

بررسی رویکرد دولت  
در تهیه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور  
به صورت برنامه محور

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

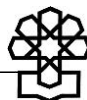
کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۶۷۳۷

آذرماه ۱۳۹۸

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۵	آسیب‌های وضع موجود
۷	رویکرد پیشنهادی سازمان برنامه و بودجه
۸	الف) تهیه بودجه
۹	ب) تصویب بودجه
۱۰	ج) اجرای بودجه
۱۰	بررسی و نقد رویکرد پیشنهادی دولت
۲۰	پیشنهاد
۲۵	جمع‌بندی
۲۸	پیوست
۳۰	منابع و مآخذ



## بررسی رویکرد دولت در تهیه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور به صورت برنامه محور

### چکیده

تدوین بودجه برمبنای رویکرد برنامه محور به جای رویکرد دستگاه محور، به عنوان یکی از محورهای برنامه اصلاح ساختار بودجه، به دنبال افزایش اختیارات دستگاه‌های سیاستگذار (عمدتاً وزرا) در فرایند تهیه و تخصیص بودجه دستگاه‌های (مجری) فعال در هر برنامه است تا وزرا (مسئولان دستگاه سیاستگذار هر برنامه) اختیار کافی در مدیریت منابع اختصاص داده شده به برنامه‌های مربوطه را داشته باشند. بدین ترتیب در فرایند تهیه بودجه، لایحه بودجه برمبنای تفاهم بین دستگاه اجرایی و دستگاه سیاستگذار و سازمان برنامه تهیه شده و سند اجرایی بودجه (با کارکردی شبیه موافقتنامه) بین این سه دستگاه تهیه شده و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. لایحه بودجه شامل بودجه برنامه‌ها (دستگاه‌های سیاستگذار) جهت تصویب به مجلس تقدیم شده و بودجه دستگاه‌های اجرایی جهت ارائه تقدیم می‌شود. در صورت تغییر اعتبارات برنامه‌ها توسط مجلس، دولت این تغییرات را (تا پایان فروردین سال ۱۳۹۹) در بودجه دستگاه‌های مجری و سند اجرایی بودجه را اصلاح خواهد کرد. در طول سال اجرای بودجه نیز تخصیص اعتبارات دستگاه‌های مجری منوط به تأیید دستگاه سیاستگذار خواهد بود. در رابطه با رویکرد برنامه محور در تهیه بودجه نکات زیر قابل ذکر است:

۱. این رویکرد می‌تواند اختیار دستگاه سیاستگذار (وزرا) را در مدیریت اعتبارات و برنامه‌های زیرمجموعه خود افزایش دهد، زیرا علاوه بر ابزارهای مدیریتی، در این رویکرد ابزار مدیریت بودجه نیز در اختیار وی قرار می‌گیرد. اینکه این افزایش اختیار منجر به بهبود کارایی هزینه‌کرد خواهد شد یا نه، به ساختارهای نظارتی و شاخص‌های ارزیابی و کارآمدی آنها بستگی خواهد داشت.

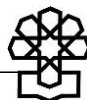
۲. این رویکرد اگرچه به‌لحاظ مدیریتی و بهبود کارایی هزینه‌های دولت دارای اهمیت است، اما حداقل در کوتاه‌مدت به کاهش هزینه‌های دولت و رفع کسری بودجه منجر نخواهد شد.

۳. کاهش هزینه‌های دولت نیازمند دو اقدام اساسی **شناسایی فعالیت‌های زائد و حذف این فعالیت‌هاست** که هر دو اقدام در وضع فعلی نیز قابل پیاده‌سازی اند و اجرای مؤثر آنها نیازمند عزم و اراده سیاسی و مدیریتی هستند.

۴. با توجه به اینکه در ساختار حاکمیتی فعلی (مبتنی بر قانون اساسی)، در برخی برنامه‌ها (مثل امور حمایتی، فرهنگی، نظامی و امنیتی) دستگاه‌های مجری چندگانه‌ای فعال هستند که به‌لحاظ سلسله‌مراتب مدیریتی همگی ذیل یک قوه (مثلاً قوه مجریه) نیستند. نحوه انتخاب دستگاه سیاستگذار برای این‌گونه دستگاه‌های مجری می‌تواند زمینه‌ساز اختلافات جدی در سطوح عالی مدیریتی کشور باشد.

۵. به‌لحاظ حقوقی این رویکرد با مفاد ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی و همچنین ماده (۱۲) قانون برنامه و بودجه (که بر درج اعتبار تمامی دستگاه‌ها در لایحه بودجه و تصویب آنها توسط مجلس تأکید دارد)، در تعارض است.

۶. مشخص نبودن منطق تقسیم‌بندی امور، نامشخص بودن مرجع صلاحیت‌بخشی به دولت برای تعیین برنامه‌ها، نبود ابزارها و شاخص‌های نظارتی مجلس و ابهام درباره



بودجه استان‌ها در کنار ابهام در وجود تجربه خارجی موفق مشابه، از دیگر ابهامات قابل طرح در رابطه با سیاست پیشنهادی دولت است.

در مجموع می‌توان گفت، هرچند تهیه بودجه برنامه‌محور، پس از رفع نقایص آن و با ایجاد سازگاری با نظام حکمرانی و سیاسی کشور می‌تواند در میان‌مدت مفید باشد، اما در شرایط جاری کشور باید در حدی که امکان ایجاد تفاهم درباره آن امکان‌پذیر است و در چارچوبی که قوانین اجازه می‌دهند انجام داد.

## مقدمه

سازمان برنامه و بودجه در اجرای مأموریت محوله به این سازمان برای اصلاح ساختاری بودجه، برنامه خود را ارائه کرده است. این برنامه چهار محور عمده به شرح ذیل دارد:

۱. اصلاحات نهادی با محوریت تحول در تهیه و تصویب و دامنه شمول بودجه،
۲. درآمدزایی پایدار از طریق تعریف پایه‌های مالیاتی جدید، جلوگیری از فرار مالیاتی و ساماندهی معافیت‌های مالیاتی فعلی و همچنین مولدسازی دارایی‌های دولت،
۳. هزینه‌کرد کارا از طریق اصلاح نظام یارانه‌ای کشور، کنترل رشد هزینه‌های دولت و کاهش هزینه‌های اجتناب‌پذیر،
۴. ثبات‌سازی اقتصاد کلان و توسعه پایدار از طریق تغییر رابطه منابع حاصل از نفت و بودجه، ساماندهی بدهی‌های دولت و غیره.

از دیدگاه کارشناسی و علمی برنامه پیشنهادی مجموعه جامعی از اصلاحات را شامل می‌شود که به‌رغم ذکر پراکنده آن در قوانین مختلف از جمله قوانین برنامه‌های توسعه، نتایج عملی چندانی

برای اصلاح مدیریت بخش عمومی کشور در بر نداشته است. واقعیت آن است که تهیه و انتشار چنین برنامه جامعی توسط سازمان برنامه و بودجه اقدام قابل تقدیری است. در عرصه عمل در محور درآمدزایی پایدار، وزارت امور اقتصادی و دارایی پیش‌نویس لایحه‌ای را برای تعریف پایه‌های مالیاتی از جمله مالیات بر مجموع درآمد (PIT) و مالیات بر عایدی سرمایه (CCT) تهیه کرده است و در حال نهایی‌سازی آنهاست. در محور هزینه‌کرد کارا نیز موضوع ساماندهی نظام یارانه‌ای به‌ویژه در حوزه انرژی چندین بار در دستور کار شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران سه قوه قرار گرفته است و به‌نظر می‌رسد ماهیت تصمیم‌ها در این حوزه به افزایش موردی قیمت یک یا چند حامل انرژی محدود شود (به‌جای اصلاح بازار انرژی در ایران).

