

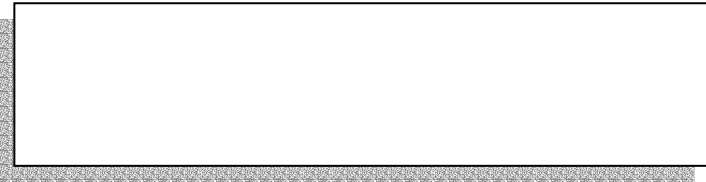
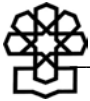
;

;

;



۱. برخی اشکالات کلی بودجه‌ریزی در ایران ۲
- الف) نابسامانی برش‌های اطلاعاتی ۲
- ب) نبود ارتباط بین برنامه و بودجه ۳
- ج) عدم امکان پیش‌بینی آثار اجرایی بودجه بر متغیرهای اقتصادی ۵
۲. اشکالات برجسته لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ ۶
- الف) کسری بودجه عمومی دولت ۶
- ب) سهم بالای اعتبارات ردیف‌های متفرقه ۷
- ج) نابسامانی در اجرای طرح‌های عمرانی ۷
- د) مخدوش بودن مسئولیت محاسباتی و نظارت مالی ۸
- هـ) مشکلات مربوط به شرکت‌های دولتی ۸
۳. برخی اقدامات برجسته مجلس شورای اسلامی در مورد بودجه ۱۳۸۴ ۹
- الف) افزایش اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۹
- ب) حذف احکام غیربودجه‌ای ۹
- ج) برقراری انضباط مالی و شفاف‌سازی ۱۰
- د) افزایش اطمینان از تراز بودجه ۱۲
۴. اشکالاتی که همچنان در بودجه باقی مانده است ۱۲
۵. نتیجه‌گیری ۱۴



(

طبق اصل ۵۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بودجه سالانه کل کشور باید به ترتیبی که در قانون مشخص می‌شود از طرف دولت تهیه و برای بررسی به قانونگذار پیشنهاد شود، اما از آن‌جا که چنین قانونی تاکنون تهیه و تصویب نشده است، تغییر سازماندهی و تجربه طراحی‌های سند بودجه برای انطباق با نیازهای اطلاعاتی جدید ضرورت پیدا نکرده است. به همین دلیل 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 لازم‌الرعايه برای این منظور را ناممکن کرده است.

قالب‌های مورد استفاده برای تعریف و مبادله تصمیم‌های بودجه‌ای در ایران فاقد جامعیت است و در انتقال مفاهیم مالی و مدیریتی مربوط به مراتب اجرایی و عملیاتی کارایی ندارد و قالب‌های موجود فاقد انسجام، هماهنگی و همسانی است و یک مجموعه منظم و ساختار معین را نمی‌سازد.

این اشکالات با توجه به تغییر پی در پی قالب‌های اطلاعاتی بودجه و محتوی اطلاعات در سنوات اخیر در لایحه بودجه ۱۳۸۴ بروز کرده است به طوری که لایحه



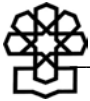
بودجه حتی قادر به پاسخ به سؤالات اولیه‌ای از قبیل سؤالات زیر نیست:

- ده دستگاه اجرایی کشور (شامل دستگاه‌هایی که واحدهای اجرایی استانی دارند) که بیش‌ترین اعتبارات هزینه‌ای یا تملکی را در سال ۱۳۸۴ به خود اختصاص می‌دهند کدامند؟
- دولت در سال ۱۳۸۴ چه میزان حقوق و دستمزد خواهد پرداخت یا ماشین‌آلات و تجهیزات خریداری خواهد کرد؟
- اجرای احکام پیشنهادی در لایحه بودجه ۱۳۸۴ کل کشور، چه اثری بر تعهدات دولت در سنوات آتی خواهد داشت؟
- قیمت تمام شده طرح‌های خاتمه یافته در سال ۱۳۸۲ چه میزان بوده است؟
- زمینه‌های عمده سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی در سال آینده چه خواهد بود؟
- ...

