

# رئیس جمهور و چالشی به نام بودجه ریزی در ایران

دکتر محمد قاسمی\*

## چکیده

بودجه، بازتاب مالی گزینه‌های اقتصادی و اجتماعی هر جامعه است و همانند سایر سیاست‌های اقتصادی در سطح کلان به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاست‌گذاری، هر سه هدف کلی سیاست‌های اقتصادی شامل، رشد، انصاف و ثبات را پیگیری می‌کند. از طرف دیگر انضباط مالی، تخصیص و تجهیز منابع و کارایی اجرایی اهداف عمده مدیریت بودجه است که آن را به ابزاری نیرومند برای دستیابی به اهداف کلان تبدیل می‌کند.

بررسی برخی شاخص‌های بودجه‌ای نشان‌دهنده عدم توفیق مدیریت مالی دولت در دستیابی به اهداف خود در شانزده سال گذشته است و بیش از هر چیز نشان از غلبه مقتضیات فرایند تهیه، تصویب و اجرای بودجه بر نظام تصمیم‌گیری دولت و ناتوانی و انفعال دستگاه‌ها و مدیران بودجه‌ای در اصلاح روندهای مربوط دارد. وضعیت کنونی آنچنان دامنه تصمیم‌های بودجه‌ای را محدود نموده است که برخی آن را «چوب ادب مجلس» می‌دانند، در حالی که بودجه به چنان ابزار ناکارآمدی تبدیل شده است که حتی از حیز انتفاع برای دولت نیز ساقط است.

---

\* مدیر دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

## مقدمه

به رغم نقش گسترده دولت در اقتصاد ایران به دلایل گوناگون از قبیل دسترسی دولت به درآمدهای نفتی، مبانی اعتقادی خاص حضور دولت در جامعه و ...، اهمیت بودجه به عنوان یکی از مهم ترین ابزارهای سیاستگذاری اقتصادی و اجتماعی چندان شناخته شده نیست.

در این مقاله ابتدا در قالب مروری بر محتوی و مفهوم بودجه، کارکردهای مورد انتظار از آن بیان می شود. در قسمت دوم سعی شده است آثار روبه گسترش نارسایی های بودجه و روند تخریب مدیریت مالی دولت به کمک شاخص هایی از روند عملکرد بودجه تشریح شود. پیام این قسمت آن است که مشکلات بودجه ریزی در ایران رو به فزونی و پیامدهای نامطلوب آن رو به گسترش است و دولت های تشکیل شده در چند دوره اخیر ریاست جمهوری نتوانسته اند تأثیر معناداری در اصلاح روندهای نامطلوب شاخص های بودجه ای گذارند.

در بخش پایانی، برخی از مهم ترین کاستی هایی که مشکلات بودجه ای ایران از آن ها ناشی شده است، بیان می شود. مسائل و مشکلات مزبور اغلب ساختاری است و در صورت نبود برنامه ای منسجم برای حل آن ها نمی توان انتظار داشت که تغییرات پیش رو در قوه مجریه به خودی خود و در چارچوب روبه های کنونی تهیه، تصویب و اجرای بودجه بتواند از بروز این مشکلات جلوگیری و یا آن ها را رفع کند.

طبق اصل (۵۲) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مسئولیت تهیه بودجه سالانه کل کشور بر عهده دولت است. با توجه به این که مسئولیت اجرای قانون اساسی بر عهده رئیس جمهور می باشد (اصل ۱۱۳ قانون اساسی) و وی در حد اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی یا قوانین عادی بر عهده دارد مسئول است (اصل ۱۲۲ قانون اساسی)، بنابراین مسئولیت قانونی بودجه در نهایت با رئیس جمهور است.

لازم به ذکر است که طبق اصل (۵۲) قانون اساسی، بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می شود. پس از انقلاب اسلامی چنین قانونی تاکنون تهیه و تصویب نشده است. از این رو در عمل مجلس شورای اسلامی هر آنچه را که دولت به عنوان لایحه بودجه

تهیه نموده، مورد بررسی قرار داده است. به همین دلیل چارچوب و برش‌های اطلاعاتی انتخاب شده برای سند بودجه و محتوای اطلاعات موجود در آن‌ها به شدت دچار قبض و بسط و تغییر و تحول شده است.

از طرف دیگر قوه مقننه بارها عدم رضایت خود را از نظام بودجه‌ریزی کشور ابراز نموده است و دولت طبق آن به برنامه‌ریزی برای شروع اصلاح نظام بودجه‌ریزی در کشور موظف شده است.<sup>(۱)</sup>

## ۱. مأموریت‌های بودجه

به اعتقاد متخصصان مالیه عمومی، بودجه باید بازتاب مالی گزینه‌های اقتصادی و اجتماعی هر جامعه باشد.<sup>۱</sup>

دولت برای اجرای نقشی که از سوی مردم به او محول شده است نیازمند به:

۱. گردآوری منابع از اقتصاد به شیوه مناسب و به مقدار کافی؛

۲. تخصیص و مصرف این منابع به‌طور مسئولانه، کارا و اثربخش است.

همانند سایر سیاست‌های اقتصادی در سطح کلان، بودجه به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاست‌گذاری هر سه هدف کلی سیاست‌های اقتصادی شامل رشد، انصاف (Equity) و ثبات را پیگیری می‌کند. ثبات در مالیه عمومی بیش از هر چیز نیازمند انضباط مالی به معنای پیش‌بینی دقیق درآمدها (در طرف منابع) و پیش‌بینی دقیق هزینه‌ها (در طرف مصارف) است. رشد اقتصادی و انصاف نیز تا حدودی از طریق تخصیص وجوه عمومی به بخش‌های مختلف (در طرف مصارف) و انصاف و شمول مالیاتی و بهره‌برداری بهینه از منابع پایان پذیر (در طرف منابع) حاصل می‌شود. بدیهی است که تحقق هر سه هدف در گرو استفاده کارا و اثربخش منابع در عمل است.

۱. علی اکبر شیرینی‌نژاد، گسترده مالی و ساختار بودجه‌ای ایران (الگوی منابع و مصارف)، (تهران: نشر نی، ۱۳۷۵)

ص ۸۸-۸۷. همچنین رجوع کنید به:

Schiavo\_Campo, Salvatore & Tommasi, Daniel (1999); "Managing Government Expenditure"; Asian Development Bank (ADB).

جدول (۱) خلاصه‌ای از روابط مزبور را نشان می‌دهد.

