

**بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۲۳):
موضوعات راهبردی بخش عمومی (بودجه)**



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۰۷۴
کد موضوعی: ۲۳۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۲۳): موضوعات راهبردی بخش عمومی (بودجه)

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: محمدحسین معماریان، فرید کاظمی، محمدمهدی جعفری

همکاران: مجتبی اسلامیان، محمدرضا حسن پور، احمدرضا احسانیان

ناظر علمی: سیدعباس پرهیزکاری

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه

۲. برنامه

۳. اصلاح ساختار

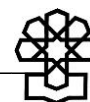


تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۴/۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده مدیریتی.....
۲	مقدمه.....
۳	۱. ترسیم وضعیت بودجه در آستانه برنامه هفتم.....
۶	۲. تبیین و تحلیل قواعد مالی در کشور.....
۷	۲-۱. قواعد مالی در برنامه ششم توسعه.....
۱۲	۳. چشم‌انداز مدیریت مطلوب مالیه دولت در افق برنامه هفتم.....
۱۲	۳-۱. درج تمامی دخل و خرج دولت در سقف بودجه عمومی.....
۱۳	۳-۲. انسداد مجاری بدهی و اوراق‌سازی تمامی بدهی‌ها.....
۱۳	۳-۳. اوراق‌سازی بدهی‌های دولت.....
۱۳	۳-۴. بودجه برنامه‌محور و تفکیک متولی تدوین از اجرا.....
۱۴	۳-۴-۱. تفکیک متولی تدوین از اجرا در بودجه.....
۱۶	۳-۵. پایش و مدیریت تعهدات عمومی.....
۱۶	۳-۶. مدیریت مخارج دولت.....
۱۷	۴. اظهار نظر کارشناسی درباره احکام لایحه برنامه ششم توسعه.....
۳	نمودار ۱. روند کسری بودجه عملیاتی در سال‌های ۱۴۰۲-۱۳۹۳.....
۴	نمودار ۲. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از منابع عمومی دولت.....
۵	نمودار ۳. نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی بدون در نظر گرفتن موارد اختلافی.....
۵	نمودار ۴. سهم درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی دولت و هدف‌گذاری برنامه ششم.....
۶	نمودار ۵. روند رشد هزینه‌های دولت.....
۸	جدول ۱. قواعد مالی مندرج در برنامه ششم توسعه.....
۱۰	جدول ۲. قواعد مالی تعیین شده در برنامه ششم و ارقام مصوب بودجه سالیانه.....
۱۸	جدول ۳. قواعد مالی تعیین شده در برنامه ششم و ارقام مصوب بودجه سالیانه.....



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۲۳):
موضوعات راهبردی بخش عمومی (بودجه)

چکیده مدیریتی

برنامه هفتم زمانی به مجلس ارائه شد که اقتصاد ایران طی یک دهه اخیر با چالش‌هایی از جمله تورم بالا، رکود اقتصادی، نرخ پایین تشکیل سرمایه ثابت، کسری بودجه عملیاتی مزمن و نوسانات شدید ارزی مواجه بوده است. مطابق برنامه ششم توسعه در سال ۱۴۰۰ کسری تراز عملیاتی باید به مقدار صفر می‌رسید که محقق نشده است. متوسط سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از منابع عمومی در هدف‌گذاری برنامه هفتم حدود ۲۱ درصد بوده است که با متوسط تحقق این نسبت در این سال‌ها (۱۲.۶) اختلاف قابل توجهی داشته است. بدون لحاظ بدهی‌های مورد اختلاف نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی کمتر از سقف تعیین شده در برنامه ششم توسعه بوده است. اما با در نظر گرفتن چالش‌های موجود در محاسبه ارقام واقعی بدهی دولت به بانک‌ها، صندوق توسعه، صندوق‌های بازنشستگی و سایر نهادهای عمومی غیردولتی این نسبت افزایش قابل ملاحظه‌ای خواهد داشت. یکی از اصلی‌ترین تکالیف در ادوار برنامه‌های توسعه افزایش سهم درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی دولت است. این شاخص همچنین نمایشگر کیفیت منابع وصولی دولت است. طی سال‌های اخیر سهم مصوب و عملکرد مالیات از منابع عمومی دولت بین ۳۰ الی ۴۰ درصد در نوسان بوده است، در حالی که در برنامه ششم تکلیف شده بود این نسبت با افزایشی ملایم در انتهای برنامه به حدود ۵۰ درصد برسد. رشد هزینه‌ها در سال‌های انتهایی برنامه ششم توسعه با هدف‌گذاری انجام شده تفاوت فاحشی دارد. در کنار تصمیمات نادرست سیاستگذار، یکی از دلایل این تفاوت نرخ تورم بالا در سال‌های اخیر است.

در باره قواعد مالی برنامه ششم توسعه موارد زیر قابل ذکر است:

- فاصله ارقام مصوب با اهداف تعیین شده در برنامه ششم در سال‌های انتهایی برنامه بیش از سال‌های ابتدایی است. یکی از دلایل این مسئله دشواری پیش‌بینی شرایط اقتصادی و مالی عمومی در افق پنج‌ساله است. به این جهت در بسیاری از کشورها قواعد مالی در بستر سند بودجه‌ریزی میان‌مدت و در بازه زمانی دو تا سه سال تعیین می‌شود.
- هدف‌گذاری مقادیر مطلق به‌عنوان قاعده مالی با خطای بیشتری همراه است زیرا به‌طور تاریخی اقتصاد ایران با تورم همراه است که این باعث تغییرات زیاد مقادیر مطلق می‌شود. در حالی که این مسئله در مقادیر نسبی که صورت و مخرج کسر متأثر از تورم هستند رفع می‌شود.
- تعداد قواعد مالی بسیار زیاد است که به محدودیت غیرضروری برای سیاستگذار در بودجه‌ریزی و تنظیم سیاست مالی با توجه به شرایط اقتصادی منجر می‌شود.

به‌منظور اصلاح نظام مالی عمومی:

- لازم است در برنامه هفتم توسعه نسبت عملکرد مصارف بودجه عمومی به کل مخارج دولت در سال (شامل

مصارف هدفمندی، مصارف تهاتر نفت، مجوزهای خارج از بودجه نهادهای ذی‌ربط، استفاده از ذخایر ارزی یا پایه پولی بانک مرکزی برای تأمین ارز ترجیحی، تضامین منتشره دولت، تعهدات دولت به تأمین اجتماعی) تعریف شده و برای پنج سال آینده هدف‌گذاری شود.

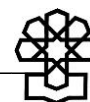
- لازم است در برنامه هفتم توسعه نسبت بدهی‌های اوراقی به مجموع بدهی‌ها به‌عنوان شاخص کیفیت بدهی و انسداد مجاری بدهی‌های مخرب دولت تعریف شده و برای پنج سال آینده هدف‌گذاری شود.
- لازم است در برنامه هفتم توسعه دولت مکلف به بازنگری دوره‌ای در مخارج خود شده به‌گونه‌ای که طی پنج سال، تمامی مخارج دولت مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد.

مقدمه

برنامه هفتم زمانی به مجلس ارائه شد که اقتصاد ایران طی یک دهه اخیر با چالش‌هایی از جمله تورم‌های بالا، رکود اقتصادی، نرخ پایین تشکیل سرمایه ثابت، کسری بودجه عملیاتی مزمن و نوسانات شدید ارزی مواجه بوده است. وقوع شوک‌های تحریمی در ابتدای دهه ۱۳۹۰ شمسی در کنار سیاست‌های اقتصادی نادرست دولت‌ها از سویی و مشکلات ساختاری در حوزه‌های مختلف از جمله بخش‌های تولیدی، نظام بانکی، تأمین اجتماعی و سایر حوزه‌ها از سوی دیگر در نهایت به افزایش فشار بر مخارج دولت و بدتر شدن وضعیت کسری بودجه دولت منتهی شده است. این مسائل در نهایت به کسری بودجه فزاینده، افزایش بدهی‌های دولت و کاهش میزان اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تخصیص یافته منجر شده است.

در کنار مسائل فوق نظام مالیه عمومی کشور نیز در چند دهه اخیر از تحولات بین‌المللی و تجربه کشورهای موفق فاصله گرفته است. قوانین مربوط به حوزه بودجه نظیر قانون برنامه و بودجه و قانون محاسبات عمومی قدیمی بوده و با ادبیات جدید مورد بازنگری قرار نگرفته‌اند. همین نظام سنتی بودجه‌ریزی نیز به جهت تغییرات غیریکپارچه و پراکنده در قوانینی نظیر تنظیم مقررات مالی دولت و الحاق (۱) و (۲) آسیب دیده است. از این رو لازم است تا ضمن دنبال کردن اصلاح ساختار بودجه برای کاهش کسری از طریق تقویت منابع مالیاتی و مدیریت هزینه‌ها، نظام مالیه عمومی نیز اصلاح شود.

در این گزارش ابتدا وضعیت بودجه دولت در آستانه برنامه هفتم توسعه تبیین شده و سپس در بخش سوم قواعد مالی مندرج در برنامه ششم بررسی و با اعداد واقعی مقایسه شده است. در بخش چهارم چشم‌انداز مطلوب مدیریت مالی دولت ارائه و در بخش انتهایی نظر کارشناسی درباره احکام لایحه برنامه هفتم ارائه شده است.

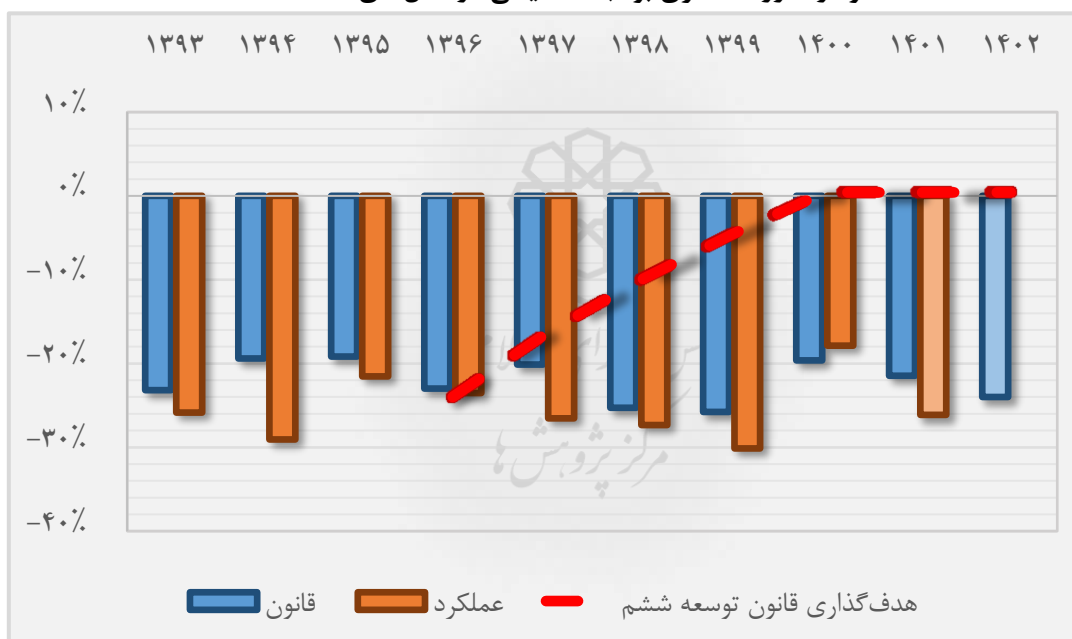


۱. ترسیم وضعیت بودجه در آستانه برنامه هفتم

تمرکز بر برخی روندهای کلان بودجه کمک شایانی به ایجاد چشم‌اندازی قابل‌اتکا از وضعیت مالیه عمومی در آستانه تصویب برنامه هفتم توسعه خواهد کرد. در این بخش روند کلان پنج شاخص مهم بودجه‌ای که در قانون برنامه ششم هدف‌گذاری شده بود ارائه و تبیین شده است.

اولین شاخص، کسری تراز عملیاتی دولت است که به معنای عدم کفاف درآمدهای دولت (عمدتاً از محل مالیات) جهت مصارف جاری (عمدتاً جبران خدمات کارکنان و پرداخت مستمری) است. این کسری در سال‌هایی که اقتصاد ایران با محدودیت منابع ناشی از تحریم‌ها مواجه نبوده، با درآمدهای حاصل از فروش نفت و در سال‌های بعد از تحریم بخشی از آن از طریق استقراض از صندوق توسعه ملی و انتشار اوراق بدهی، تأمین مالی شده است. نمودار ۱ روند تغییرات کسری عملیاتی در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۲ را به همراه هدف‌گذاری برنامه ششم نشان می‌دهد. مطابق برنامه ششم توسعه در سال ۱۴۰۰ کسری تراز عملیاتی باید به مقدار صفر می‌رسید که محقق نشده است.

