

# مروری بر مشکلات و نارسایی‌های

## بودجه ریزی در ایران

محمد تقی رضانی

عضو هیئت علمی دانشگاه امام حسین (ع)

### چکیده

علی‌رغم سه ربع قرن در تهیه و تنظیم بودجه در ایران برپایه نظام‌های حقوقی و مالی مستقر و مرسوم در کشورهای دارای پارلمان و مبتنی بر پذیرش اصل تفکیک قوا، هنوز بودجه ریزی در کشور دارای نارسایی‌ها و چالش‌های زیادی می‌باشد. هر چند این مشکلات از دیدگاه‌های متفاوتی بر جایگاه سیاسی، اجتماعی و اقتصادی دولت قابل طرح و بررسی است ولی در برخوردی اصولی مسائل مربوط به نظام بودجه ریزی و قوانین بودجه‌ای در این رابطه بیشترین خودنمایی را می‌کند و در عمل بیشترین عامل ناکارآمدی بودجه می‌باشد. در نتیجه، این امر باعث گردیده است که بودجه ریزی در ایران فاقد توجیحات عملی و قانون‌مندی‌های لازم و رایج در کشورهای پیشرفته باشد.

به همین منظور در این مقاله مشکلات و نارسایی‌های بودجه ریزی در ایران با روش توصیفی و تحلیلی مورد بررسی و مطالعه قرار گرفته است و مسایل و مشکلات بودجه ریزی در ایران در دو بخش جداگانه: «مسائل و مشکلات ناشی از نظام بودجه ریزی» و «مسائل و مشکلات ناشی از قوانین بودجه‌ای» ارائه شده است. در بخش اول مشکلات و نارسایی‌های بودجه ریزی در ایران از قبیل: نبود فرهنگ اقتصادی، نگاه سنتی و هزینه درآمندی، فقدان انضباط مالی و اقتصادی، اتکاء اصلی به درآمد حاصل از نفت و گاز، عدم برآورد صحیح درآمدها و هزینه‌ها، عدم کارایی فرآیند نظارت و کنترل بودجه‌ای، عملکرد نامناسب شرکت‌های دولتی، نقصان نظام مالیاتی و یارانه‌ای و عدم هماهنگی بین منابع و مصارف و در بخش دوم نیز مشکلات و نارسایی‌های قوانین بودجه‌ای در ایران از قبیل: فرآیند قانونی ناهمگون در قوانین بودجه‌ای، وجود بودجه‌های خارج از شمول، بودجه‌های اختصاصی و قانون گذاری از طریق تبصره‌های بودجه، وجود اشکالات و ابهامات در قوانین بودجه‌ای و عدم وجود ضمانت‌های اجرایی قوی در قوانین بودجه‌ای مورد مطالعه و بررسی قرار گرفته است.

کلید واژه‌ها: بودجه، بودجه ریزی در ایران، نظام بودجه ریزی، قوانین بودجه‌ای

## مقدمه

بودجه مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌های سیاسی، هدف‌گذاری‌های اقتصادی، سازماندهی‌های مدیریتی، گرایش‌های بخشی و منطقه‌ای و حتی آرمان‌ها و آرزوهای حکومتی در صحنه بین الملل در قالب هزینه‌ها و درآمدهای دولت می‌باشد. از لحاظ حجم و عظمت بزرگترین سند مالی و از لحاظ اهمیت مهم‌ترین عامل مستقل و پویا در اداره عمومی کشور و سطح کلان اقتصادی است. به دلیل آنکه، بودجه برنامه کار دولت و حساب دخل و خرج آن را برای سه آتی معین می‌کند، یعنی؛ معین می‌کند دولت چه مقدار از منابع کشور را در اختیار خواهد گرفت و چه مقدار از این منابع را در کجا و حسب چه اهدافی خرج خواهد کرد. همچنین در سطح کلان اقتصادی، از طرق ایجاد فرصت‌های شغلی و درآمدهای جدید، چرخ‌سازندگی، تولید و تجارت را تحریک بخشیده و باعث گسترش رفاه همگانی می‌شود و یا اینکه با برقراری تساوی بیشتر در درآمدها، فرصت‌ها و رفع نیازهای همگانی موجب رشد و توسعه اقتصادی و یا توسعه و تعمیق عدالت اجتماعی در جامعه می‌شود. این امر بخصوص در کشور ایران - که گفته می‌شود: ۸۵ درصد منابع و مواهب و امکانات ملی ایران در مالکیت، مدیریت و تصدی دولت و مدیران دولتی قرار دارد. یا اینکه بالغ بر ۷۰ درصد تولید ناخالص ملی ایران در بخش عمومی تولید می‌شود. - (کرباسیان، ۱۳۷۸: ۲۳) بسیار حائز اهمیت است.

بودجه‌ریزی در ایران به رغم جایگاه و اهمیت ویژه آن در کشور با نارسایی‌ها و چالش‌های متعددی روبرو می‌باشد و باعث ناکارآمدی بودجه در عمل می‌شود. از دیدگاه حاکمیت سیاسی کشور، بیشتر نارسایی‌ها و چالش‌های بودجه معلول نارسایی‌های منابع انگاشته می‌شود در حالی که با تحلیل ساختارها و عملکردهای بودجه‌ای اخیر در مقایسه با منابع و امکانات مالی دولت، بیانگر واقعیت دیگری است.

به گونه‌ای که بیشتر نارسایی‌های بودجه در ایران مربوط به «مبانی قانونی، اقتصادی و برنامه‌ریزی» «ضوابط مالی و عملیاتی» و یا «کنترل‌های لازم و مورد نیاز» می‌باشد و باعث صعوبت دسترسی به یک نظام مطلوب بودجه‌ای در کشور می‌شود.

بنابراین نارسایی‌ها و چالش‌های بودجه‌ریزی در ایران معلول عوامل و مسائل مختلفی می‌باشد که برخی از آن از قبیل عوامل انسانی، فنی، سیاسی و ... متأثر از شرایط ویژه و غیر عادی موجود در کشور است. اما برخی دیگر که اهمیت و تأثیر بسزایی دارد؛ متأثر از ساختار قوانین و نظام بودجه‌ریزی موجود در کشور است که هدف این مقاله بررسی آن به طور خاص می‌باشد. بدین جهت، مشکلات و نارسایی‌های بودجه‌ریزی در ایران که بیشترین تأثیر را بر کاهش کارایی بودجه دارند، در دو بخش جداگانه زیر مورد بررسی و مطالعه قرار می‌گیرد.

### بخش اول: مسائل و مشکلات ناشی از نظام بودجه‌ریزی کشور

نظام‌های بودجه‌ریزی بدان گونه که در کشورهای صنعتی روی داده است حاصل سازوکار هماهنگ ملاحظات در زمینه‌های سه‌گانه زیر است:

نخستین زمینه موضوع ملاحظات اجتماعی و تلقی‌های مردمی از دخل و خرج عمومی و دولت است. مردم یا تأمین‌کنندگان منابع عمومی در هر جامعه با تکیه بر گذشته تاریخی، ویژگی‌های فرهنگی، معیارهای ارزشی و مناسبات اجتماعی خود دارای تصویری از دولت و حکومت آرمانی هستند که به کمک آن نسبت به حدود مشروعیت و پذیرفتن حکومت‌های موجود داوری می‌کنند و در برابر حرکت‌های آن واکنش نشان می‌دهند. طبیعی است که تعدد و طیف ظهور واکنش‌های متأثر از این جریان ذهنی در رفتار اجتماعی مردم تابع مستقیم گستردگی حضور دولت است، اما گسترش دامنه دخالت‌ها و افزایش سهم دولت در منابع و مصارف جامعه را نمی‌توان

دستاورد گرایش‌های ذهنی مردمی و مرادف با بسط پذیرش اجتماعی دولت انگاشت. توسعه وظایف و رشد سریع سازمان دولت، لاقابل‌بدان گونه که تجربه قرن حاضر نشان می‌دهد، بیش از آن که منبعث از خواستگاه ملی و تمایلات مردمی باشد حاصل توسعه‌طلبی ذاتی دولت و رویدادهای بین‌المللی بوده است. بنابراین، اوج‌گیری پدیده دولت و ارتقای آن به بلندترین نقطه بنای اجتماعی در گروهی از جوامع کنونی را نباید به تقویت مبانی مشروعیت حکومت تعبیر کرد. از سوی دیگر، کمتر می‌توان میان داوری‌های مردم درباره مشروعیت حکومت و انتظارات آنان از دولت ارتباط منطقی برقرار کرد. بیان تشریحی این نکته مستلزم بحث‌های نظری است، لیکن روابط روزمره اجتماعی حاکی از وجود شواهدی است که افراد امتناع یا اکراه خود از مشارکت در تأمین منابع عمومی را با فقدان یا کسر مشروعیت حکومت توجیه می‌کنند، در حالی که انتظارات آنان نسبت به کیفیت و میزان عرضه خدمات یا مصارف عمومی به گستردگی دامنه وظایف و حضور دولت در جامعه بستگی دارد.

زمینه دوم متضمن تحلیل ماهوی حکومت و دولت از دیدگاه مالیه عمومی است. وظیفه کلی دولت گردآوری منابع و تخصیص آن به هدف‌ها یا نیازهای اجتماعی است، اما اجرای این وظیفه مستلزم شناخت ویژگی‌هایی است که در این تعریف کلی نادیده می‌ماند. نظریه‌پردازان حقوقی اغلب میان حکومت و دولت تمییز قائل می‌شوند. دولت به‌عنوان محمل انتقال اقتدار حاکمیت سیاسی به جامعه پدیده‌ای سازمان‌یافته، مستمر و دارای حیات اجتماعی است، در حالی که شکل‌گیری و بقای حاکمیت موضوع ساختار سیاسی و رویه‌های قانونی معمول است. کارکرد سازمان دولت در عین حال که به نظم اجتماعی تداوم می‌بخشد، تأثیر غیرقابل انکاری بر مشروعیت و تنفیذ آرای حاکمیت سیاسی کشور دارد. تمییز حکومت از دولت در

تحلیل این پرسش که آیا تصرف دولت در منابع عمومی از مواضع مالکانه صورت می گیرد یا وجه کارگزارانه دارد نیز دارای اهمیت است. نظریه های دموکراتیک تشخیص حد مجاز منابع و مصادیق مصارف عمومی را در فرایند رأی گیری جستجو می کنند که می تواند به عنوان تأییدی بر نقش کارگزارانه دولت انگاشته شود. از سوی دیگر، هزینه های فزاینده و مستمر سازمان دولت و همچنین تأثیر غیرمستقیم این سازمان در هزینه های عملیاتی و اجرایی را به ندرت می توان به متابعت از فرایند رأی گیری و تمایلات حاکمیت سیاسی در آورد. در واقع، گسترش سریع و بی سابقه دولت ها در بسیاری از جوامع آنها را قادر ساخته است که به عنوان بزرگ ترین سازمان کارفرمایی، ضرورت های خود را در قالب نیازهای اجتماعی به مردم و حاکمیت سیاسی کشور تحمیل کنند. تحلیل دو وجه پرسش مذکور می تواند ضمن برقراری نوعی حقوق مالکانه در منابع عمومی به نفع دولت، کارگزاری حکومت را به جهت گیری های کلی در حرکت های اجتماعی و منابع و مصارف عمومی محدود کند.

