

# سیاست‌گذاری در مورد اشتغال

در برنامه‌های توسعه و بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور

محمدحسین فاتحی  
عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی



سرمایه‌گذاری‌ها، کاهش نرخ رشد اقتصادی، بهبود در بهره‌وری نیروی کار و... از جمله عواملی هستند که موجب عدم تحقق اهداف اشتغالزایی طی سال‌های ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۷ شده‌اند. ضعف اطلاع‌رسانی، نبود سیستم‌های کارآمد پیگیری و کنترل طرح‌های عمرانی و بودجه کل کشور، وابستگی درآمد دولت، به ویژه در قسمت ۸ از به درآمدهای حاصل از فروش نفت و سهم ناچیز سرمایه‌گذاری در استخراج و فرآوری نفت و گاز در ایجاد اشتغال در کشور، بالا بودن ریسک سرمایه‌گذاری در داخل کشور، تلاطمات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی حاد در کشور و... همه و همه به عنوان متغیرهای برون‌زا، توان تصمیم‌گیری را از مدیران و برنامه‌ریزان کشور گرفته‌اند. از طرف دیگر، ضعف در برنامه‌ریزی، بلند پروازی‌های موجود در برنامه‌ریزی کشور، ناهماهنگی بین قوانین بودجه سنواتی و برنامه‌های توسعه، فقدان استراتژی مشخص و معین در خصوص بازار کار،

حجم عظیمی از سرمایه در طول برنامه اول، وجود رشد ۷ درصدی اقتصاد، استفاده از حجم عظیمی از نیروی کار بدون توجیه اقتصادی در بخش‌های صنعت، خدمات و به ویژه در بخش دولتی و تنها با توجیه اجتماعی و سیاسی، تغییر در تعاریف مرکز آمار ایران و... از مهمترین

● برنامه سوم توسعه اشتغال را به عنوان "فوری‌ترین هدف" و "یکپارگی" را به عنوان "مهمترین دستاورد" معرفی کرده است.

عواملی هستند که موجب موفقیت برنامه اول در زمینه اشتغالزایی حداقل به صورت آماری شده‌اند.

کاهش درآمدهای نفتی و غیرنفتی طی سال‌های ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۷، به کارگیری سیاست‌های انقباضی پولی و مالی توسط دولت و بانک مرکزی، رکود و کساد جهانی و اقتصاد داخلی، به ویژه در بخش تولیدی، کاهش رشد

## چکیده

نظام بودجه‌ریزی کشور دارای مشکلات ساختاری است و نمی‌تواند بازخورد مناسب را از خود نشان دهد. ساختار مدیریت و بودجه دولت باعث افزایش روزافزون و بدون ضابطه دولت شده و عدم کارایی را در این نظام نهادینه می‌کند. مهمترین مشکلات حال حاضر نظام بودجه‌ریزی کشور را می‌توان در موارد زیر دانست:

- ضعف قوانین و استنباط نادرست مجریان قوانین.
- ناهماهنگی میان برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی.
- مسایل مربوط به نظام ارزی.
- مشخص نبودن حدود تمرکز و عدم تمرکز اداری و بودجه‌ای.
- ناهماهنگی میان منابع و مصارف.
- مسایل مربوط به کنترل و نظارت.
- وجود ظرفیت‌های خالی اقتصاد، به کارگیری

مهمترین عوامل داخلی ناهماهنگی موجود در تحقق اهداف برنامه‌های ویژه بازار کار هستند.  
مقدمه

برنامه سوم توسعه با قرار دادن اشتغال به عنوان "فوری‌ترین هدف" و قلمداد کردن بیکاری به عنوان "مهمترین دغدغه" در پیش‌نویس‌های خود، توجه ویژه‌ای را به موضوع اشتغال و حل معضل بیکاری از خود نشان داده بود. این که در زمان تدوین برنامه و سپس، در جریان تصویب بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور، این اهتمام تا چه حد جدی گرفته شده است، یکی از موضوعات اصلی مورد بحث ماست. برای رسیدن به این مهم، در ابتدا نظام بودجه‌ریزی دولتی در ایران را به طور مختصر مرور کرده و به طور نمونه این نظام را با نظام‌های بودجه‌ریزی در چند کشور

آسیای جنوب شرقی مقایسه می‌کنیم و پس از آن، برنامه‌های اول و دوم توسعه را از حیث دستیابی به اهداف مورد نظر در خصوص اشتغالزایی مورد بررسی قرار داده و در مقام بررسی برنامه سوم از این حیث برمی‌آیم.

