

بررسی چالش‌های نظام بودجه ریزی کشور

✉ نصرالله مقصودی
● قسمت پایانی



۹-۶- فقدان اصول راهنما در مورد جداول بودجه: متن قوانین بودجه و به ویژه جداول بودجه دارای کاربرد و استفاده وسیع در کلیه دستگاههای دولتی و بعضاً غیردولتی است. در این خصوص الف) فقدان یک طبقه‌بندی و ترکیب مناسب و مشخص در تبصره‌های بودجه کل کشور در خصوص درآمدها، هزینه‌ها و دستگاههای وصول کننده درآمد و هزینه‌کننده و ب) فقدان یک فهرست راهنما در جداول پیوست بودجه در خصوص ردیف‌های خاص دستگاههای اصلی و فرعی، انواع درآمدها و هزینه‌ها، از جمله مشکلات اساسی کاربران و استفاده کنندگان بودجه اعم از مدیران دولتی، محققین، افراد و واحدهای نظارت کننده بر بودجه و سیاست‌گذاران بودجه کشور می‌باشد. بعلاوه این امر تا حدود زیادی به عدم شفافیت بودجه انجامیده است.

۷- عدم شفافیت هزینه‌های عمرانی: براساس

بند ۷ ماده یک قانون برنامه و بودجه کشور مصوب دهم اسفند ۱۳۵۱ منظور از اعتبارات عمرانی، اعتباراتی است که در برنامه عمرانی پنج ساله به صورت کلی و در بودجه عمومی دولت به تفکیک جهت اجرای طرحهای عمرانی (اعتبارات عمرانی ثابت) و همچنین توسعه هزینه‌های جاری مربوط به برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی دولت (اعتبارات عمرانی غیرثابت) پیش‌بینی می‌شود. علیرغم تعریف و تفکیک مذکور، قوانین بودجه سالیانه تصویر واضحی از این تقسیم‌بندی اعتبارات عمرانی بین اعتبارات عمرانی ثابت و غیرثابت ارائه نمی‌دهند و لذا امکان تعیین دو جزء مذکور در هزینه‌های عمرانی موردنظر برنامه‌های توسعه وجود ندارد. این امر به نوبه خود سیاست‌گذاری بودجه، پی‌گیری نتایج حاصل از اجرای بودجه و همچنین تصمیم‌گیری دقیق و اولویت‌بندی شده در خصوص کاهش‌های احتمالی موردنیاز در هزینه‌ها را با مشکل مواجه

می‌سازد.

۸- عدم هماهنگی بین سیاستهای اداری و تشکیلاتی و اهداف و سیاستهای بودجه: مطابق اصل تخصیص که یکی از اصول بودجه است ارقام مندرج در قانون بودجه بایستی مطابق آنچه که در این قانون پیش‌بینی (تصویب) شده است تحصیل و یا هزینه گردند. عوامل متعددی می‌تواند منجر به نقض این اصل گردند. در این خصوص عدم هماهنگی بین سیاستهای اداری و تشکیلاتی و مصوبات بودجه از دو طریق ذیل می‌تواند رعایت کامل این اصل را دچار مشکل سازند.

الف) عدم دقت نظر کافی در ظرفیت‌ها، توانائی‌ها، وظایف دستگاههای اجرایی در هنگام تهیه و تنظیم و تصویب بودجه، به این مفهوم که چه در خصوص تحصیل درآمدها و چه در رابطه با محل هزینه‌ها، عدم توجه به توانائی‌های دستگاههای اجرایی از بعد امکانات و نیروی انسانی

و وظایف قانونی آنها می‌تواند موجبات عدم تحقق درآمدها و یا هزینه‌ها را سبب گردد. در بعد درآمدها بویژه وقوع اینگونه عدم تحقق‌ها دولت را ناچار به اتخاذ سیاستهایی به منظور تحصیل درآمد از سایر روشهای تامین مالی بودجه و یا تحصیل درآمد بیشتر از برخی ردیف‌های موجود می‌نماید.

ب) عدم اجرا و پیاده‌سازی کامل سیاستهای اداری متناسب با بودجه و اجرا نکردن کامل برخی مصوبات قانون بودجه در خصوص استخدام نیروی انسانی به علت عدم هماهنگی قبلی با سازمان امور اداری و استخدامی و یا همکاری نکردن این سازمان با دستگاهها در برخی موارد موجب تحقق نیافتن این اهداف گردیده و علاوه بر اینکه دستیابی به سایر اهداف و سیاست‌های مرتبط با اینگونه مصوبات را با مشکل مواجه می‌سازد، عملاً منابع تصویب شده برای اینگونه موارد را به سمت دیگر نیازهای دستگاهها سوق داده و یا (در عین اینکه به علت محدودیت‌های بودجه‌ای برخی از طرحها و برنامه‌های ضروری در هنگام تصویب بودجه به تصویب نرسیده‌اند) منجر به بازگشت این منابع به خزانه می‌گردد.

ب- چالشهای ناشی از ساختار بودجه:

ساختار نامناسب بودجه در کشور، باعث بروز مسایل و مشکلاتی در اقتصاد می‌گردد از این رو بخشی از اشکالات موجد در نظام بودجه‌ای کشور را می‌توان از طریق پی‌گیری ریشه‌های این مشکلات اقتصادی شناسایی نمود. اهم این مشکلات به قرار زیر است:

۱- فقدان تصمیم‌گیری‌های از قبل تعیین شده در بودجه در خصوص مواجهه با کاهش درآمدها و یا افزایش هزینه‌ها: تکیه عمده بودجه به درآمدهای حاصل از صادرات نفت باعث گردیده است تا هنگام بروز کمبود در این منبع درآمدی، جهت جبران این معضل، دولت در نحوه ترکیب و تخصیص هزینه‌ها بدون توجه به کارایی آنها و به صورت یک سیاست ضرب‌العجل تغییراتی ایجاد نماید و یا با استحصال درآمد به طریق استقراض و یا افزایش قیمت خدمات، موجب بروز مسایل تورمی و نوسانات اقتصادی در جامعه گردد.

از سوی دیگر با توجه به اینکه دولت خود را در قبال تامین هزینه‌های جاری بودجه بیشتر مسئول می‌داند، هنگام بروز کمبود در درآمد نفت، معمولاً هزینه‌های عمرانی کاهش یافته و آسیب می‌بینند، که این امر در برخی موارد منجر به تعطیل شدن ناگهانی فرایند اجرای طرحهای عمرانی نیمه تمام و بعضاً اختصاص منابع ناچیز به آنها در حد حفاظت و

تامین درآمد از سایر منابع و نیز در رابطه با رعایت اولویت‌ها در اجزاء کلی هزینه‌ها (جاری و عمرانی) و اجزاء کوچکتر هزینه‌ها در جهت کاهش آنها ضروری است.

۲- عدم اقدام جدی در زمینه طبقه‌بندی اقتصادی بودجه: برخورداری از طبقه‌بندی اقتصادی بودجه به گونه‌ای که بتوان به کمک آن اثرات سیاستهای بودجه‌ای و مالی دولت را در انجام وظایف تخصصی، توزیعی و به ویژه تثبیت اقتصادی مورد بررسی قرار داد، اثرات کمی سیاستهای مختلف را روشن کرده و تصمیم‌گیران را در سطح دولت و مجلس مساعدت نمود که اثرات تصمیمات خود را بر متغیرهای عمده اقتصادی از قبل مشاهده نمایند، از اهمیت زیادی برخوردار است.

آنچه تاکنون در این زمینه انجام شده معمولاً از حد گزارشهای اقتصادی سالانه که معمولاً با یکسال تأخیر منتشر می‌شود و بیشتر گذشته‌نگر است، فراتر نمی‌رود. بودجه از بعد اقتصادی باید آینده‌نگر باشد و با پیش‌بینی‌های کوتاه مدت بهترین سیاستها را برای حصول به مناسبترین مجموعه وظایف خود انتخاب کند و با استفاده از تجربه‌های گذشته، روشهای اجرایی مناسب را برگزیند. این مشکل عملاً باعث گردیده است که تصحیح نظام بودجه و روشها و اندازه‌های مربوط به منابع درآمدی و محل‌های هزینه از طریق کنترل عملکرد بودجه میسر نگردد و آثار بودجه در اقتصاد تنها در بلندمدت قابل پی‌گیری باشد. از این رو به نظر می‌رسد که رفع یا حل این مشکل یعنی عدم امکان پی‌گیری آثار سیاستهای بودجه‌ای در کوتاه مدت تا حد زیادی بستگی به طبقه‌بندی‌های اقتصادی بودجه دارد.

۳- مسایل مربوط به اجرای طرحها و برنامه‌ها: از آنجاکه قوه مقننه بطور معمول بیشتر مایل به دانستن ارتباط اعتبار مصوب و وجوه مصرف شده است و بطور مستقیم مداخله‌ای در مراحل اجرایی بودجه ندارد، تنها واحدهای عملیاتی یا اجرایی- دستگاه‌های اجرایی- مستقیماً مسئول اجرای برنامه‌ها و طرحهای مصوب هستند و همچنین واحدهای اجرایی هستند که در مراحل اولیه طرحها و برنامه‌ها، فوریتها و حق تقدم آنها و نیز بودجه لازم برای اجرای آنها را به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد می‌کنند. آنچه در این میان ایجاد مشکل می‌کند عدم دقت کافی از طرف دستگاههای اجرایی و واحدهای تابعه آنها در زمینه‌های فوق است. بدین مفهوم که نظام کنونی بودجه کشور فاقد یک واحد هماهنگ کننده و تعیین‌کننده اولویت‌ها و نیازها در رابطه با



نظام بودجه‌ریزی کشور فاقد یک جامع‌نگری در رابطه با بخش‌های اقتصادی است. به ویژه اینکه نظام بودجه‌ای کنونی نه در خصوص درآمدها و منابع استحصال درآمد و نه در خصوص هزینه‌ها نگرش دقیقی به توانائی‌ها، استعدادها، ضعف‌ها و نیازهای بخش خصوصی ندارد

نگهداشت سطح آنها می‌گردد. این مشکل ناشی از فقدان یک سیستم و برنامه مشخص در خصوص نحوه توزیع کاهش هزینه‌های بودجه به هنگام بروز مشکلات بودجه‌ای است. در این خصوص به نظر می‌رسد که تنظیم یک برنامه مشخص و از قبل تعیین شده در خصوص نحوه مواجهه با کاهش‌های احتمالی در درآمدهای برآوردی بودجه از جهت

اجرای طرح‌های عمرانی و برنامه‌ها در سطح کلان می‌باشند. این امر علاوه بر امکان اتلاف قابل توجه منابع مالی دولت می‌تواند به حذف برخی طرح‌های مورد نیاز کشور نیز بیانجامد.

۴- عدم وجود یک سیستم بازخورد مناسب: منظور از سیستم بازخورد سیستمی است که بطور دائم اطلاعات لازم را درباره عملکرد نظام بودجه بدست دهد تا سیستم بتواند هنگام عملکرد نامطلوب، خود را جهت تعدیل انحرافات مهیا کند. گرچه انجام این مهم از طریق تهیه لایحه تفریغ بودجه که در واقع نتیجه فرایند کنترل و نظارت بودجه است، پیش‌بینی شده، اما در عمل به دلیل تأخیر در تهیه لایحه تفریغ بودجه اطلاعات کافی در قالب اعداد و ارقام، از چگونگی اجرای بودجه وجود ندارد. بدیهی است که فقدان یک سیستم بازخورد مناسب موجب می‌شود تا نظام بودجه‌ای ما عملکرد مناسبی نداشته باشد.

۵- تأثیرپذیری سیاست‌های پولی از سیاست‌های مالی: به دلیل ساختار نامناسب بودجه و بی‌ثباتی‌های مالی ناشی از آن، کسریهای بودجه پنهان و آشکار که از طریق بسط پایه پولی تأمین می‌شده، دلیل عمده تورمی بودن بودجه بوده است و تحت چنین شرایطی سیاست‌های پولی نقش اصلی خود را ایفا نکرده و به عنوان ابزاری جهت جبران کاستیهای بودجه در آمده‌اند. این مشکل عمدتاً ناشی از ارتباط بیش از حد سیاست‌های پولی و سیاست‌های بودجه‌ای در بعد مالی این سیاست‌هاست. در حالی که این ارتباط و وابستگی‌ها بایستی عملاً در بعد دست‌یابی به اهداف کلی اقتصادی و موثرسازی این سیاست‌ها وجود داشته باشد.

جمع‌بندی، پیشنهادات و ارائه راهکار

قبل از پذیرش نقش مهم دولت در فرآیند رشد و توسعه اقتصادی، بودجه صرفاً ابزاری برای کنترل و حسابرسی جریانهای مالی دولت بود. با ورود دولت به عرصه اقتصاد و قبول تعهد جهت ارائه بسیاری از خدمات به افراد جامعه، استفاده از بودجه به عنوان ابزار مدیریت وظایف دولت و نیز ابزار سیاست‌گذاری اقتصادی، ضرورت یافت. این ضرورت، ایجاد طبقه‌بندیهای مختلف در بودجه را، که هر طبقه‌بندی جنبه‌های مختلف فعالیت‌های مالی- اقتصادی را نمایان می‌سازد، اجتناب‌ناپذیر نمود. سنتی‌ترین طبقه‌بندی، طبقه‌بندی سازمانی یا دستگاهی است که درآمدها و هزینه‌های دستگاه‌های استفاده‌کننده از بودجه را طبقه‌بندی می‌نماید. طبقه‌بندی عملیاتی برای امکان نظارت بهتر عملیات دولت، طبقه‌بندی هزینه‌ای جهت

اندازه‌گیری حجم هزینه‌های دولت به تفکیک آن، طبقه‌بندی درآمدی جهت شناخت منابع مختلف درآمدی و طبقه‌بندی اقتصادی جهت تصویر روشن و جامع از ساختار اقتصادی، همگی جنبه‌های مختلف آثار بودجه را در کشور نمایان می‌سازند و هر کدام ویژگی‌های مربوط به خود را دارا است.

میزان توجه به نقش و تأثیر دولت در فعالیت‌های اقتصادی- اجتماعی جوامع، یکی از عوامل تعیین‌کننده برای اتخاذ شیوه‌های بودجه‌ریزی در این گونه جوامع بوده و با توجه به نوع نظام‌های مختلف اقتصادی (باز یا بسته) و میزان حاکمیت دولت و همچنین برنامه‌های بلندمدتی که براساس اهداف اقتصادی- اجتماعی تعیین می‌شود، شیوه‌های بودجه‌ریزی مراحل تحول و تکامل خود را طی نموده و کشورها با توجه به ساختار اقتصادی، یک شیوه یا تلفیقی از شیوه‌های بودجه‌ریزی را انتخاب نموده‌اند. جهت‌گیری نظام‌های بودجه‌ای در کشورهای پیشرفته مبتنی بر اقتصاد بازار، ترک شیوه‌های بودجه‌ریزی سنتی و انتخاب طبقه‌بندی‌های اقتصادی و برنامه‌ای بودجه می‌باشد. در کشورهای سوسیالیست گرایش بیشتر به سوی تسهیل طرح‌های بودجه‌ای بوده و به دلیل تمرکز برنامه‌های جامع در دست دولت و پراکندگی وسیع فعالیت‌های مالی دولت، طبقه‌بندی‌های تفصیلی در بودجه کمتر مشاهده می‌گردد و کشورهای در حال توسعه با اقتصاد مختلط، به دلیل تمایل بیشتر به رشد اقتصادی به عنوان هدف اصلی، بودجه‌ریزی خود را در قالب برنامه‌های توسعه‌ای جستجو می‌نمایند.

در مقاله حاضر، پس از بررسی طبقه‌بندی‌های مختلف بودجه و اشاره به نظام‌های بودجه‌ای کشورها، شیوه‌های مختلف بودجه‌ریزی بر حسب تحول و تکامل آنها مورد تحلیل قرار گرفته و با تحلیل ساختار بودجه‌ریزی در کشور ایران، به مسائل و مشکلات بودجه از دو بعد: مشکلات ساختاری نظام بودجه‌ریزی و مشکلات ناشی از ساختار بودجه‌کشور پرداخته است.

نتیجه اصلی این مطالعه، ضرورت بکارگیری تلفیقی از شیوه‌های بودجه‌ریزی با توجه به نوع فعالیت‌های دولت می‌باشد. توصیه گردید که در فعالیت‌هایی که به موجب قانون اساسی به عهده دولت بوده و عمدتاً مربوط به امور حاکمیت می‌باشد روش بودجه‌ریزی به صورت کنونی باقی بماند و بررسی امر بودجه‌ریزی به وزارت امور اقتصادی و دارایی انتقال یابد. در زمینه عملیات هزینه‌ای این نوع

فعالیت‌ها، بودجه‌ریزی عملیاتی پیشنهاد شده است. همچنین برای فعالیت‌هایی که مربوط به رشد و توسعه اقتصادی بوده و مستلزم سرمایه‌گذاری‌های جدید با هدف افزایش ظرفیتهای تولیدی و اشتغال جامعه می‌باشد، شیوه بودجه‌ریزی PPBS پیشنهاد گردیده است و متولی بررسی آن کماکان به عهده سازمان برنامه و بودجه باشد. ایجاد زمینه برای تهیه طبقه‌بندی اقتصادی بودجه، عدم تمرکز بر درآمدهای حاصل از صادرات نفت در بودجه، ارتقای سطوح تخصصی کارشناسان در امر بودجه‌ریزی، ارزیابی، نظارت و توزیع جغرافیایی مناسب آنها در سطح کشور، تقدم در برآورد درآمدها بر هزینه در برخی از فعالیت‌ها، پیش‌بینی‌های دقیق و کارشناسی در امر برآورد سایر درآمدها و... از جمله پیشنهادات این مطالعه است.

جمع‌بندی چالش‌های نظام بودجه‌ریزی کشور

وابستگی شدید نظام بودجه دولت به درآمدهای نفتی از یک سو و فقدان یک نظام بودجه‌ای کارا از سوی دیگر عملاً باعث گردیده است که ساختار بودجه کشور بطور بالقوه در وضعیتی قرار گیرد که نه تنها امکان آثار مثبت بودجه دولت روی اقتصاد ملی را به شدت کاهش دهد، بلکه در برخی سالها و به درجات مختلف آثار منفی روی عملکرد اقتصاد بر جای گذارد. هر چند اتکاء شدید به درآمدهای نفتی به عنوان اساسی‌ترین معضل نظام اقتصادی کشور و به ویژه نظام بودجه‌ای دولت بر شمرده می‌شود، لیکن تا جایی که این وابستگی ناشی از عدم وجود یک نظام بودجه‌ای کارا می‌باشد، مشکلات ناظم بودجه‌ای دولت را بایستی در مقوله‌ای فراتر مدنظر قرار داد، چرا که وابستگی شدید و فزاینده به درآمدهای نفتی یکی از ابعاد چندگانه این مشکلات و یا یکی از تبعات آن است. از این رو به نظر می‌رسد که همانگونه که مشکل اساسی بودجه دولت در ساختار بودجه مستتر می‌باشد، راه‌حل اساسی رفع این مشکلات نیز جدای از نگرش عمیق به درون این ساختار نیست. گرچه برخی سیاست‌های مقطعی ممکن است در کاهش آثار مخرب ساختار کنونی بودجه مؤثر واقع گردند، لیکن چنین سیاست‌هایی به نوبه خود می‌تواند اثرات نامطلوب دیگری بر جای گذارند. از این رو به نظر می‌رسد حل نواقص ساختاری بودجه بهترین شیوه مواجهه با مشکلات ناشی از آن و به عبارتی اجتناب از وقوع این مشکلات در عوض مواجهه با آنها خواهد بود. ذیلاً برخی مشکلات ساختاری بودجه کل کشور و پیشنهاداتی در خصوص رفع آنها به اختصار مورد اشاره قرار می‌گیرد:

