

فرایند بودجه‌ریزی استانی از دریافت ابلاغ بودجه و تفویض اختیار در مورد توزیع و ابلاغ آن به استان آغاز و با مبادله موافقتنامه پایان می‌یابد.

در این گزارش، با توجه به ویژگی‌های بودجه‌ریزی جاری و عمرانی سعی خواهد شد هر یک از مراحل مختلف این فرایندها جداگانه ذیل عنوان ذی‌ربط ارائه شود:
در فرایند بودجه‌ریزی (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای) عمرانی با توجه به سابقه امر (برنامه دوم و سوم استان‌ها) روش‌های بودجه‌ریزی مستندتر از بودجه‌ریزی هزینه‌ای است.

در سنوات قبل از برنامه سوم برای توزیع اعتبارات عمرانی بین شهرستان‌ها از شاخص‌های متأثر از عملیات عمرانی استفاده می‌شد و معمولاً توزیع اعتبارات فصول بین شهرستان‌ها بر اساس این شاخص‌ها انجام می‌گرفت.

در برنامه سوم با توجه به تهیه برنامه عمرانی استان‌ها و شهرستان‌ها، الگوی توزیع اعتبارات عمرانی از شاخص‌هایی که هر ساله جداگانه تهیه می‌شد، به برنامه سوم مصوب شهرستان‌ها تغییر یافت. بدین صورت که با توجه به برش شهرستانی برنامه سوم و همچنین برش بخشی این برنامه، اعتبار بودجه هر سال به تناسب بین فصول و شهرستان‌ها توزیع می‌گردید. ضمن این‌که در هنگام توزیع اعتبارات ممکن بود با توجه به الزام به اتمام پروژه‌های نیمه تمام یا موارد مشابه دیگر... تعدیلاتی در این توزیع صورت گیرد.

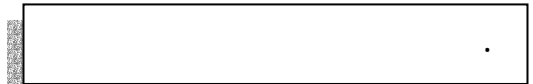


- مقدمه ۲
۱. روند شکل‌گیری بودجه در استان ۳
- الف) بودجه تملك دارایی‌های سرمایه‌ای (بودجه عمرانی) ۳
- ب) بودجه جاری (هزینه‌ای) ۶
۲. روش توزیع بودجه در قالب فصول ۸
- الف) بودجه تملك دارایی‌های سرمایه‌ای ۸
- ب) بودجه جاری ۸
۳. چگونگی تهیه برنامه میان‌مدت توسعه استان‌ها ۱۲
- الف) هدفگذاری شاخص‌های فصلی (بخشی) ۱۲
- ب) برآورد عملیات مورد نیاز برای دسترسی به اهداف کمی ۱۳
- ج) برآورد حجم سرمایه‌گذاری مورد نیاز ۱۳
۴. سازوکار ارجاع بودجه به شورای برنامه‌ریزی و توسعه و تصویب آن ۱۶
۵. روش‌های تطبیق کارشناسی‌های به عمل آمده در قالب برنامه توسعه استان با بودجه مصوب استان ۱۷



به هر حال سیکل کلی توزیع اعتبارات عمرانی (استانی) در ذیل عنوان مربوطه ارائه می‌شود، مراحل ذکر شده قطعی نبوده و گاهی ممکن است یک یا چند مرحله حذف یا جابه‌جا یا در هم ادغام شود. اما شیوه غالب توزیع اعتبارات عمرانی از این مراحل پیروی می‌کند.

در فرایند بودجه‌ریزی هزینه‌ای (جاری) با توجه به سابقه کوتاه این امر (در سنوات قبل توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، اعتبار هر دستگاه را تعیین و ابلاغ می‌کرد) روش‌های مدون و مشخصی وجود نداشت. تصمیم‌گیری رؤسای سازمان‌ها و معاونین بودجه و همچنین تأثیرپذیری از بخش‌های کارشناسی می‌توانست روش مورد انتخاب را متنوع سازد. گاهی توزیع اعتبارات براساس روندهای گذشته و گاهی در بعضی از فصول هزینه‌ای از روش‌های بودجه بر مبنای صفر و گاهی از ترکیب هر دو روش یا روش‌های سلیقه‌ای و گاهی غیر کارشناسی، استفاده می‌شد.



