

اظهار نظر کارشناسی ایده تفکیک بودجه هزینه‌ای (جاری) و عمرانی و ارائه رویکرد جایگزین



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



شماره مسلسل: ۲۰۴۲۱
کد موضوعی: ۲۳۰

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۱۱/۲۹

مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

اظهار نظر کارشناسی ایده تفکیک بودجه هزینه‌ای (جاری) و عمرانی و ارائه رویکرد جایگزین

نوع گزارش: طرح/ لایحه □ راهبردی ■ نظارتی □

نام دفتر:

دفتر مطالعات بخش عمومی (گروه سرمایه‌گذاری‌های عمومی و مالیه دولت‌های محلی)

تهیه و تدوین کنندگان:

مجتبی اسلامیان، محمدحسین معماریان (گروه سرمایه‌گذاری‌های عمومی و مالیه دولت‌های محلی)، محمد مهدی جعفری (گروه بودجه)

مدیر مطالعه:

محمدحسین معماریان (گروه سرمایه‌گذاری‌های عمومی و مالیه دولت‌های محلی)

اظهار نظر کنندگان:

میثم خسروی، توفیق حسین‌زاده

اظهار نظر کننده خارج از مرکز:

سید جعفر حسینی، محمد جواد شریف‌زاده

ناظران علمی:

سید عباس پرهیزکاری، سید محمد حسین فاطمی

گرافیک و صفحه‌آرایی:

سمیرا صادقی عسکری

ویراستار ادبی:

زهرة عطاردی

واژه‌های کلیدی:

- اصلاح ساختار
- تفکیک بودجه
- سازمان برنامه و بودجه

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۶/۱۰



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. تبیین موضوع ایده تفکیک متولی بودجه جاری و بودجه عمرانی.....	۹
۳. برخی ملاحظات کارشناسی تفکیک بودجه جاری و عمرانی.....	۱۳
۳-۱. چالش‌های اجرایی تفکیک بودجه جاری و عمرانی.....	۱۴
۴. خلاصه‌ای از تجربه برخی کشورها در رابطه با ساختار بودجه‌ریزی و اجرای بودجه.....	۱۵
۴-۱. تجربه کشور ترکیه.....	۱۵
۴-۲. تجربه کشور کانادا.....	۱۵
۴-۳. وضعیت کشورهای عضو سازمان همکاری‌های توسعه اقتصادی.....	۱۶
۵. رویکرد پیشنهادی: تفکیک متولی تدوین و اجرای بودجه.....	۱۶
۵-۱. برخی ملاحظات کارشناسی.....	۱۷
۵-۲. چالش‌های اجرایی.....	۱۹
۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۲۰
منابع و مأخذ.....	۲۱

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. نمودار ساختار سازمانی - سازمان برنامه و بودجه کشور در سال ۱۳۴۲.....	۱۰
شکل ۲. نمودار ساختار سازمانی - سازمان برنامه و بودجه کشور در سال ۱۳۵۲.....	۱۲
شکل ۳. نمودار سهم منابع حاصل از صادرات نفت و گاز دولت از منابع عمومی دولت (تحقق یافته).....	۱۸



اظهار نظر کارشناسی ایده تفکیک بودجه هزینه‌ای (جاری) و عمرانی و ارائه رویکرد جایگزین

چکیده



متمم‌ترین اقدامات مختلف بودجه‌ریزی از تدوین، هماهنگی، نظارت، تخصیص، ارزیابی و اثرسنجی آن همراه با وظیفه برنامه‌ریزی برای کشور در سازمان برنامه و بودجه کشور باعث شده است تا برخی انتظاراتی که از این نهاد توسعه‌ای می‌رود برآورده نشود. درگیر شدن این نهاد در سازوکار تخصیص بودجه باعث شده تا این سازمان از کارکرد اصلی خود که برنامه‌ریزی برای توسعه کشور است غافل شود. به همین منظور، پیشنهادی برای تفکیک وظایف رسیدگی به بودجه هزینه‌ای (جاری) و عمرانی بین سازمان برنامه و بودجه کشور و خزانه‌داری کل کشور ارائه شده که در این گزارش به ابعاد مختلف آن پرداخته شده است. در این پیشنهاد، تهیه و تنظیم و اجرای لویای بودجه به دو دسته تقسیم شده و دو نهاد مستقل متولی امور بودجه‌ریزی خواهند بود؛ به طوری که مسائل مربوط به توسعه و سرمایه‌ای در اختیار سازمان برنامه و منابع و مصارف جاری در حوزه وظایف و اختیارات وزارت اقتصاد قرار می‌گیرد. با توجه به ملاحظات کارشناسی و اجرایی این ایده، پیشنهاد مذکور مطلوب ارزیابی نشده و پیشنهاد جایگزینی قابل طرح است که براساس آن سازمان برنامه و بودجه مانند گذشته مسئولیت تنظیم برنامه‌های توسعه کشور و سند بودجه سالیانه را براساس اصول بودجه برنامه‌ای عهده‌دار باشد، اما پس از تصویب بودجه در مجلس و نهایی شدن قانون بودجه و ابلاغ آن توسط ریاست محترم جمهور، خزانه‌داری کل کشور عملیات اجرای بودجه جاری (درآمدها، هزینه‌ها، واگذاری و تملک‌داری‌های مالی) را عهده‌دار خواهد بود. سازوکار تخصیص براساس ضوابط صریح محدود شده و مجوز انحراف اندک از مصوبه مجلس وجود دارد.



بیان / شرح مسئله

هدف از تشکیل سازمان برنامه در محیط توسعه نیافته دهه ۳۰ ایران، راهبری توسعه کشور (شامل اجرای طرح‌های زیربنایی، توسعه کشاورزی، بهبود خدمات اجتماعی، افزایش واحدهای تولیدی و ...) و تمرکز بر امور توسعه‌ای و انجام اموری بود که وزارت مالیه تا آن زمان امکان اجرای آن را نداشت. در آن زمان امور مربوط به بودجه در اختیار وزارت مالیه و تولید امر توسعه با سازمان برنامه بود؛ به نحوی که بخش مهمی از وجوه حاصل از صادرات نفت جهت اجرای طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای در اختیار سازمان برنامه قرار داشت. اما سرانجام پس از برخی مسائل به وجود آمده برای هماهنگی میان دستگاه‌ها، انتقال تمامی امور مربوط به بودجه به سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۴۵ در قانون طرز تهیه و تنظیم بودجه کل کشور تصویب شده و در سال ۱۳۵۱ انجام شد.

تمرکز اقدامات مختلف بودجه‌ریزی از تدوین، هماهنگی، نظارت، تخصیص، ارزیابی و اثرسنجی آن همراه با وظیفه برنامه‌ریزی برای کشور در سازمان برنامه و بودجه کشور باعث شده است تا برخی انتظاراتی که از این نهاد توسعه‌ای می‌رود برآورده نشود. درگیر شدن این نهاد در سازوکار تخصیص بودجه باعث شده تا این سازمان از کارکرد اصلی خود که برنامه‌ریزی برای توسعه کشور است غافل شود. به همین منظور، پیشنهادهایی برای تفکیک وظایف بین سازمان برنامه و بودجه کشور و خزانه‌داری کل کشور قابل ارائه است که در این گزارش به ابعاد مثبت و منفی آن و همچنین الزامات قانونی آن می‌پردازیم. فارغ از ساختار بروکراتیک دولت توسعه‌گرا که خارج از بحث این گزارش است، سازمان برنامه به عنوان نهاد متمركز برنامه ریز کشور باید فرصت کافی برای برنامه ریزی داشته باشد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

ایده تفکیک نهاد متولی بودجه جاری و عمرانی که بیشتر با هدف در اولویت قرار گرفتن امور توسعه‌ای و بلندمدت در مقابل امور روزمره اجرای بودجه مطرح می‌شود، با وجود دربرداشتن منافع، ملاحظات مهمی نیز دارد که توجه به آنها ضروری است. از مهم‌ترین ملاحظات آن می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

■ از آنجا که بودجه به عنوان ابزار پیش‌برنده برنامه کشور نقش ایفا می‌کند، باید توجه داشت که الزام هم‌راستایی بودجه با برنامه‌ریزی و توسعه در کشور رعایت شود.

■ تفکیک تدوین بودجه جاری و عمرانی به نوعی اجازه نمی‌دهد که نگاهی جامع به مخارج هزینه‌ای و سرمایه‌ای دستگاه‌های دولتی وجود داشته باشد؛ در حالی که الگوی مطلوب بودجه‌ریزی باید شامل وحدت و جامعیت باشد.

■ سپردن وظیفه تدوین و اجرای بودجه هزینه‌ای (جاری) به هر نهاد دیگری بدون ایجاد توان تخصصی نظارت بر خروجی دستگاه‌ها می‌تواند منجر به کاهش بهره‌وری مخارج جاری دولت نیز شود.

■ پیش‌نیاز تفکیک مخارج توسعه‌ای و جاری، تفکیک مصارف و منابع این دو حوزه است. با وجود وابستگی هزینه‌های جاری (حقوق و دستمزد) به منابع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (فروش نفت، منابع معدنی و اموال و دارایی‌ها)، امکان جدا کردن این منابع سهل‌الوصول از هزینه‌های ضروری در کوتاه‌مدت ممکن نیست. انقطاع مصارف جاری از درآمدهای نفتی نیازمند برنامه دقیق و تدریجی برای ایجاد درآمدهای پایدار است. ■ به منظور اصلاح مشکلات موجود در حوزه طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای حسابداری و بودجه‌ریزی تعهدی باید مبنای تصویب قوانین بودجه‌های عمرانی باشد.