زمینه سوم موضوع ملاحظات اقتصادی است. ملاحظات اقتصادی بودجه به دخالت دولت در تخصیص منابع، برقراری و حفظ ثبات و بازتوزیع درآمدها محدود می شود.

در کشورهای صنعتی روی حاصل سازوکار هماهنگ ملاحظات یاد شده در زمینه های سه گانه ذکر شده، فعالیت های مالی را متناسب با مأموریت های دولت، موضوع مالیه عمومی قرار داده و بودجه ریزی نیز به عنوان فن مدیریت، برآورد و انجام دخل و خرج و ثبت رویدادهای مربوط قلمداد گردیده است. از این رو، اصول و ضوابط حاکم بر سازماندهی، تهیه، تصویب و اجرای بودجه به مثابه سازوکار یک ابزار فناورانه می باشد که با استفاده از آن می توان حدود خدمات و ابعاد مالی دولت

را در یک ساختار سیاسی دمکراتیک معین کرد. این تکنولوژی به موازات تحولات اجتماعی در این کشورها رو به تکامل نهاده است.

در ایران تحولات مالیه عمومی بازتابی از زمینه‌های هماهنگ اقتصادی و اجتماعی به نظر نمی‌رسد. نابسامانی‌های مالی و کسری‌های رو به گسترش دخل و خرج دولت در اواخر دوران قاجار که استقراض‌های خارجی و واگذاری امتیازهای بهره‌برداری بخشی از امکانات کشور به بیگانگان را به دنبال آورده بود سبب شد که اصلاح مالیه به عنوان یک خواست ملی در زمره هدف‌های اصلی انقلاب مشروطیت جای گیرد. با استقرار نظام مشروطه تلاش‌های متعددی برای سازماندهی مالیه عمومی آغاز شد، اما آشفتگی‌های سیاسی و اجتماعی موجود، حاصل این تلاش‌ها را به اقتباس قواعد و صورت‌های بودجه‌ای معمول در غرب محدود کرد. بیگانگی این قواعد و صورت‌های اقتباس شده با ملاحظات حاکم بر محیط اجتماعی و اقتصادی ایران به گسیختگی بیشتر امور مالیه عمومی انجامید و واگذاری مسئولیت ادامه کار به کارگزاران خارجی به تخریب سازمان مالیه و قطع پیوندهای آن با ساختار تولیدی کشور کشیده شد. در نتیجه، نارسایی‌های مالی ناشی از کسر مشروعیت و فقدان کارایی سازمان وصول در اواخر دوران حکومت قاجار جای خود را به دگرگونی عمیق رابطه مالی دولت با جامعه و بروز عدم توازن‌های ساختاری در نظام بودجه‌ریزی ایران داد که کم یا بیش تاکنون ادامه داشته است. اهمیت گرفتن نقش درآمدهای نفتی در بودجه و تضعیف تفاهم فرهنگی میان دولت و جامعه دو پیامد عمده و در واقع، وجوه دوگانه‌ای از نتیجه مذکور بوده است. (شبیری نژاد، ۱۳۷۵: ۵-۹).

بنابراین بسیاری از مشکلات و نارسایی‌های بودجه‌ریزی در ایران ناشی از نظام بودجه‌ریزی کشور است که ریشه در کل مسائل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، تاریخی و سیاسی دارد و اهم آنها را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

## ۱- نبود فرهنگ اقتصادی در نظام بودجه ریزی

در بودجه ریزی دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی این تفکر مسلط است که تا سرحد امکان هزینه باید اضافه‌تر از نیازهای واقعی اعلام شود. چون مدیران دستگاه‌های دولتی بخوبی آگاهی دارند که آنچه را تقاضا کنند، بدون تغییر تخصیص داده نمی‌شود و در مراحل مختلف رسیدگی بخشی از آن کاسته می‌شود. لذا در آغاز تهیه بودجه، اعتبار درخواستی خود را گاهی دو تا سه برابر نیاز واقعی خود مطرح می‌کنند (فرج وند، ۱۳۸۰: ۹۵). در واقع ضرب المثل «به مرگ بگیر تا به تب راضی شود» از جمله شیوه‌های مرسوم آنها برای رسیدن به اهداف و سیاست‌های بودجه‌ای خویش است. این مشکل در واقع از نبود فرهنگ اقتصادی در نظام بودجه ریزی و حاکمیت تفکر و رفتار غیر اقتصادی و عدم توجه به قیمت تمام شده واقعی کارها و حذف هزینه‌های زاید و صرفه‌جویی منبث می‌گردد (فرج وند، ۱۳۸۰: ۹۵). به عبارت دیگر، در نظام بودجه ریزی ما هرگز به این پرسش توجه نمی‌شود که آیا ترازنامه کار دستگاه چگونه بوده است؟ و نتایج حاصل از فعالیت دستگاه دولتی چگونه، با چه هزینه و یا چه کارایی نصیب مردم شده است؟ آیا ارزش فعالیت‌های دستگاه دولتی در برابر هزینه‌های واقعی که صرف ایجاد آنها شده است توجیه پذیر است؟ آیا با نگهداری سقف هزینه‌ها می‌توان خدمات بیشتری، با کیفیت بالاتری و اتلاف وقت کمتری به مردم عرضه کرد؟ هم اکنون در اغلب دستگاه‌های دولتی، حجم وسیعی از ابزار، امکانات، ساختمان‌ها، وسایل حمل و نقل و عواملی از این قبیل وجود دارد که جامعه برای تهیه آنها هزینه‌های سنگینی متحمل شده است. اما معمولاً در برآورد هزینه‌های مربوط به ارائه خدمات دولتی، هزینه فرصت از دست رفته این عوامل مورد توجه قرار نمی‌گیرد و در نتیجه به نظر می‌رسد که هزینه تمام شده خدمات دولتی پایین است. چنانچه برای بررسی عملکرد دستگاه‌های دولتی، هزینه فرصت امکاناتی

که در اختیار دارند مورد توجه قرار گیرد. در این صورت ادامه بسیاری از خدمات، توجیه اقتصادی نخواهد داشت (نیلی، ۱۳۷۶: ۲۵۲).

## ۲- نگاه سنتی هزینه درآمدی در بودجه ریزی و نداشتن نگاه برنامه‌ای در آن

نظام‌های بودجه‌ریزی در کشورهایی که در اداره امور خود از برنامه‌ریزی‌های اقتصادی - اجتماعی استفاده می‌کنند، علاوه بر معانی و مأموریت‌های معمول (به عنوان سند قانونی یا به عنوان نظام اطلاعات مالی - عملیاتی دولت) معنا و مأموریت مهم دیگری نیز دارد. در این کشورها، بودجه سالانه، به عنوان پاره‌ای از برنامه‌های توسعه میان مدت، باید از 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. (شیرینی نژاد؛ صالح خوو، ۱۳۸۲: ۴۸) در واقع، در نظام‌های بودجه ریزی، بودجه ترجمان کلی برنامه است نه سبب درآمدها و هزینه‌ها؛ به عبارت دیگر، در بودجه ریزی نوین تا زمانی که برنامه‌ها به بودجه نرسیده باشد، تنها یک اندیشه و تفکر می‌باشند ولی با تخصیص منابع ریالی و ارزی به آن از طریق بودجه ترجمه عملی پیدا می‌کند؛ به عنوان مثال وقتی می‌گوییم محرومیت زدایی و خودکفایی، زمانی این شعار درست است که منابع مالی لازم به آن از طریق بودجه تخصیص یابد. بنابراین بودجه در نظام نوین اصول برنامه را توجیه می‌کند.

در کشور ما در حال حاضر این نظام در تدوین برنامه و بودجه‌ریزی وجود ندارد (عاصمی پور، ۱۳۷۹). در بودجه‌ریزی کشور ما عمدتاً جدا از یک برنامه و



اهداف، ابتدا هزینه ها خلق می شود و سپس به دنبال آن درآمد خلق می گردد. هزینه ها نیز گاهی اوقات سیاسی می باشند و پروژه هایی را به دنبال انگیزه های سیاسی و به دلیل حفظ منافع و مصالح گروهی خاص یا مناطق خاص جغرافیایی که مثلاً در انتخابات مختلف مؤثر هستند می آفرینند و درآمدهای اضافی نیز برای آن برآورد می گردند. لذا در نظام بودجه ریزی حرکت به جای اینکه از درآمد به هزینه باشد به عکس از هزینه شروع می شود و به خلق درآمد منتهی می گردد. این امر باعث می شود که اولاً درآمدها واقعی نباشند و هر سال در پایان بودجه دولت با کمبود منابع مالی مواجه شود. ثانیاً در عمل بودجه از کارآمدی لازم برخوردار نباشد.

### ۳- فقدان انضباط مالی و اقتصادی در نظام برنامه ریزی کشور

رشد نامتناسب فعالیت های دولت و نبود شفافیت میزان دخالت در امور اقتصادی، تقسیم ناموزون و غیرمنطقی وظایف بین وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی، تقسیم یک وظیفه بین چند دستگاه دولتی در کشور ما موجب گردیده است که انجام عملیات در بودجه با کندی صورت گیرد و سبب اتلاف منابع و کاهش کارایی هزینه های بودجه شود. این مشکل در نظام بودجه ریزی، همراه با مشکل نبود معیارها و ضوابط مشخص در نظام مالی و اداری دستگاه های دولتی باعث گردیده است که در برقراری انضباط مالی و اقتصادی در نظام بودجه ریزی اختلال ایجاد شود و به جای آن در بودجه ریزی رقابت شدیدی بین دستگاه های مختلف برای افزایش سهم بودجه خود حاکم شود. به عبارتی یک سیستم چانه زنی در بودجه ریزی حاکم گردد و برخی از وزرا و نمایندگان مجلس و مدیران دولتی بدون توجه به این نکته که منابع باید در چارچوب یک برنامه راهبردی و براساس اولویت ها اختصاص یابد، درخواست هایی را مطرح می نمایند (آقایی، ۱۳۸۱). و با توجه به نفوذ خود در مجلس و دولت و قدرت

چانه‌زنی آن را در بودجه عملی می‌نمایند. به همین دلیل در نظام بودجه‌ریزی، موارد بسیاری را می‌توان یافت که به صورت راه‌حل‌های مقطعی و بدون توجه به نگرش‌های بلندمدت برای رفع مسائل جاری مطرح می‌شوند و در آن هیچ ارتباط صحیح و اصولی بین برنامه‌های توسعه اقتصادی و بودجه وجود ندارد. همچنین بیشتر توجهات در بودجه، در اجرای یک طرح یا لایحه خاص معطوف به این است که هزینه مربوط به سال آغازین آن آیا فراهم شده است یا خیر؟ و به این نکته مهم که برای اتمام این پروژه چه حجمی از تعهدات مالی متوجه بودجه سالهای آتی خواهد شد، توجه چندانی نمی‌شود. برخی دیگر از عوامل فقدان انضباط مالی و اقتصادی در نظام بودجه‌ریزی کشور را می‌توان ناشی از عوامل زیر دانست:

### ۱-۳ فقدان اطلاعات و آمار تفصیلی خاص و بهنگام

به عنوان مثال برای ایجاد انضباط اقتصادی و رابطه میان اقلام گوناگون بودجه و کمیتهای اقتصادی، به منظور بررسی تحقق اهداف برنامه‌های میان‌مدت، وجود حساب‌های ملی تفصیلی ضروری است. در حالی که در ایران حساب‌های ملی از تفصیل لازم برخوردار نیست و آمار و اطلاعات آن بهنگام نبوده و حساب‌های ملی تهیه شده حداقل مربوط به دو یا سه سال قبل است. بنابراین طبیعی است که ارزیابی برنامه‌های میان‌مدت و سالانه و ایجاد ارتباط و هماهنگی بین برنامه و بودجه در عمل با مشکل مواجه شود و خواست و هدف قانونگذار در این مورد تحقق نیابد.

### ۲-۳ فقدان الگوها، نُرم‌ها و استانداردهای مشخص برای بررسی بودجه

این الگوها، نُرم‌ها و استانداردها، بخصوص الگوهای اقتصادسنجی مطلوب برای انجام پیش‌بینی‌های کوتاه‌مدت و نیز سنجش و سیاست‌گذاری‌های مالی می‌توانند ابزار

لازم را جهت بررسی اثرات سیاست مالی بودجه‌ای و پولی دولت در مجموعه متغیرهای اقتصادی مانند قیمت، اشتغال و بیکاری، بازپرداخت‌های خارجی، پس انداز خصوصی، ظرفیت‌های مالی و در نهایت زمینه لازم جهت برقراری ارتباط و هماهنگی بین برنامه‌های توسعه اقتصادی و بودجه را فراهم آورند و ضمن سامان‌دهی بر بررسی‌ها و تصمیمات بودجه‌ای، پشتوانه منطقی برای تقسیم و تسهیم هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی و انضباط مالی باشند. با تأسف فقدان این الگوها و نرّمها و استانداردها در بودجه ریزی شفافیت بودجه را کدر نموده و باعث عدم هماهنگی‌های مختلف بین بودجه و سایر برنامه‌های دولت می‌شود.

### ۳-۳ فقدان اقدام جدی در زمینه تهیه بودجه اقتصادی

بودجه اقتصادی اصولاً در پی بهره‌گیری از الگوهایی است که با استفاده از آنها اولاً امکان گنجاندن هزینه‌ها و درآمدهای دولت در حساب‌های ملی فراهم آید، ثانیاً بررسی آثار متغیرهای بودجه بخش عمومی همچون مالیات‌ها، کسری بودجه، هزینه‌های دولت، دریافت‌ها و پرداخت‌های بیمه‌ای و حمایتی در متغیرهای اقتصادی مانند رشد، اشتغال و بهره و توزیع درآمد مقدور شود و ثالثاً اثر واقعی اصلاح نرخ‌های مالیاتی بر درآمدها یا تعدیل دریافت‌ها یا پرداخت‌ها بر وضع مردم قابل بررسی باشند. در حالی که در ایران به دلیل عدم ارتباط دقیق بین بودجه، حساب‌های ملی، فقدان داده‌های آماری لازم به خصوص آمارهای ماهانه و فصلی، نبود تعریف مشخص و دقیق از دولت و نابسامانی در طبقه‌بندی اقلام بودجه‌ای و عدم وجود یک نهاد مسئول برای ساخت و استفاده از الگوهای اقتصادی عملاً این مهم امکان‌پذیر نمی‌باشد<sup>(۱)</sup>. این مشکل خود نتیجه دو نارسایی پیش است. با تأسف آنچه تاکنون در این زمینه انجام شده معمولاً از حد گزارش‌های اقتصادی سالانه که معمولاً با یک

سال تأخیر تهیه می‌شود و بیشتر گذشته نگر است فراتر نمی‌رود. در حالی که با تهیه بودجه اقتصادی می‌توان قانونگذاری را از پیامدهای تغییراتی که در مرحله تصویب لایحه بودجه و عدم رعایت انضباط مالی و اقتصادی در آن صورت می‌گیرد، آگاه کرد. بودجه اقتصادی نتیجه آثار تبعی درآمدها و هزینه‌های دولت بوده و یک گزارش تحلیلی است.

#### ۴- اتکاء اصلی نظام بودجه ریزی کشور به درآمد حاصل از نفت و گاز

بودجه کشور از نظر منابع عمدتاً متکی به درآمد نفت و گاز است. اگرچه نفت و گاز کالایی راهبردی و پر اهمیت است، لکن نمی‌تواند ممر درآمد قابل اعتمادی در بودجه باشد. اولاً نفت و گاز یک نوع دارایی نقصان پذیر است. ثانیاً سرمایه ملی کشور تلقی می‌شود. استخراج و فروش یا مصرف نفت و گاز باعث کاهش این منابع که متعلق به همه انسان‌ها از جمله نسل‌های آینده است، می‌شود. ثالثاً فروش نفت و گاز تابعی از مقدار صادرات و بهای بین‌المللی آن می‌باشد. بی‌ثبات بودن این محصول در بازارهای جهانی شدیداً بودجه کشور را آسیب‌پذیر می‌نماید. رابعاً درآمدهای حاصل از فروش نفت در بودجه تورم‌زاست. زیرا که دولت، دلارهای خود را عمدتاً در اختیار بانک مرکزی قرار می‌دهد و بانک نیز با اسکناس‌های جدیدی (پول پر قدرت) که همه ساله منتشر می‌کند و به جریان می‌اندازد. این دلارها را در اختیار می‌گیرد. در نتیجه به هر میزان که مقدار صادرات نفت افزایش می‌یابد بر حجم پول و پایه پولی کشور نیز افزوده می‌شود. ماحصل افزایش حجم پول افزایش نقدینگی مازاد بر نیاز واقعی اقتصاد کشور می‌باشد که بخشی از تورم سال‌های اخیر

را حادث ساخته است. در واقع چگونگی ورود ارزهای نفتی به بودجه دولت یکی از دلایل انکار ناپذیر ایجاد تورم در ایران می باشد.

## ۵- عدم برآورد صحیح و درست درآمدها و هزینه‌ها در بودجه

در نظام بودجه‌ریزی ایران پیش‌بینی و برآورد هزینه‌ها و درآمدهای بودجه به دلایل زیر به صورت واقعی انجام نمی‌گیرد:

۵-۱- در حال حاضر نظام اداری کشور به گونه‌ای است که تهیه و تنظیم بودجه مبتنی بر اصل استقرار و حفظ موجودیت سازمانی است نه بر مبنای اهداف و مسئولیت‌های محوله، بر این اساس تمایل هر یک از دستگاه‌های اجرایی برای دریافت سهم بیشتری از اعتبارات و منابع عمومی دولت موجب می‌شود که در برآورد خود دست بالا را گرفته و در توجیه برنامه‌ها و درخواست‌های خود تلاش نمایند. به عبارت دیگر در تدوین بودجه دستگاه‌های دولتی، استمرار حیات دستگاه‌ها مطرح است، نه ضرورت‌های واقعی جامعه. بودجه جاری دستگاه‌های دولتی در کشور بر اساس شمار کارکنان، تعداد خودرو، مساحت ساختمان‌ها، تعداد و نوع تجهیزات و عواملی از این قبیل تعیین می‌گردد. با توجه به اینکه رجحان مدیران دستگاه‌های دولتی به گونه‌ای است که تمایل دارند روز به روز بر شمار کارکنان، تجهیزات، امکانات و بودجه دستگاه تحت تصدی خود بیفزایند. همواره فشار مضاعفی از سوی مدیران برای افزایش امکانات وارد می‌آید و در نتیجه پیوسته دستگاه دیوان سالاری کشور گسترده‌تر می‌شود.

۵-۲- مبنای قرارداد دادن برنامه‌های غیر قابل تحقق و بلند پروازانه برای تنظیم بودجه و تکیه بر آمارها و عملکردهای ساختگی و غیر واقعی و تبلیغاتی به وسیله برخی از سازمان‌ها (انصاری، ۱۳۸۱: ۱۷۷).

۳-۵- شیوه رایج بودجه‌ریزی به صورت «حفظ هزینه‌ها» در برخی دستگاه‌های دولتی و عدم توجه به اصل تقدم درآمدها بر هزینه در بودجه‌ریزی، یعنی این که هر دستگاه بودجه صورت سال جاری خود را معیار قرار می‌دهد و سپس بدون انجام هرگونه ارزیابی از عملکرد خود و اینکه هزینه واقعی هر واحد از تولید کالا یا خدمات آن عملاً چقدر تمام می‌شود؛ با در نظر گرفتن روند نرخ تورم در کشور و سایر متغیرهای احتمالی و با توجه به برنامه توسعه دستگاه و اعتبارات احتمالاً قابل دستیابی، درصدی به هزینه‌های جاری اضافه می‌کنند و بر اساس آن درآمدهای سال آینده را برآورد می‌نمایند و به عنوان پیش‌بینی بودجه سال آینده خود به دولت ارائه می‌دهند. در این روش اگر دستگاهی در گذشته بودجه زیادتری نسبت به نیازهای واقعی خود از بودجه کل کشور می‌گرفته است در سال بودجه نیز زیادتر خواهد گرفت. به همین دلیل در ماه‌های پایان سال تلاش مدیران دستگاه‌های دولتی برای هزینه کردن بودجه‌های تخصیص یافته سیر صعودی می‌یابد. چراکه نخست در صورت عدم جذب بودجه، اولاً سال آینده بودجه کمتری برای آن سرفصل هزینه خواهند داشت ثانیاً یکی از معیارهای موفقیت مدیران اجرایی جذب کامل بودجه است. لذا طی ماه‌های پایان سال بسیاری از خریدهای غیر ضروری صرفاً به لحاظ جذب بودجه انجام می‌شود (فرج‌وند، ۱۳۸۰: ۲۵۱).

