

## ■ نظام بودجه و ناکارآمدی‌های ساختاری

دفتر بررسی‌های اقتصادی

### مقدمه

بودجه‌ریزی عامل اجرا و موفقیت دولت در امر برنامه‌ریزی و بهترین وسیله به منظور ایجاد هماهنگی بین فعالیت‌های مختلف دولت و نظارت در اجرای برنامه‌ها و عملیات سازمان‌های دولتی به شمار می‌رود.

بی‌تردید نظام بودجه‌ریزی نقش مهمی در اداره اقتصاد ملی هر کشور دارد. در کلیه کشورهایی که تحت نظام پارلمانی اداره می‌شوند، بودجه قوی‌ترین وسیله کنترل قوه مجریه توسط قوه مقننه است و تصویب بودجه توسط پارلمان، اصلی است که در تمام کشورها مورد عمل قرار می‌گیرد.

اهمیت آشنایی با شیوه بودجه‌ریزی نیز بیشتر از آن روست که به شناسایی کاستی‌ها و تنگناهای احتمالی آن کمک می‌کند. در گزارش پیش‌رو، ضمن معرفی اجمالی نظام

تحولاتی که در یک قرن اخیر در امور صنعتی، اقتصادی و سیاسی در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه جهان به وجود آمده و ظایف دولت‌ها را بسیار مهمتر، سنگین‌تر و در عین حال پیچیده‌تر کرده است. دولت‌ها که تا اواخر قرن نوزدهم از نظر سیاسی فقط دولت ژاندارم نامیده می‌شدند و بجز ایجاد نظم عمومی و برقراری عدالت برای خود وظیفه‌ای نمی‌شناختند، بنا به اقتضای زمان به تدریج در امور اقتصادی دخالت کردند. با گسترش حوزه فعالیت دولت‌ها و در عین حال لزوم ایجاد هماهنگی در شئون مختلف سیاسی و اداری کشور دو وظیفه مهم و اساسی برای دولت به وجود آمده که عبارتند از برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی؛ در واقع

بودجه ریزی کشور، مسایل و مشکلات نظام کنونی بودجه ریزی تشریح گردیده است.

## ۱- نظام کنونی بودجه ریزی ایران

در هر کشوری که از نظام پارلمانی پیروی می کند، نظام بودجه ریزی با اندکی اختلاف در وظایف و مسئولیت ها از چهار مرحله متمایز تشکیل می شود که مجموعه این چهار مرحله را در اصطلاح مراحل بودجه ای<sup>۱</sup> یا گردش بودجه می گویند. در ایران مانند بیشتر کشورها دور بودجه ای از چهار مرحله تشکیل می شود که عبارت است از:

- تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه (توسط قوه مجریه)؛

- تصویب بودجه (توسط قوه مقننه)؛

- اجرای بودجه (توسط قوه مجریه)؛

- کنترل و نظارت بر اجرای بودجه (توسط قوه مجریه و مقننه).

### ۱-۱- مرحله تهیه و تنظیم بودجه

این مرحله مهم ترین و در عین حال فنی ترین قسمت از بودجه ریزی است. در کشورهای مختلف این مرحله در دفتر مرکزی بودجه زیر نظر مستقیم رئیس قوه مجریه تهیه می شود. در ایران این مرحله با ارسال «بخشنامه بودجه»<sup>۲</sup> به تمام وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی، شرکت های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و کلیه دستگاه های اجرایی که به نحوی از بودجه دولت استفاده می کنند، آغاز می شود.

این بخشنامه حاوی سیاست های کلی دولت به صورت کلان، عملکرد کلان، بخش های مختلف اقتصادی- اجتماعی، تصویر وضع مالی دولت و سقف بودجه عمومی دولت در قالب اعتبارات جاری و عمرانی و خط مشی های لازم در قالب هدف های برنامه میان مدت توسعه اقتصادی- اجتماعی است. به همراه این بخشنامه، کتابچه ضوابط مالی ناظر بر تهیه و تنظیم بودجه، دستورالعمل ها و فرم های تهیه و تنظیم بودجه جهت اخذ اطلاعات مالی و عملیاتی برای وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی ارسال می شود و مهلت ارسال بودجه پیشنهادی دستگاه ها نیز تذکر داده می شود. دستگاه های اجرایی هنگام ارائه بودجه خود به سازمان برنامه و بودجه باید آن را به تأیید وزیر مربوطه یا مجمع عمومی و یا بالاترین مسئول دستگاه برسانند. از آنجا که بودجه هر دستگاه در واقع سرجمع بودجه واحدهای اجرایی تابع دستگاه است؛ بنابراین در تهیه و تنظیم بودجه هر دستگاه گردش کار به این صورت است که مدیران اجرایی نیازهای مالی و غیرمالی واحد را بیان می کنند و مجموعه این نیازها توسط مسئول بودجه دستگاه جمع آوری می شود. بر اساس دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه، ستادی به نام «ستاد بودجه ریزی» در وزارتخانه تشکیل

#### I. Budget Cycle

۲. این بخشنامه پس از تصویب شورای اقتصاد به امضای رئیس جمهور به دستگاه های اجرایی ابلاغ می شود.

می‌شود- اعضای ستاد را وزیر تعیین می‌کند و نماینده سازمان برنامه و بودجه نیز در آن عضویت دارد- این ستاد منحصرأ مربوط به واحد مرکزی وزارتخانه‌ها نمی‌شود؛ بلکه شامل کلیه واحدهای تابعه - دستگاه‌های اجرایی محلی - و شرکت‌های دولتی وابسته نیز می‌گردد. در این ستاد نیازهای مالی و غیرمالی واحدهای اجرایی وزارتخانه بر حسب برنامه زمانبندی شده مطرح و با رعایت سقف‌های اعلام شده اتخاذ تصمیم می‌کند. سپس این ستاد، بودجه پیشنهادی دستگاه را به امضای وزیر ذی‌ربط رسانده و به سازمان برنامه و بودجه ارسال می‌کند. این سیر گردش کار مربوط به دستگاه‌های ملی (مرکزی) می‌باشد. لازم به ذکر است که برخی از دستگاه‌های اجرایی - مانند شرکت‌های دولتی و دانشگاه‌ها - تابع نظام بودجه استانی نیستند و بودجه خود را رأساً و یا از طریق وزارتخانه متبوع پس از طرح در ستاد بودجه‌ریزی وزارتخانه ارسال می‌کند. لیکن بودجه دستگاه‌های محلی که تابع نظام بودجه استانی هستند بودجه خود را به سازمان برنامه و بودجه استان ارسال و پس از طرح در گروه‌های امور عمومی، اجتماعی و تولیدی مورد بررسی قرار می‌گیرد؛ و سپس در کمیته برنامه‌ریزی استان - به ریاست استاندار - مطرح و پس از تأیید یک نسخه از آن نیز به سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال می‌شود.

سازمان برنامه و بودجه، بودجه‌های پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی را در ستادهای چهارگانه - ستاد هماهنگی

درآمدهای کشور، ستاد بودجه‌ریزی امور اجتماعی، ستاد بودجه‌ریزی امور تولیدی و ستاد بودجه‌ریزی امور زیربنایی - متشکل از معاونان سازمان برنامه و بودجه مطرح و پس از بررسی و تأیید یا تعدیل، جهت بررسی نهایی به ستاد بودجه ارائه می‌نماید؛ و پس از جمع‌بندی نهایی در سازمان برنامه و بودجه، به شورای اقتصاد ارسال می‌کند. بودجه دستگاه‌ها پس از تأیید شورای اقتصاد به هیئت دولت تقدیم می‌شود. بودجه پس از بررسی در هیئت دولت، جهت اصلاح یا تعدیل ارقام به سازمان برنامه و بودجه عودت داده می‌شود و پس از اصلاح لازم، لایحه بودجه در صورت تصویب توسط رئیس‌جمهور به مجلس تقدیم می‌شود.

لایحه بودجه کل کشور شامل بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی و بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است. بودجه عمومی دولت از نظر درآمدها شامل درآمدهای عمومی<sup>۱</sup> و درآمدهای اختصاصی<sup>۲</sup> و از نظر هزینه‌ها شامل اعتبارات جاری، عمرانی<sup>۳</sup> و هزینه از محل

۱. درآمد عمومی عبارت است از درآمدهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی و درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت و سایر درآمدهایی که در قانون بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد عمومی منظور می‌شود.

۲. درآمد اختصاصی عبارت است از درآمدهایی که به موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص در بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد اختصاصی منظور می‌شود.

۳. به موجب قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین اصطلاحاً، درآمد - هزینه نامیده می‌شوند که درآمدهای آن جزئی از درآمدهای عمومی دولت و هزینه آن جزئی از اعتبارات جاری و عمرانی در بودجه عمومی دولت است.