یکی از اقداماتی که در محور اصلاحات نهادی دارای انعکاس جدی در بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۹ بوده است موضوع برنامه‌محور بودن تهیه بودجه سنواتی و تغییر قالب‌های اطلاعاتی لایحه و قانون بودجه و تغییر حقوق مجلس در بررسی و رأی به بودجه است. گزارش فعلی با توجه به اهمیت و فوریت، موضوع تهیه لایحه بودجه بر مبنای برنامه و ارتباط آن با حذف و ادغام ردیف‌های بودجه‌ای را بررسی خواهد کرد.

برای این منظور ابتدا آسیب‌های وضع موجود در نحوه تهیه لایحه بودجه و تصویب آن توسط مجلس مطرح می‌شود. این آسیب‌ها عمدتاً از طرف سازمان برنامه و بودجه و برای توجیه نحوه تغییر الگوی ارائه لایحه بودجه مطرح می‌شود. در ادامه سعی می‌شود تا براساس مستندات ارائه شده، رویکرد پیشنهادی دولت در تنظیم لایحه بودجه در مراحل تهیه، تصویب و اجرای بودجه نقد و بررسی شود. در نهایت پس از تحلیل و بررسی رویکرد پیشنهادی دولت، پیشنهادی جهت برآورده ساختن خواسته‌های دولت ضمن حفظ حقوق قوه مقننه در چارچوب قوانین و مقررات فعلی ارائه شده است.



## آسیب‌های وضع موجود

الگوی پیشنهادی دولت جهت ارائه لایحه بودجه به صورت برنامه محور و تغییر قالب فعلی لایحه، جهت رفع برخی نقایص در فرایند فعلی بودجه ریزی مطرح شده است. برای ارائه تبیینی مناسب از الگوی پیشنهاد شده دولت، لازم است به نقایص مطرح شده در فرایند فعلی اشاره کرد.

### ۱. محدود بودن حوزه اختیار وزیر (دستگاه پاسخگوی اصلی در حوزه مربوطه) در فرایند تخصیص بودجه دستگاه‌های زیرمجموعه

از آنجا که در وضع فعلی، دستگاه‌های غیر اصلی دارای ردیف‌های بودجه‌ای مستقل هستند، فارغ از نحوه عملکرد و میزان پیشبرد اهداف و برنامه‌های دولت و وزیر مربوطه، می‌توانند بودجه بگیرند. در واقع وزیر مربوطه تسلطی بر بودجه دستگاه‌های زیرمجموعه به عنوان ابزار اصلی قدرت برای مدیریت آنها ندارد، اما باید درباره تمامی مسائل حوزه خود پاسخگو باشد. برای مثال اگر وزیر جهاد و کشاورزی مسئول حل مسائل و مدیریت حوزه کشاورزی است، باید بتواند در فرایند تخصیص بودجه دستگاه‌های حوزه مسئولیت خود اعمال قدرت نماید. مثلاً پژوهشکده‌های ذیل وزارت جهاد کشاورزی باید تحقیقات خود را به گونه‌ای هدایت کنند که اهداف و سیاست‌های وزارتخانه را دنبال کند و در غیر این صورت اختصاص بودجه به آنها فاقد توجیه است. طبیعتاً در وضع فعلی که تخصیص بودجه این پژوهشکده‌ها مستقل از وزارت جهاد کشاورزی انجام شده و مذاکرات بودجه‌ای ایشان به طور مستقیم با سازمان برنامه و بودجه انجام می‌شود، نباید انتظار داشت فعالیت‌های این پژوهشکده‌ها به خودی خود در راستای سیاست‌های وزارتخانه باشد.

## ۲. مراجعه تعداد زیادی دستگاه به سازمان برنامه و بودجه در فرایند تهیه و

### اجرای بودجه

یکی از آسیب‌های موجود در فرایند بودجه‌ریزی کشور، مراجعه تعداد زیادی دستگاه به سازمان برنامه در فرایند تهیه و اجرای بودجه است. به طوری که از دستگاه‌های اصلی مانند وزارتخانه‌ها تا یک بیمارستان یا دانشگاه کوچک در یک شهرستان دورافتاده در فرایند تهیه و اجرای بودجه وارد مذاکرات (و چانه‌زنی) بودجه‌ای با سازمان برنامه و بودجه و دفاتر بخشی آن می‌شوند. این امر از یکسو زمینه را برای برخوردهای سلیقه‌ای در پیش‌بینی و تخصیص بودجه دستگاه‌ها فراهم می‌کند و از سوی دیگر سازمان برنامه را درگیر امورات دستگاه‌های اجرایی خردی می‌کند که موجب می‌شود سازمان از توجه به مسائل با اولویت بالاتر باز بماند. برای مثال اشتغال سازمان برنامه و بودجه به امورات بودجه‌ای تعداد زیادی بیمارستان و دانشگاه، عملاً سازمان را از توجه به برنامه‌های کلان دولت در حوزه بهداشت و آموزش عالی و برنامه‌ریزی برای اجرای بهینه آن باز می‌دارد.

## ۳. توسعه بی‌رویه دستگاه‌های اداری به دلیل ازدیاد ردیف‌های بودجه‌ای توسط دولت

### و مجلس و تبدیل شدن ردیف بودجه به یک ابزار چانه‌زنی برای گرفتن بودجه

مسئله مهم دیگری که در این رابطه قابل طرح است، توسعه بی‌رویه ردیف‌های اصلی و فرعی در بودجه است. هر سال در فرایند تهیه لایحه بودجه در دولت و همچنین بررسی و تصویب بودجه در مجلس، ردیف‌های بودجه‌ای اصلی و فرعی متعددی به بودجه اضافه می‌شوند. به وجود آمدن ردیف بودجه‌ای مستقل، در عمل ابزار چانه‌زنی برای بودجه‌گیری از سازمان برنامه و بودجه برای دستگاه مربوطه فراهم می‌کند. در بلندمدت این امر می‌تواند به افزایش هزینه‌های دولت منجر شده و در صورتی که دولت بخواهد اقدامی برای کاهش هزینه‌های غیرضرور انجام دهد، وجود این گونه



ردیف‌ها به معنای وجود مقاومت‌های دستگاهی جدی در مقابل کاهش هزینه خواهد بود.

### رویکرد پیشنهادی سازمان برنامه و بودجه

رویکرد پیشنهادی سازمان برنامه و بودجه برای اصلاح رویه موجود براساس مستندات ارائه شده از جمله بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۹، تهیه و تصویب بودجه «برنامه‌محور» است. در رویکرد پیشنهادی دولت، ابتدا فعالیت‌هایی که دولت برای انجام آنها هزینه می‌کند، در قالب چند برنامه<sup>۱</sup> مشخص احصا می‌شوند. سپس برای هر برنامه یک دستگاه به‌عنوان دستگاه مسئول (دستگاه سیاستگذار) مشخص خواهد شد (درواقع دستگاه‌ها به دو دسته دستگاه سیاستگذار و دستگاه مجری تقسیم می‌شوند). دستگاه سیاستگذار دستگاهی است که به‌نوعی مسئولیت حسن اجرای وظایف دولت در یک برنامه خاص را به‌عهده دارد. سایر دستگاه‌های فعال در هر برنامه نیز ذیل دستگاه سیاستگذار فعالیت کرده و به‌عنوان دستگاه مجری محسوب می‌شوند. برای مثال وزارت امور خارجه به‌عنوان دستگاه سیاستگذار در برنامه روابط خارجی بوده و مرکز آموزش روابط بین‌الملل به‌عنوان یکی از دستگاه‌های مجری ذیل این دستگاه سیاستگذار فعالیت می‌کند. به‌طور مشابه وزارت بهداشت به‌عنوان دستگاه سیاستگذار (و پاسخگو) در برنامه بهداشت و درمان بوده و بیمارستان‌های سراسر کشور، سازمان غذا و دارو و... همگی به‌عنوان دستگاه مجری ذیل این دستگاه سیاستگذار فعالیت خواهند کرد.

برای تبیین بهتر رویکرد پیشنهادی لازم است این امر در سه قسمت تهیه، تصویب و اجرای بودجه مطرح شود.

۱. این برنامه‌ها لزوماً ارتباطی با تقسیم‌بندی امور، فصول، برنامه در قوانین بودجه سال‌های گذشته ندارد.

## الف) تهیه بودجه

۱. تفاهم بین دستگاه مجری و دستگاه سیاستگذار و سازمان برنامه و بودجه برای تعیین بودجه دستگاه مجری براساس برنامه اجرایی دستگاه‌ها و تهیه سند اجرایی بودجه

در گام اول در فرایند تهیه بودجه دستگاه‌ها، براساس برنامه اجرایی، تفاهمی سه‌جانبه بین دستگاه سیاستگذار، دستگاه مجری و سازمان شکل می‌گیرد. درواقع این تفاهم شامل اقداماتی است که دستگاه‌ها قرار است در طول سال اجرای بودجه انجام دهند و برای آنها بودجه بگیرند. حاصل این تفاهم‌ها در سندی تحت عنوان سند اجرایی بودجه تجمیع خواهد شد.

## ۲. تصویب سند اجرایی بودجه دستگاه‌ها در هیئت وزیران

سند اجرایی بودجه پیش از ارائه لایحه بودجه، در هیئت دولت بررسی و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. نکته قابل توجه آن است که برخلاف روش معیوب فعلی که دستگاه‌ها پس از تصویب بودجه و در طول سال اجرای بودجه، موافقتنامه امضا می‌کنند (و طی موافقتنامه مشخص می‌کنند که در ازای دریافت بودجه چه کاری قرار است انجام دهند) در سازوکار پیشنهادی دستگاه‌ها ابتدا اعلام می‌کنند که قرار است چه کاری انجام دهند (در قالب سند اجرایی بودجه) و در صورت تأیید شدن، می‌توانند برای آن بودجه بگیرند.

## ۳. ارائه بودجه هر برنامه و بودجه دستگاه‌های سیاستگذار به مجلس

لایحه بودجه شامل اعتبارات به تفکیک هر برنامه و اعتبارات دستگاه‌های سیاستگذار برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود. اعتبارات دستگاه‌های مجری نیز صرفاً برای اطلاع به مجلس شورای اسلامی تقدیم خواهد شد.



## ب) تصویب بودجه

### ۱. بررسی اعتبارات برنامه‌ها و اعتبارات دستگاه‌های سیاستگذار توسط مجلس شورای اسلامی

همان‌طور که بیان شد، لایحه بودجه شامل اعتبارات برنامه‌ها و اعتبارات دستگاه‌های سیاستگذار، جهت بررسی و تصویب و اعتبارات دستگاه‌های اجرایی جهت اطلاع به مجلس تقدیم می‌گردد. در رویکرد پیشنهادی حق مجلس شورای اسلامی در بررسی اعتبارات، بررسی اعتبارات برنامه‌ها و اعتبارات دستگاه‌های سیاستگذار است و می‌تواند در صورت صلاحدید اعتبارات دستگاه‌های سیاستگذار را (که متولی اجرای برنامه‌ها هستند) اصلاح کند. برای مثال در صورتی که مجلس تشخیص می‌دهد لازم است در سال آینده حمایت ویژه‌ای از اقشار با درآمد پایین به عمل آید، اعتبارات برنامه حمایتی دولت را افزایش می‌دهد و متولی این برنامه (وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی) موظف خواهد بود از این اعتبارات برای تحقق اهداف و شاخص‌ها استفاده کند.

### ۲. اعمال تغییرات احتمالی اعتبار هر برنامه (انجام شده توسط مجلس) در سند اجرایی بودجه توسط سازمان

پس از بررسی اعتبارات برنامه‌ها و دستگاه‌های سیاستگذار در مجلس، تغییرات احتمالی ظرف یک ماه، در بودجه دستگاه‌های مجری انجام خواهد شد و احتمالاً سند جدید مجدداً به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. برای مثال در صورتی که مجلس اعتبارات برنامه حمایتی را افزایش داده باشد، دولت اعتبارات دستگاه‌های مختلف فعال در حوزه حمایتی را اصلاح می‌کند تا در مجموع اهداف مورد نظر محقق شوند.

دولت سند اجرایی بودجه دستگاه‌های مجری را جهت اجرا به دستگاه‌ها ابلاغ می‌کند.

### ج) اجرای بودجه

۱. ارائه گزارش عملکرد توسط دستگاه مجری به سیاستگذار و ضرورت تأیید

#### دستگاه سیاستگذار برای اخذ تخصیص توسط دستگاه مجری

پس از ابلاغ سند اجرایی بودجه، دستگاه‌ها، براساس مفاد تفاهم شده در سند اجرایی بودجه، اقدام به انجام وظایف خود می‌کنند و گزارش عملکرد خود را به دستگاه سیاستگذار می‌دهند. در مرحله تخصیص بودجه، دستگاه سیاستگذار باید عملکرد دستگاه مجری را تأیید کند و در صورت تأیید، سازمان برنامه تخصیص اعتبار به دستگاه مجری را انجام خواهد داد. بدین ترتیب اقتداری که دستگاه سیاستگذار (و پاسخگو) در هر برنامه برای پاسخگویی نیاز دارد محقق می‌شود.

### بررسی و نقد رویکرد پیشنهادی دولت

۱. تهیه بودجه برنامه‌محور مستلزم حذف حق مجلس شورای اسلامی برای

تصویب بودجه دستگاه‌های مجری نیست. واقعیت آن است که مواد (۱۳) و (۱۴)

قانون برنامه و بودجه،<sup>۱</sup> زمینه را برای ارائه برنامه اجرایی دستگاه‌ها (پیش از تهیه لایحه)

به سازمان و همچنین هماهنگی کامل درباره فعالیت‌های ذیل هر وزارتخانه با وزیر مربوطه

فراهم کرده است. درواقع بر مبنای این دو ماده دستگاه مجری و سیاستگذار می‌توانند

۱. ماده (۱۲) - کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند برنامه سالیانه و بودجه سال بعد خود را همراه با اعتبارات جاری و عمرانی مورد نیاز طبق دستورالعمل تهیه بودجه به سازمان ارسال دارند.

ماده (۱۴) - بودجه و برنامه سالیانه شامل فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی پیشنهادی دستگاه‌های وابسته به هر یک از وزارتخانه‌ها باید قبل از ارسال به سازمان برحسب مورد به تأیید وزیر مربوط یا مجمع عمومی و یا بالاترین مسئول دستگاه رسیده باشد.



درباره برنامه اجرایی دستگاه تفاهم کنند و پس از تأیید این برنامه توسط وزیر مربوطه یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی (برای دستگاه‌هایی که وزیر ندارند)، برنامه اجرایی مورد تفاهم و بودجه پیشنهادی را برای سازمان ارسال کنند. به عبارت بهتر با وجود چنین ظرفیت قانونی، این سؤال مطرح است که چرا تا به حال در فرایند تهیه بودجه این روند اجرایی نشده و سازمان برنامه و بودجه با دستگاه‌های اجرایی مستقیماً وارد مذاکره شده است. نکته مهم‌تر آنکه مشخص نیست چرا تهیه بودجه برنامه‌محور به ترتیب فوق مستلزم حذف حق مجلس شورای اسلامی برای تصویب بودجه دستگاه‌های مجری است؟ شایسته ذکر است که بیان فوق به معنای آن نیست که در یک چارچوب مشخص نباید ردیف‌های بودجه‌ای سازماندهی و محدود شود (در قسمت پایانی راهکار جایگزین ارائه خواهد شد).

**۲. برخی پیش‌فرض‌ها مانند اینکه تنها مجلس ردیف‌های بودجه‌ای را زیاد می‌کند صحیح نیست.** در توجیه رویکرد پیشنهادی دولت بسیار مطرح می‌شود که در مجلس ردیف‌های بودجه‌ای بسیاری زیاد می‌شوند و ورود مجلس به جزئیات بودجه همه دستگاه‌ها زمینه‌ساز افزایش هزینه‌های دولت است. باید در نظر داشت که تغییرات تعداد ردیف‌های دستگاه‌ها هم در مرحله تهیه بودجه و توسط دولت انجام می‌شود و هم در مرحله رسیدگی و تصویب بودجه توسط مجلس شورای اسلامی. ضمن اینکه حذف ردیف‌های بودجه‌ای دستگاه‌های مجری به معنای آن نیست که دولت یا مجلس نمی‌تواند ضمن تهیه یا تصویب بودجه ردیفی اضافه کنند. به راحتی با اضافه کردن یک جدول یا درج در ردیف‌های فرعی همواره امکان اضافه کردن دستگاه‌های مجری وجود خواهد داشت. راه‌حلی که برخی کشورها برای این موضوع یافته‌اند ذکر نام تمام دستگاه‌هایی که حق استفاده از منابع

عمومی را دارند در قانون بودجه ریزی است. از سوی دیگر بیان می‌شود که وجود ردیف‌های بودجه‌ای موجب گسترش چانه‌زنی خواهد شد و در صورت نبود ردیف‌های بودجه‌ای برای دستگاه‌های مجری در بودجه، چانه‌زنی‌ها از بین خواهد رفت. این استدلال چندان درست نیست. واقعیت آن است که:

- حجم مهمی از درخواست‌های مربوط به تغییرات اعتباری در مجلس شورای اسلامی، توسط خود دستگاه‌های اجرایی ذیل قوه مجریه (از وزارتخانه‌های خدماتی مانند بهداشت و آموزش و پرورش گرفته تا وزارتخانه‌های عمرانی مانند راه و شهرسازی و...) و بسیاری از دستگاه‌های تابعه وزارتخانه‌ها) مطرح و پیگیری می‌شود. در حقیقت اگر دولت‌ها می‌توانستند وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های خود را کنترل کنند حجم تغییرات مجلس بسیار کمتر بود. در روش پیشنهادی دولت به جای آنکه برای معضل داخلی خود راه حل بیابد به دنبال حذف صورت مسئله است.

- اینکه عدم تصویب بودجه دستگاه‌های مجری چانه‌زنی را از بین می‌برد، فرض درستی نیست و حتی عدم تصویب بودجه می‌تواند موجب گسترش چانه‌زنی شود. توضیح آنکه با عدم تصویب ردیف‌های بودجه‌ای دستگاه‌ها و اختیاراتی که به دستگاه‌های سیاستگذار داده می‌شود، این انگیزه نه تنها برای نمایندگان مجلس، بلکه برای سایر مقامات فراهم خواهد شد که بر سر اختصاص سهم بیشتری از بودجه برای دستگاه‌های مدنظر خود چانه‌زنی بیشتری کنند و چون سقف بودجه مصوب مجلس برای دستگاه‌ها وجود ندارد، این چانه‌زنی‌ها تا پایان سال ادامه خواهد داشت تا بتوانند بودجه دستگاه‌ها را از طریق اصلاح سند اجرایی بودجه مصوب هیئت وزیران تغییر دهند.

- توجه به چارچوب نهادی هر کشور در طراحی اصلاحات ضروری است. باتوجه به



ویژگی‌هایی از جمله عدم شفافیت در محدوده وظایف، فقدان کارآمدی شیوه‌های نظارتی و... عدم تصویب سقف‌های اعتباری (ردیف‌های بودجه‌ای دستگاه‌های مجری) می‌تواند محمل جدیدی را برای تسلط بیشتر سیاستمداران بر مقامات اداری درست کند.

**۳. کاهش هزینه‌های دولت چندان ارتباطی با ادغام ردیف‌ها و به‌ویژه عدم تصویب اعتبارات دستگاه‌های مجری توسط مجلس شورای اسلامی ندارد.** مهم‌ترین فایده‌ای که برای ارائه بودجه به صورت برنامه‌محور بیان می‌شود فراهم‌سازی زمینه برای کاهش هزینه‌های دولت و حذف موازی‌کاری‌ها در برنامه‌های مختلف دولت است. در واقع فرض می‌شود دستگاه‌های فعال برای اجرای یک برنامه، ذیل یک سیاستگذار خاص قرار می‌گیرند. دستگاه سیاستگذار می‌تواند با بررسی فعالیت‌های دستگاه‌های مجری ذیل خود، اقدام به حذف موازی‌کاری‌ها، فعالیت‌های زائد و... کند.

بررسی راه‌هایی که کاهش ردیف‌های بودجه‌ای می‌توانند موجب کاهش هزینه‌های دولت شوند بسیار اهمیت دارد. از دیدگاه کارشناسی دو نوع ردیف در بودجه وجود دارد: یک دسته از ردیف‌ها دارای ساختار سازمانی (یا تشکیلاتی) هستند و اعتباری که برای آن ردیف‌ها در بودجه پیش‌بینی می‌شود صرف پرداخت حقوق و دستمزد، خرید کالاها و خدمات و... می‌شود (عمده ردیف‌های جدول شماره ۷ در بودجه سنوات اخیر). نوع دوم ردیف‌ها، مربوط به اجرای یک مأموریت یا وظیفه خاص می‌شوند. مانند یارانه خرید گندم. ادغام ردیف‌های نوع اول در صورتی موجب کاهش هزینه‌های دولت خواهد شد که اجازه تغییر ساختار و تشکیلات، تعدیل نیروی انسانی، کاهش سطح خدمات و... به دستگاه‌های سیاستگذار داده شود. با توجه به ساختار هزینه‌ای دستگاه‌ها و تجربیات قبلی در اجازه به دولت

برای انحلال و ادغام دستگاه‌ها در برنامه‌های توسعه به‌نظر نمی‌رسد که ادغام ردیف‌ها برای دستیابی به هدف کاهش هزینه چندان کارساز باشد. بر مبنای قوانین و مقررات دستگاه‌هایی شکل گرفته‌اند و وظایفی درست یا نادرست برای آنها تعیین شده است. تغییر نحوه چیدمان این دستگاه‌ها و حتی دادن اختیار تخصیص بودجه به وزرا، به معنای حذف وظایف قانونی دستگاه‌ها نیست. تجربه نهادهایی مانند شورای عالی اداری نشان داد که انحلال و ادغام دستگاه‌ها حتی با چنان اختیار موسعی بدون طی مسیرهای قانونی ممکن نیست.

فرض دیگری که در این رابطه مطرح می‌شود آن است که اضافه شدن ردیف‌های بودجه‌ای در مجلس، منجر به این می‌شود که دستگاه‌ها (ی مرتبط با این ردیف‌ها) به واسطه وجود ردیف بودجه، اقدام به استخدام نیرو کنند و در نتیجه در صورتی که دولت بخواهد اقدام به کنترل هزینه‌ها نماید، با مقاومت‌های بدنه نیروی انسانی آنها مواجه خواهد شد. در این باره باید گفت، وجود ردیف بودجه‌ای، مجوز یا دلیل به کارگیری نیرو در این گونه دستگاه‌ها نیست، بلکه دستگاه‌ها از مسیرهای دیگری (چه ردیف بودجه مستقل داشته باشند و چه نداشته باشند) در تعامل با دولت اقدام به به کارگیری نیرو می‌کنند. باید در نظر داشت که درباره استخدام رسمی نیرو طی فرایندهای قانونی دیگری نیز مورد نیاز است.

#### ۴. ناهماهنگی با ساختار مدیریتی موجود

**الف)** در ساختار حاکمیتی فعلی (مبتنی بر قانون اساسی)، در برخی برنامه‌ها (مثل امور حمایتی، نظامی و امنیتی) دستگاه‌های مجری چندگانه‌ای فعال هستند که به لحاظ سلسله‌مراتب مدیریتی همگی ذیل قوه مجریه نیستند. نحوه انتخاب دستگاه سیاستگذار برای این گونه دستگاه‌های مجری می‌تواند زمینه‌ساز اختلافات جدی در سطوح عالی



مدیریتی کشور باشد. برای مثال در حوزه حمایتی وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی به‌عنوان دستگاه سیاستگذار شناخته شده است. درحالی‌که برخی دستگاه‌های مجری در این حوزه که از منابع عمومی بودجه می‌گیرند (مانند کمیته امداد امام خمینی (ره)) به‌لحاظ مدیریتی ذیل قوه مجریه نیستند. با توجه به اینکه تخصیص بودجه این دستگاه منوط به تأیید وزارت رفاه شده است، ممکن است مشکلاتی در تعامل بین دستگاه‌ها به‌وجود بیاید. مشابه این امر در اختصاص بودجه نیروهای نظامی، دستگاه‌های فرهنگی خارج از قوه مجریه و... صادق است. در صورتی‌که هماهنگی‌های مدیریتی و سیاسی در سطوح بالاتر انجام نشود، مشابه تجربه بودجه سال ۱۳۸۷، بروز اختلافات و تعارضات میان دستگاه‌ها کاملاً محتمل است.

ب) ساختار تصمیم‌گیری درباره امور مالی و بودجه‌ای در همه دستگاه‌ها یکسان نیست. برای مثال در دانشگاه‌ها طبق قانون، نظام تصمیم‌گیری هیئت امنایی حاکم است. حال سؤال اینجاست که در الگوی پیشنهادی دولت، نسبت اختیارات وزیر علوم و وزیر بهداشت به اختیارات هیئت امنای دانشگاه‌ها چیست؟ در صورت محدود شدن اختیار هیئت امنای دانشگاه‌ها از ابتدای سال ۱۳۹۹، مرز اختیارات ایشان تا کجا خواهد بود؟

#### ۵. مشخص نبودن منطق تقسیم‌بندی امور

در حد اطلاعات منتشر شده، مشخص نیست مبنا و منطق دسته‌بندی برنامه‌ها برای تهیه لایحه بودجه چیست؟ به‌عبارت بهتر آیا دسته‌بندی‌های استاندارد جهانی (مانند Cofog) ملاک قرار گرفته یا مثلاً وزارتخانه‌های موجود مبنای تقسیم‌بندی امور و تعریف برنامه‌ها

قرار گرفته است.<sup>۱</sup> همچنین محتوای هر برنامه شامل کدام دسته از وظایف قانونی دولت است؟ در صورتی که یک وظیفه طبق قانون برعهده چند دستگاه سیاستگذار قرار داشته باشد، کدام یک تصمیم‌گیر اصلی هستند؟ تجربه اخیر درباره موضوع انتقال بخشی از وظایف وزارت جهاد کشاورزی به وزارت صمت در این مورد درس‌آموز است. حساسیت موضوع پیرامون انتقال بخشی از وظایف قانونی وزارت جهاد کشاورزی به وزارت صمت به حدی بود که شورای عالی هماهنگی سران سه قوه درباره آن تصمیم‌گیری کرد.

#### ۶. نامشخص بودن مرجع صلاحیت‌بخشی به دولت برای تعیین برنامه‌ها

سؤال مهم قابل طرح آن است که چه کسی صلاحیت دارد تا تعیین کند که لایحه بودجه در قالب چه برنامه‌هایی باید به مجلس ارائه شود؟ به عبارت بهتر آیا دولت بدون هیچ مبنای قانونی می‌تواند لایحه بودجه را در قالب برنامه‌های صلاح‌دید خود به مجلس تقدیم کند؟ و انجام بخشی از وظایف را تعطیل کند؟ آیا لازم نیست این برنامه‌ها توسط مجلس تعیین شوند؟ در واقع به نظر می‌رسد این امر یکی از محورهایی است که باید در قانون بودجه‌ریزی به آنها پرداخته شود.

#### ۷. موانع حقوقی

عدم ارائه بودجه تفصیلی دستگاه‌های اجرایی کشور به مجلس شورای اسلامی برای تصویب (و تصویب صرفاً بودجه تعداد محدودی دستگاه سیاستگذار) با مفاد ماده (۶۸) قانون محاسبات

۱. بخشنامه بودجه منتشر شده توسط سازمان برنامه و بودجه، مبنای قرار دادن وزارتخانه‌ها را محتمل‌تر نشان می‌دهد.



عمومی<sup>۱</sup> در تعارض است. زیرا در رویکرد دولت صرفاً بودجه دستگاه‌های سیاستگذار جهت بررسی و تصویب در لایحه ارائه می‌گردند. این در حالی است که طبق این ماده «بودجه هریک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته به آنها باید به‌طور کامل و جداگانه در بودجه کل کشور درج شود» و توسط مجلس به تصویب برسد. شایسته ذکر است که مفاد ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی زمینه اجرای مفاد اصول پنجاه‌وسوم و پنجاه‌وپنجم قانون اساسی را فراهم می‌کند. توضیح آنکه طبق اصل پنجاه‌وسوم (۵۳) قانون اساسی باید «همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب انجام» گیرد. طبق اصل پنجاه‌وپنجم (۵۵) «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به‌ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد...». اصولاً مبتنی بر همین استدلال، شورای نگهبان صلاحیت دیوان محاسبات را محدود به حدی از اعتبارات دستگاه‌های اجرایی کرده است که توسط مجلس شورای اسلامی تصویب می‌شود. همچنین ماده (۱۲) قانون برنامه و بودجه<sup>۲</sup> نیز بر درج اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرایی در بودجه و تقدیم به مجلس برای تصویب تصریح دارد. لذا عدم ارائه بودجه دستگاه‌های مجری یا ارائه بودجه آنها صرفاً جهت اطلاع، با قوانین مذکور در تعارض است.

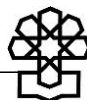
---

۱. ماده (۶۸) - بودجه هریک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته به آنها باید به‌طور کامل و جداگانه در بودجه کل کشور درج شود و منظور کردن اعتبار تحت عنوان کمک ضمن بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی برای پرداخت به واحدهای تابعه و وابسته همان وزارتخانه یا مؤسسه دولتی و یا به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی دیگر و همچنین پرداخت هر نوع وجه از این بابت ممنوع است.  
۲. ماده (۱۲) - اعتبارات طرح‌های عمرانی در قالب برنامه‌های اجرایی همراه با اعتبارات جاری دستگاه‌های اجرایی در بودجه کل کشور منظور و برای تصویب به مجلس شورای ملی تقدیم می‌گردد.

با توجه به عدم سازگاری آنچه توسط دولت درباره تنظیم بودجه دستگاه‌ها اعلام شده است با زیرساخت‌های قانونی موجود، یک مخاطره جدی نحوه تداوم این رویکرد در سال‌های بعد است. به عبارت روشن‌تر در عمل این تغییر رویکرد قائم به فرد و فراقانونی است و در صورت تغییر در مدیران سازمان برنامه و بودجه یا تغییر دولت، مشخص نیست قالب ارائه بودجه به مجلس شورای اسلامی چگونه خواهد بود. تجربه سایر کشورها نشان‌دهنده آن است که چنین اصلاحاتی، با توجه به آثار سیاسی و اجرایی، باید دارای چارچوب حقوقی روشنی باشد که اصولاً موضوع قانون بودجه‌ریزی کشورهاست.

#### ۸. مشخص نبودن شاخص‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی

علاوه بر لزوم وجود چارچوب‌های قانونی که مسئولیت‌های دولت درباره محتوا و چارچوب بودجه در قبال مجلس شورای اسلامی را تعیین کند، الگوی پیشنهادی برای موفقیت یک پیش‌نیاز مهم دارد و آن تعیین دقیق خروجی برنامه‌ها و نحوه گزارش‌دهی درباره خروجی‌ها به نحوی است که نظارت مجلس بر خروجی برنامه را امکان‌پذیر کند. در سازوکار پیشنهادی دولت، مجلس از ورود به تصویب بودجه دستگاه‌های مجری منع می‌شود و قرار است بر خروجی برنامه‌ها نظارت کند. لذا لازم است شاخص‌ها و ابزارهای نظارتی برای سنجش و ارزیابی برنامه‌های دولت و نحوه عملکرد دستگاه‌های سیاستگذار وجود داشته باشد. تجربه ارائه شاخص‌های عملکردی درباره بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد نشان داد که شاخص‌های ارائه شده محتوای تعریف شده‌ای ندارند و در عمل موجب ارتقای عملکرد نشد و زمینه نظارت مؤثرتر را فراهم نکرد. با توجه به فقدان چارچوب قانونی، در طرح حاضر نیز سطح اطلاعاتی که به مجلس شورای اسلامی ارائه خواهد شد، مبتنی بر سلیقه قوه مجریه قابل قبض و بسط است و در عمل سازوکار ارزیابی عملکرد دولت توسط مجلس تعیین نشده است.



## ۹. ابهام درباره بودجه استان‌ها

در الگوی پیشنهادی قرار است استان‌ها نیز به‌عنوان دستگاه‌های سیاستگذار تعیین شوند و شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها وظیفه دستگاه سیاستگذاری را برعهده داشته باشد. با توجه به اینکه در حال حاضر نیز شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان درباره نحوه تخصیص و توزیع اعتبارات استانی تصمیم‌گیری می‌کند، مشخص نیست تفاوت رویکرد پیشنهادی با وضع موجود چیست. به بیان دیگر ساختار اداره کشور وزارتخانه‌محور است و ترکیب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها نیز در امتداد وزارتخانه‌ها قرار دارند. ازسوی دیگر به‌لحاظ مالی نیز استقلال چندانی برای استان‌ها در شرایط کنونی پذیرفته نشده است. با توجه به این نکات به‌نظر نمی‌رسد ذکر استان‌ها به‌عنوان دستگاه‌های سیاستگذار در عمل فایده چندانی داشته باشد و در مجموع پیش‌بینی می‌شود که اداره امور کشور بیش از پیش وزارتخانه‌محور شود که با هدف بیان شده برای افزایش اختیارات استان‌ها تناسب ندارد.

## ۱۰. ابهام در وجود تجربه مشابه موفق

نکته مهم دیگر ابهام در وجود تجربه موفق در کشورهای با ساخت سیاسی مشابه (نظام ریاستی) است. برای مثال بررسی فرایند بودجه‌ریزی کشور آمریکا حاکی از آن است که کمیته‌های تخصیص مجلس نمایندگان که برای بررسی بودجه پیشنهادی تشکیل می‌شوند، با جزئیات، بودجه دستگاه‌ها را بررسی کرده و اعتبارات آنها را تغییر می‌دهند. در پیوست گزارش مثال‌هایی عینی جهت روشن‌تر شدن موضوع ارائه شده است.

با توجه به موارد مذکور و همچنین مروری بر تجربه مشابه قبلی (در سال

۱۳۸۷)، در سال ۱۳۹۹ که سالی حساس از دیدگاه مدیریت بخش عمومی کشور

است، این اقدام توجه و توان اجرایی کشور را از اولویت اصلی که مدیریت و کنترل کسری بودجه است منحرف خواهد ساخت.

### پیشنهاد

۱. با توجه به نکات فوق، تنظیم لایحه بودجه بر مبنای الگوی مدنظر دولت پیشنهاد نمی‌شود. بر مبنای مطالعات مرکز پژوهش‌ها در حالت مطلوب، پس از توافق در سطوح سیاسی و تمهید پیش‌نیازهای حقوقی، محورهای زیر اهم محورهای اصلاحات در بودجه‌ریزی ایران خواهد بود:

الف) تبیین و تصریح صلاحیت‌های قوای مقننه و مجریه و قضائیه در ارتباط با بودجه و تأمین زمینه‌های استقلال قوا،

ب) تفکیک منابع و مصارف عمومی بر اساس ماهیت آنها،

ج) انعکاس اطلاعات نظام مدیریت بخش عمومی در بودجه،

د) گسترش دوره ارائه اطلاعات بودجه به پنج سال،

هـ) توسعه عدم تمرکز در اداره امور بخش عمومی،

و) فراهم کردن زمینه مناسب برای تهیه بودجه مبتنی بر عملکرد،

ز) وجود حد معینی از انعطاف‌پذیری در بودجه،

ح) فراهم کردن زمینه مناسب برای حرکت به سمت نظام حسابداری تعهدی،

ط) طراحی نظام گزارش‌دهی و نظام نظارتی متناسب با اطلاعات مالی و عملیاتی بودجه،

ک) اصلاح قوانین مرتبط با اداره بخش عمومی مانند قانون محاسبات عمومی، قانون



مدیریت خدمات کشوری و غیره در یک دوره زمانی معین.

در وضع فعلی به نظر می‌رسد صرف تغییر تعداد ردیف‌ها و قالب‌بندی دلبخواهی برخی از وظایف در قالب تعدادی برنامه فاقد اولویت است. به‌علاوه به‌دلیل فراهم نشدن پیش‌نیازهای ضروری، این تغییرات هزینه‌های سیاسی و اداری فراوانی خواهد داشت. با توجه به آماده بودن چند پیش‌نویس برای تدوین قانون برنامه و بودجه پیشنهاد می‌شود اصول اصلاحات بودجه‌ای به‌سرعت به تصویب شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران سه قوه برسد و یک تیم کوچک ظرف مدت دو ماه پس از تصویب بودجه ۱۳۹۹، پیش‌نویس نهایی قانون را تهیه کنند تا مراحل تصویب را طی کند.

۲. اجرای روش ابلاغی در بخشنامه بودجه ۱۳۹۹ به یکباره برای تمام دستگاه‌هایی که از بودجه استفاده می‌کنند، فاقد توجیه است. به عبارت بهتر منطقی است تا اجرای این سیاست ابتدا به صورت آزمایشی برای یک یا دو حوزه مانند بهداشت و درمان یا آموزش انجام شود تا از تجربیات آن برای تغییر و ساماندهی سایر حوزه‌ها استفاده شود. در صورت اصرار دولت بر تغییر در روش حضور دستگاه‌های اجرایی در بودجه لازم است تا چارچوب‌های حقوقی موجود نیز رعایت شود. لذا:

**الف)** لازم است همه دستگاه‌هایی که دارای اساسنامه، قانون مصوب مجلس و... هستند یا نامه آنها در قانون اساسی آمده است، ردیف مستقل داشته باشند تا بودجه آنها به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

**ب)** دولت می‌تواند دستگاه‌های اجرایی را به دو دسته سیاستگذار و مجری تقسیم کند. با توجه به اینکه در حال حاضر همه دستگاه‌های مجری ذیل یک برنامه لزوماً به‌لحاظ مدیریت نیز ذیل یک دستگاه سیاستگذار نبوده و حتی لزوماً ذیل یک قوه نیز نیستند،

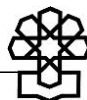
اصلاح فرایند تهیه، تصویب و تخصیص بودجه این دستگاه‌ها ملاحظات مهمی دارد. لذا پیشنهاد می‌شود برای سال ۱۳۹۹، دستگاه سیاستگذار این گونه دستگاه‌ها همان دستگاهی باشد که به لحاظ مدیریتی مافوق آنهاست. برای مثال در طرح پیشنهادی دولت، برای دستگاهی مثل کمیته امداد امام خمینی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، دستگاه سیاستگذار در نظر گرفته شده است. پیشنهاد می‌شود برای این دستگاه، دفتر رهبری که به لحاظ مدیریتی مافوق کمیته امداد محسوب می‌شود، به عنوان دستگاه سیاستگذار در نظر گرفته شود. در رابطه با صندوق‌های بازنشستگی، بیمارستان‌ها، نیروهای نظامی، نیروی انتظامی، دستگاه‌های فرهنگی و... نیز مشابه مثال مذکور اعمال گردد.

این پیشنهاد هر چند موجب می‌شود تعداد ردیف‌های دستگاه اصلی در بودجه نسبت به آنچه مدنظر دولت است، کمی بیشتر شود، ولی از بسیاری از چالش‌های بین دستگاهی در سال آینده پیشگیری خواهد کرد.

ج) پس از تهیه بودجه دستگاه‌ها براساس تفاهم بین وزیر و دستگاه‌های مجری و ارسال آن به سازمان، دولت لایحه بودجه را براساس جداول زیر تهیه و جهت بررسی و تصویب به مجلس ارسال کند.

همان‌طور که در جدول ۱ قابل مشاهده است، بودجه دستگاه‌های اجرایی و ارتباط آنها با دستگاه سیاستگذار ارائه می‌گردد. به عنوان مثال اگر یک دستگاه دارای چند برنامه مرتبط با چند دستگاه سیاستگذار است می‌توان برای برنامه‌های مختلف آن دستگاه اجرایی، دستگاه‌های سیاستگذار مختلف را مدنظر قرار داد.<sup>۱</sup>

۱. در این گونه موارد فرض بر آن است که تفاهمات سیاسی و مدیریتی مورد نیاز برای جلوگیری از اختلافات بین دستگاهی پیشتر انجام شده است.



جدول ۱. جدول پیشنهادی جهت ارائه به عنوان جایگزین جدول ۷ فعلی ماده واحد (بهبود یافته براساس مفهوم تخصیص سیاستگذار - مجری)

مجموع تملک	تملك دارایی سرمایه‌ای	مجموع هزینه‌ای	هزینه‌ای	دستگاه سیاستگذار	دستگاه مجری
۶۰۰	۱۰۰	۱۰۰۰	۵۰۰	B	A
	۳۰۰		۲۰۰	C	
	۲۰۰		۳۰۰	D	

جدول ۲ نیز به عنوان جدولی که می‌تواند به عنوان ویرایش اصلاح شده پیوست ۴ فعلی بودجه ارائه گردد، پیشنهاد می‌شود.

جدول ۲. جدول پیشنهادی برای درج در پیوست ۴

دستگاه مجری	دستگاه سیاستگذار	شاخص	برنامه
A	B		الف
			ب
A	C		ج
			د
			هـ
A	D		و
			ز

د) دولت همراه با لایحه بودجه، شاخص‌های عملکردی برنامه‌های مختلف را ارائه کند. برای مثال برای برنامه درمان دولت شاخص‌های عملکردی را که قرار است تا انتهای سال ۱۳۹۹ به آنها برسد باید ارائه کند.

ه) در فرایند تصویب بودجه، به‌منظور عملیاتی کردن مفهوم بودجه برنامه‌محور، مبتنی بر رابطه دستگاه سیاستگذار - دستگاه مجری، مجلس این اختیار را به دولت بدهد که براساس نظر دستگاه سیاستگذار، حق جابه‌جایی یا عدم تخصیص در حد میزان مشخصی (مثلاً ۱۰ درصد) اعتبارات ردیف‌های ذیل یک دستگاه سیاستگذار در جدول ۷ را داشته باشد. این اختیار طی یک تبصره در لایحه بودجه قابل طرح است. این پیشنهاد ضمن عملیاتی کردن مفهوم بودجه برنامه‌محور، سری زمانی اطلاعات بودجه دستگاه‌ها را حفظ کرده و حقوق مجلس در تصویب بودجه را نیز رعایت می‌کند.

و) در مرحله اجرای بودجه، بودجه دستگاه مجری برحسب گزارش پیشرفت تأیید شده توسط سیاستگذار داده شود. همچنین به‌منظور حرکت واقعی به سمت تدوین بودجه برنامه‌محور لازم است تا گزارش عملکرد تحقق شاخص‌های ارائه شده در لایحه بودجه به‌صورت سه‌ماهه به مجلس شورای اسلامی ارائه شود. در صورت عدم تحقق شاخص‌ها، مسئول دستگاه سیاستگذار به مجلس پاسخگو باشد.



## جمع‌بندی

تدوین بودجه برمبنای رویکرد برنامه‌محور به‌جای رویکرد دستگاه‌محور، به‌عنوان یکی از محورهای برنامه اصلاح ساختار بودجه، به دنبال افزایش اختیارات دستگاه‌های سیاستگذار (عمدتاً وزرا) در فرایند تهیه و تخصیص بودجه دستگاه‌های (مجری) فعال در هر برنامه است تا وزرا (مسئولان دستگاه سیاستگذار هر برنامه) اختیار کافی در مدیریت منابع اختصاص داده شده به برنامه‌های مربوطه را داشته باشند. به‌طوری که در فرایند تهیه بودجه، لایحه بودجه برمبنای تفاهم بین دستگاه اجرایی و دستگاه سیاستگذار و سازمان برنامه تهیه شده و سند اجرایی بودجه (با کارکردی شبیه موافقتنامه) بین این سه دستگاه تهیه شده و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. لایحه بودجه شامل بودجه برنامه‌ها (دستگاه‌های سیاستگذار) جهت تصویب به مجلس تقدیم شده و بودجه دستگاه‌های اجرایی جهت ارائه تقدیم می‌گردد. در صورت تغییر اعتبارات برنامه‌ها توسط مجلس، دولت این تغییرات را (تا پایان فروردین سال ۱۳۹۹) در بودجه دستگاه‌های مجری و سند اجرایی بودجه را اصلاح خواهد کرد. در طول سال اجرای بودجه نیز تخصیص اعتبارات دستگاه‌های مجری منوط به تأیید دستگاه سیاستگذار خواهد بود. در رابطه با رویکرد برنامه‌محور در تهیه بودجه نکات زیر قابل ذکر می‌باشند:

۱. این رویکرد می‌تواند اختیار دستگاه سیاستگذار (وزرا) را در مدیریت اعتبارات و برنامه‌های زیرمجموعه خود افزایش دهد، زیرا علاوه بر ابزارهای مدیریتی، در این رویکرد ابزار مدیریت بودجه نیز در اختیار وی قرار می‌گیرد. اینکه این افزایش اختیار منجر به بهبود کارایی هزینه‌کرد خواهد شد یا نه بستگی به ساختارهای نظارتی و شاخص‌های ارزیابی و کارآمدی آنها خواهد داشت.

۲. این رویکرد ارتباط چندانی با اولویت اصلی کشور و علت اصلی طرح مسئله اصلاح ساختار بودجه‌ریزی در کشور که «**رفع کسری بودجه دولت**» است ندارد. به عبارت بهتر حداقل در کوتاه‌مدت اجرای این رویکرد به کاهش هزینه‌های دولت منجر نخواهد شد.

۳. کاهش هزینه‌های دولت نیازمند دو اقدام اساسی **شناسایی فعالیت‌های زائد و حذف این فعالیت‌هاست** که هر دو اقدام مذکور ارتباطی با تهیه بودجه برنامه‌محور نداشته و در وضع فعلی نیز قابل پیاده‌سازی‌اند و تنها نیازمند عزم و اراده سیاسی و مدیریتی هستند.

۴. با توجه به اینکه در ساختار حاکمیتی فعلی (مبتنی بر قانون اساسی)، در برخی برنامه‌ها (مثل امور حمایتی، فرهنگی، نظامی و امنیتی) دستگاه‌های مجری چندگانه‌ای فعال هستند که به‌لحاظ سلسله‌مراتب مدیریتی همگی ذیل یک قوه (مثلاً قوه مجریه) نیستند. نحوه انتخاب دستگاه سیاستگذار برای این‌گونه دستگاه‌های مجری می‌تواند زمینه‌ساز اختلافات جدی در سطوح عالی مدیریتی کشور باشد.

۵. به‌لحاظ حقوقی این رویکرد با مفاد ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی و همچنین ماده (۱۲) قانون برنامه و بودجه (که بر درج اعتبار تمامی دستگاه‌ها در لایحه بودجه و تصویب آنها توسط مجلس تأکید دارد)، در تعارض است.

مشخص نبودن منطق تقسیم‌بندی امور، نامشخص بودن مرجع صلاحیت‌بخشی به دولت برای تعیین برنامه‌ها، نبود ابزارها و شاخص‌های نظارتی مجلس و ابهام درباره بودجه استان‌ها در کنار ابهام در وجود تجربه خارجی موفق مشابه، از دیگر ابهامات قابل طرح در رابطه با سیاست پیشنهادی دولت است.

در مجموع می‌توان گفت، تهیه بودجه برنامه‌محور، پس از رفع نقایص آن و با ایجاد سازگاری با نظام حکمرانی و سیاسی کشور می‌تواند در میان‌مدت مفید باشد. همچنین



باید در نظر داشت اجرای این سیاست در غیاب اجرای سیاست‌های کنترل هزینه‌های دولت و افزایش درآمدهای غیرنفتی چندان اثری نخواهد داشت.

در صورت اصرار دولت بر ارائه لایحه در این قالب، پیشنهاد می‌شود دولت در چارچوب زیر عمل کند:

**(الف)** درج ردیف بودجه همه دستگاه‌هایی که دارای اساسنامه، قانون مصوب مجلس و... هستند جهت تصویب در مجلس شورای اسلامی.

**(ب)** با توجه به اینکه در حال حاضر همه دستگاه‌های مجری ذیل یک برنامه لزوماً به‌لحاظ مدیریت نیز ذیل یک دستگاه سیاستگذار نبوده و حتی لزوماً ذیل یک قوه نیز نیستند، پیشنهاد می‌شود برای سال ۱۳۹۹، دستگاه سیاستگذار این‌گونه دستگاه‌ها همان دستگاهی باشد که به‌لحاظ مدیریتی مافوق آنهاست.

**(ج)** لایحه بودجه در قالب جداول پیشنهاد شده در گزارش تهیه و جهت بررسی و تصویب به مجلس ارسال شود.

**(د)** دولت همراه با لایحه بودجه، شاخص‌های عملکردی برنامه‌های مختلف را ارائه کند.

**(هـ)** در فرایند تصویب بودجه، به‌منظور عملیاتی کردن مفهوم بودجه برنامه‌محور، مبتنی بر رابطه دستگاه سیاستگذار - دستگاه مجری، مجلس این اختیار را به دولت بدهد که براساس نظر دستگاه سیاستگذار، حق جابه‌جایی یا عدم تخصیص در حد میزان مشخصی (مثلاً ۱۰ درصد) اعتبارات ردیف‌های ذیل یک دستگاه سیاستگذار در جدول ۷ را داشته باشد.

**(و)** در مرحله اجرای بودجه، بودجه دستگاه مجری برحسب گزارش پیشرفت تأیید شده توسط سیاستگذار داده شود. همچنین به منظور حرکت واقعی به سمت تدوین بودجه برنامه‌محور لازم است تا گزارش عملکرد تحقق شاخص‌های ارائه شده در لایحه بودجه

به صورت سه ماهه به مجلس شورای اسلامی ارائه شود. در صورت عدم تحقق شاخص‌ها، مسئول دستگاه سیاستگذار به مجلس پاسخگو باشد.

### پیوست

## نحوه مشارکت کنگره در تصویب قانون بودجه آمریکا - بررسی موردی ساختار بودجه در بخش کشاورزی

در لایحه بودجه، بودجه هر دستگاه اصلی (نظیر دیپارتمان کشاورزی، دفاع و ...) به زیربخش‌های اصلی تقسیم شده که هر کدام از این زیر دستگاه‌ها شامل چند دفتر و دستگاه فرعی می‌شوند. به طور مثال، بودجه دیپارتمان کشاورزی به چند بخش اصلی نظیر دفتر اصلی، دفاتر کلی اداری، مالی و همچنین مدیریت مخاطرات، ساختمان‌ها و تجهیزات، خدمات تحقیقات اقتصادی، خدمات آمار کشاورزی) تقسیم شده و هر کدام از این بخش‌های اصلی شامل بخش‌های فرعی نظیر دفاتر کوچکتر و مراکز مربوطه است. هر بخش، علاوه بر بودجه کلی و سقف بودجه بر روی میزان هزینه کرد در موارد خاص، شامل جداول برنامه‌ای-مالی نظیر تعهدات برنامه‌ای (اینکه بودجه هر کدام از زیربخش‌ها چگونه تقسیم شود)، منابع بودجه‌ای (شامل اعتبارات و تخصیص‌های بودجه) تغییرات در تراز بودجه (هزینه‌های پیش‌بینی نشده و قبلی) و خالص هزینه‌های اعتباری بودجه تقسیم شده است. علاوه بر این جداول طبقه‌بندی امور و همچنین خلاصه‌ای از شرایط نیروی کار (نظیر تعداد کارمندان تمام وقت) ارائه شده است.

در فرایند تصویب، تغییرات کنگره در بودجه به این صورت است که کنگره در بودجه دفاتر و بخش‌ها ورود کرده و در مورد اینکه این هزینه دقیقاً صرف چه شود اظهار نظر



می‌کند؛ با این حال کنگره وارد جزئیات جداول بخشی نمی‌شود.

### چند مثال از تغییرات بودجه کنگره

به‌طور مثال در دپارتمان کشاورزی و در بخش حقوق شهروندی که تنها شامل دفتر حقوق شهروندی بودجه است در سال ۲۰۱۹ مبلغ ۲۲,۳۴۵,۰۰۰ دلار در لایحه اختصاص داده شده بود که در تصویب کنگره به ۲۴,۲۰۶,۰۰۰ دلار افزایش پیدا کرده است.

همچنین تغییرات در بودجه برخی از دفاتر زیرمجموعه بخش کشاورزی در جدول زیر آمده است که نشان می‌دهد بودجه برخی از دفاتر جزء می‌تواند کمتر یا بیشتر از پیشنهاد دولت فدرال باشد:

نسبت قانون به لایحه	لایحه دولت	مصوب کنگره	نام دفتر
92%	42,498,000	39,287,000	Office of the Secretary
109%	19,487,000	21,286,000	office of the chief economist
106%	14,183,000	14,972,000.00	office of hearings and appeals
110%	8,631,000	9,525,000.00	office of budget and program analysis
94%	62,524,000	58,950,000	Office Of The Chief Information Officer
104%	5,536,000	5,741,000	Office Of The Chief Financial Officer
113%	800,000	901,000	Office Of The Assistant Secretary For Civil Rights
104%	5,536,000	5,741,000	Office Of The Chief Financial Officer
108%	22,345,000	24,206,000	Office Of Civil Rights
107%	58,330,000	62,250,000	Agriculture Buildings And Facilities
112%	87,436,000	98,208,000	Office Of Inspector General
108%	41,717,000	44,846,000	Office Of The General Counsel
143%	2,897,000	4,136,000.00	Office Of Ethics
100%	800,000	800,000	Office Of The Under Secretary For Research, Education, And Economics
113%	800,000	901,000	Office Of The Under Secretary For Marketing And Regulatory Programs

علاوه بر این کنگره در مورد اینکه حداکثر چه اعتباری توسط دستگاه زیرمجموعه برای یک موضوع خاص صرف شود یا اینکه هیچ‌گونه اعتباری برای موضوعی صرف نشود اظهار نظر می‌کند.

### منابع و مآخذ

۱. بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۹
۲. قانون برنامه و بودجه
۳. قانون محاسبات عمومی



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۷۳۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی رویکرد دولت در تهیه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور به صورت برنامه‌محور

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

تهیه و تدوین: داریوش ابوحمزه

ناظر علمی: محمد قاسمی

همکاران: توحید آتش‌بار، سیدعباس پرهیزکاری

واژه‌های کلیدی: \_\_\_\_\_



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۹/۱۰