

Budgeting Evaluation Framework in the School of Imams of the Revolution and Analysis of Structural Obstacles to Its Realization in the Political Economy of Iran*

Seyed Mohammad Ali Mousavi  / Assistant Professor, Department of Economics, Imam Khomeini Educational and Research Institute
m.a.mousavi@iki.ac.ir

Received: 2026/01/12 - Accepted: 2026/06/07

Abstract

The public budget in the Islamic Republic of Iran should not be considered merely a financial tool for allocating resources, but can be considered as a strategic document for realizing the goals and values of the Islamic Revolution. However, empirical evidence indicates that there is a significant gap between the ideals emphasized in the School of Imams of the Revolution and the actual performance of the country's budgeting system. The present study aims to explain the budgeting evaluation framework based on the intellectual foundations of Imam Khomeini and the martyred leader of the Islamic Revolution, as well as to diagnose the obstacles to its realization in the political economy of Iran. Using the content analysis method, this study extracted the main components of the budgeting evaluation framework in the Imams of the Revolution school by examining documents, general policies, and strategic statements, and then examined the extent to which these components were realized using macroeconomic data and a case study of the health sector. The findings show that the desired budgeting framework in this school is based on four principles: justice-oriented and supporting the oppressed, independence and resistance economy, knowledge-based and science-oriented progress, and good governance and fighting corruption. However, trends related to income inequality, the continued dependence of the budget on oil revenues, the low share of research in GDP, the dominance of current expenses over development credits, and the treatment-oriented nature of the health budget indicate a persistent discrepancy between the desired situation and the realities of budgeting. Analysis of the results shows that the rentier structure of the economy, the dominance of the technocratic approach in policymaking, institutional short-termism, and the intensification of external pressures are the most important factors in reproducing this gap.

Keywords: Public budgeting, political economy, school of the Imams of the Revolution, justice-oriented, resistance economy, good governance.

JEL classification: H61, H69, D63.

* This paper was presented at the international conference "Islamic Humanities: In Commemoration of Allamah Mohammad Taqi Mesbah Yazdi".

چارچوب ارزیابی بودجه‌ریزی در مکتب امامین انقلاب و واکاوی موانع ساختاری تحقق آن در اقتصاد سیاسی ایران*

m.a.mousavi@iki.ac.ir

سیدمحمدعلی موسوی  / استادیار گروه اقتصاد مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی *

دریافت: ۱۴۰۴/۱۰/۲۲ - پذیرش: ۱۴۰۵/۰۳/۱۷

چکیده

بودجه عمومی در نظام جمهوری اسلامی ایران را نباید صرفاً یک ابزار مالی برای تخصیص منابع تلقی کرد، بلکه می‌تواند به مثابه سندی راهبردی برای تحقق اهداف و ارزش‌های انقلاب اسلامی در نظر گرفته شود. با این حال، شواهد تجربی حاکی از وجود فاصله‌ای معنادار میان آرمان‌های مورد تأکید در مکتب امامین انقلاب و عملکرد واقعی نظام بودجه‌ریزی کشور است. پژوهش حاضر با هدف تبیین چارچوب ارزیابی بودجه‌ریزی بر اساس مبانی فکری امام خمینی* و رهبر شهید انقلاب اسلامی و نیز آسیب‌شناسی موانع تحقق آن در اقتصاد سیاسی ایران انجام شده است. این پژوهش با بهره‌گیری از روش تحلیل مضمون، به استخراج مؤلفه‌های اصلی چارچوب ارزیابی بودجه‌ریزی در مکتب امامین انقلاب از طریق بررسی اسناد، سیاست‌های کلی و بیانات راهبردی پرداخته و سپس با استفاده از داده‌های کلان اقتصادی و مطالعه موردی حوزه سلامت، میزان تحقق این مؤلفه‌ها را بررسی کرده است. یافته‌ها نشان می‌دهد چارچوب مطلوب بودجه‌ریزی در این مکتب بر چهار اصل عدالت‌محوری و حمایت از مستضعفان، استقلال‌گرایی و اقتصاد مقاومتی، پیشرفت دانش‌بنیان و علم‌محوری و حاکمیت صالحانه و مبارزه با فساد استوار است. با این حال، روندهای مربوط به نابرابری درآمدی، تداوم وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی، سهم پایین پژوهش از تولید ناخالص داخلی، غلبه هزینه‌های جاری بر اعتبارات عمرانی و همچنین درمان‌محوری در بودجه سلامت، از وجود اختلافی پایدار میان وضعیت مطلوب و واقعیت‌های بودجه‌ریزی حکایت دارد. تحلیل نتایج نشان می‌دهد که ساختار رانتی اقتصاد، غلبه رویکرد فن‌سالارانه در سیاست‌گذاری، کوتاه‌مدت‌نگری نهادی و تشدید فشارهای خارجی، مهم‌ترین عوامل بازتولید این شکاف هستند.

کلیدواژه‌ها: بودجه‌ریزی عمومی، اقتصاد سیاسی، مکتب امامین انقلاب، عدالت‌محوری، اقتصاد مقاومتی، حکمرانی صالحانه.

طبقه‌بندی D63 .H69 .H61:JEL

* این مقاله در همایش بین‌المللی «علوم انسانی اسلامی بزرگداشت علامه محمدتقی مصباح یزدی» ارائه شده است.

مقدمه

بودجه عمومی در ایران، بیش از یک سند مالی سالانه، آینه‌ای تمام‌نما از اولویت‌ها، تضادها و آسیب‌های ساختاری در اقتصاد سیاسی کشور است. با وجود گذشت بیش از چهار دهه از انقلاب اسلامی و با وجود یک چارچوب نظری و آرمانی مشخص که برآمده از مبانی آن بوده و بر مفاهیمی چون عدالت، استقلال و پیشرفت تأکید دارد، عملکرد نظام بودجه‌ریزی همواره با انتقاداتی مبنی بر ناکارآمدی، روزمرگی و فاصله از اهداف کلان مواجه بوده است. این وضعیت، یک پارادوکس را مطرح می‌سازد: چرا میان آرمان‌های نظام سیاست‌گذاری و واقعیت‌های تجربی خروجی‌های بودجه، چنین فاصله‌ای وجود دارد؟

ادبیات موجود در تحلیل اقتصاد سیاسی ایران، عمدتاً با اتکا بر نظریه‌های بیرونی مانند «دولت تحصیلدار (رانتیر)» به‌درستی به برخی از این آسیب‌ها اشاره کرده است. با این حال، خلأ یک چارچوب تحلیلی که عملکرد بودجه را با معیارهای ارزشی و آرمانی برآمده از خود نظام بسنجد، به شدت احساس می‌شود. این مقاله درصدد است تا با پر کردن این فاصله، به این پرسش پاسخ دهد: چارچوب ارزیابی بودجه‌ریزی در مکتب امامین انقلاب دارای چه مؤلفه‌ها و اصولی است و چه موانع ساختاری و کارکردی باعث ایجاد اختلاف میان این چارچوب آرمانی و عملکرد واقعی بودجه شده‌اند؟

برای این منظور، پژوهش حاضر در سه گام اصلی پیش می‌رود: نخست، با استفاده از روش تحلیل مضمون و با بهره‌گیری از نرم‌افزار MAXQDA، چارچوب نظری مطلوب و آرمان‌های حاکم بر بودجه‌ریزی استخراج می‌شود؛ در گام دوم، با تحلیل داده‌های کلان اقتصادی و یک مطالعه موردی، تفاوت میان وضعیت مطلوب و واقعیت به‌صورت تجربی اثبات می‌گردد؛ همچنین مقاله به ریشه‌یابی علل و موانع ساختاری می‌پردازد که اختلال را به‌صورت نظاممند بازتولید می‌کنند. این رویکرد نه تنها به درک بهتر آسیب‌شناسی بودجه در ایران کمک می‌کند، بلکه معیاری بومی برای نقد و اصلاح سیاست‌گذاری‌های آتی ارائه می‌دهد.

۱. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

این پژوهش در نقطه تلاقی سه حوزه اصلی از ادبیات علمی قرار می‌گیرد: نظریه‌های متعارف بودجه‌ریزی، مطالعات اقتصاد سیاسی ایران با محوریت نظریه دولت تحصیلدار (رانتیر) و پژوهش‌های مرتبط با اندیشه اقتصادی امامین انقلاب. در ادامه، هریک از این حوزه‌ها به اختصار مرور شده و خلأیی که این مقاله به دنبال پر کردن آن است، مشخص می‌گردد.

۱-۱. نظریه‌های متعارف بودجه‌ریزی در نظام بودجه‌ریزی ایران

نظام نوین بودجه‌ریزی ایران عمدتاً متأثر از نظریه‌های متعارف بودجه‌ریزی غربی شکل گرفته است. این نظریه‌ها بودجه را ابزاری فنی برای تخصیص بهینه منابع کمیاب می‌دانند. می‌توان این نظریه‌ها را به چند دسته اصلی تقسیم کرد:

الف) نظریه‌های کلاسیکی (کنترلی و افزایشی): در رویکردهایی همچون «بودجه‌ریزی متداول» و «بودجه‌ریزی افزایشی»، اساس هزینه‌ها برای هر دستگاه اجرایی تقریباً به‌صورت معین در نظر گرفته می‌شود و تمرکز فرآیند انجام آن بر تغییرات حاشیه‌ای در این پایه معین است. در این نظریه‌ها که بیشتر در کشورهای در حال توسعه رایج است (World Bank, 2007, p. 6)، مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده بودجه سال جدید، همان بودجه سال‌های قبل است (World Bank, 2007, p. 112). محوری‌ترین موضوع در این رویکرد، تمرکز بر مشخص کردن سقف هزینه‌ها و اطمینان از آن است که برای هر واحد اجرایی بیش از سقف مورد نظر، بودجه تخصیص داده نشود. به همین دلیل هم بود که در بسیاری از کشورها، دفاتر بودجه مرکزی و وزارتخانه‌های دارای به‌منظور جلوگیری از هزینه‌کرد بیش‌ازاندازه دستگاه‌ها، از طریق ایجاد و طراحی سازوکارهای دقیق و مفصل نقش «کنترلی» خود را ایفا می‌کردند (World Bank, 1998, p. 11).

در ایران نیز تا سال ۱۳۴۳ بودجه به روش سنتی (ردیف - اقلام) تهیه می‌شد. برای این کار اعتبارات در قالب مواد هزینه و فصول برای هر دستگاه اجرایی به تصویب می‌رسید. از سال ۱۳۳۹ مطالعات مقدماتی برنامه‌ای کردن بودجه آغاز شد و در سال ۱۳۴۴ علاوه بر اینکه شکل و اساس بودجه متحول گردید، به‌صورت بودجه برنامه‌ای نیز درآمد (مدنی، ۱۳۹۰، ص ۲۰). در اسفندماه سال ۱۳۵۱ قانون برنامه‌بودجه کشور به تصویب رسید و به موجب آن رسماً نظام بودجه‌ریزی کشور به «بودجه‌ریزی برنامه‌ای» تغییر یافت (قانون برنامه‌بودجه، مصوب ۱۳۵۱، ماده ۱، بند ۵-۲). این شیوه بودجه‌ریزی به‌صورت رسمی تا سال ۱۳۸۱ ادامه داشت. البته چانه‌زنی‌های ذی‌نفعان بودجه در جذب بیشتر منابع عملاً روش بودجه‌ریزی کشور را رفته‌رفته به سبک افزایشی مبدل ساخته بود. این مسئله در دهه‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ به اوج خود رسید (گرائی‌نژاد، ۱۳۹۹، ص ۱۷۱) و لزوم تحول در مدیریت مالی عمومی را مضاعف می‌ساخت؛

ب) نظریه‌های عملکردمحور: این دسته از نظریه‌ها تأکید دارند که هزینه‌ها باید بر اساس عملکردها و اهداف مورد نظر طبقه‌بندی گردند تا نشان داده شود که چقدر پول برای دستیابی به اهداف مورد نظر هزینه شده است (Robinson & Last, 2009, p. 6). به عبارتی این رویکرد بر اساس شناسایی برنامه‌ها با اهداف عملیاتی و به همراه هزینه‌ها و درآمدهای پیوسته شده انجام می‌گیرد (World Bank, 2007, p. 120). رویکرد جدید این نظریه‌ها که با عنوان «مدیریت دولتی جدید» معرفی شده است، بر مبنای ایده استفاده از روش‌های مدیریتی بخش خصوصی در بخش دولتی بنا نهاده شده است و بر ستانده (محصول) و نتایج و بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و به‌خصوص استفاده از اطلاعات عملکرد در بودجه تأکید دارند (کردیچه، ۱۴۰۱، ص ۱۵۱).

تلاش‌ها برای اصلاح ساختار بودجه‌ریزی در ایران و حرکت به‌سوی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد از سال ۱۳۸۰ با تبصره ۴۸ قانون بودجه آغاز شد. این روند با مواد قانونی متعددی در سال‌های بعد تقویت شد. اوج اقدامات سیاستی برای استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را می‌توان در تبصره ۱۹ قانون بودجه ۱۴۰۰ مشاهده کرد. این تبصره

دربدارندهٔ چرخهٔ تقریباً کاملی از عناصر اصلی و توانمندساز بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و برخی الزامات تحقق آن بود. باین‌همه، به اذعان کارشناسان آنچه در عمل محقق شده است، چیزی جز اجرای نمادین آن نیست. با وجود تفاوت‌ها، نقطهٔ مشترک تمام این نظریه‌ها، ریشه داشتن آنها در یک سنت فکری لیبرال - دموکراتیک و عقلانیت‌ابزاری است. در این دیدگاه‌ها، بودجه ابزاری است برای مدیریت بهینهٔ امور دنیوی جامعه، تحقق کارآمدی اقتصادی و تضمین پاسخ‌گویی دولت به شهروندان به‌عنوان صاحبان اصلی حق. این نگاه، تضاد ماهوی با چارچوب مورد بررسی در این مقاله دارد که در آن، بودجه علاوه بر کارکردهای مادی، ابزاری برای تحقق آرمان‌های ارزشی و الهی مانند قسط و عدالت تلقی می‌شود. همین مسئلهٔ معرفت‌شناختی است که ضرورت صورت‌بندی و ارزیابی یک چارچوب بومی و آرمانی را برای تحلیل اقتصاد سیاسی ایران آشکار می‌سازد.

۱-۲. ادبیات اقتصاد سیاسی ایران: نظریهٔ دولت رانتیر

بدون شک، مسلط‌ترین رویکرد برای تحلیل اقتصاد سیاسی ایران، نظریهٔ دولت رانتیر بوده است. این نظریه که برای اولین بار توسط حسین مهدوی در تحلیل اقتصاد سیاسی ایران پیش از انقلاب صورت‌بندی شد (Mahdavy, 1970)، دولتی را توصیف می‌کند که بخش عمدهٔ درآمد خود را نه از طریق مالیات بر شهروندان، بلکه از رانت خارجی (عمدتاً نفت) کسب می‌کند. حازم بیلاوی این تعریف را کمی‌سازی کرده و دولتی را رانتیر می‌داند که حداقل ۴۲ درصد از درآمدهایش از رانت خارجی تأمین شود (Beblawi & Luciani, 1987؛ طهماسبی و همکاران، ۱۳۹۸).

این ساختار، پیامدهای مهمی دارد که در ادبیات پژوهشی ایران به تفصیل به آن پرداخته شده است:

الف) استقلال دولت از جامعه: دولت رانتیر با دسترسی به منابع عظیم نفتی، از جامعهٔ خود استقلال مالی پیدا کرده و نیازی به مالیات‌ستانی ندارد. این امر منجر به تضعیف شدید سازوکارهای پاسخ‌گویی دولت به ملت می‌گردد (فضلی‌نژاد و احمدیان، ۱۳۸۹)؛

ب) تغییر کارکرد دولت: کارکرد اصلی دولت از «تولید» به «توزیع» رانت برای کسب مشروعیت سیاسی و ایجاد شبکه‌های حامی‌پروری تغییر می‌یابد (فضلی‌نژاد و احمدیان، ۱۳۸۹). این ساختار به‌طور مداوم خود را بازتولید می‌کند و حتی نهادهای دموکراتیک مانند شوراها نیز می‌توانند به ابزاری برای توزیع رانت تبدیل شوند (قنوتی و همکاران، ۱۳۹۶)؛

ج) تضعیف جامعهٔ مدنی و توسعهٔ سیاسی: برخی نیز معتقدند دولت رانتیر با توزیع هدفمند رانت، از شکل‌گیری طبقات و گروه‌های اجتماعی مستقل که ممکن است مطالباتی سیاسی داشته باشند، جلوگیری می‌کند. این امر مانعی جدی بر سر راه توسعهٔ سیاسی و شکل‌گیری یک جامعهٔ مدنی قدرتمند است (آبادیه‌ای‌زاده و همکاران، ۱۴۰۱).

بسیاری از تحلیل‌های مربوط به آسیب‌شناسی اقتصاد سیاسی بودجه در ایران به این نظریه ارجاع می‌دهند و اجماع گسترده‌ای وجود دارد که دولت در ایران، چه در دورهٔ پهلوی و چه پس از انقلاب اسلامی، ویژگی‌های یک دولت رانتیر را داراست (برای نمونه ر.ک: طهماسبی و همکاران، ۱۳۹۸؛ آبادیه‌ای‌زاده و همکاران، ۱۴۰۱).

بالین حال، ضعف اصلی این نظریه در تحلیل ایران، تمرکز صرف آن بر ساختار مادی و نادیده گرفتن ابعاد ایدئولوژیک و آرمانی حاکمیت است. برخی پژوهشگران استدلال کرده‌اند که جمهوری اسلامی ایران، با وجود داشتن ویژگی‌های اقتصادی دولت رانتیر، به دلیل عناصری چون ایدئولوژی جهان‌شمول، استقلال سیاسی بالا و نرخ بالای مشارکت سیاسی مردم، یک «استثنا» در این نظریه محسوب می‌شود (رحیمی (روشن)، ۱۳۸۹). نظریه دولت رانتیر به‌خوبی توضیح می‌دهد که چرا اقتصاد ایران ناکارآمد است، اما توضیح نمی‌دهد که چرا این اقتصاد در تحقق اهداف ارزشی خود نیز ناکام مانده است. این دقیقاً همان مسئله‌ای است که مقاله حاضر به دنبال تبیین آن است.

۱-۳. پژوهش‌های پیشین درباره اندیشه اقتصادی امامین انقلاب

ادبیات پژوهشی قابل توجهی به تحلیل و تبیین مبانی و اصول اقتصادی برآمده از مکتب امام خمینی (رهبر شهید انقلاب پرداخته است. این تحقیقات، با بررسی نظام‌مند بیانات و اسناد بنیادین، مجموعه‌ای از اصول راهبردی را به‌عنوان شالوده نگاه اقتصادی نظام جمهوری اسلامی معرفی کرده‌اند. در حوزه اندیشه امام خمینی (رهبر شهید گرانمایه) مانند آژینی (۱۳۷۴) با استخراج و دسته‌بندی نظرات ایشان از منابعی چون صحیفه نور، اهداف کلان نظام اقتصادی اسلام را مدون کرده‌اند. بر اساس این تحقیقات، اصولی چون «استقرار عدالت اجتماعی و اقتصادی»، «اولویت دادن به منافع مستضعفان و محرومان» و «پرهیز از وابستگی اقتصادی به بیگانه» به‌عنوان اهداف اصلی معرفی شده‌اند. این پژوهش‌ها تأکید می‌کنند که در نگاه امام خمینی (رهبر شهید گرانمایه)، اقتصاد یک ابزار در خدمت تکامل معنوی جامعه است و نه یک هدف مستقل.

در راستای همین اصول، تحقیقات متأخر به تحلیل دگرترین‌های عملیاتی مطرح‌شده توسط رهبر شهید امام خاмене‌ای (رهبر شهید گرانمایه) پرداخته‌اند. برای مثال، اسفندیاری صفا و دهقان (۱۳۹۵) با استفاده از روش داده‌بنیاد، بیانات ایشان را تحلیل کرده و مؤلفه‌های «اقتصاد مقاومتی» را احصا نموده‌اند. یافته‌های آنان نشان می‌دهد که این دگرترین بر شاخص‌هایی چون «کاهش وابستگی به نفت»، «تکیه بر تولید ملی»، «فعال شدن شرکت‌های دانش‌بنیان» و «کاهش فاصله طبقاتی» استوار است. این پژوهش‌ها، اقتصاد مقاومتی را الگویی برای کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد در برابر فشارهای خارجی و تضمین رشد پایدار تعریف می‌کنند.

با وجود غنای این پژوهش‌ها در شناسایی اصول کلی (در اندیشه امام (رهبر شهید گرانمایه)) و مؤلفه‌های عملیاتی (در اندیشه رهبری)، ادبیات موجود عمدتاً در سطح توصیف و تبیین این مفاهیم باقی مانده است. تا کنون پژوهش‌های جامع‌تری صورت نگرفته که این اصول و مؤلفه‌ها را در قالب یک «چارچوب عملیاتی برای بودجه‌ریزی» با شاخص‌های مشخص و قابل ارزیابی صورت‌بندی کند. مهم‌تر از آن، تحقیقی انجام نشده که این چارچوب بومی را به‌عنوان «معیاری برای سنجش تجربی» عملکرد واقعی بودجه استفاده کرده و فاصله میان این دو را به‌صورت مستند و آماری آسیب‌شناسی نماید. این مقاله درصدد است با حرکت از اصول کلی به یک چارچوب مشخص بودجه‌ریزی، این خلأ نظری و تحلیلی را در ادبیات پژوهشی پر کند.

۲. روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش از یک روش تحقیق کیفی دو مرحله‌ای با رویکردی تفسیری و انتقادی بهره می‌برد. این دو مرحله به‌گونه‌ای طراحی شده‌اند که ابتدا یک معیار بومی و نظری برای ارزیابی ساخته شود و سپس با استفاده از آن معیار، واقعیت‌های تجربی مورد سنجش و آسیب‌شناسی قرار گیرد.

۲-۱. مرحله اول: استخراج چارچوب مطلوب از طریق تحلیل مضمون

برای صورت‌بندی چارچوب مطلوب بودجه‌ریزی در مکتب امامین انقلاب، از روش تحلیل مضمون به‌عنوان یکی از روش‌های استاندارد در تحقیقات کیفی استفاده شد. این فرآیند با الهام از مدل شش مرحله‌ای براون و کلارک، شامل گام‌های ذیل بود:

الف) آشنایی با داده‌ها: ابتدا با استفاده از روش نمونه‌گیری هدفمند، مجموعه‌ای از اسناد کلیدی و سخنرانی‌های راهبردی از منابع اصلی، یعنی *صحیفه امام خمینی*، پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر مقام معظم رهبری (Khamenei.ir) و «سیاست‌های کلی نظام» مورد مطالعه قرار گرفت؛

ب) کدگذاری اولیه: در این مرحله، تمامی مفاهیم و عبارات مرتبط با اقتصاد، بودجه، عدالت، استقلال و حکمرانی در متون منتخب به‌صورت نظام‌مند کدگذاری شدند؛

ج) جست‌وجو، بازبینی و تعریف مضامین: کدهای استخراجی در خوشه‌های معنایی مشترک دسته‌بندی شده و پس از چند مرحله بازبینی و پالایش، چهار مضمون اصلی که شالوده چارچوب نظری این مقاله را تشکیل می‌دهند، نهایی و تعریف شدند.

خروجی این مرحله، یک چارچوب نظری منسجم و مستند (که در بخش چهارم ارائه خواهد شد) به‌عنوان معیاری برای سنجش عملکرد نظام بودجه‌ریزی است.

۲-۲. مرحله دوم: آسیب‌شناسی وضع موجود با رویکرد اقتصاد سیاسی انتقادی

در این مرحله، هدف سنجش تجربی فاصله میان وضعیت مطلوب و واقعیت‌های موجود بود. برای این منظور، از دو تکنیک مکمل استفاده شد:

الف) تحلیل داده‌های آماری کلان: برای نشان دادن وجود شکاف در سطح کلان، از تحلیل سری‌های زمانی شاخص‌های اقتصادی استفاده گردید. داده‌های این بخش از منابع معتبری چون داده‌های بانک مرکزی و قوانین بودجه سنواتی استخراج شد. شاخص‌های اصلی مورد تحلیل عبارت بودند از:

- ضریب جینی: برای سنجش «اصل عدالت‌محوری».
- نسبت وابستگی بودجه به نفت: برای سنجش «اصل استقلال‌گرایی».
- سهم پژوهش از GDP: برای سنجش «اصل پیشرفت دانش‌بنیان».

- نسبت هزینه‌های جاری به عمرانی: در این پژوهش این نسبت به‌عنوان شاخص مستقیم فساد یا سلامت اداری تلقی نشده، بلکه به‌مثابه یک نماگر نیابتی برای سنجش یکی از دلالت‌های بودجه‌ای اصل حاکمیت صالحانه، یعنی انضباط مالی و جهت‌گیری توسعه‌ای تخصیص منابع عمومی، به‌کار رفته است. منطق انتخاب این شاخص آن است که غلبه پایدار هزینه‌های جاری بر مخارج عمرانی می‌تواند از تقدم حفظ و بازتولید ساختار اداری بر سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی و مولد حکایت کند؛ وضعیتی که از منظر کارآمدی، پرهیز از اتلاف منابع و خدمتگزاری مؤثر، با الزامات حاکمیت صالحانه نسبت معنادار پیدا می‌کند؛

ب) مطالعه موردی: برای درک دقیق‌تر سازوکارهای سیاسی و اقتصادی که مشکل را در سطح خرد ایجاد می‌کنند، بودجه حوزه سلامت به‌عنوان یک مطالعه موردی انتخاب شد. در این بخش با مقایسه بودجه مصوب دو حوزه «بهداشت و پیشگیری» و «درمان»، تلاش شد تا نشان داده شود که چگونه منطق اقتصاد سیاسی و فشار گروه‌های ذی‌نفع، منجر به انحراف منابع از اولویت‌های آرمانی (پیشگیری‌محوری) به سمت رویه‌های موجود (درمان‌محوری) می‌شود.

این رویکرد دومرحله‌ای به مقاله اجازه می‌دهد تا ضمن ارائه یک چارچوب نظری بومی و اصیل، استدلال‌های خود را بر اساس شواهد تجربی و مستند بنا نهد. لازم به ذکر است که شاخص‌های کمی انتخاب‌شده برای آسیب‌شناسی وضعیت موجود، ذاتاً نماینده‌های ناقصی از اصول کیفی و چندبعدی مورد بررسی هستند. مفاهیمی چون «عدالت» یا «حاکمیت صالحانه» دارای ابعاد فرهنگی، اجتماعی و فلسفی گسترده‌ای هستند که در یک شاخص آماری خلاصه نمی‌شوند، لذا در این پژوهش، از این شاخص‌ها نه به‌عنوان تعاریف کامل این اصول، بلکه به‌عنوان «نشانه‌های» استفاده شده است که می‌توانند روندهای کلان و اختلاف‌های ساختاری را در یکی از ابعاد مهم این اصول به‌صورت تجربی آشکار سازند؛ بنابراین نتایج تحلیل کمی با این احتیاط روش‌شناختی تفسیر شده‌اند.

۳. صورت‌بندی چارچوب ارزیابی بودجه‌ریزی در مکتب امامین انقلاب

برای آسیب‌شناسی دقیق اقتصاد سیاسی بودجه در ایران، نیازمند یک معیار ارزیابی بومی هستیم که برآمده از مبانی نظری و آرمان‌های نظام جمهوری اسلامی باشد؛ ازاین‌رو با هدف صورت‌بندی این چارچوب ارزیابی، به تحلیل کیفی متون مرتبط با مکتب امامین انقلاب با اتکا به روش تحلیل مضمون پرداخته شد. در این فرایند، ابتدا اسناد مهم و راهبردی مرتبط با اندیشه امام خمینی^ع و رهبر شهید امام خامنه‌ای^ع، شامل متون سیاستی، بیانات و سخنان ناظر به اقتصاد، عدالت، حکمرانی، دولت و مردم مطالعه و یادداشت‌برداری تحلیلی شد تا درک اولیه‌ای از منطق حاکم بر این منظومه فکری حاصل شود؛ سپس این متون در سطح گزاره‌ها و واحدهای معنایی، به‌صورت نظام‌مند کدگذاری شد و هم‌زمان، برای پوشش دادن تنوع موقعیت‌ها، مخاطبان و زمینه‌های صدور بیانات، نمونه‌ای

هدفمند از سخنرانی‌ها، پیام‌ها و دیدارهای منتخب نیز مورد تحلیل قرار گرفت؛ در ادامه، کدهای استخراج‌شده بر اساس قرابت معنایی در خوشه‌های مفهومی دسته‌بندی شد و از دل آنها مضامین اولیه شکل گرفت؛ پس از آن، به‌منظور اعتبارسنجی و غنی‌سازی این مضامین، جست‌وجوی نظام‌مند کلیدواژه‌های مرتبط در کل منابع انجام شد تا هم تکرار و برجستگی مضامین احراز شود و هم ابعاد مختلف هر مضمون آشکار گردد؛ در آخر نیز، مضامین حاصل از حیث انسجام درونی، تمایز مفهومی، کفایت شواهد و توان تبیین‌گری بازبینی و پالایش شد و چارچوب نهایی استخراج گردید.

یافته‌های این فرایند نشان می‌دهد که بودجه در مکتب امامین انقلاب، ابزاری و جهت‌دار برای تحقق جامعه‌ای آرمانی است. برآیند تحلیل مضامین و کدگذاری‌های انجام‌شده، به شناسایی چهار محور اصلی انجامید که چارچوب ارزیابی بودجه‌ریزی در این منظومه فکری را صورت‌بندی می‌کنند: ۱. عدالت‌محوری و اولویت مستضعفین؛ ۲. استقلال‌گرایی و اقتصاد مقاومتی؛ ۳. پیشرفت دانش‌بنیان و علم‌محوری؛ ۴. حاکمیت صالحانه و مبارزه با فساد. این چهار محور از آن‌رو در این مقاله «معیار ارزیابی بودجه‌ریزی» نامیده می‌شوند که در متون مورد بررسی، به‌عنوان معیارهایی جهت‌دهنده برای تنظیم منطق حکمرانی اسلامی و در نتیجه بودجه‌ریزی ظاهر شده‌اند؛ معیارهایی که می‌توانند در تعیین اولویت‌های هزینه‌ای، نحوه تخصیص منابع، تعریف مصارف عمومی، ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و طراحی سازوکارهای نظارت، شفافیت و پاسخ‌گویی نقش‌آفرین باشند. به بیان دیگر، این مضامین واجد کارکردی قاعده‌گذار، هدایت‌کننده و معیارساز برای تصمیمات بودجه‌ای‌اند و از همین‌رو می‌توان آنها را اصول و معیارهای ناظر بر بودجه‌ریزی در مکتب امامین انقلاب تلقی کرد. در ادامه، هریک از این اصول به تفصیل تشریح می‌شوند.

۱-۳. اصل عدالت‌محوری و اولویت مستضعفین

بررسی مضامین استخراج‌شده از متون مرتبط با مکتب امامین انقلاب نشان می‌دهد که عدالت‌محوری و اولویت‌بخشی به مستضعفین، یکی از محوری‌ترین مبانی جهت‌دهنده به سیاست‌گذاری اقتصادی و به تبع آن، بودجه‌ریزی در این منظومه فکری است. در این چارچوب، بودجه صرفاً سازوکاری برای تنظیم دخل و خرج دولت نیست، بلکه ابزاری برای هدایت منابع عمومی در جهت کاهش نابرابری‌ها، رفع محرومیت و گسترش فرصت‌های عادلانه در سطح جامعه به‌شمار می‌آید؛ از این‌رو نحوه تخصیص منابع و اولویت‌بندی هزینه‌ها نمی‌تواند نسبت به وضعیت طبقات ضعیف و مناطق محروم بی‌تفاوت باشد.

در بیانات امام خمینی^ع، این مضمون در قالب تأکید بر دفاع از محرومان و تقدم منافع مستضعفان در تصمیم‌گیری‌های عمومی بازتاب یافته است. برای نمونه ایشان در توصیه به انتخاب نمایندگان، بر این نکته تأکید می‌کنند که منتخبین باید «لعم فخر را چشیده باشند» و در قول و عمل «مدافع اسلام پابرهنگان زمین... [و]

اسلام مستضعفین» باشند (خمینی، ۱۳۸۹، ج ۲۱، ص ۱۱). در بیانات رهبر شهید امام خامنه‌ای^{۱۰} نیز همین جهت‌گیری با تصریح بیشتری در سطح اداره کشور و برنامه‌ریزی اقتصادی دنبال شده است؛ چنان‌که ایشان «برترین گام» در استقرار عدل را رفع محرومیت از طبقات کم‌درآمد دانسته و تأکید می‌کنند که «دفاع از قشرهای محروم... باید در رأس همه برنامه‌ریزی‌های کشور و محور کلیه تحرکات اقتصادی» قرار گیرد و «صحت هر سیاست و برنامه اقتصادی» با میزان پیشرفت در این هدف سنجیده شود (بیانات در مراسم دومین سالگرد رحلت امام خمینی^{۱۱}، ۱۳۷۰/۰۳/۱۴).

مجموع این دلالت‌ها نشان می‌دهد که عدالت در این چارچوب، بالاتر از یک توصیه اخلاقی، به‌عنوان معیاری برای تشخیص اولویت‌ها در تخصیص منابع عمومی است. به همین دلیل، بودجه‌ریزی مطلوب در این نگاه، بودجه‌ریزی‌ای است که در آن رفع محرومیت، کاهش اختلافات طبقاتی و منطقه‌ای و حمایت از اقشار کم‌برخوردار در کانون تصمیم‌گیری مالی دولت قرار گیرد.

۳-۲. اصل استقلال‌گرایی و اقتصاد مقاومتی

استقلال‌گرایی اقتصادی در مکتب امامین انقلاب به این معناست که اداره کشور و تأمین نیازهای اساسی جامعه نباید به سازوکارهایی گره بخورد که با فشار بیرونی مختل می‌شوند یا امکان تحمیل اراده بیگانه را فراهم می‌کنند. در مجموعه بیانات و اسناد مورد بررسی، «استقلال» به‌صورت یک خط معنایی تکرارشونده در پیوند با نفی وابستگی، صیانت از تصمیم‌گیری ملی و مصون‌سازی اقتصاد در برابر تکانه‌های خارجی طرح می‌شود؛ خطی که در نهایت به لزوم طراحی یک اقتصاد تاب‌آور و کم‌آسیب‌پذیر می‌انجامد.

این جهت‌گیری در اندیشه امام خمینی^{۱۲} با مواردی همچون نفی وابستگی به شرق و غرب و برجسته‌سازی «استقلال» به‌عنوان یکی از اهداف اصلی مبارزه با طاغوت تبلور یافته است (خمینی، ۱۳۸۹، ج ۱، ص ۲۶۱). در امتداد همین منطق، در بیانات رهبر شهید^{۱۳} همین مضمون صورت‌بندی عملیاتی‌تری می‌یابد و با عنوان «اقتصاد مقاومتی» به‌مثابه یک چارچوب اجرایی برای مقاوم‌سازی اقتصاد و کاهش آسیب‌پذیری کشور در برابر فشارهای بیرونی طرح می‌شود. برای نمونه ایشان در تبیین این رویکرد تأکید می‌کنند:

ما [...] باید اقتصادمان را جوری تنظیم و برنامه‌ریزی کنیم که با وجود تحریم هم بتوانیم کشور را به‌خوبی اداره کنیم... ما باید اقتصاد کشور را جوری برنامه‌ریزی کنیم که با رفتن و آمدن تحریم و با بازیگری‌های دشمن، در امر اقتصاد کشور دچار مشکل نشویم... و ما این را به‌صورت یک سیاست ابلاغ کردیم که همان سیاست «اقتصاد مقاومتی» است... (بیانات در سخنرانی تلویزیونی در سالروز قیام ۱۹ دی، ۱۳۹۹/۱۰/۱۹).

نگاه بودجه‌ای این اصل آن است که باید به‌جای بازتولید وابستگی، به سمت کاهش گره‌خوردگی اداره کشور به منابع آسیب‌پذیر حرکت کند و ظرفیت‌های درونی اقتصاد را مبنای پایداری مالی قرار دهد؛ از این رو کاهش اتکا به درآمدهای

نفتی، مدیریت مصارف و تعهدات ارزی و حمایت هدفمند از تولید داخلی و زنجیره‌های ارزش ملی در این چارچوب لوازم حکمرانی مالی مستقل و تاب‌آور به‌شمار می‌آیند. بر همین اساس، وابستگی تاریخی بودجه ایران به نفت، به‌مثابه یک نقطه آسیب‌پذیری ساختاری، استقلال واقعی را با مخاطره مواجه می‌کند و امکان اخلال‌پذیری از بیرون را افزایش می‌دهد.

۳-۳. اصل پیشرفت دانش‌بنیان و علم‌محوری

در منظومه فکری مورد مطالعه، پیشرفت علمی و دستیابی به فناوری‌های نوین، به‌مثابه بن‌مایه قدرت ملی و ضامن استقلال پایدار کشور تلقی شده است. در نقشه مفاهیم استخراج‌شده از بیانات و اسناد بالادستی، «علم و پژوهش» به‌عنوان پیش‌ران اصلی تولید و ثروت‌آفرینی ظهور یافته است؛ به‌گونه‌ای که عبور از اقتصاد منبع‌محور به اقتصاد دانش‌بنیان، یک ضرورت گریزناپذیر برای رقابت‌پذیری و مصون‌سازی کشور در دنیای امروز به‌شمار می‌آید. این الگوی فکری، بر تغییر از نگاه سنتی به مقوله علم تأکید داشته و معتقد است علم باید به ستون فقرات اقتصاد ملی تبدیل شود.

این رویکرد به‌ویژه در بیانات رهبر شهید انقلاب امام خامنه‌ای^{۱۱} با بسامد بالایی تکرار شده و ایشان بر پیوند میان شتاب اقتصادی و علم‌محوری تصریح کرده‌اند: «رشد شتابان اقتصاد به‌وسیله اقتصاد دانش‌بنیان [ممکن] خواهد شد» (بیانات در دیدار مسئولان نظام، ۱۳۹۷/۰۳/۰۲). در این نگاه، زنجیره ایده تا ثروت که دانشگاه‌ها، مراکز پژوهشی و شرکت‌های دانش‌بنیان را به هم پیوند می‌دهد، کانون اصلی خلق ارزش در جامعه محسوب می‌شود.

دلالیت مستقیم این اصل در نظام بودجه‌ریزی، تغییر در ماهیت تخصیص منابع است؛ بدین معنا که هزینه‌کرد در حوزه‌های علمی و فناوری نباید در ردیف هزینه‌های جاری و مصرفی دیده شود، بلکه باید به‌عنوان یک سرمایه‌گذاری راهبردی و بازگشت‌پذیر در اولویت‌های بودجه‌ای بنشیند. بر این اساس، بودجه‌ریزی دانش‌بنیان اقتضا می‌کند که تخصیص منابع به زیرساخت‌های فناوری و حمایت از هسته‌های نوآور، به‌مثابه یک ترجیح قطعی و پیش‌نیاز رشد پایدار لحاظ گردد.

۳-۴. اصل حاکمیت صالحانه و مبارزه با فساد

در منظومه مضامین استخراج‌شده، سلامت حکمرانی و صلاحیت کارگزاران به‌عنوان شرط امکان تحقق سایر اصول (عدالت‌محوری، استقلال‌گرایی و پیشرفت دانش‌بنیان) برجسته می‌شود. دولت اسلامی باید خدمتگزار، ساده‌زیست، پاسخ‌گو و به شدت مخالف اسراف، تجمل‌گرایی و فساد باشد. مشروعیت نظام اقتصادی در گرو پاک‌دستی و کارآمدی دستگاه‌های حکومتی است. برای نمونه امام خمینی^{۱۲} ساده‌زیستی مسئولان را شرط اصلی

خدمتگزاری می‌دانند (خمینی، ۱۳۸۹، ج ۲۰، ص ۳۴۳) و رهبری شهید امام خامنه‌ای^{۱۱} نیز با قاطعیت بر لزوم مبارزه سیستمی با فساد تأکید دارند:

خشکانیدن ریشه فساد مالی و اقتصادی و عمل قاطع و گره‌گشا در این باره، مستلزم اقدام همه‌جانبه به‌وسیله قوای سه‌گانه مخصوصاً دو قوه مجریه و قضائیه است. قوه مجریه با نظارتی سازمان‌یافته و دقیق و بی‌اغماض، از بروز و رشد فساد مالی در دستگاه‌ها پیشگیری کند و قوه قضائیه با استفاده از کارشناسان و قضات قاطع و پاک‌دامن، مجرم و خائن و عناصر آلوده را از سر راه تعالی کشور بردارد (فرمان هشت ماده‌ای به سران قوا درباره مبارزه با مفاسد اقتصادی، ۱۳۸۰/۰۲/۱۰).

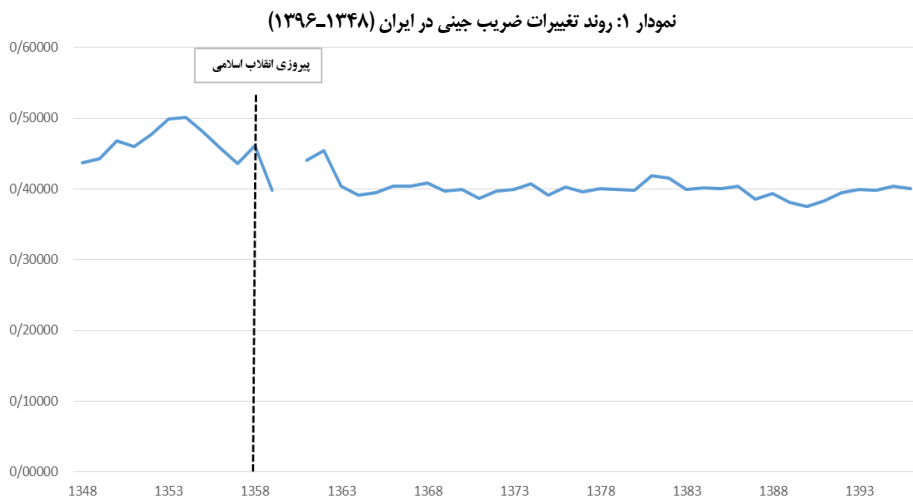
در مجموع، تحلیل مکتب امامین انقلاب نشان می‌دهد که چارچوب ارزیابی بودجه‌ریزی، یک الگوی منسجم، ارزشی و تکلیف‌محور است که بر چهار اصل عدالت‌محوری، استقلال‌گرایی، پیشرفت دانش‌بنیان و حاکمیت صالحانه استوار است. این چارچوب که به‌مثابه یک مانیفست اقتصادی عمل می‌کند، معیاری دقیق و بومی برای ارزیابی عملکرد نظام بودجه‌ریزی کشور فراهم می‌آورد. اکنون که این چارچوب نظری مطلوب صورت‌بندی شد، در بخش بعدی مقاله به آسیب‌شناسی وضعیت موجود بر اساس واقعیت‌های حاکم بر اقتصاد سیاسی بودجه در ایران پرداخته می‌شود.

۴. تحلیل تطبیقی آرمان و واقعیت

پس از صورت‌بندی چارچوب ارزیابی بودجه‌ریزی در مکتب امامین انقلاب، اکنون نوبت به استفاده از آن در میدان عمل است. این بخش از مقاله با رویکردی تطبیقی، به آسیب‌شناسی تفاوت میان آن وضعیت مطلوب و واقعیت‌های تجربی در اقتصاد سیاسی ایران می‌پردازد. همان‌طور که در بخش روش‌شناسی ذکر شد، شاخص‌های آماری نمی‌توانند تمام ابعاد کیفی اصول چهارگانه را پوشش دهند، اما به‌عنوان نشانگرهایی، روندهای کلان را به‌خوبی آشکار می‌سازند. برای این منظور، عملکرد نظام بودجه‌ریزی در چهار حوزه که منطبق بر اصول چهارگانه چارچوب مطلوب هستند، با استفاده از شاخص‌های کلان اقتصادی و آمارهای رسمی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. این حوزه‌ها عبارت‌اند از: عدالت اجتماعی (با شاخص ضریب جینی)، استقلال اقتصادی (با شاخص وابستگی به نفت)، پیشرفت دانش‌بنیان با شاخص سهم پژوهش از (GDP) و حاکمیت صالحانه (با شاخص نسبت هزینه‌های جاری به عمرانی). همچنین برای درک بهتر سازوکارهای این فاصله، یک مطالعه موردی در حوزه بودجه سلامت، این تحلیل تجربی را تکمیل خواهد کرد.

۴-۱. تحلیل توصیفی روند نابرابری در ایران (۱۳۴۸-۱۳۹۶)

نمودار (۱) روند تغییرات ضریب جینی به‌عنوان شاخص استاندارد نابرابری توزیع درآمد را در یک بازه زمانی تقریباً نیم قرنی به تصویر می‌کشد.



منبع ۱: داده‌های سری زمانی بانک مرکزی

تحلیل این روند که بر اساس داده‌های بانک مرکزی ترسیم شده است، چهار دوره زمانی کاملاً متمایز را آشکار می‌سازد:

دوره اول ۱۳۴۸-۱۳۵۶: این دوره با یک روند صعودی آشکار و نگران‌کننده در شاخص نابرابری مشخص می‌شود. ضریب جینی از ۰/۴۳۶۸ در سال ۱۳۴۸ آغاز شده و در آستانه انقلاب، در سال ۱۳۵۶، به اوج تاریخی خود، یعنی ۰/۵۰۲۰ می‌رسد. این آمار به‌صورت مستند، افزایش شدید شکاف طبقاتی و توزیع نامتوازن درآمدهای نفتی در آن دهه را نشان می‌دهد.

دوره دوم ۱۳۵۷-۱۳۶۷: با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، یک چرخش راهبردی و سقوط چشمگیر در روند نابرابری رخ می‌دهد. ضریب جینی با کاهشی شدید، از اوج خود به ۰/۴۴۱۰ در سال ۱۳۶۱ رسیده و این روند کاهشی در طول جنگ نیز ادامه یافته و در سال ۱۳۶۷ به پایین‌ترین حد خود در تاریخ معاصر ایران، یعنی ۰/۳۹۹۶ می‌رسد.

دوره سوم ۱۳۶۸-۱۳۸۴: پس از پایان جنگ، جهت روند بار دیگر معکوس می‌شود. در این دوره، شاهد یک روند صعودی ملایم، اما مستمر در ضریب جینی هستیم. این شاخص مجدداً افزایش یافته و برای مثال در سال ۱۳۸۱ به ۰/۴۱۹۱ می‌رسد که نشان‌دهنده بازگشت تدریجی نابرابری در دوران توسعه اقتصادی پس از جنگ است.

دوره چهارم ۱۳۸۴-۱۳۹۶: این دوره با نوسانات و یک ثبات نسبی همراه است. هرچند سیاست‌هایی مانند هدفمندسازی یارانه‌ها باعث کاهش مقطعی شاخص شد، اما در نهایت ضریب جینی در سال ۱۳۹۶ روی عدد ۰/۴۰۸۰ قرار گرفت که همچنان به‌طور محسوسی بالاتر از کف تاریخی آن در پایان دهه ۶۰ است. برای درک اقتصاد سیاسی این بازگشت و ماندگاری ضریب جینی در سطوح بالاتر، باید به سازوکارهای کلان تأمین مالی همین

سیاست‌های حمایتی توجه کرد. اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها در ابتدا توانست با توزیع مستقیم منابع، ضریب جینی را به صورت مقطعی کاهش داده و نمادی از حرکت به سمت اصل عدالت‌محوری باشد، اما از آنجا که تأمین مالی این سیاست‌ها در عمل از طریق شوک‌درمانی قیمتی، گران‌سازی حامل‌های انرژی و پیش‌برد سیاست‌های مبتنی بر دلاری‌سازی اقتصاد انجام گرفت، این رویکرد به سرعت خود را در قالب تورم ساختاری بازتولید کرد. در اقتصاد سیاسی ایران، چنین تورمی به مثابه یک مالیات تنازلی و پنهان عمل می‌کند که بار اصلی آن دقیقاً بر دوش دهک‌های پایین درآمدی قرار می‌گیرد؛ در نتیجه، تورم ناشی از این شیوه تأمین مالی قدرت خرید یارانه‌های نقدی را به شدت مستهلک کرد و اثرات بازتوزیعی اولیه را خنثی ساخت. این پویایی معیوب به روشنی نشان می‌دهد که سیاست‌های با ظاهر عدالت‌خواهانه، زمانی که از طریق سازوکارهای تورم‌زا و دلاری‌شده تأمین مالی شوند، در نهایت در تله اقتصاد سیاسی گرفتار شده و به تعمیق فاصله میان آرمان و واقعیت می‌انجامند.

روند چهارمرحله‌ای فوق، روایتگر داستان تلاش برای تحقق «اصل عدالت‌محوری» و موانع پیش روی آن است. افزایش شدید نابرابری در دهه ۵۰، زمینه عینی و تاریخی بود که آرمان عدالت‌خواهی انقلاب اسلامی از آن سر برآورد. البته انقلاب را باید واکنشی مستقیم به مجموعه عملکردهای مخرب و ناعادلانه حکومت پهلوی دانست که گسترش اختلاف طبقاتی، تنها یکی از پیامدهای برجسته آن به‌شمار می‌آمد.

سقوط چشمگیر ضریب جینی در دهه اول پس از انقلاب، نشان‌دهنده موفقیت اولیه و کم‌نظیر نظام در تحقق این آرمان و حرکت در چارچوب مطلوب مکتب امامین انقلاب است. این دوره، دوره غلبه گفتمان حمایت از مستضعفین و سیاست‌های بازتوزیعی بود که توانست به سرعت، میراث نابرابری دوره قبل را جبران کند، اما آسیب‌شناسی وضعیت موجود از دوره سازندگی آغاز می‌شود. روند صعودی مجدد نابرابری، نشان‌دهنده یک فاصله‌گیری تدریجی از چارچوب آرمانی است. می‌توان این فرضیه را مطرح کرد که سیاست‌های تعدیل ساختاری و توسعه اقتصادی آن دوران، با غفلت از «پیوست عدالت»، عملاً در تعارض با «اصل عدالت‌محوری» قرار گرفتند و به بازتولید نابرابری منجر شدند. این نقطه، آغاز فاصله میان «آرمان» و «واقعیت» است.

به نظر می‌رسد ناتوانی اقتصاد ایران در بازگشت پایدار به سطح عدالت توزیعی دهه ۶۰ نشان می‌دهد که موانع ساختاری (که در بخش بعدی به آن پرداخته خواهد شد) عمیق‌تر از آن هستند که با سیاست‌های توزیعی کوتاه‌مدت برطرف شوند. این وضعیت بیانگر یک فاصله پایدار میان آرمان «توانمندسازی محرومین» و واقعیت «توزیع منابع برای حفظ ثبات» است.

در یک جمع‌بندی کلی، داده‌ها نشان می‌دهند که انقلاب اسلامی توانست روند فزاینده نابرابری دوران پهلوی را متوقف و معکوس سازد، اما اقتصاد سیاسی ایران در دهه‌های بعد، در مسیر تحقق کامل و پایدار آرمان‌های اولیه خود با موانع جدی روبه‌رو بوده است. این تحلیل آماری، ضرورت ورود به ریشه‌یابی موانع ساختاری و کارکردی این مسئله را آشکار می‌سازد. علاوه بر فاصله معنادار در توزیع درآمد میان خانوارها که در تحلیل ضریب جینی آشکار شد، یکی

دیگر از ابعاد مهم ناهمخوانی با اصل عدالت‌محوری، نابرابری در توزیع منطقه‌ای و استانی منابع توسعه است. اگرچه ارائه یک سری زمانی دقیق از بودجه عمرانی استان‌ها با چالش‌های آماری روبه‌رو است، اما گزارش‌های متعدد مرکز پژوهش‌های مجلس و بسیاری از مطالعات دانشگاهی (برای نمونه ر.ک: نوپری، ۱۴۰۰) بر این نکته صحه می‌گذارند که تمرکز امکانات و بودجه‌های توسعه‌ای در استان‌های مرکزی و برخوردار، یکی از موانع ساختاری تحقق عدالت در پهنه سرزمین بوده است. این امر نشان می‌دهد که فاصله با آرمان عدالت، هم در بعد فردی (نابرابری درآمدی) و هم در بعد جغرافیایی (نابرابری منطقه‌ای) قابل مشاهده است.

۴-۲. آسیب‌شناسی چالش‌های تحقق اصل استقلال‌گرایی: تحلیل وابستگی بودجه به نفت

نمودار (۲) شاهی برای ارزیابی میزان تحقق «اصل استقلال‌گرایی و اقتصاد مقاومتی» است. این اصل که بر کاهش وابستگی اقتصاد به خارج و مشخصاً به درآمدهای نفتی تأکید دارد، یکی از ستون‌های اصلی چارچوب نظری مکتب امامین انقلاب محسوب می‌شود. نمودار مزبور، با به تصویر کشیدن نوسانات وابستگی بودجه عمومی به درآمدهای نفتی از سال ۱۳۵۷-۱۴۰۱، داستان پیچیده عدم انطباق میان این آرمان و واقعیت‌های اقتصاد سیاسی ایران را به‌صورت مستند روایت می‌کند.

نمودار ۲: درصد وابستگی بودجه عمومی به درآمدهای نفتی از سال ۱۳۵۷-۱۴۰۱



تحلیل این نمودار نشان می‌دهد که وابستگی بودجه به نفت، به‌جای یک روند کاهشی پایدار و راهبردی، تابعی از بحران‌ها و متغیرهای خارجی بوده است. کاهش چشمگیر وابستگی در دهه اول انقلاب و دوران جنگ (۱۳۵۹-۱۳۶۷) که در ناحیه سایه‌دار اول به‌وضوح دیده می‌شود، بیش از آنکه حاصل یک سیاست‌گذاری فعال برای قطع وابستگی باشد، نتیجه الزامات دوران جنگ، کاهش تولید و سقوط قیمت جهانی نفت بود. با این حال، این دوره نشان داد که اداره کشور با وابستگی کمتر به نفت امکان‌پذیر است.

مسئله دقیقاً از دوره پس از جنگ آغاز می‌شود. با پایان جنگ و افزایش صادرات و قیمت نفت، وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی با یک جهش بلند، مجدداً به سطوح بسیار بالایی بازگشت و در مقاطعی مانند دهه هفتاد، حتی از دوران قبل از انقلاب نیز فراتر رفت. این بازگشت سریع به الگوی اقتصاد رانتی، نشان‌دهنده آن است که ساختار اقتصاد سیاسی کشور تغییری را تجربه نکرده و به محض فراهم شدن فرصت، به الگوی وابستگی بازگشته است. این نقطه، آغاز اختلاف میان آرمان استقلال‌گرایی و واقعیت روزمره سیاست‌گذاری است.

نواحی سایه‌دار دوم و سوم که دوره‌های اوج تحریم‌های بین‌المللی را نشان می‌دهند، این آسیب‌پذیری ساختاری را بیش‌ازپیش آشکار می‌کنند. کاهش مجدد وابستگی بودجه به نفت در این مقاطع نیز بیش از آنکه حاصل یک برنامه‌ریزی پایدار برای اصلاح ساختار درآمدی دولت باشد، ماهیتی تحمیلی و غیرارادی داشته است؛ از این رو نمودار نشان می‌دهد که اقتصاد ایران در کاهش اتکا به نفت، کمتر از یک مسیر باثبات و سیاست‌محور پیروی کرده و بیشتر تحت تأثیر فشارها و شوک‌های بیرونی قرار داشته است. این وضعیت حاکی از آن است که الزامات الگوی «درون‌زا و برون‌نگر» که بر تقویت پایه‌های درآمدی داخلی و تنوع‌بخشی به روابط اقتصادی خارجی استوار است در ساختار بودجه به‌طور کامل محقق نشده است.

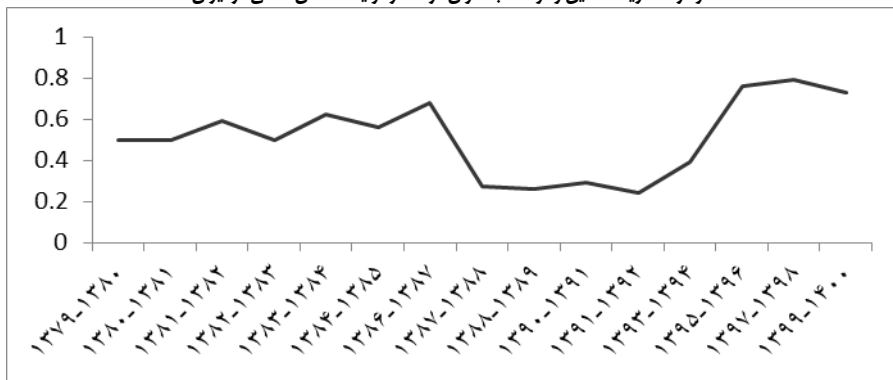
به‌علاوه، باید توجه داشت که وابستگی نمایش داده شده در نمودار (۲) تنها بخش مستقیم درآمدهای نفتی در بودجه عمومی را نشان می‌دهد. بُعد عمیق‌تر این وابستگی، در استقراض‌های مکرر دولت از «صندوق توسعه ملی» پنهان است. این صندوق که خود تماماً از محل فروش نفت تغذیه می‌شود، در سال‌های متمادی (به‌ویژه در دوره‌های تحریم) به‌مثابه یک خزانه جانبی برای جبران کسری بودجه عمل کرده است، لذا با احتساب این درآمدهای غیرمستقیم، سطح واقعی وابستگی اقتصاد کشور به نفت، به‌مراتب بیش از ارقام رسمی خواهد بود. این عمل، ناهمخوانی با آرمان اقتصاد مقاومتی خوداتکا را بیشتر کرده و ضرورت تحلیل موانع ساختاری تحقق کامل چارچوب مطلوب را آشکارتر می‌سازد که در بخش بعدی مقاله به آن پرداخته خواهد شد.

۳-۴. چالش‌های تحقق اصل پیشرفت دانش‌بنیان

سومین فاصله میان وضعیت مطلوب و واقعیت، در حوزه راهبردی «پیشرفت دانش‌بنیان» نمایان می‌شود. این اصل که در مکتب امامین انقلاب به‌عنوان ابزار اصلی کسب قدرت و استقلال در دوران معاصر معرفی شده، در اسناد

بالادستی نظام نیز اختصاص حداقل چهار درصد از تولید ناخالص داخلی به حوزه تحقیق و پژوهش هدف‌گذاری شده است (بند هشتم دومین ماده سیاست‌های کلی علم و فناوری ابلاغی رهبر شهید انقلاب). نمودار (۳) که بر اساس داده‌های بانک جهانی ترسیم شده، این چالش را به روشنی به تصویر می‌کشد.

نمودار ۳: هزینه تحقیق و توسعه به‌عنوان درصد از تولید ناخالص داخلی در ایران



منبع ۳: پایگاه داده‌های بانک جهانی

همان‌طور که داده‌ها نشان می‌دهند، اولین و واضح‌ترین نتیجه، وجود یک فاصله کمی عظیم میان عملکرد واقعی (که همواره زیر ۱ درصد بوده) و چشم‌انداز ۴ درصدی است، اما تحلیل روند این شاخص را می‌توان به سه دوره مشخص تقسیم کرد:

دوره رشد محدود (۱۳۷۹-۱۳۸۷): در این دوره، شاهد یک سرمایه‌گذاری هرچند ناکافی، اما نسبتاً باثبات هستیم که از ۵٪ درصد به اوج خود، یعنی ۶۸٪ درصد می‌رسد.

دوره سقوط چشمگیر (۱۳۸۷-۱۳۹۲): پس از سال ۱۳۸۷، یک سقوط ناگهانی و شدید در سرمایه‌گذاری پژوهشی رخ می‌دهد و این شاخص به پایین‌ترین سطح خود، یعنی ۲۴٪ درصد می‌رسد. این افت شدید را نمی‌توان بدون در نظر گرفتن شوک‌های اقتصادی کلان و تشدید تحریم‌های بین‌المللی در آن دوره به‌طور کامل تبیین کرد. به نظر می‌رسد انقباض شدید بودجه‌ای ناشی از این فشارها، دولت را به اولویت‌بندی نیازهای فوری واداشته و در این فرآیند، سرمایه‌گذاری‌های راهبردی و بلندمدت مانند پژوهش، به‌عنوان یکی از اولین قربانیان این بحران، از چرخه تخصیص منابع کنار گذاشته شده است. این امر آسیب‌پذیری شدید این حوزه را آشکار می‌سازد.

دوره بازیابی (۱۳۹۳-۱۴۰۰): پس از این سقوط، یک روند بازیابی آغاز می‌شود، اما این رشد صرفاً شاخص را به سطوح ناکافی قبلی بازمی‌گرداند.

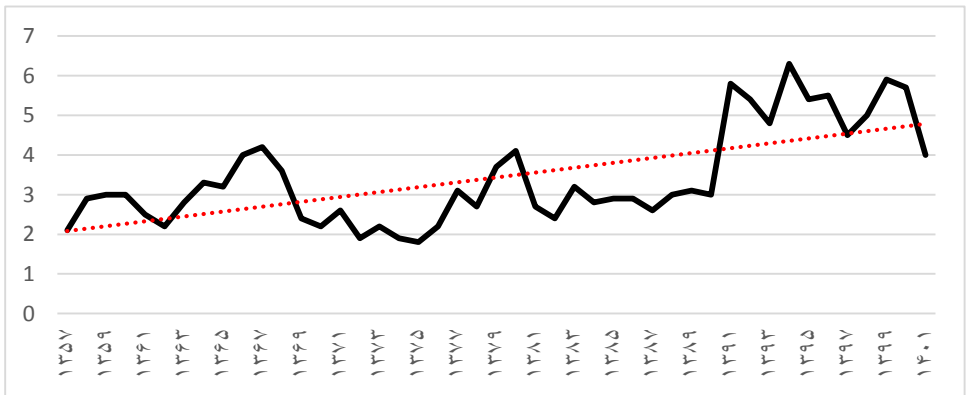
تحلیل این داده‌ها دو نتیجه مهم را نشان می‌دهند: اول، اختلاف کمی میان عملکرد واقعی و هدف‌گذاری ۴ درصدی وجود دارد؛ دوم و مهم‌تر، این نمودار تفاوت راهبردی را نشان می‌دهد. آسیب‌پذیری شدید بودجه پژوهش در

برابر بحران‌ها بیانگر آن است که علی‌رغم تأکیدات گفتمانی، این حوزه هنوز به یک اولویت راهبردی خدشه‌ناپذیر در عمل تخصیص بودجه تبدیل نشده است.

۴-۴. فاصله از اصل حاکمیت صالحانه: غلبه ساختاری هزینه‌های جاری بر سرمایه‌گذاری عمرانی

چهارمین شاهد برای تحلیل فاصله واقعیت موجود نسبت به «اصل حاکمیت صالحانه»، در بُعدی قابل مشاهده از حکمرانی مالی دولت، یعنی کارآمدی و آینده‌نگری در تخصیص منابع عمومی قابل ردیابی است. از آنجاکه «حاکمیت صالحانه» مفهومی ارزشی و چندبعدی است و سنجش مستقیم همه اجزای آن (مانند پاک‌دستی یا روحیه خدمتگزاری) با داده‌های کمی ممکن نیست، در این پژوهش از نماگر نیابتی نسبت هزینه‌های جاری به هزینه‌های عمرانی استفاده شده است. در بودجه عمومی، هزینه‌های جاری عمدتاً بیانگر هزینه اداره و تداوم دستگاه‌ها و هزینه‌های عمرانی بیانگر سرمایه‌گذاری عمومی و ایجاد ظرفیت‌های پایدار برای آینده است؛ از این رو افزایش پایدار این نسبت می‌تواند نشانه‌ای از غلبه اداره محوری و مصرف‌نهادی بر سرمایه‌گذاری توسعه‌ای و در نتیجه کاهش توان دولت در تحقق اهداف بلندمدت و پاسخ‌گویی نسبت به منافع بین‌نسلی باشد.

نمودار ۴: روند نسبت عملکرد هزینه‌های جاری به هزینه‌های عمرانی در بودجه عمومی دولت (۱۳۵۷-۱۴۰۱)



منبع ۴: محاسبات پژوهشگر بر اساس سری‌های زمانی بانک مرکزی و گزارش‌های تفریع بودجه

همان‌طور که خط روند نقطه‌چین در نمودار به‌وضوح نشان می‌دهد، مسیر کلی این شاخص در تمام چهار دهه پس از انقلاب کاملاً صعودی بوده است. این به معنای آن است که دولت به‌طور مداوم بخش فزاینده‌ای از منابع کشور را به‌جای سرمایه‌گذاری برای آینده، صرف هزینه‌های روزمره خود کرده است.

تحلیل این روند را می‌توان به دو دوره اصلی تقسیم کرد:

دوره ثبات نسبی (۱۳۵۷-۱۳۸۹): در این سه دهه، با وجود نوسانات، نسبت هزینه‌های جاری به عمرانی

عمدتاً در بازه ۲-۴ برابر قرار داشت.

دوره جهش ساختاری (۱۳۹۰ به بعد): از ابتدای دهه نود، یک جهش ساختاری در این نسبت رخ می‌دهد و این شاخص به سطوح بیش از ۵ و حتی ۶ برابر صعود می‌کند. این جهش را می‌توان پاسخی مستقیم به بحران اقتصادی ناشی از تحریم‌ها و سقوط ارزش پول ملی تفسیر کرد. در آن شرایط، دولت برای حفظ ثبات اجتماعی و انجام تعهدات جاری خود (مانند پرداخت حقوق و یارانه‌ها که به دلیل تورم افزایش یافته بودند)، به نظر می‌رسد ناگزیر به فدا کردن سرمایه‌گذاری‌های عمرانی شده است؛ بنابراین می‌توان استدلال کرد که شوک تحریم، آسیب‌پذیری ساختاری اقتصاد ایران (وابستگی به نفت و بدنه فربه دولت) را به یک بحران تخصیصی تمام‌عیار تبدیل کرده است.

بنابراین این نمودار به‌وضوح نشان‌دهنده عدم انطباق با اصل حاکمیت صالحانه است. غلبه شدید و فزاینده هزینه‌های جاری بر سرمایه‌گذاری‌های عمرانی، به یک بیماری مزمن در اقتصاد سیاسی کشور اشاره دارد. این روند می‌تواند بیانگر آن باشد که اولویت اصلی سیاست‌گذاری در عمل، نه «ساختن آینده»، بلکه «اداره وضع موجود» بوده است.

۴-۵. مطالعه موردی: آسیب‌شناسی بودجه سلامت

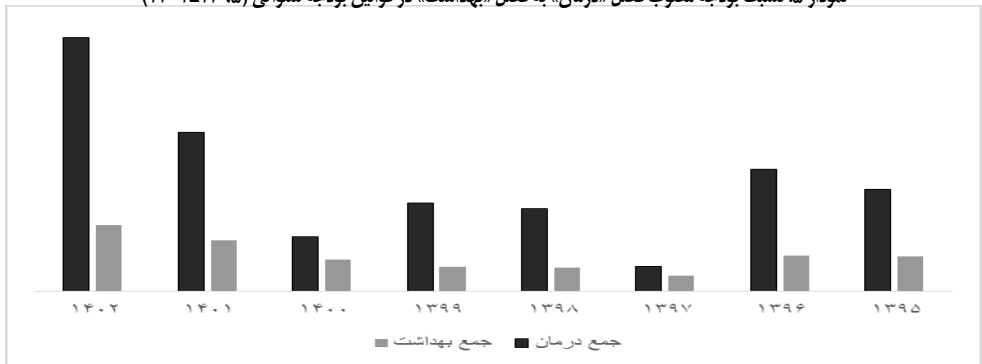
در این بخش بودجه حوزه سلامت به‌عنوان یک مطالعه موردی دقیق تحلیل می‌شود. برای ارزیابی عملکرد این حوزه، ابتدا باید چارچوب مطلوب آن را بر اساس اصول مکتب امامین انقلاب تبیین کرد. تحلیل اندیشه ایشان نشان می‌دهد که یک نظام سلامت مطلوب، نظامی بهداشت‌محور و پیشگیری‌مدار است. این رویکرد از دو اصل «عدالت‌محوری» و «حاکمیت صالحانه» نشئت می‌گیرد.

از منظر اصل عدالت‌محوری، «پیشگیری» بر «درمان» اولویت مطلق دارد. سرمایه‌گذاری در بهداشت عمومی، واکسیناسیون و آموزش، با هزینه‌ای به مراتب کمتر، سلامت کل جامعه را تضمین کرده و از تحمیل «هزینه‌های کمرشکن درمانی» به مردم، به‌ویژه اقشار محروم و مستضعف، جلوگیری می‌کند. این همان نگاهی است که امام خمینی علیه السلام بر آن تأکید داشتند. ایشان با نگاهی به ریشه‌های بیماری، به‌صراحت بیان می‌کنند: «از امور لازم، قضیه جلوگیری از بیماری است، آن همیشه بیشتر از خود معالجه است... کاری بشود که مرض نیاید، نه ما منتظر باشیم که مرض بیاید بعد رفعش بکنیم» (خمینی، ۱۳۸۹، ج ۱۸، ص ۲۳۶).

از منظر اصل حاکمیت صالحانه نیز، تمرکز بر پیشگیری، مصداق بارز آینده‌نگری و مدیریت بهینه بیت‌المال است. یک نظام درمانی که صرفاً منتظر وقوع بیماری و سپس صرف هزینه‌های گزاف برای معالجه آن است، نظامی واکنشی و پرهزینه است. این نگاه راهبردی به‌صورت رسمی در اسناد بالادستی نظام نیز تبلور یافته و در بند «۲-۱» از سیاست‌های کلی سلامت^۱ که توسط رهبر شهید امام خامنه‌ای علیه السلام در تاریخ ۱۳۹۳/۰۳/۱۸ ابلاغ شد، بر «اولویت پیشگیری بر درمان» تأکید شده است. بنابراین چارچوب مطلوب، نظامی است که در تخصیص بودجه، سهمی قابل توجه و روبه رشد را به حوزه بهداشت و پیشگیری اختصاص می‌دهد.

در گام بعدی، تخصیص واقعی بودجه سلامت در دهه‌های گذشته برای مقایسه با این آرمان بررسی می‌شود. برای درک سازوکارهای اقتصاد سیاسی که فاصله واقعیت موجود با وضعیت مطلوب را ایجاد می‌کند، در این بخش بودجه حوزه سلامت به عنوان یک مطالعه موردی تحلیل می‌شود. به دلیل تغییر در طبقه‌بندی بودجه، آمارهای تفکیکی میان بهداشت و درمان تنها از سال ۱۳۹۵ به بعد در دسترس است. تحلیل حاضر بر اساس بودجه‌های مصوب این دوره استوار است.

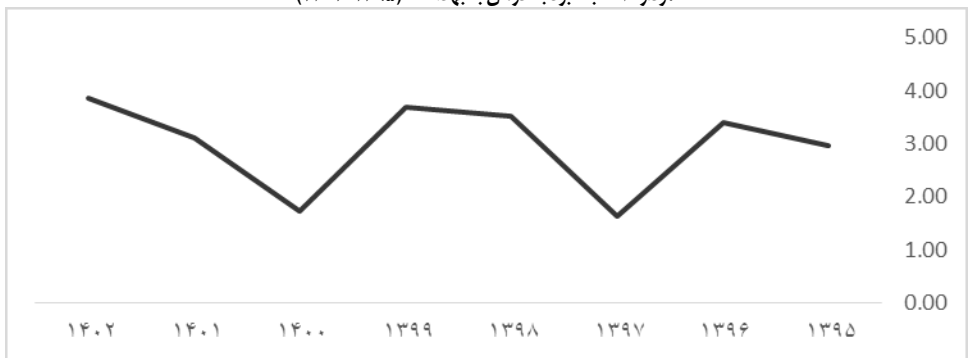
نمودار ۵: نسبت بودجه مصوب فصل «درمان» به فصل «بهداشت» در قوانین بودجه سنواتی (۱۳۹۵-۱۴۰۲)



منبع ۵: محاسبات پژوهشگر بر اساس قوانین مصوب بودجه

نمودار (۵ و ۶) که نسبت کل بودجه مصوب درمان به بهداشت را نشان می‌دهد، یک اختلاف ساختاری را آشکار می‌سازد. همان‌طور که مشاهده می‌شود، در تمام این سال‌ها (به جز سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۴۰۰ که ممکن است تحت تأثیر نوسانات خاص بودجه‌ای بوده‌اند) بودجه تخصیص‌یافته به بخش درمان به‌طور متوسط ۳ تا ۴ برابر بخش بهداشت و پیشگیری بوده است.

نمودار ۶: نسبت بودجه درمان به بهداشت (۱۳۹۵-۱۴۰۲)



منبع ۶: محاسبات پژوهشگر بر اساس قوانین مصوب بودجه

این تخصیص نامتوازن، شاهدی قدرتمند بر غلبه منطق اقتصاد سیاسی بر آرمان سلامت عمومی است. بخش «درمان»، با داشتن گروه‌های ذی‌نفع قدرتمند و سازمان‌یافته (صنایع دارویی، شرکت‌های تجهیزات پزشکی، بیمارستان‌های خصوصی و...)، توانایی بسیار بیشتری برای چانه‌زنی و جذب بودجه دارد. در مقابل، بخش «بهداشت و پیشگیری»، با وجود اهمیت راهبردی، فاقد چنین لابی قدرتمندی است و نتایج آن نیز بلندمدت و «نامرئی» است و دستاورد سیاسی ملموسی برای دولت‌ها ایجاد نمی‌کند.

درنتیجه، این مطالعه موردی به‌صورت ملموس نشان می‌دهد که چگونه سازوکارهای اقتصاد سیاسی و فشار گروه‌های ذی‌نفع، حتی در حیاتی‌ترین بخش عمومی، یعنی سلامت، بودجه را از مسیر آرمانی (پیشگیری محوری و عدالت) به سمت یک الگوی درمان‌محور و پرهزینه منحرف می‌کند. این نمونه، مدل کوچکی از همان شکافی است که در تحلیل‌های کلان مقاله نیز مشاهده شد.

۵. ریشه‌یابی موانع ساختاری و کارکردی

این بخش استدلال می‌کند که وضعیت نامطلوب موجود معلول مجموعه‌ای از موانع ساختاری درهم‌تنیده است. برای درک بهتر این موضوع، باید میان ریشه‌ها و عارضه‌های ناشی از آنها تمایز قائل شد. در ادامه، دو ریشه اصلی و سپس پیامدهای ساختاری آنها تحلیل می‌شود.

۵-۱. ساختار دولت رانتیر

ریشه اصلی بسیاری از آسیب‌های بودجه‌ریزی در ایران، ساختار رانتی اقتصاد است. یکی از ریشه‌های مهم آسیب‌های بودجه‌ریزی در ایران، اتکای گسترده دولت به درآمدهای نفتی و دیگر عواید رانتی است. این نوع تأمین مالی، به‌ویژه زمانی که سهم بالایی در پوشش مخارج عمومی پیدا می‌کند، بودجه را از تکیه بر ظرفیت‌های درونی اقتصاد و سازوکارهای پایدار تجهیز منابع دور می‌سازد؛ درنتیجه، رابطه بودجه با تولید، سرمایه‌گذاری و تحرک بخش‌های مولد اقتصاد ضعیف می‌شود و منابع عمومی بیش از آنکه در امتداد تقویت بنیان‌های اقتصاد ملی سازمان یابند، در مدار تأمین هزینه‌های جاری و تعهدات کوتاه‌مدت قرار می‌گیرند.

تداوم چنین وضعیتی، به‌تدریج آثار خود را در شیوه عمل دولت نیز آشکار می‌کند. هرچه دسترسی به منابع آسان‌تر و مستقل‌تر از عملکرد واقعی اقتصاد باشد، فشار کمتری برای اصلاح ساختار هزینه‌ها، ارتقای بهره‌وری، شفاف‌سازی و تقویت نظام‌های سنجش و پاسخ‌گویی به وجود می‌آید. در این وضعیت، بودجه نه به‌مثابه ابزاری برای پیشرفت و خلق ظرفیت‌های تازه، بلکه بیشتر به‌صورت سازوکاری برای توزیع و مصرف منابع موجود عمل می‌کند. از همین رو غلبه این ساختار را می‌توان یکی از زمینه‌های اصلی فاصله گرفتن بودجه‌ریزی در ایران از الزامات یک نظام مالی منضبط و درون‌زا دانست.

۵-۲. غلبه رویکرد فن‌سالارانه بر «منطق آرمانی»

دومین علت در سطح اندیشه و معرفت‌شناسی سیاست‌گذاری نهفته است. همان‌طور که پیش‌تر ذکر شد، غلبه یک رویکرد فن‌سالارانه که مسائل حکمرانی را صرفاً فنی می‌بیند و راه‌حل‌ها را در الگوهای متعارف جهانی (عمدتاً برگرفته از توصیه‌های نهادهای بین‌المللی) جست‌وجو می‌کند، باعث می‌شود اصول ارزشی و آرمانی مکتب انقلاب، به‌جای آنکه شالوده سیاست‌گذاری باشند، به ملاحظات جانبی تبدیل شوند.

نتیجه غلبه چنین رویکردی آن است که به‌جای آنکه اصول مکتب امامین انقلاب (مانند عدالت‌محوری یا استقلال‌گرایی) شالوده و نقطه عزیمت سیاست‌گذاری قرار گیرد، این اصول به متغیرهای جانبی تبدیل می‌شوند که باید در مدل‌های اقتصادی متعارف لحاظ شده یا در نهایت، سیاست‌های برگرفته از آن مدل‌ها با ادبیات ارزشی توجیه شوند. در این فرآیند، منطق آرمانی از محتوای اصلی خود تهی شده و در برابر منطق محاسباتی فن‌سالارانه، به حاشیه رانده می‌شود. تا زمانی که این فن‌سالارانه بر نظام تصمیم‌سازی و بودجه‌ریزی کشور غلبه داشته باشد، حتی با نیت‌های خوب نیز، خروجی‌ها به سمت الگوهای متعارف گرایش خواهد داشت و فاصله میان وضعیت مطلوب و واقعیت، پایدار باقی خواهد ماند.

۵-۳. سازوکارها و عارضه‌های ناشی از ریشه‌های بنیادین

دو ریشه فوق، مجموعه‌ای از عارضه‌ها و سازوکارهای معیوب را در نظام بودجه‌ریزی ایجاد و بازتولید می‌کنند که در ادامه به مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود:

عارضه کوتاه‌مدت‌نگری: غلبه منطق توزیع رانت (ناشی از ساختار رانتی) و رقابت‌های جناحی برای کسب سهم بیشتر از این رانت، به‌طور نظامند به کوتاه‌مدت‌نگری دامن می‌زند. در چنین ساختاری، سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت و راهبردی مانند پژوهش، فاقد جذابیت سیاسی و اقتصادی فوری هستند و در برابر نیازهای روزمره و فشارهای سیاسی به حاشیه رانده می‌شوند.

عارضه غلبه هزینه‌های جاری بر عمرانی: این پدیده که در بخش پنجم به‌صورت تجربی نشان داده شد، یک مانع مستقل نیست، بلکه پیامد مستقیم ساختار رانتی و منطق کوتاه‌مدت‌نگری است. دولت رانتیر تمایل به گسترش بدنه بوروکراسی برای توزیع رانت در قالب استخدام دارد که این امر منجر به انفجار هزینه‌های جاری می‌شود. در شرایط بحرانی، این هزینه‌های صلب و غیرقابل انعطاف، بودجه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری‌های آینده را می‌بلعند.

سازوکار دوگانگی نهادی: وجود نهادهای موازی اقتصادی که خارج از شفافیت بودجه عمومی عمل می‌کنند، خود یکی از سازوکارهای اصلی برای توزیع غیرشفاف رانت و حفظ قدرت توسط گروه‌های ذی‌نفع است که این امر نیز توسط ساختار رانتی امکان‌پذیر و تقویت می‌شود.

۵-۴. نقش فشارهای خارجی (تحریم‌ها) به‌مثابه عامل کاتالیزور

در نهایت، تحریم‌های خارجی به‌عنوان یک شوک برون‌زا، به‌خودی‌خود علت اصلی این آسیب‌ها نیستند، بلکه نقش یک کاتالیزور را ایفا می‌کنند که تمام بیماری‌ها و آسیب‌پذیری‌های ساختاری داخلی را تشدید کرده و به یک بحران تمام‌عیار تبدیل می‌کنند. تحریم‌ها با محدود کردن منبع اصلی رانت (نفت)، منطق کوتاه‌مدت‌نگری و فدا کردن سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت را به یک ضرورت بقا برای دولت تبدیل می‌کنند.

محدودیت‌های پژوهش

هر پژوهشی با محدودیت‌های ذاتی خود روبه‌رو است و اذعان شفاف به این محدودیت‌ها، شرط امانت‌داری علمی است. پژوهش حاضر نیز از این قاعده مستثنی نیست. مهم‌ترین محدودیت‌های این تحقیق را می‌توان به در دسترس نبودن برخی داده‌های تفکیکی و متقن برای تمام بازه زمانی مورد تلقی کرد. برای مثال، درحالی‌که تحلیل بودجه عمرانی استان‌های محروم می‌توانست به غنای بحث «عدالت منطقه‌ای» بیفزاید، دسترسی به یک سری زمانی طولانی و سازگار در این حوزه میسر نبود؛ همچنین داده‌های تفکیکی در حوزه بودجه سلامت، به دلیل تغییر در طبقه‌بندی بودجه، تنها از سال ۱۳۹۵ به بعد در دسترس بود که تحلیل را به این بازه محدود ساخت.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

پژوهش حاضر با هدف استخراج و صورت‌بندی چارچوب مطلوب بودجه‌ریزی بر مبنای مکتب امامین انقلاب و سنجش فاصله آن با واقعیت‌های اقتصاد سیاسی ایران انجام شد. یافته‌ها نشان داد که چارچوب آرمانی مورد نظر، بر چهار اصل استوار است: عدالت‌محوری، استقلال‌گرایی، پیشرفت دانش‌بنیان و حاکمیت صالحانه. این چارچوب به‌عنوان یک الگوی بومی، نه صرفاً یک چارچوب اقتصادی، بلکه یک الگوی ارزشی و راهبردی برای سیاست‌گذاری عمومی تلقی می‌شود.

تحلیل داده‌های کلان اقتصادی و مطالعه موردی بودجه سلامت آشکار ساخت که میان این چارچوب و عملکرد واقعی نظام بودجه‌ریزی ایران شکافی پایدار و ساختاری وجود دارد. افزایش نسبی نابرابری درآمدی در دهه‌های اخیر، تداوم وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی، سهم ناچیز پژوهش از تولید ناخالص داخلی، غلبه هزینه‌های جاری بر عمرانی و تخصیص نامتوازن منابع در حوزه سلامت، شواهد تجربی این عدم تطابق را فراهم کردند.

ریشه‌یابی این وضعیت نشان داد که منشأ اصلی فاصله میان واقعیت موجود و وضعیت مطلوب را باید در دو سطح جست‌وجو کرد: نخست، ساختار اقتصادی رانتی که انگیزه‌های نهادی برای شفافیت، کارآمدی و پاسخ‌گویی را تضعیف می‌کند؛ و دوم، غلبه رویکرد فن‌سالارانه بر فرآیند سیاست‌گذاری که موجب می‌شود اصول ارزشی و آرمانی به متغیرهای حاشیه‌ای تقلیل یابند. مجموعه‌ای از عارضه‌ها نظیر کوتاه‌مدت‌نگری، فزونی هزینه‌های جاری، دوگانگی نهادی و تأثیرپذیری شدید از تحریم‌ها نیز این فاصله را تشدید کرده‌اند.

به منظور بهره‌گیری از چارچوب بومی استخراج‌شده به عنوان مبنایی برای اصلاح فرآیندهای بودجه‌ریزی در آینده و کاهش تدریجی فاصله میان اهداف و آرمان‌های تعیین‌شده در اسناد بالادستی با واقعیت‌های اقتصاد سیاسی کشور، مجموعه‌ای از راهکارهای ساختاری و تحول‌آفرین پیشنهاد می‌شود.

الف) نهاده‌سازی پیوست عدالت در فرآیند تدوین بودجه: در راستای تحقق اصل عدالت‌محوری، ضروری است تهیه پیوست عدالت و ارزیابی آثار توزیعی برای تمامی لوایح بودجه سنواتی به یک الزام قانونی و اجرایی تبدیل شود. این پیوست باید با بهره‌گیری از مدل‌های تحلیلی و اقتصادی، آثار احتمالی سیاست‌های مالی و بودجه‌ای را پیش از اجرا بر شاخص‌هایی همچون توزیع درآمد، قدرت خرید اقشار مختلف جامعه و نحوه توزیع اعتبارات میان مناطق برخوردار و کمتر توسعه‌یافته ارزیابی کند. در چنین چارچوبی، سیاست‌هایی که به افزایش نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی منجر می‌شوند، تنها در صورت پیش‌بینی سازوکارهای جبرانی مؤثر و غیرتورمی قابلیت اجرا خواهند داشت؛

ب) کاهش تعارض منافع در نظام بودجه‌ریزی سلامت: برای ارتقای کارآمدی و تحقق اصول حکمرانی مطلوب در حوزه سلامت، لازم است میان وظایف سیاست‌گذاری و نظارت، تخصیص منابع و ارائه خدمات درمانی تفکیک نهادی روشنی ایجاد شود. تمرکز بیش از حد منابع در بخش درمان و نفوذ ذی‌نفعان این حوزه می‌تواند به افزایش هزینه‌ها و کاهش اثربخشی نظام سلامت منجر شود؛ از این رو پیشنهاد می‌شود سازوکار تخصیص منابع سلامت به نهادی مستقل واگذار گردد تا سهم بودجه بخش بهداشت و پیشگیری بر اساس شاخص‌های سلامت عمومی و نیازهای واقعی جامعه تعیین و تضمین شود. این رویکرد می‌تواند موجب تقویت سیاست‌های پیشگیرانه و کاهش هزینه‌های درمانی در بلندمدت شود؛

ج) قاعده‌مند کردن استفاده از منابع رانتی در بودجه: در چارچوب اصول اقتصاد مقاومتی، ضروری است وابستگی بودجه جاری دولت به منابع حاصل از درآمدهای نفتی و سایر منابع رانتی به حداقل برسد؛ همچنین باید از تأمین کسری بودجه از طریق استقراض یا روش‌های تورم‌زا جلوگیری شود. در این راستا، منابع نفتی می‌توانند به طور هدفمند در خدمت سرمایه‌گذاری‌های مولد، توسعه زیرساخت‌های راهبردی، حمایت از فعالیت‌های دانش‌بنیان و تقویت مناطق کمتر توسعه‌یافته قرار گیرند. این اقدام علاوه بر افزایش تاب‌آوری اقتصاد ملی، امکان برنامه‌ریزی بلندمدت و کاهش تأثیرپذیری بودجه از شوک‌های خارجی را فراهم خواهد کرد.

منابع

- آبادهای زاده، محمد مهدی، سیمبر، رضا و اکبرزاده، فریدون (۱۴۰۱). تأثیرات دولت رانتیر بر تحقق حکمرانی مطلوب در دولت احمدی نژاد و روحانی. *پژوهش‌های روابط بین‌الملل*، ۱۲ (۴۷): ۱۳۵-۱۶۲.
- آزینی، محسن (۱۳۷۴). *اندیشه‌های اقتصادی امام خمینی*. تهران: مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی.
- اسفندیاری صفا، خسرو و دهقان، حبیب‌الله (۱۳۹۵). مؤلفه‌های اقتصاد مقاومتی از دیدگاه مقام معظم رهبری. *مدیریت نظامی*، ۱۶ (۱): ۸۴-۶۰.
- بیانات در دیدار مسئولان نظام. ۱۳۹۷/۰۳/۰۲. دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله العظمی خامنه‌ای.
- <https://farsi.khamenei.ir/>
- بیانات در سخنرانی تلویزیونی در سالروز قیام ۱۹ دی. ۱۳۹۹/۱۰/۱۹. دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله العظمی خامنه‌ای.
- <https://farsi.khamenei.ir/>
- بیانات در مراسم دومین سالگرد رحلت امام خمینی. ۱۳۷۰/۰۳/۱۴. دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله العظمی خامنه‌ای.
- <https://farsi.khamenei.ir/>
- خمینی، سیدروح‌الله (۱۳۸۹). *صحیفه امام*. تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
- رحیمی (روشن)، حسن (۱۳۸۹). نظریه دولت رانتیر (تحصیل‌دار) و جمهوری اسلامی ایران. *مطالعات انقلاب اسلامی*، ۷ (۳۲): ۶۹-۱۰۰.
- سیاست‌های کلی علم و فناوری (نظام آموزش عالی، تحقیقات و فناوری) ابلاغی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۳/۰۶/۲۹.
- <https://khl.ink/f/27599>
- طهماسبی، شهرام، جواهری پور، مهرداد و محسنی، رضا علی (۱۳۹۸). تأثیر دولت رانتیر بر الگوهای مشارکت سیاسی: مورد پژوهی ایران در دوره جمهوری اسلامی. *مطالعات علوم اجتماعی ایران*، ۱۶ (۶۲): ۵۸-۴۰.
- فرمان هشت ماده‌ای به سران قوا درباره مبارزه با مفاسد اقتصادی. ۱۳۸۰/۰۲/۱۰. دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله العظمی خامنه‌ای
- <https://farsi.khamenei.ir/>
- فضلی‌نژاد، سیف‌الله و احمدیان، مرتضی (۱۳۸۹). اقتصاد رانتی در ایران و راه‌های برون‌رفت از آن. *بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی*، ۱۰ (۱۱ و ۱۲): ۱۲۹-۱۵۸.
- قانون برنامه و بودجه مصوب. ۱۳۵۱/۱۲/۱۰. مجلس شورای ملی. سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران.
- <https://qavanin.ir/>
- قنوتی، نسرین، وحید، مجید، ساعی، احمد و ازغندی، علیرضا (۱۳۹۶). بازتولید ساختار رانتی در ایران. *مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی*، ۷ (۲۵): ۲۰۳-۲۲۱.
- کردبچه، محمد (۱۴۰۱). سیر تحولات برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در ایران و جهان. تهران: نور علم.
- گرائی‌نژاد، غلامرضا (۱۳۹۹). مقاله‌هایی درباره بودجه و کاربرد آن در ایران. تهران: پرچین.
- مدنی، داوود (۱۳۹۰). *مبانی و فراگرد بودجه‌ریزی دولتی*. تهران: جهش.
- نوبری، فرزانه (۱۴۰۰). راهبردهای تدوین بودجه: نگاه منطقه‌ای یا ملی. *امنیت اقتصادی*، ۱۲ (۹۵): ۱۵-۳۰.
- Beblawi, H. & Luciani, G. (Eds). (1987). *The The Rentier State in the Arab World*. London: Croom Helm.
- Mahdavy, H. (1970). *The Patterns and Problems of Economic Development in a Rentier State: The Case of Iran*. in M. A. Cook (Ed.), *Studies in the Economic History of the Middle East*. Oxford University Press.
- Robinson, Marc & Last Duncan (2009). *A Basic Model of Performance - Based Budgeting*. International Monetary Fund (IMF), Fiscal Affairs Department.
- World Bank (1998). *Public Expenditure Management*. Handbook, Washington, D. C. 20433, U. S. A.
- World Bank (2007). *Budgeting and Budgetary Institutions*. edited by Anwar Shah, Washington, D. C.