■ در بسیاری از موارد مخارج هزینه‌ای و عمرانی از یکدیگر قابل تفکیک نبوده و در عمل باید با نگاه جامعی بررسی شوند؛ چراکه در راستای



یک هدف این دو اعتبار می‌توانند مکمل یکدیگر باشند.

■ تفکیک هزینه‌های جاری و عمرانی کمک معنی‌داری به ایجاد انگیزه برای تدوین واقعی منابع و مصارف بودجه و ایجاد سازوکارهای خودکنترلی در دولت برای تدوین بودجه با ارقام واقعی ایجاد نمی‌کند و کشور همچنان درگیر بیش‌برآورد منابع و استفاده از سازوکار تخصیص درون‌سالی به‌صورت توزیع شده در دو دستگاه خواهد بود.

■ باید توجه کرد که بودجه‌ریزی ذاتاً یعنی اتخاذ تصمیمات سخت. یا این تصمیمات سخت با هزینه‌اش در زمان بودجه‌ریزی گرفته می‌شود یا از آن اجتناب شده و هزینه بسیار بالاتری در زمان اجرای بودجه به کشور تحمیل خواهد شد. **بده‌بستان‌های غیر قابل اجتناب باید به‌صورت صریح مطرح شده و در بودجه تعیین تکلیف شود.**

■ یکی از موارد مهمی که موجب می‌شود عمده وقت سازمان برنامه و بودجه به مسائل روزمره بودجه سپری شود نوسانات منابع حاصل از صادرات نفت است. در یک دهه گذشته منابع حاصل از صادرات نفت از سهم ۳۵ درصدی تا ۵ درصدی را تجربه کرده است و این نوسانات در عمل موجب می‌شود که تمرکز سازمان برنامه و بودجه به‌جای برنامه‌ریزی به شیوه تراز کردن بودجه در طول سال اختصاص یابد. اصلاح قاعده مالی شیوه ورود منابع حاصل از صادرات نفت به بودجه یکی از مقدماتی است که اثر قابل توجهی بر موفقیت یا عدم موفقیت هر نوع اصلاح نهادی در ساختار بودجه‌ریزی کشور به‌همراه خواهد داشت.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به ملاحظات مطرح شده به‌عنوان یک ایده جایگزین در کنار اصلاحات تفکیک نهاد تنظیم بودجه از مجری پیشنهاد می‌شود. به‌عبارت ساده‌تر تصمیم‌ساز اصلی در تهیه و تنظیم بودجه در دولت نهاد برنامه‌ریزی است، اما پس از تصویب بودجه اجرای آن برعهده خزانه‌داری یا دفتر بودجه گذاشته می‌شود که زیرمجموعه نهاد متولی توسعه نیست و عملیات اجرایی بودجه در طی سال را انجام می‌دهد. در این صورت علاوه بر اینکه قدرت نهاد برنامه‌ریزی برای پیشبرد برنامه کاسته نمی‌شود، به‌دلیل کاهش مسئولیت‌های اجرایی طی سال فرصت بیشتری برای تمرکز بر موضوع برنامه‌ریزی خواهد داشت. البته تقسیم دامنه اختیارات این دو نهاد و هماهنگی آنها نیاز به دقت و بررسی جزئی‌تر دارد. مهم‌ترین نکات مثبت این تفکیک عبارتند از:

■ شفافیت بیشتر بودجه و بهبود بودجه‌ریزی با بهبود سازوکار تخصیص،

■ تمرکز بیشتر سازمان بر برنامه‌ریزی و توسعه کشور،

■ کاهش بلا تکلیفی دستگاه‌ها برای اخذ تخصیص و دستور پرداخت.

مهم‌ترین نکات منفی این تفکیک عبارتند از:

■ تضعیف قدرت بالقوه نظارت درون‌سالی سازمان برنامه و بودجه برای مشروط کردن تخصیص به عملکرد.

باید توجه داشت که برای موفقیت هر اصلاحی در حوزه بودجه لازم است تا اصلاحاتی نظیر کاهش کسری بودجه، بازنگری در ساختار و تعداد دستگاه‌های اجرایی مستقل در یافت‌کننده مستقیم بودجه، اصلاح روش بودجه‌ریزی به برنامه‌محور و اصلاح سیاسی و نهادی برای اتخاذ تصمیم‌های سخت بودجه‌ای در زمان تدوین بودجه و پیش از ورود به اجرای بودجه و کاهش نوسان منابع عمومی ناشی از نفت به‌عنوان پیش‌نیاز انجام شود.

۱. مقدمه

بودجه سالیانه کشور باید ضمن اولویت‌بندی وظایف دولت بر حسب اهمیت و ضرورت، سهم هر وظیفه از منابع بودجه را مشخص نماید. از مهم‌ترین کارکردهای بودجه کشور سوق دادن منابع عمومی برای حرکت دولت در مسیر پیشرفت است. در این سند منابع مالی بخش‌های مختلف کشور نظیر آموزش، سلامت، فرهنگ و دفاع متناسب با مأموریت‌های در نظر گرفته شده برای هر حوزه مشخص می‌شود.

هدف از تشکیل سازمان برنامه در محیط توسعه نیافته دهه ۳۰ ایران، راهبری توسعه کشور (شامل اجرای طرح‌های زیربنایی، توسعه کشاورزی، بهبود خدمات اجتماعی، افزایش واحدهای تولیدی و...) و تمرکز بر امور توسعه‌ای و انجام اموری بود که وزارت مالیه تا آن زمان امکان اجرای آن را نداشت. در آن زمان امور مربوط به بودجه در اختیار وزارت مالیه و تولید امر توسعه با سازمان برنامه بود؛ به نحوی که بخش مهمی از وجوه حاصل از صادرات نفت جهت اجرای طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای در اختیار سازمان برنامه قرار داشت. اما سرانجام پس از برخی مسائل به وجود آمده برای هماهنگی میان دستگاه‌ها، انتقال تمامی امور مربوط به بودجه به سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۴۵ در قانون طرز تهیه و تنظیم بودجه کل کشور تصویب شده و در سال ۱۳۵۱ انجام شد.

تمرکز اقدامات مختلف بودجه‌ریزی از تدوین، هماهنگی، نظارت، تخصیص، ارزیابی و اثرسنجی آن همراه با وظیفه برنامه‌ریزی برای کشور در سازمان برنامه و بودجه کشور باعث شده است تا برخی انتظاراتی که از این نهاد توسعه‌ای می‌رود برآورده نشود. درگیر شدن این نهاد در سازوکار تخصیص بودجه باعث شده تا این سازمان از کارکرد اصلی خود که برنامه‌ریزی برای توسعه کشور است غافل شود. به همین منظور، پیشنهادهایی برای تفکیک وظایف بین سازمان برنامه و بودجه کشور و خزانه‌داری کل کشور قابل ارائه است که در این گزارش به ابعاد مثبت و منفی آن و همچنین الزامات قانونی آن می‌پردازیم.

فارغ از ساختار بروکراتیک دولت توسعه‌گرا که خارج از بحث این گزارش است، سازمان برنامه به عنوان نهاد متمم مرکز برنامه ریز کشور باید فرصت کافی برای برنامه‌ریزی داشته باشد.

۲. تبیین موضوع ایده تفکیک متولی بودجه جاری و بودجه عمرانی



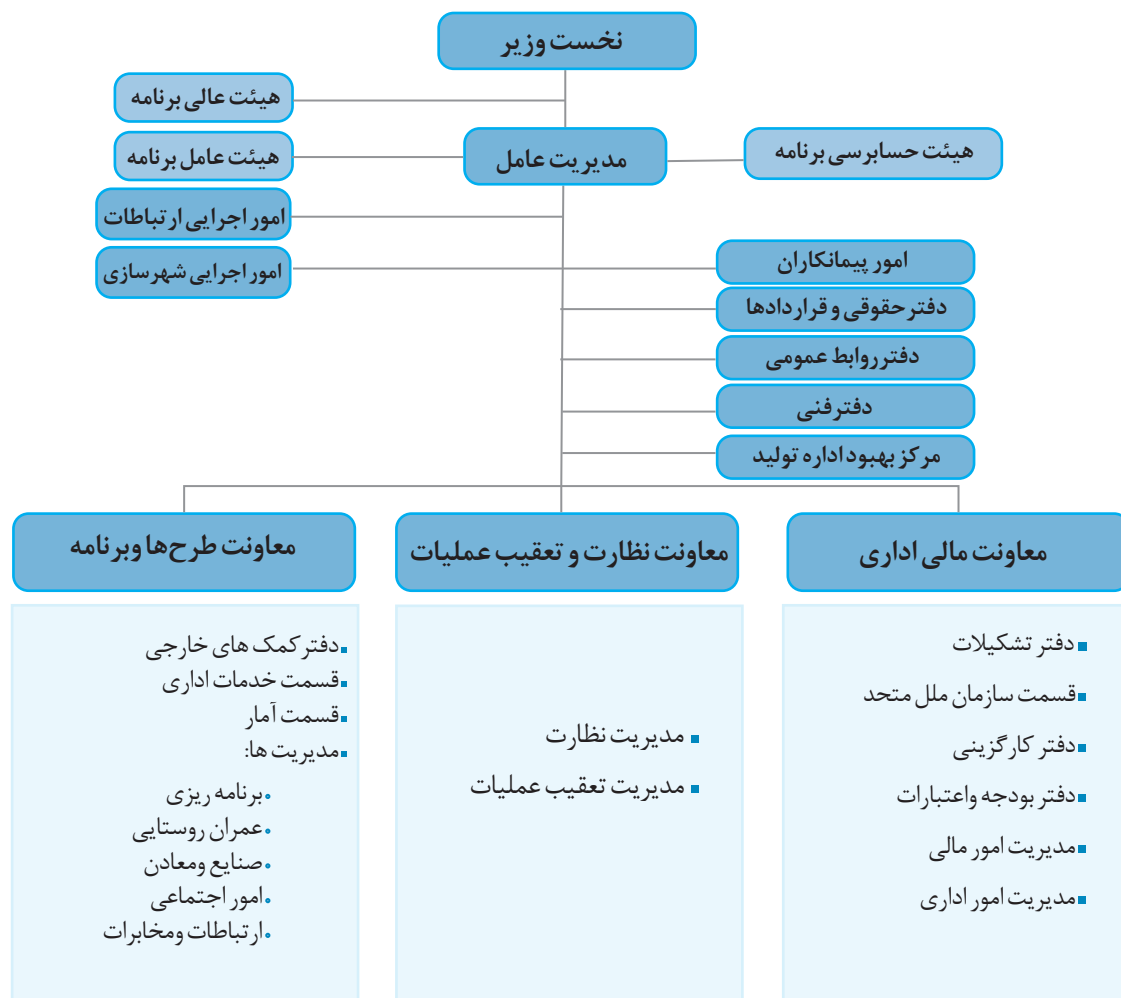
در سه دهه اخیر بخش اعظم بودجه دولت را هزینه‌های جاری تشکیل داده است. در چند دهه اخیر تهیه سند بودجه، اصلاح آن مطابق نظر مجلس و اجرای آن (پیگیری‌های تأمین مالی و تخصیص بودجه (شامل هزینه‌های جاری و عمرانی)) در سازمان برنامه و بودجه کشور انجام می‌شود. در حالی که کشور با مسائل اقتصادی گوناگونی مواجه است، تعدد وظایف سازمان برنامه و بودجه در حوزه‌های مختلف و حجم بالای عملیات مربوط به اعتبارات هزینه‌ای به خصوص با افزایش کسری بودجه در دهه اخیر باعث شده تا تمرکز این نهاد بر انجام امور جاری و حفظ وضعیت موجود باشد. این در حالی است که سازمان برنامه و بودجه متولی هماهنگی بسیاری از خط‌مشی‌های اقتصادی، اجتماعی،



زیست‌محیطی، صنعتی، کشاورزی، اداری و نهادی و برنامه‌ریزی برای پیشرفت کشور است. همچنین در نگاهی دقیق‌تر سازمان برنامه و بودجه را می‌توان متولی و مسئول رشد اقتصادی در کشور برشمرد.

در بدو تأسیس سازمان برنامه، انجام اموری که در توان دیگر دستگاه‌ها نبود از این سازمان انتظار می‌رفت. مهم‌ترین اموری که توسط سازمان برنامه انجام می‌گرفت عبارت بود از: سرمایه‌گذاری، برنامه‌ریزی پیشرفت و نظارت بر اجرای پروژه‌های توسعه‌ای کشور. در سال‌های ابتدایی تأسیس سازمان برنامه، سهم مشخصی از نفت به امور عمرانی و توسعه‌ای کشور تعلق می‌گرفت که پروژه‌های بزرگ ملی مانند سد دز، سد سفیدرود، راه‌آهن شاهرود-مشهد، فرودگاه مهرآباد، ذوب‌آهن اصفهان و توسعه دشت مغان در نتیجه آن ساخته شد. نرخ رشدهای اقتصادی بالا در دوره برنامه چهارم توسعه پیش از انقلاب اسلامی از مشخصات این دوره در کشور بود. در شکل ۱ ساختار سازمانی سازمان برنامه و بودجه کشور در سال ۱۳۴۲ نمایش داده شده است.

شکل ۱. نمودار ساختار سازمانی - سازمان برنامه و بودجه کشور در سال ۱۳۴۲ [۱]



به‌رغم دستاوردهای به‌دست آمده، فعالیت سازمان برنامه در این دهه بدون اشکال نبود. سه موضوع، موجب تغییر ساختار سازمان شد:

۱ موازی کاری با وزارتخانه‌ها: شکل‌گیری این سازمان در کنار و در عرض سایر سازمان‌های دولتی، اگرچه با تمرکز بر اهداف توسعه‌ای همراه بود، اما نوعی موازی کاری را در اجرای طرح‌های عمرانی ایجاد کرده و همواره بین وزارتخانه‌ها و سازمان برنامه بر سر اجرای برنامه‌های عمرانی کشمکش وجود داشت (معاونت نظارت و تعقیب عملیات در شکل ۱).

۲ نحوه تخصیص درآمدهای نفتی: جدایی امور برنامه‌ریزی از بودجه‌ریزی که با تفکیک منابع این دو حوزه (عواید نفت، در کنار سایر عواید و درآمدها) همراه بود، همواره تنشی بر سر میزان تخصیص منابع به هر یک از دو حوزه (هزینه‌های جاری و هزینه‌های توسعه‌ای) ایجاد می‌کرد. در این دوره سهم سازمان برنامه از عواید نفت در حدود ۶۰ درصد بود، در حالی که سازمان درخواست ۸۰ درصد منابع را داشت، وزارتخانه‌ها و ارتش نیز برای کاهش سهم سازمان به زیر ۶۰ درصد می‌کوشیدند.

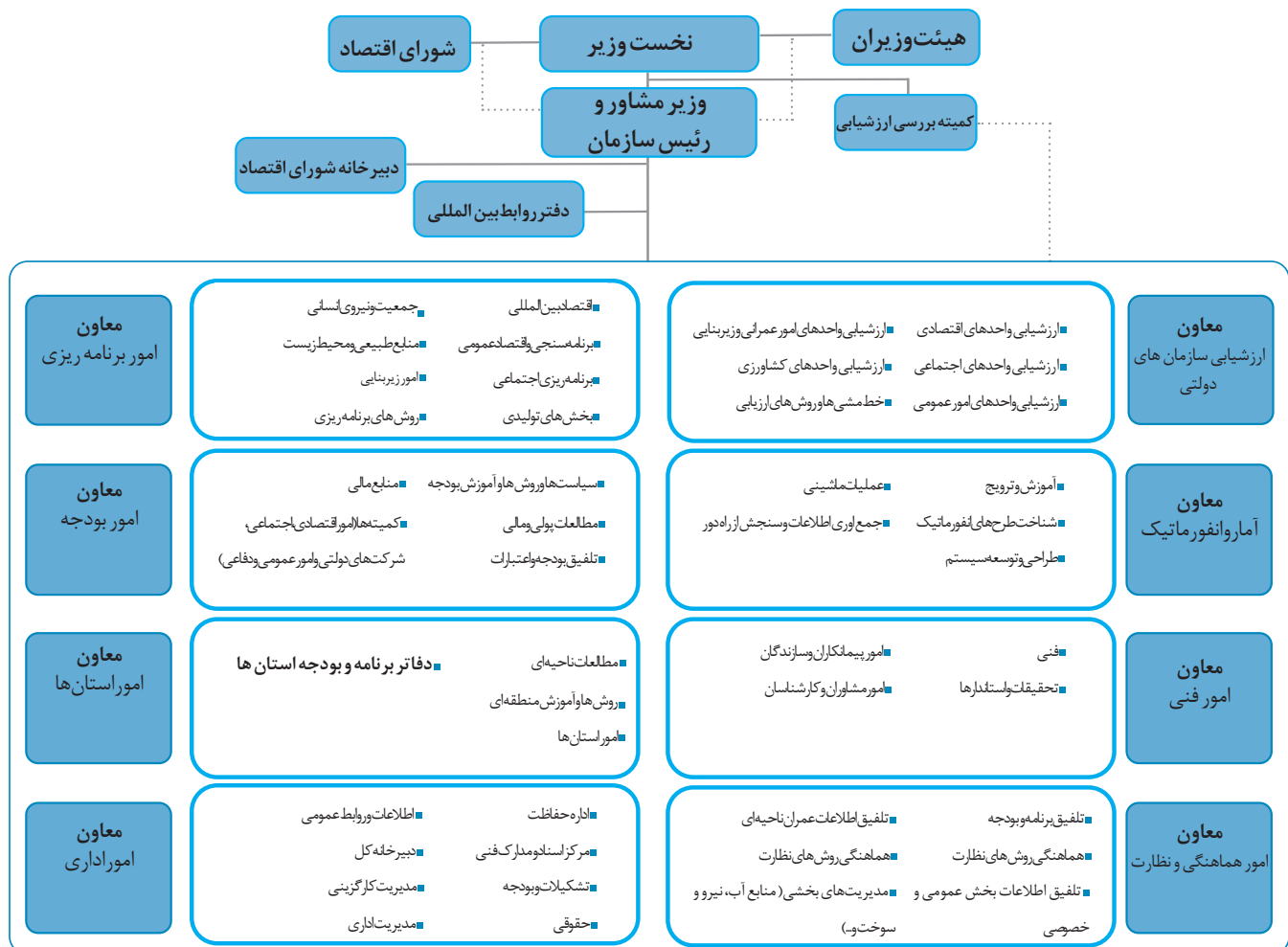
۳ ابهام در ماهیت جاری یا توسعه‌ای بودن هزینه‌ها: برخی مخارجی که وزارتخانه‌ها انجام می‌دادند می‌توانست جزء مخارج توسعه‌ای نیز قرار گیرد، اما در چارچوب تعریف شده در آن زمان، سهمی از منابع توسعه‌ای به آنها تعلق نمی‌گرفت.

این سه مسئله، منجر به دو تحول مهم شد: اول، انتقال بودجه‌ریزی از وزارت دارایی به سازمان برنامه و دوم، انتقال امور اجرایی برنامه از سازمان برنامه به وزارتخانه‌ها. در واقع در طی این تحول، سازمان برنامه پذیرفت که به جای سازمان اجرایی، یک سازمان برنامه‌ریز و ستادی باشد و موازی کاری با وزارتخانه‌ها را پایان بخشد. همچنین برای آنکه هماهنگی بیشتری میان منابع و مصارف ایجاد شود، سازمان برنامه متولی بودجه‌ریزی و تخصیص منابع بودجه دولت شد.

در سال ۱۳۴۵ انتقال تمامی امور مربوط به بودجه به سازمان برنامه و بودجه در قانون طرز تهیه و تنظیم بودجه کل کشور تصویب شده در سال ۱۳۵۱ و با تصویب قانون برنامه و بودجه، این سازمان به‌عنوان «سازمان برنامه و بودجه» در این دوران شناخته شد. این سازمان اگرچه در دهه گذشته برخی تغییر وظایف و جایگاه‌ها را تجربه کرده است، اما دو وظیفه بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی را در این دوران در اختیار داشته است [۱]. تغییرات فوق‌الذکر در ساختار سازمانی سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۵۲ (شکل ۲) و مقایسه آن با ساختار این سازمان در سال ۱۳۴۲ مشهود است. در این تغییرات معاونت بودجه به ساختار سازمان افزوده شده و وظیفه تعقیب عملیات از معاونت نظارت حذف شده و به جای آن وظیفه هماهنگی درج شده است.



شکل ۲. نمودار ساختار سازمانی - سازمان برنامه و بودجه کشور در سال ۱۳۵۲ (۱)



معاونین و دفاتر زیر مجموعه

در سال‌های اخیر ایده تفکیک متولی مخارج هزینه‌ای (جاری) از عمرانی (تملک‌داری‌های سرمایه‌ای) مجدداً مطرح شده است. مطرح‌کنندگان این ایده معتقدند مهم‌ترین معضل سازمان برنامه و بودجه کشور، درگیری بالای آن با اجرا و چانه‌زنی بودجه‌ای با دستگاه‌ها و استان‌ها، هم در مرحله تدوین بودجه و هم در طول سال است. از اهداف تفکیک متولی بودجه عمرانی و جاری، تفویض مسئولیت بودجه جاری به خزانه‌داری کل کشور و تمرکز سازمان به کارکرد اصلی خود یعنی برنامه‌ریزی میان‌مدت و بلندمدت است. زیرا به نظر می‌رسد مسئولیت‌های توأمان سازمان برنامه و بودجه، موجب به حاشیه رفتن برنامه‌ریزی، آمایش سرزمین در این سازمان شده است. در کنار تمامی این امور نظارت بر اجرای طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای و مشارکت عمومی - خصوصی که از وظایف مهم سازمان بوده و نقش مهمی را در محوریت زدایی و توسعه کشور دارد نیز در سال‌های اخیر به میزان قابل توجهی به حاشیه رفته است.

در ایده تفکیک بودجه جاری و سرمایه‌ای امید آن است که ماهیت توسعه‌ای و برنامه‌ریزی به سازمان برنامه بازگردانده شده و این سازمان نقش‌آفرینی بهتری در این زمینه داشته باشد. در این صورت، تهیه و تنظیم و اجرای لویح بودجه به دو دسته تقسیم شده و دو نهاد مستقل متولی امور بودجه‌ریزی خواهند بود؛ به طوری که مسائل مربوط به توسعه و طرح‌های عمرانی در اختیار سازمان برنامه و منابع و مصارف هزینه‌ای (جاری) در حوزه وظایف و اختیارات وزارت اقتصاد قرار می‌گیرد. در ادبیات بودجه‌ریزی به این تفکیک اصطلاحاً بودجه‌ریزی دو گانه گفته می‌شود.

بودجه‌ریزی دوگانه فرایندی است که طی آن مسئولیت تهیه بودجه عمرانی یا توسعه‌ای به دستگاهی غیر از متولی تهیه بودجه جاری سپرده می‌شود. در روند تاریخی کشورهای مختلف، بودجه‌ریزی دوگانه در ابتدا با هدف ایجاد یک مکانیسم برای اولویت‌دهی به برنامه‌های توسعه‌ای مطرح شد. همچنین در ابتدا مفهوم توسعه منحصر به توسعه اقتصادی و آن هم صرفاً به معنای تشکیل سرمایه فیزیکی ثابت تلقی می‌شد. این در حالی است که بسیاری دیگر از ابعاد توسعه مانند آموزش، بهداشت در این دیدگاه نمی‌گنجد. از زاویه دیگر، بودجه‌ریزی دوگانه به دنبال یک قاعده طلایی و ایده محوری می‌گشت؛ به این معنا که هزینه‌های جاری فقط با درآمدهای جاری (کسری عملیاتی) تراز شده و کسری ناشی از استقراض فقط صرف سرمایه‌گذاری خواهد شد. در گذشته، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مسئولیت تهیه بودجه‌ها تفکیک شده بود.

۳. برخی ملاحظات کارشناسی تفکیک بودجه جاری و عمرانی

۱ همان‌گونه که عنوان شد در الگوی قبل از سال ۱۳۴۵، وزارت دارایی مسئول بودجه‌ریزی جاری و سازمان برنامه، بودجه امور توسعه‌ای را تدوین می‌کرد. این دو نهاد وظایف خودشان را کاملاً مجزا با معیارها، مبناها، کارشناسان، ساختار اداری و طرز فکرهای متفاوت انجام می‌دادند. طبیعی است چنین روشی اجازه نمی‌دهد نگاهی جامع به مخارج هزینه‌ای و سرمایه‌ای دستگاه‌های دولتی وجود داشته باشد؛ در حالی که الگوی مطلوب بودجه‌ریزی باید شامل وحدت و جامعیت باشد.

۲ از آنجا که در برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی، بودجه به عنوان ابزار پیش‌برنده برنامه کشور نقش ایفا می‌کند، لذا باید توجه داشت که الزام هم‌راستایی بودجه با برنامه‌ریزی و توسعه در کشور رعایت شود. در این راستا باید به گونه‌ای اقدام کرد که تفکیک متولی تدوین سند بودجه جاری از متولی برنامه و توسعه کشور، موجب تضعیف اجرای آنها نشود؛ چراکه دستگاه‌های اجرایی پیش‌برنده برنامه‌های توسعه‌ای در کشورند. یکی از مسائل مهم کشور نظارت ضعیف بر خروجی دستگاه‌های اجرایی برای انجام وظایف قانونی است. در این راستا تنظیم کل بودجه در نهادی که توان تخصصی و سیاسی برای حساب‌کشی از دستگاه‌ها را در پایان سال مالی با استفاده از ابزار تنظیم بودجه سال آتی را دارد، می‌تواند ابزار مؤثری در جهت نظارت باشد. سپردن این وظیفه به وزارت اقتصاد بدون ایجاد توان تخصصی نظارت بر خروجی دستگاه‌ها می‌تواند منجر به کاهش بهره‌وری مخارج جاری دولت نیز شود.

۴ پیش‌نیاز تفکیک مخارج توسعه‌ای و جاری، تفکیک مصارف و منابع این دو حوزه است. با وجود وابستگی هزینه‌های جاری (حقوق و دستمزد) به منابع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (فروش نفت، منابع معدنی و اموال و دارایی‌ها)، امکان جدا کردن این منابع سهل‌الوصول از هزینه‌های ضروری در کوتاه‌مدت دور از انتظار است. انقطاع مصارف جاری از درآمدهای نفتی نیازمند برنامه دقیق و تدریجی برای ایجاد درآمدهای پایدار است.

۵ یکی از مهم‌ترین آسیب‌های اجرای بودجه در کشور وجود مجوزهای قانونی برای جابه‌جایی میان ردیف‌ها و پرداختی کمتر از میزان تعیین شده در قانون بودجه است. در نگاهی دقیق‌تر این آسیب مهم به مرحله تدوین بودجه نیز سرایت کرده و منجر به عدم اهتمام برای اصلاح بودجه‌ریزی پُر ایراد و غیرواقعی کشور در سال‌های مختلف شده است. اختیارات جابه‌جایی یا پرداخت کمتر از رقم تعیین شده در قانون که به اختصار به آن قدرت تخصیص سازمان برنامه و بودجه نیز گفته می‌شود؛ در عمل منجر به کنار گذاشته شدن قانون بودجه به عنوان سند پیش‌بینی عملیات مالی دولت در یک سال شده و بازه تصمیم‌گیری مخارج عمومی را به رویه‌ای ماهیانه تبدیل کرده است. در نتیجه قدرت تخصیص چرخه‌ای معیوب میان بودجه‌ریزی و اجرا شکل گرفته است. تفکیک متولی هزینه‌های جاری و عمرانی نیز این مشکل را برطرف نمی‌کند، بلکه این اختیار تخصیص را بین دو دستگاه توزیع می‌کند.

۱. در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ مازاد تراز سرمایه‌ای (میزان منابع حاصل از صادرات نفت و گاز که مخارج جاری و بازپرداخت بدهی‌ها را تأمین خواهد کرد) معادل ۳۵۷ هزار میلیارد تومان است. مطابق عملکرد مالی سال ۱۴۰۱ نیز مازاد تراز سرمایه‌ای ۱۶۴ هزار میلیارد تومان است.



۶ در تجربه بین‌المللی شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد در صورت ایجاد نهادهای بودجه‌ای مدرن و اعطای نقش قوی و رویه‌های بودجه‌ای به نخست‌وزیر یا وزیر مالیه، عملکرد مالی بهبود می‌یابد. با این حال، این نتایج هیچ شکل سازمانی خاصی را برای وزارت مالیه پیشنهاد نمی‌کند، بلکه نشان می‌دهد که ظرفیت و توانایی دولت باید در زمینه‌های عملکردی مانند پیش‌بینی کلان‌مالی، مدیریت بدهی و تهیه بودجه توسعه یابد.

۷ آنچه موجب اخلاص در احداث، تکمیل و اتمام پروژه‌های عمرانی می‌شود ریشه در بودجه‌نویسی غیراصولی و اجرای به‌مراتب بدتر از آن است که انتظار نمی‌رود صرفاً با تغییر ساختار سازمانی و دستگاه‌های متولی در این زمینه حل شود؛ آنچه به‌عنوان راهکار انضباطی و پیش‌بینی‌پذیری پروژه‌های عمرانی پیشنهاد می‌شود، ایجاد سازوکار بودجه‌ریزی تعهدی در کنار بودجه‌ریزی نقدی است. حسابداری و بودجه‌ریزی تعهدی باید مبنای تصویب طرح‌های عمرانی در قوانین سالیانه بودجه باشد. واضح است که ماهیت هزینه‌های جاری یک‌ساله با طرح‌های عمرانی که ساخت و بهره‌برداری از آن چندین سال به طول می‌انجامد متفاوت است و عدم توجه به این نکته در هنگام بودجه‌ریزی زمینه بی‌توجهی به زیرساخت‌های توسعه‌ای را فراهم می‌کند.

۸ یکی از چالش‌های مهم سازمان برنامه و بودجه در اجرای قانون بودجه، تعدد دستگاه‌های اجرایی دارای ردیف بودجه‌ای مستقل است که به‌طور مستقیم از سازمان برنامه تخصیص دریافت می‌کنند. تعامل با حدود ۱۰۰۰ دستگاه اجرایی غیرهمگن (از وزارتخانه تا دانشگاه استان) علاوه بر اینکه وقت و انرژی زیادی از کارشناسان سازمان می‌گیرد، اصلاح بودجه‌ریزی را بسیار دشوار می‌کند؛ زیرا در عمل سازمان توانایی تنظیم برنامه و نظارت بر خروجی این تعداد دستگاه به‌صورت مستقیم را ندارد. یکی از شروط لازم هر تحولی در حوزه برنامه و بودجه لازم است ساختار دستگاه‌های مستقل دریافت‌کننده بودجه اصلاح شده و تعداد آن کاهش یابد و در ضمن برای هر بخش یا حوزه متولی مشخصی تعیین شود.

۹ اصلی‌ترین نکته‌ای که باید بدان توجه کرد این است که تا زمانی که کسری‌های بودجه بزرگ و غیرقابل پوشش در بودجه دولت وجود دارد، عملاً امکان اجرای صحیح بودجه و پیشبرد برنامه‌ها چه در بودجه جاری و چه در بودجه عمرانی فراهم نمی‌شود.

۱۰ کتاب راهنمای مدیریت مخارج عمومی بانک جهانی خاطر نشان می‌کند که جدایی بودجه جاری از عمرانی یکی از عوامل مهم شکست در هماهنگی بین برنامه سیاست‌های دولت و بودجه‌ریزی است [۳] [۵]. همچنین، آسیب دیگر جدایی کامل بودجه جاری از عمرانی این است که ممکن است فروض اساسی بودجه‌نویسی مانند پیش‌بینی‌های اقتصاد کلان آن دو بودجه متفاوت و ناسازگار باشند یا اینکه از قواعد یکسان حسابداری گزارش‌دهی و طبقه‌بندی منابع مصارف پیروی نکنند.

۱۱ یکی از مواردی که در تفکیک بودجه‌ها کمتر بدان توجه می‌شود بودجه‌ریزی مضاعف یا موازی است؛ بدین معنا که دستگاه‌های اجرایی برای یک فعالیت مشابه از دو محل بودجه کسب می‌کنند. توضیح بیشتر آنکه وقتی بودجه‌ریز عمرانی از بودجه‌ریز جاری منفک است، دستگاه اجرایی ممکن است با توجه به عدم تقارن اطلاعات از این موقعیت سوءاستفاده کرده و با چانه‌زنی با هر دو نهاد سعی کند منابع بیشتری را در هر دو بخش جاری و عمرانی کسب کند. این مسئله در مرحله تخصیص هم می‌تواند به وجود بیاید [۶].

۱-۳. چالش‌های اجرایی تفکیک بودجه جاری و عمرانی

۱ در بسیاری از موارد مخارج هزینه‌ای و عمرانی از یکدیگر قابل تفکیک نبوده و در عمل باید با نگاه جامعی بررسی شوند؛ چراکه در راستای یک هدف این دو اعتبار می‌توانند مکمل یکدیگر باشند. برای مثال وزارت آموزش و پرورش بودجه ساخت مدارس جدید را کاملاً مجزا از بودجه هزینه دستمزد معلمان (جاری) خودش تهیه می‌کند و در هر دو بودجه سعی خواهد کرد بیشترین منابع را مطالبه کند. این در حالی است که اگر یک چارچوب جامع برای برنامه وزارتخانه تدوین شود، چه‌بسا استخدام معلم جدید به ساخت مدرسه جدید ترجیح داشته باشد.

۲ در بسیاری از موارد هماهنگی بین سازمان تدوینگر بودجه جاری با دستگاه تدوینگر بودجه عمرانی وجود ندارد و این عدم هماهنگی حتی درون هر وزارتخانه نیز وجود دارد. تفکیک متولی اجرای بودجه جاری از عمرانی ممکن است اطلاعات سیستماتیک تخصیص بودجه

به دستگاه‌ها را ناهماهنگ کند.

۳ یکی از لوازم بودجه جاری از عمرانی جدا کردن منابع و مصارف بودجه است. اولین مسئله این است که کدام منابع مخصوص طرح‌های عمرانی است و چه منابعی باید صرف هزینه‌های جاری شود. در کنار این ابهام یکی از آسیب‌هایی که جدا کردن منابع دولت خواهد داشت، کاهش قدرت مدیریت نقدینگی خزانه‌داری است.

۴ در برخی موارد امور هزینه‌ای و عمرانی در هم تنیدگی دارند؛ با مثالی می‌توان به زمانی که سازمان برنامه و وزارت اقتصاد به صورت مجزا فعالیت می‌کردند اشاره کرد که برنامه‌ها به جهت جدا بودن نهادهای بودجه‌ای هماهنگی لازم رانداشتند. در زمان شیوع بیماری مالاریا دو دستگاه منابع مقابله با شیوع و کنترل آن را حق خود می‌دانستند؛ وزارت نیرو و خود را موظف به رسیدگی به آب‌های جاری می‌دانست (اعتبارات عمرانی) و وزارت بهداشت موظف به مقابله با بیماری و تأمین بهداشت عمومی بود (اعتبارات هزینه‌ای). با این استدلال هر دو دستگاه درخواست بودجه می‌کردند. با تفکیک مجدد بودجه در وزارت اقتصاد و سازمان برنامه و بدون اصلاحات اساسی چنین مشکلاتی می‌تواند مجدد پدیدار شود.

۵ مطابق با توصیه نهادهای بین‌المللی، سازمان متولی بودجه باید دانش و مهارت‌هایی را برای تجزیه و تحلیل مسائل خط‌مشی بین‌بخشی مرتبط با تمام بخش‌های اقتصاد؛ به عنوان مثال، کشاورزی، آموزش، انرژی، محیط زیست، بهداشت و ... ایجاد کند. این امر از آن جهت ضروری است که این نهاد باید توصیه‌های آگاهانه به کابینه در مورد هزینه پیشنهادی سیاست جدید و تخصیص منابع بودجه به وزارتخانه‌های مربوطه ارائه کند. به طور کلی، سازمان متولی بودجه باید نقش کلیدی در تعیین دستور کار و شکل دادن به سیاست در سراسر دولت ایفا کند.

۶ یکی از معایب جدایی بودجه جاری از عمرانی، تولید پروژه‌های عمرانی خواهد بود که به اتمام رسیده‌اند، اما به دلیل عدم وجود بودجه جاری برای بهره‌برداری از آن عملاً بدون استفاده اند که ناشی از ناهماهنگی بین بودجه جاری از عمرانی است (مثلاً مدرسه ساخته می‌شود، اما معلم نیست یا دادگاه ساخته می‌شود اما قاضی ندارد، بیمارستانی که پزشک ندارد). محاسبه و درج ارقام هزینه جاری متناظر به بهره‌برداری پروژه‌های عمرانی دولت در بودجه سالیانه از اصول بودجه‌ریزی است. اما این کار با چند مشکل مواجه می‌شود؛ برنامه‌ریزی ضعیف و هماهنگی ضعیف بین دو دستگاه یا فرایند تهیه بودجه عمرانی و جاری، بی‌توجهی به بودجه‌ریزی بلندمدت در سال‌های آینده با توجه به محدودیت منابع آتی.

۴. خلاصه‌ای از تجربه برخی کشورها در رابطه با ساختار بودجه‌ریزی و اجرای بودجه

۴-۱. تجربه کشور ترکیه

در ترکیه تا پیش از اصلاحات سال ۲۰۱۸، تدوین و اجرای بودجه بر عهده وزارت خزانه‌داری و مالیه بود و وزارت توسعه مسئول برنامه‌های توسعه کشور بود. پس از اصلاحات انجام شده با انتقال دفتر بودجه وزارت خزانه‌داری و مالیه و ادغام آن با وزارت توسعه، سازمان استراتژی و بودجه مسئول تدوین برنامه‌های توسعه و بودجه سالیانه تعیین شد، اما کماکان مسئولیت اجرای بودجه بر عهده وزارت خزانه‌داری و مالیه قرار دارد. در ساختار جدید در واقع متولی تدوین بودجه از اجرا جدا شده و برای تدوین‌کننده برنامه‌های توسعه و بودجه کشور متولی واحد در نظر گرفته شده است [۲].

۴-۲. تجربه کشور کانادا

در کانادا مسئولیت تدوین جداول بودجه با دفتر خزانه‌داری^۱ است. دفتر خزانه‌داری ذیل وزارت اقتصاد نیست و ریاست آن راهیته‌ی متشکل از نخست‌وزیر و برخی وزرای دولت از جمله وزیر اقتصاد تشکیل می‌دهد. لذا از جهت ساختاری از وزارت اقتصاد مجزا است. خزانه‌داری مسئولیت

1. Treasury Board of Canada Secretariat (TBCS)



توزیع اعتبارات میان دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی از جمله هزینه‌های جاری و عمرانی را برعهده دارد. در این فرایند دفتر خزانه‌داری ابتدا سقف هزینه‌های هر وزارتخانه یا سازمان دولتی را مشخص می‌کند. سازمان‌ها باید برنامه مالی خود را در سقف ابلاغی تهیه کنند که شامل هزینه‌های سال آتی، استراتژی و اهداف سازمان و برنامه‌های عملیاتی و اقداماتی است که در طول سه سال آینده قرار است اجرا شود [۳]. وزارت اقتصاد نیز در طول سال مالی وظیفه تخصیص و پرداخت اعتبارات به دستگاه‌های دولتی مطابق با جداول قانون بودجه و نظارت بر انضباط مالی دستگاه‌ها را برعهده دارد.

۳-۴. وضعیت کشورهای عضو سازمان همکاری‌های توسعه اقتصادی

این سازمان در سال ۲۰۱۸ اقدام به جمع‌آوری داده‌های مربوط به رویه‌های مرتبط با بودجه‌ریزی در کشورهای عضو پرداخته که در سال ۲۰۱۹ به چاپ رسیده است. مطابق با وظایف احصا شده برای بخش مسئول تدوین بودجه در این کشورها، از ۳۴ کشور بررسی شده در سیزده کشور مسئولیت تأیید پرداخت درون‌سالی نیز برعهده نهاد بودجه‌ریز مرکزی است. در هشت کشور این وظیفه میان نهاد اصلی بودجه‌ریز و دستگاه دیگری به صورت مشترک انجام می‌شود و در هشت کشور (اسپانیا، سوئد، پرتغال، لوکزامبورگ، ایتالیا، ایرلند، استونی و دانمارک) این مهم جزء وظایف نهاد بودجه‌ریز محسوب نمی‌شود که البته با لحاظ ترکیه که بعد از این تاریخ ساختار بودجه‌ریزی خود را اصلاح کرده است ۹ کشور خواهند شد [۷].

۵. رویکرد پیشنهادی: تفکیک متولی تدوین و اجرای بودجه

یکی از دلایل جدایی برنامه از بودجه روند تاریخی شکل‌گیری این دو نهاد است. بودجه قدمت بسیار زیادی دارد و تقریباً تمام دولت‌ها برای رسیدگی به امور خود از آن استفاده می‌کردند. لذا رویه‌ها و فرایندها و دانش در بودجه کاملاً شکل گرفته بود. اما نهاد برنامه یک ایده جدید بود که ادعای کرد نقشه راه کلی اقتصاد کشور نامشخص بوده و باید یک نهاد بالادستی زیر نظر رئیس‌جمهور یا هیئت‌وزیران مسئولیت جهت‌دهی با فعالیت‌های روزمره دولت را برعهده بگیرد. برای مثال در هند باور بر این بود که برنامه باید از طریق نهادی بالادستی پیگیری شود که به‌طور ویژه بر موضوعات کلان متمرکز بوده و از فشار مدیریت امور روزمره دولت آزاد باشد. ایده جدایی بودجه جاری از برنامه‌های عمرانی کشور نیز از چنین دیدگاهی ریشه می‌گیرد. البته این دیدگاه ناشی از نیازها و چالش‌های جدید و بزرگی بود که دولت‌ها با آن مواجه بودند و دیگر ممکن نبود با برنامه‌ریزی سالیانه در بودجه‌های سنوالتی مسائل توسعه‌ای را حل و فصل کنند.

جدا از اینکه سطح هماهنگی و مشاوره نهاد‌های برنامه و بودجه چه میزان است، قدرت نهاد بودجه‌ای به دلیل توانایی تقسیم اعتبارات همواره بیشتر از نهاد توسعه‌ای است. بر همین مبنا توصیه می‌شود که سازمان برنامه اختیار تدوین بودجه را نیز خود برعهده بگیرد. نمونه‌های این رویکرد در کشورهای مختلفی دیده می‌شود؛ برای مثال در کره جنوبی، دفتر بودجه بخشی از سازمان برنامه است یا در برزیل، وزارت برنامه‌ریزی متولی امور بودجه نیز می‌باشد. اما نکته بسیار مهم وجود نهاد دومی نظیر خزانه‌داری یا دفتر بودجه است که در عمل بخش اصلی عملیات اجرای بودجه دولت در طی سال را عهده‌دار است.

به عبارت ساده‌تر تصمیم‌ساز اصلی در تهیه و تنظیم بودجه در دولت نهاد برنامه‌ریزی است، اما پس از تصویب بودجه اجرای آن برعهده خزانه‌داری یا دفتر بودجه گذاشته می‌شود که زیرمجموعه نهاد برنامه‌ریزی نیست و عملیات اجرایی بودجه در طی سال را انجام می‌دهد. در این صورت علاوه بر اینکه قدرت نهاد برنامه‌ریزی برای پیشبرد برنامه کاسته نمی‌شود، به دلیل کاهش مسئولیت‌های اجرایی طی سال فرصت

بیشتری برای تمرکز بر موضوع برنامه‌ریزی خواهد داشت. البته تقسیم دامنه اختیارات این دو نهاد و هماهنگی آنها نیاز به دقت و بررسی جزئی‌تر دارد.

باید توجه کرد که بودجه‌ریزی ذاتاً یعنی اتخاذ تصمیمات سخت. یا این تصمیمات سخت با هزینه‌اش در زمان بودجه‌ریزی گرفته می‌شود یا از آن اجتناب شده و هزینه بسیار بالاتری در زمان اجرای بودجه به کشور تحمیل خواهد شد. **بده‌بستان‌های غیر قابل اجتناب باید به صورت صریح مطرح شده و در بودجه تعیین تکلیف شود.** فقط در این صورت است که اجرای منظم برنامه‌های اولویت‌دار ممکن شده و از به‌هم‌ریختگی مدیریت برنامه‌ها در طول اجرای بودجه اجتناب می‌شود. دخالت‌های سیاسی، ضعف سازمانی و کمبود اطلاعات، اتخاذ تصمیمات سخت را تا لحظه اجرای بودجه به تعویق می‌اندازد. از قضا این تعویق‌ها، تصمیم‌گیری را سخت‌تر می‌کند [۴]. در این راستا، لازم است تا به‌عنوان بخشی از اصلاح فوق‌الذکر تصمیم درون‌سالی تخصیص اعتبارات دستگاه‌ها و ردیف‌ها به زمان تنظیم سند بودجه منتقل شده (بدین معنا که بودجه واقعی تنظیم شود) و نهاد مجری بودجه در طی سال اختیاری برای کاهش ارقام مصوبات نداشته باشد و صرفاً بر مدیریت نقدینگی و اجرای بودجه مصوب متمرکز شود.

۱-۵. برخی ملاحظات کارشناسی

۱- در حال حاضر در کشور بخشی از وظایف اجرای بودجه بر عهده خزانه‌داری کل کشور است. اما باید توجه داشت تا زمانی که ساز و کار تخصیص درون‌سالی اعتبارات بودجه تداوم داشته باشد در عمل سازمان برنامه درگیری قابل توجهی با عملیات بودجه خواهد داشت و امکان اطمینان خاطر برای پیشبرد امور بلندمدت‌تر وجود ندارد. لذا لازم است در الگوی مطلوب ساز و کار تخصیص درون‌سالی تا اندازه قابل توجهی حذف شود. در این صورت اجرای قانون مصوب بودجه بر اساس برش ماهیانه توسط خزانه‌داری قابل انجام خواهد بود. نکته دیگر آنکه پیش‌نیاز محدود شدن ساز و کار تخصیص تکمیل فرایند پایش و مدیریت تعهدات توسط سازمان برنامه است. تنها در این صورت است که می‌توان انتظار داشت دولت فقط تعهدات قابل ایفا را ایجاد نماید و لذا نیازی به تأخیر در ایفای تعهدات یا همان تخصیص درون‌سالی نباشد. ایفای تعهدات قطعی دولت نیز در سند بودجه سالیانه پیش‌بینی شده و مطابق سررسید پرداخت می‌شود.

۲- زمانی که مجری بودجه (سازمان برنامه) خود تدوین‌کننده سند بودجه نیز است، با توجه به امکان تخصیص به‌صورت ساختاری انگیزه بالایی برای اینکه سند بودجه دارای ابهام و غیرشفافی تنظیم نشود وجود ندارد. همچنین به‌منظور بهره‌برداری حداکثری از اختیار تخصیص، منابع بودجه در این حالت همواره دارای بیش‌برآوردی خواهند بود. در این ساختار عملکرد اجرای بودجه نیز به‌صورت کامل گزارش نشده و یا با تأخیر گزارش می‌شود. وجود جداول متفرقه و افزایش روزافزون سهم آن از بودجه، اخذ مجوزهای قانونی جابه‌جایی اعتبارات در بودجه و اخذ مجوزهای متعدد از نهادهایی غیر از مجلس برای اصلاح قانون بودجه در دوره‌های مختلف حکایت از این مسئله دارند.

۳- در حال حاضر به دلیل اختیارات قانونی جابه‌جایی ردیف‌ها و تفاوت تخصیص درون‌سالی با ارقام مصوب در قانون، دستگاه‌های اجرایی از رقم اعتبارات دریافتی خود تا انتهای سال اطمینان نداشته و علاوه بر نیاز به چانه‌زنی مستمر طی سال برای دریافت تخصیص، قدرت برنامه‌ریزی از آنها سلب خواهد شد. لذا هر اقدامی که منجر به افزایش شفافیت بودجه و بهبود اجرای قانون شود می‌تواند توان برنامه‌ریزی دستگاه‌ها برای مصرف بهینه اعتبار را افزایش دهد.

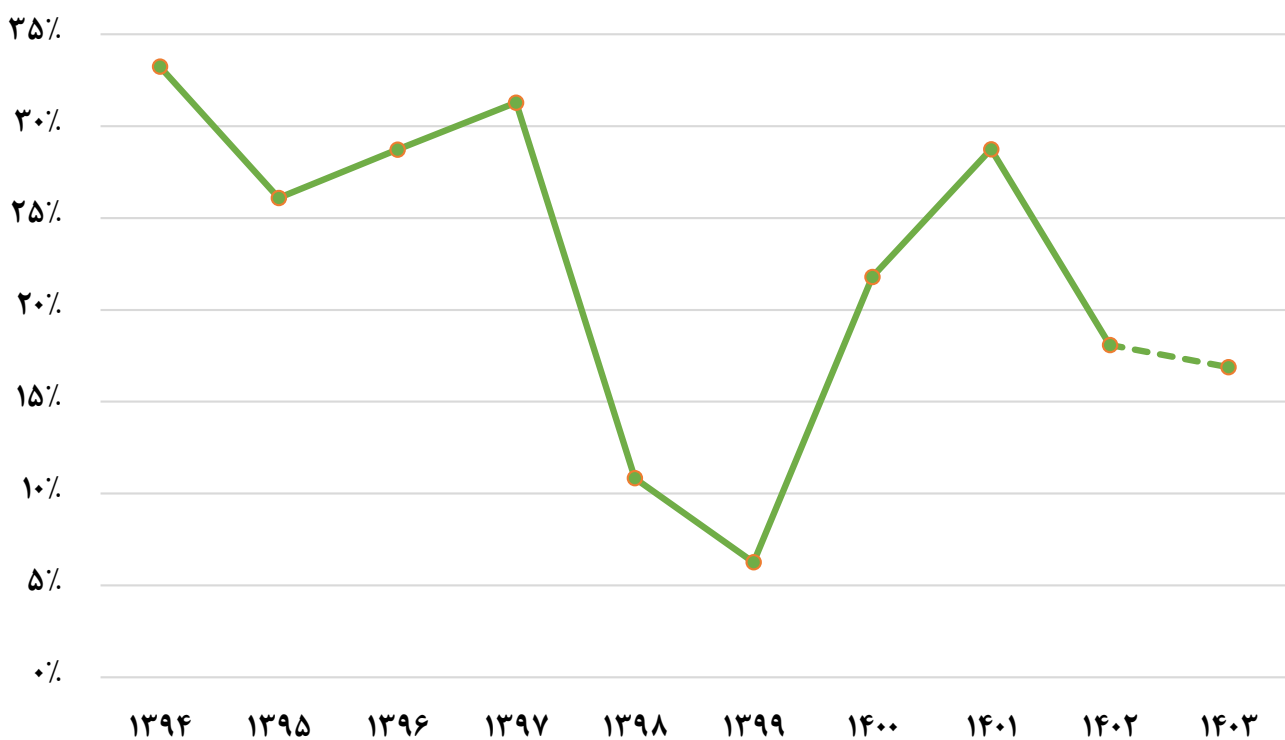
۴- یکی از مواردی که آسیب بزرگی در نظام برنامه‌ریزی، مدیریت و اجرای بودجه به وجود آورده، عدم مدیریت صحیح نقدینگی دولت درون سال مالی است. مدیریت نقدینگی عبارت است از تجهیز منابع مورد نیاز در زمان مقرر و در اختیار دستگاه مربوطه برای ایفای تعهدات قانونی دولت، به‌گونه‌ای که کم‌ترین هزینه و بیشترین کارایی را به‌همراه داشته باشد. در نبود مدیریت صحیح نقدینگی زمان‌بندی تخصیص و پرداخت‌های بودجه بسیار اهمیت پیدا می‌کند و دستگاه‌های اجرایی عطش بالایی برای دریافت هر چه سریع‌تر منابع وصولی و انباشت آن در حساب‌های خود را دارند. در حضور نظام صحیح مدیریت نقدینگی، ایفای تعهدات دولت مطابق با قانون بودجه دقیقاً در سررسید معین



قطعی است و چرخه مالی دولت منطبق بر زمان بندی پیش بینی شده کار می کند. این نظام دقیق چهار جزء اصلی دارد که عبارتند از: حساب واحد خزانه نزد بانک مرکزی، تخمین دقیق از جریان درآمد و هزینه های (اعم از وجوه نقد و تعهدی) دولت، ابزارهای تأمین مالی کوتاه مدت (یک ماه تا زیر یک سال) و در نهایت امکان سرمایه گذاری مازاد وجوه در دارایی های نقدشونده. در شرایطی که به دلایل متعدد از جمله حوادث غیر مترقبه، هزینه های پیش بینی نشده، عدم وصول درآمدهای نفتی جریان درآمد و هزینه های دولت در طول سال مالی نوسانی بوده، مدیریت صحیح نقدینگی جهت هموارسازی مصرف دستگاه های دولتی بیش از هر زمانی ضروری است.

۵ یکی از پیش نیازهای مهم برای موفقیت هر اصلاح پیشنهادی در حوزه بودجه اعم از تفکیک متولی اجرا از تصویب یا حتی تفکیک بودجه جاری از عمرانی، لزوم ثبات منابع نفتی دولت است. نوسان قابل توجه منابع نفتی دولت منجر به کاهش پیش بینی پذیری منابع دولت پیش از سال مالی و حتی در طول سال مالی خواهد شد و این مسئله توان برنامه ریزی و بودجه ریزی صحیح دولت و دستگاه ها را مخدوش کرده و بهره وری مخارج دولت را کاهش می دهد. این مسئله در شکل ۳ نمایش داده شده است.

شکل ۳. نمودار سهم منابع حاصل از صادرات نفت و گاز دولت از منابع عمومی دولت (تحقق یافته) [۸]



همان طور که ملاحظه می شود در یک دهه گذشته سهم منابع حاصل از صادرات نفت و گاز در تأمین منابع بودجه از ۵ درصد تا ۳۴ درصد در نوسان بوده است.

۶ وقتی درآمدها با بیش برآوردی همراه است و هزینه ها کم برآورد می شود؛ در زمان اجرای بودجه چاره ای جز کاهش شدید پرداخت ها نیست. بیش برآوردی درآمدها صرفاً ناشی از عوامل فنی مانند خطا در برآورد درآمدهای مالیاتی نیست، بلکه سیاستمداران یا وزرا برای حفظ پروژه های مازاد خود، تأمین منابع مالی را آسان جلوه می دهند. به همین ترتیب کم برآوردی مخارج نیز روشی است برای اضافه کردن پروژه های جدید با این نیت که بعدها در طول اجرای بودجه تخصیص بیشتری دریافت شود. هیچ گونه اصلاح تکنیکالی در بودجه نمی تواند

مشکلات سیاسی و نهادی از این جنس را حل کند [۴].

۷ یکی از الزامات مهم تفکیک تدوین از اجرای بودجه، لزوم تدقیق اختیارات و وظایف دو نهاد بودجه‌ای یعنی سازمان برنامه و خزانه‌داری است. در حال حاضر وظایفی همچون تدوین بودجه، مدیریت تعهدات درون سالی، اصلاح بودجه در طی سال، مدیریت نقدینگی، تخصیص، پرداخت، نظارت عملیاتی و... وجود دارد که نیاز است در نقشه جدید میان دو نهاد باز توزیع شود. همچنین لازمه دیگر کارکرد مناسب این دو نهاد هماهنگی آنها بوده که باید برای آن تدبیری اندیشیده شود.

۸ مهم‌ترین نکته‌ای که پیش شرط هر گونه تفکیک موفق است، تغییر الگوی بودجه‌ریزی می‌باشد. در شرایط فعلی، بودجه‌ریزی در کشور به صورت بودجه‌ریزی افزایشی^۱ و بدون توجه به عملکرد و خروجی دستگاه صورت می‌گیرد. باید توجه داشت که جداسازی اجرای بودجه از تدوین آن به خودی خود به بهبود اثربخشی بودجه و فعالیت دستگاه‌های اجرایی نخواهد انجامید. به این منظور لازم است تارویه بودجه‌ریزی کشور به بودجه‌ریزی برنامه‌ای تغییر یابد تا نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها به تناسب بودجه دریافتی و بر مبنای شاخص‌ها و اهداف قابل سنجش انجام شود.

۲-۵. چالش‌های اجرایی

۱ امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور به طور مستقیم بر عهده رئیس جمهور است که به سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان امور اداری و استخدامی که توسط دو معاون رئیس جمهور اداره می‌شوند تفویض شده است. در صورتی که هر یک از این امور در اختیار یک وزارتخانه باشد، امکان بالقوه ترجیح ملاحظات منطقه‌ای بر ملاحظات ملی بیشتر خواهد بود. البته گفتنی است که در صورت کاهش بیش برآوردی منابع بودجه و اصلاح سازوکار تخصیص برای اجرای دقیق قانون بودجه، این مسئله قابل رفع است.

۲ سازمان برنامه و بودجه کشور باید برای پیشبرد اهداف برنامه‌های توسعه (اعم از عمرانی) در کشور بر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی و نحوه پیشبرد برنامه‌های آنها نظارت داشته باشد. یکی از مهم‌ترین ابزارهای نظارت، تخصیص بودجه جاری دستگاه‌هاست (که باید در جهت اجرای برنامه‌های مصوب دستگاه‌ها استفاده شود). در صورت انتقال کل وظیفه اجرای بودجه به خزانه‌داری کل کشور و محدود شدن سازوکار تخصیص، ابزار نظارت درون سالی سازمان برنامه تضعیف خواهد شد.

گفتنی است، نظارت صحیح سازمان برنامه بر دستگاه‌ها مبتنی بر خروجی برنامه‌های سالیانه (در بودجه‌ریزی مبتنی بر برنامه) است که با تقویت نظارت بین سالی به جای نظارت درون سالی قابل انجام است. به این صورت که سازمان در تدوین بودجه هر سال با برگزاری جلسات منسجم، گزارش‌های عملکرد سال‌های گذشته دستگاه‌ها را بررسی و برای تدوین بودجه سال آینده آنها را مدنظر قرار دهد؛ در این صورت نظارت درون سالی و غیر متمرکز فعلی به نظارتی سازمان یافته، مدون و متمرکز تبدیل خواهد شد.



۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



فارغ از ساختار بروکراتیک مناسب دولت توسعه‌گرا که خارج از بحث این گزارش است، سازمان برنامه به عنوان نهاد متمرکز برنامه‌ریزی کشور باید فرصت کافی برای برنامه‌ریزی داشته باشد. ایده تفکیک نهاد متولی بودجه جاری و عمرانی که بیشتر با هدف در اولویت قرار گرفتن امور بلندمدت در مقابل امور روزمره اجرای بودجه مطرح می‌شود، با وجود دربرداشتن منافی، ملاحظات مهمی نیز دارد که توجه به آنها ضروری است. از مهم‌ترین ملاحظات آن می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- از آنجاکه بودجه به‌عنوان ابزار پیش‌برنده برنامه کشور نقش ایفا می‌کند، باید توجه داشت که الزام هم‌راستایی بودجه با برنامه‌ریزی رعایت شود.
- تفکیک تدوین بودجه جاری و عمرانی به‌نوعی اجازه نمی‌دهد که نگاهی جامع به مخارج هزینه‌ای و سرمایه‌ای دستگاه‌های دولتی وجود داشته باشد؛ در حالی که الگوی مطلوب بودجه‌ریزی باید شامل وحدت و جامعیت باشد.
- سپردن وظیفه تدوین و اجرای بودجه هزینه‌ای (جاری) به هر نهاد دیگری بدون ایجاد توان تخصصی نظارت بر خروجی دستگاه‌ها می‌تواند منجر به کاهش بهره‌وری مخارج جاری دولت نیز شود.
- پیش‌نیاز تفکیک مخارج توسعه‌ای و جاری، تفکیک مصارف و منابع این دو حوزه است. با وجود وابستگی هزینه‌های جاری (حقوق و دستمزد) به منابع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (فروش نفت، منابع معدنی و اموال و دارایی‌ها)، امکان جدا کردن این منابع سهل‌الوصول از هزینه‌های ضروری در کوتاه‌مدت ممکن نیست. انقطاع مصارف جاری از درآمدهای نفتی نیازمند برنامه دقیق و تدریجی برای ایجاد درآمدهای پایدار است.
- به‌منظور اصلاح مشکلات موجود در حوزه طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای حسابداری و بودجه‌ریزی تعهدی باید مبنای تصویب قوانین بودجه‌های عمرانی باشد.
- در بسیاری از موارد مخارج هزینه‌ای و عمرانی از یکدیگر قابل تفکیک نبوده و در عمل باید با نگاه جامعی بررسی شوند؛ چراکه در راستای یک هدف این دو اعتبار می‌توانند مکمل یکدیگر باشند.
- تفکیک هزینه‌های جاری و عمرانی کمک معنی‌داری به ایجاد انگیزه برای تدوین واقعی منابع و مصارف بودجه و ایجاد سازوکارهای خودکنترلی در دولت برای تدوین بودجه با ارقام واقعی ایجاد نمی‌کند و کشور همچنان درگیر بیش‌برآورد منابع و استفاده از سازوکار تخصیص درون‌سالی به‌صورت توزیع شده در دو دستگاه خواهد بود.
- باید توجه کرد که بودجه‌ریزی ذاتاً یعنی اتخاذ تصمیمات سخت. یا این تصمیمات سخت با هزینه‌اش در زمان بودجه‌ریزی گرفته می‌شود یا از آن اجتناب شده و هزینه بسیار بالاتری در زمان اجرای بودجه به کشور تحمیل خواهد شد. **بده‌بستان‌های غیرقابل اجتناب باید به‌صورت صریح مطرح شده و در بودجه تعیین تکلیف شود.**
- یکی از موارد مهمی که موجب می‌شود عمده وقت سازمان برنامه و بودجه به مسائل روزمره بودجه سپری شود؛ نوسانات منابع حاصل از صادرات نفت است. در یک دهه گذشته منابع حاصل از صادرات نفت از سهم ۳۵ درصدی تا ۵ درصدی را تجربه کرده و این نوسانات در عمل موجب می‌شود که تمرکز سازمان برنامه و بودجه به‌جای برنامه‌ریزی به شیوه تراز کردن بودجه در طول سال اختصاص یابد. اصلاح قاعده مالی شیوه ورود منابع حاصل از صادرات نفت به بودجه یکی از مقدماتی است که اثر قابل توجهی بر موفقیت یا عدم موفقیت هر نوع اصلاح نهادی در ساختار بودجه‌ریزی کشور به‌همراه خواهد داشت.
- با توجه به ملاحظات مطرح شده به‌عنوان یک ایده جایگزین در کنار اصلاحات فوق‌الذکر تفکیک نهاد تنظیم بودجه از مجری قابل پیشنهاد است. به‌عبارت ساده‌تر تصمیم‌ساز اصلی در تهیه و تنظیم بودجه در دولت نهاد برنامه‌ریزی است، اما پس از تصویب بودجه اجرای آن برعهده خزانه‌داری یا دفتر بودجه گذاشته می‌شود که زیرمجموعه این نهاد نیست و عملیات اجرایی بودجه در طی سال را انجام می‌دهد. در این صورت علاوه بر اینکه قدرت نهاد برنامه‌ریزی برای پیشبرد برنامه کاسته نمی‌شود، به‌دلیل کاهش مسئولیت‌های اجرایی طی سال فرصت بیشتری

برای تمرکز بر موضوع برنامه‌ریزی خواهد داشت. البته تقسیم دامنه اختیارات این دو نهاد و هماهنگی آنها نیاز به دقت و بررسی جزئی‌تر دارد. مهم‌ترین نکات مثبت این تفکیک عبارتند از:

- شفافیت بیشتر بودجه و بهبود بودجه‌ریزی با بهبود سازوکار تخصیص،
 - تمرکز بیشتر سازمان بر برنامه‌ریزی،
 - کاهش بلا تکلیفی دستگاه‌ها برای اخذ تخصیص و دستور پرداخت.
- مهم‌ترین نکات منفی این تفکیک عبارتند از:

- تضعیف قدرت بالقوه نظارت درون‌سالی سازمان برنامه و بودجه برای مشروط کردن تخصیص به عملکرد.

باید توجه داشت که برای موفقیت هر اصلاحی در حوزه بودجه لازم است تا اصلاحاتی نظیر کاهش کسری بودجه، بازنگری در ساختار و تعداد دستگاه‌های اجرایی مستقل دریافت‌کننده مستقیم بودجه، اصلاح روش بودجه‌ریزی به برنامه‌محور و اصلاح سیاسی و نهادی برای اتخاذ تصمیم‌های سخت بودجه‌ای در زمان تدوین بودجه و پیش از ورود به اجرای بودجه به‌عنوان پیش‌نیاز انجام شود.

همچنین تمرکز تنها برای نگارش یک برنامه خوب در سازمان برنامه کافی نیست. زیرا علاوه بر نگارش صحیح الزامات بسیار مهم دیگری برای بهبود نظام برنامه‌ریزی در کشور لازم است. برخی از مهمترین این الزامات عبارتند از:

- عدم وجود برنامه‌های موازی در کشور
- پیش‌بینی صحیح بار مالی برنامه‌ها
- تعهد سیاسی و اجماع نسبی
- التزام به هزینه‌های کوتاه‌مدت تصمیم‌های صحیح و بلندمدت.

منابع و مآخذ

- [۱] کتاب «سازمان برنامه و بودجه کشور و ساختار سازمان آن در گذر زمان» (۱۴۰۰)، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- [۲] گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «بودجه‌ریزی در تجارب بین‌المللی (۳) سیر تحولات، فرایند تهیه و تصویب بودجه در ترکیه» به شماره مسلسل ۲۰۱۱۵.
- [۳] گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «بودجه‌ریزی در تجارب بین‌المللی (۲): فرایند تصویب بودجه در مجلس کانادا» به شماره مسلسل ۱۹۹۴۲.

[4] Budgeting and Budgetary Institutions (World Bank, 2013) .

[5] CFAA Guidelines to Staff, World Bank, 2003, p.18.

[6] Integration of Recurrent and Capital Development Budgets: Issues, Problems, Country Experiences, and the Way Forward, World Bank, 2005.

[7] Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries (2019) - OECD publication

[8] World Bank. "Public expenditure management handbook." (1998).

[۹] گزارش‌های خزانه‌داری کل کشور.

گزیده سیاستی

برای موفقیت هر اصلاحی در حوزه بودجه لازم است تا اصلاحاتی نظیر کاهش کسری بودجه، بازنگری در ساختار و تعداد دستگاه‌های اجرایی مستقل، اصلاح روش بودجه‌ریزی به برنامه‌محور و اصلاح سیاسی و نهادی برای اتخاذ تصمیم‌های سخت بودجه‌ای در زمان تدوین بودجه و پیش از ورود به اجرای بودجه به‌عنوان پیش‌نیاز انجام شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir