



انتقال دانش (۱)

خلاصه گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان:

بودجه به زبان ساده

شماره: ۲۶۶-۶/م/پ | تاریخ: ۱۴۰۱/۱۱/۲۳



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۷۳۸
کد موضوعی: ۲۷۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۲): بودجه به زبان ساده

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه)

تهیه و تدوین کنندگان: علیرضا صدیقی، ناصر یارمحمدیان

ناظران علمی: سید عباس پرهیزکاری

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: پرند فیاضی

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه به زبان ساده

۲. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور

۳. نهادهای بودجه‌ای



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۱/۱۰

مقدمه

این گزارش، تصویری غیرفنی از کلیات بودجه دستگاه‌های اجرایی ارائه می‌کند. برای خواندن این گزارش، سواد مقدماتی مالی یا اقتصادی خاصی نیاز نیست. گزارش حاضر صرفاً در پی روایت بودجه به زبان غیرفنی برای عموم است تا بتوانند با تقویت دانش بودجه‌ای خود، همراه و دنبال‌کننده بهتری برای تصمیمات و کلایشان بوده و با درک بهتر نسبت به شرایط موجود، انتظارات خود از فرایند بودجه را تعدیل کنند.

در این گزارش بر سه اصل مهم و بنیادین در بودجه‌ریزی تأکید شده است که عبارت‌اند از: شفافیت، جامعیت و برنامه‌محوری. ادعای محوری این گزارش این است که بدون رعایت این سه اصل، عمده تلاش‌های دستگاه‌ها و به‌ویژه نهاد تصویب‌کننده در تهیه، بررسی و تصویب بودجه اصطلاحاً سرکاری است.

در این گزارش، پس از ذکر نکاتی در خصوص ضرورت و فلسفه بودجه، تفاوت‌های بودجه‌ای را که نوشته و تصویب می‌شود، با بودجه‌ای که در عمل به اجرا در می‌آید بررسی کرده و درنهایت، به بررسی سه اصل فوق می‌پردازد. لازم به ذکر است این گزارش توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی منتشر شده است که برای مناسبت معنایی بیشتر، برخی از اصطلاحات مانند دولت، مجلس و مانند آن تغییر یافته‌اند.

۱- بودجه چیست و به چه دردی می‌خورد؟ (فلسفه بودجه)

بودجه پیش‌بینی دستگاه اجرایی از مخارج عمومی در یک سال مالی و نحوه تأمین این مخارج از محل منابع عمومی است. سندی که باید برخلاف شعار و حرف و سخنرانی، با عدد و رقم نشان دهد دستگاه‌های اجرایی چگونه حکمرانی می‌کنند و مردم در آن سال می‌توانند چه انتظاراتی از آنها داشته باشند. سند بودجه همچنین به‌عنوان یک میثاق عمومی نشان می‌دهد که دستگاه اجرایی و دستگاه تصویب‌کننده چه برنامه‌هایی برای توسعه و بهبود امور دارند. از دیرباز تاکنون اصلی‌ترین کارکرد بودجه، مهار قدرت حاکمان و برقراری تعادل بین قوه اجرایی و قوه قانون‌گذاری بوده است. همه منابع بودجه، مستقیم یا غیرمستقیم از جیب ملت تأمین می‌شود؛ انواع مالیات، عوارض و بهای کالا و خدمات ارائه شده توسط به‌صورت مستقیم از مردم اخذ شده و سایر منابع عمومی، مثل منابع حاصل از فروش اموال، یا وام (که تعهداتی برای دستگاه و شهروندان در آینده ایجاد می‌کند) به‌صورت غیرمستقیم از مردم تأمین می‌شود؛ بنابراین بدیهی است که اجازه آن باید توسط مردم یا نمایندگان آنها صادر شود. در سمت مخارج بودجه نیز همین رابطه برقرار است؛ هزینه‌کرد منابعی که با اجازه مردم یا نمایندگان ایشان تأمین شده، باید در جهت پاسخگویی به نیازها و خواسته‌های شهروندان باشد. البته با توجه به محدودیت منابع، گریزی از اولویت‌بندی و برقراری تعادل میان مخارج گوناگون برای اداره و توسعه کشور نیست و این موضوع در برنامه‌ها و اعداد و ارقام مصارف بودجه منعکس می‌شود. به همین دلیل، آگاهی شهروندان از محتوای لایحه بودجه سالانه و مشارکت حداکثری افکار عمومی در تنظیم جهت‌گیری‌های کلان برنامه مالی می‌تواند بسیار مهم و ضروری باشد.