() ()

مراحل شکل‌گیری و تصویب بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) را می‌توان به نحو ذیل خلاصه کرد:

۱. ابلاغ بودجه (متضمن تفویض توزیع و ابلاغ بودجه استانی) از طرف ریاست سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به استان،
 ۲. دریافت ابلاغیه و ارجاع به معاونت امور بودجه و معاونت برنامه‌ریزی سازمان،
 ۳. ارجاع توسط معاونت بودجه به گروه‌های بودجه‌ای:
- (یک) توزیع بودجه براساس فصل، برنامه، شهرستان بر طبق اسناد برنامه



استانی توسط معاونت برنامه‌ریزی،

(دو) توزیع بودجه براساس پروژه‌های نیمه تمام و جدید (نیازهای پروژه‌ها) براساس فصل، برنامه، شهرستان توسط معاونت امور بودجه براساس:

- تهیه لیست پروژه‌های نیمه تمام و جدید توسط کارشناسان بودجه با همکاری دستگاه اجرایی،

- جمع بندی پروژه‌های نیمه تمام و جدید در گروه‌های بودجه‌ای،

۴. تشکیل جلسات کارشناسی در سازمان برای تطبیق و تلفیق دو روند فوق و جرح و تعدیل‌های لازم،

۵. ارائه پیشنهاد توزیع اعتبارات براساس فصل، برنامه، شهرستان و با لحاظ کردن پروژه‌های عمرانی، به ریاست سازمان جهت اعلام نظر و ارجاع به شورای برنامه‌ریزی،

۶. نهایی نمودن پیشنهاد سازمان برای ارائه به شورای برنامه‌ریزی،

۷. برگزاری جلسات توجیهی قبل از تشکیل جلسات شورا با استاندار و معاونین و اعمال نظرات و تعدیل‌های لازم،

۸. تهیه و تنظیم توزیع اعتبارات و تکثیر آن براساس فصل، برنامه، شهرستان برای طرح در شورا،

۹. برگزاری جلسه شورای برنامه و توسعه با دستور کار توزیع اعتبارات،

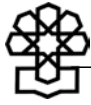
۱۰. توزیع فرم بودجه پیشنهادی سازمان بین اعضای شورا و قرائت آن توسط نماینده سازمان،

۱۱. بحث و بررسی پیرامون دلایل و نحوه توزیع اعتبار و توضیح ابهامات و توجیه اعداد و ارقام،

۱۲. تصمیم‌گیری شورا در مورد تصویب یا عدم تصویب بودجه پیشنهادی یا تصویب مشروط برای رفع موارد جزئی و اعمال نظر اعضای شورا،



۱۳. در صورت تصویب بودجه پیشنهادی: ابلاغ اعتبار مصوب به دستگاه‌های اجرایی، فرمانداران، دبیران کمیته برنامه‌ریزی شهرستان‌ها،
۱۴. جمع‌بندی پروژه‌های عمرانی به تفکیک شهرستان براساس اعتبار مصوب شورا، (ممکن است بخشی از اعتبار در سطح استان و رأساً توسط شورا در مورد پروژه‌ها تصمیم‌گیری شود)،
۱۵. هماهنگی دبیران کمیته برنامه‌ریزی شهرستان‌ها با فرمانداران شهرستان‌ها و ارائه پروژه‌های پیشنهادی سازمان به فرمانداران،
۱۶. ارسال دعوتنامه برگزاری کمیته برنامه‌ریزی شهرستان به فرمانداران و دستگاه‌های اجرایی استان،
۱۷. دعوت از نمایندگان مجلس شورای اسلامی شهرستان‌ها و ارسال دعوتنامه به دستگاه‌های اجرایی شهرستانی،
۱۸. تشکیل کمیته برنامه‌ریزی شهرستان به ریاست فرماندار و دبیری نماینده سازمان،
۱۹. بحث و بررسی پیرامون پروژه‌های پیشنهادی و اعمال نظرات اعضای کمیته با توجه به محدودیت‌های فصل، برنامه مصوب شورای استان و همچنین پروژه‌های نیمه تمام،
۲۰. تصویب پروژه‌ها در کمیته برنامه‌ریزی شهرستان (به صورت رأی‌گیری موردی یا کلی و یکجا)،
۲۱. تهیه و تنظیم صورتجلسه و مصوبه کمیته برنامه‌ریزی شهرستان توسط نماینده سازمان و دبیر کمیته برنامه‌ریزی،
۲۲. ابلاغ مصوبه کمیته برنامه‌ریزی شهرستان‌ها توسط سازمان به دستگاه‌های اجرایی استان و ارائه رونوشت به کارشناس بودجه،
۲۳. استخراج و ابلاغ عنوان و اعتبار مصوب پروژه‌ها به تفکیک دستگاه‌های اجرایی،



