

عنوان نشست: بودجه‌ریزی در ایران: ساختارها و راهکارهای اصلاحی

شناسنامه نشست	
واحد برگزارکننده نشست:	دانشکده اقتصاد
مسئول نشست:	محمد قاسمی (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
تاریخ برگزاری نشست:	۱۴۰۰/۰۹/۲۱
اعضای هیئت علمی:	دکتر علی نصیری اقدم (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مرتبط:	دکتر سید عباس پرهیزگاری (سرپرست دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)
مسئله محوری نشست:	اصلاح نظام بودجه‌ریزی
سازمان‌های هدف توصیه سیاستی:	سازمان برنامه‌بودجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی و مجلس شورای اسلامی

چکیده مباحث طرح‌شده (مقدمه، چالش‌ها و مشکلات پیش رو):

تهیه و تصویب بودجه دولت به‌عنوان یکی از نمودهای مدیریت بخش عمومی در ایران همواره با مسائل و مشکلات ساختاری روبه‌رو بوده است اما در یک دهه اخیر با کاهش توان ارزش‌آفرینی کشور (کاهش رشد اقتصادی)، تحمل تورم‌های دورقمی، کاهش قدرت خرید مردم و بروز و عمیق‌تر شدن مسائل نظام بانکی، این مشکلات بروز و نمود بیشتری یافته است. آشکارشدن ضربه‌پذیری اقتصاد کشور از تحریم‌ها، به‌ویژه تحریم نفتی نیز در این زمینه مؤثر است. این مؤلفه موجب شده است تا این پرسش تاریخی که برای اصلاح مالیه عمومی^۱ چه باید کرد بار دیگر مطرح شود. در این نشست با حضور مسئول واحد مربوطه در مرکز پژوهش‌های مجلس که کارهای مطالعاتی گسترده‌ای درباره این موضوع انجام داده‌اند و دو تن از اعضای هیئت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی چالش‌ها و راهکارهای اصلاح ساختاری بودجه بررسی شده است.

۱. این پرسش از دوران مشروطیت مسبوق به سابقه است و از اولین دستورکارهای مجلس اول پس از مشروطیت بوده است.

توضیح دقیق اهداف نشست همراه با چالش‌ها و مشکلات پیش رو و خلاصه دیدگاه‌های مطرح‌شده:

صرف نظر از تجربه‌های قبل از انقلاب اسلامی و نحوه مدیریت مالی دولت در دوران جنگ تحمیلی، نگرشی مسلط در بین مدیران سیاسی آن بوده است که عمده نارسایی‌ها و مشکلات معمول «کمبود منابع» است. این عده به دنبال خلق منابع بوده‌اند. افزایش تولید نفت و گاز به قصد صادرات، افزایش درآمدهای مالیاتی با تغییر قوانین و مقررات و معرفی پایه‌های جدید مالیاتی مانند مالیات بر ارزش افزوده، واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و استفاده از منابع حاصل از آن، اخذ عوارض گوناگون از خدمات عمومی و اقداماتی از این دست محصول حاکمیت چنین دیدگاهی است. همچنین روش‌هایی مانند ایجاد منابع درآمدی برای برخی از دستگاه‌ها نیز مورد اقبال این گروه بوده است. گسترش مداوم درآمدهای اختصاصی از جمله عادی‌ترین اقدامات این طرز فکر بوده است. ایجاد بانک یا مؤسسات مالی مستقل توسط برخی از دستگاه‌ها و سهل‌گیری در ارائه مجوز برای ایجاد این مؤسسات و حتی درگیر کردن نهادهای مالی وابسته به برخی از دستگاه‌های حاکمیتی مانند نیروی انتظامی و قوه قضائیه در کسب و کارهای اقتصادی (حتی فروش نفت) با هدف تأمین هزینه‌های جاری (افزایش حقوق کارکنان، تأمین برخی نیازهای ضروری و بهبود وضعیت رفاهی کارکنان و ...) نیز نمونه‌هایی از اقدامات انجام شده در راستای این طرز فکر بوده است. به گونه‌ای که بخشی از مسائل و مشکلات کنونی نظام بانکی عوارض چنین تصمیماتی است اما عوارض این اقدامات به شکل کاهش رفاه کارکنان و در نتیجه کارایی آن‌ها و بالا رفتن احتمال فساد، بروز خواهد کرد.

دیدگاه دومی از دوران برنامه سوم توسعه، موضوع کاهش تصدی‌گری دولت را مطرح کرد و به شکل واگذاری کلی یا جزئی بخشی از ارائه خدمات عمومی توسط بخش خصوصی ظاهر شد. اگرچه این عده مبانی نظری خود را «مدیریت نوین دولتی» می‌دانستند اما در اثر اجرای ناقص و عمدتاً نابجای این ایده، عوارض این گونه اقدامات به شکل حجم انبوه کارکنان به اصطلاح شرکتی در مشاغل گوناگون بدون طراحی سازوکاری درست برای ارائه پوشش

بیمه‌ای، تعیین سطح حقوق و دستمزد و ... بروز پیدا کرد. در ادامه این دیدگاه، در چند سال اخیر موضوعی که در اقتصاد ایران طرح می‌شود آن است که کشور گران اداره می‌شود و هزینه‌های جاری دولت بالاست و به‌طور مشخص‌تر به دو وزارتخانه آموزش و پرورش و بهداشت و درمان که حدود دوسوم کارکنان دولت را دارند، اشاره می‌شود. راهکاری هم که در این دیدگاه ارائه می‌شود آن است که انجام وظایف دولت در آموزش و پرورش و بهداشت و درمان را باید به بخش خصوصی واگذار کرد. این در حالی است که نسبت مخارج جاری دولت به تولید ناخالص داخلی حاکی از آن است که این نسبت برای کشور ایران حتی از کشورهای کم‌درآمد هم کمتر است (و کمتر از یک‌سوم کشورهای پیشرفته است). همین شاخص برای نسبت مخارج آموزش و پرورش و مخارج سلامت و بهداشت نیز در وجود دارد و این شاخص‌ها نیز حکایت از آن دارند که مخارجی که دولت در ایران برای آموزش و پرورش و بهداشت و درمان می‌کند نسبت به تولید ناخالص داخلی اندک است.

تسلط دیدگاه دوم در بین سیاستمداران و سیاست‌گذاران کشور در حالی است که از دیدگاه عامه مردم مسائل و مشکلات کشور ناشی از آن است که مدیریت بخش عمومی حوزه‌ای فاقد مرزبندی‌های شفاف و دارای سازوکارهایی پرهزینه و کم‌توان است. این دوگانگی تحلیلی موجب شده است به‌رغم همه هدف‌گذاری‌ها در برنامه‌های توسعه و سخت‌گیری‌ها و تغییر مکرر قوانین و مقررات مالیاتی، سهم مردم در تأمین هزینه‌های ارائه کالا و خدمات عمومی اندک باقی بماند و دولت‌ها مجبور شوند تا با فروش سرمایه‌های ملی علاوه بر تأمین هزینه کالاها و خدمات عمومی، محدوده وظایف خود را برای کسب مقبولیت گسترش دهند.

دوگانگی تحلیلی مزبور در اتخاذ راهکارهایی به‌ویژه در حوزه‌های حساسی مانند آموزش و پرورش و بهداشت و درمان یا اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و اصلاح نظام مالیاتی که عموم مردم با آن‌ها سروکار دارند بسیار حساس است. به‌طور طبیعی این پرسش مطرح خواهد شد درحالی که جمهوری اسلامی ایران درآمد نفتی هم در اختیار دارد چرا در ارائه کالاها و خدمات عمومی (به‌ویژه خدماتی مانند آموزش و پرورش که صراحتاً در قانون اساسی

ذکر شده است) به قیمت مناسب و با کیفیت مطلوب ناتوان است اما در کشوری مانند ترکیه که درآمد نفتی هم ندارد چنین خدماتی به صورت رایگان و با کیفیت بهتر ارائه می‌شود؟ از دیدگاه علمی و کارشناسی ساختار بودجه که موجد مشکلات است محصول ترکیب مؤلفه‌های زیر است:

الف. مجموعه صلاحیت‌ها و اختیارات و مسئولیت‌های دست‌اندرکاران بودجه (از رئیس محترم جمهور گرفته تا نمایندگان محترم مجلس و از وزراء، مقامات محلی و پیمانکاران گرفته تا مقامات نظارتی)،

ب. فرایندهای اداری و قانونی در مراحل تهیه و تصویب و اجرا و گزارش‌دهی و نظارت بر بودجه و

ج. چارچوب نهادی (مانند وجود منابع حاصل از نفت، تمرکزگرایی شدید، نحوه انتخاب نمایندگان مجلس، عدم توازن‌های استانی، عدم وجود الگوی بومی علمی برای اداره بخش عمومی در کشور) است. نادیده گرفتن اجزای ساختاری در اصلاحات بودجه‌ای موجب شده است که در ۵۰ سال گذشته اصلاحات بودجه‌ای در ایران صرفاً تبدیل به اصلاحات شکلی در بودجه شود و نتیجه مدنظر سیاست‌گذاران حاصل نشود.

توصیه‌های سیاستی:

۱. تصویب قانون بودجه‌ریزی در ایران به منظور اصلاح چارچوب نهادی بودجه: با توجه به عدم وجود چارچوب‌های قانونی جامع و مانع درباره نظام بودجه‌ریزی کشور یکی از مهم‌ترین توصیه‌های تهیه و تصویب قانون بودجه‌ریزی در ایران بر مبنای راهبردهای زیر است که از کار مشترک دیوان محاسبات کشور و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی استخ‌تعیین راج شده است:

- دقیق‌محتوی و ساختار بودجه و تصریح صلاحیت‌های قوای سه‌گانه در فرآیند بودجه‌ریزی (تهیه، بررسی و تصویب، اجرا، گزارش‌دهی و نظارت)،

- مشخص‌سازی محدوده وظایف دولت از طریق تعریف ترازهای بودجه‌ای به تفکیک ماهیت منابع و مصارف عمومی با حفظ قاعده تمرکز و جوه در خزانه،
- تعیین محدوده بودجه و دامنه اطلاعات موجود در آن،
- فراهم کردن زمینه مناسب برای تهیه بودجه مبتنی بر عملکرد،
- توسعه عدم تمرکز و انعطاف در اداره امور بخش عمومی و استفاده حداکثری از ظرفیت‌های استان‌ها و شهرداری‌ها و بخش خصوصی،
- نوسازی نظام مالی و استقرار تدریجی نظام حسابداری تعهدی،
- طراحی نظام گزارش‌دهی و نظام نظارتی متناسب با استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد،
- اصلاح ساختار حقوقی نظام مدیریت مالی و اداری کشور در چارچوب قانون بودجه‌ریزی.

۲. **تهیه بودجه میان‌مدت:** گسترش دوره ارائه اطلاعات بودجه به پنج سال (دو سال قبل و دو سال بعد از سال بودجه) خدشه‌ای به مشخصات مربوط به دوره مالی و تصویب سالیانه بودجه وارد نمی‌کند، اما ضمن گسترش اطلاعات عملیاتی، بررسی تأثیر سیاست‌های مالی بر حجم تعهدات آینده و وضعیت متغیرهای اقتصاد کلان را فراهم می‌آورد. شیوه‌های تهیه بودجه میان‌مدت و طول دوره بهینه برای ایران قابل بررسی است.

۳. **استقرار روش بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد:** تحولات بودجه‌ای در دهه‌های اخیر روی به سمت انضمام اطلاعات عملیاتی به اطلاعات مالی و به اصطلاح تهیه بودجه‌های «مالی - عملیاتی» دارد. وجود اطلاعات عملیاتی بودجه‌ریزی را از تنظیم یک سند مالی صرف خارج و با مفاهیم مربوط به نتایج عملیات همراه می‌کند. البته این برداشت ناصحیح باید اصلاح شود که این شیوه در همه حوزه‌های فعالیت دولت قابل انجام است یا آنکه صرفاً با مهندسی معکوس و مبتنی بر داده‌های قابل مناقشه می‌توان قیمت تمام‌شده را محاسبه کرد. درواقع حضور اطلاعات عملیاتی در بودجه مستلزم وجود تعاریف و شاخص‌های معینی برای شناخت قالب‌های عملیاتی و چگونگی کاربرد آن در نتایج و ایجاد

قابلیت‌های لازم برای حسابرسی مالی و عملیاتی است. پیشنهاد می‌شود برای ایران در سطح «برنامه» این اقدام انجام شود.

۴. اصلاح نظام حسابداری بودجه و حرکت تدریجی به سمت نظام حسابداری تعهدی:

مسئولیت مالی و حسابداری قوه مجریه در برابر پارلمان از هدف‌های قدیم و معتبر نظام‌های بودجه‌ریزی است. در نظام‌های معمول و متعارف، شیوه‌های ثبت و نگهداری حساب‌ها تنخواهی و انجام عملیات مالی بر پایه نظام نقدی است. مأموریت‌های حسابداری تنخواهی به ثبت اعتبارات واریز شده به دستگاه و هزینه‌های انجام شده از آن محل محدود می‌شود و قابلیت استفاده از آن را برای انجام مأموریت‌های بودجه‌ای ضعیف می‌نماید. در نظام‌های نقدی درآمدها صرفاً به هنگام وصول و هزینه‌ها صرفاً به هنگام پرداخت ثبت می‌شود. در این روش محاسبه درآمدهای قابل وصول در آینده یا هزینه‌های تعهدشده در اجرای بودجه مقدور نیست و از این رو، اجرای حسابداری مستمر قابل انتقال و گزارش دارایی‌های سرمایه‌ای یا صورت اموال یا هزینه استهلاک دارایی‌های مصرف‌شده غیرممکن می‌شود. به‌رغم اقدامات مفید وزارت امور اقتصادی و دارایی در چند سال اخیر، در ایران نظام حسابداری همچنان عمدتاً بر پایه نقدی است و اطلاعاتی درباره میزان دارایی‌های سرمایه‌ای، صورت اموال بخش عمومی، تعهدات منتقله از سال‌های قبل و هزینه‌های استهلاک دارایی‌های مصرف‌شده تنظیم و منتشر نمی‌شود.

۵. اصلاح اساسنامه صندوق توسعه ملی و واریز همه منابع حاصل از نفت به صندوق توسعه ملی و وضع قاعده مالی و تعیین سقفی ریالی برای خرید اوراق مالی دولت توسط صندوق: هیچ طرحی درباره اصلاح ساختار بودجه‌ریزی در ایران جدی نیست مگر آنکه تغییر رابطه بودجه با منابع حاصل از صادرات نفت و گاز را فراهم کند. پیشنهاد آن است که با اصلاح اساسنامه صندوق توسعه ملی منابع حاصل از صادرات نفت و گاز به این صندوق واریز شود و در بخش مجزایی از بودجه عمومی صرف عمران و توسعه کشور شود.

خلاصه توصیه‌های سیاستی:

۱. تصویب قانون بودجه‌ریزی در ایران به منظور اصلاح چارچوب نهادی بودجه؛
 ۲. تهیه بودجه میان‌مدت؛
 ۳. استقرار روش بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد؛
 ۴. اصلاح نظام حسابداری بودجه و حرکت تدریجی به سمت نظام حسابداری تعهدی؛
- اصلاح اساسنامه صندوق توسعه ملی و واریز همه منابع حاصل از نفت به صندوق توسعه ملی و وضع قاعده مالی و تعیین سقفی ریالی برای خرید اوراق مالی دولت توسط صندوق.