(

برای کشورهایی که در اداره امور خود از برنامه‌ریزی‌های اقتصادی - اجتماعی استفاده می‌کنند، نظام‌های بودجه‌ریزی علاوه بر معانی و مأموریت‌های معمول (به عنوان سند قانونی یا به عنوان نظام اطلاعات مالی - عملیاتی دولت) معنا و مأموریت مهم دیگری نیز دارد. در این کشورها، بودجه سالانه، به عنوان پاره‌ای از برنامه‌های توسعه میان مدت، باید از 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.

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 سالیان اخیر تعارض‌ها یا ناسازگاری سیاست‌های بودجه‌ای با هدف‌گذاری مصوب برنامه‌های میان‌مدت، به رغم پیش‌بینی‌های به عمل آمده توسط برنامه‌ریزان در اغلب موارد به تغییر هدف‌ها و صورت بندی‌های برنامه‌های توسعه منجر شده است.

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.

به عنوان مثال در بررسی ۱۱ مورد از احکام بودجه‌ای برنامه چهارم مشخص گردید که در بسیاری موارد اطلاعات موجود در لایحه بودجه برای ارزیابی اجرایی سهم اجرای احکام برنامه کفایت نمی‌کند. تنها در ۳ مورد می‌توان به طور قاطع حکم داد که احکام بودجه با احکام برنامه چهارم سازگار است و در ۸ مورد بقیه یا اطلاعات وجود ندارد یا بین لایحه بودجه و قانون برنامه مغایرت کامل وجود دارد.

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 بودجه بخش آموزش) یا طرح‌های تملک دارایی‌های



سرمایه‌ای تغییرات ایجاد شده در لایحه بودجه ۱۳۸۴ منجر به غیرشفاف شدن بیش‌تر 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»^۱ پیگیری می‌شود.

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 به‌گونه‌ای 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.^۲

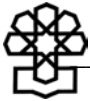
(

پیش‌بینی آثار اجرایی بودجه بر متغیرهای اقتصادی در ایران معمول نیست. «بودجه اقتصادی» در پی بهره‌گیری از الگوهایی است که با استفاده از آن‌ها اولاً امکان تهیه

1. Medium term expenditure frame work.(MTEF)

2. 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.



بودجه عمومی و گنجاندن هزینه‌ها و درآمدهای دولت در حساب‌های ملی فراهم آید؛ ثانیاً بررسی آثار متغیرهای بودجه بخش عمومی همچون مالیات‌ها، کسری بودجه، هزینه‌های دولت، دریافت‌ها و پرداخت‌های بیمه‌ای و حمایتی در متغیرهای اقتصادی مانند رشد، اشتغال و بهره، توزیع درآمد مقدور شود و ثالثاً اثر واقعی اصلاح نرخ مالیات بر درآمدها یا تعدیل دریافت‌ها یا پرداخت‌ها بر وضع مردم کشور قابل بررسی می‌شود.

متأسفانه در ایران به دلایل ذیل این کار در حال حاضر انجام نمی‌شود:

- عدم ارتباط دقیق بین بودجه با حساب‌های ملی،
- عدم وجود داده‌های آماری لازم به‌خصوص آمارهای ماهانه و فصلی،
- فقدان تعریف دقیق از دولت و نابسامانی در طبقه‌بندی اقلام بودجه‌ای،
- عدم وجود نهاد مسئول برای ساخت و استفاده از الگوهای اقتصادی.



(

کسری بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور مبلغ ۷۰٫۷۵۷ میلیارد ریال است که نسبت به سال ۱۳۸۳ که مبلغ ۴۲٫۰۵۲ میلیارد ریال بوده است معادل ۶۸/۳ درصد رشد کرده است. این در حالی است که در لایحه بودجه هزینه‌های جاری به میزان ۲۲۷٫۶۹۹/۸ میلیارد ریال برآورد شده است که حتی کم‌تر از پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۸۳ خواهد بود و بدین ترتیب اعتبارات هزینه‌ای (جاری) کم‌تر از حد برآورد شده است. با توجه به عملکرد اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۸۳ و مجموعه مجوزهای اخذ شده در طول این سال جهت افزایش هزینه‌ها (واردات بنزین، برداشت از حساب ذخیره ارزی برای جبران کسری اعتبارات یارانه‌ها و ...) پیش‌بینی



می‌شود کسری بودجه به رقمی حدود ۹۸۰۰۰ میلیارد ریال برسد. طبق ارقام لایحه حدود ۷۰ درصد از کسری مزبور از حساب ذخیره ارزی تأمین خواهد شد که به معنای وابستگی بسیار شدید بودجه به درآمدهای نفتی است.