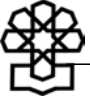
۲۴. ابلاغ پروژه‌های مصوب هر دستگاه و ارائه رونوشت به کارشناسان ذی‌ربط،
۲۵. ارائه پیش‌نویس موافقتنامه از طرف دستگاه‌های اجرایی استان به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی،
۲۶. بررسی موافقتنامه‌ها (در صورت استفاده از نظام ماشینی، وارد نمودن به سیستم و مبادله ماشینی) و رفت و برگشت‌های متعدد جهت تطبیق با دستورالعمل‌ها، ضوابط اجرایی، قانون بودجه و دیگر قوانین و مقررات،
۲۷. مبادله و ابلاغ موافقتنامه به دستگاه اجرایی و ارسال رونوشت به دیوان محاسبات، وزارت اقتصاد، دارایی، خزانه و ذی‌حسابی دستگاه.

() ()

- مراحل شکل‌گیری و تصویب بودجه جاری (هزینه‌ای) را می‌توان به شکل زیر خلاصه کرد:
۱. ابلاغ بودجه از طرف ریاست سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و تفویض اختیار (توزیع و ابلاغ) به استان‌ها،
۲. دریافت پیشنهاد دستگاه اجرایی در مورد نیاز به اعتبارات هزینه‌ای (بودجه پیشنهادی دستگاه)،
۳. سازوکار توزیع اعتبار هزینه‌ای بین دستگاه‌های اجرایی می‌تواند بسیار متفاوت باشد:
- گاهی عملکرد سال‌های قبل و روند آن به‌ویژه سال قبل از سال بودجه ملاک قرار می‌گیرد،
- گاهی برای فصل عناوین فصل‌ها مشخص شود اول (جبران خدمات کارکنان) و ششم (رفاه اجتماعی) بودجه بر مبنای صفر (بررسی لیست حقوقی احکام، احکام پرسنلی، اسناد هزینه‌ای، استخدام‌های جدید، بازنشسته‌ها و بازخریدی، انتقالی‌ها و...) بسته می‌شود و برای فصول دیگر نیز به‌صورت عملکردی عمل می‌شود،



- محدودیت‌های ذکر شده در قانون بودجه، ضوابط اجرایی، دستورالعمل‌ها و سایر قوانین باید اعمال شود،
۴. با انتخاب یکی از دو روند کلی فوق‌الذکر (یا حتی روش بینابین و ممکن است روش‌های دیگری نیز به کار گرفته شود). اعتبارات هزینه‌ای بین دستگاه‌های اجرایی استان توزیع می‌شود،
۵. توزیع اعتبار هزینه‌ای (بعد از کسر مواردی که برای آن حکم مشخص وجود دارد) بین دستگاه‌های اجرایی پیشنهاد می‌شود.
۶. ارائه پیشنهاد توزیع اعتبارات هزینه‌ای به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان:
- ممکن است اعتبار، صرفاً به تفکیک دستگاه اجرایی به تصویب شورا برسد و فصول هزینه و برنامه‌های هر دستگاه به سازمان مدیریت تفویض شود و بعداً مصوبه دستگاه، برنامه بر حسب فصول هزینه گرفته شود،
- ممکن است اعتبار توزیعی براساس دستگاه، برنامه و فصول هزینه به تصویب شورا برسد،
- بودجه پیشنهادی با توجه به رایزنی‌های قبل از جلسه شورا ممکن است مصوب یا به صورت مشروط تصویب گردد،
۷. در صورت تصویب، ابلاغ اعتبار مصوب به دستگاه‌های اجرایی،
۸. ارائه پیش‌نویس موافقتنامه هزینه‌ای توسط دستگاه اجرایی،
۹. بررسی پیش‌نویس موافقتنامه توسط کارشناس، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی جهت تطبیق با قوانین و مقررات، ضوابط اجرایی دستورالعمل‌ها و ...،
۱۰. امضای موافقتنامه توسط رئیس دستگاه اجرایی و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و ابلاغ توسط سازمان به دستگاه اجرایی، ذی‌حسابی دستگاه اجرایی، دیوان محاسبات، دارایی و خزانه.



(

در برنامه دوم توسعه هر ساله سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور سهم فصل و برنامه هر استان را مشخص می‌کند. نحوه کار نیز با استفاده از شاخص‌های بخشی و به وسیله مدل‌های ریاضی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و با دریافت اطلاعات از استان‌ها انجام می‌گرفت. البته چانه‌زنی نیز در سهم اعتباری استان‌ها بی‌تأثیر نبوده است.

بعد از اعلام سهم فصل، برنامه هر استان، سهم اعتباری هر برنامه بین شهرستان‌ها براساس شاخص‌های بخشی تقسیم می‌شد.

