

## باستانه‌های بودجه‌ریزی در امنیت اقتصادی

### مطالعه موردی آسیب‌ها و راهبردهای بودجه‌ریزی در جمهوری اسلامی ایران

سیدمحمد مهدی غمامی<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۳/۱۸ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۵/۶/۱۷

فصلنامه آفاق امنیت / سال نهم / شماره سی و یکم - تابستان ۱۳۹۵

#### چکیده

براساس ماده یک قانون محاسبات عمومی کل کشور (۱۳۶۶) بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و دیگر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام دادن عملیاتی است که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود. بدین ترتیب، بودجه کل کشور ارتباط وثیقی با نظم عمومی کشور برقرار می‌کند؛ به نحوی که، بقا و پیشرفت جامعه و همچنین مدیریت عمومی به نحوه دخل و خرج دولت و نهادهای عمومی براساس اولویت‌های مصوب بستگی دارد. این اهمیت در زمان تهدید و بحران مضاعف می‌گردد. بدین ترتیب سؤال اصلی این است که «در شرایط جنگ اقتصادی، که با هدف تضعیف و فشار بر اقتصاد کشور صورت می‌گیرد، بودجه کل کشور چگونه باید تنظیم شود؟» در این مقاله، که از منظر حقوقی به سؤال یادشده پاسخ خواهیم داد، آسیب‌شناسی بودجه‌ریزی در ایران با تأکید بر وضعیت موردنظر مطمح نظر قرار می‌گیرد، به‌ویژه آنکه از یک سو، کاستی‌ها و آسیب‌هایی کلی وجود دارد که رصد و پایش بودجه را مشکل می‌کند و از سوی دیگر، الزاماتی وجود دارد که در زمان دفاع اقتصادی موجه، انعطاف‌پذیری کنترل‌شده بودجه و پیروی از سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است. در این مقاله نگارنده، مبتنی بر بررسی تحلیلی قوانین و آسیب‌شناسی نظام حقوقی، بودجه‌ریزی فعلی و تبیین کاستی‌های موجود برای سازگار کردن بودجه در وضعیت جنگ اقتصادی راهبردهایی ارائه می‌دهد.

#### واژگان کلیدی

بودجه، تحریم، بودجه‌ریزی عملیاتی، سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های کلی

اصل (۴۴)

## مقدمه

بودجه از واژه «budget» به معنای کیف چرمی حاوی پول است که در معنای اصطلاحی وقتی تحت عنوان «بودجه کل کشور» از آن یاد می‌شود به معنای مجموعه احکام و ارقامی است که دریافت‌ها و پرداخت‌های کشور را در راستای تحصیل اهداف و برنامه‌های مصوب لازم توسط مجلس پیش‌بینی می‌کند؛ از این رو، گفته می‌شود بودجه جنبه تخمینی دارد (رستمی، ۱۳۹۰: ۱۹۸-۱۹۹). باید در نظر داشت که بودجه به لحاظ اهمیت تنظیم مالی کشور باید در سند بارزش قانون در مجلس تصویب شود؛ چنان‌که اصل (۵۲) قانون اساسی مقرر داشته است: «بودجه سالانه کل کشور، به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.» ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور (۱۳۶۶) به قانون بودن بودجه تصریح دارد. در نتیجه، بودجه یک قانون سالیانه در تمام نظام‌های حقوقی مردم‌سالار است: «بودجه قانونی سالیانه است که تمام درآمد و هزینه‌ها را پیش‌بینی کرده و اجازه می‌دهد دولت در مدت فعالیتش آن‌ها را منطبق با برنامه‌های مصوب انجام دهد» (اولینگر، ۱۳۸۶: ۱۹).

وظیفه اصلی قانون بودجه پشتیبانی مالی از اجرای دیگر قوانین، از جمله قانون برنامه، قوانین مالی و قوانین صلاحیتی و نیز نظارت مالی بر اینکه بودجه در «چه محلی» و به «چه میزان» هزینه شود، می‌باشد. بدین ترتیب، از اهداف عمده قانون بودجه برقراری نظم اقتصادی است (اولینگر، ۱۳۸۶: ۲۹).

باتوجه به اهمیتی که در خصوص بودجه بیان کردیم، بدیهی است که در حالت عادی اگر الزامات مربوط به بودجه و بودجه‌ریزی مورد اهتمام قرار نگیرد، کشور دچار اختلال وظایف و ناکارآمدی در عملکردها خواهد شد و به‌طریق اولی اگر همین نابسامانی در وضعیت جنگ اقتصادی باقی باشد، آثار به‌مراتب مخرب‌تری را شاهد خواهیم بود. «دشمن هنگام برنامه‌ریزی برای تهدید یا تحریم اقتصادی، نقاط هدف و نقاط ضربه‌پذیر را شناسایی کرده و بهترین ابزار را برای تحریک نقاط ضربه‌پذیر انتخاب می‌کند. کشور تهدیدکننده در پی هر تهدیدی هدفی را دنبال می‌کند. این اهداف بیشتر سیاسی و اقتصادی است. در این میان، تضعیف یا تغییر نظام سیاسی حاکم بر یک کشور با ایجاد نارضایتی در مردم یا محدود کردن منابع مورد نیاز برای تأمین معیشت، مهم‌ترین هدف کلان به شمار می‌رود. نقاط هدف، نقاط تأثیرگذار نهایی



است که می‌تواند این هدف کلان را محقق سازد (پایداری ملی، ۱۳۹۴). براین‌اساس، بودجه یک کشور یکی از مهم‌ترین اهداف تأثیرگذاری محسوب می‌شود؛ در نتیجه، در دفاع اقتصادی، بودجه هم باید واجد الزامات اولیه حالت عادی باشد و هم ویژگی‌هایی داشته باشد که بتوان در ارائه خدمات عمومی و کارکردهای دولت نظم مالی و کارایی حداکثری را شاهد باشیم. به‌طورقطع، در چنین شرایطی ضروری است بودجه تابع سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و نیز در ارتباط معنادار با چالش‌های ناشی از تحریم‌ها و سیاست‌های کاهش قیمت جهانی نفت باشد. البته، در یک معنای دیگر، دفاع اقتصادی در وضعیتی که اقتصاد با محدودیت‌هایی روبه‌روست، با به حداقل رساندن هزینه، منابع را به‌صورت کارآمد برای محصول نهایی تخصیص می‌دهد (Sandler & Keith, 1995: 3). بدین ترتیب، بودجه‌ریزی نیز با پیروی از این الزامات باید به‌نحو کارآمد درآمدها را برای هزینه‌های تعیین‌شده تخصیص دهد؛ به‌ویژه آنکه، اگر قرار است به چشم‌انداز ایران ۱۴۰۴ آن هم در شرایط جنگ اقتصادی دست یازیم، بودجه به‌عنوان وسیله‌ای برای بهبود مدیریت مالی و اقتصادی کشور اهمیت تسامح‌ناپذیری پیدا می‌کند. براین‌اساس، تمرکز از چگونگی مصرف اعتبار و کنترل منابع و ورودی‌ها به خروجی‌ها و نتایج تغییرکرد و توجه به سنجش کارایی و چگونگی بهره‌برداری از منابع در پرتوی حاکمیت قانون و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی محور این راهبرد است. پاتریک کلاسون (Patrick Clawson) در مقاله‌ای با عنوان «کاهش تحریم‌ها کلید اقتصاد ایران نیست»<sup>۱</sup> می‌نویسد: «گزارش ۲۱ دسامبر صندوق بین‌المللی پول حاکیست که اوضاع اقتصادی ایران بسیار وخیم است و بودجه‌ای که روحانی برای سال بعد به مجلس ارسال کرده، نسخه‌ای برای عبور از این چالش‌ها ندارد.» بدین ترتیب، سؤال این پژوهش این است که «در شرایط جنگ اقتصادی، که با هدف تضعیف و فشار بر اقتصاد کشور صورت می‌گیرد، بودجه کل کشور چگونه باید تنظیم شود؟»

برای بررسی وضعیت موجود بودجه‌ریزی در ایران در وضعیت جنگ اقتصادی، آسیب‌ها و کاستی‌ها را به همراه راهبردهای مطرح در سه بخش شکلی، ساختار الگو و ماهوی بررسی می‌کنیم. بدین ترتیب، به‌صورت مزجی، به وضعیت موجود و راهبرد دستیابی به وضعیت مطلوب پرداخته خواهد شد.



### آسیب‌ها و راهبردهای شکلی بودجه‌ریزی

منظور از آسیب‌ها و راهبردهای شکلی بودجه‌ریزی، آسیب‌هایی است که در وضعیت جنگ اقتصادی، فارغ از بایسته‌ها ماهوی، براساس شاخص‌های صوری و کمی موجب ناکارآمدی و اختلال در فرایند دفاع اقتصادی و پیشرفت کشور می‌شود. از این‌رو، در دفاع اقتصادی باید راهبردها، مبتنی بر شاخص‌های مورد نظر، به‌نحوی تنظیم شوند که التزام به این معیارها توأم با نظم مبین اقتصاد مقاومتی، یعنی استفاده حداکثری از منابع، بدون هرگونه هدررفت باشد. این الزامات موجد نظم منطقی برای اجرا و رصد بودجه، جلوگیری از سوءاستفاده و تحقق انضباط مالی در کشور می‌شود. افزون‌براینکه می‌توان امکان پیش‌بینی‌پذیر بودن اقدامات دولت و اتکاپذیری را، که از لوازم سرمایه‌گذاری ایمن است، فراهم کرد.

### رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس

بودجه یک قانون محسوب می‌شود که ضروری است با رعایت الزامات دیگر قوانین، از جمله قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس که نظم منطقی را به قانونگذاری می‌دهند، تنظیم شود. به‌طور خاص، اهمیت رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس در تصویب قانون بودجه از الزام اصل شصت و پنجم قانون اساسی ریشه می‌گیرد: «تصویب طرح‌ها و لوایح طبق آیین‌نامه مصوب داخلی انجام می‌گیرد.» اهتمام به این نظم در قانون بودجه، که قرار است در نظام مالی و اقتصادی دولت انضباط مالی به‌وجود آورد، الزامی است.