نمودار ۱. روند کسری بودجه عملیاتی در سال‌های ۱۳۹۳-۱۴۰۲

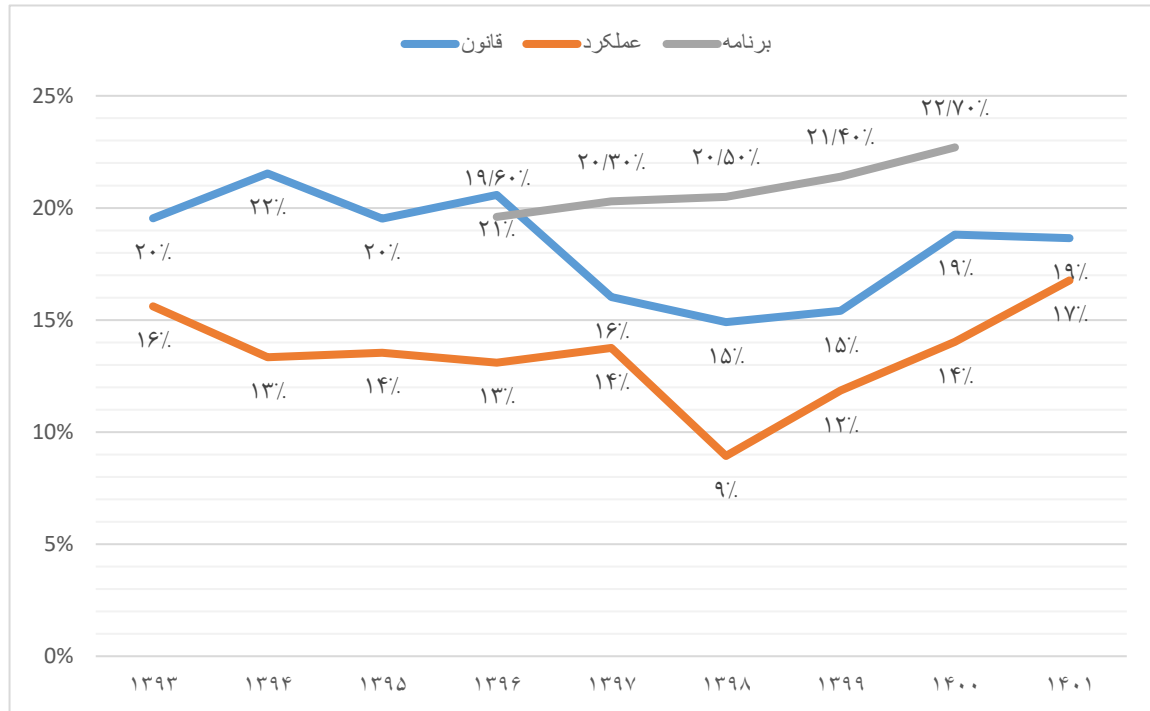


مأخذ: قوانین بودجه و گزارش‌های عملکرد مالی دولت.

دومین شاخص، سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف عمومی بودجه است. این شاخص میزان مخارج دولت در حوزه‌های زیرساختی را نشان می‌دهد. متوسط سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از بودجه عمومی در قانون ۱۸.۵۵ درصد و در عملکرد ۱۳.۶۶ درصد بود که نشان از عدم تحقق بخشی از مصارف عمرانی قوانین مصوب است. با توجه به نقش مهم دولت در سرمایه‌گذاری در زیرساخت و وضعیت نامناسب تشکیل سرمایه ثابت در کشور در سال‌های اخیر، لزوم توجه ویژه دولت به رشد نرخ تشکیل سرمایه ثابت نیازمند آن است که در برنامه هفتم در خصوص افزایش سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای احکام ویژه‌ای تصویب شود. همچنین متوسط سهم

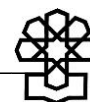
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از منابع عمومی در هدف‌گذاری برنامه هفتم حدود ۲۱ درصد بوده است که با متوسط تحقق این نسبت در این سال‌ها (۱۲.۶) اختلاف بسیاری داشته است.

نمودار ۲. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از منابع عمومی دولت

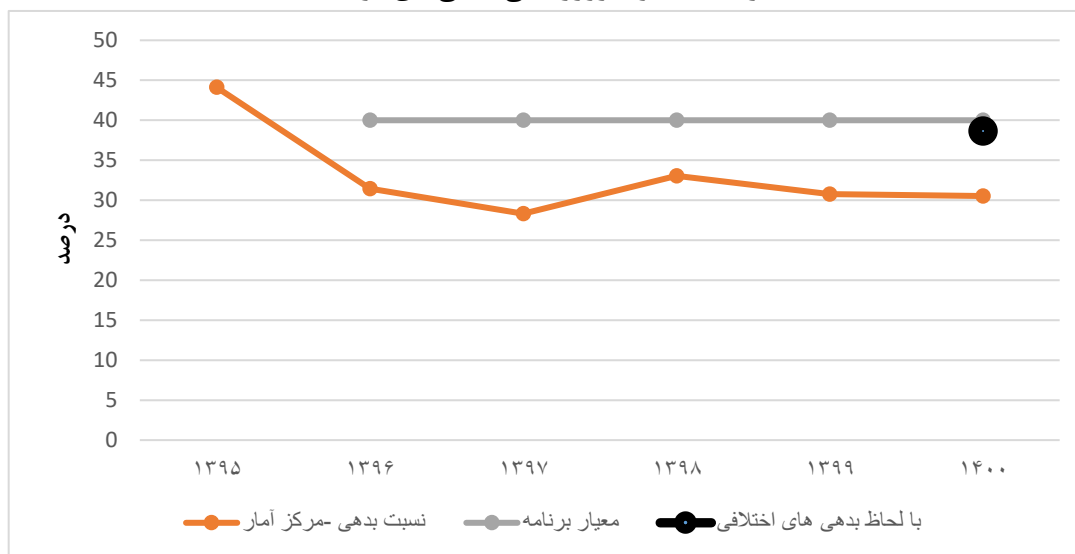


مأخذ: قوانین بودجه و گزارش‌های عملکرد مالی دولت.

سومین شاخص، نسبت بدهی‌های عمومی (مجموع بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی) به تولید ناخالص داخلی است. از این شاخص برای ارزیابی پایداری بدهی‌های عمومی استفاده می‌شود، بدین معنا که روند فزاینده نسبت بدهی‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی به معنای عدم پایداری بدهی‌های عمومی است. با وجود آنکه این نسبت در سال‌های اخیر کمتر از حدود مصوب در برنامه ششم (۴۰ درصد) بوده، اما با در نظر گرفتن چالش‌های موجود در محاسبه ارقام واقعی بدهی دولت به بانک‌ها، صندوق توسعه، صندوق‌های بازنشستگی و سایر نهادهای عمومی غیردولتی این نسبت افزایش قابل ملاحظه‌ای خواهد داشت. لازم است به این نکته توجه شود که لزوماً همه اجزای صورت این نسبت یعنی بدهی‌های دولت سالیانه به روزرسانی نمی‌شود از این رو نسبت با کم برآوردی همراه است. نمودار ۳ نسبت بدهی‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی را نشان می‌دهد. بدون لحاظ بدهی‌های مورد اختلاف نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی کمتر از سقف تعیین شده در برنامه ششم توسعه بوده است. نقطه سیاه رنگ در سال ۱۴۰۰ سطح بدهی‌های دولت با لحاظ موارد اختلافی را نمایش می‌دهد. همان‌طور که قابل مشاهده است این نسبت به ۳۸.۵ درصد افزایش یافته است.

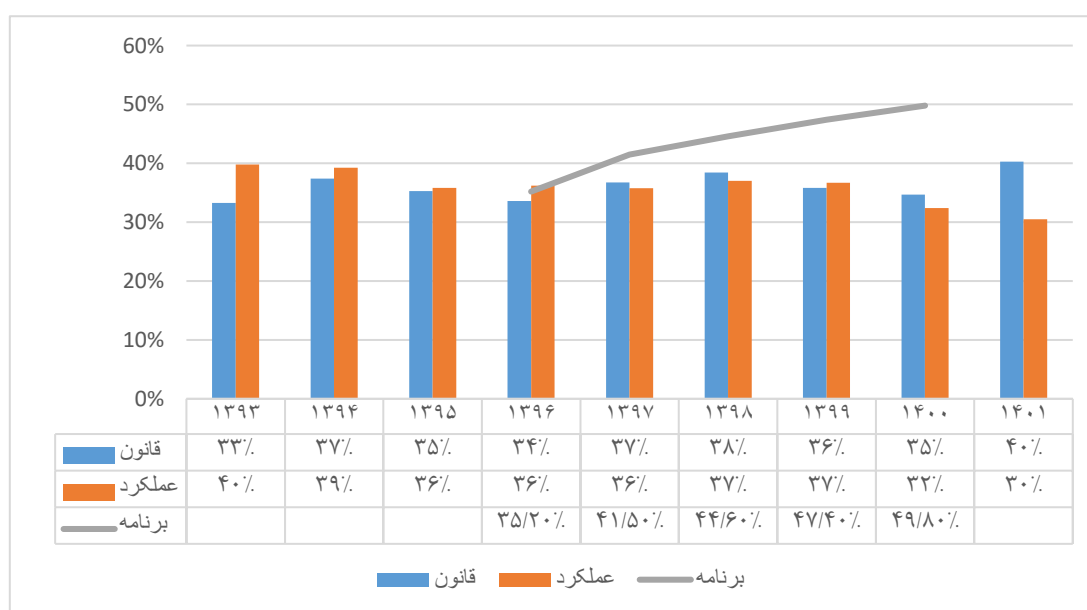


نمودار ۳. نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی بدون در نظر گرفتن موارد اختلافی در محاسبه و به‌روزرسانی بدهی‌های دولت



یکی از اصلی‌ترین تکالیف در ادوار برنامه‌های توسعه افزایش سهم درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی دولت است. این شاخص همچنین نمایشگر کیفیت منابع وصولی دولت است. طی سال‌های اخیر سهم مصوب و عملکرد مالیات از منابع عمومی دولت بین ۳۰ الی ۴۰ درصد در نوسان بوده است، درحالی‌که در برنامه ششم تکلیف شده بود این نسبت با افزایشی ملایم در انتهای برنامه به حدود ۵۰ درصد برسد. افزایش این نسبت و سهم درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی دولت مستلزم توجه ویژه به راهکارهای جلوگیری از فرارهای مالیاتی از طریق تکمیل سامانه مؤدیان، تفکیک حساب‌های تجاری و غیرتجاری، شناسه‌دار کردن دستگاه‌های کارت‌خوان و دیگر اقدام‌های مقتضی است. نمودار ۴ سهم درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی دولت را نشان می‌دهد.

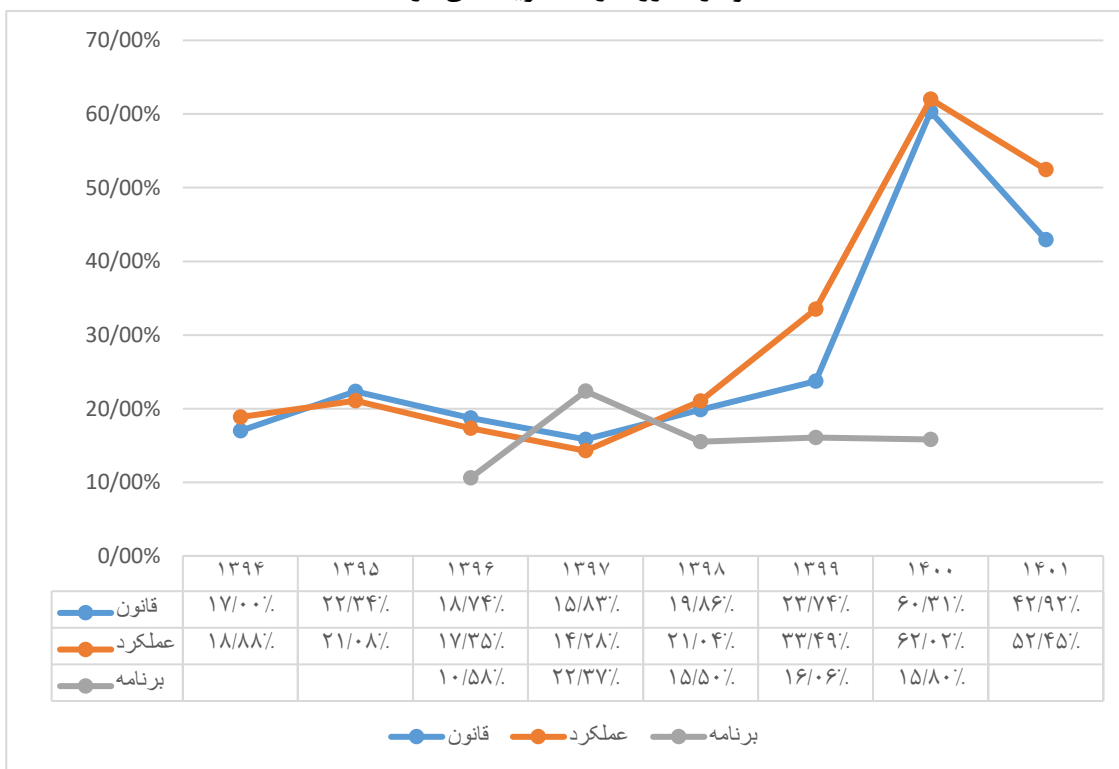
نمودار ۴. سهم درآمدهای مالیاتی از منابع عمومی دولت و هدف‌گذاری برنامه ششم



مأخذ: قوانین بودجه و گزارش‌های عملکرد مالی دولت.

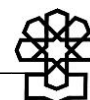
شاخص پنجم، روند رشد هزینه‌های دولت است. میزان افزایش سالیانه نرخ جبران خدمات کارکنان دولت و مستمری بازنشستگان که مؤلفه عمده تشکیل‌دهنده هزینه‌های دولت است، وابسته به تصمیم دولت و مجلس است و با لحاظ شرایط بودجه‌ای تعیین می‌شود؛ اگرچه نرخ تورم نیز در تعیین این رشد مؤثر است. نمودار ۵ روند تغییرات هزینه‌های دولت در قانون بودجه و عملکرد و عملکرد آن به همراه هدف‌گذاری انجام شده در برنامه را نشان می‌دهد. رشد هزینه‌ها در سال‌های انتهایی برنامه ششم توسعه با هدف‌گذاری انجام شده تفاوت فاحشی دارد. در کنار تصمیمات نادرست سیاستگذار، یکی از دلایل این تفاوت نرخ تورم بالا در سال‌های اخیر است.

نمودار ۵. روند رشد هزینه‌های دولت



۲. تبیین و تحلیل قواعد مالی در کشور

همه قواعد اقتصاد کلان حداقل یک ویژگی مشترک دارند؛ این قواعد با حذف مداخلات صلاحدید سیاستگذار، به دنبال اعتباربخشی به اجرای سیاست‌های کلان هستند. هدف نهایی این قواعد جلب اعتماد عمومی است؛ وجود قواعد تضمین می‌کند که بدون توجه به دولت مستقر، اصول اساسی سیاستگذاری اقتصادی رعایت می‌شود و بنابراین رفتار سیاستگذار قابل پیش‌بینی و پایدار باقی می‌ماند. در نگاهی دقیق‌تر قواعد مالی سازوکارهای نهادی هستند که محدودیت‌های عددی را بر ارقام تجمیعی بودجه اعمال می‌کنند تا انضباط و اعتبار مالی را تضمین کنند. قواعد می‌توانند به اصلاح ناکارآمدی‌های سیاست‌های مالی مانند چرخه‌ای بودن، تلاش‌های جمع‌آوری درآمد را بهبود بخشند و بر افزایش مخارج کنترل کنند.



طبق پایگاه داده صندوق بین‌المللی پول، تا سال ۲۰۱۵، ۹۶ کشور حداقل یکی از چهار نوع قاعده مالی زیر را داشته‌اند: قاعده بدهی، یک قاعده هزینه، قاعده درآمد، و / یا قاعده بودجه متوازن. طبق این پایگاه داده، تا سال ۲۰۱۵ طولانی‌ترین قواعد مالی در جهان مربوط به ژاپن (۶۹ سال)، مالزی (۵۷ سال)، سنگاپور (۵۱ سال)، اندونزی (۴۹ سال) و آلمان (۴۲ سال) بوده است. در مقابل، قواعد مالی در بین ۵۰ درصد از سایر کشورها کمتر از ۹ سال قدمت داشته و حدود ۱۱ سال از اجرای قواعد مالی فراملی مانند قواعد اتحادیه اروپا گذشته است. فارغ از محدودیت‌های عددی و اهداف تعیین شده توسط این قواعد، کشورهای مختلف در بعضی ویژگی‌های خاص نیز تفاوت دارند. مانند سطح پوشش، خواه این قانون مربوط به دولت مرکزی، ایالتی و محلی (عمومی) باشد یا فقط به دولت مرکزی محدود شود. مبنای قانونی؛ وجود یک مقام نظارتی مستقل و / یا یک مکانیسم اجرایی رسمی؛ یک بند فرار؛ و مجازات‌های رسمی برای نقض.

قواعد مالی که پس از بحران مالی جهانی پدیدار شدند، به‌عنوان قواعد مالی «نسل دوم» شناخته می‌شوند و در مقایسه با نسل اول بسیار انعطاف‌پذیرتر، عملیاتی‌تر و قابل‌اجراتر هستند. به‌طور خاص، آنها دارای ویژگی‌هایی مانند تصحیح خودکار انحرافات، راهنمایی‌های عملیاتی بیشتر (مثلاً محدودیت‌های خاص در رشد هزینه‌ها)؛ ترکیبی از اهداف پایداری مالی و ثبات چرخه تجاری، بندهای فرار و دستورالعمل‌های نظارتی هستند. اگرچه برخی از قواعد مالی نسل اول دارای برخی از این ویژگی‌ها، مانند بندهای فرار بودند، اما اکثر آنها شرایطی را برای ایجاد بند فرار یا نحوه انجام آن (اعم از نیاز به رأی قانونگذار) و مسیری را برای بازگشت به انطباق مشخص نکرده‌اند. قواعد مالی نسل دوم تمام این مراحل و سازوکارهای مختلف را مشخص می‌کند. چنین ویژگی‌هایی نه تنها برای بهبود اثربخشی پاسخ مالی، بلکه برای کاهش عدم اطمینان سیاست‌ها، با ارائه راهنمایی‌های عملیاتی و نقشه راه در مواقع بحران، بسیار مهم هستند. قدرت و کیفیت یک قاعده مالی توسط شاخص قواعد مالی صندوق بین‌المللی پول ارزیابی می‌شود که پنج بعد دارد: پوشش نهادی، استقلال نهاد نظارتی و اجرایی؛ مبنای قانونی؛ انعطاف‌پذیری برای پاسخ به شوک؛ و سازوکارهای اصلاحی و مجازات‌ها (کاسلی و رینود ۲۰۲۰).

در اکثر کشورها یک پیش‌نیاز مهم برای اجرای موفقیت‌آمیز قواعد مالی، اصلاحات ساختاری است که پایداری قوانین را تضمین می‌کند. در شرایط ناپایداری سیستم مالی، فشارهای جمعیتی (خصوصاً در مورد صندوق‌های بازنشستگی)، یا عدم تعادل منطقه‌ای (در تدوین قواعد مالی منطقه‌ای) قواعد مالی نمی‌توانند به میزانی که انتظار می‌رود مؤثر باشند. این اقدام‌های اصلاحی اغلب شامل تعدادی از حوزه‌ها مانند ساختار مالیاتی و سیستم بازنشستگی عمومی می‌شود.

۲-۱. قواعد مالی در برنامه ششم توسعه

به‌طور خلاصه قواعد مالی مندرج در برنامه ششم توسعه شامل موارد ذیل است:

جدول ۱. قواعد مالی مندرج در برنامه ششم توسعه

شماره ماده	حوزه	حکم
۷. الف	منابع - تجمیعی	هدف‌گذاری متوسط رشد ۱۷.۱ درصدی کل منابع در طول سال‌های برنامه
۷. الف	منابع - درآمدی	هدف‌گذاری متوسط رشد ۲۳.۵ درصدی منابع در طول سال‌های برنامه • درآمد مالیاتی: ۲۵.۵ درصد • سایر درآمدها: ۱۹.۲ درصد
۷. الف	منابع-واگذاری دارایی سرمایه‌ای	هدف‌گذاری متوسط رشد ۱۲ درصدی واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای • صادرات نفت و میعانات گازی: ۱۲.۲ درصد • فروش اموال منقول و غیرمنقول: ۰ درصد
۷. الف	منابع-واگذاری دارایی مالی	هدف‌گذاری واگذاری دارایی مالی: ۰.۳ درصد • فروش اوراق مشارکت و اوراق مالی اسلامی: ۶.۶ درصد • فروش سهام شرکت‌های دولتی: ۱۰۰٪-
۷. الف	مصارف- اعتبارات هزینه‌ای	هدف‌گذاری رشد اعتبارات هزینه‌ای: ۱۷.۱ درصد • اعتبارات هزینه‌ای: ۱۶ درصد • اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای: ۲۰.۷ درصد • اعتبارات تملک دارایی‌های مالی: ۱۷.۶ درصد
۷. الف	قواعد مالی	قواعد مالی (نسبت‌های مهم) هدف‌گذاری شده در انتهای برنامه ششم: • نسبت درآمد به هزینه: ۱۰۰.۶ درصد • نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی: ۱۰ درصد • نسبت تراز غیرنفتی ^۱ به تولید ناخالص داخلی: ۴.۱ درصد • نسبت منابع نفتی به کل منابع: ۲۰.۴ درصد • نسبت درآمدهای مالیاتی به کل منابع: ۴۹.۸ درصد • نسبت اعتبارات هزینه‌ای به تولید ناخالص داخلی: ۱۳.۹ درصد • نسبت اعتبارات هزینه‌ای به کل مصارف: ۶۹.۳ درصد • نسبت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به کل مصارف: ۲۲.۷ درصد • نسبت اعتبارات تملک دارایی‌های مالی به کل مصارف: ۸ درصد
۷. ب. بند ۱	رابطه مالی دولت، نفت و صندوق	۱. تعیین سهم ۳۰ درصدی صندوق در سال اول برنامه و افزایش حداقل ۲ واحد درصدی سالیانه ۲. سهم ۱۴.۵ درصدی شرکت ملی نفت ایران ۳. سهم ۳ درصدی مناطق نفت‌خیز و توسعه‌نیافته
۷. ب بند ۲	تغییرات بودجه	تعیین سقف ۱۵ درصدی برای تغییر سقف‌های تعیین شده در برنامه ششم در بودجه سنواتی
۷. ت	فرابودجه	ممنوعیت ایجاد و تحمیل هرگونه بار مالی مازاد بر ارقام مندرج در قوانین بودجه سنواتی، توسط دستگاه‌های اجرایی از جمله دستگاه‌های مباشر دولت در موارد مختلف از قبیل خرید تضمینی و هزینه‌های تبعی خرید، جبران زبان، تفاوت قیمت، تنظیم بازار، یارانه نهاده‌ها و غیر آن، ایفای تعهدات خاص، کالاهای اساسی، جایزه صادراتی و مانند آن (که از اعتبارات عمومی استفاده می‌شود).
۷. ث	اصل (۷۵)	تصویب و اجرای کلیه تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها، تغییرات تشکیلات، تغییر ضرایب، جداول حقوقی و طبقه‌بندی مشاغل و افزایش مبنای حقوقی، اعطای مجوز هر نوع استخدام و به‌کارگیری نیرو و همچنین مصوبات هیئت‌های امانا مشروط بر محاسبه بار مالی ناشی از آن و تأمین در قانون بودجه کل کشور
۷. ث	وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی	استقلال سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر از بودجه عمومی در انتهای سال آخر برنامه و عدم پرداخت منابع از بودجه عمومی
۸. ت	سقف بدهی‌های عمومی دولت	نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی در سطح حداکثر چهل درصد (۴۰٪) • امکان افزایش شاخص نسبت بدهی تا چهل و پنج درصد (۴۵٪) با تشخیص وزیر امور اقتصادی و دارایی و تأیید هیئت وزیران

۱. تراز غیرنفتی به مجموع تراز عملیاتی و مالی بدون احتساب تراز سرمایه‌ای از محل فروش نفت و میعانات گازی گفته می‌شود.



در جدول ۲ قواعد مالی تعیین شده در برنامه ششم و ارقام مصوب بودجه درج شده است. در این باره نکات زیر قابل بیان است:

۱. فاصله ارقام مصوب با اهداف تعیین شده در برنامه ششم در سال‌های انتهایی برنامه بیش از سال‌های ابتدایی است. یکی از دلایل این مسئله دشواری پیش‌بینی شرایط اقتصادی و مالی عمومی در افق پنج‌ساله است. به این جهت در بسیاری از کشورها قواعد مالی در بستر سند بودجه‌ریزی میان مدت و در بازه زمانی دو تا سه سال تعیین می‌شود.
۲. هدف‌گذاری مقادیر مطلق به‌عنوان قاعده مالی با خطای بیشتری همراه است زیرا به‌طور تاریخی اقتصاد ایران با تورم همراه است که این باعث تغییرات زیاد مقادیر مطلق می‌شود. درحالی‌که این مسئله در مقادیر نسبی که صورت و مخرج کسر متأثر از تورم هستند رفع می‌شود.
۳. در قواعد مالی که به‌صورت نسبت تعیین شده‌اند دو نوع قاعده مالی نسبت به تولید ناخالص داخلی و نسبت به سقف بودجه است که قاعده اول مربوط به وجه اقتصادی بودجه و قاعده دوم کیفیت بودجه را هدف‌گذاری می‌کند.
۴. تعداد قواعد مالی بسیار زیاد است که به محدودیت غیرضروری برای سیاست‌گذاری در بودجه‌ریزی و تنظیم سیاست مالی با توجه به شرایط اقتصادی منجر می‌شود.
۵. یک نکته بسیار مهم در طراحی قواعد مالی در برنامه ششم توسعه فقدان ضمانت اجرایی یا سیاست تنبیهی برای عدم اجرای قاعده بوده است.
۶. مطابق با تجربه بین‌المللی نیز شرط بسیار مهم برای موفقیت قواعد مالی انجام اصلاحات ساختاری در بودجه است و نمی‌توان انتظار داشت که کسری بودجه ساختاری اقتصاد ایران تنها با اعمال چند قاعده مالی رفع شود.

جدول ۲. قواعد مالی تعیین شده در برنامه ششم و ارقام مصوب بودجه سالیانه

ردیف	عنوان	۱۳۹۶		۱۳۹۷		۱۳۹۸		۱۳۹۹		۱۴۰۰		کل مصوب ۹۶-۱۴۰۰	کل برنامه ششم	درصد تطابق کل
		مصوب	برنامه ششم	مصوب	برنامه ششم	مصوب	برنامه ششم	مصوب	برنامه ششم	درصد تطابق	درصد تطابق			
	منابع	۳,۴۶۷,۵۲۱	۳,۱۹۹,۹۹۰	۳,۸۶۷,۸۶۶	۳,۸۵۴,۵۵۲	۴,۴۸۵,۸۱۱	۴,۵۷۴,۲۴۳	۵,۷۱۰,۱۳۶	۵,۴۴۸,۹۴۸	۶,۴۸۰,۸۰۸	۱۲,۷۷۹,۲۰۹	۳۰,۳۱۰,۵۴۳	۲۳,۵۵۸,۵۴۱	۱۲۹
۱	درآمد	۱,۷۴۰,۹۶۱	۱,۵۹۵,۸۵۲	۲,۱۶۱,۸۵۰	۲,۲۵۸,۰۲۲	۲,۳۸۹,۸۲۹	۲,۸۷۵,۷۴۸	۲,۸۸۷,۹۹۱	۳,۶۲۴,۸۱۲	۴,۵۱۶,۷۰۸	۴,۵۴۸,۹۸۹	۱۳,۷۲۹,۶۲۰	۱۴,۸۷۱,۱۴۲	۹۲
	مالیاتی	۱,۱۶۴,۵۸۴	۱,۱۲۷,۳۲۵	۱,۴۲۰,۷۷۴	۱,۵۹۷,۹۸۵	۱,۷۲۵,۳۶۷	۲,۰۴۲,۳۶۸	۲,۰۴۵,۱۸۵	۲,۵۸۲,۵۳۵	۳,۲۲۶,۲۲۰	۳,۲۵۲,۳۷۲	۹,۶۰۸,۲۸۲	۱۰,۵۷۶,۴۳۳	۹۱
	سایر	-۹۹۰,۴۸۸	۴۶۸,۵۲۷	-۲۱۱	۷۴۱,۰۷۶	۶۶۴,۴۶۲	۸۳۳,۳۸۰	۸۴۲,۸۰۶	۱,۰۴۲,۲۷۷	۱,۲۹۰,۴۸۸	۱,۲۹۶,۶۱۷	۲,۵۵۴,۴۷۳	۴,۲۹۴,۷۰۹	۵۹
۲	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱,۱۸۹,۵۱۵	۱,۱۶۱,۳۹۴	۱,۰۷۵,۶۱۴	۱,۱۲۸,۷۸۶	۱,۵۸۵,۲۳۲	۱,۲۱۰,۷۵۱	۱,۰۷۴,۸۹۵	۱,۳۰۲,۸۹۲	۱,۳۹۲,۸۵۶	۳,۹۵۵,۴۷۰	۸,۸۸۰,۷۲۶	۶,۱۹۶,۶۷۹	۱۴۳
	منابع حاصل از صادرات	۱,۱۳۸,۹۹۰	۱,۱۱۰,۸۹۴	۱,۰۱۰,۱۱۴	۱,۰۷۳,۲۸۶	۱,۵۳۰,۷۳۲	۱,۱۵۰,۲۵۱	۵۶۹,۴۳۶	۱,۲۳۷,۳۹۲	۱,۳۲۲,۳۵۶	۳,۴۹۲,۷۲۰	۷,۷۴۱,۹۹۲	۵,۸۹۴,۱۷۹	۱۳۱
	فروش اموال منقول و غیرمنقول	۱۵,۵۲۵	۱۵,۵۰۰	۲۵,۵۰۰	۱۵,۵۰۰	۴۴,۵۰۰	۱۵,۵۰۰	۴۹۵,۴۵۸	۱۵,۵۰۰	۱۵,۵۰۰	۳,۱۹۷	۱,۰۳۳,۷۳۳	۷۷,۵۰۰	۱,۳۳۴
	واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۵,۰۰۰	۳۵,۰۰۰	۴۰,۰۰۰	۴۰,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰	۴۵,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰	۵۰,۰۰۰	۵۵,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰	۱۰۵,۰۰۰	۲۲۵,۰۰۰	۴۷
۳	واگذاری دارایی‌های مالی	۵۳۷,۰۴۴	۴۴۲,۷۴۴	۶۳۰,۴۰۰	۴۶۷,۷۴۴	۵۱۰,۷۵۰	۴۸۷,۷۴۴	۱,۷۴۷,۲۵۰	۵۲۱,۲۴۴	۵۷۱,۲۴۴	۴,۲۷۴,۷۴۹	۷,۷۰۰,۱۹۳	۲,۴۹۰,۷۲۰	۳۰۹
	فروش اوراق مشارکت	۳۴۵,۰۰۰	۳۲۵,۰۰۰	۳۸۵,۰۰۰	۳۸۵,۰۰۰	۴۳۰,۰۰۰	۴۴۰,۰۰۰	۸۸۰,۰۰۰	۵۰۰,۰۰۰	۵۵۰,۰۰۰	۱,۳۲۵,۰۰۰	۳,۳۶۵,۰۰۰	۲,۲۰۰,۰۰۰	۱۵۳
	فروش سهام شرکت‌ها	۱۰۱,۵۰۰	۹۶,۵۰۰	۶۷,۵۰۰	۶۱,۵۰۰	۴۶,۷۵۰	۲۶,۵۰۰	۱۱۵,۸۷۱	۰	۰	۲,۵۵۹,۰۰۰	۲,۸۹۰,۶۲۱	۱۸۴,۵۰۰	۱,۵۶۷



درصد تطابق کل	کل برنامه ششم	کل مصوب ۱۴۰۰-۹۶	۱۴۰۰		۱۳۹۹		۱۳۹۸		۱۳۹۷		۱۳۹۶		عنوان	ردیف					
			درصد تطابق	برنامه ششم	مصوب	درصد تطابق	برنامه ششم	مصوب	درصد تطابق	برنامه ششم	مصوب	درصد تطابق			برنامه ششم	مصوب			
۱,۳۶۰	۱۰۶,۲۲۰	۱,۴۴۴,۵۷۲	۱,۸۳۹	۲۱,۲۴۴	۳۹۰,۷۴۹	۳,۵۳۷	۲۱,۲۴۴	۷۵۱,۳۷۹	۱۶۰	۲۱,۲۴۴	۳۴,۰۰۰	۸۳۷	۲۱,۲۴۴	۱۷۷,۹۰۰	۴۲۶	۲۱,۲۴۴	۹۰,۵۴۴	سایر دارایی‌های مالی	
۱۲۹	۲۳,۵۵۸,۵۴۱	۳۰,۳۱۰,۵۴۳	۱۹۷	۶,۴۸۰,۸۰۸	۱۲,۷۷۹,۲۰۹	۱۰۵	۵,۴۴۸,۹۴۸	۵,۷۱۰,۱۳۶	۹۸	۴,۵۷۴,۲۴۳	۴,۴۸۵,۸۱۱	۱۰۰	۳,۸۵۴,۵۵۲	۳,۸۶۷,۸۶۶	۱۰۸	۳,۱۹۹,۹۹۰	۳,۴۶۷,۵۲۱	مصارف	
۱۳۳	۱۶,۹۶۳,۹۴۵	۲۲,۵۵۱,۳۷۷	۲۰۵	۴,۴۸۹,۷۵۰	۹,۱۸۹,۱۶۳	۱۱۲	۳,۸۷۷,۲۰۴	۴,۳۶۰,۳۱۵	۱۰۵	۳,۳۴۰,۸۱۹	۳,۵۲۳,۷۵۹	۱۰۲	۲,۸۹۲,۴۳۱	۲,۹۳۹,۹۴۷	۱۰۷	۲,۳۶۳,۷۴۱	۲,۵۳۸,۱۹۳	اعتبارات هزینه‌ای	۱
۹۳	۴,۹۸۱,۰۵۴	۴,۶۴۴,۷۳۴	۱۲۰	۱,۴۶۹,۶۸۵	۱,۷۶۲,۶۴۵	۷۵	۱,۱۶۵,۳۷۱	۸۷۹,۸۲۰	۷۱	۹۳۷,۱۰۱	۶۶۸,۵۷۲	۷۹	۷۸۱,۷۹۸	۶۲۰,۰۲۰	۱۱۴	۶۲۷,۰۹۹	۷۱۳,۶۷۷	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۲
۱۹۷	۱,۶۱۳,۵۴۲	۳,۱۷۷,۴۲۷	۳۵۰	۵۲۱,۳۷۳	۱,۸۲۷,۴۰۰	۱۱۶	۴۰۶,۳۷۳	۴۷۰,۰۰۰	۹۹	۲۹۶,۳۲۳	۲۹۳,۴۷۹	۲۰۶	۱۸۰,۳۲۳	۳۷۰,۸۹۸	۱۰۳	۲۰۹,۱۵۰	۲۱۵,۶۵۰	اعتبارات تملک دارایی‌های مالی	۳
۴۲۲	-۲,۰۹۲,۸۰۳	-۸,۸۲۱,۷۵۴	-۱۷,۲۱۳	۲۶,۹۵۸	-۴,۶۴۰,۱۷۴	۵۸۳	-۲۵۲,۳۹۲	-	۲۴۴	-۴۶۵,۰۷۱	-	۱۲۳	-۶۳۴,۴۰۹	-۷۷۸,۰۹۶	۱۰۴	-۷۶۷,۸۸۹	-۷۹۷,۲۳۱	تراز عملیاتی	
۳۴۸	۱,۲۱۵,۶۲۵	۴,۲۳۵,۹۸۷	-۲,۸۵۴	-۷۶,۸۲۹	۲,۱۹۲,۸۲۴	۱۴۲	۱۳۷,۵۲۱	۱۹۵,۰۷۴	۳۳۵	۲۷۳,۶۵۰	۹۱۶,۶۵۹	۱۳۱	۳۴۶,۹۸۸	۴۵۵,۵۹۳	۸۹	۵۳۴,۲۹۵	۴۷۵,۸۳۷	تراز دارایی‌های سرمایه‌ای	
۵۲۳	۸۷۷,۱۷۸	۴,۵۸۵,۷۶۵	۴,۹۰۷	۴۹,۸۷۱	۲,۴۴۷,۳۴۹	۱,۱۱۲	۱۱۴,۸۷۱	۱,۲۷۷,۲۵۰	۱۱۴	۱۹۱,۴۲۱	۲۱۷,۲۷۰	۱۱۲	۲۸۷,۴۲۱	۳۲۲,۵۰۲	۱۳۸	۲۳۳,۵۹۴	۳۲۱,۳۹۴	تراز دارایی‌های مالی	

۳. چشم‌انداز مدیریت مطلوب مالیه دولت در افق برنامه هفتم

مدیریت مالی دولت نیز به‌عنوان یکی از محورهای مهم اصلاح ساختار بودجه نیازمند اصلاحات مهمی است تا علاوه بر تبدیل شدن بودجه به یگانه سند سیاستگذاری مالی، ارتباط بودجه و وظایف دستگاه‌ها تقویت شده، بهره‌وری مخارج افزایش یافته و روبه‌های استقراض مخرب دولت اصلاح شود. مهم‌ترین رئوس این اصلاحات را می‌توان به شرح زیر تبیین کرد:

۱-۳. درج تمامی دخل و خرج دولت در سقف بودجه عمومی

لازمه هرگونه تصمیم‌گیری در حوزه بودجه، تحلیل سیاست مالی و حتی اظهارنظر درباره اندازه مخارج دولت اطلاع دقیق و صحیح از جزئیات عملیات مالی دولت است. بخش‌های مختلف مخارج دولت عبارتند از:

- مصارف عمومی قانون بودجه (در سال ۱۴۰۰ رقم عملکرد حدود ۹۷۰ هزار میلیارد تومان بود)،
- مجوزهای خارج از بودجه نهادهای ذی‌ربط برای تحصیل منابع جدید (حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۰)،
- بخشی از هزینه‌های سیاست تأمین ارز ترجیحی که به ترازنامه بانک مرکزی منتقل شده است در نگاه دقیق جزئی از مصارف دولت به حساب می‌آید (در سال ۱۴۰۰ حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان)،
- عملکرد مصارف هدفمندی که در سقف بودجه منعکس نشده است (حدود ۳۰۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۰)،
- دریافت وام شرکت‌های دولتی با استفاده از تضمین دولت برای خرید تضمینی کالاهای اساسی که راه استفاده دولت از منابع بانکی است،
- تعهدات دولت به سازمان تأمین اجتماعی،
- سایر موارد.

از آنجایی که عمده تحلیل‌ها و تصمیم‌ها درباره بودجه کشور بر سند بودجه و ارقام منابع و مصارف عمومی متمرکز است در الگوی صحیح مدیریت مالیه عمومی باید همه عملیات مالی دولت در سقف منابع و مصارف عمومی منعکس شود. جدای از مسئله نظارت صحیح و شفاف شدن عملیات مالی دولت، روشن است که هر تحلیلی بدون در نظر گرفتن موارد فوق جامع و دقیق نخواهد بود.

لازم است در برنامه هفتم توسعه نسبت عملکرد مصارف بودجه عمومی به کل مخارج دولت در سال

(شامل مصارف هدفمندی، مصارف تهاتر نفت، مجوزهای خارج از بودجه نهادهای ذی‌ربط، پایه پولی بانک

مرکزی برای تأمین ارز ترجیحی، تضامین منتشره دولت، تعهدات دولت به تأمین اجتماعی) تعریف شده و

برای پنج سال آینده هدف‌گذاری شود.



۲-۳. انسداد مجاری بدهی و اوراقی سازی تمامی بدهی ها

بررسی آمارهای بدهی دولت نشان می‌دهد که دولت به طیف وسیعی از اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی، دولتی و عمومی غیردولتی بدهکار است. از مهم‌ترین طلبکاران دولت می‌توان به سازمان تأمین اجتماعی، بانک مرکزی، بانک‌های دولتی و خصوصی سازی شده، دارندگان اوراق بهادار دولتی و پیمانکاران بخش خصوصی اشاره کرد. نکته بسیار مهم پس از مشخص شدن ماهیت طلبکاران از دولت، شناسایی مجاری ایجاد این بدهی‌هاست. این موضوع از آن جهت حائز اهمیت است که در صورت عدم شناخت مسیرهای ایجاد بدهی برای دولت نمی‌توان تمهیدات لازم برای جلوگیری از افزایش روزافزون آن را فراهم کرد.

در یک نگاه کلان می‌توان دریافت که کسری بودجه دولت در سال‌های مختلف به شکل بدهی‌های غیرسیال در ترازنامه بانک‌ها، بانک مرکزی، شرکت‌های پیمانکاری خصوصی و صندوق‌های بازنشستگی ظاهر شده است. این نحوه ایجاد بدهی علاوه بر عدم شفافیت، موجب اخلاص در کارکرد نهادهای طلبکار و در نتیجه فضای اقتصاد کشور می‌شود. همچنین ایجاد بدهی دولت از این مجاری تحت نظارت و کنترل نبوده و لذا موجب مخاطره در پایداری بدهی‌های دولت خواهد شد. روش صحیح تأمین مالی دولت از محل بدهی انتشار اوراق بدهی در بازار و استفاده از منابع مالی حاصل شده برای بازپرداخت مخارج و هزینه‌هاست.

بخش اصلی عملیات مالی فرابودجه‌ای دولت (خارج از سند بودجه) که در بخش ۱ تبیین شد از طریق مجاری فوق انجام می‌شود و انسداد این مجاری علاوه بر آثار مثبت اقتصادی می‌تواند به شفافیت و جامعیت بودجه بیانجامد.

۳-۳. اوراقی سازی بدهی‌های دولت

وضعیت مطلوب تأمین مالی دولت و حتی شرکت‌های دولتی استقراض صرفاً از طریق عرضه اوراق بدهی است. تأمین مالی از طریق انتشار اوراق موجب ایجاد بدهی سیال (قابل معامله در بازار) برای خریداران اوراق شده و در فعالیت آنها اخلاص ایجاد نمی‌کند. همچنین بدهی ایجاد شده از این روش شفاف بوده و قابلیت کنترل، به‌روزرسانی و ارزیابی ریسک بیشتری دارد.

در حال حاضر تنها ۱۴.۵ درصد از بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به صورت اوراق بدهی بوده و باقی بدهی‌های غیرسیال و غیربازاری است. این نسبت به تفکیک برای دولت ۳۷ درصد و برای شرکت‌های دولتی نزدیک به صفر درصد است. به عبارت ساده‌تر تنها یک سوم از بدهی‌های دولت به صورت اوراق (سیال) است. شرکت‌های دولتی نیز اوراق بدهی ندارند و همه بدهی‌های آنها غیرسیال است.

لازم است در برنامه هفتم توسعه نسبت بدهی‌های اوراقی به مجموع بدهی‌ها به عنوان شاخص کیفیت

بدهی و انسداد مجاری بدهی‌های مخرب دولت تعریف شده و برای پنج سال آینده هدف گذاری شود.

۴-۳. بودجه برنامه محور و تفکیک متولی تدوین از اجرا

در زمینه تدوین بودجه به جای نگاه خروجی محور و برنامه‌ای به بودجه، رویکرد هزینه محور و دستگامی در بودجه ریزی حاکم است. این موضوع منجر شده است که ارتباط مشخصی میان اولویت‌های سیاستی در یک حوزه مشخص و

همچنین فی‌مابین حوزه‌های مختلف وجود نداشته باشد. برای تصمیم‌گیری درخصوص تأمین اعتبار، رابطه عملکرد دستگاه نسبت به بودجه دریافتی سال گذشته نیز روشن نیست. این سبک بودجه‌ریزی باعث می‌شود تا اجرای هیچ برنامه‌ای (اعم از برنامه‌های توسعه) در بودجه‌های سالیانه عملی نشده و بازدهی مخارج دولت به شدت کاهش یابد. در کنار مسئله فوق اختیارات مدیران دستگاه‌ها برای پیشبرد اهداف خود محدود بوده و سازوکار تخصیص و مبادله موافقت‌نامه با جزئیات کنونی نیز مبنایی برای محدودتر شدن آن است.

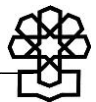
حرکت به سمت برنامه‌محور کردن بودجه گامی مشترک در روند بین‌المللی بودجه‌ریزی در کشورهای موفق است. در این الگو ابتدا اهداف روشن و مشخصی تحت عنوان برنامه برای دستگاه‌ها تعیین شده و در انتهای سال میزان پیشرفت برنامه و وصول به اهداف تعیین شده ارزیابی می‌شود. نقش سازمان برنامه و بودجه نیز از تمرکز بر نظارت مالی درون‌سالی به نظارت عملکرد پایان سال تغییر می‌کند. همچنین لازم است تا اختیارات مدیران دستگاه‌ها برای پیشبرد برنامه‌ها و وصول به اهداف تقویت شود. این موارد در نگاه سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی نیز به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های تحول در نهادهای بودجه‌ریزی به‌شمار می‌رود. البته این به‌معنای کنار گذاشتن انضباط مالی نیست بلکه رعایت سقف بودجه مصوب برای دستگاه‌ها همچنان امری مهم به‌شمار می‌رود.

در راستای حل آسیب‌های فوق‌الذکر لازم است تا ضمن تفکیک دقیق و صحیح اعتبارات قابل اجتناب از غیرقابل اجتناب در دستگاه‌ها، رویکرد توجه برنامه‌محور دنبال شود. به این صورت که منابع قابل برنامه‌ریزی بودجه با اولویت‌بندی به مهم‌ترین برنامه‌های تحولی دستگاه‌های اجرایی اختصاص یابد. برنامه‌های تحولی دستگاه‌های اجرایی باید دارای سند پشتیبان و توضیحات مکفی برای جزئیات اجرای برنامه و اهداف و خروجی‌های قابل‌ارزیابی مورد انتظار در یک سال باشد تا در انتهای سال قابلیت ارزیابی عملکرد هر برنامه / دستگاه را سازمان برنامه و بودجه و کمیسیون تخصصی در مجلس شورای اسلامی فراهم کند.

برای افزایش کارایی و پاسخگویی دستگاه در بخش مخارج غیرقابل برنامه‌ریزی نیز باید سنجه‌ها و شاخص‌هایی برای عملکرد دستگاه در راستای وظایف ذاتی خود تعریف شده و اهداف مورد انتظاری برای هر سال تعریف شود تا عملکرد دستگاه در قبال بودجه دریافتی اجتناب‌ناپذیر نیز قابلیت نظارت و ارزیابی داشته باشد.

۱-۴-۳. تفکیک متولی تدوین از اجرا در بودجه

با تشدید کسری بودجه در سال‌های اخیر، وظایف مهمی مثل برنامه‌ریزی توسعه کشور در سازمان برنامه و بودجه مغفول مانده است. بخش اعظم بودجه کشور را اعتبارات هزینه‌ای (جاری) تشکیل می‌دهد و تهیه، اصلاح و پیگیری اجرای آن همگی در سازمان برنامه و بودجه انجام می‌شود. همچنین سازمان طی سال تخصیص صادر کرده و مبادله موافقت‌نامه انجام می‌دهد. درحالی‌که کشور با معضلات اقتصادی گوناگونی مواجه است، تعدد وظایف سازمان برنامه و بودجه در حوزه‌های مختلف باعث شده است تا تمرکز این نهاد بر انجام امور جاری و حفظ وضعیت موجود باشد. این در حالی است که سازمان برنامه و بودجه متولی هماهنگی دسته بزرگی از خط‌مشی‌های اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی، صنعتی، کشاورزی، اداری و نهادی کشور است.



یکی از راهکارهای مطرح شده برای اصلاح مسئله مهم فوق، تفکیک بودجه هزینه‌ای از عمرانی و واگذاری کلیه عملیات مربوط به بخش هزینه‌ای به خزانه‌داری کشور است. در کنار برخی مشکلات اجرایی و ابهام‌های موجود در باره این راهکار، از آنجایی که در رویه صحیح در برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی، بودجه به‌عنوان ابزار پیش‌برنده برنامه کشور نقش ایفا می‌کند، لذا باید توجه داشت که الزام هم‌راستایی بودجه با برنامه‌ریزی و توسعه در کشور رعایت شود. در این راستا باید به‌گونه‌ای اقدام کرد که تفکیک متولی تدوین سند بودجه جاری از متولی برنامه و توسعه کشور، موجب تضعیف اجرای آنها نشود چراکه دستگاه‌های اجرایی پیش‌برنده برنامه‌های توسعه‌ای در کشورند.

مسئله دیگر در کشور فقدان بودجه‌ریزی بر مبنای برنامه و نظارت عملیاتی ضعیف بر دستگاه‌های اجرایی برای انجام وظایف قانونی است. در این راستا بهتر است تنظیم کل بودجه در نهادی انجام پذیرد که مسئولیت برنامه‌ریزی را عهده‌دار بوده و توان تخصصی و سیاسی برای حساب‌کشی از دستگاه‌ها را در پایان سال مالی با استفاده از ابزار تنظیم بودجه سال آتی دارد.

با توجه به نکات مطرح شده به نظر می‌رسد راهکار مناسب‌تر تفکیک نهاد اجرای بودجه جاری از نهاد تنظیم بودجه و انتقال مسئولیت اجرای بودجه جاری به خزانه‌داری کل کشور می‌تواند زمینه بهبود بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی را در کشور فراهم کند.

زمانی که مجری بودجه (سازمان برنامه) خود تدوین‌کننده سند بودجه نیز است، انتظار می‌رود با هدف افزایش اختیارات خود در مرحله اجرا، سند بودجه دارای ابهام و غیرشفافی را تدوین کند. همچنین به‌منظور بهره‌برداری حداکثری از اختیار تخصیص، منابع بودجه در این حالت همواره دارای بیش‌برآوردی خواهند بود. همچنین در این ساختار عملکرد اجرای بودجه نیز به‌صورت کامل گزارش نشده و یا با تأخیر گزارش می‌شود. البته تذکر مجدد این نکته ضروری است که تحقق این امر منوط به در نظر گرفتن ملاحظات مربوطه برای تکمیل این اصلاح نظیر تغییر شیوه بودجه‌ریزی و اصلاح سازوکار تخصیص است.

بررسی تجربه بین‌المللی نیز از این الگو پشتیبانی می‌کند:

- در ترکیه تا پیش از اصلاحات سال ۲۰۱۸ تنظیم و اجرای بودجه بر عهده وزارت خزانه‌داری و مالیه بود و وزارت توسعه مسئول برنامه‌های توسعه کشور بود. پس از اصلاحات انجام شده با انتقال دفتر بودجه وزارت مالیه و خزانه‌داری و ادغام آن با وزارت توسعه، سازمان استراتژی و بودجه مسئول تدوین برنامه‌های توسعه و بودجه سالیانه تعیین شد ولی کماکان مسئولیت اجرای بودجه بر عهده وزارت مالیه و خزانه‌داری قرار دارد.

- در کانادا مسئولیت تدوین بودجه با وزارت اقتصاد است. وزارت اقتصاد وظایف مربوط به کلیات فضای اقتصادی و چارچوب بودجه را بر عهده دارد. وظیفه تهیه سند «بودجه» بر عهده وزارت اقتصاد است. نهاد دوم و مؤثر در ساختار بودجه دولت، دفتر خزانه‌داری است. دفتر خزانه‌داری ذیل وزارت اقتصاد نیست و

ریاست آن را هیئتی متشکل از نخست‌وزیر و برخی وزرای دولت از جمله وزیر اقتصاد تشکیل می‌دهد. لذا از جهت ساختاری از وزارت اقتصاد مجزاست. خزانه‌داری مسئولیت اجرای بودجه را برعهده دارد ولی در فرایند تدوین بودجه نیز مسئولیت‌هایی انجام می‌دهد.

با توجه به توضیحات مطرح شده به‌عنوان یک اصلاح ساختاری در نظام بودجه‌ریزی می‌توان پیشنهاد کرد که سازمان برنامه و بودجه کمافی سابق مسئولیت تنظیم برنامه‌های توسعه کشور و سند بودجه را براساس اصول بودجه برنامه‌ای عهده‌دار باشد. پس از تصویب بودجه در مجلس و نهایی شدن قانون بودجه و ابلاغ آن از سوی ریاست محترم جمهور، خزانه‌داری کل کشور عملیات اجرای بودجه جاری (درآمدها، هزینه‌ها، واگذاری و تملک دارایی‌های مالی) اعم از تخصیص، پرداخت و مدیریت تعهدات و مدیریت نقدینگی و بدهی‌های دولت را عهده‌دار خواهد بود. سازوکار تخصیص به‌شکل فعلی وجود نخواهد داشت و تنها اجازه انحراف اندک (به‌عنوان مثال حداکثر ۵ درصد) از مصوبه مجلس وجود دارد. گزارش‌دهی مالی و نظارت مالی برعهده خزانه‌داری و گزارش‌دهی و نظارت عملیاتی در پایان سال مالی برعهده سازمان برنامه است. سازمان برنامه با برگزاری جلسات منظم نظارتی در انتهای سال، عملکرد دستگاه‌ها را پایش کرده و از آن به‌عنوان معیاری برای بودجه‌ریزی سال آینده استفاده خواهد کرد. برای افزایش هماهنگی، نقش خزانه‌داری در تنظیم بودجه نیز نسبت به قبل تقویت خواهد شد.

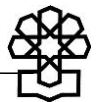
۳-۵. پایش و مدیریت تعهدات عمومی

پیش‌نیاز هرگونه برنامه‌ریزی برای دولت، تعیین دقیق مصارف غیرقابل اجتناب براساس تعهدات قطعی و مشروط دولت در سال‌های پیش رو است. تنها در این صورت است که می‌توان منابع قابل برنامه‌ریزی را محاسبه و به برنامه‌های مختلف اختصاص داد. علاوه‌براین عدم پرداخت بخشی از تعهدات دولت می‌تواند آثار سوئی بر طلبکاران دولتی نظیر صندوق‌های بازنشستگی و مشارکت‌کنندگان در سرمایه‌گذاری با دولت داشته باشد.

بدین‌منظور لازم است تنها با مجوز و تأیید سازمان برنامه و بودجه دستگاه امکان ایجاد تعهد را داشته باشد و سازوکار پایش و ثبت تمامی تعهدات دولت اعم از قطعی و مشروط (نظیر تضمین‌نامه‌ها) از سوی سازمان برنامه و بودجه و به‌صورت سیستماتیک انجام گیرد. همچنین هیچ دستگاهی نباید خارج از سازوکار فوق مجوز ایجاد تعهد داشته باشد. در این صورت دولت با اطلاع از زمان و میزان سررسید شدن تعهداتش می‌تواند برای ایفای همه آنها برنامه‌ریزی صحیح داشته باشد و منابع قابل مدیریت هر سال را برای برنامه‌ریزی مشخص کند.

۳-۶. مدیریت مخارج دولت

به‌عنوان بخشی از فرایند بودجه‌ریزی، دولت باید به ارزیابی و مدیریت مخارج خود اقدام کند. در حال حاضر سازوکار مشخصی برای ارزیابی نتایج حاصل از مخارج دولت و میزان هزینه انجام شده برای دستیابی به اهداف وجود ندارد. برای مثال دولت معیاری برای نسبت هزینه نیروی انسانی در دستگاه‌های مختلف نداشته و نمی‌داند کدام دستگاه گران‌تر



اداره می‌شود و کدامیک کارا تر است. واحدهای سازمانی بدون خروجی مؤثر شناخته شده نیستند و ارزیابی از هزینه خدمات دولتی ارائه شده وجود ندارد. در نتیجه در زمان تدوین بودجه هیچ ارزیابی از کافی یا ناکافی بودن بودجه دستگاه و یا میزان بودجه لازم برای سال آتی وجود ندارد.

بررسی و ارزیابی متمرکز و مستمر مخارج دولت به صورت دوره‌ای از سوی کارشناسان خبره و محاسبه هزینه تمام شده خدمات ارائه شده دستگاه‌های اجرایی برای مقایسه پذیر شدن آن از مهم‌ترین راهکارهای قابل انجام در این حوزه است. بازنگری در مخارج دولت^۱ که سابقه قابل توجهی در کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی^۲ دارد با معرفی رویکردی نظام‌مند، متضمن آن است که مخارج عمومی: اولاً، هم‌جهت با اهداف سیاستی دولت باشند، ثانیاً، در دستیابی به اهداف نهایی مورد نظر سیاست در حال اجرا مؤثر باشند، ثالثاً، به‌طور کارا خرج شوند. فرایند بازنگری در مخارج می‌تواند با اهداف متفاوتی نظیر افزایش ارزش حاصل از مخارج، ایجاد فضای مالی، اولویت‌بندی مجدد و کاهش کسری بودجه طراحی و اجرا شود. برای مثال در کشور فرانسه سازوکار بازنگری در هزینه‌ها هر ساله برای بخشی از مخارج دولت اجرا شده و نتایج آن در پیوست بودجه سنواتی منتشر می‌شود.

لازم است در برنامه هفتم توسعه دولت مکلف به بازنگری دوره‌ای در مخارج خود شده به‌گونه‌ای که

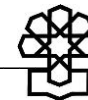
طی پنج سال، تمامی مخارج دولت مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد.

۴. اظهار نظر کارشناسی درباره احکام لایحه برنامه ششم توسعه

۱. فرایند بازنگری در مخارج، مجموعه اقدام‌های نظام‌مندی است که به منظور تحلیل عمیق مخارج عمومی موجود با هدف شناسایی گزینه‌های سیاستی در راستای کاهش مخارج یا جهت‌دهی آنها به سمت برنامه‌هایی با اولویت بالاتر، کارا و مؤثر صورت می‌گیرد.

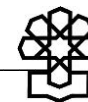
جدول ۳. قواعد مالی تعیین شده در برنامه ششم و ارقام مصوب بودجه سالیانه

شماره ماده	متن لایحه	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی		
۱	ماده ۱۲: در اجرای بند دوم سیاست‌های کلی برنامه و به‌منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود.	سقف نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی در برنامه ششم ۴۰ درصد تعیین شده بود که با اجازه هیئت وزیران و مجلس تا ۵۰ درصد قابل افزایش بود.	در مورد ردیف اول جدول مشخص نیست که منظور تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است یا تملک دارایی‌های مالی یا مجموع این دو. مشخص کردن چنین سنجه‌ای صرفاً برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارای توجیه است. توجه به سهم تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از اهمیت زیادی برخوردار است اما در کنار این مسئله اصلاح اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی و سایر اقدامات اصلاحی مربوطه حائز اهمیت است؛ در غیر این صورت سهم بالای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نقش چندانی در توسعه زیرساخت‌ها و افزایش رشد اقتصادی نخواهد داشت. تعیین هدف کمی برای «نسبت میزان بازپرداخت بدهی دولت به بودجه عمومی» موضوعیتی در اصلاح ساختار بودجه ندارد. یکی از مهم‌ترین اقدامات دولت در راستای اصلاح ساختار بودجه سیال‌سازی بدهی‌های دولت است. در صورتی که دولت به سیال‌سازی و اوراقی‌سازی بدهی‌های خود اقدام کند قطعاً نسبت تعیین شده افزایش خواهد یافت و لذا به‌صورت غیرمستقیم مانع این کار خواهد شد. نکته دیگر آنکه تعیین این نسبت برای زمانی که بخش قابل‌توجهی از بدهی‌های دولت غیراوراقی است تمایل دولت به عدم پرداخت بدهی‌ها را افزایش می‌دهد. در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ صرفاً بازپرداخت بدهی‌های ناشی از انتشار اوراق (تملك دارایی‌های مالی به‌علاوه سود اوراق منتشره) بیش از ۱۰ درصد مصارف بودجه عمومی را تشکیل می‌دهد و در صورتی که دولت در بازپرداخت بدهی‌های موجود اهتمام کافی داشته باشد، تا انتهای برنامه هفتم هر ساله این نسبت قطعاً بیش از ۱۰ درصد خواهد بود. در ردیف سوم جدول بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی، ۴۰ درصد هدف‌گذاری شده است. باید توجه داشت به‌دلیل آنکه بخش زیادی از بدهی‌های غیراوراقی دولت به‌روز نمی‌شوند در حالی که تولید ناخالص اسمی	حذف ردیف دوم جدول افزودن نسبت بدهی به درآمد عمومی دولت در ردیف جدید		
	سنجه عملکردی				واحد متعارف	هدف کمی در پایان برنامه
	نسبت اعتبارات تملک دارایی به بودجه				درصد	۲۵
	نسبت بازپرداخت بدهی (اصل و فرع) به بودجه عمومی				درصد	۱۰
	نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی	درصد	۴۰			



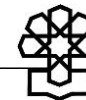
پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	متن لایحه	شماره ماده
	سالیانه با تورم افزایش می‌یابد این نسبت نمایشگر خوبی برای بدهی‌های دولت در ایران نیست. لذا پیشنهاد می‌شود نسبت بدهی به درآمد عمومی دولت نیز به‌عنوان شاخص دوم سطح بدهی به جدول افزوده شود.			
<p>پیشنهاد حداقلی: حذف حکم</p> <p>پیشنهاد تحولی: دولت می‌تواند مکلف است لوائح بودجه سالانه کل کشور را به‌صورت غلطان برای دو سه سال متوالی به‌طور همزمان ارائه نماید، به‌نحوی که در هر سال ضمن ارائه اصلاحیه بودجه سال بعد، لایحه بودجه سال دوم را نیز به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.</p> <p>مصارف درج شده برای سال‌های بعد می‌بایست براساس نظام تعهدی پیش‌بینی شوند.</p> <p>تبصره- سازمان برنامه و بودجه مکلف است سند بودجه‌ریزی میان‌مدت شامل پیش‌بینی سقف منابع و مصارف دو سال پیش رو و میزان کسری بودجه را تهیه و به پیوست بودجه سالانه به مجلس ارائه نماید.</p>	<p>۱. مطابق با تجربه سایر کشورها، تا زمانی که بودجه سالانه انضباط و انسجام پیدا نکند، بودجه‌ریزی میان‌مدت قابل اجرا نخواهد بود و صرفاً به یک تشریفات تبدیل خواهد شد. یکی از مشکلات مهم سهم بالای ارقام درج نشده در سقف بودجه است که نیازمند اصلاح است.</p> <p>پیش‌نیاز مهم دیگر برای بودجه‌ریزی میان‌مدت تدوین آن برپایه حسابداری تعهدی است تا بتواند مخارج ضروری دولت را در طی سال‌های آینده نمایش دهد.</p> <p>پس از دو مرحله فوق سند بودجه‌ریزی میان‌مدت برای تعیین قواعد مالی بر روی هزینه‌ها و درآمدها ایجاد خواهد شد.</p> <p>لذا با توجه به عدم برقراری شرایط فوق حکم این ماده کارکرد مثبتی نخواهد داشت.</p> <p>همچنین با توجه به فقدان نظام پایش تعهدات و مشکلات عدیده در تحقق‌پذیر و واقع‌بینی قوانین بودجه یک‌ساله، پیش‌بینی می‌شود ارقام پیشنهادی دولت برای سال دوم از مبنای محکمی برخوردار نبوده و در سال دوم با تغییرات زیادی همراه می‌شود.</p>		<p>ماده (۱۳) بند «الف»: دولت می‌تواند لوائح بودجه سالانه کل کشور را برای دو سال متوالی به‌طور همزمان ارائه نماید، به‌نحوی که در هر سال ضمن ارائه اصلاحیه بودجه سال بعد، لایحه بودجه سال دوم را نیز به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.</p>	۳
	<p>دامنه ممنوعیت احکام غیربودجه‌ای در این ماده تقریباً شامل هر حکمی خواهد شد. این در حالی است که تکلیف یا اصلاح برخی از قوانین در لوائح بودجه سنواتی مورد نیاز است. از جمله این موارد می‌توان به تنظیم نرخ‌های مالیاتی و معافیت‌ها، رشد حقوق و دستمزدها اشاره کرد. علاوه بر این لازم است تعریف و مصادیق احکام غیرقابل درج در لوائح بودجه دقیق‌تر تصریح شده و از ذکر عناوین کلی مانند سیاست‌های پولی و بانکی پرهیز شود.</p>	ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس	<p>ماده (۱۳) بند «ب»: قانون بودجه کل کشور نباید متعرض احکام غیربودجه‌ای از جمله سیاست‌های پولی، بانکی، اعتباری، ارزی، تجاری و اصلاح یا تغییر در قوانین دائمی یا برنامه‌های توسعه شود.</p>	۴

پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه	شماره ماده
	این حکم مغایر با ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس است. مطابق با آیین‌نامه داخلی فقط احکامی قابل درج در ماده‌واحد است که اثر مستقیم بر منابع مصارف بودجه دارد یا برای تأمین مالی وظایف قانونی دولت از جمله گسترش سرمایه‌گذاری، حمایت از اشتغال و ازدواج و نظایر آن از محلی غیر از بودجه عمومی دولت در نظر گرفته شده باشد. همچنین، مفاد حکم با بند «ت» ماده (۱۸) لایحه برنامه هفتم نیز مغایر است.		
<p>۱. واگذاری وجه توسط خزانه‌داری کل کشور در سقف تخصیص‌های ابلاغی در قالب اعتبار بانکی در حساب پرداخت دستگاه‌های اجرایی انجام و تمامی پرداخت‌های دستگاه‌های اجرایی شامل پرداخت‌ها از محل منابع اختصاصی از حساب پشتیبان حساب‌های اعتباری نزد خزانه‌داری کل کشور تأمین و در وجه ذی‌نفع نهایی صورت می‌پذیرد.</p> <p>متن زیر به‌عنوان تبصره به انتهای حکم افزوده می‌شود:</p> <p>تبصره- دانشگاه‌های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی موظفند مبالغ دریافتی حاصل از ارائه خدمات بهداشتی، تشخیصی، درمانی، دارویی و بازتوانی را مستقیماً از طریق شناسه واریز منحصربه‌فرد به حساب تمرکز وجه خود نزد بانک مرکزی واریز نمایند. هزینه‌کرد این منابع باید از طریق سازوکار پرداخت به ذی‌نفع نهایی انجام شود. تخلف از اجرای این بند در</p>	<p>موضوع حکم بند «پ» ماده (۱۳) اجرای تخصیص اعتباری و پرداخت به ذی‌نفع نهایی است.</p> <p>در حال حاضر پس از تخصیص اعتبارات بودجه، در مواردی وجوه پرداختی در حساب دستگاه رسوب می‌کند. این در حالی است که خزانه‌داری برای تأمین نیازهای نقدینگی خود مجبور به استفاده از تنخواه‌گردان یا فروش اوراق شده که هزینه‌زاست. تخصیص اعتباری می‌تواند مانع از رسوب پول در حساب دستگاه‌های اجرایی شود. البته لازم است تا بازه زمانی مجاز برای فرصت خرج اعتبار تعیین شود.</p> <p>براساس بند «ه» تبصره «۱۹» ماده‌واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور می‌بایست کلیه پرداخت‌ها از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل کشور به ذی‌نفع نهایی واریز شود. هدف این حکم شفافیت و قابل مدیریت کردن مخارج دولت بود. متأسفانه در اجرای این حکم تنها بخش پرداخت‌های حقوق و دستمزد به ذی‌نفع نهایی انجام شد.</p> <p>یکی از آسیب‌های اجرای آن حکم پرداخت تمامی بخش‌های حقوق دستگاه‌های اجرایی در قالب هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر بود که اقدام صحیحی نبوده و می‌بایست اصلاح شود.</p> <p>به‌منظور شفافیت مخارج دولت لازم است تا پرداخت‌های اختصاصی نیز مشمول این حکم شود.</p>	<p>ماده (۱۳) بند «پ»: سازمان مکلف است با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی نسبت به ایجاد نظام یکپارچه و هوشمند مدیریت مالی دولت با رعایت ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه براساس ضوابط ذیل اقدام نماید:</p> <p>۱. واگذاری وجه توسط خزانه‌داری کل کشور در سقف تخصیص‌های ابلاغی در قالب اعتبار بانکی در حساب پرداخت دستگاه‌های اجرایی انجام و تمامی پرداخت‌های دستگاه‌های اجرایی از حساب پشتیبان حساب‌های اعتباری نزد خزانه‌داری کل کشور تأمین و در وجه ذی‌نفع نهایی صورت می‌پذیرد.</p> <p>۲. تمامی حساب‌های بانکی فرعی دستگاه‌های اجرایی اعم از حساب‌های عاملین ذی‌حساب و تنخواه‌گردان پرداخت در قالب حساب اعتباری ذیل حساب اعتباری بانکی اصلی دستگاه‌های اجرایی تعریف و پرداخت‌های آنها از محل حساب پشتیبان حساب اعتباری اصلی به ذی‌نفع نهایی انجام می‌شود.</p>	...



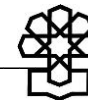
پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه	شماره ماده
حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی تلقی می‌شود.	مبالغ دریافتی دانشگاه‌های علوم پزشکی از محل درمان اگرچه درآمد اختصاصی محسوب می‌شود ولی باید شفاف بوده و هزینه‌کرد آن از طریق سازوکار پرداخت به ذی‌نفع نهایی پرداخت شود.	آیین‌نامه اجرایی این بند، ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه، توسط سازمان و با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	
<p>عبارت زیر به انتهای حکم افزوده می‌شود:</p> <p>تبصره ۱- سازمان برنامه مکلف است ضمن تجمیع برنامه دستگاه‌های اجرایی آن را در قالب برنامه سالیانه دولت و پشتیبان سند بودجه به‌صورت پیوست بودجه سالیانه به مجلس شورای اسلامی ارسال کند.</p> <p>تبصره ۲- گزارش عملکرد سال گذشته برنامه‌های ارائه شده می‌بایست توسط سازمان برنامه پایش شده و صحت آن تأیید شود.</p>	<p>با نگاهی به تجربه کشورهای موفق در بودجه‌ریزی می‌توان عنوان کرد که بودجه‌ریزی برنامه‌محور در این کشورها مبنای عمل قرار گرفته است. اما ناظر به حکم پیشنهادی نکات زیر قابل بیان است:</p> <p>۱. برنامه عملیاتی دستگاه‌ها باید متناسب با نوع دستگاه و وظایف آن تنظیم شود و ارائه الگویی ثابت برای تمام دستگاه‌ها امکان‌پذیر نیست. همچنین چارچوب برنامه اجرایی هر دستگاه باید به‌گونه‌ای تنظیم شود که در طول سال‌های مختلف مقایسه‌پذیری را فراهم نماید.</p> <p>۲. برنامه‌های هر دستگاه علاوه بر آنکه مبنای بودجه‌ریزی توسط دولت است باید مبنای بررسی بودجه از سوی مجلس نیز قرار گیرد لذا لایحه بودجه می‌بایست حاوی اطلاعات مالی-عملیاتی هر دستگاه بوده و قالب جداول بودجه نیز بر آن اساس تهیه شود.</p> <p>۳. تمام اسناد مربوط به شاخص‌ها، نتیجه عملکرد دستگاه‌ها در هر سال و برنامه عملیاتی سال آینده باید به‌صورت عمومی و منظم در دسترس قرار گیرد.</p> <p>۴. نگارش برنامه سالانه بدون برقراری ارتباط دقیق و روشن آن با بودجه مطلوب نیست و ضمانت اجرا ندارد. لازم است در گام نخست حرکت به سمت بودجه برنامه‌محور، چند مورد از برنامه‌های مهم و جزئی و مشخص دستگاه (نه تعداد زیادی برنامه) با بودجه قابل برنامه‌ریزی آن دستگاه مرتبط شده و تخصیص فقط در چارچوب آن صورت گیرد.</p> <p>۵. برای کسب اطمینان از اجرای برنامه‌ها و گزارش‌دهی صحیح نیز لازم است سازوکار دقیقی برای نظارت بر اجرای برنامه تدوین شود.</p>	<p>ماده (۱۳) بند «ت»:</p> <p>دستگاه‌های اجرایی که از منابع بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، مکلفند برنامه عملیاتی خود را هر ساله براساس تکالیف برنامه شامل اهداف سال مورد نظر، شاخص‌های عملکرد، مخاطرات رسیدن به اهداف، منابع لازم، نحوه تأمین مالی، طرح‌های توسعه‌ای مرتبط و گزارش عملکرد سال گذشته در چارچوبی که توسط سازمان اعلام می‌شود، حداکثر تا پایان مرداد هر سال برای استفاده در تهیه لایحه بودجه سال بعد به سازمان ارائه نمایند. سازمان مکلف است با استفاده از کلیه ابزارها و ظرفیت‌های قانونی خود، نسبت به راهبری و هماهنگی اجرای برنامه و نظارت بر حسن اجرای آن اقدام نماید.</p>	<p>بند «۴» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه</p>
<p>متن زیر به‌عنوان تبصره به انتهای بند «الف» ماده اضافه می‌شود:</p> <p>تبصره- درج درآمد اختصاصی در ردیف‌های قانون بودجه مجوز دریافت درآمد اختصاصی</p>	<p>اختصاصی‌سازی بودجه معیار اصل جامعیت بودجه است. مطابق با این اصل همه درآمدها و هزینه‌ها باید به‌صورت ناخالص در بودجه گنجانده شود و درآمدها نباید به مصارف خاص اختصاص یابند.</p> <p>لذا حرکت به سمت ساماندهی درآمدهای اختصاصی از منظر کارشناسی مثبت ارزیابی می‌شود.</p>	<p>ماده (۱۴) قانون محاسبات عمومی کشور</p>	<p>ماده ۱۷- به‌منظور افزایش درآمدهای دولت، اقدامات زیر انجام می‌شود:</p> <p>الف) تمامی وجوهی که به‌موجب قوانین به‌عنوان جزای نقدی یا جریمه نقدی بابت جرائم و تخلفات توسط مراجع قضایی، شبه‌قضایی،</p>

پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	متن لایحه	شماره ماده			
<p>محسوب نمی‌شود و لازم است در قوانین دائمی این مجوز اخذ شود.</p> <p>متن زیر به‌عنوان تبصره به انتهای بند «الف» ماده اضافه می‌شود:</p> <p>«تمامی درآمدهای اختصاصی بایستی مستقیماً به حساب اصلی دستگاه نزد بانک مرکزی واریز و هزینه‌کرد آن مستقیماً به ذی‌نفع نهایی صورت خواهد گرفت.»</p>	<p>براساس ماده (۱۴) قانون محاسبات عمومی کشور درآمد اختصاصی باید به‌موجب قانون باشد، لازم است مجوز دریافت درآمد اختصاصی توسط مجلس به آن دستگاه داده شده باشد. باین‌حال بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد برای بسیاری از ردیف‌های اختصاصی مجوز قانونی یافت نشده است یا مجوزهای قانونی قبلاً به‌صورت موقت در قانون بودجه به تصویب رسیده است و تکرار نشده است. همچنین در برخی موارد، مرجع مجوز کسب درآمد اختصاصی نهادهایی غیر از مجلس شورای اسلامی بوده که طبق تعریف درآمد اختصاصی در ماده (۱۴) قانون محاسبات عمومی کشور نیست. لذا لازم است یا مجوزهای لازم برای کسب درآمدهای اختصاصی برای دستگاه‌های دارای ردیف اختصاصی از مجلس صادر شود یا درآمدهای مذکور به‌عنوان منابع عمومی در حساب خزانه کل متمرکز شود و طبق قانون تخصیص یابد.</p>	<p>انتظامی و اداری و شرکت‌های دولتی اخذ و به خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود، به‌عنوان درآمد عمومی دولت تلقی می‌گردند و دستگاه‌های وصول‌کننده این درآمدها حق استفاده مستقیم از آن درآمدها را به‌عنوان درآمد اختصاصی یا درآمد-هزینه ندارند. دولت مکلف است نیازمندی اعتباری دستگاه‌های مذکور را متناسب با ارقام و اعتبارات موجود و در حدود درآمدهای وصولی دولت در قوانین بودجه سنواتی از محل اعتبارات عمومی کشور پیش‌بینی نماید.</p> <p>ب) ایجاد درآمد اختصاصی جدید (به‌استثنای دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فناوری) و اختصاصی نمودن درآمدهای عمومی موجود به هر نحو، در طول اجرای برنامه ممنوع است. ایجاد درآمدهای جدید به‌شکل درآمد-هزینه امکان‌پذیر است.</p>	<p>سازمان مکلف است تا پایان سال دوم برنامه نسبت به استقرار تدریجی نظام گزارشگری بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دستگاه‌های اجرایی ارائه‌دهنده خدمت و محصول اقدام نماید، به‌نحوی که پیش‌بینی و پرداخت اعتبارات بر اساس فعالیت‌ها (محصولات و خدمات) متناسب با قیمت تمام شده محصولات و خدمات استخراج شود. و حجم فعالیت صورت گیرد. اعتباراتی که بر این اساس به دستگاه‌های اجرایی اختصاص می‌یابد، بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات</p>	<p>۱. براساس تجربیات بین‌المللی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با موفقیت قابل توجهی همراه نبوده است و حتی کشورهای موفق در استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، اطلاعات هزینه تمام‌شده دستگاه‌ها مبنای تخصیص یا بودجه‌ریزی قرار نمی‌گیرد و جنبه گزارشگری دارد. این اطلاعات می‌تواند مبنای فرایند بازنگری در مخارج دولت قرار گیرد.</p> <p>۲. نظام گزارشگری مبتنی بر عملکرد برای دستگاه‌هایی که خدمت یا محصول مشخصی ارائه می‌دهند در کنار بودجه‌ریزی برنامه‌ای قابل اجراست. در این رابطه باید از یکسان‌انگاری دستگاه‌های سیاستگذار، پژوهشی و آموزشی و مقررات</p>	<p>بند «الف» تبصره «۱۹» قانون بودجه سال ۱۴۰۰</p>	<p>ماده (۱۸) بند «الف»:</p> <p>سازمان مکلف است تا پایان سال دوم برنامه نسبت به استقرار تدریجی نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دستگاه‌های اجرایی ارائه‌دهنده خدمت و محصول اقدام نماید، به‌نحوی که پیش‌بینی و پرداخت اعتبارات براساس فعالیت‌ها (محصولات و خدمات) متناسب با قیمت تمام شده و حجم فعالیت صورت گیرد. اعتباراتی که بر این اساس به دستگاه‌های اجرایی اختصاص می‌یابد، بدون الزام</p>



شماره ماده	متن لایحه	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های اجرایی و فقط براساس آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، اداری و استخدامی هزینه می‌گردد. آیین‌نامه اجرایی مذکور شامل اعطای اختیارات به مدیران اجرایی و سازوکارهای تشویقی و همچنین معیارها و فهرست دستگاه‌های اجرایی مشمول این حکم و ضوابط اجرایی مربوطه بنا به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.		نهادهای تنظیم‌گر با دستگاه‌های ارائه‌دهنده محصول یا خدمت مشهود و قابل اندازه‌گیری پرهیز کرد.	عمومی حاکم بر دستگاه‌های اجرایی و فقط بر اساس آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، اداری و استخدامی هزینه می‌گردد. آیین‌نامه اجرایی مذکور شامل اعطای اختیارات به مدیران اجرایی و سازوکارهای تشویقی و همچنین معیارها و فهرست دستگاه‌های اجرایی مشمول این حکم و ضوابط اجرایی مربوطه بنا به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.
	ماده (۱۸) بند «ب»: اعطای هرگونه کمک به بخش غیردولتی مشروط به اینکه در راستای مأموریت‌ها و وظایف دولت یا الزام قانون و متناسب با قیمت تمام‌شده محصول (کالا یا خدمت) باشد، مجاز است. بخش غیردولتی نسبت به کمک‌های دریافتی پاسخ‌گو خواهد بود.		تأکید و مجاز شمردن اعطای کمک فقط در چارچوب مأموریت‌ها و وظایف دولت و دستگاه کمک‌کننده می‌تواند به انسجام‌بخشی هزینه‌های دولت کمک کند. همچنین دریافت‌کنندگان کمک می‌بایست نسبت به کمک دریافت شده پاسخ‌گو باشند. پیشنهاد می‌شود در اینجا به دیوان محاسبات اختیار لازم برای رسیدگی و اثرسنجی این مخارج داده شود.	
	ماده (۱۸) بند «پ»: ایجاد و تحمیل هرگونه بار مالی مازاد بر ارقام مندرج در قوانین بودجه سنواتی در دستگاه اجرایی، به اشکال مختلف تصویب‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل، تغییر تشکیلات، تغییر احکام کارگزینی (به‌صورت تغییر ضرایب، جداول حقوقی و طبقه‌بندی مشاغل و افزایش مبنای حقوقی)، اعطای مجوز هر نوع استخدام و به‌کارگیری نیرو، خرید تضمینی، جبران زیان، جایزه صادراتی و نظایر آن ممنوع است. مسئولیت اجرای این حکم برعهده بالاترین مقام دستگاه اجرایی و یا مقامات مجاز و مدیران مالی مربوطه است.		مدیریت تعهدات و تضامین دولتی از پیش‌نیازهای بسیار مهم سامان‌دهی بدهی‌های دولت است. تضامین متعدد از مجاری مختلف صادر شده و در بسیاری از موارد با نکول مدیون اصلی بر ذمه دولت قرار می‌گیرد. همچنین به‌موجب قوانین و مصوبات مختلف در نهادهایی غیر از دستگاه‌های دولتی تعهداتی برای دولت ایجاد می‌شود. ضمن جلوگیری از ایجاد تعهدات زائد باید تمامی این موارد به‌صورت شفاف و در قالب قوانین بودجه سنواتی درج شود. این ماده اقدام سازنده‌ای در راستای این هدف است.	

پیشنهاد اصلاحی	اظهار نظر کارشناسی	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	متن لایحه	شماره ماده
			تبصره- به منظور جلوگیری از افزایش تعهدات بودجه‌ای، هر نوع تصمیم‌گیری توسط دستگاه‌های اجرایی و مراجع تصمیم‌گیری و شوراها مانند شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها و مجامع عمومی شرکت‌های دولتی، درخصوص افزایش تعهدات بودجه، بدون پیش‌بینی عنوان تصمیم و بار مالی آن به صورت شفاف در قانون بودجه، ممنوع است.	
	تحمیل تعهدات مختلف به نهادهای عمومی غیردولتی و صندوق‌های بازنشستگی یکی از مجاری ایجاد بدهی برای دولت است و عملکرد نهادهای عمومی غیردولتی و صندوق‌ها را نیز مختل می‌کند. بنابراین همان‌طور که در متن ماده ذکر شده، تمامی این موارد باید در قالب اعتبارات مصوب بوده و هر مورد خارج از اعتبارات مصوب ممنوع باشد. البته شایان ذکر است که حکم این بند تا حدی مبهم بوده و منظور دقیق اعتبارات مصوب باید تبیین شود.		ماده (۱۸) بند «ث»: ایجاد هرگونه تعهد مالی برای صندوق‌های بازنشستگی، شهرداری‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی مازاد بر اعتبارات مصوب ممنوع است.	
حذف بند بخش پایانی بند «الف» مبنی بر مشروط شدن ایجاد بدهی به آنکه بازپرداخت اصل و فرع بدهی در هر سال از ده درصد (۱۰٪) سقف آخرین بودجه عمومی مصوب، تجاوز ننماید. ب) پذیرش بدهی‌های قطعی برعهده دولت، منوط به طی مراحل رسیدگی و حسابرسی ویژه مطالبات ادعایی اشخاص از دولت و ارائه شناسه تعهد دولت از سازمان است. سازمان موظف است	توجه به شاخص پایداری بدهی‌های دولت امری مهم و ضروری است اما شرط مندرج در بند «الف» بسیار محدودکننده بوده و با این شرط در عمل قانون بودجه کنار گذاشته خواهد شد و مبنای عمل دستگاه‌ها مجوز سازمان برنامه و بودجه خواهد بود. در سال جاری صرفاً بازپرداخت اصل و سود اوراق بدهی دولت، بیشتر از ۱۰ درصد بودجه عمومی است و با این حساب امکان ایجاد هیچ تعهد جدیدی نخواهد داشت. به منظور کسب اطمینان از پایداری مالی دولت لازم است تا به‌هنگام تدوین قانون بودجه این موضوع بررسی شود. همچنین طی سال سازمان برنامه با لحاظ قانون بودجه و چشم‌انداز وصول منابع مجوز ایجاد تعهد به دستگاه‌ها را دهد.		ماده ۲۴- به منظور نظم‌بخشی به تعهدات و تأدیه بدهی‌های دولت، اقدامات زیر انجام می‌شود: الف) به منظور نظم‌بخشی به تعهدات دولت و تأدیه بدهی‌ها، ایجاد هرگونه بدهی یا تعهد توسط دستگاه‌های اجرایی صرفاً با رعایت شاخص پایداری بدهی‌های دولت، منوط به تأیید سازمان است؛ مشروط بر آنکه بازپرداخت اصل و فرع بدهی در هر سال از ده درصد (۱۰٪) سقف آخرین بودجه عمومی مصوب، تجاوز ننماید.	



شماره ماده	متن لایحه	سابقه موضوع در قانون برنامه ششم و قوانین دائمی کشور	اظهار نظر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی
	<p>ب) پذیرش بدهی‌های قطعی برعهده دولت، منوط به طی مراحل رسیدگی و حسابرسی ویژه مطالبات ادعایی اشخاص از دولت و ارائه شناسه تعهد دولت از سازمان است. سازمان موظف است از طریق شرکت‌های حسابرسی نسبت به عقد قرارداد حسابرسی ویژه بدهی دولت اقدام نماید. پ) با هدف پایش پایداری بدهی بخش عمومی، دستگاه‌های اجرایی مکلفند اطلاعات مورد نیاز وزارت امور اقتصادی و دارایی را برای سنجش پایداری بدهی بخش عمومی ارائه نمایند.</p>		<p>طراحی مکانیسم مناسب برای ثبت و احصای دقیق تعهدات و تضامین یکی از اقدامات مهم برای جلوگیری از افزایش بی‌رویه تعهدات و تضامین و در نتیجه بدهی‌های دولت است. بدین‌منظور پیشنهاد می‌شود تمامی تعهدات و تضامین فقط در صورتی به رسمیت شناخته شود که به تأیید نهاد متولی آن رسیده و شناسه یکتا داشته باشد و لازم است نهاد متولی در قانون مشخص شود. علاوه بر این طی مراحل حسابرسی نیز به‌منظور تأیید بدهی‌ها نیاز است. شایان ذکر است که تعیین سازمان برنامه و بودجه که تاکنون ورودی در حوزه حسابداری و حسابرسی نداشته و اساساً خود متولی بازپرداخت بدهی‌های دولت است به‌عنوان نهاد تأییدکننده مطلوب نیست. مطابق با دستورالعمل کنونی بدهی و طلب دولت در سطح دستگاهی نیازی به تأیید مرجع ثالث مانند سازمان حسابرسی ندارد و با تأیید ذی‌حساب و رئیس دستگاه در حکم تأیید شده و قطعی تلقی می‌شود. برای اقلام بدهی و طلب فرادستگاهی دولت که متولی خاصی در سطح دستگاه‌های اجرایی ندارد حسب مورد مراجع متفاوتی تعیین شده است. در بیشتر موارد سازمان حسابرسی به‌عنوان متولی تأیید تعیین شده است ولی در باره بدهی‌های دولت به بانک مرکزی، هیئت نظارت بانک مرکزی و درباره بدهی‌های دولت به صندوق توسعه ملی، هیئت نظارت صندوق توسعه ملی و.. تعیین شده است. لازم است تا مرجع رسیدگی و تأیید بدهی‌های دولت وابسته به نوع طلبکار (صندوق توسعه ملی، بخش خصوصی، شبکه بانکی) برای یکبار در قانون مربوطه (لایحه مدیریت بدهی) یا آیین‌نامه تعیین شود و محول کردن این موضوع به دستورالعمل طی سال امر مطلوبی نیست. در حال حاضر طبق تبصره «۲» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی ماده (۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر «بدهی‌ها و مطالبات دولت که توسط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط اعلام نشده باشد، با اعلام وزارت و تأیید سازمان حسابرسی قطعی تلقی می‌شود». احصاء و گزارشگری دقیق بدهی‌ها نیازمند در اختیار داشتن اطلاعات مربوطه است و بند «پ» در این راستا حائز اهمیت است.</p>	<p>از طریق شرکت‌های حسابرسی نسبت به عقد قرارداد حسابرسی ویژه بدهی دولت اقدام نماید.</p>



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir