

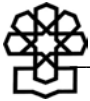
()

()

:

:

:



()

()

:

بررسی برش‌های اطلاعاتی و مبانی مقرراتی بودجه در پی طرح دو مطلب عمده است:

۱. بازشناسی و سنجش قالب‌های مورد استفاده برای تعریف و مبادله تصمیم‌های بودجه‌ای و ارزیابی حدود جامعیت و کارایی آن‌ها در انتقال مفاهیم مالی و مدیریتی مربوط به مراتب اجرایی و عملیاتی،

۲. اطمینان از وجود انسجام، هماهنگی و همسازي قالب‌های (اطلاعاتی) مزبور برای تشکیل یک مجموعه منظم و ساختار معین.

تأمین این دو هدف مستلزم وفاق کامل و جامع مراجع تهیه کننده، تصویب کننده و اجرا کننده بودجه در مورد مفاهیم، تعاریف و دامنه شمول آن‌ها در نظام‌های مدیریتی (تشکیلاتی، مالی، فنی و اجرایی) است. در نتیجه، بررسی مورد نظر، شناسایی عناصر مورد استفاده در تصمیم‌گیری، نحوه انتقال و رسمیت بخشیدن به آن‌ها و روابط و آثار متقابل آن‌ها بر یکدیگر در مراحل تهیه و تنظیم، تصویب، ابلاغ و اجرای بودجه را در بر می‌گیرد. این برش‌ها و قالب‌های اطلاعاتی همچون واژگانی اختصاصی به ادبیات بودجه‌ای شکل می‌بخشند و راه‌های درک بودجه‌ای، طرح و حل و فصل مسائل؛ و انتقال و ابلاغ تصمیم‌های اتخاذ شده را هموار می‌سازند.

مقدمه: مفهوم برش‌های اطلاعاتی بودجه..... ۲

۱. سند بودجه ۳

تغییرات برش‌های اطلاعاتی در سنوات اخیر ۷

۲. طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای ۹

تغییرات طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای در سنوات اخیر ۱۲

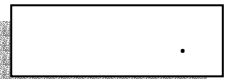
۳. سؤالاتی که لایحه بودجه به آن پاسخ نمی‌دهد ۱۶

۴. نتیجه‌گیری ۱۸

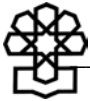


برش‌های اطلاعاتی و مبنای مقرراتی بودجه را می‌توان نماد احکام حقوقی، روابط سازمانی، مسائل مالی و اقتصادی و دیگر مشخصه‌های فرایند بودجه دانست که چگونگی روابط فنی و منطق تعامل اجزا و عناصر بودجه‌ای را روشن می‌کند. از این رو، بحث مزبور به قالب‌های قانونی و مقرراتی، سیاست‌ها و دستورالعمل‌ها محدود نمی‌شود و کاربرد آن‌ها منحصر به سند بودجه و درک مفهومی آن نمی‌شود، بلکه مراحل مربوط به تصویب، ابلاغ و به خصوص اجرای آن را نیز در بر می‌گیرد.

این گزارش صرفاً به طرح نمونه‌های محدودی از نارسایی‌های موجود در برش‌های اطلاعاتی و موازین معمول در رابطه با با توجه به لایحه بودجه ۱۳۸۴ می‌پردازد.



چارچوب و برش‌های اطلاعاتی انتخاب شده برای سند بودجه، از جمله موازین اساسی به شمار می‌آید. این مقاطع منتخب، برای طرح و انتقال اطلاعات به حوزه‌های تصمیم‌گیری، اجرایی، مالی و مدیریتی دستگاه‌های بخش عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرند. سند بودجه‌ای که برای بررسی و رأی قانونگذار پیشنهاد می‌شود باید حداقل در سه بخش اساسی به ذکر مقدمه، متن و اسناد ضمیمه (در توجیه علل و اسباب)، عناوین و ارقام بپردازد. در تمام کشورهایی که اصول مربوط به تفکیک قوای حاکمیت سیاسی را پذیرفته‌اند، تهیه و تنظیم سند بودجه و انتخاب مقاطع اطلاعاتی آن کم و بیش در مسئولیت قوه مجریه است. حتی در ایالات متحد آمریکا که مسئولیت تهیه و تنظیم بودجه بر عهده کمیسیون‌های مجلس قرار دارد، نقش خزانه‌داری کل در



