

()

»

«

:

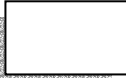
:

:



()

« »



بودجه‌ریزی در ایران به رغم جایگاه ممتاز برنامه‌ریزی و اهمیتی که بودجه در تهیه و اجرای برنامه‌های عمرانی دارد، ابزاری ناکارآمد است. تهیه و تصویب بودجه برای هر دوره مالی توان قابل توجهی از نیروهای کارشناسی دستگاه‌ها را به خود اختصاص می‌دهد و بحث‌های گسترده‌ای را بین قوای اجرایی و قانونگذاری مطرح می‌کند. در مقایسه با دگرگونی‌های بسیاری که طی دهه‌های اخیر در مفاهیم و مأموریت‌های بودجه در اداره امور عمومی کشورها پدید آمده است، سازماندهی، مدیریت تهیه و اجرای بودجه در ایران هنوز هم پایبند صورت‌های گذشته و درگیر قانونمندی‌های مالیه قدیم بوده و از تحولات مزبور به دور مانده است. از این رو، فرایند تهیه و اجرای بودجه در نیم قرن گذشته به مسأله پیچیده و دشواری در مدیریت بخش عمومی مبدل شده است که پیامدهای نامطلوب و روبه تزاید خود را بر دولت تحمیل می‌کند. از دیدگاه حاکمیت سیاسی کشور، بیش‌تر دشواری‌ها و مسائل بودجه ایران معلول نارسایی‌های منابع انگاشته می‌شود، در حالی که تحلیل ساختارها و عملکردهای بودجه‌ای اخیر در مقایسه با منابع و امکانات مالی دولت‌ها بیانگر واقعیت دیگری است. در عین حال، تنگناهای بودجه‌ای و نارسایی‌های مدیریت بخش عمومی از دیدگاه عامه مردم دارای سرشت و اسباب متفاوتی است. از این منظر، مدیریت بخش عمومی حوزه‌ای فاقد مرزبندی‌های شفاف و سازوکاری پرهزینه و کم‌توان



مقدمه ۲

۱. تطبیق لایحه بودجه ۱۳۸۴ با چند مورد از احکام برنامه چهارم ۴

۲. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ۱۴

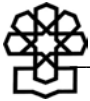


است، بنابراین، مسائل و نارسایی‌های بودجه‌ریزی در بخش عمومی را می‌باید بازتاب ناکارآمدی‌های ساختاری در فرایند انتخاب و مدیریت مأموریت‌های دولت دانست.

()

اما آنچه در عمل روی می‌دهد تا حدود زیادی متفاوت است. به عبارت دیگر برنامه‌ریزان اقتصادی در بحث‌های نظری همواره بر بهره‌گیری از بودجه به عنوان برنامه کوتاه‌مدت و ابزار اجرایی برنامه‌های توسعه، تأکید می‌ورزند، اما انعطاف‌پذیری و سهولت تصمیم‌گیری بودجه‌ای در مواجهه با مسائل پیش‌بینی نشده و نیز قابلیت اصلاح و تکرار سالانه و حتی کوتاه‌مدت بودن این تصمیم‌ها در مقایسه با پیش‌بینی‌های میان‌مدت برنامه‌های توسعه، فعالیت‌های بودجه‌ای را قرین واقعیت‌های اجرایی می‌کند و آن‌ها را نسبت به پیگیری مطلق هدف‌های مصوب و دارای انضباط برنامه‌های توسعه ممتاز می‌سازد.

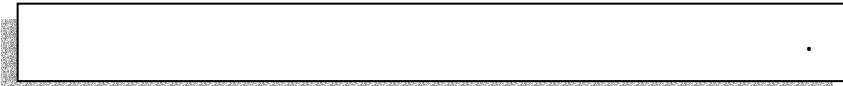
در گذشته اخیر ایران، تعارض‌ها یا ناسازگاری سیاست‌های بودجه‌ای با هدفگذاری مصوب برنامه‌های میان‌مدت، به رغم پیش‌بینی‌های به عمل آمده برنامه‌ریزان در اغلب موارد به تغییر هدف‌ها و صورت بندی‌های برنامه‌های توسعه



منجر شده است.^۱

در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران قریب به ۲۵۰ حکم وجود دارد که به نحوی دارای آثار بودجه‌ای است. اما نظام فعلی بودجه‌ریزی در کشور زمینه تبعیت ساختاری بودجه سنواتی از برنامه‌های توسعه را فراهم نمی‌آورد.