**جدول ۱- وظایف درآمدی و هزینه‌ای هدف‌های سه گانه مدیریت بودجه**

هدف‌ها	وظیفه درآمدی	وظیفه هزینه‌ای	سطح سازمانی
۱. انضباط مالی	پیش‌بینی‌های قابل اعتماد	کنترل هزینه‌ها	کلی (هیأت وزیران و قوه مقننه)
۲. تخصیص و تجهیز منابع	انصاف و شمول مالیاتی و بهره‌برداری بهینه از منابع پایان‌پذیر	برنامه‌ریزی هزینه‌ها	بین وزارتخانه‌ای
۳. کارایی اجرایی الف) صرفه‌جویی ب) کارایی ج) اثربخشی د) فرایند مناسب	سازمان‌های اداری تأمین‌کننده منابع (وصول مالیات و فروش منابع ملی)	مدیریت هزینه‌ها	درون وزارتخانه‌ای

مأخذ: چارچوب کلی جدول برگرفته از Schiavo – Campo & Tommasi, 1999:5

در این ارتباط ذکر دو نکته ضروری است. نخست آن که سه هدف مزبور در کوتاه مدت ممکن است با یکدیگر تعارض داشته باشند و بده - بستان‌ها و مصالحه‌هایی ضروری شود، اما بدون تردید در بلندمدت مکمل یکدیگرند. برای مثال با وجود تخصیص دلخواه منابع و عدم کارایی اجرایی، صرف انضباط مالی ذاتاً ناپایدار است. دوم این که تصمیم‌های بودجه‌ای خوب در سطح کلی باید از تصمیم‌های بودجه‌ای خوب در سطوح مختلف دولت به دست آید. برای مثال، با آن که باید انضباط مالی در سطح کلی به ظهور برسد، بهتر است که حاصل جمع کنترل‌های هزینه‌ای خوب و پیش‌بینی‌های درآمدی قابل اعتماد در تک تک وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی باشد، نه این که از بالا به پایین اعمال شود.<sup>۱</sup>

اگرچه انضباط مالی، تخصیص راهبردی منابع و کارایی اجرایی، هر سه با هم، هدف کلیدی مدیریت هزینه‌های عمومی را تشکیل می‌دهد، اما انتظار می‌رود که نظام بودجه‌ریزی

طیفی از هدف‌ها را تأمین کند. از مأموریت‌های مهم بودجه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد<sup>۱</sup>:

- نمایان‌سازی رجحان‌های شهروندان به عنوان تأمین کنندگان منابع،
- معرفی مجموعه برنامه‌ها و عملیات مورد نظر دولت در حوزه‌های مختلف امور عمومی، اجتماعی و اقتصادی،
- هدایت جامعه به سوی تعمیم عدالت و تأمین اجتماعی،
- سیاست‌گذاری‌های مالی برای اثرگذاری بر متغیرهای کلان اقتصادی،
- معرفی ساختار سازمانی و مدیریت بخش عمومی،

برای انجام مأموریت‌های مزبور است که گزینه‌های بودجه‌ای با طبقه‌بندی و نظم معینی برای بررسی و ابراز رأی قانونگذار و سپس دستگاه‌های اجرایی یا دیگر کاربران آن ارائه می‌شود.

به هر حال برای ساده‌سازی و امکان‌پذیر نمودن ارائه شاخص، در بخش بعدی سعی می‌شود تا با ارائه شاخص‌هایی، روند بودجه‌ریزی کشور را به لحاظ دستیابی به اهداف سه‌گانه مزبور مورد سنجش قرار دهیم.<sup>۲</sup>

## ۲. نشانه‌هایی از وضع موجود (برخی روندها)

تغییر و تحولات مکرر قالب‌های اطلاعاتی بودجه و محتوی اطلاعات ارائه شده در اسناد بودجه‌ای به خصوص در سنوات اخیر، موجب گسیختگی اطلاعات مربوط به حساب و عملکرد بخش عمومی شده است. به گونه‌ای که جمع‌آوری اطلاعات تجمعی در نظام مالی کشور امکان‌ناپذیر و دستیابی به سری‌های زمانی از اطلاعات بودجه‌ای هم‌سنخ، در عمل

۱. پیشین، علی‌اکبر شبیری‌نژاد، ص ۹۰-۸۴.

۲. تعریف شاخص‌های معتبر برای قضاوت در مورد کارایی اجرایی در سمت درآمدها نیاز به اطلاعاتی در مورد سازمان اداری تأمین‌کننده منابع از جمله سازمان‌های متولی وصول مالیات و فروش منابع ملی دارد. با توجه به محدودیت‌های فنی موجود در زمینه تهیه اطلاعات و ارقام مورد نیاز برای محاسبه شاخص‌هایی همچون روند هزینه‌های لازم برای دریافت هر واحد از انواع مالیات یا هزینه استخراج و فروش هر بشکه نفت خام و... این بخش در ادامه تحلیل‌کنار گذاشته شده است.

بسیار دشوار و در مواردی ناممکن است.<sup>(۲)</sup>

در این قسمت برخی شاخص های بودجه ای که می تواند معرف دستیابی نظام بودجه ای کشور به سه هدف عمده مدیریت بودجه یعنی انضباط مالی، تخصیص و تجهیز منابع و کارایی اجرایی باشد، ارائه می شود.<sup>۱</sup>

## ۲-۱. کسری موازنه

مطالعه جدول های کلان اعتبارات بودجه در دوره مورد بررسی (۱۳۸۲-۱۳۶۸) نشان می دهد که به استثنای چهار سال نخست این دوره که استفاده از وام های داخلی، برای تأمین کسری منابع پیش بینی شده بود، در بقیه سال ها بودجه های پیشنهادی متعادل و حاکی از تراز دریافتی ها و پرداختی های عمومی است. اما با توجه به این تعادل مصوب، در عمل پیش بینی های خوشبینانه منابع و صرفه جویی های مورد نظر در مصارف متحقق نشده و کسری های غیر آشکار بودجه ای به صورت احتراز از تخصیص کامل اعتبارات عمرانی، عدم پرداخت تعهدات و بدهی های دولت به سیستم بانکی و سرانجام ضرورت کسب مجوز اصلاح بودجه از قوه مقننه، خودنمایی کرده است. علاوه بر وجوه مزبور، انتشار اوراق مشارکت، پیش فروش نوبت حج، فروش ارز، عدم پرداخت تعهدات مربوط به تسهیلات تکلیفی، برداشت مکرر از حساب ذخیره ارزی و نیز انباشت برخی تعهدات، روش های دیگری برای جلوگیری از بروز یا ترمیم عدم توازن های مستمر بودجه ای در دوره مورد بررسی است.

