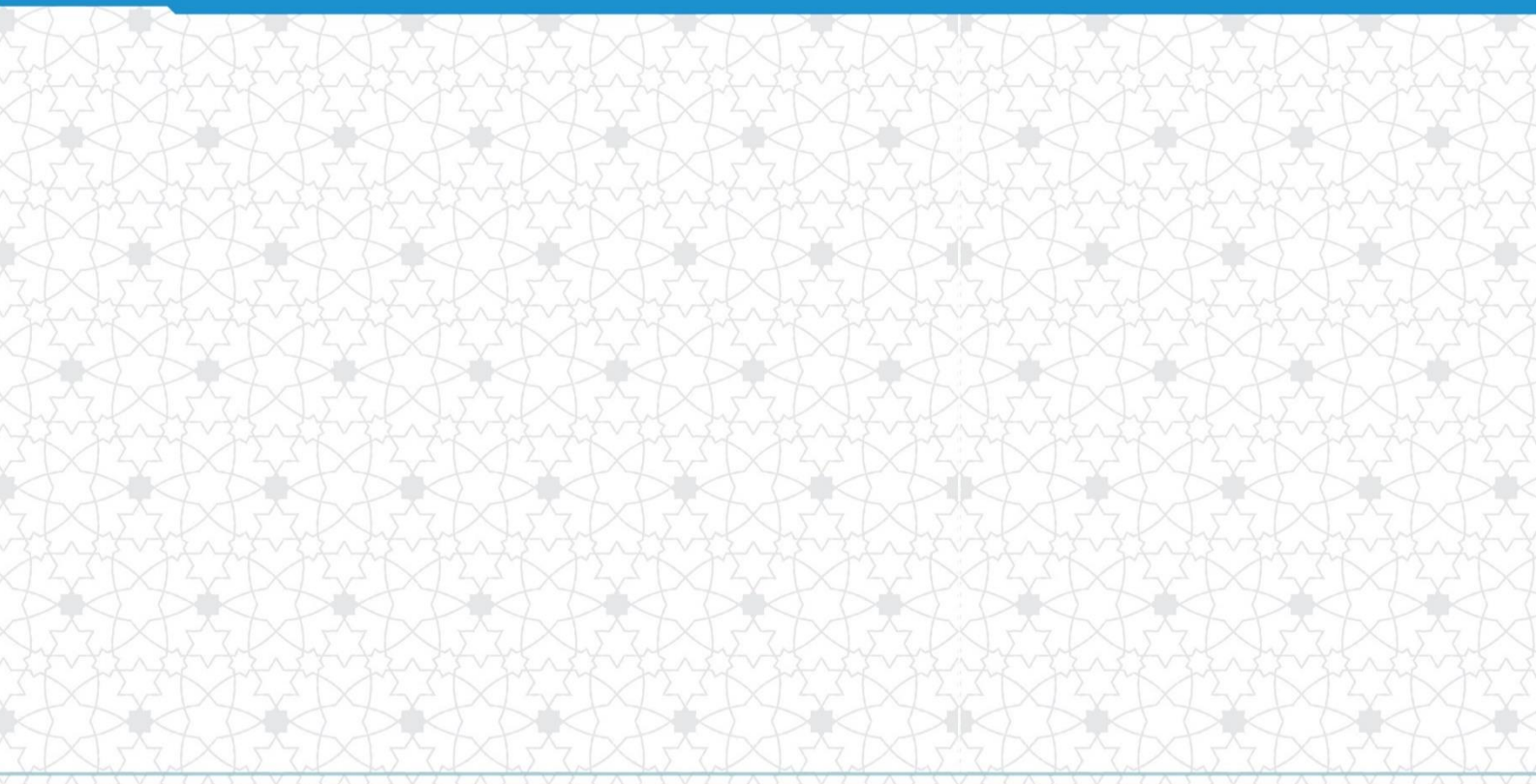




ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۳- اصلاح ساختار بودجه





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۰۴۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۳- اصلاح ساختار بودجه

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی ■، راهبردی □، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: محمدمهدی جعفری (گروه بودجه)، علی سبحانی (گروه بودجه)، محمدحسین

معماریان (گروه سرمایه‌گذاری دولت، بودجه استانی و شهرداری‌ها)، فرید کاظمی (گروه بودجه)

سید محمدحسین فاطمی (گروه شرکت‌های دولتی و موسسات عمومی)

مدیر مطالعه: مرتضی کیانی

اظهار نظر کننده: سید عباس پرهیزکاری

همکار: رضا بختیاری نژاد

صفحه آرا: سمیرا صادقی عسکری

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون برنامه هفتم پیشرفت

۲. اصلاح ساختار بودجه

۳. بودجه عمومی دولت

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۷/۰۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۷/۱۵

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
خلاصه مدیریتی.....	۱
۱. مقدمه.....	۳
۲. نظارت بر اهداف کمی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی فصل در یک نگاه.....	۳
۲-۱. وضعیت عملکرد اهداف کمی سال اول.....	۳
۲-۲. وضعیت اسناد تدوینی.....	۵
۲-۳. وضعیت اجرای احکام.....	۸
۳. تبیین ابرچالشی که در احکام فصل برای مقابله با آن تدوین و تصویب شده است.....	۹
۳-۱. ابرچالش‌های ساختاری بودجه.....	۹
۳-۲. مرور و تلخیص گزارش ناظران اجرایی و مالی مربوطه.....	۱۱
۳-۳. ارزیابی محتوایی مرکز با توجه به ابرچالش فصل، گزارش ناظران، گزارش انطباق برنامه و بودجه دولت.....	۱۴
۳-۴. ارزیابی مختصر دستگاه‌های اجرایی مربوطه.....	۱۵
۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۱۶
منابع و مآخذ.....	۱۷

فهرست جداول

جدول ۲. سابقه انتشار اهداف کمی فصل [۲].....	۳
جدول ۳. وضعیت تحقق اهداف کمی فصل در سال اول [۳].....	۳
جدول ۴. دلایل عدم تحقق اهداف کمی فصل در سال اول [۳].....	۴
جدول ۵. ارزیابی کیفی اسناد تدوینی [۲] و [۳].....	۵
جدول ۶. نتایج امتیازدهی ارزیابی کیفی اسناد تدوینی [۲] و [۳].....	۸
جدول ۷. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول [۳].....	۸
جدول ۸. دلایل عدم تحقق احکام فصل در سال اول [۲] و [۳].....	۹

فهرست شکل‌ها

- شکل ۱. پیش‌بینی میزان تحقق اهداف کمی فصل در سال اول ۴
- شکل ۲. دلایل عدم تحقق اهداف کمی فصل در سال اول ۴
- شکل ۳. انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی ۶
- شکل ۴. کارایی اقدامات پیش‌بینی شده برای نیل به اهداف ۶
- شکل ۵. تقسیم کار نهادی مناسب بین دستگاه‌های اجرایی ۷
- شکل ۶. تعویق در اتخاذ تصمیم‌ها (احاله به آینده) ۷
- شکل ۷. امتیاز بندی اسناد تدوینی ۸
- شکل ۸. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول ۹



ارزیابی عملکرد برنامه هفتم پیشرفت تا پایان شهریور ۱۴۰۴: فصل ۳- اصلاح ساختار بودجه

[DOI: ۱۰,۲۲۰۳۴/report.mrc.۲۰۲۵,۱۴۰۴,۳۳,۷,۲۱۰۴۳](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21043)

چکیده

فصل سوم قانون برنامه هفتم توسعه با عنوان «اصلاح ساختار بودجه» در پی مهار ابرچالش مزمن نظام مالی دولت ایران است؛ ابرچالشی که از ناترازی ساختاری میان منابع و مصارف، وابستگی شدید به درآمدهای نفتی، بی‌انضباطی مالی و ضعف بهره‌وری سرمایه‌گذاری‌های عمرانی بودجه ناشی می‌شود. بررسی عملکرد سال نخست اجرای برنامه نشان می‌دهد که اگرچه برخی اقدامات نظیر تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی، دستورالعمل‌های برنامه‌محور و سند جدید نظام فنی و اجرایی کشور آغاز شده است، اما تحقق اهداف اصلی از جمله حذف احکام غیربودجه‌ای، برنامه‌محور شدن بودجه و کنترل بدهی‌های دولت هنوز در سطح مقررات‌گذاری و پیش‌نویس باقی مانده است. نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی همچنان بالاست و ضعف در برآورد دقیق بدهی‌های احتمالی، تصویر شفافی از وضعیت مالی دولت ارائه نمی‌دهد. در حوزه سرمایه‌گذاری و انرژی نیز با وجود الزامات قانونی برای مشارکت بخش خصوصی در توسعه میادین نفت و گاز، پیشرفت ملموسی حاصل نشده است. همچنین، اصلاح نظام طرح‌های عمرانی و بهره‌گیری از مشارکت عمومی-خصوصی هنوز به مرحله اجرا نرسیده است. به طور کلی، اجرای احکام فصل سوم مستلزم عزم نهادی، شفافیت مالی، بازتعریف نقش سازمان برنامه و بودجه و استقرار سازوکارهای الزام‌آور برای کنترل بدهی، ساماندهی طرح‌های عمرانی و تقویت انضباط مالی دولت است.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

اصلاح ساختار بودجه یکی از راهبردی‌ترین اهداف قانون برنامه هفتم توسعه است که مستقیماً به ابرچالش بودجه عمومی دولت کشور می‌پردازد. بودجه دولت در ایران طی سال‌های متمادی با کسری مزمن تراز عملیاتی، وابستگی شدید به درآمدهای نفتی، انباشت بدهی‌ها، ضعف در تخصیص منابع و انضباط مالی، و ناکارآمدی نظام طرح‌های عمرانی مواجه بوده است. این وضعیت چرخه‌ای معیوب میان کسری بودجه، استقراض، تورم و مجدداً کسری ایجاد کرده است

که نه تنها پایداری مالی دولت را تهدید می‌کند، بلکه ظرفیت‌های توسعه‌ای کشور را نیز محدود ساخته است. با وجود تصویب احکام متعدد در فصل سوم قانون برنامه هفتم برای رفع این ناترازی‌ها، روند اجرای آن‌ها در سال نخست برنامه نشان می‌دهد که اصلاحات مورد نظر عمدتاً در سطح تدوین آیین‌نامه‌ها و مقررات باقی مانده و هنوز به تغییرات ساختاری و رفتاری در نظام بودجه‌ریزی کشور منجر نشده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی گزارش‌های نظارتی و عملکرد دستگاه‌های اجرایی نشان می‌دهد:

- اصلاح سند بودجه و حذف احکام غیربودجه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ به‌طور کامل محقق نشده و بودجه برنامه‌محور هنوز در سطح شکلی باقی مانده است.
- نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی بر اساس بدهی‌های قطعی در حدود سقف مجاز (۴۰ درصد) قرار دارد، اما در صورت احتساب بدهی‌های احتمالی و تعهدات به صندوق توسعه ملی، این نسبت به بیش از ۶۰ درصد می‌رسد که بیانگر عدم رعایت نصاب‌های تعیین شده در قانون است.
- ورود بخش خصوصی به طرح‌های بالادستی نفت و گاز و اجرای سرمایه‌گذاری‌های مشارکتی هنوز به نتیجه نرسیده است؛ در حالی که ناترازی انرژی و کاهش ظرفیت تولید، تهدیدی جدی برای رشد اقتصادی محسوب می‌شود.
- در حوزه طرح‌های عمرانی، علی‌رغم تدوین آیین‌نامه مشارکت عمومی-خصوصی، اجرای عملی واگذاری‌ها و بازنگری طرح‌های نیمه‌تمام پیشرفت محسوسی نداشته است.
- نظام فنی و اجرایی کشور به‌روزرسانی شده، اما رویکرد سند جدید تفاوت معناداری با نسخه‌های قبلی ندارد و از ظرفیت‌های واقعی اصلاح فرآیندها استفاده نشده است.
- مهم‌ترین چالش نهادی در اجرای احکام فصل سوم، نبود مرجع واحد برای مدیریت بدهی‌ها، ضعف در هماهنگی بین وزارت امور اقتصادی و دارایی، خزانه‌داری کل و سازمان برنامه و بودجه، و تعلق در استقرار نظام یکپارچه مدیریت مالی دولت است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

۱. ایجاد سازوکار شفاف و الزام‌آور برای شناسایی و مدیریت بدهی‌های دولت، با محوریت مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی و گزارش‌دهی منظم آن به مجلس، به‌منظور کنترل ریسک مالی پنهان و افزایش شفافیت مالیه عمومی.
۲. بازطراحی فرآیند بودجه‌ریزی و تدوین لایحه بودجه سال‌های آینده به‌صورت واقعی برنامه‌محور، با اتصال مستقیم جداول بودجه به اهداف عملکردی و شاخص‌های خروجی دستگاه‌های اجرایی.
۳. تکمیل و اجرای سریع آیین‌نامه مشارکت عمومی-خصوصی و اولویت‌بخشی به واگذاری طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام با رویکرد انتفاعی، برای کاهش بار مالی دولت و ارتقای بهره‌وری سرمایه‌گذاری عمومی.
۴. تقویت هماهنگی نهادی میان سازمان برنامه و بودجه، خزانه‌داری کل کشور و وزارت اقتصاد، از طریق استقرار نظام یکپارچه مالی دولت (IFMIS) و تبادل داده‌های برخط بین دستگاه‌ها.



۵. ایجاد انگیزه برای جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بالادست نفت و گاز از طریق طراحی قراردادهای منعطف، تضمین بازگشت سرمایه و رفع موانع حقوقی و اداری.