(

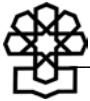
حدود ۵۴/۶ درصد از اعتبارات هزینه‌ای و ۱۵/۵ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ردیف‌های متفرقه قرار دارند که به معنای انحراف از نظام بودجه‌ریزی برنامه‌ای می‌باشد.

(

۱. نسبت به ارقام قانون بودجه ۱۳۸۳، در لایحه بودجه ۱۳۸۴ کل کشور زمان لازم برای خاتمه طرح‌ها به طور میانگین حدود ۳ سال افزایش یافته است که با افزایش این سه سال حدود ۲۴۶۲۹۲ میلیارد ریال بر تعهدات دولت افزوده شده است.

۲. از تعداد طرح‌هایی که سال اتمام آن‌ها در لایحه بودجه ۱۳۸۴ نسبت به سال ۱۳۸۳ تغییر کرده است، ۱۲۷ طرح با تأخیر ۵ ساله جهت بهره‌برداری مواجهند، بدین معنی که این ۱۲۷ طرح که قرار بود در سال ۱۳۸۳ به بهره‌برداری برسند، نه تنها تا پایان سال ۱۳۸۳ به اتمام نخواهند رسید بلکه با تزریق ۱۲۰۸۶۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۲ و ۸۳۶۶۷ میلیارد ریال طی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۸۵، در سال ۱۳۸۸ به بهره‌برداری خواهند رسید.

طبق قانون بودجه ۱۳۸۳ قرار بود ۶۶۰ طرح با صرف ۱۸/۲۸۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۳ خاتمه یابد. ۳۲۰ طرح نه تنها خاتمه نیافته است بلکه برای اتمام آن‌ها در سال ۱۳۸۴ به میزان ۱۴۰۹۰۵ میلیارد ریال و در طول سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۸۵ به میزان ۶۴۱۴۲ میلیارد ریال اعتبار مورد نیاز است.



در سال ۱۳۸۴، ۴۶ طرح جدید با اعتبار ۳۲۹۳ میلیارد ریال شروع خواهد شد که برای خاتمه آن‌ها ۷۱۹۴ میلیارد ریال اعتبار مورد نیاز است. بدین ترتیب اگر اعتبار سنوات آتی آن‌ها نیز به میزان برآورد شده برای سال ۱۳۸۴ در نظر گرفته و به طور کامل پرداخت شود میانگین اجرای این طرح‌ها حدود ۸ سال برآورد می‌شود.

(

۱. وجود احکام غیربودجه‌ای،
۲. وجود احکامی که تعهداتی را برای دولت ایجاد می‌کند بدون آن‌که سقف آن مشخص باشد،

۳. حجم زیاد اعتبارات خارج از شمول قانون محاسبات عمومی،

۴. امکان جابه‌جایی بیش از حد اعتبارات،

(

۱. در سال ۱۳۸۴ دولت حدود ۱۵۰۰۰ میلیارد ریال از سهام شرکت‌های خود را واگذار خواهند کرد در حالی که در همین سال شرکت‌های دولتی بیش از ۱۵/۶ برابر آن را سرمایه‌گذاری جدید می‌کنند (۲۳۴۵۰۰ میلیارد ریال).

۲. حجم سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی بیش از ۲/۲ برابر اعتبارات تملک دارایی‌های

سرمایه‌ای کشور است. این در حالی است که حدود یک سوم ($\frac{1}{3}$) اعتبارات تملک

دارایی‌های سرمایه‌ای نیز از طریق شرکت‌های دولتی صورت خواهد گرفت که نسبت به سال ۱۳۸۳ حدود ۴۶/۸ درصد رشد دارد. به عبارت دیگر وابستگی شرکت‌های دولتی به منابع عمومی جهت سرمایه‌گذاری بیش‌تر شده است.

۳. بدون احتساب مالیات بر عملکرد نفت، نسبت مالیات به سود شرکت‌های دولتی در

شرکت‌های سودده حدود ۱۰/۷ درصد است که نسبت به سال ۱۳۸۳ حدود ۵/۱



درصد کاهش یافته است.