جداول (۲) و (۳) دریافت های بودجه ای در سال های ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۲ و جداول (۴) تا (۶) پرداخت های بودجه ای در این سال ها را نشان می دهد. در سال های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۸، در مقابل حدود ۴۳۷ هزار میلیارد ریال درآمد عمومی و سایر منابع تأمین اعتبار - اعم از مصوب یا

۱. چارچوب کلی برخی شاخص های ارائه شده در این بخش از فصل نهم کتاب زیر استخراج و ارقام آن به روز گردیده است: مهرداد محمد پور دهکردی، «سنجه هایی برای داوری»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه ۱۳۸۱، در کتاب «بودجه ریزی در ایران (مسائل و چالش ها)»، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

موضوع مجوزهای اصلاح بودجه - حدود ۳۹۸ هزار میلیارد ریال وصول شد، که بیانگر حدود ۱۱ درصد عدم تحقق است. میزان عدم تحقق برای سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ به طور متوسط حدود ۱۱/۵ درصد بوده است. جدول (۳) تصویر واقعی‌تری از تحقق دریافت‌های بودجه‌ای در سنوات اخیر را نشان می‌دهد. میزان عدم تحقق درآمدهای عمومی (مالیات‌ها و سایر درآمدها) در سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ حدود ۲۳/۲ درصد و واگذاری دارایی‌های مالی ۱۶/۱ درصد است. باید توجه داشت که نزدیک به ۷۰ درصد از رقم واگذاری دارایی‌های مالی مربوط به استفاده از حساب ذخیره ارزی (به عبارت دیگر درآمدهای نفتی) است و همان گونه که رقم مربوط به واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نیز نشان می‌دهد فراتر از رقم مصوب تحقق یافته است. این در حالی است که میزان تحقق ارقام سایر اجزای واگذاری دارایی‌های مالی کم‌تر از ۷۰ درصد می‌باشد. ارقام مزبور بیانگر عدم انضباط مالی در طرف درآمدهاست. نتیجه عدم وجود پیش‌بینی‌های قابل اعتماد در طرف درآمدها در سمت هزینه‌ها و از طریق عدم پرداخت اعتبارات عمرانی در تمام دوره مزبور و عدم تخصیص کامل اعتبارات جاری در سنوات اخیر خود را نشان داده است.

الگوی رفتاری مدیریت بودجه در طرف هزینه‌ها نیز در جداول (۴) تا (۶) قابل مشاهده است. جداول مزبور بیانگر آن است که:

- پیش‌بینی‌های خوشبینانه در وصول منابع موجب عدم پرداخت اعتبارات عمرانی مصوب در تمام دوره مورد بررسی (۱۳۸۲-۱۳۶۸) شده است، این معضل در سنوات اخیر تشدید شده است. به گونه‌ای که در دوره ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۸ اعتبارات عمرانی حدود ۲۷/۳ درصد کم‌تر از رقم مصوب تخصیص داده شده است. در حالی که این رقم برای سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۲ نزدیک به ۳۰ درصد می‌باشد. پیامدهای ناشی از عدم پرداخت مبالغ مزبور را باید در کنار افزایش سالانه تعداد طرح‌های عمرانی و شاخص‌های تعدیل در نظر گرفت، که به صورت مضاعف باعث تطویل زمان اجرای طرح‌ها و افزایش هزینه‌های مربوط و عدم بهره‌برداری به موقع می‌شود.

- افزایش پرداخت‌های جاری علاوه بر اعتبارات مصوب (تا سال ۱۳۸۱) و کاهش

پرداخت‌های عمرانی بیانگر عدم امکان کنترل اعتبارات جاری از یک‌سو و عدم امکان افزایش عملیات عمرانی از سوی دیگر است. به گونه‌ای که فاصله بین ارقام مصوب و عملکرد بودجه جاری در دو سال ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ بیش از تمام ۱۱ سال دوره ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۸ می‌باشد.

• مدیریت بودجه‌ای در سال‌های اخیر (۱۳۸۱ و ۱۳۸۲) از طریق عدم تخصیص کامل اعتبارات مصوب به افزایش هزینه‌ها واکنش نشان داده است؛ به گونه‌ای که نه تنها اعتبارات عمرانی، بلکه اعتبارات جاری را نیز کم‌تر از میزان مصوب تخصیص داده است (البته سهم هزینه‌های عمرانی در این عدم تخصیص ۸۰ درصد و سهم هزینه‌های جاری ۲۰ درصد بوده است). معمولاً در چنین شرایطی نتیجه عدم تخصیص، عدم تأمین وجوه کافی یا برای فعالیت‌های کارا و با ارزشی است که فاقد منافعی برای کارگزاران دولتی است یا به شکل عدم ایفای تعهدات دولت و در بودجه سنوات بعد خود را نشان می‌دهد.

### جدول ۲- دریافت‌های بودجه‌ای (میلیارد ریال)

سال	درآمد عمومی و سایر منابع تأمین اعتبار			منابع (مالیات‌ها، سایر درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی)		
	مصوب	عملکرد	درصد تحقق	مصوب	عملکرد	درصد تحقق
۱۳۷۸-۱۳۸۱	۴۳۷۰۰۰	۳۹۸۰۰۰	۸۹/۲	-	-	-
۱۳۸۱-۱۳۸۲	-	-	-	۵۵۷۱۴۴	۴۸۳۳۳۸	۸۷/۵

مأخذ: ۱. سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۸ (محمدپور دهکردی، ۱۳۸۱: ۲۶۰).

۲. سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۲ (قوانین بودجه سنواتی)

### جدول ۳- دریافت‌های بودجه‌ای سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۲ (میلیارد ریال)

عنوان	مصوب	عملکرد	درصد تحقق
درآمدهای عمومی	۲۹۳۱۸۳	۸۱۱۱۴۰	۷۶/۸
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۱۰۲۳۰	۲۱۴۲۳۲	۱۰۰/۸
واگذاری دارایی‌های مالی	۴۴۱۱۴۳	۳۱۴۱۲۰/۱	۸۳/۹
• استفاده از حساب ذخیره ارزی	۷۳۵۸۰	۷۴۰۸۱/۴	۱۰۱/۲
• سایر	۴۱۷۵۵/۸	۵۷۳۳۸۷	۶۹/۶

مأخذ: ۱. قوانین بودجه سنواتی

۲. گزارش‌های وضع مالی دولت، خزانه‌داری کل کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی



#### جدول ۴- پرداخت‌های بودجه در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۸ (میلیارد ریال)

عنوان	مصوب	عملکرد	تفاوت
جاری	۲۸۲۰۱۶	۲۸۲۸۹	+۴۲۷۰
عمرانی	۱۶۱۵۳۸	۱۱۷۳۷۹	-۴۴۰۵۹
جمع پرداخت	۴۴۳۵۵۴	۴۰۳۷۶۵	۳۹۷۸۹

مأخذ: (محمدپور دهکردی، ۱۳۸۱: ۲۶۰)

#### جدول ۵- پرداخت‌های بودجه در سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ (میلیارد ریال)

عنوان	مصوب	عملکرد	تفاوت
جاری	۱۸۹۵۰۴	۱۹۵۲۲۹	+۵۷۲۵
عمرانی	۶۲۹۸۷	۵۴۹۶۲	-۸۰۲۵
جمع پرداخت	۲۵۲۴۹۱	۲۵۰۱۹۱	۲۳۰۰

مأخذ: ۱. قوانین بودجه سنواتی

۲. گزارش‌های وضع مالی دولت، خزانه‌داری کل کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی

#### جدول ۶- پرداخت‌های بودجه در سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲\*

عنوان	مصوب	عملکرد	تفاوت
جاری	۳۳۷۸۸۴	۳۲۵۸۲۳	-۱۰۶۱۱۲
عمرانی	۱۵۷۸۸۶	۱۱۰۵۴۸	-۳۳۸۴۷
جمع پرداخت	۷۷۰۴۹۵	۴۳۶۳۷۱	-۳۹۴۱۲۴

\* به دلیل اعمال اثر یکسان‌سازی نرخ ارز، ارقام بودجه این دو سال به لحاظ کمیت رشد قابل توجهی نسبت به ارقام سنوات قبل دارد.

مأخذ: ۱. قوانین بودجه سنواتی

۲. گزارش‌های وضع مالی دولت، خزانه‌داری کل کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی

## ۲-۲. تعداد دستگاه‌ها و ردیف‌های ملی و تعداد برنامه‌های ذیل فصول

### مختلف

جدول (۷) تعداد دستگاه‌ها و ردیف‌های ملی را نشان می‌دهد. تعداد این دستگاه‌ها و ردیف‌ها از ۴۹۵ مورد در سال ۱۳۷۴ به ۸۳۹ مورد در سال ۱۳۸۰ رسید. پس از تغییر طبقه‌بندی ارقام بودجه در سال ۱۳۸۱ این تعداد به ۵۳۸ مورد کاهش یافت و ظرف مدت دو سال (در سال ۱۳۸۳)، ۴۳ دستگاه یا ردیف به آن اضافه شد.

لازم به ذکر است که کاهش تعداد ردیف‌های ملی در سال ۱۳۸۱ صوری است، زیرا همان فعالیت‌ها در قالب «برنامه» به ذیل دستگاه‌ها و ردیف‌های موجود اضافه شد. افزایش تعداد برنامه‌ها از ۳۰۳ برنامه در سال ۱۳۸۰ به ۴۲۶ برنامه در سال ۱۳۸۱، بیانگر این امر است (جدول ۸).

جدول ۷- تعداد دستگاه‌ها و ردیف‌های ملی

سال	تعداد دستگاه‌ها و ردیف‌های ملی
۱۳۷۴	۴۹۵
۱۳۷۵	۵۵۷
۱۳۷۶	۶۴۴
۱۳۷۷	۷۰۳
۱۳۷۸	۷۳۷
۱۳۷۹	۷۹۵
۱۳۸۰	۸۳۹
۱۳۸۱	۵۳۸
۱۳۸۲	۵۶۷
۱۳۸۳	۵۸۱

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی

جدول ۸- تعداد برنامه‌های ذیل فصول مختلف

سال	تعداد دستگاه‌ها و ردیف‌های ملی
۱۳۷۴	۲۲۶
۱۳۷۵	۲۲۴
۱۳۷۶	۲۴۱
۱۳۷۷	۲۵۳
۱۳۷۸	۲۶۹
۱۳۷۹	۳۰۲
۱۳۸۰	۳۰۳
۱۳۸۱	۴۲۶
۱۳۸۲	۴۷۴
۱۳۸۳	۴۵۹

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی

در بررسی بودجه و در مراحل مختلف تهیه، تنظیم، تصویب و اجرای آن، محور اصلی مذاکرات و تصمیم گیری‌ها، دستگاه‌های اجرایی هستند. افزایش تعداد دستگاه‌ها به معنای گسترش طیف گسترده‌ای از کارگزاران اجرایی بودجه با ویژگی‌های حقوقی و ساختارهای مدیریتی متفاوت در بودجه است که تفاهمات بودجه‌ای را در مراحل مختلف دشوار می‌سازد. از طرف دیگر افزایش تعداد ردیف‌های مستقل به معنای ایجاد مراکز مدیریتی و مالی، ذی‌حسابی و روش‌های اجرایی خاص است که در عمل منجر به تجزیه مدیریت دستگاه‌های اجرایی و خروج از انسجام و حاکمیت مستقیم آن‌ها می‌شود.

نتیجه چنین فرایندی خود را در عدم امکان برقراری انضباط مالی و به خصوص عدم امکان کنترل هزینه‌ها نشان می‌دهد.

### ۲-۳. برآورد اعتبارات مورد نیاز برای خاتمه طرح‌های عمرانی

جدول (۹) بیان‌کننده افزایش اعتبارات مورد نیاز برای خاتمه طرح‌های عمرانی در سنوات مختلف است. توضیح این که معمولاً در لوایح و قوانین بودجه سالانه برآورد اعتبار مورد نیاز برای خاتمه طرح‌ها نیز گزارش می‌شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد که برآورد اعتبار مورد نیاز به شدت از پیش‌بینی‌های اولیه فاصله گرفته است. به عنوان مثال، برآورد اعتبار مورد نیاز برای ۲۸۴ طرح در سال ۱۳۸۲ نسبت به سال ۱۳۸۱ افزایش یافته است. به این معنا که در سال ۱۳۸۱ برآورد می‌شد که این طرح‌ها با اعتباری معادل ۱۵/۸ هزار میلیارد ریال خاتمه می‌یابد، در حالی که در سال ۱۳۸۲ برآورد شده است که اعتبار مورد نیاز برای خاتمه همان ۲۸۴ طرح، ۵۵ هزار میلیارد ریال خواهد بود. این ارقام در زمان مقایسه طرح‌های عمرانی سال ۱۳۸۳ نسبت به سال ۱۳۸۲ به ۳۶۸ طرح می‌رسد که برآورد اعتبار مورد نیاز برای خاتمه آن‌ها در سال ۱۳۸۲ به میزان ۲۶ هزار میلیارد ریال بوده است، در حالی که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۳، اعتبار مورد نیاز برای خاتمه ۳۶۸ طرح مزبور به ۷۸ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است.

