

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور:

۶. نکاتی درباره ارتباط برنامه پنجم توسعه با لایحه بودجه سال ۱۳۹۳

نام دفتر: مطالعات اقتصادی

شماره مسلسل: ۲۲۰۱۳۳۸۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۹/۲۶

مقدمه

ناتوانی در ایجاد ارتباط میان سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی یکی از ضعف‌های اساسی در مالیه عمومی به‌خصوص در کشورهای درحال توسعه است. فقدان یک سازوکار ارتباط‌دهنده سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی ریشه در عوامل متعددی دارد. ناتوانی در پیش‌بینی منابع مالی حتی برای دوره‌های زمانی کوتاه‌مدت، ناتوانی در هدایت منابع به اولویت‌های سیاستی، ناتوانی در طراحی اولویت‌های سیاستی بر مبنای برنامه، ناتوانی در محدود کردن برنامه‌ریزی و اولویت‌های سیاستی در محدوده امکانات، فقدان مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در نظام تصمیم‌گیری مجموعه عواملی هستند که فرآیند تصمیم‌گیری را مختل می‌کنند و نتیجه آنها کارکردهای ضعیف و مخرب برای انتخاب‌های مالی دولت است.

۱. ارتباط برنامه و بودجه و موانع آن

در ایران نیز، موضوع ارتباط برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی (به‌عنوان دو ابزار در مدیریت بخش عمومی) از دیرباز دغدغه ذهنی برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران کشور بوده است. اصولاً، برنامه‌های توسعه برای یک بازه زمانی ۵ ساله تنظیم می‌شوند در حالی که بودجه برنامه مالی دولت برای یک سال است. این وجه تشابه زمانی موجب این تصور و برداشت شده است که برنامه‌های توسعه مشتمل بر ۵ برنامه بودجه‌ای است و قاعدتاً باید از راه تدوین ۵ برنامه بودجه سنواتی اهداف برنامه‌های توسعه محقق شود. بنابراین، تصمیم‌گیران کشور در پی آن رفته و انتظار داشته‌اند که این دو در راستای یکدیگر باشند و هدف واحدی را دنبال کنند. اما در عمل برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی هر یک راه خود را رفته‌اند و نه تنها همدیگر را تقویت نکرده‌اند، بلکه گاهی اوقات در تعارض با همدیگر نیز قرار گرفته‌اند. در واقع، پیوند منطقی بین برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در کشور وجود نداشته و این کاستی بعضاً به اتلاف منابع ملی منجر شده است. این نارسایی ریشه در عوامل مختلفی دارند که برخی از آنها عبارتند از:

الف) اهداف متفاوت بودجه‌های سنواتی و برنامه‌های توسعه: بودجه‌ریزی در بخش عمومی ناظر بر پیش‌بینی منابع و مصارف مالی برای انجام مأموریت‌ها و وظایف دولت است. این وظایف و مأموریت‌ها در یک دوره تاریخی بر اساس قوانین و مقررات مختلف برعهده دولت گذاشته شده است و چارچوب قانونی دارند و عمده آنها نیز در طول زمان تداوم دارند. در حالی که، دولت‌ها از راه برنامه‌های توسعه درصدد اولویت‌بندی وظایف و مأموریت‌های خود براساس نیازهای توسعه‌ای کشور بوده‌اند. در واقع، کارکرد بودجه از برنامه‌های توسعه متفاوت بوده است. برنامه‌های توسعه به مثابه ابزاری برای پیش‌برد اولویت‌ها و نیازهایی که در گذر زمان ایجاد می‌شود، شکل گرفته‌اند. در حالی که بودجه، سندی برای نمایش مأموریت‌های تقریباً ثابت دولت و آثار مالی آنهاست.

