

**بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور:
۴. ارتباط برنامه پنجم توسعه و بودجه**

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه
شماره مسلسل: ۲۳۰۱۲۸۶۲
تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۲/۱۷

مقدمه

ناتوانی در ایجاد ارتباط میان سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی یکی از ضعف‌های اساسی در مالیه عمومی به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه است. فقدان سازوکاری برای ارتباط سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی ناشی از دلایل متعددی است. عدم امکان پیش‌بینی منابع مالی حتی برای دوره‌های زمانی کوتاه‌مدت، ناتوانی در طراحی اولویت‌های سیاستی بر مبنای برنامه، نبود سازوکارهای لازم برای هدایت منابع به اولویت‌های سیاستی، عدم امکان محدود کردن برنامه‌ریزی و اولویت‌های سیاستی در محدوده امکانات و نبود مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در نظام تصمیم‌گیری مجموعه عواملی هستند که فرآیند تصمیم‌گیری را مختل می‌کنند و نتیجه آنها کارکردهای ضعیف و مخرب انتخاب‌های مالی دولت است.

۱. ارتباط برنامه و بودجه و موانع آن

در ایران موضوع ارتباط برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی (به‌عنوان دو ابزار در مدیریت بخش عمومی) از دیرباز دغدغه ذهنی برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران کشور بوده است. اصولاً، برنامه‌های توسعه برای یک بازه زمانی پنج‌ساله تنظیم می‌شوند درحالی که بودجه برنامه مالی دولت برای یک سال است. این وجه تشابه زمانی موجب این تصور و برداشت شده است که برنامه‌های توسعه مشتمل بر پنج برنامه بودجه‌ای است و قاعداً باید از راه تدوین پنج بودجه سنواتی اهداف برنامه‌های توسعه محقق شود. بنابراین، تصمیم‌گیران کشور انتظار داشته‌اند که این دو به خودی خود در راستای یکدیگر باشند و هدف واحدی را دنبال کنند. در عمل برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی هر یک راه خود را رفته‌اند و نه تنها همدیگر را تقویت نکرده‌اند، بلکه گاهی اوقات در تعارض با همدیگر نیز قرار گرفته‌اند. در واقع، پیوند منطقی بین برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در کشور وجود نداشته و این کاستی بعضاً به اتلاف منابع ملی منجر شده است. این نارسایی ریشه در عوامل مختلفی دارند که برخی از آنها عبارتند از:

الف) اهداف متفاوت بودجه‌های سنواتی و برنامه‌های توسعه؛ بودجه‌ریزی در بخش عمومی ناظر بر پیش‌بینی منابع و مصارف مالی برای انجام مأموریت‌ها و وظایف دولت است. این وظایف و مأموریت‌ها در یک دوره تاریخی براساس قوانین و مقررات مختلف برعهده دولت گذاشته شده است و چارچوب قانونی دارند و عمده آنها نیز در طول زمان تداوم دارند. درحالی که، دولت‌ها از راه برنامه‌های توسعه در صدد اولویت‌بندی وظایف و مأموریت‌های خود براساس نیازهای توسعه‌ای کشور بوده‌اند. در واقع، کارکرد بودجه از برنامه‌های توسعه متفاوت بوده است. برنامه‌های توسعه به مثابه ابزاری برای اولویت‌بندی و هدفگذاری شکل گرفته‌اند. درحالی که بودجه، سندی برای نمایش مأموریت‌های تقریباً ثابت دولت و آثار مالی آنهاست. استفاده از بودجه برای تحقق اهداف برنامه نیازمند وجود سازوکارهای لازم در نظام تصمیم‌گیری است و این دو به خودی خود با هم پیوند پیدا نمی‌کنند.

ب) تبدیل برنامه‌های توسعه از ابزار اولویت‌بندی و هدفگذاری به ابزار قانونگذاری و ایجاد وظایف جدید برای دستگاه‌ها؛ قاعداً برنامه‌های توسعه باید نحوه عملیاتی کردن مأموریت‌ها و وظایف دولت و اهداف آنها را در یک بازه زمانی مشخص تعیین کنند. بدین ترتیب بودجه‌های سالیانه می‌توانند آثار مالی اولویت‌گذاری‌ها و هدفگذاری‌های تخصیص منابع مالی را نشان دهند. به‌عبارت دیگر، برنامه‌های توسعه سازوکاری برای تعیین دقیق اهداف و مأموریت‌های دولت و نحوه عملیاتی کردن وظایف قانونی دستگاه‌های دولت در قالب زمان است، زیرا وظایفی که در قانون اساسی، قوانین تأسیس یا اساسنامه‌های مربوطه برعهده دستگاه‌های اجرایی گذاشته شده