چنین روندی در عمل امکان محاسبه میزان تعهدات دولت از ناحیه اجرای طرح‌های عمرانی در بودجه سنواتی را ناممکن کرده است.

## جدول ۹- تفاوت در برآورد اعتبارات مورد نیاز برای خاتمه طرح‌های عمرانی (هزار میلیارد ریال)

سال	تعداد طرح‌هایی که برآورد اعتبار مورد نیاز آن‌ها افزایش یافته است	برآورد سال اول	برآورد سال بعدی
۱۳۸۲ نسبت به سال ۱۳۸۱	۲۸۴	۱۵/۸	۵۵
۱۳۸۳ نسبت به سال ۱۳۸۲	۳۶۸	۲۶	۷۸
۱۳۸۴ نسبت به سال ۱۳۸۳	۵۰۶	۳۹	۲۱۸

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی

### ۴-۲. درآمدهای مالیاتی و هزینه‌های جاری

جدول (۱۰) در مورد نحوه تجهیز منابع در بودجه کل کشور نکاتی را بیان می‌کند. این جدول ارقام مصوب و عملکرد درآمدهای مالیاتی و میزان پوشش هزینه‌های جاری توسط درآمدهای مالیاتی را نشان می‌دهد. طبق ارقام مصوب، درآمدهای مالیاتی بین ۴۱ تا ۴۳/۴ درصد هزینه‌های جاری را پوشش می‌دهد. در حالی که حاکی نسبت مزبور در ارقام عملکرد درآمدهای مالیاتی از ۱۹ تا ۴۰ درصد در حال نوسان است که حاکی از عدم وجود پیش‌بینی‌های قابل اعتماد در طرف درآمدها است. از طرف دیگر توجه به رقم مطلق تفاوت بین هزینه‌های جاری و درآمدهای مالیاتی (ارقام عملکرد) نیز دارای اهمیت است. این رقم از ۲۲۰۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۸ به ۶۲۱۰۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۰ و ۱۳۷۹۱۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۳ رسیده است.<sup>۱</sup> افزایش قدر مطلق اعتبارات جاری تأمین نشده از مالیات، بیانگر افزایش اتکای هزینه‌های جاری به درآمدهای حاصل از تبدیل سرمایه و سایر منابع است.

۱. با توجه به این که بخشی از هزینه‌های جاری در سال ۱۳۸۰ با عنوان تملک دارایی‌های مالی در سال‌های بعد از ۱۳۸۱ از آن کسر شده است و بنابراین رقم هزینه‌های جاری شامل ارقام مزبور نمی‌باشد، می‌توان نتیجه گرفت که تفاوت ذکر شده برای سال‌های بعد از ۱۳۸۱ کم برآورد شده است.

جدول ۱۰ - مقایسه درآمدهای مالیاتی و هزینه‌های جاری (میلیارد ریال)

سال	درآمدهای مالیاتی (مصوب)	هزینه‌های جاری	درآمدهای مالیاتی (عملکرد)	نسبت درآمدهای مالیاتی به هزینه‌های جاری		تفاوت هزینه‌های جاری و درآمدهای مالیاتی
				مصوب	عملکرد	
۱۳۶۸	۱,۴۰۵	۳,۳۹۱	۱,۱۸۷	۴۱/۴	۳۵	۲,۲۰۴
۱۳۸۰	۴۵,۵۹۲	۱۰۴,۵۲۷	۴۲,۴۲۹	۴۳/۴	۴۰/۵	۶۲,۱۰۸
۱۳۸۱	۶۴,۲۶۸	۱۵۵,۶۳۵	۵۰,۵۸۷	۴۱/۳	۲۲/۵	۱۰۵,۰۴۰
۱۳۸۲	۷۵,۷۰۰	۱۸۱,۸۶۴	۵۶,۰۸۵	۴۱/۳	۱۹/۶	۱۲۵,۷۷۹
۱۳۸۳	۸۸,۹۹۸	۲۲۲,۳۴۰	۸۴,۴۲۱	۴۲	۳۹/۸	۱۳۷,۹۱۹

مأخذ: ۱. قوانین بودجه سنواتی

۲. گزارش‌های وضع مالی دولت، خزانه‌داری کل کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی

## ۵-۲. ارقام مصوب و عملکرد هزینه‌های جاری و عمرانی در سطح فصول

در گروه هزینه‌های بودجه، طبقه‌بندی‌های معمول در سطح امور، فصل و برنامه بیان می‌شود. این طبقه‌بندی‌ها اطلاعاتی را در مورد نوع هزینه (جبران خدمات کارکنان، خرید کالاها و خدمات، یارانه و ...) و محدوده‌های عملیاتی مشخص می‌کند. در این طبقه‌بندی پنج گروه اصلی، امور عمومی، امور دفاعی، امور اجتماعی، امور اقتصادی و هزینه‌های متفرقه وجود دارد و هر یک از امور به چند فصل و هر فصل به تعدادی برنامه تقسیم شده است. اگر چه این طبقه‌بندی‌ها فاقد تعاریف مشخص و قطعی است، اما از جمله مفاهیمی است که برنامه‌ریزی هزینه در قالب آن صورت می‌گیرد. به عنوان مثال دولت در لایحه بودجه به قانونگذار بیان می‌کند که A ریال در فصل اجرای سیاست داخلی کشور و B ریال در فصل عمران و نوسازی روستاها هزینه خواهد شد.

اگر چه در چند سال اخیر ارقام مربوط به عملکرد سنوات قبل در سطح امور، فصل و برنامه به همراه بودجه‌های سنواتی ارائه نشده است، اما با استفاده از ارقام مربوط به عملکرد دستگاه‌ها در سطح برنامه می‌توان در سطح اعتبارات ملی به مقایسه مقادیر مصوب و عملکرد در قالب امور، فصل و برنامه دست یافت. در جدول (۱۱) ارقام مربوط به ارقام مصوب و عملکرد قانون بودجه سال ۱۳۸۱ به تفکیک اعتبارات جاری و عمرانی مقایسه شده است.

