



صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

معاونت سیاسی

اداره پژوهش های خبری

موضوع:

"بررسی رویکرد دولت در تهیه لایحه بودجه ۹۹"

(تلخیص گزارش مرکز پژوهش های مجلس)

پژوهش
خبری
معاونت سیاسی
صدا و سیما

فرآورده های خبری و تولیدات پژوهشی در بخش های زیر قابل دسترس است:

- وب سایت خبرگزاری صداوسیما (سرویس پژوهش) <http://www.iribnews.ir>

پژوهشگر: فاطمه حسینی

فهرست مطالب

عنوان

صفحه

- نکات برجسته پژوهش خبری ۱
- مقدمه ۲
- آسیب‌های وضع موجود بودجه‌ریزی در کشور ۲
- رویکرد دولت در تهیه لایحه بودجه ۹۹ ۳
- انتقادات وارده بر رویکرد «برنامه محور» دولت در تهیه لایحه بودجه ۹۹ ۴
- پیش‌نیازهای اصلاح ساختار بودجه‌ریزی کشور ۶
- الزامات بودجه «برنامه‌محور» در سال ۹۹ ۷
- جمع‌بندی ۸



□ نکات برجسته پژوهش خبری

- ❖ «محدود بودن حوزه اختیار وزیر در فرآیند تخصیص بودجه دستگاه‌های زیرمجموعه»، «مراجعه تعداد زیادی دستگاه به سازمان برنامه و بودجه در فرآیند تهیه و اجرای بودجه» و «تبدیل شدن به ردیف بودجه به یک ابزار چانه‌زنی برای گرفتن بودجه» از مهم‌ترین آسیب‌های نظام بودجه‌ریزی در کشور است.
- ❖ رویکرد سازمان برنامه و بودجه در تهیه لایحه بودجه ۹۹، تهیه و تصویب بودجه «برنامه‌محور» است.
- ❖ رویکرد برنامه‌محور لایحه بودجه ۹۹ ارتباط چندانی با اولویت اصلی کشور که «رفع کسری بودجه» است ندارد و در کوتاه مدت به کاهش هزینه‌های دولت منجر نخواهد شد.
- ❖ عدم ارائه بودجه تفصیلی دستگاه‌های اجرایی کشور به مجلس برای تصویب براساس رویکرد برنامه‌محور، با مفاد ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی و ماده (۱۲) قانون برنامه و بودجه در تعارض است.
- ❖ در رویکرد برنامه‌محور تهیه لایحه بودجه ۹۹ سازوکار پیشنهادی دولت توسط مجلس تعیین نشده است.
- ❖ در لایحه بودجه ۹۹، لازم است همه دستگاه‌هایی که دارای اساسنامه، قانون مصوب مجلس و ... هستند یا نامه آنها در قانون اساسی آمده است، ردیف مستقل داشته باشند تا بودجه آنها به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.
- ❖ تهیه بودجه برنامه‌محور، پس از رفع نقایص آن و با ایجاد سازگاری با نظام حکمرانی و سیاسی کشور می‌تواند در میان مدت مفید باشد.

□ مقدمه

هر ساله با نزدیک شدن به فصل بودجه‌ریزی در کشور، کارشناسان و صاحب‌نظران اقتصادی براساس رویکرد و سیاست انتخابی دولت در تهیه و تدوین لایحه بودجه که معمولاً در بخشنامه ابلاغی بودجه به آن اشاره می‌شود، تلاش می‌کنند ضمن نقد و بررسی منصفانه سیاست بودجه‌ای دولت، پیشنهادات، نظرات و راهکارهای کارشناسی متناسب با شرایط موجود اقتصاد کشور و همچنین، سیاست‌های کلان کشور در راستای اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی کشور را به دولت ارائه دهند تا مدیریت کلان اقتصاد کشور با کمترین آسیب و چالش مواجه شود. مهم‌تر آنکه، مقام معظم رهبری نیز طی چند سال اخیر بر ضرورت و توجه جدی به اصلاح ساختار بودجه در کشور تأکید ورزیده‌اند و آخرین بار نیز در اردیبهشت ماه سال جاری مجدداً ضرورت پرداختن به این مهم را در دیدار با مسئولان نظام گوشزد کرده‌اند. در این راستا، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، پس از ابلاغ بخشنامه بودجه سال ۹۹ از سوی رئیس‌جمهور در تاریخ ۷ مهر ۱۳۹۸، با واکاوی و بررسی رویکرد دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۹^۱، انتقادات وارده به رویکرد بودجه‌ای دولت را مطرح و ضرورت و الزامات لازم در خصوص تهیه و تدوین لایحه بودجه سال آینده را ارائه کرده است که در گزارش پیش‌رو به آن پرداخته می‌شود.

□ آسیب‌های وضع موجود بودجه‌ریزی در کشور

در حال حاضر، نظام بودجه‌ریزی در کشور با سه چالش و آسیب اساسی مواجه است. این آسیب‌ها عبارت است از:

- **محدود بودن حوزه اختیار وزیر (دستگاه پاسخگوی اصلی در حوزه مربوطه) در فرآیند تخصیص بودجه دستگاه‌های زیرمجموعه:** در حال حاضر، به دلیل مستقل بودن دستگاه‌های غیراصولی از دستگاه اصلی، وزیر مربوطه تسلطی بر بودجه دستگاه‌های زیرمجموعه خود ندارد، در حالی که باید درباره تمامی مسائل حوزه خود پاسخگو باشد. به طور مثال، پژوهشکده‌های وزارت جهاد کشاورزی به طور مستقیم برای گرفتن بودجه وارد مذاکره با سازمان برنامه و بودجه می‌شوند و وزیر کشاورزی نقشی در فرآیند تخصیص این پژوهشکده‌ها ندارد. به همین دلیل، فعالیت‌های این پژوهشکده‌ها نیز عمدتاً در راستای سیاست‌های وزارتخانه مربوطه انجام نمی‌گیرد، در صورتی که وقتی وزیر مسئول حل مسائل و مدیریت حوزه کشاورزی است، باید بتواند در فرآیند تخصیص بودجه دستگاه‌های حوزه مسئولیت خود اعمال نظر کند.
- **مراجعه تعداد زیادی دستگاه به سازمان برنامه و بودجه در فرآیند تهیه و اجرای بودجه:** این آسیب باعث مشکلات دیگری را نیز ایجاد کرده است. از یک‌سو زمینه را برای برخوردهای سلیقه‌ای در پیش‌بینی و تخصیص بودجه دستگاه‌ها فراهم می‌کند و از سوی دیگر سازمان برنامه درگیر مسائل جزئی کرده و باعث می‌شود این سازمان از مسائل با اولویت بالاتر باز بماند. به طور مثال، اشتغال سازمان برنامه و بودجه به امورات بودجه‌ای تعداد زیادی بیمارستان و دانشگاه، عملاً این سازمان را از توجه به برنامه‌های کلان دولت در حوزه بهداشت و آموزش عالی و برنامه‌ریزی برای اجرای بهینه آن باز می‌دارد.

۱. دفتر مطالعات مالی عمومی و توسعه مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی اخیراً (۹۸/۹/۱۰) گزارشی را با عنوان «بررسی رویکرد دولت در تهیه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور به صورت برنامه‌محور» تدوین و منتشر کرده است که فایل کامل آن در لینک زیر قابل دسترسی است:

<https://rc.majlis.ir/fa/report/show/۱۳۶۰۷۴۹>

- توسعه بی‌رویه دستگاه‌های اداری به دلیل ازدیاد ردیف‌های بودجه‌ای توسط دولت و مجلس و تبدیل شدن به ردیف بودجه به یک ابزار چانه‌زنی برای گرفتن بودجه: این امر در بلندمدت می‌تواند به افزایش هزینه‌های دولت منجر شده و در صورتی که دولت بخواهد اقدامی برای کاهش هزینه‌های غیرضرور انجام دهد با مقاومت جدی دستگاه‌های مختلف در مقابل کاهش هزینه‌ها روبه‌رو خواهد شد.

آسیب‌های وضع موجود بودجه‌ریزی در کشور

محدود بودن حوزه اختیار وزیر (دستگاه پاسخگوی اصلی در حوزه مربوطه) در فرآیند تخصیص بودجه دستگاه‌های زیرمجموعه

مراجعه تعداد زیادی دستگاه به سازمان برنامه و بودجه در فرآیند تهیه و اجرای بودجه

توسعه بی‌رویه دستگاه‌های اداری به دلیل ازدیاد ردیف‌های بودجه‌ای توسط دولت و مجلس و تبدیل شدن به ردیف بودجه به یک ابزار چانه‌زنی برای گرفتن بودجه

□ رویکرد دولت در تهیه لایحه بودجه ۹۹

رویکرد سازمان برنامه و بودجه برای اصلاح رویه موجود براساس مستندات ارائه شده از جمله بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۹، تهیه و تصویب بودجه «برنامه‌محور» است. در رویکرد پیشنهادی، ابتدا فعالیت‌هایی که دولت برای انجام آنها هزینه می‌کند، در قالب چند برنامه مشخص احصا می‌شوند و سپس برای هر برنامه، یک دستگاه به عنوان دستگاه مسئول (دستگاه سیاستگذار) مشخص خواهد شد. مهم‌ترین محورهای این رویکرد در سه قسمت تهیه، تصویب و اجرای بودجه به شرح زیر دسته‌بندی می‌شود:

الف) تهیه بودجه

- تفاهم بین دستگاه مجری و دستگاه سیاستگذار و سازمان برنامه و بودجه برای تعیین بودجه دستگاه مجری براساس برنامه اجرایی دستگاهها و تهیه سند اجرایی بودجه
- تصویب سند اجرایی بودجه دستگاهها در هیئت وزیران
- ارائه بودجه هر برنامه و بودجه دستگاههای سیاستگذار به مجلس

ب) تصویب بودجه

- بررسی اعتبارات برنامهها و اعتبارات دستگاههای سیاستگذار توسط مجلس
- اعمال تغییرات احتمالی اعتبار هر برنامه (انجام شده توسط مجلس) در سند اجرایی بودجه توسط سازمان

ج) اجرای بودجه

- ارائه گزارش عملکرد توسط دستگاه مجری به سیاستگذار و ضرورت تأیید دستگاه سیاستگذار برای اخذ تخصیص توسط دستگاه مجری

□ انتقادات وارده بر رویکرد «برنامه محور» دولت در تهیه لایحه بودجه ۹۹

مهمترین نقدها و ایراداتی که به رویکرد پیشنهادی دولت در تهیه بودجه ۹۹ وارد است در محورهای زیر خلاصه می‌شود:

- این رویکرد می‌تواند اختیار دستگاه سیاستگذار (وزرا) را در مدیریت اعتبارات و برنامه‌های زیرمجموعه خود افزایش دهد، زیرا علاوه بر ابزارهای مدیریتی، در این رویکرد ابزار مدیریت بودجه نیز در اختیار وی قرار می‌گیرد.
- برخی پیش‌فرض‌ها مانند اینکه تنها مجلس ردیف‌های بودجه‌ای را زیاد می‌کند، صحیح نیست. چراکه، تغییرات ردیف‌های دستگاهها هم در مرحله تهیه بودجه و توسط دولت انجام می‌شود و هم در مرحله رسیدگی و تصویب بودجه توسط مجلس شورای اسلامی. ضمن اینکه حذف ردیف‌های بودجه‌ای دستگاههای مجری به معنای آن نیست که دولت یا مجلس نمی‌تواند ضمن تهیه یا تصویب بودجه ردیفی اضافه کنند.
- کاهش هزینه‌های دولت چندان ارتباطی با ادغام ردیف‌ها و به ویژه عدم تصویب اعتبارات دستگاههای مجری توسط مجلس شورای اسلامی ندارد و باید راه‌های دیگری که منجر به کاهش هزینه‌های دولت می‌شود، بررسی شود و مورد استفاده قرار گیرد. به عبارت دیگر، این رویکرد ارتباط چندان با اولویت اصلی کشور و علت اصلی طرح مسئله اصلاح ساختار بودجه‌ریزی در

کشور که «رفع کسری بودجه» است ندارد و در کوتاه مدت به کاهش هزینه‌های دولت منجر نخواهد شد.

- کاهش هزینه‌های دولت نیازمند دو اقدام اساسی شناسایی فعالیت‌های زائد و حذف این فعالیت‌هاست که هر دو اقدام مذکور ارتباطی با تهیه بودجه «برنامه‌محور» ندارد، بلکه نیازمند عزم و اراده سیاسی و مدیریتی هستند.

- ناهماهنگی با ساختار مدیریتی موجود؛ بدین صورت که در رویکرد پیشنهادی «برنامه‌محور» برخی دستگاه‌های مجری که به لحاظ سلسله مراتب مدیریتی ذیل قوه مجریه نیستند، ذیل این قوه قرار می‌گیرند و همین امر، زمینه‌ساز اختلافات جدی در سطوح عالی مدیریت کشور می‌شود. به طور مثال، در حوزه حمایتی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان دستگاه سیاستگذار شناخته شده است، در حالی که برخی دستگاه‌های مجری در این حوزه مثل کمیته امداد امام خمینی (ره) که از منابع عمومی بودجه می‌گیرند، ذیل قوه مجریه نیستند. مشخص نیست مبنا و منطق دسته‌بندی برنامه‌ها برای تهیه لایحه بودجه چیست؟ و یا محتوای هر برنامه شامل کدام دسته از وظایف قانونی دولت می‌باشد؟

- در این رویکرد مرجع صلاحیت بخشی به دولت برای تعیین برنامه‌ها نامشخص است. به عبارت دیگر، مشخص نیست چه کسی صلاحیت دارد تا تعیین کند که لایحه بودجه در قالب چه برنامه‌هایی باید به مجلس ارائه شود؟

- به لحاظ حقوقی، عدم ارائه بودجه تفصیلی دستگاه‌های اجرایی کشور به مجلس برای تصویب (و تصویب صرفاً تعداد محدودی دستگاه سیاستگذار) با مفاد ماده (۶۸)^۱ قانون محاسبات عمومی و ماده (۱۲)^۲ قانون برنامه و بودجه (که بر درج اعتبار تمامی دستگاه‌ها در لایحه بودجه و تصویب آنها توسط مجلس تأکید دارد)، در تعارض است.

- در سازوکار پیشنهادی دولت، مجلس از ورود به تصویب بودجه دستگاه‌های مجری منع می‌شود و قرار است بر خروجی برنامه‌ها نظارت کند. به عبارت دیگر، در این رویکرد سازوکار پیشنهادی دولت توسط مجلس تعیین نشده است.

- ابهام درباره بودجه استان‌ها؛ در الگوی پیشنهادی قرار است شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها وظیفه دستگاه سیاستگذاری را بر عهده داشته باشند، در حالی که هم‌اکنون نیز شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان درباره نحوه تخصیص و توزیع اعتبارات استانی تصمیم‌گیری می‌کند. به همین دلیل مشخص نیست تفاوت رویکرد پیشنهادی با وضع موجود بودجه استان‌ها چیست.

۱. طبق این ماده باید «بودجه هر یک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته به آنها باید به طور کامل و جداگانه در بودجه کل کشور درج شود».

۲. طبق این ماده، باید «اعتبارات طرح‌های عمرانی در قالب برنامه‌های اجرایی همراه با اعتبارات جاری دستگاه‌های اجرایی در بودجه کل کشور منظور و برای تصویب به مجلس شورای ملی تقدیم گردد».

□ پیش‌نیازهای اصلاح ساختار بودجه‌ریزی کشور

بر مبنای مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس در حالت مطلوب، پس از توافق در سطوح سیاسی و تمهید پیش‌نیازهای حقوقی، محور زیر اهم محورهای اصلاحات در بودجه‌ریزی ایران خواهد بود:

تبیین و تصریح صلاحیت‌های قوای مقننه و مجریه و قضائیه در ارتباط با بودجه و تأمین زمینه‌های استقلال قوا

تفکیک منابع و مصارف عمومی بر اساس ماهیت آنها

انعکاس اطلاعات نظام مدیریت بخش عمومی در بودجه

گسترش دوره ارائه اطلاعات بودجه به پنج سال

توسعه عدم تمرکز در اداره امور بخش عمومی

فراهم کردن زمینه مناسب برای تهیه بودجه مبتنی بر عملکرد

وجود حد معینی از انعطاف‌پذیری در بودجه

فراهم کردن زمینه مناسب برای حرکت به سمت نظام حسابداری تعهدی

طراحی نظام گزارش‌دهی و نظام نظارتی متناسب با اطلاعات مالی و عملیاتی بودجه

اصلاح قوانین مرتبط با اداره بخش عمومی مانند قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری و ... در یک دوره زمانی معین

□ الزامات بودجه «برنامه‌محور» در سال ۹۹

اگرچه پیشنهاد می‌شود، لایحه بودجه سال ۹۹ براساس این رویکرد تنظیم نشود، اما در صورت اصرار دولت بر تغییر روش حضور دستگاه‌های اجرایی در بودجه لازم است تا چارچوب‌های حقوقی موجود در بودجه‌ریزی رعایت شود. لذا:

لازم است همه دستگاه‌هایی که دارای اساسنامه، قانون مصوب مجلس و ... هستند یا نامه آنها در قانون اساسی آمده است، ردیف مستقل داشته باشند تا بودجه آنها به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

دولت می‌تواند دستگاه‌های اجرایی را به دو دسته سیاستگذار و مجری تقسیم کند. با توجه به اینکه در حال حاضر همه دستگاه‌های مجری ذیل یک برنامه، لزوماً به لحاظ مدیریت ذیل یک دستگاه سیاستگذار نبوده و حتی لزوماً ذیل یک قوه نیز نیستند، اصلاح فرآیند تهیه، تصویب و تخصیص بودجه این دستگاه‌ها ملاحظات مهمی دارد. لذا پیشنهاد می‌شود برای سال ۱۳۹۹، دستگاه سیاستگذار این‌گونه دستگاه‌ها همان دستگاهی باشد که به لحاظ مدیریتی مافوق آنهاست. برای مثال در طرح پیشنهادی دولت، برای دستگاهی مثل کمیته امداد امام خمینی (ره) وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، دستگاه سیاستگذار در نظر گرفته شده است. پیشنهاد می‌شود برای این دستگاه، دفتر رهبری که به لحاظ مدیریتی مافوق کمیته امداد محسوب می‌شود، به عنوان دستگاه سیاستگذار در نظر گرفته شود.

پس از تهیه بودجه دستگاه‌ها براساس تفاهم بین وزیر و دستگاه‌های مجری و ارسال آن به سازمان، بودجه دستگاه‌های اجرایی و ارتباط آنها با دستگاه سیاستگذار در لایحه بودجه مشخص شود.

دولت همراه با لایحه بودجه، شاخص‌های عملکردی برنامه‌های مختلف را ارائه کند. برای مثال، برای برنامه درمان، دولت شاخص‌های عملکردی را که قرار است تا انتهای سال ۱۳۹۹ به آنها برسد، باید ارائه کند.

در فرآیند تصویب بودجه، به منظور عملیاتی کردن مفهوم بودجه برنامه‌محور، مبتنی بر رابطه دستگاه سیاستگذار – دستگاه مجری، مجلس این اختیار را به دولت بدهد که براساس نظر دستگاه سیاستگذار، حق جابه‌جایی یا عدم تخصیص در حد میزان مشخصی (مثلاً ۱۰ درصد) اعتبارات ردیف‌های ذیل یک دستگاه سیاستگذار را داشته باشد. این اختیار طی یک تبصره در لایحه بودجه قابل طرح است. این پیشنهاد ضمن عملیاتی کردن مفهوم بودجه برنامه‌محور، سری زمانی اطلاعات بودجه دستگاه‌ها را حفظ کرده و حقوق مجلس در تصویب بودجه را نیز رعایت می‌کند.

در مرحله اجرای بودجه، بودجه دستگاه مجری بر حسب گزارش پیشرفت تأیید شده توسط سیاستگذار داده شود. همچنین، به منظور حرکت واقعی به سمت تدوین بودجه برنامه‌محور لازم است تا گزارش عملکرد تحقق شاخص‌های ارائه شده در لایحه بودجه به صورت سه ماهه به مجلس شورای اسلامی ارائه شود. در صورت عدم تحقق شاخص‌ها، مسئول دستگاه سیاستگذار به مجلس پاسخگو باشد.

□ جمع‌بندی

بر اساس بخشنامه بودجه ۹۹، «اصلاحات نهادی» به عنوان یکی از محورهای اصلی سازمان برنامه و بودجه در تهیه و تدوین لایحه بودجه ۹۹ عنوان شده که بر این اساس، تهیه بودجه برنامه‌محور به عنوان یکی از اقدامات در راستای اصلاحات نهادی در نظر گرفته شده است. این در حالی است که در حال حاضر اولویت اصلی در طراحی بودجه سال آینده و به طور کلی اصلاح ساختار بودجه‌ریزی کشور، رفع کسری بودجه از طریق ایجاد درآمدهای پایدار و کاهش هزینه‌های زائد است، اما بررسی رویکرد برنامه‌محور دولت در تهیه بودجه ۹۹ و ایراداتی که بر آن وارد است، نشان می‌دهد، این رویکرد ارتباط چندانی با اولویت اصلی اصلاح ساختار بودجه در کشور ندارد. همچنین، در این رویکرد حقوق مجلس در بررسی و رأی به بودجه دچار ابهام است و باعث می‌شود مجلس نتواند از بعد قانونگذاری و نظارتی نقش اثرگذاری در بررسی جزئیات بودجه و یا نظارت بر اجرای آن ایفا نماید. بنابراین، رویکرد برنامه‌محور در کوتاه مدت پاسخگوی نظام بودجه‌ریزی کشور نخواهد بود، بلکه، این رویکرد پس از رفع نقایص آن و در صورت ایجاد سازگاری با نظام حکمرانی و سیاسی کشور می‌تواند در میان‌مدت مفید باشد.