در برنامه سوم برای اولین بار بحث عدم تمرکز و برنامه‌ریزی منطقه‌ای مطرح شد و استان‌ها موظف به تهیه برنامه توسعه عمرانی پنج‌ساله در خصوص وظایف استانی خود شدند. هر چند که برنامه‌های تهیه شده در استان‌ها ضمانت اجرایی نداشت اما در خیلی از استان‌ها مبنای توزیع بودجه‌های سالانه قرار گرفت. چرا که طی برنامه سوم، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، دیگر بودجه را بین فصول و برنامه‌ها توزیع نمی‌کرد بلکه رقم سر جمع (سهم استان) را به استان‌ها ابلاغ می‌کرد و هر استان به استناد ماده (۷۰) قانون برنامه سوم با سازوکارهای مختلف اعتبارات دارایی‌های سرمایه‌ای را بین فصل، برنامه و شهرستان تقسیم می‌نمود. همان‌گونه که ذکر شد در خیلی از استان‌ها بودجه ابلاغی براساس برنامه تهیه شده، توزیع می‌گردید.

(

در نظام جدید طبقه‌بندی بودجه، هزینه‌ها در هفت فصل طبقه‌بندی می‌شود که عبارتند از:

فصل اول - جبران خدمات کارکنان



فصل دوم - استفاده از کالا و خدمات

فصل سوم - هزینه‌های اموال و دارایی‌ها

فصل چهارم - یارانه‌ها

فصل پنجم - کمک‌های بلاعوض

فصل ششم - رفاه اجتماعی

فصل هفتم - سایر هزینه‌ها

در بودجه استانی، اعتبار هزینه‌ای هر دستگاه پس از تصویب در هنگام تنظیم و مبادله موافقتنامه در این هفت فصل توزیع می‌شود.

بخش اعظم بودجه هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی استان در فصل اول، دوم و ششم توزیع می‌شود.

بجز فصل چهارم که به صورت ملی عمل می‌شود، فصول دیگر بسته به شرایط دستگاه متفاوت بوده و در مورد بعضی فصول مانند فصل پنجم مختص به دستگاه‌های خاص نظیر سازمان بهزیستی می‌باشد.

(هر چند در سال‌های اخیر در دستگاه‌هایی که بعضی فعالیت‌ها به صورت قیمت تمام شده عمل می‌شود برای شفاف شدن بودجه و عدم تداخل با دیگر موارد اعتبار مربوط به قیمت تمام شده فعالیت‌های مورد نظر در فصل پنجم قرار می‌گیرد. این اقدام براساس ابلاغیه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی صورت می‌گیرد).

در سنوات اخیر بودجه هزینه‌ای به صورت یکجا در اختیار استان قرار می‌گیرد و وظیفه توزیع اعتبارات هزینه‌ای، ما بین دستگاه‌های اجرایی به عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه می‌باشد. این شورا بودجه هزینه‌ای استان را براساس پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان بین دستگاه‌های اجرایی و بر حسب فصول هزینه و برنامه توزیع می‌نماید.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها برای این کار با توجه به این‌که وحدت



رویه‌ای موجود نیست، از روش‌های متفاوتی استفاده می‌نماید.

معمولاً قبل از هر اقدامی اعتبار مورد نیاز برای موارد خاص که دارای حکم قانونی مشخصی می‌باشد کنار گذاشته می‌شود، (مثلاً ۱٪ اعتبارات جهت تعادل بخشی به توزیع طی سال طبق مفاد تبصره‌های قانون بودجه کنار گذاشته می‌شود).

در بعضی استان‌ها براساس سهم هر دستگاه از اعتبار سال گذشته (و به ندرت متوسط سهم دستگاه در چند سال گذشته) اعتبار مصوب بین دستگاه‌ها توزیع می‌شود. ممکن است پس از یک توزیع اولیه براساس نظرات کارشناسی و اطلاعاتی که طی سال از وضعیت بودجه دستگاه به دست آمده است، تعدیل‌هایی در توزیع اولیه به عمل آید. مثلاً دستگاهی در فصل ۲ سنوات قبل کسری داشته یا تعداد بازنشستگان سال قبل قابل توجه باشد. در این موارد ممکن است تعدیل‌هایی در جهت کاهش و یا افزایش بودجه دستگاه پس از توزیع اولیه به عمل آید. در این تعدیل موارد خاص مندرج در بخشنامه‌ها نیز لحاظ می‌شود.