است در اغلب موارد تعریف‌های کلی بوده و فاقد مفاهیم عملیاتی و روشن است و به همین دلیل یکی از مجاری اصلی که به این وظایف صورت کمی و اولویت زمانی و عملیاتی می‌دهد، برنامه توسعه است. براساس این دیدگاه، برنامه نباید تکالیف و وظایف جدید برای دولت و دستگاه‌های اجرایی ایجاد کند (به عبارت دیگر برنامه توسعه، قانون شرح وظایف جدید برای دستگاه‌های اجرایی کشور نیست)، بلکه نحوه عملیاتی کردن وظایف قانونی و اولویت آنها در قالب زمان معین است. در عمل برنامه‌های توسعه از یک چنین کارویژه‌های فاصله داشته است. دولت‌ها براساس دستورهای کاری و مواعید انتخاباتی‌شان از راه برنامه‌های توسعه مأموریت‌ها و وظایف جدیدی برای خود تعریف کرده و از این راه قانونگذاری کرده‌اند. برنامه‌های توسعه در ایران مشتمل بر احکام بسیاری است که وظایف و مأموریت‌های تازه‌ای را برای دولت تعیین می‌کنند. برخی از این احکام مغایر با احکام و قوانینی هستند که دستگاه‌های اجرایی براساس آنها عمل می‌کنند. برخی نیز به اصلاح و یا تغییر قوانین و رویه‌های موجود می‌پردازند و از این راه به بی‌انضباطی‌ها و اختلال‌هایی در نظام اجرایی دامن می‌زنند. در واقع، این برنامه‌ها در موارد بسیاری قوانین عام و خاصی که دستگاه‌های اجرایی باید از آن تبعیت کنند را تغییر داده و ضوابط جدیدی را وضع کرده است.

ج) عدم تبعیت سیاست‌ها از محدودیت منابع: پدیده مزبور (تبدیل سند برنامه به مجموعه‌ای از وظایف و تکالیف جدید برای دستگاه‌های اجرایی) در کنار این واقعیت که تصمیمات برنامه‌ها با توجه به محدودیت منابع و هزینه‌های آنان اتخاذ نمی‌شوند، در عمل اعتبار احکام برنامه را زیر سؤال می‌برد. به روش‌های مختلفی می‌توان نشان داد که بدون هیچ‌گونه تعیین وظایف جدید برای دولت، مجموعه امکانات مالی کشور در حدی نیست که دولت را قادر سازد به وظایف و تکالیف فعلی به‌طور کامل عمل کند. این موضوع منجر به اختلاف فاحش بین «مصوبات» و «عملکردها» می‌شود و کمترین نتیجه آن نیز بی‌اعتباری سیاستگذاری است. بررسی بودجه سنوات مختلف نشان می‌دهد که در مواردی اعتبارات برخی از طرح‌ها به دلیل کمبود منابع مالی (بدون دستیابی به اهداف تصریح شده در برنامه‌های توسعه) حذف شده است. ارتباط ضعیف بین سیاست‌های برنامه‌های توسعه و منابع موجود منجر به نقض آگاهانه نه تنها احکام برنامه، بلکه بسیاری از قوانین دیگر می‌شود که در بند بعد تشریح شده است.

د) تناقض احکام قانونی برنامه‌های توسعه و بودجه‌ریزی: در ماده (۲۲۵) قانون برنامه پنجم توسعه این‌گونه آمده است «دولت موظف است بار مالی کلیه قوانین و مقررات از جمله احکام قانون برنامه پنجم که مستلزم استفاده از منابع عمومی است را در لویح بودجه سنواتی در حدود درآمدهای وصولی و پیش‌بینی اجرا نماید». بدین ترتیب در عمل سازوکار نقض احکام برنامه در خود برنامه آمده است. علاوه بر این در برخی احکام قانونی مثلاً ماده (۱۰۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ اعتبار مصوبات نظام قانونگذاری از جمله احکام برنامه به روشنی نقض شده است طبق این حکم «در سال ۱۳۹۱ کلیه قوانین عام و خاص که احکام و تکالیفی برای بودجه تعیین کرده‌اند فقط در چارچوب احکام این قانون و قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و در سقف اعتبارات مصوب و در حدود وصولی‌ها قابل اجراست». به بیان دیگر یعنی عدم رعایت و اجرای مصوبات قانونی از جمله احکام قانون برنامه، با کمبود منابع مالی قابل توجیه بوده و خالی از اشکال است.

۲. برنامه پنجم توسعه و بودجه ۱۳۹۲

به جرئت می‌توان گفت که بسیاری از احکام برنامه پنجم ماهیتی فراتر از احکام و تبصره‌های بودجه سنواتی ندارند که طبق آن وظایف و تکالیفی بدون اولویت‌بندی و بدون منابع مالی روشن برعهده دولت می‌گذارد. در یک تقسیم‌بندی کلی احکام موجود در برنامه پنجم را می‌توان در سه بخش طبقه‌بندی کرد:

• **احکام مربوط به ساختار بودجه‌ریزی:** که در آن احکام برنامه درباره موضوعاتی نظیر شیوه بودجه‌ریزی، طبقه‌بندی‌های آن و همچنین محتوای اطلاعاتی آن، شیوه اجرای بودجه‌های استانی، طرح‌های عمرانی (تملک دارایی‌های سرمایه‌ای)، مالیات‌ها، تخفیفات، ترجیحات و معافیت‌ها و... را مشخص نماید. در مجموع از ۲۳۵ حکم قانونی برنامه پنجم توسعه ۱۹ حکم آن (در حدود ۸ درصد

احکام) دارای چنین ماهیتی است. به عنوان مثال حکم ماده (۲۶) قانون برنامه پنجم توسعه چنین است «کاهش وابستگی صندوق‌های بازنشستگی به کمک از محل بودجه عمومی دولت به استثنای سهم قانونی دولت در حق بیمه در طول برنامه از طرق مختلف». اما راهبرد دولت برای انجام این امر در قالب ردیف‌های بودجه‌ای مربوط به سال ۱۳۹۲ از طریق داده‌های بودجه‌ای قابل تعیین نیست. همچنین در جزء «۳» بند «ب» ماده (۸۱) دولت موظف به «ارائه جداول دریافت و پرداخت‌های ارزی را همراه با لویج بودجه سالیانه برای سال‌های باقیمانده از برنامه» شده است اما همراه با لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ چنین سندی ارائه نشده است.

در مقابل طبق بند «ب» ماده (۱۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه: دولت موظف به «ثبت معافیت‌های مالیاتی مذکور به صورت جمعی - خرجی در قوانین بودجه سالیانه» است که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ تحت منابع بودجه چنین ردیفی ایجاد شده است.

• **احکام دارای بار مالی:** که در آن صریحاً و به صورت مشخص به تأمین مالی و یا حمایت مالی و بودجه‌ای در قانون برنامه پنجم اشاره شده است که در حدود ۱۴۲ حکم (در حدود ۶۰/۴۲ درصد احکام) از احکام قانون برنامه پنجم توسعه را شامل می‌شود. تحقق غالب این اهداف، نیاز به تأمین اعتبار در بودجه‌های سالیانه دارد و وجود شرط زمانی تحقق این اهداف، مستلزم این است که در هر سال مالی، تمهیدات و زمینه‌های تحقق اهداف یاد شده مد نظر قرار گیرد و نتایج آن در گزارش عملکرد سالیانه برنامه قابل ارزیابی باشد. با توجه به ساختار بودجه‌ریزی و قالب‌های اطلاعاتی سند بودجه به سختی می‌توان ردی از این احکام در بودجه‌های سنواتی یافت مگر اینکه در ارزیابی عملکرد بودجه یک سال مشخص، بتوان استنباط کرد که آیا حکم مربوط عمل شده است یا خیر؟

• **اهداف فرابخشی و بخشی برنامه پنجم توسعه:** در قانون برنامه پنجم توسعه، ۶ هدف کمی فرابخشی و ۵۲ هدف کمی بخشی تعیین شده است. اما از آنجایی که جدول کمی ساخت‌یافته‌ای در برنامه پنجم وجود ندارد و تصویری از روند متغیرهای مذکور در طول سال‌های اجرای برنامه پنجم دیده نمی‌شود، ردیابی میزان تحقق این اهداف در بودجه‌های سنواتی امکان‌پذیر نیست.

عدم پایبندی و اهتمام دولت در اجرای مفاد و احکام برنامه، بررسی و امکان تطابق برنامه و بودجه را مشکل کرده است. طبق ماده (۲۱۳) قانون برنامه: «به منظور حسن اجرای قانون برنامه و ارزیابی میزان پیشرفت کشور در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه، دستگاه‌های اجرایی مکلفند تا پایان شهریورماه هر سال گزارشی از عملکرد هر یک از مواد ذیربط سال قبل را به معاونت تسلیم نمایند. معاونت موظف است گزارش عملکرد مذکور را همراه با نظرات خود و بررسی مواد برنامه و شاخص‌ها و متغیرهای مربوطه به رئیس‌جمهور ارائه نماید. رئیس‌جمهور مکلف است گزارش مذکور را همزمان با لایحه بودجه سالیانه تا پانزدهم آذرماه هر سال به مجلس شورای اسلامی ارائه و خلاصه آن را در جلسه علنی به اطلاع نمایندگان برساند».

تاکنون گزارش عملکردی از سوی دولت ارائه نشده است. علاوه بر این در تبصره «۲» بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه درباره صندوق توسعه ملی آمده است که «اعطای تسهیلات موضوع این ماده فقط به صورت ارزی است و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند». این درحالی است که در ماده (۵) ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ تخصیص اعتبار ریالی از صندوق توسعه ملی از سوی دولت پیشنهاد شده است.

۳. چگونه می‌توان بین برنامه و بودجه پیوند برقرار کرد؟

یکی از روش‌هایی که برخی کشورها برای پیوند زدن برنامه‌های میان‌مدت و بودجه سنواتی از آن استفاده کرده‌اند سازوکاری به نام «چارچوب میان‌مدت مخارج»^۱ است. این سازوکار سه وظیفه برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی را در یک چارچوب پیوسته با یکدیگر مرتبط می‌سازد. همچنین، انتخاب‌های سیاستی را در چارچوب امکانات در دسترس قرار می‌دهد. در این سازوکار، اولویت‌های سیاستی بر مبنای برنامه‌ای تعیین می‌شود که توسط منابع در دسترس محدود می‌شود. علاوه بر این چارچوب تصمیم‌گیری در بالاترین سطح (معمولاً کابینه) تعیین می‌شود. این چارچوب سیاستگذاری را در حیطه امکانات محدود می‌کند. البته طراحی این

چارچوب مستلزم پشتیبانی‌های فنی، وجود اطلاعات مورد نیاز و بنا نهادن و اجرای مجموعه فرآیندهایی برای تقویت نظام تصمیم‌گیری است.

در چارچوب میان‌مدت مخارج در ابتدا، چارچوب اقتصاد کلان به منظور پیش‌بینی‌های درآمدها و مخارج سه سال آینده مورد بررسی قرار می‌گیرد. این مرحله برای دستیابی به انضباط مالی کلان حیاتی است. مرحله دوم مشتمل بر سه گام است. در گام اول، اهداف، فعالیت‌ها و دستاوردهای بخش‌ها و وزارتخانه‌ها مرور می‌شود. در گام دوم، بر سر برنامه‌ها و زیربرنامه‌های وزارتخانه‌ها و بخش‌ها توافق صورت می‌گیرد. در گام سوم، هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای برنامه‌ها و طرح‌های مورد توافق برای سه سال آتی تعیین می‌شود. در مرحله سوم، در مورد اهداف و برنامه‌های اولویت‌دار توافق می‌شود. در مرحله چهارم، سقف‌های هزینه وزارتخانه‌ها و بخش‌ها تعیین می‌شود و به‌طور کلی چارچوب مخارج به‌صورت تفصیلی مشخص می‌گردد. در مرحله پنجم، سقف هزینه‌ها توسط کابینه تعیین می‌گردد. در مرحله بعد، وزارتخانه‌ها در داخل سقف‌های مصوب کابینه اقدام به تخمین‌های سه‌ساله می‌کنند. در مرحله هفتم، نیز تخمین‌ها در نهاد برنامه‌ریزی بازرگاری و به کابینه و مجلس ارائه می‌شوند.

نتیجه‌گیری

بودجه‌های سنواتی و برنامه‌های توسعه رسالت‌های متفاوتی را دنبال می‌کنند. بودجه تصویر مالی برنامه‌های دولت برای انجام مأموریت‌های حاکمیتی را نمایش می‌دهد، در حالی که برنامه‌های توسعه با هدف اولویت‌بندی وظایف و مأموریت‌های دولت و هدفگذاری آنها تدوین می‌شوند. برنامه‌های توسعه در ایران به میزان زیادی مستقل از محدودیت منابع و بدون در نظر گرفتن آثار مالی و اجرایی آنها تهیه و تنظیم می‌شوند. بنابراین، برنامه‌های توسعه در عمل به اغتشاش و بی‌انضباطی مالی بیشتر و فاصله گرفتن از بودجه‌های سنواتی انجامیده است. در واقع، نظام تصمیم‌گیری به‌گونه‌ای نیست که سازوکار لازم را برای پیوند منطقی بین برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی در کشور برقرار کند. تلاش برای پیوند زدن بودجه به برنامه‌های توسعه و این برداشت که بودجه‌ای سنواتی برشی از برنامه‌های توسعه هستند، به معنای تحت‌الشعاع قرار دادن برنامه‌های توسعه در برابر تحقق منابع عمومی بودجه است.

به‌عبارت دیگر شیوه کنونی برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی ظرفیت پیوند بین برنامه و بودجه را ندارد. مقایسه برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی در عمل بیانگر مغایرت مسیرهایی است که این دو می‌روند. تلاش برای ایجاد ارتباط بین برنامه‌های توسعه و بودجه‌ریزی به شیوه کنونی راه به جایی نخواهد برد و دستاوردی برای سیاستگذاری ندارد. برقراری پیوند بین این دو نیازمند ایجاد چارچوبی نهادی برای تهیه مخارج میان‌مدت یا طراحی یک روش بومی متناسب با ساختار اداری و مالی کشور است.