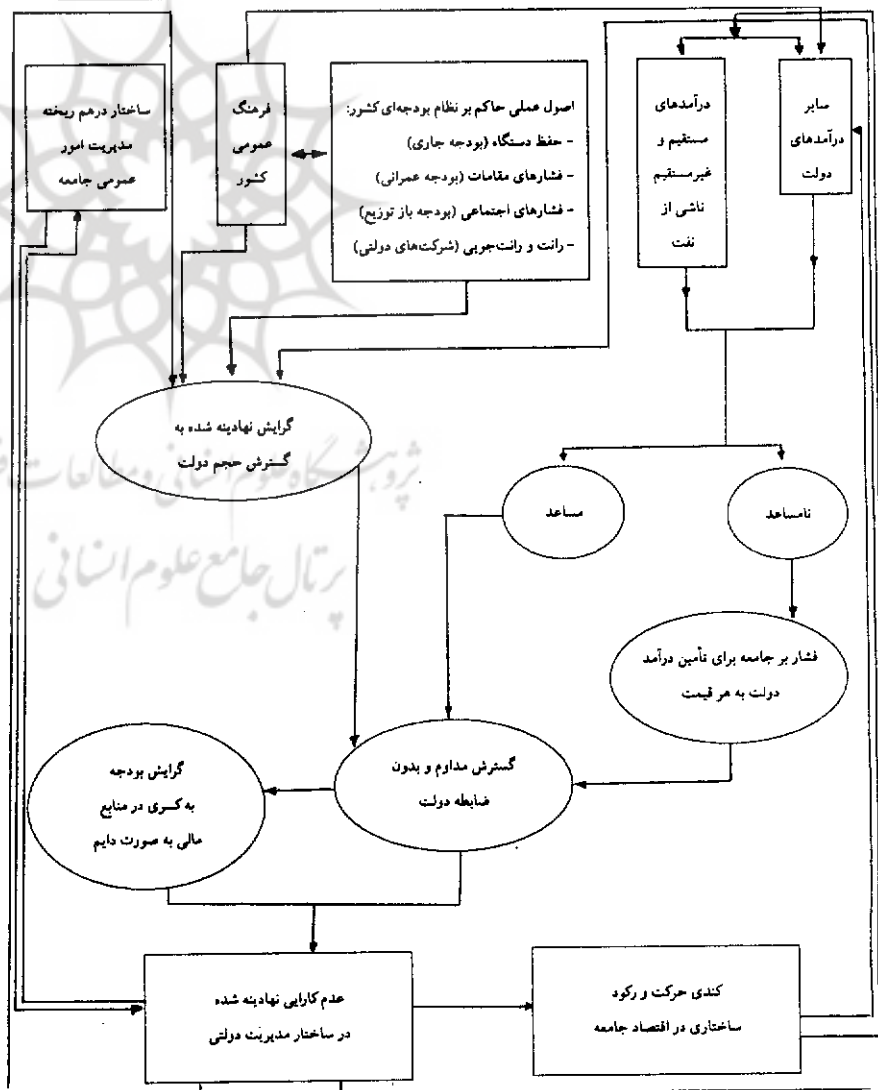
در قسمتی دیگر، بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور را در مقایسه‌ای تنگاتنگ با برنامه سوم توسعه از حیث موارد مربوط به اشتغال و اشتغالزایی مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار می‌دهیم و در نهایت نیز با آرایه راهکارهایی سعی می‌کنیم تا دستیابی به اهداف مورد نظر برنامه سوم در خصوص اشتغال را امکان‌پذیرتر کنیم.

### نظام‌های بودجه‌ریزی دولتی

نقش دولت در توسعه اقتصادی و اجتماعی

بخشی از ارتباطات نهادینه شده در ساختار مدیریت و بودجه دولت ایران

نردار شماره یک



از بسیاری جهات از طریق بودجه تعیین و اجرا می‌شود. دولت‌ها با توجه به اهداف بلندمدت توسعه‌ای که دارند، به تخصیص منابع برای اجرای برنامه‌ها و طرح‌های مختلف می‌پردازند. بنابراین، اهداف بلندمدت کلان دولت در بودجه منعکس می‌شود. این تصمیمات، به میلیون‌ها نفر مرتبط می‌شود، لذا فعالیت‌های مالی دولت می‌بایست از آغاز تدوین تا حصول نتیجه به صورت مجموعه‌ای هماهنگ از یک فرآیند بودجه‌ریزی باشد مراعات نظم و انضباط در مراحل مختلف آن در مدنظر قرار گیرد. (۱)