۴-۵- محدودیت زمانی در برآورد درآمدها و هزینه‌های بودجه: در نظام بودجه‌ریزی، بخشنامه بودجه توسط ریاست جمهوری معمولاً در شهریور یا مهرماه هر سال به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود. بر حسب این بخشنامه هر دستگاه اجرایی موظف است بودجه خود را برای سال آینده برآورد کند و به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ارسال دارد. بر اساس قانون بایستی حداکثر تا نیمه اول آذرماه، لایحه بودجه کل کشور تقدیم مجلس گردد. این محدودیت زمانی موجب می‌شود اصول

بودجه‌نویسی صحیح و ابزارهای علمی در پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها مورد توجه قرار نگیرد و عمدتاً پیش‌بینی درآمدها و برآورد هزینه‌های بودجه به همان روشهای سنتی و قدیمی انجام شود و بودجه یک دستگاه به وسیله دو یا سه نفر در عرض یک هفته تنظیم و ارایه گردد (انصاری، ۱۳۸۱:۱۷۸). بدون آنکه بسیاری از عوامل، تغییرات محیطی، روشها و تکنیکهای علمی و روشهای مقدراری در برآورد آن مورد استفاده قرار گیرد.

۵-۵- آشنا نبودن برخی از مدیران و دست‌اندرکاران بودجه در دستگاه‌های اجرایی با مفاهیم بودجه‌ریزی و روشهای برآورد در بودجه. عدم توجه به بودجه‌ریزی در دستگاه‌های دولتی باعث شده است در برخی از سازمان‌ها این‌گونه مشاغل بودجه‌ای را تشریفاتی تلقی نموده و به افرادی واگذار می‌نمایند که نه با دانش و آموخته‌های کلاسیک آنان سنخیتی دارد و نه با تجارب عملی شان. برای مثال در موارد زیادی دیده می‌شود که رئیس دفتر بودجه سازمانی به یک مهندس الکترونیک، مکانیک و ... سپرده شده است که هیچ‌گونه آگاهی در زمینه‌های برنامه‌ریزی، مالی، اقتصادی و دیگر رشته‌های مربوط به بودجه ندارد (انصاری، ۱۳۸۱:۱۷۸). فقدان افراد مطلع و آگاه و با تجربه در دستگاه‌های مختلف موجب شده است که واحدهای مختلف آن نسبت به ارائه اطلاعات و ارقام مورد نیاز به دفاتر بودجه ناتوان باشند. حتی در بسیاری از واحدها در اثر عدم اطلاع نیازهای واحدهای مربوطه و نداشتن اطلاعات کافی نسبت به عملکردها، اعلام نیازها از روی حدس و گمان صورت گیرد (نیکوکار، ۱۳۷۸:۹۰).

## ۶- عدم کارایی فرآیند نظارت در نظام بودجه‌ریزی ایران

فرآیند نظارت و کنترل در نظام بودجه‌ریزی ایران به دلایل زیر از کارایی و نتیجه مطلوبی برخوردار نمی‌باشد.

۱-۶- در نظارت مالی در بودجه ایران تنها به نحوه تطابق حصول درآمدها و انجام هزینه‌ها با قوانین و مقررات توجه می‌شود و به کارایی هزینه‌های انجام شده توجهی مبذول نمی‌گردد. ذی‌حسابان در دستگاه‌های دولتی بیشتر به این جنبه توجه دارند که اسناد تهیه و تنظیم شده در واحد حسابداری مطابق با قوانین و مقررات باشد و به عملکرد دستگاه‌های اجرایی و میزان کارایی آن هیچ گونه نظارتی ندارند. برای مثال ذی‌حساب تمام اسناد مالی دستگاه ذی ربط را به گونه‌ای واریسی می‌کند تا هیچ پولی خارج از قوانین و مقررات جاری خرج نشود. اما اگر از امکانات موجود دستگاه استفاده نشود یا با کارایی اندک از آنها بهره‌برداری گردد ذی‌حساب هیچ نقشی در بررسی عدم کارایی به عهده ندارد.

۲-۶- نظارت عملیاتی در بودجه به دلیل عدم وجود یک نظام منسجم و مدون و روشن نبودن ضوابط پیشرفت کار و معیارهای سنجش بویژه از نظر پیشرفت فیزیکی و نیز عدم وجود کارشناسان آگاه و با تجربه، نتیجه مطلوبی به همراه ندارد. چنانچه اگر نظارت عملیاتی در بودجه توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به درستی در بودجه کشور تحقق پیدا می‌کرد، اصولاً این همه طرح‌های عمرانی نیمه کاره و نیمه تمام به چشم نمی‌خورد و یا اگر پیش از انتخاب و اجرای طرح‌های عمرانی مطالعات توجیه فنی، اقتصادی و اجتماعی و طراحی اجرایی و مکان‌یابی طرح‌ها به خوبی انجام می‌گرفت، قاعدتاً طرح‌های ناکارا و بدون اثربخشی لازم به مرحله اجرا در نمی‌آمد (انصاری، ۱۳۸۱: ۱۸۰). در حال حاضر نظارت عملیاتی بر پروژه‌ها و طرح‌های عمرانی از طرف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با انتخاب تعدادی از پروژه‌ها و بازدید توسط کارشناسان در محل انجام می‌گیرد. 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 که معمولاً این



پرسشنامه‌ها یا به دقت تکمیل نمی‌شود یا به آنها پاسخ داده نمی‌شود (ابراهیمی نژاد؛ فرج‌وند، ۱۳۸۱: ۲۷۹). ملاحظه می‌شود عملاً نظارت عملیاتی بر کلیه پروژه‌ها در بودجه انجام نمی‌گیرد و پروژه‌هایی که نظارت بر آنها انجام می‌گیرد به دلیل مسائل مذکور از کارایی لازم برخوردار نیستند. بدیهی است این مشکل باعث تأخیر در اجرای پروژه‌ها و افزایش بهای تمام شده نهایی آن می‌شود که هزینه سنگینی را بر بودجه دولت تحمیل می‌کند.

۳-۶- در نظارت پارلمانی به دلیل عدم اطلاعات دقیق و پردازش شده که با سایر بخش‌های اقتصادی هماهنگ شده باشد، در هنگام تصویب بودجه به جنبه‌های فنی، اجرایی و اهداف بودجه توجه چندانی نمی‌شود و معمولاً به تصویب اعداد و ارقام بسنده می‌شود (ابراهیمی نژاد؛ فرج‌وند، ۱۳۸۰: ۲۷۵).

از طرف دیگر بودجه در ایران با تعاریف متعارف در جهان کنونی تا حدودی متفاوت است. برای تعریف بودجه در ایران می‌توان چندین قسمت مجزا را برشمرد که هر کدام ویژگی‌های خاص خود را دارا هستند (بیدآباد، ۱۳۸۰: ۴: ۱). بودجه عمومی دولت به استثنای بودجه اختصاصی دولت (۲) بودجه اختصاصی دولت (۳) بودجه شرکت‌های دولتی (۴) بودجه بانک‌ها (۵) بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (۶) بودجه نهادها (۷) بودجه بنیادها (۸) بودجه نهاد رهبری (۹) بودجه آستانه‌های متبرکه (۱۰) بودجه شهرداری‌ها (۱۱) بودجه سازمان تأمین اجتماعی (۱۲) بودجه سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان. هر کدام از ردیف‌های ذکر شده از لحاظ بودجه‌ای تابع ضوابط خاص و معینی هستند. مجموع پنج ردیف اول بودجه کل کشور را تشکیل می‌دهند که در سال ۱۳۸۵ بالغ بر یک میلیون و نهصد و پانزده هزار و یکصد و پنج میلیارد و هفتاد و دو میلیون ریال پیش‌بینی شده است. بودجه‌های ردیف‌های ششم تا نهم در حساب‌های دولت ثبت نمی‌گردند و ضوابط

دولتی خاصی بر نحوه هزینه آنها حاکم نیست. ردیف‌های دهم الی دوازدهم بر اساس مقررات ویژه‌ای اقدام به کسب درآمد و هزینه می‌نمایند.

از ردیف‌های ذکر شده چیزی را که عملاً قوه مقننه همه ساله به تصویب می‌رساند ردیف اول و دوم می‌باشد. با توجه به اینکه ردیف دوم یعنی بودجه اختصاصی دولت طبق قانون از درآمدها و هزینه‌های مشخصی که قبلاً طبق قوانین مختلف معین شده است، بهره می‌جوید لذا، می‌توان گفت که بودجه سالانه دولت که به تصویب قوه مقننه می‌رسد فقط همان ردیف اول است (فرج وند، ۱۳۸۰:۲۴۸). این ردیف از بودجه کل کشور در سال ۱۳۸۵ معادل پانصد و چهل و هشت هزار و پانصد و هفتاد میلیارد و نهصد و شصت و یک میلیون ریال بوده و سهمی حدود ۲۸/۶ درصد از بودجه کل کشور (بودجه کل کشور شامل بودجه ردیف‌های ششم الی دوازدهم نمی‌شود) را داشته است. همچنین تصویب و بررسی بودجه در قوه مقننه و در هر یک از کمیسیون‌های مجلس، از آنجایی که اغلب اعضای کمیسیون‌های مجلس خود را متولی و حامی خود انتصابی وزارت‌خانه‌ها و دستگاه‌های دولتی مربوط به کمیسیون خود می‌دانند و برخی از این کمیسیون‌ها تنها به بخش خود توجه دارند و به هیچ وجه در صرف منابع ملی بی‌طرف نیستند، معمولاً به شناسایی منابع درآمدی و اعتبار جدید می‌پردازند و از طریق تبصره‌هایی که به لایحه بودجه اضافه می‌کنند، سقف هزینه‌های دولت را افزایش می‌دهند و مخارج جدیدی را بر بودجه می‌افزایند (کرباسیان، ۱۳۷۸:۳۰۲). در تصویب و بررسی بودجه توجه نمایندگان بیشتر به حوزه‌های انتخابیه خود معطوف می‌شود و چون مایلند مجدداً انتخاب شوند، بر روی پروژه‌های محلی خود پافشاری می‌کنند تا پل و یا مدرسه مورد نیاز در حوزه انتخابیه آنها به بودجه کافی جهت ساخت دست یابد، حتی اگر این پروژه‌ها فاقد هرگونه بازدهی و اولویت باشند. در حالی که نمایندگان مجلس می‌بایست به سیاست‌گذاری‌ها و وضع قوانین

عملی و مفید توجه داشته باشند، بر قصور و اشتباهات بودجه انگشت بگذارند و مانع زیاده‌روی‌ها، ولخرجی‌ها و هزینه‌های بیهوده و اسراف گونه در بودجه شوند.

۴-۶- گزارش تفریغ بودجه که نتیجه نهایی نظارت بعد از خرج و نشان دهنده عملکرد بودجه کل کشور است، علی‌رغم اصل ۵۵ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «دیوان محاسبات حساب‌ها، اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری کرده و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود». با تأخیر چندین ساله تهیه و تقدیم مجلس می‌شود. به عنوان مثال اولین گزارش تفریغ بودجه که توسط دیوان محاسبات کشور تهیه شد مربوط به سال ۱۳۶۱ می‌باشد که در اسفندماه ۱۳۷۰ به مجلس تقدیم گردید. دومین گزارش دیوان مربوط به سال‌های ۱۳۶۹ و ۱۳۷۰ بود که در شهریور ماه ۱۳۷۳ به مجلس تقدیم گردید. گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۷۲ و ۱۳۷۳ به ترتیب در سال ۱۳۷۵ و ۱۳۷۶ تقدیم مجلس گردیده است. این مشکل هر چند با ارائه گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۸۳ در تاریخ ۱۳۸۵/۲/۲۵ از طرف دیوان محاسبات سعی شده است مرتفع گردد. اما هنوز آن با جایگاه ویژه خود در قانون اساسی - به عنوان ارکان و اجزای لازم برای جاری و ساری شدن اهداف مندرج در قانون اساسی است و برون داد فعالیت‌ها و عملکردهایش در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌های آینده کشور - فاصله زیادی دارد. این در حالی است که در بعضی از کشورهای جهان موضوع تهیه تفریغ بودجه و دستگاه متولی آن از درجه اهمیت بسیار بالایی برخوردار هستند. مثلاً در کشور ژاپن، دیوان محاسبات آن کشور نهادی است کاملاً مستقل از قوای سه‌گانه دولت و بسیار قدرتمند، این نهاد بلافاصله در پایان سال مالی، عملکرد حساب‌های دستگاه‌های دولتی را جمع‌آوری نموده و مورد بررسی قرار می‌دهد و گزارش جامعی را تهیه کرده و از طریق هیئت دولت آن را

تسلیم مجلس ژاپن می‌نماید. دولت نیز در تهیه بودجه سال آینده به هزینه‌های قطعی شده امسال توجه می‌کند. همچنین دیوان محاسبات ژاپن از وضعیت دارایی‌های منقول و غیرمنقول دولت نیز گزارش تهیه می‌کند و حساب استهلاک اموال دولتی را نگه می‌دارد. حسابی که جای آن در ایران خالی است. از همه مهم‌تر این که دیوان محاسبات ژاپن تنها به ممیزی و بررسی این که هزینه‌ها طبق مقررات انجام شده‌اند و دارای اسناد مثبت و امضاهای قانونی هستند اکتفاء نمی‌کند، بلکه به حسابرسی واقعی می‌پردازد و کارایی هزینه‌ها و نتایج به دست آمده و حتی مفید بودن طرح‌ها را مورد بررسی قرار می‌دهد و درباره این که پروژه انجام شده‌ای از لحاظ اقتصادی موجه بوده است یا نه، اظهار نظر کارشناسی می‌نماید. این دیوان حتی به طور ماهانه وضع دریافت‌ها و پرداخت‌های نقدی سازمان‌های دولتی و حساب شرکت‌های دولت را گزارش می‌دهد.

#### ۷- عملکرد نامناسب شرکت‌های دولتی در بودجه ایران

نظام بودجه‌ریزی کشور برای تنظیم بودجه شرکت‌های دولتی طراحی نشده است. توجه عمده نظام بودجه‌ریزی به وزارت خانه‌ها و دستگاه‌های زیر مجموعه آنها معطوف است. لذا شرکت‌های دولتی نه متولی مشخصی دارند و نه تحت مقررات خاصی، بودجه خود را تنظیم می‌کنند. طبق بند ۲ تبصره ۱۳۶۷ قانون بودجه مصوب ۱۳۶۷ -تبصره‌ای که کماکان اجرا می‌شود - کلیه شرکت‌های دولتی می‌توانند بودجه را به صلاح دید خود اصلاح نمایند. مشروط بر اینکه 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 مربوط از محل درآمد عمومی را افزایش ندهد. لذا بودجه شرکت‌های دولتی به طور جداگانه مورد بررسی کمیسیون‌های تخصصی مجلس

شورای اسلامی قرار نمی گیرد. این شرکت ها، از لحاظ قالب قانونی و اداری وضعیتی دوگانه دارند. در هنگام دریافت بودجه خود را دولتی می دانند. ولی آن گاه که باید به مسئولین نظارتی حساب و کتاب عملکرد خود را پس دهند، بر غیردولتی بودن خود پافشاری می کنند. گرچه، با توجه به شمار فراوان این شرکت ها در بودجه، عملاً امکان کنترل و نظارت بر آنها وجود ندارد. به همین مناسبت شرکت های دولتی توجهی به تأمین منابع مالی سالم در بودجه نمی کنند. بر عکس به دلیل عملکرد ضعیف که ناشی از ساختارهای ناسالم و سوء مدیریت در شرکت های دولتی می باشد، تعداد زیادی از آنها همه ساله دارای زیان عملیاتی می باشند و نیازمند کمک های دولت و نهایتاً مردم هستند. کمک های مالی دولت به این شرکت ها منشأ اصلی ایجاد کسری در بودجه کل کشور بوده و علت العلل وجود تورم در ایران محسوب می شود<sup>(۲)</sup>. به عنوان مثال: بر اساس پیش بینی سازمان مدیریت و برنامه ریزی در سال ۱۳۷۳ شرکت های دولتی جمعاً ۷۰۰ میلیارد تومان تسهیلات بانکی استفاده کردند و در مقابل ۳۰۰ میلیارد تومان زیان ایجاد کردند که این زیان بسیار فاحش و شکننده برای بودجه دولت و اقتصاد ایران می باشد (ابراهیمی؛ فرج وند، ۱۳۸۱: ۲۶۷).

## ۸- نقصان نظام مالیاتی و یارانه ای کشور

یکی از با اهمیت ترین راه های تأمین هزینه های دولت ها در بودجه، جمع آوری و وصول انواع مالیات ها است. در کشور ایران سهم مالیات ها از تولید ناخالص داخلی رقم بسیار ناچیزی است و سهم پرداخت های دولت نسبت به تولید ناخالص داخلی همواره بیش از سهم مالیات ها است (رنگریز؛ خورشیدی، ۱۳۷۷: ۲۸). نظام مالیاتی و یارانه ای کشور دارای نقصان فراوان به شرح زیر می باشد:

در نظام مالیاتی کشور اگر به عمکرد بودجه دولت در سی سال اخیر توجه کنیم، خواهیم دید که ترکیب درآمدهای دولت به شکلی بوده که حتی در استثنایی ترین موقیقت‌ها (سال ۱۳۶۵) سهم مالیات‌ها از ۵۸ درصد مجموع درآمدهای دولت تجاوز نکرده است (عرب مازار، ۱۳۸۳: ۴۰) و متوسط سهم درآمدهای مالیاتی به کل درآمدهای عمومی دولت به ۳۰ درصد بالغ نگردیده است. این در حالی است که به طور متوسط ۵۰ درصد بودجه عمومی دولت از طریق درآمدهای حاصل از فروش نفت خام تأمین گردیده است (حاتمی زاده، ۱۳۸۳: ۱۷۷). همچنین نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی که نشانگر کوشش نظام مالیاتی در جمع آوری مالیات با توجه به ارزش افزوده ایجاد شده در اقتصاد است و نشان می‌دهد که چه مقدار از فعالیت‌های اقتصادی جزو پایه مالیاتی هستند. به طور متوسط در ایران ۵/۹ درصد می‌باشد. در حالیکه این نسبت در انگلستان، فرانسه و هلند به ترتیب برابر با ۳۳/۵۳، ۳۸/۰۳ و ۴۳/۰۲ در سال ۱۹۵۵ بوده است. . نظام مالیاتی ایران بیشتر متأثر از نگاه درآمدزایی برای دولت و کمتر مواجه با رویکرد سیاستگذاری اقتصادی است و روح بودجه کشور همین را به اثبات می‌رساند که سیاست‌های بودجه‌ای برای دولتمردان اهمیت بیشتری نسبت به سایر سیاست‌های اقتصادی از جمله سیاست‌های مالیاتی، مالی و پولی دارد و ثبات و قوام سیاست‌های مالیاتی همواره دستخوش تغییر و اصلاح برای تأمین بودجه بوده و از کمترین انعطاف در شرایط اقتصادی متفاوت برخوردار است. به همین دلیل با بسط یافتن سیاست‌های بودجه‌ای و تسری آن به تمام ابعاد اقتصادی بدون توجه به واقعیت‌های موجود و پیامدهای آینده آن، شهروندان اقتصاد زیرزمینی و فرار مالیاتی را مشروع و مقبول می‌دانند و حفظ قدرت و تقویت حقوق اقتصادی خویش را با این فرآیند غلط ناشی از سیاستگذاری دولتی توجیه پذیر قلمداد می‌کنند (کربلایی، ۱۳۸۵). بنابراین علی‌رغم اجرای سه برنامه ۵ ساله توسعه، که هر

کدام به نحوی اصلاح ساختار مالی دولت را تعقیب نموده‌اند، هنوز نظام مالیاتی کشور به دلایل زیر از کارایی لازم برای سیاست‌گذاری برخوردار نیست<sup>(۳)</sup>.  
اولاً نظام مالیاتی از سامانه اطلاعاتی جامع و پویا به عنوان پشتوانه مهم اخذ مالیات و اصلاح نظام مالیاتی محروم است.

ثانیاً به لحاظ اجرائی قادر نیست تمام پایه‌های مالیاتی را پوشش دهد و به همین دلیل تغییرات در پایه‌ها و نرخ‌های مالیاتی نمی‌تواند نتایج مورد نظر را در بخش‌های هدف در برداشته باشد. به علاوه به موجب قانون برخی از بخش‌ها در قالب پایه مالیاتی نمی‌گنجد و به همین دلیل اعمال سیاست مالی در این بخش‌ها از طریق نظام مالیاتی امکان پذیر نمی‌باشد.

ثالثاً از انعطاف ناچیزی برخوردار است به نحوی که نمی‌توان به تناسب چرخه‌های تجاری و یا تحولات و بحران‌های ملی و بین‌المللی در آن تغییرات هدفمند ایجاد نمود.

رابعاً سهم درآمدهای مالیاتی از تولید ناخالص داخلی ناچیز است و این مسئله باعث کاهش تأثیر نظام مالیاتی بر اقتصاد ملی می‌گردد.  
همچنین در نظام یارانه‌ای کشور هر ساله در بودجه یارانه‌ای به مصرف کنندگان یا تولید کنندگان و یا طبقات و گروه‌های خاصی از مردم به صورت یارانه‌های کالاهای اساسی و کمک‌های مالی دولت به بنیادهای عمومی و مؤسسات دولتی وابسته به دولت منظور می‌شود. یارانه‌ها که به معنی انتقال قدرت خرید از دولت به مردم تعریف می‌شوند. باید به صورت هدفمند و جداگانه در حوزه هزینه‌های بازتوزیع درآمد در بودجه عمومی دولت ثبت و ضبط شوند. در این رابطه هر چند دولت موظف به ارائه لایحه هدفمند شدن یارانه‌ها شده است ولی اقدام عملی و مشخصی در بودجه‌ریزی تاکنون به عمل نیامده است. یارانه‌های عظیمی که در

بودجه ایران منظور می‌شود از دیدگاه توسعه بسیار با اهمیت است و باید مورد توجه جدی قرار گیرد. به طوری که تنها با مبلغ یارانه انرژی که همه ساله به مصرف کنندگان ایرانی داده می‌شود می‌توانیم چهل هزار کیلومتر جاده یازده متری دوبانده، یا ۱۱۰۰۰ کیلومتر آزادراه چهار بانده، یا ۲۰۰۰ کیلومتر تونل ماشین رو در کوه، یا ۲۰۰۰ کیلومتر پل هوایی، یا ۱۰۰۰۰۰ مدرسه ده کلاسه، یا برای دو میلیون نفر دانشجو دانشگاه، یا یک میلیون دستگاه آپارتمان بسازیم، همچنین می‌توانیم ۲۰۰۰۰۰ اتوبوس سوپر دولوکس، یا برای هر روستا ۱۸ تراکتور خریداری نماییم و یا برای یک میلیون نفر شغل ایجاد کنیم (کرباسیان، ۱۳۷۸:۱۴۳).

## ۹- عدم هماهنگی بین منابع و مصارف در بودجه

همان طور که قبلاً گفته شد. از نظر منابع بودجه، کشور عمدتاً متکی به درآمدهایی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم از بخش صادرات نفت حاصل شده است، می‌باشد و ظرفیت‌های تولیدی غیر نفتی نقش قابل توجهی در تأمین منابع مالی فعالیت‌های دولت ندارد. این ویژگی سبب می‌شود که منابع درآمدی بودجه به شدت تحت تأثیر عوامل خارجی باشد. به علاوه، تأسیس و بهره‌برداری از شرکت‌های دولتی که اصولاً پس از گذشت زمانی معقول می‌بایست منابع درآمدی قابل توجهی برای بودجه کشور فراهم آورند. عملاً موفقیت چندانی در این زمینه بودجه نداشته است و باعث شده است که حجم وظایف دولت بدون توجه به ظرفیت درآمدی بودجه مدام گسترش یابد و تعهدات وسیعی را در رابطه با هزینه‌ها بر دولت تحمیل کند. به طوری که حدود ۶۷٪ از بودجه کل کشور متعلق به بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها می‌باشد (انصاری، ۱۳۸۱:۱۳۴). به هر حال حجم کل وظایف و هزینه‌های کنونی دولت، بدون توجه به ظرفیت‌های واقعی درآمدی بر عهده گرفته شده است و



عملاً در بودجه ناهماهنگی بین منابع و مصارف را باعث گردیده است. در پاره‌ای موارد نیز که دولت اقدام به صرفه‌جویی کرده، این صرفه‌جویی‌ها پیامدهای نامطلوبی را به همراه داشته است، مانند اجرای طرح خودگردانی بیمارستان‌ها و مراکز درمانی کشور. همچنین در این زمینه می‌توان به عدم تناسب بخش منطقه‌ای، اعتبارات جاری و عمرانی در تخصیص‌های بودجه‌ای نیز اشاره نمود که عامل عمده تعیین‌کننده در آن مقتضیات روزمره سیاسی، اجتماعی، فشارهای عمومی و اجبار در حفظ وضعیت موجود ساختار هزینه‌ای دولت است (احمدی، ۱۳۸۲: ۲۹۵).

### بخش دوم: مسائل و مشکلات ناشی از قوانین بودجه‌ای

فرآیند بودجه‌ریزی همواره با قوانین و مقررات ارتباط دارد و رعایت برخی از مواد قوانین، از قبیل: قانون اساسی، قانون برنامه و بودجه، قانون محاسبات عمومی، قوانین اداری و استخدامی و برخی قوانین عمومی دیگر در کشور در جریان بودجه الزامی است. لذا مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی در کشور تا حد زیادی نیز ناشی از این قوانین بودجه‌ای می‌باشد. برخی از این مسائل و مشکلات در بودجه‌ریزی کشورمان را می‌توان به شرح ذیل بیان کرد.

#### ۱- فرآیند قانونی ناهمگون در بودجه‌ریزی

در کشور ما اشکال و صورت‌های بودجه در مراحل مربوط به تهیه و تنظیم و اجرای بودجه متأثر از مقتضیات و احکام ناشی از قانون محاسبات عمومی و قانون برنامه و بودجه می‌باشد. ویژگی‌های اجرای هم‌زمان دو قانون یاد شده در بودجه را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

الف- قانون محاسبات عمومی در ایران بر اساس ضرورت حفظ مسئولیت محاسباتی و تمامیت مالی در دخل و خرج دولت تنظیم گردیده است. تأکید بر مسئولیت به عنوان هدف اصلی در تهیه و تنظیم و پذیرش این اصل به صورت اساسی ترین ضرورت در تنظیم مالیه ایران، انحصار بودجه را به ساختار تنخواهی حساب‌ها و توزیع اعتبارات بر اساس سازمان تشکیلاتی دولت برای پاسخ‌گویی در برابر صحت جریان‌های مالی به دنبال داشته است. ساختار تنخواهی حساب‌های بودجه نیز حسابداری دولت را به ثبت معاملات نقدی محدود گردانیده و این محدودیت استمرار حساب‌ها و قابلیت انتقال آنها برای ارائه ارزش و دارایی‌های ثابت سرمایه‌ای یا موجودی اموال بخش عمومی در انتهای هر دوره مالی را از میان برداشته است.

ب- قانون برنامه و بودجه که با اتکا بر ضرورت برنامه‌گذاری و تنظیم برنامه‌های عمرانی میان مدت، فرآیند بودجه‌ریزی در کشور را به صورت برنامه‌های کوتاه مدت و در قالب‌های اجرایی مالی و عملیاتی در نظر می‌گیرد. در این صورت بودجه می‌تواند با استفاده از نظام حساب‌های تعهدی برای توجیه عملیات اجرایی همواره یک پیش‌بینی میان مدت و مفروض را برای ارزیابی و سنجش صحت جریان‌های اجرایی و حدود تعهدات و تخصیص منابع آینده را ارائه نماید. در این حالت بودجه از صورت سند دخل و خرج دولت خارج شده و به صورت ابزار اطلاعاتی اداره امور جامعه در می‌آید.<sup>(۴)</sup> در تعیین حجم مالی و عملیاتی علاوه بر پیش‌بینی اقتصادی در زمینه عوارض مربوط به اشتغال، سرمایه‌گذاری و... بررسی تعهدات ناشی از سال‌های گذشته، وضعیت‌ها و قابلیت‌های جلب منابع و سرانجام محدودیت‌های ظرفیت‌های فیزیکی و اداری نیز لازم می‌باشد. این مسائل، نه تنها جهت بررسی و تنظیم بودجه را از گذشته (روش برآورد بودجه بر مبنای عملکرد سال ماقبل آخر) به آینده (روش

برآورد بودجه بر مبنای ظرفیت های مالی و اجرایی) تغییر می دهد. بلکه رعایت برخی از طبقه بندی های اطلاعاتی مربوط به هزینه های جاری سرمایه گذاری ثابت و ... را برای تسهیل بررسی های کلان و سیاست گذاری های مالی و پولی نیز الزام آور می کند. این نوع تلقی از بودجه در قانون برنامه و بودجه نسبت به قانون محاسبات عمومی ناموزون می باشد. در نتیجه ویژگی های هم زمان این دو قانون باعث می شود که ساختار مالیه عمومی و نظام بودجه ریزی در عین پیوستگی ها و روابط ذاتی و درونی با یکدیگر معلول دو فرآیند قانونی ناهمگون باشد.

## ۲- بودجه های خارج از شمول

نظارت و کنترل بودجه در ایران از طریق قانون دیوان محاسبات کشور، قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی می باشد. بر طبق این قوانین هر دستگاهی موظف است بودجه خود را با ضوابط و تحت مقررات خاص زیر نظر ذی حسابی هزینه نماید - از آنجایی که فعالیت های مالی در محدوده این قوانین احتیاج به زمان دارد و فعالیت های فوری و لازم الاجرا تا طمی مراحل قانونی خاص ممکن است معطل بماند - قانونگذار اعتباراتی را در بودجه در نظر گرفته است که دستگاه در موقع لزوم و خصوصاً در دوران هایی که اقتصاد کشور با بحران مواجه است بتواند از آن بدون رعایت قوانین مذکور استفاده نمایند و مشکلات خود را رفع نمایند این نوع اعتبارات تحت عنوان «بودجه های خارج از شمول» نامیده می شود. این اعتبارات در دوران جنگ تحمیلی در بودجه کشور پدیدار شدند و بر حسب مجوز قانونی انجام می گیرند<sup>(۵)</sup>. در آن در واقع قانونگذار قصد انجام سریع و فوری بعضی از فعالیت های اداری را دارد. ولی برداشت های غلط و گاهی مدیریت ناصحیح موجب شده است که طالبین این گونه بودجه ها در بودجه کشور زیاد شوند و در نتیجه کنترل و نظارت

بر بودجه که امر بسیار مهمی است در بخشی از اعتبارات بودجه انجام نگیرد. همچنین به لحاظ عدم نیاز به پاسخگویی در آن، باعث ولخرجی‌ها، ریخت و پاش‌ها و کلاً هرج و مرج در هزینه‌های دولت شود و از جمله عوامل اصلی در بروز تخلفات در دستگاه‌ها و آشفتگی‌های مالی و اداری باشد. در این رابطه بررسی‌های دیوان محاسبات نشان می‌دهد که غالب پرداخت‌های انجام شده از محل اعتبارات خارج از شمول اضطراری نبوده و صرف هزینه‌هایی می‌گردد که حتی در جهت اهداف و برنامه‌های دستگاه‌ها نیز نمی‌باید.

### ۳- بودجه اختصاصی و قانون‌گذاری از طریق تبصره‌های بودجه

یکی از اقلام تشکیل دهنده بودجه عمومی دولت استفاده دستگاه‌های دولتی از بودجه اختصاصی است که در آن دستگاه‌های دولتی معمولاً کمتر با مشکلات مالی و قید و بندهای مقرراتی و قانونی مواجه می‌باشند و از طرفی چون دستیابی به منابع جدید درآمدي و یا تعیین مصارف جدید در بودجه اختصاصی نیاز به تصویب قانون در مجلس دارد که از طریق عادی به سرعت ممکن نیست و دست کم یکی دو سال طول می‌کشد. روش سریع‌تر، تصویب احکام گوناگون در تبصره‌های متعدد ماده واحده (در قالب بندها و جزء فراوان) و ردیف‌های متفرقه لایحه بودجه می‌باشد. این روش به «قانون‌گذاری از طریق تبصره‌های بودجه» مشهور است. در آن ترتیبات و نحوه تحصیل و محل درآمدهای خاص و اختیارات لازم جهت صرف هزینه‌ها برای بهنگام دولتی با برنامه‌های خاصی از طریق بودجه اختصاصی مشخص می‌شود.<sup>(۶)</sup> نظر به این که بر اساس مفاد آیین نامه مجلس پیشنهاد هر یک از نمایندگان قابلیت طرح در جلسه علنی و احتمال تصویب دارد، قانون‌گذاری از طریق تبصره‌های بودجه می‌تواند فارغ از محدودیت‌های کارشناسی و تشخیص ضرورت صورت پذیرد. با

تأسف، قانون‌گذاری از طریق تبصره‌های بودجه آن چنان مورد پذیرش قرار گرفته که بررسی و تصویب تبصره‌ها جایگزین بررسی و تصویب اصل بودجه شده و فقط آن تعداد از ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای در صحن مجلس به تصویب می‌رسد که به نحوی در تبصره‌ها منظور یا مورد اشاره قرار گرفته باشد. تبصره‌هایی که بدین ترتیب در بودجه‌ریزی مورد استفاده قرار می‌گیرند، اغلب فاقد بررسی‌های مکفی، صراحت کلام و قاطعیت هستند. به طوری که کلی‌گویی و ابهام بر جملات آن غلبه دارند. به همین جهت موجب بروز مسائل و مشکلات فراوان در اجرای بودجه و انجام هزینه‌های بودجه به صورت صحیح و بهینه می‌شوند.

#### ۴- وجود اشکالات و ابهام در قوانین حاکم بر نظام بودجه‌ریزی

قوانین بودجه‌ای در کشور دارای اشکالات و ابهاماتی می‌باشد که در عمل باعث به وجود آمدن مسائل و مشکلات مختلف در مراحل اجرا و نظارت در بودجه می‌شود. به عنوان نمونه برخی از این اشکالات و ابهامات موجود در قوانین بودجه‌ای را می‌توان به شرح زیر بیان کرد.

۱-۴- در ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی در خصوص وظیفه و ویژگی ذی حساب دو اشکال اساسی زیر مشاهده می‌شود:

الف- در این ماده قانونی دو نقش و وظیفه متفاوت اجرایی و هم چنین نظارتی به عهده ذی حساب محول شده است و در عمل نیز وظیفه مدیر امور مالی و ذی حسابی به یک نفر واگذار می‌گردد. یک نفر خود، کار خود را نظارت می‌کند. این امر از نظر اصول اولیه کنترل‌های مالی به هیچ وجه قابل قبول نمی‌باشد. باید وظایف نظارتی و کنترلی از مسئولیت‌های اجرایی جدا شده و هر کدام جداگانه مورد تصدی قرار گیرد.

ب- در این قانون برای انتخاب ذی حساب فقط به ویژگی «مستخدمین رسمی واجد صلاحیت» اشاره شده است. در عمل این تنها ویژگی ذی حساب موجب گردیده است که شرکت‌های دولتی ذی حساب را از بین مستخدمین رسمی خود به وزارت امور اقتصادی و دارایی پیشنهاد نمایند. این امر نیز از نظر اصول کنترل‌های بودجه‌ای دچار اشکال می‌باشد. چون به تجربه کمتر ذی حسابی حاضر می‌شود کار خلاف مقام بالادست خود را به سازمان‌های نظارت کننده گزارش نماید.

۲-۴- در ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی در جهت اجرای قانون بودجه سالانه نظارت مالی به عهده وزارت امور اقتصادی و دارائی و در قانون برنامه و بودجه نظارت عملیاتی بر عهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و در قانون دیوان محاسبات نظارت از طریق قانون رسمی و حسابرسی به عهده دیوان محاسبات محول شده است. لیکن حدود این اختیارات به طور کمی و کیفی مشخص نگردیده و بعضاً در عمل انجام وظایف ذکر شده، توسط سازمان مذکور تداخل در وظایف یکدیگر تلقی می‌شود.

۳-۴- ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی که در واقع یگانه ابزار کنترل پیش از خرج و به عبارت بهتر تنها سیستم کنترل پیش نگر این قانون در بودجه تلقی می‌شود؛ به نظر می‌رسد با ماده ۵۳ قانون محاسبات عمومی مغایر باشد: در ماده ۵۳ قانون محاسبات عمومی مهم‌ترین وظیفه ذی حساب «تطبیق با قوانین و مقررات» می‌باشد و مسئولیت آن به عهده ذی حساب گذاشته شده است، در حالی که در ماده ۹۱ قانون فوق، بیان می‌کند: «در صورتی که ذی حساب انجام خرجی را بر خلاف قانون و مقررات تشخیص دهد مراتب را با ذکر مستند قانونی مربوط کتباً به مقام صادرکننده دستور خرج اعلام می‌کند. مقام صادرکننده دستور پس از وصول گزارش ذی حساب چنانچه دستور خود را منطبق با قوانین و مقررات تشخیص داده و مسئولیت قانونی

بودن دستور خود را کتباً با ذکر مستند قانونی به عهده بگیرد و مراتب را به ذی حساب اعلام نماید...» در این ماده از آنجایی که طبق ماده ۵۳ تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات به عهده ذی حساب گذاشته شده است دیگر منطبق با قوانین و مقررات بودن را مقام صادرکننده دستور (مقام اجرایی) نمی تواند تشخیص دهد.

۴-۴- ماده ۱۰۵ قانون محاسبات عمومی برای ذی حسابان متخلف مجازات هایی مانند: تویخ، کسر حقوق، اخراج و انتقال پیش بینی کرده است. همین مجازات ها در ماده ۲۳ قانون محاسبات برای متخلفین اداری و مالی در ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت آورده شده است. لیکن به دلیل عدم هماهنگی اولاً تاکنون مشخص نشده کدام یک از اینها نسبت به همدیگر تقدم یا تأخر دارند. ثانیاً در کدام یک از موارد خاص لازم الاجرا است که البته آیین نامه اجرایی هم ندارند.

۴-۵- در بند ۶ و ۷ قانون برنامه و بودجه در تعریف اعتبارات جاری و عمرانی، تعریف واضح و روشنی از تعیین مرز بین اعتبارات جاری و عمرانی و نیز هزینه نگهداشت سطح فعالیت های اقتصادی - اجتماعی دولت در قانون ملاحظه نمی شود. این ابهام در قانون باعث می شود در اجرای بودجه چه بسا میلیاردها ریال اعتبار عمرانی مصوب در دستگاه های اجرایی به مصرف هزینه های جاری برسد. به طوری که در بودجه های گذشته مشاهده می شود که مبالغ بسیار زیادی از محل اعتبارات عمرانی به مصرف اضافه کار، مأموریت، کمک، جبران زحمات، پاداش و غیره رسیده و هیچ ارتباطی به طرح یا پروژه عمرانی مربوط نیز ندارد (محسنی، ۱۳۷۱: ۲۸). در واقع دستگاه های اجرایی هر کجا در اعتبارات جاری کمبود اعتبار دارند از محل آن دسته از اعتبارات عمرانی که خارج از شمول قانون محاسبات می باشد، جبران می نمایند. به هر صورت ابهام مذکور موجب می شود که اعتبارات جاری و عمرانی

در بودجه واقعی نباشند و تداخل در هم داشته باشند و عملاً باعث ضررهای جبران ناپذیری به برنامه های بلند مدت و بودجه های کشور می شود.

۶-۴- در ماده ۴ قانون محاسبات عمومی در تعریف شرکت دولتی ابهام و اشکال حقوقی وجود دارد. لذا دستگاه بودجه ریزی کشور به طور قطع نمی داند که چه دستگاهی دولتی است و باید در سند بودجه دولت وارد شود و چه دستگاهی دولتی نیست. طبق ماده مذکور شرکت های دولتی به چند دسته تقسیم شده است: ۱- شرکت های دولتی که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود ۲- شرکت هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده و بیش از ۵۰٪ سرمایه آن متعلق به دولت باشد. ۳- هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه گذاری شرکت های دولتی ایجاد شده، و بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به شرکت های دولتی باشد. ابهام و اشکال در این ماده باعث شده است که تعداد زیادی از شرکت های عملاً دولتی، خود را از محدوده نظارتی دیوان محاسبات کشور دور و حتی مخفی نگهدارند<sup>(۷)</sup>. یعنی این که در عملیات خود به امور غیرموجه و خلاف مقررات و قانون پردازند و به دستگاه های نظارتی حساب و کتاب پس ندهند و دریافت ها و مخارج ارزی و ریالی آنها در چارچوب مقررات دولتی انجام نشود و سود کلان به قیمت سوء استفاده از منابع دولتی و بیت المال به «رانت» اقتصادی که همان درآمدهای بادآورده است دست یابند و عملاً اموال و درآمدهای متعلق به دولت به تعدادی افراد خاص از کارکنان دولت انتقال یابد. این ابهام و عدم صراحت در قانون باعث شده که بعضی از وزارتخانه ها در بخش های عمرانی و حتی کارپردازی و تدارکات خود به تأسیس شرکت های اعتباری اقدام کرده و سفارشات یا معاملات وزارتخانه را به این شرکت ها ارجاع دهند. درآمدهایی



که در واقع باید نصیب خزانه دولت شود به صورت سودهای غیر موجه نصیب این شرکت‌ها می‌شود (کرباسیان، ۱۳۷۸: ۳۱۲).

## ۵- عدم وجود ضمانت اجرایی قوی در قوانین بودجه

در قوانین بودجه کشور ضمانت اجرایی قوی برای اجرای بعضی از مواد قانونی آن وجود ندارد. این امر باعث شده است بسیاری از مواد قانونی آن در بودجه رعایت نشود و یا با تأخیر و به طور ناقص و یا مغایر با قانون انجام گیرد و باعث مشکلات و خسارت‌های زیادی در بودجه ریزی شود. به عنوان مثال در فصل چهارم قانون محاسبات عمومی ماده ۹۵ کلیه ذی حسابان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مکلف شده‌اند، حساب نهایی هر ماه را حداکثر 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 است که صورتحساب 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 است که صورتحساب عملکرد هر سال مالی را حداکثر تا پایان آذرماه سال بعد طبق تقسیمات و عناوین درآمد و همراه صورت گردش نقدی خزانه - حاوی موجودی اول سال خزانه، درآمدهای وصولی سال مالی مربوط، سایر منابع تأمین اعتبار و واریز پیش پرداخت‌های سال‌های قبل - و صورتحساب پرداخت‌های خزانه به طور همزمان یک نسخه به دیوان محاسبات و یک نسخه به هیئت دولت تسلیم کند. لیکن در عمل مواد قانونی ذکر شده به طور کامل و دقیق رعایت نمی‌شود و صورتحسابها و گزارشهای مذکور با تأخیر و یا به طور ناقص به دیوان محاسبات ارسال می‌شود.<sup>(۸)</sup> همچنین نبود اطلاعات، بخش

عمده‌ای از فعالیت‌های مالی دستگاه‌های اجرایی در صورت‌حساب‌ها، مسئله‌ای می‌باشد که از یک طرف موجب عدم شفافیت و کاهش سطح مربوط بودن اطلاعات می‌شود و از طرف دیگر ارزیابی ایفای مسولیت پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی را دچار مشکل می‌سازد. نبود اطلاعات مربوط به بدهی‌های تحمیل شده به دولت ناشی از انتشار اوراق مشارکت، اطلاعات مربوط به وجوه اداره شده، اطلاعات مربوط به کمک‌های اعطا شده به اشخاص حقیقی و حقوقی، نبود سامانه گزارشگری رویدادهای مرتبط با فروش، بازخرید و پرداخت سود اوراق مشارکت و یا فعالیت‌های مربوط به تحصیل تا کنار گذاری دارایی‌ها و نمونه‌های بسیار دیگر از جمله مواردی است که در متن صورت‌حساب‌ها یا دفاتر مالی دستگاه‌های اجرایی قابل ردیابی نمی‌باشد. این مشکل عملاً موجب ناکارآمدی دستگاه‌های اجرایی در ایفای مسولیت پاسخگویی شده است.

### نتیجه‌گیری

با توجه به مطالب گذشته ملاحظه می‌گردد، بودجه ریزی در ایران دارای نارسایی‌ها و مشکلات متعددی می‌باشد و نیاز به اصلاحات اساسی در موارد زیر دارد:

- حاکمیت تفکر و رفتار اقتصادی و توجه به قیمت تمام شده واقعی کارها در بودجه ریزی و محاسبه هزینه فرصت امکانات موجود در دستگاه‌های اجرایی.
- رسیدگی دقیق و نظام مند به سند بودجه و نگاه برنامه‌ای به آن و تهیه شفاف آن طبق موازین جهانی همراه با گزارش «بودجه عملیاتی».
- ایجاد تدابیر لازم جهت کاهش آسیب‌پذیری بودجه از درآمد حاصل از نفت.
- برآورد صحیح، درست و واقعی درآمدها و هزینه‌ها در بودجه.

- اصلاح فرآیند نظارت در بودجه و افزایش کارایی آن.
  - اصلاح ساختارهای ناسالم و سوء مدیریت در شرکت های دولتی.
  - اصلاح نظام مالیاتی و یارانه ای کشور.
  - ایجاد هماهنگی بین منابع و مصارف بودجه.
  - ایجاد هماهنگی در قوانین بودجه ای کشور.
  - محدود کردن بودجه های خارج از شمول و بودجه های اختصاصی در بودجه.
  - رفع اشکالات و ابهامات موجود در قوانین بودجه ای.
  - اجرای صحیح بودجه و ایجاد ضمانت های اجرایی قوی در قوانین بودجه ای.
- خوشبختانه در کشور ما، اخیراً تا اندازه ای اهمیت موضوع فوق درک شده و به این مهم در بند (ب) تبصره ۲۳ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ اشاره شده است. طبق این قانون سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور موظف شده است در راستای اصلاح نظام بودجه ریزی نسبت به عملیاتی نمودن بودجه، اصلاح نظام برآورد درآمدها و هزینه ها برای تمام دستگاه های اجرایی و ... عمل نموده و توزیع اعتبارات مربوط به هزینه ها را بر اساس نیاز دستگاه ها و فعالیت هایی که صورت می گیرد، انجام دهد. بر این اساس بودجه ریزی در ایران طی دو الی سه سال گذشته تغییرات جدی کرده و سعی شده است تا بودجه با سرفصل های جدید تهیه و تنظیم شود. مع الوصف باید توجه داشت اصلاح نظام بودجه ریزی در ایران تنها در اصلاح طبقه بندی سند بودجه خلاصه نمی شود و فزون بر آن برای افزایش کارایی و اثربخشی در بودجه می باید اصلاحات اساسی در تمام موارد مذکور به عمل آید.

## یادداشتها:

- ۱- علی پناهی رئیس گروه بودجه دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌ها طی مصاحبه‌ای با واحد اطلاع‌رسانی این مرکز.
- ۲- روزنامه رسالت؛ گفتگوی خبرنگار رسالت با رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۷۶/۱۱/۱۲، ص ۱۵.
- ۳- گزارش تفریح بودجه سال ۸۳، نظرات کلی دیوان محاسبات کشور، قسمت اول، ص ۴.
- ۴- روزنامه سیاست روز، اهم مشکلات نظام بودجه ریزی در ایران، ۸۱/۲/۱۹.
- ۵- قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند مصوب ۱۳۶۴/۱۱/۶.
- ۶- بر حسب ماده ۱۴ قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۶۶ حذف کردن بودجه های اختصاصی ظرف حداکثر سه سال به دستگاههای دولتی تکلیف شده است. با تأسف تاکنون اقدامی از طرف دولت جهت اجرای این قانون به عمل نیامده است. فعلاً همه ساله حسب تبصره های خاص درآمدهای اختصاصی تعیین می شوند.
- ۷- گزارش تفریح بودجه سال ۸۳، نظرات کلی دیوان محاسبات کشور، قسمت اول، ص ۱۴.
- ۸- گزارش تفریح بودجه سال ۸۳، نظرات کلی دیوان محاسبات کشور، قسمت اول، ص ۱۵.

## منابع

- ابراهیمی نژاد، مهدی؛ فرج‌وند، اسفندیار (۱۳۸۱). بودجه از تنظیم تا کنترل، چاپ دوم، تهران: سمت.
- احمدی، علی محمد (۱۳۸۲). اصول و مبانی بودجه‌ریزی، چاپ اول، همدان: نور علم.
- آقایی، الله‌محمد (۸۱/۵/۲۴). انضباط مالی در بودجه‌ریزی دولتی، روزنامه آسیا.
- انصاری، شاهرخ (۱۳۸۱). بودجه و بودجه‌ریزی دولتی در ایران، چاپ دوم، تهران: یکان.
- بابایی، حسن (۱۳۷۹). بودجه‌ریزی دولتی در ایران، چاپ اول، تهران: چاپ و نشر بازرگانی.
- بخشنامه بودجه، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، سال‌های مختلف.
- بشیری نژاد، علی اکبر (۱۳۷۵). گسترده مالی و ساختار بودجه‌ای ایران، چاپ اول، تهران: نشر نی.
- بیدآباد، بیژن. (۱۳۸۰). برخی معضلات بودجه ریزی در ایران، [www.Ieicenter.Com](http://www.Ieicenter.Com).
- حاتمی زاده، زیور بررسی جایگاه مالیات‌ها در بودجه سالانه دولت، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال ۱۱، پاییز. شماره ۴۵.
- رنگریز، حسن؛ غلامحسین، خورشیدی (۱۳۷۷). مالیه عمومی و تنظیم خط‌مشی مالی دولت، چاپ اول، تهران: چاپ و نشر بازرگانی.
- شیری نژاد، علی اکبر (۱۳۷۵). گسترده مالی و ساختار بودجه ای ایران، چاپ اول، تهران: نشر نی.
- شیری نژاد، علی اکبر؛ صالح‌خو، قاصم (۱۳۸۲). بودجه ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- صالحی، داوود (۱۳۷۴). مبانی امور مالی و بودجه، چاپ اول، تهران: سمت.
- صراف، فریدون (۱۳۷۱). بودجه ریزی دولتی و نظام بودجه ای ایران، چاپ سوم، تهران: انتشارات مرکز آموزش و مدیریت دولتی.
- عاصمی پور، محمد جواد (۷۹/۱۰/۲۹). نظام بودجه ریزی در ایران، مشکلات و راه حل ها، روزنامه خراسان.
- عرب مازار، علی اکبر (۱۳۸۳). در اندیشه نظام مطلوب مالیاتی. فصلنامه مجلس و پژوهش. سال ۱۱، ش ۴۵، پاییز، ص ۴۰.
- علوی طبری، حسین (۱۳۷۲). اصول بودجه دولتی، مبانی امور مالی و تنظیم بودجه در آموزش و پرورش، چاپ سوم، تهران، تهران: دانشگاه پیام نور.
- فرجوند، اسفندیار (۱۳۸۰). فراگرد و تنظیم تا کنترل بودجه، چاپ ششم، تبریز: انتشارات گلابد.
- فرزب، علیرضا (۱۳۸۱). بودجه ریز دولتی در ایران، چاپ چهاردهم، تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- فرهنگ مهر، حسین (۱۳۸۱). زمینه بودجه ریزی، تهران: دفتر پژوهش های فرهنگی.
- قانون برنامه و بودجه کشور مصوب سال ۱۳۵۱ و اصلاحات بعدی.
- قانون دیوان محاسبات عمومی کشور.
- کرباسیان، اکبر (۱۳۷۸). بودجه و بودجه ریزی دولتی در اقتصاد ایران، چاپ اول، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- کربلایی، رضا (۱۳۸۵). ساختار بودجه نیازمند اصلاح است، همشهری، دوشنبه ۲۶ تیر.
- محسنی، عباس (۱۳۷۱). بررسی قوانین و مقررات مالی، چاپ اول، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- نیکوکار، غلامحسین (۱۳۸۷). اصول و تنظیم و کنترل بودجه، جزوه درسی، تهران: دانشگاه امام حسین (ع).
- نیکوکار، غلامحسین. جزوه پلی کپی. دانشگاه امام حسین (ع).
- نیلی، مسعود (۱۳۷۶). اقتصاد ایران، چاپ اول، تهران: مؤسسه عالی پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی.





پښتونستان ګاونډي علوم او مطالعات فرېنډي  
پرتال جامع علوم انساني