



چارچوب تعاملی دولت و مجلس در فرایند بودجه ریزی

ترسیم ارکان چارچوب تعامل دولت و مجلس در تدوین و تصویب بودجه



گزارش
پارلمان
بودجه

چارچوب تعاملی دولت و مجلس در فرایند بودجه ریزی
محدثه سروش بیگدلی - صابر الماسی

نوع سند
حوزه تخصصی
برنامه
عنوان
نگارنده/نگارندگان
ناظر کیفی
مشاور/ مشاوران
مرورگر/مرورگران
موعد تحویل
تاریخ انتشار
مخاطب (کارفرما)

مالکیت فکری و حق تالیف

توضیح حق تالیف و مالکیت فکری

فرد/موسسه

جملات کلیدی

کلمات کلیدی

فهرست مطالب

مقدمه	۲
۱- الزامات تفکیک حقوق و تکالیف بودجه ای دو قوه	۲
۱-۱. مبانی و کلیات	۲
۱-۲. افق بلند مدت بودجه ریزی	۱۰
۱-۳. بودجه ریزی برنامه محور	۱۶
۱-۴. بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد	۲۲
۱-۵. تصویب دو مرحله ای بودجه	۲۶
۱-۶. نظام گزارش دهی دولت	۲۹
۲- آسیب شناسی وضعیت تعاملی دولت و مجلس شورای اسلامی و راهکارهای	
اصلاحی	۳۴
پیشنهادهای سیاستی	۴۰
جمع بندی	۴۰
مراجع	۴۰

مقدمه

اصلاحات ساختاری در خصوص بودجه ریزی مستلزم تغییرات ساختاری در نحوه تدوین و تهیه بودجه در دولت و اصلاح فرایند رسیدگی آن در مجلس شورای اسلامی است. آسیب های موجود در خصوص نظام بودجه ریزی ایران، حاکی از این موضوع است که تحول بودجه ای در ابتدا باید در خود دولت و در نوع تنظیم لایحه بودجه و ساختارهای بودجه ای دولت رخ بدهد سپس مجلس به عنوان قوه ی ناظر بر سیاست های کلان اتخاذی دولت بر رهیافت های اقتصادی سیاسی اجتماعی بودجه نظارت داشته باشد به نحوی که در کارکردهای اجرایی و مدیریتی دولت مداخله صورت نگیرد.

تنظیم صلاحیت ها و اختیارات دو قوه مجریه و مقننه در ایران میتواند به عنوان بازوی اصلی در اصلاح ساختار بودجه به حساب آید. به نوعی که با تنظیم فرایندهای تهیه و تصویب و نظارت بر بودجه بتوان مسیر مدیریت مالی کشور را به سوی اهداف کلان اقتصادی به ویژه کاهش کسری بودجه برد و با تغییر دولت ها و مجالس، این موضوع از اهداف و ریل گذاری خود خارج نشود. طبیعتاً تحقق چنین مسئله ای بدون توجه به نقش قانون گذاری مجلس و نظارتی آن بر دولت و نقش مدیریتی دولت تحقق نخواهد یافت و بر اساس این پژوهش، ایجاد وحدت رویه و یک اقدام اصلاحی توسط همکاری دو قوه را میطلبد و راهکارهای عملیاتی آن احصا میشود.

۱- الزامات تفکیک حقوق و تکالیف بودجه ای دو قوه

۱-۱. مبانی و کلیات

«بودجه، مهم ترین سند مالی است که در معنای اصطلاحی وقتی تحت عنوان بودجه کل کشور از آن یاد می شود، به معنای احکام و ارقامی است که دریافت ها و پرداخت های کشور را در راستای تحصیل اهداف و بودجه مصوب لازم توسط مجلس، پیش بینی می کند».^۱ در واقع، در قالب سند بودجه چندوچون دخل و خرج مملکت برای مدتی معین، پیش بینی و تصویب می گردد.

اصولاً تنظیم و ارائه سند بودجه با قوه مجریه می باشد چراکه اجرای امورات مملکت در بستر قوه مجریه است و دولت که عهده دار بخش کثیری از ماموریت ها و وظایف ها است، بهتر از هرکسی می تواند سند دخل و خرج کشور را تنظیم کرده و ارائه دهد. حوزه عمل قوه مجریه شامل تمام افراد، دستگاه ها و سازمان هایی هستند که وظایف عمومی بر عهده دارند.^۲

^۱ رستمی، ولی، ۱۳۹۳، مالیه عمومی، نشر میزان، چاپ ششم،

^۲ مدنی، سید جلال الدین، ۱۳۷۴، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، چ سوم

اما آنچه واضح است این است که بدوا و به تاثیر از اندیشه‌های لیبرالیسی، بر جایگاه حداقلی دولت تاکید می‌شد اما با توجه به اهمیت کنترل‌گری و اعمال مدیریت از سوی دولت، وظایف دولت مدرن افزون‌تر می‌شود و برنامه‌ریزی‌ها اقتصادی و اجتماعی جایگاه ویژه‌ای پیدا می‌کنند چراکه با گسترش حدود وظایف و مأموریت‌های دولت، اهمیت برنامه‌ریزی مالی و تحقق اهداف اقتصادی دوچندان می‌شود که مقتضی آن اعمال «اصل کارایی» در تخصیص منابع و اعمال «اصل بهینگی» در استفاده از منابع می‌شود. یعنی علاوه بر مسئولیت‌های نخستین دولت مثل حفظ نظم و آزادی، اشاعه مبانی حاکمیت قانون، تامین کالاهای عمومی و حفظ استقلال، مسئولیت‌های دیگری در خصوص توسعه و اصلاح ساختارهای اساسی بر دوش دولت بار می‌شود که ایفای آن مستلزم اصلاح ساختارهای حاکم بر مالیه عمومی است.

وجود چنین بازتعریفی از جایگاه و نقش دولت، پس از جنگ جهانی دوم بود که با نظر به ضرورت هدایت امور اقتصادی توسط دولت‌ها برای مقابله با آشفتگی‌های اجتماعی، بودجه‌ریزی به ابزار سیاست‌گذاری اقتصادی-اجتماعی تبدیل شد تا بدین‌وسیله دولت‌ها بتوانند علاوه بر مأموریت‌های پیشین، سیاست‌های خود را در جهت تسریع رشد اقتصادی، حفظ ثبات و چگونگی توزیع درآمدها تنظیم و تشریح کنند. بنابراین، یکی از حوزه‌های مهم اثرگذاری دولت، کنترل و مدیریت نظام بودجه‌بندی است. اینگونه که دولت بایست در تنظیم و ارائه سند بودجه مدرن‌ترین و کاراترین روش‌ها را اختیار کند زیرا قوه مجریه نیازهای اطلاعاتی خود را غالبا از طریق بودجه‌ریزی طرح و تعقیب می‌کند. لذا، از آنجایی که مدیریت بخش عمومی با قوه مجریه می‌باشد و اطلاعات مربوط به آن باید متناسب با مسئولیت‌ها و وظایف قانونی دولت در قبال منابع تخصیص یافته باشد، جایگاه قوه مجریه در تنظیم و طرح لایحه بودجه اولویت می‌یابد که این امر در اصل ۵۲ قانون اساسی و نظرات تفسیری شورای نگهبان ارائه شده است.

اینکه چرا نقش قوه مجریه در تنظیم و ارائه سند بودجه، بسیار است، به جهت ماهیت خاص و متمایزی است که سند مزبور داراست. یعنی بودجه بیش از آنکه ماهیت یک قانون را داشته باشد، ماهیت اجازه قانونی را دارد؛ اینگونه که قوه مجریه اختیار اصلی تنظیم و ارائه سند مزبور را دارد و اساسا، تهیه و ارائه سند بودجه، در صلاحیت دولت است. اما برای اجرا نیازمند دریافت جواز از نمایندگان قانونی ملت است. اگرچه برای مثال در قانون اساسی ایران اصول ۷۱ و ۷۴ صلاحیت قانونگذاری را به مجلس داده است اما با نظر به ماهیت خاص بودجه، اصل مشخص و مستقل برای آن در نظر گرفته شده است. البته صدور جواز گاه با تغییر همراه است و گاه بدون تغییر. وسعت تغییر هم با نظر به صلاحیتی است که ساختار قانونی-سیاسی آن کشور برای قوه مقننه در نظر گرفته است و در مباحث آتی به تفصیل شرح داده می‌شود.

بودجه، برنامه مالی دولت است و تنظیم و ارائه آن هم اصولا با دولت است، اما از آنجایی که چندوچون تنظیم و اجرای سند مزبور تاثیری کلان بر وضعیت اقتصادی کشور دارد، وجود نهادی که قبل از ایجاد آن را زیر

ذره‌بین درآورد و اصطلاحاً، کنترل کند، لازم است. کنترل و نظارت، گاه ماهیت سلبی دارد؛ اینگونه که قوه مقننه مانع از تصویب می‌شود و دولت را ملزم به اصلاح می‌کند و گاه هم ماهیت ایجابی؛ اینگونه که خود مجلس تغییراتی در سند بودجه می‌دهد و هزینه‌هایی را به آن می‌افزاید. اینکه کدام یک حالات فوق اعمال می‌شود بسته به جایگاه پارلمان با توجه به ساختار سیاسی آن کشور است.

ماهیت حدود صلاحیت پارلمان در جرح و تعدیل سند بودجه با توجه به ساختار سیاسی هر کشور متفاوت است و ابتدا باید ماهیت بودجه به طور کلی در نظام هر کشوری تعیین شود؛ بدین نحو که آیا بودجه سند مالی است یا آنکه به مثابه قانون است و باید پارلمان در چارچوب آن بتواند صلاحیت قانونگذارانه خود را اعمال کند. در برخی کشورهای اروپای قاره‌ای، بودجه یک سند قانونی در خصوص برآورد هزینه‌ها و درآمدهای عمومی است. در نظام حقوقی کامن‌لا یا کشورهای عضو خانواده وست‌مینستری و کشورهای که از نظام مجلسی بریتانیا الگوبرداری کرده‌اند مانند مالزی، تأکید بودجه دولت بر اعلام سیاست‌های بودجه‌ای برای سال‌های آتی و ارائه برآوردهای بودجه مربوط به راهبرد مالی میان مدت دولت است. در ژاپن و کره جنوبی، دولت ملزم به ارائه «پیش‌نویس بودجه» است؛ نه «پیش‌نویس قانون بودجه». بنابراین، برخی به ماهیت قانونی سند بودجه اشاره دارند و برخی هم به ماهیت برنامه‌ای بودن سند بودجه.

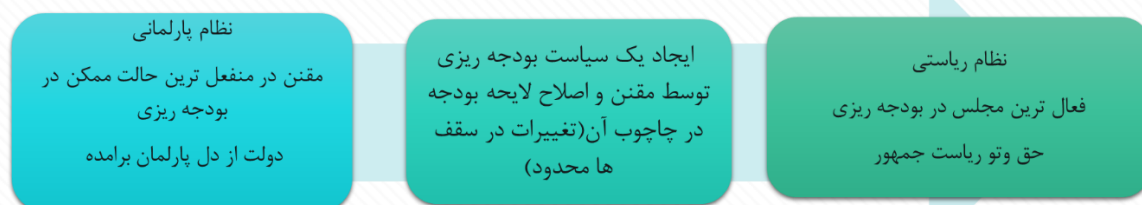
در نظام حقوقی ایران از نقطه‌نظر تعریف شکلی از مفهوم قانون، بودجه ماهیت قانونی است زیرا توسط مرجع ذیصلاح و با رعایت تشریفات تصویب می‌شود. در اصل ۵۲ قانون اساسی می‌خوانیم که «بودجه سالانه کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد.....». به نظر می‌رسد قانون اساسی، تنها یک برداشت شکلی از مفهوم قانون نداشته است و عناصر ذاتی این مفهوم در قانون اساسی عبارت‌اند از: امری بودن، لازم‌الاجرا بودن، علنی بودن، واضح بودن، قابل انجام بودن و مصوب مرجع ذیصلاح با رعایت تشریفات بودن. بر این اساس، در یک رویکرد ماهوی به مفهوم قانون، باید میان آنچه که امروزه به نام قانون بودجه به تصویب می‌رسد و آنچه که حقیقتاً بودجه است (بودجه آن چنان که باید باشد) تفکیک قائل شد. با توجه به ارکان ذاتی مفهوم بودجه که عبارت‌اند از: «پیش‌بینی درآمدهای کشور، برآورد و اجازه انجام هزینه‌های کشور، محدود به زمان بودن، اهداف قانونی و تهیه و تصویب توسط مراجع قانونی»، بودجه آن چنان که باید باشد، علی‌رغم وجود ایرادات، شبه قانون و بیشتر دارای ماهیت سندی است و بودجه آن گونه که هست و تصویب می‌شود، به دلیل اضافه شدن احکام بودجه، از ماهیت قانونی بیشتری برخوردار می‌شود.

در پی تغییرات و تحولاتی که در چند دهه اخیر در جایگاه و مأموریت و کارکرد بخش عمومی روی داده، نظام بودجه ریزی، مدیریت مالی و عملیاتی دولت‌ها نیز متحول شده است. از نظر تاریخی، تهیه بودجه برای پاسخ

گویی به مسئولیت های کنترلی و تامین حقوق پارلمانی است. حقوق پارلمان در ابتدا به بررسی و اتخاذ تصمیم راجع به میزان مالیات ها و منابع قابل وصول محدود می شد. اما به تدریج حوزه تشخیص و تعیین هزینه ها یا اختصاص منابع به مصارف را هم در بر گرفت و کم کم اهمیت بسیار یافت که تصویب بودجه در برخی نظام های سیاسی مترادف با رای اعتماد به دولت باشد.

در تمامی نظام های سیاسی کشورهای مختلف با ساختارهای سیاسی گوناگون، بودجه در پارلمان محل بررسی است و تفاوت نظام ها در میزان اختیار پارلمان در جرح و تعدیل بودجه پیشنهادی دولت است. برای مثال، در انگلستان به جهت پارلمانی بودن نظام سیاسی و دولت برآمده از پارلمان و حزب اکثریت، بودجه ی پیشنهادی دولت با حداقل تغییرات در پارلمان تصویب می شود و رای نیاوردن بودجه مرادف با سقوط دولت است. یعنی به هر شکل بودجه را نمی توان بدون درنظر گرفتن نظرات نمایندگان مردم تصویب و اجرا کرد و ورود پارلمان در تمامی کشورها به عنوان یک پیش فرض اولیه مورد قبول واقع شده است. زیرا بودجه شامل اعداد و ارقامی است که مربوط به منافع عمومی و موثر بر همه ی ابعاد یک جامعه است که بدون نظر و نظارت قوه مقننه امکان پذیر نیست. برای مثال، در تمامی کشورها وضع مالیات از اختیارات خاص قوه مقننه است (اصل قانون اساسی) و دولت نمی تواند وضع مالیات و تشخیص مودی و منابع مالیات کند مگر در برخی از نرخ های خاص مانند عوارض گمرک و ... که توسط خود پارلمان تعیین می شود و علتش هم ایجاد انعطاف و تسریع در امورات کشور است. در بودجه کشور میزان درآمدهای مالیانی و نرخ ها و انواع مودیان ذکر و تعیین می شود و بنا بر اصل اولیه ی تعیین مالیات توسط قوه مقننه، دولت نمی تواند به تنهایی امورات بودجه را تعیین و بدون نظارت مجلس تصویب کند. سایر بخش های بودجه نیز به همین شکل قابل استدلال است که منابع عمومی کشور که در اختیار دولت است به ویژه بودجه های وابسته به نفت، قوه ی مقننه بر نوع دخل و خرج اموال عمومی نظارت دارد و این نظارت در ابتدا به شکل نظارت مالی یعنی بررسی برنامه ی مالی و سیاست مالی دولت است و سپس نظارت بر نحوه ی دخل و خرج دولت و تناسب آن با بودجه ی تصویبی است تا از چارچوب آن خارج نشود. بنابراین دخالت قوه مقننه در تصویب بودجه یک امری اجتناب ناپذیر است.

همان گونه که گفته شد کشورها متناسب با نظام سیاسی خود که در طیف پارلمانی تا ریاستی قرار دارند، الگوی منحصر به فرد خود را دارند. گاه میزان دخالت حداقلی است مانند انگلستان و گاه، حداکثری مانند ایالات متحده آمریکا. بنابراین، نظام ریاستی فعال ترین مجلس در بودجه ریزی است و نظام پارلمانی، منفعل ترین.



قوه ی مقننه دارای کارکردهای گوناگونی است که برخی از این کارکردها، بر روند تصویب بودجه اثرگذار است و در زمان تعریف چارچوب مشخص برای میزان اختیارات قوه مقننه باید اثرات این تصمیمات بر این کارکردها و برعکس آن را ملاحظه نمود. کارکرد نمایندگی از اصلی ترین کارکردهایی است که برای پارلمان تعریف شده است. نماینده در تصمیمات سیاسی حکومت مشارکت می کند و عامل ارتباط بین مردم و حاکمیت است اما باید ساختاری تعریف شود تا شخص نماینده نقش نمایندگی را در بهترین حالت ایفا کند و برای دریافت امتیاز برای حوزه انتخابیه ی خود منافع عمومی و ملی را مخدوش نکند. کارکرد دیگر پارلمان قانون گذاری است و بهترین قانون گذاری زمانی اتفاق می افتد که تمامی ابعاد تصویب یک قانون مدنظر گرفته شود و اثرات بلند مدت یک تصمیم با نظرات کارشناسی شده، پخته و تصویب شود. خصوصا به جهت موقتی بودن قانون بودجه، ممکن است آسیب های برآمده در طولانی مدت در قانون گذاری پارلمان مورد توجه واقع نشود و ایجاد سازوکار برای پارلمان جهت کمک به این موضوع در بحث بودجه از اهمیت زیادی برخوردار است تا بودجه با حداکثر کارایی در عرصه ی سیاسی و اقتصادی، نظارت و تصویب شود.