۴. هزینه‌های غیر عملیاتی در شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۸۴ نسبت به سال ۱۳۸۳ حدود ۱۹ درصد رشد یافته است.



(

۱. منحصر کردن فروش اوراق مشارکت فقط برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای انتفاعی جهت اطمینان از برگشت اصل و جایزه اوراق مشارکت در سال‌های آتی،

۲. اجازه به بانک کشاورزی جهت انتشار اوراق مشارکت برای خاتمه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای،

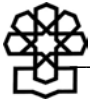
۳. اجازه به سازمان گسترش و نوسازی جهت انتشار اوراق مشارکت ارزی در طرح‌های سرمایه‌گذاری مرتبط با پتروشیمی و صنایع با فناوری بالا در بند «ذ» تبصره «۲»،

۴. افزایش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای معادل ۸/۵ هزار میلیارد ریال در فصل‌های کشاورزی، آب، حمل و نقل، انرژی و مسکن و شهرسازی.

(

۱. بندهای «ت»، «ز» و «ج» تبصره «۱»،

۲. بندهای «ح»، «خ»، «ژ» و «ق» تبصره «۲»، بند «ب» تبصره «۳»، بندهای «الف» و «پ» تبصره «۴»،



۲. بندهای «پ» و «ث» تبصره «۵»، بندهای «پ»، جزء ۳ بند «ت»، بند «خ» تبصره «۶» جزء‌های ۱ و ۲ و ۳ و ۶ بند «پ» تبصره «۷»، بندهای «ت»، «ث»، تبصره «۷» جزء‌های ۱ و ۲ بند «چ» تبصره «۷»، بند «خ» تبصره «۷»، بندهای «الف»، «ب» و «ح» تبصره «۸»، ۴. بندهای «پ»، «ج»، جزء ۳ بند «خ»، «ر» و «س»، جزء‌های ۱ و ۲ تبصره‌های «۹»،

۵. بندهای «ب»، بند «پ»، «ت» و «ج»، تبصره «۱۰»،

۶. بندهای «ج»، «ح» و «ص» تبصره «۱۱»،

۷. بندهای «ت»، «ج»، «چ» و «ح» جزء ۱۰ بند «ب»، «ر»، «ژ» و «س» تبصره «۱۵»،

۸. بند «پ» تبصره «۱۶»، بندهای «ب»، «پ» و «ث»، تبصره «۱۷»، بند «پ» بند «د» تبصره «۱۸»

۹. اجزاء ۱ و ۴ و ۵ و ۶، ۱-۷، ۲-۷، ۴-۷، بند «ب»، بندهای «پ»، «ت»، «ث»، «ج»، «ح»، «خ»، «د»، «ذ» و «ر» تبصره «۱۹»، بندهای «ب»، «پ»، «ج» و «ح» تبصره «۲۰»،

(

۱. منحصر کردن فروش ارز از طریق سیستم بانکی،

۲. حذف بند «خ» تبصره یک در مورد مرتبط ساختن حقوق پرسنل به عملکرد سازمان امور مالیاتی،

۳. ممنوع کردن خرید دست اول اوراق مشارکت توسط بانک‌های دولتی،

۴. حذف بندهای «ر» و «ز» به علت اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم به عنوان قانون دائمی،

۵. شفاف‌سازی رابطه مالی شرکت ملی نفت با خزانه‌داری از طریق ارائه جایگزین بند «ر» تبصره «۱۱»،

۶. الزام دولت به اعلام سقف باقیمانده مجوزهای اعطا شده در مورد تسهیلات خارجی از سال ۱۳۷۹ تاکنون طی جدول پیوست قانون در بند «ت» تبصره «۲»،



۷. الزام دولت به اعطای ۱۵ هزار میلیارد ریال از اعتبارات «وجوه اداره شده و کمک‌های فنی و اعتباری» به عنوان ۵ درصد سود تسهیلات سرمایه‌گذاری اشتغالزایی بخش‌های خصوصی و تعاونی،
۸. افزایش ابعاد نظارت مالی بر دستگاه‌های ماده (۴۹) قانون برنامه چهارم توسعه از طریق شفاف کردن فرایند تخصیص اعتبارات در این دستگاه‌ها در جز ۱ و ۳ بند «چ» تبصره «۹»،
۹. کاهش اختیار جابجایی اعتبارات فصول و برنامه‌های دستگاه‌های استانی از ۳۰ درصد به ۱۰ درصد جهت نظارت‌پذیری بیشتر،
۱۰. الزام دولت به جابجایی حداکثر ۱۰ درصدی در اعتبارات طرح‌های تملک دارایی در داخل دستگاه‌ها به جای ۵۰ درصد پیشنهادی دولت،
۱۱. حذف بند «پ» تبصره «۲۰» مبنی بر جابجایی ۵۰ درصد از اعتبارات هزینه‌ای و ردیف‌های متفرقه برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای،
۱۲. لغو مجوز افزایش اعتبار طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که سال خاتمه آن‌ها ۱۳۸۵ باشد از محل کاهش اعتبارات سایر طرح‌های همان دستگاه حداکثر به اندازه برآورد سال بعد آن،
۱۳. کاهش اعتبارات خارج از شمول از ۲ درصد به ۲ در هزار در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و از ۱/۵ درصد به ۱ در هزار مجموع هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی، از ۱/۵ درصد به ۱/۵ در هزار اعتبارات هزینه‌ای و اختصاصی بودجه عمومی دولت، از نیم درصد به نیم در هزار مجموع هزینه‌های شرکت‌های دولتی،
۱۴. الزام دولت برای ارائه اقدام درآمدی بودجه براساس طبقه‌بندی سال‌های قبل جهت اعمال کنترل و نظارت‌های لازم در مورد عملکرد درآمدهای عمومی کشور.



(

.

- الزام دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم جهت فروش نمایندگی‌ها و شعبه‌ها در مراکز استان‌ها و واریز درآمد حاصل از آن به درآمد عمومی کشور،
- مالیات بر واردات خودرو به میزان ۱۰،۰۰۰ میلیارد ریال،
- فروش ساختمان‌های دولتی به میزان ۱۰،۰۰۰ میلیارد ریال،
- فروش سهام مازاد به میزان ۱۵۰۰۰ میلیارد ریال،
- افزایش مالیات بر سود شرکت‌ها به میزان ۱،۰۰۰ میلیارد ریال.
- .
- صرفه‌جویی ۳۰۰۰ میلیارد ریالی در هزینه‌های جاری شرکت‌های دولتی،
- کاهش ۵ درصد از اعتبارات فصل دوم تحت عنوان استفاده از کالا و خدمات نسبت به لایحه دولت،
- توقف رشد «کمک‌های بلاعوض» نسبت سال ۱۳۸۴،
- تثبیت رشد فصل هفتم «سایر هزینه» به میزان ۱۵ درصد نسبت به سال ۱۳۸۳.



در واقع مسائل بودجه‌ریزی کشور در تمام دوره‌های قانونگذاری پس از انقلاب اسلامی کم و بیش مورد توجه بوده است و نمایندگان برای اصلاح مبانی قانونی آن (از قبیل قانون برنامه و بودجه یا قانون محاسبات عمومی ...) تلاش‌هایی کرده‌اند و گهگاه نیز در این زمینه الزام‌هایی برای دولت‌ها ایجاد شده است. اما به سبب پیچیدگی‌های مسأله و گستردگی دامنه آن و نیز ارتباط ویژه‌ای که فرایند بودجه‌ریزی



یا نظام‌های مدیریتی دیگر همچون نظام پولی یا نظام اداری و اجرایی کشور دارد، در اجرا موفقیت قابل اعتنایی به دست نیامده است.

قریب به اتفاق دست‌اندرکاران نیز بر این باورند که بودجه‌ریزی در ایران، به رغم حدود یک قرن پیشینه اجرایی با مسائل و مشکلات متعددی روبه‌رو است. پاره‌ای از این مشکلات ناشی از شرایط و احوال اقتصادی و اجتماعی کنونی است، اما برخی دیگر که دارای اهمیت بسیار بیش‌تری نیز هست ریشه در ساختار اداری و مالی کشور دارد.

براساس مطالعات انجام شده مهم‌ترین مسائل بودجه‌ریزی در ایران (که در لایحه بودجه ۱۳۸۴ نیز همچنان پابرجاست) 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؛

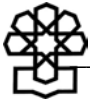
۳. طبقه‌بندی هزینه‌ها، موافقتنامه‌ها، تخصیص اعتبارات و مدیریت‌های اجرایی بر مبنای متقن و تعریف شده‌ای استوار نیست؛

۴. از مسئولیت‌های درون مدیریت دولت و در بین قوای سه‌گانه، 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؛

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.

