

# مجموعه مقالات

نخستین همایش بهبود روند بودجه‌ریزی در ایران  
حکمرانی بودجه از تفریح تا تدوین



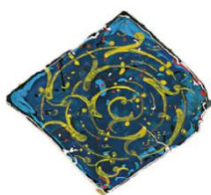




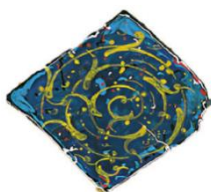




# تختین همایش ملی بهسود روند بودجه ریزی در ایران؛ حکمرانی بودجه از تفریح تا تدوین



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری





## فهرست مقالات

- اثرات مدیریت بدهی‌های دولت و عدم قطعیت اقتصادی و سیاست‌های کلان بر توسعه پایدار در دوران رکود و رونق با به‌کارگیری مدل تغییر رژیم مارکوف  
مریم کوثری..... ۱-۲۷
- ارزیابی تأثیرات اجتماعی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در ایران و ضرورت اصلاحات در حکمرانی اجتماعی بودجه  
سامان یوسفوند؛ احمد نادری؛ فاطمه محمدی..... ۲۹-۷۰
- ارزیابی کارایی نظام بودجه‌ریزی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه-ای استان با توجه به اسناد بالادستی (۱۳۹۰-۱۴۰۰)  
علی درویشی؛ مسعود حراقی..... ۷۱-۹۷
- آسیب‌شناسی پایش و مدیریت پایدار بدهی‌های دولت در قوانین متناظر  
سیروس خرمی رهنی..... ۹۹-۱۱۶
- اصلاح و افزایش اثربخشی محتوای تبصره‌های بودجه؛ بند الف تبصره ۱۸  
مجتبی غفاری؛ گل‌نساء صلواتی..... ۱۱۷-۱۳۴
- الزامات حقوقی مشارکت شهروندان در فرایند بودجه‌ریزی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران  
امیرحسین بامتی طوسی؛ مرتضی کریمی‌زاده اصفهانی..... ۱۳۵-۱۵۱
- بازمهندسی نظام پرداخت دولت برای بهبود پاسخگویی، شفافیت و سلامت مالی  
علی رحمانی؛ علی شیرزاد؛ مرضیه نوراحمدی..... ۱۵۳-۱۸۶

بررسی اثرات آستانه‌ای بدهی‌های عمومی بر تورم؛ با رویکرد رگرسیون انتقال ملایم  
(STR)

مریم حیدریان ..... ۱۸۷-۲۱۱

بررسی انتشار اسناد خزانه اسلامی و آثار و پیامدهای آن (قوانین بودجه ۱۴۰۰-۱۳۹۲)  
مسعود حراقی؛ علی درویشی؛ مریم صیادی ..... ۲۱۳-۲۳۸

بررسی نقش صندوق توسعه ملی در تأمین مالی طرح‌ها با نگاهی به عدالت بین‌نسلی  
و توسعه پایدار

دانیال شیرازی ..... ۲۳۹-۲۵۷

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با رویکرد پیاده‌سازی شاخص‌های عملکردی

حسین محمدی ..... ۲۵۹-۲۷۱

پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در دستگاه‌های پژوهشی (مطالعه موردی:  
پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری)

سعید امیریان؛ علیرضا محتشم؛ محبوبه امینی ..... ۲۷۳-۳۰۰

تحلیلی از آینده سیستم‌های بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد

آمنه خدیور ..... ۳۰۱-۳۲۶

تعمیق و نقدشوندگی بازار بدهی

محمد رضا اخوان آریج؛ جمال کاکائی ..... ۳۲۷-۳۵۴

## مقدمه

نظر به تأکید مداوم مقام معظم رهبری بر اصلاح ساختار بودجه، عزمی جدی در سال‌های اخیر برای رفع چالش‌های بودجه‌ریزی دولتی در فضای علمی کشور شکل گرفت تا با بهره‌گیری از ظرفیت علمی و تخصصی و یاری گرفتن از توان کارشناسی و مدیریتی حوزه‌های اجرایی به بررسی این موضوع بپردازند. به همین جهت، نخستین همایش «بهبود روند بودجه‌ریزی در ایران: حکمرانی بودجه از تفریح تا تدوین»، گامی مهم برای بهبود وضعیت کنونی نظام بودجه‌ریزی است که برای ارائه راهکارهای اصلاحی - عملیاتی در فرایند سیاست‌گذاری بودجه‌ای برگزار شد.

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری با ایجاد کارگروه‌های «اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی دولتی در ایران»، «بهبود حکمرانی، ارتقا شفافیت و انضباط مالی»، «ارتقای نظارت‌های هوشمند، فناورانه و مردم پایه»، «بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، چالش‌ها، راهکارها و تجارب جهانی»، «پایش و مدیریت بدهی‌های دولت»، «یارانه‌ها و خط‌مشی‌های حمایتی در بودجه» و کارگروه «اقتصاد کلان و توسعه پایدار»، مسائل مهم موجود در حوزه‌های مذکور را طی جلسات متعددی به بحث و تبادل نظر با صاحب‌نظران مرتبط قرار داد. خروجی این کارگروه‌ها، گزارش‌های تخصصی سیاستی چندگانه بوده که با تلاش مدعوین کارگروه‌ها تدوین یافت. در این همایش، هشت نشست علمی - تخصصی با عنوان «دامنه اختیارات مجلس شورای اسلامی در اصلاح لوایح بودجه سنواتی»، «نقش تحلیل‌گری داده‌ها (داده‌کاوی) در هوشمندسازی نظارت مالی؛ کاربردها و روش‌ها»، «اصلاح طبقه‌بندی ردیف‌های بودجه»، «بررسی عملکرد هدفمندی یارانه‌ها (با نگاهی به منابع و مصارف)»، «درآمدهای نفتی، دولت و صندوق توسعه ملی (اصلاح روابط مالی)»، آثار بدهی‌های دولت بر تحولات کلان اقتصادی؛ «بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد چالش‌ها و توصیه‌های سیاستی»، «کانون‌های ایجاد بدهی بخش عمومی و کنترل و ساماندهی آن» و پنج کارگاه آموزشی با محوریت «یارانه‌ها و خط‌مشی‌های حمایتی و رفاهی: نگاهی به قوانین»، «فرصت‌ها و تهدیدهای فین تک و رگ تک در نظارت مالی»، «رابطه ارزی دولت و نظام بانکی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲»، «مدل ارزیابی بلوغ بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد»، «بررسی مدل‌های واگذاری انواع اوراق مبتنی بر کالا» برگزار گردید.

لازم به توضیح است مرکز آموزش و برنامه‌ریزی دیوان محاسبات، دانشکده حکمرانی دانشگاه تهران و پژوهشکده اقتصادی وزارت امور اقتصاد و دارایی حامیان این همایش بودند.

فراخوان و پذیرش مقالات متعدد در محورهای همایش و هم‌اندیشی صاحب‌نظران حوزه بودجه، بسترساز بارش افکار در مواجهه با چالش‌های مهمی بود که زمینه را برای اصلاح ساختار بودجه فراهم کرد.

مجموعه دو جلدی پیش رو شامل ۲۵ مقاله متناسب با محورهای همایش، منتخب هیئت داوران می‌باشد که زمینه را برای بهره‌مندی صاحب‌نظران، جامعه دانشگاهی، اندیشگاهی و پژوهشگران حوزه بودجه فراهم کرده است.

سیدمهدی پاک‌ذات

رئیس مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری



# اثرات مدیریت بدهی‌های دولت و عدم قطعیت اقتصادی و سیاست‌های کلان بر توسعه پایدار در دوران رکود و رونق با به‌کارگیری مدل تغییر رژیم مارکوف

مریم کوثری\*

## چکیده

در ارتباط با تأثیر بدهی‌های دولت بر بخش واقعی اقتصاد و طیف حدی مبانی نظری وجود دارد. این دو طیف شامل اصل برابری ریکاردویی و نظریه کینزی است. اصل برابری ریکاردویی بیان می‌کند که برای یک مسیر (سطح) مشخص از مصرف دولت، انتقال بین دوره‌ای مالیات‌ها، انباشت بدهی‌ها یا کاهش بدهی‌های دولت تأثیری بر مصرف بخش خصوصی ندارد. به عبارت بهتر، اوراق قرضه دولتی در دست بخش خصوصی برای خانوارها ثروت خالص به حساب نمی‌آید. راهبرد ملی توسعه پایدار یک فرایند فکری و عملیاتی هماهنگی مشارکتی و مستمر برای نیل به اهداف اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی به شیوه‌ای متوازن و یکپارچه است. مطالعه حاضر به بررسی موضوع اثرات مدیریت بدهی‌های دولت و عدم قطعیت اقتصادی و سیاست‌های کلان بر توسعه پایدار در دوران رکود و رونق، با به‌کارگیری مدل تغییر رژیم مارکوف پرداخته است که از نظر هدف کاربردی و به لحاظ ماهیت تحلیلی توصیفی است. این تحقیق در زمره تحقیقات پس رویدادی است که در آن از اطلاعات سری زمانی کشور ایران طی سال‌های ۱۳۶۰ تا ۱۴۰۰ جهت تخمین مدل استفاده شده است. تخمین مدل با استفاده از روش مارکوف- سوئیچینگ صورت پذیرفته است. با توجه به نتایج آزمون فروض کلاسیک مدل از منظر فرضیه‌های عدم همبستگی، واریانس همسانی و نرمال بودن مورد تأیید است.

**واژگان کلیدی:** مدیریت بدهی‌های دولت- عدم قطعیت اقتصادی- سیاست‌های کلان- توسعه پایدار- مدل تغییر رژیم مارکوف

---

\* کارشناسی ارشد، علوم اقتصادی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، شهر تهران، ایران (مریم کوثری)  
Email: setareh211221@gmail.com و تلفن همراه: 09384962112

## مقدمه

رشد و توسعه نظام مالی هر کشوری وابسته به نظام پاسخگویی، شفافیت، نحوه نظارت و گزارشگری آن در حوزه‌های مختلف است، به نحوی که نظام مزبور با میزان بازخورد و پاسخگویی آن آزموده می‌شود؛ بنابراین ضروری است متناسب با ظرفیت‌ها و نیازهای این نظام، قوانین مدون و منسجمی در حوزه‌های مختلف که ارتقای پاسخ‌گویی را به همراه داشته باشد، تصویب و اجرا شود. علاوه بر این، مدیریت بدهی‌های عمومی یکی از پایه‌های ثبات و سلامت مالی کشور محسوب می‌شود که در این میان، مدیریت بدهی‌های دولت به توجه ویژه‌ای نیاز دارد. برای دستیابی به این مهم، طراحی چارچوب‌های قانونی مدیریت بدهی‌های دولت اجتناب‌ناپذیر است (بشیر و همکاران، ۲۰۲۲). در حال حاضر برخی از ابعاد مدیریت بدهی‌های عمومی به‌ویژه در حوزه ایجاد بدهی از سوی دستگاه‌های اجرایی مختلف، در قوانین و مقررات مختلف به صورت پراکنده مدنظر قرار گرفته است؛ اما ارکان کلیدی و مؤلفه‌های اصلی مدیریت بدهی‌ها، به‌ویژه در حوزه کنترل جامع و متمرکز بدهی‌ها و تعهدات (قطعی و احتمالی) دولت، اهداف مدنظر از ایجاد بدهی، راهبرد اصلی حاکمیت در مدیریت بدهی‌ها و استفاده از سازوکار بازارهای مالی و ابزارهای بدهی و... در قالب قانون مدون و منسجم مغفول مانده است. این امر باعث شده در مسیر رشد و توسعه اقتصادی، ابزار بدهی به نحو مؤثری مدنظر قرار نگیرد. این در حالی است که در عرصه بین‌المللی، مدیریت بدهی‌های عمومی و استفاده مؤثر از آن به عنوان یک خط‌مشی سیاستی از دیرباز تا به امروز اهمیت داشته است. این موضوع به‌ویژه پس از بحران مالی جهانی در سال ۲۰۰۸ و بحران بدهی عمومی در بازارهای توسعه‌یافته، مورد توجه روزافزون دولت‌ها قرار گرفته که نتیجه آن، تدوین رهنمودهای بین‌المللی برای مدیریت بدهی‌های عمومی بوده است (صفاریان و دیگران، ۱۳۹۸). دخالت دولت در اقتصاد بر اساس وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری آن، جهت رفع نارسایی بازار، امری اجتناب‌ناپذیر است؛ با وجود این، نارسایی دولت نیز می‌تواند به اندازه نارسایی بازار مصداق داشته باشد (بانک جهانی، ۲۰۱۸)، به‌طوری‌که با رشد غیربهبوده اندازه دولت حضور بخش خصوصی در اقتصاد کم‌رنگ‌تر می‌شود و این وضعیت به مرور زمان منجر به محدودتر شدن ظرفیت و پایه مالیاتی می‌گردد. از سوی دیگر، هزینه‌های جاری دولت با رشد غیربهبوده اندازه دولت افزایش می‌یابد و این هزینه‌ها برای کاهش نیز از انعطاف‌پذیری کمتری برخوردار هستند. در نتیجه این شرایط، بار هزینه‌ای ناشی از اندازه غیربهبوده و بزرگ

دولت بر درآمدهای جاری آن غلبه می کند و دولت با کسری تراز عملیاتی مواجه می شود. علاوه بر این، موارد اندازه بزرگ دولت به دلیل کارایی کم فعالیت های دولتی و گسترش فعالیت های رانت جویانه کاهش رقابت پذیری و رشد اقتصادی را در پی خواهد داشت (سو و همکاران، ۲۰۲۰<sup>۱</sup>). در کشورهای برخوردار از منابع طبیعی، این وضعیت شدیدتر است؛ به طوری که در این کشورها وجود رانت اقتصادی ناشی از منابع طبیعی در طول زمان وظایف حاکمیتی و تصدی گری دولت را به صورت غیر سازنده توسعه داده است (هادی نژاد و همکاران، ۱۴۰۰). در بسیاری از مواقع، کشورهای برخوردار از رانت منابع طبیعی برای جبران کسری ساختاری، با کاهش هزینه های عمرانی، به ایجاد مازاد تراز سرمایه ای در بودجه اقدام می کنند و مازاد سرمایه ای ایجاد شده را به هزینه های جاری تخصیص می دهند؛ این امر دارای تبعات پایدار منفی و بلندمدت برای رشد اقتصادی است. در بسیاری از کشورها، این رویکرد نیز قادر به جبران کل کسری تراز عملیاتی دولت نیست و کسری باقی مانده از طریق استقراض از خارج یا اقتصاد داخلی تأمین می شود. به طور کلی کشورهای در حال توسعه و به خصوص برخوردار از رانت منابع طبیعی با ناکارایی و اندازه بزرگ دولت مواجه اند. در این قبیل کشورها، بخش خصوصی در مقیاس کلی، با وجود برخورداری از کارایی و بهره وری بالاتر نسبت به بخش دولتی، سهم قابل توجهی از فعالیت های اقتصادی را ندارد. از سوی دیگر رشد بخش خصوصی در این کشورها نیازمند رشد پس انداز و سرمایه گذاری این بخش و حاکم شدن فضای اطمینان در اقتصاد است. این در حالی است که استقراض دولت از اقتصاد داخلی برای تأمین مالی کسری ساختاری بسته به شرایط و ساختار اقتصاد، همچنین ترکیب ابزارهای بدهی می تواند منجر به ناطمینانی محدودیت دسترسی بخش خصوصی به منابع مالی کاهش پس انداز و ... شود (هونجرا و همکاران، ۲۰۲۲<sup>۲</sup>). در نتیجه این امر، علاوه بر اینکه ناکارایی در تخصیص منابع عمومی و اختلال در سیستم بازار باقی خواهد ماند، بخش خصوصی در اقتصاد نیز منقبض می شود، در نتیجه رشد اقتصادی می تواند کاهش یابد؛ حتی در بلندمدت استمرار چنین شرایطی می تواند منجر به ناپایداری بدهی های دولت و در نتیجه کاهش رشد بلندمدت اقتصادی شود. در کشور ایران نیز رانت منابع طبیعی منجر به توسعه غیر بهینه نقش تصدی گری و حاکمیتی دولت در اقتصاد شده است و آثار سوء بدهی های دولتی ناشی از کسری بودجه بر رشد اقتصادی می تواند مصداق داشته باشد.

1. Su Dinh Thanh & Neil Hart & Nguyen Phuc Canh  
 2. HUNJRA et al

## ۱- بیان مسئله

بدهی و کسری بودجه در کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته، یکی از چالش‌های عمده این کشورها در قرن گذشته و آغاز قرن اخیر است. مسئله بدهی به دلیل اثرات مختلف بر روند توسعه پایدار و اجتماعی، یکی از برجسته‌ترین مسائل رودرروی این کشورها است. برنامه‌های توسعه‌ای در کشورهای در حال توسعه برای رسیدن به اهداف توسعه‌ای خود نیازمند کمک‌های مالی هستند؛ اما از آنجاکه این کشورها با مشکل کمبود پس‌انداز، نرخ استهلاک بالا و پایین بودن سرمایه‌گذاری داخلی روبه‌رو می‌باشند، از بدهی به عنوان وسیله‌ای برای تأمین مالی لازم جهت رسیدن به اهداف رشد و توسعه پایدار مطلوب استفاده می‌کنند، به‌گونه‌ای که کمبود پس‌انداز داخلی را از طریق استقراض عمومی پوشش می‌دهند. این فرایند باعث افزایش در مانده بدهی در نتیجه ادامه استقراض می‌شود. یکی از مهم‌ترین موضوعات در تاریخ بلندمدت اقتصاد کلان، تأثیر بدهی‌های عمومی بر توسعه پایدار است. ارتباط بین بدهی دولت توسعه پایدار به دلیل عدم توازن مالی اغلب کشورها برای اقتصاد بسیار مهم است. این امر در نظریه‌های اقتصادی با یک رفتار معمولی کینزی پذیرفته شده است. سیاست مالی در سطوح متوسط از بدهی عمومی، ممکن است توسعه پایدار را تحریک کند و در سطوح بالا با افزایش مالیات، اثرات مثبت هزینه‌های عمومی را کاهش دهد. بدهی دولت منجر به کاهش مخارج مصرفی و سرمایه‌گذاری شده و درنهایت منجر به نرخ رشد پایین‌تر و اشتغال کمتر می‌گردد. در سطوح پایین رشد، درآمد عمومی کمتر و هزینه‌های عمومی بیشتر باعث افزایش بدهی‌های عمومی می‌شود (متیوس، ۲۰۲۲). بدهی می‌تواند توسعه پایدار را از راه‌های دیگر تحت تأثیر قرار دهد. یکی از این راه‌ها، بهره‌وری کل عوامل تولید است. بدهی خارجی باعث کاهش سرمایه‌ای کشور می‌شود و بخش بزرگی از تولیدات آینده برای پرداخت بهره و وام‌های خارجی مصرف می‌گردد، این باعث می‌شود مردم انگیزه‌ای برای نوآوری و کارآمدتر شدن نداشته باشند و در سطوح بالای بدهی، ناطمینانی افزایش و سرمایه‌گذاری کاهش می‌یابد. این تغییر در انتظارات، یک تغییر ساختاری در سرمایه‌گذاری است که عمدتاً در کوتاه‌مدت تعدیل می‌شود؛ بنابراین این تغییرات اثر منفی بر انباشت سرمایه پایدار خواهد گذاشت و هیچ سرمایه‌گذاری تمایل ندارد بخش بزرگی از سرمایه‌اش را در سرمایه‌گذاری که ریسک بالایی دارد، بگذارد و این امر اثر منفی بر بهره‌وری در اقتصاد دارد؛ به عبارت دیگر، افزایش در بدهی عمومی مربوط به کاهش پس‌انداز مثبت دولت منجر به کاهش در حجم

پس‌انداز خالص ملی می‌شود که این به نوبه خود موجب افزایش فشار بر نرخ بهره در جهت افزایش می‌گردد. در اثر افزایش نرخ بهره، سرمایه‌گذاری کاهش و رشد قیمت سهام و سرعت انباشت سرمایه نیز کاهش می‌یابد. این مسئله مانع نوآوری‌ها و بهبود بهره‌وری می‌شود و در نتیجه، بهره‌وری نیروی انسانی کاهش می‌یابد (دیمون، 2022). بسیاری از مطالعات انجام‌شده بیشتر بر اثر بدهی خارجی بر توسعه پایدار کشورهای در حال توسعه تأکید دارند؛ با این حال مطالعه‌ای که اثر کل بدهی‌ها (داخلی و خارجی) را بر رشد اقتصادی کشور در حال توسعه بسنجد، بسیار کمیاب است و با توجه به این موضوع، این پدیده در دهه‌های اخیر یکی از عوامل اصلی است که باعث به وجود آمدن بحران مالی و پولی در کشورها شده است، بنابراین برای جلوگیری از این پدیده و پیامد آن بررسی رابطه این متغیرها دارای اهمیت است. این پدیده چه آثاری بر متغیرهای کلان اقتصادی کشورهای در حال توسعه دارد؟ این متغیرها چه نقشی در به وجود آمدن رکود، بحران و دستیابی به اهداف توسعه در این دارد؟ با توجه به مطالب یادشده در این مقاله، اثرات مدیریت بدهی‌های دولت و عدم قطعیت اقتصادی و سیاست‌های کلان بر توسعه پایدار مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## ۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

کلیه کشورها برای پیگیری مسائل مربوط به توسعه پایدار، ملزم به تهیه «سند راهبرد ملی توسعه پایدار» هستند و راهبرد ملی توسعه پایدار یک فرایند فکری و عملیاتی هماهنگی مشارکتی و مستمر برای نیل به اهداف اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی به شیوه‌ای متوازن و یکپارچه است. در هر کشوری ضروری است تا بهترین شیوه برای نزدیک شدن به مراحل تهیه و اجرای راهبرد ملی توسعه پایدار با توجه به وضعیت سیاسی، تاریخی، فرهنگی و اکولوژیکی آن کشور تعیین شود. عناصر اساسی در راهبردهای ملی توسعه پایدار عبارت‌اند از:

- ۱- تعهد ملی و رهبری صحیح؛
  - ۲- هماهنگی اهداف اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی؛
  - ۳- مشارکت گسترده و همکاری مؤثر؛
  - ۴- توسعه ظرفیت و محیط توانمند؛
  - ۵- تمرکز بر پیامدها و ابزار اجرا.
- یک راهبرد ملی توسعه پایدار، یک طرح جدید با یک فرایند برنامه‌ریزی جداگانه در کنار برنامه‌های موجود در یک کشور نیست. این راهبرد نه یک پرتله یک‌باره برای تولید سند است

بلکه یک فرایند مستمر و مداوم می‌باشد. راهبرد توسعه پایدار ابزاری برای تصمیم‌گیری آگاهانه است که چارچوبی را برای تفکر نظام‌مند در بین بخش‌ها و مناطق فراهم می‌کند. راهبرد توسعه پایدار می‌تواند یک کشور را قادر سازد تا مسائل و مشکلات اجتماعی و اقتصادی به‌هم‌پیوسته را از طریق کمک به آن‌ها برای ظرفیت‌سازی گسترش اقدامات و چارچوب‌های قانونی مورد توجه قرار داده و منابع محدود را به صورت منطقی با برنامه زمان‌بندی شده تخصیص دهد. مزایای راهبردهای ملی توسعه پایدار عبارت‌اند از:

- ۱- تسهیل تصمیم‌گیری و افزایش اثربخشی خط‌مشی عمومی؛
- ۲- تقویت تأمین منابع؛
- ۳- تخصیص کارآمدتر منابع؛
- ۴- حل مناقشات و اختلافات؛
- ۵- ظرفیت‌سازی انسانی و نهادی.

## ۲-۱- اثرات پایش و مدیریت بدهی‌های دولت بر رشد اقتصادی

در طول تاریخ بشری، دولت‌های بسیاری با این چالش مواجه بوده‌اند که چگونه تعهدات بدهی‌های خود را به صورت مؤثر مدیریت کنند؛ حتی در برخی موارد بدهی‌ها منجر به بحران‌های مالی شده و رفاه شهروندان را تهدید کرده‌اند. بهبود اقتصاد این قبیل کشورها نه تنها زمان‌بر بوده است بلکه قرار گرفتن دوباره آن‌ها در مسیر رشد به تأخیر می‌افتد؛ به عنوان مثال بحران مالی و اقتصادی مکزیک در سال ۱۹۹۴، روسیه در ۱۹۹۸، آرژانتین در ۲۰۰۱ و کشورهای اروپایی همچون یونان، ایرلند، پرتغال، اسپانیا و ایتالیا، البته با درجات کمتر در سال ۲۰۱۰-۲۰۱۱، فعل و انفعالات ناشی از انباشت بدهی‌های دولت را به خوبی نشان داده‌اند. بدهی‌ها می‌توانند کارکرد مفید هم داشته باشند. به عنوان مثال در رکود دسامبر ۲۰۰۷ و جولای ۲۰۰۹ ایالات‌متحده، دولت فدرال از طریق افزایش انبار بدهی از اقتصاد حمایت کرد و مانع عمیق‌تر شدن رکود شد. انباشت حجم بالای بدهی‌ها عموماً به دلیل اتخاذ سیاست‌های انبساطی مالی به همراه سیاست‌های انبساطی پولی با هدف ثبات اقتصادی ایجاد می‌شود. مطابق با مطالعه گالی<sup>۱</sup> (۱۹۹۴) خریدهای دولتی به‌تنهایی ممکن است به عنوان یک تثبیت‌کننده عمل کنند، از طرف دیگر، همان‌طور که براتسیوتیس و رایبسنسون (۲۰۰۴) در تجزیه و تحلیل مورد مکزیک در سال ۱۹۹۴ نشان دادند، بدهی‌های دولت که از کسری ناشی می‌شوند، می‌توانند منجر به بحران مالی گردند؛ بنابراین شواهد



تجربی متناقض در مورد کارکرد و اثرات بدهی‌های دولت در اقتصاد وجود دارد (لی و همکاران،<sup>۱</sup> ۲۰۲۱).

### ۲-۲- تأثیر بدهی‌های دولت بر بخش واقعی اقتصاد در افق‌های زمانی مختلف

در ارتباط با تأثیر بدهی‌های دولت بر بخش واقعی اقتصاد و طیف حدی مبانی نظری وجود دارد. این دو طیف شامل اصل برابری ریکاردویی و نظریه کینزی است. اصل برابری ریکاردویی بیان می‌کند که برای یک مسیر (سطح) مشخص از مصرف دولت، انتقال بین دوره‌ای مالیات‌ها، انباشت بدهی‌ها یا کاهش بدهی‌های دولت تأثیری بر مصرف بخش خصوصی ندارد. به عبارت بهتر، اوراق قرضه دولتی در دست بخش خصوصی برای خانوارها ثروت خالص به حساب نمی‌آید؛ بنابراین در یک اقتصاد بسته، نرخ بهره و سرمایه‌گذاری و تولید نیز تغییری نخواهند کرد. اگر این اصل در اقتصاد صادق باشد، در این صورت کارکرد سیاست‌های مالی به عنوان یک ابزار در راستای ثبات اقتصادی به شدت محدود خواهد شد. این مسئله کاملاً برخلاف دیدگاه کینزی‌ها است. از نظر کینزی‌ها، کاهش مالیات‌ها با حفظ سطح مخارج مصرفی دولتی منجر به انباشت بدهی دولت شده که این امر در یک دوره سبب افزایش مصرف بخش خصوصی می‌شود. در نتیجه متغیرهای اقتصادی همچون تولید و اشتغال را متأثر کند (آپره،<sup>۲</sup> ۲۰۱۴). دیدگاه متعارف درباره بدهی‌های دولتی بیان می‌دارد که در کوتاه‌مدت، تولید بر مبنای تقاضا تعیین می‌شود و کسری مالی یا بدهی‌های دولتی بالا بر درآمد قابل تصرف، تقاضای کل و کل تولید تأثیر مثبت دارد. این اثرات مثبت احتمالاً زمانی که سطح محصول واقعی زیر ظرفیت بالقوه است، بزرگ‌تر خواهد بود (المندورف و منکیو،<sup>۳</sup> ۱۹۹۹).

### ۲-۳- بررسی عدم قطعیت سیاست‌های اقتصاد کلان بر توسعه پایدار

پایداری مطابق با اهداف توسعه پایدار سازمان ملل در سال ۲۰۱۵ به موضوع مهم سازمان‌های پست مدرن که توسط انواع مبارزات سیاسی، اجتماعی و محیطی هدایت می‌شوند، تبدیل گردیده است (ببینگتون و اونرمن،<sup>۴</sup> ۲۰۱۸؛ کارا، ژو و ژو، ۲۰۲۱). نگرانی‌های اکولوژیکی، اجتماعی و اکوسیستمی معاصر، طیف گسترده‌ای از دیدگاه‌های ذی‌نفعان و همچنین ارزش‌ها و ترجیحات متنوع، مفهوم چندسطحی و فراوجهی، ارائه چارچوبی برای پیشبرد توسعه انسانی، به دنبال ایجاد بازارهای فراگیر منصفانه و سودآور که در آن اصول پایدار باعث رشد

- 
1. Vo Phuong Mai Le et al
  2. Apere
  3. Elmendorf & Mankiw
  4. Bington & o norman

و ایجاد ارزش بلندمدت (و مشترک) از طریق ادغام و تعادل طبیعی می‌شود. توجه زیادی در ادبیات به توسعه مدل‌های اقتصادی جدید معطوف شده که به دنبال شرایطی است که رشد اقتصادی پایدار را تضمین می‌کند (گرنندو و او،<sup>۱</sup> ۲۰۲۱). تا آنجا که مشخص است، تمام آثار موجود تنها بر پویایی اقتصادی و زیست‌محیطی زمانی بدون در نظر گرفتن تعاملات فضایی آن‌ها تمرکز دارند. کشورهای نوظهور و توسعه‌یافته از نظر ملاحظات اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی و سیاسی تفاوت اساسی دارند. به عنوان مثال در کشورهای فقیر، فناوری معمولاً در داخل تولید نمی‌شود و تخصص در اقتصادهای پیشرفته باقی می‌ماند (چانگ و همکاران،<sup>۲</sup> ۲۰۱۷). مدل‌های رشد نئوکلاسیک تنها قادر به توضیح عدم همگرایی و نابرابری‌های بزرگ در ثروت بین کشورها از طریق فناوری هستند که نشان می‌دهد تعادل کوتاه‌مدت با تعادل بلندمدت متفاوت است. در واکنش به شرایط پیچیده و متغیر کنونی اقتصاد جهانی و محیط کلان که شتاب رشد در آن به تدریج کاهش می‌یابد، دولت‌ها در کشورهای مختلف نقش فعالی در کنترل کلان ایفا می‌کنند. مشارکت آن‌ها برای معکوس کردن وضعیت توسعه اقتصادی فعلی و ارتقای پیوسته توسعه اقتصادی داخلی بسیار مهم است. به‌ویژه از زمان بحران مالی سال ۲۰۰۸، کنترل کلان دولت نقش بسزایی در ثبات اقتصادی داشته است. سیاست‌های اقتصادی مربوطه که توسط دولت‌ها تدوین شده‌اند، به تقویت بهبود اقتصاد جهانی کمک کرده‌اند. با این حال، دولت‌ها ضمن کاهش فشار نزولی بر اقتصاد، عدم اطمینان سیاست‌های اقتصادی را نیز افزایش داده‌اند. در این راستا، گزارش‌های مربوط به عملکرد دولت چین بارها بر لزوم حفظ و بهبود ثبات و پایداری سیاست‌های کلان اقتصادی و دستیابی به توسعه اقتصادی هموار و متوازن از طریق هماهنگی این سیاست‌ها تأکید کرده است.

عدم قطعیت سیاست اقتصادی زمانی اتفاق می‌افتد که یک نهاد اقتصادی نمی‌تواند دقیقاً پیش‌بینی کند که چه زمانی و چگونه دولت سیاست اقتصادی فعلی خود را تغییر خواهد داد. عدم اطمینان اقتصادی تأثیر بسزایی بر رفتار اقتصاد یک کشور و سایر نهادهای بازار دارد. از زمان بحران مالی، در مقایسه با عدم اطمینان در اقتصاد واقعی، سیاست اقتصادی نسبتاً بالایی از عدم اطمینان اقتصادی را به خود اختصاص داده است. به عنوان دومین اقتصاد بزرگ جهان، سیاست‌های اقتصادی چین نقش تعیین‌کننده‌ای در توسعه دارد. عدم قطعیت سیاست‌های اقتصادی دولت یکی از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر توسعه بازار سرمایه است. تغییر

1. Grandu & ow  
2. Chang et all

در سیاست‌های اقتصادی دولت گاه تأثیرات مثبتی داشته و گاهی اوقات تأثیر منفی بر بازارهای مالی دارد؛ اما آنچه مهم است تغییرات غیرقابل پیش‌بینی در این سیاست‌ها می‌باشد که همواره بر توسعه پایدار کشور تأثیر منفی داشته است. شواهد تجربی نشان داده است که افزایش عدم اطمینان در سیاست‌های اقتصادی دولت باعث کاهش رشد و توسعه اقتصادی می‌شود (یانگ و همکاران، ۲۰۱۹).

### ۳- پیشینه پژوهش

بشیر و همکاران<sup>۲</sup> (۲۰۲۲) به مطالعه «ایجاد توازن بین نتایج سیاست‌های اقتصادی ملی برای توسعه پایدار» پرداختند. نتایج نشان می‌دهد که استراتژی‌های سیاست یکپارچه می‌تواند به دستیابی به توسعه پایدار کمک کند و در عین حال، اثرات نامطلوب اقتصادی، اجتماعی و سیاسی اصلاحات را متعادل نماید.

لی و همکاران<sup>۳</sup> (۲۰۲۱) در مطالعه‌ای به «بررسی بانک‌های سایه، سیاست‌های بانکی و نوسانات کلان اقتصادی چین» با استفاده از چارچوب DSGE پرداختند. این مدل برای روشن کردن دوره بحران مالی جهانی استفاده می‌شود. در استفاده از استنتاج غیرمستقیم برای تخمین و آزمایش مدل با سایر کاربردها، متفاوت است. اعطای وام‌های بانکی و مخارج دولتی که به‌طور رسمی اجباری شدند برای تکمیل سیاست‌های پولی جهت جبران شوک‌های شدید تقاضا مورد استفاده قرار گرفتند. این مقاله به بررسی اثربخشی سیاست پولی از نظر کاهش فراوانی کندی‌های شدید اقتصادی می‌پردازد. ما متوجه شدیم که از سیاست پولی می‌توان با شدت بیشتری برای ثبات اقتصاد استفاده کرد و کنترل مستقیم بانکی و فعالیت مالی را غیرضروری نمود. یک سیاست پولی هدفمند تولید ناخالص داخلی اسمی در مقایسه با قانون متعارف تیلور، قانون فریدمن یا قانون هدف‌گذاری سطح قیمت، کارآمدترین است.

هونجرا و همکاران<sup>۴</sup> (۲۰۲۲) به بررسی «توسعه پایدار، تأثیر ریسک سیاسی، عدم اطمینان سیاست‌های کلان اقتصادی و تضاد قومی» پرداختند. نتایج تجربی تأیید می‌کند که همه عوامل خطر و عدم قطعیت مورد بررسی، تأثیرات منفی کوتاه‌مدت و بلندمدت قابل توجهی بر توسعه پایدار دارند. یافته‌ها اهمیت مدیریت ریسک را به عنوان یک سیاست کنترل کلیدی

- 
1. Yang et al
  2. Mohammed Basheer et al
  3. Vo Phuong Mai Le et al
  4. HUNJRA ET AL

در هنگام طراحی سیاست‌های پایداری که کاهش انتشار آلودگی را ترویج می‌کنند، برجسته می‌نماید.

آقاجانی و همکاران (۱۴۰۰)، در مقاله‌ای به «بررسی تأثیر عدم قطعیت سیاست‌های اقتصادی بر ضریب واکنش سود» پرداختند. نتایج آزمون فرضیه‌ها نشان داد هر سه معیار عدم قطعیت سیاست‌های اقتصادی (نرخ ارز، نرخ تورم، نرخ بهره بانکی)، تأثیر معنادار و معکوسی با ضریب واکنش سود دارد.

صفاریان و دیگران (۱۳۹۸) در مطالعه‌ای درباره «الگوی حکمرانی خوب و توسعه اقتصادی در ایران و ترکیه» (۲۰۱۷ تا ۲۰۰۶) مصادف با دوره حزب عدالت و توسعه در ترکیه و ریاست جمهوری احمدی‌نژاد و روحانی در ایران پرداخته‌اند. بر اساس آمار مؤسسات بین‌المللی، شاخص‌های اقتصادی در دو کشور متفاوت است. با توجه به این پیشینه، به نظر می‌رسد که مسائل حاکمیتی در دو کشور بر این موضوع تأثیر دارد.

#### ۴- روش تحقیق

مطالعه حاضر از نظر هدف کاربردی و به لحاظ ماهیت تحلیلی توصیفی است. در زمره تحقیقات پس‌رویدادی می‌باشد که از اطلاعات سری زمانی کشور ایران طی سال‌های ۱۳۶۰ تا ۱۴۰۰ جهت تخمین مدل استفاده شده است. تخمین مدل با استفاده از روش مارکوف-سوئیچینگ صورت پذیرفته است. مدل مارکوف-سوئیچینگ برای نخستین بار توسط کوانت (۱۹۷۲)، کوانت و گولدفلد (۱۹۷۳)<sup>۱</sup> معرفی گردید، سپس توسط همیلتون (۱۹۸۹) برای استخراج چرخه‌های تجاری توسعه داده شد. برخلاف سایر روش‌های غیرخطی همانند STAR و ANN که در آن‌ها انتقال از یک رژیم به رژیم دیگر به صورت تدریجی<sup>۲</sup> صورت می‌پذیرد، در مدل مارکوف-سوئیچینگ انتقال به سرعت<sup>۳</sup> انجام می‌گیرد. در این مدل فرض می‌شود رژیمی که در زمان  $t$  رخ می‌دهد، قابل مشاهده نبوده و بستگی به یک فرایند غیر قابل مشاهده ( $s_t$ ) دارد. در یک مدل با دو رژیم، به‌سادگی می‌توان فرض کرد که  $s_t$  مقادیر ۱ و ۲ را اختیار می‌کند. یک مدل (۱) AR دو رژیمی را می‌توان به صورت زیر نشان داد:

$$y_t = \begin{cases} \varphi_{0,1} + \varphi_{1,1}y_{t-1} + \varepsilon_t & \text{if } s_t = 1 \\ \varphi_{0,2} + \varphi_{1,2}y_{t-1} + \varepsilon_t & \text{if } s_t = 2 \end{cases}$$

یا به‌طور خلاصه می‌توان نوشت:

1. Goldfeld, S. M. and Quandt, R. E. (1973)
2. Gradual Switching
3. Sudden Switching

$$y_t = \varphi_{0,s_t} + \varphi_{1,s_t} y_{t-1} + \varepsilon_t$$

برای تکمیل مدل باید ویژگی های فرایند  $s_t$  را مشخص نماییم. در مدل مارکوف-سوئیچینگ  $s_t$  یک فرایند مارکوف از درجه اول در نظر گرفته می شود. این فرض بیانگر این نکته است که  $s_t$  تنها به رژیم دوره قبل، یعنی  $s_{t-1}$  بستگی دارد. در ادامه با معرفی احتمالات انتقال از یک وضعیت به وضعیت دیگر مدل خود را کامل می کنیم:

$$p(s_t = 1/s_{t-1} = 1) = p_{11}$$

$$p(s_t = 2/s_{t-1} = 1) = p_{12}$$

$$p(s_t = 1/s_{t-1} = 2) = p_{21}$$

$$p(s_t = 2/s_{t-1} = 2) = p_{22}$$

در روابط فوق  $p_{i,j}$  ها بیانگر احتمال حرکت زنجیره مارکوف از وضعیت  $i$  در زمان  $t-1$  به وضعیت  $j$  در زمان  $t$  می باشد که همواره غیر منفی بوده و نیز شرط زیر برای آن ها برقرار است:

$$p_{11} + p_{12} = 1$$

$$p_{21} + p_{22} = 1$$

در این مطالعه به منظور بررسی اثرات مدیریت بدهی های دولت و عدم قطعیت اقتصادی و سیاست های کلان بر توسعه پایدار در دوران رکود و رونق با به کارگیری مدل تغییر رژیم مارکوف رگرسیون زیر تخمین زده می شود:

$$GS_{it} = \begin{cases} c(s_t) + \gamma_1 GS_{t-i} + \delta_1 I_t + \delta_1 G + \chi_1 GDPgrowth_{t-i} + \varpi_1 MPI_{t-i} + \zeta_1 EE_{t-i} + \theta_1 R \& D_{t-i} + \varepsilon_{i,t} & \text{if } s_t = 1 \\ c(s_t) + \gamma_2 GS_{t-i} + \delta_2 I_t + \delta_2 G + \chi_2 GDPgrowth_{t-i} + \varpi_2 MPI_{t-i} + \zeta_2 EE_{t-i} + \theta_2 R \& D_{t-i} + \varepsilon_{i,t} & \text{if } s_t = 2 \end{cases}$$

**شاخص توسعه پایدار GS:** شاخص توسعه پایدار بر اساس کتاب داده های سبز بانک جهانی<sup>۱</sup> به صورت زیر محاسبه می شود

$$GS = GNS - Ncd - Fcd - Env + Edu$$

در رابطه فوق، GS شاخص توسعه پایدار، GNS پس انداز ناخالص ملی، Ncd هزینه کاهش منابع طبیعی، Fcd هزینه کاهش سرمایه فیزیکی، Env هزینه آلودگی زیست محیطی و Edu هزینه آموزش است. تمامی این متغیرها به صورت سرانه و برحسب دلار می باشند.

**G:** مدیریت بدهی های دولت: برای این شاخص از نوسانات بدهی دولت تقسیم بر تولید ناخالص داخلی استفاده می شود.

1. World Bank. 2006. Development Economics Dept. Development Data Group, & World Bank. [http://www.siteresources.worldbank.org/ESSDNETWORK/Resources/LGDB2\\_006.pdf](http://www.siteresources.worldbank.org/ESSDNETWORK/Resources/LGDB2_006.pdf)

**عدم قطعیت اقتصادی (PUNCI):** برای عدم قطعیت اقتصادی از نوسانات مربوط به متغیرهای نرخ تورم (I) و رشد اقتصادی (GDPGrowth)، برای عدم قطعیت اقتصادی استفاده می‌شود.

در این مطالعه برای محاسبه نوسان متغیرهای مذکور مطابق با ادبیات مدل‌های نوسان پذیر از روش EGARCH بهره گرفته خواهد شد.

در ادبیات مربوط به مدل‌های نوسان پذیر با استفاده از مدل‌های خانواده GARCH می‌توان میزان نوسان متغیر را محاسبه و با استفاده از فرمان Make variance garch series میزان نوسان را تبدیل به متغیر مربوطه نمود (حال با توجه به عدم تقارن در شوک‌های موجود در متغیرهای اقتصادی ایران برای محاسبه نوسان از روش EGARCH بهره گرفته خواهد شد). سیاست‌های کلان اقتصادی: برای سیاست‌های کلان اقتصادی از سیاست‌های مالی و ارزی استفاده خواهد شد.

MPI: سیاست مالی (مطابق با ادبیات سیاست مالی از تغییرات مالیات برای این سیاست استفاده می‌شود).

EE: سیاست ارزی (برای این سیاست از تغییرات نرخ ارز استفاده می‌شود)

R&D: مخارج تحقیق و توسعه

در مطالعه حاضر از مخارج تحقیق و توسعه در بخش دولتی و میزانی که دولت برای گسترش تحقیق و توسعه انجام می‌دهد، استفاده می‌شود.

St=1 بیانگر رژیم اول

St=2 بیانگر رژیم دوم است.

## ۵- تجزیه و تحلیل، ارائه یافته‌های پژوهش و بررسی

اندازه‌گیری نوسان نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی: برای محاسبه نوسان نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی مطابق با ادبیات موجود برای مدل‌های نوسان‌پذیر<sup>۱</sup> در ابتدا باید نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی را با استفاده از ARMA مدل‌سازی کرد تا وقفه‌های موجود برای نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی مشخص گردد. برای این منظور از متدولوژی باکس جنکینز استفاده شده و نتیجه حاصله از مدل‌سازی نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی مطابق جدول زیر است.

۱. اقتصادسنجی پیشرفته دکتر سوری، جلد دوم، فصل ۱۴.



**جدول ۱:** برآورد مدل نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی

Prob.	z-Statistic	Std. Error	Coefficient	Variable
0.0000	85.03441	0.011936	1.014930	AR(1)
0.0000	7.273665-	0.037883	0.275550-	MA(1)

مأخذ: یافته‌های محقق

با توجه به مدل فوق، نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی با یک دوره قبل از خود AR(1) و با یک دوره قبل با جمله اختلال خود MA(1) ارتباط دارد. **آزمون ARCH:** برای بررسی وجود ناهمسانی واریانس شرطی در نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی، باید از آزمون ARCH استفاده شود. نتیجه این آزمون در جدول شماره ۲ آورده شده است.

**جدول ۲:** آزمون ARCH

Heteroskedasticity Test: ARCH			
0.0364	Prob. F(1,80)	2.214044	F-statistic
0.0363	Prob. Chi-Square(1)	2.218810	Obs*R-squared

مأخذ: یافته‌های محقق

با توجه به احتمال به دست آمده فرضیه اولیه مبنی بر عدم وجود ناهمسانی واریانس شرطی در نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی رد شده و بنابراین نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی دارای ناهمسانی واریانس شرطی است.

**مدل EGARCH:** برای به دست آوردن نوسان نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی از مدل EGARCH<sup>۱</sup> ارائه شده توسط نلسون (۱۹۹۱)<sup>۲</sup> استفاده می‌گردد. یکی از محدودیت‌های مهم در روش ARCH و GARCH در مورد متقارن بودن آن‌هاست؛ به این معنی که اثرات شوک منفی و مثبت با بزرگی یکسان، بر روی نوسان به یک میزان در نظر گرفته می‌شود، در حالی که نوسانات نسبت بدهی دولت به نوع خبر (شوکه‌های منفی و مثبت) واکنش یکسانی نشان نمی‌دهند. به این ترتیب، برای رفع مشکل و تحلیل رفتار نوسانات سری لازم است تا از یک مدل نامتقارن<sup>۳</sup> استفاده شود (وربک، ۲۰۰۵)<sup>۴</sup>.

$$\ln \sigma_t^2 = \alpha_0 + \alpha_1 \frac{|u_{t-1}|}{\sqrt{\sigma_{t-1}^2}} + \beta \ln \sigma_{t-1}^2 + \gamma \frac{u_{t-1}}{\sqrt{\sigma_{t-1}^2}}, \quad \alpha_0 = \omega - \alpha \sqrt{\frac{2}{\pi}}, \quad \alpha_1 = \alpha$$

1. Exponential GARCH
2. Nelson, 1991
3. Asymmetric Model
4. Verbeek, 2005

این مدل دارای چند مزیت است، نخست، در این مدل متغیر وابسته یعنی  $\sigma_t^2$  به صورت لگاریتمی است؛ بنابراین ضرایب متغیرهای سمت راست می‌تواند مثبت یا منفی باشد که در هر حالت  $\sigma_t^2$  مثبت خواهد بود. به این ترتیب دیگر نیازی به اعمال محدودیت‌های غیر منفی بر روی ضرایب نیست.

دوم، در این مدل اثر شوک‌های نامتقارن نیز در نظر گرفته می‌شود، زیرا  $\gamma$  ضریب  $u_{t-1}$  است که  $u_{t-1}$  می‌تواند مثبت یا منفی باشد.  $\gamma$  اثر شوک‌های مثبت و منفی را بیان می‌کند، در حالی که  $\alpha$  ضریبی است که فقط قدر مطلق  $|u_{t-1}|$  را در نظر می‌گیرد. اگر  $\gamma = 0$  باشد، متقارن و در غیر این صورت، نامتقارن است. اثر شوک‌های مثبت برابر با  $\alpha + \gamma$  و اثر شوک‌های منفی برابر  $\alpha - \gamma$  است. اگر  $\gamma$  منفی باشد، نشان می‌دهد که اثر شوک‌های منفی بیشتر از اثر شوک‌های مثبت است و برعکس.

جدول ۳: مدل EGARCH برای نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی

Dependent Variable: G				
Method: ML ARCH - Normal distribution (BFGS / Marquardt steps)				
LOG(GARCH) = C(3) + C(4)*ABS(RESID(-1)/@SQRT(GARCH(-1))) + C(5)*RESID(-1)/@SQRT(GARCH(-1)) + C(6)*LOG(GARCH(-1))				
Prob.	z-Statistic	Std. Error	Coefficient	Variable
0.0000	85.03441	0.011936	1.014930	AR(1)
0.0000	7.273665-	0.037883	0.275550-	MA(1)
Variance Equation				
0.0000	4.829211-	0.302531	1.460988-	C(3)
0.0007	3.398404-	0.164041	0.557479-	C(4)
0.3914	0.857123	0.138461	0.118678	C(5)
0.0000	4.903725-	0.171831	0.842610-	C(6)

مأخذ: یافته‌های محقق

در این مرحله میزان نوسان حاصل از نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی محاسبه شده است و برای استفاده در مدل اصلی که توسط الگوی PANEL DATA تخمین زده می‌شود این اندازه را تبدیل به متغیر نموده و برای این منظور باید از فرمان Make variance garch استفاده کرد و این نوسان را به صورت یک متغیر مستقل درآورد.

### ۵-۱- اندازه‌گیری نوسان نرخ تورم

نتیجه حاصله از مدل‌سازی نرخ تورم مطابق جدول زیر است:

جدول ۴: برآورد مدل نرخ تورم

Prob.	z-Statistic	Std. Error	Coefficient	Variable
0.0000	2142.666	0.000469	1.003883	AR(1)
0.0003	3.607082-	0.031363	0.113128-	MA(1)

مأخذ: یافته‌های محقق

با توجه به مدل فوق، نرخ تورم با یک دوره قبل از خود AR(1) و با یک دوره قبل با جمله اختلال خود MA(1) ارتباط دارد.

آزمون ARCH: نتیجه این آزمون در جدول شماره ۵ آورده شده است.

جدول ۵: آزمون ARCH

Heteroskedasticity Test: ARCH			
0.0277	Prob. F(1,80)	3.198927	F-statistic
0.0271	Prob. Chi-Square(1)	3.210755	Obs*R-squared

مأخذ: یافته‌های محقق

با توجه به احتمال به دست آمده فرضیه اولیه مبنی بر عدم وجود ناهمسانی واریانس شرطی در نرخ تورم رد شده و بنابراین نرخ تورم دارای ناهمسانی واریانس شرطی است.

مدل EGARCH

جدول ۶: مدل EGARCH برای نرخ تورم

Dependent Variable: I				
Method: ML ARCH - Normal distribution (BFGS / Marquardt steps)				
LOG(GARCH) = C(3) + C(4)*ABS(RESID(-1)/@SQRT(GARCH(-1))) + C(5)*RESID(-1)/@SQRT(GARCH(-1)) + C(6)*LOG(GARCH(-1))				
Prob.	z-Statistic	Std. Error	Coefficient	Variable
0.0000	2142.666	0.000469	1.003883	AR(1)
0.0003	3.607082-	0.031363	0.113128-	MA(1)
Variance Equation				
0.0000	8.4E+102	4.2E-104	0.347601	C(3)
0.0000	17.94366-	0.048117	0.863386-	C(4)
0.0000	41.78519-	0.010840	0.452962-	C(5)
0.0000	18.41519	0.040186	0.740037	C(6)

مأخذ: یافته‌های محقق

در این مرحله میزان نوسان حاصل از نرخ تورم محاسبه شده است و برای استفاده در مدل اصلی که توسط الگوی PANEL DATA تخمین زده می‌شود این اندازه را تبدیل به متغیر نموده و برای این منظور باید از فرمان Make variance garch استفاده کرد و این نوسان را به صورت یک متغیر مستقل درآورد.

### ۵-۲- اندازه‌گیری نوسان رشد اقتصادی

نتیجه حاصله از مدل‌سازی رشد اقتصادی مطابق جدول ۷ است:

جدول ۷: برآورد مدل رشد اقتصادی

Prob.	z-Statistic	Std. Error	Coefficient	Variable
0.0000	121.1936	0.009421	1.141787	AR(1)
0.0000	4.608238-	0.065783	0.303144-	MA(1)

مأخذ: یافته‌های محقق

با توجه به مدل فوق، رشد اقتصادی با یک دوره قبل از خود AR(1) و با یک دوره قبل با جمله اختلال خود MA(1) ارتباط دارد.

آزمون ARCH: نتیجه این آزمون در جدول شماره ۸ آورده شده است.

جدول ۸: آزمون ARCH

Heteroskedasticity Test: ARCH			
0.0138	Prob. F(1,80)	4.768148	F-statistic
0.0137	Prob. Chi-Square(1)	4.779864	Obs*R-squared

مأخذ: یافته‌های محقق

با توجه به احتمال به دست آمده فرضیه اولیه مبنی بر عدم وجود ناهمسانی واریانس شرطی در رشد اقتصادی رد شده و بنابراین رشد اقتصادی دارای ناهمسانی واریانس شرطی است.

### مدل EGARCH

جدول ۹: مدل EGARCH برای رشد اقتصادی

Dependent Variable: GDPGROWTH				
Method: ML ARCH - Normal distribution (BFGS / Marquardt steps)				
LOG(GARCH) = C(3) + C(4)*ABS(RESID				
(-1)/@SQRT(GARCH(-1))) + C(5)				
*RESID(-1)/@SQRT(GARCH(-1)) + C(6)*LOG(GARCH(-1))				
Prob.	z-Statistic	Std. Error	Coefficient	Variable
0.0000	121.1936	0.009421	1.141787	AR(1)
0.0000	4.608238-	0.065783	0.303144-	MA(1)
Variance Equation				

0.0000	6.008773	0.970046	5.828787	C(3)
0.0000	12.01132	0.195791	2.351702	C(4)
0.2216	1.222181-	0.167917	0.205225-	C(5)
0.0000	21.92864	0.034658	0.760011	C(6)

در این مرحله، میزان نوسان حاصل از رشد اقتصادی محاسبه شده است و برای استفاده در مدل اصلی که توسط الگوی PANEL DATA تخمین زده می‌شود، این اندازه را تبدیل به متغیر نموده و برای این منظور، باید از فرمان Make variance garch استفاده کرد و این نوسان را به صورت یک متغیر مستقل درآورد. حال پس از استخراج و اندازه‌گیری نوسان متغیرهای نرخ تورم، نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی و رشد اقتصادی، به تخمین مدل اهرم مالی در شرکت‌های کوچک و متوسط و بزرگ پرداخته می‌شود که برای این منظور، آزمون پایایی بر روی تک‌تک متغیرهای الگو مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۵-۳- نتایج آزمون‌های ریشه واحد

در اغلب مطالعات سری‌های زمانی، وجود ریشه واحد در متغیرهای سری‌های زمانی ممکن است منجر به برآورد رگرسیون کاذب شود و از این رو نتایج به دست آمده قابل اتکا نیست؛ بنابراین لازم است پیش از انجام برآورد ضرایب، وضعیت مانایی و درجه جمعی متغیرها به صورت دقیق مشخص شود. به این منظور از آزمون متداول دیکی- فولر تعمیم‌یافته (ADF) استفاده شده است. نتایج آزمون در سطح اطمینان ۹۵ درصد نشان می‌دهد همه متغیرهای تحقیق با یک‌بار تفاضل‌گیری مانا شدند. خلاصه نتایج این آزمون در جدول (۱۰) ارائه شده است:

جدول ۱۰: آزمون ریشه واحد دیکی فولر تعمیم‌یافته برای مدل

متغیرها	آماره آزمون ADF		
	ضریب	سطح معناداری	درجه جمعی
GS	-۴,۶۹۴۲۲۶	۰,۰۰۰۷	I(1)
I	-۴,۶۶۹۶۷۹	۰,۰۰۰۸	I(1)
G	-۶,۰۲۹۸۹۹	۰,۰۰۰۰	I(1)
GDPGROWTH	-۷,۹۰۷۸۹۳	۰,۰۰۰۰	I(1)
MPI	-۴,۲۱۳۳۶۰	۰,۰۰۲۴	I(1)
EE	-۵,۱۳۸۲۶	۰,۰۰۰۰	I(1)

R&D	-۷,۷۳۷۴۴	۰,۰۰۰۰	I(1)
-----	----------	--------	------

منبع: یافته‌های محقق

۵-۴- نتایج حاصل از تخمین مدل چرخشی و تغییر رژیم مارکوف سوئیچینگ  
 مدل مارکوف- سوئیچینگ در صورتی مدل مناسبی برای تخمین است که الگوی داده‌های مورد بررسی غیرخطی باشد. برای اینکه بتوان از غیرخطی بودن الگوی داده‌ها، اطمینان حاصل نمود از آزمون LR استفاده می‌شود. مقدار آماره این آزمون از مقادیر حداکثر راست‌نمایی دو مدل رقیب، یک مدل با یک رژیم (مدل خطی) و مدل دیگر با دو رژیم (مدل غیرخطی) محاسبه می‌گردد و دارای توزیع کای دو است. در صورتی که مقدار آماره از مقادیر بحرانی در سطح اطمینان، مورد نظر بیشتر باشد، می‌توان اظهار نظر کرد که مدل خطی در آن سطح اطمینان، مدل مناسبی نبوده و باید از مدل غیرخطی استفاده شود.

جدول ۱۱: نتایج آزمون LR برای مدل

مقدار آماره	درجه آزادی	ارزش احتمال
۱۵,۲۳۶	۸	۰,۰۰۰۰

منبع: یافته‌های محقق

همان‌طور که نتایج جدول ۱۱ نشان می‌دهد، مقدار آماره آزمون LR از مقدار بحرانی آن در سطح معناداری ۵ درصد بزرگ‌تر بوده و بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که به جای مدل‌های خطی بهتر است که از روش غیرخطی مارکوف- سوئیچینگ برای تخمین مدل استفاده شود. جدول ۱۲ نتایج حاصل از تخمین مدل مارکوف- سوئیچینگ را نشان می‌دهد.

جدول ۱۲: نتایج تخمین پارامترهای مدل چرخش مارکوف (1)-AR(2)-MS در دوره‌های رکود و رونق اقتصادی برای مدل

نام متغیر	ضریب	مقدار آماره t	سطح احتمال
c <sub>1</sub>	۰,۳۵۹۲۰۸	۲,۶۴۰۲۴۵	۰,۰۱۱۸
c <sub>2</sub>	-۰,۰۹۳۳۸۷	-۷,۵۴۳۱۸۵	۰,۰۰۰۰
σ <sub>1</sub>	۰,۰۶۴۹۸۵	۱,۹۳۵۹۳۱	۰,۰۵۵۹
σ <sub>2</sub>	۰,۲۴۵۴۱۵	۴۴,۵۲۳۵۱	۰,۰۰۰۰
GS (-1)	-۰,۲۸۷۳۹۲	-۳,۷۹۵۶۰۰	۰,۰۰۰۳
I (1)	-۰,۱۴۶۲۶۳	-۱,۹۹۱۴۱۶	۰,۰۴۵۴
I (2)	-۰,۴۸۴۴۵۴	-۷,۶۲۳۳۷۰	۰,۰۰۰۰
G (1)	۰,۱۵۷۳۸۹	۰,۰۴۷۶۹۲	۰,۰۰۱۰
G (2)	۰,۸۹۷۴۰۰-	۰,۲۸۹۱۱۰	۰,۰۰۴۱
GDPgrowth (1)	۰,۲۹۵۰۲۸	۲,۳۲۸۵۵۹	۰,۰۲۲۳

GDPgrowth (2)	۰.۹۸۷۶۰۸	۰.۳۱۰۸۷۳	۰.۰۰۳۶
MPI (1)	۰.۵۸۹۶۳۲	۰.۲۲۶۵۱۶	۰.۰۱۴۰
MPI (2)	-۰.۷۴۲۳۰۴	-۳.۳۴۵۷۸۰	۰.۰۰۰۰
EE (1)	۰.۰۱۷۰۵۷	۳.۳۴۵۷۸۰	۰.۰۰۰۹
EE (2)	-۰.۱۱۹۰۶۴	-۱۵.۶۵۳۶۵	۰.۰۰۰۰
R&D (1)	۰.۰۶۵۰۴۳	۳.۱۵۳۰۷۹	۰.۰۰۱۸
R&D (2)	-۰.۰۸۶۱۰۰	-۳.۰۶۳۲۵۸	۰.۰۰۲۵

منبع: یافته‌های محقق

بر اساس نتایج تخمین مدل مارکوف، بیشتر ضرایب در سطح اطمینان ۹۵٪ معنی دار بوده و علامت آن‌ها مورد انتظار با مبانی نظری تئوریک می‌باشد. مقدار عرض از مبدأ در رژیم اول ۰/۳۵ و در رژیم دوم ۰/۰۹- است. طبق عقیده همیلتون (۱۹۸۸) در مقاله کازرونی و همکاران (۱۳۹۱؛ ۱۹)، رژیم با عرض از مبدأ منفی نشان‌دهنده رژیم رکود و رژیم با عرض از مبدأ مثبت، نشان‌دهنده رژیم رونق می‌باشد؛ بنابراین، در این تحقیق رژیم اول نماینده دوران رونق و رژیم دوم نماینده دوران رکود است. واریانس اجزاء اخلاص مربوط به رژیم اول برابر ۰/۰۶ و در رژیم دوم ۰/۲۴ می‌باشد. در واقع، این اعداد بیانگر این مطلب هستند که رژیم دوم (دوران رکود) دارای نوسان بیشتری در تحقیق حاضر نسبت به رژیم اول (دوران رونق) است. روابط برآوردی، بیانگر تأثیرگذاری مثبت متغیرهای سیاست‌های مالی و سیاست‌های ارزی با توسعه پایدار در دوران رونق می‌باشد. همچنین وجود رابطه منفی سیاست‌های مالی و ارزی با توسعه پایدار در دوران رکود مورد تأیید قرار گرفت. همچنین متغیر نرخ تورم در دوران رکود و رونق بر توسعه پایدار تأثیر منفی و معنی‌دار دارد. در ارتباط با متغیر مدیریت بدهی‌های دولت می‌توان بیان داشت که نوسانات حاصل از بدهی دولت بر توسعه پایدار در دوران رکود و رونق دارای تأثیر منفی است که مدیریت این نوسانات می‌تواند منجر به بهبود توسعه پایدار در کشور گردد. متغیر رشد اقتصادی به عنوان شاخصی برای ثبات اقتصادی در دوران رکود و رونق بر توسعه پایدار اثر مثبت و معنی‌دار بوده و نشان از اهمیت متغیر رشد اقتصادی در توضیح دهندگی توسعه پایدار در کشور دارد.

جدول ۱۳ سال‌های قرار گرفته در هر یک از رژیم‌ها یا به عبارت دیگر، چرخه‌های توسعه پایدار ایران را در دوران رکود و رونق نشان می‌دهد. همان‌طور که نتایج جدول زیر نشان می‌دهد، در سال‌های ۱۳۶۹، (۱۳۸۵-۱۳۷۵)، (۱۴۰۰-۱۳۹۳) دوران رونق و سال‌های رکود (۱۳۶۸-۱۳۶۰)، (۱۳۷۴-۱۳۷۰) و (۱۳۹۲-۱۳۸۶) هستند.

**جدول ۱۳:** سال‌های قرار گرفته در هر یک از رژیم‌ها

رژیم ۱	۱: (۱۳۶۹-۱۳۶۹)
	۱۱: (۱۳۷۵-۱۳۸۵)
	۸: (۱۳۹۳-۱۴۰۰)
رژیم ۲	۹: (۱۳۶۰-۱۳۶۸)
	۵: (۱۳۷۰-۱۳۷۴)
	۷: (۱۳۸۶-۱۳۹۲)

منبع: یافته‌های محقق

جدول ۱۴ احتمالات انتقال از یک رژیم به رژیم دیگر و دوره دوام رژیم را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود، بر اساس توابع احتمال انتقالات مربوط به مدل برآوردی اقتصاد ایران در جدول زیر، اگر اقتصاد ایران در زمان  $t$  در دوران رونق قرار گیرد، به احتمال  $۰/۸۵$  در همان وضعیت باقی خواهد ماند و  $۰/۱۳$  نیز احتمال دارد که اقتصاد ایران تحت سایر عوامل به وضعیت دوران رکود چرخش کند. حال اگر اقتصاد کشور در زمان  $t$  در وضعیت رکود قرار گیرد، به احتمال  $۰/۱۳$  در زمان  $t+1$  در همان وضعیت باقی خواهد ماند و  $۰/۸۶$  نیز احتمال دارد که اقتصاد ایران تحت سایر عوامل به وضعیت رونق منتقل شود. همچنین میزان مواجهه اقتصاد با دوران رونق ایران در تحقیق حاضر ۱۶ دوره در مقابل ۲۱ دوره رکود است. پس ملاحظه می‌شود که میزان ماندگاری در دوران رکود و همچنین برگشت دوباره از دوران رونق به رکود (و برعکس) در اقتصاد ایران از احتمال بالایی برخوردار است.

**جدول ۱۴:** احتمالات انتقال از یک رژیم به رژیم دیگر برای مدل

	رژیم ۱	رژیم ۲
رژیم ۱	۰/۸۵۵۳۰	۰/۱۳۹۴۶
رژیم ۲	۰/۸۶۰۵۴	۰/۱۴۴۷۰

منبع: یافته‌های محقق

همان‌طور که در بخش معرفی مدل نیز به آن اشاره شد، جملات اخلاص مدل مارکوف-سوئیچینگ باید نرمال بوده و عاری از خودهمبستگی و ناهمسانی واریانس باشد. در زیر نتایج حاصل از آزمون‌های مربوط به ویژگی‌های مذکور آورده شده است.



جدول ۱۵: نتایج حاصل از آزمون‌های مربوطه برای مدل

نوع آزمون	آماره آزمون	مقدار آماره آزمون	ارزش احتمال
آزمون عدم خودهمبستگی <sup>۱</sup>	$X^2(3)$	۵/۵۳۸۱	۰/۳۵۳۸
آزمون نرمال بودن <sup>۲</sup>	$X^2(2)$	۰/۴۶۳۷۱	۰/۷۹۳۱
آزمون واریانس همسانی <sup>۳</sup>	$F(1,1)$	۰/۵۱۵۵۱	۰/۲۲۷۷

منبع: یافته‌های محقق

با توجه به نتایج آزمون فروض کلاسیک مدل از منظر فرضیه‌های عدم خودهمبستگی، واریانس همسانی و نرمال بودن مورد تأیید است.

### ۶- بحث و نتیجه‌گیری

پیامدهای مدیریت بدهی‌های دولت همواره یکی از موضوعات چالش برانگیز بوده است. شواهد تجربی متناقضی در مورد کارکرد و اثرات بدهی‌های دولت در اقتصاد وجود دارد. به عنوان مثال، مطابق نتایج مطالعه گالی<sup>۴</sup> خریدهای دولتی به‌تنهایی ممکن است به عنوان یک تثبیت‌کننده عمل کنند. در مقابل براتسیوتیس و رابینسون<sup>۵</sup> در تجزیه و تحلیل مکزیک در سال ۱۹۹۴ نشان دادند بدهی‌های دولت که از کسری ناشی می‌شوند، می‌توانند منجر به بحران مالی گردند. در کل اثرات منفی و مثبت بدهی‌های دولت بر اقتصاد بیشتر متأثر از نحوه مدیریت بدهی‌های دولت است. یک مسئله اساسی نیز در سیاست مدیریت بدهی‌های دولت نیز به انتخاب تأمین مالی کنندگان بدهی‌های دولت مربوط می‌شود. در واقع، دولت‌ها برای تأمین کسری مالی بودجه می‌توانند به استقراض از بانک مرکزی شبکه بانکی و نهادهای غیر سپرده پذیر خانوارها، شرکت‌های غیر سپرده پذیر و نهادهای خارجی اقدام کنند. در ارتباط با اثرات اقتصاد کلان استقراض دولت از بانک مرکزی، سارجنت و والاس نظریه سلطه مالی را مطرح کردند. در این نظریه، دولت بدون توجه به تصمیمات بانک مرکزی، سیاست کسری بودجه را در پیش می‌گیرد و این کسری با استقراض از بانک مرکزی تأمین مالی می‌شود. با افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی، پایه پولی افزایش می‌یابد و بالاجبار عرضه پول در اقتصاد زیاد می‌شود؛ بنابراین، در این حالت سیاست‌های پولی از سیاست‌های مالی

1. Autocorrelation
2. Jarque-Bera Test
3. ARCH Test
4. Gali
5. Bratsiotis & Robinson

تبعیت می‌کند. اگر بدهی دولت به شبکه بانکی به دلیل حمایت دولت از بخش غیردولتی، تشکیل سرمایه ناخالص ثابت و اهداف اجتماعی شکل گرفته باشد، دولت به عنوان مکمل بخش غیردولتی ظاهر می‌شود. برآیند این اثرات تعیین‌کننده بدهی‌های دولت به شبکه بانکی بر بخش حقیقی و اسمی اقتصاد خواهد بود (سلمانی و همکاران، ۱۳۹۷). در ارتباط با اثرات اقتصاد کلان بدهی دولت به بخش غیربانکی نیز اقتصاددانان کلاسیک اعتقاد داشتند که استقرار دولت از بخش خصوصی منجر به انباشت منابع در دست دولت می‌شود و سهم بخش خصوصی در اقتصاد کوچک‌تر می‌گردد. این پدیده با عنوان برون‌رانی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی شناخته می‌شود (ماجومدر، ۲۰۱۷). با توجه به نتایج بشیر و همکاران (۲۰۲۲) به مطالعه ایجاد توازن بین نتایج سیاست‌های اقتصادی ملی برای توسعه پایدار پرداختند. نتایج نشان می‌دهد که استراتژی‌های سیاست یکپارچه می‌تواند به دستیابی به توسعه پایدار کمک کند و در عین حال اثرات نامطلوب اقتصادی، اجتماعی و سیاسی اصلاحات را متعادل نماید که نتایج این مقاله با نتایج این مطالعه در یک راستا قرار داشت.

## ۷- پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

با توجه به نتایج هونجرا و همکاران<sup>۲</sup> (۲۰۲۲) به بررسی توسعه پایدار، تأثیر ریسک سیاسی، عدم اطمینان سیاست‌های کلان اقتصادی و تضاد قومی پرداختند. نتایج تجربی تأیید می‌کند که همه عوامل خطر و عدم قطعیت مورد بررسی، تأثیرات منفی کوتاه‌مدت و بلندمدت قابل توجهی بر توسعه پایدار دارند. یافته‌ها اهمیت مدیریت ریسک را به عنوان یک سیاست کنترل کلیدی در هنگام طراحی سیاست‌های پایداری که کاهش انتشار آلودگی را ترویج می‌کنند، برجسته می‌نماید؛ که نتایج این مقاله با نتایج این مطالعه در یک راستا قرار دارد.

با توجه به نتایج مطالعه پیشنهاد می‌شود:

بدهی دولت تأثیر کارسازی بر اقتصاد یک کشور دارد و نخستین قدم برای کنترل بدهی‌های دولت در یک کشور، اطلاع از میزان تقریبی بدهی‌های دولت است. بنابراین ضروری است که این داده‌ها به صورت ماهیانه و سالیانه محاسبه شده و در اختیار تحلیلگران اقتصادی قرار گیرد.

همچنین پیشنهاد می‌شود نظام آماری دولت به‌طور کامل همراه با جداول ضمیمه شده به بودجه دولت پیاده‌سازی شود؛ زیرا یکی از کاربردهای این جداول ضمیمه، ساخت دقیق آمار

بدهی های جدید دولت در هر سال است. به این ترتیب، رصد روند بدهی ها توسط دولت تسهیل خواهد شد.

پیشنهاد می گردد مدیریت در سیاست مالی (مالیات) با حساسیت بیشتری صورت پذیرد تا بتوان از مزایای این متغیر اقتصادی در جهت رشد بیشتر اقتصاد کشور بهره برد. با توجه به نتایج فوق، توصیه مهم سیاستی تحقیق این است که سیاست گذاران اقتصادی کشور ضمن استفاده از نتایج الگوهای غیرخطی در پیش بینی ها، سیاست گذاری ها و برنامه ریزی های اقتصادی خود، باید متغیرهای تأثیرگذار بر سیکل های تجاری را مدنظر قرار دهند تا بتوانند با ابزارهای سیاستی مناسب، اقتصاد را در تحقق اهداف یاری نمایند.

دولت ها بر اساس یک برنامه ریزی دقیق سنجیده و به هنگام، آموزش های لازم را به نیروی کار داده و با طراحی و اجرای سیاست های مناسب به مدیریت منابع انسانی توجه بیشتری مبذول گرداند و نکته مهم اینکه کمیت و کیفیت نیروی کار توانا مورد توجه قرار گیرد تا نیروی کار به لحاظ تخصص و توانایی ها و مهارت های خود در جایگاه های شغلی متناسبی قرار گرفته و تأثیر این شاخص بسیار مهم بر جریان تولید و در نتیجه بر فرایند رشد اقتصادی اثربخش تر باشد. بر این اساس، ضروری به نظر می رسد که در طراحی سیاست های مربوط به بازار نیروی کار، به گسترش سرمایه گذاری در بخش آموزش توجه شود، به ویژه ایجاد مراکز آموزشی با امکانات و خدمات مناسب به خصوص مناطق محروم می تواند نقش بالقوه تری را ایفا کند.

با سیاست های هدف گذاری کنترل و مهار تورم و ایجاد ثبات اقتصادی، می توان به مقابله با ریسک و نا اطمینانی ناشی از تورم پرداخت و به یک سطح متعادل تورم دست یافت که جهت نیل به این مقصود ابتدا لازم است که ریشه های تورم ناشی از فشار تقاضا، تورم پولی، تورم ساختاری، تورم وارداتی و تورم ناشی از فشار هزینه به صورت دقیق در جوامع در حال توسعه شناسایی شوند و سپس یک بازنگری اساسی در روش ها و ساختارهای سیاست گذاری دولت در اقتصاد کلان، به ویژه در ساختار و سیاست گذاری های پولی صورت بگیرد و در این بین مسئله انتظارات تورمی نیز نباید نادیده گرفته شود.

پیشنهاد می شود در طراحی و اجرای سیاست های رشد اقتصادی به جایگاه بدهی های خارجی توجه ویژه ای شود و تا حد امکان زمینه های کاهش بدهی های خارجی فراهم گردد که این امر می تواند به واسطه تولیدات بیشتر بخش های اقتصادی صورت گیرد.

شاخص های عوامل نهادی در جوامع در حال توسعه نیاز به اصلاح و تقویت دارند. در واقع ابتدا با بهبود و سپس با گسترش شاخص های نهادی فوق، می توان در زمینه افزایش رشد اقتصادی،

نقش قابل توجهی را ایفا کرد، چراکه در جوامع در حال توسعه، شاخص‌های نهادی به مرحله ایده‌آل نرسیده‌اند و همچنان شاهد نوسانات قابل توجهی در این زمینه هستیم؛ بنابراین عدم اصلاح و تقویت این شاخص‌ها می‌تواند عواقب جبران‌ناپذیری را برای روند رشد اقتصادی در پی داشته باشد. همان‌طور که در ضریب تأثیرگذاری اندک این امر کاملاً مشهود است و آمارهای ارائه‌شده از سوی بانک جهانی نیز، گواه دیگری در زمینه وضعیت نامساعد شاخص‌های نهادی در جوامع در حال توسعه است؛ بنابراین حذف نقش تصدی‌گری دولت و محدود نمودن وظایف آن به ایفای وظایف حاکمیتی باهدف حفظ و بهره‌برداری بهینه از منابع جهت تولید مولد و پایدار می‌تواند با افزایش کارایی دولت و تقویت حقوق مالکیت، نقش قابل توجهی را در ارتقای رشد اقتصادی در جوامع در حال توسعه ایفا نماید. بر این اساس بهتر است که دولت‌های جوامع در حال توسعه با اصلاح زیرساخت‌های نهادی، فعالیت‌های اقتصادی را به عوامل اقتصادی بسپارند و به‌طور غیرمستقیم و هوشمندانه، عملکرد بخش‌های اقتصادی را مدیریت کنند.

## منابع

- ارمغان، پیمان، منیژه هادی نژاد، مرجان دامن کشیده و معصومه شجاعی (۲۰۲۲). «سازوکار اثرگذاری تکانه‌های وارده از سوی قیمت نفت، قیمت ارز و سرمایه‌گذاری با در نظر گرفتن هزینه‌های تعدیل بر شاخص قیمت سهام». اقتصاد مالی، سال شانزدهم، شماره ۲ (۵۹) ۲۳-۴۶.
- امیری، حسین و محبوبه پیرداده بیراوند (۱۳۹۸). نا اطمینانی سیاست‌های اقتصادی و بازار سهام ایران با تکیه بر رویکرد تغییر رژیم مارکف، دانش مالی تحلیل اوراق بهادار، سال دوازدهم، شماره ۴۴.
- آقاجانی، حبیب، غلامرضا میرزایی مهر و سعید اکبرپور (۱۴۰۰). سومین کنفرانس بین‌المللی توسعه و ترویج علوم انسانی و مدیریت در جامعه.
- فشاری، مجید (۱۳۹۵). «عوامل مؤثر بر مدت زمان بقای رونق اقتصادی کشورهای منتخب سازمان همکاری اسلامی رهیافت تحلیل بقا»، مدل‌سازی اقتصادی، سال دهم، شماره ۳، ۹۷-۱۲۰.
- فقه مجیدی، علی، فریبا سلامی و زهرا ضرونی (۱۳۹۶). بررسی اثر دموکراسی بر رشد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه، پژوهشنامه علوم سیاسی، سال دوازدهم، شماره ۴ (۴۴)، ۱۳۷-۱۶۴.
- Adjei, F. A., & Adjei, M. (2017). Economic policy uncertainty, market returns and expected return predictability. *Journal of Financial Economic Policy*, 9(3), 242-259.
- Ahmed, F., Kousar, S., Pervaiz, A., & Shabbir, A. (2022). Do institutional quality and financial development affect sustainable economic growth? Evidence from South Asian countries. *Borsa Istanbul Review*, 22(1), 189-196.
- Ahmed, K. T., Ghani, G. M., Mohamad, N., & Derus, A. M. (2015). Does inward FDI crowd-out domestic investment? Evidence from Uganda. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 172, 419-426.
- Amiri, H., & Pirdadeh Biranvand, M. (2019). Uncertainty in Iran's economic policies and stock market based on Markov's regime change approach. *Financial Knowledge of Securities Analysis*, 12(44), 49-67.
- Baker, S. R., Bloom, N., & Davis, S. J. (2016). Measuring economic policy uncertainty. *The quarterly journal of economics*, 131(4), 1593-1636.
- Barrero, J. M., Bloom, N., & Wright, I. (2017). *Short and long run uncertainty* (No. w23676). National Bureau of Economic Research.
- Basheer, M., Nechifor, V., Calzadilla, A., Ringler, C., Hulme, D., & Harou, J. J. (2022). Balancing national economic policy outcomes for sustainable development. *Nature Communications*, 13(1), 5041.
- Fang, L., Chen, B., Yu, H., & Qian, Y. (2018). The importance of global economic policy uncertainty in predicting gold futures market volatility: A GARCH-MIDAS approach. *Journal of Futures Markets*, 38(3), 413-422.

- Guerini, M., Moneta, A., Napoletano, M., & Roventini, A. (2020). The janus-faced nature of debt: Results from a data-driven cointegrated svar approach. *Macroeconomic Dynamics*, 24(1), 24-54.
- Hunjra, A. I., Azam, M., Bruna, M. G., Verhoeven, P., & Al-Faryan, M. A. S. (2022). Sustainable development: The impact of political risk, macroeconomic policy uncertainty and ethnic conflict. *International Review of Financial Analysis*, 84, 102370.
- Matallah, S. (2020). Economic diversification in MENA oil exporters: Understanding the role of governance. *Resources Policy*, 66, 101602.
- Mohammadi, P., Askari, F., & Khalili, F. (2022). Investigating the effect of economic policy uncertainty on the capital market development in Iran (Grigory-Hansen co-integrating approach in phase structural break). *International Journal of Nonlinear Analysis and Applications*.
- Nakamura, E., & Steinsson, J. (2018). Identification in macroeconomics. *Journal of Economic Perspectives*, 32(3), 59-86.
- Plagborg-M, M. (2022). *Local Projection Inference is Simpler and More Robust Than You Think* (No. 2007.13888).
- Sinani, E., & Meyer, K. E. (2004). Spillovers of technology transfer from FDI: the case of Estonia. *Journal of comparative economics*, 32(3), 445-466.
- Tian, X. (2010). Managing FDI technology spillovers: A challenge to TNCs in emerging markets. *Journal of World Business*, 45(3), 276-284.
- Titarenko, D. (2006). "The Influence of Foreign Direct Investment on Domestic Investment Processes in Latvia", *Transport and Telecommunication*, Vol. 7, No. 1, pp. 76-83.
- Tobin, J. (1969). "A General Equilibrium Approach to Monetary Theory", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 1, No. 1, pp. 15-29.
- Yang, Z., Yu, Y., Zhang, Y., & Zhou, S. (2019). Policy uncertainty exposure and market value: Evidence from China. *Pacific-Basin Finance Journal*, 57, 101178.
- Yao, C. Z., & Sun, B. Y. (2018). The study on the tail dependence structure between the economic policy uncertainty and several financial markets. *The North American Journal of Economics and Finance*, 45, 245-265.
- Younas, Z. I., Qureshi, A., & Al-Faryan, M. A. S. (2022). Financial inclusion, the shadow economy and economic growth in developing economies. *Structural Change and Economic Dynamics*, 62, 613-621.

## The Effects of Government Debt Management and Economic Uncertainty and Macroeconomic Policies on Sustainable Development in Periods of Recession and Prosperity

Maryam kosari\*

### Abstract

In relation to the impact of government debts on the real sector of the economy, there are some theoretical bases. These two spectrums include Ricardo's principle of equality and Keynesian theory. Ricardo's equality principle states that for a certain path (level) of government consumption, the interperiod transfer of taxes, the accumulation of debts or the reduction of government debts has no effect on the consumption of the private sector. In other words, government bonds in the hands of the private sector are not considered pure wealth for households. The present study investigates the effects of government debt management and economic uncertainty and macroeconomic policies on sustainable development during recessions and booms by using the Markov regime change model, which is applied in terms of purpose and descriptive in terms of analytical nature. Among the post-event researches, the time series information of Iran during the years 1360 to 1400 was used to estimate the model. The estimation of the model is done using the Markov-switching method. According to the results of the classical assumption test, the model is confirmed from the perspective of the hypotheses of non-autocorrelation, homogeneity variance and normality.

**Key words:** government debt management - economic uncertainty - macro policies - sustainable development - Markov regime change model

**JEL Classification** C33, C36, D31, F43

---

\* Master's degree, Economic Sciences, Islamic Azad University, Tehran Center Branch..., Tehran city., Iran (Maryam Kosari) Email: setareh211221@gmail.com (if possible organizational e-mail) and mobile phone:09384962112





## ارزیابی تأثیرات اجتماعی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در ایران و ضرورت اصلاحات در حکمرانی اجتماعی بودجه

سامان یوسفوند\*

احمد نادری\*\*

فاطمه محمدی\*\*\*

### چکیده

این پژوهش با اتخاذ رویکرد واقع‌گرایی انتقادی در پی ارزیابی تأثیرات اجتماعی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد؛ دولت در لایحه پیشنهادی در ساحت بسترهای تولید فقر و نابرابری، گویی برنامه منسجم و خلاقانه‌ای ارائه نکرده است و چندان با لویج پیشین دولت‌های قبل تفاوت ساختاری ندارد و گویی تداوم نظام بودجه‌ریزی پیشین با همان سازوکار و کیفیت قبلی مبنای عمل بوده است. این در حالی است که شرایط امروز جامعه ایرانی با انباشتی از مسائل اجتماعی مواجه می‌باشد که تأخیر در اقدام عملی برای کنترل و کاهش آن‌ها، هزینه‌های سیاسی و اجتماعی بسیاری را به همراه خواهد داشت. ثبت رکوردهای جدید تورم در سال اخیر و تداوم آن در سال آینده، رشد اقتصادی منفی در طی این سال‌ها و ابهام در روند آینده در این عرصه، تداوم روند افزایشی ضریب جینی و نرخ فقر، گواه بر کاهش شدید درآمد حقیقی و رفاه خانوار در سال آینده است که لایحه بودجه باید دارای چشم‌انداز و برنامه روشن برای ابرچالش‌های پیش رو باشد؛ اما لایحه ارائه شده فاقد رویکرد و بینش سیاستی راهگشاست و گویی این منطق بودجه‌ریزی تعهدی به کاهش فقر و محرومیت جامعه ندارد و پایبند به پیوست اجتماعی نیست. به‌طوری‌بازندگان این شیوه بودجه‌ریزی به مراتب از بازندگان آن بیشتر است. بنابراین می‌توان استنباط کرد که نظام بودجه‌ریزی چندان همسو با رویکرد حکمرانی اجتماعی نیست و اصلاح ساختار بودجه در نظام حکمرانی امر بسیار ضروری می‌باشد که در این مقاله ابعادی از این مسئله تشریح شده است.

**واژگان کلیدی:** حکمرانی بودجه- حکمرانی اجتماعی- پیوست اجتماعی- عدالت.

---

\* دکتری جامعه‌شناسی توسعه اجتماعی دانشگاه تهران، پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران  
(نویسنده مسئول)، تلفن: ۰۹۱۲۰۷۲۴۸۱۶، samanyousefvand68@gmail.com  
\*\* دانشجویار انسان‌شناسی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران، anaderi@ut.ac.ir  
\*\*\* دانشجویار انسان‌شناسی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران، anaderi@ut.ac.ir

## ۱- بیان مسئله

مسئله دوگانه «فقر و توسعه» نه تنها مهم‌ترین دغدغه حکومت‌ها در قرن اخیر؛ بلکه از مهم‌ترین و چالش‌برانگیزترین مسائلی بوده است که علم اقتصادی و اجتماعی، از زمان تولد با آن مواجه و نخستین اشکال قانون‌گذاری مدرن به این حوزه معطوف شده است. از زمان ورود ادبیات توسعه به کشور دو نحله متفاوت در خصوص توسعه شکل گرفته است؛ به طوری که نحله سیاست‌گذاران طرفدار فقرا، توسعه را «رهایی از فقر» تعریف کرده‌اند و سیاست‌گذاران توسعه‌چی طرفدار اقتصاد، توسعه را در معنای «رشد اقتصادی» به کار برده‌اند. این دو تلقی سال‌هاست که در ساحت اندیشه‌ورزی و سیاست‌گذاری صف‌آرایی کرده‌اند تا حدی که در نظام فکری نوین، هیچ مفهوم دیگری به این اندازه بر اندیشه و رفتار متقابل مردم و حکومت‌ها تأثیر نداشته است (یوسف‌وند، ۱۳۹۹). بر این اساس سیستم‌های حکمرانی نیز به تاسی از این دو جریان فکری، مداخلات لازم را در قالب سیاست‌ها، برنامه‌ها، نظام بودجه‌ریزی و اقدامات اجرایی انجام داده‌اند و اغلب تلقی توسعه به عنوان رشد اقتصادی- به واسطه جذابیت بیشتر برای سیاست‌مداران- بر معنای رهایی از فقر ترجیح داده شده و از پیامدهای اجتماعی و زیست‌محیطی سیاست‌ها، برنامه‌ها و سبک‌های بودجه‌ریزی غفلت گردیده است؛ اما پس از آشکار شدن آثار زیان‌بار تصمیم‌گیری و مداخلات توسعه‌ای مبتنی بر توجیه اقتصادی و مصلحت‌های سیاسی، امروزه پذیرفته شده است که در طراحی هر کنش سیاستی، پیش از اجرا باید به محتوای اجتماعی آن، یعنی تأثیراتی که بر نظام اجتماعی می‌گذارد، توجه شود.

ایده «ارزیابی تأثیرات اجتماعی سیاست‌ها»<sup>۱</sup> موضوعی است که باهدف کاهش پیامدهای اجتماعی (بیشترین منافع و کم‌ترین هزینه‌ها) به‌شدت مورد نیاز است. این در حالی است که غالباً هزینه‌های اجتماعی به قدر کفایت در محاسبات تصمیم‌گیران، ناظران و سازمان‌های توسعه‌ای در نظر گرفته نشده است. با وجود این چنانچه این تأثیرات پیشاپیش مورد شناسایی

### 1. Social Impact Assessment of Policies (SIAP)

اگرچه موضوع ارزیابی تأثیرات اجتماعی- فرهنگی پروژه‌ها با علامت اختصاری (اتا) یا (اتاف) (SIA) در مجامع مختلف علمی و سیاستی معروف است، نگارنده تلاش کرده است در طی چند سال اخیر در مسیر توسعه آموزشی و پژوهشی و تقنینی حوزه ارزیابی تأثیرات اجتماعی سیاست‌ها و قوانین گام بردارد و در برگزاری چند دوره آموزشی ارزیابی تأثیر اجتماعی سیاست‌ها و قوانین (۱۴۰۰) از علامت اختصاری (اتاس) (SIAP) استفاده کرده است.

قرار گیرند، نه تنها کیفیت تصمیم‌ها ارتقا پیدا می‌کند؛ بلکه می‌توان اقداماتی برای تسکین، تعدیل و جبران مشکلات به وجود آمده انجام داد و با بازنگری در برنامه‌ها، خسارات را به کمترین میزان کاهش و فواید آن به بالاترین حد ممکن افزایش داد.

به منظور اجرایی‌سازی قوانین برنامه توسعه و اسناد بالادستی، هرساله دولت‌ها با اتخاذ رویکردهای مختلف سند مالی خود را تنظیم می‌کنند. این فرایند که نظام بودجه‌ریزی نامیده می‌شود، مهم‌ترین رخداد سیاست‌گذاری کشور و شاخص سطح عقلانیت و ظرفیت نظام حکمرانی نسبت به مسائل و مشکلات جامعه نیز تلقی می‌گردد؛ در حقیقت این سند، بارزترین ابزار جهت نیل به توسعه در ابعاد مختلف و روشن‌ترین برهان برای نمایش رویکرد حکمرانان به مسائل جامعه است. از این‌رو، نحوه تأمین و تخصیص اعتبارات در حوزه‌های مختلف، مؤید سطح عقلانیت حکمرانان در اداره کشور و همچنین نشان‌دهنده اولویت‌های دولت در نحوه مواجهه و مقابله با مسائل و مشکلات جامعه است.

با توجه به اهمیت و جایگاه قانون بودجه در چرخه خط‌مشی‌گذاری کشور که مهم‌ترین عنصر محرک و پیشران توسعه تلقی می‌شود؛ این سند بیشتر از هر سند دیگری نیازمند داشتن پیوست اجتماعی است، زیرا این سند صرفاً مجموعه‌ای از اعداد و ارقام خنثی نیست بلکه معانی و رویکردهای سیاستی و اجرایی دولت‌ها و طراحی نقشه آینده در این سند نهفته است و به بیان ساده، کیفیت حکمرانی بودجه تجلی میزان پایبندی دولت‌ها به عدالت اجتماعی در جامعه است. بنابراین هر نوع کم‌توجهی و سهل‌انگاری در فهم ساختار و منطق این میدان سیاست‌گذاری، خطای شناختی سیاستی محسوب می‌شود که هزینه آن در قالب فروش آینده با کمترین عایدی و تولید نارضایتی‌های اجتماعی رخ می‌دهد. در شرایطی که حکمرانی بودجه فاقد رویکرد سیاست اجتماعی باشد؛ عموماً عرصه‌های اجتماعی بازندگان این چرخه معیوب سیاست‌گذاری خواهند بود؛ زیرا کارکرد عرصه‌های اجتماعی به عملکرد فعالیت‌های فرابخشی بستگی دارد و به شدت از عرصه‌های سیاسی و اقتصادی تأثیر می‌پذیرد؛ تا حدی که بعضاً میدان‌های اجتماعی در اسارت ساختارهای اقتصادی و سیاسی قرار می‌گیرند.

با عنایت به ماهیت مسائل و مشکلات اجتماعی به عنوان ابرچالش پیش‌روی جامعه و حکمرانان، ضرورت ایجاب می‌کند که منطق مواجهه با این مسائل مورد بررسی و کنکاش علمی قرار گرفته و بسترهای بروز بحران‌های اجتماعی که محصول کژکارکرد نهادی است، مورد بازنگری و اصلاح قرار گیرند. در این راستا، نظام بودجه‌ریزی به عنوان «گلوگاه سیاستی» نظام حکمرانی در کنترل و یا افزایش مسائل اجتماعی نقش بسیار پررنگی را دارا است. در

صورت وجود کیفیت در این عرصه و لحاظ نگاه اجتماعی در نظام تصمیم‌گیری، شاهد توسعه اجتماعی خواهیم بود و در غیر این صورت، نابرابری و عدم تعادل منطقه‌ای و در امتداد آن، شیوع و گسترش آسیب‌های اجتماعی در پی خواهد داشت (یوسفوند، محمدی، ۱۴۰۱). پس نظام حکمرانی با در دست داشتن اختیار توزیع بودجه و ملاحظات سیاست‌گذاری، این حق را برای خود قائل است که نظام بودجه‌ریزی خاصی را سالانه بر اساس مسائل و مشکلات کشور و اولویت‌های برنامه‌ای تعریف کند؛ اما این سیستم باید به گونه‌ای عمل نماید که نه تنها در گام اول آن را مساوی توزیع نکند و از منطق عدالت اجتماعی خارج نشود<sup>۱</sup> بلکه به دستگاه تولید فقر و نابرابری نیز تبدیل نشود؛ بنابراین، تحلیل و ارزیابی حکمرانی بودجه و تلاش برای فهم سازوکارها و راهبردهای دولت در نظام بودجه‌ریزی، اهمیت و ضرورتی بنیادین دارد. در این راستا، در مقاله حاضر تلاش بر آن است تا لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ بر اساس منطق و اصول حکمرانی اجتماعی (با تأکید بر ارزیابی تأثیر اجتماعی) مورد بررسی و ارزیابی کارشناسی قرار گیرد.

## ۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

سیاست اجتماعی در پی کنترل تضادهای ذاتی میان ذی‌مدخلان است. هر تصمیم یا سیاستی، عده‌ای را متضرر و عده‌ای را منتفع می‌کند. تصمیمات باید به نحوی اتخاذ شوند که برندگان احتمالی آن بیشتر از بازندگان باشند؛ با وجود این برخی از تصمیمات این‌گونه نیستند. برای نمونه سیاست حذف ارز ترجیحی، افزایش قیمت حامل‌های انرژی و غیره، طبقات پایین و متوسط را متضرر می‌کند؛ در واقع بازندگان این تصمیم زیاد هستند و تنها طبقه مرفه و خود دولت در کوتاه‌مدت از آن منتفع می‌شوند. این در حالی است که تصمیم بهینه، تصمیمی است که برندگان بیشتر از بازندگان باشند. همچنین برای بازندگان نیز اقداماتی طراحی شود که ضرر و زیان را کاهش داده و آن‌ها را به سطحی از مزایا برساند. نباید به نحوی تصمیم‌گیری شود که اقشار آسیب‌پذیر همیشه جزء بازندگان قرار گیرند. هم‌اکنون بازندگان تصمیمات اتخاذی بیشتر از برندگان آن هستند، زیرا تصمیم‌سازی‌ها حکمت بنیان و مبتنی بر عقلانیت نبوده و با ملاحظات سلیقه‌ای صورت می‌گیرد. سیاست‌پژوهی با رویکرد اجتماعی می‌تواند تناقضات ذاتی میان ذی‌مدخلان را کاهش دهد و

۱. «بودجه را نباید با بیل پخش کرد؛ بلکه باید آن را با ترازوی دقیق توزیع کرد».

حتی در جاهایی تبعیض روا ایجاد نمایند. تبعیض روا برای بازندگان است که سال‌ها از ریل قطار توسعه جا مانده‌اند تا به این وسیله به حدی از مزایا برسند.

به بیان دیگر سیاست اجتماعی در پی کنترل و خنثی‌سازی تمرکز قدرت است و زمانی تحقق می‌یابد که فرایند ارزیابی تأثیرات اجتماعی به عنوان جزئی از فرایند برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری باشد. سیاست اجتماعی به زبان عامیانه بی‌گذار به آب نزدن است. مفاهیمی از قبیل رهایی‌بخشی، شنیدن صدای بی‌صداها، نزدیک شدن به عدالت و مقابله با عوامل فسادزا، پرهیز از تعجیل و تأخیر در تصمیم‌گیری و واقعیت‌اندیشی از مفاهیمی است که سیاست اجتماعی را قابل فهم‌تر می‌سازد.

مطالعات ارزیابی تأثیرات اجتماعی (اتا) از جمله نحله‌های فکری مکمل سیاست اجتماعی هستند و به‌نوعی می‌توان گفت سیاست اجتماعی از مسیر التزام‌بخشی و پایبندی به نتایج ارزیابی تأثیر اجتماعی سیاست‌ها و مداخلات، تجلی پیدا می‌کند.

بانک جهانی (۲۰۰۸) در دو دهه اخیر بر صورت‌های دیگری از ارزیابی تأثیر تأکید ورزیده که با نام‌های متفاوتی از اتا جدا شده‌اند. اما گاه کامل کردن یک مطالعه اتا نیازمند انجام این مطالعات نیز است. «تحلیل فقر و تأثیر اجتماعی»<sup>۱</sup> یکی از این گرایش‌ها است. این نوع تحلیل اثرات توزیعی اصلاح سیاست‌ها بر رفاه گروه‌های مختلف کسانی را که تحت تأثیر این اصلاحات قرار می‌گیرند و خطرات این اصلاحات برای فقرا و گروه‌های آسیب‌پذیر را شامل می‌شود. این نحله از مطالعات ارزیابی تأثیر یکی از مهم‌ترین و مرتبط‌ترین حوزه‌هایی می‌باشد که در حوزه پیوست تأمین اجتماعی مراد است. اگرچه بعید است بحث درباره صورت‌های مختلف اتا به اجماع درباره حدود مرز این حوزه مطالعاتی بینجامد؛ اما ماهیت بین‌رشته‌ای اتا را بیشتر آشکار می‌سازد. صرف‌نظر از اینکه تمام صورت‌های ارزیابی برشمرده شده را جزئی از اتا و پیوست اجتماعی بدانیم یا ندانیم، اتا در حداقل‌ترین شکل خود نیز دانشی بین‌رشته‌ای است.

مدل‌های مختلفی برای مطالعات ارزیابی تأثیر اجتماعی ارائه شده است که می‌توان به مدل‌های معروف در این حوزه از قبیل کمیته بین‌سازمانی (۲۰۰۳)، کارل پاتون و همکاران (۲۰۱۳)، بارج، ون شوتن و همچنین فینستر بوش و ولف اشاره کرد. برای مثال، مدل ۹ مرحله‌ای پیشنهادی فینستر بوش و ولف برای انجام مطالعات ارزیابی تأثیرات اجتماعی شامل مراحل زیر است:

## 1. Poverty and social impact Analysis

- ۱- **دامنه‌یابی:** تعیین سطح ارزیابی (سیاست/ برنامه/ طرح)، تعیین جغرافیای تأثیر اقدام و تعیین افق‌های زمانی.
  - ۲- **شناخت مسئله:** صورت‌بندی اهداف اقدام، شناسایی اجتماعات ذی‌ربط و دغدغه‌های ایشان، ارزیابی نیازها و تعیین معیارهای ارزیابی.
  - ۳- **صورت‌بندی گزینه‌ها:** تعریف بدیل‌های معقول، شناخت سازمان و ابزارهای انجام اقدام، توصیف نظام‌های فنی، تحلیل عناصر نهادی/ رفتارهای اجتماعی و عناصر مرتبط، تحلیل تأثیرات اقتصادی و محیط زیستی و تأثیرات اجتماعی ثانویه.
  - ۴- **تشریح تأثیرات:** شناخت انواع تأثیرات، گزینش تأثیرات مهم، تشخیص و اندازه‌گیری شاخص‌های تأثیر و ترسیم تصویری از شرایط اجتماعی.
  - ۵- **ترمیم و پیش‌بینی:** تشریح مفروضات در خصوص وضعیت جامعه، تحلیل روند تأثیرات بر جامعه، ساخت مدل‌های دینامیک از سیستم و تخمین زدن شاخص‌های تأثیر برای گزینه‌های مختلف.
  - ۶- **ارزیابی:** تحلیل حساسیت برای نتایج گزینه‌های مختلف، تحلیل تأثیرات ناشی از تعامل تأثیرات مختلف با یکدیگر و توصیف بازنمایی تأثیرات مهم.
  - ۷- **ارزشیابی:** شناسایی مجدد اجتماعات متأثر از اقدام و دغدغه‌های ایشان، صورت‌بندی مجدد معیارهای ارزیابی، مرتب کردن و وزن دادن به گزینه‌های بدیل و مقایسه گزینه‌ها در برابر یکدیگر و شناسایی گزینه‌های برتر.
  - ۸- **ترمیم و جبران:** بررسی تأثیرات غیرقابل‌اجتناب ناخوشایند، شناسایی اقدامات اصلاحی ممکن و انجام تحلیل حساسیت روی اقدامات ممکن.
  - ۹- **نظارت:** اندازه‌گیری تغییرات واقعی در مقابل اقدامات پیش‌بینی‌شده، بازخورد دادن اندازه‌گیری به سیاست‌گذاران و عموم مردم، تنظیم و تعدیل اهداف برنامه‌ها و روال اجرایی و ویژگی‌های طراحی اقدام (فینستر بوش و ولف به نقل از فاضلی، ۱۳۸۹: ۸۶).
- با ابتنا بر آنچه گفته شد در این پژوهش پیوست اجتماعی به شرح ذیل تعریف شده است: سندی سیاستی با ماهیتی فرابخشی و الزام‌آور (در سه سطح پیشینی، حین و پسینی) و مشارکتی که در پی ارزیابی و برآورد پیامدهای احتمالی اقدامات توسعه‌ای، سیاست‌ها، برنامه‌ها و طرح‌ها در حوزه‌های مختلف خط‌مشی‌گذاری است که تلاش می‌کند اثرات توزیعی تغییر سیاست‌ها بر رفاه گروه‌های مختلف، به‌ویژه کسانی را که تحت تأثیر مستقیم و

غیرمستقیم این اصلاحات قرار می‌گیرند و خطرات این اصلاحات برای فقرا و گروه‌های آسیب‌پذیر را شناسایی کند تا از این طریق شرایط اجتماعی موفقیت اقدامات توسعه را مطالعه، تأثیرات منفی اقدامات را پیش‌بینی کنند و راهکارهایی برای بر حذر کردن یا کاستن (تعدیل و جبران) از تأثیرات منفی و تقویت تأثیرات مثبت ارائه دهد.

ارزیابی تأثیر اجتماعی باهدف پاسخ گفتن به پنج پرسش زیر انجام می‌شود:

۱- چرا، چه زمانی، در چه مکانی، چه تأثیراتی بر اثر اتخاذ یک تصمیم رخ می‌دهد؟

۲- چه کسانی از این تصمیمات تأثیر می‌پذیرند؟

۳- چه کسانی از این تصمیمات نفع برده و چه کسانی زیان می‌بینند؟

۴- با اعمال گزینه‌های اقدام متفاوت و انتخاب‌های متفاوتی که پیش روست چه چیزی تغییر می‌کند؟

۵- چگونه می‌توان تأثیرات ناخوشایند ناشی از اقدامات/ تصمیمات را حذف یا تعدیل کرد و بر تأثیرات مثبت آن را افزود؟

### ۳- روش تحقیق

این پژوهش از نوع مطالعات توصیفی و تفسیری است و با اتخاذ رویکرد واقع‌گرایی انتقادی، در پی ارزیابی تأثیر اجتماعی پیشینی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ است. از این‌رو؛ با اتکا به اعداد و ارقام مندرج در لایحه بودجه و قوانین سنواتی تلاش شده است تصویری واقعی از نظام حکمرانی بودجه ارائه شود. در راستای اعتبار یافته‌ها، باید اشاره کرد که توصیف‌ها و تفسیرهای ارائه‌شده در خصوص اعداد و ارقام و به‌طور کلی ساختار بودجه محصول تجربه زیسته نگارنده در نهاد سیاست‌پژوه قانون‌گذاری و همچنین گفتگوها و مصاحبه‌های صورت گرفته با تحلیلگران و صاحب‌نظران این حوزه است.

#### ۴- تجزیه و تحلیل و ارائه یافته‌های پژوهش و بررسی

در ادامه به ارزیابی مؤلفه‌ها و عناصر پیوست اجتماعی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ پرداخته می‌شود:

۱- بی‌توجهی به آثار اجتماعی تصمیمات و نبود گزارش پیوست اجتماعی: در راستای اجرای بند (۲) جز «الف» قانون برنامه ششم توسعه ناظر بر «تهیه پیوست اجتماعی در طراحی کلیه برنامه‌های کلان توسعه‌ای، ملی و بومی با توجه به آثار محیطی آن‌ها و به منظور کنترل آثار یادشده و پیشگیری از ناهنجاری‌ها و آسیب‌های اجتماعی» و همچنین بند (۹) سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی مبنی بر «الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور» ضرورت ایجاد می‌کرد؛ لایحه بودجه ارائه‌شده از سوی دولت به عنوان طرح و برنامه کلانی که کلیت نظام اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ با اتکا به گزارش کارشناسی «پیوست اجتماعی» انجام شده باشد و به هنگام اعلام وصول لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی، گزارش پیوست اجتماعی لایحه نیز در اختیار نمایندگان مجلس قرار می‌گرفت و همچنین با نمایه‌سازی آن در تارنماهای مجازی، عرصه‌ای برای تحلیل‌گران و پژوهشگران فراهم می‌شد؛ اما بررسی لایحه پیشنهادی نشان می‌دهد، لایحه فاقد گزارش پیوست و هرگونه توجیه اجتماعی است.

منطق سیاست‌گذاری و همچنین تأکیدات قانونی در زمینه ارزیابی تأثیر تصمیمات و مداخلات، اقتضاء می‌کند که هر تصمیم و اقدام کلان در نظام حکمرانی که آثار عمومی و گسترده‌ای را در پی دارد؛ پیش از اجرا مورد ارزیابی کارشناسی قرار گیرد و پیامدهای اجتماعی احتمالی مترتب به اجرای آن سیاست برآورد شود که این مهم گویی در چارچوب سیاست‌گذاری چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد و از سوی دیگر، متولیان امر انگار ضرورتی بر اجرای این فرایند سیاستی نمی‌بینند. از جمله مصادیق این بی‌توجهی می‌توان به طرح افزایش قیمت حامل‌های انرژی (بنزین) که بدون هرگونه گزارش پیوست اجتماعی انجام شد و یا پروژه‌ها و طرح‌های کلان عمرانی و سدسازی که با کم‌ترین توجه به گزارش‌های پیوست اجتماعی و زیست‌محیطی به اجرا درمی‌آیند؛ اشاره کرد. این مسئله در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیز در امتداد رویه‌های پیشین برقرار است و همچنان برنامه‌ها و پروژه‌هایی که توجیه اجتماعی برای آن‌ها وجود ندارد، در لایحه بودجه قرار گرفته و مبنایی برای توزیع اعتبارات تلقی می‌شوند. در این فرایند سازمان برنامه و بودجه به عنوان متولی این امر در دولت ضرورتاً باید تمامی طرح‌ها و برنامه‌هایی که قرار است در لایحه بودجه به عنوان ردیف اعتباری در



نظر گرفته شده و یا به عنوان یک سیاست، مبنای توزیع اعتبارات واقع شوند. در گام اول گزارش پیوست اجتماعی پیشینی آن را تهیه و به همراه لایحه بودجه در اختیار نمایندگان مجلس شورای اسلامی قرار دهد و همچنین نمایه عمومی برای بهره‌برداری و نظارت جامعه بر عملکرد برنامه‌ای این سازمان صورت گیرد. این در حالی است که مهم‌ترین لایحه دولت بدون هیچ گزارش پیوست اجتماعی سالانه در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول می‌شود. علاوه بر این در گام دوم، ضرورت ایجاد می‌کرد مهم‌ترین مصوبه قانون بودجه سال ۱۴۰۱ مبنی بر «حذف ارز ترجیحی» مورد بررسی قرار گرفته و حداقل گزارش ارزیابی تأثیر اجتماعی پیشینی حذف ارز ترجیحی در طول یک سال گذشته به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شد تا از این طریق بتوان شناخت واضح و روشنی از آثار تصمیمات و مداخلات دولت در طول یک سال اخیر به دست آورد.

سیاست حذف ارز ترجیحی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ با وجود مخالفت‌ها و نقدهای جدی از سوی صاحب‌نظران اجتماعی به منطق اجرای آن، بالأخره بی‌آنکه گزارش پیوست اجتماعی پیشینی (و حتی پسینی) آن تهیه و منتشر شود تا از قبل سیاست‌های جبرانی و تعدیلی در دستور کار قرار گیرد؛ مصوب و در دستور کار دولت قرار گرفت و امروز شاهد آثار اجتماعی اجرای این سیاست در قالب تداوم روند افزایشی تورم بالای ۴۰ درصد، کاهش قدرت خرید مردم، افزایش سهم هزینه‌های سلامت از جیب مردم به بیش از ۷۰ درصد، تعمیق نابرابری‌های اجتماعی و از همه مهم‌تر افزایش نارضایتی‌های اجتماعی هستیم. این در حالی است که باید سیاست‌ها و برنامه‌های کلان رفاهی و غیررفاهی در کشور، برآمده از مطالعات علمی و روشمند بوده و پیش از تدوین کلیه سیاست‌ها و برنامه‌ها، مطالعات پیوست اجتماعی پیشینی صورت گرفته باشد. همچنین با اتکا به نتایج و برآورد پیامدهای اجتماعی این مطالعات، از آثار سوء احتمالی برنامه‌های کلان کشور بر وضعیت رفاه اجتماعی جامعه جلوگیری شده و ضمن کاهش هزینه‌های اجتماعی، آثار مثبت طرح‌ها و برنامه‌ها تقویت گردد. اهمیت این بخش از آن جهت است که ماهیت فرابخشی رفاه اجتماعی در سطوح کلان حکمرانی، سیاست‌گذار را از نتایج بی‌توجهی به آثار و پیامدهای ناخواسته سیاست‌ها و برنامه‌ها آگاه می‌کند. از این‌رو، در این سطح انتظار می‌رود با اهتمام به تدوین پیوست تأمین اجتماعی، سرریز ناکارآمدی‌ها و اختلال کارکردی دیگر حوزه‌ها، بر حوزه بخشی رفاهی آوار نشود و نقش‌های ذی‌نفعان به خوبی ترسیم گردد.

## ۲- عدم تناسب دخل و خرج عمومی دولت و ناپایداری عرصه‌های اجتماعی: آنچه

در نظام اداره کشور به‌مثابه میزان عقلانیت حکمرانی تلقی می‌شود، تناسب دخل و خرج دولت است؛ زیرا فلسفه وجودی دولت صیانت از حقوق شهروندی، تأمین منافع آنان و تنظیم و اجرای مقررات عادلانه است. از این‌رو؛ هم‌خوانی و تناسب میان منابع و مصارف دولت، اصلی ضروری در حکمرانی بودجه است. منابع بودجه عمومی دولت مشتمل بر منابع عمومی دولت و درآمدهای اختصاصی است که درآمدهای اختصاصی، درآمدهایی هستند که محل مصرف آن همان دستگاه ایجادکننده درآمد است. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ بیش از ۸ درصد منابع بودجه عمومی دولت از محل درآمدهای اختصاصی تأمین می‌شود. منابع عمومی دولت شامل درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ به ترتیب سهم ۴۹، ۳۶ و ۱۵ درصدی از منابع عمومی دولت را دارند. در گروه درآمدها، عمده‌ترین رقم مربوط به درآمدهای مالیاتی با سهم ۸۵ درصد از کل درآمدهای دولت است. در گروه منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نیز بزرگ‌ترین جزء مربوط به منابع حاصل از فروش نفت و فرآورده‌های نفتی با سهم ۸۵ درصدی است. در نهایت در گروه واگذاری دارایی‌های مالی دو جزء منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی و اسلامی با سهم ۶۳ درصدی و منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی با سهم ۳۶ درصدی عمده‌ترین ارقام را تشکیل می‌دهند.

در سمت مصارف، مصارف عمومی دولت شامل پرداخت‌های هزینه‌ای، تملک دارایی سرمایه‌ای و تملک دارایی مالی است که در لایحه بودجه ۱۴۰۲ به ترتیب سهم ۷۳، ۱۷ و ۱۰ درصدی از مصارف عمومی دولت را دارند. در گروه هزینه‌ها عمده‌ترین اجزا جبران خدمت کارکنان با سهم ۲۸ درصدی و رفاه اجتماعی با سهم ۴۰ درصدی از هزینه‌ها است. تملک دارایی سرمایه‌ای عمدتاً شامل ساختمان و سایر مستحدثات با سهم ۶۳ درصدی و ماشین‌آلات و تجهیزات با سهم ۱۹ درصدی است. در نهایت تملک دارایی‌های مالی نیز عمدتاً شامل بازپرداخت اصل اوراق مشارکت با سهم ۸۶ درصدی است.

نکته قابل توجه این است که لایحه و قانون بودجه به شکل تراز نوشته می‌شود، یعنی منابع و مصارف دولت با یکدیگر برابر تنظیم می‌شوند هرچند در عمل ممکن است ارقام برآورد شده در بودجه تحقق پیدا نکند. تجربه تاریخی بودجه‌ریزی در ایران نشان می‌دهد که در زمان عملکرد، این تراز حفظ نمی‌شود و عمدتاً منابع بودجه تحقق پیدا نمی‌کند چنانکه دولت‌ها متهم به تراز کردن صوری بودجه نیز هستند. در واقع سمت مصارف دولت، به‌ویژه هزینه‌های

جاری دولت رشد بالایی داشته و برای تراز شدن بودجه هنگام بودجه‌ریزی سمت منابع بیش برآورد می‌شود.

تجارب پیشین نشان می‌دهد؛ هزینه‌های جاری عمدتاً تحقق پیدا کرده و در سمت مصارف این تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که تأمین مالی نشده و با عدم تحقق مواجه می‌شوند بخشی از کسری بودجه صورت گرفته نیز از طریق استقراض از بانک مرکزی و سیستم بانکی تأمین مالی می‌شود که منجر به رشد نقدینگی در اقتصاد شده و تورم خلق می‌کند.

علاوه بر آنچه گفته شد؛ بودجه کل کشور مشتمل بر بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات وابسته به دولت و بانک‌ها است. آنچه محل تأمل و بررسی است، ابهام در رقم کلی بودجه کل کشور معادل با ۵۲۶۲ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۲ است که مجموع بودجه عمومی ۲۱۶۴ هزار میلیارد تومان و بودجه شرکت‌ها و بانک‌های دولتی ۳۰۹۸ هزار میلیارد تومان است.

بودجه شرکت‌های دولتی در واقع رقم گردش مالی این شرکت‌ها در طول یک سال مالی را نشان می‌دهد و منابع و مصارف بودجه شرکت‌های دولتی ناشی از عملیات خود شرکت است. بودجه شرکت‌های دولتی نشان‌دهنده حجم عملیات شرکت در یک سال است؛ اما بودجه سایر دستگاه‌های اجرایی نشان‌دهنده مبلغی است که دستگاه مورد نظر در سال مزبور از خزانه دولت دریافت و مصرف خواهد کرد.<sup>۱</sup>

در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ تراز عملیاتی که تفاوت درآمدها و هزینه‌ها است با کسری ۴۷۶ هزار میلیارد تومانی مواجه است. خالص دارایی‌های سرمایه‌ای یا تراز سرمایه‌ای که تفاوت واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (به بیان ساده‌تر تفاوت درآمدهای حاصل از صادرات نفت و هزینه‌های عمرانی) است مازاد ۳۸۴ هزار میلیارد تومانی دارد. خالص دارایی‌های مالی یا تراز مالی که تفاوت واگذاری دارایی‌های مالی و تملک دارایی‌های مالی است مازاد ۹۲ هزار میلیارد تومانی دارد.

در شرایطی که رشد اقتصادی مورد انتظار تحقق نیافته و از سویی کسری تراز عملیاتی (معادل ۲۴ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۴۰۱) و شکاف درآمد- هزینه و پیامدهای ناشی از حذف ارز ترجیحی، تورم افسارگسیخته بالای ۴۰ درصد را ایجاد کرده است، عرصه‌های اجتماعی در دام و اسارت ضعف سیاست‌های اقتصادی قرار گرفته است؛ زیرا تناسبی میان

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، شرکت‌های دولتی: بودجه‌ریزی، ۱۴۰۰، شماره مسلسل ۱۷۹۶۷.

منابع (اقتصادی) و مصارف (اجتماعی) وجود ندارد. به بیان دیگر دخل و خرج دولت باهم همخوانی ندارد، به طوری که بیش برآورد قابل توجه برخی اقلام منابع عمومی مانند صادرات نفت، واگذاری شرکت‌های دولتی و مولدسازی دارایی‌های دولت و کم برآوردی برخی از اقلام مصارف نظیر خرید تضمینی گندم و تکالیف سازمان تأمین اجتماعی و همچنین درج ارقام قابل توجه خارج از سقف بودجه عمومی (منابع و مصارف سازمان هدفمندسازی به رقم ۶۵۰ هزار میلیارد تومان) و عدم ارائه جدول منابع و مصارف هدفمندی بارانه‌ها و اخذ مجوزهای بدون سقف برای واگذاری نفت خام برای پرداخت تعهدات و عناوین غیردقیقی مانند طرح‌های پیشران<sup>۱</sup> مؤید ابهام، ناترازی و کاستی‌های لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ بوده که منطق هماهنگی و تناسب دخل و خرج را بر هم زده است.

کسری تراز عملیاتی در طی دهه ۹۰ به‌ویژه از سال ۱۳۹۵ روند رو به رشدی را سپری کرده و در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ بیشترین کسری تراز عملیاتی ثبت شده است. در این راستا، دولت‌ها برای پاسخگویی به مسئله کسری تراز عملیاتی بودجه عمومی، تلاش کرده‌اند که این شکاف را از محل استقراض از صندوق توسعه ملی و اوراق بدهی و پایه پولی بانک مرکزی جبران نمایند؛ اما این اقدام آن‌چنان که باید چاره کار و راه‌حل پایدارسازی منابع بودجه عمومی نبوده و نیازمند اصلاح رویکرد در این زمینه است.

علاوه بر این، یکی از مسیرهای مطلوب تأمین منابع بودجه‌ای، نظام مالیاتی است که بررسی‌ها تاکنون نشان می‌دهد؛ دولت‌ها در عرصه تنظیم نظام مالیات ستانی و درآمدزایی از دارایی‌های دولتی، برنامه خلاقانه و اثربخشی را در دستور کار نداشته‌اند و متناسب با الزامات و اهداف تعیین شده در قانون برنامه ششم توسعه پیش نرفته‌اند، اگرچه درآمدهای مالیاتی از ۴۰ درصد منابع در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به ۴۲ درصد منابع در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ افزایش یافته است؛ اما این سطح پایین از درآمدهای مالیاتی در بودجه به معنای وابستگی بیشتر بودجه عمومی به منابع ناپایدار و نامطمئنی از قبیل فروش نفت، واگذاری شرکت‌ها و فروش اموال، استقراض و استفاده از پایه پولی است. این امر باعث شده که همواره سیاست‌های مالی دولت اثر تحولی در نظام بودجه‌ریزی و توسعه‌ای کشور ایجاد نکند و به موازات شوک‌های

۱. برای مطالعه بیشتر در این زمینه: معماریان و همکاران، (۱۴۰۱) بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۱): کلیات بودجه و محورهای تصمیم‌گیری. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۱۸۶۹۰.

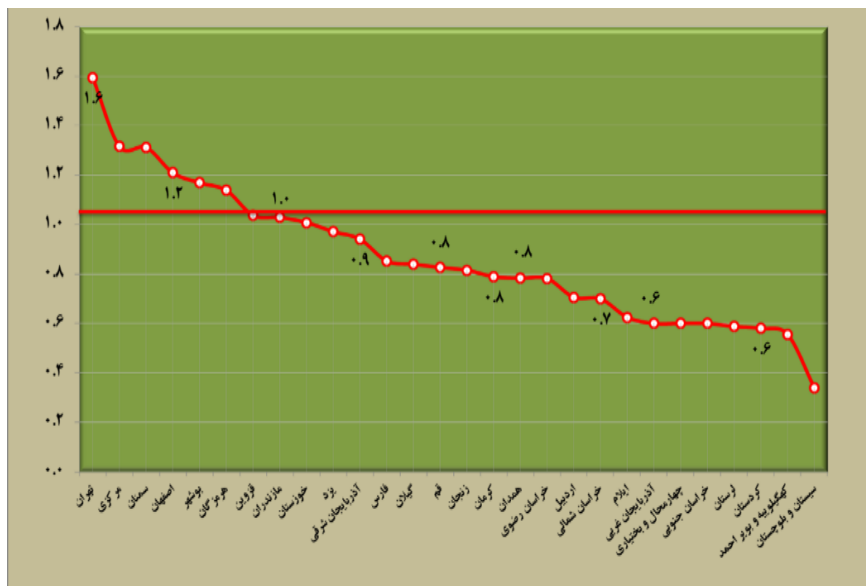
تورمی، عرصه‌های اجتماعی به‌شدت در تسخیر ناکارآمدی سیاست‌های مالی دولت قرار بگیرند.

اگرچه در شرایط تحریمی کشور، افزایش درآمدهای مالیاتی یک راه‌حل برای جبران کسری بودجه محسوب می‌شود؛ اما باید به این نکته توجه داشت که افزایش درآمدهای مالیات بدون توجه به وضعیت دشوار کسب و کارها و وضعیت اقتصادی و اجتماعی خانوارها، هزینه‌های اجتماعی دیگری نیز در پی خواهد داشت. در چنین شرایطی بی‌شک عرصه‌های تولیدی و کسب و کارهای نوپا، امکان تداوم و توسعه پیدا نخواهند کرد و از سوی دیگر شاهد تعطیلی کارگاه‌ها، بیکاری و کاهش بیمه‌پردازی خواهیم بود که این مسئله به صورت یک چرخه به هم وابسته آثار رفاهی را به همراه خواهد داشت و تقاضا برای ارائه خدمات اجتماعی از دستگاه‌های حمایتی نیز افزایش خواهد یافت.

در چنین فرایند سیاست‌گذاری در بستر حدس و گمان‌های نادقیق، ریسک‌های تصمیم‌گیری و پیامدهای اجتماعی ناخواسته بشدت افزایش پیدا می‌کند. به تاسی از این روند، سیاست‌های اجتماعی نیز کارآمدی خود را از دست خواهند داد و از سوی دیگر در عرصه‌های اقتصادی با اتخاذ رویکردهای شوک درمانی و تورم‌زا، چرخه بازتولید مسائل اجتماعی فقر و نابرابری‌های اجتماعی به گردش درمی‌آید. چنین شرایطی، نیازمند اتخاذ سیاست راهگشایی است که ناپایداری تأمین مالی را جبران نماید و از سوی دیگر با مدیریت کارآمد در توزیع اعتبارات، ناپایداری اجتماعی را کنترل کند؛ زیرا بنا بر ماهیت عرصه‌های اجتماعی، تأخیر یا ناپایداری منابع اعتباری این حوزه نوعی بازگشت به نقطه صفر و منفی و بازتولید آسیب‌ها و بحران‌های اجتماعی در جامعه است و نباید مصارف حوزه‌های اجتماعی را وابسته به عرصه‌های اقتصادی ناپایدار و نامطمئن کرد.

**۳- عدم تعادل منطقه‌ای، ناپایداری و تقویت شکاف مرکز- پیرامون:** بدون تردید نظام توزیعی، یکی از اصلی‌ترین عوامل شکل‌گیری جامعه عادلانه یا نابرابر است و نحوه جهت‌دهی آن، منعکس‌کننده اولویت‌های حکمرانی درباره تصمیم‌های اساسی در زمینه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است. یکی از اساسی‌ترین ویژگی‌های نظام توزیعی، توزیع عادلانه فرصت‌های زندگی برای آحاد شهروندان کشور است. نابرابری در بهره‌مندی از منابع اجتماعی کشور به تمرکز روزافزون جمعیت و فعالیت‌ها در برخی از مناطق می‌انجامد و منجر به برهم خوردن توازن و تعادل منطقه‌ای در کشور خواهد شد و از این طریق چالش‌های جدی برای نظام اقتصادی و اجتماعی کشور ایجاد خواهد کرد. بررسی شواهد مختلف در زمینه نحوه

تراکم و پراکندگی شرکت‌ها، سهم استان‌ها از تولید ناخالص ملی، شاخص استاندارد زندگی در مناطق و میزان مشارکت اقتصادی در کشور نشان می‌دهد؛ ایران دچار نوعی عدم توازن منطقه‌ای است و توزیع فرصت‌ها به گونه‌ای عادلانه نیست. این الگوی توسعه‌ای چندان نمی‌تواند قابلیت‌های توسعه‌ای را ارتقا ببخشد. نمودار ۱ سهم استان‌ها از تولید ناخالص ملی را نشان می‌دهد.



نمودار ۱: نسبت سهم تولید ناخالص ملی به سهم جمعیت کشور (درصد)

منبع: مرکز آمار ایران

بررسی‌ها نشان می‌دهند استان تهران با ۱۹,۸ درصد از جمعیت کشور، ۳۱,۶ درصد از سهم تولید ناخالص ملی را دارا است؛ در حالی که سهم استان سیستان و بلوچستان ۳,۷ درصد بوده است. به بیان دیگر، سهم استان‌های تهران، مرکزی، سمنان و اصفهان از تولید ناخالص ملی سه برابر بیشتر از استان‌های سیستان و بلوچستان، کهگیلویه و بویراحمد، کردستان، لرستان، خراسان جنوبی و چهارمحال و بختیاری و ایلام است.

بررسی‌های انجام شده حول سیاست‌گذاری در کشور نشان می‌دهد سیاست‌های اجرا شده طی تقریباً سه دهه فعالیت توسعه‌ای منجر به سرریز و نشت ثروت از طبقات بالا به طبقات پایین جامعه نشده است و به عبارتی اثرات توزیع عادلانه ثروت را که می‌بایست هدف و وعده دولت از سکان‌داری طرح‌های توسعه‌ای بوده باشد، به همراه نیاورده است. برعکس، فرآیند

رشد اقتصادی، توزیع منابع طبیعی را به گونه‌ای پیش برده که موجب تمرکز بیشتر ثروت و درآمد در مناطق مرکزی کشور شده است. پروژه توازن سرمایه‌گذاری (زنجیره‌ها و مناطق) که به همت سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران در حال انجام است، ۴۶۵ شهرستان کشور را با توجه به ۱۰ شاخص به ۴ منطقه تقسیم کرده است. این شاخص‌ها عبارت‌اند از:

**جدول ۲: شاخص توازن سرمایه‌گذاری**

۱- نرخ بیکاری؛	۶- تعداد بنگاه‌های بالای ۱۰۰ نفر اشتغال؛
۲- نرخ بیکاری تحصیل کرده‌ها؛	۷- تعداد طرح‌های بالای ۲۰ درصد پیشرفت؛
۳- تعداد بنگاه‌های زیر ۱۰ نفر اشتغال؛	۸- نسبت اشتغال صنعتی به کل اشتغال شهرستان؛
۴- تعداد بنگاه‌های ۱۰ تا ۵۰ نفر اشتغال؛	۹- اشتغال طرح‌های بالای ۲۰ درصد؛
۵- تعداد بنگاه‌های ۵۰ تا ۱۰۰ نفر اشتغال؛	۱۰- نسبت تغییرات جمعیت در دوره ۵ ساله.

بر اساس شاخص‌های توازن سرمایه‌گذاری فوق، ۴۶۵ شهرستان کشور به ۴ منطقه تقسیم شده‌اند. این مناطق به لحاظ توسعه‌ای دارای شرایط زیر هستند:

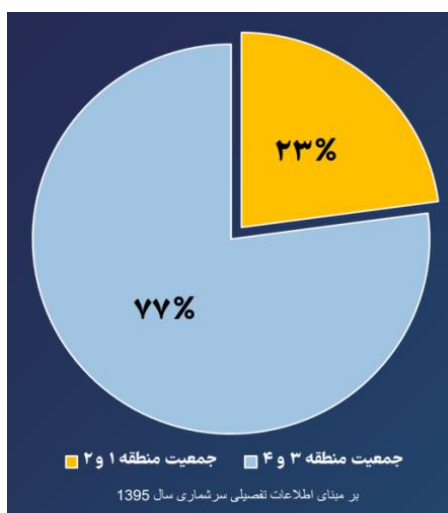
**منطقه یک:** ۱۰۷ شهرستان در منطقه یک قرار دارند که زیرساخت تولیدی و تجاری آن‌ها ضعیف است و فاقد اشتغال صنعتی و معدنی هستند؛

**منطقه دو:** ۱۵۶ شهرستان در منطقه دو قرار دارند که ویژگی صنعتی، معدنی و تجاری آن در دسته کمتر برخوردارها تعریف می‌شود و وضعیت اشتغال صنعتی و معدنی آن‌ها حداقلی است؛

**منطقه سه:** ۱۲۴ شهرستان در منطقه سه قرار دارند که ویژگی صنعتی، معدنی و تجاری آن‌ها عادی است و وضعیت مناسبی در اشتغال صنعتی و معدنی دارند؛

**منطقه چهار:** ۷۸ شهرستان در منطقه چهار قرار دارند که از زیرساخت تولیدی و تجاری صنعتی توسعه‌یافته‌ای برخوردارند و بیش از ظرفیت منطقه اشتغال صنعتی و معدنی دارند.

منطقه	ویژگی‌های صنعتی، معدنی و تجاری	وضعیت اشتغال صنعتی و معدنی	سیاست انتقال	سیاست صنعتی پیشنهادی
۱	زیرساخت تولیدی و تجاری ضعیف	فاقد اشتغال صنعتی و معدنی	توسعه اشتغال با اولویت فوری	اشتغالزایی از محل تعریف طرح‌های ایجاد
۲	کمتر برخوردار	حداقل اشتغال صنعتی و معدنی	توسعه اشتغال	اشتغالزایی از محل طرح نیمه تمام، راکد و توسعه‌ای و ایجاد
۳	عادی	مناسب به لحاظ اشتغال صنعتی و معدنی	حفظ و بهبود وضعیت اشتغال موجود	اشتغالزایی از محل افزایش ظرفیت، راکد و طرح نیمه تمام
۴	زیرساخت تولیدی و تجاری صنعتی توسعه یافته	اشتغال صنعتی و معدنی بیش از ظرفیت منطقه	افزایش عمق بازار کار	اشتغالزایی از محل خدماتی‌سازی تولید



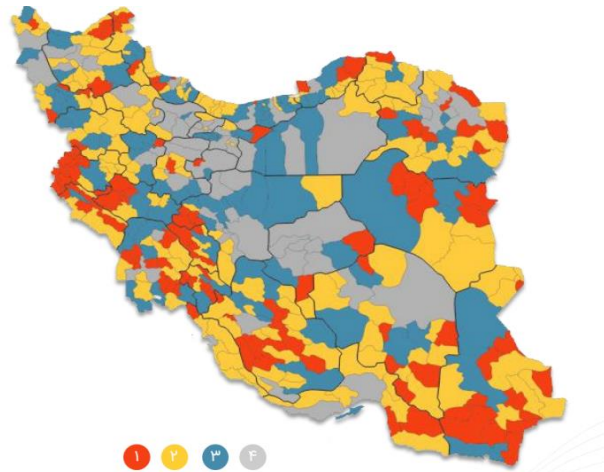
توزیع جمعیتی کشور در این مناطق به گونه‌ای است که ۷۷ درصد جمعیت در مناطق ۱ و ۲ ساکن می‌باشند. بر اساس سرشماری سال ۱۳۹۵، نزدیک به ۱۸ میلیون نفر در مناطق ۱ و ۲ و ۶۱ میلیون نفر در مناطق ۳ و ۴ سکونت دارند.

نکته دارای اهمیت در این تقسیم‌بندی،

قرارگیری شهرستان‌های مناطق ۱ تا ۴ در سراسر کشور است. توزیع این شهرستان‌ها که حاصل سیاست‌گذاری‌های کلان بوده است، نشان‌دهنده عدم توازن منطقه‌ای و تمرکز بر استان‌های مرکزی و بی‌توجهی به ظرفیت‌ها و قابلیت‌های مناطق مرزی کشور است. رویکردی



که می‌تواند پیامدهای فرهنگی و اجتماعی بسیاری داشته باشد. نقشه زیر نشان‌دهنده توزیع مناطق توسعه‌ای در کشور است.



شکل ۱: نمای منطقه‌بندی طرح توازن در سطح شهرستان‌های کشور

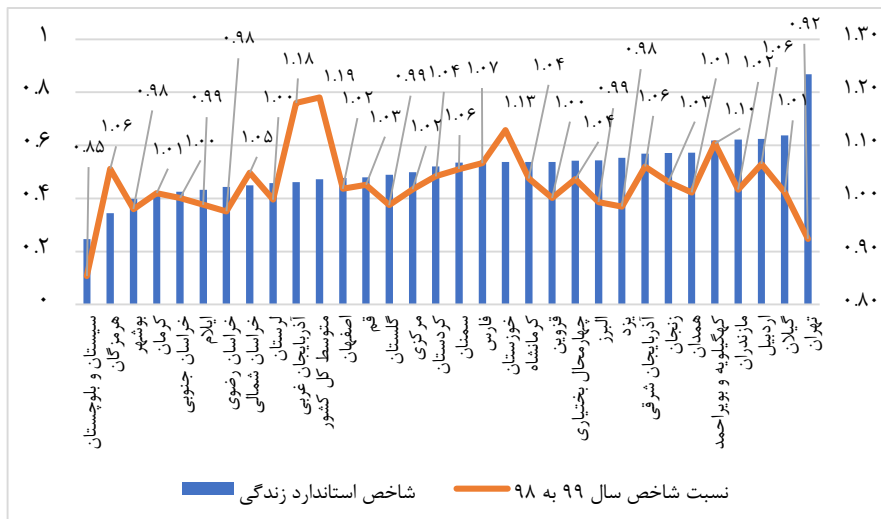
همان‌طور که در نقشه منطقه‌بندی طرح توازن نمایان است، نوار مرزی کشور مملو از مناطق ۱ و ۲ است که به لحاظ توسعه‌ای از مرکز کشور عقب مانده‌اند. در حالی که استان‌های مرکزی کشور در زمره مناطق سه و چهار هستند که به نوعی آن‌ها را استان‌های توسعه‌یافته و یا برخوردار می‌نامند. این تصویر کلان از وضعیت توسعه استان‌های کشور، به وضوح مؤید عدم تعادل و ناتوانی توسعه در ایران است. این موضوع به خصوص در استان‌هایی که دارای منابع طبیعی قابل توجه هستند؛ احساس محرومیت نسبی آن‌ها را در مقایسه با دیگر مناطق بیشتر می‌کند و این امر عاملی در ایجاد نارضایتی و پنداشت منفی نسبت به عملکرد حکمرانان خواهد بود. به همین دلیل توجه به پیوست اجتماعی در شرایط کنونی در سیاست‌گذاری‌های کلان، اهمیت بسیار بالایی پیدا می‌کند، زیرا این پیوست ضریب اشتباه را کاهش می‌دهد و کشور را از ورود به بحران‌های پیچیده بازمی‌دارد.

در نمودار ۲ ستون‌های میله‌ای شاخص استاندارد زندگی<sup>۱</sup> برای استان‌های مختلف کشور را نمایش می‌دهد و منحنی نسبت این شاخص در سال ۱۳۹۹ به سال ۱۳۹۸ را نشان می‌دهد

۱. شاخص استاندارد زندگی یا Standard of Living توسط سازمان World Population Review

معرفی شده است. این شاخص برای ارزیابی کیفیت و استاندارد زندگی افراد ساخته می‌شود و با استفاده از یک میانگین ساده از میزان دسترسی به آب، میزان دسترسی به برق، میزان دسترسی به گاز، میزان دسترسی به

که در واقع اگر بالاتر از ۱ باشد می‌تواند معیاری از بهبود استاندارد زندگی در استان باشد. در نمودار ۲ به روشنی شکاف قابل توجهی در میزان دسترسی‌ها و بنابراین استاندارد زندگی مردم ساکن در استان‌های مختلف مشاهده می‌شود. حتی می‌توان ادعا کرد یکی از دلایل اصلی مهاجرت تلاش برای بهره‌مندی از امکانات درخور یک زندگی شایسته است.



نمودار ۲: شاخص استاندارد زندگی در استان‌های مختلف

منبع: محاسبات بر اساس اطلاعات سالنامه آماری استان‌ها مرکز آمار ایران سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۳۹۸

همان‌طور که نمودار ۲ نشان می‌دهد شاخص استاندارد زندگی در استان‌های کم‌برخوردار به نسبت استان‌های برخوردار بسیار پایین است. به عنوان مثال این شاخص برای استان‌های سیستان و بلوچستان، هرمزگان، بوشهر، کرمان، خراسان جنوبی، ایلام، خراسان رضوی، خراسان جنوبی و شمالی، لرستان و آذربایجان غربی کمتر از متوسط کل کشور است. در سال ۱۳۹۹ شاخص استاندارد زندگی برای متوسط کشور ۰.۴۷ می‌باشد که در استان‌های سیستان و بلوچستان، هرمزگان و بوشهر این شاخص به ترتیب ۰.۲۴، ۰.۳۴ و ۰.۳۹ بوده است. در مقابل تهران با بیشترین دسترسی‌های تعیین‌کننده کیفیت زندگی، شاخص استاندارد زندگی ۰.۸۷ را دارد و استان‌های گیلان، اردبیل و مازندران نیز پس از آن به ترتیب ۰.۶۳، ۰.۶۲ و

بهداشت و میزان دسترسی به جاده برای آحاد مردم ساخته می‌شود. توضیح اینکه در شاخص اصلی دسترسی به اینترنت نیز در شاخص وجود دارد در شاخص محاسبه شده در این مطالعه به دلیل محدودیت دسترسی به اطلاعات شاخص بدون میزان دسترسی به اینترنت ساخته شده است.

۰,۶۲ است. مقایسه فهرست استان‌ها با شاخص استاندارد زندگی کمتر از متوسط کل کشور با نام استان‌های توسعه نیافته، کم برخوردار و محروم، قرابت و هم‌پوشانی بالایی دارد. به عبارتی، شاخص استاندارد زندگی که با اندازه‌گیری میزان دسترسی به زیرساخت‌های تعیین‌کننده در کیفیت زندگی به دست می‌آید الگوی توسعه نامتوازن و نابرابری در کشور را با ادبیات دیگری به نمایش می‌گذارد.

با عنایت به آنچه گفته شد لایحه بودجه پیشنهادی نسبت به حل مسئله عدم تعادل منطقه‌ای طرح خلاقانه‌ای را دارا نیست و همچنان متکی بر رویه‌ها و تداوم الگوهای پیشین است. از سوی دیگر قوانین محرومیت‌زدایی که ناظر بر توسعه متوازن است<sup>۱</sup> راهگشا و پیشران حل این مسئله تلقی نمی‌شوند. با وجود اینکه اجرای «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت» (۱۳۹۳) در طی سال‌های اخیر در خوش‌بینانه‌ترین حالت تخصیص ۳۶ درصدی داشته است، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبار ۳۵ هزار میلیارد تومان، معادل ۱,۶۲ درصد از بودجه عمومی دولت برای آن در نظر گرفته شده است. در حالی که بر اساس قانون فوق باید سه درصد از بودجه عمومی که برای سال ۱۴۰۲ معادل ۶۵ هزار میلیارد تومان است؛ لحاظ می‌شد؛ که این امر نیز مؤید کم‌توجهی به مسئله عدم تعادل منطقه‌ای در کشور است.

#### ۴- توزیع ناعادلانه اعتبارات عمرانی و شکل‌گیری قطب‌های رشد ناموزون و غیر

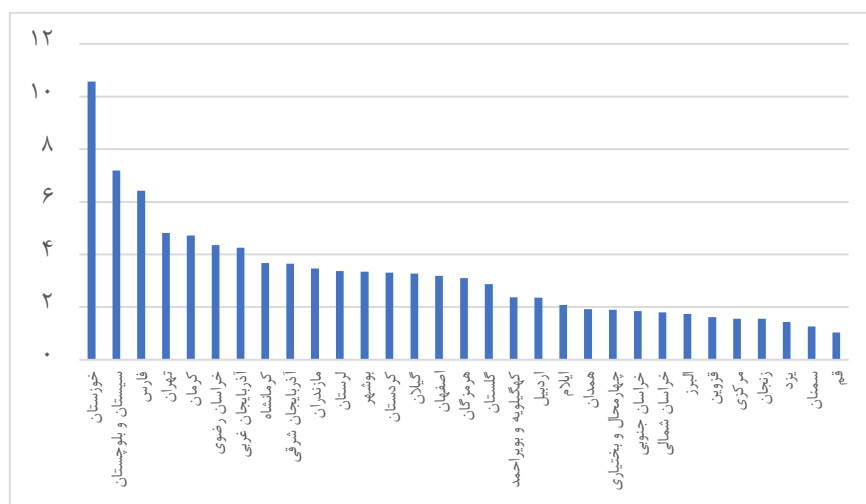
**فراگیر:** اهمیت توزیع عادلانه هزینه‌های عمرانی در آن است که با افزایش زیرساخت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی در یک منطقه توان خلق ارزش افزوده منطقه افزایش می‌یابد و چشم‌انداز رشد اقتصادی، اشتغال بیشتر و درآمد بالاتر برای مردم بومی منطقه را به ارمغان می‌آورد.<sup>۲</sup> در مقابل، محروم ماندن یک منطقه از هزینه‌های عمرانی و سهم‌بری کمتر منجر به ظرفیت تولیدی پایین‌تر، اشتغال‌زایی کمتر و بنابراین شدت گرفتن بیکاری، محرومیت و فقر در منطقه می‌شود. در این راستا، نحوه توزیع هزینه‌های عمرانی بین استان‌ها نیز بر عدم توازن منطقه‌ای کشور دامن زده است. به عبارت دقیق‌تر، به تأسی از رویکرد قطب‌های رشد، در طی سال‌های گذشته موضوع عدالت منطقه‌ای و توزیع عادلانه هزینه‌های عمرانی بین استان‌های برخوردار و کمتر برخوردار در دستور کار قرار نداشته و عمده بودجه‌های عمرانی

۱. «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت» (۱۳۹۳).

۲. این در حالی است که بسیاری از اعتبارات عمرانی ماهیت عمرانی ندارند.

برای مناطق مرکزی کشور و مکان‌هایی که کمتر تمرکز شرکت‌ها در آنجا وجود دارد، اختصاص یافته است.

در نمودار ۳ سهم هر استان از مجموع مصارف عمرانی ملی و استانی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ را نشان می‌دهد. اگرچه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ سهم استان‌های محرومی مانند سیستان و بلوچستان و کرمان افزایش یافته و در جایگاه دوم و پنجم از لحاظ سهم‌بری قرار دارند؛ اما هنوز استان‌های محرومی نظیر خراسان شمالی و جنوبی، ایلام و چهارمحال و بختیاری سهم پایینی از توزیع مصارف عمرانی داشته و استان‌های برخوردار تهران، فارس، خراسان رضوی، آذربایجان شرقی و مازندران سهم بالاتری از بودجه عمرانی دارند. از این‌رو، باید معیار و شاخص تخصیص بودجه‌های عمرانی استان‌ها مورد بازنگری قرار گیرد و با لحاظ کردن تبعیض مثبت، استان‌های کم برخوردار در اولویت برنامه‌ها و تخصیص‌ها قرار گیرند.

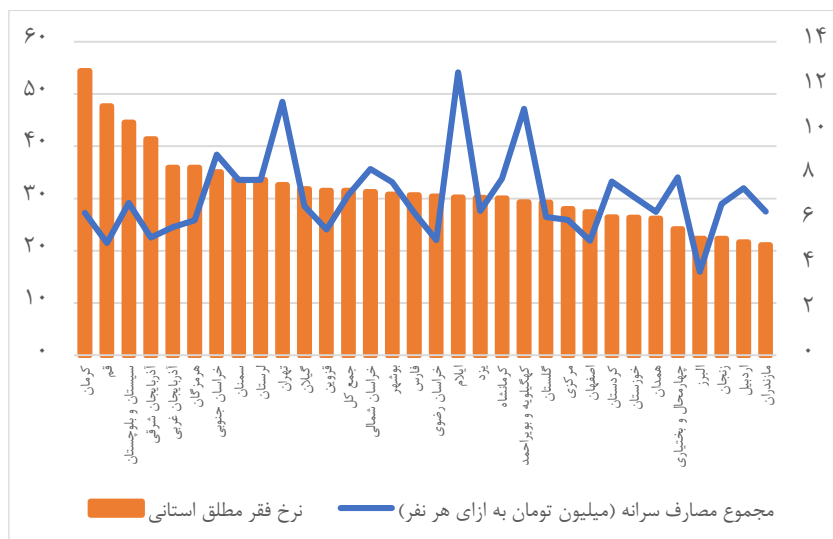


نمودار ۳: سهم هر استان از مصارف عمرانی (ملی و استانی) (درصد)

منبع: لایحه بودجه ۱۴۰۲

علاوه بر این، اگر مقیاس و جمعیت استان‌ها نیز لحاظ شود و سرانه کل هزینه‌های (جاری و عمرانی) دولت بررسی گردد؛ تصویر بهتری از عدم همسویی توزیع بودجه دولت با عدالت منطقه‌ای ارائه می‌شود. در نمودار ۴ سرانه هزینه‌های جاری و عمرانی دولت در هر استان نمایش داده شده است. اگرچه وقتی بودجه استانی سرانه در نظر گرفته شود، در برخی استان‌های محروم مانند ایلام و کهگیلویه و بویراحمد سرانه هر نفر نسبت به سایر استان‌ها

بالتر است؛ اما همچنان در استان تهران سهم سرانه هر فرد از بودجه بالا است و استان‌های محرومی نظیر کرمان و سیستان و بلوچستان از سرانه بودجه پایینی برخوردار هستند.



**نمودار ۴: سرانه کل هزینه‌های (جاری و عمرانی) دولت هر استان و نرخ فقر مطلق\* (درصد)**

منبع: لایحه بودجه ۱۴۰۲ و مرکز پژوهش‌های مجلس.

\* نرخ فقر مطلق عبارت از درصد جمعیت زیر خط فقر مطلق است.

آنچه در تحلیل سهم استان‌ها از بودجه اهمیت دارد میزان تناسب سهم‌بری از بودجه با سطح محرومیت استان‌ها است. همان‌طور که در نمودار ملاحظه می‌شود نرخ فقر مطلق استان‌های کمتر برخوردار بیشتر از سهم‌شان از مجموع مصرف سرانه است.

به جرئت می‌توان ادعا کرد نحوه توزیع بودجه و پروژه‌های عمرانی در سنوات گذشته عامل بروز شکاف عمیق در سطح توسعه یافتگی و عدم توازن منطقه‌ای کشور بوده است. به عبارت دیگر، توزیع پروژه‌های عمرانی در سال‌های گذشته در استان‌ها (احتمالاً با منطق نظریه قطب‌های رشد) متمرکز بر برخی استان‌ها بوده است که در حال حاضر شکاف توسعه‌یافتگی قابل توجهی نسبت به سایر استان‌ها دارند. چنانچه در حال حاضر تمرکز بیشتر شرکت‌های دولتی در استان‌هایی مانند تهران، اصفهان و سمنان (به عنوان مثال) می‌باشد و نوار مرزی کشور کم‌ترین سهم را از این منطق توزیع داشته است. علاوه بر انتقادهایی که بر نحوه مکان‌یابی شرکت‌های دولتی وارد است و این موضوع از اساس دارای توجیه اقتصادی،

اجتماعی و محیط‌زیستی نبوده و حتی می‌توان ادعا کرد به بروز تنش‌های اجتماعی منطقه‌ای نیز دامن زده‌اند، بر اساس منطق نظریه قطب‌های رشد، تخصیص منابع عمومی و ملی کشور به چند استان و توسعه اقتصادی باید منجر به قطب‌های رشد شده و از سرریز توسعه اقتصادی قطب‌ها به سایر استان‌ها و مناطق، جریان خلق درآمد و توسعه اقتصادی آن‌ها را فراهم می‌کرد. چیزی که در عمل اتفاق نیفتاد و منجر به تمرکز بیشتر منابع، فرصت‌ها و قدرت و همچنین تعمیق شکاف توسعه‌یافتگی و عقب‌ماندگی استان‌های محروم شد. روند ثابت الگوهای مهاجرتی در طی ۵۰ سال اخیر از استان‌های کمتر برخوردار به استان‌های برخوردار و از همه مهم‌تر مهاجرت نخبگان را می‌توان یکی از نتایج شکاف منطقه‌ای دانست که این موضوع خود به کاهش ظرفیت رشد ناشی از سرمایه‌های انسانی در مناطق محروم منجر شده است. این در حالی است که برندگان جایزه نوبل اقتصاد سال ۲۰۱۹ (بنرجی و دوفلو) در مخالفت با الگوهای رشد اقتصادی، قائل به این امر هستند که «رشد از بالا نمی‌ریزد، از پایین می‌جوشد». با این نگاه توزیع بودجه در راستای توسعه پایدار، باید متناسب با سطح محرومیت انباشته و تاریخی استان‌ها و از پایین باشد نه صرف ایجاد قطب‌های رشدی که عملاً نه تنها سرریزی از آن‌ها برای محرومان رخ نمی‌دهد؛ بلکه همانند یک آهن‌ربا دیگر منابع و امکانات و سرمایه‌های عمومی جامعه و دیگر مناطق را نیز به سمت خود جذب می‌نماید. به بیان دیگر این رویکرد بیشتر از اینکه فراگیر و پوشش‌گستر برای دیگر مناطق باشد؛ ماهیت‌مکنده و جذب‌کننده دارد.

می‌توان ادعا کرد عدم توازن منطقه‌ای کنونی در کشور محصول توزیع رانت‌های پیشین در قالب بودجه‌های عمرانی، احداث کارخانه‌ها و توسعه زیرساخت‌ها در مناطق توسعه یافته کنونی است. نتیجه استقرار پروژه‌ها و شرکت‌های دولتی بزرگ در استان‌های توسعه یافته کنونی، به خودی خود جریان درآمدی و تقاضای کار در استان‌های برخوردار را به ارمغان می‌آورد. آنچه استان‌های با سطح عقب‌ماندگی توسعه‌ای بیشتر از آن محروم هستند.

به‌طور دقیق‌تر، وجود شرکت‌های دولتی بزرگ در مناطق توسعه یافته کنونی (به واسطه بودجه‌های عمرانی که به آن‌ها اختصاص یافته، پروژه‌های عمرانی و کارخانه‌های احداث شده و شرکت‌های دولتی راه‌اندازی شده) از مسیرهای متفاوتی که در ادامه تحلیل می‌شود، جریان درآمدی، تقاضای کار ناشی از آن و تقاضای کالا، خدمات و محصولات نهایی برای این مناطق به ارمغان می‌آورد.

- نخست وجود شرکت‌های بزرگ، ارزش افزوده فعالیت‌های اقتصادی منطقه‌ای را به واسطه سرمایه‌گذاری‌های مربوط به احداث شرکت‌ها و کارخانه‌ها افزایش می‌دهد؛
  - دوم اینکه، تقاضا برای عوامل تولید به‌ویژه نیروی کار افزایش یافته و به دنبال آن می‌تواند انگیزه‌های کارآفرینی را در فعالیتهای تولیدی و خدماتی وابسته نیز تحریک کند؛
  - سوم، احداث شرکت‌های بزرگ به جذب سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی مانند جاده، زیرساخت‌های انرژی (برق، گاز و آب) و غیره منجر می‌شود و بخشی از زیرساخت‌های رفاهی را برای بومیان فراهم می‌کند؛ اگرچه ممکن است مخاطراتی را در صورت لحاظ نکردن پیوست اجتماعی به وجود بیاورد که این امر نیز با تقویت ساز و کارهای مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها قابل جبران است؛
  - چهارم، آغاز عملیات تولید شرکت‌ها به تقاضا برای انواع نهاده (اعم از نیروی کار، مواد اولیه و سایر نهاده‌ها) منجر می‌شود. به دنبال آن تقاضا برای خدمات و تدارکات نظیر حمل‌ونقل را نیز ترغیب می‌کند.
- هر یک از مسیرهای یاد شده به واسطه خلق جریان درآمدی برای صاحبان عوامل تولید مشارکت‌کننده در مراحل مختلف ساخت، احداث، بهره‌برداری و عملیات تولید شرکت‌های یادشده از طریق تقاضای القایی ناشی از درآمد حاصل شده منجر به خلق تقاضا برای کالاها و محصولات نهایی و خدمات در منطقه میزبان شرکت خواهد شد و از این طریق تمرکزی از منابع و فرصت‌ها و نیز یک جریان درآمدی برای منطقه ایجاد می‌کند. بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه ۱۴۰۲ حدود ۳ هزار هزار میلیارد تومان است که رقم گردش مالی این شرکت‌ها را نشان می‌دهد. شایان ذکر است اگرچه شرکت‌های دولتی طیف گسترده‌ای از سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی (سازمان‌های توسعه‌ای، بانک‌ها و شرکت‌های دولتی فعال در عملیات تولید و اقتصادی) را در برمی‌گیرد. در حالی که این رقم میزان گردش مالی شرکت‌های دولتی تولیدی و اقتصادی به تنهایی نیست؛ اما این رقم خود می‌تواند درکی از میزان گردش مالی ایجاد شده توسط شرکت‌های دولتی در مناطق میزبان خود را ایجاد نماید. بنابراین مناطق محروم و کم‌برخوردار در سالیان گذشته از دریافت بودجه‌های عمرانی توزیع شده محروم مانده‌اند و در حال حاضر از جریان درآمدی که به دنبال آن خلق می‌شود، بی‌بهره هستند. یادآوری این نکته تکمیل‌کننده خواهد بود که جریان گردش مالی در شرکت‌های دولتی محدود به ارقام حسابداری بودجه این شرکت‌ها نیست و صرف حضور شرکت‌های بزرگ دولتی همان‌طور که پیش‌تر تحلیل شد به واسطه تقاضای القایی که برای نهاده‌ها،

نیروی کار، کالا و خدمات در منطقه ایجاد می‌کند؛ جریان درآمدی و گردش مالی ثانویه‌ای نیز به ارمغان می‌آورد.

با نگاه توسعه پایدار مهم‌تر از جریان گردش مالی، ظرفیت خلق فرصت‌هایی است که سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی و شرکت‌های بزرگ دولتی در مناطق توسعه‌یافته ایجاد کرده و مناطق کم‌برخوردار را محروم نموده است. علاوه بر اینکه توسعه سرمایه‌های زیربنایی و زیرساختی، وجود شرکت‌های بزرگ و سطح توسعه یافتگی ناشی از آن، انگیزه‌های کارآفرینی در فعالیتهای تولیدی و خدماتی وابسته را برمی‌انگیزد، فقدان آن نیز به جریان مهاجرت سرمایه‌های انسانی و گسیل داشتن منابع طبیعی (از قبیل انتقال آب) به مناطقی که امکان رشد و عرضه توانایی‌های فردی را فراهم می‌کند، منجر می‌شود. این روند نه تنها مناطق محروم را از انگیزه و ظرفیت‌های کارآفرینی، استعداد و سرمایه‌های انسانی و طبیعی تهی می‌کند؛ بلکه ظرفیت خلق فرصت و ایجاد کار شایسته را در مناطق محروم، محدود می‌نماید. یک شاهد قوی برای این ادعا، شکاف در نرخ مشارکت استان‌های کشور است.

بنابراین می‌توان ادعا کرد نه تنها بودجه‌ریزی و توزیع منابع عمومی و ملی کشور بر اساس ملاحظات آمایش سرزمین و توسعه متوازن نبوده و تعهدی به تحقق پیوست عدالت نداشته است؛ بلکه بر اساس ماده (۹) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، توزیع بودجه در استان‌ها (به‌ویژه بودجه عمرانی) اصل کفایت را احراز نمی‌کند و متناسب با سطح محرومیت استان‌ها انجام نشده است. همچنین بر اساس بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه<sup>۱</sup> (۱۳۹۵) دولت مکلف بوده است که دو سوم سه درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به شهرستان‌های مناطق کمتر توسعه یافته اختصاص دهد. از آنجایی که منابع تأمین این حوزه نیز وابسته به فروش نفت خام و گاز طبیعی بوده و این امر به دلیل شرایط تحریمی اخیر با ناپایداری مواجه است؛ بنابراین به نظر می‌رسد وابسته کردن اعتبارات حوزه محرومیت‌زدایی و مبارزه با فقر به منابع غیرقابل اطمینان و بیش برآوردی درباره میزان درآمد حاصل از این حوزه، مسائل مربوط به مناطق

۱. «دولت مکلف است سه درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به ترتیب یک سوم به استان‌های نفت‌خیز و گاز خیز که سهم هر استان بر اساس سهم آن استان در ارزش صادرات نفت خام و صادرات گاز طبیعی تعیین می‌گردد و دوسوم به شهرستان‌های مناطق کمتر توسعه‌یافته که بر اساس شاخص‌های توسعه‌نیافتگی به تفکیک شهرستان توسط سازمان برنامه و بودجه کشور تعیین می‌شود، جهت اجرای برنامه عمرانی بودجه‌های سنواتی اختصاص دهد».



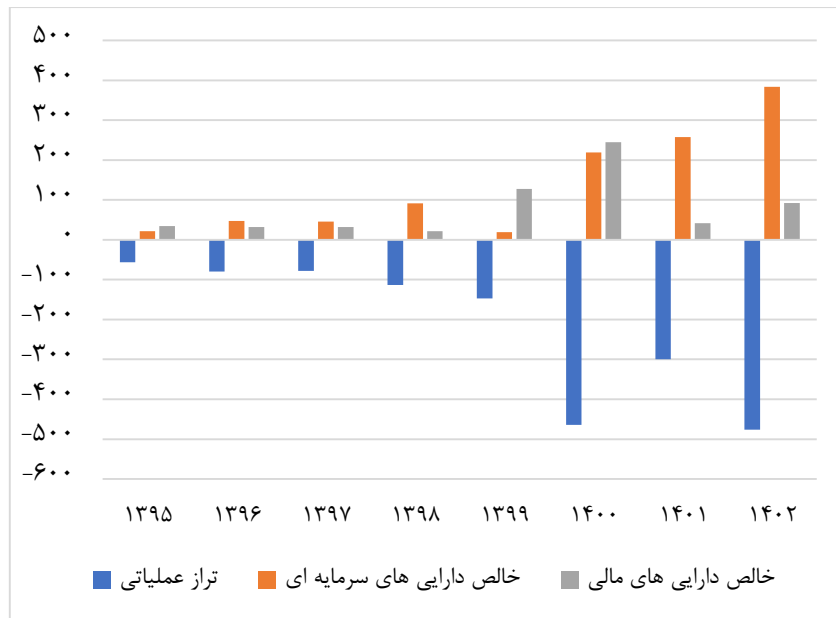
محروم را برطرف نخواهد کرد و همچنان چالش‌ها پابرجا خواهند ماند. اگرچه این میزان اعتبار هم در برابر حجم محرومیت انباشته شده استان‌های کم برخوردار چندان راهگشا نخواهد بود و نیازمند عزم و اراده جدی در این زمینه است.

#### ۴-۱- بودجه تورمی و مزمن شدن بدهی‌های دولت و جامعه

بررسی بودجه‌های سالانه دولت‌ها نشان می‌دهد که مصارف عمومی دولت روند افزایشی را طی کرده و به عنوان مثال طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۱ از ۲۱۴ هزار میلیارد تومان به ۹۹۹ هزار میلیارد تومان رسیده، یعنی ۴٫۷ برابر شده است. مطابق با اطلاعات مرکز آمار ایران در همین دوره سطح عمومی قیمت‌ها نیز حدود ۶ برابر شده یعنی شاخص کل قیمت مصرف‌کننده از ۱۰۰ در سال ۱۳۹۵ به ۶۱۵ در آذرماه ۱۴۰۱ رسیده است. اگرچه در نگاه اول مقایسه این ارقام نشان می‌دهد مصارف حقیقی دولت در دوره یادشده کاهش یافته است؛ اما بررسی ترازهای بودجه‌ای، کسری بودجه پنهان در ترازها و نحوه تأمین مالی این کسری نشان می‌دهد عامل اصلی شتاب گرفتن رشد قیمت‌ها (تورم) در اقتصاد ایران، دولت و بی‌انضباطی مالی در بودجه‌ریزی است.

در نمودار ۵، سه تراز مهم بودجه‌ای در قوانین بودجه نشان داده شده است. تراز عملیاتی عبارت از تفاوت درآمدهای جاری و هزینه‌های جاری دولت است. به‌روشنی نمودار ۶ روند فزاینده رو به افزایش کسری در تراز عملیاتی دولت را نمایش می‌دهد. آنچه در قوانین بودجه پیش‌بینی شده نشان می‌دهد؛ بخش عمده‌ای از کسری تراز عملیاتی، با مازاد خالص دارایی‌های سرمایه‌ای پوشش داده خواهد شد. هرچند بر این روش تأمین مالی کسری تراز عملیاتی از لحاظ روند توسعه بلندمدت و حفظ منافع بین نسلی انتقادات جدی وارد است؛ اما بررسی ارقام عملکرد نشان می‌دهد نحوه تأمین مالی کسری بودجه عملیاتی دلیل اصلی شتاب تورمی در اقتصاد ایران است.<sup>۱</sup>

۱. مطالعات گسترده‌ای به بررسی اثر کسری بودجه بر تورم پرداخته‌اند. به عنوان مثال به نقوی سمیه و شاهنوشی ناصر (۱۳۹۵)، جعفری صمیمی، احمد. (۱۳۷۱)، کميجانی اکبر و وره‌رامی ویدا (۱۳۹۱) و حسینی نسب، ابراهیم و رضاقلی زاده، مهدیه. (۱۳۸۹) از میان بسیاری دیگر مراجعه کنید.

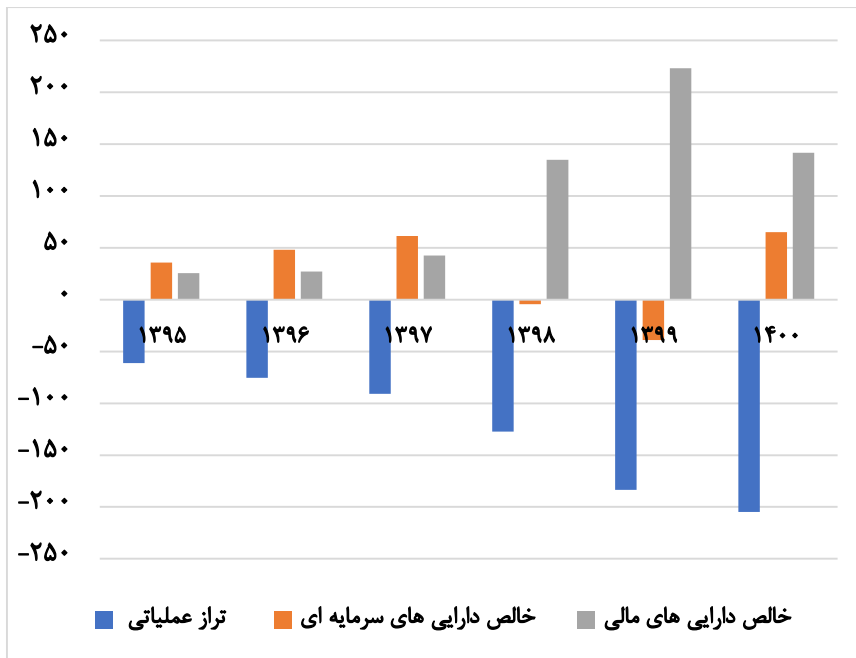


نمودار ۵: ترازهای مهم قوانین و لایحه بودجه (هزار میلیارد تومان)

منبع: قوانین بودجه سنواتی و لایحه بودجه ۱۴۰۲

در نمودار ۶ عملکرد ترازهای مهم بودجه‌ای قابل پیگیری است. آنچه به روشنی می‌توان با مقایسه نمودارهای ۵ و ۶، دریافت کسری تراز عملیاتی از آنچه در قوانین پیش‌بینی شده است؛ بزرگ‌تر می‌باشد و برخلاف آنچه در قوانین مشاهده می‌شود بخش عمده کسری یاد شده از طریق مازاد خالص واگذاری دارایی‌های مالی؛ یعنی استقراض پوشش داده می‌شود. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲، حدود ۱۸۵ هزار میلیارد تومان اجازه انتشار اوراق بدهی به دولت داده شده است که نسبت به سال گذشته رشد ۸۰ درصدی داشته و ۶۳ درصد واگذاری دارایی‌های مالی دولت را شکل می‌دهد. این به معنای آن است که هر کودکی که به دنیا می‌آید؛ با حدود ۲,۵ میلیون تومان بدهی سالانه بودجه‌ای، چشم به جهان می‌گشاید<sup>۱</sup> و به تعبیر بهتر با چنین سازوکار بودجه‌ریزی، گروه‌های اجتماعی آینده را پیشاپیش بدهکار کرده‌ایم؛ بی‌آنکه آن‌ها تأثیری بر روند تصمیم‌گیری داشته باشند.

۱. برای محاسبه، رقم انتشار اوراق بدهی تقسیم بر جمعیت ایران شده است.



نمودار ۶: عملکرد ترازهای مهم بودجه (هزار میلیارد تومان)

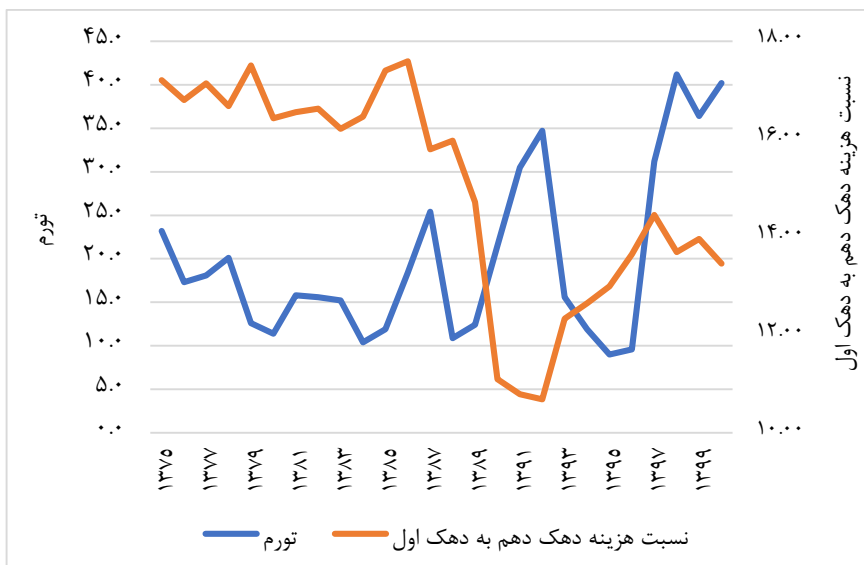
منبع: بانک مرکزی و گزارش های تفریح بودجه دیوان محاسبات کشور سال های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰

تأمین مالی کسری بودجه از طریق استقراض و واگذاری دارایی های مالی در صورتی شرط پایداری را تأمین می کند که در هر سال مالی، سود اسمی پرداختی اوراق را به بودجه سال بعد تحمیل کند. این در حالی است که تأمین مالی کسری بودجه با استقراض مالی در عمل، روند فزاینده پیدا کرده و حتی بیم آن می رود که دولت وارد پانزی گیم<sup>۱</sup> شود. علاوه بر این بخشی از کسری بودجه دولت از طریق استقراض از بانک مرکزی؛ یعنی پولی کردن کسری بودجه تأمین مالی می شود و از طریق تورم به جامعه تحمیل می گردد.

از یک سو مزمن شدن تورم در اقتصاد ایران محصول بی انضباطی مالی دولت و کسری بودجه مداوم است و نتیجه آن تورم فشار بر زندگی های اجتماعی است. از سوی دیگر رشد ارقام بودجه ای و فربه شدن منابع مورد نیاز برای ایفای تعهدات دولت در حال حاضر، خود محصول شتاب بالای قیمت ها در اقتصاد است. چنانچه مقایسه رشد بودجه و رشد قیمت ها طی پنج

۱. اصطلاحی است که از عملیات سرمایه گذاری کلاهبردانه پونزی در اقتصاد رایج شده است. وقتی دولت هر بدهی را با بدهی جدیدی پرداخت می کند، سرنوشت این بازی به فروپاشی منجر خواهد شد و اقدام پایداری نیست. این حالت از چارلز پانزی Charles Ponzi گرفته شده است.

سال گذشته نشان می‌دهد فشارهای قیمتی به مراتب جلوتر از افزایش ارقام بودجه‌ای است. به بیان دیگر بزرگ بودن بودجه عمومی دولت که نتیجه تورم افسارگسیخته این سال‌ها بوده است، از یک‌سو؛ هزینه اداره کشور را برای دولت بالا برده و از سوی دیگر، نظم اجتماعی و اخلاقی جامعه را بر هم زده و جامعه را به عرصه‌ای برای سوداگری دلان تبدیل کرده و ترویج فرهنگ غارتی را نتیجه داده است. شایان ذکر است؛ اگرچه جامعه در شرایط تورمی فشارهای زیادی را متحمل خواهد شد؛ اما در کلیت ماجرا، همان‌طور که در ادبیات اقتصادی در اثر الیورا تانزی<sup>۱</sup> تحلیل شده، دولت بزرگ‌ترین بازنده شرایط تورمی است. روند افزایشی حجم بودجه عمومی در طی این سال‌ها مؤید همین وضعیت است؛ بنابراین افزایش حجم بودجه عمومی دولت در شرایط کنونی محصول روند تشدید یافته تورمی می‌باشد که عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی جامعه را مصادره کرده و کارکرد سیاست‌گذاری بودجه حوزه‌های اجتماعی را ساقط کرده است.

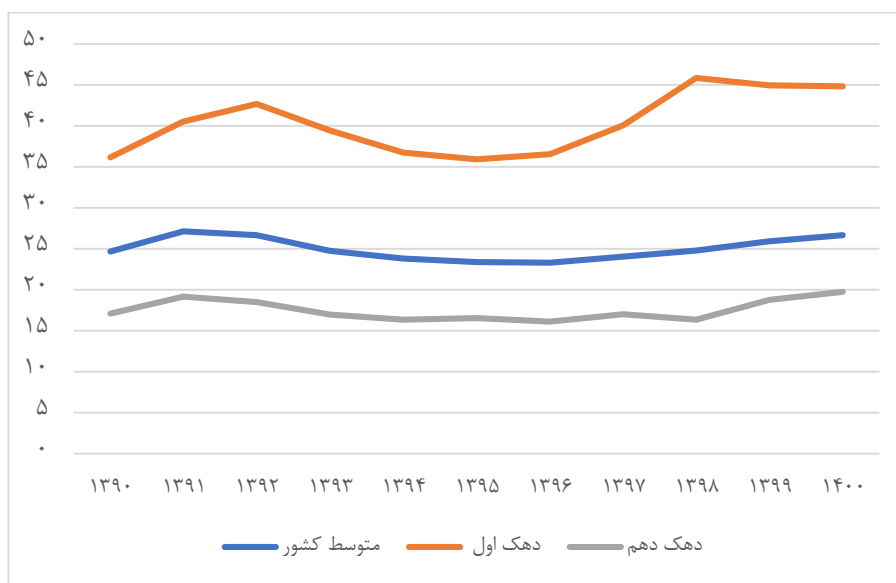


نمودار ۷: روند تورم و نسبت هزینه دهک اول به دهک دهم (درصد)

منبع: مرکز آمار ایران

۱. بر اساس مدل تحلیلی الیورا تانزی، مالیات‌ها به‌طور کامل نسبت به تورم شاخص‌بندی نمی‌شود؛ اما هزینه‌ها همگام با تورم افزایش می‌یابد و در نتیجه، تورم به افزایش کسری‌های دولت منجر می‌شود. برای مطالعه بیشتر به عباس شاکری (۱۳۹۵) مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران مراجعه کنید.

در نمودار ۸ می‌توان اثر تورم و شدت گرفتن آن بر فقر و گسترش نابرابری‌های اجتماعی را دنبال کرد. روند افزایشی نسبت هزینه‌های دهک دهم به دهک اول و شدت گرفتن شکاف طبقاتی در اقتصاد را نشان می‌دهد. تورم مزمن و بالا در اقتصاد به‌طور مداوم از قدرت خرید خانوارهای دهک‌های پایین درآمدی کاسته و ترکیب سبد هزینه‌های آن‌ها را تغییر داده است. مصداق این موضوع افزایش سهم هزینه نیازهای اولیه در دهک‌های پایین درآمدی است؛ برای مثال افزایش تورم باعث می‌شود خانوارهای کم‌درآمد از نیازهای مانند سلامت، کالاهای فرهنگی، آموزش و غیره چشم‌پوشی کرده تا توانایی تأمین نیازهای اولیه خود مانند مسکن و خوراک (معیشت اولیه) را داشته باشند. شواهد منعکس شده در نمودار ۸ و جدول ۳ این ادعا را ثابت می‌کنند. مشاهده می‌شود طی چند سال اخیر سهم هزینه‌های خوراکی از کل هزینه‌های خانوار رو به افزایش است.



**نمودار ۸:** روند سهم هزینه‌های خوراکی از کل هزینه‌های یک خانوار شهری برای دو دهک اول و دهم و متوسط کشور (درصد)

منبع: مرکز آمار ایران

جدول ۳ نیز شکاف طبقاتی را آشکار می‌کند؛ سهم هزینه خوراکی از هزینه خانوار دهک اول ۴۵ درصد و برای دهک دهم ۲۰ درصد است. این به معنای آن است که دهک اول برای

پوشش هزینه‌های خوراکی از بسیاری از هزینه‌های آموزشی، فراغت و بهداشتی چشم‌پوشی می‌کند، هزینه‌هایی که کیفیت زندگی و سرمایه انسانی را افزایش می‌دهد. به‌ویژه سهم ۸۷ درصدی هزینه اجاره مسکن از هزینه‌های غیرخوراکی این ادعا را تأیید می‌کند. به عبارت دقیق‌تر، تنها ۷ درصد از کل هزینه‌های خانوار دهک اول صرف خوراک و اجاره مسکن نمی‌شود و به همه هزینه‌های دیگر یک خانوار از جمله برای آموزش، بهداشت و فراغت صرف می‌گردد.

#### ۲-۴- برندگان و بازندگان بودجه تورمی

تورم مزمن مانند یک ویروس عمل می‌کند. چنانچه همه‌گیری ویروس (تورم مزمن) اتفاق بیفتد، نسبت آسیب‌پذیری افراد متفاوت خواهد بود. به همین دلیل برحسب ادبیات رایج تورم‌های مزمن گروه‌های برنده و بازنده متفاوت خواهد داشت. در طبقه‌بندی گروه‌های اجتماعی فقرا به نسبت دیگر گروه‌ها به‌شدت از شرایط تورمی آسیب‌پذیرند، اما ثروتمندان در این وضعیت نه‌تنها دارای ویژگی پادشکننده هستند؛ بلکه شرایط تورمی عرصه‌ای برای افزایش فاصله و شکاف طبقاتی برای آن‌ها است. اگرچه ممکن است در ظاهر، تورم سرمایه‌دار را سرمایه‌دارتر می‌کند و فاصله طبقاتی چند برابر و گسست طبقاتی را ایجاد نماید؛ اما علی‌الاصول شرایط تورمی برنده واقعی ندارد، زیرا همه‌گیری ویروس تورم، نظم اجتماعی را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد و منجر به تضعیف قواعد اخلاقی جامعه می‌شود. قواعدی که مبنای زیست مسالمت‌آمیز است؛ در وضعیت تورمی در اسارت محاسبات مالی قرار می‌گیرد و بنیان‌های اعتماد اجتماعی نیز خدشه‌دار می‌شود.

در شرایط تورمی سرمایه‌دار برحسب محاسبات اقتصادی و جذاب شدن غیرمولدها، عرصه تولید را کنار خواهد گذاشت و سرمایه خود را به سمت غیرمولدها هدایت می‌کند. وضعیت این روزهای بازار مسکن، خودرو، طلا و ارز در کشور مؤید جذاب شدن غیرمولدهایی است که سرمایه‌ها را به سوی خود جذب کرده‌اند و میدانی برای جولان سوداگران و دلالان ایجاد کرده است. میدانی که کالاهای مصرفی را به کالاهایی سرمایه‌ای تبدیل کرده و آن‌ها را از دسترس فقرا و حتی طبقه متوسط خارج نموده است. این در حالی است که کالاهای سرمایه‌ای برای طبقات بالای درآمدی مانند یک بدن مقاوم در برابر ویروس عمل می‌کند که نه‌تنها آسیب‌پذیری اندکی دارند؛ بلکه از جهاتی بستری برای ایجاد سودهای کلان غیرتولیدی محسوب می‌شوند.

در شرایط کنونی هر قدر که از دهک‌های بالای درآمدی به سمت گروه‌های درآمدی متوسط و ضعیف حرکت کنیم، درجه آسیب‌پذیری افزایش می‌یابد. طبقات متوسط امکان تحرک طبقاتی را از دست می‌دهند و ریسک سقوط به دهک‌های پایین درآمدی نسبت به شانس ورود به دهک‌های بالای درآمدی بیشتر می‌شود. در این وضعیت سبب مصرفی طبقات پایین و متوسط درآمدی به سمت نیازهای اساسی تغییر می‌کند و جمعیت زیادی به ورطه فقر سقوط می‌کنند. افزایش جمعیت فقیر (افزایش نرخ فقر) منجر به این امر می‌شود که طیف گسترده‌ای از افراد جامعه هم‌سطح یکدیگر شوند و گویی کاهش نابرابری در سطح جامعه در معنای معکوس آن اتفاق می‌افتد؛ به بیان دقیق‌تر، نوعی «عدالت در توزیع فقر» شکل گرفته است که افزایش فقر مستمر را نتیجه می‌دهد. فقر مستمر بخشی از جمعیت فقیر است که امکان خروج از فقر را از دست داده و در تله فقر و محرومیت گرفتار آمده است؛ در واقع، این گروه یعنی فقرا و محرومان از بازندگان واقعی تورم‌های مزمن هستند.

در طرف مقابل شوک‌های تورمی و تورم‌های مزمن بر روی سوداگران و دلانان مانند پدیده یادشکننده اثر می‌گذارد. شوک تورمی با افزایش فعالیت سوداگری همراه شده و بنابراین این گروه را غنی‌تر می‌کند. در شرایط تورمی واسطه‌گری به قصد سوداگری کالاها افزایش می‌یابد و گروهی به بهای فقیرتر شدن جمعیت کثیری بهره‌مند می‌شوند و مرزهای اخلاقی را می‌شکنند. این گروه شرایط تورمی را شرط کسب سود می‌دانند و از تغییر شرایط به سمت ثبات استقبال نمی‌کنند. در نتیجه تورم مزمن از یک سو عده قلیلی را غنی و جمعیت کثیری را فقیر می‌کند و از سوی دیگر، نظم و روح اخلاقی حاکم بر جامعه را به سمت فروپاشی هدایت می‌کند. در چنین شرایطی امکان توسعه از جامعه سلب شده و چشم‌انداز مثبتی برای حرکت رو به جلو وجود نخواهد داشت. این سازوکار به معنی کاهش شدید فعالیت‌های توسعه‌ای و افزایش فعالیت‌های ضد توسعه‌ای است و در چنین شرایطی سیاست‌گذار به واسطه غوطه‌ور بودن در فضای ابهام و سردرگمی سیاستی عملاً تصمیمات و اقدامات مخاطره‌آمیز را در دستور کار خود قرار می‌دهد که هزینه‌های اجتماعی و سیاسی - اقتصادی آن کمتر قابل جبران است.

جدول ۳: برندگان و بازندگان شرایط تورمی

نتیجه	پیامدها	امکان سرمایه‌گذاری و توسعه	نحوه تأثیرپذیری	گروه‌ها	ذی‌مدخلان تورم
شکست حکمرانی و ناپایداری جامعه	۱- افزایش نارضایتی عمومی ۲- گسست طبقاتی ۳- پنداشت منفی از عملکرد دولت ۴- کاهش اعتماد عمومی ۵- ناپایداری و افول اخلاقی اجتماعی ۶- عدم امکان رشد و توسعه	<ul style="list-style-type: none"> <li>- کسری بودجه و ناتوانی در ایجاد قابلیت‌ها و ظرفیت‌های حکمرانی،</li> <li>- افزایش هزینه جاری و کاهش هزینه‌های عمرانی امکان توسعه را سلب می‌کند</li> </ul>	زیاد منفی	دولت	حکمرانی
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- جذاب شدن غیر مولدها و افزایش فعالیت‌های سوداگری و دلالی و عدم امکان توسعه</li> </ul>	زیاد مثبت	سوداگران و دلالان	جامعه
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- کاهش تقاضا، بالا بودن ریسک سرمایه‌گذاری،</li> </ul>	زیاد	طبقات بالای درآمدی	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم تحرکات طبقاتی، محدودیت شدید طبقه متوسط به عنوان بنیان تغییرات توسعه‌ای</li> </ul>	زیاد منفی	طبقات متوسط درآمدی	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- افزایش جمعیت فقیر و فقیر مستمر، فشار به بودجه عمومی،</li> </ul>	خیلی زیاد منفی	طبقات پایین درآمدی	



	عدم امکان توسعه و خروج از تله فقر			
	محدودیت منابع، نبود فرصت‌ها اجتماعی برابر، بدهی‌های مزمین و انباشته	خیلی زیاد منفی	آیندگان	

از آنجایی که آموزش، بهداشت، خدمات اجتماعی، تأمین نیازهای اولیه، امنیت و غیره از جمله وظایف ذاتی دولت‌ها است، افزایش تورم، هزینه ارائه این خدمات دولتی را بالا برده و باعث می‌شود دولت برای ارائه این خدمات مجبور به انتخاب گردد؛ در این انتخاب عمدتاً خدمات اجتماعی به عنوان خط مقدم مبارزه با فقر در اولویت خط‌مشی‌گذاران قرار نمی‌گیرد. در این شرایط، دولت مجبور به افزایش بودجه عمومی می‌شود، به طوری که در طی دهه ۹۰ بودجه عمومی رشد اسمی ۷۲۷ درصدی در طول ده سال و به‌طور متوسط سالانه رشد ۲۹ درصدی را تجربه کرده است. این در حالی است که کشورهایی نظیر انگلستان، آمریکا، آلمان و سوئد که با چالش تورم شتابان و افسارگسیخته مواجه نیستند،<sup>۱</sup> میانگین رشد ۵ درصدی در بودجه عمومی داشته‌اند. در جدول ۴ رشد مخارج عمومی دولت و تورم مصرف‌کننده برای برخی کشورها نشان داده شده است.

**جدول ۴: مقایسه رشد بودجه عمومی و تورم در برخی کشورها (درصد)**

کشور	نسبت مخارج و تورم	۲۰۱۶	۲۰۱۷	۲۰۱۸	۲۰۱۹	۲۰۲۰	۲۰۲۱
انگلستان	رشد مخارج دولت	۲.۱۰	۱.۴۲	۲.۶۷	۶.۸۳	۱۱.۶۴	۷.۲۵
	تورم	۱.۰۱	۲.۵۶	۲.۲۹	۱.۷۴	۰.۹۹	۲.۵۲
آمریکا	رشد مخارج دولت	۲.۰۷	۲.۳۸	۵.۱۵	۴.۹۵	۴.۳۱	۶.۸۶

۱. شایان ذکر است تورم در اقتصاد ایران معلول بی‌انضباطی دولت در بودجه‌ریزی، گسترش بیش از حد اندازه دولت و بودجه‌ریزی غیرعملیاتی باعث شده برای تراز ظاهری بودجه منابع در بودجه بیش برآورد شود و به اصطلاح بودجه با کسری پنهان تنظیم شود. کسری بودجه‌های پنهان در قوانین بودجه در سال اجرایی تبدیل به کسری تحقق یافته می‌شوند. درنهایت برای پوشش کسری بودجه ناچار به استقراض، پولی کردن و سایر اقداماتی می‌شود که به رشد پول و تورم منجر می‌شود.

۴.۷۰	۱.۲۳	۱.۸۱	۲.۴۴	۲.۱۳	۱.۲۶	تورم	
۶۱.۴۵	۴۰.۶۱	۲۳.۱۴	۲۶.۴۸	۱۸.۲۳	۲۰.۶۶	رشد مخارج دولت	ایران
۴۳.۳۹	۳۰.۵۹	۳۹.۹۱	۱۸.۰۱	۸.۰۴	۷.۲۵	تورم	
۶.۶۲	۶.۳۸	۵.۰۸	۳.۲۳	۳.۹۱	۴.۶۹	رشد مخارج دولت	آلمان
۳.۱۴	۰.۵۱	۱.۴۵	۱.۷۳	۱.۵۱	۰.۴۹	تورم	
۲.۶۲	۱.۷۰	۲.۱۹	۱.۴۳	-۰.۳۳	۱.۳۸	رشد مخارج دولت	ژاپن
-۰.۲۳	-۰.۰۲	۰.۴۷	۰.۹۹	۰.۴۸	-۰.۱۳	تورم	
۵.۹۵	۲.۴۴	۳.۳۵	۴.۵۴	۳.۴۰	۶.۲۴	رشد مخارج دولت	سوئد
۲.۱۶	۰.۵۰	۱.۷۸	۱.۹۵	۱.۷۹	۰.۹۸	تورم	
۵.۲۷	۳.۶۰	۱.۸۴	۱.۴۵	-۰.۹۴	۱.۲۷	رشد مخارج دولت	سوئیس
۰.۵۸	-۰.۷۳	۰.۳۶	۰.۹۴	۰.۵۳	-۰.۴۳	تورم	
۵.۲۷	۲.۸۳	۱.۸۷	۱.۲۶	۲.۴۴	۱.۳۰	رشد مخارج دولت	فرانسه
۱.۶۴	۰.۴۸	۱.۱۱	۱.۸۵	۱.۰۳	۰.۱۸	تورم	

منبع: صندوق بین‌المللی پول (IMF)

با عنایت به مقایسه فوق می‌توان استنباط کرد که رشد مخارج دولت و تورم با همدیگر هم‌آیند هستند و یکدیگر را تحت تأثیر قرار می‌دهند. همچنان ملاحظه می‌شود، در طی یک دهه اخیر رشد مخارج دولت و تورم در ایران روند صعودی داشته است. از این‌رو؛ باید اشاره کرد که دولت‌ها در شرایط تورمی به مراتب نیاز به تلاش بیشتر برای کنترل نظم اجتماعی هستند و هزینه‌های اداره کشور در این وضعیت بسیار بالا است؛ زیرا تداوم افزایش نرخ تورم و رشد بودجه عمومی همواره دو عامل هم‌افزا و مکمل مولد فقر و نابرابری‌های اجتماعی بوده است. در این شرایط دولت‌ها توانایی پوشش ریسک‌های ناشی از تورم را از دست داده و انتخاب‌های نامطلوب برای جبران و تعدیل پیامدهای تورم را در پیش می‌گیرند که منجر به افزایش نارضایتی عمومی، گسست طبقاتی، کاهش اعتماد عمومی، پنداشت منفی از عملکرد دولت، ناپایداری و افول اخلاق اجتماعی و عدم امکان رشد و توسعه می‌شود. بر این اساس، دولت‌ها توان سیاست‌گذاری و قابلیت تصمیم‌گیری و اصلاح را از دست داده و منجر به تضعیف دولت و شکست حکمرانی و ناپایداری جامعه می‌شود؛ بنابراین، مهم‌ترین پیامد تورم، تضعیف نظام حکمرانی و جامعه است که چرخه‌های معیوب سیاست‌گذاری را تداوم می‌بخشد. لذا در این زمینه لازم است که ذی‌مدخلان نظام بودجه‌ریزی بازآرایی شوند و انتخاب‌های سیاستی کلان متناسب با اولویت‌های واقعی جامعه انجام گیرند نه بر مبنای ملاحظات سیاسی و مصلحتی و غیره.

#### ۴-۳- کاهش عدالت نسلی و پیش‌خور کردن منابع

در ادبیات توسعه پایدار این‌گونه گفته می‌شود که برای داشتن روند رو به رشد و توسعه یک کشور هر نسل باید حداقل همان میزان منابع و سرمایه‌ای که از نسل پیشین تحویل گرفته است، به همان میزان منابع و سرمایه به نسل بعدی تحویل دهد. در نظام بودجه‌ریزی نیز به همین منظور دو تراز عملیاتی و سرمایه‌ای استخراج می‌شود.

تراز عملیاتی میزان کسری یا مازاد منابع و مصارف جاری دولت را نشان می‌دهد؛ به عبارتی، منابعی که از نسل جاری جمع‌آوری و برای نسل جاری هزینه شده است.

تراز سرمایه‌ای نیز میزان کسری یا مازاد منابع و مصارف سرمایه‌ای را نشان می‌دهد. به عبارتی، نشان می‌دهد منابع بین نسلی و سرمایه‌ای کشور که متعلق به همه نسل‌های کشور است؛ چگونه هزینه شده و چقدر صرف سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های توسعه‌ای برای کشور شده است.

در تراز عملیاتی کسری نشان‌دهنده خلق مخارج بیش از توانایی خلق درآمد است، یعنی نسل حاضر بیش از توانش خرج می‌کند. در تراز سرمایه‌ای مازاد به منزله صرف کردن منابع سرمایه‌ای و بین نسلی در محلی غیر از سرمایه‌گذاری است که غالباً در محل جاری صرف می‌شود، یعنی درآمدهای عمرانی که همه نسل‌ها از آن سهم دارند صرف نسل جاری می‌گردد.<sup>۱</sup> البته همان‌طور که اشاره شد، تراز سومی هم استخراج می‌شود که خالص دارایی‌های مالی را نشان می‌دهد. واگذاری دارایی‌های مالی به عبارت ساده به معنای قرض

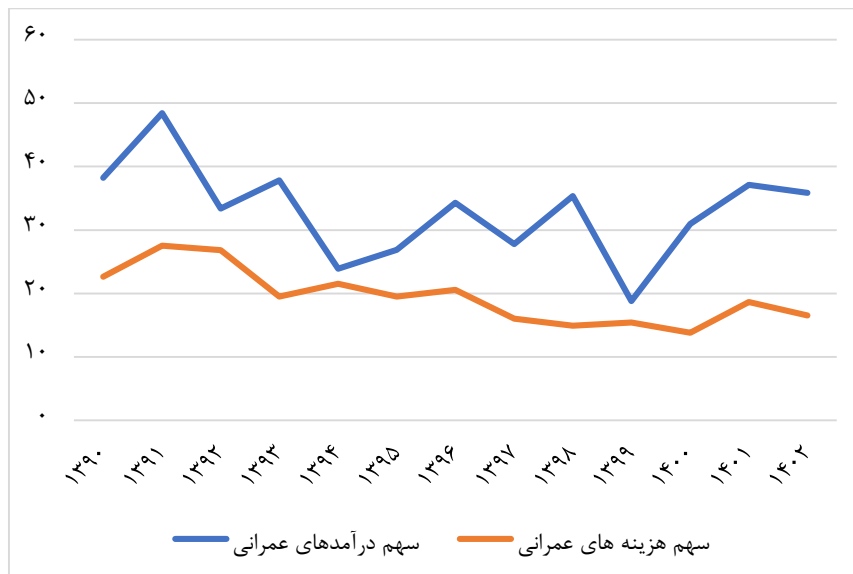
۱. ادبیات گسترده‌ای در خصوص نحوه مدیریت درآمدهای منابع طبیعی وجود دارد. توصیه سازمان‌های بین‌المللی و مطالعات انجام شده درباره مدیریت درآمد منابع طبیعی ذخیره این درآمدها در صندوق‌های ثروت ملی برای اهداف سرمایه‌گذاری است. تجربه موفق کشور نروژ تأییدی بر این توصیه است. برای مطالعه بیشتر می‌توان به (2011) Bems and de، (2003) Barnett and Ossowski و (2011) Carvalho Filho مراجعه کرد. شایان ذکر است ایران نیز در جهت مدیریت درآمدهای نفتی تلاش کرده است که در این زمینه می‌توان به تشکیل حساب ذخیره ارزی در برنامه سوم توسعه و تأسیس صندوق توسعه ملی در برنامه پنجم توسعه اشاره کرد. حساب ذخیره ارزی نتوانست در هدف تبدیل درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام به سرمایه‌گذاری موفق باشد و برداشت‌های دولتی بیش از سقف مجاز به انحطاط این حساب منجر شد. پس از آن صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز، میعانات گازی و فراورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از این منابع تشکیل شد. در عین حال در منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی، بند هفتم منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی پیش‌بینی شده است که این علاوه بر سهم بودجه از نفت (در منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای) است.

گرفتن دولت و تملک دارایی‌های مالی به معنای تسویه بدهی‌های دولت است. در واقع، به نوعی این خالص نشان می‌دهد دولت چه میزان از بدهی‌های گذشته خود را با قرض گرفتن، یعنی «مزمّن کردن بدهی‌ها» تسویه می‌کند که این روند تسویه بدهی‌ها از لحاظ بر هم زدن پایداری وضعیت مالی دولت نیز تبعات خاص خود را بر وضعیت اقتصادی و اجتماعی جامعه دارد.

بررسی بودجه دولت همان‌طور که در دو نمودار اخیر به تصویر کشیده شد، نشان می‌دهد نه تنها عملیات جاری دولت به تحمیل بار تورمی در اقتصاد و پیامدهای اجتماعی ناشی از آن دامن می‌زند بلکه عملیات جاری دولت بر عملیات عمرانی چیره شده و روند سیطره روزمرگی بر برنامه‌ریزی توسعه‌ای نیز در طول زمان در حال شدت گرفتن است. تصویر دقیق‌تری از کاهش عدالت نسلی را در نمودار ۹ می‌توان مشاهده کرد. در ادبیات توسعه‌ای درآمد‌های حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (که دارایی بین نسلی است)، درآمد‌های عمرانی نامیده می‌شود. در واقع درآمد‌های عمرانی باید صرف فعالیت‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری شده و تبدیل به سرمایه گردد؛ بنابراین از منافع حاصل از آن نسل‌های بعدی نیز منتفع شوند. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز هزینه‌های عمرانی نامیده می‌شود؛ چراکه طرح‌های عمرانی، سرمایه‌گذاری و تشکیل سرمایه به افزایش توان خلق ارزش افزوده و تولید در اقتصاد منجر می‌گردد.

در نمودار ۹ سهم درآمد‌های عمرانی از منابع عمومی و سهم هزینه‌های عمرانی از مصارف عمومی ترسیم شده است. آنچه در این نمودار ملاحظه می‌شود همواره سهم درآمد‌های عمرانی (که متعلق به تمام نسل‌های یک کشور است)، بالاتر از سهم هزینه‌های عمرانی در بودجه است. به عبارت دقیق‌تر نسل حاضر به قیمت قربانی کردن منافع نسل‌های آینده، درآمد‌های عمرانی را صرف هزینه‌های جاری می‌کند که در تعارض با اصل عدالت بین نسلی است. چنانچه در لایحه بودجه ۱۴۰۲ سهم تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از بودجه تنها ۱۶ درصد است. در حالی که حدود ۳۶ درصد از منابع پیش‌بینی شده در لایحه بودجه از محل درآمد‌های عمرانی (واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای) است. روند کاهش عملیات عمرانی دولت در این سال‌ها با روند نزولی تشکیل سرمایه در کشور کاملاً همسویی دارد و حتی می‌توان یکی از دلایل رشد منفی موجودی سرمایه در کشور را کاهش سهم هزینه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری مولد دانست. ناتمام باقی ماندن پروژه‌های عمرانی نه تنها به اتلاف منابع و مستهلک شدن پیش از بهره‌برداری منجر می‌شود بلکه با کاهش عامل تولید سرمایه در کشور

به کاهش توان تولیدی و بنابراین تقاضای کار منجر می‌شود و از این مسیر نیز با کاهش توان کسب درآمد ناشی از کار افراد، پیامدهای اجتماعی بودجه‌ریزی را تشدید می‌کند. مهم‌ترین پیامد این شرایط پیش‌فروش کردن آینده و بر هم زدن تعادل نسلی است.



نمودار ۹: سهم هزینه‌ها و درآمدهای عمرانی از کل مصارف و منابع بودجه - درصد

منبع: قوانین بودجه سنواری و لایحه بودجه ۱۴۰۲.

## ۵- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

آیا بهتر نیست دولت جراحی‌های نظام حکمرانی را ابتدا از خود شروع کند؟ سند بودجه از دو بخش بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها تشکیل شده است و متناسب با رویه‌ها، این دو بخش هر ساله در لایحه و قانون بودجه قرار دارند، بنا بر نظر تحلیل‌گران اقتصادی (فاطمی، قراخانلو، ۱۳۹۹)، تجمیع و محاسبه این دو بخش بودجه باهمه دور از منطق تحلیل فنی، حقوقی و اجرایی است؛ زیرا معتقدند که بودجه شرکت‌های دولتی ماهیت بودجه‌ای ندارد. بودجه شرکت‌های دولتی نشان‌دهنده حجم عملیات شرکت در یک سال است؛ اما بودجه سایر دستگاه‌های اجرایی نشان‌دهنده مبلغی است که دستگاه مورد نظر در سال مزبور از خزانه دولت دریافت و صرف خواهد کرد. لذا مقایسه بودجه شرکت‌های دولتی با بودجه سایر دستگاه‌های اجرایی اساساً فاقد وجهت است.

حتی جمع کردن این دو مبلغ نیز به دلیل تفاوت ماهوی فاقد معناست (هرچند مطابق قوانین کشور ما، رقم بودجه کل کشور از حاصل جمع بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی به دست می‌آید. بنابراین به دلایل پیش گفته، اصلاح تعریف بودجه کل کشور در قوانین مربوط ضروری است).

در این موضوع پرسشی که مطرح می‌شود؛ این است که مگر این شرکت‌ها سرمایه عمومی ملت نیستند؟ و از لحاظ حقوق عامه وکلای مردم در مجلس باید دخل و خرج آن‌ها بررسی شود و این سرمایه عمومی در انظار عمومی شفاف و قابل پایش و رصد باشد؛ زیرا احداث و تأسیس این شرکت‌ها در مناطق مختلف که منطقاً باید مبتنی بر مزیت نسبی باشد؛ سرمایه‌ای ملی و برای همه مردم جامعه هستند. از سوی دیگر سهم عمده‌ای از مصارف بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، از منابع داخلی آن‌ها تأمین می‌شود که چندان نظارت کافی بر آن‌ها وجود ندارد. درواقع یکی از ابهامات کنونی بودجه‌ریزی در کشور، ابهام و نامعلوم بودن نقش وکلای مردم در رسیدگی به بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌هاست که این امر مصداق بارز عدم شفافیت و کم توجهی به سرمایه‌های عمومی و منطق بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است و جامعه از کم و کیف فعالیت‌ها و عملکرد این شرکت‌ها و میزان اثرگذاری‌شان بر روند توسعه ملی و منطقه‌ای بی‌اطلاع بوده و بعضاً تحت تأثیر رسانه‌ها و شایعات، مسئله رانت و فساد و میزان عملکرد و اثربخشی آن‌ها محل پرسش جامعه قرار گرفته است و از آن‌ها به عنوان «تاریک‌خانه‌های دولت» یاد می‌شود. از این‌رو؛ ضروری است با توجه به روند کاهشی اعتماد نهادی جامعه نسبت به عملکرد حکمرانی در تحقق عدالت اجتماعی، دولت و مجلس در راستای جراحی اقتصادی ابتدا از ساختارهای تحت اختیار خود اقدام به جراحی نمایند و اولین گام در این عرصه، وضعیت شرکت‌های دولتی و بانک‌هایی است که عملکرد و نحوه مکان‌یابی آن‌ها در مناطق مختلف کشور، مورد پرسش از سوی جامعه است و از اعمال اصلاحات و جراحی اقتصادی منجر به شوک به ساختارهای اجتماعی اجتناب نمایند. در غیر این صورت، اصلاحات فرمی و شکلی بودجه راهگشای مسائل و مشکلات کشور نیست؛ بلکه اصلاح روابط ذی‌نفعان، برندگان و بازندگان بودجه‌ریزی باید مبنایی برای اصلاح ساختار بودجه باشد؛ زیرا با چنین رویکردی است که می‌توان عدالت اجتماعی را در نظام بودجه‌ریزی به عنوان مهم‌ترین گلوگاه سیاستی تزریق نمود و حکمرانی بودجه را متناسب با پیوست عدالت تعریف کرد.

## ۶- پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

الزام به پایبندی به نتایج گزارش پیوست اجتماعی: از آنجایی که مطالعات ارزیابی تأثیر اجتماعی در عرصه سیاست‌گذاری در ایران کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد و عمدتاً عرصه‌های اجتماعی در برابر توجیحات اقتصادی و سیاسی مهجور مانده‌اند؛ از این‌رو، ضرورت ایجاد می‌کند که لایحه بودجه متناسب با گزارش ارزیابی تأثیر اجتماعی تدوین و در دستور کار قرار گیرد.

اصلاح ساختار بودجه در دو بخش بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی: با توجه به اینکه سند بودجه از دو بخش بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها تشکیل شده است و متناسب با رویه‌ها، این دو بخش هر ساله در لایحه و قانون بودجه قرار دارند و عموماً عدم تناسب اعتبارات این دو بخش ذهنیت کنشگران اجتماعی را نسبت به این مسئله حساس کرده و نوعی تلقی فساد در این مجموعه‌ها عمومیت پیدا کرده و منجر به پنداشت منفی نسبت به عملکرد حکمرانی شده است؛ از این‌رو، اصلاح تعریف بودجه کل کشور در قوانین مربوط ضروری است.

شفافیت بودجه‌ای و انضباط مالی: بودجه‌ریزی دولت مبتنی بر عملکرد نیست. عمدتاً منابع در بودجه به منظور تراز کردن بودجه بیش برآورد می‌شوند و در عملکرد تحقق نیافته و دولت با کسری مواجه می‌گردد. به طور معمول برای پوشش کسری از روش‌هایی استفاده می‌شود که به رشد پایه پولی و تورم در اقتصاد دامن می‌زند.

اصلاح نظام یارانه: حمایت از اقشار ضعیف و ممانعت از کاهش قدرت خرید آن‌ها بر عهده دولت است. حذف خانوارهای برخوردار از جامعه هدف نظام پرداخت یارانه و شناسایی اقشار ضعیف ضروری است.

ارتقای نظام تأمین اجتماعی: استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه؛ در این نظام لایه نخست، مربوط به پرداخت‌های حمایتی و مساعدت‌های اجتماعی است که به صورت دولتی اداره می‌شود و منابع آن به‌طور معمول از محل درآمدهای عمومی دولت‌ها یا کمک‌های مردمی تأمین مالی می‌گردد و اهداف بازتوزیعی و مبارزه با فقر و کاهش آن دو هدف اصلی این لایه است. لایه دوم، عموماً به بیمه‌های اجتماعی اختصاص دارد و به معنای تضمین یک میزان جایگزین درآمد از دست رفته است. مشارکت در این طرح‌ها اجباری است و عمدتاً توسط

دولت اداره می‌شود. لایه سوم مربوط به بیمه‌های مکمل بازنشستگی و درمان است که به صورت اختیاری بوده و توسط بخش خصوصی اداره می‌شود.

**توزیع بودجه و طرح‌های عمرانی بر اساس آمایش سرزمین:** عدم توازن منطقه‌ای به یکی از بحران‌های اقتصاد ایران بدل شده است. توزیع بودجه، به‌ویژه بودجه عمرانی بر اساس ملاحظات آمایش سرزمین و مزیت‌های منطقه‌ای می‌تواند به بهبود این بحران کمک کند.

**اصلاح نظام مالیاتی و افزایش پایه مالیاتی:** در جهت پایداری منابع بودجه‌ای و اجتناب از راه‌های تأمین مالی تورم‌زا و بی‌ثبات کننده اقتصاد، بهبود نظام مالیاتی اولویت دارد. همچنین در جهت عدالت مالیاتی نیز اصلاح پایه‌های مالیاتی و انسداد راه‌های فرار مالیاتی ضرورت پیدا می‌کند.



## منابع

- آتش‌بار، توحید (۱۳۹۸). بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۲: بودجه به زبان ساده. شماره مسلسل: ۱۶۷۶۳.
- پیمایش ملی سرمایه اجتماعی، ۱۳۹۸.
- تری‌لین کارل (۱۴۰۱). معمای فراوانی: رونق‌های نفتی و دولت‌های نفتی. ترجمه جعفر خیرخواهان. تهران: نی.
- خلیلی، علی، شهاب فولادی و ایمان شعبان‌زاده (۱۳۹۹). بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور: تحلیلی بر اعتبارات رفاه و تأمین اجتماعی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی شماره مسلسل: ۱۷۳۹۳.
- سالنامه آماری بهزیستی و کمیته امداد (۱۳۹۹).
- سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (۱۴۰۱).
- سیاست‌های کلی قانون‌گذاری (۱۳۹۸).
- شاکری عباس (۱۳۹۵) مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران، تهران: رافع.
- فاضلی، محمد (۱۳۹۰). ارزیابی تأثیر اجتماعی. تهران: جامعه‌شناسان.
- فاطمی، سید محمدحسین و مهتاب قراخانو (۱۳۹۹). پاسخ به برخی پرسش‌های متداول در زمینه بودجه شرکت‌های دولتی. شماره مسلسل: ۱۷۲۱۵.
- قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت (۱۳۹۳). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- قانون برنامه ششم توسعه ج.ا.ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- کرمانی، محسن و سامان یوسف‌وند (۱۴۰۱). ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۱۸۵۴۰، آبان ماه.
- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (۱۳۹۹). مجموعه گزارش‌های فقر، نابرابری و تعارض منافع - ۱: تبیین و تحلیل فقر و نابرابری در بخش مالی.

گزارش‌های تفریغ بودجه دیوان محاسبات کشور ( ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰). تهران: دیوان محاسبات کل کشور.

مطالعات بخش عمومی (۱۴۰۲). لایحه بودجه سال ۱۴۰۲. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مرکز آمار ایران (۱۳۹۶).

معماریان، محمدحسین و همکاران (۱۴۰۱). بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۱): کلیات بودجه و محورهای تصمیم‌گیری. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۱۸۶۹۰.

یوسف‌وند، سامان (۱۳۹۹). معمای فقر و توسعه از شعبده‌بازی تا واقع‌گرایی. تهران: اندیشه احسان. یوسف‌وند، سامان (۱۴۰۰). درباره تهیه پیوست اجتماعی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۱۷۸۶۶.

یوسف‌وند، سامان (۱۴۰۱). ارزیابی حکمرانی مسائل و آسیب‌های اجتماعی در ایران (۱): (بررسی سیاست‌ها و اسناد بالادستی). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۷۱۵.

یوسف‌وند، سامان و اسماعیل غلامی‌پور (۱۴۰۱) فراز و فرود سرمایه اجتماعی در ایران. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

Human Development Report 2019: Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century, Copyright @ 2019 By the United Nations Development Programme 1, UN Plaza, New York, NY 10017 USA.

## ارزیابی کارایی نظام بودجه‌ریزی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان با توجه به اسناد بالادستی (۱۳۹۰-۱۴۰۰)

علی درویشی\*  
مسعود حراقی\*\*

### چکیده

بر اساس قانون برنامه و بودجه مصوب اسفندماه ۱۳۵۱، نظام بودجه‌ریزی کشور یک نظام «بودجه- برنامه‌ای» است. به این ترتیب که بودجه‌های سالانه باید بر مبنای برنامه‌های سالانه و برنامه‌های سالانه بر اساس برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و برنامه‌های بلندمدت (چشم‌انداز بیست‌ساله) تهیه شوند. از سوی دیگر، دستگاه‌های اجرایی مطابق با برش سالانه برنامه راهبردی، سند بودجه که همان برنامه سالانه (شامل اهداف کمی) می‌باشد را برای پیشنهاد بودجه، تأمین اعتبار و ارزیابی عملکرد تنظیم می‌کنند. همواره ایجاد ارتباط بین بودجه سالیانه و قانون برنامه به عنوان یکی از چالش‌های ارزیابی کارایی نظام بودجه‌ریزی مطرح است. بنابراین محقق در این پژوهش با استفاده از تکنیک تحلیل پوششی داده‌ها و تعیین سه شاخص اصلی شامل تعداد پروژه، اعتبار و تخصیص هر فصل بودجه‌ای به عنوان ورودی‌ها و میزان رشد شاخص‌های عملکردی هر فصل، به مثابه خروجی و با بهره‌گیری از مدل‌های BCC و CCR ورودی محور، به ارزیابی کارایی نظام بودجه‌ریزی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان و هم‌راستایی آن با نظام برنامه‌ریزی می‌پردازد. پژوهش فعلی از نظر هدف کاربردی و به لحاظ نحوه اجرا ارزیابی است که محاسبات و تحلیل داده‌های پژوهش با استفاده از نرم‌افزار تخصصی تحلیل پوششی داده‌ها (EMS) صورت گرفت. با توجه به نتایج پژوهش می‌توان بیان نمود که فصول حمل و نقل، راهداری و اداره امور عمومی در هر دو مدل از کارایی نسبی برخوردار بوده‌اند. به عبارتی، با توجه به میزان ورودی‌ها و خروجی فصول مذکور می‌توان بیان نمود که آن‌ها میزان ورودی کمتری دریافت می‌کنند و خروجی بیشتری هم نسبت به فصول دیگر دارند.

**واژگان کلیدی:** کارایی- نظام بودجه‌ریزی- نظام برنامه‌ریزی- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.

\* دانشجوی دکتری اقتصاد، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران [Darvishi1392@gmail.com](mailto:Darvishi1392@gmail.com)

\*\* دانشجوی دکتری مدیریت صنعتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران (نویسنده

مسئول) [Haraghy@yahoo.com](mailto:Haraghy@yahoo.com)

## مقدمه

برای کشورهایی که در اداره امور خود از برنامه‌ریزی اقتصادی - اجتماعی استفاده می‌کنند، نظام‌های بودجه‌ریزی علاوه بر معانی و مأموریت‌های معمول (به عنوان سند قانونی یا به مثابه نظام اطلاعات مالی - عملیاتی دولت) معنا و مأموریت مهم دیگری نیز دارد. در این کشورها، بودجه سالانه به عنوان بخشی از برنامه‌های توسعه میان‌مدت باید با مطابقت‌های عملیاتی، اعتباری و زمانی با پیش‌بینی‌های برنامه تنظیم و اجرا شود. بنابراین انتظار می‌رود که سازمان‌دهی برای اجرای این مأموریت و هدایت جریان‌های بودجه‌ای به سوی تحقق اهداف برنامه‌های توسعه، از طریق ایجاد هماهنگی‌های ساختاری در تابعیت بودجه از برنامه صورت پذیرد؛ اما آنچه در عمل روی می‌دهد، می‌تواند تا حدود زیادی متفاوت باشد. به عبارت دیگر برنامه‌ریزان اقتصادی در بحث‌های نظری همواره بر بهره‌گیری از بودجه به عنوان برنامه کوتاه‌مدت و ابزار اجرایی برنامه‌های توسعه تأکید می‌ورزند؛ اما انعطاف‌پذیری و سهولت تصمیم‌گیری بودجه‌ای در مواجهه با مسائل پیش‌بینی نشده و نیز قابلیت اصلاح و تکرار سالانه و حتی کوتاه‌مدت بودن این تصمیم‌ها در مقایسه با پیش‌بینی‌های میان‌مدت برنامه‌های توسعه، فعالیت‌های بودجه‌ای را هم‌ارز با واقعیت‌های اجرایی می‌نماید و آن‌ها را نسبت به پیگیری مطلق هدف‌های مصوب و دارای انضباط برنامه‌های توسعه ممتاز می‌سازد.

تعارض‌ها یا ناسازگاری سیاست‌های بودجه‌ای با هدف‌گذاری مصوب برنامه‌های میان‌مدت، به‌رغم پیش‌بینی‌های به عمل آمده برنامه‌ریزان، در اغلب موارد به تغییر اهداف و صورت‌بندی برنامه‌های توسعه‌ای منجر شده است. ارتباط برنامه‌های پنجم و ششم (سال‌های اول و دوم) توسعه و قوانین بودجه طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۷ نیز از این قاعده مستثنا نیست. در برنامه‌های مذکور احکام متفاوتی وجود دارد که به نحوی دارای آثار بودجه‌ای است؛ اما در بسیاری از موارد نظام بودجه‌ریزی در کشور و همچنین ساختار برنامه‌های توسعه، زمینه تبعیت ساختاری بودجه سنواتی از برنامه‌های توسعه را فراهم نمی‌آورد. به‌علاوه، در بسیاری از مواد قانون برنامه‌های توسعه‌ای اصطلاحات و واژه‌های تعریف نشده‌ای به کار رفته است که با اصطلاحات و قالب‌های اطلاعاتی بودجه سازگار نیست و این موضوع امکان تفسیرهای متفاوت از احکام برنامه را افزایش می‌دهد و همچنین ارزیابی رعایت این احکام در بودجه را دشوار می‌سازد.

به‌طور کلی احکام برنامه‌های توسعه‌ای که به نحوی حوزه‌های مختلف بودجه‌ریزی را تحت تأثیر قرار می‌دهند، احکام بودجه‌ای نامیده می‌شوند و به چهار دسته شامل: (۱) احکام حوزه منابع و مصارف بودجه؛ (۲) احکام مربوط به ساختار اداری دولت (شامل تشکیلات، روش‌ها، مدیریت نیروی انسانی و قوانین و مقررات اداری در حوزه سازمان و مدیریت دولت می‌شود)؛ (۳) احکام مربوط به حوزه حقوقی بودجه و نظارت بر بودجه (شامل آن دسته از احکام که به‌نوعی الزاماتی را بر بودجه‌های سالیانه تجمیل می‌نماید و یا نحوه نظارت بر بودجه را تحت تأثیر قرار می‌دهد)؛ (۴) احکام مربوط به موازین مقرراتی بودجه (شامل آن دسته از احکامی که به نحوی عوامل و مراحل اداری مورد استفاده در تصمیم‌گیری، نحوه انتقال و رسمیت دادن به تصمیم‌های بودجه‌ای را متأثر می‌سازد)، تقسیم می‌شوند. رعایت این احکام چه در نظام بودجه‌ریزی ملی و چه در نظام بودجه‌ریزی استانی (به شرط شمولیت مستقیم قوانین مذکور) ضروری و لازم‌الاجرا است.

پس از تصویب بودجه سالانه کل کشور و ابلاغ آن به استان‌ها، وفق ماده (۴۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان موظف است بر اساس پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان و در چارچوب اهداف و سیاست‌های برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سطح کشور، استان، خط-مشی‌ها و دستورالعمل‌های ابلاغی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، اعتبارات عمرانی را بین فصول، برنامه‌ها، دستگاه‌های اجرایی و طرح‌های عمرانی به تفکیک هر شهرستان توزیع کند. بنابراین استان‌ها در توزیع اعتبارات مذکور، باید اسناد بالادستی اعم از سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه‌ای، برش‌های سالانه برنامه‌های توسعه‌ای ابلاغی به دستگاه‌های اجرایی و نیز اسناد توسعه استانی را مبنای توزیع اعتبار قرار دهند.

با توجه به آنچه بیان شد و با عنایت به مفاد قانونی متعددی که هم‌راستایی نظام بودجه‌ریزی سنواتی و برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی را مورد تأکید قرار می‌دهند و اختیار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها در جهت‌دهی اعتبارات ابلاغی، این پژوهش باهدف بررسی ارتباط بین نظام بودجه‌ریزی سالانه و برنامه‌های توسعه ملی و اسناد توسعه استانی طی سال‌های برنامه پنجم و سال‌های اول و دوم برنامه ششم توسعه در یکی از استان‌های کشور و درنهایت ارائه مدل هم‌راستایی نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی انجام خواهد شد.

## ۱- ضرورت و اهمیت پژوهش

بودجه هر کشور مهم‌ترین ابزار دولت در اجرای سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی آن کشور است. امروزه بودجه مهم‌ترین ابزار سیاست‌گذاری دولت‌ها و جامع‌ترین بیان اولویت‌های عمومی است که به عنوان ابزاری برای دستیابی به اهداف برنامه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد. بودجه‌ریزی تفکری منسجم از منابع مالی محدود در برابر نیازهای نامحدود است، به طوری که ارتباطات ارگانیک و همه‌جانبه بین منابع مالی و غیرمالی لحاظ شده باشد. بودجه‌ریزی در اصل، تخصیص منابع می‌باشد و ذاتاً نیازمند انتخاب و تعیین اولویت است. سیاست‌های بودجه‌ای در مفهوم گسترده، محل نزاع مدعیان رقیب برای تصمیم‌گیری در این باره است که چه مقدار از منابع محدود دولت باید در میان تعداد زیادی از اهداف ملی ضروری، تقسیم شوند (قاسمی، ۱۳۸۱). بودجه دولت از لحاظ حجم و عظمت، بزرگ‌ترین سند مالی و به جهت اهمیت، مهم‌ترین عامل مستقل پویا در سطح اقتصادی است که برای اداره و پیشرفت اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و روابط بین‌الملل و در یک کلمه توسعه کشور به کار گرفته می‌شود. این سند از لحاظ مقدار نسبی و حجم ترکیب اقلام درآمدها و هزینه‌ها حائز اهمیت است. از طریق بودجه کل کشور است که دولت می‌تواند بر سطح متغیرهای کلان اقتصادی تأثیر بگذارد. در ایران که بخش بزرگی از اقتصاد، دولتی است و درآمدهای نفتی دولت منبع تغذیه و رشد بیشتر بخش‌های اقتصاد و جامعه می‌باشد، نظام بودجه‌ریزی مانند سیستم شریان‌های بدن، نقش مهمی در انتقال حیات‌بخش درآمدهای نفتی به اجزای مختلف جامعه و اقتصاد بازی می‌کند. بنابراین نظم و انضباط، شفافیت، سلامتی در نظام بودجه‌ریزی و انطباق آن با برنامه‌های توسعه‌ای می‌تواند کل نظام سیاسی و اجتماعی را با رشد و پویایی و سرزنده‌داری مواجه و در هم‌ریختگی، بی‌قاعدگی، عدم تطابق با برنامه‌های توسعه و فساد در نظام بودجه‌ریزی نیز می‌تواند کل نظام سیاسی و اجتماعی یک کشور را با بحران روبه‌رو سازد (الماسی، ۱۳۸۷).

با توجه به آنچه بیان شد می‌توان به نقش حیاتی بودجه و تأثیر آن در تمامی شئون اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جوامع پی برد. از سوی دیگر، بررسی تحقق برنامه‌های توسعه از آن جهت اهمیت دارد که با سنجش برخی از شاخص‌های کلیدی می‌توان اثرات تصویب و تخصیص بودجه در دستیابی به اهداف برنامه یا انحراف آن‌ها از هدف‌های ذکر شده را محاسبه کرد. بنابراین ضروری است ضمن مروری بر روند گذشته، تصویب و تخصیص اعتبارات و ارزیابی هم‌راستایی آن با برنامه‌های توسعه‌ای، مدلی به منظور هم‌راستایی آن‌ها طی سال‌های باقیمانده برنامه ارائه شود.

## ۲- اهداف پژوهش

### ۱-۲- هدف اصلی

طراحی و ارائه الگویی جامع به منظور ارزیابی هم‌راستایی نظام بودجه‌ریزی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی و برنامه‌های مدون توسعه استان با محوریت اسناد توسعه بالادستی.

### ۲-۲- اهداف فرعی

در راستای عملیاتی شدن هدف اصلی پژوهش، تدارک و تحقق اهداف فرعی ذیل ضروری است:

- تعیین روند گذشته توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی به تفکیک منبع، فصل، برنامه و دستگاه اجرایی؛
- تعیین روند گذشته تخصیص اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی به تفکیک منبع، فصل، برنامه و دستگاه اجرایی؛
- تعیین روند رشد شاخص‌های بخشی طی برنامه‌های توسعه (برنامه پنجم و ششم توسعه)؛
- الگویابی ساختاری بین سرمایه‌گذاری انجام‌شده و رشد شاخص‌های بخشی طی برنامه‌های پنجم و ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به تفکیک سال‌های برنامه؛
- تعیین حوزه‌ها و برنامه‌های قابل سرمایه‌گذاری توسط اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب استانی طی برنامه ششم توسعه؛
- تعیین و هدف‌گذاری انتظارات رشد شاخص‌های بخشی و برنامه‌ای طی سال‌های برنامه ششم توسعه؛
- تعیین سهم اعتباری مورد نیاز برنامه‌های بخشی با توجه به هدف‌گذاری‌های صورت گرفته؛
- تعیین سهم اعتباری تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر یک از برنامه‌ها به تفکیک شهرستان‌های ده‌گانه و سطح استان.

### ۳- ادبیات نظری پژوهش

#### ۳-۱- کارایی

بند ۳-۲-۱۵ واژگان و اصطلاحات استاندارد بین‌المللی سیستم مدیریت کیفیت ISO-۹۰۰۰ واژه کارایی<sup>۱</sup> را این‌گونه بیان کرده است: «رابطه بین نتیجه به دست آمده و منابع استفاده شده». از دیگر تعاریف رایج کارایی می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- میزان صرف منابع به نسبت نتیجه به دست آمده
- چگونگی به‌کارگیری منابع برای تحقق اهداف معین
- نسبت بازده واقعی به دست آمده به بازدهی استاندارد و معین شده
- استفاده کارآمد از منابع در فرایندهای عملیاتی تولید و ارائه خدمات
- میزان صرف منابع برای رسیدن به هدفی مشخص
- درست انجام دادن کاری مشخص

برای اندازه‌گیری کارایی یک عامل تولید نیز از نسبت مقدار مطلوب نهاده به مقدار واقعی نهاده استفاده می‌شود. کارایی یا راندمان در ماشین و سیستم‌های بسته و مکانیکی، خارج قسمت ظرفیت فعلی به ظرفیت اسمی است و همواره کوچک‌تر از ۱ است؛ اما در مورد انسان (سیستم باز) بر اثر نظام انگیزشی و رهبری صحیح می‌تواند از ۱ بزرگ‌تر شود. به عنوان مثال سینرژزی یا هم‌افزایی و همچنین خلاقیت و نوآوری می‌تواند نتایج حاصله به نسبت ورودی‌ها و منابع صرف شده را به مراتب بزرگ‌تر نماید. این مقیاس معلوم می‌دارد که آیا برنامه اجرا شده از نهاده‌ها یا منابع برای نیل به اهداف، استفاده بهینه کرده است یا خیر؟

چگونگی تحقق مجموعه‌ای از اهداف، مبین اثربخشی است. در حالی که نحوه به‌کارگیری منابع برای تحقق این اهداف گویای کارایی است. ملاحظه می‌شود که کارایی، جنبه کمی دارد؛ اما اثربخشی جنبه کیفی را دارا است. کارایی مربوط به فرایند و عملیات است و اثربخشی، خروجی فرایند را مدنظر قرار می‌دهد.



## ۲-۲- روش‌های کلیدی کارایی

تعریف کارایی عبارت است از کاهش اساسی در میزان منابع هدررفته‌ای که برای تولید تعداد معینی کالا یا خدمات یا خروجی استفاده می‌شوند. حال که تعریف کارایی ارائه شد، در ادامه به بررسی انواع آن می‌پردازیم:

**کارایی اقتصادی:** به بهینه‌سازی منابع برای خدمت بهتر به هر شخص در آن وضعیت اقتصادی گفته می‌شود. هیچ آستانه تعیین‌شده‌ای کارایی اقتصادی را مشخص نمی‌کند؛ اما شاخص‌های کارایی اقتصادی کالاهایی را در برمی‌گیرند که با کمترین هزینه ممکن به بازار آورده می‌شوند و همچنین، شامل نیروی کاری می‌گردند که بیشترین تولید ممکن را تأمین می‌کند.

**کارایی بازار:** چگونگی ادغام قیمت‌ها در اطلاعات موجود را توصیف می‌کند؛ بنابراین، گفته می‌شود که وقتی همه اطلاعات از قبل در قیمت‌ها گنجانده شده‌اند، بازارها کارآمد هستند و بنابراین، راهی برای «ضربه زدن» به بازار وجود ندارد، زیرا اوراق بهادار کم‌ارزش یا ارزش افزوده‌ای وجود ندارد. در سال ۱۹۷۰، «اوژن فاما»<sup>۱</sup> اقتصاددان، کارایی بازار را توصیف کرد. فرضیه بازار کارآمد (EMH) او بیان می‌کند که یک سرمایه‌گذار نمی‌تواند از بازار پیشی بگیرد و ناهنجاری‌های بازار نباید وجود داشته باشند، زیرا بلافاصله دآوری<sup>۲</sup> خواهند شد.

**کارایی عملیاتی:** میزان سود را به عنوان تابعی از هزینه‌های عملیاتی اندازه‌گیری می‌کند. هرچه راندمان عملیاتی بیشتر باشد، شرکت یا سرمایه‌گذاری سودآورتر است؛ به این علت که واحد تجاری می‌تواند درآمد یا بازدهی بیشتری را با هزینه مشابه یا کمتر از گزینه دیگر به دست آورد. در بازارهای مالی، کارایی عملیاتی زمانی اتفاق می‌افتد که هزینه‌ها و کارمزد معاملات کاهش یابد.

## ۲-۳- رویکردهای اندازه‌گیری میزان کارایی

در اقتصاد خرد به‌ویژه در مباحث تولید، تخمین تابع تولید و اندازه‌گیری میزان کارایی از مباحث بسیار مهم به شمار می‌رود. روش‌های متعددی برای اندازه‌گیری میزان کارایی در مطالعات علمی مطرح شده است که می‌توان آن‌ها را در دو دسته رویکردهای پارامتریک و ناپارامتریک طبقه‌بندی کرد.

1. Eugene Fama
2. Arbitraged

### ۳-۲-۱- رویکرد پارامتریک

این رویکرد بیشتر در تجزیه و تحلیل مسائل اقتصادی کاربرد دارد و در آن برای تخمین تابع تولید از روش‌های آماری استفاده می‌شود. در این رویکرد داشتن یک تابع یا بیان مشخصی از رابطه بین نهاده‌ها و ستاده‌ها ضروری است. به این صورت که باید برای واحدهای تحت ارزیابی نوع تابع تولید را تعیین و با روش‌های آماری، پارامترهای تابع تولید را برآورد کرد و سپس بر اساس این تابع، میزان کارایی واحدهای تحت بررسی را اندازه‌گیری نمود (فارل، ۱۹۵۷).

### ۳-۲-۲- رویکرد ناپارامتریک

این رویکرد که بیشتر در تجزیه و تحلیل مسائل مربوط به کارایی کاربرد دارد، به جای استفاده از روش‌های آماری، بر استفاده از روش‌های برنامه‌ریزی خطی تأکید دارد. توجه این رویکرد به جای تابع تولید، بیشتر بر روی مرز تولید است. در این رویکرد نیازی به مشخص بودن نوع تابع تولید یا شکل رابطه کارکردی بین نهاده‌ها و ستاده‌ها، ارزش یا قیمت نهاده‌ها و ستاده‌های واحدهای تحت ارزیابی وجود ندارد بلکه با استفاده از روش‌های برنامه‌ریزی ریاضی یک مرز تولید یا مرز کارایی را به عنوان مبنا و معیار کارایی واحدها قرار می‌دهد. این رویکرد به دلیل داشتن ماهیت تجربی و نداشتن مفروضات دست و پاگیر و انعطاف‌پذیری بالا، قابلیت کاربردی زیادی به‌ویژه در موضوعات تحلیل کارایی دارد (کولی و همکاران، ۱۹۹۸) از جمله روش‌های ناپارامتریک که در مطالعات بسیاری به منظور اندازه‌گیری کارایی مورد استفاده قرار گرفته است، روش تحلیل پوششی داده‌ها می‌باشد.

### ۳-۳- پیشینه پژوهش

کازمیان و همکاران (۱۳۹۷) در پژوهشی با عنوان ارزیابی کارایی بودجه در بخش دولتی سلامت، رابطه بین پرداخت‌های مالی و نتایج آن در نظام سلامت با استفاده از مدل‌های مالی را مورد بررسی قرار داده‌اند. این پژوهش با استفاده از داده‌های کارکردی و میزان بودجه بخش دولتی سلامت، کارایی نسبی بودجه برای استان‌ها را محاسبه و تفاوت کارایی استان‌ها را به‌طور مقایسه‌ای نشان می‌دهد. ارزیابی شاخص‌های کارایی در بخش دولتی سلامت نشان‌دهنده این است که استان‌ها علی‌رغم یکسانی شرایط درآمدی و تخصیص بودجه و یکسانی روش‌های تنظیم کارکردها، با تفاوت‌های قابل ملاحظه در حداکثرسازی محصول و حداقل نمودن هزینه یا بودجه، طبقه‌بندی می‌شوند. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که تفاوت کارایی میان استان‌ها و تغییرات کاهشی کارایی در چند استان در سال دوم عاملی برای

ناپایداری کارایی، نابرابری‌ها و محدودیت دسترسی به هدف‌های بخش سلامت محسوب می‌شود.

سرپناهی و همکاران (۱۳۹۷) در پژوهشی با عنوان بودجه‌ریزی دانشکده‌های یک دانشگاه با ترکیبی از مدل‌های تحلیل پوششی داده‌ها و برنامه‌ریزی آرمانی (مطالعه موردی: دانشگاه یزد) مدلی در سطح دانشگاه ارائه کردند که در آن توزیع بودجه متناسب با کارایی و اثربخشی هر دانشکده باشد. بودجه هر دانشکده از تلفیق ضریب کارایی حاصل از تحلیل پوشش داده‌ها و اثربخشی حاصل از مدل ریاضی آرمانی که دربرگیرنده راهبردهای دانشگاه است، به دست می‌آید؛ به‌گونه‌ای که هم ضریب کارایی و هم ضریب اثربخشی در توزیع بودجه نقش دارند و نقش مداخلات مدیریتی در این مدل از توزیع بودجه حذف خواهد شد.

طلایی زواره (۱۳۹۲) در پژوهشی با عنوان محاسبه کارایی دفتر برنامه‌ریزی و تألیف کتاب‌های درسی سازمان پژوهشی و برنامه‌ریزی آموزشی با استفاده از بودجه‌ریزی عملیاتی، بهای تمام‌شده فعالیت‌ها و سنجش کارایی دفتر مذکور را با استفاده از روش هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت محاسبه کرد، سپس با استفاده از روش رگرسیون خطی و تشکیل گروه کانونی، فرمول نرم فعالیت بروندادها تعیین و برای هر یک از بروندادهای دفتر مقدار کمی محاسبه گردید. درنهایت با استفاده از فرمول کارایی (ستاده به داده)، کارایی دفتر مورد محاسبه قرار گرفت. نادری (۱۳۸۲) در پژوهشی با عنوان الگوی چند سطحی و ارزیابی ناهمسانی و کارایی بودجه بین دانشگاه‌های منتخب، به بررسی ناهمسانی و نابرابری مخارج سرانه بین دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی منتخب به منظور ارزیابی کارایی تخصیص اعتبارات با استفاده از روش الگوسازی چندسطحی و داده‌های برگرفته از قوانین بودجه پرداخت. نتایج پژوهش نشان داد که تفاوت معناداری در ساختار مخارج سرانه دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی وجود دارد که این ساختار روش الگوسازی را متأثر می‌سازد. برآوردهای حاصل از الگوسازی چندسطحی نشان می‌دهد که بین ۱۵ درصد (در گروه آموزشی کشاورزی) و ۴۱ درصد (در گروه علوم پایه) تغییرات الگوها به تفاوت ویژگی‌های دانشگاه‌ها مربوط می‌شود که بخش زیادی از آن را باید به عدم کارایی نسبت داد.

ملایی‌نژاد و همکاران (۱۳۹۴) در پژوهشی با عنوان محاسبه کارایی با استفاده از بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی وزارت آموزش و پرورش با استفاده از روش هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت (ABC)، بهای فعالیت‌ها و بروندادهای دفاتر مربوطه را محاسبه کردند. نتایج نشان داد که برخی از گروه‌های درسی دفتر از کارایی مناسبی

برخوردار هستند و میزان کارایی دفتر با تعداد کتاب‌های گروه‌های درسی همبستگی مستقیم دارند.

#### ۴- روش‌شناسی و مدل پژوهش

تحقیقات پیمایشی عام‌ترین نوع تحقیقات علوم اجتماعی است که مبنای آن، نظرسنجی از کسانی است که به‌طور مستقیم، درگیر مسئله تحقیق می‌باشند (فاضلی، ۱۳۹۱). با توجه به این‌که هدف تحقیق حاضر ارزیابی و سنجش کارایی توزیع اعتبارات فصلی در یکی از استان‌های کشور طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰ است؛ بنابراین از تحقیق پیمایشی برای بخش اول این کار استفاده می‌شود. از مهم‌ترین مزایای این تحقیق‌ها، قابلیت تعمیم نتایج حاصل از آن است و با توجه به این مزیت تحقیق‌های پیمایشی، می‌توان به نتایج این تحقیق اطمینان بیشتری نمود. همچنین به دلیل استفاده از تکنیک تحلیل پوششی داده‌ها که دارای دو مدل CCR و BCC که خود تکنیک ریاضی و کمی است به نتایج این تحقیق بیشتر از نتایج تحقیق‌های صرف آماری می‌توان استناد کرد و از نکته‌های آن بهره‌مند شد. با اوصاف ذکرشده، این تحقیق از نوع تحقیقات کاربردی است، زیرا نتایج آن جهت تنظیم برنامه‌های آتی سازمان (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) قابل استفاده خواهد بود. جامعه و نمونه آماری پژوهش حاضر، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی یکی از استان‌های کشور است. از آنجایی‌که در این تحقیق با بررسی نمونه نمی‌توان نتایج را به جامعه تعمیم داد؛ بنابراین جامعه تحقیق مورد بررسی قرار می‌گیرد و نمونه‌گیری انجام نمی‌شود. جمع‌آوری داده‌ها به وسیله اسناد و مدارک موجود از جمله سالنامه‌های آماری منتشرشده توسط سازمان انجام گردید.

#### ۴-۱- تحلیل پوششی داده‌ها<sup>۱</sup>

واکاوی پوششی داده‌ها یا تحلیل پوششی داده‌ها (DEA) یک روش برنامه‌ریزی خطی است که هدف بنیادین آن، هم‌سنجی (مقایسه) و ارزیابی کارایی شماری از واحدهای تصمیم‌گیرنده همسان است که مقدار دروندادهای به کار گرفته شده و برون‌دادهای فرآورده شده گوناگونی دارند. مدل‌های واکاوی پوششی داده‌های (DEA) به کار رفته در ارزیابی کارایی واحد مورد بررسی می‌توانند از دو رویکرد جداگانه بهره بگیرند: ۱- کاهش میزان دروندادها بی‌آنکه در

میزان بروندادها کاهش داده شود (رویکرد درونداد گرا) ۲- افزایش میزان بروندادها بی‌آنکه در میزان دروندادها افزایشی داده شود (رویکرد بروندادگرا).

یکی از ابزارهای مناسب و کارآمد در زمینه سنجش و ارزیابی بهره‌وری، تحلیل پوششی داده‌ها است که به عنوان یک روش غیرپارامتری به منظور محاسبه کارایی واحدهای تصمیم‌گیرنده مورد استفاده قرار می‌گیرد. امروزه استفاده از تکنیک تحلیل پوششی داده‌ها با سرعت زیادی در حال گسترش بوده و در ارزیابی سازمان‌ها و صنایع مختلف مانند صنعت بانکداری، پست، بیمارستان‌ها، مراکز آموزشی، نیروگاه‌ها، پالایشگاه‌ها و... استفاده می‌شود. توسعه‌های زیادی از جنبه نظری و کاربردی در مدل‌های تحلیل پوششی داده‌ها اتفاق افتاده که شناخت جوانب مختلف آن را برای به‌کارگیری دقیق‌تر اجتناب‌ناپذیر می‌کند. استفاده از مدل‌های تحلیل پوششی داده‌ها علاوه بر تعیین میزان کارایی نسبی، نقاط ضعف سازمان را در شاخص‌های مختلف تعیین نموده و با ارائه میزان مطلوب آن‌ها، خط‌مشی سازمان را به سوی ارتقای کارایی و بهره‌وری مشخص می‌کند. همچنین الگوهای کارا که ارزیابی واحدهای ناکارا بر اساس آن‌ها انجام گرفته است به واحدهای ناکارا معرفی می‌شوند. الگوهای کارا واحدهایی هستند که با ورودی‌های مشابه واحد ناکارا، خروجی‌های بیشتر یا همان خروجی‌ها را با استفاده از ورودی‌های کمتر تولید کرده‌اند. این تنوع وسیع در نتایج است که موجب شده استفاده از این تکنیک با سرعت فزاینده‌ای رو به گسترش باشد. همین امر موجب شده است که این تکنیک از بعد تئوری نیز رشد فزاینده‌ای داشته باشد و به یکی از شاخه‌های فعال در علم تحقیق در عملیات تبدیل شود.

یکی از ابتدایی‌ترین و در عین حال معمول‌ترین روش‌های اندازه‌گیری کارایی، استفاده از نسبت‌ها است. این نسبت‌ها در زمینه‌های مختلف مالی، اقتصادی و صنعتی به کار گرفته می‌شوند. در صورتی که کارایی به عنوان نسبتی از خروجی‌ها به ورودی‌ها تعریف شود، محاسبه و تحلیل آن برای واحدهای تک‌ورودی- تک خروجی آسان خواهد بود؛ اما در اکثر مسائل دنیای واقعی با واحدهایی با چندین ورودی و خروجی روبه‌رو بوده و در نتیجه نیازمند روش‌هایی هستیم که با ترکیب ورودی‌ها و خروجی‌ها به صورت یک شاخص واحد، به معیار مناسبی برای سنجش کارایی دست یابیم.

#### ۲-۴- الزامات اساسی تکنیک تحلیل پوششی داده‌ها

**ورودی‌ها:** تعداد ورودی‌ها بین ۲ تا ۵ بوده و بیشتر مواقع ۳ ورودی انتخاب می‌شود.

**خروجی‌ها:** تعداد خروجی‌ها بین ۱ تا ۳ بوده و بیشتر مواقع ۱ خروجی انتخاب می‌شود.

**واحدهای تصمیم یا DMU:** تعداد واحدهای تصمیم باید ۵ برابر مجموع ورودی و خروجی باشد.

**داده‌ها:** تحلیل پوششی داده‌ها با طیف لیکرت انجام نمی‌شود و به داده‌های واقعی نیاز است.

#### ۴-۳- دو مشخصه اساسی برای الگوی تکنیک تحلیل پوششی داده‌ها

استفاده از الگوی تحلیل پوششی داده‌ها برای ارزیابی نسبی واحدها، نیازمند تعیین دو مشخصه اساسی، ماهیت الگو و بازده به مقیاس الگو است که در زیر به تشریح هر یک پرداخته می‌شود:

**الگوی ورودی محور یا ماهیت ورودی:** هدف این رویکرد افزایش کارایی از طریق کاهش ورودی‌ها یا مواد اولیه است. در صورتی که در فرایند ارزیابی با ثابت نگه‌داشتن سطح خروجی‌ها، سعی در حداقل سازی ورودی‌ها داشته باشیم ماهیت الگوی مورد استفاده ورودی است.

**الگوی خروجی محور یا ماهیت خروجی:** هدف این روش افزایش کارایی از طریق افزایش خروجی یا ستاده‌ها است. در صورتی که در فرایند ارزیابی با ثابت نگه‌داشتن سطح ورودی‌ها، سعی در افزایش سطح خروجی داشته باشیم ماهیت الگوی مورد استفاده خروجی است. الگوی DEA با دیدگاه ورودی، به دنبال به دست آوردن ناکارایی فنی به عنوان نسبتی است که باید در ورودی‌ها کاهش داده شود تا خروجی بدون تغییر بماند و واحد در مرز کارایی قرار گیرد. دیدگاه خروجی به دنبال نسبتی است که باید خروجی‌ها افزایش یابند بدون آنکه تغییر در ورودی‌ها به وجود آید تا واحد مورد نظر به مرز کارایی برسد.

در الگوی CCR مقادیر به دست آمده برای کارایی در دو دیدگاه مساوی هستند؛ اما در مدل BCC این مقادیر متفاوت می‌باشند. علت انتخاب دیدگاه برای یک الگو DEA، در ارزیابی نسبی عملکرد واحدهایی است که در بعضی موارد مدیریت واحد کنترلی بر میزان خروجی ندارد و مقدار آن از قبل مشخص و ثابت است. برعکس در بعضی از موارد میزان ورودی ثابت و مشخص است و میزان تولید (خروجی) متغیر تصمیم می‌باشد و در چنین شرایطی، دیدگاه خروجی مناسب است. در نهایت انتخاب ماهیت ورودی و خروجی بر اساس میزان کنترل مدیر بر هر یک از ورودی‌ها و خروجی‌ها تعیین می‌شود.

در حال حاضر تنها معیار برای ارزیابی پروژه‌ها در مؤسسات عمرانی همان روش سنتی و بر اساس وجه مالی است. در واقع پروژه‌هایی کارا و دارای عملکرد مطلوب است که سود بیشتری

برای سازمان به ارمغان بیاورد. در برخی موارد عملکرد پروژه بر اساس سیستم ارزش کسب‌شده (EVM) اندازه‌گیری و قضاوت می‌شود؛ یعنی از دو شاخص زمان و هزینه در ارزیابی پروژه‌ها استفاده می‌گردد. در واقع در این حالت پروژه‌هایی کارا است که از برنامه زمان‌بندی جلوتر یا منطبق با آن باشد و از بودجه پیش‌بینی‌شده، هزینه کمتر یا برابر با آن استفاده کند.

#### ۴-۴- انتخاب ورودی و خروجی مدل و روایی و پایایی مدل پژوهش

انتخاب ورودی‌ها و خروجی‌ها با استفاده از تحقیق‌های انجام‌شده و بر اساس نظر خبرگان است. یکی از مسائل مهم این است که چه ورودی‌ها و چه خروجی‌هایی انتخاب شود؟ و تعداد آن‌ها باید چقدر باشد؟ مسلم است وقتی منظر ارزیابی عوض می‌شود نوع ورودی و خروجی تغییر می‌کند. با انتخاب موشکافانه می‌توان نتایج قابل اطمینانی به دست آورد؛ اما تعداد ورودی و خروجی‌ها به تجربه ثابت شده است که باید خیلی کمتر از تعداد واحدهای تصمیم‌گیرنده مورد ارزیابی باشند. در این مورد رابطه شماره (۱) معرفی می‌شود که در آن  $n$  تعداد واحدهای مورد ارزیابی و  $m$  تعداد ورودی‌ها و  $s$  تعداد خروجی‌ها است.

$$n \geq (m + s) \quad \text{رابطه شماره (۱)}$$

در این پژوهش برای انتخاب شاخص‌های کارایی (ورودی‌ها و خروجی) از پرسشنامه استفاده شده است و ورودی‌ها و خروجی‌ها ذیل دارای رتبه بهتری شده و بر این اساس در این تحقیق مورد استفاده قرار می‌گیرند.

#### ۴-۴-۱- ورودی‌های مدل

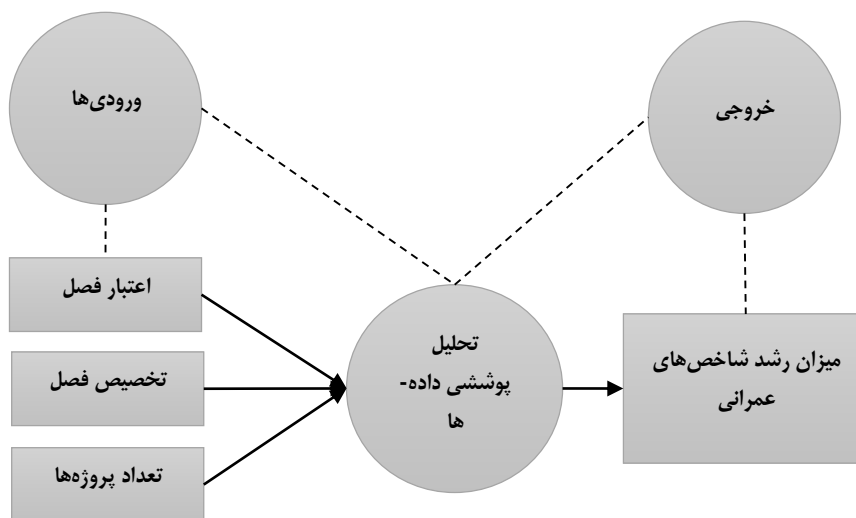
- تعداد پروژه‌های هر فصل
- اعتبار مصوب فصل
- تخصیص فصل
- جذب اعتبارات ملی
- مطالبات سال‌های گذشته

#### ۴-۴-۲- خروجی‌های مدل

- رضایت مردمی
- میزان (درصد) رشد شاخص‌های عمرانی

در این پژوهش تعداد پروژه‌های هر فصل، اعتبار مصوب و تخصیص هر فصل به عنوان داده‌های ورودی مدل و میزان رشد شاخص‌های عمرانی به عنوان داده‌های خروجی مدل در مدل

تحلیل پوششی داده‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. نمودار ۱ مدل مفهومی پژوهش حاضر را نمایش می‌دهد.



نمودار ۱: مدل مفهومی پژوهش

### ۵- داده‌های مورد استفاده در مدل کارایی پژوهش

در این بخش با توجه به تفصیلی بودن داده‌های مورد استفاده در پژوهش، تنها شاخص رشد شاخص‌های عمرانی که خروجی مدل است، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

جدول ۱: بررسی وضعیت شاخص‌های عمرانی طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰

بخش	ردیف	عنوان شاخص	سال ۱۳۹۰	سال ۱۳۹۶	سال ۱۴۰۰
جمعیت	۱	جمعیت (نفر)	۱۰۵۸۰۴۱	۱۱۶۳۴۰۰	۱۱۶۳۴۰۰
	۲	متوسط نرخ رشد جمعیت	۳/۱	۲/۴	۲/۴
	تقسیمات کشوری	۳	تعداد شهرستان	۱۰	۱۰
۴		تعداد بخش	۲۵	۲۵	۲۶
۵		تعداد شهر	۳۶	۳۸	۴۰
۶		تعداد دهستان	۴۸	۴۸	۵۰
آب و فاضلاب	۷	مشترک آب آشامیدنی (مشترک)	۲۰۰۰۵۶	۲۷۷۷۴۸	۲۸۶۰۰۰
	۸	مشترک فاضلاب (مشترک)	۴۱۰۷۲	۶۸۸۲۷	۷۱۹۵۴
	۹	طول شبکه آب روستایی (کیلومتر)	۳۱۵۵	۳۴۶۰	۳۵۰۴



بخش	ردیف	عنوان شاخص	سال ۱۳۹۰	سال ۱۳۹۶	سال ۱۴۰۰	
ورزش و تفریحات	۱۰	طول شبکه فاضلاب شهری (کیلومتر)	۴۶۶	۵۴۷	۵۷۶	
	۱۱	ظرفیت مخازن آب شهری (مترمکعب)	۲۱۱۰۵۰	۲۸۶۷۵۰	۳۱۹۳۰۰	
	۱۲	هدر رفت شبکه آب شهری (درصد)	۳۶/۸	۳۱	۲۸,۳	
	۱۳	تعداد انشعابات آب واگذار شده به روستاها (فقره)	۷۶۶۹۷	۹۴۱۵۴	۹۷۴۲۶	
	۱۴	حجم مخازن بتنی زمینی روستایی (مترمکعب)	۶۱۱۱۳	۷۱۵۰۵	۷۱۳۸۰	
	۱۵	سرانه فضای ورزشی (مترمربع)	۰/۷۹	۰/۹۲	۱/۱۴	
	سلامت	۱۶	ظرفیت تخت‌های بیمارستانی (تخت)	۸۹۸	۱۴۵۰	۱۴۵۰
		۱۷	ضریب اشغال تخت بیمارستانی (درصد)	۴۶/۵	۶۷	۶۷
		۱۸	تعداد پزشکان متخصص بیمارستان-های تابع دانشگاه (نفر)	۱۷۹	۴۲۹	۴۲۹
		۱۹	سرانه تخت بیمارستانی (تخت به نفر)	۱/۰۲	۱/۲	۱/۴
		۲۰	سطح زیر کشت گلخانه (هکتار)	۹۲	۱۹۹	۳۹۳
	کشاورزی و شیلات	۲۱	ضریب مکانیزاسیون کشاورزی (اسب بخار بر هکتار)	۰/۷۸	۱/۲۳	۱/۳۵
		۲۲	تولید میگوی پرورشی (تن)	۸۵۰۰	۱۳۵۰۰	۲۳۲۰۰
		۲۳	میزان ارزش صادرات آبزیان استان (میلیون دلار)	۷۰	۱۱۵	-
۲۴		میزان تولید پرورش ماهی (تن)	۰	۱۵۲۴	۱۴۰۰	
۲۵		میزان بهره‌وری تولید میگو (کیلوگرم در هکتار)	۲۸۰۰	۳۰۴۰	۴۲۴۰	
عمران روستایی	۲۶	سرانه پارک‌ها و فضاهای سبز روستایی (مترمربع)	۰/۱۹	۱/۸۷	۱/۸۷	
انرژی	۲۷	روستاها گازرسانی (روستا)	۱۳۷	۳۹۰	۴۲۰	
	۲۸	تعداد شهرهای گازرسانی (شهر)	۳۰	۳۶	۳۹	
	۲۹	تعداد مشترکین گاز (مشترک)	۷۵۹۶۰	۱۶۴۴۰۶	۲۰۶۵۶۶	
	۳۰	ضریب برخورداری مناطق شهری از گاز (درصد)	۹۵۷۱	۹۹	۹۹	
	۳۱	ضریب برخورداری مناطق روستایی از گاز (درصد)	۴۴	۹۴	۹۶/۵	
	۳۲	تعداد مشترک برق (مشترک)	۳۷۱۷۶۳	۳۷۴۱۲۴	۴۷۶۲۵۰	

بخش	ردیف	عنوان شاخص	سال ۱۳۹۰	سال ۱۳۹۶	سال ۱۴۰۰
	۳۳	طول خطوط شبکه فشار متوسط توزیع (کیلومتر)	۶۹۲۴	۸۳۴۶	۸۶۲۹
	۳۴	طول خطوط شبکه فشار ضعیف توزیع (کیلومتر)	۵۵۵۴	۶۷۹۰	۷۰۸۱
	۳۵	تعداد ترانسفورماتورهای شبکه توزیع (دستگاه)	۱۲۳۵۲	۱۶۹۸۴	۱۷۶۴۴
	۳۶	ظرفیت ترانسفورماتورهای شبکه توزیع (مگاوات آمپر)	۲۸۲۱	۳۸۷۶	۳۵۴۲
راه و حمل و نقل جاده‌ای	۳۷	طول بزرگراه‌های استان (کیلومتر)	۶۰۸	۶۳۹	۶۷۱
	۳۸	طول راه‌های اصلی استان (کیلومتر)	۵۲۲	۶۰۸	۶۰۸
	۳۹	طول راه‌های روستایی استان (کیلومتر)	۱۸۳۴	۱۸۲۸	۲۲۴۶
ارتباطات	۴۰	ضریب نفوذ تلفن همراه (درصد)	۸۱	۱۰۱	۱۴۰
	۴۱	ضریب نفوذ تلفن ثابت (درصد)	۲۵/۶	۲۸/۲۸	۲۲
گردشگری و میراث فرهنگی	۴۲	تعداد مراکز اقامتی (مرکز)	۳۰	۵۲	۶۶
	۴۳	تعداد تخت مراکز اقامتی (تخت)	۲۲۴۵	۲۰۶۰	۲۵۰۸
	۴۴	تعداد هتل	۷	۸	۱۲
فرهنگ و تفریحات	۴۵	گنجایش سالن‌های سینما (تعداد صندلی)	۳۳۶۰	۳۵۰۴	۳۵۰۴
	۴۶	تعداد کتابخانه‌های عمومی	۶۱	۶۴	۶۵
	۴۷	میزان تولید برنامه‌های رادیویی (ساعت)	۳۶۵۰	۳۶۵۰	۴۰۱۵
	۴۸	میزان تولید برنامه‌های تلویزیونی (ساعت)	۱۳۶۰	۱۴۸۰	۱۴۸۰

برای سنجش میزان مناسب بودن انتخاب شاخص‌ها از دو مؤلفه روایی و پایایی استفاده می‌شود تا صحت و درستی شاخص‌های مذکور تأیید شود. در این پژوهش برای سنجش نسبت اعتبار محتوا، تعداد ۱۵ پرسشنامه بین اساتید و خبرگان و متخصصین توزیع شد. با توجه به اینکه نسبت اعتبار به دست آمده برای تمامی سؤالات پرسشنامه مزبور، بالاتر از ۰/۵۴ است؛ بنابراین می‌توان ادعا کرد که انتخاب ورودی‌ها و خروجی‌ها مورد قبول بوده و از روایی لازم برخوردار است. همچنین جهت قوت هر چه بیشتر تحقیق، برای سنجش روایی پرسشنامه از روش و شاخص آماری KMO نیز استفاده شد. همان‌گونه که خروجی نرم‌افزار نشان می‌دهد سطح معنی‌دار کمتر از ۰/۰۵ و شاخص آماری KMO برابر با ۰/۹۱۶ است و

با توجه به اینکه این شاخص بزرگ‌تر از ۰/۶۰ است، لذا می‌توان عنوان نمود که پرسشنامه حاضر دارای روایی مطلوبی است.

در مدل‌های تحلیل پوششی داده‌ها، راهکار بهبود واحدهای ناکارا، رسیدن به مرز کارایی است. مرز کارایی متشکل از واحدهایی با اندازه کارایی ۱ (یا ۱۰۰ درصد است). به طور کلی، دو نوع راهکار برای بهبود واحدهای غیرکارا و رسیدن آن‌ها به مرز کارایی وجود دارد.

**الف** - نهاده‌ها بدون تغییر می‌مانند و ستاده‌ها تا زمان رسیدن به واحد بر روی مرز کارایی افزایش می‌یابند (این نگرش را ماهیت ورودی محور می‌نامند).

**ب** - ستاده‌ها بدون تغییر می‌مانند و نهاده‌ها تا زمان رسیدن به واحد بر روی مرز کارایی کاهش می‌یابند (این نگرش را ماهیت خروجی محور می‌نامند).

minx	ورودی محور	maxy	ورودی محور
St.	$\frac{\text{ثابت } y}{\text{کاهش } x}$	St.	$\frac{\text{افزایشی } y}{\text{ثابت } x}$
Y=1		x=1	

## ۶- یافته‌های پژوهش

ابتدا داده‌های اعتباری مربوط به ۲۰ فصل بودجه‌ای استان، تعداد پروژه‌ها و تخصیص آن‌ها برای سال‌های ۰۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰ جمع‌آوری شد، سپس با توجه به خروجی مدل که شامل میزان (درصد) رشد شاخص‌های عمرانی است، اقدام به مدل‌سازی با استفاده از تکنیک تحلیل پوششی داده‌ها و حل آن در نرم‌افزار (EMS) گردید. نرم‌افزار مذکور، نرم‌افزار تخصصی تحلیل پوششی داده‌ها است که با استفاده از آن محاسبات هر دو مدل CCR و BCC ورودی محور و خروجی محور انجام می‌شود این نرم‌افزار امتیاز فصولی که در آن توزیع اعتبارات به صورت کارا صورت گرفته است را (در ستون Score) معادل با ۱۰۰ درصد (۱) نمایش می‌دهد و مابقی فصول را ناکارا معرفی کرده و میزان استفاده بهینه از منابع با درصد کارایی‌شان را نمایش می‌دهد.

فصول کارا از سال (۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰) برای هر مدل در یک جدول نمایش داده شده و رتبه‌بندی آن‌ها با استفاده از درصدهای ستون Score نشان داده شده است. از ستون Benchmarks برای تحلیل محاسبه‌ها استفاده خواهد شد. در تکنیک DEA تنها فصولی که درصد کارایی آن‌ها ۱۰۰ درصد (۱) شده باشد کارا می‌باشند و مابقی فصول ناکارا معرفی

شده و باید با توجه به ورودی یا خروجی محور بودن مدل اقدام به کاهش ورودی یا افزایش خروجی نمود که در ادامه به چگونگی این تحلیل اشاره می‌شود. برای این کار باید داده‌های DMU کارا (مرجع) را با توجه به ورودی یا خروجی محور بودن در عدد به دست آمده در ستون Benchmarks ضرب کرد، به این ترتیب میزان کاهش در ورودی‌ها یا افزایش در خروجی‌ها مشخص می‌گردد.

#### ۶-۱- معرفی فصول کارا و ناکارا با روش CCR ورودی محور

با توجه به محاسبه‌های انجام شده با نرم‌افزار EMS و استفاده از مدل CCR ورودی محور با محاسبه‌های انجام شده همان‌طور که در جدول ۲ مشاهده می‌شود در بازه زمانی ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰ فصل بهداشت کارا معرفی شده و رتبه فصول دیگر در استفاده بهینه از منابع مشخص گردیده است. فصولی که میزان استفاده بهینه از منابعش در مقایسه با فصول دیگر از همه بهتر بوده و درصد آن ۱۰۰ درصد (۱) است و فصول دیگر با توجه به میزان ورودی‌ها و خروجی خود کارا نیستند باید در این مدل، خروجی خود را افزایش دهند تا به مرز کارایی برسند.

**جدول ۲:** رتبه‌بندی مصرف بهینه منابع (ورودی و خروجی) با مدل CCR ورودی محور (۱۳۹۰-۱۴۰۰)

فصل/سال	۱۴۰۰	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰
فصل اداره امور عمومی	۱۳	۶	۱۱	۷	۱۶	۱۹	۲	۲	۶	۱۳	۱۳
فصل امور قضایی	۲	۴	۱۰	۵	۱۲	۵	۱۸	۱۰	۴	۲	۱۲
فصل خدمات مالی، فنی، مدیریت و برنامه‌ریزی	۴	۳	۱۱	۲۰	۱۰	۱۱	۱۶	۷	۱۶	۱۶	۱۶
فصل پژوهش‌های اساسی	۱۵	۱	۱۳	۸	۱۵	۱۱	۹	۷	۱۳	۱۵	۴
فصل دفاع	۱۶	۱۸	۱۷	۳	۱۸	۱۵	۱۱	۱۶	۹	۱۱	۱۰
فصل نظم و امنیت عمومی	۱۲	۱۲	۵	۷	۸	۱	۱۶	۱۳	۱۱	۲	۹

فصل/سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
فصل آموزش	۱۹	۱۱	۱	۶	۶	۴	۱۳	۱۳	۱۰	۴	۹	۲۰
فصل فرهنگ و هنر، رسانه‌های جمعی، گردشگری	۱۴	۱۳	۳	۱۷	۱۷	۱۷	۹	۱۹	۱۵	۷	۱۶	۱۹
فصل بهداشت و درمان	۱	۸	۷	۴	۱	۱	۵	۱۰	۳	۱۲	۳	۳
فصل رفاه و تأمین اجتماعی	۱۱	۱۰	۱۸	۱	۹	۹	۷	۲۰	۵	۸	۱۹	۶
فصل تربیت بدنی	۲۰	۱۴	۱۴	۱۶	۱۲	۱۲	۱۴	۶	۸	۱۸	۱۰	۱۷
فصل کشاورزی و منابع طبیعی	۱۰	۷	۱۵	۱۱	۱۱	۱۱	۱۸	۱۴	۲۰	۵	۱۴	۲
فصل منابع آب	۹	۲۰	۴	۵	۹	۱۳	۱۹	۱۵	۲	۱۹	۱۲	۱۴
فصل صنعت و معدن	۳	۱۹	۱۶	۹	۶	۶	۴	۱۲	۱۴	۱۵	۶	۱۱
فصل محیط‌زیست	۵	۹	۶	۱۹	۱۹	۱۴	۳	۲	۹	۱	۲۰	۵
فصل بازرگانی و تعاون	۱۷	۲	۲۰	۱۰	۲۰	۲۰	۲	۸	۱۷	۱۷	۵	۷
فصل انرژی	۷	۱۶	۱۲	۱۲	۱۲	۷	۱۷	۱	۱۹	۳	۱۷	۱۵
فصل حمل و نقل	۱۸	۵	۸	۱۵	۱۵	۱۶	۱۰	۴	۱۸	۲۰	۴	۸
فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات	۸	۱۵	۱۹	۱۴	۳	۳	۸	۳	۴	۲	۱۳	۱۳
فصل مسکن، عمران، شهری،	۶	۱۷	۹	۱۳	۲	۲	۲۰	۱۸	۱	۱۴	۱	۱۸

فصل/سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
روستایی و عشایری												

### ۶-۲- معرفی فصول کارا و ناکارا و رتبه‌بندی فصول با محاسبه‌های روش BCC

#### ورودی محور

با توجه به محاسبه‌های انجام‌شده با نرم‌افزار EMS و استفاده از مدل BCC ورودی محور با محاسبه‌های انجام‌شده همان‌طور که در جدول ۳ مشاهده می‌شود، در بازه زمانی ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰ فصل حمل و نقل و راهداری کارا معرفی شده و رتبه فصول دیگر در استفاده بهینه از منابع مشخص گردیده است.

جدول ۳: رتبه‌بندی مصرف بهینه منابع (ورودی و خروجی) با مدل BCC ورودی محور (۱۳۹۰-۱۴۰۰)

فصل/سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
فصل اداره امور عمومی	۲	۱۰	۱۲	۱۰	۱۲	۱۲	۶	۷	۴	۳	۱	۳
فصل امور قضایی	۱	۳	۴	۱۶	۱۱	۱۱	۱۹	۱۱	۱۵	۱۳	۴	۴
فصل خدمات مالی، فنی، مدیریت و برنامه‌ریزی	۱۳	۶	۶	۷	۱۴	۹	۹	۱۸	۱۸	۹	۱۸	۱۵
فصل پژوهش‌های اساسی	۲۰	۱۵	۸	۱۹	۲	۱۱	۱۱	۱۲	۱۹	۱۲	۲	۸
فصل دفاع	۱۶	۲۰	۱۱	۱۷	۱۳	۱۵	۱۵	۱۰	۱۴	۱۸	۲۰	۱۰
فصل نظم و امنیت عمومی	۱۹	۸	۱۵	۴	۴	۵	۵	۱	۸	۴	۱۰	۱۴
فصل آموزش	۱۱	۲	۱۴	۱۵	۵	۱۲	۱۲	۱۳	۳	۱۵	۱۹	۱۱
فصل فرهنگ و هنر،	۳	۱۶	۳	۱	۱۸	۸	۸	۹	۹	۱۷	۱۲	۷

ارزیابی کارایی نظام بودجه‌ریزی اعتبارات دارایی‌های سرمایه‌ای استان با توجه به اسناد بالادستی... ♦ علی درویشی و مسعود حراقی ♦

فصل/سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
رسانه‌های جمعی، گردشگری											
فصل بهداشت و درمان	۸	۹	۱۰	۶	۷	۱۸	۱۹	۱۱	۲	۱۵	۱۲
فصل رفاه و تأمین اجتماعی	۶	۱۹	۱۳	۱۲	۶	۲	۳	۲	۷	۱۳	۲۰
فصل تربیت‌بدنی	۱۵	۱۴	۱۸	۱۱	۹	۱۶	۶	۱	۱۹	۹	۶
فصل کشاورزی و منابع طبیعی	۴	۱۷	۹	۵	۳	۱۰	۱۷	۶	۱۴	۱۷	۱۹
فصل منابع آب	۱۸	۱۳	۲۰	۳	۱۰	۱۴	۲	۲۰	۱۶	۵	۵
فصل صنعت و معدن	۹	۱۱	۱۷	۹	۱	۲۰	۱۵	۱۳	۵	۳	۱۳
فصل محیط‌زیست	۱۷	۱۲	۱۶	۱۸	۱۷	۷	۸	۱۶	۱۱	۸	۹
فصل بازرگانی و تعاون	۱۴	۱	۱	۸	۱۶	۴	۴	۱۷	۶	۶	۲
فصل انرژی	۱۰	۷	۲	۲۰	۱۵	۱۷	۵	۱۲	۸	۷	۱۸
فصل حمل و نقل	۵	۱۸	۵	۲	۲۰	۱	۲۰	۵	۱	۱۶	۱۶
فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات	۷	۵	۷	۱۳	۱۹	۱۳	۱۶	۱۰	۲۰	۱۴	۱
فصل مسکن، عمران شهری، روستایی و عشایری	۱۲	۴	۱۹	۱۴	۸	۳	۱۴	۷	۱۰	۱۱	۱۷

### ۶-۳- تحلیل و رتبه‌بندی نتایج محاسبه داده‌های سال ۱۴۰۰ با استفاده از مدل

#### CCR ورودی محور

در مدل ورودی‌محور، ورودی‌ها ثابت است و باید عدد به دست آمده در ستون Benchmarks را در داده خروجی فصل کارا ضرب کرده و خروجی فصل مربوطه را به میزان جواب به دست آمده افزایش داد تا به مرز کارایی برسند. محاسبات مربوط به داده‌های سال ۱۴۰۰ مدل CCR ورودی محور در جدول ۴ نشان داده شده است.

جدول ۴: رتبه‌بندی نتایج محاسبه داده‌های سال ۱۴۰۰ با استفاده از مدل CCR ورودی‌محور

میزان استفاده بهینه از منابع	میزان ضریب در خروجی DUM با توجه به ورودی-محور بودن مدل و افزایش در خروجی هر DUM به میزان جواب به دست آمده	رتبه‌بندی	فصل
۱۰۰	کارا	۲	فصل اداره امور عمومی
۳۱،۶۳	۰،۱۳	۷	فصل امور قضایی
۲۵،۹۸	۰،۰۲	۳	فصل خدمات مالی، فنی، مدیریت و برنامه‌ریزی
۲۶،۶۰	۰،۰۴	۱۱	فصل پژوهش‌های اساسی
۲۷،۸۳	۰،۰۷	۱۶	فصل دفاع
۲۶،۵۳	۰،۲۶	۶	فصل نظم و امنیت عمومی
۶۰،۳۴	۰،۰۹	۴	فصل آموزش
۴۶،۲۳	۰،۰۴	۱۱	فصل فرهنگ و هنر، رسانه‌های جمعی، گردشگری
۳۲،۲۲	۰،۰۶	۲۰	فصل بهداشت و درمان
۱۵،۳۶	۰،۰۸	۱۰	فصل رفاه و تأمین اجتماعی
۳۸،۵۳	۰،۰۹	۵	فصل تربیت بدنی
۳۹،۲۲	۰،۰۱	۱۲	فصل کشاورزی و منابع طبیعی
۵۲،۲۱	۰،۰۴	۱۵	فصل منابع آب
۴۹،۵۲	۰،۰۳	۱۳	فصل صنعت و معدن
۳۹،۸۵	۰،۰۷	۱۴	فصل محیط‌زیست
۵۵،۳۱	۰،۰۶	۱۲	فصل بازرگانی و تعاون
۳۲،۶۲	۰،۰۴	۱۱	فصل انرژی
۱۰۰	الگو یا مرجع	۱	فصل حمل و نقل
۶۳،۲۳	۰،۰۱	۸	فصل ارتباطات و فناوری اطلاعات
۳۳،۹۴	۰،۰۲	۱۵	فصل مسکن، عمران شهری، روستایی و عشایری



با توجه به اینکه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی یک سازمان دولتی است، نهاده‌ها و ستانده‌ها مشخص می‌باشند و چون هدف پژوهش مذکور، ارزیابی کارایی نسبی توزیع اعتبارات با استفاده از روش تحلیل پوششی داده‌ها (DEA) و بهره‌گیری از مدل CCR ورودی‌محور و مدل BCC ورودی‌محور و خروجی‌محور که محاسبه‌های این روش با نرم‌افزار تخصصی تحلیل پوششی داده‌ها (EMS) صورت گرفت. با توجه به نتایج محاسبه‌های سال ۱۴۰۰ و بهره‌گیری از مدل‌های CCR و BCC ورودی‌محور و خروجی‌محور می‌توان بیان کرد که فصول حمل و نقل و اداره امور عمومی در هر دو مدل از کارایی نسبی برخوردار بوده‌اند و با توجه به میزان ورودی‌ها و خروجی فصول مذکور می‌توان بیان نمود که آن‌ها میزان ورودی کمتری دریافت می‌کنند و خروجی بیشتری هم نسبت به فصول دیگر که ورودی بیشتری دریافت می‌کنند، دارند. به دلیل داشتن اعتبار و تخصیص بیشتر، شاید نتوان برخی فصول ناکارا را به مرز کارایی نسبی رساند؛ اما با تشدید حساسیت بر روی استفاده بهتر از ظرفیت‌های در اختیار و مدیریت بدهی‌ها و مطالبات و افزایش کارایی نیروی انسانی، می‌توان فصول دیگر را به مرز کارایی نزدیک کرد که دستیابی به این مهم می‌تواند موفقیت بزرگی محسوب شود. به این ترتیب می‌توان پرسش‌های طرح‌شده در این پژوهش را به شرح زیر پاسخ داد.

**سؤال ۱:** شاخص‌های ارزیابی کارایی در توزیع اعتبارات کدام‌اند؟ در این مدل تعداد ۴ شاخص اصلی با عنوان تعداد پروژه‌های فصول اعتباری، اعتبار هر فصل، تخصیص هر فصل به عنوان ورودی‌ها و رشد شاخص به مثابه خروجی، انتخاب و مورد استفاده قرار گرفت.

**سؤال ۲:** بالا بودن یا پایین بودن شدت تغییرات در میزان شاخص‌ها آیا تأثیری در کارا بودن یا ناکارا بودن توزیع اعتبارات صورت گرفته دارد؟ پاسخ: با توجه به نتایج به‌دست‌آمده می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت که کارا بودن توزیع اعتبارات ارتباط مستقیم با میزان اختصاص اعتبارات ندارد بلکه مجموعه‌ای از ورودی‌ها که پیش‌تر عنوان گردید کارایی کل را مشخص می‌کنند. از سوی دیگر، شدت تغییرات در میزان شاخص‌ها نیز تحت تأثیر مجموعه متغیرهای مذکور است که کارایی کل بر این اساس تعیین خواهد شد.

**سؤال ۳:** توزیع اعتبارات در کدام فصول کارا و ناکارا می‌باشند؟ توزیع اعتبارات در فصول حمل و نقل عمومی و اداره امور عمومی کارا است و در سایر فصول از کارایی لازم برخوردار نیست.

در پایان پیشنهاد می‌گردد، با استفاده از متدولوژی ارزیابی ارائه‌شده، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تمامی استان‌ها و نیز سازمان برنامه و بودجه کشور به ارزیابی کارایی نظام بودجه‌ریزی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان با توجه به اسناد بالادستی بپردازند و با نگرش به نقاط ضعف مشخص شده در ارزیابی مذکور، نسبت به بازنگری برنامه‌های آتی بپردازند و بودجه‌هایی متناسب با برنامه‌های بازنگری شده تنظیم کنند.

در ادامه در راستای تدوین پژوهش‌های آتی پیشنهاد می‌گردد نمونه‌های بیشتری در تعیین و ارزیابی شاخص‌های کارایی نسبی توزیع اعتبارات برای اعتبارسازی بیشتر مدل مطرح‌شده در این تحقیق مورد بررسی قرار گیرد و همچنین تعداد بیشتری ورودی و خروجی مؤثر شناسایی شوند. همچنین به پژوهشگران توصیه می‌گردد تعداد بیشتر شاخص‌های کارایی مانند کیفیت کار پیمانکاران، تحصیلات کارکنان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و سایر متغیرها را بررسی نمایند و کارایی توزیع اعتبارات استان‌ها را با یکدیگر مقایسه کنند.

## منابع

- امامی میبدی، علی (۱۳۷۹). اصول اندازه‌گیری کارایی و بهره‌وری (علمی-تجربی). تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- امیر باقری، کیوان (۱۳۹۱). ارزیابی کارایی سازمان با استفاده از روش تلفیقی کارت امتیازی متوازن و تحلیل پوششی داده‌های فازی (مورد کاوی صنعت داروسازی).
- توحیدی کلوزری، شراره (۱۳۸۹). تحلیل پوششی داده‌های زنجیره موجودی: مجموعه امکان تولید و مدل ارزیابی کارایی.
- جوانی، علی، حامد نظری، محمود کاظمیان، فاطمه قاسمی و اصلان نظری (۱۳۹۷). ارزیابی کارایی بودجه در بخش دولتی سلامت برای مراقبت‌های سرپایی و بستری در مدل بودجه عملیاتی بر اساس کارکردها، دانشور پزشکی، سال بیست و پنجم، شماره ۳۹، ۱۳۵-۵۰.
- جهانشاهلو، غلامرضا، فرهاد حسین‌زاده لطفی و هاشم نیکومرام (۱۳۸۷). تحلیل پوششی داده‌ها و کاربردهای آن، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات.
- سرپناهی، انسیه، اولیا، محمد صالح؛ لطفی، محمدمهدی (۱۳۹۷). بودجه‌ریزی دانشکده‌های یک دانشگاه با ترکیبی از مدل‌های تحلیل پوششی داده‌ها و برنامه‌ریزی آرمانی (مطالعه موردی: دانشگاه یزد) (یادداشت فنی)، مهندسی صنایع و مدیریت (شریف ویژه علوم مهندسی)، ۳۴(۱)، ۱۱۷-۱۲۷.
- صالح اولیا، محمد، سیدناصر مدرسی، محسن بهجت و سلاله شهوازیان (۱۳۸۹). آشنایی با سیستم‌های ارزیابی عملکرد، تهران: نص.
- صفایی قادیکالی، عبدالحمید (۱۳۸۶). اندازه‌گیری کارایی شرکت‌های سرمایه‌گذاری با استفاده از تحلیل پوششی داده‌ها در سازمان بورس اوراق بهادار تهران.
- صوفی، شریفه (۱۳۹۱)، ترکیب AHP و DEA برای ارزیابی کارایی دانشگاه‌ها.
- طلایی زواره، سید حسین (۱۳۹۲). محاسبه کارایی دفتر برنامه‌ریزی و تألیف کتاب‌های درسی سازمان پژوهشی و برنامه‌ریزی آموزشی با استفاده از بودجه‌ریزی عملیاتی، ه نوآوری‌های آموزشی، ۴۶(۱۲): ۵۱-۸۱.
- عرب مازار، عباس و سید یحیی موسوی (۱۳۸۹). محاسبه کارایی و کوشش مالیاتی ادارات کل امور مالیاتی استان‌های مختلف کشور: روش تحلیل پوششی داده‌ها. پژوهشنامه اقتصادی، سال دهم، شماره ۳۷، ۱۶۵-۱۳۹.
- فاضلی، اصغر (۱۳۹۱). ارزیابی کارایی نسبی شعب بیمه تأمین اجتماعی استان آذربایجان شرقی با استفاده از تحلیل پوششی داده‌ها.
- کشوری، عباس (۱۳۸۷). ارزیابی عملکرد و شاخص بهره‌وری مالکویبست شعبه بانک رفاه به کمک تحلیل پوششی داده‌ها، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده مدیریت تهران مرکزی.

ملایی‌نژاد، اعظم، سیدحسین طلایی وزاره و سعید فراهانی (۱۳۹۴). محاسبه کارایی با استفاده از بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی وزارت آموزش و پرورش، تهران: کنفرانس بین‌المللی پژوهش در علوم و تکنولوژی.

مهرگان، محمدرضا و معصومه اروانه (۱۳۸۳). ارزیابی عملکرد سازمان‌ها، رویکردی کمی با استفاده از تحلیل پوششی داده‌ها، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.

مؤمنی، منصور (۱۳۹۲). مباحث نوین تحقیق در عملیات، انتشارات دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.

## Evaluating the efficiency of the budgeting system for the acquisition of capital assets of the province according to the above documents (1390-1400)

Ali Darvishi\*

Masoud Haraghi\*\*

### Abstract

According to the plan and budget law approved in March 1351, the country's budgeting system is a "budget-program" system in such a way that annual budgets are based on annual plans and annual plans are based on five-year plans. Development and long-term plans (twenty-year vision) must be prepared. On the other hand, executive agencies prepare their budget document, which is the same as the annual plan (including quantitative goals), in accordance with the annual cut of the strategic plan, for budget proposal, credit provision and performance evaluation. Establishing a relationship between the annual budget and the program law is always considered as one of the challenges of evaluating the efficiency of the budgeting system. Therefore, in this research, the researcher used the data coverage analysis technique and determined three main indicators including the number of projects, credit and allocation of each budget season as inputs and the growth rate of performance indicators of each season as output and By using input-oriented CCR and BCC models, it evaluates the efficiency of the province's capital assets acquisition budgeting system and its alignment with the planning system. The current research is applied in terms of its purpose and evaluation in terms of the way it is implemented. The calculations and analysis of the research data were done using the specialized data envelopment analysis (EMS) software. According to the results of the research, it can be stated that the seasons of transportation and road management and administration of public affairs have been relatively efficient in both models. In other words, according to the amount of inputs and outputs of the mentioned seasons, it can be said that they receive less input and have more output than other seasons.

**Keywords:** efficiency, budgeting system, planning system, credits for acquiring capital assets

\* PhD student in economics, Shiraz University, Shiraz, Iran [Darvishi1392@gmail.com](mailto:Darvishi1392@gmail.com)

\*\* Ph.D. student of industrial management, Islamic Azad University Science and Research Branch, Tehran, Iran (corresponding author) [Haraghy@yahoo.com](mailto:Haraghy@yahoo.com)



## آسیب‌شناسی پایش و مدیریت پایدار بدهی‌های دولت در قوانین متناظر

سیروس خرمی رَفنی\*

### چکیده

این تحقیق با روش توصیفی-تحلیلی درصدد است که ضمن تشریح مفهوم پایش بدهی و مدیریت آن، با نگاهی علمی به نمود این موضوعات در قوانین جاری کشور بپردازد و با چاره‌جویی به منظور حل اشکالات موجود، راه‌حلهایی برای آینده ارائه کند. در ماده ۱ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، دولت موظف شده است که از طریق واحد جداگانه‌ای در وزارت امور اقتصادی و دارایی، جدول بدهی‌ها و مطالبات دولت را ارائه کند. علی‌رغم موفقیت‌ها، وجود ابهام در حجم، مفهوم و انواع بدهی‌های دولت، برآوردهای واقعی بدهی را دچار ابهاماتی نموده است. در اغلب کشورهای جهان، نظارت، مدیریت تعهدات و بدهی‌های دولت بر عهده وزارتخانه فاینانس (finance) است. در کشور ما نیز، تعیین نمودن متولی واحد در قالب وزارتخانه، سازمان و غیره با داشتن توانایی واقعی، امری ضروری است. همچنین، تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۴۰۱، برای مدیریت تبعات احتمالی انتشار حجم اوراق مالی اسلامی قوانین بودجه‌ای اخیر، کارگروهی را مأمور نظارت بر نحوه انتشار این اوراق کرده است که ناگفته پیداست، مدیریت تبعات و نظارت بر این اوراق، از پتانسیل یک کارگروه متشکل از چند دستگاه با کارکردهای متنوع، خارج است. نهاد «تهاتر» پیش‌بینی شده در قوانین متنوع نیز با عنایت به فلسفه اصل ۵۳ قانون اساسی<sup>۱</sup> با اشکالاتی روبه‌رو است. پیشنهاد می‌گردد که دولت برای مدیریت پایدار بدهی‌ها، اقدامات متعدد حقوقی-فنی از جمله جلوگیری از انحراف در محل مصرف منابعی که از طریق بدهی‌های جدید ایجاد می‌شود، بودجه‌ریزی بر اساس مالیات، شناسایی و ساماندهی دارایی‌های دولت، کاربست ابزار جدید مانند رونق تولید برای تأمین کسری مالی با لحاظ تحریم، افزایش سن بازنشستگی در قوانین و رفع مشکلات حقوقی مربوط به دارایی‌های مالی با ارجاع به همان متولی پیشنهادی را مورد توجه قرار دهد.

**واژگان کلیدی:** بدهی دولت، اوراق مالی، مدیریت بدهی، قانون بودجه، تهاتر

\* کارشناس ارشد حقوق خصوصی، دانشکده حقوق دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

۱. مطابق این اصل: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها، در حدود اعتبارات مصوب، به موجب قانون انجام می‌گیرد».

## مقدمه

بحران‌های اقتصادی ناشی از بدهی‌های دولتی در کشورهای مختلف جهان، زنگ خطر را به صدا درآورده است. برای مثال، اقتصاددانان ترکیه از افزایش میزان اصل بدهی و سود وام‌های خارجی بسیار نگران‌اند.<sup>۱</sup> طی سال‌های اخیر، مدیریت مالی بخش عمومی و به‌طور خاص مدیریت بدهی‌های عمومی به عنوان ضامن پایداری مالی دولت‌ها، مورد توجه صاحب‌نظران قرار گرفته و مفاهیم و مضامین آن گسترش یافته است.<sup>۲</sup> طبق تعریف صندوق بین‌المللی پول<sup>۳</sup> مدیریت بدهی عمومی «فرایند تدوین و اجرای راهبرد مدیریت بدهی‌های دولت به منظور تحصیل منابع مورد نیاز با کمترین هزینه ممکن در میان‌مدت تا درازمدت، با توجه به میزان ریسک احتیاطی دولت است.» «این تحقیق درصدد است که ضمن تشریح مفهوم بدهی و پایش و مدیریت آن، نگاهی به ردپای این موضوعات در قوانین جاری کشور داشته باشد. در کشور ما و طی سالیان اخیر در پی ناترازی‌ها و کسری‌های متعدد در منابع دولتی و با کاهش درآمدهای نفتی، اوراق بدهی جایگاه مهمی در قوانین بودجه سالیانه پیدا کرده است. در این تحقیق، ضمن پرداختی انتقادی به نبود شفافیت واقعی در مورد حجم بدهی‌های دولت و لزوم مدیریت و پایش هرچه بیشتر این مباحث با توجه به تکالیف قانون‌گذار در متون قانونی، به موضوع تأمین مالی دولت از طریق انتشار اوراق بدهی با نگاهی به قوانین، آثار و تبعات مالی آنها در پایداری بدهی، پرداخته خواهد شد.

### ۱- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

در زمینه بدهی‌های دولت تاکنون چندین مقاله به رشته تحریر درآمده است؛ از جمله مقاله‌های «بدهی‌ها و تعهدهای عمومی»، نگارش بتول زارعی و مهدی بنانی منتشر شده در نشریه حسابرِس، «اثرات کوتاه‌مدت و بلندمدت بدهی‌های دولت بر رشد اقتصادی در ایران» به نگارش کاظم یآوری و همکاران و غیره. در این مقاله‌ها بیشتر به سیر تولید بدهی و افزایش روزافزون آنها در فضای مالی و اقتصادی ایران پرداخته شده است. همچنین، در خصوص اوراق بدهی

۱. «دولت ترکیه و بحران بدهی خارجی؛ چرا آنکارا روی به استقراض خارجی آورده؟»، منتشر شده در: <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1401/03/05>

۲. بدهی‌ها و تعهدهای عمومی، بتول زارعی، مهدی بنانی، نشریه حسابرِس، شماره ۸۳، تیر ماه ۱۳۹۴، ص ۲.

۳. صندوق بین‌المللی پول در سال ۱۹۴۵ تأسیس شد و کشورهای عضو، هر کدام پولی را به عنوان سپرده به این صندوق اختصاص دادند تا در صورت لزوم، از دارایی صندوق به کشورهای عضو وام داده شود. ایران هم یکی از نخستین کشورهایی بود که در همان سال به صندوق بین‌المللی پول ملحق شد و تا امروز، عضو این صندوق باقی مانده است.



دولت مقالاتی همچون «اوراق اجاره روی دارایی طلبکاران؛ راهکار جدید برای تسویه دیون دولت از طریق بازار سرمایه در ایران» به نگارش رضا میرزاخانی و همکاران در نشریه جستارهای اقتصادی و ...، به رشته تحریر درآمده است. این مقاله‌ها به طور کلی به بررسی اوراق بدهی در بازار سرمایه پرداخته‌اند.

این پژوهش در کنار تحقیقات صورت پذیرفته سابق درصدد است، ضمن بررسی انتقادی شیوه‌های مدیریت بدهی‌های دولت در سالیان اخیر، به نقش قوانین متناظر در مدیریت و کاهش ریسک‌ها و ایجاد شفافیت در این زمینه، نگاهی نو داشته باشد.

## ۲- روش تحقیق

در این تحقیق با روش توصیفی-تحلیلی، به تشریح و تبیین وضعیت موجود و ابعاد آن از منظر قوانین پرداخته خواهد شد. در این پژوهش برای گردآوری داده‌ها از منابع کتابخانه‌ای (کتاب، مقاله و پایان‌نامه) استفاده شده است.

## ۳- تجزیه و تحلیل و ارائه یافته‌های پژوهش

برای تجزیه و تحلیل و ارائه یافته‌های پژوهش، مطالب در سه بخش شامل پایش بدهی‌های دولت (بخش اول)؛ مدیریت بدهی‌های دولت (بخش دوم)؛ و آثار بدهی‌های دولت (بخش سوم) ارائه خواهد شد.

### ۳-۱- پایش بدهی‌های دولت

پایش به معنی نظارت است و منظور از آن، هشیاری از وضعیت یک سامانه یا پدیده از راه مشاهده دگرگونی‌هایی است که ممکن است با گذر زمان در آن سامانه یا پدیده رخ دهد. پایش با اندازه‌گیری کردن متفاوت است، به طوری که پایش می‌تواند شامل اندازه‌گیری (Measurement) یا آزمایش (Testing) در فواصل زمانی معین، به‌ویژه با هدف تنظیم و کنترل باشد. در حالی که اندازه‌گیری به معنی فرایند تعیین کمیت‌ها، مقادیر یا ابعاد فیزیکی است.<sup>۱</sup> جهت پایش بدهی‌های دولتی، توجه به مفهوم بدهی و انواع آن در کنار حجم و اندازه بدهی لازم است. در ادامه، ضمن بررسی این موضوعات به بررسی موضوع از منظر قوانین نیز پرداخته خواهد شد.

۱. معانی کلمه «پایش» منتشر شده در وبگاه: <https://vajehyab.com/wiki>

### ۳-۱-۱- انواع بدهی‌های دولت

در یک تقسیم‌بندی، بدهی‌های دولت به دو دسته صریح و ضمنی تقسیم می‌شوند. بدهی‌های صریح (طبق قانون یا قرارداد)، بدهی‌های قطعی شامل بدهی‌های حاکمیتی مانند اوراق قرضه، وام‌ها و تعهدهای ناشی از مصوبات بودجه مانند حقوق کارکنان است. بدهی‌های صریح احتمالی، تعهدهای ناشی از تضمین انواع اوراق قرضه منتشر شده از سوی دولت و واحدهای بخش عمومی، تضمین کلی انواع وام مسکن، وام‌های دانشجویی، کشاورزی و کسب‌وکارهای کوچک از سوی دولت و طرح‌های بیمه دولتی را در بر می‌گیرد. بدهی‌های ضمنی (تعهدهای مورد انتظار به واسطه انتظارهای عمومی یا فشارهای سیاسی) شامل تعهدهای عمومی، سیاسی و یا عرفی است که الزام قانونی یا قراردادی برای تسویه آنها وجود ندارد؛ اما ایفای این تعهدها به واسطه انتظارهای عمومی و فشارهای سیاسی، بر ذمه دولت است. بدهی‌های ضمنی قطعی شامل هزینه‌های مستمر پروژه‌های سرمایه‌ای بخش عمومی، تأمین مالی طرح‌های تأمین اجتماعی، بازنشستگی یا مزایای درمانی است؛ اگر به‌طور قانونی بر عهده دولت نباشد. همچنین، بدهی‌های ضمنی احتمالی شامل تعهدهای ناشی از نکول تعهدها در بازپرداخت اصل و بهره اوراق مشارکت واحدهای بخش عمومی که از سوی دولت تضمین نشده‌اند؛ کسری صندوق‌های بازنشستگی یا بیمه‌ای که تحت ضمانت دولت نیستند؛ ناتوانی بانک مرکزی در ایفای تعهدهای آن؛ کمک مالی به منظور احیای صنایع بخش خصوصی و جبران خسارت حاصل از آسیب‌های محیطی، بلایای طبیعی و جنگ است.<sup>۱</sup> طبق گزارش خبرنامه هفتگی مدیریت بدهی‌های عمومی اداره مدیریت ریسک، تدوین راهبردها و پایش پایداری بدهی‌های دولت<sup>۲</sup> در هفته منتهی به پنجشنبه ۱۷ آذر ۱۴۰۱، می‌توان حجم بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی را در جدول ۱ ملاحظه کرد:

۱. «بدهی‌ها و تعهدهای عمومی»، بتول زارعی، مهدی بنانی، همان، ص ۲.

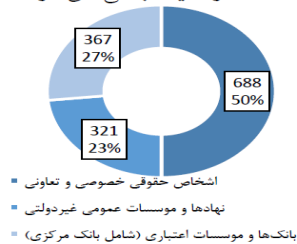
۲. منتشر شده در وبگاه: <https://iridmo.mefa.ir/>

جدول ۱: بدهی های دولت و شرکت های دولتی

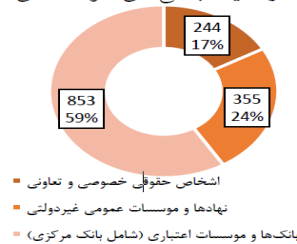
عنوان	۱۴۰۱/۰۳/۳۱	۱۴۰۰/۱۲/۲۹	افزایش (کاهش)
بدهی های دولت	۱۳.۷۶۷.۰۳۸.۱۷۰	۱۱, ۶۲۴, ۸۵۶, ۴۳۱	۲.۱۴۲.۱۸۱.۷۳۹
مطالبات دولت	۶.۳۴۵.۶۴۷.۹۰۹	۴,۳۷۵,۱۷۸,۱۲۶	۱.۹۷۰.۴۶۹.۷۸۳
مازاد بدهی ها بر مطالبات دولت	۷.۴۲۱.۳۹۰.۲۶۱	۷,۲۴۹,۶۷۸,۳۰۵	۱۷۱.۷۱۱.۹۵۶
بدهی های شرکت های دولتی	۱۴.۵۱۸.۵۸۷.۱۶۵	۱۶, ۶۹۰, ۰۲۷, ۵۰۵	-۲.۱۷۱.۴۴۰.۳۴۰
مطالبات شرکت های دولتی	۴.۶۵۴.۶۳۹.۵۹۵	۱۱, ۰۵۹, ۷۶۳, ۸۲۱	-۶.۴۰۵.۱۲۴.۲۲۶
مازاد بدهی ها بر مطالبات شرکت های دولتی	۹.۸۶۳.۹۴۷.۵۷۰	۵,۶۳۰,۲۶۳,۶۸۴	۴.۲۳۳.۶۸۳.۸۸۶

در شکل ۱ می توان وضعیت بدهی های دولت و شرکت های دولتی<sup>۱</sup> در هفته منتهی به پنجشنبه، ۱۷ آذر ۱۴۰۱ را مشاهده کرد:

خلاصه وضعیت بدهی های دولت



خلاصه وضعیت بدهی های شرکت های دولت



شکل ۱: وضعیت بدهی های دولت و شرکت های دولتی

مأخذ: خبرنامه هفتگی مدیریت بدهی های عمومی اداره مدیریت ریسک، تدوین راهبردها و پایش پایداری بدهی های دولت

### ۳-۱-۲- ابهام در حجم بدهی های دولت

بدهی های دولت تاکنون به صورت واقعی، ساماندهی و شفاف سازی نشده است و برآورد صحیحی از میزان و افراد طرف حساب بدهی وجود ندارد و طی سال های اخیر، اداره ای در وزارت اقتصاد مأمور پیگیری این موضوع شد؛ اما با وجود منضبط تر شدن کار تا رسیدن به هدف نهایی، فاصله بسیاری وجود دارد. بنابراین افراد مختلف، آمارهای متفاوتی از حجم بدهی ها اعلام می کنند. از عوارض نبود این شفافیت، سردرگمی تصمیم گیری های مالی دولتی است؛ زیرا تصویر و درک

دقیقی از وضعیت مالی دولت وجود ندارد.<sup>۱</sup> فقدان آمار قابل اتکا در ارتباط با بدهی‌های دولت در اقتصاد ایران، نه تنها در مدیریت بهینه منابع و بدهی‌ها تأثیر داشته است بلکه یکی از مهم‌ترین موانع شکل‌گیری ادبیات نظری و تجربی در این زمینه در اقتصاد ایران بوده است؛ به نحوی که به‌رغم وجود ادبیات گسترده بین‌المللی، مطالعات بسیار محدودی در ایران در این خصوص انجام شده است.<sup>۲</sup>

### ۳-۱-۳- بدهی‌های دولت در متون قانونی

در قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱ مجلس شورای اسلامی) و ماده ۱ آن، مقرر شده است:

«دولت موظف است: الف) ظرف مدت شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، «جدول بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی» را در سه طبقه به شرح زیر تهیه و به کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارائه کند. طبقه اول: مطالبات و بدهی‌های اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی به تفکیک اشخاص؛ طبقه دوم: مطالبات و بدهی‌های نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به تفکیک مؤسسه؛ طبقه سوم: مطالبات و بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به تفکیک بانک‌ها. ب) جدول مزبور باید هر سه ماه یک‌بار، به‌روزرسانی و به کمیسیون‌های مذکور ارائه شود. پ) دولت موظف است از سال ۱۳۹۴ به بعد هم‌زمان با ارائه لایحه بودجه، جدول بدهی‌ها و مطالبات قطعی شده و تعهدات دولت به اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و تعهدات آنها به دولت را که به تأیید سازمان حسابرسی کشور رسیده است، به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

تبصره- به منظور اجرای احکام مذکور در بندهای «ب» و «پ» این ماده، از ابتدای سال ۱۳۹۵، واحد جداگانه‌ای در وزارت امور اقتصادی و دارایی ایجاد می‌شود. این واحد موظف است خلاصه مطالبات، بدهی‌ها و تعهدات دولت را احصا و ثبت کند و علاوه بر گزارش‌های فصلی، گزارش‌های سالانه جهت ارائه به رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی تهیه نماید. گزارش‌های سالانه باید به تأیید سازمان حسابرسی کشور برسد...».

۱. «معماری تأمین مالی اسلامی دولت؛ ارکان، نهادها، ابزارها و الزامات»، پرتال بانکداری اسلامی، همان.  
 ۲. «ساخت سری زمانی بدهی دولت و برآورد نسبت بهینه بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی و فضای مالی در اقتصاد ایران»، موسوی نیک، سیدهادی؛ باقری پُرمهر، شعله؛ فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)، سال نوزدهم، شماره ۱، بهار ۱۳۹۸، ص ۲۹.



این موضوع که سیاست تأمین بخشی از درآمدها و هزینه‌های دولت از طریق کسری بودجه با طراحی و اعمال سیستم مدیریت بدهی‌های دولت همراه بوده است یا در اثر استیصال، جای بررسی بیشتری دارد. با وجود این افزایش غیرطبیعی حجم بدهی‌های دولت، تردیدهای جدی به ضعف مدیریت بدهی پایدار را در کشور نشان می‌دهد.

### ۳-۱-۵- ابزار تأمین مالی دولت

اینکه مدیریت بدهی‌های دولت و مدیریت دارایی‌های دولت به چه طریقی صورت می‌گیرد، از مباحث مهم مرتبط با تأمین مالی دولت است. در اغلب کشورهای جهان، مدیریت تعهدات و بدهی‌های دولت، برنامه‌ریزی بودجه و سیاست‌گذاری مالی، رصد و نظارت بر کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی از منظر فرایندهای مالی و تأمین نیازهای مالی آنها و اخذ مالیات و تعرفه‌های گمرکی از جمله وظایف وزارتخانه فاینانس (finance) است. در کشور ما وزارت اقتصاد و دارایی کار تخصصی تأمین مالی انجام نمی‌دهد و یا به عنوان مثال، هر وزارتخانه‌ای از جمله بهداشت و اقتصاد، رأساً اقدام به انتشار اوراق می‌کند. هرچند بررسی نیازها از طرف وزارتخانه‌ها با مانعی روبه‌رو نیست؛ اما این اقدامات نیاز به یک متولی و نماینده مرکزی دارد که در کشور ما، این نهاد موجود نیست.<sup>۱</sup>

یکی از چالش‌های اصلی دولت در سال‌های اخیر، بدهی آن به پیمانکاران و نظام بانکی است. اعمال تحریم‌های مالی و اقتصادی ضد جمهوری اسلامی ایران، افزایش نرخ ارز و تورم بالا طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲ و کاهش شدید قیمت نفت طی چند سال گذشته، موجب شد که درآمدهای دولت کاهش یابد و برای تسویه بدهی خود با مشکل جدی مواجه شود. از این‌رو، دولت تلاش کرد تا با کمک راهکارهای جدید، منابع مالی به دست آورد. یکی از راه‌های تأمین مالی دولت از طریق بازار سرمایه و انتشار اوراق بهادار، از جمله اوراق اجاره دولتی است.<sup>۲</sup> در تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، تأمین مالی داخلی از محل اوراق مالی اسلامی، پیش‌بینی شده است. «در سال ۱۴۰۱ اجازه داده می‌شود با رعایت قوانین و مقررات و موازین شرعی: الف) شرکت‌های دولتی تا سقف صد هزار میلیارد ریال اوراق مالی اسلامی ریالی با تضمین و بازپرداخت اصل و سود توسط خود منتشر کنند تا برای اجرای طرح‌های دارای توجیه

۱. «معماری تأمین مالی اسلامی دولت؛ ارکان، نهادها، ابزارها و الزامات»، همان‌جا.

۲. اوراق اجاره روی دارایی طلبکاران؛ راهکار جدید برای تسویه دیون دولت از طریق بازار سرمایه در ایران، میرزاخانی، رضا؛ موسویان، سیدعباس؛ کاوند، مجتبی؛ *جستارهای اقتصادی*، پاییز و زمستان ۱۳۹۶، شماره ۲۸، صفحه ۳۳.

فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی خود که به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد، به مصرف برسانند. ... ب) به دولت اجازه داده می‌شود برای تأمین مالی مصارف این قانون تا سقف هشتصد و شصت هزار میلیارد ریال، انواع اوراق مالی اسلامی (ریالی-ارزی) ...، با حفظ قدرت خرید و با سررسید تا پایان سال ۱۴۰۴ منتشر و به طلبکاران دستگاه‌های اجرایی بابت تأدیه مطالبات، واگذار کند. ج) اوراق فروش نرفته بندهای الف و ب این تبصره... قابل واگذاری به تمامی طلبکاران (اعم از پیمانکاران، مشاوران، تأمین‌کنندگان تجهیزات و همچنین سایر هزینه‌های تعهد شده اعتبارات این قانون از جمله تملک اراضی) است. د) به منظور توسعه حمل‌ونقل عمومی و ... تا سقف صد و بیست هزار میلیارد ریال اوراق مالی اسلامی ریالی با تضمین خود و با بازپرداخت اصل و سود آن توسط همان شهرداری‌ها، منتشر کنند. ه) ۱- به منظور مدیریت تبعات احتمالی انتشار اوراق مالی اسلامی موضوع این قانون در بازارهای پول و سرمایه کشور، کارگروهی متشکل از رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و دو نفر ناظر از کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی بر نحوه انتشار اوراق موضوع این قانون نظارت می‌کنند. نرخ سود اسمی اوراق و نرخ حفظ قدرت خرید اسناد خزانه اسلامی با رعایت موازین شرعی، توسط این کمیته تعیین می‌شود. ۲- وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است از کلیه روش‌های انتشار اولیه اوراق از جمله تحویل اوراق به طلبکاران، عرضه تدریجی، حراج، فروش اوراق به کسر (کمتر از قیمت اسمی) و پذیره‌نویسی در بازارها استفاده کند. ...»

نکته مورد توجه اینکه، تبصره مزبور به منظور مدیریت تبعات احتمالی انتشار اوراق مالی اسلامی موضوع این قانون در بازارهای پول و سرمایه کشور، کارگروهی را مأمور نظارت بر نحوه انتشار این اوراق نموده است. ناگفته پیداست که مدیریت تبعات و نظارت بر این اوراق از پتانسیل یک کارگروه، متشکل از چند دستگاه با کارکردهای متنوع بیشتر است و این از برخورد آسان قانون‌گذار با این امر مهم حکایت دارد.

برخی معتقدند که صکوک و اسناد خزانه اسلامی به صورت شرعی و فقهی در کوتاه‌مدت می‌تواند به عنوان ابزار مناسبی برای تأمین مالی دولت استفاده شود و تسویه پیمانکارها از این طریق صورت گیرد.<sup>۱</sup> اعطای اوراق خزانه اسلامی به طلبکاران، میسرترین راه‌حل است. این راه‌حل در کشورهای پیشرفته تجربه شده و ثمرات خوبی به بار آورده است. ماهیت اخزا و بازار آن که مبتنی بر تولید یا خرید (نقد یا غیرنقد) و فروش نسیه و تنزیل است، از نظر فقهی

۱. «معماری تأمین مالی اسلامی دولت؛ ارکان، نهادها، ابزارها و الزامات»، همان‌جا.

مشکلی ندارد. اخزا مزایای بسیار مانند ایجاد رونق، کنترل بدهی دولت بدون اثر تورمی، شفاف شدن نرخ سود تعادلی، افزایش فرصت‌های تأمین مالی، تولید اطلاعات، تعمیق بازار سرمایه و کاهش فشار بر نظام بانکی دارد.<sup>۱</sup> با وجود این، از چالش‌های این اوراق که ضرورت بررسی بیشتر را اقتضا می‌کند، دائمی شدن بدهی‌های دولت، تسلسل انتشار اوراق و شکل‌گیری بازار سیاه است. اخزا به‌رغم ضرورت، دولت را به بدهی مزمّن و کلان دچار خواهد ساخت.<sup>۲</sup> نبود قانون دائمی در ارتباط با انتشار اوراق بهادار اسلامی دولتی، احتمال انحراف ارزش اوراق مصوب از ارزش مورد نیاز برای موضوع اوراق بهادار دولتی و امکان وقفه در تخصیص ارقام، وجود تشنگی در اوراق بهادار اسلامی و لزوم توجه به عمق و ظرفیت بازار سرمایه در تأمین مالی دولت، از ملاحظات و نکات کلیدی است که باید در انتشار اوراق به آن توجه کرد.<sup>۳</sup>

از طرف دیگر، در تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، تأمین مالی خارجی (فاینانس) نیز پیش‌بینی شده است. تبصره مزبور مقرر می‌دارد: «الف) با رعایت بند «الف» ماده ۴ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه... در سال ۱۴۰۱، سقف تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس)، برای طرح‌های دولتی و غیردولتی، معادل ریالی سی میلیارد یورو تعیین می‌شود. در مواردی که استفاده از تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) منوط به تضمین دولت جمهوری اسلامی ایران، مبنی بر بازپرداخت اصل و هزینه‌های تسهیلات مالی اخذشده از منابع تأمین‌کنندگان مالی بانک‌های کارگزار خارجی و بانک‌ها و مؤسسات مالی و توسعه‌ای بین‌المللی باشد، وزیر امور اقتصادی و دارایی مجاز است، پس از تصویب هیئت وزیران به نمایندگی از طرف دولت، ضمانت‌نامه‌های کلی یا اختصاصی لازم برای طرح‌های مذکور را حداکثر ظرف یک ماه صادر یا اختیار امضای آن را با تصویب هیئت وزیران، به مقام مسئول ذی‌ربط تفویض کند».

باید گفت که پیش‌نیاز اصلی موفقیت دولت در تسویه بدهی‌ها از طریق بازار بدهی، انضباط مالی و پایبندی دولت به قاعده مالی و قواعد پایداری مالی است. گفته شده است، برای اصلاح مدیریت مالی و بدهی‌های دولت، سه گام اصلی بودجه‌ریزی تعهدی، پایبندی به قواعد پایداری مالی و تجدید ساختار و نقدپذیر کردن بدهی‌ها باید مد نظر قرار گیرد. در حال حاضر، نظام

۱. «بررسی تحلیلی اوراق خزانه اسلامی (اخزا) و مزایا و چالش‌های آن»، رستمی، محمدزمان و رستمی، محمدهادی، معرفت/اقتصاد/اسلامی، بهار و تابستان ۱۳۹۷، شماره ۱۸، ۸۷.

۲. «بررسی تحلیلی اوراق خزانه اسلامی (اخزا) و مزایا و چالش‌های آن»، پیشین، ص ۸۷.

۳. «معماری تأمین مالی اسلامی دولت؛ ارکان، نهادها، ابزارها و الزامات»، پرتال بانکداری اسلامی، پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. قابل دسترس در:



بودجه ریزی به شکل نقدی است که در آن میزان تعهدات ایجاد شده در هر سال معین، برای سال های آینده مشخص نمی شود. به همین منظور، برای شفافیت در پذیرش تعهدات لازم است مواردی مانند «میزان جذب منابع مالی و شیوه های جذب آن در داخل و خارج از کشور»، «هزینه استهلاک دارایی ها»، «هزینه های مربوط به دوران بازنشستگی» و «انواع تعهدات پذیرفته شده از سوی دستگاه های دولتی برای سال های آتی» در بودجه ریزی ثبت شود. بودجه ریزی عملیاتی باید با الزام دستگاه های اجرایی به تمرکز بر نتایج برنامه ها و تلاش در بهبود اثربخشی، کارایی و پاسخ گویی برنامه های دولت صورت گیرد. این روش بودجه ریزی باید در جهت تخصیص هدفمند اعتبارات به برنامه ها و فعالیت ها، شفاف سازی فرایند بودجه ریزی، ایجاد ارتباط بین بودجه ریزی و نتایج عملکرد و سنجش اثربخشی و کارایی برنامه ها و فعالیت ها گام بردارد.<sup>۱</sup>

### ۳-۱-۶- تهاتر بدهی های دولت

قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱ مجلس شورای اسلامی) در بند پ ماده ۱ مقرر می دارد: «... پ) در صورت درخواست اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی، مطالبات خود از آنان را با بدهی شرکت های دولتی به آنها، تهاتر کند. شرکت دولتی که به این ترتیب جایگزین بدهکار می شود، موظف است مبلغ بدهی تسویه شده را به حساب درآمد عمومی نزد خزانه داری کل کشور، واریز کند. حکم این بند با رعایت جزء ۲ بند «د» سیاست های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، قابل اجرا است. تبصره ۱- دولت مجاز است احکام سه گانه این ماده را در مورد اشخاص، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و بانک ها اجرا کند». هیئت وزیران در جلسه ۹ تیر ۱۳۹۸، به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه کشور و بانک مرکزی و به استناد بند «و» و جزء های ۳-۲ و ۴-۲ بند «و» تبصره ۵ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، آیین نامه اجرایی بند «و» جزء های مذکور را تصویب نمود. مطابق این آیین نامه، دولت می تواند بدهی های قطعی خود به اشخاص حقیقی و حقوقی (تعاونی، خصوصی و مؤسسات عمومی غیردولتی «شهرداری ها») را که در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۷ ایجاد شده، با مطالبات قطعی معوق دولت از اشخاص مزبور، مشروط به پرداخت ۲۵ درصد بدهی ها به صورت نقدی تا مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال از طریق اسناد خزانه به صورت جمعی خرجی تسویه کند.

۱. الزام دولت ها به رعایت سقف بدهی، گزارشی پژوهشی بانک مرکزی، منتشر شده بخش اقتصادی روزنامه تعادل در: <http://www.taadolnewsaper.ir>

این رویه در جزء ۴ بند «ه» تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، چنین مقرر گردیده است: «به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داده می‌شود، رأساً از دارایی‌ها و مطالبات دولت به عنوان پشتوانه انتشار اوراق مالی اسلامی موضوع این تبصره، استفاده کند. اموال متعلق به دولت که سند عادی دارد نیز می‌تواند به عنوان پشتوانه، مورد استفاده قرار گیرد». در جزء ۲ بند «ص» تبصره ۱ همان قانون، مقرر گردیده است: «دولت ... مجاز به تخصیص، فروش، تهاتر و یا مبادله منابع ارزی حاصل از صادرات نفت، فرآورده‌های نفتی و گازی و سایر منابع به غیر از نرخ سامانه معاملات الکترونیکی (ای.تی.اس) نیست». در بند ص تبصره ۲ نیز: «بدهی‌های بانکی و مالیاتی مربوط به طرح‌های برق آبی و حرارتی و نیز مطالبات پیمانکاران و مشاورین این طرح‌ها، از محل مطالبات وزارت نیرو و شرکت توانیر از دولت، بابت مابه‌التفاوت قیمت‌های تکلیفی و تمام‌شده برق به صورت جمعی خرجی تا سقف یکصد هزار میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال، قابل تسویه و تهاتر» دانسته شده است. همین حکم در بند «د» تبصره ۷ و بند «ب» تبصره ۱۱، به ترتیب در مورد سازمان‌های گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) و توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) و وزارت راه و شهرسازی، پیش‌بینی گردیده است.

مطابق اصل پنجاه و سوم قانون اساسی: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها، در حدود اعتبارات مصوب، به موجب قانون انجام می‌گیرد». با عنایت به فلسفه اصل مذکور و فارغ از محاسن تهاتر، به عنوان یک راهکار مفید در قراردادهای بخش خصوصی، مفسده‌های احتمالی در تهاتر بدهی‌های دولت ایجاب می‌نماید در این زمینه، محتاط‌تر رفتار کند و تا حد امکان از این ابزار، استفاده حداقلی نماید و متولی مشخصی معین کند.

### ۳-۱-۷- آثار بدهی‌های دولت

تحلیلگران اقتصادی معتقدند تا زمانی که اصلاحات اساسی در ساختار بودجه صورت نگیرد، مسئله کسری بودجه مزمن و ایجاد مستمر بدهی‌های انباشته دولت حل نخواهد شد. اگر شرایطی به وجود آید که دولت در اثر ناکارایی سیاست‌های مالی و بودجه‌ای، هر ساله با کسری بودجه عمده مواجه شود و برای پرداخت هزینه‌های جاری خود، بدهی‌های جدید و انباشته ایجاد کند، این مسئله می‌تواند اقتصاد کلان را ناپایدار و بی‌ثبات سازد. همچنان‌که در سطح کوچک‌تر نیز، باعث ایجاد نگرانی شده است و تأمین اجتماعی را به این امر واداشته تا به منظور

حفاظت از حق بیمه‌ها و حقوق مستمری‌بگیران، طلب خود را از دولت وصول نماید.<sup>۱</sup> با وجود این، اگر بدهی‌های دولت از آستانه پایداری فراتر نرود و ایجاد بدهی‌های جدید، صرف اموری مانند افزایش سرمایه بانک‌های دولتی یا سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و نظایر آن شود، لزوماً، ایجاد این‌گونه بدهی برای اقتصاد مضر نیست.<sup>۲</sup> به هر حال، آثار منفی و مخرب انباشت بدهی بر اقتصاد کشورهای مقروض موجب شده است که «مسئله آثار اقتصادی انباشت بدهی دولت» به یک موضوع بحث‌برانگیز در ادبیات اقتصاد بخش عمومی تبدیل شود. در ایران، مسئله اثرگذاری نامتقارن اندازه بدهی دولت به بانک مرکزی به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی بر رشد اقتصادی اثر گذاشته است.<sup>۳</sup> تأثیرات بدهی دولت به بانک‌های تجاری در شکنندگی سیستم مالی نقش دارد.<sup>۴</sup> همچنین، روابط بلندمدت نشان می‌دهد که میانگین وزنی نرخ سود سپرده‌های بانکی به عنوان یک ابزار مؤثر در اقتصاد ایران نقشی ایفا نمی‌کند؛ اما افزایش بدهی دولت، یک عامل مؤثر بر افزایش حجم پول و افزایش قیمت‌ها است.<sup>۵</sup> همچنین، بدهی دولت به نهادهای خارج از نظام بانکی به مازاد تقاضای کل، افزایش نسبت قیمت کالاهای غیر قابل تجارت به قابل تجارت و کاهش GDP منجر می‌شود. بدهی دولت به بانک مرکزی تورم‌زا است و تولید ناخالص داخلی را کاهش می‌دهد. بدهی دولت به سایر نهادهای سپرده‌پذیر منجر به افزایش نرخ ارز حقیقی، کاهش نسبت قیمت کالاهای غیرقابل تجارت به قابل تجارت، کاهش سطحی عمومی قیمت‌ها و افزایش (GDP) می‌شود.<sup>۶</sup> همچنین، بین بدهی دولت و اهرم مالی شرکت‌های بورسی ایران، رابطه منفی و معنادار وجود دارد. شرکت‌هایی که از اندازه بزرگ‌تر و سودآوری بالاتری برخوردارند، بیشتر به تغییرات بدهی دولت واکنش نشان می‌دهند.<sup>۷</sup>

۱. «بدهی دولت به تأمین اجتماعی: منشأ قانونی، بررسی عوامل تأثیرگذار و پیش‌بینی در افق ۱۴۰۰»، خندان، عباس، *فصلنامه تأمین اجتماعی*، دوره ۱۴، شماره ۱، خرداد ۱۳۹۷، صفحه ۱۱.
۲. «ناپایداری اقتصاد کلان و تورم مزمن»، حمید آذرمنند، همان‌جا.
۳. «تأثیر بدهی دولت به بانک مرکزی بر رشد اقتصادی در ایران: رویکرد رگرسیون انتقال ملایم»، منتظری شورکچالی، جلال، *فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران*، سال ۲۵، شماره ۸۳، تابستان ۱۳۹۹، ص ۱.
۴. «بدهی دولت به بانک‌های تجاری و شکنندگی مالی»، قدمیاری، محمد، *مجله راهبرد مدیریت مالی*، سال هشتم شماره ۴، زمستان ۱۳۹۹، ص ۲۱۳.
۵. «تبیین رابطه میان سیاست پولی-ارزی و بدهی دولت و تأثیر آنها بر تورم و رشد اقتصادی در ایران»، قبادی، سارا و اکبر کمیجانی، *نشریه مطالعات اقتصاد بین‌الملل*، دوره ۲۱، شماره ۲، ۱۳۸۹، صفحه ۱.
۶. «اثرات اقتصاد کلان انواع بدهی‌های دولت در ایران»، سلمانی، یونس؛ کاظم باوری، حسین اصغرپور و بهرام سجایی، *فصلنامه تحقیقات مدل‌سازی اقتصادی*، شماره ۳۲، تابستان ۱۳۹۰، ص ۱۳۰.
۷. «بدهی دولت و ساختار سرمایه شرکت‌ها در ایران: آزمون فرضیه برون‌رانی مالی»، صادقی، سمیه، *فصلنامه مدل‌سازی اقتصادی*، دوره ۱۵، شماره ۱۵، آذر ۱۴۰۰، صفحه ۶۳.

بی‌توجهی به بدهی و نقش آن در فرایند رشد و توسعه اقتصادی ممکن است منجر به آثار سوء بدهی بر رشد اقتصادی شود و برنامه‌های توسعه‌ای را نیز تحت تأثیر قرار دهد. متغیرهای بدهی عمومی و تشکیل سرمایه ثابت ناخالص، اثر منفی و معنی‌داری بر رشد اقتصادی در کشورها دارد.<sup>۱</sup>

#### ۴- پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

اگر بدهی‌های دولت از آستانه پایداری فراتر نرود و ایجاد بدهی‌های جدید، صرف‌اموری مانند افزایش سرمایه بانک‌های دولتی یا سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و نظایر آن شود، لزوماً ایجاد این‌گونه بدهی برای اقتصاد مضر نیست. با وجود این، به نظر می‌رسد تا زمانی که اصلاحات اساسی در ساختار بودجه صورت نگیرد، مسئله کسری بودجه مزمن و ایجاد مستمر بدهی‌های انباشته دولت، حل نخواهد شد. اگر شرایطی به وجود آید که دولت در اثر ناکارایی سیاست‌های مالی و بودجه‌ای، هرساله با کسری بودجه عمده مواجه شود و برای پرداخت هزینه‌های جاری خود، بدهی‌های جدید و انباشته ایجاد کند، این مسئله می‌تواند اقتصاد کلان را با ناپایداری و بی‌ثباتی مواجه نماید. بنابراین تا زمانی که مسئله کسری بودجه مزمن دولت و ناترازی منابع و مصارف دولت حل نشود، مطلقاً امکان مدیریت پایدار بدهی‌های دولت نیز میسر نخواهد شد. دولت باید برای مدیریت پایدار بدهی‌ها، اقدامات و اصلاحات متعددی را در دستور کار خود قرار دهد. یکی از مهم‌ترین اصلاحات ضروری، اصلاح اساسی در ساختار بودجه و تغییر رویکرد در سیاست‌های مالی و بودجه‌ای است. گام بعدی دولت، جلوگیری از انحراف در محل مصرف منابعی است که از طریق ایجاد بدهی‌های جدید ایجاد می‌شود. بدهی‌های جدید ایجادشده به وسیله دولت، صرفاً باید در مواردی مانند افزایش سرمایه بانک‌های دولتی، بازپرداخت بدهی دولت به بانک‌ها، بازپرداخت بدهی به شرکت‌ها، سرمایه‌گذاری در طرح‌های عمرانی و زیرساختی و نظایر آن صرف شود. ایجاد بدهی جدید برای تأمین هزینه‌های جاری دولت، خطای بسیار بزرگی است.

گام مهم دیگر، مدیریت مناسب تهاتر بدهی‌هاست. بانک مرکزی، شبکه بانکی، دولت و شرکت‌ها، بدهی‌های متقابل به یکدیگر دارند. تهاتر این بدهی‌ها موجب رفع مشکلات بسیاری در اقتصاد خواهد شد. در این زمینه، برخی مجوزها و مقررات وجود دارد؛ اما در عمل، توفیق چندانی

۱. «بررسی اثر بدهی عمومی بر رشد اقتصادی در کشورهای منتخب اسلامی»، صادقی، سیدکمال و شهاب‌تدین، فصلنامه علمی اقتصاد و بانکداری اسلامی، شماره سی‌وهفتم، زمستان ۱۴۰۰، ص ۶۸.

حاصل نشده است. لازم است یک ساختار کارآمد در دولت با اختیارات کافی، مدیریت تهاتر بدهی‌ها را بر عهده بگیرد.

در شرایطی که اقتصاد ما بدون نفت اداره می‌شود، تأکید زیادی روی ایجاد توازن و تعادل بخشی در توزیع منابع و فعالیت‌ها وجود دارد. مهم‌ترین درآمد دولت در چنین شرایطی (اقتصاد بدون نفت)، مالیات است؛ بنابراین، بودجه‌ریزی باید بر اساس مالیات صورت پذیرد.<sup>۱</sup> استخراج ترازنامه تمامی نهادهای اقتصادی و تنظیم ماتریس مالی در اقتصاد، پیگیری رتبه‌بندی صکوک دولتی، انتقال ندادن بی‌نظمی، اختلال‌ها و ناکارایی دولت به بازار سرمایه و شناسایی و ساماندهی دارایی‌های دولت، کشف ابزار جدید تأمین کسری مالی دولت با لحاظ تحریم، رفع مشکلات حقوقی مربوط به دارایی‌های مالی از جمله ملاحظات و پیشنهادهایی است که باید در پایش و مدیریت بدهی‌های دولت مورد توجه قرار گیرد.

---

۱. «بررسی ارتباط میان سرمایه‌گذاری عمومی، بدهی عمومی دولت با عنایت به اثر کاهش رشد جمعیت بر بودجه دولت»، امین عشایری، آسو، فصلنامه رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، سال پنجم، شماره ۷۵، پاییز ۱۴۰۰، جلد دوم، ص ۵۱.

## منابع

- امین عشایری، آسو (۱۴۰۰). «بررسی ارتباط میان سرمایه‌گذاری عمومی، بدهی عمومی دولت با عنایت به اثر کاهش رشد جمعیت بر بودجه دولت»، *رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری*، سال پنجم، شماره ۷۵: ۵۱.
- بتول زارعی و مهدی بنانی (۱۳۹۴). «بدهی‌ها و تعهدهای عمومی»، *حسابرس*، شماره ۸۳، ۲.
- خندان، عباس (۱۳۹۷). «بدهی دولت به تأمین اجتماعی: منشأ قانونی، بررسی عوامل تأثیرگذار و پیش‌بینی در افق ۱۴۰۰»، *تأمین اجتماعی*، سال سیزدهم، شماره ۲، ۱۱.
- رستمی، محمدزمان و محمدهادی رستمی (۱۳۹۷). «بررسی تحلیلی اوراق خزانه اسلامی (اخزا) و مزایا و چالش‌های آن»، *معرفت اقتصاد اسلامی*، سال نهم، شماره ۱۸، ۸۷.
- سلمانی، یونس، کاظم یآوری، حسین اصغرپور و بهرام سحابی (۱۳۹۰). «اثرات اقتصاد کلان انواع بدهی‌های دولت در ایران»، *تحقیقات مدل‌سازی اقتصادی*، سال نهم، شماره ۳۲، ۱۳۰.
- صادقی، سمیه (۱۴۰۰). «بدهی دولت و ساختار سرمایه شرکت‌ها در ایران: آزمون فرضیه برون‌رانی مالی»، *مدل‌سازی اقتصادی*، سال پانزدهم، شماره ۵۵، ۶۳.
- صادقی، سید کمال و شهاب‌تدین (۱۴۰۰). «بررسی اثر بدهی عمومی بر رشد اقتصادی در کشورهای منتخب اسلامی»، *اقتصاد و بانکداری اسلامی*، شماره ۳۷، ۶۸.
- قبادی، سارا و اکبر کمیجانی (۱۳۸۹). «تبیین رابطه میان سیاست پولی-ارزی و بدهی دولت و تأثیر آنها بر تورم و رشد اقتصادی در ایران»، *نشریه مطالعات اقتصاد بین‌الملل*، سال بیست و یکم، شماره ۱، ۲.
- قدیمیاری، محمد (۱۳۹۹). «بدهی دولت به بانک‌های تجاری و شکنندگی مالی»، *راهبرد مدیریت مالی*، سال هشتم، شماره ۳۱، ۲۱۳.
- منتظری شورکچالی، جلال (۱۳۹۹). «تأثیر بدهی دولت به بانک مرکزی بر رشد اقتصادی در ایران: رویکرد رگرسیون انتقال ملایم»، *پژوهش‌های اقتصادی ایران*، سال بیست و پنجم، شماره ۸۳، ۱.
- موسوی نیک، سیدهادی و شعله باقری پرمهر (۱۳۹۸). «ساخت سری زمانی بدهی دولت و برآورد نسبت بهینه بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی و فضای مالی در اقتصاد ایران»، *پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)*، سال نوزدهم، شماره ۱، ۲۹.
- میزاخانی، رضا، سید عباس موسویان و مجتبی کاوند (۱۳۹۶). «اوراق اجاره روی دارایی طلبکاران؛ راهکار جدید برای تسویه دیون دولت از طریق بازار سرمایه در ایران»، *جستارهای اقتصادی*، سال چهاردهم، شماره ۲۸، ۳۳.
- یآوری، کاظم و همکاران (۱۳۹۵). «اثرات کوتاه‌مدت و بلندمدت بدهی‌های دولت بر رشد اقتصادی در ایران»، *مطالعات اقتصادی کاربردی ایران*، سال پنجم، شماره ۱۸، ۸۱.

## مقاله وبگاه:

گزارشی پژوهشی بانک مرکزی (۱۳۹۷). «الزام دولت‌ها به رعایت سقف بدهی»، منتشرشده در بخش اقتصادی روزنامه تعادل:

<http://www.taadolnewspaper.ir>

پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶). «معماری تأمین مالی اسلامی دولت؛ ارکان، نهادها، ابزارها و الزامات»، *پرتال بانکداری اسلامی*، قابل‌دسترس در:

<https://www.mbri.ac.ir/IslamicBanking>

خبرنامه هفتگی (۱۴۰۱). «مدیریت بدهی‌های عمومی اداره مدیریت ریسک، تدوین راهبردها و پیش پایداری بدهی‌های دولت»، منتشرشده در وبگاه:

<https://iridmo.mefa.ir>

خبرگزاری تسنیم (۱۴۰۱). «دولت ترکیه و بحران بدهی خارجی؛ چرا آنکارا روی به استقراض خارجی آورده است؟»، منتشر شده در:

<https://brgoldenkey.com>

## Pathological Review of Government Debt Sustainability

Siros Khorrami Refeni\*

### Abstract

This research, with descriptive-analytical method, aims to explain the concept of debt monitoring and its management, with a scientific view, to look at the appearance of these issues in the current laws of the country, and to provide solutions for the future by finding solutions in order to solve the existing problems. In Article 1 of the Law on Removing Obstacles to Competitive Production and Improving the Country's Financial System, the government was required to present a table of government debts and claims through a separate unit in the Ministry of Economic Affairs and Finance. Despite the successes, the existence of ambiguity in the amount, concept and types of government debt has made the actual debt estimates uncertain. In most countries of the world, the supervision and management of government obligations and debts is the responsibility of the Ministry of Finance. In our country, it is necessary to appoint a trustee in the form of a ministry, organization, etc. with real ability. Also, note (5) of the Budget Law of 1401, to manage the possible consequences of the issuance of large amounts of Islamic financial bonds, the recent budget laws have appointed a working group to monitor the manner of issuing these bonds, which goes without saying, managing the consequences and monitoring these bonds is one of the potential of a working group. It consists of several devices with various functions. The institution of "clearing" provided in various laws is also facing some problems due to the philosophy of Article 53 of the Constitution. it is suggested; For the sustainable management of debts, the government takes several legal-technical measures, including; Preventing deviations in the consumption of resources that are created through the creation of new debts, budgeting based on taxes, identifying and organizing government assets, using new tools such as production boom to cover the financial deficit in terms of sanctions, increasing the retirement age in laws, solving problems Pay attention to the rights related to financial assets with reference to the proposed trustee.

**Keywords:** Government debt, financial bonds, debt management, budget law, dicker.

\*Senior Expert in Private Law, Faculty of Law, University of Tehran, Tehran, Iran (corresponding author)



## اصلاح و افزایش اثربخشی محتوای تبصره‌های بودجه؛ بند الف تبصره ۱۸

مجتبی غفاری\*

گل‌نساء صلواتی\*\*

### چکیده

یکی از مهم‌ترین چالش‌های کشور در سال‌های اخیر، مسئله اشتغال بوده است. به همین منظور، برنامه‌هایی در قانون بودجه سالانه جهت اشتغال‌زایی در نظر گرفته شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد برنامه‌های اشتغال‌زایی تا سال ۱۳۹۵، سه اشکال عمده داشتند: نخست، اعتبارات برنامه‌های مختلف اشتغال‌زایی در تبصره‌های مختلف ماده واحده قوانین بودجه و در ذیل امور، فصول و برنامه دستگاه‌های مختلف به‌طور پراکنده و نامسئوم ارائه شده است. دوم، با توجه به فرابخشی بودن پدیده اشتغال‌زایی، ناهماهنگی‌هایی وجود داشت. سوم، به دلیل تعیین نکردن متولی مشخص و هماهنگ‌کننده، ارزیابی عملکرد، شفافیت و پاسخ‌گویی در این خصوص وجود نداشت. با توجه به موارد ذکر شده، دولت و مجلس از سال ۱۳۹۶ با هدف تلفیق و یکدست نمودن منابع اشتغال‌زایی در قانون بودجه سنواتی، کلیه منابع اعتباری (بودجه‌ای و تسهیلاتی) اجرای برنامه‌های تولیدی و اشتغال‌زایی را در قالب تبصره ۱۸ تجمیع نمودند. بنابراین منطق تعریف تبصره ۱۸ در قوانین بودجه، یکدست و هماهنگ کردن برنامه‌های اشتغال‌زایی کشور و افزایش شفافیت در تزریق منابع برای اجرای این برنامه‌ها بوده است. این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی از طریق مطالعات کتابخانه‌ای و مصاحبه میدانی به منظور بررسی و تحلیل سیر تغییرات تدریجی متن تبصره، ابتدا احکام قانون استخراج و بعد از آن، موضوع هر حکم مشخص و از این رهگذر امکان بررسی و تحلیل موضوعات احکام قانون در سال‌های مختلف فراهم شد. درنهایت، همراه با تحلیل گزارش‌های تفریغ بودجه و آسیب‌شناسی قانون در مرحله اجرا، پیشنهادهای اصلاحی در متن بند «الف» تبصره ۱۸ تنظیم شده است. نکاتی که در فرایند اصلاحی نهایی حائز اهمیت است، عبارت‌اند از: ۱- فرایند در دو سطح ملی و استانی طراحی شده است؛ ۲- سه بخش کلی شامل حمایت از تولید، تأمین زیرساخت و اجرای سیاست‌های فعال بازار کار در نظر گرفته شده است؛ ۳- رویکرد کاهش بوروکراسی و موازی‌کاری و همچنین افزایش تفویض اختیار مورد نظر بوده است؛ ۴- برنامه‌محوری مورد تأکید بوده است؛ ۵- نظارت بر اساس دو رویکرد برنامه‌محور و نظارت پسینی، تقویت و بر اساس گزارش عملکرد تحقق برنامه تنظیم شده است.

واژگان کلیدی: بودجه، تبصره ۱۸، تولید، اشتغال، برنامه‌محور

طبقه‌بندی JEL: تولید، اشتغال، بودجه

\* دکترای علوم اقتصادی، گرایش اقتصاد اسلامی، کارشناس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی قم (نویسنده مسئول)

تلفن: ۰۹۱۳۴۳۴۲۳۲۹، ایمیل: ghafari.mojtaba@chmail.ir

\*\* کارشناس ارشد شهرسازی، گرایش برنامه‌ریزی شهری، پژوهشگر مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

سازمان برنامه و بودجه کشور، تلفن: ۰۹۳۷۲۰۸۸۵۸، ایمیل: mail: gol.nesa.s@gmail.com

## مقدمه

رکود اقتصادی و مشکلات عدیده بنگاه‌های اقتصادی از یک طرف و نرخ بالای بیکاری جوانان، نرخ بالای بیکاری فارغ‌التحصیلان، پایین بودن نرخ مشارکت و افزایش جمعیت غیرفعال، افزایش میانگین سنی جمعیت شاغل، فقدان توازن منطقه‌ای بیکاری و روند فزاینده اشتغال ناقص از طرف دیگر، ضرورت اعمال سیاست‌هایی در جهت رونق تولید و صیانت از اشتغال موجود و حل مسائل فوق را دوچندان نموده است. شایان ذکر است از نظر رهبر معظم انقلاب تولید اساس و قائمۀ اقتصاد (۱۳۹۰/۵/۲۶)، حلقه اساسی پیشرفت اقتصاد (۱۳۹۳/۱/۱)، ستون فقرات اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۴/۲/۹)، نقش اول ساخت یک اقتصاد قوی (۱۳۹۹/۲/۱۷)، ایجادکننده شکوفایی پایدار اقتصادی (۱۳۹۰/۱/۸)، سیستم دفاعی و امنیّت‌بخش اقتصاد (۱۳۹۹/۲/۱۷)، علاج اصلی و بنیانی مشکلات اقتصادی (۱۳۹۱/۷/۱۹)، کلید اصلی برای بهبود معیشت و ایجاد ارزش پول ملی (۱۳۹۹/۶/۲) و راه‌حل مسئله تورم، اشتغال و استحکام‌بخش حقیقی اقتصاد داخلی (۱۳۹۱/۱/۱) است. از این‌رو، تولید و به تبع آن، اشتغال‌زایی مهم‌ترین اولویت اقتصادی کشور است.

دولت و مجلس با هدف تلفیق و یکدست کردن منابع اشتغال‌زایی در بودجه سنواتی و همچنین افزایش شفافیت در تزریق منابع، کلیۀ منابع اعتباری (بودجه‌ای و تسهیلاتی) مورد نیاز برای اجرای برنامه‌های تولیدی و اشتغال‌زایی را در قالب بند «الف» تبصره ۱۸ لحاظ نموده‌اند. در واقع، منطق تعریف بند «الف» تبصره ۱۸ در قوانین بودجه، یکدست و هماهنگ کردن برنامه‌های اشتغال‌زایی کشور و افزایش شفافیت در تزریق منابع برای اجرای این برنامه‌ها بوده است.

گزارش حاضر، به عنوان بخشی از کلان‌پروژه بازنگری، اصلاح و افزایش اثربخشی محتوای تبصره‌های بودجه به بررسی بند «الف» تبصره ۱۸ در سرفصل‌های فلسفه وجودی تبصره، سیر تغییرات تدریجی متن تبصره، تحلیل عملکرد تبصره و پیشنهاد متن تبصره پرداخته است.

## ۱- بیان مسئله

رکود اقتصادی و مشکلات عدیده بنگاه‌های اقتصادی از یک طرف و نرخ بالای بیکاری جوانان، نرخ بالای بیکاری فارغ‌التحصیلان، پایین بودن نرخ مشارکت و افزایش جمعیت غیرفعال، افزایش میانگین سنی جمعیت شاغل، نبود توازن منطقه‌ای بیکاری و روند فزاینده اشتغال ناقص از طرف دیگر، ضرورت اعمال سیاست‌هایی در جهت رونق تولید و صیانت از اشتغال موجود و حل مسائل فوق را دوچندان کرده است.

به این منظور، برنامه‌هایی در قانون بودجه سالانه جهت اشتغال‌زایی در نظر گرفته شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که برنامه‌های اشتغال‌زایی تا سال ۱۳۹۵، سه اشکال عمده داشت: نخست، اعتبارات برنامه‌های مختلف اشتغال‌زایی در تبصره‌های مختلف ماده واحده قوانین بودجه و در ذیل امور، فصول و برنامه دستگاه‌های مختلف به‌طور پراکنده و نامسجم ارائه می‌شد. دوم، با توجه به فرابخشی بودن پدیده اشتغال‌زایی، ناهماهنگی‌هایی وجود داشت. سوم، به دلیل تعیین نشدن متولی مشخص و هماهنگ‌کننده، ارزیابی عملکرد، شفافیت و پاسخ‌گویی در این خصوص وجود نداشت.

یکی از مهم‌ترین چالش‌های کشور در سال‌های اخیر، مسئله اشتغال بوده است. دولت و مجلس با هدف تلفیق و یکدست نمودن منابع اشتغال‌زایی در بودجه سنواتی و همچنین، افزایش شفافیت در تزریق منابع، کلیه منابع اعتباری (بودجه‌ای و تسهیلاتی) مورد نیاز برای اجرای برنامه‌های تولیدی و اشتغال‌زایی را در قالب بند «الف» تبصره ۱۸ لحاظ نموده‌اند. با توجه به موارد ذکر شده، دولت و مجلس از سال ۱۳۹۶ با هدف تلفیق و یکدست نمودن منابع اشتغال‌زایی در قانون بودجه سنواتی، کلیه منابع اعتباری (بودجه‌ای و تسهیلاتی) اجرای برنامه‌های تولیدی و اشتغال‌زایی را در قالب تبصره ۱۸ تجمیع کردند. در عمل، اجرای بند «الف» تبصره ۱۸ نتوانسته است اهداف مورد نظر را محقق کند. آسیب‌شناسی تبصره باید در دو بخش شامل کاستی‌های متن قانون و مقررات و همچنین مشکلات در اجرای قانون، بررسی و تحلیل شود.

## ۲- مبانی نظری و پیشینه تبصره ۱۸

موضوع بند «الف» تبصره ۱۸ در ارتباط با اشتغال است. در این بخش از پژوهش، به بررسی پیشینه و روند تغییرات این بند از تبصره در قوانین بودجه سنواتی از سال ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱، پرداخته می‌شود.

تبصره ۱۸ از سال ۱۳۹۶ به لایحه بودجه دولت‌ها اضافه گردید؛ به نوعی که به دولت اجازه داده شد، نسبت به برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری برای ایجاد فرصت‌های شغلی جدید و پایدار از طریق حمایت‌های نهادی، اعتباری، آموزشی و اجرایی، اقداماتی را بر اساس سیاست‌های مصوب شورای عالی اشتغال انجام دهد. در نتیجه این مصوبه، دولت‌ها در هر دوره اقداماتی را جهت اشتغال و تولید در نظر داشته‌اند. در دولت هشتم با عنوان، طرح ضربتی اشتغال، در دولت نهم، بنگاه‌های زودبازده و در دولت دوازدهم با عنوان تبصره ۱۸ معرفی شد.

یکی از مهم‌ترین نقاط ضعف طرح‌های مطرح‌شده، فقدان پیش‌بینی تأمین مالی ثابت و مشخص برای آنها بود و به محض تزریق نشدن اعتبار به این طرح‌ها، فوراً مسکوت می‌ماند و درنهایت، از بین می‌رفت.

در سال ۱۳۹۶، تبصره ۱۸ با عنوان «اشتغال فراگیر» زیر نظر سازمان برنامه و بودجه و وزارت کار مطرح گردید و به دلیل پیش‌بینی نشدن اعتبار برای آن، در جدول متفرقه یک ردیف بودجه با اعتبار ثابت (سه هزار میلیارد تومان) تعیین شد؛ این در حالی است که این جدول متفرقه و به تبع آن ردیف بودجه مورد نظر، یک ریال برای این تبصره فراهم نکرده است.

در بند «الف» تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور، «تدوین و ارائه اولویت‌های سرمایه‌گذاری به تفکیک رشته فعالیت‌ها تا سطح شهرستان»، «ظرفیت‌سازی برای مشارکت فعال و مؤثر جامعه هدف»، «اطلاع‌رسانی شفاف مشوق‌های مالی، حمایتی مستمر و فراگیر توسط دستگاه‌های اجرایی» از جمله اقداماتی بود که انجام آن در بند مذکور، پیش‌بینی شده بود.

در سال ۱۳۹۷ نیز، این مشکل وجود داشت؛ اما با پیگیری‌ها و دستور مقام معظم رهبری، بودجه یک میلیارد دلاری برای تبصره ۱۸ در نظر گرفته شد که در پنج مرحله (از اواخر پاییز سال ۱۳۹۷ تا اردیبهشت ۱۳۹۸) از صندوق توسعه ملی توسط بانک مرکزی برای طرح‌های ایجاد اشتغال، در اختیار دولت (تبصره ۱۸) قرار گرفت. در این مسیر، تأمین مالی به دلیل نوسانات نرخ ارز و همچنین قوانین مربوط به سازوکار بانک مرکزی، مبلغ ۷۷۶۰ میلیارد تومان دریافت شد و تمامی این مبلغ برای اولین بار جهت تأمین مالی صد برنامه تولید و اشتغال اختصاص داده شد؛ که صفر تا صد آن با همکاری دستگاه‌های اجرایی، برنامه‌ریزی و تأمین مالی گردید و این کار شروعی برای برنامه‌ریزی‌های تبصره ۱۸ شد.

یکی از ریشه‌های اصلی تورم، کسری بودجه است؛ در نتیجه، برنامه‌محور شدن یکی از ابزارهای اصلی کنترل کسری بودجه است. اگر دستگاه‌ها بر اساس برنامه‌محوری اقدام نمایند، توان جذب اعتباری آنها کاهش می‌یابد و بخش عظیمی از کسری بودجه، برطرف خواهد شد. در سال ۱۳۹۸، تبصره ۱۸ به صورت برنامه‌محور اجرایی شد و دستگاه‌های ملی، مسئول عملیاتی کردن این برنامه‌ها بودند. این ۱۰۰ برنامه تا انتهای سال ۱۳۹۸ پیش رفت و در سال ۱۳۹۹، با اضافه شدن محوری جدید به نام جهش تولید، ۳۱ تفاهم‌نامه جهش تولید (پروژه‌محور) با استان‌ها، با هدف کنترل برنامه‌های آنها منعقد گردید. بر این اساس، همچنان

از بودجه اختصاص یافته، ۷ هزار میلیارد تومان در سازمان برنامه به صورت کامل، باقی مانده است، در حالی که این مبلغ در سازمان برنامه، به منظور هزینه‌کرد بسیار اندک و ناچیز است. تفاهم‌نامه با دستگاه‌های اجرایی و برنامه محور نمودن آنها شامل یک برنامه منسجم، متشکل از هدف برنامه، شیوه‌های تأمین مالی (نرخ سود، کمک مالی، اعطای یارانه و...)، وظایف دستگاه اجرایی، وظایف سازمان برنامه و درنهایت، نحوه تسهیل‌گری است. در روند برنامه‌محوری، دستگاه‌های اجرایی به ازای دریافت تمامی منابع مالی، برنامه مشخصی دارند و در روند برنامه‌محوری، زنجیره ارزش و تولید به سمت افزایش بهره‌وری و تولید و اشتغال پایدار سوق داده می‌شود. از جمله نقاط ضعف این تبصره در لایحه بودجه ۱۴۰۰، تقسیم منابع مالی و تخصیص آن به دستگاه‌های اجرایی، پیش از دریافت برنامه‌های آنها بود و تاکنون، عملکرد دستگاه‌های اجرایی مطابق تبصره ۱۸، صفر بوده است.

در بودجه ۱۴۰۰، متولی اصلی تبصره ۱۸ وزارت اقتصاد است و کاملاً از برنامه‌محوری فاصله گرفته است؛ که این فرایند در متن بودجه ۱۴۰۱ نیز، تقریباً تکرار شده است.

### ۳- روش تحقیق

روش پژوهش توصیفی، ارزیابی و روش تحلیل محتوا است. هدف این تحقیق، کاربردی و توسعه‌ای است. ابزار پژوهش این مطالعه، مصاحبه و مطالعات کتابخانه‌ای و اسنادی بوده است. روش جمع‌آوری و گردآوری اطلاعات در بُعد کتابخانه‌ای، استفاده از بررسی تبصره در طول سالیان اخیر، مقالات علمی- پژوهشی و همایش‌ها در داخل کشور است. همچنین، برای جمع‌آوری داده‌های پژوهش پس از انجام هماهنگی‌های لازم با مدیران و نخبگان این حوزه، مصاحبه‌هایی انجام گرفت.

#### ۳-۱- تجزیه و تحلیل و ارائه یافته‌های پژوهش و بررسی

تحلیل آسیب‌شناسی تبصره باید در دو بخش شامل کاستی‌های متن قانون و مقررات و همچنین مشکلات در اجرای قانون، بررسی و تحلیل شود. به منظور بررسی و تحلیل سیر تغییرات تدریجی متن تبصره لازم است در ابتدا، احکام قانون استخراج و بعد از آن، موضوع هر حکم مشخص شود. **موضوعات احکام قوانین بند «الف» تبصره ۱۸**، طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱ عبارت‌اند از: ساختار نهادی، هدف تبصره، اولویت‌ها، سهم از منابع، مصارف، جزئیات تسهیلات، وظایف شورای ملی، وظایف سازمان برنامه و بودجه کشور، وظایف دبیرخانه

اجرای بند «الف» تبصره ۱۸ و وظایف دستگاه اجرایی. در ادامه سیر تغییرات هر کدام از موضوعات، طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱ بررسی شده است.

### ۳-۲- نظام مسائل و ریشه‌یابی مسئله

منظور از ساختار نهادی دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌ها و نهادهایی است که در متن تبصره ۱۸ قوانین بودجه سنواتی از آنها نام برده شده و یا به صورت غیرمستقیم، حکمی در مورد آنها ذکر گردیده است. نکات زیر در ارتباط با **ساختار نهادی** بند «الف» تبصره ۱۸ در قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱، حائز اهمیت است:

- ۱- ساختار نهادی در حوزه اجرایی از سال ۱۳۹۶ تاکنون، توسعه یافته است. در واقع، عنوان دستگاه‌های اجرایی متعددی به متن قانون اضافه شده است.
- ۲- ساختار نهادی تبصره ۱۸ از سال ۱۴۰۰، تغییرات اساسی داشته است که عبارت‌اند از: حذف هیئت وزیران، تشکیل شورای ملی و اضافه شدن سه نماینده مجلس.
- ۳- عناوین «رئیس» و «وزیر» به اعضای شورای ملی در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، اضافه شده است.
- ۴- شورای عالی اشتغال، فقط در سال ۱۳۹۶ در متن قانون ذکر شده است.
- ۵- صندوق توسعه ملی در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹، جزء ساختار نهادی تبصره ۱۸ بوده است.
- ۶- در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹، صندوق‌های ضمانت سرمایه‌گذاری، در ساختار نهادی تبصره ۱۸ حضور داشتند.
- ۷- شورای برنامه‌ریزی و توسعه استانه طی سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۴۰۰، عضو ساختار نهادی تبصره ۱۸ بوده است.
- ۸- سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها از سال ۱۳۹۸ ه به ساختار نهادی اضافه شده است.
- ۹- وزارت امور اقتصادی و دارایی در سال‌های ۱۳۹۶، ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹، عضو ساختار نهادی نبوده است.
- ۱۰- دیوان محاسبات، بنیاد برکت و استانداری‌ها در سال ۱۴۰۱، به ساختار نهادی اضافه شده‌اند.
- ۱۱- از سال ۱۴۰۰، مؤسسات عامل با اولویت بانک‌های توسعه‌ای و تخصصی و صندوق کارآفرینی امید ذکر شده‌اند.
- ۱۲- کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کل کشور از سال ۱۳۹۸، به ساختار اضافه شده‌اند.
- ۱۳- دانشگاه و سازمان فنی و حرفه‌ای از سال ۱۴۰۰، به ساختار اضافه شده‌اند.

۱۴- هنرستان‌های آموزش و پرورش فقط در سال ۱۴۰۰، جزء ساختار بوده‌اند.  
 ۱۵- وزارت ورزش و جوانان فقط در سال ۱۳۹۸، عضو ساختار نهادی قانون بوده است.  
 ۱۶- شاید بتوان گفت مهم‌ترین قسمت متن تبصره، **اهداف تبصره** است؛ زیرا با مشخص شدن اهداف، سایر احکام تبصره نیز باید در جهت تحقق اهداف تبصره تنظیم شوند.  
 مهم‌ترین نکات در اهداف بند «الف» تبصره ۱۸ قوانین سنواتی بودجه، طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱ به شرح ذیل است:

۱- هدف‌گذاری دقیق و شفاف در متن تبصره انجام نشده است. یکی از آسیب‌های قوانین کشور، بی‌دقتی در هدف‌گذاری و سپس تدوین احکام در جهت تحقق اهداف است. این موضوع باعث شده تا صرفاً عبارتهایی به عنوان هدف در قوانین ذکر شده و ارتباط صریحی بین اهداف و احکام قوانین برقرار نیست. این موضوع در مورد بند «الف» تبصره ۱۸ قوانین سنواتی نیز صادق است.

۲- اهداف مختلف و متعددی در بند «الف» تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۹۶ ذکر شده است؛ اما در قوانین سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹، صرفاً ایجاد اشتغال هدف‌گذاری شده است.

۳- در قوانین ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱، تولید و کارآفرینی نیز مورد تأکید قرار گرفته است.

۴- شرایط اقتصادی کشور در تعیین اهداف قوانین ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ در نظر گرفته نشده است. با توجه به شرایط اقتصادی کشور، تثبیت اشتغال موجود به عنوان یکی از مهم‌ترین اهداف، قابل ذکر بوده است.

تعیین شفاف و دقیق **اولویت‌ها** و البته منطبق با اهداف می‌تواند در جهت تحقق اهداف، کمک شایانی نماید. معمولاً در متن بند «الف» تبصره ۱۸ قوانین سنواتی بودجه، اولویت‌هایی مشخص شده است. اولویت‌ها می‌تواند بر اساس بخش اقتصادی (کشاورزی، صنعت و خدمات)، رشته فعالیت (صنایع دستی، گردشگری، حمل‌ونقل و ...)، منطقه فعالیت (مناطق محروم، روستایی، مرزی و ...)، اندازه بنگاه اقتصادی (بزرگ، متوسط و کوچک)، وضعیت طرح (نیمه‌تمام، نیمه‌فعال، ایجاد، توسعه و ...) و یا راهبرد توسعه تولید (خوشه‌های صنعتی، زنجیره تولید و ...) مشخص شود.

در بررسی اولویت‌های ذکر شده در بند «الف» تبصره ۱۸ قوانین بودجه سنواتی، طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱ نکته حائز اهمیت این است که قانون‌گذار طی سال‌های اخیر از شاخص‌های کمتری برای تعیین اولویت استفاده کرده و بیشتر تمایل به تعیین راهبرد توسعه تولید داشته است.

بررسی منابع بند «الف» تبصره ۱۸ قوانین سنواتی بودجه طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱، همچنان نشان می‌دهد که از سال ۱۳۹۷ موضوع ترکیب منابع بانکی، منابع دولتی و منابع صندوق توسعه ملی در بند «الف» تبصره ۱۸ مطرح شد و طی سال‌های گذشته، منابع بند

«الف» تبصره ۱۸ افزایش قابل توجهی داشته است. همچنین فقط در سال ۱۳۹۷، سهم بانک‌ها از منابع در قانون مشخص شده است.

نکاتی که در بررسی سهم از منابع تصریح شده در بند «الف» تبصره ۱۸ قوانین سنواتی بودجه طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱ به دست آمده نشان می‌دهد که در قوانین سنواتی، سهم موارد محدودی از جمله سهم اشتغال محرومان (سهم کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی) مشخص شده است. این موضوع شاید به دلیل تفویض اختیار به مجریان بوده است. همچنین، سهم بنیاد برکت و استان‌ها در قانون سال ۱۴۰۱ مشخص شده است. در ادامه، تنها در سال ۱۳۹۶ سهمی برای بخش تعاون مشخص شده و لازم است سهم از تسهیلات بر اساس اهداف مشخص گردد.

مطابق این روند، جزئیات تسهیلات، وظایف شورای ملی، وظایف سازمان برنامه و بودجه کشور، وظایف دبیرخانه اجرای بند «الف» تبصره ۱۸ و دستگاه‌های اجرایی، همگی بررسی و نکات حائز اهمیت احصا شد.

یکی از موضوعات مهم در راستای اصلاح و افزایش اثربخشی محتوای تبصره‌های بودجه، تحلیل عملکرد تبصره‌ها است. همچنین، در ادامه این گزارش عملکرد تبصره در دو قسمت شامل تحلیل گزارش‌های تفریح بودجه و آسیب‌شناسی قانون در مرحله اجرا تنظیم شده است. محتوای گزارش‌های تفریح بودجه در سه بخش شامل تاریخ ابلاغ آیین‌نامه، منابع مالی اختصاص یافته و پرداخت شده و همچنین محل مصرف منابع، بررسی گردیده است. همچنین، به منظور آسیب‌شناسی قانون در مرحله اجرا علاوه بر بررسی اسناد و گزارش‌های موجود، ۱۳ مصاحبه تخصصی انجام شد که در نهایت، نتایج مطالعات و مصاحبه‌های انجام شده به شرح زیر است.

#### ۴- یافته‌ها و نتایج بررسی

##### ۴-۱- نبود انسجام و مدیریت واحد در حوزه اشتغال

یکی از نکات در ایجاد و توسعه اشتغال و پایدارسازی آن، وجود مدیریت واحد و هماهنگ‌کننده در حوزه بازار کار است. این مهم در فرایند تنظیم آیین‌نامه مربوط و اجرای آن، مغفول مانده است. در واقع به نوعی تداخل وظایف بین سازمان برنامه و بودجه، شورای عالی اشتغال و وزارت اقتصاد و دارایی ایجاد شده است. شورای عالی اشتغال در مقام نهاد قانونی سیاست‌گذار در امر بازار کار و اشتغال از سال ۱۳۷۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ اما برای این شورا در قانون و آیین‌نامه، جایگاهی در نظر گرفته نشده است. بر این اساس، ارتباط منطقی بین نظام بودجه‌ای با نظام تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری اشتغال و بازار کار گسسته شده است.



#### ۴-۲- بوروکراسی در فرایند اجرا

یکی از موانع تحقق اهداف بند «الف» تبصره ۱۸، بوروکراسی در فرایند اجرا است. مطابق آیین‌نامه سال ۱۴۰۰، طرح ابتدا در دستگاه اجرایی و سپس در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به تأیید می‌رسد. بعد از ارجاع طرح به بانک نیز، با توجه به اینکه مسئولیت بررسی و تأیید توجیه فنی، اقتصادی و مالی طرح بر عهده بانک است، مجدداً به وسیله بانک بررسی می‌شود. درواقع، به‌نوعی موازی‌کاری در مرحله تأیید طرح وجود دارد.

#### ۴-۳- خُرد شدن منابع بین مؤسسات عامل

یکی از مشکلات در سطح استان‌ها، خُرد شدن منابع بین چند مؤسسه عامل است. خُرد شدن منابع بین مؤسسات عامل، مانع از تأمین مالی طرح‌های متوسط خواهد شد. مدتی بعد از شروع اعطای تسهیلات، این مشکل حادث می‌شود.

#### ۴-۴- راهبرد اشتباه وزارتخانه‌ها در عقد قرارداد با مؤسسات عامل

مطابق بررسی انجام شده، وزارتخانه‌ها به‌جای رعایت اولویت بانک‌های تخصصی، بانک‌هایی که سهم آورده بیشتر متقبل می‌شوند را در اولویت قرار می‌دهند. این موضع باعث ایجاد رقابت مخرب بین بانک‌ها و بعضاً، موجب تعهدات خارج از توان بانک‌ها می‌شود.

#### ۴-۵- گستردگی برنامه‌های تبصره ۱۸

گسترده‌گی طیف موضوعات این تبصره در درجه اول، فقدان اولویت‌بندی در تخصیص اعتبارات را منعکس می‌کند و علاوه بر این، معادل دانستن دو مقوله اشتغال‌زایی و رونق تولید، جهت‌دهی و اولویت‌بندی در تخصیص اعتبارات را دچار اختلال می‌نماید. بنابراین در نتیجه فقدان اولویت‌بندی، بخشی از توان کارشناسی دستگاه‌های اجرایی صرف تدوین و تصویب انواع برنامه‌های تولید و اشتغال می‌شود و در مقابل، بخش چشمگیری از توان کارشناسی، به‌جای بررسی ابعاد فنی برنامه‌های پیشنهادی صرف مواجهه با فشارهای غیرکارشناسی و چانه‌زنی برای دریافت منابع می‌گردد.

#### ۴-۶- فقدان سازوکار نظارت و پایش جامع

یکی از نقاط ضعف برنامه‌های بند «الف» تبصره ۱۸، فقدان سازوکار نظارت و در نتیجه نامشخص بودن میزان اثربخشی است. در این رابطه، پرسش کلیدی آن است که حتی اگر برنامه‌های این تبصره به‌طور کامل، اجرا و اهداف کمی آن (در تخصیص منابع بانکی) محقق گردد، آیا اعطای این تسهیلات و تخصیص این منابع، اثربخشی لازم را در ایجاد اشتغال دارد؟ آیا اشتغال ایجادشده در اثر پرداخت این تسهیلات، پایدار است یا با گذشت چند ماه، شغل ایجاد شده نیز عملاً حذف می‌شود؟ اگرچه فرایند و شاخصی برای پایش مستمر اثربخشی اجرای برنامه‌ها در این تبصره پیش‌بینی نشده است. در یک نظام پایش و نظارت جامع،

عملکرد دریافت‌کنندگان منابع طرح‌های اشتغال‌زایی از نظر عمل به تعهدات در ازای منابع اخذ شده، عملکرد عوامل اجرایی و نظارت‌یاز نظر عمل به وظایف و تکالیف و عملکرد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مشارکت‌کننده در طرح‌های مذکور در عمل به تعهدات، باید مورد پایش و نظارت قرار گیرند. ضعف در پایش و نظارت، احتمال انحراف منابع عمومی از اجرای طرح‌های اشتغال‌زایی را افزایش می‌دهد. شایان ذکر است در آیین‌نامه تبصره ۱۸، هیچ‌گونه نظارتی بعد از پرداخت تسهیلات، به‌جز نظارت بانک در مرحله پرداخت در نظر گرفته نشده است.

#### ۴-۷- تأمین نشدن منابع

یکی از مهم‌ترین موانع پیشروی اجرای برنامه‌های تولید و اشتغال، تنگناهای بودجه‌ای دولت و تأمین نشدن منابع پیش‌بینی شده برای اجرای برنامه‌های موضوع تبصره ۱۸ بوده است. به عنوان مثال، پنجاه هزار میلیارد ریال منابع پیش‌بینی شده در جزء ۲ بند «الف» تبصره ۱۴ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، به موضوع تولید و اشتغال اختصاص داده نشد. همین امر باعث گردید دولت بر اساس مصوبه شورای عالی هماهنگی سران سه قوه، نسبت به برداشت از منابع صندوق به منظور تأمین منابع مالی مورد نیاز برای اجرای برنامه‌های تولید و اشتغال، اقدام کند. شورای عالی هماهنگی اقتصادی در تاریخ ۱۴/۴/۱۳۹۷، برداشت مبلغ یک میلیارد دلار از منابع صندوق توسعه ملی برای پشتیبانی و استمرار برنامه‌های مذکور در سال ۱۳۹۸ را تصویب کرده است؛ اما به دلیل مشکلات کشور، در دسترسی به منابع ارزی و ملاحظات بانک مرکزی در خصوص مدیریت نرخ ارز، منابع ریالی حاصل از برداشت از منابع صندوق به تدریج و با تأخیر در اختیار سازمان و به‌تبع، دستگاه‌های اجرایی قرار گرفت و این موضوع بیش از پیش، اجرای برنامه‌های تولید و اشتغال را با مشکل روبه‌رو کرد.

#### ۴-۸- فقدان ثبات در اقتصاد کلان

در فاصله زمانی بین تدوین و تصویب تبصره ۱۸ و اجرای این تبصره، شرایط اقتصاد کلان به شکل قابل ملاحظه‌ای تغییر کرد. با خروج آمریکا از برجام در اردیبهشت ماه ۱۳۹۷، بخشی از تحریم‌هایی که بعد از برجام به حالت تعلیق درآمده بودند، مجدداً اجرایی شدند. به این ترتیب، میزان درآمدهای حاصل از صادرات نفت و دسترسی به این منابع، با محدودیت‌های جدی روبه‌رو گردید. علاوه بر این، تنش‌های ارزی که از نیمه دوم سال ۱۳۹۶ شدت گرفته بود، در سال ۱۳۹۷، به سطوح کم‌سابقه‌ای افزایش یافت. همچنین، به دلیل تکانه وارد شده به کل اقتصاد و جهش‌های ارزی، موج تورمی جدیدی در اقتصاد کلان به راه افتاد. به دلیل وقوع این شرایط، اولویت‌های سیاست‌گذاری اقتصاد کلان کشور نیز، دستخوش تغییر شد. این در حالی بود که در هنگام تدوین و تصویب تبصره ۱۸، تقریباً امکان وقوع هیچ‌کدام از این شرایط و پیامدهای آن در نظر گرفته نشد. به این ترتیب، تحولات محیط اقتصاد کلان

نیز، پیامدهای منفی بر اجرای برنامه‌های تولید و اشتغال موضوع تبصره ۱۸ داشت. برای نمونه، سهم سرانه تسهیلات در نظر گرفته شده برای ایجاد هر شغل در برخی از برنامه‌ها، با میزان تسهیلات لازم برای ایجاد هر شغل، تفاوت قابل ملاحظه‌ای پیدا کرده است. این موضوع نشان می‌دهد که توجه به واقعیت‌های اقتصادی کشور در هنگام تنظیم قوانین و مقررات و همچنین سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها، ضروری است.

#### ۴-۹- تمایل نداشتن بانک‌ها به پرداخت تسهیلات تولید

تمکین نکردن بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی به مصوبات شورای پول و اعتبار، در مورد حداکثر نرخ سود تسهیلات بانکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی اجرای برنامه‌های مورد تفاهم است. بخشی از این مشکل در افزایش نرخ سود تسهیلات، به دلیل مشکلات نظام بانکی، ریشه‌دار است. بخش دیگری از مشکل مذکور به بازدهی نسبتاً پایین فعالیت‌های تولیدی، در مقایسه با فعالیت‌هایی مانند واردات و همچنین فعالیت‌های مربوط به بخش بازرگانی مرتبط است. این موضوع باعث کاهش تمایل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در خصوص اعطای تسهیلات به بخش‌های تولیدی شده است. علاوه بر موارد مذکور، آیین‌نامه اجرایی بند «ل» ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، چارچوب مشخصی برای استفاده از منابع بودجه عمومی در قالب کمک‌های فنی و اعتباری را تعیین کرده است. با توجه به سازوکار در نظر گرفته شده در آیین‌نامه مذکور، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی با این ادعا که مقررات مذکور مشوق‌های چندانی از نظر درآمدزایی، برای آنها در نظر نگرفته است، تمایل چندانی به فعالیت در چارچوب مقررات مزبور را نشان نداده‌اند.

#### ۴-۱۰- ناتوانی برخی متقاضیان تسهیلات در تأمین وثایق و ضمانت‌های بانکی

برخی متقاضیان طرح‌های سرمایه‌گذاری، توانایی ارائه وثایق و ضمانت‌نامه‌های مورد مطالبه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی را ندارند. این موضوع، موجب محروم شدن برخی تولیدکنندگان مستحق دریافت تسهیلات شده است.

#### ۴-۱۱- تأخیر در فرایند اجرای تبصره

یکی از موانع در بهره‌مندی واحدهای تولیدی از منابع حمایتی، تأخیر در ابلاغ آیین‌نامه و در نتیجه تأخیر در اجرای فرایند پرداخت تسهیلات است.

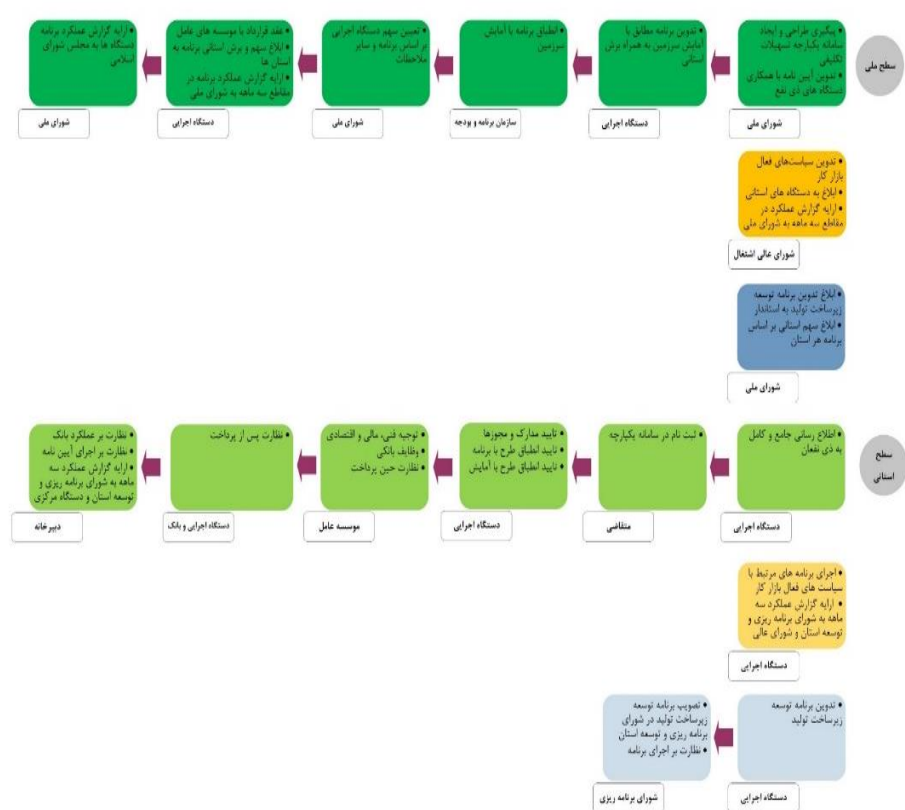
#### ۴-۱۲- پیچیدگی ناشی از ترکیب سه منبع اعتباری (بودجه، صندوق توسعه ملی

##### و بانک)

ترکیب سه منبع اعتباری شامل منابع بودجه‌ای، منابع صندوق توسعه ملی و منابع بانکی، پیچیدگی‌هایی را در اجرا به وجود می‌آورد.

### ۵- پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

با توجه به بررسی و آسیب‌شناسی انجام شده، فرایند کلی شکل ۱ به منظور تحقق اهداف تبصره ۱۸، پیشنهاد می‌شود.



شکل ۱: فرایند پیشنهادی ساختار اجرای تبصره

مأخذ: نگارنده

در مورد این فرایند چند نکته قابل توجه می‌باشد:

- فرایند در دو سطح ملی و استانی طراحی شده است.
- سه بخش کلی شامل حمایت از تولید، تأمین زیرساخت و اجرای سیاست‌های فعال بازار کار در نظر گرفته شده است.
- رویکرد کاهش بوروکراسی و موازی‌کاری و همچنین افزایش تفویض اختیار، مورد نظر است.
- برنامه‌محوری مورد تأکید است.

– نظارت بر اساس دو رویکرد برنامه‌محور و نظارت پسینی، تقویت و بر اساس گزارش عملکرد تحقق برنامه تنظیم شده است.

ساختار نهادی را باید در دو بخش شامل ساختار سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و ساختار اجرایی در نظر گرفت. با توجه به تشکیل شورای ملی از سال ۱۴۰۰ و اینکه شورا چابک‌تر از هیئت وزیران است، برای ساختار سیاست‌گذاری، شورا با ترکیب سال ۱۴۰۱ پیشنهاد می‌شود. به منظور چابک شدن ساختار اجرایی، ایجاد رویه هماهنگ و همچنین ایجاد پایگاه اطلاعات جامع به‌روز و هماهنگ، پیشنهاد می‌گردد سامانه جامع (یکپارچه) تسهیلات تکلیفی ایجاد شود. با این اقدام، بسیاری از وظایف دستگاه اجرایی از طریق سامانه، قابل انجام است.

در ارتباط با اهداف تبصره لازم است که دو هدف رشد اقتصادی (افزایش تولید) و اشتغال‌زایی برای تبصره ۱۸ در نظر گرفته شود، هرچند این دو هدف هم‌راستا هستند؛ اما اقتضائات متفاوتی دارند. مطابق برخی مطالعات،<sup>۱</sup> طرح‌های متوسط و بزرگ و همچنین تأمین زیرساخت در رشد اقتصادی و طرح‌های کوچک در اشتغال‌زایی، مؤثرتر هستند. همچنین افزایش تولید، مستلزم توسعه زیرساخت‌های تولید و اشتغال‌زایی، مستلزم اجرای سیاست‌های فعال بازار کار است. از این‌رو، لازم است الزامات و اقتضائات هر دو هدف در قانون‌گذاری و تنظیم برنامه و فرایند اجرایی در نظر گرفته شود. بنابراین به منظور تأکید، پیشنهاد می‌شود چهار مورد شامل افزایش تولید، توسعه زیرساخت‌های تولیدی در استان‌ها، اشتغال‌زایی و اجرای سیاست‌های فعال بازار کار به عنوان هدف در تبصره ذکر شود. بر همین اساس، فرایند اجرایی در سه بخش شامل حمایت از تولید، توسعه زیرساخت و سیاست‌های فعال بازار کار، تنظیم شده است.

درواقع، تعیین اولویت نوعی سیاست‌گذاری به منظور هدایت منابع است. از این‌رو، موضوعی مهم می‌باشد. به منظور سیاست‌گذاری جامع، لازم است در همه معیارهای ذکر شده، اولویت‌ها مشخص شود. البته به نظر می‌رسد با توجه به شرایط کلان اقتصادی، برخی اولویت‌ها باید در متن قانون و به صورت ملی و برخی دیگر از طریق وزارتخانه‌ها در دو سطح ملی و استانی و بر اساس سند آمایش، مشخص شود.

