

مسائل ساختاری در فرآیند بودجه‌ریزی ایران

علی‌اکبر شبیری‌نژاد*

چکیده

بررسی مقایسه‌ای نیازهای ساختاری بودجه‌ریزی در مقوله‌های سیاستی و فنی، وضعیت موجود تهیه و اجرای بودجه در ایران و امکان‌سنجی برای اصلاحات مورد نظر نشان می‌دهد که در ایران پیش‌نیازهای اصلاح نظام بودجه‌ریزی فراهم نیست و در چنین شرایطی اقدام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در تغییر طبقه‌بندیهای مالی و ایجاد شاخصهای جدید هرچند گامهای مهمی است ولی نمی‌توان انجام این تغییرات را شرط کافی برای عملیاتی کردن بودجه دانست. حرکت به سمت اصلاحات مستلزم دستیابی به مبانی نظری و سیاستی ویژه‌ای است که نقش گروههای ذی‌نفع اقتصادی-اجتماعی در آن ترسیم و برپایه خروج تدریجی درآمدهای نفتی از مدیریت مستقیم بخش عمومی تنظیم شده باشد.

کلید واژه‌ها

بودجه‌ریزی، اصلاح نظام بودجه‌ریزی، درآمدهای نفتی، بخش عمومی

مرکز تحقیقات استراتژیک

بودجه‌ریزی به معنای انتخابهایی میان گزینه‌های ممکن است که طبق اصول و قواعد معینی صورت گرفته باشد. انتخاب مقوله‌ای سیاستی است و تبعیت از اصول و قواعد مقوله‌ای فنی. در مقوله سیاسی، زمینه‌های نظری انتخاب یا سیاستگذاریهای بودجه‌ای تحت تأثیر ساختار قدرت، سازمان سیاسی، تعامل قوا با یکدیگر و با گروه‌های اجتماعی شکل می‌گیرد، اما در مقوله فنی، قواعد سخت افزاری و کارکردهای فرایند بودجه‌ریزی در مراحل تهیه، تصویب، اجرا و نظارت ظهور و بروز دارد.

در گذشته، زمینه‌های نظری مالیه عمومی و بودجه‌ریزی بر این فرض ساده و قابل تعمیم استوار بود که مأموریت دولت در حداکثرسازی نفع عموم است. در این نگرش، ساختار حاکمیت کشور چندان مورد توجه قرار نمی‌گرفت و تعریف روشنی از نفع عموم و چگونگی به حداکثر رساندن آن نیز ارائه نمی‌شد. به عبارت دیگر، همسویی یا تعارض احتمالی منافع حاکمیت با برخی گروه‌های اجتماعی، یا وجود تضاد و تنازع در منافع طبقاتی، و کارکردهای نظام توزیع کمتر مورد توجه قرار می‌گرفت. از این‌رو، حداکثرسازی نفع عموم می‌توانست زمینه نظری ساده و

مناسبی برای طرح مأموریت‌های هر ساختار سیاسی و دستاویزی برای توجیه هر نوع سیاستگذاری در مالیه عمومی و بودجه‌ریزی باشد.

با توسعه مفاهیم سیاسی و ایجاد تحول در ساختارهای حاکمیتی، تحلیلهای مربوط به زمینه‌های نظری خاستگاه دولت، ارزیابی میانی انتخاب و سیاستگذاری در مالیه عمومی و بودجه تغییر کرد. در نظریه‌های تازه، اصول اقتصاد بازار و انگیزه‌های مربوط به طیف کارگزاران مالیه عمومی یعنی رأی‌دهندگان، رهبران سیاسی، بوروکراتها و گروه‌های ذی‌نفوذ مورد توجه قرار گرفت؛ هر چند که هنوز هم حدود اقتدار و تأثیر طیف کارگزاران از یک سو و نقش نیروهای مؤثر خارجی در تعاملات بین‌المللی از سوی دیگر نیز باید در محاسبات منظور شود. به‌علاوه، نفوذ سیاسی برخی گروه‌ها، وجود اطلاعات ناقص و چگونگی اقناع رأی‌دهندگان، دسترسی آسان و مستقل از فرایند ارزش‌افزائی ملی بر منابعی مانند استحصال و فروش نفت و وجود کارکردهای رانتی از جمله عوامل مؤثر در تعیین زمینه‌های نظری و ویژگیهای سیاسی ساختار بودجه‌ریزی است، که می‌باید به حساب گرفته شود.

اما مقوله فنی ناظر بر اصول و قواعد یا

آداب مربوط به مراحل چهارگانه فرایند بودجه‌ریزی و نیازهای آن است. مقوله فنی نیز در گذشته به ضرورت رعایت اصولی همچون جامعیت، سالانه بودن، وحدت، و تعادل در بودجه نویسی تعبیر می‌شد، اما به موازات تحولات در زمینه های نظری، ماهیت و نقش اصول و قواعد بودجه‌ریزی نیز دستخوش تغییرات اساسی شده و صورتهای کم و بیش سازمان یافته و منظمی از اصلاحات را در دستور کار کشورهای مختلف قرار داده است.

با توجه به ویژگیهای این دو مقوله، ساختارهای بودجه‌ریزی به معنای مجموعه‌ای از قوانین و مقررات، شیوه های برآورد، تجهیز و تخصیص منابع، نظامهای فنی، مالی و اجرایی است که در یک زمینه نظری ملهم از ساختار قدرت و سازمان سیاسی هر کشور، مراحل مربوط به تهیه، تصویب، اجرا و نظارت را به انجام می‌رساند. بنابراین، به دنبال تغییرات حاصل در مفاهیم و جایگاه دولت، اصلاحات ساختاری در بودجه‌ریزیهای دهه اخیر موضوع بحثها و چالشهایی است که در جهت روان سازی عملکرد اقتصادی، عرضه خدمات عمومی مطمئن، جلب اعتماد صاحبان پس انداز و ترغیب بخش خصوصی به سرمایه گذاری، دستیابی به اندازه های

متناسب بخش عمومی و ایجاد ضوابط قابل پذیرش و احترام در حقوق مالکیت مطرح می‌شود. هدف از اصلاحات نیل به حسن زمامداری یا تحقق حاکمیت خوب، شفاف سازی عملیات دولت و ایجاد زمینه های نظارتی برای مبارزه با فساد و رانت جویی است و اقدامات اجرایی آن با فرض ثبات نسبی متغیرهای سیاستی به انجام اقداماتی در مقوله فنی یا تصویب و اجرای بودجه، اصلاحات نهادین خزانه داری، ارتقای مدیریت منابع عمومی، و وجود فرایند مؤثر حسابرسی منحصر می‌شود.

تجربه های ایران

در ایران سابقه توجه به مقوله فنی و طرح مسائل ساختاری بودجه به سالهای دهه چهل باز می‌گردد. تا این زمان، اصول و قواعد معمول در بودجه نویسی چندان مورد توجه نبود و مشکلات بودجه ای ایران در نارساییهای منابع نسبت به مصارف یا موانع سیاسی موجود در روابط قوای حاکمیتی خلاصه می‌شد. بودجه اصلاحی سال ۱۳۴۳ نخستین سند بودجه تلفیقی بود که کلیات منابع و مصارف تمام بخش عمومی کشور را دربر می‌گرفت. پیش از آن، بودجه دولت منحصر به بودجه جاری بود که در قالب دو جدول منابع و مصارف تنظیم و برای تصویب

به قوه مقننه پیشنهاد می‌شد. هر وزارتخانه در جدول مصارف دارای یک عدد کلی به عنوان بودجه سال بود. وزارتخانه‌ها موظف بودند پس از ابلاغ عدد کلی مصوب، بودجه تفصیلی خود را در همان سقف ابلاغ شده تهیه و برای تصویب به کمیسیون بودجه مجلس ارائه کنند.

از سال ۱۳۴۴ به بعد، ملاحظات فنی بودجه مورد توجه بیشتری قرار گرفت و تلاشهایی برای تهیه بودجه به صورتهای برنامه‌ای، سازمانی و وظیفه‌ای آغاز شد. با تصویب قانون محاسبات عمومی در سال ۱۳۴۹ و متعاقب آن نخستین قانون برنامه و بودجه و نیز، قانون برنامه عمرانی پنجم کشور در اسفند ۱۳۵۱، تهیه و تنظیم بودجه کل کشور در سازمان برنامه و بودجه متمرکز و قرار شد که از سال ۱۳۵۲ به بعد سند بودجه در قالب بخشهای ششگانه پیام بودجه، لایحه بودجه، گزارش وضع مالی و اقتصادی دولت، شرح اجرای برنامه‌ها و فعالیتهای، بودجه و عملکرد شرکتهای دولتی، و توزیع استانی اعتبارات بعضی از وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی تنظیم شود. اما افزایش جهشی درآمدهای نفتی از همان سال، مانع تداوم توجه دولت به اصلاحات ساختاری مزبور شد. گسترش سریع نظام اداری، حجم

برنامه‌های اجرایی فراتر از ظرفیتهای ملی و بروز زمینه‌های تورمی غیرقابل کنترل حاصل افزایشهای درآمدی مزبور بود که به‌زودی دولت را در برابر اجرای تعهدات مالی سنگین در پیش روی ناتوان ساخت. در فاصله سالهای ۵۷-۱۳۵۲ بودجه کل کشور در قالب یک سند اصلی مشتمل بر هشت تا ده قسمت و سه پیوست (اعتبار طرحهای عمرانی، بودجه شرکتهای دولتی، فعالیتهای اجرایی دولت) تعریف و تنظیم می‌شد.

ضرورت انجام اصلاحات ساختاری در بودجه و مالیه عمومی و کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی از جمله نخستین خواسته‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز بود، هرچند که کارگزاران اصلی این جریان کسانی بودند که در نیم‌قرن گذشته فرصت آشنایی کافی را با سازوکارهای مدیریتی و نظام اجرایی کشور به دست نیاورده بودند. اما این بار هم نابسامانیهای مدیریتی و گستردگی نیازهای مالی برای تدارک جنگ تحمیلی، ضرورت اصلاحات ساختاری را به فراموشی سپرد و مقتضیات حل و فصل مسائل حاد کشور و تضارب اندیشه‌ها و عملکرد گروههای سیاسی و اجتماعی همراه با ضعف توان کارشناسی مدیریت بخش عمومی بر مشکلات موجود

نظام بودجه‌ریزی کشور را از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به صورت قیمت تمام شده خدمات اصلاح کند.

از آنجا که سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در اجرای تکالیف قانونی مزبور از سال ۱۳۸۱ سطوح اولیه طبقه بندی اطلاعات بودجه ای را با نظام آمارهای مالی دولت (GFS) منطبق ساخته و لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ را به صورت عملیاتی تنظیم و پیشنهاد کرده است، ادامه بحث حاضر به ارزیابی حدود حضور پیش نیازهای اصلاحات ساختاری در هر یک از مراحل تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بر بودجه و بررسی مقایسه ای آنها با وضعیت موجود بودجه‌ریزی در ایران می‌پردازد. لازم به ذکر است که در این ارزیابی نیز زمینه های نظری بودجه‌ریزی یا تأثیر ساختار حاکمیت و سازمان سیاسی کشور بر مقوله سیاسی انتخاب مفروض و موضوع منحصر به چارچوب مقوله فنی یا اصول و قواعد معمول در بودجه‌ریزی نوین است.

تهیه و تنظیم بودجه

فرایند بودجه‌ریزی و انتخاب با استناد به گزارش چشم‌انداز اقتصادی، مالی و ظرفیتهای اجرایی شروع می‌شود که در آن چارچوب اقتصاد کلان، هدفهای

افزود. در این دوران نیز سازمان اداری و تشکیلاتی کشور به عنوان حوزه‌های توسعه‌طلب، کم‌بازده و فاقد قابلیت‌های مدیریتی لازم به حیات خود ادامه داد و در طی ۲۰ سال از سال ۱۳۵۸ چهار برابر شد. هزینه‌های نظام اداری به مانعی بر سر راه سرمایه‌گذارهای عمرانی مبدل شد و روزبه‌روز بر وابستگی خود به درآمدهای نفتی افزود.

نگرانی‌های ناشی از ادامه روند مزبور، قوه مقننه را بر آن داشت که به هنگام بررسی بودجه سال ۱۳۸۰ طی تبصره‌ای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را موظف به تهیه و ارائه طرحی برای اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی کشور کند. پس از آن هم بند «ب» تبصره ۲۳ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ حکم تبصره سال قبل را تا حدودی شفاف و هدف قانونگذار را به صورت «عملیاتی کردن» نظام برآورد درآمدها و هزینه‌های تمام دستگاههای اجرایی، سازمانها و شرکتهای برای سال ۱۳۸۲ تعریف کرد. تأکید بر اصلاح

ساختار نظام بودجه‌ریزی در برنامه چهارم نیز ادامه یافت و ماده ۱۳۸ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را موظف ساخت تا با همکاری دستگاههای مربوط،