برآورد و پیشنهاد میزان درآمدها، مسئولیت قوه مجریه را در بودجه ممتاز می‌کند. تهیه و پیشنهاد سند بودجه را می‌توان نخستین مرحله از مراحل سه‌گانه فرایند بودجه‌ای کشور دانست. در ایران، چارچوب معمول در بودجه‌ریزی و قالب‌های اطلاعاتی مورد استفاده آن متعلق به اواخر سال ۱۳۵۱ و دوران شروع برنامه عمرانی پنجم کشور است. در این زمان، ایجاد تغییراتی در وظایف قانونی سازمان برنامه و بودجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی و دستگاه‌های اجرایی در مورد چگونگی تهیه و اجرای برنامه‌های عمرانی و بودجه‌های سالانه سبب شد که با استفاده از دستورالعمل‌های مربوط به طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای سازمان ملل و تجربه‌های پیشین کشور، چارچوبی برای تنظیم و پیشنهاد سند بودجه معین شود. تجربه‌های مزبور حاصل سلسله تحولاتی بود که از سال ۱۳۴۳ با تشکیل دفتر مرکزی بودجه در سازمان برنامه آغاز شد و در پی آن، ماده واحده مصوب تیر ماه سال ۱۳۴۵، تهیه و تنظیم بودجه کل کشور را تحت نظر و مسئولیت مستقیم نخست‌وزیر قرارداد و دفتر مرکزی بودجه در سازمان برنامه را مأمور اجرای آن کرد.

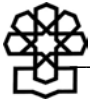
پس از آن، تصویب قانون برنامه و بودجه زمینه تمرکز امور مالی و خزانه‌داری کشور را در وزارت امور اقتصادی و دارایی فراهم ساخت و در نتیجه، کلیه دریافت‌ها و منابع درآمدی مربوط به پرداخت‌های عادی و عمرانی (عنوان‌های مصطلح بودجه‌ای در آن زمان) ادغام و فارغ از نوع و ماهیت منابع به هزینه‌های عملیاتی بودجه تخصیص داده شد. قرار بود که از سال ۱۳۵۲ به بعد بودجه کل کشور در شش قسمت اصلی مشتمل بر پیام بودجه، لایحه بودجه، گزارش وضع مالی و اقتصادی دولت، شرح اجرای برنامه‌ها و فعالیت‌ها، بودجه و عملکرد شرکت‌های دولتی و توزیع استانی اعتبارات بعضی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تهیه و هر قسمت در مقاطع زمانی مربوط به خود پیشنهاد شود. اما به دلیل ناسازگاری هدف‌های اصلاحی با ساختار اداری و مالی موجود و حذف اولویت و سلب اهمیت از تلاش‌های اصلاحی



در بودجه که ناشی از تقارن موضوع با افزایش‌های بی‌سابقه درآمدهای نفتی و گشادگی‌های درآمدی دولت، اجرای دقیق مقررات قانون برنامه عمرانی پنجم و تنظیم بودجه کل کشور به شکل مقرر متوقف شد. در واقع، رشد سریع درآمدهای عمومی به حاکمیت ساختار اداری کشور کمک کرد و گسترش ناموزون تشکیلات مدیریتی دولت، مقررات مصوب در زمینه اصلاحات مالی، حقوقی و بودجه‌ریزی را به صورت سازوکارهای نامتجانس با فرهنگ اداری غالب درآورد و سرانجام، طراحی‌های مربوط به اصلاح فرایند بودجه‌ای و ایجاد نظام اطلاعاتی و تصمیم‌گیری‌های بخش عمومی کشور را در عمل متوقف ساخت.

در حال حاضر، تهیه و تنظیم بودجه کل کشور به تبعیت از دو قانون اصلی برنامه و بودجه و محاسبات عمومی کشور صورت می‌پذیرد؛ اگرچه قوانین دیگری نیز مراحل مختلف انجام کار را تحت تأثیر قرار می‌دهند. قانون برنامه و بودجه از سال ۱۳۵۲ تاکنون بر جریان بودجه‌ریزی کشور حاکم است و سابقه آخرین قانون محاسبات عمومی به طرخی باز می‌گردد که از سوی مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۶ به تصویب رسید، لکن در اساس خود در فرایند مدیریت مالی کشور منشأ هیچ‌گونه تحول مهمی نشد. با وجود این در چارچوب دو قانون یاد شده قرائتی وجود دارد که می‌تواند برای تعیین حدود تقریبی اطلاعات و قسمت‌های مختلف سند بودجه مورد توجه قرار گیرد. این قوانین به شرح زیرند:

الف) ماده (۲۶) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۴۹، اطلاعات سند



بودجه را مشتمل بر مقدمه (توضیحات لازم در مورد لایحه و آثار و نتایج اجرای آن)، درآمدها و هزینه‌های سال مالی قبل و هر نوع اطلاع دیگری می‌داند که ضرور تشخیص داده شود. اما در قانون محاسبات مصوب سال ۱۳۶۶ به دلیل حذف فصل مربوط به تهیه و تصویب بودجه، بحث مربوط به نیازهای ضرور اطلاعاتی در سند بودجه مسکوت مانده است.

ب) بند «۴» از ماده (۱) قانون برنامه و بودجه، برنامه سالانه دولت را شامل عملیات اجرایی می‌داند - که در آن هدف‌های مشخص و عملیات اجرایی سالانه هر دستگاه اجرایی با اعتبار مربوط تعیین شده است - و آن را به عنوان ضمیمه بودجه کل کشور معرفی می‌کند.

ج) مواد (۱۵) و (۱۶) قانون برنامه و بودجه، صورت اعتبارات استانی هر سال را ضمیمه لایحه بودجه می‌شناسد. علاوه بر این دو ماده، در تبصره‌های بودجه‌های سالانه و در قوانین برنامه‌های توسعه، احکام خاصی در مورد محتوای اطلاعاتی سند بودجه دیده می‌شود. به‌عنوان نمونه، در تبصره «۲» قانون برنامه دوم توسعه و سپس در ماده (۷۵) قانون برنامه سوم توسعه کشور برای بودجه استانی پیوست جداگانه‌ای پیش‌بینی شده که در آن درآمدهای استانی، سهم درآمدهای مزبور از درآمد ملی، میزان اعتبارات جاری و اعتبارات عمرانی - اعتبارات عمرانی به صورت کلی و اعتبارات جاری برحسب دستگاه‌های اجرایی قید شده باشد. همچنین طبق ماده (۸۱) قانون برنامه چهارم توسعه، بودجه سالانه استان شامل درآمدها و سایر منابع استان، سهم اختصاصی یافته از منابع ملی و سر جمع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه کل کشور است. همچنین به موجب تبصره‌های قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۱، ۱۳۸۲، ۱۳۸۳، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف شده لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ کشور را با رعایت اصول و ضوابط بودجه عملیاتی تنظیم و پیشنهاد کند که اجرای این وظیفه نیز مبنای تغییرات



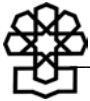
گسترده‌ای در سند بودجه به خصوص در لایحه بودجه ۱۳۸۴ شده است. به رغم ضرورت اجرای احکام قانونی مذکور، باید به این نکته نیز توجه داشت که نظام‌های بودجه‌ای در زمره نظام‌های اطلاعاتی بخش عمومی است و این ویژگی، چارچوب‌های انتخابی برای تهیه سند بودجه را به لحاظ صورت‌بندی، دقت، صحت و پایداری اطلاعات ممتاز می‌کند. تنظیم‌کنندگان و کاربران اطلاعات بودجه‌ای معمولاً در پی رعایت قالب‌های توصیه شده بین‌المللی، هماهنگی و همسازي با حساب‌های ملی، تأمین مسئولیت محاسباتی و دست آخر، تمهید نیازهای مربوط به اجرای برنامه‌های نظارتی توسط مراتب و مراجع مختلف هستند تا اطلاعات مزبور به صورت شفاف و به دور از پیچیدگی‌های غیر لازم در اختیار کاربران و سیاستگذاران قرار گیرد.



در بودجه‌ریزی ایران احکام قانونی و مقررات اداری جامع و روشنی در مورد سند بودجه وجود ندارد و این نارسایی، دستیابی به چارچوب مناسب و لازم‌الرعایه برای این منظور را ناممکن کرده است. مروری بر اسناد بودجه‌ای طی سال‌های گذشته نشان‌دهنده تغییراتی به قرار زیر است:

• از سال ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۳ اعتبارات استانی در قالب پیوست جداگانه‌ای تهیه و ارائه می‌شد. لکن از سال ۱۳۸۰ محتوی اطلاعات سند مزبور تغییر کرده و اطلاعات مربوط بودجه استان‌ها در لایحه بودجه ۱۳۸۴ به همراه منابع و مصارف بودجه عمومی و در قالب سند اصلی بودجه ذکر شده است و پیوستی تحت عنوان بودجه استانی وجود ندارد.

• قید مواد هزینه جاری دستگاه‌های اجرایی در سند بودجه تا سال ۱۳۷۱ (به استثنای سال ۱۳۶۳ که بودجه فاقد مواد هزینه بود) ادامه داشت. در این سال



فصل‌های چهارگانه هزینه جایگزین مواد بیست‌گانه شد. این جایگزینی برای برخی دستگاه‌ها در قالب فصل اول - سایر فصول و برای برخی دیگر در قالب چهار فصل بود. این روش تا تغییر طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای در سال ۱۳۸۱ ادامه داشت. در این سال چهارده فصل تازه (هفت فصل برای هزینه‌های جاری و هفت فصل برای عمرانی) جایگزین فصل‌های چهارگانه مزبور شد و در سال ۱۳۸۱ و اعتبارات برحسب امور، فصل و برنامه براساس چهارده فصل جدید برآورد شده بود. در لوایح بودجه سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۲ کل کشور،

برحسب برنامه صرفاً در قالب هفت فصل هزینه‌ای (جاری) در بودجه گزارش شد و فصول مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حذف شد.

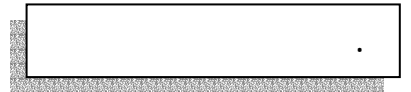
• در لایحه بودجه ۱۳۸۴ و در پی حکم ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر کمک تلقی شدن اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اختصاصی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهش دولتی و فرهنگستان‌های تخصصی و عدم الزام این دستگاه‌ها به رعایت قانون محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات عمومی اداری، مالی و استخدامی، اعتبارات دستگاه‌های مزبور در قالب دستگاه - برنامه گزارش نشده و به صورت جداگانه و در قالب شش فصل تملکی و شش فصل هزینه‌ای برای دانشگاه‌های علوم پزشکی و سه فصل تملکی و دو فصل هزینه‌ای برای دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی گزارش شده است.

این در حالی است که اعتبارات هزینه‌ای به وزارت بهداشت، درمان آموزش پزشکی و دستگاه‌های اجرایی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در قالب جداگانه و به صورت جداول مستقل گزارش شده است.

• از سال ۱۳۸۱ خلاصه بودجه دستگاه‌های اجرایی کشور تحت عنوان جدول ۲ گزارش می‌شد و طی آن منابع و مصارف دستگاه‌های اجرایی (شامل اعتبارات

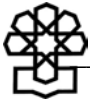


دستگاه‌های اجرایی محلی زیرمجموعه) درج می‌شود. در لایحه بودجه ۱۳۸۴ اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرایی محلی در استان‌ها از اعتبارات دستگاه‌های اجرایی تفکیک و به صورت یک قلم در جدول مزبور آمده است. بدین ترتیب اطلاعات مربوط به دستگاه‌های اجرایی که دارای واحدهای استانی باشند قابل مقایسه با اطلاعات سال ۱۳۸۳ نیست.



بودجه‌ریزی در تعریف ساده و کلی آن، فهرستی از درآمدها و هزینه‌های دستگاه‌های مختلف بخش عمومی است. این فهرست که صورت رسمی و قانونی نیز پیدا می‌کند به لحاظ اداری، حقوقی، مالی و اجرایی دارای کاربردهای مختلف است. کاربردهای مزبور فرایند تهیه و تنظیم بودجه را به ابزار سیاستگذاری‌های اقتصادی، تنظیم مسئولیت‌های مالی و محاسباتی و بالاخره اداره امور اجرایی و مدیریتی مبدل می‌کند. استفاده از ابزار بودجه‌ای در زمینه‌های مزبور که اغلب دارای هدف‌های ناسازگار با یکدیگرند، جایگاه بودجه و بودجه‌ریزی را در مدیریت بخش عمومی ممتاز می‌کند. به‌طور کلی کاربرد طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای مأموریت‌های زیر را بر عهده دارد:

- تأمین کاربرد بودجه به‌عنوان ابزار سیاستگذاری اقتصادی در برگیرنده مفاهیمی از برنامه‌گذاری و طرح‌ریزی و مستلزم انتقال این مفاهیم به رده‌های مدیریتی



جامعه برای تصمیم‌گیری‌های میان‌مدت است. انتقال و استفاده از مفاهیم مزبور به کمک طبقه‌بندی‌های ویژه‌ای صورت می‌گیرد که به موجب آن ارتباط تصمیم‌های اقتصادی و مالی دولت با حساب‌های ملی روشن و چگونگی روبه‌رو شدن با تغییرات متغیرهای کلان اقتصادی مشخص می‌شود.

-

و چون تحقق

درآمدها و انجام هزینه‌ها بر پایه تصمیم‌های اجرایی دستگاه‌های بخش عمومی است، به منظور تأمین مسئولیت‌های مالی و محاسباتی، ضمن تنظیم تراز دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت، جایگاه مأموریتی دستگاه‌های اجرایی نیز مورد توجه قرار می‌گیرد. استفاده از بودجه به‌عنوان ابزار کنترل مسئولیت‌های محاسباتی و موازین مالی سازمان اجرایی بخش عمومی، حضور تمامی دستگاه‌های هزینه‌ای و درآمدی دولت را در فرایند تهیه و اجرای بودجه الزام‌آور می‌کند.

-

. از این دیدگاه، بودجه‌ریزی فرایندی

سیاسی است که تهیه یک سند عملیاتی از مجموعه تصمیم‌های مدیریت بخش عمومی را بر عهده می‌گیرد، تا نحوه توزیع اعتبارات، زمان‌بندی عملیات و حدود و ماهیت نتایج مورد انتظار مشخص شود. طبقه‌بندی عملیاتی بودجه که در پی تجزیه و گروه‌بندی وظایف و مأموریت‌های دولت و هم‌آوری گروه‌های وظایف متجانس و متشابه برای تسهیل ارزیابی دستاوردهای مدیریت‌های اجرایی است، سبب می‌شود که بودجه‌ریزی در جهت روشن کردن هدف‌های هزینه‌ای و تجهیز منابع برای تحقق آن‌ها حرکت کند و اندازه‌گیری هزینه - فایده یا قیمت تمام شده محصول را جایگزین هدف‌های دیرین حفاظت از ساختار تشکیلاتی و سازمانی دولت کند.



سرانجام، هنگامی که نقش مدیریت، کارایی و قیمت تمام شده خدمات مورد توجه قرار می‌گیرد، طبقه‌بندی عملیاتی بودجه اهمیت می‌یابد.

طبقه‌بندی‌های معمول در فرایندهای بودجه‌ای باید علاوه بر تأمین نیازهای مربوط به کاربردهای یاد شده، نظام حسابداری و چگونگی ثبت و نگهداری رویدادهای مالی و پیامدهای آنها را نیز معین کند. از این رو، دستیابی به هدف‌های چندگانه مزبور مستلزم تهیه و تنظیم صورت‌های تلفیقی طبقه‌بندی‌های مرسوم است، هر چند که اجتماع اطلاعات مربوط به تأمین مسئولیت‌های محاسباتی، متغیرهای اقتصادی و برنامه‌های عملیاتی به دلیل ناهمگونی‌های ذاتی و پیامدهای متفاوت آنها بر سازماندهی و تنظیم روابط درونی مدیریت دولت، به سادگی مقدور نیست. در واقع، ساختار اطلاعاتی فرایندهای بودجه‌ای باید در بردارنده ترکیب بهینه‌ای از طبقه‌های مبتنی بر مبانی اقتصادی، وظیفه‌ای و عملیاتی باشد و ثبت و نگهداری وقایع مالی و حسابداری در بخش عمومی را برعهده گیرد. چنین ساختار بهینه‌ای، هم در بعد درآمدها و دریافت‌ها و هم در بعد هزینه‌ها و پرداخت‌ها پاسخگوی نیازهای اصلی خواهد بود.



در حال حاضر، سند بودجه دارای دو گروه اساسی و مستقل درآمدها و هزینه‌های کشور است که هر کدام در طبقه‌بندی‌های مخصوص به خود قید می‌شود.

مروری بر اسناد بودجه‌ای طی سال‌های اخیر نشان دهنده تغییراتی به قرار زیر است:

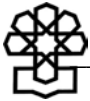
- طبق طبقه‌بندی‌های معمول در گروه درآمدها قبل از سال ۱۳۸۱، کلیه دریافت‌های دولت از هفت بخش اصلی مالیات‌ها، نفت و گاز، انحصارات و مالکیت‌های دولت، خدمات و فروش کالا و انتقالی و متفرقه، اصل و بهره وام و سود سرمایه‌گذاری و بالاخره سایر منابع تأمین اعتبار طبقه‌بندی می‌شد. هر یک از بخش‌ها دارای چند زیر بخش یا بند بود و هر بند شامل چند جزء و برخی نیز از خود شامل «زیراجزای» متعدد بود. در لایحه بودجه ۱۳۸۱ دریافت‌های دولت طبق طبقه‌بندی آمارهای مالی دولت (GFS)^۱ گزارش شد (اگرچه به صورت ناقص). بر این اساس دریافت‌های مزبور در سه سر فصل کلی درآمدهای عمومی، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی طبقه‌بندی شد. هر یک از این سرفصل‌ها دارای چند بخش، بند، جزء یا زیرجزء بود که شماره طبقه‌بندی آن جدید و ارتباط دادن اطلاعات قبل از سال ۱۳۸۱ با سنوات بعد از آن دشوار و در برخی موارد ناممکن بود.
- در لایحه بودجه ۱۳۸۴ بار دیگر طبقه‌بندی درآمدها تغییر کرده است. دریافت‌های دولت کلاً به سه قسمت درآمدها، منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی تقسیم شده که هر قسمت شامل یک یا چند بخش و بند است و اجزای درآمدها حذف شده است. بدین ترتیب با تغییر شماره طبقه‌بندی و تغییر ماهیت ردیف‌های درآمدی، بار دیگر ارتباط دادن



اطلاعات بودجه‌ای با اطلاعات سنوات قبل دشوار شده است.

بدین ترتیب به‌عنوان مثال رقم اعلام شده برای درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۸۳ با رقم اعلام شده برای همین درآمد در لایحه بودجه ۱۳۸۴ قابل مقایسه نیست زیرا در سال ۱۳۸۴ بخشی از درآمدهای نفتی که در سنوات قبل کلاً در قسمت واگذاری دارایی سرمایه‌ای طبقه‌بندی می‌شد، به‌عنوان مالیات عملکرد شرکت ملی نفت ایران به خزانه واریز و در طبقه‌بندی مالیات‌ها قرار گرفته است.

• در گروه هزینه‌های بودجه، طبقه‌بندی معمول در بردارنده اطلاعات اقتصادی و عملیاتی است که باید محدوده‌های هزینه‌ای، عملیاتی و مواد هزینه را مشخص کند. در این طبقه‌بندی، پنج گروه اصلی امور عمومی، امور دفاعی، امور اجتماعی، امور اقتصادی، و هزینه‌های متفرقه وجود دارد و هر یک از این امور به تعدادی فصل و هر فصل به برنامه‌های متفاوت تقسیم شده است. طبقه‌بندی‌های هزینه‌ای از سال ۱۳۵۲ (سال شروع) و تا سال ۱۳۸۳ تغییر عمده‌ای نداشته‌اند، لکن در گذر زمان و به موازات گسترش فعالیت‌های دولت اصلاحاتی در زیر مجموعه‌های (فصل - برنامه) آنها به عمل آمده است. در این گروه نیز به دلیل فقدان تعریف‌های مشخص و قطعی از هر فصل و محتوای عملیاتی برنامه‌های مربوط به آن، اصلاحات انجام شده در سنوات مختلف از نظم معینی برخوردار نیست و بیش‌تر به اقتضای حل و فصل مسائل پیش‌رو، و گاه تغییر مسئولان و به تبعیت از دیدگاه‌های آنان صورت گرفته است. بررسی تغییرات مزبور در فصل‌ها و برنامه‌های مختلف طی سال‌های گذشته حاکی از گسترش نارسایی در طبقه‌های هزینه‌ای بودجه و بروز مشکلات تازه در تأمین اطلاعات مورد نیاز است. به‌عنوان نمونه می‌توان به تغییرات پیاپی و عوارض ناشی از آنها در فصل‌های مربوط به امور قضایی، ثبتی و موقوفات، حفظ نظم و امنیت داخلی کشور، آموزش فنی و حرفه‌ای، کشاورزی، و راه ترابری اشاره کرد. علاوه براین، تغییر طبقه‌بندی‌های بودجه در سال ۱۳۸۱ و اجرای مفاد بخشنامه بودجه این سال



مبنی بر حذف ردیف‌های فرعی و ادغام آنها در ردیف‌های اصلی برنامه‌های ذیل آنها سبب شد که ردیف‌های فرعی حذف شده در اجرای بخشنامه، در قالب برنامه‌های تازه‌ای ذیل فصل‌های موجود قرار گیرد یا از طریق ادغام با برنامه‌های موجود تثبیت شود.

در بررسی لایحه بودجه ۱۳۸۴ کل کشور نارسایی‌های زیر برای طبقه‌بندی اعتبارات وجود دارد:

• در بخشنامه بودجه ۱۳۸۴ قالب اطلاعاتی جدیدی تحت عنوان طبقه‌بندی عملیاتی بودجه دولت پیشنهاد شده و متعاقب آن از طریق حذف یا ادغام برخی فصول و برنامه‌ها، تغییرات عمده‌ای در طبقه‌بندی اعتبارات بر حسب دستگاه برنامه به وجود آمده است، به گونه‌ای که امکان مقایسه اعتبارات با سنوات قبل بر حسب امور فصل و برنامه وجود ندارد. محتوای تغییرات به لحاظ فقدان تعریف‌ها و موازین مشخص برای محدوده و محتوای عملیاتی هر یک از فصل‌ها و برنامه‌های ذیل آن سبب شده است تا طبقه‌بندی فعلی نیز به نمونه‌ای از تغییرات بدون قاعده و چارچوب تبدیل شود. به‌عنوان مثال:

- در فصل خدمات مالی، فنی، مدیریت و برنامه‌ریزی سه برنامه با عنوان «مدیریت، برنامه‌ریزی، بودجه و نظارت»، «نظارت بر امور مالی دولت» و «سیاستگذاری، مدیریت و نظارت بر فعالیت‌ها» وجود دارد که برنامه دوم جزئی از برنامه اول و هر دو برنامه می‌توانند جزئی از برنامه سوم باشند.

- در تمامی فصول برنامه‌ای تحت عنوان پژوهش‌های کاربردی منظور شده است، در حالی که در طبقه‌بندی بودجه‌ای فصل معینی نیز تحت عنوان پژوهش‌های اساسی نیز وجود دارد که در آن سعی شده است اعتبارات برنامه‌های تحقیقاتی متمرکز شود.

- آموزش فنی و حرفه‌ای ابتدا از فصل آموزش و پرورش جدا و طی سال‌های ۱۳۶۲-۱۳۷۲ به‌عنوان یک فصل مستقل در طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای گنجانده شد. این



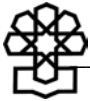
فصل در پایان سال ۱۳۷۲ دوباره در فصل آموزش و پرورش ادغام شد و بار دیگر در سال ۱۳۷۶ پس از تغییرات کلی در برنامه‌های مربوط، فصل تازه و مستقلی را به خود اختصاص داد. این فصل در لایحه بودجه ۱۳۸۴ به همراه فصل آموزش عالی به عنوان برنامه ذیل فصل آموزش آمده است.

- در طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای سال ۱۳۸۱ برنامه‌ای تحت عنوان «خدمات رفاهی» ذیل فصل‌های مختلف ایجاد شده بود که با فصل هزینه رفاه اجتماعی در طبقه‌بندی هزینه‌ای مشابهت کامل دارد. این اشکال در طبقه‌بندی جدید نیز وجود دارد و برنامه‌ای تحت عنوان «خدمات رفاهی کارکنان دولت» جایگزین آن شده است.

• نکته اساسی و مهم دیگر این که تنظیم اعتبارات بودجه‌ای در قالب طبقه‌بندی‌های هزینه‌ای به دستگاه‌های اجرایی ملی اختصاص دارد. با توجه به تنظیم استانی بودجه تعدادی از دستگاه‌ها و طرح‌ها و نیز این قاعده که اعتبارات استانی به صورت کلی و در سرجمع فصل‌ها تنظیم می‌شود، در عمل اهمیت طبقه‌بندی اعتبارات هزینه‌ای بودجه از بین می‌رود.

• با توجه به عدم گزارش اعتبارات هزینه‌ای و تملک دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی مؤسسات پژوهشی و برخی دستگاه‌های دیگر در قالب فصول هزینه‌ای در جدول دستگاه - برنامه اطلاعات ارائه شده در مورد فصول هزینه‌ای در قالب امور - فصل - برنامه و جدول ۳ (خلاصه درآمد و هزینه‌های دولت) لایحه بودجه قابل اتکا نیست.

اگر مبنا اطلاعات درج شده در فرم (۱) بخشنامه بودجه باشد، ارقام هم در هنگام رسیدگی بودجه در هیأت دولت و هم به هنگام بررسی و تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی قابل تغییر است. از طرف دیگر اعتبارات دستگاه‌های مزبور (به علاوه دانشگاه‌های علوم پزشکی و دستگاه‌های اجرایی وابسته به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی طبق لایحه بودجه ۱۳۸۴ کل کشور) در سر فصل‌های هزینه‌ای و



تملک متفاوتی با جداول یاد شده درج شده‌اند.

به علاوه پس از تغییر قالب‌های اطلاعاتی بودجه و تغییر فصول هزینه‌ای و تملک از سال ۱۳۸۱ تاکنون اطلاعات مربوط به عملکرد بودجه ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ در قالب فصل هزینه‌ای و تملک جدید ارائه نشده است تا بتوان از طریق اطلاعات مربوط به عملکرد دستگاه‌های اجرایی صحت اطلاعات مربوط به فصول هزینه را کنترل کرد.



با توجه به تغییر و تحولات مزبور در قالب‌های اطلاعاتی بودجه و محتوی اطلاعات بودجه‌ای ارائه شده، لایحه بودجه ۱۳۸۴ قادر نیست به سؤالاتی از قبیل پرسش‌های زیر پاسخ دهد:

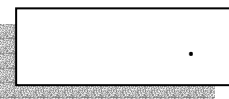
۱. ۱۰ دستگاه اجرایی کشور (شامل دستگاه‌هایی که واحدهای اجرایی استانی دارند) که بیشترین سهم اعتبارات هزینه‌ای (جاری) یا تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) را در سال ۱۳۸۴ به خود اختصاص می‌دهند کدامند؟

۲. عملکرد فصول هزینه‌ای (یا فصول تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) در سال ۱۳۸۲ (آخرین سالی که عملکرد بودجه موجود درج شده است) به چه میزان است؟ به عنوان مثال دولت در سال ۱۳۸۲ به چه میزان حقوق و دستمزد پرداخته یارانه داده است؟ یا ماشین‌آلات و تجهیزات خریداری کرده است؟

۳. اجرای مفاد پیشنهادی در لایحه بودجه ۱۳۸۴ کل کشور، چه اثری بر تعهدات دولت در سنوات آتی خواهد داشت؟ چه میزان بر آن خواهد افزود یا از آن خواهد کاست؟

۴. چه طرح‌هایی در سال ۱۳۸۲ خاتمه یافته‌اند و چه تعداد در سال ۱۳۸۳ خاتمه خواهد یافت. قیمت تمام شده طرح‌های خاتمه یافته چه میزان بوده است؟

۵. ارتباط اعتبارات پیش‌بینی شده برای دستگاه‌های اجرایی بر حسب برنامه در لایحه بودجه ۱۳۸۴ با عملکرد اعتبارات برنامه‌های سنوات قبل یا مفاد قانون برنامه



بر اساس مطالعات انجام شده مهم‌ترین مسائل بودجه‌ریزی در ایران را می‌توان به شرح زیر خلاصه نمود:

۱. فرایند تهیه، تصویب و اجرای بودجه فاقد جامعیت اطلاعاتی و شفافیت تصمیم‌های اجرایی است؛

۲. مراحل مختلف بودجه‌ریزی از جمله تبصره‌نویسی، تحصیل درآمدها و ایجاد تعهدات مالی دارای کاستی‌های قانونی از نظر شکلی و ماهوی است؛

۳. طبقه‌بندی هزینه‌ها، موافقتنامه‌ها، تخصیص اعتبارات و مدیریت‌های اجرایی بر مبنای متقن و تعریف شده‌ای استوار نیست؛

۴. از مسئولیت‌های درون مدیریت دولت و در بین قوای سه گانه، مرزبندی‌های قطعی و تعریف شده‌ای وجود ندارد؛

۵. تعاریف قانونی بودجه پاسخگوی نیازهای اجرایی و مدیریتی نیست و در آن ملاحظات کارکردی و فنی مورد توجه قرار نمی‌گیرد؛

۶. اهمیت استفاده از الگوهای اقتصادسنجی کوتاه مدت ناشناخته مانده و پیش‌بینی آثار اجرایی بودجه بر متغیرهای اقتصادی به‌طور جدی معمول نیست؛

۷. در بودجه‌ریزی کنونی به الگوهای رفتاری دولت و تأثیر آن در تخصیص منابع به مصارف واقعی گذارده نمی‌شود و از آن‌جا که ساختار اداری دولت بر پایه

استقرار نظام‌سازمانی و استمرار وضع موجود است، آثار عملکردهای منفی تشکیلات و نارسایی‌های روش‌ها و مدیریت نیروی انسانی بر بودجه اجتناب‌ناپذیر است؛

۸. نظام نظارتی برای پاسخگویی به مسئولیت‌های محاسباتی مدیران، نظارت در مراحل قبل، حین و پس از اجرا و نیز سازماندهی نظارت بر عملیات اجرایی برنامه‌های

توسعه فاقد کارایی است؛



چهارم چگونه برقرار شده است؟

۶. حجم اعتبارات مورد نیاز برای یارانه‌ها به چه میزان است؟

۷. اثر اجرای بودجه پیشنهادی دولت در قالب لایحه بودجه ۱۳۸۴ بر متغیرهای

اقتصادی - اجتماعی (مانند بیکاری، تورم، نرخ تسعیر، توزیع درآمد و ...) چیست؟

۸. زمینه‌های عمده سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی در سال آینده چه خواهد بود؟

۹. عملکرد شاخص‌های عمده نشانگر بهره‌وری در شرکت‌های دولتی چگونه

بوده است و در سال آینده چه تغییری خواهد کرد؟

...



۹. بودجه سالانه به عنوان پاره‌ای از برنامه‌های توسعه میان مدت، باید در مطابقت‌های عملیاتی، اعتباری و زمانی با پیش‌بینی‌های برنامه تنظیم و اجرا شود. بنابراین انتظار می‌رود که سازماندهی برای اجرای این مأموریت و هدایت جریان‌های بودجه‌ای به سوی تحقق اهداف برنامه‌های توسعه از طریق ایجاد هماهنگی‌های ساختاری در تابعیت بودجه از برنامه صورت پذیرد. این در حالی است که تعارض‌ها یا ناسازگاری سیاست‌های بودجه‌ای با هدفگذاری مصوب برنامه‌های میان مدت، به تغییر هدف‌ها و صورت بندی‌های برنامه‌های توسعه منجر شده است.

۱۰. بسیاری از تصمیم‌ها و اقدام‌های اجرایی مستلزم تعهد بخشی از منابع سال‌های آتی کشور است اما به دلیل روش ثبت و نگهداری حساب‌ها در نظام مالی کشور، میزان تعهدات و به تبع آن میزان منابع آزاد و قابل دسترس در کشور در هر دوره زمانی برای تصمیم‌گیری مشخص نیست.



:

درباره لایحه بودجه ۱۳۸۴ کل کشور (۵) نگاهی به نابسامانی‌های
برش‌های اطلاعاتی (ویرایش اول)

: مطالعات برنامه و بودجه

: محمد قاسمی

—:

: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

—:

:

- دفتر مطالعات برنامه و بودجه؛ «بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)»؛ مرکز

پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۸۱.

- قوانین بودجه سنواتی و لایحه بودجه ۱۳۸۴