

باسمه تعالی

خلاصه دومین نشست تخصصی کارگروه اصلاح ساختار نظام بودجه ریزی

عنوان نشست: الزامات اصلاح ساختار نظام بودجه ریزی در برنامه هفتم توسعه (نقد و بررسی طرح مرکز

تحقیقات اسلامی مجلس)

تاریخ برگزاری نشست: ۷ تیرماه ۱۴۰۲

خلاصه نشست

در ابتدای ارائه، دکتر محمدجواد توکلی به تاریخچه اصلاح ساختار بودجه در ۴ سال و نیم گذشته پرداخت و طرح‌های مختلفی که در این سال‌ها تصویب و اجرا شده است به طور خلاصه مورد بررسی قرار گرفت. از جمله طرح پیشنهادی سازمان برنامه و بودجه، قوانین بودجه در سال‌های اخیر، و همچنین لایحه برنامه هفتم توسعه. ماده ۱۲ تا ۲۵ برنامه هفتم توسعه به اصلاح ساختار بودجه اختصاص دارد که در این ۱۴ ماده، تعیین برخی شاخص‌ها، تغییر رابطه دولت و نفت، ارائه برخی قواعد، سامانه جامع اموال دولتی، بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، نظام نوین درآمد-هزینه استان‌ها منعکس شده است. در ادامه به مشکلات ساختاری بودجه ریزی در اقتصاد ایران به صورت تقسیم‌بندی زیر اشاره شد:

۱. مشکلات مبنایی و رویکردی شامل؛

- خلأ نظریه بومی اسلامی (فقدان نظریه دولت، فقدان نظریه عدالت، فقدان نظریه مالیاتی - حمایتی)
- حاکمیت مبنایی نظری اقتصاد لیبرالی (اقتباس رویکرد دولت محدود، تلقی عدالت به مثابه آزادی)
- اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری و شوک‌درمانی به تبعیت از صندوق بین‌المللی پول (خصوصی‌سازی بی‌ضابطه، رهاسازی قیمت‌ها، سرکوب دستمزدی، شوک ارزی، یارانه‌زدایی)

۲. مشکلات ساختاری شامل؛

- فرایند بودجه ریزی (مداخلات غیرکارشناسی در بودجه)،
- جهت‌گیری بودجه (عدم هماهنگی با اسناد بالادستی، ناسازگاری با هدف‌گذاری‌های برنامه ششم توسعه در زمینه بودجه)
- گزارش‌دهی بودجه (عدم شفافیت و صداقت، پیچیدگی، بودجه‌های مخفی، عدم شفافیت بودجه شرکت‌های دولتی، به‌خصوص شرکت نفت، تعدد خزانه‌ها، تعدد تبصره‌ها، ورود قوانین دائمی، معافیت‌های مالیاتی، پوشاندن زیان شرکت‌های دولتی)
- منابع بودجه (وابستگی به نفت، سرمایه‌فروشی، استقراض، کسری مزمن بودجه، سهم کم مالیات)
- مصارف بودجه (افزایش سهم بودجه‌های جاری، کاهش سهم هزینه‌های عمرانی، توزیع ناعادلانه استانی، مشکل صندوق‌های تأمین اجتماعی)
- نظارت بر بودجه (ضعف نظارت مجلس بر تخصیص بودجه)

علاوه بر این دکتر توکلی با ارائه آمارهای کمی از مشکلات جاری در بودجه ریزی بحث را ادامه دادند، به نحوی که این مشکلات را در قالب؛ گسستگی برنامه و بودجه، عدم شفافیت (شفاف نبودن بودجه شرکت‌های دولتی)، تأمین نامناسب منابع بودجه (سهم

کم مالیات، سهم بالای سرمایه‌فروشی و آینده‌فروشی)، تأمین نامناسب منابع بودجه (وابستگی به نفت، کسری بودجه)، هزینه‌کرد نامناسب بودجه (سهم بالای بودجه جاری، سهم کم بودجه عمرانی، افزایش فهرست طرح‌های عمرانی بدون اولویت‌بندی) همچنین در ادامه به محورهای اصلاح ساختار بودجه و الزامات آن در برنامه هفتم پرداختند و موارد زیر را به صورت دسته‌بندی شده ارائه نمودند:

- مبانی بودجه‌ریزی: تدوین نظریه‌های مبنایی در زمینه وظایف دولت، عدالت و تأمین اجتماعی
 - ساختار سازمانی و نهادی بودجه‌ریزی: کاهش مداخلات غیرکارشناسی، از بین بردن زمینه تعارض منافع و قاعده‌گذاری جهت‌گیری بودجه: ایجاد ارتباط بین بودجه و برنامه‌های توسعه
 - گزارش‌دهی سند بودجه: افزایش شفافیت بودجه، کاهش پیچیدگی و حسابداری بومی
 - منابع بودجه: پایدارسازی منابع، کاهش وابستگی به نفت، افزایش سهم مالیات در تأمین بودجه، کاهش سرمایه‌فروشی و آینده‌فروشی در تأمین منابع بودجه
 - مصارف بودجه: کاهش هزینه‌های غیرضروری در بودجه، توزیع عادلانه بودجه
 - تخصیص بودجه: تخصیص بودجه بر اساس شاخص‌های اولویت‌بندی مبتنی بر کارایی و عدالت
 - نظارت بر بودجه: نظارت بر خط و مستمر بر تخصیص بودجه، ارزیابی اثربخشی بودجه بر اهداف برنامه
- در نهایت نیز با ارائه پیشنهادات زیر، ارائه خود را خاتمه دادند:

۱. اصلاحات ساختاری: اصلاح فرایند بودجه‌ریزی

- اصلاحات مکمل نهادی: شفاف‌سازی اطلاعات
- زمینه‌سازی برای ایجاد مجلس تخصصی و تقویت احزاب
- تقویت بازوی کارشناسی مجلس با ایجاد کمیته‌های بودجه سایه
- تبدیل کمیسیون تلفیق بودجه به کمیسیون دائمی بودجه (به جای فعالیت مقطعی در ۴ ماه آخر سال)
- تقویت بودجه‌ریزی استانی
- واگذاری مسئولیت توزیع بودجه به وزارتخانه‌ها
- کاهش لابی‌گری در تعیین بودجه‌ها با مشخص کردن دقیق نظام اولویت‌بندی تعیین بودجه و مشخص کردن شاخص‌های دقیق برای اختصاص بودجه، قاعده‌گذاری کاهش مداخلات غیرکارشناسی در بودجه
- ایجاد بازوی پژوهشی سران قوا جهت کارشناسی قوی اقدامات اجرایی در زمینه بودجه

۲. اصلاح سندی بودجه

- تبدیل سند بودجه به یک سند برنامه‌ای مختصر و شفاف
- تجمیع کل درآمدهای دولت در جداول کل بودجه
- تدوین دستورالعمل‌های بومی حسابداری
- سالم‌سازی منابع بودجه
- مولدسازی دارایی‌های عمومی و دولتی با تأکید بر حفظ مالکیت عمومی و واگذاری مدیریت
- تنظیم بودجه سه سطحی
- حذف بودجه سهمی شرکت‌های ملی نفت و گاز

۳. اصلاح مصارف بودجه

- کاهش و مدیریت هزینه‌های زائد در بودجه
- اصلاح کدهای بودجه
- تدوین نظام اولویت‌بندی در تعیین و تخصیص بودجه و شاخص‌بندی دقیق آن
- بررسی الگوی بودجه‌ریزی نامتوازن

- اصلاح ساختار هدفمندی یارانه‌ها در بودجه
- گسترش تفکیک هزینه‌های استانی به منظور عدالت توزیعی منطقه‌ای
- تبدیل صندوق توسعه ملی به صندوق سرمایه‌گذاری ملی
- تقویت بعد حاکمیتی دولت و حذف ابعاد غیرحاکمیتی

دکتر سیدمحمدکاظم رجایی که به صورت آنلاین از قم به جلسه ملحق شدند، به تشکیل شورای عالی بودجه در سازمان برنامه و بودجه اشاره نمودند که این شورا با تعیین شاخص‌ها و پیشران‌ها به بهبود ساختار اصلاح نظام بودجه‌ریزی کمک نماید. همچنین دفتر الگوی اسلامی پیشرفت به معاونت الگوی اسلامی پیشرفت تغییر کند تا برنامه‌های پیشرفت اسلامی نیز در دستور کار قرار گیرد. به اشتغال بانوان و توانمندسازی زنان نیز در برنامه هفتم تأکید شود.

دکتر امیر باقری، معاونت پایش و سیاست‌های اقتصادی مؤسسه آموزش، پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی نیز ضمن تشکر از گردآوری طرح مرکز تحقیقات اسلامی، به برخی از موارد جهت نقد و بررسی آن اشاره نمودند: از جمله آنکه این طرح بسیار کلی نوشته شده است و تداخل بین حوزه‌ها وجود دارد. به عبارتی نبایستی مسائل بودجه‌ای وارد غیربودجه‌ای شود، ساماندهی لازم در این طرح دیده نمی‌شود و بایستی حرف دقیق در هر حوزه مشخص شود. علاوه بر این، اشاره کردند برخی مواد در اصلاح ساختار بودجه بایستی در سطح بالاتری مورد تصمیم‌گیری قرار گیرد، لذا از دو کانال مجلس و سران قوا، سران قوا این امتیاز و برتری را دارد. البته یکی از نقاط قوت این طرح در تجلی دولت اسلامی در بودجه دانستند و تأکید داشتند که این موضوع می‌تواند به صورت مجزا مورد بحث و بررسی قرار گیرد.

دکتر محمود نوریخس، صاحب‌نظر در مسائل بودجه نیز به مدت طولانی برای تدوین برنامه‌ریزی اشاره کرد و نمود آن را مردم در مدت کوتاهی می‌طلبند؛ لذا این مدت کوتاه در اجرا بایستی در تدوین برنامه‌ها لحاظ گردد که افق زمانی هر برنامه تنظیم گردد.