مجلس به کمیسیون‌های مختلف ارجاع و مسئولیت بررسی و تلفیق به کمیسیون تلفیق واگذار می‌شود. کمیسیون تلفیق مرکب از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و یک نفر از کمیسیون‌های تخصصی است. نمایندگان ظرف مدت ۱۰ روز می‌بایستی پیشنهادات خود را در خصوص لایحه بودجه به کمیسیون‌های تخصصی ارائه نمایند و کمیسیون‌های تخصصی باید ظرف ۱۰ روز نظرات خود را به کمیسیون تلفیق ارجاع نمایند و کمیسیون تلفیق ظرف ۱۵ روز به جلسه علنی ارائه نماید. سپس نمایندگان دستگاه‌های اجرایی و سازمان برنامه و بودجه به سؤالات نمایندگان مجلس در مورد درآمدها، بودجه پیشنهادی دستگاه‌ها و تبصره‌های لایحه بودجه<sup>۱</sup> پاسخ می‌گویند. سپس رأی‌گیری به عمل می‌آید و ارقام جابجا، کسر یا اضافه می‌شود و یا کلاً به تصویب می‌رسد. تصمیمات کمیسیون با اکثریت آرا قطعی می‌شود.<sup>۲</sup> پس از تأیید شورای نگهبان، قانون بودجه با امضای رئیس مجلس به ریاست جمهوری برای امضا و ابلاغ به دولت به منظور اجرا ارسال می‌شود. ریاست جمهوری قانون بودجه را

درآمد اختصاصی می‌باشد. بودجه شرکت‌های دولتی از نظر بودجه جاری شامل درآمد شرکت‌های دولتی و از نظر هزینه شامل هزینه‌های عملیاتی، هزینه‌های توزیع و فروش و هزینه‌های اداری می‌باشد؛ نتیجه عملیات منتهی به سود یا زیان می‌شوند و به حساب‌های تقسیم سود یا منابع تأمین زمان منتهی می‌شود. بودجه سرمایه‌ای شامل منابع و مصارف است. منابع با درآمد فرق عمده دارد و مصارف، هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت می‌باشند. بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از نظر بودجه جاری دارای درآمد و هزینه و از نظر بودجه سرمایه‌ای دارای منابع و مصارف می‌باشند، لیکن حساب تقسیم سود ندارند و اضافه درآمد پس از کسر ذخایر فنی مازاد آن به درآمد عمومی واریز می‌شوند.

## ۱-۲- تصویب بودجه

تصویب بودجه از وظایف قوه مقننه است. در واقع با تصویب بودجه، اعمال دولت به وسیله نمایندگان مردم تنظیم و کنترل می‌شود. تصویب بودجه فقط تصویب ارقام و اعداد نیست بلکه این ارقام مبین سیاست‌ها، برنامه و خط‌مشی‌ها می‌باشد. در واقع بودجه تقدیمی به مجلس باید آینه تمام‌نمای هدف‌ها، وظایف و عملیات دولت باشد.

پس از تقدیم لایحه بودجه به مجلس، کلیات لایحه به رأی گذاشته می‌شود و در صورت تصویب، لایحه از طریق رئیس

۱. تبصره‌های لایحه بودجه در واقع نحوه خرج و منابع تأمین اعتبار را مشخص می‌کنند. این تبصره‌ها به‌طور معمول یک ساله هستند.

۲. اگر مصوبات مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس نظر شورای نگهبان را نپذیرد، بر اساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی، مصوبات فوق به دستور رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع داده می‌شود.

دریافت و پرداخت هر ماه را همراه با اصل اسناد و مدارک مربوطه منتهی تا آخر ماه بعد و حساب نهایی هر سال را حداکثر تا پایان خرداد ماه سال بعد به دیوان محاسبات تحویل دهند. همچنین در ماده ۱۰۱ این قانون، خزانه مکلف شده، که صورت حساب دریافت‌ها و پرداخت‌های ماهانه حساب‌های درآمد متمرکز در خزانه را به تفکیک انواع حساب‌ها حداکثر ظرف دو ماه تهیه و به دیوان محاسبات کشور تحویل دهد. طبق ماده ۱۰۳ نیز وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شده که صورت حساب عملکرد هر سال مالی را حداکثر تا پایان آذر ماه سال بعد طبق تقسیمات و عناوین درآمد و همراه با صورت گردش نقدی خزانه - حاوی موجودی اول سال خزانه، درآمدهای وصولی سال مالی مربوطه، سایر منابع تأمین اعتبار و واریز پیش پرداخت‌های سال‌های قبل - و صورت حساب پرداخت‌های خزانه، به‌طور همزمان یک نسخه به دیوان محاسبات و یک نسخه به هیئت دولت تسلیم کند. ولیکن در عمل مواد قانونی فوق به‌طور کامل و دقیق رعایت نمی‌شود و صورت حساب‌ها و گزارش‌های مذکور با تأخیر و یا به‌طور ناقص به دیوان محاسبات ارسال می‌شود که این امر نیز تهیه گزارش تفریغ بودجه را با مشکل مواجه می‌کند؛ علت نیز این است که یا قانون‌گذار مشکلات اجرایی و اداری و

به سازمان برنامه و بودجه جهت اجرا ابلاغ می‌کند و سپس بودجه دستگاه‌های اجرایی با امضای رئیس سازمان برنامه و بودجه بنا بر تفویض اختیار از طرف مقام ریاست جمهوری به کلیه دستگاه‌ها ابلاغ می‌شود.

## ۲- مسائل و مشکلات نظام بودجه‌ریزی ایران

به‌طور کلی تهیه و تنظیم بودجه کل کشور با مسائل و مشکلات متعددی روبه‌روست که برخی از این مشکلات ریشه در ساختار اداری - مالی کشور دارد که در مراحل تهیه، تصویب و اجرای بودجه خود را نشان می‌دهند. برخی از مشکلات نیز مربوط به مبانی قانونی، اقتصادی و برنامه‌ریزی، ضوابط مالی و عملیاتی و بالاخره کنترل‌های لازم و مورد نیاز است که در این قسمت به بحث و بررسی مسایل فوق می‌پردازیم.

### ۱-۲- ضعف قوانین و استنباط نادرست مجریان قوانین

در زمینه مبانی قانونی باید گفت که به‌طور کلی تهیه و تنظیم سند بودجه و اجرای آن بیشتر منبعت از دو قانون محاسبات عمومی و قانون برنامه و بودجه است. مشکلات قانونی که می‌توان به آن اشاره کرد عبارت است از:

❖ عدم ضمانت اجرایی قوی برای مواد قانونی مذکور، برای مثال:

الف - در فصل چهارم قانون محاسبات عمومی ماده ۹۵ کلیه ذی‌حسابان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مکلف شده‌اند نسخه اول صورت حساب

نیز اصلاحات لازم را به سازمان ارائه دهند. اما در این مورد نیز در اجرا به علت فقدان یا کمبود نیروی کارشناسی در زمینه ارزیابی طرح‌های متفاوت و در پاره‌ای موارد نیز به علت تبانی کارشناس مسئول با پیمانکار طرح، گزارش‌های نادرست به دستگاه اجرایی داده می‌شود و گاهی نیز به علت تعلل مدیران دستگاه‌های اجرایی و مدیریت ضعیف آنها نظارت دقیق و به‌هنگام توسط کارشناسان از طرح‌های در دست اجرا صورت نمی‌گیرد. از طرفی چون ضمانت اجرایی قوی به منظور ارائه به موقع گزارش‌های لازم و نیز مجازات‌هایی در مورد ارائه گزارش‌های نادرست و خلاف واقع از طرف قانون‌گذار پیش بینی نشده این امر مشکل تعلل مدیران و دستگاه‌های اجرایی در انتخاب پیمانکاران شایسته و ارزیابان خیره و درست‌کار را تشدید می‌کند.

ماده ۲۷ قانون برنامه و بودجه نیز سازمان را موظف کرده که گزارش‌های مربوط به پیشرفت عملیات عمرانی و بودجه کل کشور را به شرح زیر تنظیم کند:

الف- گزارش شش ماهه حاوی پیشرفت عملیات و مشکلات اجرایی طرح‌ها و فعالیت‌ها با توجه به پرداخت‌های انجام شده و نیز پیشنهادهای مشخص جهت رفع این مشکلات؛

ب- گزارش اقتصادی سالانه شامل تجزیه و تحلیل وضع اقتصادی کشور در سال گذشته و پیش‌بینی وضع سال جاری و

یا به عبارتی ظرفیت اداری تهیه گزارش‌ها و صورت‌حساب‌ها را در نظر نگرفته و یا ضمانت اجرایی محکمی برای اجرای به موقع قانون در نظر نگرفته این امر نیز منجر به تعلل مسئولین در تهیه به موقع این گزارش‌ها و صورت‌حساب‌ها و ارسال آنها به دیوان محاسبات می‌شود.

ب- در فصل نهم قانون برنامه و بودجه، ماده ۳۴، سازمان برنامه و بودجه را موظف کرده که به منظور ارزش‌یابی و نیز از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله از طرح‌های عمرانی - که هزینه آنها از محل اعتبارات جاری و عمرانی دولت تأمین می‌شود- با هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کل کشور، به طرح‌ها نظارت داشته و پیشرفت کار آنها را با جدول‌های زمانی مقایسه کند و به طور مستمر از عملیات طرح‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی بازدید و بازرسی کند. ولیکن در عمل به علت کمبود نیروی متخصص در زمینه طرح‌های متفاوت عمرانی نظارت فوق از طرف سازمان به طور دقیق و مستمر انجام نمی‌گیرد.

بر اساس ماده ۲۵ قانون مذکور، دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند که در پیشرفت فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی مراقبت دائم داشته و به طور منظم

سال بعد؛

ج- گزارش جامع درباره عملیات انجام شده و کارهای ناتمام در هر دوره برنامه به انضمام خلاصه‌ای از هزینه‌های عمرانی پرداخت شده حداکثر تا شش ماه پس از پایان هر دوره برنامه.

در مورد این ماده از قانون نیز به علت همان مشکلات مذکور در بالا، در عمل گزارش‌های مذکور به طور دقیق و به موقع تهیه نمی‌شود. برای مثال گزارش اقتصادی سالانه معمولاً با یک سال تأخیر تهیه می‌شود. در واقع در مورد قوانین مذکور و قوانین مشابه آن به طور کلی می‌توان گفت یا به علت این که قانون‌گذار مشکلات اجرایی این مواد قانونی را در نظر نگرفته و یا به علت عدم وجود ضمانت اجرایی قوی برای این قوانین سبب شده که قوانین فوق در عمل و اجرا درست پیاده نشوند و هدفی را که قانون‌گذار به دنبال آن بوده از اجرای آن قوانین حاصل نشود.

