

# بودجه‌نویسی در ایران امروز

## مقدمه

بنای نظام مالی بخش عمومی ایران در حدود یک قرن پیش پایه‌گذاری شده است. در قرن گذشته از یک طرف تحولات و تغییرات فراوانی در ساختار بخش عمومی ایران بوجود آمده و از طرف دیگر مبانی نظری و عملی اداره امور مالی بخش عمومی نیز دچار تحولات فراوانی شده و پیشرفت‌های شگرفی در فنون تهیه، تنظیم و اجرای بودجه در بخش عمومی و نظارت بر آن حاصل شده است. علیرغم تحولات مذکور، نظام مالی ایران در یک صد سال گذشته متناسب با مقتضیات زمان پیشرفت نکرده است.

از آنجا که یک نظام مالی کارآمد بستر لازم را برای رشد و توسعه کشور فراهم می‌آورد، باید بازسازی نظام مذکور مورد توجه قرار گرفته و در این راستا گام‌های اساسی برداشته شود. بدون شک شناخت تنگنایهای نظام موجود اولین گام برای ایجاد نظام جدید است. در مقاله حاضر که در این ارتباط تدوین شده است، ابتدا مبانی نظری مالی بخش عمومی به اختصار تشریح می‌شود و سپس

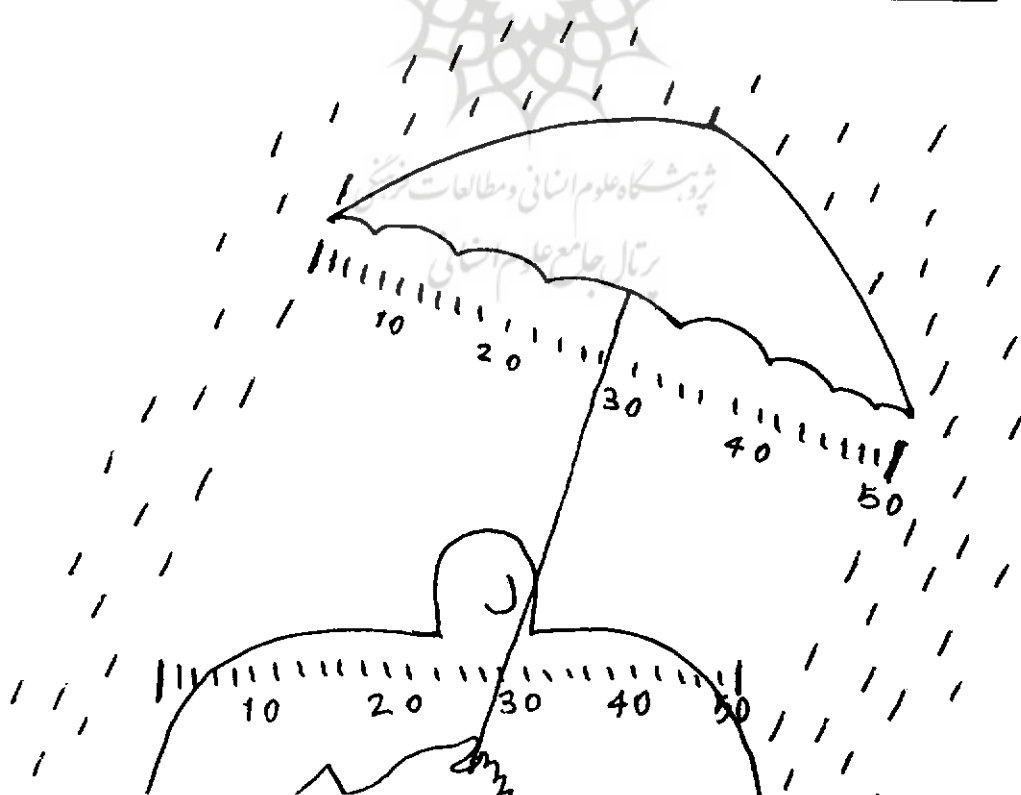
وضع موجود نظام مالی بخش عمومی کشور مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در آخرین بخش، پیشنهادهایی برای بهبود پایه‌گذاری یک نظام مالی کارآمد در کشور ارائه می‌شود.

## مبانی نظری بودجه در بخش عمومی و نهادهای لازم برای تدوین بودجه بهینه

از جنبه نظری بودجه عمومی قرارداد چندجانبه‌ای است که هر ساله میان دولت و گروه‌های مختلف اقتصادی-اجتماعی منعقد می‌گردد. قرارداد بودجه معمولاً در چارچوب قراردادهای اجتماعی بلندمدت‌تر مانند برنامه‌های توسعه تنظیم می‌شوند. در قرارداد بودجه معمولاً از یک طرف منابع درآمدی دولت و سهم اقشار مختلف در تأمین آن و از طرف دیگر انواع مخارج و منتفع‌شوندگان از آنها مشخص می‌گردد. از این دیدگاه بودجه‌ای بهینه تلقی می‌گردد که بیشترین منافع اجتماعی ممکن را با حداقل مخارج ایجاد کند. اگر چه تدوین و اجرای بودجه بهینه خواست تمام نظام‌های بودجه‌ریزی است، اما برای تحقق این امر موانع و مشکلاتی وجود دارد. مهمترین این مشکلات عبارتند از:

۱) کمبود اطلاعات: برای تخصیص بهینه منابع، سیاست‌گذارانی که بودجه را تنظیم می‌کنند باید اطلاعات کافی راجع به امکانات مالی گروه‌های مختلف برای پرداخت مالیات و احتیاجات آن گروه‌ها به پروژه‌های عمومی داشته باشند. به دست آوردن چنین اطلاعاتی معمولاً کار آسانی نیست و مستلزم وجود تشکیلات اداری و سیاسی توانایی است که ارتباط نزدیک بین سیاست‌گذاران و گروه‌های مردم برقرار کنند و این امکان را بوجود بیاورند که هزینه‌ها و منافع برنامه‌های مختلف برای همه گروه‌ها تشخیص داده شود. مثلاً فرض کنید رشد اقتصادی کازرون نیازمند سرمایه‌گذاری بیشتر در منابع آب و بهبود وضع نیشابور در گرو مدارس بهتر است. مشکل اطلاعات برای بودجه‌ریزی در مورد این دو شهر از آن‌جا شروع می‌شود که باید اول چنین اموری به عنوان نیازهای عمده این شهرها تشخیص داده شود. گذشته از امکانات کارشناسی و اداری مناسب، این امر احتیاج به تشکیلات صنفی و مردمی در محل دارد که بتوانند نیازهای مختلف هر شهر را بدرستی ارزیابی کرده و مبرم‌ترین آنها را با مدارک و شواهد و استدلال لازم به سیاست‌گذاران معرفی کنند. در ضمن، اطلاعات فراهم شده در دو شهر باید طوری باشد که سیاست‌گذار بتواند در صورت کمبود منابع، پروژه‌های ارائه شده را از نظر اولویت مقایسه و بین آنها انتخاب نماید.

۲) تفرقه و تبعیض: حتی وقتی اطلاعات لازم در مورد پروژه‌های مختلف فراهم است، سیاست‌گذاران ممکن است استفاده‌ی درستی از آن نکنند. یکی از عوامل مهمی که باعث اختلال در تصمیم‌گیری می‌شود روش‌ها و قوانینی است که بخش‌های مختلف بودجه را از هم جدا و این امکان را از فرایند بودجه سلب می‌کند که تمام پروژه‌های بالقوه مناسب را با هم مقایسه کند. در نتیجه ممکن است برخی پروژه‌ها که بازدهی پایین دارند منابع کافی در اختیار داشته باشند در حالی که پروژه‌هایی با بازدهی بالا معطل بمانند. این‌گونه روش‌ها و قوانین دو دسته هستند: یک دسته از آنها قسمتی از درآمدهای بخش عمومی را که در بودجه منظور می‌شود به فعالیت‌های مشخصی اختصاص می‌دهند. مثلاً بودجه کشور در ایران یک قسمت اختصاصی دارد که به بعضی دستگاه‌ها اجازه می‌دهد درآمدهای خاصی را برای نیازهایشان مصرف کنند بدون این که آن دستگاه‌ها مجبور باشند در فرایند بودجه بر سر آن منابع با دیگر دستگاه‌های دولتی رقابت کنند. دسته دوم روش‌ها و قوانینی هستند که بخشی از درآمدهای عمومی را از بودجه خارج می‌کنند و به مصارف و ارگان‌هایی می‌سپارند که در بودجه بحثی از آنها نیست. مثلاً در ایران دولت بانک‌ها را مجبور می‌کند قسمتی از منابع خود را به وام‌گیرندگان خاصی اختصاص دهند و اهداف دولت را برآورده کنند بدون این که آن منابع جزو بودجه به حساب بیایند.<sup>۱</sup>



دولت‌ها معمولاً سه دلیل عمده برای توجیه اولویت‌ها در بودجه‌شان مطرح می‌کنند. یکی این که در مرحله معینی سیاست‌گذاران می‌خواهند دولت‌های آینده را متعهد به بعضی برنامه‌ها کنند و با ایجاد این گونه روش‌ها (مثلاً از طریق تغییر در قوانین عادی یا اساسی) قسمتی از بودجه را از قبل به آن برنامه‌ها اختصاص می‌دهند. دلیل دوم برای ساده کردن کار است که اگر با تشخیص و اجرای درست باشد می‌تواند مؤثر و مفید واقع گردد، مثل مستقل کردن صندوق بازنشستگی با منابع کافی. سومین دلیل برای جدا کردن حساب و کتاب بعضی بخش‌ها، خارج کردن آنها از نظارت‌های معمول در فرایند بودجه جهت ایجاد انعطاف در اداره آن بخش‌هاست. این امر می‌تواند به دلیل حساسیت فوق‌العاده آن بخش‌ها یا سببی بودن آنها و غیره باشد. البته این گونه دلایل استفاده‌های بسیار محدود و مشخصی را می‌توانند توجیه کنند. در بسیاری از کشورها دولت برای آسان کردن کار خودش تلاش می‌کند به این موارد وجه گسترده‌ای بدهد و از این طریق عملاً کارایی قرارداد بودجه را به خطر می‌اندازد.

۳) نیاز به هماهنگی: هر سیاست‌گذاری که در تنظیم بودجه شرکت می‌کند معمولاً به بعضی گروه‌ها عنایت بیشتری از گروه‌های دیگر دارد و سعی می‌کند منابع بیشتری را جذب برنامه‌هایی نماید که منافع گروه‌های مورد نظرش را تأمین می‌کنند. مثلاً، در مجلس نماینده هر شهر کوشش می‌کند که پروژه‌های مربوط به شهر خودش را پیش ببرد. همین‌طور در طول مدت شکل‌گیری بودجه در سازمان برنامه و بودجه و حتی بعد از آن، نمایندگان وزارتخانه‌های مختلف تلاش می‌کنند که برای دستگاه‌های مربوط به خودشان منابع بیشتری به دست بیاورند. البته چنین فعالیت‌هایی کاملاً طبیعی است و در واقع وظیفه نمایندگان مردم و وزارتخانه‌هاست. این گونه کوشش‌ها کمک می‌کند نیازهای گروه‌های مختلف جامعه شناخته شود و به آنها بر حسب اولویت‌ها رسیدگی شود. اما برای این که این امر به درستی انجام شود، نمایندگان نیاز به هماهنگی دارند. مشکل اینجاست که در هر سال خاص دولت می‌تواند با استقراض یا چاپ پول بیشتری در اختیار بگیرد و خواست‌های نمایندگان گروه‌های مختلف را برآورده سازد. این عمل البته هزینه‌های بزرگی را به شکل تورم و بی‌ثباتی اقتصادی در سال‌های بعد به جامعه تحمیل می‌کند. هر چند آن گروهی که پول بیشتری از این طریق از بودجه دولت دریافت می‌کند ممکن است این کار را مقرون به صرفه بداند چون هزینه نهایی آن پول توسط تمام جامعه پرداخت می‌شود و سهم گروه دریافت‌کننده بودجه اضافی در آن معمولاً ناچیز است. از این جهت، باید فرایند تصمیم‌گیری در مورد بودجه طوری باشد که شرکت‌کنندگان در آن،

مجبور به در نظر گرفتن هزینه‌های کلی درخواست‌های خود باشند و استقراض یا چاپ پول فقط تا حدی که از نظر اجتماعی مطلوب است انجام شود.

۴) تغییر پس از تصویب: معمولاً بین زمانی که بودجه تصویب می‌شود و زمان اجرای آن، وضع مالی دولت و شرایط اقتصاد دچار تغییراتی می‌شوند که قابل پیش‌بینی نیستند. بنابراین بودجه مصوب ممکن است دیگر برای اجرا کاملاً مناسب نباشد. طبیعی است که دولت بخواهد در ضمن اجرا، بودجه را آن‌طور که لازم است تغییر دهد. ولی چنین عملی یک مسأله اساسی ایجاد می‌کند. اگر دولت بتواند هر طور که صلاح می‌بیند در حین اجرا بودجه را کم و زیاد کند، دیگر تصویب بودجه امر بی‌هوده‌ای خواهد بود. در آن صورت نمایندگان مردم و وزارت‌خانه‌ها ناگزیرند به جای یک دوره معین در سال، در تمام طول اجرای بودجه نیروی خود را صرف اخذ منابع از دولت کنند. به علاوه دستگاه‌های دولتی که مجریان بودجه هستند نخواهند توانست برنامه کار معینی داشته باشند باید منتظر بمانند تا معلوم شود در هر لحظه دولت چه تصمیمی برای وجوه مورد نیازشان می‌گیرد. چون انجام بسیاری از کارها احتیاج به برنامه‌ریزی و آمادگی قبلی دارد، تحول بودجه پس از تصویب می‌تواند کارایی ادارات را تا حد زیادی پایین بیاورد و حتی کارشان را به کلی مختل کند. بنابراین تغییر در بودجه باید محدودیت داشته باشد و قواعد مشخصی را دنبال کند. متأسفانه پیدا کردن محدودیت‌ها و قواعد مناسب و مقید کردن دولت به آنها کار ساده‌ای نیست. وقتی سازمان برنامه و بودجه تصمیم می‌گیرد وجوه تصویب شده برای یک پروژه را به دلیلی تخصیص ندهد، این که هدف آن سازمان از چنین تغییری دنبال کردن خواست نهایی قانون‌گذار در شرایط جدید است یا اهداف دیگر، به آسانی قابل تشخیص نیست. حل موفقیت‌آمیز این نوع مسائل بار دیگر منوط به وجود تشکیلات اداری و سیاسی‌ای است که بتواند قواعد مناسب برای تغییرات در بودجه را تحت شرایط مختلف تعریف کند و دولت را مقید به اجرای آنها نماید.

۵) کارایی در اجرا: بالاخره به جز وجود اطلاعات و هماهنگی و قیده‌های لازم، شکل‌گیری و پیاده شدن یک بودجه بهینه بستگی به کارایی دستگاه‌های اجرایی دارد. برای این منظور، نهادهای اداری از قبیل شیوه استخدام، ارزیابی، ترفیع و پاداش دادن به اعضای بوروکراسی و تقسیم کار و مسئولیت در میان آنان باید به نحوی باشد که مدیران و کارمندان دولت انگیزه و توانایی لازم برای اجرای اهداف

بودجه را داشته باشند. بدون چنین امکاناتی هیچ بودجه‌ای به درستی هزینه نخواهد شد و انگیزه مردم و نمایندگان‌شان را هم برای تدوین برنامه و بودجه مناسب تضعیف خواهد کرد.

با توجه به مشکلات ذکر شده بر سر راه تخصیص بهینه در بخش عمومی، این سؤال پیش می‌آید که چه مشخصه‌ها و چه شکل‌هایی از نهادهای اداری و سیاسی زمینه‌های مناسب‌تری برای بهبود در فرایند بودجه را ایجاد می‌کنند. اهمیت این سؤال روشن است چون جوابش راهنمای ما برای تحقیق در مورد نقاط قوت و ضعف نهادهای موجود در ایران از نظر امکاناتی است که آن نهادها برای عملکرد مؤثر بخش عمومی ایجاد می‌کنند. در باقی این بخش نتایجی را که مطالعات نظری و تجربی تا به حال در این مورد به دست داده است خلاصه می‌کنیم.

### نهادهای و زمینه‌های مناسب

چنانچه از بحث بالا مستفاد می‌شود، کیفیت و توانایی اداری یکی از مهم‌ترین عوامل در تحقق تخصیص بهینه در بخش عمومی است. مطالعات مربوط به امور اداری نشان می‌دهد که جلب نیروی انسانی مؤثر به دستگاه‌های دولت و ایجاد و تداوم انگیزه کار در میان مدیران و کارمندان دستگاه‌ها مستلزم پرداخت مستمری مکفی و قابل رقابت با بخش خصوصی و وجود مکانیسم‌های انتخاب، استخدام، و ترفیع بر اساس توانایی و عملکرد است. در سیستم‌های اداری که سطح حقوق مشاغل پایین است و ترفیع بیشتر جنبه سنی و سابقه کار دارد یا بسیاری از کارمندان و مدیران به لحاظ سیاسی و ارتباطات شخصی استخدام و منصوب می‌شوند، افراد با استعداد کمتر جذب می‌شوند و اگر هم جذب شوند انگیزه کافی برای انجام کار مثبت و یافتن تخصص‌ها و کسب اطلاعات لازم برای بالا بردن کارایی خود و همکاران‌شان را نخواهند داشت. جنبه تشکیلاتی دیگری که در عملکرد سیستم اداری مهم است استقلال دستگاه‌های اجرایی است؛ به این معنی که مدیر هر دستگاه اجرایی باید روی منابع مالی و انسانی که در آن دستگاه به کار گرفته می‌شوند کنترل کافی داشته باشد و نیز باید بتواند وظایف مشخص دستگاه خود را با جابه‌جا کردن منابع لازم برای انجام کار به بهترین نحو انجام دهد. در مقابل اعطای چنین استقلال‌ی البته دولت باید انتظار عملکرد خوب داشته باشد و بتواند مدیران موفق را پاداش دهد و آنهایی را که ناموفق‌اند به راحتی کنار بگذارد.

عامل نهادی دیگری که در بهبود فرایند بودجه نقش اساسی بازی می‌کند وجود مکانیسم‌های هماهنگ‌کننده در میان افراد مؤثر در تصمیم‌گیری است. این‌گونه مکانیسم‌ها را به طور کلی می‌توان به چهار نوع تقسیم کرد. نوع اول را که معمولاً مؤثرتر از انواع دیگر است می‌توان به تعبیری "وکالت"

دادن نامید. در این مکانیسم یک فرد که وظیفه اجرایی ندارد یا کمیته‌ای که نماینده گروه محدودی نیست مسئول تصمیم‌گیری در مورد ارقام کلی مثل سقف درآمدها و مخارج و میزان کسری بودجه مناسب برای هر سال می‌شود. مثلاً در بسیاری از کشورها وزیر دارایی یا رئیس اداره بودجه و یا کمیته‌ای مرکب از این افراد و رئیس بانک مرکزی و صاحبان مناسبی از این قبیل راجع به ارقام کلی بودجه تصمیم می‌گیرند. البته برای رسیدن به ارقام مناسب برای این منظور، مسئول مربوطه باید با نمایندگان وزارتخانه‌ها و مردم در تماس باشد و با آنها مشورت کند. در بسیاری از کشورها که از این مکانیسم استفاده می‌کنند عملاً یک دفتر مسئول تنظیم بودجه و تعیین حدود آن می‌شود و قدرت زیادی در برابر وزارتخانه‌ها و نمایندگان پارلمان پیدا می‌کند. این البته به شرطی است که وزارتخانه‌ها و نمایندگان به رغبت یا به اجبار موقعیت برتر مسئول بودجه را قبول کند. در کشورهایی که به علت تکرر و تشتت احزاب سیاسی توافق بر سر این که چه کسی مسئول بودجه باشد مشکل است، معمولاً پیاده کردن این نوع مکانیسم ممکن نیست و به ناچار از مکانیسم‌های دیگر استفاده می‌شود.

دومین نوع مکانیسم هماهنگی، توافق قبل از طراحی بودجه است و به این ترتیب که سیاست‌گذاران قبل از بررسی چند و چون تفصیل بودجه روی کلیات آن تصمیم می‌گیرند و توافق

می‌کنند که بعد که به جزئیات پرداختند دیگر تغییری در کلیات ندهند. این روشی است که فعلاً در مجلس شورای اسلامی معمول است. این مکانیسم ممکن است کاملاً مسئله را حل نکند؛ چون طبیعتاً در مرحله کلیات هر سیاست‌گذار به خواسته‌هایش در مرحله جزئیات نیز توجه دارد و برای جلوگیری از کمبود منابع برای پروژه‌های مورد نظرش رأی به سقف بالایی برای بودجه و استقراض می‌دهد. ولی چون احتمال دارد در مرحله جزئیات فقط قسمت کوچکی از میزان اضافه شده به بودجه نصیب یک پروژه خاص شود، ارزش ریال‌های اضافی برای هر سیاست‌گذار کم است و فشار روی ازدیاد سقف مخارج پایین می‌آید.

نوع سوم مکانیسم هماهنگی، محدودیت قانونی روی سقف مخارج یا کسر بودجه و بدهی دولت است. شاید بهترین مثال در این مورد معاهده "ماستریخت" در اتحادیه اروپا باشد که کسر بودجه و بدهی دولت‌های تحت پوشش یورو را به ترتیب محدود به ۳ درصد و ۶۰ درصد درآمد ناخالص ملی می‌کند. در آمریکا بسیاری از ایالت‌ها از طریق قانون اساسی‌شان ملزم به جلوگیری از کسری در بودجه هستند و مدت‌هاست که قید مشابهی برای دولت مرکزی هم پیشنهاد شده است. محدودیت دیگری از این دست که بیشتر معمول است قاعده مشهور به "قاعده طلایی" است که استقراض را فقط در مورد مخارج سرمایه‌ای جایز می‌شمارد. این نوع مکانیسم‌ها گرچه به واسطه قانون، سیاست‌گذاران را وادار به هماهنگی می‌کنند، مشکلاتی هم به وجود می‌آورند و در بسیاری موارد باعث می‌شوند که دولت مخارج و بدهی خود را به اشکال پنهان و نیمه‌پنهان دریاورد. مشکلات احتمالی مربوط به موافقی است که به علت اتفاقات غیرمنتظره دولت موقتاً نیاز به استقراض دارد ولی به دلیل محدودیت قانونی از این امکان محروم است. مشکل بزرگتر تشویق شدن سیاست‌گذاران به مخارج خارج از بودجه است. مثلاً در چند سال گذشته بسیاری از کشورهای اتحادیه اروپا برای رساندن کسر بودجه و بدهی‌شان به حد نصاب‌های لازم، به انواع ابزارها متوسل شده‌اند؛ از پیش‌فروش دارایی‌های آتی گرفته تا تأخیر در پرداخت صورت‌حساب‌ها و غیره. جلوگیری از این قبیل تشبثات به هیچ وجه کار ساده‌ای نیست و در بسیاری از موارد محدودیت‌های بخشی از مسئله هماهنگی را حل‌نشده باقی می‌گذارد.

آخرین نوع مکانیسم هماهنگی، برنامه کلان درازمدت است که مثل محدودیت‌های قانونی برای کسر بودجه و متغیرهای کلی دیگر در هر سال از قبل حد نصاب تعیین می‌کند؛ با این تفاوت که برخلاف محدودیت‌های قانونی این حدود برنامه‌ای انعطاف‌پذیرترند و می‌توان برحسب شرایط در محدوده مشخصی آنها را سال به سال تغییر داد به شرط آن که تغییرات لازم برای خنثی کردن آثار



سوء تغییر اولیه در برنامه سال‌های بعد منظور شود. چنین امکاناتی دست دولت را در عکس‌العمل نشان دادن به شوک‌های اقتصادی و مالی بازتر می‌گذارد و فشار برای حساب‌سازی و نقض عملی قوانین را کمتر می‌کند. البته، گرچه در اساس برنامه‌های کلان می‌توانند برای هماهنگی و بهبود در تخصیص منابع بخش عمومی بسیار مفید باشند، استفاده مؤثر از آنها نیاز به رعایت دقیق قانون و تخصص بالا در میان سیاست‌گذاران و کادر اداری دولت دارد. در بسیاری از کشورها مثل ایران، برنامه کلان فقط به عنوان یک راهنمای کلی استفاده می‌شود و اثر تغییراتی که در بودجه هر سال داده شده در برنامه سال‌های بعد منظور نمی‌شود.

از مکانیسم‌های هماهنگی که بگذریم، نوبت بررسی عواملی است که دولت‌ها را تشویق به ایجاد تفرقه و تبعیض می‌کند. این عوامل متعددی ولی مهم‌ترین آنها از این قرارند:

۱) عدم وجود اعتماد کافی و کانال‌های بحث و گفتگوی وسیع میان سیاست‌گذاران و گروه‌های مختلف مردم که باعث می‌شود تعهد دولت به تأمین منافع مردم در اتخاذ سیاست‌های خاصی خلاصه شود یا به گروه‌های بخصوصی امکان دهد که با جدا کردن بعضی خرج‌ها، دولت را متعهد به تأمین منافع خودشان کنند. مثلاً در ایران پایین نگه داشتن قیمت نان و انرژی از طریق سوبسیدهای عظیم علامت تعهد دولت به حفظ حداقلی برای سطح زندگی مردم است، حال آن که شاید با مصرف وجوه بخشی از این سوبسیدها برای توسعه خدمات عمومی بتوان با بازدهی بیشتری سطح زندگی مردم را بالا برد.

۲) وجود قید و بندهای بیش از حد روی قوه مجریه یا ضعفش در برابر مقننه که دست و پای دولت را برای انجام امور می‌بندد و همان‌طور که در بحث مربوط به محدودیت‌های قانونی بودجه در خطوط پیشین ذکر شد، در سیاست‌گذاران این انگیزه را تقویت می‌کند که برای ایجاد انعطاف در اجرای سیاست‌ها، حساب بخش‌هایی از بودجه را از بقیه جدا کنند و حتی قسمتی از آنها را از مدار معمول بودجه خارج نمایند.

۳) مداخلات وسیع دولت در بازارها که فرصت‌ها و ابزارهای بسیاری برای ایجاد و مصرف منابع خارج از بودجه در اختیار مسئولان امر می‌گذارد.

با توجه به این عوامل، رفع تفرقه و تبعیض در فرایند بودجه مستلزم محدود بودن دخالت در بازارها، تعادل نسبی میان قوای مجریه و مقننه، وجود انعطاف در امور اجرایی، و توسعه کانال‌های بحث و گفتگو و اعتماد میان دولت و مردم است.

نکته آخر، یادآوری عوامل مؤثر در دسترسی بهتر به اطلاعات و محدود کردن تغییر بودجه پس از تصویب است. از آن‌چه در خطوط قبل یادآور شدیم این نتیجه حاصل می‌شود که وجود یک نظام اداری کارا شرط مهمی برای موفقیت در هر دو مورد است. عامل نهادی دیگری که در بهبود فرایند بودجه از این جهت نقش اساسی بازی می‌کند وجود ارگانهای سیاسی، اجتماعی و صنفی (و یا به عبارت دیگر جامعه مدنی) است که بتواند به تشخیص و شناساندن نیازهای عمومی جامعه کمک کند و بر عملکرد دستگاه‌های مسئول بودجه نظارت کافی داشته باشد. و بالاخره بهترین راه برای حل مشکل تغییر بودجه پس از تصویب، کم کردن نیاز به چنین تغییراتی از طریق ایجاد یک صندوق تثبیت درآمد دولت و توسعه بازار سرمایه است. با کنار گذاشتن مقداری از منابع دولت به شکل سرمایه نالی در سال‌هایی که درآمد بالاتر است و استناده از آن در سال‌هایی که درآمد افت پیدا می‌کند، می‌توان تغییرات بودجه پس از تصویب را عملاً به موارد خاصی محدود کرد و بقیه بودجه را از همان زمان تصویب به دستگاه‌های اجرایی تخصیص داد. چنین روشی تکلیف دستگاه‌های اجرایی را از آغاز روشن می‌کند و امکان اعطای استقلال به آن دستگاه‌ها را فراهم می‌آورد.

در ادامه نهاد‌های نظام مالی بخش عمومی ایران را از جهانی که در بالا مطرح شد بررسی می‌کنیم.

### نظام مالی بخش عمومی ایران در حال حاضر

برای برآورد کردن توانایی نظام مالی بخش عمومی ایران در ایجاد شرایط لازم جهت تدوین و اجرای بودجه بهینه، در این بخش نخست نظام حقوقی و مجموعه قوانین و مقررات ناظر بر نظام مالی بخش عمومی ایران را مرور می‌کنیم و سپس به بررسی نظام تدوین، تنظیم و اجرای برنامه‌های مالی در بخش عمومی (بودجه) می‌پردازیم.

### نظام حقوقی و مجموعه قوانین و مقررات ناظر بر مالیه عمومی کشور

به طور کلی می‌توان بخش عمومی ایران را به دو گروه مجزا تقسیم کرد: (۱) دولت و وزارت‌خانه‌ها، سازمانها و شرکت‌های بزرگ و کوچک وابسته به آن که به موجب قانون بودجه در چارچوب بودجه کل کشور قرار می‌گیرد. (۲) شهرداری‌ها و سازمانها و شرکت‌های وابسته به آنها، شرکت‌های بیمه دولتی، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان بیمه خدمات درمانی، بانک‌های دولتی، مناطق

آزاد تجاری، و بنیادهای مختلف که بودجه آنها در چارچوب بودجه کل کشور قرار نمی‌گیرد به جز پرداخت‌ها و دریافت‌هایی که در برخی مواقع بین آنها و دولت صورت می‌گیرد.

در این بخش از مقاله بحث ما روی فرایند تدوین، تصویب و اجرای بودجه کل کشور متمرکز خواهد بود زیرا در گروه دوم قاعده و نظم خاصی بر فرایند یاد شده حاکم نیست و امکان بررسی یک‌یک آنها از عهده این مقاله خارج است. فقط توجه خواننده را به این مهم جلب می‌کنیم که جدا بودن گروه دوم از بودجه کل کشور در اکثر موارد به ساده شدن فرایند بودجه کمک کرده، در بعضی موارد باعث تفرقه و تبعیض‌هایی شده است که آثار منفی بر اقتصاد ایران گذاشته‌اند.

مهم‌ترین قوانینی که در حال حاضر بر فعالیت‌های مالی و اقتصادی بخش عمومی کشور ناظر است عبارتند از:

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،
- قانون محاسبات عمومی،
- قانون دیوان محاسبات،
- قانون برنامه و بودجه،
- قوانین تشکیل نهادها، شرکت‌های دولتی و بنیادها،
- سایر قوانین و مقررات مانند قانون وصول برخی از درآمدها و مصرف آن در موارد معین.

بحث اثر این قوانین بر فرایند بودجه را با بررسی قانون اساسی آغاز می‌کنیم. از نقطه نظر فعالیت‌های بخش عمومی، دو جنبه قانون اساسی ایران بسیار مهم است. یکی تأکید بر اقتصاد دولتی و دخالت وسیع دولت در بازارهاست (به خصوص از طریق اصول ۴۳ و ۴۴) جهت بازتوزیع درآمد و فراهم کردن سطح معیشت مناسب برای اقشار فقیر جامعه. دومی تسلط دادن قوه مقننه بر مجریه در بسیاری از امور از جمله امور مربوط به تدوین و تصویب بودجه است. وسعت بخش دولتی و دخالت دولت در اقتصاد امکانات فراوانی برای کانالیزه کردن منابع عمومی به خارج از بودجه در اختیار سیاست‌گذاران گذاشته و باعث جدا شدن حساب بسیاری از فعالیت‌های دولت از روال معمول بودجه شده است. ضعف نسبی قوه مجریه نیز به این روند کمک کرده چون حساب‌های خارج از بودجه برای دولت راهی برای خلاصی از قید و بندهایی بوده که روال قانونی بودجه بر آن تحمیل می‌کرده است. در حال حاضر به موجب قانون اساسی، قوه مقننه می‌تواند هر گونه تغییری را در لوایح بودجه پیشنهادی دولت بوجود بیاورد و دولت نیز ملزم به اجرای آن است. این رویه به ظاهر دموکراتیک،

نظام مالی ایران را به سمت هرج و مرج و استفاده از روش‌های غیرکارآمد در تخصیص منابع سوق داده است. طی سال‌های گذشته نمایندگان مجلس شورای اسلامی در غیاب یک برنامه فکری منسجم در قوه مقننه و در اثر فقدان احزاب بزرگ و صاحب برنامه در نظام سیاسی کشور، در جریان تدوین برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالانه در پرتو اختیاراتی که قانون اساسی به آنها داده است تغییرات گسترده و بعضاً نامناسبی در برنامه‌های اقتصادی و مالی دولت به وجود آورده‌اند و دولت نیز ناگزیر به اجرای آنها بوده است. دولت عملاً در پاسخ به این رویه نامناسب برای مصون ساختن فعالیت‌های خود از مداخلات نمایندگان مجلس یا به طرق مختلف از اجرای مصوبات آنها سر باز زده و آنها را به تعویق انداخته و یا به استفاده غیر شفاف از منابع مالی بخش عمومی روی آورده‌است. تفاوت‌های فاحش در لوائح بودجه پیشنهادی دولت با قوانین مصوب مجلس، افزایش بیش از حد تعداد طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی و طولانی شدن مدت اجرای آنها، درصد عدم تحقق بسیار بالای بودجه در برخی از فصول و برنامه‌ها و افزایش سهم منابع مالی خارج از بودجه در کل منابع مالی بخش عمومی از جمله مهم‌ترین بی‌آمدهای منفی اختیاراتی است که قانون اساسی به قوه مقننه در این زمینه داده است. به نظر می‌رسد اثر این مشکلات در وضع مالی ایران فوق‌العاده مهم بوده چون مطابق محاسباتی که ما در مقاله دیگری انجام داده‌ایم، در ۲۰ سال گذشته بودجه رسمی دولت و وزارت‌خانه‌ها فقط حدود یک سوم کل منابع عمومی را نشان می‌داده و مابقی به صورت خارج از بودجه صرف شده است!

پس از قانون اساسی، قوانین محاسبات عمومی و دیوان محاسبات نقشی اساسی در شکل‌دهی نظام مالی بخش عمومی دارند. روحیه موجود در این دو قانون که در دیگر قوانین مالی کشور نیز وجود دارد نظام مالی بخش عمومی را به شدت خشک و غیر قابل انعطاف ساخته و قدرت ابتکار و خلاقیت و مسئولیت‌پذیری را از مدیران دولتی سلب کرده است. در واقع قوانین مذکور اصولاً به این امر که هدف نهایی از فعالیت‌های دولت و نهادهای وابسته به آن ارتقاء رفاه عمومی از طریق ارایه بهتر و بیشتر کالاها و خدمات عمومی است توجهی ندارند و تنها به این مسأله توجه دارند که وجوه در چارچوب مقررات مورد استفاده قرار گیرد.

قوانین محاسبات عمومی و دیوان محاسبات از قدمتی تقریباً صدساله برخوردارند و بنیان آنها در واقع در سال ۱۲۸۹ شمسی یعنی در بدو تولد نظام نوین مالی دولتی در ایران پی‌ریزی شده است. این قوانین اگرچه در سال‌های بعد و به خصوص پس از پیروزی انقلاب اسلامی چندین بار مورد اصلاح قرار گرفته‌اند اما همچنان بر اصول اولیه استوار هستند و تحولی اساسی در آنها بوجود نیامده است. توجه اصلی قوانین مذکور معطوف به نظارت متمرکز و جامع بر عملکرد مالی دستگاه‌های دولتی است

تا اطمینان حاصل شود که وجوه متعلق به دولت در موارد پیش‌بینی شده و در چارچوب قوانین و مقررات جاری به مصرف می‌رسد. اگر چه توجه به عملکرد مالی دولت لازم است اما قوانین مذکور اصولاً توجهی به مسئله کارایی در ارائه خدمات عمومی ندارند. در حال حاضر اگر یک کارگزار دولت یک ریال از بودجه دستگاه ذیربط را خارج از ضوابط موجود به مصرف برساند مورد مؤاخذة و بازخواست و تنبیه قرار می‌گیرد اما اگر همین کارگزار از عوامل و امکانات تحت اختیارش به خوبی بهره‌برداری نکند مورد مؤاخذة و بازخواست قرار نمی‌گیرد.

نکته درخور توجه دیگر در خصوص قوانین مذکور آن است که هر گاه قوانین مذکور در سال‌های پس از پیدایش مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفته‌اند بر شدت کنترل‌های موجود بر امور مالی دستگاه‌های دولتی افزوده‌اند. کنترل‌هایی که هیچ‌گاه در عمل امکان اجرای آنها فراهم نشده و مانعی اساسی برای سوءاستفاده‌کننده‌های احتمالی نیز به وجود نیاورده و بیشتر دست‌مذیران دستگاه‌های دولتی را برای استفاده از ابزار مالی برای ارتقای کارایی بسته و آنان را به استفاده از شیوه‌هایی سوق داده که احتمال بروز فساد و سوءاستفاده در آنها زیاد است. خارج ساختن بخشی از منابع مالی بخش عمومی از شمول قوانین محاسبات عمومی از جمله شیوه‌هایی است که برای گریز از دست قوانین خشک و بی‌روح مذکور توسعه یافته است.

قانون محاسبات عمومی در حالی که نسبت به امور مالی دستگاه‌های دولتی بیش از اندازه



سخت‌گیر است. در پاره‌ای از موارد تسهیلاتی را برای دستگاه‌های دولتی فراهم می‌آورند که به شدت از کارایی آنها می‌کاهد. به عنوان مثال ماده ۷۹ این قانون به دستگاه‌های بخش عمومی اعم از دولتی و عمومی غیر دولتی اجازه می‌دهد که بدون رعایت تشریفات مربوط به مزایده و مناقصه با یکدیگر به معامله و داد و ستد بپردازند. این در حالی است که برای انجام همان معامله با بخش خصوصی باید تشریفات بسیار دست و پاگیر و دشوار مذکور را اجرا کنند. بدیهی است که در چنین شرایطی دستگاه‌های بخش عمومی حتی اگر معامله با بخش خصوصی مقرون به صرفه و صلاح باشد برای تأمین نیازمندی‌های خود به بخش خصوصی مراجعه نخواهند کرد و ترجیح می‌دهند نیازمندی‌های خود را از دستگاه‌های دولتی دیگر تأمین کنند. ماده مذکور یکی از مهم‌ترین عوامل بروز انحصار و عدم کارایی در کشور است. اگر چه در برنامه سوم توسعه برخی از مفاد قانون مذکور که ناظر بر معاملات دولتی است بطور موقت مورد اصلاح قرار گرفته‌اند اما این اصلاحات ارزنده باید از طریق اصلاح خود قوانین مالی گسترش یافته و نهادینه شوند. دست آخر این که قانون محاسبات عمومی در برخی از موارد حتی در توصیف موضوعات مورد نظر نیز دچار مشکل است. به عنوان مثال این قانون، تعریف روشنی از شرکت دولتی ارائه نداده است و در نتیجه بر سر این موضوع میان مراجع مختلف اجرایی، نظارتی و حقوقی مناقشات جدی وجود دارد و هر یک در این خصوص از تفسیر خاص خود استفاده می‌کنند. بطور کلی در حال حاضر وجود قوانین مالی و محاسباتی متعدد، بعضاً متضاد با یکدیگر و غیر قابل اجرا از مهم‌ترین تنگناهای موجود برای اداره کارآمد بخش عمومی به حساب می‌آیند.

قانون برنامه و بودجه یکی دیگر از قوانین موجود است که سهمی اساسی در نظام مالی بخش عمومی دارد. این قانون در سال ۱۳۵۱ شمسی به تصویب رسیده و تا کنون تنها شاهد چند مورد تغییر جزئی بوده است. در این قانون وظایف سازمان برنامه و بودجه و شورای اقتصاد و نظام تدوین و اجرای برنامه‌های عمرانی و بودجه‌های سالانه مشخص شده است. قانون مذکور همچنین ضوابط مالی ناظر بر اجرای طرح‌های عمرانی و نحوه نظارت بر این قبیل طرح‌ها و برخی از مقررات مختلف را نیز تعیین کرده است. اگر چه روحیه حاکم بر قوانین محاسبات عمومی و دیوان محاسبات در این قانون نیز تا اندازه‌ای قابل مشاهده است اما این قانون با نظریات علمی رایج در بخش عمومی سازگاری بیشتری دارد و برخلاف دو قانون قبلی کاردانی دستگاه‌های دولتی را مد نظر قرار داده است. از جمله بند ۴ ماده ۱، این قانون مقرر می‌دارد که دولت باید هر ساله برنامه عملیات اجرایی هر یک از دستگاه‌های وابسته به خود را در قالب اهداف برنامه‌های عمرانی به مجلس ارائه نماید. بدیهی است که اجرای این اصل می‌تواند زمینه لازم را برای کنترل کارایی دستگاه‌های دولتی فراهم آورد. متأسفانه

تا کنون این بند از قانون برنامه و بودجه به مرحله اجرا درنیامده و در عمل نطق سالانه مقام ریاست جمهوری به مناسبت تقدیم لایحه بودجه جایگزین برنامه سالانه دولت شده است.

در زمانی که قانون برنامه و بودجه به تصویب رسید به موجب بند ۸ ماده ۵ آن "وظیفه ارزش‌یابی کارایی و عملکرد در دستگاه‌های اجرایی کشور" به عهده سازمان برنامه و بودجه گذاشته شد اما این وظیفه به موجب اصلاحیه موزخ ۱۳۵۳/۱۲/۱۸ قانون استخدام کشوری به سازمان امور اداری و استخدامی واگذار گردید. سازمان مذکور تا زمان ادغام در سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۷۹ در این زمینه اقدام مؤثری انجام نداد.

نکته درخور توجه دیگر در مورد قانون برنامه و بودجه این است که در سال‌های اخیر برخی از مفاد آن در جریان تدوین و تصویب برنامه‌های عمرانی نادیده گرفته می‌شود. به عنوان مثال مجلس چهارم در زمان بررسی برنامه دوم توسعه عملاً برنامه‌های اجرایی آن را تصویب نکرد و دولت برای دوره ۷۸-۱۳۷۳ فاقد برنامه اجرایی مصوب بود. هم‌چنین در زمان تدوین سوم توسعه، سازمان برنامه و بودجه که خود متولی اجرای این قانون است علاقه‌ای به تدوین برنامه‌های اجرایی از خود نشان نداد و مجلس پنجم نیز از کنار این مسئله به راحتی گذشت. در واقع با دو اقدام یاد شده اجرای بخش اصلی قانون برنامه و بودجه به فراموشی سپرده شده است. این در حالی است که وجود یک برنامه کاری مشخص برای دستگاه‌های دولتی عنصری اساسی در مالیه بخش عمومی به حساب می‌آید.

اگر چه سه قانونی که تا کنون در مورد آنها صحبت شده است بخش اصلی قوانین ناظر بر فعالیت‌های بخش عمومی را تشکیل می‌دهند اما در حال حاضر تعداد قابل توجهی از نهادها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی از شمول قوانین مذکور معاف هستند و به موجب قوانین دیگری که ویژه آنها به تصویب رسیده به فعالیت مشغول هستند. به عنوان مثال می‌توان به وزارت جهاد سازندگی، شرکت ملی نفت ایران، صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، سازمان صنایع ملی ایران، شهرداری‌ها و تشکیلات وابسته به آنها و نیروهای نظامی و انتظامی اشاره کرد. علاوه بر موارد مذکور در حال حاضر نهادهای تحت پوشش مقام رهبری و شرکت‌های وابسته به آنها نیز در بخش عمومی حضور دارند. این نهادها بطور کلی در خارج از چارچوب کلیه قوانین یاد شده و به موجب قوانین خاص خود به فعالیت مشغول هستند و تشکیلات نظارتی که بر جریان مالی دیگر دستگاه‌های دولتی نظارت می‌کنند هیچ‌گونه نظارت و کنترلی بر عملکرد مالی و اقتصادی آنها ندارند و اخیراً نیز به موجب مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام از فرایند تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی نیز خارج شده‌اند.

## اجزای اصلی بودجه کل کشور

بودجه کل کشور بطور کلی شامل بخش تبصره‌های بودجه، بودجه عمومی و اختصاصی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت می‌گردد.

در بخش تبصره‌ها که در بودجه دیگر کشورها مشابه آن تقریباً وجود ندارد، قوانین و مقرراتی درج می‌گردد که برای دوره یک ساله اعتبار دارند. البته در پاره‌ای از مواقع بعضی از تبصره‌های بودجه به قانون دائمی تبدیل می‌شوند. احکامی که در تبصره‌های بودجه درج می‌گردد بسیار متنوع است. تعیین تکلیف برای منابع نظام بانکی و اختصاص آن به امور مختلف از جمله مخرب‌ترین احکامی است که در تبصره‌های بودجه درج می‌گردد. به موجب این احکام که تا دو سال قبل در تبصره‌های مختلف پراکنده بودند و از آن به بعد در یک تبصره درج می‌شوند، منابع نظام بانکی که در واقع به پس‌اندازکنندگان تعلق دارد با نرخ‌های کارمزد بسیار پایین به امور و فعالیت‌هایی اختصاص می‌یابد که از کارایی و توجیهات اقتصادی لازم برخوردار نیستند. در واقع این احکام از پس‌اندازکنندگان مالیات گرفته و به پروژه‌های عموماً غیراقتصادی و بعضاً دولتی بارانه پرداخت می‌کنند و موجبات اتلاف منابع و بروز فساد را در نظام بانکی دولتی فراهم می‌آورند. اگر چه در دو سه سال اخیر تلاش شده که از اختصاص منابع نظام بانکی به پروژه‌های فاقد توجیهات اقتصادی جلوگیری شود، اما نتایج چندان رضایت‌بخش نبوده است. بخش دیگری از تبصره‌های بودجه به لغو قوانین و مقررات موجود کشور برای مدت یک سال اختصاص دارد و تعدادی از آنها احکامی صادر می‌کنند که فقط برای مدت یک سال اعتبار دارند و بعضاً به امر بودجه نیز ارتباطی ندارند. این قبیل تبصره‌ها اثر مخربی بر شفافیت، پایداری و سازگاری قوانین و مقررات به ویژه قوانین و مقررات مالی دارند و بر پیچیدگی آنها می‌افزایند.

بودجه عمومی و اختصاصی دولت شامل پیش‌بینی درآمدها و مخارج دولت به تفکیک بخش‌های مختلف می‌شود. درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از صدور نفت و گاز، درآمدهای حاصل از انحصارات و مالکیت دولت، درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات توسط دستگاه‌های اجرایی (البته غیر از درآمد شرکت‌های دولتی) و درآمدهای متفرقه دیگر منابع درآمدی دولت را تشکیل می‌دهند. دولت علاوه بر وجوه حاصل از منابع درآمدی یاد شده می‌تواند از وجوه دیگری مثل استقراض از نظام بانکی، استقراض از مردم و یا استقراض از خارجیان نیز استفاده نماید. این وجوه را در اصطلاح سایر منابع تأمین اعتبار می‌نامند. در مواردی که درآمدهای دولت به ویژه درآمدهای نفتی آن کاهش می‌یابد مخارج دولت از طریق استقراض تأمین می‌شود. در دهه اول پس از پیروزی



انقلاب اسلامی کسری درآمدهای دولت که از طریق نظام بانکی تأمین می شد آثار مخربی بر اقتصاد کشور به جا گذاشت. در قانون برنامه اول توسعه استقراض از نظام بانکی محدود شد و قرار شد که دولت تا آخر برنامه به ترتیبی مخارج خود را تنظیم کند که استقراض از نظام بانکی به صفر برسد در عمل این اتفاق روی نداد و دولت به استقراض از نظام بانکی ادامه داد. استقراض دولت از نظام بانکی در این دوره به دو دسته استقراض آشکار و غیر آشکار تقسیم می شود. در طول برنامه اول دولت برای تأمین مخارج دستگاه‌های اجرایی خود همچون سال‌های قبل در چارچوب بودجه‌های سالیانه به استقراض آشکار از نظام بانکی ادامه داد. این قبیل استقراض‌ها در برنامه اول کاهش یافتند اما دسته دوم استقراض‌ها که در صورت‌های مالی بودجه دولت منعکس نشده‌اند به شدت افزایش یافتند. این گروه از استقراض‌ها صرف تأمین مالی فعالیت‌های برخی از شرکت‌های دولتی و عمدتاً تأمین مابه‌التفاوت نرخ ارز ثابت و شناور شد.

از آنجا که مسأله تأمین مابه‌التفاوت نرخ ارز به خوبی نشان می‌دهد که یک نظام ناکارآمد تنظیم بودجه چگونه به بروز مشکلات دیگر کمک می‌کند، مناسب است که در این مورد توضیحات بیشتری ارائه گردد. در دوران قبل از اجرای برنامه اول توسعه ارزش پول ملی در اثر بیرونی‌ها مختلف که خارج از موضوع این مقاله است کاهش یافته بود اما دولت وقت، همچنان نرخ ارز رسمی کشور را (در حدود ۷۰ ریال برای هر دلار) ثابت نگه داشته بود و درآمدهای ارزی بسیار محدود خود را با همان نرخ از طریق یک نظام سهمیه‌بندی به متقاضیان می‌فروخت و در نتیجه افرادی که به نحوی به سهمیه مذکور دسترسی داشتند در واقع از یک رانت اقتصادی برخوردار توجه بهره‌مند می‌شدند. در برنامه اول توسعه قرار شد که به این وضعیت خاتمه داده شود و برای این منظور قرار شد که به تدریج واگذاری ارز با نرخ ثابت (یعنی ۷۰ ریال برای هر دلار) کاهش یابد. اما همزمان با اتخاذ این رویه به دلیل نیاز مبرم کشور به منابع ارزی و کافی نبودن ارز حاصل از صادرات نفت، به بانک مرکزی اجازه داده شد که مقداری از نیاز ارزی کشور را از طریق استقراض تأمین نماید. اما این اقدام (شاید به دلیل نگرانی از عواقب سیاسی آن و شاید به دلیل آن که دولت می‌خواست این منابع را خارج از حیطه نظارت‌های مرسوم بودجه‌ای به مصرف برساند) به صورت شفاف در صورت‌های مالی نظام بانکی و در نتیجه در اسناد بودجه منعکس نشد. بانک مرکزی به موجب مجوز مذکور به نظام بانکی کشور اجازه داد که بیشتر از درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت برای واردکنندگان بخش عمومی و خصوصی با نرخ ثابت ارز (یعنی ۷۰ ریال برای هر دلار) گشایش اعتبار کنند. در واقع با این اقدام بانک مرکزی بخشی از درآمدهای ارزی آتی دولت را با نرخ ثابت به دستگاه‌های دولتی و

افراد بخش خصوصی پیش‌فروش کرد. اما از حجم و زمان بازپرداخت تعهدات ارزی که از این بابت به وجود می‌آمد به روشنی در صورت‌های مالی بودجه منعکس نشد. در نتیجه هنگامی که زمان بازپرداخت تعهدات مذکور در سال ۱۳۷۲ فرارسید و مشخص شد که دولت باید بخش اعظم درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت آن سال و سال‌های بعد را به امر بازپرداخت دیون ارزی اختصاص دهد، بحران مالی و ارزی در کشور بوجود آمد. اگر چه در آن زمان برای مقابله با بحران مذکور روش‌های مختلفی مورد توجه قرار گرفت اما نهایتاً در عمل روشی که کمترین بار سیاسی برای مسئولان وقت و بیشترین بار را برای اقتصاد کشور به همراه داشت، انتخاب شد. در آن زمان چون قرار بود که کسری بودجه به موجب برنامه به صفر برسد منابع مورد نیاز برای بازپرداخت تعهدات آن سال و سال‌های بعد نیز که در واقع کسری بودجه بود به درستی و صحت در بودجه عمومی درج نشد و در عمل به صورت غیر شفاف آن را از طریق بدهکار کردن دولت به نظام بانکی، گسترش وسیع و بی‌سابقه پایه پولی و تزریق هزاران میلیارد ریال نقدینگی به اقتصاد کشور تأمین کردند و بروز بحران را به مسئله تغییر نرخ ارز نسبت دادند. این در حالی بود که در آن سال بدون تغییر نرخ ارز دولت با شدت بیشتری با مسئله کمبود منابع مالی برای تأمین جریان بازپرداخت دیون و تأمین مخارج عادی خود مواجه بود. واقعه مذکور یعنی عدم انعکاس استقراض از خارج و جریان بازپرداخت آن در حساب‌های بودجه‌ای و پی‌آمدهای آن اهمیت یک نظام صحیح تدوین و تنظیم بودجه را به خوبی نشان می‌دهد.

مخارج بودجه عمومی و اختصاصی دولت به دو گروه جاری و عمرانی تقسیم می‌شود. بودجه‌های جاری و عمرانی هر کدام به پنج گروه عمده که به آنها "امور" می‌گویند تقسیم می‌شوند. امور بودجه عبارتند از امور عمومی، امور دفاع ملی، امور اجتماعی، امور اقتصادی و امور متفرقه. هر یک از امور مذکور به نوبه خود به فصول و برنامه‌های مختلفی تقسیم می‌شوند تا مشخص گردد که منابع بودجه صرف انجام چه فعالیت‌هایی می‌گردد. به عنوان مثال می‌توان با استفاده از تقسیم‌بندی مذکور سهم فعالیت‌های مختلف آموزشی را در بودجه امور اجتماعی و یا بودجه عمومی دولت تعیین کرده و آن را با بودجه دیگر فعالیت‌ها مقایسه کرد. در سال‌های اخیر توزیع استانی مخارج و درآمدهای دولت نیز تهیه می‌شود تا سهم هر یک از استانها در تأمین مالی و مخارج دولت مشخص گردد.

و بالاخره بودجه کل کشور شامل بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت می‌باشد که در آن بودجه شرکت‌هایی که به موجب قوانین جاری شرکت دولتی تشخیص داده می‌شوند، درج می‌شود. بودجه شرکت‌های دولتی در واقع به صورت تشریفاتی در بودجه کل

کشور درج می‌شود و در عمل شرکت‌های دولتی آن را اجرا نمی‌کنند. این به مسئولان وزارت‌خانه‌ها اجازه می‌دهد که به کمک امکانات شرکت‌های وابسته‌شان به فعالیت‌هایی خارج از آن‌چه در بودجه منظور می‌شود بپردازند.

### نظام تدوین و تنظیم لایحه بودجه کل کشور

تدوین لایحه بودجه در دو سطح خرد و کلان انجام می‌گیرد. در سطح خرد بودجه هر یک از سازمانها، اداره‌ها و شرکت‌های دولتی تنظیم می‌گردد و در سطح کلان از تلفیق بودجه سازمانها، اداره‌ها و شرکت‌های دولتی بودجه کل کشور تدوین می‌شود. در عمل فرایند تدوین بودجه در سطح کلان با صدور بخشنامه بودجه توسط شخص ریاست جمهوری در نیمه اول هر سال آغاز می‌شود. این بخشنامه که توسط سازمان برنامه و بودجه تنظیم و به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد حاوی سیاست‌ها، اصول کلی و پیش‌بینی منابع و مصارف بودجه برای سال بعد در سطح کلان است. پیش‌بینی منابع و مصارف کلان شامل پیش‌بینی درآمدهای مختلف، مخارج جاری و عمرانی و منابع کسری بودجه می‌گردد. گرچه مطابق قانون نقطه شروع این پیش‌بینی‌ها باید برنامه پنج‌ساله جاری باشد، ولی در عمل رابطه بودجه با برنامه نسبتاً ضعیف است و در شش سال گذشته عملاً برنامه



نقشی نداشته است. عامل عمده این امر معمول نبودن تجدید نظر منظم در برنامه بر حسب تغییرات قبلی و شرایط بر اساس قواعد برنامه ریزی درازمدت است. چنین تجدیدنظرهایی برای استفاده مؤثر از برنامه‌های درازمدت لازم‌اند و گرنه پیش‌بینی‌های برنامه‌ها به سرعت منسوخ می‌شوند، بخصوص در ایران که از بی‌ثباتی اقتصادی زیادی رنج می‌برد.

علاوه بر موارد کلان، به ضمیمه بخشنامه بودجه فرم‌ها و دستورالعمل‌های لازم برای تدوین بودجه سال بعد در سطح خرد نیز برای دستگاه‌های اجرایی ارسال می‌گردد. در هر یک از دستگاه‌های اجرایی کشور تشکیلاتی برای امر بودجه‌ریزی در معاونت اداری و مالی آن دستگاه وجود دارد. کارشناسان بودجه‌ریزی این معاونت‌ها با توجه به مفاد بخشنامه بودجه و با توجه به فعالیت‌های جاری و عمرانی که قرار است دستگاه متبوع آنها در سال بعد در سطح خرد انجام دهد بودجه مورد نیاز را تنظیم کرده و پس از تأیید مقامات مسئول به سازمان برنامه و بودجه ارسال می‌دارند. دستگاه‌هایی که امکان کسب درآمد دارند پیش‌بینی درآمد خود را برای سال بعد نیز ارسال می‌کنند. دستگاه‌های اجرایی معمولاً بودجه مورد نیاز خود را بسیار بیشتر از میزان مورد نیاز برآورد می‌کنند. در سازمان برنامه و بودجه دفاتر تخصصی مربوط به هر یک از دستگاه‌های اجرایی، بودجه پیشنهادی آن دستگاه را بررسی می‌کنند. شایان ذکر است که شعب سازمان برنامه و بودجه در استانهای کشور نیز بودجه دستگاه‌های محلی را بررسی می‌کنند. به طور کلی در این بررسی‌ها بودجه جاری دستگاه‌های دولتی بر اساس تعداد پرسنل و سوابق آنها، مساحت و تعداد ساختمانهای اداری، تعداد وسایل نقلیه و دیگر تجهیزات اداری و پیش‌بینی تغییرات آنها در سال بعد تعیین می‌گردد. بودجه عمرانی دستگاه‌های اجرایی نیز با توجه به نیاز مالی طرح‌هایی که از قبل آغاز شده و طرح‌هایی که قرار است در سال بعد آغاز گردد تعیین می‌شود. اگر چه در مباحثی که در جریان بررسی بودجه میان کارشناسان سازمان برنامه و بودجه و کارشناسان دستگاه‌های اجرایی ملی و محلی انجام می‌گیرد به مسائلی از قبیل قیمت تمام شده خدمات دولتی و میزان کارایی آنها توجه می‌شود. اما در نهایت قدرت چانه‌زنی کارشناسان و مدیران میانی و روابط سیاسی مدیران ارشد سهم بسزایی در تعیین بودجه دستگاه‌های اجرایی دارند. در سطح کلان سازمان برنامه و بودجه پس از تنظیم بودجه دستگاه‌های اجرایی بودجه عمومی و اختصاصی دولت را بر حسب دسته‌بندی‌های مختلفی که در بخش قبل به آنها اشاره شد و به تفکیک دستگاه‌های اجرایی در چارچوب پیش‌بینی میزان درآمدها برای سال بعد تنظیم می‌کند. در جریان تدوین بودجه در صورتی که دستگاه‌های اجرایی برای بخش تبصره‌ها پیشنهادهایی داشته باشند،

پیشنهادهای خود را به سازمان برنامه و بودجه ارسال می‌دارند. و سازمان برنامه و بودجه نیز با صلاحدید خود آنها را که مناسب تشخیص می‌دهد در بخش تبصره‌های لایحه بودجه جای می‌دهد. در زمان تدوین بودجه، شرکت‌های دولتی نیز بودجه‌های پیشنهادی خود را برای سازمان برنامه و بودجه ارسال می‌دارند. اما به موجب قوانین جاری مجمع عمومی شرکت‌های دولتی می‌توانند مشروط به آن که در مالیات شرکت و سود سهام متعلق به دولت تغییری ندهند حتی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی بودجه خود را تغییر دهند. در زمان تدوین بودجه آن گروه از شرکت‌های دولتی که می‌خواهند از کمک‌های دولت و یا وام نظام بانکی استفاده کنند با سازمان برنامه و بودجه همکاری بیشتری می‌کنند اما آنهایی که به این قبیل کمک‌ها و وام‌ها نیاز ندارند حتی ممکن است پیش‌بینی بودجه خود را برای سال بعد به سازمان برنامه و بودجه ارسال نکنند. در این قبیل موارد سازمان برنامه و بودجه به صلاحدید خود ارقامی را برای این قبیل شرکت‌ها منظور می‌کند. گفتمنی است که در حال حاضر فهرست یگانه‌ای از شرکت‌های دولتی در دست نیست و این موضوع مورد مناقشه سازمان برنامه بودجه، دیوان محاسبات، سازمان حسابرسی و دیگر مراجع ذیربط است. برخی از مراجع مانند دیوان محاسبات تعداد شرکت‌های دولتی را بالغ بر ۲۰۰۰ و برخی دیگر مانند سازمان برنامه و بودجه تعداد آنها را حتی کمتر از ۵۰۰ شرکت می‌دانند. به عنوان مثال در سال ۱۳۷۵ تعداد شرکت‌های دولتی موجود در قانون بودجه برابر ۴۰۴ شرکت بوده است. علت وجود این اختلاف شرکت‌های کوچک زیادی هستند که با مشارکت و با کمک وزارت‌خانه‌ها و شرکت‌های دولتی بزرگ تشکیل شده‌اند و اغلب از مزایایی که دولت در اختیار دستگاه‌های دولتی می‌گذارد استفاده می‌کنند، ولی خودشان را به سازمان برنامه و بودجه به عنوان شرکت دولتی معرفی نمی‌کنند تا از قیود احتمالی که روی شرکت‌های دولتی گذاشته می‌شود مصون بمانند.

سازمان برنامه و بودجه پس از تنظیم بودجه کل کشور آن را برای شورای اقتصاد ارسال می‌کند. شورای اقتصاد نظرات اصلاحی خود را در مورد لایحه بودجه به سازمان برنامه و بودجه اعلام می‌کند. سازمان مذکور پس از اعمال نظرات اصلاحی شورای اقتصاد لایحه بودجه را برای تصویب به هیأت دولت ارسال می‌کند. هیأت دولت نیز به نوبه خود تغییراتی در لایحه بودجه بوجود می‌آورد. سازمان برنامه و بودجه پس از اعمال نظرات هیأت دولت آن را برای ارائه به مجلس برای ریاست جمهوری ارسال می‌کند. در این مرحله فرایند تدوین لایحه بودجه در قوه مجریه به انتها می‌رسد.

ریاست جمهوری با حضور در مجلس شورای اسلامی و ارایه نطق بودجه که دربرگیرنده اهداف و سیاست‌های بودجه و نکات مهم آن است لایحه بودجه را شخصا به مجلس تقدیم می‌کند و از آن به بعد مجلس شورای اسلامی فرایند بررسی و تصویب بودجه را آغاز می‌کند. شرح بالا نشان می‌دهد که تدوین بودجه در قوه مجریه از هماهنگی به شیوه "وکالت" بهره‌مند است. ولی با مشکل بزرگی از نظر تفرقه و تبعیض روبروست. کمبود اطلاعات هم در بسیاری موارد حس می‌شود چون ارگانهای اجتماعی-سیاسی محلی در ایران هنوز خیلی ضعیف‌اند و تشکیلات اداری هم با کمبود متخصص، انگیزه و استقلال روبروست.

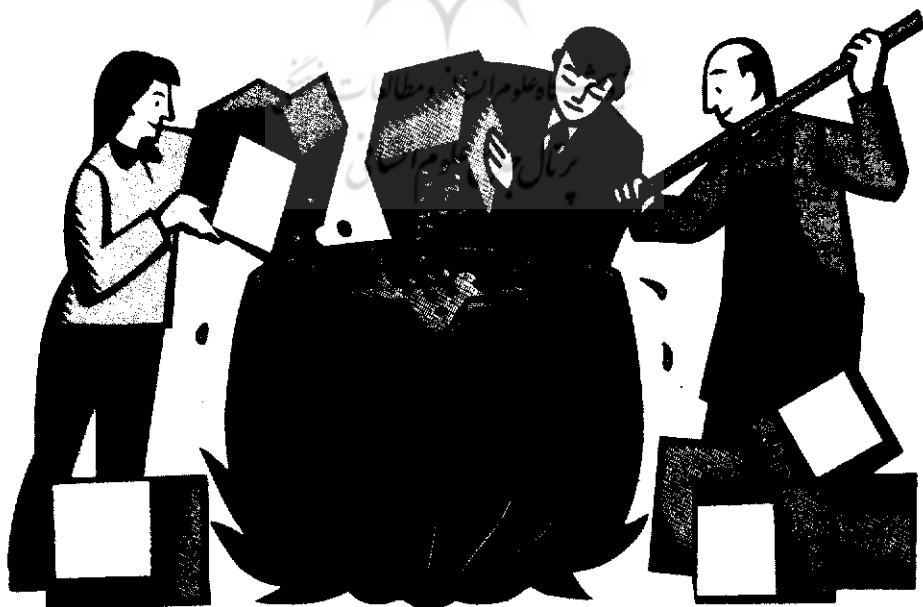
### فرایند تصویب بودجه

مجلس شورای اسلامی به موجب قانون اساسی می‌تواند هر نوع تغییری را در بودجه اعمال کند جز این که مطابق اصل ۷۵ هر پیشنهادی که کل مخارج را بالا ببرد یا از درآمدها بکاهد باید همراه پیشنهادی برای تأمین کسری از یک منبع جدید باشد. نحوه رسیدگی به بودجه در مجلس به موجب آئین‌نامه‌های داخلی آن است که در سال‌های گذشته تغییراتی داشته اما از روال تقریباً مشابهی برخوردار بوده است. در برخی از سال‌ها وظیفه اصلی رسیدگی به بودجه به عهده کمیسیون بودجه مجلس بوده و در برخی از سال‌ها برای این منظور کمیسیون ویژه‌ای مرکب از اعضای کمیسیون بودجه و نمایندگان از کمیسیون‌های دیگر در مجلس تشکیل شده است. در زمان بررسی بودجه در مجلس هر یک از کمیسیون‌های تخصصی مجلس بودجه دستگاه‌های ذیربط را از حیث درآمدها و مخارج بررسی کرده و نظرات خود را برای جمع‌بندی نهایی به کمیسیون اصلی بررسی‌کننده بودجه ارسال می‌کنند. در این بررسی‌ها اگر چه از کارشناسان، مسئولان و مدیران دستگاه‌های اجرایی، سازمان برنامه و بودجه و کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس برای بحث و گفتگو دعوت به عمل می‌آید اما به دلیل ساختار سیاسی منحصر به فردی که در مجلس کشور ما وجود دارد و در کمتر کشوری مشابه آن وجود دارد، نمایندگان مجلس که وابستگی حزبی روشنی ندارند و بر اساس رقابت‌ها و وابستگی‌های حزبی انتخاب نشده‌اند در راستای اهداف سیاسی و عقیدتی شخصی یا گروهی خود تغییرات عدیده و تقریباً سازمان‌نیافته‌ای را در لوایح بودجه به وجود می‌آورند که بعضاً با خواستگاه‌های اصلی دولت کاملاً متفاوت و متضاد بوده و در باره‌ای از مواقع فاقد هرگونه توجیه سیاسی و اقتصادی منطقی است.

در هر حال کمیسیون اصلی بررسی‌کننده بودجه پس از جمع‌بندی نظر دیگر کمیسیون‌ها نتیجه را برای رأی‌گیری نهایی در مورد کلیات به هیأت رئیسه گزارش می‌دهد و به این ترتیب مجلس برای تصویب بودجه در صحن علنی آماده می‌شود. در صحن مجلس معمولاً برای کلیات و جزئیات بودجه رأی‌گیری به عمل می‌آید. بعضاً در این مرحله نیز تغییرات دیگری در بودجه بوجود می‌آید.

پس از آن که کار تصویب بودجه در مجلس به انتها می‌رسد مصوبه مجلس به شورای نگهبان قانون اساسی ارسال می‌شود. در صورتی که مصوبه مجلس مغایر با اسلام و قانون اساسی تشخیص داده نشود شورای نگهبان آن را تأیید می‌کند و ریاست مجلس نیز آن را برای اجرا برای ریاست جمهوری ارسال می‌کند. ریاست جمهوری نیز به موجب قانون اساسی موظف است که بودجه مصوب مجلس را حتی اگر با آن موافق نباشد به اجرا بگذارد. شایان ذکر است که در بسیاری از کشورها ریاست جمهور و یا مسئول قوه مجریه می‌تواند در صورت عدم رضایت از بودجه مصوب آن را وتو کند. مثلاً در آمریکا رئیس جمهور حق دارد کل قانون بودجه را قبول یا رد کند. در فرانسه و آلمان قوه مجریه از قدرت نسبی بیشتری در مقابل قوه مقننه برخوردار است و وزیر دارایی می‌تواند اقلام بودجه را وتو کند و قسمت‌هایی را که صلاح می‌داند نگه دارد.

در مجموع بخش قابل توجهی از وقت مجلس هر سال به بررسی و تصویب بودجه اختصاص می‌یابد. این در حالی است که مجلس می‌تواند با اتخاذ یک روش منطقی‌تر به جای وارد شدن به جزئیات بودجه تنها به بررسی کلیات بودجه بپردازد یا اصلاً وقت خود را صرف بررسی جزئیات نکند



و یا تصویب جزئیات را به عهده کمیسیون بودجه واگذار کند. شایان ذکر است که قبل از انقلاب به موجب برخی از مفاد قانون برنامه و بودجه و از جمله ماده ۹ و ۲۰ آن، تصویب جزئیات برنامه‌ها و برخی از جزئیات بودجه‌های سالانه فقط به عهده کمیسیون‌های بودجه مجلسین سابق بود. این رویه به دلیل تفسیر شورای نگهبان مبنی بر این که کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی جایگزین کمیسیون‌های مجلسین سابق نیست منسوخ شده است.

چون مجلس تصمیم‌گیر نهایی در مورد بودجه است، مشخصات نهادی آن روی برنامه‌های مالی در بخش عمومی تأثیر بسزایی دارد. در مورد مسأله کمبود اطلاعات، فرایند تصویب بودجه در مجلس کمک بزرگی نمی‌تواند بکند و بعضاً مانعی برای استفاده از تخصص موجود در دولت هم می‌شود. اما در مورد تفرقه و عدم هماهنگی، نقش مجلس در فرایند بودجه مشکلات بزرگی برای مالیه بخش عمومی ایجاد می‌کند. همان طور که در بالا گفته شد، قدرت مجلس در برابر دولت انگیزه برای مخارج خارج از بودجه را تقویت می‌کند. از نظر هماهنگی، مجلس از مکانیسم "توافق قبلی" استفاده می‌کند که به خوبی مکانیسم "وکالت" نیست. گرچه مطابق اصل ۷۵ قانونی اساسی مجلس قرار نیست کسری بودجه را زیاد کند، در بعضی سال‌ها کل مخارج را زیاد می‌کند و منابعی که برای تأمین هزینه اضافی منظور می‌کند الزاماً درصد تحقق بالایی ندارند و شانس ازدیاد کسر بودجه را بالا می‌برند.

### فرایند اجرا و نظارت بر بودجه

از اول فروردین ماه فرایند اجرای بودجه هر سال آغاز می‌گردد. به موجب ماده ۱۹ قانون برنامه و بودجه در ابتدای هر سال میان سازمان برنامه و بودجه و دستگاه‌های اجرایی موافقت‌نامه‌ای مبادله می‌شود که در آن شرح فعالیت‌ها، موارد مصرف بودجه و میزان بودجه هر دستگاه قید می‌شود. اگرچه موافقت‌نامه مربوط به بیشتر دستگاه‌ها و طرح‌های عمرانی در همان اوایل سال صورت می‌گیرد، اما در پاره‌ای از مواقع مبادله موافقت‌نامه میان سازمان برنامه و بودجه و برخی از دستگاه‌های اجرایی تا چند ماه پس از آغاز سال انجام نمی‌گیرد و عملاً از این طریق برخی از پرداخت‌های بودجه به تعویق می‌افتد زیرا برای پرداخت اعتبار به دستگاه‌های اجرایی مبادله موافقت‌نامه مذکور لازم است.

از آن‌جا که پرداخت اعتبارات مصوب منوط به وجود اعتبار است به موجب ماده ۳۰ قانون برنامه و بودجه کمیته‌ای موسوم به کمیته تخصیص که مرکب از نمایندگان سازمان برنامه و بودجه و وزارت اقتصاد و دارائی است و برخی از نمایندگان مجلس نیز به عنوان ناظر در آن حضور دارند با توجه به میزان وصولی‌های خزانه سهم هر یک از دستگاه‌های اجرایی از بودجه مصوب و زمان



تخصیص آن را تعیین می‌کند. در این مرحله دولت می‌تواند میزان تخصیص بودجه طرح‌های عمرانی و یا دستگاه‌های اجرایی را مطابق با صلاحدید خود تنظیم کند و از این طریق از اجرای دقیق مصوبات مجلس در عمل خودداری کند. البته مجلس نیز برای مقابله با این اقدام، قانونی به تصویب رسانیده که به موجب آن بودجه تعدادی از دستگاه‌های اجرایی را از قاعده تخصیص مستثنی کرده و دولت موظف است که صددرصد بودجه مصوب را به آنها تخصیص بدهد. در واقع به موجب این قانون بودجه برخی از دستگاه‌های دولتی صددرصد تخصیص یافته تلقی می‌شود. در مواقعی که درآمدهای بودجه در عمل تحقق پیدا نمی‌کند این گروه از دستگاه‌ها از کاهش بودجه مصون می‌مانند و فشار مضاعفی به دیگر دستگاه‌های دولتی که شامل این قانون نمی‌شوند وارد می‌شود. در این قبیل مواقع تمام بار کاهش درآمد به دستگاه‌هایی وارد می‌شود که بودجه آنها صددرصد تخصیص یافته نیست.

پس از مبادله موافقت‌نامه و مشخص شدن میزان تخصیص، خزانه به موجب درخواست دستگاه‌های اجرایی وجوه مقرر شده را در اختیار آنها قرار می‌دهد. از این به بعد دستگاه‌های اجرایی می‌توانند که با موافقت ذیحسابان که نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی هستند و در تمام دستگاه‌های اجرایی حضور دارند و به موجب قوانین محاسبات عمومی که بیشتر در مورد آنها صحبت شده و دیگر قوانین ذیربط و در چارچوب موافقت‌نامه‌ای که با سازمان برنامه و بودجه مبادله کرده‌اند از بودجه خود استفاده کنند. برای این منظور صحت پرداخت هرگونه وجهی و انطباق آن با قوانین جاری باید به تأیید و امضای ذیحسابان برسد. البته مدیران دستگاه‌های دولتی می‌توانند با قبول مسئولیت صحت پرداخت‌ها، بدون موافقت ذیحسابان نسبت به پرداخت وجوه مورد نظر اقدام نمایند، اما به دلیل عواقب بعدی معمولاً از این رویه به جز در موارد اضطراری استفاده نمی‌کنند. گفتنی است که معمولاً درصدی از بودجه دستگاه‌های اجرایی از شمول قانون محاسبات عمومی خارج است و مدیران دولتی می‌توانند با سهولت بیشتری از این قبیل وجوه برای پیشبرد اهداف دستگاه تحت مدیریت خود استفاده کنند. با ایجاد برخی از تمهیدات می‌توان این رویه را به تمام بودجه تسری داد و اختیارات بیشتری به مدیران دولتی برای استفاده کارآمدتر از وجوه دولتی داد.

و بالاخره این که سازمان برنامه و بودجه پس از مبادله موافقت‌نامه با دستگاه‌های اجرایی تقریباً هیچ‌گونه نظارتی بر عملکرد و میزان کارایی بودجه جاری آنها ندارد. زیرا ذیحسابان که در واقع کارشناسان وزارت امور اقتصادی و دارایی هستند اولاً فقط بر عملکرد مالی دستگاه ذیربط نظارت دارند و ثانیاً تنها در مقابل وزارت‌خانه متبوع خود و دیوان محاسبات کشور که در قوه مقننه مستقر است پاسخ‌گو هستند. اینک که وظایف سازمان امور استخدامی سابق و از جمله وظیفه نظارت بر

عملکرد جاری دستگاه‌های دولتی به سازمان برنامه و بودجه انتقال یافته می‌توان با انتقال ذی‌حسابان به سازمان برنامه و بودجه و اصلاح شرح وظایف آنها گام مؤثری در جهت نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی و ارتقای کارایی آنها برداشت.

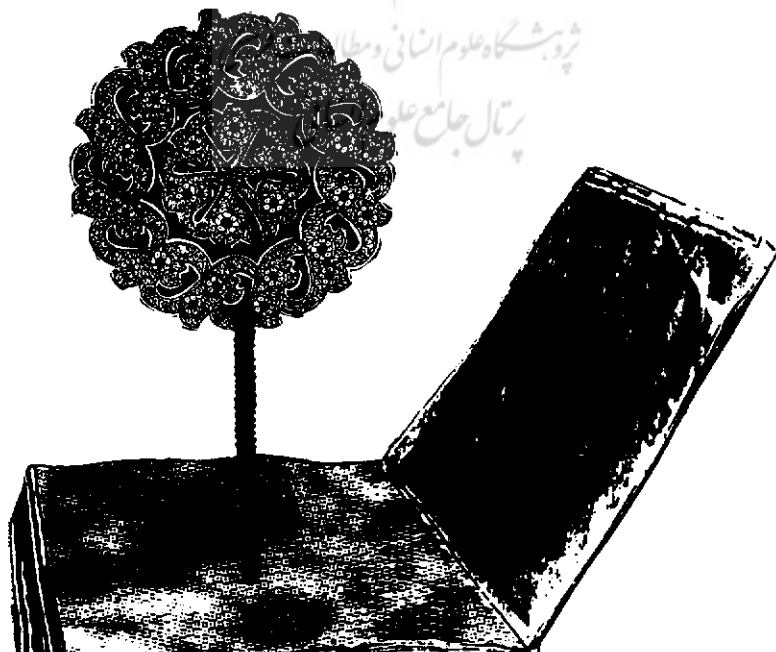
بر آورد عملکرد مالی دولت در حین اجرا و پس از آن بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیوان محاسبات است. به موجب ماده ۹۵ قانون محاسبات عمومی ذی‌حسابان موظف هستند که در پایان هر ماه و هر سال عملکرد مالی ماهیانه و سالیانه دستگاه زیربط را به دیوان محاسبات و وزارت امور اقتصادی و دارایی گزارش دهند. همچنین به موجب ماده ۱۰۳ قانون مذکور وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است که در پایان هر سال عملکرد مالی دولت را به دیوان محاسبات گزارش نمایند. دیوان محاسبات نیز موظف است که پس از رسیدگی به عملکرد مالی دولت گزارش تفریغ بودجه را به مجلس شورای اسلامی تسلیم نماید و تخلفات احتمالی را برای بررسی به هیأت‌های مستشاری که در دیوان محاسبات مستقر هستند و مسئولیت رسیدگی به تخلفات به عهده آنها است گزارش نماید. شایان ذکر است که در پاره‌ای از مواقع گزارش‌های تفریغ بودجه با تأخیرهای چندین ساله تهیه می‌شود.

بر آورد کارایی در اجرای بودجه طبق قانون محاسبات عمومی باید توسط دیوان محاسبات، سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام شود. ماده ۹۶ این قانون دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده است که در پایان هر سال گزارش عملیات انجام شده طی آن سال را بر اساس اهداف پیش‌بینی شده در بودجه مصوب به این سه مرجع ارسال دارند. در عمل این ماده از قانون به کیفیتی که در آن آمده است به مرحله اجرا درنیامده است. در حال حاضر فقط سازمان برنامه و بودجه بر عملکرد طرح‌های عمرانی در دوره احداث نظارت داشته و پیشرفت فیزیکی و مالی آنها را کنترل کرده و بر کارایی آنها نظارت می‌کند. در مجموع در حال حاضر گزارش‌های عملکرد مالی بودجه عمومی دولت (یعنی آن بخش که مربوط به وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های وابسته به آنها می‌شود) در حد مطلوبی در جامعه منتشر می‌شود اما مشابه این قبیل گزارش‌ها در مورد کارایی دستگاه‌ها و در مورد شرکت‌های دولتی، و دیگر اجزای بخش عمومی که بیشتر از آنها نام برده شده تهیه و یا منتشر نمی‌شود.

علاوه بر دیوان محاسبات، دستگاه‌های نظارتی دیگری نیز وجود دارد که بر عملکرد مالی دستگاه‌های دولتی و شرکت‌های دولتی به طور مستقیم و یا غیر مستقیم نظارت دارند. به عنوان مثال می‌توان از سازمان حسابرسی و یا سازمان بازرسی کل کشور نام برد. در پاره‌ای از موارد وزارت

اطلاعات نیز در این امر وارد شده و به تحقیق و بررسی می‌پردازد. نکته جالب این‌جا است که علیرغم تمام مراقبت‌ها و سخت‌گیری‌هایی که به عمل می‌آید کرارا شاهد بروز تخلفات و سوء استفاده‌های وسیع از امکانات و منابع بخش عمومی در سطوح مختلف مدیریتی کشور هستیم. این امر نشان می‌دهد که قوانین و نظام موجود قدرت پیش‌گیری از بروز این قبیل تخلفات را ندارد و لازم است که در این زمینه تدابیر دیگری اندیشیده شود.

شرح بالا نشان می‌دهد که نحوه اجرا و نظارت بر بودجه در ایران رسیدن به بودجه‌های بهینه را با سه مشکل اساسی روبرو می‌کند. اول آن که تغییر در بودجه پس از تصویب از محدودیت کافی برخوردار نیست. ثانیاً، دستگاه‌ها اجرایی در انجام کارهایشان از استقلال برخوردار نیستند. ثالثاً برآورد عملکرد دستگاه‌ها بر میزان مخارج تکیه دارد و نه بر کارایی. این مشخصات اجرا و نظارت انگیزه سیاست‌گذاران برای دقت در طراحی بودجه و انگیزه دستگاه‌های اجرایی برای بهبود کارایی در انجام وظایف‌شان بسیار ضعیف می‌کند. در مورد دستگاه‌ها، دولت کوشش زیادی هم برای برآورد عملکردشان نمی‌کند. البته، حتی اگر چنین کوششی هم باشد، عدم استقلال و عدم اطمینان کافی به دریافت وجوه مصوب در بودجه برای دستگاه‌ها می‌تواند بهانه‌های خوبی برای توجیه عدم کارایی باشند. در ضمن نظام اداری ایران از توانایی کمی در ارزیابی کار در مشاغل حرفه‌ای برخوردار است و برای افراد دستیابی به مشاغل مهم در دستگاه‌ها بیشتر به ارتباطات سیاسی و شخصی بستگی دارد تا



موفقیت در انجام وظایف و خبرگی و خلاقیت در کار. این عوامل به همراه پایین بودن درآمد مشاغل حرفه‌ای در دولت به نسبت بخش خصوصی موانع عظیمی بسر سر راه جذب نیروهای کارآمد در دستگاه‌های اجرایی است.

### پیشنهادهایی برای اصلاح نظام مالی بخش عمومی ایران

بر اساس مطالبی که در بخش‌های قبلی این مقاله مطرح شد در این بخش پیشنهادهایی برای اصلاح نظام مالی کشور ارائه می‌شود. برخی از این پیشنهادها جزو اصلاحاتی هستند که در برنامه پنجم توسعه منظور شده‌اند و ما آنها را در اینجا جهت تأکید و نتیجه‌گیری از بحث‌های این مقاله مطرح می‌کنیم. باقی پیشنهادها به طور مشخص در دستور کار دولت قرار نگرفته‌اند و ما توجه به آنها را لازم می‌بینیم.

#### تعیین حدود و وظایف بخش عمومی در اقتصاد ایران

تجدید نظر در حیطه وظایف بخش عمومی و تحدید آن به تولید کالاها و خدمات عمومی اولین گام در اصلاح نظام مالی بخش عمومی است. دخالت دولت در بازارها نیز باید محدود به موارد اشکالی باشد که توجیه اقتصادی بسیار قوی و مشخصی دارند. برای این منظور لازم است که در قانون اساسی تجدید نظر شده و یا تفسیر جدیدتری از موادی که در این زمینه در قانون اساسی فعلی وجود دارد توسط مراجع قانونی ذیربط ارائه گردد. در ضمن باید مطالعات دقیقی در مورد مقررات تنظیم بازار به عمل آید و کنترل‌هایی که از نظر علمی دلیل وجودی خوبی ندارند از میان برداشته شوند. این را هم باید اضافه کنیم که کمبود نهادها و (در نتیجه) سیاست‌های اقتصادی در گذشته تا حدود زیادی به تفکر اقتصادی نوین برمی‌گردد. از این رو، ضروری است که اصلاحات اقتصادی در ایران همراه با گسترش بحث‌های عمومی درباره اقتصاد و سیاست اقتصادی باشد.

#### تدوین قوانین جدید مورد نیاز و یا اصلاح قوانین موجود برای اداره امور بخش عمومی

به طوری که در بخش‌های قبلی این مقاله گفته شد، در حال حاضر قوانین موجود ناظر بر فعالیت‌های بخش عمومی از کارایی لازم برخوردار نیست. برای تدوین قوانین جدید و یا اصلاح قوانین موجود لازم است که یک گروه ویژه مرکب از تعدادی حقوقدان برجسته با سابقه وکالت و قضاوت در امور مالی، تعدادی اقتصاددان متخصص در امور مالی بخش عمومی، تعدادی متخصص در امر

مدیریت واحدهای دولتی، تعدادی متخصص در امور مالی و تعدادی متخصص در امر سیاست تشکیل شده و انجام این امر مهم را به عهده گیرند. در تدوین قوانین جدید باید افزایش کارایی واحدهای دولتی در اولویت قرار گیرد. و قوانین مالی به گونه‌ای تدوین شوند که امور مالی معاملات مورد نیاز بخش عمومی به سهولت انجام گیرد. به علاوه قوانین جدید باید امکانات لازم برای جامعیت و وحدت بودجه را فراهم آورد و شفافیت تصمیم‌گیری در فرایند بودجه را تضمین کند. در این راستا یکی از قدم‌های مهم ممنوع کردن فعالیت‌ها و مخارجی است که توسط دستگاه‌ها و واحدهای بخش عمومی ولی خارج از فرایند تصمیم‌گیری و نظارت رسمی در مورد بودجه به انجام می‌رسد.

### ایجاد یک صندوق تثبیت درآمد دولت

ازدیاد درآمد دولت در سال جاری امکانی ایجاد کرده که یک صندوق تثبیت به وجود بیاید. خوشبختانه، دولت حاضر تصمیم گرفته که از این امکان استفاده کند. در ادامه این حرکت مهم است که دولت به گسترش این صندوق بپردازد و آن را به منبع درآمدی تبدیل کند که افت و خیزهای درآمدهای عمومی دیگر را جبران می‌کند. بخصوص سرمایه‌گذاری بخشی از این صندوق در خارج از کشور برای کم کردن آثار تلاطم در درآمدهای ارزی روی بودجه و اقتصاد ایران از اهمیت ویژه برخوردار است. متأسفانه در گذشته بسیاری از ایرانیان این گونه دوراندیشی‌ها را با شک و تردید نگریسته‌اند و کاری را که قبل از انقلاب شروع شده بود تا امروز به تأخیر انداخته‌اند. با توجه به این زمینه، همان‌طور که در مورد دیگر اصلاحات اقتصادی گفته شد، مهم است که بحث‌های عمومی در مورد صندوق تثبیت تشویق شود تا درک بهتری از اهمیت گسترش چنین صندوقی بدست آید.

### اصلاح ساختار بخش عمومی

بطوری که دیدیم در حال حاضر بودجه جاری دستگاه‌های دولتی بدون توجه به عملکرد آنها و بیشتر بر اساس تعداد پرسنل و امکانات آنها تعیین می‌گردد و پروژه‌های عمرانی نیز بدون توجیهات اقتصادی لازم تعیین می‌شوند و در مجموع قدرت سیاسی مدیران نقش مهمی در حجم بودجه دستگاه‌های دولتی دارد. این شیوه باید متحول شده و بودجه بدون ملاحظات و روابط سیاسی و بر پایه میزان خدماتی که فرار است دستگاه‌های دولتی ارائه دهند تنظیم شود. برای نظارت نیز به جای توجه به نظارت‌های متمرکز مالی باید به نظارت بر کارایی دستگاه‌ها توجه کرد و نظام نظارتی را بر این پایه استوار ساخت. در این جهت، یک هدف مهم اصلاحات در بخش عمومی باید ایجاد مکانیسم‌های

ارزیابی کارایی دستگاه‌ها و کارکنان آنها باشد. وجود چنین مکانیسم‌هایی در کنار تثبیت درآمدهای عمومی این امکان را برای دولت ایجاد خواهد کرد که به دستگاه‌ها در ادراک منابع و نیروی کارشان استقلال ببخشد و با تخصیص بودجه کافی از آنها عملکرد مؤثر طلب کند. این رویه در کنار پادشاه‌های بالاتر در مقابل کارایی بیشتر به دستگاه‌های اجرایی نیز اجازه خواهد داد انگیزه‌های قوی‌تری برای کوشش و خلاقیت در میان اعضا ایجاد کنند.

در ضمن، به طوری که قبلاً گفته شد، در حال حاضر دولت بر فعالیت برخی از واحدهای فعال در بخش عمومی کنترل و نظارت ندارد. برای رفع این نقیصه اساسی لازم است که ترتیبی اتخاذ شود تا همه واحدهای فعال در بخش عمومی تحت مدیریت دولت قرار گیرند. علاوه بر این لازم است که برای ایجاد سازگاری در میان واحدهای بخش عمومی اقدامات لازم صورت گیرد و مقررات لازم به وجود آید.

### تقویت برنامه‌ریزی کلان

به همراه اصلاح قوانین و ساختار بخش عمومی و تثبیت درآمد دولت، نقش برنامه‌های کلان درازمدت در شکل‌گیری بودجه‌های سالیانه باید تقویت شود. فاصله گرفتن از برنامه در هر سال باید از روی قواعد مشخص و بطور محدود انجام شود و چنانچه به دلیلی چنین فاصله‌ای ایجاد شد، در ادامه برنامه باید تجدید نظر شود به طوری که اهداف درازمدت برنامه حفظ شود.

### بازنگری در شیوه بررسی و تصویب بودجه در مجلس

برای بالا بردن سطح اطلاعات و تخصص فنی به کار رفته در بودجه، مجلس باید به طور منظم متخصصین را مورد مشورت قرار دهد و نمایندگان گروه‌های اجتماعی - اقتصادی را به طور گسترده و مستمر و رسمی در بحث‌های مربوط به سیاست‌گذاری درگیر کند. یک اصلاح داخلی در مجلس که می‌تواند مشخصاً به بهبود در این امر کمک کند این است که منابع مالی لازم در اختیار کمیسیون‌های مجلس قرار گیرد تا هر یک از کمیسیون‌ها بتواند در زمینه‌های مورد نیاز از نظرات کارشناسی مستقل بهره‌مند شود. بدیهی است که برای اطمینان از نحوه استفاده این منابع می‌توان حداقل شرایطی برای کارشناسان منظور کرد و نظر نهادهای تحقیقاتی را برای برآورد افراد کارشناس جویا شد.

و بالاخره، لازم است مجلس شورای اسلامی مکانیسم‌های هماهنگی را در آیین‌نامه داخلی خود تقویت کند و دست دولت را در تنظیم بودجه بازتر بگذارد. برای تصمیم‌گیری در مورد بودجه به جای

پرداختن به تغییر و جابجایی در جزئیات، مجلس می‌تواند بیشتر به بررسی کلیات آن بپردازد و در صورت لزوم با رأی منفی به کل لایحه دولت را وادار به تجدید نظر در جزئیات نماید.

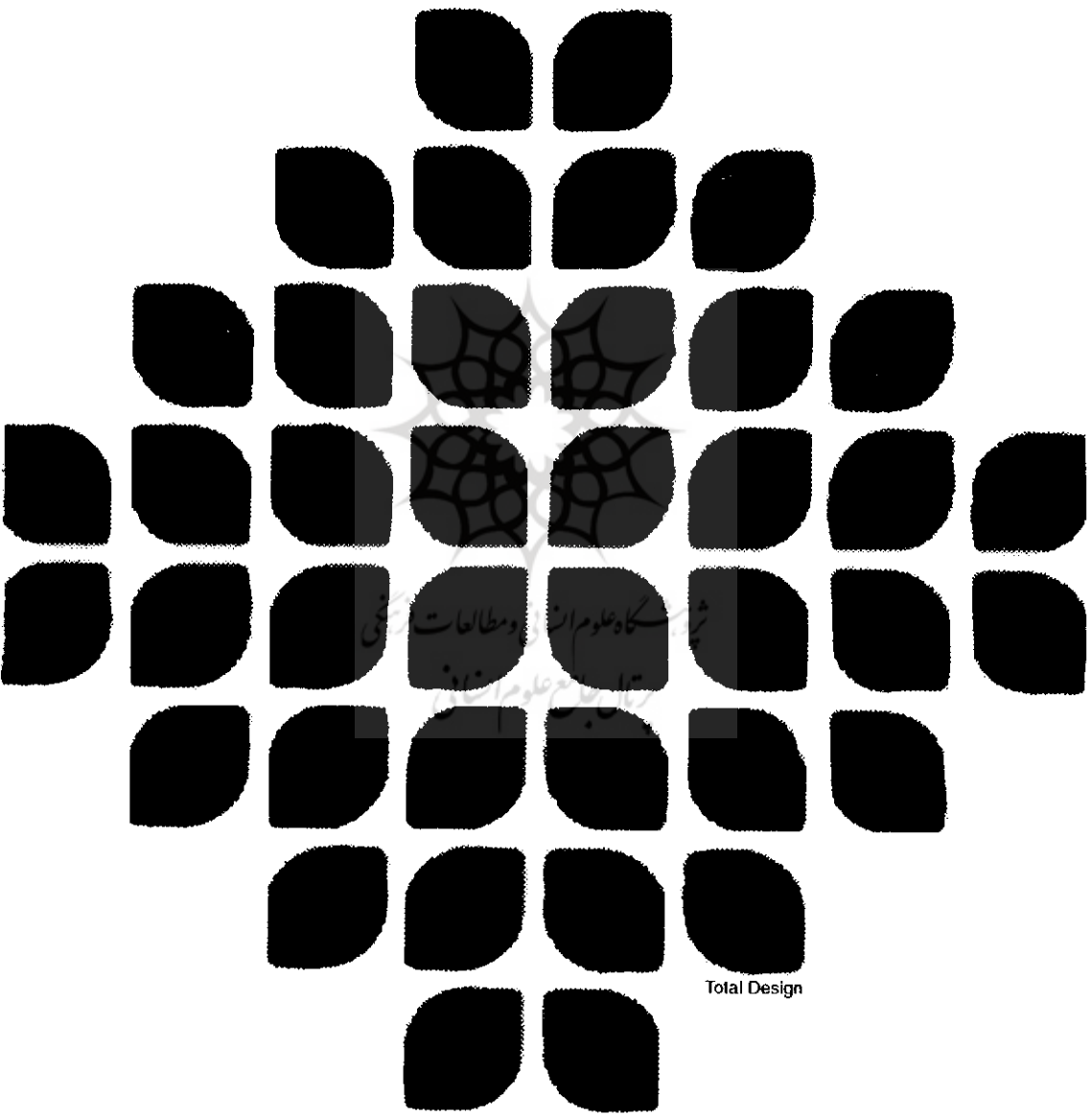


## یادداشت‌ها

- ۱- برای بحث مفصل‌تر در مورد منابع خارج از بودجه در ایران رجوع کنید به هادی صالحی اصفهانی و فرزاد ظاهری پور، "منابع خارج از بودجه و سیاست‌های مالی در ایران" در کتاب *اقتصاد ایران*، گردآورنده: دکتر محمد طبیبیان، مؤسسه پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه، ۱۳۷۸.
- ۲- مخارج خارج از بودجه در قبل از انقلاب بسیار محدود بوده است. رجوع کنید به "منابع خارج از بودجه و ... " مذکور در بالا.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی



کتابخانه علوم پزشکی و مطالعات  
مجلس شورای اسلامی

Total Design