

بررسی نظام مالی دولت (۳)؛ ساختار سازمانی امور مالی عمومی



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
مجموعه گزارش شماره ۲۹۸

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	بررسی نظام مالی دولت (۳)؛ ساختار سازمانی امور مالی عمومی
کد شناسه	۱۴۰۰-۹-۱۰۳۴۶
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
پدیدآورنده	جمال کاکائی
همکاران	یونس تیموری و رضا ویسی
مشاوران علمی	سعید غلامی نتاج و علی‌اکبر خسروی‌نژاد
ناظر علمی	محمدجواد محسنی‌نیا
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	زمستان ۱۴۰۰
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات‌اللہی - خیابان (استاد جعفر شهری) سپند - پلاک ۱۶ شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
https://www.dfrc.ir/	

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
أ	چکیده مدیریتی.....
۱	مقدمه
۳	۱- بودجه‌ریزی در ایران.....
۳	۱-۱- مفهوم بودجه در پرتو قوانین ایران
۷	۱-۲- تاریخچه بودجه‌ریزی در ایران (دوره نخست).....
۱۰	۱-۳- بودجه‌ریزی از سال ۱۳۴۳ تاکنون (دوره دوم).....
۱۲	۲- بررسی ساختار سازمانی متولی امور مالی عمومی در کشورهای منتخب.....
۱۲	۲-۱- نیجریه.....
۱۳	۲-۲- کره جنوبی.....
۱۴	۲-۳- اتریش.....
۱۵	۲-۴- ویتنام.....
۱۶	۲-۵- برزیل.....
۱۷	۲-۶- بلغارستان.....
۱۷	۲-۷- روسیه.....
۱۸	۲-۸- فرانسه.....
۲۰	۲-۹- اوکراین.....
۲۱	۲-۱۰- ایالات متحده آمریکا.....
۲۲	۲-۱۱- آلمان.....
۲۳	۲-۱۲- نیوزیلند.....
۲۵	۳- ساختار سازمانی متولی امور مالی عمومی در ایران.....
۲۶	۳-۱- دستگاه متولی بودجه‌ریزی در ایران.....
۲۹	۳-۲- تنظیم‌گر سیاست‌های اقتصادی و مالی و هماهنگ‌کننده امور مالی و اجرای سیاست‌های مالیاتی.....
۳۰	۳-۳- روش‌های متداول بودجه‌ریزی با تأکید بر ایران.....
۳۱	۳-۳-۱- بودجه‌ریزی برنامه‌ای.....
۳۲	۳-۳-۲- روش طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی.....
۳۳	۳-۳-۳- بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد.....
۳۴	۴- واکاوی تجربه بودجه‌ریزی دوگانه در ایران.....
۳۴	۴-۱- بودجه‌ریزی در اوایل دهه چهارم شمسی در ایران.....
۳۸	۵- بررسی ساختار سازمانی بهینه برای تشکیلات مالی عمومی در ایران از منظر خبرگان.....
۳۸	۵-۱- سناریوهای مورد بررسی و جامعه خبرگان.....

۴۰	.....	۲-۵- تجزیه و تحلیل سناریوهای سه‌گانه مبتنی بر نظرات خبرگان
۴۰	.....	۲-۵-۱- جمع‌بندی نظرات خبرگان
۴۷	.....	۲-۵-۲- تحلیل سناریوهای سه‌گانه
۴۹	.....	۶- جمع‌بندی و ارائه پیشنهادی مبنی بر اصلاحات کلان در حوزه سیاست‌گذاری اقتصادی از منظر خبرگان
۵۳	.....	منابع
۵۴	.....	پیوست

فهرست نمودارها

صفحه	عنوان
۳۹	نمودار ۱: جامعه‌خبرگان به تفکیک پاسخ دهنده و عدم همکاری آنان.....
۳۹	نمودار ۲: نظرات خبرگان به تفکیک شفاهی و مکتوب.....
۴۵	نمودار ۳: چارت سازمانی خزانه‌داری کل کشور.....
۴۷	نمودار ۴: نظرات خبرگان.....

چکیده مدیریتی

مدیریت منابع مالی حوزه‌های وسیعی از جمله تهیه و تدوین بودجه، مدیریت عملکرد مالی دولت، تنظیم قوانین حسابداری و کنترل و نظارت در این حوزه‌ها را در بر می‌گیرد. از منظر ساختاری و شکلی، الگوی واحدی به‌عنوان الگوی ایده‌آل برای سازماندهی امور مالی عمومی (مدیریت منابع مالی عمومی) وجود ندارد. ساختار کشورها متفاوت است به‌عنوان نمونه در برخی کشورها، وزارتخانه‌های اقتصاد و دارایی منفک بوده و یا وزارتخانه خزانهداری دارند. در برخی کشورها نیز، کلیه وظایف مالی عمومی در یک سازمان/دستگاه انجام می‌شود.

این گزارش در پی آن است بر اساس سیر بودجه‌ریزی در ایران، مبانی نظری مالی عمومی، تجارب بین‌الملل و تحلیل نظرات خبرگان حوزه بودجه‌ریزی، ساختار سازمانی بهینه برای تشکیلات مالی عمومی در ایران را مورد بررسی و مذاقه قرار دهد. به همین منظور، پرسشنامه‌ای برای بررسی آثار و تبعات سه سناریو زیر طراحی و در اختیار صاحب‌نظران این حوزه قرار گرفت:

(الف) وضعیت موجود مدیریت مالی عمومی با ساختاری دوگانه- سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی- تداوم یافته و برخی اصلاحات جزئی در دستور کار قرار گیرد.

(ب) وظایف ناظر بر اعتبارات هزینه‌ای (بودجه جاری) از سازمان برنامه و بودجه به وزارت امور اقتصادی و دارایی انتقال یابد.

(ج) مأموریت‌های ناظر بر خزانهداری از وزارت امور اقتصادی و دارایی- به منظور هماهنگی و کارآمدی بیشتر و اجرای بهتر بودجه- به سازمان برنامه و بودجه انتقال یابد.

به منظور بررسی دیدگاه خبرگان در خصوص سناریوهای فوق‌الذکر یک پرسشنامه در اختیار ۷۵ نفر (خبره) قرار گرفت. از ۷۵ پرسشنامه توزیع شده، تعداد ۲۳ پرسشنامه و نظر توسط خبرگان تکمیل شده است. جامعه یاد شده متشکل از رؤسای پیشین سازمان برنامه و بودجه و کشور، وزرای پیشین امور اقتصادی و دارایی، معاونین و رؤسای فعلی امور سازمان برنامه و بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، رئیس خزانهداری کل کشور، مدیر عامل انجمن خبرگان برنامه‌ریزی و افراد حقیقی و حقوقی آشنا به موضوع هستند.

یافته‌های این مطالعه حاکی از آن است که جدایی بودجه‌ریزی اعتبارات هزینه‌ای از اعتبارات توسعه‌ای (تملک دارایی‌هایی سرمایه‌ای) موضوعیت نداشته و به هیچ وجه قابل توجیه نیست. از دیگر سو، الحاق خزانهداری کل به سازمان برنامه و بودجه کشور نیز می‌تواند مفید واقع شود. با این حال، این مهم نیازمند اصلاح و واگذاری آن بخش از وظایف خزانهداری می‌باشد که به وزارت امور اقتصادی و دارایی مرتبط است. همچنین، سایر وظایف آن که مربوط به اجرای بودجه است می‌تواند به صورت یک سازمان وابسته به سازمان برنامه و بودجه منتقل شود. چنانچه این مهم در دستور کار سیاست‌گذار قرار نگیرد، احیای کمیته تخصیص و تحقق کامل حساب واحد خزانده می‌تواند به رفع اصطکاک میان سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی کمک کرده و مدیریت منابع عمومی را کارآمدتر نماید.

مقدمه

در یک اقتصاد بازارمحور که رشد درآمد ملی بر اساس اثربخشی یکپارچه عوامل فیزیکی یعنی بهره‌وری، سرمایه‌گذاری و نیروی کار تعیین می‌شود، علاوه بر اهمیت تصمیم‌های بخش خصوصی در ارتباط با سرمایه‌گذاری و اشتغال، سیاست‌های دولتی نیز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ زیرا این سیاست‌ها از طریق کانال‌های مختلفی بر فعالیت‌های اقتصادی تأثیر می‌گذارند. اگر سیاست‌های دولتی نتواند بسترهای لازم برای پیشرفت و رشد را فراهم آورد، کارایی و اثربخشی سیاست‌های بخش خصوصی نیز کم‌رنگ خواهد شد. از این‌رو، سیاست‌های دولتی علاوه بر جلب اعتماد عمومی، باید با تغییرات محیطی (الزامات اقتصادی) هم‌راستا و هماهنگ باشند که این مهم در گرو انعطاف‌پذیری و هماهنگی سیاست‌ها میان نهادها و سازمان‌های مختلف دولتی است. از یک‌سو، پیش‌نیاز هر اقدام اصلاحی، شناسایی کانون اصلی مشکلات می‌باشد که با به رسمیت شناختن ابزارهای مرتفع ساختن آن آغاز می‌شود؛ و از دیگر سو، هماهنگی یکی از بنیادی‌ترین فلسفه‌های وجودی سیاست‌گذاری عمومی بوده و ناهماهنگی یکی از مهم‌ترین علت شکست در سیاست‌گذاری‌ها بوده است؛ بنابراین، به‌کارگیری تمام توان اجرایی به منظور حمایت از راهبردهای هماهنگ‌کننده ضروری است.

بودجه آینده سیاست‌های دولت است؛ به عبارت دیگر، سیاست‌ها و نظرات دولت باید در بودجه متبلور شده باشد تا اجرای آن به حصول اهداف مورد نظر منجر شود. وجود سازوکارهای مناسب برای تدوین سیاست‌ها و اطمینان یافتن از همسو بودن سیاست‌های دولت با بودجه‌ای که تدوین می‌شود، بسیار مهم و حیاتی است. برخی از این سازوکارها عبارتند از «هماهنگی تدوین سیاست‌ها در بدنه دولت»، «رایزنی و مشورت با بخش غیردولتی» و «روش‌های مناسب نظارت و بررسی موشکافانه در سیاست‌ها و بودجه».

در ادبیات اقتصاد کلان، مجموعه‌ای از سیاست‌ها که موجب تغییر در ترکیب حجم منابع دولت یا تغییر در ترکیب مصارف دولت می‌شود، سیاست‌های مالی هستند. این سیاست‌ها آثار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی گسترده‌ای دارند، به گونه‌ای که گفته می‌شود بودجه باید بازتاب‌دهنده انتخاب‌های اقتصادی و اجتماعی هر جامعه باشد.

در ایران وظایف مدیریت مالیه عمومی دولت بر اساس قوانین و مقررات حاکم^۱ - قانون اساسی، قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ و محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶- به سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور

۱. ذکر این نکته ضروری است که تمامی قوانین مورد استفاده در این گزارش و همین‌طور بخشنامه‌های دستورالعمل‌های اشاره شده در پیوست، ضمیمه شده است.

اقتصاد و دارایی^۱ واگذار شده است. به عنوان مثال تهیه و تدوین سیاست‌ها و مقررات مالی دولت،^۲ تهیه و تنظیم بودجه سالانه کشور^۳ و کنترل و نظارت عملیاتی بر مخارج دولت^۴ بر عهده سازمان برنامه و بودجه کشور است. از دیگر سو، وظایفی همچون سیاست‌گذاری مالیاتی و سایر درآمدهای دولت، کنترل و نظارت مالی بر فعالیت‌ها و عملیات و حساب هزینه‌کردها و مخارج دولت^۵ و فرایندسازی پرداخت‌های دولت، کنترل‌های داخلی و کنترل تعهدات^۶ بر عهده وزارت امور اقتصاد و دارایی گذاشته شده است. این در حالی است که برخی وظایف مانند «مدیریت دارائی‌های عمومی، تعهدات، تضامین و بدهی‌ها» به‌طور مشترک بین سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصاد و دارایی انجام می‌شود.

بررسی تجارب کشورهای دیگر حاکی از آن است در برخی کشورها، وزارت دارایی یا خزانه‌داری، در برخی دیگر سازمان مسئول برنامه‌ریزی و یا واحد اجرایی خاصی دستگاه مسئول تهیه و تدوین بودجه می‌باشد. شایان توجه است، با وجود افتراق در اینکه کدام سازمان مسئول تهیه و تدوین بودجه باشد، اما در قریب به اتفاق آن‌ها اصل وحدت بودجه رعایت می‌شود. همچنین، اگر چنانچه این اصل رعایت نشده باشد، بودجه یک وزارتخانه یا بخش خاص است. به عنوان مثال در کشور فرانسه، لایحه بودجه تأمین اجتماعی توسط وزیر بهداشت ارائه می‌گردد.

این گزارش در پی آن است: ساختار سازمانی بهینه برای تشکیلات مالیه بر اساس مطالعه تجارب بین‌المللی و نظرات خبرگان و ساختار نهادی کشور در راستای اصلاح نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی را مورد بررسی قرار دهد.^۷ به همین منظور، در بخش اول «بودجه‌ریزی در ایران» ارائه شده است. بخش‌های دوم و سوم به ترتیب «بررسی ساختار سازمانی دستگاه‌های متولی امور مالیه عمومی در کشورهای منتخب» و «ساختار سازمانی متولی امور مالیه عمومی در ایران» را در بر می‌گیرد. در بخش چهارم، «واکاوی تجربه بودجه‌ریزی دوگانه در ایران» را در بر می‌گیرد و در نهایت بخش پنجم و ششم به ترتیب به «بررسی ساختار سازمانی بهینه تشکیلات مالیه عمومی در ایران از منظر خبرگان» و «نتیجه‌گیری و پیشنهادها» اختصاص داده شده است.

۱. ممکن است بخشی از این وظایف مربوط به معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور باشد و مواردی از آن نیز در سایر بخش‌های وزارتخانه انجام شود.

۲. بند ۴ ماده ۵ قانون برنامه و بودجه

۳. مواد (۱۴ و ۱۸) قانون برنامه و بودجه

۴. ماده (۳۶) قانون برنامه و بودجه

۵. ماده (۹۰) قانون محاسبات عمومی

۶. مواد (۲۹، ۳۰، ۳۱ و ۳۲) قانون برنامه و بودجه

۷. لازم به ذکر است، برخی از نمایندگان دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی ایده جداسازی بودجه اعتبارات هزینه‌ای و واگذاری آن به وزارت امور اقتصادی و دارایی را مطرح کرده‌اند. از این‌رو، یکی از اهداف اصلی این گزارش، ارزیابی ایده مزبور است.

۱- بودجه‌ریزی در ایران

در این بخش، مفهوم بودجه در پرتو قوانین ایران و سیر بودجه‌ریزی در ایران مورد بررسی قرار گرفته است.

۱-۱- مفهوم بودجه در پرتو قوانین ایران

دولت برای اجرای مأموریت‌هایی که از سوی مردم به آن محول شده است باید منابع لازم را از اقتصاد به شیوه‌ای مناسب و به مقدار کافی جمع‌آوری کند و این منابع را به طور مسئولانه، کارا و اثربخش به اولویت‌های عمومی تخصیص دهد. این فرایند که در طی یک سال مالی در جریان است، بودجه‌ریزی نام دارد. مسئله اساسی بودجه، تصمیم‌گیری در مورد منابع محدود می‌باشد، منابع همه دولت‌ها محدود است و گاه بر اساس شرایط اقتصادی محدودتر هم می‌شود. بودجه آینده سیاست‌های دولت است. به عبارت دیگر، سیاست‌ها و نظرات دولت باید در بودجه متبلور شده باشد تا اجرای آن به حصول اهداف مورد نظر منجر شود. وجود سازوکارهای مناسب برای تدوین سیاست‌ها و اطمینان یافتن از همسو بودن سیاست‌های دولت با بودجه‌ای که تدوین می‌شود بسیار مهم و حیاتی است. برخی از این سازوکارها عبارتند از:

- سازوکارهای ایجاد هماهنگی برای تدوین سیاست‌ها در بدنه دولت؛
 - سازوکارهای رایزنی و مشورت با بخش غیردولتی؛
 - سازوکارها و روش‌های مناسب نظارت و بررسی موشکافانه در سیاست‌ها و بودجه.
- تحولات مالی در کشورهای در حال توسعه با نوسانات و عدم تعادل‌های گسترده‌ای مواجه است. این مهم در کنار فشار افزایش مخارج دولت معمولاً کسری بودجه را به دنبال خواهد داشت. در ادبیات اقتصاد کلان، مجموعه‌ای از سیاست‌ها که موجب تغییر در ترکیب یا حجم منابع دولت یا تغییر در ترکیب مصارف دولت می‌گردد، سیاست‌های مالی تعریف می‌شوند. این سیاست‌ها آثار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی گسترده‌ای دارند. به گونه‌ای که گفته می‌شود بودجه باید بازتاب‌دهنده انتخاب‌های اقتصادی و اجتماعی هر جامعه باشد (کاکائی، ۱۳۹۹).

در اوایل قرن هجدهم میلادی، صورت دریافت‌ها و پرداخت‌هایی که وزیر پادشاه به پارلمان انگلیس تقدیم می‌کردند، اعلامیه یا صورت حساب‌ها نامیده می‌شد. نخستین بار رابرت والپول، پادشاه انگلستان در هنگام آغاز بحث و مذاکره در مورد صورت هزینه‌ها و حساب‌های دولت در سال ۱۷۳۳ میلادی، از اصطلاح باز کردن کیسه یا کیف استفاده کرد. استفاده از این اصطلاح در کشور انگلستان تداوم یافت و به تدریج واژه بودجه به محتوای مدارک موجود در کیف به‌جای خود کیف اطلاق شد و در سال ۱۸۰۰ میلادی به‌طور قطعی مورد پذیرش قرار گرفت. گلاستون نخست‌وزیر انگلستان در سال ۱۸۶۰ از کیف چرمی قرمز رنگی برای حمل متن سند بودجه به پارلمان استفاده کرد که پس از آن، اصلاح کیف بودجه نیز معمول شد. در واقع کلمه بوژت فرانسوی، اندک‌اندک انگلیسی شد و به‌صورت باجت درآمد و بدان شکل به فرانسه بازگشت و تلفظ فرانسوی بودجه

متداول گردید و از آن کشور نیز با همان تلفظ وارد زبان و ادبیات اقتصادی و مالی ایران شد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷).

بودجه در قوانین مالی فرانسه به‌خصوص قانون (۳۱) می سال ۱۸۶۲، به سندی اطلاق می‌گردد که در آن دخل و خرج دولت برای مدت معینی پیش‌بینی می‌شود و به تصویب می‌رسد، به مدت مزبور که اغلب یک سال است، سنه مالی گویند. در قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۲۸۹ ایران نیز همین تعریف به کار رفته است، اما در قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۱۲ به این شرح تغییر یافت: «بودجه لایحه پیش‌بینی شده کلیه عواید و مخارج مملکتی است که برای مدت یک سال شمسی (سنه مالی) به تصویب مجلس شورای ملی رسیده باشد». قانون محاسبات عمومی اصلاح شده سال ۱۳۴۹ نیز، بودجه کل کشور را به شرح ذیل تعریف می‌نماید: «برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیات منجر به وصول هدف‌های دولت بوده و از سه قسمت تشکیل می‌شود:

۱- بودجه عمومی دولت

الف) بودجه عادی برای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، این بودجه شامل اعتباراتی نیز خواهد بود که مستقیماً مربوط به وظایف یک وزارتخانه یا مؤسسه دولتی نیست و تحت عنوان خاص منظور می‌گردد.

ب) بودجه عمرانی برای اجرای برنامه‌های عمرانی

۲- بودجه شرکت‌های دولتی

۳- بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌گردد».

در آخرین اصلاحات قانون محاسبات عمومی که به سال ۱۳۶۶ خورشیدی برمی‌گردد، بودجه کل کشور را برنامه مالی دولت تعریف کرده است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی جهت تحقق سیاست‌ها و اهداف قانونی بوده و از سه قسمت به شرح زیر تشکیل می‌شود:

۱- بودجه عمومی دولت

الف) پیش‌بینی دریافت‌ها و منابع تأمین اعتبار که به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم در سال مالی قانون بودجه به‌وسیله دستگاه‌ها از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل اخذ می‌شود.

ب) پیش‌بینی پرداخت‌هایی که از محل درآمدهای عمومی و یا اختصاصی برای اعتبارات جاری عمرانی و اختصاصی دستگاه‌های اجرایی می‌تواند در سال مالی مربوط انجام گردد.

۲- بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها شامل پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار می‌شود.

۳- بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌گردد.

در تازه‌ترین تعریف از بودجه و بودجه‌ریزی بخش عمومی: «بودجه و بودجه‌ریزی، انتخاب‌هایی بین گزینه‌های ممکن است که با استفاده از اصول و قواعد معین به عمل می‌آید». این تعریف متضمن بسیاری از ویژگی‌های

بودجه و بودجه‌ریزی است که هم به بخش درآمدها و هم بخش هزینه‌ها قابل تعمیم به نظر می‌رسد. زیرا در هر فرایند انتخاب، محدودیت‌ها و امکانات منابع در برابر الزام به تبعیت از اصول و قواعد معین در مصارف، فعالیت‌های بودجه‌ای هر کشور را به ساختاری ویژه مبدل می‌سازد (کاکائی و همکاران، ۱۳۹۹).

در ماده (۱) قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱، بودجه عمومی دولت، پیش‌بینی منابع مالی لازم، اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرایی برای اجرای برنامه سالانه تعریف شده است. گفتنی است در این قانون، منظور از اعتبارات جاری، اعتباراتی است که در برنامه‌های توسعه (عمرانی سابق) پنج‌ساله به صورت کلی و در بودجه عمومی دولت به تفکیک جهت تأمین هزینه‌های جاری دولت و همچنین هزینه نگهداشت سطح فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی دولت پیش‌بینی می‌شود. اعتبارات عمرانی نیز، اشاره به اعتباراتی دارد که در برنامه‌های توسعه (عمرانی سابق) پنج‌ساله 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.

بررسی محتوایی، ارزیابی ماهیت تصمیم‌های بودجه‌ای و به تبع آن گستره بودجه‌ریزی و حجم عملیات آن و انتظارات اجتماعی از آن، متأثر از نظام‌های ارزشی حاکم و پیشینه تاریخی حکومت است. ماهیت درآمدهای عمومی و چگونگی دسترسی دولت‌ها به منابع مالی و نیز میزان مشارکت افراد جامعه در تأمین این منابع نقش پراهمیتی دارد؛ زیرا این مهم، علاوه بر محدود نمودن رشد بدهی‌های دولت، موجب ارتقای انضباط مالی دولت نیز خواهد شد. به‌طور کلی، می‌توان کارکرد بودجه را در پنج اصل زیر خلاصه کرد: ۱- تخصیص منابع به اولویت‌ها؛ ۲- توزیع ثروت و درآمد؛ ۳- ایجاد ثبات اقتصادی و تلاش برای نیل به اهداف کلان؛ ۴- معیاری مناسب جهت ارزیابی، عملکرد و پاسخگویی دولت‌ها؛ و ۵- ابزاری مناسب برای نظم و هماهنگی اجتماعی و جهت دادن به اقدامات دولت‌ها (کاکائی و همکاران، ۱۳۹۹).

بودجه‌ریزی در هر جامعه‌ای منطبق بر اصولی معین است، رعایت این مهم علاوه بر کارایی و اثربخشی کارکردهای بودجه، می‌تواند به افزایش انضباط مالی، پاسخگویی و شفافیت بینجامد. مهم‌ترین اصول بودجه عبارتند از «اصل سالانه بودن»، «اصل وحدت بودجه»، «اصل جامعیت»، «اصل شمولیت (تفصیل)»، «اصل تخصیص»، «اصل عدم تخصیص»، «اصل تقدم درآمدها بر هزینه‌ها»، «اصل انعطاف‌پذیری»، «اصل تعادل»، «تخمینی بودن درآمدها» و «تحدیدی بودن هزینه» است. در ادامه به طور مختصر برخی از اصول مرتبط با ساختار سازمانی امور مالی تشریح خواهد شد.^۱

۱. برای آشنایی بیشتر به گرائی‌نژاد ۱۳۹۹ و شاکری ۱۳۹۶ رجوع شود. قابل ذکر است، تعاریف مربوط به اصول بودجه نیز از دو اثر نامبرده اقتباس شده است.

اصل سالانه بودن

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد بودجه برنامه مالی دولت است، نظر به اینکه هر برنامه‌ای برای یک دوره معین تنظیم می‌شود. از این‌رو، بودجه برنامه کوتاه‌مدت خوانده می‌شود و برای یک سال مالی تهیه و تصویب می‌گردد. در ایران نیز ماده (۱) قانون محاسبات عمومی بودجه را برای یک سال مالی تعریف نموده و آن را سال شمسی می‌خواند که از اول فرودین شروع و به پایان اسفند خاتمه می‌یابد. لازم به ذکر است در موارد استثنایی ناشی از تحولات سیاسی مانند انقلاب، جنگ و دیرکرد دولت در ارسال لایحه بودجه و یا طولانی شدن فرایند تصویب در مجلس، ممکن است اجازه پرداخت و دریافت‌های مالی بر مبنای بودجه‌های چند (یک، دو و یا سه) دوازدهم تصویب شود.

اصل وحدت بودجه

وحدت بودجه به این معنی است که دولت بودجه واحدی را که دربردارنده همه عملیات دولت در طول سال است، تهیه و جهت تصویب به قوه مقننه ارسال کند. عدم رعایت این اصل، علاوه بر تنزل انضباط مالی و سلب نظارت کارا بر بودجه و اصل سالانه بودن را نیز خدشه‌دار می‌کند.

اصل جامعیت

اصل جامعیت بیانگر این است که همه درآمدها و هزینه‌های مربوط به بودجه دولت (هزینه‌ای و تملک‌داری سرمایه‌ای)، شرکت‌های دولتی، مؤسسات غیرانتفاعی وابسته به دولت، نهادهای حکومتی و همه و همه به طور یکجا در بودجه به عنوان سند قانونی خرج و دخل دولت و حاکمیت آورده شود. به بیان دیگر، تحقق این مهم در گرو حذف رویه‌های فرابودجه‌ای^۱ است. قابل ذکر است، ارقام بودجه باید به طور ناخالص بدون آنکه درآمدها از هزینه‌ها تهاتر شوند در سند بودجه درج گردند. ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی دولت را مکلف نموده است؛ «بودجه هر یک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته به آن‌ها را به طول کامل و جداگانه در بودجه کل کشور منظور کند». برخی از کارشناسان بودجه بر این باورند، اصل جامعیت یکی از اصول صرفه‌جویی در مخارج عمومی است؛ زیرا استقلال مالی در سازمان‌های دولتی و تهاتر دخل و خرج و انتقال مازاد آن در بودجه عمومی، اسراف و اتلاف را فعالیت‌های مالی دولت فراهم می‌آورد.

۱. منظور از عملیات فرابودجه، مجموعه مبادلات مالی است که قوانین دیگری بر آن‌ها حاکم است و در قوانین بودجه اسمی از آن‌ها برده نمی‌شود. به عنوان مثال، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی به منظور تأمین مالی برنامه‌ها و پروژه‌ها- متناسب با شرایط مندرج در اساسنامه صندوق مزبور- و اشتغال روستایی. این منابع دولت را در تحقق اهداف توسعه‌ای خود کمک می‌نمایند و اما در قوانین بودجه‌های سنواتی بازتاب پیدا نمی‌کنند؛ زیرا قوانین دیگری بر آن‌ها حاکم هستند. از این‌رو، این مبادلات مالی را می‌توان فرابودجه‌ای نامید. گفتنی است بالا بودن سهم حساب‌های فرابودجه‌ای، شفافیت پاسخگویی مالی را کاهش می‌دهد.

اصل شمولیت یا تفصیل

طبق این اصل باید بودجه به صورت ریز و جزء و با تفصیل تهیه و ارائه شود تا حدود اختیارات و مسئولیت‌ها مشخص باشد و نظارت مردم، نهادهای مدنی و نظارتی از فرایندها و رویه آگاه بوده و نظارت آن‌ها امکان‌پذیر باشد. رعایت این اصل زمینه‌ساز موضوع مهم «صحت هزینه» است. گفتنی است صحت هزینه اشاره به این دارد که مخارج هزینه‌های دولت باید مبتنی بر انتخاب‌های عمومی صحیح و متناسب با برنامه‌های توسعه باشد.

۱-۲- تاریخچه بودجه‌ریزی در ایران (دوره نخست)

بودجه‌ریزی^۱ در ایران تا اواخر دوره قاجار، ساختار غیرمتمرکز داشت و به بیان دیگر، در قالب نظام مستوفی‌گری بود. در دوره قاجار پادشاه بر تمامی امور مالی سیطره داشت، به گونه‌ای که شاه علاوه بر صدور دستورالعمل به حکام برای اداره امور ایالات، فرمان وصول مالیات و حکم برقراری مستمری را نیز صادر می‌کرد. حتی زمانی که برای اداره امور مالیه، وزیر و خزانه‌دار تعیین شده بود- اواسط دوره قاجاریه- شاه نقش اصلی در خزانه‌داری را بر عهده داشت و گزارش‌ها و صورت‌های مالی را دریافت و درباره آن‌ها اظهار نظر می‌کرد. به گونه‌ای که صدور فرمان مشروطیت نیز تغییر چندانی در مالیه عمومی و نظام مستوفی‌گری ایجاد نکرد و اداره امور دخل و خرج کشور همچنان تحت ریاست وزیر مالیه (وزیر دفتر) قرار داشت (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷).

پیش از مشروطه دخل و خرج کل مملکت در دفاتری به نام کتابچه دستورالعمل و به تعداد ایالات و ولایات و مرکز تهیه و تنظیم می‌شد. در این کتابچه‌ها، مجموع عواید و مخارج هر ایالات ثبت و ضبط می‌شد و هر کتابچه مسئولی به نام مستوفی داشت که با کمک سررشته‌دارها و محررینی که در اختیار داشت در مرکز انجام وظیفه می‌کردند. علاوه بر وزارت دفتر (مالیه)، وزارت لشکر، وزیر بقایا (محصل محاسبات) و وزیر خزانه در سازمان مالیه دوره قبل مشروطیت مشارکت داشتند. وزارت لشکر هر ساله قبل از تحریر کتابچه دستورالعمل صورت مخارج قشونی هر محلی را جداگانه تهیه می‌کرد و از طریق وزیر بقایا- مسئول اجرای احکام وزیر مالیه بود- به مستوفی داده می‌شد. کتابچه‌های مزبور اول عایدات آن محل که مالیات‌های مستقیم بود تعیین و بعد مخارج درج می‌شد. مخارج بر دو قسم ولایتی و دیوانی بود و در آخر کتابچه نیز مازاد (باقی) و کسری (فاضل) تعیین می‌شد.

بعد از مشروطیت و تغییر اساس حکومت، تشکیل مجلس و تصویب قانون اساسی- دی ماه ۱۲۸۵- برنامه اصلاحیه مالیه در دستور کار قرار گرفت. اصلاح و تقویت مبانی و منابع عایدات، صرفه‌جویی در مخارج و حذف هزینه‌های زائد از جمله برنامه‌های اصلاح مالیه بود. همزمان با برنامه‌های مزبور، تهیه و تنظیم اولین سند بودجه دولت و پیشنهاد آن به مجلس شورای ملی نیز صورت گرفت که در سال ۱۲۸۶ به تصویب رسید. این سند

۱. این بخش از مطالعه کاکائی و همکاران، ۱۳۹۹ اخذ شده است. برای آشنایی بیشتر به آن- بررسی نظام مالی دولت (۱)؛ بخش خزانه‌داری کل- رجوع شود.

فقط حاوی صورت‌مواجب و مرسوم اشخاص بود و درآمدها را دربر نمی‌گرفت. پس از آن بودجه ۱۲۸۹ به دستور صنایع‌الدوله وزیر مالیه وقت، نخستین سند بودجه با رعایت اصول و موازین بودجه‌ریزی توسط دولت تهیه و تنظیم شد. در این بودجه علاوه بر اجتماع درآمدها و هزینه‌های دولت در یک سند، اجزای اطلاعاتی راجع به نیازهای مالی مجلس شورای ملی، دربار و هشت وزارتخانه دولت گردآوری و ارائه شده بود. درواقع با تهیه این بودجه، نظام مستوفی‌گری و عدم تمرکز منابع و مصارف عمومی دولت از سازمان مالیه ایران رخت برپست و بودجه‌ریزی بر مبنای دستگاه-هزینه جایگزین آن شد. بودجه صنایع‌الدوله با پیروی از اصول شمولیت و جامعیت تنظیم شد و دارای اطلاعات درآمدی و هزینه‌های طبقه‌بندی شده مرسوم آن زمان-قسمت، فصل و ماده- بود؛ زیرا پیش از آن گردآوری و ارائه هم‌زمان اطلاعات مربوط به درآمدها و هزینه‌های دولت در ایران مرسوم نبود و مصوبه‌های بودجه‌ای در سمت هزینه‌ها به تدریج و در طول سال ابلاغ می‌شد.^۱

با توجه به شرایط سیاسی کشور و تعطیلی مجلس، بودجه صنایع‌الدوله به تصویب نرسید. از این‌رو، مجلس دوم شورای ملی در ادامه برنامه اصلاح امور مالیه، قانون «تشکیل ترتیبات مالیاتی مملکت ایران» را به تصویب رساند. به موجب این قانون اختیارات کاملی به ویلیام مورگان شوستر^۲ آمریکایی برای اداره خزانه مملکت و تفتیش تمام مخارج دولتی و تنظیم بودجه داده شد. شوستر اقدام به تشکیل اداره کل خزانه نمود و به منظور افزایش وصول مالیات ژاندارمری خزانه را نیز تشکیل داد.^۳ با وجود این، تغییرات در سازمان مالیه کشور تا سال ۱۲۹۹ بودجه‌ای از طرف دولت تهیه و تنظیم نشد.

در سال ۱۳۰۰، محمد مصدق وزیر مالیه وقت، خزانه‌داری کل را که در زمان مورگان شوستر ایجاد شده بود منحل و تشکیلات موجود وزارت مالیه را معلق کرد. در ادامه این اقدامات، سازمانی بر پایه تمیز و تفکیک عایدات، مخارج، محاسبات و غیر قابل انفصال کردن مسئولان اداره‌های مالیه برپا ساخت. این مجموعه اقدامات موجب تصویب قانون اعتبارات مخارج مملکتی و نیز تهیه و تنظیم بودجه سال ۱۳۰۱ شد که در هر دو اصل تمرکز درآمدها و هزینه‌های عمومی به اجرا درآمد.

در سال ۱۳۰۱ در پی اختیار مجلس شورای ملی به دولت برای استخدام آرتور میلیسپو^۴ آمریکایی به عنوان ریاست کل مالیه ایران، تهیه و تنظیم بودجه بر عهده وی گذاشته شد. میلیسپو خزانه‌داری کل را مجدداً تأسیس کرد. طی دوره ریاست مالیه میلیسپو ۱۳۰۱-۱۳۰۶، بودجه کشور هر ساله بر مبنای دستگاه-هزینه تهیه و تقدیم مجلس شد. هرچند تا سال ۱۳۰۳ آنچه به تصویب مجلس می‌رسید فقط مخارج کشور بود و درآمدها در لایحه تقدیمی دولتی پیش‌بینی نمی‌شد. نخستین بار درآمدها در سال ۱۳۰۳ پیش‌بینی گردید و

۱. برای آشنایی بیشتر به کتاب بودجه‌ریزی در ایران، «بودجه و پارلمان» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی که در سال ۱۳۸۷ به کوشش دکتر علی‌اکبر شبیری‌نژاد رجوع شود.

2. William Morgan Shuster

۳. حضور مورگان شوستر در ایران به سبب مخالفت نیروهای ذی‌نفوذ خارجی چندان به درازا نکشید و پس از خروج وی، مرنارد بلژیکی- مسئول امور گمرکات کشور- در رأس مالیه عمومی ایران قرار گرفت.

4. Arthur Millsbaugh

عنوان مصوبه مجلس از «اعتبارات مخارج مملکتی» به «بودجه مملکتی» تغییر یافت. لازم به ذکر است طی دوره مزبور معمولاً لایحه بودجه قبل از سال مالی تقدیم مجلس نمی‌شد و طی سال مالی و با چندین ماه تأخیر به تصویب مجلس می‌رسید و پرداخت‌های دولت با مجوزهای یک یا چند دوازدهم صورت می‌گرفت.

از سال ۱۳۰۴ به این سو، لایحه بودجه قبل از سال مالی تقدیم مجلس می‌شد، اما اصل وحدت بودجه به دلیل مجزا شدن درآمدهای قند، شکر و چای- از سال ۱۳۰۴- و درآمدهای نفت- از سال ۱۳۰۶- از بودجه عمومی رعایت نمی‌شد.^۱ این رویه تا سال ۱۳۱۸ هجری شمسی ادامه داشت. در سال ۱۳۱۸ برای اولین بار راه‌های تأمین کسری بودجه- درآمدهای غیرمترقبه بازرگانی یا وام از بانک‌های داخلی یا هر دو- در لایحه بودجه پیش‌بینی شد. طی دوره ۱۳۰۴-۱۳۲۰ مسئولیت تهیه و تنظیم بودجه با وزیر مالیه بود و وزارتخانه‌ها مکلف بودند که در مدت زمان معینی از تاریخ ابلاغ خلاصه بودجه‌های مصوب، صورت‌های تفصیلی درآمدها و هزینه‌ها را تهیه و از طریق وزارت مالیه برای تصویب به کمیسیون بودجه مجلس شورای ملی پیشنهاد نمایند. ذکر این نکته ضروری است از سال ۱۳۰۷ تا ۱۳۲۲ مقررات اجرائی بودجه با عنوان لایحه متمم بودجه^۲ تهیه و به تصویب مجلس می‌رسید. این قوانین برخلاف نامشان، ترکیبی از تکالیف و مجوزهای صادره برای دستگاه‌های اداری، به‌ویژه وزارت مالیه مجری بودجه در قالب مواد دائم و غیردائم بود. این احکام در فرایند تحول تاریخی تغییر و به‌صورت تبصره‌های ذیل ماده واحده بودجه درآمد.

به دنبال اشغال ایران در شهریور ۱۳۲۰، درآمدهای نفت که تا سال ۱۳۲۰ در حساب‌های مخصوص خزانه نگهداری می‌شد، به‌منظور تأمین مخارج جاری دولت به درآمدهای عمومی بودجه سرازیر گردید. به‌موجب ماده (۴) قانون بودجه سال ۱۳۲۱، درآمد و هزینه کارخانه‌ها از بودجه عمومی خارج شد و بودجه سال ۱۳۲۲، به بودجه جاری و بازرگانی تقسیم شد. لازم به ذکر است از آبان سال ۱۳۲۱ بار دیگر استخدام میلیسپو به‌عنوان رئیس کل دارایی ایران به تصویب مجلس شورای ملی رسید و تا دی ماه ۱۳۲۳ در این سمت بود.

در سال ۱۳۲۶ مجلس شورای ملی مصوب نمود از اول سال ۱۳۲۷ تا مدت ده سال درآمدهای نفت صرف کارهای تولیدی و عام‌المنفعه شود.^۳ با این حال با تصویب قانون برنامه هفت ساله عمرانی اول و اجرای آن از سال ۱۳۲۸ و تشکیل سازمان برنامه، درآمد و مخارج عمرانی از بودجه کل کشور جدا شد. البته سهم سازمان برنامه از درآمد نفت در حدود ۵۵-۶۰ درصد باقی ماند و بقیه درآمد نفت به خزانه دولت واریز شد.

در دهه ۳۰ هجری شمسی، رعایت اصل وحدت و جامعیت در تهیه و تنظیم بودجه مورد توجه قرار نمی‌گرفت، زیرا از یک سو وزارت دارایی تهیه و تنظیم بودجه جاری دولت را بر عهده داشت و از سوی دیگر سازمان برنامه،

۱. درآمدهای مزبور به حساب ذخیره اختصاص داشت که صرف راه‌سازی، راه‌آهن، کاغذسازی و سایر امور ساختمانی و اقتصادی می‌شد. گردش ذخیره این حساب فقط به اطلاع شاه می‌رسید و گزارشی به مجلس داده نمی‌شد.

۲. متمم بودجه، سندی است که به موجب آن سقف بودجه عمومی دولت تغییر یابد. متمم بودجه، استثنایی بر اصل وحدت بودجه است و می‌توان به نوعی بودجه جدید نامید.

۳. سال اول ۴۰ درصد، سال دوم ۷۰ درصد و سال‌های بعد کل منابع حاصل از فروش نفت.

بودجه عمرانی را تهیه می‌کرد؛ این دو بودجه هیچ ارتباطی با هم نداشتند. سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه دولت مانند شرکت نفت، دخانیات، قند و شکر و غیره هم بودجه خودشان را داشتند و هیچ‌کدام بودجه تفصیلی به وزارت دارایی ارائه نمی‌کردند. مؤسسات انتفاعی هم کار خودشان را می‌کردند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷).

در این دهه بعضی از دستگاه‌های دولتی اصلاً بودجه نداشتند، شرکت‌ها و سازمان‌های انتفاعی دولت یا کاملاً آزاد و مستقل یا جزء واحدهای تابعه وزارت دارایی و وزارتخانه‌های دیگری بودند. لذا بودجه جاری دولت محدود به دستگاه‌های اداری بود که بودجه تفصیلی را دربر نمی‌گرفت؛ بنابراین، بودجه دولت زمانی قابل اجرا بود که بودجه‌های تفصیلی هر وزارتخانه به تصویب کمیسیون بودجه مجلس می‌رسید.

۱-۳- بودجه‌ریزی از سال ۱۳۴۳ تاکنون (دوره دوم)

بودجه‌ریزی در ایران بر مبنای رویه‌هایی که پیش‌تر از نظر گذشت تا سال ۱۳۴۳ ادامه داشت. درنهایت در تیرماه ۱۳۴۳ وظیفه تهیه و تنظیم بودجه جاری دولت نیز به دفتر بودجه سازمان برنامه واگذار شد. لازم به ذکر است واگذاری قانونی این مهم با مسئولیت نخست‌وزیر بر اساس قانون- طرز تهیه و تنظیم بودجه کل کشور- مصوب تیرماه ۱۳۴۵ صورت پذیرفت. برای سال ۱۳۴۴ بودجه، برنامه‌ای^۱ تهیه شد که اولین بودجه کشور شامل چهار بخش بود: «بودجه جاری»، «بودجه عمرانی»، «بودجه شرکت‌ها» و «سازمان‌های انتفاعی دولت و بودجه عام‌المنفعه».^۲ از سال ۱۳۴۴ تا سال ۱۳۵۱ که قانون برنامه و بودجه به تصویب مجلس شورای ملی رسید، بودجه‌های سالیانه هر سال قبل از سال مالی تهیه و در اسفندماه به تصویب می‌رسید که مشتمل بر یک سند اصلی و سه تا چهار پیوست تهیه می‌شد. همچنین، با تصویب قانون برنامه و بودجه و برنامه پنجم توسعه (عمرانی)، از سال ۱۳۵۲ اختصاص نسبت‌هایی از درآمد نفت به بودجه‌های عادی و عمرانی حذف شد و با تمرکز امور مالی و خزانه‌داری در وزارت امور اقتصادی و دارایی، مقرر گردید مجموع درآمدهای مختلف دولت در صندوق واحدی متمرکز شود. از این‌رو تا سال ۱۳۵۷ بودجه در قالب یک سند واحد و سه پیوست- گزارش برنامه‌های اجرایی، بودجه شرکت‌های دولتی و اعتبارات طرح‌های عمرانی- تهیه و تنظیم می‌گردید. از سال ۱۳۵۷ به این سو نیز، با توجه به اصل (۵۲) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که تصریح می‌دارد: «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود»، تهیه و تدوین بودجه در سازمان برنامه و بودجه صورت می‌پذیرد. گفتنی است، بر اساس مفاد اصل فوق‌الذکر و تأکید بر قانون (مصوبه مجلس)،

۱. موضوع بودجه برنامه‌ای در سال ۱۳۳۷ مطرح شد و بودجه سال ۱۳۴۰ نیز به صورت برنامه‌ای پیشنهاد شد، اما اجرای آن با مشکلاتی مواجه شد تا درنهایت با جدا شدن تهیه و تنظیم بودجه جاری دولت از وزارت دارایی و واگذاری آن به دفتر بودجه سازمان برنامه در تیرماه ۱۳۴۳، اجرای این مهم از سال ۱۳۴۴ عملی شد.

۲. لازم به ذکر است بودجه سال ۱۳۴۴، بعد برنامه‌ای، بعد وظیفه‌ای، بعد سازمانی و بعد اقلام هزینه‌ای را همزمان داشت.

تاکنون قانونی تهیه و تصویب نشده است. از این رو، تهیه و تنظیم بودجه کل کشور به تبعیت از دو قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ و محاسبات عمومی کشور (مصوب سال ۱۳۶۶) صورت می‌پذیرد. از میان دو قانون مزبور، قانون برنامه و بودجه احکام بیشتری درباره تهیه و تنظیم بودجه را شامل می‌شود. بودجه‌ریزی در ایران دارای سابقه‌ای در حدود یک قرن است. در تمام این دوره، دولت^۱ مسئول تهیه و تنظیم بودجه است. بازنگری در فرایند بودجه‌ریزی ایران را می‌توان به دو دوره تقسیم کرد. نخست، زمان مشروطیت تا سال ۱۳۴۳ را شامل می‌شود، اصول وحدت و جامعیت در تهیه و تنظیم بودجه رعایت نمی‌شد. دوره دوم، از ۱۳۴۳ تاکنون، با تمرکز امور مالی و خزانه‌داری در وزارت امور اقتصادی و دارایی و تمرکز تهیه بودجه و برنامه‌های عمرانی (توسعه) در سازمان برنامه و بودجه، تهیه و تنظیم بودجه، شکل جامع به خود گرفت و بودجه دولت، همه دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی و مؤسسه‌های وابسته به دولت به شکل سندی واحد مشتمل بر چند قسمت و چند پیوست ارائه می‌شود.

۱. تا سال ۱۳۴۳ وزارت دارایی و از آن سال تاکنون سازمان برنامه و بودجه کشور.

۲- بررسی ساختار سازمانی متولی امور مالی عمومی در کشورهای منتخب

کشورها متناسب با ساختار نهادی، برنامه و اهداف خود، وظایف مالی عمومی را در یک یا چند دستگاه سازماندهی کرده‌اند. در ادامه تجارب چندین کشور مورد بررسی قرار می‌گیرد.^۱

۲-۱- نیجریه

فرایند تهیه بودجه در نیجریه شامل برنامه‌ریزی، تصویب و اجرای بودجه و نظارت بر آن است. این روند بر عهده کمیته اجرایی و قانون‌گذاری کشور است. به این صورت که چارچوبی قانونی توسط قوه مجریه برای اختصاص اعتبار بودجه، صرف هزینه‌ها و درنهایت اجرای بودجه طراحی شده است (یوگو و اوکپری، ۲۰۰۹).^۲ کمیته اجرایی بودجه متشکل از رئیس جمهور، مشاوران نظارتی و سایر مقامات (دبیر کمیته، خزانه‌دار و مشاوران حقوقی) است. برای تدوین بودجه، ابتدا همه وزارتخانه‌ها موظف هستند که میزان بودجه مورد نیاز خود را برای سال مالی آینده متناسب با اهداف، درآمد مورد انتظار و منابع موجود، پیش‌بینی و به خزانه‌داری ارائه نمایند.^۳ بعد از ارائه بودجه پیشنهادی، ارزیابی همه‌جانبه آن توسط کمیته اجرایی انجام و نهایی می‌شود؛ سپس برنامه بودجه مورد نظر توسط رئیس جمهور به وزارت دارایی (FMOF)^۴ و اداره بودجه (BOF)^۵ ارسال می‌گردد. بودجه جزئیات دستور کار دولت را در مورد چگونگی تقویت رشد از طریق بهبود زیرساخت‌ها، کاهش فقر و موارد دیگر نمایش می‌دهد و به‌عنوان ابزاری برای دستیابی به اهداف کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت توسعه محسوب می‌شود. مشاوران وزارت دارایی و اداره بودجه، بعد از دریافت لایحه بودجه، نقش عمده‌ای در چگونگی تنظیم بودجه و ایجاد شفافیت برای عموم دارند؛ چراکه با اعمال راهکارهای مختلفی دغدغه‌های مردم را در سند بودجه منعکس و اهداف دولت را به‌دقت در بودجه لحاظ می‌کنند. گروه‌های دیگری هم مانند مجلس ملی نیجریه (NASS)،^۶ شورای اقتصاد ملی، بخش خصوصی، جامعه مدنی و بخش عمومی در جلسات تعاملی ارزیابی ارزیابی مشارکت دارند. قوه مقننه هم نقش مهمی دارد، زیرا نمایندگان از این قوه در روند تدوین بودجه حضور دارند. (اسمیت، ۲۰۱۵).^۸

۱. بررسی ساختار سازمانی متولی بودجه‌ریزی در کشورهای منتخب، از کردیچه (۱۳۸۵)، یان لاینرت (۲۰۰۴) و کاکائی و همکاران (۱۳۹۹) اخذ شده است.

2. Ugoh and Ukpere (2009)

۳. در سطح ایالات، تهیه و ارائه بودجه به لحاظ قانونی به عهده فرماندار است، اما کمیته مالی و سایر رؤسای ادارات نیز در این فرایند مشارکت دارند. فرایند تهیه بودجه از ایالتی به ایالت دیگر متفاوت است و تا حد زیادی به میزان اختیار شورای ایالتی بستگی دارد.

4. Federal Ministry of Finance

۵. اداره بودجه زیر نظر وزارت بودجه و برنامه‌ریزی جهت انجام وظایفی چون تهیه بودجه و نظارت بر اجرای آن فعالیت می‌کند.

6. Budget Office of the Federation

7. National Assembly

8. Smith (2015)

خزانه‌داری در نیجریه به صورت حساب واحد خزانه‌داری (TSA) و زیر نظر وزارت دارایی فعالیت می‌نماید (عامدی، ۲۰۱۸).^۱ این سیستم در سال ۲۰۱۱ با حکم ریاست جمهوری تحت عنوان اداره خزانه‌داری به عنوان حساب واحدی جهت دریافت و بازپرداخت مالیات‌ها، درآمدهای گمرکی و درآمدهای داخلی ایجاد شد که منافع بسیاری به همراه داشت. عملکرد حساب خزانه‌داری به این صورت است که در بانک مرکزی نیجریه (CBN)^۲ یک حساب تلفیقی وجود دارد تا درآمدهای دولت و هزینه‌های پرداختی از طریق این حساب صورت گیرد. در این راستا لازم است همه وزارتخانه‌ها، ادارات و سازمان‌ها درآمد جمع‌آوری شده در بانک‌های تجاری مختلف را به این حساب واریز نمایند.^۳ با به کارگیری این سیستم، دولت قادر است میزان نقدینگی هر سازمان را مشخص و نیز سیاست مناسب‌تری جهت مدیریت مؤثر منابع نقدی اتخاذ کنند. در همین راستا اجرای حساب واحد خزانه به وزارت دارایی این امکان را می‌دهد تا جریان وجوه سازمان‌های غیردولتی را نیز پیگیری کند.

۲-۲- کره جنوبی

چارچوب قانونی بودجه در کره جنوبی شامل اصول سالیانه بودن، جامعیت، تعادل، پاسخ‌گویی و دقت و صراحت است. کره جنوبی کشور غیرفدرال با حکومت مرکزی و دو سطح دولت محلی است. این کشور دارای نظام جمهوری می‌باشد که ریاست دولت را بر عهده رئیس جمهور می‌گذارد. قانون اساسی قدرت اجرایی قوه مجریه را به ریاست جمهور تفویض کرده است. قوه مقننه از یک مجلس تشکیل شده و وظیفه اصلی آن نظارت بر اختیارات قوه مجریه و تصویب قوانین، از جمله تصویب بودجه سالیانه است. ولی مجلس شورای ملی در اصلاح پیش‌نویس بودجه نقش محدودی ایفا می‌نماید، چون قانون اساسی مجلس را از ایجاد هزینه‌های جدید یا افزایش برآوردهای بودجه بدون موافقت قوه مجریه منع می‌کند. در کره سیاست‌های مهم مالی بر عهده قوه مجریه است؛ که این مهم نیز در قوه مجریه تا ۲۰۰۸ بر عهده «وزارت برنامه‌ریزی و بودجه- وقت»، «وزارت اقتصاد و دارایی» و «وزارت امور دولتی و کشور» بود.

تا سال ۲۰۰۸ مسئولیت تدوین، مدیریت و اجرای بودجه بر عهده وزارت سازمان برنامه و بودجه بود. این وزارتخانه همچنین، بر برنامه خصوصی‌سازی و تجدید ساختار شرکت‌های دولتی نیز نظارت داشت و وزارت اقتصاد و دارایی مسئولیت تدوین چشم‌انداز اقتصاد کلان و پیش‌بینی درآمدها را بر عهده داشت. اجرای بودجه دولت مرکزی در طول سال با برنامه تخصیص بودجه وزارت برنامه‌ریزی و بودجه و برنامه مالی ماهیانه وزارت اقتصاد و دارایی کنترل می‌شد، اما اداره خزانه‌داری وزارت اقتصاد و دارایی مسئولیت صدور مجوز برداشت از

1. Amadi (2018)

2. Central Bank of Nigeria

۳. حساب وزارتخانه‌ها، ادارات و سازمان‌ها در بانک‌های تجاری محفوظ می‌ماند، اما مبالغ جمع‌آوری شده توسط این بانک‌ها باید در پایان هر روز بانکی به حساب درآمد تلفیقی CBN واریز شود.

صندوق‌های اضطراری را بر عهده دارد. وزارت امور دولتی و کشور نیز مسئولیت تأمین مالی و اداره دولت‌های محلی را بر عهده داشتند.

در سال ۲۰۰۸ «وزارت دارایی و اقتصاد» و «وزارت برنامه‌ریزی و بودجه» ادغام و «وزارت استراتژی و دارایی» را تشکیل دادند تا وظایف سیاست‌های مالی و سیاست میان‌وزارتی را در یک سازمان واحد انجام دهند. لازم به ذکر است در این ساختار، اختیارات مربوط به بازارهای مالی به کمیسیون خدمات مالی^۱ منتقل شد. در نهایت در سال ۲۰۱۸ این وزارتخانه نام خود را به «وزارت اقتصاد و دارایی» تغییر داد تا نقش و وظایف خود در حوزه نظارت بر سیاست‌های اقتصادی را به طور معین‌تری نمایان سازد. بنابراین، همان‌طور که مشخص است از سال ۲۰۰۸ به این‌سو، کلیه فرایندهای بودجه‌ریزی و اجرای آن در کره جنوبی با ساختار یکپارچه صورت می‌پذیرد. لازم به ذکر است، نهادهای دیگری در حوزه اقتصادی این کشور فعال هستند که سازوکار هماهنگی میان آنان بر اساس شوراهایی است که هماهنگ با همدیگر کار می‌کنند. به عنوان نمونه می‌توان به شورای وزیران اقتصادی و شورای وزیران اقتصادی بین‌المللی - که هر دو زیر نظر شورای دولتی و شورای هماهنگی سیاست‌های ملی قرار دارند و وزرای مذکور ابزارهای لازم نظیر کنترل بودجه را در اختیار دارند، نقش مهمی در هماهنگ‌سازی سیاست‌های اقتصادی ایفا می‌کنند - اشاره نمود.^۲

۲-۳- اتریش

در کشور اتریش وزارت دارایی نقش اصلی را در طراحی برنامه‌های بودجه، پیاده‌سازی و نظارت بر اجرای آن را بر عهده دارد. همچنین موظف است با اتخاذ سیاست‌های مالی مؤثر، خسارات احتمالی پس از اجرای بودجه را جبران کند. تدوین بودجه در بخش بودجه وزارت دارایی صورت می‌گیرد. خزانه‌داری نیز زیرمجموعه‌ای از وزارت دارایی است و وظیفه کلی آن ساماندهی عملیات اعتباری در جهت اجرای مؤثر برنامه بودجه دولتی و مدیریت ریسک و کنترل مالی^۳ است. وظایف جزئی‌تر خزانه‌داری نیز عبارتند از:

- پرداخت بدهی‌های مالی؛
- معاملات اعتباری مختلف و اعطای وام به این اشخاص حقوقی و ایالات استانی و ارزیابی عملکرد آن‌ها؛
- مدیریت نقدینگی؛

1. Financial Services Commission

۲. برای آشنایی بیشتر به ذاکری و همکاران ۱۳۹۹ (بررسی تجربه کره جنوبی در تشکیل هیأت برنامه‌ریزی اقتصادی (EPB)؛ درس‌هایی برای ایران) رجوع شود.

۳. واحدهای مختلف بخش دولتی مطابق با سیستم حساب‌های ملی و منطقه‌ای اروپا (ESA) و اشخاص حقوقی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم واحدی را در وزارت در اختیار دارند یا توسط دستگاه‌های اجرایی منصوب شده‌اند، می‌توانند در رابطه با ابزارهای مالی، مدیریت ریسک و کنترل مالی به خزانه‌داری اتریش مشاوره دهند.

- انعقاد قرارداد مبادله ارز با اشخاص حقوقی و ایالت‌های استانی؛
- نظارت و ارائه گزارش‌های مختلف (استیگر، ۲۰۱۰).^۱

۲-۴- ویتنام

وزارت دارایی در ویتنام وظیفه تهیه بودجه را بر عهده دارد. فرایند تدوین بودجه دارای ساختار اداری سلسله‌مراتبی است که بودجه‌های استانی، شهری و محلی را در بر می‌گیرد و هر کدام از آنها تابع مجموعه بالای خود هستند. به عنوان مثال، بودجه‌های مناطق در استان‌ها لحاظ می‌شود و بودجه استان در بودجه دولت گنجانده شده است؛ بنابراین، بودجه دولتی شامل بودجه مرکزی و بودجه‌های تلفیقی است. تصویب بودجه مرکزی به عهده شورای ملی بودجه است و بودجه محلی (منطقه و ناحیه) و شهری نیز در هر سطح توسط شوراهای مرتبط و کمیته‌های مردمی تصویب می‌شود. سیستم مالی عمومی کل کشور نیز به دو قسمت تقسیم می‌شود:

- بودجه دولت (شامل بودجه مرکزی و بودجه‌های استانی).
 - بودجه‌های مؤسسات یا شرکت‌های مستقل اقتصادی و یا مالی.
- خزانه‌داری دولت زیر نظر وزارت دارایی اداره می‌شود و ادارات مالی استانی مسئول نظارت و کنترل بر جمع‌آوری درآمد و سپرده‌ها در حساب‌های خزانه‌داری هستند. خزانه‌داری دارای سیستم مدیریت اطلاعات^۲ است. در این سیستم، همه مالیات‌ها، هزینه‌ها و درآمدها مستقیماً به حساب‌های خزانه‌داری دولت واریز می‌شود که شامل حساب بانک مرکزی ویتنام^۳ و حساب‌های چهار بانک تجاری دولتی^۴ است. اداره خزانه‌داری مرکزی و استانی از حساب‌های موجود در بانک مرکزی و خزانه‌داری مناطق از حساب‌های چهار بانک برای پرداخت‌های خود استفاده می‌کنند. خزانه‌داری همچنین مسئول حسابداری و ثبت معاملات بودجه-ای دولت از جمله درآمد، هزینه‌ها، وام‌ها و سایر تعهدات خارج از بودجه است و کل عملیات بودجه دولتی را پوشش می‌دهد^۵ (گزارش بانک جهانی، ۲۰۱۴). در خصوص سیستم خزانه‌داری، دولت ویتنام در سال‌های اخیر، اصلاحاتی را برای تصویب حساب واحد خزانه و تقویت مدیریت نقدینگی آغاز کرده است که هدف آن ادغام حساب‌های بانکی موجود در بانک مرکزی و حساب‌های چهار بانک تجاری دولتی در یک حساب واحد است (بانک توسعه آسیا، ۲۰۱۷).^۶

1. Steger (2010)

2. Management Information System

3. State Bank of VietNam

4. State- Owned Commercial Banks

۵. صندوق بیمه اجتماعی و صندوق بیمه سلامت که امور مالی خود را به طور مستقل مدیریت می‌کنند، تحت نظر خزانه‌داری دولت نیستند.

6. Asian Development Bank (2017)

۲-۵- برزیل

در کشور برزیل برنامه‌ریزی و تدوین بودجه طی دو روند جداگانه انجام می‌شوند که باید مکمل یکدیگر باشند حال آنکه به طور موازی و بدون ارتباط با یکدیگر عمل می‌کنند، اما همچنان از نظر عملکرد به یکدیگر وابسته هستند. فرایند تدوین بودجه و برنامه بر عهده وزارت برنامه‌ریزی، بودجه و مدیریت است، اما در دو معاونت مجزا در وزارت انجام می‌گیرد؛ البته تصمیماتی که برای بودجه اتخاذ می‌شود باید با برنامه مطابقت داشته باشد. در روند تهیه بودجه سالانه طرح اولیه بودجه توسط ریاست جمهوری ارائه می‌شود و بعد از آن مورد بازنگری‌هایی در معاونت‌ها قرار می‌گیرد. معاونت برنامه‌ریزی نتایج فعالیت‌های سال گذشته را بررسی می‌کند و لیست برنامه‌های پیشنهادی را به معاونت بودجه ارسال می‌نماید. در این نوع بازنگری‌ها ممکن است طرح اولیه بودجه ریاست جمهوری مورد تغییر واقع شود. معاونت بودجه نیز بر بازنگری منابع مورد نیاز برای انجام فعالیت‌های هر دستگاه تمرکز دارد. همچنین با استفاده از مدل‌های مختلف و روش‌های تحلیلی هزینه‌های پیش‌بینی‌شده و سال‌های گذشته بازبینی می‌شوند. بعد از انجام این فرایندها در دو معاونت، وزیر برنامه‌ریزی و بودجه و مدیریت و دبیر اجرایی وزارتخانه بررسی طرح بودجه را آغاز می‌کنند؛ سپس به سایر وزارتخانه‌ها ابلاغ می‌شود و در مدت زمان معینی بودجه درخواستی خود را در سیستم تدوین بودجه رایانه‌ای ثبت می‌نمایند. لازم به ذکر است در ابلاغیه مزبور، سقف بودجه درخواستی هر دستگاه نیز مشخص خواهد شد. درنهایت بعد از تبادل نظر و گفتگوهای کارشناسی میان دستگاهی، معاونت مربوطه تکمیل طرح بودجه و مستندات آن را انجام داده و سپس آن را برای تصویب ارائه می‌دهد. این طرح بودجه باید دارای چند ویژگی باشد: اول اینکه باید برنامه هدفمندی برای مازاد بودجه سال آینده و دو سال بعد آن را ارائه دهد. دوم، باید پیش‌بینی درآمد و هزینه‌های کل را در بر داشته باشد و تعیین کند که چه هزینه‌هایی باید به‌صورت اجباری انجام شود. به این معنا که این نوع هزینه‌ها به مصوبات ریاست جمهوری وابسته نیستند و درنهایت باید حاوی اطلاعاتی در مورد سیاست‌های وام‌دهی دولت به مؤسسات مالی مختلف باشند.

خزانه‌داری برزیل یکی از پیشرفته‌ترین سیستم‌های خزانه‌داری در میان اقتصادهای نوظهور تلقی می‌شود. خزانه‌داری در برزیل به‌صورت یک وزارتخانه مجزا است که وظیفه تعیین برنامه‌های مالی، تعهدات و پرداخت‌ها، مدیریت نقدینگی و بدهی داخلی را بر عهده دارد. سیستم خزانه‌داری حساب واحد است. در راستای این سیستم همه واحدهای بودجه درخواست‌های پرداخت خود را به‌صورت الکترونیکی به خزانه ارسال می‌کنند و خزانه‌داری مسئول تلفیق حساب‌ها و ارائه گزارش‌های مالی خواهد بود. خزانه‌داری از سیستم مدیریت اطلاعات مالی^۱ استفاده می‌کند، به‌طوری که همه وزارتخانه‌ها به این سیستم متصل هستند و عملیات مالی خود را از طریق آن انجام می‌دهند. حسابرسی داخلی نیز توسط یک بخش جداگانه وزارت دارایی^۲ انجام می‌شود (بلاندل و همکاران، ۲۰۰۳).^۳

1. Financial Management Information Systems (FMIS)
 2. Ministry of Finance
 3. Blondal et al. (2003)

۲-۶- بلغارستان

فرایند تهیه بودجه در بلغارستان، چند مرحله‌ای است؛ ابتدا چارچوب مالی میان مدت برنامه^۱ در ابتدای سال توسط کمیته اجرایی- زیر نظر وزارت دارایی- با پیش‌بینی و تجزیه و تحلیل‌های سال مالی جاری، سال بودجه آینده و دو سال گذشته تهیه می‌شود؛ سپس وزیر دارایی چارچوب مزبور را به شورای وزیران ارائه می‌دهد. شورای وزیران این طرح را بررسی و تصویب می‌کند و اسناد مصوب را به شورای ملی ارائه می‌دهد. علاوه بر این، وزارتخانه‌ها لیستی از پیشنهادهای خود جهت پروژه‌های جدید سرمایه‌گذاری- اخذ وام و یا ضمانت‌های دولتی- تهیه و به وزارت دارایی ارائه می‌دهند. در واقع این برنامه میان مدت دارای اطلاعاتی در مورد اهداف برنامه مالی دولت، چارچوب اقتصاد کلان، چشم‌اندازهای اقتصادی میان مدت و تجزیه و تحلیل ریسک‌های مالی است. مرحله دوم تهیه چارچوب بودجه سه ساله است. هدف از تهیه این چارچوب آن است که منابع برای اولویت‌های استراتژیک ملی و با در نظر گرفتن هزینه‌های مختلف اختصاص یابد. وزارت دارایی موارد برنامه بودجه سه ساله را ارزیابی می‌کند و پس از مشاوره با وزارتخانه‌ها و همچنین انجمن ملی شهرداری‌ها لیستی از پروژه‌های عمده پیشنهادی سرمایه‌گذاری را برای تأیید نهایی، به شورای وزیران ارائه می‌دهد؛ همچنین هزینه‌های میان مدت و راهبردهای مدیریت بدهی دولت را در نظر می‌گیرد. مرحله سوم تهیه پیش‌نویس بودجه سالانه است. وزیر دارایی دستورالعمل‌هایی را برای تهیه لایحه بودجه به وزارتخانه‌ها صادر می‌کند. وزارتخانه‌ها نیز پیش‌نویس بودجه خود را برای سال آینده به علاوه دو سال بعد در اختیار وزارت دارایی قرار می‌دهند. کمیته اجرایی نیز با تجزیه و تحلیل اقتصادی و پیش‌بینی عمده‌ترین شاخص‌های کلان اقتصادی بودجه سال جاری، سال پیش رو و دو سال قبل را به‌روز رسانی می‌کند.

سیستم خزانه‌داری در بلغارستان یک سیستم حساب واحد است که توسط وزارت دارایی اداره می‌شود. خزانه‌داری مسئولیت مدیریت وجوه نقد و بدهی‌ها را بر عهده دارد و دارای یک حساب واحد در بانک مرکزی است که واحدهای بودجه پرداخت خود را به وزارتخانه‌های اصلی از این طریق انجام می‌دهند. همه پرداخت‌ها توسط اداره خزانه‌داری و وزارتخانه‌ها کنترل می‌شوند و از طریق تلفیق حساب‌های مختلف، ارائه گزارش‌های مالی معتبر از عملکرد حساب‌ها را فراهم می‌کند (هاوکس ورث و همکاران، ۲۰۰۹).^۲

۲-۷- روسیه

در کشور روسیه فرایند تهیه بودجه در کمیسیون بودجه وزارت دارایی انجام می‌شود. روش تهیه بودجه شامل دو مرحله کلی است: ابتدا برآورد بودجه سال آینده و به‌روز رسانی بودجه سال گذشته انجام می‌شود و سپس اجرای بودجه و تهیه گزارش‌های عملکرد صورت می‌گیرد. در مرحله اول کمیسیون بودجه با وزارتخانه‌های اصلی و چهار بخش دیگر در وزارت دارایی در مورد برآورد هزینه‌ها مذاکراتی انجام می‌دهد. این بخش‌ها شامل

1. Medium-term Fiscal Framework
2. Hawkesworth et al. (2009)

بخش‌های صنعت، علوم و امور اجتماعی، خدمات دولتی، نظامی و انتظامی و خدمات اداری، قضایی، ایالتی و خدمات شهری هستند. مرحله دوم تشریح منابع مطرح شده برای تأمین هزینه‌های بودجه برای خسارات احتمالی در سال جاری و سال آینده است. پیش‌بینی‌های انجام شده توسط وزارتخانه‌های مختلف باید توسط بانک مرکزی دولت تأیید و توسط کمیسیون بودجه تصویب شود. کمیسیون بودجه متشکل از وزیر دارایی، وزیر توسعه اقتصاد و تجارت، وزیر صنعت و انرژی، وزیر دفاع، وزیر آموزش و پرورش، وزیر بهداشت و توسعه اجتماعی و رئیس کمیسیون بودجه دولت است. رئیس کمیسیون نخست وزیر است که ساماندهی و نظارت بر انجام فعالیت‌ها را بر عهده دارد. به‌طور کلی وظایف کمیسیون شامل موارد زیر است:

- طراحی سناریوهای اقتصادی میان‌مدت
 - مفروضات اقتصاد کلان برای تدوین بودجه سال آینده
 - پیشنهادهای مرتبط با تغییر قوانین
- خزانه‌داری فدرال روسیه^۱ در سال ۱۹۹۳ تأسیس شد و در سال ۲۰۰۴ به‌طور رسمی به یک زیرمجموعه فدرال وابسته به وزارت دارایی تبدیل گردید. خزانه‌داری روسیه یک سیستم گسترده با حدوداً نود (۹۰) دفتر منطقه‌ای و دو هزار و سیصد (۲۳۰۰) دفتر محلی است. وظایف کلی خزانه‌داری به شرح زیر است:
- مدیریت وجه نقد بیشتر توسط دفتر مرکزی خزانه‌داری فدرال انجام می‌شود، اما چند بخش از وزارت دارایی و نیز بانک مرکزی در آن نقش دارند.
 - عملیات محاسبات توسط دفاتر خزانه‌داری فدرال و نیز وزارتخانه‌ها انجام می‌شود که در نهایت خزانه‌داری گزارش‌های مالی تلفیقی را ارائه می‌دهد.
 - خزانه‌داری کلیه عملیات مالی قابل توجه دولت مرکزی را تحت پوشش قرار می‌دهد و همچنین مسئولیت رسیدگی به عملکرد خزانه‌داری بسیاری از مناطق و دولت‌های محلی را بر عهده دارد (کران^۲ و همکاران، ۲۰۰۸).

۲-۸- فرانسه

تصویب قانون اساسی سال ۱۹۵۸، اقدام اصلاحی بزرگی در آن زمان محسوب می‌شد، چون اختیارات بودجه‌ای مجلس را کاهش می‌داد. قبل از سال ۱۹۵۸، وزیر دارایی موظف بود پیش‌نویس بودجه‌ای را به مجلس ارائه کند که قبلاً توسط کمیسیون‌های بودجه مجلس اصلاح شده بود. قانون اساسی این امتیاز مجلس را از میان برد. تعداد کمیسیون‌ها مجلس را محدود کرد- قبلاً کمیسیون‌های پارلمانی متعددی بر شکل بودجه تأثیر

1. Federal Treasury
2. Kraan et al. (2008)

می‌گذاشتند- و در زمینه تدوین و اجرای بودجه اختیارات گسترده‌ای را به قوه مجریه تفویض کرد. به موجب این قانون اختیارات مجلس در زمینه اصلاح بودجه محدودتر شد. این موارد مشکلات را به وجود آورد که در نهایت به ابتکار مجلس در آگوست ۲۰۰۱ قانون ارگانیک^۱ بودجه دیگری به تصویب رسید. قانون اصلی فرایند بودجه در فرانسه، قانون ارگانیک مصوب سال ۲۰۰۱ است. این قانون از ۲۰۰۶ اجرایی شد. به موجب این قانون، بودجه کل درآمدها و هزینه‌های بودجه عمومی باید دارای یک حساب واحد (یک سند) باشند. به بیان دیگر، اصول جامعیت و وحدت رعایت شود. با وجود اینکه بودجه دولت توسط وزیر دارایی ارائه می‌شود، اما بودجه تأمین اجتماعی توسط وزیر بهداشت ارائه می‌گردد. این دو فرایند جداگانه بودجه، مشمول دو قانون ارگانیک جداگانه هستند. بودجه دولت از وحدت برخوردار نیست، چون وجوه دارای مصارف معین، ضمایم و حساب‌های ویژه خزانه بودجه «عمومی» را تکمیل می‌کند. قانون ارگانیک بودجه مصوب ۲۰۰۱ و ۱۹۵۹ مبانی قانونی تفکیک بودجه دولت را فراهم می‌سازد. ذکر این نکته ضروری است، حساب واحد خزانه یکی از اصول مهم مالیه عمومی در فرانسه است.

فرایندهای تدوین بودجه سالانه دولت در فرانسه، روندی دوجانبه بین اداره بودجه^۲ با وزارتخانه‌های مختلف و کنفرانس‌های فنی است. در سال ۲۰۱۷، برای ارتقاء فرهنگ تصمیم‌گیری جمعی و تعهد به اهداف مالی، نخست‌وزیر تدوین بودجه سالانه را با یک سمینار دولتی متشکل از همه اعضای دولت با هدف بحث در مورد بودجه‌های وزارتخانه‌ها را آغاز کرد. در فرانسه دو لایحه بودجه سالانه شامل لایحه بودجه دولت و لایحه تأمین مالی اجتماعی، به مجلس ارائه می‌شوند. برای تدوین این دو لایحه ابتدا اداره بودجه فرایند شناسایی منابع بالقوه را آغاز می‌کند و گزارش نهایی از عملکرد خود را به وزیر دارایی ارائه می‌دهد، سپس طرح اولیه بودجه با توجه به اطلاعات موجود تهیه و پس از تأیید توسط وزیر مربوطه و کابینه نخست‌وزیر در نهایت به امضای وزارتخانه‌ها می‌رسد. کنفرانس‌های فنی نیز بر تحلیل عملکرد بودجه سال‌های گذشته و فعلی تمرکز دارند. آن‌ها همچنین هزینه‌های مرتبط با سیاست‌های موجود و اقدامات جدید را مورد بررسی قرار می‌دهند.

حساب خزانه‌داری همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد در فرانسه نیز به شکل حساب واحد فعالیت می‌کند که تمامی پرداخت‌ها و دریافت‌ها توسط یک حساب یکپارچه در بانک مرکزی انجام می‌گیرد. شکل‌گیری این سیستم در فرانسه نتیجه روندی تدریجی بود که در نیمه اول قرن نوزدهم انجام شد. در حال حاضر فرانسه دارای یک سیستم خزانه‌داری بسیار گسترده است. بخش خزانه‌داری ساختاری غیرمتمرکز دارد و در قالب یک معاونت^۳ در وزارت دارایی فعالیت می‌کند؛ این بخش وظایفی مانند مدیریت نقدینگی و کنترل خطرات مالی را عهده‌دار است. حسابداری بودجه، با همکاری اداره بودجه و ادارات خزانه‌داری به‌طور مشترک انجام می‌شود. دفاتر بخش حسابداری درخواست پرداخت از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها را دریافت می‌کنند، همچنین مسئولیت حسابداری واحدهای بودجه و ارائه گزارش‌های مالی تلفیقی را بر عهده دارند.

1. Organic Budget Law (Loi organique relative aux lois de finances, LOLF)
2. The State Budget
3. General Directorate of Public Finance

۲-۹- اوکراین

فرایند تدوین بودجه در اوکراین دارای یک عملکرد مرکزی است که دولت سهم قابل توجهی از آن را به خود اختصاص می‌دهد. وزارت دارایی نقش اصلی را در روند تهیه بودجه ایفا می‌کند، این وزارت توسط وزیر دارایی و یک معاون اول و دو معاون دیگر اداره می‌شود. معاون اول مسئولیت بودجه، اداره بودجه محلی و امور مالی بنگاه‌های عمومی را بر عهده دارد که بخش اصلی در روند تهیه بودجه محسوب می‌شوند؛ همچنین بر بخش سیستم مالیاتی، سیاست‌های گمرکی و اصول حسابداری نظارت دارد. از بین دو معاون دیگر، یکی مسئول امور مالی بخشی، از جمله بخش اجتماعی، بدهی دولت و همکاری‌های بین‌المللی است و دیگری مسئولیت امور اداری این وزارتخانه را عهده‌دار است. روند تدوین بودجه این‌گونه است که وزارت دارایی بخشنامه مقرراتی را به وزارتخانه‌ها ارسال می‌کند؛ وزارتخانه‌ها نیز با توجه به این بخشنامه طرح درخواستی خود را به اداره امور مالی در وزارت دارایی ارائه می‌دهند. بعد از نهایی شدن طرح اولیه بودجه و هنگامی که بودجه برای تصویب به پارلمان ارائه می‌شود، وزرا فرصت دارند تا در مورد مصارف و هزینه‌های اضافی خود توضیحاتی ارائه نمایند، اما نمی‌توانند خواستار تغییر شوند. پس از تصویب لایحه بودجه دولت و ابلاغ آن نیز وزارتخانه‌ها موظف به تدوین برنامه چند ساله راهبردی، تدوین بودجه داخلی، تهیه و مدیریت پروژه‌های سرمایه‌گذاری، مدیریت بودجه، نظارت بر امور اقتصادی و کنترل‌های داخلی و نیز تدوین گزارش‌های عملکرد در نیمه سال و پایان سال هستند (کران، ۲۰۱۳).

خزانه‌داری دولت اوکراین یک نهاد زیرمجموعه وزارت دارایی است که سیاست‌های عمومی را در زمینه خزانه‌داری و جوه بودجه اعمال می‌کند. این فعالیت توسط کابینه وزیران انجام می‌شود و ریاست آن نیز به عهده وزیر دارایی است. اولین وظیفه خزانه‌داری مدیریت جوه بودجه با ایجاد حساب خزانه‌داری واحد است. سایر وظایف خزانه‌داری به شرح زیر است:

- مسئولیت عملکرد حساب‌های بودجه دولت، بودجه استان‌ها، شهرها، بودجه‌های محلی و بودجه عمومی.
- ارائه پیشنهادهایی برای اطمینان از اعمال سیاست دولتی در زمینه اجرای بودجه و تهیه لایحه شرکت‌ها، مؤسسات و سازمان‌ها با وزیر دارایی است.
- ارائه گزارش در مورد تحقق برنامه‌های خزانه‌داری و وظایفی که به آن محول شده است.
- ارائه گزارش در مورد رفع تخلفات و نواقص فعالیت‌های خزانه‌داری، ارگان‌ها و ...
- طراحی ساختار دستگاه خزانه‌داری با نظارت وزیر دارایی.
- انتصاب و نیز برکناری رئیس و معاونین سازمان‌های زیرمجموعه خزانه‌داری مطابق با قوانین موجود.
- تعامل با واحد ساختاری وزارت دارایی.
- انطباق با روش تعیین شده توسط وزیر دارایی برای تبادل اطلاعات با روش خزانه‌داری.

- تصویب مقررات مربوط به واحدهای ساختاری مستقل دستگاه خزانه‌داری.
- ارائه پیشنهادها در خصوص توزیع بودجه.
- اجرای سیاست‌های عمومی در زمینه خزانه‌داری وجوه بودجه.
- ایجاد یک پایگاه واحد برای ثبت نام یکپارچه از مدیران و دریافت‌کنندگان بودجه.
- هماهنگی برای اجرای پروژه‌های مشترک با سازمان‌های بین‌المللی.
- افتتاح، بستن و نگهداری حساب‌ها در سیستم الکترونیکی.
- نگهداری وجوه صندوق‌های بیمه اجباری اجتماعی و بازنشستگی دولت.
- عملیات خرید و فروش ارز خارجی.
- انتشار و بازپرداخت اسناد خزانه‌داری مالی.
- گزارش‌های مربوط به اجرای بودجه‌های محلی و تلفیقی به نهادهای قانون‌گذاری، اجرایی و مالی محلی (سازمان خزانه‌داری اوکراین).^۱

۲-۱۰- ایالات متحده آمریکا

قانون اساسی مصوب ۱۷۸۹ اصل هزینه کردن وجوه عمومی با مجوز کنگره را تصریح کرده است. به موجب این قانون «برداشت پول از خزانه تنها بر اساس تخصیص‌های قانونی مصوب امکان‌پذیر است». قوه مجریه موظف است برای استفاده از وجوه عمومی موافقت کنگره را جلب کند. همچنین، این قانون تصریح می‌کند که سال مالی در اول اکتبر آغاز و در ۳۰ سپتامبر به پایان می‌رسد. همچنین، بودجه باید شامل اطلاعات تمام سازمان‌ها و برنامه‌های فدرال باشند. به بیان دیگر اصول وحدت، جامعیت و سالیانه بودجه مورد توجه قرار گرفته است. با این حال، مجوز بودجه بسیاری از هزینه‌ها در لوایح تخصیص سالیانه ارائه نمی‌شود و تنها هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری در حدود سی و پنج (۳۵) درصد از کل هزینه‌های فدرال را تشکیل می‌دهد در فرایند تخصیص سالیانه به تصویب می‌رسد.

هیئت دولت در ایالات متحده آمریکا ساختاری غیررسمی دارد که مبنای قانونی آشکاری ندارد- ایجاد این ساختار به طور تلویحی بر مبنای بخش (۲) ماده (۲) قانون اساسی است- هیئت دولت از معاون رئیس جمهور و رؤسای پانزده وزارتخانه قوه مجریه از جمله وزیر خزانه‌داری و مدیر اداره مدیریت و بودجه تشکیل شده است. چنانچه یکی از اهداف اصلی هیئت دولت مشورت به رئیس جمهور در خصوص موضوعات مختلف باشد، در اتخاذ تصمیم‌های بودجه‌ای نقش چندانی بر عهده ندارند. رئیس جمهور از مشورت دفتر اجرایی برخوردار است که از دفتر کاخ سفید، سایر پرسنل متخصص از جمله اداره مدیریت و بودجه تشکیل می‌شود.

1. The State Treasury Service of Ukraine

در قوه مجریه، مسئولیت اصلی تدوین بودجه بر عهده اداره مدیریت و بودجه است که به موجب قانون بودجه و حسابداری برای کمک به رئیس جمهور در نظارت بر فرایند تدوین و اجرای بودجه فدرال تأسیس شد. اداره مدیریت و بودجه، کارایی برنامه‌ها، سیاست‌ها و رویه‌های سازمان‌ها را ارزیابی می‌کند. همچنین، درخواست بودجه سازمان‌های مختلف را بررسی نموده و اولویت‌های تخصیص را تعیین می‌کند. این سازمان از تطابق گزارش‌های سازمان‌ها، قوانین، مقررات، گواهی‌ها و قوانین پیشنهادی با بودجه رئیس‌جمهور و سیاست‌های دولت نیز اطمینان حاصل می‌کند.

اختیارات مدیریت مالی میان بخش‌های مختلف قوه مجریه تقسیم شده است. وزارت خزانه‌داری که بر اساس یکی از قوانین کنگره در سال ۱۷۸۹ تأسیس شد، وظیفه اصلی سیاست‌ها و برآوردهای مالیاتی، حسابداری و مدیریت دیون عمومی را بر عهده دارد. علاوه بر این شورای مشاوران اقتصادی در تدوین سیاست‌های مالی و پیش‌بینی‌های اقتصادی با همکاری خزانه‌داری و اداره مدیریت و بودجه نقش مهمی ایفا می‌کند. این شورا از سه عضویت منتخب رئیس‌جمهور تشکیل شده است و کارمندی دارد. اغلب از منصوبان سیاسی هستند. علاوه بر این شورا، در سال ۱۹۹۳ در دفتر اجرایی رئیس‌جمهور و شورای ملی اقتصاد، با هدف ارائه مشورت به رئیس‌جمهور در خصوص موضوع‌های مرتبط با سیاست‌های اقتصادی - از جمله بودجه‌ریزی - تشکیل شد.

۲-۱۱- آلمان

آلمان در زمینه تنظیم فرایندهای بودجه در سطوح مختلف دولت از چارچوب حقوقی بسیار جامع و مفصلی برخوردار است. به موجب قانون اساسی، فدراسیون و ایالات به صورت مستقل به تدوین، تصویب و اجرای بودجه‌های خود می‌پردازند؛ اما یکی از ویژگی‌های چارچوب حقوقی که آلمان را از سایر کشورها متمایز می‌کند، قانون اصول بودجه است که علاوه بر دولت فدرال، در ایالت‌های مستقل و تمامی دولت‌های محلی (شهرداری‌ها) نیز اعمال می‌گردد. تبدیل اصول بودجه‌ای به قانون اهمیت بسیاری دارد. برابری شرایط زندگی در سراسر کشور یکی از اصول بنیادین قانون اساسی است که برای سیاست‌های هزینه‌ای بودجه و میزان کسری بودجه پیامدهای مهمی دارد. همچنین برخلاف برخی از کشورهای قاره اروپا، آلمان چندین اصل بودجه‌ای را در قانون اساسی خود گنجانده است که می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- بودجه سالیانه
- تهیه بهنگام (بودجه باید قبل از آغاز سال به تصویب برسد)
- جامعیت همه درآمدها و هزینه‌ها
- وحدت (همه درآمدها و هزینه‌ها باید در قانون بودجه واحدی گنجانده شوند)
- تعادل اقتصادی در سطح کلان
- بودجه باید تراز باشد

- محدودیت محتوای بودجه
 - استقلال بودجه‌ای برای هر سطح دولت
- علاوه بر قانون اساسی، قوانین مرتبط با بودجه، جزئیات این اصول را ذکر می‌کنند یا اصول دیگری را ارائه می‌دهند. از جمله می‌توان به اصول زیر اشاره کرد:
- دسته‌بندی مشخص که درآمدها بر اساس منشأ و هزینه‌ها بر اساس اهداف مشخص دسته‌بندی می‌شوند (قانون اصول بودجه‌ای و مجموعه قوانین بودجه فدرال)
 - کارایی و صرفه‌جویی (قانون اصول بودجه‌ای)
 - بودجه‌ریزی مجزا برای هزینه‌های نقدی و تعهدات آتی (مجموعه قوانین بودجه فدرال)
- قانون اصول بودجه علاوه بر اصول، برخی از تعهدات قانونی بودجه‌های فدرال و ایالتی را نیز به تفصیل ذکر می‌کند. کلیه مراحل فرایند بودجه، به جز مرحله تصویب در مجلس، مشمول قانون اصول بودجه هستند. این مراحل در هفده مجموعه قوانین بودجه‌ای که از جایگاه قانون برخوردارند، تشریح شده است. بر اساس قانون، وزارت دارایی فدرال موظف به نظارت بر برآوردهای دریافتی از ادارات، اصلاح آن‌ها (با مشورت ادارات) و تدوین پیش‌نویس بودجه است. آنگاه وزارت یاد شده این پیش‌نویس را برای تصویب در هیئت وزیران به دفتر صدراعظم ارسال می‌کند.

۲-۱۲- نیوزیلند

از اواخر دهه ۱۹۸۰ چارچوب حقوقی فرایند بودجه به‌گونه‌ای نوسازی شد که نمایانگر اصلاحات بلندپروازانه و بی‌سابقه‌ای باشد. قانون اساسی مصوب سال ۱۹۸۶، اصلاحیه قانون مالیه عمومی مصوب ۱۹۸۹ و اصلاحیه قانون مسئولیت مالی مصوب ۱۹۹۴ قوانینی هستند که چارچوب قانونی حاکم بر فرایندهای بودجه را تشکیل می‌دهند. نقش آفرینان اصلی فرایند بودجه در قانون بخش دولتی مصوب ۱۹۸۸ تعیین شده است. قوانین نظام بودجه نیوزیلند، کلیه اصول کلاسیک اصلی-مجوزهای قانونی، مبنای سالیانه، جامعیت، وحدت و دسته‌بندی دقیق و اصول مدرن (پاسخ‌گویی، شفافیت، ثبات و عملکرد)- را در بر می‌گیرد. به موجب اصول جامعیت و وحدت، بودجه باید کلیه درآمدها و هزینه‌ها را به‌صورت ناخالص و در یک سند ذکر کند، اما در برخی موارد استثنایی، اعتبارات خالص نیز امکان‌پذیر است.

نیوزیلند دارای حکومتی متمرکز و غیرفدرال است. قوه مجریه متشکل از فرماندار کل، نخست‌وزیر، هیئت وزیران، نهادهای سلطنتی و شرکت‌های دولتی است. ریاست هیئت دولت که از وزرا تشکیل شده است، بر عهده نخست‌وزیر می‌باشد. در درون هیئت دولت، وزیر دارایی مسئولیت اصلی بودجه را بر عهده دارد. وی همچنین مسئولیت خزانه‌داری را نیز عهده‌دار می‌باشد. یکی از اصلی‌ترین فعالیت‌های خزانه‌داری، مشاوره در زمینه محتوای بودجه سالیانه دولت و کمک در تهیه اسناد بودجه و قوانین مرتبط با آن است. خزانه‌داری به عنوان

بخشی از فرایند تدوین بودجه، بررسی برنامه‌های هزینه‌ای را هماهنگ کرده و به ارائه تحلیل‌های مالی می‌پردازد.

بررسی تجارب کشورها حاکی از آن است که الگوی یکسان و مشابهی مبنی بر الگوی ایده‌آل برای ساختار سازمانی بهینه متولی امور مالیه عمومی وجود ندارد؛ زیرا در برخی کشورها، وزارت دارایی یا خزانه‌داری، در برخی دیگر سازمان مسئول برنامه‌ریزی و یا واحد اجرایی خاص از یک دستگاه، مسئول تهیه و تدوین بودجه است. شایان توجه است، با وجود افتراق در اینکه کدام سازمان مسئول تهیه و تدوین بودجه باشد، هماهنگی میان برنامه و بودجه ضروری است. با وجود آنکه در برخی از کشورهای مورد بررسی، نهاد برنامه‌ریز جدا از نهاد بودجه‌ریز است، سازوکار و هماهنگی میان آنان به گونه‌ای است که هماهنگی میان برنامه و بودجه وجود دارد. به عنوان مثال، تجربه کشور کره جنوبی در حوزه هماهنگی میان کارگزاران اقتصادی مثال‌زدنی است.^۱ لازم به ذکر است، در اکثر کشورهای جهان به‌ویژه توسعه یافته‌ها که اقتصاد آن‌ها مبتنی بر سازوکار بازار است برنامه‌ریزی به شیوه معمول آن در ایران وجود ندارد. بنابراین، نباید این‌گونه برداشت شود که بودجه‌ریزی در وزارت دارایی این کشورها، به معنی جدایی آن از نهاد برنامه‌ریز است. حتی ممکن است، نهاد برنامه‌ریز و بودجه‌ریز آن‌ها یکی باشد. به عنوان نمونه می‌توان به کشورهای برزیل و کره جنوبی اشاره کرد.

۱. به ذاکری و همکاران، ۱۳۹۹ رجوع شود.

۳- ساختار سازمانی متولی امور مالی عمومی در ایران

در ایران اصل (۱۲۶) قانون اساسی، «برنامه» و «بودجه» را از وظایف رئیس جمهور قلمداد می‌کند، همچنین، بر مبنای اصل (۵۲) قانون یاد شده- بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود- تهیه و تنظیم بودجه توسط دولت انجام می‌شود.

تاکنون قانون خاصی ناظر بر تهیه و تنظیم بودجه به تصویب نرسیده است؛ اما موارد مختلفی در قوانین گوناگون بر تهیه و تنظیم بودجه اثرگذار هستند. همان‌طور که اشاره شد اصل (۵۲) قانون اساسی دولت را موظف به تهیه «بودجه کل کشور» می‌نماید و در ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور، اجزای بودجه کل کشور به صورت بودجه عمومی، بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و بودجه مؤسساتی که تحت عنوان غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شوند، محسوب گردیده است. ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی نیز دولت را موظف می‌کند هر یک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته به آن‌ها را به طور کامل و جداگانه در بودجه کل کشور منظور کند. مراحل تهیه و تدوین بودجه در ایران را می‌توان در چهار گام خلاصه کرد؛ نخست، مرحله مقدماتی و آمادگی؛ دوم، مرحله تهیه بخشنامه بودجه و ابلاغ آن؛ سوم، مرحله پیشنهاد، بررسی و تصویب اولیه بودجه و برنامه؛ و چهارم مرحله تلفیق بودجه، تصویب هیأت وزیران و ارائه لایحه بودجه (گرائی‌نژاد، ۱۳۹۹).

در ایران وظایف مدیریت مالی عمومی دولت بر اساس قوانین و مقررات حاکم- مانند برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ و محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶- به سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی واگذار شده است. تهیه و تدوین سیاست‌ها و مقررات مالی دولت، تهیه و تنظیم بودجه سالانه کشور، کنترل و نظارت بر فعالیت‌ها، عملیات و حساب هزینه‌کردها و مخارج دولت بر عهده سازمان برنامه و بودجه کشور است. معمولاً در مردادماه هر سال در سازمان مزبور، ستاد بودجه متشکل از رئیس، معاونان و مدیران میانی دستگاه متبوع تشکیل می‌شود و پس از بررسی گزارش‌های اقتصادی، جهت‌گیری کلی بودجه سال آینده را برای تصویب به شورای اقتصاد^۱ پیشنهاد می‌دهند. جهت‌گیری و رویکرد کلی بودجه سال بعد در بخشنامه‌ای پس از تصویب شورای مزبور، با امضای رئیس‌جمهور به همراه دستورالعمل‌های مربوطه به دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های مربوطه ابلاغ می‌گردد. پس از آن سازمان برنامه و بودجه با دریافت پیشنهادها و دستگاه‌ها و سازمان‌ها و شرایط اقتصادی کشور لایحه بودجه سال آینده را تهیه و پس از تأیید (تصویب) هیئت دولت برای تصویب (تبدیل شدن به قانون) به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌کند.

۱. به موجب ماده (۲) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، شورای اقتصاد شکل گرفت. برای آشنایی بیشتر به تارنمای امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد و قانون مزبور رجوع شود.

در نهایت بودجه مصوب پارلمان به قوه مجریه برای اجرا ابلاغ می‌شود. بعد از آن، سازمان برنامه و بودجه با مبادله موافقت‌نامه با دستگاه‌ها و سازمان‌های منتفع‌شونده از منابع عمومی و بر اساس قوانین حاکم با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی، بودجه مصوب را اجرا خواهند کرد. گفتنی است، وظایفی همچون سیاست‌گذاری مالیاتی و سایر درآمدهای دولت، کنترل و نظارت بر فعالیت‌ها و عملیات و حساب هزینه‌کردها و مخارج دولت و فرایندسازی پرداخت‌های دولت، کنترل‌های داخلی و کنترل تعهدات بر عهده وزارت امور اقتصاد و دارایی است.

ذکر این نکته ضروری است که با تصویب قانون برنامه و بودجه در اسفند ۱۳۵۱، سازمان برنامه به دلیل انتقال وظیفه تهیه و تدوین تمامی بودجه به آن، «سازمان برنامه و بودجه» نامیده شد. تا ۱۳۶۳، رئیس آن ذیل عنوان وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه شناخته و توسط نخست‌وزیر انتخاب می‌شد. از سال ۱۳۶۳ بر اساس ماده (۱) قانون تغییر سمت وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه به وزیر برنامه و بودجه تغییر یافت. اما بر اساس اصل (۱۲۶) بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، مجدداً این مهم را به رئیس‌جمهور واگذار کرد.^۱ قابل توجه است در مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸ اصل یاد شده، تأکید بر منصوب شدن فرد مسئول امور برنامه و بودجه توسط رئیس‌جمهور است. به بیان دیگر، این مهم مورد توجه واقع شده است که سایر قوا در این انتخاب دخالتی نداشته باشند.

۳-۱- دستگاه متولی بودجه‌ریزی در ایران

همان‌طور که پیش‌تر از نظر گذشت، دستگاه متولی بودجه‌ریزی در ایران، سازمان برنامه و بودجه کشور است. تاریخچه این سازمان به بیش از هفتاد (۷۰) سال قبل برمی‌گردد؛ به عبارت دیگر، شاید بتوان تاریخچه این سازمان را با شکل‌گیری شورای اقتصاد در سال ۱۳۱۶ خورشیدی یکی در نظر گرفت.^۲ در ادامه تلاش‌های صورت گرفته، در ۱۷ فروردین سال ۱۳۲۵ به موجب تصویب‌نامه هیأت وزیران، مجمعی به نام «هیأت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور» تشکیل شد. هیأت دولت پس از دریافت گزارش‌های ارائه شده از سوی این هیأت در مرداد ماه سال ۱۳۲۵ تصویب کرد؛ برای رسیدگی به برنامه‌های ارائه شده از سوی وزارتخانه‌ها، تشکیلات جدیدی به نام هیأت عالی برنامه تشکیل گردید تا به برنامه‌های ارائه شده از سوی وزارتخانه‌ها رسیدگی کند.

هیأت عالی برنامه در سال ۱۳۲۷ شمسی لایحه قانون برنامه هفت ساله عمرانی کشور را تهیه و به مجلس وقت ارائه کرد. هیأت مزبور در این لایحه برای نخستین بار با توجه به لزوم جلوگیری از ایجاد اصطکاک بین سازمان‌هایی که عملیات مشابه انجام می‌دهند و همچنین، لزوم تحول اقتصادی کشور، پیشنهاد کرد؛ «اجرای

۱. رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آن‌ها را به عهده دیگری بگذارد.
۲. سال ۱۳۱۶ در دوران نخست‌وزیری محمود جم به منظور تشکیل یک تیم اقتصادی و تهیه یک برنامه عمرانی برای کشور، شورای اقتصاد - به مدیریت ابوالحسن ابتهج نظریه‌پرداز، مبلغ و معمار اصلی برنامه‌ریزی در ایران (رئیس دبیرخانه شورا) - تشکیل شد.

برنامه از طریق همکاری بین دواير دولتي و سازمان‌های وابسته به دولت از یک طرف و سازمانی خاص به نام سازمان برنامه از طرف دیگر انجام گیرد». به این ترتیب در شهریور ماه ۱۳۲۷ اداره‌ای به نام اداره دفتر کل برنامه تأسیس شد که بعداً این اداره سازمان موقت برنامه نامیده شد. در نهایت طبق قانون برنامه عمرانی ایران، مصوب بهمن ۱۳۲۷ سازمان برنامه به وجود آمد. از تکالیفی که در برنامه اول برای سازمان برنامه پیش‌بینی شده بود، تهیه برنامه تفصیلی و امکان‌سنجی اجرای طرح‌ها بود. با این حال در برنامه سوم عمرانی نظام برنامه‌ریزی تحولات اساسی داشت.^۱ در نهایت در اسفندماه ۱۳۵۱ بعد از تصویب قانون برنامه و بودجه و محول شدن تدوین بودجه به آن سازمان، اسم آن به «سازمان برنامه و بودجه» تغییر یافت.^۲

سازمان برنامه و بودجه‌ای که در سال ۱۳۵۱ تشکیل شد بر اساس قانون فوق‌الذکر، در زمینه برنامه‌ریزی، تنظیم بودجه و نظارت و وظایف و اختیاراتی داشت که انجام مطالعات و بررسی‌های اقتصادی و اجتماعی به منظور برنامه‌ریزی و تنظیم بودجه و تهیه گزارش‌های اقتصادی و اجتماعی، تهیه برنامه درازمدت و تبادل نظر با دستگاه‌های اجرایی و تسلیم آن به شورای اقتصاد از وظایف و اختیارات سازمان جدید بود. پیشنهاد خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مربوط به بودجه کل کشور به شورای اقتصاد، تهیه و تنظیم بودجه کل کشور، نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالانه آن‌ها- بر اساس مفاد فصل نهم قانون برنامه و بودجه- و هماهنگ کردن روش‌ها و برنامه‌های آماری کشور هم در زمره وظایف و اختیارات سازمان برنامه و بودجه تعیین شد.^۳ در اواخر دهه هفتاد شمسی، شورای عالی اداری^۴ به منظور تحقق مطلوب وظایف و اختیارات رئیس جمهور موضوع اصل ۱۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و تأمین یکپارچگی در مدیریت کلان و فراهم کردن

۱. مهم‌ترین تحولات مزبور به شرح ذیل است:

- دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها به طور مستقیم وارد فرایند برنامه‌ریزی شدند. در مراحل اول، چارچوب کلی برنامه شامل هدف‌های کلان و تخصیص بخشی اعتبارات توسط معاونت اقتصادی سازمان برنامه تعیین شد و در مرحله بعدی برنامه‌های اجرایی بخش‌ها در کمیته‌های بخشی تهیه گردید. کمیته‌های مزبور متشکل از نمایندگان از معاونت اقتصادی سازمان برنامه و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط بود. هدف از تشکیل این کمیته‌ها علاوه بر تسهیل فرایند برنامه‌ریزی بخشی، گسترش و تعمیم مفاهیم برنامه‌ریزی در سطح وزارتخانه‌ها بود.
- سازمان برنامه از حالت اجرایی خارج شد و اجرای طرح‌های عمرانی به دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها محول گردید. سازمان فقط اجرای طرح‌هایی را که در برنامه دوم بر عهده داشت ادامه داد.
- هیأت نظارت و شورای عالی حذف و جای آن را هیأت عالی برنامه و هیئت حسابرسی گرفتند.
- معاونت طرح‌ها و برنامه در سازمان برنامه که مهم‌ترین وظیفه آن تهیه گزارش اقتصادی و ارزیابی طرح‌های در دست اجرا و سنجش اقتصادی آن‌ها بود، ایجاد شد.
- سازمان برنامه موظف شد در پایان شهریورماه هر سال گزارش اقتصادی سال جاری و نیز پیش‌بینی سال آینده را تهیه و به هیأت عالی برنامه ارائه کند.

۲. تارنمای سازمان برنامه و بودجه کشور و خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران (ایرنا): سازمان برنامه و بودجه؛ از شورا تا وزارتخانه/ کد خبر ۸۳۰۳۱۷۱۳.

۳. جهت کسب اطلاعات بیشتر می‌توانید به قانون برنامه و بودجه مصوب اسفندماه سال ۱۳۵۱ رجوع شود. فایل الکترونیکی این قانون در تارنمای سازمان برنامه و بودجه کشور موجود است.

۴. بر اساس مصوبه هشتاد و ششمین جلسه مورخ ۱۱/۱۲/۱۳۷۸، شماره ۱۴/۴۵۰

زمینه تحقق مطلوب برنامه توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی کشور، تصمیم به ادغام دو سازمان برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور گرفت. این تصمیم از تیر ماه سال ۱۳۷۹ عملیاتی شد. شورای یاد شده، مجدداً در سال ۱۳۸۶ در یکصد و سی و سومین جلسه خود، تصویب نمود: «معاونت نظارت و هماهنگی بر سیاست‌های اقتصادی و علمی معاون اول رئیس‌جمهور، معاونت هماهنگی و نظارت راهبردی نهاد ریاست‌جمهوری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و مؤسسات وابسته آن، با تمام وظایف و اختیارات و مسئولیت‌ها و دارایی و تعهدات و اعتبارات و امکانات و نیروی انسانی، ادغام و با عنوان دو معاونت به نام‌های «معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور» و «معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور» فعالیت می‌کنند».

شورای عالی اداری در سال ۱۳۹۳^۱ مجدداً رأی به احیای و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و استان‌ها داد و در نهایت در سال ۱۳۹۵^۲، تصمیم به تفکیک سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی گرفت. در حال حاضر، رئیس سازمان برنامه و بودجه معاون رئیس‌جمهور نیز محسوب می‌شود.

بر اساس قوانین حاکم بر سازمان برنامه بودجه، مهم‌ترین وظایف این سازمان به شرح ذیل است؛

- راهبری و رصد توسعه کشور
- انجام مطالعات و بررسی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور
- انجام مطالعات و بررسی‌های علمی برای بهبود نظام‌های برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی
- تهیه و تنظیم راهبردهای توسعه و برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت
- ارائه پیشنهاد خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مربوط به بودجه کل کشور به مراجع ذی‌ربط
- تهیه و تنظیم بودجه سنواتی و ارائه آن به مراجع ذی‌ربط
- نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و بودجه و پیشرفت دوره‌ای سالانه آن‌ها و ارائه گزارش‌های لازم
- تهیه و تدوین طرح آمایش سرزمین
- ارزیابی عملکرد مدیریت
- مدیریت، هدایت و راهبری نظام فنی و اجرایی کشور و تشخیص صلاحیت، رتبه‌بندی و ارزشیابی مهندسیین مشاور و پیمانکاران در سطح کشور
- هماهنگی و راهبری روش‌ها و برنامه‌های آماری در چارچوب نظام آماری کشور
- تهیه نقشه و ارائه اطلاعات مکانی کشور

۱. بر اساس مصوبه یکصد و شصت و هشتمین جلسه مورخ ۱۳۹۳/۹/۱۲، شماره ۲۰۶/۹۳/۱۲۹۹۱

۲. بر اساس مصوبه یکصد و هفتاد و ششمین جلسه مورخ ۱۳۹۵/۵/۲، شماره ۷۹۲۰۵۴

۳-۲- تنظیم‌گر سیاست‌های اقتصادی و مالی و هماهنگ‌کننده امور مالی و اجرای سیاست‌های

مالیاتی

قبل از انقلاب مشروطه، شاهان تمام درآمدها و عواید کشور را در اختیار داشتند و مخارج کشور نیز به فرمان و تصویب شخص آن‌ها صورت می‌گرفت. تا اینکه بعد از انقلاب مشروطه و تشکیل مجلس در ایران، قانونی مبنی بر تشکیل وزارت مالیه کل مملکت در سال ۱۲۸۶ شمسی تصویب شد.^۱ اوایل خرداد سال ۱۲۸۹ خورشیدی بعد از تشکیل ادارات هفتگانه، اولین سازمان رسمی وزارت مالیه شروع به کار کرد. مهم‌ترین سازمان‌های مالیه در این زمان، خزانه‌داری کل، گمرک و وصول عایدات بود. مطابق قانون ۱۲۹۴ وزارت مالیه به نه اداره تقسیم گردید که عبارت بودند از: دایره وزارتی، تشخیص عایدات و خالصه‌جات مسکوکات، خزانه‌داری کل و دیون عمومی و وظایف، گمرکات، محاکمات مالیه، کمیسیون تطبیق حوالجات، پرسنل و ملزومات و مجلس مشاور عالی برای محاکمات اداری بود. از سال ۱۳۰۰ به بعد دگرگونی‌های زیادی در وزارت مالیه رخ داد. از جمله اینکه تعدادی حدود چهل شرکت دولتی تأسیس و بعداً منحل گردیدند و سازمان به دو قسمت مالی و اقتصادی تقسیم و به وسیله دو معاون و هفت مدیر اداره می‌گردید و نیز در سال ۱۳۲۹ سازمان وزارتی با تقلیل ادارات مورد تصویب قرار گرفت و بالاخره در سال ۱۳۵۳ قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی با ۶ ماده به تصویب مجلس شورای ملی سابق رسید.

بر اساس قانون یاد شده، مأموریت وزارت امور اقتصادی و دارایی، تنظیم سیاست‌های اقتصادی و مالی کشور و ایجاد هماهنگی در امور مالی و اجرای سیاست‌های مالیاتی و تنظیم و اجرای برنامه همکاری‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری‌های مشترک با کشورهای خارجی می‌باشد. همچنین، مهم‌ترین وظایف این وزارتخانه به منظور انجام رسالت آن به شرح زیر است:

- پیشنهاد، دریافت، بررسی و انجام کلیه امور مربوط به سرمایه‌گذاری‌های ایران در خارج و سرمایه‌گذاری‌های خارجی در ایران و همچنین کمک‌های اقتصادی و فنی به کشورهای خارجی.
- پرداخت وام و اعتبار به دولت‌ها و مؤسسات خارجی و بین‌المللی و همچنین تحصیل و استفاده از وام‌ها و اعتبارات خارجی.

۱. ماده (۱۳) قانون تشکیل وزارت مالیه کل مملکت که در سال ۱۲۸۶ به تصویب مجلس رسید. اصول و وظایف خزانه‌داری کل را به قرار زیر تعیین می‌کند:

- جمع‌آوری و تمرکز عایدات نقدی و جنسی دولت و دریافت عایدات ادارات صاحب جمع دولتی و آنچه به موجب قراردادهای امتیازات باید عاید دولت شود.
- تأدیه مخارج مملکتی مطابق حوالجات مستقیم و اعتباری وزیر مالیه در حدود مقرر قانون.
- دادن صورت کل عایدات مأخوذه به اداره محاسبات کل در آخر هر برج.

- تنظیم و اجرای برنامه همکاری‌های اقتصادی و مالی و فنی ایران با سایر کشورها و سازمان‌ها و مؤسسات اقتصادی و مالی بین‌المللی و ایجاد هماهنگی در اعمال نظارت بر این‌گونه روابط و مناسبات بین‌المللی.
- اجرای تکالیف مربوط به امور پولی، بانکی، بیمه‌ای، ارزی و اعتباری کشور.
- متولی سیاست‌گذاری در حوزه مالیاتی، عوارض و هزینه‌های گمرکی و وصول سایر منابع درآمدی دولت.
- انجام فعالیت‌های خزانه‌داری کل کشور^۱
- تهیه و تنظیم صورتحساب عملکرد بودجه سالانه کل کشور.
- رسیدگی به موجودی و نظارت و تمرکز حساب اموال دولتی در اختیار دستگاه‌های اجرایی.
- نگهداری اسناد مالکیت اموال غیرمنقول دولت در اختیار دستگاه‌های اجرائی.
- تهیه و توزیع و همچنین نظارت بر چاپ اوراق بهادار کنترل دولت و سایر اوراقی که برای وصول درآمدهای عمومی دولت منظور در قانون بودجه کل کشور مورد استفاده قرار می‌گیرد.
- نظارت بر اجرای بودجه با انتصاب ذی‌حساب و معاون ذی‌حساب در دستگاه‌ها.
- تضمین وام‌ها و اعتبارات اعطایی به دولت.
- بررسی بودجه و ترازنامه و حساب سود و زیان شرکت‌های دولتی.
- انتشار اوراق بدهی در چارچوب مقررات قانونی و آئین‌نامه‌های اجرایی مربوط.
- توزیع و فروش سفته و برنامه تجارتي از طریق شبکه بانکی کشور و نگاهداری حساب آن‌ها.

۳-۳- روش‌های متداول بودجه‌ریزی با تأکید بر ایران

روش‌های بودجه‌ریزی^۲ - منظور برآورد هزینه است- در سیر تکاملی خویش دچار دگرگونی و پیشرفت قابل ملاحظه‌ای شده‌اند. دلایل این تحول را می‌توان به تغییر در شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی که بسترساز تغییرات در اهداف و روش‌ها هستند تا تغییر در امکانات و فناوری‌های در دسترس و تحول پیشرفت نظام‌های آماری و اطلاعاتی منتسب نمود. به طور کلی نظام بودجه‌ریزی از ابتدای پیدایش خود، دو نوع رویکرد را تجربه کرده است. در رویکرد اول بودجه‌ریزان بدون توجه به هدف‌های ناشی از اجرای بودجه، تنها به هزینه‌ها و مخارج صرف شده توجه می‌نمایند. به این رویکرد، روش بودجه متداول یا سنتی گفته می‌شود. رویکرد دوم مبتنی بر تفکری است که طی آن بودجه‌ریزان با توجه به هدف‌های تعیین گردیده و احیاناً برنامه‌های تدوین شده، به تهیه و تنظیم بودجه‌های سالیانه اقدام می‌نمایند. این روش، در دوره تکامل خویش از روش بودجه عملیاتی شروع و در مراحل بعد با ابداع روش طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی و همچنین، بودجه بر مبنای صفر تداوم پیدا کرد. روش مزبور در گام دوم تکاملی بودجه‌ریزی عملیاتی، به بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد ارتقاء یافت.

۱. برای آشنایی با روال خزانه‌داری در ایران و همچنین، سابقه آن به گزارش بررسی نظام مالی دولت (۱)؛ بخش خزانه‌داری کل کشور، کاکائی و همکاران ۱۳۹۹ رجوع شود.

۲. مطالب این بخش برگرفته از کتاب مقاله‌هایی درباره بودجه و کاربرد آن در ایران دکتر غلامرضا گرائی‌نژاد گرفته شده است.

به طور کلی روش‌های بودجه‌ریزی را در شش مورد خلاصه می‌شود که عبارتند از:

- بودجه‌ریزی متداول (سنتی)
- بودجه‌ریزی افزایشی
- بودجه‌ریزی بر مبنای صفر
- بودجه‌ریزی برنامه‌ای
- روش طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی
- بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

در این گزارش به طور مختصر به سه (۳) روش «بودجه‌ریزی برنامه‌ای»، «روش طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی» و «بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد» پرداخته می‌شود.^۱

۳-۳-۱- بودجه‌ریزی برنامه‌ای

همچنان که عقیده بودجه متداول، زائیده نیازهای زمان خویش بود، عقیده مربوط به بودجه برنامه‌ای نیز بازتابی از نیازهای جدید بود که دیگر بودجه‌های متداول یا سنتی نمی‌توانست پاسخگوی آن باشد. زیرا وقوع بحران‌ها و بروز مشکلات اقتصادی- اجتماعی در اوایل قرن بیستم، نظام‌های سیاسی را بر آن داشت که کمرنگ کردن ایده‌های کلاسیکی، نقش دولت‌ها را در امور اقتصادی و اجتماعی پررنگ و در اداره اقتصاد ملی دخالت بیشتری نماید. همراه با این ضرورت، لزوم مدیریت بهتر و مؤثرتر به منظور دستیابی به اهداف رشد و توسعه همه‌جانبه باعث گردید تا نیاز به برنامه‌ریزی و تعیین اولویت‌ها در بودجه‌های سالیانه به شدت احساس شود. همان‌طور که بیان شد، بودجه برنامه‌ای یک تفکر است که مبنای عمل بودجه عملیاتی و سایر روش‌های بودجه‌ریزی پس از آن قرار گرفته است. ابزارهای مورد نیاز این روش، نظیر سیستم حسابداری مناسب، ابزارهای اندازه‌گیری و روش‌های تجزیه و تحلیل در اختیار بودجه‌ریزان قرار گرفته و در نتیجه به ایجاد رابطه بین هزینه‌ها و اهداف مورد نظر منجر می‌شود. ایده بودجه برنامه‌ای توسط بودجه عملیاتی به رشد و تکامل رسید و سپس از طریق سیستم طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و همین‌طور بودجه‌ریزی بر مبنای صفر که تماماً بر مبنای بودجه برنامه‌ای تنظیم شده‌اند، به اوج خود رسید.

این روش بودجه‌ریزی از سال ۱۹۴۹ در آمریکا به منظور اصلاح مدیریت سازمان‌های دولتی عنوان شد. در این سبک بودجه‌ریزی، عملیات سازمان به شکل برنامه کار تنظیم و برای هر برنامه کار اعتبار منظور می‌گردد. بودجه برنامه‌ای نوعی طبقه‌بندی است که با ایجاد ارتباط میان مواد هزینه و عوامل به کار گرفته شده از یک طرف و نتایج کار به دست آمده از سوی دیگر نشان می‌دهد که در طی سال مالی چه کالاها و خدماتی به صورت محصول نهایی و یا فعالیت‌های بخش دولتی در جهت نیل به اهداف اقتصادی و یا اجتماعی دولت تولید شده

۱. برای آشنایی بیشتر با روش‌های سنتی، افزایش و بر مبنای صفر به گرائی‌نژاد، ۱۳۹۹ رجوع شود.

است. در نظام بودجه برنامه‌ای، وظایف دولت در قالب‌های بزرگی که هر قالب از همگنی و هم‌خوانی مشابهی برخوردارند طبقه‌بندی می‌شود. سپس آن قالب‌های بزرگ از زیرمجموعه قالب‌های کوچک‌تری تشکیل می‌گردد؛ که این قالب‌های کوچک‌تر در ارتباط با وظایفی که قانوناً بر عهده هر یک از دستگاه‌های اجرایی قرار داده شده و اعتبارات به هر یک از دستگاه‌های اجرایی مستلزم اجرای برنامه کار است؛ بنابراین، حجم اعتبارات در شبکه اهداف عملیات دولت به نحوی که تشخیص داده می‌شود توزیع می‌گردد. لذا، اعتبارات و عملیات که در نهایت به وسیله دستگاه‌های اجرایی به عمل می‌آید قابل کنترل هستند. عناوین برنامه‌ها باید به نحوی انتخاب شوند تا شاخص‌مند باشند.

در ایران، در سال ۱۳۳۹ فکر تهیه بودجه برنامه‌ای، از سوی وزارت دارایی وقت مورد توجه قرار گرفت، اما این امر از ابتدای برنامه عمرانی سوم [۱۳۴۲-۱۳۴۶] در سال ۱۳۴۳ تحقق پذیرفت. در شهریور این سال به دلیل نقاط ضعف در تهیه و تنظیم بودجه و این که بودجه جاری مجزا از بودجه عمرانی تهیه می‌شد وظیفه وزارت دارایی در مورد بودجه جاری به سازمان برنامه منتقل گردید. از این‌رو، بودجه برنامه‌ای در ایران برای اولین بار در سال ۱۳۴۳ تهیه شد. از این‌رو، دفتری به نام «دفتر مرکزی بودجه» در سازمان برنامه تأسیس گردید. هدف از این انتقال، جامعیت بخشیدن به بودجه‌ریزی از طریق بررسی توأمان بودجه جاری و عمرانی و استفاده از روش بودجه برنامه‌ای بود. لذا، از سال ۱۳۴۴ هجری شمسی به بعد، بودجه به صورت برنامه‌ای تنظیم و اجرا شد. در سال ۱۳۴۵ بودجه کل کشور با اطلاعات بیشتری درباره اجزای عملیات دولت و نیز مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و پیشرفت‌های حاصل از اجرای بودجه‌های گذشته تقدیم مجلس شد و اطلاعات آن در پیوست‌های لایحه بودجه منعکس گردید. این مهم در حال حاضر نیز دنبال می‌شود و بودجه دستگاه‌ها بر اساس برنامه در قانون درج می‌گردند.

۳-۲-۳- روش طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی

این روش بودجه‌ریزی از زیرشاخه‌های بودجه برنامه‌ای است که از سال ۱۹۶۰ در آمریکا پایه‌گذاری شد. با اجرای این روش اعطای امتیازات به واحد اجرایی مستلزم شناخت امکانات موجود دستگاه اجراکننده می‌باشند. اولین جلوه بودجه برنامه‌ای عبارت است از تقسیم‌بندی وظایف و عملیات دولت در قالب برنامه‌ها و فعالیت‌های مشخص است. به بیانی دیگر، زیربنای اصلی این نظام، همان برنامه است. در طبقه‌بندی عملیاتی بودجه، یک برنامه از تعداد فعالیت و طرح‌های مربوط به هم تشکیل شده است. پس از اینکه برنامه‌ها تعیین و انتخاب شدند برحسب هدف‌هایی که دارند در طبقات فرعی‌تری گروه‌بندی می‌شوند. این گروه‌ها و اجرا تشکیل‌دهنده آن‌ها، چارچوب اصلی برنامه‌ریزی استراتژیک طرح‌ریزی، بودجه‌ریزی، اجرای بودجه، گزارش‌گیری، ممیزی و ارزشیابی قرار می‌گیرند.

بر اساس این روش، در گام نخست، اهداف و وظایف قانونی و عینی هر دستگاه‌های دولتی شناسایی می‌شود. دوم، نتایج هر برنامه بر اساس واقعیت مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. سوم، هزینه‌های هر برنامه مشخص می‌شود و در نهایت برنامه‌ها در قالب برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت دستگاه مورد توجه قرار می‌گیرد.

۳-۳-۳- بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

همان‌طور که پیش‌تر از نظر گذشت، در روش متداول یا سنتی بودجه‌ریزی که برخی آن را مبتنی و «فهرست اقلام» و «اقلام هزینه» قلمداد می‌نمایند، منابع قابل تخصیص به نهادها یا ورودی‌های گوناگون برای یک مؤسسه مثل حقوق و مزایا، مأموریت، هزینه سفر، آب، برق، تلفن و موارد مشابه مشخص و تعیین می‌شوند تا از استفاده بی‌جا و حساب نشده منابع دولتی جلوگیری شود. بودجه‌ریزی افزایشی اغلب با کاربرد فهرست اقلام هزینه مورد استفاده قرار می‌گیرد و فرض اساسی آن این است که تأمین مالی برنامه‌ها در همان سطح پیشین تداوم خواهد یافت. این شیوه‌ها و سایر روش‌های بودجه‌ریزی به دلیل اینکه مؤسسات و وزارتخانه‌ها و بدنه دولت را صرفاً در قبال اقلام هزینه‌ای پاسخگو می‌داشتند مورد انتقاد قرار گرفته‌اند. بنابراین، متفکرین و تحول‌گرایان به بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد که اساس طراحی آن بر پاسخگو نمودن مؤسسات دریافت‌کننده بودجه نسبت به دستاوردهایشان است روی آوردند.

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در تلاش است، به محصول و نتیجه‌های قابل اندازه‌گیری، نقش پررنگ‌تری در قبال تصمیم‌گیری بودجه‌ای مبتنی بر داده‌ها بدهد. مهم‌ترین دستاورد این شیوه ارتباط دادن اطلاعات عملکردی به مرحله تهیه و تنظیم بودجه و کنترل مخارج است. در اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، سه مؤلفه استخراج فعالیت‌ها مبتنی بر برنامه‌های اجرایی، هزینه‌یابی فعالیت‌ها و مدیریت عملکرد قابل تفکیک هستند. همچنین، مهم‌ترین عامل نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، برنامه اجرایی است. برنامه اجرایی حلقه واسط برنامه‌های پنج‌ساله توسعه با بودجه سنواتی هستند. لازم به ذکر است، بودجه‌ریزی عملیاتی طی یکی دو دهه اخیر همواره مورد توجه سیاست‌گذاران مالیه عمومی در ایران بوده و تا حدودی نیز عملیاتی شده است.

۴- واکاوی تجربه بودجه‌ریزی دوگانه در ایران

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد تا سال ۱۳۴۳ در ایران، هیچ‌کدام از اصول جامعیت و وحدت بودجه‌ریزی در ایران رعایت نمی‌شد، زیرا از یک سو وزارت دارایی تهیه و تنظیم بودجه جاری دولت را بر عهده داشت و از سوی دیگر سازمان برنامه، بودجه عمرانی را تهیه می‌کرد؛ این دو بودجه ارتباطی با هم نداشتند. سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه دولت مانند شرکت نفت، دخانیات، قند و شکر و غیره هم بودجه خودشان را داشتند و هیچ‌کدام بودجه تفصیلی به وزارت دارایی ارائه نمی‌کردند. مؤسسات انتفاعی هم کار خودشان را می‌کردند. از این‌رو، در این بخش ارزیابی جورج بی بالدوین^۱ سرپرست گروه اول مشاوران هاروارد- که سال‌های ۱۳۳۸ تا ۱۳۴۱ در ایران مشغول مطالعه و کمک به دولت وقت بودند- از بودجه‌ریزی دوگانه در ایران ارائه خواهد شد. زیرا طی دوره حضور تیم یاد شده در ایران، بودجه هزینه‌ای و عمرانی جدا از هم و بدون ارتباط با یکدیگر تهیه می‌شدند. همچنین، این ارزیابی تصویر روشن از دلایل انتقال بودجه جاری از وزارت دارایی وقت به دفتر نخست‌وزیر و بعد از آن سازمان برنامه ارائه خواهد کرد.^۲

۴-۱- بودجه‌ریزی در اوایل دهه چهارم شمسی در ایران

از زمان مأموریت اول میلسپو در اوایل دهه ۱۹۲۰- اوایل دهه ۱۳۰۰- بودجه‌ریزی در ایران توسط وزارت مالیه/ دارایی^۳ هدایت و رهبری شده است. سنت بودجه‌ریزی در ایران کاملاً مالی بوده است، با این توضیح که هدف اصلی آن کنترل حجم مخارج به منظور جلوگیری از بی‌پول شدن دولت است. بودجه‌ریزی برای تطبیق برنامه‌ها یا مجموعه‌ای از اولویت‌ها استفاده نشده است. وزارت دارایی در شناسایی محدودیت‌ها برای نیل به اهداف در کنترل پول مؤثر بوده و در ایران سنت مالی محافظه‌کارانه‌ای شکل داده است. با این حال، این سنت برنامه‌ریزی و گزینش موشکافانه توسعه و ارزیابی هزینه فعالیت‌های نهادهای هزینه‌ای را در بر نگرفته است. در واقع درست تا دهه ۱۹۵۰ (خورشیدی) گمرکات بود که در پایان هر سال حق‌الامتیازها را تقدیم مقامات وزارت دارایی می‌کرد، حق‌الامتیازهایی که جریانی از پول ایجاد می‌کرد که صرف مخارج وزارتخانه می‌شد. ضرورتی برای بیان نیست که این نظام منجر به گسترش فساد و ایجاد سازمان‌های شبه مستقل (بنگاه‌ها) شده بود که خارج از فرایند مرسوم بودجه بودند.

تا زمان شروع برنامه، اصل چهار دولت آمریکا در ۱۹۵۲ (۱۳۳۱ شمسی) با تأکید زیاد آن بر بهبود و ارتقای مدیریت دولت و شایستگی‌های مالی، تلاش بسیاری صرف بودجه‌ریزی شد. اصل چهار تلاش کرد تا با فراهم کردن زمینه مساعدت در هر دو طرف وزارت دارایی و برخی از وزارتخانه‌های کلیدی، به این امر کمک کند، در

۱. George B. Baldwin

۲. مطالب این بخش (بودجه‌ریزی در اوایل دهه چهارم شمسی در ایران) از کتاب «برنامه‌ریزی و توسعه در ایران» به قلم جورج بی بالدوین ۱۹۶۷ (۱۳۴۶ شمسی) و ترجمه میکائیل عظیمی در سال ۱۳۹۴ اقتباس شده است. برای آشنایی بیشتر به آن کتاب رجوع شود.

۳. در سال ۱۳۱۹ وزارت مالیه به وزارت دارایی تغییر نام داد.

شرایطی که پیگیری و پیشرفت این امور به طور غیر قابل باوری، کند و اندک بودند. تا ۱۹۶۰ (۱۳۳۹ خورشیدی) وزارت دارایی تمایل، فهم و صلاحیت بسیار کمی برای بودجه‌ریزی یا برنامه‌ریزی مالی از خود نشان داد، مسائلی که مشاوران آمریکایی و ایرانیان متعددی معتقد بودند باید به یک نهاد تخصصی جدید در دفتر نخست‌وزیر منتقل شوند. بسیاری از افراد صبور و دانا به سادگی وزارت دارایی را مرجع بودجه‌ریزی می‌دانستند، زیرا هیچ‌کس در این وزارتخانه نبود که به‌واقع این وظیفه را درک و تمایل به احراز موقعیت‌های دشوار شغلی داشته باشد، موقعیت‌هایی که در برابر وزارتخانه‌های مصرف‌کننده، همواره مستلزم بودجه‌ریزی مؤثر بوده است. مقامات وزارت دارایی از طرح مسائل در فصل بودجه، افزودن ادعاهای وزارتخانه‌ها به بودجه و ارائه سرجمع بودجه دولت خرسند بودند. گرایش سنتی در وزارت دارایی آن بوده که با افزایش پول، کار آن متوقف خواهد شد، زیرا به تصمیم دولت بستگی دارد که چگونه این پول‌ها خرج شوند. وزرای دارایی هرگز وزارت خود را به عنوان بخشی از دولت که مسئول پیشنهاد صورت هزینه‌های کابینه به مجلس است تلقی نکردند.

مطمئناً بودجه‌ای که تا اینجا بحث شده است، بودجه مرسوم دولت مرکزی است، بودجه‌ای که در آن میان مخارج اجرایی و سرمایه‌ای تمایزی ندارد. بودجه توسعه‌ای (بودجه سازمان برنامه) جزء بودجه ملی نبود. از آنجایی که سازمان برنامه خارج از درآمدهای عادی دولت تأمین مالی می‌شد و فارغ از هر گونه مقررات مرسوم دولتی بود، این سازمان فرایند بودجه‌ریزی خاص خود را بسط داد. بین سال‌های ۱۹۵۷ و ۱۹۶۰ (۱۳۳۶-۱۳۳۹) شورای بودجه سازمان برنامه به همراه برخی افراد برجسته و کمک‌های قوی از مشاوران خارجی، قادر بود درجه‌ای از بودجه‌ریزی برنامه‌ای در داخل سازمان برنامه ایجاد کند. وقتی بودجه سالانه تدوین و منتشر می‌شد، مخارج مطرح شده در هر فصل را به تفکیک هر یک از پروژه‌ها نشان می‌داد. این بودجه از مذاکرات اولیه با دفاتر سازمان برنامه و پس از مطالعه پاسخ‌ها به فراخوان بودجه صادر شده توسط شورای بودجه، جمع بندی می‌شد. امور مالی [سازمان برنامه]، مرجع پرداخت‌ها به‌جز برای پروژه‌هایی که جزء بودجه مصوب بودند. دو مسئله اصلی در کنترل مؤثر فرایند بودجه سازمان برنامه مطرح بودند، حتی در آن جزیره مدرن و روشنفکر. یک مسئله درک این موضوع بود که بودجه وقتی تدوین می‌شود باید مورد احترام بوده و اهداف مدنظر آن در کنترل برنامه‌ها و مخارج اعمال شود. مسئله بعدی، دسترسی به جریان نقدینگی بوده به طوری که در زمانی که بودجه مقرر کرده و به میزان پولی که در بودجه آمده منابع در دسترس باشند. به دلایل متعدد شورای اقتصاد مسئولیت نظارت بر بودجه سازمان برنامه را بر عهده گرفت. این شورا وظیفه مزبور را با تعیین کمیته‌ای رسمی برای جلوگیری از تغییرات سلیقه‌ای برنامه و ارزیابی‌های گاه و بیگاه جریان نقدینگی انجام می‌داد، زیرا باید معین می‌گردید که چشم‌انداز مالی بودجه چیست. چه سطحی از مخارج قابل تأمین مالی بوده و چه وام‌های خارجی باید دنبال شوند.

کاهش سهم سازمان برنامه از درآمدهای نفت و بسط برنامه‌های آن، کمبود نقدینگی را رقم زد که هیچ‌کس انتظار نداشت. در ابتدا این کمبود را کمک‌های کوتاه‌مدت بانک ملی و وام‌های خارجی بلندمدت پوشش

می‌دادند؛ اما این قرض گرفتن‌ها هرگز کفاف نیازهای سازمان برنامه طی سه و نیم سال آخر برنامه دوم را نمی‌داد. در نتیجه این سازمان بر اساس روزمرگی اداره می‌شد. کمبود مزمن نقدینگی بود که مقام صندوق بین‌المللی را در بهار ۱۹۶۱ (۱۳۴۰ شمسی) واداشت که بنویسد «از هر منظر و با هر هدفی سازمان برنامه ورشکسته است».

کمبود نقدینگی مستمر، اجرا و برنامه‌ریزی پروژه‌ها را تحت تأثیر قرارداد. پروژه‌های سازمان برنامه را انواع بسیار زیاد کارگزاران اداره می‌کردند. پیمانکاران خارجی، پیمانکاران داخلی، سازمان‌های رفاهی، بنگاه‌های مستقل و مانند این‌ها. برخی از این‌ها دارای منابعی بودند که می‌شد جابه‌جا کرد، در حالی که کارگزاران منتظر پرداخت از طرف سازمان برنامه بودند. برخی از آن‌ها از بانک‌های داخلی وام گرفته بودند و برخی از بانک‌های خارجی. برخی دیگر نیز توانسته بودند از وزارت دارایی پیش‌پرداخت بگیرند. پروژه‌هایی که هیچ‌یک از این گزینه‌ها را نداشتند، هرگز شروع نشدند و یا تنها زمین را در اختیار گرفتند. معمولاً دشوار بتوان به مردم توضیح داد چرا به این پروژه‌ها پولی پرداخت نشد، وقتی آگاه بر این بودند که در بودجه منابع مربوط لحاظ شده است.

اگر همان‌طور که وجود پولی که قاعدتاً باید به مقدار معین و در زمان مشخص وجود داشته باشد، مورد تردید است، در ایران همه چیز برای مردم بسیار درهم گسیخته و دل‌سرده‌کننده است. نااطمینانی نسبت به دسترسی به نقدینگی در آینده، دلیل اصلی این امر بود که چرا مطالعات و بررسی‌های اندکی برای برنامه سوم پیش از آغاز آن به انجام رسیدند. ریشه این مشکل در مدیریت مالی ضعیف دولت در حوزه درآمدها است. این کمبودها کارگزاران بی‌شمار دولت و برنامه‌های آن‌ها را تحت تأثیر قرار داد. علت چنین سوء مدیریت مالی، سیاسی و فرهنگی بود و عمیق‌تر از آن بود که اقدامات تکنیکی بتواند آن را اصلاح کند. مهم‌ترین مشکل تاکتیکی در طراحی برنامه سوم چگونگی ساماندهی بودجه بود که می‌توانست بر ضعف عملکرد مالی غلبه کند.

سه گزینه در میان بود. یکی رها کردن امور در همان وضعیتی که بودند، یعنی تصویب بودجه سرمایه‌ای وزارتخانه‌ها در سازمان برنامه و تصویب بودجه هزینه‌ای در وزارت دارایی. گزینه دوم، تشکیل شورای بودجه جدید در دفتر نخست‌وزیری بود به منظور مراقبت از بودجه ناامیدکننده وزارت دارایی و شروعی تازه (با کمک‌های تکنیکی مناسب). راه سوم، تشکیل یک کمیته جدید مشترک بود که در آن سازمان برنامه و هم وزارت دارایی حاضر باشند. پس از گذشت بیش از یک سال از طرح این سه گزینه و پس از مذاکرات بی‌پایان، برنامه‌ریزان نتوانستند تصمیم روشنی بگیرند. آن‌ها بین لبه تیغ گیر افتاده بودند: نخست، تمایل به انتخاب گزینه‌ای که وظایف مشخصی را به دولت محول کرده و نهاد برنامه‌ریزی را به سایر ارکان دولت نزدیک‌تر می‌کرد؛ و دوم، تمایل به حفظ کنترل و اطمینان از وجود کیفیتی حداقلی در فرایند بودجه‌ریزی.

برنامه‌ریزان در نهایت به دولت توصیه کردند که سازمان برنامه دارای ابزار کنترلی جدید باشد، بودجه توسعه‌ای سالیانه. این توصیه می‌توانست عملی باشد چون مجلس، تخصیص‌های مربوط به پنج سال برنامه را در زمان بررسی کل برنامه تصویب می‌کرد. وزارتخانه‌ها و بنگاه‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های ویژه خود را به سازمان برنامه

پیشنهاد می‌کردند و پیشنهادهای تأیید شده در قرارداد پروژه میان سازمان برنامه و نهاد حامی مالی پروژه تنظیم می‌شد. بدین ترتیب این قراردادها بودجه توسعه سالیانه بود که توسط سازمان برنامه و بر اساس برآورد مخارج سال، تدوین می‌شد و توسط مجریان پروژه‌ها تأیید می‌گردید. پس از آن که بودجه توسعه‌ای توسط دولت تصویب شد، به طور خلاصه، با بودجه دولت تلفیق می‌شد و نه وزارت دارایی و نه مجلس قدرت بازنگری در جزئیات بودجه برنامه‌ای را نداشتند. اما سازمان برنامه کنترل خود بر توزیع منابع بودجه توسعه‌ای به مجریان پروژه‌ها را حفظ می‌کرد.

برنامه سوم مطابق جوهر و اساس توصیه‌های ۱۹۶۱ (۱۳۴۰) درباره بودجه‌ریزی بود. این برنامه به زبان ساده می‌تواند برنامه مخارج دولت نامید که از محل ۱۴۰ میلیارد ریال درآمد نفتی تأمین مالی می‌شود. این ۱۴۰ میلیارد ریال به مخارج سالانه تفکیک شده بود. مخارج سالانه توسط بودجه‌های توسعه‌ای سنواتی کنترل می‌شد که سازمان برنامه تنظیم کرده بود تا توسط مرجعی خارج از سیستم - هیأت عالی برنامه - تأیید شود. بودجه توسعه‌ای سالانه، هزینه سرمایه‌ای پروژه‌ای توسعه تأیید شده به‌علاوه نسبت نامشخص از رشد بودجه‌های مرسوم برای توسعه وزارتخانه‌ها را تأمین می‌کرد.

بودجه مرسوم دولت به مانند قبل، توسط وزارت دارایی تهیه می‌شد، وزارتخانه‌ای که ملزم بود تا سازمان برنامه را در جریان امور قرار دهد. ارگان‌های دولتی از سرمایه‌گذاری بدون رضایت هیأت عالی برنامه، ممنوع بودند. با این همه سرمایه‌گذاری به عنوان مخارج مالی به منظور تحقق اهداف برنامه تعریف شده بود. به نظر می‌رسد این تعریف، وزارتخانه‌ها را برای سرمایه‌گذاری در حوزه‌های خارج از شمول برنامه و حوزه‌هایی که توانسته بودند منابع لازم را به دست آورند، آزاد کرده بود. ماده مشخصی از قانون، ارگان‌های دولتی را از گرفتن هر گونه وام خارجی (شامل وام‌های اعتباری) ممنوع کرده بود مگر آنکه ابتدا اجازه وزارت دارایی و سازمان برنامه را گرفته باشد.

در نگاه صریح، به نظر می‌رسد قانون برنامه سوم نسبت به برنامه دوم هماهنگی بیشتری میان مخارج توسعه ای و مخارج غیرتوسعه‌ای کشور برقرار کرد. این برنامه کارکردهای بودجه‌ای سازمان برنامه، وزارت دارایی و شرکت ملی نفت را مشخص کرد. همچنین، به نظر می‌رسد توانست با تعیین سهم فزاینده‌ای از درآمد (افزایشی) نفت در هر سال و با برقراری سقف ۷/۵ درصدی برای افزایش مخارج غیرتوسعه‌ای دولت، منابع مالی مناسبی برای برنامه تضمین کند. درنهایت پس از گذشت یک و سال نیم از تصویب برنامه سوم در آوریل ۱۹۶۴ (فروردین ۱۳۴۳) بعد از اصلاح جزئی - افزایش آن به ۲۰۰ میلیارد ریال - نخست‌وزیری از انتقال کلیه فزاینده‌های بودجه از وزارت دارایی به سازمان برنامه استقبال کرد که درنهایت این مهم در همان سال عملیاتی شد.

۵- بررسی ساختار سازمانی بهینه برای تشکیلات مالی عمومی در ایران از منظر خبرگان

در این بخش سناریوهای مورد بررسی، جامعه خبرگانی و نظرات آن ارائه شده است.

۵-۱- سناریوهای مورد بررسی و جامعه خبرگان

در این گزارش امکان‌پذیری اصلاحات ساختاری در سه سناریو مورد بررسی قرار گرفته که این سناریوها به شرح زیر است:

الف) وضعیت موجود مدیریت مالی عمومی با ساختاری دوگانه- سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی- تداوم یابد و به منظور کارآمدی بیشتر و رفع اصطکاک‌ها برخی اصلاحات جزئی در دستور کار قرار گیرد.

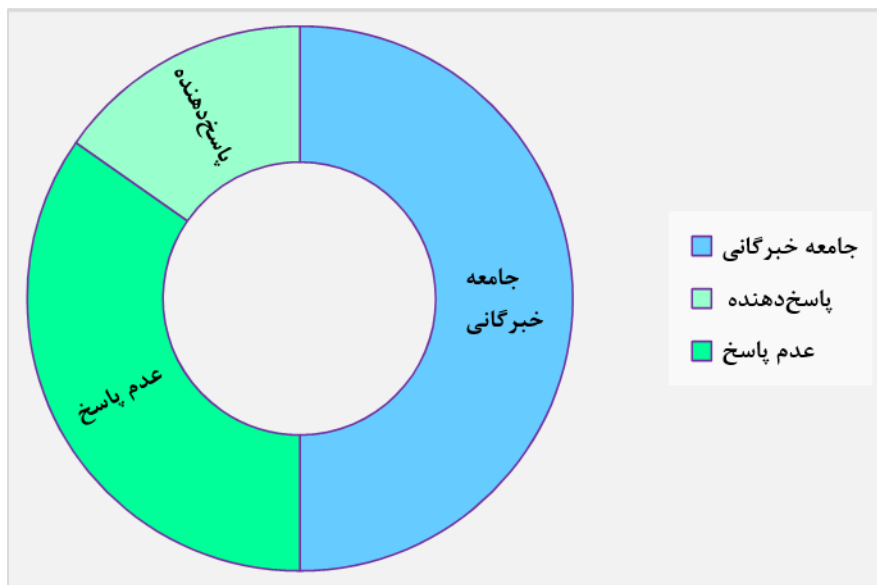
ب) وظایف ناظر بر اعتبارات هزینه‌ای (بودجه جاری) از سازمان برنامه و بودجه به وزارت امور اقتصادی و دارایی انتقال یابد.

ج) مأموریت‌های ناظر بر خزانه‌داری از وزارت امور اقتصادی و دارایی- به منظور هماهنگی و کارآمدی بیشتر و اجرای بهتر بودجه- به سازمان برنامه و بودجه انتقال یابد.

به منظور بررسی دیدگاه خبرگان در خصوص سناریوهای فوق‌الذکر یک پرسشنامه در اختیار ۷۵ نفر (خبره) قرار گرفت. از ۷۵ پرسشنامه توزیع شده، تعداد ۲۳ پرسشنامه و نظر توسط خبرگان تکمیل شده است.^۱ جامعه یاد شده متشکل از رؤسای پیشین سازمان برنامه و بودجه و کشور، وزرای پیشین امور اقتصادی و دارایی، معاونین و رؤسای فعلی امور سازمان برنامه و بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، رئیس خزانه‌داری کل کشور، مدیر عامل انجمن خبرگان برنامه‌ریزی و افراد حقیقی و حقوقی آشنا به موضوع هستند.^۲ نمودار (۱) جامعه خبرگان به تفکیک پاسخ‌دهنده و عدم همکاری آنان را نشان می‌دهد.

۱. لازم به ذکر است، نگارندگان این پژوهش بر این باورند که قریب به اتفاق افرادی که نظرات آنان مهم و کارگشا است (رؤسای پیشین سازمان برنامه و بودجه و کشور، وزرای پیشین امور اقتصادی و دارایی، معاونین و رؤسای فعلی امور سازمان برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)، در این مطالعه همکاری نموده و نظرات ارزشمندشان را در اختیار نویسندگان قرار دادند. همچنین، در این مطالعه تلاش شد، تنوع دیدگاه مورد توجه واقع شود به همین منظور پرسشنامه در اختیار طیف وسیعی قرار داده شد.

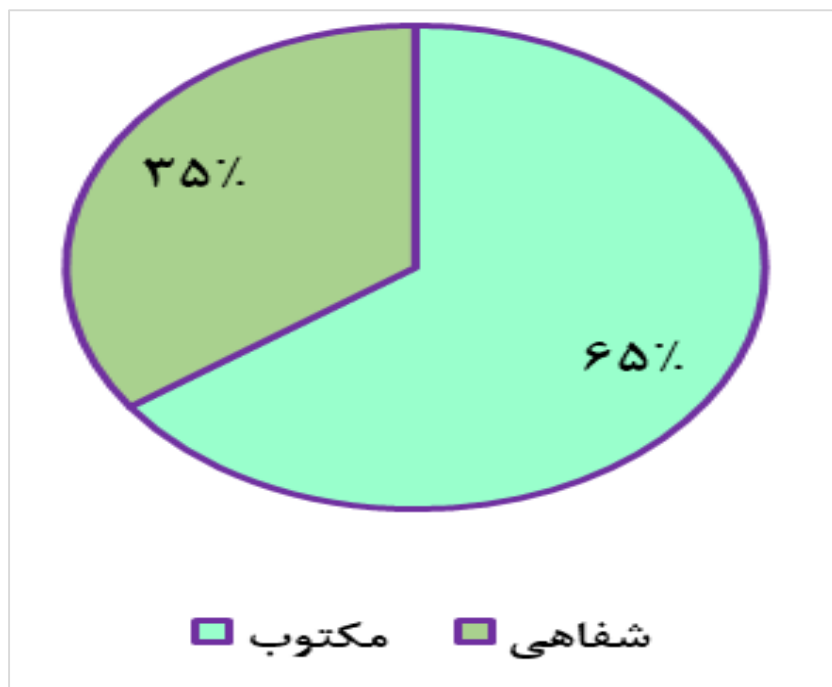
۲. نظرات افراد مصاحبه‌شونده در پیوست ارائه شده است. لازم به ذکر است به منظور رعایت امانت و حفظ هویت پاسخ‌دهندگان، از ذکر نام افراد خودداری شده است.



نمودار ۱: جامعه خبرگان به تفکیک پاسخ دهنده و عدم همکاری آنان

مأخذ: یافته‌های پژوهش

از میان ۲۳ پاسخ دهنده، نظرات هشت (۸) نفر به صورت شفاهی اخذ شده است. مابقی افراد به صورت مکتوب نظرات خود را در اختیار نگارندگان قرار دادند.



نمودار ۲: نظرات خبرگان به تفکیک شفاهی و مکتوب

مأخذ: یافته‌های پژوهش

۵-۲- تجزیه و تحلیل سناریوهای سه‌گانه مبتنی بر نظرات خبرگان

در این بخش هریک از سؤال‌های پرسشنامه به طور مجزا مورد ارزیابی قرار گرفته و نظر خبرگان ارائه می‌شود. در نهایت سناریوهای سه‌گانه تجزیه و تحلیل خواهد شد.

۵-۲-۱- جمع‌بندی نظرات خبرگان

در این مطالعه، با توجه به اهداف آن، تلاش شد در گام اول اهمیت تدوین بودجه‌های سنواتی مبتنی بر برنامه‌های میان‌مدت توسعه مورد ارزیابی قرار گیرد. به همین منظور سؤال نخست پرسشنامه این پژوهش به شرح زیر مطرح شد:

- آیا ضرورتی مبنی بر هماهنگی و ارتباط میان بودجه - به عنوان برنامه کوتاه‌مدت - و برنامه‌های میان‌مدت نظیر برنامه‌های توسعه وجود دارد؟ چرا؟

تمام کسانی که پرسشنامه فوق‌الذکر را - شفاهی و یا مکتوب - تکمیل نموده به ضرورت هماهنگی و تدوین بودجه مبتنی بر برنامه‌های میان‌مدت تأکید کرده‌اند (نمودار ۴). مهم‌ترین استدلال پاسخ‌دهندگان برای هماهنگی بودجه و برنامه‌های میان‌مدت به دلیل کارکرد بودجه در کشورهای در حال توسعه مانند ایران است؛ زیرا کارکرد و نقش بودجه در هر جامعه‌ای متفاوت است.^۱ در کشورهای پیشرفته، ممکن است رسالت بودجه توسعه نباشد، اما از آنجایی که در ایران رسالت بودجه پیشبرد و تحقق برنامه‌های توسعه است، هماهنگی آن با برنامه‌های میان‌مدت الزام‌آور است. از دیگر سو، بودجه که معمولاً برنامه کوتاه‌مدت نیز نامیده می‌شود باید مبتنی بر برش سالانه برنامه‌های میان‌مدت باشد؛ بنابراین، موفقیت و تحقق اهداف برنامه‌ریزی در یک کشور در گرو تدوین بودجه‌های سنواتی مبتنی بر برش‌های سالانه آن است.

همان‌طور که در بخش سیر بودجه‌ریزی در ایران ارائه شد، سنت بودجه‌ریزی در ایران تا ۱۳۴۳ مبتنی بر اصول وحدت و جامعیت نبود؛ بنابراین، به منظور ارزیابی خبرگان از تجربه پیشین و درس‌های آن برای امروز ایران، سؤال دوم به شرح زیر طرح شد.

- با توجه به تجربه بودجه‌ریزی در کشور از سال ۱۳۲۷- تشکیل سازمان برنامه و شروع برنامه‌ریزی در ایران - تا سال ۱۳۴۳ و جدا بودن بودجه جاری و بودجه عمرانی از هم محدودیت‌ها و مزیت‌های این شیوه بودجه‌ریزی را ذکر نمایید. آیا انتقال بودجه‌ریزی به سازمان برنامه و بودجه، به دلیل محدودیت و مشکلات ناشی از روش قبلی بود یا خیر؟

دیدگاه خبرگان در ارتباط با این سؤال تا حدودی متفاوت بود. به عنوان نمونه، برخی از آنان بر این باور بودند ادغام بودجه جاری و عمرانی و واگذاری کلیه وظایف بودجه‌ریزی به یک نهاد در آن زمان، در راستای تغییر

۱. به‌طور کلی، می‌توان کارکرد بودجه را در پنج اصل زیر خلاصه کرد: ۱- تخصیص منابع به اولویت‌ها؛ ۲- توزیع ثروت و درآمد؛ ۳- ایجاد ثبات اقتصادی و تلاش برای نیل به اهداف کلان؛ ۴- معیاری مناسب جهت ارزیابی، عملکرد و پاسخگویی دولت‌ها؛ و ۵- ابزاری مناسب برای نظم و هماهنگی اجتماعی و جهت دادن به اقدامات دولت‌ها.

نقش سازمان برنامه وقت به دلیل تغییر نظام برنامه‌ریزی در ایران - پروژه‌محور به برنامه جامع - و افزایش قدرت تأثیرگذاری آن سازمان در نظام سیاست‌گذاری کشور بود. به عنوان نمونه، یکی از پاسخ‌دهندگان برای استدلال خود به خاطرات خداداد فرمانفرمایان اشاره می‌کند که ایشان در ارتباط با انتقال امور اجرائی از سازمان برنامه به وزارتخانه‌ها تصریح می‌نماید، سازمان برنامه خلع سلاح خواهد شد؛ از این‌رو، واگذاری بودجه‌ریزی به این سازمان به منظور در اختیار داشتن ابزار مناسب کنترل و نظارت بر تحقق برنامه‌ها بوده است.

از دیگر سو، برخی مشکلات و موازی کاری ناشی از جدایی این دو از هم - اختلاف‌های در حوزه سهم بودجه‌های عمرانی و جاری، عدم ارتباط و هماهنگی بودجه جاری و عمرانی و سردرگمی و موازی کاری در ارتباط با تخصیص اعتبار برای برخی امور - تغییر نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در ایران و تغییر نگاه به توسعه - توجه به مسائل آموزش، بهداشت، ظرفیت‌سازی دولت و مواردی از این قبیل - و موضوعیت یافتن دولت رفاه در نظام بین‌المللی بعد از جنگ جهانی دوم بود. بنابراین، به نظر می‌رسد در آن دوران با انتقال بودجه به سازمان برنامه وقت، در واقع دو هدف دنبال شد نخست، تغییر نقش سازمان از مجری پروژه‌های عمرانی به طراح و برنامه‌ریز و واگذاری آن وظایف به دستگاه‌های اجرایی و دوم وحدت بودجه و هماهنگی آن با برنامه‌های عمرانی (توسعه) در راستایی تحقق اهداف فوق‌الذکر بود. به بیان دیگر، با واگذاری بودجه‌ریزی اعتبارات هزینه‌ای به سازمان برنامه علاوه بر رعایت شدن اصول وحدت و جامعیت، رسالت بودجه به عنوان برنامه کوتاه‌مدت و برش‌های سالانه برنامه‌های میان‌مدت تعیین شد.

در ادامه دو سؤال فوق‌الذکر (ابتدایی این پرسشنامه)، در سؤال سوم تلاش شد نظر خبرگان مبنی بر کارکرد ساختارهای چندگانه در حوزه امور مالی عمومی با تأکید بر ایران مورد مذاقه قرار گیرد.

- مدیریت مالی عمومی در ساختارهای چندگانه موجود چقدر توجیه‌پذیر است و چه آثار و تبعاتی در پی دارد؟

خبرگان بر این باورند، بررسی تجارب بین‌الملل و ادبیات نظری مؤید یک الگوی واحد در این خصوص نیست. به بیان دیگر، الگوی یکسانی در دنیا وجود ندارد، به عنوان نمونه در برخی کشورها وزارتخانه‌های اقتصاد و دارایی‌ها منفک هستند و یا وزارت خزانه‌داری دارند. بنابراین، کارآمدی سازمانی امور مالی عمومی به تقسیم وظایف منطقی و سیستماتیک و رگولاتورهای میان عوامل آن بستگی دارد. در اقتصادهای توسعه یافته که مبتنی بر سازوکار بازار هستند معمولاً نهاد برنامه‌ریز ندارند و وظایف مالی آن‌ها قریب به اتفاق در یک نهاد انجام می‌شود. به بیان دیگر، سیاست‌گذاری‌های منابع و مصارف در کنار هم هستند و در مقابل همدیگر قرار نمی‌گیرند. در مقابل، در برخی کشورهای در حال توسعه و بعضاً توسعه یافته که تا حدودی به رویکرد سوسیالیستی گرایش دارند دارای نهاد برنامه‌ریز هستند. با این حال، در این کشورها نیز قریب به اتفاق این نهاد، وظایف برنامه‌ریزی و نظارت بر آن را انجام می‌دهد؛ و بودجه‌ریزی - کلیه فرایندهای مربوط به آن - در یک نهاد دیگر که معمولاً وزارت مالی است انجام می‌شود. از این‌رو، چندگانگی یا یکپارچگی به خودی خود کارآمدی

سیاست‌گذاری را موجب نمی‌شود بلکه تقسیم وظایف صحیح، تنظیم‌گری‌ها، مکانیسم هماهنگی سیاستی میان دستگاهی، اشتراک و دسترسی به اطلاعات لازم بر اساس فناوری‌های مبتنی بر وب و پاسخگویی‌ها کارایی سیاست‌گذاری را افزایش می‌دهد.

برخی از خبرگان نیز بر این باور هستند که ساختار چندگانه در ایران نیز می‌تواند موفق عمل کند، اما ریشه مشکلات فعلی و حل آن‌ها الزاماً محدود به اصلاحات شکلی- ادغام و یا تفکیک دستگاهی- نیست؛ زیرا کارآمدی اصلاحات شکلی و حتی ساختاری بدون توجه به مشکلات بنیادین قابل توجه نخواهد بود.

همان‌طور که اشاره شد، یکی از اهداف اصلی این گزارش، بررسی امکان‌پذیری تفکیک اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات عمرانی است.^۱ به همین منظور به طور مشخص سؤال زیر از جامعه خبرگانی مورد پرسش قرار گرفت.

- آیا به نظر شما در شرایط فعلی، تفکیک بودجه‌ریزی از برنامه‌ریزی توجیه‌پذیر است یا خیر؟ به طور خاص آیا واگذار نمودن وظیفه بودجه‌ریزی اعتبارات هزینه‌ای (بودجه جاری) به وزارت امور اقتصادی و دارایی و حفظ بودجه عمرانی در سازمان برنامه و بودجه کشور را به صلاح می‌دانید؟ چرا؟ چه موانعی اعم از فنی، اجرایی و حقوقی برای این اقدام وجود دارد؟

نمودار (۴) نظرات افراد مشارکت‌کننده در این مطالعه در خصوص توجیه‌پذیری تفکیک بخشی از وظایف بودجه‌ریزی، یعنی اعتبارات هزینه‌ای از اعتبارات عمرانی را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود قریب به اتفاق- بیش از هشتاد (۸۰) درصد- جدایی اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی از هم و واگذاری آن‌ها بر عهده دو دستگاه را غیرمنطقی و غیر قابل دفاع می‌دانند. این در حالی است که کمتر از نه (۹) نفر موافق جدا شدن این دو از هم- بازگشت به سنت بودجه‌ریزی دهه سی (۳۰) شمسی- بوده‌اند. گروه قلیل موافق واگذاری بودجه‌ریزی اعتبارات هزینه‌ای در وزارت امور و اقتصاد و دارایی نیز استدلال قوی و علمی ارائه ندادند و صرفاً به ذکر مشکلات فعلی اشاره کردند. این گروه استدلالی مبنی بر مرتبط بودن ریشه مشکلات مالیه عمومی کشور با یکی بودن بودجه و همین‌طور نقاط قوت تجربه پیشین- در صورت وجود- ارائه نکرده‌اند.

گروه دیگری که کمتر از نه (۹) درصد پاسخ‌دهندگان به این سؤال را شامل می‌شوند اصلاحات جداسازی این دو از هم را مشروط به موارد دیگر و شرایط متعارف- عدم کسری بودجه و رشد اقتصادی پایدار- نموده‌اند. به بیان دیگر، این گروه در شرایط فعلی موافق تغییرات شکلی، یعنی تفکیک بودجه‌ریزی اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی از همدیگر نبوده‌اند. از استدلال این گروه این‌گونه به ذهن متبادر می‌شود، چنانچه شرایط مالیه عمومی بهبود یابد و سیاست‌گذاری کشور مبتنی بر برنامه باشد، بودجه نقش حسابداری داشته که واگذاری این به دو دستگاه متفاوت نیز می‌تواند موضوعیت داشته باشد، زیرا تخصیص منابع مبتنی بر برنامه، پاسخگویی، تصمیم کار منطقی و شفافیت بوده که تخطی از آن امکان‌پذیر نیست.

۱. ارزیابی ایده تفکیک بودجه‌ریزی اعتبارات هزینه‌ای از اعتبارات عمرانی (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای) و واگذاری آن به وزارت امور اقتصاد و دارایی، نمایندگان دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی.

بیش از هشتاد (۸۰) درصد از پاسخ‌دهندگان این سؤال، تفکیک بودجه‌ریزی اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی را غیر قابل دفاع دانستند. به بیان دیگر، این گروه با تأکید بر اصول بودجه‌ریزی - وحدت و جامعیت - تجربه دهه سی (۳۰) شمسی، اهمیت ارتباط تهیه بودجه مبتنی بر برنامه‌ریزی، تجارب بین‌المللی و غیر قابل تقسیم و خط‌کشی معین میان اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی را از مهم‌ترین دلایل خود مبنی بر عدم تفکیک این دو از هم عنوان کرده‌اند. علاوه بر موارد گفته شده، آن‌ها محدودیت قانونی را نیز متذکر شده‌اند؛ زیرا همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد بر اساس اصل (۱۲۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، امور برنامه و بودجه بر عهده رئیس جمهور است. همچنین ماده (۵) قانون برنامه و بودجه، تهیه و تنظیم بودجه کل کشور را بر عهده سازمان برنامه و بودجه کشور قرار داده که وظایف تهیه برنامه‌های توسعه را نیز بر عهده آن گذاشته است.

شایان توجه است، چنانچه تلاش شود با وجود تفکیک این دو از هم با ارائه یک لایحه - تهیه در دو دستگاه مختلف و تجمیع در دولت - از مخدوش شدن اصل وحدت بودجه و ممنوعیت قانون اساسی پرهیز شود، نیاز به اصلاح قانون برنامه و بودجه به قوت خودش باقی است. از دیگر سو، تفکیک این دو از هم مشکلات دهه ۳۰ یعنی تا قبل از ۱۳۴۳ را موجب می‌شود و کسری بودجه را تشدید و درنهایت سهم اندک بودجه‌های عمرانی در بلندمدت قربانی اعتبارات هزینه‌ای خواهد شد، زیرا سهم بودجه‌های عمرانی وابسته به درآمدهایی خواهد شد که تحقق آن‌ها می‌تواند با چالش مواجه باشد. تجربه صندوق توسعه ملی مصداق بارز این مهم خواهد بود؛ زیرا هر ساله، منابع آن که باید متناسب با قانون افزایش می‌یافت، در حالی که به طرق مختلف این مهم کسر و مجدداً به بودجه برگردانده می‌شود.

از دیگر سؤال‌هایی که از جامعه خبرگان این مطالعه پرسیده شد، در خصوص بازآرایی رابطه میان خزانه‌داری کل کشور و سازمان برنامه و بودجه کشور بود. در امور مالی عمومی به طور کلی مهم‌ترین وظایفی که برای خزانه‌داری در نظر گرفته می‌شود^۱ عبارتند از:

- مدیریت پول نقد (نقدینگی) و برنامه‌ریزی مالی و پیش‌بینی جریان نقدی؛
- مدیریت بدهی دولت و تضمین‌ها، مدیریت کمک‌های بین‌المللی و سرمایه‌گذاری خارجی و مدیریت دارایی‌های مالی؛
- مدیریت حساب‌های بانکی دولت؛
- حسابداری و گزارش‌دهی.

ترتیبات سازمانی و توزیع مسئولیت‌ها برای انجام فعالیت‌های یاد شده در کشورهای مختلف متفاوت است؛ از دهه ۱۹۸۰ به این سو، در روندهای خزانه‌داری از دو بعد «قابلیت‌های کارکردی» و «ساختار نهادی» تغییراتی به وجود آمد. به عنوان مثال، به‌منظور بهبود قابلیت‌های کارکردی «فرایندسازی خودکار پرداخت‌ها و استفاده بیشتر از شیوه الکترونیکی برای پرداخت و جمع‌آوری درآمد»، «ایجاد یک حساب واحد خزانه متصل و هماهنگ

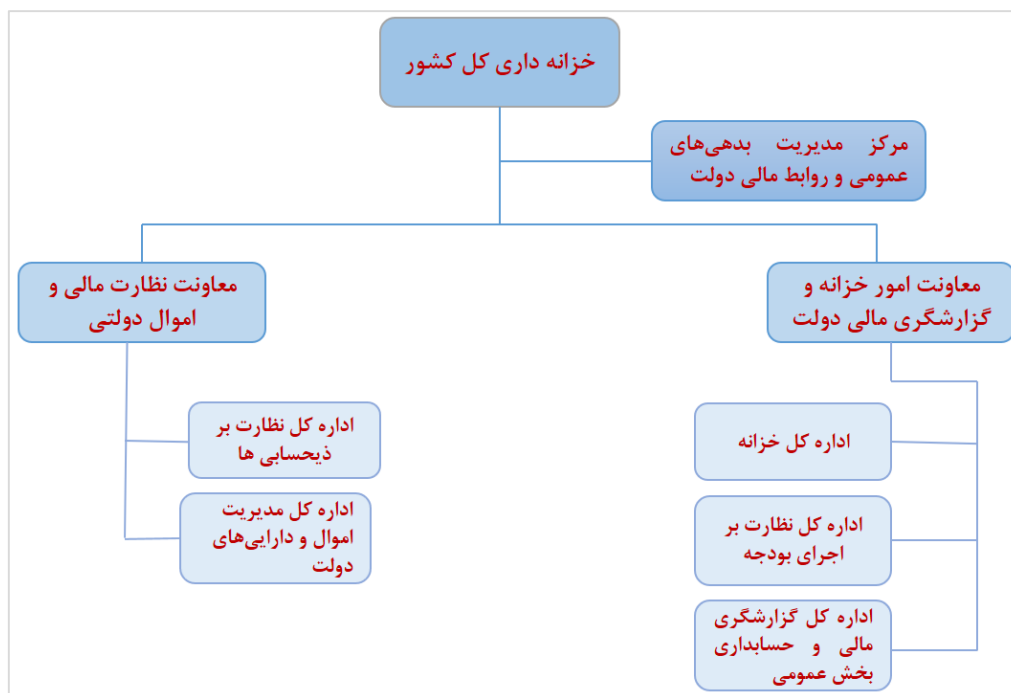
۱. لازم به ذکر است منظور خزانه‌داری ایران نیست بلکه به طور کلی وظایف خزانه‌داری مدنظر است.

با بانک‌های تجاری»، «تأکید بیشتر بر مدیریت و برنامه‌ریزی نقدی، جنبه‌های پرمخاطره حسابداری و کنترل» و «تقویت روابط بین مدیریت نقدی و وظایف مدیریت بدهی» در دستور کار قرار گرفته و در بیشتر کشورها اجرایی شده است؛ از دیگر سو، به‌منظور بازطراحی نهادی، «افزایش تمرکززدایی در وظایف ذاتی مانند فرایندسازی پرداخت‌ها، حسابداری و کنترل داخلی» مورد توجه قرار گرفته است. همچنین، نهادهایی مستقل برای مدیریت سایر وظایف یا بخشی از وظایف متمرکز مانند مدیریت بدهی و نقدینگی ایجاد شدند (کاکائی و همکاران، ۱۳۹۹).

با توجه به نبود الگوی یکسان (واحد) در خصوص چگونگی ارتباط میان خزانه‌داری کل و سازمان متولی بودجه ریزی، بسیاری از کشورهای پیشرفته و کشورهای با درآمد متوسط توانسته‌اند طی دو سه دهه اخیر خزانه‌داری کل خود را از حالت متمرکز به غیرمتمرکز یا دوگانه دریاورند و از این طریق به پاسخگویی و شفافیت فعالیت‌های خزانه‌داری افزوده‌اند. همچنین، بسیاری از کشورها مؤسساتی را به‌عنوان بازوی کمکی خزانه ایجاد کرده‌اند تا آن‌ها را در امر مدیریت بدهی کمک کنند. از دیگر سو، در برخی از موارد کارکردهای خزانه را یکجا دیده‌اند، به عنوان مثال برنامه‌ریزی و مدیریت نقدینگی را با هم ادغام کرده‌اند. نظر به اینکه چرخه مدیریت مالی دولت نیازمند هماهنگی و تعامل است، تفکیک وظایف میان دو دستگاه اجرایی موجب می‌شود گاهی ناهماهنگی‌های به وجود آید. از این‌رو، برخی بر این باورند در کشورهای در حال گذار باید خزانه‌داری و سازمان (دستگاه اجرایی) متولی بودجه یکی باشد. به بیان دیگر، کل فرایند مدیریت مالی دولت بر عهده یک دستگاه باشد، زیرا ایجاد هماهنگی بین مراکز دولتی اغلب ضعیف است (کاکائی و همکاران، ۱۳۹۹).

در ایران خزانه‌داری کل کشور بخشی از وزارت امور اقتصادی و دارایی است؛ که مهم‌ترین وظایف آن شامل، جمع‌آوری منابع بودجه عمومی و پرداخت آن بر اساس قانون، نظارت بر مجموعه از دارایی‌های دولت، مدیریت نقدینگی منابع عمومی و انتشار اوراق بدهی و توسعه این بازار می‌باشد. چارت خزانه‌داری کل کشور به شرح زیر است:^۱

۱. برای آشنایی با واحدهای سازمانی خزانه‌داری کل کشور به کتاب، خزانه‌داری در ایران، جلد دوم دکتر رحمت‌اله اکرمی ۱۳۹۹ رجوع شود.



نمودار ۳: چارت سازمانی خزانه‌داری کل کشور

مأخذ: تارنمای وزارت امور اقتصادی و دارایی

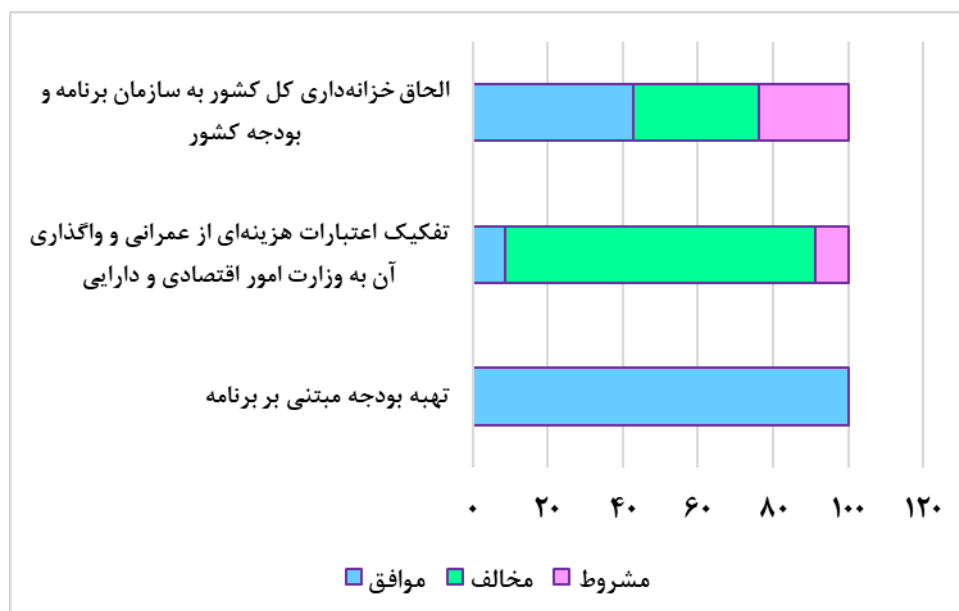
هر کدام از اداره کل‌های ذیل خزانه‌داری کل کشور، دارای چارت سازمانی مختص به خود هستند؛ به عنوان مثال، اداره کل خزانه متشکل از چهار معاونت مدیرکل است. اداره‌های «اداره پرداخت حقوق کارکنان دولت»، «اداره طرح‌های عمرانی و وام‌ها»، «اداره اعتبارات و تعهدات»، «اداره تلفیق حساب‌ها و خزانه‌داری الکترونیک»، «اداره پرداخت مرکز»، «اداره رسیدگی تنظیم حساب‌ها»، «اداره پرداخت و حسابرسی استان‌ها»، «اداره امور بانکی»، «اداره سپرده» و «اداره حسابداری» به‌طور مستقیم زیر نظر مدیرکل خزانه هستند.

بنابراین، بخش عمده‌ای از اجرای بودجه‌های سنواتی بر عهده خزانه‌داری کل کشور است. از این‌رو، همکاری و حداقل اصطکاک میان سازمان برنامه و بودجه- متولی برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی- با این نهاد از ضروری‌ترین پیش‌نیازهای تحقق اهداف برنامه‌ها و بودجه است. با این حال، در سال‌های اخیر اصطکاک میان این دو نهاد افزایش یافته است. به گونه‌ای که این مهم به عدم پاسخگویی و مشکلات سیاست‌گذاری زیادی انجامیده است. به همین منظور در مطالعه حاضر در خصوص امکان‌سنجی الحاق خزانه‌داری کل کشور به سازمان برنامه و بودجه به منظور رفع اصطکاک‌ها و پرهیز از سیاست‌گذاری چندگانه از جامعه خبرگان نظرخواهی شد.

- با توجه به بستر نهادی ایران، آیا منفک بودن خزانه‌داری کل با وظایف فعلی از دستگاه متولی بودجه ریزی (سازمان برنامه و بودجه کشور) توجیه‌پذیر است؟ چرا؟ مزایا و معایب این ساختار دوگانه چیست؟ پیوستن خزانه‌داری کل به سازمان برنامه و بودجه چه مزایا و معایبی را در پی خواهد داشت؟ چه موانعی اعم از فنی، اجرایی و حقوقی برای این اقدام وجود دارد؟

همان‌طور که در نمودار (۴) ملاحظه می‌شود نظرات پاسخ‌دهندگان در خصوص الحاق خزانه‌داری کل کشور به سازمان برنامه و بودجه متفاوت است. چهل و سه (۴۳) درصد از پاسخ‌دهندگان موافق این اصلاحات ساختاری بوده‌اند. مهم‌ترین استدلال آن‌ها، اجرائی کارآمدتر بودجه، پرهیز از سیاست‌گذاری مجدد خزانه‌داری، تعامل و اشتراک اطلاعات است، زیرا به باور این دسته از پاسخ‌دهندگان، تفکیک این دو از هم موجب ناهماهنگی، موازی‌کاری و عدم تبادل اطلاعات مواردی از این قبیل می‌شود. همچنین، بر این باورند کل فرایند مدیریت مالی دولت بر عهده یک دستگاه باشد، زیرا ایجاد هماهنگی بین مراکز دولتی اغلب ضعیف است.

بیست و چهار (۲۴) درصد از پاسخ‌دهندگان الحاق خزانه‌داری کل کشور را به سازمان متولی بودجه، مشروط به برخی اصلاحات و تغییرات دیگر کرده‌اند. به باور این دسته، کلیه وظایف خزانه‌داری هماهنگ با وظایف سازمان برنامه و بودجه نیست و بخشی از آن به وزارت امور اقتصاد و دارایی مرتبط است. به بیان دیگر، بخشی از وظایف آن قابل انتقال است. همچنین، تأکید نموده‌اند این مهم نباید سازمان و بودجه را بیشتر از وضعیت فعلی درگیر کارهای اجرائی کند. از این‌رو، انتقال آن، به صورت سازمان وابسته می‌تواند موضوعیت داشته باشد. در مقابل، مخالفان منفک شدن خزانه‌داری کل کشور از وزارت امور اقتصاد و دارایی بر این باور هستند، وظایف خزانه‌داری به سازمان برنامه و بودجه ارتباط نازل‌تری نسبت به این وزارتخانه دارد. به بیان دیگر، وظایف خزانه‌داری محدود به پرداخت اعتبارات تخصیص یافته نیست و نمی‌تواند صرفاً به اعتبار این یک وظیفه آن سازمان الحاق شود. همچنین، متذکر می‌شوند این مهم از یک‌سو، حوزه کارهای اجرائی سازمان برنامه و بودجه را افزایش داده، تمرکز این نهاد را از وظایف برنامه‌ریزی و نظارت کم‌رنگ خواهد کرد و از دیگر سو، واگذاری خزانه‌داری کل کشور به سازمان یاد شده، نیازمند واگذاری سیاست‌گذاری منابع عمومی (امور مالیاتی) نیز است که در این صورت، وظایف وزارت امور اقتصاد و دارایی باید بازآرایی شود.



نمودار ۴: نظرات خبرگان

مأخذ: یافته‌های پژوهش

۵-۲-۲- تحلیل سناریوهای سه‌گانه

در بخش پیشین، نظرات خبرگان در خصوص سؤال‌های مطرح شده از آنان ارائه شد.^۱ در این بخش جمع‌بندی سناریوهای مورد بررسی ارائه می‌شود.

الف) تداوم وضعیت موجود مدیریت مالی عمومی با ساختاری دوگانه با برخی اصلاحات جزئی مشارکت‌کنندگان (خبرگان) این مطالعه به طور کامل متفق‌القول بودند چنانچه تداوم وضع موجود (ساختار دوگانه) در دستور کار باشد، برخی اصلاحات و اقدامات به منظور رفع اصطکاک میان سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصاد و دارایی ضروری به نظر می‌رسد. این اصلاحات جزئی می‌تواند به بهبود اثربخشی و کاهش اصطکاک میان دستگاهی کمک نماید. به عنوان نمونه می‌توان به تصمیم‌گیری تخصیص مصارف قانون بودجه، بر مبنای ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱- کمیته تخصیص- اشاره داشت، زیرا این مهم، هماهنگی میان سازمان برنامه و بودجه و همین‌طور خزانه‌داری را افزایش داده و از ایجاد اصطکاک میان این دو جلوگیری می‌کند. همچنین، تحقق کامل حساب واحد خزانه می‌تواند علاوه بر رفع اصطکاک‌های موجود میان نهادهای فوق‌الذکر در خصوص مدیریت نقدینگی منابع عمومی و اثربخشی اجرای بودجه را افزایش دهد.

۱. لازم به ذکر است، سؤال دیگری مبنی بر اینکه، ساختار سازمانی بهینه برای ایران چگونه می‌تواند باشد مورد پرسش قرار گرفت که در بخش جمع‌بندی مورد واکاوی قرار گرفته است.

ب) واگذاری بودجه‌ریزی اعتبارات هزینه‌ای به وزارت امور اقتصادی و دارایی

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، بر اساس اصل (۱۲۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون برنامه و بودجه ۱۳۵۱، امکان انتقال و واگذاری بخشی از بودجه‌ریزی به دیگر دستگاه‌های دولتی وجود ندارد. این مهم قریب به اتفاق در میان نظرات افراد پاسخ‌دهنده مورد اشاره قرار گرفت. همچنین، بر مبنای اصول بودجه‌ریزی و مبنای نظری و تجارب بین‌المللی نیز این مهم موضوعیت ندارد. مشکلات امور مالی تا واسط برنامه سوم عمرانی قبل از انقلاب اسلامی مؤید این است که تفکیک بودجه به دو یا چند قسمت و تهیه آن توسط نهادهای مختلف، جز اتلاف منابع عمومی، ناهماهنگی و نابسامانی نتیجه دیگری در پی نخواهد داشت. به عنوان مثال، اعتبارات بخش آموزش و بهداشت، حمایت‌های اجتماعی و مواردی از این قبیل را نمی‌توان به طور مشخص عمرانی یا هزینه‌ای قلمداد کرد. از دیگر سو، در صورت تفکیک این دو از هم منابع اعتبارات توسعه‌ای (تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) به درآمدهایی وابسته خواهد بود که تحقق آن‌ها به متغیرهای برون‌زا وابسته است. به عنوان نمونه، تحقق سهمی از درآمدهای نفتی یا فروش اوراق بدهی به شرایط برون‌زایی بستگی دارد که دولت‌ها همواره نمی‌توانند آن را مدیریت نمایند. بنابراین، به مرور سهم آن قربانی اعتبارات هزینه‌ای خواهد شد که سیاست‌گذاری آن در دستگاه دیگری انجام می‌شود.

ج) الحاق خزانه‌داری کل به سازمان برنامه و بودجه کشور

خزانه‌داری در ایران، علاوه بر وظایف جمع‌آوری منابع عمومی بودجه و پرداخت آن بر اساس قانون بودجه، وظایف دیگری را نیز چون متولی نظارت بر مجموعه از دارایی‌های دولت، مدیریت نقدینگی منابع عمومی و همین‌طور توسعه بازار بدهی است. بنابراین، الحاق آن با کلیه وظایف آن به سازمان برنامه و بودجه کشور می‌تواند مشکلات دیگری را موجب شود. از این‌رو، چنانچه این مهم در دستور کار قرار گیرد، واگذاری بخشی از وظایف آن به وزارت امور اقتصادی و دارایی ضروری است. همچنین، برای اینکه تمرکز نهاد برنامه‌ریز کشور را از دیگر وظایف خود کم‌رنگ نکند، انتقال آن در قالب سازمان وابسته می‌تواند توجیه‌پذیر باشد. به عنوان نمونه، مرکز آمار، سازمان نقشه‌برداری و سازمان هدفمندی یارانه‌ها، سازمان‌های وابسته به سازمان برنامه و بودجه کشور هستند که ضمن اینکه وظایف و مأموریت خود را پیش‌می‌برند، با این سازمان هماهنگی لازم را دارند.

۶- جمع‌بندی و ارائه پیشنهادی مبنی بر اصلاحات کلان در حوزه سیاست‌گذاری اقتصادی از

منظر خبرگان

جان مایر^۱ جامعه‌شناس یکی از نخستین افرادی بود که موضوع هم‌شکل‌گرایی را مطرح کرد. جان مایر اشاره می‌دارد که دولت‌ها در نظام جهانی هم‌شکل‌گرایی ساختاری را در پیش می‌گیرند. همچنین پائول دیماجیو^۲ و وودی پاول^۳ نظریه‌پردازان سازمانی، هم‌شکل‌گرایی را یکی از راهبردهای سازمان‌های خصوصی و دولتی عنوان می‌کنند. ادای هم‌شکلی^۴ شکل و کارکرد را با هم مخلوط می‌کند و «شبیه بودن» جایگزین «کاری کردن» می‌شود. به گونه‌ای که تهیه و تصویب اسناد بودجه خوشایند شمرده می‌شود حتی اگر این اسناد برآیند بودجه را تعیین نکنند یا به پایان رساندن دوره طرح‌های تشریفاتی «کارآموزی» موفقیت محسوب می‌شود، حتی اگر حرفه هیچ‌کس در عمل بهبود پیدا نکند (اندروز و همکاران، ۱۳۹۸).^۵ ادای هم‌شکلی باعث تداوم مرحله کنونی می‌شود؛ به بیان دیگر، تکنیکی راهگشا برای شکست پیروزمندانه است و دام قابلیت^۶ در مسیر توسعه را تداوم می‌بخشد. به همین منظور، سازمان‌ها معمولاً برای کسب مشروعیت خود این رویه را در پیش می‌گیرند.

نظر به اینکه، هم‌اکنون مرحله سوم^۷ مشق توسعه در برنامه‌ریزی- برای توسعه- در کشورهای در حال توسعه، در دستور کار است که سیاست‌گذاران بر این باورند کشورهای توسعه یافته نهادهای خوب دارند پس باید نهادهای خوب ترویج و اقتباس شود تا توسعه یافتگی حاصل گردد. این در حالی است که در رویکرد برنامه‌ای به «نهادهای خوب» معمولاً شکل و کارکرد با هم اشتباه گرفته می‌شود. به بیان دیگر، شکل با خودش کارکرد می‌آورد. این است که پیوند زدن «بهترین سرمشق‌ها» از بستری به بستری دیگر تجویز می‌شود. شکل نهادهای^۸

1. John W. Meyer

2. Paul DiMaggio

3. Woody Powell

4. Isomorphic Mimicry

5. Matt Andrews, Lant Pritchett and Michael Woolcock (2017)

۶. ملزم کردن سازمان‌ها و نهادها به انجام برخی وظایف، پیش از اینکه قابلیت انجام آن را داشته باشند، فشار بسیار زیادی به سازمان و عاملانش وارد می‌کنند و حتی به فروپاشی آن قابلیت کوچک ساخته شده می‌انجامد. وقتی چنین فرایندهایی مدام تکرار می‌شوند، تحمل بار زود هنگام باعث تقویت دام قابلیت می‌شود؛ با خواستن خیلی زیاد، خیلی زود و خیلی مداوم چیزهایی که خیلی کم داریم، امکان‌پذیری و مشروعیت اصلاحات و قابلیت‌سازی در معرض خطر قرار می‌گیرد. با وجود تلاش‌های آگاهانه و با نیت خیر بازیگرهای داخلی (پیشگامان اصلاحات) و سازمان‌های توسعه بیرونی برای شتاب بخشیدن به نوسازی، نیروهای دوگانه «ادای هم‌شکلی درآوردن» و «تحمل بار زود هنگام» اغلب می‌تواند باعث گیر کردن کشورها در دام‌های قابلیت شوند (مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه).

۷. نویسندگان کتاب توانمندسازی حکومت، شواهد، تحلیل و عمل، مرحله نخست را مرحله انباشت یا «فشار بزرگ» در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ و اصلاح سیاست‌گذاری یا «تعدیل ساختاری» در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ را مرحله دوم ذکر می‌کنند.

۸. نهادها قواعد بازی هستند و سازمان‌ها بازیگر:

قانون اساسی، قانون تجارت، رویه‌های مبارزه با فساد و مواردی از این قبیل - را اقتباس کردن و پیوند زدن آن‌ها کار آسانی است؛ زیرا کشورها می‌توانند با تصویب قوانین شکل نهادها را تعیین کنند مانند بانک مرکزی مستقل، بودجه‌بندی نتیجه‌محور، مشارکت عمومی - خصوصی، انتشار اوراق بدهی و افزایش تعهدات آتی دولت‌ها. در حالی که این مهم به تنهایی ضامن موفقیت نیست و اگر پیوند زدن اشکال (نهادها) بدون تلاش برای ایجاد دانش بومی و داخلی و فشار از بیرون برای عملکرد انجام شود احتمال کسب موفقیت بعید به نظر می‌رسد.

اندر روز و همکاران بر این باورند که شکل‌گیری قابلیت حکومت به معنای حرکت کردن تعادل بوم‌شناسی است؛ به بیان دیگر، نوسازی فرایند دائمی کشف و تشویق طیف گوناگونی از نهادها در بستری خاص است که به کارکردپذیری^۱ بهتر منجر می‌شود و باید محیط متناسب گسترده این بوم‌شناسی مورد توجه واقع شود، زیرا نقش اساسی در شکل‌دهی به دستاوردهای مشاهده شده را دارد. همچنین، پیدا کردن و تناسب داشتن راه‌حل‌ها یک قابلیت جمعی است که فقط از طریق آزمون و خطا به دست می‌آید؛ به بیان دیگر، مستلزم استفاده از رویکردهای مناسب همچون «انطباق مداوم مسئله‌محور» است.

مدیریت منابع عمومی، یکی از مهم‌ترین وظایف دولت است که بر عملکرد بخش‌های مختلف و در نتیجه بر وضعیت عمومی کشور از منظر اقتصادی و اجتماعی تأثیرگذار خواهد بود. این مهم، حوزه‌های وسیعی از جمله تهیه و تدوین بودجه، مدیریت عملکرد مالی دولت، تنظیم قوانین حسابداری و کنترل و نظارت در این حوزه‌ها را در بر می‌گیرد. با توجه به اینکه از منظر ساختاری و شکلی الگوی یکسانی برای سازماندهی امور مالی عمومی (مدیریت منابع مالی عمومی) وجود ندارد، ساختار کشورها متفاوت است به گونه‌ای که در برخی کشورها وزارتخانه‌های اقتصاد و دارایی در نهاد واحدی تجمیع شده یا به صورت منفک از هم طراحی شده‌اند. همچنین، ممکن است برخی از کشورها وزارت خزانه‌داری داشته باشند. بنابراین، طراحی سازوکارهای مدیریت منابع عمومی از مسائل پیچیده‌ای به شمار می‌رود که حل مشکلات و کاستی‌های مربوط به آن، مستلزم استفاده از رویکردی همچون «انطباق مداوم مسئله‌محور» است؛ زیرا صرف ادای هم شکلی به تنهایی ضامن موفقیت نیست. زیرا پیوند زدن اشکال (نهادها) بدون تلاش برای ایجاد دانش بومی و داخلی احتمال کسب موفقیت را به طور چشمگیری کاهش می‌دهد.

-
- نهادها محدودیت‌هایی هستند که انسان‌ها بر تعامل بشری تحمیل می‌کنند؛ به عبارت دیگر، قواعد بازی هستند شامل قواعد رسمی (تمامی قوانین)، هنجارها، قواعد غیررسمی (فرهنگ، ...) و ...
 - سازمان‌ها؛ متشکل از گروه‌هایی از افراد هستند که به لحاظ برخی اهداف مشترک گرد هم آمده‌اند (بازیگران)؛ مانند بنگاه‌های تجاری، مؤسسات تعاونی، احزاب سیاسی، پارلمان و مؤسسات نظارتی. لازم به ذکر است هیئت‌های مذهبی و کلوپ‌ها نیز سازمان‌های اجتماعی به شمار می‌آیند.

1. Functionality

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد این مطالعه مبتنی بر مطالعات نظری، تجارب بین‌المللی، سیر بودجه‌ریزی در ایران و نظرات خبرگان انجام شده است. بر این اساس، می‌توان ادعا کرد جدایی بودجه‌ریزی اعتبارات هزینه‌ای از اعتبارات توسعه‌ای (تملک دارایی‌هایی سرمایه‌ای) موضوعیت نداشته و به هیچ وجه قابل توجیه نیست. از دیگر سو، الحاق خزانه‌داری کل به سازمان برنامه و بودجه کشور نیز می‌تواند مفید واقع شود اگر وظایف مرتبط با وزارت امور اقتصادی دارایی آن جدا و به صورت یک سازمان وابسته منتقل شود.^۱ همچنین، چنانچه این مهم در دستور کار سیاست‌گذار قرار نگیرد، احیای کمیته تخصیص و تحقق کامل حساب واحد خزانه می‌تواند به رفع اصطکاک میان سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی کمک کرده و مدیریت منابع عمومی کارآمدتر خواهد شد.

آخرین سؤال پرسشنامه این مطالعه تلاش کرد نظرات صاحب‌نظران مبنی بر ساختار سازمانی بهینه سیاست‌های مالی (مدیریت مالی عمومی) دولت را جویا شود. برخی از صاحب‌نظران پیشنهادهایی قابل تأملی را پیشنهاد نموده‌اند.^۲ به عنوان مثال، برخی از آنان بر این باورند، افزایش کارآمدی سیاست‌گذاری اقتصادی در کشور نیازمند اصلاحات جامع‌تر و بازآرایی تقسیم وظایف میان نهادهای مرتبط^۳ است. چکیده بحث آنان را می‌توان این‌گونه ارائه نمود که؛ مأموریت سازمان برنامه و بودجه تغییر یافته و محدود به «برنامه‌ریزی»- بلندمدت (۱۵ یا ۲۰ ساله)، میان‌مدت (پنج‌ساله) و کوتاه‌مدت (یک‌ساله)- و نظارت بر آن شود. اسم آن نیز متناسب با آن تغییر کرده و به «سازمان توسعه و برنامه‌ریزی» تغییر یابد. لازم به ذکر است، سازمان توسعه و برنامه‌ریزی یگانه نهاد تخصصی در حوزه سیاست‌گذاری‌های مالی می‌شود و به منظور تقویت آن، ریاست آن می‌تواند معاون اول رئیس جمهور قلمداد شده و معاونان آن رئیس کمیسیون‌های دولت باشند. این مهم کمک می‌کند ضمانت اجرائی برنامه‌های توسعه افزایش یابد.

در این اصلاحات ساختاری، وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز تفکیک شده و به دو وزارتخانه مستقل «دارایی» و «اقتصاد» تبدیل خواهد شود. در این ساختار جدید، وظایف بودجه‌ریزی، خزانه‌داری، سازمان امور مالیاتی و خصوصی‌سازی به وزارت دارایی واگذار می‌شود. شایان توجه است، این وزارتخانه در حوزه بودجه سیاست‌گذاری نمی‌کند و صرفاً اقدامات حسابداری را انجام می‌دهد. زیرا بودجه باید مبتنی بر برنامه‌های سالانه‌ای باشد که نهاد برنامه‌ریزی فوق‌الذکر تهیه می‌کند. از دیگر سو، وظایف بازرگانی و تعاون به وزارت اقتصاد منتقل می‌شود.^۴ گفتنی است، سیاست‌گذاری در حوزه بانک‌ها بر عهده این وزارتخانه است اما موضوع سهامداری بانک‌ها به

۱. مانند مرکز آمار ایران که وابسته به سازمان برنامه و بودجه کشور است

۲. برخی از صاحب‌نظران بر این باورند، کارآمدی سیاست‌گذاری اقتصادی در کشور نیازمند اصلاحات کلان‌تر و بازآرایی تقسیم وظایف می‌باشد، الزاماً ممکن است مورد وفاق نگارندگان نباشد. با این حال اینجا به صورت خلاصه ارائه شده است.

۳. سازمان برنامه و بودجه، وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، صمت و تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

۴. وظایف بخش تعاون و بازرگانی به ترتیب از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صمت منفک خواهد شد.

وزارت دارایی برمی‌گردد همان‌طور که در حال حاضر وزارت امور اقتصادی و دارایی نقش متولی اموال دولت را بر عهده دارند.

با توجه به پیشنهاد فوق‌الذکر که بر مبنای نظرات خبرگان مطرح شد، پیشنهاد می‌شود بازآرایی ساختار سازمانی دستگاه‌های حوزه سیاست‌گذاری اقتصادی مورد بررسی واقع شود و مطالعه‌ای جامع مبتنی بر الزامات سیاست‌گذاری اقتصادی در دنیای امروز، بستر نهادی کشور و مبتنی بر نظرات خبرگان در دستور کار قرار گیرد. همچنین باید متذکر شد، بر اساس آنچه تاکنون ارائه گردید، بهبود مدیریت مالی عمومی در ایران نیازمند اقدامات فراتر از ادای هم‌شکلی است. از این‌رو، توجه به تعارض منافع میان نهادهای مختلف، ذینفعان آن‌ها، تقسیم‌کار منطقی میان دستگاهی، رگولاتورها و شفافیت و پاسخگویی در قلمرو وظایف آن‌ها ضروری به نظر می‌رسد.

منابع

- اکرمی، سید رحمت‌اله (۱۳۹۹). خزانه‌داری در ایران: نگاهی اجمالی به یک دهه عملکرد خزانه‌داری کل کشور، جلد دوم. تهران: برآیند پویش.
- اندروز، مت، لنت پریچت و مایکل وولکاک (۱۳۹۸). توانمندسازی حکومت؛ شواهد، تحلیل و عمل، ترجمه جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران: روزنه.
- بالدوین، جورج بی. (۱۳۹۶). برنامه‌ریزی و توسعه در ایران، ترجمه میکائیل عظیمی، تهران: علم.
- ذاکری، زهرا، مرضیه مؤمنی، سینا زاهدی و نگار اکبری (۱۳۹۹). بررسی تجربه کره جنوبی در تشکیل هیأت برنامه‌ریزی اقتصادی (EPB)؛ درس‌هایی برای ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مسلسل ۱۷۰۷۷.
- شاکری، عباس (۱۳۹۵). مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران، تهران: رافع.
- شبییری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و پارلمان تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون برنامه و بودجه.
- قانون محاسبات عمومی سال‌های ۱۳۴۹ و ۱۳۶۶.
- کاکائی، جمال (۱۳۹۹). بررسی منابع بودجه در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- کاکائی، جمال، بهاره فهیمی و محمدحسین نعیمی‌پور (۱۳۹۹). بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- کامپو، سالواتور و دانیل توماسی (۱۳۸۹). مدیریت هزینه‌های عمومی، ترجمه گروه مترجمان، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- کردبچه، محمد (۱۳۸۵). نظام بودجه‌ریزی: مبانی نظری، سیر تحولات بین‌المللی، بررسی تطبیقی، تحولات نظام بودجه‌ریزی در ایران، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- گرائی‌نژاد، غلامرضا (۱۳۹۹). مقاله‌های درباره بودجه و کاربردهای آن در ایران، تهران: پرچین.
- لاینت، یان (۱۳۸۹). بودجه‌ریزی در جهان؛ چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه موردی برخی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه)، ترجمه افشین خاکباز و بهزاد لامعی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- موسویان، سیدعباس و مجتبی کریمی (۱۳۸۸). بررسی فرایند تأمین مالی از طریق انتشار اوراق اجاره (صکوک اجاره)، دومین کنفرانس بین‌المللی توسعه نظام تأمین مالی در ایران، تهران: مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف.
- تارنمای سازمان برنامه و بودجه کشور؛ <http://www.mporg.ir>
- تارنمای وزارت امور اقتصادی و دارایی <https://www.mefa.ir/fa-IR>

پیوست

پرسشنامه و پاسخ‌های جامعه خبرگانی

پرسشنامه این مطالعه حاوی شش سؤال بود. ذیل هر پرسش، پاسخ‌های مربوط به آن قید شده است. از این‌رو، ممکن است برخی از پاسخ‌ها ارتباط کمتری با سؤال داشته باشد، زیرا برخی از پاسخ‌دهندگان به صورت مکتوب نظرات خود را ارائه داده‌اند. با این حال، به منظور حفظ امانت، پاسخ‌ها بدون تغییر ارائه شده است.

۱- آیا ضرورتی مبنی بر هماهنگی و ارتباط میان بودجه (برنامه کوتاه‌مدت) و برنامه‌های میان‌مدت نظیر برنامه‌های توسعه وجود دارد؟ چرا؟

کد ۰۱:

بودجه در واقع برش سالانه برنامه‌های بلندمدت است. به بیان دیگر، به منظور تحقق برنامه‌های بلندمدت (چشم‌انداز)، برنامه‌های میان‌مدت (۵ ساله) و کوتاه‌مدت (یکساله) [یعنی] بودجه تهیه می‌شود. از این‌رو، هماهنگی این دو ضروری است.

کد ۰۲:

از منظر مبانی نظری میان برنامه‌های کوتاه‌مدت (بودجه) و برنامه‌های میان‌مدت هماهنگی و همراستایی باید برقرار باشد. تجارب کشورهای دیگر نیز مؤید این مهم است. لازم به ذکر است، کارکرد و نقش بودجه در هر کشوری متفاوت است، به‌طور کلی، می‌توان کارکرد بودجه را در پنج اصل زیر خلاصه کرد: ۱- تخصیص منابع به اولویت‌ها؛ ۲- توزیع ثروت و درآمد؛ ۳- ایجاد ثبات اقتصادی و تلاش برای نیل به اهداف کلان؛ ۴- معیاری مناسب جهت ارزیابی، عملکرد و پاسخگویی دولت‌ها؛ و ۵- ابزاری مناسب برای نظم و هماهنگی اجتماعی و جهت دادن به اقدامات دولت‌ها. در کشورهای پیشرفته، ممکن است رسالت بودجه، توسعه نباشد، اما از آنجایی که در ایران رسالت بودجه پیشبرد برنامه‌های توسعه بر اساس کارکردهای فوق‌الذکر است، هماهنگی آن با برنامه‌های میان‌مدت الزام‌آور است.

کد ۰۳:

هماهنگی میان برنامه و بودجه همیشه مهم است؛ اما تجربه سازمان نشان داده است که برنامه‌های کوتاه‌مدت تغییر چندانی در بودجه جاری / اعتبارات هزینه‌ای ایجاد نمی‌کند.

کد ۰۴:

هدف از برنامه‌ریزی، ارتقای سطح رفاه جامعه است؛ از این‌رو، تحقق این مهم در گرو برنامه‌ریزی بلندمدت (۲۰ ساله)، میان‌مدت (۵ ساله) و کوتاه‌مدت (سالانه) است. تحقق برنامه‌های بلندمدت بدون برنامه‌های سالانه ممکن نیست. از دیگر سو، بودجه باید مبتنی بر برنامه‌های یکساله تدوین شود؛ بنابراین، هماهنگی این دو ضروری است، اما این به معنی محول نمودن این دو یعنی برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی به یک نهاد نیست.

کد ۰۵:

برنامه و برنامه‌ریزی مفهومی هستند که عنصر هماهنگی و ارتباط بخشی از ویژگی‌های درون‌مایه آن محسوب می‌شوند. از این‌رو وقتی دو مفهوم معنایی نزدیک به هم مثل بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی در کنار یکدیگر قرار می‌گیرند به طریق اولی این ارتباط و هماهنگی بسیار شدیدتر جلوه‌گر می‌شود. بنابراین نه تنها رعایت ضرورت هماهنگی و ارتباط بین آنها یک اصل است بلکه باید با دقت و ظرافت بیشتر مورد توجه قرار گیرد. برداشت تخصصی از مفهوم برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت (بودجه‌ریزی) و برنامه‌ریزی میان‌مدت (برنامه‌های توسعه) برای منابع بودجه عمومی این است که برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت (بودجه) همیشه تبعات و پیامدهایی برای برنامه‌ریزی میان‌مدت دارد و اگر بدون توجه به این آثار و پیامدها به راه خود ادامه دهد برنامه‌ریزی میان‌مدت نمی‌تواند اهداف خود را تحقق بخشد. به همین خاطر کارشناسان فن در سطح بین‌المللی بر این نکته تأکید دارند که بودجه باید در قالب برنامه میان‌مدت طراحی شود تا این ارتباط و هماهنگی به‌طور دقیق و در توازن با یکدیگر رعایت شود. در برنامه میان‌مدت میزان بودجه ۵ سال متمادی در واقع تعیین می‌شود و بودجه سالانه در قالب پیش‌بینی‌های انجام شده در برنامه میان‌مدت مورد بررسی و جرح و تعدیل قرار می‌گیرد. رعایت این قاعده باعث می‌شود تا در سنوات بعدی، بودجه‌ریزی سالانه بدون ایجاد اختلال در برنامه میان‌مدت و با اندک جرح و تعدیل و صرف زمان بسیار کمتر و اجتناب از دوباره‌کاری‌ها انجام شود. بنابراین رعایت ضرورت هماهنگی و ارتباط بین بودجه (برنامه کوتاه‌مدت) و برنامه‌های توسعه (برنامه میان‌مدت) در گرو تهیه بودجه سالانه در قالب برنامه میان‌مدت است.

کد ۰۶:

بله. چون اجرای برنامه‌های میان‌مدت نیازمند اجرا شدن به صورت پله‌پله در کوتاه‌مدت هستند و در واقع اجرای برنامه کوتاه‌مدت باید در راستای رسیدن به اهداف برنامه میان‌مدت باشد.

کد ۰۷:

بله- برنامه‌های یک ساله برشی از برنامه‌های میان‌مدت است که باید مطابق با اهداف برنامه میان‌مدت صورت بگیرد. هرگونه انحراف باعث عدم رسیدن به اهداف برنامه میان‌مدت می‌شود و لازم است که این دو کاملاً بر یکدیگر منطبق باشند.

کد ۰۸:

بله- بر اساس اصول برنامه‌ریزی، ضرورت تبعیت برنامه‌های کوتاه‌مدت (برنامه‌های یک‌ساله نظیر بودجه) از برنامه‌های میان‌مدت (نظیر برنامه‌های پنج‌ساله) و تبعیت برنامه‌های میان‌مدت از برنامه‌های بلندمدت (نظیر سند چشم‌انداز و یا سیاست‌های کلی) امری ضروری است. ضمناً برنامه‌های سالانه به نوعی به منزله برش‌های سالانه از برنامه‌های میان‌مدت می‌باشند و در تدوین برنامه‌های کوتاه‌مدت نیز باید جهت‌گیری‌های برنامه‌های

میان‌مدت لحاظ شده و زمینه برای تحقق اهداف بخشی و فرابخشی مندرج در برنامه‌های پنج‌ساله را فراهم کند.

کد ۰۹:

بله اصولاً منطقی‌ترین روش برای توزیع بهینه اعتبارات در برنامه‌های کوتاه‌مدت با رویکرد توسعه‌ای و متوازن نمودن مناطق مختلف کشور از حیث منابع، تسهیم اعتبارات بر مبنای برش سالیانه برنامه‌های عملیاتی نشئت گرفته از برنامه‌های میان‌مدت توسعه‌ای است. عدم توجه به این امر باعث شکل‌گیری بودجه بر مبنای نظام چانه‌زنی بدون در نظر داشتن بهره‌وری و پایدار شدن پروژه‌های فاقد توجیه اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی بدون انطباق با اسناد بالادستی از جمله اسناد آمایش سرزمین در قوانین بودجه سالیانه، عدم امکان نظارت مؤثر بین هزینه‌های صرف شده و نتایج به دست آمده و صرف منابع خارج از هدف‌های اصلی شده است.

کد ۱۰:

همان‌طور که هدف از بودجه‌ریزی تحقق برنامه است و به عبارتی بودجه همان برنامه سالانه و برش سنواتی برنامه‌های میان‌مدت است. از دیگر سو، اگر شیوه‌های نوین بودجه‌ریزی مورد توجه واقع شود بودجه باید مبتنی بر برنامه انجام شود؛ بنابراین، تهیه بودجه بدون هماهنگی با برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت موضوعیت ندارد.

کد ۱۱:

به طور قطع برنامه‌های کوتاه‌مدت باید در راستای اهداف برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت باشند. در واقع برنامه‌های کوتاه‌مدت مکانیسم اجرایی و عملیاتی برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت می‌باشند. برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت باعث می‌شود تا سازمان بتواند تغییرات شدید یا ناخواسته را برطرف کند. با این حال، راه‌حل‌های پایدار که از نگرانی‌های کوتاه‌مدت گرفته شده است، دستیابی سازمان را به اهداف بلندمدت به راحتی سوق می‌دهد. به عبارت دیگر، اهداف کوتاه‌مدت اغلب پله‌های سنگی هستند که در دستیابی به یک هدف بلندمدت کمک می‌کنند. با این حال، سازمان‌ها باید اطمینان حاصل کنند که برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت دستاوردهای بلندمدت را نیز تسهیل می‌کند.

کد ۱۲:

کارکرد اصلی بودجه، تحقق اهداف توسعه‌ای است؛ بنابراین، هماهنگی این دو ضروری است.

کد ۱۳:

لزوم هماهنگی بین برنامه‌های کوتاه‌مدت (بودجه سالانه) با برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت بحثی است که به طور گسترده در کتاب‌ها، مقالات، سخنرانی‌ها، محافل هم‌اندیشی و... پیرامون آن نگارش و گفت‌وگو شده و بر وجود آن تأکید گردیده است. نبود هماهنگی بین برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت علاوه بر زیر سؤال بردن کلیت نظام برنامه‌ریزی یک اجتماع، تبعاتی فراتر از به‌هم‌ریزی و خارج نمودن ساختار مالی آن اجتماع از تعادل را به همراه خواهد داشت. با بررسی تاریخ ۷۰ ساله اخیر ایران (از زمان تدوین برنامه‌های

میان مدت) که در قالب آن برنامه کوتاه مدت (بودجه سالانه) انطباق ناچیز با برنامه های میان مدت و کمتر با برنامه های بلندمدت داشته است نشان می دهد که عدم توجه به برنامه های میان مدت در نظام تصمیم سازی و تصمیم گیری بودجه ریزی کشور موجب گردیده تدوین و تصویب بودجه با چانه زنی های محلی، گروهی، صنفی و قومیتی همراه گردد. این موضوع خود معلول های متعددی در پی دارد که یکی از آنها پدید آمدن چندین ده هزار پروژه ناتمام و فاقد توجیه اقتصادی و آمایشی در کشور می باشد که امروز به یک بحران ملی تبدیل شده است.

کد ۱۴:

بله ارتباط مستقیم دارد. یکی از وظایف سازمان برنامه و بودجه را رصد میزان تحقق برنامه ها با توجه به هزینه کرد بودجه باید عنوان کرد. نظارت مستمر در اجرای برنامه ها و پیشرفت سالانه آن از جمله وظایف سازمان برنامه و بودجه کشور است؛ که این نظارت عملیاتی سازمان برنامه و بودجه از طریق مبادله موافقت نامه و دریافت گزارش های پیشرفت کار دستگاه های اجرایی و کمیته تخصیص اعتبار انجام می گیرد.

کد ۱۵:

بحث برنامه و بودجه در کشور ما تفکیک پذیر نیست. به بیان دیگر بودجه به منظور تحقق برنامه ها تهیه و تدوین می شود.

کد ۱۶:

بر اساس قانون برنامه و بودجه (۱۳۵۱)، پس از تصویب برنامه (عمرانی پیشین و توسعه کنونی) میان مدت پنج ساله، باید یک برش کوتاه مدت (یک ساله) از آن برنامه برای هر سال تدوین شود. بنابراین، بودجه سالانه را می توان به عنوان شرط تحقق برنامه های توسعه برنامه مالی اجرای برنامه توسعه کوتاه مدت به شمار آورد تا امکان پایش میزان تحقق اهداف برنامه و نظارت بر فعالیت های جاری و عمرانی، متناسب با منابع تخصیص یافته فراهم شود. شاید بتوان یکی از آسیب های عدم تحقق برنامه ها را نادیده گرفتن یا کم توجهی به آن ها در بودجه سالانه دانست.

کد ۱۷:

بودجه سالیانه پیمان مالی/ریالی سیاست های یک ساله دولت است و این سیاست دولت باید بر اساس برنامه های مصوب مانند برنامه های توسعه پنج ساله باشد و به عبارتی برش یک ساله برنامه های میان مدت ضروری بوده که به نوعی همان بودجه های سنواتی است.

کد ۱۸:

بودجه برنامه سالانه دولت است که به برش یک ساله برنامه های میان مدت نیز معروف است، بنابراین این مهم نمی تواند بدون هماهنگی با برنامه های میان مدت و بلندمدت باشد.

کد ۱۹:

بودجه‌ریزی دارای ۴ فرایند سیاست‌گذاری، تهیه و تنظیم و تصویب بودجه، اجرای بودجه و کنترل و نظارت بر بودجه است. این فرایند بسیار نزدیک به فرایند تهیه و اجرای برنامه می‌باشد. در واقع بودجه یکی از کلیدی‌ترین اسناد برای اجرای سیاست برنامه است. همچنین در تقسیم‌بندی سلسله‌مراتبی، برنامه‌های کوتاه‌مدت (بودجه سالیانه) پیش‌نیازهای برنامه‌های میان‌مدت و به همین منوال بلندمدت و استراتژیک هستند. لذا بودجه به عنوان برنامه یک‌ساله دولت دقیقاً باید برشی از برنامه میان‌مدت باشد. اصولاً بودجه ماهیت سیاستی، مالی و برنامه‌ای دارد؛ بنابراین هماهنگی بین بودجه و برنامه‌های توسعه کشور ضروری و غیرقابل صرف‌نظر است.

کد ۲۰:

واژه یا مفهوم «هماهنگی» ظرفی است که می‌تواند معانی مختلفی را شامل شود؛ بنابراین لازم است ابتدا «دقیق و عملیاتی» توضیح داده شود که مراد هماهنگی چیست. نباید معنای این مفهوم را به استنباط مشترک و برداشت ذهنی رایج واگذاشت.

در هر صورت اگر منظور، هماهنگی بودجه با برنامه‌های پنج ساله باشد، پاسخ می‌تواند مثبت و هم منفی باشد. از منظری هماهنگی این دو ضرورت دارد اگر موضوع در چارچوب «ترتیبات و رویه‌های کنونی» مطرح شود. به بیان دیگر برنامه‌های توسعه اهداف و سپس سیاست‌هایی را مدنظر قرار می‌دهند که «تأمین مالی آن‌ها» به بودجه‌های سالانه موکول می‌شود. بنابراین لازم است «بخشی» از بودجه هر سال به تأمین منابع مالی اجرای سیاست‌هایی اختصاص یابد که در برنامه‌های پنج ساله مطرح شده‌اند. در غیر این صورت برنامه‌ها امکان تحقق نخواهند داشت.

اما از منظری دیگر می‌توان هماهنگی بودجه با برنامه را نادیده گرفت، اگر این دو مستقل تعریف شده و مأموریت‌های جداگانه‌ای برای هر یک تعریف کرد. نمونه گویای این امر رویه سال‌های پیش از ۱۳۴۲ است. در تحلیل نهایی اگر بودجه را از چشم شادروان شبیری‌نژاد بنگریم، می‌توان آن را انتخاب میان گزینه‌های راهبردی قلمداد کرد که در پاسخ به شش مأموریت حاکمیت تنظیم می‌شود، آنگاه می‌توان از مفهوم «بودجه‌های پنج‌ساله» دفاع کرد. در این صورت از اساس تمایز میان بودجه و برنامه از میان رفته و هماهنگی این دو حاصل خواهد بود.

کد ۲۱:

بودجه مهم‌ترین برنامه سالانه کشور در حوزه مالی است که مشخص می‌کند اولویت‌ها و تمرکز دولت در چه زمینه‌ای است و جهت‌گیری کلان را مشخص می‌کند. مبنای اجرای برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت، بودجه‌های سالانه کشور است. به همین دلیل تهیه بودجه بدون توجه به برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت، تحقق این برنامه‌ها را با چالش مالی روبه‌رو خواهد کرد. برنامه‌های کوتاه‌مدت در راستای اهداف بلندمدت قرار می‌گیرند و به همین جهت هماهنگی بودجه با برنامه امری لازم برشمرده می‌شود.

کد ۲۲:

همان‌گونه که مستحضرید بودجه آیینی تمام‌نمای برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت برای یک سال است، در حالی که برنامه‌های توسعه (برنامه‌ای میان‌مدت) با توجه به شرایط محیطی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی جامعه و در راستای سیاست‌های کلی نظام و اسناد بلندمدت مانند سند چشم‌انداز تهیه می‌شوند. بودجه در واقع یک برشی یکساله از برنامه‌های توسعه به حساب می‌آید و باید سیاست‌های دولت در تدوین بودجه در راستای اهداف برنامه‌های توسعه باشد و بودجه یک ابزاری برای اجرای احکام برنامه‌های توسعه به شمار می‌رود. بنابراین هماهنگی لازم باید بین بودجه (برنامه سالانه) و برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت وجود داشته باشد. عدم انطباق بودجه و برنامه منجر به بی‌ثباتی در فعالیت‌ها، هدر رفت منابع و در نتیجه عدم تحقق اهداف تعیین شده در برنامه‌های توسعه خواهد شد.

کد ۲۳:

با توجه به اینکه جهت‌گیری‌های توسعه اقتصادی کشور در برنامه‌های توسعه، به‌ویژه رویکردهای مالی در قالب قوانین بودجه منظور و هدایت می‌شوند و همچنین باید تدوین برنامه توسعه پنج‌ساله به‌ویژه تعیین اهداف با در نظر گرفتن مقتضیات و شرایط مالی دولت و اولویت‌های مربوط صورت گیرد، لذا هماهنگی آن‌ها اجتناب‌ناپذیر است. به عبارت دیگر از آنجائی که سیاست‌های مالی جزئی از فرایند تثبیت اقتصادی است و در کشورهای در حال توسعه این سیاست‌ها برای نیل به اهداف رشد اقتصادی که در برنامه‌های توسعه تعیین شده‌اند، تنظیم و در لوائح بودجه سنواتی مورد تجدیدنظر و تصحیح قرار می‌گیرند و از تثبیت‌کننده‌های بودجه‌ای برای تحقق آن اهداف استفاده می‌کنند، هماهنگی و ارتباط میان بودجه (برنامه کوتاه‌مدت) و برنامه‌های میان‌مدت الزامی است. در این ارتباط بسته به روش بودجه‌ریزی (برای مثال در بودجه‌ریزی عملیاتی و بودجه برنامه‌ای)، ارتباط معنادارتر خواهد بود.

هرچند به واسطه تغییراتی که در شرایط کشور و اقتضائات محیطی به‌صورت مستمر رخ داده است، به اجبار قوانین بودجه بعضاً مسیر یا موضوعات متفاوتی را دنبال کرده‌اند، این امر سبب شده تا نظام برنامه‌ریزی مختل شود. در این حالت برنامه‌ها صرفاً بر روی کاغذ نوشته شده و در واقعیت شکاف میان برنامه و بودجه بسیار قابل توجه و اهداف توسعه‌ای کشور غیر قابل تحقق شده است. در این خصوص اصلاح ساختار برنامه‌ریزی و توجه به تغییرات آن در مالیه دولت ضروری است.

۲- با توجه به تجربه بودجه‌ریزی در کشور از سال ۱۳۲۷ (تشکیل سازمان برنامه و شروع برنامه‌ریزی در ایران) تا سال ۱۳۴۳ و جدا بودن بودجه جاری و بودجه عمرانی از هم محدودیت‌ها و مزیت‌های این شیوه بودجه‌ریزی را ذکر نمایید. آیا انتقال بودجه‌ریزی به سازمان برنامه و بودجه، به دلیل محدودیت و مشکلات ناشی از روش قبلی بود یا خیر؟

کد ۰۱:

واگذاری بودجه‌ریزی جاری به سازمان برنامه در آن به دلیل محدودیت‌های منفک بودن این دو و تجارب حاصل شده بود. به بیان دیگر، بعد از حدود ۱۵ سال آزمون و خطا، نظام تدبیر وقت به این نتیجه رسید به منظور هماهنگی و کارایی لازم، بودجه‌ریزی یکپارچه را در دستور کار بگذارد و آن را به سازمان برنامه واگذار کرد.

کد ۰۲:

با توجه به آنکه بعد از جنگ جهانی دوم و موضوعیت یافتن دولت رفاه از یک‌سو و اهمیت یافتن دیگر ابعاد توسعه مانند آموزش، بهداشت، ظرفیت‌سازی و مواردی از این قبیل در سطح جهانی از دیگر سو، در آن دوران با انتقال بودجه به سازمان برنامه، در واقع دو هدف دنبال شد نخست، تغییر نقش سازمان از مجری بودن به طراح و برنامه‌ریز و واگذاری نقش مجری به دستگاه‌های اجرایی و دوم وحدت بودجه و هماهنگی آن با برنامه‌های توسعه در راستای تحقق اهداف فوق‌الذکر بود. به بیان دیگر، با واگذاری بودجه‌ریزی هزینه به سازمان برنامه علاوه بر رعایت شدن اصول وحدت و جامعیت، رسالت بودجه به عنوان برنامه کوتاه‌مدت و برش‌های سالانه برنامه‌های میان‌مدت تعیین شد.

کد ۰۳:

وزارت دارایی در آن زمان تنها بودجه جاری را داشت. منابع نفتی دو قسمت می‌شد بودجه عمرانی به سازمان برنامه می‌رفت و بودجه جاری در وزارت دارایی بود. مشکلات ناشی از عدم هماهنگی بین وزارت دارایی و سازمان برنامه و شرکت ملی نفت بوده است. مزیت تمرکز سازمان برنامه بر پروژه‌های عمرانی بوده است، البته سازمان در آن زمان مجری بوده است. سازمان در اجرا به مشکل برمی‌خورد و جای برنامه‌ریزی به خود می‌گیرد. برای اجرای برنامه‌ریزی بودجه را هم سازمان در اختیار می‌گیرد.

کد ۰۴:

در آن زمان نگرش حاکم این بود که وحدت بودجه ضروری است و هماهنگی میان برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی را در کنار هم دیدن این دو تعبیر می‌کردند؛ چراکه قبل از آن، جدا بودن آن دو از هم مشکلات به وجود آورده بود. هماهنگی و افزایش کارایی و تغییر نقش سازمان برنامه موجب این ادغام شد.

کد ۰۵:

هر بودجه عمرانی دولتی لاجرم منجر به ایجاد یک سازوکار جدید برای اداره فعالیت‌های عمرانی و آبادی کشور می‌شود و در نتیجه هزینه‌های جاری را به دنبال خود خلق می‌کند، هزینه نگهداری و جبران استهلاک دارایی‌های فیزیکی از زمره این هزینه‌ها است. جدایی سازوکار سازمان مدیریت امور عمرانی و جاری کشور باعث می‌شود متولیان امر برنامه‌ریزی در هر دو حوزه، هر کدام ساز خود را بزنند و هماهنگی و ارتباط بین این دو مقوله مهم برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی به بوته غفلت سپرده شود و یا هزینه عدم هماهنگی سازمانی را به صورت اتلاف منابع و کاهش کارایی و بهره‌وری بر یکدیگر تحمیل کنند. یکی از دلایل تمرکز این دو فعالیت

در یک نهاد را می‌توان محدودیت‌های هماهنگی بین این دو فعالیت بسیار به هم وابسته ذکر کرد. مزیت خاص و قابل توجهی را نمی‌توان برای جداسازی سازمانی این دو حوزه مهم متذکر شد. گاهی ذکر می‌شود در صورت دو قسمت شدن لایحه بودجه به لوایح جاری (اعتبارات هزینه‌ای) و عمرانی (اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) دیگر شاهد این نخواهیم بود که در فرایند تخصیص بودجه از سوی سازمان متولی، بودجه عمرانی قربانی کمبود منابع برای بودجه جاری شود و از سرجمع عمرانی کاسته و به جاری افزوده شود. به هر حال در صورت جدا بودن این دو بودجه باز هم مشکل کمبود بودجه جاری به گونه‌ای دیگر به ساختار بودجه تحمیل خواهد شد، مانند استقراض از بانک مرکزی و یا نظام بانکی بنابراین با توجه به اولویت قرار داشتن منابع در تأمین بودجه جاری، دولت‌ها به هر صورت راهی برای تأمین بودجه جاری پیدا می‌کنند. مسئله تفاوت در راه‌حل‌ها است که هر کدام تبعات خاص خود را دارد. در صورت تمرکز دو بودجه در یک نهاد و یک لایحه بودجه، اداره امور بودجه با هماهنگی درونی قابل قبول‌تری امکان‌پذیرتر می‌شود.

کد ۰۶:

با توجه به ماهیت متفاوت بودجه هزینه‌ای با بودجه عمرانی، اهداف بودجه، نحوه تأمین اعتبار، شکل و نحوه مصرف بودجه، عملیات و واحد هزینه در بودجه هزینه‌ای با بودجه عمرانی یکسان نیست. بنابراین جدا بودن بودجه هزینه‌ای با بودجه عمرانی منطقی می‌باشد و ادغام این دو نوع بودجه در عمل امکان‌پذیر نخواهد بود؛ چراکه در صورت ادغام بودجه هزینه‌ای با بودجه عمرانی، برآورد و عملکرد کارایی، اثربخشی، بهره‌وری هر ریال هزینه شده در مخارج به شدت سخت گردیده و موجب از بین رفتن شفافیت در هزینه‌ها نیز خواهد شد. چون ماهیت و نوع هزینه‌ها با هم متفاوت است؛ بنابراین با توجه به توضیحات فوق هیچ‌گونه محدودیتی برای تفکیک بودجه هزینه‌ای و بودجه عمرانی وجود ندارد و تفکیک این دو نوع هزینه به درستی انجام گرفته است.

کد ۰۷:

تمرکز بودجه‌های جاری و عمرانی در سازمان برنامه و بودجه بر اساس اصل وحدت بودجه و اصل جامعیت بودجه (اصل ۵۳ قانون اساسی بودجه) صورت می‌گیرد و لازم است که کلیه منابع قابل حصول دولت ابتدا برآورد و بر اساس منابع قابل حصول نسبت به پیش‌بینی مصارف اقدام و در قالب یک مجموعه و یک‌بار برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه شود. امروزه دامنه ارائه خدمات دولت و حیطه عملیات عمرانی آن بسیار گسترده است و قابل مقایسه با سال ۱۳۴۳ نیست و ارائه خدمات دولتی با تأمین زیرساخت‌ها بسیار در هم تنیده است و عملاً برنامه‌ریزی برای ارائه خدمات حتماً باید در قالب یک مجموعه برنامه‌ریزی اتفاق بیفتد.

کد ۰۸:

انتقال وظیفه بودجه جاری از وزارت دارایی وقت به سازمان برنامه در سال ۱۳۴۴ و تجمیع وظایف مربوط به بودجه (اعم از جاری و عمرانی در این سازمان) بر اساس مطالعات مشاوران سازمان و دولت در دهه ۱۳۴۰ انجام شده و از جمله مهم‌ترین اهداف آن نیز ایجاد وحدت رویه برای بودجه کل کشور بوده که تا حد زیادی

نیز محقق گردیده و استمرار آن نیز ضروری به نظر می‌رسد. اگرچه متناسب با تحولات محیطی ضرورت انجام برخی اصلاحات در ضوابط و مقررات و فرایندها نیز اجتناب‌ناپذیر است.

کد ۹:

ارتباط مؤثر بودجه هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از فرجه شدن بودجه هزینه‌ای بدون توجه به اهداف توسعه‌ای جلوگیری می‌کند و پاسخگویی در برابر نتیجه عملکرد را افزایش می‌دهد. آنچه در بودجه‌ریزی عملیاتی مد نظر است افزایش کارایی و اثربخشی و ایجاد ارتباط بین منابع صرف شده در دستگاه‌های اجرایی و نتایج به دست آمده است و بدین جهت تفکیک اعتبارات به خدمت، زیرخدمت و فعالیت صورت گرفته است.

کد ۱۰:

بر اساس قانون محاسبات و قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱، به نظر می‌رسد سیاست‌گذاران در تلاش بوده‌اند از ابزار بودجه به منظور هماهنگی میان برنامه‌های میان‌مدت و برش‌های سالانه آن استفاده کنند. همچنین، با توجه به جایگاه سازمان برنامه و بودجه در سیاست‌گذاری کشور (قدرت نفوذ و همچنین تغییر نظام برنامه‌ریزی در ایران)، این مهم مورد توجه قرار گرفت.

کد ۱۱:

به نظر می‌رسد که این کار باعث گسست در تصمیم‌سازی و اعمال سیاست‌گذاری و حاکمیت یکپارچه می‌شود. در روش‌های فعلی مهم‌ترین مزیت وابسته نبودن پرداخت‌های جاری به تخصیص‌های سازمان می‌باشد که آن را از آسیب کمبود نقدینگی بر حذر داشته است. مهم‌ترین تهدید این روش؛ عدم هماهنگی و اجرا با سیاست‌گذاری می‌باشد؛ عملاً ساز و کارهای تصویب و کنترل هزینه‌های جاری در سازمان برنامه و بودجه تعیین و ابلاغ می‌شود؛ اما مکانیسم پرداخت‌ها در وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام می‌شود.

از آنجایی که اهداف و سیاست‌های کلان کشور در قالب وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مستقل طراحی و اجرا می‌شوند و دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مستقل، ابزارهای تحقق اهداف و سیاست‌های دستگاه‌های اصلی خود هستند، بنابراین بی‌معنا است که از لحاظ تأمین منابع و تعیین اهداف، برنامه‌ها و فعالیت‌ها، به طور مستقل با سازمان متولی بودجه مواجه شوند. لذا برای اولویت‌بندی مصارف کشور و افزایش پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی جدا بودن بودجه جاری و عمرانی از همدیگر کارایی و اثربخشی لازم را نخواهد داشت.

کد ۱۲:

نظری ارائه نشده است.

کد ۱۳:

کلیت ساختار بودجه‌ریزی در تجربه ۷۰ ساله نشان می‌دهد که اولویت‌دهی به بودجه‌های جاری در تمام مقاطع تاریخی وجود داشته است. در مقاطعی که کشور با درآمدهای بالا مواجه شده، بخش زیادی از این درآمدها به صورت جاری به دستگاه‌های اجرایی تزریق گردیده و بعضاً موجب فریبگی ساختاری و نیروی انسانی این دستگاه‌ها شده است و در زمان‌های کاهش درآمدها با مستولی شدن سیاست‌های پوپولیستی، فشار به هدایت منابع به بخش جاری در قالب پرداخت‌های کارکنان دولت، کمک‌های معیشتی عمومی و ... افزایش یافته است. در حالی که در یک فرار قانونی، بخشی از اعتبارات عمرانی نیز دارای ماهیت جاری شده‌اند و از محل آن‌ها پرداخت حقوق، یارانه‌های معیشتی و ... صورت می‌گیرد. درگیر شدن سازمان برنامه و بودجه در تخصیص اعتبارات جاری با توجه به تفکیک مجدد سازمان اداری استخدامی و عدم کنترل سازمان بر فرایندهای تنظیم ساختار و نظام پرداخت دستگاه‌های اجرایی، جز به حاشیه راندن مباحث مربوط به پیشبرد توسعه، ثمری نداشته است.

کد ۱۴:

نظری ارائه نشده است.

کد ۱۵:

نظری ارائه نشده است.

کد ۱۶:

با توجه به وظایف سازمان‌ها، اختصاص بودجه جاری (هزینه‌ای) به یک سازمان با هدف ارائه خدمات و کالاهای عمومی مرتبط با وظایف دولت در آن سازمان و در مرحله بعد، فراهم کردن امکان پیگیری و اجرای وظایف سازمان در فعالیتهای عمرانی (تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) است. شاید در ابتدای امر به نظر برسد که جداسازی این دو منبع اعتباری ضرورتی نداشته و با تجمیع این دو منبع، مدیریت مصارف و نظارت مالی و محاسباتی درون‌سازمانی و برون‌سازمانی (دیگر نهادهای نظارتی) بر بودجه سازمان‌ها آسان‌تر باشد، اما تجربه نشان داده که با این کار، فعالیتهای عمرانی تحت‌الشعاع هزینه‌های جاری قرار گرفته و به تدریج قوانین و بخشنامه‌ها به صورتی تغییر داده شده که با انتقال منابع از بخش عمرانی به بخش جاری، اهداف توسعه‌ای و اجرای طرح‌های تأمین زیرساخت‌ها با تأخیر روبه‌رو شده و عدم تناسب بین نیروی انسانی شاغل در دستگاه‌های اجرایی با کارکردها و وظایف سازمانی آن بروز می‌کند.

کد ۱۷:

هرچند بودجه جاری و عمرانی تا حدودی با هم ارتباط دارند، ولی از آنجایی که نخست، درگیری سازمان در بودجه جاری تا حدود زیادی از تمرکز آن برای بودجه عمرانی می‌کاهد و نظارت‌ها ضعیف می‌شود و دوم، مرتباً با دلایل مختلف از جمله کسری بودجه جاری و لزوم جبران آن از عمرانی و گرفتن نیرو به اشکال گوناگون

مانند محل طرح، شرکتی و... باعث می‌شود عملاً قسمت زیادی از بودجه عمرانی صرف امور جاری شده و از کارآمدی بودجه عمرانی کاسته می‌شود و در واقع، بودجه عمرانی در خدمت برنامه‌های توسعه‌ای استان قرار نمی‌گیرد از این رو به نظر می‌رسد جدا شدن این دو بسیار بهتر است.

کد ۱۸:

چه اعتبارات جاری و چه اعتبارات عمرانی هدفی جز اداره امور مطلوب جامعه و حرکت کشور در مسیر توسعه ندارند. جدا بودن تصمیم‌گیری در مورد این دو موضوع می‌تواند موجب ناهماهنگی‌ها و دوباره‌کاری‌ها و خنثی شدن قسمتی از تلاش‌ها برای توسعه شود. مدیریت سیستم برنامه‌ریزی و بر اساس آن بودجه‌ریزی (جاری و عمرانی) باید واحد و هماهنگ باشد تا با اختصاص منابع محدود به نیازهای نامحدود و حداکثر کارایی را به ارمغان آورد.

کد ۱۹:

در ایران تا سال ۱۳۴۳ بودجه‌ریزی به روش سنتی انجام می‌شد؛ بنابراین توجه چندانی به عملکرد دستگاه‌ها و برنامه‌ها صورت نمی‌پذیرفت و پس از آن نیز روش بودجه‌ریزی جزئی-تدریجی بود. از آنجایی که بودجه یکی از مهم‌ترین اسناد مدیریتی است که بر اساس آن جنبه‌های عملیاتی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی مشخص می‌شود و در سند بودجه قرار می‌گیرد، مبنای همه تصمیم‌گیری‌ها و پاسخگویی دولت است و تأثیر بسزایی در عملکرد کلی دولت دارد. با اهمیت یافتن ضرورت حکمرانی خوب در کشور و ضرورت ارائه بودجه به مجلس و ضرورت تنظیم بودجه جاری با توجه به برنامه‌های توسعه‌ای کشور، انتقال بودجه‌ریزی به سازمان برنامه و بودجه کشور به منظور اجرایی کردن سیاست‌های برنامه‌های توسعه‌ای بوده است. از سوی دیگر، عدم ارتباط بین طرح‌های عمرانی با بودجه جاری ممکن است در مواردی منجر به معطل ماندن بخش اجرایی و یا عدم بهره‌برداری از سرمایه‌گذاری‌های انجام یافته شود.

کد ۲۰:

از پرسش دوم آغاز کنیم. به حتم مشکلاتی در میان بوده و مسائلی در نظام تخصیص منابع عمومی وجود داشته که متولیان امر در ابتدای دهه ۴۰ خورشیدی تصمیم به انتقال بودجه از وزارت دارایی به سازمان برنامه گرفتند. شناسایی مشکلات آن مقطع که منجر به این تصمیم شد نیاز به مطالعه‌ای تاریخی-اسنادی دارد که کم و بیش نیز انجام شده و پاسخ روشن است. به طور خلاصه می‌توان به ۲ نکته یا دو مشکل در آن مقطع اشاره کرد: نخست، اختلاف دو دستگاه مورد بحث (وزارت دارایی و سازمان برنامه) بر سر در اختیار گرفتن منابع مالی بیشتر و تلاش هر یک بر تحمیل اقتدار و سیطره سازمانی بر دیگری. مشکل دوم، اختلاف این ارگان بر سر مازاد منابع (منابع باقیمانده پس از هزینه‌های جاری) برای تخصیص به طرح‌های عمرانی بود. محدودیت جدا بودن بودجه جاری از بودجه عمرانی (به سیاق پیش از ۱۳۴۲) در همان دو مشکل یاد شده در بالا نهفته است؛ و از همین جا می‌توان یک پند تاریخی را برجسته کرد که اگر امروز مشکل یا چالش «هماهنگی»

میان دو حوزه به معضلی سستبر و سهمگین تبدیل شده که تمام نظام تصمیم‌گیری را به گروگان گرفته است، از قرار این پدیده شوم در شش دهه پیش نیز وجود داشته است. پند بسی مهم‌تر آن که بروز از پدیده (مشکل) در دو مقطع متفاوت با دو رویه متمایز، نشان از ریشه‌ای نادیده دارد. به نظر می‌رسد (و شاید) بتوان ادعا کرد که انتقال بودجه به سازمان برنامه نتوانسته مشکل هماهنگی در حوزه جاری و عمرانی را تدبیر کند که اگر کرده بود امروز این پرسشنامه مطرح نبود. بنابراین به نظر می‌رسد می‌توان ادعا کرد انتقال بودجه به سازمان برنامه در ابتدای دهه ۴۰، انتقالی «مکانیکی» و برخوردی سطحی به موضوع بوده است؛ زیرا بدون اصلاح و تغییر «فرایندها» تنها با جابجایی تشکیلات به حل مشکل اندیشیده‌اند.

اگر چنین برداشتی از گذشته روا باشد، طرح دوباره مشکل در امروز، باید به این نکته تاریخی توجه داشته باشد: تا زمانی که فرایندها و گردش کار در بودجه تغییر نکند، جابجایی‌های مکانیکی و بازنویسی نمودارهای تشکیلاتی نمی‌تواند بر مشکل فائق آید.

کد ۲۱:

در زمانی که سازمان برنامه و وزارت اقتصاد به صورت مجزا فعالیت می‌کردند، اثرگذاری برنامه‌ها به جهت جدا بودن نهادهای بودجه‌ای هماهنگی لازم را نداشتند. برای مثال می‌توان به مبارزه با بیماری مالاریا اشاره کرد که وزارت نیرو خود را موظف به رسیدگی به آب‌های جاری می‌دانست و وزارت بهداشت موظف به مقابله با بیماری و تأمین بهداشت عمومی بود که با همین استدلال هر دو دستگاه طلب بودجه می‌کردند. برای رفع ایرادات اجرایی و با اهداف ساماندهی و تطابق بودجه با وظایف بودجه‌ریزی به سازمان برنامه منتقل شده است. همچنین، می‌توان به اختلاف‌ها در حوزه سهم بودجه‌های عمرانی و جاری و موازی‌کاری میان این دو اشاره داشت.

کد ۲۲:

نظری ارائه نشده است.

کد ۲۳:

در سال‌های پیش از ۱۳۲۷ اقتصاد کشور بسیار کوچک بود، دستگاه‌های اجرائی کوچک و قلمرو فعالیت‌های آن‌ها محدود بود، زیرساخت‌های کشور به دلیل فقدان صنایع و فعالیت‌های صنعتی و اقتصادی و نیز کمبود نیروهای متخصص و کارآمد و تحصیل کرده، ناتوان و ضعیف بودند و ... لذا در آن هنگام بنا بر شرایط اقتصاد وقت، نظام برنامه‌ریزی کشور تأسیس شد تا به صورت متمرکز به فعالیت‌ها بپردازد. در حالی که به تناسب افزایش فعالیت‌ها و بزرگ شدن اقتصاد کشور، آن استراتژی و سیاست کلان توسعه‌ای تحول نیافت و تدریجاً دچار ناکارآمدی شد.

بر پایه مستندات موجود در برنامه چهارم عمرانی پیش از انقلاب با توسعه فعالیت‌ها و افزایش طرح‌ها و برنامه‌ها بخش بودجه از وزارت دارایی منتزع و به سازمان برنامه وقت سپرده شد. با این هدف که سازمان برنامه بتواند

با ابزار بودجه هم دستگاه‌های اجرایی را کنترل کند و هم آن‌ها را نسبت به بودجه و اعتباراتی که دریافت می‌کردند پاسخگو نماید تا به این طریق بتواند گزارش عملکرد بودجه و برنامه را تهیه کند. تا قبل از آن، امور برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های عمرانی (با اتکا به درآمدهای نفتی) در سازمان برنامه متمرکز بود. تصمیم به انتقال امور اجرایی طرح‌های عمرانی به وزارتخانه‌های مربوطه، ابتدا در دولت دکتر امینی مطرح شد. در خاطرات خداداد فرمانفرمائیان آمده است که وی به دکتر امینی گوشزد می‌کند که به باور وی و ابتهاج با انتقال امور اجرایی به وزارتخانه‌ها کسی به سازمان برنامه و برنامه‌های تهیه شده در آن وقعی نخواهد گذاشت. لذا پیشنهاد می‌کند که بودجه از وزارت دارایی به سازمان برنامه منتقل شود تا ابزار مناسبی برای کنترل و نظارت بر تحقق برنامه‌ها در سازمان وجود داشته باشد. این پیشنهاد با تأخیر و با کشمکش‌هایی میان وزارت دارایی و سازمان به اجرا درمی‌آید. به همین خاطر از اوایل سال ۱۳۵۰، نظام اداری، حقوقی و پارلمانی کشور موظف شدند تا برای اولین بار قانون برنامه و بودجه کشور را تهیه، تدوین و تصویب نمایند. در این قانون شرح وظایف و مختصات فعالیت‌های هر یک از دستگاه‌ها به‌ویژه وزارت اقتصاد و دارایی و سازمان برنامه و بودجه تعریف و تشریح شده است. در ادامه اهم دلایل استمرار تجمیع برنامه و بودجه در یک سازمان اول، اختیارات اصل ۱۲۶ قانون اساسی ج.ا.ا. بوده و دوم استفاده نهاد متولی توسعه از ابزار تخصیص بودجه برای هماهنگی و پیشبرد اهداف توسعه‌ای است.

۳- مدیریت مالی عمومی در ساختارهای چندگانه موجود چقدر توجیه‌پذیر است و چه آثار و تبعاتی در پی دارد؟

کد ۰۱:

بستگی به ساختار کشورها دارد؛ اما در ایران، بهتر است متولی مالی عمومی یک دستگاه باشد که عدم هماهنگی به وجود نیاید. حتی شاید برنامه‌ریزی را بتوان در یک دستگاه خاص انجام داد؛ اما بهتر است، بودجه‌ریزی از فرایند تهیه تا اجرای آن در دستگاه واحد انجام شود.

کد ۰۲:

آنچه در موفقیت امور مالی عمومی اهمیت دارد، ساختار چندگانه یا واحد نیست، بلکه سازوکارهای طراحی شده مبتنی بر رسالت بودجه است. الزاماً یک الگوی واحدی برای این مهم وجود ندارد. چنانچه سازوکارها بتوانند در تحقق اهداف بودجه کارا عمل کنند مهم‌تر از شکل ساختاری است.

کد ۰۳:

فرایند موجود به واسطه مباحث خلط تخصیص بودجه جاری و عمرانی باعث شده است دولت توسعه‌گرا با مشکلات زیادی مواجه شود.

کد ۰۴:

در اکثر کشورهای جهان، به ویژه توسعه یافته‌ها که اقتصاد آن‌ها مبتنی بر سازوکار بازار است سازمان برنامه ندارند و وظایف مالی آن‌ها قریب به اتفاق در یک نهاد انجام می‌شود. به بیان دیگر، سیاست‌گذاری‌های منابع و مصارف در کنار هم هستند و در مقابل همدیگر قرار نمی‌گیرند. در مقابل در کشورهای در حال توسعه و بعضاً توسعه یافته که تا حدودی به رویکرد سوسیالیستی گرایش دارند، سازمان برنامه دارند. با این حال، در این کشورها نیز قریب به اتفاق نهاد برنامه‌ریزی آن‌ها، وظایف برنامه‌ریزی و نظارت بر آن را انجام می‌دهد؛ و بودجه‌ریزی (کلیه فرایندهای مربوط به آن) در یک نهاد دیگر که معمولاً وزارت مالی است انجام می‌شود. از این‌رو، چندگانگی یا یکپارچگی به خودی خود کارآمدی سیاست‌گذاری را موجب نمی‌شود بلکه تقسیم وظایف صحیح و تنظیم‌گری‌ها و پاسخگویی‌ها کارایی سیاست‌گذاری را افزایش می‌دهد.

کد ۰۵:

در سیستم اقتصادی ناکارآمد تشکیلات دولتی کشور همه با هم در ناکارآمدی در عملکرد همسویی دارند. مدیریت مالی عمومی هم در این ساختار معیوب انجام می‌شود. نبود پاسخگویی مؤثر دستگاه‌ها نسبت به مسائل حوزه مأموریت و هدر رفت منابع مالی دولت از جمله آثار و تبعات این ساختار است. تعارض منافع دستگاه‌ها متأثر از تعارض تفکر جناحی حاکم بر آن‌ها یکی از عوامل اصلی در تداوم و حفظ ساختار چندگانه موجود است. تفکیک وظایف کارکردی دستگاه‌ها و حذف وظایف موازی آن‌ها مسئله‌ای است که باید در بازطراحی این ساختار مورد توجه قرار گیرد.

کد ۰۶:

با عنایت به مالی که معادل اصطلاح انگلیسی Finance است که به معنای تدارک مالی به کار گرفته می‌شود. در این معنای کلی، طبیعی است که می‌توان آن را در رابطه با یک فرد یا خانوار (مالیه خصوصی) یک بنگاه (مالیه خصوصی) و یا یک جامعه (مالیه عمومی) و یا در سطح بین‌المللی مورد استفاده قرار داد. بنا به تعریف مالی عمومی، علمی است که می‌تواند بین نیازهای نامحدود و منابع محدود تلفیق و هماهنگی ایجاد کند؛ بنابراین با توجه به گسترش روزافزون وظایف دولت، گسترش نیاز مردم و منابع محدود در حال کاهش کشور، مالی عمومی بسیار با اهمیت است. لذا با توجه به وظایف مالی عمومی در ادبیات اقتصادی که شامل تخصیص (تقسیم منابع تولید بین کالاها و خدمات دولتی یا خصوصی و کالا و خدمات اجتماعی یا عمومی) توزیع (سیاست‌گذاری کلان در توزیع مجدد (بازپخش) درآمد و ثروت بین گروه‌های مختلف جامعه) تثبیت (طراحی سیاست‌های مالی به گونه‌ای که سبب اشتغال کامل، ثبات قیمت‌ها، توازن حساب‌های بین‌المللی و تنظیم رشد اقتصادی قابل قبول) است. به نظر می‌رسد ساختار چندگانه موجود صرفاً سبب ایجاد مشکل در کارکرد صحیح مدیریت مالی عمومی و عدم پاسخگویی نهادهای موجود در انجام دقیق وظایف محوله مالی عمومی و درنهایت نرسیدن به اهداف مورد نظر در علم مالی خواهد شد. واضح و مبرهن است که مالی عمومی با شرح بسیار

مختصر وظایف مورد اشاره و اهمیت بالای آن در این تنگنای اقتصادی کشور و منابع محدود جهت اجرای خواسته‌های نامحدود با ساختار چندگانه به‌درستی قابل انجام نخواهد بود.

کد ۰۷:

وظایف وزارت اقتصاد و دارایی ناظر بر وصول عمده‌ترین درآمدهای دولت، یعنی مالیات‌ها است. در حالی که وظیفه عمده سازمان برنامه و بودجه تلفیق و جمع‌بندی منابع و مصارف بودجه پیشنهادی به مجلس و مدیریت قانون بودجه برای اجرای وظایف حاکمیت در طی سال می‌باشد.

کد ۰۸:

اگرچه منظور از ساختارهای چندگانه موجود مشخص نیست، اما مهم‌ترین مشکل کنونی، تعدد و تکرار قوانین و مقررات کشور و تناقضات میان آن‌ها است. همچنین بی‌انضباطی برخی از دستگاه‌های اجرایی نیز از جمله مشکلات حاد نظام برنامه‌ریزی و بودجه کشور است. لذا پیشنهاد می‌گردد بجای تغییر در ساختار دستگاه‌های اجرایی متولی نظام مالیه عمومی کشور در شرایط کنونی، نسبت به ایجاد انضباط در دستگاه‌های اجرایی و تنقیح تدریجی قوانین و مقررات در کشور اقدام شود.

از جمله قوانین مزبور به ماده (۵) قانون رفع موانع تولید موضوع مستثنی شدن دستگاه‌ها از شمول قانون محاسبات و قانون مدیریت خدمات کشوری و نیز تلاش دستگاه‌ها برای تبدیل شدن به شرکت دولتی و نیز عدم توجه استمرار فعالیت برخی دستگاه‌های دارای ماهیت و وظایف حاکمیتی به صورت شرکت و یا مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت می‌توان اشاره کرد.

کد ۰۹:

اگرچه مدیریت مالیه عمومی در ساختارهای چندگانه با اصول علمی و آکادمیک انطباق ندارد، اما هرگونه تصمیم‌گیری در خصوص یکپارچگی مدیریت مالیه عمومی باید با توجه به شرایط نهادی حاکم بر ساختار اقتصادی و سیاسی ایران شکل گیرد. در غیر این صورت تبعات و آثار پرداختن به یک نظام مالیه عمومی یکپارچه بعضاً می‌تواند از وجود یک نظام مدیریت مالیه عمومی در ساختارهای چندگانه نیز بیشتر باشد.

کد ۱۰:

ساختار کشورها مشابه یکدیگر نیست. در برخی کشورها وزارتخانه‌های اقتصاد و دارایی منفک از یکدیگر هستند یا بعضاً وزارت خزانه‌داری دارند؛ بنابراین، به تقسیم وظایف منطقی و سیستماتیک و رگولاتورهای میان آن‌ها بستگی دارد.

کد ۱۱:

مدیریت مالی موجود باعث عدم انسجام در تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری‌های کلان با اجرای بودجه سالیانه به‌عنوان یک برنامه کوتاه‌مدت می‌شود. بودجه سالیانه به‌عنوان ابزار اجرای برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت

باید در قالب یک ساختار واحد و همگن تنظیم و اجرا شود، لذا تجمیع نظام برنامه ریزی و بودجه ریزی ضروری به نظر می‌رسد.

ساختار مدیریت مالی عمومی و نظام خزانه‌داری کشور که مبتنی بر چارچوب‌های سنتی نظام مالی عمومی است به دلیل برخورداری از مشکلات و نارسایی‌های عدیده پاسخگوی نیازهای مالی و اطلاعاتی سند بودجه کشور بوده و معضلاتی که از این منظر بر بودجه کشور از حیث عدم تعادل‌های مالی و بودجه‌ای و یا عدم کارایی و اثربخشی (بهره‌وری) در تخصیص منابع عمومی و ... مترتب است، لزوم ایجاد برخی تحولات و اصلاحات ساختاری در نظام خزانه‌داری و مدیریت هزینه‌های عمومی را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. بر این اساس اصلاح نظام بودجه‌ریزی و خزانه‌داری از وضعیت فعلی به سمت نظام عملیاتی و قیمت تمام شده می‌تواند گام مؤثری در ایجاد تحول در این حوزه باشد.

کد ۱۲:

نظری ارائه نشده است.

کد ۱۳:

نظری ارائه نشده است.

کد ۱۴:

نظری ارائه نشده است.

کد ۱۵:

در کشور ما وجود نهادهای بسیار متعدد تصمیم‌گیر در حوزه برنامه‌ریزی، کار هماهنگی این دو ستاد (سازمان برنامه و وزارت اقتصاد) به ظاهر اصلی‌تر و مهم‌تر را مختل کرده است. همان‌طور که اشاره شد در ایران این مهم موجب کژکارکردی شده است. به‌ویژه اینکه در چند سال گذشته، میان خزانه‌داری و سازمان برنامه و بودجه اصطکاک فراوانی به وجود آمده است. خزانه در طی چند سال گذشته به روش‌های مختلف سعی در پایین آوردن جایگاه سازمان داشته است. به طور مثال دستگاه خودسرانه افرادی را استخدام کرده و بیش از مجوز برای خزانه، لیست آنها را جهت پرداخت حقوق می‌فرستد و آنها نیز پرداخت می‌کنند. مثلاً در طی ۱۰ ماه اعتبارات جاری دستگاه تمام می‌شود. سپس دستگاه به سازمان مراجعه و درخواست کسری می‌کند و می‌گوید خزانه پرداخت کرده است. این اتفاقات امسال افتاده است.

کد ۱۶:

مدیریت مالی عمومی فعلی در کشور، معطوف به مدیریت مصارف و هزینه‌هاست که البته در انجام این کار نیز به دلیل ماهیت دولتی، اعمال دیدگاه هزینه-فایده و صرفه اقتصادی در آن حاکم نیست و بخش عمده هزینه‌ها در دستگاه‌های اجرایی و حتی شرکت‌های دولتی با عنوان هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر به مصرف رسیده و اثربخشی اقتصادی ندارد. شاید ساختار چندگانه در نظام بودجه‌ریزی فعلی، با هدف نظارت عنوان چندسویه متقابل،

متناسب با قدرت تأثیرگذاری سازمان‌های مؤثر در تأمین منابع از یک سو و سازمان‌های مؤثر در تخصیص منابع و تعیین مصارف از سوی دیگر تعریف شده باشد. در حال حاضر این کار موجب تأخیر در فرایند انجام کارهای مربوط به منابع و مصارف بودجه (پیش‌بینی عملکرد گذشته و جاری، تهیه و تدوین بودجه سال بعد، تخصیص اعتبارات، پرداخت وجه، تهیه گزارش تفریغ و عملکرد، نظارت و پایش اهداف برنامه و ...) شده است. وجود ناهماهنگی سازمان‌ها و نهادهای تأثیرگذار بر بودجه، موجب سردرگمی دستگاه‌های اجرایی ذینفع در بودجه خواهد شد.

کد ۱۷:

نظری ارائه نشده است.

کد ۱۸:

در یک سیستم اقتصادی مدیریت مالیه باید در جهت پیاده کردن برنامه‌های مصوب عمل نماید، یعنی در یک ساختار واحد یک سیستم برنامه‌ها را تدوین نموده و سپس از تصویب مراجع ذیصلاح، بودجه را برای اجرای آن برنامه به خدمت گیرد.

کد ۱۹:

عدم تمرکز عملیات مدیریت مالیه عمومی در یک ساختار واحد، علاوه بر عدم انطباق دقیق هزینه‌ها با برنامه‌های عملیاتی دولت، پاسخگویی نهادی در قبال عملکرد و اثرات عملیات بودجه را با چالش مواجه خواهد ساخت که طبیعتاً ضایع شدن منابع کشور را در پی خواهد داشت.

کد ۲۰:

کافی است گزارش‌های رسمی (سازمان برنامه و دیوان محاسبات) مدنظر قرار گیرد تا پاسخ به دست آید. کیفیت (سلامت مالی) و همچنین اثربخشی نظام مالیه عمومی کشور (تحقق اهداف مورد انتظار) به قدری مورد تردید و انتقاد است که پذیرش و توجیه وضعیت کنونی را به کلی منتفی می‌کند. آثار و پیامد تداوم این وضعیت نیز در ورشکستگی نظام مالی و بی‌اثر شدن سند بودجه و از کارکرد افتادن نظام مالیه عمومی بروز خواهد یافت.

کد ۲۱:

مدیریت مالیه در ساختار یگانه یا چندگانه بستگی به تقسیم وظایف منطقی و پاسخگویی متناسب با آن دارد. چنانچه، هر دستگاه در حوزه اختیارات خود پاسخگو باشد و تبادل اطلاعات میان دستگاه‌ها وجود داشته باشد، ساختار چندگانه نیز می‌تواند موفق عمل کند. به نظر می‌رسد در خصوص مشکلات مالیه عمومی در ایران، به ریشه مشکلات باید توجه شود که آیا ریشه این مشکلات در کارکرد چندگانه است یا موارد دیگر که اصلاحات شکلی، بهبودی در آن ایجاد نخواهد کرد. بنابراین، اگر مشکلات به خوبی تبیین و واکاوی شوند، اصلاحات شکلی نیز می‌تواند به حل این موارد بسته به موضوع کمک کند.

کد ۲۲:

نظری ارائه نشده است.

کد ۲۳:

نکته اول اینکه انسجام و هماهنگی در مالیه دولت لزوماً به واسطه تمرکز وظایف در یک واحد اجرایی یا سازمان نیست، بلکه طراحی درست و صحیح مکانیسم‌ها می‌تواند علاوه بر اینکه هماهنگی را افزایش دهد، امکان نظارت و زمینه‌های جلوگیری از انحراف را نیز فراهم آورد.

در مجموع مدیریت مالیه عمومی نیازمند اصلاح در تشکیلات و ساختار کلی دولت است که شاید بدون اصلاح قانون اساسی امکان‌پذیر نباشد. در این خصوص باید ساختار و نظام تشکیلات دولت با هدف رویکرد تنظیم پاسخگویی بازنگری شود تا میان مسئولیت‌ها و اختیارات تناسب برقرار شود.

۴- آیا به نظر شما در شرایط فعلی، تفکیک بودجه‌ریزی از برنامه‌ریزی توجیه‌پذیر است یا خیر؟ به طور خاص آیا واگذار کردن وظیفه بودجه‌ریزی اعتبارات هزینه‌ای (بودجه جاری) به وزارت امور اقتصادی و دارایی و حفظ بودجه عمرانی در سازمان برنامه و بودجه کشور را به صلاح می‌دانید؟ چرا؟ چه موانعی اعم از فنی، اجرایی و حقوقی برای این اقدام وجود دارد؟

کد ۰۱:

از منظر قانونی این مهم موضوعیت ندارد، زیرا بر اساس اصل ۱۲۶ قانون اساسی امور بودجه و برنامه زیر نظر رئیس جمهور بوده و واگذاری آن به وزیر که مجلس آن را تأیید می‌کند قانونی نیست. همچنین، همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، تفکیک‌پذیری بودجه جاری و عمرانی موضوعیت ندارد و باید در یک دستگاه واحد انجام شود.

کد ۰۲:

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد با توجه به رسالت بودجه و نقش آن در ایران، منفک بودن آن از برنامه‌های میان‌مدت و اعتبارات عمرانی درست نیست؛ زیرا اعتبارات جاری نیز، در راستای تحقق اهداف برنامه‌های میان‌مدت و نگه‌داشت وضع موجود است. از دیگر سو، بر اساس قانون برنامه و بودجه و قانون محاسبات عمومی، از منظر حقوقی منفک نمودن اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی موضوعیت ندارد.

کد ۰۳:

ضرورت دارد تحول در برنامه‌ریزی صورت گیرد و از این حالت کلی در همه حوزه‌ها تبدیل به یک سری پروژه‌های تحولی گردد، درنهایت بودجه پروژه‌های تحولی در اختیار سازمان برنامه قرار گیرد. واگذاری بودجه جاری به وزارت اقتصاد از این منظر مفید فایده خواهد بود. از منظر فنی این موضوع به راحتی اتفاق خواهد افتاد، چون فرایند بودجه جاری در قانون و تخصیص و درنهایت پرداخت مشخص است.

کد ۰۴:

جدا کردن اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی موضوعیت ندارد و قابل دفاع نیست. از دیگر سو، سیاست‌گذاری‌های منابع و مصارف باید بر عهده یک نهاد باشد. به عنوان مثال، اعتبارات بخش بهداشت و آموزش را نمی‌توان بودجه صرفاً هزینه‌ای قلمداد کرد. دیگر اقلام بودجه هزینه‌ای نیز در راستای نگاه‌داشت وضع موجود و سیاست‌گذاری کشور است بنابراین، خط‌کشی مشخصی میان این دو وجود ندارد.

به بیان دیگر، بودجه با رعایت اصل وحدت آن، در یک دستگاهی تهیه و اجرا شود که سیاست‌گذاری‌های مربوط به منابع مانند امور مالیاتی را انجام می‌دهد. تجربه دیگر کشورها نیز، حاکی از آن است قریب به اتفاق این مهم در وزارت مالیه انجام می‌شود. از منظر قانونی در ایران - بر اساس قانون اساسی و قانون برنامه و بودجه - نیز امکان جداسازی این دو از هم در حال حاضر فراهم نیست.

کد ۰۵:

صرف نظر از موانع فنی، اجرایی و حقوقی، همان‌طور که در بند قبلی اشاره شد در شرایط فعلی با وجود اینکه امور بودجه جاری و عمرانی در نهاد برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور متمرکز است، مدیریت مالیه عمومی به نحو کارآمد و مؤثری در راستای توسعه کشور انجام نمی‌گیرد. یک دلیل آن این است که همه فرایندها بودجه (از تهیه و تنظیم بودجه گرفته تا اجرای بودجه و تحقق اهداف کمی و کیفی بودجه‌ریزی) در یک نهاد متمرکز نیست. لازمه پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری این است که نهاد مذکور در پرداخت‌های تخصیص بودجه از استقلال لازم برخوردار باشد تا نسبت به همه پیامدهای عملکرد خود مسئول و پاسخگو باشد و فراقنی در ناکامی‌ها دستاویز دستگاه‌ها قرار نگیرد. تجربه بسیاری از کشورهای جهان نشان می‌دهد موضوع پرداخت تخصیص‌های بودجه (خزانه‌داری) در نهادی متمرکز است که دو وظیفه بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی ملی را انجام می‌دهد. در سایر موارد محدود هم خزانه در یک نهاد مستقل دیگر قرار دارد که عملاً در خدمت نهاد متولی بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی است، به گونه‌ای که در زمینه ارائه آمار و اطلاعات و پرداخت‌ها به مثابه یک معاونت غیرمستقیم این نهاد عمل می‌کند و در عین حال در سایر زمینه‌ها از استقلال قانونی لازم برخوردار است. پاسخگویی، شفافیت و کارایی ایجاب می‌کند که خزانه در نهادی متمرکز شود که دو امر برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی دولت در آن قرار دارد. طبیعی است نهادهای نظارتی در این شرایط بهتر می‌توانند بر فعالیت‌های نهاد برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی نظارت مؤثر و نتیجه‌بخش داشته باشند و موجد پاسخگویی و شفافیت بیشتر در این نهاد شوند.

کد ۰۶:

تفکیک بودجه‌ریزی از برنامه‌ریزی قابل توجیه و امکان‌پذیر نیست؛ به این دلیل، پیشنهاد واگذاری بودجه اعتبارات هزینه‌ای به وزارت اقتصاد و دارایی، معقول به نظر نمی‌رسد. برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی هر دو در راستای همدیگر و مکمل هم هستند و مدیریت این دو باید همچنان با سازمان برنامه و بودجه کشور باشد. در خصوص بودجه عمرانی، پیشنهاد می‌شود وضع موجود حفظ شود و ساختار اجرایی برنامه‌ریزی عمرانی دقیق‌تر

گردد و اجرای برنامه‌ها و پروژه‌های عمرانی هم در سطح ملی و هم در سطح استانی صرفاً باید هماهنگ با برنامه‌ریزی‌های کشور، آمایش سرزمین و مطالعات دقیق و کارشناسی باشد نه چانه‌زنی‌ها و نفوذهای سیاسی.

کد ۰۷:

بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی کاملاً در هم تنیده هستند و حتماً در یک دستگاه اجرایی باید اجرایی شوند و جدا بودن آن‌ها باعث خواهد شد که هر کدام از آنها راه خود را بروند و به اصطلاح برنامه‌ریزی چراغ راه اقدامات اجرایی است که در قالب بودجه‌ریزی انجام می‌گیرد. باهم بودن این بودجه امکان مدیریت مالی بودجه را در شرایط عدم تحقق کامل بودجه را فراهم می‌سازد. جداسازی بودجه عمرانی و هزینه‌ای در قالب سازمان برنامه و بودجه و وزارت اقتصاد و دارایی مستلزم این است که بودجه عمومی دولت مواجه با زیان عملیاتی نباشد و به اصطلاح هزینه جاری فقط از محل درآمدهای عمومی بودجه تأمین شود که در حال حاضر به علت گستردگی وظایف جاری دولت عملاً امکان این کار موجود نیست.

کد ۰۸:

همان‌طور که در بندهای پیشین اعلام شد تفکیک بودجه‌ریزی جاری از عمرانی به هیچ وجه به صلاح نیست. در این راستا باید عنوان کرد که اصولاً ساختار سازمانی، ذاتاً هدف نمی‌باشد بلکه وظیفه و ابزاری جهت تحقق اهداف سازمانی است و در شرایطی که هدف اصلی، تحقق رشد و توسعه اقتصادی کشور می‌باشد، جدا نمودن موضوع اعتبارات هزینه‌ای از عمرانی به منزله مجزا نمودن حوزه اداره امور داخلی دستگاه از حوزه راهبردی و مأموریتی دستگاه محسوب می‌شود که مسلماً، تبعات این عدم هماهنگی دامن‌گیر اجرای طرح‌های توسعه‌ای نیز خواهد گردید.

کد ۰۹:

به نظر می‌رسد واگذار کردن وظیفه بودجه‌ریزی اعتبارات هزینه‌ای به وزارت امور اقتصادی و دارایی و حفظ بودجه عمرانی در سازمان برنامه و بودجه کشور به صلاح نخواهد بود. این مسئله می‌تواند نظام بودجه‌ریزی کشور را در هر دو حوزه هزینه‌ای و عمرانی با چالش‌های اساسی مواجه نماید. از یک‌سو عدم آگاهی وزارت امور اقتصادی و دارایی از حجم فعالیت‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی می‌تواند تعیین اعتبارات هزینه‌ای (بودجه جاری) را دچار مشکل سازد. از طرف دیگر عدم تسلط سازمان برنامه و بودجه کشور بر ظرفیت‌ها و اعتبارات هزینه‌ای موجود در دستگاه‌های اجرایی می‌تواند منجر به واگذاری وظایف عمرانی بیش از توان و ظرفیت اجرایی دستگاه‌ها شود.

کد ۱۰:

همان‌طور که استحضار دارید از منظر قانون این امکان فعلاً وجود ندارد. به بیان دیگر، واگذاری بودجه به وزارتخانه نیازمند اصلاح قانون اساسی و دیگر قوانین مرتبط مانند قانون برنامه و بودجه و محاسبات عمومی

است؛ زیرا بر اساس اصل ۱۲۶ وظایف برنامه و بودجه زیر نظر رئیس جمهوری است. از منظر برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی عملیاتی نیز موضوعیت ندارد.

کد ۱۱:

با توجه به اینکه فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی در راستای وظایف و مسئولیت‌های آن‌ها در چارچوب برنامه‌ها و قوانین مصوب بالادستی است قاعداً در یک ساختار منطقی باید مکانیسم اجرایی اعتبارات هزینه‌ای هم در ساختار سازمانی برنامه و بودجه ادغام شود.

برنامه‌ریزی از انتخاب هدف حرف می‌زند، اما بودجه‌ریزی از تخصیص منابع، این دو فعالیت، هویت مستقلی دارند. در برنامه‌ریزی مشخص می‌کنیم کجاییم و قصد داریم به کجا برسیم، در بودجه‌ریزی تصمیم می‌گیریم منابعی را که در اختیار داریم چگونه، طی چه زمانی، در چه زمینه‌هایی و در کجاها صرف کنیم. برنامه‌ریزی شامل هدف‌گذاری، تعریف دقیق آن هدف‌ها، تبدیل آن به خرده اهداف، اولویت‌بندی آن‌ها و تعیین مراحل گام به گام رسیدن به آن‌هاست، بودجه‌ریزی گامی در جهت اجرایی شدن برنامه‌ریزی است، شما برنامه‌ریزی می‌کنید هدف‌گذاری می‌کنید و سپس برای تحقق آن اهداف، بودجه‌ریزی انجام می‌دهید. لذا باید بودجه‌ریزی در راستای برنامه‌ریزی صورت پذیرد و برای رسیدن به این مهم نیاز به تعامل و ارتباط این دو حوزه بوده و جدا کردن آن‌ها امری غیرمنطقی است.

کد ۱۲:

در شرایط حاضر ریشه اصلی مشکلات اقتصادی کشور را باید در ناکارآمدی و مشکلات ساختاری دولت و وابستگی اداره کشور به درآمدهای نفتی جست‌وجو کرد. بی‌شک رفع این ناکارآمدی مستلزم انجام اصلاحات بنیادین در تنظیم روابط و ساختار مالی دولت و نظام برنامه و بودجه کشور است؛ اما این مهم به منظور جدا شدن بودجه هزینه‌ای و جاری نیست؛ زیرا باید تهیه بودجه به طور کامل در اختیار یک دستگاه باشد.

کد ۱۳:

اصل تفکیک نظام برنامه‌ریزی از نظام تأمین و توزیع بودجه با توجه به تجارب جهانی و ۷۰ ساله ایران اجتناب‌ناپذیر است. ساختار برنامه‌ریزی و نظارت بر اجرایی برنامه‌های باید به-عنوان یک نهاد فرادستی از درگیر شدن در امور جاری دوری گزینند؛ اما تفکیک بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی در قالب دو معاونت یک سازمان یا در قالب یک سازمان و وزارتخانه جای تأمل فراوانی دارد. بنابراین باید توجه داشت که سپردن نظام بودجه‌ریزی به یک وزارتخانه با توجه به وجود حلقه‌های چانه‌زنی و فشار سیاسی و حقوقی در ایران (به عنوان مثال اهرم‌های فشار نمایندگان مجلس به یک وزیر بیشتر از معاون رئیس جمهور سازمان تحت نظر مستقیم رئیس جمهور است) افزایش انحراف از برنامه‌ها را پدید خواهد آورد.

کد ۱۴:

نوع نظارت وزارت اقتصاد و دارایی، نظارت مالی است. این اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی از نظر انطباق پرداخت‌ها با مقررات این قانون و سایر قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج است. در حالی که نوع نظارت سازمان برنامه و بودجه نظارت عملیاتی است که دستگاه‌های اجرایی موظفند در پیشرفت فعالیت‌های جاری و عمرانی مراقبت دائم به عمل آورند و به ترتیبی که از طرف سازمان (سازمان برنامه و بودجه) تعیین می‌شود، اطلاعات لازم را به این سازمان تسلیم نمایند و کلیه تسهیلات لازم برای نظارت و ارزشیابی سازمان بر نتایج اجرای فعالیت‌ها و طرح‌ها را از هر حیث فراهم سازند. مهم‌ترین نکته مربوط به دستگاه‌های اجرایی است که فعالیت‌های عمرانی دارند و در خصوص ارتباط بین اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی در بودجه‌ریزی عملیاتی باید مورد نظر قرار گیرد و قطع ارتباط اعتبارات هزینه‌ای از سازمان می‌تواند بودجه‌ریزی عملیاتی را نیز دچار مشکل کند.

کد ۱۵:

نکته مهم اینکه در کشور ما بحث‌های مربوط به بودجه جاری و عمرانی به هم تنیده شده است. جاری و عمرانی ظاهراً از هم جدا هستند، اما در باطن و ماهیت قابل جداسازی نیستند. به‌طور مثال ما بودجه جاری داریم که ماهیت سرمایه‌گذاری دارد مثل آموزش و پرورش و بودجه عمرانی داریم که ماهیت جاری دارد مانند طرح‌های مستمر و تعمیر و تجهیز که وظیفه آن حفظ و نگهداری وضع موجود است. به اضافه اینکه بحث برنامه و بودجه در کشور ما تفکیک‌پذیر نیست. به عبارتی، راه‌حل فقط در هماهنگی و رفع اختلاف این دو نهاد است.

کد ۱۶:

هرچند در این سال‌ها تلاش شده تا جبران خدمات کارکنان بر اساس معیارهایی عادلانه باشد و در مواقعی هم دولت‌ها با رویکردهای متفاوت در افزایش حقوق سالانه، این تفاوت‌ها را جبران کند؛ اما هنوز پرداختی به کارکنان دستگاه‌های اجرایی با اختلافات چشمگیری روبه‌رو است. درخواست‌های صنفی و دستگامی و تفاوت ماهوی در روش محاسبه حقوق و دستمزد موجب شده که این اختلافات دریافتی کارکنان، همواره باقی بماند. اگر در نظام اداری، برخورداری از ابزار بودجه و روش‌های توزیع و تخصیص آن به عنوان اهرم قدرت مورد توجه نباشد، میزان پرداخت‌ها در مصارف هزینه‌ای (با یا بدون اختلاف در میزان پرداخت‌ها)، به گونه‌ای است که باقیمانده مدیریت آن (تهیه و تدوین، مبادله موافقت‌نامه، تخصیص و پرداخت و ...) در سازمان برنامه و بودجه یا سپردن آن به وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری) در روند اجرا، تغییر (مثبت یا منفی) ایجاد نخواهد کرد.

برای رفع مشکلات مدیریت اعتبارات، به‌ویژه در اعتبارات هزینه‌ای، پیش از آن که به دنبال متولی مدیریت در این بخش باشیم، بهتر است به دنبال اصلاح ساختار تعیین بودجه و سهم دستگاه‌های اجرایی باشیم؛ به این معنا که بر مبنای بودجه عملیاتی، هزینه تمام شده خدمات دولتی معین و سهم هر یک از دستگاه‌های

اجرائی بر پایه نیروی انسانی و شاخص‌های عملکرد تعیین شود. در بخش اعتبارات عمرانی نیاز تقویت نظارت و پایش به صورت سیستماتیک موجب تخصیص بهینه منابع و اعتبارات شده و نظام مصارف بودجه‌ای سامان خواهد گرفت. در آن صورت است که دیگر مهم نیست مدیریت نظام پرداخت‌ها در اختیار کدام سازمان باشد.

کد ۱۷:

بلی لازم است بودجه جاری به وزارت امور اقتصادی و دارایی واگذار شود و به تدریج درآمدهای غیرنفتی اداره نشود و آن هم در خدمت برنامه‌های توسعه‌ای قرار گیرد. موانع خاصی به نظر نمی‌رسد داشته باشد فقط در چند سال اول به دلیل وابستگی به بودجه نفت و عدم تحقق درآمدهای غیرنفتی برای بودجه جاری شاید مشکلاتی به وجود بیاید که آن هم در بلندمدت حل خواهد شد. مانع دیگر نیز در هم تنیدگی بودجه عمرانی با جاری در برخی موارد از جمله برای نیروی‌های طرحی و... است که لازم است با کار کارشناسی این موضوع حل و فصل گردد.

کد ۱۸:

جدا کردن بودجه جاری از سازمان برنامه، زدن تیر خلاص به این سازمان است. سازمانی که بنا به اظهار نظر دست‌اندرکاران توسعه یکی از معدود سیستم‌های اداری کشور است که توانسته ضمن حفظ شاکله ابتدایی خود، علی‌رغم بسیاری از مسائل و مشکلات پیش‌رو سیستم برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور را تا حدودی حفظ نموده و سامان دهد. تجربه انحلال این سازمان در دولت اسبق تجربه تلخی بود که مورد تأیید هیچ یک از متخصصان عرصه برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و مدیریت مالی کشور قرار نگرفت. اکنون نیز جدا نمودن بودجه جاری از سازمان و انتظار مدیریت مطلوب سیستم برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی همانند انتظار شجاعت داشتن از شیر بی‌یال و دم است.

کد ۱۹:

بودجه به طور مشخص؛ نشان دادن مفهوم مالی برنامه‌ها، تعیین منابع مورد نیاز اجرای برنامه‌ها و به دست آوردن معیارهای سنجش، نظارت و کنترل نتایج برنامه‌هاست. با این توصیف تفکیک بودجه‌ریزی از برنامه‌ریزی توجیه‌پذیر نیست. سازمانی که نتواند اعتبارات لازم اجرای برنامه را تعیین و هدایت نماید هیچ برنامه اثربخشی را نمی‌تواند تهیه و اجرا کند.

بودجه هزینه‌ای و بودجه عمرانی مکمل همدیگر در تحقق برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت است. لذا مدیریت آن‌ها در دو بوروکراسی مختلف اثربخش نخواهد بود. از سوی دیگر اصل جامعیت یا کاملیت بودجه از مهم‌ترین اصول بودجه است و به منظور تأمین صراحت و دقت دولت در تنظیم و اجرای بودجه است. بر اساس این اصل، بودجه باید به صورت کامل و برای همه دستگاه‌های دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و همچنین شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به صورت یکجا تهیه و به مجلس قانون‌گذاری تقدیم شود. اصل ۵۳ قانون اساسی به رعایت اصل جامعیت بودجه در ایران تأکید می‌کند. علت

این قاعده آن است که مجلس باید قادر به کنترل مالی دولت باشد. ضمن اینکه همه اقلام درآمدها و هزینه‌ها در بودجه عمومی منعکس گردیده و موردی نادیده گرفته نشود. اگر این اصل رعایت نگردد تضمینی برای استفاده درست از منابع وجود ندارد و کنترل قانونی به درستی تحقق نمی‌یابد؛ بنابراین به نظر می‌رسد وجود ساختارهای چندگانه برای تهیه بودجه کشور، اصل جامعیت بودجه را دچار خدشه می‌سازد.

کد ۲۰:

این پرسش بیشتر به مشق ذهنی شبیه است. اگرچه پرسش، پرسشی درست و مطرح است و نیازمند پاسخ اما نه برای امروز و نه برای ۱۰ سال آینده! در اقتصادی که کسر بودجه به ارقام سرسام‌آور چند صد هزار میلیارد تومانی و قریب یک سوم و یا یک دوم بودجه رسیده، سخن از چنین تمایزهایی درگیر شدن در همان بازی تغییر تشکیلات بدون توجه به فرایندها و گردش امور است. در شرایط متعارف، بازگشت به شرایط پیش از دهه ۴۰ گزینه قابل دفاعی است که می‌تواند مدنظر قرار گیرد. مزیت کلیدی این گزینه تفکیک بودجه جاری و تعیین متولی آن از بودجه عمرانی و متولی آن است. این مهم نیازمند اصلاح و بازنویسی قانون برنامه و بودجه (۱۳۵۱) است.

کد ۲۱:

تفکیک بودجه جاری از عمرانی موضوعیت ندارد؛ زیرا در وهله اول، اصول بودجه مخدوش می‌شود و از دیگر سو، نیازمند اصلاح قانون اساسی و برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ است. تفکیک این دو از هم مشکلات دهه ۳۰ یعنی تا قبل از ۱۳۴۳ را موجب می‌شود و کسری بودجه را تشدید و درنهایت سهم اندک بودجه‌های عمرانی در بلندمدت قربانی اعتبارات هزینه‌ای خواهد شد؛ زیرا سهم بودجه‌های عمرانی وابسته به درآمدهایی می‌گردد که تحقق آن‌ها می‌تواند با چالشی مواجه باشد. تجربه صندوق توسعه ملی مصداق بارز این مهم خواهد بود. زیرا هر ساله، منابع آن باید متناسب با قانون افزایش می‌یافت، در حالی که به طرق مختلف این مهم کم و مجدداً به بودجه برگردانده می‌شود.

کد ۲۲:

به نظر می‌رسد جدا از بحث تفکیک بودجه جاری و بودجه عمرانی، نوع نگاه به بودجه مهم است. بودجه عمرانی بیشتر آثار آن در سنوات آتی و بعد از اجرای بودجه نمایان می‌شود و دولت از طریق بودجه عمرانی می‌تواند بخشی از زیرساخت‌ها و کالاها و خدمات عمومی را در جامعه فراهم نموده و از این طریق بستر و زمینه مناسب فعالیت برای بخش خصوصی را آماده کند. توسعه و رونق فعالیت‌های بخش خصوصی می‌تواند زمینه‌ساز افزایش رشد اقتصادی در جامعه شود. نگاه بلندمدت به بودجه عمرانی، تخصیص بیشتر منابع به بودجه عمرانی، هدایت درآمد منابع نفتی و منابع طبیعی به سمت بودجه عمرانی از نکات مهم است که می‌تواند علاوه بر بحث توجه به توسعه پایدار و احساس مسئولیت بین نسلی، موجب کاهش اثرات منفی این

شوک‌های نفتی در اقتصاد خواهد شد. استقرار فرایند بودجه‌ریزی در یک نهاد کاملاً تخصصی و به دور از نگاه‌های سیاسی و منطقه‌ای می‌تواند در اثربخشی بودجه مؤثرتر باشد.

کد ۲۳:

اندیشه «تفکیک» مقوله توسعه از امور جاری و بهره‌برداری اساساً به نگرش «سخت‌افزاری» و «عمرانی» به مقوله توسعه مربوط می‌شود. تفکیک مقوله «رشد» و «توسعه» که پس از جنگ جهانی دوم در ادبیات اقتصادی مطرح و سیر تکاملی خود را تاکنون طی کرده است، امر توسعه را به مقوله‌های چندوجهی و دارای ابعاد وسیع سخت‌افزاری و نرم‌افزاری تبدیل نموده است. بدین ترتیب، چگونگی بهره‌برداری از ظرفیت‌های فیزیکی ایجادشده، پارادایم‌های حاکم بر اداره امور، نیروی انسانی، آموزش‌های مستمر، رویه‌ها و شیوه‌های انجام امور، میزان و نوع مداخلات دولت، ارتقاء مستمر بهره‌وری، تماماً از جنس توسعه بوده و برخلاف نگرش سخت‌افزاری، جنبه مستمر و روزمره دارند. به بیان دیگر، توسعه، امری ایستا و متبلور در ساخت و ساز فیزیکی و طرح‌های نیمه تمام عمرانی نیست بلکه جریان مستمر بهبود در تمامی ابعاد نگهداشت و ارتقاء سطح فعالیت‌ها و عملیات در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. ذکر چند مثال در اینجا خالی از فایده نیست. حوزه‌هایی مانند سلامت، آموزش و پرورش، قضا، امور انتظامی و امنیتی از بارزترین حوزه‌های مسئولیت بخش دولتی هستند و بخش بزرگی از اعتبارات هزینه‌ای را به خود اختصاص می‌دهند. آیا می‌توان چگونگی و کیفیت خدمات در این حوزه‌ها را اموری مستمر و عادی دانست و از مقوله توسعه تفکیک کرد؟ آیا ممکن است این بخش‌ها را از مدار توسعه خارج نمود و در یک ساختار ایستا و فارغ از تحول و توسعه همه ساله حجم عظیمی از منابع را به آن تزریق کرد؟ تأثیر و تأثر این بخش‌ها در مدار توسعه و مطالبات و تعاملات مقوله توسعه با این بخش‌های کلیدی بدون ورود به حوزه هزینه‌ای و جاری «بهبود محیط کسب و کار» در ساختار منفک چگونه صورت خواهد گرفت؟ یا مقوله‌های توسعه‌ای مانند دستگاه‌ها و شناسایی فعالیت‌ها و فرایندهای اداری که منجر به بوروکراسی‌های مغل در کسب و کار می‌شوند و تماماً در حوزه بودجه هزینه‌ای تأمین اعتبار می‌گردند را چگونه می‌توان از امور توسعه‌ای تفکیک کرد و قس علی‌هذا...

به پیشنهاد مزبور، باید از منظر رویکردهای نوین بودجه دولتی که در قالب بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تعریف می‌شود نیز توجه گردد. امروزه، از ایفای وظایف کلاسیک دولت، اعم از حفظ و برقراری نظم و امنیت داخلی و خارجی و امور قضایی تا وظایف و مداخلات ضروری برای توسعه شامل مداخلات اقتصادی سازگار با سازوکار بازار و موارد شکست سازوکار مزبور در گستره پیوسته‌هایی از مداخلات سخت‌افزاری تا ارائه خدمات نرم‌افزاری بخش عمومی تعریف و به مورد اجرا گذاشته می‌شود. مداخلات مستقیم دولت در عمران فیزیکی، مانند توسعه زیرساخت‌های فیزیکی کشور نیز به سوی محدودتر شدن پیش می‌رود و دولت با فراهم کردن سازوکارهای تشویقی همواره درصدد افزایش مشارکت سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی در این امور با سیاست‌گذاری و ارائه کمک‌های محدود و موضعی است.

طبق تعاریف بین‌المللی، بودجه‌ریزی عملیاتی عبارت است از نظامی که اعتبارات تخصیص یافته را به نتایج قابل سنجش مرتبط می‌سازد و دربرگیرنده روش‌ها و سازوکارهایی است که ارتباط بین اعتبارات تخصیص یافته به دستگاه‌های اجرایی را با خروجی‌ها و پیامدهای آنها از طریق به کارگیری اطلاعات عملکردی در تخصیص منابع تقویت می‌سازد. در تعاریف فوق تمرکز همه اجزاء نظام بودجه‌ریزی از تهیه و تدوین، تخصیص و نظارت بر خروجی‌ها (کالا و خدمات) و پیامدها (اهداف) متمرکز است. از دیگر سو، اهداف کلیدی بودجه‌ریزی عملیاتی عبارت است از؛ ۱- اولویت‌بندی درست مخارج کشور؛ و ۲- افزایش فشار بر دستگاه‌های اجرایی برای ارتقاء کارایی و اثربخشی مصرف منابع خود. در چنین رویکردی و در ارتباط با نگرشی که به مفهوم چندبعدی توسعه و نقش دولت در تحقق آن وجود دارد، اساساً نمی‌توان توسعه را در ساختاری دوگانه ایستا و پویا دنبال کرد.

از طرفی تفکیک تولی امور «توسعه بلندمدت» از «امور مستمر و عادی» موجب چالش و تعارض بزرگ دیگری در نظام برنامه و بودجه کشور می‌شود. در چنین رویکردی همه ساله، نهاد متولی بودجه مستمر و عادی کشور و نهاد متولی توسعه بلندمدت، در پیش‌بینی منابع قابل دسترسی و کسب سهم مناسب خود از این منابع، خواه در مرحله تهیه و تدوین بودجه و خواه در مرحله تخصیص، تعارض و چالش سنگینی در درون قوه مجریه خواهند داشت که نیازمند نهاد تصمیم‌گیر ثالثی برای حل این تعارض خواهد بود. به این چالش و تعارض، تعارض میان دستگاه‌های اجرایی با این دو نهاد برای کسب منابع بیشتر را باید افزود که با چانه‌زنی‌های متداول، موجب عدم توازن‌های جدی میان بودجه هزینه‌ای و عمرانی دستگاه‌ها که در دو ساختار مجزا بررسی می‌گردند؛ خواهد شد.

هرچند خلط (تمرکز) «بودجه‌ریزی و اداره امور جاری کشور» با «برنامه‌های توسعه درازمدت کشور» در سازمان به عنوان یکی از مشکلات نظام بودجه کشور مورد توجه قرار می‌گیرد، اما استدلال ارائه شده برای این امر، غفلت از برنامه‌های بلندمدت در میان مشغله و کشمکش طولانی و پرتنش حل و فصل مسائل بودجه‌های سالانه است. در نقد این دیدگاه باید به این نکته توجه داشت که عدم وزن‌دهی مناسب به هریک از وظایف قانونی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به‌ویژه در عملکرد سال‌های اخیر، منتج به الزام به تفکیک این امور در دو ساختار مجزای سازمانی نمی‌شود. بسیاری از دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها در پرداختن به وظایف قانونی خود به دلایل مختلف که گاه ریشه در عوامل خارج از اختیارات آن‌ها دارد، نسبت به برخی از وظایف توجه و اهتمام کمتری دارند. موارد متعددی از این مسئله را می‌توان برشمرد؛ اما این واقعیت، به تفکیک حیطه سازمانی رهنمون نمی‌شود. به عنوان مثال تفکیک سازمان‌های متولی امر پرورش از آموزش با استدلال عدم توجه کافی وزارتخانه مربوطه به امور پرورشی صحیح نخواهد بود.

این مورد نیز باید مورد توجه قرار گیرد که به منظور نظارت صحیح و استقلال واحد پرداخت‌کننده از واحد دستوردهنده خرج، در ساختار موجود باید ساختار صادرکننده تخصیص و پرداخت‌کننده آن جدا باشد و تمرکز این دو واحد می‌تواند تبعات سنگین در توزیع عادلانه منابع و پیشبرد اهداف اجرایی کشور داشته باشد.

علاوه بر این از منظر اجرایی با توجه به اهمیت و حساسیت امر، در کوتاه‌مدت با توجه به زیرساخت‌های موجود در وزارت اقتصاد اعم از سخت‌افزاری و نرم‌افزاری، نیروی انسانی و احاطه اطلاعاتی، واگذاری بودجه جاری به این وزارتخانه امکان‌پذیر نیست.

از این رو با توجه به توضیحات در بندهای قبلی تفکیک بودجه از برنامه و واگذاری بودجه جاری به وزارت امور اقتصادی و دارایی منطقی به نظر نمی‌رسد و در صورت عدم تحقق اهداف نهاد پاسخگو مشخص نیست.

۵- با توجه به بستر نهادی ایران، آیا منفک بودن خزانه‌داری کل با وظایف فعلی از دستگاه متولی بودجه‌ریزی (سازمان برنامه و بودجه کشور) توجیه‌پذیر است؟ چرا؟ مزایا و معایب این ساختار دوگانه چیست؟ پیوستن خزانه‌داری کل به سازمان برنامه و بودجه چه مزایا و معایبی را در پی خواهد داشت؟ چه موانعی اعم از فنی، اجرایی و حقوقی برای این اقدام وجود دارد؟

کد ۰۱:

در میانه دولت یازدهم و دوازدهم تلاش شد خزانه‌داری به سازمان برنامه ملحق شود، اما عملیاتی نگردید. برای پرهیز از ناهماهنگی و جلوگیری از سیاست‌گذاری خزانه، این مهم باید زیرمجموعه سازمان برنامه و بودجه باشد. حتی جدا شدن آن از وزارت امور اقتصادی و دارایی و استقلال آن به عنوان یک نهاد زیر نظر ریاست جمهوری هم مشکل را حل نمی‌کند. از سال‌های گذشته، در فرایند تخصیص میان سازمان برنامه و بودجه و خزانه‌داری کل کشور ناهماهنگی، اختلاف‌نظرها و اصطکاک‌هایی فراوانی وجود دارد. به گونه‌ای که علاوه بر سیاست‌گذاری مجدد در خزانه، حتی سازمان برنامه و بودجه به مهم‌ترین اطلاعات منابع و مصارف (نقدینگی خزانه‌داری) دسترسی ندارد.

کد ۰۲:

پیش از هر تصمیمی به نظر می‌رسد آسیب‌شناسی وضع موجود مقدم است. خزانه‌داری کل کشور از سازمان متولی بودجه‌ریزی از ۱۳۴۳ تاکنون منفک بوده است. به باور من بر اساس ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه، کمیته تخصیص تا قبل از برنامه پنجم توسعه، سازوکار هماهنگی میان سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصاد و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) موفق بود. اما از آن زمان به این سو، به دلیل کم‌توجهی به این سازوکار، میان دو نهاد اصطکاک‌هایی به وجود آمد. بنابراین، همان‌طور که اشاره شد آسیب‌شناسی مشکلات فعلی مقدم بر اصلاحات شکلی است. تجربه ادغام و جداسازی سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی به خوبی نشان داد توجه نکردن به سازوکارهای هماهنگی و حل مشکلات ساختاری و اکتفا به تغییرات شکلی به خودی خود راهگشا نخواهد بود. در خصوص خزانه‌داری کل کشور نیز به نظر می‌رسد مطالعه‌ای جامع از کژکارکردهای فعلی انجام شده و متناسب با آن اصلاحات نهادی و ساختاری مورد توجه واقع شود. به عنوان مثال، چگونگی الحاق آن نیز یعنی مرکز وابسته، معاونت و یا امور مهم است؛ به گونه‌ای که به کارآمدی این اصلاحات بینجامد.

کد ۰۳:

به نظر می‌رسد سازمان برنامه باید بر روی پروژه‌های تحولی در برنامه توسعه متمرکز شود، لذا منفک کردن خزانه از وزارت اقتصاد به صلاح نیست.

کد ۰۴:

مشکلات میان سازمان برنامه و بودجه فعلی و خزانه‌داری کل کشور، صرفاً به دلیل منفک بودن این دو از هم نیست. واگذاری خزانه‌داری کل کشور به سازمان برنامه و بودجه، نیازمند واگذاری سیاست‌گذاری منابع عمومی (امور مالیاتی) نیز است که سازمان برنامه را بیش از پیش درگیر کارهای اجرایی نموده و آن را در انجام رسالت خود، یعنی برنامه‌ریزی و نظارت بر آن دور می‌کند. همچنین، در صورتی که این وظایف؛ یعنی خزانه‌داری و امور مالیاتی از وزارت اقتصاد گرفته شود، وظایف بازرگانی و تعاونی را باید به این وزارتخانه واگذار کرد.

کد ۰۵:

همان‌طور که در پاسخ به سؤال ۴ اشاره شد، مزایایی برای انتزاع خزانه‌داری از دستگاه متولی بودجه‌ریزی مترتب نیست، اما این انتزاع مشکلاتی را در انسجام‌بخشی به فعالیت بودجه‌ریزی نهاد متولی ایجاد می‌کند. نهاد بودجه‌ریزی در انجام هماهنگی وظایف بودجه‌ای خود به اختیارات بیشتر در هموارسازی مسیر تصمیم‌گیری بودجه‌ای نیاز دارد. وقتی دستگاه متولی بودجه‌ریزی، بودجه مصوب یک دستگاه را به لحاظ ضرورت تسهیل در انجام فعالیت‌های آن دستگاه اجرایی تخصیص می‌دهد لازم است پرداخت‌ها به آن دستگاه تماماً و به فوریت و در زمان مقرر صورت گیرد. عدم توفیق دستگاه متولی بودجه در این امر به تضعیف این نهاد و فراقنی‌کنندگی انجام کارها به دستگاه دیگر منجر می‌شود و در مجموع ناهماهنگی‌های متعددی را بین دستگاه‌ها به وجود می‌آورد. از طرف دیگر وقتی دستگاه متولی بودجه بدون واسطه از وضعیت خزانه اشراف کامل و کافی داشته باشد، طبیعی است که بهتر می‌تواند منابع مالی را در تخصیص و پرداخت بودجه به دستگاه‌های اجرایی مدیریت کند.

وقتی منطق انتزاع خزانه‌داری به نهاد بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی پذیرفته شد به نظر نمی‌رسد موانع فنی، اجرایی و حقوقی مانع جدی باشند. اگر موانع - از هر نوع که باشد - بخواهد خود را بر منطق اصلاح ساختار اقتصادی چیره کند دیگر نباید انتظار تحولی در مدیریت اقتصادی کشور را داشت.

کد ۰۶:

واگذاری وظایف خزانه‌داری به سازمان برنامه و بودجه نه تنها ایرادی ندارد بلکه موجب تقویت بودجه‌ریزی می‌گردد. در واقع استفاده دقیق از اطلاعات خزانه در صورتی که در سازمان برنامه و بودجه باشد موجب می‌شود که نهاد بودجه‌ریزی با دقت و سرعت بیشتری موضوع بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را به انجام برساند و بحث پاسخگویی مدیران در برابر نتایج عملکرد با دقت و جدیت بیشتری دنبال کند و دیگر اینکه وزارت اقتصاد و دارایی با فراغ بال بیشتری موضوع بسیار مهم درآمدهای مالیاتی و سرمایه‌گذاری [خارجی] که از وظایف اصلی

وزارت اقتصاد و دارایی است دنبال می‌کند. به نظر می‌رسد که اگر بحث درآمدهای مالیاتی به درستی پیگیری شود نه تنها وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی کاهش می‌یابد بلکه می‌توان از این منبع برای تکمیل و اتمام پروژه‌های عمرانی و سایر برنامه‌های دولت استفاده کرد، چون مالیات علاوه بر تأمین منابع عمومی، به ثبات اقتصادی نیز کمک می‌کند.

کد ۰۷:

الحاق خزانه‌داری کل به سازمان برنامه و بودجه، مستلزم اصلاح وظایف وزارت اقتصاد و دارایی و قانون محاسبات عمومی در مجلس است، اما این مهم (الحاق خزانه به سازمان)، پویایی‌های نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی را افزایش می‌دهد.

کد ۰۸:

با توجه به ضرورت پرهیز از انجام هرگونه تغییر در ساختارهای سازمانی بدون انجام مطالعات کارشناسی لازم و احتمال بروز خلل در کارکرد سیستم در کوتاه‌مدت، پیشنهاد می‌گردد موضوع انتقال خزانه از وزارت امور اقتصادی و دارایی به سازمان برنامه و بودجه کشور، در شرایط کنونی از دستور کار خارج شود. از جمله مشکلات دیگر مترتب بر آن، بر هم خوردن هماهنگی میان مراجع وصول درآمد برای خزانه در وزارت امور اقتصادی و دارایی (مانند سازمان امور مالیاتی کشور و یا گمرک جمهوری اسلامی ایران) با خزانه (که در حال حاضر زیرمجموعه وزارت مزبور است) را می‌توان عنوان کرد.

کد ۰۹:

به نظر می‌رسد منفک بودن خزانه‌داری کل با وظایف فعلی از دستگاه متولی بودجه‌ریزی (سازمان برنامه و بودجه کشور) در شرایط فعلی و با توجه به بحران‌های موجود در تأمین نقدینگی در دستگاه‌های اجرایی توجیه‌پذیر نباشد.

کد ۱۰:

وظایف خزانه‌داری در ایران صرفاً محدود به پرداخت نیست و متولی نظارت بر مجموعه از دارایی‌های دولت، مدیریت نقدینگی منابع عمومی و همین‌طور توسعه بازار بدهی است؛ بنابراین، وظایف آن با رسالت سازمان برنامه و بودجه همخوانی ندارد. بر اساس ماده (۱) قانون ایجاد وزارت امور اقتصاد و دارایی که وظایف این وزارتخانه «تنظیم سیاست‌های اقتصادی و مالی کشور و ایجاد هماهنگی در امور مالی و اجرای برنامه سیاست‌های مالی و تنظیم و اجرای برنامه همکاری‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری‌های مشترک با کشورهای خارجی» است، وظایف خزانه‌داری با آن وزارتخانه موضوعیت دارد.

کد ۱۱:

اگر نهاد تصمیم‌ساز و سیاستگذار به ابزار اجرایی آن تجهیز شود انتظار ارزیابی عملکرد و نظارت نیز وجود خواهد داشت، بنابراین ساختار فعلی قابل توجیه نیست. پیوستن خزانه‌داری کل امکان سیاستگذاری‌های کلان و تصمیم‌سازی اصولی را مهیا می‌کند. مهم‌ترین مزیت این ادغام تجهیز سازمان به ابزار اجرایی برای اعمال سیاست‌های کلان در کشور خواهد بود.

اولویت‌های مدیریت مالی کلان مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده در طراحی ساختار و سازمان خزانه تلقی می‌شود. اگر اولویت، اطمینان از کنترل و تمکین مالی دستگاه‌های اجرایی باشد این امر لزوم ایجاد ساختارهای متمرکز با اختیارات گسترده جهت کنترل و نظارت بر فعالیت‌های سازمان‌های دولتی را الزام‌آور می‌نماید. از سوی دیگر، اگر ارتقاء کارایی در استفاده از منابع دولتی و تخصیص بهینه منابع مورد توجه باشد شواهد حاکم بر کشورهای پیشرو در این زمینه حاکی از آن است که فرایندهای غیرمتمرکز و واگذاری امر پاسخگویی در خصوص مدیریت مالی به سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی تأمین‌کننده رویکرد مذکور خواهد بود. ساختارهای قانونی و حقوقی مرتبط با فرایندهای اجرایی و نظارتی بودجه در نظام مالی کشور بیشتر از منظر اطمینان و رعایت ساز و کارهای قانونی مدنظر قرار گرفته است. این امر در قانون محاسبات عمومی و در ارتباط با جایگاه ذی‌حسابان وزارت امور اقتصادی و دارایی در دستگاه‌های اجرایی به روشنی قابل ردیابی می‌باشد ضروری است تمرکز امور، عدم موازی‌کاری‌ها و همچنین بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و روش‌های کارآمد با هدف نوسازی، متناسب‌سازی، ادغام و تجدید ساختار به صورت یک منظومه منسجم، کارا، اثربخش و غیرمتمرکز طراحی نماید. از این‌رو باید اذعان نمود اصلاح نظام تصمیم‌سازی اقتصادی از یکسو و از سوی دیگر، الزامات برنامه‌های توسعه در خصوص اصلاح نظام بودجه‌ریزی از وضعیت فعلی به نظام عملیاتی و قیمت تمام شده تقسیم کار کلان جدیدی را در خصوص ضرورت اصلاح نظام مدیریت مالی دولت به وجود خواهد آورد که این امر به نوبه خود مأموریت‌ها و تکالیف جدیدی در آینده (نسبت به آنچه تاکنون در زمینه اجرا و نظارت بر بودجه مرسوم بوده است) به مجموعه سازمان برنامه و بودجه در حوزه اجرا و نظارت بر بودجه خواهد افزود. لذا اجرای کارا و اثربخش مدیریت هزینه‌های عمومی از این منظر مستلزم مهیا بودن زیرساخت‌ها و ایجاد تمهیداتی خاص در این حوزه است که در این راستا ادغام خزانه‌داری کل، امری مثبت تلقی می‌شود؛ چراکه به اهداف مطرح شده خواهد رسید.

کد ۱۲:

یک اصلاح ساختاری در بودجه لازم است که مطالعات آن هم زمانی در وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام شد. گام اول این است که کار تهیه، تنظیم، تصویب و اجرای بودجه از نظر تشکیلاتی در یک سازمان واحد باشد. اکنون سازمان برنامه مسئولیت تدوین و تهیه، تنظیم و تصویب بودجه را دارد، اما اجرای بودجه را معاونت هزینه و خزانه‌داری وزارت اقتصاد و دارایی عهده‌دار است. این موضوع باعث بحث و جدل در تمام دوره‌های

وزارتخانه‌ها ... بوده است. همیشه مسائل و مشکلاتی بوده و به این دلیل است که یک کار واحد، بخشی از آن به عهده یک سازمان و بخش دیگری به عهده وزارتخانه دیگری بوده است. راه‌حلش این است که با مصوبه شورای عالی اداری، معاونت خزانه‌داری به سازمان برنامه و بودجه منتقل شود که بودجه یکپارچه تدوین و تهیه، تنظیم، تصویب بودجه و اجرا صورت گیرد تا به نحو شایسته‌ای پاسخگو باشد.

کد ۱۳:

صرف تغییر محل یا انتقال چارت خزانه‌داری به سازمان مشکل را حل نمی‌کند. بخش زیادی از سرمایه‌های دولت امروزه در قالب املاک و دارایی‌های دولتی در وزارتخانه‌های مختلف انباشته شده که اتفاقاً سالانه میزان زیادی از اعتبارات جاری و عمرانی کشور صرف نگهداری، تعمیر و تجهیز آن می‌شود. تغییر ساختار کلی مدیریت املاک و سرمایه‌های دولت و تمرکز آن در قالب یک معاونت سازمان می‌تواند این مشکل را کاهش دهد. تجربه ناموفق واگذاری املاک مازاد در بودجه‌های سنواتی سال جاری و سال‌های قبل تأییدکننده این موضوع است (سؤال ۶ نیز را شامل می‌شود).

کد ۱۴:

نظری ارائه نشده است.

کد ۱۵:

ماهیت کار این دو نهاد متفاوت است. کارکرد خزانه، سنخیتی با کارکرد سازمان برنامه ندارد. خزانه باید حساب و کتاب به ریز و جزئیات دریافت و پرداخت دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی را داشته باشد. به عبارتی ماهیت و ذات کار خزانه حسابداری است، اما ماهیت و ذات سازمان برنامه یک نهاد برنامه‌ریز و اقتصادی است. راه‌حل مشکلات یاد شده، شناخت گلوگاه‌های اختلافی و حل مکتوب این اختلاف طبق نظرات کارشناسان است. یکی از این گلوگاه‌ها، اطلاعاتی است که خزانه در حوزه منابع درآمدی و مالی باید به سازمان برنامه و بودجه بدهد. با ایجاد یک سیستم به روز و مشترک این بخش، قابل حل است. همچنین مبادله موافقت‌نامه یکی دیگر از آن گلوگاه‌ها است. مبادله موافقت‌نامه باید سر وقت و در زمان خودش، انجام شود تا خزانه هم بتواند بر مبنای موافقت‌نامه عمل کند.

کد ۱۶:

پیش از تعیین یا تغییر جایگاه خزانه‌داری در نظام برنامه‌ریز کشور، جایگاه «برنامه‌ریزی» و «بودجه‌ریزی» در سازمان برنامه و بودجه به عنوان متولی آن‌ها نیازمند شناسایی و بازتعریف است. آیا بودجه امری مرتبط با تدوین برنامه است یا کاری در ارتباط با اجرای برنامه. اگر از امور مربوط به تدوین برنامه است، آنگاه باید در سازمان برنامه‌ریزی مستقر باشد و اگر از امور مربوط به اجرای برنامه باشد، آنگاه ماندن آن در نهاد برنامه‌ریزی چندان ضرورت ندارد و بهتر است که به خزانه‌داری منتقل شود؛ چراکه ضمانت اجرای هر برنامه، پایبندی مجریان در دستگاه‌های اجرایی به برنامه است. نهاد برنامه‌ریزی باید نظارت و پایش اهداف برنامه را به صورت

سیستماتیک دنبال کند، در این صورت است که نظارت با تخصیص بودجه از آسان‌ترین وظایف سازمان خواهد بود، حتی اگر انجام این وظیفه بر عهده سازمان دیگر باشد، موجب سبکبالی و چابکی سازمان نیز خواهد شد.

کد ۱۷:

به نظر می‌رسد موضوع خزانه‌داری کل در دو بخش باشد. یکی اموال و دارایی‌هایی که در خدمت نگهداری دستگاه‌ها است از قبیل ساختمان‌های اداری، ملزومات اداری و... و دیگری مربوط می‌شود به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از قبیل راه‌ها، فرودگاه‌ها، انبارها، زیرساخت‌ها و... که بهتر است در سازمان برنامه و بودجه باشد. به طور کلی بعد از تفکیک بودجه جاری و عمرانی، بهتر است خزانه‌داری امور جاری در اقتصاد و دارایی و امور عمرانی در سازمان برنامه و بودجه باشد. هرچند در این خصوص برخی مواردی که هرچند تملک دارایی است، اما مربوط به نگهداری و اداره امور کشور می‌باشد مثل ساختمان‌های اداری، خودرو و... که بهتر است در اقتصاد و دارایی باشند.

کد ۱۸:

نهادها را هم می‌توان عناصر و تعامل آن‌ها در یک سیستم در نظر گرفت و هم به عنوان قواعد بازی به آن‌ها نگریست. بستر نهادهای کنونی (به‌خصوص نهادهای رسمی) صلب و خشک شده برای همیشه نیست که نتوان آن را تغییر داد. پیوند زدن تکه جدا افتاده از سازمان (خزانه‌داری) به آن می‌تواند موجب اجرای بهتر و مؤثرتر برنامه‌های مصوب شده و هم‌افزایی نیروهای موجود در رسیدن به اهداف را مسبب شود. با تغییرات اندک در قوانین موجود می‌توان به این مهم دست یافت و مهم‌ترین نهاد متولی توسعه، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور را توانمندتر از قبل نموده فقط زمانی وجود نهادها منجر به توسعه می‌شوند که شرایط نقش‌آفرینی آن‌ها به نحو مطلوب فراهم باشد.

کد ۱۹:

نقش و وظیفه اصلی خزانه دریافت و اداره کلیه وجوه دولتی و درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها و بنگاه‌های دولتی و هر گونه عایدی دولتی یا وابسته به دولت است. نقش و وظیفه خزانه تضمین اجرای قانون بودجه دولت است.

از سوی دیگر بر اساس قانون محاسبات عمومی کشور، وظیفه نظارت عملیاتی بر اجرای فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی، به عهده سازمان برنامه و بودجه کشور است و این روند که دستگاه برنامه‌ریزی کشور متولی نظارت عملیاتی و نظارت بر اجرای قانون را داشته باشد مؤثر است. در این وضعیت بروز اختلاف بین وزارت اقتصاد و سازمان برنامه و بودجه به حداقل رسیده، نظارت در سطح خرد گسترش یافته و منجر به بهبود اخذ اطلاعات از طرح‌ها و فعالیت‌ها می‌شود. البته مدل حکومت‌داری در ایران صرفاً مدل نهادی نبوده و تلفیقی از مدل نهادی، مدل نخبگان و مدل توده‌هاست و همین پیچیدگی سبب گردیده است که اخیراً پرسش‌هایی مبنی بر وظیفه‌مندی دستگاه‌ها و ایجاد ساختارهای دوگانه در بودجه‌ریزی مطرح شود.

کد ۲۰:

پرسش بالا چندی پرسش را دربر گرفته که پاسخ به هر یک از آن‌ها نیازمند صلاحیت‌های عالی است. چون پاسخ به همه موارد مطرح از عهده این‌جانب خارج است و تنها به طرح یک نکته بسنده می‌شود. در تفکیک بودجه جاری از عمرانی (دقت شود عمرانی و نه توسعه. این تمایز بحثی جداگانه، مهم و بسیار چالش‌برانگیز است) و تعیین دو دستگاه جداگانه برای هر یک زمانی می‌توان راه به توفیق برد که «دست‌کم» به یکی از شرط‌های کلیدی آن وفادار ماند: تشکیل خزانه‌داری کل. شاید تجربه ناکام پیش از دهه ۴۰ و بروز اصطکاک‌های سازمانی و اتلاف منابع در آن دوران، ریشه در آن داشت که خزانه‌داری نیز در اختیار وزارت دارایی بود. اگر خزانه‌داری رکنی در نظر گرفته شود «همه» منابع عمومی به آن وارد شده و طبق ضوابط مشخص شده به دستگاه‌ها تخصیص می‌یابد، مواجهه خزانه با وزارت دارایی (متولی مخارج جاری) با سازمان برنامه (متولی مخارج عمرانی) یکسان خواهد بود؛ اما اگر خزانه در اختیار یکی از آن‌ها باشد، تضاد سازمانی و اصطکاک‌های مخرب و فرساینده بروز خواهد یافت.

تجربه کشورهای دیگر در تشکیل خزانه‌داری کل بسیار مهم و آموزنده است و ای بسا مطالعه‌ای متمرکز راهگشا باشد.

کد ۲۱:

این مهم بستگی به چگونگی اصلاحات شکلی دارد. به عنوان مثال، ادغام آن مانند یک معاونت از سازمان برنامه و بودجه می‌تواند این سازمان را بیشتر از قبل درگیر کارهای اجرایی کند؛ که در این صورت، وظایف برنامه ریزی و نظارت بر آن کم‌رنگ‌تر خواهد شد. بنابراین، اگر این مهم اتفاق بیفتد مستلزم آن است به صورت مرکز یا سازمان وابسته باشد که بتواند چالش‌های میان این دو را کم کند و سازمان برنامه و بودجه را بیشتر از گذشته درگیر کارهای اجرایی نکند. لازم به ذکر است، امکان انتقال خزانه‌داری با تمام وظایف فعلی آن مقدور نیست، زیرا برخی از وظایف آن به وزارت امور اقتصاد و دارایی ارتباط پیدا می‌کند. بنابراین، اصلاح وظایف آن نیز ضروری است. در غیر این صورت (تداوم وضع موجود) می‌توان با تحقق کامل حساب واحد خزانه و اشتراک اطلاعات به کاهش اصطکاک‌ها کمک کرد.

کد ۲۲:

نظری ارائه نشده است.

کد ۲۳:

بدیهی است که همواره می‌توان موضوعات را بسته به هدف و غایات مورد نظر، طبقه‌بندی کرد. امور برنامه‌ریزی و بودجه را نیز بنا بر اهداف، می‌توان به گونه‌های مختلف مانند هزینه‌ای - تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، ثابت - متغیر، توسعه‌ای - بهره‌برداری، سخت‌افزاری - نرم‌افزاری و... طبقه‌بندی کرد. اما این طبقه‌بندی به معنی جواز

تفکیک توالی و ارتباط منطقی فرایند پویا و مستمر برنامه ریزی و بودجه ریزی کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت نیست.

وظایف و مسئولیت‌های موجود خزانه‌داری کل کشور بسیار فراتر از پرداخت است و امورات مرتبط در ساختار جدید خزانه‌داری کل کشور بسیار متنوع و پیچیده‌تر شده و موضوعات مدیریت بدهی‌های دولت و مولدسازی دارایی‌ها از آن جمله است. از این رو نباید به خزانه‌داری تنها به عنوان متولی پرداخت، توجه کرد و این پیشنهاد از منظر وظایف و مسئولیت‌ها قابل انجام نیست.

در راستای اصلاح نظام مالی دولت لازم است ساختار پاسخگویی تبیین و در این قالب تعهدات بخش‌های مختلف بازبینی شود. اگر خزانه‌داری (بخش پرداخت) در این حالت در ذیل سازمان برنامه قرار گیرد، به تبع آنکه سازمان برنامه الزام به پاسخگویی کمتر دارد، احتمال بروز برخی انحرافات امکان پذیر می‌گردد، بنابراین تشکیل وزارتخانه دارایی یا خزانه‌داری ارجح است. در این ارتباط اصلاح قوانین مالی و محاسباتی، اصلاح تشکیلات دولتی و همچنین طراحی جدید برای نظام نظارت و کنترل بودجه به نحوی که فرایند اجرا از تخصیص منفک باشد، باید لحاظ شود.

۶- با توجه به دانش و تجربه شما در نظام تصمیم‌گیری مالی عمومی کشور، ساختار مدیریت مالی بهینه در ایران (روابط میان دستگاه‌هایی همچون سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی) چگونه باید باشد؟

کد ۰۱:

اگر خزانه‌داری کل کشور به سازمان برنامه و بودجه ملحق شده و وزارت امور اقتصادی و دارایی در حوزه سیاست‌گذاری منابع درآمدی و مالیاتی تقویت و کارآمدتر شود مالیه عمومی کشور کارآمدتر خواهد شد.

کد ۰۲:

ساختار شکلی مهم نبوده و ساز و کارهای هماهنگی میان آن‌ها مقدم بر هر اصلاحات شکلی است.

کد ۰۳:

به نظر همانند ساختار در دهه ۴۰ بودجه جاری و خزانه در وزارت اقتصاد قرار داشته باشد. کارفرمای توسعه و پروژه‌های تحولی برنامه‌ای به همراه بودجه مربوطه در اختیار سازمان برنامه باشد.

کد ۰۴:

ساختار بهینه در حوزه سیاست‌های مالی کشور در گرو بازآرایی مأموریت و وظایف سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی است. در وهله نخست، سیاست‌گذاری منابع و مصارف عمومی باید بر عهده یک دستگاه پاسخگو باشد. به بیان دیگر، فرایند تدوین و اجرای بودجه و همین‌طور سیاست‌گذاری مربوط به چگونگی تأمین منابع عمومی بر عهده وزارت مالیه باشد. سازمان برنامه، وظایف برنامه‌ریزی و نظارت بر آن را انجام دهد. برنامه‌ریزی اعم از بلندمدت، میان‌مدت و سالانه است. از دیگر سو، تدوین بودجه مبتنی بر برنامه

سالانه یاد شده صورت می‌پذیرد که در وزارت مالیه (امور اقتصادی و دارایی) انجام می‌شود. بنابراین، نهاد بودجه‌ریز نباید در فرایند بودجه‌ریزی و اجرای آن نقش سیاست‌گذار را داشته باشد و صرفاً مبتنی بر برنامه سالانه مأموریت خود را انجام دهد.

کد ۰۵:

اساساً ساختار مدیریت مالی دولت صرفاً در ارتباط با دو نهاد اقتصادی (وزارت دارایی و سازمان برنامه و بودجه) معنا پیدا نمی‌کند. عمق این مسئله فراتر از حوزه این دو نهاد قرار می‌گیرد. در صورت استقرار خزانه در نهاد برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی می‌توان نسبت به بازطراحی نظام درآمد، هزینه دولت و رابطه مالی دستگاه‌ها با دستگاه متولی برنامه‌ریزی اقدام کرد و نظام نوین و سازگار با سایر نظام‌ها مانند نظام مالیاتی و غیره معرفی نمود و بر چابکی نظام مدیریت مالی دولت، شفافیت و پاسخگویی افزود. استقرار یک ساختار مدیریت مالی بهینه در کشور مستلزم این است همان‌طور که در بند ۳ اشاره شد، ابتدا وظایف کارکردی این دو نهاد مهم به خوبی و با شفافیت لازم مورد بازنگری قرار گیرد و پس از آن می‌توان نسبت به طراحی ساختار مدیریت مالی بهینه دولت با استفاده از نظرات خبرگان امر در این حوزه اقدام لازم به عمل آورد. در ساختار جدید مدیریت مالی بهینه، احتمالاً خزانه‌داری کل مستقر در نهاد بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی، در امور زیر نقش خواهد داشت:

- مدیریت منابع انسانی در تشکیلات دولتی
- حمایت اداری و تشکیلاتی در ارائه خدمات عمومی کشور
- تولید و معرفی نظام حسابداری مالی و حسابرسی یکپارچه غیرمتمرکز در ارائه خدمات عمومی
- معرفی نظام بودجه‌ریزی مؤثر برای نهاد بودجه‌ریزی، متناسب با نظام حسابداری مالی یکپارچه غیرمتمرکز
- تولید یک ساختار و چارچوب برای حساب‌های ملی یکپارچه

کد ۰۶:

روابط بین سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت اقتصاد و دارایی در کلیت برنامه‌ریزی بسیار مهم است، زیرا سازمان برنامه و بودجه کشور باید وظایف دقیق برنامه‌ریزی هم در زمینه بودجه هزینه‌ای و عمرانی داشته باشد و هم در بخش سیاست‌های کلان اقتصادی و برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت و بلندمدت را دنبال کند و وزارت اقتصاد و دارایی باید منابع مورد نیاز جهت اجرای برنامه‌ریزی‌های کشور را فراهم نماید و هم پیگیر سرمایه‌گذاری لازم بخش خصوصی و بخش خارجی جهت اجرای برنامه‌های توسعه و پروژه‌های مورد نظر در برنامه‌ریزی‌ها باشد. سرگرم شدن بخش زیادی از حوزه فعالیت امور اقتصادی و دارایی به خزانه سبب غفلت آن وزارتخانه از وظایف اصلی، یعنی تأمین منابع پایدار بر مبنای مالیات و سرمایه‌گذاری شده است.

کد ۰۷:

با توضیحات پیشین، جداسازی بودجه جاری و عمرانی در حال حاضر فراهم نیست و زمانی این امر ممکن است که هزینه‌های جاری در حد درآمد دولت بوده و مواجه با زیان عملیاتی نباشد. تغییر روابط بین دو دستگاه نیاز به تغییر قوانین محاسباتی و برنامه و بودجه در سطوح گسترده است که در شرایط فعلی به صلاح نیست.

کد ۰۸:

در این راستا انجام مطالعات تطبیقی با سایر کشورها و بازنگری در قوانین و مقررات دارای تناقض از اولویت برخوردار است، لذا اظهار نظر قطعی در باب این بند منوط به انجام مقدمات مزبور می‌باشد.

کد ۰۹:

باید در تدوین ساختار مدیریت مالی بهینه در ایران علاوه بر رویکردهای علمی و تجربیات دیگر کشورها به ساختارهای نهادی و مسائل موجود در داخل کشور نیز توجه کرد. به عنوان نمونه وجود تعداد بالای نیروهای طرحی در طرح‌های عمرانی که به نوعی بار مالی ناشی از حقوق و دستمزد آن‌ها از طریق اعتبارات عمرانی تأمین می‌شود می‌تواند به عنوان یکی از ویژگی‌های خاص نهادی در ایران مدنظر باشد. این ویژگی به در هم تنیدگی هرچه بیشتر بودجه هزینه‌ای و بودجه عمرانی در ایران منجر شده است، به گونه‌ای که عدم تأمین نقدینگی و اتکا بر اسناد خزانه جهت تخصیص اعتبارات عمرانی به عنوان یک معضل اساسی در تأمین حقوق و دستمزد نیروهای طرحی در سال‌های اخیر مدیریت نقدینگی در خزانه را با چالش اساسی مواجه کرده است؛ بنابراین شاید الحاق مأموریت‌های ناظر بر خزانه‌داری از وزارت امور اقتصادی و دارایی به سازمان برنامه و بودجه و یا حداقل هماهنگی‌های بیشتر در این دو حوزه مدیریت مالی از اولویت‌های مدیریت مالی بهینه در کشور باشد.

کد ۱۰:

نظام مالی در ایران نیازمند جراحی است. بر اساس مطالعاتی که پیش‌تر انجام داده و تجارب در سازمان برنامه و بودجه و همین‌طور وزارت اقتصاد، مدیریت بهینه مالی عمومی در ایران نیازمند تفکیک سیستماتیک وظایف میان نهادهای مرتبط با این حوزه است. نخست، سازمان برنامه و بودجه به سازمان برنامه‌ریزی و توسعه تغییر یافته که رئیس آن معاون اول رئیس جمهور و معاونین آن رئیس کمیسیون‌های دولت هستند و وظایف آن محدود به برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های اساسی (قوه تفکر و تعقل) رئیس جمهور است. برنامه‌های سالانه نیز که سیاست‌گذاری بودجه را مشخص می‌کند توسط این سازمان انجام می‌شود. وزارت اقتصاد و دارایی از هم تفکیک شده و به دو وزارتخانه مستقل تغییر یابند. وظایف تهیه بودجه و اجرای آن که وظایف خزانه‌داری و امور مالیاتی، خصوصی‌سازی را نیز دربر می‌گیرد به وزارت دارایی منتقل می‌شود. لازم به ذکر است، این وزارتخانه در حوزه بودجه سیاست‌گذاری نمی‌کند و صرفاً اقدامات حسابداری را انجام می‌دهد. وظایف امور اقتصادی، بازرگانی و تعاونی نیز به این وزارت اقتصاد منتقل شده است. این وزارتخانه وظایف سرمایه‌گذاری

خارجی و توسعه صادرات را نیز دربر می‌گیرد. سیاست‌گذاری در حوزه بانک‌ها بر عهده این وزارت است، اما موضوع سهامداری بانک‌ها به وزارت دارایی برمی‌گردد؛ همان‌طور که در حال حاضر وزارت امور اقتصادی و دارایی نقش متولی اموال دولت را بر عهده دارد.

لازم به ذکر است چنانچه وضع موجود ادامه یافت، احیای کمیته تخصیص فعال شود که به کاهش اصطکاک‌ها بینجامد، همچنین، تشکیل شورای ثبات مالی با ریاست وزیر امور اقتصادی در حوزه نرخ تبدیل ارز، انتشار اوراق مالی و مواردی از این قبیل در دستور کار قرار گیرد. سوم، در حوزه مدیریت منابع ارزی تجدیدنظر شود، زیرا در حال حاضر میان سه نهاد سیاست‌گذاری - سازمان برنامه و بودجه، بانک مرکزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی - اصطکاک و اختلاف وجود دارد.

کد ۱۱:

وزارت امور اقتصادی و دارایی باید در حوزه‌های تخصصی همچون تجهیز منابع، تسهیل جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، سیاست‌گذاری‌های کلان در حوزه مدیریت منابع مالی کشور عهده‌دار باشد و سازمان برنامه و بودجه با طراحی برنامه‌های اجرایی و عملیاتی متناسب با مقتضیات زمانی و مکانی نسبت به اجرا و کنترل آن‌ها در مسیر توسعه اقدام نماید. هر ساله مبالغ بسیار کلانی به دستگاه‌های اجرایی، اختصاص یافته و در قالب بودجه‌های سنواتی به مصرف آن‌ها می‌رسد. در اختیار داشتن حجم وسیع منابع اقتصادی و احتمال عدم استفاده بهینه از منابع و امکانات، عدم کارایی و اثربخشی در مصرف و خرج‌کرد وجوه عمومی و عدم کشف این موارد توسط سیستم کنترل‌های مالی و داخلی؛ خطراتی هستند که همواره سازمان‌های عمومی با آن مواجه بوده‌اند. در شرایط موجود نظام کنترل مالی گسترده‌ای در دستگاه‌های اجرایی حاکم است. ممیزی حساب‌ها، وجود ذی‌حساب در دستگاه اجرایی، واحدهای رسیدگی و حسابرسی داخلی، حسابرسی مستقل دیوان محاسبات و کنترل‌های بودجه‌ای نمونه‌هایی از این کنترل‌ها هستند. پس با توجه به این می‌توان گفت که کنترل داخلی در دستگاه‌های اجرایی را متمرکز کرد؛ بدین منظور همان‌طور که وظیفه تهیه و اجرای بودجه به عهده سازمان برنامه است وظیفه نظارت بر اجرای بودجه هم به این سازمان واگذار شود.

کد ۱۲:

در وهله اول اصلاحات ساختاری که پیش‌تر اشاره شد مورد توجه واقع شود، به بیانی تهیه و اجرای بودجه به طور کامل به یک دستگاه یعنی سازمان برنامه و بودجه داده شود. بعد از آن به اصلاحات اساسی دیگری توجه شود؛ زیرا برای دستیابی به بودجه‌ریزی متوازن و کارآمد (از حیث درونی و بیرونی)، علاوه بر اصلاحات لازم در حوزه منابع و مصارف بودجه، لازم است به کارآمدی درونی آن در رابطه با نحوه حکمرانی و تعیین اصول، قواعد و سازوکارهای تنظیم برنامه و بودجه و نیز کارآمدی بیرونی آن در حیطه اقتصاد ملی توجه شود.

بر این اساس، محورهای اصلی طرح اصلاح ساختار نظام برنامه و بودجه کشور از دو منظر کارآمدی بیرونی و درونی را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

الف) کارآمدی بیرونی

توجه به موارد مهمی از جمله اثر بودجه بر روی توزیع عادلانه فرصت‌ها بین مردم و مناطق مختلف کشور، اثر بودجه بر روی عدالت اجتماعی و کاهش فقر و محرومیت، اثر بودجه بر روی امنیت ملی، اثر بودجه بر روی اولویت‌های توسعه ملی، اثر بودجه بر روی فرهنگ، هویت و شهرسازی کشور، اثر بودجه بر روی آمایش سرزمین را شامل می‌شود.

ب) کارآمدی درونی

اصلاح ساختار حکمرانی مربوط به برنامه‌ریزی، بودجه و خزانه‌داری، تفکیک بودجه ریالی از بودجه ارزی، اصلاح رابطه دولت و صندوق توسعه ملی، بازنگری کلان منابع و مصارف بودجه (شامل اصلاح نظام مالیاتی، اصلاح نظام یارانه‌ها، مولدسازی دارایی‌های دولت، بهره‌مندی از درآمدهای ترانزیت، تعیین مصارف اوراق، حوزه آموزش و سلامت و...)، بازتعریف رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت، اصلاح قوانین پایه مرتبط با بودجه، بازنگری در سازوکار برنامه‌ریزی و بودجه استان‌ها، طراحی سازوکار اثربخش نظارت بر اجرای بودجه، تحقق بودجه عملیاتی (مبتنی بر عملکرد)، اصلاح در برخی مراحل و رویه‌ها (تهیه، تصویب و اجرا) و اصلاح شکلی لایحه بودجه و دوره زمانی.

کد ۱۳:

در سؤال ۵ ارائه شد.

کد ۱۴:

به نظر می‌رسد ابتدا باید مشکل را شناسایی کرد و پس از شناسایی و آسیب‌شناسی جهت بهینه‌سازی، پیشنهاد و اقدام نمود.

کد ۱۵:

به نظر می‌رسد چنانچه افراد لایق و شایسته در مناصب تصمیم‌گیری قرار بگیرند مشکلات و اصطکاک‌ها نیز قابل حل خواهد بود. بنابراین مشکلات فعلی ناشی از ساختار شکلی دستگاه‌ها نیست، بلکه به دلیل عدم شناخت مسائل است. به‌عنوان نمونه، رفع چالش‌های میان سازمان برنامه و بودجه با وزارت امور اقتصادی و دارایی در خصوص خزانه به راحتی با رفع مشکلات اصلی که پیش‌تر اشاره کردم قابل مرتفع شدن است. بنابراین در وهله نخست، به رفع مشکلات فعلی و اصطکاک‌ها موجود اندیشیده تا صرفاً به تغییرات ساختاری بپردازیم.

کد ۱۶:

ساختار مدیریت مالی کنونی کشور برای مدیریت منابع (انسانی، مالی و سرمایه‌ای)، نیازمند همکاری همه سازمان‌هاست و علاوه بر نقش سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی، باید به نقش دو نهاد مهم دیگر، یعنی سازمان امور اداری و استخدامی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نهادهای پشتیبان مانند مرکز آمار ایران نیز توجه شود. هماهنگی سیاست‌های اجرایی و اقدامات آن سازمان‌ها بار بودجه و کارکردهای

اقتصادی مورد انتظار آن تأثیر مستقیم دارد. ضمن آنکه لازم است تا نقش و کارکردهای دستگاه‌های اجرایی استانی و فراستانی (منطقه‌ای) به‌ویژه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها در «برنامه» و «بودجه» متناسب با قلمرو فعالیت آنان در برنامه‌های کلان اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بازتعریف شود. نکته مهم دیگر نیز سهم استان‌ها و مناطق از اعتبارات ملی و شرکت‌های دولتی است. با وجود آنکه میزان و نتایج حاصل از به‌کارگیری این منابع در استان‌ها و مناطق به مراتب بیش از اعتبارات استانی است، اما اختیارات استان‌ها در بهره‌مندی، توزیع و تخصیص آن که همواره از مطالبات مدیریت استانی و منطقه‌ای بوده، تاکنون مورد توجه قرار نگرفته است. فراهم کردن امکان ورود استان در کار توزیع این اعتبارات، متناسب با برنامه‌های آمایشی و پایش و نظارت بر مصارف این اعتبارات، موجب بهبود عملکرد دولت و اثربخشی بودجه استان‌ها خواهد شد.

کد ۱۷:

به نظر می‌رسد موضوع خزانه‌داری کل، دو بخش باشد. یکی اموال و دارایی‌هایی که در خدمت نگهداری دستگاه‌ها است از قبیل ساختمان‌های اداری، ملزومات اداری و... و دوم، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از قبیل راه‌ها، فرودگاه‌ها، انبارها، زیرساخت‌ها و... که بهتر است در سازمان برنامه و بودجه باشد. به طور کلی بعد از تفکیک بودجه جاری و عمرانی، بهتر است خزانه‌داری امور جاری در اقتصاد و دارایی و امور عمرانی در سازمان برنامه و بودجه باشد. هرچند در این خصوص برخی موارد که هرچند تملک دارایی است، اما مربوط به نگهداری و اداره امور کشور می‌باشد مانند ساختمان‌های اداری، خودرو و... که بهتر است در وزارت اقتصاد و دارایی باشند.

کد ۱۸:

حتماً باید خزانه‌داری کل کشور تحت مدیریت سازمان برنامه و بودجه قرار گیرد.

کد ۱۹:

در حال حاضر مشکلات مربوط به بودجه‌ریزی در نظام بودجه‌ریزی کشور بر اساس مطالعات و پژوهش‌های انجام گرفته شامل موارد زیر است:

- در نظر نگرفتن بار مالی ناشی از تصمیم‌گیری‌ها روی هزینه‌های آتی
- ناهماهنگی میان منابع و مصارف بودجه
- وجود هزینه‌های پنهان در بودجه
- انعطاف‌پذیری بیش از حد بودجه شرکت‌های دولتی
- تقاضای بودجه اضافی بدون کار کارشناسی
- تعیین تکلیف برای قلمروهای نامربوط به سیاست‌گذاری مالی
- جدایی نظام تهیه از نظام کنترل بودجه و بی‌توجهی به کارایی هزینه‌ها در مرحله نظارت
- فقدان نظارت عملیاتی دقیق و پنهان داشتن برخی اطلاعات ضروری

منظور نکردن هزینه فرصت از دست رفته عوامل مورد استفاده دستگاه‌های دولتی و... است که با مرور تمام موارد به نظر می‌رسد مشکلات مربوط به بودجه کشور از بعد فرایندی بوده و نیازمند اصلاح رویه‌ها و نظارت صحیح بر آنهاست؛ بنابراین به نظر می‌رسد تمرکز خزانه‌داری و ذی‌حسابی در سازمان برنامه و بودجه به بهبود فرایندها کمک می‌کند.

کد ۲۰:

به نوعی در پاسخ به سؤال ۵ ارائه شده است.

کد ۲۱:

ریشه مشکلات بودجه‌ریزی در ایران صرفاً محدود به شکل دستگاه‌های متولی ندارد. به عنوان مثال، در حوزه برنامه‌ریزی تعدد دستگاه‌ها و دخالت نمایندگان مجلس این مهم را با چالش مواجه می‌کند؛ که این منتج به مشکلات بودجه‌ریزی نیز خواهد شد. تهیه برنامه میان‌مدت را از اصول علمی و کارشناسی دور می‌کند در نتیجه، امکان تهیه بودجه برنامه‌محور را نیز با چالش مواجه می‌کند (بدون در نظر گرفتن تغییرات بودجه در مجلس و چانه‌زنی دستگاهی و نمایندگان مجلس حین تهیه لایحه)؛ بنابراین، اصلاحات نهادی در این خصوص ضروری به نظر می‌رسد. همچنین، اگر سازمان برنامه و بودجه به نهاد برنامه‌ریزی و نظارت تبدیل شود و سیاست‌گذاری بودجه را بر عهده بگیرد و حسابداری بودجه، یعنی تهیه و تدوین و اجرایی آن به نهاد دیگری واگذار شود می‌تواند کمک‌کننده باشد. لازم به ذکر است، این مهم در گرو، تدوین بودجه مبتنی بر سیاست‌گذاری و برنامه‌های سالانه سازمان برنامه‌ریزی خواهد بود. بودجه‌ریزی افزایشی و مبتنی بر چانه‌زنی در این ساختار پاسخگو نخواهد بود.

کد ۲۲:

به نظر می‌رسد سازمان برنامه و بودجه باید نقش اساسی در تهیه، تدوین و اجرای برنامه‌های اقتصادی کشور داشته باشد و به عنوان اتاق فکر، در روند توسعه جامعه نقشی اساسی ایفا نماید. انجام وظایف متعدد توسط این سازمان منجر به کاهش چابکی این سازمان می‌شود. از این‌رو، چنانچه این سازمان وظایف برنامه‌ریزی و نظارت بر آن را دنبال کند، می‌توان کلیه فرایندهای بودجه‌ریزی به وزارت امور اقتصادی انتقال داده شود.

کد ۲۳:

از منظر نگرش سیستمی نگاه به نظام اقتصادی و اجتماعی کشور باید نگاه به یک نظام پویا و نه یک نگاه مکانیکی باشد. در یک نظام پویا بخش‌های مختلف بر یکدیگر تأثیرگذار بوده و نمی‌توان یک بخش را مجزا از سایر بخش‌ها مورد مطالعه و بررسی قرار داد و برای بهبود و توسعه دست به اقدام زد. در این نگاه نمی‌توان بدون توجه به معضلات و حل مشکلات امروز درصدد برنامه‌ریزی توسعه و پیشرفت برای آینده بود. در واقع عدم قطعیت‌ها و پیچیدگی‌های این نظام رابطه بین برنامه و اقدام را بسیار نزدیک نموده و یادگیری مستمر نتیجه این تعامل است؛ لذا موفقیت برنامه‌ریزی بلندمدت فارغ از برنامه‌های کوتاه‌مدت در قالب بودجه یک‌ساله

عملیاتی غیرممکن خواهد بود. تفکیک نمودن بودجه توسعه‌ای از جاری برگرفته از نگاه مکانیکی و تجزیه‌پذیری به نظام اقتصادی اجتماعی کشور است، در حالی که این دو مقوله را نمی‌توان از یکدیگر منفک کرد؛ زیرا در صورتی که نتوان اهداف سالانه را محقق نمود، هرگز دستیابی به اهداف بلندمدت امکان‌پذیر نخواهد بود.

همچنین در مسیر تصمیم‌گیری می‌توان به موارد ذیل توجه کرد:

- اکنون مسئله توازن و هماهنگی میان امور جاری و عمرانی در یک سازمان یکپارچه زیر نظر رئیس جمهور مدیریت می‌شود. مشکل موجود جداسازی روند یکپارچه برنامه و بودجه در حوزه توسعه و نگهداشت سطح موجود خدمات نیست بلکه انجام اصلاحات لازم در ساختار، کارکردها و وظایف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی است.
- ساختار اداری کشور که مجموعه‌ای از دستگاه‌ها و بخش‌ها، برای بیشینه‌سازی سهم خود از منابع قابل دسترس به طرق مختلف در درون قوه مجریه و یا از طریق نمایندگان مجلس شورای اسلامی به چالش و چانه‌زنی می‌پردازند، ناگزیر باید مجموعه این مطالبات در یک مرکز و مرجع، تلفیق و بر اساس یک منطق واحد اولویت‌بندی شده و تعارض‌ها و ناسازگاری‌ها رفع شود. هرگونه اشکال وارد بر شیوه رفع این ناسازگاری‌ها نیز باید از طریق اصلاح این نهاد واحد صورت گیرد نه تکثر کانون‌های چالش.
- چنین تفکیکی یک چالش لاینحل دیگر در درون قوه مجریه ایجاد خواهد کرد و آن تعیین سهم اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از بودجه عمومی است که طبعاً سازمان و وزارت امور اقتصادی و دارایی هر یک برای افزایش سهم خود چالش خواهند داشت و مرجعی برای حل این تعارض وجود ندارد. در شواهد تاریخی این موضوع نیز در خاطرات خداداد فرمانفرمایان نوشته شده است: «در مورد رسیدگی به بودجه، در مورد ارقام نفت، وزیر دارایی ارقامی می‌فرستاد از وزارت دارایی که نفت، سال دیگر فقط دو درصد بالا می‌رود. ماهم جداگانه رفته بودیم ارقام از دستگاه‌ها و شرکت‌های خارجی، از همه‌جا گرفته بودیم، پیش‌بینی کرده بودیم که افزایش درآمد نفت حدود شش درصد خواهد بود. این تفاوت خیلی زیاد بود و از لحاظ پولی که به سازمان برنامه می‌آمد و از لحاظ مقداری که در قانون بودجه برای سازمان برنامه تعیین می‌شد خیلی مهم بود (توسعه در ایران ۱۳۵۷-۱۳۲۰ و گام نو، ۱۳۸۱)».
- تحقق اهداف عموم برنامه‌ها مستلزم انجام فعالیت (جاری) و عملیات (عمرانی) که مکمل یکدیگرند می‌باشد، در صورت تفکیک آن‌ها ممکن است برنامه به طور ناقص اجرایی شود.
- با توجه به چالش‌های نظام بودجه‌ریزی، تمرکززدایی به شکلی که صرفاً تفکیک متولی جاری از عمرانی باشد و ساختارها مورد اصلاح قرار نگیرد، منجر به چالش جدی در نظام تخصیص منابع می‌گردد. بنابراین، با توجه به مراتب و موارد فوق‌الذکر باید اذعان داشت که هرگونه تغییر ساختاری در یک بخش نمی‌تواند به حل معضلات بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی کشور کمک شایانی بکند بلکه لازم است نخست، با یک

سیاست راهبردی (تشخیص و شناسایی، برنامه‌ریزی، مدیریت راهبردی، نظارت و ارزیابی) نظام حقوقی و قانون فعالیت‌ها اصلاح شوند، ضعف‌ها، قوت‌ها، تهدیدها و فرصت‌های موجود در نظام کلان اقتصادی و اجتماعی بازشناسی و جمع‌بندی گردند. دوم، از پنجره‌های فرصت در فناوری اطلاعات نوین، روابط بین‌المللی و پتانسیل‌های ملی در جهت توسعه و پیشرفت و با درک مشترک از توسعه ملی و با بهره‌برداری از قابلیت‌های موجود کشور به صورت بهینه در جهت حداکثر کردن منافع ملی استفاده شود و در یک دوره میان‌مدت با مطالعه‌ای تطبیقی، یک نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مناسب و مطلوب برای کشور تدوین و طراحی گردد. در پایان ضمن جمع‌بندی بحث نکات ذیل به عنوان خطوط اصلی اصلاح نظام برنامه و بودجه کشور مطرح می‌شوند. این خطوط در پنج گام:

- اصلاح ساختار سازمانی و تشکیلاتی
- اصلاحات لازم در حوزه منابع انسانی
- اصلاحات لازم در سازوکار روابط بین قوای سه‌گانه
- اصلاح فرایندها
- تدبیر در مورد راهکار ساختاری برای استفاده مؤثر و برانگیزنده بخش خصوصی و صاحب‌نظران آزاد برای مشارکت در تصمیم‌سازی‌ها و سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و زیربنایی موردنیاز کشور با لحاظ نمودن سازوکارهای تضمین کیفیت و مسئولیت متقابل دولت و بخش خصوصی باید پیگیری شود. البته در ضرورت بذل توجه و اولویت بیشتر به مباحث برنامه‌ریزی و توسعه شکی نیست، اما برای تحقق این مهم باید اقدامات ذیل به صورت برنامه‌ریزی شده صورت گیرد:
- جهت‌دهی به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری به مرکزی مطالعاتی و کاربردی توسعه آینده‌نگر متشکل از جمعی از صاحب‌نظران و اندیشمندان آشنا به تحولات علمی در حوزه برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و نیز بهره‌مند از تجربیات بومی به عنوان نهادی وابسته به سازمان متبوع.
- ارتقاء مستمر سطح دانش و آگاهی‌های کادر فنی، تخصصی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و به هنگام‌سازی آن‌ها چه از نظر تحولات علمی و چه واقعیت‌های پیرامونی و جهانی.
- رعایت حفظ انسجام و هماهنگی درونی لوایح برنامه پنج‌ساله و بودجه‌های سالانه در فرایند تصویب در مجلس شورای اسلامی و تبیین و تدوین چارچوب‌هایی برای این امر.
- یکپارچه‌سازی مراحل تدوین پیش‌نویس، ابلاغ، تخصیص و نظارت بر تحقق اهداف لوایح بودجه سالانه و به‌خصوص حل مشکل شکاف میان مبالغ تخصیص داده شده و پرداختی خزانه که اختلالات زیادی در پیشبرد برنامه‌های سالانه ایجاد می‌کند.