در بحث کارکرد نظارت مجلس بر امورات دولت، باید ساختاری تعریف شود که از طرفی دولت انعطاف لازم را جهت گرفتن تصمیم در موقعیت های مختلف را داشته باشد و قوه مقننه بتواند در مواردی که دولت تصمیمات نابه جا و با آثار مخرب می گیرد اهرم های قانونی برای نظارت مناسب داشته باشد. در مورد نظارت قوه مقننه بر دولت بسیار سخن گفته شده است اما در مورد بودجه که راهبردی ترین سند در عرصه ی سیاست و اقتصاد کشور است در خصوص مرز تقنین و اجرا هنوز بحث ها کامل نشده است. در ایجاد ساختار برای میزان دخالت و جرح و تعدیل بودجه بین دولت و پارلمان باید به این ابعاد کارکردی پارلمان در کنار سایر مباحث توجه شود.

در مورد الگوی دخالت پارلمان در بودجه و ارقام آن سه الگو به شکل کلی وجود دارد که هر کدام دارای ابعاد و چالش های مرتبط با خود است. اول الگوی **اختیارات نامحدود** است که^۳ نمونه ی بارز در این نوع الگو نظام ریاستی آمریکا است. کنگره ایالات متحده آمریکا (الگوی نظام ریاستی) در تصویب لایحه پیشنهادی بودجه،

³ Unfettered Amendment Powers

صلاحیت نامحدود دارد. به بیان دیگر، کنگره صلاحیت تصویب بودجه را دارد و می‌تواند بودجه را آنگونه که خود تشخیص می‌دهد، طراحی و تصویب کند. صلاحیت مزبور، مبنای قانون اساسی است. طبق جزء هفت بند نه اصل اول قانون اساسی این کشور، «هیچ پولی نباید بدون تصویب تخصیص‌های قانونی، از خزانه خارج شود». حتی کنگره می‌تواند لایحه بودجه دولت را کنار گذاشته و خود مستقیماً بودجه را تدوین کند. البته از آنجا که رئیس‌جمهور می‌تواند قوانین مصوب کنگره را وتو کند یا برای رسیدگی قضائی به دیوان عالی بفرستد، عملاً مذاکرات کنگره تحت تأثیر نظر رئیس‌جمهور قرار دارد. هر چند در ایالات متحده آمریکا از الگوی اختیارات بدون محدودیت قانونگذار در تغییر لایحه بودجه پیروی می‌شود، گفته شده است که در عمل محدودیت‌هایی از نظر اقتصادی و سیاسی برای اعمال اختیار مجلس وجود دارد. برای نمونه، وضعیت بازار می‌تواند امکان استقراض دولت را محدود کند؛ سازمان‌های بین‌المللی ممکن است قواعد و شروط مالی خاصی را تحمیل کنند؛ و نیز ملاحظات مربوط به حوزه‌های انتخابیه می‌تواند در عمل، اتخاذ تصمیم در مورد وضع مالیات یا بعضی پرداخت‌ها را با محدودیت مواجه کند.

فارغ از نمونه‌ی آمریکا که دارای نظام ریاستی است، در نظر گرفتن اختیار فراوان بدون محدودیت برای پارلمان جهت تغییر بودجه پیشنهادی دولت ایجاد چند چالش ممکن است. هر دولتی که بر سر کار می‌آید، دارای برنامه‌ها و راهبردهای اجرایی مختص خود است، زمانی که نمایندگان دارای اختیار بی‌حد و حصر در ارائه پیشنهادات باشند، امکان لابی‌گری و استفاده از بودجه‌ی عمومی کشور را برای منافع محلی و حوزه‌های انتخابیه‌ی خود را خواهند داشت و این امر اثبات شده است که قدرت بدون حد فسادآور است و از طرفی نمایندگان در برابر لابی‌گری‌های کلان بسیار آسیب‌پذیرترند و در نتیجه آن، بودجه عمومی از راهبردهای اصلی و اهداف کلان خود که دولت به عنوان ابزاری برای رسیدن به اهداف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سلامت و ... تعریف کرده است دچار تغییرات غیر بنیادین و انحراف از اهداف ملی می‌شود. به همین سبب بودجه‌ی کشور با پروژه‌های سطح جامعه دچار عدم یکپارچگی می‌شود زیرا بودجه مدیریت منابع محدود برای مصارف نامحدود است و برای رسیدن به اهداف کوتاه و بلند مدت ناگزیر به اولویت بندی هستیم.

برای مثال در یک بودجه برای بخش آموزش و ایجاد مدارس جدید مبلغی در نظر گرفته شده است که نمایندگان دو حوزه انتخابیه در نزدیک یکدیگر در جهت ایجاد امتیاز برای افراد محلی خود بودجه‌ی محدود را هر کدام صرف ساخت یک مدرسه در هر شهرستان می‌کنند. بودجه صرفاً پاسخ‌گوی ساخت مدرسه می‌شود و به جهت کمبود آن به تجهیز و راه اندازی دو مدرسه نمی‌رسد. با عقب افتادن تجهیز و آغاز کار مدرسه، اهداف آموزشی برآورده نمی‌شود؛ در حالی که اگر تصمیم ملی و با دید کلان گرفته می‌شد با راه اندازی یک مدرسه بین دو حوزه انتخابیه‌ی مجاور امکان تحصیل تعدادی دانش آموز فراهم می‌شد. این یک نمونه‌ی بسیار

ساده از مشکلات عدم یکپارچگی در تصویب بودجه است که بدون ایجاد چابوب و محدودیت برای نمایندگان احتمال بروز دارد.

از معایب معلوم نبودن بخش تقنین و اجرا می‌توان بیان نمود که دخالت مجلس ممکن است باعث ایجاد تعارض در سیاست های دولت و مجلس شود. برای مثال استراتژی دولت در مدیریت تفویض اختیار به مدیران، مدیریت پویا و نظارت پسینی باشد در حالی که مجلس با دخالت در اعداد و ارقام های ریز یک سازمان به دنبال تعیین دقیق همه ی موارد و مدیریت منفعل است. اگر اختیارات به درستی تعیین نشود موجت تعارض در مدیریت اجرایی کشور خواهد شد.

دومین الگو، الگوی **عدم اختیار تغییر ارقام لایحه**، در بعضی کشورها قانونگذار فقط می‌تواند بودجه را تصویب یا رد کند و اختیار اصلاح ارقام پیشنهادی دولت چه در بخش منابع و چه در بخش مصارف را ندارد. بدین ترتیب ممکن است با وجود پایان دوره اعتبار و اجرای قانون بودجه سابق، قانونگذار بودجه جدید را تصویب نکند، که برای چنین وضعیتی، در نظام‌های مختلف حقوقی راه حل‌های متفاوتی پیش‌بینی شده است. انگلستان از چنین الگویی پیروی می‌کند که برآمده از ساخت سیاسی آن است.

سومین الگو، الگوی **اختیارات محدود در تغییر ارقام بودجه** می‌باشد. در این نوع بودجه ریزی، پارلمان برای ایجاد تعادل کافی و دور شدن از چالش های دو الگوی قبل، اقدام به ایجاد محدودیت برای خود می‌کند تا اختیارات محدودی اما کارآمد داشته باشد. در این الگو مدل های مختلفی قابل فرض است و هر کشور یک مدلی را انتخاب کرده است. در بعضی کشورها از روش «محدودیت کسر بودجه ای»، و در برخی از روش «محدودیت افزایش هزینه های کل» و در بعضی دیگر از روش «صرفاً کاهشی» تبعیت می‌شود. برای مثال، در فرانسه (نظام نیمه ریاستی) طبق اصل چهارم قانون اساسی، «پیشنهادهای و اصلاحیه هایی که اعضای دو مجلس ارائه می‌کنند، اگر تصویب آنها سبب کاهش درآمد دولتی یا سبب ایجاد یا تشدید مخارج دولتی شود، قابل بررسی نیست.» این اصل، در خصوص لایحه بودجه به صورت خاصی مجری است. بر این اساس، طبق ماده چهل و هفتم قانون ارگانیک بودجه، مجلس تنها می‌تواند ترکیب هزینه‌های پیشنهادی بودجه دولت را با تغییر میزان اعتبارات برنامه‌ها در چارچوب مأموریت ها تغییر دهد. طبق این اصل، مجلس باید ظرف هفتاد روز از زمان دریافت لایحه بودجه، تصمیم نهائی خود را اعلام کند. اگر مهلت زمانی هفتاد روزه رعایت نشود، دولت می‌تواند لایحه بودجه را با صدور فرمان تصویب کند.

طبق اصل قسمت اول اصل چهل و هفتم قانون اساسی فرانسه، مهلت پنجاه روزه برای تصمیم گیری پارلمان در خصوص لایحه قانون بودجه تأمین اجتماعی لحاظ شده است. عدم رعایت این مهلت به دولت اجازه می‌دهد

که لایحه‌ای را از طریق فرمان مطرح سازد. علاوه بر این، دولت می‌تواند از راهکار اخذ رأی کلی (پذیرش یا ردّ لایحه دولت) یا راهکار تعهد مسئولیت دولت (رأی اعتماد) استفاده کند. به موجب بخش سوم اصل چهل و چهار قانون اساسی، دولت می‌تواند از مجلس بخواهد لایحه را یا به همان شکل و ترکیب و بدون دخل و تصرف در آن با یک رأی گیری رد کند یا بدون اصلاحات به تصویب برساند. البته این روش مانع رسیدگی و مذاکره پارلمانی در خصوص هر یک از مواد لایحه نیست. طبق بخش سوم اصل چهل و نهم قانون اساسی، «نخست وزیر می‌تواند پس از تصمیم گیری در شورای وزیران، در برابر مجلس ملی در مورد تصویب یک متن مشخص، مسئولیت دولت را به رأی گذارد. در این صورت، متن تصویب شده تلقی می‌شود، مگر اینکه پیشنهاد استیضاحی ظرف بیست و چهار ساعت پس از تسلیم آن، طبق شرایط مقرر در پاراگراف پیشین تصویب شود».

هرچه قوای مجریه و مقننه بیشتر از یکدیگر مستقل باشند، احتمال بیشتری وجود دارد که پارلمان محتوای بودجه دخل و تصرف نموده و بودجه را همراه با جزئیات بیشتری به تصویب برساند. بنابراین، نقش کنگره آمریکا در تصویب بودجه از قوای مقننه اکثر کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری های اقتصادی، فعال تر و مستقل تر است. با تجربه‌ی طولانی کشورها در بودجه نویسی و افزایش اهمیت نقش و عملکرد دولت در حاکمیت یک کشور، عمدتاً کشورها به سمت ایجاد محدودیت برای میزان اختیارات پارلمان ها حرکت کرده اند. البته قابل ذکر است، خود پارلمان قوانینی طراحی نموده که بدان موجب بتواند نقشی محدود اما موثر ایفا کند تا از چالش هایی که در خصوص داشتن اختیار کامل تغییر توسط پارلمان ها ایجاد می‌شود، دوری کند. در این باره، ابزارهایی برای ایجاد نقش موثر قوه مقننه در بودجه ریزی و ایجاد تعادل پدید آمده است. برای مثال، «**قوانین از پیش تعیین شده**» پدید آمده که ابتدایی ترین اقدامی که هر کشور برای ایجاد تعادل بین قوا و تنظیم یک بودجه‌ی متناسب و متعادل می‌کند، تنظیم قوانینی است که حدود اختیارات مجلس را مشخص و تعیین می‌کند که گاه با **تعدیل در تخصیص بودجه** است؛ اینگونه که توزیع هزینه ها را تعدیل کند. اگر مجلس مخارج را به پایین تنظیم کند، دولت اختیار دارد یا برای مثال بار مالیاتی یا وام دولت را کاهش دهد. گاه با **تعدیل در سیاست مالیاتی** به نوعی که توازن مالیات و هزینه ها به هم نخورد هم چنین گاه با **تغییر تعادل هزینه و درآمد و نهایتاً گاهی هم با تأثیر گسترده بر سیاست مالی**.

از جهتی دیگر، «**قواعد مالی محدودکننده**» ایجاد شده، که به جای محدود کردن اصلاحات بودجه ای، یک سری قواعد مالی میان مدت و بلند مدت تنظیم کند که شاخص های اقتصادی و سایر حوزه های مربوط به بودجه که مدنظر دارد را در آن بگنجانند و آن را به عنوان محدودیت اصلاحات بودجه ی پیشنهادی دولت قرار دهد.

علاوه بر دو نوع قواعد فوق برای افزایش نقش موثر قوه مقننه، «**قواعد مربوط به فرایند تصویب**»، نوعی دیگری است که با قرار دادن محدودیت در فرایند تصویب بودجه، از عوامل مهمی که می‌تواند به نظم بخشیدن

تصویب بودجه و اصلاحات مکرری که ممکن است توسط نمایندگان مردم ارائه شود از نظر شکلی کمک کند. برای مثال، حق وتو مجریه یا محدودیت زمانی برای تصویب که جدول ذیل نمونه‌هایی زمانبندی بررسی بودجه در برخی از مجالس دنیا در ذیل ذکر شده است.

ابزارهای اعمال نقش موثر و مفید قوه مقننه در بودجه‌ریزی



در قسمت حاضر، هدف آن بود که ابتدا در پیچه‌ای برای فهم بودجه و جایگاه آن، به ویژه از منظر تفکیک حقوق و تکالیف قوه مقننه و قوه مجریه، گشوده شود که از این طریق، توضیحی ابتدایی از جایگاه قوه مجریه در تنظیم و ارائه سند بودجه و حدود دخالت مجلس در فرآیند بودجه ارائه شد. جایگاه و حدود صلاحیت قوه مقننه در جرح و تعدیل سند بودجه با توجه به ساختار سیاسی یک کشور متفاوت است و با نظر به اینکه چینش متفاوت تفکیک قوا در هر کشوری، نظام‌های مختلف ریاستی، پارلمانی و نیمه‌ریاستی-نیمه‌پارلمانی را پدید آورده، حدود دخالت مجلس نیز در هر ساختاری متفاوت است. اما با این حال، در خصوص جایگاه قوه مقننه در امر بودجه‌ریزی، مسئله محدود به تصویب سند بودجه نمانده است؛ بلکه موضوعات مختلفی نظیر افق‌های بلندمدت، بودجه ریزی برنامه محور و بودجه مبتنی بر عملکرد و نظام گزارش دهی دولت و در نهایت فرایند تصویب دو مرحله‌ای بودجه را نیز میتوان به عنوان ابعاد موثر در تعامل دولت و مجلس در نظر گرفت که در ادامه به شرح این موارد پرداخته خواهد شد.

۲-۱. افق بلند مدت بودجه ریزی

بودجه به عنوان سند مالی یک ساله تا زمانی که در بستر اهداف میان مدت و بلند مدت طراحی نشود، طبیعتاً دارای بازدهی لازم در مدیریت مالیه عمومی کشور را نخواهد داشت. از این رو، اگرچه یکی خصوصیات بودجه،

سالانه بودن بودن می‌باشد که بدان موجب دخل و خرج دولت در یک سال مالی مشخص می‌شود. اما تاثیرش بسیار فراتر از زمانی است که اجرا می‌شود. از این رو، تجربه اثبات کرده، اگر بودجه‌ریز معطوف به اهداف بلند مدت و مقاصد کلان اقتصادی نباشد، عملاً آثار مخربی را بر جای می‌گذارد؛ به گونه ای که دولت‌ها با میزان قابل توجه کسری بودجه مواجه می‌گردند و استقراض و افزایش بدهی دولت را در هر سال ایجاد می‌کند که در نوع خود تورم شدیدی بر جای می‌گذارد و از میزان سطح معیشت مردم می‌کاهد. بنابراین، بودجه‌ریزی اگر در چارچوب برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت نباشد، سد راه تحقق برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی می‌شود. در این خصوص قابل ذکر است به زعم برخی سالیانه بودن بودجه مبتنی بر دو مبنای **سالیانه بودن درآمدزایی دولت و امتناع حسابرسی در بازه‌ای کوتاه‌تر از یک سال** بوده که امروزه فاقد اهمیت است. در واقع، سالانه بودن بودجه ریشه تاریخی و قانونی دارد که بودجه را سالیانه دانسته‌اند. مضافاً اینکه سالانه بودن بودجه به خاطر اقتضائات حسابداری بوده است. یعنی لازم بوده که به دلیل محدودیت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری و جلوگیری از بی‌نظمی و عدم انضباط مالی، حسابرسی به بودجه سالیانه باشد.^۴

بنابر دلایل فوق قانونی، فرهنگی، حسابداری و، بودجه ماهیت سالیانه پیدا کرده است و منطقاً با وجود ضرورت‌هایی مثل ایجاد بینش مقایسه‌ای و هدف‌گذاری راهبردی و برنامه‌ریزی‌ها کلاً اقتصادی، ایده سالیانه بودن بودجه فقط الزامات شکلی است که قانون اساسی در خصوص ارائه بودجه در نظر گرفته است.

بنابراین، در بودجه‌ریزی مدرن چارچوب‌های میان مدت و بلند مدت در خصوص تصویب بودجه سالانه ترسیم کرده‌اند که بودجه سالانه نباید از حدود و اهدافی که برنامه بودجه بلندمدت و میان مدت ترسیم کرده، فاصله گیرد. در همین راستا، حوزه وظایف جدیدی برای پارلمان در خصوص انطباق بودجه سالانه با چارچوب کلی چند ساله تعریف گشته است. در میان کشورهای عضو سازمان بین المللی همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۲۴ کشور گزارش داده‌اند که پارلمان و نهاد قانونگذاری، راجع به انطباق سند سالانه با چشم‌انداز چندین ساله بحث و شور به عمل می‌آید و ۱۳ کشور هم گفته‌اند تطبیق سندسالیانه بودجه با برنامه بلند مدت بودجه‌ای لازم است.^۵

وقتی تحلیل‌ها و مباحثه در خصوص چارچوب‌ها و چشم‌اندازهای چند ساله در خصوص بودجه شکل گیرد، متعاقباً ظرفیت و توان شکل‌گیری تحلیل برای گذار از بازه میان مدت به بازه‌های طولانی، پدید می‌آید. در

^۴ حبیب نژاد، س.، و منصوری بروجنی، م. (۱۳۹۵). تحلیل مبانی و کارکردهای اصل سالیانه بودن بودجه در دوران کنونی.

دانش حقوق عمومی، ۵ (۱۶)، ۸۱-۱۰۲

^۵ همان، ص ۸۴

واقع، کوشش سند مزبور برای تبیین دو مسئله است اول آنکه، در بازه طولانی مدت چه ریسک‌ها و خطراتی می‌تواند گریبان‌گیر کشور شود و بحران مالی یا کسری بودجه رقم زند. دوم آنکه، سند سالیانه بودجه برنامه‌های بلند مدت اصلاح ساختار و تحول مطابقت داده می‌شود. در بسیاری از مواقع، نهادهای مالی مستقل تحلیل جامع و مفصلی راجع به برنامه‌های بودجه‌ای بلند مدت ارائه می‌دهند. در سال ۲۰۱۲ سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه تحقیقی تحت عنوان «بررسی رویه‌ها و روش‌های بودجه ریزی»^۶ با معادل منتشر گشت که تحلیل جامعی راجع به ثبات بودجه‌ای و برنامه‌های بلند مدت ارائه داد.

چارچوب بودجه چند ساله پیوند بین اهداف سیاست‌های مالی دولت در زمینه اقتصاد کلان و کاربرد آنها در زمینه عملیاتی را فراهم می‌کند و معمولاً، در سه سطح و از بالا به پایین عمل می‌کند. سطح اول، بیان اهداف سیاست‌های مالی دولت از نظر کلان اقتصادی است، یعنی سطح مازاد یا کسری به عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی. در سطح دوم، این اهداف به حداکثر میزان کل هزینه بر اساس مفروضات اقتصادی خاص ترجمه می‌شود در سطح سوم، محدودیت کل هزینه‌ها با ارائه سطوح مشخص بودجه. علاوه بر اهداف، بودجه‌ریزی بلندمدت سبب همگرایی و کاهش اختلافات بودجه‌ای میان پارلمان وقوه مجریه می‌شود. یعنی با وجود اهداف بلند مدت و نظارت مجلس بر لزوم انطباق سند بودجه سالیانه با اهداف بلندمدت، همگرایی افزون شده و اختلافات مجلس و دولت کاهش می‌یابد.

در نگاهی دقیق‌تر، افقی زمانی که برای بودجه در نظر گرفته می‌شود به دو صورت، میان مدت و بلندمدت است که هم‌اکنون در بسیاری از کشورهای پیشرفته، افق میان‌مدت اهمیت به مراتب بیشتری دارد. چارچوب هزینه‌ای میان مدت یا اصطلاحاً MTBF^۷، رویکردی است که سیاست برنامه‌ای و بودجه‌ای را در یک افق چند ساله ترسیم می‌کند و نوعاً پیش‌بینی مالی محسوب می‌شود. این چارچوب، برنامه‌ریزی و تغذیه و پیش‌بینی سیاست‌های چند سالیه را در نظر می‌گیرند. در واقع، با تکیه بر چارچوب مزبور دولت می‌تواند در دیدی بلند مدت به سیاست‌های خود نظیر پروژه‌های سرمایه‌گذاری بزرگ، برنامه‌های جدید، جامه عمل بپوشاند. همه کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه به جز بلژیک و مکزیک و نروژ از MTBF ها بهره می‌برند و برنامه‌های مالی چندین ساله در نظر می‌گیرند. برای مثال کشور فنلاند برنامه ۴ ساله در نظر گرفته است. به منظور درک بهتر طرح و اعمال افق‌های بلندمدت بودجه‌ای، به اختصار وضعیت سه کشور سوئد، فرانسه و ایالات متحده آمریکا از نظر گذرانده می‌شود.

۱-۲-۱. سوئد

^۶ Budgeting Practices and Procedures Survey

^۷ Medium-term Budgeting Framework

کشور سوئد از چارچوب بودجه چند ساله به عنوان مبنای تنظیم و تصویب بودجه سالانه استفاده می‌کند. افق زمانی مزبور سه ساله است که قاعدتا مفاد بودجه هر سال بایست با نظر به اهداف و برنامه‌های دوسال بعد تنظیم و تصویب شود. در واقع، هر سال با پیش بینی های چند ساله جدید شروع می‌شود که بدون تطابق با پیش بینی های قبلی تهیه می‌شود. چارچوب بودجه چند ساله با اهداف سیاست های مالی دولت در زمینه اقتصاد کلان و کاربرد آنها در زمینه عملیاتی پیوند خورده است و معمولا از بالا به پایین عمل می‌کند.^۸ اینگونه که اول اهداف سیاست های مالی دولت از نظر کلان اقتصادی تعیین می‌شود و سپس، این اهداف با حداکثر میزان کل هزینه بر اساس مفروضات اقتصادی خاص، انطباق داده می‌شود. نهایتا، محدودیت کل هزینه ها با ارائه سطوح مشخص بودجه برای هریک از ۲۷ حوزه مخارج عملیاتی که در نظر گرفته شده است، در نظر گرفته می‌شود.

در سوئد، چارچوب بودجه چند ساله از نظر قانونی لازم الاجرا است. پارلمان حداکثر میزان کل هزینه های دولت و سطح مشخصی از بودجه برای هر یک از ۲۷ حوزه هزینه‌ای که در مرتبه‌ای پایین تر قرار دارند، تصویب می‌کند. نسبت بین کل هزینه‌های دولت و جمع هزینه‌ها در هریک از ۲۷ حوزه هزینه‌ای متفاوت است و این تفاوت، رو به پایین است. یعنی مجموع بودجه برای ۲۷ حوزه هزینه‌ای، کمتر از حداکثر سطح کل هزینه خواهد بود که این تفاوت "حاشیه بودجه" خوانده می‌شود. به عنوان مثال، حاشیه بودجه در سال اول، ۱.۵ درصد خواهد بود. در سال دوم، ۲ درصد و در سال سوم ۲.۵ درصد. هدف از حاشیه بودجه این است که در برابر هر گونه خطای پیش بینی، حصار ایجاد شود تا حداکثر هزینه کل مصوب مجلس مجبور به اصلاح نشود.

جهت تنظیم مفاد بودجه سالیانه وزارت دارایی هر ساله مفروضات اقتصادی موجود را چارچوب بودجه را مورد بررسی قرار می‌دهد. در این راستا، علاوه بر تمامی وزارتخانه‌ها بودجه‌پیشنهادی خود را به وزارت دارایی ارسال می‌کند و وزارت دارایی معمولا این سند را مورد انتقاد قرار می‌دهد و گاه، مباحث و جدلهایی بین وزارت دارایی و وزارتخانه‌ها در خصوص بودجه سالیانه پدید می‌آید. نهایتا، وزارت دارایی توصیه بودجه‌ای خود را برای کابینه آماده می‌کند که طی آن هزینه‌ها و سطح بودجه مشخصی برای ۲۷ حوزه هزینه برای بودجه آینده و دو سال بعد توصیه می‌شود. سطح هزینه‌ها باید برای بودجه سال آینده و مطابق با چارچوب چندساله باشد.

^۸ بودجه‌ریزی از بالا به پایین به رویه‌ای اشاره دارد که بدان وسیله اهداف مالی از ابتدا مشخص شده‌اند و در این راستا، سیاست‌های بودجه‌ای سالیانه و چند ساله موافق با همه سطوح در نظر گرفته شده است. در بودجه‌ریزی از بالا به پایین، ابتدا نهاد اجرایی اهداف مالی دولت را که ماهیت کلی دارند، مشخص می‌سازند که در این بین اهداف مالی میان مدت و شرایط اقتصادی را در نظر گرفته می‌شود.^۹

در این راستا، جلسه‌ای در کابینه و با حضور معاونان وزیر دارایی در استکهلم برگزار می‌شود و وزارتخانه‌های مختلف پیشنهادات و دلایل خود در خصوص صرف هزینه‌های بیش‌تر در برخی حوزه‌های را تسلیم نموده و به شور و کنکاش گذاشته می‌شود تا سند سالیانه تنظیم و تهیه گشته و به مجلس فرستاده شود.

۱-۲-۲. فرانسه

در کشور فرانسه، چارچوب‌های چند ساله برای بودجه در نظر گرفته‌اند که اصطلاحاً پیش بینی اقتصاد کلان خوانده می‌شود و عمدتاً توسط «اداره کل خزانه داری وزارت دارایی»^۹ انجام می‌شود. این برنامه دو بار در سال اجرایی می‌شود. مرتبه اول، در زمستان به منظور تهیه برنامه ثبات و مرتبه دوم در تابستان به منظور تهیه لایحه بودجه دولت و لایحه بودجه تأمین اجتماعی. در نتیجه این دو برنامه، پیش بینی های فنی اقتصادی انجام می‌شود که کل اقتصاد فرانسه را در بر می‌گیرد و پس از ارائه به کابینه وزرا، منجر به تصویب پیش بینی های دولت می‌شود.

پیش بینی های اقتصاد کلان که برای برنامه ثبات و لویج بودجه تهیه شده است، برای بررسی به یک موسسه مالی مستقل به نام «شورای عالی دارایی عمومی»^{۱۰} ارائه می‌شود که در مورد اعتبار پیش بینی ها توصیه های فنی خود را ارائه دهد. از زمان ایجاد موسسه مالی ، خطاهای پیش بینی به طور متوسط از ۱.۵٪ به کمتر از ۰.۲۰٪ کاهش یافته است. پیش‌بینی‌های اقتصاد کلان و مالی تهیه شده در تابستان در گزارش اقتصادی، اجتماعی و مالی^{۱۱} پیوست قانون بودجه دولت منتشر می‌شود. این گزارش پیش‌بینی‌های چندساله برای تولید ناخالص داخلی و بحث مفصلی در مورد چشم انداز اقتصادی (تراز پرداخت ، مصرف خانوار ، اشتغال ، تورم)، از جمله خطرات و عدم قطعیت های مربوط به پیش بینی و سناریوهای جایگزین را ارائه می‌دهد. پیش بینی های مالی با تجزیه و تحلیل روند درآمد و هزینه دولت مرکزی ارائه می‌شود و تجزیه و تحلیل دقیق برای هر بخش از دولت ارائه می‌شود. گفتنی است که اگر این پیش بینی ها خوش بینانه طراحی شوند می‌تواند از اهداف اصلی این پیش بینی ها دور شود و اخلال در مدیریت و انضباط مالی را ایجاد کند.

چشم‌انداز چندساله بودجه‌ی سالانه‌ی ، در دو سند نمایان می‌شود: یکی در برنامه ثبات، دیگری در قوانین مربوط به برنامه ریزی مالی عمومی.^{۱۲}

⁹ the Directorate General of the Treasury ("Direction du trésor") of the Ministry of Finance

¹⁰ High Council of Public Finances

¹¹ Rapport économique, social et financier

¹² Law on the Programming of Public Finances

برنامه ثبات اولین سند بودجه است که به عنوان بخشی از چرخه تدوین بودجه سالانه تهیه می شود و مسیر توسعه بودجه عمومی برای سال قبل، سال جاری و سه سال بعد را براساس "منطقی ترین و محتاط ترین" وضعیت کلان اقتصادی ارائه می دهد. برنامه مزبور، هر ساله تحت هدایت اداره خزانه داری و با هماهنگی اداره بودجه و سایر ذینفعان مربوط تهیه می شود. پیش بینی های برنامه ثبات بر مبنای اجرای قانون بودجه سال قبل و قانون تامین مالی تامین اجتماعی است و هم چنین شامل تخمین های پس انداز های احتمالی است که هنوز به طور رسمی به عنوان بخشی از قانون بودجه توسط پارلمان تصویب نشده است.

قانون برنامه ریزی مالی عمومی هر دو یا سه سال توسط اداره بودجه تهیه می شود. مدت زمان مندرج در این قوانین طبق قانون ارگانیک بودجه ۲۰۱۲ باید حداقل سه سال باشد، اما جدیدترین قانون برنامه ریزی مالی عمومی یک دوره پنج ساله را شامل می شود - این از اختیارات رئیس جمهور است - بنابراین به "استراتژی مالی" دولت تبدیل می شود.

قوانین مربوط به برنامه ریزی مالی عمومی، اهداف مالی میان مدت (به اصطلاح OMT) برنامه ثبات همان سال را به اهداف مالی میان مدت برای هر بخش دولت عمومی تبدیل می کند و روشهایی را برای تحقق این اهداف مشخص می کند. به طور دقیق تر، قانون برنامه ریزی مالی عمومی مسیر تعدیل هر بخش را در دوره تحت پوشش قانون مشخص می کند تا دستیابی به اهداف مالی میان مدت را امکان پذیر کند هم چنین تغییرات ساختاری که برای آن منظور لازم است را فراهم و قوانین مربوط به هزینه را برای دولت و موسسات عمومی تنظیم می کند.

۱-۲-۳. ایالات متحده آمریکا

در ایالات متحده آمریکا، اداره بودجه کنگره، اطلاعات هر ساله مختلف بودجه ای در خصوص درآمدها، هزینه ها، کسری بودجه و بدهی ها را در یک چشم انداز بودجه ای بلند مدت قرار می دهد. یعنی اطلاعات هر ساله را مبنایی برای تنظیم بودجه سالیانه می کند. این رویکرد، از گذشته به آینده می باشد. بازه زمانی این چشم انداز در سال ۲۰۱۸ در خصوص بدهی، سال ۲۰۴۸ و بعد از آن را در نظر گرفته بود. در این راستا، اداره بودجه، دو سناریو مختلف ارائه نموده است که یکی سناریو «پایه توسعه یافته» و دیگری سناریو مالی جایگزین توسعه یافته»، که مطابق هر دو با افزایش هزینه های بهداشت و درمان و پیرتر شدن کشور، نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی بیش تر خواهد بود. در مقابل، اداره بودجه، سناریوهایی دیگر نیز ارائه نمود که نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی در آینده با رعایت استانداردهای کاستن از هزینه، کاهش پیدا خواهد کرد. برای مثال، اگر قانونگذاران در نظر دارند، میزان بدهی به تولید ناخالص داخلی را در سال ۲۰۴۸ کاهش دهند، باید مخارج بدون نفع را

حذف کرده و درآمدهایی دولت را افزایش دهند که در این صورت نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی به شکل منحصر به فردی کاهش می‌یابد.

گفتنی است که چشم‌انداز مزبور ۳۰ ساله است و اداره بودجه، در چشم‌اندازی که در سال ۲۰۲۱ در نظر گرفت وضعیت مالی دولت را در سال ۲۰۵۱ با توجه به وضعیت امروز و اتفاقات پیش‌رو پیش‌بینی نمود. به موجب پیش‌بینی مزبور نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی که در سال ۲۰۲۱، ۸۱ درصد می‌باشد در سال ۲۰۵۱ به ۲۰۲ درصد یعنی به بیش از دو برابر افزایش پیدا خواهد کرد. همچنین، مقدار کسری بودجه در قیاس با جی دی پی، به ۱۳ درصد افزایش پیدا خواهد کرد.

علاوه بر چشم‌انداز بالا که از سوی اداره بودجه آمریکا ارائه می‌شود، در سند بودجه این کشور برآوردهای هریک از چهار سال پس از سال بودجه ارائه می‌شود برای مثال اگر اکنون در سال بودجه‌ای ۲۰۲۲ قرار داریم، برآورد بودجه‌ای برای سال ۲۰۲۳ لغایت ۲۰۲۷ ارائه می‌شود. تدوین فروض اقتصادی مختلف هم مشترکا بر عهده شورای مشاوران اقتصادی، وزارت خزانه‌داری و اداره مدیریت و بودجه است. پیشنهاد بودجه هم بایست در خصوص بحث‌های چشمگیر درباره فروض اقتصادی زیربنایی و مقایسه با پیش‌بینی‌های سال گذشته باشد. فروض اقتصادی متشکل از برآوردهای آثار سیاست‌های رئیس‌جمهور در صورت تصویب است. متقابلا هم اداره بودجه کنگره مجموعه‌ای از فروض اقتصادی را ارائه می‌دهد که با فروض اداره مدیریت و بودجه تفاوت دارند و آثار تغییر سیاست‌ها را شامل نمی‌شوند.

۳-۱. بودجه ریزی برنامه محور

روش حاکم بر بودجه ریزی بر نحوه تعامل دو قوه مقننه و مجریه موثر است به این معنا که نوع تنظیم بودجه و محتوای سند بودجه که به پارلمان ارائه می‌شود میتواند حدود و ثغور اصلاحات پارلمان و نحوه ورود آن را تعیین کند. برای مثال در بودجه‌ریزی عملکردی، لزوم ترسیم چارچوب‌های بودجه‌ای بلندمدت و پاسخگویی بخش‌های اجرایی در مقابل دولت افزون می‌شود و به جای اینکه، پارلمان به مسائل ظریف و ریز بودجه‌ای بپردازد، عملکردی مختصر و مفید در رسیدگی به کلیات و اهداف بودجه ایفاء خواهد نمود و در کنار این، عمدتا وظیفه نظارت محور خود را اعمال خواهد کرد. در خصوص اینکه بودجه‌ریزی به چه نحوی باشد، دو سیستم برنامه‌محور و سیستم عملکردی وجود دارد که در اثر هریک، رابطه دولت و پارلمان شکل خاصی

می‌یابد. از این رو در این قسمت، ابتدائاً رابطه دولت و پارلمان در بودجه‌ریزی برنامه‌محور بررسی می‌شود و در قسمت آتی هم، رابطه مزبور با توجه به بودجه‌ریزی عملکردی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

بودجه ریزی برنامه‌محور که اصطلاحاً «Programm-based budgeting» خوانده می‌شود، روش کلاسیک در بودجه‌ریزی است که تأکید خود را معطوف به برنامه‌ها می‌کند و برای هر برنامه، اعتباری در نظر می‌گیرد. به عبارت کامل‌تر، در بودجه‌ریزی برنامه‌محور، اعتبارات سازمانهای دولتی بر حسب وظایف، برنامه‌ها و فعالیت‌هایی که آنها باید در سال ملی اجرای بودجه نیل به اهداف خود انجام دهند، مشخص می‌شود. از این رو، مشخص می‌شود که دولت و دستگاه‌های دولتی در سال بودجه‌ای چه اهداف و مقاصدی دارند و برای نیل به این اهداف، چه برنامه‌ها و فعالیت‌های با چه میزان اعتبارات باید انجام دهند. برای مثال، در بودجه‌ریزی برنامه‌محور، بودجه‌ای که پیش‌بینی و تعیین می‌شود، برای قسمت آموزش و پرورش است نه برای وزارتخانه آموزش و پرورش. برای مثال، ممکن است برنامه آموزش و پرورش به چند ارگان و نهاد مختلف مربوط باشد که برای هر قسمت که میزانی از وظیفه بودجه‌ای را بر عهده دارد، هزینه‌هایی تعریف می‌شود.^{۱۳}

در واقع، همه اطلاعات بودجه‌ای حول محور خدمات و برنامه‌ها، موجودیت می‌یابند و سند بودجه نماینده‌ی هزینه‌های انجام طرح‌ها و درآمدهایی ناشی از آن طرح می‌باشد. در بودجه ریزی مبتنی بر برنامه، هدف از سازمان‌دهی اطلاعات ارائه تصویر واضح‌تری از اینکه هر برنامه چه میزان هزینه‌بردار است، می‌باشد. به زعم موافقان، ارزش بودجه‌ریزی برنامه محور در سایه آثاری که بر جای دارد. برای مثال، اگر بودجه ریزی، مبتنی بر برنامه باشد، هزینه‌ها و درآمدها شفافیت بیشتری پیدا خواهند کرد و تصویر واضح‌تری از سه مفهوم اجرا، درآمد و هزینه، در مقابل سیاستگذار نمایان خواهد گشت چراکه ابتدا اهدافی در نظر گرفته می‌شود و سپس در راستای تحقق آن اهداف، برنامه‌ها و فعالیت‌های تعریف می‌شود که بودجه باید صرف تحقق آن برنامه‌ها بشود.^{۱۴} و یا چنانچه بودجه‌ریزی برنامه محور باشد، معیارها و ملاک‌هایی برای سنجش کیفیت بودجه‌ریزی

^{۱۳} وجه تمایز بودجه ریزی برنامه محور از بودجه ریزی عملکردی که در قسمت بعد خواهد آمد، در اهمیت عملکرد دولت و هزینه‌های اجرای عملیات توسط دولت و دستگاه‌های دولتی است که با استفاده از حسابداری قیمت تمام شده، هزینه انجام عملیات به دقت اندازه‌گیری می‌شود. در واقع در بودجه ریزی با توجه به ایده پاسخگویی وظایفی مشخص را به وزارتخانه‌ها و نهاد محول می‌کند که در نتیجه آن باید در مقابل دولت جوابگو باشند.

^{۱۴} اگرچه یکی از اوصافی که برای سیستم بودجه‌ریزی برنامه‌محور ذکر شده، ایجاد شفافیت بودجه‌ای است. اما با این حال، در مقایسه با بودجه‌ریزی عملکردی، شفافیت صرفاً در خصوص برنامه‌ها و اهداف بودجه‌ای می‌باشد درحالی که در بودجه‌ریزی عملکردی، شفافیت بسط بیشتری می‌یابد چراکه با پیش‌بینی هزینه‌ها و خروجی‌ها، امکان نظارت و سنجش عملکرد دستگاه‌های دولتی فراهم می‌شود و همین، بر افزایش شفافیت دامن می‌زند.

بدست می‌آید و اطلاع دقیقی از میزان هزینه‌هایی که اجرای هر برنامه تحصیل نمود و در تعاقب آن، سیاست-گذاری دقیق‌تری در خصوص بودجه‌ریزی ارائه نمود. این سیستم از بودجه‌ریزی، سه عنصر مشخص و اصلی دارد:

الف- واحدهای سازمانی با ماموریت‌ها اصلی و فرعی مشترک. به این معنا که باید واحدهای اجرایی مشخصی در نظر گرفت که هریک از واحدها عهده‌دار تحقق برخی از برنامه‌های اصلی و فرعی باشند.

ب- شناسایی هزینه‌های انجام انواع ماموریت، چه اصلی و چه فرعی. پس از مشخص ساختن واحدهای سازمانی و برنامه‌های محوله، هزینه‌های انجام برنامه‌ها برآورد می‌شود.

ج- تعیین هزینه‌ها و مخارجی که هر برنامه برای نیل به هدف ترسیم شده، نیاز دارد.

بنابراین، سیستم برنامه محور، سیستمی است که عمدتاً معطوف به تعریف برنامه و برآورد هزینه‌های انجام برنامه می‌باشد و از این نظر، فاقد ملاک‌های صرفه‌جویی و اثربخشی در بودجه‌ریزی است چراکه در این نوع از بودجه‌ریزی به جای تأکید بر اثربخشی، جنبه نظارتی و کنترلی مهم می‌شود و نمایندگان مردم به دنبال نظارت بر نحوه و میزان هزینه‌کرد اعتبارات توسط دولت هستند. از این رو، در این روش بودجه‌ریزی، تمرکز اصلی بر روی هزینه‌ها است که در جای خود به مصرف برسد و هر دستگاه می‌کوشد برنامه‌ها و وظایف خود را به گونه‌ای جلوه دهد که نیازمند منابع و هزینه‌های بسیاری است.

با نظر به آنچه در خصوص نواقص بودجه‌ریزی برنامه‌محور گفته شد، سیستم جدیدی تحت عنوان نظام بودجه-ریزی عملکردی به میان می‌آید که در پی رفع نواقص نظام برنامه‌ای است. در مقایسه این دو می‌توان گفت که اولاً، بودجه برنامه‌ای در سطحی بالاتر از بودجه عملیاتی قرار دارد، زیرا هر برنامه چند واحد عملیاتی را در بر می‌گیرد. ثانیاً، بودجه برنامه‌ای هزینه‌ها را به صورت کلی و فقط در سطح برنامه مطرح می‌کند و مورد استفاده مسئولان قرار می‌گیرد؛ در حالی که بودجه عملیاتی هزینه‌ها را به جزئی‌ترین شکل ممکن گزارش می‌کند و برای مدیران عملیاتی می‌تواند سودمند باشد. ثالثاً، از نظر بعد زمانی بودجه برنامه‌ای یا برنامه محور پیش‌نگر است و با توجه به اهداف دولت روند آینده فعالیت‌های دستگاه را در نظر می‌گیرد. اما بودجه عملیاتی همواره ناظر بر ارتباط میان مواد هزینه و محصول نهایی و فعالیت‌ها و طرح‌ها با توجه به حجم عملیات می‌باشد.

بنابراین، سیستم برنامه محور در بسیاری از کشورها، اعتبار اولیه خود را از دست داد و دچار تغییر گردید زیرا که به مرور یکی از اهداف مهم در بودجه‌ریزی بسیاری از کشورها، مدیریت مالی و کاهش هزینه‌های دستگاه‌ها و نهادهای دولتی تلقی شد و انتظار این بود که بهره‌وری و افزایش کارایی و اثربخشی اقدامات دولت، افزون شود. نظام بودجه‌ریزی در ایران طبق قانون برنامه و بودجه و آنچه بر روند تهیه و تنظیم بودجه حاکم

است، برنامه‌محور است اگر قانون چهارم توسعه، اجرایی سازی بودجه‌ریزی عملکردی را ملزم ساخت اما همچنان بودجه‌ریزی عملکردی که سه مرحله شفاف سازی، کارایی و اثربخشی برای آن تعریف شده، در مرحله شفاف سازی باقی مانده است و همچنان از معایب نظام برنامه‌ای صرف رنج می‌برد.

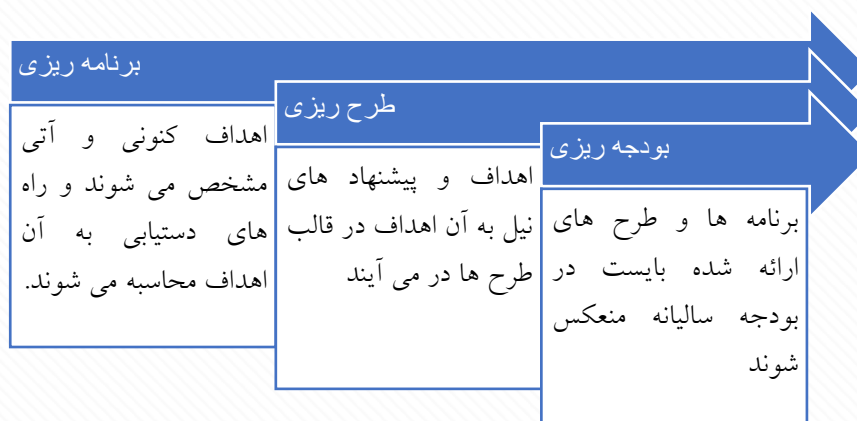
یکی از سیستم‌هایی که در مجاورت بودجه‌ریزی برنامه‌محور ارائه و به کار گرفته شد، سیستم «برنامه-ریزی، طرح‌ریزی و بودجه‌بندی»^{۱۵} بود که اصطلاحاً PPBS خوانده می‌شود.^{۱۶} در روش مزبور، سعی بر این است نواقص بودجه‌ریزی برنامه‌ای برطرف می‌شود. عناصر PPBS را می‌تواند بدین شرح بر شمرد: اول، اهداف و مقاصد دولت در هریک از حوزه‌های عمده فعالیت شناسایی می‌کند. دوم، ستانده‌ها و خروجی‌های یک برنامه مشخص با توجه به اهداف را در نظر می‌گیرد. سوم، هزینه‌های کلی اجرای برنامه‌ها نه صرفاً در سال جاری بلکه در چندین سال آینده و به نوعی در بازه‌های میان مدت، اندازه‌گیری می‌کند. چهارم، برنامه‌های هزینه‌ای چند ساله تنظیم می‌کند.

سیستم اخیرالذکر، به مثابه یک سیستم کامل در بودجه ریزی پنداشته می‌شد که اولین بار در سال ۱۹۶۱ توسط اداره کل دفاع ایالات متحده آمریکا به کار گرفته شد و سپس، در همه ادارات و سازمان‌های این کشور اعمال شود و متعاقباً با گسترش در ایالات آمریکا، چندین کشور دیگر سیستم بودجه‌ریزی مزبور را پذیرفتند. همان طور که از PPBS نیز پیداست سه مرحله مهم در این رویکرد به ترتیب تحت عناوین مرحله یا برنامه ریزی planing، مرحله طرح ریزی یا Programming و نهایتاً مرحله بودجه‌بندی یا Budgeting، نهفته است. در حقیقت طی یک سری طرح‌هایی، برنامه‌ریزی در خصوص بودجه انجام می‌شود. اول، در مرحله برنامه ریزی، باید اهداف کنونی و آتی مشخص شده و راه‌های ممکن دستیابی به اهداف مزبور، شناسایی و محاسبه شوند. در مرحله طرح ریزی، پیشنهادهای مرحله برنامه‌ریزی به میان گذاشته شوند و هدف این است که برنامه‌هایی که شناسایی و محاسبه شده‌اند، در قالب طرح‌ها درآیند. طرح‌های مزبور طبیعتاً سلسله‌مراتبی از اولویت‌ها هستند که هر طرح با توجه درجه اولویتش، در طرح خاصی از سلسله‌مراتب سیاسی مورد تصمیم‌گیری واقع می‌شود. برای مثال، تنظیم اولویت‌های گسترده با عهده کابینه دولت می‌باشد، درحالی که بهینه‌سازی درخصوص برنامه‌های خاص درون سازمانی، بر عهده نهادهای درون سازمانی می‌باشد. مرحله بودجه‌بندی که باید برنامه‌ها و طرح‌های چند ساله در بودجه سالیانه منعکس شوند؛ اینگونه وظیفه نهاد انجام دهنده

¹⁵ Planinf, Programming and budgeting system (PPBSs)

¹⁶ قابل ذکر است که سیستم «برنامه‌ریزی، طرح ریزی و بودجه‌بندی»، در میانه قرار گرفته است؛ اینگونه که هم نوعی اصلاح بودجه برنامه‌ای محسوب می‌شود و هم آغاز نظام عملکردمحور.

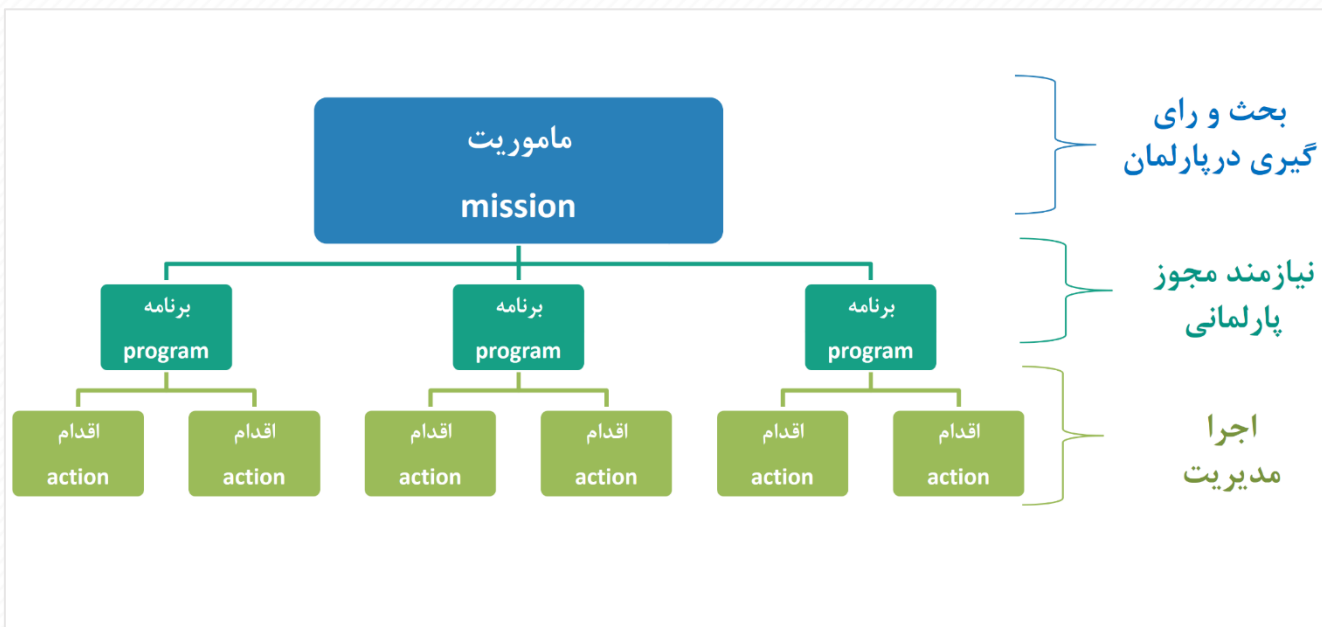
مشخص می‌شود و منابع لازم برای تخصیص بررسی می‌شود. مرحله آخر سخت مرحله در این سیستم است. به دلیل آنکه ساختار اداری متفاوت از ساختار طرح‌ریزی است، تقسیم منابع جهت تحقق طرح‌ها دشوار است.



* مراحل تحقق PPBS

سیستم فوق در سال ۱۹۷۱ کنار گذاشته شد چراکه سیستم مزبور یک سیستم واحدی نبود بلکه هر سازمان در ایالات متحده آمریکا، نوع منحصر به فردی از سیستم PPBS را پدید آورده بود و مقامات اداری هم همیشه ارزش آن را حفظ نمی‌کردند و چندان تمایلی به اجرای سیستم مزبور نداشتند. متعاقباً، کنگره بین سالهای ۱۹۹۰ لغایت ۱۹۹۶، قوانین مختلفی را به تصویب رساند که روش بودجه ریزی عملکردی را تثبیت نمود.

فرانسه نیز از جمله کشورهایی بود که از سال ۲۰۰۰ با تصویب قانون ارگانیک بودجه که در واقع قانون توضیح دهنده قانون اساسی بود و نسبت به قوانین عادی دارای برتری است، نظام برنامه ریزی را شکل داد. قبل از اصلاحات بودجه در سال ۲۰۰۱، اعتبارات بودجه بر حسب وزارتخانه ها و نوع هزینه ها تنظیم می‌شد. اما با جایگزین شدن ساختار ماموریت و برنامه بودجه، در پارلمان بحث و بررسی با محوریت ماموریت و برنامه انجام می‌شود.



ماموریت ها، برنامه ها و اقدامات سه سطح بودجه عمومی را تشکیل می دهند. ماموریت ها با سیاست های اصلی دولت مطابقت دارد. یک مأموریت به ابتکار دولت ایجاد می شود و ممکن است برای یک وزارتخانه یا بین وزارتخانه ای باشد. این مأموریت تعدادی از برنامه ها را پوشش می دهد. پارلمان ممکن است توزیع هزینه را در میان برنامه های یک مأموریت مشخص تغییر دهد. در پارلمان ماموریت ها به رای گذاشته می شود و بودجه معمولاً حدود ۳۰ مأموریت را شامل می شود که حدود ۱۰۰ هدف و شاخص با آنها در ارتباط است. برای هر مأموریت، هر ساله یک برنامه عملکرد و گزارش عملکرد تهیه می شود.

مأموریت ها به برنامه هایی تقسیم می شوند که به معنای عملیاتی است که با استفاده از آن سیاست های عمومی اجرا می شود. برنامه ها^{۱۷} چارچوب اجرای سیاست های عمومی را مشخص می کنند. یک برنامه همیشه به عهده یک وزارتخانه است، مجموعه ای منسجم از اقدامات را پوشش می دهد و توسط یک هماهنگ کننده برنامه منصوب شده توسط وزارت مربوطه اداره می شود.^{۱۸} این هماهنگ کننده برنامه در تغییر توزیع اعتبارات بر اساس عمل و نوع دارای اختیار است. این اصل قابلیت انعطاف است. تقسیم اعتبارات ارائه شده در پیوست لایحه بودجه صرفاً یک دستورالعمل است و رعایت آن توسط مقامات اجرایی اختیاری است. هر برنامه دارای اهداف خاص (اقدامات) و اهداف عملکردی خود است.

پارلمان ممکن است توزیع هزینه ها را بین برنامه های یک مأموریت مشخص تغییر دهد. هر برنامه دارای اهداف خاص و اهداف عملکردی خود است. بودجه معمولاً حدود ۱۲۰ برنامه را شامل می شود که ۴۰۰ هدف و ۸۰۰ شاخص با آنها همراه است. برنامه واحد مجوزدهی پارلمان محسوب میشود و یک کنترل کلی برای اعتبارات موجود در آن را تشکیل می دهد. و اقدامات^{۱۹} مشخص می کند که چه اعتباراتی در هر برنامه

¹⁷ Programme

¹⁸ a programme co-ordinator

¹⁹ action

مورد استفاده قرار می‌گیرد. هر برنامه به اقدامات تقسیم می‌شود و هر اقدام به طور مشخص تر هدف پیش بینی شده از اعتبارات را مشخص می‌کند و مربوط به منابع اختصاص یافته به واحدهایی است که سیاست های عمومی را در هر مأموریت ارائه می‌دهند.

۴-۱. بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد

در قسمت قبل در رابطه با بودجه‌ریزی برنامه‌محور به اهمیت نظام بودجه‌ریزی اشاره شد که تأثیری زیادی در نحوه شکل‌گیری روابط بودجه‌ای دولت و پارلمان دارد. اینک در این قسمت سعی بر این است که بودجه-ریزی عملکردی اشاره شود که در واقع در هر نظامی پس از برقراری نظام برنامه ریزی و تطبیق آن با ساختار دولتی خود، برای ارزیابی خروجی برنامه ها نیازمند تعریف شاخص های عملکردی و نظام عملکردی است و در نظام هایی که دارای نظام برنامه محور هستند محوریت نظارت پارلمانی بر داده های عملکردی دستگاه های اجرایی است.

بودجه ریزی عملکردی یا عملکرد محور نه به عنوان یک سازوکار کاملاً جدید بلکه به آن به چشم یک سیستم بهتر و پیشرفته‌تر نگریسته می‌شود. بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، سطح اعتبارات اختصاص یافته و نتایج مورد انتظار را نشان می‌دهد. در واقع در بودجه‌ریزی عملکردی، اهداف کوتاه مدت و بلندمدتی ترسیم می‌شود که برای نیل به آن، باید منابع و فعالیت‌های مورد نیاز برای دستیابی به اهداف و ستانده‌ها و خدماتی که از قبل آن برنامه تولید یا ارائه می‌شود، شناسایی و حساب شوند. لذا، ابتدا اهداف ترسیم می‌شود و سپس مخارج و فعالیت‌های لازم برای نیل به آن هدف شناسایی می‌شود و نهایتاً بر روی این مسئله متمرکز می‌شویم که آورده و ستانده چه خواهد بود.

مسئله‌ای که در خصوص بودجه‌ریزی عملکردی پیش می‌آید این است که آیا این نوع از بودجه‌ریزی، به دنبال حذف سیاست‌ها و تدقیق و حساب شده کردن سند بودجه است یا آنکه می‌کوشد ماهیت سیاسی بودجه را به حداقل برساند و آن را کارکردگرا سازد؟ آنچه که معلوم است، این است که رویکرد کاهش ماهیت سیاسی بودجه و کارکردگرا کردن آن، بیشتر مدنظر است با این حال بودجه‌ریزی عملکردی به عنوان جایگزینی برای سیاست‌های بودجه‌ای است و با مفهومی تحت عنوان «مدیریت عمومی جدید»^{۲۰} ارتباط می‌یابد. در واقع، ایده مدیریت عمومی جدید می‌خواهد نوعی رقابت در نهاد دولت ایجاد کند که این کار را از طریق رقابت‌پذیر کردن ارائه خدمات عمومی انجام می‌دهد. در این نگرش دولت ماهیت عملکردی دارد و نه ماهیت قاعده‌گذارانه. در

²⁰ New Public Management (NPM)

واقع، به جای اینکه به قواعد و اصول تاکید شود به نتایج و وظیفه و مأموریت دولت در تحقق آن نتایج، تاکید می‌شود.

یکی از مسائلی که در خصوص بودجه‌ریزی عملکردی پیش می‌آید، این است که حرکت از بودجه‌ریزی برنامه محور به سمت بودجه‌ریزی عملکردی، سهل‌الوصول نیست و به تبع، مشکلات و چالش‌هایی را خواهد داشت چراکه برقراری نظام بودجه‌ریزی عملکرد محور در افق بلند مدت ممکن است و در گرو اصلاحات ساختاری و بهبود سیستم‌های حسابداری است. با این حال، برای انتظام امور، شکل‌بندی مجدد گریزناپذیر است. حرکت و تغییر مزبور چهارعنصر مهم دارد: اول، ساختار هر برنامه باید در یک طرح‌ریزی استراتژیک گسترده‌تر و در چارچوب میان مدت بودجه‌ای قرار گیرد. دوم، بودجه‌ریزی عملکردی ساختار و برنامه‌های موجود را برهم نمی‌زند بلکه آن‌ها را از نو طرح‌ریزی می‌کند. سوم، جهت تحقق بودجه ریزی عملکردی، نظام هزینه‌های بودجه‌ای وجود، تصحیح گشته و بهتر می‌شوند. چهارم، در قاموس نهادبودجه ریزی باید سیستم پاسخ‌گویی پدید آید. یعنی با توجه به اینکه تخصیص منابع با توجه به نتایج انجام می‌گیرد، سیستم مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی بایست پدید آید.²¹ بنابراین، در سایه بودجه ریزی عملکردی، مضاف بر اینکه چارچوب‌های میان مدت و بلندمدت بودجه‌ای پدید می‌آید، سیستم پاسخ‌گویی و مسئولیت به شکل اساسی، ایجاد می‌شود که در تعاقب آن با توجه خروجی‌های پیش‌بینی شده، متصدیان و مسئولین به تناسب با تشویق و تنبیه مواجه می‌شوند.

یکی از مشکلاتی که اجرای برنامه‌ریزی عملکردی، خصوصا در کشورهای مبتنی بر بودجه برنامه‌ای، در خود می‌بینید عدم وجود یک سیستم حسابداری دقیق و پیشرفته‌ای است که می‌بایست از عهده برآورد ستانده‌ها و خروجی‌های فعالیت‌های دولتی به طور دقیق برآید. همچنین فقدان انتفاع تصمیم‌گیران در اجرای سیستم بودجه‌ریزی برنامه‌محور سبب می‌شود که منافع آن به خطر افتد و زیربار اجرای سیستم بودجه‌ریزی برنامه محور نشوند. مضافا اینکه تجربه نشان داده که سیستم‌های بودجه‌ریزی برنامه محور نیازمند صرف زمان زیادی هستند و حمایت اداری خاصی را می‌طلبند چراکه اعمال حسابداری پیشرفته و فعالیت زیادی برای احتساب ستانده‌ها و کارایی منابع تخصیص یافته، لازم است. از جهتی دیگر، بودجه‌ریزها ترجیح می‌دهند اطلاعاتی را داشته باشند که فقط در خصوص مأموریت‌های مشخص است و از رویکرد عملکردی سرباز می‌زنند چراکه چندان واضح نیست و عدم قطعیت بر آن حاکم است. همچنین، جزئیات در خصوص هزینه‌ها ممکن است در مآوقع پنهان باشد.

²¹ Dimond, Jack, 2003, From program to performance Budgeting: the Challenge for Emerging Market Economies, IMF working paper, Fiscal Affairs Department, p.1

بودجه ریزی عملکردی، ماهیتا دارای نگرش بلندمدت است و به دنبال تطبیق، ستانده ها و پیامدهای منابع مالی سالیانه به چند چارچوب میان مدت است.^{۲۲} جهت تحقق بودجه ریز عملکردی، پیش نیازهایی وجود دارد. اول، مدیریت عملکرد است؛ با این مفهوم که باید سازوکاری مدیریتی با کیفیتی وجود داشته باشد تا بدین طریق بتوان اطلاعات در خصوص عملکرد را تحصیل و گزارش دارد. اهمیت مسئله زمانی است که این نکته را در نظر گیریم که اندازه گیری عملکرد و ستانده ها به طور دقیق دشوار و نیازمند دقت فراوان است. از این رو، مدیریت عملکرد فرآیند اطمینان سازی است که با مدیریت فعالیت و برنامه ها، به دنبال تحقق اهداف سازمان مطابق ستانده های پیش بینی شده می باشد. دوم، هزینه یابی است؛ اینگونه که اطلاعات اصلی در خصوص اندازه گیری کارایی و اثربخشی هزینه باید فراهم شود تا بدین وسیله، احتساب کارایی و اثربخشی هزینه های انجام شده ممکن باشد. سوم، برنامه ریزی استراتژیک است. یعنی باید فلسفه وجود سازمان و اهداف کوتاه مدت و بلند مدت فهم شود و سپس در راستای آن اهداف بودجه ریزی و احتساب عملکردی صورت پذیرد. چهارم، مدیریت ریسک است. به این معنی که ریسک یک وضعیت غیرمشخص و نامعلومی است که هر آن ممکن است دامن هر مجموعه فعالیتی را بگیرد. از این نظر مدیریت ریسک باید در سراسر یک سازمان و ساختار جریان یابد. قابل ذکر است که پیدایش قوانین هزینه ای و مدیریت ریسک در نظام بودجه ریزی عملکردی مبتنی بر همین منطق مدیریت ریسک است.

روی هم رفته باید گفت که نظام بودجه ریزی در بسیاری از کشورهای پیشرفته، نظام پذیرفته شده و رایج در بودجه ریزی است که بعد از نیمه دوم قرن بیستم، بسیاری از کشورها نظام مزبور را اقتباس کرده و به کار گرفتند چراکه مزایای بسیاری قابل تصور بود. برای مثال، شفافیت بودجه ای است که در سیستم مزبور، با گسترش حوزه اطلاعات مالی و حسابداری و همچنین استقرار سازوکار پاسخگویی، امکان برقراری شفافیت بودجه ای افزون می شود. و یا سیستم پاسخگویی که به شکل اصولی و بنیادی دنبال می شود. در مباحث جریان و اجرای نظام بودجه ریزی عملکردی در سه کشور توجه خواهد شد.

۱-۴-۱. ایالات متحده آمریکا

در کشور ایالات متحده آمریکا، سیستم بودجه ریزی عملکردی حکمفرماست که بدان موجب دستگاه های اجرایی در قبال نتیجه و خروجی خود مسئول هستند. گفتنی است که ز سالهای ۱۹۹۰ لغایت ۱۹۹۶، قوانین عملکردی مختلفی نظیر قانون مدیران ارشد مصوب ۱۹۹۰، قانون عملکرد و نتایج دولت مصوب ۱۹۹۳، قانون ساماندهی خرید خدمات در دولت مصوب ۱۹۹۴ و قانون کلینگر کوهن مصوب ۱۹۹۶، تصویب شدند که

²² Redburn, F. S., Shea, R. J., Buss, T. F., & Quintanilla, E. (2008). Performancebased management: How governments can learn from experience. Performance Management and Budgeting: How Governments Learn from Experience, 3-18.

سیستم بودجه‌ریزی را به سوی عملکردی شدن سوق دادند. از میان قوانین مزبور، قانون عملکرد و نتایج دولت، نظام جدیدی را برای مدیریت عملکرد دستگاه‌های اجرایی ایجاد کرد که نظام مزبور شامل «برنامه‌های استراتژیک»، «برنامه‌های عملکرد سالیانه»، و «گزارش عملکرد سالیانه» می‌باشد.

برای مثال، برنامه‌های استراتژیک یک دوره زمانی شش ساله را دربر می‌گیرند که دستگاه‌های اجرایی اهداف خود در حدود آن مشخص کرده و نتایج نهایی را در قالب این اهداف می‌سنجند. در برنامه عملکرد سالانه، اهداف عملکردی سالیانه دولت در یک سال مالی تعریف می‌شود که معمولاً این اهداف مربوط به نتایج و ستانده‌ها هستند. گزارش‌های عملکرد سالانه نیز عملکرد واقعی را با نتایج و محصولات مندرج در برنامه‌های عملکرد سالیان مورد مقایسه قرار می‌دهند. در ایالات متحده آمریکا، تعیین اهداف عملکردی نه تنها باید توسط شاخه‌ها اجرایی مشخص شوند بلکه کنگره نیز باید قبل از بررسی و تصویب قوانین اجرایی، اهداف عملکردی را مشخص کند.

۱-۴-۲. فرانسه

در فرانسه پیوست ویژه‌ای همراه با سند اصلی بودجه ارائه می‌شود که در آن، عملکرد دستگاه‌های اجرایی و ارتباط بین محصولات و نتایج را نشان می‌دهد. اما روی هم رفته عملکردی شدن بودجه ریزی صرفاً در خصوص پیوست مزبور نیست، بلکه در این کشور از اواخر ۱۹۹۰ قوانینی به تصویب می‌رسد که به تدریج بودجه دولت را به سمت عملکردی شدن سوق داده و بر محصولات و ستانده‌ها تمرکز کرد.

در سال ۱۹۹۷، با ارائه برنامه کلان بودجه، فصول و اقلام بودجه بر حسب نتایج و ستانده‌ها مورد توجه قرار گرفت. سپس قانون ارگانیک از آغاز قرن بیست و یک، سلسله اصلاحاتی را داشت که شروع آن با طرحی از بحث پارلمان در ارتباط با مقرون به صرفه کردن هزینه‌های عمومی و نقش مجلس در امور بودجه را آغاز کرد. این بحث‌ها باعث یک اجماع سیاسی در مورد لزوم نوسازی قوانین مدیریت بودجه و حسابداری شد. در نتیجه یک طرح توسط شورای ملی در ژوئن ۲۰۰۰ ارائه شد و توسط توافق سیاسی با سنا و توافق با دولت تأیید شد. متن قانون ارگانیک بودجه (LOLF) از ۷ فوریه تا ۲۸ ژوئن ۲۰۰۱ مورد بحث و بررسی قرار گرفت و در ۲۵ جولای ۲۰۰۱ توسط شورای قانون اساسی تأیید شد. LOLF در ۱ آگوست ۲۰۰۱ به تصویب رسید و از ۱ ژانویه ۲۰۰۶ به طور کامل لازم الاجرا شد. در LOLF به جای کنترل بودجه پیشنهادی دولت و کنترل ورودی اطلاعات اولیه بودجه، تصمیم بر آن شد که نظارت بر عملکرد دولت در هزینه کردها محوریت یابد.