\* تعدد تبصره‌ها- اغلب نارسایی‌های قوانین برنامه و بودجه و محاسبات عمومی سبب شده که دستگاه‌های اجرایی از طریق استفاده از تبصره‌های دائمی و موقت نسبت به کسب مجوزهای خاص و یا اصلاح قوانین مصوب موجود اقدام نمایند. این حرکت سبب شده تا تعداد تبصره‌های بودجه در سال متجاوز از یک صد تبصره شود که این خود مسائل و مشکلاتی را به دنبال دارد. در زیر به ذکر مواردی از تبصره‌ها پرداخته شده که مشکلاتی را به دنبال داشته است:

الف - یکی از اصول معتبر و پرسابقه در تهیه و تنظیم بودجه اصل عدم تخصیص است - عدم اجازه مشترک و یا خاص دستگاه‌های اجرایی در استفاده از منابعی که خود به گونه‌ای در تأمین آنها دخالت داشته‌اند. زیرا نقض این اصل سبب برقراری نوعی امتیاز سازمانی و اختلال در مدیریت مجموعه دولت و برقراری ملوک الطوائفی مالی خواهد بود. برای مثال تبصره مربوط به اخذ ۲۰۰ هزار ریال عوارض فرودگاهی از هر مسافر برای مصارف خاص و یا تبصره مربوط به بازپرداخت دین دولت به صندوق بازنشستگی از محل وجوه حاصل از فروش کالاهای متروکه، ضبطی، قاچاق و مصادره‌ای و یا احتکار و بند ز تبصره ۹ قانون بودجه ۷۵ مبنی بر استفاده نیروی انتظامی از وجوه حاصل از صدور پروانه مرزی کشور تا سقف ۱۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال و یا تبصره مربوط به اجازه تعیین و تصویب و اجرای تعرفه‌های مختلف فروش برق متناسب با قیمت تمام شده به وزیر نیرو.

ب- بر طبق فصل پنجم قانون محاسبات عمومی کشور - مصوب ۱۳۶۶- نمایندگی و مسئولیت حفظ و حراست اموال دولت در داخل کشور به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌باشد بنابراین اجازه استفاده از بخشی از درآمدهای فروش اموال دولتی در قالب تبصره‌های بودجه به منزله اتخاذ روش‌های متفاوتی در برابر پیش‌بینی‌های قانون محاسبات عمومی، نفی ضرورت تصویب هیئت وزیران و خدشه‌دار کردن اصل عدم تخصیص بودجه است. برای مثال

## گزارش ویژه

قانونی فاقد وضوح و صراحت لازم برای کاربردهای اجرایی می‌باشد.<sup>۱</sup> برای مثال:

الف - در قانون برنامه و بودجه - بند ۶ ماده یک - اعتبارات جاری به دو قسمت برای تأمین هزینه‌های جاری دولت و نیز نگهداشت سطح فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی دولت تقسیم شده است. در تعریف هزینه نگهداشت سطح فعالیت و اعتبارات عمرانی، ماده ۲ قانون برنامه عمرانی پنج ساله حاکی است که «به منظور تأمین اعتبارات عمرانی پیش‌بینی شده در این قانون هر سال از مجموع منابع مالی دولت پس از تأمین هزینه نگهداشت سطح عملیات و فعالیت‌های مربوط به امور اجتماعی و اقتصادی در مقیاس بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ و پیش‌بینی توسعه امور عمومی و دفاع ملی و بازپرداخت اصل و بهره وام‌های داخلی و خارجی و نیز تسویه دیون ناشی از اجرای برنامه‌های قبلی، اعتبارات عمرانی لازم بر حسب فصول و برنامه‌ها باید سالانه به نحوی تخصیص داده شود که ...»

همان طور که ملاحظه می‌شود تعریف واضح و روشنی از هزینه نگهداشت سطح فعالیت‌های اقتصادی اجتماعی دولت در قانون دیده نمی‌شود؛ در عمل و در سند بودجه نیز

اجازه فروش عرصه و اعیان برخی از پادگان‌ها و اجازه فروش ساختمان‌ها، مستغلات، واحدهای تولیدی و خدماتی، خانه‌های ارزان قیمت براساس قیمت ارزیابی یا به روش مراییده در قالب تبصره‌های بودجه از آن جمله است.

ج - وجود ابهام و تداخل میان وظایف قوای مجریه و مقننه در چارچوب نظام قیمت‌ها و قیمت‌گذاری کالاها و خدمات، در حالی که قیمت‌گذاری در صورت ضرورت در محدوده مدیریت اجرایی دولت قرار دارد ولی در کشور ما نوعی مسئولیت اعلام نشده میان دو قوه مجریه و مقننه در این زمینه وجود دارد؛ به طوری که تعیین پاره‌ای از قیمت‌ها در قالب تبصره‌های بودجه نظیر سیگار و مواد سوختنی توسط قوه مقننه و پاره‌ای قیمت‌ها نظیر آهن، چای، برق، آب و ... توسط دولت انجام می‌گیرد.

د- در برخی تبصره‌ها قوه مقننه سعی در تقویت مدیریت دولت دارد و با صدور حکم غیر بودجه‌ای و الحاق آنها به ماده واحده بودجه وظایف دولت را متذکر می‌شود.

همچنین فراهم آوردن موجبات تسریع در واریز بدهی دستگاه‌های دولتی نیاز به حکم تبصره‌ای و تشکیل کمیسیون موضوع تبصره نداشته و در چارچوب مدیریت دولت قابل حل و فصل بوده است.

\*- مفاهیم به کار گرفته شده در متون

۱. سازمان برنامه و بودجه، پروژه مطالعاتی نظام بودجه‌ریزی کشور، تشکیلات اداری و مالی، ج اول، بهمن



ماهیت مخارج نشده و رسیدگی‌های به عمل آمده، تشریفاتی و به منظور رعایت ظاهر مقررات بوده است.

\* ضعف قانون برنامه و بودجه، قانون مزبور دارای نارسایی‌هایی است که در زیر به ذکر پاره‌ای از آنها پرداخته می‌شود:<sup>۲</sup>

الف - ماده ۱۴ قانون برنامه و بودجه؛ در این ماده انطباق فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی دستگاه‌ها با برنامه پنج ساله پیش‌بینی نشده است.

ب - ماده ۱۵ قانون برنامه و بودجه؛ در این ماده طرح‌های ملی - استانی، مهم و عمده، ضروری و اضطراری تعریف نشده است.

ج - ماده ۱۷ قانون برنامه و بودجه؛ در این ماده رقم سرمایه‌گذاری از منابع داخلی پنجاه میلیون ریال - طبق بند «ع» تبصره ۲ قانون بودجه ۷۵ به دو میلیارد ریال اصلاح شده است - تعیین شده در حالی که این رقم و سایر ارقام ریالی مذکور در این قانون با توجه به تغییر قیمت‌ها باید بهنگام شود.

د - ماده ۲۱ قانون برنامه و بودجه؛ در مورد تهیه و اجرای طرح‌های مذکور در این ماده مسئولیت‌ها باید متناسباً برعهده دو طرف باشد، دادن اختیار کامل به یک طرف - دستگاه اجرایی - موجب لوث مسئولیت می‌شود.

ذ - ماده ۲۳ قانون برنامه و بودجه؛ این ماده

۱. معاونت امور مناطق و مجلس، بررسی نظام مالی و محاسباتی کشور، انتشارات گروه مطالعاتی بررسی قوانین و مقررات مانع توسعه، ش ۱۰، شهریور ۷۳.  
۲. همان.

نه تنها اعتبارات موضوع هر یک از تعاریف فوق مشاهده نمی‌شود بلکه تفکیک و طبقه‌بندی مورد نظر مستلزم یک سلسله اطلاعات و محاسباتی است که در نظام موجود بودجه‌ای ایران قابل حصول نیست.

ب - در قانون برنامه و بودجه، در تعریف اعتبارات عمرانی - بند ۷ ماده یک - اعتبارات عمرانی ثابت جهت اجرای طرح‌های عمرانی و اعتبارات عمرانی غیر ثابت، جهت هزینه‌های جاری مربوط به برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی دولت، پیش‌بینی شده است؛ بنابراین اجرای طرح‌های عمرانی امور عمومی و دفاعی کشور در قالب پیش‌بینی‌ها و طبقه‌بندی‌های به عمل آمده در قانون برنامه و بودجه نمی‌گنجد و می‌بایستی براساس تعریف و طبقه‌بندی به عمل آمده در قالب توسعه فعالیت‌های اقتصادی اجتماعی دولت طبقه‌بندی شوند.

\* از تکاب اعمال متعدد مغایر با قانون، برای مثال گزارش دیوان محاسبات که توسط کمیسیون دیوان محاسبات و امور مالی مجلس شورای اسلامی در مورد تفریح بودجه سال ۶۹ به جلسه علنی ارائه شد حاکی از این‌گونه اعمال است.<sup>۱</sup>

\* فقدان وحدت رویه‌های مالی وزارت امور اقتصادی و دارایی و اجرای قوانین بر حسب نظر و سلیقه مجریان وقت.

\* قانون محاسبات عمومی و قانون دیوان محاسبات هیچ وقت وارد کنترل

پنج ساله و سالانه بودجه وجود دارد. از نظر کارشناسان علت این ناهماهنگی و عدم ارتباط صحیح بین برنامه و بودجه از عوامل زیر ناشی می‌شود:<sup>۱</sup>

- فقدان اطلاعات و آمار تفصیلی خاص و به هنگام؛ برای مثال حساب‌های ملی ایران از تفصیل لازم برخوردار نیست؛ در حالی که به منظور ایجاد رابطه میان اقلام گوناگون بودجه و کمیت‌های اقتصادی - به منظور بررسی تحقق اهداف برنامه‌های میان مدت - وجود حساب‌های ملی تفصیلی لازم و ضروری است. در ایران حساب‌های ملی از تفصیل لازم برخوردار نیست - در مقایسه با سایر کشورها - و نیز آمار و اطلاعات به هنگام نیستند، برای مثال حساب‌های ملی تهیه شده حداقل مربوط به دو یا سه سال قبل است.<sup>۲</sup> بنابراین این طبیعی است که ارزیابی برنامه‌های میان مدت و سالانه و ایجاد ارتباط هماهنگی بین برنامه و بودجه در عمل با مشکل مواجه می‌شود و خواست و هدف قانونگذار در این مورد تحقق نمی‌یابد.