۱- ترکیب کلی ساختار بودجه

بررسی روند نظام بودجه کشور نشان می‌دهد که ترکیب کردن کلیه اجزاء درآمدهای بودجه دولت تحت عنوان درآمد عمومی یکی از مهمترین دلایل وابستگی روزافزون بودجه دولت به درآمدهای نفتی گردیده است. در حالی که درآمد حاصل از صادرات نفت بایستی صرف امور توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری گردد. در این خصوص به نظر می‌رسد تفکیک بودجه کشور به بودجه امور توسعه (با تصدی سازمان برنامه و بودجه) و بودجه حاکمیت و امور جاری (با تصدی وزارت امور اقتصادی و دارایی)، و تخصیص منابع حاصل از درآمد نفت به بودجه امور توسعه و تخصیص درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدها به بودجه امور حاکمیت و امور جاری گامی است در جهت کاهش اتکا به درآمدهای نفتی، بدیهی است در حالی که در کوتاه‌مدت می‌توان بخشی از کسری‌های بودجه امور حاکمیت و امور جاری را از طریق مازاد بودجه امور توسعه‌ای تأمین نمود در بلندمدت سیاست صحیح به سمت تأمین کل هزینه‌های بودجه امور حاکمیت از طریق درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدها و پس از این مرحله حتی تأمین بخشی از بودجه امور توسعه‌ای از طریق درآمدهای مذکور می‌باشد.

۲- چالشهای مربوط به تهیه و تنظیم و تصویب بودجه

دسته‌ای دیگر از چالشهای ساختاری بودجه چالشهایی هستند که در قالب مراحل تهیه و تنظیم و تصویب بودجه قرار می‌گیرند. برخی از این چالشها عبارتند از:

الف) عدم رعایت اصل کارایی هزینه‌ها: در نظام فعلی بودجه‌ریزی کشور به کارایی هزینه‌ها کمتر توجه می‌شود و در تخصیص اعتبارات کارایی هزینه‌ها و کارایی بخش‌هایی که قرار است هزینه‌ها را به خود اختصاص دهند بطور مطلوب مدنظر قرار نمی‌گیرد. کارایی اساسی‌ترین معیار در تخصیص منابع است. در خصوص هزینه‌های بخش دولتی نیز کارایی به عنوان یکی از محورهای اساسی به شمار می‌آید. این معیار در ابعاد مختلف اعم از نحوه اولویت‌بندی طرحها، توجیحات فنی و اقتصادی و زمان‌بندی تکمیل طرحها و نوع و ظرفیت منابع هزینه‌کننده و حتی مجریان و حتی در توزیع اعتبارات بین عوامل به نحو مطلوب رعایت نمی‌گردد. در این خصوص به نظر می‌رسد رعایت ابعاد مذکور به طور دقیق از یکسو منجر به حذف بخش قابل توجهی از هزینه‌ها و کاهش بار هزینه‌های دولت گردیده و از سوی دیگر منجر به

تخصیص هزینه‌ها در محل‌هایی خواهد گردید که بیشترین آثار اقتصادی مثبت و یا حداکثر درآمد را در کوتاه‌ترین زمان ممکن برای دولت به همراه دارند. **ب) عدم ارائه ادله توجیهی کافی برای نمایندگان هنگام تصویب بودجه:** گرچه حمایت از حوزه انتخابیه و تلاش در جهت جذب منابع کافی برای آن از وظایف نمایندگان مجلس است، لیکن چنانچه این روش در تصویب ارقام بودجه محوریت پیدا کند، در عمل می‌تواند مشکلات اساسی به ویژه در سمت ارقام هزینه ایجاد نماید. در بسیاری از موارد ملاحظه گردیده است که برخی نمایندگان با طرح مشکلات خاص حوزه انتخابیه خود درصدد جذب منابع فراوان می‌باشند. این امر عملاً ممکن است منجر به افزایش هزینه‌های دولت بیش از حد لازم گردد. در این خصوص پیشنهاد می‌گردد نمایندگان مجلس به هنگام ارائه پیشنهادات در خصوص تغییرات در بودجه به ویژه به هنگام افزایش سقف اعتبارات، دلایل توجیهی کافی مبنی بر مطالعات کارشناسی موضوع را قبل از طرح موضوع در مجلس، به سایر نمایندگان ارائه نمایند.

تکیه عمده بودجه به درآمدهای حاصل از

صادرات نفت باعث گردیده است تا هنگام بروز کمبود

در این منبع درآمدی، جهت جبران این معضل، دولت در نحوه

ترکیب و تخصیص هزینه‌ها بدون توجه به کارایی آنها و به صورت

یک سیاست ضرب‌العجلی تغییراتی ایجاد نماید

ج) عدم جامع‌نگری بودجه: نظام بودجه‌ریزی کشور فاقد یک جامع‌نگری در رابطه با بخش‌های اقتصادی است. به ویژه اینکه نظام بودجه‌ای کنونی نه در خصوص درآمدها و منابع استحصال درآمد و نه در خصوص هزینه‌ها نگرش دقیقی به توانایی‌ها، استعدادها، ضعف‌ها و نیازهای بخش خصوصی ندارد. به عبارت دیگر سیستم بودجه‌ریزی کشور ما به تبع برنامه‌های توسعه، جایگاهی برای مدنظر قرار دادن و مشارکت دادن بخش خصوصی در برنامه‌ریزی‌های توسعه و برنامه‌ریزی بودجه‌های سالیانه ندارد. تحصیل دقیقتر درآمدها و برخورداری از یک بازخورد مناسب در رابطه با آثار هزینه‌ها مستلزم دقت در ظرفیت‌ها، توانایی‌ها و جلب مشارکت بخش خصوصی در تصمیم‌گیریهاست. بدیهی است مدنظر قرار دادن جایگاه واقعی بخش خصوصی و نقش مؤثر آن در موفقیت برنامه‌ها و بودجه‌های سالیانه حلال برخی از مشکلات بودجه چه از جهت تحقق درآمدها و چه از جهت اجتناب از به هدر رفتن منابع هزینه شده می‌گردد.

د) عدم دقت در ظرفیت دستگاههای هزینه‌کننده: عدم وجود ظرفیت و توانایی کافی در اجرای پروژه‌ها عملاً باعث گردیده است که بخش قابل توجهی از منابع هزینه‌ای یا به نحو مطلوبی در محل‌های مشخص شده جذب نگردند و یا دقیقاً در راستای اهداف تعیین شده هزینه نشوند. این امر عملاً منجر به انحراف منابع هزینه‌ای از طرحهای اولویت‌دار گردیده و در حالی که برخی از اولویت‌ها به علت فقدان منابع کافی نادیده گرفته شده و اجرا نمی‌گردند، منابع به سایر محل‌های هزینه‌ای اختصاص می‌یابد. در این خصوص به نظر می‌رسد دقت نظر در اولویت‌بندی طرحها هم براساس نیازها و معیارهای اقتصادی و هم براساس ظرفیت‌های اجرایی و مدیریتی دستگاهها در اجرا و تکمیل به موقع طرحها عامل مهمی در تنظیم دقیقتر بودجه در سمت هزینه‌ها می‌باشد.

ه) فقدان تعاریف مشخص از برنامه در نظام بودجه‌ریزی کشور: عدم وجود تعاریف مشخص از برنامه‌ها در ذیل فصول مختلف هزینه موجب ایجاد تداخل در برنامه‌ها و ناخالصی حسابهای مربوطه می‌گردد، به گونه‌ای که اعتبارات روی یکدیگر سایه انداخته و منجر به تصویب اعتبارات مضاعف جهت اجرای برنامه‌های مشابه و یا تصویب اعتبارات در خصوص فعالیت‌هایی می‌گردد که در حوزه وظایف دستگاه مربوطه نبوده و یا هدف اولیه و اصلی قانونگذار از تصویب اعتبار مربوطه اجرای فعالیت صورت گرفته از طریق این اعتبار نبوده

۶- نهادینه نشدن فرهنگ پرداخت مالیات و عدم اقدام جدی در خصوص ترغیب مردم مبنی بر وجوب پرداخت مالیات حقه به دولت اسلامی.

۵- چالشهای نظام رایانه‌ای

علیرغم اتفاق نظر بر لزوم تغییر نظام یارانه‌ای حاکم بر ساختار اقتصادی کشور و ساختار بودجه دولت، سالیان متمادی است که این سیستم به همان شکل گذشته تداوم یافته است. نظام یارانه‌ای کنونی علاوه بر بار سنگینی که بر بودجه دولت از بعد هزینه‌های صریح منظور شده بابت یارانه تحمیل می‌نماید، مستلزم هزینه‌های قابل توجه اجرایی نیز می‌باشد. علاوه بر این، نظام یارانه‌های پنهان نیز بخش قابل توجهی از درآمدهای بالقوه دولت را حذف می‌نماید. چاره‌اندیشی اساسی در خصوص اصلاح نظام یارانه اعم از یارانه‌های آشکار و پنهان هم از بعد افزایش درآمدها و هم کاهش هزینه‌ها منجر به تعدیل بخشی از مشکلات بودجه گردیده و تخصیص بهتر منابع را در اقتصاد به دنبال خواهد داشت.



پیشنهادات و راهکار

۱- از بررسی‌های شیوه‌های مختلف بودجه‌ریزی و ویژگی‌هایی که هر کدام از این شیوه‌ها در مراحل تحول خود از آن برخوردار گردیده‌اند، این نتیجه عاید می‌گردد که نه تنها الزام به پذیرش یک شیوه از بودجه‌ریزی برای کشور ما وجود ندارد، بلکه ضرورت بکارگرفتن ترکیبی از این شیوه‌ها با توجه به نوع فعالیت‌های دولت از اهمیت زیادی برخوردار می‌باشد.

انجام برخی از هزینه‌ها که به موجب قانون اساسی و یا سایر قوانین پایه بر عهده دولت گذاشته شده و نیز مواردی نظیر برقراری امنیت داخلی، حفظ حراست از مرزهای کشور، برقراری ثبات سیاسی در جامعه، برقراری عدالت اجتماعی و بطور کلی وظایف عمومی دولت در جهت حفظ و گسترش اقتدار دولت که در چارچوب امور حاکمیت قرار می‌گیرند، ضرورتی به ارزیابی‌های دقیق اقتصادی ندارد و عمدتاً تابع متغیرهای دیگر چون شرایط سیاسی، اجتماعی، امنیتی، حفظ تمامیت ارضی و... می‌باشند. اینگونه هزینه‌ها در اغلب اوقات از توجیحات فنی- اقتصادی برخوردار نبوده و نباید انجام این هزینه‌ها را با این دیدگاه که آیا متضمن منفعتی قابل سنجش است، نگریم. آنچه در انجام هزینه‌های این امور بایستی مورد تاکید قرار گیرد، الزام دستگاهها یا سازمانهای هزینه‌کننده به رعایت مواد هزینه در طبقه‌بندی‌های هزینه‌ای است و نحوه نظارت بر انجام اینگونه هزینه‌ها، عمدتاً

دولت و اتلاف آن در فرایند گذشت زمان گردد. از آنجایی که بخشی از مشکلات نظام نظارتی مربوط به نقص قوانین مربوطه در این رابطه است، پیشنهاد می‌گردد در اسرع وقت نسبت به تکمیل بدنه نظارتی سازمان برنامه و بودجه و در عین حال رفع سایر مشکلات اجرایی و قانونی نظارت عملیاتی بر هزینه‌های عمرانی اقدام گردد.

۴- چالشهای نظام مالیاتی

در حالی که درآمدهای مالیاتی به عنوان سالمترین روش تأمین مالی دولت و نقطه امید و اتکاء بودجه عمومی در استراتژی کاهش اتکاء به درآمدهای نفتی است، و هر ساله در بودجه‌های مصوب درآمدهای رشد قابل توجهی برای این بخش از درآمدها منظور می‌گردد، مشکلات مربوط و مرتبط با نظام مالیاتی مانع گسترش کامل این بخش از درآمدهاست. برخی از این مشکلات به شرح ذیل می‌باشند:

- ۱- وجود انواع مختلف عوارض و مالیاتهای پراکنده و حتی ناهماهنگ.
- ۲- عدم شمول قوانین مالیاتی بر کلیه منابع درآمدی و وجود تبعیضات مالیاتی ناشی از برخی معافیت‌های غیرضرور.
- ۳- وجود تأخیرهای طولانی در امر وصول مالیات.
- ۴- عدم پوشش کامل مالیاتی.
- ۵- عدم برخورداری از یک نظام جامع اطلاعات مالیاتی.

است. از این رو ارائه تعاریف دقیق مشخص و روشن از برنامه‌ها تا حد زیادی می‌تواند از به هدر رفتن هزینه‌ها در این خصوص جلوگیری به عمل آورد.

و) وجود ردیفهای متمرکز بودجه‌ای: این ردیفها که حدود ۳۰ درصد از اعتبارات بودجه عمومی را به خود اختصاص می‌دهند، اعتباراتی هستند که بدون هیچگونه برنامه خاصی بوده و از این لحاظ نظام بودجه را با مشکل عدم برنامه‌ریزی و کنترل در نحوه مصرف این اعتبارات مواجه می‌سازند. در یک نظام بودجه سالم اینگونه اعتبارات (اعتبارات بدون برنامه) نبایستی از ده درصد کل اعتبارات تجاوز نمایند. جهت رفع این مشکل بودجه‌ای، لازم است ضمن تعریف برنامه‌های مشخص اعتبارات ردیفهای متمرکز را حتی الامکان به ذیل دستگاههای اصلی منتقل نمود.

۳- فقدان یک نظام نظارتی قوی بر عملکرد هزینه‌ها
فقدان یک نظام نظارتی قوی به ویژه در بعد نظارت عملیاتی بر اجرای هزینه‌های عمرانی باعث گردیده است که منابع عظیمی از بودجه عمومی هر ساله بدون یک نظارت دقیق در خصوص نحوه هزینه کرد و نحوه پیشرفت کار پروژه‌های مربوطه تصویب، تخصیص و هزینه گردند. افزایش زمان اجرا و تکمیل پروژه‌ها به عنوان مشخص‌ترین دلیل عدم کارکرد مناسب نظام نظارتی است. بدیهی است عدم برخورداری از یک سیستم نظارتی قوی می‌تواند منجر به هدر رفتن بخش قابل توجهی از منابع بودجه

نظارت مالی است. از آنجایی که محوریت نظارت مالی در حال حاضر از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی و توسط ذیحسابان گسیل شده به دستگاهها انجام می‌پذیرد، لذا انتقال بررسی‌های مربوط به بودجه امور مذکور از سازمان برنامه و بودجه به وزارت مزبور، نه تنها از حجم فعالیتهای سازمان برنامه و بودجه به مقدار زیادی کاسته و کارایی این سازمان افزایش می‌دهد، مهمتر آنکه، برآورد هزینه‌ها را دقیق‌تر نموده و با توجه به نظارت دائمی ذیحساب هر دستگاه بر امر هزینه‌ها، امکان اعمال قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های جدید در زمینه‌های اداری، مالی و استخدامی که به ذیحساب ابلاغ می‌شود را مهیا می‌سازد.

شیوه بودجه‌ریزی در امور مذکور می‌تواند به صورت شیوه‌کنونی انجام پذیرد و تهیه و تدوین و بررسی فرمهای ارسالی از طریق دستگاههای مربوطه، به وزارت امور اقتصادی و دارایی داده شود تا در زمینه‌های مالی، اداری و استخدامی در کمیسیونی که متشکل از نمایندگان وزارت مذکور و سازمان امور اداری و استخدامی و دستگاه ذیربط می‌باشد، بررسی و به ذیحساب ابلاغ گردد.

علاوه بر فعالیتهای مذکور، فعالیتهای دیگری نیز وجود دارد که دولت مکلف به انجام آنها می‌باشد. این فعالیتهای مواردی نظیر آموزش و پرورش همگانی، بهداشت همگانی، فعالیتهای فرهنگی، ارتباطات و بطور کلی وظایفی که منجر به ایجاد تعادل‌های اجتماعی و فرهنگی جامعه می‌گردد را شامل می‌شود و به زبان دیگر فعالیتهای نوع اخیر در تصدی دولت بوده و امکان واگذاری بخشی از این فعالیتهای بخش خصوصی وجود دارد، لیکن به جهت نیل به حالت مطلوب و پوشش همگانی، این فعالیتهای عهده‌دولت گذاشته شده است. شیوه بودجه‌ریزی در این امر نیز می‌تواند به شیوه‌کنونی انجام پذیرد و کماکان، تاکید بر رعایت مواد هزینه در طبقه‌بندی‌های هزینه‌ای باشد. آنچه در فعالیتهای مذکور بایستی بدان توجه نمود، هزینه‌هایی است که در دستگاهها و سازمانهای متوالی این فعالیتهای ماهیت عمرانی دارند. به زبان دیگر، در تهیه، تنظیم و تصویب بودجه برای فعالیتهای مزبور، نیاز به بکارگیری شیوه‌های بودجه‌ریزی که از قبل متضمن هزینه - فایده هستند (نظیر PPBS) وجود ندارد، لیکن، در مرحله عملیات هزینه‌ای بایستی بر برآورد هزینه‌ها با استفاده از روشهای علمی دقیق و بکارگیری فنون اندازه‌گیری کار، حسابداری قیمت تمام شده و استفاده از نرم‌ها و استانداردها تاکید شود. لذا شیوه بودجه‌ریزی در مرحله انجام عملیات

عدم وجود ظرفیت و توانایی کافی در اجرای پروژه‌ها عملاً باعث گردیده است که بخش قابل توجهی از منابع هزینه‌ای یا به نحو مطلوبی در محل‌های مشخص شده جذب نگردند و یا دقیقاً در راستای اهداف تعیین شده هزینه نشوند

هزینه‌ای، می‌تواند بودجه‌ریزی عملیاتی باشد. در یک نتیجه‌گیری کلی، برای انجام فعالیتهایی که بر عهده دولت گذاشته شده و برخی از آنها مربوط به امور حاکمیت بوده و برخی مربوط به وظایف فرهنگی - اجتماعی می‌شود، ترکیبی از دو شیوه بودجه‌ریزی برنامه‌ای و عملیاتی توصیه می‌شود، به گونه‌ای که در فعالیتهایی که از وظایف شناخته شده و عمومی دولت است و انجام آن غیر از دولت توسط بخشهای دیگر امکان‌پذیر نمی‌باشد، از شیوه بودجه‌ریزی برنامه‌ای و در فعالیتهایی که در حال حاضر دولت متصدی انجام آن است ولی واگذاری بخشی از این فعالیتهای به بخشهای دیگر امکان‌پذیر است در مرحله تهیه، تنظیم و تصویب بودجه بدون در نظر گرفتن ملاکهای هزینه - منفعت از شیوه بودجه‌ریزی برنامه‌ای استفاده شود. در فعالیتهای نوع اخیر، در مرحله عملیات هزینه‌ای شیوه بکارگیری بودجه‌ریزی عملیاتی ضرورت دارد. بعلاوه، دستگاه بررسی‌کننده هزینه‌ها و تهیه و تنظیم فرمهای مربوط، به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی خواهد بود و اخذ تصمیمات توسط کمیسیونی با

ترکیب پیش گفته توصیه می‌گردد.

۲- انجام برخی از فعالیتهای توسط دولت، در راستای نیل به اهداف رشد و توسعه پایدار اقتصادی است. انتخاب بهترین نوع انجام سرمایه‌گذاری و تخصیص بودجه به آن از میان اولویتهای مختلف، در این قسم از فعالیتهای اهمیت بسزایی برخوردار است. اجرای فعالیتهای توسعه‌ای با هدف افزایش ظرفیت تولید در جامعه و نیز افزایش اشتغال عوامل تولید، مستلزم بررسی‌های دقیق اقتصادی است تا از این طریق دولت قادر باشد بودجه محدود خود را به فعالیتهای اختصاص دهد که علاوه بر توجیهای اقتصادی، روند رشد و توسعه را نیز تشدید نماید.

ماهیت این نوع فعالیتهای، ضرورت بررسی‌های دقیق را به ویژه قبل از تخصیص بودجه به این فعالیتهای اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. در واقع، ورود دولت به انجام فعالیتهای مذکور، عرصه را بر بسیاری از فعالیتهای مشابه بخش خصوصی از جهت بکارگیری منابع و عوامل تولید کمیاب، محدود می‌سازد، لذا تصمیم به اجرای سرمایه‌گذاری‌های جدید توسط دولت، بایستی هزینه فرصت مناسب این سرمایه‌گذاری‌ها را از نظر اقتصادی تا حد زیادی در نظر بگیرد. با توجه به مطالب مزبور و نیز معرفی روشهای مختلف بودجه‌ریزی در قسمت چهارم این گزارش، شیوه بودجه‌ریزی برای این فعالیتهای بایستی از ویژگی سیستمی که یک سلسله مفاهیم اقتصادی جامع را برای تصمیم‌گیری و انتخاب مناسبتر و مؤثرتر مورد استفاده قرار می‌دهد، برخوردار باشد. در واقع، این نوع فعالیتهای بایستی جوهره بودجه‌بندی کارآ که تحلیل هزینه - فایده را در بودجه‌ریزی ادغام می‌نماید، در بطن خود داشته باشد. شیوه بودجه‌ریزی برای فعالیتهای، روش PPBS پیشنهاد می‌گردد و با توجه به آنکه سازمان برنامه و بودجه با قدمتی بیش از سی سال در امر بودجه‌ریزی دارای تجارب بیشتری نسبت به دستگاههای دیگر می‌باشد، این سازمان بایستی وظیفه بررسی بودجه این گروه از فعالیتهای را بر عهده داشته باشد. لازم به ذکر است که نیل به هدف یک بودجه‌بندی کارآ، مستلزم از بین بردن کاستی‌ها و نواقص موجود، به ویژه در امر نظارت بر اجرای این فعالیتهاست. چه، مجموع سیستم نظارتی موجود در سازمان برنامه و بودجه، هم اکنون قادر نیست که حتی نیمی از فعالیتهای پروژه‌های عمرانی را مورد نظارت قرار دهد (و این مستقل از کیفیت نظارتهاست) و قبل از هر چیز بایستی به ریشه تنگناها و راهکارهای رهایی از این مشکلات نیز توجه نمود.

۳- فراهم نمودن شرایط لازم برای ایجاد طبقه‌بندی اقتصادی در بودجه کشور از ضرورت زیادی برخوردار است. از آنجا که هدف از تهیه طبقه‌بندی اقتصادی بودجه، بررسی وضعیت کلی اقتصاد کشور برای آینده کوتاه مدت (یکساله) در چارچوب حسابداری ملی به نحوی تغییر یابد که ضمن ارائه آمار و اطلاعات به هنگام، تطابق لازم را با اقلام بودجه دارا باشد. چراکه، چارچوب فعلی این نظام، جوابگوی این نیاز نمی‌باشد. یکی از ویژگی‌های مهم تدوین طبقه‌بندی اقتصادی بودجه آنست که امکان ایجاد هماهنگی بین برنامه و بودجه را فراهم می‌آورد.

۴- عدم تمرکز بر درآمدهای حاصل از صادرات نفت: در مشکل مربوط به منابع و مصارف بودجه گفته شد که به دلیل اتکای عمده بودجه بر درآمدهای نفتی، نوسانات این منبع درآمدی، مصارف بودجه را شدیداً تحت تأثیر قرار می‌دهد و از آنجا که هزینه‌های جاری از انعطاف کمتری برخوردارند، عمده فشار بر هزینه‌های عمرانی تحمیل می‌گردد. در این راستا، تکیه بر درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای دولت از اهمیت زیادی برخوردار است. این امر مستلزم تغییراتی در ساختار بودجه می‌باشد. یکی از این تغییرات، وصول و متمرکز نمودن کلیه درآمدهایی است که طبق استانداردهای پذیرفته شده بین‌المللی ماهیت مالیاتی دارند، ولی در حال حاضر توسط دستگاه‌های مختلف وصول می‌گردد. تمرکز این درآمدها در قالب درآمدهای مالیاتی، علاوه بر آنکه جامع‌نگری و سیاست‌گذاری در امر هزینه‌کرد بودجه را ارتقاء می‌دهد، از اتلاف منابع درآمدی توسط دستگاه‌های متنوع و پراکنده نیز جلوگیری به عمل می‌آورد. در همین راستا تجدیدنظر در معافیت‌های مالیاتی موجود در ساختار مالیاتی کشور و همچنین تجدیدنظر در معافیت‌های موجود در تعرفه‌های وارداتی و بویژه دریافت مالیات از موسسات عمومی غیردولتی، از ضروریات لازم برای کاهش اتکای بودجه به درآمدهای نفتی است. مطلب بعد به وجود اقلام درآمد- هزینه که به موجب قانون وصول برخی از درآمدها و مصرف آن در موارد معین وصول می‌شود، باز می‌گردد. وجود این اقلام، علاوه بر آنکه اصول شناخته شده بودجه را تضعیف می‌نماید، به موجب برخی از مواد این قانون، بخشی از درآمد اخذ شده دستگاهها به درآمد عمومی واریز نمی‌گردد و رقم سایر درآمدها را با کاهش مواجه می‌سازد و این امر تمرکز بیشتر بودجه بر درآمد حاصل از نفت را تشدید نموده است. در این راستا، حذف ردیف‌های

متمرکز بودجه از اهم پیشنهادات می‌باشد.
۵- ارتقای سطوح تخصص کارشناسان بودجه‌ریزی، کارشناسان ارزیابی طرحها، مدیران مالی مجرب و ذیحسابان آگاه و نیز توزیع جغرافیایی متناسب آنها در سطح کشور، زمینه‌ساز کارایی بیشتر بودجه‌ریزی می‌باشد که بایستی بدان توجه زیادی مبذول شود.

۶- ملزم کردن شرکتهای دولتی به ارائه عملکرد سالیانه درآمدها و هزینه‌های خود به سازمان برنامه و بودجه و تعبیه این ارقام از سوی سازمان مذکور در قوانین بودجه سنواتی.

۷- افزایش کارایی هزینه‌ها از طریق اجرای موارد زیر:

- الزام به تهیه گزارشات توجیهی فنی، اقتصادی برای کلیه طرح‌ها.

- اولویت‌بندی طرحها در داخل هر برنامه و همچنین اولویت‌بندی کلی طرحها در سطح کلان.

- دقت در ظرفیت اجرایی دستگاهها به هنگام پذیرش و تصویب طرحها.

- دقت در زمان‌بندی و شروع طرحهای جدید با توجه به حجم طرحهای در دست اجرا در هر دستگاه.

۸- ارائه دلایل توجیهی کافی و مبتنی بر مطالعه کارشناسی به هنگام ارائه پیشنهاد تغییر در ارقام بودجه، در هنگام تصویب بودجه در مجلس.

۹- اولویت درآمدها بر هزینه‌ها برای برخی از فعالیتها: هر چند اولویت تعیین هزینه بر درآمد، در موارد حیاتی و اجتناب‌ناپذیر مانند بودجه امور حاکمیت، دارای توجیه می‌باشد ولی در سایر موارد، دقت در میزان قابل حصول درآمدها با آثار اقتصادی تحصیل درآمدها و سپس تعیین محل هزینه‌ها از اهمیت زیادی برخوردار است.

۱۰- لزوم توجه به استعدادها، ضعف‌ها، توانایی‌ها و نیازهای بخش خصوصی هنگام تهیه و تنظیم بودجه‌های سنواتی با این هدف که «اثر ازدحام» باعث کاهش کارایی بخش خصوصی نگردد.

۱۱- ایجاد زمینه برای پیش‌بینی دقیق در خصوص اقلام درآمدی بودجه: عدم تحقق اقلام درآمدی به ویژه در بخش سایر درآمدها، از نمودهای بارز پیش‌بینی‌های ضعیف و غیرکارشناسانه می‌باشد که این مشکل در بودجه‌های اخیر بوط مداوم وجود داشته است. مقتضی است تا در خصوص این منابع درآمدی، مطالعات کارشناسی عمیق صورت پذیرد و مقادیر واقعی‌تری به عنوان پیش‌بینی سایر درآمدها در بودجه لحاظ شود.

۱۲- ایجاد اصول راهنمای استفاده از قوانین

بودجه و انتشار آن جهت سهولت دسترسی کاربران و استفاده کنندگان از بودجه و همچنین تنظیم نمودن ترتیب تبصره‌های بودجه براساس درآمدها، هزینه‌ها و نیز دستگاههای وصول‌کننده و هزینه‌کننده.

۱۳- به منظور شفاف‌سازی هزینه‌های عمرانی و نیز تطابق این هزینه‌ها با تعریف موجود در بند ۷ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه، پیشنهاد می‌شود تا سازمان برنامه و بودجه با تفکیک هزینه‌های عمرانی مطابق با تعریف قانونی مربوط در ماده مذکور، زمینه را برای امکان تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری مناسب‌تر به روی هزینه‌های عمرانی فراهم آورد.

۱۴- ایجاد هماهنگی و ارتباط منطقی بین سیاستهای اداری- تشکیلاتی و سیاستهای بودجه، به منظور حداکثرسازی تحقق اقلام بودجه از یکسو و حداقل‌سازی اتلاف منابع جامعه از سوی دیگر.

۱۵- اجتناب و یا حداقل‌سازی تغییرات در قوانین و رویه‌هایی که تغییر آنها در طی سال، منجر به کاهش درآمدها و یا افزایش هزینه‌ها گردیده و توازن بودجه را دچار مشکل می‌سازد.

۱۶- یکی از ویژگیهای بودجه‌ریزی برنامه‌ای، تقسیم برنامه‌ها به فعالیتها (فعالیت جاری و طرحهای عمرانی) می‌باشد که از این طریق هزینه هر فعالیت مشخص می‌گردد. در قوانین بودجه، امور چهارگانه در حد برنامه‌ها متوقف می‌گردند و تفکیک هزینه‌های داخل هر برنامه انتشار نمی‌یابند.

لازم است سازمان برنامه و بودجه هزینه فعالیتها در داخل هر برنامه را به تفکیک به همراه انتشار قوانین بودجه، ارائه دهد تا امکان سنجش و مقایسه هزینه فعالیتها در هر دستگاه ایجاد گردد علاوه بر این جهت نزدیک‌تر شدن هر چه بیشتر به بودجه‌ریزی برنامه‌ای پیشنهاد می‌شود تا اعتبارات مندرج در ردیف‌های متمرکز بودجه تا سرحد امکان به ردیف‌های برنامه‌ای ذیل دستگاههای اصلی انتقال یابند.

۱۷- اتخاذ سیاستها و برنامه‌های مشخص و از قبل تعیین شده جهت مواجهه با نوسانات احتمالی در اقلام درآمد و هزینه بودجه در طی سال، به عبارتی دیگر بودجه بایستی به گونه‌ای طراحی شود که به هنگام وقوع تغییرات احتمالی در ارقام مصوب در طی سال، کاملاً انعطاف‌پذیر و قابل مدیریت باشد.

۱۸- تسریع در تهیه گزارشات تفریح بودجه و نیز گزارشات نظارتی به نحوی که حداکثر امکان استفاده از نتایج عملکرد بودجه سال جاری و سال قبل برای تهیه، تنظیم و تصویب بودجه سال بعد فراهم گردد.