نوآوری اصلی که توسط LOLF به ارمغان آمد، یک سیستم کاملاً شفاف است که ترکیبی از ارائه ی برنامه بودجه و تخصیص مبتنی بر عملکرد ارائه می‌دهد. در عمل این بدان معنی بود که بودجه دولتی توسط

مأموریت‌ها، برنامه‌ها و اقداماتی ارائه می‌شود که چندین هدف و شاخص عملکرد به آن‌ها مربوط می‌شود. LOLF همچنین درجه بالایی از استقلال مالی را به مدیران اعطا کرد. اعتبار کامل برای هزینه‌های عملیاتی (به استثنای حقوق) می‌تواند بر اساس اختیارات، نسبت به اهداف و شاخص‌های عملکردی تعیین شده در برنامه، استفاده شود. مدیران می‌توانند در قالب سقف بودجه، تعهدات چندساله تعریف کنند و در ازای این سطح بالای استقلال مالی، از مدیران انتظار می‌رود که به قوانین دقیق گزارشگری مالی و عملکردی پایبند باشند.

1-4-3. سوئد

به موجب قانون بودجه سوئد مصوب سال ۱۹۹۶، دولت باید در عملیات و فعالیت‌های خود با در نظر گرفتن دو مقوله اثربخشی و کارایی دنبال کند. در این راستا، دولت باید سالانه اهداف خود را به مجلس گزارش دهد و نتایج و خروجی‌های که تحصیل نموده به مجلس ارائه دهد. اما به طور کلی، جریان سیستم عملکردی در سوئد به اواخر دهه ۱۹۸۰ میلادی بازمی‌گردد. در سال ۱۹۸۹ سند بودجه، حاوی پیوستی شد که بر اختصاص مجدد بودجه به اموراتی که کارایی و اثربخشی بیش‌تر دارد، تاکید می‌نمود. در لایحه بودجه همین سال، در بسیاری از قسمت‌ها آمده بود که دولت باید برآورد کند که در پایان سال چه ستانده‌ها و نتایجی را انتظار دارد. متعاقباً با گسترش اصول عملکردی، در لایحه بودجه سال ۲۰۰۱، ایجاد نهادی پیش‌بینی گشت که وظیفه سنجش دقیق و انطباق نتایج با اهداف را بر عهده داشته باشد. با این امر، امکان انطباق برنامه سالیانه با اهداف دولت در میان مدت و بلندمدت فراهم‌تر می‌شود.

مضاف بر این، یکی از مشخصه‌های سیستم عملکردی سوئد گسترش پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری با اتکاء به سازوکار انعطاف‌پذیر است. اینگونه که مدیران برای نتایج پاسخگو باشند که در همین راستا بر انعطاف‌پذیری بودجه تاکید فراوانی گردید تا مدیران و مسئولان، از منابعی که در اختیار سازمان نهاده شده در راستای کارایی و اثربخشی به کار گیرند. در واقع، مسئول دانستن مدیران در قبال نتایج و خروجی‌ها است. سازوکار مزبور بیش به دو صورت پارلمانی و درون وزارتخانه اعمال می‌شود که وزارتخانه در مقابل پارلمان مسئول است و سازمان‌های داخلی در مقابل وزارتخانه.

۵-۱. تصویب دو مرحله‌ای بودجه

تصویب بودجه در دو مرحله، روندی است که اخیراً در برخی کشورهای پیشرفته اخذ و اعمال شده است. در این سازوکار، فرایند تصویب در دو مرحله انجام می‌شود. بدین ترتیب که در مرحله‌ی اول سقف‌های کلی بودجه در حوزه‌های مختلف تصویب می‌شود که به نوعی راهبردها و اهداف کلان بوجه را شامل می‌شود و

در مرحله دوم بودجه‌ی تفصیلی به همراه ردیف‌های جزئی بودجه بر اساس سقف‌های مصوب تهیه و تقدیم پارلمان می‌شود و اختیارات پارلمان در اصلاحات بودجه‌ی تفصیلی کمتر می‌شود. لذا، از درجه تصویب دوم مرحله‌ای بودجه بین اختیارات مدیریتی و اجرایی دولت و اختیارات راهبردی و تقنینی پارلمان تفکیک ایجاد می‌شود.

ویژگی اصلی این نوع بودجه‌ریزی، در این است که دولت ملزم می‌شود در حدود مشخص عمل کند و مجلس هم به کلیات و حوزه‌های اصلی ردیف‌های بودجه‌ای می‌پردازد که با اهداف و سیاست کلان اقتصادی و میان مدت، در تعارض نباشد و دولت خودسرانه میزان بودجه اختصاص یافته را جابه‌جا نکند. ماهیت تصویب دو مرحله‌ای بودجه، از بالا به پایین بودن آن است. به این معنی که اول اهداف و سیاست‌های کلان در نظر گرفته می‌شود سپس میزان بودجه اختصاص یافته به حوزه‌های هزینه‌ای برای نیل به آن اهداف، مورد بررسی و کنکاش قرار می‌گیرند. نهایتاً پس از بحث و شور در کمیسیون‌های تخصصی و با حضور سازمان‌ها و نهادهای مربوط دولتی، لایحه کامل و نهایی بودجه به تصویب می‌رسد.

ویژگی اصلی این روش، در این است که نمایندگان مردم به جای اینکه به جزئیات و احکام جزئی بپردازند، کلیات و رؤس اصلی سند بودجه را در نظر می‌گیرند؛ اینگونه که حوزه‌های هزینه‌ای را به تعداد مشخصی تقسیم می‌کنند و سپس در خصوص میزان بودجه اختصاص یافته به آن حوزه هزینه‌ای، بحث و شور می‌کنند. برای مثال، اینکه چه میزان بودجه‌ای به حوزه دادگستری اختصاص یافته است محل بحث و فحص است. و اینکه تقسیم بودجه در آن حوزه خاص باید چگونه باشد عمدتاً بر عهده کمیسیون‌های تخصصی است این مسئله را با حضور متخصصان و اعضای سازمان‌های دولتی مربوط مشخص می‌نماید. مثلاً، اینکه چه مقدار هزینه‌ای صرف حقوق و مزایای قضات و یا چه میزان بودجه‌ای به احداث ساختمان‌های دادگستری اختصاص یابد، امری جزئی و تخصصی است که قاعدتاً بایست توسط متخصصان و استماع نظرات و پیشنهادات و انتقادات اعضای سازمان و نهاد مربوط صورت پذیرد. البته تصویب لایحه جزئی و نهایی هم بر عهده مجلس است اما عمدتاً مجلس در این موارد، کمتر به موارد جزئی ورود می‌کند چراکه قبلاً وظیفه آن بر دوش کمیسیون‌های تخصصی نهاد شده است.

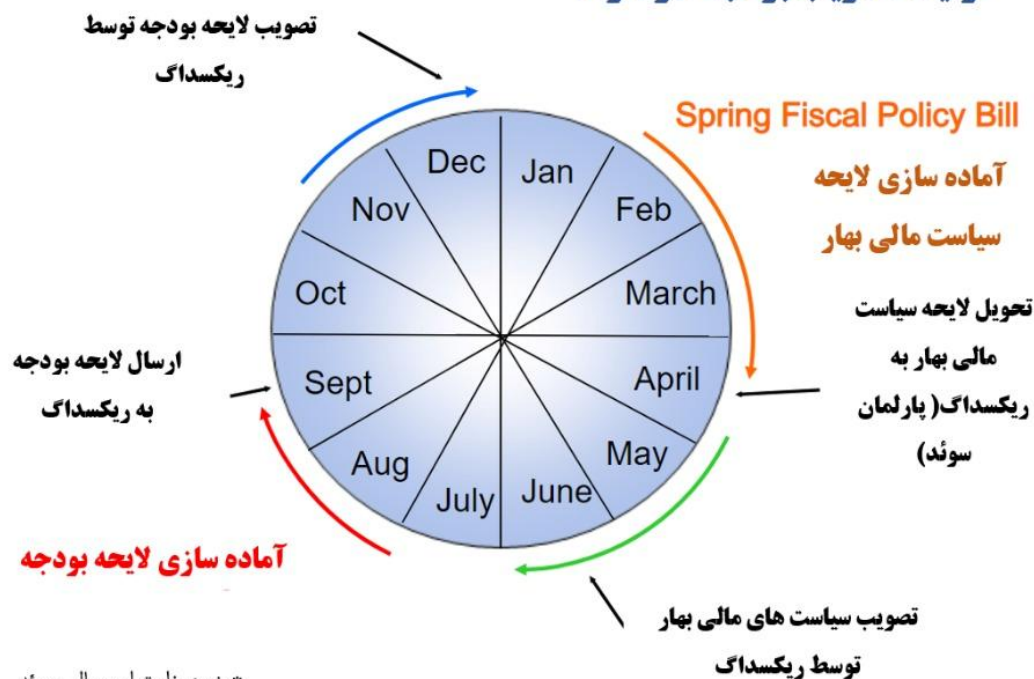
یکی دیگر از آثار این رویکرد در تصویب بودجه در این است که نمایندگان مردم، نگرشی کلی و آینده‌اندیشانه به سند بودجه دارند و می‌کوشند در تصویب بودجه اهداف مالی و سیاست‌های میان مدت و کلان اقتصادی را در نظر گیرند. در واقع به جای اینکه، با تعمیق در جزئیات، اصول و رؤس کلی غافل بمانند یا نماینده‌ای به جای نگرش ملی به بودجه بکوشد برای حوزه انتخابیه خود بودجه‌ای بیشتری منظور کند، اهداف و سیاست کلی دولت دنبال می‌شود.

در سوئد فرآیند تصویب دومرحله‌ای بودجه از اواسط دهه ۱۹۹۰ به جریان افتاد اگرچه در سال ۲۰۰۲ تغییراتی به خود دید. رویند تصویب دو مرحله‌ای اینگونه است که پس از اینکه لایحه بودجه در کمیسیون امور مالی مجلس مورد بحث قرار گرفت، پارلمان در زمینه سقف هزینه‌ها را با توجه برنامه سه ساله تصمیم‌گیری می‌کند و مبلغ اعتباراتی را باید در سال مالی آینده که بر هریک از حوزه‌های ۲۷ گانه اختصاص یابد، مشخص می‌کند و همچنین مبلغ درآمدهای دولت را هم برآورد می‌کند. تعیین سقف هزینه‌ها، مبلغ اعتبارات تخصیص یافته و درآمدهای دولت، با رای‌گیری در پارلمان انجام می‌پذیرد که این مجموعاً مرحله اول است. سپس در مرحله دوم، کمیسیون‌های تخصصی در خصوص جزئیات تخصیص اعتبارات میان قسمت‌های مختلف هر حوزه بحث می‌کنند. کمیسیون‌ها می‌توانند ردیف‌های بودجه را در هر حوزه تغییر دهند اما نمی‌توانند از حدودی که پارلمان تعیین نموده تجاوز کنند. پس از اینکه جزئیات بودجه در کمیسیون‌های تخصصی مربوطه بررسی و تعیین شد، به پارلمان پیشنهاد می‌شود تا در خصوص جزئیات مزبور تصمیم‌گیری می‌شود که معمولاً در اواسط دسامبر است.

بنابراین، در مرحله اول میزان هزینه‌ها و منابع اختصاص یافته به هریک از ۲۷ حوزه فعالیت دولت، تصویب می‌شود و در مرحله دوم، در کمیسیون‌های تخصصی مربوطه و با حضور اعضای مرتبط وزارتخانه‌ای، بحث و شور می‌شود و سپس با ارائه لایحه نهایی که دقیق و همراه با جزئیات، تصویب نهایی بودجه به عمل می‌آید. در مرحله اول صحبت از اختصاص میزان منابع به ۲۷ حوزه فعالیت است اما در مرحله دوم صحبت از تخصیص بودجه به ۵۰۰ محل مختلف است.

اما قابل ذکر است که قبل از تصویب سند کلی و جزئی بودجه در دو مرحله مختلف، دولت لایحه‌ای تحت عنوان لایحه سیاست مالی را تا قبل از ۱۵ آوریل هر سال که ۵ ماه قبل از ارائه لایحه بودجه به مجلس است، به پارلمان تسلیم می‌کند تا مورد تصویب قرار گیرد. لایحه سیاست مالی در خصوص سطح هزینه‌های دولت در آن سال مالی و سیاست‌های کلان اقتصادی است که دولت باید در تصویب سند بودجه مفاد لایحه و حدود هزینه‌ای را که لایحه قائل شده، در نظر بگیرد. تقدیم لایحه سیاست‌های مالی و تصویب آن توسط دولت به نوعی در دل مرحله اول نهفته است.

فرایند تصویب بودجه در سوئد



✽منبع: وزارت امور مالی سوئڈ

۶-۱. نظام گزارش دهی دولت

در دهه‌های اخیر نظام گزارش‌دهی دولت تنوع و گستردگی زیادی پیدا کرده است و دولت مضاف بر ارائه سند سالیانه بودجه، می‌بایست گزارش‌های متنوعی همچون گزارش‌های مربوط به اقتصاد کلان و چشم‌انداز میان مدت، گزارشات اجرای بودجه و گزارش‌های عملکردی را به پارلمان و عموم مردم ارائه دهد چراکه دولت باید مردم و مجلس را از چندوچون امورات خود مطلع کند تا نظارت هرچه بیشتر فراهم آیند. در حقیقت، هر چه دسترسی به اطلاعات و نظام گزارش‌دهی دولت قوی تر و جامع‌تر باشد، تغییرات بودجه‌ای با تفاهم بیشتر رخ می‌دهد و اهداف بودجه‌ای و اقتصادی با مکتوب شدن، عینیت می‌یابند و چارچوب دهی اقدامات را تا حدی ایجاد می‌کند. البته این نکته حائز اهمیت است که طبیعتاً تعداد گزارش‌ها اهمیت ندارد و اتفاقاً ممکن است با وجود تعدد اسناد گزارش شده و اعداد و ارقام موجود، صحت و کیفیت گزارش‌دهی مفقود شود. از این رو، مهم واقعی بودن و کارآمد بودن اسناد به جهت شفافیت اطلاعاتی است.

در خصوص نظامات گزارش دهی بودجه ای دولن می توان چند مورد را ذکر کرد: اول آنکه، یکی از شئونات مجلس، شان نظارتی است که باید به عنوان نمایندگان ملت، در سطح کلان عملکرد دولت در با توجه به اهداف

ترسیمی، مورد بحث و بررسی قرار دهند. در واقع، با گسترش سیستم بودجه‌ریزی عملکردی، اهمیت این گزارش‌ها دوچندان می‌شود چراکه در سیستم بودجه‌ریزی عملکردی خروجی‌های خاصی مدنظر است و گزارش ارائه شده مبنایی را بر سنجش عملکرد دولت فراهم می‌آورد. دوم آنکه، امروزه یکی از حقوق پراهمیت بشری، حق دسترسی آزاد به اطلاعات است که مقتضی آن، وجود شفافیت در خصوص اعمال و اسناد دولت است. سند بودجه و اجرای آن هم از این قاعده مستثنی نیست و ارائه گزارش‌های سالیانه و ماهیانه، ضمن گسترش شفافیت بودجه‌ای، نظارت و انتقاد عمومی و مردمی را فراهم می‌آورد.

سوم آنکه، همانگونه که می‌دانیم که یکی از خصوصیت‌های اصلی نظام بودجه‌ریزی عملکردی، پاسخگویی مدیران و مسئولان در خصوص نتایج تحصیل شده است که ارائه گزارش‌های ماهیانه و سالیانه، امکان سنجش و اجرای سیستم پاداش و تنبیه را ممکن‌تر می‌سازد. نهایتاً آنکه، ارائه گزارش‌های مختلف از سوی دولت به بودجه روابطه پارلمان و دولت را مستحکم‌تر ساخته و موجب همگرایی بیش‌تر این دو می‌شوند که همین، تحقق اهداف بلندمدت و کلان اقتصادی را تسهیل می‌بخشد.

برای ملموس‌تر شدن مطلب به سازوکارهای مختلف گزارش‌دهی دولت در سه کشور فرانسه و سوئد و ایالات متحده امریکا خواهیم پرداخت.

۱-۶-۱. فرانسه

در فرانسه گزارش‌های بودجه توسط دیوان محاسبات تهیه شده و توسط نخست وزیر این کشور ارائه می‌شود. مجموعاً گزارش‌ها و اسناد مختلفی به پارلمان ارائه می‌شود که می‌توان گزارش‌ها و اسناد مزبور را در سه دسته‌ی مختلف جای داد:

الف- اولین مجموعه اسناد شامل برنامه ثبات^{۲۳}، گزارش پیش بودجه و قانون برنامه ریزی مالی عمومی^{۲۴} می‌باشد که از سوی دولت به پارلمان ارائه می‌شود. ارائه این اسناد زمینه اقتصاد کلان، بحث‌های بودجه و

^{۲۳} برنامه ثبات اولین سندی است که در یک سال بودجه‌ای به مجلس ارائه می‌شود. قانون پیش‌بینی کرده است که این کار حداقل دو هفته قبل از ارائه به کمیسیون اروپا انجام شود. طبق قانون، مجلس مجبور نیست برنامه ثبات را تصویب کند اما در صورت تمایل ممکن است این کار را انجام دهد. به عنوان مثال در سال ۲۰۱۸، شورای ملی، برنامه ثبات را تصویب کرد، در حالی که سنا آن را تأیید نکرد. در هر صورت، بحث پارلمان نمایانگر تأیید سیاسی استراتژی دولت و همراهی آن در برنامه‌ی دولت است. اگرچه برنامه ثبات در ماه آوریل به پارلمان ارائه می‌شود، اما روند تأیید قانون به طور جدی در ژوئن هر سال، زمانی که دولت گزارش پیش از بودجه^{۲۳} را ارائه می‌دهد، آغاز می‌شود.

^{۲۴} قانون برنامه ریزی مالی عمومی در سالیانی که تهیه می‌شود، در ماه سپتامبر به پارلمان ارائه می‌شود. این قانون مسیر مورد انتظار برای امور عمومی دولت (کسری و بدهی) و بودجه سه ساله دولت را نشان می‌دهد.