- فقدان الگوی اقتصاد سنجی مطلوب برای انجام پیش‌بینی‌های کوتاه مدت (یک‌ساله و کمتر) و سنجش و سیاست‌گذاری؛ در

فاقد حکم لازم در مورد تغییر و تعدیل قراردادها است به عبارتی نظام مالی با نظام فنی هماهنگ نیست.

ر - ماده ۳۲ قانون برنامه و بودجه؛ این ماده فاقد قید زمان و ضمانت اجرایی است، بدین ترتیب که دستگاه‌ها مقید نیستند، حساب و جوه دریافتی پس بدهند و وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز در اجرای این ماده با آنها به عقد قرارداد مبادرت نمی‌کند. در نتیجه هدف این ماده که جایگزین سود و سرمایه‌گذاری‌ها با درآمد نفت بود به فراموشی سپرده شده است.

ز - ماده ۳۶ قانون برنامه و بودجه؛ در این ماده حکمی در مورد الزام ذی حسابان به ارسال صورت پرداختی‌ها از محل اعتبارات عمومی وجود ندارد و از این نظر با قانون محاسبات عمومی هماهنگ نیست.

بنابراین؛ با توجه به مسائل و مشکلات قانونی مذکور ضرورت بازنگری در قوانین برنامه و بودجه و محاسبات عمومی احساس می‌شود.

### ۲-۲- ناهماهنگی میان برنامه و بودجه

هماهنگی میان برنامه و بودجه امری بدیهی و ضروری است؛ اما در عمل زمینه‌ها و ابزارهای لازم جهت برقراری ارتباط مناسب بین برنامه و بودجه به طور کامل فراهم نیست. به عبارت دیگر نارسایی‌هایی در ارتباط صحیح و اصولی بین برنامه‌های

۱. سازمان برنامه و بودجه، پروژه مطالعاتی بودجه‌ریزی کشور، تشکیلات اداری و مالی، ج. اول، بهمن ماه ۶۵.  
۲. در مقام مقایسه قابل ذکر است که در کشور آمریکا تنظیم حساب‌های ملی ماهانه انجام می‌گیرد.

حالی که این الگوها می‌توانند ابزار لازم جهت بررسی اثرات سیاست‌های مالی، بودجه‌ای و پولی دولت بر روی مجموعه متغیرهای اقتصادی مانند قیمت، اشتغال و بیکاری، بازپرداخت‌های خارجی، پس‌انداز خصوصی، ظرفیت‌های مالیاتی و ... باشد و در نهایت زمینه لازم جهت برقراری ارتباط و هماهنگی برنامه و بودجه را فراهم آورد.

- فقدان اقدام جدی در زمینه تهیه بودجه اقتصادی، به پیوست لایحه بودجه، این مشکل خود نتیجه دو نارسایی پیشین است. آنچه تاکنون در این زمینه انجام شده معمولاً از حد گزارش‌های اقتصادی سالانه - که معمولاً نیز با یک سال تأخیر تهیه می‌شود و بیشتر نیز گذشته‌نگر است - فراتر نمی‌رود. در حالی که با تهیه بودجه اقتصادی که در زیر به علت اهمیت آن به اختصار به ذکر کم و کیف تهیه آن پرداخته می‌شود، می‌توان قانونگذار را نسبت به بسی آمدهای تغییراتی که در مرحله تصویب لایحه صورت می‌گیرد آگاه کرد. بودجه اقتصادی نتیجه آثار تبعی درآمدها و هزینه‌های دولت است و یک گزارش تحلیلی می‌باشد.

## ۲-۳- بودجه اقتصادی

به طور کلی بودجه چندین وظیفه مهم و اساسی دارد که با انجام آنها می‌تواند در هدایت اقتصادی کشور نقش فعال و پیشرو داشته باشد. برای مثال در حوزه طراحی و

تصمیم‌گیری اقتصادی، بودجه به عنوان یک ابزار سیاست‌گذاری می‌تواند سطح بالایی از اشتغال در جامعه را فراهم سازد و در عین حال موجباتی فراهم آورد که ثبات نسبی قیمت‌ها پایدار مانده و رشد اقتصادی دچار وقفه و رکود نشود. این وظیفه هنگامی به طور مطلوب انجام خواهد یافت که تعادل در تراز پرداخت‌ها نیز در حد قابل قبولی برقرار باشد. با تأمین و صرف بودجه در موارد خاص می‌توان جهت‌گیری فعالیت‌های اقتصادی را طی زمان چنان تعیین کرد که به سوی عدالت اجتماعی بیشتر گام بردارد؛ در این جاست که نقش توزیعی بودجه مطرح می‌شود. از نظر بُعد تشویقی نیز خرج متناسب بودجه‌های جاری در زمینه بهبود نظام اداری و تسریع امور می‌تواند با ایجاد انگیزش و تشویق بخش خصوصی را به سوی اهداف مورد نظر جلب نماید.

وجود چنین ویژگی‌های خاص و انتظار انجام چنین وظایفی مهم از بودجه یک الزام مهم را مطرح می‌کند و آن این که تحلیل‌های اقتصادی بودجه‌ای برخلاف رویه کنونی نباید صرفاً گذشته‌نگر باشد بلکه باید با برخورداری از مدل‌ها و مکانیزم‌های مناسب نگاهی به آینده داشته؛ با پیش‌بینی‌های کوتاه مدت بهترین سیاست‌ها را برای حصول به مناسب‌ترین مجموعه وظایف خود انتخاب کند و با استفاده از تجربه‌های گذشته روش‌های اجرایی مناسبی برگزیند. مجموعه این ویژگی‌ها در طراحی و تهیه بودجه اقتصادی می‌تواند تحقق یابد. تهیه و

و اجرای بودجه می‌باشد. اهم این مسائل که به طور غیرمستقیم می‌تواند موفقیت نظام بودجه‌ای کشور را دشوار و حتی غیر ممکن سازد عبارتند از:

الف - تداخل، تکرار و تشابه وظایف دستگاه‌های دولتی، تقسیم ناموزون و غیر منطقی وظایف بین وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، تقسیم یک وظیفه بین چند دستگاه دولتی منجر به لوث مسئولیت در انجام بعضی از وظایف دولت و دوباره کاری در بسیاری از امور می‌شود. برای مثال تداخل و تشابه وظایف دو وزارتخانه جهاد و کشاورزی بعد از فراهم آوردن مشکلات متعددی سرانجام منجر به تصویب قانون تفکیک وظایف این دو وزارتخانه - مصوب ۱۳۶۹ - شد. ولیکن حساب‌های وزارت جهاد سازندگی طی سال‌های ۱۳۶۳ - ۱۳۷۰ به علت نقص مدارک، عدم وجود مقررات خاص و مغایرت شیوه تنظیم حساب‌های وزارت جهاد سازندگی با سایر دستگاه‌های دولتی تاکنون بلا تکلیف مانده و مورد رسیدگی قرار نگرفته و در گزارش تفریغ بودجه سال‌های مذکور نیز درج نشده است.<sup>۱</sup>

ب - فقدان تخصص‌های مورد نیاز - کارشناسان ارزیابی طرح‌ها و پروژه‌ها، کارشناسان بودجه‌ریزی، مدیران مالی با

طراحی بودجه اقتصادی باید به گونه‌ای باشد که پیش‌بینی وضع اقتصادی کشور برای آینده کوتاه مدت (یک‌ساله) در قالب حسابداری ملی به کمک الگوهای اقتصادسنجی میسر باشد. با کمک بودجه اقتصادی می‌توان اثرات سیاست‌های بودجه‌ای و پولی دولت را در انجام وظایف تخصیصی، توزیعی و به ویژه تثبیت اقتصادی مورد بررسی قرار داد و بودجه را به برنامه‌های میان مدت ارتباط داد. از طرفی بودجه اقتصادی قادر است که اثرات کمی سیاست‌های مختلف را روشن کرده و تصمیم‌گیران را در سطح دولت و مجلس قادر سازد که اثرات تصمیمات خود را بر متغیرهای عمده اقتصادی، از قبل مشاهده نمایند.

یکی از پیش‌نیازهای مهم رسیدن به این هدف همان طور که قبلاً به آن اشاره شد، گسترش چارچوب حساب‌های ملی است کسه در آن صریحاً اقلام بیشتری از فعالیت‌های اقتصادی، به ویژه فعالیت‌های اقتصادی دولت روشن شود. جهت و درجه این گسترش با توجه به سرشت الگو، یعنی متغیرهای درون‌زا و برون‌زا و معادلات تعریفی، فنی و رفتاری و نیز ابزارهای سیاست اقتصادی تعیین خواهد شد.

## ۲-۴- مسائل مربوط به نظام اداری

در زمینه ارتباط میان بودجه و سازمان و تشکیلات اداری با مسائل پیچیده‌ای روبرو می‌شویم که موضوع مدیریت دولت در تهیه

۱. البته اخیراً لایحه‌ای تحت همین عنوان «تعیین تکلیف حساب‌های سنواری وزارت جهاد سازندگی طی سال‌های ۱۳۶۳ - ۱۳۷۰» تقدیم مجلس شده است.

دولت، زمان بندی اجرایی و روند هزینه‌ها براساس پیشرفت کار نادیده گرفته می‌شود و به طبع، بررسی‌های بودجه‌ای را با مشکل مواجه می‌کند.