### بودجه‌ریزی دولتی در ایران

بودجه به شیوه جدیدی از سال ۱۲۸۹ هجری شمسی در ایران آغاز شده است. قبل از این تاریخ، هر یک از مستوفیان کتابچه دخل و خرج (درآمد و مخارج) مربوط به منطقه خود را که شامل درآمدها و مخارج نقدی و جنسی بود، فراهم می‌کردند. اولین بودجه‌ای که برای تصویب به مجلس شورای ملی تقدیم شد، بودجه‌ای بود که در سال ۱۲۸۹ هجری شمسی به اهتمام صنیع‌الدوله تهیه شده بود. (۲)

لوايح بودجه تا سال ۱۳۲۷ توسط وزارت دارایی آن زمان تهیه می‌شد، اما در آن سال، وظیفه تهیه لوايح بودجه عمرانی به سازمان برنامه و بودجه که در سال ۱۳۲۷ برای تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی تأسیس شده بود، واگذار شد، لکن بودجه جاری کماکان توسط وزارت دارایی تهیه می‌شد و امر نظارت بر بودجه نیز بر عهده این وزارتخانه بود. (۳)

از سال ۱۳۴۳ وظیفه تهیه بودجه به سازمان برنامه و بودجه محول شد و وظیفه سازمان برنامه و بودجه در امر تهیه بودجه و اعمال بعضی از نظارت‌ها بر اجرای آن با تصویب قانون برنامه و بودجه در سال ۱۳۵۱ تثبیت شد. در سال ۱۳۴۹ با تصویب قانون محاسبات عمومی، نظارت مالی وزارت دارایی بر بودجه از طریق ذیحساب‌ها برای وزارتخانه مزبور به قوت خود باقی ماند. (۴)

این جدایی در اجرا و نظارت بر بودجه بین دو دستگاه وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه که به دلیل کشمکش‌های اداری و سیاسی ایجاد شد، باعث بروز مشکلاتی در امر تدوین، اجرا و نظارت بر بودجه بوده و ترمیم‌های جزئی قانونی هم که بعدها صورت گرفته، مشکل را حل نکرده است. نقش

ذی‌حساب‌ها در امر اجرای بودجه نیز همیشه یک عامل مهم بحث در دستگاه‌های دولتی بوده است. (۵)

نظام بودجه‌ریزی کشور در حال حاضر براساس قوانین زیر بنا شده و فعالیت می‌کند:  
الف- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

ب- قانون محاسبات عمومی.

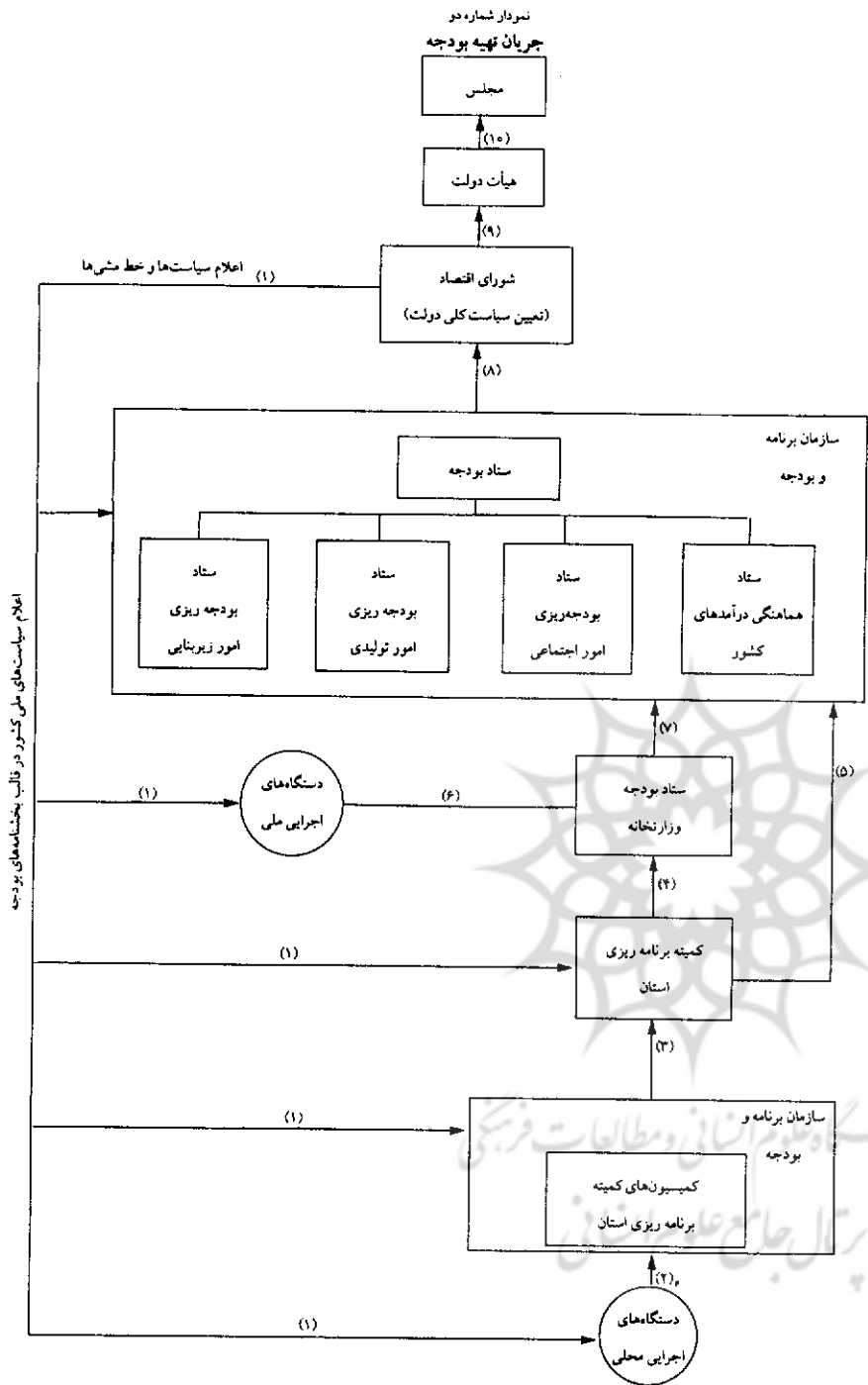
پ- قانون برنامه و بودجه.

بودجه کل کشور در جمهوری اسلامی ایران به بودجه عمومی دولت، اختصاصی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات وابسته به دولت تقسیم می‌شود. بودجه عمومی و اختصاصی شامل کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات وابسته به دولت است. (۶)

سند بودجه مهمترین و جامع‌ترین متنی است که مجموعه سیاست‌های دولتی را در خود جای می‌دهد. برای تنظیم این سند دولت معمولاً به بازنگری جامع در کل سیاست‌های درآمدی و هزینه‌ای خود می‌پردازد. در جریان این بازنگری، انتظار می‌رود که دولت برای هر سیاست خود به بررسی تفصیلی بپردازد، نکات مثبت و منفی آن سیاست را مشخص سازد و براساس نتایج حاصله و با توجه به محدودیت‌های موجود تصمیم بگیرد که کدام سیاست را تداوم بخشد و کدام سیاست را به چه صورتی متوقف سازد. ولی این نظام بودجه‌ریزی دارای مشکلات ساختاری است و نمی‌تواند بازخورد مناسب را از خود نشان دهد. ساختار مدیریت و بودجه دولت همان طور که در نمودار شماره یک نشان داده شده است، باعث افزایش روزافزون و بدون ضابطه دولت شده و عدم کارایی را در این نظام نهادینه می‌کند. (۷)

مهمترین مشکلات کنونی نظام بودجه‌ریزی کشور را می‌توان در موارد زیر دانست: (۸)

- ضعف قوانین و استنباط نادرست مجریان قوانین.
- ناهماهنگی میان برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی.
- مسایل مربوط به نظام ارزی.
- مشخص نبودن حدود تمرکز و عدم تمرکز اداری و بودجه‌ای.
- ناهماهنگی میان منابع و مصارف.
- مسایل مربوط به کنترل و نظارت.
- مراحل تهیه بودجه در جمهوری اسلامی



ایران در نمودار شماره دو آمده است.

### بودجه‌ریزی دولتی در چند کشور دیگر

پس از مرور مختصری بر نظام بودجه‌ریزی دولتی در ایران و ذکر عدم کارایی نهادینه آن، به مرور مختصر نظام بودجه‌ریزی در کشورهای کره جنوبی، مالزی، فیلیپین و تایلند که در شرق آسیا، اقتصاد دولتی به نسبت موفق داشته‌اند، می‌پردازیم. کره جنوبی: در کره جنوبی، هیأت

برنامه‌ریزی اقتصادی مسوول تهیه و تنظیم و اجرای کلی برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی، تعیین سیاست‌های اقتصادی و تهیه و اجرای بودجه ملی و ارزیابی عملکرد دولت می‌باشد. این هیأت بر همه سیاست‌ها و فعالیت‌های اقتصادی نظارت دارد. رییس هیأت برنامه‌ریزی، قائم مقام نخست وزیر می‌باشد و اداره بودجه که یکی از ادارات هیأت برنامه‌ریزی اقتصادی است، وظیفه تهیه و اجرای بودجه را به

نظام بودجه‌ای کره جنوبی بر پایه نظام بودجه‌ای متمرکز قرار گرفته است. هیأت برنامه‌ریزی اقتصادی خط مشی‌های کلان اقتصادی را مشخص نموده و وضعیت درآمدی سال بعد را بررسی می‌کند و دستگاه‌های اجرایی هم بر پایه خط مشی‌های تعیین شده، بودجه پیشنهادی خود را تنظیم کرده و به هیأت برنامه‌ریزی اقتصادی ارسال می‌دارند. مجلس ملی در سه مرحله بودجه پیشنهادی را رسیدگی می‌کند. ابتدا، در کمیته‌های جداگانه ثابت بودجه بررسی می‌شود و براساس این بررسی، گزارش‌هایی تهیه و به کمیته ویژه بودجه و محاسبات فرستاده می‌شود. کمیته ویژه بودجه و محاسبات برای ارزیابی بودجه از مشاوران حرفه‌ای خود استفاده می‌کند و نتیجه بررسی‌ها با اصلاحاتی که در بودجه تشخیص داده می‌شود، به مجلس ملی برای تصویب ارسال می‌گردد. مجلس ملی حق کاهش دادن بودجه پیشنهادی را دارد، ولی برای افزایش بودجه جلب موافقت دولت ضروری است. (۱۰)

مالزی: در کشور مالزی، هزینه‌های دولت به دو گروه عملیاتی (جاری) و عمرانی تقسیم می‌شوند. هزینه‌های عملیاتی هر سال از محل درآمدهای دولت در همان سال تأمین می‌شود. هزینه‌های عمرانی از طریق وام داخلی و خارجی و آن چه بعد از هزینه‌های عملیاتی از درآمدهای دولت باقی می‌ماند، تأمین می‌شود. ابتدا برنامه پنج ساله مالزی تهیه می‌شود و بودجه‌های عمرانی هر سال بر پایه برنامه پنج ساله تنظیم می‌شود. نکته جالب توجه در نظام بودجه‌ریزی کشور مالزی وجود شبکه اطلاعاتی ستیا (SETIA) است. این شبکه، پیشرفت‌های مالی و عملی همه طرح‌ها را زیر نظر دارد و مشکلات طرح‌ها را تشخیص داده و به اطلاع وزارتخانه‌های مربوطه می‌رساند تا اقدامات اصلاحی لازم را انجام دهند. این شبکه با شبکه دیگری به نام سیآپ (SIAP) تکمیل می‌شود. شبکه سیآپ برای بررسی بیشتر در امر مدیریت و نظارت بر هزینه‌ها طراحی شده است و بیشتر زمان‌بندی اجرای طرح‌ها و روش‌های نظارتی بر آن‌ها را کنترل می‌کند و موارد انحراف از بودجه تصویبی را به اطلاع وزارتخانه مربوطه می‌رساند تا برای تصحیح آن اقدام کنند. (۱۱)

فیلیپین: تنظیم بودجه در کشور فیلیپین به عهده کمیته‌ای متشکل از چند وزارتخانه است.

این کمیته میزان کلی هزینه، پیش‌بینی درآمدها، کسری بودجه و محل تأمین آن را مشخص می‌کند و برای تأیید ریاست جمهوری، اداره بودجه و مدیریت که در دفتر ریاست جمهوری قرار دارد، بخشنامه فراخوان بودجه درخواستی سازمان‌ها را صادر می‌نماید. اداره کل بودجه با کمیته هماهنگی بودجه عمرانی، هماهنگی‌های لازم را به عمل آورده و حدود تقریبی هزینه‌های سازمان‌ها را به آن‌ها تفهیم می‌کند. کمیته اعتبارات کنگره نیز بررسی مقدماتی را روی بودجه پیشنهادی صورت داده و در جلسات متعدد با دستگاه‌های دولتی بودجه پیشنهادی را بررسی می‌کند. نتیجه بررسی‌ها به صورت پیش‌نویس اعتبارات کلی به اجلاس عمومی کنگره فرستاده می‌شود. این پیش‌نویس برای مجلس سنا نیز فرستاده می‌شود. کمیته دارایی مجلس سنا با جلسات متعددی که با دستگاه‌های دولتی در مورد بودجه پیشنهادی خواهد داشت،

● ساختار مدیریت و بودجه دولت  
باعث افزایش روزافزون و بدون  
ضابطه دولت شده و عدم کارایی را  
در این نظام نهادینه می‌کند.

نظر نهایی خود را به اطلاع مجلس سنا رسانده و در اجلاس عمومی این مجلس به تصویب می‌رساند. برای رفع اختلاف و رسیدن به متنی واحد در مورد بودجه در هر دو مجلس، جلسه مشترکی با حضور نمایندگان دو مجلس تشکیل می‌شود و متن واحد بودجه به رأی‌گیری گذاشته می‌شود. پس از تأیید و تصویب بودجه در هر دو مجلس، بودجه تصویبی برای تأیید ریاست جمهوری فرستاده می‌شود. رئیس جمهور در مورد بودجه تصویبی حق وتو دارد و پس از تأیید رئیس جمهور به عنوان قانون اعتبار پیدا می‌کند. (۱۲)

تایلند: نظام سیاسی تایلند از نوع حکومت پارلمانی است و سرپرستی هر وزارتخانه با یک وزیر است که معمولاً از اعضای پارلمان می‌باشد. سازمان‌ها و وزارتخانه‌های مرتبط با امور بودجه عبارتند از اداره نخست‌وزیری، بانک تایلند، وزارت دارایی و هیأت توسعه اقتصادی و اجتماعی ملی. فرآیند بودجه در تایلند شامل چهار مرحله: تهیه بودجه، تصویب بودجه، اجرای بودجه و نظارت و کنترل بر بودجه است. تنظیم بودجه توسط دفتر بودجه که زیر نظر اداره

نخست‌وزیری است، صورت می‌پذیرد. در پارلمان تایلند بودجه سه بار به شور گذاشته می‌شود. در شور اول رئیس مجلس، نمایندگان را در جلسه خصوصی فرا می‌خواند تا به بودجه تقدیمی نخست‌وزیری رسیدگی کنند. پس از شور اول، بودجه به کمیسیون بودجه پارلمان ارجاع شده و از اعضای کمیسیون خواسته می‌شود تا اگر خواهان تغییراتی در بودجه هستند، نظر خود را اعلام دارند. سپس، شور سوم رأی‌گیری نهایی به عمل آمده و بودجه تصویب شده به مجلس سنا ارسال می‌شود. پس از این، لایحه مالی به امضای پادشاه تایلند می‌رسد و اعتبار قانونی می‌یابد. پارلمان حق کاهش بودجه را ندارد. (۱۳)

ادامه دارد

### یادداشت‌ها

- ۱) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی / آشنایی با نظام بودجه‌ریزی در چند کشور / تهران / مجلس شورای اسلامی / دی ماه ۱۳۷۵ / صفحه ۱.
- ۲) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی / بودجه‌ریزی دولتی در ایران / تهران / مجلس شورای اسلامی / دی ماه ۱۳۷۵ / صفحه ۱.
- ۳) همان مأخذ.
- ۴) همان مأخذ.
- ۵) همان مأخذ.
- ۶) مأخذ پیشین / صفحه ۳.
- ۷) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی / لایحه بودجه ۱۳۷۸ از دیدگاه ساختاری / تهران / مجلس شورای اسلامی / دی ماه ۱۳۷۷ / صفحه ۱.
- ۸) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی / آشنایی با نظام بودجه‌ریزی در ایران / تهران / مجلس شورای اسلامی / ۱۳۷۴ / صفحه ۲.
- ۹) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی / آشنایی با نظام بودجه‌ریزی در چند کشور / تهران / مجلس شورای اسلامی / دی ماه ۱۳۷۵ / صفحه ۲.
- ۱۰) همان مأخذ.
- ۱۱) مأخذ پیشین / صفحه ۴.
- ۱۲) مأخذ پیشین / صفحه ۶.
- ۱۳) مأخذ پیشین / صفحه ۸.