از میان ۳۷ فصل موجود فقط در یک مورد عملکرد اعتبارات جاری با مصوب آن برابر بوده و در تمامی موارد عملکرد اعتبارات عمرانی با ارقام مصوب متفاوت بوده است. بدین ترتیب جهت گیری های کلی بودجه که به هنگام ارائه لوایح بودجه یا پس از تصویب آن مورد تأکید قرار می گیرد، در اجرا دستخوش تغییرات عمده ای شده است. بخشی از این تفاوت ها ناشی از توزیع اعتبارات متفرقه و اضافه نمودن ارقام آن به اعتبارات دستگاه ها و مصرف آن در قالب برنامه های ذیل دستگاه های مختلف است که این امر خود امکان پذیری «برنامه ریزی هزینه» را مورد سؤال قرار می دهد. نکته قابل توجه این که سهم این گونه اعتبارات بدون برنامه در بودجه عمومی دولت با توجه به نوسانات اندک رو به فزونی است (سهم اعتبارات متفرقه از بودجه عمومی دولت از ۳۲/۸ درصد در سال ۱۳۸۲ به ۳۷/۸ درصد در سال ۱۳۸۳ رسیده است).

جدول ۱۱- مقایسه ارقام بودجه مصوب و عملکرد در سال ۱۳۸۱ به تفکیک جاری و عمرانی بر حسب فصول (ارقام به هزار ریال)

ردیف	امور	فصول	تفاوت در اعتبارات جاری <sup>۱</sup>	تفاوت در اعتبارات عمرانی <sup>۲</sup>
۱	امور عمومی	قانونگذاری	-۱۰,۷۰۰,۰۲۰	۴۸,۰۰۰,۰۰۰
		اداره امور عمومی کشور	-۱۲۰,۰۹۸,۹۴۰	۱۹,۴۰۵,۰۰۰
		اداره امور قضایی، ثبتی و موقوفات	۳۸۹,۱۹۰,۸۱۰	۱۵۳,۹۱۰,۱۳۸
		اجرای سیاست داخلی کشور	-۲۳,۱۴۰,۵۹۰	*
		حفظ نظم و امنیت داخلی کشور	۱۸,۲۸۲,۰۰۰	-۵۲۷,۲۵۴,۵۰۰
		اداره روابط خارجی	-۱۳,۶۸۶,۴۱۰	*
		اداره امور مالی	-۹,۸۴۶,۱۰۰	-۴۲,۰۰۰,۰۰۰
		آموز و خدمات عمومی فنی	-۲۰,۸۰۴,۸۹۴	۹,۵۷۲,۵۰۰
		اطلاعات و ارتباطات جمعی	-۱۵۶,۷۰۱,۳۶۱	-۱۲۷,۱۳۹,۵۵۰
		ساختمان ها و تأسیسات دولتی	-۷۴,۰۴۱	-۳۶۴,۷۲۱,۲۰۳
		اداره امور نیروی کار	-۸۴,۸۶۸,۰۰۰	*
۲	امور دفاعی	—	-۵,۷۰۰,۶۱۵,۰۳۸	۷۸۴,۹۹۰,۰۰۰

ردیف	امور	فصول	تفاوت در اعتبارات جاری <sup>۱</sup>	تفاوت در اعتبارات عمرانی <sup>۲</sup>
۳	امور اجتماعی	آموزش و پرورش عمومی	-۶۵۶,۴۰۴,۰۰۰	-۱۸۹,۵۵۰,۰۰۰
		فرهنگ و هنر	-۱۰۷,۱۲۵,۸۶۵	-۲۷,۶۲۵,۰۰۰
		بهداشت، درمان و تغذیه	-۴,۶۷۵,۸۰۶,۴۰۰	-۳۲,۰۸۳,۲۷۵
		تأمین اجتماعی و بهزیستی	-۶۷۴,۱۳۱,۶۳۹	۱۰۰,۳۸۲,۰۰۰
		تربیت بدنی و امور جوانان و زنان	-۳۵,۹۶۲,۰۴۱	-۱۸,۵۵۷,۵۳۶
		عمران شهرها	-۲۰,۱۸۷,۲۲۰	۶۲۰,۷۰۳,۱۶۰
		عمران و نوسازی روستاها	-۸۹۶,۸۹۰	-۷,۲۴۰,۰۰۰
		تأمین مسکن	-۸,۱۵۲,۵۱۵	۵۲۸,۷۳۲,۳۷۵
		حفاظت محیط زیست	-۲,۴۲۰,۰۰۰	-۱,۴۱۳,۰۰۰
		عملیات چند منظوره توسعه نواحی	-۲,۷۲۳,۱۵۷	۱,۵۲۸,۹۸۳,۴۹۷
		آموزش فنی و حرفه‌ای	-۹۱,۷۹۶,۳۲۸	-۱۱۴,۴۲۰,۰۰۰
		آموزش عالی	-۲,۳۷۹,۱۰۹,۷۳۷	-۱۶۱,۸۰۵,۲۰۰
۴	امور اقتصادی	تحقیقات	-۲۵۰,۲۱۸,۹۲۸	۱۷۳,۲۳۰,۰۸۹
		کشاورزی	-۲۵,۵۹۴,۸۶۸	۴۴۲,۹۵۶,۷۵۷
		منابع آب	-۲,۰۶۲,۰۰۰	-۹۳۸,۹۶۲,۴۴۵
		برق	-۲۸۷,۹۱۰	۲۴۶,۹۷۲,۰۰۰
		صنایع	-۴,۹۳۸,۰۷۰	۶۱,۱۴۴,۰۰۰
		نفت	-۲۴,۰۰۰	-۷۲,۷۹۲,۶۰۰
		گاز	*	-۱۶۰,۹۶۵,۰۰۰
		معادن	-۹۱۳,۰۰۰	-۶۸,۰۷۶,۳۲۲
		بازرگانی	-۱۸,۴۶۲,۰۹۴	-۷۷,۴۵۸,۱۹۱
		راه و ترابری	-۲۵,۷۸۷,۳۴۰	-۸۵,۴۸۴,۸۱۲
		پست و مخابرات	-۱,۱۰۶,۵۶۰	۲۰۴,۰۰۰
		جهانگردی	-۴,۱۶۵,۰۰۰	-۵,۲۰۵,۰۰۰
		علوم و فنون هسته‌ای	.	۵۵۷,۳۷۶,۹۲۵
		منابع طبیعی	-۲,۵۹۱,۱۲۲	-۳۴,۳۴۴,۵۰۰

\* در تمامی موارد به معنای عدم پیش‌بینی اعتبار مصوب و عملکرد برای آن فصول است.

۱. تفاوت در اعتبارات جاری = اعتبارات جاری مصوب - عملکرد اعتبارات جاری

۲. تفاوت در اعتبارات عمرانی = اعتبارات عمرانی مصوب - عملکرد اعتبارات عمرانی

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی.

