

# سخن ماه



## بخشنامه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور

دولت و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

گفتاری از: دکتر امیر هوشنگ امینی

ارایه می‌شود و لذا بایستی با رعایت کامل اصول و مبانی بودجه‌نویسی مورد توجه ویژه قرار گیرد. از این رو، تردید نیست که بروز هر گونه کاستی در بودجه‌نویسی و یا بودجه سالانه کل کشور، کم یا بیش، ناشی از چگونگی نگرش و نگارش بخشنامه بودجه است.

بنابر آنچه در جراید انتشار یافته، به نظر می‌رسد بخشنامه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور طبق روال و به موقع تهیه و ابلاغ شده است؛ با این تفاوت که در این بخشنامه نه سنت تدوین و ابلاغ بخشنامه‌های بودجه سالانه کل کشور رعایت شده، نه به مبانی بودجه‌نویسی که بارها و بارها به آن اشاره داشته‌ایم، توجه شده و نه اینکه شرایط و تغییرات ایجاد شده در نظام و سیاست‌های اقتصادی کشور در آن لحاظ شده است. دلیل این ادعا اینکه:

اولاً، بخشنامه بودجه‌های سالانه کل

مقننه، به دولت ارایه شود. بنابراین روشن است که بخشنامه بودجه اساس کار تهیه لایحه بودجه سالانه کل کشور است و احکام آن براساس سیاست‌های اقتصادی دولت در سالی که بودجه برای آن تعریف و تهیه شده،

**برای جلوگیری از افزایش کسری بودجه، ایجاد فرصت‌های شغلی جدید، جلوگیری از افزایش نرخ تورم و کاهش ارزش قدرت خرید پول ملی و فراهم شدن امکان تولید برای صادرات و ... بایستی مکانیزم‌های مربوط تعریف و برای اجرا به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شود.**

اینکه بودجه سالانه کل کشور آیینه تمام‌نمای اقتصاد کشور در آن سال است که لایحه بودجه برای آن تهیه شده، به نظر نمی‌رسد بر کسی پوشیده باشد؛ به ویژه بر کارگزاران اداره امور اقتصادی کشور و در رأس آنان مسوولان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی. اما از آنجا که به طور کلی اقتصاد و به تبع آن، بودجه‌های سالانه کل کشور از جمله زیرمجموعه‌های سیاست محسوبند، لایحه‌های بودجه سالانه کل کشور بایستی براساس دستورالعمل‌هایی تهیه شوند که بازگوکننده چارچوب چگونگی تهیه و تدوین و کم و کیف مربوط می‌باشند و در ادبیات بودجه‌نویسی یا بودجه‌ریزی کشور به بخشنامه بودجه مشهورند و همه ساله در زمان مشخص با امضای رییس دولت به مسوولان تهیه و تدوین لایحه بودجه ابلاغ می‌شود و بر اساس آن پیش‌نویس لایحه تهیه و برای ملاحظه، تایید و تقدیم به قوه

کشور که بر طبق سنت حاکم در نظام بودجه‌ریزی کشور که سنتی پسندیده و مورد احترام می‌باشد و همواره با امضای رییس دولت، اعم از اینکه رییس دولت نخست‌وزیر یا رییس‌جمهور باشد، به سازمان برنامه و بودجه سابق و سازمان مدیریت و بودجه‌ریزی کنونی ابلاغ می‌شد، در سال جاری با امضای سخنگوی دولت ابلاغ شده است که تنها با ذکر اینکه "فرقی نمی‌کند" نمی‌توان آن را از سر گذراند.

دوم اینکه، در بخشنامه مذکور اثری از توجه و یا احکامی که بر توجه به رعایت

**با توجه به لغو انحصارات دولتی و به تبع آن، تصدیگری‌های اقتصادی دولتی که مقرر است برخی از آنها تا پایان برنامه چهارم به بخش غیردولتی واگذار شود، کلیه هزینه‌های جاری دستگاه‌های اجرایی که ناشی از این تصدیگری‌ها می‌شود، از حجم بودجه سال آتی کاسته شود.**

مبانی نظام بودجه‌ریزی تاکید داشته باشد، از جمله ایجاد هزینه در برابر درآمد قابل وصول و یا ... دیده نمی‌شود.

سوم و از همه مهمتر، از آنجا که به طور کلی از اواسط سال گذشته حرکت در جهت تغییر نظام اقتصادی کشور از متمرکز دولتی و حاکمیت انحصارات دولتی به نظام اقتصاد آزاد و لغو انحصارات دولتی با اعلام نهایی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی آغاز و تکمیل گردید، تردید نیست که بخشنامه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور بایستی براساس آن و به گونه‌ای متفاوت از سال‌های گذشته تهیه و ابلاغ می‌شد که در واقع، چنین نشده است. زیرا با نگاهی به بخشنامه مذکور

که در جراید منتشر شده است، ملاحظه می‌شود که رییس دفتر رییس‌جمهور بخشنامه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور را با ذکر شش اصل و ۱۲ راهبرد که راهبردهای اساسی عنوان شده، به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ابلاغ کرده است و اصلی‌ترین جهتگیری‌های تنظیم لایحه بودجه را با عنوان‌های:

\* اصول محوری،  
\* انطباق بودجه با برنامه و اهداف بخش و منطقه،

\* قابل نظارت بودن بودجه،  
\* ارتقای بهره‌وری،

\* فراهم شدن زمینه‌ها و بسترهای اصلاح نظام اجرایی کشور، ارائه داده است.

- در جهتگیری نخست که اصولاً بایستی حفظ و رعایت کامل مبانی تدوین بودجه‌ریزی عنوان و مورد تاکید قرار می‌گرفت، به برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و اسناد توسعه فرابخشی، بخشی و استانی اشاره شده است که الزاماً با توجه به اعلام و ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، بایستی اشاره می‌شد که لایحه با تغییراتی که بایستی از این بابت در برنامه چهارم داده شود، تهیه گردد که به آن توجهی نشده است.

- در جهتگیری دوم نیز به ارتباط بین بودجه‌های سالانه و برنامه‌های بلندمدت و به عبارتی، برنامه چهارم اشاره شده است که در اینجا از ضرورت بازنگری در برنامه چهارم که اشاره شد با توجه به اعلام سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی باید صورت گیرد، رهنمودی عنوان نشده است، به ویژه آنکه اشاره شده است بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور بایستی براساس برنامه عملیاتی سال ۱۳۸۶ که از قبل تهیه شده است، تهیه شود که بی‌تردید همان برنامه توسعه اقتصادی چهارم می‌باشد که اشاره شد، با توجه به سیاست‌های کلی اعلام شده، بایستی مورد تجدید نظر قرار گیرد و لذا لایحه بایستی به گونه‌ای متفاوت از سال‌های قبل تهیه شود.

- در جهتگیری سوم به ضرورت تهیه

لایحه بودجه به نحوی که از قابلیت نظارت، آن هم از نوع خود ارزیابی علمی و کارشناسانه مبتنی بر اطلاعات مستند برای مدیران، اشاره شده است که روشن نیست چگونه ممکن است چنین اتفاقی رخ دهد، در حالی که هنوز سیاست‌های کلی و برنامه‌ها و

**در این بخشنامه نه سنت تدوین و ابلاغ بخشنامه‌های بودجه سالانه کل کشور رعایت شده، نه به مبانی بودجه‌نویسی که بارها و بارها به آن اشاره داشته‌ایم، توجه شده و نه اینکه شرایط و تغییرات ایجاد شده در نظام و سیاست‌های اقتصادی کشور در آن لحاظ شده است.**

عملیات اجرایی برنامه چهارم براساس ابلاغیه جدید در مورد اصل ۴۴ قانون اساسی روشن نشده است.

- در جهتگیری چهارم که ارتقای بهره‌وری نام گرفته است، اشاره شده است که در آن جا که برنامه چهارم توسعه بهره‌وری را به عنوان یک رویکرد اساسی مورد تصریح قرار داده است و ... و تخصیص منابع مالی برنامه و بودجه سنواتی را با ارتقای بهره‌وری و میزان تحقق آن مرتبط ساخته است و ... و در نهایت برای نیل به هدف رعایت، نکاتی عنوان شده و نتیجه‌گیری شده است که بدین روی ضروری است ارتقای بهره‌وری در تمام ابعاد و سطوح و عناوین فوق به عنوان عنصر پایه‌ای بودجه سال ۱۳۸۶ مورد توجه جدی قرار گیرد؛ راستین‌های که بیش از آن که به دستورالعمل اجرایی شباهت داشته باشد، به نوعی توصیه و توضیح رویداد می‌ماند.

- در جهتگیری پنجم که حضور و مشارکت بخش غیردولتی در اجرای برنامه‌ها

سازمان‌های اجرایی می‌باشد، برای اعطای وام به بخش‌های غیردولتی، در اختیار سیستم بانکی کشور گذارده شود.

- و در نهایت اینکه، برای جلوگیری از

**ضروری است ارتقای بهره‌وری در تمام ابعاد و سطوح و عناوین فوق به عنوان عنصر پایه‌ای بودجه سال ۱۳۸۶ مورد توجه جدی قرار گیرد؛ راستین‌های که بیش از آن که به دستورالعمل اجرایی شباهت داشته باشند، به نوعی توصیه و توضیح رویداد می‌ماند.**

افزایش کسری بودجه سالانه کل کشور (که منجر به افزایش نرخ تورم خواهد شد)، ایجاد فرصت‌های شغلی جدید، جلوگیری از افزایش نرخ تورم و کاهش ارزش قدرت خرید پول ملی و فراهم شدن امکان تولید برای صادرات و ... بایستی مکانیزم‌های مربوط تعریف و برای اجرا به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شد.