سیاستگذاران، مبنای و مخاطرات مربوط به تحقق منابع و مصارف بحث و بررسی شده باشد. در برخی از کشورها این گزارش متضمن تصویری سه‌ساله از آینده نیز هست که علاوه بر فروض بودجه سالانه و توجیه انتخابهای اساسی و مؤلفه‌های کلیدی، کلیات مربوط به دو سال پیاپی بعد از سال بودجه را نیز طرح می‌کند. به عنوان نمونه، در بودجه‌ریزی انگلستان برنامه‌ای سه‌ساله کلیات مربوط به متغیرهای کلان، هدفهای اصلی بودجه و نصابهای هزینه برای آنها به پارلمان تقدیم می‌شود. بسترهای اصلی در تهیه و تنظیم بودجه عبارت‌اند از:

۱. تعریف بخش عمومی: بخش عمومی باید به روشنی تعریف شده و از بخشهای دیگر اقتصادی متمایز باشد. در درون بخش عمومی هم باید میان مدیریت سیاستگذاران پولی و مالی و بنگاههای دولتی مرزبندی مشخصی وجود داشته باشد. در بخش عمومی می‌باید اجزای سازمان اجرایی و چگونگی تخصیص مسئولیت‌ها به آنها تعریف، و مسئولیتهای تعریف شده نیز باید متکی بر قوانین و مقررات حقوقی و اداری باشد.

مدیریت سازمان اجرایی بودجه با دولت است که اجزا و کارزارهای آن می‌باید

برحسب قوانین تأسیس و مقررات اداری خود دارای هدفها، وظایف و برنامه‌های اجرایی تفکیک شده باشد. هدفهای اصلی بخش عمومی اغلب دارای صورتهای کیفی و توصیفی و ثبات بیشتر است، اما وظایف و سیاستها یا برنامه‌های اجرایی دستخوش تغییر و تحول می‌شوند. هدفهای اصلی معمولاً اعتبار قانونی دارند، اما تعیین وظایف و سیاستهای اجرایی در صلاحیت قوه مجریه قرار می‌گیرد. فعالیتهای اجزای دولت یا نحوه توزیع وظایف می‌باید هماهنگ شده و برای قوای مقننه و قضاییه نیز روشن باشد.

در تجربه‌های برخی کشورها هیچ نوع ویژه‌ای از سازمان و تشکیلات تعریف نمی‌شود و دستورالعملی برای ساختار سازمانی هماهنگ وجود ندارد. الگویی برای تخصیص مسئولیتهای سازمان اجرایی طراحی نشده و فقط توصیه می‌شود که نقش و مسئولیت شاخه‌های مدیریتی همراه با قید زمانی اجرای برنامه‌ها به روشنی تعریف شده باشد. زیرا برآوردهای بودجه‌ای فارغ از شرطهای مزبور تقریبی و در اجرا غیرقابل کنترل و ارزیابی است. در بررسی مقایسه‌ای این موارد با بودجه‌ریزی در ایران، کلیات زیر قابل طرح است:

• برخی دستگاههای اجرایی حتی در سطح

وزارتخانه قانون تأسیس یا اساسنامه‌ای برای تشکیل ندارند (اگرچه در قوانین و مقررات مختلف وظایف متعددی برای آنها پیش‌بینی شده است) مانند وزارت امور خارجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت کشور و... .

- به استثنای وزارتخانه، شرکت، مؤسسه دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، سایر عناوین تشکیلاتی در قوانین و مقررات فاقد هرگونه تعریف قانونی هستند مانند سازمان، مرکز، صندوق، بنگاه، بنیاد، ستاد، شرکت، شورا، دفتر، کانون، دبیرخانه و... . تعاریف قانونی ارگانهای چهارگانه نخست نیز بسیار کلی است و کمکی به شناخت ماهیت حقوقی و جایگاه سازمانی آنها نمی‌کند.
- در مورد دستگاههای دارای اساسنامه، مراجع تصویب‌کننده اساسنامه‌ها نیز مانند عناوین تشکیلاتی متعددی از جمله کمیسیونهای مجلس، هیئت‌وزیران، کمیسیونهای خاص هیئت‌وزیران، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی اداری، شورای گسترش آموزش عالی و... .

۲. محدوده بودجه‌ریزی: محدوده بودجه‌ریزی معرف وسعت فعالیتها و حضور دولت است که می‌باید به روشنی تعریف شده باشد. اطلاعات سند بودجه مشتمل بر طبقه‌بندی

فعالیت‌های دولت و برآوردهای مالی برنامه‌های اجرایی مربوط است. دسترسی عام به اطلاعات بودجه مستلزم رعایت اصل جامعیت است. از میان طبقه‌بندی‌های مختلف، نظام آمارهای مالی دولت (GFS) معرف پوشش سالانه بودجه برای یک «دولت فراگیر» یا همه‌کاره است، اما علاوه بر آن، هرگونه فعالیت‌های شبه بودجه‌ای که برعهده کارگزارانی خارج از محدوده «دولت فراگیر» قرار می‌گیرد نیز می‌باید در اطلاعات بودجه‌ای معرفی شود. کاربرد طبقه‌بندیهای بودجه‌ای باید همراه با تعاریف و مرزبندیهای روشن درباره خروجی‌ها و محصول مورد نظر باشد؛ در غیر این صورت اجرای هرگونه عملیاتی در دستگاههای دولتی ممکن است به کمک جایگاه و اقتدار اداری مدیران مربوط توجیه شود. همچنین سیاستها و تدابیر خارج از محدوده بودجه از قبیل صندوقهای تأمین اجتماعی، مؤسسه‌های عام‌المنفعه و به‌طور کلی کارگزاریهایی که با استناد به قوانین ثابت وجوهی را در خارج از فرایند تخصیص سالانه بودجه به خود اختصاص می‌دهند (عوارض، کارمزد و...) باید در بودجه انعکاس داشته باشد.

لازم به ذکر است که محدوده بودجه‌ریزی در هر کشور تابعی از جایگاه

دولت و حدود منابع قابل تجهیز است. تا سالهای دهه نود این دولتها بودند که با تعیین حدود و ثغور بودجه برخواست قوه مقننه فائق می‌آمدند. پس از آن، تغییرات پیاپی در مدیریت بخش عمومی جریان تصمیم‌گیری راجع به سیاستهای اصلی و تعیین محدوده بودجه‌ریزی را برعهده مشترک قوای مقننه - مجریه قرار داد. اما در حال حاضر، نیروهای فراملیتی، منطقه‌ای و محلی نیز الزاماتی خارج از محدوده عرفی وظایف دولتها مطرح می‌کنند و مدیریت این مجموعه را پیچیده‌تر می‌سازند. بررسی مقایسه‌ای این موارد با بودجه‌ریزی در ایران حاکی است که:

- اطلاعات سند بودجه در طول سنوات مختلف دستخوش تغییرات مکرر شده است. به عنوان مثال: از سال ۱۳۷۳ تا ۱۳۸۳ اعتبارات استانی در قالب پیوست جداگانه‌ای تهیه و ارائه می‌شد، اما از سال ۱۳۸۰ محتوای اطلاعات سند مزبور تغییر کرد و اطلاعات مربوط به بودجه استانها در قانون بودجه به همراه منابع و مصارف بودجه عمومی و در قالب سند اصلی ذکر شد. اما لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ دارای پیوستی تحت عنوان بودجه استانی و مشتمل بر ۸۵۰ صفحه است.
- در گروه هزینه‌های بودجه، طبقه‌بندی‌های معمول در بردارنده اطلاعات اقتصادی و عملیاتی است که باید محدوده‌های هزینه‌ای، عملیاتی و مواد هزینه را مشخص کند. در این طبقه‌بندی چهار گروه اصلی امور عمومی، امور دفاعی، امور اجتماعی، امور اقتصادی و یک گروه هزینه‌های متفرقه وجود دارد. هر یک از این امور چهارگانه به تعدادی فصل و هر فصل به برنامه‌های مختلف تقسیم شده است. طبقه‌بندی‌های هزینه‌ای از سال ۱۳۵۲ (سال شروع) تا سال ۱۳۸۳ تغییرات عمده‌ای نداشته‌اند اما در لایحه بودجه ۱۳۸۴ تحت عنوان عملیاتی کردن بودجه طبقه‌بندی قبلی حذف و برنامه‌ای جدید تعریف شد. در لایحه بودجه ۱۳۸۵

۳. تفکیک تعهدات جاری از انتخابهای جدید: انضباط مالی و مدیریت تصمیمهای اتخاذ شده ایجاب می‌کند که تعهدات موجود از سیاستگذاری‌های جدید تفکیک و منابع مالی اختصاص یافته به هر یک از این دو بخش به روشنی معین شود. تفکیک تعهدات در بررسیهای بودجه دارای اهمیت زیاد است، به‌خصوص که در هنگام تغییر سیاستهای اجرایی (و اغلب به سبب تغییر مدیران)، تأمین هزینه برنامه‌های جدید در کنار محدودیت ظرفیتهای اجرایی یا اولویتهای تخصیص منابع منجر به بروز تأخیر و گاه توقف در برنامه‌های قبلی شده و علاوه بر افزایش هزینه‌های اجرایی، حفظ مشخصات و بهره‌برداری به موقع از برنامه‌ها را نیز دشوار می‌کند. تفکیک تعهدات موجود از سیاستگذاریهای جدید و اختصاص مستقل منابع به آنها، بررسیهای قوه مقننه و تصویب بودجه را نیز تسهیل و از اطاله زمان بررسی و تصویب مکرر مصوبه‌های سالهای قبل جلوگیری می‌کند. مقایسه موارد بالا با رویه‌های معمول در بودجه‌ریزی ایران نشان‌دهنده آن است که:

- حسابداری دولتی در ایران مبتنی بر نظام نقدی است و امکان تفکیک تعهدات از انتخابهای جدید وجود ندارد.

طبقه‌بندی سال قبل نیز دستخوش تغییراتی عمده شد و تعداد برنامه‌های ذیل فصول به یکباره از ۱۸۸ برنامه به حدود ۵۴۸ برنامه افزایش یافته است.

- قید مواد هزینه بیست گانه جاری دستگاههای اجرایی در سند بودجه تا سال ۱۳۷۱ (به استثنای سال ۱۳۶۳ که بودجه فاقد مواد هزینه بود) ادامه داشت. در این سال فصلهای چهارگانه هزینه جایگزین مواد بیست گانه شد. این جایگزینی برای برخی دستگاهها در قالب فصل اول - سایر فصول و برای برخی دیگر در قالب چهار فصل بود. این روش تا تغییر طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای در سال ۱۳۸۱ ادامه داشت. در این سال، چهارده فصل تازه (هفت فصل برای هزینه‌های جاری و هفت فصل برای عمرانی) جایگزین فصلهای چهارگانه مزبور شد و اعتبارات تمام دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۳۸۱ و اعتبارات برحسب امور، فصل و برنامه براساس چهارده فصل جدید برآورد شد. در بودجه سالهای ۱۳۸۲، ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ کل کشور صرفاً جمع اعتبارات تملکی ذکر شد و فصول هزینه‌ای آن حذف شد. در لایحه بودجه ۱۳۸۵ کلاً فصول هزینه‌ای دستگاهها (هم در مورد اعتبارات جاری و هم در مورد اعتبارات عمرانی) حذف شده است.

• اگر حجم تعهدات مربوط به طرح‌های عمرانی قبلاً شروع شده از حجم کل اعتبارات عمرانی و حجم هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر دستگاه‌های اجرایی (شامل بازپرداخت بدهی‌ها) از کل اعتبارات جاری کسر شود، منابع آزاد برای انتخاب برنامه‌های اجرایی جدید بسیار محدود است. به عنوان مثال، در قانون بودجه ۱۳۸۴ حجم اعتبارات عمرانی ۶۸۹، ۱۰۴ میلیارد ریال است که از این مقدار حدود ۳ درصد (۲۹۳، ۳ میلیارد ریال) به طرح‌های جدید اختصاص یافته و بقیه (به فرض درست بودن برآوردها) مربوط به تصمیم‌گیری‌های گذشته است.

۴. اطلاعات جانبی: در تهیه و تنظیم بودجه ارائه برخی از اطلاعات جانبی ضرور است. تعیین برنامه‌های اجرایی دولت، در روی دیگر خود به معنی اعلام محدوده مجاز برای فعالیتهای غیردولتی است. تصویب و تحلیل دخالت‌های دولت در بخش غیردولتی و اثربخشی سیاست‌های اتخاذشده در هدایت بخش مزبور به جایگاه قانونی و قدرت اجرایی تصمیم‌ها و نیز رویه‌ها و مقررات اداری مربوط می‌شود. در تهیه بودجه، مالیات‌ها، عوارض، کارمزدها و هزینه‌ها باید تعریف شده و دارای مبانی قانونی اعلام شده باشند. اطلاعات راجع به سپرده‌ها، دیون سررسید شده یا

دیون احتمالی، هزینه‌های استهلاک عملیات دولت و سیاست‌های جایگزینی آنها، یا تعهداتی که تحقق آنها به رخدادهای آتی بستگی دارد از قبیل تضمین وام‌ها یا تضمین نرخ ارز و... از جمله اطلاعات جانبی ضرور در اسناد بودجه‌ای است. چنین اطلاعاتی به صورت مستند و رسمی در فرایند بودجه‌ریزی ایران ارائه نمی‌شود.

بررسی و تصویب بودجه

نقش پارلمان در بررسی و تصویب بودجه در قانون اساسی و قوانین موضوعه مربوط معین می‌شود، اما کیفیت ایفای این نقش با چگونگی تهیه و تنظیم بودجه و اطلاعاتی که در اختیار قانونگذار قرار می‌گیرد، بستگی دارد. هرچند ریشه‌های تاریخی بودجه‌نویسی در تمایلات پارلمان برای کنترل تحمیلات مالیاتی از سوی دولت‌ها و اطمینان از صحت مصارف آنها است، مأموریت‌های کنونی قوه‌مقننه در بررسی و تصویب بودجه به موارد معینی محدود می‌شود. این موارد عبارت‌اند از:

۱. هدف‌های عملکردی: حضور پارلمان در مرحله تصویب بودجه ممکن است به بررسی و رأی در کلیات و واگذاری سایر امور به مدیریت دولت محدود باشد. در این صورت ارائه شاخص‌هایی برای سنجش آثار اجرایی بودجه از ابعاد اقتصادی و اجتماعی لازم

مصوبه‌های قانونی (هدفهای اصلی) با سیاستهای اجرایی و اختصاص منابع ضرور است یا اینکه این دو باید از یکدیگر مستقل باشند. به علاوه، در بررسی و تصویب بودجه تمیز بین قانونگذاری و اختصاص منابع به سهولت میسر نیست، هرچند که برحسب تعریف، بودجه چتری است که هر دو مقوله را دربر می‌گیرد. در عمل، تلفیق ماهیت قانونی هدفها با ماهیت جوازی اختصاص منابع منشاء بروز اشکالات حقوقی می‌شود، زیرا گاه دولتها بخشی از مسئولیتهای خود را از این طریق برعهده پارلمان گذارده یا بخشی از اقتدار قانونی برای تصویب را در اختیار خود می‌گیرند. مقایسه موارد یادشده با عملکردهای بودجه‌ای ایران نشان می‌دهد که:

- تنگناهای موجود در مرحله تهیه و تنظیم بودجه بر محتوای اطلاعاتی سند بودجه تأثیر گذاشته و باعث فقدان شفافیت تصمیمهای مالی و بروز آسیبهایی در انجام وظایف حوزه قانون گذاری می‌شود.
- مقدمات و زمینه‌های لازم برای تهیه شاخصهایی که آثار اجرایی بودجه را نشان دهد وجود ندارد و معمولاً چنین گزارشهایی تهیه و ارائه نمی‌شود.
- بررسی آثار اجرایی اصلاحیه‌هایی که در تمام ده سال گذشته از سوی دولت نسبت به

خواهد بود. این شاخص‌ها در ارزیابی عملکرد مسئولان و کارگزاران برای تحقق هدفهای مصوب مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۲. سیاستهای اجرایی: ممکن است پارلمان به بررسی سیاستهای اجرایی و اجزای بودجه وارد شود. در این صورت، یک‌یک انتخابها و تصمیمهای بودجه‌ای در پارلمان بررسی و به رأی گذارده می‌شود. رأی به انتخابها و ارقام بودجه به منزله پذیرش آنها یا در واقع، مشارکت در مسئولیت تهیه بودجه توسط پارلمان است و کنترلهای بعدی پارلمانی را به ارزیابی عملیات اجرایی محدود می‌سازد.

۳. سند بودجه: بودجه‌ریزی نظام اطلاعاتی برنامه‌های اجرایی و مالی بخش عمومی است. نظام مزبور اطلاعات مورد نظر را می‌باید به گونه‌ای طبقه‌بندی و ارائه کند که تحلیل سیاستگذارها را تسهیل، انجام مقایسه‌های بین‌المللی را مقدور و پاسخگویی را ارتقا بخشد. در حال حاضر، طبقه‌بندی آمارهای مالی دولت (GFS) به عنوان چارچوب راهنمای مناسبی برای تحلیل سیاستهای مالی توصیه می‌شود، اما باید توجه داشت که نیازهای اطلاعاتی قوه مقننه برای تصمیم‌گیری با نیازهای قانونی برای اجرا از جهاتی متفاوت است. به عنوان مثال، آیا در مرحله تصویب بودجه ترسیم ارتباط

برآوردهای مصوب تقدیم قوه مقننه شده، نشان می‌دهد که به رغم تمام ملاحظات که از سوی مجلس در هنگام رسیدگی و تصویب بودجه مطرح یا سیاستهایی که در تصمیم‌گیریهای اجرایی اعمال می‌شود، بخش عمده مصوبه‌ها، جداول، اعتبارات و... در مرحله تصویب مجوزهای اصلاحی بی‌اثر شده است. به عبارت دیگر، نقش مجلس شورای اسلامی در عمل، به دادن اختیارات کلی جهت هزینه‌کردن منابع توسط دولت محدود شده است.

اجرای بودجه

فرایندهای بودجه‌ریزی سعی دارند در جهت تحقق هدفهای مصوب، فعالیتهای مشخصی را توجیه و به عنوان وظایف دولت به اجرا درآورند و نتیجه را با هدفهای مزبور مورد مقایسه و سنجش قرار دهند. کارکردهای عمده این مرحله در قالب نظامهای زیر است:

۱. نظام اجرایی: نظام اجرایی بودجه موضوع سازمان، وظایف و نیروی انسانی است. تعیین حدود مسئولیتها و وظایف، کیفیت نیروی انسانی شاغل، و اختیارات اجرایی از عوامل اصلی هزینه است. وجود یک سازمان تشکیلاتی ثابت و غیرحساس نسبت به سیاستهای اجرایی به مثابه تحمیل هزینه‌های اضافی بر منابع مالی و ایجاد

موانعی در راه اجرای برنامه‌ها است. تلاشهای متعددی صورت گرفته است تا در حد امکان نیازهای اجرایی با نیروهای انسانی شاغل متناسب شود. طراحی یک نظام استخدامی جذاب و در عین حال منعطف برای به‌کارگیری نیروهای کیفی، واگذاری امور اجرایی با استانداردهای تعریف شده به بخش غیردولتی و سرانجام، ایجاد واحدهای تدارکاتی کارآمد مجموعه تجربه‌های قابل توصیه در این حوزه است.

۲. نظام فنی: مأموریت نظام فنی تعیین مشخصات و ویژگیهای دستاوردهای اجرایی یا محصولات نهایی مورد انتظار است. پیگیری برای بودجه‌ریزی عملیاتی و تغییر طبقه‌بندی‌ها از بودجه‌ریزی برحسب ردیف - موضوع به «برنامه»، «برنامه فرعی» یا «فعالیت» از جمله اقداماتی است که در غیاب یک نظام فنی بدون نتیجه خواهد ماند. به عبارت دیگر، در نبود حاکمیت نظام فنی بر برنامه‌های اجرایی مشخصات محصول نهایی و نتایج سرمایه‌گذاریها به تبعیت از سلاخ و تواناییهای دستگاههای اجرایی با کیفیتهای متفاوت و به صورتی غیرقابل تجمیع و با هزینه‌های مختلف در خواهد آمد.

۳. نظام مالی: عقلایی بودن فرایند اجرا تابعی از مجموعه قوانین و مقررات مالی متناسب و

برنامه‌های اجرایی دولت (مانند تحصیلات ابتدایی یا بهداشت عمومی) در هنگام تهیه و تنظیم بودجه، مقایسه بین خروجی‌ها و انتظارات اولیه را در مرحله اجرا تسهیل می‌کند. در مورد هدفهای کیفی و تغییرات مربوط به شاخص‌های اجتماعی و فرهنگی نیز باید بیانیه‌هایی صادر شود. در هر حال، گزارشهای اجرایی بودجه براساس مقایسه صرف هزینه‌ها با منابع اختصاص یافته یا تعهدات انجام شده حرکتی گمراه کننده و فاقد اعتبار علمی است. بررسی مقایسه‌ای ضرورت‌های اجرایی با شیوه‌های معمول در بودجه‌ریزی ایران عبارت‌اند از:

- بیشتر وزارتخانه‌ها طی دورانی نزدیک به یک قرن شکل گرفته و بخشی از وظایف آنها ضمن قوانین و مقررات مختلف از جمله قوانین بودجه سنواتی تعیین شده است. برخی از آنها بارها تغییر مأموریت داده و گاه در یکدیگر ادغام یا از هم تفکیک شده‌اند. در نتیجه، شناخت، احصاء، و دسته‌بندی اهداف و وظایف آنان که در حال حاضر مجموعه‌ای از حدود ۱۴۵ دستگاه و ردیف مستقل، ۱۳۰ دانشگاه و مؤسسه آموزش عالی و ۱۳۷ شرکت دولتی را شامل می‌شود، همیشه توأم با اشکال است.

- وجود سازمانهای مشابه و موازی و متداخل

متضمن شرح فروض، مؤلفه‌ها و مقررات ملاک عمل در تشخیص منابع و برآورد هزینه‌ها است. مخاطرات اصلی نظامهای مالی در چگونگی ساختار منابع، گستره عملکردی دولت و وابستگیهای ناشی از آن است. به‌علاوه، وجود یک نظام حسابداری شفاف برای سهولت دریافته‌ها و پرداختها، انتقال منابع و گزارش حدود تحقق منابع از نیازهای اصلی است. در عین حال، برای حسابداری دولتی یا تنظیم گزارشهای مربوط هیچ‌گونه موازین بین‌المللی قابل قبولی وجود ندارد و اعتقاد بر این است که حسابهای نهایی بودجه سالانه باید مشتمل بر گزارشی از مبنای حسابداری (نقدی یا تعهدی) و استانداردهای مورد عمل همراه با یک بیانیه رسمی باشد.

۴. نظام رفتاری: کارگزاری بودجه باید متعهد به یک نظام رفتاری ویژه در ارتباط با قانونگذار و جامعه باشد. مقاماتی که در گردآوری منابع یا مصارف عمومی تصمیم‌گیری کرده یا از اختیارات قانونی خود استفاده می‌کنند باید از ایجاد هزینه‌های اضافی یا اختصاص منابع به مصارف خارج بودجه مصوب خودداری کرده و در اجرای مسئولیتها تابع قیود و مقرراتی باشند که آنان را از ارتکاب اعمال غیراخلاقی بازدارد.

در مجموع، اعلام هدفهای اصلی و

در سازمان اجرایی دولت موجب افزایش هزینه‌ها و تضییع منابع است. در حال حاضر در حوزه‌های وضع قوانین و مقررات، اجرای عدالت، حفظ تمامیت کشور، حفظ امنیت و... سازمانهای موازی وجود دارد.

• در زمینه نیروی انسانی شاغل نیز تنوع مقررات به کارگیری نیروی انسانی به صورتهای رسمی، پیمانی، موقت، روزمزد، ساعتی، خرید خدمت و... لوٹ برخی از مسئولیتها، وجود نیروهای مازاد و فقدان بانکهای اطلاعات پرسنلی روزآمد را به دنبال داشته است. در سنوات گذشته اصلاح برآوردها در زمینه حقوق و دستمزد، پاداش بازنشستگی و... همواره یکی از دلایل اصلاح قوانین بودجه بوده است (به عنوان مثال بین ارقام مصوب و عملکرد اعتبارات در مواردی همچون هزینه ارتقای شغلی معلمان و پرستاران، بیش از چهار برابر اختلاف وجود دارد).

• وجود قوانین و مقررات متنوع مالی، وحدت رویه مدیریت مالی در کشور، مبانی مقایسه‌ای هزینه‌ها و نحوه اتخاذ تصمیمهای اجرایی و پاسخگویی در بودجه را با مشکل مواجه کرده است. در حال حاضر علاوه بر قانون محاسبات عمومی و قانون برنامه و بودجه، مجموعه قوانینی از قبیل قانون وصول

برخی از درآمدها (۹۰ ماده)، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و قانون الحاق موادی به آن (بیش از ۲۰۰ ماده)، احکام قانون برنامه چهارم توسعه که جنبه بودجه‌ای دارند (بیش از ۲۰۰ حکم)، تعداد زیادی از تبصره‌های بودجه‌ای که تا ملغی نشده، طبق قانون به قوت خود باقی است و دهها قانون خاص مالی، تشخیص منابع و برآورد هزینه‌ها را با مشکلات و رویه‌های اجرایی مختلف روبه‌رو ساخته است. باید در نظر داشت که تبصره‌های هر بودجه سنواتی نیز چند صد و گاه متجاوز از هزار حکم قانونی مالی یا عملیاتی به این مجموعه اضافه می‌کند.

• برآوردهای مربوط به اعتبارات مورد نیاز برای خاتمه طرحهای عمرانی به کلی غیرقابل اتکاء است. به عنوان مثال در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۳، به‌طور میانگین سه سال به دوره اجرای هر طرح افزوده شده است. این افزایش به معنی افزودن بیش از ۲۴۶ هزار میلیارد ریال به میزان اعتبارات مورد نیاز برای اجرای طرحهای در دست اجراست. بخشی از این امر به نبود تعاریف قانونی و ضوابط لازم برای تشخیص و تفکیک طرحهای عمرانی، حدود اختیارات مجریان در تغییر هدفها و مشخصات اجرایی باز می‌گردد و بخش دیگر

نیز مربوط به مشکلات موجود نظام فنی کشور و ناتوانی در توجیه مالی و عملیاتی آنها است.

ارزیابی و نظارت بر اجرای بودجه

ارزیابی عملکرد بودجه‌های مصوب مستلزم گزارش‌دهی منظم دولت در زمینه سیاست‌گذاری‌های اصلی، عملیات اجرایی و کارکردهای مالی است. به عبارت دیگر، دولت باید به انتشار اطلاعاتی در زمینه‌های مزبور و در مقاطع زمانی مشخص متعهد باشد تا اطلاعات گذشته، حال، و پیش‌بینی عملیات مالی آینده در دسترس عموم قرار گیرد. انتشار اطلاعات باید به صورتی سازمان‌یافته، دارای پوشش کامل، قابلیت دسترسی و معطوف به مبانی تصمیم‌گیری و مصوبات بودجه‌ای باشد، زیرا کارگزاران اجرایی معمولاً وظایف بودجه‌ای را چنان گسترده تعریف می‌کنند که اندازه‌گیری مقادیر پیشرفت و تهیه گزارشهای مالی مربوط به آنها بسیار دشوار می‌شود. چارچوبهای اصلی برای ارزیابی و نظارت بر اجرای بودجه عبارت‌اند از:

۱. حسابرسی‌های داخلی: حسابرسی‌های درون سازمانی توسط کارگزاران دولتی یکی از نخستین خطوط دفاعی در مقابل سوء اداره و سوء عمومی یا سوء استفاده‌های مالی است.

حسابهای بودجه‌ای باید با موازین عرفی انتخاب شده و اعتبارات اختصاص یافته مطابقت داشته باشد.

۲. حسابرسی از خارج: نظارت مالی مستلزم تأیید جامعیت اطلاعات به نحوی مستقل و قابل رسیدگی به صورت عام است. حسابرسی از خارج استقلال نهادهای عالی حسابرسی را به عنوان اصلی مهم و اختیار ارائه گزارش مستقیم به پارلمان و عامه مردم را به عنوان ضرورتی اساسی می‌طلبد. تحقق این شروط واگذاری نحوه استخدام و تعیین اختیارات حساب‌برسان مستقل به قانونگذار را می‌طلبد.

۳. یکپارچگی آمارهای مالی: ایجاد یک دفتر آمار مالی که از سوی قانونگذار دارای استقلال فنی باشد، می‌تواند انتشار آمارهای رسمی را برعهده گیرد و کیفیت و یکپارچگی آمارهای مالی را تضمین کند.

۴. ارزیابی حدود دقت پیش‌بینی‌های کلان: گزارشهای پیش‌بینی درباره اقتصاد کلان در زمان تهیه و تنظیم بودجه، در این مرحله ارزیابی و تأثیر برنامه‌های اجرایی و حدود دقت پیش‌بینی‌های مزبور توسط مراجع مستقل از تهیه‌کنندگان بودجه تحلیل می‌شود.

۵. گزارش پیشرفت برنامه‌های اجرایی: این گزارش نیز می‌باید معطوف به گزارشهای

زمان تهیه و تنظیم بودجه باشد و کارکردهای دستگاههای اجرایی در طول سال مالی را اندازه گیری و مورد سنجش قرار دهد.

در مرحله ارزیابی و نظارت بر اجرای بودجه نکته مهم این است که آیا پارلمان برای گردآوری و تحلیل داده ها، اطلاعات دولت را مورد استفاده قرار می دهد یا اقدام به ایجاد تشکیلات اطلاعاتی مستقل برای خود می کند؟ در سالهای اخیر پارلمانها به این نتیجه رسیده اند که اطلاعات قدرت است و به همین دلیل رأساً یا با بهره گیری از ظرفیتهای پژوهشی و دانشگاهی اقدام به جمع آوری و تحلیل اطلاعات کرده و به اطلاعات ارائه شده از سوی دولتها کمتر اعتماد می کنند. در مقایسه موارد یادشده با شیوه های بودجه ریزی در ایران، نکته های زیر قابل طرح به نظر می رسد:

• بر اساس ماده ۱۲۸ قانون محاسبات عمومی کشور، نمونه دفاتر و اسناد حسابداری باید توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و پس از تأیید دیوان محاسبات برای اجرا به وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و سایر دستگاههایی که از بودجه عمومی استفاده می کنند، ابلاغ شود. تاکنون نه تنها نمونه یکسان و استاندارد

اسناد حسابداری تهیه و ابلاغ نشده ، بلکه دستورالعملی که مشخص کننده شکل سند و مشخصات مندرج در آن یا تعداد نسخ و ... بوده و در سطح کشور مورد استفاده قرار گیرد، نیز تهیه نشده است.

- تنظیم گزارشهای تحلیلی و ارزیابی حدود دقت پیش بینی های کلان در این مرحله معمول نیست.
- تنظیم گزارش عملکرد برنامه های اجرایی بودجه به سبب فقدان مبنای مقایسه مقدور نیست.

جمع بندی و نتیجه گیری

ساختارهای بودجه ریزی متأثر از دو مقوله سیاستی و فنی است. مقوله سیاستی یا انتخابهای بودجه ای در پرتو مبانی نظری مالیه عمومی شکل می گیرد که خود تابعی از ساختار حاکمیتی و سازمان سیاسی هر کشور است. در دهه گذشته به موازات بروز تحولاتی در مفاهیم و مأموریتهای دولتها، نظریه های مالیه عمومی و بودجه ریزی نیز دچار تغییراتی شد. بر پایه نظریه های جدید، بودجه ریزی مطلوب حاصل نوعی گفتمان عمومی در طیف کارگزاران بودجه برای نیل به یک تعامل دموکراتیک و جهت گیری در انتخابهای اساسی است، هرچند که این گفتمان تحت تأثیر جریانها و الزامهای جهانی

در هر کشور صورتی ویژه به خود می‌گیرد. این جریانها از دیدگاه مراجع بین‌المللی در قالب شعارهایی همچون جهانی‌سازی، رشد مداوم اقتصادی یا حقوق بشر، حسن زمامداری را در شفافیت عملیات دولت، جلب اعتماد صاحبان پس‌انداز و سرمایه‌گذاران، روان‌سازی عملکردهای اقتصادی و تضمین حقوق مالکیت توجیه می‌کند. تحقق هدفهای یادشده تغییراتی را در مقوله فنی و اصول و قواعد بودجه‌ریزی ضروری می‌سازد و نظامهای مربوط را به صورت ابزاری در خدمت فرایندهای تصمیم‌گیری در می‌آورد.

تحولات مزبور، نقش نهادهای قانونگذاری را نیز دچار تغییر می‌کند و تصویب و اجرای بودجه را با چالشهای اصولی و تحمیلاتی فراملیتی روبرو می‌سازد. به عنوان مثال، الزامهای ناشی از موافقتنامه ثبات بخشی پولی و آئین‌نامه‌های مربوط به آن، همچنین محدودیتهای ناشی از پیمان ماستریخت مصادیقی از تأثیر نیروهای فرامرزی بر حاکمیت‌های ملی در اروپاست. در آمریکا نیز موافقتنامه نفتا به سرمایه‌گذاران خارجی اجازه می‌دهد که در صورت نقض آزادیهای تجارت یا اعمال حاکمیتی دولتها که منجر به زیان آنها شود، دولتهای مربوط را تحت تعقیب قرار دهند.

این جریانها و الزامهای جهانی در عمل منجر به ایجاد و تحمیل رژیمهای حقوقی تازه‌ای برای برخی از کشورها شده که با تجربه‌های گذشته و نظامهای ارزشی حاکم بر آن مغایر است. به عنوان مثال، در رژیمهای حقوقی بسیاری از کشورها منافع خصوصی مغایر با منافع عمومی سبب فسخ منافع خصوصی خواهد شد، اما در شرایط جدید، موافقتنامه‌های حمایت و حفاظت از مالکیت‌های خصوصی به ترجیح اعتبار حقوق خصوصی بر حقوق عمومی و عقب نشینی دولت منتهی می‌شود.

در مجموع، محدودیتهای ناشی از رقابتهای منطقه‌ای و بین‌المللی، عطف توجه به تمایلات فزاینده نیروهای محلی، فشارهای ناشی از تعهدات برنامه‌های گذشته و پیگیری برای ارزیابی و سنجش ستاندها یا نتایج حاصل از مصرف منابع ملی، نظامهای بودجه‌ریزی را به سمت منطق مدیریتی هدایت کرده و تهیه و تنظیم بودجه‌های عملیاتی را به عنوان راه‌حل مناسبی (در بعد فنی) مطرح ساخته است. البته توسل به چنین راه‌حلهایی به حاکمیت روح شرکتهای خصوصی بر برنامه‌های دولتی و گسترش تواناییهای اجرایی در بخش عمومی کمک خواهد کرد، اما اجرای بودجه‌ عملیاتی

مستلزم تغییرات اساسی و ایجاد تعاملات تازه‌ای در این بخش است که با واقعیت‌های موجود فاصله دارد.

بررسی مقایسه‌ای نیازهای ساختاری بودجه‌ریزی در مقوله‌های سیاستی و فنی با وضعیت موجود تهیه و اجرای بودجه در ایران و امکان‌سنجی برای اصلاحات مورد نظر نشان می‌دهد که در ایران هنوز هم بخش عمومی تعریف نشده، سازمان اجرایی و مسئولیت‌های مدیریتی با بیش از ۴۰۰ ردیف اصلی و تشکل اداری دارای عنوان‌های متعدد و فاقد تعریف حقوقی است. محدوده بودجه‌ریزی معین نیست و اطلاعات مربوط به فعالیت‌های شبه‌بودجه‌ای نظیر مؤسسات عام‌المنفعه، غیرانتفاعی و بنیادها در دسترس قرار نمی‌گیرد. در بودجه‌ریزی ایران تصمیم‌گیریهایی جدید از تعهدات موجود تفکیک نمی‌شود و اطلاعات راجع به دیون گذشته، هزینه‌های استهلاک و جایگزینی، میزان سپرده‌ها و تضمین‌های دولت منتشر نمی‌شود. اقدام قانونگذار در بررسی بودجه گاه در حدود به تصویب مصوبه‌های قبلی است. در اجرای مصوبه‌های بودجه‌ای شاخص‌های معین و ضمانت‌های لازم وجود ندارد و گاه تفاهات به عمل آمده در فرایند اصلاحیه‌های بعدی کان‌لم‌یکن می‌شود.

نظام‌های اجرایی، فنی، مالی سازمان یافته و منسجم نیست و نظام رفتاری ویژه‌ای در مدیریت بخش عمومی و طیف کارگزاران بودجه‌پا نگرفته است. کثرت قوانین و مقررات از موانع جدی برای اقدامات اجرایی است و نگرانی‌های ناشی از عدم اشراف و رعایت آنها فضای حاکم بر مدیریت‌های اجرایی را نامطمئن می‌سازد. در فرایند بودجه‌ریزی ایران مشخصات محصول مورد انتظار تعریف نمی‌شود و ابعاد اجرایی طرح‌ها و فعالیت‌ها به سهولت قابل تغییر است.

در چنین شرایطی، هرچند اقدام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در تغییر طبقه‌بندی‌های مالی و ایجاد شاخص‌هایی نظیر «واحد»، «مقدار» یا «هزینه واحد» در سند بودجه گام‌های مهمی برای شروع اصلاحات است، در خلاء پیش‌نیازهای یاد شده اطلاق بودجه عملیاتی به مجموعه سند سال ۱۳۸۵ بسیار تعجب‌برانگیز می‌نماید. بودجه‌ریزی عملیاتی موضوع ارتباط هزینه‌های انجام شده و محصول یا نتایج مورد انتظار است تا از این طریق حدود قیمت تمام شده خدمات و زمینه‌های پاسخگویی دولت در مقابل قانونگذار و مردم فراهم شود. در این نظام نتایج به دست آمده با استانداردها یا شاخص‌های معینی سنجیده می‌شوند و

واگذاری مراحل تشخیص مقدار، واحد یا هزینه به دستگاههای اجرایی فاقد قابلیت تجمیع و ارزیابی به نظر می‌رسد.

حرکت به سمت اصلاحات مستلزم دستیابی به مبانی نظری و سیاستی ویژه‌ای است که در آن، چگونگی حضور و روابط رأی‌دهندگان، رهبران سیاسی، بوروکراتها و نقش گروههای ذی نفوذ اقتصادی - اجتماعی ترسیم و بر پایه خروج تدریجی درآمدهای نفتی از مدیریت مستقیم بخش عمومی تنظیم شده باشد. در واقع، آثار مخرب درآمدهای نفتی در تعاملات طیف کارگزاران بودجه، وابستگی شدید درآمدهای بخش عمومی به نفت و در نتیجه، آسیب‌پذیری انتخابهای بودجه‌ای نشانه‌هایی از فقدان مبانی سیاستی مورد نظر است که در نبود آن تغییرات در اصول و قواعد فنی راهگشای موفقیت در اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور نخواهد بود.

مرکز تحقیقات استراتژیک