در بعضی استان‌های دیگر (مشخصاً استان کرمانشاه) برای توزیع اعتبار هزینه‌ای استان بین دستگاه‌های اجرایی با توجه به این‌که فصول اول و ششم اولاً سهم بالایی از بودجه هر دستگاه را به خود اختصاص می‌دهند و ثانیاً براساس اسناد مدارک قابل محاسبه می‌باشند با دریافت اسناد و مدارک در جریان یک پروسه کاربر و طولانی مدت، برآورد و محاسبه می‌شود. اعتبار فصل سوم نیز براساس اسناد مثبت (اجاره نامه و...) محاسبه و در مورد فصل هفتم نیز که بیش‌تر شامل دیون و بیمه خودروها می‌باشد براساس اسناد ارائه شده و تعداد خودروهای دستگاه‌ها قابل محاسبه است.

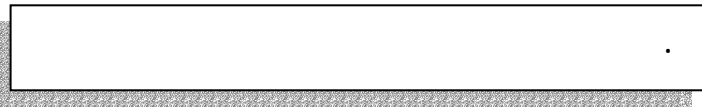
فصل دوم اعتبارات هزینه‌ای نیز براساس برآوردهای کارشناسی، عملکرد سنوات قبل و توجه به موارد ویژه هر دستگاه تعیین می‌شود.

تهیه و تنظیم بودجه به این روش، کاربر و زمان بر بوده ولی باعث افزایش دقت



بودجه‌ریزی و همچنین رعایت عدالت بین دستگاه‌های اجرایی شده و هنگام ارائه بودجه پیشنهادی برای تصویب در شورا، کم‌ترین مشکلات بروز می‌کند و چون توزیع اعتبارات به این شیوه دارای پشتوانه کار کارشناسی است، معمولاً به راحتی در شورا تصویب می‌شود. از طرف دیگر، دستگاه‌های اجرایی نیز در این جریان مشارکت می‌نمایند؛ در جریان ریز مسائل قرار گرفته و حتی در ارائه راه‌حل‌هایی برای مسائلی چون کسری اعتبارات مشارکت و همراهی می‌نمایند.

چنانچه بخواهیم بودجه را براساس این روش و بر مبنای بودجه‌ریزی صفر (به عبارتی) تهیه و تنظیم نماییم ابتدا با مکاتبه با دستگاه‌های اجرایی و اخذ لیست حقوقی پرسنل، لیست انتقالی، استخدام جدید براساس مجوز و لیست پرسنل بازنشسته کارشناس سازمان با کارشناس دستگاه اجرایی نسبت به ارائه و تنظیم اولیه سقف بودجه مورد نیاز دستگاه اقدام می‌کنند سپس این بودجه در گروه‌های کارشناسی که به این منظور تشکیل می‌شود مورد بررسی قرار گرفته و نهایی می‌شود. در کلیه این مراحل دستگاه اجرایی در جریان امور بوده و نسبت به ارائه اسناد و مدارک و توجیهات اقدام می‌نماید. پس از بررسی‌های تکمیلی مجموع اعتبارات مورد نیاز کلیه دستگاه‌ها برآورد شده و با اعتبار موجود مقایسه می‌شود. چنانچه نیاز دستگاه‌های اجرایی بیش‌تر از بودجه مصوب باشد با اعمال نظر کارشناسی بخش‌هایی از بودجه که کم‌ترین تأثیر را در روند جاری دستگاه‌ها داشته باشد حذف و جزء کسری منظور می‌شود، (مثلاً با توجه به این‌که عیدی در پایان سال پرداخت می‌شود این قلم در کسری‌ها لحاظ می‌شود یا موارد مشابه دیگر) و با انجام این تعدیل‌ها، در نهایت پیشنهاد سازمان برای تصویب به شورا ارائه می‌شود. (پس از تصویب پیشنهاد سازمان که معمولاً بر حسب دستگاه، فصل هزینه و برنامه می‌باشد و ابلاغ آن به دستگاه‌های اجرایی، عملیات تهیه و تنظیم و مبادله موافقتنامه صورت می‌گیرد).



() ()

در ابتدای شکل‌گیری برنامه‌های میان مدت استان‌ها باید شاخص‌های اهداف کمی هر فصل احصاء گردند که این امر توسط دستگاه‌های اجرایی بخشی و کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان براساس قابلیت‌ها و نیازهای استان، قوانین و ضوابط موجود، اسناد بالا دست و... صورت می‌گرفت در این مرحله ابتدا وضع موجود هر شاخص در سال پایه برنامه (به عنوان مثال برای تدوین برنامه سوم سال ۱۳۷۸) مشخص می‌گردید. پس از مشخص شدن میزان شاخص در سال پایه و مقایسه شاخص با میانگین کشوری و سایر استان و با در نظر گرفتن امکانات، قابلیت‌ها و محدودیت‌های استان و همچنین اهداف کمی کشوری، میزان شاخص در پایان برنامه هدفگذاری می‌شد.

به‌عنوان مثال چنانچه تراکم دانش‌آموزان مقطع راهنمایی در سال ۱۳۷۸ در استانی ۳۵ نفر در کلاس بوده براساس موارد پیش گفته مقدار این شاخص برای سال ۱۳۸۲ به میزان ۳۰ نفر هدفگذاری شده است.

پس از هدف‌گذاری شاخص در پایان برنامه میزان شاخص برای هر یک از سال‌های برنامه مشخص می‌شد (میزان ارتقای شاخص در بین سال‌های برنامه توزیع می‌شد).

در پایان این مرحله هدف‌گذاری شاخص‌های کمی به تفکیک فصل و برنامه مشخص می‌گردید که برای تصویب در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان ارائه و در صورت نیاز، اصلاحات لازم انجام می‌گرفت که با تصویب شورا، هدف‌گذاری هر شاخص مشخص می‌گردید.



(

پس از تصویب اهداف کمی، باید عملیات مورد نیاز در هر فصل مشخص می‌گردید که این امر با توجه به تناسب بین شاخص و عملیات توسط دستگاه‌های اجرایی تخصصی و کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان در قالب کار گروه‌های بخشی زیرمجموعه شورا صورت می‌گرفت. به این شکل که ابتدا میزان ارتقای شاخص مشخص می‌شد و سپس میزان عملیات مورد نیاز برای ارتقای هر واحد از شاخص مورد نظر برآورد می‌شد که در نهایت حجم عملیات در هر فصل و برنامه مشخص می‌گردید. برای روشن شدن مطلب به مثالی به شرح زیر اشاره می‌شود.

میزان تراکم دانش آموز در کلاس مقطع راهنمایی استانی در سال ۱۳۷۸ (سال پایه برنامه سوم) ۳۵ نفر بوده است که براساس هدفگذاری شاخص‌های کمی باید در پایان برنامه به ۳۰ نفر برسد که لازمه آن با توجه به برآورد تعداد دانش‌آموزان مقطع راهنمایی در پایان برنامه (براساس برآورد آموزش و پرورش، کارشناسان سازمان مدیریت و نوسازی مدارس) برنامه ساخت ۱۰۰۰ کلاس (یا به عبارتی ۱۵۷۰۰۰ متر مربع عملیات اجرایی) جدید بوده است. عملیات مذکور تحت عنوان احداث تکمیل، توسعه و خرید مدارس راهنمایی تعریف می‌شد.

پس از برآورد عملیات مورد نیاز براساس اولویت‌های بخشی و نیازهای استان عملیات مورد نظر در بین سال‌های برنامه توزیع و حجم عملیات هر برنامه، فصل به تفکیک سال مشخص می‌شد.

(

پس از برآورد عملیات مورد نیاز برای دسترسی به اهداف کمی، در این مرحله با توجه به قیمت واحد هر یک از عملیات، حجم سرمایه‌گذاری هر برنامه به تفکیک سال‌های برنامه مشخص می‌شد.



در این مرحله باید علاوه بر مشخص نمودن حجم سرمایه‌گذاری، محل تأمین اعتبار آن نیز مشخص شود که با توجه به ماهیت عملیات به سه بخش تقسیم می‌شد:

۱. اعتبارات عمرانی استانی،

۲. اعتبارات عمرانی ملی،

۳. سایر سرمایه‌گذاری‌ها (که شامل بخش غیر دولتی و شرکت‌ها می‌باشد).

در پایان مرحله فوق، اعتبار مورد نیاز به تفکیک برنامه و فصل مشخص می‌شد که قبل از ارائه به شورا ابتدا در کار-گروه‌های بخشی مصوب و سپس در گروه تلفیق با سیاست‌های کلان استان و اعتبارات قابل حصول تطابق داده می‌شد. اعتبار قابل حصول نیز طبق ماده (۷۶) برنامه سوم ضریبی از درآمدهای استانی است که با توجه به ضرایب تصویب شده در هیأت دولت، پیوست (۳) و نیز برآورد درآمدهای استانی قابل محاسبه بود.

براساس تلفیق فوق امکان داشت سهم‌های برآمده از هدفگذاری کمی، تغییراتی داشته باشند ولی در نهایت در جلسات تلفیق سهم هر فصل و برنامه مشخص می‌شد و با توجه به آن، تعدیلات لازم نیز در هدفگذاری‌های صورت گرفته انجام می‌شد.

پس از مشخص شدن سهم فصول به تفکیک برنامه (برنامه‌های عمرانی در سال‌های برنامه سوم) مجدداً این اعتبارات براساس همان شاخص‌های پیش گفته و روش اعمال شده بین شهرستان‌های استان توزیع می‌گردید یعنی برای هر کدام از شهرستان‌ها به تفکیک فصل و برنامه اهداف کمی و سایر مراحل اعمال می‌شد.

در هنگام ابلاغ بودجه سالانه استانی در ابتدای هر سال، چنانچه میزان ابلاغ بودجه استان با میزان پیش‌بینی شده اختلاف چندانی نداشته باشد براساس سهم محاسبه شده هر یک از فصول، سهم بودجه‌ای برای سال مالی مشخص خواهد شد و چنانچه میزان بودجه ابلاغی از پیش‌بینی کم‌تر باشد معمولاً به دو روش توزیع بودجه در بین فصول صورت خواهد گرفت:



- بودجه براساس سهم هر یک از فصول که در برنامه مشخص شده است، توزیع می‌شد.
- با توجه به سیاست‌های کلان استان و اهمیت فصول، آن دسته از فصولی که دارای رتبه اهمیت بیشتری بودند مشخص و بودجه آن‌ها برابر با پیش‌بینی توزیع می‌شد و سایر فصول که در رتبه کم‌تری از اهمیت برای استان بودند با توجه به سهم آن‌ها نسبت به توزیع فصلی اقدام می‌گردید.

البته قبل از توزیع نهایی بودجه بین فصول رقم مورد نیاز پروژه‌های نیمه تمام هر فصل نیز محاسبه می‌شد که گاهی اوقات باعث تغییرات جزئی در سهم فصول می‌شد.

در برنامه چهارم براساس بند «الف» ماده (۸۱) قانون برنامه اشعار می‌دارد از ابتدای برنامه چهارم، بودجه سالانه استان‌ها براساس سند ملی توسعه استان به مرحله اجرا در می‌آید و نیز بند «و» ماده (۱۵۵) بیان می‌کند: «کلیه دستگاه‌های اجرایی استان موظف‌اند برنامه اجرایی و عملیاتی خود را در قالب اسناد توسعه استانی تهیه و پس از تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به اجرا درآورند» لذا بودجه سنواتی دستگاه‌های استانی براساس این اسناد تنظیم می‌گردد.

با توجه به این موارد، تهیه سند برنامه استان‌ها قانونی شده و از ضمانت اجرایی برخوردار گردیده است. به عبارت دیگر توزیع بودجه‌های سالانه براساس سند برنامه توزیع خواهد شد که روند و شیوه تدوین همانند روند و شیوه برنامه سوم توسعه می‌باشد که قبلاً توضیح داده شد. شاخص‌ها و عملیات مورد عمل برای برآورد سهم فصول از اعتبارات عمرانی استانی پیوست می‌باشد، پیوست (۴).



پس از ابلاغ بودجه از مرکز کار کارشناسی براساس روندهای پیش گفته برای تهیه و تنظیم، پیشنهاد توزیع اعتبارات از طرف سازمان مدیریت انجام می‌گیرد. تعیین سهم اعتبار فصول براساس کتابچه برنامه توسعه استان و برش شهرستانی و همچنین با توجه به الزام به اتمام پروژه‌های نیمه تمام صورت می‌گیرد. در تمامی مراحل لازم برای این کار تعامل و همکاری متقابل بین دستگاه‌های اجرایی و سازمان مدیریت وجود داشته و گاهی این همکاری‌ها منظم‌تر بوده و به صورت کار گروه‌های ویژه‌ای نمود پیدا می‌کند. پس از توافق کلیه طرف‌های مورد نظر یعنی سازمان مدیریت برنامه‌ریزی، استانداری و دستگاه‌های اجرایی، در نهایت پیشنهاد سازمان مدیریت برای تصمیم‌گیری در اختیار شورای برنامه‌ریزی و توسعه قرار می‌گیرد و با هماهنگی رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با استانداری و معاونان ایشان در دستور کار جلسات شورا قرار می‌گیرد. در جلسه‌ای که به این منظور تشکیل می‌شود، ابتدا بودجه پیشنهادی در اختیار اعضای شورا قرار گرفته و با قرائت پیشنهاد ضمن ارائه توضیحی از روند شکل‌گیری بودجه و فعالیت‌های انجام شده در این راستا، عملاً پروسه تصمیم‌گیری آغاز می‌شود.

