای ایفای آن وظایف جمع‌آوری شده و شیوه انجام آن وظایف باشد. اگر محدوده این وظایف با خواست مردم متفاوت باشد، به طبع ساخت منابع و مصارف هم مبنایی ندارد. در اینجا توجه به این نکته لازم است که در حوزه نظری، ساخت صحیح منابع و مصارف در خصوص اقتصادی است که رانتی نباشد، اما اگر دولت از نظر درآمدی مستقل از مردم باشد و حتی بتواند مردم را به خود وابسته کند، مشروعیت برای دولت جایی ندارد. در ایران با مردم از طریق نظام مالیاتی پیوندی برقرار نشده است. به‌طور متوسط حدود ۲۵ درصد منابع از محل مالیات‌هاست. ترکیب مالیات‌ها در اینجا بحث دیگری است، زیرا دولت از محل فروش نفت حقوق کارمندان را می‌پردازد و بخشی از آن را به‌عنوان مالیات دریافت می‌کند که با توجه به این موضوع، سهم واقعی مالیات بسیار کم می‌شود. در کشورهایی که دولت به منابع به‌دست‌آمده از اقتصاد ملی یعنی مالیات متکی است، باید از ابتدا در شیوه تعیین وظایف دقت لازم را داشته باشد. بدین معنا که اگر دولت خواهان تقبل وظیفه جدیدی است، مردم نیز راضی باید باشند؛ زیرا منابع مالی آن را باید مردم از طریق مالیات بپردازند، در غیر این صورت وظیفه‌ای از وظایف پیشین دولت باید حذف شود. در این وضعیت، شیوه ایجاد وظایف، نقش پارلمان و شیوه انجام وظایف، متفاوت می‌شود و دولت‌ها مجبور به یافتن نوآوری‌هایی برای انجام وظایف خود با روش‌های بهتر می‌شوند. در چنین فضایی بودجه

سندی است که نشان می‌دهد کابینه‌ای که حکومت را در دست دارد، برای یک دوره مشخص چهارساله با چه میزان هزینه و چه کیفیتی کشور را اداره می‌کند. این گفته، تعریف دقیق و مأموریت اصلی بودجه است. حال باید دید که آیا بودجه‌های سنواتی ما می‌توانند برای این سؤال‌ها پاسخی ارائه کنند (قاسمی، ۱۳۹۱). با توجه به این موضوع، در بودجه‌های سنواتی منابع مالی اغلب به مخارجی که بازده مشخصی ندارد، تخصیص داده می‌شود. به بیان دیگر، منابع مالی تخصیص داده می‌شود ولی ستانده آن برای جامعه مشخص نیست. در این مقاله از این موارد با عنوان سیاه‌چاله‌های بودجه یاد می‌شود. در ادامه چند مورد از مصادیق این سیاه‌چاله‌ها شرح داده می‌شود.

### **پروژه‌های عمرانی**

پروژه‌های عمرانی، طرح‌هایی هستند که با هدف توسعه و بهبود زیرساخت‌های ملی و تسریع فرایند توسعه کشور اجرا می‌شوند، ولی تاکنون در دستیابی به این هدف موفق نبوده‌اند. در این رابطه، سایت اقتصاد آنلاین به نقل از روزنامه تعادل در شهریور ماه ۱۳۹۴ نوشته است که دولت از دو منبع برای اجرای طرح‌های عمرانی هزینه می‌کند، یکی درآمد حاصل از صادرات نفت که متعلق به بیت‌المال است و دوم از منابع بانک‌ها که آن هم پس‌انداز مردم است. متأسفانه آمارهای در دسترس نشان می‌دهد از سال ۱۳۸۰ به بعد، صدها طرح عمرانی، منابع دوگانه را به خود اختصاص داده‌اند، ولی به نتیجه نرسیده‌اند و سودشان به مردم برگشته است. این اتفاق موجب شده پول مردم در طرح‌های عمرانی ناتمام هدر شود. مزیت‌های اجرای طرح‌های عمرانی، رونق اقتصادی و توسعه سرمایه‌گذاری، ایجاد تقاضا برای خدمات بخش خصوصی و ایجاد اشتغال است. براساس برآورد بانک جهانی هر ۱۰ درصد افزایش در دارایی‌های زیرساختی، ۱ درصد افزایش در تولید ناخالص داخلی را در پی دارد. براساس آخرین آمار از تولید ناخالص داخلی ایران، باید حدود ۴/۴۸۷۵ هزار میلیارد تومان صرف سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها شود. همچنین طی سال‌های ۸۱ تا ۹۳، به‌طور متوسط باید ۵۲۶ طرح در هر سال تمام می‌شد، اما تنها ۲۶ درصد از آنها (۱۲۶ طرح) خاتمه یافت که این مسئله هزینه‌ای معادل ۹۰ هزار میلیارد تومان مازاد بر پیش‌بینی قوانین بودجه را به اقتصاد کشور تحمیل کرده است. همین‌طور ۴۱ درصد از اعتبارات عمرانی برای هزینه تأخیر در اتمام طرح‌ها و ۱۷۱ درصد اعتبار مازاد بر میزان برنامه‌ریزی به اعتبارات عمرانی اختصاص داده شده است. طی سال‌های ۹۱ تا ۹۳، به‌طور متوسط ۶۳۷ طرح عمرانی در هر سال باید به اتمام می‌رسید که تنها ۱۶ درصد آنها (۱۰۰ طرح) تمام شده است. همچنین در سه سال گذشته، در مجموع ۵۳ درصد از اعتبارات تخصیص‌یافته عمرانی، به بیانی ۱۰ هزار میلیارد تومان، هزینه پیش‌بینی نشده به کشور تحمیل شده است. طی سال‌های ۸۱ تا ۸۸

به‌طور متوسط برای خاتمه هر طرح، ۱۷۱ درصد اعتبار مازاد بر میزان برنامه‌ریزی تخصیص داده شده است. همچنین طی سال‌های ۸۱ تا ۹۳ به‌طور متوسط در هر سال ۱۲۶ طرح عمرانی خاتمه یافته و ۱۳۶ طرح جدید شروع به کار کرده است. طی سه سال ۹۱ تا ۹۳، به‌طور متوسط سالانه ۴۹ درصد از اعتبارات عمرانی و ۹۵ درصد از اعتبارات هزینه‌ای محقق شده است. البته در سال ۹۳ حدود ۳۴ درصد از طرح‌های عمرانی به‌موقع پایان یافته که در واقع بالاترین رقم عملکرد در ۱۳ سال گذشته بوده است. بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس از لایحه بودجه سال ۹۴ کل کشور نشان می‌دهد در این سال، مصوب اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۴۱ هزار میلیارد تومان بوده که در عمل ۲۶/۴ هزار میلیارد تومان، یعنی ۶۴ درصد آن محقق شد. همچنین متوسط تحقق این اعتبارات در ۱۳ سال گذشته (از سال ۸۱ تا ۹۴) ۶۷ درصد برآورد شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، ارقام مصوب و عملکرد واگذاری طرح‌های عمرانی در کشور نشانه وضعیت اسفبار عملکرد دولت در سال‌های ۸۶ تا ۹۴ است. یکی از اصلی‌ترین دلایل این است که پروژه‌های عمرانی به‌دلیل کمبود نقدینگی و عدم تأمین مالی، هر بار به چند سال بعد موکول می‌شوند و در نهایت یا با تخصیص منابع مازاد بر برنامه‌ریزی و هزینه‌کرد چندین برابری به اتمام می‌رسند یا به‌صورت نیمه‌کاره رها می‌شوند.

نکته دیگری که در اینجا باید به آن توجه کرد، در نظر گرفتن نرخ تعدیل در پروژه‌های عمرانی است. بدین ترتیب که در صورت به اتمام نرسیدن طرح، پیمانکار می‌تواند مبلغ آن را در سال بعد با توجه به درصد تورم، تعدیل کند که این نیز خود موجب کندی انجام کار پیمانکاران می‌شود. در ادامه به ابهاماتی در مرکز پژوهش‌های مجلس در طرح‌های عمرانی اشاره می‌شود.

۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی چگونه مطمئن می‌شود که تکنولوژی برگزیده با توجه به هزینه‌ای که در بر دارد، بهترین گزینه است؟
۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از چه سازوکاری برای کنترل استفاده می‌کند تا مطمئن شود اجرای یک پروژه عمرانی توسط دستگاه‌های اجرایی، بخشی از هدف‌های در نظر گرفته شده برای دستگاه‌های اجرایی در برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی را محقق می‌کند؟
۳. با توجه به کمبود منابع و اعتبارات، سازمان برنامه چگونه مطمئن می‌شود که کدام پروژه برای دستگاه‌های اجرایی اولویت بیشتری دارد؟ آیا اولویت در انتخاب پروژه‌های عمرانی رعایت شده است؟ این اولویت‌بندی با چه ملاک‌هایی صورت می‌پذیرد؟
۴. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی چگونه مطمئن می‌شود که پروژه مشابهی توسط دستگاه اجرایی دیگر اجرا نمی‌شود؟

۵. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با چه سازوکاری کنترل می‌کند که در طراحی یک پروژه عمرانی رعایت هماهنگی با سایر طرح‌های در حال اجرا و اجراشده مرتبط لحاظ شده است؟

۶. بنا بر قانون برنامه و بودجه، تصویب نتایج مطالعات و طراحی‌های انجام‌شده توسط مشاوران طراح در خصوص پروژه‌های عمرانی توسط دستگاه اجرایی صورت می‌گیرد. در این میان تمایل دستگاه اجرایی برای گرفتن بودجه عمرانی بیشتر چگونه کنترل می‌شود؟ این سؤال‌ها و سؤال‌های مشابه، مواردی هستند که در پروژه‌های عمرانی بدون پاسخ مانده و به از دست رفتن منابع در این بخش منجر شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۱).

### اعتبارات هزینه‌ای

ارقام مندرج در لویح بودجه در طول این سال‌ها همواره رشد داشته است. بنا بر گزارش ایسنا (۱۳۹۳) از ۱۳ سال دخل و خرج ایران (۱۳۸۰ تا ۱۳۹۳)، بودجه کشور به استثنای یک سال، در لایحه و قانون، همواره روند افزایشی داشته و با رشد بیش از ۱۰۰۰ درصدی از حدود ۶۹ هزار و ۳۳۰ میلیارد تومان در قانون سال ۱۳۸۱ به ۸۰۳ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۳ رسیده است که گویای متوسط رشد سالانه حدود ۲۱ درصد است (ایسنا، ۱۳۹۳).<sup>۱</sup> این رقم در سال ۱۳۹۵ به ۹۵۲ هزار میلیارد تومان رسیده است. شایان ذکر است که در بودجه سال ۱۳۹۵، معادل ۷۴ درصد از مصارف عمومی دولت به اعتبارات هزینه‌ای اختصاص یافت. این سهم برای پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۴ حدود ۸۳ درصد پیش‌بینی بود. در این رابطه توجه به این نکته مهم است که اعتبارات هزینه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴ معادل ۲۱ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد بودجه سال ۱۳۹۴ معادل ۳۱ درصد افزایش داشته است. جبران خدمات کارکنان، یارانه‌ها، رفاه اجتماعی و کمک‌های بلاعوض با مبلغ حدود ۱۶۴۰ هزار میلیارد ریال، حدود ۸۳ درصد از کل اعتبارات هزینه‌ای دولت در سال ۱۳۹۵ را تشکیل می‌دهد. به بیان دیگر حدود ۸۳ درصد اعتبارات هزینه‌ای دولت صرف پرداخت حقوق و دستمزد افراد شاغل، بازنشسته و سیاست‌های حمایتی می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵). این روند در سال‌های گذشته نیز وجود داشته است و بخش کلانی از بودجه عمومی دولت را اعتبارات هزینه‌ای تشکیل داده، به‌گونه‌ای که از سال ۱۳۸۶ تا سال ۱۳۹۱ هزینه‌های جاری دولت از ۴۴ هزار میلیارد تومان به ۱۰۱ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است. بدین ترتیب در دوره یادشده

هزینه‌های جاری دولت سالانه ۱۸ درصد رشد کرده<sup>۱</sup> و از میان اعتبارات هزینه‌ای نیز رقم شایان توجهی به جبران خدمات و حمایتی اختصاص یافته است. با توجه به حجم بالای بودجه جاری، دولت در سال‌های گذشته همواره با کسری تراز عملیاتی مواجه بوده و برای جبران این کسری از مازاد ترازهای سرمایه و تراز مالی استفاده کرده است (کردبچه، ۱۳۹۲)؛ بدین معنا که سرمایه‌هایی از قبیل نفت برای تأمین اعتبارات هزینه‌ای مصرف شده و علاوه بر آن استقراض نیز در راستای پوشاندن کسری تراز جاری به دولت کمک کرده است (امیرخانی، ۱۳۹۳). با توجه به اینکه حقوق و دستمزد و جبران خدمات، بخش شایان توجهی از اعتبارات هزینه‌ای را تشکیل می‌دهند، یکی از آسیب‌هایی که گریبانگیر دولت ایران است، مازاد نیرو در بخش عمومی است. در سال ۱۳۴۲ تعداد کارمندان وزارتخانه‌ها ۱۵۰ هزار نفر بود، اما در سال‌های دهه ۱۳۵۰ شمار کارمندان وزارتخانه‌ها به ۳۰۴ هزار نفر رسید و در سال ۱۳۵۶ این تعداد به ۸۰۰ هزار نفر افزایش یافت، بدون به حساب آوردن دستگاه‌های نظامی که شامل ۴۰۰ هزار نفر می‌شد. یعنی در واقع در سال ۱۳۵۷ حدود ۱۲ درصد جمعیت جامعه از نظر اقتصادی فعال بودند. این روند پس از انقلاب نیز ادامه داشت، به گونه‌ای که امروزه تعداد حقوق‌بگیران دستگاه‌های اجرایی حدود چهار میلیون نفر است (با احتساب کارکنان دستگاه‌های نظامی و انتظامی) و طبق گزارش خبرنگار مهر، بر اساس آمارها دولت به ۸/۵ میلیون کارمند دستگاه اجرایی و بازنشسته حقوق پرداخت می‌کند (امیرخانی، ۱۳۹۵). در این رابطه بیان برخی مثال‌ها لازم است؛ رئیس مجلس چندی پیش اعلام کرد که «از ۲۵ هزار نیروی فعال در صدا و سیما ۱۲ هزار نفر آن مازادند»، چند روز بعد از این گفته، وزیر نفت هم در صحن علنی مجلس برای چندمین بار به نیروهای مازاد زیرمجموعه خود اشاره کرد و گفت: وزارت نفت با مشکل مازاد نیرو مواجه است و ۱۰۰ هزار نیروی مازاد دارد و با تمام واگذاری‌های صورت گرفته همچنان با مشکل نیروی مازاد مواجه‌ایم. نیروهای مازادی که به گفته لاریجانی «۹۰ درصد بودجه کشور را جذب خود کرده و فضای تنفسی برای کارهای دیگر نمی‌گذارند».

وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی دیگر هم گاه و بیگاه آماری از نیروهای مازاد خود ارائه می‌دهند. اردیبهشت ماه امسال معاون دفتر توسعه منابع انسانی وزارت نیرو اعلام کرد ۲۵ هزار و ۷۰۰ نیروی مازاد در وزارت نیرو وجود دارد و در این زمینه باید تدبیری اندیشید. نیروهای مازاد آموزش و پرورش هم ۵۰ هزار نفر عنوان شده است. استاندار آذربایجان شرقی از وجود ۸۵۰ هزار نفر نیروی مازاد در بدنه دولت خبر داده است (محمودی، ۱۳۹۵). در این رابطه می‌توان به بیانات

معاون سرمایه‌انسانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در سال ۹۳ اشاره کرد که گفته بود برخی دستگاه‌ها ۵۰ درصد نیروی مازاد دارند.

یکی از دلایل وجود نیروی مازاد در بخش عمومی، استخدام برای مقابله با بیکاری است (مشایخی، ۱۳۹۵) و یکی از تبعات مهمی که این کار به دنبال دارد، بیکاری پنهان در دستگاه‌ها و کاهش ساعت کار مفید کارکنان است (امیرخانی، ۱۳۹۵). اما باید به این نکته توجه داشت که همه این افراد سالانه حقوق و دستمزد دریافت می‌کنند و بخش شایان توجهی از بودجه را به خود اختصاص می‌دهند؛ در حالی که برای اقتصاد کشور بازده خاصی ندارد. از این رو می‌توان اعتبارات هزینه‌ای به خصوص در بخش حقوق و دستمزد و هزینه‌های رفاهی را از سیاه‌چاله‌های دیگر بودجه دانست.

### بودجه فرهنگی

هر سال در لایحه بودجه‌های سنواتی، ردیف‌هایی به اقدامات فرهنگی در نهادها و سازمان‌های گوناگون تعلق می‌گیرد. در کنار این ردیف‌ها، به مؤسسه‌ها، شوراهای ستادها، بنیادها و سازمان‌های غیردولتی، بودجه‌هایی اختصاص می‌یابد و فعالیت‌های آنها در حوزه فرهنگی تعریف می‌شود. علاوه بر این موارد، سال‌های متوالی است که جدولی جداگانه (قبلاً با عنوان جدول ۱۲ و در چندسال اخیر با عنوان جدول ۱۷) به پیوست لایحه بودجه منتشر می‌شود که در آن بودجه‌هایی به مؤسسه‌ها و مراکزهای فرهنگی خاصی که توانسته‌اند از هر طریق نامشان را در این جدول بگنجانند، تعلق می‌گیرد. در سال‌های اخیر مهم‌ترین انتقاد برخی نمایندگان نسبت به این جدول، نظارت نداشتن و شفاف نبودن هزینه‌های دریافت‌کنندگان بودجه بوده است. برای مثال یکی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در این باره گفته است: «ملاک و معیار انتخاب این تعداد نهاد برای دریافت کمک‌های مالی نامشخص است؛ کما اینکه هزاران مؤسسه غیردولتی در کشور دایر است. سؤال این است که چرا این ردیف بودجه، به برخی افراد خاص تعلق می‌گیرد؟ نهاد یا مؤسسه نام‌برده ممکن است مبالغی را برای خرید خودرو، خانه یا مواردی مانند آن هزینه کند که قابل حسابرسی و نظارت نیستند. بهتر است این بودجه‌ها در قالب یک قرارداد خدمت معین و مشخص به این نهادها پرداخت شود، تا برای مثال روند کار نهادی که می‌خواهد با این پول مقبره سعدی را مرمت کند، قابل نظارت و پیگیری باشد. بهتر است با شفاف‌سازی، از هزینه کردن این مبالغ در موارد غیرضروری جلوگیری کرد». نماینده دیگری نیز در این باره گفته بود: «دریافت کمک‌های مالی این نهادهای غیردولتی «بی‌انضباطی مالی» به وجود می‌آورد، حتی اگر مبالغ آن کم باشد، سبب رشد فزاینده این نهادها در سال‌های آینده خواهد شد. برخی از آنها فعالیت‌های پژوهشی و کاربردی و فرهنگی خوبی انجام می‌دهند، اما صحبت ما با مؤسسه‌هایی

است که توسط افراد و برخی سیاسیون اداره می‌شود، بودجه فرهنگی را می‌گیرند و صرف فعالیت‌های سیاسی می‌کنند». در این رابطه باید گفت که مجموع اعتبارات جدول ۱۷ (مجموع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌ها) به ۲۷۶ میلیارد و ۴۶۶ میلیون تومان می‌رسد (قدیمی، نجمی و کاظمی، ۱۳۹۵). با توجه به رقم بالای اعتبارات تخصیص داده شده به این نوع بودجه، مشاهده می‌شود که دستاوردهای آن همان‌گونه که نمایندگان مجلس نیز اشاره می‌کنند برای جامعه ملموس و قابل درک نیست.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

این پژوهش به معرفی مفهومی به نام سیاه‌چاله‌های بودجه در ایران اقدام کرده است. همان‌گونه که در ابتدا اشاره شد، سیاه‌چاله واژه‌ای مرتبط با علم نجوم است و به ناحیه‌ای از فضا گفته می‌شود که مقدار بسیار زیادی جرم در آن تمرکز یافته و هیچ شیئی نمی‌تواند از میدان جاذبه آن خارج شود (یوسفی، ۱۳۹۵). منظور از سیاه‌چاله در بودجه‌ریزی، مخارجی است که سالانه بودجه شایان توجهی را به خود اختصاص می‌دهد، اما بازدهی آن برای جامعه خیلی کم یا صفر است. باید به این نکته اشاره کرد که زمینه نهادی به شدت سیاست‌زده و متکی به درآمدهای ناشی از نفت، جو لازم برای ایجاد سیاه‌چاله‌های بودجه را ایجاد کرده است. همان‌گونه که در مقاله اشاره شد، از ویژگی‌های دولت رانتیر بی‌توجهی به کارایی، اثربخشی و شفافیت و پاسخگویی است که این مسئله نیز استمرار سیاه‌چاله‌ها را در بودجه تسهیل می‌کند.

منابع مالی که هر سال به بودجه تخصیص می‌یابد، به عموم مردم تعلق دارد و در واقع بیت‌المال محسوب می‌شود، از این رو پیدا کردن راه‌هایی برای جلوگیری از ایجاد سیاه‌چاله‌ها و از بین بردن سیاه‌چاله‌های موجود ضروری به نظر می‌رسد و یکی از راهکارهای مفید در این زمینه، تغییر شیوه بودجه‌ریزی از بودجه‌ریزی اقلام - هزینه به بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد است؛ زیرا مشخصه بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، افزایش شفافیت و پاسخگویی در بودجه است. بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در شکل ایده‌آل خود منابع مالی را به ستانده‌های (پیامدها) سازمان‌ها که با به‌کارگیری روش‌های هزینه‌یابی بهای تمام‌شده آنها مشخص شده است، تخصیص می‌دهد و از طریق نظام مدیریت عملکرد به ارزیابی این موضوع می‌پردازد که سازمان‌ها تا چه میزان در دستیابی به ستانده‌های وعده داده شده موفق عمل کرده‌اند (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۱ ب)، از این رو می‌تواند بهترین شیوه برای جلوگیری از ایجاد و استمرار سیاه‌چاله‌های بودجه باشد؛ زیرا سازمان‌ها باید ستانده‌های خود را برای جامعه مشخص کرده و در برابر میزان تحقق آنها در قبال مردم و نمایندگان آنها در مجلس پاسخگو باشند.

از این رو به سیاستمداران پیشنهاد می‌شود زمینه‌های لازم برای استقرار نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد را فراهم کرده و تلاش کنند با برنامه‌های سالانه از اقتصاد مبتنی بر نفت فاصله بگیرند، زیرا با حرکت به سمت جایگزینی نفت با مالیات به‌عنوان منبع اصلی تأمین درآمد دولت، دولت ناچار می‌شود به بهره‌وری و صرفه اقتصادی در هزینه‌کرد منابع توجه کند و برای انجام مخارج خود باید رضایت شهروندان را مد نظر قرار داده و به آنها پاسخگو باشد. نکته مورد نظر این است که باید به کاهش اندازه دولت به‌منزله شرط لازم و زیربنایی برای جلوگیری از این آسیب‌ها توجه کرد. همان‌گونه که در متن مقاله اشاره شد، دولت بزرگ می‌تواند ریشه بسیاری از این آسیب‌ها از جمله ایجاد سیاه‌چاله‌های بودجه‌ریزی باشد. با توجه به این مسئله، لازم است که در گام نخست، دولت به کاهش اندازه خود از طریق کاهش تصدی‌گری‌ها اندیشیده و با اجرای فرایند مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی واقعی، زمینه لازم برای تقویت بخش خصوصی توانمند را فراهم آورد.

در راستای دستیابی به این هدف‌ها پیشنهادهای زیر می‌تواند کارساز باشد:

- با توجه به اینکه قوانین و مقررات پشتیبان در زمره عوامل زمینه‌ای برای اصلاح فرایندها و روش‌های موجود است (آذر و همکاران، ۱۳۸۹)، لازم است که هم‌خط-مشی‌گذاران کلان و هم مجلس شورای اسلامی توجه بیشتری به تدوین قوانین و مقررات لازم مبذول دارند و بدین ترتیب زمینه کاهش میزان سیاه‌چاله‌های بودجه از طریق اصلاح روش‌های بودجه‌ریزی را فراهم آورند. توجه به این نکته لازم است که تصویب قوانین به‌تنهایی کافی نیست و باید به قوانین و مقررات مصوب با دقت نظارت شود و هرگونه نقض قوانین با بازخوردهای منفی قانونی همراه باشد. به بیان دیگر، آنچه اجرای قوانین را تضمین می‌کند، ایمان مجریان به برابری همه در برابر قانون در صورت تخلف از قانون است و اگر این اطمینان به‌وجود آید که با سازوکارهای غیررسمی و غیرقانونی می‌توان بر اجرای قانون غلبه کرد، به‌طور طبیعی قانون تبدیل به یک بخش ظاهری در جامعه خواهد شد.
- توجه به این نکته لازم است که آنچه عامل محرک خط‌مشی‌گذاران کلان برای اصلاح روش‌های موجود محسوب می‌شود، فشار شهروندان برای پاسخگویی است، زیرا حساسیت‌ها و مطالبات شهروندان نقش مهمی در اصلاح روش‌های موجود دارد. در این رابطه با توجه به اینکه احزاب، مطبوعات و رسانه‌های مستقل از جمله کانال‌های لازم برای تحقق پاسخگویی محسوب می‌شوند، فراهم آوردن زمینه فعالیت آنها می‌تواند زمینه نهادی و سیاسی لازم برای اصلاح را تقویت کند.



- اصلاح سیستم‌ها و نهادها در راستای تقویت مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی، توجه به حقوق شهروندان و در نظر گرفتن حق مردم در هزینه کردن منابع عمومی، از اصلاحات دشواری است که به همکاری همه بخش‌ها در راستای تقویت حکمرانی کشور نیاز دارد و این امر می‌تواند شامل اصلاح روش‌های بودجه‌ریزی نیز شود.

## منابع

- آذر، ع؛ امیرخانی، ط. (۱۳۹۱). بودجه‌ریزی عمومی: نهادهای بودجه‌ریزی و بودجه محلی. تهران: انتشارات سمت.
- آذر، ع؛ امیرخانی، ط. (۱۳۹۱). بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد: تئوری و مدل پیاده‌سازی. تهران: انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- آذر، ع؛ خدیور، آ. (۱۳۹۲). رویکرد انتقادی و پست مدرن به بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد. پژوهش‌های مدیریت در ایران، ۱۸(۳)، ۶۷-۹۴.
- آذر، ع؛ زاهدی، ش؛ امیرخانی، ط. (۱۳۸۹). طراحی مدل پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد: با رویکرد پویایی سیستم. فصلنامه علوم مدیریت ایران، ۵(۱۸)، ۲۹-۵۳.
- امیرخانی، ط. (۱۳۹۳). کسری‌های پنهان عملیاتی. هفته‌نامه تجارت فردا، ۳(۱۲۵)، ۹۶-۹۷.
- امیرخانی، ط. (۱۳۹۳). دولت بزرگ ناکارا. هفته‌نامه تجارت فردا، ۵(۱۸۱)، ۲۶-۲۵.
- حاجی یوسفی، ا. م. (۱۳۷۸). دولت، نفت و توسعه اقتصادی در ایران، تهران: انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- دانایی فرد، ح؛ الوانی، س. م؛ آذر، ع. (۱۳۸۳). روش‌شناسی پژوهش کیفی در مدیریت: رویکردی جامع، تهران: انتشارات صفار- اشراقی.
- قاسمی، م. (۱۳۹۱). حاکمیت دوگانه در بودجه‌ریزی. تجارت فردا، ۱(۲۹)، ۴۳-۴۱.
- قدیمی، م؛ نجمی، م. ح؛ کاظمی، م. (۱۳۹۵). بودجه‌ریزی فرهنگی. روزنامه شرق، ۱۳۹۵/۱/۲۹.
- گردبچه (۱۳۹۲). نظام بودجه‌ریزی ما بر مبنای چانه‌زنی است. قابل دسترس در:  
<http://www.isna.ir/news/92090301697>
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۱). ابهامات و نارسایی‌های فرایند بودجه‌ریزی پروژه‌های عمرانی کشور، دفتر پژوهش‌های اقتصادی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵). بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵: تحلیلی بر مصارف بودجه. معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات بخش عمومی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵). بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵: بودجه برای مردم. معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات بخش عمومی.

مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی (۱۳۹۳). *ایران در شاخص اقتصادی جهان در سال ۲۰۱۴*.

محمودی، م. (۱۳۹۵). سیاه لشگر دولتی. *تجارت فردا*، ۵(۱۸۱)، ۲۶-۲۵.

مشایخی، ع. ن. (۱۳۹۵). دولت نیروهای مازاد را بازنشسته کند، *تجارت فردا*، ۵(۱۸۱)، ۲۸-۲۶.

نیلی، م. (۱۳۸۵). مشکلات ساختاری و زمینه‌ای بودجه. *صنعت و توسعه*، شماره ۴.

یوسفی، م. (۱۳۹۵). *سیاه‌چاله چیست؟ قابل دسترس در:*

<http://www.hupaa.com/Data/P00341.php>

Amirkhani, T. (2015). Hidden and Operational Deficit. *Commerce for Tomorrow*, 3(125), 96-97. (in Persian)

Amirkhani, T. (2016). Big and Inefficient Government. *Commerce for Tomorrow*, 5(181): 25-26. (in Persian)

Amuzegar, J. (1999). *managing the oil wealth, OPEC wind falls & pitfalls*. published by Tauris & Co ltd.

Azar, A., Amirkhani, T. (2012a). *Public Budgeting: Budgetary Institutions and Local Budgeting*. Tehran: Samt Publication. (in Persian)

Azar, A., Amirkhani, T. (2012b). *Performance Based Budgeting: Theories and Implementation Model*. Tehran: IMPS publication. (in Persian)

Azar, A., Khadivar, A. (2015). Post Modern and Critical approach to Performance Based Budgeting. *Management Researches in Iran*, 18(3), 67-94. (in Persian)

Azar, A., Zahedi, S., Amirkhani, T. (2010). Designing the Implementation Model for Performance Based Budgeting: System Dynamics Approach. *Iranian Journal of Management Sciences*, 5(18), 29-53. (in Persian)

Danaeifard, H., Alvani, M., Azar, A. (2004). *The Methodology of Qualitative Research: A Comprehensive Approach*. Tehran: Safar-Eshraghi Publication. (in Persian)

Ghadimi, M., Najmi, M.H. & Kazemi, M. (2016). Cultural Budgeting, *Shargh Newspaper*, 16/4/2016. (in Persian)

Ghasemi, M. (2012). Dual Government in Budgeting. *Commerce for Tomorrow*, 1(29), 41-43. (in Persian)

Grifel, S. S. (1993). Performance Measurement and Budgetary Decision Making. *Public Productivity & Management Review*, 16(4), 403-407.

- Hagen, J. (2007). A Primer on Performance Budgeting. In Anwar Shah, *Budgeting and Budgetary Institutions*, the World Bank.
- Haji Yosofi, A.M. (1999). *State, Oil and Economic Development in Iran*. Tehran: The Document Center of Islamic Republic Publication. (in Persian)
- Hoagland, G. (2007). A Comment on the Great Unraveling: Federal Budgeting, 1998-2006. *Public Administration Review*, 67(4), 618-623.
- Hou, Y., Lunsford, S., Sides, C. & Jones, A. (2011). State Performance-Based Budgeting in Boom and Bust Years: An Analytical Framework and Survey of the States. *Public Administration Review*, 71(3), 370-388.
- Islamic Parliament Research Center (2002). *Uncertainties and Inefficiencies of Budgeting Process in Construction budgeting*. Economic Research Department. (in Persian)
- Islamic Parliament Research Center (2016). *Studying the budgeting Bill in 1395: analyzing the expenditures of budgeting*. Economic Research Department. (in Persian)
- Islamic Parliament Research Center (2017). *Studying the Budget Bill of 1395: Budget for People*. Economic Research Department. (in Persian)
- Kelly, J. M. (2005). A Century of Public Budgeting Reform: The Key Question. *Administration and Society*, 37(1), 89-109. (in Persian)
- Kordbache, M. (2013). *Political bargaining in the public Budgeting system of Iran*, available from: <http://www.isna.ir/news/92090301697>. (in Persian)
- Mahmoodi, M. (2016). Governmental Extras. *Commerce for Tomorrow*, 5(181), 26-25. (in Persian)
- Mashaieki, A.N. (2016). Government should retire additional work force. *Commerce for Tomorrow*, 5(181), 28-26. (in Persian)
- McNab, M. & Melese, F. (2003). Implementing the GPRA: Examining the Prospects for Performance Budgeting in the Federal Government. *Public Budgeting & Finance*, 23(2), 73-95.
- Mikesell, J.L., Mullins, R. (2011). Reforms for Improved Efficiency in Public Budgeting and Finance: Improvements, Disappointments, and Work-in-Progress, *Public Budgeting & Finance*, 31(4), 1-30.
- Nili, M. (2006). The contextual and structural problems of budget. *Industry and Development* 4. (in Persian)
- Prathima, D.S. (2005). Comparative study of Budgeting and Budgetary Control in Bangalore Based Public and private Sector Units. *Finance India*, 19(3), 1012-1015.

Rubin, I.S. (2016). *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, sage Publication.

The Center for Economic studies and Researches (2014). *Iran in Global Economic Indexes in 2014. (in Persian)*

Tyer, C. & Willand, J. (1997). Public budgeting in America: A twentieth century retrospective. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 9(2), 189-218.

Willoughby, W.F. (1918). The Movement for Budgetary Reform in the States. *National Municipal Review*, 8(5), 380-381.

Yousefi, M. (2016). What is Black Hole? Available from: <http://www.hupaa.com/data/p00341.php>. (in Persian)