آنچه در مورد منابع مهم می‌باشد تحقق، پایداری و عمومیت است. تحقق نیافتن منابع، منجر به تحقق نیافتن برنامه‌ها و درنهایت، کاهش انگیزه‌ها در اجرای تبصره خواهد شد. با توجه به اهداف ذکر شده، بهتر است منابع حداقل به پنج قسمت شامل:

۱. گزارش واکاوی افزایش اشتغال در سالهای ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۶.

- سهم استانی (از منابع صندوق توسعه ملی در راستای تفویض اختیار و به منظور تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز در استان‌ها)؛
- وزارتخانه‌ها؛
- اشتغال خُرد و خانگی (به نهادهای حمایتی)؛
- مناطق محروم؛
- سیاست‌های فعال بازار کار (در اختیار شورای عالی اشتغال) تقسیم شود.
- در خصوص سهم استانی (از منابع صندوق توسعه ملی، در راستای تفویض اختیار و به منظور تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز در استان‌ها)، پیشنهاد می‌شود منابع صندوق توسعه ملی با جزئیات مشخص، به منظور توسعه زیرساخت‌های تولید از طریق صندوق کارآفرینی امید، در اختیار استان‌ها قرار گیرد. استان‌ها با برنامه مشخص، بخشی از این منابع را به منظور تأمین زیرساخت هزینه کنند و بخشی دیگر را در قالب تسهیلات به مناطق ویژه، مناطق آزاد و شرکت شهرک‌های صنعتی به منظور توسعه زیرساخت‌های تولید در این مناطق ارائه نمایند. پیشنهاد می‌شود به منظور جلوگیری از تداخل تسهیلات تکلیفی مرتبط با تولید و اشتغال، تسهیلات مذکور از تبصره ۱۶ قانون بودجه حذف و به تبصره ۱۸ انتقال یابد.
- وظایف شورای ملی به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی به شرح ذیل پیشنهاد می‌شود:
- پیگیری به منظور طراحی و ایجاد سامانه یکپارچه تسهیلات تکلیفی<sup>۱</sup>؛
- تدوین آیین‌نامه با همکاری دستگاه‌های اجرایی؛
- تعیین سهم دستگاه‌های اجرایی بر اساس برنامه دستگاه و سایر ملاحظات (منابع، آمایش، برنامه توسعه و ...)
- نظارت بر عملکرد وزارتخانه‌ها بر اساس برنامه هر وزارتخانه و همچنین، نظارت بر عملکرد مؤسسات عامل؛
- ارائه گزارش عملکرد سه ماهه، بر اساس برنامه به مجلس شورای اسلامی.
- همچنین، سازمان برنامه و بودجه موظف است برنامه وزارتخانه‌ها را فقط از جهت تطبیق و هم‌خوانی با سند آمایش ملی و همچنین برنامه توسعه پنج‌ساله بررسی نماید و به عنوان عضوی از شورای ملی، نظرات خود را در شورا اعلام کند.

---

۱. سامانه به منظور کاهش بوروکراسی، تسریع در انجام عملیات، ایجاد پایگاه اطلاعات و امکان گزارش‌گیری برخط طراحی و ایجاد می‌شود. هریک از ذی‌نفعان (متقاضی، دستگاه اجرایی، مؤسسه عامل و دبیرخانه)، با داشتن نام کاربری، دسترسی‌های مختلفی خواهند داشت.

در نهایت، بند الف تبصره ۱۸ متکفل تأمین سرمایه تولید و نیز ایجاد اشتغال بوده است. در حال حاضر و با توجه به شرایط حاکم بر اقتصاد کشور، تأمین مالی تولید از اهمیت بسزایی برخوردار است؛ بنابراین، حذف این تبصره به هیچ عنوان به صلاح اقتصاد کشور نیست. از این رو، اصل موضوع تبصره مورد نیاز و مهم است؛ اما طی سالیان اخیر، مشکلاتی در اجرای این تبصره وجود داشته است. در ادامه، به برخی توصیه‌های سیاستی در مورد محتوای این تبصره اشاره شده است:

- این تبصره باید برنامه‌محور باشد.
- بر اساس اصل تفویض اختیار، تدوین برنامه، تعیین بُرش استانی برنامه، سهم استان‌ها، برخی جزئیات تسهیلات و ... باید در اختیار وزارتخانه‌ها باشد.
- نظارت بر اجرای این بند باید تقویت شود. نظارت حین پرداخت، به وسیله مؤسسه عامل و نظارت پس از پرداخت، به وسیله مؤسسه عامل و دستگاه بخشی در سطح استان‌ها باید انجام شود. در ضمن، شورای ملی نیز باید نظارت بر اجرای این بند داشته باشد.
- بوروکراسی در اجرای بند «الف» تبصره باید کاهش یابد. به منظور کاهش بوروکراسی و همچنین ایجاد هماهنگی و بانک اطلاعاتی برخط، لازم است سامانه یکپارچه تسهیلات تکلیفی برقرار شود.

## منابع

- عزیزخانی، فاطمه (۱۳۹۸). «آسیب‌شناسی اجرای بند «الف» تبصره ۱۸ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور»، دفتر مطالعات اقتصادی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- «گزارش واکاوی افزایش اشتغال در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ (۱۳۹۶)». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- تصویب‌نامه هیئت وزیران در خصوص «آیین‌نامه اجرایی بند و تبصره ۱۸ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور».
- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۴۰۱). «دستورالعمل تدوین برنامه حمایت از تولید و اشتغال در سطح استان‌ها».
- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۶-۱۴۰۱). متن قانون بند «الف» تبصره ۱۸ قانون بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۶-۱۴۰۱). آیین‌نامه اجرایی بند «الف» تبصره ۱۸ قانون بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۷)، برنامه‌های تولید و اشتغال گسترده و مولد، موضوع بند «الف» تبصره ۱۸ سال ۱۳۹۷.
- دیوان محاسبات کشور (۱۳۹۶-۱۴۰۰). گزارش‌های تفریغ بودجه.



## Modifying and increasing the effectiveness of the content of budget notes; Paragraph a of Note 18

Golnesa Salavati\*

Mojtaba Ghafari\*\*

### Abstract

One of the most important challenges of the country in recent years has been the issue of employment. For this purpose, programs have been considered in the annual budget law in order to create employment. Investigations sign Gives employment programs until the 2015 had three major problems: First, credits Programs- Different Employment at Notes \_ Different a matter unit The budget rules and below the affairs. Seasons and programs of different institutions are presented in a scattered and inconsistent manner. Second, due to the multi-sector nature of the employment creation phenomenon there are inconsistencies There, Third, to reason There was no appointment of a specific and coordinating trustee, performance evaluation, transparency and accountability in this regard.

According to the mentioned cases, since 2016, the government and the parliament, with the aim of consolidating and unifying the sources of employment in the annual budget law, all credit sources (A budget and Facilities) implementation Programs- production and creating jobs particle for direct object at Format Note (18) Aggregation. So logic description Note (18) in Rules the budget, uniform and coordinated to do Employment Programs country and increased transparency in the injection of resources for the implementation of these programs. In this article, using the descriptive-analytical method through library studies and field interviews in order to investigate and analyze the course of gradual changes in the text of the note, first the provisions

---

\* MA of Urban Planning, Researcher at the Development and Foresight Research Center of the National Program and Budget Organization (Corresponding Author) [gol.nesa.s@gmail.com](mailto:gol.nesa.s@gmail.com)

\*\* PhD Graduated in Islamic Economy, Expert of Qom Management and Planning Organization. [ghafari.mojtaba@chmail.ir](mailto:ghafari.mojtaba@chmail.ir)

of the law are extracted and then the topic of each specific provision and through this way it is possible to examine and analyze the topics of the provisions of the law. It was provided in different years. Finally, along with the analysis of the budget deduction reports and the pathology of the law in the implementation phase, suggestions for correction have been prepared in the text of paragraph "A" of Note 18. Among the points that are important in the reform process include: 1) The process is designed at both national and provincial levels. 2) Three general sections including production support, infrastructure provision and the implementation of active labor market policies are considered. 3) The approach of reducing bureaucracy and parallel work as well as increasing delegation of authority has been desired. 4) The main program has been emphasized. 5) Monitoring is based on two program-oriented approaches and post-reinforcement monitoring and based on the performance report of the implementation of the program

**Keywords:** Budget, Note 18, Employment, Production, Program Oriented

**JEL Classification:** Production, Employment, Budget

## الزامات حقوقی مشارکت شهروندان در فرایند بودجه‌ریزی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

امیرحسین بامتی طوسی\*

مرتضی کریمی‌زاده اصفهانی\*\*

### چکیده

بودجه از دیدگاه حقوقی، سند مالی و راهبردی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و مشتمل بر پیش‌بینی درآمدها و برآورد هزینه‌هایی است که برای تحقق سیاست‌های مالی دولت مورد استفاده واقع می‌شود. به‌رغم آنکه متغیرهای سیاسی در توضیح تفاوت‌های نظام بودجه‌ریزی نقش مهمی ایفا می‌کنند، با این حال چالش‌های حقوقی نیز از اهمیت بالایی در تبیین ناکارآمدی نظام بودجه‌ریزی در ایران حکایت دارند. یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌هایی که در فرایند بودجه‌ریزی توجه به آن ضروری می‌باشد، نحوه مشارکت شهروندان است؛ زیرا مشارکت شهروندان، در بهبود اداره امور عمومی و ارتقای کیفیت قوانین نقش بسزایی دارد. به دلیل اهمیت این موضوع، در این پژوهش با روش توصیفی و تحلیلی و با بررسی ضوابط و مقررات مربوط به تهیه و تصویب بودجه، به این پرسش پاسخ داده می‌شود که آیا می‌توان از ظرفیت مشارکت شهروندان در فرایند بودجه‌ریزی بهره گرفت؟ در پاسخ باید گفت که از یک‌سو در قوانین جاری کشور سازوکاری جهت مشارکت شهروندان در این خصوص پیش‌بینی نشده است و این مهم ضرورت اصلاح قوانین را ایجاب می‌نماید و از سوی دیگر، تعارض منافع فراگیر مانعی جدی بر سر راه تحقق مشارکت شهروندان محسوب می‌شود که خود مستلزم پیش‌بینی سازوکارهای حقوقی مناسب در این زمینه است.

**واژگان کلیدی:** سند بودجه، بودجه‌ریزی مشارکتی، تعارض منافع، قدرت چانه‌زنی، مشارکت شهروندان، قانون اساسی.

**طبقه‌بندی JEL:** K39, H61

---

\* دانش‌آموخته مقطع کارشناسی اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی و دانشجوی مقطع کارشناسی ارشد پیوسته حقوق عمومی، دانشگاه علوم قضائی و خدمات اداری، تهران، ایران  
\*\* دانشجوی مقطع کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

## مقدمه

قاعده و به نظم کشیدن مالیه عمومی در ایران، مسیری ۱۱۰ ساله را پیموده است. مالیه عمومی نه تنها نماینده‌ای شفاف از وضعیت یک اقتصاد می‌باشد بلکه تصویرگر نظام اقتصاد سیاسی در جامعه نیز است. وقتی سخن از اصلاح نظام بودجه‌ریزی در میان می‌باشد، در واقع سخن از جابه‌جایی منافع و تغییر آرایش قوا و دگرگونی چیدمان نیروهای سیاسی و اجتماعی است؛ بنابراین وقتی سخن از بودجه در میان است، تنها سیاهه منابع و مصارف در پیش‌رو نیست بلکه بودجه، شاقول و ترازویی برای ارزیابی سطح مشارکت و دموکراسی در جامعه، میزان پاسخ‌گویی حکومت در برابر مردم، اولویت‌ها و جهت‌گیری‌های اصلی جامعه، میزان شفافیت، قانون‌مداری حاکمیت و شهروندان، نقش و وظایف دولت در اقتصاد، میزان و چگونگی مداخله بخش خصوصی، ویژگی‌های نظام حقوقی- اداری جامعه و در یک کلام رویکردهای استراتژیک حاکم بر جامعه، است. بنابراین مباحث مالیه عمومی به همان میزان که به اقتصاد مرتبط است، با حقوق عمومی و علوم سیاسی نیز ارتباط دارد (عظیمی، ۱۴۰۰: ۱۳-۱۲). به این ترتیب، فقدان سازوکارهای حقوقی لازم برای تحقق یک بودجه مبتنی بر اصول و قواعد دقیق، تمام دستاوردهای علمی در سایر حوزه‌ها را بلا اثر می‌کند.

با وجود اینکه بودجه‌ریزی به عنوان یک امر مهم و اساسی در نظام حکمرانی، مسیر یک‌ساله کشور را مشخص می‌کند، تأثیرات و تبعات سیاست‌های اتخاذ شده در آن ممکن است تا سال‌ها بخش‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور را درگیر خود کند؛ بنابراین تأثیرات تصمیم‌های بودجه‌ای بر زندگی شهروندان بسیار زیاد است و گاهی اوقات آثار بلندمدت زیادی دارد. به همین جهت است که متخصصان مالیه عمومی از سازوکار بودجه‌ریزی مشارکتی دفاع می‌کنند. چنین رویکردی کارکردها و دستاوردهای زیادی برای ارتقای نظام بودجه‌ریزی و نظام حکمرانی ملی مانند افزایش اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی، همراهی مردم در تصمیم‌ها و اقدام‌های سخت‌سیاستی، تربیت شهروندان بالغ و کارآمد، کاهش نارضایتی عمومی، تقویت نظارت عمومی و کاهش فساد دارد.

بسیاری از مسئولان دولتی، محققان و شهروندان بر این باورند که هرچه درگیری عموم شهروندان با بودجه دولت بیشتر باشد، حمایت از سیاست‌های مالی دولت بیشتر خواهد بود. اعمال نظر بیشتر آرای عمومی در بودجه دولت توأمان، هم یک «وسیله» و هم یک «هدف» برای تحقق مردم‌سالاری و افزایش سرمایه اجتماعی دولت است. به طور کلی، مشارکت و اطلاع‌رسانی به شهروندان در اموری مانند فرایند تدوین و تصویب بودجه را باید در زمره کالاهای عمومی قرار داد که دولت‌ها موظف به ارائه آن هستند.

بر اساس آنچه سازمان همکاری‌های اقتصادی و بانک جهانی از شراکت شهروندان در بودجه ارائه می‌دهند، دولت می‌تواند به صورت مستقیم یا از طریق تشکیلات مختلف مردمی، آرای عمومی را در بودجه سالانه منعکس کند. شراکت در امر بودجه، به معنای مشارکت در فرایند تدوین لایحه و تبدیل آن به قانون می‌تواند فرمی رسمی و قانونی داشته باشد یا به صورت ضمنی و غیررسمی صورت پذیرد (رحمانی، ۱۴۰۱: ۴).

این پژوهش در قالب پنج بخش ساماندهی شده است. در بخش اول، چیستی و مفهوم بودجه‌ریزی مشارکتی تشریح شده است، در بخش دوم، سیر تحول بودجه‌ریزی در ایران مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش سوم به ضرورت ایجاد سازوکارهای حقوقی مبتنی بر مشارکت شهروندان پرداخته شد. بخش چهارم به تجزیه و تحلیل و ارائه یافته‌های پژوهش اختصاص دارد. در نهایت، بخش پنجم به پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی می‌پردازد.

#### ۱- مفهوم بودجه‌ریزی مشارکتی

مشارکت شهروندان در بودجه‌ریزی می‌تواند یک مکانیسم برای به حداقل رساندن آسیب‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی نظام مالیه عمومی باشد. بودجه‌ریزی مشارکتی یک استراتژی مهم برای اکتشاف خواسته‌های شهروندان و اصلاح بودجه مبتنی بر درخواست عموم، از طریق ایجاد فرایندهایی برای تبادل اطلاعات بین شهروندان و مقامات دولتی است؛ بنابراین میزان علاقه حاکمان به روایت‌هایی که در مورد چگونگی ساخت و اصلاح فرایندهایی است که می‌تواند تبادل اطلاعات شهروند مدیر را بهبود بخشد و سطح پذیرش دموکراسی را در آن کشور نشان دهد.

در بسیاری از جوامع دموکراتیک، نقش شهروندان در فرایند بودجه به‌طور پیوسته در دهه‌های اخیر گسترش یافته است. یک دلیل فرضیه این است که گفتگو بین مدیران و شهروندان مکانیسم مفیدی برای افزایش مسئولیت‌پذیری در مناطق مورد مناقشه است (Roberts, 2002). چنین گفت‌وگویی ابزار ارزشمندی برای بهبود اعتماد شهروندان به دولت است (Halachme & Holzer, 2010). این تصمیمات بودجه را با اولویت‌ها و ارزش‌های واقعی شهروندان همسو می‌کند (Kahn, 1997; Franklin, Ho & Ebdon, 2009). علاوه بر این، برمن (۱۹۹۷) نشان می‌دهد مشارکت می‌تواند اطلاعات مفیدی را به بودجه‌ریزی وارد کند. او همچنین درمی‌یابد که شهروندان در شهرهایی که مشارکت بیشتری داشتند، بدبین نبودند و بیشتر از دولت‌های محلی حمایت می‌کردند. تعریف واحدی از مفهوم بودجه‌ریزی مشارکتی وجود ندارد؛ زیرا بودجه مشارکتی تا حد زیادی از یک مکان به مکان دیگر، بسته به زمینه‌ها و شرایط محلی متفاوت است (Matovu, 2007: 20)؛ اما در اصطلاح کلی، بودجه‌ریزی

مشارکتی، فرایندی اصلاحی است که شامل تغییر جهت از روش انحصاری بودجه‌ریزی سنتی توسط هیئت اجرایی (منتخب یا انتصابی) به سمت روش عام‌الشمولی است که شهروندان را به ایفای نقش مستقیم در برنامه‌ریزی و تخصیص منابع قادر می‌سازد (Blore, 2004: 7). بودجه‌بندی مشارکتی برای نخستین بار در سال ۱۹۸۹ در برزیل اعمال شد. موافقان بودجه‌بندی مشارکتی معتقدند که استفاده از آن برای کمک به شهروندان در خصوص جوامع خود و یکدیگر اهمیت حیاتی دارد. بودجه‌بندی می‌تواند حس مالکیت، اعتماد و ارتباط میان خود شهروندان و شهروندان و دولت را القا کند. در زمانی که اعتماد شهروندان به دولت مخدوش می‌شود یا از بین می‌رود، فرایند بودجه‌بندی مشارکتی می‌تواند این روند را معکوس نماید.

بودجه‌بندی مشارکتی شکلی از حکمرانی مشارکتی است که شوگورنسکی<sup>۱</sup> (۲۰۱۲) آن را اقدام جمعی مشترک تعریف می‌کند که در آن شهروندان درگیر مشورت و تصمیم‌گیری با دولت می‌شوند. بودجه مشارکتی برای بسیاری از احزاب بسیار مفید است؛ زیرا به مردم توانایی می‌دهد که بودجه محلی را شکل دهند. شهرداری‌ها درباره اولویت‌های اجتماعی، اطلاعات واضح و روشن را به دست می‌آورند و پس از ادغام آن با جوامع محلی، انگیزه آنان را برای همکاری و آموزش شهروندان در خصوص هزینه‌ها و سرمایه‌گذاری‌های محلی محدود می‌کنند. تمام این مزایا به بودجه مشارکتی کمک می‌نماید که از نظر تعداد فرایندها و محدودیت‌های بودجه رشد کند (رحمانی، ۱۴۰۱: ۹).

یکی دیگر از ویژگی‌های بسیار مهم بودجه‌بندی مشارکتی پس از ایجاد اعتماد میان شهروندان و دولت، مفهوم مشروعیت دموکراتیک است که از طریق این فرایند به وجود می‌آید. سایر مزایای بودجه‌بندی مشارکتی عبارت‌اند از: شفافیت بودجه، بازدهی بیشتر، القای حس عدالت اجتماعی و ایجاد حس همکاری بیشتر در بین شهروندان. مشکلات مشارکت نکردن شهروندان خود را در جاهای دیگری مانند رأی‌گیری‌های انتخاباتی، کمپین‌های سیاسی، تظاهرات و راهپیمایی یا نامزد شدن برای انتخابات نشان می‌دهد (Nabatchi, 2010: 22).

به منظور ارائه جایگزینی برای مدل مدیریت دولتی نوین، دنهارت و دنهارت و اوسبورن نظارت عمومی نوین (NPO) یا ایده خدمات عمومی نوین (NPS) را پیشنهاد دادند که بر اساس مفهوم دموکراسی و مشارکت شهروندی، پیش‌شرط ضروری برای عملکرد مؤثر سازمانی محسوب می‌شود. از این منظر، برای بهبود عملکرد بخش عمومی در ارائه خدمات عمومی و

افزایش رضایت شهروندان باکیفیت خدمات عمومی، برقراری روابط افقی بین مدیران عمومی و شهروندان ضروری است (Denhart & Denhart, 2000). به‌طور خلاصه، مشارکت شهروندان در بودجه‌بندی مشارکتی، منعکس‌کننده نظرها و نیازهای مردم است که دولت باید برای آن خدمت کند (عبادی، ۱۳۹۳: ۳۳). بسیاری از محققان، مشارکت شهروندان را در فرایند بودجه‌ریزی مفید و مهم می‌دانند (Neshkova, 2013: 56). تحقیقات در زمینه مشارکت شهروندان بر محدودیت‌های مشارکت مدنی در اداره کشور تأکید کرده‌اند. با این حال در سال‌های اخیر دانشمندان بسیاری معتقدند که باید گروه‌های جامعه مدنی و تقاضا برای مشارکت در اداره امور عمومی این گروه‌ها افزایش یابد (پورحسن و فرجوند، ۱۳۹۸: ۲۵).

بودجه‌ریزی مشارکتی به عنوان رویکردی جدید در بودجه‌ریزی به فرایند مشارکت مردم در سازوکار «تصمیم‌گیری» درباره نحوه تخصیص بودجه و اولویت‌بندی در ردیف‌های بودجه تأکید می‌شود. به منظور مشارکت پذیر نمودن فرایند بودجه‌ریزی باید طرح جامعی از تغییر رویکرد در بودجه‌نویسی گرفته تا طراحی ابزار برای مشارکت مردم در نظر گرفته شود (رحمانی، ۱۴۰۱: ۱۰).

## ۲- سیر تحول بودجه‌ریزی در ایران

از دهه سوم قرن پنجم هجری، یعنی از زمان حکومت سلجوقیان تا اواخر دوره قاجار به مدت نه قرن، اداره امور مالی ایران دارای ساختار غیرمتمرکزی بود که با نظام مستوفیگری دوره قاجار مشابهت بسیار داشت. طی این دوران، سازمان مالیه و هسته اصلی و مدیریتی آن به‌رغم تغییر حکومت‌ها و شیوه‌های وصول مالیات یا تأمین هزینه‌های دربار و حکومت، دست‌نخورده بر جای ماند. حتی کوشش‌هایی که در دوره برخی از حکومت‌ها (مثل دوره شاه‌عباس اول) برای انتظام دوباره منابع و مصارف کشور به عمل آمد، حاصلی جز بازسازی همین ساختار نداشت (شبییری‌نژاد، ۱۳۷۵: ۱۱۳).

آخرین اصلاحاتی که در نظام مستوفیگری ایران به عمل آمد، مربوط به دوران صدارت امیرکبیر است. این اصلاحات منجر به استقلال مالی مستوفیان از حکام می‌شود؛ اما به دلیل عزل امیرکبیر، کسری‌های مالی فزاینده دربار، استقراض خارجی و حضور مستشاران اروپایی به هدف‌های مورد نظر دست پیدا نکرد. حتی صدور فرمان مشروطیت در سال ۱۲۸۵ شمسی و تبدیل حکومت ایران به مشروطه سلطنتی، تغییر چندانی در مالیه عمومی و نظام مستوفیگری ایجاد نکرد و اداره امور دخل و خرج کشور همچنان تحت ریاست وزیر

مالیه (وزیر دفتر) قرار داشت که با کمک افرادی به نام مستوفی یا محاسب صورت می‌گرفت (شبیری‌نژاد، ۱۳۷۵: ۱۱۶).

نخستین بودجه جامع و کامل ایران که با رعایت اصول و موازین بودجه‌ریزی نوین تنظیم شد، مربوط به سال ۱۲۸۹ شمسی است. این بودجه که به بودجه صنایع‌الدوله معروف است، در اسفند همان سال به مجلس شورای ملی تقدیم شد؛ اما به دلیل تعطیلی مجلس و اختلال امور کشور به تصویب نرسید (ضیایی، مقدمه). بودجه تقدیمی صنایع‌الدوله نقطه پایانی بر سازمان مالیه و نظام مستوفیگری در ایران بود، اگرچه احوال آشفته سیاسی کشور، دوران فترت طولانی و نابسامانی‌های جاری در اداره امور عمومی تا مدت‌ها بعد، امکان تهیه بودجه جامع و کامل را برای دولت از میان برد (شبیری‌نژاد، ۱۳۷۵: ۱۲۰).

قبل از مشروطیت، دخل و خرج کل مملکت در دفاتری به نام کتابچه دستورالعمل و به تعداد ایالات، ولایات و مرکز، تهیه و تنظیم می‌شد. در این کتابچه‌ها، مجموع عواید و مخارج هر ایالت ثبت و ضبط می‌گردید (مصدق، ۱۳۷۷: ۲۳).

با صدور فرمان مشروطیت، تغییر اساس حکومت، تشکیل مجلس و در پی آن تصویب قانون اساسی (دی‌ماه ۱۲۸۵)، برنامه اصلاح مالیه در دستور کار قرار گرفت. اصلاح و تقویت مبانی و منابع عایدات، صرفه‌جویی در مخارج و حذف هزینه‌های زائد از جمله برنامه‌های اصلاح مالیه بود. هم‌زمان با برنامه‌های مزبور، تهیه و تنظیم اولین سند بودجه دولت و پیشنهاد آن به مجلس شورای ملی نیز صورت گرفت که در سال ۱۲۸۶ به تصویب رسید (شبیری‌نژاد، ۱۳۷۵: ۱۲۰-۱۱۹). این سند فقط حاوی صورت‌موجوب و مرسوم اشخاص بود و درآمدها را در برنمی‌گرفت (ضیایی، مقدمه).

در سال ۱۳۴۹، قانون محاسبات عمومی کشور برای دومین بار از زمان تدوین و تصویب قوانین محاسباتی تغییر کرد. در قانون جدید علاوه بر احکام مربوط به اجرای مالی بودجه، در مواد (۲۶ تا ۳۰) (ذیل فصل دوم با عنوان تهیه و تنظیم بودجه) احکامی درباره نحوه تهیه و تنظیم بودجه منظور شد. به موجب ماده (۲۶) قانون محاسبات عمومی، لایحه بودجه باید همراه با اطلاعاتی درباره آثار و نتایج اجرای بودجه، درآمدها و هزینه‌های سال مالی قبل و هر نوع اطلاع دیگری که لازم باشد، تقدیم مجلس شود. به موجب ماده (۲۷) بودجه عمرانی باید طبق مقررات قانون برنامه توسعه و بودجه، شرکت‌های دولتی توسط مراجع صلاحیت‌دار تصویب شود.

با تصویب قانون برنامه و بودجه و قانون برنامه عمرانی پنجم کشور (اسفند ۱۳۵۱) از سال ۱۳۵۲ به بعد، اختصاص نسبت‌هایی از درآمد نفت به بودجه‌های عادی و عمرانی حذف شد و با تمرکز امور مالی و خزانهداری در وزارت امور اقتصادی و دارایی مقرر گردید مجموع



درآمدهای مختلف دولت در صندوق واحدی متمرکز شود. ادغام منابع بودجه‌های عادی و عمرانی همراه با استفاده از طبقه‌بندی‌های تلفیقی جدید، صورت‌های مربوط به تهیه و تنظیم بودجه دولت را دگرگون کرد و قرار شد که از سال ۱۳۵۲ بودجه کل کشور در قالب بخش‌های شش‌گانه‌ای مشتمل بر پیام بودجه، لایحه بودجه، گزارش وضع مالی و اقتصادی دولت، شرح اجرای برنامه‌ها و فعالیت‌ها، بودجه و عملکرد شرکت‌های دولتی و توزیع استانی اعتبارات بعضی از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تهیه و تنظیم شود (شبیری‌نژاد، ۱۳۷۵: ۱۳۰). در عمل بودجه سال‌های ۱۳۵۲-۱۳۵۷ به شکل یک سند واحد (اصلی) مشتمل بر هشت تا ده قسمت و سه پیوست (گزارش برنامه‌های اجرایی، بودجه شرکت‌های دولتی، اعتبارات طرح‌های عمرانی) تهیه و تنظیم شد (شبیری‌نژاد، ۱۳۸۷: ۱۶۲).

قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی، متضمن احکام بیشتری درباره تهیه و تنظیم بودجه است. در این قانون، مفادی در خصوص شورای اقتصاد، سازمان برنامه و بودجه و حیطة وظایف هر یک، نحوه تهیه برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله و بودجه کل کشور وجود دارد.

بعد از انقلاب اسلامی، به موجب اصل «۵۲» قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بودجه سالیان کل کشور باید به ترتیبی که در قانون مشخص می‌شود از طرف دولت تهیه و برای بررسی به قانون‌گذار پیشنهاد گردد.

قوانین بسیاری در زمینه حقوق مالیه عمومی در نظام حقوقی وجود دارد که از میان آن‌ها قانون برنامه و بودجه، قانون محاسبات عمومی کشور، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و الحاقات (۱) و (۲) آن، قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، قانون پولی و بانکی کشور، قانون مالیات‌های مستقیم، قانون مالیات بر ارزش‌افزوده، قانون امور گمرکی، قانون نحوه وصول برخی از درآمدهای کشور و مصرف آن در موارد معین، قوانین پنج‌ساله توسعه از جمله مهم‌ترین این موارد است (رستمی، ۱۳۹۶: ۹۴).

چنان‌که به اختصار اشاره شد، بودجه‌ریزی به صورت نوین در ایران دارای سابقه‌ای بیش از یک قرن است. با این حال، نکته حائز اهمیت آن است که در قوانین جاری کشور سازوکاری برای مشارکت شهروندان در امور برنامه و بودجه پیش‌بینی نشده است و این مهم، ضرورت اصلاح قوانین را ایجاب می‌کند.

### ۳- ضرورت ایجاد سازوکارهای حقوقی مبتنی بر مشارکت شهروندان

انگیزه اولیه تشکیل پارلمان، تأسیس مجمع یا شورایی برای جلوگیری از تعدی‌های مالیاتی حکام و تنظیم مناسبات مالی حکومت‌ها با مردم بود. تحولات اجتماعی و تغییر کارکردهای

حکومت سبب شد تا مجمع با شورای مزبور که در ابتدا مرکب از کارگزاران منتخب پادشاه بودند، ماهیتی مردمی به خود گیرد و به تدریج اعضای این شورا که بعدها پارلمان خوانده شدند، علاوه بر منابع عمومی، به سمت هزینه‌های عمومی نیز توجه کنند. از دیگر سو، به تبع تغییر و تحول در مأموریت‌ها و وظایف دولت و محدود بخش عمومی، مفهوم و کارکرد بودجه از «سند دخل و خرج دولت» به مهم‌ترین «ابزار سیاست‌گذاری» متحول شد (شبیری‌نژاد، ۱۳۸۷: ۵).

رنه اشتورم، از علمای مالیه فرانسه در اوایل قرن بیستم، درباره حقوق بودجه‌ای قوه مقننه می‌نویسد: «اغلب قوانین مشروطیت‌های جدید، شامل این جمله اساسی هستند: نمایندگان ملت عایدات و مخارج عمومی را رأی می‌دهند، امروزه اصول این مسئله به‌طور ثابت به نظر می‌آید که ممکن است به جمله ذیل قناعت نمود: رأی در عایدات و مخارج عمومی با نمایندگان ملت است. نظر به اینکه چنین ترتیبی همیشه وجود نداشته، پس باید در صحت و جهت آن تفحص کرد که برای چه این حق به ملت تعلق می‌گیرد که توسط نمایندگان خود، عایدات و مخارج مملکتی را اجازه دهد؟ آیا برای آن است که ملت مالیات می‌دهند و تحمل هر نوع تحمیلاتی را می‌کند؟ از نقطه نظر ابتدایی، منطقی در حقیقت این‌طور ممکن است گفته شود که مالیات‌دهندگان حق دارند در باب مالیات رضایت بدهند، زیرا آن‌ها مالیات را می‌پردازند؛ اما این نظر مقدماتی مقرون به صحت نیست، زیرا عمل تأدیه به هیچ عنوان سبب تشخیص میزان مبلغ پرداختی و تعیین مصرف آن نمی‌شود. اگر ما تحت استیلاي خارجه واقع شویم آیا ممکن است ادعای ترتیب دادن مبلغ مالیاتی خودمان را داشته باشیم؟... حق اساسی که بر مبنای آن اجازه پرداخت عایدات و مخارج عمومی با ملت است، مربوط به این اصل نیست که اعضای همان ملت مالیات را می‌پردازند، بلکه تصدیق یک چنین حقی از نقطه نظر عالی‌تر و بالاتری است». وی نتیجه می‌گیرد: «چون حکومت در ید اقتدار ملت است، حق اجازه عایدات و مخارج عمومی را داراست» (شبیری‌نژاد، ۱۳۸۷: ۲۵-۲۴).

بر طبق قانون اساسی ایران، اختیارات نمایندگان مجلس از نظر حدود اعمال تغییرات در بودجه نامحدود است. با وجود این، نقش پارلمان در اداره بودجه در اکثر موارد نامناسب است. یکی از دلایل این مسئله، سلطه قوه مجریه است. پارلمان‌ها در زمینه بودجه از اختیارات گسترده‌ای برخوردارند؛ اما اغلب نمی‌توانند این اختیارات را به‌گونه‌ای اثربخش و مسئولانه به کار ببندند. محدودیت‌های فنی و نهادی درون‌سازمانی یا برون‌سازمانی، نظارت قوه مقننه را محدود می‌سازند (گروه نویسندگان، ۱۳۹۱: ۶).

علاوه بر این، صاحب‌نظران بر این عقیده‌اند که هم‌اکنون در بودجه‌ریزی کشور، احکام قانونی جامع و روشنی وجود ندارد که چارچوب نظام بودجه‌ریزی کشور را به روشنی تعریف کند. این

نارسایی در سه دهه گذشته و به‌خصوص چند سال اخیر، باعث ایجاد تغییرات گسترده در صورت‌بندی و محتوای اطلاعات اسناد بودجه شده است (لاینت، ۱۳۸۷: ۱). ایران به علت بستر تاریخی و جغرافیایی و فرهنگی خود دچار پدیده تعارض منافع فراگیر است. در چنین شرایطی، لازمه حل بحران یا چالش‌ها، وضع مقررات گسترده برای تعیین جزئیات فرایندها و روندهای بودجه است؛ بنابراین یکی از چالش‌های نظام بودجه‌ای در ایران، عدم وجود قوانینی است که اصول بودجه‌ای را که باید در تمام سطوح حاکمیت به‌کاررفته شود، به دقت مشخص کند و یا سازوکارهایی برای هماهنگی سیاست‌های بودجه‌ای میان سطوح مختلف حاکمیت بیان کند.

بنا بر موارد فوق، چنانچه سؤال اساسی این باشد که آیا بسترهای حقوقی موجود تضمین‌کننده حفظ حقوق شهروندان در نظام بودجه‌ریزی است یا خیر، باید در پاسخ گفت که: نخست باوجود اختیارات گسترده قوه مقننه در امر بودجه، اما بنا بر دلایلی تاکنون قوه مقننه نتوانسته است به درستی در مسیر اولویت‌های شهروندان گام بردارد. دوم آنکه تعارض منافع حادث شده در اثر فقدان نظام قانونی جامع در این زمینه، بر عدم حصول نتیجه مطلوب مؤثر بوده است. از این رهگذر است که بودجه‌ریزی مبتنی بر مشارکت عموم مردم ضرورت می‌یابد. تغییر و تحول در مفهوم شهروندی و چگونگی درک آن در عصر حاضر به ظهور رویکرد خدمات عمومی شهروندمحور منجر شده است. این رویکرد همچنین به دلیل دگرگونی در فرایندهای بودجه‌ریزی عمومی، اصطلاح و مفهوم جدیدی را تحت عنوان بودجه شهروندی در حوزه بودجه عمومی مطرح کرده است که هدف اصلی آن تضمین مشارکت شهروندان در فرایند بودجه‌ریزی بوده و از آن به عنوان ابزاری برای تضمین مشارکت شهروندان در فرایند بودجه‌ریزی و ایجاد شفافیت در بودجه یاد می‌شود (Bilge, 2015).

#### ۴- تجزیه و تحلیل و ارائه یافته‌های پژوهش و بررسی

در این بخش، ضمن ترسیم نظام مسائل و ریشه‌یابی مسئله، به ترسیم ابعاد و تبعات تداوم شرایط موجود در موضوع مورد بررسی پرداخته شده است و یافته‌ها و نتایج بررسی و پژوهش، تبیین می‌شوند.

##### ۴-۱- نظام مسائل و ریشه‌یابی مسئله

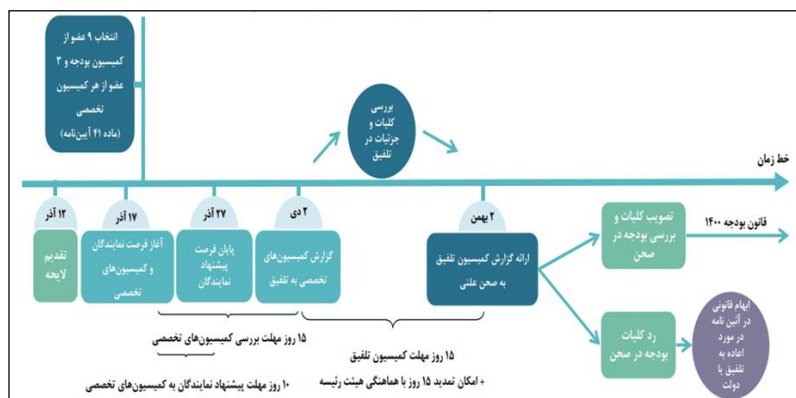
مطابق با اصل پنجاه و دو «۵۲» قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در ایران بودجه سالیانه به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌شود. همچنین تغییر در ارقام بودجه تابع مراتب مقرر در قانون

خواهد بود. بر اساس این اصل قانون اساسی، هرساله دولت اقدام به تهیه لایحه بودجه کرده و پس از تصویب در هیئت وزیران به مجلس ارسال می‌کند. به‌طور خلاصه فرایند تنظیم لایحه بودجه در ماه چهارم سال با بررسی وضعیت کلان اقتصادی کشور به منظور مشخص شدن جهت‌گیری‌های کلان بودجه‌ای در سازمان برنامه و بودجه آغاز می‌شود. سپس بخش‌نامه بودجه بر اساس وضعیت کلان اقتصادی تنظیم می‌گردد و پس از تدوین دستورالعمل‌های ضمیمه آن، بخشنامه بودجه برای تأیید به شورای اقتصاد ارسال می‌شود. پس از تأیید شورای اقتصاد، رئیس‌جمهور بخش‌نامه بودجه را ابلاغ می‌کند. دستگاه‌های اجرایی بر اساس بخش‌نامه بودجه باید برنامه و بودجه پیشنهادی خود برای سال پیش رو را به سازمان برنامه و بودجه ارسال نمایند. بودجه‌های پیشنهادی دستگاه‌ها پس از بررسی در سازمان برنامه، پایه اصلی لایحه بودجه در ستاد بودجه را تشکیل می‌دهند. پس از تصویب لایحه بودجه در ستاد بودجه، شورای اقتصاد و هیئت وزیران، لایحه به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شود (جعفری، ۱۴۰۰: ۱۵).

پس از ارسال لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی تا ۱۵ آذرماه هر سال، بر اساس قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، نمایندگان ۱۰ روز برای ارائه پیشنهادهای خود به کمیسیون‌های تخصصی فرصت دارند. تبصره‌های لایحه بودجه بر اساس موضوع‌های مرتبط به کمیسیون‌های تخصصی برای بررسی ارجاع می‌شود. کمیسیون‌های تخصصی با بررسی لایحه و همچنین پیشنهادهای نمایندگان در حوزه تخصصی مربوط، گزارش خود را به کمیسیون تلفیق ارائه می‌کنند.

در یک نگاه کلان، کانون تصمیم‌گیری مجلس در موضوع بودجه، کمیسیون تلفیق است. تصمیم‌گیری درباره تأیید یا رد کلیات بودجه (کلان بودجه) در کمیسیون تلفیق انجام می‌شود. در برخی موارد به دلیل فرصت اندک دولت برای اصلاح لایحه بودجه، در صورت رد آن کلیات لایحه بودجه به‌رغم آثار نامناسب بر شرایط اقتصادی کشور، در کمیسیون تلفیق تصویب می‌شود. تصمیم‌گیری درباره صحت پیش‌بینی درآمدها و افزودن درآمدهای جدید نیز در کمیسیون تلفیق انجام می‌شود. در صورتی که کمیسیون تلفیق پیش‌بینی درآمدی لایحه را بیش از میزان واقعی ارزیابی کند، لازم است تا از مخارج دولت به همان اندازه بکاهد. به دلیل اقتصاد سیاسی پیچیده کاهش مخارج در کمیسیون تلفیق، معمولاً در این کمیسیون پیش‌بینی منابع لایحه تغییر زیادی نمی‌کند. در صورت تأیید کلیات بودجه، کمیسیون تلفیق جزئیات لایحه بودجه را بررسی و گزارش نهایی خود را به صحن ارائه می‌کند (جعفری، ۱۴۰۰: ۱۶).

گزارش کمیسیون تلفیق در صحن علنی بررسی می‌شود و نمایندگان مشابه مجدداً برای ارائه پیشنهاد روی گزارش کمیسیون تلفیق فرصت دارند. در ادامه روند بررسی و تصویب قانون بودجه در مجلس شورای اسلامی ترسیم می‌گردد.



**نمودار ۱: روند بررسی و تصویب لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی**

مأخذ: گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مطالعات صورت گرفته بر روی مجموعه قوانین لازم‌الاجرا در زمینه مالیه عمومی در ایران، مؤید این نکته است که سازوکار دقیقی برای مشارکت مستقیم شهروندان در فرایند بودجه‌ریزی وجود ندارد. نبود سازوکار مشخص برای مداخله مستقیم شهروندان در مراحل تهیه و تدوین بودجه و سپس نظارت بر آن به عنوان حلقه مفقوده نظام بودجه‌ریزی در ایران شناخته می‌شود؛ بنابراین، ضرورت تبیین سازوکار دقیق و روشن برای تحقق مشارکت فعال شهروندان در امر بودجه‌ریزی، یکی از خلأهای موجود در نظام حقوقی کشور است.

#### ۴-۲- ابعاد و تبعات تداوم وضع موجود

تغییرات عمده در زمینه‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی به تفاوت‌های بسیاری در ارائه خدمات در بخش‌های دولتی و خصوصی منجر شده و به تبع مطالبات و انتظارات شهروندان از بخش عمومی نیز متنوع شده است. از طرف دیگر، به دلیل تغییرات در فناوری اطلاعات و ارتباطات، شهروندان انتظار خدمات باکیفیت و کارآمد را از بخش عمومی دارند (رحمانی، ۱۴۰۱: ۱۱).

درواقع باید گفت در عصر جدید شهروندان انتظار دارند که خدمات عمومی که دریافت می‌کنند متناسب با نیازها و مطالبات آن‌ها بوده و از کیفیت مناسب برخوردار باشد. این رویکرد که از آن به عنوان خدمات عمومی شهروندمحور یاد می‌شود، به معنای رویکردی از

ارائه خدمات است که بر مشارکت شهروندان و توجه به خواسته‌ها و مطالبات آن‌ها در همه مراحل ارائه خدمات عمومی تأکید دارد (13: 2014, uysal & shahin).

بودجه‌ریزی مشارکتی سبب ارتقای شفافیت و پاسخگویی می‌شود و به کارایی بیشتر در توزیع منابع و بهره‌وری کمک می‌کند؛ همچنین، مشارکت مردم در فرایند بودجه‌ریزی به آگاهی عمومی از خدمات عمومی، مالیات و توسعه دموکراتیک کشور کمک خواهد کرد. به عبارت دقیق‌تر، افزایش کیفیت اداره در مدیریت دولتی، تقویت مکانیسم‌های پاسخگویی، تضمین شفافیت در ارائه خدمات عمومی، مشارکت مردم و گروه‌های جامعه مدنی در سیاست‌گذاری، ارتقای اعتماد مردم و ارتقای کیفیت خدمات عمومی از جمله مزایای این رویکرد است. این رویکرد رسیدگی مطالبات و انتظارات شهروندان را محور اصلی خود قرار داده و هدف اصلی رویکرد مدیریت مبتنی بر شهروند، بهبود کارایی در بخش عمومی و به حداکثر رساندن رضایت شهروندان است. عدم توجه به چنین رویکردهای جدیدی در عصر اطلاعات، منجر به ایجاد شکاف‌های عمیق بین حکومت و ملت می‌شود.

در حال حاضر که عصر تحول و تکامل است، نقش‌ها و وظایف دولت متناسب با انتظارات و مطالبات شهروندان تغییر کرده و مدیریت شهری از حالت یک‌طرفه و یک‌سویه دولت‌محور به مدیریت چندسویه و همه‌جانبه شهروندمحور تبدیل شده است. از طرف دیگر، تحولات عظیم در فناوری اطلاعات سبب تغییر ساختار ادارات دولتی شده و ارائه خدمات به شهروندان را بهتر و سریع‌تر کرده است (رحمانی، ۱۴۰۱: ۱۳). بنابراین مواجهه منطقی و مبتنی بر دانش با تغییرات پدید آمده در عصر حاضر، نیازمند توجه بایسته و شایسته به بودجه‌ریزی مشارکتی در نظام حقوقی کشور است.

#### ۴-۳- یافته‌ها و نتایج بررسی

اداره فرایند بودجه‌ریزی نیازمند موازنه‌ای ظریف بین الزامات قوه مجریه، قوه مقننه و شهروندان در بودجه‌ریزی عمومی است. کسب و حفظ چنین موازنه‌ای، وظیفه‌ای دشوار و نیازمند درک روابط هر یک از بازیگران در مراحل مختلف فرایند بودجه‌ریزی و ترتیبات نهادی است که این تعاملات را شکل می‌دهد. از این‌رو، علم حقوق در خط مقدم ایجاد سازوکارهای لازم برای تحقق این مهم قرار دارد.

بررسی‌های صورت گرفته از مجموعه قوانین موجود در حوزه مالیه عمومی، دلالت بر فقدان رویکرد بودجه‌ریزی مشارکتی در نظام حقوقی ایران دارد. چه در فرایند تهیه و تدوین به وسیله قوه مجریه و چه در فرایند تصویب و نظارت به وسیله قوه مقننه، فقدان شهروندان محسوس است؛ بنابراین، آنچه به عنوان پاشنه آشیل نظام بودجه‌ریزی در ایران می‌توان از آن یاد کرد، عدم حضور فعال شهروندان در این ساختار است.

باید گفت بودجه مبتنی بر حضور فعال شهروندان در راستای رویکرد خدمات عمومی شهروندمحور، بسیار حائز اهمیت است. در این رویکرد بر این مهم تأکید می‌شود که شهروندان به عنوان اصل باید در همه امور عمومی مشارکت کنند و خدمات عمومی بر مبنای نیازها و مطالبات آن‌ها طراحی و پیاده‌سازی شود.

شاید بتوان افزایش پاسخگویی دولت به مردم را مهم‌ترین ضرورت اتخاذ این رویکرد دانست؛ چراکه دولت باید در قبال منابع درآمدی (مالیات، منابع طبیعی و...) که هزینه می‌کند، به مردم پاسخگو باشد؛ بودجه‌ریزی مشارکتی زمینه این پاسخگویی را بهتر و بیشتر مهیا می‌کند. چنین رویکردی به اجرای کارآمدتر برنامه‌های توأم با همراهی مردم، خنثی کردن گروه‌های ذی‌نفع و سهم‌خواهی‌های ایشان، افزایش انگیزه مشارکت شهروندان در امور عمومی، شفافیت و پاسخگویی دولت و رصد و ارزیابی عملکرد مقامات و مسئولان کمک می‌کند. در نهایت رویکرد بودجه‌ریزی مشارکتی منجر به افزایش مشارکت عمومی، افزایش اعتماد عمومی، بهبود کیفیت بودجه، تقویت تعاملات دولت و مجلس با نهادهای مدنی و دانشگاهی، کاهش فساد دولت، افزایش شفافیت مالی دولت، افزایش پاسخگویی و کاهش نارضایتی‌های عمومی می‌شود.

## ۵- پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

در کشور ما به دلیل اینکه سازمان برنامه و بودجه در دولت متولی اصلی تدوین لایحه بودجه عمومی کشور است، پیشنهاد می‌شود که کارگروهی در سازمان برنامه و بودجه، بودجه‌ریزی مشارکتی را در دستور کار قرار دهند. به گونه‌ای که در وهله اول با رصد پیمایش‌های صورت گرفته مانند پیمایش ملی ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان یا اسناد آمایش سرزمینی و ایجاد سازوکاری که دانشگاه نیز در امر بودجه‌ریزی مداخلات بایسته داشته باشد، سعی در نزدیک کردن لوایح با خواسته‌های شهروندان نمایند. در برخی از کشورها (تانزانیا و آمریکا) برای تدوین بودجه شهروندی خود از نهادهای مدنی و دانشگاهی کمک می‌گیرند. بدین مفهوم که تیمی متشکل از نهادهای مدنی و دانشگاه‌های منتخب به دولت و مجلس برای طراحی و انتشار بودجه شهروندی کمک می‌کنند. این سبک همکاری شبکه‌ای نیم‌گونه بین دولت، مجلس و نهادهای مدنی، دانشگاه‌ها، پژوهشگاه‌ها و اندیشکده‌ها نه تنها بر کیفیت بودجه‌ریزی کمک می‌کند بلکه بر مشروعیت آن می‌افزاید.

به نظر نگارندگان اصلاح ساختار حقوقی تهیه، تدوین، تصویب و نظارت بر بودجه امری راهگشاستر خواهد بود. در همین راستا به موجب قانون، نهادهای متولی امر بودجه‌ریزی باید سازوکاری را اتخاذ کنند که بر اساس آن، مطالبات شهروندان در همه سطوح ملی، منطقه‌ای

و محلی شناسایی و بر اساس آن، لایحه بودجه تدوین شود. اگر سازوکاری برای مشارکت و اعمال نظر شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری، پیش‌بینی و طراحی نشود و صرفاً به اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی شهروندان اکتفا گردد، نه تنها ممکن است «بودجه شهروندی» منجر به افزایش رضایت اجتماعی و اعتماد عمومی نشود، بلکه این امکان وجود دارد که به دلیل انعکاس تصمیم‌هایی که ادراک عامه در آن‌ها لحاظ نشده و اقناع عمومی در آن‌ها صورت نگرفته است، به افزایش نارضایتی عمومی نیز دامن بزند؛ به‌خصوص اگر مجاری و بازوهای نظارتی و اصلاحی لازم به منظور انعکاس نظر مردم، پیش‌بینی نشده باشد.



## منابع

- پورحسن، سمیه و اسفندیار فرجوند (۱۳۹۸). بررسی نقش رسانه‌های اجتماعی بر مشارکت شهروندان در فرایند بودجه‌بندی مشارکتی، مدیریت دولتی، سال یازدهم، شماره ۳.
- جعفری، محمدمهدی، علیرضا صدیقی و احمدرضا احسانیان (۱۴۰۰). آسیب‌شناسی نقش مجلس در بودجه‌ریزی با توجه به تجربه بین‌المللی و الزامات اصلاح، تهران: دفتر مطالعات بخش عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- رحمانی، فاطمه و محمد عبدالحسین‌زاده (۱۴۰۱). بودجه شهروندی (چیستی، چرایی و چگونگی)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- رستمی، ولی و حمید قهوه‌چیان (۱۳۹۶). حقوق مالی و محاسباتی (بایسته‌های حقوقی نظام مالیه عمومی در ایران)، تهران: دادگستر.
- شبییری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۷۵). گستره مالی و ساختار بودجه‌ای (الگوی منابع و مصارف)، تهران: نی.
- شبییری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی در ایران (بودجه و پارلمان)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ضیایی، منوچهر (سال). مجموعه قوانین بودجه، برنامه و سایر قوانین و مصوبات مربوط از سال ۱۲۸۵ تا سال ۱۳۴۳ و برخی اسناد مالی مربوط به دوران پیش از مشروطیت، تهران: وزارت برنامه و بودجه.
- عبادی، نغمه و علی پیران‌نژاد (۱۳۹۲). الکترونیک در شهرداری؛ مطالعه پورتال شهرداری‌های کشور، مطالعه مدیریت دولتی، سال ششم، شماره ۲.
- عظیمی، میکائیل (۱۴۰۰). مالیه روح مشروطه است (بازخوانی نقش مستشاران آمریکایی در اصلاح نظام مالی ایران)، تهران: نهادگرا.
- گروه نویسندگان (۱۳۹۱). نقش در حال تحول پارلمان‌ها در فرایند بودجه (مجموعه مقالات)، ترجمه افشین خاکباز، تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- لاینرت، یان (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی در جهان (چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای)، ترجمه افشین خاکباز، تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مصداق، محمد (۱۳۷۷). اصول قواعد و قوانین مالیه در ممالک خارجه و ایران، تهران: مؤسسه فرزانه روز.
- Berman, E. M. (2016). Dealing with cynical citizens. In *Local Government Management* (pp. 401-414). Routledge.
- Bilge, S. (2015). A New Approach in Public Budgeting: Citizens' Budget. *Journal of International Education and Leadership*, 5(1), n1.
- Blore (I.) and Others (2004). *Municipalities and Finance: A Sourcebook for Capacity Building*, London, Routledge.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.

- Franklin, A. L., Ho, A. T., & Ebdon, C. (2009). Participatory budgeting in Midwestern states: Democratic connection or citizen disconnection? *Public Budgeting & Finance*, 29(3), 52-73.
- Halachmi, A., & Holzer, M. (2010). Citizen participation and performance measurement: Operationalizing democracy through better accountability. *Public Administration Quarterly*, 378-399.
- Kahn, j. (1997). *Budgeting democracy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Matovu, G. (2007, February). The challenges and constraints of introducing participatory budgeting as a tool for resource mobilization and allocation and realizing good governance in Africa. In *of the Africa Local Government Action Forum (ALGAF) on February 2nd* (pp. 1-21).
- Nabatchi, T. (2010). Addressing the citizenship and democratic deficits: The potential of deliberative democracy for public administration. *The American Review of Public Administration*, 40(4), 376-399.
- Neshkova, M. I. (2014). Does agency autonomy foster public participation? *Public Administration Review*, 74(1), 64-74.
- Roberts, N. C. (2002). Keeping public officials accountable through dialogue: Resolving the accountability paradox. *Public Administration Review*, 62(6), 658-669.
- Schugurensky, D. (2012). The fourth dimension of civic engagement: Participatory budgeting from Brazil to the USA. *PA Times*, 35, 5-6.
- Uysal, Ö. & Şahin, M. (2013). Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar. In F. Altuğ, A. Kesik & M. Şeker (Eds.), *Vatandaş odaklı bütçeleme ve vatandaş bütçesi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

## Legal Requirements of Citizens' Participation in the Budgeting Process in the Legal System of the Islamic Republic of Iran

Amirhossein Bamati Tousi\*

Morteza Karimizadeh Esfahani\*\*

### Abstract

From a legal point of view, the budget is a financial and strategic document of the state, which is prepared for a financial year and includes the forecast of revenues and the estimation of expenses that are used to realize the financial policies of the state. Despite the political variables play an important role in explaining the differences in the budgeting system, legal challenges also indicate a high importance in explaining the inefficiency of the budgeting system in Iran. One of the most important components that must be paid attention to in the budgeting process is the way of citizens' participation. Because citizens' participation plays a significant role in improving the administration of public affairs and improving the quality of laws. Because of the importance of this issue, in this research, with descriptive and analytical methods and by examining the rules and regulations related to the preparation and approval of the budget, the question is answered whether it is possible to use the capacity of citizens' participation in the budgeting process. In response, it should be said that on one hand in the current laws of the country, there is no mechanism for citizens' participation in this matter. This issue requires the necessity of amending the laws. On the other hand, the conflict of comprehensive interests is considered a serious obstacle to the

---

\* Bachelor of Economics at Allameh Tabataba'i University and Continuous Master's student in public law, University of Judicial Sciences and

\*\*Administrative Services, Tehran, Iran

Master's student in public law, University of Tehran, Tehran, Iran  
(Corresponding Author)

realization of citizens' participation, which itself requires the provision of suitable legal mechanisms in this field.

**Keywords:** budget document, cooperative budgeting, conflict of interests, bargaining power, citizen participation, constitution

**Jel Classification:** K39, H61

## بازمهندسی نظام پرداخت دولت برای بهبود پاسخگویی، شفافیت و سلامت مالی

علی رحمانی\*

علی شیرزاد\*\*

مرضیه نوراحمدی\*\*\*

### چکیده

با پیدایش نیازهای جدید در عرصه عمومی، جوامع وظایف جدیدی را بر عهده دولت‌ها گذاشته‌اند. تنوع و وسعت این وظایف از یک‌سو و محدودیت‌های منابع از سوی دیگر، دولت‌ها را بر آن داشته که برای پاسخگویی مناسب به جامعه علاوه بر اولویت‌بندی نیازها، خط‌مشی مشخصی برای مدیریت منابع اتخاذ کنند. با توجه به محدودیت‌های موجود در زمینه منابع، مدیریت بهینه آن و ازجمله پرهیز از انباشت نقدینگی، در دستگاه‌های اجرایی اهمیت می‌یابد. از این‌رو، پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی راهکاری است که قانون‌گذار نیز بر آن تأکید کرده و دولت را مکلف به فراهم نمودن زیرساخت‌های لازم برای انجام این مهم نموده است. کشورهای مختلفی در سطح جهان برای جلوگیری از رسوب منابع و دستیابی به سیستم پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی، اقدامات گوناگونی را در ابعاد حقوقی، قانونی و زیرساختی انجام داده‌اند و موفق به اجرای سیستم پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی شده‌اند؛ بنابراین، ضروری است با بررسی تجارب سایر کشورها در این زمینه، مقدمات ارائه یک الگوی مناسب، برای دستیابی به پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی را فراهم نمود. از این‌رو، هدف از این مقاله، بازمهندسی نظام پرداخت دولت برای بهبود پاسخ‌گویی، شفافیت و سلامت مالی و ارائه پیشنهادهایی برای استقرار یک نظام پرداخت پیشرفته بر اساس تجارب سایر کشورها، به روش‌ها و توصیه‌نامه‌های بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در ارتباط با سیستم‌های

---

\* استاد گروه حسابداری، دانشکده علوم اقتصادی و اجتماعی، دانشگاه الزهراء، تهران، ایران (نویسنده مسئول)،

Email: [rahmani@alzahra.ac.ir](mailto:rahmani@alzahra.ac.ir)، شماره تماس: ۰۹۱۲۱۵۴۱۸۲۵

\*\* پژوهشگر پس‌ادکتری، گروه حسابداری، دانشکده علوم اجتماعی و اقتصادی، دانشگاه الزهراء، تهران، ایران،

Email: [a.shirzad@alzahra.ac.ir](mailto:a.shirzad@alzahra.ac.ir)

\*\*\* پژوهشگر پس‌ادکتری، گروه حسابداری، دانشکده علوم اجتماعی و اقتصادی، دانشگاه الزهراء، تهران، ایران،

E-mail: [m.nourahmadi@alzahra.ac.ir](mailto:m.nourahmadi@alzahra.ac.ir)

پرداخت و الزامات لازم برای دستیابی به پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی است. برای انجام این پژوهش، ابتدا به منظور کسب شناخت بهتر از وضعیت جاری پرداخت‌های دولت و چالش‌های آن، از دو ابزار مصاحبه و بررسی مستندات استفاده گردید تا شناخت کاملی از نظام پرداخت دولت حاصل شود. در ادامه، به منظور نهایی نمودن چالش‌ها و پیشنهادهای، نتایج حاصل از مرحله قبل در اختیار خبرگان بخش عمومی قرار گرفت. نتایج این مقاله نشان داد که برای بازنگری و اصلاح نظام پرداخت‌ها، ضروری است با تدوین قوانین و مقررات لازم، اختیارات خزانه‌داری برای مدیریت نقدینگی و بدهی افزایش یابد؛ کنترل‌های لازم و برخط بر کل چرخه پرداخت حاکم گردد؛ سیستم اطلاعاتی مدیریت مالی (FMIS)<sup>۱</sup> دولت استقرار یابد و پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی و پرداخت اعتباری به عنوان دو رویکرد پذیرفته‌شده در نظام پرداخت دولت، پیاده‌سازی شود. همچنین، در انتها پس از جمع‌بندی توصیه‌نامه‌های بین‌المللی و تجارب برخی کشورها، پیشنهادهایی در ارتباط با ابعاد مختلف پیاده‌سازی سیستم پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی ارائه گردیده است.

**واژگان کلیدی:** پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی، حساب واحد خزانه<sup>۲</sup> (TSA)، سیستم اطلاعاتی مدیریت مالی (FMIS)، سیستم‌های پرداخت دولتی، مدیریت مالی بخش عمومی<sup>۳</sup> (PFM).

**طبقه‌بندی JEL:** M41، M15

- 
1. Financial Management Information System
  2. Treasury Single Account
  3. Public Financial Management

## مقدمه

حفاظت از منابع مالی عمومی و مصرف آنها به شکل کارا و اثربخش، از مهم‌ترین وظایف دولت‌هاست. این وظیفه کلان به مجموعه‌ای از وظایف جزئی‌تر تقسیم می‌شود. تخصیص بودجه، کنترل تعهدهای دولت، مدیریت دارایی، بدهی، پرداخت‌ها، درآمدهای دولت و نظارت بر آنها از جمله این وظایف است که در بستر قانونی یک کشور و با بهره‌گیری از سیستم‌های ارتباطی موجود، محقق می‌گردد. در نظام اداری کشورها، واحد خزانه‌داری عهده‌دار این وظایف بوده و یا دست‌کم در آنها نقش کلیدی ایفا می‌کند. خزانه‌داری ممکن است در قالب یک وزارتخانه، سازمان و یا واحدی از وزارت امور مالی سازماندهی شود؛ اما صرف‌نظر از شکل سازمانی آن، بدون شک وظیفه خطیر مدیریت مالی دولت بر دوش آن است.

مدیریت صحیح شیوه جمع‌آوری منابع و توزیع مصارف دولت یا به بیان فنی، مدیریت نقدینگی دولت، بخش مهمی از فرایندهای خزانه‌داری و یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای انضباط مالی دولت است. تجربه سایر کشورها و توصیه نهادهای بین‌المللی، در موضوع اصلاح مدیریت نقدینگی دولت نشان می‌دهد گام نخست برای اصلاح فرایندهای کنونی خزانه‌داری، ایجاد حساب واحد خزانه و متمرکز کردن تمام حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای دولت نزد بانک مرکزی است که موجب افزایش شفافیت، امکان نظارت مؤثر و افزایش کارایی گردش منابع دولت خواهد شد. پاتانیاک و سکو<sup>۱</sup> (۲۰۲۰) بیان می‌کنند که مدیریت نقدینگی، به معنای داشتن مقدار مناسب پول در زمان و مکان مناسب است؛ به‌گونه‌ای که تعهدات دولت، به‌طور کامل ایفا شود و بیشترین اثرگذاری را بر هزینه‌های دولت داشته باشد. حساب واحد خزانه، به عنوان ابزاری برای ایجاد یک ساختار واحد و یکپارچه از حساب‌های بانکی، از طریق بانک مرکزی باعث می‌شود تمام درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی جمع‌آوری و پرداخت‌ها به درستی و به‌موقع ساماندهی شوند.

همچنین، فرایند تخصیص بودجه بانک مرکزی نیازمند فرایند و ابزاری است تا امکان پرداخت به ارگان‌ها و همچنین ذی‌نفعان آنها را بدون واسطه داشته باشد. همان‌گونه که در هنگام دریافت درآمدها، باید به پرسش‌های اساسی خزانه‌داری پاسخ دهد، در هنگام پرداخت هزینه‌های تخصیص یافته نیز به مشابه این سؤالات پاسخ داده شود.

- هزینه پرداختی به چه ارگانی (ذی‌نفع چه ارگانی) پرداخت می‌گردد؟
- هزینه مذکور بابت چه نوع خدمتی پرداخت می‌شود؟
- هزینه مذکور به چه استانی پرداخت می‌گردد؟

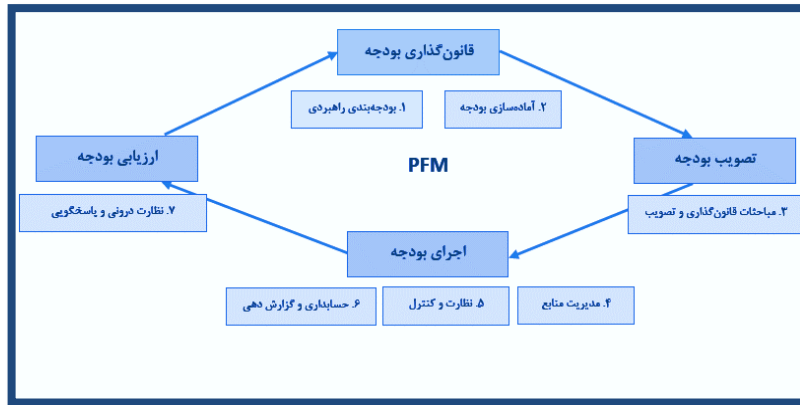
تجارب سایر کشورها نشان می‌دهد که بهترین راه، برای پاسخ صحیح به پرسش‌های بالا، جلوگیری از رسوب منابع و تخصیص بهینه منابع استقرار سیستم پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی است.

پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی، یکی از روش‌های اثبات‌شده برای بهبود نظام‌های پرداخت دولت است. علاوه بر آن، مهم‌ترین راهکار برای اجرایی شدن فرایند مدیریت و کنترل هزینه‌های عمومی دولت، نظام پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی است؛ اما اجرای موفق سیاست پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی، مستلزم مطالعه و طراحی یک مدل جامع در این زمینه است. مهم‌ترین پیش‌نیازهای پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی شامل مجوزهای قانونی، زیرساخت‌های قابل اتکای فناوری اطلاعات، طراحی سیستم‌های ارتباطی مدیریت اطلاعات مالی بین دستگاه‌های اجرایی ذی‌نفع و حمایت سیاسی و فرهنگی است. در این مقاله، ضمن معرفی پیش‌شرط‌های لازم برای پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی، خلاصه‌ای از تجارب دیگر کشورها نیز ارائه می‌گردد و در پایان، نقاط مستعد بهبود و پیشنهادهایی برای دستیابی به یک سیستم پرداخت مدرن ارائه خواهد شد.

### ۱- مدیریت هزینه‌های عمومی دولت

نظام‌های مدیریت مالی در مجموعه وسیع‌تری از فرایندها، نظام‌ها و نهادها جای گرفته‌اند و از این مجموعه تأثیر می‌پذیرند. به عنوان مثال، قواعد سیاسی که نحوه کارکرد بودجه را تعیین می‌کنند یا هم‌پوشانی مدیریت منابع انسانی با مدیریت مالی دولت را در نظر بگیرد. نظام‌های مدیریت مالی دولت، همچنین بخشی از مجموعه وسیع‌تر فرایندهای سیاست‌گذاری ملی هستند که با تولید نقشه‌ها و رهنمودها، تخصیص منابع دولتی را جهت‌دهی می‌کنند. این اثرپذیری‌ها در کشورهای مختلف، متفاوت است و این امر، مدیریت مالی دولت را به موضوعی اختصاصی برای هر کشور تبدیل می‌کند. با وجود تفاوت‌های ناشی از ویژگی‌های خاص هر کشور، برخی از فرایندهای نظام مدیریت مالی دولت در بسیاری از کشورها، یکسان است. این فرایندها در شکل ۱ نمایش داده شده‌اند.





شکل ۱: تصویری ساده از نظام معمول مدیریت مالی دولت

مطالعات تجربی زیادی، رابطه مثبت بین PFM و شفافیت مالی، نتایج مالی و درک توان پرداخت مالی را برجسته کرده‌اند (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۲۱). مدیریت مالی عمومی (PFM) یک مفهوم گسترده و پیچیده می‌باشد که دارای ابعاد گوناگونی است و اقتصاد سیاسی نهادهای عمومی و زمینه‌ها و رشته‌های مختلف درون دولت را در نظر می‌گیرد (به عنوان مثال، جنبه‌های حقوقی و سیستم‌های مدیریت، نظریه سازمانی، علوم کامپیوتر و مدیریت منابع انسانی) (آلن و همکاران،<sup>۱</sup> ۲۰۱۳)؛ بنابراین، مفهوم مدیریت مالی عمومی (PFM) یک اصطلاح کلی است که شامل ترکیبی از عناصر اداری، ابزارها و سیستم‌های مدیریتی می‌باشد و اطلاعات را بر اساس فرایندها و قوانین خاص، برای حمایت از تصمیم‌گیری سیاست‌های مالی تولید می‌کند (کانجیانو، کریستین و لازر،<sup>۲</sup> ۲۰۱۳). مدیریت مالی عمومی (PFM)، همچنین مجموعه‌ای از فرایندها و ابزارهای مرتبط مستقیم و غیرمستقیم است که از برآوردها و پیش‌بینی‌های کلان اقتصادی، برای جمع‌آوری، تخصیص منابع و گزارش نتایج مالی پشتیبانی می‌کند (اسچیک،<sup>۳</sup> ۲۰۱۳). این گروه از فرایندها و ابزارها شامل برخی از شیوه‌ها مانند قوانین مالی و شوراها، چارچوب مالی میان‌مدت، بودجه مبتنی بر نتایج (RBB) و IFMIS است.

اهداف اصلی و اولویت‌بندی شده PFM عبارت‌اند از: اطمینان از مدیریت پرداخت‌ها، تخصیص بهینه منابع و توزیع کارای کالاها و خدمات عمومی (اسچیک، ۲۰۱۳). برای دستیابی به این اهداف، رویه‌ها و سیستم‌های PFM باید کارا و یکپارچه در چارچوبی نهادی که قوانین،

1. Allen, Hemming, and Potter  
2. Cangiano, Curristine, and Lazare  
3. Schick

ساختارها، فرایندها و ظرفیت‌های مناسب و استوار را در بر می‌گیرد، عمل کنند. در ایران نیز با توجه به اهمیت این موضوع، سند مدیریت مالی دولت (PFM) تدوین شده که به شرح ذیل است:



شکل ۲: سند مدیریت مالی دولت (PFM)

مهم‌ترین محورهای این سند عبارت‌اند از:

- ۱- مدیریت حساب‌های بانکی؛
- ۲- مدیریت نقدینگی؛
- ۳- مدیریت منابع و ریسک؛
- ۴- مدیریت هزینه‌های عمومی دولت؛
- ۵- مدیریت حسابداری و گزارش‌گری مالی (FMIS)؛
- ۶- مدیریت حساسی و نظارت مالی.

همان‌طور که در شکل ۲ مشاهده می‌شود، هر یک از محورهای سند مدیریت مالی دولت (PFM)، مبتنی بر قوانین و مقررات مشخصی تدوین شده که دارای چند زیربخش هستند. یکی از محورهای مهم این سند، مدیریت هزینه‌های عمومی دولت است که مبتنی بر «جزء ۴ تبصره ۱۹ قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور» است. برای دستیابی به این محور، وزارت امور اقتصادی و دارایی به دنبال تحقق دو امر مهم به شرح زیر است:

- ۱- پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی؛
- ۲- پذیرش اسناد مالی الکترونیک.

این بخش از مدیریت هزینه‌های عمومی دولت، یعنی پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی، موضوع اصلی این مقاله است که به دنبال ارائه رهنمودهایی مناسب، برای پرداخت به ذی‌نفع نهایی با توجه به شرایط ایران است. در ادامه، پیش‌شرط‌های لازم برای پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی ارائه می‌شود.

## ۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

### ۲-۱- تشریح ابعاد پیش‌شرط‌های لازم برای پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی

با توجه به محدودیت‌های موجود در زمینه منابع بودجه، مدیریت بهینه آن و ازجمله پرهیز از انباشت نقدینگی در دستگاه‌های اجرایی، اهمیت می‌یابد. از این‌رو، پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی، راهکاری است که کشورهای مختلف بر آن تأکید کرده‌اند و خزانه‌داری‌های خود را مکلف به فراهم نمودن زیرساخت‌های لازم، برای انجام این مهم نموده‌اند. به بیان دیگر، مدیریت هزینه‌های عمومی دولت صرفاً با پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی انجام می‌شود؛ با تحویل کالا و خدمات یا اجرای قراردادهای منعقدشده، صدور دستور پرداخت به وسیله مقام مجاز دستگاه اجرایی و انتقال وجه به ذی‌نفع نهایی می‌توان نسبت به مدیریت هزینه در بخش عمومی دولت، به وسیله خزانه‌داری کل اقدام کرد (سوزان فیلن، صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۴).

بررسی مطالعات (بانک جهانی، ۲۰۲۰؛ صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۴، ۲۰۱۵، ۲۰۱۶) در این حوزه نشان می‌دهد که برای استقرار نظام پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی، رعایت چندین پیش‌شرط ضروری است که می‌توان آنها را به شرح زیر طبقه‌بندی نمود:

۱- تدوین مبانی حقوقی و قانونی لازم؛

۲- توسعه یک سیستم خزانه‌داری مدرن و سیستم اطلاعات مالی یکپارچه؛

- بررسی کارکردهای خزانه‌داری؛

- تمرکز وجوه نقد و استقرار حساب واحد خزانه (TSA)؛

- مدیریت حساب‌های بانکی- استانداردسازی حساب‌های بانکی؛

- استقرار کنترل‌های لازم در مراحل مختلف چرخه هزینه؛

۳- مدیریت مالی و حسابداری بخش عمومی؛

۴- مدیریت حسابرسی و نظارت مالی؛

۵- زیرساخت‌های فناوری اطلاعات؛

۶- ابعاد اجتماعی و مدیریت تغییر؛

بنابراین، اجرای کامل پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی، مستلزم تدوین قوانین و مقررات، فراهم نمودن زیرساخت‌ها، همکاری نهادهای مختلف، استقرار حساب واحد خزانه و سایر مقدمات دیگر است. در ادامه، ابعاد پیش‌شرط‌های لازم برای پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی تشریح می‌شود.

### ۳- مبانی حقوقی و قانونی

نخستین شرط برای استقرار پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی، تدوین قوانین و مقررات لازم است. در بیشتر کشورهای دنیا، برای اطمینان از اینکه پرداخت دستگاه‌های اجرایی در چارچوب محدوده قانونی مصوب باشد، سیستم‌های پرداخت مجاز مورد استفاده قرار می‌گیرد. این سیستم‌ها سازوکاری ایجاد می‌کنند که به وسیله آن، اطمینان حاصل می‌گردد پرداخت‌ها به مناطقی که از اولویت برخوردار هستند، انجام می‌گیرد و به این شکل، از وقوع بدهی‌های معوق جلوگیری می‌شود. در یک اقتصاد در حال توسعه، تمامی تقاضاهای پرداخت باید از طریق اداره‌های منشعب از خزانه‌داری انجام شود که در آنجا، پیش از آن‌که مجوز پرداخت داده شود، کنترل کامل صورت می‌پذیرد. این کشورها در بیشتر مواقع، ظرفیت پرداخت‌های متمرکز مؤثر ندارند. یک اقتصاد نوظهور می‌تواند از شیوه مشابهی استفاده کند و به تدریج، برخی از مسئولیت‌های نظارتی را به وزارتخانه‌های مربوط محول کند. در اقتصادهای باثبات، سازوکار اصلی، برای تضمین شایسته پرداخت‌ها این است که مدیران بودجه، بدون چشم‌پوشی، جوابگو باشند. این سازوکار می‌تواند به وسیله یک سیستم کنترل مستقیم، مورد حمایت قرار گیرد؛ به طوری که دستور پرداخت به شکل خودکار با محدودیت‌هایی که در مورد پرداخت‌ها وضع گردیده، مطابقت داده می‌شود. در چنین شرایطی، کنترل‌های جزئی در مورد پرداختی‌ها به اشخاص ضرورت ندارد.

### ۳-۱- توسعه یک سیستم اطلاعات مدیریت مالی یکپارچه (IFMIS) و خزانه‌داری

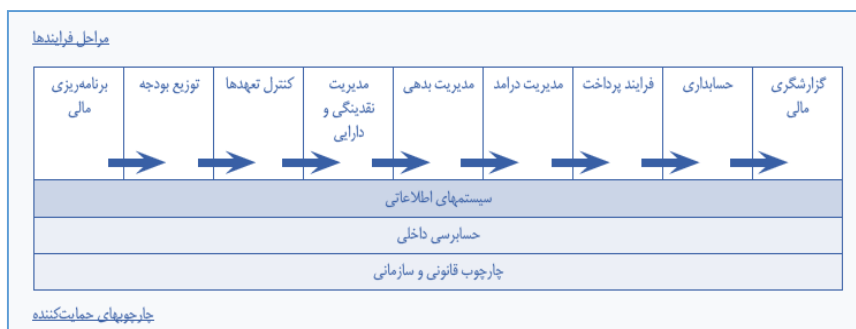
#### مدرن

کارکردهای اصلی سیستم اطلاعات مدیریت مالی FMIS که نظام اصلی اطلاعاتی را در بر می‌گیرد، شامل نظام پرداخت، کنترل تعهدات و مدیریت جریان نقدی است و در کنار آن، شامل مدیریت دارایی و بدهی، مدیریت پرداخت حقوق و دستمزد، مدیریت برگزاری مناقصه‌ها و خریدها و مدیریت حسابداری و حسابرسی نیز می‌شود. پیچیدگی عملیات مالی دولت در کنار ارتباط بین نظام بودجه‌ریزی و عملکرد اقتصاد کلان، باعث ایجاد نظام‌های یکپارچه اطلاعات مالی دولت‌ها شده است. این نظام‌ها به عنوان ابزارهای مدیریتی، نه تنها تصویر جامع و شفافی از وضعیت به‌روز بودجه در اختیار قرار می‌دهند بلکه امکان نظارت،

بازخورد و بررسی آثار سیاست‌ها را نیز ایجاد می‌کنند. اصلاح نظام مالیه عمومی در گرو یکپارچه‌سازی و شفاف‌سازی اطلاعات مالی دولت خواهد بود. کشورهای استرالیا، اتریش، دانمارک، استونی، فنلاند، فرانسه، آلمان، ایرلند، ژاپن، کره جنوبی، هلند، نیوزلند، نروژ، سنگاپور، اسلوانی، اسپانیا، سوئد، تایوان، چین، بریتانیا، ایالات متحده، آرژانتین، برزیل، شیلی، چین، کلمبیا، جمهوری دومینیکن، اکوادور، اردن، مالزی، پرو، موریس، مکزیک، روسیه، تایلند، ترکیه، اروگوئه، ونزوئلا، بولیوی، گواتمالا، السالوادور، هند، اندونزی، مراکش، نیکاراگوئه، پاکستان، پاراگوئه، فیلیپین، ویتنام، زامبیا، گامبیا، ماداگاسکار، تیمور، کرانهٔ باختری و غزه بر اساس اطلاعات صندوق بین‌المللی پول در طول سال‌های ۱۹۸۴ تا ۲۰۱۷، اقدام به اجرای سیستم اطلاعات مدیریت مالی FMIS کرده‌اند. نبود کنترل فعالانه، سقف نداشتن ایجاد تعهدات مالی برای دولت و ایجاد تعهدات مالی فراتر از منابع موجود، نبود قطعیت بالا در مصارف و پرداخت‌های بودجه و ناتوانی مقامات اجرایی در امر برنامه‌ریزی، انتقال ریسک تأمین نقدینگی به دستگاه‌های اجرایی به‌جای متولیان اجرای بودجه و تصمیم‌گیری در مورد ایفای تعهدات سازمان‌های دولتی در زمان پرداخت، تأخیر در پرداخت تعهدات و ایجاد هزینه‌های مالی غیرشفاف برای دولت‌ها، باعث بی‌انضباطی مالی خواهد شد.

### ۳-۱-۱- کارکردهای خزانه‌داری مدرن

شکل ۳، زنجیره ارزش مشخصی را به عنوان یک سیستم جامع خزانه‌داری توصیف می‌کند. این شکل، مجموعه‌ای از وظایف مهم را ارائه می‌کند که در بیشتر کشورها به عنوان کارکردهای خزانه‌داری تعریف می‌شوند. این زنجیره ارزش، فرایند تولید (خدمات) را در سیستم خزانه‌داری توصیف می‌کند. زنجیره ارزش می‌تواند به عنوان چارچوبی برای تحلیل اجزا یا ترتیب فرایندها در یک سیستم خزانه‌داری، در یک کشور مشخص به کار رود.



شکل ۳: زنجیره ارزش خزانه‌داری

زنجیره ارزش و فرایند آن، اهمیت هریک از اجزا را نشان می‌دهد. اینکه چطور می‌توان هریک از این وظایف و تصمیم‌گیری‌ها را با واگذاری اختیار آنها به دیگر سازمان‌های دولتی، واگذار کرد و یا از طریق شبکه تأمین منابع بخش خصوصی، نیازها را تأمین نمود، با رجوع به این فرایندها پاسخ داده می‌شود. معیار اصلی تصمیم‌گیری درخصوص اینکه سیستم خزانه‌داری دربرگیرنده چه اجزایی است، ارزش‌آفرینی آن فرایند و قرار گرفتن آن در زنجیره ارزش است. در برخی کشورها، همه وظایف و کارکردهای خزانه‌داری که در شکل ۳ (مربوط به زنجیره ارزش خزانه) به آنها اشاره شد، در یک سازمان انجام می‌شود. در کشورهای دیگر، این وظایف به وسیله سازمان‌های مختلف داخل و خارج از بخش دولتی انجام می‌گردد. عوامل متعددی بر این تصمیم‌های ساختاری تأثیر می‌گذارند.

اولویت‌های مدیریت مالی، مهم‌ترین تعیین‌کننده‌های طراحی وظیفه خزانه‌داری هستند. اگر هدف مدیریت مالی کشور، کسب اطمینان از کنترل مالی و پیروی از الزام‌های مالی باشد، این امر، مستلزم یک سیستم خزانه‌داری قدرتمند و متمرکز است که از دامنه وسیع قدرت، جهت نظارت و کنترل فعالیت‌های سازمان‌های دولتی برخوردار باشد. از سوی دیگر، در صورتی که هیچ‌گونه مشکل با اهمیتی در ارتباط با کنترل وجود نداشته باشد و اولویت اصلی، استفاده مؤثر از منابع دولت یا بهره‌وری خدمات دولت و دستیابی به بهای تمام شده اثربخش کالاها و خدمات دولتی باشد، در چنین حالتی خزانه‌داری با ساختاری کوچک و محدود لازم است؛ به‌گونه‌ای که قسمت عمده‌ای از مسئولیت پاسخگویی در حیطه مدیریت مالی، به سازمان‌ها واگذار می‌شود.

در مدیریت مالی، ظرفیت و مهارت‌ها اهمیت بسیاری دارد. ظرفیت پایین و مهارت‌های محدود در میان کارکنان مدیریت مالی، باعث می‌شود کشورها به سوی تقویت هدف‌ها و معیارهای اقتصادی پیش‌گفته، گرایش پیدا کنند. اگر تعداد بسیار محدودی از مدیران مالی کارآزموده وجود داشته باشند، تمرکز آنها در یک مؤسسه، اثربخش خواهد بود (در این شرایط، تمرکزگرایی مناسب است). در صورت وجود مجموعه بزرگی از مدیران مالی کارآزموده و با تجربه در دولت، راه‌حل تمرکززدایی می‌تواند مناسب باشد.

دسترسی به خدمات بخش خصوصی، برای طراحی و برنامه‌ریزی خزانه‌داری، موضوع مهمی است. اگر کشوری دارای بخش بانکداری و مالی پیشرفته باشد، وظیفه مدیریت پرداخت و مدیریت نقدینگی یا وظیفه مدیریت دارایی/ بدهی را می‌توان، به صورت رقابتی، به مؤسسه‌های خصوصی واگذار کرد. در صورت نبود چنین خدماتی، دولت می‌تواند این وظایف را به‌طور مستقیم بر عهده گیرد. در صورت وجود بازار رقابتی برای این خدمات، می‌توان عملکردها و توسعه سیستم اطلاعات را نیز، به بخش خصوصی واگذار کرد. برخی از

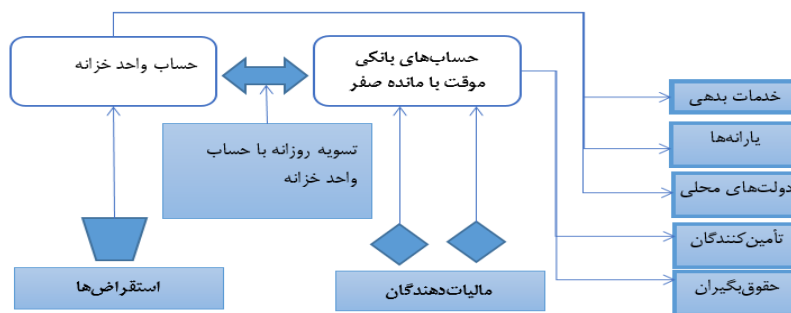
مؤسسه‌های دولتی نیز، خدمات حسابداری یا حسابرسی داخلی را از واحدهای تجاری، خریداری می‌کنند.

سنت‌های سیاسی و اجرایی در میان کشورهایی که در ظاهر شبیه به هم هستند، تفاوت‌های گسترده‌ای دارند. در عین حال، به نظر می‌رسد این سنت‌ها مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده در طرح وظایف واقعی خزانه‌داری می‌باشند. برای مثال، کشورهای جنوب اروپا نسبت به کشورهای شمال اروپا که از نظر رشد اقتصادی باهم در یک سطح هستند، تمایل بیشتری به سیستم مدیریت مخارج عمومی متمرکز و کنترل محور دارند. بسیاری از کشورها، گام‌هایی برای تمرکززدایی مدیریت بودجه به سطوح پایین‌تر دولت برداشته‌اند. در آفریقا، بیشتر مستعمره‌های پیشین انگلیس، سازوکارهای خزانه‌داری‌شان به‌طور کامل متفاوت از سازوکارهای خزانه‌داری مستعمره‌های سابق فرانسه است. اگرچه اصلاح مدیریت مالی، مستلزم نقض سنت‌های پیشین است؛ اما شناخت سنت‌های خاص کشور و توجه به آنها، دارای اهمیت است. فون هاگن معتقد است که یک سیستم مدیریت متمرکز بودجه «منجر به انضباط مالی شدید می‌شود».

#### ۳-۱-۲- تمرکز وجوه نقد و استقرار حساب واحد خزانه (TSA)

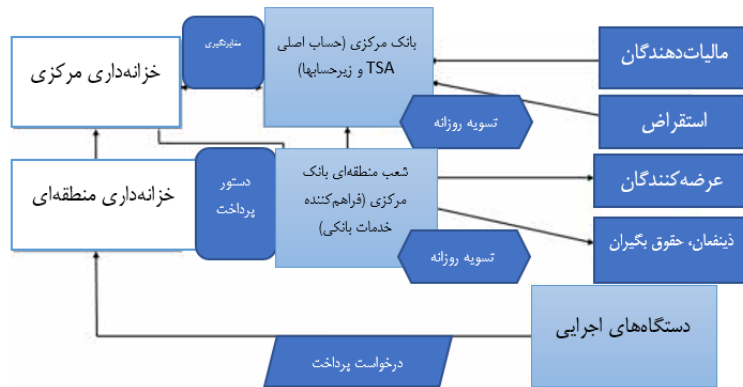
حساب واحد خزانه (TSA)، ابزاری برای ایجاد یک ساختار واحد و یکپارچه از حساب‌های بانکی است که باعث می‌شود تمام درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی، جمع‌آوری و پرداخت‌ها، به درستی و به‌موقع ساماندهی شوند. در این طراحی، دولت موفق به کاهش هزینه‌های استقراض (به حداکثر رساندن بازده نقدی مازاد) خواهد شد. سیستم TSA کمک می‌کند تا تحکیم توازن پول نقد دولت شکل گیرد و وزارت امور اقتصادی و دارایی/ خزانه، تمام جریان‌های نقدی دولتی را کنترل کند و در کنترل بودجه و نظارت بر آن، بهبود ایجاد می‌نماید.

ساختار متداول سیستم حساب واحد خزانه در شکل ۴ تشریح شده است:



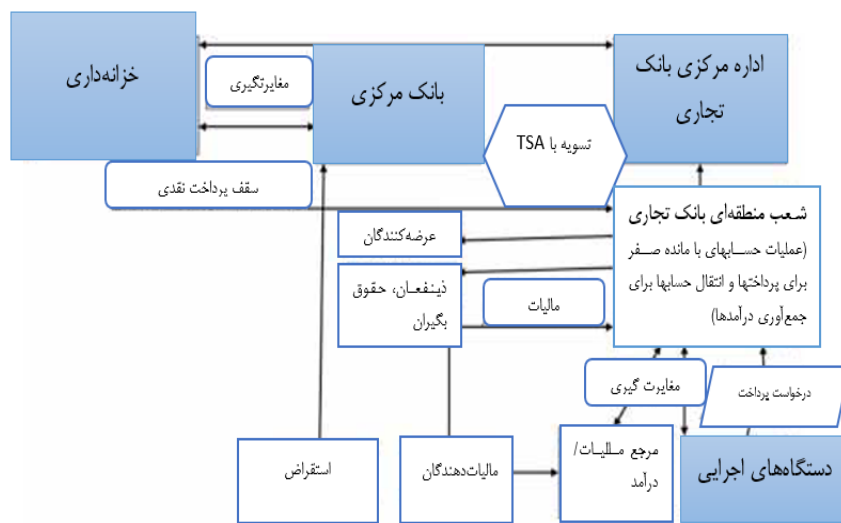
شکل ۴: ساختار متداول سیستم حساب واحد خزانه

ترتیب پردازش تراکنش و جریان‌های نقدی مرتبط با دو مدل، مدل سیستم پردازش تراکنش متمرکز و غیرمتمرکز قابل انجام است. مدل سیستم پردازش تراکنش متمرکز در شکل ۵ نشان داده شده است:



شکل ۵: سیستم پردازش تراکنش متمرکز

مدل سیستم پردازش تراکنش غیرمتمرکز، در شکل ۶ نشان داده شده است:



شکل ۶: سیستم پردازش تراکنش غیرمتمرکز

در بیشتر کشورها، بهترین مدیریت برای بانکداری دولتی سیستم حساب واحد است که در آن، تمام وجوه در بانک مرکزی متمرکز است. این سیستم، صرف‌نظر از شرایط اقتصادی کشور هم به لحاظ کنترل مالی و هم به لحاظ کارایی و مقرون به صرفه بودن، فایده‌های



بسیاری دارد. در هر حال، بر اساس ساختار خزانه‌داری و پیچیدگی سیستم بانکداری، مدل‌های مختلفی برای چگونگی فرایند پرداخت‌ها و دسترسی به حساب واحد خزانه، وجود دارد. در برخی از کشورهای توسعه یافته، به دستگاه‌های اجرایی بابت وجوهی که در این حساب نگهداری می‌کنند، سود مشارکت پرداخت می‌شود.

جدول ۱: وضعیت نگهداری حساب‌های دولتی در کشورهای مختلف

نام کشور	شمول	درجه تمرکز
فرانسه	دولت‌های ملی/ منطقه‌ای و محلی سازمان‌های شبه‌دولتی	ساختاری کاملاً متمرکز با حساب‌های فرعی منطقه‌ای، از حساب واحد خزانه
برزیل	دولت ملی	ساختار کاملاً متمرکز
آمریکا	دولت ملی، دولت فدرال	ساختار کاملاً متمرکز
استرالیا	دولت ملی	ساختاری ترکیبی (شامل عناصری از هر دو مدل متمرکز و غیرمتمرکز حساب واحد خزانه)
انگلستان	دولت ملی	ساختار کاملاً متمرکز
سوئد	دولت ملی/ مرکزی	ساختار غیرمتمرکز
نیوزلند	ملی	ساختار کاملاً متمرکز
روسیه	دولت ملی	ساختار کاملاً متمرکز، با دفاتر خزانه منطقه‌ای
هند	دولت فدرال و ایالتی	ترکیبی از حالت متمرکز و غیرمتمرکز با حساب‌های فرعی که برای ردیف وزارتخانه‌ها در بانک مرکزی نگهداری می‌شود.

در کشور فرانسه که پیشرفته‌ترین و مجهزترین حساب واحد خزانه را دارد، تمامی وجوه عمومی به حساب خزانه واریز و کلیه پرداخت‌ها نیز از طریق خزانه‌داری کل انجام می‌شود. بنابراین مدیریت حساب‌های بانکی در راستای استقرار کامل حساب واحد خزانه می‌تواند در امر مدیریت مالی دولت و تسهیل پرداخت هزینه‌های عمومی دولت مؤثر باشد. به این ترتیب، آنچه ضروری است دریافت اطلاعات هر تراکنش از نظام بانکی و ایجاد ارتباط میان این اطلاعات، اطلاعات حسابداری و بودجه‌ای است، علاوه بر آن، پس از هر سند پرداخت تمامی

حساب‌های دریافت‌کننده و به‌تبع آن، شناسه ذی‌نفعان نهایی هر پرداخت مشخص خواهد شد.

#### استقرار کنترل‌های لازم در مراحل مختلف چرخه هزینه

کنترل داخلی به معنای هر نوع سیستم، معیار یا فرایندی است که به منظور حصول اطمینان، از کارایی و اثربخشی عملکرد مدیریت مالی بخش عمومی و همچنین انطباق آن با استانداردها و قوانین برقرار می‌شود.

انضباط مالی مستلزم برقراری کنترل در سطح کلی است؛ تخصیص راهبردی منابع مستلزم برنامه‌ریزی دقیقی است که متضمن ترتیبات مناسب در سطح دولت و وزارتخانه‌ها باشد و مدیریت اجرایی، عمدتاً در درون سازمان‌ها نمود پیدا می‌کند. تصمیم‌گیری در مورد مخارج، به استثنای طرح‌های سرمایه‌گذاری معمولاً چندان منطبق با اصول فنی یا کار تفصیلی در جهت تعیین ترجیحات مردم نیست. تخصیص وجوه بر اساس برآیند نیروهای همسو شده، در نقاط مختلف تصمیم‌گیری انجام می‌شود. توجه خاص به مدیریت هزینه‌های عمومی، نباید ما را از ارتباط اساسی بین درآمد و هزینه غافل سازد. انضباط مالی علاوه بر پیش‌بینی دقیق درآمدها، نتیجه پیش‌بینی دقیق هزینه‌ها نیز هست؛ بنابراین یکی از موارد بسیار مهم، در طی فرایند پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی، اعمال کنترل‌های مناسب در مراحل مختلف چرخه هزینه است. کنترل‌های مختلف اعمال‌شده در طول چرخه هزینه را می‌توان در شش دسته اصلی گروه‌بندی کرد که عبارت‌اند از:

- ۱- کنترل‌های تخصیص؛
- ۲- کنترل‌های تعهد؛
- ۳- کنترل‌های نقدی؛
- ۴- کنترل‌های قوانین و مقررات؛
- ۵- کنترل‌های حسابداری؛
- ۶- سایر کنترل‌های خاص؛

#### مدیریت حسابداری و گزارشگری مالی

مدیریت حسابداری و گزارشگری مالی دولت، نقش اساسی در استقرار سیستم مدیریت مالی خزانه‌داری کل و به‌تبع آن، مدیریت هزینه‌های عمومی دولت خواهد داشت. پیاده‌سازی نظام جامع و یکپارچه مدیریت اطلاعات مالی بر اساس اسناد بین‌المللی می‌تواند نظام مالی و محاسباتی خزانه‌داری کل را نیز تقویت کند. این نظام، چرخه بودجه را پوشش می‌دهد و مراحل بودجه از اجرا تا حسابرسی و گزارش‌دهی را شامل می‌شود.

ویسر و اراسماز (۲۰۱۳) کارکردهای مدیریت مالی عمومی را در عناصری چون بودجه‌ریزی، تأمین اعتبار، مدیریت هزینه، پاسخگویی، گزارشگری مالی و حسابرسی طبقه‌بندی می‌کنند (ویسر و اراسماز، ۲۰۱۳؛ نیامیتا، دراسمی و گاربهاران، ۲۰۱۸). کنفدراسیون حسابداران آسیا و اقیانوسیه (۲۰۱۴) هشت عنصر کلیدی مدیریت مالی بخش عمومی را برای اصلاحات، راهبری- چارچوب قانونی و نهادی، راهبری- نظام ارزشی، قابلیت، چارچوب مالی و سیاست‌گذاری، مدیریت عملکرد، گزارشگری و رسیدگی و اطمینان‌بخشی را مشخص کرده است. دبیرخانه پاسخ‌گویی مالی و بخش عمومی (۲۰۱۶) ارکان چارچوب مخارج عمومی و پاسخگویی مالی بخش عمومی را شامل اعتبار و قابلیت اتکای بودجه، شفافیت در امور مالی عمومی، مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌ها، استراتژی مالی و بودجه‌ریزی مبتنی بر سیاست و خط‌مشی، پیش‌بینی‌پذیری و کنترل در راستای اجرای بودجه، حسابداری، گزارشگری، حسابرسی و نظارت خارجی معرفی کرده است.

گزارشگری مالی، راهکار اصلی انتقال اطلاعات به استفاده‌کنندگان است (باباجانی و عدل‌زاده، ۱۳۹۹). در دهه‌های اخیر، ادبیات حسابداری بخش عمومی با تمرکز بر اصلاحات رویه‌های حسابداری مشخص شده است (لاپسلی و میلر، ۲۰۱۹). توسعه استانداردهای بین‌المللی حسابداری بخش عمومی با هدف هماهنگ‌سازی حسابداری بخش عمومی در سطح بین‌المللی است. استانداردهای بین‌المللی برای تهیه اطلاعات مالی قابل مقایسه در سراسر مرزهای ملی و به حداقل رساندن تفاوت‌ها در اصول عمومی پذیرفته شده حسابداری داخلی کشورها در نظر گرفته شده‌اند (اشمیتتوبر، هیلجرز و هالفمن، ۲۰۲۲).

نقشه حساب‌ها فقط با طبقه‌بندی و ثبت معاملات مالی برای مدیریت بودجه مؤثر، از جمله ردیابی و گزارش اجرای بودجه مرتبط است. یک چارچوب مدیریت مالی دولتی PFM با عملکرد خوب شامل حسابداری و گزارشگری مالی سیستم مؤثر در تجزیه و تحلیل سیاست‌های مالی و مدیریت بودجه است. نقشه حساب‌ها رکن اصلی حسابداری و گزارشگری سیستم دولت است و یک ابزار کلیدی برای پاسخگویی دولت است. نقشه حساب‌ها عنصری حیاتی از چارچوب مدیریت مالی دولتی PFM برای طبقه‌بندی، ثبت و گزارش اطلاعات مربوط به برنامه‌های مالی، معاملات و رویدادها در یک روش سیستماتیک است. عنصر تعیین‌کننده چارچوب مدیریت مالی بخش عمومی، حسابداری و گزارشگری مالی است که به عنوان یک ابزار کلیدی برای پاسخگویی به نیازهای کسب‌وکار عمل می‌کند. حسابداری و گزارشگری مالی یک عنصر حیاتی از چارچوب مدیریت مالی خزانه‌داری کل برای طبقه‌بندی، ثبت و گزارش اطلاعات مربوط به برنامه‌های مالی، تراکنش‌ها و رویدادها در یک روش سیستماتیک

است (کوپر، ۲۰۱۱). بارتون (۲۰۰۹) با مطالعه اصلاحات مدیریت مالی نوین، در رابطه با به‌کارگیری حسابداری تعهدی این‌چنین بیان می‌دارد که حسابداری تعهدی به منظور ترویج کارایی، اثربخشی و پاسخگویی در بخش عمومی استرالیا اهمیت دارد و این مسئله به همه ملت‌هایی که در سال‌های گذشته، مینا و سیستم حسابداری بخش عمومی خود را اصلاح کرده‌اند، قابل تعمیم است. چوی (۲۰۱۸) نیز در مطالعات خود به این نتیجه رسید که حسابداری تعهدی، نقش مهمی در بهبود تخصیص منابع و بهره‌وری کل ایفا می‌کند؛ زیرا بر این باور است که ارزش‌های برآورد شده از حسابداری تعهدی، به ارائه اطلاعات مفیدتر به مدیران منجر می‌شود و با اندازه‌گیری عملکرد، سبب تصمیم‌های آگاهانه‌تر مدیران در تخصیص منابع و بهره‌وری آتی می‌شود. نتیجه اصلی مدیریت مالی و حسابداری در دولت، تقویت ارتباط بین برنامه‌ریزی، بودجه، ارائه خدمات و پاسخ‌گویی است. این شامل تخصیص منابع به دستگاه‌های اجرایی بر اساس مشخصات نتایج تعیین‌شده که باید نائل شوند و نظارت و گزارش منظم از پیشرفت بر اساس شاخص‌ها و سنجش‌های ارزیابی عملکرد توافقی است. چهار مؤلفه مدیریت مالی خوب عبارت‌اند از: استراتژی شفاف مالی، تأمین بودجه و ایجاد درآمد، سیستم مدیریت مالی قوی و محیط داخلی مناسب (وزارت امور داخلی نیوزلند، ۲۰۱۸).

#### مدیریت حسابرسی و نظارت مالی

نظارت مالی و مدیریت حسابرسی مؤثر در خزانه‌داری کل، زمانی مؤثر خواهد شد که پوشش آن شامل همه دستگاه‌های اجرایی، خصوصاً شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت نیز باشد. مدیریت مالی خزانه‌داری کل با تمرکز حساب‌ها و کنترل حساب‌های بانکی در حوزه شرکت‌ها کامل می‌شود و با پرداخت مستقیم وجوه اعتبارات شرکت‌های دولتی به ذی‌نفع اصلی ساماندهی می‌گردد. ساماندهی شرکت‌های دولتی از طریق اصلاح فرایندهای مدیریت مالی خزانه و الکترونیکی کردن کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌ها، باعث جلوگیری از رسوب نقدینگی و مدیریت منابع عمومی در سطح عمومی دولت می‌شود. مشکلات نقدینگی دولت، زمانی پایان می‌یابد که استراتژی اصلاح فرایند خزانه، از سنتی به نوین اتخاذ گردد (پولاک و همکاران، ۲۰۱۹).

مدیریت حسابرسی در خزانه‌داری مدرن شامل حسابرسی منابع مانند مالیات و گمرک و نیز نظارت مالی بر مخارج عمومی دولت است. طراحی و توسعه برنامه عملیاتی حسابرسی شامل جمع اطلاعات مالی، تعیین تخلفات کلیدی، میزان منابع حسابرسی قابل دسترس، اختصاص منابع عمومی بیشتر به مناطق پُریسک، تعیین محصولات حسابرسی مناسب برای رسیدگی به مخاطرات، اختصاص زمان برای حسابرسی، دامنه و پوشش حسابرسی به توسعه،

نتایج حاصل از حسابرسی به یک طرح عملیاتی حسابرسی ملی است (ادموند بیبر، صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۰).

توسعه سازمان‌ها، پیچیده‌تر شدن روابط و پیشرفت‌های فناوری از یک سو و لزوم استفاده بهینه از منابع محدود از سوی دیگر موجب رشد هرچه بیشتر حسابرسی شده و نیاز به انجام حسابرسی جامع را فراهم آورده است. از آنجاکه صورت‌های مالی به‌تنهایی، پاسخگوی نیازهای اطلاعاتی مدیریت نیستند، مدیران در بخش خصوصی و دولتی به منظور ارزیابی و قضاوت در رابطه با کیفیت عملیات و پیشرفت‌های عملیاتی، به دنبال کسب اطلاعات بیشتر هستند. در نتیجه، ایجاد چنین زمینه‌هایی نیاز به فنون حسابرسی عملکرد برای ارزیابی اثربخشی، کارایی و صرفه اقتصادی عملیات را به گونه‌ی چشمگیری افزایش داده است. همچنین، از آنجاکه مبنای عملکرد دولت سود یا زیان نیست، برای بررسی کیفیت عملکرد دولت به جای نتیجه برنامه‌ها از معیارهایی همچون ارزیابی کارایی، اثربخشی و صرفه اقتصادی استفاده می‌شود. به بیان دیگر، حسابرسی عملیاتی می‌تواند به عنوان معیاری در بررسی کیفیت عملکرد مدیران دولتی، جایگزین سود شود (دین هوفر، ۲۰۰۱).

حسابرسی عملیاتی را به عنوان فرایند منظم و روشمند ارزیابی اثربخشی، کارایی و صرفه اقتصادی عملیات سازمان و گزارش نتایج ارزیابی همراه با پیشنهادهاى عملی به اشخاص ذی‌صلاح برای بهبود عملیات تعریف کرده‌اند. به‌طور کلی، حسابرسی عملکرد به عنوان یک عامل رشد در حسابرسی بخش دولتی شناخته شده است و انگیزه این نوع حسابرسی، از ظهور مدیریت مالی عمومی نوین و بحران‌های مالی جهانی نشئت گرفته است (پاکر، جیکوب و اشمیت، ۲۰۱۹).

#### فراهم نمودن زیرساخت‌های لازم

طراحی نقشه راه اصلاح نظام یکپارچه مدیریت مالی دولت، فرایندی پیچیده بوده که نیازمند فهم دقیق شرایط موجود و پایش مستمر اطلاعات مالی و بودجه‌ای است. پیشنهاد اولیه برای برداشتن گام‌های مهم و اساسی در این نقشه راه، شامل ایجاد پلتفرم اطلاعاتی مشترک میان دستگاه‌های متولی اجرای بودجه، طبقه‌بندی و استانداردسازی حساب‌های پرداختی و تعریف شناسه پرداخت و استفاده از آن در تمامی تراکنش‌های مالی، ایجاد زیرساخت رصد منابع مالی پرداختی به ذی‌نفعان نهایی، استقرار سامانه کنترل تعهدات و مدیریت جریان نقدی و گسترش پوشش حساب واحد خزانه بر منابع و مخارج دولتی است.

اصلاح فرایندهای عملکرد مالی دولت در کشور باید به موازات اصلاح زیرساخت‌های اطلاعاتی و کارکردی مدیریت مالی دولت انجام شود. ایجاد این زیرساخت‌ها می‌تواند ضمن به وجود آوردن یک تصویر یکپارچه و جامع، نقشه راه انجام اصلاحات مالی و بودجه‌ای دولت را

مشخص کند و در یک فرایند تدریجی منجر به ارتقای انضباط مالی دولت شود. از این رو، یکی از پروژه‌های اولویت‌دار اصلاح ساختار بودجه، ایجاد زیرساختی به منظور امکان‌پذیر شدن رصد نحوه هزینه‌کرد منابع مالی بودجه عمومی تا رسیدن به ذی‌نفع نهایی و ارتقای زیرساخت مدیریت جریان نقدی دولت و عملیاتی شدن حساب واحد خزانه است. با استفاده از استراتژی طرح بلاکچین، در مورد تمامی اعضای که به شبکه سیستم خزانه‌داری الکترونیک دسترسی دارند، عملیات احراز هویت و شناخت مشتریان اعمال می‌شود و به این ترتیب، کیف پول معتبر تعریف‌شده در شبکه قادر خواهد بود تا پس از احراز هویت مالک آن، فرایند دریافت و پرداخت گواهی‌های دیجیتال منابع بودجه‌ای را به انجام برساند. به‌طور خلاصه، این‌طور می‌توان گفت که سازمان متولی بودجه پس از صدور گواهی‌های دیجیتال و تأیید خزانه‌داری، آنها را به آدرس کیف پول دستگاه اجرایی مرتبط ارسال می‌نماید و آن دستگاه‌ها نیز قادر خواهند بود تا در صورت نیاز، تمام یا بخشی از این گواهی‌ها را به کیف پول سازمان‌ها، شرکت‌ها یا افراد حقوقی زیرمجموعه و وابسته خود یا سایر دستگاه‌های دولتی ارسال نمایند. این روند جابه‌جایی گواهی‌های دیجیتال به‌آسانی انجام می‌پذیرد و تراکنش مربوط به این جابه‌جایی با ذکر جزئیات، ذخیره می‌شود. تنها در حالتی که این گواهی‌ها در کیف پولی غیر از کیف پول دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی قرار گیرند، به سرعت و به صورت خودکار، تبدیل به وجه نقد می‌شوند و با کسر مبلغ معادل آن گواهی از حساب خزانه، به حساب مالک آن کیف پول واریز می‌گردند.

بانک مرکزی باید، زیرساخت‌های لازم برای تولید شناسه واریز، پرداخت و استقرار کامل حساب واحد خزانه و حواله الکترونیک را فراهم کند.

از الزامات توسعه یک سیستم خزانه‌داری مدرن، راه‌اندازی حساب واحد خزانه است و سیستم پرداخت مؤثر دولت نیز، وابسته به سیستم اطلاعات مدیریت مالی یکپارچه است. توسعه یک سیستم خزانه‌داری مدرن، نیازمند اصلاحات اساسی در زیرساخت‌های بانک مرکزی است. بدون تبادل اطلاعات در هسته مرکزی بانکداری الکترونیکی، عملاً پیش‌بینی جریان نقدی منابع عمومی امکان‌پذیر نیست.

حساب واحد خزانه در قالب دو سیستم پردازش متمرکز و غیرمتمرکز، وجوه عمومی خود را توزیع می‌کند؛ در مدل سیستم پردازش متمرکز، کلیه پرداخت‌ها از طریق خزانه‌داری کل و بانک مرکزی با صدور حواله از سوی بالاترین مقام اجرایی و مالی دستگاه اجرایی به ذی‌نفع نهایی برای خرید ملزومات، پرداخت بدهی‌ها و کسورات قانونی و هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر صورت می‌گیرد.

روش‌های پرداخت بر هزینه معاملات جریان‌های خروجی نقدی تأثیرگذار است. با توجه به زیرساخت‌های بانکی و نوع مخارج، ممکن است روش‌های متنوع پرداخت (چک، نقد، انتقال الکترونیکی، کارت اعتباری و نظایر آن) در نظر گرفته شوند. روش‌های مدرن پرداخت مانند پرداخت از طریق انتقال الکترونیکی (به جای چک یا وجه نقد) موجب توانمندی دولت شده است تا جریان نقدینگی، پرداخت مخارج و ساده کردن مدیریت فرایند را به‌طور دقیق‌تر برنامه‌ریزی کند.

بنابراین، برتری یکی از روش‌های پرداخت بر دیگری به بسیاری عوامل دیگر، مانند درجه توسعه اقتصادی کشور، وسعت و رشد شبکه بانکداری و سطح کامپیوتری بودن سیستم، بستگی دارد.

#### ابعاد اجتماعی و مدیریت تغییر

یکی از موارد بسیار مهم، برای استقرار نظام پرداخت مستقیم به‌ذی‌نفع‌نهایی، همکاری و مشارکت تمامی سازمان‌های ذی‌نفع و حمایت سیاسی دولت است. علاوه بر آن، برای استقرار موفق این سیستم، ضمن تشریح مزایای این طرح ضروری است از راه‌های مختلف، نسبت به آگاهی‌بخشی برای ذی‌نفعان اقدام کرد. برای مثال، هنگامی که خزانه‌داری گرجستان، حساب‌های خود را با مانده صفر برای درآمدهای سال ۲۰۰۶ یکپارچه نمود، بروشورهایی را به چاپ رساند که در آنها تغییرات کدبندی برای بانک‌های تجاری و کارکنان آنها و مسئولان متولی وصول درآمد در بخش عمومی، مراحل اجرایی وصول درآمد را به تفصیل مشخص کرد و همچنین، اقدام به بخش یک تیزر اطلاع‌رسانی از طریق تلویزیون نمود که این امر، یک فرایند فرهنگ‌سازی موفق بود. کلیه درآمدهای عمومی، اختصاصی، شرکت‌های دولتی، مؤسسات آموزشی و پژوهشی و سپرده‌ها باید به حساب واحد خزانه نزد بانک مرکزی، به صورت آنی منتقل شود (فاین بوم، پاتانایاک،<sup>۱</sup> راهنمای فنی صندوق بین‌المللی پول، عنوان حساب متمرکز خزانه، ابزاری ضروری برای مدیریت نقدینگی، ۲۰۱۴).

#### ۴- پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

با توجه به بررسی‌های انجام شده در این بخش، فرصت‌های مستعد بهبود و پیشنهادهایی در ارتباط با استقرار نظام پرداخت مستقیم به‌ذی‌نفع‌نهایی ارائه می‌گردد. به‌طور کلی، روال‌های کنونی خزانه‌داری کشور از جهات متعدد، دارای نواقص و ضعف‌هایی است که قابلیت اصلاح در کوتاه‌مدت و میان‌مدت را دارند. در این قسمت و با توجه به تصویر ارائه‌شده از فرایندهای مربوط به جمع‌آوری منابع و توزیع مصارف بودجه توسط خزانه، فرصت‌های مستعد بهبود و

پیشنهادهایی به منظور اصلاح وضع موجود و دستیابی به یک سیستم مناسب برای پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی ارائه می‌شود. فرصت‌های مستعد بهبود و پیشنهادها، بر اساس تحلیل‌های انجام‌شده در قسمت‌های قبل و بر اساس پیش‌شرط‌های لازم برای پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی ارائه می‌گردد. فرصت‌های مستعد بهبود به شرح ذیل است:

#### ۱- مبانی حقوقی و قانونی

- تدوین قوانینی برای اصلاح ساختار بودجه، حسابداری و حسابرسی دستگاه‌های اجرایی، تهیه گزارش‌های مالی و مدیریت ریسک پیشنهاد می‌شود.

#### ۲- سیستم اطلاعات مدیریت مالی یکپارچه (IFMIS)

- استقرار نیافتن سیستم اطلاعات مدیریت مالی

#### ۳- حساب واحد خزانه (TSA) و مدیریت حساب‌های بانکی

- استقرار نیافتن کامل حساب واحد خزانه  
- تجمیع حساب‌ها در بانک مرکزی به‌طور کامل انجام نشده است.  
- برخی از صندوق‌های فرابودجه‌ای مهم مانند حساب هدفمندی یارانه‌ها در خارج از حساب واحد خزانه نگهداری می‌شوند.

#### ۴- مدیریت حسابداری و گزارشگری مالی

- استقرار نیافتن استانداردهای حسابداری بخش عمومی؛  
- اجرا نشدن کامل حسابداری تعهدی؛  
- شناسایی نشدن کامل دارایی‌ها و بدهی‌های دولت؛  
- تهیه نشدن صورت‌های مالی توسط خزانه‌داری و دستگاه‌های اجرایی؛  
- نبود نقشه حساب‌های یکپارچه.

#### ۵- مدیریت حسابرسی و نظارت مالی

- انجام نشدن حسابرسی دستگاه‌های اجرایی؛  
- انجام نشدن مدیریت ریسک؛  
- استقرار نیافتن واحد حسابرسی داخلی در خزانه‌داری؛  
- انجام نشدن حسابرسی عملکرد.



## ۶- کنترل‌های لازم

- کنترل نکردن تعهدات

نبود امکان نظارت بر خط و مؤثر بر گردش حساب‌های دولت: با وجود اینکه به موجب بند «الف» ماده ۱۲ قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی، بانکدار دولت معرفی شده است، همچنان برخی از حساب‌های دستگاه‌های اجرایی در بانک‌های دولتی یا خصوصی نگهداری می‌شود. به همین دلیل، بانک مرکزی به منظور کسب اطلاع از مانده حساب‌های یاد شده، ناگزیر از مکاتبه با بانک‌های مختلف است و امکان دسترسی آنلاین (برخط) به این حساب‌ها، برای خزانه‌داری کل و بانک مرکزی وجود ندارد. به همین دلیل، امکان اعمال نظارت و کنترل مؤثر بر امور خزانه‌داری و بانکداری دولت و کنترل گردش تمامی حساب‌های هزینه‌ای و درآمدی دولت میسر نیست.

## ۷- ابعاد اجتماعی و مدیریت تغییر

- ناآگاهی دستگاه‌های اجرایی از پیامدهای پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی که نتیجه ناآگاهی بخشی از سوی خزانه‌داری است.  
- برگزار نکردن کلاس‌ها و کارگاه‌های آموزشی.

## ۸- ناکارآمدی شیوه پرداخت اعتبارات

دو روش برای پرداخت اعتبارات دستگاه‌ها وجود دارد:  
روش پرداخت مبتنی بر حواله‌کرد و روش پرداخت مبتنی بر تخصیص. در حال حاضر، در موارد معدودی مانند حقوق کارکنان دولت از روش پرداخت مبتنی بر تخصیص استفاده می‌شود. این در حالی است که پرداخت مبتنی بر تخصیص، دارای نقاط ضعف مهمی می‌باشد. در روش نخست، مقاصد نهایی مخارج دولت شفاف است و امکان نظارت حین خرج، بر همه مخارج و بر همه دستگاه‌ها، وجود خواهد داشت. ضمن آنکه به دلیل تجمیع اطلاعات ذی‌نفعان نهایی در خزانه، امکان وقوع فساد کاهش می‌یابد. در روش دوم ۱- امکان نظارت حین خرج (علاوه بر آنچه که به وسیله ذی‌حساب‌ها که نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی هستند، انجام می‌شود) وجود ندارد. ۲- اطلاعات مربوط به ذی‌نفعان نهایی شفاف نیست. ۳- رسوب اعتبارات در حساب‌های دستگاه‌ها به مراتب بیشتر است. دلیل این امر، آن است که در روش مبتنی بر حواله، به محض پرداخت اعتبارات از سوی خزانه در وجه دستگاه، ذی‌نفعان نهایی امکان دریافت وجه حواله را دارند و از این‌رو، رسوب اعتبارات در حساب دستگاه‌ها منتفی

است؛ اما در روش مبتنی بر تخصیص، از زمان پرداخت اعتبارات توسط خزانه به دستگاه تا زمان هزینه کرد دستگاه با رسوب اعتبارات مواجه هستیم.

نقد دیگری که به شیوه پرداخت اعتبارات وارد است، این که در حال حاضر تفکیک و تعدد حساب‌های دستگاه‌ها، جایگزین استفاده از روش‌های حسابداری شده است. برای مثال تمام دستگاه‌ها، به منظور دریافت اعتبار از خزانه دارای حساب‌های متعددی برای اعتبارات هزینه‌ای، سرمایه‌ای و اختصاصی هستند. این تعدد حساب‌ها، موجب نبود شفافیت و طولانی و پیچیده شدن فرایندهای بانکی می‌شود. به منظور تسهیل فرایندهای بانکی می‌توان تفکیک حساب‌های یاد شده را به روش‌های حسابداری اعمال کرد و هر دستگاه، تنها دارای یک حساب بانکی باشد.

همچنین، بر اساس مطالعه انجام شده، پیشنهادهایی برای ارتقای پیش‌شرط‌های پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی در ایران به شرح ذیل ارائه می‌شود:

**جدول ۲: پیشنهادهایی برای ارتقای پیش‌شرط‌های پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی در ایران**

<p>تدوین قوانینی برای اصلاح ساختار بودجه، حسابداری و حسابرسی دستگاه‌های اجرایی، تهیه گزارش‌های مالی و مدیریت ریسک پیشنهاد می‌شود.</p> <p>اصلاح و پایش قوانین مرتبط با حساب واحد خزانه، به گونه‌ای که هر دستگاه و سازمانی که از بودجه عمومی منتفع می‌شود، قواعد حساب واحد خزانه بر آن حاکم باشد. این مهم را می‌توان برای پوشش منابع عمومی فرابودجه‌ای نیز، در دستور کار قرار داد.</p> <p>پشتیبانی سیاسی حاکمیت از تحقق حساب واحد خزانه (اصل ۵۳ قانون اساسی)؛ به عبارت دیگر، از مستثنا نمودن دستگاه‌ها و سازمان‌ها پرهیز شده و ضمانت اجرایی قوانین حاکم افزایش یابد.</p>	<p>مبانی حقوقی و قانونی</p>
<p>پیاده‌سازی کامل سیستم اطلاعاتی مدیریت مالی یکپارچه پیشرفته، با همکاری مراکز حرفه‌ای و دانشگاه‌ها.</p> <p>مدل IFMIS حداقل پنج حوزه کلیدی را پوشش دهد: بودجه، خزانه‌داری، حسابداری و مدیریت بدهی عمومی و مدیریت پرداخت‌ها.</p> <p>IFMIS همچنین با سایر سیستم‌های مدیریت منابع عمومی مانند سرمایه‌گذاری عمومی، منابع انسانی و حقوق و دستمزد، تدارکات و پیمانکاری، اداره مالیات و مدیریت دارایی مرتبط باشد.</p>	<p>IFMIS</p>
<p>بازنگری ساختار و وظایف خزانه‌داری (فرانسه و برزیل الگوهای مناسبی‌اند).</p>	<p>کارکردهای خزانه‌داری</p>

<p>مدیریت نقدینگی و بدهی، به عنوان دو رکن اساسی در خزانه‌داری تعریف و اجرا شود.</p> <p>اجرای گزارشگری مالی تلفیقی، حسابرسی، مدیریت ریسک، سیستم‌های مدیریت خزانه الکترونیکی، نظارت بر بدهی‌های احتمالی و ضمانت‌نامه‌ها، کنترل تعهدات، مدیریت پرداخت‌ها و مدیریت وجوه نقد و بدهی.</p>	
<p>اجرای حساب متمرکز خزانه، یکی از پیش‌شرط‌های بهینه‌سازی مدیریت نقدینگی است؛ برای استقرار کامل TSA، موارد ذیل پیشنهاد می‌شود:</p> <p>– نخست اینکه چیدمان بانکداری دولتی باید یکپارچه باشد تا امکان نظارت بر جریان وجوه نقد دولت، در داخل و خارج از این حساب‌های بانکی، برای خزانه‌داری فراهم باشد. دوم اینکه هیچ نهاد دولتی حساب‌های خارج از نظارت خزانه‌داری نداشته باشد و درنهایت، اینکه یکپارچه‌سازی منابع نقدی دولت باید جامع باشد و تمام منبع نقدی دولت، اعم از بودجه‌ای و خارج از بودجه را دربرگیرد.</p> <p>– ارزیابی حساب واحد خزانه در ایران، سالانه انجام شود و از کارشناسان سازمان‌های بین‌المللی، مانند بانک جهانی، برای تقویت نقاط قوت و رفع نقاط ضعف بهره‌گرفت.</p>	<p>تمرکز وجوه نقد و استقرار حساب واحد خزانه (TSA)</p>
<p>مدیریت حساب‌های بانکی در راستای استقرار کامل حساب واحد خزانه می‌تواند در امر مدیریت مالی دولت و تسهیل پرداخت هزینه‌های عمومی دولت مؤثر باشد. بهترین مدیریت برای بانکداری دولتی، سیستم حساب واحد است که در آن، تمام وجوه در بانک مرکزی متمرکز است. به لحاظ کنترل مالی و کارایی و مقرون به صرفه بودن، فایده‌های بسیاری دارد. تمامی وجوه عمومی به حساب خزانه واریز و کلیه پرداخت‌ها نیز از طریق خزانه‌داری کل انجام شود. به این ترتیب، آنچه ضروری است دریافت اطلاعات هر تراکنش از نظام بانکی و ایجاد ارتباط میان این اطلاعات، اطلاعات حسابداری و بودجه‌ای است. علاوه بر آن، پس از هر سند پرداخت، تمامی حساب‌های دریافت‌کننده و به تبع آن شناسه‌ی ذی‌نفعان نهایی هر پرداخت، مشخص خواهد شد. همچنین، به دستگاه‌های اجرایی، بابت وجوهی که در این حساب نگهداری می‌کنند، سود مشارکت پرداخت شود.</p>	<p>مدیریت حساب‌های بانکی</p>
<p>– استقرار کامل استانداردهای حسابداری بخش عمومی</p> <p>– اصلاح نقشه حساب‌ها</p> <p>– حسابداری دستگاه‌های اجرایی شامل:</p>	<p>مدیریت حسابداری و گزارشگری مالی</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- اجرای حسابداری بودجه: بر اساس مبنای نقدی</li> <li>- اجرای حسابداری عمومی: بر اساس مبنای تعهدی</li> <li>- تهیه صورت‌های مالی</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- حسابرسی دستگاه‌های اجرایی</li> <li>- اجرای حسابرسی داخلی مبتنی بر ریسک</li> <li>- انجام حسابرسی عملکرد</li> <li>- حسابرسی توسط دیوان محاسبات</li> <li>- حسابرسی توسط مؤسسات حرفه‌ای</li> </ul>	<p>مدیریت حسابرسی و نظارت مالی</p>
<p>از الزامات توسعه یک سیستم خزانه‌داری مدرن، راه‌اندازی حساب واحد خزانه است و سیستم پرداخت مؤثر دولت نیز، وابسته به سیستم اطلاعات مدیریت مالی یکپارچه است؛ توسعه یک سیستم خزانه‌داری مدرن، نیاز به اصلاحات اساسی زیرساخت‌های بانک مرکزی دارد؛ بدون تبادل اطلاعات در هسته مرکزی بانکداری الکترونیکی، عملاً پیش‌بینی جریان نقدی منابع عمومی امکان‌پذیر نیست.</p> <p>بانک مرکزی باید زیرساخت‌های لازم برای تولید شناسه واریز و پرداخت و استقرار کامل حساب واحد خزانه و حواله الکترونیک را فراهم کند.</p>	<p>زیرساخت‌های لازم</p>
<p>یکی از موارد بسیار مهم در طی فرایند پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی، اعمال کنترل‌های مناسب در مراحل مختلف چرخه هزینه است. مدل کشور فرانسه در این زمینه می‌تواند الگوی مناسبی باشد.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- تعریف و استقرار یک چارچوب و رویه‌های نظارتی برای تراکنش‌های مالی دولت</li> <li>- مدیریت ریسک‌های ناشی از تراکنش‌های مالی مانند ریسک نرخ بهره، ریسک پیمانکار، ریسک نقدینگی، ریسک عملیاتی و پردازش داده‌ها و ریسک بازار</li> <li>- اطمینان از نظارت بر تراکنش‌های مالی</li> <li>- اطمینان از تسویه صحیح تراکنش‌ها</li> </ul>	<p>استقرار کنترل‌های لازم</p>
<p>یکی از موارد بسیار مهم برای استقرار نظام پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی، همکاری و مشارکت تمامی سازمان‌های ذی‌نفع و حمایت سیاسی دولت است. علاوه بر آن، برای استقرار موفق این سیستم، ضمن تشریح مزایای این طرح، ضروری است از راه‌های مختلف، نسبت به آگاهی‌بخشی برای ذی‌نفعان اقدام</p>	<p>ابعاد اجتماعی و مدیریت تغییر</p>

<p>شود؛ مانند برگزاری جلسات با ذی‌نفعان، آموزش کارکنان، اطلاع‌رسانی از طریق تلویزیون و شبکه‌های اجتماعی و چاپ بروشور.</p> <p>آموزش فنی برای کاربران نهایی و مدیران در کل فرایند، به صورت مداوم ادامه یابد.</p> <p>نظر به اینکه گستره حساب واحد خزانه و پرداخت به ذی‌نفع نهایی موجب محدودیت‌های تصمیم‌گیری برای مدیران در برخی موارد مانند استفاده از خدمات پژوهشی افراد بیرون از سازمان متبوع خود می‌شود، شایسته است که این مهم نیز، مورد توجه قرار گیرد و قوانین متناسب با آن تدوین شود. به بیان دیگر، تنخواه در اختیار مدیر بر اساس ضوابط معین (محورهای هزینه کرد)، همچنان ادامه داشته باشد.</p> <p>پشتیبانی سیاسی حاکمیت از تحقق حساب واحد خزانه (اصل ۵۳ قانون اساسی)؛ به عبارت دیگر، از مستثنا نمودن دستگاه‌ها و سازمان‌ها پرهیز شود و ضمانت اجرایی قوانین حاکم افزایش یابد</p>	
---	--

## منابع

- اکرمی، سیدرحمت‌الله، محمدحسین قدیریان آرانی و علی فعال قیومی (۱۳۹۷). «سودمندی‌های صورت‌های مالی تلفیقی دولت»، *حسابرس*، شماره ۹۸، ۸۴-۹۴.
- باباجانی، جعفر و مرتضی عدل‌زاده (۱۳۹۹). «تحلیل ساختاری پیشران‌های مؤثر بر آینده گزارشگری شرکتی در ایران». *بررسی‌های حسابداری و حسابرسی*. سال بیست و هفتم، شماره ۴، ۵۲۳-۵۴۵.
- برزوزاده زواره، محسن؛ مهران، ساسان؛ مرادی، محمد؛ نرگسیان، عباس. (۱۴۰۰). «طراحی چارچوب مدیریت مالی خزانه‌داری کل کشور». سال هشتم، شماره ۱ (۱۵)، ۹-۲۸.
- رحمانی، علی و مهناز محمودخانی (۱۳۹۷). «کارکردهای مدیریت مالی در بخش دولت»، هفتمین همایش ملی حسابداران و بخش عمومی. دانشگاه الزهراء، تهران، ایران.
- رحمانی، علی، مهناز ملانظری، علی فعال قیومی، مهناز محمودخانی، پریساسادات بهبهانی‌نیا، منا پارسایی، محمدحسین قدیریان آرانی و آمنه خدیور (۱۴۰۱). «طراحی مدل بلوغ مدیریت مالی و حسابداری واحدهای گزارشگر بخش عمومی». *بررسی‌های حسابداری و حسابرسی*، سال بیست و نهم، شماره ۲، ۲۸۷-۳۱۰.
- شیرخانی، محمدعلی ابذر براری و حسنی پوزش شیرازی (۱۳۸۹). «تئوری «نفرین منابع» یا نحوه مدیریت درآمدهای نفتی (مطالعه موردی: مقایسه ایران و نروژ)». *سیاست*، سال چهارم، شماره ۲، ۱۱۵-۱۳۴.
- کردستانی، غلامرضا و هادی معنوی مقدم (۱۳۹۶). «بررسی مدیریت مالی نوین بخش عمومی: گذشته، حال و آینده». *مطالعات حسابداری و حسابرسی*، سال ششم، شماره ۲۳، ۱۷-۳۰.
- Amitabh triptych; John Gardner (2017). Bank Account Management, IMF.
- Abodunrin, O. R., & Omole, F. T. (2017). Treasury single account (TSA) policy and its effort in combating corruption in Nigeria. *International Journal of Social Sciences and Humanities Reviews*, 7(2), 90-96.
- Adebisi, J. F., & Okike, B. M. (2016). The adoption of the treasury single account (TSA) and its effect on revenue leakages of Nigerian states. *American Research Journal of Business and Management*, 2(1), 1-10.
- Allen, R., R. Hemming, and B. Potter. 2013. *The International Handbook of Public Financial Management*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bariş, C. A. N. (2019). The Likely Impact of Extended Turkish Treasury Single Account System on Public Finance in Turkey. *BDDK Bankacılık ve Finansal Piyasalar Dergisi*, 13(2), 231-266.

- Blidisel, R., Popa, A., Tudor, A.T. & Farcane, N. (2010). Financial management and control in public sector. *Annals of Eftimie Murgu University Resita, Fascicle II, Economic Studies*, 11-18.
- Börner, K., Chen, C., & Boyack, K. W. (2003). Visualizing knowledge domains. *Annual Review of Information Science and Technology*, 37(1), 179–255.
- Government Cash Management in Turkey. In *Public Financial Management Reforms in Turkey: Progress and Challenges*, Volume 2 (pp. 3-20).
- Cangiano, M., T. Curristine, and M. Lazare. 2013. *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Chart of Accounts: A Critical Element of the Public Financial Management Framework, Julie Cooper and Sailendra Pattanayak, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 2018.
- Cirasino, M., Baijal, H., Garcia Garcia Luna, J. A., & Kitchlu, R. (2012). *General guidelines for the development of government payment programs* (No. 96463, pp. 1-81). The World Bank.
- Cobo, M. J., López- Herrera, A. G., Herrera- Viedma, E., & Herrera, F. (2011). Science mapping software tools: Review, analysis, and cooperative study among tools. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 62(7), 1382–1402.
- Dabán, T., & Héllis, J. L. (2010). A Public Financial Management Framework for Resource Producing Countries. IMF Working Paper.
- Erdener, G., & Cicek, S. (2014). Moving towards a modern cash management: the Turkish experience. In C. Cangöz & E. Balıbek (Eds.), *Treasury Operations in Turkey and Contemporary Sovereign Treasury Management* (pp. 189–214). Ankara, Turkey.
- Fainboim Yaker, I., & Pattanayak, S. (2010). Treasury single account: Concept, design, and implementation issues.
- Flynn, N. (2007). *Public sector management* (5 ed.). California, USA, Sage.
- Gerardo Eva; Richard Allen; Nicholas Batum; 2019, *Integrated Financial Information Management System*, IMF.
- Government Public Expenditure Management Book; Section 9; organization for Economic Cooperation and Development; 2019.

- Government Enterprise Architecture (2018). Government Business Capability Model.
- Hashim, A. and M. Piatti. 2018. Lessons from Reforming Financial Management Information Systems: A Review of the Evidence. Independent Evaluation Group. Washington, D.C.: World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/504361516629959446/pdf/WPS8312.pdf>.
- Hashim, A., K. Farook, and M. Piatti-Funfkirchen. 2020. Ensuring better PFM outcomes with FMIS investments. World Bank Guidance Note No. 6. Available at: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/917121592283326885/pdf/Ensuring-Better-PFM-Outcomes-with-FMIS-Investments-An-Operational-Guidance-Note-for-FMIS-Project-Teams-Designing-and-Implementing-FMIS-Solutions.pdf>.
- Heald, D., & Hodges, R. (2015). Will “austerity” be a critical juncture in European public sector financial reporting? *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28(6), 993-1015.
- IDB (Inter-American Development Bank). 2010. “SIAFs en America Latina: tendencias y lecciones para su adopción.” Treasury Management Seminar Program for Latin America, held on April 15–16, 2010, in Lima, Peru.
- IFAC. (2012). Public sector financial management transparency and accountability: The use of international public sector accounting standards.
- IMF (International Monetary Fund). 2012. “Fiscal Transparency, Accountability and Risk.” Board Paper, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Improving expenditure control and information, Ms. G. Oyungerel, OPCS, 2018.
- Isa, A. A. (2016). The treasury single account (TSA) as an instrument of financial prudence and management: prospects and problems. *Research Journal of Finance and Accounting*, 7(4), 66-71.
- JP, L. O., Ordu, P. A., & Obara, F. U. (2021). Treasury Single Account (TSA) and Economic development in Nigeria: Accounting & Ethical Issues. *International Journal of Innovation and Economic Development*, 7(6), 46-67.



- Karabulut, A. (2013). *Treasury single account, selected country practices and Turkey experience* (Treasury Expert Thesis). Undersecretariat of Turkish Treasury, Ankara, Turkey. *Law On Regulating Public Finance And Debt Management 2002*. (2018, March 21).
- Kardeş Selimoğlu, S., Yeşilçelebi, G., & Altunel, M. (2022). Impact of Integrated Financial Management Information System Practices in Public Finance Management Performance During COVID-19 Pandemic: Turkey Case. In *Public Sector Accounting, Financial Accountability and Viability in Times of Crisis* (pp. 101-125). Palgrave Macmillan, Cham.
- Kivanç, T. S. (1990). 18 Turkish Government Accounting and Financial Management System. In *Government Financial Management*. International Monetary Fund.
- Lapsley, I., & Miller, P. (2019). Transforming the public sector: 1998–2018. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(8), 2211–2252.
- Luis Morara, Treasury and Accountability Unit Account, 2020, IMF.
- Muhammad, A. (2020). Treasury Single Account Policy in Nigeria: Performance, Bottlenecks and Prospects. *International Journal of Social, Political and Economic Research*, 7(4), 801-813.
- Nyamita, M. O., Dorasamy, N., & Garbharran, H. L. (2018). A review of public sector financial management reforms: an international perspective.
- Nwankwo, S. N. P. (2017). Transition to Treasury Single Account (TSA) Scheme in Nigeria; Issues, Challenges and Prospects. *International Journal of Innovative Finance and Economics Research*, 5(2), 21-32.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2014. "Recommendation on Digital Government Strategies." Public Governance and Territorial Development Directorate. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Office of the Auditor-General. (2012). Reviewing financial management in central government. Office of the Auditor-General PO Box 3928, Wellington 6140. <https://oag.parliament.nz/2012/financial-management/docs/financial-management.pdf>
- Okerekeoti, C. U., & Okoye, E. I. THEORISING THE TREASURY SINGLE ACCOUNT (TSA) IN NIGERIA.

- Okifo, J., & Igbunu, R. (2015). Electronic Payment System in Nigeria: Its Economic Benefits and Challenges. *Journal of Education and practice*, 6(16), 56-62.
- Olowo-Okere, E. 2020. Investing in Financial Management Information Systems for Better Public Financial Management Outcomes. World Bank Governance for Development Blog. Available at: [https://blogs.worldbank.org/governance/investing-financialmanagement-information-systems-better-public-financial-management?cid=EXT\\_WBBlogTweetableShare\\_D\\_EXT](https://blogs.worldbank.org/governance/investing-financialmanagement-information-systems-better-public-financial-management?cid=EXT_WBBlogTweetableShare_D_EXT).
- Oro, B. L., & Ogar, G. U. (2016). Treasury Single Account (Tsa), Integrated Payroll and Personnel Information System (Ippis), and Integrated Financial Management Information System (Ifmis): Application and Implementation Effects on Fraud Management in the Public Sector in Nigeria. In *MSc Seminar Department of Accounting University of Calabar*.
- Oru, A. O., & Odumusor, C. J. (2019). Effect of treasury single account (TSA) on liquidity of deposit money banks and effective control of governments cash resources in Nigeria. *IOSR Journal of Economics and Finance (IOSR-JEF)*, 10(1), 49-59.
- Oyedokun, P., & Emmanuel, G. (2016). Imperative of treasury single account (TSA) in Nigeria. Available at SSRN 2910315.
- Pattanayak, S., & Cooper, J. P. (2011). Chart of Accounts: A Critical Element of the Public Financial Management Framework. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Pattanayak, S. and I. Fainboim. 2011. "Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management." Technical Notes and Manuals No. 4 (Fiscal Affairs Department). Washington, DC: International Monetary Fund.
- PEMPAL (2018, November). Extending the coverage of TSA system in Turkey. In Proceeding of TCOP cash management thematic group meeting, Vienna, Aust
- Pimenta, C. and A. Seco. 2019. Technological Opportunities and Recommendations for Modernizing Integrated Financial Management Information Systems in Latin America and the Caribbean. Discussion Paper No. IDB-DP-651. Washington, DC: Inter-American Development Bank. Available at:

- <https://publications.iadb.org/en/technological-opportunities-and-recommendations-modernizing-integrated-financial-management>.
- Pimenta, C. and M. Pessoa (Eds.). 2015. *Public Financial Management in Latin America: The Key to Efficiency and Transparency*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, International Monetary Fund. Available at: <https://publications.iadb.org/en/public-financial-management-latin-america-key-efficiency-and-transparency>.
- Perspectives on Treasury Single Account (TSA) Policy in Nigeria By Salawu A. Zubairu, B.sc. (Hons.), MBA, M.Sc., FCA, FCTI, MNIM Director of Consolidated Accounts Department, Office of the Accountant General of the Federation, Treasury House, Abuja, Nigeria.
- Prevention and Management of Government Expenditure Arrears, Suzanne Flynn, and Mario Pessoa, iscal, Affairs Department, International Monetary Fund, 2014.
- Project Appraisal Document: Russia Treasury Development Project – (P064508). Russia.
- Public Expenditure Management Network in Asia, Treasury Community of Practice, Suhas Joshi, PEMNA, 2020
- Public expenditure and financial accountability (PEFA) Secretariat. (2016). *Framework for assessing public financial management*.
- Roa, M. et al. 2017. *Panorama del dinero movil en ALC*. Colombia: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Available at: <https://www.cemla.org/PDF/otros/2017-06-panorama-del-dinero-movil.pdf>.
- Rahmani, A., Mahmoudkhani, M. (2019). *Functions of Financial Management In The Government Sector*. The 7th National Conference of Accountants and the public sector. Alzahra University, Tehran, Iran. (in Persian)
- Schick, A. (1998). “A Contemporary Approach to Public Expenditure Management.” World Bank Institute, Governance, Regulation, and Finance Division. Washington, DC: World Bank.
- Schick, A. (2013). “Reflections of Two Decades of Public Financial Management Reforms.” In: Cangiano, M., T. Curristine and M. Lazare (eds.), *Public Financial Management and its Emerging Architecture*. Washington, DC: International Monetary Fund.

- Schmidhuber, L., Hilgers, D., & Hofmann, S. (2022). International Public Sector Accounting Standards (IPSASs): A systematic literature review and future research agenda. *Financial Accountability & Management*, 38(1), 119-142.
- Susan Flynn (2014). Government Public Expenditure Management, IMF.
- Tandberg E. 2005. Treasury System Design: A value Chain Approach, International Monetary Fund.
- The Confederation of Asian and Pacific Accountants (CAPA) (2014). Maturity Model for the development of Professional Accountancy Organisations. The Confederation of Asian and Pacific Accountants (CAPA) (2014). The Eight Key Elements of Pfm Success.
- Thomas, I., Nadiyah, JB. (2017). Public Sector Financial Management Reform (PSFMR) and International Accounting Standards (IPSASs). *Journal of Finance and Accounting*, 8(12), 125-132
- Tilley, C. (2014). CIMA CEO column, Financial Management, 65-65
- Visser, C.B. & Erasmus, P.W. (2013). The management of public finance (K. McGillivray Ed. 10 ed). Cape Town, South Africa: Oxford University Press Southern Africa.
- World Bank Group. Public-Sector-Accounting-and-Auditing. (2022). <https://cfr.worldbank.org/focus-areas#Public-Sector-Accounting-and-Auditing>
- Yasmin Hodkan (2016). Government Expenditure Control, IMF.
- Yakubu, Y. (2015). E-Governance and Public Policy Efficiency in Nigeria: An Appraisal of Treasury Single Account Policy. idea, 16.
- Zupic, I., & Čater, T. (2015). Bibliometric methods in management and organization. *Organizational Research Methods*, 18(3), 429-472.

## Re-engineering the Government Payment System to Improve Accountability, Transparency and Financial Health

Ali Rahmani\*

Ali Shirzad\*\*

Marzieh Nourahmadi\*\*\*

### Abstract

With the emergence of new needs in the public, societies have assigned new duties to governments. The diversity and scope of these tasks on one hand and the resource limitations on the other hand have prompted governments to adopt a specific policy for resource management in addition to prioritizing needs in order to respond appropriately to the society. Due to the existing limitations in the field of resources, its optimal management, including avoiding the accumulation of cash in executive bodies, becomes important. Therefore, direct payment to the final beneficiary is a solution that the legislator has emphasized and obliged the government to provide the necessary infrastructure to do this. Different countries around the world have taken various measures in the legal, legal and infrastructural aspects to prevent the sedimentation of resources and to achieve a direct payment system to the stakeholders and have succeeded in implementing a direct payment system to the final beneficiaries; Therefore, it is necessary to examine the experiences of other countries in this

---

\* Corresponding author, Prof., Department of Accounting, Faculty of Social and Economic, Al-Zahra University, Tehran, Iran. E-mail: [rahmani@alzahra.ac.ir](mailto:rahmani@alzahra.ac.ir)

\*\*Postdoc Researcher, Department of Accounting, Faculty of Social and Economic, Al-Zahra University, Tehran, Iran. E-mail: [a.shirzad@alzahra.ac.ir](mailto:a.shirzad@alzahra.ac.ir).

\*\*\* Postdoc Researcher, Department of Accounting, Faculty of Social and Economic, Al-Zahra University, Tehran, Iran. E-mail: [m.nourahmadi@alzahra.ac.ir](mailto:m.nourahmadi@alzahra.ac.ir)

field, to prepare a suitable model to achieve direct payment to the final beneficiaries. Therefore, the purpose of this article is to reengineer the government's payment system to improve accountability, transparency and financial health and to provide suggestions for the establishment of an advanced payment system based on the experiences of other countries, the methods and recommendations of the World Bank and the IMF. International money is related to payment systems and the necessary requirements to achieve direct payment to the final beneficiary. At the end, after summarizing the international recommendations and the experiences of some countries, suggestions related to the various aspects of the implementation of the direct payment system to the final beneficiary have been presented.

**Keywords:** Direct payment to final beneficiary, Treasury Unit Account (TSA), Integrated Financial Management Information System (IFMIS), Government Payment Systems, Public Sector Financial Management (PFM).

**Jel Classification:** M15, M41.

## بررسی اثرات آستانه‌ای بدهی‌های عمومی بر تورم؛ با رویکرد رگرسیون انتقال ملایم (STR)

مریم حیدریان\*

### چکیده

تأمین منابع به صورت بدهی از منابع داخلی و خارجی با هدف پر کردن شکاف بین پس‌انداز و سرمایه‌گذاری است؛ اما عدم توجه به بدهی و نقش آن در فرایند ثبات اقتصادی، ممکن است منجر به آثار سوء بدهی بر تورم شده و ثبات اقتصادی را نیز تحت تأثیر قرار دهد. مطالعه حاضر به بررسی اثرات آستانه‌ای بدهی‌های عمومی بر نرخ تورم در اقتصاد ایران با استفاده از الگوی رگرسیون غیرخطی انتقال ملایم طی دوره زمانی ۱۳۵۲ تا ۱۴۰۰ پرداخته است. نتایج برآورد مدل نشان می‌دهد متغیرهای رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری، عرضه پول و باز بودن تجاری، معنی‌دار و تأثیر مثبت بر نرخ تورم در ایران دارند. نتایج، همچنین وجود رابطه منفی بین نرخ بدهی‌های دولت و باز بودن تجاری با نرخ تورم را تأیید می‌کند. نتایج برآورد قسمت غیرخطی مدل (رژیم دوم) نشان می‌دهد متغیرهای بدهی‌های عمومی، باز بودن تجاری و عرضه پول دارای اثرات مثبت بر نرخ تورم هستند. همچنین متغیرهای رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری دارای رابطه منفی با نرخ تورم می‌باشند. در مورد بدهی‌های عمومی باید گفت انباشته شدن بدهی‌های دولت موجب استقراض از بانک مرکزی، افزایش تعهدات و بدهی‌های بانک‌ها، افزایش عرضه پول و درنهایت افزایش نرخ تورم خواهد شد.

واژگان کلیدی: بدهی دولت، تورم، رگرسیون انتقال ملایم

طبقه‌بندی JEL: E31, C32, H6

---

\* دکتری اقتصاد بخش عمومی و پژوهشگر گروه مالیه عمومی، پژوهشکده امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، ایران (نویسنده مسئول). Email: maryamheidarian.1368@yahoo.com و تلفن همراه: ۰۹۱۸۸۵۸۶۹۵۱.

## خلاصه

در طول تاریخ، دولت‌های زیادی با این چالش مواجه بوده‌اند که چگونه تعهدات بدهی‌های خود را به طور مؤثر مدیریت کنند؟ حتی در برخی موارد، بدهی‌ها منجر به بحران‌های مالی شده و رفاه شهروندان را تهدید کرده‌اند. بهبود اقتصاد این قبیل کشورها نه تنها زمان‌بر است بلکه قرار گرفتن دوباره آن‌ها در مسیر رشد به تأخیر می‌افتد. با توجه به اینکه ایران یک کشور صادرکننده نفت می‌باشد و بودجه آن به شدت به درآمدهای نفتی وابسته است، عدم پایداری بدهی و رشد روزافزون حجم بدهی‌ها در اقتصاد ایران می‌تواند منجر به صرف درآمدهای ناشی از صادرات برای بازپرداخت بدهی‌ها گردد تا اینکه سرمایه‌گذاری شود.

استقراض دولت از بانک مرکزی و در نتیجه انتشار پول برای تأمین مالی دولت، منجر به بروز پدیده حاکمیت مالی در اقتصاد می‌شود. در این شرایط، سیاست‌های پولی حالت انفعالی پیدا کرده و در نتیجه بانک مرکزی قادر نخواهد بود بر اساس سیاست‌های پولی، اهداف تعیین شده خود، همچون ثبات قیمت‌ها، رشد اقتصادی و کمک به اشتغال را دنبال کند. از سوی دیگر، بدهی دولت به بانک‌های تجاری نیز دسترسی بخش خصوصی به اعتبارات را محدود کرده و منجر به افزایش نرخ بهره بانکی و در نتیجه کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌شود. این عوامل در کنار ناکارایی بخش دولتی باعث می‌شوند که اقتصاد ایران از انباشت بدهی‌های بانکی دولت متضرر گردیده و قرار گرفتن آن در مسیر رشد بلندمدت به تعویق افتد. بنابراین متضرر اصلی افزایش بدهی‌ها دولت، اقتصاد ملی است، چراکه بی‌انضباطی مالی دولت از طریق نظام بانکی، سبب کاهش رشد اقتصادی، افزایش تورم و کاهش سرمایه‌گذاری در کشور می‌شود.

با توجه به اهمیت موضوع رابطه بین بدهی‌های عمومی و نرخ تورم، مطالعه حاضر به بررسی اثرات آستانه‌ای بدهی‌های عمومی بر نرخ تورم در اقتصاد ایران با استفاده از الگوی رگرسیون غیرخطی انتقال ملایم طی دوره زمانی ۱۳۵۲ تا ۱۴۰۰ پرداخته است.

نتایج بررسی بیانگر آن است که بدهی‌های عمومی در مجموع دو رژیم اول و دوم، دارای اثرگذاری مثبتی بر نرخ تورم بوده است؛ به عبارتی انباشته شدن بدهی‌های دولت موجب استقراض از بانک مرکزی، افزایش تعهدات و بدهی‌های بانک‌ها، افزایش عرضه پول و در نهایت افزایش نرخ تورم خواهد شد. با توجه به اینکه در سالیان گذشته، بخش قابل توجهی از کسری بودجه در ایران از طریق استقراض از بانک مرکزی و ایجاد بدهی تأمین می‌شود که تأثیر انبساطی قابل ملاحظه‌ای بر تقاضای کل و سطح قیمت‌ها به جای می‌گذارد، لازم است که کسری بودجه دولت از راه‌های دیگری به جز استقراض از نظام بانکی مانند استقراض از مردم



و فروش اوراق قرضه دولتی به مردم تأمین گردد تا ایجاد بدهی به بانک مرکزی و سایر بانک‌ها.

از آنجاکه در اقتصاد ایران، بودجه دولت به شدت به درآمدهای صادرات نفتی وابسته است، نوسانات قیمت نفت، پیش‌بینی درآمدهای نفتی در بودجه را با مشکل مواجه ساخته و باعث نوسانات تصادفی در بودجه دولت شده است؛ بنابراین اتکا به یک الگوی اقتصادی بدون نفت به منظور نوسان‌زدایی رفتار بخش عمومی در اقتصاد ایران توصیه می‌شود. دولت باید در تنظیم بودجه سالانه نهایت دقت را بنماید و با عملیاتی کردن بودجه، موجبات استفاده مطلوب‌تر از منابع بودجه‌ای را فراهم کند تا آنجاکه امکان دارد کسری بودجه و انباشته شدن بدهی‌ها که به یک بیماری مزمن در اقتصاد ایران تبدیل شده است، کاهش یابد.

ازجمله راهکارهایی که می‌توان برای کاهش حجم بدهی‌های دولت به کار برد، تلاش برای افزایش دریافتی‌های دولت است که مهم‌ترین گزینه، افزایش درآمدهای مالیاتی است. در مورد افزایش درآمد مالیاتی، توجه به عملکرد دولت مبین عدم توفیق قابل ملاحظه‌ای در این بخش است که این عدم موفقیت را می‌توان ناشی از جنبه قانونی و اجرایی نظام مالیاتی کشور دانست. اگر دولت قادر به اصلاح ساختار مالیاتی کشور گردد، به‌گونه‌ای که سیاست مالیات‌ستانی قادر به انجام وظایف خود شود، می‌توان آن را به عنوان یکی از روش‌های مناسب برای افزایش درآمدهای دولت، تقلیل بدهی‌های دولت و در نتیجه مهار تورم در شرایط موجود به شمار آورد.

رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری نیز در مجموع دو رژیم، دارای اثرگذاری منفی بر نرخ تورم بوده‌اند؛ البته با توجه به رکود تورمی ایجاد شده، این نتیجه قابل پیش‌بینی بوده است و پس سیاست‌گذار باید وزن بیشتری برای سیاست‌های مربوط به تولید را در نظر بگیرد. با توجه به نتایج مطالعه حاضر، درجه باز بودن تجاری همواره اثر ثابت و یکسانی بر نرخ تورم نخواهد داشت؛ به عبارت دیگر، میزان تأثیر باز بودن تجاری بر تورم، به شدت وابسته به نرخ تورم بوده و در تورم‌های بالاتر، اندازه اثر متفاوت خواهد بود. بنابراین، سیاست‌گذار اقتصادی در کشور برای تصمیم‌گیری در زمینه اندازه تجارت خارجی، باید این مورد مهم را لحاظ نماید که افزایش تجارت خارجی همواره نمی‌تواند سبب بهبود نرخ تورم داخلی شود و برای این متغیر مهم اقتصادی نیز نقطه بهینه‌ای با توجه به تورم اولیه و ساختار اقتصادی کشور وجود خواهد داشت.

## مقدمه

طبق ادبیات موجود در اقتصاد، زمانی که دولت‌ها با کسری بودجه مواجه می‌شوند، می‌توانند آن را از دو طریق استقراض داخلی و خارجی تأمین مالی کنند. استقراض داخلی می‌تواند شامل تأمین مالی از طریق بانک مرکزی و بانک‌های تجاری و حتی خانوار باشد که منجر به افزایش بدهی داخلی دولت می‌شود. در تعریف دورنبوش<sup>۱</sup> (۱۹۸۹) بحران بدهی شامل عدم توانایی بدهکاران برای پرداخت به‌موقع اصل و فرع وام است. همچنین اگر کسری بودجه از طریق استقراض خارجی تأمین شود، می‌تواند به کسری حساب جاری و حتی بحران بدهی‌های خارجی نیز منجر شود. طبق تعریف صندوق بین‌المللی پول<sup>۲</sup> (۱۹۹۸) یک بحران بدهی خارجی، وضعیتی است که در آن یک کشور نمی‌تواند بدهی خارجی خود را، چه دولتی و چه خصوصی بازپرداخت کند. مثال‌های مختلفی از تجربه کشورهای دنیا در ارتباط با بحران بدهی وجود دارد که از جمله آن‌ها می‌توان به بحران بدهی مکزیک (۱۹۸۲)، برزیل (۱۹۸۷) و آرژانتین (۲۰۰۲) اشاره کرد.

با توجه به اینکه ایران یک کشور صادرکننده نفت می‌باشد و بودجه آن به شدت به درآمدهای نفتی وابسته است، عدم پایداری بدهی و رشد روزافزون حجم بدهی‌ها در اقتصاد ایران می‌تواند منجر به صرف درآمدهای ناشی از صادرات برای بازپرداخت بدهی‌ها گردد تا اینکه سرمایه‌گذاری شود. بنابراین، برای اینکه دولت در آینده بتواند خطر بحران‌های بدهی را کاهش دهد، باید تلاش نماید تا اقتصاد و منابع درآمدهای متنوع کند و از وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی بکاهد. به دلیل اتفاقات اخیر از جمله تحریم‌های نفتی، کاهش قیمت نفت و درآمدهای نفتی دولت و بروز رکود در بخش‌های مختلف اقتصادی موجب شده تا مسئله بدهی‌های دولت مورد توجه بیشتری قرار گیرد.

تأمین منابع به صورت بدهی از منابع داخلی و خارجی باهدف پر کردن شکاف بین پس‌انداز و سرمایه‌گذاری است؛ اما عدم توجه به بدهی و نقش آن در فرایند ثبات اقتصادی، ممکن است منجر به آثار سوء بدهی بر تورم شده و ثبات اقتصادی را نیز تحت تأثیر قرار دهد. مطالعه حاضر به بررسی اثرات آستانه‌ای بدهی‌های عمومی بر نرخ تورم در اقتصاد ایران با استفاده از الگوی رگرسیون غیرخطی انتقال ملایم طی دوره زمانی ۱۳۵۲ تا ۱۴۰۰ پرداخته است.

## ۱- بیان مسئله

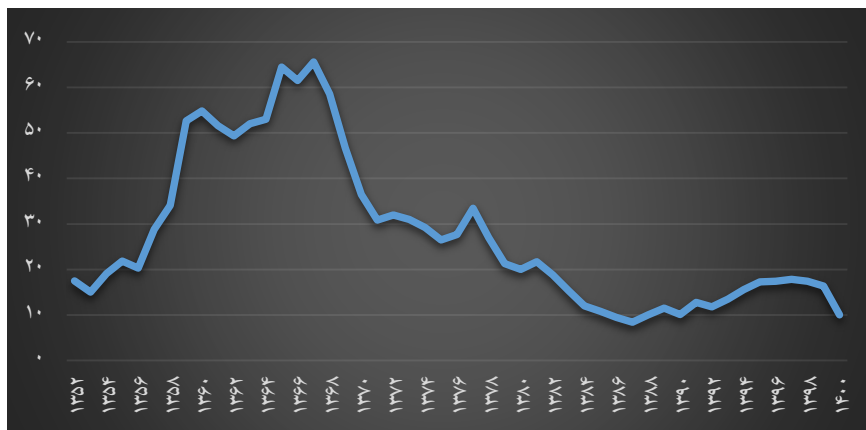
در ادبیات اقتصادی بر طبق دیدگاه سارجنت و والاس<sup>۱</sup> (۱۹۸۱)، افزایش قرضه‌های عمومی معمولاً در کشورهایی که بدهی عمومی بالایی دارند، دارای آثار تورمی است. همچنین طبق نظریه (FTPL)<sup>۲</sup> افزایش بدهی دولت، ثروت دارندگان اوراق قرضه را افزایش می‌دهد، البته به شرط آنکه سایر اقلام ثروت ثابت باشد؛ بنابراین قیمت اوراق قرضه بلندمدت افزایش پیدا می‌کند، تقاضای کل بیشتر شده و سطح قیمت نیز فزونی می‌یابد. در این حالت، عرضه پول که درون‌زا و تابعی از تقاضا و مقدار بدهی دولت است، در تطابق با تقاضای پول نیز افزایش می‌یابد. در این صورت، سطح قیمت که عامل متعادل‌کننده ارزش اسمی بدهی عمومی است تا حدودی بیشتر می‌شود.

زمانی بدهی دولت می‌تواند ایجاد نگرانی کند که کسری بودجه دولت به قدری بزرگ باشد که نسبت بدهی محصول ناخالص ملی افزایش یابد. در چنین حالتی، بدهی دولت کاملاً دارایی‌های دیگر را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد و جانشینی جبری به قدری زیاد می‌شود که انتظار انجام اقداماتی برای متعادل کردن بودجه را ایجاد می‌کند و ایجاد تورم و وضع مالیات-های اضافی، از ابزارهای برقراری این تعادل خواهند بود. یک تورم غیرقابل پیش‌بینی و بزرگ، ارزش واقعی ذخیره بدهی دولت را کاهش می‌دهد و با توجه به اینکه دولت فقط ارزش اسمی بدهی‌هایی را که متعهد به پرداخت آن‌هاست، می‌پردازد، تورم شدید می‌تواند بهترین این بدهی‌ها را محو کند (وهابی اردکلو و همکاران، ۱۳۹۵).

علاوه بر این، به تعویق انداختن کسری بودجه و در نتیجه انباشت بدهی‌های دولت سبب افزایش نگرانی در مورد ازدیاد عرضه پول از سوی افراد و بخش خصوصی خواهد شد. نتیجه این موضوع سبب افزایش تدریجی نرخ‌های بهره، تورم و افزایش فاصله بین نرخ بازگشت اوراق دولتی و نرخ بازگشت سرمایه می‌گردد. افزایش نرخ بهره و تورم، کسری بودجه را تشدید خواهد کرد و این موضوع سبب افزایش اقدامات سخت‌گیرانه مالی دولت می‌شود (موسوی جهرمی و زایر، ۱۳۸۶؛ اسکندری‌پور و همکاران، ۱۳۹۸).

شکل (۱) نشان می‌دهد نسبت بدهی‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی در دهه ۶۰ بالاترین میزان خود بوده است (در سال ۱۳۶۷ با میزان ۶۵/۶۰ درصد). در دهه اخیر نیز یک روند صعودی در این نسبت اتفاق افتاد؛ به طوری که در سال ۱۳۸۷ میزان نسبت بدهی ۸/۳۸ درصد (پایین‌ترین نسبت در طول دوره زمانی انتخابی) بوده؛ اما در سال ۱۳۹۹ به میزان ۱۶/۳۲ درصد رسیده است (نماگرهای اقتصادی، ۱۴۰۰). با توجه به ادبیات مالی عمومی،

افزایش بدهی عمومی بالاتر از سطح پایدار، به خصوص زمانی که به عنوان نسبتی از تولید ناخالص داخلی محاسبه می‌شود، نگران‌کننده و نشان‌دهنده شرایط نامناسب اقتصادی است. استقرار دولت از بانک مرکزی و در نتیجه انتشار پول برای تأمین مالی دولت، منجر به بروز پدیده حاکمیت مالی<sup>۱</sup> در اقتصاد می‌شود. در این شرایط، سیاست‌های پولی حالت انفعالی پیدا کرده و در نتیجه بانک مرکزی قادر نخواهد بود بر اساس سیاست‌های پولی، اهداف تعیین شده خود همچون ثبات قیمت‌ها، رشد اقتصادی و کمک به اشتغال را دنبال کند. از سوی دیگر، بدهی دولت به بانک‌های تجاری نیز دسترسی بخش خصوصی به اعتبارات را محدود کرده و منجر به افزایش نرخ بهره بانکی و در نتیجه کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌شود. این عوامل در کنار ناکارایی بخش دولتی، باعث می‌شوند که اقتصاد ایران از انباشت بدهی‌های بانکی دولت متضرر شده و قرار گرفتن آن در مسیر رشد بلندمدت به تعویق افتد. انباشت بدهی به وضعیتی منجر می‌شود که مدیریت بدهی به هدف اصلی سیاست اقتصادی تبدیل گردد و تمام سیاست‌های اقتصادی در جهت تنظیم مدیریت بدهی قرار می‌گیرند. در نهایت، انباشت بدهی حوزه مالی را از حوزه تولیدی جدا می‌کند، به گونه‌ای که توسعه فعالیت‌های تولیدی از کانون توجه سیاست‌های اقتصادی خراج می‌شود. بنابراین متضرر اصلی افزایش بدهی‌های دولت، اقتصاد ملی است، چراکه بی‌انضباطی مالی دولت از طریق نظام بانکی سبب کاهش رشد اقتصادی، افزایش تورم و کاهش سرمایه‌گذاری در کشور می‌شود.



نمودار ۱: نسبت بدهی‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی - درصد

مأخذ: اطلاعات سری زمانی بانک مرکزی

این پژوهش به دنبال آن است که مشخص کند آیا رابطه میان بدهی‌های دولت و نرخ تورم با ثبات است و یا به میزان انبساط بدهی دولت - به عنوان متغیر آستانه - بستگی دارد. برای پاسخ به این پرسش از روش رگرسیون انتقال ملایم برای بررسی اثرات آستانه‌ای بدهی‌های عمومی بر نرخ تورم طی دوره ۱۴۰۰-۱۳۵۲ استفاده خواهد شد. در ادامه، مبانی نظری و پیشینه‌های تجربی تحقیق مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بخش سوم، روش‌شناسی تحقیق و در بخش چهارم یافته‌های تجربی ارائه می‌گردد. قسمت پنجم به نتیجه‌گیری و پیشنهادها اختصاص یافته است.

## ۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

بدهی‌های دولتی، نتیجه انباشت کسری بودجه دولت در طول زمان است؛ بنابراین، هر سیاستی که منجر به افزایش و انباشت کسری بودجه شود، در واقع عامل ایجاد بدهی است. آثار اقتصادی کسری بودجه و بدهی‌های دولتی، به علل به وجود آمدن و روش‌های تأمین مالی آن‌ها بستگی دارد. بنابراین اثر کل از برآیند دو اثر اولیه و ثانویه به دست می‌آید که می‌تواند مثبت یا منفی باشد (مقدسی و همکاران، ۱۴۰۱).

یکی از علل افزایش کسری بودجه و ایجاد بدهی دولتی، کاهش درآمدهای مالیاتی با فرض ثبات مخارج دولت است. اگر کاهش مالیات‌ها با افزایش کسری بودجه توأم باشد، در این حالت، تأمین مالی بدهی‌های دولتی از طریق استقراض از بانک مرکزی، منجر به افزایش سطح عمومی قیمت‌ها و در صورت تداوم، باعث شکل‌گیری انتظارات تورمی می‌شود (Yusuf and Mohd, 2021). چنانچه دولت به جای استقراض از بانک مرکزی اقدام به فروش اوراق قرضه به بخش‌های بانکی و مردمی کند، خالص دارایی‌های مالی بخش خصوصی به اندازه اوراق قرضه فروخته شده افزایش می‌یابد. به عبارت دیگر، در چنین شرایطی اثر ثانویه کسری بودجه، اثر اولیه را تقویت می‌کند و برآیند این دو، تورم را به صورت تکاثری افزایش می‌دهد (موسوی و زایر، ۱۳۸۶).

به طور کلی سه تفسیر عمده در خصوص تورم وجود دارد؛ رویکرد پولی، رویکرد محاسباتی کسری بودجه و رویکرد نرخ ارز تفسیرهایی هستند که عمدتاً در کشورهای دارای تورم بالا مطرح می‌شوند. در حالی که تعبیر پولی تورم منتج از افزایش پایه پولی و نقدینگی است. در تعبیر محاسباتی کسری بودجه، دولت‌هایی که دچار کسری بودجه هستند با تحت فشار قرار دادن بانک مرکزی مبنی بر انتشار پول، کسری بودجه را جبران می‌نمایند و این امر منجر به افزایش نرخ تورم می‌شود (Onofrei et al., 2022). به عبارتی تلفیق رویکرد پولی و رویکرد کسری بودجه، نگاه مالی به تورم است که در کشورهای در حال توسعه از حساسیت بالایی

برخوردار است. به دلیل آنکه در این کشورها، عموماً نظام مالیاتی از کارایی لازم برخوردار نیست و عدم ثبات سیاسی و وجود محدودیت در زمینه دسترسی به منابع استقراری، موجب کاهش هزینه نسبی درآمد ناشی از نشر اسکناس و افزایش وابستگی به مالیات تورمی در این کشورها می‌شود (Domínguez, and Porqueras, 2019).

السینا و دراسن<sup>۱</sup> (۱۹۹۱) در تفسیر نرخ ارز با شکل‌گیری یک دور تسلسل بین نرخ ارز و تورم بیان می‌دارند بالا رفتن نرخ ارز سبب افزایش قیمت کالاهای وارداتی و در نتیجه باعث رشد تورم و رشد تورم باعث افزایش نرخ ارز می‌شود. عکس‌العمل تورم در مناطق مختلف، متفاوت می‌باشد و دو عامل عمده تفاوت در این عکس‌العمل، تاریخچه تورم همراه با شکل-گیری انتظارات تورمی و درجه باز بودن اقتصاد آن منطقه است (Gonzalez, 2019).

در مقاله بنیادین سارجنت و والاس (۱۹۸۱) آمده است که اثر سیاست پولی در کنترل تورم به اینکده چقدر سیاست پولی با سیاست مالی هماهنگ است، مرتبط می‌شود. در مدل سارجنت و والاس سیاست پولی می‌تواند منجر به تورم بالا تحت شرایط عدم اطمینان شود، زیرا با توجه به آنکه تقاضا برای اوراق قرضه دولتی مشخص است و در غیاب تغییرات سیاست مالی آینده بخشی از تعهدات دولتی به وسیله حق‌الضرب پولی تأمین می‌شود که مشابه استدلال نظریه (FTPL) است. بر اساس این دیدگاه دولت‌هایی که دچار کسری بودجه مزمن هستند، ناچارند کسری بودجه را با انتشار پول جبران نمایند و در نتیجه این کار منجر به تورم می‌گردد. همچنین در این دیدگاه، رابطه بین کسری بودجه و تورم پویا است؛ یعنی با فرض وجود یک سیاست مالی مستقل کسری بودجه، حتی اگر مقدار پول مورد نیاز برای رفع این کسری مشخص باشد، الزاماً نمی‌تواند مقدار فعلی درآمد ناشی از نشر اسکناس و یا مقدار تورم فعلی را مشخص نماید. در این نظریه، میزان اثرگذاری سیاست پولی بر تورم، به میزان هماهنگی سیاست پولی با سیاست مالی بستگی دارد و افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی که به نوعی از کسری بودجه منتج می‌شود، یک رابطه علیت دوسویه بین تورم و افزایش بدهی دولت و تأثیرپذیری سیاست‌های پولی از سیاست‌های مالی را مشخص می‌کند؛ یعنی به دلیل محدودیت در منابع مالی دولت، تأمین کسری بودجه عمدتاً از طریق افزایش بدهی دولت و به عبارتی پولی نمودن بدهی دولت صورت می‌گیرد (قبادی و کمیجانی، ۱۳۸۹).

نتایج مطالعات تجربی جدید حاکی از آن است که نوع رابطه بین بدهی‌های دولتی و تورم می‌تواند با توجه به سطح بدهی دولت، متغیر باشد. به عبارت دیگر، نتایج مذکور بیانگر وجود رابطه غیرخطی بین این دو متغیر است. بدهی‌های دولتی تا زمانی که به حد آستانه‌ای خود برسند، تمایل به انباشته شدن دارند و بعد از این حد، سیاست‌های مالی انقباضی برای تثبیت

1. Alesina and Drazen

میزان بدهی، برنامه‌ریزی می‌شوند. بنابراین تورم نیز تا زمانی که با حد آستانه‌ای فاصله دارد، تحت تأثیر سطح بدهی دولت قرار نمی‌گیرد یا افزایش ناچیز دارد. در نتیجه در سطوح پایین‌تر از حد آستانه‌ای، افزایش‌های بیشتر در بدهی احتمال اجرای برنامه‌های مالی انقباضی را برای تثبیت بدهی‌های آتی بالا می‌برد که این امر تهدیدی برای افزایش لجام‌گسیخته تورم است (Berben & Brosens, 2005).

از سوی دیگر، به دلیل اینکه با افزایش نسبت بدهی دولت، تعهدات و بدهی‌های آتی خانوارها افزایش می‌یابد، پس ممکن است بانک‌ها و سایر واحدهای قرض‌دهنده اعتبارات، میزان اعتبارات اعطایی را کاهش دهند؛ در نتیجه احتمال بروز محدودیت نقدینگی در آینده بالا خواهد بود. بنابراین در سطوح بالای بدهی دولتی، افزایش نسبت بدهی می‌تواند باعث شکل‌گیری تورم بالا شود و قدرت خرید خانوارها را به شدت کاهش دهد (Pozzi et al., 2002).

یوان هونگ و چیونگ<sup>۱</sup> (۲۰۱۵) به مطالعه سقف بهینه بدهی عمومی برای تایوان با داده‌های (۲۰۱۱-۲۰۰۱) با استفاده از روش تعادل عمومی پرداختند. بر اساس نتایج این پژوهش، نرخ بهینه نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی، ۲۰ درصد است. همچنین نشان دادند افزایش نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی، باعث افزایش مالیات و نرخ بهره و کاهش نرخ مصرف و ساعات کار می‌شود. چن و همکاران<sup>۲</sup> (۲۰۱۶)، در مطالعه‌ای با استفاده از یک مدل نظری غیرخطی و رگرسیون انتقال ملایم با داده‌های تلفیقی به مطالعه سطح بهینه از سرمایه‌گذاری دولت و بدهی‌های عمومی در یک مدل رشد با استفاده از یک مجموعه داده‌های پانل ۶۵ کشور توسعه یافته و در حال توسعه در دوره زمانی ۱۹۹۱-۲۰۱۴ پرداختند. نتایج تجربی نشان می‌دهد، زمانی که نسبت سرمایه‌گذاری دولت به تولید ناخالص داخلی به یک نقطه خاص (آستانه) می‌رسد، اثر سرمایه‌گذاری دولت می‌تواند از مثبت به منفی تغییر پیدا کند. اثر بدهی‌های عمومی بر رشد اقتصادی نیز چنین الگوی مشابهی را نشان می‌دهد.

چاترجی و همکاران<sup>۳</sup> (۲۰۱۷) عوامل کاهش بهینه بدهی عمومی را بررسی کردند. این پژوهش که برای اقتصاد آمریکا انجام شده از روش تعادل پویا و ایستا برای سال‌های (۲۰۱۵-۱۹۹۹) استفاده کرده است. نتایج به دست آمده نشان می‌دهد در مدل‌هایی که زیرساخت‌های عمومی را در نظر می‌گیرند، مقدار بهینه بدهی عمومی کاهش یافته است.

گونزالز (۲۰۱۹)، در مطالعه‌ای به اثرات بدهی‌های عمومی مرتبط با تورم در اقتصادهای نوظهور پرداخت. در این مطالعه با استفاده از یک مدل دویبخشی از ترکیب بدهی عمومی، ویژگی‌های چرخه تجاری بدهی ارائه شد و نشان داد که در طول بحران‌ها در میان کاهش

1. Ho Yuan-Hong; Hung Chilung -Ju  
 2. Chen et al.  
 3. Chatterjee et al.

ارزش اسمی نرخ ارز، بدهی‌های مرتبط با تورم ارزان‌تر خواهند بود. این مطالعه شواهدی از کاهش نرخ بدهی‌های مرتبط با تورم را در حدود نیمی از بحران‌های اخیر در اقتصادهای نوظهور پیدا کرد.

بوریسوف و کالک<sup>۱</sup> (۲۰۲۰)، برای مطالعه خود یک مدل رشد AK و بدهی عمومی که با نوسانات مالیات بر درآمد تأمین مالی می‌شود را در نظر گرفتند. در این مطالعه نشان دادند که یک سطح آستانه‌ای از نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی وجود دارد. اگر نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی کمتر از این سطح باشد، اقتصاد به یک تعادل یکتا رشد متعادل و برابری (کاهش نابرابری ثروت) همگرا می‌شود. در حالی که اگر این نسبت بالای حد آستانه باشد، نرخ رشد برابری تعادلی از رشد تعادلی بالاتر است. بنابراین یک کاهش در بدهی عمومی ممکن است که اقتصاد را به سمت تعادل حرکت دهد و رشد شتاب بیشتری پیدا کند. همچنین نتایج حاکی از آن است سیاست‌هایی که با هدف کاهش نابرابری از بدهی عمومی استفاده می‌کند، ممکن است در بلندمدت نابرابری ثروت را افزایش دهد.

آمیولا و اودیامبو<sup>۲</sup> (۲۰۲۲) در مطالعه‌ای به «بررسی اثرات بدهی عمومی بر تورم به صورت سیستماتیک و غیرسیستماتیک در طول دوره زمانی ۱۹۷۸-۲۰۱۹» با استفاده از روش خود توضیح برداری با وقفه‌های توزیعی غیرخطی در گامبیا پرداختند. نتایج نشان‌دهنده یک رابطه نامتقارن بین کل بدهی عمومی و تورم است، صرف نظر از اینکه تحلیل در کوتاه‌مدت یا بلندمدت انجام شده باشد.

دیمیتریسکیو و همکاران<sup>۳</sup> (۲۰۲۲)، در مطالعه‌ای به «بررسی اثرات غیرخطی بدهی عمومی بر تورم در ۲۲ کشور نوظهور» با استفاده از روش رگرسیون انتقال ملایم پانلی پرداختند. نتایج نشان می‌دهد که کشورهای نوظهور با اقتصاد سایه نسبتاً پایین می‌توانند افزایش بدهی عمومی را بدون هزینه‌های رفاهی اضافی که با تورم بالاتر همراه هستند، تحمل کنند. در مقابل، کشورهایی که اقتصاد سایه آن‌ها از ۲۴/۳ درصد از تولید ناخالص داخلی فراتر رفته است، با هزینه‌های کلان اقتصادی بیشتری از نظر تورم روبه‌رو هستند.

قبادی و کمیجانی (۱۳۸۹) در مطالعه‌ای به «تبیین رابطه میان سیاست پولی ارزی و بدهی دولت و تأثیر آن‌ها بر تورم و رشد اقتصادی در دوره زمانی ۱۳۸۷-۱۳۶۸» با استفاده از رویکرد VECM و SVECM پرداخته‌اند. روابط بلندمدت نشان می‌دهد میانگین وزنی نرخ سود سپرده‌های بانکی به عنوان یک ابزار مؤثر در اقتصاد ایران نقشی را ایفا نمی‌کند؛ اما افزایش بدهی دولت یک عامل مؤثر بر افزایش حجم پول و افزایش قیمت‌ها است. سلمانی و

1. Borissov and Kalk  
 2. Aimola and Odhiambo  
 3. Dumitrescu et al.



همکاران (۱۳۹۵)، به مطالعه اثرات بدهی دولتی بر رشد اقتصادی طی دوره زمانی ۱۳۹۲-۱۳۵۴ با استفاده از الگوی خودتوضیح‌برداری با وقفه‌های توزیعی ARDL پرداختند. بر اساس نتایج این پژوهش، نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی بر رشد اقتصادی ایران تأثیر منفی دارد. این تأثیر در الگوی رشد اقتصادی مبتنی بر درآمدهای نفتی نسبت به الگوی رشد مبتنی بر تولید ناخالص داخلی غیرنفتی و همچنین در بلندمدت نسبت به کوتاه‌مدت، بیشتر است.

موسوی نیک و باقری پرمهر (۱۳۹۸) به «ساخت سری زمانی بدهی و برآورد نسبت بهینه بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی برای اقتصاد ایران» پرداختند. در این مطالعه به چهار روش سری زمانی، بدهی دولت محاسبه و با دو روش متفاوت، نسبت بهینه بدهی دولت را به تولید ناخالص داخلی محاسبه کردند. نتایج نشان داد که نسبت بهینه به تولید ناخالص داخلی ۱۵ درصد و با استفاده از رگرسیون گذار ملایم نسبت بدهی بهینه، ۱۹ درصد است. همچنین نشان دادند فضای مالی دولت برای ایجاد بدهی تا نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی حدود ۳۰ یا ۳۲ درصد خواهد بود.

آرمن و همکاران (۱۳۹۹) در مطالعه‌ای به «بررسی اثر آستانه‌ای بدهی عمومی بر رشد اقتصادی با استفاده از مدل رگرسیون آستانه‌ای» در گروهی از کشورهای منتخب در طول دوره زمانی ۲۰۱۷-۱۹۸۰ پرداخته‌اند. یافته‌ها اثر نامتقارن U معکوس بدهی‌های عمومی را بر رشد اقتصادی تأیید می‌کند. همچنین مشخص می‌شود مقدار سطح آستانه در کشورهای منتخب به‌طور میانگین بسیار پایین‌تر از کشورهای توسعه یافته است.

صادقی و تدین (۱۴۰۰) در مطالعه‌ای به بررسی اثر بدهی عمومی بر رشد اقتصادی در کشورهای منتخب اسلامی طی دوره زمانی ۲۰۰۰-۲۰۱۹ با استفاده از روش‌های مبتنی بر داده‌های پانلی از جمله تکنیک‌های پانل هم‌جمعی پرداخته‌اند. نتایج به دست آمده از برآورد مدل نشان داد که در حالت کلی متغیرهای شاخص توسعه مالی، تورم، رشد جمعیت، کیفیت مؤسسات و امید به زندگی باعث افزایش در تولید ناخالص داخلی سرانه یا به عبارتی رشد اقتصادی در کشورهای منتخب اسلامی شد.

مرور مطالعات تجربی نشان می‌دهد، رابطه میان بدهی‌های عمومی و تورم در مطالعات متعددی مورد بررسی قرار گرفته که نتایج حاصل از آن‌ها متفاوت بوده است. تفاوت نتایج حاصل شده ممکن است ناشی از تفاوت در متغیرهای مورد استفاده، رویکردهای اقتصادسنجی و یا دوره زمانی مورد بررسی باشند؛ اما مرور مطالعات داخلی نیز نشان می‌دهد کمتر مطالعه‌ای به موضوع بدهی‌های عمومی و تورم برای اقتصاد ایران پرداخته‌اند. با توجه به نتایج متفاوت حاصل از مطالعات خارجی، امکان وجود روابط غیرخطی میان متغیرهای مورد مطالعه که

می‌تواند برآزش بهتری از روابط میان متغیرها ارائه دهد، در اقتصاد ایران نیز بسیار محتمل است و اتکای صرف به مدل‌های خطی در بررسی موضوع بسیار محدودکننده خواهد بود. بنابراین، در این مطالعه سعی شده است که اثر بدهی‌های عمومی بر تورم در کنار سایر متغیرهای رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری، باز بودن تجاری و عرضه پول به صورت غیرخطی و با استفاده از رویکرد مدل‌های رگرسیونی انتقال ملایم برای اقتصاد ایران مورد پژوهش قرار گیرد.

### ۳- روش تحقیق

در سال‌های اخیر تعداد قابل توجهی از مقالات اقتصادسنجی در دنیا مربوط به مدل‌های خودبازگشت آستانه‌ای و روش برآورد آن‌ها بوده است. مدل‌های خودبازگشت آستانه‌ای قادر به ضبط حرکات نامتقارن و غیرخطی متغیرها هستند. در الگوهای غیرخطی واکنش یک متغیر نسبت به تغییرات سایر متغیرها به صورت غیرخطی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این ارتباط، می‌توان الگوهای خودبازگشت آستانه‌ای را به عنوان الگوهای غیرخطی طبقه‌بندی کرد.

یک موضوع آماری مهم، آزمون خطی بودن در مقابل غیرخطی بودن است. خطی بودن میان بسیاری از اقتصاددانان که از مدل‌های خطی استفاده می‌کنند، به عنوان یک فرض اولیه برقرار است؛ مگر اینکه شواهد و مدارک قانع‌کننده‌ای برای اثبات غیرخطی بودن وجود داشته باشد. با استفاده از مدل‌های آستانه‌ای می‌توان خطی یا غیرخطی بودن را آزمود.

بیشتر مطالعات تجربی قبلی از مدل‌های خطی در سری زمانی استفاده کرده‌اند و بر این فرض استوار است که مسیر تعدیل به سمت تعادل بلندمدت لزوماً متقارن خواهد بود. با این حال، فرض تعدیل متقارن همیشه وجود ندارد و اغلب استدلال می‌شود که برخی از متغیرهای اساسی اقتصاد به صورت نامتقارن تعدیل می‌گردند و از این‌رو، این متغیرها توسط مدل‌های خطی نمی‌توانند مدل‌سازی شوند.

مدل مورد استفاده در این مقاله (معادله ۳) جزء مدل‌های ساختاری است. در مدل‌های ساختاری، رفتار یک متغیر بر اساس رفتار متغیرهای دیگر مورد بررسی قرار می‌گیرد. از سوی دیگر به دلایلی که در قسمت‌های قبل بیان گردید، انتظار می‌رود رابطه بین بدهی‌های عمومی و نرخ تورم به صورت نامتقارن باشد؛ بنابراین در این مقاله الگوی رگرسیون غیرخطی انتقال ملایم<sup>۱</sup> (STR) استفاده می‌شود.

1. Smooth Transition Autoregressive

استفاده از مدل STR این امکان را می‌دهد که رابطه بین بدهی‌های عمومی و نرخ تورم به وضعیت سیستم اقتصادی بستگی داشته باشد و معادله پویا بین آن‌ها می‌تواند ثابت نبوده و بستگی به رژیم و وضعیتی داشته باشد که اقتصاد در آن قرار دارد. همچنین مدل STR علاوه بر اینکه قابلیت مشخص کردن تعداد دفعات و زمان تغییر رژیم را دارد، سرعت انتقال از یک رژیم به رژیم دیگر را نیز نشان می‌دهد (خدابخشی و همکاران، ۱۴۰۰).

مدل‌های رگرسیونی انتقال ملایم یکی از انواع مدل‌های رگرسیونی سری زمانی غیرخطی است که می‌توان آن را به عنوان یک شکل توسعه یافته از مدل رگرسیونی تغییر وضعیت<sup>۱</sup> که توسط باکون و واتس<sup>۲</sup> (۱۹۷۱) معرفی شد، در نظر گرفت. این پژوهشگران دو خط رگرسیونی را در نظر گرفتند و به طراحی مدلی پرداختند که در آن گذار از یک خط به خط دیگر به صورت ملایم اتفاق می‌افتد؛ اما در ادبیات سری زمانی، گرنجر-تراسورتا<sup>۳</sup> (۱۹۹۳) برای نخستین بار به تشریح و ارائه مدل انتقال ملایم (STR) در مطالعات خود پرداختند. شایان ذکر است که مدل مذکور را می‌توان به دو شکل انتقال ملایم نمایی<sup>۴</sup> (ESTR) و انتقال ملایم لجستیک<sup>۵</sup> (LSTR) به صورت زیر به کار گرفت:

$$Y_t = \alpha + \phi z_t + \theta z_t F(s_t) + u_t = \alpha + \{\phi + \theta F(s_t)\}' z_t + u_t$$

(۱)  $t = 1, 2, 3, \dots, T$

برای تابع LSTR:

$$(۲) F(s_t) = \frac{1}{1 + \exp[-\gamma(s_t - C)]}$$

برای تابع ESTR:

$$(۳) F(s_t) = 1 - \frac{1}{1 + \exp[-\gamma(s_t - C)^2]}$$

که در آن متغیر وابسته،  $\alpha$  عرض از مبدأ، و  $Z_t$  بردار متغیرهای توضیحی است. در رگرسیون فوق ضرایب متغیرهای توضیحی، کمیتی ثابت نبوده و تابعی از متغیر  $s_t$  می‌باشند.  $F(s_t)$  تابع انتقال،  $s_t$  متغیر گذار،  $C$  پارامتر موضعی<sup>۶</sup> و  $\gamma > 0$  پارامتر شیب یا گذار نامیده می‌شوند.  $s_t$  می‌تواند هریک از متغیرهای الگو ( $Z_t$ )، وقفه‌های آن‌ها یا متغیری خارج از الگو باشد. تصریح فوق نشان می‌دهد که الگو می‌تواند به صورت یک تابع خطی با ضرایبی که به‌طور تصادفی در طی زمان تغییر می‌کنند، نیز تفسیر گردد.

- 
1. Switching regression model
  2. Bacon & Watts
  3. Granger & Terasvirta
  4. Exponential Smooth Transition Autoregressive
  5. Logistic Smooth Transition Autoregressive
  6. Locational Parameter

در الگوی LSTR ضرایب  $F(S_t)$  به عنوان تابعی از  $S_t$  هنگامی که  $S_t$  از  $-\infty$  به  $+\infty$  حرکت نموده، به صورت یکنواخت از  $\varphi$  به  $\varphi + \theta$  تغییر می‌کنند. اما برای تابع ESTR، هنگامی که  $S_t$  از  $C$  به  $\pm\infty$  سمت حرکت می‌کند، ضرایب به صورت متقارن حول نقطه میانی  $C$  از  $\varphi$  به  $\varphi + \theta$  تغییر می‌کنند. بنابراین مدل LSTR دارای قابلیت مدل‌سازی رفتار متقارن متغیرها است. به عنوان مثال، این الگو برای توصیف فرایندهایی که در دوره‌های رونق، رفتاری متفاوت از دوره‌های رکودی دارند و انتقال از یک رژیم به رژیم دیگر به صورت ملایم صورت می‌پذیرد، مناسب است. از سوی دیگر، مدل ESTR برای شرایطی مناسب است که ضرایب یا فرایند تعدیل پویا در مقادیر حدی (بالا و پایین)  $S_t$  رفتاری مشابه داشته و فقط در مقادیر میانی رفتاری متفاوت از خود نشان دهند. وقتی که پارامتر شیب  $\gamma = 0$  باشد، تابع گذار  $F(S_t) = 1$  خواهد بود؛ بنابراین مدل STR تبدیل به یک مدل خطی می‌شود. از سوی دیگر، وقتی که  $\gamma \rightarrow 0$  مدل LSTR به مدل رگرسیونی تغییر وضعیت با دو رژیم گسسته تبدیل می‌شود. در مدل ESTR، اگر  $\gamma \rightarrow \infty$  عملاً به یک الگوی خطی می‌رسیم.

### ۳-۱- تصریح الگو و معرفی متغیرها

در مطالعه حاضر با پیروی از مطالعات آمیولا و اودیامبو (۲۰۲۲) و دیمیتریسکیو و همکاران (۲۰۲۲)، با به‌کارگیری مدل غیرخطی انتقال ملایم لجستیک (LSTR) به بررسی اثرات بدهی‌های عمومی بر نرخ تورم کشور برای دوره زمانی ۱۳۵۲-۱۴۰۰ پرداخته می‌شود. همچنین داده‌های کلان اقتصادی از سایت بانک مرکزی استخراج و گردآوری شده است.

$$INF_t = \beta_0 + \beta_1^{(1)} DP_t + \beta_1^{(2)} DP_t f(Q_t, \gamma, Q_D) + \beta_2 GDFC_t + \beta_3 GFCF_t + \beta_4 TOP_t + \beta_5 MS_t + \varepsilon_t \quad (4)$$

که در آن:

$INF_t$ : نرخ تورم که به صورت درصد تغییرات شاخص قیمت مصرف‌کننده بر اساس سال پایه ۱۳۹۵ محاسبه شده است.

$DP_t$ : بدهی‌های عمومی به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی، بدهی‌های عمومی از مجموع بدهی بخش دولتی، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به سیستم بانکی تشکیل شده است.

$GDFC_t$ : رشد اقتصادی که به صورت درصد تغییرات تولید ناخالص داخلی سرانه واقعی بر اساس سال پایه ۱۳۹۵ محاسبه شده است.

$GFCF_t$ : تشکیل سرمایه ثابت ناخالص (سرمایه‌گذاری) که به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی محاسبه شده است.

$TOP_t$ : باز بودن تجاری که به صورت درصدی از مجموع واردات و صادرات به تولید ناخالص داخلی محاسبه شده است.

$MS_t$ : عرضه پول (نقدینگی) که به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی محاسبه شده است.

$(Q_t, \gamma, Q_D)$ : تابع انتقال در مدل رگرسیون انتقال ملایم است که در معادله (۴) به عنوان تابع انتقال انتخاب و به صورت زیر تعریف می‌شود:

$$f(Q_t, \gamma, Q_D) = [1 + \exp(-\gamma \prod_{c=1}^m (Q_t - Q_c))]^{-1}, \gamma > 0, Q_1 \leq \dots \leq Q_m$$

$Q_c$  پارامتر مکانی از تابع انتقال،  $\gamma$  پارامتر ملایم است و این پارامترها درجه انحراف و انتقال تابع لجستیک و سرعت انتقال رژیم در سیستم‌های متفاوت را نشان می‌دهد. از این پارامترها برای تعیین ترکیب بهینه بدهی‌های عمومی بر نرخ تورم استفاده می‌شود.

#### ۴- تجزیه و تحلیل و ارائه یافته‌های پژوهش و بررسی

##### ۴-۱- نتایج حاصل از آزمون‌های ریشه واحد

در روش‌های سری زمانی، گام نخست بررسی مانایی متغیرها است. با توجه به نامانایی اکثر سری‌های زمانی در اقتصاد کلان، به‌کارگیری اقتصادسنجی متداول برای تحلیل کمی روابط اقتصادی، تردیدآمیز جلوه می‌کند. در واقع نامانایی سری‌های زمانی (داشتن ریشه واحد) ممکن است منجر به رگرسیون کاذب شود. بنابراین ابتدا خواص مانایی کلیه متغیرهای مدل به وسیله روش‌های دیکی- فولر تعمیم یافته<sup>۱</sup> (ADF) و فیلیپس- پرون<sup>۲</sup> (PP) آزمون می‌شود.

جدول ۱: نتایج آزمون دیکی- فولر تعمیم یافته و فیلیپس- پرون (با عرض از مبدأ و روند)

متغیر	آزمون دیکی- فولر تعمیم یافته				آزمون فیلیپس- پرون			
	آماره ADF	مقدار بحرانی %۱۰	مقدار بحرانی %۵	مقدار بحرانی %۱	آماره PP	مقدار بحرانی %۰	مقدار بحرانی %۵	مقدار بحرانی %۱
I	۸	۱	۵	۱	۹	۱۶	۵	۱
NF	-۴/۹۵۴	-۴/۸۰۹	-۳/۱۵۵	-۳/۸۸۲	-۴/۲۴۰	-۴/۱۱	-۳/۰۶۳	-۳/۸۳۰
D	۵	۱	۵	۱	۵	۱	۵	۱
P	۵/۱۶۲	۴/۸۰۹	۳/۱۵۵	۳/۸۸۲	۳/۸۰۷	۴/۶۱۱	۳/۰۶۳	۳/۸۳۰
	-	-	-	-	-	-	-	-

G	۰	۱	۵	۱	۱	۱۶	۵	۱
DPC	-۵/۳۷۹	-۴/۸۰۹	-۳/۱۵۵	-۳/۸۸۲	-۵/۷۶۵	-۴/۱۱	-۳/۰۶۳	-۳/۸۳۰
G	۳	۱	۵	۱	۷۶	۱۶	۵	۱
FCF	-۶/۷۶۳	-۴/۸۰۹	-۳/۱۵۵	-۳/۸۸۲	-۶/۰۵	-۴/۱۱	-۳/۰۶۳	-۳/۸۳۰
T	۸	۱	۵	۱	۲	۱	۵	۱
OP	-۴/۰۰۲	-۴/۷۰۵	-۳/۱۰۷	-۳/۸۵۵	-۵/۴۵۲	-۴/۵۶۷	-۳/۰۴۳	-۳/۸۱۸
M	۱	۱	۵	۱	۱۶	۱	۵	۱
S	-۵/۲۲۹	-۴/۷۰۵	-۳/۱۰۷	-۳/۸۵۵	-۴/۷۷	-۴/۵۶۷	-۳/۰۴۳	-۳/۸۱۸

مأخذ: یافته‌های پژوهش

نتایج آزمون‌های مانایی نشان می‌دهد که در هر دو روش ADF و PP، کلیه متغیرهای مورد بررسی در این پژوهش در سطح مانا شده و دارای میانگین، واریانس و ساختار خودکواریانس ثابت هستند. حال پس از بررسی وضعیت مانایی متغیرها، مرحله اول در تخمین مدل STR، تعیین وقفه بهینه برای متغیرهای مدل است.

#### ۴-۲- آزمون غیرخطی بودن، انتخاب متغیر انتقال و نوع مدل

بر اساس معیار آکائیک وقفه بهینه برای متغیر عرضه پول و سرمایه‌گذاری سه وقفه، برای متغیرهای نرخ تورم، بدهی‌های عمومی و باز بودن تجاری و رشد تولید ناخالص داخلی دو وقفه در نظر گرفته شده است. بعد از تعیین وقفه بهینه برای متغیرهای تحقیق، گام بعدی در برآورد مدل STR، تعیین نوع مدل از نظر خطی و غیرخطی بودن بر اساس آماره آزمون F است که در صورت رد فرضیه صفر مبنی بر خطی بودن مدل و تأیید غیرخطی بودن مدل، باید متغیر انتقال مناسب و تعداد رژیم‌های مدل غیرخطی بر اساس آماره آزمون‌های  $F_1$ ،  $F_2$ ،  $F_3$  و  $F_4$  تعیین گردد. با توجه به ارزش احتمال آماره آزمون F در جدول (۲) آزمون مبنی بر خطی بودن رد شده و فرض غیرخطی بودن متغیرها مورد پذیرش قرار می‌گیرد.

تمامی متغیرهای بالقوه که می‌توانند عامل انتقال بین رژیم‌ها باشند را در نظر می‌گیریم. هر متغیر که قوی‌ترین آزمون در رد فرضیه صفر غیرخطی بودن را ارائه دهد، به عنوان متغیر انتقال انتخاب می‌گردد که در نتایج نهایی با علامت ستاره مشخص می‌شود. به عبارت دیگر، برای انتخاب متغیر انتقال مناسب، ابتدا آزمون خطی بودن مدل برای متغیرهای بالقوه مختلف انجام می‌شود و سپس متغیری انتخاب می‌گردد که مقدار آماره آزمون F برای آن در بین سایر متغیرها کمترین باشد. بعد از آن که فرضیه خطی بودن رابطه بین متغیرها رد شد، باید از بین مدل‌های LSTR1 و LSTR2 مدلی را که تصریح کننده بهترین است، انتخاب کنیم. اساس تصمیم‌گیری، آزمون فرضیه‌های زیر است:

$$1. H_{04}: \beta_3 = 0$$

2.  $H_{03}: \beta_2 = 0 | \beta_3 = 0$   
 3.  $H_{02}: \beta_1 = 0 | \beta_2 = \beta_3 = 0$

آماره آزمون‌های مربوط به فرضیه‌های صفر فوق به ترتیب با  $F_2, F_3, F_4$  نشان داده می‌شود. در صورت رد فرضیه  $H_{03}$ ، مدل LSTR2 (مدل LSTR با سه رژیم) تأیید می‌شود که با آزمودن فرضیه صفر  $C_1 = C_2$  می‌توان یکی از این دو را انتخاب کرد. در صورت رد فرضیه‌های  $H_{04}$  و  $H_{02}$  مدل LSTR1 (مدل LSTR با دو رژیم) انتخاب می‌شود.

جدول ۲: نتایج آزمون خطی بودن، انتخاب نوع مدل و متغیر انتقال

مدل پیشنهادی	ارزش احتمال آماره F2	ارزش احتمال آماره F3	ارزش احتمال آماره F4	ارزش احتمال آماره F	متغیر انتقال
Linear	۰/۸۱۹	۰/۰۸۶	۰/۳۳۹	۰/۲۶۶	MS (t-1)
Linear	۰/۳۹۶	۰/۲۵۱	۰/۴۶۶	۰/۴۳۴	MS (t-2)
LSTR2	۰/۰۹۸	۰/۰۱۸	۰/۷۵	۰/۰۴۲	MS (t-3)
Linear	۰/۹۱۰	۰/۰۶۸	۰/۲۴۱	۰/۴۵۲	GFCF (t-1)
Linear	۰/۳۴۹	۰/۲۷۸	۰/۴۳۱	۰/۳۶۲	GFCF (t-2)
LSTR1	۰/۰۵۷	۰/۵۴۱	۰/۰۷۶	۰/۰۵۴	GFCF (t-3)
LSTR1	۰/۹۰۷	۰/۰۰۲	۰/۳۳۵	۰/۰۱۶	DP (t)
LSTR1	۰/۰۹۹	۰/۰۸۸	۰/۰۲۶	۰/۰۱۳	DP (t-1)
Linear	۰/۳۴۴	۰/۰۳۱	۰/۱۳۷	۰/۰۵	INF (t)
LSTR2	۰/۰۷۲	۰/۰۱۴	۰/۶۵	۰/۰۷۱	INF (t-1)
Linear	۰/۳۴۱	۰/۵	۰/۱۸۹	۰/۳۷	GDPC (t)
LSTR1	۰/۰۹۸	۰/۷۶۱	۰/۰۹۱	۰/۰۷۷	GDPC (t-1)
Linear	۰/۲۶۷	۰/۴۳	۰/۱۶۷	۰/۴۵	TOP (t)
LSTR2	۰/۰۸۱	۰/۰۱۷	۰/۵۷	۰/۰۵۱	TOP (t-1)

مأخذ: یافته‌های پژوهش

با توجه به نتایج ارائه شده در جدول (۲)، الگوی پیشنهادی مناسب برای متغیر انتقال بدهی‌های عمومی، مدل رگرسیون انتقال ملایم با تابع لجستیک دو رژیمی (LSTR1) است.

#### ۴-۳- نتایج حاصل از تخمین مدل

تخمین مدل تحقیق شامل دو مرحله است که مرحله اول، انتخاب مقادیر اولیه برای متغیرهای پارامتر یکنواختی  $\gamma$  و حد آستانه‌ای  $C_1$  و مرحله دوم شامل تخمین نهایی الگوی تحقیق است. نقاط نهایی مناسب برای متغیرهای  $\gamma$  و  $C_1$  به ترتیب  $۰/۷۶$  و  $۶/۵۵$  برآورده شده است.

که در مرحله بعدی با استفاده از این نقاط می توان مدل را تخمین زد. نتایج برآورد قسمت خطی و غیرخطی در جدول (۳) نشان داده شده است.

**جدول ۳: نتایج برآورد الگو به وسیله مدل LSTR**

برآورد قسمت خطی مدل			
متغیر	ضریب	آماره t	احتمال
عرض از مبدأ	-۰/۰۱۲۶	-۲/۶۳۸۲	۰/۰۰۸۶
بدهی های عمومی	-۰/۱۴۳۰	-۴/۰۱۸۴	۰/۰۰۰۱
رشد اقتصادی	۰/۱۳۲۸	۶/۶۳۲۷	۰/۰۰۰۰
سرمایه گذاری	۰/۲۰۹۱	۲/۶۴۷۵	۰/۰۰۸۱
باز بودن تجاری	-۰/۰۱۵۵	-۱/۷۲۲۳	۰/۰۸۵۶
عرضه پول	۰/۰۵۹۱	۲/۷۸۶۹	۰/۰۰۵۵
برآورد قسمت غیرخطی مدل			
عرض از مبدأ	۰/۱۲۴۸	-۲/۳۶۳۸	۰/۰۱۸۴
بدهی های عمومی	۰/۱۸۰۶	۲/۵۴۳۱	۰/۰۱۱۲
رشد اقتصادی	-۰/۱۵۸۳	-۵/۵۱۳۴	۰/۰۰۰۰
سرمایه گذاری	-۰/۲۵۶۹	-۴/۵۰۰۹	۰/۰۰۰۳
باز بودن تجاری	۰/۱۰۸۵	۳/۶۴۰۶	۰/۰۰۰۰
عرضه پول	۰/۱۳۱۰	۰/۲۰۲۵	۰/۰۲۸۰
حد آستانه ای	۶/۵۵۴۸	۷۰/۴۹۱۹	۰/۰۰۰۰
پارامتر شیب	۰/۷۷۶۰	۲/۷۲۶۹	۰/۰۰۶۴
$R^2 = 0/85$ ضریب تعدیل شده:			

مأخذ: یافته های پژوهش

نتایج برآورد قسمت خطی مدل (رژیم اول) نشان می دهد که متغیرهای رشد اقتصادی، سرمایه گذاری، عرضه پول و باز بودن تجاری در سطح اطمینان ۹۵ درصد معنی دار و تأثیر مثبت بر نرخ تورم در ایران دارند. نتایج، وجود رابطه منفی بین نرخ بدهی های دولت و باز بودن تجاری با نرخ تورم را تأیید می کند. نتایج برآورد قسمت غیرخطی مدل (رژیم دوم) نشان می دهد متغیرهای بدهی های عمومی، باز بودن تجاری و عرضه پول دارای اثرات مثبت بر نرخ تورم هستند. همچنین متغیرهای رشد اقتصادی و سرمایه گذاری رابطه منفی با نرخ تورم دارند.

در مورد بدهی های عمومی باید گفت، از آنجایی که سطح بدهی های دولت متغیر است؛ بنابراین در مرحله اول با انباشته شدن بدهی ها و اعمال هم زمان سیاست های مالی انقباضی،



میزان بدهی تثبیت می‌شود و منجر به تأثیرگذاری بر روی تورم نمی‌گردد و حتی در مواردی ممکن است باعث کاهش آن نیز شود. با عبور بدهی‌های عمومی از حد آستانه‌ای و افزایش بیشتر آن، تعهدات و بدهی‌های آتی خانوارها افزایش یافته، میزان اعتبارات اعطایی توسط بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری کاهش می‌یابد و احتمالاً نقدینگی و عرضه پول هم با محدودیت مواجه می‌شود؛ بنابراین با شکل‌گیری نرخ تورم بالا، قدرت خرید مردم نیز کاهش می‌یابد. از طرف دیگر با افزایش بدهی‌های عمومی، ایجاد کسری بودجه بزرگ‌تر و عرضه مداوم پول می‌تواند باعث افزایش نرخ تورم شود.

در مورد تأثیر منفی و معکوس نرخ تورم به واسطه افزایش رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری باید گفت: «در بلندمدت و با عبور از حد آستانه‌ای، یک رابطه بلندمدت و ضدچرخه‌ای از رشد اقتصادی به تورم ایجاد می‌شود، به‌گونه‌ای که افزایش (کاهش) رشد اقتصادی منجر به کاهش (افزایش) تورم می‌شود». در رژیم دوم روابط گزارش شده با واقعیت اقتصاد ایران مطابقت دارد، به طوری که رکود تورمی ایجاد شده در سال‌های اخیر، در دو سمت عرضه و تقاضا بوده است. ابتدا ناشی از شوک عرضه و رشد بالای نقدینگی و سپس ناشی از شوک معکوس طرف تقاضا بوده است. این موضوع از یک طرف، ظرفیت تولید کشور را در اثر کاهش نرخ سرمایه‌گذاری پایین می‌آورد و از طرف دیگر در اثر تحریم‌های خارجی، کاهش شدیدی در تولید نفت رخ می‌دهد و روند واردات مواد اولیه نیز دچار مشکل می‌شود. در نتیجه اقتصاد کشور وارد رکود عمیق شده است، کاهش ظرفیت تولید و رکود ناشی از تحریم‌ها از یک سو و رشد بالای نقدینگی و بی‌انضباطی دولت از سوی دیگر در افزایش شدید قیمت‌ها بازتاب پیدا می‌کند.

در مورد رابطه مثبت عرضه پول در رژیم اول و دوم می‌توان گفت افزایش بدهی‌های دولت و کسری بودجه به واسطه تخفیف‌های مالیاتی یا افزایش مخارج دولت یا هر دو عامل، موجب افزایش تقاضای کل شده و در نتیجه به واسطه ضریب تکاثر مربوط، درآمد ملی را افزایش می‌دهد و در نتیجه تقاضای معاملاتی پول نیز فزونی می‌یابد. این افزایش عرضه پول منجر به افزایش تورم در دو رژیم شده و حتی در رژیم دوم به واسطه افزایش مداوم عرضه پول، شدت آن بیشتر می‌شود. به عبارتی افزایش در عرضه پول، باعث افزایش تقاضا و مصرف خواهد شد و به دلیل اینکه عرضه کل قادر به پاسخگویی به تقاضای کل نیست، قیمت‌ها افزایش می‌یابد و منجر به افزایش تورم می‌شود.

در مورد اثر منفی باز بودن تجاری و نرخ تورم در رژیم اول، باید گفت آزادسازی تجاری ابزاری است که به صورت مستقیم و غیرمستقیم، تورم را تحت‌الشعاع خود قرار داده است؛ به صورتی که از یک سو، نحوه عملکرد مقامات پولی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و از سوی دیگر، با

ادغام‌های اقتصادی ایجاد شده به علت آزادسازی‌های تجاری، واردات کالاهای دارای مزایای نسبی در کشورها افزایش یافته و این عامل از بروز تورم جلوگیری می‌کند. اما در رژیم دوم، رابطه مثبت بین نرخ تورم و باز بودن تجاری به این دلیل می‌باشد که تأثیر سیاست‌های پولی در بازارهای بین‌المللی بسیار زیاد است و این امر منجر به نوسانات تقاضای مصرف کالاهای داخلی می‌شود. بنابراین دلیل برای توجیه اثر مثبت بین باز بودن تجاری و نرخ تورم در اقتصاد ایران می‌تواند این باشد که باز بودن تجاری بیشتر مربوط به واردات است تا صادرات و در نتیجه، اثرات بیشتر برای تحریک تقاضا و در نتیجه افزایش نرخ تورم دارد.

همچنین بر اساس نتایج گزارش شده، در جدول (۳) و با توجه به این نکته که در رژیم اول  $G=0$  و در رژیم دوم  $G=1$  است. بنابراین معادله (۴) را می‌توان در دو حالت تفسیر کرد؛ پس برای رژیم اول معادله (۶) را می‌توان نوشت:

$$INF_t = -0.01 - 0.14DP_t + 0.13GDPC_t + 0.20GFCF_t - 0.01TOP_t + 0.05MS_t + \varepsilon_t \quad (6)$$

برای رژیم دوم می‌توان نوشت:

$$INF_t = 0.09 + 0.03DP_t - 0.02GDPC_t - 0.04GFCF_t - 0.11TOP_t + 0.19MS_t + \varepsilon_t \quad (7)$$

#### ۴-۴- نتایج آزمون‌های تشخیصی

مطابق برآورد خطای همبستگی و ناهمسانی واریانس در مدل تخمینی LSTR1 وجود ندارد. آزمون نبود رابطه غیرخطی باقی‌مانده<sup>۱</sup> نیز نشان می‌دهد که مدل LSTR1 تمامی رفتارهای غیرخطی موجود در مدل را تصریح کرده است. نتایج آزمون ثبات پارامترها<sup>۲</sup> در رژیم‌های مختلف نیز نشان می‌دهد که فرض صفر آزمون مبنی بر ثبات ضرایب و پارامترهای مدل در دو رژیم مختلف رد می‌شود و این نتیجه، یعنی ضرایب متغیرهای توضیحی در دو رژیم مختلف پذیرفتنی است و اثرات نامتقارن بر متغیر وابسته، یعنی نرخ تورم مورد تأیید قرار می‌گیرد. بنابراین، بر اساس نتایج تخمینی مدل و آزمون‌های تشخیصی انجام شده به نظر می‌رسد که مدل LSTR1 مدل مناسبی برای تبیین رفتار برآورد مدل باشد و می‌توان به صحت نتایج حاصل از تخمین این مدل اعتماد کرد.

1. No remaining nonlinearity test  
2. Parameters constancy test

جدول ۴: آزمون همبستگی سریالی پسماندها

Testing for Auto Correlation		
lag	F -value	p -value
۱	۰/۷۴۱	۰/۴۲۳۵
۲	۰/۶۹۸	۰/۳۸۶۵
۳	۰/۸۷۵	۰/۵۳۲۶

مأخذ: یافته‌های پژوهش

جدول ۵: نتایج آزمون‌های تشخیصی

F -value	p -value	آزمون
۰/۸۵۸۶	۰/۲۹۶۸	ARCH LM -test
۰/۳۶۸۵	۱/۳۲۶۵	No remaining nonlinearity test
۰/۳۹۶۵	۱/۲۵۶۸	Parameters constancy test

مأخذ: یافته‌های پژوهش

#### ۵- پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

در این مطالعه، به بررسی اثرات آستانه‌ای بدهی‌های عمومی بر نرخ تورم در اقتصاد ایران پرداخته شد. برای این منظور از الگوی رگرسیون غیرخطی انتقال ملایم استفاده شده و دوره مورد بررسی نیز ۱۳۵۲ تا ۱۴۰۰ است. نتایج بررسی بیانگر آن است که بدهی‌های عمومی در مجموع دو رژیم اول و دوم، دارای اثرگذاری مثبتی بر نرخ تورم بوده است؛ به عبارتی انباشته شدن بدهی‌های دولت، موجب استقراض از بانک مرکزی، افزایش تعهدات و بدهی‌های بانکها، افزایش عرضه پول و درنهایت افزایش نرخ تورم خواهد شد. با توجه به اینکه در سال‌های گذشته، بخش قابل توجهی از کسری بودجه در ایران از طریق استقراض از بانک مرکزی و ایجاد بدهی تأمین می‌شود که تأثیر انبساطی قابل ملاحظه‌ای بر تقاضای کل و سطح قیمت‌ها به جای می‌گذارد، لازم است که کسری بودجه دولت از راه‌های دیگری به جز استقراض از نظام بانکی مانند استقراض از مردم و فروش اوراق قرضه دولتی به مردم تأمین گردد تا ایجاد بدهی به بانک مرکزی و سایر بانکها.

از آنجاکه در اقتصاد ایران بودجه دولت به شدت به درآمدهای صادرات نفتی وابسته است، نوسانات قیمت نفت، پیش‌بینی درآمدهای نفتی در بودجه را با مشکل مواجه ساخته و باعث نوسانات تصادفی در بودجه دولت شده است. بنابراین اتکا به یک الگوی اقتصادی بدون نفت به منظور نوسان‌زدایی رفتار بخش عمومی در اقتصاد ایران توصیه می‌شود.

دولت باید در تنظیم بودجه سالانه نهایت دقت را داشته باشد و با عملیاتی کردن بودجه، موجبات استفاده مطلوب‌تر از منابع بودجه‌ای را فراهم نماید تا کسری بودجه و انباشته شدن بدهی‌ها که به یک بیماری مزمن در اقتصاد ایران تبدیل شده است، کاهش یابد.

از جمله راهکارهایی که می‌توان برای کاهش حجم بدهی‌های دولت به کار برد، تلاش برای افزایش دریافتی‌های دولت است که مهم‌ترین گزینه، افزایش درآمدهای مالیاتی خواهد بود. در مورد افزایش درآمد مالیاتی، توجه به عملکرد دولت، مبین عدم توفیق قابل ملاحظه‌ای در این بخش است که این عدم موفقیت را می‌توان ناشی از جنبه قانونی و اجرایی نظام مالیاتی کشور دانست. اگر دولت قادر به اصلاح ساختار مالیاتی کشور گردد، به گونه‌ای که سیاست مالیات‌ستانی قادر به انجام وظایف خود شود، می‌توان آن را به عنوان یکی از روش‌های مناسب برای افزایش درآمدهای دولت، تقلیل بدهی‌های دولت و در نتیجه مهار تورم در شرایط موجود به شمار آورد.

رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری نیز در مجموع، دو رژیم دارای اثرگذاری منفی بر نرخ تورم بوده‌اند؛ البته با توجه به رکود تورمی ایجاد شده، این نتیجه قابل پیش‌بینی بود؛ بنابراین سیاست‌گذار باید وزن بیشتری برای سیاست‌های مربوط به تولید در نظر گیرد.

با توجه به نتایج مطالعه حاضر، درجه باز بودن تجاری همواره اثر ثابت و یکسانی بر نرخ تورم نخواهد داشت؛ به عبارت دیگر، میزان تأثیر باز بودن تجاری بر تورم، به شدت وابسته به نرخ تورم بوده و در تورم‌های بالاتر، اندازه اثر متفاوت خواهد بود. بنابراین، سیاست‌گذار اقتصادی در کشور برای تصمیم‌گیری در زمینه اندازه تجارت خارجی باید این مورد مهم را لحاظ نماید که افزایش تجارت خارجی همواره نمی‌تواند سبب بهبود نرخ تورم داخلی شود و برای این متغیر مهم اقتصادی نیز نقطه بهینه‌ای با توجه به تورم اولیه و ساختار اقتصادی کشور وجود خواهد داشت.

## منابع

- آرمن، سیدعزیز؛ صلاح‌منش، احمد و شالیاری، فرزانه (۱۳۹۹)، «بررسی اثر آستانه‌ای بدهی عمومی بر رشد اقتصادی با استفاده از مدل رگرسیون آستانه‌ای: شواهد از کشورهای منتخب»، *برنامه‌ریزی و بودجه*، سال بیست و پنجم، شماره ۱، ۲۹-۵۱.
- پورمحمد، علیرضا، مجید مداح و امیر منصور طهرانچیان (۱۳۹۹)، «سطح بهینه بدهی دولت در اقتصاد ایران»، *پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، جلد ۲۸، شماره ۹۵، ۱۸۱-۲۱۰.
- سلمانی، یونس، کاظم یاوری، بهرام سحابی و حسین اصغریور (۱۳۹۵)، «اثرات کوتاه‌مدت و بلند مدت بدهی‌های دولت بر رشد اقتصادی در ایران»، *مطالعات اقتصاد کاربردی ایران*، سال پنجم، شماره ۱۸، ۸۱-۱۰۷.
- صادقی، سید کمال و شهاب‌الدین (۱۴۰۰)، «بررسی اثر بدهی عمومی بر رشد اقتصادی در کشورهای منتخب اسلامی»، *اقتصاد و بانکداری اسلامی*، شماره ۳۷، ۴۵-۶۸.
- قبادی، سارا و اکبر کمیجانی (۱۳۸۹)، «تبیین رابطه میان سیاست پولی-ارزی و بدهی دولت و تأثیر آن‌ها بر تورم و رشد اقتصادی در ایران»، *مطالعات اقتصاد بین‌الملل*، سال بیست و یکم، شماره ۲، ۲۱-۱.
- موسوی نیک، سیدهدادی و شعله باقری پرمهر (۱۳۹۸)، «ساخت سری زمانی بدهی دولت و برآورد نسبت بهینه بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی و فضای مالی در اقتصاد ایران»، *پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)*، جلد نوزدهم، شماره ۱، ۲۹-۵۲.
- مقدسی، محدثه، علیرضا پورفرج، احمد جعفری صمیمی و محمدعلی فلاحتی (۱۴۰۱)، «تأثیر بی‌ثباتی بودجه جاری و انباشت بدهی بر رشد اقتصادی ایران»، *مدل‌سازی اقتصادی*، سال شانزدهم، شماره ۵۹، ۵۱-۶۶.
- Aimola Akingbade U. & Odhiambo Nicholas M., (2022). "Is the effect of public debt on inflation symmetric or asymmetric? Evidence from the Gambia," *Croatian Review of Economic, Business and Social Statistics, Sciendo*, 8(1), 41-57.
- Alesina, A. and A. Drazen (1991), "Why are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review*, 81, 1170-1188.
- Borissov, K., & Kalk, A. (2020). Public debt, positional concerns, and wealth inequality. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 170, 96-111.
- Chatterjee S., Gibson J. and F. Rioja (2017), "Optimal Public debt Redux", *Georgia state university*.
- Chen, CH; Yao, Peiwei Hu, SH. Lin, Y. (2016). Optimal government investment and public debt in an economic growth model. *CHIECO* - 00970: 22.

- Domínguez, B., Gomis-Porqueras, P. (2019). The effects of secondary markets for government bonds on inflation dynamics. *Review of Economic Dynamics*. *Review of Economic Dynamics*. 32, 249-273.
- Dumitrescu, Bogdan Andrei & Kagitci, Meral & Cepoi, Cosmin-Octavian, (2022). "Nonlinear effects of public debt on inflation. Does the size of the shadow economy matter?" *Finance Research Letters*, Elsevier, vol. 46(PA).
- Gomez-Gonzalez, P. (2019). Inflation-linked public debt in emerging economies. *Journal of International Money and Finance*, 93, 313-334.
- Onofrei, M., Bostan, I., Firtescu, B. N., Roman, A., & Rusu, V. D. (2022). Public debt and economic growth in EU Countries. *Economies*, 10(10), 254.
- Sargent, T. and N. Wallace (1981), Some Unpleasant Monetary Arithmetic, *Quarterly Review* (fall), Federal Reserve Bank.
- Yuan -Hong Ho. and Chilung Ju, H. (2015), "The Optimal Public Debt Ceiling in Taiwan: A Simulation Approach", *International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering*, 9(6), 2022 -2026.
- Yusuf, A. & Mohd, S. (2021). The impact of government debt on economic growth in Nigeria. *Financial Economics*. *Cogent Economics & Finance*, 9(1): 1-19.

## Investigating the threshold effects of public debt on inflation; with smooth transition regression (STR) approach

Maryam Heidarian

### Abstract

Providing resources in the form of debt from domestic and foreign sources aims to fill the gap between savings and investment. But not paying attention to debt and its role in the process of economic stability may lead to the effects of bad debt on inflation and affect economic stability. The present study investigates the threshold effects of public debt on the inflation rate in Iran's economy using the Smooth Transition regression model during the period 1973 to 2021. The results of the estimation of the model show that the variables of economic growth, investment, money supply and trade openness are significant and have a positive effect on the inflation rate in Iran. The results also confirm the existence of a negative relationship between the government debt rate and trade openness with the inflation rate. The estimation results of the nonlinear part of the model (second regime) show that the variables of public debts, trade openness and money supply have positive effects on the inflation rate. Also, the economic growth and investment variables have a negative relationship with the inflation rate. Regarding public debts, it should be said that the accumulation of government debts will lead to borrowing from the central bank, increasing bank liabilities and debts, increasing the money supply, and ultimately increasing the inflation rate.

**Keywords:** Government Debt, Inflation, Smooth Transition Regression

**JEL Classification:** C32, E31, H6





## بررسی انتشار اسناد خزانه اسلامی و آثار و پیامدهای آن (قوانین بودجه ۱۴۰۰-۱۳۹۲)

مسعود حراقی\*

علی درویشی\*\*

مریم صیادی\*\*\*

### چکیده

اسناد خزانه اسلامی یکی از مهم‌ترین ابزارهای تأمین مالی و مدیریت بدهی‌های (سیاست‌های مالی) دولت است که توسط بانک مرکزی برای عملیات بازار باز (سیاست‌های پولی) استفاده می‌شود. هدف اصلی از انجام این پژوهش، بررسی ظرفیت و عملکرد انتشار اسناد خزانه اسلامی در قوانین بودجه طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ می‌باشد. روش‌شناسی پژوهش فعلی علاوه بر مرور مفاهیم و سازوکارهای انتشار اسناد خزانه، مطالعه و بررسی اسناد رسمی منتشره توسط نهادهای رسمی در این خصوص است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد دولت در قوانین بودجه طی سنوات مذکور حدود ۱۷۰۰ هزار میلیارد ریال ظرفیت انتشار اسناد خزانه برای تأمین مالی پروژه‌های بخش دولتی را داشته که در حدود ۶۰۰ هزار میلیارد ریال از این ظرفیت را استفاده کرده است. طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷ کمتر از ده درصد از منابع مالی دولت را اسناد خزانه اسلامی تشکیل می‌دهند؛ در حالی که طی سه سال اخیر، سهم انتشار اسناد خزانه در منابع مالی دولت افزایش یافته و در سال ۱۳۹۹ به اوج خود یعنی ۲۰ درصد رسیده است. همچنین اسناد منتشره تاکنون تا سال ۱۴۰۵ برای دولت تعهد بازپرداخت اصل و سود ایجاد نموده است. با در نظر گرفتن کسری بودجه فزاینده دولت، اگرچه انتشار اسناد خزانه اسلامی می‌تواند به دولت در راستای پرداخت دیون و نیز تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام کمک رساند؛ اما اگر منشأ ایجاد و انباشت بدهی از طریق تعریف پروژه‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی رفع نشود و برقراری منابع مالی پایدار از طریق ایجاد زیرساخت برای ظرفیت‌های اقتصادی و تولیدی مولد تضمین نگردد، استفاده از اسناد خزانه اسلامی به عنوان یک راهکار تأمین مالی صرفاً منجر به تحمیل هزینه چندبرابری نسبت به برآوردهای اولیه برای اتمام طرح‌های تعریف شده می‌شود و دولت را با چالش جهت ایفای تعهدات سنگین برای بازپرداخت اسناد سررسید شده در سال‌های بعد مواجه می‌نماید.

**واژگان کلیدی:** اسناد خزانه اسلامی، تأمین مالی دولت، بودجه

\* دانشجوی دکتری مدیریت صنعتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران.

Haraghy@yahoo.com (نویسنده مسئول)

\*\* کارشناس ارشد اقتصاد، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران

\*\*\* کارشناس ارشد اقتصاد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بوشهر، بوشهر، ایران.

## مقدمه

اسناد خزانه در جهان امروز، به عنوان یکی از ابزارهای مهم مالی و از جمله ابزارهای دولت برای اعمال سیاست مالی به حساب می‌آید. از طرفی، بانک‌های مرکزی از طریق ورود به بازار ثانویه اسناد خزانه به اعمال سیاست پولی، یعنی عملیات بازار باز می‌پردازند. انتشار اسناد خزانه اسلامی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ مورد پیشنهاد قرار گرفت؛ اما از سال ۱۳۹۲ در قوانین بودجه سالیانه درج و اولین عملکرد آن در اواخر سال ۱۳۹۳ به ثبت رسیده است. ایده اسناد خزانه اسلامی برگرفته از اسناد خزانه متعارفی است که در دیگر کشورهای جهان به عنوان ابزاری در راستای هموارسازی مخارج دولت به کار گرفته می‌شود. البته اسناد خزانه متعارف و اوراق قرضه در سایر کشورها مبتنی بر «قرض به شرط زیاده» و در نتیجه ربوی هستند. مرحله اولیه انتشار اسناد خزانه، به منظور تسویه بدهی دولت انجام می‌شود و معاملات ثانویه این اسناد بر مبنای بیع دین که مورد وفاق اکثریت مراجع عظام تقلید است، صورت می‌گیرد. دولت ابتدا بر مبنای بدهی مسجل پیمانکاران، اسناد خزانه اسلامی را منتشر کرده و در قالب تخصیص در اختیار ایشان قرار می‌دهد، سپس پیمانکارانی که در کوتاه‌مدت نیازمند نقدینگی هستند، با توجه به جواز بیع دین می‌توانند اسناد خود را در بازار تنزیل نمایند. این اسناد اگرچه می‌توانند به صورت کوتاه‌مدت و بلندمدت (از یک تا چهار سال) منتشر شوند؛ اما سعی شده که به صورت کوتاه‌مدت منتشر گردد. مهم‌ترین نگرانی‌هایی که در مورد انتشار اسناد خزانه اسلامی وجود دارد عبارت‌اند از: نکول دولت در بازپرداخت اسناد مذکور؛ اعمال بازی پانزی و انتقال دادن بدهی‌ها به سال‌های آتی؛ افزایش دامنه بی‌انضباطی مالی دولت؛ اثرگذاری منفی این اسناد بر بازارهای مالی کشور؛ و از بین رفتن وجه امتیاز شرعی این اسناد به مرور زمان.

قانون‌گذار در برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با تصویب احکامی مانند جزء (۱) بند (ت) ماده (۸) و (۱۰)، ساماندهی بدهی دولت با تشکیل بازار بدهی و ترویج ابزارهای آن را هدف‌گذار نموده است. به استناد جزء (۱) بند (ت) ماده (۸) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، دولت موظف است به منظور تحقق اهداف بند (۱۲) سیاست‌های کلی ابلاغی اقتصاد مقاومتی مبنی بر تحول اساسی در ساختارها، اصلاح، ارتقای نظام مدیریت مالی و محاسباتی دولت و همچنین مدیریت بدهی‌ها اقدام به ساماندهی بدهی‌های دولت نماید از جمله راهکارهای پیشنهادی عبارت‌اند از: حفظ شاخص نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی در سطح حداکثر چهل درصد؛ ساماندهی اصل بدهی‌ها از طریق تمدید و تسویه سود مربوطه از طریق درج در بودجه عمومی؛ حذف تدریجی اوراق تسویه خزانه و استفاده از اوراق بدهی با تصویب مجلس شورای اسلامی؛ تأدیه بدهی دولت به اشخاص

حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی از طریق بازارهای کوتاه‌مدت و تأدیه بدهی دولت به نظام بانکی و نهادهای عمومی و غیردولتی از طریق ابزارهای بدهی میان‌مدت و بلندمدت. به استناد ماده (۱۰) قانون برنامه پنج‌ساله توسعه ششم، دولت مجاز است به منظور گسترش و تعمیق نظام جامع تأمین مالی و ابزارهای آن (بازار پول، سرمایه و بیمه‌ها) معادل کل بدهی‌های خود به اشخاص حقیقی و حقوقی که تا پایان سال ۱۳۹۵ قطعی گردیده یاد می‌شود به ترتیب اولویت‌هایی که به پیشنهاد سازمان مشخص می‌گردد را تا پایان اجرای قانون برنامه از طریق انتشار اوراق بهادار با کسب رضایت طلبکاران تسویه نماید. با توجه به تبصره ذیل بند (ب) ماده مذکور، اوراق بهادار صادره با نام و مصون از تورم است و معاملات این اوراق فقط در بازارهای متشکل اوراق بهادار تحت نظارت سازمان بورس و اوراق بهادار و با رعایت مقررات این بازارها مجاز و معاملات آن‌ها خارج از بازارهای یاد شده ملغی و بلااثر است. همچنین در جدول شماره (۴) ذیل ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه سقف انتشار اوراق مشارکت و اوراق مالی اسلامی برای کل برنامه معادل با ۲۲۰۰ هزار میلیارد ریال تعیین شده است.

گزارش منتهی به ۱۴۰۱/۰۴/۳۱ کانون نهادهای سرمایه‌گذاری ایران، ارزش کل بازار بدهی ایران معادل با ۴۸۴۳۷ هزار میلیارد ریال می‌باشد که به تفکیک شامل دو بخش تسهیلات بانکی (۴۴۱۳۵ هزار میلیارد ریال) و اوراق بدهی (۵۵۲۴ هزار میلیارد ریال) است. ناشران اوراق بدهی عبارت‌اند از: دولت (سه‌م ۷۹ درصدی)؛ سازمان‌های دولتی (سه‌م ۸ درصدی)؛ بخش خصوصی (سه‌م ۷/۵ درصدی)؛ شهرداری‌ها (سه‌م ۴/۵ درصدی)؛ و بانک‌ها (سه‌م یک درصدی). ارزش بازار بدهی ایران به تفکیک نوع اوراق شامل اوراق مرابحه (سه‌م ۴۴ درصدی)، اسناد خزانه اسلامی (سه‌م ۳۱ درصدی)؛ اوراق سلف (سه‌م ۷ درصدی)؛ اوراق اجاره (سه‌م ۶ درصدی)؛ اوراق منفعت (سه‌م ۵ درصدی)؛ اوراق مشارکت (سه‌م ۵ درصدی)؛ اوراق گام (سه‌م ۱ درصدی)؛، خرید دین (سه‌م ۱ درصدی)، اوراق رهنی، اوراق استصناع و مشارکت بانک مرکزی می‌باشد که در طول سنوات مختلف، درصد متفاوتی از ظرفیت ابزارهای بازار بدهی مورد استفاده قرار گرفته است.

با توجه به آنچه بیان شد و نقش پررنگ استفاده از اسناد خزانه اسلامی در ترکیب بازار بدهی کشور، مفهوم‌شناسی و آسیب‌شناسی انتشار اسناد خزانه اسلامی در کنار بررسی ظرفیت انتشار طی سنوات گذشته و اثرات و پیامدهای انتشار آن ضرورت دارد؛ بنابراین طی پژوهش پیش رو، محقق نخست به جمع‌آوری مفاهیم نظری بازار بدهی و معرفی ابزارهای آن اقدام خواهد کرد؛ سپس از طریق بررسی قوانین بودجه طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۱، ظرفیت‌های قانونی بهره‌گیری از انتشار اسناد خزانه اسلامی، عملکرد آن را مشخص می‌کند و در انتها پیشنهاد سیاستی در این زمینه ارائه خواهد شد.

## ۱- مفاهیم نظری پژوهش

### ۱-۱- کسری بودجه و تراز عملیاتی

جدول ۱ عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، اعتبارات هزینه‌ای و تراز عملیاتی و سرمایه‌ای را طی سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۹۷ نمایش می‌دهد. مطابق آمار ارائه شده از بانک مرکزی، همواره طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۷، روند تراز عملیاتی و سرمایه‌ای فزاینده و منفی‌تر شده که این موضوع نشان‌دهنده کسری بودجه فزاینده دولت است.

جدول ۱: تراز عملیاتی و کسری بودجه دولت ۱۳۸۰-۱۳۹۷

سال	پرداخت‌های جاری	تراز عملیاتی	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	تراز عملیاتی و سرمایه‌ای
۱۳۸۰	۱۰۰۹۱۸	-۴۷۷۷۲	۲۴۳۸۰	۱۸۲
۱۳۸۱	۱۴۷۵۷۲	-۸۵۵۹۸	۵۴۷۵۳	-۳۷۱۶۹
۱۳۸۲	۱۷۸۲۵۵	-۹۹۴۱۹	۷۳۸۰۰	-۴۴۱۸۸
۱۳۸۳	۲۳۱۹۲۳	-۱۲۸۳۳۶	۷۲۳۰۶	-۴۹۲۲۹
۱۳۸۴	۳۳۰۸۸۴	-۱۳۰۵۰۹	۱۱۷۶۳۹	-۶۰۸۵۳
۱۳۸۵	۴۱۵۷۸۸	-۱۸۴۶۵۷	۱۴۵۵۷۱	-۱۴۷۴۳۱
۱۳۸۶	۴۲۱۲۸۵	-۱۲۳۰۸۲	۱۴۷۷۵۲	-۹۶۰۴۲
۱۳۸۷	۵۸۲۷۲۳	-۲۰۳۳۸۵	۲۲۳۰۱۹	-۲۰۹۷۶۷
۱۳۸۸	۵۹۳۷۸۴	-۱۲۷۲۳۸	۱۹۸۱۷۳	-۱۶۶۷۹۸
۱۳۸۹	۶۵۹۳۴۲	-۲۷۵۰۵۴	۲۱۲۸۴۵	-۵۲۱۱۸
۱۳۹۰	۸۷۷۷۰۲	-۳۳۳۲۳۲	۲۸۹۰۰۱	-۵۲۳۲۴
۱۳۹۱	۸۸۹۹۹۳	-۳۲۱۷۹۰	۱۵۲۲۷۷	-۴۵۵۴۶
۱۳۹۲	۱۱۹۷۶۴۷	-۴۸۰۲۶۳	۲۲۰۱۵۷	-۸۸۳۵۴
۱۳۹۳	۱۴۳۸۳۱۶	-۴۶۰۷۲۲	۲۹۹۵۰۰	-۱۲۸۳۱۵
۱۳۹۴	۱۷۰۶۸۸۵	-۵۸۳۱۴۰	۲۷۱۹۹۰	-۱۸۱۵۵۱
۱۳۹۵	۲۰۷۲۳۴۵	-۶۱۱۶۹۰	۳۸۶۵۹۸	-۲۵۵۴۹۰
۱۳۹۶	۲۴۲۹۳۷۱	-۷۵۳۳۳۹	۴۴۱۸۰۸	-۲۷۲۲۷۰
۱۳۹۷	۲۷۷۶۲۱۲	-۹۳۷۸۵۲	۵۲۵۹۴۶	-۳۵۴۶۱۸

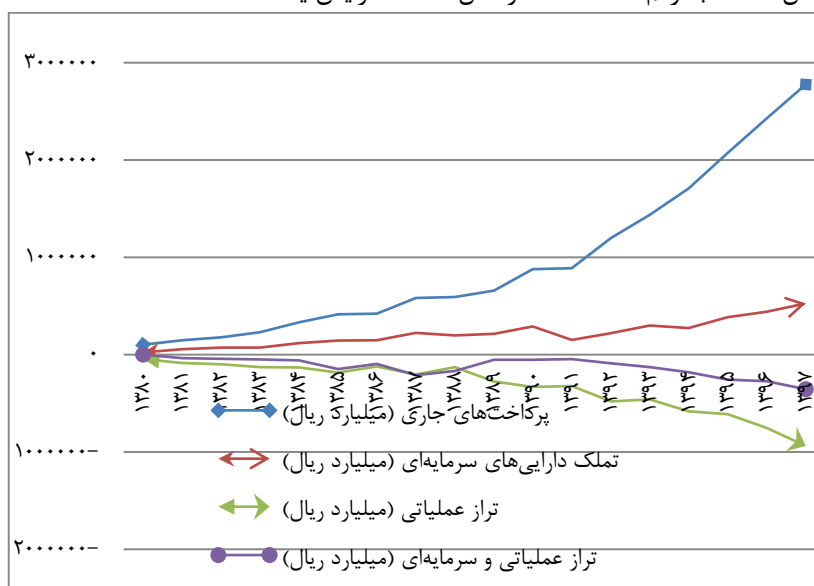
منبع: بانک مرکزی ج.ا.ایران

جدول (۱) برخی از شاخص‌های مهم عملکرد مالی دولت طی بازه زمانی ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۷ را نشان می‌دهد که بر مبنای اطلاعات منتشر شده بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است. در واقع، پرداخت اعتبارات جاری برای تأمین هزینه‌های جاری دولت و همچنین هزینه

نگهداشت سطح فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی دولت پیش‌بینی می‌گردد و از رقم ۱۰۰۹۱۸ میلیون ریال در سال ۱۳۸۰ به رقم ۲۷۷۶۲۱۲ میلیون ریال در سال ۱۳۹۷ افزایش یافته و طی مدت مذکور بیش از ۲۷ برابر شده است.

تراز عملیاتی دولت معیاری از ثبات عملیات جاری دولت است و از تفاضل پرداخت‌های هزینه‌ای از درآمدهای عمومی دولت به دست می‌آید. در واقع، این تراز میزان پوشش هزینه‌های جاری دولت توسط درآمدهای عمومی را نشان می‌دهد و از رقم ۴۷۷۷۲- میلیون ریال در سال ۱۳۸۰ به رقم ۹۳۷۸۵۲- میلیون ریال در سال ۱۳۹۷ افزایش پیدا کرده و طی مدت مذکور بیش از ۱۹ برابر شده است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای تأمین هزینه طرح‌های عمرانی پیش‌بینی شده که از ۲۴۳۸۰ میلیون ریال به رقم ۵۲۵۹۴۶ میلیون ریال افزایش یافته و ۲۱ برابر شده است.

تراز عملیاتی و سرمایه‌ای شامل مجموع تراز عملیاتی و خالص واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (غیرمالی) می‌باشد. در واقع، این تراز با لحاظ خالص واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (که حاصل تفاضل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است) و معمولاً عددی مثبت می‌باشد، بخشی از رقم منفی تراز عملیاتی را جبران می‌کند. این شاخص از عدد ۱۸۲ در سال ۱۳۸۰ به رقم ۳۵۴۶۱۸- در سال ۱۳۹۷ افزایش یافته است.



نمودار ۱: تراز عملیاتی و کسری بودجه دولت ۱۳۸۰-۱۳۹۷

## ۱-۲- تأمین مالی کسری بودجه دولت

همان‌طور که در نمودار (۱) مشاهده می‌شود، کسری بودجه دولت طی سنوات گذشته، چه در بخش جاری و چه در بخش عمرانی سالانه افزایش یافته است. به طور کلی منابع دولت از محل درآمدهای مالیاتی، فروش دارایی و ثروت مانند منابع طبیعی نفت و گاز و ایجاد بدهی (تعهدات) تجهیز می‌شود و مصارف دولت نیز در سه قالب مخارج مصرفی، مخارج سرمایه‌گذاری و بازپرداخت بدهی‌ها (تعهدات) صورت می‌پذیرد. در نگاه سنتی، اگر درآمدهای دولت از محل مالیات و عوارض کمتر از هزینه‌های آن بابت برقراری نظم و امنیت و امور قضایی و تأمین کالاهای عمومی باشد، کسری بودجه ظهور می‌نماید. کسری بودجه از دو طریق شامل «کاهش مصارف و هزینه‌ها» و «افزایش منابع درآمدی دولت» قابل جبران است. با توجه به محدودیت‌های بنیادی اخذ درآمدهای مالیاتی و حساسیت‌های اجتماعی افزایش آن، تأمین بودجه در اقتصاد ایران عموماً از طریق فروش بیشتر نفت و گاز و یا استقراض بیشتر صورت می‌گیرد؛ اما به صورت کلی یکی از راهکارها برای تأمین مالی کسری بودجه دولت و جلوگیری از خلق نقدینگی توسط نظام بانکی، انتشار اوراق مالی است (قلیچ و همکاران، ۱۳۹۰). در ادامه به معرفی اوراق مالی رایج که تاکنون در اقتصاد ایران استفاده شده می‌پردازیم:

**اوراق مشارکت:** مطابق ماده (۱) قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مصوب ۱۳۷۶ مشارکت عمومی در اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی دولت مندرج در قوانین بودجه سالانه کل کشور و طرح‌های سودآور تولیدی، ساختمانی و خدماتی به دولت، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های سهامی عام و خاص و شرکت‌های تعاونی تولیدی اجازه داده می‌شود قسمتی از منابع مورد نیاز را از طریق انتشار و عرضه عمومی اوراق مشارکت تأمین کند. به طور خلاصه می‌توان گفت اوراق مشارکت، نوعی ابزار تأمین اعتبار طرح‌های عمرانی نماینده دولت، شهرداری‌ها، شرکت‌های دولتی و ... به شمار می‌رود و منبع آن، اندوخته‌ها و منابع مالی مردم است. بزرگ‌ترین ابهامات و چالش‌های اوراق مشارکت عبارت است از عدم رتبه‌بندی ناشران اوراق مشارکت، فقدان مرجع قانونی ناظر، عدم حضور و کم‌رنگ بودن بخش خصوصی، ابهام در مزیت‌های اوراق منتشره، ابهام در آثار اظهارنظر امین، فقدان ضمانت اجرایی در مورد انتشار اطلاعات، تشکیل نشدن بازار ثانویه، ابهام در سود قطعی، سود علی‌الحساب و شبه ربوی بودن آن و عدم عطف برخی از اوراق مشارکت به طرحی خاص (تنانی و حسین‌پور، ۱۳۹۳).

**اسناد خزانه اسلامی:** اسناد با نام یا بی‌نامی که دولت به منظور تسویه بدهی‌های مسجل خود با حفظ قدرت خرید بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با قیمت اسمی و سررسید معین به طلبکاران غیردولتی واگذار می‌کند که این اسناد معاف از مالیات می‌باشند.

وجه تسمیه کلمه اسلامی در عبارت اسناد خزانه اسلامی آن است که برخلاف اسناد خزانه در کشورهای دیگر غیراسلامی که می‌تواند بدهی صرف باشد، اسناد خزانه اسلامی باید بر مبنای بدهی‌های ناشی از معاملات حقیقی اقتصادی و نه دیون صوری و غیرواقعی انتشار یابد (کرمی و بیات، ۱۳۹۶).

**صکوک اسلامی:** صکوک گواهی‌هایی است با ارزش اسمی یکسان که پس از اتمام عملیات پذیره‌نویسی، بیانگر پرداخت مبلغ اسمی مندرج در آن توسط خریدار به ناشر است و دارنده آن مالک یک یا مجموعه‌ای از دارایی‌ها، منافع حاصل از دارایی یا ذی‌نفع یک پروژه یا یک فعالیت سرمایه‌گذاری خاص می‌شود (سلمان‌پور زنوز و همکاران، ۱۳۹۵). نکته مثبت در اوراق صکوک، وابسته بودن آن به دارایی است. انتشار جهانی صکوک از ۸۷٫۹ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۶ به ۱۱۶٫۷ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۷ افزایش یافته است. از جمله انواع صکوک که در طی سال‌های اخیر در قالب بندهای قانون بودجه سنواتی منتشر شده است می‌توان به صکوک اجاره، مباحه و سلف اشاره کرد (حسینی و همکاران، ۱۳۹۸).

**صکوک اجاره:** اوراق بهادار اسلامی با نام که با مجوز بانک مرکزی به قیمت اسمی مشخص برای مدت معین منتشر می‌شود و دارنده آن به صورت مشاع، مالک بخشی از دارایی است که منافع آن بر اساس قرارداد اجاره به مصرف‌کننده یا بانی واگذار می‌شود.

**اوراق تسویه خزانه:** در سال‌های اخیر و به منظور تسویه بدهی‌های دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی با مطالبات قطعی دولت از اشخاص مزبور اجازه انتشار اسناد تعهدآور خاصی تحت عنوان اوراق تسویه خزانه به دولت داده شده و در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ به این صورت تعریف شده است: «اسناد تعهدی که به منظور تسویه بدهی‌های قطعی دولت به اشخاص متقاضی با مطالبات قطعی دولت از اشخاص مزبور توسط وزارت صادر و در اختیار اشخاص طلبکار و متقابلاً بدهکار قرار می‌گیرد» (حسینی و همکاران، ۱۳۹۸).

مجوز انتشار ابزارهای تأمین مالی در قوانین مختلف آورده شده است. جدول شماره (۲) انواع اوراق بهاداری که برای تأمین مالی دولت استفاده می‌شود و جایگاه قانونی آن‌ها عنوان شده است (حسینی و فیاضی، ۱۳۹۵).

جدول ۲: انواع اوراق بهادار دولتی

ردیف	عنوان قانونی	جایگاه قانونی (مجوز انتشار)	نوع اوراق
۱	اوراق بهادار (صکوک اسلامی)	ماده (۲۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	اوراق بهادار بدهی و دارایی
۲	اوراق صکوک اجاره	قوانین بودجه سنواتی	اوراق دارایی

ردیف	عنوان قانونی	جایگاه قانونی (مجوز انتشار)	نوع اوراق
		- بند ب ماده (۲) قانون رفع موانع تولید و رقابت- پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	
۳	اوراق تسویه خزانه	- قوانین بودجه سنواتی - بند (الف) ماده (۲) قانون رفع موانع تولید رقابت- پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	اوراق بدهی
۴	اوراق مشارکت	- قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت	اوراق دارایی
۵	اسناد خزانه اسلامی	- قوانین بودجه سنواتی	اوراق بدهی

### ۱-۳- اسناد خزانه

در فقه اسلامی چنانچه دینی به عهده شخصی باشد، صاحب دین می‌تواند آن را به شخص دیگر به کمتر از مقدار دین یا مساوی با آن بفروشد و نظر مشهور فقها این است که مدیون باید تمام آنچه بر ذمه اوست به مشتری دین بپردازد. این دیدگاه فقهی مبنای نوعی معاملات مالی است که به آن اصطلاحاً خرید دین یا بیع دین گفته می‌شود.

