



۳۸۲۲۸

کتابخانه مرکزی  
کتابخانه مرکزی

# دانشگاه تهران

## دانشکده مدیریت

پایان نامه کارشناسی ارشد رشته مدیریت بازرگانی

گرایش مالی (آموزش کاربردی)

موضوع

مقایسه تحلیلی از بر نامه و بودجه و

011884

عملکرد بر نامه توسعه اقتصادی

اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

طی سالهای ۱۳۶۸ الی ۱۳۷۶

استاد راهنما: جناب آقای دکتر غلامرضا اسلامی بیدگلی

استاد مشاور: جناب آقای دکتر ایرج نوروش

استاد ناظر: جناب آقای دکتر محمد حقیقی

پژوهش و نگارش: محمود رحیمی

۲۵۲۲۵

تابستان ۱۳۷۹

۷۹۳۳۳  
۱۳۸۰  
کتابخانه مرکزی  
کتابخانه مرکزی

## مَنْ لَمْ يَشْكُرِ الْمَخْلُوقَ لَمْ يَشْكُرِ الْخَالِقَ

«پیامبر اکرم (ص)»

### «تقدیر و تشکر»

بدینوسیله از جناب آقای دکتر غلامرضا اسلامی بیدگلی، استاد راهنمای محترم که با کمکهای بیدریغ خویش اینجانب را مرهون لطف خود ساخته و در انجام این پایان نامه صبر و بردباری در خور تقدیری نمودند، و همچنین از جناب آقای دکتر ایرج نوروش که زحمت مشاوره و آقای محمد حقیقی که نظارت این پایان نامه را تقبل نمودند سپاسگزاری می‌نمایم.

## تقدیم به :

- استاد گرانقدرم جناب آقای دکتر غلامرضا اسلامی بیدگلی.

- جناب آقای دکتر حبیب رودساز که مشوق اینجانب در تحصیلات دانشگاهی بودند.

- مادر عزیزتر از جانم.

- همسر خوب و مهربانم، که با تحمل سختی‌ها و مرارت‌ها موجبات پیشرفت علمی‌ام را فراهم

نمود.

- فرزندان دلبندم، محمدرضا و ریحانه.

# سر آغاز

بنام خداوند جان و خرد      کزین برتر اندیشه برنگذرد

الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي هَدَانَا لِهَذَا وَمَا كُنَّا لِنَهْتَدِيَ لَوْلَا أَنْ هَدَانَا اللَّهُ.

«قسمتی از آیه ۲۳ سوره مبارکه اعراف».

حمد و سپاس خدای عزّو جَل را که ما را به این مرحله هدایت فرمود و تمام موفقیت‌های ما مرهون هدایت‌های الهی است.

گویند خداند عقل را بیافرید و او را گفت: برخیز، برخاست، گفت: بنشین، بنشست، گفت: بیا، بیامد، گفت: برو، برفت، گفت: ببین، دید. آنگاه گفت به عزّت و جلالم که از تو شریفتر و گرامی‌تر نیافریدم. پس عقل را از این نوازش عجبی (خودبینی) پدید آمد. خداوند او را گفت: ای عقل بازنگر تا چه بینی، بازنگریست. صورتی دید از خود نیکوتر و جمالی از خویش خوبتر! گفت تو کیستی؟ گفت: من آنم که تویی من به کار نیایی! من توفیقم! (از تفسیر ادبی عرفانی خواجه عبدالله انصاری) (۱).

آری تا توفیق خدایی نباشد انسان با عقل تنها قادر به طی طریق نیست. خداوند رحمان و رحیم را شکر می‌گزارم که توفیق طلب علم و کسب دانش و معرفت را عطا فرمود.

به اساتید ارجمند و اهل علم و قلم بشارت می‌دهم که زحمات آنها بی اجر نمانده و ثواب آنها نزد خداوند متعال محفوظ است و برای اثبات این ادعا از کلام وحی و فرمایشات معصومین علیهم السلام بهره می‌گیرم.

در آیه ۱۱ سوره مبارکه مجادله آمده است که:

﴿عَالِمٌ يُنتَفَعُ بِعِلْمِهِ أَفْضَلُ مِنْ عِبَادَةِ سَبْعِينَ أَلْفَ عَابِدٍ﴾

ثواب دانشمندی که مردم از دانش او بهره‌مند گردند، از عبادت هفتاد هزار عابد بهتر است.