### التزام به نظم زمانی بودجه

زمان‌بندی بودجه با اینکه امری شکلی است، ولی متأسفانه در سال‌های اخیر کشور را دچار بحران کرده است. بدین ترتیب که دولت‌ها با علم به اینکه بودجه مبنای مدیریت مالی برنامه‌های کل کشور است و تأخیر در آن موجب نقض «اصل استمرار» می‌شود، در زمان‌بندی ارائه آن اهمال می‌کنند. این در حالی است که براساس تکلیف قانونی ماده (۱۸۶) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «دولت موظف است لایحه بودجه سالانه کل کشور را حداکثر تا پانزدهم آذرماه هر سال به مجلس تسلیم نماید.» باید در نظر داشته باشیم که در هنگام جنگ اقتصادی، زمان مؤلفه‌ای بسیار مهم برای کاهش هزینه‌ها و ایجاد پایداری است. به‌عبارت‌دقیق‌تر، هر قدر قانون بودجه، با توجه به ماهیت سالیانه، دیرتر اجرا شود، در واقع، کشور را در روزها و ماه‌های متعددی دچار



فقدان نظام مالی تخصیص منابع و پرداخت هزینه‌های عمومی می‌گرداند؛ چالشی که در سال‌های اخیر، به‌ویژه در سال ۱۳۹۵، با قوانین چند دوازدهم، موجب بی‌نظمی و ناپایداری اقتصادی شده است.

### ارائه مقدمه توجیهی

براساس بند «۲» ماده (۱۳۵) آیین‌نامه داخلی مجلس باید لوایح ارائه شده شامل مقدمه توجیهی باشد: «دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه لایحه، به‌وضوح، درج شود.» اهمیت مقدمه توجیهی در نشان دادن کار کارشناسی و توجیه مبانی ماهوی بودجه پدیدار می‌شود.

### ساختار غیرماده واحده‌ای

قانون بودجه دارای احکام متعددی شامل نحوه محاسبه و تسویه نفت و گاز و میعانات گازی گرفته تا نحوه تهاتر بدهی‌ها و مطالبات و اختصاص اعتبارات و تسهیلات و ... است. در نتیجه، ساختار کنونی قانون در قالب «ماده واحده» با بیش از صد بند یا تبصره، ساختاری غیرمنطقی است. ماده (۱۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس تصریح می‌دارد: «نمایندگان مجلس و دولت نمی‌توانند یک طرح یا لایحه قانونی را، که بیش از یک موضوع دارد، به‌عنوان ماده واحده پیشنهاد و تقاضای تصویب نمایند؛ در صورتی که، طرح یا لایحه مشتمل بر بیش از یک موضوع باشد، باید مواد و تبصره‌ها، جزءبه‌جزء، طرح و مورد شور قرار گیرد.» با وجود این، همچنان قانون بودجه به‌صورت ماده واحده و به‌صورت جُنْگی از مجموعه موضوعات گوناگون به تصویب می‌رسد.

### رعایت اصل وحدت بودجه

«منظور از اصل وحدت این است که کل کشور باید یک بودجه داشته باشد و بودجه واحد کلیه درآمدها و هزینه‌های تمام دستگاه‌ها و سازمان‌ها دولتی پیش‌بینی گردد» (رستمی، ۱۳۹۰: ۲۱۰). این قاعده به نمایندگان مجلس و تمام نهادهای نظارتی، بعد از تصویب بودجه، این امکان را می‌دهد که یک نسخه کامل و جامع از پیش‌بینی درآمد هزینه داشته باشند، تا بدین‌نحو کنترل مؤثری را بر قوه مجریه و تمام نهادهای بهره‌بردار از بودجه اعمال کنند (اولینگر، ۱۳۸۶: ۳۷). اجرای این اصل ضمن ایجاد پاسخ‌گویی برای تمام نهادهای بهره‌بردار از بودجه، به‌طور ضمنی، موجد شفافیت



هم هست. به این معنا که بودجه چون باید برای نظار و حتی مردم رصدشده باشد، الزاماً شفاف هم باید باشد. با وجود این، معمولاً در نظام حقوقی با دو معضل عمده در بودجه‌ریزی روبه‌رو هستیم: نخست، «از بودجه خارج‌سازی» (debudgetisation) یعنی برخی در آمد-هزینه‌ها یا به‌طور کلی درج نمی‌شوند یا به‌طور مبهم و غیرشفاف و سلیقه‌ای درج می‌گردد. برخی شرکت‌های دولتی و مجموعه‌مناطق آزاد تجاری-صنعتی<sup>۱</sup> معمولاً در بودجه کل کشور غایبان اصلی محسوب می‌شوند و بدین ترتیب، بودجه کل کشور کاملاً تخمینی و غیرشفاف و منشأ مفاسد متعدد اقتصادی است که در دوران جنگ اقتصادی از موانع عمده اختلال اقتصادی و بی‌نظمی است؛ دوم، متمم‌های بودجه (budgets annexes) که در دو قالب این اصل بودجه را از قاعده خارج می‌کند. اینکه متمم‌های واقعی بودجه - که البته، با وقوع کسر بودجه‌های قابل توجه معمولاً دولت و مجلس به این روش دست نمی‌آزند- و متمم‌های استقرایی که با استفاده از تنخواه‌گردان‌های ماده (۱۰) قانون تنظیم و ماده (۱۲) قانون مدیریت بحران و بند «ش» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران<sup>۲</sup> و بند «م» ماده (۲۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) با عبارات تفسیربرداری همچون «منظور پیش‌آگاهی، پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه، از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش‌سوزی، گرد و غبار، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و حیات‌وحش و مدیریت خشکسالی» صورت می‌گیرد. نتیجه چنین عنوان‌های کلی و تفسیرپذیری

۱. وجود مناطق آزاد باتوجه به اینکه عملاً دروازه واردات به کشور هستند و از معافیت‌های متعدد و درآمدهای سرشار غیرشفاف بهره‌مندند، در طول تاریخ تأسیس‌شان نشان داده‌اند که نه تنها در وضعیت عادی، که در جنگ اقتصادی محل کارآمدی اقتصادی کشور هستند.

۲. به دولت اجازه داده می‌شود به منظور پیشگیری، مقابله و جبران خسارات ناشی از حوادث غیرمترقبه و مدیریت خشکسالی، تنخواه‌گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران را به دو درصد افزایش دهد. اعتبارات یاد شده با پیشنهاد معاونت و تصویب هیئت‌وزیران قابل هزینه است. بخشی از اعتبارات مذکور به ترتیب و میزانی که در قانون بودجه سنواری تعیین می‌شود، به صورت هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای، به جمعیت هلال‌احمر اختصاص می‌یابد تا در مسیر آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه شود.

۳. به دولت اجازه داده می‌شود به منظور پیش‌آگاهی، پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه، از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش‌سوزی، گرد و غبار، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و حیات‌وحش و مدیریت خشکسالی، تنخواه‌گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ را به دو درصد افزایش دهد. اعتبارات پیش گفته با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ظرف مدت دوازده روز، و تصویب هیئت‌وزیران قابل هزینه است. از ابتدای سال ۱۳۹۵ بخشی از اعتبارات مذکور، به ترتیب و میزانی که در قوانین بودجه سنواری تعیین می‌شود، به صورت هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به جمعیت هلال‌احمر و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اختصاص می‌یابد تا برای آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه شود.



این می‌شود که دولت هر جا که دچار کمبود یا کسر بودجه شود، به این مواد تمسک می‌یابد؛ برای مثال، هیئت‌وزیران در جلسه ۱۳۹۴/۳/۶ تصویب می‌کند: «مبلغ ۳۰۰ میلیارد ریال به صورت تملک دارایی سرمایه‌ای از محل منابع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت موضوع بند «ش» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه برای تکمیل طرح احداث باند دوم رودهن فیروز کوه- قائم‌شهر ناشی از عدم تخصیص تصویب‌نامه شماره ۱۳۶۳۵۱ / ت ۵۱۵۲۸ هـ تاریخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۲ و اصلاحیه آن موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۶۰۰۱۰ / ت ۵۱۷۱۱ هـ تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۶ در اختیار دستگاه اجرایی ذی‌ربط قرار می‌گیرد تا برابر قوانین و مقررات مربوط هزینه شود.» در واقع، دولت نه برای امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه، بلکه برای تکمیل طرح احداث باند دوم رودهن فیروز کوه- قائم‌شهر ناشی از عدم تخصیص از تنخواه‌گردان استفاده می‌کند.

### رعایت اصل پیش‌بینی و تقدم

«منظور از این اصل این است که بودجه سالانه کل کشور باید قبل از فرا رسیدن سال اجرای آن پیش‌بینی و تصویب و آماده اجرا گردد» (رستمی، ۱۳۹۰: ۲۱۷). البته، باید پذیرفت که در موارد اضطراری و به‌طور خاص، در موارد ضروری در فرایند دفاع اقتصادی مبتنی بر شاخص‌هایی که مانع استفاده بودجه به‌عنوان متمم استقراضی نشود، امکان اصلاح بودجه وجود داشته باشد. اولینگر براساس اصل تناسب (انطباق) توجیه‌پذیری مشروط نقض اصل پیش‌بینی را چنین توضیح می‌دهد: «از آنجاکه بودجه، سند پیش‌بینی است که مدت‌ها قبل آماده شده است، باید بتواند در جریان اجرا با حوادث پیش‌بینی‌نشده در زندگی اقتصادی و اجتماعی انطباق یابد. این انطباق - که نباید روی دهد، مگر در مواردی که در حقیقت پیش‌بینی‌ناپذیر نشده است - با دستور قوه مقننه و مجریه صورت می‌گیرد.» با وجود این، باید در نظر داشت که اختیارات قوه مجریه در این زمینه با توجه به نظام حقوقی فرانسه و امکان قانون‌گذاری توسط قوه مجریه پذیرفتنی است، گرچه در همان‌جا نیز اختیار قوه مجریه محدود به قانون راجع به بودجه، حسابداری و خزانه‌داری دولت (N-LC) است، اما در ایران، که دولت کاملاً مقید به قانون است، تنها با امکان جابه‌جایی محدود برخی ردیف‌ها و استفاده از تنخواه‌گردان‌های قانونی (موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون



تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)،<sup>۱</sup> که البته امکان استفاده سلیقه‌ای از آن‌ها کاملاً فراهم است) ممکن می‌باشد.

### الزامات ناظر به ردیف‌های بودجه

قانون بودجه شامل احکام و ارقام است. ارقام در قالب ردیف‌هایی درج می‌گردند که هر ردیف مبین برنامه‌ای است. در ماده (۷) قانون محاسبات عمومی کشور<sup>۲</sup> (مصوب ۱۳۶۶) آمده است که اهمیت ردیف‌ها بیش از احکام است، چراکه ردیف‌ها هم مبالغ اعتبار و هم برنامه هزینه را یکجا و به‌طور کامل شامل می‌شود. با وجود این، متأسفانه توجه به ردیف‌ها در خور اهمیت آن‌ها اعمال نمی‌شود.