۶. گزارش‌دهی مستمر پیشرفت اجرای احکام فصل سوم به مجلس شورای اسلامی و طراحی سازوکارهای نظارتی فعال برای پایش تحقق اهداف کمی و کیفی اصلاح ساختار بودجه.

۱. مقدمه

بودجه، مهم‌ترین سند مالی دولت است. دولت از طریق بودجه می‌تواند اهم اهدافی که قرار است در مالیه عمومی دنبال نماید را مشخص کند. هر نوع مشکل بودجه‌ریزی در نهایت منتج به شکل‌گیری پیامدهای اقتصادی کوچک و بزرگ می‌شود. از طرف دیگر هر نوع بهبود در شرایط اقتصادی با اتکا به سیاست‌گذاری مالی، باید از طریق بودجه‌های سنواتی انجام شود. نظر به اهمیت و کارکرد بودجه‌های سنواتی، فصل سوم قانون برنامه هفتم پیشرفت به اصلاح ساختاری بودجه پرداخته است. در واقع برنامه هفتم پیشرفت به عنوان مهم‌ترین سند راهبردی کشور برای ۵ سال آینده، از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. با توجه به اهداف مهم اقتصادی که در برنامه قید شده است، پایش مستمر دستگاه‌های اجرایی و سنجش میزان موفقیت آن‌ها در دستیابی به اهداف مد نظر، ضروری به نظر می‌رسد. مطابق با فصل سوم برنامه هفتم، تکالیفی به منظور ارتقای کارایی بودجه‌ریزی در کشور اتخاذ شده است. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای نظارت بر عملکرد برنامه هفتم پیشرفت، احکام آن قانون را در سه دسته اهداف کمی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی مورد ارزیابی قرار داده است که تصویر کلی نتایج ارزیابی فصل اصلاح ساختار بودجه قانون در قالب جداول و نمودارهای گزارش ارائه می‌شود.

۲. نظارت بر اهداف کمی، اسناد تدوینی و اقدامات اجرایی فصل در یک نگاه

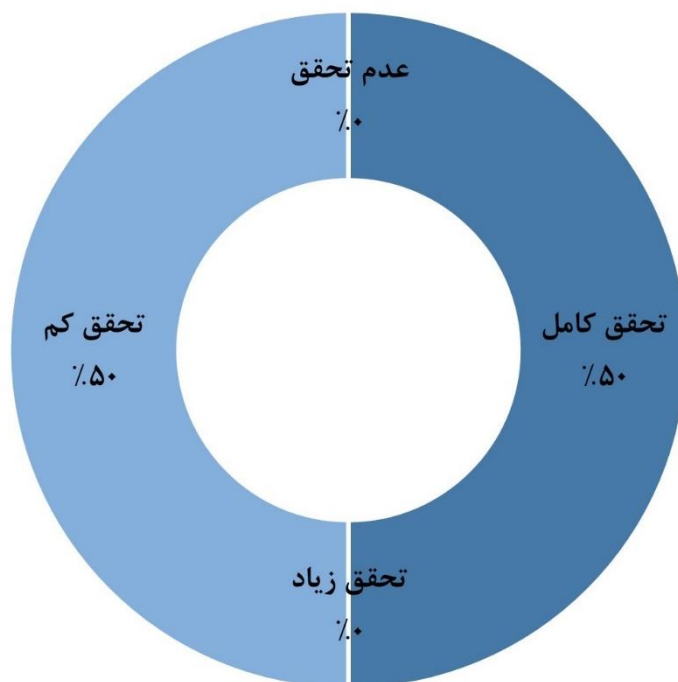
۱-۲. وضعیت عملکرد اهداف کمی سال اول

جدول ۱. سابقه انتشار اهداف کمی فصل [۲]

فصل	دارد	ندارد
فصل ۳- اصلاح ساختار بودجه	۱	۱

جدول ۲. وضعیت تحقق اهداف کمی فصل در سال اول [۳]

تحقق کامل	تحقق زیاد	تحقق کم	عدم تحقق
۱	۰	۱	۰



شکل ۱. پیش‌بینی میزان تحقق اهداف کمی فصل در سال اول [۳]

جدول ۳. دلایل عدم تحقق اهداف کمی فصل در سال اول [۳]

تداخل با سایر اهداف	زمانبندی نامناسب	فقدان توان کارشناسی	کمبود منابع مالی
۱	۰	۰	۱
۰.۵۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۵۰



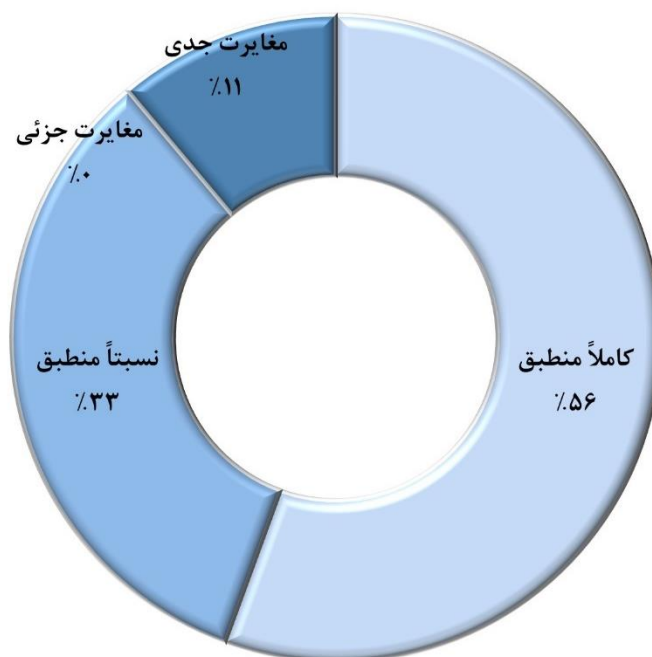
شکل ۲. دلایل عدم تحقق اهداف کمی فصل در سال اول [۳]



۲-۲. وضعیت اسناد تدوینی

جدول ۴. ارزیابی کیفی اسناد تدوینی [۲] و [۳]

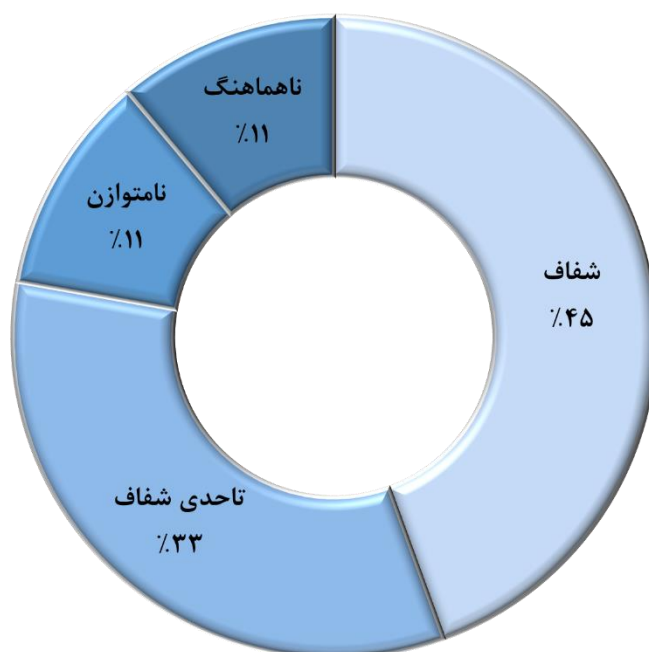
انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی	
۵	کاملاً منطبق
۳	نسبتاً منطبق
۰	مغایرت جزئی
۱	مغایرت جدی
کارایی اقدامات پیش‌بینی شده برای نیل به اهداف	
۲	کاملاً مؤثر
۳	نسبتاً مؤثر
۴	کم اثر
۰	بی اثر
تقسیم کار نهادی مناسب بین دستگاه‌های اجرایی	
۴	شفاف
۳	تاحدی شفاف
۱	نامتوازن
۱	ناهماهنگ
تعویق در اتخاذ تصمیمات (احاله به آینده)	
۴	بدون تعویق
۲	تعویق جزئی
۲	تعویق مهم
۱	تعویق گسترده



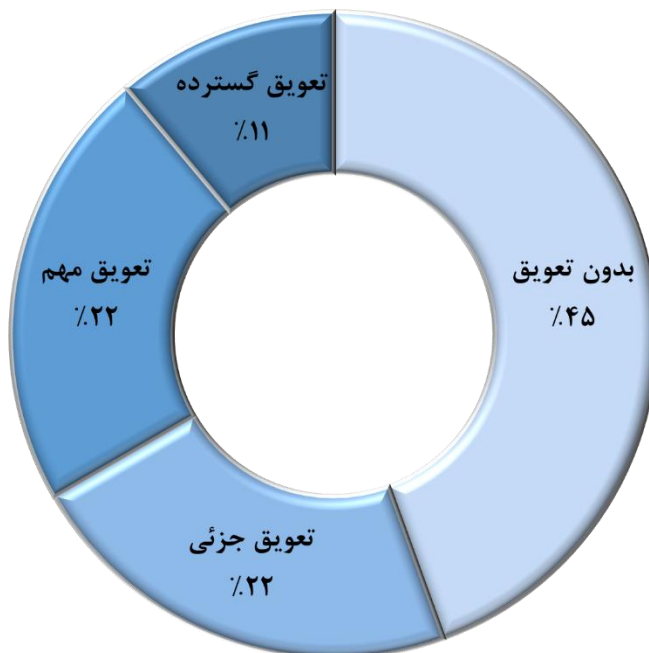
شکل ۳. انطباق با قانون برنامه هفتم و سایر قوانین دائمی [۲] و [۳]



شکل ۴. کارایی اقدامات پیش‌بینی شده برای نیل به اهداف [۳]



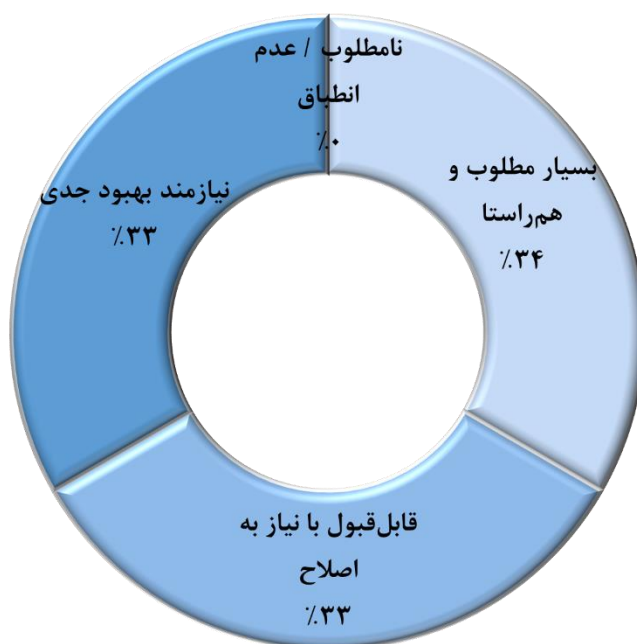
شکل ۵. تقسیم کار نهادی مناسب بین دستگاه‌های اجرایی [۳]



شکل ۶. تعویق در اتخاذ تصمیم‌ها (احاله به آینده) [۳]

جدول ۵. نتایج امتیازدهی ارزیابی کیفی اسناد تدوینی [۲] و [۳]

۱	بسیار مطلوب و هم‌راستا	امتیازبندی اسناد تدوینی
۱	قابل قبول با نیاز به اصلاح	
۱	نیازمند بهبود جدی	
۰	نامطلوب / عدم انطباق	

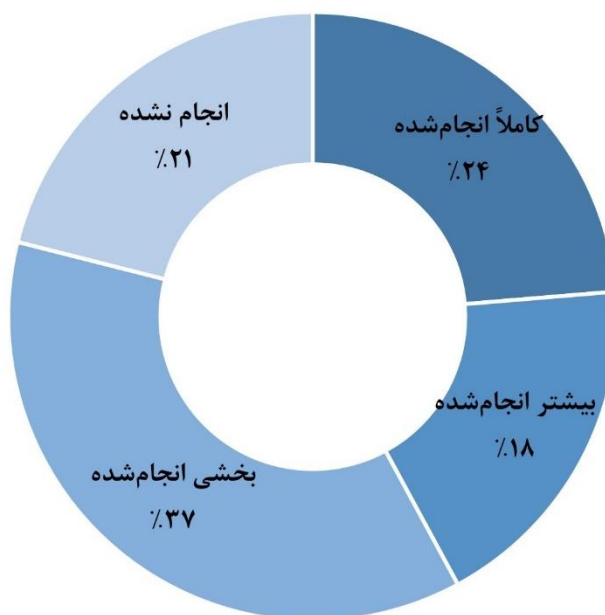


شکل ۷. امتیازبندی اسناد تدوینی [۲] و [۳]

۲-۳. وضعیت اجرای احکام

جدول ۶. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول [۳]

انجام نشده	بخشی انجام شده	بیشتر انجام شده	کاملاً انجام شده
۸	۱۴	۷	۹
٪ ۲۱.۰۵	٪ ۳۶.۸۴	٪ ۱۸.۴۲	٪ ۲۳.۶۸



شکل ۸. وضعیت تحقق احکام فصل در سال اول [۲] و [۳]

جدول ۷. دلایل عدم تحقق احکام فصل در سال اول [۲] و [۳]

درصد	تعداد	دلایل عدم تحقق کامل
٪ ۰.۰۰	۰	عدم پیش‌بینی منابع مالی در بودجه
٪ ۳۷.۱۴	۱۳	کمبود اراده یا توان مدیریتی
٪ ۲۰.۰۰	۷	نیازمند آیین‌نامه یا سایر مقررات
٪ ۲.۸۶	۱	وابسته به سایر احکام برنامه
٪ ۱۱.۴۳	۴	زمان‌بندی آن نرسیده
٪ ۱۴.۲۹	۵	اجرای نامناسب
٪ ۱۴.۲۹	۵	سایر موارد

۳. تبیین ابرچالشی که در احکام فصل برای مقابله با آن تدوین و تصویب شده است

۳-۱. ابرچالش‌های ساختاری بودجه

در این بخش ابتدا به شرح چالش‌های ساختاری بودجه در اقتصاد ایران پرداخته می‌شود و سپس نشان می‌دهیم چرا این چالش‌ها نه معضلی گذرا، که مشکلی نظام‌مند و عمیق هستند که نیازمند راهبردهای متحول‌کننده‌اند. آنچه در قوانین و عملکرد بودجه‌های سنواتی رخ داده شامل کسری مزمن تراز عملیاتی (یعنی درآمدهای جاری دولت پوشش هزینه‌های جاری را نمی‌دهند)، ناترازی گسترده میان منابع و مصارف، وابستگی به درآمدهای ناپایدار، بی‌انضباطی در

تخصیص اعتبارات، پروژه‌های عمرانی انباشته، نظام حقوق و دستمزد پیچیده است. این‌ها همگی اجزای یک چالش مرکب اند که می‌توان آن را ابرچالش اصلاح ساختار بودجه نامید. در ایران، دولت معمولاً نمی‌تواند با درآمدهای مستمر و پایدار (مالیات‌ها، عوارض) هزینه‌های جاری و تعهدات خود را تأمین کند؛ لذا ناگزیر است برای تأمین منابع از انتشار بدهی (اوراق مالی اسلامی و صندوق توسعه ملی) یا بعضاً از منابع شبکه بانکی استفاده کند. این روند اگر مدیریت نشود، به افزایش بدهی عمومی و تورم‌های بالا می‌انجامد.

در این راستا جهت افزایش درآمدهای پایدار دولت، احکام مهمی در فصل چهارم برنامه هفتم (مواد ۲۶ و ۲۷) به تصویب رسیده است. هم‌چنین برای مدیریت بدهی‌های عمومی، احکامی در ماده (۲۴) قانون برنامه هفتم دیده شده است. از جمله اینکه ایجاد هرگونه بدهی یا تعهد توسط دستگاه‌های اجرائی صرفاً با رعایت شاخص پایداری بدهی‌های دولت منوط به تأیید سازمان است. علاوه بر آن، سقف مانده بدهی دولت و شرکت‌های دولتی با احتساب بدهی به صندوق توسعه ملی در طول سال‌های اجرای برنامه حداکثر چهل درصد (۴۰٪) از تولید ناخالص داخلی است که سهم بدهی دولت حداکثر هجده واحد درصد این سهم می‌باشد.

فارغ از تحلیل‌های پیچیده مربوط به تورم حال حاضر کشور که در سایر گزارش‌های کارشناسی به تفصیل به آن پرداخته شده است بر اساس قواعد عمومی اقتصاد وقتی درآمدها ناکافی باشند و دولت مجبور باشد از طریق استقراض بانکی یا انتشار پول برای تأمین کسری استفاده کند، نقدینگی رشد می‌کند و تورم شتاب می‌گیرد. تورم ناشی از کسری ساختاری بودجه، خود به ناتوانی دولت در کنترل هزینه‌ها و تعهدات افزوده می‌شود و یک چرخه معیوب بین کسری بودجه، استقراض، تورم و کسری بودجه تازه ایجاد می‌کند.

یکی از علل کسری بودجه دولت ترکیب منابع و مصارف بودجه عمومی است. توضیح بیشتر آنکه بخش بزرگی از منابع دولت به نفت و گاز بستگی دارد؛ درآمدی که تحت تأثیر نوسان‌های بین‌المللی، تحریم‌ها، قیمت جهانی انرژی و ظرفیت تولید داخلی است. وقتی بخش زیادی از منابع دولت به درآمدهای ناپایدار وابسته باشد، هر شوک قیمتی یا محدودیتی در صادرات می‌تواند تراز بودجه را به شدت مختل کند. از سوی دیگر مصارف بودجه غالباً اجتناب‌ناپذیر بوده و عمده آن به صورت حقوق و دستمزد سالانه دستگاه‌های اجرایی، حمایت‌های اجتماعی و یارانه‌ها به مصرف می‌رسد.

از سوی دیگر، کسری بودجه باعث فشار بر پروژه‌های عمرانی می‌شود. این در حالی است که بخش بزرگی از سرمایه‌گذاری دولت در پروژه‌های عمرانی بوده، اما بسیاری از پروژه‌ها نیمه‌تمام، فاقد جریان مالی، فاقد توجیه اقتصادی کافی یا تحت تغییر اولویت‌های سیاسی رها شده‌اند. اینگونه پروژه‌ها منابع زیادی مصرف می‌کنند، بهره‌وری سرمایه را کاهش می‌دهند و موجب اتلاف فرصت‌های سرمایه‌گذاری کارا می‌شوند.

در مجموع، این وضعیت به یک چرخه معیوب تبدیل شده که صرفاً با اصلاح کوچک قابل رفع نیست بلکه نیازمند بازطراحی بنیادی ساختار بودجه، حاکمیت شفاف، انضباط مالی و اولویت‌بخشی به امور است.

برای حل چالش‌های مذکور، مواد (۱۴) و (۱۵) قانون برنامه هفتم به مسئله افزایش توان تولید نفت و گاز کشور پرداخته و تلاش می‌کند با جلب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی تولید نفت و گاز را افزایش دهد. این امر به تقویت درآمدهای



نفتی دولت نیز کمک خواهد کرد و مشکل کمبود منابع برای پیشبرد طرح‌های عمرانی را کاهش می‌دهد. همچنین برای هدفمند کردن هزینه‌های دولت و اصلاح مصارف بودجه عمومی، ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم به تدوین بودجه برنامه‌محور و پرداخت هوشمند اعتبارات به ذینفع نهایی، اشاره دارد. علاوه بر آن، ماده (۱۸) از فصل اصلاح ساختار بودجه، دولت را مکلف می‌کند تا با اصلاح نظام حقوق و دستمزد کارکنان دولت، هزینه‌های جاری را مدیریت کند. در خصوص طرح‌های عمرانی احکام مواد ۱۹، ۲۰ و ۲۱ قانون برنامه هفتم در پی حل مسائل مرتبط با حوزه طرح‌های عمرانی در کشور هستند. به طور مشخص ماده ۱۹ و ۲۰ در کنار تلاش برای ساماندهی طرح‌های عمرانی رویکرد جذب منابع بخش خصوصی به این طرح‌ها را دارند. همچنین ماده ۲۱ در ادامه این دو ماده با هدف افزایش کیفیت سرمایه‌گذاری دولت در طرح‌های عمرانی، بازنگری در نظام فنی و اجرایی کشور را با رویکرد مدیریت (کنترل) نهایی طرح اجرا شده مبتنی بر شاخصهای قیمت تمام شده، کیفیت و زمان تکلیف کرده است.

۲-۳. مرور و تلخیص گزارش ناظران اجرایی و مالی مربوطه

یکی از محورهای مهم فصل سوم قانون برنامه هفتم، تحول سند بودجه و انضباط مالی دولت است که در این راستا احکامی در ماده (۱۳) قانون دیده شده است. این ماده به لزوم حذف احکام غیربودجه‌ای از لایحه بودجه دولت، تدوین بودجه برنامه‌محور، و ایجاد بستر برای هوشمندسازی پرداخت اعتبارات بودجه اشاره دارد. بر اساس گزارش‌های ناظران اجرایی و مالی دولت، حذف احکام غیربودجه‌ای و تدوین لایحه بودجه برنامه‌محور تحقق یافته است. طبق گزارش دولت در این راستا سازمان برنامه و بودجه کشور «دستورالعمل تهیه و تدوین برنامه اقدام (عملیاتی) برنامه هفتم پیشرفت» را جهت تبیین فرآیندها و مراحل تدوین برنامه‌های اقدام (عملیاتی) و ایجاد وحدت رویه ابلاغ نموده است. همچنین جهت ایجاد نظام یکپارچه و هوشمند مدیریت مالی دولت، سازمان برنامه و بودجه کشور به‌عنوان متولی موضوع پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی این بند را تدوین و با خزانه‌داری کل کشور به مشورت گذاشته است.

محور دیگر فصل اصلاح ساختار بودجه به تعهدات و بدهی‌های دولت مربوط می‌شود. مطابق با ماده (۲۴) برنامه هفتم پیشرفت، لازم است سقف مانده بدهی دولت و شرکت‌های دولتی با احتساب بدهی به صندوق توسعه ملی در طول سال‌های اجرای برنامه حداکثر ۴۰٪ از تولید ناخالص داخلی باشد که سهم بدهی دولت حداکثر هجده واحد درصد این سهم می‌باشد. بنابر گزارش سال اول اجرای قانون برنامه که توسط دولت تهیه شده است، نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی در سال جاری با توجه به ارقام بدهی قطعی شده، معادل ۲۵.۹ درصد است که بیانگر رعایت نسبت مذکور می‌باشد. بر اساس همان گزارش^۱، در صورتی که بدهی‌های احتمالی دولت و شرکت‌های دولتی مدنظر قرار گیرد، در پایان سال ۱۴۰۲ این نسبت حدود ۶۰ درصد بوده است. اگر صرفاً بدهی‌های قطعی در سال ۱۴۰۲، لحاظ شود، این نسبت اندکی بیشتر از ۴۰ درصد بوده است.

با توجه به اینکه درآمدهای نفت و گاز یکی از منابع مهم بودجه عمومی دولت است، بند (ب) ماده (۱۵) دارای اهمیت بسزایی است. این ماده دولت را مکلف می‌کند تا با استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی توان تولید نفت کشور را

۱. گزارش ناظران مالی و اجرایی قانون برنامه هفتم پیشرفت

افزایش دهد. در این راستا دولت می‌بایست بدون واگذاری مالکیت و حاکمیت، نسبت به واگذاری فعالیت‌های توسعه، اکتشاف و بهره‌برداری از میادین به شرکتهای صاحب صلاحیت بخش خصوصی اقدام کند. هم‌چنین در شرایطی حفظ توان تولید گاز طبیعی کشور نیازمند سرمایه‌گذاری است و صنایع انرژی‌بر مانند پتروشیمی‌ها به گاز طبیعی نیاز دارند، وزارت نفت باید شرایطی را مهیا کند تا صنایع مصرف‌کننده گاز طبیعی بتوانند در بالادست نفت و گاز سرمایه‌گذاری کرده و از گاز طبیعی تولید شده استفاده نمایند. مطابق گزارش دولت، باتوجه به اینکه طرح‌های ذکر شده هنوز به بهره‌برداری نرسیده و درآمدی از آنها حاصل نشده است، لذا عملکردی در سال ۱۴۰۳ متصور نمی‌باشد.

احکام مواد ۱۹، ۲۰ و ۲۱ قانون برنامه هفتم در پی حل مسائل مرتبط با حوزه طرح‌های عمرانی در کشور هستند. به طور مشخص ماده ۱۹ و ۲۰ در کنار تلاش برای ساماندهی طرح‌های عمرانی رویکرد جذب منابع بخش خصوصی به این طرح‌ها را دارند. هم‌چنین ماده ۲۱ در ادامه این دو ماده با هدف افزایش کیفیت سرمایه‌گذاری دولت در طرح‌های عمرانی بازنگری در نظام فنی و اجرایی کشور را با رویکرد مدیریت (کنترل) نهائی طرح اجرا شده مبتنی بر شاخصهای قیمت تمام شده، کیفیت و زمان تکلیف کرده است.

مطابق گزارش ارائه شده توسط ناظران، سازمان آیین‌نامه اصلی و محوری موضوع این ماده (ماده ۲۰) برای تسهیل مشارکت عمومی - خصوصی را تدوین کرده است. اگرچه تدوین آیین‌نامه به معنای به نتیجه رسیدن راهبرد نیست ولی مساله بسیار مهم فقدان نظام حقوقی و قانونی موجود در حوزه مشارکت را می‌تواند رفع کند و مسیر اجرای مشارکتی طرح‌ها را تسهیل نماید. در بخش اجرایی یعنی واگذاری طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌گذاری مسئولیت متوجه تمام دستگاه‌های اجرایی است و در این موضوع نیز لازم است تا در گزارش‌های بعدی سازمان بخشی اختصاص یابد تا عملکرد دستگاه‌ها در حوزه مشارکت مشخص شود. به نظر می‌رسد در این موضوع توفیق چندانی حاصل نشده است.

در بخش مهم دیگر محور اول یعنی ساماندهی طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای در عمل طرح‌های بدون مجوز ماده (۲۳) اطلاعی درباره تخصیص طرح‌های بدون مجوز در دسترس نیست که بتوان درباره اجرای حکم مهم این بخش اظهار نظر کرد هر چند درج این طرح‌ها در پیوست لایحه بودجه ۱۴۰۴ (حتی در جدولی جداگانه) و پیش‌اعتبار برای آن‌ها (حتی منوط به دریافت مجوز) خالی از اشکال نیست. هم‌چنین موارد مهمی نظیر تکلیف دستگاه‌ها به واگذاری بهره‌برداری از زیرساخت‌های خود به طرف خصوصی و استفاده سازمان از مشاوران ذیصلاح برای بررسی گزارش‌های توجیهی طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای به سالهای بعد موکول شده است.