«دین» به هر مال کلی گفته می‌شود که به واسطه یکی از اسباب بر ذمه شخص دیگری ثابت می‌گردد. به عبارت دیگر، دین طلبی است که یک فرد از فرد دیگر دارد. با فرض اینکه بدهی مبنای صحیح شرعی داشته و بدهی حقیقی محسوب شوند، دین می‌تواند تمام یا بخشی از این بدهی‌ها را (که جزء دارایی‌های دین محسوب می‌شوند) به شخص ثالث با قیمتی کمتر از قیمت اسمی بفروشد. با فروش دین، مالکیت دین به غیر داین واگذار می‌شود و این امکان برای مالک جدید نیز میسر است که دین را مجدداً به فروش برساند. در اصطلاح حقوقی، بیع دین به تنزیل آن دسته از اسناد و اوراق بهادار (سفته و برات) که مفاد آن حاکی از بدهی (دین) ناشی از معاملات تجاری است، دلالت دارد.

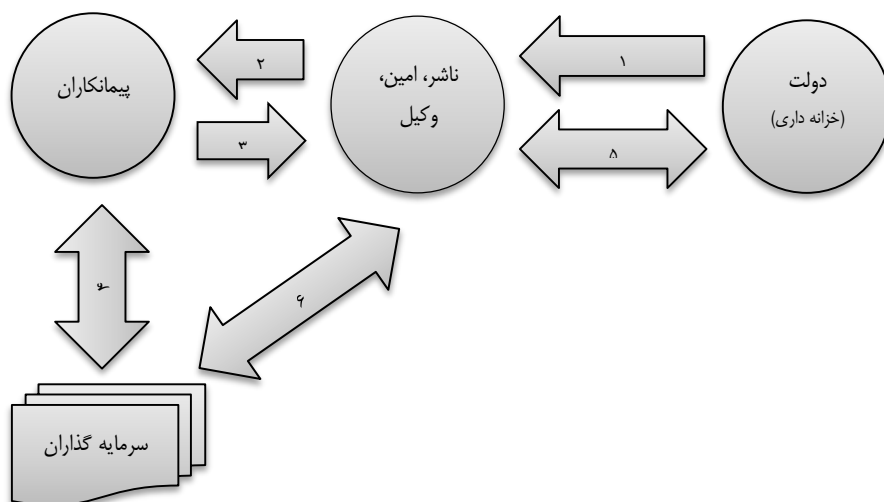
اما از جمله اوراق بهادار اسلامی که بر پایه خرید دین استوار است و می‌تواند به تأمین کسری بودجه دولتی یاری رساند، اسناد خزانه اسلامی است. اسناد خزانه اسلامی از جمله مهم‌ترین ابزارها در بازارهای مالی متعارف است که توسط دولت و بانک مرکزی به منظور اعمال سیاست‌های اقتصادی و تنظیم بازارهای پول و سرمایه استفاده می‌شود. همچنین اسناد خزانه اسلامی اصلی‌ترین اوراق مورد استفاده از بازار بدهی به حساب می‌آید و در عمل بازار بدهی با استفاده از این ابزار قوام می‌یابد. بررسی سیر تاریخی استفاده از اسناد خزانه اسلامی در نظام مالی کشور نشان می‌دهد که هرچند این اوراق در بودجه سال ۱۳۹۲ به میزان ۵۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شد؛ اما به دلایلی انتشار نیافت و در بودجه سال ۱۳۹۳ از مجوز ۳۰ هزار میلیارد ریال تنها ۱۰ هزار میلیارد ریال منتشر گردید و طی سال‌های بعد نیز انتشار



اوراق به عنوان یکی از ابزارهای تأمین مالی دولتی ادامه یافت. مدل عملیاتی انتشار اسناد خزانه اسلامی در جایگاه ابزار تأمین کسری بودجه دولتی به شرح نمودار (۲) است. در ایالات متحده، اسناد خزانه ابزار بدهی کوتاه‌مدت است که توسط دولت فدرال منتشر می‌شود. نرخ بهره اسناد خزانه دولت ایالات متحده مبنایی برای نرخ‌های بهره سایر اوراق بهادار در بازار پول است. اسناد خزانه در مقایسه با سایر اوراق بهادار از بازدهی پایین‌تری برخوردار است و این امر را می‌توان معلول چند عامل دانست. نخست اینکه، این اوراق عاری از هرگونه ریسک اعتباری هستند؛ زیرا توسط دولت ایالت متحده بازپرداخت آن‌ها تضمین شده است. دوم اینکه، این اوراق نقدشوندگی بسیار بالایی دارند. سوم اینکه، درآمدهایی که از این اوراق بهادار به دست می‌آید، از هرگونه مالیات معاف است. در ایالات متحده اسناد خزانه به موجب قانون، باید سررسیدی کمتر از یک سال داشته باشند. سری منظمی از این اوراق به طور هفتگی یا ماهیانه از طریق حراج رقابتی برای سررسیدهای چهارهفته‌ای، سه‌ماهه و شش‌ماهه و یا یک‌ساله صادر می‌شود. منابعی که از فروش این اسناد به دست می‌آید عمدتاً صرف کسری‌های بودجه موقتی می‌شود. دریافتی و بازدهی که از این اسناد به دست می‌آید ناشی از تفاوت قیمتی است که بین قیمت اسمی و قیمتی که در حراج معین شده، به دست می‌آید. (پارامسواران،<sup>۱</sup> ۲۰۱۱). به بیان دیگر، این اسناد در سررسید در قالب مبلغ معینی (قیمت اسمی) پرداخت می‌شوند و پرداختی به صورت بهره ندارند. نحوه محاسبه بهره در این اسناد به این‌گونه است که قیمت معاملاتی که در ابتدا این اوراق فروخته می‌شود کمتر از قیمتی است که ناشر تعهد کرده در زمان سررسید پرداخت نماید. برای مثال، ممکن است شخصی در اوت سال ۲۰۱۰ اسناد خزانه به میزان ۱۴۹۸ دلار خریداری کند که می‌تواند در نوامبر آن را به مبلغ ۱۵۰۰ دلار وصول نماید. در اقتصادهای متعارف، رایج‌ترین راه برای تأمین کسری بودجه دولت، انتشار اوراق قرضه به‌ویژه اسناد خزانه است. این اوراق به‌گونه‌ای منتشر می‌شود که در بازارهای ثانویه قابل خرید و فروش باشند. این اسناد در حقیقت حاکی از آن مبلغ بدهی است که با تنزیل به فروش می‌رسد و مهم‌ترین کاربردهای آن به شرح ذیل است:

- تأمین کسری بودجه دولت؛
- ابزار مالی مناسب برای سرمایه‌گذاری کوتاه‌مدت؛
- ابزار مالی مناسب برای پدیدار ساختن حداقل نرخ بهره در بازارهای پولی و مالی؛
- ابزار مالی بسیار مناسب برای اعمال سیاست‌های پولی از طریق عملیات بازار باز.

طرف‌های تجاری دولت که به جای دریافت اسناد بدهی متعارف، اسناد خزانه دریافت کرده‌اند می‌توانند تا سررسید منتظر بمانند و مبلغ اسمی اسناد را دریافت کنند و در صورتی که با محدودیت مالی روبه‌رو شوند و نیاز به پول نقد پیدا کنند، می‌توانند اوراق خود را در بازار بورس یا دیگر بازارهای ثانویه به تناسب مدت زمان باقیمانده تا سررسید با تنزیل عرضه نمایند. بر این اساس دولت می‌تواند به جای پول نقد، اسناد بدهی استاندارد با تعهد پرداخت خزانه‌داری کل را برای تأمین مالی در کوتاه‌مدت منتشر کند. دارندگان این اسناد می‌توانند تا سررسید صبر کرده، مبلغ اسمی اوراق را دریافت نمایند یا می‌توانند با کسری از قیمت اسمی، اوراق و اسناد بدهی دولت را در بازار ثانویه تنزیل کنند (موسویان، نظر پور و خزایی، ۱۳۹۰).



نمودار ۲: مدل عملیاتی انتشار اسناد خزانه اسلامی

### ۱-۳-۱- ارکان و ویژگی‌های اسناد خزانه اسلامی

ارکان انتشار اسناد خزانه که از طرف دولت و خزانه‌داری کل منتظر می‌گردد به شرح نمودار شماره (۲) می‌باشد که در ادامه مورد بررسی قرار گرفته شده است.

#### – طلبکاران غیردولتی (پیمانکاران)

طلبکاران غیردولتی، پیمانکاران غیردولتی معرفی شده‌اند که طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرایی، مجری طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای و تولیدکنندگان و عرضه‌کنندگان غیردولتی آب و برق بوده‌اند. فروشندگان زمینی که محل اجرای طرح‌های عمرانی بوده است نیز در این دسته قرار دارند.

#### – بانک عامل

بانک عامل بانکی است که پس از تعیین توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی، از طرف ناشر نسبت به عرضه اسناد خزانه اسلامی، پرداخت اصل قیمت اسمی اسناد پس از سررسید و انجام سایر امور مربوط مبادرت می‌ورزند.

#### – ناشر، امین یا وکیل

ناشر این اسناد، وزارت امور اقتصادی و دارایی است که به نمایندگی از دولت این اوراق را منتشر می‌کند.

#### – سرمایه‌گذاران

بازخريد اسناد خزانه اسلامی پیش از سررسید پیش‌بینی شده است، به‌گونه‌ای که هر زمان قبل از سررسید با تأمین وجه از محل اعتبارات مصوب، اسناد خزانه اسلامی را در بازار ثانویه به قیمت روز بازخريد کند.

#### – حفظ قدرت خرید

از زمانی که بدهی دولت به پیمانکاری خاص مسجل شد و به تأیید ذی‌حسابی و مسئول دستگاه اجرایی رسید تا زمان انتشار اسناد خزانه، معادل نرخ سود سالیانه مصوب شورای پول و اعتبار به ارزش بدهی تسجیل شده اضافه می‌گردد. درواقع، ارزش اسمی اسناد پرداخت شده به هر پیمانکار عبارت است از رقم بدهی تسجیل شده به علاوه نرخ سود سالیانه در بازه زمانی بین زمان تسجیل و زمان انتشار. باید توجه کرد که قواعد وضع شده برای حفظ قدرت خرید اسناد خزانه اسلامی، مستقل از شیوه انتشار یا بازار ثانویه آن‌هاست. درواقع این قاعده هم برای اسناد خزانه در بازار فرابورس معامله می‌شوند، صادق است و هم برای اسنادی که از اواخر سال ۱۳۹۵ خارج از بورس و توسط بانک ملی واگذار می‌گردد.

#### – بازار ثانویه

بازار ثانویه اسناد خزانه برای اجرای بند «۲» ماده ۷ قانون بازار اوراق بهادار و ماده ۲۶ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و مصوبه ۱۳۹۳/۰۳/۱۲ شورای عالی بورس و اوراق بهادار، در تاریخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۸ به تصویب هیئت مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار رسید. مطابق با این دستورالعمل، آن دسته از دارندگان اسناد خزانه اسلامی که خواستار

فروش اسناد خود هستند، با ارائه فرم تعهد عرضه به کارگزاری‌های شرکت فرابورس به این کار مبادرت می‌ورزند. در عمل، از مهرماه سال ۱۳۹۴ معاملات ثانویه اسناد خزانه اسلامی عملیاتی شد و نخستین معاملات اجرایی گردید.

#### – قیمت اسناد خزانه اسلامی

قیمت اسمی اوراق خزانه اسلامی (اخزا) در تاریخ سررسید ۱۰۰ هزار تومان است. قیمت این اوراق در بازار همواره کمتر از قیمت اسمی است و هرچه به زمان سررسید اوراق نزدیک‌تر شود، قیمت آن‌ها افزایش یافته و در تاریخ سررسید به همان قیمت اسمی، یعنی ۱۰۰ هزار تومان خواهد رسید. در زمان سررسید خزانه‌داری مبلغ اسمی اوراق را به حسابی نزد بانک عامل واریز می‌کند و پس از آن شرکت سپرده‌گذاری مرکزی اوراق بهادار و تسویه وجوه، مبلغ اسمی را به شماره حساب بانکی دارندگان اوراق واریز خواهد کرد. قیمت بازاری اسناد خزانه اسلامی در بازار سرمایه، از طریق مکانیسم عرضه و تقاضا مشخص می‌شود که این مکانیسم در عرضه اولیه به یکی از دو روش ثبت سفارش و یا روش حراج صورت می‌پذیرد. این قیمت به‌طور کلی تحت تأثیر دو عامل نرخ سود مورد انتظار و فاصله تا سررسید است. قیمت اسناد خزانه اسلامی در بازار ثانویه از روش زیر استخراج می‌شود.

فرمول شماره (۱)

$$\text{قیمت اسمی اسناد خزانه اسلامی} = \frac{\text{قیمت اسمی اسناد خزانه اسلامی}}{\frac{\text{تعداد روزهای باقی مانده تا سررسید}}{365} + 1}$$

همچنین بازه مؤثر سالیانه به روش ساده خطی از فرمول زیر استخراج می‌شود:

فرمول شماره (۲)

$$\text{بازده مؤثر سالیانه} = \frac{\text{قیمت خرید} - \text{قیمت اسمی}}{\text{قیمت اسمی}} * 360$$

تعداد روزهای باقیمانده تا سررسید

البته بازده مؤثر سالیانه به روش مرکب از فرمول ذیل استخراج می‌شود:

فرمول شماره (۳)

$$1 - \frac{365}{\left( \frac{\text{قیمت اسمی}}{\text{قیمت خرید}} \right)^{\text{تعداد روزهای باقیمانده تا سررسید}}}$$

#### ۱-۳-۲- کارکردهای اسناد خزانه

در نظام مالی متعارف، «اسناد خزانه» اوراق بهاداری هستند که نشان‌دهنده تعهد ناشر (عموماً دولت‌ها) به بازپرداخت مبلغ اسمی آن‌ها در آینده هستند. این اوراق به پشتوانه تعهد و اعتبار

دولت‌ها منتشر شده و معاف از مالیات دولت‌های مرکزی و ایالتی می‌باشند. اسناد خزانه معمولاً توسط دولت‌ها در قطع بالا، بدون ریسک، به صورت تنزیلی (اوراق با کوپن صفر) و در بازار اولی (بازار پول) ارائه می‌شود و در بازار ثانوی مورد معامله گسترده ذی‌نفعان مختلف قرار می‌گیرد. در بیشتر موارد، بانک‌های مرکزی، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی، مشتری اصلی این دسته از اوراق به حساب می‌آیند.

در بازار بدهی ایالات متحد آمریکا، اسناد خزانه در قطع حداقل هزار دلار و حداکثر پنج میلیون دلار به فروش رفته و سررسید آن‌ها نیز معمولاً چهار، سیزده و بیست و شش هفته است. ارزیابی ستون دارایی ترازنامه بانک مرکزی آمریکا (فدرال رزرو) نشان‌دهنده خریداری حجم قابل توجهی از اسناد خزانه توسط این بانک است. ویژگی اصلی اسناد خزانه، کم‌ریسک یا بدون ریسک بودن آن‌ها می‌باشد. در واقع، سرمایه‌گذاری که وجوه خود را در اسناد خزانه سرمایه‌گذاری می‌کند، مایل است کمترین ریسک را بپذیرد. البته به دلیل پایین بودن ریسک، این اوراق در مقایسه با اوراق دیگر، کمترین نرخ بهره (کمی بیش از تورم) را دارد. علاوه بر این اسناد خزانه، نقدشوندگی بسیار بالایی دارند و به همین دلیل می‌توانند در فرایند مدیریت ریسک بانک‌ها استفاده شوند.

به لحاظ کارکردی، اسناد خزانه می‌توانند برای مدیریت بدهی‌های دولت، تأمین نیازهای مالی دولت (اعمال سیاست‌های مالی) و عملیات بازار باز بانک مرکزی (سیاس پولی) کاربرد گسترده داشته باشند. از منظر مدیریت بدهی‌ها، دولت می‌تواند با انتشار اسناد خزانه با سررسیدهای گوناگون و فروش آن‌ها در بازار، به منابع نقد دست پیدا کرده، از این مسیر بدهی‌های گذشته خود را تسویه نماید و از تبدیل آن به مطالبات غیرجاری که اثر منفی بر شهرت و رتبه اعتباری دولت در سطح ملی و بین‌المللی دارد، جلوگیری نماید. در واقع دولت با استفاده از این ابزار و اعمال مدیریت صحیح، می‌تواند بدهی‌های گذشته خود را به آینده منتقل نماید. از منظر سیاست مالی، انتشار اسناد خزانه می‌تواند منابع نقد کافی در اختیار دولت قرار دهند و دولت از این منابع برای تأمین هزینه‌های جاری و عمرانی خود استفاده کند. به عنوان مثال، دولت می‌تواند با انتشار اوراق بهادار، هزینه ساخت بزرگراه‌ها، آموزش و پرورش و نظام سلامت را تأمین نماید. از منظر سیاست پولی، اسناد خزانه اصلی‌ترین اوراقی است که توسط اکثر بانک‌های مرکزی برای عملیات بازار باز استفاده می‌شود؛ به گونه‌ای که در حال حاضر بخش مهمی از اقلام دارایی موجود در ترازنامه بانک‌های مرکزی، اسناد خزانه دولت در کنار اوراق بهادار دیگر کم‌ریسک است. در واقع بانک مرکزی با در اختیار داشتن اسناد خزانه می‌تواند

برای اعمال سیاست‌های انبساطی بخشی از اسناد خزانه خود را بفروشد و برای اعمال سیاست‌های انقباضی، بخشی از اسناد خزانه موجود در بازار بدهی را خریداری کند. از منظر حقوقی، اسناد خزانه متعارف سند بدهی است که صرفاً بر اساس اعتبار دولت منتشر شده و در بازار اوراق بهادار تنزیل می‌شود؛ بنابراین، دولت که ناشر آن است، می‌تواند از منابع جمع‌آوری شده استفاده کند (شامل تسویه بدهی‌های گذشته، تولید کالاها، ارائه خدمات، پرداخت حقوق کارمندان و موارد دیگر). به این ترتیب نیازی به اینکه دین از قبل وجود داشته باشد و دولت در مقابل آن اسناد خزانه منتشر کند، وجود ندارد.

با توجه به کارایی اسناد خزانه اسلامی به‌منظور مدیریت بدهی‌های دولتی و نیز کاربرد و انتشار آن طی سنوات گذشته، بررسی اثربخشی تأمین مالی دولت به این شیوه ضروری است. علاوه بر آن، سنجش اثرات این شیوه تأمین مالی بر مؤلفه‌های اقتصاد کلان و بررسی راهکارهای کارآمد نمودن بهره‌گیری از آن مورد تأکید می‌باشد. پژوهشگر در این پژوهش ضمن بررسی مفاهیم و ساختار بازار بدهی دولتی به شناسایی عوامل و پیامدهای انتشار اوراق بدهی و بررسی راهکارهای هدفمند نمودن و کاهش هزینه‌های دولت در زمینه انتشار اوراق بدهی می‌پردازد و عملکرد انتشار اوراق در دوره ده ساله را مورد بررسی قرار خواهد داد.

### ۱-۳-۳- الگوی عملیاتی اسناد خزانه اسلامی

هرچند اسناد خزانه متعارف در چارچوب اسلامی قابلیت کاربرد ندارد؛ اما می‌توان با استفاده از ظرفیت عقد بیع دین در فقه اسلامی، صکوکی طراحی کرد که با چالش شرعی مواجه نبوده و تقریباً کارکردهای اصلی اقتصادی اسناد خزانه متعارف را داشته باشد. این ابزار را می‌توان «اسناد خزانه اسلامی» نامید. بر اساس تعریف اسناد خزانه اسلامی، ابزاری مالی است که مبتنی بر بدهی بخش دولتی به پیمانکاران، شبکه بانکی و همچنین ذی‌نفعان و تأمین‌کنندگان دیگر بود و به وسیله خزانه‌داری کل وزارت امور اقتصادی و دارایی منتشر می‌شود. این اوراق بدون کوبین، به صورت تنزیلی و بر اساس عقد بیع دین قابلیت انتشار دارد. اسناد خزانه اسلامی باید از بدهی واقعی دولت به حرف معامله حاکمی باشد؛ یعنی به ازای تعهدی که دولت برای اجرای طرح مشخصی می‌نماید، به جای پول نقد، اوراق خزانه مدت‌دار تحویل دهد و این اوراق قابلیت تنزیل در بازار ثانوی پیش از سررسید را دارد. این روابط شبیه معاملاتی است که در بین اشخاص حقیقی در بازارهای مالی کشور رایج است؛ به این صورت که افراد در ازای خرید کالاها و خدمات به جای پول نقد، چک یا اسناد تضمینی می‌پردازند و این اسناد در بازار ثانوی قابل تنزیل است. عقد محوری در این نوع صکوک (اسناد خزانه)، بیع دیون واقعی بود که مورد تأیید شورای نگهبان و مشهور فقهای شیعه است. در واقع، معاملات ثانوی اسناد خزانه اسلامی از نظر فقهی، مصداق: «بیع دین مؤجل دولت به غیر

مدیون در مقابل ثمن کمتر» است. به همین دلیل، این معامله مصداق بیع دین به دین و یا ربای قرضی به حساب نمی‌آید.

#### ۱-۳-۴- مزایای انتشار اسناد خزانه اسلامی

مزایای انتشار اسناد خزانه اسلامی را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- ابزار مالی مناسبی در اختیار خزانه‌داری کل وزارت امور اقتصادی و دارایی برای تصفیه بدهی‌های انباشته قرار می‌دهد. از این طریق انضباط مالی دولت نیز بیشتر می‌شود. بدین مفهوم که هر سال مشخص است دولت برای تسویه بدهی‌های خود به چه میزان منابع از محل انتشار اسناد خزانه نیاز دارد.
- با گشایشی که در وضعیت مالی بانک‌های بستانکار و پیمانکاران حاصل می‌شود، گردش وجوه مالی در اقتصاد روان‌تر و هزینه معاملاتی کاهش می‌یابد؛ یعنی به دلیل عرضه اسناد خزانه در بازار ثانویه، نخست دسترسی به این اوراق و همچنین فروش آن تسهیل می‌شود و دوم حجم مبادله آن نیز مشخص می‌شود.
- بانک مرکزی با خرید و فروش اسناد خزانه در بازار ثانویه اسناد که اصطلاحاً عملیات بازار باز خوانده می‌شود، می‌تواند به مدیریت نقدینگی در اقتصاد بپردازد (بازمحمدی، ۱۳۹۰).

#### ۱-۳-۵- معایب انتشار اسناد خزانه اسلامی

معایب انتشار اسناد خزانه اسلامی را می‌توان به شرح زیر عنوان کرد:

- در صورتی که اسناد خزانه برای بدهی‌های دولت به بانک مرکزی، شرکت‌های دولتی و بیمه‌ها منتشر شود، به جهت عدم تفکیک مالکیت حقیقی بین دولت و نهادهای تابعه دین حقیقی در واقع وجود ندارد؛ بنابراین وقتی دولت سندی را به بانک مرکزی یا شرکت یا بیمه دولتی می‌دهد و آن‌ها سند مذکور را در بازار می‌فروشند؛ در حقیقت دولت توسط آنان از مردم استقراض با شرط زیاده می‌کند و این ریاست.
- ممکن است در شرایط خاص اقتصادی اسناد خزانه در بازار ثانویه رونق نداشته باشد و این امر دولت یا بانک مرکزی را در بازپرداخت بدهی دولت با مشکلات اساسی مواجه کند (بازمحمدی، ۱۳۹۰).

#### ۱-۴- پیشینه پژوهش

میثمی و موسویان (۱۳۹۶) در پژوهشی با عنوان «گونه‌شناسی الگوهای عملیاتی اسناد خزانه اسلامی» به بررسی ماهیت و کاربرد اسناد خزانه متعارف و طراحی انواع الگوهای عملیاتی اسناد خزانه اسلامی پرداخته‌اند. یافته‌های این پژوهش که به روش توصیفی و تحلیل محتوا به دست آمده، نشان می‌دهد که نخست، می‌توان با استفاده از ظرفیت عقد بیع دین در فقه

امامیه، انواع گوناگونی از الگوهای عملیاتی اسناد خزانه اسلامی را برای مدیریت بدهی‌های پیشین دولت، تأمین مالی نیازهای آینده، مدیریت مطالبات و موارد دیگر منتشر کرد. دوم، الگوهای عملیاتی مطرح شده همگی مکمل یکدیگر هستند. به بیان دیگر، هیچ‌یک از این الگوها مانع انتشار دیگری نبوده و شاید بهترین گزینه است که دولت اقدام به انتشار ترکیبی از این الگوها نماید. سوم، با توجه به جواز شرعی خرید و فروش دین واقعی به شخص ثالث از دیدگاه مشهور فقهای شیعه- همچنین شافعیه و مالکیه- و قانونی بودن در قوانین ایران، خرید و فروش اسناد خزانه اسلامی در بازار ثانوی توسط افراد حقیقی و حقوقی بلامانع است. البته تعداد معدودی از الگوهای اسناد خزانه اسلامی صرفاً به دلیل چالش اتحاد مالکیت، بازارپذیر نبوده و نمی‌تواند در بازار ثانوی به صورت عمومی معامله شود.

ذاکرنیا و حبیب‌اللهی (۱۳۹۵) به مسئله «مدل ارزش‌گذاری اسناد خزانه و کشف نرخ تنزیل این اوراق» می‌پردازند. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که بهترین مقیاس برای سنجش و تعیین نرخ تنزیل یا قیمت‌گذاری اسناد خزانه اسلامی، میانگین بازدهی آن بازاری است که این اسناد در ازای طلب آن‌ها صادر شده است. به عنوان نمونه، در اسناد خزانه اسلامی خرید کالا، میانگین بازدهی برآوردی در آن بازاری است که دولت کالاهای مورد نیاز خود را از آن خریداری کرده است.

خادم الحسینی و موسویان (۱۳۹۱) «مهندسی مالی اسناد خزانه اسلامی» را مورد توجه قرار داده و تلاش کردند، امکان‌سنجی استفاده دولت از اسناد خزانه اسلامی به منظور پوشش نیازهای مالی خود را ارزیابی کند. در این پژوهش ابتدا با توجه به دو بعد «ماهیت» و «زمان» به دسته‌بندی انواع نیازهای مالی دولت به هنگام رویارویی با کسری بودجه پرداخته شد و سرانجام به طراحی سه مدل مالی عملیاتی اسناد خزانه مطابق با بازه‌های زمانی گوناگون و نیز ماهیت کسری بودجه جهت خرید کالا، خرید خدمات و تأمین وجوه نقد مبادرت شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که اسناد خزانه اسلامی از ظرفیت کافی برای پاسخگویی به نیازهای متنوع دولت جهت تأمین مالی برخوردار است.

قضاوی و بازمحمدی (۱۳۹۰) در پژوهشی به «تبیین کارکردهای اسناد خزانه اسلامی مالی به منظور سیاست‌گذار پولی» می‌پردازند. در این دیدگاه اسناد خزانه، اوراق بهاداری است که گواه تعهد ناشر (عموماً دولت‌ها) به بازپرداخت مبلغ اسمی آن‌ها در آیند است. این اوراق به پشتوانه تعهد و اعتبار دولت‌ها منتشر شده و معاف از مالیات دولت‌های مرکزی و ایالتی است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که بانک مرکزی می‌تواند با ورود در بازار ثانویه اسناد خزانه دولتی، به سیاست‌گذاری پولی اقدام ورزد.



موسویان و سروش (۱۳۹۰) با بیان اینکه تأمین مالی شرکت‌ها، کاهش کسری بودجه وزارتخانه‌ها و شهرداری‌ها در اجرای طرح‌های ملی، عمرانی و نیز اجرای سیاست‌های پولی از طریق عملیات بازار باز، بخشی از کاربردهای اوراق قرضه است. این دو اذعان می‌دارند ماهیت ربوی این ابزار چالش مهمی برای بازارهای پول و سرمایه کشورهای اسلامی به وجود آورده است. خلأ حاصل از حذف اوراق قرضه، به طراحی ابزارهای مالی اسلامی (صکوک) منجر شد. یکی از نتایج این تلاش‌های علمی، ابداع اوراق مشارکت است. بررسی عملکرد اوراق مشارکت در ایران نشان می‌دهد اگرچه هدف اولیه مورد نظر طراحان تا حدودی تحقق یافته؛ اما استفاده گسترده‌تر از این ابزار، نیازمند آسیب‌شناسی همه‌جانبه و بازنگری دقیق آن است.

## ۲- روش‌شناسی پژوهش

مبنا و اساس پژوهش فعلی بهره‌گیری از آمار رسمی و اطلاعات منتشره در قالب اسناد و مدارک سازمان‌ها و نهادهایی مانند بانک مرکزی و سازمان برنامه و بودجه است؛ بنابراین روش‌شناسی انجام پژوهش پیش رو به صورت «پژوهش اسنادی» است. منابع مورد استفاده در این روش پژوهش عبارت‌اند از:

**کتاب:** شامل دو دسته فرهنگ لغت‌ها، دانشنامه‌ها، اطلس‌ها و همچنین کتاب‌های تخصصی در یک‌رشته علمی مورد مطالعه؛

**مجلات و نشریات ادواری:** شامل روزنامه‌ها و دیگر مجله‌های عمومی و تخصصی؛

**اسناد:** شامل سالنامه‌های آماری است که توسط مراجع ذی‌صلاح مانند بانک مرکزی، مرکز آمار، پژوهشکده امور اقتصادی، وزارت اقتصاد، سازمان برنامه و بودجه، دیوان محاسبات و... منتشر می‌شوند.

در این پژوهش ضمن بهره‌گیری از مطالب علمی مندرج در کتاب‌ها و ژورنال‌ها و نشریات، از اسناد منتشر شده توسط سازمان‌های ذی‌صلاح استفاده گردید.

## ۳- یافته‌های پژوهش

### ۳-۱- ظرفیت انتشار اسناد خزانه در قوانین بودجه سنواتی (۱۴۰۰-۱۳۹۲)

جدول شماره (۳) مقادیر و مشخصات مجوز انتشار اسناد خزانه اسلامی در قوانین بودجه سنواتی طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ را نمایش می‌دهد. همان‌گونه که مشاهده می‌گردد طی سنوات مذکور، مجوز انتشار اسناد خزانه در بندهای مختلف قانون بودجه برای انتشار اسناد خزانه با مدت سررسید کمتر از یک سال تا سه سال برای تسویه مطالبات طلبکاران غیردولتی پیش‌بینی شده است. اسناد خزانه با مدت سررسید کمتر از یکسال دارای نرخ حفظ

قدرت خرید نیست و اسناد با مدت بیشتر از یک سال شامل حفظ قدرت خرید به صورت سالانه می‌شود.

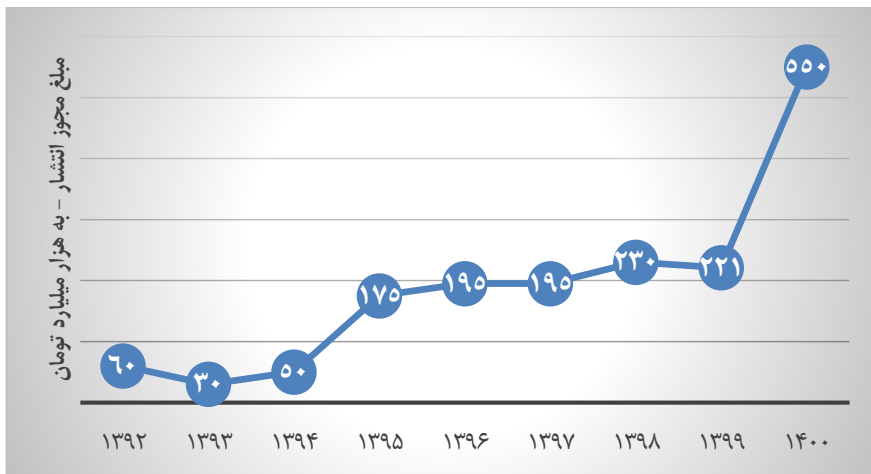
جدول ۳: مجوز انتشار اسناد خزانه اسلامی در قوانین بودجه سنواتی (۱۳۹۲-۱۴۰۰)

سال	مجوز انتشار	رقم قابل انتشار (هزار میلیارد ریال)	مدت سررسید	حفظ قدرت خرید	موارد هزینه‌کرد
۱۳۹۲	تبصره ۴۲	۶۰	یک تا سه سال	دارد	طلبکاران غیردولتی
۱۳۹۳	بند ۴ تبصره ۴	۳۰	یک تا سه سال	دارد	طلبکاران غیردولتی
۱۳۹۴	بند ۶ تبصره ۶	۵۰	یک تا سه سال	دارد	طلبکاران غیردولتی
۱۳۹۵	بند ۵ تبصره ۵	۷۵	یک تا سه سال	تا ۱۵ درصد	طلبکاران غیردولتی
	بند ۵ تبصره ۵	۱۰۰	کمتر از یک سال	ندارد	تخصیص‌های اولویت‌دار ابلاغی
۱۳۹۶	بند ۵ تبصره ۵	۹۵	تا سه سال	تا ۸ درصد	تسویه بدهی مسجل خود بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مابه‌التفاوت قیمت تضمینی محصولات کشاورزی با قیمت فروش در بورس به قیمت اسمی
	بند ۵ تبصره ۵	۱۰۰	کمتر از یک سال	ندارد	تخصیص‌های اولویت‌دار ابلاغی
۱۳۹۷	بند ۵ تبصره ۵	۹۵	تا سه سال	تا ۱۵ درصد	طلبکاران تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، خرید تضمینی

سال	مجوز انتشار	رقم قابل انتشار (هزار میلیارد ریال)	مدت سررسید	حفظ قدرت خرید	موارد هزینه کرد
					محصولات راهبردی (استراتژیک) کشاورزی، مابه‌التفاوت قیمت تضمینی محصولات با قیمت فروش، بیمه محصولات کشاورزی، تأدیه بدهی‌های سازمان‌های بیمه پایه سلامت و مطالبات تولیدکنندگان برق
	بند ز تبصره ۵	۱۰۰	کمتر از یک سال	ندارد	تخصیص‌های با اولویت طرح‌های تملک دارایی‌های استانی ابلاغی
	بند ه تبصره ۵	۱۳۰	تا سه سال	تا ۱۵ درصد	تأدیه مطالبات قطعی شده طلبکاران
۱۳۹۸	بند ز تبصره ۵	۱۰۰	کمتر از یک سال	ندارد	تخصیص‌های ابلاغی از سوی سازمان برنامه و بودجه کشور (با اولویت اعتبارات استانی)
۱۳۹۹	بند ه تبصره ۵	۲۰۰	تا سه سال	تا ۱۵ درصد	تأدیه مطالبات قطعی شده طلبکاران

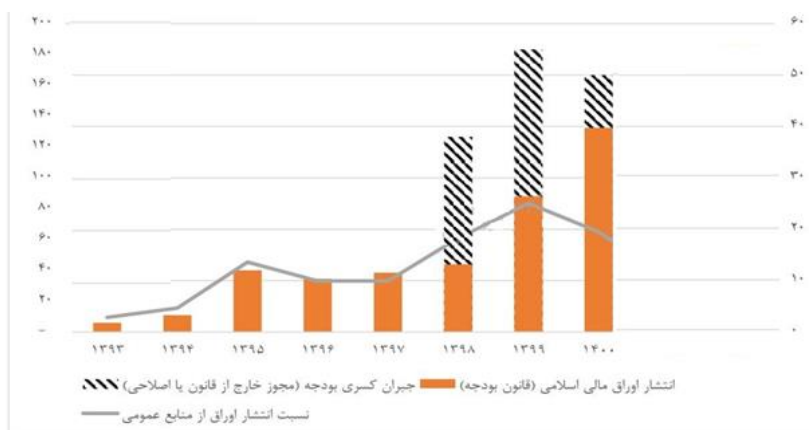
سال	مجوز انتشار	رقم قابل انتشار (هزار میلیارد ریال)	مدت سررسید	حفظ قدرت خرید	موارد هزینه کرد
	جزء ۲ تبصره ۱۳	۲۱	کمتر از یک سال	ندارد	پرداخت سهم دولت به صندوق بیمه محصولات کشاورزی
۱۴۰۰	بند و تبصره ۵	۵۰۰	تا سه سال	تا ۲۰ درصد	تأدیه مطالبات قطعی شده به طلبکاران دستگاه‌های
	بند ۵ تبصره ۵	۲۰	-	-	تأمین منابع لازم برای بهسازی روستاها و تهیه، اجرا و بازنگری طرح‌های هادی روستایی
	جزء ۲ تبصره ۱۳	۳۰	یک‌ساله	ندارد	پرداخت سهم دولت به صندوق بیمه محصولات کشاورزی

نمودار (۳)، ظرفیت انتشار اوراق به صورت سالانه در قوانین بودجه را به صورت تجمعی نمایش می‌دهد. کمترین ظرفیت انتشار اسناد خزانه مربوط به سال ۱۳۹۳ معادل با ۳۰ همت و بیشترین ظرفیت انتشار اسناد خزانه مربوط به سال ۱۴۰۰ با مبلغی معادل با ۵۵۰ همت است.



نمودار ۳: مجوز انتشار اسناد خزانه اسلامی در قوانین بودجه سنواتی

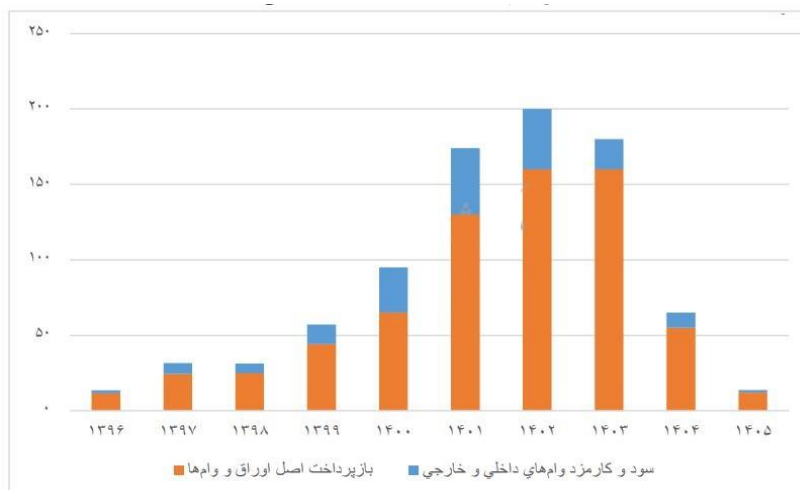
۳-۲- عملکرد انتشار اسناد خزانه اسلامی در قوانین بودجه سنواتی (۱۳۹۲-۱۴۰۰) نمودار (۴)، عملکرد انتشار اسناد خزانه اسلامی در قوانین بودجه سنواتی طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ را نمایش می‌دهد. همان‌گونه که مشاهده می‌شود، در سال ۱۳۹۲ با وجودی که دولت مجوز انتشار اسناد خزانه اسلامی را داشته است، از این فرصت استفاده نکرده و عملاً از سال ۱۳۹۳ و پس از آن از این ابزار تأمین مالی استفاده نموده است. طی سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰ دولت مجوز انتشار اسناد خزانه مازاد بر آنچه در قانون مصوب شده بود را کسب کرده است. بیشترین سهم انتشار اوراق از منابع مالی بودجه دولت در سال ۱۳۹۹ و بیش از ۲۰ درصد از کل منابع مالی دولت می‌باشد.



نمودار ۴: عملکرد انتشار اسناد خزانه اسلامی طی سال‌ها ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۲

### ۳-۳- بازپرداخت اسناد منتشره تاکنون

نمودار (۵) میزان بازپرداخت اصل اوراق و وام‌های دریافت شده جهت تأمین مالی منابع بودجه دولت را نمایش می‌دهد، همان‌گونه که مشاهده می‌گردد، طی سال‌ها ۱۴۰۱ تا ۱۴۰۳ حجم زیادی از اسناد خزانه منتشره در سنوات قبل سررسید می‌شوند و دولت باید سالانه حدود ۱۵۰ هزار میلیارد تومان، منابع مالی برای بازپرداخت اصل و سود اسناد منتشره طی سنوات گذشته در لایحه بودجه سنواتی اختصاص دهد. همچنین اسناد منتشره تاکنون تا سال ۱۴۰۵ برای دولت تعهد بازپرداخت ایجاد نموده است، در حالی که اگر منابع مالی پایدار تأمین نگردد و اسناد منتشره صرف تکمیل دارایی‌های مولد دولتی نشده باشد، دولت جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق منتشره با مشکل مواجه خواهد شد و بازپرداخت آن‌ها همراه با اثرات تورمی است.



نمودار ۵: بازپرداخت اوراق منتشره و وام‌های دولتی

### ۴- نتیجه‌گیری

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد دولت در قوانین بودجه طی سنوات مذکور حدود ۱۷۰۰ هزار میلیارد ریال ظرفیت انتشار اسناد خزانه جهت تأمین مالی پروژه‌های بخش دولتی داشته که در حدود ۶۰۰ هزار میلیارد ریال از این ظرفیت را استفاده کرده است. طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷ کمتر از ده درصد از منابع مالی دولت را اسناد خزانه اسلامی تشکیل می‌دهند، در حالی که طی سه سال اخیر سهم انتشار اسناد خزانه در منابع مالی دولت افزایش یافته و در سال ۱۳۹۹ به اوج خود، یعنی ۲۰ درصد رسیده است. همچنین اسناد منتشره تاکنون تا سال ۱۴۰۵ برای دولت تعهد بازپرداخت اصل و سود ایجاد نموده است. طی سنوات قبل انتقادهایی

نسبت به به‌کارگیری اسناد خزانه اسلامی به عنوان یکی از شیوه‌های تأمین مالی دولت مطرح شده که در ادامه به برخی از این موارد اشاره می‌شود:

– **تشابه آثار استقراض دولت از بازار سرمایه و استقراض از نظام بانکی و بانک مرکزی:** در بیان تفاوت آثار استقراض دولت از بانک مرکزی، بانک‌های تجاری و بازار سرمایه مطالب فراوانی عنوان شده است. هرچند که قانون‌گذاران، فعلاً در راستای استقلال بانک مرکزی و عدم پولی کردن بدهی‌های دولت، از ورود این نهاد به بازار اسناد خزانه ممانعت به عمل آورده است؛ اما برخی از اقتصاددانان این فرایند را ناگزیر دانسته‌اند و به آثار زیان‌بار ناپایداری و تورش بودجه دولت و اثر آن بر سیاست پولی اشاره کرده‌اند که درنهایت به شکل سلطه مالی و افزایش سهم حق‌الضرب در تأمین مالی دولت متجلی می‌شود.

– **هزینه‌های سنگین حفظ قدرت خرید:** یکی از ابداعات اسناد خزانه اسلامی نسبت به اسناد خزانه متعارف، تعدیل رقم اسمی با توجه به سود سالیانه مصوب شورای پول و اعتبار است که این موضوع باعث افزایش هزینه دولت در اتمام طرح‌های تعریف شده می‌گردد.

– **اعمال بازی پانزی و انتقال بدهی به سال‌های آتی:** در صورت انتشار بیش از حد اسناد خزانه، دولت باید مقادیر زیادی نقدینگی که باید به پروژه‌های عمرانی اختصاص دهد، به تسویه اصل و سود اسناد خزانه اسلامی سال‌های قبل اختصاص دهد و برای تکمیل پروژه‌های جدید به جای اختصاص مبالغ نقد، دوباره اسناد خزانه منتشر نماید.

– **فشار بر نرخ بهره بانکی:** اوراقی که دولت به منظور هموارسازی هزینه‌های خود از آن استفاده می‌کند می‌تواند به عنوان عاملی برای فشار بر نرخ سود بانکی مطرح شود و افزایش سود سالیانه اوراق به عنوان رقیبی برای سپرده‌های بانکی و نیز تعدیل سود سپرده‌ها مطرح گردد.

به‌طور کلی اگرچه انتشار اسناد خزانه به عنوان ابزاری برای پرداخت دیون ناشی از اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سنوات قبل است؛ اما منشأ ایجاد و انباشت بدهی‌های دولت باید مورد بررسی قرار گیرد. پرداخت بدهی از طریق انتشار اسناد خزانه همچون مسکنی عمل می‌نماید و اگر منشأ ایجاد و انباشت بدهی شناسایی و رفع نشود و تعریف پروژه‌ها بدون در نظر گرفتن توجیه فنی و اقتصادی ادامه یابد، با گذشت زمان دولت عملاً با انبوهی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام و دارای مطالبات مواجه می‌شود که ناتوان از تأمین مالی و یا تسویه مطالبات آن‌ها است. درواقع اگر اسناد خزانه اسلامی با شیوه فعلی منتشر و به فروش برسد، دولت عملاً هزینه چندبرابری برآوردهای اولیه را باید برای اتمام طرح‌های تعریف شده بپردازد و از سوی دیگر، با تعهدات سنگین برای بازپرداخت اسناد سررسید شده در سال‌های آینده نیز مواجه خواهد بود.

## منابع

- بازمحمدی، حسین و حسین قضاوی (۱۳۹۰). عملیات بازار باز در چارچوب بانکداری بدون ربا، مطالعه موردی اسناد خزانه اسلامی، اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. بانک اطلاعات سری زمانی اقتصادی. قابل دسترس در: <https://tsd.cbi.ir>.
- تنانی، محسن و حسین‌پور، امیرحسین (۱۳۹۴). اوراق مشارکت؛ مباحث، مشکلات، ابهامات، نارسایی‌ها و پیشنهاداتی در جهت حل آن‌ها، پژوهش‌های حسابداری. سال چهارم، شماره ۴ (۱۶).
- حسنی، مجید، علیرضا ابراهیم قزوینی و حمزه ملکیان (۱۳۹۸). بررسی اهداف و عملکرد انتشار اوراق مالی در قوانین بودجه سنواتی و چالش‌های پیش‌روی آن (انتشار اوراق مالی؛ یک فرصت یا یک تهدید)، دانش حقوق مالیه، سال سوم، شماره ۸، ۵۷-۷۷.
- حسینی، سید محمدرضا و محمدتقی فیاضی (۱۳۹۵). بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، بررسی جنبه‌های حقوقی اسناد خزانه اسلامی و عملکرد آن در بودجه‌های سنواتی و بودجه سال ۱۳۹۵، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- سلمان‌پور زنوز، علی، فرزاد رحیم‌زاده و سیامک شکوهی فرد و حمید نعمتی دگرماندرق (۱۳۹۵). نقد و بررسی ابزارهای مالی کاربردپذیر (صکوک) در بانکداری و مالیه اسلامی، مجله اقتصادی، سال شانزدهم، شماره ۱ و ۲: ۹۰-۷۳.
- قلیچ، وهاب، مهدی تقوی و محسن خدابخش (۱۳۹۰). اثر تعهدات بدهی در شکنندگی نظام بانکی (تجربه بانک‌های اسلامی در بحران اخیر)، پول و اقتصاد. شماره ۸.
- کرمی، هومن و سعید بیات (۱۳۹۶). تحلیل آماری و آسیب‌شناسی بازار اسناد خزانه اسلامی، روند، سال بیست و چهارم، شماره ۷۷: ۱۱۵-۱۴۶.
- موسویان، سیدعباس، کامران ندری و حسین میثمی (۱۳۹۴). امکان‌سنجی فقهی استفاده از صکوک بیع دین جهت عملیات بازار باز بانک مرکزی: دلالت‌هایی جهت تقویت بازار بدهی اسلامی در کشور. مطالعات اقتصاد اسلامی، سال هشتم، شماره ۱ (۱۵).
- میثمی، حسین و سیدعباس موسویان (۱۳۹۶). گونه‌شناسی الگوهای عملیاتی اسناد خزانه اسلامی، روند، سال بیست و چهارم، شماره ۷۹، ۱۱۷-۱۴۸.
- ذاکرنیا، احسان و محمدهادی حبیب‌الهی (۱۳۹۵). ارائه مدل قیمت‌گذاری اسناد خزانه اسلامی مبتنی بر چارچوب اوراق بهادارسازی، دانش سرمایه‌گذاری، سال پنجم، شماره ۱۸، ۵۱-۶۵.
- موسویان، سیدعباس و ابوذر سروش (۱۳۹۰). آسیب‌شناسی فقهی، اقتصادی و مالی انتشار اوراق مشارکت در ایران، بورس اوراق بهادار. سال چهارم، شماره ۱۴، ۲۹-۶۰.



## Investigating the release of Islamic treasury documents and its effects and consequences (Budget Laws 1392-1400)

Masoud Haraghi\*

Ali Darvishi\*\*

Maryam Sayadi\*\*\*

### Abstract

Islamic treasury documents are one of the most important means of financing and managing government debts (financial policies) that are used by the central bank for open market operations (monetary policies). The main purpose of this research is to investigate the capacity and performance of issuing Islamic treasury documents in the budget laws during the years 2012 to 2014. In addition to reviewing the concepts and mechanisms of publishing treasury documents, the methodology of the current research is to study and review official documents published by official institutions in this regard. The findings of the research show that the government had the capacity to issue treasury documents for the financing of public sector projects of about 1,700,000 billion rials in the budget laws during the mentioned years, and it used about 600,000 billion rials of this capacity. During the years 2012 to 2017, less than ten percent of the government's financial resources are Islamic treasury documents, while in the last three years, the share of treasury documents in the government's financial resources has increased and reached its peak of 20% in 2019. Also, the documents published so far have created an obligation for the government to repay the principal and interest until 1405. Considering the growing budget deficit of the government, although the publication of Islamic treasury documents can help the government in paying off the debt and completing half-finished projects, but

---

\* PhD student in industrial management, Islamic Azad University of Science and Research Branch, Tehran, Iran, [Haraghy@yahoo.com](mailto:Haraghy@yahoo.com) (corresponding author)

\*\* PhD student in Economics, Shiraz University, Shiraz, Iran

\*\*\* Master of Economics, Islamic Azad University, Bushehr branch, Bushehr, Iran

if the origin of the creation and accumulation of debt is resolved through the definition of projects with technical and economic justification and the establishment of sustainable financial resources is not guaranteed through the creation of infrastructure for productive economic and productive capacities, the use of Islamic treasury documents as a financing solution only leads to the imposition of multiple costs compared to the initial estimates to complete the defined projects and faces the government with a challenge to fulfill heavy obligations to repay overdue documents in the following years.

**Keywords:** Islamic treasury documents, government financing, budget

# بررسی نقش صندوق توسعه ملی در تأمین مالی طرح‌ها با نگاهی به عدالت بین‌نسلی و توسعه پایدار

دانیال شیرازی\*

## چکیده

در این پژوهش با مطالعه صندوق‌های موفق در جهان از جمله صندوق نروژ، سنگاپور، چین، امارات متحده عربی، کویت و... از لحاظ سبب‌داری، نحوه سرمایه‌گذاری، تدوین قوانین و... همچنین مطالعات دیگر پژوهشگران، توصیه‌هایی برای بهبود سبب‌داری صندوق توسعه ملی ایران و همچنین صیانت از حقوق نسل‌های آینده آورده شده است که با رعایت آنها می‌توان علاوه بر حفظ حقوق نسل‌های پیش‌رو از ثروت‌های خدادادی اکنون، میزان عایدی از منابع صندوق را نیز به حداکثر رساند.

**واژگان کلیدی:** صندوق توسعه ملی، صندوق‌های ثروت ملی، تخصیص بودجه، توسعه پایدار و عدالت بین‌نسلی

**طبقه‌بندی JEL:** H60, H61

---

\* کارشناس ارشد اقتصاد نظری دانشگاه علامه طباطبائی، دانشجوی دکتری تخصصی اقتصاد بین‌الملل.

## مقدمه

صندوق‌های ثروت ملی (SWF) بر اساس تعریف انجمن بین‌المللی صندوق‌های ثروت (ISFWF)، صندوق‌های سرمایه‌گذاری با یکسری اهداف خاص هستند که متعلق به دولت‌ها می‌باشند و برای رسیدن به اهداف مالی، از استراتژی‌های مختلف مالی شامل سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مالی خارجی و ... بهره می‌برند. تعریف صندوق بین‌المللی پول نیز، SWF را مکانیسمی جهت انتقال سرمایه‌ای یک کشور از زمان حال به آینده می‌داند. بر اساس آمار مؤسسه صندوق‌های ثروت، بیش از ۱۰۰ صندوق با سرمایه‌ای بالغ بر ۱۶۸،۹۷۴،۷۸۱،۶۸ دلار، در کشورهای مختلف دنیا فعالیت می‌کنند. در جدول ۱، ۱۰ صندوق بزرگ ثروت ملی در دنیا آورده شده است. دارایی تحت مدیریت این صندوق‌ها از سال ۲۰۰۸ تا ۲۰۲۱، بیش از ۲۰۵ برابر شده که نشان‌دهنده اهمیت فزاینده این نوع از صندوق‌ها در جهان است. صندوق توسعه ملی ایران نیز با همین هدف، یعنی تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز به ثروت‌های ماندگار، مولد اقتصادی و حفظ سهم آیندگان تشکیل شده است. صندوق توسعه ملی ایران دارای یک هیئت امنای متشکل از اعضای ذیل می‌باشد. لازم به ذکر است که تعیین انواع فعالیت‌های مورد قبول و واجد اولویت پرداخت تسهیلات در بخش‌ها و زیربخش‌های تولیدی یا خدماتی نیز، از وظایف و اختیارات هیئت امنا به شمار می‌رود.

- رئیس جمهور؛
- رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (دبیر هیئت امنا)؛
- وزیر امور اقتصادی و دارایی؛
- وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی؛
- وزیر نفت؛
- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران؛
- رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، در مقام عضو ناظر و بدون حق رأی؛
- رئیس اتاق تعاون جمهوری اسلامی ایران، در مقام عضو ناظر و بدون حق رأی؛
- دو نفر نماینده از کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات، به انتخاب مجلس شورای اسلامی؛
- دادستان کل کشور.

همان‌طور که صادقی نشان می‌دهد، بررسی اولیه صندوق نشان‌دهنده مشکلات و نقص‌هایی در حوزه‌های تخصیص منابع و ... است. پس از مطالعه مفاد اساسنامه صندوق توسعه ملی، این موضوع برداشت می‌شود که «صیانت از سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز» مأموریت اولیه صندوق است و «تبدیل عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی به ثروت‌های ماندگار، مولد و زاینده» مأموریت ثانویه صندوق محسوب می‌شود که با هدف استفاده از منابع موجود در صندوق برای کمک به رشد اقتصادی در نظر گرفته شده است. تحقق مأموریت‌های مذکور نیازمند مدیریت بهینه سبد دارایی‌های صندوق و همچنین، تخصیص صحیح این منابع است. در سال‌های گذشته به دلیل وضع تحریم‌های اقتصادی، امکان سرمایه‌گذاری خارجی برای این صندوق وجود نداشته است. منابع ورودی به این صندوق، بخشی از درآمد حاصل از فروش نفت، گاز و میعانات گازی است که به صورت سبدي از ارزش‌های متفاوت نگهداری می‌شود. از آنجاکه یکی از اهداف اصلی صندوق، صیانت از حقوق آیندگان است؛ بنابراین باید مدیریت دارایی‌های آن به‌گونه‌ای باشد که عواید آن را در حال حاضر و همچنین برای آیندگان حداکثر سازد.

جدول ۱: ده صندوق بزرگ ثروت ملی در دنیا

ردیف	نام صندوق/شرکت	دارایی (میلیارد دلار)	منطقه
۱	Norway Government Pension Fund Global	۱۴۰۰,۴	اروپا
۲	China Investment Corporation	۱۲۲۲,۳	آسیا
۳	Kuwait Investment Authority	۷۳۷,۹	خاورمیانه
۴	Abu Dhabi Investment Authority	۶۹۷,۸	خاورمیانه
۵	Hong Kong Monetary Authority Investment Portfolio	۵۸۵,۷	آسیا
۶	Public Investment Fund (Saudi Arabia)	۵۸۰	خاورمیانه
۷	GIC Private Limited (Singapore)	۵۷۸	آسیا
۸	SWFI Certified Temasek Holdings	۴۸۴,۴۴۱	آسیا
۹	Qatar Investment Authority	۴۵۰	خاورمیانه
۱۰	National Council for Social Security Fund	۴۴۷,۳	آسیا

منبع: مؤسسه صندوق ثروت حاکمیتی، ۲۰۲۲

با استناد به جدول ۱ صندوق توسعه ملی ایران از رتبه خوبی برخوردار نیست، زیرا در حالت خوش‌بینانه، طبق آخرین آمارهای موجود، مقدار موجودی این صندوق برابر با ۲۱ میلیارد دلار است که حدوداً در بین رتبه‌های ۴۱ تا ۴۵ جهان قرار می‌گیرد.

## ۱- بیان مسئله

هدف این پژوهش، ارائه راهکاری برای بهبود موارد استفاده از صندوق‌های توسعه ملی به‌گونه‌ای است که عدالت بین‌نسلی برقرار شود.

## ۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

ناجی میدانی و همکاران (۱۳۹۷) در مقاله‌ای با عنوان «قواعد بهینه مالی برای تخصیص درآمدهای نفتی کشور با تأکید بر نقش تثبیتی صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی» با استفاده از برنامه‌ریزی پویا و تحت شرایط ناطمینانی به بررسی سهم بهینه پس‌انداز، سرمایه‌گذاری و مصرف درآمدهای نفتی ایران برای یک افق ۶۵ ساله پرداخته‌اند و همچنین، تأثیر تغییرات افق زمانی و تغییر در ثروت اولیه بر مقادیر بهینه را در محاسباتشان لحاظ کرده‌اند. نتایج حاصل از این مطالعه نشان می‌دهد با توجه به اینکه درآمد نفت با شوک‌های دائمی بیشتری نسبت به شوک‌های موقت مواجه بوده و لازم است که قواعد مالی مبتنی بر سیاست‌های احتیاطی در مخارج جاری به کار گرفته شود؛ بنابراین باید در دوره‌های رونق نفتی از گسترش هزینه‌های جاری دولت، به‌شدت اجتناب شود و با انباشت مناسبی از درآمدهای نفتی در صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی، آماده مقابله با شوک‌های منفی دائمی شد. همچنین، یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که افق زمانی طولانی‌تر به برنامه‌ریز اجتماعی اجازه می‌دهد تا سرمایه‌گذاری بیشتری را برای بازایی اقتصادی در برابر ضربات شوک منفی درآمدی، فراهم کند، لذا نرخ بهینه سرمایه‌گذاری در افق زمانی طولانی‌تر، افزایش می‌یابد.

قاسمی و مهاجری (۱۳۹۴) در مقاله‌ای با عنوان «قواعد مالی مناسب برای سیاست‌گذاری مالی در ایران»، با استفاده از مدل هموارسازی مالیات و پیش‌بینی کامل به بررسی قواعد مالی موجود و تجربه دیگر کشورها پرداخته‌اند و سه قاعده مالی برای کشور پیشنهاد دادند که عبارت‌اند از: تعیین سقف کسری بودجه بدون نفت و کاهش سالانه آن، تعیین سقف استفاده ریالی از منابع حاصل از نفت در بودجه و میزان تغییرات سالانه آن و مرتبط کردن میزان افزایش هزینه‌ها با مقدار افزایش درآمدهای غیرنفتی. این مقاله روش‌هایی برای استفاده از منابع صندوق را پیشنهاد می‌دهد که با استفاده از این منابع بتوان بهترین سیاست‌ها را برای جلوگیری از هدررفت آنها اتخاذ کرد.

سادات رسول و همکاران (۱۳۹۴) در مقاله‌ای با عنوان «بررسی تأثیر شاخص‌های منتخب توسعه پایدار بر تخصیص اعتبار: «مورد صندوق توسعه ملی ایران» به بررسی یک رویکرد جدید تخصیص اعتبار بر اساس پورتفولیو و اثرات شاخص‌های منتخب توسعه پایدار پرداختند. در این پژوهش، به منظور ارزیابی این مطالعه موردی از محدودیت میانگین واریانس به عنوان بسط نظریه پورتفولیوی مارکوویتز استفاده شده است. شاخص‌های منتخب به عنوان اهداف و محدودیت‌های مدل ریاضی، مدل‌سازی شده‌اند. به منظور نشان دادن کاربردپذیری مدل، نتایج تجربی بر اساس داده‌های تخصیص اعتبار برای صندوق توسعه ملی ایران ارائه شده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که شاخص‌های منتخب توسعه پایدار، بازده پورتفولیوی صندوق توسعه ملی ایران را تشدید می‌کنند و از طرف دیگر، اثراتشان روی ریسک صندوق توسعه ملی تا حدودی سبک‌تر است.

کاشانی و یحیوی (۱۳۹۷)، در مطالعه‌ای با عنوان «صندوق‌های ثروت ملی، ریسک حاکمیتی و هزینه‌های تأمین مالی خارجی واسطه‌های مالی»، با استفاده از فضای تحلیلی استاندارد تعادل جزئی تصادفی پویا (زمان پیوسته)، از منظر نو به تحلیل تئوریک چگونگی امکان اثربخشی صندوق‌های ثروت ملی بر ریسک حاکمیت می‌پردازند که این امر، با وجود برخی اصطکاک‌ها می‌تواند بخش مالی و به تبع آن، بخش واقعی اقتصاد کشور ایجادکننده صندوق را تحت تأثیر قرار دهد. یافته‌های این مقاله بیانگر آن است که وجود صندوق‌های ثروت ملی می‌تواند تحت شرایطی معین با توجه به دو گزینه متفاوت در زمینه نحوه تأمین (مالی) سرمایه اولیه آنها، موجب حساسیت پایین‌تر احتمال نکول و یا مضیقه مالی و یا ساخت‌بندی مجدد بدهی‌های کشوری در برابر تکانه‌های نامساعد (داخلی و یا خارجی) وارد به اقتصاد شود.

بهبودی و همکاران (۱۳۹۱)، در مطالعه‌ای با عنوان «صندوق توسعه ملی یا توزیع مستقیم درآمدهای نفتی (بررسی مقایسه‌ای)»، به بررسی اثرگذاری حالت‌های مختلف گردش وجوه نفت بر اجزای تولید ناخالص داخلی پرداخته‌اند و با استفاده از الگوی تعادل عمومی محاسبه‌پذیر، دو رویکرد «صندوق توسعه ملی» و «توزیع مستقیم درآمدهای نفتی» را تجزیه و تحلیل می‌کنند. نتایج حاصل از حل پویای مدل نشان می‌دهد که رویکرد صندوق توسعه ملی در بلندمدت، کارکرد مناسب‌تری نسبت به رویکرد توزیع مستقیم دارد؛ با این توضیح که رویکرد «توزیع مستقیم» برای نیل به هدف کاهش وابستگی بودجه دولت به نفت، کارکرد بهتری نسبت به «صندوق توسعه ملی» دارد؛ اما زمانی که هر دو رویکرد نامبرده

به صورت مکمل در نظر گرفته می‌شوند، همه اجزای تولید ناخالص داخلی، به جز مخارج دولت بهبود می‌یابد و در کل، تولید ناخالص داخلی در مقایسه با هریک از رویکردهای مورد بررسی به صورت تکی افزایش می‌یابد.

### ۳- روش تحقیق

این مطالعه به لحاظ هدف، از نوع تحقیقات کاربردی به شمار می‌رود. در این پژوهش سعی شده است با روش توصیفی-تحلیلی، به تصریح نقش صندوق توسعه ملی در تأمین مالی طرح‌ها، بودجه و همچنین عدالت بین‌نسلی پرداخته شود و با کمک مطالعه سایر صندوق‌های ثروت ملی و پایش روش‌های بهینه‌سازی عملکرد این نوع صندوق‌ها که در کشورهای دیگر به نتیجه رسیده است، مجموعه‌ای از توصیه‌ها و راهکارهای اصلاح ساختار و بهبود صندوق توسعه ملی ذکر خواهد شد. ابتدا، مقدمه‌ای برای پژوهش بیان شده است؛ سپس با بررسی پژوهش‌های پیشین داخلی و خارجی، موارد مربوط به موضوع این مقاله استخراج و ایفاد گردیده است.

### ۴- تجزیه و تحلیل و ارائه یافته‌های پژوهش و بررسی آنها

همان‌طور که (محمدی و کریمی، ۱۴۰۱) اشاره کرده‌اند، یکی از دلایل توفیق نیافتن حساب ذخیره ارزی و نرسیدن به اهداف تعیین‌شده که شامل رفع نوسانات بازار ارز و کاهش وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی بود، ناکافی و ضعیف بودن کارکرد و نحوه انجام عمل است که آن را حساب تلقی کرده‌اند و اصالت و استقلال برای آن قائل نبوده‌اند. از این‌رو، تجربه حساب ذخیره ارزی نشان داد که باید راهکارها و سیاست‌هایی اتخاذ شوند تا از دخالت دولت در این راستا بکاهند و با توجه به سازوکار تعریف‌شده برای صندوق توسعه ملی و نحوه کارکرد آن، می‌توان امیدوار بود که برخلاف حساب ذخیره ارزی، حداقل بخشی از درآمد نفت از دسترس دولت دور نگه داشته شود و امکان استفاده از آن در هزینه‌های جاری وجود نداشته باشد. درواقع، مهم‌ترین تفاوت صندوق توسعه ملی با حساب ذخیره ارزی در همین نکته است. در ابتدا، قرار بود دولت ۴۰ درصد از درآمدهای خود را که حاصل از فروش دارایی‌های سرمایه‌ای شامل نفت، گاز، میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی است و به نوعی ثروت بین‌نسلی برای آیندگان نیز حساب می‌شود را به حساب صندوق واریز کند؛ اما این میزان به دلایل مختلفی از جمله مدیریت نشدن منابع و مصارف و کسری بودجه دولت به ۲۰ درصد رسیده



است که ۲۰ درصد مابه‌التفاوت آن تا اندازه ۴۰ درصد، تحت ردیف تحصيلات اعطایی به دولت تلقی می‌شود و دولت موظف به بازپرداخت آن خواهد بود.

#### ۴-۱- بررسی صندوق‌های موفق

صندوق‌ها انواع متفاوتی دارند؛ از جمله صندوق تشبیتی که هدف آن، ایجاد ثبات اقتصادی و رفع اثر نوسانات قیمت نفت است؛ مانند صندوق‌های روسیه و شیلی. صندوق توسعه‌ای که به دنبال ایجاد توسعه و افزایش درآمد ملی هستند؛ همانند صندوق‌های سنگاپور و امارات متحده عربی. صندوق سرمایه‌گذاری و ذخیره که هدف آن، حفظ ارزش درآمدها برای نسل‌های آینده و سرمایه‌گذاری در بنگاه‌های خارجی است؛ مانند صندوق‌های سرمایه‌گذاری نروژ، آلاسکا و کویت.

#### ۴-۱-۱- صندوق ثروت ملی نروژ

دولت نروژ به منظور مدیریت درآمدهای نفتی، جلوگیری از انتقال شوک‌های نفتی به اقتصاد و تأمین رفاه نسل‌های آتی در سال ۱۹۹۰، اقدام به تأسیس یک صندوق نفتی کرده است. بررسی‌های مربوط به تأسیس این صندوق از سال ۱۹۷۴ آغاز شد و در سال ۱۹۸۳، با تصویب قانون مربوط به صندوق پایان یافت. طبق این قانون، دولت موظف بود درآمدهای حاصل از بهره‌برداری از منابع نفتی خود را در صندوق مذکور ذخیره کند و تنها از سود این ذخیره و نه خود درآمد نفت، در مواقع لزوم استفاده کند. تا سال ۱۹۹۷، استراتژی این صندوق برای سرمایه‌گذاری منابع خود، مشابه استراتژی بانک مرکزی نروژ در مورد ذخایر ارزی بود؛ به این معنی که دولت منابع صندوق را تنها در اوراق قرضه با درآمد ثابت سرمایه‌گذاری می‌کرد؛ اما پس از آن، وزارت اقتصاد تصمیم گرفت مقداری از منابع صندوق را در سهام، سرمایه‌گذاری کند. در سال ۲۰۰۶، نام این صندوق به «صندوق بازنشستگی دولت نروژ» (GPF)<sup>۱</sup> تغییر یافت. این صندوق یکی از بزرگ‌ترین مؤسسات سرمایه‌گذاری در بازارهای مالی جهان محسوب می‌شود. GPF از دو صندوق مجزا با عناوین Global- GPF یا GPF و Norway-GPF تشکیل شده است. منابع GPF تنها شامل درآمدهای نفتی دولت نروژ است و به عنوان یک صندوق ثبات‌ساز و پس‌انداز فعالیت می‌کند. از نکات قابل توجه در مورد صندوق بازنشستگی دولت نروژ، یکی مدیریت موفق آن است که از نظر دارایی و میزان شفافیت طی سال‌های فعالیت این صندوق، جایگاه خود را به رتبه اول دنیا ارتقا داده و دیگر

1. Government Pension Fund of Norway

اینکه، صندوق نروژ از نظر دارایی و مناطق جغرافیایی سرمایه‌گذاری، بسیار متنوع است و این صندوق تنها در خارج از نروژ سرمایه‌گذاری می‌کند. در واقع، گستره سرمایه‌گذاری آن، تمام مناطق جهان را پوشش داده است و درآمدهای نفتی به صورت سود سرمایه‌گذاری‌های خارجی، به اقتصاد این کشور وارد می‌شود.

#### ۴-۱-۲- کویت

نخستین صندوق ثروت حاکمیتی مربوط به کشور کویت است که با نام «سازمان سرمایه‌گذاری کویت» (KIA)، و به منظور ذخیره درآمدهای نفتی این کشور ایجاد شد. این صندوق ریشه در فعالیت هیئت سرمایه‌گذاری کویت دارد که در سال ۱۹۵۳ و هشت سال پیش از استقلال این کشور با هدف مدیریت دارایی‌های کشور به وجود آمد. بخش عمده پرتفوی این صندوق به صورت سهام و سایر دارایی‌های آن شامل اوراق قرضه و املاک است. هدف بلندمدت این سازمان نیز، دستیابی به بازده مناسب از طریق سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مختلف است تا نسل‌های آینده کویت را از مواجهه با بحران مصون سازد. KIA از نوع صندوق‌های پس‌انداز و ثبات‌ساز محسوب می‌شود و خود مسئول دو صندوق بزرگ دیگر، به نام‌های «صندوق ذخایر عمومی» (GRF) و «صندوق پس‌انداز برای نسل‌های آتی» (FGF) است.

#### ۴-۱-۳- صندوق GIC سنگاپور

صندوق GIC سنگاپور، یک صندوق دولتی سرمایه‌گذاری است که در سال ۱۹۸۱ تأسیس شده است و هم‌اکنون، سرمایه‌ای بالغ بر ۷۴۴ میلیارد دلار دارد. صندوق رویکرد سرمایه‌گذاری بلندمدت را مهم‌ترین هدف خود معرفی می‌کند. صندوق دارای یک هیئت مدیره است که به وسیله یک هیئت مشاوره بین‌المللی (مقامات وزارتی و دولتی مربوط) حمایت علمی و عملی می‌شود. پنج کمیته مستقل و تابع هیئت مدیره صندوق فعالیت دارند که شامل کمیته راهبردهای سرمایه‌گذاری، کمیته ریسک، کمیته حسابرسی/ ممیزی، هیئت سرمایه‌گذاری و کمیته سازماندهی و منابع انسانی است. ذیل مدیرعامل نیز، ۱۰ کمیته اجرایی مشتمل بر راهبردهای سرمایه‌گذاری، ریسک، یکپارچه‌سازی، منابع انسانی و فناوری فعالیت دارند. ده گروه سرمایه‌گذاری برای راهبردهای سهام عمومی، سهام خصوصی، درآمد ثابت، زیرساخت‌ها، ملک‌ها و مستغلات، راهبردهای یکپارچه، مدیران خارجی، دو گروه برای راهبرد سرمایه‌گذاری و اقتصادی و گروه اجرایی‌سازی پورتفوی صندوق فعالیت دارند. تیم رهبری صندوق شامل ۱۰ نفر است. این تیم به‌طور متوسط، بیش از ۵۴ سال سن دارد و از سال ۲۰۱۷

تاکنون، در صندوق GIC فعالیت می‌کنند. این صندوق همچنین، در برخی نقاط دنیا مانند اروپا، آمریکا، پکن، بمبئی، سانفرانسیسکو، سائوپائولو، سئول، شانگهای و توکیو دفترهای فعال دارد. صندوق تاکنون، بیش از ۸۰ پروژه ملی و بین‌المللی را تکمیل کرده و دارای بیش از ۱۴۰۰۰ ذی‌نفع بالقوه است. این صندوق ۱۸۰۰ کارمند در سطح دنیا و ۱۰ دفتر بین‌المللی دارد.

#### ۴-۱-۴- صندوق ADIA امارات متحده عربی

صندوق ADIA یک صندوق دولتی سرمایه‌گذاری مستقر در ابوظبی امارات متحده عربی است که سرمایه‌های مازاد بخش نفت امارات را مدیریت می‌کند. این صندوق در سال ۱۹۶۷ تأسیس شده و هم‌اکنون، سرمایه این صندوق بیش از ۸۲۹ میلیارد دلار است. این صندوق یک مؤسسه سرمایه‌گذاری با تنوع جهانی می‌باشد که با احتیاط و جوه را از طرف دولت ابوظبی از طریق استراتژی متمرکز بر ایجاد ارزش بلندمدت، سرمایه‌گذاری می‌کند. صندوق ADIA از طریق ۱۷۰۰ جریان کاری سرمایه‌گذاری در دو ناحیه و چندین زیرگروه آن در سرتاسر دنیا، فعالیت سرمایه‌گذارانه دارد. مأموریت ADIA حفظ رونق بلندمدت ابوظبی با رشد محتاطانه سرمایه از طریق فرایند سرمایه‌گذاری منظم و افراد متعهد است که ارزش‌های فرهنگی ADIA را منعکس می‌کنند. پایداری صندوق ADIA را می‌توان در تعهد آنها به تنوع، مدیریت و کنترل ریسک قوی و عزم آنها برای قرار دادن شهرت خود بر همه چیز مشاهده کرد. همچنین، با تأکید بر آموزش و توسعه افراد این صندوق و ایجاد اعتماد بلندمدت با شرکا، بر اساس درک و احترام متقابل رشد آن چند برابر شده است. ساختار سازمانی صندوق دارای یک هیئت مدیره، مدیرعامل، دفتر مدیرعامل و سه واحد تابعه مدیرعامل شامل سرمایه‌گذاری‌ها، استراتژیک و پشتیبان است. تیم مدیریتی صندوق شامل شیخ خلیفه بن زاید (رئیس هیئت مدیره)، شیخ محمد بن زاید (مدیرعامل) و سه نفر از افراد نزدیک به شیخ خلیفه بن زاید است که درباره تحصیلات و تخصص‌های آنها در وبگاه صندوق، اطلاعاتی منتشر نشده است. ساختار وبگاه صندوق مهندسی شده نیست و تفکر مبهم بودن در آن مشاهده می‌شود.

#### ۴-۱-۵- صندوق CIC چین

صندوق CIC یک صندوق دولتی چینی مستقر در شهر پکن است که در سال ۲۰۰۷ تأسیس شده و سرمایه فعلی آن بالغ بر ۱/۳۵۲ تریلیون دلار است. در ابتدا، این صندوق با سرمایه ۲۰۰ میلیارد دلار شروع به فعالیت کرد. صندوق CIC نظم سازمانی در جهت تولید ثروت و مقید بودن به ضوابط حقوقی را مورد توجه قرار داده است. ساختار صندوق شامل یک هیئت مدیره، کمیته‌های پاداش و کمیته اجرایی تابعه این هیئت مدیره می‌باشد. هیئتی (شامل کمیته حسابرسی و کمیته نظارتی) بر فعالیت‌های هیئت مدیره نظارت دارد. به‌علاوه، یک شورای مشورتی بین‌المللی نیز، منحصرأً به کمیته اجرایی کمک می‌کند. کمیته اجرایی شامل سه بخش: بخش‌های مدیریت سهام خانگی (ملی یا داخلی)، مدیریت و وظایف پشتیبانی و بخش‌های سرمایه‌گذاری خارجی است. صندوق CIC یک تیم رهبری ۱۱ نفره با متوسط سن بالای ۵۸ سال دارد. این تیم کاملاً کارآزموده و دارای سوابق بانکی و اجرایی قوی هستند. صندوق CIC با وجود برنامه‌ریزی راهبردی متنوع، برای عملیات سرمایه‌گذارانه روزانه صندوق هم برنامه دارد. این صندوق در هنگ‌کنگ و نیویورک دفتر مرکزی دارد. صندوق چهار معیار ارزشی اصلی دارد: پاسخگویی، هم‌افزایی، حرفه‌ای‌گری و الهام. چشم‌انداز صندوق این است که یک صندوق معتبر توسعه ثروت در سطح جهانی باشد و مأموریت خود را با افزایش صرافی‌های خارجی و هدف افزایش نرخ بازگشت سرمایه به سهامداران آنها، تحت یک تلورانس ریسک قابل قبول، معرفی کرده است.

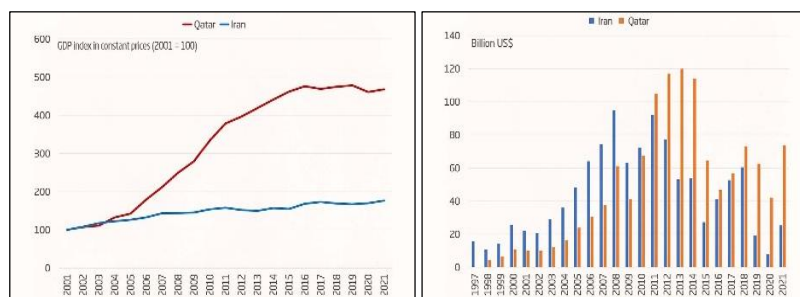
#### ۵- نظام مسائل و ریشه‌یابی مسئله

در جهان، صندوق‌ها با دو هدف شکل می‌گیرند: یا برقراری ثبات یا با هدف پس‌انداز برای نسل‌های آینده که به هر شکل، اگر تمهیدی برای محدود کردن دولت در برداشت از آنها اندیشیده نشود، کارا نخواهند بود. هزینه‌های دولت بیشتر شامل موارد غیرمنقول از جمله هزینه‌های عمرانی یا هزینه‌های حقوق و دستمزد است که این امر در کشورهای با دولت‌های بزرگ از نظر ساختاری و هم‌اندازه ایران نیز دیده می‌شود و این موارد موجب می‌گردد تقاضا برای کالاهای غیر قابل تجارت افزایش یابد و موجب بالا رفتن نرخ ارز واقعی نیز خواهد شد. از طرفی با این مورد، نیاز دولت به منابع مالی بیشتر شده است؛ آن هم در شرایطی که با وضع تحریم‌ها، امکان دسترسی دولت به منابع بلوکه شده در کشورهای خارجی، به‌شدت محدود گردیده و همچنین، امکان استحصال منابع جدید نیز بسیار محدود است. دولت‌ها

برای رفع نیازهای خود، تمایل به برداشت از این نوع صندوق‌ها را دارند. با این‌که در اساسنامه صندوق توسعه ملی اشاره شده که دولت حق برداشت از منابع صندوق برای پوشش هزینه‌های جاری خود را ندارد؛ اما باید توجه داشت در صورت هزینه کردن این موارد جهت تأمین بودجه عمرانی نیز، همان آثار افزایش تقاضای داخلی را دارد و در نتیجه، سبب تورم می‌شود. طی سه دهه گذشته، هر دو متغیر رشد درآمد نفتی و رشد مخارج دولت با نوسانات بسیاری مواجه بوده‌اند. همان‌گونه که مشاهده می‌شود در اغلب موارد، رشد درآمد واقعی نفت همراه با رشد مخارج واقعی دولت بوده که این مسئله، بدان معنی است که توجهی به آثار منفی هزینه‌کرد بی‌رویه درآمدهای ارزی ناشی از صادرات نفت نشده است. در حالی که درآمد واقعی نفت طی دوره مورد بررسی، تنها ۷/۵ درصد رشد داشته و رشد مخارج واقعی ۳۶/۹ درصد بوده است. در ماده ۲ اساسنامه، به معرفی هیئت امنای صندوق پرداخته شده که علاوه بر وزرا و رئیس‌جمهور، چهار نفر صاحب‌نظر و دو نماینده مجلس به عنوان ناظر، در ترکیب هیئت امنای لحاظ شده است. با وجود حضور افراد یادشده، ترکیب هیئت امنای کاملاً در اختیار دولت است و بخش غیردولتی، جایگاهی در آن ندارد. همچنین، حضور رئیس‌جمهور موجب می‌شود وزن اعضا همگون نباشد و تصمیمات هیئت امنای به‌طور کامل، تحت تأثیر تصمیمات دولت قرار گیرد؛ بنابراین، نمی‌توان چندان به موفقیت صندوق توسعه ملی خوش‌بین بود؛ مگر آنکه مدیریت این صندوق با هیئتی متشکل از کارشناسان غیردولتی و مستقل از دولت باشد و از هرگونه دخالت و تأثیرگذاری دولت در این بخش، جلوگیری به عمل آید؛ بنابراین، می‌توان گفت چنانچه صندوق پیشنهادی از استحکام نهادی برخوردار نباشد و تصمیم‌گیری در مورد منابع آن، به سهولت در اختیار دولت قرار گیرد، نبود آن، از بودنش بهتر خواهد بود؛ زیرا در جایی که تخصیص بخشی از منابع درآمد ارزی کشور در فرایند تنظیم برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سالانه، از فیلترهای مختلف عبور می‌کند و در نهایت، به تصویب نمایندگان مردم می‌رسد، اینکه بخش قابل توجه دیگری از این منابع با سهولت بیشتر و اوامر ریاست دستگاه اجرایی به تعدادی از منصوب‌شدگان خود تخصیص یابد، نقض غرض خواهد بود (رهبر، ۱۳۹۴).

نکته بسیار مهم دیگر این است که تمام منابع ورودی به این صندوق، از فروش منابع نفت، گاز، میعانات گازی و این نوع محصولات است؛ اما در هیچ‌کدام از بندهای ۱۲ گانه‌ای که جهت مصارف صندوق پیش‌بینی شده، اشاره‌ای به سرمایه‌گذاری برای این منابع نگردیده است. نبود سرمایه‌گذاری در بخش نفت، گاز و همچنین تحریم‌ها و افزایش شدت آنها در سال‌های اخیر،

باعث شده که نسبت به کشورهای منطقه، در این بخش‌ها پسرفت داشته باشیم؛ به شکلی که در دهه ۲۰۰۰ میلادی، صادرات نفت و گاز ایران تقریباً ۷۰ درصد بیشتر از قطر بوده است؛ اما در نتیجه مدیریت غیر صحیح و استفاده از منابع و سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز، در دهه ۲۰۱۰ میلادی صادرات نفت و گاز قطر، حدود ۶۰ درصد بیشتر از ایران شده است و ضرر انباشته برداشت نکردن ایران از منابع گازی مشترک با قطر تا ۱۵۰۰ میلیارد دلار برآورد می‌گردد. در نتیجه در دو دهه گذشته، به دلیل سرمایه‌گذاری‌ها و استفاده صحیح از فرصت‌ها و منابع و با تکیه بر رشد صادرات گاز، اقتصاد قطر نزدیک به ۵ برابر رشد کرد، اگرچه اقتصاد ایران در رکود باقی مانده است (بانک جهانی).



در شکل سمت راست با استفاده از داده‌های سازمان تجارت جهانی میزان صادرات نفت و گاز ایران و قطر در یک بازه ۲۵ ساله رسم شده و در شکل سمت چپ میزان رشد تولید ناخالص داخلی با استفاده از داده‌های بانک جهانی با قیمت‌های ثابت سال ۲۰۰۰ برای دو کشور قطر و ایران رسم گردیده است.

مشکل دیگر در صندوق توسعه ملی ایران، نبود شفافیت کافی است. از آنجاکه صندوق‌های نفتی، معمولاً خارج از سیستم بودجه هستند و فقط به تعداد محدودی از منصوبان سیاسی پاسخگو می‌باشند؛ بنابراین، این صندوق‌ها نسبت به سوءاستفاده و مداخلات سیاسی، بسیار آسیب‌پذیرند. وضعیت گزارش‌دهی و حسابرسی برای این صندوق‌ها، اغلب سست است و فقدان یکپارچگی آنها با بودجه، مراقبت از استفاده منابع عمومی را در مجموع هم برای مجلس و هم برای مردم دشوارتر می‌کند (جوادی، ۱۳۸۸). پس باید از تجربیات صندوق‌های کشورهایمانند نروژ و قزاقستان استفاده کرد که در این کشورها، به شکل دوره‌ای صندوق حسابرسی می‌شود و نتایج آن، در اختیار عموم قرار می‌گیرد که این مهم، در مورد صندوق توسعه ملی ایران مغفول مانده است.

این صندوق‌ها در طول دهه‌ها، از لحاظ استراتژی‌ها و فرایندهای سرمایه‌گذاری، تغییراتی داشته‌اند؛ از جمله: ۱- افزایش سرمایه‌گذاری فعالانه و پذیرش ریسک؛ ۲- تنوع و گسترش سبد سرمایه‌گذاری در دارایی‌ها و ابزارهای مالی مختلف؛ ۳- افزایش مشارکت مدیریت داخلی برای سب‌گردان؛ ۴- افزایش قوانین سخت‌گیرانه و مدیریت پیشرفته در سرمایه‌گذاری صندوق‌ها؛ ۵- افزایش درصد سهام و ابزارهای مالی نوین در سبد سرمایه‌گذاری از جمله این تحولات است (ژینگ، وانگ، کونگ و لی، ۲۰۰۹).

## ۶- یافته‌ها و نتایج بررسی

با توجه به مطالعات و تحقیقات صورت گرفته و طبق مقاله هامر، کانزل و پترووا (۲۰۰۸)، با بررسی معیارهای سرمایه‌گذاری این نتایج را شناسایی کردند: در مورد اهداف سرمایه‌گذاری، ۴۵ درصد صندوق‌ها تعیین اهداف بر اساس شاخص‌های اقتصادی، ۳۰ درصد تعیین بازده استراتژیک برای سرمایه‌گذاری‌ها و ۲۵ درصد هم نداشتن هدف خاص و تصمیم‌گیری بر اساس بازده بازارهای مالی در بلندمدت را معیاری برای تصمیمات خود عنوان کرده‌اند. در مورد مدیریت ریسک، سطح مورد قبول در بیشتر موارد از سوی دولت تعیین می‌شود؛ اما در برخی موارد، این موضوع به مدیران صندوق تفویض شده است. در ۶۵ درصد صندوق‌ها، مدیریت ریسک بر مبنای رتبه‌بندی اعتباری صورت می‌گیرد. در این صندوق‌ها ریسک اعتباری با متنوع‌سازی، ریسک نقدشوندگی با سرمایه‌گذاری در بازارهای قانونی و شناوری بالا و نهایتاً، ریسک ارز بر اساس تئوری‌های حداکثر کردن دو ریسک در معرض خطر محدود می‌شود. طبق مطالعه اهداف سرمایه‌گذاری، میزان پذیرش ریسک و تکنیک‌های عملیاتی مدیریت، مدیریت داخلی یا خارجی و محدودیت‌های سهامداری عواملی هستند که تخصیص دارایی در صندوق‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهند.

## ۷- پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

پس با توجه به مواردی که گفته شد، درمی‌یابیم که با اتخاذ چند سیاست می‌توان از این صندوق به نحو احسن بهره برد. نگاه به منابع صندوق نباید تثبیتی و یا توسعه‌ای همچون بودجه جاری و عمرانی باشد بلکه باید به عنوان پشتیبان بخش تولیدی و خصوصی عمل کند و مجدداً به صندوق بازگردد، به گونه‌ای که به تدریج منابع صندوق فزونی یابد و بتواند در شرایطی که منابع خدادادی نفت و گاز به اتمام می‌رسد، عهده‌دار وظایف سنگین حکمرانی

کشور باشد. یکی از راه‌های گذر از وضع موجود، استفاده از منابع صندوق در جهت سرمایه‌گذاری در طرح‌ها و مگا پروژه‌ها برای تبیین بُعد صیانتی صندوق توسعه ملی است. حضور صندوق در بازارهای سرمایه‌گذاری خارجی از طریق سرمایه‌گذاری اموال بلوکه‌شده در بخش‌های مختلف اقتصادی کشورهایی مانند کره جنوبی، چین و... امری ضروری است. طبق روال سایر صندوق‌ها، سه استراتژی وجود دارد. برای استفاده از منابع یا سرمایه‌گذاری در داخل یا ذخیره در صندوق و یا سرمایه‌گذاری در خارج به دلایل مختلف، از جمله ناتوانی در جذب میزان زیاد سرمایه‌گذاری در یک دوره گاهی پیشنهاد می‌شود که علاوه بر سرمایه‌گذاری داخلی، بخشی از منابع نیز در خارج سرمایه‌گذاری شود تا هم منابع را کد نمانند و از هدر رفتن آنان جلوگیری شود و هم اینکه سهم نسل‌های آینده حفظ شود؛ و در این بین، ارتقای جایگاه صندوق توسعه ملی در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی باید مورد توجه قرار گیرد. همچنین، طیف گسترده‌ای از منابع طبیعی در کشور اعم از زغال‌سنگ، کروم، مس، سنگ‌آهن، سرب، منگنز، روی و گوگرد وجود دارد که جزء سرمایه‌های مردم است و با توجه به سیاست اصلی تأسیس صندوق توسعه ملی مبنی بر حفظ سهم آیندگان از منابع طبیعی با افزوده شدن این منابع در کنار منابع نفتی و گاز طبیعی، شاهد افزایش منابع صندوق و شکوفایی اقتصاد کشور خواهیم بود. با این وصف، صندوق توسعه ملی باید به دنبال تنوع‌بخشی به منابع ورودی خود بوده و از طریق ورود آنفال، به‌ویژه معادن، منابع خود را گسترش دهد. با توجه به اهمیت مواردی که ذکر شد، پیشنهادهای زیر جهت کارآمدی هرچه بهتر صندوق توسعه ملی و به منظور رسیدن به اهداف و مأموریت‌های اصلی خود ارائه می‌شود: تبدیل نکردن ارز به ریال؛ تلاش برای بازپرداخت ارزی؛ مدیریت حساب‌هایی که صندوق نزد بانک مرکزی دارد؛ افزایش سرمایه‌گذاری خارجی (منظور تلاش برای جذب سرمایه‌گذار خارجی است که در شرایط کنونی، می‌تواند دو کشور چین و روسیه را پیشنهاد داد؛ اما در صورت حصول توافق با کشورهای غربی، کشورهای دیگری را نیز می‌توان به عنوان سرمایه‌گذار بالقوه در نظر گرفت و حضور مؤثر در بازارهای منطقه‌ای و بین‌المللی از طریق ایجاد صندوق‌های مشترک از جمله صندوق اکو؛ مشارکت در سرمایه‌گذاری در حوزه نفت و گاز به‌جای اعطای تسهیلات؛ ورود به بازار سهام و بورس از طریق مشارکت در سرمایه‌گذاری با بررسی بیشتر حول موضوع پول‌های بلوکه‌شده ایران در کشورهایمانند عراق و کره جنوبی که می‌تواند با سپرده تلقی کردن آنها و دریافت سود در آن کشورها یا کشورهای دیگر سرمایه‌گذاری کرد؛ تنوع‌بخشی به منابع ورودی از طریق ورود آنفال، به‌ویژه معادن.



نکات دیگری که از صندوق‌های کشورهای دیگر از جمله صندوق «آلبرتا» می‌توان آموخت، شامل موارد زیر است:

- قانون صندوق باید در بالاترین قوانین کشور به تصویب برسد تا تغییرناپذیر باشد.
- مدیریت صندوق می‌تواند مانند صندوق «آلبرتا» به سه حوزه اهداف بین‌نسلی، توسعه‌ای و تثبیت‌کننده تقسیم شود و منابع هریک از این پخش‌ها نیز، کاملاً مشخص و تفکیک‌شده باشد و معیارهای اقتصادی برای هر بخش، مشخص شده باشد.
- برداشت نکردن از اصل منابع و کمک به بودجه دولت تنها از طریق سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها مانند صندوق «آلبرتا» که سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها را در صندوقی واریز می‌کند و دولت تنها مجاز است در صورت لزوم، از این منابع (سود سرمایه‌گذاری‌ها) برداشت نماید. مدیران اجرایی (هیئت عامل) نیز باید همچون مدیران صندوق «آلبرتا»، دارای استقلال کامل در تصمیم‌گیری باشند و دولت هیچ نوع دخالتی در انتخاب آنها نداشته باشد.
- باید ترکیب دارایی‌های مندرج در سبد دارایی از تنوع و انعطاف‌پذیری زیادی برخوردار باشد تا همچون صندوق «آلبرتا» با کسب بازدهی مطلوب، نتایج خوبی برای صندوق داشته باشد.
- با در نظر گرفتن اهداف حداکثر بازدهی و تضمین اصل سرمایه در مورد استفاده از مدیران بیرونی و برون‌سپاری منابع به افراد خارج سازمان از سوی صندوق، اقدامات لازم صورت پذیرد.
- تنظیم دستورالعمل و خط‌مشی برای هر کدام از ابزارهای سرمایه‌گذاری در سبد پرتفوی. با توجه به هدف اصلی صندوق که صیانت از عدالت بین‌نسلی و حداکثرسازی عایدی برای حال و آینده است، پیشنهاد می‌شود که صندوق دارایی‌هایی را نگهداری کند که با این هدف در تضاد نباشد. منابع صندوق نه به شکل تنها یک ارز خارجی، بلکه به شکل سبکی از ارزهای مختلف نگهداری می‌شود. اگر به سبد ارزی صندوق نگاهی بیندازیم، می‌بینیم که مجموعه‌ای از دلار، یورو، درهم امارات، یوان چین، وون کره جنوبی، لیر ترکیه، روپیه هند، ین ژاپن، فرانک سوئیس، پوند انگلیس و دینار عراق در این صندوق نگهداری می‌شود که با توجه به نرخ تسعیر ارز و شرایط بنیادین این اسعار در جهان، نگهداری آنها با اهداف اولیه صندوق که عدالت بین‌نسلی و تلاش برای تبدیل درآمدها به ثروت پایدار با حداکثر عایدی می‌باشد در تضاد قرار می‌گیرد، چراکه بهینه‌ترین راه برای صیانت از منابع، نگهداری دو ارز

دلار و یورو در صندوق و مدیریت این سبد بر اساس تغییرات قیمت این دو ارز نسبت به هم است، زیرا این دو ارز بر اساس آماری که منتشر می‌شود به راحتی قابل تحلیل هستند و مانند بعضی از ارزهای سبد، ریسک سیاسی بالایی ندارند. اگر از جهت ایجاد گستردگی ارزها و کم کردن ریسک شرایط سیاسی، تمایل به نگهداری ارزهای بیشتری نسبت به دو ارز دلار و یورو وجود دارد، ترتیب ذیل برای این مهم پیشنهاد می‌شود:

۱- درهم امارات: اولویت اول پس از دلار و یورو، درهم امارات است، زیرا با نظر به اینکه نگهداری این ارز بازده ندارد؛ اما به دلیل سیاست نرخ ارز ثابت، درهم امارات از ثبات بالایی برخوردار است و نرخ تبدیل آن به دلار، تقریباً ثابت می‌باشد. همچنین، به دلیل روابط اقتصادی بسیار زیاد با کشور امارات و یا بنگاه‌های مستقر در امارات، میزان نیاز به این ارز در اقتصاد ایران بالاست. برای مثال، تسویه بسیاری از قراردادهای به دلیل تحریم ایران و ناتوانی در نقل و انتقال پول از طریق شبکه بانکی، در کشور امارات و با درهم انجام می‌شود. پس نگهداری این ارز در صندوق برای خرید کالاهای سرمایه‌ای، موجب سرعت بخشیدن و سهولت در تسویه قرارداد خواهد شد.

۲- وون کره جنوبی: ارز بعدی از نظر اولویت، وون کره جنوبی است، چراکه به دلیل سیاست‌های ارزی کره جنوبی، نرخ برابری این ارز در برابر دلار در یک کانال حرکت می‌کند که می‌توان به امید کسب بازده، این ارز را نگهداری کرد و همچنین، به دلیل انتشار شفاف داده‌های اقتصادی، ریسک تحلیلی بالایی ندارد.

۳- ین ژاپن: با توجه به رابطه بسیار بالای ژاپن با اقتصاد جهانی و انتشار دقیق داده‌ها و رابطه محکم آن با آمریکا، نگهداری ین ژاپن نیز می‌تواند مفید باشد.

۴- پوند انگلیس: به دلیل نزدیکی انگلیس به اروپا و همچنین ریسک سیاسی ناشی از جدایی این کشور از اتحادیه اروپا، نگهداری این ارز اولویت بالایی ندارد.

۵- یوان چین: این ارز با توجه به سیاست‌های پایین نگهداشتن نرخ یوان به وسیله دولت و همچنین ریسک‌های سیاسی موجود و تقابل این کشور با ایالات متحده آمریکا و کشورهای غربی، ریسک نگهداری بالایی دارد و توصیه می‌شود که میزان بسیار کمی از منابع به یوان نگهداری شود.

۶- فرانک سوئیس: نگهداری فرانک به دلیل روشن نبودن سیاست‌های مالی و انتشار نیافتن اطلاعات کامل اقتصادی سوئیس، از ریسک نسبتاً بالایی برخوردار است.

۷- روپیه هند: نگهداری روپیه هند نیز، با نظر به روند نزولی بلندمدت آن در مقابل دلار و یورو، آن‌چنان توفیقی ندارد و توصیه می‌شود که در سبد ارزی صندوق از اسعاری همچون درهم یا ین ژاپن به جای روپیه استفاده شود.

۸- دینار عراق: با توجه به شرایط حاکم بر این کشور و اینکه در چند ماه اخیر، دینار عراق ۱۵ درصد از ارزش خود را در مقابل دلار از دست داده و همین‌طور شرایط سیاسی و اقتصادی نامناسب عراق، دینار عراق گزینه مناسبی برای نگهداری در سبد ارزی نیست.

۹- لیر ترکیه: این ارز نیز به دلیل سیاست‌های دولت این کشور در سال‌های اخیر، به میزان زیادی ارزش خود را در مقابل دلار از دست داده و گزینه مناسبی جهت نگهداری در سبد ارزی نیست.

## منابع

- محمدی، رضا و اباذر کریمی (۱۴۰۱). «بررسی اثر استفاده از روش سرمایه‌گذاری بر اثربخشی منابع صندوق توسعه ملی»، همایش علمی صندوق ثروت ملی و عدالت بین‌نسلی.
- میرمحمد صادقی، سیدعلیرضا و مجتبی قلی پور دمیه (۱۴۰۱). «بهینه‌سازی صندوق توسعه ملی ایران با بهره‌گیری از تجارب موفق جهانی (ساختار حکمرانی، پرتفوی، رویه اقدام صندوق، مدیریت ریسک)»، همایش علمی صندوق ثروت ملی و عدالت بین‌نسلی.
- جوادی، شاهین و دیگران (۱۳۸۴). *مدیریت اقتصاد کلان در کشورهای صادرکننده نفت* (مجموعه مقالات)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- بهبودی، داوود، محمدعلی متفکر آزاد، پرویز محمدزاده و سیدکمال صادقی (۱۳۸۶). صندوق توسعه ملی یا توزیع مستقیم درآمدهای نفتی (بررسی مقایسه‌ای)، *مجلس و راهبرد*، شماره ۷۱، ۳۹-۸۴.
- صادقی، محمدرضا (۱۴۰۱). «مدیریت ریسک سبد ارزی صندوق با رویکرد صیانت از منابع در برنامه هفتم توسعه کل کشور»، همایش علمی صندوق ثروت ملی و عدالت بین‌نسلی.
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- بانک جهانی [WWW.WORLDBANK.ORG](http://WWW.WORLDBANK.ORG)
- سازمان تجارت جهانی [WWW.WTO.ORG](http://WWW.WTO.ORG)
- Ficova, A. (2015). Analysis of sovereign wealth funds: from asset allocations to growth. *Global Journal of Management and Business Research*, 15(9), 65.
- Hammer, C., Kunzel, P., & Petrova, I. K. (2008). Sovereign wealth funds: current institutional and operational practices.
- Sharma, R. (2017). Sovereign wealth funds investment in sustainable development sectors. *Global Projects Center-Stanford University*.
- Sun, T., & Hesse, M. H. (2009). *Sovereign Wealth Funds and Financial Stability-an event study analysis*. International Monetary Fund.
- Truman, E. M. (2010). The Future of Sovereign Wealth Funds. In *Economics of Sovereign Wealth Funds. International Monetary Fund*.



## Investigating the role of the National Development Fund in financing projects with a view to intergenerational justice and sustainable development

Danial shirazi\*

### Abstract

In this research, by studying successful funds in the world, including Norway, Temasek Singapore, Malaysia, Saudi Arabia, Kuwait, Alberta, etc., in terms of asset portfolio management, and formulate rules, etc., as well as other studies, the researchers made recommendations. In order to improve the asset portfolio of the National Development Fund of Iran and also to protect the rights of future generations, it has been mentioned at the end that by observing them, in addition to protecting the rights of the future generations from the wealth of God, the amount of income from the fund's resources can also be maximized.

**Keywords:** sovereign wealth funds, sustainable growth, budgeting, NATIONAL DEVELOPMENT FUNDS, intergeneration equality Jel Classification.



## بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با رویکرد پیاده‌سازی شاخص‌های عملکردی

حسین محمدی\*

### چکیده

هدف از نگارش مقاله حاضر، بررسی تناسب بهای تمام‌شده با اهداف بخش دولتی و بیان چالش‌های پیاده‌سازی بهای تمام‌شده در این حوزه است. پس از بررسی عدم تناسب بهای تمام‌شده با اهداف مورد انتظار در بخش دولتی، با بیان مفروضات موجود در بخش دولتی نسبت به ارائه الگوی مناسبی برای پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در بخش دولتی اقدام می‌شود. مطالعه حاضر با روش کتابخانه‌ای و ابزار فیش تحقیق با رویکرد توصیفی-تطبیقی به انجام رسید. یافته‌ها حاکی از آن است که بهای تمام‌شده به جهت محدودیت‌های متعددی که در ارائه خدمات دولتی به عموم مردم ایجاد می‌کند، عملاً تناسبی با بخش دولتی نداشته و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد جهت پیاده‌سازی در بخش دولتی باید با برخورداری از مفروضات متناسب با بخش دولتی پیاده‌سازی شود. بنابراین ارائه الگوی متناسب با اهداف مورد انتظار از ارائه خدمات عمومی در این راستا بسیار پراهمیت است. در این مقاله با ترسیم ارتباط منطقی بین برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه و اهداف اصلی آن، سعی در ایجاد یک زنجیره اهداف محقق شده نمودیم تا با ارزیابی تحقق سنج‌های فعالیت، برنامه و اهداف زمینه اطمینان از تحقق مأموریت دستگاه فراهم آید. در این الگو می‌توان به انتخاب سنج‌های عملکرد اعم از سنج‌های کیفی و کمی اقدام کرد و با تغییر مداوم سنج‌های عملکرد هر یک از برنامه‌ها و فعالیت‌های ذیل آن به وضعیت مطلوب نیل نمود.

**واژگان کلیدی:** بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، چالش‌ها، بخش دولتی، شاخص‌های عملکردی، برنامه‌ریزی عملکرد، ارزیابی عملکرد

---

\* دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، شهر تهران، ایران  
موبایل ۰۹۱۹۲۸۶۴۵۱۲ Email : [hossein662@gmail.com](mailto:hossein662@gmail.com)

Ph.D, Public Administration, Management and Accounting Faculty, Allameh Tabatabaib University, Tehran, Iran

## مقدمه

باید افزود حرکت به سمت تعیین بهای تمام‌شده برای تحقق بودجه‌ریزی عملکردی با محوریت سازمان برنامه و بودجه در ایران، ریشه در کنترل هزینه‌های جاری به دلیل فشار ناشی از تأمین هزینه‌ها بر دوش دولت دارد و نه کمک به تحقق مأموریت‌ها و اهداف دستگاه‌های اجرایی که این خود سبب ناکارآمدی سیستم مربوطه و عدم جدیت دستگاه‌های اجرایی در این خصوص شده است (این رویه تنها منجر به درج ظاهری برنامه‌ها، فعالیت‌ها و سنجه‌های عملکرد کمی و غالباً غیردقیق در پیوست ۴ کتاب قانون بودجه گردیده است که نظارتی از سوی دستگاه نظارتی بر عملکرد و نتیجه آن‌ها اعمال نمی‌شود). از این رو است که پس از ۱۸ سال از الزام قانونی نسبت به پیاده‌سازی نظام مربوطه در کشور، گاهی حتی در مرحله تدوین نیز به نتیجه مشخصی نرسیده و به نظر می‌رسد تا مرحله تخصیص راه‌طوبلی را باید پیمود. این در حالی است که بنا بر مطالعات انجام شده در کشورهای پیشرو در این حوزه از طریق مورد سؤال قرار دادن برنامه‌ها و فعالیت‌ها و متعاقباً تعریف شاخص‌های عملکردی مناسب برای دستگاه‌های اجرایی به دنبال تحقق مأموریت محوله آن دستگاه در بافت مدیریت استراتژیک کشور هستند. به عبارت دیگر، رویکرد فعلی تنها متمرکز بر وجه کارایی و صرفه اقتصادی برنامه‌ها و فعالیت‌ها بوده که در نهایت منجر به انضباط بودجه‌ای می‌شود و پاسخی برای این پرسش که آیا خود برنامه‌ها و فعالیت‌ها از صلاحیت لازم برای رسیدن به اهداف سازمان برخوردارند یا خیر فراهم نمی‌آورد. از این رو بعد اثربخشی را که لازمه تحقق مأموریت و هدف دستگاه اجرایی است، پوشش نمی‌دهد. این انحراف در خشت اول باعث آسیب از دست رفتن زمان و بیت‌المال خواهد شد؛ اما باید مدعی شد ماهیت بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد نه کنترل بودجه بلکه تسریع در نائل آمدن به اهداف و مأموریت‌ها و اهداف تخصیص بودجه بوده است که البته این خود در بلندمدت گشایشی در کنترل هزینه‌های جاری نیز ایجاد خواهد کرد.

## ۱- بیان مسئله

سازمان‌ها حول محور مأموریت و اهداف ایجاد شده‌اند، به عبارت دیگر فلسفه وجودی یک سازمان، هدفی است که جهت تحقق آن ایجاد شده و از این روست که منابع مالی و انسانی را در اختیار گرفته است. این اهداف نیز در برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌ها که در پیوست ۴ کتاب قانون بودجه انتشار یافته، نمود پیدا کرده است. از این رو آنچه اهمیت می‌یابد ارزیابی تحقق مأموریت و درصد تحقق سنجه‌های عملکرد برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی است. بنابراین لازم است یک ارتباط منطقی بین برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه و اهداف اصلی



آن نیز برقرار نمود که در پیوست ۴ قانون بودجه به دلیل تأکید بیش از حد بر تعیین بهای تمام‌شده برنامه و فعالیت، از این امر مهم غفلت شده است. این زنجیره از طریق تعریف سنجۀ تحقق اهداف قابل دستیابی است. پس از تعریف زنجیره تحقق اهداف در هنگام ارزیابی عملکرد، اگر سنجۀ فعالیت‌ها محقق شود؛ اما سنجۀ برنامه‌ها محقق نگردد، باید فعالیت‌ها اصلاح و بازنگری شوند، زیرا انعکاس‌دهنده سنجۀ برنامه نبوده و معیار مناسبی برای تحقق برنامه نیست و در صورتی که سنجۀ برنامه‌ها و فعالیت‌ها تحقق پیدا کند و مأموریت دستگاه محقق نشود، باید برنامه‌ها و فعالیت‌ها تغییر کنند، زیرا فاقد ارزش افزوده برای تحقق مأموریت دستگاه می‌باشند. البته این خود منوط به انتخاب دقیق سنجه‌های عملکرد اعم از سنجه‌های کیفی و کمی است و در این مسیر ناگزیر به تغییر مداوم سنجه‌های عملکرد هر یک از برنامه‌ها و فعالیت‌های ذیل آن تا نیل به وضعیت مطلوب هستیم.

## ۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

مطالعه حاضر از نوع اکتشافی و نقدی بر پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با رویکرد بهای تمام‌شده در بخش دولتی می‌باشد. بدیهی است مطالعات اندکی در این حوزه صورت نگرفته است؛ بنابراین به جهت اندک مطالعات مرتبط با نقد بر پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با رویکرد بهای تمام‌شده در بخش دولتی، سعی شده است در بخش بیان مسئله و یافته‌ها نسبت به تبیین روشن مسئله و ارائه راهکار متناسب با اهداف بخش دولتی اهتمام نمایم. بر اساس مطالعات تطبیقی صورت پذیرفته، یافته‌ها از پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در سایر کشورها حاکی از آن است که:

در بین طیفی از اقداماتی که سازمان‌های ناظر اتخاذ می‌کنند، ارزیابی نتیجه محور و بر مبنای عملکرد که طراحی بومی داشته باشد، مهم‌ترین اقدام به شمار می‌رود. در بین ۲۶ کشور عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) که به پژوهشی در خصوص «بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و سازمان‌های ناظر» پاسخ دادند، ۱۵ کشور شامل استرالیا، اتریش، ژاپن، مکزیک، نروژ، انگلستان، استونی، فنلاند، فرانسه، مجارستان، کره جنوبی، نیوزیلند، اسلوانی، سوئد و لهستان، ارزیابی عملکرد را در برنامه‌های زمانی مستمر و منظم انجام می‌دهند؛ به عبارت دیگر کیفیت اطلاعات عملکرد در بودجه را نقد و ارزیابی نموده و دستیابی به اهداف و مأموریت‌های عملکردی بودجه را ارزیابی می‌کنند. در حالت ایده‌آل و مطلوب، این اقدام باید منجر به ارائه بازخورد به سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی جهت بهبود و پالایش اطلاعات عملکردی و ارزیابی نتیجه فعالیت‌هایشان شود. اگرچه باید افزود: اهداف و مأموریت‌های عملکردی جهت مدیریت داخلی و یادگیری برای پالایش و بهبود مستمر سازمان نیز بسیار

با ارزش است، نتیجه‌ای که با تکیه صرف بر ارزیابی مالی به دست نمی‌آید. بنا بر اظهار کمیته ارزیابی عملکرد اینتوسای، ارزیابی عملکرد ابزاری حیاتی برای ارزیابی عملکرد و اقدامات دولت از منظر کارآمدی، اثربخشی و صرفه اقتصادی است (OECD, 2014). بنابراین، بر اساس تعریف فوق نقش ارزیابی عملکرد محدود به یک نقطه نشده و طیفی از اقدامات را از ورودی تا نتایج در برمی‌گیرد. به عبارت دیگر، هم ارزیابی داده‌ها و نتایج<sup>۱</sup> (نتیجه محور) و هم ارزیابی فرایندها و سیستم‌های مدیریتی<sup>۲</sup> (فرایند محور) که منجر به نتایج می‌شوند را در بر می‌گیرد (Robinson, 2007). نمونه بارز اجرای دقیق این امر، کشور سوئد می‌باشد که از سال ۱۹۹۳ بر بهبود گزارش‌های ارزیابی و بازبینی اطلاعات عملکردی مرتبط با فرایند بودجه متمرکز است که نقشی مهم در بهبود سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر نتایج دارد (Sandberg and Larsson, 1996). در حقیقت در سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد انگلیس تخصیص بودجه و هدف‌گذاری عملکرد سالانه دستگاه به هم گره خورده و اهداف باید به صورت قابل دسترسی تعریف شوند تا تحقق‌پذیری شاخص‌های عملکرد در تخصیص بودجه افزایش یابد (OECD, 1997). وجود ارزیابی عملکرد جهت ارائه نتایج برنامه و اطمینان از امر پاسخگویی ضروری بوده است؛ اما خالی از مخاطره و ریسک نیست (GAO, 2003). تمرکز ارزیابی‌های مجدد بر برنامه‌ها و فعالیت‌ها باید بر پیامدها و اهداف ملی بلندمدت، برنامه‌ها و ابزارهایی باشد که نیل به آن اهداف را تسهیل می‌کند (GAO, 2003; GAO, 2004).

### ۳- روش تحقیق

جامعه مورد مطالعه شامل دستگاه‌های اجرایی است. متغیرهای تحقیق شامل بررسی محدودیت رویکرد بهای تمام‌شده و تبیین رویکرد شاخص‌های عملکردی در پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد می‌باشد. طرح پژوهشی غیرآزمایشی و از نوع توصیفی - تطبیقی بوده و روش جمع‌آوری داده‌ها از طریق: ۱- مطالعه کتاب‌های مختلف و جمع‌آوری اطلاعات و ۲- مراجعه به تحقیقات و گزارش‌های منتظره در کشور است. روش مورد استفاده روش توصیف - تفسیر - همجواری - مقایسه است که: ۱- به توصیف پدیده‌های مورد تحقیق بر اساس مدارک و شواهد و اطلاعاتی؛ ۲- بررسی و تحلیل اطلاعات؛ ۳- کنار هم قرار دادن اطلاعات پالایش شده؛ و ۴- ایجاد چارچوبی برای مقایسه تشابهات و تفاوت‌ها جهت رد یا قبول مسئله تحقیق می‌پردازد (آقازاده، ۱۳۸۲: ۲۱۱).

1. Substantive performance auditing
2. Systemic performance auditing

## ۴- تجزیه و تحلیل و ارائه یافته‌های پژوهش و بررسی

### ۴-۱- نظام مسائل و ریشه‌یابی مسئله

از آغاز طرح این مفهوم در کشور در سال ۱۳۸۱، رویه تهیه بودجه بر مبنای عملکرد با جهت‌گیری برقراری رابطه بین عملیات و بودجه دریافتی از طریق محاسبه و متعاقباً کنترل بهای تمام‌شده برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی در حال انجام است؛ اما انتخاب و تعیین بهای تمام‌شده به عنوان شاخص عملکرد سبب بروز چالش‌های جدی به شرح ذیل می‌گردد:

۱- هدف در بخش دولتی در وهله اول اثربخشی و تأمین اهداف می‌باشد. دولت جهت ارائه خدمات عمومی ایجاد شده است. در سایه تأمین اهداف، کارایی نیل به اهداف و کاهش هزینه‌ها ضمن نیل اثربخشی به اهداف مطرح می‌شود (Denhardt and Denhardt, 2000). به عبارت دیگر، کارایی فرع بر اثربخشی و نیل به اهداف است. کاهش هزینه‌ها زمانی با ارزش است که مطمئن باشیم در مسیر نیل به اهداف، در حال کاهش هزینه‌ها هستیم. بنابراین در ابتدا نیل به اهداف از سوی دستگاه‌های اجرایی را باید تثبیت نمود و در سایه آن نیل کارآمد به اهداف پرداخت. بنابراین برای پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملکردی در بخش دولتی نباید اصل را بر کارایی و بهای تمام‌شده گذاشت. در این بخش اصل بر اطمینان از انجام برنامه‌ها و فعالیت‌های صحیح به منظور تحقق مأموریت اصلی دستگاه‌های اجرایی و تعیین شاخص‌های عملکردی (کیفی و یا کمی) صحیح جهت تحقق آن‌ها و بررسی مستمر شاخص‌ها، فعالیت‌ها و برنامه‌ها و رسیدگی به تحقق مأموریت دستگاه در ازای دریافت اعتبار عمومی است. بهای تمام‌شده، هدف کارایی و کاهش هزینه‌ها را دنبال می‌کند. به عبارت دیگر بهای تمام‌شده از طریق بررسی هزینه فعالیت و کاهش و متناسب‌سازی آن از طریق مقایسه با استاندارد از پیش تعیین شده است، صرفاً به دنبال کنترل و مدیریت هزینه تمام‌شده فعالیت بوده و این جستجوی کارایی است. غالب افرادی که در حوزه پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملکردی فعال هستند، دارای تحصیلات مهندسی صنایع، مدیریت صنعتی و پژوهش عملیاتی می‌باشند، در صورتی که اگر عزم پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملکردی در بخش دولتی را در سر داریم، بهتر است از متخصصان رشته مدیریت دولتی که آشنایی بیشتری با اهداف مدیریت امور عمومی دارند، بهره برد. در تخصص مدیریت دولتی، اصل بر تحقق اهداف بخش دولتی است و کارایی در اولویت دوم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد قرار دارد.

۲- تعیین بهای تمام‌شده برای برنامه‌ها و فعالیت‌ها نیازمند تعریف شاخص‌های عملکرد کمی است (تعداد پژوهش، تعداد دانشجوی، تعداد گزارش، تعداد پرونده) تا از حاصل تقسیم بودجه دستگاه بر شاخص کمی بتوان به هزینه واحد برنامه/ فعالیت رسید و عملکردی نمودن بودجه

به این شیوه سبب ایجاد تنگناهای جدی می‌گردد به خصوص در ارتباط با برنامه‌ها و فعالیت‌هایی که اطمینان از تحقق آن‌ها تنها از طریق تعیین معیارهای کیفی قابل حصول است. به عنوان مثال، در صورت ازدیاد تعداد پرونده‌های رسیدگی شده در دادسرا نمی‌توان نسبت به امر جلوگیری از تضییع حقوق بیت‌المال اطمینان یافت کما اینکه کاهش این تعداد نیز به هیچ روی نقض‌کننده فریضه فوق نبوده یا تعداد دانشجویان فارغ‌التحصیل از دانشگاه نیز انعکاس‌دهنده کیفیت و قوام فرایندهای اجرایی درون دانشگاه و تضمین‌کننده کیفیت خروجی‌های آن نخواهد بود. این رویه انحراف آشکار از سنجش مأموریت اصلی دستگاه‌های اجرایی است.

۳- به دلیل آنکه برخی عوامل دخیل در تعیین بهای تمام‌شده فعالیت‌ها و برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی از جمله تأثیرپذیری از نوسانات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، پیش‌بینی‌ناپذیری شرایط و بروز وقایع برنامه‌ریزی نشده و متعاقباً عدم برخورداری از تابع هزینه پایدار، تصمیمات سیاسی دولت‌ها شامل استخدام بی‌رویه نیروی انسانی در بخش دولتی، دخالت رابطه و لابی در امر تخصیص اعتبار و امثالهم، خارج از حیطه اختیارات دستگاه‌ها بوده و ارتباطی با خروجی عملکرد آن‌ها ندارد؛ بنابراین سبب افزایش یا کاهش بهای تمام‌شده برنامه‌ها و فعالیت‌ها گردیده و به ایجاد خطای شناختی منجر می‌شود.

۴- سهم غالب هزینه دستگاه‌های اجرایی (بیش از ۹۰ درصد از بودجه دریافتی) صرف هزینه‌های پرسنلی می‌گردد و دستگاه‌های اجرایی با مازاد نیروی انسانی در اختیار مواجه هستند و این رویه نیز بنا بر تصمیمات سیاسی دولت‌ها در استخدام بی‌رویه نیروی انسانی در بخش دولتی جهت کاهش نارضایتی عمومی از نرخ بیکاری و متعاقباً متورم شدن بوروکراسی، در حال وخیم‌تر شدن است. شایسته است از خود بپرسیم آیا با تعیین بهای تمام‌شده برنامه‌های دستگاه‌ها، در صورت عدم تحقق سنج‌های عملکرد آن‌ها، امکان تعدیل بهای تمام‌شده وجود دارد؟ در حقیقت بهای تمام‌شده دستگاه‌های اجرایی حاصل جمع حقوق و دستمزد و مزایای کارکنان دستگاه اجرایی بوده و لزوماً انعکاس‌دهنده ارزش ریالی خروجی و عملکرد دستگاه مربوطه نیست؛ بنابراین قابلیت تعدیل ندارد. نگارنده مدعی است این رویه به هیچ روی با تعیین بهای تمام‌شده برنامه‌ها و فعالیت‌ها متوقف نخواهد شد، زیرا دستگاه اصلی آن در تصمیمات سیاسی دولت‌ها نهفته است.

#### ۴-۲- ابعاد و تبعات تداوم وضع موجود

بنا بر شرح آنچه پیشاپیش مطرح شد، باید افزود که حرکت به سمت تعیین بهای تمام‌شده برای تحقق بودجه‌ریزی عملکردی در ایران، ریشه در کنترل هزینه‌های جاری به دلیل فشار ناشی از تأمین هزینه‌ها بر دوش دولت دارد و نه کمک به تحقق مأموریت‌ها و اهداف

دستگاه‌های اجرایی که این خود سبب ناکارآمدی سیستم مربوطه و عدم جدیت دستگاه‌های اجرایی در این خصوص شده است (این رویه تنها منجر به درج ظاهری برنامه‌ها و فعالیت‌ها و سنج‌های عملکرد کمی و غالباً غیردقیق در پیوست ۴ کتاب قانون بودجه گردیده است که نظارتی از سوی دستگاه نظارتی بر عملکرد و نتیجه آن‌ها اعمال نمی‌شود)، از همین روست که پس از ۱۸ سال از الزام قانونی نسبت به پیاده‌سازی نظام مربوطه در کشور، گاهی حتی در مرحله تدوین نیز به نتیجه مشخصی نرسیده‌ایم و به نظر می‌رسد تا مرحله تخصیص راه طولی را باید بپیماییم و این در حالی است که بنا بر مطالعات صورت پذیرفته کشورهای پیشرو در این حوزه از طریق مورد سؤال قرار دادن برنامه‌ها و فعالیت‌ها و متعاقباً تعریف شاخص‌های عملکردی مناسب برای دستگاه‌های اجرایی به دنبال تحقق مأموریت محوله آن دستگاه در بافت مدیریت استراتژیک کشور می‌باشند. به عبارت دیگر، رویکرد فعلی تنها متمرکز بر وجه کارایی و صرفه اقتصادی برنامه‌ها و فعالیت‌ها بوده که نهایتاً منجر به انضباط بودجه‌ای می‌شود و پاسخی برای این پرسش که آیا خود برنامه‌ها و فعالیت‌ها از صلاحیت لازم برای رسیدن به اهداف سازمان برخوردارند یا خیر فراهم نمی‌آورد، از این رو بعد اثربخشی را که لازمه تحقق مأموریت و هدف دستگاه اجرایی است، پوشش نمی‌دهد. این انحراف در خشت اول سبب آسیب و از دست رفتن زمان و بیت‌المال خواهد شد؛ اما باید مدعی گردید ماهیت بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد نه کنترل بودجه بلکه تسریع در نائل آمدن به اهداف و مأموریت‌ها و اهداف تخصیص بودجه بوده که البته این خود در بلندمدت گشایشی در کنترل هزینه‌های جاری نیز ایجاد خواهد کرد.

ناگفته نماند کاهش هزینه‌های جاری دولت با تغییر رویکرد بودجه‌ریزی میسر نمی‌شود، زیرا خاستگاه اصلی این هزینه‌ها در تصمیمات کوتاه‌مدت و بعضاً چهار ساله دولت‌ها در ارائه گزارش به مردم، بخشی‌نگری و نبود تفکر سیستمی و عدم توجه به اهداف توسعه ریشه داشته که امیدی بر توقف این رویه نیز متصور نیست. به عنوان مثال، رویه استخدام افسارگسیخته موجود ریشه در عدم باروری سیستم آموزشی کشور داشته است که توان پرورش خروجی‌های توانمندی که قادر به راه‌اندازی کسب و کارهای مستقل از دولت باشند را نداشته باشد و این تورم منابع انسانی به‌ناچار به دلایل پیش گفته جذب بخش دولتی می‌شود و به نظر می‌رسد این رویه به دلیل عدم چاره‌اندیشی برای بهبود سیستم آموزشی بارور و ثمرده در کشور همچنان ادامه خواهد یافت. از آغاز طرح این مفهوم در کشور در سال ۱۳۸۱، رویه تهیه بودجه بر مبنای عملکرد با جهت‌گیری برقراری رابطه بین عملیات و بودجه دریافتی از طریق محاسبه و متعاقباً کنترل بهای تمام‌شده برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی در حال انجام است.

#### ۴-۳- یافته‌ها و نتایج بررسی

مکانیسم پیاده‌سازی ارزیابی عملکرد در قالب مصداق ذیل شرح داده می‌شود. استفاده از پیوست ۴ تنها محدود به برنامه‌ها، فعالیت‌های سازمان‌ها و سنجه‌های عملکرد آن‌هاست و به هیچ روی، بهای تمام‌شده مندرج در آن مدنظر نگارنده نیست که در بخش انتهایی همین مقاله در تقبیح پیاده‌سازی مفهوم بهای تمام‌شده در بخش دولتی سخن می‌رود.

**در ارزیابی عملکرد با رویکرد تحقق اهداف دستگاه این‌گونه عمل می‌کنیم:** حلقه اول در ارزیابی عملکرد، ترسیم یک زنجیره ارتباطی بین اهداف و مأموریت دستگاه اجرایی، سنجه تحقق هدف/ مأموریت، برنامه‌ها و فعالیت‌ها، سنجه‌های عملکرد برنامه‌ها و فعالیت‌هاست که این امر مستلزم شناخت و اشراف کافی از مأموریت دستگاه و همکاری فعال و دوسویه با دستگاه اجرایی است. بنابراین پس از احصای مأموریت دستگاه و تعریف سنجه مناسب تحقق مأموریت، باید با کمک پیوست ۴ قانون بودجه نسبت به تعیین و انتخاب برنامه‌ها و فعالیت‌ها و متعاقباً انتخاب سنجه‌های عملکرد دقیق اعم از کیفی و کمی اقدام کرد. باید افزود، سنجه فعالیت نباید مشابه سنجه برنامه انتخاب شده باشد، چون برنامه نگاهش به تحقق اهداف پیامدهاست؛ بنابراین باید سنجه متفاوتی داشته باشد، یعنی ممکن است سنجه فعالیت‌ها با کمترین هزینه و بالاترین کیفیت محقق شود؛ اما هنوز به اهداف برنامه نرسیم. برنامه هدف مشترک کلیه فعالیت‌های ذیل آن است و نباید سنجه مشابه داشته باشد. از این رو حلقه اول بر مبنای صفر بوده و مسیر راست به چپ را می‌پیماید (برنامه‌ریزی عملکرد):

جدول ۱: برنامه‌ریزی عملکرد

هدف/مأموریت	سنجه تحقق هدف/ مأموریت	برنامه و فعالیت

پس از ترسیم اولیه باید نسبت به راستی آزمایی و ارزیابی عملکرد دستگاه اقدام کرد؛ بنابراین حلقه دوم مسیر چپ به راست را می‌پیماید (ارزیابی عملکرد). به این صورت که در گام اول به تحقق سنجه‌های عملکرد برنامه و فعالیت می‌پردازیم. نتیجه این امر از دو حالت خارج نیست:

عدم تحقق سنجۀ عملکرد فعالیت (بر اساس درصد پیشرفت سنجه) که در این صورت باید دستگاه پاسخگوی دلایل امر بوده و نسبت به نحوهٔ هزینه‌کرد بودجهٔ دریافتی جهت برنامه و فعالیت ذی‌ربط پاسخگو باشد.

تحقق سنجۀ عملکرد فعالیت‌ها که در نتیجه باید دید آیا سنجۀ عملکرد برنامه نیز محقق شده است یا خیر که مجدداً نتیجه از دو حالت خارج نیست:

۱-۱- سنجه برنامه محقق نشده است که در این صورت باید نسبت به انتخاب سنجه‌های عملکرد فعالیت/ برنامه تشکیک نموده و آن را مورد بررسی قرار دهیم و نسبت به انتخاب سنجه‌های عملکرد مناسب جهت برنامه یا فعالیت اقدام کنیم.

۱-۲- سنجه برنامه محقق شده است که در این صورت باید بررسی کرد که آیا تحقق سنجه‌های عملکرد فعالیت‌ها و برنامه‌ها منجر به تحقق اهداف دستگاه شده‌اند یا خیر که باز نتیجه از دو حالت خارج نیست:

۱-۲-۱- منجر به تحقق اهداف دستگاه شده است (از طریق تحقق «سنجه تحقق هدف» قابل ردیابی می‌باشد).

۱-۲-۲- منجر به تحقق اهداف نشده است که باید این بار نسبت به تعریف مجدد برنامه‌ها و فعالیت‌ها تشکیک نموده و برنامه‌ها و فعالیت‌های زائد حذف شده و برنامه‌ها و فعالیت‌های دیگری با سنجه‌های عملکرد مناسب به آن بیفزاییم.

بدیهی است اطمینان حلقه آخر ارزیابی عملکرد، یعنی تحقق اهداف تنها از طریق تعریف «سنجه تحقق هدف» دقیق و صحیح میسور است.

جدول ۲: ارزیابی عملکرد

درصد پیشرفت سنجه عملکرد	سنجه عملکرد	برنامه و فعالیت	سنجه تحقق هدف/مأموریت	هدف/مأموریت

برای پیاده‌سازی این نوع از ارزیابی عملکرد ضروری است مقدمات دسترسی ارزیابان به آمار وضعیت تحقق سنجه‌های عملکرد برنامه‌ها و فعالیت‌ها فراهم آید. در صورت عدم دسترسی

ارزیابان به آمار تحقق سنجه‌های عملکرد فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی، گزارش تحقق سنجه‌های عملکرد فعالیت‌ها را به ناچار باید از خود دستگاه‌ها دریافت کرد؛ اما چون اطلاعات بر اساس خوداظهاری به دست آمده، در صورتی که راهی برای راستی‌آزمایی و نظارت بر آن وجود نداشته باشد، باید در خصوص آمار سنجه‌های برنامه از یک مرجع ثالث همچون مرکز آمار، اطلاعات اخذ کرد.

برای برقراری یک نظام پرداخت شرطی جهت دستگاه‌های اجرایی مبنی بر ارائه تخصیص در ازای تحقق مأموریت، ضروری است ماده ۳۰ قانون برنامه و بودجه به منظور عضویت دیوان محاسبات در کمیته تخصیص اعتبار اصلاح شود.

### ۵- پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

در مدل ارائه شده این مقاله، پس از برنامه‌ریزی عملکرد و ترسیم زنجیره مأموریت، سنجه تحقق مأموریت، برنامه، فعالیت و سنجه عملکرد باید به طریق بیان شده نسبت به ارزیابی عملکرد اقدام کرد. در این راستا گزارش‌گیری از درصد پیشرفت و تحقق سنجه عملکرد برنامه و فعالیت انجام گرفته و بر اساس تحقق و عدم تحقق سنجه‌های عملکرد برنامه‌ها و فعالیت‌ها، نسبت به ابقا و یا جایگزینی برنامه‌ها و فعالیت‌ها اقدام می‌نماییم. همین‌طور از چپ به راست در طول زنجیره حرکت کرده تا نسبت به تحقق سنجه مأموریت و تحقق اهداف دستگاه اطمینان حاصل نمود. بدیهی است به مرور زمان در این چرخه رفت و برگشتی بین برنامه‌ریزی عملکرد و ارزیابی عملکرد به تناسب و با تمرکز بر مأموریت اصلی سازمان‌های ناظر می‌توان با تغییر، حذف و یا جایگزین برنامه‌ها و فعالیت‌ها به ترکیب نهایی از برنامه‌ها و فعالیت‌ها رسید که این امر مشروط بر اشراف دانشی و تجربی ارزیابان بر دستگاه تحت ارزیابی است.

#### در این باره ذکر این نکات نیز ضروری است:

اطلاعاتی که در پیوست شماره ۴، در خصوص برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی ثبت می‌شود، بر اساس خوداظهاری دستگاه اجرایی به دست می‌آید و نظارت عملیاتی برای راستی‌آزمایی آن وجود ندارد. این امر ضرورت تعامل و همکاری دوسویه با سازمان برنامه و بودجه در هنگام تصویب پیوست ۴ لایحه بودجه را آشکار می‌سازد. در این راستا باید در گام اول به تدقیق پیوست مربوطه و در گام‌های بعد به ارزیابی عملکرد آن و اخذ بازخورد جهت اصلاح مداوم اقدام کند. در حقیقت این امر یک چرخه مستمر اجرا، اصلاح و بازخورد جهت بازنگری مجدد در چرخه است. در بافت بودجه‌ریزی عملکردی و تعریف ساختار بر مبنای آن، برنامه‌های مشترک بین دستگاه‌های اجرایی باید تفکیک شده و متعاقباً ساختار اجرایی کشور نیز بازتعریف گردد تا مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی و شفافیت معنا پیدا کند. برنامه نظارت



قبل از خرج بر برنامه و فعالیت‌ها و شاخص‌های عملکردی آن بر عهده سازمان برنامه و بودجه و نظارت بعد از خرج بر آن‌ها به عهده دیوان محاسبات است. لازم به ذکر است طبقه‌بندی اطلاعات مربوط به دستگاه‌ها در قانون بودجه دوسطحی بوده و شامل برنامه و فعالیت می‌باشد و سطوح پایین‌تر از فعالیت در آن موجود نیست که جهت درج در قانون بودجه و ارزیابی عملکرد مورد نظر کفایت می‌کند (بودجه در سطح کلان تصویب و در قانون درج می‌شود). اگر ریز فعالیت‌ها هم در قانون بودجه منعکس شود از آزادی عمل دستگاه اجرایی جهت انتخاب استراتژی مقتضی جهت تحقق اهداف کاسته می‌شود؛ اما اگر ریز فعالیت قانونی شود تا پایان سال بودجه امکان تغییر اقدامات را از مدیر دستگاه سلب می‌کند.

به نظر می‌رسد برخی نگرش‌ها در ارزیابی عملکرد، معطوف بر وجه کارایی و صرفه اقتصادی برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی است که نیازمند تعیین بهای تمام‌شده برنامه‌ها و فعالیت‌ها از سوی دستگاه‌های اجرایی است که تاکنون فراهم نشده و هم‌اکنون برنامه‌ریزی جهت تحقق و پیاده‌سازی آن در برنامه ششم اعمال شده و در حال پیگیری است که با رویه ثقیل فعلی از سوی دستگاه‌های اجرایی، چشم‌انداز خوش‌بینانه برای آن متصور نیست.

کشورهای پیشگام در حوزه بودجه‌ریزی‌های نوین (همچون بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد) به تناسب از میزان کنترل بر ورودی‌ها (فرم اقلام هزینه موافقت‌نامه اعم از کنترل فصول هفتگانه هزینه، سقف اعتبارات هر فصل و جلوگیری از جابه‌جایی اعتبارات بین فصول؛ اسناد و صورت‌های مالی؛ کنترل مجوزهای استخدامی؛ کنترل خرید دارایی‌های سرمایه‌ای و ...) کاسته و به همان نسبت بر کنترل خروجی‌ها (کنترل برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌ها و تحقق شاخص‌های عملکرد) می‌افزایند. این امر جهت ارائه اختیارات بیشتر به مدیر در انتخاب استراتژی جهت مدیریت خلاقانه مجموعه تحت مدیریت اعمال می‌گردد و در عوض پاسخ‌خواهی از او در حیطه تحقق مأموریت و درصد تحقق برنامه‌ها و فعالیت‌ها انجام می‌شود. بدیهی است تغییر رویکرد از کنترل ورودی‌ها به کنترل خروجی‌ها مستلزم توانمندسازی مدیران، ایجاد نظام عزل و نصب شرطی مدیران و نظارت بر آن، استقرار شایسته‌گزینی، استقرار نظام انگیزشی و آنگاه تفویض اختیار به مدیران جهت گرفتن خروجی‌های مطلوب است.

زیننده است که سازمان‌های نظارتی برای اثربخش نمودن استفاده از بیت‌المال از سوی دستگاه‌های مورد رسیدگی به جای پرداختن صرف رسیدگی به صورت‌های مالی، اسناد و... بر روی تحقق مأموریت و درصد تحقق سنجه‌های عملکرد برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی و تکالیف آن‌ها در اسناد بالادستی متمرکز شوند. همان‌گونه که بیان شد تمرکز بر

وجه اثربخشی ارزیابی عملکرد امکان تصحیح برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی در جهت تحقق مأموریت و وظایف محوله را فراهم می‌آورد و تمرکز بر وجه کارایی و صرفه اقتصادی برنامه و فعالیت‌ها پاسخی برای این پرسش که آیا خود برنامه‌ها و فعالیت‌ها از صلاحیت لازم برای رسیدن به اهداف سازمان برخوردارند یا نه فراهم نمی‌آورد. بدیهی است هیئت‌های ارزیاب برای انجام این مهم، نیازمند کسب تخصص‌های مربوطه و بهره‌مندی از تیم‌های مشاوره متخصص می‌باشند.

البته انجام تمام و کمال این مهم و پاسخ‌خواهی از دستگاه‌های اجرایی مستلزم هم راستاسازی تمام حوزه‌های استراتژیک تخصیص منابع می‌باشد. همچنین ضروری است مطابق با استاندارد کوفوگ (COFOG, 1999)، طبقه‌بندی اعتبارات بودجه به گونه‌ای سامان یابد که برنامه‌ای بین دستگاه‌های اجرایی به صورت مشترک تعریف نشده نباشد. به عبارت بهتر، از یک برنامه تنها یک دستگاه اجرایی اعتبار دریافت نماید و هر برنامه و فعالیت آن منحصر به یک دستگاه اجرایی باشد. هنگامی که چند دستگاه اجرایی از یک برنامه اعتبار دریافت کنند و برنامه متولی مشخص و مستقیمی ندارد، در هنگام عدم تحقق سنجه‌های برنامه، هر دستگاه می‌تواند قصور را به دوش دیگری اندازد، زیرا مسئولیت‌ها تفکیک نشده است.

با وجود اختیارات لازم در اسناد بالادستی و قوانین همچون ماده ۷ و ۸ قانون برنامه ششم، ماده ۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، ماده ۲۵ قانون الحاق (۲)، اصل ۵۵ قانون اساسی، ماده ۲ آیین‌نامه نحوه حسابرسی دیوان محاسبات مصوب کمیسیون مشترک برنامه و بودجه و اجتماعی مجلس شورای اسلامی، ضروری است در این راستا قانون سازمان‌های ناظر نیز دستخوش تغییر و اصلاح گردد، به گونه‌ای که اختیار ارزیابی عملکرد به وضوح در آن درج شده تا حیطه اختیارات آن‌ها در این خصوص برای دستگاه‌های اجرایی و عموم مشخص گردد.

## منابع

آقازاده، احمد (۱۳۸۲). روش‌شناسی و تاریخ تحول دانش آموزش و پرورش تطبیقی و بین‌المللی، تهران: نسل نیکان.

- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.
- GAO. (2002). Performance budgeting: Opportunities and challenges, United States General Accounting Office, GAO-02-1106T Washington, D.C. 1-21.
- GAO. (2003). Performance budgeting: Current developments and future prospects, United States General Accounting Office, GAO-03-595T, Washington, D.C. 1-24.
- GAO. (2004). Performance budgeting: OMB's Program Assessment Rating Tool Presents Opportunities and Challenges For Budget and Performance Integration, United States General Accounting Office, GAO-04-439T, Washington, D.C. 1-19.
- GAO. (2005). 21<sup>ST</sup> Century challenges: Performance budgeting could help promote necessary reexamination, United States General Accounting Office, GAO-05-709T, Washington, D.C. 1-25.
- INTOSAI. ISSAI 3100. (2010). Performance Auditing Guidelines: Key Principles, approved at XXth Congress of INTOSAI, Johannesburg.
- Nations, U. (2000). Classifications of expenditure according to purpose. *Statistical papers M*, 84.
- OECD. (1997). In search of results: Performance management practices, *OECD Publishing*, Paris, 1-140.
- OECD. (2014). Background Note: Mini-Survey on Supreme Audit Institutions and Performance-Related Budgeting, prepared for the 10th Annual Meeting of the OECD Senior Budget Officials Performance and Results Network, *OECD Publishing*, Paris.
- OECD. (2015). Performance-related budgeting and supreme audit institutions, in *Government at a Glance*, *OECD Publishing*, Paris, 102-103.
- Robinson, Marc. (2007). Performance budgeting: Linking funding and results, *Palgrave Macmillan*, 88-109.
- Sandberg, B., and K. Larsson. (1996). Role of Auditing in Performance Improvement in Sweden, in OECD, *Performance Auditing and the Modernization of Government*, *OECD Publishing*, Paris.



## پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در دستگاه‌های پژوهشی (مطالعه موردی: پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری)

سعید امیریان \*

علیرضا محتشم \*\*

محبوبه امینی \*\*\*

### چکیده

هدف این مقاله بررسی یک تجربه عملی، در خصوص نحوه پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، در دستگاه‌های پژوهشی و مشکلات و تنگناهای آن است. در این مقاله، اقدامات انجام شده برای پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری طی پنج سال فعالیت مستمر، مورد بررسی قرار گرفت. تجربه پژوهشگاه نشان می‌دهد که برای دستیابی به نتایج مورد انتظار در بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، باید کلیه اجزای نظام فوق به صورت کامل عملیاتی گردد. این اجزا شامل زیرسیستم‌های برنامه‌ریزی، قیمت تمام‌شده و ارزیابی عملکرد است که پیاده‌سازی هر کدام از این زیرسیستم‌ها، به تنهایی باعث بهبود عملکرد سازمان خواهد شد؛ اما تحقق نظام فوق، مستلزم اجرا شدن هر سه زیرسیستم است. پیاده‌سازی این نظام در گرو دو نکته کلیدی است: ۱- حرکت تدریجی و آشنایی کل سازمان با فرایندهای نظام فوق و تبدیل آن به فرهنگ سازمانی؛ ۲- همراهی نظام مدیریت عالی سازمان، با پیاده‌سازی نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد.

**واژگان کلیدی:** بودجه، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، دستگاه‌های پژوهشی، قیمت تمام‌شده.

### طبقه‌بندی JEL: H61

---

\* دکترای رشته اقتصاد و مشاور معاونت امور علمی، فرهنگی و اجتماعی سازمان برنامه و بودجه کشور.  
\*\* کارشناس ارشد رشته مدیریت کسب‌وکار، گرایش استراتژی و مدیر برنامه‌ریزی و آمار پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری.  
\*\*\* کارشناس ارشد رشته مدیریت دولتی، گرایش بودجه و مالی عمومی، معاون مدیریت برنامه‌ریزی و آمار پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری.

## مقدمه

بودجه به عنوان سندی شامل واژه‌ها و ارقام که هزینه‌ها را به اهداف معین ارتباط می‌دهد، تعریف می‌شود. در صورتی که درخواست‌های بودجه جمع‌آوری شوند و طبق دستورالعمل‌ها به مصرف برسند و همچنین فعالیت‌ها به نتایج مطلوب برسند، هدف بیان شده در سند بودجه تحقق یافته است. بنابراین، بودجه پیوستگی بین منابع مالی و رفتار انسانی برای تحقق اهداف و خط‌مشی‌ها ایجاد می‌کند. به این ترتیب، بودجه‌ریزی عبارت است از تبدیل منابع مالی به اهداف انسانی. به بیان دیگر، بودجه به مجموعه‌ای از اهداف و برنامه‌ها به همراه هزینه‌های مربوط به آنها اطلاق می‌شود. رویکردهای مختلفی برای بودجه‌ریزی وجود دارد که مهم‌ترین آنها، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد<sup>۱</sup> است. به کارگیری بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در سازمان می‌تواند مبنای مناسبی برای تصمیم‌گیری در خصوص تخصیص بهینه منابع ایجاد نماید و به عنوان اقدامی اصلاحی برای ایجاد پیوند عمیق و فنی میان بودجه و بهبود عملکرد سازمان به حساب آید؛ چراکه مستقیم‌ترین پیوند بین اطلاعات عملکرد و افزایش کارایی و کیفیت خدمات را برقرار می‌سازد. بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد نشان می‌دهد که چگونه هزینه‌ها بر عملکرد برنامه تأثیر می‌گذارد و چگونه این عملکرد بر نتایج نهایی دلخواه اثرگذار است. نتیجه این که یک بودجه بر مبنای عملکرد خوب برای مدیران، نقطه آغازی به منظور نظارت و بهبود عملکرد سازمان است.

پیاده‌سازی نظام بودجه‌ریزی در ایران، سابقه نسبتاً طولانی دارد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق در سال ۱۳۷۸، به اصلاح نظام بودجه‌ریزی توجه جدی داشته است و در طرح دومرحله‌ای که در همین زمینه تهیه کرد و به تصویب ستاد اقتصادی دولت رسید، تهیه بودجه به روش عملیاتی را یک هدف میان‌مدت برای خود اعلام نمود. به دنبال این امر از سال ۱۳۸۰، دولت مکلف به انجام اقدامات لازم برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی از طریق تعدیل احکام مندرج در قوانین بودجه سالانه شد که یکی از محورهای اساسی این تعدیل، تهیه و تنظیم بودجه به روش عملیاتی بود. بنابراین، پیاده‌سازی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در دستگاه‌های دولتی، برای اولین بار به‌طور جدی در بند «ب» تبصره «۲۳» قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور مطرح شد. در واقع، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد به عنوان یکی از شیوه‌های جایگزین بودجه‌ریزی سنتی، همیشه مد نظر تصمیم‌گیران عرصه مالی کشورها بوده است؛ با این حال، علی‌رغم تأکید بر اجرای آن در قوانین بودجه سنواتی، قانون برنامه چهارم توسعه سیاست‌های کلی برنامه پنجم، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برنامه پنجم توسعه،

ماده ۷ قانون برنامه ششم و سرانجام، قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختاری بودجه کل کشور مصوب سال ۱۴۰۰ و تلاش‌های صورت گرفته در سال‌های اخیر، هنوز نظام بودجه‌ریزی در ایران به شکل برنامه‌ای است و نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد به صورت کامل استقرار نیافته است (علی احمدی و نیکنام، ۱۳۹۹). به منظور تحقق کامل این موضوع، نیاز به همکاری جدی بین سازمان برنامه و بودجه کشور با دستگاه‌های اجرایی وجود دارد. آنچه در بین مدل‌های مختلف بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد توانسته در ایران کاربردی شود، مدلی است که توسط دکتر عادل آذر ارائه شده و به نظر می‌رسد که جامعیت بیشتری دارد و بومی شده ایران است.

### ۱- پیشینه تحقیق

مرادی و مرتضی‌نیا (۱۴۰۱) در پژوهشی عوامل مؤثر حسابرسی عملکرد بر پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی در شرکت‌های دانش‌بنیان را بررسی کرده‌اند. سه عامل محیطی، انسانی و فنی حسابرسی عملکرد بر پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی شناسایی شد. به منظور بررسی فرضیه‌ها، جامعه آماری متشکل از ۱۴۶ نفر از حسابداران، حسابرسان و مدیران مالی شرکت‌های دانش‌بنیان به روش نمونه‌گیری تصادفی، انتخاب شده‌اند. پس از انجام پیمایش و توصیف آماری ویژگی‌های مورد بحث، نتایج داده‌ها مورد آزمایش قرار گرفتند؛ هر سه فرضیه این تحقیق مورد تأیید قرار گرفت؛ نتایج به دست آمده از این بررسی نشان می‌دهد که عوامل محیطی حسابرسی عملکرد، بیشترین تأثیر را بر پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی دارد و عوامل فنی و انسانی، دارای تأثیر برابر هستند.

عمادی و حجتی‌فرد (۱۳۹۹) در تحقیقی، امکان پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در نیروهای مسلح ج.ا.ایران با رویکرد ارتقای بهره‌وری را بررسی کرده‌اند. یافته‌های این پژوهش نشان داد که در حوزه توانایی، توانایی ارزیابی عملکرد، توانایی فنی و توانایی نیروی انسانی وجود دارد. در حوزه اختیارات، اختیارات روتی‌های و سازمانی کافی وجود ندارد؛ در حالی که اختیارات قانونی وجود دارد و در حوزه پذیرش هیچ‌یک از سه نوع پذیرش، یعنی انگیزشی، سیاسی و مدیریتی وجود ندارد. همچنین در حوزه شناخت کلی، شناخت نسبت به مفاهیم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد کافی نیست؛ اما با مفهوم قیمت تمام‌شده، آشنایی مناسبی وجود دارد. از سوی دیگر، در حوزه الزامات تعیین شاخص‌های عملکردی مناسب، تمایل فکری و حمایت‌های مالی وجود ندارد. در ارتباط با گام‌های اجرایی نیز، توانایی ارزیابی عملکرد و نیروی انسانی به میزان کافی وجود دارد؛ در حالی که امکانات نرم‌افزاری مطلوب

نیست؛ برنامه‌ها بازنگری نشده است؛ سیستم‌های بهای تمام‌شده مستقر نشده و مقاومت کارکنان یکی از موانع پیاده‌سازی می‌باشد.

خردمند و خانی (۱۴۰۰) در تحقیق «الگوی قابلیت‌های استراتژیک مالی در موفقیت پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی» واحدهای دانشگاه آزاد اسلامی را مورد بررسی قرار دادند. نتایج نشان داد که واحدهای دانشگاه آزاد اسلامی می‌توانند موفقیت در پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی را تحت تأثیر ابعاد و مؤلفه‌های قابلیت استراتژیک مالی از طریق قابلیت مدیریت برنامه‌ریزی، قابلیت مدیریت سیستم‌های اطلاعاتی، قابلیت مدیریت انگیزش، قابلیت مدیریت تغییر، قابلیت مدیریت دانش و مهارت‌های کاربردی و قابلیت مدیریت فرایندها تسهیل نمایند.

آرامش و همکاران (۱۳۹۷) طی پژوهشی به ارائه الگوی پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با اتخاذ تکنیک دلفی فازی پرداخته‌اند. نتایج حاصل‌شده در این پژوهش حاکی است که در اجرای موفقیت‌آمیز بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در این بخش، عوامل متعددی در تسهیم منابع پلیس آگاهی به فعالیت کشف علمی جرائم دخالت دارند که از میان آنها، تعداد پرونده‌های قضایی کارکنان، دستگاه‌ها و تجهیزات تخصصی، متهمان و خودروها از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند.

ایوبی اردکانی و همکاران (۱۳۹۶) طی پژوهشی، پیاده‌سازی سیستم بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد بر مبنای کارت امتیازی متوازن در مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور را مورد بررسی قرار داده‌اند. برای جمع‌آوری اطلاعات از روش مشاهده، مصاحبه و بررسی اسناد کتابخانه‌ای و آرشیوی استفاده شده است. در بخش نتایج پژوهش، ابعاد پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، چگونگی اجرا و درنهایت نحوه توزیع بودجه مرکز طی برنامه استراتژیک و به ترتیب موضوعات راهبردی مرکز مشخص شده است.

روضه‌ای (۱۳۹۷) طی تحقیقی به رتبه‌بندی موانع پیاده‌سازی بودجه‌ریزی و حسابداری تعهدی در نیروی انتظامی پرداخته است. بر اساس نتایج این تحقیق، از بین ۴۶ مانع شناسایی شده در استقرار و اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، اعتقاد نداشتن به ضرورت و اهمیت بودجه‌ریزی عملیاتی در بین مسئولان، نبود متخصصان امور مالی و بودجه‌ای آشنا به فرایند بودجه‌ریزی عملیاتی و ارزیابی عملکرد و همچنین نداشتن علم و تجربه کافی مدیران به عنوان رتبه‌های اول تا سوم، شناسایی شدند و از بین ۱۵ مانع شناسایی شده در استقرار و اجرای حسابداری تعهدی، ماده ۲۳ قانون محاسبات عمومی کشور، استانداردهای حسابداری بخش عمومی و همچنین ماده ۱۲۸ قانون محاسبات عمومی به عنوان رتبه‌های اول تا سوم شناسایی شده‌اند. در این پژوهش، تشکیل کمیته راهبردی بودجه‌ریزی عملیاتی در معاونت



طرح و برنامه و بودجه ناجا برای طراحی مناسب جهت گذر از بودجه‌ریزی داده‌محور، به بودجه‌ریزی نتیجه‌محور لازم دانسته شده است.

رضاپور و همکاران (۱۳۹۷) طی پژوهشی به امکان‌سنجی پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دانشگاه علوم پزشکی ایران پرداخته‌اند. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که هر سه معیار توانایی، اختیار و پذیرش برای پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، در سطح متوسط قرار داشتند. بین متغیر پذیرش و گروه سنی پاسخ‌دهندگان، ارتباط معکوس و معناداری وجود داشت. بین متغیر پذیرش انگیزشی و گروه سنی و سابقه خدمت پاسخ‌دهندگان، ارتباط معکوس و معناداری وجود داشت. پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در جامعه مذکور منوط به ایجاد تخصص و مهارت لازم جهت محاسبه بهای تمام‌شده خدمات ارائه شده، استاندارد بودن رویه‌های درون‌سازمانی و برون‌سازمانی، مطرح بودن انگیزه‌ها و مشوق‌هایی برای شروع و اجرای مناسب فرایند بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است. زارع بیدکی و همکاران (۱۴۰۱) در پژوهشی به ارائه الگوی پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری پرداخته‌اند. این پژوهش با هدف ارائه الگویی برای پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، با استفاده از تکنیک‌های دلفی و فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی بر اساس رویکردهای فازی انجام گردید. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که با رتبه‌بندی ۲۴ معیار تأییدشده با استفاده از تکنیک تحلیل سلسله‌مراتبی فازی، سه معیار «ثبات ملی و جهانی آثار منقول تاریخی، فرهنگی و طبیعی»، «تعداد آثار ثبت جهانی شده» و «آب‌وهوا و اقلیم سرزمینی» در مقام مهم‌ترین معیارها در تسهیم منابع مالی مشخص شدند. درنهایت، با استفاده از وزن‌های مشخص شده در مرحله تحلیل سلسله‌مراتبی فازی، شاخص تسهیم منابع هر واحد استانی مشخص و فرمول تعیین قدرالسهم ارائه گردید.

نتیجه‌گیری، اصالت و افزوده آن به دانش: ارائه الگویی با استفاده از مهم‌ترین عوامل تسهیم منابع مالی در وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به وسیله مدل‌های ریاضی می‌تواند در اثربخشی بودجه‌ریزی با توجه به اهداف کلان نظام برنامه‌ریزی کشور مؤثر باشد.

## ۲- مبانی نظری - مدل جامع بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، شکلی از بودجه‌ریزی است که منابع مالی تخصیص یافته را به نتایج اندازه‌گیری شده شامل ستانده‌ها و پیامدها، مرتبط می‌کند (ردبورن و دیگران، ۲۰۰۸). نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد به عنوان یک نظام مدیریتی برای ارتقای کارایی و اثربخشی مصرف منابع سازمانی مورد توجه جدی دولت‌ها در سطوح ملی و محلی بوده است.

در این نظام، اعتبارات بودجه‌ای بر مبنای عملکرد واحدهای سازمانی در راستای تحصیل خروجی‌ها (محصولات و خدمات) یا همان اهداف کوتاه‌مدت یا دستیابی به پیامدها و یا همان اهداف بلندمدت تخصیص می‌یابد. به این ترتیب، دستگاه‌های اجرایی به سمت افزایش شفافیت در نحوه مصرف منابع برای انجام فعالیت‌ها، دستیابی به اهداف و استراتژی‌ها و نیز پاسخگویی بیشتر سوق می‌یابند (شاه‌ولی‌زاده و فومن اجیرلو، ۱۳۹۹). تعریف صندوق بین‌المللی پول از بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد عبارت است از: «روش‌ها و سازوکارهایی که ارتباط بین اعتبارات تخصیص‌یافته به دستگاه‌های اجرایی را با خروجی‌ها و پیامدهای آنها، از طریق به‌کارگیری اطلاعات عملکردی در تخصیص منابع، تقویت می‌کند». همان‌گونه که از این تعریف استنباط می‌شود، دو موضوع اساسی در نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد مشاهده می‌شود: یکی اینکه بودجه بر اساس عملکرد تخصیص می‌یابد و موضوع اساسی دیگر اینکه چگونه با بودجه کمتر، محصولات و خدمات بیشتر و با کیفیت بالاتر تولید شود (انصاری و زینالی، ۱۳۸۷).

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، در واقع یکی از رویکردهای اثربخش در نظام بودجه‌ریزی است که بر مبنای قیمت تمام‌شده فعالیت‌ها و خروجی‌ها تعریف می‌شود. از مهم‌ترین پیش‌نیازهای قیمت تمام‌شده، حسابداری تعهدی است. حسابداری تعهدی برای تعیین بهای تمام‌شده و هزینه‌های واقعی اجرای برنامه‌ها، عملیات و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی در قالب اعتبارات مصوب، ضروری است. مبنای تعهدی گزارش‌های مالی صحیح‌تر، دقیق‌تر و جامع‌تری برای نظارت بر عملکرد سازمان‌های دولتی و ارزیابی آنها در اختیار قوه مقننه، دولت و سایر مراجع قانونی و عموم مردم قرار می‌دهد و نیز مبنای درستی جهت برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری، در اختیار مدیران می‌گذارد.

سیستم حسابداری بر مبنای نقدی با وجود سهولت در ثبت و گزارشگری مالی، دارای محدودیت‌های اساسی است؛ از جمله در دسترس نبودن اطلاعات دارایی‌ها و بدهی‌ها و تمرکز صرف بر جریان‌های نقدی دوره جاری که منجر به تطابق نداشتن هزینه‌ها و درآمدهای در دوره‌های مربوطه می‌شود. همچنین، ایفا نشدن وظیفه پاسخگویی دولت در خصوص استفاده از منابع، از دیگر نواقص مهم این روش از دیدگاه فدراسیون حسابداری آسیای جنوبی است (سافا،<sup>۱</sup> ۲۰۰۶).

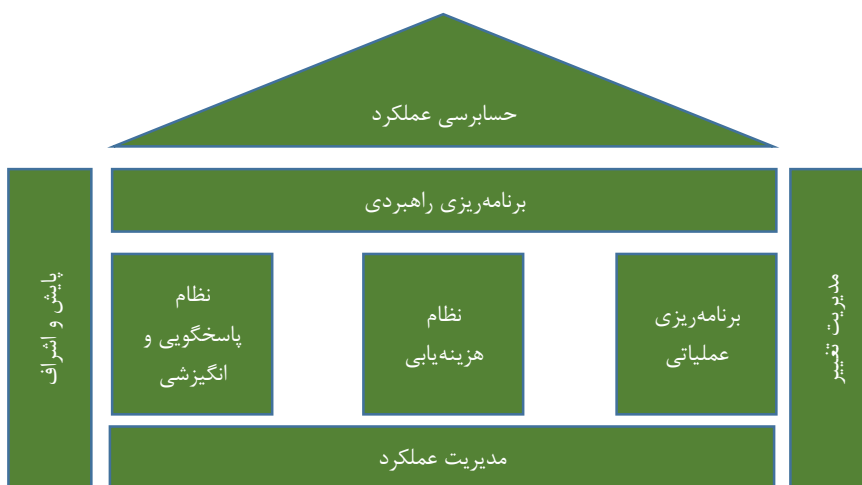
همچنین نبود امکان محاسبه بهای تمام‌شده کالاها و خدمات، نبود امکان ارزیابی عملکرد مدیران سازمان‌ها، نبود امکان استقرار بودجه‌ریزی بر مبنای فعالیت و تحلیل ارتباط منطقی،

بین منافع حاصل از به‌کارگیری دارایی‌ها و فعالیت‌های انجام‌شده، از دیگر موارد نقاط ضعف مبنای روش حسابداری نقدی است (ابولحاج، ۱۳۸۹).

در نقطه مقابل، روش حسابداری تعهدی قرار دارد که در صورت بهره‌برداری از این روش، مزایایی به شرح ذیل برای سازمان‌های دولتی فراهم می‌شود:

- ۱- تعیین بهای تمام‌شده کالاها و خدمات بر اساس هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت؛
- ۲- کنترل دقیق درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار؛
- ۳- نظارت دقیق بر عملکرد سازمان‌های دولتی و ارزیابی آن (فاطمی، ۱۳۹۰).

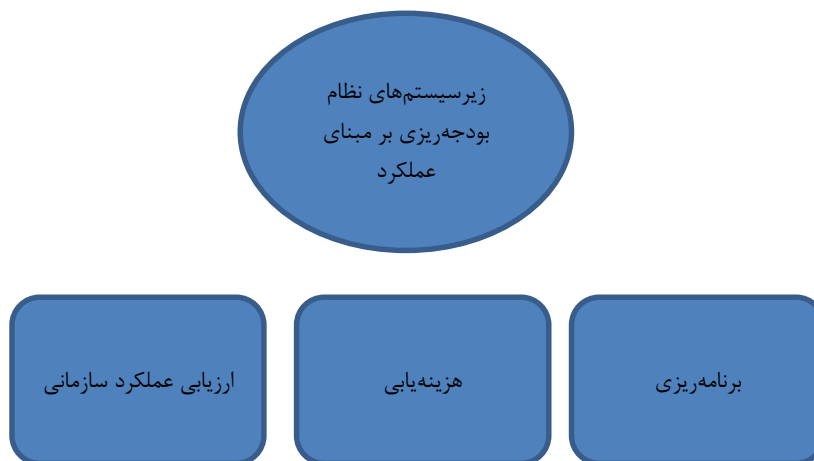
تغییر از حسابداری نقدی به تعهدی، نه تنها یک تغییر سیستم حسابداری بلکه تغییری مفهومی در به‌کارگیری اصول و استانداردهای حسابداری در مدیریت بخش عمومی است. اگرچه مدل‌های زیادی برای پیاده‌سازی نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد ارائه شده است؛ اما در این مقاله، مدل جامع دکتر عادل آذر مبنای پیاده‌سازی قرار گرفته است. شکل ۱، مدل فوق را نشان می‌دهد (آذر و خدیور، ۱۳۹۳) که از چند محور اصلی تشکیل شده است. مهم‌ترین ویژگی این نوع بودجه‌ریزی، تلاش برای تخصیص منابع بر مبنای معیارهای عملکرد است و از این‌رو، آن را بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد گویند.



شکل ۱: مدل جامع بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد

در مدل جامع، دستگاه‌های اجرایی به تمرکز بر نتایج برنامه‌ها، تلاش در بهبود اثربخشی، کارایی و پاسخ‌گویی در مقابل برنامه‌های دولت ترغیب می‌شوند. همچنین، این مدل در جهت تخصیص هدفمند اعتبارات به برنامه‌ها و فعالیت‌ها، شفاف‌سازی فرایند بودجه‌ریزی، ایجاد ارتباط بین بودجه‌ریزی و نتایج عملکرد و نیز سنجش اثربخشی و کارایی برنامه‌ها و فعالیت‌ها

گام برمی‌دارد. در مجموع، مدل جامع سه زیرسیستم کلی دارد که برای استقرار کامل نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، لازم است هر زیرسیستم در دستگاه اجرایی پیاده شود. در ادامه، نگاه مختصری به این زیرسیستم‌ها خواهیم کرد.



شکل ۲: زیرسیستم‌های نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد

### ۲-۱- زیرسیستم برنامه‌ریزی

در این زیرسیستم، دستگاه اجرایی باید دارای دو برنامه‌ راهبردی و عملیاتی سالانه باشد. مدل عادل آذر بر برنامه‌ریزی هزینه از طریق برنامه‌ریزی راهبردی و استفاده از ساختار برنامه تأکید دارد. به عبارت دیگر، برنامه‌ریزی راهبردی یکی از بخش‌های بودجه‌ریزی است که ساختار و شاکله اصلی بودجه را تشکیل می‌دهد. برنامه عملیاتی نیز، برشی یک ساله از برنامه راهبردی است که در طی هر سال، بخشی از اهداف برنامه راهبردی را محقق می‌کند و تکالیف اجرایی واحدها و حدود اعتبارات آنها را تعیین می‌نماید.

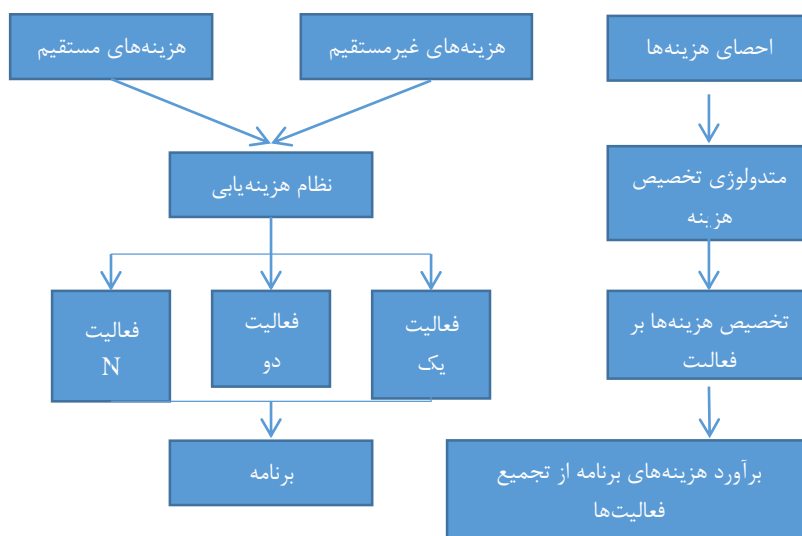
### ۲-۲- زیرسیستم هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت (ABC)

یکی از نظام‌های به نسبت جدید هزینه‌یابی است که می‌تواند به صورت جداگانه و یا همراه با سایر نظام‌های هزینه‌یابی به کار گرفته شود. رویکرد هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت، به واسطه شناسایی فعالیت‌هایی که هزینه ایجاد می‌کند و شناسایی عواملی که فعالیت‌ها را به وجود می‌آورند، به سازمان اجازه می‌دهد تا هزینه‌ها و مآخذ آن را کنترل کند (اندروز، ۲۰۰۴).

به طور کلی، فرایند نظام هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت به شرح زیر است:

- تفکیک برنامه به فعالیت‌ها، تعیین اهداف کمی برنامه، فعالیت‌ها و تعیین واحد مسئول هر فعالیت؛

- تشخیص منابع استفاده و هزینه‌های ذی‌ربط آنها، برحسب واحدهای مسئول انجام فعالیت در برنامه؛
- طبقه‌بندی و اندازه‌گیری هزینه‌های مستقیم و هزینه‌های غیرمستقیم یا بالاسری؛
- مرتبط ساختن یا تخصیص هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم با فعالیت یا فعالیت‌های خاص؛

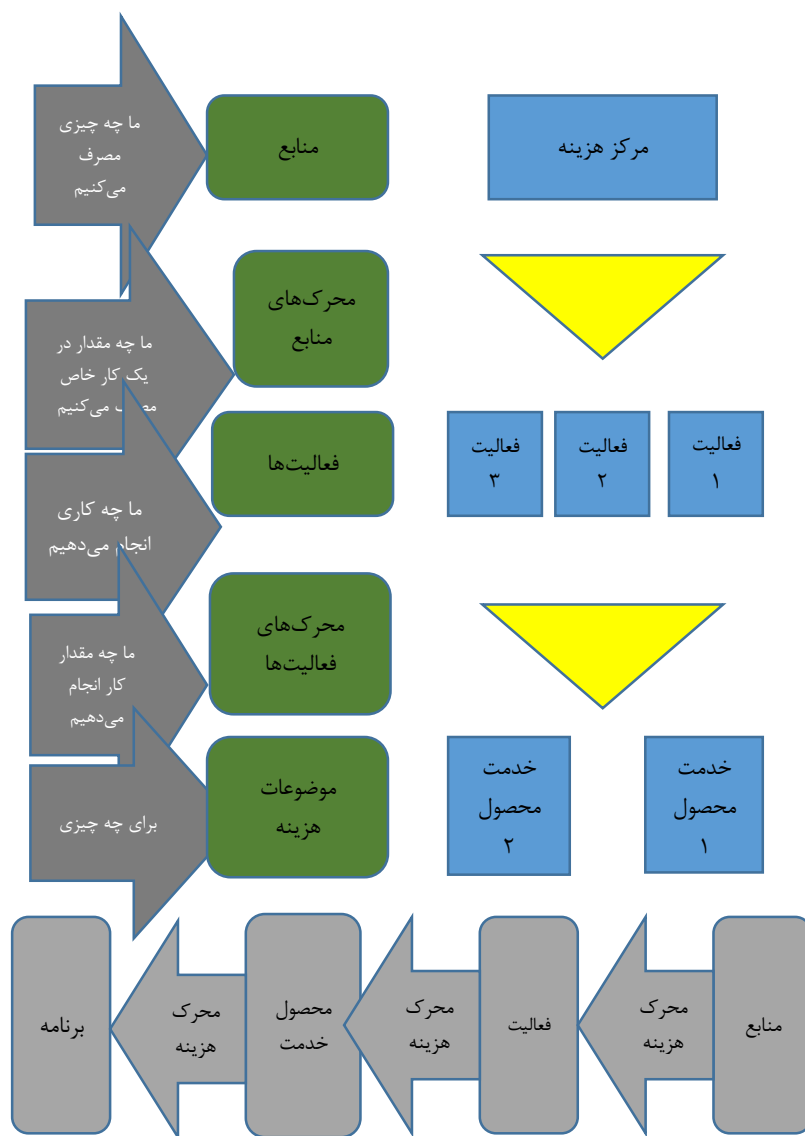


شکل ۳: فرایند کلی هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت

مراحل اجرای هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت:

- ۱- برای اجرای روش هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت در سطح سازمان، باید مراحل زیر طی شود:
  - ۱- مرحله اول: تشکیل تیم طراحی - تشکیل تیم طراحی با تخصص‌های گوناگون در محیط مربوط؛
  - ۲- مرحله دوم: تعریف فعالیت‌ها- تعریف دقیق و شناسایی فعالیت‌ها؛
  - ۳- مرحله سوم: تعیین خروجی و برون‌داد هر فعالیت؛
  - ۴- مرحله چهارم: عملیات هزینه‌یابی بر اساس هر فعالیت- تعیین هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم؛
- ۱- مرحله پنجم: محاسبه بهای تمام‌شده برحسب هر خروجی؛

۲- مرحله ششم: نسبت دادن هزینه‌های هر فعالیت به محصولات و خدمات نهایی-  
 استفاده از محرک‌های فعالیت برای تخصیص هزینه‌های فعالیت به محصولات و خدمات؛



شکل ۵: فرایند هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت با استفاده از محرک‌ها

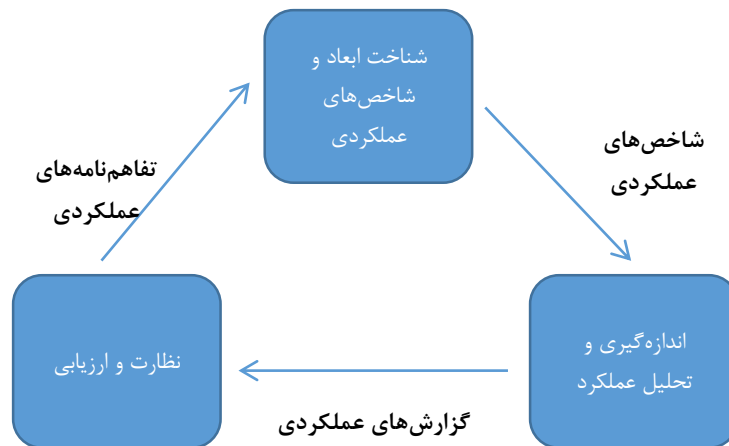
مفاهیم، روابط و جریان اطلاعات بین واژه‌های ABC

### ۲-۳- زیرسیستم مدیریت عملکرد

نظام مدیریت عملکرد شامل سه گام اجرایی شناخت ابعاد و شاخص‌های عملکرد، اندازه‌گیری و تحلیل عملکرد و نظارت و ارزیابی عملکرد است.

هدف از نظام مدیریت عملکرد، تعیین روابط اهداف و برنامه‌ها، صرفه اقتصادی (به حداقل رساندن هزینه تأمین منابع)، کارایی (استفاده مؤثر از منابع) و اثربخشی (دستیابی به اثرات اجتماعی و اقتصادی موردنظر) است؛ به طوری که نتایج حاصله در فرایند تصمیم‌گیری قابل استفاده باشد (آذر و بیات، ۱۳۹۴).

نظارت و ارزیابی عملکرد، یک فرایند مداوم جمع‌آوری و تحلیل داده به منظور مقایسه اینکه چگونه به خوبی یک برنامه یا فعالیت اجرایی شود تا نتایج مورد انتظار به دست آید.



شکل ۶: اجزای مدیریت عملکرد

#### ۲-۴- چارچوب مدیریت عملکرد برای تخصیص بودجه

در این چارچوب، مراحل بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در قالب یک مدل فرایندی نشان داده شده است. برای هر یک از مراحل، توصیه‌هایی مبتنی بر تجارب سازمان‌ها و دولت‌های مختلف، از اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و چگونگی تعریف شاخص‌های عملکردی ارائه شده است. مراحل این چارچوب در شکل ۷ مشاهده می‌شود (دیاموند،<sup>۱</sup> ۲۰۰۵).



شکل ۷: چارچوب مدیریت عملکرد برای تخصیص بودجه

#### ۲-۵- پیاده‌سازی در پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری

پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری از ابتدای سال ۱۳۹۳، اقدام به استقرار نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، بر اساس مدل عادل آذر نمود که از آن سال تاکنون، هر ساله این روند ادامه داشته است. برنامه عملیاتی سالیانه پس از ابلاغ به تمامی واحدها به وسیله ریاست پژوهشگاه در مقاطع سه‌ماهه از نظر عملکرد، پایش و ارزیابی می‌شود. به منظور تکمیل چارچوب‌های این مدل از بودجه‌ریزی، در سال ۱۳۹۴ نظام حسابداری تعهدی پیاده‌سازی گردید. پژوهشگاه در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴، اقدام به تدوین سند راهبردی کرد که پس از

۱. Diamond



تصویب در هیئت امنای پژوهشگاه در پایان سال ۱۳۹۴، از ابتدای سال ۱۳۹۵ به اجرا درآمده است. از ابتدای سال ۱۳۹۵، پژوهشگاه پروژه احصا و مستندسازی فرایندها را اجرا کرد و در نهایت در همان سال، استقرار نظام قیمت تمام‌شده بر مبنای فعالیت (ABC) را آغاز نمود و نسخه آزمایشی آن در حال حاضر پیاده‌سازی شده و در حال اجرا است. در ادامه بحث، فرایندهای طی شده به منظور استقرار نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد که از سال ۱۳۹۲ آغاز شد و تاکنون ادامه دارد، مورد بررسی قرار می‌گیرد:

همان‌گونه که در مدل جامع بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد اشاره گردید، برای استقرار این نظام، سه زیرسیستم در پژوهشگاه مستقر می‌شود که عبارت‌اند از:

## ۲-۶- استقرار زیرسیستم برنامه‌ریزی در پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری

### ۲-۶-۱- تهیه و تدوین سند راهبردی

طرح تهیه برنامه راهبردی پژوهشگاه افق ۱۴۰۴، در سال ۱۳۹۳ با تشکیل کارگروه مربوط و با کمک مشاوران خارج از پژوهشگاه، شروع به کار کرد. پس از برگزاری جلسات متعدد با کارشناسان و صاحب‌نظران حوزه‌های مختلف درخصوص اهداف، وظایف هر یک از پژوهشکده‌ها و گروه‌ها، بررسی نقاط قوت و ضعف آنها، شنیدن نقطه‌نظرات و پیشنهادهای آنها، این برنامه تهیه شد و در مراسمی که با حضور کارشناسان و پژوهشگران برگزار شد، از سند راهبردی پژوهشگاه رونمایی گردید.

### از اساسی‌ترین موضوعات در تهیه برنامه راهبردی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱- ترسیم هویت و مأموریت‌های پژوهشگاه بر اساس نیازهای واقعی توسعه کشور و با توجه به چشم‌انداز برنامه ششم توسعه و همچنین، اساسنامه پژوهشگاه با در نظر گرفتن تحولات سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری؛
- ۲- توسعه قابلیت‌های اساسی و ظرفیت‌های موجود برای ایفای نقش‌های پژوهشگاه؛
- ۳- تدوین نقشه راه و برنامه اقدام و شاخص‌های ارزیابی پژوهشگاه؛
- ۴- تهیه برنامه عملیاتی.

با توجه به لزوم برنامه‌ریزی و توزیع هدفمند اعتبارات، پژوهشگاه متناسب با اهداف و سیاست‌های کلان مندرج در سند راهبردی و به منظور استقرار نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، این مدیریت طبق روال از سال ۱۳۹۳ با مشارکت رؤسای پژوهشکده‌ها و گروه‌ها و مدیران ستادی طی جلسات متعدد، برنامه عملیاتی را به شرح زیر تدوین نموده است:

### الف: اعتبارات هزینه‌ای

- محاسبه و توزیع هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر پرسنلی (به تفکیک پژوهشکده، گروه و مدیریت)؛
- محاسبه و توزیع سایر هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر (غیرپرسنلی) (به تفکیک پژوهشکده، گروه و مدیریت)؛
- توزیع اعتبار پژوهشی، متناسب با فعالیت پژوهشکده‌ها و گروه‌ها (به تفکیک).

### ب: اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

- توزیع اعتبارات ملی، متناسب با طرح‌های پیشنهادی هر پژوهشکده و گروه؛
- توزیع اعتبارات طرح تجهیز، متناسب با نیاز پژوهشکده‌ها و واحدهای مربوط؛

### ج: اعتبارات درآمد اختصاصی

- توزیع اعتبارات درآمد اختصاصی، متناسب با وصول درآمد هر پژوهشکده (۷۰ درصد درآمد وصولی در اختیار پژوهشکده قرار گرفته است).
- نهایتاً، برنامه عملیاتی پس از تصویب و تأیید رئیس پژوهشگاه طی نامه‌های جداگانه‌ای با عنوان «شرح برنامه عملیاتی»، به هر پژوهشکده و واحد مربوطه جهت اجرا، ابلاغ می‌شود.
- تخصیص اعتبار.

پس از ابلاغ برنامه عملیاتی به هر یک از واحدها، تخصیص اعتبار متناسب با پیشرفت هر یک از فعالیت‌ها، به وسیله مدیریت برنامه‌ریزی و آمار انجام می‌شود و سپس امور مالی بر اساس تخصیص‌های صادره، اقدام به پرداخت هزینه‌ها می‌کند.

در ابتدای اجرای برنامه عملیاتی، فرم‌های تخصیص به صورت فیزیکی ارائه می‌گردید که با توجه به خرید و پیاده‌سازی نرم‌افزار بودجه‌ریزی، این تخصیص‌ها از طریق نرم‌افزار بودجه‌ریزی انجام می‌شود.

## ۷-۲- استقرار زیرسیستم هزینه‌یابی در پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری

### ۷-۲-۱- پیاده‌سازی نظام حسابداری تعهدی در پژوهشگاه

با توجه به تأکید قانونی در خصوص پیاده‌سازی نظام حسابداری تعهدی و همچنین، در راستای نیاز بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، پژوهشگاه از سال ۱۳۹۴ اقدام به تغییر حسابداری خود از نقدی به تعهدی نمود. به این منظور، ضمن تغییر سیستم نرم‌افزاری خود، اقدامات لازم از جمله آموزش همکاران، ارائه گزارش‌ها به مراجع مربوط در قالب فرم‌های حسابداری تعهدی و ... را در دستور کار خود قرار داد.

## ۲-۷-۲- احصا و مستندسازی فرایندها در پژوهشگاه

پروژه احصا و بهبود فرایندهای پژوهشگاه به منظور شناسایی و بهبود فرایندهای کاری در سال ۱۳۹۵ آغاز شد.

### - شناسایی فرایندها

در گام اول، از طریق مصاحبه با مدیران و کارشناسان هر واحد، کلیه فعالیت‌های انجام گرفته به تفکیک در قالب فرایندهای آن مدیریت، شناسایی شد.

### - مستندسازی فرایندها

هریک از فرایندهای شناسایی شده در گام قبل، در گام دوم، در قالب استاندارد، مدل‌سازی و روش اجرایی مربوط به آن به رشته تحریر درآمد. همچنین، کلیه فرم‌های مربوط به هر یک از فرایندها به صورت متحدالشکل، طراحی و در روش اجرایی مربوط منعکس شد.

### - بهبود فرایندها

در آخرین گام، جریان کار هر یک از فرایندهای شناسایی شده، روش انجام فعالیت‌ها، فرم‌های مربوط و وضعیت مکانیزه بودن فرایندها، مورد تحلیل و بررسی قرار گرفت و جریان کاری و فرم‌های برخی از فرایندها، بازطراحی گردید. در نهایت، گزارشی از نقاط ضعف و چالش‌های شناسایی شده و پیشنهادهای لازم جهت رفع آنها، به منظور بهبود عملکرد واحدهای مختلف ارائه شد.

## ۲-۸- استقرار نظام هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت (سیستم قیمت تمام‌شده) در

### پژوهشگاه

هزینه‌یابی در نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و بر محصول یا نتایج تأکید دارد؛ به طوری که بتوان هزینه‌ها را با روش‌های مختلف، به موضوع‌های هزینه اختصاص داد.

با توجه به تأکید قانون در خصوص پیاده‌سازی نظام قیمت تمام‌شده، به خصوص در مواد ۱۳۸ و ۱۴۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ماده ۲۱۹ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و ماده ۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری و بند «پ» ماده ۷ قانون برنامه ششم توسعه، بر استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی و به تبع آن، محاسبه قیمت تمام‌شده فعالیت‌ها، خدمات و محصولات تأکید شده است. در این راستا، پژوهشگاه میراث فرهنگی و گردشگری در اواخر سال ۱۳۹۴، اقدام به بررسی پیاده‌سازی سیستم محاسبه قیمت تمام‌شده محصولات/خدمات نمود که این امر در اواخر سال ۱۳۹۵، محقق و به شرح زیر عملیاتی گردید:

- شناسایی نصب و راه‌اندازی نرم‌افزار قیمت تمام‌شده؛

- ورود کدینگ‌های حسابداری، اطلاعات حساب‌های بانک‌ها و فصول هزینه (جاری- عمرانی و درآمدی).

در مرحله بعد، پس از نصب و راه‌اندازی نرم‌افزار مربوط به طراحی و استقرار سیستم بهای تمام‌شده، شناسایی قلمرو و اهداف هزینه‌یابی و شناسایی مراکز هزینه در دستور کار قرار گرفت. به این ترتیب، مراکز اصلی هزینه و انواع هزینه‌های هر یک از مراکز به شرح زیر شناسایی و در نرم‌افزار ثبت شد:

- تعیین موضوع‌های هزینه و تخصیص هزینه‌ها

۱- هزینه‌های عملیاتی پژوهشی: هزینه‌های مستقیم طرح‌های پژوهشی؛

۲- هزینه‌های پشتیبانی مستقیم: هزینه‌های مشترک بین فعالیت‌های مختلف در سطح واحدهای عملیاتی که قابل تفکیک به فعالیت و گروه خاصی نیست؛

۳- هزینه‌های پشتیبانی غیرمستقیم: هزینه‌های واحدهای ستادی و پشتیبانی؛

۴- هزینه‌های طرح‌های تملک سرمایه‌ای؛

- مراکز اصلی هزینه (واحدهای عملیاتی ارائه دهنده خدمات/ محصول).

#### ۱- پژوهشکده باستان‌شناسی

۱-۱- گروه پژوهشی باستان‌شناسی زیر آب

۲-۱- گروه پژوهشی پیش از اسلام

۳-۱- گروه پژوهشی پیش از تاریخ انسان کهن

۴-۱- گروه پژوهشی دوران اسلامی

۵-۱- گروه پژوهشی اشیای تاریخی فرهنگی

#### ۲- پژوهشکده حفاظت و مرمت آثار تاریخی - فرهنگی

۱-۲- گروه پژوهشی باستان‌سنجی و علوم طبیعی

۲-۲- گروه پژوهشی حفاظت و مرمت اشیا

۳-۲- گروه پژوهشی شناخت مواد و فناوری

۴-۲- گروه پژوهشی سیاست عمومی و نظارتی

۵-۲- گروه پژوهشی شناخت سال‌یابی و محیط

#### ۳- پژوهشکده زبان‌شناسی، کتیبه‌ها و متون

۱-۳- گروه پژوهشی متون دوران اسلامی

۲-۳- گروه پژوهشی زبان و گویش رایج

۳-۳- گروه پژوهشی زبان‌های باستانی و متون کهن

#### ۴- پژوهشکده مردم‌شناسی

۴-۱- گروه پژوهشی زیست‌محیطی

۴-۲- گروه پژوهشی آرمانی آئینی

۴-۲- گروه پژوهشی مردم‌شناسی اجتماعی

#### ۵- پژوهشکده ابنیه و بافت

۵-۱- گروه پژوهشی اجزا و تزئینات وابسته به ابنیه

۵-۲- گروه پژوهشی بافته‌های تاریخی فرهنگی

۵-۳- گروه پژوهشی بناهای تاریخی فرهنگی

۵-۴- گروه پژوهشی معماری دست‌کند

#### ۶- گروه پژوهشی گردشگری

#### ۷- گروه پژوهشی میراث طبیعی

#### ۸- گروه پژوهشی هنرهای ملی سنتی

#### ۹- پایگاه پژوهشی آثار دفاع مقدس

- تعیین منابع مورد مصرف فعالیت‌ها:

۱- نیروی انسانی

۲- تجهیزات

۳- ماشین‌آلات

#### ۲-۸-۱- تعیین رده نیروی کار

در مرحله بعد، شناسایی و تعریف رده‌های شغلی متناسب با پرسنل پژوهشگاه، صورت گرفت و اطلاعات کارکنان پژوهشگاه به همراه رده‌های شغلی در سیستم ثبت شد.

#### ۲-۹- شناسایی مراکز تسهیم‌شونده و تعیین محرک‌های هزینه‌ای

در مرحله بعد، واحدهای ستادی و پشتیبانی به عنوان مراکز تسهیم‌شونده تعریف می‌گردد و هزینه‌های واحدهای مذکور به وسیله محرک‌های تعریف شده بر اساس نسبتی بین هر کدام از واحدهای عملیاتی، تسهیم می‌شود.

در پژوهشگاه، متناسب با ماهیت و نوع کار واحدهای ستادی و پشتیبانی، محرک‌های هزینه، به صورت جدول ۱ تعیین می‌گردد:

جدول ۱: احدهای ستادی و محرک هزینه هریک از آنها

عنوان واحد ستادی / پشتیبانی	محرک هزینه
دفتر ریاست و روابط عمومی	مترای زیربنا
اداره روابط عمومی	تعداد خبر
مدیریت حراست	مترای زیربنا
مرکز معرفی فرهنگی	همایش برگزار شده، کتاب و مجلات چاپ شده
مدیریت امور بین الملل و حقوقی	ساعت کار کارشناسی
گروه نظارت، ارزیابی و کنترل پروژه	تعداد پروژه‌های انجام شده
دبیرخانه هیئت اجرایی جذب اعضای هیئت علمی	تعداد اعضای هیئت علمی جذب شده
حوزه معاونت پژوهشی	ساعت کار کارشناسی
مدیریت امور پژوهشی	ساعت کار کارشناسی
مدیریت تحصیلات تکمیلی	تعداد کارکنان هیئت علمی
مدیریت کتابخانه و مرکز اسناد	
حوزه معاونت فناوری و کاربردی سازی	ساعت کار کارشناسی
مدیریت امور فناوری، مراکز رشد و واحدهای فناور	ساعت کار کارشناسی
مرکز مشاوره و ارائه خدمات تخصصی	ساعت کار کارشناسی
مرکز سیاست پژوهی و آینده پژوهی	ساعت کار کارشناسی
حوزه معاونت اداری، مالی و توسعه مدیریت	تعداد کارکنان
مدیریت برنامه ریزی و آمار	تعداد کامپیوتر، بودجه واحدها
مدیریت توسعه منابع انسانی و بهره‌وری	تعداد کارکنان
مدیریت امور مالی	تعداد کارکنان
مدیریت پشتیبانی	مترای زیربنا

## ۲-۹-۱- تعریف هزینه‌های سربار

برای هر کدام از هزینه‌های سربار، محرک هزینه به صورت جدول ۲ تعریف می‌شود:

جدول ۲: محرک تسهیم هزینه‌های سربار

محرک هزینه	هزینه‌های سربار
متراژ زیربنا	کارکنان شرکت خدماتی
متراژ زیربنا	پشتیبانی، تعمیر و نگهداری تجهیزات و تأسیسات
متراژ زیربنا	آب، برق، گاز و تلفن
تعداد کارکنان	سوخت، خدمات نقلیه و حمل‌ونقل اداری
تعداد کارکنان	سایر هزینه‌های پشتیبانی (خدمات تشریفات، هزینه‌های اداری، بیمه و ...)
تعداد کارکنان	لوازم مصرفی
تعداد رایانه	پشتیبانی نرم‌افزار
	حمل‌ونقل

## ۲-۹-۲- تعیین و شناسایی فعالیت‌های موجود در واحدهای عملیاتی

در ادامه روند طراحی و استقرار سیستم بهای تمام‌شده بر اساس برنامه عملیاتی، لایه فعالیت‌ها و محصولات پژوهشگاه شناسایی، یکسان‌سازی و درنهایت در سیستم درج می‌شود. بر این اساس، پنج محصول اصلی برای پژوهشگاه به شرح زیر شناسایی می‌شود:

۱- کاوش؛

۲- طرح‌های پژوهشی؛

۳- گزارش بررسی شناسایی و مستندسازی؛

۴- تولیدات فرهنگی؛

۵- رویدادهای فرهنگی.

برای دستیابی به هریک از پنج محصول اصلی فوق، لازم است که در لایه پایین‌تر، فعالیت‌ها و خروجی‌های هریک از واحدهای عملیاتی شناسایی و تعیین گردد؛ بنابراین فعالیت‌هایی که منجر به حصول این محصولات می‌گردند، مشخص و به شرح زیر در نرم‌افزار ثبت می‌شوند.

جدول ۳: تعیین فعالیت‌ها و خروجی‌ها در واحدهای عملیاتی

ردیف	عنوان فعالیت‌های شناسایی شده	عنوان خروجی فعالیت
۱	اجرای طرح پژوهشی (موظفی)	گزارش طرح پژوهشی
۲	اجرای طرح‌های پژوهشی	گزارش طرح پژوهشی مقاله
۳	اجرای طرح‌های نجات‌بخشی	گزارش طرح نجات‌بخشی
۴	اجرای طرح‌های نوآورانه در حوزه هنرهای سنتی	ثبت نوآوری
۵	ارائه خدمات آموزشی هنرهای سنتی	گواهی‌نامه خدمات
۶	ارائه خدمات مشاوره طرح‌های پژوهشی	گزارش پژوهشی مرمت
۷	آماده‌سازی و انتشار مجلات علمی	فصلنامه نشریه مجله
۸	انجام کاوش	گزارش کاوش
۹	بررسی، شناسایی و مستندسازی	گزارش مستندسازی بانک اطلاعاتی
۱۰	برگزاری کارگاه‌های آموزشی	گواهی‌نامه
۱۱	برگزاری نشست تخصصی و علمی	نشست تخصصی و علمی
۱۲	برگزاری همایش	همایش مجموعه مقالات
۱۳	تدوین کتاب	کتاب
۱۴	تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌های حفاظتی و مرمت اشیاء، ابنیه و محوطه‌های تاریخی	دستورالعمل ابلاغی
۱۵	تدوین و انتشار دانشنامه	دانشنامه



۱۶	تولید اقلام هنری	اثر هنری
۱۷	تهیه اطلس میراث فرهنگی و گردشگری	اطلس
۱۸	تهیه و انتشار سایر مقالات	مقاله چاپ شده
۱۹	تهیه و انتشار مقالات علمی - پژوهشی ترویجی	مقاله چاپ شده
۲۰	حفاظت از اشیای فرهنگی و تاریخی	شیء حفاظت شده
۲۱	خدمات آزمایشگاهی	گزارش آزمایش
۲۲	ایجاد بانک‌های اطلاعاتی	بانک اطلاعاتی
۲۳	شرکت در نمایشگاه	گزارش نمایشگاه
۲۴	برگزاری نمایشگاه	نمایشگاه
۲۵	صدور مجوز پژوهش‌های باستان‌شناختی	مجوز
۲۶	طرح مطالعه خانگی‌سازی دستگاه‌های سنتی	دستگاه
۲۷	مرمت اشیای فرهنگی تاریخی	شیء مرمت شده
۲۸	مستندنگاری در حوزه‌های میراث فرهنگی و هنرهای سنتی	گزارش مستندنگاری بانک اطلاعاتی
۲۹	نظارت بر اجرای طرح‌های باستان‌شناختی	گزارش نظارت

در مرحله بعد، برای ورود اطلاعات استاندارد در نرم‌افزار جهت هر یک از واحدهای عملیاتی بر اساس فعالیت‌های موجود، دستور کار تعریف می‌شود و همچنین، برای هر کدام از نیروی‌های پژوهشی- عملیاتی بر اساس فعالیتی که انجام می‌دهند، دستور کار تعریف می‌شود. نهایتاً، هر کدام از نیروهای پژوهشی عملیاتی، با ورود به نرم‌افزار، تایم شیت (اطلاعات کارکرد کارکنان) مربوط به خود را تکمیل می‌کنند و جهت تأیید، به مدیر مربوط ارسال می‌نمایند. زمانی که فعالیت موردنظر انجام شده و نهایی می‌شود، در قسمت پیشرفت کار نرم‌افزار، دستور کار مربوط به آن فعالیت، تأیید نهایی و غیرفعال می‌شود. در نهایت با گزارش‌گیری از نرم‌افزار، می‌توان به تعداد و قیمت تمام‌شده محصول نهایی دسترسی پیدا کرد.

## ۲-۱۰- استقرار زیرسیستم ارزیابی عملکرد سازمانی در پژوهشگاه میراث فرهنگی

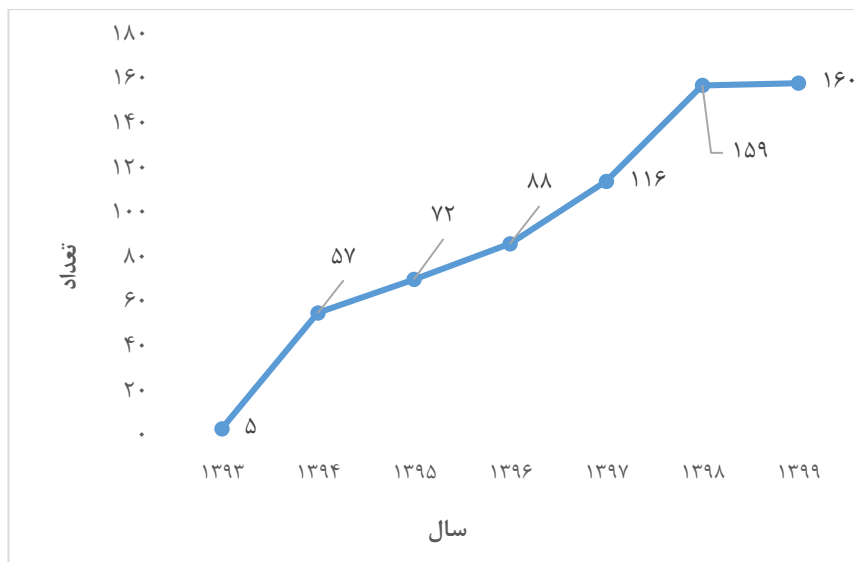
### و گردشگری

برای ارزیابی عملکرد پژوهشگاه، شاخص‌های عملکردی تدوین شد:

- ۱- تعداد تپه‌ها و محوطه‌های کاوش شده
- ۲- تعداد محوطه‌های مستندسازی شده باستان‌شناسی
- ۳- تعداد حوزه‌های مستندسازی شده زبان و گویش
- ۴- تعداد حوزه مستندسازی شده هنرهای سنتی
- ۵- تعداد موضوعات مستندسازی شده حوزه‌های مردم‌شناسی
- ۶- تعداد طرح‌های پژوهشی انجام شده
- ۷- تعداد کتاب‌های چاپ شده
- ۸- تعداد مقاله‌های منتشر شده
- ۹- تعداد همایش‌های برگزار شده
- ۱۰- تعداد شرکت‌های نوپا (استارت آپ‌ها)ی حمایت شده

### ۲-۱۰-۱- کنترل و پایش عملکرد سه ماهه واحدها بر اساس برنامه عملیاتی سالانه

با توجه به لزوم ارزیابی و پایش اهداف پیش‌بینی‌شده در برنامه عملیاتی، هر سه ماه یک‌بار به صورت منظم، جلساتی با تمامی واحدهای عملیاتی و پشتیبانی برگزار می‌شود و روند و میزان پیشرفت اهداف تعیین‌شده، مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرد. درنهایت، نتیجه این جلسات، چالش‌ها و موانع دسترسی احتمالی دسترسی به اهداف شناسایی می‌شود و طی گزارش‌های سه ماهه، شش ماهه و درنهایت سالیانه ارائه می‌گردد. با توجه به محدودیت حجم مقاله در این قسمت، عملکرد طرح‌های پژوهشی پژوهشگاه به عنوان نمونه، ارائه شده است.



نمودار ۱: تعداد طرح‌های پژوهشی انجام شده طی سال‌های ۱۳۹۹-۱۳۹۳

مأخذ: سالنامه آماری وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی در سال ۱۳۹۹

همان‌گونه که در نمودار ۱ مشاهده می‌گردد، تلاش شده است تا عملکرد پژوهشگاه در یک مسیر روبه‌رشد بهبود یابد.

#### ۲-۱۱- شاخص‌های ارزیابی عملکرد سالانه (وزارت علوم)

پژوهشگاه از سال ۱۳۹۱، نسبت به ورود اطلاعات عملکرد خود، در سامانه ارزیابی واحدهای پژوهشی مرکز نظارت و ارزیابی آموزش عالی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری اقدام کرده است که نتیجه ارزیابی شاخص‌های پژوهشگاه طی سال‌های ۹۶-۱۳۹۱ به شرح زیر اعلام می‌شود:

جدول ۴: نتیجه ارزیابی پژوهشگاه توسط وزارت علوم تحقیقات و فناوری

ردیف	سال مورد ارزیابی	نتیجه ارزیابی	امتیاز کل پژوهشگاه
۱	۱۳۹۱	D	۱۶,۶۲
۲	۱۳۹۲	D	۲۳,۴۱
۳	۱۳۹۳	C	۲۷,۴۶
۴	۱۳۹۴	C	۳۷,۸۰

۴۴,۲۲	C	۱۳۹۵	۵
۴۴,۲۲	C	۱۳۹۶	۶

مأخذ: سامانه ارزیابی وزارت علوم طی سال‌های ۹۶-۱۳۹۱

همان‌گونه که در جدول ۴ ملاحظه می‌گردد پژوهشگاه از سال ۱۳۹۱ تاکنون موفق شده ضمن ارتقا شاخص ارزیابی خود از D به C امتیاز کسب شده خود را نیز از ۱۶ به ۴۴ ارتقا دهد که این امر بیانگر رشد مجموع شاخص‌های عملکردی پژوهشگاه طی سال‌های مورد بررسی بوده است. بدیهی است این مهم حاصل تلاش جمعی پژوهشگران و سایر نیروهای پژوهشگاه به منظور نیل به اهداف تعیین شده است. امید می‌رود در سال‌های آتی پژوهشگاه بتواند با حفظ روند روبه رشد فعلی به جایگاه اصلی خود در میان دستگاه‌های پژوهشی در سطح ملی و منطقه‌ای دست یابد.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

همان‌گونه که در صفحات گذشته ملاحظه گردید، پیاده‌سازی نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد به صورت تدریجی و طی پنج سال در پژوهشگاه انجام شد. به این ترتیب که در میان الگوهای مختلف نظام فوق، مدل جامع دکتر عادل آذر مبنای عمل قرار گرفت. برای پیاده‌سازی مدل فوق، سه زیرسیستم برنامه‌ریزی، قیمت تمام‌شده و ارزیابی عملکرد در نظر گرفته شد و تلاش گردید تا با اجرایی شدن این سه زیرسیستم، کل نظام مربوط به تحقق برسد. برای پیاده‌سازی زیرسیستم برنامه‌ریزی، ابتدا در سال ۱۳۹۳ برنامه عملیاتی پژوهشگاه تهیه و برای اجرا ابلاغ گردید و از آن سال تاکنون، همواره برنامه عملیاتی سالانه پژوهشگاه تدوین، ابلاغ و مبنای عمل قرار گرفته است. همچنین در زیرسیستم برنامه‌ریزی، موضوع برنامه راهبردی پژوهشگاه مورد توجه قرار گرفت، این سند تا انتهای سال ۱۳۹۴ تدوین شد و در هیئت امنای پژوهشگاه مورد تصویب قرار گرفت و از ابتدای سال ۱۳۹۵، کلیه فعالیت‌های پژوهشگاه و از جمله تدوین برنامه عملیاتی سالانه تحت تأثیر سند راهبردی پژوهشگاه بوده است.

برای پیاده‌سازی زیرسیستم قیمت تمام‌شده از ابتدای سال ۱۳۹۴، موضوع اعمال استانداردهای حسابداری تعهدی مورد توجه قرار گرفت و از سال ۱۳۹۵ تاکنون، کلیه حساب‌های پژوهشگاه بر مبنای حسابداری تعهدی نگهداری می‌شود. همچنین در این زیرسیستم، موضوع مستندسازی فرایندها نیز اجرا و نهایی گردید. خرید نرم‌افزار، نصب و پیاده‌سازی فرایندها در داخل نرم‌افزار قیمت تمام‌شده، اقدام بسیار پیچیده‌ای بود که مشقات

زیادی را برای پژوهشگاه به همراه آورد؛ اما درنهایت پس از سه سال بررسی و کار مشترک پژوهشگاه و مشاور مربوط، در سال ۱۳۹۷ این اقدام نیز کامل گردید و با اتصال سیستم‌های مختلف مالی و عملکرد پژوهشگاه، نظام پیچیده هزینه‌یابی در پژوهشگاه پیاده شد و مورد بهره‌برداری قرار گرفت. درنهایت، هم‌زمان با اجرای برنامه عملیاتی از سال ۱۳۹۳، موضوع ارزیابی عملکرد و پایش دستاوردها نیز مورد توجه بود و علاوه بر اینکه طی گزارش‌های سه ماهه، موضوع تحقق اهداف مورد توجه قرار گرفت و تلاش گردید تا چالش‌های بودجه‌ای برطرف شود، تلاش گردید تا شاخص‌های عملکردی مورد نظر وزارت علوم نیز برای رصد پیشرفت‌های عملی پژوهشگاه، مورد ملاحظه قرار گیرد.

دو نکته کلیدی این است که پیاده‌سازی نظام فوق، باید تدریجی و همراه با معرفی مزایا و برتری‌های آن به بدنه سازمان و فرهنگ‌سازی برای آن در داخل مجموعه باشد. همچنین، حمایت مدیران عالی هر سازمانی، پشتوانه پیاده‌سازی خواهد بود و بدون آن، امکان توفیق وجود نخواهد داشت. آنچه اکنون در نظام مدیریتی پژوهشگاه قابل مشاهده است، پیاده‌سازی کامل نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، البته با توجه به مقیاس‌ها و نیازمندی‌های مدیریتی آن است. به نظر می‌رسد این تجربه می‌تواند در سایر سازمان‌های دولتی، به‌ویژه در پژوهشگاه‌های مشابه، تکرار شود. برای تحقیقات آتی در این حوزه، به نظر می‌رسد باید این پرسش مطرح گردد که آیا باید یک الگوی واحد برای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد وجود داشته باشد و همه دستگاه‌ها ملزم به پیاده‌سازی آن باشند یا لازم است، با توجه به اندازه هر دستگاه و ماهیت متمرکز و یا گسترده بودن واحدهای اجرایی دستگاه و همچنین جنس اقدامات و فعالیت آنها، الگوهای مختلفی را طراحی کرد و اجازه داد دستگاه‌ها متناسب با ویژگی‌های خود، یکی از الگوها را انتخاب و پیاده‌سازی کنند و درنهایت، به عنوان موضوعی دیگر می‌توان به تعریف شاخص‌های اثربخشی پرداخت که موضوعی پیچیده است.

## منابع

- علی احمدی جشفقانی، حسین و نیکنام مهدی (۱۳۹۹). آسیب‌شناسی بودجه‌ریزی در جمهوری اسلامی ایران، *مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی*، سال دهم، شماره ۴۱، ۶۵-۸۴.
- مرادی، سعید و مرتضی‌نیا، حمید (۱۴۰۱). «شناخت عوامل مؤثر حسابرسی عملکرد بر پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی در شرکت‌های دانش‌بنیان»، *فصلنامه پژوهش‌های حسابرسی حرفه‌ای*، سال دوم، شماره هشتم، ۸-۲۸.
- عمادی، کیارش و حاجتی فرد، حامی (۱۳۹۹). «امکان‌سنجی پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی در نیروهای مسلح با رویکرد ارتقای بهره‌وری»، *فصلنامه اقتصاد دفاع*، سال پنجم، شماره پانزدهم، ۷۵-۱۰۴.
- آرامش، مسعود، معین‌الدین، محمود و دهقان دهنوی، حسن (۱۳۹۷). «ارائه الگوی پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با تکنیک ترکیبی دلفی فازی و فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی فازی». *دانش حسابداری و حسابرسی مدیریت*، سال هفتم، شماره ۶۲، ۱۷۵-۱۸۷.
- روضه‌ای، منصور (۱۳۹۷). «رتبه‌بندی موانع استقرار و اجرای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی و حسابداری تعهدی در نیروی انتظامی با روش AHP». *توسعه سازمانی پلیس*، شماره ۶۶، ۴۷-۶۳.
- زارع بیدکی، رضا، نخعی، حبیب‌الله، طالب‌نیا، قدرت‌الله و معین‌الدین، محمود (۱۴۰۱). «ارائه الگوی پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در وزارت میراث فرهنگی، صنایع‌دستی و گردشگری»، *حسابداری دولتی*، سال نهم، شماره ۱ (پیاپی ۱۷)، ۱۰۵-۱۵۲.
- شاه‌ولی‌زاده، عادل و فومن اجیرلو، نگار (۱۳۹۹). بررسی تجربی رابطه بین محافظه‌کاری حسابداری و میزان حساسیت عملکرد نسبت به پاداش مدیر اجرایی، *چشم‌انداز حسابداری و مدیریت*، س ۱ سوم، شماره ۳۱.
- انصاری، عبدالمهدی و زینالی، مهدی (۱۳۸۷). «سیستم بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد». *حسابدار*، شماره ۲۰۳، ۴۴.
- ابولحاج، مسعود (۱۳۸۹). *مبانی تغییر در نظام مالی دولتی*. تهران: سرنوشت سازان.
- فاطمی، محبوبه (۱۳۹۰). «حسابداری تعهدی و بودجه‌بندی عملیاتی در بخش عمومی». *حسابرس*، شماره ۵۵.
- آذر، عادل و خدیور، آمنه (۱۳۹۳). *بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد: پارادایم‌های مدل‌سازی*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- آذر، عادل و بیات، کریم (۱۳۹۴). *مدل اجرایی نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در سازمان‌های خدماتی (بانکداری و بیمه)*، تهران: راه ثریا.
- Redburn, F. Stevens, J. Robert, Shea and Terry F.Buss (2008). *Performance Management and Budgeting: How Governments Can Learn From Experience*, ME Sharpe, Inc. Review, 30(3), 351-368.

- Andrews, M. (2004). "Authority, acceptance, ability and performance-based budgeting reforms." *International Journal of Public Sector Management*, 17(4), 332-344.
- Diamond, J. (2005). "Establishing a Performance Management Budgeting at Government," *Management and Accounting Review*, 12, 111-132

## Feasibility of implementing performance-based budgeting Research Institute of .in research institutes (Case study Cultural Heritage and Tourism)

Saeid Amirian\*

Alireza Mohtasham \*\*

Mahboobeh Amini\*\*\*

### Abstract

The purpose of this article is to investigate a practical experience regarding the implementation of performance-based budgeting in research institutions and its problems and bottlenecks. In this article, the proceedings taken to implement performance-based budgeting in the research institute of cultural heritage and tourism during five years of continuous activity were investigated. The experience of the research institute shows that in order to achieve the expected results in performance-based budgeting, all components of the above system must be completely operational. These components include the subsystems of planning, activity base costing and performance evaluation, the implementation of each of these subsystems alone will improve the performance of the organization, but the realization of the above system depends on the implementation of all three subsystems. The implementation of this system depends on two key points: 1- The gradual movement and whole organization with the processes of the above system and its transformation into an organizational culture. 2- Companionship the organization's managers system with the implementation of the performance-based budgeting system.

**Key Words:** budget, performance-based budgeting, research institutes, activity base costing.

**JEL Classification:** H61

---

\* Ph.D. in economics, adviser to the deputy of scientific, cultural and social in the planning and budget organization

\*\* M.A. in strategic MBA, Manager of planning and statistics Research Institute of the Cultural Heritage and Tourism

\*\*\* M.A. in Governmental management, deputy of management planning and statistics Research Institute of the Cultural Heritage and Tourism



## تحلیلی از آینده سیستم‌های بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد

آمنه خدیور\*

### چکیده

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد همواره مورد توجه محققان و برنامه‌ریزان بوده است. موفقیت‌ها و شکست‌های این روش از بودجه‌ریزی در گذشته و سیر تکاملی آن بارها در مقاله‌های مختلف مورد بررسی و تجربه و تحلیل قرار گرفته است. مدل‌سازی‌های مختلفی از نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد با رویکردهای متفاوتی ارائه شده است. در این مقاله، رویکردهای مختلف مورد استفاده در مدل‌سازی و تحلیل نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد از نظر فلسفه حاکم بر رویکرد در سه دسته مدل‌های کلاسیک، مدرن و پسامدرن طبقه‌بندی شده‌اند. سپس مهم‌ترین تفاوت‌ها و تغییراتی که در آینده در فضای بودجه‌ریزی به وجود خواهد آمد، با بررسی منابع مختلف، تحلیل و تبیین گردیده است. در پایان تحلیلی از آینده بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و مهم‌ترین مسائلی که این روش بودجه‌ریزی در آینده پیش رو خواهد داشت، ارائه شده است.

**واژگان کلیدی:** بودجه‌ریزی - بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد- سیستم‌های بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد- طبقه‌بندی - آینده‌نگاری

---

\* دانشیار گروه مدیریت دانشکده علوم اجتماعی و اقتصاد، دانشگاه الزهرا (س)، تهران، ایران.  
[a.khadivar@alzahra.ac.ir](mailto:a.khadivar@alzahra.ac.ir) (نویسنده مسئول).

## مقدمه

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، از کامل‌ترین روش‌های بودجه‌ریزی است که در سال‌های اخیر، مجدداً توجه پژوهشگران و مجریان بودجه‌ریزی را به خود جلب کرده است. در زمینه ارائه تعریفی از بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، بسیاری از محققان معتقد هستند که روش یادشده به تعداد دولت‌ها و سازمان‌هایی که آن را به کار گرفته‌اند، معانی گوناگون دارد (Herzog, 2007; OECD, 2006). تعدد تعریف‌های موجود نشان می‌دهد که بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در یک فرایند تکاملی به وجود آمده است و به نظر می‌رسد که تکامل آن در محیط‌های متفاوت، همچنان استمرار دارد و نمی‌توان تعریف واحدی از آن ارائه داد (Posner & Fantone, 2007). این شیوه از بودجه‌ریزی ابعاد گوناگونی دارد که هر یک انعکاسی از تفاوت در تقاضاها و نقش‌های متعدد در فرایند بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد هستند. آنچه بر سر آن توافق وجود دارد، این است که نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، نظامی با مقیاسی بزرگ و پیچیده است که مدل‌سازی، اجرا و تحلیل این نظام نیازمند استفاده از ابزارهای دقیق و علمی است.

تصمیم‌گیری در مورد چگونگی تخصیص بودجه، یکی از مهم‌ترین و دشوارترین تصمیمات سازمانی است که باید توسط مدیران اتخاذ شود. روش‌های بودجه‌ریزی برای سازمان‌ها این امکان را فراهم می‌آورند تا با درک تغییرات محیطی و یادگیری از عملکرد گذشته خود، بهترین حالت برای اختصاص منابع را در جهت تطبیق با محیط آینده پیدا کنند (Scheik, 2007). بررسی تاریخچه روش‌های متعدد بودجه‌ریزی نشان می‌دهد که هر یک از این روش‌ها عناصری از روش‌های پیشین را دربرگرفته و قابلیت‌های متفاوتی نیز به آن‌ها اضافه شده است. هر کدام برای مدت زمانی بر بودجه‌ریزی تسلط داشتند و بعد از مدتی بنا به دلایلی کنار گذاشته شدند (Andrews, 2007; Shah, 2004).

به نظر می‌رسد تغییر و تحولات محیطی که دولت‌ها و سازمان‌ها در آن مشغول به رقابت با یکدیگر هستند، بر شیوه‌ای که این سازمان‌ها برای بودجه‌ریزی انتخاب خواهند کرد و نحوه نگرش آن‌ها به بودجه، تأثیرگذار خواهد بود. به این ترتیب، گذر از عصر سنتی به عصر صنعتی و سپس عصر دانش و اطلاعات، نیازهای جدیدی را در سازمان‌ها ایجاد کرده است که فقط با استفاده از نظریه‌هایی که بتوانند پیچیدگی‌های محیط حاکم بر بودجه‌ریزی را تبیین و پیش‌بینی کنند، برطرف خواهد شد. در این مقاله با توجه به مروری که بر مقالات متعدد بودجه‌ریزی-با تمرکز بر روش بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد- صورت گرفت، تلاش شده است تا تصویری از فضای آتی حاکم بر بودجه‌ریزی ارائه گردد.

## ۱- بیان مسئله

محققان مختلف در تحقیقات متعددی سیر تغییرات و تحولات بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد را از زمان شکل‌گیری تاکنون با نگاهی گذشته‌نگارانه بررسی کرده‌اند (Gilmour & Lewis, 2005; Mercer, 2002; Scheik, 2007; Lu, 1998; Andrews M., 2007). همچنین پژوهشگران بسیاری در مدل‌سازی این نظام با رویکردهای مختلف و استفاده از ابزارهای گوناگون در پیاده‌سازی و تحلیل نتایج حاصل از آن تلاش کرده‌اند. در این مقاله ضمن ارائه یک طبقه‌بندی از این تحقیقات، به این پرسش‌ها پاسخ داده خواهد شد که در آینده، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد چه شکلی به خود خواهد گرفت؟ چه تغییراتی در فضای بودجه‌ریزی به وجود خواهد آمد و در این فضا، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد به چه معنایی خواهد بود؟ مهم‌ترین دغدغه‌ها و نیازهای بودجه‌ریزی در دنیای آینده چه چیزهایی هستند و به عبارت دیگر، در دهه آینده متولیان بودجه‌ریزی باید به چه مواردی توجه کنند؟ برای پاسخ به این پرسش‌ها ابتدا رویکردهای مختلف موجود در مدل‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد از نظر فلسفه حاکم بر رویکرد و متدولوژی مورد استفاده طبقه‌بندی شدند. سپس مهم‌ترین تفاوت‌ها و تغییراتی که در آینده در فضای بودجه‌ریزی به وجود خواهد آمد، از منابع مختلف بررسی و تحلیل شده است. در ادامه چگونگی پاسخ به این تغییرات در قالب مفاهیم نوین بودجه‌ریزی مانند بودجه‌ریزی پویا، بودجه‌ریزی هوشمند، بودجه‌ریزی شهروندمحور، بودجه‌ریزی سبز و... مطرح گردیده است.

## ۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

### ۲-۱- طبقه‌بندی مدل‌های بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد از نقطه نظر فلسفه

#### حاکم بر رویکرد

نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد به عنوان یکی از نظام‌های مدیریتی در سازمان، تنها شیوه‌ای برای تخصیص بهینه منابع در سازمان نیست. در این نظام عملکرد کارکنان، واحدهای سازمانی، مدیران، ذی‌نفعان و عوامل مختلف فرهنگی، سیاسی، فنی و محیطی نقش‌های متفاوتی ایفا کرده و یک مجموعه پیچیده را پیش روی تصمیم‌گیرنده قرار می‌دهند (Lu, 2007). برای مدل‌سازی، توصیف و تحلیل این مجموعه پیچیده از رویکردهای مختلفی بهره گرفته شده و هر رویکرد بر پایه پیش‌فرض‌های بنیادین خود، جنبه‌هایی از این نظام پیچیده را توصیف و تحلیل کرده است. به‌طور کلی مدل‌های

اجرای و چارچوب‌های عملیاتی بسیار کمی در مورد نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (PBBS) وجود دارد. بیشتر مدل‌ها توصیفی بوده و صرفاً به معرفی مفاهیم و اجزا پرداخته‌اند. در سال‌های آغازین شکل‌گیری نسل دوم بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (از ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۷)، مدل‌ها و چهارچوب‌هایی برای این روش بودجه‌ریزی ارائه شده است که عمدتاً کیفی و تجربی بوده و نقش استفاده از ابزارهای تحلیلی در آن‌ها کم‌رنگ است؛ به عبارت دیگر همان رویکرد سنتی غالب بر سایر روش‌های بودجه‌ریزی که فارغ از مدل‌های کمی بوده و بیشتر بر جنبه‌های کنترلی بودجه تکیه داشته‌اند تا جنبه‌های مدیریتی و فنی که بر بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد نیز سایه انداخته‌اند (2007 Curristine). این مدل‌ها را می‌توان در دسته رویکردهای سنتی (کلاسیک) به بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد قرار داد. واقعیت آن است که تعداد زیادی از متغیرهای کمی و کیفی به صورت همزمان بر نحوه تخصیص بودجه در نظام PBB تأثیرگذار هستند. تحقیقات نشان می‌دهند مدل‌ها و مفهوم‌سازی‌های انجام‌شده از بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد به طرز جامعی به این موضوع توجه نکرده‌اند و همان رویکرد سنتی غالب بر سایر روش‌های قدیمی‌تر بودجه‌ریزی (مانند بودجه‌ریزی افزایشی، بودجه‌ریزی بر مبنای صفر، بودجه‌ریزی طرح و برنامه و...) را در مدل‌سازی و تحلیل PBBS دنبال کرده‌اند. این موضوع باعث عدم موفقیت عملی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در محیط پیچیده و مدرن سازمان‌های امروزی شده است (Scheik, 2002 and 2006; Hope, 2002; Daum, 1990; Foster and Gupta, 2005; Kong, 2007; Andrews, 2005).

مرور دلایل برخی ناکامی‌های این روش بودجه‌ریزی در سطح سازمانی و عمومی، نیاز به تغییر عمقی در مدل‌سازی و تحلیل بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و اهمیت تغییر نگرش از رویکرد سنتی به مدرن و استفاده از ابزارها و فناوری‌های نوین در اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد را نشان می‌دهند (Zaltsman, 2008; Zafar, 2007; Peterson, 2002; Daum, 2010; Tugen, 2002; Grizzle, 2009).

این روش بودجه‌ریزی با پیچیدگی‌های مخصوص به خود و فلسفه‌ای کاملاً متفاوت از سایر روش‌های بودجه‌ریزی، نیازمند استفاده از ابزارهای علم مدیریت مانند روش‌های تحقیق در عملیات، تحلیل‌های آماری، انواع روش‌های پیش‌بینی و نیز بهره‌گیری گسترده از امکانات فناوری اطلاعات است. عدم توجه به این موضوعات باعث ناکامی و یا طولانی

شدن زمان رسیدن به اهداف و یا نارضایتی از پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در دوره دوم عمر خود شد (Robinson, 2002).

از سال ۱۹۹۷ به بعد، به تدریج توجه به سازوکارهای دیگری در مدل‌سازی نظام PBB در مطالعات محققان بودجه دیده می‌شود و دسته جدیدی از رویکردها با عنوان رویکردهای مدرن به بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد به وجود می‌آید. رویکردهای مدرن طیفی از مدل‌سازی‌های کمی (با رویکرد غالب ریاضی) تا مدل‌سازی‌های کیفی و تجربی (سیستم‌های خبره و منطق فازی) و مدل‌سازی سیستمی را شامل می‌شود. به لحاظ نظری رویکردهای مدل‌سازی ریاضی روش‌هایی هستند که باعث تخصیص بهینه منابع محدود به فعالیت‌های رقیب می‌شوند و قادر به حل پیچیده‌ترین مدل‌ها با تعداد پارامترهای زیاد می‌باشند (Charnes, 1971A). همچنین روش‌های مبتنی بر هوش مصنوعی نیز می‌توانند به حل مسائل کیفی و نیمه ساختاریافته کمک کنند. پس به جاست در عصری که پیچیدگی تنظیم بودجه و تخصیص منابع به نیازها و اهداف و مصارف آینده آن چنان زیاد است که با روش‌های معمول نمی‌توان حد مناسب رضایت را به دست آورد، از ترکیبی از مدل‌ها و فنون ریاضی و هوشمند در کنار امکانات پردازش و تحلیل داده‌های عملکردی استفاده کرد.

اگرچه بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد با رویکرد جدید (نسل دوم بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد) یک نظام مدیریتی است که الگوها و اهداف آن با استفاده از نظریه‌های مدرن سازمان قابل تحلیل است. در سال‌های اخیر تعداد بسیار محدودی از محققان و نویسندگان پسامدرن با دیدگاه انتقادی و ساختارشکنانه خود نیز به تحلیل این نظام پرداخته‌اند که حاصل آن ساختارشکنی‌های سازنده‌ای از این نظام است که اگرچه عمدتاً به مدل و نظریات کاربردی جایگزینی منجر نشده‌اند؛ اما می‌توانند در استفاده آگاهانه از نظریات و مدل‌های مدرن بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، تصمیم‌گیرندگان را یاری کنند. این مدل‌ها و رویکردهای جدید را می‌توان در دسته‌ای با عنوان رویکرد پسامدرن و انتقادی به بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد قرار داد. بدیهی است تعداد این نوع تحقیقات و مدل‌سازی‌های انجام شده با این رویکرد بسیار کمتر از دو طبقه قبلی است، اگرچه در سال‌های اخیر، روند رو به رشدی را نشان می‌دهد.

هدف از ارائه این طبقه‌بندی، علاوه بر دسته‌بندی مدل‌سازی‌های انجام شده، نگاهی گذرا بر روند تحقیقات در زمینه بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد است؛ به نحوی که بتواند در تحلیل و پیش‌بینی آینده تحقیقات این روش بودجه‌ریزی مورد استفاده واقع شود. این طبقه‌بندی در جدول ۱ ارائه شده است.

جدول ۱: دسته‌بندی مدل‌سازی‌های انجام شده از بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد

نام مطالعه	پارادایم
- چارچوب مدیریت عملکرد برای تخصیص بودجه (Diamond, 2005). - مدل منطقی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (McGill, 2006) - فرایند بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در سطح سازمانی. (Kaura, 1993). - مدل اقتصاد، بهره‌وری، اثربخشی (Joshi, Al-Mudhaki & G. Bremser, 2003) - مدل بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد آبخاری (Robinson, 2003) - مدل آندروز (Andrews, 2007) - مدل OECD (Curristine, 2005) - دسته‌بندی عوامل تأثیرگذار بر نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (Shah & Shen, 2007) - مدل پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در آمریکا (Melkers, 2001 & Willoughby, 2001) - مدل بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد جدید و تمایز آن از سایر رویکردها (Kong, 2005) - مدیریت بر مبنای نتایج برای اداره سازمان‌های دولتی (Lu, 2007) - نظام مدیریت بودجه بیمارستان عمومی (Devitt et al., 2005) - انواع مدل‌سازی‌ها از الزامات بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد - (Mcnab & Melese, 2003; Willoughby, 2004; Forrester Wang, 1999 ; & Adams, 1997) - مدل جامع بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (آذر، ۱۳۸۸)	سنتی (کلاسیک)
- برنامه‌ریزی پویای احتمالی و فازی در مدل‌سازی بودجه سرمایه‌ای (Srinivasan et al., 1986; Chansa-ngavej, 1991) - برنامه‌ریزی خطی و غیرخطی فازی در بودجه عمومی (آذر، ۱۳۷۴) و (Min, 1988; L. Hussein & Aboo-Sina, 1995) - استفاده از نظریه بازی‌ها در مدل‌سازی مذاکرات بودجه (Jones, 1997) - ۱-۱-۱ مدل تحلیلی - ریاضی از سیستم بودجه طرح و برنامه (Charnes, 1971) - مدل آرمانی بودجه‌ریزی بر مبنای صفر (Habeb, 1991) - مدل برنامه‌ریزی آرمانی برای بودجه دولتی (Shim, 1984) - مدل برنامه‌ریزی آرمانی و چندمعیاره بودجه (Greenberg & Nunamaker, 1994) - مدل دومرحله‌ای زاناکیس (Zanakis S., 1991)	

نام مطالعه	پارادایم
<p>– مدل نقاط کنترل بحرانی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (Grizzle, 2002).</p> <p>۱-۱-۲- مدل ریاضی تخصیص بودجه در سازمان‌های دولتی ایران با رویکرد قطعی (آذر، ۱۳۷۴)</p> <p>– مدل ریاضی تخصیص بودجه در سازمان‌های دولتی ایران با رویکرد فازی (آذر، ۱۳۷۵ و ۱۳۷۶)</p> <p>۱-۱-۳- مدل ریاضی برای بودجه‌ریزی غلطان در بخش عمومی ایران با رویکرد استوار (آذر و نجفی، ۱۳۹۰)</p> <p>– مدل ریاضی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد با رویکرد برنامه‌ریزی خطی استوار (آذر و خدیور، ۱۳۹۰)</p> <p>– مدل‌سازی ریاضی بودجه با رویکرد تصمیم‌گیری چندمعیاره (آذر و قشقای، ۱۳۸۸)</p> <p>– استفاده از FAHP و ANN در یک سیستم پشتیبان تصمیم بودجه‌ریزی (Yu-Cheng, 2009).</p> <p>– استفاده از منطق فازی و عامل‌های هوشمند<sup>۱</sup> در پشتیبانی از بودجه‌ریزی (Collan &amp; shuhua, 2003).</p> <p>– استفاده از رویکرد سیستم خبره<sup>۲</sup> برای بودجه‌ریزی (Wen &amp; Wang, 2005)</p> <p>۱-۱-۴- استفاده از یک مدل شبکه عصبی برای تخمین رابطه هزینه فعالیت در بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (آذر و خدیور، ۱۳۹۱)</p> <p>۱-۱-۵- استفاده از پایگاه دانش فازی در بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (آذر و خدیور، ۱۳۹۰)</p> <p>– مدل بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد با رویکرد تلفیقی انگاره نگاری شناختی و تحلیل سلسله‌مراتبی (آذر و مصطفای، ۱۳۹۰)</p> <p>– استفاده از رویکرد پویایی‌شناسی سیستم (سیستم داینامیک) برای طراحی مدل پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (آذر، زاهدی و امیرخانی، ۱۳۸۹)</p> <p>– طراحی نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد با استفاده از رویکرد سیستم جامع پشتیبان تصمیم هوشمند (آذر و خدیور، ۱۳۹۰)</p>	مدرن

نام مطالعه	پارادایم
مدل فراتر از بودجه (Hope & Fraser, 2003)	انتقادی -
مدل اجرایی فراتر از بودجه (Bogsnes, 2009)	پسامدرن
سایر مطالعات انتقادی (فاقد مدل):	
(Daum, 2002; Schick, 2009; Wickramasinghe, 2005; Bourguignon, 2005).	

### ۳- روش تحقیق

این پژوهش از نوع مروری می‌باشد و بر اساس تحلیل محتوای هشتاد مقاله انجام شده است.

### ۴- تجزیه و تحلیل و ارائه یافته‌های پژوهش

#### ۴-۱- مروری بر مهم‌ترین تغییرات در فضای آینده بودجه‌ریزی بر مبنای

##### عملکرد

در این بخش از مقاله، مروری بر مهم‌ترین تغییرات و تحولاتی که بر آینده بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و تحقیقات مرتبط با آن تأثیر خواهد گذاشت، انجام می‌شود.

#### ۴-۱-۱- افزایش مطالعاتی با رویکرد پسامدرن<sup>۱</sup> و انتقادی درباره بودجه‌ریزی بر مبنای

##### عملکرد

اگر بخواهیم از منظر پارادایم پسامدرن به نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بنگریم با شالوده‌شکنی زیربناهای مختلف این نظام به نتایج جالبی می‌رسیم. هر یک از زیربناهای این نظام می‌توانند مبنایی برای ساختار شکنی و دیدگاه انتقادی باشند. همان‌طور که می‌دانید برخی از پست‌مدرنیست‌ها در مرحله ساختار شکنی متوقف می‌شوند؛ اما پست‌مدرنیست‌هایی هم هستند که فراتر از شالوده‌شکنی حرکت کرده و برخی شالوده‌های نظم اجتماعی جدید را بر اساس مفاهیم و راهکارهای غیر مدرن مجدداً به تصویر می‌کشند (Hatch, 1997). در مورد بودجه‌ریزی دوم بسیار کم اتفاق افتاده است؛ اما ساختار شکنی و انتقاد از نظریه‌های مدرن درباره بودجه‌ریزی در منابع و نوشته‌های سال‌های اخیر تا حدودی یافت می‌شود. به عبارت دیگر، از آنجایی که مدل‌سازی دغدغه محققان پسامدرن نیست، تعداد مدل‌های موجود در این رویکرد بسیار اندک است. اگرچه استفاده عملی و اجرایی از نظریه‌های پسامدرن در سازمان‌ها به هیچ وجه مدنظر (حتی



پست مدرنیست‌ها) نیست (Wickramasinghe, 2005; Hatch, 1997)؛ اما استفاده‌ای که از این نگرش‌های انتقادی می‌توان به عمل آورد در شناخت دقیق‌تر مفهوم بودجه‌ریزی در سازمان و آثار و تبعات آن، تشکیک، اصلاح و بازنگری در تئوری‌های موجود و خلق تئوری‌های جدید برای فضای آینده بودجه‌ریزی (فضای پسامدرن در عصر دانش و اطلاعات) است. به عبارت دیگر به نظر می‌رسد در بودجه‌ریزی، گریزی از استفاده از ابزارهایی که نگرش مدرن به ما معرفی می‌کند، وجود ندارد؛ اما مدیران هنگام استفاده از نظریه‌ها و ابزارهای مدرنیست، باید به تبعات و آثار این تئوری‌ها واقف بوده و به تعبیری «آگاهانه» اقدام کنند.

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد از منظر هر یک از بنیان‌های خود مانند برنامه‌ریزی استراتژیک، ارزیابی و مدیریت عملکرد، ساختار بودجه‌ریزی، هزینه‌یابی، پیش‌بینی و مدیریت تغییر مورد انتقاد واقع شده است (Powell, 1991; Gioga, 2003; Hoque, 1990; Grinyer & Yasi-Ardekani, 1996; Stacey, 1990). همچنین انتقادات بنیادی‌تری در موضوعات عدالت، قدرت و استیلاجویی، انعطاف‌پذیری سازمانی و... نیز در منابع پراکنده‌ای یافت می‌شود (Hope, 2003; Hope & Fraser, 2006).

مفهوم بودجه از دهه ۱۹۲۰ در سازمان‌ها به وجود آمده و طبیعی است که شکل امروزی آن با شکل سنتی آن بسیار متفاوت باشد. چیزی که سازمان‌های امروزی را در عصر اطلاعات کاملاً از گذشته (جامعه صنعتی) متمایز می‌کند، فعالیت این سازمان‌ها در محیط بسیار پویا و متلاطم بازار است. موفق بودن و بقا بستگی به تولید محصول و خدمات در فواصل زمانی بسیار کوتاه دارد. روابط طولانی‌مدت و سودآور با مشتریان و شرکای کسب و کار، توسعه پایدار سرمایه‌های انسانی و رضایت سرمایه‌گذاران از جمله شاخص‌های موفقیت در این محیط جدید است. پویایی‌ها و تغییرات سریع محیطی باعث می‌شود تا سازمان‌ها نیاز داشته باشند فعالیت‌های خود را در بازه‌های زمانی کوتاه‌مدت همسو با تغییرات محیطی تغییر دهند. این‌گونه تغییر کردن فعالیت‌های سازمانی باعث عوض شدن سنج‌های عملکرد، شاخص‌ها، محرک‌ها، قیمت‌های تمام‌شده و استانداردها خواهد شد و اصولاً با ابزارهای بودجه‌ریزی و اندازه‌گیری‌ها و مقایسات دوره‌ای عملکرد همخوانی ندارد. بر این اساس برخی مطالعات انتقادی مفاهیم بودجه‌ریزی را با چالش مواجه کرده‌اند (Crippen, 2007)، برخی (Hope & Fraser, 2003) مفهوم سازمان بدون بودجه را مطرح کرده و برخی دیگر (Bland, 2007; Schick, 2002) به این موضوع پرداخته‌اند که آیا اصولاً بودجه‌ریزی آینده‌ای دارد؟

#### ۴-۱-۲- محوری شدن نقش فناوری در بودجه‌ریزی

در آینده، نقش فناوری از آنچه امروزه در عملیات بودجه‌ریزی ایفا می‌کند، محوری‌تر خواهد شد. ERPها (سیستم‌های برنامه‌ریزی منابع بنگاه) انطباق‌پذیری بیشتری با بودجه‌ریزی پیدا خواهند کرد و از طرف دیگر برای دولت‌ها و سازمان‌ها (نسبت به الآن) بیشتر قابل دسترسی خواهند شد. ضمن اینکه این سیستم‌ها اشکال کوچک‌تر و منعطف‌تری نسبت به سیستم‌های عریض و طویل امروزی خواهند داشت (Turban, 2007). در سطح دولتی، فناوری جدید این امکان را برای اجتماعات به وجود خواهد آورد که از نظر جنبه‌های اقتصادی و اجتماعی، هرچه بیشتر در بودجه‌ریزی دخالت کرده و سهمیم باشند (Bland, 2007). به عبارت دیگر، نیازها و اطلاعات مربوط به اجتماعات مختلف که در بودجه‌ریزی استفاده خواهد شد به‌آسانی در دسترس دولت‌ها قرار خواهد گرفت. همچنین بر اثر استفاده از فناوری، توانایی متولیان بودجه‌ریزی در تحلیل داده‌ها و مدیریت فرایند بودجه به طرز قابل ملاحظه‌ای افزایش پیدا خواهد کرد و این منجر به بهبود کیفیت بودجه و حرکت آن به سمت شفافیت و عدالت‌محوری خواهد شد.

#### ۴-۱-۳- آینده سیستم‌های اطلاعاتی بودجه‌ریزی

با توجه به تحولات متصور از آینده سیستم‌های اطلاعاتی و تغییرات فناوری اطلاعات در دهه آینده و با نظر به مطالب بخش فوق، سیستم‌های بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در آینده سیستم‌هایی یکپارچه و منعطف و هوشمند خواهند بود. این سیستم‌ها به جای سیستم‌های مستقل و جزیره‌ای فعلی، به عنوان جزئی از ERPهای سازمانی طراحی و استفاده خواهند شد و از این طریق بزرگ‌ترین معضل سیستم‌های بودجه‌ریزی امروزی که یکپارچگی داده‌های مورد استفاده در فرایند بودجه‌ریزی است، مرتفع خواهد شد. پیش‌بینی محققان سیستم‌های اطلاعاتی نشان می‌دهد که در دهه آینده استفاده از ERPها بسیار فراگیر خواهد بود. برای مثال، در آمریکا نزدیک به هشتاد درصد از سازمان‌های با مقیاس بزرگ موفق به پیاده‌سازی این سیستم‌ها تا سطح یکپارچگی کامل خواهند شد (Tsai et al. 2011)؛ در حالی که این سیستم‌ها به عنوان بستری برای یکپارچگی مورد نیاز سیستم‌های بودجه‌ریزی مورد توجه خواهند گرفت. اطلاعات مورد نیاز برای محاسبه محرک‌ها، اطلاعات حساب‌ها، هزینه‌ها و درآمدها، اطلاعات برنامه‌ریزی، اطلاعات ساختار سازمانی، اطلاعات ارزیابی عملکرد و اطلاعات محیطی لازم برای انجام پیش‌بینی‌ها در پایگاه‌های داده یکپارچه موجود بوده و در فرایند بودجه‌ریزی کمترین نیاز به ورود و دستکاری اطلاعات وجود خواهد داشت. این قابلیت باعث می‌شود که این نوع سیستم‌ها کوچک‌تر و منعطف‌تر به نظر برسند.

این سیستم‌ها قابلیت نگهداری حجم بالایی از داده‌های تاریخی را در قالب انبارهای داده خود دارا هستند. از مهم‌ترین قابلیت‌های این سیستم‌ها می‌توان به وجود ابزارهای تجزیه و تحلیل در آن‌ها اشاره کرد. این سیستم‌ها از انواع روش‌های داده‌کاوی و هوش مصنوعی در محاسبات و تجزیه و تحلیل‌های خود استفاده خواهند کرد. سرعت بالای پردازش از دیگر ویژگی‌های سیستم‌های آتی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در قیاس با سیستم‌های فعلی خواهد بود؛ بنابراین این سیستم‌ها می‌توانند کلیه تغییرات به وجود آمده در سازمان (تغییر در ساختار سازمانی، برنامه‌ها، هزینه‌ها، قیمت‌های تمام شده و...) و محیط آن را در بودجه‌ریزی لحاظ کرده و امکان بودجه‌ریزی پویا را به وجود آورند. بودجه‌ریزی پویا شکل پیشرفته‌ای از بودجه‌ریزی غلطان است که در آن در صورت بروز تغییرات در مفروضات بودجه و با گذشت زمان (در هر مقیاسی ولو مقیاس کوچک) امکان بازنگری و به‌روزرسانی بودجه بر پایه شرایط جدید وجود خواهد داشت (Hope, 2006). توانایی سناریوسازی و انجام انواع تحلیل حساسیت‌ها و تعامل با بودجه‌ریزی، منجر به پشتیبانی این سیستم‌ها از تصمیم‌گیری درباره تخصیص بودجه در سازمان شده (Turban, 2007). و جایگاه و کارکرد آن‌ها را از سطح یک سیستم پردازش تراکنش TPS و سیستم اطلاعات مدیریت MIS تا حد یک سیستم پشتیبان تصمیم DSS و سیستم خبره ES بودجه‌ریزی ارتقا خواهند داد.

#### ۴-۱-۴- تلفیق رویکردهای کمی و غیر کمی در مدل‌سازی بودجه‌ریزی و استفاده از ابزارهای ترکیبی

تعداد زیاد مدل‌های ارائه شده با رویکردهای مختلف که باهدف مفهوم‌سازی یا مدل‌سازی اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد ارائه شده‌اند، خود گواهی بر این مسئله است که در اجرای بودجه‌ریزی گریزی از مدل‌سازی نیست. رویکردهای کمی که عمدتاً از ابزارهای ریاضی و تحقیق در عملیات استفاده می‌کنند، در کنار مزایایی که به ارمغان می‌آورند، مانند بهینه‌سازی تخصیص بودجه دارای معایبی چون عدم انعطاف‌پذیری و کمبود توجه به متغیرهای کیفی تأثیرگذار بر بودجه هستند (Yu-Ting, 1999; Shapiro, 2008). از طرف دیگر رویکردهای کیفی که عمدتاً بر پایه تجربه و دانش بودجه‌ریزان به وجود آمده‌اند، به‌تنهایی قادر به مدل‌سازی همه متغیرهای موجود و ارتباطات آن‌ها در نظام پیچیده بودجه‌ریزی نیستند (آذر و خدیور، ۱۳۹۱). با توجه به قابلیت‌ها و ظرفیت‌های به وجود آمده در عصر دانش برای مدل‌سازی دانش و تجربه، بازگشت دوباره‌ای به مدل‌سازی‌های کیفی در حل مسائل مختلف دیده می‌شود (Wen & Wang, 2007)

(Turban, 2005). به عبارت دیگر، در گذشته مسائل مختلف تصمیم‌گیری سازمانی به دلیل محدودیت ابزارهای مدل‌سازی به صورت مسائلی ساخت‌یافته فرض شده و محقق در عمل برای مدل‌سازی دست به تقلیل‌گرایی گسترده‌ای زده و از مدل‌سازی بخش‌های ساخت نیافته مسئله دوری می‌گزیند. امروزه با توسعه تکنیک‌ها و ابزارهایی که برای حل مسائل ساخت نیافته و نیمه‌ساخت‌یافته به وجود آمده‌اند، بازنگری در مدل‌سازی گذشته مدنظر محققان قرار گرفته است (Metaxiotis & Parras, 2008; Voorhees, 2009; Yu-Cheng, 2003). بر این اساس پیش‌بینی می‌شود که در آینده برای مدل‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد از تلفیقی از روش‌های کمی و کیفی استفاده شود؛ به نحوی که مدل‌های ترکیبی ایجادشده قدرت بیشتری در پوشش همه عوامل تأثیرگذار بر بودجه داشته باشند. مفهوم بودجه‌ریزی هوشمند نیز در این راستا به وجود آمده است (آذر و خدیور، ۱۳۹۰).

#### ۴-۱-۵- بودجه‌ریزی هوشمند<sup>۱</sup>

بودجه‌ریزی هوشمند به فرایند بودجه‌ریزی گفته می‌شود که دارای قابلیت‌هایی مانند حافظه، یادگیری و خود اصلاحی باشد. به عبارت دیگر، هر دوره بودجه‌ریزی و هر دوره عملکرد، برای چنین نظامی امکان یادگیری درباره چگونگی تخصیص بهینه، پیش‌بینی هزینه‌ها، درآمدها و مقدار محرک‌ها و انحرافات بودجه را به وجود می‌آورد (آذر و خدیور، ۱۳۹۱). در این روش بودجه‌ریزی، از قدرت هوش مصنوعی برای تخصیص و پیش‌بینی بودجه استفاده می‌شود. مقیاس بزرگ نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، نیاز به استنتاج و هوشمندی در بخش‌های مختلف آن و حجم انبوه داده‌های مورد استفاده در آینده باعث می‌شود که هوش مصنوعی وارد پردازش‌ها و استنتاجات این نظام شود (آذر و خدیور، ۱۳۹۰).

در این نظام، داده‌ها و اطلاعات دوره‌های قبلی در نقش منبعی برای دانش درباره بودجه‌ریزی در دوره‌های بعد هستند. به عبارت دیگر، نتایج سال‌ها تلاش در راستای تدوین بودجه و ارزیابی عملکرد که در پایگاه‌های داده موجود است، در تدوین بودجه سال‌های آتی مورد استفاده قرار می‌گیرد. از طرف دیگر این نظام به دانش و تجربه خبرگان بودجه‌ریزی سازمان نیز مجهز می‌شود تا تصمیم‌گیری‌های بهتری انجام دهد. این دانش از خبرگان اخذ و پالایش می‌شود، به نحوی که بودجه‌ریزی فرایندی وابسته به وجود خبرگان نباشد؛ بنابراین نکته متمایزکننده این نوع بودجه‌ریزی، توجه به وجود عنصر

«دانش» در فرایند بودجه‌ریزی در کنار اطلاعات است. بدیهی است بودجه‌ریزی هوشمند نیازمند استفاده گسترده از قابلیت‌های فناوری اطلاعات خواهد بود. بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در سطح دولت و سطح عمومی نیز با توجه به حجم وسیع داده‌هایی که باید به منظور تصمیم‌گیری در تخصیص بودجه تجزیه و تحلیل شوند، نیازمند حرکت به سمت استفاده از روش‌های هوشمند خواهد بود (Jarrar, 2007). بی‌شک تحلیل ارتباطات میان هزینه‌ها و عملکرد در سطح کلان، جز با اتکا به قابلیت‌های محاسباتی و روش‌های نرم رایانشی امکان‌پذیر نیست.

#### ۴-۱-۶- افزایش مشارکت شهروندان در بودجه‌ریزی عمومی و مشارکت کارکنان در بودجه‌ریزی سازمانی

در آینده فناوری عصر جدیدی از مشارکت را به وجود خواهد آورد. در سطح دولتی و عمومی، این به آن معناست که شهروندان بیشتری مستقیماً در بودجه‌ریزی درگیر خواهند شد. اسناد بودجه برخط، جلسات الکترونیکی برخط درباره بودجه، شهرهای الکترونیک و دولت‌های الکترونیکی به شهروندان کمک می‌کند که ارتباط منطقی بین ورودی‌ها و خروجی‌ها و نتایج (پیامدها) را درک کنند. در دو دهه آینده، دفاتر متولیان بودجه‌ریزی به مراکز تحلیل‌های استراتژیک تبدیل خواهند شد که استراتژی‌های سرمایه‌گذاری کسب و کار را بر اساس شناسایی و تمرکز بر نقاط قوت سازمانی ایجاد می‌کنند (Schick, 2005; Stampfler, 2002). تصمیماتی که درباره بودجه اتخاذ می‌شوند، توسط تحلیل‌های عمیقی پشتیبانی خواهند شد. این تحلیل‌ها به نحوی عوامل تولید را دستکاری خواهند کرد که در نهایت منجر به افزایش رضایت جامعه شود. به دست آوردن اطلاعات بیشتر درباره شهروندان و تحلیل آن باعث می‌شود تا نهایتاً مسائلی مانند جلوگیری از بروز خسارت‌های مالی و جانی به شهروندان، پاسخ به تقاضاهای ارائه خدمت در شرایط معمول و اضطراری، نگهداری و مدیریت سطح خدمات عرضه شده و توجه به برنامه‌ریزی برای ارائه خدمات به صورت محلی در تصمیم‌گیری برای تخصیص بودجه مدنظر بودجه‌ریزان قرار گرفته است؛ بنابراین سطح رضایت شهروندان از بودجه ارتقا پیدا می‌کند. مبنا قرار دادن نیازهای شهروندان و مشتریان در بودجه‌ریزی سبب ایجاد مفاهیم جدیدی در بودجه‌ریزی با نام بودجه‌ریزی شهروندمحور و بودجه‌ریزی مشتری‌محور شده (Blend, 2007) که در ادامه به آن‌ها پرداخته می‌شود.

#### ۴-۱-۷- بودجه‌ریزی شهروند محور<sup>۱</sup>

بودجه‌ریزی شهروندمحور به منظور تشویق مشارکت به‌موقع شهروندان در بیشتر وظایف اصلی دولت انجام می‌گیرد و نه تنها منجر به فرایندهای بودجه بهتر می‌شود بلکه به تحقق حکمرانی خوب نیز کمک می‌کند (Stampfler, 2005).

بودجه‌ریزی شهروندمحور به منظور بهبود برقراری ارتباط با شهروندان و دستیابی به فرایندهای بودجه‌ریزی و حکمرانی پاسخگو از تکنولوژی اطلاعات به جهت جمع‌آوری دیدگاه‌های شهروندان به طور علمی در آغاز رویه بودجه‌ریزی استفاده می‌کند. تکنولوژی، این فرصت را برای شهروندان فراهم می‌آورد تا دیدگاه‌های خود را به طور صریح و بدون ذکر نام برای دولت مطرح کنند. تکنولوژی می‌تواند به جمع‌آوری دیدگاه‌های کلیه بخش‌های جامعه- و نه صرفاً قسمتی از آن- کمک نماید. لازم است که تکنولوژی به طور علمی و سیستماتیک مورد استفاده واقع شود تا امکان تدوین معیارهای دقیق و تحلیل‌های مناسب را فراهم آورد (Blend, 2007). در مواردی که در طول زمان هیچ‌گونه تلاش مستمری برای جمع‌آوری و پایش دیدگاه‌های ابراز شده توسط عموم مردم صورت نمی‌گیرد، تکنولوژی به‌تنهایی نمی‌تواند منجر به بهبود کیفیت فرایند بودجه‌ریزی شود. نهادینه کردن تلاش‌ها و ایجاد اعتبار، مستلزم توسعه مستمر ابزارهای لازم به منظور جمع‌آوری دیدگاه‌های عموم مردم است.

به طور خلاصه بودجه‌ریزی شهروندمحور بر این مبنا قرار گرفته است: دروندادهای شهروندان باید به طور نظام‌مند و علمی استخراج شود، به‌گونه‌ای که دولت‌های مرکزی یا محلی بتوانند استفاده اثربخشی از آن به عمل آورند و بودجه نیز باید منافع کل جامعه و نه صرفاً بخش‌های محدودی از آن را منعکس کند. چنین بودجه‌ای پذیرش بیشتری از سوی عموم مردم خواهد داشت و عدم توافق کمتری پیرامون هزینه‌های دولتی به وجود می‌آورد (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۱). این نوع بودجه‌ریزی به مفاهیم عدالت‌محوری و جلوگیری از استیلاجویی و استفاده‌های ابزاری از بودجه کمک خواهد کرد.

#### ۴-۱-۸- بودجه‌ریزی مشتری محور<sup>۲</sup>

بودجه‌ریزی مشتری‌محور نیز با مفهوم بودجه‌ریزی شهروندمحور تشابه دارد با این تفاوت که در آن، نیازها و اطلاعات و دانش مربوط به مشتری به عنوان یک ورودی در فرایند بودجه‌ریزی مورد توجه قرار گرفته و به سازمان‌ها در تدوین بودجه متناسب با بازار کمک خواهد کرد (Crippen, 2007). یکی از راهکارهای عملی برای برخورداری از چنین

1. Citizen based budgeting  
2. Customer based budgeting

بودجه‌ای، سنجش عملکرد سازمان با استفاده از شاخص‌هایی است که بر مبنای تحلیل نیازهای مشتریان تعریف شده‌اند. در این صورت، مدیران باید به این پرسش جواب دهند که با هزینه کردن هر ریال از بودجه سازمان تا چه حد توانسته‌اند به خواسته‌های مشتری پاسخ دهند (Hope, 2011). در سازمان‌های دولتی نیز همین مفاهیم در مورد خواسته‌های ارباب‌رجوع صادق است. بودجه ارباب‌رجوع محور به معنی محور قرار دادن نیازها و خواسته‌های ارباب‌رجوع به عنوان یکی از پیامدهای نهایی برای خرج کردن هر ریال از بودجه است.

#### ۴-۱-۹- توجه به کیفیت زندگی در سطح ملی و کیفیت زندگی سازمانی

در آینده برخی امور که مستقیماً مرتبط با سطح کیفیت زندگی هستند، در رأس پیامدهای مورد انتظار از تخصیص بودجه قرار خواهند گرفت. از جمله توجه به مسائل زیست‌محیطی است. این موضوع باعث می‌شود اهداف، استراتژی‌ها، برنامه‌ها و اقدامات در راستای رعایت مسائل زیست‌محیطی تدوین شده و بودجه بگیرند. به عنوان مثال برنامه‌ریزی برای شغل‌هایی در دستور کار قرار خواهد گرفت که ضد طبیعت نباشند، بودجه به ایجاد فضاهایی تخصیص داده می‌شود که باعث تخریب محیط‌زیست نشوند و به‌طور کلی برنامه‌هایی برای کسب بودجه مزیت رقابتی خواهند داشت که در عین داشتن هزینه مناسب، دوستدار محیط‌زیست هم باشند. این موضوع در دهه‌های گذشته به‌هیچ‌وجه نقش مهمی را در تخصیص بودجه نداشته است؛ اما مسلماً فشار گروه‌های مدافع محیط‌زیست بر سازمان‌های بزرگ در دهه‌های آینده باعث خواهد شد که آن‌ها اهداف خود از تخصیص بودجه را به نحوی تنظیم کنند که پیامد آن آثار مخرب زیست‌محیطی نباشد (Schick, 2002).

این موضوع آن‌چنان در بودجه‌ریزی به بحث داغی تبدیل شده است که اصطلاح «بودجه‌ریزی سبز» را در ادبیات بودجه‌ریزی مرسوم کرده است. بودجه‌ریزی سبز به مجموعه‌ای از دستورالعمل‌ها و ملاحظات در تخصیص بودجه به برنامه‌ها و فعالیت‌ها اطلاق می‌شود که پیامد حفظ محیط‌زیست را به دنبال داشته باشد و ممکن است در سطح دولت، سازمان‌های حافظ محیط‌زیست و یا هرگونه سازمان خصوصی به آن توجه شود.

#### ۴-۱-۱۰- بودجه‌ریزی سبز<sup>۱</sup>

بودجه‌ریزی سبز فرایندی است که در آن سه بعد توسعه پایدار، یعنی رشد اقتصادی، تعادل زیست‌محیطی و رشد اجتماعی به شیوه یکپارچه‌ای مورد توجه قرار می‌گیرد (OECD, 2011). در این نوع بودجه‌ریزی به اهداف و شاخص‌های غیراقتصادی مانند شاخص‌های زیست‌محیطی (به‌عنوان مثال شاخص درصد دی‌اکسیدکربن آزادشده در محیط بر اثر اجرای یک برنامه در طول یک سال) توجه ویژه‌ای می‌شود. این نوع بودجه‌ریزی به نحوی به رشد اقتصادی توجه دارد که به جای رشد اقتصادی کوتاه‌مدت و مخرب، تولید پایدار و مصرف پایدار مورد توجه قرار گیرد. ابزارهایی که در این بودجه‌ریزی به آن توجه می‌شود در واقع همان شاخص‌ها و انگیزاننده‌ها و بازدارنده‌های مالی در کنار یارانه‌ها و استفاده مجدد از منابع و تخصیص دوباره آن‌ها هستند که با هدف کاهش هزینه‌های زیست‌محیطی طرح‌ها و پروژه‌ها و برنامه‌ها ارائه می‌شوند. بودجه‌ریزی سبز به عنوان مبحثی نوین در بودجه‌ریزی، به زیرساخت‌های متحول شده‌ای مانند «حسابداری سبز» و «هزینه‌یابی سبز» نیاز دارد (OECD, 2012).

در این مفاهیم جدید سعی خواهد شد تا هزینه‌های زیست‌محیطی فعالیت‌ها در کنار سایر نتایج مالی حاصل از انجام عملیات سازمان ثبت شوند؛ بنابراین چشم‌اندازی که این نوع بودجه برای خود پیش رو دارد همان‌طور است که میزان استفاده از منابع در دوره مالی آتی را پیش‌بینی می‌کند، میزان هزینه‌های زیست‌محیطی ناشی از اجرای فعالیت‌های خود را نیز برآورد نموده، برای آن هدف‌گذاری کرده و میزان نیل به آن اهداف را ارزیابی و پیمایش نماید. این مفهوم جدید در بودجه‌ریزی هم در بخش عمومی و هم بخش خصوصی وارد شده است، اگرچه نیاز به آن در بخش بودجه‌ریزی دولتی بیشتر احساس می‌شود؛ اما سازمان‌های خصوصی هم وجود دارند که ادعا می‌کنند دارای یک بودجه سبز هستند (OECD, 2011 & 2012).

#### ۴-۱-۱۱- تغییر در دیدگاه‌های مدیریتی

ظرفیت‌های تحلیلی سازمان‌های متولی بودجه‌ریزی در واقع کلیدی برای تعیین آمیخته‌ای از منابع به نحوی است که اهداف کلان سازمانی یا ملی را بیشینه کنند. در چنین فضایی مدیر دولتی موفق خواهد بود که بتواند به بهترین نحو از قابلیت‌ها و ظرفیت‌های فناوری و داده‌های موجود استفاده کرده و با مدیریت ورودی‌های بودجه (منابع) خروجی‌هایی تولید نماید که کاملاً منطبق با چشم‌انداز جامعه باشد. همچنین مدیر بخش خصوصی نیز به دنبال تولید خروجی‌هایی منطبق با انتظارات مشتریان است که در چشم‌انداز



شرکت هم دیده شده است و برای تولید این خروجی، منابعی را به عنوان ورودی در اختیار دارد که با بودجه‌ریزی دقیق ارتباط بین ورودی‌ها و خروجی‌ها را برقرار خواهد کرد. در واقع کیفیت بودجه تدوین شده به این بستگی دارد که از چه چیزهایی برای تولید چه چیزهایی استفاده شده است.

به عنوان نتیجه‌گیری از این تغییرات مرتبط به هم، دفاتر متولی بودجه‌ریزی قادر خواهند شد بین هزینه خدمات عمومی و سود حاصل از نتایج مورد انتظار ارتباط برقرار کنند. فهم درست این رابطه در واقع به ارتقا کیفیت بودجه‌ریزی کمک خواهد کرد (Blend, 2007).

در آینده در سطح عمومی شهروندان یا منتخبان آن‌ها به دنبال پاسخ این پرسش هستند که آیا ما به عنوان مالیات‌دهندگان یا صاحبان بیت‌المال برای خروجی‌هایی هزینه می‌کنیم که واقعاً آن‌ها را می‌خواهیم؟ مدیران دولتی نیز به دنبال پاسخ این پرسش‌اند: جامعه چه نتایجی را می‌خواهد و چه ترکیبی از ورودی‌ها یا خروجی‌هایی را ایجاد می‌کند که در نهایتاً منجر به نتایج مورد انتظار جامعه خواهد شد؟

همان‌طور که ملاحظه می‌شود در فضای آتی بودجه‌ریزی دیگر کمتر به مباحث مدیریتی مانند کارایی، صرفه‌جویی و... توجه خواهد داشت بلکه بیشتر بودجه‌ریزی شامل تحلیل‌های کارآفرینانه از فرصت‌ها در کنار ملاحظات هزینه منفعت می‌باشد که باعث شکل‌گیری مفهوم بودجه‌ریزی کارآفرینانه شده است (Schick, 2005). همچنین تفویض اختیار به همراه قدرت بخشی به مدیران اجرایی و کنترل عملکرد آن‌ها در قالب تعداد محدود اما هوشمندانه‌ای از شاخصه‌های عملکرد، از جمله تغییرات در دیدگاه‌های مدیریتی در آینده است (Hope & Fraser, 2002).

#### ۴-۱-۱۲- افزایش سطح ریسک در محیط سازمان‌ها و توجه به مدیریت ریسک در

##### بودجه‌ریزی

تغییر دیگری که در آینده به وجود خواهد آمد و با مباحث مطرح شده در بخش‌های قبیل مرتبط نیست و توجه بیشتر به مباحث ارزیابی و مدیریت ریسک است. به دنبال افزایش عدم ثبات در مباحث مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و اکنون: محیطی و طبیعی، موضوعات مدیریت ریسک در بودجه‌ریزی اهمیت ویژه‌ای پیدا خواهد کرد (Kirschner & Phaup, 2010; Schick, 2009). سازمان‌ها و دولت‌ها بیشتر در مواجهه با حوادث و اتفاقاتی ورای کنترل خود قرار خواهند گرفت. این اتفاقات غیرمنتظره و غیر قابل کنترل می‌توانند شامل حوادث و فجایع بسیار بزرگی مانند زلزله، آتش‌سوزی و حوادث طبیعی و تروریسم یا اتفاقات غیر قابل کنترل بازار و یا تغییرات ناگهانی اجتماعی

باشند. شهروندان از دولت‌های خود انتظار دارند که آن‌ها را از اثرات این اتفاقات محافظت کنند. مشتریان نیز از سازمان‌ها انتظار دارند که محصول یا خدمت مورد نیاز آن‌ها را از اتفاقات غیرمنتظره حفظ کنند. یک بودجه خوب در چنین فضایی باید از عدم قطعیت‌های اجتماعی و اقتصادی (حداقل برای یک دوره مالی) بکاهد (Schick, 2002). عدم قطعیت، هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی به دنبال دارد و مواجهه با آن نیز منافی را در بر خواهد داشت. تجزیه و تحلیل این هزینه‌ها و منافع در فضای عدم قطعیت و ابهام، کاری دشوار است. در سطح عمومی شهروندان از دولت خود می‌خواهند که آسیب‌پذیری آن‌ها را در برابر حوادث و وقایع کاهش دهند و در سطح سازمانی هم مشتریان خواهان آن هستند که سازمان‌ها در ارائه خدمات و محصولات خود کمتر آسیب‌پذیر باشند (Schick, 2002). بنابراین متولیان بودجه‌ریزی باید به ابزارهایی مجهز شوند که قادر باشند با استفاده از آن‌ها آسیب‌پذیری مشتریان خود را در برابر این حوادث ارزیابی کرده و هزینه اقدامات مواجهه با این ریسک‌ها را نیز تقریب بزنند. این تحلیل به نوبه خود نوعی تحلیل ورودی- خروجی- نتیجه (پیامد) از جنس بودجه‌ریزی بر مبنای نتیجه است.

#### ۴-۱-۱۳- بودجه‌ریزی برای فجایع و بحران‌ها

مفهوم دیگری که در آینده در بودجه‌ریزی دولتی پررنگ‌تر شده و توجهات بیشتری را به خود اختصاص خواهد داد، بودجه‌ریزی برای فجایع است. تحقیقات در کشورهای مختلف نشان می‌دهد تعداد فجایع و بلایای طبیعی با آثار وسیع در دو دهه اخیر بیشتر از گذشته شده و حجم هزینه‌های ناشی از این فجایع در قیاس با گذشته بسیار قابل توجه است (OECD, 2010). هدف‌گذاری در زمینه مواجهه با فجایع، تعیین اقدامات مورد نیاز، تعریف پیامدهای اقدامات و برآورد هزینه‌های لازم برای رسیدن به پیامدهای پیش‌بینی شده از جمله مباحثی است که در این نوع بودجه‌ریزی مورد توجه قرار می‌گیرد؛ اما همان‌طور که ناگفته پیدا است، شدت ابهام و عدم قطعیت در کنار قابل توجه بودن هزینه‌های این اقدامات، کار بودجه‌ریزی برای فجایع و بحران‌ها را بسیار پیچیده ساخته و نیازمند ارائه مدل‌های خاصی برای بودجه‌ریزی است (Kirschner&Phaup, 2010). بحران‌های مالی و اقتصادی جهانی هم در این مورد مستثنا نیستند. در واقع مهم‌ترین بحران‌های اقتصادی جهانی و منطقه‌ای در دو دهه اخیر اتفاق افتاده‌اند و همه کشورها به نحوی تحت تأثیر اثرات و پیامدهای نامطلوب آن‌ها قرار گرفتند. در چنین مقاطعی، مفهوم بودجه و بودجه‌ریزی- اگرچه موقتی- کاملاً دگرگون می‌شود. فشار بحران‌ها باعث می‌شود کلیه سیاست‌ها و اقدامات تدوین شده زیر پا گذاشته شود و فرایند تخصیص بودجه را عوض کند. دولت‌ها تحت فشار قرار خواهند گرفت که برای مواجهه با بحران‌های جهانی

و منطقه‌ای اقداماتی انجام دهند که ممکن است با بودجه ملی آن‌ها سازگار نباشد (2009 Schick). در بودجه‌ریزی برای بحران‌ها این مفهوم طرح می‌شود که بودجه کشورها باید با سیستم‌های مالی جهانی هماهنگ باشد، گویی که اهداف بالادست‌تری از اهداف کلان ملی که عبارت‌اند از اهداف منطقه‌ای و جهانی، مورد توجه قرار گرفته باشد.

## ۵- پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

بر اساس تحلیل‌های ارائه شده در این مقاله، در آینده جایگاه تصمیم‌گیری برای اختصاص بودجه از جایگاه یک تصمیم‌گیری اجرایی و میانی، قطعاً به جایگاه استراتژیک ارتقا پیدا خواهد کرد. واحدهای بودجه‌ریزی در آینده منحصراً برای رصد کردن تصویر بزرگی از بهینگی تخصیص منابع در سازمان به وجود خواهند آمد (Schick, 2002). در آینده کار انحصاری این واحدها آن است که سازمان را از دید بالادست نگاه کرده و بهینه‌ترین حالت برای اختصاص منابع را پیدا کنند. قدرت این واحدهای سازمانی، قدرتی منبث از «اطلاعات» است. اطلاعاتی که در این بخش یا سایر بخش‌های سازمان در خلال فرایند بودجه‌ریزی تولید می‌شوند. این واحدها ارتباط احتمالی بین ورودی‌ها، خروجی‌ها و نتایج (پیامدها) را تحلیل کرده و از نتایج این تحلیل‌ها در تصمیم‌گیری استفاده خواهند کرد. به نظر می‌رسد نقش تحلیلی واحد بودجه‌ریزی در دهه‌های آینده قوی‌تر و پررنگ‌تر خواهد شد و فناوری کمک شایانی به شفاف‌تر شدن رابطه علی ذکر شده (ورودی-خروجی-پیامد) خواهد کرد. شفافیت به وجود آمده در کنار مشارکت کارکنان و مشتریان و شهروندان در بودجه‌ریزی و تفویض اختیار، انعطاف‌پذیری بالای سیستم‌های اطلاعاتی بودجه‌ریزی، کاهش زمان بودجه‌ریزی و مفاهیمی مانند بودجه‌ریزی سبز، پاسخ‌هایی به انتقادات مطرح شده درباره بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد خواهند بود. در نتیجه استفاده از رویکردهای نوین برای مطالعه بودجه‌ریزی، توجه به عنصر «دانش»، مدل‌سازی و به‌کارگیری آن در نظام بودجه‌ریزی مطرح خواهد شد. موضوعی که به نظر می‌رسد مهم‌ترین وجه تمایز مدل‌های بودجه‌ریزی در عصر دانش‌محور نسبت به سایر مدل‌های گذشته باشند.

## منابع

- آذر، عادل (۱۳۷۴)، طراحی مدل ریاضی برنامه‌ریزی هزینه در سازمان‌های دولتی ایران رویکرد قطعی و فازی، رساله دوره دکتری، دانشگاه تهران.
- آذر، عادل (۱۳۷۵). «طراحی مدل ریاضی برنامه‌ریزی هزینه در سازمان‌های دولتی»، تهران: دانشگاه تهران، دانش مدیریت، شماره ۳۵ و ۳۶.
- آذر، عادل (۱۳۷۸). تحلیل تطبیقی بودجه‌ریزی در شرایط قطعی و فازی (مطالعه موردی)، مدرس علوم انسانی، شماره ۱۰، ۳۶-۶۰.
- آذر، عادل و طیبه امیرخانی (۱۳۹۱). «بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد: تئوری و مدل پیاده‌سازی»، انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- آذر، عادل و آمنه خدیور (۱۳۹۰). ارائه یک مدل شبکه عصبی برای تخمین روابط هزینه-فعالیت در بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، فصلنامه علمی-پژوهشی برنامه‌ریزی و بودجه.
- آذر، عادل و آمنه خدیور (۱۳۹۰). ارائه مدل برنامه‌ریزی خطی با رویکرد استوار برای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (PBB)، مدیریت دولتی، سال سوم، شماره ۱۰.
- آذر، عادل و آمنه خدیور و همکاران (۱۳۹۰). ارائه معماری نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد با رویکرد سیستم پشتیبان تصمیم هوشمند، مدرس علوم انسانی، پژوهش‌های مدیریت در ایران، سال پانزدهم، شماره ۳، ۱-۲۲.
- آذر، عادل و میرمهدی سید اصفهانی (۷۵-۱۳۷۴). «رویکردهای قطعی ریاضی در تنظیم بودجه»، تهران: دانشگاه تهران، دانش مدیریت، شماره ۳۱ و ۳۲.
- آذر، عادل و حجت فرجی (۱۳۸۱). «علم مدیریت فازی»، مرکز مطالعات و بهره‌وری ایران، تهران: موسسه کتاب مهربان نشر.
- آذر، عادل و علی قشقایی (۱۳۸۹). طراحی مدل ریاضی تخصیص بهینه بودجه با رویکرد MADM، بودجه حمایتی دولت از شهرداری‌های کشور، اندیشه مدیریت راهبردی، سال چهارم، شماره ۲، ۱۰۱-۱۲۸.
- آذر، عادل، ابراهیم نجفی و سجاد نجفی (۱۳۹۰)، مدل‌سازی ریاضی استوار، رویکردی نوین در بودجه‌ریزی عمومی ایران، پژوهش‌های مدیریت در ایران، سال پانزدهم، شماره ۲، ۱-۱۹.
- Andrews, M. (2004). Authority, Acceptance, Ability and Performance-Based Budgeting Reforms, *The International Journal of Public Sector Management*, 17 (4), 332-344.
- Andrews, M. (2007). *What Would an Ideal Public Finance Management System look like? in Anwar Shah, Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington DC: The World Bank.
- Aronson, J. E., Liang, T. P., & MacCarthy, R. V. (2005). *Decision support systems and intelligent systems* (Vol. 4). Upper Saddle River, NJ, USA:: Pearson Prentice-Hall.

- B. Peterson, S. (2007). *Automating Public Financial Management in Developing Countries in Anwar Shah, Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington DC.: The World Bank.
- Bland, L. Robert, A.; Afterword budgeting in a postmodern world In: budgeting guide for local government, International City/County Management Association in Washington, D.C, 2007
- Bogsnes, B. (2016). *Implementing beyond budgeting: Unlocking the performance potential*. John Wiley & Sons.
- Chansa-ngavej, C., & Mount-Campbell, C. A. (1991). Decision criteria in capital budgeting under uncertainties: implications for future research. *International Journal of Production Economics*, 23(1-3), 25-35.
- Charnes, A., & Cooper, W. (1971). *Studies In Mathematical and Managerial Economics*.
- Charnes, A., Cooper, W. W., & Miller, M. H. (1959). Application of linear programming to financial budgeting and the costing of funds. *The Journal of Business*, 32(1), 20-46.
- Collan, M., & Liu, S. (2003). Fuzzy logic and intelligent agents: towards the next step of capital budgeting decision support. *Industrial Management & Data Systems*, 103(6), 410-422.
- Crippen, D. (2003). Countering uncertainty in budget forecasts. *OECD Journal on Budgeting*, 3(2), 139-151.
- Currstine, T. (2009). Performance Budgeting (PB) in OECD Countries. In *V OECD Performance budgeting and the quality of public spending Conference, Rome, Italy-April* (pp. 20-21).
- Daum, J. H. (2002). Beyond budgeting: a model for performance management and controlling in the 21st century. *Controlling & Finance*, 5(5), 33-34.
- Forrester, John P. and Guy B. Adams. 1997. Budgetary Reform through Organizational Learning: Toward an Organizational Theory of Budgeting. *Administration and Society* 28(4): 466- 88.
- Foster, G., & Gupta, M. (1990). Manufacturing overhead cost driver analysis. *Journal of Accounting and Economics*, 12, 309-337.
- Gilmour, J. B., & Lewis, D. E. (2006). Assessing performance budgeting at OMB: The influence of politics, performance, and program size. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2), 169-186.
- Gioia, D. A., & Chittipeddi, K. (1991). Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation. *Strategic management journal*, 12(6), 433-448.
- Greenberg, R. R., & Nunamaker, T. R. (1994). Integrating the analytic hierarchy process (AHP) into the multiobjective budgeting models of public sector organizations. *Socio-Economic Planning Sciences*, 28(3), 197-206.

- Grinyer, P. H., & Yasai-Ardekani, M. (1980). Dimensions of organizational structure: A critical replication. *Academy of Management Journal*, 23(3), 405-421.
- Grizzle, G. A., & Pettijohn, C. D. (2002). Implementing performance-based program budgeting: a system-dynamics perspective. *Public Administration Review*, 62(1), 51-62.
- Habeeb, Y. A. (1991). Adapting multi-criteria planning to the Nigerian economy. *Journal of the Operational Research Society*, 42, 885-888.
- Hatch, M. J. (2018). *Organization theory: Modern, symbolic, and postmodern perspectives*. Oxford university press.
- Herzog, R. J. (2006). Performance budgeting: Descriptive, allegorical, mythical, and idealistic. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 9(1), 72-91.
- Hope, J. (2006). *Reinventing the CFO: how financial managers can transform their roles and add greater value*. Harvard Business Press.
- Hope, J., & Fraser, R. (2003). *Beyond budgeting: how managers can break free from the annual performance trap*. Harvard Business Press.
- Hope, J., Bunce, P., & Rösli, F. (2011). *The leader's dilemma: How to build an empowered and adaptive organization without losing control*. John Wiley & Sons.
- Hoque, Z. (2003). Total quality management and the balanced scorecard approach: a critical analysis of their potential relationships and directions for research. *Critical Perspectives on Accounting*, 14(5), 553-566.
- Hussein, M. L., & Abo-Sinna, M. A. (1995). A fuzzy dynamic approach to the multicriterion resource allocation problem. *Fuzzy sets and systems*, 69(2), 115-124.
- Jarrar, Y., & Schiuma, G. (2007). Measuring performance in the public sector: challenges and trends. *Measuring business excellence*, 11(4), 4-8.
- Kong, D. (2005). Performance-based budgeting: The US experience. *Public Organization Review*, 5, 91-107.
- Lai, Y. T., Wang, W. C., & Wang, H. H. (2008). AHP-and simulation-based budget determination procedure for public building construction projects. *Automation in Construction*, 17(5), 623-632.
- Lee, S. M., & Shim, J. P. (1984). Zero-base budgeting—Dealing with conflicting objectives. *Long Range Planning*, 17(5), 103-110.
- Lu, H. (1996). Performance budgeting resuscitated: Why is it still inviable?. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 10(2), 151-172.
- Lu, Y. (2007). Performance budgeting: The perspective of state agencies. *Public Budgeting & Finance*, 27(4), 1-17.

- Melkers, J., & Willoughby, K. (1998). The state of the states: Performance-based budgeting requirements in 47 out of 50. *Public Administration Review*, 66-73.
- Mercer, J. (2002). Performance Budgeting for Federal Agencies: A Framework. *AMS, March*, 18.
- Metaxiotis, K., & Psarras, J. (2003). Expert systems in business: applications and future directions for the operations researcher. *Industrial Management & Data Systems*, 103(5), 361-368.
- Min, H. (1988). Three-phase hierarchical allocation of university resources via interactive fuzzy goal programming. *Socio-Economic Planning Sciences*, 22(5), 229-239.
- Noman, Z. (2008). Performance budgeting in the United Kingdom. *OECD Journal on Budgeting*, 8(1), 1-16.
- OECD (2011). *Greening Public Budgets in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264118331-en>
- OECD, *Greening national budget processes IN GREENING DEVELOPMENT: ENHANCING CAPACITY FOR ENVIRONMENTAL MANAGEMENT AND GOVERNANCE*, 2012 OECD. 2007. Performance Budgeting in OECD countries. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT.
- Phaup, M., & Kirschner, C. (2010). Budgeting for disasters: focusing on the good times. *OECD Journal on Budgeting*, 10(1), 1-24.
- Posner, P. L., & Fantone, D. M. (2007). Assessing federal program performance: Observations on the US Office of Management and Budget's Program Assessment Rating Tool and its use in the budget process. *Public Performance & Management Review*, 30(3), 351-368.
- Powell, W. (2003). Neither market nor hierarchy. *The sociology of organizations: classic, contemporary, and critical readings*, 315, 104-117.
- Robinson, M. (2002). *Best practice in performance budgeting* (Vol. 124). School of Economics and Finance, Queensland University of Technology.
- Schick, A. (1990). Budgeting For Results: Recent Developments In Five Industri. *Public Administration Review*, 50(1), 26.
- Schick, A. (1998). Why most developing countries should not try New Zealand's reforms. *The World Bank Research Observer*, 13(1), 123-131.
- Schick, A. (2003). Does Budgeting have a future?. *OECD Journal on Budgeting*, 2(2), 7-48.

- Schick, A. (2005). Sustainable budget policy: Concepts and approaches. *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 107-126.
- Schick, A. (2007). Performance budgeting and accrual budgeting: Decision rules or analytic tools? *OECD Journal on budgeting*, 7(2), 109-138.
- Schick, A. (2008). Getting performance budgeting to perform. *Documento mimeografiado citado en Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe, Washington DC: BID.*
- Schick, O. A. (2010). *OECD Journal on Budgeting—Volume 2009/3.*
- Shah, A. (Ed.). (2007). *Budgeting and budgetary institutions.* World bank publications.
- Shapiro, J. F. (1999). On the connections among activity-based costing, mathematical programming models for analyzing strategic decisions, and the resource-based view of the firm. *European Journal of Operational Research*, 118(2), 295-314.
- Srinivasan, V., Kim, Y. H., & Thompson, A. F. (1986). Abandonment value in capital budgeting: a mathematical programming approach. *Computers & operations research*, 13(6), 721-733.
- Stacey, Ralpg D.(1996),*Strategic Management and organizational dynamics (2nd edition),London:pitman*Stampfler, M. (2005). Citizen-based budgeting. *PUBLIC MANAGEMENT-LAWRENCE THEN WASHINGTON-*, 87(10), 20.
- Tang, Y. C. (2009). An approach to budget allocation for an aerospace company—Fuzzy analytic hierarchy process and artificial neural network. *Neurocomputing*, 72(16-18), 3477-3489.
- Tsai, W. H., Shaw, M. J., Fan, Y. W., Liu, J. Y., Lee, K. C., & Chen, H. C. (2011). An empirical investigation of the impacts of internal/external facilitators on the project success of ERP: A structural equation model. *Decision Support Systems*, 50(2), 480-490.
- VanLandingham, G., Wellman, M., & Andrews, M. (2005). Useful, but not a panacea: performance-based program budgeting in Florida. *International Journal of Public Administration*, 28(3-4), 233-253.
- Voorhees, R. A. (2008). Applying mixed methods techniques in strategic planning. *New directions for institutional research*, 2008(137), 5-13.
- Wang, X. (1999). Conditions to implement outcome-oriented performance budgeting: some empirical evidence. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 11(4), 533-552.



- Wen, W., Wang, W. K., & Wang, C. H. (2005). A knowledge-based intelligent decision support system for national defense budget planning. *Expert Systems with Applications*, 28(1), 55-66.
- Willoughby, K. G. (2004). Performance measurement and budget balancing: State government perspective. *Public Budgeting & Finance*, 24(2), 21-39.
- Zaltsman, A. (2009). The effects of performance information on public resource allocations: A study of Chile's performance-based budgeting system. *International Public Management Journal*, 12(4), 450-483.
- Zanakis, S. H. (1991). A multicriteria approach for library needs assessment and budget allocation. *Socio-Economic Planning Sciences*, 25(3), 233-245.

## An Analysis of the Future of Performance Based Budgeting

Ameneh Khadivar\*

### Abstract

Performance Based Budgeting has always been the focus of researchers and planners. The successes and failures of this method of budgeting in the past and its evolution have been examined and analyzed many times in various researches. Different modeling of the Performance Based Budgeting System is presented by different quantitative and qualitative approaches. In this article, the models of PBB were classified into three categories: classic, modern and post-modern models, Based on the philosophical defaults of modeling. Then, the most important changes that will occur in the future in the budgeting systems have been extracted of various resources... At the end, an analysis of the future of performance-based budgeting and the most important issues that this budgeting method will face in the future is presented.

**Keywords:** Budgeting, Performance Based Budgeting, Performance Based Budgeting System, Classification, Future of Budgeting

---

\* Associate Professor, Department of Management, Faculty of Social Sciences and Economics, Alzahra University, Tehran, Iran, [a.khadivar@alzahra.ac.ir](mailto:a.khadivar@alzahra.ac.ir)  
(Corresponding Author)

## تعمیق و نقدشوندگی بازار بدهی

محمد رضا اخوان آریج \*

جمال کاکائی \*\*

### چکیده

ارزش بازار بدهی ایران با سابقه بیش از ۸۰ سال، حدود ۶۰۰ هزار میلیارد تومان است. با وجود توسعه و رشد قابل ملاحظه بازار بدهی ایران طی یک دهه اخیر، روند توسعه و تکامل بازار ثانویه اوراق بهادار دولت، همواره با چالش‌ها و محدودیت‌های جدی روبه‌رو بوده که مانع از شکل‌گیری یک بازار عمیق با نقدشوندگی بالا و توسعه یافته شده است. منظور از تعمیق و افزایش نقدشوندگی، تعدد سرمایه‌گذاران پایه و تنوع‌بخشی به ابزارها است که علاوه بر کمک به کشف قیمت‌های بهینه و پویایی بخشی به بازار، سیاست‌گذاران کلان اقتصادی را به سمت متنوع‌سازی ظرفیت‌های تأمین مالی و به حرکت درآوردن چرخ‌های اقتصاد هر کشور سوق می‌دهد. این مقاله درصدد است، ضمن بررسی وضعیت بازار بدهی در ایران و تحلیل روند و مطالعه تجربه دیگر کشور در توسعه این بازار، به این پرسش پاسخ دهد که چه راهبردها و روش‌هایی برای سرعت بخشیدن به مسیر توسعه، تعمیق و افزایش نقدشوندگی بازار بدهی وجود دارد. نتایج این پژوهش حاکی از آن است که با توجه به درهم‌تنیدگی بازارهای مالی، ایجاد ظرفیت و توسعه سرمایه‌گذاران پایه، به‌ویژه بانک‌ها و نهادهای مالی بزرگ، استفاده از ظرفیت بازارهای مالی مانند حساب بازار پول و صندوق‌های بازار پول می‌تواند عمق بازار بدهی و نقدشوندگی آن را به طور قابل توجهی افزایش دهد.

**واژگان کلیدی:** بازار بدهی - نقدشوندگی - معامله‌گران اولیه - حساب بازار پول - صندوق بازار پول.

طبقه‌بندی JEL: H63, H54, E5, G12, G2

\* پژوهشگر اقتصاد، سازمان برنامه و بودجه کشور

Email: mr.akhavan90@gmail.com

\*\* پژوهشگر اقتصاد، سازمان برنامه و بودجه کشور (نویسنده مسئول)

Email: jamal.kakaie@gmail.com

## مقدمه

بازاری که در آن اوراق بدهی (قرضه) مورد معامله قرار می‌گیرد، بازار بدهی نامیده می‌شود. این مهم در کنار بازار سهام و بازار مشتقات، سه رکن اصلی بازار سرمایه را تشکیل می‌دهند. این بازار در پی آن است که با ایجاد یک مکانیسم، امکان تأمین مالی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت را برای مخارج بخش خصوصی و دولتی فراهم آورد (عابدی ۱۳۹۴). اوراق بدهی سند تعهد پرداخت با مبلغ و سررسید مشخص یا سررسیدهای مشخص در آینده است. به بیان دیگر، دفترچه اقساط، چک تاجر، اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی همگی در زمره اوراق بدهی قرار می‌گیرند (کاشی، ۱۳۹۹).

امروزه عمده تأمین مالی در سطح بین‌الملل در بازار بدهی صورت می‌پذیرد، زیرا بازار بدهی برای تأمین مالی شرکت‌های بزرگ و با حجم دارایی‌های فیزیکی بالا مناسب‌ترین گزینه است. در ربع قرن گذشته نیز بسیاری از اقتصادهای نوظهور مانند مالزی، برزیل و کره جنوبی در توسعه بازار بدهی تلاش‌های قابل توجهی انجام داده‌اند. همچنین، بحران بانکی دهه پایانی قرن بیستم در کشورها این مهم را بیش‌ازپیش محرز نمود که عدم تنوع در نهادهای واسطه‌گری مالی باعث تشدید و طولانی شدن بحران می‌شود، زیرا در صورت اختلال کانال‌های اصلی واسطه‌گری مالی در اقتصاد، وجود مسیرهای دیگر (به جزء سیستم بانکی) برای تبدیل پس‌اندازها به سرمایه‌ای قابل استفاده، از گسترش بحران جلوگیری می‌کند. لازم به ذکر است، کمک بازار بدهی به تأمین مالی طی بحران دهه ابتدای قرن بیست و یکم به اهمیت این مهم افزود. از این‌رو، توسعه بازار بدهی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است که می‌توان به افزایش کارایی اقتصادی، کاهش آسیب‌پذیری کشورها نسبت به بحران‌های مالی، تسهیل تأمین مالی فعالیت‌های بخش خصوصی، تأمین بودجه عمومی و جلوگیری از تسلط سیاست‌های مالی بر سیاست‌های پولی، افزایش شفافیت مالی، تعیین غیردستوری نرخ بهره در بازار و بازارمحور شدن اقتصاد اشاره کرد (کاکائی و اخوان، ۱۴۰۰).

ایجاد بدهی با تأکید بر انتشار اوراق بدهی موافقان و مخالفان خودش را دارد، به گونه‌ای که برخی بر این باورند که بالا بودن سطح بدهی به دلیل افزایش ریسک بروز بحران‌ها، محدود نمودن تأثیر محرک‌های مالی ضد چرخه‌ای و ایجاد اثر تزاممی و کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری خصوصی، رشد بلندمدت را تحت تأثیر قرار می‌دهد، از این‌رو باید از آن اجتناب کرد. در مقابل، عده‌ای استدلال می‌کنند ایجاد بدهی به منظور تقویت و گسترش زیرساخت‌ها و تأمین مالی طرح‌های اولویت‌دار با توجه به پایین بودن نرخ بهره و نرخ رشد اقتصادی توجیه‌پذیر است ((کاکائی و اخوان، ۱۴۰۰).

انباشت بدهی اضافی در بازارهای نوظهور و اقتصادهای در حال توسعه<sup>۱</sup> به دلیل نیاز آنها به سرمایه‌گذاری در پروژه‌های محرک رشد مانند زیرساخت‌ها، بهداشت، آموزش و حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر می‌تواند قابل توجه باشد. همچنین طی دوره‌هایی که عملکرد رشد اقتصادی ضعیف است، استقراض به منظور به‌کارگیری سیاست‌های انبساطی مالی برای تحریک بخش واقعی اقتصاد، می‌تواند مناسب باشد (بانک جهانی، ۲۰۲۰).<sup>۲</sup> مهم‌ترین منافع و مزایای ایجاد بدهی عبارت‌اند از:

- ۱- تقویت رشد بلندمدت؛
  - ۲- تثبیت نوسانات کوتاه‌مدت اقتصاد کلان؛
  - ۳- تأمین دارایی‌های ایمن (کم‌ریسک).
- مقایسه میان نرخ بازده و هزینه‌های تأمین مالی از محل ایجاد بدهی - بهره پرداختی به صاحبان بدهی - پایه‌ای‌ترین معیار ارزیابی برای توجیه‌پذیری آن است که با کارکردی مشابه با نرخ بازگشت سرمایه، ساده‌ترین راهنما برای ارزیابی ارزشمند بودن یا نبودن استقراض از محل انتشار بدهی عمومی است. یکی از استدلال‌های مهمی که علیه سطوح بالای استقراض از طریق بدهی مطرح شده و مزایای این استقراض را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد، این است که ریسک هزینه‌های غلتاندن هزینه‌های تأمین مالی مجدد در زمان سررسید می‌تواند در دوره‌های تنگنای مالی به شدت افزایش یافته و حتی موجب شکل‌گیری یک بحران مالی شود. بدهی زیاد همچنین می‌تواند میزان و درجه اثربخشی محرک‌های مالی را طی دوره‌های رکودی محدود کند و در نهایت، به دلیل ایجاد اثر تزامنی برای سرمایه‌گذاری خصوصی که تقویت‌کننده بهره‌وری است، می‌تواند رشد اقتصادی بلندمدت را محدود نماید. به‌طور کلی هزینه‌های بدهی را می‌توان به شرح زیر دسته‌بندی کرد:

- ۱- ناپایدار شدن بدهی؛
  - ۲- افزایش آسیب‌پذیری در مواجهه با بحران‌های مالی؛
  - ۳- محدود کردن اقدامات دولت در دوره‌های رکودی؛
  - ۴- کاهش اثربخشی سیاست‌های مالی؛
  - ۵- کند شدن سرمایه‌گذاری و رشد.
- علاوه بر نیاز به تأمین منابع مالی برای پوشش کسری بودجه و یا سرمایه‌گذاری‌ها عمومی توسط دولت‌ها، حداقل ظرفیت اقتصاد برای تأمین هزینه زیرساخت بازار، عملیات و نظارت، دولت‌ها باید به منظور رشد سالم و پایدار بازار بدهی دولتی، یک چارچوب محتاطانه و ظرفیت مناسبی برای مدیریت بدهی عمومی ایجاد کنند. ثبات اقتصاد کلان و کنترل تورم از دیگر پیش‌نیازهای ضروری توسعه بازار است. سایر موارد به شرح زیر می‌باشد:

- ۱- اجتناب (تا حد امکان)<sup>۱</sup> از خرید اوراق بدهی دولتی در بازار اولیه توسط بانک مرکزی؛
- ۲- محدود نمودن آثار جایگزینی<sup>۲</sup>؛
- ۳- برابری بین نسلی<sup>۳</sup>؛
- ۴- پویایی، رقابتی و آزادی نسبی بخش مالی؛
- ۵- نظام بانکی کارآمد و سالم.

همچنین، بازار اوراق بدهی یک نهاد واحد نیست بلکه محل تعامل میان ناشران، سرمایه‌گذاران و واسطه‌گرها است که مبتنی بر زیرساخت بازار برای معامله و تسویه حساب و همچنین قوانین و مقررات رگولاتوری برای حسابداری و چارچوب‌های مالیاتی است. در راستای توسعه بازار بدهی باید اقدامات زیر مورد ارزیابی قرار گیرند:

- ۶- مدیریت بدهی و مالیه عمومی؛
- ۷- سیاست‌های اجرای پولی و بازار پول؛
- ۸- انتشار اوراق و بازار اولیه؛
- ۹- جایگاه سرمایه‌گذاران (نهادهای و جزئی)؛
- ۱۰- واسطه‌گرها و بازار ثانویه؛
- ۱۱- زیرساخت نگهداری و تسویه اوراق بهادار؛
- ۱۲- چارچوب حسابداری و مالیاتی برای توسعه بازار اوراق بهادار.<sup>۴</sup>

این مطالعه در پی آن است که آسیب‌شناسی بازار بدهی ایران و تجارب برخی کشورها و مجموعه اقداماتی که می‌تواند به تعمیق و نقدشوندگی بیشتر بازار بدهی ایران کمک کند را مورد بررسی قرار دهد. به همین منظور مقاله حاضر در شش بخش ساماندهی شده است. مقدمه و تأمین مالی دولت از بازار بدهی در ایران به ترتیب مطالب بخش‌های اول و دوم را شامل می‌شوند و بخش سوم به آسیب‌شناسی بازار بدهی ایران می‌پردازد، در بخش چهارم تجربه توسعه بازار بدهی در سایر کشورها بررسی شده است. مطالب بخش پنجم بررسی راهکارهای پیشنهادی تعمیق و افزایش نقدشوندگی بازار بدهی را در برمی‌گیرد و در نهایت (بخش ششم) جمع‌بندی ارائه شده است.

۱. توصیه به اجتناب کامل است، اما در برخی موارد بانک‌های مرکزی اتحادیه اروپا، ژاپن و ایالات متحده (ایالات متحده) مقادیر زیادی اوراق قرضه دولتی را برای مبارزه با فشارهای کاهش تورم خریداری کرده‌اند. در هر صورت، مقامات برای انتشار رقابتی اوراق قرضه دولتی باید از ثبات قیمت اطمینان حاصل کنند.

## 2. Crowding out

## 3. Intergenerational equity

منظور از این مهم، تأمین منابع عمومی از محل ایجاد بدهی باید در توسعه و ایجاد زیرساخت‌ها هزینه شود و فرایند بازپرداخت نیز به گونه‌ای طراحی شود که نسل‌های بهره‌مند از آن بتوانند هزینه بازپرداخت را نیز متقبل شوند (سیاست بازپرداخت منطقی و همسو با عمر زیرساخت)

## 4. <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap11.pdf>

## ۱- تأمین مالی دولت از بازار بدهی در ایران

سیر انتشار اوراق مالی در ایران حاکی از آن است برای نخستین بار در سال ۱۳۲۰ دولت وقت به منظور تأمین بخشی از بودجه خود به وزارت دارایی مجوز انتشار چهارصد (۴۰۰) میلیون ریال اسناد خزانه با سررسیدهای چهارماهه را داده است. در اوایل دهه سی نیز تأمین مالی از این طریق نقش مهمی ایفا نمود. در دهه سی (۳۰) شمسی (بعد از کودتا ۲۸ مرداد) اوراق مالی در اقتصاد ایران مجوز انتشار پیدا نکرد. عموماً تأمین منابع از طریق سیستم بانکی صورت می‌پذیرفت. در دهه چهل (۴۰) شمسی با توجه به شرایط اقتصادی، گسترش دولت، همین‌طور بخش خصوصی و دیگر شیوه‌های تأمین مالی در دستور کار قرار گرفت. بعد از انقلاب اسلامی تا اوایل دهه نود شمسی تأمین مالی به شیوه مورد اشاره چندان مورد وفاق نظام تدبیر نبود، به گونه‌ای که تا سال ۱۳۸۹ تنها ابزار مورد استفاده در بازار بدهی، اوراق مشارکت بود. سهم اوراق بدهی از بازار بدهی شاخص مهمی است. این عدد که در دهه ۶۰ و ۷۰ تقریباً به صفر رسید؛ اما از اواسط دهه ۸۰ و در اواخر این دهه هفت (۷) درصد شد و مجدداً با نوساناتی همراه گردید. در دهه نود (۹۰) با توجه به نوسانات قیمت نفت و تحریم‌های بین‌المللی و سایر شرایط حاکم بر اقتصاد ایران، انتشار اوراق مالی و تأمین منابع از این محل بیش از پیش مورد توجه واقع شد (کاکائی و اخوان، ۱۴۰۰).

جدول (۱) عملکرد انتشار اوراق مالی اسلامی با تضمین دولت به تفکیک نوع اوراق طی دوره ۱۳۹۵-۱۴۰۱ را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود طی دوره مورد بررسی همواره تأمین مالی صورت گرفته از محل فروش اوراق به مراتب بیشتر از رقم مصوب در قانون بودجه بوده است. به گونه‌ای که در سال ۱۳۹۹ بیش از دو برابر رقم مصوب اوراق منتشر شد. در سال ۱۴۰۱ نیز بر اساس عملکرد تقریباً ده‌ماهه، حدود شش درصد بیشتر از رقم مصوب قانون بودجه این سال اوراق بدهی انتشار یافته است.<sup>۱</sup>

از سال ۱۳۹۹ اوراق مرابحه یکی از اصلی‌ترین ابزار تأمین مالی نقدی و غیرنقدی دولت در کنار اوراق اسناد خزانه اسلامی بوده است، به گونه‌ای که در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۱ حدود ۶۵ درصد فروش اوراق را در برمی‌گیرد.

جدول ۱: عملکرد انتشار انواع اوراق بدهی با تضمین دولت طی دوره ۱۴۰۱-۱۳۹۵ (میلیارد ریال)

شرح	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱*
اسناد خزانه	۲۰۵,۰۰۰	۲۷۰,۶۲۰	۳۵۴,۳۴۰	۴۲۰,۰۰۰	۷۲۲,۰۰۰	۸۷۰,۰۰۰	۳۵۰,۰۰۰
تسویه خزانه	۴۵,۰۰۰	۵۰,۰۰۰	۶۸,۵۰۰	-	-	-	-
مشارکت	۵۰,۰۰۰	۳۲,۰۰۰	-	-	-	-	-

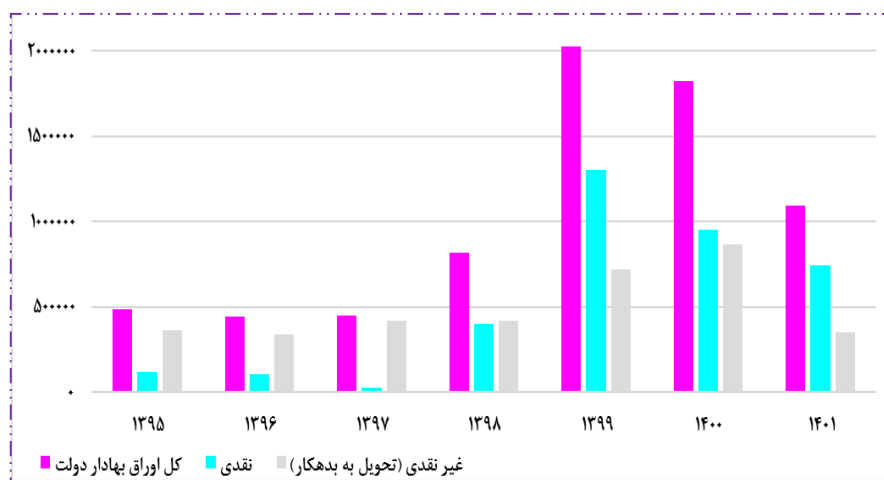
۱. ذکر این نکته ضروری است، عملکرد مازاد بر رقم مصوب بر اساس مجوزهای قانونی مورد نیاز بوده که طی سال اخذ شده است.

شرح	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱*
صکوک اجاره	۶۶,۰۰۰	-	-	-	-	-	-
مرابحه	۱۱۹,۶۰۰	۳۷,۳۸۰	-	۱۱۰,۰۰۰	۱,۳۰۲,۶۵۹	۸۴۰,۰۰۰	۷۴۵,۰۰۰
سلف	-	۵۰,۰۰۰	۳۰,۰۰۰	۵۰,۰۰۰	-	۱۱۵,۰۰۰	-
منفعت	-	۵۰,۰۰۰	-	۲۴۰,۰۰۰	-	-	-
کل	۴۸۵,۶۰۰	۴۴۵,۰۰۰	۴۵۲,۸۴۰	۸۲۰,۰۰۰	۲,۰۲۴,۶۵۹	۱,۸۲۵,۰۰۰	۱,۰۹۵,۰۰۰
قانون بودجه	۴۰۰,۰۰۰	۳۴۵,۰۰۰	۳۸۵,۰۰۰	۴۳۰,۰۰۰	۸۸۰,۰۰۰	۱,۳۲۵,۰۰۰	۱,۰۳۰,۰۰۰
عملکرد	۱,۲۱	۱,۲۹	۱,۱۸	۱,۹۱	۲,۳۰	۱,۳۸	۱,۰۶

آخرین آمار تا ۱۵ دی ماه ۱۴۰۱

مأخذ: خبرنامه مرکز بدهی عمومی و روابط مالی دولت، ۱۴۰۱ شماره (۴۹).

نمودار (۱) عملکرد انتشار اوراق به تفکیک نقدی و غیرنقدی طی دوره ۱۴۰۱-۱۳۹۵ را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود تا سال ۱۳۹۸ فروش اوراق غیرنقدی (تحویلی به پیمانکار) بیشتر از اوراق نقدی بوده است؛ اما از سال ۱۳۹۹ به این‌سو، فروش اوراق نقدی به مراتب بیشتر بوده است، به گونه‌ای که در سال ۱۴۰۱ سهم فروش اوراق نقدی بیش از دو برابر اوراق غیرنقدی است.



نمودار ۱: عملکرد انتشار سالانه اوراق بدهی به تفکیک نقدی و غیرنقدی (میلیارد ریال)

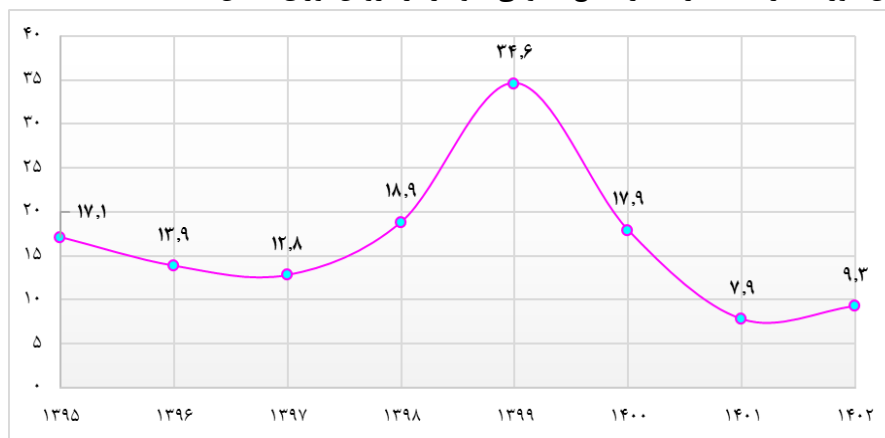
مأخذ: خبرنامه مرکز بدهی عمومی و روابط مالی دولت، ۱۴۰۱، شماره (۴۹).

نمودار (۲) سهم اوراق مالی اسلامی از منابع عمومی دولت را نشان می‌دهد.<sup>۱</sup> همان‌طور که ملاحظه می‌شود در سال ۱۳۹۹ حدود سی و پنج درصد منابع عمومی دولت از محل فروش اوراق

۱. ارقام سال ۱۴۰۱ براساس عملکرد تا ۱۵ دی‌ماه ۱۴۰۱ بوده است. همچنین، ارقام سال ۱۴۰۲ نیز براساس لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور است.



اسلامی تأمین شده است. بر اساس لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، دولت در نظر دارد در سال مورد اشاره، ۱۰ درصد از منابع عمومی خود را از فروش اوراق تأمین کند.



نمودار ۲: تأمین منابع عمومی دولت از محل اوراق بدهی طی دوره ۱۳۹۵-۱۴۰۲

مأخذ: گزارش تفریق بودجه سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ و گزارش عملکرد برنامه‌های پنجم و ششم توسعه، سازمان برنامه و بودجه کشور، لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور و خبرنامه مرکز بدهی عمومی و روابط مالی دولت، ۱۴۰۱، شماره (۴۹).

جدول (۲) عملکرد تسویه اوراق بهادار دولتی منتشر شده طی سنوات گذشته به تفکیک اصل و سود آن را نشان می‌دهد. بررسی عملکرد تسویه تعهدات ایجاد شده در سنوات گذشته حاکی از آن است که طی ده ماهه اول سال ۱۴۰۱ بیش از میزان تأمین مالی انجام شده از محل فروش اوراق، تعهدات ایجاد شده سنوات گذشته تسویه شده است، در حالی که در سنوات گذشته بالاترین میزان تسویه همواره کمتر از منابع حاصل از فروش اوراق انتشار یافته [جدید] بوده است.

جدول ۲: عملکرد تسویه اوراق بهادار دولتی در سنوات گذشته به تفکیک اصل و سود (میلیارد ریال)

شرح	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱
اصل	۹۴٫۲۹۳	۱۹۹٫۵۹۱	۲۸۴٫۴۳۰	۲۹۸٫۹۴۱	۴۰۰٫۲۷۲	۶۲۹٫۲۳۱	۱٫۰۷۹٫۶۷۰
سود	۱۱٫۴۶۵	۵۲٫۳۲۰	۷۸٫۷۸۸	۶۷٫۲۰۰	۱۹۶٫۵۶۰	۳۲۸٫۸۱۹	۳۶۶٫۰۶۱
جمع	۱۰۵٫۷۵۸	۲۵۱٫۹۱۱	۳۶۳٫۲۱۸	۳۶۶٫۱۴۱	۵۹۶٫۸۳۲	۹۵۸٫۰۵۰	۱٫۴۴۵٫۷۳۱

مأخذ: خبرنامه مرکز بدهی عمومی و روابط مالی دولت، ۱۴۰۱ شماره (۴۹).

در جدول (۳) وضعیت تعهدات آتی دولت در خصوص تسویه اصل و سود اوراق انتشار یافته طی سنوات گذشته برای دوره ۱۴۰۱-۱۴۰۶ را نشان می‌دهد. همان‌طور که از نظر گذشت، عملکرد ده‌ماهه سال ۱۴۰۱ حاکی از آن است که حدود ۸۳ درصد از تعهد سال جاری تسویه شده است.

بر اساس میزان تعهدات ایجاد شده تا اواسط دی‌ماه ۱۴۰۱<sup>۱</sup>، بالاترین میزان تعهد دولت برای سال ۱۴۰۲ است. همچنین، مبالغ مورد نیاز برای تسویه تعهدات اوراق انتشار یافته سنوات گذشته تا پایان سال ۱۴۰۶ رقم ۵،۱۵۶،۹۰۸ میلیارد ریال می‌باشد که ۷۷۹،۴۴۹ میلیارد ریال آن (حدود ۱۵ درصد) بابت سود اوراق است.

**جدول ۳:** وضعیت تعهدات آتی در خصوص تسویه اصل و سود اوراق دولتی (میلیارد ریال)

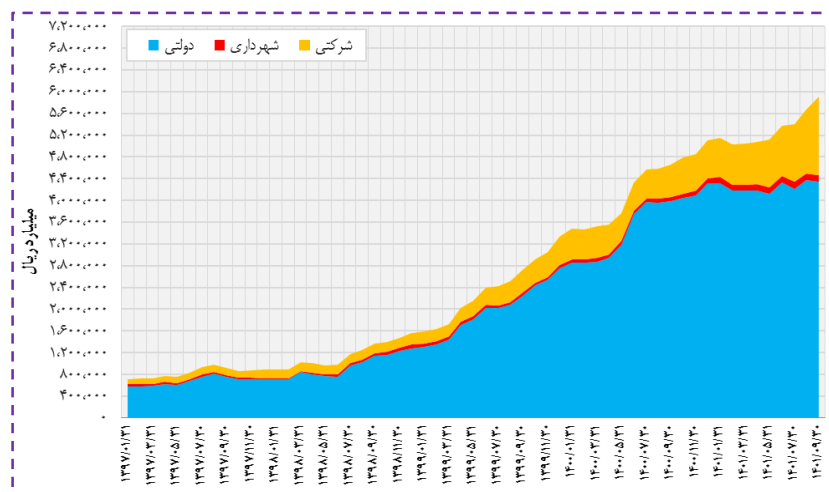
شرح	۱۴۰۱	۱۴۰۲	۱۴۰۳	۱۴۰۴	۱۴۰۵	۱۴۰۶
اصل	۱،۲۹۴،۶۷۱	۱،۶۲۴،۰۰۰	۱،۶۸۳،۰۸۳	۶۱۵،۳۷۵	۱۰۰،۰۰۰	۱۴۰،۰۰۰
سود	۴۵۱،۷۵۰	۳۷۵،۸۴۲	۱۹۱،۴۴۷	۷۶،۵۲۵	۳۴،۵۴۵	۱۵،۴۰۱
جمع	۱،۷۴۶،۴۲۱	۱،۹۹۹،۸۴۲	۱،۸۷۴،۵۳۰	۶۹۱،۹۰۰	۱۳۴،۵۴۵	۱۵۵،۴۰۱

مأخذ: مرکز بدهی عمومی و روابط مالی دولت، ۱۴۰۱ شماره (۴۹).

## ۲- آسیب‌شناسی بازار بدهی ایران

با عرضه انواع اوراق در بازار فرابورس به تدریج بازار اوراق بدهی در دل بازار سرمایه کشور شکل گرفت و توسعه پیدا کرد، به گونه‌ای که در کمتر از ۷ سال ارزش بازار اوراق بدهی دولت در پایان دی‌ماه سال ۱۴۰۱ به بیش از ۵۹۰ هزار میلیارد تومان رسیده است. بر این اساس، ارزش بازار اوراق برابر با ۷،۶ درصد تولید ناخالص داخلی (نسبت به پایان شهریور ۱۴۰۱)، ۱۰،۴ درصد نقدینگی (نسبت به پایان مهر ۱۴۰۱)، ۸۲،۷ درصد پایه پولی (پایان مهر ۱۴۰۱)، ۱۱،۹ درصد مانده تسهیلات بانکی (نسبت به پایان آذر ۱۴۰۱) و ۷،۷ درصد ارزش بازار سهام (بورس و فرابورس) بوده است. بازار اوراق تأمین مالی برخلاف سایر بازارهای مالی در ایران که اغلب نوسانات جدی را تجربه می‌کنند، در سال‌های اخیر طی یک روند کاملاً فزاینده با سرعت چشمگیری در حال توسعه بوده و به تدریج با توسعه ابزارها و نهادهای مالی به یکی از ارکان اصلی تأمین مالی در اقتصاد کشور تبدیل شده است.

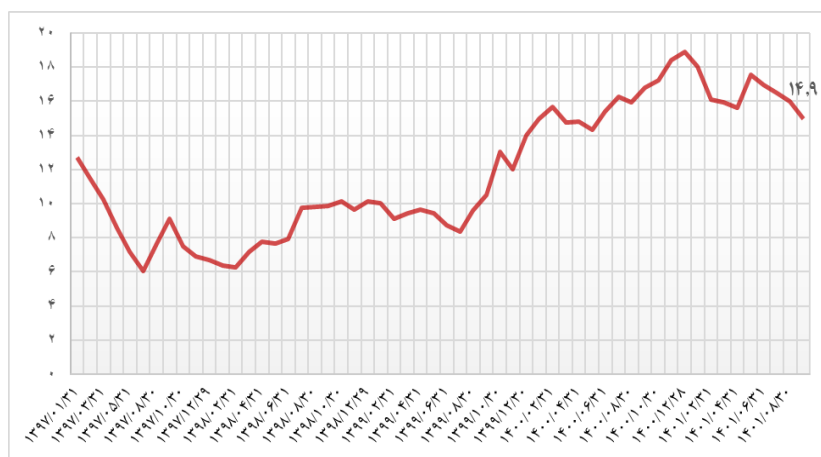
۱. آخرین اطلاعات در دسترس نگارندگان مقاله ۱۵ دی‌ماه ۱۴۰۱ براساس خبرنامه هفتگی شماره (۴۹) مدیریت بدهی‌های عمومی بوده است.



نمودار ۳: ارزش مانده اوراق بدهی منتشره به تفکیک ماهیت ناشر طی دوره ۱۳۹۷-۱۴۰۱

مأخذ: گزارش آماری ماهانه بازار سرمایه - سازمان بورس و اوراق بهادار

ارزش دلاری بازار اوراق که در ماه‌های اخیر (سال ۱۴۰۱) روند نزولی را در پیش گرفت در مردادماه تغییر جهت داده و در مدار افزایشی قرار گرفته است. از ابتدای سال جاری با اوج‌گیری نرخ ارز در ماه‌های اخیر، عدم انتشار اوراق جدید در ماه‌های آغازین و در عین حال سررسید شدن حجم بالایی از اوراق، ارزش دلاری این بازار سیر نزولی را تجربه می‌کرد؛ اما تحولات انتشار اوراق در مردادماه، این ماه را به نقطه عطفی در روند حرکت بازار تبدیل کرد، به گونه‌ای که ارزش بازار در یک ماه با رشد ۲ میلیارد دلاری به ۱۴,۹ میلیارد دلار رسید.



نمودار ۴: ارزش مانده اوراق بدهی منتشره به تفکیک زمان انتشار

مأخذ: یافته‌ها و محاسبات پژوهش

با وجود این، موضوع روند توسعه و تکامل بازار ثانویه اوراق بهادار دولت، همواره با چالش‌ها و محدودیت‌های جدی روبه‌رو بوده که مانع از شکل‌گیری یک بازار عمیق، کارآمد و توسعه یافته شده و ضرورت اعمال اصلاحات سیاست‌گذاری را جهت توسعه بازار بدهی (اعم از شرکت و دولتی) گوشزد می‌کند. در ادامه مهم‌ترین چالش‌ها و مشکلات موجود در توسعه بازار بدهی بررسی می‌شود.

#### – عدم تطابق الگوی حاکم بر بازار بدهی با ساختار بانک محور نظام تأمین مالی کشور

با توجه به نظام مالی ایران، بازار پول و به تبع آن نظام بانکی از جایگاه خاصی برخوردار است، زیرا حدود ۹۰ درصد تأمین مالی در کشور، سهم نظام بانکی است (رضائی و همکاران، ۱۳۹۹). این بدان معناست که بخش بزرگی از نقدینگی در دسترس و قابل معامله در کشور در اختیار شبکه بانکی و بانک مرکزی قرار دارد که می‌تواند برای سرمایه‌گذاری در یک بازار بدون ریسک و شفاف در خدمت اهداف توسعه‌ای دولت قرار گیرد؛ اما طی سال‌های اخیر تعریف بازار اوراق بدهی دولت ذیل بازار سرمایه، از یک‌سو باعث شده ظرفیت عظیم بازار پولی و بانکی کشور عملاً نقش و کارکردی در توسعه بازار بدهی و تأمین مالی بودجه دولت از مسیر اوراق بدهی که الگوی رایج در تأمین کسری بودجه در سراسر دنیا است، نداشته باشد. از سوی دیگر باعث شده برخلاف اکثر کشورهای دنیا که بازار بدهی، بازاری بسیار بزرگ‌تر و عمیق‌تر از بازار سهام است، صرفاً محدود به ظرف بسیار کوچک بازار سرمایه (با ابعاد تأمین مالی ۳ درصدی در اقتصاد ایران) شود.

#### – ناسازگاری سیاستی و تناقض در نظام رگولاتوری اوراق بدهی دولتی ناشی از تعدد

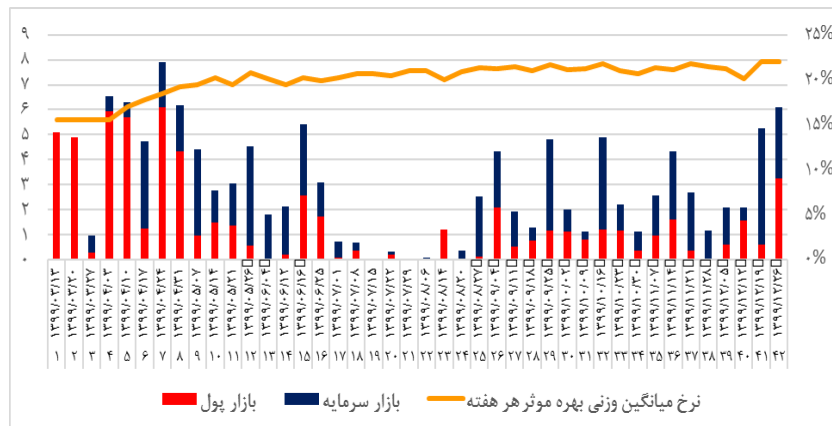
##### سیاست‌گذاران و نهادهای قانون‌گذار در بازار بدهی

در حال حاضر علاوه بر سازمان بورس اوراق بهادار به عنوان نهاد ناظر و رگولاتور اوراق بدهی دولت، خزانه‌داری کل کشور (مرکز مدیریت بدهی‌ها و دارایی‌های مالی عمومی) به عنوان ناشر اوراق بدهی دولت و سازمان برنامه‌بودجه به عنوان ضامن اوراق منتشره، بانک مرکزی و همچنین نهاد بهره‌بردار از منابع حاصل از انتشار اوراق، نقش مهمی در سیاست‌گذاری و نظارت بر روند تحولات بازار اوراق بدهی دولت دارند. از این‌رو به نظر می‌رسد تعدد نهادهای سیاست‌گذار و قانون‌گذار در بازار بدهی زمینه‌ساز بروز ناسازگاری‌های سیاستی و مشکلات جدی عملیاتی شده و به نظر می‌رسد با توسعه بازار بدهی در سال‌های آتی، این چالش‌ها تشدید خواهد شد.

##### – ضرورت اصلاح الگوی عرضه اوراق بدهی دولتی

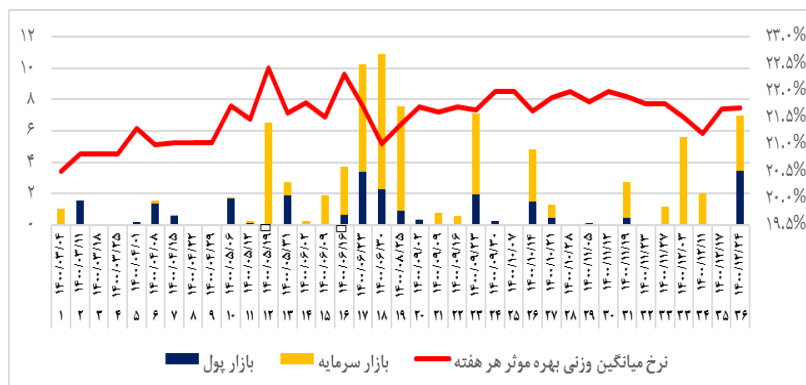
در بازار چندضلعی اوراق بدهی، اوراق دولتی وجه غالب را دارد و از این‌رو سیاست‌ها و اقدامات دولت به عنوان عرضه‌کننده انحصاری این اوراق در بازار اولیه تأثیر مستقیمی بر روند تحولات بازار دارد. با وجود اصلاحات انجام شده به منظور بهبود روند انتشار اوراق در سال‌های اخیر، عدم وجود برنامه انتشار اوراق مشخص و مدون، فقدان زمان‌بندی مناسب برای عرضه اوراق، دخالت مستقیم دولت (وزارت امور اقتصادی و دارایی) در فروش اوراق دولتی و عدم توسعه نظام

معامله‌گران اولیه، مکانیسم غیرشفاف و صلاح‌دیدی برای تعیین نرخ‌های سود و سررسید اوراق نقدی و عدم هماهنگی و ناسازگاری زمانی مداخلات سیاست‌گذار پولی در بازار بین‌بانکی با زمان‌بندی عرضه اوراق از جمله چالش‌هایی است که ضمن ممانعت از شکل‌گیری صحیح بازار اولیه اوراق، مشکلات زیادی را بر سر راه توسعه و تعمیق بازار بدهی (بازار ثانویه) ایجاد نموده است؛ اما موضوع دیگری که در این مدت کمتر به آن توجه شده است، مسئله نبود زمان‌بندی<sup>۱</sup> صحیح برای حراج‌های عرضه اوراق دولتی در دو سال اخیر بوده که در سال جاری نیز ادامه یافته است.



نمودار ۵: عملکرد حراج اوراق دولتی در سال ۱۳۹۹ (هزار میلیارد تومان - درصد)

مأخذ: بانک مرکزی ج.ا.ایران



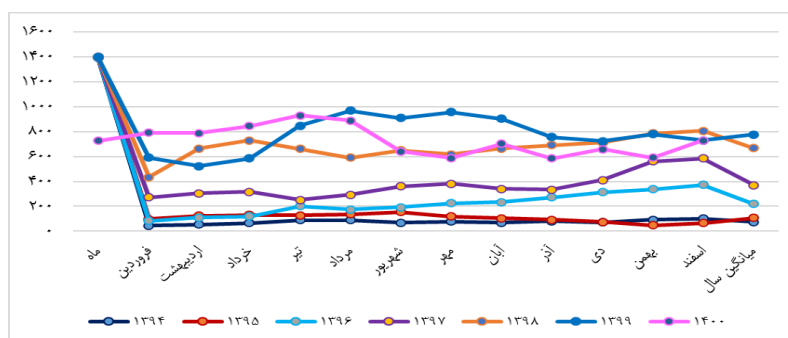
نمودار ۶: عملکرد حراج اوراق دولتی در سال ۱۴۰۰ (هزار میلیارد تومان - درصد)

مأخذ: بانک مرکزی ج.ا.ایران

نمودارهای (۵) و (۶) روند حراج‌های هفتگی اوراق بدهی دولت را در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ نشان می‌دهد. نخستین حراج اوراق دولت در سال‌های اخیر از خردادماه آغاز شده و تا پایان سال ادامه دارد که در این بازه زمانی در سال ۱۳۹۹، ۴۲ حراج و در سال ۱۴۰۰، ۳۶ حراج برگزار شده است. در واقع وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان متولی عرضه اوراق، همواره بین ۶ تا ۸ هفته از سال را از دست می‌دهد و طبیعتاً باید برای جبران زمان از دست رفته، حجم بیشتری از اوراق را در حراج‌های هفتگی خود عرضه نماید. پیامد دیگر عدم عرضه اوراق در زمان مناسب، تمرکز و تراکم سررسید اوراق در برخی از ماه‌های سال است. عدم زمان‌بندی صحیح انتشار اوراق بدهی پیامدهای منفی برای سایر بازارهای مالی و فعالان این بازارها نیز به دنبال دارد که مهم‌ترین آن کاهش قدرت پیش‌بینی‌پذیری و افزایش ریسک در بازار سرمایه و به طور مشخص بازار سهام است.

پیامد دیگر این موضوع، ایجاد خلل در فرایند انتشار اوراق شرکتی است. باتوجه به نقش پررنگ اوراق دولتی در بازار بدهی (به عنوان رهبر بازار)، نحوه انتشار، زمان سررسید و نرخ سود اوراق بدهی دولتی به طور مستقیم بر اوراق شرکتی اثرگذار است. از این رو تعلل دولت در انتشار ابتدای سال و فشار انتشار اوراق در سایر ماه‌ها علاوه بر این که هزینه تأمین مالی دولت را افزایش می‌دهد، شرکت‌های متقاضی استفاده از این ابزار تأمین مالی را نیز دچار زیان و تردید جدی در خصوص بهره‌گیری از ظرفیت انتشار اوراق می‌نماید.

علاوه بر موارد مذکور، ماه‌ها و هفته‌های ابتدایی سال عمدتاً دوره مازاد منابع در شبکه بانکی است. ارزیابی ارزش معاملات روزانه در بازار بین‌بانکی در سال‌های اخیر گویای آن است که ارزش معاملات روزانه بانک‌ها در ماه‌های ابتدایی سال، همواره کمتر از ماه‌های پایانی همان سال و حتی کمتر از ماه پایانی سال قبلی آن است. در نتیجه احتمالاً تعداد قابل توجهی از بانک‌ها - اعم از در موقعیت خرید و یا فروش - مایل به سرمایه‌گذاری در بازار اولیه اوراق بدهی با نرخ‌های به مراتب کمتر از نرخ‌های پایان سال هستند.



نمودار ۷: ارزش معاملات روزانه بازار بین‌بانکی طی دوره ۱۳۹۴-۱۴۰۰ (هزار میلیارد ریال)

مأخذ: بانک مرکزی ج.ا.ایران

## – فقدان وجود بازار ثانویه فعال و عمیق اوراق بدهی دولت

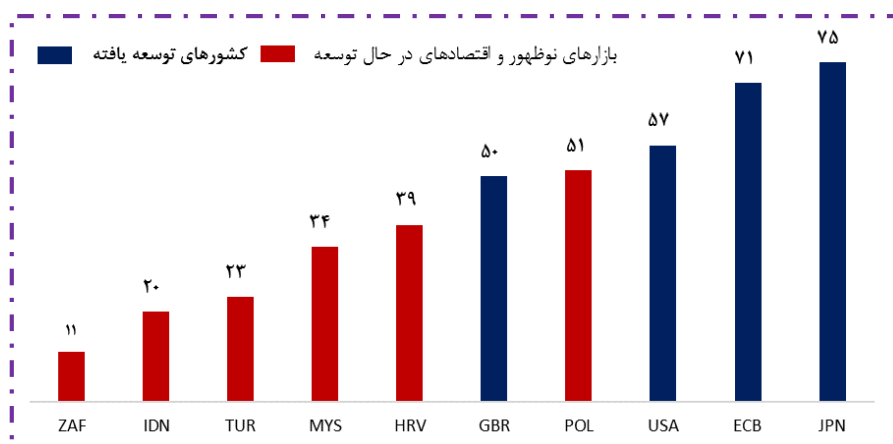
یکی از مهم‌ترین ارکان بازار بدهی در هر کشور، معاملات اوراق بدهی دولت بین بانک‌ها و نهادهای مالی مختلف است که ضمن کمک به پویایی جریان بازار بدهی، سیالیت و نقدشوندگی این اوراق را افزایش می‌دهد. همچنین ارزیابی مکانیسم عملکرد سیاست‌گذار پولی در کشورهای مختلف حاکی از آن است که بازار ثانویه اوراق بدهی دولت نقش پررنگی در پیاده‌سازی اهداف سیاستی بانک مرکزی در تنظیم‌گری جریان نقدینگی و کنترل عملیات نظام بانکی دارد. نگاهی به وضعیت بازار بدهی در ایران حکایت از آن دارد که تمامی معاملات انجام شده در فرابورس ایران (به عنوان بازار فعلی معاملات اوراق بدهی) صرفاً به نمادهای اخزا (اسناد خزانه اسلامی) اختصاص داشته و به دلیل عدم شکل‌گیری بسترهای مناسب بازار، تقریباً معامله‌ای اعم از خریدوفروش مستقیم یا توافق‌های بازخرید و بازخرید معکوس روی اوراق مذکور صورت نگرفته است.

## – عدم ایفای نقش بازارگردانی ضمنی از سوی بانک مرکزی

نقش بانک مرکزی در بازارگردانی ضمنی اوراق بهادار دولتی تحت چارچوب ابزارهای مدرن پولی همچون عملیات بازار باز، تسهیل مقداری و... به‌ویژه در شرایط خاص همراه با درجات بسیار بالای نااطمینانی مانند وضعیت جاری حاکم در اقتصاد ایران، امری محتوم و غیر قابل‌کتمان است. بدیهی است سیاست‌گذاری پولی در راستای اهداف مدیریت نقدینگی و کنترل تورم، خود نمی‌تواند نسبت به رسوب و انباشت اوراق دولتی در ترازنامه بانک‌ها با درجه نقدشوندگی پایین بی‌تفاوت باشد و در عین حال داعیه کنترل نقدینگی، ثبات و سلامت نظام بانکی که پیش‌شرط دستیابی به اهداف تورمی است را داشته باشد.

انفعال بانک مرکزی در مواجهه با تحولات بازار پول و بدهی عملاً منجر به عدم شکل‌گیری معاملات ثانویه اوراق و انباشته شدن اوراق در ترازنامه بانک‌های خریدار در حراج‌های ابتدایی و عدم مشارکت آن‌ها در حراج‌های بعدی شده است که مؤید کاستی و عدم عقد حتی یک قرارداد بازخرید (ریپو) بین بانک مرکزی و بانک‌ها از ۱۳ خرداد (شروع حراج اوراق بدهی دولت) تاکنون (نگارش مقاله) است. نمودار (۷) وضعیت خرید اوراق بدهی دولت توسط بانک مرکزی در بازار ثانویه اوراق بدهی دولت را تنها در دوران شیوع ویروس کرونا و برای برخی کشورها و مناطق منتخب را به تفکیک کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه و بر اساس سهم اوراق خریداری شده بانک مرکزی از کل اوراق منتشره دولت نشان می‌دهد.

بانک مرکزی در ژاپن ۷۵ درصد، اتحادیه اروپا ۷۱ درصد، ایالات متحده آمریکا ۵۷ درصد، بریتانیا ۵۰ درصد، کرواسی ۳۹ درصد، مالزی ۳۴ درصد، ترکیه ۲۳ درصد، اندونزی ۲۰ درصد و در آفریقای جنوبی ۱۱ درصد از مجموع اوراق بهادار دولتی منتشرشده طی ۶ ماه اخیر را جهت کمک به احیای اقتصاد داخلی، تحقق اهداف سیاست پولی و در عین حال پشتیبانی از برنامه‌های حمایتی دولت از خانوار و کسب‌وکارها خریداری نموده است.



\* اسامی کشورها از چپ به راست آفریقای جنوبی (ZAF)، اندونزی (IND)، ترکیه (TUR)، مالزی (MYS)، کرواسی (HRV)؛ بریتانیا (GBR)، لهستان (POL)، آمریکا (USA)، اتحادیه اروپا (ECB) و ژاپن (JPN)  
**نمودار ۸:** سهم اوراق بهادر دولتی منتشر شده و قابل معامله در کشورهای منتخب  
 مأخذ: صندوق بین‌المللی پول، اکتبر ۲۰۲۰

#### – عدم برآورد ورودی و خروجی جریان نقدی

فقدان برآورد دقیقی از جریان روزانه یا هفتگی از ورود و خروج منابع به/از شبکه بانکی و همچنین نبود جدول پیش‌بینی از پیامدهای عملیات مالی در شبکه بانکی که زمینه‌ساز عدم آگاهی از منابع مورد نیاز، زمان برگزاری حراج و زمان مداخله در بازار توسط بانک مرکزی شده است؛ عملاً امکان مداخله حساب شده و کارآمد این بانک در بازار پول و بازار بدهی جهت اجرای عملیات بازار باز، سلب نموده و در نتیجه زمینه عدم نقدپذیری و سیالیت اوراق را در بازار ثانویه فراهم کرده است.

#### – عدم تعیین نرخ سیاستی و تعریف کریدور نرخ بهره عریض و فاقد کارکرد

مهم‌ترین عامل شکل‌دهنده و هدایت‌کننده انتظارات بازیگران اقتصادی در خلال اجرای عملیات بازار باز، تعیین نرخ سیاستی در دالان نرخ سود بین بانکی است. بدیهی است تا مادامی که نرخ مذکور اعلان عمومی نشود و بانک مرکزی التزام عملی خود را به تثبیت نرخ بین‌بانکی حول نرخ سیاستی به واسطه مداخله در بازار ثانویه و تعمیق بازار بازخريد (ریپو) به بانک‌ها احراز نکند، عملاً ابزار سیاستی عملیات بازار باز که بر پایه اثر شکل‌دهی و مدیریت انتظارات است، به کار گرفته نشده و نمی‌تواند کارایی خود را در مدیریت نرخ‌ها در اقتصاد نشان دهد.

از سوی دیگر تعیین عرض وسیع دالان نرخ سود (۱۰ تا ۲۲ درصد در ابتدا و ۱۴ تا ۲۲ درصد در شرایط حاضر) می‌تواند شرایط وقوع شوک و نوسانات گسترده در نرخ بازار بین‌بانکی و بازار اوراق را فراهم سازد. در واقع تعیین این عرض وسیع برای دالان نرخ سود به واسطه عدم سازگاری



سیاستی با واقعیت‌های اقتصادی و روند تحولات بازار پولی و بانکی از دو مسیر می‌تواند پیامدهای نگران‌کننده‌ای برای سیاست‌گذار اقتصادی داشته باشد:

(الف) تعیین نرخ کف غیرمنطقی دالان نرخ سود بین‌بانکی، در عمل به تحمیل در افزایش مستمر این نرخ در هفته‌های متمادی از سوی بانک مرکزی گردد و منجر به سیگنال‌دهی و ایجاد انتظار منفی گسترده نزد بانک‌ها شود.

(ب) تعیین دالان نرخ سود بین‌بانکی با عرض وسیع، علاوه بر خنثی شدن سیاست‌های پولی، بروز نوسان و اعوجاج در نرخ‌های اوراق دولتی و برهم‌خوردن تعادل در بازار بدهی را نیز به همراه دارد.

#### – عدم التزام شبکه بانکی به وثیقه‌گیری اوراق بدهی دولت در معاملات بین‌بانکی

یکی از مهم‌ترین وجوه کارکردی اوراق بدهی دولت در توثیق آن در معاملات بازار بین‌بانکی و در زمان دریافت منابع موردنیاز از بانک مرکزی است. در واقع بانک‌ها در نظام‌های پولی و بانکی مدرن، در زمان نیاز به دریافت تسهیلات یا منابع جهت تسویه حساب روزانه خود اوراق بدهی دولت را به‌عنوان معتبرترین برگه مالی در قالب وثیقه در اختیار بانک دیگر یا بانک مرکزی قرار می‌دهند و منابع موردنیاز خود را متناسب با ارزش اوراق وثیقه‌گذاری شده (با لحاظ نرخ کسر<sup>۱</sup>) برای مدت معین (یک‌شبهه یا یک هفته) دریافت می‌کنند. این چارچوب عملیاتی علاوه بر جذابیت بخشی به اوراق و افزایش تقاضای معامله‌گران در بازار اولیه، تحرک محسوسی در معاملات اوراق بدهی در بازار ثانویه ایجاد می‌کند. با وجود این تاکنون بانک مرکزی الزامی به وثیقه‌گیری اوراق بدهی دولت در معاملات بازار بین‌بانکی اعمال نکرده و این الزام در حال حاضر محدود به تبادلات مالی بین بانک‌ها و بانک مرکزی رعایت می‌شود.

#### – فقدان سیالیت اطلاعات و عدم سازگاری سیاستی بانک مرکزی با دولت

پاشنه آشیل دیگری در مسیر اجرای عملیات بازار باز، عدم اطلاع‌رسانی هدف‌گذاری سیاستی بانک مرکزی است. در حالی که با شروع فرایند عملیات بازار باز در سال ۱۳۹۹، بانک مرکزی نرخ هدف سیاستی خود را اعلام کرد. پس از آن هرگز نرخ سیاستی و هدف‌گذاری تورمی این بانک برای فعالان اقتصادی و بازاری مشخص نشد. حال آنکه در کشورهایی با درجات توسعه یافتگی متفاوت، بانک‌های مرکزی ملزم به قرار دادن اطلاعات و برآورد متغیرهای پولی و کلان اقتصادی در افق دو ساله به دولت (جهت امکان برنامه‌ریزی در مسیر انتشار دولتی) بوده و عملکرد خود (به‌ویژه دلایل انحرافات احتمالی) را در حفظ نرخ بازار بین‌بانکی حول نرخ سیاستی و نیز شکاف نرخ تورم محقق شده با نرخ هدف‌گذاری شده اعلامی را مستمراً به آحاد جامعه گزارش می‌دهند و از این مسیر ضمن ارتقای اعتبار و شهرت سیاست‌گذار پولی، کنترل انتظارات تورمی را نیز میسر می‌سازند.

### – تضاد منافع ساختاری میان بازار سرمایه و بازار بدهی

بازار بدهی به شکل عام و اوراق بدهی دولتی به طور خاص، با توجه به ماهیت کم نوسان و محدودیت در نقدشوندگی نسبت به سهام شرکتی، از سوی سیاست‌گذاران و ناظران بورس به‌نوعی سرعت‌گیر برای روند رشد بازار سهام و شاخص کل تلقی می‌شود. ردپای این موضوع در وضع قوانین و دستورالعمل‌هایی که مرتبط با بازار بدهی می‌باشد، نمایان است. در این رابطه می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

الف) عدم ایجاد شاخص برای بازار بدهی؛

ب) عدم تناسب ظرفیت و بستر ایجاد شده در بازار ثانویه با حجم اوراق منتشره در عرضه اولیه اوراق بدهی؛

ج) اعمال حد نصاب خرید سهام برای صندوق‌های با درآمد ثابت و سهل‌گیری در زمان عدم رعایت نصاب در خرید اوراق بدهی؛

د) عدم حضور فعال و نقش پررنگ مؤسسات رتبه‌بندی اعتباری در انتشار اوراق بدهی.

### ۳- تجارب کشورهای منتخب در توسعه بازار بدهی

بحران مالی آسیا که از تایلند شروع شد و به کشورهای دیگر مانند اندونزی و کره جنوبی رسید، ریشه در «مشکل عدم تطابق مضاعف» داشت. به این معنا که کسب‌وکارها وام کوتاه‌مدت را با ارز خارجی برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری بلندمدت با بازدهی داخلی قرض گرفته بودند. این مشکل ساختاری بود و با بحران بدهی اوایل دهه ۱۹۸۰ کشورهای آمریکای لاتین تفاوت داشت. چاره مشکل مزبور در توسعه بازار اوراق قرضه (بدهی) داخلی جستجو شد. در ادامه به طور مختصر تجربه برخی از کشورهای منتخب بررسی می‌شود.<sup>۱</sup>

#### ❖ سنگاپور

سنگاپور بعد از بحران اواخر دهه ۱۹۹۰ به این جمع‌بندی رسید که وابستگی بیش از حد به سیستم بانکی می‌تواند برای متقاضیان منابع مالی مشکلات را تشدید نماید. در همین راستا بازنگری در سیاست‌های رگولاتوری و توسعه بخش‌های مالی را در دستور کار قرار داد. از مهم‌ترین ابتکارات سنگاپور برای توسعه بازار اوراق بدهی دلاری می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. مطالعات تجارب کشورهای منتخب برگرفته از:

The development of bond markets in emerging economies (BIS Papers No 11) June 2002 (<https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap11.pdf>) & Good Practices in Developing Bond Market: with a focus on government bond market 1 30 March 2017 ([https://asianbondsonline.adb.org/documents/abmi\\_good\\_practices\\_developing\\_bond\\_market\\_draft.pdf](https://asianbondsonline.adb.org/documents/abmi_good_practices_developing_bond_market_draft.pdf)).

- ۱- پایه‌گذاری منحنی بازدهی اوراق بهادار دولتی سنگاپور<sup>۱</sup> به‌عنوان معیار: در این راستا مهم‌ترین اقدامات سنگاپور شامل انتشار اوراق ۱۰ و ۱۵ ساله، ایجاد تقویم عمومی انتشارها و فراهم‌سازی و پیش‌بینی حمایت‌های لازم از معامله‌گران اولیه<sup>۲</sup> از جمله امکان بازخرید. کارآمدی این بازار یکی از مهم‌ترین فعالیت‌های حمایت از بازار ثانویه می‌باشد که عنصر کلیدی برای عمق و نقدشوندگی بازار اوراق قرضه است.
- ۲- گسترش و تنوع بسیار زیاد ناشران: سنگاپور در راستای گسترش و تنوع ناشران ابتدا با اتخاذ رویکرد دوگانه، نهادهای قانونی به تأمین مالی از بازار سرمایه تشویق و در گام دوم بستر حضور اشخاص خارجی در بازار آن کشور را فراهم کرد.
- ۳- توسعه عمق و وسعت پایه سرمایه‌گذار؛
- ۴- ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی و بازارهای پوشش ریسک.

#### ❖ مجارستان

انگیزه‌های توسعه بازار بدهی در مجارستان متفاوت است و محرک این مهم ابتدا نگرانی‌هایی در خصوص ریسک‌های جابه‌جایی و نرخ ارز برای خزانه‌داری بود. از نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ ملاحظات پولی در خصوص اطلاعات بازدهی و مکانیسم‌های انتقال انگیزه‌های توسعه بازار بدهی بود. دو نیروی محرکه لازم برای کاهش ریسک جابه‌جایی و نرخ ارز، گسترش طیف سررسید اوراق قرضه دولتی و انتشار آن بر اساس پول محلی می‌باشد. انتشار اسناد خزانه سه ماهه در سال ۱۹۸۸ در دستور کار بانک مرکزی این کشور قرار گرفت. در سال ۱۹۹۶ نیز با مشخص شدن تاریخ حراج‌ها، شفافیت بازار اولیه به طور قابل توجهی افزایش یافت.

معامله‌گران اولیه نقش قابل توجهی در توسعه و ساماندهی اوراق دولتی مجارستان داشتند. زیرا ساماندهی انتشار اوراق دولتی با محوریت معامله‌گران اولیه که از سال ۱۹۹۶ ایجاد شد، علاوه بر توسعه بازار و شفافیت بازار ثانویه، می‌توانست در تأمین مالی کسری بودجه دولت زمینه‌ای مطمئن را فراهم کند؛ زیرا مسئولیت اصلی این معامله‌گران مبادله حجم قابل توجهی از اوراق بهادار دولتی با سرمایه‌گذاران بزرگ است. لازم به ذکر است، یکی از مهم‌ترین وظایف معامله‌گران اولیه، ارائه قیمت دوطرفه برای اطمینان از نقدشوندگی و شفافیت بازار ثانویه است.

#### ❖ ویتنام

ویتنام در میانه دهه ۲۰۰۰ راه‌هایی برای تنوع‌بخشی به شیوه‌های تأمین منابع مالی را شروع کرد. این کشور اولین بار در سال ۲۰۰۵ اوراق قرضه دلاری را در بازار بین‌المللی منتشر نمود. همچنین، وزارت دارایی آن شروع به انتشار منظم اوراق قرضه داخلی کرد که با یکپارچه‌سازی

مأموریت مدیریت بدهی‌های داخلی و خارجی در پی ایجاد ظرفیت جامع مدیریت بدهی عمومی بود. تعیین تقویم انتشار اوراق و آمار بدهی به طور منظم در دسترس عموم قرار می‌گرفت. در ادامه مجموعه اقدامات فوق در سال ۲۰۰۶ انجمن بازار اوراق قرضه ویتنام برای ارتقای نقدینگی بازار از طریق انتشار عمومی اطلاعات بازار، استانداردسازی فعالیت‌های تجاری میان بانک‌های تجاری داخلی و بین‌المللی، شرکت‌های اوراق بهادار، شرکت‌های مدیریت صندوق و شرکت‌های بیمه را انجام دادند.

در سال ۲۰۱۳ وزارت دارایی ویتنام استراتژی جامعی را برای توسعه بازار بدهی اعم از اوراق قرضه دولتی و شرکتی را تدوین کرد و در تلاش بود که با تسهیل مبادلات اوراق دولتی با حضور ۳۰ نهاد مالی، حجم انتشار و توسعه بازار بدهی را به ۳۸ درصد GDP تا سال ۲۰۲۰ برساند.

#### ❖ تایلند

همان‌طور که اشاره شد بحران مالی آسیا از تایلند شروع شد و این کشور به طور قابل توجهی از این موضوع متأثر شد. وزارت دارایی این کشور به منظور جبران زیان‌های مالی ناشی از بحران مزبور و تضمین ثبات سیستم بانکی، حجم بی‌سابقه‌ای از اوراق قرضه دولتی و تضمین شده توسط دولت را منتشر کرد. این میزان از اوراق حدود ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی تایلند را تشکیل می‌داد. با توجه به توسعه نیافتگی بازار اوراق قرضه، صندوق‌های توسعه نهاد‌های مالی برای جبران زیان‌های مزبور وارد عمل شدند.

وزارت اقتصاد این کشور در سال ۱۹۹۹ به منظور چگونگی توسعه بازار اوراق بدهی، کمیته توسعه بازار اوراق قرضه داخلی را برای تشویق سهامداران در بخش دولتی و خصوصی جهت مشارکت ایجاد کرد. این کمیته متشکل از نمایندگان وزارت دارایی، بانک مرکزی، کمیسیون بورس و اوراق بهادار، مرکز معاملات اوراق قرضه تایلندی و بانک‌های تجاری بود. این کمیته هشت کارگروه به شرح «بازار اولیه»، «بازار ثانویه»، «سیستم تسویه و پرداخت»، «مالیات بر ابزارهای مبادله بدهی»، «اطلاعات بازار اوراق قرضه»، «هیئت قوانین و آیین‌نامه‌های بازار»، «اداره مدیریت بدهی» و «توافقنامه‌های بازخرید اختصاصی» را برای حل مشکلات و توسعه بازار بدهی ایجاد کرد.

کشور تایلند اولین و دومین برنامه توسعه بازار بدهی را به ترتیب طی دوره (۲۰۰۴-۲۰۰۵) و (۲۰۰۵-۲۰۱۴) اجرایی نمود. از مهم‌ترین تغییرات برنامه اول می‌توان به اعلام جدول انتشار اوراق، تعیین منحنی بازده نرخ بهره در بازار ثانویه به عنوان معیاری برای سررسیدهای حداکثر ۲۰ ساله اشاره کرد. طی برنامه دوم نیز به منظور ارتقای نقدینگی در بازار ثانویه، علاوه بر ارتقای سیستم پرداخت، واحدهای اعطای وام اوراق بدهی و مدیریت وثیقه را برای حفظ اعتماد فعالان بازار در معاملات فروش کوتاه‌مدت ایجاد نمود.

## ۴- راهکارهای تعمیق و افزایش نقدشوندگی بازار بدهی

در این بخش سه راهکار شناخته شده که برای توسعه بازار بدهی از منظر تعمیق و نقدشوندگی آن مؤثر هستند به طور خلاصه مورد بررسی و مذاقه قرار می‌گیرند.

### ۴-۱- حساب بازار پول

حساب سپرده بازار پول<sup>۱</sup> که به حساب بازار پول<sup>۲</sup> شناخته می‌شود، نوع خاصی از حساب‌های پس‌انداز بانکی با اتحادیه اعتباری است. به بیان دیگر، حساب سپرده بازار پول در واقع ترکیبی بین حساب پس‌انداز و حساب جاری می‌باشد. ویژگی‌هایی این حساب‌ها به شرح زیر است:

۱- نرخ سود بالاتر نسبت به حساب‌های پس‌انداز رایج؛

۲- امکان برداشت از کارت‌های بانکی و چک به صورت محدود؛

۳- ضمانت (بیمه) سپرده‌ها و سود آن‌ها.

با توجه به اینکه حساب سپرده بازار پول، نرخ سود بالاتر آن نسبت به نرخ سود حساب‌های جاری است، بانک‌ها و اتحادیه‌های اعتباری، وجوه حاصل از حساب سپرده بازار پول را می‌توانند در اوراق بهادار دولتی و اوراق تجاری سرمایه‌گذاری کنند. به بیان دیگر، اتصال جریان خرید اوراق بدهی دولت از بانک‌ها و نهادهای مالی به صاحبان سپرده‌های خرد می‌تواند موجب افزایش تقاضا برای اوراق بدهی دولت و افزایش نقدشوندگی آن به دلیل گسترش و تعدد سرمایه‌گذاران پایه گردد.

### ۴-۲- صندوق بازار پول

صندوق سرمایه‌گذاری مشترک بازار پول<sup>۳</sup> که صندوق بازار پول<sup>۴</sup> نیز نامیده می‌شود، نوعی از صندوق‌های سرمایه‌گذاری مشترک است که منابع جذب شده را در ابزارهای مالی کوتاه‌مدت بسیار نقدشونده سرمایه‌گذاری می‌کند (هادیان، ۱۳۹۹). این صندوق‌ها مشابه صندوق‌های با درآمد ثابت می‌باشند که در بازار سرمایه فعال بوده و بسته به نوع سرمایه‌گذاری، افق سرمایه‌گذاری و سایر ویژگی‌ها به صندوق‌های پولی اولیه<sup>۵</sup>، صندوق پولی دولت<sup>۶</sup>، صندوق خزانه-داری<sup>۷</sup> و صندوق پولی معاف از مالیات<sup>۸</sup> تقسیم‌بندی می‌شوند.

مهم‌ترین مزایای صندوق‌های بازار پول، نقدشوندگی بالا و بازدهی بالاتر نسبت به حساب‌های بانکی است (سگال، ۲۰۲۰). این صندوق‌ها به دلیل سرمایه‌گذاری در ابزارهای با سررسید

1. Money Market Deposit Account (MMDA)
2. Money Market Account (MMA)
3. Money Market Mutual Fund, MMUF
4. Money Market Fund, MMF
5. Prime Money Fund
6. Government Money Fund
7. Treasury Fund
8. Retail Money Fund

کوتاه‌مدت، تأمین مالی مؤسسات مالی، شرکت‌ها و حتی دولت‌ها به صورت کوتاه‌مدت در تأمین مالی اقتصاد مانند اتحادیه اروپا از اهمیت ویژه‌ای برخوردار هستند. مهم‌ترین ویژگی این صندوق‌ها در اتحادیه اروپا و آمریکا به شرح زیر است:

**جدول ۴:** برخی از مهم‌ترین ویژگی صندوق‌های سرمایه‌گذاری بازار پول در اتحادیه اروپا و آمریکا

شرح	اتحادیه اروپا	آمریکا
ابزارهای مالی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ابزارهای مالی سررسید با کمتر از یکسال اوراق بهادار قابل انتقال و ابزارهای با سررسید کمتر از یک سال شناخته شده توسط بازارهای کشورها عضو اتحادیه و سایر کشورها و شناخته شده توسط این اتحادیه</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- حداکثر (مانده) سررسید ابزارهای مالی خریداری شده ۳۹۷ روز</li> <li>- میانگین موزون تاریخ سررسید مجموع اوراق حداکثر ۶۰ روز</li> <li>- میانگین موزون عمر مجموع اوراق حداکثر ۱۲۰ روز</li> </ul>
ترکیب دارایی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ابزارهای مالی با مانده سررسید حداکثر یکسان و ضمانت شده توسط نهادهای معتبر</li> <li>- سپرده‌های مؤسسات اعتباری، ابزارهای مالی مشتقه، قراردادهای بازخريد، قراردادهای بازخريد معکوس، واحد یا سهام سایر صندوق‌های سرمایه‌گذاری در ابزارهای با سررسید کوتاه‌مدت، اوراق بهادار مجاز و اوراق تجاری با پشتوانه دارایی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- اوراق بهادار معتبر با دارایی پایه دلار آمریکا و یا ریسک اعتباری پایین</li> <li>- سرمایه‌گذاری در اوراق سطح دو با حداکثر رسید ۴۵ روز و حداکثر ۳٪ از کل دارایی‌های صندوق</li> </ul>
نقدینگی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- حداکثر سهم اوراق هر ناشر ۵٪</li> <li>- حداکثر مجاز سهم قراردادهای بازخريد ۱۵٪</li> <li>- حداکثر سهم حساب سپرده یک مؤسسه اعتبار ۱۰٪</li> <li>- حداکثر اوراق مشتقه خارج از بورس ۵٪</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- حداکثر ۵٪ دارایی‌ها صندوق در اوراق بهادار غیر نقد</li> <li>- سرمایه‌گذاری حداقل ۱۰٪ در دارایی‌های با قابلیت نقدشوندگی روزانه</li> </ul>

مأخذ: یافته‌های پژوهش، نحیفی و حامدی (۱۴۰۰)

#### ۳-۴- معامله‌گری اولیه و بازار گردانی اوراق بدهی

با توجه به اینکه در اغلب کشورها، عرضه اولیه اوراق بدهی از طریق برگزاری حراج توسط ناشر اوراق دولتی یا در سامانه‌های حراج بانک مرکزی انجام می‌شود، نیاز به حضور معامله‌گران اولیه‌ای که خریدار و به‌نوعی بازارگردان اوراق منتشره در بازار اولیه، وجود دارد. در واقع دولت برای تضمین نقدشوندگی اوراق و حفظ کنترل بر نرخ اوراق در بازار ثانویه به بازارگردان نیاز دارد؛ بنابراین اصلی‌ترین هدف پیاده‌سازی ساختار معامله‌گران اولیه، تأمین نیازهای مالی دولت با کمترین هزینه در بلندمدت است.

معامله‌گران اولیه را ۱۰ تا ۳۰ شرکت یا نهاد که عمدتاً بانک‌ها یا نهادهای مالی قدرتمند هستند، تشکیل می‌دهند. تعداد بالای معامله‌گران عمدتاً به دلیل ایجاد فضای رقابتی بین آن‌ها به‌ویژه در زمان حراج اوراق دولت، جلوگیری از ایجاد کارتل یا تبانی برای افزایش نرخ تأمین مالی دولت، جلوگیری از بروز وقفه و نابسامانی در برنامه زمان‌بندی انتشار اوراق و اطمینان از حضور پایدار تعداد قابل قبولی، متقاضی خرید اوراق دولت و همچنین ایجاد ظرفیت مناسب برای اجرای عملیات بازار باز روی اوراق بدهی دولت توسط بانک مرکزی است.

نظر به اینکه عمده معامله‌گران اولیه را بانک‌ها تشکیل می‌دهند، حضور آن‌ها در بازار اولیه اوراق دولت یک بازی برد-برد سه طرفه برای دولت، بانک و بانک مرکزی خواهد بود. حضور بانک به عنوان معامله‌گر اولیه در بازار اولیه اوراق بدهی، علاوه بر اینکه تضمین‌کننده رقابت و موجب کاهش هزینه تأمین مالی دولت می‌شود، از یک‌سو با توجه به اینکه می‌تواند اوراق بدهی مورد نیاز در سبد دارایی آن‌ها را با نرخی کمتر از نرخ بازار ثانویه تأمین کند و از این مسیر، دسترسی آن بانک به منابع بازار بین‌بانکی و بانک مرکزی را در مکانیسم عملیات بازار باز فراهم آورد، عملاً مورد استقبال بانک‌ها است و از سوی دیگر با توجه به اینکه بانک مرکزی برای اجرای عملیات بازار باز و دستیابی به اهداف سیاست پولی نیاز به حضور تعداد کافی از بانک‌ها و برخورداری پرتفوی دارایی آن‌ها از میزان قابل قبولی اوراق دولتی- جهت وثیقه‌گذاری در بازار بین‌بانکی یا نزد بانک مرکزی دارد- دلخواه و مورد تأیید بانک مرکزی نیز است.

از طرف دیگر صندوق‌های بازارگردانی مهم‌ترین نهادهای بازار سرمایه برای افزایش نقدشوندگی اوراق بهادار محسوب می‌شوند.<sup>۱</sup> صندوق‌های بازارگردانی از انواع صندوق‌های سرمایه‌گذاری هستند که وظیفه ارتقای نقدشوندگی را در بازار سرمایه بر عهده دارند و دامنه نوسانات را محدود کرده و از قفل شدن دارایی‌های مالی سهام و سایر اوراق بهادار جلوگیری می‌کنند. صندوق‌های بازارگردانی موظف هستند که محدوده قیمت اوراق بهادار را کنترل کرده و از سفته‌بازی هیجانی که موجب ضرر و زیان عمدتاً مالکان خرد اوراق بهادار می‌شود، جلوگیری کنند. وجود بازارگردان در ارتباط با اوراق بهادار دولتی منجر می‌شود ریسک پایین بودن نقدشوندگی اوراق کاهش پیدا کرده و نهادها و افراد خریدار اوراق بهادار دولتی در زمان ثبت سفارش‌های خرید، نرخ‌های تخفیف کمتری را از دولت تقاضا کنند و در نتیجه نرخ بازدهی مؤثر اوراق به نرخ بازدهی اسمی اوراق نزدیک می‌شود.

به‌طور کلی معامله‌گران اولیه در قبال خزانه‌داری و بانک مرکزی مسئولیت‌های زیادی دارند که عبارت‌اند از:

۱- مشارکت فعالانه و ارائه نرخ در زمان عرضه اوراق در بازار اولیه؛

۱. در ارتباط با اوراق بهادار شرکتی و سهام این صندوق‌ها در حال حاضر در کشور فعال هستند. در حالی که این صندوق‌ها در ارتباط با اوراق بهادار دولت فعالیت نمی‌کنند.

- ۲- بازاریابی و فروش اوراق بدهی دولت به سرمایه‌گذاران؛
  - ۳- عمق‌بخشی به معاملات در بازار اولیه و افزایش نقدینگی بازار ثانویه از طریق بازارگردانی؛
  - ۴- فعالیت به عنوان مشاور و همکار وزارت دارایی (اقتصاد) برای اجرایی شدن تصمیمات در خصوص مدیریت بدهی و تعیین استراتژی مدیریت بدهی با توجه به اطلاعات میدانی از بازار اولیه و ثانویه؛
  - ۵- ارائه گزارش شفاف دوره‌ای از اقدامات خود و وضعیت بازار ثانویه.
- از طرف دیگر سیاست‌گذار پولی و مالی در چارچوب قراردادهای معامله‌گری اولیه تعهداتی دارند که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
- ۶- طرف معامله انحصاری ناشر اوراق دولتی یا بانک‌های مرکزی در عملیات بازار باز یا در حراج‌های بازخرید؛
  - ۷- محدودیت کمتر در حجم سفارش‌های خرید در حراج‌ها؛
  - ۸- فرصت زمانی بیشتر برای ارسال سفارش‌های خرید در حراج‌ها؛
  - ۹- سهمیه ویژه برای خرید اوراق بدهی دولتی به منظور بازارگردانی؛
  - ۱۰- کارمزد معامله صفر برای معاملات ناشی از بازارگردانی این مؤسسات معامله‌گر در بورس؛
  - ۱۱- طرف مشورت ناشر اوراق دولتی و بانک‌های مرکزی در مورد زمان‌بندی، حجم، سررسید و نرخ سود اوراق جدید؛
  - ۱۲- نرخ کارمزد تعهد پذیرهنویسی بیشتر برای معامله‌گران اختصاصی متناسب حجم خرید موفق آن‌ها؛
  - ۱۳- انحصار در ارسال سفارش‌ها به سامانه حراج بانک مرکزی در برخی کشورها؛
  - ۱۴- حق انحصاری ارائه پیشنهاد خرید در حراج اوراق بدهی دولتی؛
  - ۱۵- حق تقدم برای انجام پذیرهنویسی اوراق بدهی دولتی؛
  - ۱۶- عضویت در کمیته معامله‌گران اولیه دولت؛
  - ۱۷- اطلاع‌رسانی به موقع از جزئیات برنامه انتشار.
- در برخی کشورها، بعضی از مؤسسات مالی و سرمایه‌گذاران نهادی به واسطه این معامله‌گران اولیه سفارش‌های خود را برای شرکت در حراج‌ها ارسال می‌کنند، البته معامله‌گران اولیه باید کارمزد بسیار کم و مشخصی را برای این کار دریافت نمایند. به‌طور کلی حضور معامله‌گران اولیه زمینه را برای تداوم تأمین مالی موفق و کم‌هزینه دولت فراهم می‌نماید و به‌طور خلاصه حضور معامله‌گران اولیه در بازار بدهی زمینه‌ساز:
- ۱- کاهش ریسک بازار و ریسک تأمین مالی مجدد دولت؛
  - ۲- ارتقای دانش و تخصص در بازار بدهی؛
  - ۳- بهبود رویه‌ها و ابزارهای تأمین مالی؛
  - ۴- دسترسی بهتر به سرمایه‌گذاران نهایی؛

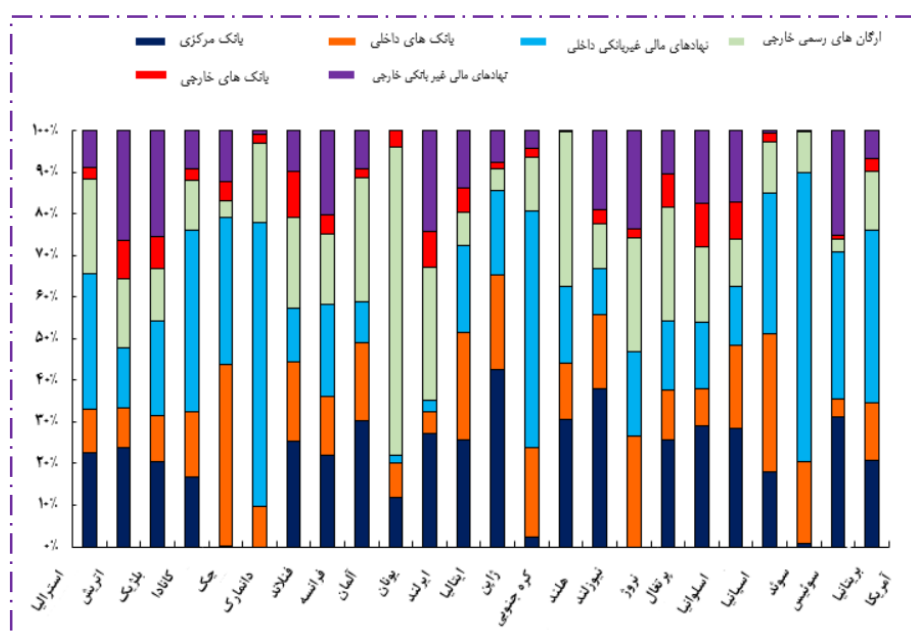


۵- ترویج فرهنگ سرمایه‌گذاری در اوراق بدهی؛

۶- ایجاد زمینه‌های عملیاتی برای پیاده‌سازی استراتژی‌های مدیریت بدهی؛

۷- و امکان جذب سرمایه‌گذار خارجی می‌شود.

نمودار (۹) ترکیب خریداران پایه اوراق بدهی دولتی را در کشورهای مختلف در پایان نیمه دوم سال ۲۰۲۲ نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود بانک مرکزی و بانک‌های داخلی سهم ۳۰ تا ۵۰ درصدی از خرید اوراق دولتی داشته و نقش مهمی در نقدشوندگی اوراق در بازار بدهی دارند.



نمودار ۹: ترکیب خریداران پایه اوراق بدهی دولتی در کشورهای منتخب

مأخذ: صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۲۳

## ۵- جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها

در این مقاله به طور خلاصه علاوه بر اهمیت بازار بدهی و حجم آن در ایران، میزان تأمین مالی دولت از این بازار طی سال‌های گذشته و چالش‌های فعلی این بازار مورد بررسی قرار گرفت. در کنار تجربه برخی از کشورها، سه راهکار شناخته شده در راستای تعمیق و افزایش نقدشوندگی بازار بدهی نیز ارائه شد. ارزش بازار بدهی ایران با سابقه بیش از ۸۰ سال، حدود ۶۰۰ هزار میلیارد تومان است. همچنین، در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور پیش‌بینی شده است که در این سال بیش از ۹ درصد منابع عمومی دولت از این بازار تأمین مالی گردد.

در مقابل در سال ۱۴۰۲ میزان سررسید اوراق بدهی دولت حدود ۱۷۵ هزار میلیارد تومان است. با وجود توسعه و رشد قابل ملاحظه بازار بدهی ایران طی یک دهه اخیر، روند توسعه و تکامل بازار ثانویه اوراق بهادار دولت، همواره با چالش‌ها و محدودیت‌های جدی روبه‌رو بوده که مانع از شکل‌گیری یک بازار عمیق، کارآمد و توسعه یافته شده است و ضرورت اعمال اصلاحات سیاست-گذاری جهت توسعه بازار بدهی (اعم از شرکت و دولتی) را بیش از پیش محرز می‌نماید. از این‌رو، علاوه بر رفع چالش‌های مزبور که در مقاله تشریح شد، توسعه صندوق‌های بازار پول، ایجاد حساب‌های بازار پول و بازارگردانی اوراق بهادار دولتی می‌تواند از مهم‌ترین اقدامات به منظور تعمیق و افزایش نقدشوندگی بازار بدهی ایران باشد.

## منابع

- اخوان، محمدرضا (۱۳۹۹). گزارش سیاستی «توسعه بازار بدهی دولت». خزانه‌داری کل کشور.
- اخوان، محمدرضا (۱۳۹۸). گزارش سیاستی «عملیات بازار باز بر روی اوراق بدهی دولتی با تأکید بر ایجاد ظرفیت و اصلاح ساختار نهادی»، خزانه‌داری کل کشور.
- رضایی غلامرضا، شهرستانی حمید، هژبر کیانی کامبیز، مهرآرا محسن (۱۳۹۸). تأثیر سیاست پولی بر شکنندگی بازار پول در اقتصاد ایران، *اقتصاد و الگوسازی*، سال دهم، شماره ۴، ۲۷-۵۶.
- توکلی کاشی، علیرضا (۱۳۹۹). آشنایی با بازار بدهی در ایران، *تارنمای حسین عبده تبریزی*.
- کاکائی جمال، اخوان محمدرضا (۱۴۰۰). بررسی نظام مالی دولت (۲)؛ اوراق بدهی، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- کاکائی جمال، اخوان محمدرضا (۱۴۰۰). تأمین مالی از محل اوراق بدهی در لایحه بودجه ۱۴۰۱ کل کشور، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- نحیفی شادی و حامدی میثم (۱۴۰۰). بررسی شکل‌گیری و ساختار صندوق‌های سرمایه‌گذاری در ابزارهای با سررسید کوتاه‌مدت و امکان راه‌اندازی این صندوق‌ها در بازار سرمایه کشور، مرکز پژوهش‌های توسعه و مطالعات اسلامی سازمان بورس و اوراق بهادار.
- هادیان، مهدی (۱۳۹۹). تنوع‌بخشی به ابزارهای بازار پول؛ از حساب‌ها تا صندوق‌های بازار پول، تهران: پژوهشکده پول و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- تارنمای سازمان برنامه و بودجه کشور، قابل دسترس در: <http://www.mporg.ir>
- گزارش‌های بررسی عملکرد قانون برنامه‌های پنجم و ششم توسعه اقتصادی.
- قوانین بودجه‌های سنواتی کل کشور ۱۳۹۶-۱۴۰۰.
- لایحه بودجه کل کشور سال ۱۴۰۱ کل کشور.
- قانون برنامه و بودجه
- تارنمای دیوان محاسبات، قابل دسترس در: <https://www.dmk.ir>
- گزارش‌های تفریق بودجه سال ۱۳۹۶-۱۴۰۰.

- Akamatsu, N., & Puongsophol, K. (2017). Good practices in developing bond market: With a focus on government bond market. *Asian Development Bank. March*.
- Arnove, M. M., & Iden, M. G. (2003). *Primary dealers in government securities: policy issues and selected countries experience*. International Monetary Fund.
- Arslan, Y., Drehmann, M., & Hofmann, B. (2020). Central bank bond purchases in emerging market economies. Available at SSRN 4051728.
- Axilrod, S. H. (2009). Inside the fed: monetary policy and its management. *Martin Through Greenspan to Bernanke*.
- Bank for International Settlements (2005a) Report by the Study Group on Central Bank Capital
- Bank for International Settlements (2009). Monetary policy frameworks and central bank market operations, Markets Committee.

- Bank for International Settlements (2015). Central bank operating frameworks and collateral markets, Report submitted by a Study Group established by the Committee on the Global Financial System and the Markets Committee. CGFS Papers No. 53.
- Bank for International Settlements (2019). "Unconventional monetary policy tools: a cross-country analysis", CGFS Papers, No. 63.
- BANQUE, D. R. I. (2002). The development of bond markets in emerging economies. *BIS Papers*, (11).
- BANQUE, D. R. I. (2002). The development of bond markets in emerging economies. *BIS Papers*, (11).
- Bindseil, U. (2014). *Monetary policy operations and the financial system*. OUP Oxford.
- Blommestein, H. J., & Turner, P. (2011). Interactions between Sovereign Debt Management and Monetary Policy Under Fiscal Dominance and Financial Instability. Available at SSRN 1964627.
- Chen, Q., Filardo, A., He, D., & Zhu, F. (2012). The impact of central bank balance sheet policies on the emerging economies. *BIS Papers*, (66).
- European Primary Dealerships Handbook, AFME/ European Primary Dealers Association <http://www.afme.eu/contactform.aspx?ekfrm=2088>.
- Filardo, A. J., Mohanty, M. S., & Moreno, R. (2012). Central bank and government debt management: issues for monetary policy. *BIS Paper*, (67d).
- Hoogduin\*, L., Öztürk\*\*, B., & Wierds\*\*, P. (2011). Public debt managers' behaviour interactions with macro policies. *Revue économique*, 62(6), 1105-1122.
- Kose, M. A., Nagle, P., Ohnsorge, F., & Sugawara, N. (2021). *Global waves of debt: Causes and consequences*. World Bank Publications.
- Lind, M. (2012). *Land of promise: An economic history of the United States*. New York: Harper.
- McLeay, M., Radia, A., & Thomas, R. (2014). Money creation in the modern economy. *Bank of England Quarterly Bulletin*, Q1.
- Moser-Boehm, P(2010): "The relationship between the central bank and the government". Moser-Boehm, P. (2006, March). The relationship between the central bank and the government. In *Central banks and the challenge of development, A special meeting of governors held at the BIS, Basel* (pp. 14-15).
- Pessoa, M., & Williams, M. J. (2013). *Government cash management: Relationship between the treasury and the central bank*. International Monetary Fund.
- Roger, M. S., & Stone, M. M. R. (2005). *On target? The international experience with achieving inflation targets*. International Monetary Fund.
- Silano, F. (2023). *Four essays on conflicts of interest in sovereign debt management* (Doctoral dissertation, Staats-und Universitäts bibliothek Hamburg Carl von Ossietzky).

- Silva, A. C., & Richard, B. J. (2010). Primary dealer systems: draft background note.
- State bank of Pakistan (2014), "Monetary policy frameworks in the SAARC region", Monetary policy department.
- Togo, E. (2012). *Coordinating public debt management with fiscal and monetary policies: an analytical framework* (Vol. 4369). World Bank Publications.
- World Bank, I. M. F. (2001). *Developing government bond markets: a handbook*. The World Bank.
- World Bank. (2007). *Developing the Domestic Government Debt Market: From Diagnostics to Reform Implementation*. The World Bank.
- World Bank. (2007). *Managing public debt: From diagnostics to reform implementation*. The World Bank.

## Liquidity and Deepening of Debt Market

Mohammadreza Akhavan Arij\*

Jamal kakaie\*\*

### Abstract

The value of Iran's debt market is roughly 600 thousand billion tomans. Despite the significant growth of Iran's debt market during the last decade, the development of the secondary government market has always faced challenges. Such limitations prevent the formation of a developed, deepened, and highly liquid debt market. Deepening and increasing the liquidity of debt markets stands for increasing the number of fundamental investors and diversifying debt instruments. Deepening and liquidity of debt markets not only results in optimal prices and dynamics of the debt market but also helps macroeconomic policymakers to diversify financing options. This article aims to answer what strategies can enhance debt market depth, liquidity, and development. This paper also investigates Iran's debt market and the experience of other countries in developing this market. Results indicate that due to the entanglement of financial markets, generating capacity and the development of fundamental investors, particularly banks and large financial institutions, and incorporating financial markets such as money market accounts and money market funds can significantly increase the depth of the debt market and its liquidity.

**Keywords:** debt market, liquidity, Primary dealers, money market accounts, money market funds

**JEL Classification:** G12, G2 H63, H54, E5.

---

\* Economics Researcher, Plan and Budget Organization. Tehran, Iran.

Email: mr.akhavan90@gmail.com

\*\* Economics Researcher, Plan and Budget Organization. Tehran, Iran

(Corresponding Author) Email: jamal.kakaie@gmail.com



# نخستین همایش بهبود روند بودجه‌ریزی در ایران

برگزارکنندگان و حامیان:



پژوهشکده  
اقتصادی و مالی  
وزارت امور اقتصادی و دارایی



دانشکده  
حکمرانی  
دانشگاه تهران



مرکز پژوهش‌های  
توسعه و آینده‌نگری  
www.cdf.ir



مرکز آموزش  
و برنامه‌ریزی  
دیوان محاسبات  
کشور