### جلوگیری از سوءاستفاده از ردیف‌ها

باتوجه به اهمیت ردیف‌ها، در عمل، متأسفانه مجلس تنها احکام را بررسی می‌کند و ارقام و ردیف‌ها را در معرض بررسی و تصویب (اصل ۵۲ قانون اساسی<sup>۳</sup>) قرار نمی‌دهد و همچنین، رویه عملی شورای نگهبان با وجود اینکه قانون بودجه براساس اصل پنجاه و دوم شامل ارقام هم می‌شود، حاکی از رسیدگی نکردن به ارقام است. بدین ترتیب، دولت با آگاهی از این عدم ورود، در ردیف‌ها مفادی تقنینی و حکمی درج می‌کند. برای مثال، دولت در ذیل ردیف‌های جدول شماره (۷) تحت عنوان «خلاصه بودجه دستگاه‌های اصلی و زیرمجموعه در سال ۱۳۹۳» احکام متعددی را در خصوص اعتبارات مربوطه حقوق و مزایا مستمر و اختیارات معاونت در جابه‌جایی اعتبارات و استننا شدن از شمول جزء «۲» بند «ل» ماده (۲۴۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه و ... درج شده است. چنین احکامی ذیل برخی از جداول دیگر همانند جدول شماره (۹)، (۱-۱۰) و ... نیز مشاهده شدنی است.

۱. به دولت اجازه داده می‌شود به‌منظور پیش‌آگاهی، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه، از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش‌سوزی، گردوغبار، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و حیات‌وحش و مدیریت خشکسالی، تنخواه‌گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ را به دو درصد افزایش دهد. اعتبارات یاد شده با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ظرف مدت ده روز، و تصویب هیئت‌وزیران قابل هزینه است. از ابتدای سال ۱۳۹۵ بخشی از اعتبارات مذکور، به ترتیب و میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود، به‌صورت هزینه‌ای و تملک‌داری‌های سرمایه‌ای به جمعیت هلال‌احمر و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اختصاص می‌یابد تا برای آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه شود.

۲. اعتبار عبارت از مبلغی است که برای مصرف یا مصارف معین به منظور نیل به اهداف و اجرای برنامه‌های دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

۳. بودجه سالانه کل کشور، به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.





## لزوم تناظر ردیف‌ها با الزامات قانونی

قانون بودجه یک قانون تأسیسی نیست، بلکه از نظر مالی اجرای دیگر قوانین، به‌ویژه قانون برنامه و قوانین مالی، را پشتیبانی می‌کند. بدین ترتیب نگاه استقلالی به قانون بودجه، فارغ از نگاهی سیستمی به قوانین، موجب ناکارآمد کردن دیگر قوانین و نقض حاکمیت قانون می‌شود. در واقع، برخی مفاد قوانین دولت را ملزم می‌کند که در بودجه مابه‌ازایی دیده شود یا الزاماتی رعایت گردد که به دلیل نگاه استقلالی به قانون بودجه در احکام یا ردیف‌ها مورد دقت و درج قرار نمی‌گیرد. برای مثال، در تبصره «۲» ماده (۴۵) قانون امور گمرکی مقرر شده است: «هزینه انبارداری موضوع این ماده، جز در مواردی که مرجع تحویل‌گیرنده به هر دلیل قادر به تحویل کالا نباشد، از محل اعتباری که همه‌ساله در قانون بودجه به این منظور پیش‌بینی می‌شود، تأمین و توسط گمرک به مرجع تحویل‌گیرنده پرداخت می‌شود.» با وجود این، در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ ردیفی در این زمینه وجود نداشت و دولت به دلیل عدم اجرای الزام قانونی و پیش‌بینی بودجه، اقدام به برداشت این وجه از ردیف بودجه پیش‌بینی نشده این‌گونه می‌نماید که «هیئت‌وزیران در جلسه ۳۰/۱۰/۱۳۹۴ به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و به استناد ماده (۵۵) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) تصویب کرد ...». چنین مصوبه‌ای نشانگر بی‌توجهی به اصل انضباط مالی در بودجه‌ریزی است که در عمل هم خود به بی‌نظمی می‌انجامد و نتیجه این بی‌نظمی‌ها با الزامات شکلی دفاع اقتصادی مغایرت جدی دارد.

### اصل صلاحیت

اصل صلاحیت، که از آن با عنوان اصل مسئولیت هم یاد می‌شود، بر یک گزاره اصلی مبتنی است که بر اختیار نداشتن مقامات، مگر به‌موجب قانون، دلالت می‌کند؛ به عبارت دیگر، این اصل مقرر می‌دارد که «وظایف و مسئولیت‌های هر یک از مجریان باید روشن، صریح و مدون باشد و در حدود مسئولیت‌ها، اختیارات مناسبی نیز به مجریان مربوط تفویض شود. سازمان باید طبق اصل علمی و براساس شرح وظایف و سلسله‌مراتب اداری مشخص عمل کند» (احمدی، ۱۳۸۷: ۶۰).



### منوعیت هزینه‌کرد بدون مجوز صریح

به این ترتیب، هزینه‌کرد بودجه یا وجود اعتبار در هیچ ردیفی، مجوزی برای هزینه‌کرد نیست؛ چنان‌که ماده (۵۰) قانون محاسبات عمومی کشور مقرر می‌دارد: «وجود اعتبار در بودجه کل کشور، به‌خودی‌خود، برای اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی ایجاد حق نمی‌کند و استفاده از اعتبارات باید با رعایت مقررات مربوط به خود به عمل آید.» این در حالی است که تصور عمومی مقامات سیاسی آن است که جایگاه به آن‌ها اختیار نقض اصل را می‌دهد. در عمل یکی از مهم‌ترین مشکلات رعایت نکردن این اصل و هزینه‌کرد اعتبارات بودجه‌ای بدون مجوز قانونی یا حتی تغییر ردیف است. در ضمن نقض این اصل به تعهد زائد بر اعتبار نیز، که با ممنوعیت قانون و با مجازات تصرف در اموال دولتی روبه‌رو می‌شود، می‌انجامد. (ماده ۲۹ و ۲۲۴ قانون برنامه پنج‌ساله توسعه) با وجود این، یک سؤال مهم باقی است و آن اینکه آیا این اصل در زمان جنگ اقتصادی نیز حاکم است؟ به این ترتیب که ممکن است اعمال این اصل مانع مقابله با جنگ اقتصادی به‌ویژه اعمال بند «۲۲» سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، شامل اقدامات متناسب و مدیریت مخاطرات اقتصادی از طریق تهیه طرح‌های واکنش هوشمند، فعال، سریع و بهنگام در برابر مخاطرات و اختلال‌های داخلی و خارجی شود. پاسخ مبتنی بر مبنای رعایت اصل حاکمیت قانون و ضرورت پیشگیری از ایجاد منافذ فساد سیاسی-اقتصادی این است که اعطای اختیارات برای مقابله با اقدامات خصمانه در جنگ اقتصادی با تفویض اختیار یا اعطای بودجه طبقه‌بندی‌شده هیچ منافاتی با نظارت عملیاتی و پاسخ‌گویی ندارد. به‌گونه‌ای که تنها مقامات مجاز در حیطه صلاحیت اختیاری خود می‌توانند از بودجه‌های معین‌شده استفاده کنند و البته، بر هزینه‌کرد بودجه باید نظارت شایسته و مؤثر انجام شود. به عبارت دیگر، نظارت‌ناپذیری مطلق، مطلقاً مطرود است.

### ایجاد صلاحیت اختیاری متناسب برای دولت

مقامات عمومی در انجام دادن اختیارات قانونی خود از دو صلاحیت برخوردارند: صلاحیت تکلیفی که در متون قانون با عنوان «موظف است» و «باید» از آن یاد می‌شود و صلاحیت اختیاری که در قوانین با عبارات «می‌تواند» و «مجاز است» درج شده است. اینکه در قانون بودجه چه نوع صلاحیتی باید به دولت داده شود تا درآمدها وصول و هزینه‌ها صورت گیرد، یکی از پرسش‌های جدی و مهم قانون‌گذاری است؛



چراکه از یک‌سو نمی‌توان اختیاری را به دولت داد که ایجاد صلاحیت قانون‌گذاری کند؛ چنان‌که براساس اصل (۸۵) قانون اساسی<sup>۱</sup> و‌اگذاری قانون‌گذاری به صورت بسیار محدود پذیرفته شده است. از سوی دیگر، ممکن است در اجرا ملاحظاتی وجود داشته باشد که قانون‌گذار باید به مقام مجری بدهد تا نتیجه مطلوب‌تری را بتوان تحصیل کرد. به‌طور دقیق‌تر، ملاحظاتی که در اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و اقتصاد مقاومتی باید در نظر داشت، این توجیه‌پذیری را فراهم می‌کند. با وجود این، نباید به‌طور مطلق صلاحیت اختیاری برای مقامات مجری (در سه قوه یا نهادهای خارج از قوا) ایجاد کرد، بلکه باید الزامات حاکم بر صلاحیت اختیاری، به‌ویژه «اصل تناسب»، را در قانون درج کرد تا هم مقام مجری ملاک لازم برای تصمیم‌گیری منتج به نتیجه در اختیار داشته باشد و هم رصد بودجه و اعمال مفهوم اعتبار - مطابق ماده (۷) قانون محاسبات عمومی - توسط نهادهای نظارتی اعمال‌شدنی گردد. به‌عبارت دقیق‌تر، «اصل تناسب ناظر بر ارتباط میان «اهداف عمل عمومی» و ابزارهای مورد استفاده برای دستیابی به آن اهداف است. در واقع، اصل تناسب در موجزترین و فهم‌پذیرترین برداشت، مستلزم آن است که عمل یا اقدام اتخاذی با اهداف مورد نظر سازگار باشد. اهمیت اصل تناسب در کنترل «صلاحیت‌های اختیاری» مقامات عمومی آشکار می‌شود، یعنی در جایی که این مقامات از میان چند تصمیم موجود حق‌گزینش دارند، که در این صورت اصل تناسب مستلزم آن است که تصمیم اتخاذی برای دستیابی به هدف دلخواه قانون‌گذار، بهترین تصمیم و به‌عبارتی، مناسب‌ترین تصمیم باشد» (زارعی و برلیان، ۱۳۹۳: ۱۴۹-۱۵۰). نتیجه آنکه با درج صلاحیت اختیاری در اعمال قانون بودجه در شرایط دفاع اقتصادی نیز انعطاف‌پذیری و هم‌تحدیر لازم برای جلوگیری از اعمال صلاحیت‌های مغایر با سیاست‌های کلی و روح قانون و سوءاستفاده از اختیار به‌وجود می‌آید. در ادامه نیز نهادهای نظارتی و به‌طور خاص دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات نیز ملاک لازم برای اعمال نظارت را در اختیار خواهند داشت. در این زمینه، برای نخستین بار در بند «د» تبصره (۱۳) قانون بودجه ۱۳۹۵ کل کشور قانون‌گذار، به‌طور موردی، مقرر داشته است: «به دولت اجازه داده می‌شود

۱ - اصل هشادوینجم: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. در این صورت، این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به‌صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس خواهد بود. همچنین، مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آن‌ها را به دولت بدهد.»

تا اعتبارات مورد نیاز اجرای بند «۲-۸» سیاست‌های کلی علم و فناوری ابلاغی مقام معظم رهبری و توسعه اقتصاد دانش‌بنیان منطبق بر سیاست‌های اقتصاد مقاومتی را از محل جابه‌جایی اعتبارات مصوب ردیف‌های مندرج در قانون بودجه ۱۳۹۵ هر دستگاه تأمین و به شرح مندرج در جدول (۱۴) این قانون به دستگاه اجرایی مربوط اختصاص دهد و پس از مبادله موافقت‌نامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور هزینه شود.»

### ممنوعیت درج قواعد غیربودجه‌ای

براساس ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کل کشور (۱۳۶۶) «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک‌سال مالی تهیه می‌شود.» بنابراین، ماهیت درج قواعد غیرمالی در آن افزون بر مغایرت با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی، مغایر ماده (۱۳۵) آیین‌نامه داخلی مجلس است. براساس این ماده «لوائح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود، باید:

۱. موضوع و عنوان مشخص داشته باشد؛

۲. دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه لایحه به‌وضوح درج شود؛

۳. دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد.»

در نتیجه، فارغ از الزامات عقلی، وقتی عنوان و موضوع بودجه است، مطابق با بند «۳» این ماده، محتوای قانون نباید غیربودجه‌ای باشد. افزون بر آنکه شورای نگهبان نیز در بررسی قانون بودجه ۱۳۶۴ تصریح می‌دارد که «تبصره‌های ... از لحاظ اینکه خارج از قانون بودجه است و به قوانین خاص خود ارتباط دارند، با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی مغایرت دارد.» با وجود این، متأسفانه قانون بودجه محملی برای اصلاح قوانین عادی و حتی قانون برنامه، که نیازمند نصاب دو سوم هستند، شده است. به این ترتیب که بسیاری از قوانین مهم، مانند قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون هدفمندی یارانه‌ها، قانون برنامه و ... در میانه مفاد قانون بودجه اصلاح می‌شود. این در حالی است که شورای نگهبان هم که بر اصل این قاعده واقف است و گاه بر آن اصرار می‌ورزد، از اجرای آن در رسیدگی‌هایش طفره می‌رود. حال آنکه بودجه‌ریزی محمل بی‌نظمی و تسامح در اصول علمی آن هم در قالب یک قانون با عمر یک‌سال نیست. در واقع، نباید با امر قانون‌گذاری تعامل سیاسی داشت. به این ترتیب که چون مجلس در حالت عادی با برخی اصلاحات و الحاقات به‌سادگی کنار نمی‌آید، دولت موارد دلخواه را، از هر جنسی که باشد، در قالب لایحه بودجه و در خلال ردیف‌ها پیشنهاد می‌دهد.



البته، این پدیده در دیگر نظام‌های حقوقی همانند فرانسه نیز وجود دارد و نقدهایی به آن مبتنی بر این اصل که باید «قانون بودجه به قواعد مالی محدود گردد» وارد شده و در عمل نیز استدلال شده است که «چون پروسه بودجه به‌طور معمول روندی شتاب‌زده را می‌پیماید، تأمین کافی برای جلسات مشورتی و قانون‌گذاری که مناسب برای موارد قابل طرح و مهم باشد و زمان لازم برای کارشناسی داشته باشد، وجود ندارد.» به مجموعه این دلایل نظم تقنینی را هم باید اضافه کرد، چراکه «ما نمی‌توانیم انتظار داشته باشیم که در قانون بودجه قواعد خارجی مربوط به موضوع اصلی این قانون، به‌طور کامل، وجود داشته باشد.» با وجود این، شورای دولتی فرانسه درباره لایحه بودجه ۱۹۹۶ پذیرفته است که «مخالفت این شورا با درج قواعد مالی مربوط به آن سری از قواعد نمی‌شود که ارتباط چشمگیری با قانون بودجه دارند یا نوعی ضرورت ایجاب می‌کند در قانون بودجه گنجانده شوند» (اولینگر، ۱۳۸۶: ۲۸).

شاخص‌های ارتباط و ضرورت، اگرچه تا حدودی مانع تشتت در نظام قانون‌گذاری و سوءاستفاده از قانون بودجه می‌شود، ولی وقتی بایسته‌های اقتصاد مقامی مطرح می‌گردد، نمی‌توان و نباید با قانون بودجه برنامه‌های اقتصادی کشور را که در قالب قانون برنامه پنج‌ساله تصویب شده است و قوانین و مقررات متعددی از جمله قانون بودجه را جهت‌دهی شده تغییر داد.

### تأثیر نداشتن گزارش تفریغ در بودجه‌ریزی

گزارش تفریغ بودجه که به بررسی اجرای قانون بودجه توسط دیوان محاسبات می‌پردازد و مطابق ماده (۲۲۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس دی‌ماه سال بعد تهیه می‌شود، موجبی را برای ارزیابی و تدوین و بررسی بودجه در دست رسیدگی مجلس قرار نمی‌دهد؛ بدین معنا که ناظر به عملکرد مثبت یا منفی هر حکم یا ردیف، به‌طور منسجم، گزارشی در اختیار نمایندگان قرار نمی‌گیرد تا آن‌ها هنگام رسیدگی به لایحه بودجه به نتایج و آثار مورد انتظار یا ناخواسته موارد مورد نظر توجه کنند. البته، تبصره «۲» ماده یادشده مقرر می‌دارد: «رئیس دیوان هنگام تقدیم گزارش تفریغ بودجه سالانه کشور، حداکثر به مدت یک‌ساعت درباره آن در جلسه علنی توضیح می‌دهد. هیئت‌رئیس گزارشی کامل تفریغ بودجه را به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات، به‌عنوان کمیسیون اصلی، و بخش‌های مرتبط با کمیسیون‌های دیگر را، به‌عنوان کمیسیون فرعی، ارجاع می‌نماید تا حداکثر ظرف یک‌ماه گزارشی



خود را به کمیسیون اصلی تقدیم کنند. کمیسیون اصلی موظف است حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ تسلیم گزارش به مجلس، با توجه به گزارش کمیسیون‌های فرعی و اخذ توضیحات از دستگاه‌های اجرایی، گزارش بررسی نهایی خود را تهیه و به هیئت رئیسه تسلیم نماید. این گزارش خارج از نوبت در دستور هفته بعد مجلس قرار می‌گیرد و قرائت می‌شود. با وجود این، ارتباط این گزارش، با فاصله بیش از یک سال ارائه می‌شود و تأثیر آن در بودجه‌ریزی سال آتی مشخص نیست. افزون بر آن اساساً، دیوان با کارآمدی بودجه اختصاص داده شده و نتیجه آن، به‌ویژه رعایت الزامات سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در هنگام جنگ اقتصادی، کار ندارد، بلکه تنها کنترل می‌کند که اعتبار خارج از محل خود هزینه نشده باشد. این نیز ناشی از مدل بودجه‌ریزی برنامه‌ای است. در فرانسه براساس ماده (۱۰۵) قانون اساسی، حساب عمومی دولت با رؤیت دیوان محاسبات تسلیم مجلس نمایندگان می‌شود. این ملاحظه امکان کنترل عملیاتی را برای دیوان محاسبات فرانسه فراهم کرده؛ به این معنا که، افزون بر کنترل پسینی، این امکان را فراهم می‌آورد که واپسین عملیات تمام‌شده از همان نوع را بررسی کند (اولینگر، ۱۳۸۶: ۳۵). در واقع، تأثیر تفریغ بودجه با توجه به الزامات دفاع اقتصادی در مدل بودجه‌ریزی عملیاتی یا نسل جدیدتر آن، یعنی بودجه‌ریزی بر مبنای صفر، کاملاً ملموس خواهد بود.

### الگوی بودجه‌ریزی مطلوب (ساختار بودجه‌ریزی)

#### استقرار مدل بودجه‌ریزی عملیاتی

بودجه‌ریزی در ایران در عمل پیرو بودجه برنامه‌ای و سنتی است. «در این روش اعتبارات هر دستگاه اجرایی بر حسب وظایف، برنامه و فعالیت‌هایی که در آن‌ها در سال مالی اجرایی برای رسیدن به اهداف خود باید انجام دهند، پیش‌بینی و در بودجه منظور می‌شود» (رستمی، ۱۳۹۰: ۲۳۸). این روش، که در سال ۱۹۴۹ توسط «کمیسیون هور» و به دستور رئیس‌جمهور ترومن در امریکا ابداع شد، به‌طور کامل تخمینی بوده و شامل فعالیت‌های منجر به تحقق برنامه‌ها نمی‌شود. بودجه‌ریزی برنامه‌ای در جمع با اختیارات گسترده قوه مجریه و رئیس‌جمهور می‌تواند به دلایلی، که عمدتاً ورود سیاسی و اعمال نفوذ ارزیابی‌شدنی است، به هدررفت غیرقابل‌ردگیری بودجه بینجامد. «گستره وظایفی که طبق قانون بر عهده دولت گذاشته شده است و همچنین، وظایفی که بر اساس ساختار حاکمیت سیاسی کشور از دولت انتظار می‌رود،



نامحدود و بسیار غیرشفاف‌اند و بر پایه آن می‌توان هر نوع اقدامی را جزء وظایف مدیریتی دولت طبقه‌بندی کرد. انعکاس این گستره بی‌کران در بودجه‌ریزی کشور نمایان می‌شود. به دلیل محدودیت منابع بودجه‌ای، غالباً، بعضی از وظایف دولت همواره با کمبود اعتبار و کسری بودجه روبه‌رو می‌شوند و بعضی از مأموریت‌های دولت نیز، که براساس قوانین و مقررات و یا برنامه‌های پنج‌ساله تکلیفی برای دولت [تعیین شده توسط مجلس] محسوب می‌شوند،<sup>۱</sup> مصداق «مأموریت‌ها و اختیارات بدون بودجه» را پیدا می‌کنند که به‌رحال نشان از ضعف نظام تدبیر بودجه‌ریزی دارد» (مردوخ، ۱۳۸۸: ۱۲).

معایب و کاستی‌های این روش بودجه‌ریزی باعث شد تا ماده (۷۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰)، روش «بودجه‌ریزی عملیاتی» را الزام کرد که باوجود تکلیف مواد (۱۳۸) قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳) و (۲۱۹) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه (۱۳۸۹) هنوز این مدل از بودجه‌ریزی اجرایی نشده است، گرچه بند «الف» ماده (۲۱۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مقرر می‌دارد: «تخصیص اعتبار، تعهد و پرداخت در اجرای موافقت‌نامه‌های متبادله با دستگاه‌های اجرایی، مشروط به رعایت شرح عملیات و فعالیت‌های موضوع موافقت‌نامه و شروط الزام‌آوری که به منظور اعمال نظارت بیشتر بر اجرای برنامه و بودجه توسط معاونت درج می‌شود، خواهد بود. شروط یادشده نباید مغایر قانون باشد.» و اجرای این بند نیازمند درج شرح عملیات در قانون برای اعمال نظارت بیشتر است.

درواقع، «فرق اساسی بودجه عملیاتی و بودجه برنامه‌ای در اندازه‌گیری حجم عملیات و چگونگی محاسبه هزینه است. در بودجه برنامه‌ای، عملیات دستگاه برحسب برنامه‌ها و فعالیت‌های تابعه طبقه‌بندی و هزینه هر فعالیت نیز به تفکیک فصول و مواد هزینه محاسبه می‌شود؛ درحالی‌که، در بودجه عملیاتی حجم عملیات طبق موازین فنی به‌طور دقیق اندازه‌گیری و هزینه عملیات براساس فنون و روش‌های مختلف، مانند حسابداری قیمت تمام‌شده یا اندازه‌گیری کار، محاسبه می‌شود» (ابراهیمی و فرج‌وند، ۱۳۸۶: ۲۲۸-۲۲۹). بودجه‌ریزی عملیاتی با رویکرد مکتب «هزینه-فایده» در حوزه حقوق مالی نیز سنخیت بیشتری نسبت به دیگر مدل‌های بودجه‌ریزی دارد. «درواقع بودجه عملیاتی را می‌توان همان بودجه برنامه‌ای دانست که به‌نوعی دقیق‌تر و روشن‌تری، اجرای برنامه‌ها را از دیدگاه «هزینه-

۱. که ضروری است شورای نگهبان ابراد اصل ۷۵ قانون اساسی به این احکام بگیرد، ولی معمولاً نسبت به همه موارد رویکرد یکسانی از طرف شورای نگهبان اعمال نمی‌شود.

فایده» تجزیه و تحلیل می‌کند و با روش اندازه‌گیری حجم کار و قیمت تمام‌شده تولید یا خدمت، زمینه اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی را فراهم می‌نماید. همچنین، با شاخص‌ها و استانداردها، مقایسه تطبیقی و تحلیلی می‌نماید و به مدیریت سازمان در تصمیم‌گیری‌ها کمک می‌کند» (احمدی، ۱۳۸۷: ۲۰۴).

مهم‌تر آنکه اگر بودجه‌ریزی عملیاتی باشد، به تناسب هزینه و نتیجه نیز توجه می‌شود. به عبارت دیگر، کارآمدی اختصاص اعتبار بیش از هزینه‌کرد اعتبار مورد نظر قرار می‌گیرد و این همان مؤلفه اصلی در دفاع اقتصادی است که پیش‌تر در مقدمه به آن اشاره شد.

در نهایت، اقبال به بودجه‌ریزی عملیاتی گرایش ذاتی حقوق عمومی برای اعمال واقعی حاکمیت و نظارت است. «بودجه‌ریزی عملیاتی ابزار مهمی برای دستیابی به پاسخ‌گویی عملکرد و شفافیت بودجه در وزارتخانه‌های صفا است» (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۱: ۲۰۵). ایجاد شفافیت و پرهیز از بودجه‌های سرجمع نیز از آفات جدی بودجه‌ریزی سنتی در ایران است که افزون بر فراهم کردن فرصت اختلاس و فساد اقتصادی، از کارآمدی بودجه می‌کاهد. ناکارآمدی به‌وجود آمده در هنگام جنگ اقتصادی، که تمرکز بر ناکارآمدی اقتصادی است، در واقع، برآوردن اهداف دشمن توسط هنجارها، ساختارها و رفتارهای صاحب‌منصبان داخلی است.

### لزوم جلوگیری از اعمال نفوذ و چانه‌زنی برای بقای ساختار

بودجه‌ریزی ابزار تحقق اهداف منسجمی است که کشور را به سمت الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت در شرایط خاص ایران رهنمون می‌کند. در چنین شرایطی هرگونه ملاحظات غیرمرتبط و اعمال نفوذ، در واقع، نوعی فساد است و تحقق نیافتن اهداف را به همراه دارد. به عبارت دقیق‌تر، بودجه برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی در فرایند بودجه‌ریزی با توجه به اینکه ممکن است آن‌ها منافع حوزه انتخابیه و رانت‌های حزبی و گروهی خود را بر منافع عمومی ترجیح دهند، اهمیت جدی دارد. در نتیجه، چانه‌زنی آن‌ها، افزون بر دیگر کانون‌های قدرت، بیش از دیگران به صورت لجام‌گسیخته صورت می‌گیرد و چون دولت در فرایندهای متفاوت، از جمله تصویب بودجه، نیازمند کسب نظر نمایندگان است، می‌کوشد چه به صورت یک کل واحد از طریق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و چه به صورت جزئی با پیشنهادات دستگاه‌های اجرایی، نظر ایشان را تأمین کند. «به نظر کوفمن اعمال نفوذ در مراجع سیاست‌گذاری و





نظارت و به تعبیر او «خصوصی‌سازی سیاست عمومی» به‌خاطر منافع شخصی یا گروهی از مصادیق فساد و یکی از شاخص‌های نظام تدبیر است. او معتقد است که اعمال نفوذ در بین اجزا و لایه‌های نظام تدبیر نقش مهم و تعیین‌کننده‌ای در تبیین علل شکست یا موفقیت طرح‌های سرمایه‌گذاری دارد. درجایی که اعمال نفوذ ناروا از سوی دولت و گروه‌های ذی‌نفع شدید است، احتمال شکست طرح‌ها بیش از سی درصد است. در مقایسه با وضعیتی که این اعمال نفوذها ناچیز است، احتمال شکست تنها ده درصد است» (مردوخی، ۱۳۸۸: ۸). در چنین وضعیتی فساد به‌این ترتیب شکل می‌گیرد که بودجه‌ریزی به فرایند انتقال منابع عمومی بودجه، شامل منابع مالی رانتهی، به گزینه‌های مورد نظر گروه‌های همسود سیاسی شکل‌دهنده تیم سیاسی حاکم و حامیان آن‌ها، به‌ویژه نمایندگان که با حمایت دولت و در پی وعده‌هایی به کرسی‌های مجلس دست یافته‌اند و همین رانت توزیع منابع را در ردیف‌ها یا تخصیص به نفع ایشان شکل خواهد داد (مردوخی، ۱۳۸۸: ۷). البته، باید پذیرفت که دولتی بودن بودجه‌ریزی و فرایند تصویب آن در مجلس به اعمال نفوذ می‌انجامد و رانت به همراه دارد. «گفتنی است که سازوکار بودجه‌ریزی در هر کشور - اعم از توسعه‌یافته و کمتر توسعه‌یافته - در هر حال، ساختی رانت‌جویانه دارد. میزان و و شدت رانت‌جویی در بین جوامع فرق می‌کند و بنابر ترتیب نهادی حاکم بر هر جامعه، ساختار سیاسی قدرت و ساختار نظام اداری، یعنی در یک کلام نظام تدبیر [حکمرانی] آن جوامع، بستگی دارد» (مردوخی، ۱۳۸۸: ۷). بی‌شک، بودجه‌ریزی هر میزان غیرشفاف و برنامه‌ای باشد، امکان اعمال نفوذ و عدم پاسخ‌گویی بیشتر خواهد بود و در مجموع، در شرایط جنگ اقتصادی که باید از هدررفت بودجه جلوگیری کرد، بحران جدی به شمار می‌رود. در این بین نکته‌ی اساسی این است که هر قدر از اعمال نفوذ و چانه‌زنی و رانت در بودجه‌ریزی بیشتر جلوگیری شود، می‌توان امید مضاعفی داشت که نه تنها فساد بودجه‌ای که فساد سیاسی نیز کمتر خواهد شد.

### به هم‌نریختگی ساختار

بودجه به‌عنوان یک کل واحد در ساختاری که به تصویب مجلس می‌رسد، لازم‌الاجراست و از یک نظم ساختاری قانونی شده پیروی می‌کند. در نتیجه، امکان جابه‌جایی در ارقام این ساختار را به هم می‌ریزد و با ذیل اصل ۱۵۲ مبنی بر اینکه «هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود» مغایر است. به‌این ترتیب، اجازه‌



هرگونه تغییر در ردیف‌ها توسط دولت هم ساختار بودجه را به هم خواهد ریخت و هم ممکن است با تغییر ردیف‌هایی که تأمین‌کننده مالی اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و محتوای دفاع اقتصادی است، تحقق این سیاست‌ها و برنامه‌ها را تضعیف کند؛ برای مثال، ماده (۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۹۳ به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اجازه داده تا اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را جابه‌جا کند. این امکان جابه‌جایی در قالب صلاحیت اختیاری دولت معمولاً در لوایح بودجه سنواتی درج می‌شود. برای مثال، در اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها - مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ - بند «ج» تبصره (۲۰) قانون بودجه ۱۳۹۴ مقرر می‌دارد: «جابه‌جایی تا ده درصد در موارد یادشده مجاز است.» در نتیجه، ضمن تأکید بر ممنوعیت امکان جابه‌جایی، به نظر می‌رسد جابه‌جایی محدود در راستای انعطاف‌پذیری بودجه با توجه به اقتضات اجرایی و با رعایت الزاماتی که قبلاً در خصوص الزامات صلاحیت اختیاری بیان شد، توجیه‌پذیر باشد.