## ۶-۲. جمع بندی

پنج شاخص ارائه شده فوق تا حدودی آثار رو به گسترش نارسایی های بودجه و روند تخریبی مدیریت مالی دولت را مشخص می کند. به طور خلاصه شاخص های مزبور نشان دهنده آن است که:

- \* کسری موازنه بودجه (با توجه به تعادل بودجه به هنگام تصویب) به دلیل پیش بینی های خوشبینانه درآمد و گسترش فزاینده هزینه ها افزایش یافته است؛
  - \* امکان کنترل هزینه ها به دلیل حجم گسترده کارگزاران اجرایی با ویژگی های حقوقی و ساختارهای مدیریتی متفاوت و تجزیه مدیریت دستگاه های اجرایی در عمل وجود ندارد؛
  - \* منابع درآمدی جدیدی برای هزینه ها تجهیز نشده و اتکای هزینه های جاری به درآمدهای حاصل از تبدیل سرمایه های ملی و سایر منابع افزایش یافته است؛
  - \* برنامه ریزی هزینه در عمل وجود ندارد و تفاهات بودجه ای بین قوای قانونگذاری و اجرایی حتی در سطح فصول نیز متزلزل و ناپایدار و در عمل تابع نیازهای مدیریت اجرایی است؛
  - \* فقدان کنترل، برنامه ریزی و مدیریت هزینه ها به شکل رشد فزاینده هزینه های جاری، افزایش طول دوران اجرای طرح های عمرانی و افزایش فزاینده اعتبارات مورد نیاز برای خاتمه طرح های مزبور مشهود است.
- علاوه بر موارد مزبور می توان به شاخص های دیگری نیز اشاره کرد از جمله:
- اصلاح مکرر بودجه در طول سال های مزبور که در عمل بخش عمده مصوبات، جداول، اعتبارات و... با تصویب این گونه مجوزهای کلی بی اثر می شود؛
  - تصویب تعداد فراوان احکام قانونی که در عمل بودجه سالانه را به محلی برای رفع مشکلات قانونی دستگاه های اجرایی تبدیل نموده است؛
  - تغییرات مکرر تعداد ردیف ها و دستگاه ها هم در قسمت اعتبارات و هم در قسمت درآمدها؛
  - تمایل شدید دستگاه ها برای تبدیل درآمدهای خود از درآمد عمومی به درآمد اختصاصی؛



- حجم فراوان اعتبارات خارج از شمول؛
  - استفاده بی‌رویه از انتشار اوراق مشارکت برای طرح‌هایی که انتظار بازپرداخت اصل و سود اوراق از محل درآمدهای حاصل از بهره‌برداری از این طرح‌ها متصور نیست؛
  - مشخص نبودن چگونگی حضور و تغییر تعداد شرکت‌های دولتی در بودجه<sup>(۳)</sup>.
- ....

بنابراین در یک ارزیابی کلی می‌توان نتیجه گرفت که مدیریت بودجه کشور در دستیابی به هدف‌های سه گانه انضباط مالی، تخصیص و تجهیز منابع و کارایی اجرایی دارای نقصان‌های جدی است.

### ۳. مهم‌ترین مسائل بودجه‌ریزی در ایران

قریب به اتفاق دست‌اندرکاران بودجه بر این باورند که بودجه‌ریزی در ایران، با توجه به نزدیک به 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. تصویر ارائه شده در قسمت قبل «نشانه‌هایی» از بیماری نظام بودجه‌ریزی در کشور را نشان داد. بدیهی است که چاره‌جویی برای رفع مشکلات مزبور نیازمند شناسایی «ریشه‌های» بروز آن‌هاست. طبق مجموعه مطالعات انجام گرفته مهم‌ترین مسائل بودجه‌ریزی در ایران ناشی از آن مسائل زیر است<sup>۱</sup>:

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؛

۱. بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (شماره انتشار ۴، ۱۳۸۱)،

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

۴. از مسئولیت‌های درون مدیریتی دولت و در بین قوای سه گانه، مرزبندی‌های قطعی و تعریف شده‌ای وجود ندارد؛

۵. تعاریف قانونی بودجه پاسخگوی نیازهای اجرایی و مدیریتی نیست و در آن ملاحظات کارکردی و فنی وجود ندارند؛

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 نظام سازمانی و استمرار وضع موجود استوار است، آثار عملکردهای منفی تشکیلات و نارسایی‌های روش‌ها و مدیریت نیروی انسانی بر بودجه اجتناب ناپذیر 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 بخشی 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 صورت‌بندی‌های 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.<sup>(۴)</sup>

با وجود چنین مشکلاتی، تفاهات بودجه‌ای در سطح مدیریت دولت یا توافقات حاصل میان نمایندگان مجلس و مسئولان دستگاه‌های اجرایی فاقد چارچوب‌های رسمی و تعریف شده است و در نتیجه، تصمیم‌های بودجه‌ای در بیش‌تر 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 است، به طوری که با فرض عدم محدودیت منابع و وجود فرصت زمانی کافی باز هم کار زیادی از پیش نخواهد رفت.

#### ۴. نتیجه‌گیری

بودجه‌ریزی در ایران با توجه به جایگاه ممتاز برنامه‌ریزی و اهمیتی که بودجه در تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه میان‌مدت دارد، ابزاری ناکارآمد است. تهیه و تصویب بودجه برای هر دوره مالی توان قابل توجهی از نیروهای کارشناسی دستگاه‌ها را به خود اختصاص می‌دهد و بحث‌های گسترده‌ای را بین قوای اجرایی و قانونگذاری طرح می‌کند. در مقایسه با دگرگونی‌های بسیاری که در دهه‌های اخیر در مفاهیم و مأموریت‌های بودجه در اداره امور عمومی کشورها پدید آمده است، سازماندهی، مدیریت تهیه و اجرای بودجه در ایران هنوز هم پای‌بند شکل گذشته و درگیر قانونمندی‌های مالی قدیم بوده و از تحولات مزبور به دور مانده است. از این‌رو فرایند تهیه و اجرای بودجه در نیم قرن گذشته به مسأله پیچیده و دشواری در مدیریت بخش عمومی تبدیل شده است که پیامدهای نامطلوب و رو به تزاید خود را به دولت تحمیل می‌کند.

شگفت آن‌که از دیدگاه حاکمیت سیاسی کشور، بیش‌تر دشواری‌ها و مسائل بودجه‌ای

ایران معلول نارسایی‌های منابع پنداشته می‌شود، در حالی که تحلیل ساختارها و عملکردهای بودجه‌ای اخیر در مقایسه با منابع و امکانات مالی دولت‌ها بیانگر واقعیت‌های دیگری است. در عین حال، تنگناهای بودجه‌ای و نارسایی‌های مدیریت بخش عمومی از دیدگاه عامه مردم دارای سرشت و اسباب متفاوتی است. از این منظر، مدیریت بخش عمومی حوزه‌ای فاقد مرزبندی‌های شفاف و سازوکاری پرهزینه و کم توان است. بنابراین مسائل و نارسایی‌های بودجه‌ریزی در بخش عمومی را باید بازتاب ناکارآمدی‌های ساختاری در فرایند انتخاب و مدیریت مأموریت‌های دولت دانست.<sup>۱</sup>

ارائه برخی شاخص‌های بودجه‌ای بررسی تأثیر مسائل و تنگناهای ساختاری در بودجه‌ریزی ایران را امکان‌پذیر می‌سازد و عمده‌ترین پیام آن غلبه مقتضیات فرایند تهیه، تصویب و اجرای بودجه بر نظام تصمیم‌گیری دولت و ناتوانی و انفعال دستگاه‌ها و مدیران بودجه‌ای در اصلاح روندهای مربوط است.

در گذشته، گزارش‌های متعددی با تکیه بر تجربه‌های کارشناسی و با استفاده از قرائن و شواهد اجرایی در سازمان‌های مختلف تهیه شده و در آن‌ها تحقق پیش‌بینی‌ها و صحت محاسبه‌های بودجه‌ای مورد تردید جدی قرار گرفته است. اما این مطالعات به دلیل آن که روش‌های کنونی تهیه و تصویب بودجه توانایی تنظیم و ارائه لایحه‌ای بجز شکل کنونی سند بودجه را ندارد، بدون نتیجه مانده است. در این مقطع آنچه دارای اهمیت بسیار زیاد است، چگونگی دستیابی به الگویی مناسب برای اصلاح است. الگویی سنجیده که با شرایط و مقتضیات ساختار مدیریت بخش عمومی کشور منطبق باشد و در عین برخورداری از موازین بودجه‌ریزی علمی و معتبر در میان کشورها، با ویژگی‌های مالی عمومی ایران نیز منطبق و مهم‌تر از آن دارای قابلیت اجرا باشد. اصلاح نظام بودجه‌ریزی بدون توجه به مسائل مزبور و بدون تفاهم قوه مقننه و قوه مجریه در رابطه با رتوس تغییرات و تعریف الگوی مطلوب، در حد تغییر مداوم طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای به قیمت از دست دادن فرصت تجدیدنظر و به هدر رفتن منابع ملی باقی خواهد ماند.

## پی‌نوشت‌ها

۱. به عنوان مثال نمایندگان مجلس در دوره‌های مختلف قانونگذاری و از طریق تهیه طرح‌های قانونی زیر به دنبال اصلاح نظام بودجه‌ریزی بوده‌اند اما به دلیل پیچیدگی موضوع و عدم حمایت قوه مجریه، نتیجه‌ای عاید نشده است:

- طرح اصلاح قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ در سال ۱۳۷۶، شماره ثبت ۳۱۸؛

- طرح نحوه تنظیم و ارائه بودجه سالانه کل کشور به مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۰، به شماره

ثبت ۳۵۸؛

- طرح اصلاح ماده (۲۲۴) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در خصوص نحوه تقدیم و بررسی

لایحه بودجه سنواتی در سال ۱۳۸۳، به شماره ثبت ۳۴۳.

همچنین احکام قانونی متعددی برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی در قوانین بودجه از جمله تبصره «۴۸» قانون بودجه ۱۳۸۰ بند «ب» تبصره «۲۳» قانون بودجه ۱۳۸۱، بند «ز» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۸۲ و بند «ر» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۸۳ توسط مجلس شورای اسلامی صادر شده است اما قوه مجریه در عمل به جای اصلاحات ساختاری، طبقه‌بندی بودجه‌ای را تغییر داده و به نحوی اسقاط تکلیف نموده است.

۲. برای اطلاع بیش‌تر رجوع کنید به:

• دفتر مطالعات برنامه و بودجه (۱۳۸۳)، «درباره لایحه بودجه ۱۳۸۴ کل کشور: نگاهی به نابسامانی‌های برش‌های اطلاعاتی (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۲۴۱.

• محمدپور دهکردی، مهرداد و شیرازی، علی اکبر (۱۳۸۱)، «برش‌های اطلاعاتی و مبانی مقرراتی بودجه» در دفتر مطالعات برنامه و بودجه، «بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، صص ۲۳۲-۱۹۹.

۳. برای اطلاع از روند برخی از شاخص‌ها ذکر شده رجوع کنید به:

• محمدپور دهکردی، مهرداد (۱۳۸۱)، «سنجه‌هایی برای داوری» در دفتر مطالعات برنامه و بودجه، «بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، صص ۲۷۱-۲۵۹.

۴. برای اطلاع از ابعاد مختلف مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی ایران رجوع کنید به:

• شیرازی، علی اکبر و صالح‌خو، قاسم (۱۳۸۲)، «زمینه‌های نظری و توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی در باب شفافیت بودجه»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

• توفیق، فیروز (۱۳۸۲)، «امکان‌سنجی تهیه بودجه اقتصادی»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

• بازیار، منوچهر (۱۳۸۲)، «نقش سازمان و مدیریت دولت»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- خلعتبری، فیروزه (۱۳۸۲)، «منابع و مصارف [بودجه]»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
  - محسنی، عباسی و اصلانی، رشید (۱۳۸۲)، «مسئولیت محاسبیاتی و نظارت‌های مالی و عملیاتی»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- خلاصه یافته‌های مزبور در کتاب زیر خلاصه شده است:
- دفتر مطالعات برنامه و بودجه (۱۳۸۱)، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره انتشار ۴.

## منابع و مآخذ

۱. پناهی، علی. «نگاهی به مشکلات ساختاری در بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور و عملکرد مجلس شورای اسلامی»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
  ۲. بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره انتشار ۴، سال ۱۳۸۱.
  ۳. شبیری نژاد، علی اکبر. گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران (الگوی منابع و مصارف). تهران: نشر نی، ۱۳۷۵.
  ۴. قاسمی، محمد. «درباره لایحه بودجه ۱۳۸۴ کل کشور (۵)، نگاهی به نابسامانی‌های برش‌های اطلاعاتی»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، سال ۱۳۸۴.
5. Schiavo\_Campo, Salvatore & Tommasi, Daniel (1999); "Managing Government Expenditure"; Asian Development Bank (ADB).