باتوجه به آنچه گفته شد، بودجه سندی است که در آن دستگاه اجرایی - به عنوان مستخدم یا پیمانکار شهروندان در اداره جامعه - از شهروندان یا نمایندگان آنان اجازه می‌گیرد تا برای مأموریت‌های محول شده از سوی مردم، کجا و چقدر هزینه کند و منابع این هزینه‌ها را چگونه تأمین کند. مردم و نمایندگان آنها در حین اجرای بودجه و پس از آن، بر مطابقت عملکرد مالی با مجوزهای اخذ شده در بودجه نظارت می‌کنند و دستگاه اجرایی نیز نسبت به حسن اجرای بودجه متعهد و پاسخگو است.

به این ترتیب، اصلی‌ترین کارکرد بودجه، اعطای مجوز منابع و مصارف به ارگان اجرایی و ایجاد بستری برای حسابرسی عملکرد مالی آن است. برای اینکه بودجه بتواند کارکرد اصلی خود را در کنار این کارکردهای مدرن ایفا کند، پیش‌نیازهایی لازم است:

الف- جامعیت: از آنجا که بودجه سند اعطای مجوز دریافت و پرداخت به ارگان اجرایی است، باید «جامع» باشد. یعنی اعتباراتی که در بودجه مصوب می‌شود، تمام منابع، مصارف و تعهدات را در برگیرد و البته اگر به هر دلیلی در طول سال این پیش‌بینی‌ها با چارچوب مصوب فاصله گرفت، «متمم بودجه» قابل ارائه است. اگر ارگان اجرایی منابع خود را از طریقی غیر از طرق مشخص شده در بودجه تأمین نماید یا بخشی از تعهدات خود را در بودجه درج ننماید، دیگر حساسیت بر سر مجوزهای بودجه‌ای چه منطقی دارد؟

ب- شفافیت: از آنجا که مشارکت افکار عمومی در اعطای مجوزهای بودجه اهمیت بسیاری دارد، بودجه باید تا حد ممکن عاری از پیچیدگی و شفاف باشد. این شفافیت شامل شفافیت در انتشار عمومی لایحه، اسناد پشتیبان آن، قانون مصوب و به‌ویژه عملکرد مالی در طول سال و پس از آن است. تا زمانی که عملکرد بودجه با بودجه مصوب برای افکار عمومی قابل مقایسه نباشد، داوری در خصوص کیفیت عملکرد نیز به راحتی امکان‌پذیر نیست.

ج- برنامه‌محوری: بودجه یک برنامه مالی یک‌ساله است؛ اما در صورتی که این برنامه یک‌ساله مبتنی بر برنامه‌های میان‌مدت و چشم‌اندازهای بلندمدت در کشور نباشد، چشم سیاست‌گذار دچار نزدیک‌بینی شده و ممکن است در تصمیم‌گیری‌های خود صرفاً اهداف کوتاه‌مدت را مدنظر قرار دهد. از سوی دیگر، خروجی مصارف بودجه، صرفاً پرداخت اعتباراتی در محل‌های مشخص شده نیست؛ بلکه خروجی اصلی تحقق اهدافی است که مدنظر ارگان اجرایی و شهروندان بوده و این اعتبارات صرفاً وسیله‌ای برای دستیابی به آن اهداف است. به همین منظور، مصارف بودجه باید ذیل برنامه‌هایی مشخص و دارای شاخص‌های ارزیابی عملکرد در نظر گرفته شود. تا پس از اجرای بودجه، نسبت اعتبارات هزینه شده با اهداف محقق شده قابل ارزیابی باشد.

محور اصلی این گزارش، توجه به این سه اصل مهم بودجه‌ریزی است که بدون وجود این سه اصل، کل وقت دستگاه‌های اجرایی در نگارش لایحه، وقت نمایندگان مردم در بررسی و تصویب قانون بودجه، و ناظران بر اجرای بودجه در طول سال هدر شده و اصطلاحاً با بودجه‌ای سرکاری مواجه هستیم.

۲- احکام و تبصره‌های لایحه بودجه

در گزارش اصلی مهم‌ترین نکات مستخرج از جداول کلان لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کشور ارائه شده است که به دلیل عدم تناسب با شهرداری تبریز حذف شده‌اند. اما بخش مهمی از بودجه، در قالب تبصره‌ها، به بیان احکام قانونی بودجه اختصاص یافته است. در فرایند بررسی بودجه نیز بیشتر زمان به بررسی این احکام اختصاص می‌یابد.

۲-۱- بودجه: قانونی برای یک سال

بودجه تفاوتی با سایر قوانین دارد و آن این است که اولاً موضوع آن مالی و ثانیاً اعتبار آن یک‌ساله است. به همین دلیل، منطق حکم می‌کند که در احکام بودجه، صرفاً احکامی که ماهیت یک‌ساله داشته و در عملکرد مالی ارگان اجرایی در سال آتی نقش دارند لحاظ شوند. با وجود این، با توجه به اینکه سرعت قانون‌گذاری بالاست، هر سال شاهد تصویب قوانینی هستیم که یا ماهیت مالی ندارند و یا در حکم اصلاح قوانین دائمی هستند. اصلاح قوانین دائمی (دقیقاً از همین جهت که «دائم» هستند) نیاز به بررسی‌های دقیق‌تر و بحث و مشورت تفصیلی در کمیسیون‌های تخصصی دارد و پنجره زمانی محدود بودجه، این فرصت را در اختیار قانون‌گذار قرار نمی‌دهد. همچنین، اصلاح پربسامد قوانین دائمی در یک قانون یک‌ساله، آسیب‌هایی از جنس پیش‌بینی‌ناپذیر شدن اقتصاد و سلب اعتماد سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی را در پی دارد.

۲-۲- ارتباط تبصره‌ها و جداول

ارتباط تبصره‌ها و جداول از آن بحث‌های پر جزئیات و مفصلی است که علی‌القاعده در چنین گزارشی از آن پرهیز می‌شود. با وجود این، دانستن این نکته ضروری است که ارتباط تبصره‌ها و جداول بودجه، اتصالی دارد! یعنی گاهی وصل و گاهی قطع می‌شود!

برای نمونه در بودجه سال ۱۴۰۲ کشور: علی‌القاعده باید احکامی در لوایح و قوانین بودجه سالیانه درج شود که اثر مستقیم یا غیرمستقیمی بر ارقام منابع و مصارف مندرج در جداول بودجه داشته باشند. مثلاً نرخ افزایش حقوق کارکنان دولت که در تبصره «۱۲» بودجه تعیین می‌شود، بر ردیف‌های هزینه‌های تمام دستگاه‌های اجرایی کشور تأثیر دارد یا سقف تعیین شده در خصوص عواید دولت از محل صادرات نفت و گاز که در تبصره «۱» تعیین تکلیف می‌گردد، در ردیف‌های منابع عمومی دولت نیز منعکس می‌شود.

اما در بسیاری از موارد نیز این ارتباط قطع است. مثلاً در تبصره «۱» لایحه بودجه سال (۱۴۰۲ بند «ی») دولت مکلف می‌شود تا مبلغ ۵/۴ میلیارد یورو از طریق تحویل نفت خام به اشخاص معرفی شده توسط دستگاه‌های اجرایی بابت تقویت بنیه دفاعی کشور، یا طرح‌های محرومیت‌زدایی و پیشران اختصاص دهد. اما اثری از این مبلغ (عادل ریالی آن) در ارقام و جداول کلان بودجه نیست. همچنین واگذاری ۱۵ هزار میلیارد تومان سهام به صندوق تثبیت بازار سرمایه که در تبصره ۲ بند «ج» لایحه آمده است، انعکاسی در جداول لایحه ندارد.

این مسئله یکی از عواملی است که می‌تواند نظم بودجه را به هم ریخته، واقع‌نمایی ارقام کلان بودجه را مخدوش کرده و تحلیل‌های مبتنی بر این ارقام را دچار خطا نماید.

۳- چشم‌بندی‌های بودجه

در اینجا توضیح خواهیم داد که چرا اتکا به اعداد و ارقامی که تا به اینجا در این گزارش ذکر شد (و همگی از لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و قوانین بودجه سال‌های اخیر استخراج شده بود) می‌تواند منجر به بروز خطاهای تحلیلی در سیاست‌گذاران و افکار عمومی شود؛ عامل اصلی بروز این خطاهای تحلیلی، نانوشته‌های بودجه است که در ادامه به برخی مصادیق آن خواهیم پرداخت:

۳-۱- مخارج نانوشته (خوش‌بینانه) (مخارجی که نه می‌نویسیم و نه جمع می‌زنیم):

منطق بودجه‌نویسی حکم می‌کند که تمامی مخارج ارگان اجرایی در بودجه پیش‌بینی شده و برای پرداخت این مخارج چاره‌اندیشی شود، با این حال هر سال در بودجه شاهد این هستیم که برخی از مخارج و تعهدات در بودجه نوشته نمی‌شود یا برآورد آنها بسیار خوش‌بینانه انجام می‌شود.

برای مثال، دولت به موجب برخی تکالیف قانونی موظف است هر ساله مبالغی را به سازمان تأمین اجتماعی (که یک نهاد عمومی غیردولتی است) پرداخت نماید و عدم پرداخت یا پرداخت ناقص بار مالی آنها موجب می‌شود تا حجم انبوهی از مطالبات انباشت شده و عملکرد سازمان تأمین اجتماعی و پرداخت مستمری بازنشستگان مختل شود. در شرایطی که برای سال، ۱۴۰۲ تعهدات دولت در قبال سازمان تأمین اجتماعی حدوداً ۸۰ هزار میلیارد تومان دیده شده است، در ردیف مربوط به این سازمان در لایحه تنها ۱۰ هزار میلیارد تومان از محل منابع عمومی پیش‌بینی شده است. مشابه همین موضوع در خصوص یارانه نان و برق هم وجود دارد که برای پرهیز از پیچیدگی‌ها در این گزارش از آن صرف‌نظر می‌کنیم. با این حساب، کم برآوردی برخی مخارج دولت در سال بعد، یکی از عوامل اختلافات در مورد میزان کسری بودجه دولت است. از سوی دیگر، همین کم برآوردی‌ها مهم‌ترین عامل در سرایت ناترازی بودجه به صندوق‌های بازنشستگی، بنگاه‌ها و نهایتاً نظام بانکی است.

۳-۲- منابع موهومی (منابعی که می‌نویسیم و جمع می‌زنیم؛ ولی کاش نمی‌نوشتیم و جمع نمی‌زدیم)

اگر بخواهیم دقیق صحبت کنیم، اینجا مشکل از «نانوشته» بودن منابع نیست؛ بلکه مشکل نوشتن منابعی است که از نظر کارشناسی، تحقق آنها محل تردید جدی است و به نظر می‌رسد تنها برای برقراری تراز شکلی لایحه یا قانون بودجه در آن نوشته می‌شوند. یک دسته از منابع که همواره محل مناقشه است، عایدات نفتی دولت است که به نظر می‌رسد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیز بسیار خوش‌بینانه محاسبه شده است. همچنین منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی یا فروش اموال و زمین‌های دولتی هر ساله در بودجه با بیش‌برآوردی قابل‌توجهی مواجه بوده است و در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیز این اشتباه تکرار شده است. منابع یاد شده، جز روی کاغذ لوایح و قوانین بودجه، وجود خارجی ندارند. با این حساب، وقتی ما در بخش‌های قبلی این گزارش صحبت از رشد

۴۲ درصدی منابع عمومی دولت کردیم، این عدد ۴۲ درصد نیز جز بر روی کاغذ لایحه بودجه، وجود خارجی ندارد و تنها از تفریق و تقسیم چند عدد به دست آمده است و هرگونه تحلیلی بر مبنای آن می‌تواند شما را به خطا بیندازد.

در یک نگاه کلی، برای درک درست و بهتر اعداد و ارقام بودجه‌ای و وضعیت لایحه، باید منابع موهومی را از آن بریده و نانوشته‌های بودجه را به آن بچسبانید تا بتوانید تصویری نه‌چندان زیبا، اما واقعی‌تر از وضعیت مالی دستگاه اجرایی در سال ۱۴۰۲ به دست آورید.

۳-۳- بودجه کاغذی - بودجه واقعی

تا اینجا تمرکز ما بر بودجه‌ای بود که روی کاغذ نوشته شده یا نشده است و آن را «بودجه کاغذی» می‌خوانیم. اما «بودجه واقعی» آن چیزی است که در دنیای خارج اتفاق می‌افتد و مجموعه عملیات مالی ارگان اجرایی را تشکیل می‌دهد (در ادبیات رسمی‌تر بودجه‌ای، بودجه کاغذی را مصوب و بودجه واقعی را عملکرد - یا تحقق - می‌خوانند).

همان‌طور که در بخش پیشین هم اشاره شد، بخشی از منابع مندرج در جداول بودجه موهومی بوده و صرفاً برای تراز شدن بودجه در آن نوشته می‌شوند. با توجه به موهومی بودن بخش قابل توجهی از منابع، دستگاه‌ها مصارف خود را عمدتاً به دو روش تأمین می‌کنند.

الف) اخذ مجوزهای فراقانونی: این مورد در مورد شهرداری‌ها امکان بروز و ظهور ندارد؛ ولی باید توجه داشت که در قوانین کشور، برای شرایطی که اعداد و ارقام بودجه‌ای در طول سال نیازمند تغییر باشد، فرایند «متمم بودجه» پیش‌بینی شده است که می‌تواند جایگاه نهاد قانون‌گذار را در فرایند بودجه‌ریزی حفظ نماید که البته نه با روال کنونی و با گذشت چند ماه از اتمام سال مالی؛ بلکه باید در مهلت قانونی آن قبل از پایان سال مالی ارائه شود تا شوراهای شهر در تصویب، تغییر یا رد آن دارای اختیار باشند.

ب) عدم پرداخت بخشی از مصارف: یکی از آفات عدم تحقق منابع این است که بخشی از مصارف نیز محقق نمی‌شود و متأسفانه اعتبارات عمرانی که می‌توانند زمینه‌ساز رشد و آبادانی باشند، بیشترین سهم از این عدم تحقق را دارند. زمانی که منابع پیش‌بینی شده در بودجه محقق نمی‌شوند، ارگان اجرایی این اختیار را پیدا می‌کند تا بخشی از مصارفی که در بودجه موظف به پرداخت آنها بوده است را پرداخت نکند. استفاده از این اختیار اگر تبدیل به روال شود و غیر شفاف باشد، باز هم جایگاه نمایندگان مردم را مخدوش می‌کند. اگر بودجه ما در جهت تحقق برنامه‌هایی با اهداف و سنجه‌های مشخص نوشته می‌شد، در چینی شرایطی مشخص نبود که با عدم تخصیص اعتبارات به مصارف مصوب، تکلیف وظایف و برنامه‌ها در آن زمینه‌ها چه می‌شود. آنچه موجب این عدم تحقق در طول سال می‌گردد، همان چیزی است که ما در سایر گزارش‌ها به آن «کسری بودجه تأمین نشده» می‌گوییم؛ باین وجود، گاهی حساسیت‌ها نسبت به اسم کسری بودجه، بیشتر از خود کسری بودجه است. معروف است که ناصرالدین شاه یک شب از اردوی شکار دور افتاد و با یکی از ملازمانش آواره نخجیر گاه شد. شب سرد بود و شاه و ملازمش چیزی در بساط نداشتند. شاه پرسید: «چیزی نداری بیندازیم روی خودمان؟»

ملازم گفت: «تصدق سرت بروم، اینجا تنها چیزی که هست یک جل (پالان) خر است که...» جمله‌اش تمام نشده، شاه به ملازم بی‌فکرش تشر زد که: «احمق شاه کجا؟ جل خر کجا؟». اما شب که به نیمه رسید و سرما حسابی بیداد کرد، شاه به‌ناچار امر ملوکانه‌ای صادر کرد: «آن چیزی را که گفتم، اسمش را نیار، اما خودش را بیار، بینداز روی ما...». به بهانه این ضرب‌المثل، در شکل زیر از رئیس سابق سازمان برنامه‌و بودجه کشور یادی کرده‌ایم.

محمدباقر نوبخت | معاون رئیس‌جمهور وقت و رئیس سابق سازمان برنامه و بودجه کشور:
“**کسری بودجه با عدم تحقق بودجه متفاوت است.** کسری بودجه یعنی منابع تأمین نشود؛ اما وقتی منابع تأمین نشود و ما مصارف را کم کنیم، دیگر کسری بودجه نداریم و عدم تحقق بودجه داریم.”
۲۲ اسفندماه ۱۳۹۶ - نشست خبری هفتگی

به‌این ترتیب، زمانی که بودجه با کسری تأمین نشده (یا به تعبیر دیگر، کسری انکار شده) نوشته می‌شود، در طول سال با عدم تحقق منابع و به تبع آن عدم پرداخت برخی مصارف مواجه می‌شود که این عدم پرداخت بیش از همه به پروژه‌های عمرانی اصابت می‌کند. برای نمونه، از مجموع ۱۱۷ طرح عمرانی ملی که بر اساس پیوست ۱ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ قرار بود در این سال به اتمام برسند، ۱۰۵ طرح همچنان در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ دیده می‌شوند. یعنی با قطعیت می‌توان گفت ۹۰ درصد طرح‌هایی که قرار بود در سال ۱۴۰۱ تمام شوند، همچنان ادامه خواهند داشت (این که آن ۱۰ درصدی که دیگر در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیستند واقعاً تمام شده‌اند یا خیر، نیازمند بررسی‌های میدانی است). این موضوع در مورد بودجه سال‌های گذشته شهرداری نیز صدق می‌کند؛ یعنی پروژه‌ای برای سال‌ها در جداول بودجه عمرانی درج و بدون مصرف مبلغی برای تحقق آن به سال‌های بعدی انتقال می‌یابد و بعضاً بدون آنکه شروع شوند از جداول حذف می‌شوند.

پس علاوه بر توجه به نانوشته‌های بودجه‌ای، باید به این نکته توجه داشت که ارقام بودجه‌ای زمانی قابل‌اعتنا هستند و می‌توانند مبنای تحلیل قرار گیرند که نسبت آنها با عملکرد بودجه در سال‌های قبل مشخص باشد. در غیر این صورت ممکن است تحلیل‌های ما از این ارقام کاملاً خلاف واقع باشد.

۴- نتیجه‌گیری

در این گزارش دیدیم که بودجه‌ای که روی کاغذ نوشته می‌شود و به تصویب می‌رسد، در عمل با مجموعه عملیات مالی دستگاه اجرایی فاصله قابل توجهی دارد. منابع موهومی، نانوشته‌های بودجه‌ای و عدم پیروی از خطوط رسم شده در بودجه در طی سال، بودجه را به یک سند سرکاری و کم‌اثر بدل کرده است؛ بنابراین اول هدف در اصلاح ساختار بودجه، نزدیک کردن بودجه کاغذی (بودجه مصوب) به بودجه واقعی است. این گام بلند در اصلاح ساختار بودجه، می‌تواند مسیر سنگلاخ بودجه را برای دنبال کردن اصلاحات بعدی هموار کرده و ادبیات مشترکی بین سیاست‌گذاران، کارشناسان و افکار عمومی ایجاد نماید. برای این منظور، بر رعایت سه اصل بنیادین و مهم جامعیت، شفافیت و برنامه‌محور بودن بودجه تأکید می‌کنیم. تأمین این ویژگی‌ها در ساختار و بستر نهادی بودجه می‌تواند بودجه را به کارکرد اصلی خود بازگرداند و امکان استفاده از کارکردهای مدرن بودجه را نیز فراهم آورد.

۴-۱- جامعیت برنامه

اگر عملکرد مالی ارگان اجرایی از جزیره‌های پراکنده و بودجه‌های متعدد رسمی و غیررسمی تشکیل شده باشد، ترسیم نقشه کلان مالیه عمومی ناممکن شده تصویر دقیقی از مجموعه منابع و مصارف در اختیار تصمیم‌گیران و افکار عمومی قرار نمی‌گیرد. این در حالی است که بودجه به‌عنوان یک برنامه مالی یک‌ساله، در مقام اولویت‌بندی بین مصارف مختلف، لازم است این مصارف را در کنار یکدیگر ارائه نماید تا تصمیم‌گیری و اولویت‌بندی در پرداختن به موضوعات مختلف با وجود منابع محدود، معنی پیدا کند. در غیر این صورت، تصمیمات جزیره‌ای و ناسازگار اتخاذ می‌شوند.

همین موضوع در سال‌های اخیر باعث شده تا ناترازی بخش‌های مختلف اقتصادی به یکدیگر سرایت نماید. در صورتی که اگر مخارج و تخفیفات، پرداختی‌های حقوق و دستمزد کارکنان، تعهدات، پرداخت‌های حمایتی و سیاست‌های رفاهی، بدهی‌ها به‌نظام بانکی و سایر ابعاد مالی عملکرد ارگان اجرایی همگی در بسته جامعی به نام بودجه مورد توجه و تصمیم قرار گیرد، قطعاً بر تصمیم‌گیری سیاست‌گذاران مؤثر است. در چنین شرایطی سیاست‌گذاری سخت‌تر اما بسیار واقعی‌تر خواهد بود. در حالی که بررسی جداگانه هریک از این موارد، می‌تواند محدودیت‌های منابع را در نظر تصمیم‌گیران کم‌رنگ سازد. در این گزارش اشاره شد که تبصره‌های مستقل از جداول بودجه، ناترازی‌ها و تعهدات که در بودجه نانوشته است و اعتبارات خارج از سقف بودجه از جمله عواملی هستند که جامعیت بودجه را مخدوش کرده و تصمیم‌گیران را به‌سوی خطای تحلیلی سوق می‌دهند.

۴-۲- شفافیت بودجه

شفافیت در بودجه‌ریزی به معنای دسترسی عموم به اطلاعات منابع و مصارف عمومی است، به گونه‌ای که رأی‌دهندگان و فعالان اقتصادی بتوانند با دقت بالایی وضعیت مالی را ارزیابی کرده و هزینه‌ها و منافع واقعی حاصل از فعالیت‌ها را ارزیابی کنند. این اطلاعات باید به‌نگام، قابل‌اتکا، جامع، قابل‌فهم و با قابلیت مقایسه بین زمانی و بین‌المللی باشد. بخش عمده‌ای از نکاتی که در این گزارش اشاره شد، از جمله تفاوت عملکرد مالی دستگاه اجرایی با مقادیر مصوب، مجوزهای فراقانونی و غیرشفاف و پیچیدگی‌های غیرضروری در اعداد و ارقام و جداول بودجه، از جمله مواردی است که این شفافیت را مخدوش می‌کند.

۴-۳- برنامه‌محور بودن

مهم‌ترین نکته در برنامه‌محور بودن بودجه، مفهوم «ارزش دریافتی در برابر هزینه پرداختی» است که تلاش می‌کند تناسب کیفیت عملکرد دستگاه اجرایی را با میزان مخارج آن برقرار نماید. هریک از مخارج، باید در راستای تحقق هدفی ارزشمند برای جامعه لحاظ شود و تصریح این اهداف و شاخص‌های ارزیابی آنها برقراری رابطه میان هزینه و کیفیت را تأمین می‌کند و بستری برای ارزیابی عملکرد دستگاه اجرایی را فراهم می‌آورد.

به تعبیر دیگر، اگر مبلغی در بودجه به عنوان اعتبار یک دستگاه اجرایی لحاظ می‌شود، هدف آن پرداخت حقوق کارکنان آن اداره یا سازمان نیست؛ بلکه هدف آن، انجام مأموریت‌ها و محقق نمودن برنامه‌هایی است که به آن دستگاه اجرایی و کارکنانش محول شده است. در شرایطی که این مأموریت‌ها و برنامه‌ها در بودجه تصریح نشوند و ارتباط مخارج با آنها برقرار نشود، مطالبه پاسخگویی از دستگاه‌های اجرایی و ارزیابی عملکرد ایشان مبنایی ندارد.

بودجه برنامه‌محور به زبان ساده به این معناست که در ازای هر ریال اعتباری که در بودجه به مصارف اختصاص می‌یابد، خواسته مشخصی از ارگان اجرایی وجود داشته باشد. اگر این خواسته‌ها کلی و بدون شاخص باشند، بودونبود آنها تفاوت چندانی نداشته و کمکی به ارزیابی عملکرد نمی‌کند. اما تعیین اهداف مشخص، کمی و شاخص‌مند دستگاه‌های اجرایی در هر سال می‌تواند بستری برای ارزیابی میزان موفقیت آن دستگاه در امور محوله، کیفیت کلی عملکرد و مدیریت و مهم‌تر از همه معیاری برای تعیین بودجه سال‌های آتی هر دستگاه باشد. دستگاهی که ورودی آنها (اعتبار دریافتی از بودجه) با خروجی آنها (کیفیت انجام مأموریت‌ها و وظایف) تناسبی نداشته باشد، احتمالاً یا نیازمند افزایش کارایی و تغییرات مدیریتی و فرایندی هستند و یا بیش از حد بهینه بودجه دریافت می‌کنند. از سوی دیگر، برنامه‌محور بودن نگاه‌های میان‌مدت و بلندمدت را بر نگرش‌های مقطعی حاکم کرده و ارتباط بودجه را به عنوان خط مقدم عملکرد مالی، با برنامه‌ها و اسناد بالادستی برقرار می‌کند.

با توجه به هزینه‌های زیست محیطی استفاده از کاغذ، اسناد مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی فقط در قالب الکترونیک منتشر می‌شوند. متن کلیه اسناد، گزارش‌ها و طرح‌های پژوهشی تهیه شده در مرکز در وبگاه مرکز به نشانی: rctbz.tabriz.ir قابل دسترسی است. همچنین این متن‌ها در پرتال جامع مطالعات شهری ایران به آدرس icpus.tehran.ir بارگذاری شده است. لطفاً شما هم با چاپ نکردن این متن‌ها ما را در این زمینه یاری کنید.

نظر رسمی	اظهارنظر رسمی مرکز در موارد ارجاعی از طرف شورای اسلامی شهر یا شهرداری تبریز
دیدگاه	دیدگاه مرکز در موارد جاری شهری و نقد عملکرد و فعالیت‌های شهرداری و سایر دستگاه‌های اجرایی
گزارش تخصصی	گزارش تخصصی مستخرج از کمیته‌ها، گروه‌های کانونی یا نشست‌ها
انتقال دانش	ارسال مطالب گزیده شده یا چکیده مطالب و گزارش‌های سایر مراکز پژوهشی یا نشست‌های خارج از مرکز
یادداشت	اظهارنظر کارشناسی توسط افراد خبره که لزوماً مورد تأیید مرکز نیست
انعکاس	تبیین پیشنهاد، انتظار یا مطالبه کارشناسی یا مردمی
خلاصه مدیریت	خلاصه مدیریتی طرح‌های مطالعاتی انجام شده در مرکز
افکارسنجی	گزارش مستخرج از افکارسنجی عمومی یا موردی
تجربه مدیریت	گزارش تجربیات حوزه مدیریت شهری سایر شهرهای داخل و خارج کشور یا گزارش تجربه‌نگاری مدیریت شهری
پرسمان	بیان مسئله یا طرح سؤالاتی در خصوص مسائل جاری شهر از مدیریت شهری و درخواست پاسخگویی
شناخت شهر	گزارش شناخت وضع موجود در قالب متن نقشه یا اینفوگرافی
اسناد مرکز	آیین‌نامه‌ها، فرم‌ها، دفترچه‌های راهنما و سایر مستندات مربوط به شیوه فعالیت مرکز

بودجه پیش‌بینی دستگاه اجرایی از مخارج عمومی در یک سال مالی و نحوه تأمین این مخارج از محل منابع عمومی است. سندی که باید برخلاف شعار و سخنرانی، با عدد و رقم نشان دهد دستگاه‌های اجرایی چگونه عمل می‌کنند و مردم در آن سال می‌توانند چه انتظاراتی از آنها داشته باشند. سند بودجه همچنین به‌عنوان یک میثاق عمومی نشان می‌دهد که دستگاه اجرایی و دستگاه تصویب‌کننده چه برنامه‌هایی برای توسعه و بهبود امور دارند. از دیرباز تاکنون اصلی‌ترین کارکرد بودجه، مهار قدرت مجریان و برقراری تعادل بین قوه اجرایی و قوه قانون‌گذاری بوده است. همه منابع بودجه، مستقیم یا غیرمستقیم از جیب شهروندان تأمین می‌شود؛ بنابراین در یک نظام مردم‌سالار اجازه دخل‌وخرج آن باید توسط مردم یا نمایندگان آنها صادر شود. به‌این‌ترتیب، اصلی‌ترین کارکرد بودجه، اعطای مجوز منابع و مصارف به ارگان اجرایی و ایجاد بستری برای حسابرسی عملکرد مالی آن است. لازمه آن که بودجه بتواند این کارکرد اصلی خود را ایفا کند آن است که:

الف- جامع باشد: یعنی شامل همه منابع و مصارف ارگان اجرایی باشد و موضوعی در آن جا نیفتاده باشد. و البته اگر به هر دلیلی در طول سال این پیش‌بینی‌ها با چارچوب مصوب فاصله گرفت، «متمم بودجه» قابل‌ارائه است. در این گزارش اشاره شد که تبصره‌های مستقل از جداول بودجه، ناترازی‌ها و تعهدات که در بودجه نانوشته است و اعتبارات خارج از سقف بودجه ازجمله عواملی هستند که جامعیت بودجه را مخدوش کرده و تصمیم‌گیران را به‌سوی خطای تحلیلی سوق می‌دهند.

ب- شفاف باشد: یعنی هم متن لایحه و قانون و هم نتیجه عملکرد مالی در طول سال به طور شفاف، بدون پیچیدگی‌های زائد و با قابلیت مقایسه در اختیار جامعه قرار بگیرد. این شفافیت شامل شفافیت در انتشار عمومی لایحه، اسناد پشتیبان آن، قانون مصوب و به‌ویژه عملکرد مالی در طول سال و پس از آن است. تا زمانی که عملکرد بودجه با بودجه مصوب برای افکار عمومی قابل‌مقایسه نباشد، داوری در خصوص کیفیت عملکرد نیز به‌راحتی امکان‌پذیر نیست.

ج- برنامه‌محور باشد: یعنی مشخص باشد که هر ریال، برای چه هدف یا وظیفه‌ای هزینه می‌شود و قرار است چه تأثیری بر جا بگذارد. بودجه برنامه مالی یک‌ساله است؛ اما در صورتی که این برنامه یک‌ساله مبتنی بر برنامه‌های میان‌مدت و چشم‌اندازهای بلندمدت نباشد، چشم سیاست‌گذار دچار نزدیک‌بینی شده و ممکن است در تصمیم‌گیری‌های خود صرفاً اهداف کوتاه‌مدت را مدنظر قرار دهد. به تعبیر دیگر، اگر مبلغی در بودجه به‌عنوان اعتبار یک دستگاه اجرایی لحاظ می‌شود، هدف آن پرداخت حقوق کارکنان آن اداره یا سازمان نیست؛ بلکه هدف آن، انجام مأموریت‌ها و محقق نمودن برنامه‌هایی است که به آن دستگاه اجرایی و کارکنانش محول شده است. در شرایطی که این مأموریت‌ها و برنامه‌ها در بودجه تصریح نشوند و ارتباط مخارج با آنها برقرار نشود، مطالبه پاسخگویی از دستگاه‌های اجرایی و ارزیابی عملکرد ایشان مبنایی ندارد.

در نهایت باید توجه داشت که «بودجه واقعی» آن چیزی است که در دنیای خارج اتفاق می‌افتد و مجموعه عملیات مالی ارگان اجرایی را تشکیل می‌دهد. یکی از آفات عدم تحقق منابع این است که بخشی از مصارف نیز محقق نمی‌شود و متأسفانه اعتبارات عمرانی که می‌توانند زمینه‌ساز رشد و آبادانی باشند، بیشترین سهم از این عدم تحقق را دارند. زمانی که منابع پیش‌بینی‌شده در بودجه محقق نمی‌شوند، ارگان اجرایی این اختیار را پیدا می‌کند تا بخشی از مصارفی که در بودجه موظف به پرداخت آنها بوده است را پرداخت نکند. این موضوع در مورد بودجه سال‌های گذشته شهرداری نیز صدق می‌کند یعنی پروژه‌های برای سال‌ها در جداول بودجه عمرانی درج و بدون مصرف مبلغی برای تحقق آن به سال‌های بعدی انتقال می‌یابد و بعضاً بدون آنکه شروع شوند از جداول حذف می‌شوند.



مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی

کلاشریز