چشم انداز میان مدت در مورد بودجه عمومی را فراهم و به طور موثر زمینه بحث بودجه سالانه را ایجاد می‌کند.

ب- مجموعه اسناد دوم شامل پیشنهادات بودجه واقعی، قانون بودجه دولت و قانون تأمین مالی تأمین اجتماعی می‌باشد که پیش از آغاز سال مالی در مجلس تصویب می‌شود و هم چنین در طول سال حداقل یک قانون بودجه تکمیلی (متمم بودجه) تصویب می‌شود.

ج- مجموعه سوم اسناد شامل گزارشات مربوط به اجرای بودجه (قانون بودجه سالانه و اجرای بودجه) می‌باشد که هم در خصوص نتایج مالی و هم در خصوص عملکرد. قانون اجرای بودجه باید قبل از بحث در مورد بودجه بعدی در پارلمان تصویب شود. سند اصلی پاسخگویی در پایان سال قانون اجرای بودجه است که قبل از ۱ ژوئن به مجلس ارائه می‌شود. این قانون نتایج نهایی بودجه را با مأموریت و برنامه در برابر مجوز پارلمان و کسری یا مازاد مبالغ نقدی نشان می‌دهد. این قانون توسط مجلس تصویب می‌شود تا اعتبارات و تعهدات باقی مانده از سال قبل و تغییرات آن در اجرا مجوز قانونی از پارلمان دریافت کند. در واقع بودجه‌ی اجرا شده و اصلاحات و تغییراتی که رخ داده است یا اعتباراتی که به سال بعد منتقل شده اند در این قانون مجدد به پارلمان ارائه و تصویب می‌شود. البته قابل ذکر است که گزارش دهی در طول سال نیز باید در خصوص اجرای بودجه انجام پذیرد. طبق قانون اداره حسابداری عمومی موظف است ماهانه نتایج بودجه^{۲۵} را منتشر کند. این اسناد در مورد فعالیت نقدی دولت مرکزی گزارش و اظهار نظر می‌کنند. یک ماه پس از پایان سال مالی نتیجه بودجه سالانه (SBFE) توسط اداره حسابداری عمومی به مجلس ارائه می‌شود. این نتایج بودجه سالانه را نشان می‌دهد و تغییرات بین برآورد اولیه تراز مالی ایجاد شده پس از پایان سال مالی و ارقام نهایی را توضیح می‌دهد.

علاوه بر این سه دسته گزارش فوق، گزارشات اجرای ماهانه بودجه و اطلاعات مربوط به تخصیص مجدد و لغو اعتبارات، طبق دستورالعمل LOLF، در طول سال به مجلس ارائه می‌شود.

²⁵ Situation mensuelle de l'État یا SME

(سال مالی: ۱ ژانویه - ۳۱ دسامبر)

سند	زمان	کل کشور	دولت	تامین اجتماعی	ارائه تصویب
گزارش عملکرد سالانه بودجه Annual Budget Outturn	فوریه		✓		ارائه
برنامه پایداری Stability Programme	آوریل	✓			ارائه
قانون اجرای بودجه Budget Execution Act	می		✓		ارائه + تصویب
گزارش حسابرسی اجرای بودجه و گزارش حسابرسی صورتهای مالی دولت* Budget Execution Audit Report and Audit report on the State financial statements			✓		
گزارش پیش از بودجه Pre-Budget Report	ژوئن	✓			ارائه
گزارش وضعیت و چشم انداز مالیه عمومی* Report on the Situation and Outlook for Public Finances	ژوئن	✓			ارائه
پیش نویس قانون برنامه مالیه عمومی Draft Law on the Programme of Public Finances (LPFP)	سپتامبر	✓			ارائه + تصویب
پیش نویس قانون بودجه دولت Draft State Budget Act	اکتبر		✓		ارائه
قانون مقدماتی تامین مالی تامین اجتماعی Preliminary Social Security Fin. Act	اکتبر			✓	ارائه
قانون نهایی بودجه دولت Final State Budget Act and LPFP	دسامبر		✓		تصویب
قانون نهایی تامین مالی تامین اجتماعی Final Social Security Financing Act	دسامبر			✓	تصویب

* گزارش های تهیه شده توسط دیوان محاسبات و ارائه شده توسط نخست وزیر

همان طور که می دانیم یکی اهداف ناظر بر ارائه گزارش از سوی دولت، ایجاد شفافیت بودجه ای است. در همین راستا، وزارت دارایی فرانسه در طی دهه گذشته به جهت توجه به مضمون LOLF، که اهداف ارائه اطلاعات بهتر و خوانا تر به پارلمان و به طور کلی افزایش شفافیت مسائل مالی دولت را مدنظر داشته است، اقدام به ایجاد وب سایت عملکرد کرده است. این وب سایت کلیه اسناد بودجه (چارچوب قانونی، تهیه بودجه، اجرای بودجه، اطلاعات مربوط به عملکرد، و غیره) را در یک سیستم عامل طبقه بندی می کند. بروشورهای گزارش های مالی و نمودارها و جدول های زیربنای داده به صورت آنلاین در دسترس هستند. اداره بودجه با آگاهی از اینکه اسناد بودجه برای شهروندان عادی متراکم، پیچیده و سخت است، مجموعه ای از اطلاعات مالی را تهیه کرد که مربوط به نیازها و منافع طیف وسیعی از مخاطبان است. اداره بودجه همچنین شروع به انتشار صفحه

گزارش های عملکرد کرد که برای هر مأموریت در بودجه، شرح دو صفحه ای از سطح فعلی بودجه و نتایج عملکرد، مقایسه با بودجه و نتایج دو سال گذشته و روایتی توضیح می دهد که چگونه اهداف برآورده شده و یا چرا از دست رفته اند. همچنین در نظر دارد بودجه شهروندان را در سالهای آینده توسعه دهد.

۱-۶-۲. سوئد

نظام بودجه ریزی در سوئد بر پاسخگویی و مسئولیت پذیری مدیران و مسئولین تاکید ویژه ای دارد و دلیل چنین رویکردی، تجویز رویکرد انعطاف پذیری در اجرای بودجه می باشد. به این معنی که دست مدیران در صرف هزینه ها باز است و می توانند با توجه به اقتضائات هزینه های خاصی را تعریف کنند. از این رو، برای سنجش عملکرد مدیران و مسئولین، ارائه گزارش اهمیت ویژه ای می یابد.

به طور کلی، قاعده بر این است که هر سازمان نتایج عملکرد سالیانه خود را گزارش دهد. از سال ۱۹۹۳ همه سازمان های موظف شده اند گزارش سالیانه ای در خصوص عملکرد سال قبل ارائه دهد. مطابق دستورالعمل های وزارت دارایی، هر نهادی باید سالیانه وضعیت عملکرد خود را در نسبت به اهداف و مقاصدی که برای آن نهاد تعریف شده، سنجش کرده و گزارش لازم را ارائه دهد. در گزارش مزبور باید وضعیت و اوضاع احوالی که آن سازمان با آنها مواجه بوده و بر عملکرد شرکت تاثیر گذاره، بررسی و ارائه شود. مضافا اینکه یکی از قسمت های گزارش باید مقایسه وضعیت عملکردی سازمان در سال مالی قبل با سه سال گذشته و چشم انداز آینده سازمان باشد. گزارش های مزبور سالیانه بایست توسط اداره محاسبات ملی سوئد مورد حسابرسی و ارزیابی قرار می گیرد.

در خصوص ارائه گزارش جامع سالیانه از سوی دولت به پارلمان گفتنی است که قانون بودجه کشوری ارائه گزارش مقدماتی نتایج و درآمدها و ارائه گزارش نهایی را لازم دانسته است که در ارائه گزارش مقدماتی دولت ۴ ماه فرصت دارد و در ارائه گزارش نهایی ۹ ماه. همچنین قابل ذکر است که در ارائه گزارش های مزبور، دولت باید انحرافات میان مبالغ بودجه و نتایج مورد انتظار را توضیح دهد.

1-6-3. ایالات متحده امریکا

در ایالات متحده آمریکا سه نوع گزارش مختلف تهیه و در اختیار کنگره و عموم گذاره می شود که به شرح ذیل اند:

الف- گزارش های برآورد بودجه

به موجب قانون بودجه، رئیس جمهوری باید گزارش برآوردهای بودجه را قبل از جولای به کنگره ارائه دهد. گزارش مزبور مشکل از اطلاعات زیر است:

۱- تغییرات چشمگیر برآوردهای هزینه‌ها و دریافتی‌های سال مالی جاری پس از تسلیم بودجه

۲- اطلاعات برآورد هزینه‌های مانده اعتباری که از سال مالی جاری به سالهای مالی آینده منتقل شده‌اند.

ب- گزارش میان سالیانه

علاوه بر گزارش‌های برآورد بودجه، گزارشی تحت عنوان گزارش بودجه میان سالیانه وجود دارد که اداره مدیریت و بودجه تهیه می‌کند. در آگوست ماه هر سال نیز اداره مزبور گزارش میان سالیانه بودجه و چشم انداز اقتصادی را بر اساس الزام قانون کنترل بودجه و توقف اعتبارات، تهیه می‌کند و گزارشهای ادواری روز آمده به کمیسیون های بودجه مجلس سنا و مجلس نمایندگان ارائه می‌شود. همچنین اگر کمیسیون بودجه کنگره خود را نیازمند اطلاعات بداند، اداره مدیریت بودجه و خزانه داری و سازمان های فدرال، باید نسبت به ارائه اطلاعات خواسته شده اقدام کنند.

ج- گزارش سازمانی و گزارش جامع

مضاف بر گزارش‌های فوق، «قانون مقامات ارشد مالی» و اصلاحیه های آن، سازمان‌ها را موظف می‌کند هر سال چندین گزارش مالی از جمله ترانزنامه، گزارش عملیات یا هزینه‌های خالص و گزارش تلفیق با اطلاعات بودجه را ارائه کند. مجموعه گزارش‌های تهیه شده ابتدا از سوی خزانه‌داری و سپس به وسیله اداره حسابرسی، بررسی می‌شود. تمامی گزارش‌های ممیزی شده سال مالی قبل به رئیس جمهوری و کنگره ارائه می‌دهد که مبین تمامی حساب‌ها و فعالیت‌های قوه مجریه است. گزارشهای جامع مزبور، تصویری جامعی از امور مالی دولت فدرال ارائه می‌دهد.

۲- آسیب شناسی وضعیت تعاملی دولت و مجلس شورای اسلامی و راهکارهای اصلاحی

آنچه از مطالعات تطبیقی و شناخت قواعد و نظام بودجه‌ریزی در سایر کشورها بدست می‌آید، فهم نقاط ضعف و قوت بودجه‌ریزی در کشور مقصد، یعنی نظام بودجه‌ریزی در جمهوری اسلامی ایران، می‌باشد. در قسمت قبل، تعامل مجلس و دولت در بودجه‌ریزی مورد بررسی قرار گرفت که در نتیجه آن استنباط گشت که ساخت سیاسی هر کشوری تعیین بخش تعامل مجلس و پارلمان در بودجه‌ریزی است. با این حال، فارغ از اینکه ساخت سیاسی هر کشوری چگونه باشد، مسائل و چالش‌های مهمی در خصوص نظام بودجه‌ریزی و جایگاه مجلس و پارلمان پدید آمده است که در همین خصوص، به مباحث پراهمیتی نظیر افق‌های بلند مدت در بودجه‌ریزی، بودجه‌ریزی عملکردی و بودجه‌ریزی برنامه‌محور، تصویب دوا مرحله‌ای و نظام گزارش‌دهی پرداخته

شد. بدون تردید وجود افق‌های بلند مدت در بودجه‌ریزی در همه نظام‌های توسعه‌یافته بودجه‌ریزی جایگاه مهمی پیدا کرده است و یا جایگاه نظام گزارش‌دهی دولت تاثیر قابل ملاحظه‌ای بر مدیریت بودجه و مبارزه با کسری بودجه می‌نهد چراکه با افزایش ظرفیت نظارتی مجلس و مسئولیت پاسخگویی دولت، مسیر مشخصی برای بودجه‌ریزی پدید می‌آید. با نظر به مباحث قبل، لازم می‌آید مختصراً آسیب‌ها و نقاط ضعف موجود در نظام بودجه‌ریزی ایران در خصوص تعامل مجلس و دولت مورد شناسایی و تحلیل قرار گیرد تا شرایط وضعیت نظام بودجه‌ریزی در ایران شفاف‌تر شود.

حدود و اختیارات مجلس شورای اسلامی: با توجه به اصول ۵۲ و ۷۵ قانون اساسی و تفاسیر و ایرادات شورای نگهبان می‌توان گفت، نظام بودجه ریزی ایران از الگوی اختیارات نامحدود پیروی نمی‌کند. نظر تفسیری شورای نگهبان در سال ۷۸ نیز تایید کننده ی این موضوع است که بیان داشته، تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی امکان‌پذیر نیست و تصویب متمم و چند دوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی با توجه به اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی جایز نمی‌باشد.

علی‌رغم عدم ترسیم دقیق حدود وظایف و اختیارات مجلس و دولت در بودجه‌ریزی و گذشت بیش از ۵ دهه، قانون جامع و به روزی که مشخص کننده وضعیت فوق باشد، حاکم نیست. در همین خصوص، قانون برنامه و بودجه حاکم است که در سال ۱۳۵۱ تصویب شد و آن زمان، ارکان نظام سیاسی متفاوت بود و مجلس نقش موثری در تصویب بودجه نداشت. وقتی انقلاب اسلامی پیروز شد کل نظام سیاسی تغییر کرد و مجلس اختیارات لازم را گرفت که به موجب قانون اساسی کلیه ارکان سیاسی باید پاسخگوی مجلس باشند. در قانون مزبور به جهت قدیمی بودن در خصوص نوع اختیارات و ورود مجلس به بودجه و حدود اختیارات و بخش‌هایی که نمایندگان امکان ورود و تغییر دارند صحبتی به میان نیامده است. در حالی که نبود چنین قانونی که ارتباطات دو قوه در خصوص بودجه را تعیین تکلیف نکند بسیار آسیب‌زا است و نتایج زیان‌باری را بر کشور بار خواهد کرد. هر ساله شاهد این موضوع هستیم که در فرایند تصویب بودجه عملکردهای مختلفی توسط دولت و مجلس اتفاق می‌افتد و در صورتی که دوره هم‌زیستی و هم‌جهت بودن مجلس و دولت باشد، عملکرد دو قوه نسبت به فرایند در سال‌های آخر دولت‌ها و زمانی که دولت و مجلس از نظر سیاسی هم‌سو نیستند، متفاوت خواهد بود. با توجه به نواقص موجود در قانون برنامه و بودجه فعلی کشور، طبیعتاً اولین اقدام در راستای تحول در نظام بودجه ریزی کشور که شامل تعیین محدوده اختیارات مجلس نیز می‌شود، تنظیم قانون بودجه جدید متناسب با نیازهای بودجه کشور است. طبیعتاً برای ایجاد نوع کارآمد نظارت مجلس، نوع بودجه نویسی کشور نیز باید در قانون بودجه اصلاح شود که نوع ورود مجلس بر اساس آن تنظیم می‌شود و در مرحله ی آخر نظارت مجلس نیز مشخص و تعیین شود که با محدود کردن اختیارات اصلاح لایحه بودجه، نظارت بر رفتار و اجرای دولت افزایش یابد. بهترین نوع بودجه نویسی، تنظیم بودجه بر اساس برنامه‌ها و مأموریت‌های

دولت است که مجلس بر برنامه ها نظر دهد نه نوع مدیریت سازمانی دولت که امری اجرایی است. از این طریق میتوان ورود مجلس را به امور اجرایی محدود کرد ولی در عوض نقشی پویا در تغییرات برنامه ها داشته باشد. البته ایجاد نظام برنامه محور کارآمد نیازمند طراحی سطوح برنامه در لایه های دستگاه های سیاست گذار و دستگاه های اجرایی است و هماهنگی سطوح کلان تا سطوح خرد ساختار دولت است.

همچنین قابل ذکر است که متأسفانه در ساختار بودجه ریزی ایران و نحوه تعامل مجلس و دولت، نوع کارکرد و عملکرد مجلس در مواجهه با بودجه مشخص نشده است. در واقع، نوع عملکرد مجلس در مواجهه با سند بودجه، اهمیت بسیاری دارد چراکه با توجه به تخصصی بودن اقلام و ردیف های موجود در بودجه و اهمیت نظارت بر اجرای بودجه، احتمال این وجود دارد که مجلس به حاشیه برود و از هدف اصلی خود یعنی سنجش سند بودجه با توجه به بلندمدت، بازماند. اینکه مجلس طبق برنامه های بلند مدت و اهداف کلان اقتصادی به کلیات و انطباق آن با اهداف مزبور بپردازد، بسیار متفاوت از این است که عملکرد مجلس معطوف به جزئیات و گنجاندن احکام کوتاه مدت و سالیانه در بودجه باشد. به عبارت بهتر، فارغ از اینکه حدود اختیارات مجلس در بودجه ریزی چه میزان است، نوع اعمال اختیارات اهمیت بسیاری دارد. برای مثال، در متن بودجه سالانه احکام مختلفی به تصویب می رسد که همچون قانون، ماهیت دائمی دارند و در واقع، به علت دشواری فرآیند تصویب آن، ذیل بودجه تصویب می شوند. یعنی سالانه نمایندگان تلاش می کنند احکام گوناگونی را که نمی توان آن ها را برنامه مالی نهاد، در سند بودجه بگنجانند که این با رسالت نمایندگی که باید در جهت اهداف کلان اقتصادی و بلند مدت ملی گام باشد، در تعارض است. برای مثال، تصویب پرداخت ۱۵ روز پاداش به بازنشستگان و عدم تامین اعتبار مورد نیاز در سال ۱۳۸۷ و شکایت افراد ذی نفع و متعاقباً صدور احکامی از سوی دیوان عدالت اداری، قابل مثال است. در اینجا، مجلس به جای توجه به کلیات و انطباق آن با اهداف بلندمدت، در جزء جزء اعتبارات بودجه ای که پیش بینی آن بر اساس محاسبات دقیق و حساب شده می باشد، دخالت می کند و به دلیل نداشتن تخصص و تجربه کافی، نمی تواند اصلاحات در موارد جزئی را به صورت کارآمد ایجاد کند.

افق های میان مدت و بلند مدت در نظام بودجه ریزی ایران: همان طور که گفته شد یکی از ابعاد مهم در تعامل مجلس و دولت در بودجه ریزی، وجود افق های میان مدت و بلندمدت در بودجه ریزی است چراکه بودجه ریزی اگر در چارچوب برنامه های میان مدت و بلندمدت نباشد، سد راه تحقق برنامه های اقتصادی و اجتماعی است. در نظام بودجه ریزی ایران چارچوب بودجه ای بلند مدت که به طور مختص دائر بر هدفمند کردن بودجه باشد، وجود ندارد و برای ارائه پیشنهادات هیچ گونه اهداف بلند مدت یا کلانی در نظر گرفته نشده است. در واقع، نمایندگان یک دورنمایی که حاوی اهداف بودجه ای باشد، در مقابل خود ندارند. اهداف مزبور می تواند یا به طور کلی باشد یا برای هر کمیسیون تخصصی در حوزه ی خود مشخص باشد. برای مثال برای کمیسیون بهداشت دست یافتن به حدی از نرخ باروری و رشد جمعیت در چند سال آتی به عنوان هدف است. به همین جهت ارائه پیشنهاداتی که مغایر با رشد نرخ باروری باشد بالتبع از اول نباید وارد فرایند شود.

جایگزین اسناد بلندمدت ویژه معطوف به بودجه، قوانین برنامه توسعه‌ی پنج ساله بوده‌اند که به مثابه سند تعیین کننده اهداف بودجه‌ای عنوان شده است. برای مثال ماده ۲ قانون مزبور، موضوعاتی محوری‌ای را فهرست نموده و بیان داشته که دولت باید با اجرای طرح‌های مرتبط، موضوعات مزبور را که به مثابه اهداف هستند، در تنظیم سند بودجه در نظر گیرد. با این حال، اهدافی که طرح گشته‌اند قابل دریافت نبوده و غیرواقعی و دارای مشکلات فنی می‌باشند. در واقع، سند مزبور فاقد نظام آماری دقیق و مناسب است و به دلیل کمبود منابع مالی و چالش‌های مدیریتی و فراهم نبودن زیرساخت‌های قانونی کافی و مناسب، غیرواقعی است.

مضافاً بر غیرواقعی و ناکارا بودن اسناد توسعه در رابطه با اهداف بلندمدت بودجه‌ای، برنامه‌های مصوب دولت نمی‌تواند چندان مثمر به ثمر باشد چراکه با توجه به نبود نظام حزبی در ایران، دولت‌ها بعد از روی کار آمدن برنامه‌ی دقیق و مشخصی که با جزئیات مشخص شده باشد ندارند و از طرفی در نظام پارلمانی به جهت همراه بودن پارلمان و دولت برنامه‌های مشخص و معیاری وجود دارد که بتوان بودجه را با آن سنجید و طبیعتاً این گزینه نیز خارج از مدنظر ما است. همچنین، در خصوص سیاست‌های کلی نظام نظام قابل اشاره است که سیاست‌های مزبور امری است که معیارهای کیفی در آن مطرح می‌شود و با سطح اجرا و عمل چند لایه فاصله دارد به همین جهت نمی‌توان آن را به عنوان تمییز قرار داد زیرا طبیعتاً در اعداد و ارقام بسیار تفسیربردار است و به عنوان وحدت معیار مناسب نیست. در این راستا به نظر می‌رسد که برای ایجاد افق‌های بلند مدت و میان مدت اقتصادی و توسعه‌ای که بودجه، برش سالانه‌ی این اهداف است باید از ظرفیت برنامه‌های توسعه استفاده کرد که رویکرد ایجاد اهداف کمی دارد اما برای کاهش آسیب‌های کلی گویی و غیر واقع بودن برنامه‌ها، آن را در دوره‌های ۴ ساله تنظیم کرد که هر دولت متناسب با برنامه‌های خود در حورزه‌ی عمومی، برنامه توسعه‌ی خود را در سال اول روی کار آمدن به تصویب مجلس برساند و معیار میان مدت و ارزیابی عملکرد دولت در دوره‌ی خود و و بودجه ریزی سالانه‌ی آن باشد.

الگوی بودجه ریزی در ایران؛ برنامه محوری و مبتنی بر عملکرد: همانطور که در فصل اول بیان شد، عمدتاً الگوهای بودجه‌ریزی حاضر در دنیا یکی از دو مدل بودجه‌ریزی برنامه‌محور و عملکردی است و نظام‌های مدرن بودجه‌ریزی هم عمدتاً مبتنی بر مدل عملکردی هستند یا هدف آن است که از مدل برنامه‌محور به سمت مدل عملکردی حرکت شود چراکه در بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، سطح اعتبارات اختصاص یافته و نتایج مورد انتظار را نشان می‌دهد. در واقع در بودجه‌ریزی عملکردی، اهداف کوتاه مدت و بلندمدتی ترسیم می‌شود که برای نیل به آن، باید منابع و فعالیت‌های موردنیاز برای دستیابی به اهداف و ستانده‌ها و خدماتی که از قبل آن برنامه تولید یا ارائه می‌شود، شناسایی و حساب شوند. بنابراین اعمال بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در جهت تحقق اهداف بلندمدت و مبارزه با کسری بودجه حائز اهمیت است. در همین خصوص تلاش‌هایی از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور وقت در دهه ۱۳۸۰ به عمل آمد و قرار شد بودجه ریزی عملکردی در سه مرحله‌ی «شفاف‌سازی»، «ارتقاء بهره‌وری» و «افزایش اثربخشی فعالیت‌ها» تحقق یابد

که متأسفانه مرحله اول در قابل تعریف مجدد برنامه‌ها فعالیت‌های و تعیین شاخص‌های عملکردی به اجرا درآمد، ولی مراحل دوم و سوم محقق نگشتند و آنچه در مرحله اول نیز اجرا شده بود نیز چندان موثر واقع نشد. جالب اینکه نمی‌توان نظام بودجه‌ریزی ایران را در حد یک نظام برنامه‌محور مطلوب دانست چراکه موارد بسیاری حاکی از بی‌برنامگی و عدم اتکای به اصول برنامه‌ای است. برای مثال، سالانه به طور میانگین حدود یک سوم از اعتبارات بودجه عمرانی، بدون برنامه و بدون مشخص بودن دستگاه مجری هزینه می‌شود. و یا در ذیل همین ردیف‌های متفرقه به بسیاری از نهادها و افراد بودجه‌هایی داده می‌شود که مشخص نیست در جهت تحقق کدام یک از اهداف و برنامه‌های دولت گام برمی‌دارند.

در این راستا، نظام برنامه‌ریزی در ایران دارای سابقه است اما در عمل به جهت نبود وحدت رویه توسط دولت‌ها و در هم تنیدگی ساختار اداری و سازمانی نهادهای بودجه‌بگیر، برنامه‌ها بسیار نامتوازن طراحی شده‌اند و در عمل نتوانسته‌اند به سرحد مطلوب دست پیدا کنند هم چنین به دلیل جدایی بودجه‌های سالانه از برنامه‌های کلان و برنامه‌های توسعه، کسری تراز بودجه همچنان باقی مانده است. به همین جهت به نظر می‌رسد از اولویت‌های اصلی در اصلاح ساختار بودجه، اصلاح نظام برنامه‌ریزی است. نظام برنامه‌ریزی باید به نوعی تعریف بشود که از سطح راهبردها، قابل انتقال به سطوح پایین‌تر و تا نقطه‌ی اجرای اجرا و ذینفع‌نهایی باشد و از طرفی شاخص‌های عملکردی و اهداف برنامه از خردترین لایه‌ی اجرایی قابل جمع به مجموعه شاخص‌ها برای دستگاه سیاست‌گذار باشد. این بستر طبیعتاً برای رسیدن به نقطه کاهش کسری بدهی و کسری بودجه در بازه‌های میان مدت باید طراحی شود که به عنوان اهداف کلان و راهبردی تعریف شود و دستخوش تغییرات سیاسی و دوره‌ای نشود. این موضوع در دستور کار دولت قرار می‌گیرد که در طی یک طراحی سازمانی و برنامه‌ای، و تبدیل این موضوع به یک قانون مصوب، از تغییرات در طی دوره‌های مختلف جلوگیری کند تا به یک نظام برنامه‌ریزی مطلوب و قابل اجرا برسد و تعامل آن با مجلس در سطح برنامه‌ای راهبردی و نظارت مجلس بر اجرای و شاخص‌های عملکردی سازمان‌ها شکل بگیرد.

تصویب دومرحله‌ای بودجه: در خصوص اصلاحات ساختاری و فرایندی تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی به نظر می‌رسد با توجه به میزان اثرگذاری مجلس شورای اسلامی در طی تجربه‌های چند دهه اخیر به ویژه بودجه‌های سال آخر هر دوره‌ی ریاست جمهوری که بودجه‌هایی با آسیب‌های بسیار بوده‌اند، تصویب دو مرحله‌ای به این معنا که صلاحیت تجویزی مجلس در مرحله‌ی اول و راهبردهای کلان و در مرحله‌ی دوم صلاحیت نظارتی بروز پیدا کند. چراکه موارد متفاوتی حاکی از اهمیت تصویب دومرحله‌ای است. برای مثال، در سال ۹۸، کلیات بودجه ۱۳۹۹ توسط مجلس شورای اسلامی ایران رد شد که در تعاقب آن و به دلیل شیوع کرونا، حکم حکومتی از سوی رهبری صادر گردید. به موجب حکم مزبور، بودجه بدون تصویب در مجلس به شورای نگهبان جهت تایید ارجاع گشت. چنین چیزی موید عدم همگرایی دولت و مجلس است که آثار خود را عدم تحقق اهداف کلان اقتصادی می‌گذارد. در حقیقت در سیستم دومرحله‌ای

تصویب مجلس رویکرد مشخص و معلومی دارد و هدف نظارتی خود باز نمی ماند و وارد جزئیات بودجه نمی گردد. همچنین، همانگونه که می دانیم در متن بودجه سالانه احکام مختلفی به تصویب می رسد که همچون قانون، ماهیت دائمی دارند و در واقع، به علت دشواری فرآیند تصویب آن، ذیل بودجه تصویب می شوند. یعنی سالانه نمایندگان تلاش می کنند احکام گوناگونی را که نمی توان آن ها را برنامه مالی نهاد، در سند بودجه بگنجانند که این با رسالت نمایندگی که باید در جهت اهداف کلان اقتصادی و بلند مدت ملی گام باشد، در تعارض است چراکه بندهای موجود در بودجه از امور تخصصی است و در تصویب دومارحله ای به کلیات و امور مهم توجه می شود. مضافا اینکه یکی از آسیب های نظام بودجه ریزی در ایران وابستگی بودجه به نفت و عدم شفافیت رابطه مالی دولت و منابع حاصل از نفت است. بر این مبنا، اشتراک هدف دولت و مجلس بایست مصروف رهایی از وابستگی به نفت و ایجاد منابع غیرنفتی در بازه بلند مدت باشد. اینجا، اثر دومارحله ای شدن این است که در تصویب کلیات مجلس به تحقق هدف عدم وابستگی از بودجه نفتی در بلند مدت می اندیشد و نگرشی عام الشمول و آینده اندیشانه دارد.

در سال ۱۴۰۰، طرح اصلاح آیین نامه مجلس در خصوص دو شوری شدن تصویب بودجه در مجلس مطرح شد که به جهت حل مشکل تمایز بین رد کلیات بودجه پیشنهادی کمیسیون تلفیق یا رد بودجه پیشنهادی دولت بود ولی تا حدودی می توانست مزایای تصویب دو مرحله ای را داشته باشد که متاسفانه در صحن رای نیامد. با این ساختار تصویب دو مرحله ای، می توان در وقت دولت و مجلس نیز صرف جویی اتفاق بیفتد به این معنا که قبل از اینکه دولت از دستگاه های اجرایی بودجه جزئی بگیرد توافقات کلی را با مجلس ایجاد می کند و احتمال تغییر در جزئیات به حداقل می رسد. یکی از معضلات فرایند رسیدگی فعلی به این شکل است که چون در بهمن ماه دیگر فرصتی برای دولت نیست که اصلاحات جدی در لایحه انجام دهد، اقدامی برای اصلاح لایحه نمی کند و باعث می شود سندی تصویب شود که در عمل قابلیت اجرا ندارد و حتی در سال ۱۴۰۰ در خود سند، بودجه تراز نباشد. به نظر می رسد یکی از ساده ترین راهکارها بدون تغییرات اساسی در فرایند تصویب و ساختار های بودجه ای، تصویب دو مرحله ای باشد که مستلزم این است که زمانبندی آماده سازی و ارائه بودجه، زودتر شروع بشود. هم چنین باید اصلاح ساختاری متن لایحه بودجه اتفاق بیفتد که سطوح کلان و راهبردی از بودجه دستگاه های سیاست گذار و ردیف های بودجه ای متمایز شود.

نظام گزارش دهی دولت: علی رغم گسترش و تکامل نظام گزارش دهی دولت و غلبه مفهوم «پاسخگویی» یا «Accountability» بر سیستم های بودجه ریزی، در کشور ایران نظام پاسخ گویی و گزارش دهی چندان تکامل نیافته است. در همین خصوص گفتنی است که شاخصی تحت عنوان شاخص شفافیت بودجه از سوی سازمان بین المللی همکاری های بودجه ای ارائه گردیده که بدان موجب با توجه به ارائه یا عدم ارائه ۸ سند کلیدی بودجه و ۵ سند پشتیبانی، وضعیت گزارش دهی و شفافیت بودجه ای نمره دهی می شود. در همین خصوص اندیشکده سیاست گذاری اقتصاد تهران مطالعه انجام داد که در نتیجه آن مطابق روش شناسی سازمان مزبور، وضعیت شفافیت و نظام گزارش دهی ایران در گروه «اطلاعات حداقلی» قرار گرفت. ۸ سند کلیدی

مزبور عبارتند از بخشنامه بودجه، لایحه بودجه، قانون بودجه، سند بودجه شهروندی، گزارش عملکرد بودجه ماهانه یا سه ماهه، گزارش میان سال، گزارش پایان سال، گزارش تفریغ بودجه و ۵ سند پشتیبان هم عبارتند از یارانه های پنهان، معافیت های مالیاتی، تعهدات دولت، تضامین، صندوق های فرابودجه ای. در ایران از میان ۸ سند کلیدی مزبور چهار سند بودجه شهروندی، گزارش عملکرد ضمن سال، میان سال و پایان سال، تولید و منتشر نمی شود که امکان وضوح سیاست برای مردم و اعمال نظارت از سوی مجلس ممکن تر شود. همچنین اسناد منتشر شده شامل بخشنامه بودجه، لایحه بودجه، قانون بودجه و گزارش تفریغ بودجه کیفیت مناسبی ندارند.

البته گفتنی است که دولت در ذیل گزارشی تحت عنوان پیام بودجه اطلاعات و گزارش های عملکردی خود را ارائه می دهد. سند مزبور ابتدا تا هفته ی اول مهرماه دولت باید پیام بودجه را تقدیم مجلس کند که شامل اطلاعات و گزارش های عملکردی خود است. با این حال، ذکر کردن اصل بودجه و برنامه ها ذیل عنوانی مانند پیام بودجه همراه با اطلاعات و گزارش های بسیار، به نظر میرسد که قابل خدشه باشد. در ابتدا دولت برای توجیه و ایجاد دید درست در خصوص ماموریتها و برنامه های خود باید به طور مفصل اهداف کلان خود را ارائه دهد و ارائه ی مختصر از هر بخش، برنامه، تخصیص، سازمان های اداری و ... نمیتواند برای نمایندگان آگاهی مناسب برای تحلیل و تغییرات اساسی را ایجاد کند. به این معنا که اگر برنامه و ماموریت ها دارای ملاحظات باشند که احتمال مخالفت مجلس را در جزئیات به دنبال داشته باشد، با ذکر مختصری از کلیات آن میتوان ذهن نمایندگان را از اثرات احتمالی و سایر ابعاد دور کرد و هم چنین برعکس، ممکن است که نمایندگان به جهت اختصار در ذکر برنامه ها، دست به تغییرات غیر لازم بزنند و برنامه ی خوب را از راه خود منحرف کنند. هم چنین در خصوص اینکه به فرض در تنظیم بودجه تفضیلی موارد پیام بودجه و اهداف آن رعایت نشده باشد ضمانت اجرایی در نظر گرفته نشده است.

پیشنهادهای سیاستی

جمع بندی

مراجع