امام علی علیه السلام می‌فرماید:

«أَيُّهَا النَّاسُ اْعَلِّمُوا أَنْ كَمَالَ الدِّينِ طَلَبُ الْعِلْمِ وَالْعَمَلُ بِهِ»

اصول کافی، ج ۱، صفحه ۳۵

ای مردم بدانید کمال دین در کسب دانش و عمل بدانست.

در کافی وارد است:

«إِذَا كَانَ يَوْمُ الْقِيَامَةِ جَمَعَ اللَّهُ عَزَّوَجَلَّ النَّاسَ فِي صَعِيدٍ وَاحِدٍ وَوَضَعَتِ الْمَوَازِينُ، فَتَوَزَّنَ دِمَاءُ الشُّهَدَاءِ مَعَ مِدَادِ الْعُلَمَاءِ، فَيَزَجَحُ مِدَادُ الْعُلَمَاءِ عَلَى دِمَاءِ الشُّهَدَاءِ.»<sup>(۱)</sup>

هنگامی که قیامت برپا شود، خداوند عزوجل مردم را در سطح واحدی گردآورد و ترازها برقرار کنند، پس خون شهداء را در کفه‌ای و جوهر قلم علماء را در کفه‌ای دیگر نهند و در این صورت جوهر قلم علماء بر خون شهداء رجحان یابد.

بنابر این نباید به واسطه بی‌عدالتی‌ها و تنگ نظری‌ها صحنه را ترک گفته و جا برای دشمن باز نمائیم. باید بکوشیم و تلاش کنیم تا مملکت اسلامیمان را از شر اجانب در امان نگه داریم و بقول امام راحل‌مان آن مجاهد نستوه: «شعارها فایده ندارد و آن شعاری فایده دارد که از روی علم باشد و توجه،...، باید توجه کرد به اینکه نباید ما همیشه دستمان دراز باشد، ماکه می‌خواهیم وابسته نباشیم باید اول بیدار شویم به اینکه خودمان شخصیت داریم و ما می‌توانیم کار انجام دهیم.»

یک زمان رهبر فرزانه‌مان در دیدار با مسئولین وزارت فرهنگ و آموزش عالی و رؤسای دانشگاهها، فرمودند: «متأسفانه بدنه کارشناسی مازدستگاه دانشگاهی منقطع است و آنطوری که من شنیدم در دنیا این طور نیست.»

۱- فاضل لاریجانی، «ارزش علم از دیدگاه اسلام»، فصلنامه سیاست علمی و پژوهشی، شماره پنجم، تابستان و پائیز ۱۳۷۲، صفحه ۱۹ و ۲۰.

یعنی (دانشگاهها) در مراکز علمی پیشرفته دنیا طرحهایی را مورد توجه قرار می‌دهند و برای دولت در مسایل گوناگون کار می‌کنند.»

باید سعی نمائیم این انقطاع را از میان برداریم و این ممکن نیست مگر با کار و تحقیق و پژوهش مداوم و خستگی‌ناپذیر اساتید، پژوهشگران، روحانیون و دانشجویان، به قول اقبال لاهوری علیه‌الرحمه:

ورنه گردی بت تراش و بت پرست	رشته ایام را آور به دست
خیزد از حال تو استقبال تو	سرزند از ماضی تو حال تو
رشته ماضی و استقبال و حال	مشکن از خواهی حیات لازوال

در این میان آنچه نباید فراموش شود و باید همواره آویزه گوش ما باشد، چیزی است که خداوند متعال آنرا هدف انزال کتب و ارسال رسل ذکر می‌کند و آن تزکیه نفس است و به قول امام رحمه الله، «علم اگر علم توحید هم باشد و در آن تزکیه نباشد. انسان را به بی راهه می‌کشاند». اقبال لاهوری می‌گوید:

علم نَبُوْدَ غیر علم عاشقی      مابقی تلبیس ابلیس شقی

به امید سربلندی و سرافرازی ایران اسلامی و امت مسلمان در اقصی نقاط دنیا در سایه ظهور یگانه منجی عالم بشریت مهدی موعود، عج الله تعالی فرجه الشریف.

## فهرست مطالب

<u>صفحه</u>	<u>عنوان</u>
	<b>فصل اول: کلیات</b>
۱	- چکیده
۲	- تشریح و بیان موضوع
۳	- علت انتخاب موضوع
۳ الی ۴	- مسأله اصلی تحقیق
۴	- اهمیت موضوع تحقیق
۴ الی ۵	- اهداف اساسی از انجام تحقیق
۵	- نتایج مورد انتظار پس از انجام تحقیق
۵ الی ۶	- قلمرو تحقیق
۶	- محدودیتهای تحقیق
۷	- فرضیات تحقیق
۷	- روش تجزیه و تحلیل اطلاعات و آزمون فرضیه‌ها
	<b>فصل دوم: ادبیات موضوع</b>
۸ الی ۱۰	- بررسی تاریخی موضوع
	<b>مبانی نظری</b>
۱۱ الی ۱۳	- تعریف و مفهوم برنامه و تفاوت در تعاریف



## عنوان

## صفحه

- شرایط برنامه ریزی علمی ..... ۱۴ الی ۱۵
- مختصات کلی برنامه ریزی علمی ..... ۱۷ الی ۱۷
- تعرف و مفهوم بودجه ..... ۱۷ الی ۲۰
- نقش اقتصادی بودجه ..... ۲۱ الی ۲۳
- خصوصی سازی و اثر آن بر بودجه دولت ..... ۲۴ الی ۲۶
- تأثیر سیاست بودجه ای دولت بر تورم ..... ۲۶ الی ۲۶

### **فصل سوم: بودجه عمومی کشور: نگرش کلی**

- پیش گفتار ..... ۲۷ الی ۲۸
- ارزیابی درآمدهای عمومی ..... ۲۹ الی ۳۳
- جدول و نمودار کل درآمدها و دریافت های دولت طی برنامه اول و دوم ..... ۳۴ الی ۳۵
- درآمد نفت و گاز ..... ۳۶ الی ۳۶
- پیشینه درآمد نفت و نقش تاریخی آن در بودجه ..... ۳۶ الی ۴۳
- ارزیابی مقایسه ای و تحلیلی درآمدهای نفتی طی سالهای ۱۳۶۸-۷۶ ..... ۴۳ الی ۵۴
- نمودار مقایسه ای درآمدهای نفتی طی سالهای ۶۸-۷۷ ..... ۵۵ الی ۵۵

### **درآمدهای مالیاتی**

- مبانی نظری ..... ۵۸ الی ۵۸
- ارزیابی مقایسه ای و تحلیلی درآمد مالیاتی طی سالهای ۱۳۶۸-۷۶ ..... ۵۹ الی ۱۱۰
- گزارش مقایسه ای (برنامه، بودجه و عملکرد) مالیاتها طی برنامه اول و دوم ..... ۱۱۱ الی ۱۱۳

## عنوان

## صفحه

- نمودار مقایسه‌ای درآمدهای مالیاتی (برنامه، بودجه و عملکرد) طی سالهای ۶۸-۷۷ ..... ۱۱۴ الی ۱۱۴
- مقایسه مالیاتهای مستقیم و غیر مستقیم طی سالهای برنامه اول و دوم ..... ۱۱۵ الی ۱۱۸
- جداول و نمودارهای مقایسه‌ای مالیاتهای مستقیم و غیر مستقیم طی سالهای ۶۸-۷۷ ..... ۱۱۹ الی ۱۲۳

### سایر درآمدها

- ارزیابی سایر درآمدها در برنامه اول و دوم ..... ۱۲۴ الی ۱۲۶
- جدول مقایسه اجزاء درآمد ..... ۱۲۷ الی ۱۲۷
- نمودار مقایسه‌ای سایر درآمدهای ۶۸-۷۷ ..... ۱۲۸ الی ۱۲۸

### هزینه‌های مصرف دولتی و خصوصی در برنامه اول و دوم

- هزینه مصرف خصوصی ..... ۱۲۹ الی ۱۲۹
- هزینه مصرف دولتی ..... ۱۳۰ الی ۱۳۰
- ارزیابی مقایسه و تحلیلی هزینه‌های جاری و عمرانی طی سالهای ۶۸-۷۲ ..... ۱۳۰ الی ۱۳۴
- جدول و نمودار مقایسه‌ای کل هزینه‌ها طی سالهای ۶۸-۷۷ ..... ۱۳۵ الی ۱۳۶
- ارزیابی مقایسه و تحلیلی هزینه‌های جاری و عمرانی طی سالهای ۶۸-۷۷ ..... ۱۳۷ الی ۱۴۰
- جدول و نمودار مقایسه‌ای اجزاء هزینه‌ها طی سالهای ۶۸-۷۷ ..... ۱۴۱ الی ۱۴۳
- کسری بودجه طی برنامه اول و دوم ..... ۱۴۴ الی ۱۴۴
- جداول مقایسه‌ای کسری بودجه طی سالهای ۶۸-۷۷ ..... ۱۴۷ الی ۱۴۷
- نمودار مقایسه‌ای کسری بودجه طی سالهای ۶۸-۷۷ ..... ۱۴۸ الی ۱۴۸

**فصل چهارم: نتایج آزمون فرضیات اصلی و فرعی**

- پیش گفتار ..... ۱۴۹
- رد یا تائید فرضیات اصلی ..... ۱۵۰
- رد یا تائید فرضیات فرعی ..... ۱۵۰ الی ۱۵۴

**شاخصهای کلان بودجه‌ای و اقتصادی**

- نسبت هزینه‌های عمرانی به کل هزینه‌ها ..... ۱۵۵ الی ۱۵۷
- جداول نسبت هزینه‌های عمرانی به کل هزینه‌ها ..... ۱۵۸ الی ۱۵۹
- نسبت هزینه‌های جاری به کل هزینه‌ها ..... ۱۶۰ الی ۱۶۲
- جدول نسبت هزینه‌های جاری به کل هزینه‌ها ۱۶۳
- نسبت مالیات‌ها به هزینه‌های جاری ..... ۱۶۴ الی ۱۶۵
- جدول نسبت مالیات‌ها به هزینه‌های جاری ..... ۱۶۶ الی ۱۶۷
- نسبت مالیات‌های مستقیم به کل مالیات‌ها ..... ۱۶۸ الی ۱۶۹
- جدول نسبت مالیات‌های مستقیم به کل مالیات‌ها ..... ۱۷۰
- رشد هزینه‌های مصرفی دولتی ..... ۱۷۱ الی ۱۷۱
- جدول رشد هزینه‌های مصرفی دولت (طی سالهای ۶۸-۷۷) ..... ۱۷۲ الی ۱۷۳
- جدول سهم نفت و گاز از کل درآمدها طی سالهای ۷۴-۷۷ ..... ۱۷۴ الی ۱۷۴
- سهم درآمدهای نفت از درآمدهای عمومی ..... ۱۷۵ الی ۱۷۶
- تجزیه و تحلیل نمونه: بخش مالیات‌ها ..... ۱۷۶ الی ۱۸۳

**- فصل پنجم: نتیجه گیری و پیشنهادات**

- خصوصیات بودجه جامع ..... ۱۸۴ الی ۱۸۶
- ناهماهنگی ساختاری در میان دستگاه برنامه ریزی و اجرایی ..... ۱۸۷ الی ۱۸۸
- نبود ارتباط ارگانیک میان برنامه و بودجه ..... ۱۸۸ الی ۱۹۰
- نبود مکانیزمهای بازخورد و پالایش ..... ۱۹۰ الی ۱۹۱
- نبود ارتباط ارگانیک میان مجلس شورای اسلامی و نظام برنامه ریزی ..... ۱۹۲ الی ۱۹۵
- نبود نظام ارزشیابی و گزارش دهی ..... ۱۹۵ الی ۱۹۷
- نبود نظام انگیزشی ..... ۱۹۷ الی ۱۹۹

**فهرست منابع و مأخذ:**

- الف: فهرست اسناد و مدارک ..... ۲۰۰
- ب: فهرست نشریات ..... ۲۰۰ الی ۲۰۲
- ج: فهرست منابع جداول و نمودارها ..... ۲۰۳

**پیوست**

- واژه ها و اصطلاحات تخصصی طرح ..... ۲۰۴ الی ۲۰۵
- شرکتهای دولتی و جایگاه آن در بودجه کل کشور ..... ۲۰۶ الی ۲۱۴
- گزارشات تفصیلی مقایسه ای و تحلیلی مالیاتها و اجزاء آن طی برنامه اول و دوم و جداول و نمودارهای مربوط
- به اجزاء تفصیلی ..... ۲۱۵ الی ۲۷۸

## فصل اول

# کلیات

## مقدمه

با مقایسه آمار و ارقام ذکر شده در برنامه، بودجه‌های سنواتی و مقادیر تحقق یافته و تحلیل مقایسه‌ای آنها به لزوم برقراری یک نظم منطقی در تدوین برنامه‌های بلند مدت، میان مدت و کوتاه مدت پی می‌بریم، چرا که بدون وجود همسازی و هماهنگی مابین اهداف برنامه‌ها و بودجه‌های سنواتی مسلماً نخواهیم توانست از منابع بالقوه و بالفعل موجود در کشور استفاده بهینه را به عمل آوریم و در این صورت هزینه فرصت از دست رفته ناشی از این سوء استفاده از منابع پایان پذیر روندی فزاینده را طی خواهد کرد. در این جا است که وجود یک بودجه برنامه‌یی بیش از گذشته احساس می‌شود. یک بودجه برنامه‌ای باید بیشترین همسازی‌های مرتبط با هدف برنامه را در خود داشته باشد و آنرا از حیث «قابلیت تحقق» به اثبات برساند.

یک بودجه سیاستگذاری و تعدیلی و یا یک بودجه تشویقی و انبساطی به هر حال دارای بهسازی با انگیزه‌های هزینه مصرفی خانواده، سرمایه‌گذاری واحدها و فعالیتهای بازرگانی خارجی است. در عین حال این بودجه با آنچه که خود را از آن دور می‌کند ناهم‌ساز می‌شود. فن جدید «اقتصاد بودجه» و «مالیه» حکم می‌کند که «درجه همسازیها»<sup>(۱)</sup> شناخته شود. وجود یک بودجه برنامه‌ای<sup>(۲)</sup>، ساختارگرایی پوششی، بسیار با انضباط، به دور از ریخت و پاش و سوء استفاده، البته که نیازمند رونق فعالیت بخشهای بیرون از بودجه است، اما به جز آن، اعتماد عمومی و همکاری را می‌طلبد. این اعتماد از طریق درستکاری و بروز آثار ضد تورمی بودجه و سیاستهای اشتغال‌زایی آن به دست می‌آید.

### تشریح و بیان موضوع

در یک برنامه توسعه اقتصادی - اجتماعی در سطح ملی با توجه به حجم زیاد اطلاعات مورد نیاز برای تصمیم‌گیری، درجه‌ای از عدم تمرکز اطلاعاتی و عدم تمرکز مراکز تصمیم‌گیری وجود دارد، چنانچه هماهنگی و وفاق کاملی بین مراکز مختلف تصمیم‌گیری در نظام برنامه‌ریزی وجود نداشته باشد، احتمال زیادی وجود خواهد داشت که برنامه ناسازگاری تهیه شود. همچنین از آنجا که تصمیم‌های اخذ شده در رده‌های بالای تصمیم‌گیری به ناگزیر باید توسط رده‌های میانی و پائین‌تر دستگاه‌های دولتی به اجراء درآید عوامل متعددی ممکن است منجر به تغییر سیاستها و یا نتیجه اجرای آنها شود.

اگر عملکرد یک نظام اقتصادی - اجتماعی مطابق انتظار نباشد نه به این دلیل است که مدیریت اجرائی آن نظام هدفی غیر از بهینه کردن شاخص‌های تابع مطلوبیت آن مجموعه را داشته است. بلکه به این دلیل است که برنامه‌ریزی صحیح صورت نگرفته است و یا تأثیر عوامل غیرقابل پیش‌بینی و خارج از کنترل نتایج برنامه‌ریزی را از بین برده است.

تعیین اهداف دست‌نیافتنی در دوره برنامه، عدم تشخیص دقیق محدودیتها، عدم سازگاری اهداف با یکدیگر و سیاستها و استراتژی برنامه با هدفهای اصلی و عدم پیش‌بینی دقیق رفتار عوامل مستقل و خارج از کنترل همه می‌توانند نقش تعیین‌کننده‌ای در عدم توفیق کامل یک برنامه داشته باشند.

درج اهداف و خط‌مشی‌ها و سیاستها در برنامه، لزوماً به تحقق آن منتهی نمی‌شود، چه بسا عملکرد برنامه‌های اقتصادی - اجتماعی فرهنگی فاصله زیادی با پیش‌بینی برنامه داشته باشد، که مواردی از این عدم تحقق در عملکرد برنامه‌های اول و دوم توسعه وجود داشته است.