## ۲-۵- مشخص نبودن حدود تمرکز و عدم تمرکز اداری و بودجه‌ای

در زمینه مربوط به تمرکز و عدم تمرکز بودجه‌ای در کشور، از جمله مشکلاتی که وجود دارد- به ویژه در رابطه با اعتبارات جاری و عمرانی طرح‌های استانی - مشخص نبودن حدود و ویژگی‌های چارچوب عدم تمرکز است. به طوری که علی‌رغم این که عدم تمرکز مالی و اداری و رفع نارسایی‌های مالی ناشی از تمرکز و ایجاد هماهنگی امور بین مرکز، استان و شهرستان از دیرباز مورد توجه بوده ولی ساخت تشکیلاتی، توزیع اختیارات و مقررات مالی حاکم، عدم تمرکز در اداره امور کشور را در اجرا به حداقل رسانده است. البته در قانون برنامه و بودجه توصیه‌هایی برای غیر متمرکز نشان دادن اعتبارات جاری و عمرانی وجود دارد. از جمله ماده ۱۵ و ۱۶ ولیکن تاکنون تعریف و معیار مشخصی برای تعیین حدود و ویژگی‌های چارچوب عدم تمرکز ارائه نشده و حاصل تلاش سال‌های اخیر در این زمینه به جز انتقال روش‌های اداری و عملیاتی معمول در مقیاس کوچکتری به استان‌ها نبوده است.

## ۲-۶- ناهماهنگی میان منابع و مصارف بودجه

در زمینه فوق مهمترین مشکل از این مسئله

تجربه و خبره، و ذی حسابان آگاه به قوانین و فنون حسابداری و حسابداری- و فقدان آموزش‌های لازم بدو و ضمن خدمت در رشته‌های شغلی مختلف، توزیع غیر منطقی کارکنان در مناطق جغرافیایی به طوری که اکثر کارکنان با تجربه و کارآ در زمینه بودجه و بودجه‌ریزی و نظارت در شهرهای بزرگ و مراکز استان‌ها مستقر هستند.

ج- از دیدگاه مربوط به تنظیم بودجه، ضابطه اساسی استفاده از اعتبارات بودجه‌ای، اصل استقرار و حفظ موجودیت سازمانی است. به عبارت دیگر توجه عمده و اساسی در اختصاص اعتبار، بر مبنای واحد تشکیلاتی و لزوم بقا دستگاه استوار است - که به منظور انجام وظیفه یا وظایفی ایجاد شده است- مشکل این جاست که در این توجه اعتبارات، تأمین نیازهای سازمان، جانشین اولویت اجرای وظایف سازمان شده است. در این بودجه‌بندی ارقام به دست آمده نمایانگر هزینه استقرار نیروی انسانی در محل، وسایل و ملزومات مربوط جهت حفظ این استقرار است. بدین ترتیب تا زمانی که تخصیص اعتبارات جاری صرفاً ملازم با حفظ موجودی سازمانی دستگاه و تأمین شرط حیات آن باشد نه حجم عملیات اجرایی آن، بدیهی است که ضرورت شناسایی دقیق حجم عملیات اجرایی و ارتباط آن با منابع تخصیص یافته، ارزیابی مدیریت و کارایی سازمان

مربوط به شرکت‌های دولتی است. لازم به توضیح است که بخشی از کسری بودجه دولت در بدهی شرکت‌های دولتی به بانک‌ها مستتر است که در بودجه دولت بازتاب نمی‌یابد. به هر حال حجم کلی وظایف و هزینه‌های کنونی دولت بدون توجه به ظرفیت‌های واقعی درآمدی بر عهده گرفته شده است؛ در پاره‌ای موارد نیز که دولت اقدام به صرفه‌جویی کرده، این صرفه‌جویی‌ها پی‌آمدهای نامطلوبی به همراه داشته، مانند اجرای طرح خودگردانی بیمارستان‌ها و مراکز درمانی کشور، همچنین می‌توان به عدم تناسب بخشی، منطقه‌ای و جاری، عمرانی در تخصیص‌های بودجه‌ای فعلی اشاره کرد. در این زمینه به نظر می‌رسد تخصیص‌های فوق با توجه به الگوهای سنجیده و منطقی صورت نمی‌گیرد. بلکه عامل عمده تعیین‌کننده این تخصیص‌های بودجه‌ای، مقتضیات روزمره سیاسی، اجتماعی، فشارهای عمومی و اجبار در حفظ وضعیت موجود ساختار هزینه‌ای دولت است.

۲-۷- مسائل اجرایی طرح‌ها و برنامه‌ها  
از آنجا که قوه مقننه به طور معمول بیشتر مایل به دانستن ارتباط اعتبار مصوب و وجوه مصرف شده است و به طور مستقیم مداخله‌ای در مراحل اجرایی بودجه ندارد، واحدهای حسابداری و حسابرسی نیز فقط با کنترل هزینه‌ها و رابطه آنها با استانداردهای مقرر سروکار دارند. بنابراین

نشأت می‌گیرد که ظرفیت‌های تولیدی غیر نفتی کشور نقش قابل توجهی در تأمین منابع مالی فعالیت‌های دولتی ندارد. به طور کلی از نظر منابع، بودجه کشور عمدتاً متکی به درآمدهایی است، که به طور مستقیم و یا غیر مستقیم از بخش صادرات نفت حاصل شده است. در حالی که مالیات‌های مستقیم ناشی از فعالیت‌های تولیدی کالایی در جامعه بسیار محدود بوده و سایر مالیات‌های مستقیم مربوط به درآمد حاصل از فعالیت‌های مختلف اقتصادی در داخل کشور نیز یا تحت تأثیر نوسانات ارزی قرار داشته و یا اساساً از اهمیت خاصی برخوردار نبوده‌اند. به هر حال این ویژگی سبب می‌شود که منابع درآمدی بودجه به شدت تحت تأثیر عوامل خارجی باشد که قیمت نفت و میزان صادرات را متأثر می‌کند. به علاوه تأسیس و بهره‌داری از شرکت‌های دولتی که اصولاً پس از گذشت زمانی معقول می‌بایست منابع درآمدی قابل توجهی برای بودجه کشور فراهم آورد در عمل نتوانست در این زمینه موفق باشد. در مورد مصارف بودجه نیز باید گفت که در این زمینه نیز مسائل و مشکلات متعددی قابل ارائه است: از جمله این که حجم وظایف دولت بدون توجه به ظرفیت درآمدی بودجه در جریان گسترش مداوم بود، این امر نیز تعهدات و سعی در رابطه با هزینه‌ها بر دولت تحمیل کرده است. برای مثال ۶۰ درصد از بودجه کل کشور بودجه

بوده و طبق ماده ۲۱ قانون برنامه و بودجه از وظایف مسئولان دستگاه اجرایی به شمار می‌آید. همچنین عدم تعیین ضوابط فنی و استانداردهای اجرایی از طرف سازمان یا دستگاه‌های اجرایی مربوط و نیز فقدان بررسی‌های جامع از جنبه‌های فنی، مالی و اقتصادی در اجرای طرح‌های عمرانی - البته در فرم موافقت‌نامه شرح عملیات طرح یا فرم گزارش توجیهی طرح<sup>۱</sup> پیش‌بینی‌هایی در مورد مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی و مالی هر طرح صورت گرفته اما به علت عدم تأکید صریح سازمان در انجام این‌گونه مطالعات و ارائه گزارش‌های دقیق و تخصصی در این مورد در عمل گزارش‌های توجیهی طرح با دقت تهیه و ارزیابی نمی‌شود - و فقدان هماهنگی‌های لازم در مورد ظرفیت‌ها و نیازهای اجرایی و اولویت‌ها و عدم کفایت صلاحیت‌های لازم برای اتخاذ تصمیم در دستگاه‌های اجرایی سبب می‌شود که در عمل تصمیم‌گیری در مورد مشخصات، ابعاد عملیاتی و مالی طرح‌ها به عهده مجریان و مهندسين مشاور واگذار شود. در این صورت تغییر و یا تجدید نظر در مورد مجریان طرح مشکل‌ساز است.

## ۲-۸- چگونگی و نحوه انجام و نواقص نظارت مالی و عملیاتی در ساختار بودجه‌ای ایران

### الف - نظارت مالی

به استناد ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶، اعمال نظارت مالی بر

تسها واحدهای عملیاتی یا اجرایی - دستگاه‌های اجرایی - مستقیماً مسئول اجرای برنامه‌ها و طرح‌های مصوب هستند. همچنین این واحدهای اجرایی هستند که در مراحل اولیه، طرح‌ها و برنامه‌ها، فوریت و حق تقدم هر یک و نیز بودجه لازم برای اجرای آنها را به سازمان پیشنهاد می‌کنند. آنچه در این میان ایجاد مشکل می‌کند عدم دقت کافی از طرف دستگاه‌های اجرایی و واحدهای تابعه آنها در زمینه‌های فوق است. در این صورت است که بودجه ولو این که بسیار خوب تهیه و تنظیم شده باشد؛ در مرحله اجرا با مشکلاتی غیر قابل جبران مواجه می‌شود، مگر این که سازمان برنامه و بودجه احاطه و دقت کافی در شناسایی طرح‌ها و برنامه‌ها داشته باشد. این امر نیز زمانی حادث می‌شود که سازمان برنامه و بودجه در نقاط مختلف کشور دارای کارشناسان با تجربه و متخصص در این زمینه‌ها باشد. اما متأسفانه کمبود نیروی متخصص و کارآمد در زمینه ارزیابی و شناسایی طرح‌ها و برنامه‌ریزی مشکلی است که به طور ملموس احساس می‌شود.