ب) تبدیل برنامه‌های توسعه از ابزار اولویت‌بندی و هدفگذاری به ابزار قانونگذاری و ایجاد وظایف جدید برای دستگاه‌ها: قاعدتاً برنامه‌های توسعه باید نحوه عملیاتی کردن مأموریت‌ها و وظایف دولت و اهداف آنها را در یک بازه زمانی مشخص تعیین کنند. بدین ترتیب بودجه‌های سالیانه می‌توانند آثار مالی اولویت‌گذاری‌ها و هدفگذاری‌های تخصیص منابع مالی را نشان دهند. به عبارت دیگر، برنامه‌های توسعه سازوکاری برای تصریح مأموریت‌های دولت و نحوه عملیاتی کردن وظایف قانونی دستگاه‌های دولت در قالب زمان است. زیرا وظایفی که در قانون اساسی، قوانین تأسیس یا اساسنامه‌های مربوطه برعهده دستگاه‌های اجرایی گذاشته شده است در اغلب موارد تعریف‌های کلی بوده و فاقد مفاهیم عملیاتی و روشن است و به همین دلیل یکی از مجاری اصلی که به این وظایف صورت کمی و اولویت زمانی و عملیاتی می‌دهد، برنامه توسعه است. براساس این دیدگاه، برنامه نباید تکالیف و وظایف جدید برای دولت و دستگاه‌های اجرایی ایجاد کند (به‌عبارت دیگر برنامه توسعه، قانون شرح وظایف جدید برای دستگاه‌های اجرایی کشور نیست)، بلکه نحوه عملیاتی کردن وظایف قانونی موجود در قالب زمان معین است. در عمل برنامه‌های توسعه از یک چنین کارویژه‌ای فاصله داشته است.

ج) عدم تبعیت سیاست‌ها از محدودیت منابع: پدیده مزبور (تبدیل سند برنامه به مجموعه‌ای از وظایف و تکالیف جدید برای دستگاه‌های اجرایی) در کنار این واقعیت که تصمیمات برنامه‌ها با توجه به محدودیت منابع و هزینه‌های آنان اتخاذ نمی‌شوند، در عمل اعتبار احکام برنامه را زیر سؤال می‌برد. به روش‌های مختلفی می‌توان نشان داد که بدون هیچ‌گونه تعیین وظایف جدید برای دولت، مجموعه امکانات مالی کشور در حدی نیست که دولت را قادر سازد به وظایف و تکالیف فعلی عمل کند. این موضوع منجر به اختلاف فاحش بین آنچه که قول داده و آنچه عمل می‌شود

می‌گردد و کمترین نتیجه آن نیز بی‌اعتباری سیاستگذاری است. ارتباط ضعیف سیاست‌های برنامه‌های توسعه و محدودیت منابع منجر به نقض آگاهانه نه تنها احکام برنامه بلکه بسیاری از قوانین دیگر می‌شود که در بند بعد تشریح شده است.

د) تناقض احکام قانونی برنامه‌های توسعه و بودجه‌ریزی: در ماده (۲۲۵) قانون برنامه پنجم توسعه اینگونه آمده است که: «دولت موظف است بار مالی کلیه قوانین و مقررات از جمله احکام قانون برنامه پنجم که مستلزم استفاده از منابع عمومی است را در لوائح بودجه سنواتی در حدود درآمدهای وصولی و پیش‌بینی اجرا نماید».

همچنین در تبصره «۱» ماده واحده آمده است که: این قانون با الزام به رعایت قوانین و مقررات ذیربط قابل اجرا می‌باشد و وصول منابع و تعهد و پرداخت از محل مصارف این قانون در حدود وصولی منابع صرفاً با «رعایت مفاد بند «و» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه» امکانپذیر می‌باشد. این درحالی است که در بند «و» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه آمده است که: «کلیه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی و کمک‌ها و سایر اعتبارات و ردیف‌های مندرج در جداول قوانین بودجه سنواتی به شرح عناوین و ارقام جداول مذکور فقط در حدود وصولی درآمدها و سایر منابع عمومی به شرح عناوین و ارقام مندرج در جداول مربوط قوانین یاد شده بر اساس مفاد موافقتنامه‌های متبادله دستگاه با معاونت و در حدود ابلاغ و تخصیص اعتبار از سوی معاونت، قابل تعهد، پرداخت و هزینه است».

مواد فوق هرچند که وابستگی عملکرد برنامه به تأمین مالی را نشان می‌دهد، اما از سوی دیگر نشان‌دهنده ضمانت اجرایی ضعیف برنامه و مجوزهای عدم پاسخگویی دولت است به عبارتی دیگر بدین طریق سازوکار نقض احکام برنامه در خود برنامه پیش‌بینی و مجاز شمرده است. در نتیجه برخی احکام قانونی مثلاً ماده (۱۰۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ اعتبار قانونگذاری از جمله اعتبار احکام برنامه را به روشنی نقض کرده‌اند.

ه) غلبه دیدگاه بودجه‌ریزی بر برنامه‌ریزی: به جرئت می‌توان گفت که بسیاری از احکام برنامه پنجم ماهیتی برتر از احکام و تبصره‌های بودجه سنواتی ندارند که طبق آن وظایف و تکالیفی بدون اولویت‌بندی و بدون منابع مالی روشن برعهده دولت می‌گذارد. در یک تقسیم‌بندی کلی احکام موجود در برنامه پنجم را می‌توان در سه بخش طبقه‌بندی کرد:

- احکام مربوط به ساختار بودجه‌ریزی: که در آن احکام برنامه درباره موضوعاتی نظیر شیوه بودجه‌ریزی، طبقه‌بندی‌های آن و همچنین محتوای اطلاعاتی آن، شیوه اجرای بودجه‌های استانی، طرح‌های عمرانی (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای)، مالیات‌ها، تخفیفات، ترجیحات و معافیت‌ها و... را مشخص نماید که در مجموع از ۲۳۵ حکم قانونی برنامه پنجم توسعه ۱۹ حکم آن (در حدود ۸ درصد احکام) دارای چنین ماهیتی است.

- احکام صریح بودجه‌ای: که در آن صریحاً و به‌صورت مشخص به تأمین مالی و یا حمایت مالی و بودجه‌ای در قانون برنامه پنجم اشاره شده است که در حدود ۱۴۲ حکم (حدود ۶۰ درصد احکام) از احکام قانون برنامه پنجم توسعه را شامل می‌شود. تحقق غالب این اهداف، نیاز به تأمین اعتبار در بودجه‌های سالیانه دارد و وجود شرط زمانی تحقق این اهداف، مستلزم این است که در هر سال مالی، تمهیدات و زمینه‌های تحقق اهداف یاد شده مد نظر قرار گیرد و نتایج آن در گزارش عملکرد سالیانه برنامه قابل ارزیابی باشد.

- اهداف فرابخشی و بخشی برنامه پنجم توسعه: در قانون برنامه پنجم توسعه، ۶ هدف کمی فرابخشی و ۵۲ هدف کمی بخشی تعیین شده است، اما از آنجایی که جدول کمی ساخت‌یافته‌ای در برنامه پنجم وجود ندارد و تصویری از روند متغیرهای مذکور در طول سال‌های اجرای برنامه پنجم دیده نمی‌شود، ردیابی میزان تحقق این اهداف در بودجه‌های سنواتی امکانپذیر نیست.

و) عملکرد نامطلوب برنامه: در ماده (۲۱۳) قانون برنامه آمده است که: «به‌منظور حسن اجرای قانون برنامه و ارزیابی میزان پیشرفت کشور در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه، دستگاه‌های اجرایی مکلفند تا پایان شهریورماه هر سال گزارشی از عملکرد هریک از مواد ذیربط سال قبل را به معاونت تسلیم نمایند. معاونت موظف است گزارش عملکرد مذکور را همراه با نظرات خود و بررسی مواد برنامه و شاخص‌ها و متغیرهای مربوطه به رئیس‌جمهور ارائه نماید. رئیس‌جمهور مکلف است گزارش مذکور را همزمان با لایحه بودجه سالیانه تا پانزدهم آذرماه هر سال به مجلس شورای اسلامی ارائه و خلاصه آن را در جلسه علنی به اطلاع نمایندگان برساند».

سال ۱۳۹۲ اولین سالی است که گزارش عملکرد برنامه پنجم با سه سال تأخیر ارائه می‌گردد و با اینکه عملکرد برنامه در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ همراه لایحه بودجه ۱۳۹۳ به مجلس ارائه شده است، اما نتایج نشان می‌دهد که عملکرد برنامه پنجم توسعه در این دو سال موفقیت‌آمیز نبوده است.

هرچند که یکی از دلایل عمده عملکرد ناموفق برنامه پنجم در این دو سال، محدودیت‌ها و کمبودهای منابع مالی (ناشی از کاهش درآمدهای نفتی) است، اما علاوه بر این، مشکلات و نواقص ساختاری برنامه پنجم، فقدان الگوی مشخص ارزیابی عملکرد برنامه، پایبندی و

وابستگی ساختار برنامه به بودجه، بار مالی و حجم وسیع تکالیف جدید پیش‌بینی شده در برنامه، عدم ارائه اسناد پشتیبان برنامه، عدم ارائه شاخص‌های کمی در برنامه و ضمانت اجرایی ضعیف برنامه نیز از جمله عوامل مؤثر در عملکرد نامطلوب برنامه به‌شمار می‌آید.

۲. برخی مغایرت‌های لایحه بودجه ۱۳۹۳ با احکام برنامه پنجم توسعه

در تبصره «۲» جزء «۶» بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه آمده است که «اعطای تسهیلات موضوع این ماده فقط به صورت ارزی است و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند».

این در حالی است که در بند «د» تبصره «۵» ماده واحده، اختصاص اعتبار از منابع صندوق توسعه ملی به صورت ریالی به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، زیست‌محیطی، مالی در بخش آب و کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست و همچنین در بند «ه» همین تبصره اختصاصی اعتبار برای بخش‌های صنعت و معدن و خدمات به صورت ریالی پیش‌بینی شده است.

- همچنین در بند «ح» تبصره «۵» ماده واحده آمده است که: به منظور تحقق بخشی از اهداف مندرج در قانون «حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری و اختراعات»، صندوق توسعه ملی مکلف است هم‌ارز ریالی مبلغ دویست میلیون دلار برای افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی بابت حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان به صورت تسهیلات اختصاص دهد و در بند «الف» تبصره «۵» ماده واحده نیز به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود تا متناسب با پذیرش و تصویب طرح‌ها در ارکان اعتباری بانک‌های عامل، منابع ریالی مانده اعتبارات و وصولی‌های موضوع بندهای «۱-۵» و «۲-۵» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کل کشور را در بانک‌های خصوصی و دولتی سپرده‌گذاری نماید تا برای پرداخت تسهیلات ریالی به طرح‌هایی که توجیه فنی، اقتصادی و مالی و نیز اهلیت متقاضیان آنها به تأیید بانک‌های عامل رسیده است، اختصاص یابد.

- در تبصره «۲» جزء «۴» بند «ی» ماده (۸۴) قانون برنامه آمده است: «بنگاه‌های اقتصادی که صرفنظر از نوع مالکیت بیش از بیست درصد (۲۰٪) اعضای هیئت مدیره آنها توسط مقامات دولتی تعیین می‌شوند از نظر این ماده دولتی محسوب می‌گردند و پرداخت از منابع صندوق به آنها ممنوع است». اما در بند «ز» تبصره «۵» ماده واحده آمده است که «به منظور سرمایه‌گذاری سازمان‌های توسعه‌ای ایدرو و ایمیدرو در مناطق محروم و فناوری‌های نوین که دارای مجوز سرمایه‌گذاری مشترک با بخش خصوصی تا چهل‌ونه درصد (۴۹٪) می‌باشند، صندوق توسعه ملی مجاز است برای طرح‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی و زیست‌محیطی از طریق بانک‌های عامل تسهیلات ارزی مورد نیاز را تأمین و پرداخت نماید. در این مورد رعایت سهم بیست درصد (۲۰٪) بخش عمومی لازم‌الاجرا نیست».

- در بند «ب» تبصره «۵» ماده واحده آمده است که: به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود تا بیست درصد (۲۰٪) از منابع خود را نزد بانک‌های داخلی (خصوصی و دولتی) سپرده‌گذاری ارزی نماید. سود حاصل از سرمایه‌گذاری به حساب صندوق واریز و مجدداً جهت اهداف صندوق به‌کار گرفته خواهد شد. درحالی که بر طبق جزء «۴» بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه «مصارف صندوق در سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی» مصوب شده است و سرمایه‌گذاری در بانک‌های داخلی از منابع صندوق خلاف قانون برنامه پنجم می‌باشد.

۳. چگونه می‌توان بین برنامه و بودجه پیوند برقرار کرد؟

کشورهای مختلف برای پیوند زدن برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی از سازوکاری به نام «چارچوب میان‌مدت مخارج» استفاده می‌کنند. این سازوکار سه وظیفه برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی را در یک چارچوب پیوسته با یکدیگر مرتبط می‌سازد و مشکلات ناشی از گسترش وظایف دولت را تقلیل می‌دهد. همچنین، انتخاب‌های سیاستی را در چارچوب امکانات در دسترس قرار می‌دهد. در این سازوکار، اولویت‌های سیاستی برمبنای برنامه تعیین می‌شود که توسط منابع در دسترس محدود می‌گردد. علاوه بر این چارچوب تصمیم‌گیری در بالاترین سطح (معمولاً کابینه) تعیین می‌شود. این چارچوب سیاستگذاری را در حیطه امکانات محدود می‌سازد. البته طراحی این چارچوب مستلزم پشتیبانی‌های فنی، وجود اطلاعات مورد نیاز و بنا نهادن و اجرای مجموعه فرآیندهایی برای تقویت نظام تصمیم‌گیری است.

در چارچوب میان‌مدت مخارج در ابتدا، چارچوب اقتصاد کلان به منظور پیش‌بینی‌های درآمدها و مخارج سه سال آینده مورد بررسی قرار می‌گیرد. این مرحله برای دستیابی به انضباط مالی کلان حیاتی است. مرحله دوم مشتمل بر سه گام است. در گام اول، اهداف، فعالیت‌ها و دستاوردهای بخش‌ها و وزارتخانه‌ها مرور می‌شود. در گام دوم، بر سر برنامه‌ها و زیربرنامه‌های وزارتخانه‌ها و بخش‌ها توافق صورت می‌گیرد. در گام سوم، هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای برنامه‌ها و طرح‌های مورد توافق برای سه سال آتی تعیین می‌شود. در مرحله سوم، در مورد اهداف و

برنامه‌های اولویت‌دار توافق می‌شود. در مرحله چهارم، سقف‌های هزینه وزارتخانه‌ها و بخش‌ها تعیین می‌شود و به‌طور کلی چارچوب مخارج به صورت تفصیلی مشخص می‌گردد. در مرحله پنجم، سقف هزینه‌ها توسط کابینه تعیین می‌گردد. در مرحله بعد، وزارتخانه‌ها در داخل سقف‌های مصوب کابینه اقدام به تخمین‌های سه ساله می‌کنند. در مرحله هفتم، نیز تخمین‌ها در نهاد برنامه‌ریزی بازرگاری و به کابینه و مجلس ارائه می‌شوند.

نتیجه‌گیری

طی دهه‌های اخیر بین برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی در کشور پیوند منطقی و ارگانیکی وجود نداشته است. عدم توجه به منابع مورد نیاز برای احکام برنامه و فقدان انعطاف برای سناریوهای محتمل موجب شده است مشکل مزمن فوق بیش از پیش، در گسست میان قانون برنامه پنجم و قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ آشکار گردد و اساساً امکان سنجش میزان انطباق وجود نداشته باشد. البته مغایرت‌هایی مانند تبصره «۵» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ با احکام قانون برنامه وجود دارد.