




RESEARCH ARTICLE

Economic Policy in Iran: an Investigation of Government Budget Deficit between 1979 and 2019

Ebrahim Mottaghi^{1*}, Mojtaba Shahriary²

1- Full Professor of Political science, University of Tehran, Tehran, Iran
2- PhD Student of Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

*Corresponding Author's Email: Emottaghi@ut.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2023.93600>

Received: 20 September 2022
Accepted: 11 March 2023

ABSTRACT

The budget deficit crisis is among the most significant economic issues in Post-Islamic Revolution of Iran and has been the cause of many other crises like the two-digit inflation rate and destructive governmental interference in the market. Keeping the government's budget deficit under control is a critical factor in economic stability and a prerequisite to achieving high and sustainable economic growth. The main question of the present study was what are the roots of the constant economic policy that resulted in the government budget deficit in Post-Islamic Revolution of Iran. The hypothesis of the study, based on the historical institutionalism approach, is that the constant economic policy leading to budget deficit was rooted in the monocore model of state-society relationships – i.e., a combination of ideological and election relations, leads to a continuous increase in government expenses. Therefore, in order to overcome this situation, there needs to be a change in the nature of the state and its unique pattern of relations with society.

Keywords: Economic Policy, Budget Deficit, Monicore State, Iran.





مقاله پژوهشی

سیاستگذاری اقتصادی در ایران؛ بررسی کسری بودجه دولت (۱۳۹۸-۱۳۵۸)

ابراهیم منقی^{۱*}، مجتبی شهریاری^۲

۱- استاد علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران
۲- دانشجوی دکتری علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

* رایانامه نویسنده مسئول: Emottaghi@ut.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2023.93600>

تاریخ دریافت: ۲۴ شهریور ۱۴۰۱
تاریخ پذیرش: ۲۰ اسفند ۱۴۰۱

چکیده

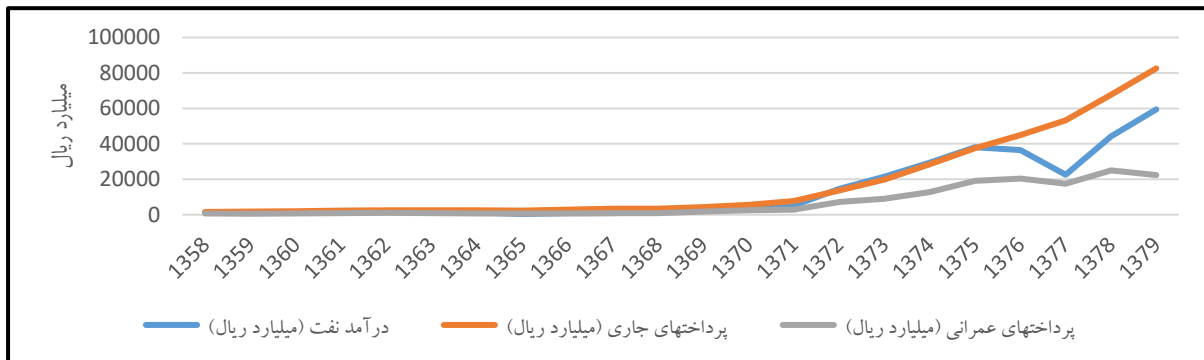
بحران کسری بودجه دولت یکی از بحران‌های اصلی اقتصاد ایران پس از انقلاب و ریشه بسیاری از بحران‌های دیگر همچون تورم دو رقمی و مداخله مخرب دولت در بازار است. کنترل کسری بودجه دولت عامل شکل‌گیری ثبات اقتصادی و پیش شرط لازم جهت دستیابی به رشد اقتصادی بالا و پایدار می‌باشد. پرسش اصلی در پژوهش حاضر این است که ریشه استمرار سیاستگذاری اقتصادی منجر به کسری بودجه دولت در ایران پس از انقلاب چیست؟ فرضیه پژوهش بر مبنای رویکرد نهادگرایی تاریخی این است که ریشه استمرار سیاستگذاری اقتصادی منجر به کسری بودجه، الگوی مانتیکوری روابط دولت و جامعه یعنی ترکیبی از روابط ایدئولوژیک/انتخاباتی است که منجر به افزایش مستمر مخارج دولت می‌گردد. بنابراین پیش شرط خروج از معمای اقتصاد سیاسی کسری بودجه، تغییر در ماهیت دولت و الگوی منحصر به فرد روابط آن با جامعه می‌باشد.

واژگان کلیدی: سیاستگذاری اقتصادی، کسری بودجه، دولت مانتیکوری، ایران.

مقدمه

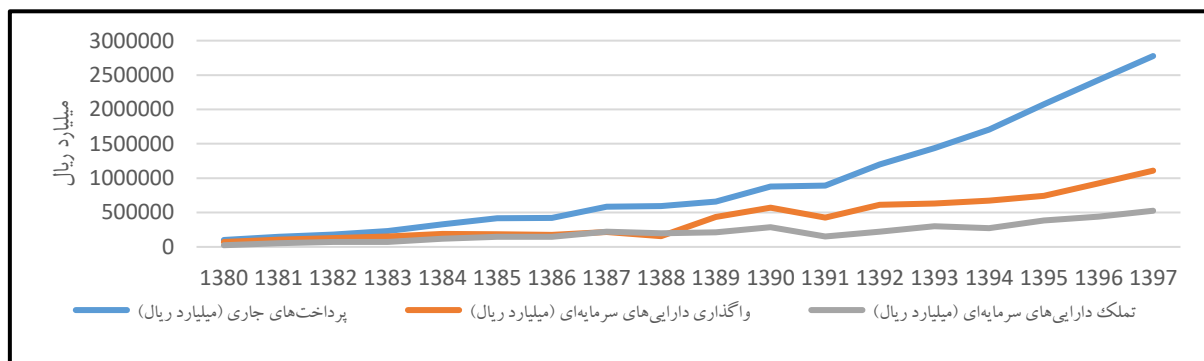
بحران ساختاری کسری بودجه دولت یکی از بحران‌های اصلی اقتصاد ایران پس از انقلاب به ویژه در دوره کاهش درآمدهای نفتی است. این بحران عامل شکل‌گیری تورم دو رقمی، بی‌ثباتی‌های اقتصادی در اقتصاد ایران پس از انقلاب و در نتیجه مداخله مخرب دولت در بازار می باشد (Nili, 2017:96-106 & Samieinasab, 2022: 53). سیاستگذاری دولت در دهه های ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ برای جبران کسری بودجه، استقراض از بانک مرکزی بود. از ابتدای دهه ۱۳۸۰ و بر اساس برنامه سوم توسعه، تنظیم بودجه های سالانه دولت بدون اتکا به استقراض از بانک مرکزی و با استفاده از یک حساب ثبات‌ساز با عنوان حساب ذخیره ارزی مطرح شد و همراه با افزایش مستمر قیمت نفت و تحقق منابع بودجه عمومی دولت در سطحی بالاتر از منابع پیش بینی شده، حساب ذخیره ارزی در دوره برنامه حدود ۲۴,۷ میلیارد دلار مازاد منابع حاصل نمود. در قانون برنامه چهارم تا ششم تلاش برای قطع اعتبارات هزینه‌ای به نفت و تامین آن از محل درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیرنفتی تا آخر برنامه و ممنوعیت تأمین کسری بودجه دولت از راه استقراض از بانک مرکزی و سیستم بانکی و تعیین نحوه توزیع منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی مد نظر قرار گرفت، به رغم سیاست‌های یاد شده کماکان کسری بودجه یاد شده تا به امروز به قوت خود باقی مانده است (Dargahi & Saedi, 2021 : 5). کسری بودجه ساختاری که طی دوره پنج ساله از سال ۱۳۷۶ بیش از کسری بودجه کل بود، پس از تأسیس حساب ذخیره ارزی در سال ۱۳۷۹ به تدریج کاهش یافته به طوری که سال ۱۳۸۶ مقدار آن مثبت و به مازاد بودجه ساختاری تبدیل شده است و این مازاد به طور میانگین تا سال ۱۳۹۰ ادامه یافته است. پس از سال ۱۳۹۰ به دلیل وجود تحریم ها و رکود اقتصادی، صندوق توسعه ملی نتوانسته نقش تثبیتی را در بودجه ساختاری ایفا کند و بودجه ساختاری مجدداً تبدیل به کسری شده که تا سال ۱۳۹۴ ادامه یافته است. پس از آن مقدار آن کاهش و به سمت مازاد سوق داده شده است (Dindar rostami & Shirin bakhsh & Afshari, 2020 : 214). تأمین کسری بودجه دولت بواسطه واگذاری شرکت‌های دولتی که عمدتاً به منظور جبران هزینه‌های جاری کشور صورت می‌پذیرد، فروش دارایی نسل‌های آتی کشور بدون انجام سرمایه‌گذاری زیربنایی بوسیله منابع حاصل از فروش این گونه دارایی ها محسوب می‌شود که نه تنها اهداف توسعه‌ای را برآورده نمی‌سازد بلکه امنیت اقتصادی و ملی کشور را مورد حمله قرار داده و با کاهش سرمایه ملی و کاهش پشتوانه نسل‌های بعدی، آسیب‌پذیری دولت را افزایش می‌دهد. در عین حال دولت با دخالت در بازار سرمایه و ارائه حجم زیادی از شرکت‌های دولتی در این بازار بدون ایجاد زیرساخت‌های مناسب موجب عدم توازن در بازار سرمایه می‌گردد (Sajjadi, 2021 : 64-67). پیامد ممنوعیت تأمین کسری بودجه دولت از بانک مرکزی منجر به رشد بدهی دولت به بانک ها و موسسات اعتباری گردید، به طوریکه شاخص بدهی دولت به بانک ها نسبت به بدهی دولت به بانک مرکزی از ۰,۹ در سال ۱۳۸۵ به ۲,۲ در سال ۱۳۹۲ افزایش یافت و در سال ۱۳۹۶ به دلیل بحران موسسات اعتباری و خط اعتباری تخصیص داده شده برای تسویه سپرده ها به ۳,۶ رسید (Samieinasab, 2022 : 56). در نمودار ۱، هزینه‌های جاری و عمرانی دولت به همراه درآمدهای نفتی در فاصله سال های ۱۳۷۹-۱۳۵۸ آمده است. با تغییر الگوی بودجه‌نویسی از سال ۱۳۸۱، اعتبارات عمرانی به اعتبارات تملک دارایی های سرمایه‌ای و عنوان درآمدهای نفتی به واگذاری دارایی های سرمایه ای^۱ تغییر یافت. در نمودار ۲، سیر تحول این پارامترها به همراه پرداخت‌های جاری دولت در فاصله سال های ۱۳۹۸-۱۳۸۰ نشان داده شده است. دو نکته مهم از داده های نمودار مورد توجه است: اول اینکه با افزایش درآمدهای نفتی، بودجه جاری و عمرانی دولت افزایش یافته است که این به معنای نقش نفت در گسترش کارویژه های دولت است؛ ولی با کاهش درآمدهای نفتی، پرداخت های عمرانی اگر چه کاهش یافته، اما پرداخت های جاری رو به افزایش است و این بدان معناست که هزینه های جاری دولت متناسب با افت درآمدهای نفتی کاهش نمی‌یابد. دوم اینکه شیب افزایش پرداخت‌های جاری دولت به ویژه پس از سال ۱۳۸۰ بیشتر از شیب افزایش درآمدهای نفتی است؛ بنابراین می‌توان گفت نیروی پیشران مؤثر بر کسری بودجه دولت در ایران پس از انقلاب، هزینه محور است.

۱- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه دولت شامل منابع ناشی از فروش نفت و فرآورده های نفتی و منابع ناشی از فروش اموال منقول و غیر منقول می‌باشد که هر دو آنها ماهیت واگذاری دارایی‌های غیر مالی (سرمایه‌ای) دارند.



نمودار ۱ - درآمدهای نفتی و پرداخت‌های جاری و عمرانی دولت ۱۳۵۸-۱۳۷۹.

(منبع: بانک مرکزی، بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی / <https://tsd.cbi.ir/>)



نمودار ۲ - واگذاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و پرداخت‌های جاری دولت ۱۳۸۰-۱۳۹۸.

(منبع: بانک مرکزی، بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی / <https://tsd.cbi.ir/>)

بررسی رابطه تراز عملیاتی سرمایه‌ای با روند سهم درآمدهای نفتی به تولید ناخالص داخلی نشانگر هم‌حرکتی رفتار کسری بودجه با نقش نفت در اقتصاد کشور است، در عین حال اعتبارات هزینه‌ای نه تنها بخش عمده هزینه‌های کشور را بر عهده دارد بلکه دارای روند آن نیز افزایشی بوده به گونه‌ای که سهم اعتبارات هزینه‌ای از کل مصارف پس از انقلاب از ۶۵ به ۸۰ درصد افزایش یافته است. (Dargahi & Saedi, 2021 : 15). بررسی‌ها نشان می‌دهد در دوره‌های افزایش درآمدهای نفت، دولت مخارج مصرفی و عمرانی خود را متناسب با افزایش درآمدهای نفتی افزایش می‌دهد و در دوره کاهش منابع نفتی که دولت از سمت منابع با تنگنا مواجه می‌شود، بودجه‌های عمرانی را متناسب با کاهش قیمت نفت کاهش می‌دهد اما امکان کاهش زیاد مخارج مصرفی خود را ندارد، زیرا دریافت‌کنندگان مخارج مصرفی در دوره رونق نفتی، ذینفعان مشخصی دارد و دولت حاضر به پذیرش هزینه‌های سیاسی کاهش تعهداتی که در دوره‌های رونق درآمدهای نفتی شکل گرفته است نمی‌شود، بنابراین کسری بودجه دولت در دوره کاهش درآمدهای نفتی افزایش می‌یابد (Emami & Adibpour, 2009 : 6, Nili, 2017 : 99). با توجه به پیامدهای مخرب کسری بودجه مستمر و فزاینده بر اقتصاد ایران در این پژوهش به واکاوی ریشه‌های اقتصاد سیاسی این بحران خواهیم پرداخت و با محور قرار دادن ماهیت دولت و تبیین الگوی روابط دولت با جامعه، مکانیسم‌های اقتصادی سیاسی که منجر به افزایش مستمر مخارج دولت و در نتیجه شکل‌گیری کسری بودجه دولت می‌شود را تبیین خواهیم نمود. لازم به توضیح است تغییر در کارویژه‌های دولت در ایران پس از انقلابی و افزوده‌شدن کارویژه‌های فراسرزمینی به کارویژه‌های دولت از یک طرف بر هزینه‌های نظامی-امنیتی دولت در ایران پس از انقلابی افزوده و از طرف دیگر درآمدهای نفتی دولت را بواسطه ایجاد تنش با نظام اقتصاد سیاسی بین الملل دچار نوسانات جدی نموده است. این مسئله اگر چه در تبیین اقتصاد سیاسی کسری بودجه دارای اهمیت است، لذا مستلزم انجام پژوهش مستقل بوده و به این دلیل از بررسی حاضر کنار گذاشته شده است.

پیشینه پژوهش

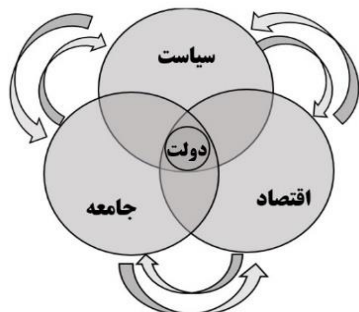
اسلاوا (۲۰۱۱) مطالعات تنوریک و تجربی جهت تبیین ریشه‌های سیاسی کسری بودجه را به سه دسته تقسیم می‌کند: دسته اول نشان می‌دهد سیاستمداران فرصت طلب برای پیروزی در انتخابات ممکن است به ایجاد کسری بودجه مبادرت نمایند حتی اگر این سیاست در تضاد با رفاه عمومی باشد، دسته دوم به تعارض منافع میان احزاب رقیب و مکانیسم‌های انگیزشی حاصل از آن که به کسری بودجه دولت منجر می‌شود اشاره دارند و دسته سوم به تعارض منافع میان گروه‌های اجتماعی مختلف، تخصیص غیر بهینه منابع ناشی از آن و افزایش مخارج دولت می‌پردازد (Eslava : 2011). برخی پژوهشگران اثر تعارضات سیاسی و پیامد آن بر کسری بودجه دولت را بررسی نموده و نشان داده‌اند هر چقدر اختلاف نظر بیشتری جهت ترکیب مطلوب مخارج دولت میان سیاستگذاران وجود داشته باشد احتمال کسری بودجه دولت بیشتر است (Alesina & Tabellini : 1990a). برخی دیگر نشان داده‌اند بی‌ثباتی سیاسی و نوسان‌های کسری بودجه رابطه مستقیم دارند و مردم‌سالاری نوسان‌های کسری بودجه را کاهش می‌دهد (Agnello & Sousa : 2009). بررسی در رابطه با کشورهای اتحادیه اروپا نشان می‌دهد نهادهای بودجه‌ریزی با کیفیت موجب بهبود عملکرد و کاهش کسری بودجه می‌شوند (Haan & Klomp : 2013). پژوهشگران مختلف دو دسته تبیین در رابطه با کسری بودجه دولت در ایران را مطرح نموده‌اند: دسته اول سعی در ارائه تبیین‌های اقتصادی و دسته دوم به ارائه تبیین‌های اقتصاد سیاسی از بحران کسری بودجه دولت پرداخته‌اند. از جمله مهم‌ترین تبیین‌های اقتصادی در واکاوی ریشه‌های کسری بودجه دولت در ایران پس از انقلاب بررسی‌های ذیل است: در فاصله سال‌های ۱۳۴۲ تا ۱۳۹۷ با افزایش بی‌ثباتی اقتصاد کلان با منشاء تورم در اقتصاد ایران، هزینه‌های اسمی دولت سریع‌تر از درآمدهای آن افزایش می‌یابد، لذا اثر نهایی آن بر ساختار دولت افزایش کسری بودجه خواهد بود (Karname Haghghi : 2021). نکته قیمت نفت و مخارج جاری دولت، دو متغیری هستند که موجب افزایش تصمیمات صلاح‌دیدگی دولت‌ها و به تبع آن رشد کسری بودجه ساختاری دولت می‌گردند (Dindar Rostami & Shirinbakhsh & Afshari : 2020). بررسی نقش عوامل مؤثر بر کسری بودجه در ایران طی سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۸۷ نشان از اثر منفی درآمدهای نفتی، درآمدهای مالیاتی، رشد اقتصادی بر کسری بودجه و تأثیر مثبت پارانه‌ها و هزینه‌های عمومی دولت بر این متغیر کلیدی است (Komeijani & Varharami : 2012). اثر تغییر سنی جمعیت بر کسری بودجه دولت طی سال‌های ۱۳۶۷ تا ۱۳۹۳ نشان می‌دهد ساختار سنی جمعیت، اثر معناداری بر مخارج مصرفی دولت، درآمدهای مالیاتی و در نتیجه کسری بودجه دولت دارد (Norferasti & Varharami & Dashtban Faroji : 2018). از جمله مهم‌ترین تبیین‌های اقتصاد سیاسی نیز می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود: بررسی در رابطه با اثر حکمرانی خوب و چرخه‌های سیاسی بر تغییرات نقدینگی و کسری بودجه در ایران طی دوره زمانی ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۷ نشان می‌دهد با یک حکمرانی خوب می‌توان تغییرات کسری بودجه و نقدینگی ناشی از چرخه‌های سیاسی را در اقتصاد ایران کنترل کرد (Sadeghi & Kazemi : 2022). بررسی‌ها نشان می‌دهد سه عامل شرایط ساختاری بودجه، شرایط اقتصاد کلان و اقتصاد سیاسی بر شکل‌گیری کسری بودجه مزمن دولت طی سال‌های ۱۳۴۴ تا ۱۳۹۸ در ایران مؤثر بوده است (Dargahi & Saedi : 2021). در این پژوهش، با محور قرار دادن ماهیت دولت و الگوی روابط آن با جامعه در یک بستر تاریخی، پیامد الگوی مانیتکوری روابط دولت و جامعه بر کسری بودجه دولت را مورد توجه قرار می‌دهیم و از این رو پا را از ادبیات موجود فراتر خواهیم گذاشت.

چارچوب نظری

این پژوهش جهت بررسی سیاست‌گذاری در حوزه اقتصاد سیاسی کسری بودجه مبتنی بر رویکرد نهادگرایی تاریخی^۱ با تمرکز بر سیر تکوین و تحول نهادی دولت است. امروزه نهادگرایی یک سنت بزرگ در تحلیل‌های اقتصادی، علوم سیاسی، جامعه‌شناسی و ... محسوب می‌شود. تحلیل‌های نهادی عمدتاً تحلیل‌های بین‌رشته‌ای محسوب می‌گردند و از ظرفیت رشته‌های علوم سیاسی، اقتصاد، جامعه‌شناسی، تاریخ و ... جهت تبیین پدیده‌ها بهره می‌گیرند. تمرکز نهادگرایی تاریخی بر ارتقای فهم

1- Historical Institutionalism

دانشمندان علوم سیاسی در رابطه با منشا، تکوین و پیامدهای ناشی از نهادهای ساخته دست بشر طی زمان است (4-5 : Fioretos, Falleti & Sheingate, 2016). نهادگرایان تاریخی از ابزارهای مفهومی کلیدی برای تبیین های نظری خود بهره می‌برند، مفاهیم وابستگی به مسیر^۱ و مقاطع سرنوشت‌ساز^۲ از این جمله‌اند. مفهوم وابستگی به مسیر برای اثرگذاری نقش سیاست‌ها و میراث نهادی گذشته بر نهادها و سیاست‌های فعلی مورد استفاده قرار می‌گیرد. بر این مبنا نهادها، همه چیزهایی را که از گذشته به ارث می‌رسد، در خود جمع می‌کنند که در کشوری معین و زمانی خاص، از این پدیده با عنوان ماتریس نهادی یاد می‌شود (126 : Chavence, 2009). از نظر نورث و همکاران هنگامی که یک اقتصاد بر مسیر ناکارایی قرار می‌گیرد و رکود به وجود می‌آورد، مسیر ناکارا به دلیل ماهیت «وابستگی به مسیر»، تداوم می‌یابد. در واقع، وابستگی به مسیر، تغییرات را کند و تدریجی می‌کند (64-77 : North & Wallis & Weingast, 2014). مفهوم مقاطع سرنوشت‌ساز اشاره به رویدادها و تحولات گذشته دارد که در دوره نسبتاً کوتاهی حادث شده‌اند و اثر تعیین‌کننده‌ای در پیامدهای بعد از خود دارند. در نهادگرایی تاریخی، مقاطع سرنوشت‌ساز به عنوان لحظه‌ای از عدم قطعیت و سیالیت ساختاری تصور می‌شود که گزینه‌های مختلف نوآوری و تغییر نهادی را پیش رو قرار می‌دهد. یک انتخاب به عنوان نتیجه تعاملات سیاسی و تصمیم‌گیری‌ها صورت می‌پذیرد و این انتخاب اولیه، میراث نهادی ماندگاری را با خود به دنبال خواهد داشت. مطالعات تاریخی و تطبیقی تفصیلی از فرایندهای سیاسی در مقاطع سرنوشت‌ساز، باید در شرایطی بنا شود که میراث بادوامی داشته باشند. موضوعی که از نظر مفهومی در نهادگرایی تاریخی به عنوان وابستگی به مسیر مطرح می‌شود. وابستگی به مسیر، پیامدهای دراز مدت یک انتخاب را از میان سایر انتخاب‌های ممکن در لحظه‌های نسبتاً نادر گشودگی سیاسی برجسته می‌کند (90-102 : Capoccia, 2016). در رویکرد نهادگرایی تاریخی، تعیین و تشخیص سازوکارهایی که مقاطع سرنوشت‌ساز را تبدیل به میراث‌های سیاسی ماندگار کنند از اهمیت بالایی برخوردار است و پرداختن به این موضوع که چه چیزی موجب تداوم ظهور ترتیبات نهادی از درون مقاطع سرنوشت‌ساز می‌شود کلیدی است. بنابراین هرگونه سیاستگذاری اقتصادی کسری بودجه بر اساس رویکرد نهادگرایی تاریخی می‌بایست مبتنی بر سنجش مقاطع سرنوشت‌ساز تاریخی شکل گیرد. در این پژوهش بررسی سیاستگذاری اقتصادی کسری بودجه دولت^۳ مبتنی بر مدل مفهومی اقتصاد سیاسی دولت^۴ (شکل یک) است. در این مدل، دولت مرکز ثقل سه حوزه سیاست/اقتصاد/جامعه می‌باشد و از این رو محور نظم‌بخشی به زندگی بشری است. از این رو رویکرد این پژوهش با تمرکز بر نهاد دولت، به عنوان نهاد نهادها می‌باشد. این مدل مفهومی نشان‌گر تصویری کلان از نهاد دولت و نحوه تعامل آن با سه حوزه سیاست/اقتصاد/جامعه می‌باشد. بر مبنای این صورت‌بندی مفهومی، تبیین منطق درونی نهاد دولت در یک حوزه به صورت تک بعدی و بدون توجه به رابطه متقابلی که با سایر حوزه‌ها ایجاد می‌کند امکان پذیر نمی‌باشد. بنابراین جهت درک منطق سیاستگذاری دولت در یک حوزه ناگزیر بایستی از تحلیل نهادی که تحلیلی بین‌رشته‌ای است استفاده نمود و ظرفیت رشته‌های مختلف همچون علوم سیاسی، اقتصاد و جامعه‌شناسی را به کار گرفت تا بتوان ضمن ارائه تصویری کلان از رابطه متقابل هر حوزه با سایر حوزه و دولت درک عمیق‌تری از مسائل در حوزه‌های گوناگون ارائه نمود. به عنوان مثال کسری بودجه دولت



شکل ۱ - مدل مفهومی اقتصاد سیاسی دولت.

تنها با استفاده از رویکردهای محض اقتصادی امکان پذیر نمی‌باشد، زیرا دولت در درون مناسبات متقابل و نسبتاً پیچیده با سه حوزه اقتصاد/سیاست/جامعه قرار دارد و هر یک از این سه حوزه نیز در ارتباط متقابل و دو سویه با هم قرار دارند. از این رو تبیین اقتصاد سیاسی کسری بودجه دولت تابعی از درک منطق کلان دولت و روابط متقابل و پیچیده درونی آن با سایر حوزه‌ها است و از این رو بایستی در یک زمینه تاریخی مورد بررسی قرار گیرد.

پژوهشگران نهادگرا بر یک ویژگی زندگی سیاسی که برای تحلیل نهادگرایی تاریخی محوری است تأکید دارند: نهادها، خواه فردی یا جمعی، منطق‌های مختلف سامان سیاسی را با پشتوانه‌های متفاوت تاریخی کنار هم قرار می‌دهند. این یعنی،

1- Path-Dependence
2- Critical Junctures
3- Government
4- State

ترتیبات نهادی مختلفی موجب ظهور و برآمدن یک سیاست در دوره‌های گوناگون، به شکل و ترکیب‌بندی‌های تاریخی متفاوت می‌شوند. به همین دلیل، انواع مختلف ترتیبات نهادی ضرورتاً با یکدیگر کل منسجمی را تشکیل نمی‌دهند و برهم منطبق و خود-تقویت کننده نیستند. این آموزه برای تبیین ماهیت دولت در ایران پس از انقلاب و پیامدهای اقتصاد سیاسی آن بر بحران کسری بودجه دولت کارآمد خواهد بود. انقلاب ۱۳۵۷ مقطع سرنوشت‌سازی بود که طی آن، ماهیت دولت و الگوی روابط آن با پیرامون خود دچار تحول نهادی گردید و شکل جدیدی به خود گرفت. روحانیون به عنوان یک نیروی سنتی در حالی نقش رهبری انقلاب را بر عهده داشته و نقش مؤثری را در تحول نهادی دولت در این بزنگاه تاریخی ایفا نمودند که میراث نهادی انقلاب مشروطه کنش آن‌ها را تحدید می‌نمود. از این رو نهاد دولت در ایران پس از انقلاب حاصل منطبق‌های مختلف سامان سیاسی در خود است. این پژوهش برای تبیین ماهیت منحصر به فرد دولت در جمهوری اسلامی و فهم منطق اقتصاد سیاسی آن از مفهوم «دولت مانتیکوری»^۱ بهره می‌برد. مفهوم دولت مانتیکوری اشاره به ماهیت مرکب نهاد دولت از اجزای مختلف با منشاء و خاستگاه متفاوت دارد. دولت مانتیکوری؛ دولتی است که در «ایده»، «ساختار» و «کارویژه‌های» خود یک دولت مرکب است. در یک تعبیر ساده، ایده دولت در جمهوری اسلامی همان‌طور که از عنوان آن پیداست ایده‌ای مرکب از جمهوریت و اسلامیت است. منشاء و خاستگاه اجزای این ترکیب نهادی متفاوت است: در حالیکه خاستگاه جمهوریت ریشه در دولت مدرن دارد، مبتنی بر مشروعیت زمینی است و به دنبال تحقق حاکمیت ملت است؛ خاستگاه اسلامیت ریشه در دولت سنتی داشته، مبتنی بر مشروعیت الهی است و به دنبال تحقق حاکمیت خداوند در زمین است. بر مبنای صورت‌بندی تئوریک دولت مانتیکوری، جمهوری اسلامی ترکیب امتزاج گونه‌ای از یک دولت انتخاباتی به واسطه رکن جمهوریت نظام و یک دولت ایدئولوژیک به واسطه رکن اسلامیت آن است. در این پژوهش بر الگوی روابط دولت و جامعه بر مبنای ماهیت مانتیکوری دولت و پیامدهای اقتصاد سیاسی آن بر بحران کسری بودجه تمرکز می‌شود. بر این مبنای، سیاستگذاری اقتصادی کسری بودجه را بایستی بر مبنای دو رکن ایدئولوژیک و انتخاباتی دولت تبیین نمود. مهم‌ترین آرمان دولت ایدئولوژیک پس از انقلاب، تحقق عدالت اجتماعی بود که از طریق تأسیس نهادهای انقلابی متعدد، اتخاذ سیاست‌های بازتوزیعی و قرارگیری عدالت اجتماعی به عنوان محوری کلیدی در برنامه‌های توسعه بدون پیش‌بینی منابع پایدار در دراز مدت دنبال می‌شد. سازوکارهای انتخاباتی در قالب رقابت‌های جناحی نیز به مکانیسمی برای رشد حامی پروری و تخصیص غیر بهینه منابع و در نتیجه افزایش مخارج دولت تبدیل شد. در ادامه به هر دو مورد خواهیم پرداخت.

پرسش اصلی در پژوهش حاضر این است که ریشه استمرار سیاستگذاری اقتصادی منجر به کسری بودجه دولت در ایران پس از انقلاب چیست؟ جهت پاسخ به این پرسش، ترکیبی از روش‌های کیفی و کمی به کار گرفته شده است. از آنجایی که پاسخ به این پرسش در پژوهش حاضر عمیقاً سیاسی است، ابتدا با استفاده از رویکرد نهادگرایی تاریخی، ماهیت دولت تبیین گردید؛ سپس بر مبنای مدل مفهومی اقتصاد سیاسی دولت؛ در شکل یک نشان داده می‌شود که منطق سیاستگذاری دولت در مسائل مختلف از جمله سیاستگذاری اقتصادی کسری بودجه، تابعی از ماهیت مانتیکوری دولت و الگوی روابط آن با جامعه/اقتصاد/سیاست می‌باشد. جهت تبیین این موضوع از روش‌های کمی استفاده شده و ضمن بررسی برآورد و تخصیص اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه دولت، الگوی مستمر افزایش هزینه‌های دولت و اولویت مخارج دولت به تفکیک امور در دو دوره رونق و رکود درآمدهای نفتی و با حضور دو خرده گفتمان مختلف در قوه مجریه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

سیاستگذاری دولت ایدئولوژیک در تحقق عدالت اجتماعی

بر مبنای وجه ایدئولوژیک دولت مانتیکوری، سنت اسلامی منشاء همه ارزش‌ها و هنجارهای مقبول در جمهوری اسلامی است و حقوق، تکالیف و امتیازات اجتماعی تنها در چارچوب سنتی پذیرفته می‌شوند که به وسیله فقها تعبیر و تفسیر می‌شود. در چنین دولتی سنت اسلامی جانشین ایده کلی و مطلقی می‌شود که در دولت‌های ایدئولوژیک دیگر به عنوان دولت اندام‌وار، جنبش توده‌ای یا قومیت همچون محور اصلی همبستگی ظاهر می‌شود و فرد هویت و آزادی خود را در استغراق آن می‌یابد.

1- Monticore State

ایدئولوژی انقلاب بر تقویت سمبل‌های مشترک، توده‌ای، فراقومی و فراطبقاتی تأکید می‌گذاشت. بسیج توده‌ها هم در مبارزات سیاسی داخلی و هم در جنگ، زمینه‌های گسترش جامعه توده‌ای را هر چه بیشتر تقویت کرد. از این رو بسیج توده‌ای عامل مهمی در تمرکز قدرت سیاسی در دست طبقه روحانی و حذف گروه‌ها و سازمان‌های رقیب بود (Bashiriyeh, 2010 : 49-51). اگر چه ایدئولوژی اسلام سیاسی نقش مهمی در بسیج توده‌ای بر عهده داشت؛ ولی تنها عامل نبود. ایدئولوگ‌های جمهوری اسلامی جهت جذب اقشار فرودست جامعه، وعده برقراری عدالت اجتماعی و تحقق حکومت مستضعفین بر زمین^۱ را دادند و در این راستا نهادهای انقلابی متعددی برپا نمودند که کار رسیدگی به امور دهک‌های درآمدی پایین، روستائیان و اقشار آسیب پذیر جامعه را بر عهده داشتند. رهبر کاریزماتیک انقلاب با صدور فرمان تأسیس کمیته امداد تنها ۲۲ روز پس از پیروزی انقلاب به منظور حمایت و رسیدگی به محرومان و مستضعفان، تعهد بالای خود به این گروه‌ها و ضرورت ادای دین به آنها به جهت نقش مؤثری که در پیروزی انقلاب داشتند را نشان داد. اگر چه کمیته امداد اولین نهاد انقلابی بود که جهت تحقق وعده عدالت اجتماعی تأسیس شد؛ اما تنها نهاد نبود. بنیاد مستضعفان، جهاد سازندگی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، بنیاد شهید و امور ایثارگران و بنیاد پانزده خرداد دارای کارویژه‌های نسبتاً مشابهی بودند. این در حالی بود که فعالیت نهادهایی همچون وزارت کشاورزی و عمران روستایی، وزارت بهداشتی و رفاه اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی که پیش از انقلاب فعال بودند نیز استمرار یافت. بر اساس ماده دو اساسنامه بنیاد مستضعفان؛ موضوع و هدف مؤسسه، متمرکز ساختن کلیه وجوه نقد و سهام و اوراق بهادار و اموال منقول و غیر منقول خاندان پهلوی و تمام اشخاص طبیعی و حقوقی که با وابستگی به این خاندان ثروتهای نامشروع به دست آورده‌اند و دادگاه انقلاب حکم استرداد اموال مزبور را صادر کرده و می‌کند و به مصرف رساندن همه درآمدهای بنیاد در راه بهبود وضع زندگی و مخصوصاً مسکن مستضعفان است.^۲ بر اساس ماده یک قانون تشکیل جهاد سازندگی، هدف این نهاد حرکت به سوی استقلال و خودکفایی کشور با تلاش در جهت بهبود وضع اقتصادی و اجتماعی روستاها و مناطق عشایری از طریق توسعه کشاورزی، دامداری، صنایع روستایی و بازسازی ویرانی‌ها با همکاری دستگاه‌های اجرایی مربوطه و اقشار مختلف مردم است.^۳ بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در تاریخ ۲۱ فروردین ۱۳۵۸ به فرمان بنیان‌گذار جمهوری اسلامی به منظور تأمین مسکن محرومان تشکیل شد و متولی توسعه و عمران روستاهای کشور و ساخت واحدهای مسکونی شهرها تشکیل گردید.^۴ بنیاد شهید در اجرای فرمان بنیان‌گذار جمهوری اسلامی در تاریخ ۱۳۵۸/۱۲/۲۲ تأسیس شد و در سال ۱۳۷۷ و در پی ادغام سه نهاد انقلابی بنیاد شهید انقلاب اسلامی، سازمان جانبازان انقلاب اسلامی و ستاد رسیدگی به امور آزادگان به بنیاد شهید و امور ایثارگران تغییر نام داد. بر مبنای اساسنامه، این بنیاد تلاش در جهت خود اتکایی اقتصادی و تأمین اجتماعی و رفاهی خانواده‌های شاهد از قبیل تأمین و پرداخت حقوق، مستمری و مزایا، تأمین مسکن همسر و فرزندان تحت پوشش فاقد مسکن و یا دارای مسکن نامناسب، تأمین خدمات درمانی همسر، فرزندان و والدین شاهد تحت پوشش، ارایه خدمات و تسهیلات در زمینه ازدواج فرزندان و همسران شاهد از جمله کارویژه های این نهاد است. همچنین این نهاد خدمات مشابهی را در رابطه با جانبازان و آزادگان و خانواده های آنها ارائه می‌نماید.^۵ هریس بر این باور است که جمهوری اسلامی برای بقا در جنگ و نیل به توسعه بدون کمک های خارجی ناگزیر شد پروژه دولت‌سازی^۶ را با پروژه دولت رفاه^۷ درآمیزد. نخبگان دولتی، نهادهای رفاهی متعدد ساختند و با تکیه بر آنها بسیج مردمی حاصل از انقلاب را به سوی بسته جنگ رفاه هدایت کردند. بدین ترتیب پایگاه اجتماعی حکومت گسترش یافت؛ اما توان نخبگان سیاسی برای اجرای پروژه‌های تکنوکراتیک و از بالا در دوره پساجنگ محدود شد. وی ضمن مقایسه نظام رفاه پیش و پس از انقلاب نشان می‌دهد در حالی که نظام رفاه از حیث سیاست‌ورزی نخبگان در دوره پهلوی محدود و محصور بود؛ پس از انقلاب گسترده و رقابتی گردید، شکل نهادی نظام رفاه از دیوانسالاری محدود به چند بخشی متداخل تغییر یافت و گستره انتفاع سیاست های

۱- مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

2- <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/99547>

3- <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/90926>

4- <https://bme.ir/Pages/Introductions.aspx>

۵- <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/93093>

۶- State-Building

۷- Welfare State

اجتماعی صنف‌گرای آن به یک نظام دوگانه فراگیر تبدیل شد (Harris, 2019: 35-37). تحقق عدالت اجتماعی فقط در دستور کار نهادهای تازه تأسیس انقلابی نبود، بلکه یکی از محورهای کلیدی سیاست‌های قوه مجریه پس از انقلاب بود. مجموعه سیاست‌های اقتصادی دولت در دهه اول انقلاب همچون لایحه اصلاحات ارضی، لایحه ملی کردن اراضی شهری، لایحه انحصار تجارت خارجی، لایحه تأمین و توزیع کالا و لایحه اسلامی کار به دلیل الزامات ناشی از مرحله اجتماعی انقلاب دارای وجوه بازتوزیعی مهمی بودند که با هدف تحقق عدالت اجتماعی تصویب شده و به اجرا درآمدند (Hatami, 2008: 112). همچنین در شش برنامه توسعه جمهوری اسلامی که در فاصله سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۴۰۰ به اجرا درآمد تحقق عدالت اجتماعی محور کلیدی بوده است. در دهه اول پس از انقلاب و به دنبال اختلاف نظر میان گروه‌های سیاسی رقیب بر سر ضرورت برنامه ریزی و یا عدم نیاز به آن و همچنین شرایط اضطراری ناشی از جنگ، تصویب برنامه‌های توسعه به حاشیه رفت و سرانجام اولین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برای سال‌های ۱۳۷۳-۱۳۶۸ تدوین و تصویب شد. از جمله مهم‌ترین خطمشی‌ها در این برنامه تلاش در جهت تأمین قسط اسلامی و عدالت اجتماعی و تأمین حداقل نیازهای اساسی عامه مردم بود. در سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه که در فاصله سال‌های ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸ به اجرا درآمد تلاش جهت تحقق عدالت اجتماعی اولین هدف کلان کیفی برنامه بود و دستیابی به رشد و توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی در رتبه ششم بود. در این برنامه دستیابی به عدالت اجتماعی از روش‌های زیر پی‌گیری می‌شد: تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی با تعیین ضرایب وضع موجود استان‌ها و مناطق و تلاش در رساندن استان‌ها و مناطقی که در ابتدای برنامه در امور اجتماعی و اقتصادی پائین تر از میانگین هستند به حد نصاب متوسط کشور، توسعه و بهبود کیفیت شرایط عمومی زندگی مردم شامل بهبود توزیع درآمد و ثروت و کاهش ضریب جینی، تعمیم، گسترش و بهبود نظام تأمین اجتماعی بوسیله تأمین منابع از محل بودجه عمومی به منظور پرداخت مستمری به اقشار نیازمند، زنان و کودکان بی‌سرپرست و معلولین توسعه بیمه‌های اجتماعی و قرار دادن همه اقشار مردم تحت پوشش بیمه خدمات درمانی تا آخر برنامه دوم و پرداخت سهم سرانه دولت مطابق ضوابط قانون بیمه خدمات درمانی، عنایت به مناطق محروم و روستاها با اولویت اشتغال، بهداشت و آموزش، تولید و عمران، حمایت از ایثارگران و بسیجیان و رزمندگان و اقشار نیازمند و آسیب پذیر.^۱ نکته قابل تأمل این بود که این برنامه در دولت هاشمی رفسنجانی که به اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری گرایش داشت تدوین گردید. در سیاست‌های کلی اقتصادی برنامه‌های سوم تا ششم توسعه نیز تحقق عدالت اجتماعی همواره جزء هدف‌های محوری بود که از مجرای محورهای زیر دنبال می‌شد: تمرکز دادن همه فعالیت‌های مربوط به رشد و توسعه اقتصادی به سمت و سوی عدالت اجتماعی و کاهش فاصله میان درآمدهای طبقات، رفع محرومیت از قشرهای کم درآمد، ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی برای حمایت از حقوق محرومان و مستضعفان و مبارزه با فقر و حمایت از نهادهای عمومی و مؤسسات و خیریه‌های مردمی با رعایت ملاحظات دینی و انقلابی، حمایت از اقشار محروم و زنان سرپرست خانوار، توسعه نظام‌های پیشگیری از آسیب‌های فردی و اجتماعی، اهتمام به توسعه و عمران روستاها و توجه ویژه به معیشت روستاییان، مهار تورم و افزایش قدرت خرید گروه‌های کم درآمد و محروم و مستضعف و کاهش فاصله بین دهک‌های بالا و پایین درآمدی جامعه و تحقق کامل هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت ارتقاء شاخص‌های عدالت اجتماعی.^۲ بدین ترتیب تحقق عدالت اجتماعی علاوه بر نهادهای انقلابی به یکی از کارویژه‌های اصلی قوه مجریه پس از انقلاب تبدیل شد. این موضوع پیامدهای مهمی بر مخارج دولت در امور رفاه اجتماعی، آموزش، بهداشت و امور اقتصادی بویژه در توسعه روستاها در ایران پس از انقلاب بر عهده داشت که در بخش‌های آتی به آن خواهیم پرداخت.

سیاستگذاری اقتصادی و دولت انتخاباتی

ماهیت دولت در جمهوری اسلامی، ماهیتی صرفاً ایدئولوژیک و یکپارچه نبود که فرآیند بسیج سیاسی را با توسل به ایدئولوژی اسلام سیاسی و سیاست عدالت اجتماعی در پیش گیرد، بلکه این دولت یک دولت مرکب بود که نهاد انتخابات را به عنوان میراث نهادی دولت مشروطه در خود داشت (Feyrahi: 2019; Hajjarian: 2000; Seifzadeh: 2007). ساز و کارهای

۱- قانون برنامه دوم توسعه (https://www.mporg.ir)
 ۲- سیاست‌های کلی برنامه سوم تا ششم توسعه (www.leader.ir)

انتخاباتی، پیامدهای مهمی در سیاستگذاری اقتصادی در ایران به دنبال داشت، بویژه اینکه پس از انحلال حزب جمهوری اسلامی در دهه شصت، نخبگان سیاسی به دو اردوگاه چپ و راست تقسیم شدند. رقابت‌های سیاسی این دو جناح بر سر کسب قدرت و تلاش آنها در جذب آرای مردم، منجر به شکل‌گیری سیاست‌های حامی پرورانه و تخصیص غیر بهینه منابع جهت جذب آرای رأی دهندگان گردید. سیکل‌های تجاری-انتخاباتی^۱ از جمله چارچوب‌های نظری هستند که جهت تبیین سازوکار انتخابات بر ایجاد بحران کسری بودجه دولت به کار می‌روند. بر این مبنا سیاست‌مداران، ضمن دستکاری سیاست‌های مالی، ضمن فاصله گرفتن از سیاست‌های بهینه روند سیاستگذاری دولت را به سمتی پیش می‌برند که شانس آنها را جهت انتخاب مجدد بالاتر ببرد (Shi & Svensson 2006 ؛ Brender & Drazen 2008 ؛ Sjahrir & Schulze & Kis-Katos 2013). بررسی‌ها در ایران پس از انقلاب نشان می‌دهد سرانه حقیقی بودجه‌های عمرانی در سال‌های انتخابات مجلس و ریاست جمهوری در ایران افزایش پیدا کرده است که این موضوع نشان‌گر تمایل کاندیداها در جذب آرای رأی‌دهندگان با دستکاری سیاست‌های مالی دولت است (Taherpoor & Salem & Hemmat, 2020 :165). در کشورهایی که پیش از ایجاد دستگاه‌های اداری مدرن، ساز و کارهای انتخاباتی به درون نظام سیاسی وارد می‌شود، یک بخش عمومی حامی پرور به وجود می‌آید (Fukuyama: 2016). بر این مبنا در کشوری همچون ایران که مسیر طولانی تا برپایی یک بروکراسی مستقل مدرن پیش رو دارد، رقابت‌های انتخاباتی چه در انتخابات مجلس و چه در انتخابات ریاست جمهوری تبدیل به میدان منازعه‌ای برای کاندیداها رقیب می‌شود که جهت جلب نظر رأی‌دهندگان، وعده‌های انتخاباتی مختلفی را ارائه می‌نمایند که این موضوع دامنه انتظارات از دولت را به شکل مستمر بالا می‌برد. از طرف دیگر نخبگان منتخب در قدرت از منابع عمومی برای شکل دادن به شبکه حامیان خود بهره خواهند برد؛ از این رو تخصیص غیر بهینه منابع یکی دیگر از کارکردهای منفی انتخابات در ایران می‌باشد. به عنوان مثال سیاست‌های اقتصادی دوره احمدی نژاد همچون اجرای سیاست‌هایی همچون سهام عدالت، اجرای مسکن مهر، هدفمندی یارانه‌ها و تغییر قابل توجه در فرایند تخصیص منابع استانی، به دنبال تخصیص منابع اقتصادی به سود طبقات فرودست، پیرامون و مناطق کمتر برخوردار در برابر طبقات فرادست، مرکز و مناطق برخوردار بود. بررسی‌ها نشان می‌دهد سیاست‌های اقتصادی دولت احمدی نژاد تا حد زیادی با پایگاه اجتماعی و انتخاباتی دولت وی در ارتباط بوده است. به شکلی که ابتدا دولت در سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ منابع اقتصادی قابل توجهی را به پیرامون تخصیص داده است و سپس این پیرامون‌گرایی اقتصادی به تدریج پایگاه پیرامونی برای دولت ایجاد نموده است و به همین دلیل دولت پس از سال ۱۳۸۸ سیاست‌های پیرامونی را استمرار بخشید (Hatami & Kalate, 2014 : 8-27). حال که به مکانیسم‌های اقتصاد سیاسی افزایش مخارج دولت بر مبنای الگوی مانتیکوری روابط دولت و جامعه اشاره شد؛ در ادامه اولویت مخارج دولت به تفکیک امور مورد بررسی قرار می‌گیرد.

سیاستگذاری بودجه در دولت مانتیکوری

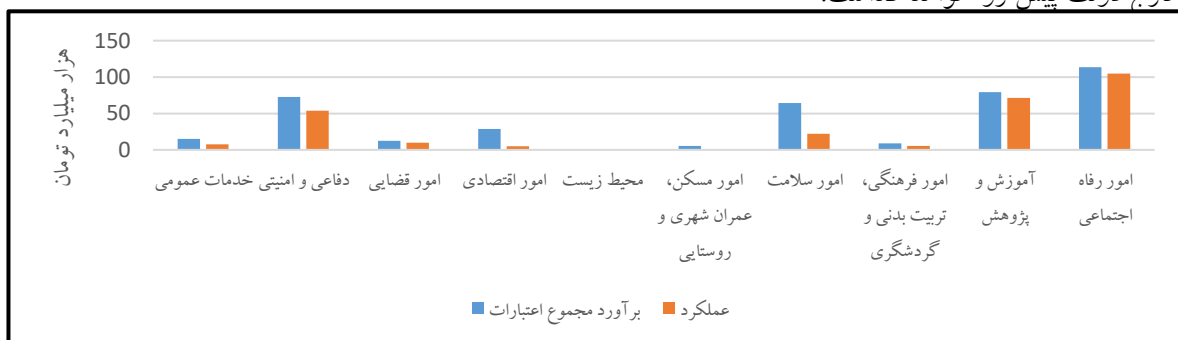
در این بخش ضمن بررسی برآورد و تخصیص اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه سال ۱۳۸۹ و ۱۳۹۸ در امور مختلف، اولویت مخارج دولت به تفکیک امور در دو دوره رونق و رکود درآمدهای نفتی مورد بررسی قرار می‌گیرد.^۲ بودجه سال ۱۳۸۹ در شرایطی به تصویب رسید که دولت اصولگرایی محمود احمدی نژاد با حمایت نیروهای راست سنتی و اقشار فرودست بر سرکار بود. این دوره با جهش درآمدهای نفتی به واسطه افزایش قیمت نفت همراه بود. ۶۷٫۴ درصد از کل بودجه مصوب سال ۱۳۸۹ در چهار محور رفاه اجتماعی، آموزش و پژوهش، دفاعی-امنیتی و امور سلامت برآورد اعتبار گردید. ۷۵ درصد بودجه سال ۱۳۸۹ برآورد اعتبارات هزینه‌ای و ۲۵ درصد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بود. بخش امور اقتصادی ۱۶٫۲ درصد از بودجه مصوب را تشکیل می‌داد که ۸۶ درصد آن تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۱۴ درصد آن اعتبارات هزینه‌ای بود.^۳ اما شرایط تصویب بودجه سال ۱۳۹۸ کاملاً متفاوت بود. در این سال، دولت میان‌رو حسن روحانی که مورد حمایت

1- Political Business Cycles

۲- لازم به توضیح است از آنجایی که سند بودجه دولت در ایران پوشا نیست، بدین معنا که برخی از روال‌های مالی دولت خارج از فرآیند تنظیم و تصویب بودجه است که اصطلاحاً به آن عملیات فرابودجه ای دولت می‌گویند محاسبات این پژوهش بر مبنای بودجه رسمی دولت صورت پذیرفته است و بخش فرا بودجه دولت لحاظ نشده است.

۳- قانون بودجه سال ۱۳۸۹ (<https://www.mporg.ir/>)

اصلاح‌طلبان و طبقه متوسط بود بر سرکار بود. این دوره با کاهش درآمدهای نفتی به واسطه خروج ترامپ از برجام و بازگشت تحریم‌های اقتصادی یکجانبه توسط آمریکا همراه بود. حدود ۸۰ درصد از کل بودجه مصوب سال ۱۳۹۸ در چهار محور رفاه اجتماعی، آموزش و پژوهش، دفاعی-امنیتی و امور سلامت برآورد اعتبار گردید. ۸۷ درصد بودجه سال ۱۳۹۸ برآورد اعتبارات هزینه‌ای و ۱۳ درصد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بود و این نشان می‌داد که سهم تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در دوره افول درآمدهای نفتی در سال ۱۳۹۸ نسبت به دوره رونق سال ۱۳۸۹ نزدیک به پنجاه درصد کاهش یافته است. بخش امور اقتصادی^۲ با وجود آنکه حوزه‌های گسترده‌ای همچون انرژی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، حمل و نقل، صنعت و معدن، بازرگانی، کشاورزی و منابع طبیعی، منابع آب، روابط کار و تعاون را در برداشت تنها ۷ درصد از بودجه مصوب ۱۳۹۸ را تشکیل می‌داد که ۷۳ درصد آن تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۲۷ درصد آن اعتبارات هزینه‌ای بود. نکته قابل تأمل این است که با کاهش شدید درآمدهای نفتی در سال ۱۳۹۸ کمتر از ۲۰ درصد بودجه مصوب در امور اقتصادی تخصیص یافت در حالیکه این رقم در امور دفاعی-امنیتی ۷۴ درصد، امور سلامت ۳۴ درصد، آموزش و پژوهش ۹۰ درصد و رفاه اجتماعی ۹۲ درصد بود.^۳ نمودار ۳ برآورد مجموع اعتبارات و عملکرد به تفکیک امور در بودجه سال ۱۳۹۸ دولت را نشان می‌دهد. همان‌طور که داده‌های نمودار نشان می‌دهد بیشترین مصارف بودجه دولت به ترتیب در امور رفاه اجتماعی، آموزش و پژوهش، دفاعی و امنیتی و امور سلامت می‌باشد. امور اقتصادی در ردیف پنجم برآورد اعتبارات دولت قرار دارد. بررسی بودجه دولت در سال ۱۳۸۹ یعنی در دوره رونق درآمدهای نفتی نیز نشان می‌دهد که برآورد اعتبارات به ترتیب برای امور رفاه و تأمین اجتماعی، آموزش، امور اقتصادی، دفاعی و امنیتی و سلامت می‌باشد. همان‌طور که مشاهده می‌شود تنها تفاوت در ترتیب برآورد اعتبارات در دوره رونق و رکود درآمدهای نفتی در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۸ مربوط به امور اقتصادی است که از رتبه سوم به رتبه پنجم منتقل شده است. این موضوع دو علت اصلی دارد: اول اینکه چون بخش عمده اعتبارات امور اقتصادی، تملک دارایی‌های سرمایه‌ایست و همان‌طور که پیش از این اشاره کردیم شیب افزایش بودجه جاری بیش از شیب افزایش اعتبارات عمرانی یا همان تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پس از انقلاب بوده است بنابراین بطور مستمر بودجه اموری که بخش عمده آنها اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ایست کاهش می‌یابد و دوم اینکه بودجه مصوب سال ۱۳۸۹ در دوره رونق نفتی و بودجه مصوب سال ۱۳۹۸ در دوره افول درآمدهای نفتی به تصویب رسیده است. در ادامه بصورت مجزا امور پنج‌گانه اصلی رفاه اجتماعی، آموزش و پژوهش، دفاعی-امنیتی، امور سلامت و امور اقتصادی که بیش از هشتاد درصد از منابع دولت در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۸ را به خود اختصاص داده‌اند بررسی می‌شود. این بررسی، تصویر نسبتاً روشن‌تری از الگوی روابط دولت با جامعه و اولویت مخارج دولت پیش رو خواهد گذاشت.



نمودار ۳- برآورد مجموع اعتبارات و عملکرد به تفکیک امور در بودجه سال ۱۳۹۸.

(منبع: سازمان برنامه و بودجه کشور / <https://www.mporg.ir/>)

۱- قانون بودجه سال ۱۳۹۸ (<https://www.mporg.ir/>)
 ۲- جهت انجام مقایسه تطبیقی سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۸، مبالغ فصول محیط زیست و مسکن و عمران شهری، روستایی و عشایر از امور اقتصادی در بودجه ۱۳۸۹ حذف گردیده است.
 ۳- بودجه عملکرد امور سلامت در سال ۱۳۹۶، رقم ۱۹٫۵ همت (هزار میلیارد تومان) بودجه مصوب سال ۱۳۹۷ رقم ۲۳ همت و مصوب ۱۳۹۸ رقم ۶۴٫۴ همت بود. جهش بودجه امور سلامت در سال ۱۳۹۸ به واسطه برآورد اعتبار جهت طرح جامع سلامت بود که به دلیل عدم اجرای طرح بواسطه بار مالی آن برای دولت در شرایط تحریم، در سال ۱۳۹۸ رقم ۲۲٫۱ همت در این حوزه تخصیص گردید.

امور رفاه اجتماعی

در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ رقم ۱۱۳٫۸ همت^۱ در امور رفاه اجتماعی مصوب گردید که ۱۰۴٫۷ همت آن تخصیص یافت. امور رفاه اجتماعی در میان امور ده‌گانه بودجه دولت، بیشترین رقم را به خود اختصاص داده است. صندوق‌های بازنشستگی، تأمین اجتماعی نیروهای مسلح، بنیاد شهید و امور ایثارگران و کمیته امداد و بهزیستی، بیشترین سهم در این حوزه را دارا می‌باشند. در بودجه مصوب سال ۱۳۹۸ اعتبار صندوق بازنشستگی کشوری ۴۰/۵ همت و تأمین اجتماعی نیروهای مسلح ۲۹/۶ همت بود. بررسی‌ها نشان می‌دهد در مجموع هجده صندوق بازنشستگی در کشور فعال هستند که حدود ۲۳ میلیون مشترک و مستمری بگیر اصلی را تحت پوشش قرار داده‌اند. از این بین، سازمان تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح سهم بالایی از مشمولین را به خود اختصاص داده‌اند. براساس آمار سال ۱۳۹۸ حدود ۱۶/۵ میلیون نفر مشترک صندوق تأمین اجتماعی، حدود ۲/۵ میلیون نفر مشترک صندوق بازنشستگی کشوری، حدود ۱/۳۴۵ نفر مشترک صندوق روستاییان و عشایر و ۱/۱ میلیون نفر مشترک صندوق نیروهای مسلح هستند. مشترکین سایر صندوق‌ها براساس آمار سال ۱۳۹۶ در مجموع حدود ۷۰۸ هزار نفر بوده‌اند. نکته قابل تأمل این است که در سال ۱۳۹۸ بیش از ۷۰ درصد شاغلین تحت پوشش تأمین اجتماعی قرار گرفته‌اند، در حالی که این رقم در سال ۱۳۵۵ حدود ۲۸ درصد بوده است و این مسئله تعهد نخبگان انقلابی در تحقق عدالت اجتماعی در حوزه پوشش‌های تأمین اجتماعی را نشان می‌دهد (Moradi, 2020: 2-6). بودجه مصوب بنیاد شهید و امور ایثارگران در سال ۱۳۹۸ مبلغ ۱۳/۹۶ همت بود، بر اساس گزارش عملکرد این بنیاد در سال ۱۴۰۰ در مجموع ۲۲۷/۹۷۰ خانواده شهید و ۶۰۱/۷۴۵ جانباز و ۴۳/۴۰۵ آزاده، تحت پوشش بنیاد می‌باشند که به همراه اعضای خانواده در مجموع ۲/۸۱۹/۹۶۶ نفر جامعه هدف این بنیاد است. فعالیت‌های این بنیاد در حوزه بهداشت و درمان، اشتغال و کارآفرینی، تسهیلات رفاهی و تأمین مسکن خانواده شهدا و ایثارگران است. نکته قابل تأمل این است که بودجه مصوب این بنیاد در سال ۱۳۹۸ از بودجه ارتش در این سال بیشتر است و این مسئله دامنه نسبتاً گسترده خدمات رفاهی به خانواده‌های شاهد و ایثارگر پس از انقلاب را نشان می‌دهد. بودجه مصوب جهت کمک به کمیته امداد امام در سال ۱۳۹۸ جهت انجام کارویژه‌های خود ۴/۹ همت بود. فعالیت کمیته امداد با تمرکز بر امداد رسانی و حمایت از افراد و خانواده‌های نیازمند، تلاش برای پیشگیری از تولید نظام یافته فقر در کشور، ارائه خدمات اجتماعی و حمایتی در جهت توانمندسازی نیازمندان شامل توسعه پوشش بیمه اجتماعی، فراگیر نمودن بیمه درمان و ارتقای کمی و کیفی خدمات حمایتی پایه اعم از مسکن، آموزش و معیشت محرومان صورت می‌گیرد. بررسی سالنامه آماری این نهاد در سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد کمیته امداد در این سال در مجموع ۴/۴۵۸/۱۴۶ نفر مددجوی معیشت‌بگیر و تبصره ۲۱۴ را تحت پوشش خود قرار داده‌است. از این تعداد ۴۶ درصد شهری، ۵۳٫۴ درصد روستایی و ۰٫۶ درصد عشایری هستند. کمک معیشت پرداختی به مددجویان عادی و سالمند ۱۱۳۴ میلیارد تومان و فعالیت افزایش مستمری مددجویان (تبصره ۱۴) ۵۱۳۲ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۸ بوده است. این کمیته همچنین خدمات بهداشتی، درمانی، امنیت غذایی، بیمه تأمین اجتماعی، مسکن، اشتغال و ... به ارزش بیش از دو هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۸ به مددجویان خود ارائه نموده است.^۲ پیش از این اشاره کردیم که مفهوم وابستگی به مسیر در نهادگرایی تاریخی برای اثرگذاری نقش سیاست‌ها و میراث نهادی گذشته بر نهادها و سیاست‌های فعلی مورد استفاده قرار می‌گیرد. بر این مبنا نهادها، همه چیزهایی را که از گذشته به ارث می‌رسد، در خود جمع می‌کنند. طی تحول نهادی دولت در مقطع سرنوشت‌ساز انقلاب ۱۳۵۷، مجموعه‌ای از بنیادها همچون کمیته امداد، بنیاد شهید و امور ایثارگران و ... شکل گرفتند. این بنیادها نحوه توزیع منابع اقتصادی دولت را تغییر داده و به گروه‌های جدیدی منتقل نمودند. بررسی‌های آماری نشان می‌دهد فرآیند تخصیص منابع به گروه‌های جدید که در دهه اول پس از انقلاب شکل گرفت در دهه‌های بعدی نیز استمرار یافت. این فرآیند دارای پیامدهای اقتصاد سیاسی مهمی می‌باشد و چنین گروه‌هایی را به عنوان بخشی مهمی از پایگاه اجتماعی نخبگان قدرت حاکم جهت بازتولید قدرت و حل معمای نظم

۱- هزار میلیارد تومان

۲- مددجوی تبصره ۱۴ فرد یا خانوار نیازمندی است که از محل اعتبارات تبصره ۱۴ قانون بودجه کل کشور، مبلغی را به صورت ماهانه به عنوان کمک معیشت به منظور رفع فقر مطلق دریافت می‌کند و از برخی خدمات امداد امام مطابق ضوابط موجود بهره‌مند است.

۳- سالنامه آماری کمیته امداد در سال ۱۳۹۸

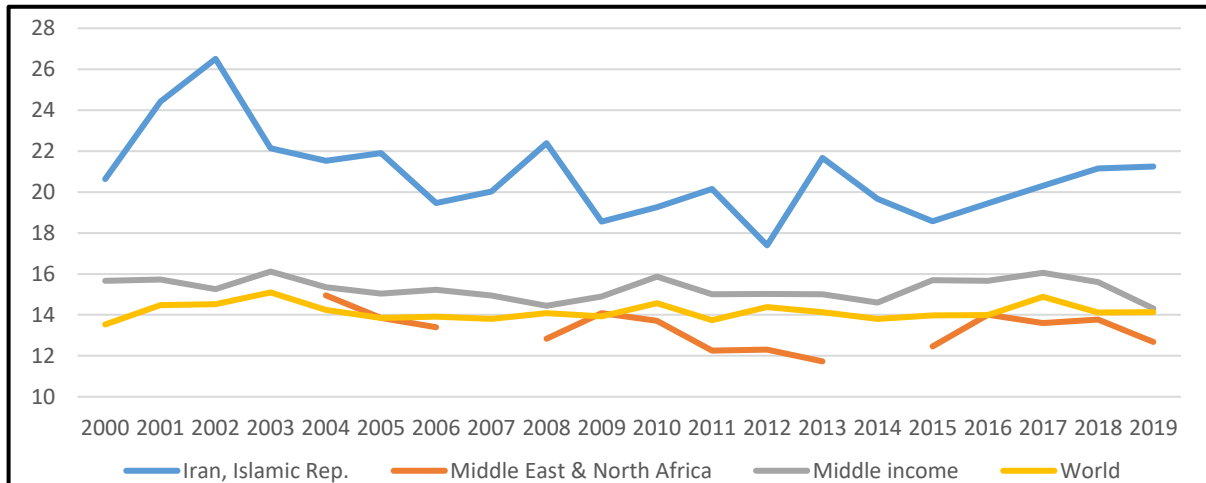
و سامان سیاسی تبدیل می‌کند. از این رو و با گذر زمان نه تنها بودجه چنین نهادهایی کاهش نمی‌یابد بلکه افزایش نیز خواهد یافت، این مسئله نشان می‌دهد سیاست‌های گذشته نقش مؤثری را در سیاست‌های فعلی و نحوه توزیع منابع اقتصادی ایفا می‌نمایند. نکته مهم در بررسی ارقام مربوط به امور رفاه اجتماعی این است که رقم ۶۲,۷ همت پرداخت‌های ذیل تبصره ۱۴ قانون بودجه سال ۱۳۹۸ که جهت مصارف هدفمندی یارانه‌ها برآورد اعتبار گردیده، به شکل مجزا می‌باشد و در نتیجه می‌توان مجموع برآورد اعتبار در امور رفاه اجتماعی در سال ۱۳۹۸ را ۱۸۱,۵ همت در نظر گرفت. در مصارف هدفمندی، پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی خانوارها ۴۱,۱ همت، پرداخت جهت کاهش فقر مطلق خانوارهای هدف از طریق افزایش پرداخت به خانوارهایی که درآمد آنها کمتر از خط حمایتی مددجویان و پشت نوبتی‌های کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور می‌باشد و پرداخت بیمه زنان سرپرست خانوار و بدسرپرست ۸,۴ همت، یارانه نان و خرید تضمینی گندم ۶,۱ همت و پرداخت‌های با موضوع کاهش هزینه‌های مستقیم سلامت مردم، ایجاد دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی و درمانی، کمک به تأمین هزینه‌های تحمل ناپذیر درمان، پوشش دارو، درمان بیماران خاص و صعب‌العلاج ۴,۹ همت می‌باشد. دولت حسن روحانی با وجود مخالفت با پرداخت نقدی یارانه‌ها، به این سیاست که میراث دولت محمود احمدی نژاد بود ادامه داد. پایگاه اجتماعی دولت احمدی نژاد عمدتاً اقشار ضعیف و فرودست جامعه بودند. در زمان وی، افزایش درآمدهای نفتی این امکان را فراهم نمود تا دولت جهت تقویت پایگاه اجتماعی خود نسبت به پرداخت یارانه‌های نقدی اقدام نماید. روحانی زمانی دولت را تحویل گرفت که کشور تحت شدیدترین تحریم‌های اقتصادی ناشی از افزایش تنش میان ایران و نظام بین‌الملل بر سر پرونده هسته ای بود، با وجود اینکه پایگاه اجتماعی دولت وی عمدتاً از طبقه متوسط و بالا بود و دولت به واسطه بحران کسری بودجه ناشی از تحریم‌های نفتی به شدت تحت فشار بود، اما دولت وی به پرداخت نقدی یارانه‌ها ادامه داد؛ زیرا نمی‌خواست هزینه‌های اقتصاد سیاسی توقف پرداخت نقدی یارانه‌ها را دولت وی بر عهده بگیرد. این مسئله مؤید بینشی است که نهادگرایان تاریخی در استمرار مسیرهای ناکارا به دلیل ماهیت وابستگی به مسیر، پیش روی ما می‌گذارند.

آموزش و پژوهش

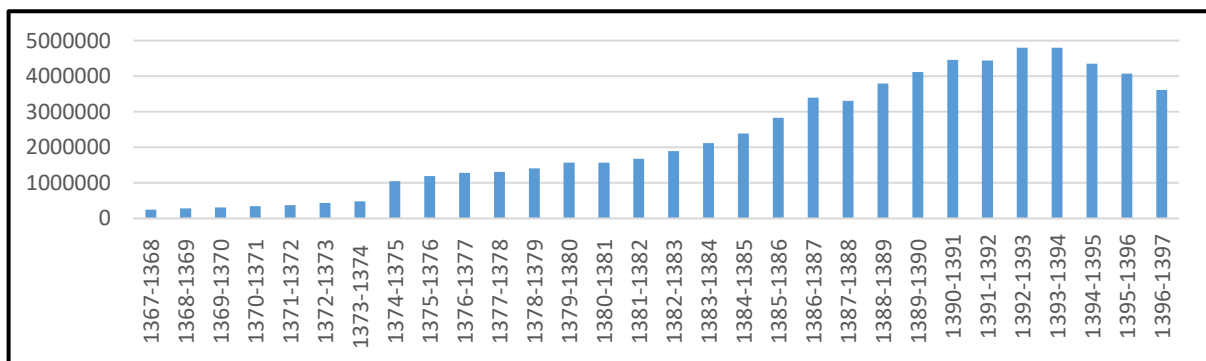
امور آموزش و پژوهش در بودجه مصوب سال ۱۳۹۸ رقم ۷۴,۵ همت را به خود اختصاص داد و پس از امور رفاه اجتماعی در رتبه دوم اولویت‌های دولت از نظر بودجه‌ای قرار داشت. بر مبنای داده‌های مرکز آمار ایران، میزان باسواد جمعیت ۶ ساله و بیشتر کشور از ۴۷,۵ درصد در سال ۱۳۵۵ به رقم ۸۷,۶ درصد در سال ۱۳۹۵ درصد رسید. در نمودار ۴، آمار دانشجویان دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و دانشگاه آزاد اسلامی آمده است، در حالیکه در سال تحصیلی ۱۳۶۷-۱۳۶۸ تعداد دانشجویان تنها ۲۵۰ هزار نفر بوده است، این رقم طی یک روند صعودی در سال ۱۳۹۲-۱۳۹۳ به بیش از ۴,۸ میلیون نفر می‌رسد و پس از آن طی روند نزولی تعداد دانشجویان در سال ۱۳۹۷-۱۳۹۶ به حدود ۳,۶ میلیون نفر کاهش می‌یابد. داده‌های مرکز آمار ایران نشان می‌دهد تعداد فارغ‌التحصیلان دانشگاهی در مقاطع کاردانی تا دکترای تخصصی در پایان سال ۱۳۹۷ از مرز ۱۳ میلیون نفر گذشته است. این ارقام به خوبی نشان‌گر یک تحول عظیم آموزشی از نظر کمی در ایران پس از انقلاب است. گسترش نظام آموزش و پرورش و نظام آموزش عالی در ایران پس از انقلاب به شکل مستمر رخ داده است و بی‌دلیل نیست که امور آموزش و پژوهش پس از رفاه اجتماعی در ردیف دوم تخصیص اعتبارات دولت از نظر بودجه‌ای قرار گرفته است. ارتقاء سطح سوادآموزی بویژه در مناطق روستایی و کم‌برخوردار از اولویت‌های اصلی دولت مانتیکوری در تحقق عدالت اجتماعی بود. با تأسیس دانشگاه آزاد اسلامی در دهه هفتاد، روند رشد آمار دانشجویان دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی سیر صعودی به خود گرفت. رشد بالای جمعیت در دهه اول پس از انقلاب، منجر به شکل‌گیری بالای تقاضای تحصیل در سطوح آموزش عالی طی دو دهه پس از آن گردید. این روند تا میانه دهه نود استمرار یافت و به دنبال آن و با توجه به کاهش سرعت رشد جمعیت در دوره متناظر آن در دهه شصت روند نزولی به خود گرفت. در نمودار ۵ بر مبنای داده‌های موجود بانک جهانی نسبت مخارج آموزش به کل مخارج دولت بر حسب درصد^۱ در فاصله سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۹ در مقایسه ایران و کشورهای با درآمد متوسط، کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا و جهان آمده است. متوسط این رقم طی دوره بیست ساله مذکور در ایران ۲۰/۸

1- Government Expenditure on Education, Total (% of Government Expenditure)

درصد، در کشورهای با درآمد متوسط ۱۵/۳ درصد و در جهان ۱۴/۲ درصد می‌باشد. این داده‌ها به خوبی اهمیت آموزش برای دولتمردان در ایران پس از انقلاب را نشان می‌دهند.



نمودار ۴ - آمار دانشجویان دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و دانشگاه آزاد اسلامی در ایران^۱
(منبع: سالنامه آماری کشور)



نمودار ۵ - نسبت مخارج آموزش به کل مخارج دولت (درصد).
(منبع: www.data.worldbank.org)

امور سلامت (بهداشت و درمان)

در میان امور ده گانه بودجه در سال ۱۳۹۸، امور سلامت پس از امور رفاه اجتماعی، آموزش و پژوهش و دفاعی-امنیتی در رتبه چهارم قرار داشت و برآورد اعتبار آن ۶۴،۴ همت بود که ۲۲،۱ همت به این حوزه تخصیص یافت. همان طور که پیش از این اشاره شد حوزه سلامت یکی از حوزه‌های کلیدی مورد توجه در ایران پس از انقلاب بوده است. جدول شماره ۱ گزارش روند تحول نظام سلامت ایران طی سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۹۹ را نشان می‌دهد. بر این اساس، ما شاهد تحولی جدی در نظام سلامت در ایران پس از انقلاب هستیم. طی این دوره تعداد دانشکده‌های پزشکی ۵،۲، دندانپزشکی ۸،۷ و داروسازی ۷،۳ برابر شده است. تعداد تحت بیمارستانی طی این دوره ۲،۹۶، اعضای هیئت علمی ۶،۹ و تعداد پزشکان ۱۰،۸۸ برابر شده است.^۲

۱- از سال تحصیلی ۷۵-۱۳۷۴ شامل آمار دانشگاه آزاد اسلامی نیز می‌باشد.

۲- گزارش خلاصه از کتاب سلامت در جمهوری اسلامی (<https://pr.tums.ac.ir/>)

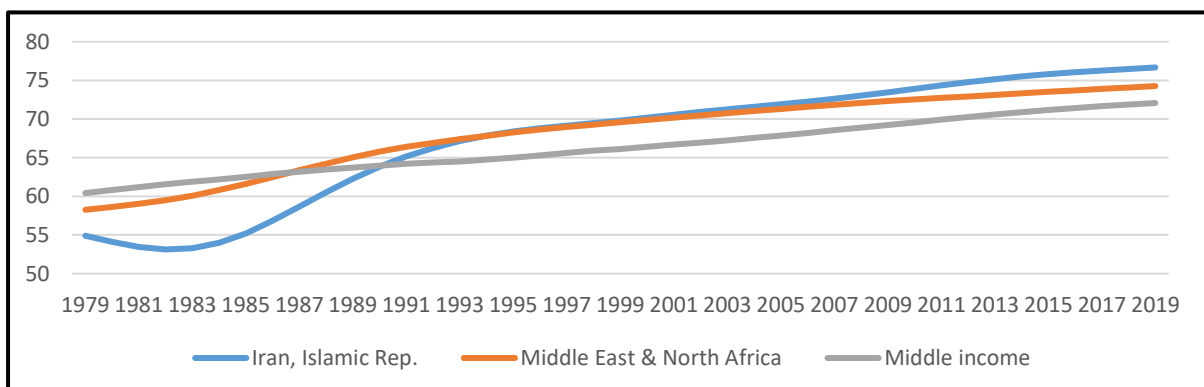
تغییرات دو شاخص امید به زندگی^۱ و نرخ مرگ و میر نوزادان به ازای هر هزار تولد زنده^۲، تحول در نظام سلامت ایران پس از انقلاب را به خوبی نشان می‌دهند.

۱۳۹۹	۱۳۹۴	۱۳۸۷	۱۳۷۹	۱۳۶۴	۱۳۵۸	
۶۹	۶۹	۶۹	۳۶	۲۸	۰	تعداد دانشگاه‌های علوم پزشکی
۴۷	۴۲	۳۶	۳۵	۲۸	۹	دانشکده‌های پزشکی
۳۵	۱۹	۱۸	۱۵	۷	۴	دانشکده‌های دندانپزشکی
۲۲	۲۱	۲۰	۹	۷	۳	دانشکده‌های داروسازی
۱۵۰۲۸۱	۱۱۸۸۲۹	--	۱۰۵۷۱۶	--	۵۰۷۶۰	تعداد تخت‌های بیمارستانی
--	۵۹۴۱۴	--	۵۲۰۸۹	۱۰۷۵۹	۹۵۵۸	تعداد تخت‌های آموزشی
۲۰۰۸۰ (۴۲)	۱۳۶۲۱ (۴۲)	۱۲۵۰۰ (۴۱)	۸۳۹۶ (۳۶)	۳۱۵۳ (۳۳)	۲۹۰۸ (۲۶)	تعداد اعضای هیئت‌علمی (درصد زنان)
۲۲۳۸۳۶	۱۸۸۸۵۹	۱۲۴۵۰۰	۹۴۲۸۰	۳۲۶۰۴	۲۵۸۴۸	تعداد کل دانشجویان علوم پزشکی
۲۸۳۲	۲۲۳۷	۱۷۶۰	۱۳۳۲	۵۱۰	۴۲۰	تعداد فارغ‌التحصیل در سال دستیاران تخصصی
۲۱۹	۲۰۳	۱۹۰	۱۰۶	۲	۰	تعداد دستیاران فوق تخصصی فارغ‌التحصیل در سال
۱۰۳۸	۶۵۶	۲۵۰	۵۱	۲۱	۲	تعداد فارغ‌التحصیلان PhD در سال
۷۳۷	۶۸۴	۳۱۵	۱۰۰	۵	۳	تعداد مراکز تحقیقاتی
۶۱	۶۱	۴۲	۰	۰	۰	تعداد پژوهشکده‌ها
۷۱	۵۰	۲۶	۱۸	۰	۰	تعداد مراکز آموزشی پژوهشی متعالی
۴۵۱	۳۸۷	۱۲۰	۸۰	۱۴	۵	تعداد مجلات علمی
۱۳۰۶۱۶	۱۱۹۴۵۹	۱۰۰۰۰	۸۶۰۰۰	۱۴۰۰۰	۱۲۰۰۰	تعداد پزشکان
۶۴۳	۶۵۷	۷۶۰	۹۵۵	۲۹۱۵	۲۹۹۸	نسبت پزشک به جمعیت

جدول ۱ - نظام سلامت در ایران ۱۳۵۸ تا ۱۳۹۹.

(منبع: <https://pr.tums.ac.ir/>)

در نمودار ۶، شاخص امید به زندگی در بدو تولد پس از انقلاب و مقایسه آن با عملکرد کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا و کشورهای با درآمد متوسط آمده است. همچنین بر اساس داده‌های بانک جهانی، نرخ مرگ و میر نوزادان به ازای هر هزار تولد زنده در سال ۱۹۷۹ یعنی در ابتدای انقلاب ۸۲٫۸ نفر است در حالیکه این رقم در سال ۲۰۱۸ به ۱۱٫۵ نفر کاهش یافته است. این رقم در سال ۲۰۱۸ در خاورمیانه و شمال آفریقا ۱۸٫۶ و در جهان ۲۸٫۹ نفر است.



نمودار ۶ - شاخص امید به زندگی در بدو تولد.

(منبع: www.data.worldbank.org)

1- Life Expectancy at Birth, Total (years)

2- Mortality Rate, Infant (per 1000 live births)

امور اقتصادی

امور اقتصادی در سال ۱۳۹۸ با بودجه مصوب ۲۸٫۸ همت، رتبه پنجم تخصیص اعتبارات به تفکیک امور را به خود اختصاص داد. امور اقتصادی در بودجه شامل فصول انرژی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، حمل و نقل، صنعت و معدن، بازرگانی، کشاورزی و منابع طبیعی، منابع آب، روابط کار، تعاون و تحقیق و توسعه می‌باشد که توسعه زیرساخت‌های سخت افزاری کشور را بر عهده دارد. بخش عمده اعتبارات امور اقتصادی در قالب هزینه‌های عمرانی و یا تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (از سال ۱۳۸۰) تخصیص می‌یافت. به عنوان مثال بخش امور اقتصادی ۱۶٫۲ درصد از بودجه مصوب سال ۱۳۸۹ (دوره افزایش درآمدهای نفتی) را تشکیل می‌داد که ۸۶ درصد آن تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۱۴ درصد آن اعتبارات هزینه‌ای بود. این رقم در سال ۱۳۹۸ (دوره کاهش درآمدهای نفتی) تنها ۷ درصد از بودجه مصوب را تشکیل می‌داد که ۷۳ درصد آن تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ۲۳ درصد آن اعتبارات هزینه‌ای بود. نکته قابل تأمل این است که با کاهش شدید درآمدهای نفتی در سال ۱۳۹۸ کمتر از ۲۰ درصد بودجه مصوب در امور اقتصادی تخصیص یافت. همان‌طور که اشاره شد در دوره کاهش درآمدهای نفتی به دلیل فشارهای اقتصاد سیاسی بر تخصیص‌های هزینه‌ای یا اعتبارات جاری، عمده بار کسری بودجه با حذف اعتبارات عمرانی جبران می‌گردد. بررسی آمار بخش حمل و نقل و بسط آن به سایر حوزه‌های اقتصادی به خوبی اهمیت سرمایه‌گذاری دولت در توسعه زیرساخت‌های اقتصادی کشور بویژه روستاها و مناطق محروم را نشان می‌دهد. بر مبنای آمار وزارت راه و شهرسازی در حوزه حمل و نقل جاده‌ای در ابتدای انقلاب ۴۷۰۰۰ کیلومتر راه فرعی و اصلی در ایران بود در حالیکه در سال ۱۳۹۷ این رقم به ۶۸۰۰۰ کیلومتر رسید. از ۱۱۰۳۱۸ کیلومتر راه روستایی آسفالتی احداث شده تا سال ۱۳۹۷ تنها ۳۰۰۰ کیلومتر آن پیش از انقلاب احداث شده است و این مسئله نشان می‌دهد در حالی که طول راه‌های فرعی و اصلی احداثی پس از انقلاب کمتر از پنجاه درصد رشد داشته است، طول راه‌های روستایی احداثی پس از انقلاب بیش از ۳۶۰۰ درصد رشد داشته است و این مسئله به خوبی تعهد نخبگان انقلابی به مسائل روستاییان در ایران پس از انقلاب را نشان می‌دهد.^۱

نتیجه‌گیری

بر مبنای رویکرد پژوهش حاضر، تبیین اقتصاد سیاسی کسری بودجه دولت تابعی از ماهیت منحصر به فرد نهاد دولت و روابط متقابل و پیچیده درونی آن با سه حوزه اقتصاد/سیاست/جامعه می‌باشد. بر این مبنا انقلاب ۱۳۵۷ و سال‌های اولیه پس از آن جهت تثبیت نظام سیاسی جدید، مقطع سرنوشت‌سازی بود که طی آن ماهیت نهاد دولت و الگوی روابط آن با پیرامون خود دچار تحول گردیده و شکل جدیدی به خود گرفت. در این پژوهش ماهیت مرکب دولت در ایده سازنده، ساختار و کارویژه‌های آن در ایران پس از انقلاب با مفهوم دولت مانتیکوری صورت‌بندی گردید. بر مبنای صورت‌بندی تئوریک دولت مانتیکوری، جمهوری اسلامی ترکیب امتزاج گونه‌ای از یک دولت انتخاباتی به واسطه رکن جمهوریت نظام و یک دولت ایدئولوژیک به واسطه رکن اسلامیت آن است. مهم‌ترین آرمان دولت ایدئولوژیک پس از انقلاب تحقق عدالت اجتماعی بود که از طریق تأسیس نهادهای انقلابی متعدد، اتخاذ سیاست‌های بازتوزیعی و قرارگیری عدالت اجتماعی به عنوان محوری کلیدی در برنامه‌های توسعه دنبال می‌شد. سازوکارهای انتخاباتی در قالب رقابت‌های جناحی نیز به مکانیسمی برای رشد حامی‌پروری و تخصیص غیربینه منابع و در نتیجه افزایش مخارج دولت تبدیل شد. نخبگان دولتی در ایران پس از انقلاب با ساختن نهادهای انقلابی متعدد و اتخاذ سیاست‌های رفاهی اگر چه در استمرار بسیج مردمی حاصل از انقلاب، تثبیت نظام سیاسی جدید و حذف مخالفان موفق بودند اما پیامدهای مخربی را بر اقتصاد سیاسی ایران در شکل‌گیری کسری بودجه ساختاری بر جای گذاشتند. بنابر این اگر چه چنین سیاست‌هایی به گسترش پایگاه اجتماعی نخبگان مستقر کمک نمود اما توان آنها را در مهار کسری بودجه محدود کرد. بررسی‌های این پژوهش نشان می‌دهد نیروی پیشران مؤثر بر کسری بودجه دولت در ایران پس از انقلاب هزینه‌محور است که بخش عمده آن در پنج حوزه رفاه اجتماعی، آموزش و پژوهش، امور اقتصادی، دفاعی-امنیتی و سلامت تخصیص می‌یابد. این در حالی است که متوسط رشد اقتصادی در ایران پس از انقلاب حدود دو درصد بوده است؛ بنابراین

۱- دستاوردهای چهل ساله انقلاب اسلامی در وزارت راه و شهرسازی (<https://www.mrud.ir>).

می‌توان گفت سیاست دستیابی به عدالت اجتماعی منهای رشد اقتصادی در جمهوری اسلامی منجر به شکل‌گیری بحران ساختاری کسری بودجه دولت شده است. این بحران موجب شکل‌گیری تورم دو رقمی و کاهش قدرت خرید مردم بویژه دهک‌های درآمدی پایین جامعه در بیشتر سال‌های پس از انقلاب گردید و از این رو عملاً بخش بزرگی از دستاورد سیاست‌های اتخاذ شده جهت دستیابی به عدالت اجتماعی را تحت الشعاع خود قرار داد. تمایز پژوهش حاضر با رویکردهای متعارف اقتصادی جهت تبیین کسری بودجه دولت در این موضوع است که اساساً اقتصاددانان به ارائه تبیین‌های صرفاً اقتصادی از ریشه های کسری بودجه دولت ارائه می‌نمایند. برخی رویکردهای اقتصاد سیاسی مبتنی بر نظریه انتخاب عمومی و سیکل‌های تجاری-انتخاباتی در تبیین اقتصاد سیاسی کسری بودجه، اگر چه دولت را به کانون تحلیل خود اضافه می‌نمایند اما با تمرکز بر عاملیت و ارائه تبیین‌های مبتنی بر بیشینه نمودن منافع کارگزاران دولتی، به دلیل عدم توجه به نهاد دولت به عنوان یک کلان ساختار دارای منطق درونی منحصر به فرد، درک ناقصی ارائه می‌دهند. این در حالی است که در پژوهش حاضر با تمرکز بر ماهیت دولت و پیامدهای اقتصاد سیاسی آن، ضمن فراتر رفتن از رویکردهای کارگزارمحور، کانون تبیین ریشه اقتصاد سیاسی استمرار کسری بودجه دولت از سیاستگذاری به سیاست با تمرکز بر ماهیت دولت منتقل شده است.

References

- 1- Agnello, Luca & Sousa, Ricardo (2009): The Determinants of Public Deficit Volatility. European Central Bank (ECB) Working Paper, No. 1042.
- 2- Alesina, Alberto & Tabellini, Guido (1990a): A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. *The Review of Economic Studies*, 57(3), 403-414. <https://doi.org/10.2307/2298021>
- 3- Bashiriyeh, Hossein: (2010) An introduction to Iran's political sociology, Negahe Moaser Publication. [in Persian]
- 4- Bashiriyeh, Hossin (2014) : The state and revolution in iran, Tehran , Negahe moaser Publication. [in Persian]
- 5- bayat, Assef (2014): Street politics: poor people movment in iran, Tehran , Paradise danesh Publication. [in Persian]
- 6- Brender, Adi & Drazen Allan, Drazen (2008): How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large panel of countries. *The American Economic Review*, 98(5), 2203-2220.
- 7- Capoccia, Giovanni (2016): Critical Junctures, In *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Edited by Orfeo Fioretos, Tulia G. Falletti, and Adam Sheingate, Oxford University Press.
- 8- Chavence, Bernard (2009) : *Institutional Economics*, Translated By Mahmood Motavasel & Ali Nikonesbati, Tehran , University of Tehran Publication. [in Persian]
- 9- Dargahi , Hassan & Saedi Sarkhanlou , Alireza (2021): Determinants of Government Budget Deficit in the Economy of Iran Emphasizing the Economic and Political Economic Factors, *The journal of planning and budgeting*, Vol. 26 No. 1 Spring 2021. [in Persian]
- 10- Dindar Rostami, Marzie & Shirinbakhsh, Shamsollah & Afshari, Zahra (2020): Investigating Factors Affecting Cyclical and Structural Budget Deficit in Iran , *Applied Economics Studies*, Volume 9, Number 33, Spring 2020. [in Persian]
- 11- Emami, Karim & Adibpour, Mehdi (2009): An investigation of the asymmetric effect of oil shocks on production. *Quarterly Journal of Economic Modelling*, 3, 1-26. [in Persian]
- 12- Eslava, Marcela (2011): The Political Economy of Fiscal Deficits: A Survey. *Journal of Economic Surveys*, 25(4), 645-673. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2010.00647.x>
- 13- Feyrahi, Davood. (2019, February 21): The big mistake of Iranian broken-hearted people. *Donya-ye Eqtesad*. [in Persian] Hajjarian, Said (2000): Republic, a disenchantment of power. Tarh-e no Publication. [in Persian]
- 14- Fukuyama ,Francis (2016): Political order and political decay: from the industrial revolution to the globalization of democracy , Translated By Rahman Ghahremanpour , Tehran ,rouzaneh Publication. [in Persian]
- 15- Haan, Jakob de & Klomp, Jeroen (2013): Conditional Political Budget Cycles: A Review of Recent Evidence. *Public Choice*, 157(3-4), 387-410.
- 16- Haghghi Karnameh, hassan (2021): The effects of macroeconomic instability (originated from inflation) on the government budget deficit in Iran's economy (1963-2018). *Journal of Accounting Research and Economic Sciences*, 6(1), 1-12. [in Persian]
- 17- Hajjarian, Said (2000): Republic, a disenchantment of power. Tarh-e no Publication. [in Persian]
- 18- Harris, Kevan (2019): A Social Revolution: Politics and the Welfare State in Iran, Translated by Mohamadreza Fadaei, Tehran , Shirazeh Publication. [in Persian]
- 19- Hatami, Abas (2008): The Stats and Economy in Post-revolution Iran: The effects of redistribution policies on hermeneutic and class conflicts and the emergence of the integrated state in Iran. *Politics Quarterly*, 38(2), 89-117. [in Persian]
- 20- Hatami, Abas & Kalateh, Farzad (2014): The state in the periphery and the periphery in the state: an investigation of the entanglement syndromes of economics, politics, and society. *Strategic Studies Quarterly*, 17(1). [in Persian]
- 21- Komejjani, Akbar & Varahrami zahra (2012): An estimation of the effective factors in the budget deficit of Iran. *The Scientific Journal of Strategy*, 21(64), 27-42. [in Persian]
- 22- Moradi, Mohamad Hossein (2020): An investigation of the 2021 Budget Act, retirement funds (17299). The Vice-Presidency of Economic Studies, the Research Center of the Islamic Consultative Assembly. [in Persian]
- 23- Nili, Masoud (2017): Iran's economy, the method of overcoming mega-challenges, Institute for Management and Planning Studies. [in Persian]
- 24- North ,Douglass C & Wallis, John joseph & Weingast , Barry (2014): Violence and the rise of open-access orders, in *Institutions and Development*, Translated by Mahmood Motavasel & Mostafa Samie nasab & Ali Nikonesbati, Qom, Emam Sadegh Publication. [in Persian]
- 25- Sadeghi Amroabadi, Behrouz & Kazemi, Ehsan: (2022). The Effects of Good Governance and Political Cycles on the Changes of Liquidity and Budget Deficit in Iranian Economy. *Iranian Journal of Economic Research*, 27 (90), 171-207. [in Persian]
- 26- Sajjadi, Masoumesadat (2021): A pathological investigation of the macroeconomic aspects of selling public institutions to compensate for the budget deficit. *Journal of Economic Security*, 9(8), 53-68. [in Persian]

- 27- Samieinasab, Mostafa (2022): Budget deficit and its determining role in inflation. *Journal of Economic Security*, 10(5), 53-68. [in Persian]
- 28- Seifzadeh, Hossein (2007): A sociological perspective on the construction of the state in the Islamic Republic. In R. Afzali (Ed.), *Modern state in Iran*. Mofid University Press. [in Persian]
- 29- Shi, Min, & Svensson Jakob (2006): Political budget cycles: Do they differ across countries and why?. *Journal of public economics*, 90(8), 1367-1389.
- 30- Sjahrir, Bambang Suharnoko & Kis-Katos & Schulze, Gunther (2013): Political budget cycles in Indonesia at the district level. *Economics Letters*, 120(2), 342-345.
- 31- Taherpoor, Javad & Salem, Ali Asghar & Hemmat, Reza (2020): Investigating the political cycles of development budgets in the Iranian economy, *Journal of Iranian Economic Issues*, Institute for Humanities and Cultural Studies (IHCS) Biannual Journal, 7(1), 163-190. [in Persian]
- 32- www.leader.ir
- 33- www.data.worldbank.org
- 34- <https://www.mporg.ir/>
- 35- <https://tsd.cbi.ir/>
- 36- <https://rc.majlis.ir/>
- 37- <https://bme.ir/>
- 38- <https://www.1542.ir>
- 39- <https://www.amar.org.ir/>
- 40- <https://pr.tums.ac.ir>