### الزامات ماهوی بودجه‌ریزی در وضعیت دفاع اقتصادی

منظور از آسیب‌ها و راهبردهای ماهوی بودجه‌ریزی، آسیب‌هایی است که در وضعیت جنگ اقتصادی، فارغ از بایسته‌ها شکلی و ساختاری، بر اساس شاخص‌های کیفی موجب ناکارآمدی و اختلال در فرایند دفاع اقتصادی و پیشرفت کشور می‌شوند. به این ترتیب، در دفاع اقتصادی باید راهبردها مبتنی بر شاخص‌های یاد شده موجبات تغییر، اصلاح و بهبود برنامه‌ریزی مالی برای اجرا را فراهم آورد. این راهبردها شامل رعایت الزامات سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و اصل (۴۴) قانون اساسی و تأمین رضایت عمومی است. البته، باید در نظر داشته باشیم از آنجاکه قانون بودجه در قالب لایحه ارائه می‌گردد، باید بند «۲» ماده (۱۳۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس را رعایت کند. بر اساس این بند در لوایح باید «دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه لایحه به وضوح درج شود». در حالی که، لوایح بودجه نه تنها توضیحی درباره مبانی تنظیم و نشان دادن عینیت آن در احکام و ارقام ندارند، متأسفانه فاقد مقدمه توجیهی، که راهبردهای ماهوی را تعیین می‌کند، می‌باشند.

۱. «به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اجازه داده می‌شود به پیشنهاد دستگاه اجرایی مربوط به منظور تأمین پیش‌پرداخت ریالی طرح‌هایی که از منابع تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) استفاده می‌کنند، نسبت به جابه‌جایی اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و کاهش تا سقف سی درصد اعتبار هر طرح در هر دستگاه و در قالب فصل مربوط اقدام کند.»



## رعایت الزامات اقتصاد مقاومتی

بی‌شک، از الزامات ماهوی دفاع اقتصادی پیروی بودجه از سیاست‌های اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۲) است. همان‌طور که متقابلاً تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی به‌طور مستقیم و در ارتباطی تنگاتنگ در گروی بودجه‌ریزی متناسب و عملیاتی است. به‌این ترتیب، محتوای قانون بودجه، که به تخصیص منابع می‌پردازند، باید اهداف و مفاد سیاست‌ها را براساس اصل انطباق - و نه مغایرت نداشتن - پیروی کند (غمامی، ۱۳۹۵: ۱). در این زمینه، ماده (۳) قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۴) مقرر می‌دارد: «دولت مکلف است اجرای قوانین مربوط به سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را در اولویت قرار داده و در لوایح ارسال، به‌ویژه برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سنواتی، این سیاست‌ها و احکام قانونی مربوط را مدنظر قرار دهد». این الزام به رعایت سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در بودجه سنواتی، با توجه به نظام گزارش‌دهی سالیانه ماده (۴)<sup>۱</sup> همین قانون، قابلیت کنترل پیدا می‌کند.

## اقتصاد بدون نفت

براساس بند هجدهم سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، یکی از مهم‌ترین الزامات ماهوی تحقق توسعه، قطع وابستگی بودجه به نفت است: «افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت». بر این اساس، براساس ماده (۸۴) قانون برنامه پنج‌ساله توسعه پنجم «صندوق توسعه ملی، که در این ماده صندوق نامیده می‌شود، با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل شده است تا از ظرفیت منابع نفت و گاز برای اقتصاد بدون نفت بهره‌برد. به‌این ترتیب، بودجه باید بسترهای لازم برای توسعه را فراهم آورد و چون توسعه در جنگ اقتصادی با محدودیت‌هایی روبه‌روست، اهمیت سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در جهت دهی به بودجه بیشتر نمودار می‌شود.

در واقع، وقتی بودجه به نفت وابسته باشد، دو پیامد منفی جدی به همراه خواهد داشت:

۱ - شورای یاد شده در ماده (۱) موظف است تا پایان خرداد ماه هر سال عملکرد سال گذشته و برنامه‌های یک‌ساله هر قوه را برای تحقق اقتصاد مقاومتی در کشور بررسی، جمع‌بندی و به منظور اطلاع عموم، برای قرائت در صحن علنی مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

نخست اینکه به‌طورذاتی، وقتی بودجه وابسته به نفت باشد، دولت نسبت به مالیات‌دهندگان، که شهروندان هستند، پاسخ‌گویی جدی ندارد و به تبع به نمایندگان آن‌ها نیز در پارلمان به صورت منطقی - خارج از اقتصاد رانتی - التزام ندارد. «نهاد مجلس در ایران همچون دیگر کشورهای نفت‌خیز خاورمیانه و شمال آفریقا (MENA)، به دلیل وجود درآمدهای سرشار نفت و گاز، به‌طورمستقیم، عاید خزانه دولت می‌شود، و از وظایف قانون‌گذاری، نظارت و نمایندگی فاصله می‌گیرد» (مردوخی، ۱۳۸۸: ۹). این سیکل معیوب، که نوعی نقض حاکمیت قانون و نظارت‌پذیری پارلمانی - قضایی است، در عمل فساد سیاسی را تشدید می‌کند و گروه‌های ذی‌نفوذ را قدرتمندتر می‌نماید؛ دوم اینکه وابستگی به تولید نفت و خام‌فروشی، آسیب‌پذیری را از این جهت بسیار بالا می‌برد. به عبارتی، باید بودجه‌ریزی، با ملاحظه محدودیت‌ها و برای ناکارآمد کردن آن‌ها، برنامه‌ریزی شود؛ به‌طورمثال، براساس قانون تحریم سیسادا (cisada sanctions) به تاریخ اول ژولای ۲۰۱۰ ایران تحریم بنزین شد و ضروری بود تا در محل پتروشیمی‌ها از بودجه عمومی کشور سرمایه‌گذاری و حمایت لازم شود؛ درحالی‌که اولاً، بودجه‌ریزان به این مهم هیچ توجهی نداشتند و از طرف دیگر، ماده (۲) و بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم نیز سرمایه‌گذاری و مالکیت و مدیریت پتروشیمی‌ها را از دست دولت خارج کرده بود. درواقع، بودجه‌ریزی در وضعیت دفاع اقتصادی باید ناظر به تهدیدهای اقتصادی باشد و موانع مربوط را برای کم‌اثر و بی‌اثر کردن تهدیدها از بین ببرد.

### اصلاح نظام اقتصادی برای حمایت از اقتصاد دانش‌بنیان

در هنگام جنگ اقتصادی یکی از مهم‌ترین تحریم‌ها، تحریم علمی و فناوری‌های حساس است. به‌همین دلیل، بند اول و دوم سیاست‌های اقتصاد مقاومتی بر اجرای نقشه جامع علمی کشور، اقتصاد دانش‌بنیان و توانمندسازی نیروی کار تأکید دارد. در این زمینه، بودجه کل کشور نباید بار درآمدی خود را به این حوزه تحمیل کند. درواقع، ضروری است آیین‌نامه معافیت‌های علمی موضوع بند «۱۴» ماده (۱۲) قانون مالیات‌برارزش‌افزوده (۱۳۸۷)، که باید شش‌ماهه تصویب می‌شد، در اولویت قرار می‌گرفت. این ماده مقرر می‌دارد: «انواع خدمات پژوهشی و آموزشی که طبق

۱. «مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت در آن دسته از بنگاه‌های اقتصادی که موضوع فعالیت آن‌ها مشمول گروه یک ماده (۲) این قانون است، اعم از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تأسیس مؤسسه یا شرکت دولتی، مشارکت با بخش‌های خصوصی و تعاونی و بخش عمومی غیردولتی، به هر نحو و به هر میزان ممنوع است.»



آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری، امور اقتصادی و دارایی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، آموزش و پرورش و کار و امور اجتماعی، ظرف مدت شش‌ماه از تاریخ تصویب این قانون، به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.» البته این بار آیین‌نامهٔ مربوط باید در پرتو سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با توجه بیشتری تصویب شود. از سوی دیگر، بودجه باید نقش حمایتی نیز در این زمینه ایفا کند؛ به نحوی که، تولید علم کاربردی با ایجاد انگیزه‌های قوی مادی برای بازاری شدن همراه باشد. البته، در نظر خواهیم داشت که مشکل رقابت‌ناپذیری نیز از چالش‌های عمدهٔ کشور است و ناشی از بی‌توجهی به سیاست‌های کلی اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی است.

#### اصلاح نظام مالی-بانکی کشور

اقتصاد مقاومتی در هنگام جنگ با دو مشکل بسیار عمده روبه‌روست؛ نخست، تحریم اقتصادی و دوم، فساد اقتصادی. برای ناکارآمد کردن تحریم‌ها ضروری است که نظام پولی-بانکی اصلاح شود؛ به نحوی که، از اتکاب نظام مالی دلار آزاد شود و در این زمینه بودجهٔ کل کشور لازم است در تسعیر و مبادلات ارزی -خاصه تبصرهٔ دوم بودجه که معمولاً ناظر به مبادلات و تسویهٔ وزارت نفت با دولت و صندوق توسعه ملی است- از ارز جایگزین یا سبد ارزها استفاده کند. در ادامه، تمام شرکت‌های دولتی، از جمله بانک‌های دولتی و مناطق آزاد که بیشترین مبادلات پولی را دارند و از منابع درآمدزا بودجه محسوب می‌شوند، باید از این برنامه در مکانیزم بودجه و تسویه پیروی کنند. به این ترتیب، بند «۲۲» سیاست‌های اقتصاد مقاومتی اجرایی خواهد شد. از سوی دیگر، لازم است بانکداری از مدل‌های شفاف پیروی کند تا به‌طور دقیق، امکان رصد مبادلات پولی برای گرفتن دقیق درآمد دولت به‌عنوان منبع بودجه وجود داشته باشد و مهم‌تر آنکه از مفاسد شایع بانکی در ایران، که شامل اختلاس‌های گسترده و پیروی نکردن بانک‌ها از قانون مبارزه با پولشویی نسبت به مشتریان خاص است، جلوگیری شود (بند «۱۹» سیاست‌های اقتصاد مقاومتی). از سوی دیگر، از مهم‌ترین مسائل نظام مالیاتی ایران فرار مالیاتی و بی‌عدالتی مالیاتی نسبت به کنشگران ضعیف یا دارای اولویت حمایتی، مانند حوزهٔ اقتصاد دانش‌بنیان، است. اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم و وضع قانون مالیات بر ارزش افزوده گام‌های مؤثری در این زمینه بوده‌اند، ولی هیچ‌یک از این دو قانون نه به‌طور دقیق اجرا می‌شوند، برای مثال اجرانکردن مالیات بر ارزش



افزوده صنف طلافروشان، نه با قانون بودجه سالیانه ارتباط ارگانیک برقرار کرده‌اند. (مالیات گرچه باید منبع اصلی درآمدی بودجه باشد، ولی همچنان نفت این جایگاه را دارد) و مهم‌تر اینکه با الزامات و روح حاکم بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی منطبق نیستند (مجازات‌ها، معافیت‌ها و برابری مالیاتی). اهتمام نداشتن به این دقت‌ها زمینه تحقق نیافتن بند «۱۷» سیاست‌های اقتصاد مقاومتی را فراهم می‌کند.

### اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی

اقتصاد مقاومتی و بودجه‌ریزی مبتنی بر شرایط جنگ اقتصادی باید براساس حاکمیت قانون<sup>۱</sup>، کوچک و چابک‌سازی دولت (فصل پنجم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) تحت عنوان فرایند واگذاری بنگاه‌های دولتی) و حداکثر کردن شرایط رقابت‌پذیری کنشگران اقتصادی (فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) تحت عنوان تسهیل رقابت و منع انحصار) همراه باشد. در نتیجه، از یک‌سو، دولت که موظف به واگذاری است<sup>۲</sup> باید با حسن نیت به اجرای قانون اقدام کند<sup>۳</sup>؛ و از سوی دیگر، مانع فرایند مهلک بازگشت به گذشته شود.<sup>۴</sup> قوانین بودجه در این زمینه باید در یک

۱. به‌ویژه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی که در بند «الف» ماده (۳) مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت برای دولت را در گروه یک ماده (۲) ممنوع دانسته است.

۲. متأسفانه قانون به‌صورت رانتی اجرا می‌شود. به این ترتیب که ابتدا یک شرکت و بنگاه اقتصادی سودآور، تحت عنوان یک بنگاه ضررده معرفی شده و سپس، بدون طی کردن روش‌های مذاکره، از ابتدا، اقدام به اعمال بند «د» ماده (۲۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) می‌شود. براساس ماده (۲۰) این قانون: «هیئت واگذاری برای واگذاری بنگاه‌ها با ترجیح بند (الف) و رعایت ترتیب، به روش‌های زیر تصمیم می‌گیرد:

(الف) فروش بنگاه با عرضه عمومی سهام در بورس‌های داخلی یا خارجی  
(ب) فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مزایده عمومی در بازارهای داخلی یا خارجی  
(ج) فروش بنگاه یا سهام بلوکی از طریق مذاکره.»

۳. براساس مصوبه ۱۸ مرداد ۱۳۹۴ هیئت وزیران، شرکت‌های پرسپولیس و استقلال از فهرست واگذاری‌های دولت خارج شدند. در واقع، در پیشنهادنامه وزیر امور اقتصادی و دارایی به معاون اول رئیس‌جمهور پیشنهاد شماره ۶۱/۳۹۶۹۴ تاریخ ۲۷ خرداد ۱۳۹۴ چنین آمده است: «همان‌گونه که مستحضر هستید، شرکت‌های فرهنگی-ورزشی استقلال ایران و پرسپولیس حسب اساسنامه آن‌ها مطابق تبصره ۲ بند ج ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در زمره امور فرهنگی قرار دارند.» این درحالی‌است که، براساس ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، شرکت دولتی شرکتی است که بیش از پنجاه درصد سهام آن متعلق به دولت باشد. در ادامه، در همین ماده توضیح داده شده است که «هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده، مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد، شرکت دولتی است.» با توجه به اینکه سرمایه و هزینه نگهداری باشگاه‌های یادشده برعهده وزارت ورزش و جوانان است، دیگر شکی در دولتی بودن این دو باشگاه باقی نمی‌ماند؛ چنان‌که از سال ۱۳۸۸ تاکنون همه کارشناسان متفق‌القول چنین عقیده‌ای را داشته‌اند. افزون بر اینکه قانون نوع دیگری از شرکت را شناسایی نکرده است که برای مثال الحاق عنوان «فرهنگی» موجب تغییر ماهیت آن شود. در نتیجه، اینکه در اساسنامه یک نهاد امور فرهنگی درج شده باشد، ماهیت آن را تغییر نمی‌دهد. با این بهانه باید کل خصوصی‌سازی تعطیل شود، چراکه به صرف درج امور فرهنگی در سند تأسیس شرکت‌های دولتی، آن‌ها می‌توانند از واگذاری فرار کنند، بدعتی که ممکن است شرکت‌های در حال واگذاری را با اصلاح اساسنامه، از شمول قانون خارج کند و البته، کل قانون و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) را تعطیل نماید.

۴ - برای مثال، در مصوبه تاریخ ۱۸ بهمن ۱۳۹۴ هیئت وزیران بخش عمده‌ای از شرکت‌های واگذار شده دوباره از فرایند واگذاری خارج شدند.

فرایند نزولی از شناسایی و بقای شرکت‌های دولتی و بازگشت آن‌ها به هزینه‌های دولت جلوگیری کرده و چون اصل بر جامعیت بودجه است، ولی در عمل اعتقادی به این اصل وجود ندارد، در احکام به‌طور صریح، ممنوعیت ادامه فعالیت و بقای شرکت‌های دولتی با وجود تصریح قانون تذکر داده شود.

به‌علاوه از مهم‌ترین چالش‌های اجرای سیاست‌های اصل (۴۴)، احکام بودجه‌ای است که امکان تهاتر -مانند تبصره (۲۳) قانون بودجه ۱۳۹۵ و تبصره (۳) و (۱۱) قانون بودجه ۱۳۹۴- و فروش اموال، بنگاه‌ها و سهام را بدون رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) می‌دهد. به‌عبارت‌دیگر، فارغ از مغایرت واریز نشدن وجوه به خزانه مطابق اصل پنجاه‌وسوم، که ناشی از تهاتر است، براساس ماده (۲۹) قانون یاد شده «باتوجه به بند «د» سیاست‌های کلی، وجوه حاصل از واگذاری‌های موضوع این قانون از جمله شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در موارد زیر مصرف می‌شود ...». در نتیجه، هرگونه امکان بودجه‌ای دیگر اهداف و الزامات سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی را که ایجاد خودکفایی، توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته، ایفای وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر و امکان دفاع اقتصادی را فراهم می‌کند، مخدوش می‌سازد.

### بودجه‌ریزی با هدف رضایت عمومی

بودجه‌ریزی اگرچه امری اقتصادی است، ولی نگاه اثبات‌گرایانه به این موضوع ما را از بودجه، به‌عنوان یک قطعه از پازل حکمرانی در جامعه، غافل خواهد کرد؛ چراکه بودجه‌ریزی هم هدفی کلان و سیاسی دارد و هم آثاری سیاسی-اجتماعی. به‌این ترتیب، بودجه‌ریزی تنها تابع فرمول‌ها و قواعد ریاضی و حسابداری بازار نیست، بلکه در کل هدفی سیاسی باید داشته باشد. از دیدگاهی دیگر، در وضعیت جنگ اقتصادی، تحریم‌ها به‌عنوان ابزارهای تنظیم اقتصاد عمومی هدفی جز ایجاد اختلال اقتصادی و نارضایتی عمومی دنبال نمی‌کنند؛ به‌ویژه اگر ادعای فلج‌کنندگی داشته باشد، بودجه‌ریزی باید تأمین رضایت عمومی را دنبال کند. بی‌توجهی به رضایت عمومی وجه دیگری هم دارد و نشان‌دهنده نوعی فساد در دولت است. «در اقتصادهای رانتی دولت رنتیر به میزان زیادی از مالیاتی که مردم می‌توانند بپردازند، خود را بی‌نیاز می‌کنند تا از پاسخ‌گویی به مردم در قبال برنامه‌ها و سیاست‌هایشان مصون نگه دارند و در اقداماتشان آزادی عمل بیشتری داشته باشند. در این اقتصادهای رانتیر،



رجحان‌های مردم نقش چندانی در شکل‌گیری گزینه‌های بودجه عمومی و فرایندهای انتخاب نخواهد داشت، بلکه رجحان‌های گروه سیاسی حاکم آن‌ها را شکل خواهد داد» (مردوخی، ۱۳۸۸: ۷). این دست رجحان‌ها می‌تواند با توسعه نامتوازن با تأمین و اختصاص بار مالی پروژه‌های مناطق منتسب به حامیان و نمایندگان همسود شروع شده و به حذف یا ایجاد ردیف‌های سیاسی در بودجه کل کشور منجر شود. «این بی‌عدالتی محض است، اگر افراد را مجبور به تحمل بخشی از بار هزینه‌های فعالیتی کنیم که منافع او را [در قالب خدمات عمومی] افزون نمی‌کند یا حتی ممکن است با منافع او قاطعانه در تضاد باشد» (مردوخی، ۱۳۸۸: ۱۰).

### بودجه شفاف

از حقوق مردم در نظام دینی خیرخواهی و امر به معروف و نهی از منکر دولت براساس اصل هشتم قانون اساسی<sup>۱</sup> است. این امر رضایت عمومی را در پی دارد. در واقع، بودجه اصلی‌ترین سند سیاست دولت است که در آن اولویت‌ها تنظیم و اجرای آن‌ها درج می‌گردد. بودجه شفاف، که از آن به بودجه شیشه‌ای هم می‌توان تعبیر کرد، به نحوی که در دسترسی به مقاصد سیاست، فرمول‌بندی و اجرا آزاد باشد، هسته حکومت‌داری مناسب است. این شفافیت بودجه به همدلی و همراهی مردم با اجرای برنامه‌های دولت منجر می‌شود و از الزامات اقتصاد مقاومتی نیز محسوب می‌گردد: شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و...». در این زمینه، دولت باید اطلاعات عملکرد مالی و غیرمالی خود را منطبق بر بودجه افشا کند (ماده ۱۰ قانون دسترسی آزاد به اطلاعات) و البته، افشای این اطلاعات، از یک سو، نیازمند بودجه‌ریزی دقیقی است که عملیات و شرح آن قابل اندازه‌گیری و نظارت باشد و، از سوی دیگر، به کارگیری روش‌هایی ویژه برای حصول اطمینان از کیفیت و صداقت و سودمندی گزارش برای اعمال نقش قوه مقننه و جامعه مدنی. این روش براساس «شاخص‌های هزینه عمومی و پاسخ‌گویی مالی» (Public Expenditure and Financial Accountability) امکان «اندازه‌گیری عملکرد مدیریت مالی عمومی یک کشور را طی یک دوره زمانی امکان‌پذیر می‌سازد» (PEFA, Monitoring Report 2012). البته، این الزامات در مقام اجرا در قانون

۱ - اصل هشتم: در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند. «والمؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیاء بعض یأمرون بالمعروف و ینهون عن المنکر».





دسترسی آزاد به اطلاعات به‌عنوان حقوق شهروندی شناسایی شده است؛ برای مثال، در ماده (۱۰) قانون‌گذار الزام کرده است: «هریک از مؤسسات عمومی باید جز در مواردی که اطلاعات دارای طبقه‌بندی می‌باشد، در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی دست‌کم به‌طور سالانه اطلاعات عمومی شامل عملکرد و ترازنامه (بیلان) خود را با استفاده از امکانات رایانه‌ای و حتی‌الامکان در یک کتاب راهنما، که از جمله می‌تواند شامل موارد زیر باشد، منتشر سازد ...». ولی در عمل شاهد بودجه غیرشفاف می‌باشیم و این نبود شفافیت هم صلاحیت اختیاری دولت را افزایش می‌دهد و هم میزان فسادهای اقتصادی، که عمدتاً اختلاس یا فیش‌های حقوقی سرسام‌آور از محل شرکت‌های دولتی مانند پرونده بانک رفاه، بانک تجارت، بیمه ایران، صندوق توسعه ملی و ... را تشدید می‌کند و این پدیده از تعمد دولت در طراحی بودجه نظارت‌ناپذیر ناشی می‌شود.

البته، این نظارت‌ناپذیری در شرایط جنگ اقتصادی ممکن است با بهانه‌هایی مبنی بر لزوم «تنظیم محرمانه بودجه» توجیه شود. تنظیم محرمانه بودجه، که در واقع به کلی شدن و طبقه‌بندی بودجه و غیرعملیاتی شدن بودجه می‌انجامد، میزان سوءاستفاده از اختیارات، هزینه‌کرد سیاسی بودجه و فساد را افزایش می‌دهد. این درحالی‌است که از یک‌سو، هیچ ضرورتی ایجاب نمی‌کند کل بودجه محرمانه شده و طبقه‌بندی گردد؛ افزون‌براینکه اگر قرار است در شرایط جنگ اقتصادی همراهی بیشتر مردم را شاهد باشیم، باید بودجه شفاف باشد و نظارت شود. در نتیجه، تنها بخش‌های امنیتی و دفاعی-نظامی آن می‌تواند ضمن بودجه‌ریزی عملیاتی و طبقه‌بندی شرح عملیات، رقم کلی به‌صورت سرجمع در بودجه درج گردد. از سوی دیگر، محرمانه بودن بخش امنیتی و نظامی بودجه به معنای بودجه‌ریزی مبهم و غیرعملیاتی نیست تا از این رهگذر به اختیارات وسیع نظارت‌ناپذیر مقام مجری، که همه مقامات اجرایی خواه‌ناخواه طالب آن هستند، تحصیل شود. این اختیارات ضمن نقض اصل تفکیک قوا (اصل ۵۷ قانون اساسی) به اختلال در مردم‌سالاری دینی و نظارت مؤثر مردم بر عملکرد دولت می‌انجامد.

## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

برای اعمال دفاع اقتصادی، که در واقع حداکثر کردن کارآمدی تخصیص منابع و اعتبارات در شرایط محدودیت‌های اقتصادی می‌باشد، ضروری است حساسیت‌های مضاعف‌تری نسبت به کاستی‌های صوری، ساختاری و ماهوی بودجه‌ریزی در کشور، که تنظیم‌کننده درآمدها و هزینه‌ها براساس اهداف و سیاست‌های کشور به‌ویژه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است، اعمال گردد. به‌علاوه در مواردی لازم است، الزامات جدیدی با تأکید بر لزوم تولید و مصرف کالاها و خدمات داخلی نیز کانون توجه قرار گیرد. در این زمینه، در آسیب‌ها و راهبردها در سه دسته شکلی، ساختاری (الگو) و ماهوی تبیین و تحلیل شد. راهبردهای شکلی بودجه‌ریزی عبارت‌اند از: الزام به نظم زمانی بودجه، اصول بودجه شامل وحدت بودجه، پیش‌بینی و تقدم، ممنوعیت درج قواعد غیربودجه‌ای، عدم تأثیر گزارش تفریغ بودجه در بودجه‌ریزی، رعایت بایسته‌های ناظر به ردیف‌ها و ارقام و الزامات مربوط به صلاحیت‌های بودجه‌ای مقامات عمومی. این راهبردها به بودجه به‌عنوان ابزار انضباط مالی ارزش قابلیت اتکا، پیش‌بینی‌پذیری و تحلیل و رصد می‌دهد. چالش دوم این است که بر اساس نیازهای موجود از الگوهای مطلوب و نظارت‌پذیر استفاده نمی‌شود. بر این اساس، در تنظیم بودجه ضروری است از الگویی بهره برده شود که در آن امکان نظارت بر کاستی‌های بودجه‌ریزی براساس سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی اصل (۴۴) وجود داشته باشد. براساس الزام قانونی ماده (۷۷) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰) و ماده (۲۱۹) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم ضروری است از الگوی بودجه‌ریزی عملیاتی استفاده شود تا امکان کارآمد کردن هزینه‌کرد بودجه بدون بروز هرگونه فساد ناشی از نبود شفافیت و نظارت حداکثر شود. البته، عمده چالش به نقض حاکمیت قانون موجود بر می‌گردد؛ بدین معنا که اصول اولیه بودجه‌ریزی در ایران با توجه به قوانین و سیاست‌های کلی مربوط رعایت نمی‌شود. این نقض حاکمیت قانون با نظارت تسامحی و یا غیرمؤثر تشدید می‌گردد. در واقع، اگر نقض قانونی رخ می‌دهد، باید به تضامین قانونی آن متمسک شد و این تضامین توسط نهادهای نظارتی اجراشدنی است. و اما مهم‌ترین راهبرد، رعایت سیاست‌های کلی مرتبط با دفاع اقتصادی، به‌ویژه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است که اولاً، ضروری است آن‌ها را به‌عنوان سیاست‌های لازم‌الرعایه در مقابل نظریه توصیه‌ای بودن مورد توجه قرار گیرد و ثانیاً، از طرح دولتی ایده غیرحقوقی کفایت عدم مخالف



به‌جای انطباق جلوگیری کرد. در ادامه، در شرایط جنگ اقتصادی لازم است همراهی مردم با نظام حکمرانی در جایگاه مطلوبی سامان‌دهی شود. در نتیجه، پدیدار شدن مفادی که رضایت عمومی را در پی دارد، در بودجه الزامی است. به‌این ترتیب، هر قدر بودجه منافع عمومی را بیشتر تأمین کند، پایداری ملی بالاتر خواهد رفت و البته، یکی دیگر از ابزارهای بالا بردن همراهی مردم شفافیت بودجه است که در تمام انواع پایش و نظارت، هم کارآمدی تخصیص اعتبارات و هم میزان تحقق اهداف و الزامات قانونی را مشخص می‌کند.

## منابع

### الف- کتاب‌ها و مقالات فارسی

- ابراهیمی نژاد، مهدی و اسفندیار فرج‌وند (۱۳۸۶). بودجه از تنظیم تا کنترل، تهران، سمت، چ ۸.
- احمدی، محمدعلی (۱۳۸۷). اصول و مبانی بودجه‌ریزی: با تأکید بر بودجه‌ریزی عملیاتی، همدان، پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس و نور علم.
- آذر، عادل و طیبه امیرخانی (۱۳۹۱). بودجه‌ریزی عمومی: نهادهای بودجه‌ریزی و بودجه عمومی، تهران، سمت.
- اولینگر، جین (۱۳۸۶). حقوق بودجه فرانسه، ترجمه سید محمد مهدی غمامی و سید محمدهادی راجی، تهران، مرکز تحقیقات دانشگاه امام صادق (ع).
- پایداری ملی، نظریه تهدید اقتصادی، ۱۵ تیر ۱۳۹۴.
- رستمی، ولی (۱۳۹۰). مالیه عمومی، تهران، میزان.
- زارعی، محمدحسین و مهدی مرادی برلیان (۱۳۹۳). مفهوم و جایگاه اصل تناسب در حقوق اداری با نگاه ویژه به نظام حقوقی اتحادیه اروپایی، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۶۶، ص ۱۴۵-۱۸۳.
- غمامی، سید محمد مهدی (۱۳۹۵). سیاست‌های اقتصاد مقاومتی الزامی هستند نه ارشادی، شهرآرا، ۱۴ فروردین ۱۳۹۵، ش ۱۹۴۷.
- مردوخی، بابزید (۱۳۸۸). بودجه‌ریزی و نظام تدبیر در ایران، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، کمیته پژوهشی برنامه و بودجه، کد گزارش ۱۵-۸۸-۱-۰۴.

### ب) اسناد و قوانین

- سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.
- سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی.
- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲).
- قانون امور گمرکی.
- قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
- قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران ( ۱۳۹۰ - ۱۳۹۴).
- قانون دسترسی آزاد به اطلاعات.
- قانون مالیات بر ارزش افزوده.
- قانون محاسبات عمومی کشور مصوب.
- قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی.
- قوانین بودجه سالیانه کل کشور.

### ج) کتاب‌ها و مقالات لاتین

- Clawson, Patrick (2015), Sanctions Relief Is Not the Key to Iran's Economy,
- Policy Watch 2539, December 23: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/sanctions-relief-is-not-the-key-to-irans-economy>.
- <https://www.treasury.gov>.
- OECD (2014) Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries, OECD Publishing.
- PEFA, Monitoring Report 2012 - An analysis of the use of and effectiveness of
- the quality assurance process for CN/TORs by the PEFA Secretariat, November 2012.
- Sandler, Todd; Hartley, Keith (1995), The Economics of Defense, Cambridge University Press.