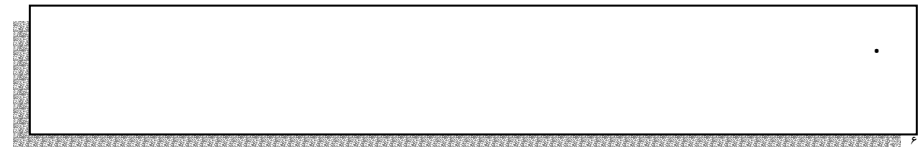
با توجه به این‌که مراحل مقدماتی توزیع اعتبارات با کسب نظر دستگاه‌های اجرایی و استانداری و گاهی در قالب کمیته‌ها و کار گروه‌های مشترک انجام می‌گیرد و به عبارتی کار کارشناسی مشترک روی بودجه پیشنهادی انجام شده است، معمولاً در جلسه شورا بودجه پیشنهادی به صورت یکجا با رأی‌گیری از اعضا و با تأیید اکثر اعضا تصویب می‌شود.

(با توجه به این‌که در این مرحله اعتبارات صرفاً براساس فصل، برنامه و شهرستان توزیع می‌شود). حساسیت آن نسبت به مرحله‌ای که پروژه تعریف



می‌شود، کم‌تر و از طرفی چون با توزیع شهرستانی مواجه هستیم، تعیین سهم شهرستان‌ها چالش برانگیز بوده که با توجه به جلسات کارشناسی قبلی و حضور فرمانداران در جلسات توجیهی هر چند با چانه زنی در جلسات و دادن قول‌هایی مبنی بر تأمین اعتبار از سایر منابع (بجز استانی) بالاخره مسأله فیصله یافته و به تصویب می‌رسد.

در خصوص بودجه جاری نیز همان‌طور که قبلاً ذکر شده ابتدا توزیع فصل، برنامه، دستگاه توسط سازمان مدیریت تهیه و پس از هماهنگی‌های لازم در شورا مطرح و به تصویب می‌رسد.



طبق ماده (۴۴) قانون بخشی از مقررات مالی دولت: «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان موظف است پس از ابلاغ بودجه مصوب سالانه استان، براساس پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان و در چارچوب اهداف و سیاست‌های برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سطح کشور و استان و خط مشی‌ها و دستورالعمل‌های ابلاغی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، اعتبارات عمرانی را بین فصول، برنامه‌ها، دستگاه‌های اجرایی و طرح‌های عمرانی به تفکیک هر شهرستان توزیع نماید».

براساس مفاد قانونی فوق سازمان مدیریت استان پس از ابلاغ بودجه نسبت به استخراج اطلاعات لازم برای توزیع اعتبار از کتابچه برنامه توسعه استان و برش شهرستانی آن اقدام نموده و به نسبت سهم فصول و شهرستان‌ها در کتابچه برنامه، بودجه ابلاغی را بین فصول، برنامه‌ها و شهرستان‌ها توزیع می‌نماید. در کنار این اقدام که توسط معاونت برنامه‌ریزی صورت می‌گیرد، معاونت امور بودجه نیز نسبت



به برآورد اعتبار مورد نیاز برای اتمام پروژه‌های نیمه تمام در فصول و برنامه‌ها به تفکیک شهرستان‌ها اقدام می‌نماید.

با تلفیق دو روند فوق و با مینا قراردادن توزیع براساس کتابچه برنامه استان، اعتبارات بین فصول برنامه‌ها و شهرستان‌ها توزیع می‌شود. بنابراین می‌توان گفت که در اکثر استان‌ها (که در طول برنامه سوم دارای کتابچه برنامه بوده‌اند و این در طول برنامه چهارم برای کلیه استان‌ها، توزیع بودجه، با قالب برنامه توسعه استان تطابق بالایی دارد). گاهی اوقات کمبود شدید اعتبار باعث جابه‌جایی سهم فصول برنامه می‌شود که معمولاً اجماع کارشناسی بین مسئولین استان مبنای این جابه‌جایی‌ها می‌باشد.



:

: فرایند بودجه‌ریزی استانی

Report Title: Provincial Budget Process

: مطالعات برنامه و بودجه

: ناصر سارگی

: محمد قاسمی

: احمد آوایی (عضو کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی)

:

:

: فرایند بودجه استانی (Provincial Budget Process)

:

۱. قانون برنامه سوم توسعه

۲. قانون برنامه چهارم توسعه

۳. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت