

مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی
کلاشهر تبریز

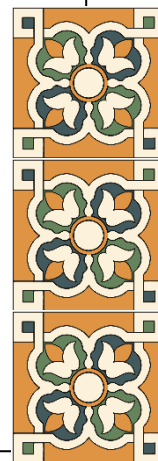
بررسی لایحه برنامه و بودجه سال ۱۴۰۱

شهرداری تبریز

گزارش کارشناسی شماره (۳)

آسیب‌شناسی لایحه بودجه از منظر شفافیت

بهمن و اسفند ۱۴۰۰



مقدمه

طبق تعریف سازمان شفافیت بین‌الملل، شفافیت عبارت از آشکار بودن مبنای تصمیمات حکومتی و سازوکارهای حاکم بر توزیع قدرت و درآمد که به‌عنوان مؤثرترین ابزار مبارزه با فساد اداری برای استقرار دولتی کارا و ایجاد جامعه‌ای پایدار به کار می‌رود؛ به عبارت دیگر منظور از شفافیت، گشایش امور غیرامنیتی و نظامی بر افراد است به‌طوری‌که رسانه‌ها، سیاست‌ها، فرهنگ‌ها و تصمیمات و... قابل‌عرضه به افکار عمومی باشد تا مردم بتوانند در مورد آن‌ها به قضاوت بنشینند. یکی از انواع شفافیت که تأکید زیادی بر آن می‌شود، شفافیت مالی است و از آنجایی که بودجه، اصلی‌ترین سند مالی است که از طریق آن هدف‌ها، برنامه‌ها، فعالیت‌های و چگونگی تحقق آن‌ها، تبلور می‌یابد. موضوع شفافیت در حوزه بودجه‌ریزی شهرداری‌ها به‌عنوان یک نهاد مردمی، یکی از مهم‌ترین و به عبارتی اساسی‌ترین موضوعات مورد بحث در مقوله شفافیت است. مشکل ابهام و عدم صراحت در بودجه شهرداری‌ها (عدم شفافیت) یکی از مسائلی است که از طرفی کارآمدی نظام بودجه‌ریزی را با مشکل روبه‌رو می‌سازد و از طرف دیگر موجب بروز مانع و محدودیت در انجام فعالیت‌ها می‌گردد. در ذیل به بررسی شفافیت موجود در بودجه پیشنهادی سال ۱۴۰۱ شهرداری تبریز با توجه به شاخص‌های ذیل می‌پردازیم:

۱- توجه به سازمان فن‌آوری اطلاعات

قابلیت‌های فناوری اطلاعات منجر به شکل‌گیری مفاهیمی مانند دولت الکترونیک شده است که می‌تواند به‌عنوان گزینه‌ای در راستای شفاف‌سازی و کاهش فساد اداری مطرح باشد. یکی از اساسی‌ترین موضوعات مطرح در برنامه راهبردی شهرداری تبریز، مقوله شفافیت هست. طبق مفاد مندرج در احکام این برنامه، شهرداری مکلف است تا سال دوم برنامه نسبت به هوشمند سازی، ایجاد شفافیت و غیرحضورى کردن خدمات شهرسازی و معماری از طریق تجهیز نرم‌افزاری و سخت‌افزاری شهرداری اقدام نماید. آنچه از بررسی اعداد و ارقام بودجه پیشنهادی در حوزه مذکور به دست می‌آید نشان از ضعف جدی در این حوزه است. به‌طوری‌که تمامی توجهات رقمی و بودجه‌ای به این مقوله معادل با رقم ۲۴/۵۰۰/۰۰۰ هزار ریال است که بیشتر این عدد نیز غیر از حوزه ارتقای شفافیت مصروف می‌گردد.

5011200102	م ۲- کمک به تهیه سامانه‌ها و نرم‌افزارهای موردنیاز و ایجاد زیرساخت‌های مربوطه توسط سازمان فناوری	1 000 000
5011200103	م ۳- کمک به تهیه سامانه‌ها و نرم‌افزارهای موردنیاز و ایجاد زیرساخت‌های مربوطه توسط سازمان فناوری	2 000 000
5011200105	م ۵- کمک به تهیه سامانه‌ها و نرم‌افزارهای موردنیاز و ایجاد زیرساخت‌های مربوطه توسط سازمان فناوری	2 000 000
5011200106	م ۶- کمک به تهیه سامانه‌ها و نرم‌افزارهای موردنیاز و ایجاد زیرساخت‌های مربوطه توسط سازمان فناوری	1 000 000
5011200107	م ۷- کمک به تهیه سامانه‌ها و نرم‌افزارهای موردنیاز و ایجاد زیرساخت‌های مربوطه توسط سازمان فناوری	1 500 000
5011200108	م ۸- کمک به تهیه سامانه‌ها و نرم‌افزارهای موردنیاز و ایجاد زیرساخت‌های مربوطه توسط سازمان فناوری	2 000 000
5011200109	م ۹- کمک به تهیه سامانه‌ها و نرم‌افزارهای موردنیاز و ایجاد زیرساخت‌های مربوطه توسط سازمان فناوری	1 000 000
5011200110	م ۱۰- کمک به تهیه سامانه‌ها و نرم‌افزارهای موردنیاز و ایجاد زیرساخت‌های مربوطه توسط سازمان فناوری	4 000 000
۵۰۱۱۲۰۰۱۱۱	مرکز - کمک به سازمان فن‌آوری و اطلاعات جهت اجرای برنامه it و ict شهرداری	۱۰ ۰۰۰ ۰۰۰
	جمع	۲۴ ۵۰۰ ۰۰۰

۲- استانداردهای کیفیت داده‌های بودجه‌ای

۲-۱- انتشار پیوست‌ها و جزییات بودجه‌ای

موضوع انتشار پیوست‌ها و جزییات بودجه یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های شفافیت است. نشر جزییات بودجه در قالب و ذیل مفهومی به نام «شاخص بودجه باز» معنا و مفهوم می‌یابد، بودجه باز یعنی قابلیت همه‌فهمی از بودجه، یعنی عام‌ترین شهروند هم با خوانش بودجه، قادر به درک آن و برداشت از آن باشد. بر طبق این شاخص، ضروری است همه اسناد به صورت همه‌فهم منتشر گردد یا به عبارتی لازم است متن بودجه به صورت کاملاً ساده منتشر گردد. آنچه در درجه اول درباره بودجه پیشنهادی جلب توجه می‌کند «عدم انتشار جزییات بودجه» است، به گونه‌ای که مشخص نیست هر برنامه / پروژه دقیقه با این میزان بودجه، چه درصد پیشرفت فیزیکی خواهد داشت، در ردیف‌های مربوط به تملک

و مسیر گشایی‌ها هیچ جزییاتی از تعداد واحدها، متراژ واحدها، ارزش منطقه‌ای واحدها و ... منتشر نگردیده است. این مقوله متأسفانه در اکثر ردیف‌های پیشنهادی کلاً به چشم می‌خورد و مشخصاً امر نظارت بر بودجه را به شدت دشوار می‌سازد. این عدم انتشار و شفافیت، مغایر جزء اول و سوم بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ابلاغی مقام معظم رهبری است که بر قابل‌سنجش بودن اجرای قانون و شفافیت و عدم ابهام قانون تأکید دارد.

۲-۲- نبود اسناد تکمیل‌کننده

طرح پیشنهادی بودجه اجرایی و بودجه شهروندی، برخی از اسناد ضروری هستند که به‌عنوان اسناد تکمیل‌کننده سند اصلی محسوب می‌شود که برای سنجش میزان شفافیت بودجه ضروری است. لازم است شهرداری به‌منظور رسیدن به شفافیت خلاصه‌ای از پیامدهای سیاست‌های بودجه‌ای را منتشر و فرصتی برای مشارکت در بودجه برای شهروندان فراهم کند. به عبارتی لازم است بودجه‌ای شهروندی منتشر نماید. متأسفانه نبود اسناد تکمیل‌کننده سند اصلی بودجه پیشنهادی، این شاخص را تحت تأثیر قرار داده و بدین‌سان یکی از ضعف‌های اصلی و مغرط بودجه در حوزه شفافیت را رخ داده است.

۲-۳- مشارکت مردم در فرآیند بودجه

این مؤلفه بر فرصت مشارکت مردم در طول فرآیند بودجه تمرکز می‌کند که مؤلفه مهمی در شفافیت بودجه محسوب می‌شود. به‌منظور دسترسی به اطلاعات بودجه جهت مشارکت مردم در بهبود سیاست‌های بودجه‌بندی، اجرای بودجه و نتایج، باید فرصتی فراهم شود که مردم از اطلاعات بودجه‌ای برای مشارکت معنادار در تصمیمات بودجه و نظارت بر بودجه استفاده کنند. هدف تضمین نقش‌آفرینی مردم در تدوین، بحث/تصویب و اجرای بودجه است. خوشبختانه بخشی از این نقش‌آفرینی در قالب نظرسنجی منتشرشده در سایت رسمی شهرداری تبریز - سامانه نظام پیشنهادها با عنوان «اخذ نظرات و پیشنهادها شهروندان در فرآیند تدوین بودجه ۱۴۰۱ شهرداری تبریز» موردتوجه قرار گرفته و بر اساس نتایج حاصله، مشارکت‌کنندگان در موضوعات فرهنگ پذیری شهری، عمران، شهرسازی و معماری، مالی و اقتصادی، حمل‌ونقل و ترافیک، برنامه‌ریزی و توسعه سرمایه انسانی، خدمات شهری، فناوری و هوشمند سازی شهری و ... قریب به ۲۰۰ پیشنهاد مشخص را ارائه داده‌اند. بخش دیگر مشارکت مردم در بودجه مربوط به دریافت نظرات و پیشنهادها

شهروندان توسط مدیران و روسا که در برنامه‌ها، مساجد، مدارس و جلسات مشخص حضور می‌یابند یا نشست‌های مردمی برگزار می‌نمایند.

۴-۲- درآمدهای اختصاصی

یکی از مواردی که بشدت منجر به کاهش شفافیت در بودجه می‌شود، بحث درآمدهای اختصاصی و پیگیری و ردیابی آن‌ها در بودجه است. در بودجه پیشنهادی مبالغ و ردیف‌هایی در قالب درآمدهای اختصاصی پیش‌بینی شده است. این ارقام قاعدتاً باید قابل پیگیری و ردیابی باشد؛ اما در سند اصلی امکان پیگیری دقیق وجود ندارد و روال تخصیص این درآمدها قید و گزارش نشده نگردیده است.

۳- خزانه متمرکز

خزانه‌داری و استقرار خزانه‌داری کل (واحد) در کشور پیشینه‌ای قریب به یک صدسال دارد که متأسفانه در شهرداری‌ها به این مسئله کمتر توجه شده بود به نحوی که پس از گذشت پنجاه سال از تصویب آئین‌نامه مالی شهرداری‌ها، وزارت کشور در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۹۶ دستورالعمل خزانه‌داری ابلاغی وزیر محترم کشور به شماره ۲۵۴۵۹ مورخ ۱۳۹۶/۲/۲ را در اجرای ماده ۴۳ آئین‌نامه مالی شهرداری‌ها جهت اجرا ابلاغ نمود و سه مقوله مهم شفافیت، قانون مداری و کار آیی را جزو اهداف عالیه طرح آمده است. بر اساس تبصره ۲ ماده ۵ این دستورالعمل، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری می‌بایست هرگونه منابع درآمدی و سایر وجوهی که به موجب بودجه مصوب هر سازمان یا شرکت وصول می‌گردد باید نزد حساب‌های خاص خزانه واریز گردد. این موضوع علی‌رغم تصویب توسط شورای دوره پنجم و تأکید در احکام برنامه راهبردی در برنامه بودجه پیشنهادی مورد توجه جدی نبوده است. درواقع خزانه‌داری متمرکز اسماً در بودجه پیشنهادی پیش‌بینی شده است اما عملاً نشانی از راه‌اندازی آن وجود ندارد. حتی تبصره ۹ ماده واحده‌ها مغایر با اصول و دستورالعمل اجرایی خزانه‌داری متمرکز وزارت کشور هست. اصولاً می‌باید همه درآمدها ابتدا به حساب واحد واریز سپس از آن برداشت گردد.

- متن تبصره شماره ۹ ماده واحده‌های سال ۱۴۰۱: در جهت رفاه عمومی شهروندان در پرداخت عوارض و بها خدمات به شهرداری اجازه داده می‌شود با رعایت تبصره ۷ (خزانه‌داری متمرکز) نسبت به افتتاح حساب در نزدیک‌ترین شعب بانک‌های (ملت، تجارت، سپه، مسکن، رفاه کارگران، صادرات، کشاورزی، سامان، شهر و سینا، مهر اقتصاد و قرض‌الحسنه مهر ایران) به مناطق شهرداری و سازمان‌های وابسته اقدام نماید. در هر حال تعداد بانک‌ها نباید از پنج بانک بیشتر باشد. ضمناً اولویت اول افتتاح حساب با بانک شهر بوده و اولویت‌های بعدی با بانک‌هایی است که تسهیلات بیشتری اعطا نمایند.

۴- انتشار به موقع و نظام‌مند داده‌های بودجه‌ای

انتشار به موقع و دقیق داده‌های بودجه (با لحاظ شاخص‌های همه‌فهمی) یا به عبارتی در معرض عموم قرار دادن بودجه از اولویت بالایی در شاخص‌های شفافیت برخوردار است؛ که در دو جنبه قابل بررسی است. جنبه اول، انتشار عمومی سیاست‌های تدوین بودجه، انتشار عمومی لایحه بودجه پیشنهادی و کلیه اسناد مربوط به قبل از تصویب بودجه. جنبه دوم، انتشار کلیه اسناد بودجه بعد از تصویب توسط شورای اسلامی شهر است.

خوشبختانه در دو سال اخیر جنبه دوم موضوع - انتشار بودجه مصوب - رعایت شده است هرچند همه‌فهمی متون منتشره به شدت قابل نقد هست چراکه اسناد تکمیل‌کننده منتشر نمی‌شوند.

بخش ابتدایی جنبه اول - انتشار عمومی سیاست‌های تدوین بودجه ۱۴۰۱ - به صورت کامل مورد توجه بوده است اما بخش انتشار اسناد همه‌فهم از لایحه بودجه پیشنهادی (قبل تصویب) که اهمیت خیلی زیادی در دخیل کردن نظرات شهروندان دارد، مغفول مانده است.

۵- شفافیت در ماده واحده‌ها و تبصره‌های سال ۱۴۰۱

- حذف تبصره ۱۸ (انتشار قراردادهای منعقد شده بالای ۲۰۰ میلیون تومان بود) از ماده واحده‌ها و تبصره‌های سال ۱۴۰۰ که ناظر بر شفافیت و شهرداری شیشه‌ای است.

- حذف تبصره ۱۷ (تبادل موافقت‌نامه سازمان‌ها یا شهرداری‌های مناطق با معاونت برنامه‌ریزی و توسعه سرمایه انسانی برای اجرای پروژه‌های عمرانی) از ماده‌واحددها و تبصره‌های سال ۱۴۰۰ که به‌عنوان شناسنامه پروژه بوده و به‌عنوان مانعی جدی در برابر تأخیر پروژه، عدم تخصیص اعتبار و ... عمل می‌کرد. حذف این بند که کلیه مراحل اجرایی یک پروژه را به‌صورت منظم اعلان می‌نمود مغایر با اصل شفافیت است.

- حذف تبصره‌های مربوط به برنامه پنج‌ساله راهبردی که ناظر بر نظم و برنامه محوری مجموعه شهرداری هست، به‌منزله کنار گذاشتن برنامه مصوب بوده و این امر مغایر با شفافیت، قانون‌مداری و کارآمدی است.

- تأکید بر اجرای مفاد قانون سامانه شفافیت طبق تبصره ۱۴ ماده‌واحددها و تبصره‌های سال ۱۴۰۱

جمع‌بندی

عدم توجه به پیشران بودن توسعه فن‌آوری در مقوله شفافیت و متعاقباً تخصیص ارقام ناچیز به این موضوع، نداشتن بودجه شهروندی، عدم انتشار و ارائه اسناد از جزییات داده‌های بودجه، فاصله فراوان با بودجه‌ریزی عملیاتی و پیش‌بینی‌پذیر، عدم توجه جدی به خواست و نیاز شهروندان، وجود ابهام در ردیف‌های بودجه، حجیم شدن بودجه به دلیل قانون‌گذاری از طریق تبصره‌های بودجه‌ای، انعکاس غیر شفاف بدهی‌ها و دیون، عدم رهگیری و ابهام در خرج درآمدهای اختصاصی و نبود معیار مناسب برای تخصیص منابع، تنها بخشی از مواردی هستند که بودجه پیشنهادی ۱۴۰۱ را بشدت تحت تأثیر قرار داده و از منظر ارزیابی نیازمند توجه مضاعف است.