روشن است که در صورت عدم توجه به این راستین‌ها انکارناپذیر که بودجه سال آتی کل کشور بایستی متمایز از سال‌های پیش تهیه شود، نه تنها به ایجاد فرصت‌های شغلی جدید و مورد نیاز، کاهش نرخ تورم و ... دست نخواهیم یافت بلکه بر شدت آن نیز افزوده خواهد شد؛ به ویژه آن که دولت با ادغام سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی در استانداری‌ها که دارای وظایفی متفاوت می‌باشند، بدون تردید بی‌توجهی به آن موجبات مشکلات زیادی را در امر نظارت و هماهنگی در تهیه بودجه‌های سالانه کل کشور فراهم خواهد ساخت که بحث درباره آن گفتار مفصل دیگری را طلب می‌کند.



ضروری که عنوان شد بایستی در ارتباط با ابلاغیه جدید در خصوص سیاست‌های کلی اصل ۴۴ اعمال شود، در آنها به چشم نمی‌خورد. به عبارت دیگر، اثری از احکام مشخص اجرایی در آنها دیده نمی‌شود.

آنچه مسلم است در بخشنامه بودجه سال ۱۳۸۶ بایستی نکات زیر عنوان می‌شد:

- با عنایت به مبانی بودجه‌ریزی به این معنا که برای جلوگیری از افزایش حجم کسری بودجه بایستی تعادل درآمد و هزینه مورد تاکید قرار می‌گرفت.

- در اجرای سیاست‌های کلی ابلاغ شده در مورد اصل ۴۴ قانون اساسی و جلوگیری از اتلاف منابع و هزینه‌های ملی بایستی با تاکید بر اعلام وجه تمایز درآمد از سرمایه، تبدیل حساب ذخیره ارزی به بانک سرمایه-گذاری فرا دولتی و بهره‌گیری از وجوه حاصل از فروش سرمایه‌های ملی و از جمله وجوه حاصل از فروش نفت خام و سایر سرمایه‌های در اختیار دولت به عنوان سرمایه بانک مذکور تاکید ویژه می‌شد.

- در بودجه سال آتی بایستی با توجه به ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های اقتصادی دولت، انتقال دفاتر واحدهای تولیدی به مراکز مربوط و فروش واحدهای اداری مازاد آنها در تهران به دلایل بسیار و از جمله اثرگذاری در کاهش قیمت مستغلات و کاهش نرخ تورم مورد تاکید ویژه قرار می‌گرفت.

- با توجه به لغو انحصارات دولتی و به تبع آن، تصدیگری‌های اقتصادی دولتی که مقرر است برخی از آنها تا پایان برنامه چهارم به بخش غیردولتی واگذار شود، کلیه هزینه‌های جاری دستگاه‌های اجرایی که ناشی از این تصدیگری‌ها می‌شود، از حجم بودجه سال آتی کاسته شود.

- با توجه به حرکت اقتصاد کشور به سوی اقتصاد خصوصی و این اصل مسلم اقتصادی که ایجاد فرصت‌های شغلی جدید الزاماً توسط بخش‌های خصوصی انجام پذیر است، بایستی کلیه اعتبارات مورد نظر برای ایجاد فرصت‌های شغلی جدید که در اختیار

عنوان شده، توضیحی است که هیچگونه ضمانت اجرایی ندارد و به طور کلی، اشاره نشده است که ارتقای دستگاه‌های اجرایی کشور با سرمایه‌گذاری و به طور کلی تصدیگری‌های اقتصادی با توجه به سیاست‌های کلی اعلام شده درباره اصل ۴۴ قانون اساسی چگونه و بر چه اساس مشخصی تنظیم شده و به طور کلی، سیاست منع دولت از تصدیگری اقتصادی و واگذاری آن بخش از تصدیگری‌های اقتصادی دولت که بایستی تا پایان برنامه چهارم به بخش غیردولتی واگذار شود، کدام و چگونه است؟ که به آن توجهی مبذول نگردیده.

**بخشنامه بودجه که بر طبق سنت حاکم بر نظام بودجه‌ریزی همواره با امضای رییس دولت، اعم از اینکه نخست وزیر یا رییس جمهور باشد، به سازمان برنامه و بودجه سابق و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کنونی ابلاغ می‌شد، امسال با امضای سخنگوی دولت ابلاغ شده که تنها با ذکر اینکه "فرقی نمی‌کند" نمی‌توان آن را از سر گذراند.**

- جهتگیری ششم، فراهم‌سازی یا فراهم‌شدن زمینه‌ها و بسترهای اصلاح نظام اجرایی کشور عنوان شده و حکم شده است که دستگاه‌های اجرایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نسبت به بازنگری در هدف‌ها، ماموریت‌ها و روش‌های اجرایی به گونه‌ای اقدام کنند تا بستر لازم برای نظام اجرایی کشور فراهم شود؛ راستین‌های که بدون تردید در تهیه و تدوین لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور بی‌اثر خواهد بود.

و اما در پایان، به ۱۲ جهتگیری و راهبرد اساسی لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ اشاره شده است که هیچگونه ارتباطی با تغییرات