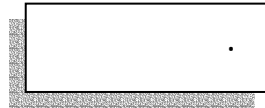
بنابراین انتظار می‌رود که سازماندهی برای اجرای این مأموریت و هدایت جریان‌های بودجه‌ای به سوی تحقق اهداف برنامه‌های توسعه از طریق ایجاد هماهنگی‌های

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.



به طور کلی تفاهات بودجه‌ای در سطح مدیریت دولت یا توافق‌های حاصل میان نمایندگان مجلس و مسئولان دستگاه‌های اجرایی فاقد چارچوب‌های رسمی و تعریف

شده است و در نتیجه، تصمیم‌های بودجه‌ای در اغلب موارد قابلیت پیگیری یا ضمانت اجرایی مؤثر را نداشته و در عمل تابع چگونگی تحقق منابع، مکانیسم‌های تخصیص



تدریجی اعتبارات و مداخله‌های مدیریت میانی قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، فقدان یک نظام اطلاعاتی و نبود دسترسی به گزارش‌های قابل اتکا و مستمر، تهیه و بررسی لوایح بودجه‌ای را در دولت و در مجلس با دشواری‌های زیادی روبه‌رو کرده، به طوری که با فرض عدم محدودیت منابع و وجود فرصت زمانی کافی باز هم کار زیادی از پیش نخواهد رفت.

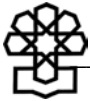
دو ضرورت عمده و اصلی که منشاء بسیاری از مسائل و نارسایی‌های موجود در مدیریت بخش عمومی و سبب ایجاد تردیدهایی در نحوه بررسی و اتخاذ تصمیم بر سر لوایح بودجه سالانه در مجلس و در پی آن بروز موانع جدی در اجرای وظایف نظارتی قانونگذار می‌شود عبارتند از:

الف) ضرورت اصلاح فرایند قانونی و مدیریتی بودجه در مراحل تهیه، تصویب و اجرا،

ب) ضرورت بررسی دقیق و همه‌جانبه برای دستیابی به الگوی سنجیده و منطبق با شرایط و مقتضیات ساختار مدیریت بخش عمومی کشور به عنوان بستر اجرایی ضرورت نخست.

در گذشته اخیر، گزارش‌های متعددی که با تکیه بر تجربه‌های کارشناسی و با استفاده از قرائن و شواهد اجرایی تهیه شده و در طی آن‌ها تحقق پیش‌بینی‌ها یا صحت محاسبه‌های بودجه‌ای مورد تردید جدی قرار گرفته (که در عمل هم محقق شده است)، به سبب آن‌که روش‌های کنونی تهیه و تصویب بودجه توانایی تنظیم و ارائه لایحه‌ای بجز شکل کنونی سند بودجه ندارد، بدون نتیجه مانده است.

اما ضرورت دوم که دارای اهمیت بسیار بیش‌تری است، چگونگی دستیابی به الگوی مناسب برای اصلاح است، زیرا شرایط و مقتضای بودجه‌ای ایران همانند هر کشور دیگر دارای ویژگی‌هایی است که نادیده ماندن آن‌ها مترادف با عدم توفیق در انجام اصلاحات است. الگوی مناسبی که در عین برخورداری از موازین بودجه‌ریزی



علمی و معتبر در میان کشورها با ویژگی‌های مالیه عمومی ایران نیز منطبق و مهم‌تر از آن دارای قابلیت اجرای جدی باشد.



:

نگاهی به مشکلات ساختاری در بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور و عملکرد
مجلس شورای اسلامی

مطالعات برنامه و بودجه

علی پناهی

دکتر محمد قاسمی

معاونت پژوهشی

:

۱. لایحه بودجه ۱۳۸۴ (Budget Bill)

۲. مشکلات نظام بودجه‌ریزی (Budget System Problems)

:

۱. لایحه بودجه ۱۳۸۴.

۲. قانون بودجه ۱۳۸۳.

۳. بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها) دفتر مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس،

۱۳۸۱.