مشکل دیگری که به ویژه در رابطه با طرح‌ها و اجرای آنها قابل ذکر است، مشخص نبودن حدود صلاحیت مدیریت طرح و پروژه است. در واقع اداره امور طرح‌های عمرانی در متن تشکیلاتی دولت قرار گرفته است و شرایط و ضوابط احراز مشخص و از قبل تعیین شده‌ای وجود ندارد. به طوری که انتخاب، انتصاب و عزل مجریان طرح‌ها تابع مدیریت عمومی دولت

پیش‌بینی شده در بودجه مصوب به دیوان محاسبات کشور، سازمان برنامه و وزارت امور اقتصاد و دارایی ارسال دارند. اصولاً نظارت پارلمانی که پیش از این ذکر آن رفت بیشتر از جنبه مالی مطرح است که بر طبق قوانین از طریق دیوان محاسبات و نیز تصویب لایحه تفریغ بودجه و در صورت لزوم از طریق استیضاح نیز انجام می‌گیرد. بنابراین ظاهراً بر طبق قوانین بخش اعظم کنترل‌های مالی دولت در اختیار قوه مقننه قرار دارد.<sup>۱</sup> ولیکن در عمل کنترل‌های پیش‌بینی شده در قانون به نحو مطلوب انجام نمی‌شود. در زمینه نظارت مالی می‌توان به ضعف‌های زیر اشاره کرد:

۱- در نظارت مالی تنها به تطابق نحوه حصول درآمدها و انجام هزینه‌ها با قوانین و مقررات توجه می‌شود و به کارایی هزینه‌های انجام شده توجهی مبدول نمی‌شود. در حالی که این مهم است که بدانیم مثلاً هزینه انجام شده برای تولید یک کالا یا خدمت چه مقدار است و همواره سعی کنیم به طرق مختلف این هزینه را کاهش دهیم. بنابراین در نظارت مالی در عمل بیشتر به جنبه قانونی قضیه توجه می‌شود که اسناد تهیه و تنظیم شده در واحدهای حسابداری مطابق با قوانین و مقررات باشد و به نحوه خرج و نتیجه آن توجه

مخارج وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی از نظر انطباق پرداخت‌ها با مقررات این قانون و سایر قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج به عهده وزارت اقتصاد و دارایی است که با کمک ذی حسابان انجام می‌گیرد. طبق ماده ۹۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و ماده ۳۹ قانون دیوان محاسبات مصوب ۱۳۶۱، ذی حسابان و دستگاه‌ها مکلفند حساب‌های درآمد و هزینه، صورت‌های مالی اسناد و مدارک مربوط را به دیوان مزبور تحویل نمایند. طبق ماده ۱۰۴ قانون محاسبات عمومی، دیوان محاسبات حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوط را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه سال قبل را به انضمام نظرات خود به مجلس تسلیم می‌کند.

طبق ماده ۹۵ قانون محاسبات مصوب سال ۶۶، کلیه ذی حسابان و وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مکلفند نسخه اول صورت حساب دریافت و پرداخت هر ماه را همراه با اصل اسناد و مدارک مربوط منتهی تا آخر ماه بعد و حساب نهایی هر سال را حداکثر تا پایان خرداد ماه سال بعد به دیوان محاسبات تحویل و نسخه دوم صورت حساب‌ها را به وزارت دارایی ارسال نمایند. طبق ماده ۹۶ همین قانون نیز دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند که حداکثر ظرف ۶ ماه پس از پایان سال مالی گزارش عملیات انجام شده طی آن سال را براساس اهداف

۱. طبق اصل ۵۴ قانون اساسی دیوان محاسبات و کلیه ذی حسابان زیر نظر مستقیم مجلس قرار دارند.



ساله لایحه تفریغ بودجه تهیه شد. مجدداً پس از چند سال وقفه لایحه تفریغ بودجه ۱۳۵۲ تهیه شد که به تصویب نرسید؛ تا این که لایحه تفریغ بودجه سال ۱۳۶۱ در اسفند ماه ۱۳۷۰ توسط دیوان محاسبات به مجلس تقدیم شد که البته رسیدگی و ارائه آن به علت پایان دوره سوم مجلس انجام نگرفت. سپس در اسفند ماه ۱۳۷۱ گزارش تفریغ بودجه ۱۳۶۹ توسط دیوان محاسبات به مجلس چهارم تقدیم و در دستور کار کمیسیون قرار گرفت. آخرین لایحه تفریغ بودجه مربوط به سال ۱۳۷۰ است که در سال ۱۳۷۳ تهیه و تقدیم مجلس شد. در گزارش تفریغ بودجه ۱۳۷۰ نکات زیر که حاکی از ضعف سیستم نظارتی است؛ قابل توجه می باشد.

- براساس گزارش فوق فقط بابت ۲۳ درصد اعتبارات جاری و ۳۳/۶ درصد اعتبارات سرمایه گذاری ثابت، صورت حساب در موعد مقرر ارائه شده است.<sup>۱</sup>

- بسیاری از شرکت ها، مؤسسات و سازمان های دولتی نیز در موعد مقرر صورت های مالی خود را یا اصلاً تهیه نکرده اند و یا در صورت تهیه به تأیید مراجع صلاحیتدار نرسانده اند. برای مثال از ۳۲۴ شرکت دولتی که در سال ۱۳۷۰ از بودجه عمومی استفاده

نمی شود. در واقع مشکل از آنجا ناشی می شود که قوه مقننه معمولاً فقط مایل به دانستن ارتباط هزینه مصوب و وجوه مصرف شده است و بیش از این مداخله ای در مراحل اجرایی ندارد. واحدهای حسابداری نیز فقط با کنترل هزینه ها و رابطه آنها با استانداردهای مقرر سر و کار دارند. همچنان که در مورد تصویب بودجه، هدف قانونگذار و قانون مسلماناً صرف تصویب ارقام و ارقام نبوده بلکه منظور اصلی، رسیدگی به سیاست ها و برنامه های دولت بوده که با توجهات اقتصادی و اجتماعی و ... همراه و به صورت ارقام تجلی یافته است؛ اما در عمل هنگام تصویب بودجه به این مهم توجه نمی شود و از هدف قانون و قانونگذار دور شده و در تصویب بودجه به جنبه های فنی، اجرایی و اهداف بودجه توجه نمی شود و معمولاً به تصویب اعداد و ارقام محدود می شود.

۲- عدم تهیه به هنگام لایحه تفریغ بودجه، البته مشکلی است که در ایران از یک سابقه تاریخی برخوردار است؛ به طوری که از سال ۱۳۱۲ که وزارت دارایی مکلف به ارائه لایحه تفریغ بودجه شد؛ اولین لایحه تفریغ بودجه در سال ۱۳۳۶ تهیه شد و سپس لوایح تفریغ بودجه سال های ۱۳۳۷ و ۱۳۳۸ به مجلس ارائه شد. این امر در سال های ۱۳۳۹، ۱۳۴۰ و ۱۳۴۱ مسکوت ماند؛ اما برای سال های ۱۳۴۲ تا ۱۳۴۹ همه

۱. چکیده تفریغ بودجه سال ۱۳۷۰، مرکز پژوهش ها، آذر ماه ۱۳۷۴.

عملکرد دستگاه‌های اجرایی می‌تواند باشد. این بی‌نظمی مالی و عدم تهیه به موقع گزارش تفریغ بودجه ناشی از عوامل متعددی است از آن جمله:

- فقدان نیروی متخصص و کارآمد لازم جهت بررسی و رسیدگی به حساب‌ها و اسناد مالی؛

- عدم وجود ضمانت اجرایی قوی برای قوانین در مورد تحویل به موقع و جمع‌آوری و تمرکز به هنگام ارقام مربوط به درآمدها و هزینه‌های کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی در جریان هر سال مالی و رسیدگی به موقع اسناد؛

- انعطاف‌پذیری بیش از حد بودجه شرکت‌های دولتی، به طوری که به استناد مفاد بند «د» تبصره ۲ قانون بودجه مصوب ۱۳۶۷ - تبصره‌ای که کماکان اجرا می‌شود - کلیه شرکت‌های دولتی می‌توانند بودجه را به صلاحدید خود اصلاح نمایند مشروط به این که این اصلاح موجبات کاهش ارقام مالیات و سود سهام دولت که پیش‌بینی شده است را فراهم نکند و نیز میزان استفاده شرکت یا مؤسسه انتفاعی مربوطه از محل درآمد عمومی را افزایش ندهد.

ب - نظارت عملیاتی

منظور از نظارت عملیاتی، طبق قوانین

کرده‌اند فقط ۴۳ شرکت صورت‌های مالی ارائه داده‌اند. این تعداد نیز فقط ۸/۷۵ درصد از کل درآمد شرکت‌های دولتی را در اختیار داشته‌اند.

- عملکرد دستگاه‌های اجرایی که صورت حساب ارائه کرده‌اند، انحراف بسیار زیادی از قانون بودجه دارد، به طوری که کمتر مواردی دیده می‌شود که بین عملکرد دستگاه‌ها و قانون انطباق وجود داشته باشد. موارد عدم انطباق به خصوص در مورد بانک‌ها و شرکت‌ها مشهودتر است. به عنوان نمونه در حالی که پیش‌بینی می‌شود بانک‌ها و شرکت‌ها - آنها که حساب پس داده‌اند - تنها مبلغ ۲۵۲ میلیارد ریال از ذخایر و اندوخته‌هایشان را در سال مزبور به عنوان منبع استفاده نمایند در عمل مبلغ ۱۳۹۸ میلیارد ریال استفاده نموده‌اند که در قانون بودجه ۷۰٪ اصلاً پیش‌بینی نشده بود. همچنین ۶ بانک مبلغ ۶۷۹ میلیارد ریال از منابع خود را صرف افزایش دارایی‌های جاری نموده‌اند که در قانون مبلغی برای این پیش‌بینی نشده بود.<sup>۱</sup>

بنابراین ملاحظه می‌شود که دستگاه‌های اجرایی در امر گزارش دهی و ارسال به موقع اسناد هزینه خود اهمال می‌ورزند و در عمل به نظارت تن در نمی‌دهند و این خود به تعبیری بیانگر از عدم وجود انضباط مالی در

حسابدهی در جامعه امر معمول و عادی تلقی شود.

در عین حال طراحی و اجرای چنین نظامی به کارشناسان آگاه و با تجربه احتیاج دارد. به ویژه در مرحله اجرا اگر کارشناسان فاقد اطلاعات و تجربه کافی باشند مسلماً نتیجه‌ای از نظارت حاصل نخواهد شد. از نظر اجتماعی آنچه در جامعه ملموس است، حساسیتی است که نسبت به نظارت وجود دارد؛ بدین معنی که از نظارت به عنوان عاملی محدودکننده یاد می‌شود و توجه به این نکته نمی‌شود که نظارت می‌تواند موجب اصلاح امور و پیشرفت کارها شود. این امر به ویژه در رابطه بین دستگاه‌های اجرایی با سازمان برنامه و بودجه کاملاً محسوس است؛ به طوری که دستگاه‌های اجرایی به هر طریقی درصدد این هستند که تن به نظارت و حسابرسی ندهند. برای مثال علی‌رغم تصریح ماده ۳۵ قانون برنامه و بودجه نسبت به فراهم آوردن تسهیلات و همکاری لازم دستگاه اجرایی جهت نظارت سازمان برنامه، در عمل چون این قانون ضمانت اجرایی لازم را ندارد؛ دستگاه‌های اجرایی به هر طریقی مانع انجام نظارت می‌شوند و یا نظارت را به تأخیر می‌اندازند. به طوری که در گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی<sup>۱</sup> از این مشکل به عنوان مشکلی که سبب کاهش پوشش نظارتی سازمان شده ذکر می‌شود. بنابراین تا این

برنامه و بودجه و محاسبات عمومی کشور، ارزشیابی فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی است، که هزینه آنها از محل اعتبارات جاری و عمرانی منظور در قانون بودجه تأمین می‌شود. از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کل کشور و مقایسه پیشرفت کار با جدول زمان‌بندی بر طبق قانون برنامه و بودجه<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۵۱ و تبصره ماده ۶۰ قانون محاسبات مصوب ۱۳۶۶، به عهده سازمان برنامه و بودجه می‌باشد. البته طبق ماده ۲۱ قانون برنامه و بودجه، تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی و کنترل عملیات فنی بر عهده دستگاه اجرایی می‌باشد.

به طور کلی اولین نکته‌ای که در بررسی نحوه نظارت بر بودجه به چشم می‌خورد، عدم وجود یک نظام منسجم و به روشنی مدون شده می‌باشد. در چنین نظامی باید اجزاء، نقش و وظایف هر یک و چگونگی ارتباط بین آنها و محتوای گزارش‌هایی که باید تهیه شوند، متغیرهایی که باید مورد نظارت قرار گیرند؛ همچنین معیارهایی که باید پیشرفت عملیات - به ویژه از نظر فیزیکی - با آنها سنجیده شوند؛ از قبل تعیین شوند. البته تهیه و اجرای چنین نظامی به یک سری پیش شرط‌های سیاسی، اجتماعی و همچنین توان فنی و تخصصی بستگی دارد. از نظر سیاسی نیز باید شرایط ثبات، تعهد به پیشبرد توسعه و توجه به نظر متخصصان فراهم شود. از نظر اجتماعی نیز باید روحیه همکاری رایج و حسابرسی،

۱. قانون برنامه و بودجه مصوب ۵۱، فصل نهم، نظارت.  
۲. گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی سال ۱۳۷۴، معاونت فنی، دفتر نظارت و ارزیابی سازمان برنامه، ۱۳۷۵.

باید صورت گیرد، در عمل به درستی انجام نخواهد گرفت. بدیهی است که به دنبال این مشکل، مشکلات و نارسایی‌های دیگری روی می‌دهد که از مهمترین آن تأخیر در اجرای پروژه‌هاست؛ به طوری که طی سال ۱۳۷۴ مقرر شد که ۴۰ درصد از کل پروژه‌های عمرانی در دست اجرا خاتمه یابد؛ ولی در عمل تنها ۱۷/۹ درصد آنها به اتمام رسید و اکثر دستگاه‌های اجرایی نیز کمبود اعتبار را دلیل تأخیر اعلام کرده‌اند.<sup>۱</sup> بدیهی است که با وجود تورم موجود در کشور، تأخیر در اجرای پروژه‌ها، هزینه سنگینی را بر بودجه دولت تحمیل می‌کند.

به‌طور کلی اگر بودجه و بودجه نویسی، اجرا و کنترل بودجه را به عنوان یک سیستم نگاه کنیم؛ همان‌طور که یک سیستم برای حفظ تعادل پویای خود احتیاج به یک مکانیسم بازخورد<sup>۲</sup> دارد؛ منظور مکانیسمی است که موجب می‌شود، سیستم به‌طور دائم اطلاعات لازم را درباره عملکرد خود به دست آورد و چنانچه عملکرد سیستم با معیار و نتیجه مطلوب تطبیق نکند، سیستم بتواند خودبخود در جهت برطرف کردن انحراف تنظیم شود. بنابراین به‌طور خلاصه در سیستم بودجه‌ریزی ایران مهمترین مشکلی که کاملاً مشهود است؛ عدم وجود

روحیه حاکم باشد طبیعی است که نظارت نمی‌تواند به‌نحو مؤثری اجرا شود. به هر حال در سیستم نظارتی حاضر به منظور کنترل پروژه‌ها و طرح‌های عمرانی از طرف سازمان برنامه، تعدادی از پروژه‌ها انتخاب می‌شوند و توسط کارشناسان در محل مورد بازدید قرار می‌گیرند؛ اما در عمل به علت روشن نبودن ضوابط پیشرفت کار و معیارهای سنجش - به ویژه از نظر پیشرفت فیزیکی - و نیز عدم وجود کارشناسان آگاه و با تجربه، نظارت فوق نتیجه مطلوبی به همراه ندارد.<sup>۱</sup> ناگفته نماند که همین انتخاب تعدادی از پروژه‌ها و عدم نظارت دقیق بر کلیه پروژه‌ها نقصی است که بر نظام نظارتی فوق وارد است. برای مثال در سال ۱۳۷۴ از ۴۶۴۲ پروژه عمرانی اجرایی مشخص شده، ۲۹۳۹ پروژه عمرانی اجرایی مورد بازدید قرار گرفته است. یعنی ۶۳ درصد پروژه‌ها، البته در مورد پروژه‌هایی که به هر علت امکان نظارت و بازدید در محل برای آنها فراهم نشده معمولاً سازمان اقدام به گزارش‌گیری می‌کند و پرسشنامه‌هایی را به دستگاه‌های اجرایی ارسال می‌کند ولی معمولاً این پرسشنامه‌ها یا به دقت تکمیل نمی‌شود و یا به آنها پاسخ داده نمی‌شود. به هر حال با وجود این ضعف‌های نظارتی فوق مشخص است، عمل تخصیص اعتبار نیز که معمولاً بر مبنای بازدیدهای کارشناسان یا گزارش‌های نظارتی و برحسب چگونگی پیشرفت فیزیکی کار

۱. علی طوسی اردکانی، مروری بر چگونگی نظارت بر بودجه ایران، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه سازمان برنامه و بودجه، بهمن ۶۹

۲. گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی سال ۱۳۷۴، معاونت فنی، دفتر نظارت و ارزیابی سازمان برنامه ۱۳۷۵.

نساکارآمدی‌هایی است که در نهایت مشکلات زیادی را در اقتصاد ملی پدید آورده است. به طریق اولی و با توجه به حجم گسترده فعالیت‌های دولت، سامان دادن وضعیت اقتصادی کشور پیش از هر چیز در گرو ایجاد نگرشی واقع بینانه‌تر در تنظیم بودجه سالانه بخش دولتی است.

آگاهی از تصویر صد ساله بودجه‌ریزی در کشور، ضمن نشان دادن خطوط اصلی تحولات پدید آمده، در ریشه‌یابی مشکلات کنونی تنظیم، اجرا و نظارت بر بودجه بی‌تأثیر نیست. براین اساس، چنانکه از مباحث بالا ملاحظه شد، مهم‌ترین مشکلات امروزی نظام بودجه‌ریزی کشور را چنین می‌توان بر شمرد:

- ضعف قوانین و استنباط نادرست مجریان قوانین؛
- ناهماهنگی میان برنامه و بودجه؛
- مسائل مربوط به نظام اداری؛
- مشخص نبودن حدود تمرکز و عدم تمرکز اداری و بودجه‌ای؛
- ناهماهنگی میان منابع و مصارف؛
- مسائل اجرایی طرح‌ها و برنامه‌ها؛
- مسائل مربوط به کنترل و نظارت.

در مورد مسائل مربوط به ضعف قوانین پس از ذکر چند مسئله عمده در این زمینه، ضرورت بازنگری در قوانین برنامه و بودجه و قانون محاسبات عمومی پیشنهاد شده است.

در مورد مشکل مربوط به ناهماهنگی میان برنامه و بودجه، پس از ذکر ضرورت اساسی و قانونی، هماهنگی میان برنامه و

بک مکانیسم بازخورد مناسب است. البته اگر چه در قوانین مربوطه پیش‌بینی‌هایی برای کنترل سیستم و کسب اطلاعات از نحوه کارکرد سیستم صورت گرفته است؛ از جمله لزوم تهیه و تصویب لایحه تفریح بودجه که در واقع نتیجه فدایند نظارت و کنترل بودجه است، اما عملاً وقتی تفریح بودجه تهیه نشود یا با تأخیرهای چند ساله تهیه شود؛ و یا به هر علتی مورد بررسی و تصویب قرار نگیرد مسلم است که اطلاعات کافی در قالب ارقام و اعداد از چگونگی اجرای بودجه نخواهیم داشت. بدیهی است که در این صورت سیستم ناقص عمل می‌کند و آن تعادل سیستمی که در نتیجه بازخورد می‌توان حاصل شود به وجود نمی‌آید. قدر مسلم قسمت مهم مکانیسم بازخورد در سیستم بودجه، یزی همان فرایند کنترل، نظارت و گزارش‌هایی است که از پروسه نظارت می‌تواند حاصل شود. ما متأسفانه در سیستم بودجه‌ریزی ایران فرایند نظارت از کیفیت مناسبی برخوردار نیست و به دنبال آن مکانیسم بازخورد سیستم مطلوب نبوده و در نهایت سیستم بودجه‌ریزی نیز عملکرد خوبی نخواهد داشت. بنابراین آنچه در مرحله اول باید مورد توجه قرار گیرد، طراحی مکانیسم مناسب بازخورد برای سیستم بودجه‌بنی است.

### فشرده و پیشنهاد

نگاهی به روند تنظیم بودجه بخش دولتی در پانزده سال اخیر نمایانگر کم‌استی‌ها و

بودجه، به ذکر علل عدم تحقق این هماهنگی از جمله فقدان اطلاعات و آمار تفصیلی و عدم توجه به لزوم تهیه بودجه اقتصادی اشاره شده است. در مورد مسایل نظام اداری که به طور غیرمستقیم نظام بودجه‌ریزی کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ به ذکر ضعف‌هایی از قبیل، تداخل، تکرار و تشابه وظایف دستگاه‌های دولتی، تقسیم ناموزون و غیر منطقی وظایف بین وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، فقدان تخصص‌های مورد نیاز کارکنان و کارشناسان درگیر با نظام بودجه‌ریزی و عدم تخصیص اعتبارات بودجه‌ای متناسب با حجم عملیات اجرایی دستگاه‌ها پرداخته شد.

در مورد مشکل مشخص نبودن حدود تمرکز و عدم تمرکز اداری و بودجه‌ای، پس از ارائه تعریفی از مفهوم تمرکز و عدم تمرکز اداری و بودجه‌ای و ذکر معایب و مزایای هر یک، به این نکته اشاره شده که در نظام بودجه‌ای کشور حدود تمرکز و عدم تمرکز دقیقاً مشخص نشده است. در مورد مشکل مربوط به عدم هماهنگی میان منابع و مصارف بودجه‌ای به این نکته پرداخته شده که عمده منابع درآمدی بودجه حاصل از صادرات نفت و فعالیت‌ها و معاملاتی است که به طریقی به بخش نفت مربوط می‌شود. این ویژگی نیز سبب می‌شود که منابع درآمدی بودجه تحت تأثیر عوامل خارجی باشد. همچنین در مورد مصارف بودجه به

این نکته اشاره شده که حجم فعالیت و وظایف دولت بدون توجه به ظرفیت درآمدی بودجه بی‌رویه گسترش یافته است. در مورد مسایل اجرایی بودجه در خصوص طرح‌ها و برنامه‌ها به نقش قابل توجه دستگاه‌های اجرایی، مشخص نبودن حدود صلاحیت مدیریت طرح و پروژه‌ها اشاره شده. همچنین با توجه به عدم دقت کافی از طرف دستگاه‌های اجرایی در زمینه معرفی و اجرای طرح‌ها به ویژه ضعف تشکیلات کنترل و نظارت سازمان برنامه و بودجه و دیوان محاسبات بر دستگاه‌های اجرایی سبب بروز مشکلاتی در اجرای طرح‌ها و برنامه‌ها و عملکرد ضعیف آنها شده است.

در مورد مسایل و مشکلات مربوط به کنترل و نظارت، پس از معرفی دو نوع نظارت مالی و عملیاتی و نحوه انجام هر یک به ضعف‌های سیستم نظارتی بودجه در خصوص انجام این دو نوع نظارت پرداخته شده است. در نظارت مالی به دو مشکل عمده توجه شده است:

- ۱- عدم توجه به کارایی هزینه‌های انجام شده و توجه صرف به تطابق نحوه حصول درآمدها و انجام هزینه‌ها با قوانین و مقررات؛
- ۲- عدم تهیه بهنگام لایحه تفریح بودجه، در مورد مشکل تهیه لایحه تفریح بودجه نیز به عواملی که سبب بروز این مشکل شده به اختصار پرداخته شده است.

- عدم امکان نظارت دقیق و به هنگام بر کلیه پروژه‌ها از طرف سازمان برنامه و بودجه که ناشی از کمبود کارشناسان آگاه و باتجربه است.

در نهایت گزارش فوق پس از ذکر مسایل و مشکلات نظام بودجه ریزی به این نتیجه می‌رسد که از دیدگاه سیستمی مشکل عمده و اساسی نظام بودجه ریزی عدم وجود یک مکانیسم بازخورد مناسب است؛ یعنی مکانیسمی که موجب می‌شود، سیستم به‌طور دائم اطلاعات لازم را درباره عملکرد خود به‌دست آورد و چنانچه عملکرد سیستم با معیار و نتیجه مطلوب و پیش‌بینی شده تطبیق نکند، سیستم بتواند خودبه‌خود در جهت برطرف کردن انحراف تنظیم شود. بنابراین در گزارش حاضر آنچه به‌طور کلی پیشنهاد می‌شود؛ طراحی یک مکانیسم مناسب بازخورد برای سیستم بودجه بندی است. البته تحقق هدف فوق تا اندازه زیادی مستلزم حل مشکلات مذکور در گزارش و برخورد اصولی با مسایل مذکور است. اما آنچه به‌طور خاص به منظور اصلاح نظام بودجه ریزی پیشنهاد می‌شود؛ به قرار زیر است:

- تعیین ضمانت‌های اجرایی قوی برای اجرای دقیق قوانین بودجه‌ای و نظارتی؛
- فراهم آوردن شرایط و ضوابطی که نظارت عملیاتی دیوان محاسبات را در کنار نظارت عملیاتی سازمان برنامه و بودجه امکان‌پذیر سازد؛
- فراهم آوردن شرایط برای تهیه بودجه اقتصادی؛

در مورد ضعف سیستم نظارت در خصوص نظارت عملیاتی به‌طور کلی به فقدان یک نظام منسجم و روشن اشاره شده است؛ نظامی که نقش و وظایف اجزا و چگونگی ارتباط بین آنها و محتوای گزارش‌هایی که باید تهیه شوند، متغیرهایی که باید مورد نظارت قرار گیرند، معیارهایی که باید پیشرفت عملیات - بویژه از نظر فیزیکی - با آنها سنجیده شوند؛ از قبل مشخص شده باشد.

مشکلات نظارتی خاصی که در زمینه فوق به آنها اشاره شده عبارت‌اند از:

- عدم مطالعات امکان‌سنجی دقیق در مراحل اولیه پیشنهاد و اجرای طرح‌های عمرانی؛
- عدم معرفی معیارهایی برای سنجش چگونگی پیشرفت کار از نظر مالی و پیشرفت فیزیکی طرح؛
- کمبود کارشناسان با تجربه در زمینه ارزیابی پروژه‌ها و طرح‌های عمرانی؛
- ضعف در تهیه گزارش‌های نظارتی به‌هنگام و دقیق
- از آنجا که تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی و کنترل عملیات فنی طبق قانون - ماده ۲۱ قانون برنامه و بودجه - به عهده دستگاه اجرایی است؛ این امر باعث می‌شود که با توجه به ضعف تخصصی دستگاه‌های اجرایی در تشخیص اولویت اجرای طرح‌ها و ارزیابی آنها، در عمل مجریان طرح‌ها تعیین‌کننده نحوه اجرای طرح و کم و کیف آن باشند؛

- مشخص کردن حدود تمرکز و عدم تمرکز و بودجه‌ای به نحو مناسب و درخور اجرا؛

- مشخص کردن جایگاه دستگاه برنامه‌و بودجه‌ریزی کشور در برابر شرکت‌های دولتی و متعهد کردن بیشتر این شرکت‌ها در برابر مجلس و سازمان برنامه و بودجه. به‌ویژه با توجه به این‌که شرکت‌های فوق بیش از ۵۰ درصد بودجه کل کشور را به‌خود اختصاص می‌دهند. لازم است ارتباط منطقی بین بودجه این شرکت‌ها و بودجه عمومی فراهم شود و بودجه آنها بیشتر تحت نظم قرار گیرد؛ از انعطاف بیش از حد بودجه آنها جلوگیری شود و آنها را ملزم به پاسخ‌گویی به ارگان بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی کشور و نیز دیوان محاسبات و کسب نظرات مشورتی مراجع ذیصلاح کرد.

به هر حال آشفته‌گی نظام مالی و اداری پدیده‌ای مسلم است. لذا می‌بایستی به طور عملی و اجرایی نسبت به بهبود و اصلاح آن همت گماشت. بررسی جامع و طرح تدوین قانون محاسبات عمومی می‌تواند آغاز این حرکت باشد. متون طرح اصلاح و تدوین قانون محاسبات عمومی می‌تواند الهام‌بخش از تجربیات کارشناسان خبره باشد. تعاریف و مفاهیم واژه‌ها بیان زبان مشترکی است که می‌تواند مفاهیم اقتصادی یکسانی را در برداشته باشد.

## ۷- فهرست منابع

- ۱- پزویان، جمشید، اقتصاد بخش عمومی، انتشارات مؤسسه تحقیقات دانشگاه تربیت مدرس.
- ۲- صمیمی، سیامک و سیمین بهبودی، بررسی مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی دستگاه‌های اجرایی، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۰.
- ۳- صراف، فریدون، بودجه‌ریزی دولتی و نظام بودجه‌ای ایران، انتشارات مدرسه عالی بازرگانی، چاپ چهارم، ۱۳۵۲.
- ۴- طوسی اردکانی، علی، مروری بر چگونگی نظارت بر بودجه ایران، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه، سازمان برنامه و بودجه، بهمن ۶۹.
- ۵- فرزیزب، علیرضا، بودجه‌ریزی دولتی، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۱.
- ۶- قانع، حسن، مقدمه‌ای بر نظام بودجه‌ای ایران، سازمان برنامه و بودجه، اسفند ۱۳۵۶.
- ۷- مرکز پژوهش‌های مجلس، چکیده تفریغ بودجه سال ۱۳۷۰، آذرماه ۱۳۷۴.
- ۸- سازمان برنامه و بودجه، پروژه مطالعاتی نظام بودجه‌ریزی کشور، تشکیلات اداری و مالی، ح اول، بهمن ۶۵.
- ۹- معاونت امور مناطق و مجلس، بررسی نظام مالی، محاسباتی کشور، انتشارات گروه مطالعاتی بررسی قوانین و مقررات مانع توسعه، ش ۱۰، شهریور ۱۳۷۳.