در گزارش حاضر با انتخاب ۱۱ مورد از احکام برنامه سعی می‌نماید که ارتباط آن‌ها را با لایحه بودجه تقدیمی مورد ارزیابی قرار دهد.



() « » .

افزایش نسبت اعتبارات هزینه‌ای تأمین شده از محل درآمدهای غیرنفتی

مجموع درآمدهای حاصل از فروش نفت خام و برداشت از حساب صندوق ذخیره ارزی (با احتساب مالیات عملکرد نفت در سال ۱۳۸۴) معرف منابع نفتی دولت است که مقادیر آن برای سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ به ترتیب برابر با ۱۹۶۲۴۷ و ۲۱۷۶۵۰ میلیارد ریال می‌باشد. البته توجه به این نکته ضروری است که ارقام فوق نشان دهنده وابستگی مستقیم منابع دولت به درآمد نفت است.

بدین ترتیب منابع غیرنفتی دولت برای سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ به ترتیب عبارتند از ۲۶۳۶۷۸ و ۲۸۲۵۷۶ میلیارد ریال که به ترتیب ۸۳/۵ و ۷۶/۷ درصد از اعتبارات

۱. شبیری‌نژاد علی اکبر، «مبانی نظری بودجه و بودجه‌ریزی در ایران» در «بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.



هزینه‌ای دولت را پوشش می‌دهد.

« () » .

افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی بانک‌ها طی سال‌های برنامه چهارم به‌طور متوسط سالانه بیست درصد (۲۰٪) نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۸۳ کاهش می‌یابد.

افزایش در سقف مانده تسهیلات تکلیفی بانک‌ها در قانون ۱۳۸۳ سه هزار میلیارد ریال بوده است که در لایحه ۱۳۸۴ با بیست درصد کاهش به ۲۴۰۰ میلیارد ریال رسیده است.

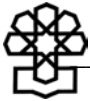
« () » .

ارائه جداول دریافت و پرداخت‌های ارزی به همراه لوایح بودجه

« () » .

پیش‌بینی طرح‌های بیع متقابل دستگاه‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و بانک‌ها در لوایح بودجه سالانه

در قسمت چهارم (ث) لایحه بودجه (جدول شماره ۷) طرح‌های بیع متقابل، مشخص شده است. لکن اطلاعات مربوط شامل نام دستگاه‌ها، مؤسسات و نهادها و



شرکت‌های استفاده‌کننده از آن و ارقام مربوط هر طرح ارائه نشده است.

در بند «ث» این تبصره گفته شده که سرمایه‌گذاری‌های موضوع این بند از تسهیلات مالی (فاینانس) با رعایت بند «الف» ماده (۱۴) قانون برنامه چهارم توسعه قابل تبدیل به بیع متقابل هستند، که در نتیجه سرجمع اعتبارات طرح‌های مذکور احتمالاً پس از تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرایی و اعمال این تغییرات امکان‌پذیر خواهد بود. هر چند طبق بند «ج» این تبصره اجازه استفاده از باقیمانده تسهیلات به روش بیع متقابل تبصره‌های «۲۹» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ و تبصره «۲۱» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۱، ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ کل کشور با شرایط مصوب در سال ۱۳۸۴ به قوت خود باقی است.

() .

۱. درج اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید در لوایح بودجه و تصویب آن توسط مجلس

هر ساله اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و برآورد اعتبار سال‌های آتی هر طرح در پیوست جداگانه‌ای به همراه لایحه ارائه می‌شود که طرح‌های جدید نیز در آن درج و اعتبارات آن قابل ردیابی است. در لایحه ۱۳۸۴ نیز هر چند اعتبارات طرح‌های جدید درج شده لکن به دلیل تغییر کدبندی و همچنین تغییر عناوین برخی طرح‌ها مجموع دقیق این طرح‌ها قابل محاسبه نیست.

با توجه به این‌که ماده (۳۲) قانون برنامه چهارم توسعه، تفکیکی بین طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی و ملی قائل نشده است در نتیجه چنین استنباط می‌شود که درج عناوین طرح‌های جدید استانی هم در پیوست لوایح بودجه سنواتی الزامی است.



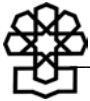
در لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ تعداد ۴۶ طرح جدید با مجموع اعتبارات ۳۲۹۴ میلیارد ریال پیشنهاد شده و به تبع آن ۲۶۹۴۳ میلیارد ریال در سال‌های آتی بر تعهدات دولت اضافه خواهد شد.

۲. اعمال تغییر نرخ‌های ابلاغی مورد عمل اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و درج آن در لویح بودجه برحسب برنامه - دستگاه

تغییر در اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه، دارای علل متعددی از قبیل تغییر در نرخ‌های ابلاغی، تغییر در طول دوره، اشتباه بودن برآورد اولیه و... می‌باشد و با توجه به عدم تفکیک تغییرات برحسب علل موجب آن‌ها، اطلاعات موجود در لایحه برای ارزیابی این بند از قانون برنامه چهارم توسعه کافی نیست. اما به هر حال هزینه اتمام طرح‌هایی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که قرار بود در سال ۱۳۸۳ به اتمام برسند نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۳ به میزان ۱۴۹۰۵ میلیارد ریال افزایش یافته است.

. « ()

افزایش یکنواخت سرمایه‌گذاری دولت در امر پژوهش و فناوری (موضوع مأموریت‌های مندرج در بند «ب» این ماده) به میزان حداقل دو درصد (۲٪) تولید ناخالص داخلی از محل اعتبارات عمومی دستگاه‌های اجرایی و یک درصد (۱٪) درآمد عملیاتی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها (به استثنای سود سپرده‌های بانکی) و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بخش غیردولتی تا پایان برنامه چهارم و سمت‌دهی سرمایه‌گذاری فوق در جهت پژوهش‌های مأموریت‌گرا و تقاضا محور.



توضیح این نکته ضروری است که امکان تفسیرها و تاویل‌های گوناگون از عبارات مختلف این بند وجود دارد. این تفسیرها بیش‌تر به ایضاح کلمات مربوط می‌شود و تفسیری حقوقی مبتنی بر استدلال‌ات حقوقی نیست. اول این‌که، در این بند مشخص نیست که هدف رشد اعتبارات پژوهشی به میزان ۲٪ تولید ناخالص داخلی به این معنی است که اعتبارات پژوهشی هر ساله باید به اندازه ۲٪ GDP باشد یا تا پایان سال‌های برنامه باید به این نسبت برسد. دوم این‌که در این بند مشخص نشده است که سهم اعتبارات عمومی دستگاه‌های اجرایی از تأمین اعتبارات مورد نیاز چقدر است. سوم این‌که، به‌رغم مکلف کردن شرکت‌های دولتی به اختصاص ۱٪ از درآمدهای عملیاتی‌شان به پژوهش، سرفصل هزینه‌های شرکت‌های دولتی حاوی اطلاعات مورد نیاز برای نظارت بر تحقق این حکم نیست و بالاخره این‌که، در متن این بند از «بخش غیردولتی» یاد شده که بسیار مبهم است.

حال با فرض این‌که منظور قانونگذار رسیدن اعتبارات پژوهشی به نسبت ۲٪ تولید ناخالص داخلی در سال انتهایی برنامه چهارم است، به بررسی سازگاری لایحه با این بند می‌پردازیم.

مجموع کل اعتبارات پژوهش، تحقیقات و فناوری امور چهارگانه و ردیف‌های کل پژوهشی سال ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ به ترتیب مبالغ ۷۵۷۰ و ۹۱۱۲ میلیارد ریال می‌باشد. از طرف دیگر تولید ناخالص داخلی برای سال‌های مذکور به ترتیب مبلغ ۱۴۴۸۰۸۷ و ۱۴۵۶۰۷۷۰ میلیارد ریال برآورد می‌شود.^۱ البته اگر نرخ رشد سال ۱۳۸۴ را مطابق با پیش‌بینی قانون برنامه چهارم در نظر بگیریم تولید ناخالص داخلی سال ۱۳۸۴ برابر با ۱۴۵۶۰۷۷۵۰۰ میلیارد ریال خواهد بود. بدین ترتیب روند اعتبارات در نظر گرفته شده در لایحه ۱۳۸۴ با این بند قانون برنامه چهارم سازگار نیست. در سال ۱۳۸۴ کل اعتبارات پژوهش به میزان ۲۰ درصد رشد نشان می‌دهد، در حالی که رشد تولید

۱. برآورد دفتر بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



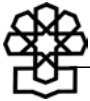
ناخالص داخلی (جاری) برای این سال حدوداً ۲۲/۲ درصد برآورد می‌شود و بدیهی است با چنین نرخ‌های رشدی شکاف بین اعتبارات مزبور و سطح مورد نظر قانون برنامه چهارم بیش‌تر خواهد شد.

. « » ()

۱. اداره دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهش دولتی و فرهنگستان‌های تخصصی ... براساس آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری و مالی و... خاص مصوب هیأت امنای مربوط بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی، پس از تصویب، عمل خواهد شد.
۲. اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص یافته این مؤسسات کمک تلقی شده و پس از پرداخت هزینه، قطعی تلقی می‌گردد.
۳. سهم دولت در هزینه‌های آموزش عالی بخش دولتی به بودجه عمومی دولت (بر مبنای هزینه سرانه) در مقایسه با برنامه سوم افزایش یابد.

۱. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ اعتبارات مربوط، به برخی از دستگاه‌ها (شامل دانشگاه‌های علوم پزشکی و دستگاه‌های اجرایی وابسته به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و همچنین دانشگاه‌ها و دستگاه‌های اجرایی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری) از جدول دستگاه - ردیف خارج شده و در جدول جداگانه‌ای آمده است.

۲. مهم‌ترین ویژگی بودجه سال ۱۳۸۴ نسبت به سال ۱۳۸۳ در بخش آموزش عالی، در نظر گرفتن اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قالب «کمک» به دانشگاه می‌باشد. این روش بودجه‌ریزی به منظور افزایش اختیارات و استقلال دانشگاه‌ها در انجام فعالیت‌های مالی صورت گرفته که سبب تسهیل در هزینه‌ها و



فعالیت‌های دانشگاه‌ها خواهد شد. براساس این روش کل اعتباری که دولت به مؤسسات می‌دهد در قالب هزینه سرانه محاسبه و در اختیار دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی قرار می‌گیرد.

۳. اعتبارات هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای در جدول ۱ خلاصه شده است.^۱ بر مبنای این برآوردها اعتبارات هزینه‌ای، تملکی و کل، نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۸۳ به ترتیب ۲۲/۱، ۷/۳ و ۱۸/۷ درصد رشد داشته‌اند.

براساس این اطلاعات سهم کل اعتبارات آموزش عالی از بودجه عمومی دولت از ۲/۱ به ۲/۲ درصد، سهم اعتبارات هزینه‌ای آموزش عالی از کل اعتبارات هزینه‌ای و سهم اعتبارات تملکی آموزش عالی از کل اعتبارات تملک دارایی سرمایه در سال ۱۳۸۴ نسبت به سهم مصوب سال ۱۳۸۳ به ترتیب به ۲/۴ و ۲/۲ افزایش یافته است. ملاحظه می‌شود که افزایش در نسبت اعتبارات آموزش عالی تفاوت بسیار جزئی را نسبت به سال قبل نشان می‌دهد.

(میلیارد ریال)

()						
۲/۱	۲/۱۷	۲/۳	۹۴۵۵/۳	۲۱۷۱/۳	۷۲۸۴	۱۳۸۳
۲/۲	۲/۲	۲/۴	۱۱۲۲۴/۸	۲۲۲۸/۸	۸۸۹۶	۱۳۸۴
			۱۸/۷	۷/۳	۲۲/۱	رشد ۱۳۸۴

استخراج اعتبارات آموزش عالی در لایحه سال ۱۳۸۴ با ابهاماتی همراه است. از آن‌جا که در این سند کلیه اعتبارات آموزشی شامل آموزش فنی، حرفه‌ای، آموزش و

۱. دفتر مطالعات فرهنگی، «درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۴: نگاهی به بودجه بخش آموزش عالی و تحقیقات» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۸۳.

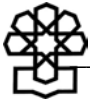


پرورش و آموزش عالی (که در سال ۱۳۸۳ هر کدام دارای فصلی جداگانه بودند) در قالب یک فصل (فصل آموزش) آمده‌اند تمایز اعتبارات آموزش عالی به آسانی امکان‌پذیر نخواهد بود. اگرچه برخی از برنامه‌های فصل آموزش به‌طور مشخص به آموزش عالی اختصاص دارد (برنامه‌های ۳۰۱۰۷، ۳۰۱۰۸، ۳۰۱۰۹ و ۳۰۱۱۳) اما در مورد سایر برنامه‌های این فصل (که مشخصاً بین سه برنامه آموزش سال ۱۳۸۳ مشترکند؛ برنامه عملیات کمک آموزشی ۳۰۱۱۲، برنامه پژوهش‌های کاربردی ۳۰۱۱۴، برنامه سیاست‌گذاری و نظارت بر فعالیت‌ها ۳۰۱۱۵ و برنامه کمک‌های فنی و اعتباری به بخش خصوصی و تعاونی ۳۰۱۱۶) قابلیت تفکیک وجود ندارد. اگرچه می‌توان با رجوع به اعتبارات دستگاه‌های ذیل وزارت علوم و تحقیقات و فناوری، و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تقریبی از سهم اعتبارات آموزش عالی از این برنامه‌های مشترک را به‌دست آورد، اما در مورد اعتبارات استانی این قابلیت تفکیک وجود ندارد.

. « () »

ممنوعیت شروع هر نوع طرح و پروژه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سطوح ملی و استانی به استثنای موارد مربوط به امور حاکمیتی و زیربنایی و موارد مورد تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است.

اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه کل کشور از ۹۹۸۴۱/۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۳ به ۱۰۴۶۸۹ میلیارد ریال در لایحه بودجه ۱۳۸۴ رسیده که از رشد ۴/۸ درصدی برخوردار بوده است. سهم آن نیز از بودجه عمومی دولت از ۲۴ درصد به ۲۶/۲ درصد رسیده است. در سال ۱۳۸۴ تعداد ۴۶ طرح جدید ایجاد شده است (البته به دلیل تغییر کدگذاری کلیه طرح‌ها و تغییر اسامی برخی از طرح‌ها تعداد



دقیق طرح‌های جدید با ابهام روبه‌رو است). از این تعداد ۲۴ طرح تحت عنوان کمک به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مؤسسات آموزشی - پژوهشی، کمک به تغییرات اساسی و خرید تجهیزات ... در راستای ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم است که براساس این نوع اطلاعات در لایحه بودجه امکان ارزیابی حاکمیتی یا غیر حاکمیتی ممکن نیست. بقیه طرح‌ها نیز همچون «ساماندهی صنعت جوش در ساختمان»، «کمک‌های فنی و اعتباری برای تولید مواد اولیه فرش دستباف و ایجاد مجتمع‌های قالبی» توسط وزارت بازرگانی، حاکمیتی تلقی نمی‌شود.^۱

. « () »

مشارکت و سرمایه‌گذاری‌های جدید شرکت‌های دولتی در سایر شرکت‌ها و سازمان‌ها و تفکیک و تکثیر آن‌ها در قالب شرکت‌های موسوم به نسل دوم و نظایر آن ممنوع است.

الف) لوایح بودجه نمی‌تواند نشان‌دهنده اجرا یا عدم اجرا شدن قانون فوق باشد چون امکان دارد شرکت‌های مزبور در شرکت‌های دیگر سرمایه‌گذاری کنند و این شرکت‌ها هیچ ردیف بودجه‌ای نداشته باشند مثل حضور سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران در افزایش سرمایه شرکت‌های ایران خودرو و سایپا.

ب) در لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ تعداد ۲۲ شرکت جدید به شرکت‌های دولتی اضافه شده است برای مثال شرکت پیرا حفاری ایران و شرکت پتروشیمی برزویه یا شرکت سهامی تحقیقات و آزمایش آلاینده‌های خودرو در ایران یا شرکت خدمات رفاهی و فرهنگی نفت. این امکان وجود دارد که بسیاری از این شرکت‌ها قبلاً طرح‌هایی بودند که دولت طی سال‌های قبلی روی آن‌ها سرمایه‌گذاری کرده و حال به مرحله

۱. البته تعریف دقیقی هم در مورد حاکمیتی یا غیر حاکمیتی بودن یک طرح ارائه نشده است.



بهره‌برداری رسیده‌اند و ردیف بودجه‌ای گرفته‌اند. در هر صورت با اطلاعات لوایح بودجه امکان ردیابی این حکم میسر نیست و نمی‌توان با همین میزان اطلاعات فهمید که آیا این ماده از قانون رعایت شده است یا خیر.

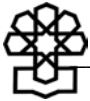
. « ()

تعیین اهداف کمی برنامه خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی و سقف اعتبارات آن‌ها، در قوانین بودجه سالانه به نحوی که نسبت اعتبارات شرکت‌های دولتی و بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی هر ساله حداقل دو درصد (۲٪) کاهش یابد.

طبق قانون بودجه سال ۱۳۸۳ وصولی از کل واگذاری شرکت‌های دولتی ۲۳۰۰۰ میلیارد ریال بوده و این رقم برای سال ۱۳۸۴ به ۱۵,۰۰۰ میلیارد ریال کاهش یافته است. نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی از ۴۷/۶ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۵۹/۵ درصد در سال ۱۳۸۴ افزایش یافته است (البته بدون حکم بند «ر») تبصره «۱۱» این نسبت به ۴۸/۵ درصد افزایش یافته است). اما نسبت بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی از ۸۲/۳ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۸۷/۵ درصد در سال ۱۳۸۴ افزایش یافته است. (البته بدون حکم بند «ر») تبصره «۱۱» این نسبت به ۷۷/۳ درصد کاهش می‌یابد).

. ()

افزایش حقوق کلیه کارکنان و بازنشستگان دولت در ابتدای هر سال متناسب با نرخ تورم و بهره‌وری نیروی کار



قالب‌های اطلاعاتی ارائه شده در لوایح بودجه سال ۱۳۸۴ اطلاعات لازم را برای ارزیابی این ماده قانون برنامه چهارم فراهم نمی‌کنند. بدین ترتیب که لایحه بودجه حاوی اطلاعات مناسبی در مورد میزان پرداختی به کارکنان دولت نیست. در قسمت اعتبارات برحسب امور، فصول و برنامه یکی از فصول هزینه‌ای ارائه شده تحت عنوان «جبران خدمات کارکنان» می‌آید که رقم مربوط به این قلم حاوی اطلاعات قابل اتکاء نیست. اول این‌که اعتبارات هزینه‌ای و تملکی مربوط به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، مؤسسات پژوهشی و برخی دستگاه‌های دیگر در قالب فصول هزینه‌ای ارائه نمی‌شوند و اعتبارات بنابر تصمیمات خود دستگاه‌ها بین فصول هزینه‌ای تخصیص می‌یابد. (لازم به ذکر است که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ اطلاعات این دستگاه‌ها به علاوه دانشگاه‌های علوم پزشکی و دستگاه‌های اجرایی وابسته به وزارت بهداشت و درمان آموزش پزشکی در سرفصل‌های هزینه‌ای و تملکی متفاوتی با جداول یاد شده ارائه شده است). دوم این‌که اطلاعات اعتبارات استانی برحسب فصول هزینه‌ای ارائه نمی‌شود چرا که تصمیم‌گیری در مورد این اعتبارات به صلاحدید خود استان‌ها انجام می‌شود. بنابراین، اساس محاسبه ارقام ذیل جبران خدمات کارکنان در جدول امور، فصول و برنامه زیر سؤال است. در این مورد اگر مبنا اطلاعات درج شده در فرم (۱) بخشنامه بودجه باشد، این ارقام هنگام رسیدگی بودجه در هیأت دولت و هم به هنگام بررسی و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی تغییر می‌کند.



در گزارش حاضر ۱۱ مورد از احکام بودجه‌ای برنامه چهارم توسعه انتخاب و لایحه بودجه ۱۳۸۴ در ارتباط با این احکام مورد ارزیابی قرار گرفت. نتایج به دست آمده اگرچه از یکسو جالب توجه می‌نماید، از سوی دیگر سنجه‌هایی از ارتباط ضعیف



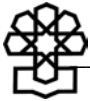
بودجه و برنامه و همچنین ناکارآمدی نظام بودجه‌ریزی کشور در برآوردن وظایف برنامه‌ای خود به دست می‌دهد. نتایج به دست آمده از دو جهت مورد ارزیابی قرار گرفت: کفایت اطلاعات موجود در لایحه بودجه برای ارزیابی اجرا یا عدم اجرای احکام برنامه و میزان سازگاری لایحه بودجه با احکام برنامه.

نتایج به دست آمده حاکی از آن است که لایحه بودجه حاوی اطلاعات مورد نیاز برای ارزیابی میزان تحقق احکام برنامه نیست، به این معنا که اصولاً یا اطلاعات مورد نیاز وجود ندارد یا به حدی مبهم و کلی است که عملاً نمی‌توان به نتیجه‌ای هر چند نسبی در مورد رعایت احکام قانون برنامه رسید.

بدین ترتیب حتی اگر عزمی جدی برای پیگیری برنامه وجود داشته باشد، اطلاعات مورد نیاز برای ارزیابی تحقق اهداف برنامه در سطح عملیاتی (بودجه) وجود ندارد. اگر چه نارسایی‌های مذکور مختص لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ نیست، اما در برخی موارد (همانند آموزش (شماره ۷) یا طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (مورد ۵)) تغییرات ایجاد شده در لایحه بودجه ۱۳۸۴ منجر به غیرشفاف شدن اطلاعات شده است.

لازم به ذکر است که بحث ارتباط بین برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی هم اکنون در سطح عملیاتی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه در قالب ادبیات گسترده‌ای تحت عنوان «چارچوب میان‌مدت مخارج (MTEF)»^۱ پیگیری می‌شود.

1. Medium term expenditure frame work.



MTEF شامل مکانیسم‌های نهادی و فنی لازم برای ایجاد ارتباط منسجم و پویا بین این سه حوزه می‌باشد. یک عنصر اساسی در ایجاد ارتباط بین برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی (در کنار مکانیسم‌های فنی و نهادی) وجود قالب‌های اطلاعاتی تعریف شده و معین در سطوح مختلف تصمیم‌گیری است. بحث اساسی دیگر در «چارچوب میان‌مدت مخارج» ادغام این چارچوب در فرایند بودجه‌ریزی است که مستلزم تغییرات اساسی در فرایند بودجه‌ریزی و قالب‌های اطلاعاتی بودجه است به گونه‌ای که سازگاری لازم با فرایندهای تصمیم‌گیری در سطوح برنامه‌ریزی و سیاستگذاری ایجاد شود. بدیهی است که بدون انجام اصلاحات اساسی در فرایند بودجه‌ریزی، ایجاد ارتباط بین سه حوزه مزبور میسر نخواهد بود.^۱

1. برای مطالعه بیشتر در مورد MTEF به گزارش‌های زیر رجوع کنید:

- دفتر مطالعات برنامه و بودجه، «مقدمه‌ای بر ارتباط برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مرداد ۱۳۸۳.
- دفتر مطالعات برنامه و بودجه، «مروری بر تجربیات تهیه چارچوب میان‌مدت بودجه (MTEF)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۸۳.



:

: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور (۲۹) «ارزیابی رابطه بودجه با برخی احکام قانون برنامه چهارم توسعه»

: مطالعات برنامه و بودجه

: محمد زنگنه، ناصر عسگری، محمدرضا مجلل، علی پناهی

: محمد قاسمی

:

:

:

:

- دفتر مطالعات برنامه و بودجه، «احکام بودجه‌ای برنامه چهارم توسعه»، مرکز

پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آبان ۱۳۸۳.

- لایحه بودجه سال ۱۳۸۴، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، دی ۱۳۸۳.