در محور دوم سازمان سند جدیدی برای نظام فنی - اجرایی کشور تدوین کرده است که البته درباره تطبیق محتوای آن با اهداف تعیین شده در ماده ۲۱ در بخش بعدی گزارش اظهار نظر خواهد شد.

در خصوص اهداف کمی دو نسبت برای فصل اصلاح ساختار بودجه در نظر گرفته شده است. یک هدف نسبت اعتبارات عمرانی به بودجه عمومی معادل ۲۵ درصد تا انتهای اجرای برنامه بوده و هدف دیگر رعایت نسبت بدهی (با احتساب



بدهی به صندوق توسعه ملی) به تولید ناخالص داخلی معادل ۴۰ است. مطابق گزارش احکام غیرقابل اجرا از سوی دولت، هر دوی این شاخص‌ها به دلیل بار مالی غیرقابل اجرا شناسایی شده‌اند.

۳-۳. ارزیابی محتوایی مرکز با توجه به ابرچالش فصل، گزارش ناظران، گزارش انطباق برنامه و بودجه دولت در خصوص اصلاحات سند لایحه بودجه از جمله حذف احکام غیربودجه‌ای و تدوین بودجه برنامه‌محور باید گفت که برخلاف گزارش دولت نمی‌توان تحقق کامل آن را تایید کرد زیرا لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ که اولین سال اجرای برنامه هفتم است، به شکل روشنی شامل احکام غیربودجه‌ای بود. همچنین، اگرچه برخی جداول جدید تحت عنوان برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی به سند لایحه بودجه ۱۴۰۴ اضافه شد، اما در حد تغییرات ظاهری و شکلی باقی ماند و با بودجه برنامه‌محور که در ادبیات بودجه‌ریزی شناخته می‌شود، نسبتی ندارد. در نتیجه پیشرفت در این حوزه تقریباً در سطح پیش‌نویس و آیین‌نامه باقی مانده است.

در گزارش دولت، محاسبه نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی برحسب ارقام بدهی احتمالی، برای سال جاری (۱۴۰۴) لحاظ نشده است. این موضوع موجب عدم انعکاس دقیق و لحظه‌ای از شرایط مالی دولت می‌شود. از طرف دیگر در برنامه هفتم، تصریح شده است که بدهی دولت به صندوق توسعه ملی نیز باید در محاسبه نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی لحاظ شود؛ اما در گزارش‌های دولت، بدهی‌های دولت به صندوق، به صورت احتمالی در نظر گرفته می‌شود. با توجه به میزان قابل ملاحظه بدهی دولت به صندوق توسعه ملی، ضروری است به منظور تحقق ماده (۲۴) برنامه هفتم، ساز و کاری از سوی دولت یا مجلس ارائه شود که در آن نحوه برآورد بدهی دولت به صندوق توسعه ملی به صورت قطعی، صورت پذیرد. در غیر این صورت نسبت‌هایی که دولت از آن به عنوان بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی منتشر می‌کند، تصویر دقیقی از مالیه دولت ارائه نمی‌دهد. این موضوع برای بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی نیز صادق است.

سرمایه‌گذاری در بالادست نفت و گاز و افزایش توان تولید یکی از ضرورت‌های بسیار مهم کشور در شرایط فعلی می‌باشد که باید با قید فوریت پیگیری و اجرا شود. با این وجود، علیرغم مشکلات گسترده‌ای که ناترازی انرژی برای صنایع و خانوارها ایجاد می‌کند و با توجه به اینکه سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی زیرمجموعه وزارت نفت نیز کافی نیست، هنوز ورود بخش خصوصی به طرح‌های سرمایه‌گذاری بالادستی نفت و گاز به طور کامل میسر نشده است. این در حالی است که وضعیت ناترازی انرژی هر ساله تشدید می‌شود و تعلل در این خصوص پذیرفته نیست.

در موضوع مهم ساماندهی طرح‌های عمرانی اطلاعات لازم برای اظهار نظر دقیق وجود ندارد هر چند در این باره احکام قانون برنامه هفتم نیز در مواردی نظیر بازنگری در طرح‌های موجود و اولویت بندی در پیشبرد طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای دچار نقصان است.

در موضوع مشارکت عمومی - خصوصی آیین‌نامه تدوین شده برای مشارکت در مسیر قانونی تصویب قرار دارد و ارزیابی کارشناسی حکایت از ساختار منسجم و حل بخشی از اختلاف‌های موجود در این حوزه دارد. لذا در این حوزه عملکرد به شرط به تصویب رسیدن سریعتر آیین‌نامه تدوین شده مطلوب ارزیابی می‌شود. البته انتظار می‌رود در سال‌های آتی اقدامات اجرایی با استفاده از این بستر قانونی تسهیل شده و عملکرد واقعی و با کیفیت در حوزه انعقاد قراردادهای مشارکتی نیز بهبود یابد.



در موضوع سند جدید نظام فنی و اجرایی کشور، این سند تدوین و مصوب شده است ولی ارزیابی کارشناسی نشان می دهد که رویکرد سند نسبت به نسخه های قبلی تغییر خاصی نداشته و در واقع تصویب سند بیشتر به منزله رفع تکلیف دولت در این بخش بوده است. این در حالی است که ظرفیت های قابل توجهی برای بهبود ساختار و فرآیندهای نظام فنی و اجرایی کشور وجود دارد که در تدوین سند جدید به آن ها کمتر توجه شده است.

۳-۴. ارزیابی مختصر دستگاه های اجرایی مربوطه

تکالیف فصل سوم قانون برنامه هفتم تحت عنوان فصل اصلاح ساختار بودجه، عمدتاً ناظر به سازمان برنامه و بودجه است. این تکالیف که به شیوهی تدوین و ارائه لایحه بودجه و همچنین اجرای بودجه مربوط می شود بر عهده سازمان برنامه و بودجه کشور بوده و می بایست در اسناد بودجه ای منعکس شود. اگرچه سازمان برنامه و بودجه اقداماتی در جهت اجرای تکالیف برداشته است اما تا نقطه مطلوب فاصله دارد.

موضوع پایش و کنترل بدهی ها و تعهدات دولت صرفاً یک متولی ندارد. علت اصلی این موضوع نیز به پیچیدگی های اجرایی و درهم تنیدگی وظایف دستگاه ها در این زمینه باز می گردد. به طور کلی سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی با محوریت خزانه داری کل کشور که مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت ذیل آن قرار دارد، مسئولیت اصلی پایش و کنترل بدهی ها و تعهدات دولت را بر عهده دارند.

از جمله مهم ترین اقدامات سازمان برنامه و بودجه می توان به پایش تعهدات دولت اشاره کرد. مرکز مدیریت بدهی های عمومی و روابط مالی دولت نیز وظیفه تهیه گزارش های دوره ای از وضعیت بدهی های قطعی و احتمالی دولت، شرکت های دولتی و گزارش های تفصیلی از وضعیت انتشار اوراق بدهی دولت را بر عهده دارد. در مجموع هر دو دستگاه نام برده شامل سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی، وظایف قانونی خود را به نحو نسبتاً مطلوبی انجام می دهند. در حال حاضر مهم ترین چالش موجود در زمینه کنترل بدهی و تعهدات دولت، وجود خلاهای قانونی نظیر عدم وجود مرجع مشخص در تعیین بدهی های دولت و عدم تعیین تکلیف بدهی های مورد مناقشه و نحوه تعدیل آن ها می باشد. از جمله مهم ترین دستگاه هایی که لازم است بدهی دولت به آن ها تعیین تکلیف شود، صندوق توسعه ملی و سازمان تأمین اجتماعی می باشند.

در خصوص احکام سرمایه گذاری در طرح های بالادستی نفت و گاز، وزارت نفت به عنوان متولی اصلی حوزه نفت و گاز مسئولیت افزایش توان تولید نفت و گاز از طریق مشارکت بخش خصوصی و صنایع انرژی بر را بر عهده دارد که هنوز این موضوع به سرانجام نرسیده است و برخی قراردادهای سرمایه گذاری در شورای اقتصاد در حال بررسی است.

تقریباً در هر سه موضوع ذکر شده در خصوص طرح های عمرانی، دستگاه متولی سازمان برنامه و بودجه است. مطابق توضیحات ذکر شده عملکرد سازمان در حوزه مشارکت و تدوین آیین نامه مربوطه مطلوب ارزیابی می شود. تدوین سند جدید نظام فنی اجرایی کشور نیز توسط سازمان برنامه انجام شده که متأسفانه از کیفیت لازم برخوردار نیست و تحول اشاره شده در قانون برنامه را به سرانجام نرسانده است. لذا در این موضوع عملکرد سازمان برنامه و بودجه مطلوب نیست.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

سیاست‌های کلی برنامه هفتم ابلاغی مقام معظم رهبری به اصلاح ساختار بودجه اهتمام ویژه‌ای دارد. به طوری که در سیاست‌های کلی محورهای زیر صراحتاً ذکر شده است:

- احصاء و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها
 - واقعی کردن منابع و مدیریت مصارف دولت و اجتناب از کسر بودجه
 - تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه تمام با واگذاری از طریق مشارکت دادن بخش‌های خصوصی و عمومی غیردولتی در طرح‌های عمرانی انتفاعی
 - شفاف‌سازی و ضابطه مند نمودن درآمدها و هزینه‌های شرکت نفت و سایر شرکت‌های دولتی در بودجه.
- در راستای سیاست‌های کلی برنامه هفتم، فصل سوم قانون برنامه هفتم پیشرفت، در ادامه تلاش‌های پیشین برای اصلاح ساختار بودجه، بر بازآفرینی انضباط مالی، کاهش وابستگی نفتی و ارتقای کارایی سرمایه‌گذاری‌های عمومی متمرکز است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که علی‌رغم اهمیت بنیادین این فصل، پیشرفت اجرایی آن محدود و عمدتاً در سطح آیین‌نامه‌ای باقی مانده است. دولت و به‌ویژه سازمان برنامه و بودجه، اقداماتی نظیر حذف احکام غیربودجه‌ای، تدوین بودجه برنامه‌محور، ایجاد نظام یکپارچه مالی دولت، و تهیه آیین‌نامه مشارکت عمومی-خصوصی را در دستور کار قرار داده‌اند، اما در عمل این تحولات هنوز به تغییرات ماهوی در سند بودجه منجر نشده است.
- در حوزه بدهی‌های دولت، نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی به‌رغم رعایت ظاهری سقف قانونی، به دلیل نادیده گرفتن بدهی‌های احتمالی و بدهی به صندوق توسعه ملی، برآورد دقیقی از وضعیت مالی دولت ارائه نمی‌دهد. این امر می‌تواند در سال‌های آتی به بروز ریسک‌های مالی پنهان و فشارهای تورمی منجر شود. از این رو، ضرورت دارد که سازوکاری شفاف برای شناسایی، ثبت و گزارش‌دهی بدهی‌ها در سطح ملی تدوین گردد و مرکز مدیریت بدهی‌های عمومی به مرجع قانونی نهایی در این زمینه تبدیل شود.

در زمینه سرمایه‌گذاری در بالادست نفت و گاز، اگرچه قانون بر استفاده از ظرفیت بخش خصوصی و صنایع انرژی‌بر تأکید دارد، اما تاکنون ورود بخش خصوصی به این عرصه به تعویق افتاده است. تداوم این وضعیت می‌تواند شکاف عرضه و تقاضای انرژی را تعمیق کرده و برنامه توسعه صنعتی کشور را با محدودیت مواجه سازد.

در بخش طرح‌های عمرانی نیز با وجود الزام قانون به بازنگری، اولویت‌بندی و واگذاری طرح‌ها به بخش خصوصی، اطلاعات شفاف و مستندی از اجرای این احکام در دست نیست. هرچند تدوین آیین‌نامه مشارکت عمومی-خصوصی گامی مثبت ارزیابی می‌شود، اما برای تحقق اهداف فصل سوم، باید از تصویب تا اجرا و ارزیابی پروژه‌ها، سازوکاری الزام‌آور و نظارت‌پذیر طراحی گردد.

در نهایت، اجرای مؤثر احکام فصل سوم نیازمند بازتعریف نقش سازمان برنامه و بودجه از یک نهاد تنظیم‌گر اسمی به نهادی ناظر بر عملکرد مالی دولت است. همچنین، تعامل نظام‌مند میان مجلس، خزانه‌داری کل کشور و دستگاه‌های



اجرائی در پایش ناترازی‌ها، کنترل بدهی‌ها و ارزیابی طرح‌های عمرانی باید به‌صورت نهادمند و شفاف صورت گیرد. تحقق اهداف این فصل نه از مسیر اصلاحات جزئی، بلکه از طریق اصلاحات نهادی، شفافیت مالی، و پاسخگویی در قبال انضباط بودجه‌ای ممکن است.

منابع و مأخذ

- [۱] محمد حسین معماریان، فریدکاظمی، محمدمهدی جعفری، بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۲۳): موضوعات راهبردی بخش عمومی (بودجه). ۱۴۰۲، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل ۱۹۰۷۴
- [۲] قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران
- [۳] محاسبات تحقیق
- [۴] قانون بودجه ۱۴۰۴

گزیده سیاستی

تحقق اهداف اصلی برنامه هفتم از جمله حذف احکام غیربودجه‌ای، برنامه‌محور شدن بودجه و کنترل بدهی‌های دولت هنوز در سطح مقررات‌گذاری و پیش‌نویس باقی مانده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir