

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



بودجه ریزی در ایران  
بودجه و دست اندرکاران  
(نظر سنجی)

محمد قاسمی، علی پناهی  
محمد خضری، عباس خنجر  
ناظر علمی: علی اکبر شبیری نژاد

دفتر مطالعات برنامه و بودجه

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی) / محمد قاسمی ... [و دیگران]؛  
ناظر علمی علی‌اکبر شبیری‌نژاد. -- تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها،  
۱۳۸۷.

۱۹۴ ص.: جدول. - (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۸۷/۵۵)  
ISBN: 978-964-8427-41-7: ۳۰۰۰۰ ریال

فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.

۱. بودجه‌ریزی - ایران. الف. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. دفتر مطالعات  
برنامه و بودجه. ب. عنوان.

HJ ۲۱۵۴/۴/۹

۱۳۷۸

عنوان: بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)

مؤلفان: محمد قاسمی، علی پناهی، محمد خضری و عباس مخیر

ناظر علمی: علی‌اکبر شبیری‌نژاد

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مدیر نشر: عبدالرضا فاضلی

نوبت چاپ: اول، تابستان ۱۳۸۷

تیراژ: ۱۵۰۰ نسخه

چاپ: نگاران شهر

قیمت: ۳۰۰۰۰ ریال

---

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مؤلفان است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

## فهرست مطالب

پیشگفتار ناشر .....	۱
مقدمه .....	۵
<b>فصل اول نگاهی به فرایند بودجه .....</b>	<b>۹</b>
۱-۱ تهیه و تنظیم بودجه .....	۱۴
۱-۲ بررسی و تصویب بودجه .....	۲۱
۱-۳ اجرای بودجه .....	۲۳
۱-۴ ارزیابی و نظارت بر اجرای بودجه .....	۲۵
<b>فصل دوم مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی در ایران از دیدگاه دست‌اندرکاران آن .....</b>	<b>۲۷</b>
۲-۱ تهیه بودجه .....	۲۹
۲-۱-۱ شکل و ساختار لایحه بودجه کل کشور .....	۲۹
۲-۱-۲ اصلاح ساختار طبقه‌بندی بودجه یا اصلاح سازمان مدیریت دولتی .....	۳۲
۲-۱-۳ دامنه مطلوب اطلاعات بودجه .....	۳۵
۲-۱-۴ شفافیت و دقت برآوردهای درآمدی و هزینه‌ای و نحوه مدیریت شکاف بین آنها .....	۳۸
۲-۱-۵ تفکیک نوع هزینه‌ها و انتساب آنها به نوع درآمدها .....	۴۲
۲-۱-۶ ماهیت تبصره‌ها و نقش آنها در فرایند بودجه‌ریزی .....	۴۳
۲-۱-۷ جایگاه اعتبارات تکلیفی و اوراق مشارکت در سند بودجه .....	۴۶
۲-۱-۸ کسری بودجه و دوره تعادل آن .....	۵۰
۲-۱-۹ حرکت از نظام نقدی به تعهدی در ثبت و نگهداری حساب‌های مدیریت مالی کشور .....	۵۳
۲-۱-۱۰ امکان دوسالانه شدن بودجه و مفید بودن آن .....	۵۶
۲-۱-۱۱ امکان عملی بودن بودجه عملیاتی و مفید بودن آن .....	۵۸
۲-۱-۱۲ تهیه گزارش آثار اقتصادی - اجتماعی بودجه .....	۶۰
۲-۱-۱۳ ارتباط بودجه و برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت پنج‌ساله .....	۶۲
۲-۱-۱۴ تهیه و تنظیم مرحله‌ای بودجه .....	۶۵
۲-۲ تصویب بودجه .....	۶۷
۲-۲-۱ معیار تصمیم‌گیری نمایندگان به هنگام تصویب بودجه .....	۶۷
۲-۲-۲ صلاحیت فنی نمایندگان برای رسیدگی به بودجه .....	۶۹

۲-۲-۳	ویژگی اصلی دخالت قوه مقننه در بودجه	۷۱
۲-۲-۴	نقش نمایندگان در نظام درآمد - هزینه استان	۷۳
۲-۳	بودجه استانی	۷۵
۲-۳-۱	تمرکززدایی از بودجه	۷۵
۲-۳-۲	نقش و جایگاه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در نظام ملی	۷۸
۲-۳-۳	معیارهای تفکیک فعالیت‌های ملی و استانی در حوزه‌های بودجه جاری و عمرانی	۸۰
۲-۳-۴	چالش‌های نظام بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی استانی	۸۱
۲-۳-۵	کارکرد خزانه استان در تخصیص اعتبارات و مدیریت منابع و مصارف	۸۴
۲-۳-۶	مدیریت تعهدات مالی و اجرایی ناشی از فعالیت‌های استانی	۸۷
۲-۴	اجرای بودجه	۸۹
۲-۴-۱	اقتدار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای مدیریت فرایند بودجه	۸۹
۲-۴-۲	تهیه و ابلاغ به‌موقع آیین‌نامه‌ها و مقررات لازم برای اجرای بودجه سالیانه	۹۱
۲-۴-۳	تناسب قوانین و مقررات بودجه‌های سالیانه با فعالیت‌های اجرایی	۹۳
۲-۴-۴	نقش سازوکار تخصیص اعتبار در ایجاد هماهنگی بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، خزانه‌داری و نیازهای دستگاه‌های اجرایی	۹۵
۲-۴-۵	نقش موافقت‌نامه‌ها در مدیریت اجرایی بودجه	۹۷
۲-۴-۶	مأموریت ذی‌حساب‌ها در فرایند اجرای بودجه و انجام هزینه‌ها	۱۰۰
۱۰۳	<b>فصل سوم جمع‌بندی و نتیجه‌گیری</b>	
۳-۱	تهیه بودجه	۱۰۵
۳-۲	تصویب بودجه	۱۰۸
۳-۳	بودجه استانی	۱۰۹
۳-۴	اجرای بودجه	۱۱۰
۱۱۳	<b>پیوست‌ها</b>	
۱۱۵	پیوست ۱ پرسش‌نامه تفصیلی مصاحبه با دست‌اندرکاران بودجه	
۱۲۰	پیوست ۲ پرسش‌نامه تفصیلی مصاحبه با نمایندگان دوره ششم مجلس شورای اسلامی	
۱۲۴	پیوست ۳ معرفی نمایندگانی که با آنها مصاحبه شده است	
۱۲۶	پیوست ۴ معرفی رؤسای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان که با آنها مصاحبه شده است	
	پیوست ۵ جداول تفصیلی نتایج حاصل از نظرسنجی عام از نمایندگان دوره ششم و هفتم مجلس شورای اسلامی	۱۳۱
۱۵۵	پیوست ۶ جداول دوبعدی نتایج حاصل از پرسش‌نامه‌های بسته	

## پیشگفتار ناشر

این کتاب بخش دیگری از مجموعه ادبیات راجع به «بودجه‌ریزی در ایران» است که به نظرخواهی به عمل آمده از دست‌اندرکاران بودجه می‌پردازد. پیش از این، کتاب‌هایی با عناوین «مسائل و چالش‌ها»، «بودجه و پارلمان» و «حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه» تهیه و انتشار یافته است. دست‌اندرکاران بودجه طیفی از تهیه‌کنندگان، تصویب‌کنندگان، اجراکنندگان و احتمالاً نظارت‌کنندگان بر اجرای بودجه‌اند و از آنجاکه این وظیفه‌ها شمولی فراتر از قوه مجریه داشته و قانون‌گذاری را نیز دربرمی‌گیرد، حوزه کاری این نظرخواهی و نوع پرسش‌های آن ناظر بر مأموریت‌های هر دو قوه است. برای کسب دیدگاه‌های دست‌اندرکاران بودجه در این دو قوه حدود ۳۰ پرسش از مراحل مختلف تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بر بودجه در قالب دو نوع پرسش‌نامه بسته و باز تنظیم شد تا به فراخور علاقه، اطلاعات و فرصت زمانی پرسش‌شوندگان از آنها استفاده شود.

از گروه تهیه‌کنندگان بودجه (و تا حدودی ناظر بر اجرای بودجه)، رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها (پیش از ادغام در استانداری‌ها) انتخاب شدند. اظهارنظرهای تعداد ۱۸ نفر از آنها در گفتگوهای بدون محدودیت زمانی (پرسش‌نامه باز) در شرایط اجتماعی-سیاسی و موقعیت‌های جغرافیایی و تجربی متفاوت به‌خوبی می‌تواند بازتاب دیدگاه‌های تهیه‌کنندگان بودجه باشد.

برای آگاهی از دیدگاه‌های گروه تصویب‌کنندگان، در مرحله نخست پرسش‌نامه بسته‌ای در بین نمایندگان مجلس ششم توزیع شد که از آن میان حدود ۶۰ پرسش‌نامه تکمیل و اعاده گردید. به‌علاوه، برای دستیابی به تفصیل مسائل و آشنایی با دیدگاه‌های

مبسوط این گروه، ۱۰ نفر از نمایندگان که دارای سابقه عضویت در کمیسیون برنامه‌بودجه یا مسلط به موضوع بودند، نیز برای یک گفتگوی تفصیلی دعوت شدند که حاصل آن در همین کتاب آمده است. هرچند برخی از نمایندگان شرکت‌کننده در تکمیل پرسش‌نامه یا گفتگوی تفصیلی در مجلس هفتم نیز حضور دارند، ملاحظات مربوط به پایایی، جامعیت و روزآمدی این نظرخواهی انگیزه‌ای شد که پرسش‌نامه بسته تهیه شده توسط ۲۴ نفر از نمایندگان دوره هفتم هم تکمیل، تحلیل و به مجموعه اضافه شود. در این نظرخواهی، اجرای بودجه به تنظیم ضوابط و سیاست‌های اجرایی، سازمان‌دهی موافقت‌نامه‌ها و تخصیص اعتبارات محدود می‌شود. از این‌رو، گفتگوی تفصیلی مشابهی (در چارچوب پرسش‌نامه یادشده) با معاونت وقت اقتصادی و امور هماهنگی برنامه‌بودجه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت هزینه وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌دار کل کشور) و مدیرکل دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به عمل آمد. از آنجاکه دو نفر اخیر این گروه هنوز هم در مسئولیت‌های بودجه‌ای خود حضور دارند، مصاحبه‌های انجام شده دارای اعتبار است.

فرض اصلی و انگیزه اجرای نظرخواهی در این است که به‌رغم آنکه بودجه‌ریزی در ایران سابقه‌ای صدساله دارد و گذشته از فراز و نشیب‌های سیاسی و اجتماعی، در حدود نیم قرن است که بودجه‌های سالیانه دولت به‌طور مرتب تنظیم، بررسی و تصویب می‌شود (سه دهه آن مربوط به دوران پس از انقلاب اسلامی است) زمینه‌های عمده‌ای که سبب نقد و بررسی بودجه‌های پیشنهادی سالیانه دولت می‌شود کدام است؟ اقتصاددانان، برحسب معمول، بیش از گروه‌های دیگر اجتماعی نسبت به موضوع حساسیت نشان می‌دهند؛ اما مدیران اجرایی، حقوق‌دانان، متخصصین امور مالی و دیگر علاقه‌مندان نیز توجهی روزافزون به موضوع دارند. در واقع، اهمیت بودجه و تأثیر آن در زندگی روزمره و حیات اجتماعی جوامع به‌تدریج آشکارتر می‌شود، به‌طوری‌که نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز چند سالی است که به صف منتقدان بودجه پیوسته و اصلاح و متناسب‌سازی آن را از طریق صدور احکام قانونی پیاپی تعقیب می‌کنند. از سوی دیگر، همین حساسیت روزافزون گروه‌های مختلف اجتماعی و نمایندگان مجلس به اهمیت بودجه، طرح دیدگاه‌ها و نظرات آنان می‌تواند به شناخت



ویژگی‌های بودجه مطلوب کمک کند. این کتاب از چند جهت درخور توجه است:

۱. در طول یک سده بودجه‌ریزی ایران، این نخستین نظرسنجی از نمایندگان مجلس و دیگر دست‌اندرکاران درباره لایحه‌ای است که به‌منزله مهم‌ترین سند سیاسی-اقتصادی دولت همه‌ساله زمان قابل توجهی از فرصت قانون‌گذاری را به خود اختصاص می‌دهد و منابع مالی و غیرمالی کشور را هزینه می‌کند.

۲. تهیه‌کنندگان و مجریان مقدماتی بودجه نیز هم‌صدا با تصویب‌کنندگان آن از بودجه، سازمان‌دهی اطلاعات و محتوای آن ابراز نارضایتی می‌کنند و لوایح تهیه شده بر روال معمول را محصول نظام و مقررات اداری نامناسب موجود می‌شناسند.

۳. تصویب لایحه بودجه سالیانه کشور که در نیم قرن اخیر بدون استثنا صورت گرفته، با نتایج حاصل از این نظرخواهی همسو نیست. از این‌رو، پاسخ به این پرسش که تصویب منظم و همه‌ساله لوایح مزبور پیامد وقوف و اقناع نمایندگان در مورد موضوع یا الزام‌های سیاسی و مدیریتی آنان برای جلوگیری از بروز وقفه در اداره امور کشور بوده است، بسیار دشوار می‌نماید.

۴. به‌رغم ابراز نارضایتی همواره طیف دست‌اندرکاران و تکلیف قانونی دولت به اصلاح «نظام بودجه‌ریزی کشور» هنوز هم رویکرد درست به مسئله و ویژگی‌ها و ابعاد موضوع ناشناخته است؛ تاجایی که برخی تغییر طبقه‌بندی اطلاعات بودجه به تبعیت از طبقه‌بندی آمارهای مالی دولت<sup>۱</sup> را مترادف با اصلاح «نظام بودجه‌ریزی کشور» پنداشته‌اند.

یافته‌های نظرخواهی از دست‌اندرکاران، حاکی از گستردگی ابعاد موضوع به‌خصوص ضرورت تمهید مقدمات اصلاح ساختار مدیریت بخش عمومی به‌منزله پیش‌شرط اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور است. این حرکت مستلزم برنامه‌ریزی دقیق، عزم ملی و تدبیر حاکمیت کشور است.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و دفتر مطالعات برنامه‌بودجه مرکز از ابراز علاقه و همکاری نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در دوره‌های ششم و

---

1. Government's Finance Statistics (GFS)

۴ بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)

هفتم، معاونت‌های محترم وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، رؤسای محترم سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها و مدیر محترم دفتر اقتصاد کلان ق‌ردانی می‌کند.<sup>۱</sup>

معاون پژوهشی مرکز

---

۱. مشخصات و سوابق این افراد به تفکیک ذکر شده است.

## مقدمه

کتاب حاضر در چارچوب مجموعه مطالعات مربوط به «بودجه‌ریزی در ایران» به نظرخواهی از دست‌اندرکاران بودجه‌ریزی راجع به مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی کشور اختصاص دارد. پیش از آنکه به بررسی و تحلیل دیدگاه‌ها پرداخته شود، لازم است نکاتی درباره شیوه اجرای کار، ملاک انتخاب دست‌اندرکاران و نوع پرسش‌ها ذکر شود.

۱. در این بررسی دیدگاه‌های عده‌ای از مسئولان دست‌اندرکار تهیه، تصویب و اجرای بودجه اخذ شده است. زمان این نظرخواهی‌ها سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۶ بوده است.

۲. در تهیه بودجه، دیدگاه‌های معاون اقتصادی و هماهنگی برنامه‌بودجه، مدیرکل دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و معاون هزینه وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌دار کل کشور) از طریق مصاحبه تفصیلی اخذ شده است. در این کتاب، از این گروه مصاحبه‌شونده تحت عنوان گروه دوم یادشده است.

۳. در تصویب بودجه، دیدگاه‌های ده نفر از نمایندگان دوره ششم مجلس شورای اسلامی از طریق مصاحبه تفصیلی اخذ شده است (گروه سوم مصاحبه‌شونده). علاوه‌بر مصاحبه، پرسش‌نامه‌ای با سؤالات بسته با همان محتوی میان کلیه نمایندگان دوره ششم و هفتم مجلس شورای اسلامی توزیع شد. ۵۸ نفر از نمایندگان دوره ششم و ۲۴ نفر از نمایندگان دوره هفتم (گروه چهارم مصاحبه‌شونده) این پرسش‌نامه را تکمیل کردند که نتایج آن نیز در فصل مربوط به دیدگاه‌های تصویب‌کنندگان بودجه آمده است.

ملاک دعوت نمایندگان به مصاحبه، حضور آنان در کمیسیون‌های برنامه‌بودجه و محاسبات، اقتصادی، تلفیق بودجه، زمینه‌های شغلی پیشین آنها (اشتغال در دیوان محاسبات، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و ...)، و سابقه حضور آنها در مجلس شورای اسلامی بوده است.

۴. در فصل اجرا و نظارت (عمدتاً نظارت عملیاتی) دیدگاه‌های ۱۸ نفر از رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها از طریق مصاحبه تفصیلی اخذ شده است (گروه اول مصاحبه‌شونده).

۵. مصاحبه‌ها حول چهار محور تهیه سند بودجه، رسیدگی و تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی، اجرا و نظارت بر آن به عمل آمده و پرسش‌ها براساس شش مطالعه انجام شده در دفتر مطالعات برنامه‌بودجه با محوریت «بودجه‌ریزی در ایران» طرح شده است (پرسش‌های مصاحبه در پیوست‌های این مجموعه آورده شده است). بخش عمده‌ای از این سؤال‌ها مسائل وضعیت فعلی بودجه‌ریزی در ایران را ارزیابی می‌کند و تعدادی از آنها دیدگاه‌های دست‌اندرکاران را در مورد برخی راه‌حل‌ها جویا می‌شود. پرسش‌نامه تفصیلی را دکتر علی‌اکبر شبیری‌نژاد تهیه کرده و پرسش‌نامه‌های استفاده شده در پیوست‌های این کتاب آمده است.

۶. در پیوست‌ها، مشخصات افرادی که دیدگاه‌های آنان از طریق مصاحبه تفصیلی اخذ شده، آمده است.<sup>۱</sup> با توجه به اینکه برداشت متفاوت از پرسش‌ها ممکن بود منجر به پاسخ‌های گوناگون و غیرهمسنگ شود و جمع‌بندی دیدگاه‌ها را دشوار سازد، مصاحبه‌های تفصیلی به شکل حضوری انجام شد و در ضمن طرح هر سؤال یا ارائه پاسخ‌ها توضیحاتی ارائه شد تا درک مشترکی از موضوعات به وجود آید. در تحلیل نتایج، ابتدا پاسخ‌ها و توضیحات مرتبط با هر سؤال به‌طور منظم دسته‌بندی شده و پاسخ‌های موافق و مخالف از یکدیگر تفکیک گردید. همچنین، سعی شد تا دیدگاه‌های مصاحبه‌شونده‌ها بدون تفسیر و تأویل آورده شود. به‌عنوان مثال، زمانی که پرسش راجع به مرحله‌ای شدن بودجه است، برخی پاسخ‌ها ناظر به مرحله‌ای کردن بودجه در مجلس و برخی معطوف به تهیه و تنظیم بودجه توسط دستگاه‌های اجرایی است. همچنین، در مواردی که از شکل و ساختار بودجه سؤال شده است، این دو مقوله مترادف با هم گرفته

---

۱. پس از هر مصاحبه، متن ویرایش شده آن برای مصاحبه‌شونده ارسال و تاریخی برای اعمال دیدگاه‌های نهایی تعیین شده است. با چند استثنا (رؤسای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی خراسان رضوی، کرمانشاه، لرستان و چهارمحال و بختیاری) کلیه مصاحبه‌شوندگان اقدام به اعمال نظر و ارسال متن نهایی کرده‌اند و این دیدگاه‌ها در جمع‌بندی‌ها استفاده شده است. اصل کلیه مصاحبه‌ها و مستندات در دفتر مطالعات برنامه‌بودجه موجود است.

شده و توضیحات ارائه شده بیشتر معطوف به شکل بودجه و کاستی‌های آن است. در مورد نظام تعهدی، بودجه‌ریزی عملیاتی و تمرکززدایی از بودجه نیز همین‌طور است. این مصاحبه‌ها را تیم کارشناسی متشکل از آقایان دکتر محمد قاسمی (مدیر دفتر مطالعات برنامه‌وبودجه)، علی پناهی (معاون دفتر مطالعات برنامه‌وبودجه) و دکتر علی‌اکبر شبیری‌نژاد (مشاور دفتر) انجام داده‌اند.

۷. از آنجاکه پاره‌ای پرسش‌ها و پاسخ‌های مطرح شده، ناظر بر مباحث فنی مندرج در لایحه بودجه، شکل و ساختار سند و محتوای آن است، در فصل اول کتاب به توضیح و تشریح این مفاهیم پرداخته می‌شود.



# فصل اول

---

نگاهی به فرایند بودجه





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

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

با توسعه مفاهیم سیاسی و ایجاد تحول در ساختارهای حاکمیتی، تحلیل‌های مربوط به زمینه‌های نظری خاستگاه دولت، ارزیابی مبانی انتخاب و سیاست‌گذاری در مالیه عمومی و بودجه تغییر کرد. در نظریه‌های تازه، اصول اقتصاد بازار و انگیزه‌های مربوط به طیف کارگزاران مالیه عمومی یعنی رأی‌دهندگان، رهبران سیاسی، بوروکرات‌ها و گروه‌های ذی‌نفوذ مورد توجه قرار گرفت، هرچند که هنوز هم حدود اقتدار و تأثیر طیف کارگزاران از یک‌سو و نقش نیروهای مؤثر خارجی در تعاملات بین‌المللی از سوی دیگر نیز باید در محاسبات منظور شود. به علاوه، نفوذ سیاسی برخی

گروه‌ها، وجود اطلاعات ناقص و چگونگی اقناع رأی‌دهندگان، دسترسی آسان و مستقل از فرایند ارزش‌افزایی ملی بر منابعی مانند استحصال و فروش نفت و وجود کارکردهای رانتهی از جمله عوامل مؤثر در تعیین زمینه‌های نظری و ویژگی‌های سیاسی ساختار بودجه‌ریزی است که باید در نظر گرفته شود.

اما مقوله فنی، ناظر بر اصول و قواعد یا آداب مربوط به مراحل چهارگانه فرایند بودجه‌ریزی و نیازهای آن است. مقوله فنی نیز در گذشته به ضرورت رعایت اصولی همچون جامعیت، سالیانه بودن، وحدت، و تعادل در بودجه‌نویسی تعبیر می‌شد، اما به موازات تحولات در زمینه‌های نظری، ماهیت و نقش اصول و قواعد بودجه‌ریزی نیز دستخوش تغییرات اساسی شده و صورت‌های کم‌وبیش سازمان‌یافته و منظمی از اصلاحات را در دستور کار کشورهای مختلف قرار داده است.

با توجه به ویژگی‌های این دو مقوله، ساختارهای بودجه‌ریزی به معنای مجموعه‌ای از قوانین و مقررات، شیوه‌های برآورد، تجهیز و تخصیص منابع، نظام‌های فنی، مالی و اجرایی است که در یک زمینه نظری ملهم از ساختار قدرت و سازمان سیاسی هر کشور مراحل مربوط به تهیه، تصویب، اجرا، و نظارت را به انجام می‌رساند. بنابراین، به دنبال تغییرات حاصل در مفاهیم و جایگاه دولت، اصلاحات ساختاری در بودجه‌ریزی‌های دهه اخیر موضوع بحث‌ها و چالش‌هایی است که در جهت روان‌سازی عملکرد اقتصادی، عرضه خدمات عمومی مطمئن، جلب اعتماد صاحبان پس‌انداز و ترغیب بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری، دستیابی به اندازه‌های متناسب بخش عمومی و ایجاد ضوابط قابل پذیرش و احترام به حقوق مالکیت مطرح می‌شود. هدف از اصلاحات نیل به حسن زمامداری، شفاف‌سازی عملیات دولت و ایجاد زمینه‌های نظارتی برای مبارزه با فساد و رانت‌جویی است و اقدامات اجرایی آن با فرض ثبات نسبی متغیرهای سیاستی به اقداماتی در مقوله فنی یا تصویب و اجرای بودجه، اصلاحات نهادین خزانه‌داری، ارتقای مدیریت منابع عمومی، و وجود فرایند مؤثر حسابرسی منحصر می‌شود.

در ایران سابقه توجه به مقوله فنی و طرح مسائل ساختاری بودجه به سال‌های دهه چهل بازمی‌گردد. تا این زمان، اصول و قواعد معمول در بودجه‌نویسی چندان مورد توجه نبود و مشکلات بودجه‌ای ایران در نارسایی‌های منابع نسبت به مصارف یا موانع سیاسی موجود در روابط قوای حاکمیتی خلاصه می‌شد. بودجه اصلاحی سال ۱۳۴۳ نخستین

سند بودجه تلفیقی بود که کلیات منابع و مصارف تمام بخش عمومی کشور را در برمی گرفت. پیش از آن، بودجه دولت منحصر به بودجه جاری بود که در قالب دو جدول منابع و مصارف، تنظیم و برای تصویب به قوه مقننه پیشنهاد می شد. هر وزارتخانه در جدول مصارف دارای یک عدد کلی به عنوان بودجه سال بود. وزارتخانه‌ها موظف بودند پس از ابلاغ عدد کلی مصوب، بودجه تفصیلی خود را در همان سقف ابلاغ شده تهیه و برای تصویب به کمیسیون بودجه مجلس ارائه کنند.

از سال ۱۳۴۴ به بعد، ملاحظات فنی بودجه بیشتر مورد توجه قرار گرفت و تلاش‌هایی برای تهیه بودجه به صورت‌های برنامه‌ای، سازمانی و وظیفه‌ای آغاز شد. با تصویب قانون محاسبات عمومی در سال ۱۳۴۹ و متعاقب آن نخستین قانون برنامه و بودجه و نیز، قانون برنامه عمرانی پنجم کشور در اسفندماه ۱۳۵۱، تهیه و تنظیم بودجه کل کشور در سازمان برنامه و بودجه متمرکز و قرار شد که از ۱۳۵۲ به بعد سند بودجه در قالب بخش‌های شش‌گانه پیام بودجه، لایحه بودجه، گزارش وضع مالی و اقتصادی دولت، شرح اجرای برنامه‌ها و فعالیت‌ها، بودجه و عملکرد شرکت‌های دولتی، و توزیع استانی اعتبارات بعضی از وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی تنظیم شود. اما افزایش جهشی درآمدهای نفتی از همان سال، مانع تداوم توجه دولت به اصلاحات ساختاری مزبور شد. گسترش سریع نظام اداری، حجم برنامه‌های اجرایی فراتر از ظرفیت‌های ملی و بروز زمینه‌های تورمی غیرقابل کنترل حاصل افزایش‌های درآمدی مزبور بود که به‌زودی دولت را در برابر اجرای تعهدات مالی سنگین پیش‌روی ناتوان ساخت. در فاصله سال‌های ۱۳۵۲-۱۳۵۷ بودجه کل کشور در قالب یک سند اصلی مشتمل بر هشت تا ده قسمت و سه پیوست (اعتبار طرح‌های عمرانی، بودجه شرکت‌های دولتی، فعالیت‌های اجرایی دولت) تعریف و تنظیم می شد.

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

بخش عمومی بر مشکلات موجود افزود. در این دوران نیز سازمان اداری و تشکیلاتی کشور به‌عنوان حوزه‌ای توسعه‌طلب، کم‌بازده و فاقد قابلیت‌های مدیریتی لازم به حیات خود ادامه داد. هزینه‌های نظام اداری به مانعی بر سر راه سرمایه‌گذاری‌های عمرانی مبدل شد و روزه‌روز به درآمدهای نفتی وابسته‌تر شد.

نگرانی‌های ناشی از ادامه روند مزبور، قوه مقننه را بر آن داشت که به هنگام بررسی بودجه ۱۳۸۰ طی تبصره‌ای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را موظف به تهیه و ارائه طرحی برای اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی کشور کند. پس از آن هم بند «ب» تبصره «۲۳» قانون بودجه سال ۱۳۸۱ حکم تبصره سال قبل را تا حدودی شفاف و هدف قانون‌گذار را به‌صورت «عملیاتی کردن» نظام برآورد درآمدها و هزینه‌های تمام دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌ها و شرکت‌ها برای سال ۱۳۸۲ تعریف کرد. تأکید بر اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی در برنامه چهارم نیز ادامه یافت و ماده (۱۳۸) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را موظف ساخت تا با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط نظام بودجه‌ریزی کشور را از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به‌صورت قیمت تمام شده خدمات اصلاح کند. در پی احکام مزبور، برخی اقدامات اجرایی انجام گرفت که عمدتاً منجر به تغییراتی در شکل سند بودجه و ساختار طبقه‌بندی منابع و مصارف شده است.

سؤالات طرح شده به ارزیابی دیدگاه دست‌اندرکاران راجع به هریک از مراحل تهیه، تصویب، اجرا، و نظارت بر بودجه در وضعیت موجود بودجه‌ریزی در ایران می‌پردازد. گفتنی است که در این ارزیابی، زمینه‌های نظری بودجه‌ریزی یا تأثیر ساختار حاکمیت و سازمان سیاسی کشور بر مقوله سیاسی انتخاب مفروض و موضوع منحصر به چارچوب مقوله فنی یا اصول و قواعد معمول در بودجه‌ریزی نوین است. به‌منظور آشنایی با فضای سؤالات، ذیلاً زمینه‌ها و اصول هریک از مراحل بودجه‌ریزی به اختصار بیان شده است.

### ۱-۱ تهیه و تنظیم بودجه

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

و مخاطرات مربوط به تحقق منابع و مصارف بحث و بررسی شده باشد. در برخی از کشورها این گزارش متضمن تصویری سه‌ساله از آینده نیز هست که علاوه بر فروض بودجه سالیانه و توجیه انتخاب‌های اساسی و مؤلفه‌های کلیدی، کلیات مربوط به دو سال پیاپی بعد از سال بودجه را نیز طرح می‌کند. بسترهای اصلی در تهیه و تنظیم بودجه و سؤالات مرتبط با آن در پرسش‌نامه‌ها در جدول ۱-۱ ذکر شده است.

جدول ۱-۱ زمینه‌های اصلی برای تهیه و تنظیم بودجه

ردیف	زمینه‌ها	اصول	سؤالات مرتبط
۱	ساختار بودجه‌ریزی	<p>* اجزای اصلی ساختار بودجه‌ریزی عبارت‌اند از مجموعه‌ای از قوانین و مقررات، شیوه‌های برآورد و تجهیز و تخصیص منابع، نظام‌های مالی و فنی و اجرایی. محتوای این عناصر تحت تأثیر ساختارهای سیاسی و حقوقی هر کشور تعیین می‌شود.</p> <p>* مؤلفه‌هایی که در ارزیابی ساختار بودجه مورد توجه‌اند عبارت‌اند از:</p> <p>- قوانین و مقررات ساخت یافته راجع به بودجه مطابق با ساختار قانون اساسی؛</p> <p>- پیوند بین منابع و مصارف که امکان ارزیابی عملکرد دولت را فراهم می‌سازد؛</p> <p>- چارچوب نهادی که برآوردهای بودجه‌ای (هم در سمت منابع و هم در مصارف) را نظام‌مند می‌سازد؛</p> <p>- نظامات مالی، فنی و اجرایی کشور.</p>	۱
۲	محدوده بخش عمومی و بودجه‌ریزی	<p>* بخش عمومی عرصه مدیریت اجرایی دولت و تفکیک و توزیع وظایف و فعالیت‌های درون قوه مجریه است.<sup>۱</sup> بخش عمومی باید به روشنی تعریف و از بخش‌های دیگر اقتصادی متمایز باشد. در درون بخش عمومی نیز باید میان سیاست‌گذاری‌های پولی و مالی و نگاه‌های دولتی مرزبندی مشخصی وجود داشته باشد. ضمن آنکه در این بخش باید اجزای سازمان اجرایی و چگونگی تخصیص مسئولیت‌ها به آنها تعریف و</p>	۴ و ۸

۱. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه (مبانی نظری و الگوی پیشنهادی)، دفتر مطالعات برنامه‌بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶، ص ۴۷.

جدول ۱-۱ زمینه‌های اصلی برای تهیه و تنظیم بودجه

ردیف	زمینه‌ها	اصول	سؤالات مرتبط
		<p>مسئولیت‌های تعریف شده متکی بر قوانین و مقررات اداری باشد.</p> <p>* محدوده بودجه معرف وسعت فعالیت‌های دولت و اطلاعات مربوط به آن است.</p> <p>* دامنه و نوع اطلاعات بودجه‌ای که باید در سند بودجه وجود داشته باشد، تابعی از محدوده بخش عمومی و قوانین و مقررات زیربنایی آن است. این محدوده معرف وسعت فعالیت‌ها و حضور دولت است. به عبارت دیگر، محدوده بودجه‌ریزی در هر کشور تابعی از جایگاه دولت و حدود منابع قابل تجهیز است.</p> <p>* منابع فرابودجه‌ای و فعالیت‌های شبه‌بودجه‌ای که برعهده کارگزاران عمومی خارج از محدوده دولت قرار می‌گیرد، باید در اطلاعات بودجه‌ای معرفی شود.</p>	
۳	طبقه‌بندی اطلاعات بودجه	<p>* بودجه‌ریزی در بخش عمومی ناظر بر پیش‌بینی منابع و مصارف مالی برای انجام مأموریت‌ها و وظایف دولت است. طبق این تعریف اطلاعات بودجه‌ای بازتاب مالی و اعتباری تصمیم‌های اجرایی و محدوده بودجه‌ریزی مترادف با منطق یا چارچوب فعالیت‌های دولت است.<sup>۱</sup></p> <p>* طبقه‌بندی اطلاعات بودجه‌ای با هدف‌ها و مقاصد مختلفی صورت می‌گیرد که از جمله مهم‌ترین آنها تدوین و ارائه گزارش‌هایی مطابق با نیازهای اداره امور مالی و حسابداری بودجه و همچنین سیاست‌گذاران، تصمیم‌گیران، مدیران بخش عمومی یا عامه مردم است.</p> <p>* طبقه‌بندی مزبور نقش مهمی در طراحی سیاست‌ها، شناسایی نحوه تخصیص منابع به بخش‌های مختلف، معرفی طیف فعالیت‌های دولت و ارزیابی عملکردها نیز ایفا می‌کند و درعین حال مبنایی برای پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی نسبت به عملکرد خود، اجرای سیاست‌ها، رعایت مصوبات پارلمان و سرانجام، تحلیل‌های مالی، اقتصادی و اجتماعی و عملیات اجرایی بودجه به‌شمار می‌آید.</p>	۲ و ۳

۱. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، «مبانی نظری بودجه و بودجه‌ریزی»، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، دفتر مطالعات برنامه‌بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص ۶۹.

جدول ۱-۱ زمینه‌های اصلی برای تهیه و تنظیم بودجه

ردیف	زمینه‌ها	اصول	سؤالات مرتبط
۴	پیش‌بینی‌های بودجه‌ای	<p>* پایه‌های نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر پیش‌بینی است و اطلاعات حاصل از برآوردهای اولیه به تدریج و در طی زمان اصلاح و به واقعیت‌های اجرایی مبدل می‌شود. از این رو، اعتبار و تناسب تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر اطلاعات این نظام تابع مستقیم درستی و دقت برآوردها و پیش‌بینی‌های انجام شده خواهد بود.<sup>۱</sup></p> <p>* فاصله زیاد بین ارقام پیش‌بینی‌شده با عملکرد آنها و اصلاح مکرر ارقام مصوب اعتماد به تصمیمات بودجه‌ای را کاهش داده و اهمیت بودجه به عنوان سند تصمیم‌گیری مالی دولت را مخدوش می‌سازد.</p>	۵
۵	منابع و مصارف	<p>* بررسی منابع و مصارف بودجه‌ای به دلیل ایجاد امکان ارزیابی عملکرد دولت در مسیری پویا و ایجاد پیوند بین دلایل وجودی دولت و خاستگاه‌های جامعه اهمیت ویژه‌ای دارد. در ادبیات بودجه‌ای وقتی از منابع و مصارف سخن گفته می‌شود، موضوعی که مدنظر قرار می‌گیرد، روش تجهیز و تخصیص منابع مالی است. جریان منابع و مصارف به تحلیل کارکردهای مدیریت بخش عمومی در گزینش منابع و انجام هزینه‌ها می‌پردازد.<sup>۲</sup></p> <p>* ماهیت منابع بودجه‌ای یکسان نیست. بخشی از منابع دولت حاصل تبدیل سرمایه‌های ملی است. دستیابی به این منابع ناشی از نمایندگی دولت و اداره امور دارایی‌ها و سرمایه‌های عمومی است. بخش دیگری از منابع به صورت سهمی از فرایند ارزش‌افزایی اقتصادی و تلاش‌های جاری اجتماعی حاصل می‌شود (مانند مالیات‌ها). منشاء دسترسی دولت به این گونه منابع در برخورداری دولت از حق حاکمیت و حفظ صیانت اجتماعی خلاصه می‌شود. بخش دیگری از منابع دولت حاصل تصدی‌های دولت و بنگاه‌های</p>	۶

۱. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه (مبانی نظری و الگوی پیشنهادی)، دفتر مطالعات برنامه‌بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶، ص ۱۰.
۲. فیروزه خلعتبری، «منابع و مصارف»، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، دفتر مطالعات برنامه‌بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص ۱۲۸.

جدول ۱-۱ زمینه‌های اصلی برای تهیه و تنظیم بودجه

ردیف	زمینه‌ها	اصول	سؤالات مرتبط
		عمومی است (سود سهام) و بخش دیگری از منابع نیز برای اعمال سیاست‌های بازتوزیعی یا دریافت‌های موقت و استقرایی است که می‌توان آنها را منابع انتقالی دانست.	
۶	شیوه‌های بودجه‌ریزی	<p>* شیوه‌های بودجه‌ریزی از جمله مهم‌ترین مباحث در مقوله فنی بودجه است که طبق آن در مورد ساختار اطلاعات بودجه‌ای، نوع اطلاعاتی که برای توجیه درخواست‌های بودجه‌ای ضروری است و انواع پرسش‌هایی که در طول فرایند بررسی بودجه مطرح است، تصمیم‌گیری می‌شود.</p> <p>* تجربه نظام اداری و مالی جهان بیانگر شیوه‌های متفاوت بودجه‌ریزی است که هر کدام از آنها با توجه به زمینه‌های اداری، قانونی و مدیریتی دارای اهداف و فرایندهای مختلفی هستند.</p> <p>بودجه‌ریزی افزایشی، بودجه‌ریزی برنامه‌ای، بودجه‌ریزی بر مبنای صفر و بودجه‌ریزی عملیاتی از شیوه‌های متداول بودجه‌ریزی هستند.<sup>۱</sup></p> <p>* بودجه‌ریزی عملیاتی در سنوات اخیر بیشتر مورد توجه مسئولان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بوده است. بودجه‌ریزی عملیاتی موضوع ارتباط هزینه‌های انجام شده و محصول یا نتایج مورد انتظار است تا از این طریق حدود قیمت تمام شده خدمات و زمینه‌های پاسخ‌گویی دولت در مقابل قانون‌گذار و مردم فراهم آید. در این شیوه نتایج به‌دست آمده با استانداردها یا شاخص‌های معینی سنجیده می‌شود، لذا لازم است تا برنامه‌های عملیاتی و مشخصات محصول مورد انتظار توسط مرجع ذی‌صلاح تعریف شود.</p>	۱۱
۷	قانون‌گذاری و بودجه	<p>* ویژگی‌های قانون آمریت، عمومیت و ضمانت اجرایی است که فرایند تهیه و اجرای بودجه تقریباً فاقد هر سه ویژگی به‌نظر می‌رسد، ضمن آنکه عناوین ردیف‌های بودجه‌ای و اعتبارات مربوط به آنها هم به‌عنوان قانون در روزنامه رسمی کشور انتشار پیدا نمی‌کند.<sup>۲</sup></p>	۷ و ۹

۱. علی پناهی، بودجه‌ریزی عملیاتی (در نظریه و عمل)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶، ص ۳۷.  
 ۲. مرتضی نصیری، «کاستی‌های قانون بودجه‌ریزی»، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، دفتر مطالعات برنامه‌وبودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص ۱۸۴.



جدول ۱-۱ زمینه‌های اصلی برای تهیه و تنظیم بودجه

ردیف	زمینه‌ها	اصول	سؤالات مرتبط
		<p>* در ایران، بحث بودجه در پارلمان تقریباً با بحث راجع به مقررات قانونی مورد نیاز (تبصره‌ها) آغاز شده و خاتمه می‌یابد. به طوری که با اندکی اغماض، طرح و تصمیم‌گیری پارلمان در بودجه را می‌توان مترادف با بررسی و اتخاذ تصمیم در مورد تبصره‌ها و در واقع نوعی قانون‌گذاری دانست.</p> <p>* ماهیت حقوقی بودجه، وجود و مأموریت تبصره‌های ذیل ماده واحده را به تشریح و توضیح ردیف‌های اختصاص‌نیافته و کسب مجوز برای هزینه آنها محدود می‌کند، در حالی که در وضعیت کنونی تجویز تخلف از قوانین و مقررات فراگیر کشور مانند قانون محاسبات عمومی، قانون تجارت یا وضع قوانین جدید و اصلاح برخی احکام قوانینی که در یک فرایند قانون‌گذاری دو شوری به تصویب رسیده‌اند، در حوزه آزادی عمل بودجه‌نویسان قرار دارد.</p>	
۸	تمرکز و عدم تمرکز	<p>* عدم تمرکز قبل از هر چیز نیازمند بستر قانونی است که طی آن صلاحیت‌های ارکان تصمیم‌گیری در تشخیص اولویت‌ها و تخصیص منابع عمومی به هریک از آنها و سپس تقسیم کار برای اجرای آنها بین سازمان‌های اداری تعریف شود. در فقدان مبانی حقوقی مزبور آنچه اتفاق خواهد افتاد حداکثر نوعی تراکم‌زدایی است که بخشی از امور اجرایی را به نهادهای محلی (از قبیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، خزانه معین استان و ...) واگذار می‌کند.</p>	۱۰
۹	ارتباط برنامه و بودجه	<p>* برای کشورهایی که در اداره امور خود از برنامه‌ریزی‌های اقتصادی-اجتماعی استفاده می‌کنند، بودجه سالیانه به‌عنوان پاره‌ای از برنامه‌های توسعه میان‌مدت باید در مطابقت عملیاتی، اعتباری و زمانی با پیش‌بینی‌های برنامه تنظیم و اجرا شود.</p> <p>* پیش‌بینی دقیق منابع مالی، توانایی در هدایت منابع به اولویت‌های سیاستی، توانایی طراحی اولویت‌های سیاستی بر مبنای بودجه، محدود کردن برنامه‌ها و سیاست‌ها در محدوده امکانات و روشن بودن سازوکار مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی در نظام تصمیم‌گیری عمده‌ترین شرایط لازم برای برقراری ارتباط بین برنامه و بودجه محسوب می‌شود.</p>	۱۱ و ۱۴

جدول ۱-۱ زمینه‌های اصلی برای تهیه و تنظیم بودجه

ردیف	زمینه‌ها	اصول	سؤالات مرتبط
		<p>* در بسیاری از کشورها الگویی برای تعریف یک سازوکار نهادی برای فرایند تهیه و تصویب بودجه تهیه شده است که طی آن هزینه‌های دولت برای طول دوره‌ای معین (دو تا چهار سال) برآورد می‌شود. اجزای این الگو که به چارچوب میان‌مدت بودجه<sup>۱</sup> مشهور است، شامل تعیین اهداف (کلان و بخشی)، سیاست‌های بودجه‌ای، حدود منابع موجود (در میان‌مدت)، برآورد هزینه سیاست‌های بودجه‌ای برای دو تا چهار سال بعد از سال بودجه‌ای (گاهی تا سطح وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اداری) و سرانجام طراحی سازوکاری برای تصمیم‌گیری است، به گونه‌ای که اهداف مورد نظر با توجه به محدودیت منابع اولویت‌بندی شده و تخصیص منابع با توجه به این اولویت‌ها صورت‌پذیر باشد. ارقام مربوط به سنوات بعد از سال بودجه‌ای مجدداً به هنگام بررسی بودجه سال مورد نظر مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. هدف از تهیه چارچوب میان‌مدت بودجه ایجاد تعهد سیاسی، ارائه زمان‌بندی برای برنامه‌ها و سیاست‌ها و برقراری انضباط بودجه‌ای است.</p>	
۱۰	مستندات بودجه	<p>* پاسخ‌گویی دولت هنگامی امکان‌پذیر است که بودجه با اهداف و نتایج فعالیت‌های دولت ارتباط داشته باشد و نه صرفاً با ردیف اعتباری دستگاه‌های اجرایی، لذا مستندات بودجه‌ای باید به‌نحوی تنظیم شود که اهداف و مبانی سیاست‌های بودجه‌ای، اثرات بودجه بر اقتصاد کلان، پیامدهای سیاست‌های بودجه‌ای در سال‌های پیش از سال بودجه و امکان استمرار وضعیت مالی در میان‌مدت و بلندمدت را بیان کند.</p> <p>* علاوه بر موارد فوق ارائه اطلاعات راجع به بدهی‌های دولت، هزینه‌های استهلاک، تعهدات مشروط (از قبیل تضمین بازپرداخت اوراق مشارکت در صورت فروش آن و ...) نیز برای ارزیابی پایداری وضعیت مالی دولت ضروری است.</p>	۱۳ و ۱۵

## ۱-۲ بررسی و تصویب بودجه

نقش پارلمان در بررسی و تصویب بودجه در قانون اساسی و قوانین موضوعه مربوط معین می‌شود، اما کیفیت ایفای این نقش با چگونگی تهیه و تنظیم بودجه و اطلاعاتی که در اختیار قانون‌گذار قرار می‌گیرد، بستگی دارد. هرچند ریشه‌های تاریخی بودجه‌نویسی در تمایلات پارلمان برای کنترل تحمیلات مالیاتی ازسوی دولت‌ها و اطمینان از صحت مصارف آنهاست، مأموریت‌های کنونی قوه مقننه در بررسی و تصویب بودجه به موارد معینی محدود می‌شود. زمینه‌ها و اصول و مبانی حضور پارلمان در فرایند بودجه در جدول ۱-۲ خلاصه شده است.

جدول ۱-۲ زمینه‌ها و اصول اساسی در رسیدگی و تصویب بودجه

سؤالات مرتبط	اصول	زمینه‌ها	ردیف
۱ و ۲ ۵ و ۶	<p>* انگیزه‌ها و نقش‌های اصلی پارلمان یا حقوق قوه مقننه در فرایند بودجه عبارت است از بررسی تأثیر پیش‌بینی‌ها راجع به وصول منابع و اختصاص آن به مصارف ازسوی دولت (حقوق تجویزی) و سپس نظارت و ارزیابی نتایج اجرایی پیش‌بینی‌های مزبور (حقوق نظارتی).</p> <p>* چگونگی حضور پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی به‌منظور انجام اقدامات تجویزی یا نظارتی دارای شیوه‌های متفاوتی است. در برخی کشورها مانند آمریکا و تا حدودی فیلیپین و نیجریه قانون‌گذار تنظیم و تصویب بودجه را خود برعهده می‌گیرد و نتیجه را برای اجرا به دولت محول می‌کند. در نظام‌های پارلمانی کشورهای اسکاندیناوی و بسیاری کشورهای دیگر تهیه و پیشنهاد بودجه در صلاحیت قوه مجریه و اختیارات قانون‌گذار برای اعمال اصلاحات محدود است. به‌هرحال، شیوه‌های تنظیم روابط قوای اجرایی و قانون‌گذاری نشان از جایگاه و حدود اختیار قوای مزبور در فرایند بودجه دارد.</p> <p>* قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ضمن واگذاری مسئولیت تهیه و تنظیم بودجه برعهده قوه مجریه، تفوق</p>	<p>جایگاه قوه مقننه در فرایند بودجه</p>	۱

جدول ۱-۲ زمینه‌ها و اصول اساسی در رسیدگی و تصویب بودجه

ردیف	زمینه‌ها	اصول	سوالات مرتبط
		<p>جایگاه قانون‌گذاری بر قوه اخیر را به رسمیت می‌شناسد. تأمین حقوق تجویزی پارلمان مستلزم سازمان‌دهی نظام متناسبی برای تولید و ارائه اطلاعات لازم توسط دولت در مرحله بررسی و تصویب بودجه است. این نظام اطلاعاتی باید متضمن دو ویژگی مهم پیش‌بینی‌های دولت در برابر قوه مقننه باشد: اول) ترسیم محدوده برنامه‌های عملیاتی دولت، دوم) تأثیر برنامه‌های مزبور در اوضاع و احوال اقتصادی و اجتماعی کشور.</p> <p>* به‌طور کلی تأمین حقوق و اطمینان از حضور مؤثر پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی مستلزم تمهید مقدمات و پیش‌نیازهای زیر است:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- وجود چارچوب قانونی برای تشریح و تثبیت نقش پارلمان؛</li> <li>- دسترسی به اطلاعات درست و بهنگام از طریق وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اجرایی به بخش عمومی؛</li> <li>- وجود اسناد و اطلاعات مثبت از رویدادها بر پایه گزارش‌گیری‌های مستمر از امور اجرایی؛</li> <li>- وجود ظرفیت‌های علمی و تحلیلی در واحدهای تحقیقاتی مستقل از دولت؛</li> <li>- نبود محدودیت‌ها و موانع سیاسی برای مشارکت پارلمانی؛</li> <li>- امکان ایجاد ظرفیت‌های نهادی وابسته به پارلمان از طریق کمیته‌ها و کمیسیون‌های تخصصی؛</li> <li>- وجود فرصت زمانی مناسب برای بررسی و تصمیم‌گیری؛</li> <li>- وجود منابع مالی و انسانی (کارشناسان و تحلیلگران) تخصصی.<sup>۱</sup></li> </ul>	
۲	حقوق تجویزی پارلمان	<p>* حضور پارلمان در مرحله تصویب بودجه ممکن است به بررسی و رأی در کلیات و واگذاری سایر امور به مدیریت دولت محدود باشد. در این صورت ارائه شاخص‌هایی برای سنجش</p>	۳ و ۴

۱. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه، دفتر مطالعات برنامه‌بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶، ص ۷۵.

جدول ۱-۲ زمینه‌ها و اصول اساسی در رسیدگی و تصویب بودجه

ردیف	زمینه‌ها	اصول	سوالات مرتبط
		<p>آثار اجرایی بودجه از ابعاد اقتصادی و اجتماعی لازم خواهد بود. این شاخص‌ها در ارزیابی عملکرد مسئولین و کارگزاران برای تحقق هدف‌های مصوب مورد استفاده قرار می‌گیرد.</p> <p>* ممکن است پارلمان به بررسی سیاست‌های اجرایی و اجزای بودجه وارد شود. در این صورت، یکایک انتخاب‌ها و تصمیم‌های بودجه‌ای در پارلمان بررسی و به رأی گذارده می‌شود. رأی به انتخاب‌ها و ارقام بودجه به‌منزله پذیرش آنها یا در واقع، مشارکت در مسئولیت تهیه بودجه توسط پارلمان است و کنترل‌های بعدی پارلمانی را به ارزیابی عملیات اجرایی محدود می‌سازد.</p> <p>* در برخی کشورها رسیدگی به بودجه در چند مرحله صورت می‌گیرد. ابتدا سیاست‌ها و راهبردهای بودجه و سقف کلان اعتبارات (در سطح بخشی) رسیدگی می‌شود و در مرحله بعد دولت در چارچوب سیاست‌ها و راهبردها و سقف‌های کلان بودجه تفصیلی را تهیه می‌کند. سند بودجه تفصیلی نیز توسط پارلمان‌ها بررسی می‌شود. برای مثال در سوئد سند راهبردهای بودجه‌ای تحت عنوان چارچوب بودجه<sup>۱</sup> در ماه چهارم سال (آوریل) و سند چگونگی تخصیص منابع در ماه نهم سال (سپتامبر) به مجلس تقدیم می‌شود. در آفریقای جنوبی نیز این سند سه ماه قبل از بودجه تفصیلی منتشر می‌شود در حالی که در آمریکا، آلبانی و استرالیا این اسناد همراه با بودجه در اختیار پارلمان قرار می‌گیرد.</p>	

۱-۳ اجرای بودجه

فرایندهای بودجه‌ریزی سعی دارند در جهت تحقق هدف‌های مصوب، فعالیت‌های مشخصی را توجیه و به‌عنوان وظایف دولت به اجرا درآورند و نتیجه را با هدف‌های مزبور مورد مقایسه

و سنجش قرار دهند. زمینه‌ها و اصول اجرای بودجه در جدول ۳-۱ ذکر شده است.

جدول ۳-۱ زمینه‌ها و اصول در رسیدگی و تصویب بودجه

ردیف	زمینه‌ها	اصول	سؤالات مرتبط
۱	زیرساخت‌های لازم برای اجرای بودجه	<p>* کارکردهای عمده این مرحله در قالب نظام‌های زیر است:</p> <p>۱. <b>نظام اجرایی:</b> نظام اجرایی بودجه موضوع سازمان، وظایف و نیروی انسانی است. تعیین حدود مسئولیت‌ها و وظایف، کیفیت نیروی انسانی شاغل، و اختیارات اجرایی از عوامل اصلی هزینه است.</p> <p>۲. <b>نظام فنی:</b> مأموریت نظام فنی تعیین مشخصات و ویژگی‌های دستاوردهای اجرایی یا محصولات نهایی مورد انتظار است. پیگیری برای بودجه‌ریزی عملیاتی و تغییر طبقه‌بندی‌ها از بودجه‌ریزی برحسب ردیف-موضوع به «برنامه»، «برنامه فرعی» یا «فعالیت» از جمله اقداماتی است که در غیاب یک نظام فنی بدون نتیجه خواهد ماند. به عبارت دیگر، در نبود حاکمیت نظام فنی بر برنامه‌های اجرایی، مشخصات محصول نهایی و نتایج سرمایه‌گذاری‌ها به تبعیت از سلیقه و توانایی‌های دستگاه‌های اجرایی با کیفیت‌های متفاوت و به صورتی غیرقابل تجمیع و با هزینه‌های مختلف در خواهد آمد.</p> <p>۳. <b>نظام مالی:</b> عقلایی بودن فرایند اجرا تابعی از مجموعه قوانین و مقررات مالی متناسب و متضمن شرح فروض، مؤلفه‌ها، و مقررات ملاک عمل در تشخیص منابع و برآورد هزینه‌ها است. مخاطرات اصلی نظام‌های مالی در چگونگی ساختار منابع، گستره عملکردی دولت و وابستگی‌های ناشی از آن است. به علاوه، وجود یک نظام حسابداری شفاف برای سهولت دریافت‌ها و پرداخت‌ها، انتقال منابع، و گزارش حدود تحقق منابع از نیازهای اصلی است. در عین حال، برای حسابداری دولتی یا تنظیم گزارش‌های مربوط هیچ‌گونه موازین بین‌المللی قابل قبولی وجود ندارد و اعتقاد بر این است که حساب‌های نهایی بودجه سالیانه باید مشتمل بر گزارشی از مینای حسابداری (نقدی یا تعهدی) و استانداردهای مورد عمل همراه با یک بیانیه رسمی باشد.</p> <p>۴. <b>نظام رفتاری:</b> کارگزاران بودجه باید متعهد به یک نظام رفتاری ویژه</p>	۵ و ۶ ۱

## جدول ۱-۳ زمینه‌ها و اصول در رسیدگی و تصویب بودجه

ردیف	زمینه‌ها	اصول	سؤالات مرتبط
		در ارتباط با قانون‌گذار و جامعه باشند. مقاماتی که در گردآوری منابع یا مصارف عمومی تصمیم‌گیری کرده یا از اختیارات قانونی استفاده می‌کنند، باید از اختصاص منابع به مصارف خارج از بودجه مصوب خودداری کرده و در اجرای مسئولیت‌ها تابع قیود و مقرراتی باشند که آنان را از ارتکاب اعمال غیراخلاقی بازدارد.	
۲	ابزارهای اجرای بودجه و دستگاه‌های مسئول	<p>* ابزارهای اجرای بودجه طبق قوانین موضوعه کشور عبارت‌اند از مبادله موافقت‌نامه و تخصیص اعتبار. ماده (۱۹) قانون برنامه‌بودجه اجرای بودجه سالیانه را موکول به شرح عملیات توافق شده بین سازمان مدیریت و دستگاه اجرایی می‌کند. مرحله نهایی شروع عملیات اجرایی فرایند بودجه‌ای، دستیابی دستگاه‌های اجرایی به منابع مالی مصوب از طریق تخصیص تدریجی اعتبارات است. به‌موجب ماده (۳۰) قانون محاسبات عمومی کشور کلیه اعتبارات جاری و عمرانی که در بودجه عمومی دولت به تصویب می‌رسد، براساس گزارش‌های اجرایی بودجه و پیشرفت عملیات در موردهای معین تخصیص داده می‌شود.</p> <p>* به‌موجب مفاد احکام قانونی و آیین‌نامه مصوب مربوط، تخصیص اعتبار برعهده کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است. این کمیته جلسه‌های خود را در مقاطع زمانی معین تشکیل می‌دهد و به بررسی و اتخاذ تصمیم در مورد درخواست‌های واصل در محدوده اعتبارات قابل واگذاری می‌پردازد.</p>	۳ و ۴ و ۲

## ۱-۴ ارزیابی و نظارت بر اجرای بودجه

ارزیابی عملکرد بودجه‌های مصوب مستلزم گزارش‌دهی منظم دولت در زمینه سیاست‌گذاری‌های اصلی، عملیات اجرایی و کارکردهای مالی است. به‌عبارت‌دیگر، دولت باید به انتشار اطلاعاتی در زمینه‌های مزبور و در مقاطع زمانی مشخص متعهد باشد تا اطلاعات گذشته، حال و پیش‌بینی عملیات مالی آینده در دسترس عموم قرار گیرد. انتشار اطلاعات باید به صورتی سازمان‌یافته، دارای پوشش کامل، قابلیت دسترسی و معطوف به مبانی تصمیم‌گیری

و مصوبات بودجه‌ای باشد؛ زیرا کارگزاران اجرایی معمولاً وظایف بودجه‌ای را چنان گسترده تعریف می‌کنند که اندازه‌گیری مقادیر پیشرفت و تهیه گزارش‌های مالی مربوط به آنها بسیار دشوار می‌شود. زمینه‌ها و اصول نظارت بر بودجه به شرح جدول ۴-۱ است.

جدول ۴-۱ زمینه‌ها و اصول نظارت بر بودجه

ردیف	زمینه‌ها	اصول	سؤالات مرتبط
۱	نظارت مالی	<p>* حسابرسی‌های درون‌سازمانی توسط کارگزاران دولتی یکی از نخستین خطوط دفاعی در مقابل سوءمدیریت وجوه عمومی یا سوءاستفاده‌های مالی است. حساب‌های بودجه‌ای باید با موازین عرفی انتخاب شده و اعتبارات اختصاص‌یافته مطابقت داشته باشد.</p> <p>* نظارت مالی مستلزم تأیید جامعیت اطلاعات به‌نحوی مستقل و قابل رسیدگی به‌صورت عام است. حسابرسی مستقل، استقلال نهادهای عالی حسابرسی را به‌عنوان اصلی مهم و اختیار ارائه گزارش مستقیم به پارلمان و عامه مردم را به‌عنوان ضرورتی اساسی می‌طلبد. تحقق این شروط واگذاری نحوهٔ استخدام و تعیین اختیارات حسابرسان مستقل به قانون‌گذار را می‌طلبد.</p>	۱ و ۲ ۵ و ۶
۲	نظارت عملیاتی	<p>* این نوع نظارت معطوف به شاخص‌های زمان تهیه و تنظیم و تصویب بودجه بوده و کارکردهای دستگاه‌های اجرایی در طول سال مالی را اندازه‌گیری و مورد سنجش قرار می‌دهد.</p>	۱ و ۳



## فصل دوم

---

مسائل و مشکلات

بودجه‌ریزی در ایران از  
دیدگاه دست‌اندرکاران آن



## ۲-۱ تهیه بودجه

### ۲-۱-۱ شکل و ساختار لایحه بودجه کل کشور

در این سؤال از دست‌اندرکاران بودجه‌ریزی کشور خواسته شده است تا نظرشان را در مورد این مسائل بیان کنند: آیا شکل و ساختار کنونی لایحه بودجه مطلوب است یا خیر؟ چه کار باید کرد که مطلوب شود و اینکه راهکار چیست؟ علت ناکامی اقداماتی که تاکنون برای اصلاح ساختار نظام بودجه‌ای شده است، چیست؟

گروه اول) در پاسخ به قسمت نخست سؤال، اکثر مصاحبه‌شونده‌ها، به‌غیراز دو نفر آنها، شکل و ساختار کنونی بودجه کشور را مطلوب نمی‌دانند. آنها اظهار کرده‌اند که شکل کنونی سند بودجه به‌گونه‌ای است که مشخص نیست چه اهدافی از تنظیم آن دنبال می‌شود و اینکه برای رسیدن به اهداف چه میزان بودجه لازم است. شکل کنونی بیشتر به دنبال پیش‌بینی اتفاقاتی است که می‌خواهد رخ بدهد و کاری به چرایی هزینه‌ها ندارد. برخی از مصاحبه‌شونده‌ها بر این باورند که «سند بودجه کنونی بیشتر نقش دفترداری و تنظیم دفاتر دولت را ایفا می‌کند و کمتر به نقش و جایگاه واقعی آن به‌عنوان حلقه‌ای از یک برنامه میان‌مدت می‌پردازد. در حال حاضر، مجلس ریز ارقام را به دولت دیکته می‌کند و مجوز انجام کار را به دولت می‌دهد. دولت نیز به‌منظور جلوگیری از پیگیری‌های دردسر آفرین و نظارت‌های ناکارآمد در پی آن است تا از همان ابتدا برای هر کاری از مجلس مجوز بگیرد. این مداخله بیش از حد ضرورت موجب شده است که آزادی عمل و توان مدیریتی دولت محدود شود». همچنین، مصاحبه‌شونده‌ها اظهار داشته‌اند که در سند کنونی تفکیک روشنی بین امور حاکمیتی و غیرحاکمیتی وجود ندارد و این حوزه‌ها درهم‌آمیخته شده‌اند. در تخصیص اعتبارات به استان‌ها، اراده بوروکرات‌های دستگاه‌های

اجرایی در مرکز و نیز اراده‌های خاص مقامات محلی و مرکزی نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. در پاسخ به قسمت دوم سؤال، مصاحبه‌شونده‌ها راهکارهای ذیل را برای اصلاح شکل و ساختار سند بودجه کنونی پیشنهاد کرده‌اند:

۱. اصلاح ساختار نظام اداری و به‌طور کلی بخش عمومی کشور؛ این راهکار معطوف به این رویکرد است که بودجه بازتاب سیاست‌ها و راهبردهای اجرایی دولت است و اصلاح آن بدون انجام اصلاحات در بخش عمومی و نظام اداری ممکن نخواهد شد.

۲. اصلاح نظام انتخاباتی در کشور و روی آوردن به نظام انتخاباتی حزبی و تخصص‌گرایی در طرح مباحث،

۳. حرکت از بودجه‌نویسی سنتی به سوی بودجه‌ریزی عملیاتی،

۴. تمرکززدایی از فعالیت‌ها و وظایف دولت و فراهم آوردن زمینه بروز خلاقیت‌ها و توانمندی‌های مدیریتی،

۵. وارد کردن دیدگاه «مدیریت سرمایه» در بودجه‌ریزی؛ زیرا این دیدگاه ناکارایی دولت و نیز بخش‌هایی که دولت در آنها ناکارآمد است را بیشتر مشخص می‌کند و ما را در جهت اصلاح ساختار بودجه رهنمون می‌شود. در این دیدگاه اولین سؤالی که مطرح می‌شود این است که چرا هزینه‌ای شکل می‌گیرد.

۶. روشن شدن و تعریف وظایف قوه مجریه و قوه مقننه در بودجه‌ریزی.

در پاسخ به قسمت سوم سؤال، مصاحبه‌شونده‌ها علت ناکامی اقدامات اصلاحی در سند بودجه را هدف‌گرا نبودن و همخوانی اندک این اقدامات با ساختارها و نهادهای کشور دانسته‌اند. به این معنا که بین اهداف و ابزارهای نیل به آنها سازگاری لازم وجود نداشته و اهداف با واقعیت‌ها فاصله بسیاری داشته‌اند. همچنین، این اقدامات بیشتر ماهیت هدایت مالی داشته و معطوف به نحوه آرایش هزینه‌ها بوده است. احکامی که در این خصوص صادر شده به‌ندرت دولت را وادار به پاسخ‌گویی در قبال این مسئله کرده است که چرا هزینه‌ای شکل می‌گیرد و چه معیارهایی برای شکل‌گیری آن باید وجود داشته باشد. علاوه‌براین، همواره شکافی بین تصمیم‌گیری و اجرای مصوبات وجود داشته است. به این معنا که آنچه در عمل اجرا می‌شود با آنچه مصوب شده است به‌مراتب فاصله وجود دارد. «به‌عنوان مثال، در لایحه بودجه تصمیم بر عملیاتی شدن بودجه گرفته می‌شود، اما همین

که سهم بودجه دستگاهی کم شد در عمل با آن مخالفت می‌شود».

گروه دوم) در پاسخ به سؤال ۱ هر سه نفر از مصاحبه‌شونده‌ها (دست‌اندرکاران تهیه بودجه) شکل کنونی بودجه را مطلوب تشخیص نداده، آن را به هم‌ریخته و مخدوش می‌دانند. آنها تأکید می‌کنند که شکل کنونی بودجه به گونه‌ای است که هم در دولت و هم در مجلس خیلی دستخوش تغییرات بسیاری می‌شود. در شکل کنونی از یک طرف به دستگاه‌های اجرایی اختیارات لازم داده نمی‌شود ولی از آنها انتظار پاسخ‌گویی وجود دارد. همچنین، قدرت صلاح‌دیدی دستگاه‌های تخصیص بودجه در مرکز بسیار زیاد است. شکل کنونی بودجه از شفافیت لازم برخوردار نیست و برخی از اجزای آن از جمله بودجه شرکت‌های دولتی براساس صلاح‌دید و سلیقه‌های افراد و گروه‌های خاص در گذشته به سند بودجه کل کشور الحاق شده است. متأسفانه، مجلس نیز به جای ارزیابی عملکرد دولت براساس اهدافی که از تنظیم سند بودجه دنبال می‌کند، کارش را به درخواست عملکرد تبصره‌ها و احکام تنزل داده است.

آنها اصلاح طبقه‌بندی‌های بودجه را شرط لازم، اما نه کافی، برای اصلاح شکل فعلی سند بودجه می‌دانند. همچنین، آنها علت ناکامی اصلاحاتی که تاکنون در بودجه صورت گرفته است را در فقدان باور دستگاه‌های اجرایی به این اصلاحات و کارشکنی آنها در اجرای اقدامات اصلاحی می‌دانند. تفویض اختیار تصمیم‌گیری در مورد مصرف اعتبارات بودجه به دستگاه‌های اجرایی از جمله راهکارهای اصلاحی است که یکی از مصاحبه‌شونده‌ها برای اصلاح ساختار بودجه کشور پیشنهاد کرده است.

گروه سوم) آنچه در نگاه اول جلب نظر می‌کند، اتفاق رأی کلیه نمایندگان (از این پس منظور نمایندگانی است که با آنها مصاحبه شده است) در مورد نامناسب بودن شکل و ساختار لایحه بودجه است. حجم زیاد مطالب مندرج در سند، فرصت اندک، شفاف نبودن، ناهماهنگی میان مصارف و منابع، فقدان تصویر روشن از درآمدها و هزینه‌ها و

---

۱. گروه سوم مشتمل بر ۱۰ نفر از نمایندگان پرسابقه مجلس ششم شورای اسلامی است. همان‌گونه که در پیشگفتار این مجموعه آمده است، ملاک دعوت این نمایندگان به مصاحبه تفصیلی، حضور آنان در کمیسیون‌های برنامه‌بودجه و محاسبات، اقتصادی، تلفیق، بودجه، زمینه‌های شغلی پیشین آنها (اشتغال در دیوان محاسبات، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) و سابقه حضور آنها در مجلس شورای اسلامی بوده است.

تأثیرگذاری آنها بر متغیرهای اقتصادی و بهره‌گیری از سند به‌عنوان فرصتی برای قانون‌گذاری از جمله مشکلات عمده‌ای است که نمایندگان با ذکر تجارب خود به آنها اشاره کرده‌اند. مشکلاتی که به گفته یکی از نمایندگان میزان تأثیرگذاری مجلس بر لایحه بودجه را به حدود ۲ درصد محدود کرده است.

گروه چهارم<sup>۱</sup> ۹۵/۸ درصد از مصاحبه‌شونده‌های گروه چهارم شکل و ساختار بودجه، ۵۸/۳ درصد طبقه‌بندی درآمدها و ۷۹/۲ درصد از آنها نیز طبقه‌بندی هزینه‌های بودجه را نامطلوب می‌دانند.

### نتیجه‌گیری ۱

شکل و ساختار کنونی بودجه کشور مطلوب نیست. در سند بودجه کنونی تفکیک روشنی بین امور حاکمیتی و غیرحاکمیتی وجود ندارد. شکل کنونی سند به‌گونه‌ای است که مشخص نیست چه اهدافی از تنظیم آن دنبال می‌شود و اینکه برای رسیدن به اهداف چه میزان بودجه لازم است.

برای اصلاح شکل و ساختار سند کنونی لازم است که ساختار نظام اداری کشور اصلاح شود. باور نداشتن دستگاه‌های اجرایی به اصلاحات و کارشکنی آنها در اجرای اقدامات اصلاحی و نیز همخوانی اندک اقدامات صورت گرفته با ساختارها و نهادهای کشور از جمله علل ناکامی اقدامات اصلاحی صورت گرفته است.

### ۲-۱-۲ اصلاح ساختار طبقه‌بندی بودجه یا اصلاح سازمان مدیریت دولتی

گروه اول) در پاسخ به این سؤال که آیا برای بهبود بخش تهیه بودجه، اصلاح ساختار طبقه‌بندی بودجه کافی است یا برای این منظور باید اصلاحاتی در نظام مدیریت دولتی انجام گیرد؟ کلیه مصاحبه‌شونده‌ها اولی را ناکافی و در بهترین حالت شرط لازم و نه کافی برای این هدف می‌دانند و بر ضرورت توجه به موضوع دوم تأکید کرده‌اند. مصاحبه‌شونده‌ها بر این باورند که کیفیت نظارت بر بودجه و درجه شفاف بودن آن به

۱. گروه چهارم مصاحبه‌شونده مشتمل بر ۲۴ نفر از نمایندگان دوره هفتم مجلس شورای اسلامی است.

میزان بسیاری به ساختار طبقه‌بندی اطلاعات بودجه‌ای بستگی دارد. طبقه‌بندی اطلاعات بودجه‌ای کمک می‌کند تا درک روشن‌تر و فهم بهتری از محتوای سند بودجه پیدا کرد. اما بیان می‌کنند که طبقه‌بندی باید به‌گونه‌ای انجام شود که امکان نظارت و پاسخ‌گویی دقیق و حساب شده‌ای را فراهم آورد، که متأسفانه ساختار طبقه‌بندی بودجه کشور یک چنین امکانی را فراهم نمی‌کند. «گاهی اوقات شده که اعتباری در قالب طرح عمرانی آمده، اما از محل آن حقوق و دستمزد پرداخت شده است». مصاحبه‌شونده‌ها تأکید می‌کنند که کوشش‌های اصلاحی یکی دو سال اخیر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از جمله حذف اقلامی همچون درآمد حاصل از صادرات نفت خام، فروش اوراق مشارکت و برداشت از حساب ذخیره ارزی از قلم درآمدهای دولت و طبقه‌بندی آنها ذیل عناوین دیگر، به‌رغم مفید بودن‌شان به تنهایی کافی نیستند. برای اثربخشی یک چنین اقداماتی لازم است نوع نگاه به بودجه عوض شود. لازم است طبقه‌بندی‌های بودجه معطوف به نتایج فعالیت‌ها باشد و نه کنترل فرایندها. در واقع، این طبقه‌بندی‌ها باید به‌گونه‌ای صورت گیرند که مشخص شود هر دستگاهی با بودجه‌ای که می‌گیرد چه کاری انجام می‌دهد. گزاره‌هایی که مصاحبه‌شونده‌ها در مورد تهیه و تنظیم بودجه بیان کرده‌اند همگی دلالت بر این دارند که برای بهبود فرایند تهیه بودجه لازم است که تشکیلات و سازمان مدیریتی دولت اصلاح شود. آنها اظهار داشته‌اند که در هنگام تهیه و تنظیم سند برآوردهای کارشناسی دقیقی صورت نمی‌گیرد. هر سال به درآمدها درصدی افزوده شده و براساس اولویت‌ها و سیاست‌های دولت بین فصول مختلف سرشکن می‌شود. دستگاه‌های اجرایی نیز برنامه عملیاتی ندارند و عادت کرده‌اند به‌صورت درصدی بودجه درخواست کنند. همچنین، بعد از تصویب بودجه و ابلاغ آن برای اجرا، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به‌جای نظارت از طریق مبادله موافقت‌نامه و سرکشی‌های موردی، اعمال سلیقه می‌کند. علاوه بر این، کنترل‌های دست‌وپاگیر و ناکارآمد عملاً توانمندی‌های مدیران و کارشناسان دستگاه‌های اجرایی را عقیم گذاشته است و مانع از کارآفرینی آنها می‌شوند.

گروه دوم) در پاسخ به سؤال ۲، دست‌اندرکاران تهیه بودجه اصلاح ساختار طبقه‌بندی بودجه را شرط لازم و مرحله بسیار کوچکی از اصلاحات اساسی در سازمان و مدیریت دولت می‌دانند.

آنها تأکید می‌کنند که باید فرایندها در ساختار مدیریت دولتی تغییر کند. لازم است این ایده در دستگاه‌های اجرایی جا بیفتد که وظیفه آنها نه توزیع پول، بلکه تخصیص بهینه منابع است. دستگاه‌های اجرایی باید مشخص کنند که با اعتبارات درخواستی می‌خواهند چه کنند؟ اما متأسفانه اراده جدی برای اصلاحات و پذیرش تغییرات در دستگاه‌های اجرایی ضعیف است و بعضاً وجود ندارد. همچنین، مصاحبه‌شونده‌ها در مورد بودجه شرکت‌های دولتی اظهار داشته‌اند که باید تنها آن قسمت از بودجه شرکت‌های دولتی که با بودجه عمومی مرتبط است در اختیار مجلس قرار گیرد.

گروه سوم) ساختار حاکمیتی، نقش دولت در اقتصاد، سطح کنونی توسعه اجتماعی اقتصادی، فقدان اراده معطوف به اصلاح، وجود گروه‌های ذی‌نفع و فقدان اطلاعات، دانش فنی و مدیریت لازم، از جمله عواملی است که نمایندگان به‌عنوان موانع اساسی فراراه اصلاحات بودجه‌ای ذکر کرده‌اند. عواملی که باعث می‌شود بسیاری از نمایندگان اصلاحات بنیادی این لایحه را آرزویی دست‌نیافتنی تعریف کنند و در بهترین شرایط آن را در افق ۱۰ یا ۲۰ ساله میسر بدانند.

به گفته یکی از نمایندگان، اصلاح بنیادی وضعیت فعلی بودجه‌ریزی مشروط به کاهش نقش دولت در اقتصاد و اصلاح نظام انتخاباتی است و منظور از اصلاح نظام انتخاباتی نیز اعمال حاکمیت توسط حزبی است که اکثریت پارلمانی را در اختیار دارد. نماینده‌ای دیگر با بیانی نزدیک‌تر به ادبیات توسعه عقیده دارد که اگر توسعه‌یافتگی کشور با نقطه مشخصی در فاصله صفر و یک تعریف کنیم (مثلاً ۰/۲ یا ۰/۳) در هر عرصه معین خیلی نمی‌توانیم از حوزه جاذبه این نقطه بگریزیم و مثلاً روی نقطه ۰/۷ بنشینیم و نماینده‌ای دیگر از «فقدان اراده معطوف به اصلاح بودجه» سخن می‌گوید. به گفته این نماینده کمبود دانش و وجود گروه‌های ذی‌نفع که خواستار حفظ وضع فعلی هستند، از جمله موانع جدی اصلاح نظام بودجه‌ریزی است. وی تصویب قانونی در سال ۱۳۸۰ یا ۱۳۸۱ را مثال می‌زند که به‌موجب آن قرار بود تبصره‌های بودجه یک‌ساله باشند، اما نه دولت به این قانون وفادار ماند و نه کمیسیون برنامه‌بودجه. مغفول ماندن «اصلاح نظام حسابداری دولتی» به‌عنوان پیش‌نیاز اجرای آمارهای مالی دولت نیز از دیگر مثال‌های ذکر شده در تأیید این نظریه است و باز در همین زمینه یکی دیگر از پاسخ‌گویان، از عدم



تمایل دولت به اجرای قانون سخن می‌گوید و اینکه عملیاتی شدن بودجه در قانون برنامه و بودجه ذکر شده، اما دولت از اجرای آن خودداری کرده است.

نمایندگان دیگر نیز عموماً بر فقدان توان کارشناسی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به عنوان مانع اصلی کار انگشت می‌گذارند. یکی از پاسخ‌گویان این شکل از بودجه‌نویسی را، مطلوب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی می‌داند. به گفته او، در لابه‌لای این کتاب چندصد یا چندهزار صفحه‌ای می‌توانند چهارصد مطلب هم بیاورند که یا هیچ‌کدام را متوجه نمی‌شویم، یا اگر هم دو سه تا را خرده گرفتیم، سیصدتای دیگر از دستمان رفته است. از میان رفتن بدنه کارشناسی، تشخیص ندادن صورت مسئله، جزئی‌نگری و نداشتن دیدگاه کلان از دیگر انتقاداتی است که نمایندگان بر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وارد کرده‌اند.

با این اوصاف، بدیهی است که نمایندگان اصلاح‌سند بودجه را به تنهایی کافی نمی‌دانند و همراه با آن یا مقدم بر آن اصلاح مدیریت‌ها، به خصوص سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را ضروری می‌شمارند.

گروه چهارم (۹۱/۷ درصد از مصاحبه‌شونده‌های گروه چهارم اصلاح شکل و ساختار طبقه‌بندی بودجه را برای بهبود بخش تهیه بودجه ناکافی می‌دانند.

#### نتیجه‌گیری ۲

برای بهبود بخش تهیه بودجه، اصلاح ساختار طبقه‌بندی بودجه کافی نیست و لازم است اصلاحاتی در نظام مدیریت بخش عمومی صورت گیرد. در واقع، لازم است تشکیلات و سازمان مدیریت دولتی اصلاح شود. ضعف توان کارشناسی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وجود گروه‌های ذی‌نفع که خواستار وضع فعلی هستند و فقدان اراده معطوف به اصلاح بودجه از جمله موانع جدی اصلاح نظام بودجه‌ریزی است.

#### ۳-۱-۲ دامنه مطلوب اطلاعات بودجه

سؤال ۳ از دست‌اندرکاران بودجه‌ریزی کشور می‌خواهد تا نظرشان را در مورد دامنه مطلوب اطلاعات بودجه‌ای بیان کنند. اینکه آیا سند بودجه علاوه بر حوزه مدیریت

مستقیم دولت باید اطلاعاتی در مورد نهادها، مؤسسات و شرکت‌های بخش عمومی هم داشته باشد یا خیر؟

**گروه اول)** پاسخ‌گویان به این سؤال را می‌توان به چهار دسته تقسیم کرد. حدود ۱۷ درصد از مصاحبه‌شونده‌ها بر این باورند که دامنه اطلاعات بودجه‌ای باید محدود شود. این گروه تأکید می‌کنند که اطلاعات بودجه‌ای باید به‌گونه‌ای باشد که بتواند حقوق تصویری و نظارتی پارلمان را تأمین کند و تصویر روشنی از فعالیت‌های دولت به‌دست دهد. اما آنها اظهار می‌دارند که اطلاعات بودجه‌ای که اکنون در قالب سند بودجه در اختیار مجلس قرار می‌گیرند، از یک چنین شایستگی برخوردار نیستند. اطلاعات کنونی سند بودجه خیلی تفصیلی و پراکنده است و مجلس به‌دلیل ضعف توان کارشناسی و تخصصی توانایی لازم را برای رسیدگی به آنها ندارد. «در سند فعلی بودجه جاهایی که نباید اقلام ریز را بیاوریم، این کار را می‌کنیم و در جاهایی که لازم است وارد جزئیات شد، این کار انجام نمی‌گیرد». این گروه اظهار می‌دارند گسترده‌گی اطلاعات در سند بودجه فعلی موجب شده که بعضاً چیزهایی به نام مجلس (قانون) تصویب شود که در خود مجلس به آن رسیدگی نشده است. در شرایط فعلی برای مجلس مشخص نیست که به‌ازای منابعی که از طریق بودجه در جامعه تزریق می‌شود، چه خروجی حاصل می‌گردد. این گروه از مصاحبه‌شونده‌ها بر این باورند که در مورد شرکت‌های دولتی تنها باید اطلاعات مربوط به میزان مالیات و سوددهی آنها در سند بودجه آورده شود.

۲۷ درصد از مصاحبه‌شونده‌ها اظهار داشته‌اند که سند بودجه علاوه‌بر حوزه مدیریت مستقیم دولت باید شامل اطلاعات فرابودجه‌ای نیز باشد. این گروه استدلال می‌کنند که چون اموال، درآمدها و مسائل مالی مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی نیز جزء بودجه دولت بوده و لازم است که مجلس و دستگاه‌های ذی‌ربط بر فعالیت آنها نظارت داشته باشند، لذا بودجه آنها نیز باید در سند آورده شود و مورد رسیدگی قرار گیرد. همچنین، چون سند بودجه یک برش یک‌ساله از برنامه‌های توسعه میان‌مدت است و در آن مشارکت فراگیر افراد جامعه، نهادها، بخش‌های عمومی و خصوصی، دستگاه‌های اجرایی، شهرداری‌ها، بانک‌ها، مؤسسات عمومی غیرانتفاعی و همه نهادهای ذی‌ربط مطرح است و حضور آنها در برنامه تأکید شده است، لذا سند بودجه کل کشور

باید شامل بودجه آنها نیز باشد.

همچنین ۱۷ درصد از مصاحبه‌شونده‌ها به سؤال پاسخ منفی داده و مخالفت خود را با گنجاندن اطلاعات در مورد نهادها، مؤسسات و شرکت‌های بخش عمومی در سند بودجه اعلام کرده‌اند. ۳۹ درصد از آنها نیز هیچ پاسخی به این سؤال نداده‌اند.

گروه دوم) در پاسخ به سؤال ۳، دست‌اندرکاران تهیه و تنظیم بودجه دامنه کنونی اطلاعات بودجه را مطلوب نمی‌دانند و نوعی آشفتگی در موارد شمول آن می‌بینند. آنها این آشفتگی را ناشی از مشخص نبودن قلمرو مداخله دولت در اقتصاد و نیز مخدوش بودن تعریف بخش عمومی در کشور می‌دانند. باین‌حال، در مورد شامل کردن اطلاعات مربوط به مدیریت مستقیم دولت و اطلاعات فرابودجه‌ای نظرات متفاوتی ارائه کرده‌اند. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها بیان می‌کند که بودجه عمومی دولت باید فقط شامل وظایف حاکمیتی دولت باشد و ضرورتی به گنجاندن اطلاعات فرابودجه‌ای همچون بودجه شهرداری‌ها در آن نیست. مصاحبه‌شونده دیگری بر این باور است که سند بودجه علاوه بر اطلاعات مربوط به حوزه مدیریت مستقیم دولت، لازم است بخشی از بودجه شهرداری‌ها که از محل بودجه عمومی تأمین می‌شود نیز در سند بودجه گنجانده شود. وی مبنای این کار را تفسیر شورای نگهبان در مورد موارد شمول بودجه می‌داند. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها نیز رویکرد حداکثری به شمول اطلاعات در سند بودجه دارد. وی اظهار می‌دارد که سند بودجه باید شامل ریز اطلاعات باشد تا امکان بررسی دقیق آن فراهم شود. همچنین باید شامل اطلاعات فرابودجه‌ای، از جمله بودجه شرکت‌های دولتی هم باشد.

گروه سوم) اکثر مصاحبه‌شونده‌ها با گسترش دامنه اطلاعات در شکل کنونی سند به شدت مخالف‌اند. آنها بر این باورند که باید اطلاعاتی در سند بودجه گنجانده شود که برای تصمیم‌گیری لازم هستند. یکی از نمایندگان با توجه به حجم گسترده سند فعلی و جزئیات آن به‌صراحت می‌گوید «بودجه شرکت‌های دولتی را ما هیچ‌وقت نتوانستیم در مجلس ششم مورد بحث و بررسی قرار دهیم و این در حالی است که دوسوم بودجه را بودجه شرکت‌های دولتی تشکیل می‌دهد». آنها تصویب بودجه شرکت‌های دولتی و رسیدگی به آن را یک کار تشریفاتی می‌دانند.

گروه چهارم) ۷۰/۸ درصد از مصاحبه‌شونده‌های گروه چهارم بر این باورند که اطلاعات

حوزه مدیریت مستقیم دولت برای سند بودجه کفایت نمی‌کند.

### نتیجه‌گیری ۳

اطلاعات کنونی سند بودجه به‌گونه‌ای نیست که حقوق تصویبی و نظارتی مجلس را تأمین کند و تصویر روشنی از فعالیت‌های دولت به‌دست بدهد. برای مجلس مشخص نیست که به‌ازای منابعی که از طریق بودجه در جامعه تزریق می‌شود، چه خروجی حاصل می‌گردد. در مورد شرکت‌های دولتی تنها باید اطلاعات مربوط به میزان مالیات و سوددهی آنها در سند بودجه آورده شود.

### ۴-۱-۲ شفافیت و دقت برآوردهای درآمدی و هزینه‌ای و نحوه مدیریت شکاف

#### بین آنها

در سؤال ۴ از دست‌اندرکاران بودجه‌ریزی در کشور خواسته شده است تا در مورد شفاف بودن اعداد و ارقام بودجه و همچنین دقت برآوردهای اقلام درآمدی و هزینه‌ای بودجه اظهارنظر نمایند. همچنین از آنها خواسته شده است تا نظرشان را در مورد علت شکاف بین اقلام پیش‌بینی شده و اقلام عملکردی و نیز نحوه مدیریت آن بیان کنند. گروه اول) اکثریت قریب به اتفاق مصاحبه‌شونده‌ها، دقت پیش‌بینی‌ها را بسیار پایین و اقلام برآوردی را غیرواقعی، غیرشفاف و غیرقابل اعتماد می‌دانند. آنها بیان می‌کنند که نظام درآمدی و هزینه‌ای کشور شفاف و دقیق نیست و روشی برای تخصیص درآمدها به هزینه‌ها وجود ندارد. به‌عنوان مثال، در سطح استانی، سقفی برای استان در نظر گرفته می‌شود بدون آنکه نیازسنجی شود و بررسی دقیقی در این زمینه صورت گیرد. سپس از سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی خواسته می‌شود تا سقف اعتبارات اعلام شده در مرکز را بین دستگاه‌ها توزیع کنند. در سطح دستگاهی نیز، روش و قاعده تخصیص این است که اعتبارات درخواستی دستگاه‌های اجرایی، به هر اندازه که باشد، در نهایت توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کاسته می‌شود. «معمولاً درخواست دستگاه‌ها چهارکوهانه است و چون سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی شتر چهارکوهانه را غیرواقعی می‌داند، لذا دو

کوهان آن را تصویب می‌کند».

مصاحبه‌شونده‌ها دلایل گوناگونی برای توجیه کیفیت پایین برآوردهای اقلام درآمدی و هزینه‌ای و نیز شکاف بین درآمدها و هزینه‌ها عنوان کرده‌اند. به‌عنوان مثال، آنها تأکید می‌کنند که میزان وصول درآمدهای نفتی تابعی از قیمت نفت است که متغیری برون‌زا بوده و تصمیم‌گیری در مورد آن به میزان بسیاری خارج از کنترل کشور است. اکنون چون هزینه‌ها نیز به میزان بسیاری از درآمدهای نفتی تبعیت می‌کنند، لذا در مورد هزینه‌ها نیز پیش‌بینی‌ها درست از آب در نمی‌آیند. همچنین، بخشی از بیش‌برآوردی یا کم‌برآوردی درآمدهای نفتی و به تبع آن هزینه‌ها، ناشی از عدم تحقق یا غلط از آب درآمدن پیش‌فرض‌هایی است که پیش‌بینی‌ها براساس آن استوار می‌گردند.

در بسیاری موارد دولت احکامی را صادر یا سیاستی را اتخاذ می‌کند ولی بار مالی ناشی از اجرای آنها را به‌دقت محاسبه و برآورد نمی‌کند. همچنین، گاهی حکمی برای اجرای فعالیتی صادر یا قانونی وضع می‌شود و بعد متوجه می‌شویم که برای انجام آن فعالیت لازم است که فعالیت‌های دیگری نیز صورت گیرد. همه این موارد موجب می‌گردد تا بین پیش‌بینی و عملکرد اقلام هزینه‌ای و درآمدی شکاف ایجاد شود. تصمیمات احساسی و یک‌باره دولت نیز از جمله مواردی است که مصاحبه‌شونده‌ها به‌عنوان دلیل تورش در برآوردها ذکر کرده‌اند. به‌عنوان مثال، افزایش یک‌باره و بدون برنامه حقوق اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات علمی و نیز افزایش ۲۰ درصدی حقوق معلمان یا خانواده‌های شهدا و مواردی از این قبیل، پیش‌بینی‌ها را از اعتبار می‌اندازد. فشارهای اجتماعی و قاطعیت پایین دولت در مدیریت آنها، تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام، ناسازگاری بین برنامه‌بودجه، تعهد دولت به تأمین مالی احکام برنامه‌های توسعه و نیز پایین بودن قابلیت اعتماد آمار و ارقامی که پیش‌بینی‌ها بر آن استوار می‌گردد، حاکمیت منافع دستگاہی، خلق درآمدهای صوری برای جبران و توازن هزینه‌ها و نیز برای پاسخ‌گویی به مطالبات افراد و گروه‌های خاص، اتخاذ رویکرد بیش‌برآوردی در درآمدها و کم‌برآوردی در هزینه‌ها، دقیق نبودن مبانی پیش‌بینی درآمدها، حاکم بودن مدیریت سنتی در سازمان دولت، نبود سازوکارهای انگیزشی برای کسب درآمد بیشتر، ضعف کارشناسی در سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی، نداشتن اقلام دقیق هزینه‌ای، از جمله موارد دیگری است که مصاحبه‌شونده‌ها به‌عنوان علت تورش

اقلام برآوردی و عملکردی درآمدها و هزینه‌ها برشمرده‌اند. در پاسخ به این سؤال که شکاف بین عملکرد درآمدها و هزینه‌ها در کشور چگونه مدیریت می‌شود، مصاحبه‌شونده‌ها به این موارد اشاره کرده‌اند:

۱. تقدیم متمم بودجه به مجلس شورای اسلامی،
۲. برداشت از حساب ذخیره ارزی،
۳. تقلیل اعتبارات سرمایه‌گذاری و نیمه‌تمام گذاشتن پروژه‌های عمرانی،
۴. جابه‌جایی اعتبارات ردیف‌های قانون بودجه.

گروه دوم) در پاسخ به سؤال ۴، هر سه نفر از مصاحبه‌شونده‌ها اظهار داشته‌اند که شفافیت برآوردهای درآمدی و هزینه‌ای پایین است. باین حال دقت برآوردهای درآمدی، به‌ویژه در مواردی همچون مالیات‌های مستقیم که مبنای محاسباتی دارد را بهتر از برآوردهای هزینه‌ای ارزیابی کرده‌اند. سابقه پیش‌بینی‌های درآمدی و توان اجرایی برای وصول درآمدها از جمله دلایل بالا بودن دقت برآوردهای درآمدی نسبت به هزینه‌ها عنوان شده است.

دلایل گوناگونی برای شکاف بین برآوردهای درآمدها و هزینه‌ها و عملکرد آنها ارائه شده است. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها تصمیمات حین اجرای بودجه، اختیارات دستگاه‌های اجرایی، نوع نگاه به بودجه و به‌طور کلی ساختار مدیریت دولتی در کشور را علت اصلی این شکاف می‌داند.

«گاهی تصویب می‌شود که بودجه دستگاهی فلان مقدار است، سپس تصمیم‌گیری می‌شود که مثلاً ضریب حقوق کارکنان دولت باید ۲۰ درصد افزایش یابد و ۱۰۰ میلیارد تومان بار مالی بر دوش دولت گذاشته می‌شود».

وی بیان می‌کند که در چند سال گذشته حداقل ۹۰ درصد از شکاف مذکور ناشی از چنین مواردی بوده است و دولت برای تأمین آن سراغ حساب ذخیره ارزی رفته است. مصاحبه‌شونده دیگری عدم تحقق درآمدها را یکی از دلایل اصلی شکاف مذکور می‌داند. وی این عدم تحقق را بیشتر مسئله‌ای سیاسی می‌داند تا تخصیصی. مثلاً به هنگام تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی، ارقامی را برای ایجاد تعادل اضافه می‌کنند که احتمال تحقق آنها خیلی پایین است. وی مشخص شدن وظایف دستگاه‌های اجرایی را در

پر کردن شکاف مؤثر می‌داند و می‌گوید:

«الان حجم کاری که دستگاه‌های اجرایی باید انجام دهند مشخص و شفاف نیست و معلوم نیست برای چه فعالیتی بودجه درخواست می‌شود. همچنین روش محاسبه اعتبارات درخواستی هم مشکل دارد.»

یکی از مصاحبه‌شونده‌ها نیز بخشی از این شکاف را ناشی از این می‌داند که تصمیمات لازم و تکمیلی در جهت تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده گرفته نمی‌شود. وی بیان می‌کند که این شکاف معمولاً از طریق کاهش بودجه طرح‌های عمرانی و به‌طور کلی کاهش تخصیص مدیریت می‌شود.

گروه سوم) این گروه از مصاحبه‌شونده‌ها لایحه بودجه را هم به لحاظ اعداد و ارقام، هم به لحاظ نشان دادن فعالیت‌های اقتصادی دولت فاقد شفافیت لازم می‌دانند. رویه مرسوم این است که هزینه‌ها کمتر از مقدار واقعی‌شان پیش‌بینی می‌شوند و در مورد درآمدها نیز برآوردها را بسیار دست بالا می‌گیریم. در واقع، سعی می‌شود برای پوشش دادن هزینه‌ها درآمدها را کم‌تر از واقعیت درآمدها در نظر بگیرند.

گروه چهارم) ۹۵/۸ درصد از مصاحبه‌شونده‌های گروه چهارم شفاف بودن اعداد و ارقام بودجه و همچنین دقت اقلام درآمدی و هزینه‌ای بودجه را در حد مطلوب نمی‌دانند.

#### نتیجه‌گیری ۴

شفافیت و دقت برآوردهای درآمدی و هزینه‌ای پایین است. تصمیمات احساسی و یک‌باره دولت، ناسازگاری بین برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی، حاکمیت منافع دستگامی، خلق درآمدهای صوری برای جبران و توازن هزینه‌ها و نیز برای پاسخ‌گویی به مطالبات افراد و گروه‌های خاص، بیش‌برآوردی درآمدها و کم‌برآوردی هزینه‌ها، تصمیمات حین اجرای بودجه، ساختار مدیریت دولتی در کشور از جمله علل تورش بین اقلام برآوردی و عملکردی درآمدها و هزینه‌هاست.

این شکاف معمولاً از طریق تقدیم متمم بودجه به مجلس، جابه‌جایی اعتبارات ردیف‌های قانون بودجه، تقلیل اعتبارات سرمایه‌گذاری و نیمه‌تمام گذاشتن پروژه‌های عمرانی مدیریت می‌شود.

### ۵-۱-۲ تفکیک نوع هزینه‌ها و انتساب آنها به نوع درآمدها

**گروه اول)** در نظرسنجی از رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها در مورد تفکیک نوع هزینه‌ها و انتساب آنها به نوع درآمدها، اکثر مصاحبه‌شونده‌ها، به جز یک نفر از آنها [که این مفهوم را به معنای درآمدهای اختصاصی تلقی می‌کند] با این اقدام موافق می‌باشند، هرچند که اجرای آن را مشکل می‌دانند و امکان موفقیت آن را در عمل بسیار پایین ارزیابی می‌کنند. موافقان تفکیک نوع هزینه‌ها و انتساب آنها به نوع درآمدها بر این باورند که درآمدهای مالیاتی باید به هزینه‌های جاری اختصاص پیدا کند و دارایی‌های سرمایه‌ای، که نوعی ثروت بین‌نسلی به حساب می‌آیند، به‌گونه‌ای مدیریت شوند که امکان بهره‌مندی آیندگان از آنها نیز فراهم آید. این کار به شفافیت بیشتر بودجه می‌انجامد و به سیاست‌گذاری اثربخش‌تر و نیز عملکرد بهتر دولت کمک خواهد کرد. آنها بیان می‌کنند که در برنامه چهارم توسعه نیز به‌صراحت تأکید شده است که تا پایان برنامه باید اعتبارات هزینه‌ای از محل مالیات‌ها تأمین شود و درآمدهای نفتی تنها صرف سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای شود. آنها تفکیک نوع هزینه‌ها و انتساب آنها به نوع درآمدها را فکر خوبی می‌دانند که متأسفانه اراده کافی برای اجرای آن در کشور وجود ندارد. برخی از موافقان استدلال می‌کنند تا زمانی که تراز عملیاتی بودجه منفی باشد، این اقدام مفید نخواهد بود.

**گروه دوم)** در پاسخ به سؤال ۵ هر سه نفر مصاحبه‌شونده تفکیک نوع هزینه‌ها و انتساب آنها به نوع درآمدها را، به‌رغم مشکلات اجرایی آن، اقدامی مفید و مناسب ارزیابی کرده‌اند. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها اظهار می‌دارد که این کار تا حدی انجام شده است، هرچند که این کار با فرایند تخصیص بودجه مغایرت دارد. وی اشاره می‌کند که طبق ماده (۲) برنامه چهارم قرار بود که درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدها به تفکیک در بودجه گنجانده شود و عواید نفت نیز صرف اعتبارات عمرانی شود.

**گروه سوم)** در مورد تفکیک نوع هزینه‌ها و انتساب آنها به نوع درآمدها، همه مصاحبه‌شوندگان به ضرورت این اقدام اذعان دارند. شماری گفته‌اند که هم‌اکنون تا اندازه‌ای در این مسیر قرار گرفته‌ایم و دولت مکلف است تا پایان برنامه چهارم این اقدام را عملی سازد. دیگران نیز این مقوله را با اصطلاحات غیرعملی، آرمانی، آرزویی، ده‌ساله یا بیست‌ساله



و عموماً در گروه اصلاحات اساسی ساختار سند بودجه و عملیاتی شدن آن ذکر کرده‌اند. گروه چهارم (۵۴/۲ درصد از مصاحبه‌شونده‌های این گروه با انتساب نوع هزینه‌ها به نوع درآمدها موافق و ۴۵/۸ درصد از آنها با این اقدام مخالف بوده‌اند.

#### نتیجه‌گیری ۵

تفکیک نوع هزینه‌ها و انتساب آنها به نوع درآمدها به شفافیت بیشتر بودجه و عملکرد بهتر دولت کمک خواهد کرد. اما اراده پایینی برای اجرای آن وجود دارد و موفقیت آن در عمل بسیار پایین است.

#### ۶-۱-۲ ماهیت تبصره‌ها و نقش آنها در فرایند بودجه‌ریزی

گروه اول در نظرسنجی از رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها در مورد ماهیت تبصره‌ها و نقش آنها در فرایند بودجه‌ریزی، می‌توان دو نگرش را از یکدیگر متمایز کرد. در نگرش نخست، تبصره‌ها جزئی از فرایند بودجه‌ریزی محسوب می‌گردند و وجود حداقلی از آنها برای هدایت بودجه لازم شمرده می‌شود. حدود ۲۲/۲ درصد از مصاحبه‌شونده‌ها این نگرش را دارند، هرچند که حجم کنونی تبصره‌ها را زیاد می‌دانند. این گروه بر این باورند که تبصره‌های مربوط به قیمت‌گذاری (همچون قیمت آب، برق و حامل‌های انرژی) یا نحوه برداشت از حساب ذخیره ارزی و نحوه هزینه کردن برخی ردیف‌های بودجه لازم هستند. باین‌همه، این دسته از مصاحبه‌شونده‌ها بر دست‌وپاگیر بودن برخی از آنها و نیز معقول نبودن حجم‌شان تأکید می‌ورزند. مدافعان تبصره‌ها استدلال می‌کنند که با ماده واحده کارها خوب پیش نمی‌رود و وجود برخی از تبصره‌ها اجتناب‌ناپذیر است. تبصره‌ها خط‌مشی و اصول راهنمای بودجه را مشخص می‌کنند. در واقع، آنها همچون اصول راهنمایی، نحوه هزینه‌کرد اعتباراتی که در ردیف‌ها و جدول‌های مختلف پیش‌بینی شده است را مشخص می‌سازند. باوجود این، تبصره‌هایی که هر سال تکرار می‌شوند باید به‌صورت دائمی درآیند و برای یک مدت معینی معلوم و ثابت باشند. مخالفان، تبصره‌ها را صرفاً ترفندی برای قانون‌گذاری آسان و همچون گریزگاه‌هایی برای انجام عملیات دولت و رافع مشکلات اجرایی دستگاه‌ها می‌دانند. این دسته بر این

باورند که تبصره‌ها اختیاراتی اضافی به دولت می‌دهد که در قوانین موجود به آنها دست پیدا نکرده است. دستگاه‌های اجرایی و نمایندگان مجلس با استفاده از تبصره‌ها قادر خواهند شد تا اهداف خاص خود را دنبال کنند و بر مشکلات حوزه کاری‌شان فائق آیند. «هرموقع که دولت می‌خواهد مجوزی از مجلس بگیرد، از تبصره‌های بودجه استفاده می‌کند و هر وقت مجلس بخواهد تکلیفی را به دولت تحمیل کند، بهترین و مناسب‌ترین جا تبصره‌هاست». این گروه از مصاحبه‌شونده‌ها بر این باورند که تبصره‌ها برای این است که اگر جایی قانون محاسبات اجازه انجام کاری را نمی‌دهد یا قانون برنامه‌بودجه در این زمینه با مشکل مواجه باشد، مجوز انجام کار به صورت قانونی را داشته باشیم. اما مسئله این است که کل ماده‌های قانون محاسبات ۲۵۰ مورد است، ولی حجم تبصره‌ها به اندازه ۳۰۰ ماده می‌باشد. بعضی تبصره‌ها همدیگر را نقض می‌کنند و برخی نیز یکدیگر را توضیح می‌دهند. مخالفان بر این باورند که تبصره‌ها ضد برنامه و ضد توسعه هستند. این تبصره‌ها دریایی از اعتبارات را در خود دارند. تبصره‌ها بیشتر دست مدیران استانی را در کارهای اجرایی و عرصه مدیریت می‌بندند و قدرت مانور آنها را شدیداً محدود می‌کنند. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها ضمن اعتراض به وجود تبصره‌ها اظهار می‌دارد «هر وقت حجم تبصره‌ها در سال زیاد باشد، می‌گوییم سال بدی در پیش داریم و بی‌اعتمادی نسبت به ما بسیار شده است».

گروه دوم) در پاسخ به سؤال ۶، یکی از مصاحبه‌شونده‌ها بیان می‌کند که تبصره‌ها جزء فرایند بودجه نیستند و احکام دست‌وپاگیری هستند. با این حال، دولت و مجلس تمایل دارند که تبصره‌ها همچنان جزئی از سند بودجه باشند.

مصاحبه‌شونده دیگری اظهار می‌دارد که اگر حجم تبصره‌ها محدود باشد، آنها تسهیل‌کننده و راهگشا خواهند بود. با وجود این، مناسب نمی‌داند که هر دستگاهی برای انجام خرج یا گرفتن مجوز انجام کاری به تبصره‌نویسی متوسل شود.

یکی از مصاحبه‌شونده‌ها نیز یکی از نارسایی‌های بودجه را تبصره‌ها می‌داند و آنها را روشی برای دور زدن قوانین ارزیابی می‌کند. وی تأکید می‌کند در مواردی که لازم است سیاست‌گذاری یک‌ساله انجام شود یا در جاهایی که شیوه خرج پیش‌بینی اعتبار معلوم

نیست، وجود تبصره‌ها مناسب است. با این همه، وی بیش از ۸۰ درصد از تبصره‌ها را زائد و دست‌وپاگیر می‌داند که در بسیاری موارد قوانین دیگر را دور می‌زنند یا آنها را نقض می‌کنند. **گروه سوم** عبارت‌هایی از قبیل «مخرب است»، «قوانین را از بین می‌برد»، «ماهیت غیربودجه‌ای دارد»، «نوعی قانون‌گذاری دائمی است» اصطلاحاتی هستند که اغلب نمایندگان در توصیف تبصره‌ها بیان کرده‌اند. به عقیده اکثریت نمایندگان که با آنها مصاحبه شده است، تبصره‌ها اختیاراتی اضافی است که دولت در قوانین موجود به آنها دست پیدا نکرده و می‌خواهد از این طریق به‌دست آورد. براساس این دیدگاه، در واقع ماجرا از این قرار است که بعضی دستگاه‌ها که نمی‌توانند مشکلی را در قالب لایحه به مجلس بیاورند و به تصویب برسانند، آن را از طریق دولت یا از طریق مجلس لایحه‌ای لایحه بودجه می‌گذارند و در تبصره‌ها جای می‌دهند. به گفته یکی از نمایندگان در جریان یک خانه‌تکانی در مجلس ششم ۱۱۴ مورد از این تبصره‌ها حذف شدند و با یک تکان دیگر می‌توان ۱۱۴ ماده دیگر را بیرون ریخت. وقت‌گیر بودن، تناقض درونی و حل مشکلات عاجل دولت یا حوزه‌های انتخابیه از جمله ممیزه‌هایی است که استمرار گسترش حجم تبصره‌ها را در چارچوب وحدت‌نظر ناگفته‌ای میان قوای مقننه و مجریه در پی داشته است.

در مقابل این دیدگاه، شماری از نمایندگان وجود حداقلی از تبصره‌ها را لازم و اجتناب‌ناپذیر می‌دانند. به گفته یکی از نمایندگان بخشی از این تبصره‌های بودجه‌ای در واقع نظام قیمت‌گذاری (مثلاً قیمت حامل‌های انرژی، آب و برق) یا چگونگی فروش و برداشت از حساب ذخیره ارزی (تبصره ۲۱) را تعریف می‌کنند. در تأیید این نظر، نماینده دیگری عقیده دارد که مأموریت تبصره‌ها این است که نحوه هزینه کردن ردیف‌ها را مشخص کند، چون وجود ردیف به معنای اجازه هزینه کردن نیست. اما حتی این دسته از نمایندگان نیز تبصره‌های موجود را بسیار زیاد و غیرلازم می‌دانند و از محدود کردن آنها به چند تبصره مفید و لازم دفاع می‌کنند. علاوه‌بر این دفاع آنها از وضعیت فعلی، مشروط به پابرجا ماندن سند فعلی است که با کلیت آن مخالفانند.

**گروه چهارم** ۷۹/۲ درصد از مصاحبه‌شونده‌های گروه چهارم نقش تبصره‌ها در بودجه را منفی ارزیابی کرده‌اند.

**نتیجه‌گیری ۶**

در خصوص تبصره‌ها دو دیدگاه کلی وجود دارد. دیدگاه اول تبصره‌ها را جزئی از فرایند بودجه‌ریزی می‌داند و وجود حداقلی از آنها را برای هدایت بودجه لازم می‌شمارد. با این حال، این دیدگاه تبصره‌های موجود را بسیار زیاد می‌داند و از محدود کردن آنها به چند تبصره مفید و لازم دفاع می‌کند. دیدگاه دوم، تبصره‌ها را صرفاً ترفندی برای قانون‌گذاری آسان و به‌مثابه گریزگاه‌هایی برای انجام عملیات دولت و رافع مشکلات دستگاه‌های اجرایی می‌داند. از این دیدگاه، تبصره‌ها روشی برای دور زدن قوانین هستند.

**۷-۱-۲ جایگاه اعتبارات تکلیفی و اوراق مشارکت در سند بودجه**

در سؤال ۷ از دست‌اندرکاران بودجه‌ریزی در کشور خواسته شده است تا در مورد نقش استفاده از اوراق مشارکت و نیز احکام راجع به اعتبارات تکلیفی نظام بانکی کشور در اسناد بودجه اظهار نظر کنند. همچنین از آنها خواسته شده است تا بیان کنند که کدام‌یک از آن دو مرجح‌اند.

**گروه اول** در نظرسنجی از رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها در خصوص نقش و جایگاه اعتبارات تکلیفی و اوراق مشارکت در بودجه، حدود ۷۸ درصد از آنها تسهیلات تکلیفی را ابزاری پرهزینه، مشکل‌آفرین و ناکارآمد می‌دانند. در این میان تنها ۱۶ درصد از مصاحبه‌شونده‌ها بر این باور بوده‌اند که در صورت فراهم شدن بسترهای لازم و نیز در مورد برخی طرح‌ها، استفاده از این ابزار می‌تواند مفید باشد. اما کلیه مصاحبه‌شونده‌ها استفاده از اوراق مشارکت را در سند بودجه مفید و کارساز می‌دانند. همچنین، حدود ۷۸ درصد از پاسخ‌گوها استفاده از اوراق مشارکت را ابزار مناسب‌تری نسبت به تسهیلات تکلیفی می‌دانند. سه نفر (۱۶ درصد) از آنها نیز اظهار داشته‌اند که برتری نسبی این دو ابزار به نوع طرح و زمان مورد استفاده بستگی دارد.

مخالفان، استفاده از ابزار تسهیلات تکلیفی را کار اشتباهی می‌دانند و در عین حال آن را مغایر قانون تجارت می‌دانند. این تسهیلات در راستای افزایش توان تولیدی جامعه نبوده و به‌طور کلی جهت‌گیری توسعه‌ای خوبی ندارد. آنها بر این باورند که تسهیلات تکلیفی نه تنها

درآمدی را برای دولت ایجاد نمی‌کند، بلکه نقدینگی را هم افزایش می‌دهد. بخشی از بدهی دولت به بانک‌ها ناشی از کاربست اشتباه همین ابزار است. این گروه از مصاحبه‌شونده‌ها همچنین اظهار می‌دارند که نگرش حاکم بر تسهیلات تکلیفی بخشی و منطقه‌ای است. این نگرش موجب می‌شود تا ارقامی که می‌توانست به طرح‌های ویژه اقتصادی اختصاص پیدا کند، آن قدر ریز می‌شود که توجیه اقتصادی طرح‌ها را از بین می‌برد. با این حال، کم شدن مانده تسهیلات تکلیفی در هر سال را سیاست درستی دانسته و خواهان تداوم آن هستند.

اما مخالفان استفاده از تسهیلات تکلیفی، استفاده از اوراق مشارکت در بودجه را سیاست مفید و مؤثری می‌دانند. آنها استدلال می‌کنند که اوراق مشارکت در عین حال که نقدینگی را کاهش می‌دهد، منابعی را نیز برای دولت ایجاد می‌کند. این سیاست همچنین از پراکنده شدن منابع مالی در دست مردم جلوگیری می‌کند و آنها را به سوی سرمایه‌گذاری‌های مولد هدایت می‌کند. انتشار اوراق مشارکت باعث افزایش توان سرمایه‌گذاری دولت می‌شود، فرایند راه‌اندازی و خاتمه طرح‌های عمرانی را تسریع و همچون مکمل اعتبارات عمرانی بودجه عمل می‌کنند.

برخی از مصاحبه‌شونده‌ها هر دو این ابزارها را مفید می‌دانند و بر این باورند که باید آنها را بسته به مورد و در جای خودش استفاده کرد. یکی از آنها اظهار می‌دارد که تسهیلات تکلیفی نقش مؤثری در برقراری تعادل در نقاط مختلف کشور داشته و به‌مثابه ابزاری تشویقی برای بسترسازی‌های توسعه‌ای عمل کرده است. «اگر این تسهیلات نبود، در استان‌های محرومی همچون لرستان، ایلام و کرمانشاه سرمایه‌گذاری‌های لازم صورت نمی‌گرفت و بستر توسعه در این استان‌ها فراهم نمی‌شد. حتی این تسهیلات تکلیفی بود که بستر استفاده از اوراق مشارکت را فراهم کردند. به‌عنوان مثال، تسهیلات تکلیفی زمینه ایجاد پتروشیمی در استان کرمانشاه و متعاقب آن زمینه استفاده از اوراق مشارکت را فراهم آوردند». یکی از مصاحبه‌شونده‌ها اظهار می‌دارد که شاید در استان‌های برخوردار نیازی به استفاده از این تسهیلات نباشد، اما استان‌های محروم به آنها نیاز دارند. این گروه بر این باور است که استفاده از این دو ابزار به نوع طرح بستگی دارد. در برخی طرح‌ها ممکن است استفاده از تسهیلات تکلیفی کارساز باشد و در برخی دیگر نیز استفاده از اوراق مشارکت.

گروه دوم) در پاسخ به سؤال ۷، هر سه نفر از مصاحبه‌شونده‌ها نقش اعتبارات تکلیفی

در بودجه را منفی و نقش اوراق مشارکت را مثبت ارزیابی کرده‌اند. آنها تأکید کرده‌اند که تسهیلات تکلیفی موجب شده است تا نقش بانک‌ها در تجهیز منابع و مدیریت آنها مخدوش شود و قدرت مانور آنها برای اجرای سیاست‌های پولی را محدود کرده است. وجود تسهیلات تکلیفی موجب شده است تا اولویت‌های بانکی در سند بودجه تعیین شود و در نتیجه عملکرد ضعیفی بر بانک‌ها تحمیل شود. این تسهیلات که بیشتر به رانت‌جویی دامن زده‌اند، به‌مثابه ترفندی برای جبران کسری بودجه دولت عمل کرده‌اند. باوجود این، هر سه مصاحبه‌شونده، عملکرد اوراق مشارکت را مثبت ارزیابی کرده‌اند، هرچند که پیشنهاد می‌کنند که این ابزار نیز از حوزه بودجه خارج و در اختیار بانک‌ها قرار داده شود. البته آنها استفاده از اوراق مشارکت را صرفاً در طرح‌های عمرانی انتفاعی و سودآور مجاز می‌دانند، در غیر این صورت، به‌مثابه ابزاری برای پر کردن کسری بودجه عمل می‌کند، هرچند که آثار کسری بودجه را ندارد.

مصاحبه‌شونده‌ها استفاده از اوراق مشارکت در بودجه را بر تسهیلات تکلیفی ترجیح می‌دهند، هرچند که پیشنهاد می‌کنند که به‌کارگیری آنها در بودجه کم شود و به خود بانک‌ها واگذار شود.

گروه سوم) کلیه نمایندگان با تسهیلات تکلیفی مخالف‌اند و آن را اقدامی زیان‌بار برای نظام بانکی کشور و ابزاری برای پوشاندن تورم پنهان به‌شمار می‌آورند. یکی از نمایندگان این تسهیلات را مغایر با قانون نظام پولی و بانکی و نوعی «پول دادن برای داد نژدن» ذکر می‌کند. مخالفت نمایندگان با این تبصره در قالب مصوبه مجلس مبنی بر کاهش آن به میزان سالیانه ۱۰ درصد در برنامه سوم و تصمیم به کاهش سالیانه ۲۰ درصد در برنامه چهارم بازتاب یافته است. نمایندگان تلقی دستگاه اجرایی مبنی بر دولتی بودن بانک‌ها را یکی از دلایل وجودی این تبصره ذکر می‌کنند و آن را از موانع تخصیص بهینه منابع در اقتصاد به‌شمار می‌آورند. مشکلات این تبصره در اجرا و بوروکراسی و مسیر پریچ‌وخمی که برای بهره‌گیری از آن طی می‌شود نیز از دیگر موارد انتقاد نمایندگان به این تبصره است، عاملی که علاوه بر ایجاد فساد باعث تأخیر در دریافت وام‌ها و از دست رفتن مزیت اقتصادی آنها می‌شود.

اما در مورد اوراق مشارکت دیدگاه‌های نمایندگان تعدیل‌شده‌تر است. اغلب

مصاحبه‌شوندگان، فروش اوراق مشارکت را اساساً اقدام نادرستی نمی‌دانند، اما با آنچه در عمل به اجرا درآمده است مخالف‌اند. به عقیده نمایندگان چنانچه فروش اوراق مشارکت متکی به تحلیل کلان اقتصادی، کوتاه‌مدت و بدون تبعیض (برای شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی) باشد، اقدامی مثبت است. اما چنانچه استمرار یابد و به رویه‌ای مستمر تبدیل شود که اکنون اتفاق افتاده است، نوعی اوراق قرضه یا استقراض ربوی از مردم است که هیچ توجیهی ندارد. استقراض سالیانه حدود ۱۰۰۰ میلیارد تومان از مردم و سرمایه‌گذاری آن در پروژه‌هایی که فاقد بازدهی اقتصادی هستند (احداث سد، نیروگاه و نظایر آن) با بهره ۱۷ درصد فاقد هرگونه توجیه اقتصادی است. در مقابل این دیدگاه نظر دیگری وجود دارد که انجام این قبیل پروژه‌ها را با استفاده از اوراق مشارکت دارای توجیه اقتصادی می‌داند. طبق این دیدگاه، چنانچه نرخ تورم سالیانه و هزینه‌های تأخیر در اجرای پروژه را به حساب آوریم، پرداخت بهره کنونی ۱۷ درصد باز هم مقرون‌به‌صرفه خواهد بود. به هر روی، صرف‌نظر از این اختلاف‌نظرها تقریباً کلیه نمایندگان استفاده از اوراق مشارکت را در کوتاه‌مدت و برای مقاصد معین و موجه تأیید می‌کنند. البته همان‌طور که یکی از نمایندگان به‌درستی اشاره می‌کند، در اینجا منظور، آن نوعی از اوراق مشارکت است که به قصد تأمین هزینه طرح‌های عمرانی فروخته می‌شود، نه اوراق مشارکتی که ممکن است بانک مرکزی، به‌منظور کاهش حجم نقدینگی منتشر کند و استفاده از آن به‌عنوان نوعی ابزار پولی موجه است.

گروه چهارم) ۴۱/۷ درصد از مصاحبه‌شونده‌های این گروه نقش اعتبارات تکلیفی در سند بودجه را مثبت و ۳۷/۵ درصد از آنها نیز این نقش را منفی ارزیابی کرده‌اند. ۲۰/۸ درصد از آنها نیز هیچ‌گونه اظهارنظری در این زمینه نکرده‌اند.

#### نتیجه‌گیری ۷

تسهیلات تکلیفی ابزاری پرهزینه و ناکارآمد است و در راستای افزایش توان تولیدی جامعه نیست. برعکس، اوراق مشارکت درعین حال که نقدینگی را کاهش می‌دهد، منابعی را نیز برای دولت ایجاد می‌کند. استفاده از این ابزار بر تسهیلات تکلیفی ارجحیت دارد. استفاده از تسهیلات تکلیفی موجب شده است تا اولویت‌های بانکی در سند بودجه تعیین و در نتیجه عملکرد ضعیفی بر بانک‌ها تحمیل شود.

### ۸-۱-۲ کسری بودجه و دوره تعادل آن

در سؤال ۸ از مصاحبه‌شونده‌ها خواسته شده است تا نظرشان را در مورد کسری بودجه و مفهوم آن بیان کنند و اینکه آیا کسری بودجه باید در قالب سال مالی شناسایی شود یا اینکه لازم است تأثیرات میان‌مدت مثلاً دوره برنامه، را نیز در تعادل بودجه لحاظ کرد. همچنین از آنها سؤال شده است که آیا می‌توان قالب‌هایی را برای تشخیص وجود کسری بودجه تعریف و سپس تصویب کرد.

**گروه اول** مصاحبه‌شونده‌ها با عباراتی همچون «عدم توازن بین درآمد و هزینه»، «فزونی هزینه‌ها بر درآمد»، «نابرابری بین درآمدها و هزینه‌ها»، «تفاوت بین تراز عملیاتی و تراز سرمایه‌ای» و مواردی از این قبیل به تبیین مفهوم کسری بودجه پرداخته‌اند. برخی از مصاحبه‌شونده‌ها بین کسری بودجه ابتدا و انتهای سال مالی تفکیک قائل می‌شوند و از دومی تحت عنوان تحقق نیافتن درآمدها یاد می‌کنند. در اینجا کسری بودجه به زمان تنظیم سند برمی‌گردد و زمانی گفته می‌شود که کسری بودجه وجود دارد که از همان ابتدای سال پیش‌بینی هزینه‌ها از پیش‌بینی درآمدها پیشی بگیرد. برخی از پاسخ‌گوها نیز کسری بودجه و تحقق نیافتن درآمدها را دو روی یک سکه می‌دانند و تمایزی بین آن دو قائل نمی‌شوند، چرا که اگر پیش‌بینی‌های درآمدها و هزینه‌ها به‌دقت انجام می‌شد، این عدم تحقق خود را در ابتدای سال نشان می‌داد. همچنین، بعضی از پاسخ‌گوها بین دو نوع کسری بودجه واقعی (یا پنهان) و صوری تمایز قائل می‌شوند. کسری بودجه صوری از شکاف حسابداری درآمدها و هزینه‌ها حاصل می‌گردد. کسری بودجه واقعی یا پنهان ناشی از بیش‌برآوردی درآمدها یا کم‌برآوردی هزینه‌ها در ابتدای سال است، با علم به اینکه متولیان امر می‌دانند که این پیش‌بینی‌ها در عمل تحقق پیدا نخواهد کرد. «همین که نمی‌توانیم بخشی از مطالبات کارمندان دولت را در سال مالی پرداخت کنیم، به معنای کسری بودجه پنهان است».

مصاحبه‌شونده‌ها بیان می‌کنند که بخشی از کسری بودجه به‌واسطه احکامی است که بعد از ابلاغ بودجه به‌وسیله دولت یا مجلس صادر می‌شوند و بار مالی دارند. همچنین در هنگام پیش‌بینی‌های درآمدها و هزینه‌ها جمیع جهات دیده نمی‌شود و تبعات و آثار مالی تصمیمات به‌دقت برآورد نمی‌شود. مشکلی که در مورد هزینه‌ها وجود دارد، انعطاف‌ناپذیری



در هزینه‌ها و اضافه شدن سال به سال آنهاست. در حال حاضر، بخش زیادی از مخارج و هزینه‌ها غیرقابل انعطاف است، لذا کسری بودجه نیز اجتناب‌ناپذیر می‌باشد.

در مورد دوره مناسب تعادل بودجه، دیدگاه‌های مختلفی از سوی صاحب‌شونده‌ها ارائه شده است. در حدود ۳۹ درصد از آنها بر این باورند که بهتر است بودجه در دوره برنامه (در میان‌مدت) تعادل داشته باشد. ۲۲/۲ درصد از آنها سال مالی را برای تعادل بودجه مناسب می‌دانند، یک نفر نیز فرقی بین دوره تعادل بودجه نمی‌بیند و بقیه نیز اظهارنظر خاصی نمی‌کنند. برخی از پاسخ‌گوها اظهار می‌دارند که چون شرایط هر سال با سال بعد از آن از نظر هزینه‌ها و منابع و نیز قوانین و مقررات فرق می‌کند و نیز اعتبارات هزینه‌ای ماهیت یک‌ساله دارند، لذا کسری بودجه باید مربوط به همان سال مالی باشد. برخی نیز بر این باورند که چون دوره اجرای پروژه‌ها و انجام سرمایه‌گذاری‌ها چندساله است، لذا باید کسری بودجه را در یک چشم‌انداز ملاحظه کرد.

**گروه دوم** در پاسخ به بخش نخست سؤال ۸، صاحب‌شونده‌ها بیشتر شکاف بین پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها را به‌عنوان کسری بودجه گرفته‌اند، هرچند که یکی از آنها بر شکاف بین پیش‌بینی هزینه‌ها و درآمدهای غیرنفتی به‌مثابه کسری بودجه تأکید می‌کند. صاحب‌شونده اخیر بین تعریف صوری و ماهوی از کسری بودجه تمایز قائل می‌شود و بیان می‌کند گاهی سند بودجه کشور به‌ظاهر کسری دارد، اما ماهیت آن کسری نیست و برعکس. به‌عنوان مثال، استفاده از حساب ذخیره ارزی برای اقدامات عمرانی نوعی کسری بودجه است. همچنین، زمانی که تأمین اعتبار ردیف بودجه‌ای یا بخشی از آن به بانک‌ها ارجاع داده می‌شود، نوعی کسری بودجه محسوب می‌شود.

در مورد دوره تعادل بودجه نیز دیدگاه‌های متفاوت است. یکی از صاحب‌شونده‌ها با استناد به یک‌ساله بودن بودجه کشور طبق قانون برنامه‌بودجه، اظهار می‌دارد که کسری بودجه باید در طول سال مالی دیده شود. دیگری تهیه بودجه چندساله و در نتیجه تعادل آن در طول دوره برنامه را مفید می‌داند. یکی از صاحب‌شونده‌ها نیز اظهارنظری در این زمینه نمی‌کند.

**گروه سوم** ناهماهنگی بین مصارف و منابع که در فزونی مصارف بر منابع تجلی می‌یابد به معنای کسری بودجه است. رویه معمول افزایش سنواتی و بی‌ثباتی و تحقق نیافتن

درآمدها نیز این فرایند را تشدید می‌کنند. به بیان دیگر، برای پوشش دادن به هزینه‌ها، حساب‌سازی و درآمدهای غیرواقعی ایجاد می‌شود. این کار از مجاری مختلفی از قبیل افزایش قیمت نفت، تغییر نرخ ارز، انتشار اوراق مشارکت و افزایش صوری درآمدهای مالیاتی انجام گیرد. همه این اقدامات به این منظور انجام می‌گیرند که رشد ۲۰ تا ۲۵ درصدی از اعتبارات بودجه را پوشش دهند، درحالی‌که مثلاً تحقق درآمدهای مالیاتی حدود ۸۰ درصد یا کمتر از آن است. این مشکل نه تنها باعث بروز مشکلات دیگری از قبیل انبوه تبصره‌های غیربودجه‌ای، ناکارآمدی تسهیلات تکلیفی و فروش اوراق مشارکت، کسری بودجه پنهان و کاستن از اعتبارات عمرانی می‌شود، بلکه مراحل دیگر فرایند بودجه‌ریزی از قبیل تصویب، اجرا و نظارت را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد.

ممانعت کمیسیون تلفیق از حذف منابع درآمد غیرواقعی (در سال ۱۳۸۲)، کاهش اعتبارات عمرانی به ۴۶ درصد در سال ۱۳۸۱ و ۸۶ درصد در سال ۱۳۸۲ و ۲۵۰۰ میلیارد تومان اختلاف در تحقق مالیات ۹۰۰۰ میلیارد تومانی از جمله شواهدی است که نمایندگان در مورد ناهماهنگی درآمدها و هزینه‌ها در بودجه ذکر کرده‌اند.

یکی از مستقیم‌ترین پیامدهای وضعیت فوق، یعنی موازنه کردن صوری درآمدها و هزینه‌ها، کسری بودجه پنهانی است. درحالی‌که اکثر قریب به اتفاق نمایندگان کسری بودجه را به‌خودی‌خود چیز بدی نمی‌دانند، با شکل کنونی آنکه پنهان و غیرشفاف است به شدت مخالفانند و آن را یکی از دلایل تورم، طولانی شدن پروژه‌ها و غیراقتصادی شدن آنها تلقی می‌کنند.

به گفته یکی از نمایندگان کسری بودجه که در سال‌های جنگ (۱۳۶۶-۱۳۶۷) در بودجه صراحتاً ذکر می‌شده است، پیرو منع استقراض در قانون برنامه‌های سوم و چهارم، دیگر در بودجه ذکر نمی‌شود. اما بدیهی است که این مطلب به معنای از میان رفتن کسری بودجه نیست. به گفته نماینده‌ای دیگر، قریب ۱۵ سال است که کسری بودجه به‌طور واضح در بودجه‌های سنواتی وجود دارد، اما به آن پوشش‌هایی داده شده است که خود را نشان نمی‌دهد. اولین آن به سال دوم دولت آقای هاشمی مربوط می‌شود که بودجه عمرانی شرکت‌های دولتی قطع و به آنها تکلیف شد که خودشان از طریق بانک‌ها اقدام به تأمین اعتبار کنند. علت این تصمیم آن بود که در برنامه نوشته شده بود که

کسری بودجه از نظام بانکی تأمین نشود. نتیجه این وضع تشدید تورم در جامعه، طولانی شدن پروژه‌ها و غیراقتصادی شدن آنها بود. حال آنکه اگر این کسری بودجه به‌طور شفاف دیده می‌شد، می‌توانستیم به بهترین روش آثارش را مشاهده کنیم و از دامنه مشکلات آن بکاهیم. برداشت از حساب ذخیره ارزی، تسهیلات تکلیفی و انتشار ۱۰۰۰ میلیارد تومان اوراق مشارکت از جمله مصادیق کسری بودجه و رشد قارچ‌گونه تبصره‌ها از جمله پیامدهای آن ذکر شده است.

گروه چهارم) \_\_\_\_\_

#### نتیجه‌گیری ۸

زمانی گفته می‌شود کسری بودجه وجود دارد که از همان ابتدای سال پیش‌بینی هزینه‌ها از پیش‌بینی درآمدها پیشی بگیرد. کسری بودجه صوری از شکاف حسابداری درآمدها و هزینه‌ها حاصل می‌شود. کسری بودجه واقعی یا پنهان نیز ناشی از بیش‌برآوردی درآمدها یا کم‌برآوردی هزینه‌ها در ابتدای سال است. کسری بودجه به‌خودی‌خود پدیده بدی نیست، اما اگر پنهان یا غیرشفاف باشد، مشکل‌ساز می‌شود. بهتر آن است که تعادل بودجه را طی یک دوره میان‌مدت در نظر گرفت.

#### ۹-۱-۲ حرکت از نظام نقدی به تعهدی در ثبت و نگهداری حساب‌های مدیریت مالی

##### کشور

در حال حاضر روش ثبت و نگهداری حساب‌های مدیریت مالی کشور مبتنی بر نظام نقدی است، در حالی که بسیاری از تصمیم‌ها و اقدام‌های اجرایی مستلزم تعهد بخشی از منابع سال‌های آتی است. این امر ضرورت تبدیل روش‌های پیش‌بینی بودجه‌ای از نقدی به تعهدی را ایجاب می‌کند و چه‌بسا بتوان با اصلاح تدریجی برخی قوانین، امکان ایجاد تعهد در مواردی معین و انعکاس آثار آن را در بودجه فراهم آورد. در شرایط کنونی، بودجه کشور آثار مالی را فقط در همان سال و نه در بودجه‌های سنوات آتی می‌بیند. اینکه آیا می‌توان بودجه را به‌گونه‌ای تنظیم کرد که علاوه‌بر آثار مالی همان سال، آثار مالی سال‌های بعد را نیز در خود داشته باشد، سؤال است که دست‌اندرکاران بودجه‌ریزی کشور

پاسخ‌های مختلفی به آن داده‌اند.

**گروه اول)** حدود ۲۲ درصد از مصاحبه‌شونده‌ها روش کنونی ثبت و نگهداری حساب‌های مدیریت مالی کشور براساس نظام نقدی را مفید، حدود ۴۵ درصد آن را غیرمفید و حدود ۲۲ درصد نیز نظام نقدی را صرفاً در مورد بودجه جاری مفید می‌دانند. برخی از مصاحبه‌شونده‌ها اظهار می‌دارند که در شرایط کنونی، به‌رغم غیرمفید بودن نظام نقدی، ناچاریم آن را اجرا کنیم. در واقع، ۶۷ درصد از پاسخ‌گوها حرکت از نظام نقدی به تعهدی در ثبت و نگهداری حساب‌های مدیریت مالی کشور را حداقل در مورد بودجه عمرانی مفید و لازم می‌دانند.

برای حرکت از روش نقدی به روش تعهدی باید بسترهای نهادی و سازوکارهای لازم برای اجرای آن را فراهم آورد. یکی از این بسترها اصلاح قانون محاسبات عمومی و نیز قوانین مالی کشور است. طرف‌داران روش فعلی بر این باورند که چون این بسترها فراهم نیست، لذا روش بهتری از آنچه وجود دارد، نداریم. منابع اعتباری کشور نامشخص است و هر سال تغییر می‌کند. در واقع، معلوم نیست که یک مدیر چقدر می‌تواند تعهد ایجاد کند. این گروه تعهدی کردن بودجه عمرانی را ممکن می‌دانند، اما مشکلاتی را بر سر راه تعهدی کردن بودجه جاری می‌بینند. آنها لازمه تعهدی کردن بودجه جاری را مثبت بودن تراز عملیاتی می‌دانند. «زمانی این حرکت جواب می‌دهد که درآمدها و هزینه‌ها متأثر از درآمد نفت نباشد و هزینه‌ها از منابع داخلی تأمین شود». در حال حاضر، تراز سرمایه‌ای به علت وجود منابع حاصل از فروش نفت مثبت است، حال اگر بتوان از نظام نقدی به تعهدی حرکت کرد، به علت وابستگی شدید بودجه به منابع حاصل از فروش نفت امکان دارد با کم شدن درآمدهای نفتی تراز سرمایه‌ای هم به نوعی منفی شود.

طرف‌داران روش تعهدی بر این باورند که باید ذهن مدیران را از دغدغه‌های تأمین منابع در مورد طرح‌های عمرانی فارغ کرد. در واقع، به‌محض آنکه کار خاصی به‌مدیری سپرده شد، باید منابع لازم برای انجام آن کار در زمان مورد انتظار را در اختیار او قرار داد. این گروه از مصاحبه‌شونده‌ها اظهار می‌دارند که برای حرکت به‌سوی روش تعهدی قانون خاصی نیاز نیست و تنها یک حکم تبصره‌ای در قانون می‌خواهد. اگر برای طرح‌های عمرانی برای یک‌بار موافقت‌نامه مبادله شود و تخصیص آن در سال‌های اجرا نیز مشخص باشد، عملاً نظام را از نقدی به تعهدی برده‌ایم.

**گروه دوم** در پاسخ به سؤال ۹، یکی از مصاحبه‌شونده‌ها تعهدی کردن روش ثبت و نگهداری حساب‌های مدیریت مالی کشور را امری ضرور دانسته که باید با جدیت پیگیری شود. وی تأکید می‌کند که برای محاسبه استهلاک و نیز برای عملیاتی کردن بودجه لازم است حسابداری تعهدی ایجاد شود. وی تعهدی کردن نظام حسابداری در کشور را ممکن می‌داند و اظهار می‌دارد که هم‌اکنون این کار در وزارت دفاع و در دانشگاه‌ها تا حدودی انجام می‌شود. ایشان انجام این کار را سخت می‌داند ولی بر ضرورت آن تأکید می‌کند.

مصاحبه‌شونده دیگری بیان می‌کند که نظام حسابداری خزانه باید نقدی باشد، اما در دستگاه‌های اجرایی باید تعهدی عمل شود. بنابراین، وی مدعی می‌شود که هم‌اکنون به نوعی نظام حسابداری نقدی و تعهدی در کشور وجود دارد. همچنین، در خصوص طرح‌های عمرانی، براساس دستورالعمل‌های جدید، به نوعی تعهدی عمل می‌شود.

**گروه سوم** در پاسخ به پرسش مطلوب بودن تبدیل روش‌های تهیه بودجه از نقدی به تعهدی، جز دو نفر، سایر نمایندگان این اقدام را مطلوب قلمداد کرده‌اند. البته در میان موافقان این اقدام، شماری عقیده دارند که این روش در حال حاضر وجود دارد و شماری نیز آن را دشوار و غیرممکن می‌دانند یا به‌صورت مشروط پذیرای آن هستند. استدلال اصلی مخالفان را می‌توان حول دو محور جمع‌بندی کرد؛ بالا رفتن استقراض دولت و وزن بالای درآمدهای مشکوک در بودجه. یکی از مخالفان با اشاره به اینکه «اعتبار اسنادی طرح عمرانی» که در حال حاضر در قانون بودجه وجود دارد به نوعی همین سیستم تعهدی است، عقیده دارد که به‌موجب قانون، بودجه وجه است و تعهد نیست و کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌ها باید وجه باشد. وی رویه تعهدی را نوعی استقراض می‌داند که می‌شود آن را تحت عنوان سایر استقراض‌ها به حساب آورد و خدا کند که در بودجه گسترش پیدا نکند. نماینده‌ای دیگر با اشاره به اینکه ما در حال حاضر قادر به تولید ثروت نیستیم، حرکت به این سمت را بالا رفتن حجم استقراض دولت و فاجعه‌آمیز می‌شمارد. وی با ذکر این نکته که در سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۷۵ همین اتفاق افتاد و ما با ۳۰ میلیارد دلار بدهی همه‌چیزمان به هم ریخت، عقیده دارد که این اقدام دولت را با حجم عظیمی از استقراض مواجه خواهد کرد که محلی هم برای پرداخت آن ندارد. محور دیگر مخالفت،

وزن بالای درآمدهای مشکوک‌الوصول نفتی در بودجه است. به گفته یکی از نمایندگان این فکر اساساً فکر خوبی است، اما زمانی می‌توان به سمت آن رفت که وابستگی ما به درآمدهای مشکوک به چیزی حدود ۲۵ تا ۳۰ درصد کاهش یابد. در این صورت از ۲۵ درصد باقی‌مانده اگر ۵۰ درصدش هم تحقق پیدا نکند، ۱۲ درصد کل بودجه خواهد بود. اما چنانچه در مورد ۶۰ درصد از درآمدها مطمئن نباشیم، ۵۰ درصد آن برابر ۳۰ درصد کل بودجه کشور، یعنی به‌اندازه کل اعتبارات عمرانی است. این نماینده حرکت به سمت تحقق این فکر را در یک افق ده‌ساله مثبت ارزیابی می‌کند. نمایندگان موافق نیز بر این نظرند که در حال حاضر چنین رویه‌ای به صورت پنهان در بودجه وجود دارد. آنها فروش اوراق مشارکت یا قراردادهای بیع متقابل و ۵۴ هزار پروژه ناتمام را به‌عنوان نمونه ذکر می‌کنند. به گفته آنها تنها مسئله‌ای که وجود دارد این است که موارد فوق در بودجه شفاف نبوده و به‌صراحت ذکر نمی‌شود. از این دیدگاه، چنین تعهداتی در حال حاضر وجود دارند، اما بهتر است که مصوب شوند و تصویر جمع‌بندی شده‌ای از آنها به‌دست داده شود و زمان بازپرداخت آنها مشخص و حدودودشان معلوم باشد.

**گروه چهارم** (۵۸/۳ درصد از مصاحبه‌شونده‌های گروه چهارم با تبدیل روش کنونی ثبت و نگهداری حساب‌های مدیریت مالی کشور از نقدی به تعهدی موافق و ۱۶/۷ درصد از آنها با این اقدام مخالف بوده‌اند).

#### نتیجه‌گیری ۹

حرکت از نظام نقدی به تعهدی در ثبت و نگهداری حساب‌های مدیریت مالی کشور، حداقل در مورد بودجه عمرانی لازم و مفید است. امکان تعهدی کردن بودجه عمرانی وجود دارد، اما مشکلاتی بر سر راه تعهدی کردن بودجه جاری وجود دارد. برای اجرای موفقیت‌آمیز این کار باید بسترهای نهادی و سازوکارهای لازم را فراهم آورد. اصلاح قانون محاسبات عمومی و نیز قوانین مالی کشور از جمله این بسترهاست.

#### ۱۰-۱-۲ امکان دوسالانه شدن بودجه و مفید بودن آن

**گروه اول** در نظرسنجی از رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها در مورد

دوسالانه شدن بودجه، حدود ۶۱ درصد از آنها این اقدام را مفید، ۱۱ درصد این کار را در مورد بودجه عمرانی مفید و ۱۷ درصد نیز این کار را غیرمفید می‌دانند. با این حال، بیشتر آنها امکان عملیاتی شدن بودجه دوسالانه را در شرایط کنونی دشوار تشخیص می‌دهند. برخی از آنها اظهار می‌دارند که در صورت ثبات درآمدها و پیش‌بینی واقع‌بینانه منابع درآمدی، امکان دوسالانه بستن بودجه وجود دارد.

موافقان تهیه بودجه دوسالانه تأکید می‌کنند که در شرایط کنونی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی شش‌ماهه نخست سال گرفتار فرایند توزیع است و شش‌ماهه دوم نیز گرفتار تصویب می‌شود. دوسالانه شدن بودجه موجب می‌گردد تا در همان ابتدای سال وارد بحث تصویب و اجرا نشویم و توان کارشناسی و مدیریتی را صرف برنامه سال آتی کرد. در هر حال، موافقان این کار را فکر خوبی می‌دانند، اما در مورد امکان عملیاتی شدن آن در شرایط کنونی تردید دارند.

مخالفان، ضمن اشاره به منفی بودن تراز عملیاتی دولت و دقیق نبودن آمار و اطلاعات مربوط به بودجه کشور، اجرای بودجه دوسالانه را غیرمفید و نوعی دوباره‌کاری می‌دانند که بیشتر وقت کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را می‌گیرد. «دنبال دوسالانه رفتن دوباره‌کاری است. این کار یعنی اینکه هر سال بودجه سال آینده را نیز در فرایند تهیه و تنظیم بودجه لحاظ کنیم. غیر از اینکه در بودجه مثلاً سال ۱۳۸۴، اعداد و ارقامی برای سال ۱۳۸۵ پیش‌بینی کنیم کاربرد دیگری ندارد».

برخی از پاسخ‌گوها نیز معتقد به تهیه دو نوع سند بودجه هستند؛ یکی سند بودجه مربوط به اعتبارات هزینه‌ای که باید یک‌ساله باشد و دیگری سند بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که لازم است برای طول دوره اجرای هر طرح یک‌بار تنظیم شود.

گروه دوم) در پاسخ به سؤال ۱۰، هر سه نفر از مصاحبه‌شونده‌ها دوسالانه شدن بودجه را اقدامی مناسب و مفید ارزیابی کرده‌اند، هرچند اشاره شده است این کار با اصل ۵۲ قانون اساسی مبنی بر سالیانه بودن بودجه مغایرت دارد. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها حتی پیشنهاد چهارساله شدن بودجه را می‌دهد و چند مزیت به شرح ذیل برای آن بیان می‌کند:

۱. به دولت و مجلس امکان می‌دهد تا نسبت به آنچه که در سال‌های آتی اتفاق

می‌افتد، اطلاع پیدا کنند.

۲. ناهماهنگی بین دوره ریاست جمهوری و دوره اجرای برنامه‌ها را از بین می‌برد.
۳. نظارت را تسهیل می‌کند.

**گروه سوم** در پاسخ به پرسش فوق سه نفر از نمایندگان مخالف و بقیه موافق بوده‌اند. در میان موافقان نیز شماری این اقدام را عملی و تعدادی آن را غیرممکن ارزیابی کرده‌اند. دو تن از مخالفان این اقدام را مغایر با قانون اساسی و ماده (۱) قانون محاسبات عمومی ذکر کرده‌اند. یک نفر نیز با اشاره به تجربه‌ای محدود در این قلمرو، پیش‌بینی اعداد و ارقام را ناممکن و این اقدام را کاری عبث توصیف کرده است.

نمایندگان موافق این اقدام را مفید و کمک به فرایند تصمیم‌گیری ذکر می‌کنند، چرا که تصویر بلندمدت‌تری را در اختیار نمایندگان و دستگاه اجرایی قرار می‌دهد. یکی از نمایندگان نیز ضمن اشاره به پیش‌بینی هزینه‌های کلان در برنامه چهارم، از فقدان توان کارشناسی لازم برای این کار سخن گفته است. در مجموع در میان موافقان این اقدام نیز اشتیاق چشمگیر و استدلال محکمی به چشم نمی‌خورد.

**گروه چهارم** در نظرسنجی از برخی از نمایندگان دوره هفتم مجلس شورای اسلامی در مورد دوسالانه شدن بودجه، ۵۸/۳ درصد از آنها با این اقدام موافق و ۴۱/۷ درصدشان نیز با آن مخالف بوده‌اند.

#### نتیجه‌گیری ۱۰

دوسالانه شدن بودجه، به‌ویژه در مورد بودجه عمرانی، مفید است، اما در مورد امکان عملیاتی شدن آن در شرایط کنونی تردید وجود دارد. این اقدام به فرایند تصمیم‌گیری کمک می‌کند و تصویر بلندمدت‌تری را در اختیار نمایندگان و دستگاه‌های اجرایی قرار می‌دهد.

#### ۱۱-۱-۲ امکان عملی بودن بودجه عملیاتی و مفید بودن آن

در سؤال ۱۱ از دست‌اندرکاران بودجه‌ریزی در کشور خواسته شده است تا نظرشان را در مورد تهیه بودجه عملیاتی و امکان عملی و مفید بودن آن بیان کنند. همچنین از آنها درخواست شده است تا در مورد زمینه‌های مدیریتی و اجرایی برای تهیه بودجه عملیاتی اظهار نظر نمایند.

**گروه اول** کلیه مصاحبه‌شونده‌ها تهیه بودجه عملیاتی را ممکن و آن را برای پاسخ‌گویی به نیازهای مالی کشور مفید می‌دانند. در واقع، همگی آنها بر عقب‌ماندگی تکنولوژی



بودجه‌ریزی کنونی کشور صحنه گذاشته و حرکت به سوی تهیه بودجه عملیاتی را، به‌رغم مشکلات اجرایی آن، یک راهکار اصلاحی برای پاسخ‌گویی به نیازهای مالی کشور تشخیص داده‌اند. آنها مواردی همچون حرکت به سوی تعیین قیمت تمام شده و تدوین شاخص فعالیت، آمار فعالیت دستگاه‌های اجرایی با توجه به وظایفشان، داشتن اراده سیاسی، فرهنگ‌سازی در نظام اداری و در بین مدیران، تمرکززدایی، بازنگری در قوانین استخدامی و مقررات اداری و مالی، استقرار شایسته‌سالاری، ایجاد مدیریت‌های حرفه‌ای و مدیریت عملیاتی، کوچک کردن دولت، تقویت بخش خصوصی و پیمانکاری کردن کارهای دولتی و غیره را به‌عنوان زمینه‌های مدیریتی و اجرایی تهیه بودجه عملیاتی برشمرده‌اند. برای عملیاتی شدن بودجه باید نوع مدیریت بر منابع را تغییر داد. «بودجه عملیاتی،

مدیریت عملیاتی می‌خواهد و نه مدیریت مبتنی بر هزینه‌کرد». در روش مدیریت مبتنی بر هزینه‌کرد، بیشتر کنترل‌ها روی این موضوع متمرکز می‌گردد که آیا هزینه‌ای اتفاق افتاده است یا نه؟ ولی در مدیریت مبتنی بر عملیات، فرایندها مورد کنترل قرار می‌گیرند و برای هر عملیاتی منابع مالی اختصاص می‌یابد. همچنین، برای اجرای بودجه عملیاتی مدیرانی مورد نیاز است که اولاً فرایندها و عملیات اجرایی دستگاه تحت مدیریت خود را خوب درک کنند و ثانیاً توانایی انطباق عملکرد با اهداف را داشته باشند. یعنی لازمه اجرای موفق بودجه‌ریزی عملیاتی استقرار شایسته‌سالاری در سازمان دولت است. اعطای اختیارات به مدیران دستگاه‌های اجرایی از جمله موارد دیگری است که مصاحبه‌شونده‌ها به‌عنوان لازمه اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی ذکر کرده‌اند.

برخی از پاسخ‌گوها پیشنهاد کرده‌اند که بهتر آن است که ابتدا بودجه عملیاتی در آموزش و پرورش که بخش زیادی از بودجه را به خود اختصاص داده است، به‌صورت آزمایشی اجرا شود، سپس اجرای آن را در سایر بخش‌ها پیگیری کرد. در غیر این صورت، با ساختار کنونی دولت، اجرای آن در کلیه بخش‌ها دشوار و چه‌بسا ممکن نباشد.

**گروه دوم** در پاسخ به سؤال ۱۱، مصاحبه‌شونده‌ها عملیاتی کردن بودجه در کشور را عملی و مفید می‌دانند، هرچند که انجام آن را کاری سخت می‌دانند. آنها بیان می‌کنند که زمینه‌های اجرایی و مدیریتی عملیاتی کردن بودجه در کشور فراهم بوده و لازم است دولت و مقامات سیاسی کشور از آن حمایت کنند. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها طبقه‌بندی

اقدام بودجه‌ای برمبنای استاندارد آمارهای مالی دولت و تعیین قیمت تمام شده را از مراحل اساسی عملیاتی کردن بودجه عنوان کرده است. گروه سوم) از دیدگاه اکثر قریب به اتفاق نمایندگان، بودجه باید عملیاتی، یعنی معطوف به هزینه کردن برای تحقق فعالیت‌های مشخص و سند یا لایحه بودجه باید محدود به تعدادی شاخص کلان اقتصادی باشد که کل فرایند اقتصادی را زیر پوشش قرار دهد. گروه چهارم) ۹۱/۸ درصد از مصاحبه‌شونده‌های گروه چهارم تهیه بودجه عملیاتی را اقدامی مفید و ۷۰/۸ درصد از آنها نیز آن را شدنی و عملی هم می‌دانند.

#### نتیجه‌گیری ۱۱

تهیه بودجه عملیاتی ممکن و برای پاسخ‌گویی به نیازهای مالی کشور مفید است، هرچند که انجام این کار دشوار است. داشتن اراده سیاسی، فرهنگ‌سازی در نظام اداری و در بین مدیران، بازنگری در قوانین استخدامی و مقررات مالی و اداری، استقرار شایسته‌سالاری، تقویت بخش خصوصی و پیمانکاری کردن کارهای دولتی از جمله زمینه‌های مدیریتی و اجرایی تهیه بودجه عملیاتی است.

#### ۱۲-۱-۲ تهیه گزارش آثار اقتصادی - اجتماعی بودجه

اصولاً دولت قبل از تهیه بودجه هر سال، تحلیلی از بودجه سال قبل را در قالب گزارش اقتصادی ارائه می‌دهد که حاوی آثار متغیرهای بودجه‌ای (از جمله حجم اعتبارات جاری و عمرانی، کسری بودجه و منابع تأمین آن، درآمدهای نفت، مالیات‌ها، وام‌ها، ترکیب ریالی و ارزی بودجه و امثال آن) بر دیگر متغیرهای اقتصادی، اجتماعی کشور (همچون بیکاری، تورم، حساب جاری، تراز پرداخت‌ها، توزیع درآمدها و جز اینها) می‌باشد. در سؤال ۱۲ از دست‌اندرکاران بودجه‌ریزی کشور پرسیده شده است که آیا تهیه یک چنین گزارشی را لازم می‌دانند.

گروه اول) کلیه مصاحبه‌شونده‌ها به این سؤال پاسخ مثبت داده‌اند و تهیه گزارش اقتصادی را لازم و مفید می‌دانند. کمک به کنترل فرایندها و نتایج بودجه‌ای، کمک به دولت و مجلس در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها، شناسایی و احصای موفقیت‌ها و مشکلات اجرایی،

کمک به برنامه‌ریزی دقیق‌تر و شناسایی نقاط ضعف و قوت، از جمله مزیت‌هایی است که پاسخ‌گوها برای تهیه گزارش آثار اقتصادی-اجتماعی متغیرهای بودجه‌ای برشمرده‌اند.

ارزشیابی عملکرد بودجه و تهیه گزارش اقتصادی، برنامه‌ریزان را از نقاط ضعف و قوت برنامه‌ها مطلع می‌سازد و زمینه را برای برنامه‌ریزی دقیق‌تر فراهم می‌آورد. همچنین به نمایندگان مجلس کمک می‌کند تا به هنگام بررسی و تصویب بودجه بهتر تصمیم بگیرند. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها اظهار می‌دارد همان‌گونه که در هنگام تصویب برنامه‌های پنج‌ساله، آثار اقتصادی-اجتماعی حاصل از اجرای برنامه طی جداولی خاص بررسی می‌شود، لازم است جهت کنترل فرایندها و نتایج، آثار حاصل از اجرای بودجه‌های سنواتی نیز ارائه گردد. این گزارش دست‌کم نشان می‌دهد که آیا سیاست‌های کوتاه‌مدت بودجه‌ای در راستای اهداف برنامه پنج‌ساله می‌باشد یا خیر.

برخی از مصاحبه‌شونده‌ها اظهار می‌دارند که در نبود گزارش اقتصادی نمی‌توان توفیقات به‌دست آمده یا مشکلاتی را که در فرایند اجرا وجود داشته است، برشمرد.

مصاحبه‌شونده دیگری تهیه گزارش اقتصادی را مناسب می‌داند، اما بر این باور است که به دلیل غیرقابل اعتماد بودن پیش‌بینی‌های (درآمدی و هزینه‌ای) بودجه، چنین گزارشی در شرایط کنونی کشور کاربرد چندانی ندارد. چون بین آنچه تصویب می‌شود و آنچه تخصیص می‌یابد از یک طرف و موجودی خزانه از طرف دیگر هماهنگی و سازگاری وجود ندارد، لذا گزارش اقتصادی نیز قابل اعتماد نخواهد بود.

گروه دوم) در پاسخ به سؤال ۱۲، کلیه پاسخ‌گویان تهیه گزارش آثار اقتصادی-اجتماعی متغیرهای بودجه‌ای را لازم و مفید می‌دانند و این کار را برای بهبود کیفیت تصمیمات دولت و مجلس لازم می‌دانند.

این گزارش به کمیسیون‌های مجلس کمک می‌کند تا در مورد میزان بودجه درخواستی از دستگاه‌های اجرایی توضیح بخواهند. دستگاه‌های اجرایی نیز می‌توانند به هنگام نیاز و کمبود بودجه با استدلال از درخواست افزایش بودجه‌شان دفاع کنند.

گروه سوم) در پاسخ به این پرسش که آیا لازم می‌دانید همراه با سند بودجه گزارشی از «آثار اقتصادی متغیرهای بودجه‌ای» ارائه شود یا خیر کلیه پاسخ‌گویان پاسخ مثبت داده‌اند، یا شاید بهتر باشد بگوییم که هیچ‌کس پاسخ منفی نداده است. چرا که شماری

از پاسخ‌گویان به عملی نبودن این اقدام اشاره کرده، یا پاسخ خود را مشروط کرده‌اند. نمایندگان این کار را اقدامی مفید و آموزنده ارزیابی کرده‌اند که می‌تواند تصمیم‌گیری را عملی و مبتنی بر واقعیات کند. به گفته یکی از نمایندگان، انجام این کار در یکی از احکام بودجه قید شده و دولت مکلف به اجرای آن است. به گفته این نماینده سلسله احکامی تصویب شده است که به‌موجب آنها دولت مکلف است در شهریورماه هر سال گزارشی از آثار اجرایی و عملکرد سیاست‌ها ارائه دهد. نماینده دیگری نیز عقیده دارد که به‌موجب قانون لازم است که سیاست‌ها، اهداف، فعالیت‌ها و آثار و عملکرد آنها در پیوست قانون بودجه گنجانده شود. شماری از پاسخ‌گویان نیز این اقدام را به اصلاح ساختاری لایحه بودجه و کوچک کردن حجم آن موکول کرده‌اند.

گروه چهارم (۸۷/۵ درصد از مصاحبه‌شونده‌های این گروه، تهیه گزارش آثار احتمالی متغیرهای بودجه‌ای بر دیگر متغیرهای اقتصادی اجتماعی همراه سند بودجه را اقدامی ضروری و ۱۲/۵ درصد نیز این کار را مفید اما نه ضروری دانسته‌اند.

#### نتیجه‌گیری ۱۲

تهیه گزارش سالیانه آثار اقتصادی، اجتماعی بودجه برای بهبود تصمیمات دولت و مجلس و برنامه‌ریزی دقیق‌تر دولت لازم است. همچنین به نمایندگان کمک می‌کند تا به هنگام بررسی و تصویب لایحه بودجه بهتر تصمیم بگیرند.

#### ۱۳-۱-۲ ارتباط بودجه و برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت پنج‌ساله

در سؤال ۱۳ این موضوع مطرح می‌شود که چگونه می‌توان ارتباط بین بودجه هر سال با برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله را بازشناسی و تعقیب کرد و اینکه آیا در حال حاضر چنین ارتباطی وجود دارد.

گروه اول (به جز یک نفر، کلیه پاسخ‌گویان اظهار کرده‌اند که بودجه‌های سنواتی و برنامه‌های میان‌مدت به هم مربوط‌اند، اما در حدود ۸۷ درصد از آنها اظهار داشته‌اند که این ارتباط ضعیف است. نکته‌ای که بسیاری از مصاحبه‌شونده‌ها به آن اشاره می‌کنند این است که بودجه‌های سنواتی چندان مقید و ملزم به این نیست که در طی یک دوره

پنج‌ساله اهداف برنامه توسعه را محقق سازد. بعضاً اهدافی در بودجه دنبال می‌شود که با اهداف برنامه همخوان نیست. گاهی اهداف بودجه‌های سنواتی فارغ از اهداف برنامه‌های توسعه تعیین می‌گردد، گویا اصلاً برنامه توسعه‌ای وجود ندارد. دلایل مختلفی برای این ارتباط ضعیف و بعضاً ناسازگار برشمرده شده است.

بخشی از ارتباط ضعیف بین بودجه‌های سنواتی و برنامه‌های میان‌مدت به ضعف توان کارشناسی در برآورد دقیق و قابل اعتماد آمار و ارقام برمی‌گردد و بخشی نیز به این برمی‌گردد که برنامه‌ها در زمان یک دولت تنظیم می‌شوند و بودجه‌ها در زمان دولت دیگری در واقع، بخشی از انحراف برنامه‌بودجه ناشی از نامناسب بودن تقویم سیاسی با تقویم برنامه‌ریزی است. همچنین، بخشی از عدم سازگاری و ارتباط ضعیف به این خاطر است که برنامه‌ها و پیش‌بینی‌ها دقت کافی را ندارند. گاهی اوقات نیز متغیرهای بیرونی (همچون تغییر و تحولات) این ارتباط را ضعیف می‌کنند. مصاحبه‌شونده دیگری بخشی از ارتباط ضعیف بین برنامه‌بودجه را ناشی از این می‌داند که منابع لازم برای تحقق اهداف خاص در جریان سال مالی محقق نمی‌شود. در واقع، عدم تحقق منابع بودجه ما را از دستیابی به اهداف برنامه‌های توسعه باز می‌دارد. نظارت و کنترل ضعیف نیز از جمله مواردی است که برخی از پاسخ‌گویان به‌عنوان علت ناسازگاری یا ارتباط ضعیف بین برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله و بودجه‌های سنواتی برشمرده‌اند. بر این اساس، برخی مصاحبه‌شونده‌ها پیشنهاد می‌کنند که یک کمیسیون تخصصی در مجلس تشکیل شود و بر همسویی برنامه‌بودجه و سازگاری آن دو نظارت کند و در صورت مشاهده هرگونه مغایرتی بین آن دو، اقدامات لازم برای اصلاح انحراف صورت گیرد. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها تداوم حرکت پرشتاب به‌سوی بودجه‌ریزی عملیاتی و به‌کارگیری راهبردی مناسب در تبصره‌نویسی را از جمله راهکارهای تقویت ارتباط بین برنامه‌بودجه می‌داند. پاسخ‌گوی دیگری ضمن تأیید ارتباط ضعیف بین برنامه‌بودجه در کشور مشکل را در برنامه‌پذیر نبودن کشور می‌داند و اظهار می‌دارد که به‌دلیل تغییر و تحولات، پایبندی به برنامه در کشور خیلی سخت است.

**گروه دوم** در پاسخ به سؤال ۱۳، مصاحبه‌شونده‌ها اظهار داشته‌اند که ارتباط بین بودجه و برنامه‌ریزی توسعه به لحاظ شکلی وجود دارد، اما به لحاظ ساختاری و ماهیتی این ارتباط وجود ندارد و یا ضعیف است.

پاسخ‌گویان تأکید می‌کنند که به هنگام تهیه و تنظیم بودجه‌های سالیانه الزامات قوانین برنامه‌های توسعه و چارچوب‌های کلان در فصول مختلف رعایت می‌شود. با این حال، چون مفاد برنامه به‌درستی اجرا نمی‌شود، لذا این ارتباط در عمل تضعیف می‌شود و چه‌بسا از بین می‌رود و در نهایت بودجه و برنامه از هم فاصله می‌گیرند. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها، واقع‌گرا و نظام‌مند نبودن برنامه‌ها را یکی از دلایل ناهماهنگی و ارتباط ضعیف بودجه و برنامه‌های توسعه می‌داند.

گروه سوم) کلیه مصاحبه‌شوندگان عقیده دارند که بودجه باید تحقق برنامه در یک سال و جزئی از آن باشد و تقریباً کلیه آنها نیز این ارتباط را در حال حاضر بسیار ضعیف ارزیابی می‌کنند. ضعف برنامه‌ریزی و تغییرات دولت (رئیس‌جمهور و کابینه) و مجلس از جمله موانع فرا راه این ارتباط ذکر شده‌اند. یکی از نمایندگان نوسان‌های شدید سیاسی را عاملی به‌شمار می‌آورد که به یک‌باره همه چیز را زیرورو می‌کند و ناگهان یک بخش با همه افرادش برکنار می‌شوند و آدم‌های جدیدی می‌آیند که برنامه قبلی را قبول ندارند و سودهای دیگری دارند. نماینده‌ای دیگر در ارزیابی فقدان این ارتباط عقیده دارد که «ما عادت کرده‌ایم، هر پنج‌سال یک‌بار، پس از کلی بحث و بررسی و صرف انرژی فراوان، چیزهایی را به‌عنوان برنامه تصویب کنیم و بعد هرکس راه خودش را برود. این کاری است که دیگر در آن استاد شده‌ایم».

تبدیل شدن برنامه پنج‌ساله به بودجه پنج‌ساله و پایین بودن ضریب دقت برآوردها و پیش‌بینی‌ها نیز از دیگر مشکلاتی است که نمایندگان به آنها اشاره کرده‌اند. گروه چهارم) ۶۶/۷ درصد از مصاحبه‌شونده‌های این گروه بر این باورند که در شرایط کنونی بین بودجه‌های سنواتی و برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله ارتباط لازم وجود ندارد.

### نتیجه‌گیری ۱۳

بودجه‌های سنواتی چندان مقید و ملزم به این نیستند که طی یک دوره پنج‌ساله اهداف برنامه توسعه را محقق سازند. بعضاً اهدافی در بودجه دنبال می‌شود که با اهداف برنامه همخوان نیست. دقت پایین پیش‌بینی‌های برنامه، ناهمخوانی تقویم سیاسی و برنامه‌ریزی، ضعف توان کارشناسی در برآورد دقیق درآمدها و هزینه‌ها از جمله علل ناهمخوانی بودجه و برنامه است.

#### ۱۴-۱-۲ تهیه و تنظیم مرحله‌ای بودجه

در سؤال ۱۴ از مصاحبه‌شونده‌ها پرسیده شده است که آیا رسیدگی مرحله‌ای به بودجه را مفید می‌دانند؟ مثلاً در مرحله نخست به اطلاعات و ارقام کلان رسیدگی شود، در مرحله دوم به حوزه‌های اصلی وظایف دولت و در مرحله آخر نیز به ریز اطلاعات بودجه‌ای. گروه اول) حدود ۷۸ درصد از مصاحبه‌شونده‌ها به این سؤال پاسخ مثبت داده‌اند. در این میان برخی از آنها بر این باورند که نیازی به مرحله سوم، یعنی رسیدگی به ریز اطلاعات بودجه‌ای، نیست. ۱۷ درصد از مصاحبه‌شونده‌ها نیز این کار را نه ممکن و نه مطلوب می‌دانند.

طرف‌داران مرحله‌ای شدن بودجه استدلال می‌کنند که تهیه و تنظیم بودجه در چند مرحله نه تنها روند کار را تسهیل و تسریع می‌کند و صرفه‌جویی‌های زمانی زیادی هم برای مجلس و هم برای دولت به دنبال دارد و در نتیجه فرصت بیشتری در اختیار دولت و مجلس برای سیاست‌گذاری‌های کلان قرار می‌دهد، بلکه دقت بررسی‌ها را نیز بالا می‌برد. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها بر این باور است که مرحله‌ای کردن بودجه به کاهش زمان بررسی بودجه می‌انجامد و به تفاهم دولت و مجلس در مورد لایحه بودجه کمک می‌کند. پاسخ‌گوی دیگری اظهار می‌دارد که اگر پیش‌بینی‌ها واقعی باشند و تبصره‌ها را کاهش دهیم و به احکام قانونی تبدیل کنیم، مرحله‌ای کردن بودجه مفید است، در غیر این صورت، مطلوب نخواهد بود.

هرچند که برخی از مصاحبه‌شونده‌ها صریحاً اظهار داشته‌اند که محتوای سؤال را به خوبی درک نکرده‌اند، ولی جواب‌های برخی از پاسخ‌گوها نیز گویای این است که برداشت‌های متفاوتی از سؤال دارند. برخی از پاسخ‌ها صرفاً ناظر به مرحله‌ای کردن تصویب بودجه در مجلس است، به همین دلیل اظهار داشته‌اند که در حال حاضر این مرحله‌ای بودن وجود دارد. برخی پاسخ‌ها نیز در مورد مرحله‌ای کردن تهیه بودجه است. «هم‌اکنون دولت جداول منابع و مصارف را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی می‌آورد، سپس اعتبارات برحسب فصول، به تفکیک جاری و عمرانی و به صورت بخشی و دستگاهی تخصیص می‌دهد».

یکی از مخالفان مرحله‌ای شدن تهیه و تنظیم بودجه، این کار را زمان‌بر می‌داند که

بیشتر وقت دولت و مجلس را می‌گیرد و برای مدیران دستگاه‌های اجرایی خسته‌کننده خواهد بود.

**گروه دوم** در پاسخ به سؤال ۱۴، دو نفر از مصاحبه‌شونده‌ها تهیه و تنظیم مرحله‌ای بودجه را غیرضرور و غیرمفید ارزیابی کرده‌اند که کار مجلس را مشکل و نمایندگان را دچار سردرگمی می‌کند. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها نیز آن را مفید و مناسب می‌داند. وی اظهار می‌دارد که برخی سال‌ها این کار در کمیسیون‌های مجلس انجام گرفته و نتیجه مفیدی هم داده است.

**گروه سوم** در پاسخ به مفید بودن رسیدگی به لایحه بودجه به‌صورت مرحله‌ای نیز، مانند مورد زمان‌بندی، آن اجماع پیشین وجود ندارد. علت این موضوع باز هم سایه سنگین مشکلات ساختاری سند بودجه فعلی است. از میان مصاحبه‌شوندگان ۴ نفر با رسیدگی مرحله‌ای مخالف‌اند. یکی از مخالفان صریحاً ماهیت کنونی سند را مانع عمده دانسته و دیگری ظرفیت کاری مجلس و صرف حدود دو ماه برای لایحه بودجه را به‌عنوان دلیل ذکر کرده است. سومین مخالف، صرفاً بررسی شاخص‌های کلان را کافی دانسته است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، علت مخالفت هر سه نماینده فوق، مستقیم یا غیرمستقیم به ساختار کنونی سند مربوط می‌شود. نفر چهارم، حفظ انسجام و یکپارچگی سند در قالب بررسی مجموعه‌ای آن را به‌عنوان دلیل ذکر کرده که تا اندازه‌ای برکنار از مشکل کنونی سند است.

یکی از نمایندگان نیز اصلاح شکل مرحله‌ای کنونی را پیشنهاد کرده است. به گفته این نماینده، براساس آیین‌نامه موجود، در حال حاضر پس از تصویب کلیات، نخست تبصره‌های درآمدی مطرح می‌شود و سپس هزینه‌ها مورد بررسی و تصویب قرار می‌گیرند. بقیه پاسخ‌گویان این اقدام را مفید، مثبت و لازم ارزیابی کرده‌اند.

در یک جمع‌بندی کلی، می‌توان گفت که مصاحبه‌شوندگان، در فرایند کنونی تصویب بودجه، اشکالات فراوانی دیده‌اند و از ضرورت اصلاح آن سخن می‌گویند.

این انتقادات در کلیه عرصه‌های مربوط به تصویب، یعنی روشن و قابل فهم بودن سند، صلاحیت فنی نمایندگان، غلبه گرایش‌های منطقه‌ای-بخشی، زمان‌بندی رسیدگی و مرحله‌ای کردن آن وجود دارد و ضرورت بررسی و اصلاح آن با توجه به پیشنهادات



نمایندگان احساس می‌شود. نکته مهم دیگری که نباید فراموش شود، مشروط بودن نظرات و پیشنهادات نمایندگان به مشکلات شکلی و ساختاری سند کنونی لایحه بودجه است. گروه چهارم (۶۶/۷ درصد از مصاحبه‌شونده‌های گروه چهارم با رسیدگی مرحله‌ای به بودجه موافق بوده‌اند. ۲۰/۸ درصد از آنها نیز این اقدام را مفید نمی‌دانند.

#### نتیجه‌گیری ۱۴

فرایند کنونی تصویب بودجه اشکال دارد و اصلاح آن ضروری است. بر این اساس، برخی تهیه و تنظیم مرحله‌ای بودجه را اقدام مفیدی می‌دانند. این کار دقت بررسی‌ها را بالا می‌برد و فرصت بیشتری در اختیار دولت و مجلس برای سیاست‌گذاری‌های کلان قرار می‌دهد. همچنین به تفاهم دولت و مجلس در مورد لایحه بودجه کمک می‌کند. با این حال، برخی نیز به دلیل گستردگی مشکلات ساختاری در کشور، این اقدام را چندان مفید نمی‌دانند.

### ۲-۲ تصویب بودجه

#### ۲-۲-۱ معیار تصمیم‌گیری نمایندگان به هنگام تصویب بودجه

سؤال ۱۵ ناظر به معیار تصمیم‌گیری نمایندگان به هنگام تصویب بودجه است. اینکه آیا نمایندگان مجلس در رسیدگی به بودجه بیشتر به مسائل حوزه انتخابیه خود توجه دارند یا به کلیات موضوع.

گروه اول (اکثر پاسخ‌گویان بر این باورند که به هنگام بررسی بودجه در مجلس نگاه محلی و منطقه‌ای غالب است و نمایندگان بیشتر دغدغه مسائل و مشکلات حوزه انتخابیه‌شان را دارند تا مسائل و موضوعات کلان کشور. تنها یکی از مصاحبه‌شونده‌ها اظهار داشته که نمایندگان به هنگام بررسی بودجه مسائل کلان ملی را بر دغدغه‌های منطقه‌ای اولویت می‌دهند.

نمایندگان معمولاً نگران وعده‌و وعیدهایی هستند که به مردم حوزه انتخابیه‌شان داده‌اند. برآورده کردن این مواعید انتخاباتی در افزایش محبوبیت نمایندگان و در نتیجه احتمال انتخاب مجدد آنها در دوره بعدی انتخابات نقش مؤثری دارد. از این رو، آنها ناگزیر

از اولویت دادن به مسائل حوزه انتخابیه خود در زمان بررسی بودجه هستند. غلبه نگاه منطقه‌ای در بررسی بودجه به توسعه ناموزون مناطق می‌انجامد، چرا که نمایندگانی که از قدرت و توان نفوذ بالاتری برخوردارند، اعتبارات بیشتری را به‌سوی حوزه انتخابیه خود هدایت می‌کنند. مصاحبه‌شونده‌ها استانی شدن انتخاب نمایندگان مجلس و برطرف کردن دغدغه‌های منطقه‌ای نمایندگان را از جمله راهکارهای تعدیل اولویت نگاه منطقه‌ای بر نگاه ملی می‌دانند.

**گروه دوم** در پاسخ به سؤال ۱۵، مصاحبه‌شونده‌ها اظهار داشته‌اند که نمایندگان به هنگام رسیدگی به بودجه هر دوی ملاحظات مربوط به حوزه انتخابیه و ملی را در نظر می‌گیرند. با این حال، شمار افرادی که به مسائل کلان ملی و کلیات بودجه توجه دارند کمتر است. معمولاً نمایندگان شهرستانی و شهرهای کوچک بیشتر به مسائل حوزه انتخابیه‌شان نظر دارند. همچنین، در کمیسیون برنامه‌بودجه نگاه بخشی کمتر است ولی در سایر کمیسیون‌های تخصصی نگاه به بودجه بیشتر بخشی است.

**گروه سوم** مهم‌ترین نکته‌ای که بیشتر نمایندگان در پاسخ به پرسش‌های مختلف به آن اشاره کرده‌اند، غلبه گرایش‌های بومی و منطقه‌ای و بخشی بر گرایش‌های کلان و ملی در بررسی و تصویب لایحه بودجه است. ناکارآمدی قوه مجریه، برخورداری دولت از اختیار جابه‌جایی هزینه‌ها و اثرگذاری اندک نمایندگان بر لایحه بودجه و ارزیابی مقبولیت نمایندگان بر مبنای دستاوردهای منطقه‌ای از جمله دلایلی است که در توجیه غلبه گرایش بخشی-منطقه‌ای بر ذهنیت نمایندگان ذکر شده است. رقابت بر سر استفاده از اعتبارات موسوم به «بودجه‌های متمرکز» که مصرف معینی ندارند، یا «بالا بردن توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته» از جمله مواردی است که به گفته یکی از نمایندگان می‌تواند منابع ملی را به زیان «منافع ملی» هدایت کند.

یکی دیگر از نمایندگان، کمیسیون تلفیق را تلفیق گرایش‌های بخشی نمایندگان، نه تخصص‌های آنها، ذکر می‌کند. کمیسیونی که شأن نزول آن محدود کردن کمیسیون بودجه و تلفیق گرایش‌های بخشی نمایندگان بوده و به دلیل معارضه جناح‌های سیاسی و راست و چپ از هر کمیسیون تخصصی مجلس دو نماینده را در خود جای داده است. به این ترتیب ناکارآمدی دولت، روشن نبودن تکلیف بخشی از اعتبارات بودجه‌ای، قدرت

بیش از حد دولت در تغییر هزینه‌ها و نظام انتخابات موجود را از جمله عوامل اصلی غلبه گرایش‌های بخشی- منطقه‌ای بر گرایش‌های کلی و ملی ذکر کرده‌اند. تأمین شدن منافع کلی و ملی از طریق تحقق اهداف بخشی- منطقه‌ای نیز دلیلی است که دو تن از نمایندگان ذکر کرده‌اند.

گروه چهارم) ۵۸/۳ درصد از مصاحبه‌شونده‌های این گروه اظهار داشته‌اند که نمایندگان مجلس به هنگام رسیدگی به بودجه بیشتر دغدغه مصالح حوزه انتخابیه خود را دارند تا کلیات موضوع. ۲۵ درصد از آنها نیز هیچ پاسخی به این سؤال نداده‌اند.

#### نتیجه‌گیری ۱۵

به هنگام بررسی بودجه در مجلس نگاه محلی و منطقه‌ای غالب است و نمایندگان بیشتر دغدغه مسائل و مشکلات حوزه انتخابیه‌شان را دارند تا مسائل و موضوعات کلان کشور.

#### ۲-۲-۲ صلاحیت فنی نمایندگان برای رسیدگی به بودجه

در سؤال ۱۶ از مصاحبه‌شونده‌ها پرسیده شده است که آیا صلاحیت فنی اکثر نمایندگان برای رسیدگی به بودجه کافی است. همچنین از آنها خواسته شده است تا راه‌حل‌های پیشنهادی‌شان برای رفع این کاستی را بیان کنند.

گروه اول) تمامی پاسخ‌گویان به این سؤال جواب منفی داده‌اند. در واقع، همگی اظهار داشته‌اند که اکثر نمایندگان از صلاحیت کافی برای رسیدگی به بودجه برخوردار نیستند، هرچند که این صلاحیت در ادوار مختلف مجلس متفاوت بوده است. چون نمایندگان از صلاحیت فنی لازم برخوردار نیستند، لذا شیوه رسیدگی به بودجه کارشناسی نیست و در بسیاری موارد به صورت سلیقه‌ای با آن برخورد می‌شود. آنها بیشتر سیاست‌مدار هستند تا متخصص و کارشناس بودجه‌ای. به همین دلیل نباید در ارقام و اعداد بودجه مداخله کنند، چرا که این اعداد و ارقام به وسیله افراد متخصص و کارشناس تنظیم می‌شود و مجلس با مدت زمان اندکی که برای رسیدگی در اختیار دارد، امکان بررسی دقیق و کارشناسی نخواهد داشت. بنابراین، نمایندگان باید به برنامه‌های دولت و سناریوهای

مختلف نیل به آنها رأی بدهد، نه به اعداد و ارقام و تکنیک‌های بودجه‌ای. در واقع، مجلس باید به دولت اعتماد داشته باشد و از وارد شدن به جزئیات بودجه خودداری کند. برای تعدیل کاستی مذکور و افزایش صلاحیت فنی اکثر نمایندگان در رسیدگی به بودجه، راه‌حل‌های ذیل به‌وسیله مصاحبه‌شونده‌ها ارائه شده است:

۱. برگزاری دوره‌های آموزشی برای نمایندگان توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی،

۲. تهیه گزارش‌های مفید از طرف مرکز پژوهش‌ها برای افزایش دانش بودجه‌ای نمایندگان،

۳. برگزاری دوره‌های فشرده در مورد بودجه و برنامه و نیز موضوعات کلان اقتصاد،

۴. استانی کردن انتخابات مجلس،

۵. توزیع نماینده‌ها در کمیسیون‌های تخصصی براساس تخصص و توان علمی آنها،

۶. تفکیک بودجه و تبصره‌های آن به دو قسمت تخصصی و عام. به این مفهوم که بخشی از بودجه و تبصره‌های آن که عام هستند و جنبه تخصصی ندارند به رأی اکثریت گذاشته و در صحن علنی مجلس بررسی شوند و بخش تخصصی آن نیز در کمیسیون‌های تخصصی همچون برنامه‌بودجه و محاسبات و کمیسیون تلفیق بررسی شود.

**گروه دوم** در پاسخ به قسمت نخست سؤال ۱۶، مصاحبه‌شونده‌ها صلاحیت فنی نمایندگان برای رسیدگی به بودجه را ناکافی ارزیابی کرده‌اند، هرچند که به صلاحیت بعضی از آنها اذعان کرده‌اند. برای رفع این کاستی پیشنهادهایی همچون سخت‌گیری در ورود افراد به مجلس شورای اسلامی، برگزاری کارگاه‌های آموزشی و ارائه مشاوره به آنها، به‌ویژه توسط مرکز پژوهش‌های مجلس، توسط مصاحبه‌شونده‌ها به‌عنوان راهکار ارائه شده است.

**گروه سوم** یکی دیگر از نمایندگان این واقعیت را بیان می‌کند که «تعدادی از نمایندگان تا پایان چهار سال اصلاً بلد نیستند لایحه را بخوانند. در مواردی دوستان مراجعه می‌کردند و می‌گفتند من می‌خواهم بدانم برای حوزه انتخابیه‌ام چقدر اعتبار گذاشته‌اند، اما نمی‌دانم این را کجای بودجه نوشته‌اند...» اما از سوی دیگر عقیده دارند که چنانچه شکل و ساختار سند تغییر کند و به شاخص‌های مهم و کلان اقتصادی محدود شود باید به‌گونه‌ای باشد که کل فرایندهای اقتصادی دولت را تحت پوشش قرار دهد. شاید در یک جمع‌بندی بتوان

گفت که از دیدگاه آنها بودجه باید شامل اهداف، احکام و سیاست‌های مالی دولت باشد. فقدان دانش فنی لازم در میان نمایندگان مجلس، استفاده از الفاظ و اصطلاحات حقوقی نامأنوس در سند بودجه، گویا نبودن سند بودجه و مشکلات ساختاری آن از جمله دلایل نامفهوم بودن سند بودجه ذکر شده است. اغلب مصاحبه‌شوندگان دانش فنی نمایندگان را برای بررسی لایحه بودجه کافی نمی‌دانند و استفاده از کارشناسان خبره را به‌عنوان یک ضرورت توصیه می‌کنند. شماری دیگر عقیده دارند که در مجلس به تعداد کافی نماینده وجود دارد که بتوان آنها را در کمیسیون گردآورد و بررسی کلیات بودجه را با توجه به شاخص‌های کلان ملی به آنها واگذار کرد. حرکت به سمت ساختار حزبی و انتخاب «متخصصان» به‌جای «معمدان» نیز پیشنهادی است که یکی از نمایندگان به‌عنوان راه‌حل مطرح کرده است.

گروه چهارم (۹۵/۸ درصد از مصاحبه‌شونده‌های گروه چهارم صلاحیت فنی اکثر نمایندگان برای رسیدگی به بودجه را کافی نمی‌دانند.

#### نتیجه‌گیری ۱۶

اکثر نمایندگان مجلس از صلاحیت کافی برای رسیدگی به بودجه برخوردار نیستند، هرچند که این صلاحیت در ادوار مختلف مجلس متفاوت بوده است. شیوه رسیدگی به بودجه کارشناسی نیست و در بسیاری موارد به‌صورت سلیقه‌ای با آن برخورد می‌شود. برگزاری دوره‌های آموزشی برای نمایندگان و تهیه گزارش‌های کارشناسی از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس و همچنین توزیع نماینده‌ها در کمیسیون‌های تخصصی براساس توان علمی و تخصصی آنها از جمله راهکارهای تعدیل این کاستی است.

#### ۲-۲-۳ ویژگی اصلی دخالت قوه مقننه در بودجه

در این سؤال از دست‌اندرکاران بودجه‌ریزی کشور درخواست شده است تا در مورد ویژگی اصلی دخالت قوه مقننه در بودجه اظهار نظر کنند. اینکه آیا زمینه‌های اصلی مداخله قوه مقننه مواردی همچون اصلاح تصمیم‌های اتخاذ شده قبلی، برقراری انضباط مالی، تخصیص منابع به اولویت‌ها، ایجاد کارایی عملیاتی و مواردی از این دست است.

گروه اول (مصاحبه‌شونده‌ها موارد مختلفی را به‌عنوان زمینه‌های اصلی دخالت قوه مقننه

در بودجه برشمرده‌اند. بعضی از مصاحبه‌شونده‌ها بر این باورند که قوه مقننه حق مداخله در همه چیز را دارد. در واقع، هر آنچه تصویب کرده است را باید نظارت کند. بیشتر پاسخ‌گوها مواردی همچون تنظیم قواعد و مقررات برای برقراری انضباط مالی، اصلاح تصمیم‌های اتخاذ شده، تلاش برای ایجاد کارایی عملیاتی، تخصیص منابع به اولویت‌ها، همکاری با دولت در تهیه بودجه، اطمینان از انطباق بودجه با برنامه‌های توسعه را به‌عنوان زمینه‌های اصلی مداخله قوه مقننه در بودجه ذکر کرده‌اند.

نکته‌ای که برخی از مصاحبه‌شونده‌ها به آن اشاره کرده‌اند این است که نمایندگان به بهانه اینکه نمی‌خواهند بودجه حیفاومیل شود یا به‌منظور تأمین منافع حوزه‌های انتخابیه‌شان، در جزئیات بودجه دخالت می‌کنند. آنها بر این باورند که مجلس نباید در بودجه کارشناسی که توسط دستگاه‌های اجرایی تنظیم می‌شود، دخالت و اعتبارات آنها را کم و زیاد کند. در واقع، مجلس باید به سیاست‌های دولت رأی بدهد و به نظارت بر برنامه‌های دولت بپردازد. اما در حال حاضر پرداختن به مسائل حاشیه‌ای بودجه و جزئیات آن نمایندگان را از ایفای نقش اصلی‌شان در بودجه بازداشته است. اعتماد بین مجلس و دولت نه تنها موجب می‌شود تا مجلس از دخالت در ریز بودجه بپرهیزد، بلکه به کارایی بیشتر عملکرد مجلس در نظارت بر برنامه‌های دولت می‌انجامد.

**گروه دوم** در پاسخ به سؤال ۱۷، دو نفر از مصاحبه‌شونده‌ها اظهار داشته‌اند که دخالت نمایندگان در تخصیص منابع بودجه بیش از حد است و آنها از وظایف اصلی خود (از جمله نظارت بر بودجه و عملکرد دولت) به میزان زیادی دور شده‌اند. یکی از آنها مدعی است که تنظیم بودجه در کشور بیشتر مبتنی بر چانه‌زنی و رابطه است و اینکه دخالت قوه مقننه در بودجه «دخالت عکس‌العملی» است. خیلی از نمایندگان قبل از تنظیم لایحه با مدیریت‌های مختلفی هماهنگی‌های لازم در خصوص اعمال نظرات آنها را انجام می‌دهند. دیگری نیز تأکید می‌کند که تخصیص منابع براساس اولویت‌ها و به شکل کارا صورت نمی‌گیرد و هر نماینده‌ای براساس ملاحظات خود به تخصیص منابع اقدام می‌کند. به‌عنوان مثال، در یکی از سال‌های اخیر نمایندگان در آخرین شب تصویب بودجه در مورد ۲۶۰-۲۵۰ طرح تصمیم‌گیری می‌کنند و با اختصاص دست‌کم یک طرح برای هر یک از حوزه‌های مختلف انتخابیه نظر کلیه نمایندگان جلب می‌شود. وی اظهار می‌دارد که برقراری انضباط مالی

جایگاه چندانی نزد نمایندگان ندارد و وظیفه نظارت بر بودجه و عملکرد دولت به دلیل دخالت قوه مقننه در تخصیص منابع مخدوش و عملاً منتفی شده است.

یکی از مصاحبه‌شونده‌ها نیز پاسخی به این سؤال ترکیبی نمی‌دهد و توضیحاتی که ارائه می‌کند ارتباطی به سؤال مطرح شده ندارد.

گروه سوم) \_\_\_\_\_

گروه چهارم) \_\_\_\_\_

#### نتیجه‌گیری ۱۷

تنظیم قواعد و مقررات برای برقراری انضباط مالی، اصلاح تصمیم‌های اتخاذ شده، تلاش برای ایجاد کارایی عملیاتی، تخصیص منابع به اولویت‌ها، همکاری با دولت در تهیه بودجه، انطباق بودجه با برنامه‌های توسعه از جمله زمینه‌های اصلی مداخله قوه مقننه در بودجه است. اما در حال حاضر پرداختن به مسائل حاشیه‌ای و جزئیات بودجه، نمایندگان را از ایفای نقش اصلی‌شان در بودجه باز داشته است. مجلس باید به سیاست‌های دولت رأی بدهد و به نظارت بر برنامه‌های دولت بپردازد، نه اینکه در بودجه کارشناسی شده دستگاه‌های اجرایی دخالت کند و اعتبارات آنها را کم یا زیاد کند.

#### ۲-۲-۴ نقش نمایندگان در نظام درآمد - هزینه استان

در این پرسش از مصاحبه‌شونده‌ها خواسته شده است تا نظرشان در مورد نقش نمایندگان در نظام درآمد-هزینه استان را بیان کنند. اینکه آیا در نظام فعلی، به لحاظ حقوق قوه مقننه در بودجه می‌توان نقشی برای نمایندگان تصویر کرد؟ اینکه آیا نقش نمایندگان در اعتبارات استانی همانند نقش آنها در اعتبارات ملی است؟

گروه اول) در پاسخ به این سؤال، مصاحبه‌شونده‌ها نقش‌های مختلفی برای نمایندگان در نظام درآمد-هزینه استان برشمرده‌اند. این نقش از تعیین عادلانه ضریب بودجه استان‌ها و تلاش برای شفاف کردن استدلال و منطق پشت سر آنها، نظارت بر کار شورای برنامه‌ریزی استان، تصویب قوانین و مفاد مربوط به نظام درآمد-هزینه استان و

نظارت بر آن، تلاش برای افزایش درآمد استان از طریق اخذ مجوزهای قانونی از مجلس و کوشش برای از میان برداشتن موانع درآمدی استان، تلاش برای تأمین و تجهیز منابع مقرر شده در قانون بودجه تا اصلاح قوانین مالیاتی برای تأثیرگذاری بر نظام درآمد-هزینه را در برمی‌گیرد.

یکی از نقش‌های اساسی که بیشتر مصاحبه‌شونده‌ها بر آن تأکید کرده‌اند تعیین ضریب عادلانه مربوط به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه و اعتبارات جاری است. نمایندگان باید مستندات علمی و استدلال‌های پشت سر ضرایب بودجه استان را از دولت درخواست کنند و از عادلانه بودن آنها اطمینان حاصل کنند.

برخی از پاسخ‌گوها اظهار می‌دارند که نمایندگان می‌توانند از طریق شورای برنامه‌ریزی استان در نظام درآمد و هزینه استان ایفای نقش کنند. آنها در شورای برنامه‌ریزی استان حضور دارند و می‌توانند در مورد پیشنهادهایی که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به شورای مذکور ارائه می‌دهد، نظر مثبت یا منفی بدهند. البته آنها بیشتر نظر مشورتی می‌دهند، چرا که تخصص لازم را ندارند. معمولاً دو نفر از نمایندگان استان در شورای برنامه‌ریزی استان به‌عنوان عضو ناظر مشارکت دارند و بر کار شورا نظارت می‌کنند و انحرافات احتمالی را تذکر می‌دهند.

مصاحبه‌شونده‌ای می‌گوید که نمایندگان باید مشکلات درآمدی استان‌ها را در کمیسیون‌های تخصصی مجلس مطرح کنند و راهکارهای قانونی در خصوص افزایش درآمد استان را از مجلس بگیرند.

**گروه دوم** در پاسخ به سؤال ۱۸، نظرات مختلفی از سوی مصاحبه‌شونده‌ها ارائه شده است. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها بیان می‌کند که در نظام کنونی درآمد - هزینه استانی مجلس تنها به بررسی هزینه‌ها می‌پردازد و کاری به درآمدهای استانی ندارد. در حالی که بهتر است مجلس به بخش درآمدها نیز بپردازد و ببیند که سال به سال چه تغییری کرده است و اینکه آیا درآمدهای پیش‌بینی شده منطقی هست یا نه. مجلس باید نسبت به تغییرات شدید درآمدی (نصف و دو برابر شدن آن در برخی سال‌ها) حساسیت داشته باشد. به‌ویژه در شرایط کنونی که اعتبارات عمرانی و درآمدهای استانی به یکدیگر ارتباط پیدا کرده‌اند. مصاحبه‌شونده دیگری اظهار می‌دارد که نمایندگان سعی می‌کنند که درآمدهای



استانی را کم جلوه دهند و هزینه‌های استانی را اضافه کنند. وی ادعا می‌کند که گاهی اوقات سرجمع درآمدهای استانی با آنچه که در پیوست بودجه می‌آید، همخوانی ندارد. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها نیز بر این نظر است که باید در سطوح کلان درآمدها و هزینه‌ها (و نه در جزئیات آنها) دخالت کنند. در واقع باید ببینند که آیا هزینه‌ها و درآمدها درست برآورد شده است یا نه؟

\_\_\_\_\_ (گروه سوم)

\_\_\_\_\_ (گروه چهارم)

#### نتیجه‌گیری ۱۸

تعیین ضریب عادلانه مربوط به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات جاری و اطمینان از عادلانه بودن این ضرایب، نظارت بر کار شورای برنامه‌ریزی استان، تصویب قوانین و مفاد مربوط به نظام درآمد-هزینه استان و نظارت بر آن، تلاش برای افزایش درآمد استان از طریق اخذ مجوزهای قانونی و کوشش برای از میان برداشتن موانع خاص درآمدی از جمله زمین‌هایی است که نمایندگان می‌توانند در نظام درآمد-هزینه استان ایفای نقش کنند.

#### ۲-۳ بودجه استانی

##### ۲-۳-۱ تمرکززدایی از بودجه

در سؤال ۱۹ از دست‌اندرکاران بودجه‌ریزی کشور خواسته شده است تا نظرشان را در مورد تمرکززدایی از بودجه و گستره آن بیان کنند. به عبارت دیگر، از آنها درخواست شده تا در مورد اینکه آیا فرایند تمرکززدایی از استان‌ها به شهرستان‌ها یا رده‌های پایین‌تر مدیریتی ادامه پیدا کند یا نه؟ اظهارنظر نمایند و اینکه آیا روش کنونی تفویض برخی از اختیارات تصمیم‌گیری به سطح استان‌ها نوعی دوگانگی در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای ایجاد کرده است یا نه؟

گروه اول) تمامی مصاحبه‌شونده‌ها با تمرکززدایی از بودجه موافق هستند. با این حال، برخی از آنها (تقریباً ۲۸ درصد) گستره تمرکززدایی را تا سطح استان مناسب می‌دانند.

همچنین از میان افرادی که با توسعه گستره تمرکززدایی به سطح شهرستان‌ها و رده‌های پایین مدیریتی موافق بوده‌اند، حدود ۲۳ درصدشان این فرایند را مشروط به رعایت الزاماتی دانسته‌اند. به‌عنوان مثال یکی از افراد مصاحبه‌شونده بیان می‌کند که اگر توسعه تمرکززدایی به سطح شهرستان هدایت شده نباشد، نوعی گسستگی در نظام بودجه‌ریزی ایجاد می‌کند و ممکن است در بلندمدت به ضرر استان‌ها تمام شود.

مخالفان گسترش دامنه تمرکززدایی به سطح شهرستان و رده‌های پایین مدیریتی، استدلال می‌کنند که چون تاکنون نظام متمرکزی داشته‌ایم، لذا بردن ناگهانی سطح تصمیم‌گیری‌ها به شهرستان می‌تواند تبعات نامطلوبی داشته باشد. هرچند که عمده نمایندگان تمایل دارند که تمرکززدایی تا سطح شهرستان گسترش یابد، چرا که بهتر می‌توانند با مسئولین شهرستان تعامل کنند. افزون بر ضعف توان کارشناسی در سطح شهرستان و در نتیجه افراط و تفریط‌های ناشی از آن در تصمیم‌گیری‌ها، گسترش دامنه تمرکززدایی به سطح شهرستان موجب می‌شود تا تصمیمات و تخصیص بودجه تحت تأثیر اراده‌های سیاسی سیاست‌مداران قرار بگیرد. این کار موجب کاهش کارایی تصمیمات و اتلاف منابع ملی می‌شود. مخالفان همچنین به موانع قانونی گسترش تمرکززدایی به سطح شهرستان اشاره می‌کنند؛ که قانون محاسبات عمومی، مدیریت استانی را به‌عنوان دستگاه اجرایی می‌شناسد. به‌نظر این گروه بیان می‌کنند که عدم تمرکز، هنوز به شکل قابل قبولی در سطح استان هم تجربه نشده است. بنابراین، بهتر است این سیاست ابتدا چندسالی در سطح استان اجرا شود و بعد از نهادینه شدن در این سطح، دامنه آن به سطح شهرستان هم گسترش یابد. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها استانی شدن انتخابات مجلس و توجه به شایسته‌سالاری در انتخاب مدیران شهرستانی را از جمله شرایط اجرای تمرکززدایی در سطح شهرستان می‌داند. پاسخ‌گوی دیگری اظهار می‌دارد که گسترش دامنه تمرکززدایی به سطح شهرستان پاسخ‌گویی را مخدوش می‌کند.

موافقان بر این باورند که به‌دلیل بزرگی گستره جغرافیایی کشور، گسترش دامنه تمرکززدایی به سطح شهرستان موجب بروز توانایی‌های شهرستان‌ها و افزایش بهره‌وری منابع خواهد شد. افزون بر آن، این کار انگیزه کمیته برنامه‌ریزی شهرستان را برای ایجاد و شناسایی منابع افزایش خواهد داد. همچنین تمرکززدایی در این سطح موجب می‌شود

تا دستگاه‌های ستادی بیشتر به امور سیاست‌گذاری، تعیین خط‌مشی‌ها و چارچوب‌ها بپردازند. در شرایط کنونی ممکن است مقامی پاسخ‌گو شناخته شود، ولی نقشی در اجرای تصمیمات نداشته باشد.

نکته‌ای که بعضی از مصاحبه‌شونده‌ها به آن اشاره کرده‌اند این است که آنچه که در کشور اتفاق افتاده است بیشتر به تراکم‌زدایی شباهت دارد تا تمرکززدایی. افزون بر این، کلیه پاسخ‌گوها اظهار داشته‌اند که روش کنونی تمرکززدایی در کشور به ایجاد نوعی دوگانگی در تصمیمات بودجه‌ای انجامیده است. به این مفهوم که تصمیماتی که در مرکز در مورد نحوه تخصیص منابع توسط قوه مقننه گرفته می‌شود در سطح استان توسط قوه مجریه اتخاذ می‌شود.

**گروه دوم** در پاسخ به سؤال ۱۹، یکی از مصاحبه‌شونده‌ها گسترش دامنه تمرکززدایی تا سطح شهرستان را مناسب می‌داند. دو نفر از آنها نیز بر این باورند که گسترش دامنه تمرکززدایی به سطحی پایین‌تر از استان به اتلاف منابع می‌انجامد. این دو تأکید می‌کنند که در سطح استان اولویت‌ها بهتر نشان داده می‌شوند و تخصیص منابع بهتر صورت می‌گیرد. در ضمن آنها اظهار می‌دارند که تفویض برخی از اختیارات تصمیم‌گیری به استان‌ها به ایجاد دوگانگی در تصمیمات بودجه‌ای منجر نخواهد شد.

**گروه سوم** در مورد اصل تمرکززدایی، اغلب نمایندگان به لحاظ اصولی با آن مخالفتی ندارند، اما در مورد نحوه اجرا، دامنه و گستره آن و پیامدهایش در وضعیت فعلی دغدغه‌های بسیاری دارند. تمرکززدایی از قدرت، ایجاد انگیزه تولید درآمد در استان‌ها، پاسخ‌گویی به خواست‌های قومی در بهره‌مندی از بودجه و بهره‌مندی بیشتر از درآمدی که در خود استان‌ها تولید می‌شود، از جمله مزایای اجرای تجربه محدود تمرکززدایی ذکر شده است. بی‌تناسبی تمرکززدایی مالی و سیاسی، فقدان برنامه‌ریزی و شمار کثیر پروژه‌های ناتمام استانی نیز از جمله انتقادات عمده‌ای است که نمایندگان بر طرح تمرکززدایی کنونی وارد کرده‌اند. یکی از نمایندگان وجود ۴۵ هزار پروژه ناتمام را که قریب ۳۵ هزارتای آن استانی است از جمله پیامدهای تمرکززدایی ذکر می‌کند. به گفته این نماینده، مقامات استانی به دلیل محدودیت بودجه و ضرورت پاسخ‌گویی، مجبور به تقسیم بودجه بین طرح‌ها و پروژه‌های بی‌شماری شده‌اند که ناتمام برجای مانده‌اند.

دو تن از نمایندگان، تمرکززدایی را در چارچوب‌های مشخص شده در اصول ۵۲ و

۵۳ قانون اساسی قابل قبول می‌دانند و اکثر نمایندگان نیز با گسترش آن در سطح پایین‌تر از استان مخالف‌اند. نبود زمینه‌های سیاسی، توان کارشناسی و شروع پروژه‌های فاقد توجیه اقتصادی و طولانی‌مدت، از جمله دلایل اصلی مخالفت نمایندگان با تعمیق طرح تمرکززدایی و گسترش آن به سطوح پایین‌تر از استان است. به هر روی، در یک نتیجه‌گیری کلی می‌توان گفت که اکثر نمایندگان اساساً با فکر تمرکززدایی مخالفتی ندارند، اما اجرای آن را با شرایط کنونی توصیه نمی‌کنند. سه تن از نمایندگان نیز تجربه فعلی را تا همین جای کار مفید ارزیابی کرده‌اند و یکی از نمایندگان گسترش آن را در سطح شهرستان نیز توصیه کرده است.

**گروه چهارم** (۷۹/۳ درصد از مصاحبه‌شونده‌های گروه چهارم با تمرکززدایی و انتقال تصمیم‌گیری‌ها تا سطح استان موافق هستند).

#### نتیجه‌گیری ۱۹

اکثر مصاحبه‌شونده‌ها مخالفتی با اصل تمرکززدایی ندارند، اما در مورد دامنه و گستره آن و نیز نحوه اجرای این سیاست دغدغه‌هایی دارند. اکثر آنها با گسترش دامنه تمرکززدایی به سطحی پایین‌تر از استان مخالف هستند. آنچه در کشور اتفاق افتاده، بیشتر به تراکم‌زدایی شبیه است تا تمرکززدایی.

#### ۲-۳-۲ نقش و جایگاه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در نظام ملی

در این سؤال از دست‌اندرکاران بودجه‌ریزی کشور درخواست شده است تا نقش و جایگاه شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان در بررسی تطبیقی با نظام ملی را ارزیابی کنند و تفاوت‌های عمده در کارکردهای نظام استانی و ملی و همچنین چالش‌ها و چشم‌اندازهای آن را بیان کنند.

**گروه اول** اکثر مصاحبه‌شونده‌ها بر این باورند که شورا برنامه‌ریزی و توسعه استان به‌مثابه یک دولت محلی یا یک مجلس استانی می‌ماند که در عمل اختیارات لازم را ندارد. این شورا در مورد برنامه‌ها و اقداماتی که دامنه تأثیرگذاری آنها استانی است، تصمیم‌گیری می‌کند و هدف آن تأمین بخشی از اهداف ملی است. شورا می‌تواند به‌مثابه یک سازوکار

بازخورد اطلاعات عمل کند و نتایج و آثار تصمیمات ملی را به کل نظام منعکس کند. این شوراها همچنین به‌مثابه یک نهاد نظارتی نیز می‌ماند که بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی استانی نظارت می‌کند و نقش بسزایی در رفع مشکلات و نارسایی‌های آن دارد.

باین‌حال، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان اختیارات لازم را برای ایفای نقش خود ندارد. برخی از مصاحبه‌شونده‌ها اظهار کرده‌اند که قدرت تصمیم‌گیری در مورد ۷۵ درصد از اعتبارات استان در اختیار مرکز است و شورای برنامه‌ریزی تنها در مورد ۲۵ درصد از اعتبارات تصمیم‌گیری می‌کند. آنها اظهار می‌دارند که در مورد همین ۲۵ درصد نیز آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و الزامات زیادی وجود دارد. همچنین، پاسخ‌گوها بر این باورند که چون الگوهای ملی در بدنه دستگاه‌های اجرایی تزریق شده و شورای برنامه‌ریزی استان نیز در چارچوب دستورالعمل‌هایی که مرکز تعیین کرده است، تصمیم می‌گیرد و همچنین کارشناسان استانی نیز از دستورالعمل‌های ملی دیکته شده تبعیت می‌کنند، لذا تفاوت‌های عمده‌ای در کارکردهای نظام استانی و ملی وجود ندارد. در واقع، از بس دستورالعمل‌ها از مرکز دیکته می‌شود در استان هم ملی فکر می‌شود.

**گروه دوم** توضیحاتی که مصاحبه‌شونده‌ها به سؤال ۲۰ می‌دهند، چندان ارتباطی به سؤال ندارد. نکاتی که آنها در این زمینه یادآوری کرده‌اند این است که شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان برای تخصیص بهینه منابع ایجاد شده است. اینکه شوراها باید برنامه داشته باشند و براساس آن تصمیم‌گیری کنند. همچنین تخصیص منابع را باید براساس اولویت‌های استان انجام دهند.

گروه سوم) \_\_\_\_\_

گروه چهارم) \_\_\_\_\_

#### نتیجه‌گیری ۲۰

شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان از اختیارات لازم برای ایفای نقش اصلی خود برخوردار نیست. در مورد بیش از دوسوم اعتبارات استانی در مرکز تصمیم‌گیری می‌شود. تفاوت عمده‌ای در کارکردهای نظام استانی و ملی وجود ندارد، چرا که در استان هم در چارچوب دستورالعمل‌های دیکته شده از مرکز عمل می‌شود.

### ۳-۲-۳ معیارهای تفکیک فعالیت‌های ملی و استانی در حوزه‌های بودجه جاری و

#### عمرانی

در این سؤال از مصاحبه‌شونده‌ها خواسته شده است تا معیارهایی که به‌وسیله آنها می‌توان فعالیت‌های ملی و استانی را در حوزه‌های جاری و عمرانی از یکدیگر تفکیک کرد، بیان کنند. در واقع از پاسخ‌گوها خواسته شده تا بیان کنند بر چه اساسی باید تعیین کرد که چه کاری باید استانی باشد و چه کاری ملی و اینکه در کجا بودجه باید شکل استانی به خود بگیرد و در کجا از مرکز هدایت شود.

گروه اول) پاسخ‌های مختلفی به این سؤال داده شده است. برخی از مصاحبه‌شونده‌ها بر این باورند که تفکیک فعالیت‌ها باید براساس گستره و دامنه آثاری باشد که به جا می‌گذارند. فعالیت‌هایی که حوزه عملکرد آنها فراتر از محدوده یک استان است، ملی و فعالیت‌هایی که آثار آنها در محدوده یک استان است، استانی محسوب می‌شوند. به‌عنوان مثال در مورد بودجه عمرانی اجرای طرح‌های زیربنایی مثل انتقال آب از یک حوزه به حوزه دیگر احداث راه‌آهن، بزرگراه‌ها، بنادر و سدها جزء طرح‌های ملی محسوب می‌شوند. یک چنین طرح‌هایی تکنولوژی و اعتباراتی فراتر از معیارهای استانی می‌طلبند. همچنین پروژه‌هایی که ماهیت و کارکردی فرا استانی دارند باید ملی باشند. «مثلاً دانشگاه‌ها، نیروی انتظامی و دادگستری‌ها لازم نیست که ملی باشند، چرا که کارکردشان و قلمروشان استانی است. لذا بودجه آنها نیز باید استانی باشد». البته برخی از مصاحبه‌شونده‌ها بر این باورند که یک چنین دستگاه‌هایی ماهیتی ملی دارند و باید به لحاظ بودجه‌ای نیز ملی محسوب شوند. در واقع در مورد اینکه چه دستگاه‌هایی دارای ماهیت و کارکرد فرا استانی هستند، دیدگاه‌های متفاوتی ارائه شده است. باوجود این، ممکن است در عمل یک چنین معیارهایی رعایت نشود. «به‌عنوان مثال، به‌رغم اینکه طرحی مانند طرح سد دوستی در خراسان تمام منافعش متعلق به استان خراسان است، اما ملی تلقی می‌شود». همچنین در مواردی طرحی استانی بوده، مانند خدمات بهداشت و درمان، ولی بعداً ملی شده است.

یکی از افراد مصاحبه‌شونده اظهار می‌کند که فعالیت‌ها را باید براساس اینکه آیا

یک هدف کلان ملی یا استانی را دنبال می‌کنند، از یکدیگر تفکیک کرد. وی اظهار می‌دارد که در گذر زمان و به تجربه فعالیت‌هایی که جنبه ملی دارند از فعالیت‌های استانی تفکیک شده است و نیازی به تجدیدنظر در تفکیک وجود ندارد. برخی از مصاحبه‌شونده‌ها هم به مواردی همچون احکام قانونی مندرج در برنامه‌های توسعه یا مصوبات هیئت دولت به‌عنوان معیار تفکیک اشاره می‌کنند. به‌عنوان مثال، ممکن است هیئت دولت پروژه‌ای که اعتبار پایینی هم دارد، ملی بداند (یعنی سیاست‌گذاری، اجرا و تصمیم‌گیری در مورد آن در سطح ملی انجام گیرد) و پروژه‌ای با اعتبار بالا را جزء فعالیت‌های استانی قلمداد کند.

**گروه دوم** در پاسخ به سؤال ۲۱، هر سه مصاحبه‌شونده تأکید کرده‌اند که معیار مشخصی برای تفکیک فعالیت‌های ملی و استانی، به‌ویژه در مورد بودجه عمرانی، وجود ندارد. معیارهای موجود بیشتر سلیقه‌ای است و از کفایت لازم برخوردار نیستند. بعضاً طرحی در یک سال ملی و در سال بعد استانی اعلام می‌شود. بخشی از این مشکل به این برمی‌گردد که توانایی انجام این کار در بوروکراسی کشور وجود ندارد. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها اظهار می‌دارد که معیار تفکیک باید کارکرد طرح‌ها باشد. به این معنا که اگر طرحی کارکرد ملی دارد باید ملی و اگر کارکرد استانی دارد، باید استانی باشد. وی بیان می‌کند که معیارهای سند برنامه توسعه در مورد تفکیک طرح‌های ملی و استانی اجرا نمی‌شود.

گروه سوم) \_\_\_\_\_

گروه چهارم) \_\_\_\_\_

#### نتیجه‌گیری ۲۱

معیار مشخصی برای تفکیک فعالیت‌های ملی و استانی، به‌ویژه در مورد بودجه عمرانی، وجود ندارد. معیارهای موجود بیشتر سلیقه‌ای است. می‌توان کارکرد فعالیت‌ها و نیز دامنه و گستره آثار آنها را به‌عنوان معیار تفکیک قرار داد.

#### ۲-۳-۴ چالش‌های نظام بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی استانی

سؤال ۲۲ ناظر بر چالش‌های نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی استانی از منظر

دست‌اندرکاران بودجه‌ریزی کشور و نیز زمینه‌های حقوقی، جغرافیایی و اقتصادی آنهاست.

**گروه اول** عمده‌ترین چالش‌هایی که مصاحبه‌شونده‌ها برای نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی استانی برشمرده‌اند را می‌توان شامل موارد ذیل دانست:

۱. شورای برنامه‌ریزی استان اختیار سیاست‌گذاری ندارد. علت بخشی از این مشکل این است که تفویض اختیار لازم به استان‌ها نشده است و بخشی نیز به تفکر تمرکزگرایی برمی‌گردد که در دستگاه‌های ناظر بر استان‌ها وجود دارد.

۲. یکی دیگر از چالش‌ها این است که استان‌ها مرتب مترصد تأمین منابع مالی مرکز هستند. به این مفهوم که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان منتظر اعلام اعتبارات از مرکز می‌شود و سپس براساس میزان تخصیص اعتبار از مرکز، اعتبارات در سطح استان را توزیع می‌کند. به این شیوه برنامه‌ریزی گفته نمی‌شود، چرا که برنامه‌ریزی باید متناسب با پتانسیل‌ها و امکانات استان‌ها باشد. درحالی‌که در شرایط کنونی به توانایی‌های استان در وصول و هزینه منابع استانی توجه چندانی نمی‌شود و در مورد درآمدهای استانی هم در سطح ملی تصمیم‌گیری می‌شود.

۳. وزارتخانه‌ها برنامه‌های خود را به دستگاه‌های اجرایی استانی تحمیل می‌کنند و سندهای برنامه‌ای تهیه شده در استان را چندان قبول ندارند. اعتباری به استان داده می‌شود و سپس برای هزینه آن از چندین دفتر در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور دستورالعمل فرستاده می‌شود، که نشان از بی‌اعتمادی به مدیران استانی دارد. دستگاه‌های مرکزی بیش از حد در دستگاه‌های استانی مداخله می‌کنند. مدل‌های برنامه‌ریزی و شاخص‌های مربوطه از سوی مرکز اعلام می‌شوند. حتی آمار و اطلاعات مربوط به مدل‌ها و شاخص‌ها نیز توسط دستگاه‌های مرکزی اعلام می‌شود، که در بسیاری موارد مورد قبول دستگاه‌های استانی نیستند.

۴. یکی از چالش‌های اساسی نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی این است که جایگاه استان‌ها در قوانین مشخص نیست. هنوز هم تمرکز قدرت وجود دارد، مدیرکل اختیار چندانی ندارد و خیلی از اختیاراتی که استان‌ها دارند قانونی نیست. تمرکز قدرت سیاسی-اقتصادی توانایی مدیران استانی را در فرایند برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی تحلیل



برده و انگیزه آنها را برای عرضه توانمندی‌های مدیریتی کاهش داده است.

۵. گاهی اوقات دولت به تعهداتش در مورد تخصیص اعتبارات عمل نمی‌کند. این امر موجب طولانی شدن زمان اجرای پروژه‌ها و به تبع آن کاهش بهره‌وری سرمایه و از طرفی افزایش هزینه‌های اجرایی خواهد شد.

۶. ناکافی بودن اعتبارات عمرانی، به‌ویژه در مورد پروژه‌هایی که ملی بوده و سپس به‌صورت استانی درآمده‌اند، از جمله چالش‌های دیگری است که پاسخ‌گوها به آن اشاره کرده‌اند. در واقع، اعتبارات عمرانی کافی برای تکمیل طرح‌های عمرانی به استان‌ها داده نمی‌شود.

۷. یکی دیگر از چالش‌ها ضعف توان کارشناسی است. به‌عنوان مثال، شعب استانی بانک‌ها طرح‌های بالای ۲۰۰ میلیون تومان را به تهران می‌فرستند تا در آنجا در موردشان تصمیم‌گیری شود. این کار موجب تأخیر در تصویب و اجرای طرح‌ها می‌شود و به سرمایه‌گذاری لطمه می‌زند.

۸. تعارض اختیارات کمیته‌های برنامه‌ریزی شهرستان‌ها با شورای برنامه‌ریزی و مدیران استان و نیز تعارض تصمیمات استانی با اختیارات قانونی وزرا و دستگاه‌های مرکزی.

گروه دوم) در پاسخ به سؤال ۲۲، مصاحبه‌شونده‌ها به سه مورد از چالش‌های نظام بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی استانی اشاره کرده‌اند:

۱. عدم تطابق بین اختیارات و مسئولیت‌ها؛ اختیارات زیادی داده شده ولی پاسخ‌گویی لازم وجود ندارد،

۲. ضعف کارشناسی،

۳. توزیع ناعادلانه اعتبارات و منابع.

استان‌ها بیشتر از این شکایت دارند که توزیع منابع بین آنها عادلانه نیست. شاخص‌های قابل قبولی برای توزیع منابع بین استان‌ها وجود ندارد.

گروه سوم) \_\_\_\_\_

گروه چهارم) \_\_\_\_\_

### نتیجه‌گیری ۲۲

عمده‌ترین چالش‌های نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی استانی شامل این موارد است:

۱. شورای برنامه‌ریزی استان اختیار سیاست‌گذاری لازم را ندارد،
۲. به توانایی‌های استان در وصول درآمدها و هزینه کردن منابع استانی توجه چندانی نمی‌شود و در مورد درآمدهای استانی هم در سطح ملی تصمیم‌گیری می‌شود،
۳. گاهی اوقات دولت به تعهدات خود در مورد تخصیص اعتبارات عمل نمی‌کند،
۴. وزارتخانه‌ها برنامه‌های خود را به دستگاه‌های اجرایی استان تحمیل می‌کنند و سندهای برنامه‌ای تهیه شده در استان را چندان قبول ندارند،
۵. اعتبارات کافی برای تکمیل طرح‌های عمرانی استان اختصاص داده نمی‌شود،
۶. بین اختیارات قانونی وزرا و دستگاه‌های مرکزی و تصمیمات استانی تناسب چندانی وجود ندارد.

### ۵-۳-۲ کارکرد خزانه استان در تخصیص اعتبارات و مدیریت منابع و مصارف

در این سؤال از مصاحبه‌شونده‌ها خواسته شده است تا در مورد کارکرد خزانه استان در تخصیص اعتبارات و مدیریت منابع و مصارف اظهار نظر کنند.

اصولاً خزانه معین استان باید حساب منابع استانی را که قانون‌گذار مشخص می‌کند نگه دارد و بر تخصیص اعتبارات مدیریت کند. در واقع باید براساس گزارش‌های عملکرد مالی دستگاه‌های اجرایی و براساس وصولی منابع، اطلاعات را در اختیار کمیته تخصیص بگذارد و این کمیته براساس وظایفی که دارد تخصیص اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی را انجام دهد. همچنین سهم هریک از دستگاه‌های اجرایی را براساس گزارش نظارتی از پیشرفت کارها، که سازمان مدیریت ارائه می‌دهد و گزارش مالی که خزانه‌داری ارائه می‌کند، تخصیص را در سطح استان انجام می‌دهد.

گروه اول) باین‌حال، اکثر پاسخ‌گویان کارکرد خزانه استان در تخصیص اعتبارات و مدیریت منابع و مصارف را منفی ارزیابی کرده‌اند. آنها با ذکر عناوینی همچون «صرفاً وسیله‌ای است برای ثبت و ضبط دفتری نقل و انتقالات مالی دستگاه‌های اجرایی استان»، «ابزاری برای کارشکنی است»، «در مدیریت منابع و مصارف نقشی ندارد»، «بود و

نبودش تأثیری ندارد» به عملکرد خزانه استان در تخصیص اعتبارات و مدیریت منابع و مصارف انتقاد کرده‌اند. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها ضمن منفی ارزیابی کردن کارکرد خزانه معین استان بیان می‌کند که «به دنبال برنامه سوم اسمش آمد اما رسمش نیامد». «ساختار خزانه استان به گونه‌ای است که بیشتر کار حسابداری انجام می‌دهند و نقش چندانی در مدیریت منابع و مصارف ندارند». مشکل این است که خزانه معین استان به معنای واقعی‌اش شکل نگرفته است و از اختیارات لازم برخوردار نیست. در شرایط کنونی درآمدهای استانی در ابتدا به خزانه مرکز واریز می‌شود و سپس تخصیص اعتبارات از آنجا صورت می‌گیرد. استدلالی که برای توجیه این کار آورده می‌شود این است که اگر دستگاه‌های اجرایی استان احساس کنند که درآمدهای استان متعلق به خودشان است، آن را سریع هزینه خواهند کرد.

چون خزانه معین استان با مجوز خزانه مرکزی منابع وصولی را هزینه می‌کند، لذا در تخصیص اعتبارات و دادن مجوز خرج به دستگاه‌های اجرایی همواره با مشکل نقدینگی مواجه است. در واقع خزانه معین استان قادر به تخصیص به‌موقع منابع و تصمیم‌گیری در مورد آنها نیست. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها بیان می‌کند که خزانه معین استان در راستای اجرای نظام درآمد - هزینه و طبق احکام قانونی برنامه سوم شکل گرفت تا وصول درآمدهای استانی و تخصیص اعتبارات را مدیریت و تسهیل کند. اما به دلیل وابستگی آن به خزانه مرکزی و نداشتن استقلال لازم در مدیریت منابع و مصارف استانی، نتوانسته است خودش را با نظام درآمد - هزینه استانی تطبیق دهد. بنابراین، رابطه خزانه معین استان با کمیته تخصیص استان قطع است. نکته دیگری که یکی از مصاحبه‌شونده‌ها به آن اشاره می‌کند این است که خزانه مرکزی در برخورد با خزانه‌های استانی شفاف و مشخص عمل نمی‌کند و اقدامات آن انگیزه‌زا نیست. به‌عنوان مثال، به استان‌ها ابلاغ شده که اگر درآمدهایتان محقق شود، فلان میزان اعتبار به شما تخصیص داده می‌شود، ولی در مواردی حتی مازادی حاصل شده ولی تخصیصی صورت نگرفته است. در واقع برخورد خزانه مرکزی به گونه‌ای نیست که محرک و انگیزه‌ای برای وصول درآمدهای استانی شود. «اگر مدیر استانی از آثار و نتایج صرفه‌جویی در هزینه‌ها و وصول درآمدهای مصوب بهره‌مند نگردد، این کار را نخواهد کرد».

مصاحبه‌شونده دیگری نیز به ناهماهنگی بین خزانه مرکز و خزانه استان در تخصیص اعتبارات و سلیقه‌ای بودن تخصیص‌ها اشاره می‌کند. وی بیان می‌کند که در استان براساس اعتبار مصوب تصمیم‌گیری می‌شود، اما خزانه مرکز همواره درصدی از اعتبار مصوب را در اختیار خزانه استان قرار می‌دهد که کاملاً سلیقه‌ای است.

گروه دوم) در پاسخ به سؤال ۲۳، یکی از مصاحبه‌شونده‌ها در مورد موضوع اظهار بی‌اطلاعی کرده است و دو نفر دیگر کارکرد خزانه استانی در تخصیص اعتبارات و مدیریت منابع و مصارف را مثبت ارزیابی کرده‌اند. یکی از آنها اظهار می‌دارد که خزانه استان موجب شده تا استان‌ها در توزیع اعتبارات با شرایط سخت گذشته مواجه نباشند. باوجود این، کاستی‌هایی نیز در این زمینه وجود دارد، از جمله اینکه درصدی از منابعی که استان‌ها به خزانه کل واریز می‌کنند، مجدداً در اختیار خزانه‌های استان قرار داده می‌شود. مصاحبه‌شونده دیگر تأکید می‌کند که خزانه‌های استان موجب شده است تا مردم مراجعات کمتری به تهران داشته باشند و بتوانند مشکلات‌شان را در استان‌ها سریع برطرف کنند. وی نیز به کاستی‌هایی در این زمینه اشاره می‌کند، از جمله اینکه مقامات استانی تحت تأثیر فشار بیشتری هستند. اکنون شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در مورد مدیریت منابع و مصارف تصمیم‌گیری می‌کند و مرکز تنها در مورد سهم آنها از منابع ملی و استانی تصمیم می‌گیرد. افزون بر این، خزانه کل بر فعالیت و عملیات خزانه‌های استانی نظارت می‌کند تا از حجم فشارهای استانی بر مقامات و مدیران استانی کاسته شود.

گروه سوم) \_\_\_\_\_

گروه چهارم) \_\_\_\_\_

#### نتیجه‌گیری ۲۳

خزانه معین استان به معنای واقعی‌اش شکل نگرفته است و از اختیارات لازم بهره‌مند نیست. این دستگاه به دلیل وابستگی‌اش به خزانه مرکزی نقش چندانی در مدیریت منابع و مصارف استانی ندارد. باین‌حال، خزانه استان موجب شده است که دستگاه‌های اجرایی استانی با شرایط سخت گذشته مواجه نباشند.

### ۶-۳-۲ مدیریت تعهدات مالی و اجرایی ناشی از فعالیت‌های استانی

در این سؤال از دست‌اندرکاران بودجه‌ریزی کشور خواسته شده است بیان کنند که تأثیر تعهدات مالی و اجرایی ناشی از فعالیت‌های استانی در منابع سال‌های آتی چگونه باید مدیریت و کنترل شود.

گروه اول) یکی از پاسخ‌گوها بر این باور است که مدیریت تعهدات مالی و اجرایی ناشی از فعالیت‌های استانی در منابع سال‌های آتی باید از طریق تدوین جداول منابع و مصارف در طول یک برنامه و تصویب آن در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان صورت گیرد. مصاحبه‌شونده دیگری می‌گوید روال کار ما به این صورت است که برای شروع یک پروژه سعی می‌کنیم تا ۴۰ درصد اعتبارات آن در همان سال تأمین شود و تعهدات آتی از ۶۰ درصد بالاتر نرود. وی معتقد است که مشکل اصلی در مدیریت تعهدات از عدم تحقق درآمدها و پیش‌بینی غیردقیق آنها ناشی می‌شود. به این مفهوم که در ابتدا رقمی از مرکز اعلام می‌شود و سپس ۵۰ درصد آن محقق نمی‌گردد. این درحالی است که تصمیمات و اقدامات مدیریتی و اجرایی براساس رقم اولیه‌ای که اعلام می‌شود، صورت می‌گیرد.

همچنین بخشی از نارسایی در مدیریت تعهدات سال‌های آتی ناشی از ضعف توان کارشناسی دستگاه‌های اجرایی است. به‌عنوان مثال کمیته برنامه‌ریزی شهرستان پروژه‌ای را تعریف می‌کند و برآوردی از آن را ارائه می‌دهد، ولی به هنگام انجام مناقصه این رقم چندین برابر می‌شود. افزون‌بر این، اطلاعاتی که در مورد رقم اعتبارات سال‌های آتی داده می‌شود واقعی نیست.

یکی از مصاحبه‌شونده‌ها اظهار می‌دارد که سعی بر این است که تعهداتی خارج از روال منطقی بودجه سال‌های قبل ایجاد نکنیم. «اولویت ما پروژه‌های نیمه‌تمام و کاهش عمر ساخت‌وساز آنها است. پروژه جدید را شروع نمی‌کنیم مگر اینکه بتوانیم حداقل ۳۰ درصد از منابع آن را تأمین کنیم». معمولاً حجم مشکلات به‌جا مانده از گذشته و کمی اعتبارات به‌گونه‌ای است که ایجاد تعهدات مالی برای سال‌های آتی را منتفی می‌کند و لذا کنترل تعهدات آسان‌تر است.

یکی از مشکلات اصلی که در مورد مدیریت تعهدات وجود دارد، بی‌اطمینانی از

منابعی است که در اختیار استان‌ها قرار می‌گیرد. چون منابع استانی از سوی مرکز تخصیص می‌یابد، لذا مدیریت کردن تعهدات کار سختی است. ولی اگر این منابع در اختیار استان‌ها بود، مدیریت تعهدات به مراتب آسان‌تر می‌شد. علت آن است که در آن صورت در حد منابع وصولی تعهدات استانی ایجاد می‌شد. اما اکنون براساس منابع مصوب تعهداتی صورت می‌گیرد، ولی بخشی از آن تحقق پیدا نمی‌کند. در واقع همواره تعهدات بیش از منابع است. هر وقت در وصول درآمدها با مشکل مواجه می‌شویم در مورد تعهدات هم دچار مشکل می‌شویم.

یکی از پاسخ‌گویان بیان می‌کند که اگر توجیه فنی، اقتصادی و اجتماعی پروژه‌ها و فعالیت‌ها کاملاً مشخص شود و بتوان براساس شاخص‌هایی بین آنها اولویت‌بندی کرد، مدیریت منابع و مصارف تسهیل خواهد شد. بر این اساس، پروژه‌هایی که از اولویت بالاتری برخوردار باشند در اولویت جذب اعتبار در سال‌های آتی قرار می‌گیرد.

**گروه دوم** در پاسخ به سؤال ۲۴، یکی از مصاحبه‌شونده‌ها اظهار می‌دارد که مشکل کنونی استان‌های کشور این است که با منابع اندک تعهدات زیادی را انجام می‌دهند. به‌عنوان مثال، پروژه‌ای که ۱۰۰ میلیون تومان هزینه می‌برد با یک میلیون تومان شروع می‌شود، به امید اینکه در سال‌های آتی منابع مالی آن تأمین می‌شود. در واقع، بدون توجه به منابع پروژه‌ای شروع و تعهدی ایجاد می‌شود که مدیریت آن سخت است و بر بودجه‌های سال‌های آتی فشار وارد می‌کند. وی یکی از دلایل طولانی شدن پروژه‌های استانی را همین نوع مدیریت و نگرش حاکم می‌داند. این موضوع موجب شده است تا تصمیمات مسئولان و دولت‌های بعدی تحت تأثیر قرار گیرد و قدرت مانور و سیاست‌گذاری آنها محدود شود.

پاسخ‌هایی که دو مصاحبه‌شونده دیگر به این سؤال می‌دهند ربطی به موضوع سؤال ندارد. یکی از آنها اظهار می‌دارد که این کار توسط دفتر هماهنگی استان و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و از طریق ابلاغ بخشنامه به استان‌ها انجام می‌گیرد. دیگری تأکید می‌کند که شورای برنامه‌ریزی استان، که نقش دولت و مجلس را در استان ایفا می‌کند، می‌تواند مدیریت را انجام دهد.

\_\_\_\_\_ (گروه سوم)

\_\_\_\_\_ (گروه چهارم)

### نتیجه‌گیری ۲۴

تعهدات مالی و اجرایی ناشی از فعالیت‌های استانی به چندین طریق مدیریت می‌شود. به‌عنوان مثال، برای شروع یک پروژه سعی می‌شود تا ۴۰ درصد اعتبارات آن در همان سال تأمین شود و تعهدات آتی از ۶۰ درصد بالاتر نباشد. همچنین، کوشش می‌شود که تعهداتی خارج از روال منطقی بودجه سال‌های قبل ایجاد نشود. تدوین جداول منابع و مصارف در طول یک برنامه و تصویب آن در شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان نیز از جمله شیوه‌های مدیریت تعهدات است.

## ۲-۴ اجرای بودجه

### ۲-۴-۱ اقتدار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای مدیریت فرایند بودجه

در این سؤال از مصاحبه‌شونده‌ها خواسته می‌شود تا نظرشان را در مورد این موضوع بیان کنند که بعد از تصویب بودجه آیا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اقتدار و توان لازم برای مدیریت فرایند بودجه، ابلاغ بودجه مصوب و سازمان‌دهی امور اجرایی را دارد و اینکه چه کاستی در این زمینه وجود دارد.

**گروه اول** تمامی مصاحبه‌شونده‌ها به این سؤال پاسخ مثبت داده‌اند، هرچند که در مواردی به ضعف اقتدار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در مدیریت فرایند بودجه اشاره کرده‌اند. یکی از پاسخ‌گوها بیان می‌کند که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در ۷۰-۷۵ درصد موارد اقتدار لازم برخوردار است و مبنای حقوقی لازم برای اعمال این اقتدار، به‌ویژه در قانون برنامه‌بودجه، وجود دارد. مصاحبه‌شونده دیگری بیان می‌کند که در قانون برنامه‌بودجه این اقتدار به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی داده، شده ولی در عمل مخدوش است. علت این است که دستگاه اجرایی برای گرفتن بودجه بیشتر با سازمان چانه‌زنی می‌کند و این مسئله اقتدار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را زیر سؤال می‌برد. در واقع در مواردی دستگاه اجرایی مانند یک پیمانکار رفتار می‌کند و می‌خواهد در برابر سازمان مدیریت قرار بگیرد. این کار موجب می‌شود تا بخشی از توان سازمان مدیریت گرفته شود و نتواند نظارت درستی را اعمال کند.

یکی از پاسخ‌گویان اظهار می‌دارد که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با دستگاه‌های

اجرایی کم کار و دارای عملکرد ضعیف مقتدرانه برخورد نمی‌کند و نقش آن تا سطح یک اداره کل پایین آمده است. در واقع سازمان مذکور تنها عملکردهای ضعیف دستگاه‌های اجرایی را به استناداری‌ها و دیوان محاسبات گزارش می‌دهد و کاری از دست آن بر نمی‌آید. همچنین اقتدار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به واسطه ملاحظه‌های سیاسی و غیرکارشناسی برخی افراد و نهادها پایین است. در واقع عوامل سیاسی قادرند که پروژه‌هایی را به‌رغم نداشتن توجیه فنی، اقتصادی و اجتماعی بر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تحمیل کنند. تحت‌الشعاع قرار گرفتن تصمیمات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به‌وسیله ملاحظات سیاسی و غیرکارشناسی موجب تضعیف اقتدار آن شده است.

عدم تحقق درآمدهای مصوب نیز از جمله نکاتی است که برخی پاسخ‌گوها به‌عنوان علت پایین بودن اقتدار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در مدیریت فرایند بودجه برشمرده‌اند. **گروه دوم** در پاسخ به سؤال ۲۵، مصاحبه‌شونده‌ها تأکید کرده‌اند که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از توان لازم برای مدیریت فرایند بودجه بعد از تصویب و ابلاغ آن برخوردار نیست. آنها اظهار داشته‌اند که نظارت‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به نحو مطلوبی انجام نمی‌شوند و در مواردی، افرادی که تجربه و مهارت لازم را ندارند به کار گرفته می‌شوند. **گروه سوم** فقدان تخصص و توان کافی کارشناسی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ناهماهنگی موجود میان این سازمان و وزارت اقتصاد و دارایی و اختیارات بیش از حد این سازمان در فرایند مبادله موافقت‌نامه از جمله موارد مهمی است که نمایندگان در توضیح نقش این سازمان ذکر کرده‌اند. صرف‌نظر از بحث مربوط به توان کارشناسی، شماری از نمایندگان، دوگانگی مرجع قدرت تعیین سیاست‌های مالی را یکی از مشکلات فرا راه ابلاغ و اجرای فرایند بودجه می‌دانند. به گفته این نمایندگان سازوکار کنونی که در آن تعیین هزینه‌ها و تخصیص در دست سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، و نظارت و خزانه در دست وزارت اقتصاد و دارایی است مشکلاتی را به وجود آورده است. واگذاری کل این فرایند به وزارت اقتصاد و دارایی، ایجاد یک سازمان تلفیقی و هماهنگ از این دو، یا ایجاد دستگاهی مستقل از هر دو از جمله پیشنهادهایی است که نمایندگان مطرح کرده‌اند.

**گروه چهارم** (۴۵/۸ درصد از مصاحبه‌شونده‌های گروه چهارم بر این باورند که بعد از تصویب بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اقتدار و توانایی لازم را برای مدیریت



فرایند بودجه ندارد. ۴۵/۸ درصد آنها نیز این اقتدار را برای سازمان مذکور قائل شده‌اند.

#### نتیجه‌گیری ۲۵

در قانون برنامه‌بودجه اقتدار لازم به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای مدیریت فرایند بودجه داده شده، ولی این اقتدار در عمل مخدوش است. چانه‌زنی دستگاه‌های اجرایی در گرفتن بودجه اقتدار سازمان را زیر سؤال برده است. همچنین، متأثر بودن تصمیمات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از ملاحظات سیاسی و غیرکارشناسی برخی افراد و نهادها، اقتدار این سازمان را تضعیف کرده است. عوامل سیاسی قادرند پروژه‌هایی را به‌رغم نداشتن توجیه فنی، اقتصادی و اجتماعی بر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تحمیل کنند. افزون بر این، ضعف توان کارشناسی و ناهماهنگی بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت اقتصاد و دارایی موجب تضعیف اقتدار این سازمان شده است.

#### ۲-۴-۲ تهیه و ابلاغ به‌موقع آیین‌نامه‌ها و مقررات لازم برای اجرای بودجه سالیانه

در این سؤال از مصاحبه‌شونده‌ها خواسته شده است تا در مورد اینکه آیا آیین‌نامه‌ها و مقررات لازم برای اجرای بودجه‌های سالیانه، که معمولاً در ضوابط اجرا یا تبصره‌های بودجه پیش‌بینی می‌شود، به‌موقع تهیه و به مجریان ابلاغ می‌شود، اظهار نظر کنند. گروه اول) پاسخ‌های متفاوتی به این سؤال داده شده است. ۵۰ درصد از پاسخ‌گویان به این سؤال جواب منفی داده‌اند. این گروه بر این باور است که آیین‌نامه‌ها و مقررات اغلب با تأخیر ابلاغ می‌شوند و در اجرا مشکلاتی را ایجاد می‌کنند. به این مفهوم که اعتبارات جاری و عمرانی توزیع می‌شوند و مبادله موافقت‌نامه هم صورت می‌گیرد، ولی ناگهان مصوبه هیئت وزیران اعلام می‌شود مبنی بر اینکه ۲۵ درصد از اعتبارات را برای مثلاً مشارکت زنان اختصاص دهید یا اینکه درصدی از فلان اعتبار دیگری کم شود. در موارد بسیاری اعتبارات جاری و عمرانی توزیع شده است و مدتی بعد از آن آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به نحوه تخصیص اعتبارات ابلاغ شده است.

۲۸ درصد از پاسخ‌گویان نیز اظهار داشته‌اند که روند تهیه و ابلاغ زمانی آیین‌نامه‌ها

و مقررات نسبت به قبل بهتر شده است. این گروه بیان کرده‌اند که بخشی از تأخیر در ابلاغ و تهیه به‌موقع آیین‌نامه‌ها ناشی از تأخیر در تهیه و تصویب قانون بودجه است.

۱۱ درصد از مصاحبه‌شونده‌ها نیز اظهار داشته‌اند که زمان‌بندی تهیه و ابلاغ آیین‌نامه‌ها و مقررات لازم برای اجرای بودجه‌های سالیانه به ضرورت کار بستگی دارد. به این معنا که آیین‌نامه‌هایی که فوریت دارند در همان ابتدای سال مالی ابلاغ شوند، اما مواردی که فوریت ندارد به نیمه دوم سال موکول می‌گردند.

۱۱ درصد از پاسخ‌گویان نیز بر این باورند که آیین‌نامه‌ها و مقررات لازم برای اجرای بودجه‌های سالیانه به‌موقع تهیه و ابلاغ می‌شوند.

از جمله نکات دیگری که مصاحبه‌شونده‌ها به آن اشاره کرده‌اند عدم شفافیت برخی از آیین‌نامه‌ها و مقررات و بعضاً ناهماهنگی بین آنهاست که دستگاه‌های اجرایی را در نیل به هدف با مشکل مواجه می‌کند.

**گروه دوم** در پاسخ به سؤال ۲۶، مصاحبه‌شونده‌ها تأکید کرده‌اند که آیین‌نامه‌های اجرایی بودجه‌های سنواتی به‌موقع به مجریان ابلاغ نمی‌شود. باوجود این، نسبت به قبل بهتر شده و بهبودهایی در این زمینه حاصل شده است.

**گروه سوم** در پاسخ به این سؤال که آیا آیین‌نامه‌ها و مقررات لازم برای اجرای بودجه‌های سالیانه به‌موقع تهیه می‌شوند یا خیر، تنها یک نماینده از اظهارنظر خودداری کرده و بقیه پاسخ منفی داده‌اند. پاسخ‌گویان از فاصله‌های زمانی چهار و پنج ماهه برای تهیه آیین‌نامه‌ها سخن می‌گویند و آن را عاملی وقت‌گیر برای دولت و مانع از آغاز به‌موقع کارها و از دست رفتن فرصت‌ها ذکر می‌کنند. یکی از پاسخ‌گویان از فاصله زمانی بیشتر، حتی برای تبصره‌های تکراری، مانند تبصره ۳ سخن می‌گوید. به گفته این نماینده آیین‌نامه اجرایی این تبصره معمولاً در ماه‌های شهریور و مهر ابلاغ می‌شود که زمان زیادی از دست رفته است و این درحالی است که این تبصره سال‌ها تکرار می‌شود.

یکی از نمایندگان علت این وضعیت را بی‌سامانی و ازهم‌گسیختگی کل نظام بودجه‌ریزی و کاملاً طبیعی می‌داند و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را مسئول این کار می‌داند. نماینده‌ای دیگر فقدان زمان‌بندی مشخص در لایحه بودجه را عامل بروز این وضع می‌داند. به گفته این نماینده در قانون بودجه تنها این مطلب ذکر شده است که بودجه یک‌ساله از ۱/۱ هر سال شروع می‌شود و در ۱۲/۲۹ پایان می‌یابد. بنابراین، الزامی برای تهیه

به‌موقع آیین‌نامه‌های اجرایی وجود ندارد. یک نماینده دیگر حجم زیاد لایحه بودجه و مشخص نبودن احکام دائمی آن را به‌عنوان مشکل اصلی ذکر می‌کند. به عقیده این نماینده اگر بودجه خلاصه شود و احکام دائمی آن دربیاید، آیین‌نامه‌اش هم به‌موقع تهیه خواهد شد.

گروه چهارم) \_\_\_\_\_

#### نتیجه‌گیری ۲۶

آیین‌نامه‌ها و مقررات لازم برای اجرای بودجه‌های سالیانه به‌موقع ابلاغ و تهیه نمی‌شوند، هرچند که روند تهیه و ابلاغ زمانی آیین‌نامه‌ها و مقررات از قبل بهتر شده است.

#### ۳-۴-۲ تناسب قوانین و مقررات بودجه‌های سالیانه با فعالیت‌های اجرایی

در این سؤال از مصاحبه‌شونده‌ها خواسته شده است تا بیان کنند که آیا حجم قوانین و مقررات لازم‌الاجرا در بودجه‌های سالیانه را متناسب با فعالیت‌های اجرایی می‌دانند؟ گروه اول) به‌جز یک نفر، کلیه مصاحبه‌شونده‌ها به این سؤال پاسخ منفی داده‌اند. نکته‌ای که پاسخ‌گویان در این رابطه اشاره کرده‌اند تعدد قوانین و مقررات موجود، دست‌وپاگیر بودن و تناقض بین آنهاست. تعدد قوانین و مقررات موجود موجب سردرگمی دستگاه‌های اجرایی و اختلال در فعالیت‌های اجرایی می‌شود و توان تصمیم‌گیری را از بخش اجرایی می‌گیرد. افزون‌بر این، ابهامات بسیاری در همین قوانین و مقررات وجود دارد که به مشکلات اجرایی متعددی دامن زده است. در بسیاری موارد قوانین متعددی درخصوص موضوع واحدی وجود دارد. در مواردی نیز قوانین و مقرراتی وضع می‌شود که امکان اجرای آنها وجود ندارد. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها بیان می‌کند که مدیران مرکز نشین اطلاعات چندانی در مورد بسترهای اجرایی دستورات و مقررات ندارند. بسیاری از دستورات و احکامی که در مرکز صادر می‌شود از ظرفیت اجرایی لازم برخوردار نیست و ابزار لازم برای اجرای آنها در اختیار مدیران استانی قرار ندارد. کاستی دیگری که در این زمینه وجود دارد این است که دستگاه‌های اجرایی هر ساله با قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های جدیدی مواجه می‌شوند و امکان درک آنها را برای مجریان دشوار ساخته است. بسیاری از قوانین و مقررات بعد از تصویب بودجه ابلاغ می‌شوند و بار مالی ناشی از آنها لحاظ نشده است. در مواردی قوانین و مقرراتی در بودجه‌های سالیانه گنجانده شده است که برای انجام فعالیت‌های اجرایی چندان لازم نیستند.

در مواردی نیز که لازم است قوانین و مقرراتی در مورد فعالیت‌های اجرایی وجود داشته باشد، این کار صورت نگرفته است. شفاف نبودن مقررات بودجه‌های سالیانه و بعضاً تناقض آنها با قوانین و مقررات دیگر موجب سردرگمی و تأخیر در اجرای فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی و فعالیت‌های بودجه‌ای سالیانه می‌شود.

**گروه دوم** در پاسخ به سؤال ۲۷، یکی از مصاحبه‌شونده‌ها حجم قوانین و مقررات لازم‌الاجرا در بودجه‌های سالیانه را متناسب با فعالیت‌های اجرایی ارزیابی کرده است. دو نفر از آنها نیز به این سؤال پاسخ منفی داده‌اند.

**گروه سوم** در پاسخ به پرسش تناسب مقررات مصوب در بودجه‌های سالیانه، با برنامه‌های اجرایی نیز مصاحبه‌شوندگان عموماً پاسخ منفی می‌دهند. آنها از حجم زیاد این قبیل مقررات و ماهیت غیربودجه‌ای آنها سخن می‌گویند و آن را یکی از موانع اجرا و نظارت به‌شمار می‌آورند. اغلب پاسخ‌گویان، دیدگاه‌های انتقادی خود را در مورد زیاده از حد بودن تبصره‌ها و ماهیت غیربودجه‌ای آنها تکرار کرده‌اند. یکی از نمایندگان که در دستگاه‌های نظارتی سابقه فعالیت داشته است، در مورد مشکل‌ساز بودن حجم زیاد احکام و مقررات می‌گوید: «در بسیاری از موارد به خود متهم می‌گفتیم آیین‌نامه اجرایی را که تو به آن اشاره می‌کنی بیاور تا ما ببینیم به تو چه حکم می‌کند، تا مثلاً محکومت کنیم».

**گروه چهارم** \_\_\_\_\_

#### نتیجه‌گیری ۲۷

حجم قوانین و مقررات لازم‌الاجرا در بودجه‌های سالیانه با فعالیت‌های اجرایی متناسب نیست. در مواردی قوانین و مقرراتی در بودجه‌های سالیانه گنجانده شده است که برای فعالیت‌های اجرایی چندان لازم نیست. همچنین، بسیاری از احکامی که در مرکز صادر می‌شود از ظرفیت اجرایی لازم در استان‌ها برخوردار نیستند. برخی از قوانین و مقررات بودجه‌های سالیانه در تناقض با دیگر قوانین و مقررات کشور هستند و همین نارسایی موجب سردرگمی و تأخیر در اجرای بودجه و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی شده است. دستگاه‌های اجرایی هر ساله با قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های جدیدی در بودجه مواجه می‌شوند که در فعالیت‌های جاری آنها اختلال ایجاد می‌کند.

#### ۲-۴-۴ نقش سازوکار تخصیص اعتبار در ایجاد هماهنگی بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، خزانه‌داری و نیازهای دستگاه‌های اجرایی

در این سؤال از افراد مصاحبه‌شونده درخواست شده است تا در مورد نقش کنونی سازوکار تخصیص اعتبار در ایجاد هماهنگی بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، خزانه‌داری و نیازهای دستگاه‌های اجرایی اظهار نظر کنند.

گروه اول) در حدود ۵۳ درصد از پاسخ‌گویان بر این باورند که سازوکار تخصیص اعتبار از کارایی لازم در ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های مزبور برخوردار نیست. ۴۷ درصد آنها نقش سازوکار تخصیص اعتبار در ایجاد هماهنگی بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، خزانه‌داری و نیازهای دستگاه‌های اجرایی را مؤثر و مفید تشخیص داده‌اند، هرچند که به کاستی‌هایی در این رابطه اشاره کرده‌اند. از جمله اینکه نقدینگی چندان با تخصیص همخوان نیست. در بسیاری موارد، مصوبات و صورت‌جلسه‌هایی جهت هزینه‌کرد به خزانه‌های استان‌ها داده می‌شود، اما اعتبارات آن تأمین نمی‌شود.

گروهی که قائل به نقش هماهنگ‌کنندگی سازوکار تخصیص اعتبار نیستند به مشکل نقدینگی اشاره می‌کنند که به میزان زیادی مانع از ایجاد هماهنگی می‌شود. در واقع، این مشکل موجب می‌شود تا مشخص نباشد که آیا تخصیصی که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی داده است، واقعاً نقد می‌شود یا نه. گاهی اعتباری به پروژه‌ای تخصیص پیدا می‌کند، ولی وزارت دارایی اعلام می‌دارد که منابع نقدینگی لازم را ندارد. لذا خود وارد عمل می‌شود و فرایند تخصیص را مدیریت می‌کند. مشکل نقدینگی و ناهمخوانی آن با اعتبارات مصوب، موجب شده است تا خزانه براساس تشخیص خودش، فارغ از احکام قانونی، دست به بازتخصیص اعتبارات بزند. بنابراین، گاهی به برخی دستگاه‌ها کل اعتبار تخصیص داده می‌شود و به برخی نیز کمتر از میزان مصوب و به صلاحدید خزانه.

یکی از مصاحبه‌شونده‌ها بر این باور است که سازوکار کنونی تخصیص اعتبار قادر به هدایت فرایند بودجه نیست و با این سازوکار نمی‌توان به اهداف بودجه نائل آمد. وی اظهار می‌دارد که واگذاری نقش تخصیص اعتبارات به کمیته‌های تخصیصی درحقیقت مشارکت دادن دستگاه‌هایی نظیر خزانه‌داری در امر تخصیص است که تصمیمات آنها فاقد پشتوانه‌های کارشناسی لازم است. این امر باعث شده است که تخصیص اعتبار اهرمی

برای اعمال قدرت شود تا مدیریت فرایند بودجه. مصاحبه‌شونده دیگری نیز به عارضه کم‌تخصیصی اشاره می‌کند که هماهنگی را مخدوش کرده است و نظام تصمیم‌گیری را مختل می‌کند.

دسته دیگر مصاحبه‌شونده‌ها نقش سازوکار تخصیص اعتبار در ایجاد هماهنگی بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، خزانه‌داری و نیازهای دستگاه‌های اجرایی را مؤثر و مفید می‌دانند و اظهار می‌دارند که در سازوکار کنونی ابتدا از وجود اعتبار در خزانه اطمینان حاصل می‌شود و سپس اجازه هزینه‌کرد به دستگاه‌های اجرایی در حد اعتبارات مصوب و موجود منابع داده می‌شود. لذا هماهنگی لازم بین دستگاه‌های مذکور وجود دارد.

**گروه دوم** در پاسخ به سؤال ۲۸، هر سه مصاحبه‌شونده تأکید کرده‌اند که تخصیص اعتبار نقش مؤثری در ایجاد هماهنگی بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، خزانه‌داری و نیازهای دستگاه‌ها دارد. باوجود این سازوکار مزبور در عمل و اجرا با مشکلاتی مواجه است. از جمله اینکه تخصیص اعتبارات به‌موقع انجام نمی‌شود و بین زمان وصول درآمدها و اجرای هزینه‌ها تناسب وجود ندارد. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها ضمن تأکید بر نقش مؤثر سازوکار تخصیص اعتبار در ایجاد هماهنگی، بیان می‌کند که تجربه گذشته حاکی از آن است که از این ابزار به‌خوبی استفاده شده است.

**گروه سوم** در ایران، منابع مالی سیاست‌های تخصیص را شکل می‌دهند؛ یعنی متناسب با اینکه منابع مالی به چه میزان محقق شود، برنامه‌ها نیز به همان نسبت پیشرفت می‌کنند. این امر موجب بروز نوعی تعارض و گسست میان فرایندهای مبادله موافقت‌نامه و تخصیص می‌شود. وابستگی تخصیص به تحقق منابع مالی، یا نقش تعیین‌کننده منابع مالی در سیاست‌های تخصیصی یکی از دلایل طولانی شدن پروژه‌ها و شمار پروژه‌های ناتمام و عدم پاسخ‌گویی دستگاه‌های مسئول می‌شود و ازسوی دیگر بازار چانه‌زنی و اعمال قدرت و نفوذ را گرم می‌کند. گسست بعدی نیز میان تخصیص و ذی‌حسابی بروز می‌کند. تعلق ذی‌حسابی به یک دستگاه ثالث و برداشتی که او از موافقت‌نامه خواهد داشت دومین گسلی است که در مواردی می‌تواند کلیه اقدامات پیشین را خنثی کند.

ردیف‌های نامشخصی که تحت عنوان ردیف‌های متمرکز در بودجه قرار می‌گیرند و معلوم نیست که چه دستگاهی و چگونه از آنها استفاده خواهد کرد، در کنار سازوکار

تخصیص و مبادله موافقت‌نامه باعث شده است که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نقش نوعی مقسم بودجه را پیدا کند. این نقش مقسم که جز در موارد «الزام عملی» دولت هیچ تضمینی برای اجرای آن وجود ندارد، قدرت دولت و سازمان مدیریت را در جابه‌جایی بودجه افزایش داده و دستگاه‌های اجرایی را وارد نوعی رابطه چانه‌زنی با سازمان مدیریت کرده است. به بیان موجز یکی دیگر از نمایندگان «پس از تصویب بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مقسم می‌شود و تحت عنوان مبادله موافقت‌نامه به هرکس هرچه خواست می‌دهد».

گروه چهارم) \_\_\_\_\_

#### نتیجه‌گیری ۲۸

بیشتر مصاحبه‌شونده‌ها عملکرد سازوکار تخصیص اعتبار در ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و خزانه‌داری را ناکارآمد می‌دانند. مشکل نقدینگی و ناهمخوانی آن با اعتبارات مصوب موجب شده است تا خزانه براساس تشخیص خودش دست به بازتخصیص اعتبارات بزند. با این حال، برخی نیز نقش سازوکار تخصیص اعتبار را در ایجاد هماهنگی مؤثر و مفید می‌دانند، هرچند که به کاستی‌های آن نیز اشاره می‌کنند؛ از جمله اینکه تخصیص اعتبارات به موقع اجرا نمی‌شود و بین زمان وصول درآمدها و اجرای هزینه‌ها تناسب وجود ندارد.

#### ۲-۴-۵ نقش موافقت‌نامه‌ها در مدیریت اجرایی بودجه

در این سؤال از مصاحبه‌شونده‌ها خواسته می‌شود تا در مورد تأثیر تهیه و تنظیم موافقت‌نامه‌های بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و دستگاه‌های اجرایی در مدیریت اجرای بودجه اظهار نظر کنند.

گروه اول) کلیه پاسخ‌گویان به این سؤال پاسخ مثبت داده‌اند. در واقع، وجود موافقت‌نامه را برای مدیریت اجرای بودجه مؤثر و مفید می‌دانند، اما انتقادهایی به شکل، نحوه تنظیم و محتوای آن وارد کرده‌اند. اکثر پاسخ‌گویان با برشمردن ویژگی‌های مثبت موافقت‌نامه، بر

نقش مؤثر آن در مدیریت اجرای بودجه تأکید کرده‌اند. موافقت‌نامه وسیله خوبی برای کنترل کارهاست و کلیه دستگاه‌های نظارتی می‌توانند آن را مبنای اقدامات خود قرار دهند. همچنین مبنای خوبی برای برنامه‌ریزی است. این سند برای نظارت بر حسن اجرای برنامه لازم است. براساس آن مشخص می‌شود که چه کاری باید کرد و اینکه چگونه مقدمات عملیاتی شدن برنامه‌ها فراهم شود. از طریق موافقت‌نامه می‌توان به شاخص‌هایی دست پیدا کرد که ما را در ارزیابی بهتر نتایج کمک می‌کند و دستگاه‌های اجرایی را در قبال منابعی که در اختیار آنها قرار گرفته است پاسخ‌گو می‌سازد. بدون موافقت‌نامه‌ها بی‌انضباطی بیشتر خواهد شد.

باین حال، پاسخ‌گوها انتقادهایی به شکل، نحوه تنظیم و محتوای موافقت‌نامه‌ها وارد کرده‌اند. برخی از مصاحبه‌شونده‌ها بر این باورند که شکل کنونی موافقت‌نامه‌ها به‌گونه‌ای است که قدرت مانور مدیران دستگاه‌های اجرایی را در نیل به اهداف بودجه و برنامه‌ها محدود می‌کند. گاهی موافقت‌نامه‌ها به‌گونه‌ای ریز می‌شوند که قدرت مدیریت و تصمیم‌گیری را از دستگاه‌های اجرایی می‌گیرند. در برخی موارد، اطلاعاتی در موافقت‌نامه‌ها گنجانده می‌شود که نیازی به آنها وجود ندارد و مورد استفاده هیچ مرجع نظارتی قرار نمی‌گیرند. همچنین حجم اطلاعات زیادی در موافقت‌نامه‌ها می‌آید که گویا نیستند.

یکی از مشکلاتی که در مورد موافقت‌نامه‌ها وجود دارد این است که به‌موقع تهیه نمی‌شوند. «در برخی استان‌ها فصل یخبندان در آبان‌ماه شروع می‌شود و اگر موافقت‌نامه به‌موقع مبادله نشود تأثیر لازم در اجرای پروژه‌ها را نخواهد داشت». یکی از افراد مصاحبه‌شونده بیان می‌کند که شکل و محتوای موافقت‌نامه‌ها به‌گونه‌ای است که نیازهای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را برآورده نمی‌کند و دستگاه‌های اجرایی هم به مفاد آن تمکین نمی‌کنند. برخی از پاسخ‌گویان نیز به نتیجه‌گرا نبودن رویکرد حاکم بر موافقت‌نامه‌ها انتقاد کرده‌اند.

**گروه دوم** در پاسخ به سؤال ۲۹، دو نفر از مصاحبه‌شونده‌ها نقش موافقت‌نامه‌ها در مدیریت اجرای بودجه را مثبت ارزیابی کرده‌اند، هرچند که ایرادهایی نیز به آن وارد کرده‌اند، از جمله اینکه موافقت‌نامه‌ها باید ساده تنظیم شود و نیازی نیست که شامل ریز اطلاعات باشد، چرا که برخی قلمروها جزء اختیارات مدیران دستگاه‌های اجرایی است. در موافقت‌نامه‌ها سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی باید دنبال این باشد که آیا هدفش



در حد معقول محقق شده است یا نه. در مواردی مجلس شورای اسلامی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سلیقه‌های خود را در موافقت‌نامه‌ها اعمال می‌کنند. در برخی موارد نیز اطلاعات مندرج در موافقت‌نامه‌ها غیرمفید و نالازم هستند. آنها اظهار می‌دارند در صورت عملیاتی شدن بودجه، محتوای موافقت‌نامه‌ها بهبود خواهد یافت.

یکی از مصاحبه‌شونده‌ها نیز نقش موافقت‌نامه‌ها، با شکل کنونی، را در مدیریت اجرای بودجه منفی ارزیابی کرده و بر این باور است که آنها از هدف اصلی‌شان دور شده و به ابزاری برای دخالت در امور دستگاه‌های اجرایی تبدیل شده‌اند. به‌عنوان مثال، در موافقت‌نامه‌های کنونی تا این سطح دخالت می‌شود که چه نوع کالایی و به چه میزان خریداری شود و اینکه دستگاه‌ها چه نوع فعالیتی انجام دهند.

گروه سوم) بیشتر پاسخ‌گویان در این گروه، موافقت‌نامه را سازوکار نظارتی مفیدی برای اجرای درست بودجه و هدایت اعتبارات در مجاری قانونی‌شان می‌دانند. این ابزار برای محدود کردن زیاده‌خواهی‌های دستگاه‌های اجرایی و نیز جلوگیری از اقدامات خودسرانه آنها لازم است. اما این سازوکار در عمل، کارایی لازم را ندارد و از کارویژه اصلی‌اش دور شده است. در شرایط کنونی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای پیشبرد کارهای خودش، به‌جای نظارت بر عملیات دستگاه‌های اجرایی، شریک آنها شده است. دستگاه‌های اجرایی هم برای دستیابی به اعتبارات مصوبشان، منویات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را اجرا می‌کنند.

گروه چهارم) \_\_\_\_\_

#### نتیجه‌گیری ۲۹

موافقت‌نامه‌ها نقش مؤثر و مفیدی در اجرای بودجه دارند. این سند برای نظارت بر حسن اجرای برنامه لازم است و به ارزیابی بهتر نتایج کمک می‌کند. آن همچنین دستگاه‌های اجرایی را در قبال ورودی‌ها پاسخگو می‌سازد و بی‌انضباطی‌های مالی را کاهش می‌دهد. باین‌حال، شکل کنونی موافقت‌نامه‌ها به‌گونه‌ای است که قدرت تصمیم‌گیری را از دستگاه‌های اجرایی می‌گیرد. همچنین، گاهی اطلاعاتی در آنها گنجانده می‌شود که مورد استفاده هیچ مرجع نظارتی قرار نمی‌گیرند. در مواردی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سلیقه‌های خود را در موافقت‌نامه‌ها اعمال می‌کند.

#### ۶-۴-۲ مأموریت ذی‌حساب‌ها در فرایند اجرای بودجه و انجام هزینه‌ها

در این سؤال از مصاحبه‌شونده‌ها خواسته شده است تا مأموریت ذی‌حساب‌ها در فرایند اجرای بودجه و مشارکت آنها در انجام هزینه‌ها را ارزیابی کنند.

**گروه اول** مصاحبه‌شونده‌ها ضمن اشاره به وظایف متعارف ذی‌حساب‌ها در فرایند اجرای بودجه به انتقاد از عملکرد آنها پرداخته‌اند. آنها بر این باورند که ذی‌حساب‌ها می‌توانند با انجام کنترل‌های مالی و تطبیق عملیات و هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی با قوانین و مقررات نقش موثری در اجرای درست بودجه و انجام هزینه‌ها، آن‌گونه که مورد انتظار است، داشته باشند. با این حال، در عمل کارایی لازم را ندارند و از وظایف معمول و اصلی‌شان بسیار دور شده‌اند.

اکثر پاسخ‌گویان عملکرد ذی‌حسابی‌ها را ناکارآمد ارزیابی کرده و وجود آنها را غیرمفید تشخیص داده که نیاز چندانی هم به آنها وجود ندارد. یکی از افراد مصاحبه‌شونده اظهار می‌دارد که در ۹۰ درصد مواردی که مسئول دستگاه اجرایی دستور هزینه می‌دهد، ذی‌حساب هم قبول می‌کند و برای ۱۰ درصد باقیمانده نیز نیازی به یک چنین تشکیلاتی نیست و می‌توان خود مدیران را در قبال آن پاسخ‌گو دانست. در واقع می‌توان اختیار هزینه‌کرد را به مدیران دستگاه‌های اجرایی داد و از آنها انتظار پاسخ‌گویی را داشت. بسیاری از مصاحبه‌شونده‌ها با ذکر عناوینی همچون «ذی‌حساب‌ها جز اذیت کردن کاری ندارند»، «آنها سد راه دستگاه‌های اجرایی هستند»، «آنها بیشتر مشکل درست می‌کنند»، «آنها بیشتر به صورت سلیقه‌ای عمل می‌کنند»، «به تعداد ذی‌حسابان مفسر قانون محاسبات عمومی وجود دارد»، «آنها گردش امور دستگاه‌های اجرایی را با کندی مواجه می‌کنند»، «ذی‌حسابان در فرایند تصمیم‌گیری دستگاه‌های اجرایی مداخله می‌کنند»، از عملکرد ذی‌حسابی‌ها در فرایند اجرای بودجه انتقاد کرده‌اند.

نکته‌ای که تعدادی از پاسخ‌گویان به آن اشاره کرده‌اند این است که ذی‌حسابان بعد از مدتی که در دستگاه اجرایی می‌مانند، مانند مدیران آن فکر می‌کنند و بیشتر مدافع منافع دستگاه اجرایی می‌شوند. موضوع دیگری که برخی از مصاحبه‌شونده‌ها خاطرنشان کرده‌اند ناهماهنگی بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها و ذی‌حسابی‌هاست. گاهی اوقات ذی‌حسابان مندرجات موافقت‌نامه‌ها را که حاصل کار کارشناسان سازمان

مدیریت و برنامه‌ریزی است، به صورت تمام و کمال اجرا نمی‌کنند. آنچه که برای ذی‌حساب‌ها مهم است بحث نقدینگی و رعایت فصول هزینه است. یعنی ابتدا هزینه کردن اعتبارات مهم است و نه در چارچوب موافقت‌نامه حرکت کردن. بنابراین، احکام موافقت‌نامه از ضمانت اجرایی چندانی برخوردار نیست. علت این مشکل جدایی مدیریت ذی‌حسابی‌ها از مدیریت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی است.

مداخله ذی‌حسابی‌ها در امور تصمیم‌گیری دستگاه‌های اجرایی و برخورد سلیقه‌ای آنها نیز از جمله نارسایی‌هایی است که مصاحبه‌شونده‌ها در فرایند اجرای بودجه و انجام هزینه‌ها توسط ذی‌حسابی‌ها بر شمرده‌اند. در بسیاری موارد ذی‌حساب‌ها در برابر اقدامات مدیران دستگاه‌های اجرایی قرار می‌گیرند و مانع از اجرای سریع و درست کارها می‌شوند. در مواردی از قوانین و مقررات مالی بر ضد دستگاه‌ها استفاده می‌کنند. در مواردی اتفاق افتاده که اسناد هزینه‌ای دستگاه اجرایی از جانب ذی‌حسابی‌ها پذیرفته نشده، ولی دیوان محاسبات اشکالی در آنها ندیده است. همچنین در مواردی سند هزینه‌ای از یک دستگاه اجرایی پذیرفته شده، ولی با همان سند از دستگاه دیگری مخالفت شده است. در واقع رویه‌های متنوعی در دستگاه‌های اجرایی حاکم است. ذی‌حساب‌ها آشنایی چندانی با ضوابط و رویه‌های ساختاری و تشکیلاتی دستگاه‌های اجرایی ندارند. همچنین سازگاری لازم بین آنها و دستگاه‌های اجرایی وجود ندارد.

**گروه دوم** در پاسخ به سؤال ۳۰، هر سه مصاحبه‌شونده نقش ذی‌حساب‌ها در فرایند اجرای بودجه و انجام هزینه‌ها را مهم و مؤثر ارزیابی کرده‌اند. با وجود این به این نکته هم اشاره کرده‌اند که ذی‌حسابی‌ها فراتر از حدود اختیاراتشان در کار دستگاه‌های اجرایی دخالت می‌کنند. یکی از مصاحبه‌شونده‌ها بیان می‌کند که ذی‌حسابی‌ها مدیریت نقدینگی انجام می‌دهند. در دستگاه‌های اجرایی که ذی‌حسابی‌ها هستند، تخلفات مالی کمتر است و آنها نظارت داخلی در دستگاه‌های اجرایی را انجام می‌دهند. با وجود این، لازم است هماهنگی بیشتری بین آنها و دستگاه‌های اجرایی وجود داشته باشد.

**گروه سوم** ذی‌حسابی‌ها می‌توانند جلوی افراط و تفریط‌های دستگاه‌های اجرایی را بگیرند و اعتبارات را در مسیر قانونی‌شان هدایت کنند. اما آنها در عمل به‌عنوان یک سازوکار نظارتی کارایی لازم را ندارند و از کارویژه اصلی‌شان دور هستند. همچنین

۱۰۲ بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)

هماهنگی لازم بین ذی‌حسابی‌ها و مدیران دستگاه‌های اجرایی وجود ندارد. برخی از پاسخ‌گوها اظهار می‌دارند که اگر حسابرسی برنامه‌ای را جایگزین حسابرسی قانونی کنیم، نیازی به ذی‌حسابی‌ها نخواهد بود.

گروه چهارم) \_\_\_\_\_

#### نتیجه‌گیری ۳۰

اکثر مصاحبه‌شونده‌ها عملکرد ذی‌حسابی‌ها را ناکارآمد ارزیابی کرده و وجود آنها را غیرمفید تشخیص داده‌اند. ذی‌حسابی‌ها فراتر از حدود اختیاراتشان در کار دستگاه‌های اجرایی دخالت می‌کنند و سازگاری چندانی بین آنها وجود ندارد. باین‌حال، برخی از پاسخ‌گوها نقش ذی‌حسابی‌ها در فرایند اجرای بودجه را مؤثر و مفید ارزیابی کرده‌اند.

# فصل سوم

---

## جمع بندی و نتیجه گیری



مجموعه حاضر نتایج و یافته‌های تحلیلی مصاحبه‌هایی بود که با دست‌اندرکاران و متولیان تهیه و تنظیم، تصویب و اجرای بودجه طی چند مرحله اجرا شده است. مصاحبه‌ها مسائل و مشکلات مربوط به هریک از مراحل چهارگانه فرایند بودجه‌ریزی یعنی تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا و نظارت بر بودجه را دربرمی‌گیرند. به‌طور خلاصه عمده‌ترین کاستی‌های بودجه‌ریزی در کشور به تفکیک مراحل تهیه، تصویب و اجرای بودجه طبق نظر افراد مزبور عبارت‌اند از:

### ۳-۱ تهیه بودجه

۱. شکل و ساختار کنونی بودجه کشور مطلوب نیست. در سند بودجه کنونی تفکیک روشنی بین امور حاکمیتی و غیرحاکمیتی وجود ندارد. شکل کنونی سند به‌گونه‌ای است که مشخص نیست چه اهدافی از تنظیم آن دنبال می‌شود و برای رسیدن به آنها چه مقدار اعتبار لازم است. برای این منظور لازم است که ساختار نظام اداری کشور اصلاح شود. فقدان باور دستگاه‌های اجرایی به اصلاحات و کارشکنی آنها در اجرای اقدامات اصلاحی و نیز ناهمخوانی اقدامات صورت گرفته با ساختارها و نهادهای کشور از جمله علل عدم توفیق اقدامات اصلاحی صورت گرفته است.

۲. برای بهبود فرایند بودجه‌ریزی و اصلاح طبقه‌بندی اطلاعات ناکافی، لازم است اصلاحاتی در نظام مدیریت بخش عمومی صورت گیرد. در واقع، لازم است تشکیلات و سازمان مدیریت دولت اصلاح شود. ضعف توان کارشناسی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وجود گروه‌های ذی‌نفع که خواستار وضع فعلی هستند و فقدان اراده معطوف به اصلاح از جمله موانع جدی اصلاح نظام بودجه‌ریزی است.

۳. اطلاعات کنونی سند بودجه به‌گونه‌ای نیست که حقوق تصویبی و نظارتی مجلس را تأمین کند و تصویر روشنی از فعالیت‌های دولت به‌دست بدهد. برای مجلس مشخص نیست که به‌ازای منابعی که از طریق بودجه در جامعه تزریق می‌شود، چه خروجی حاصل می‌شود. در مورد شرکت‌های دولتی تنها قید اطلاعات مربوط به میزان مالیات و سود آنها در سند بودجه کفایت می‌کند.

۴. شفافیت و دقت برآوردهای درآمدی و هزینه‌ای بودجه پایین است. تصمیمات احساسی و ناگهانی دولت، ناسازگاری بین برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی، حاکمیت منافع دستگاهی، خلق درآمدهای صوری برای جبران و توازن هزینه‌ها و نیز برای پاسخ‌گویی به مطالبات افراد و گروه‌های خاص، بیش‌برآوردی درآمدها و کم‌برآوردی هزینه‌ها، تصمیمات حین اجرای بودجه، ساختار مدیریت دولتی در کشور از جمله علل تورش بین اقلام برآوردی و عملکردی درآمدها و هزینه‌هاست. این نقیصه معمولاً از طریق تقدیم متمم بودجه به مجلس، جابه‌جایی اعتبارات ردیف‌های قانون بودجه، تقلیل اعتبارات سرمایه‌گذاری و نیمه‌تمام گذاشتن پروژه‌های عمرانی ترمیم می‌شود.

۵. تفکیک نوع هزینه‌ها و انتساب آنها به نوع درآمدها به شفاف بودن بیشتر بودجه و عملکرد بهتر دولت کمک خواهد کرد. اما اراده پایینی برای اجرای آن وجود دارد و موفقیت آن در عمل خیلی پایین است.

۶. در خصوص تبصره‌ها دو دیدگاه کلی وجود دارد. دیدگاه نخست تبصره‌ها را جزئی از فرایند بودجه‌ریزی می‌داند و وجود حداقلی از آنها را برای هدایت بودجه لازم می‌شمارد. باین‌حال، این دیدگاه تبصره‌های موجود را بسیار زیاد می‌داند و از محدود کردن آنها به چند تبصره مفید و لازم دفاع می‌کند. دیدگاه دوم، اما تبصره‌ها را صرفاً ترفندی برای قانون‌گذاری آسان و به‌مثابه گریزگاه‌هایی برای اجرای عملیات مورد نظر دولت و رافع مشکلات دستگاه‌های اجرایی می‌داند. از این دیدگاه، تبصره‌ها روشی برای دور زدن و شاید تخریب مفاد قوانین موجودند.

۷. تسهیلات تکلیفی در بودجه ابزاری پرهزینه و ناکارآمد است و در جهت افزایش توان تولیدی جامعه نیست. برعکس، اوراق مشارکت درعین‌حال که نقدینگی را کاهش می‌دهد، منابعی را نیز برای دولت فراهم می‌کند. استفاده از این ابزار بر تسهیلات



تکلیفی ارجحیت دارد. استفاده از تسهیلات تکلیفی موجب شده است تا اولویت‌های بانکی در سند بودجه تعیین و در نتیجه عملکرد ضعیفی بر بانک‌ها تحمیل شود.

۸. کسری بودجه مربوط به زمانی است که از همان ابتدای سال پیش‌بینی هزینه‌ها از پیش‌بینی درآمدها پیشی بگیرد. کسری بودجه صوری از شکاف حسابداری درآمدها و هزینه‌ها حاصل می‌شود. اما کسری بودجه واقعی یا پنهان ناشی از بیش‌برآوردی درآمدها یا کم‌برآوردی هزینه‌ها در ابتدای سال است. کسری بودجه به‌خودی‌خود پدیده بدی نیست؛ اما اگر پنهان یا شفاف نباشد مشکل‌ساز می‌شود. شاید بهتر آن است که تعادل بودجه را طی یک دوره میان‌مدت در نظر گرفت.

۹. حرکت از نظام نقدی به تعهدی در ثبت و نگهداری حساب‌های مدیریت مالی کشور، حداقل در مورد بودجه عمرانی لازم و مفید است. امکان تعهدی کردن بودجه عمرانی وجود دارد؛ اما مشکلاتی بر سر راه تعهدی کردن بودجه است. برای اجرای موفقیت‌آمیز این کار باید بسترهای نهادی و سازوکارهای لازم را فراهم آورد. اصلاح قانون محاسبات عمومی و نیز قوانین مالی کشور از جمله این بسترهاست.

۱۰. دو سالانه شدن بودجه، به‌ویژه در مورد بودجه عمرانی، مفید است؛ اما در مورد امکان عملیاتی شدن آن در شرایط کنونی تردید وجود دارد. این اقدام به فرایند تصمیم‌گیری کمک می‌کند و تصویر بلندمدت‌تری را در اختیار نمایندگان و دستگاه‌های اجرایی قرار می‌دهد. با این حال، توان کارشناسی لازم برای اجرای آن وجود ندارد.

۱۱. تهیه بودجه عملیاتی ممکن و برای پاسخ‌گویی به نیازهای مالی کشور مفید است، هرچند که انجام این کار دشوار می‌نماید. داشتن اراده سیاسی، فرهنگ‌سازی در نظام اداری و در بین مدیران، بازنگری در قوانین استخدامی و مقررات مالی و اداری، استقرار شایسته‌سالاری، تقویت بخش خصوصی و ترک اجرای امانی کارهای دولتی از جمله زمینه‌های مدیریتی و اجرایی تهیه بودجه عملیاتی است.

۱۲. تهیه گزارش سالیانه آثار اقتصادی - اجتماعی بودجه برای برنامه‌ریزی دقیق‌تر و بهبود تصمیمات دولت و مجلس لازم است. همچنین، این گزارش به نمایندگان کمک می‌کند تا به هنگام بررسی و تصویب لایحه بودجه بهتر تصمیم بگیرند.

۱۳. بودجه‌های سنواتی چندان مقید و ملزم به این نیستند که طی یک دوره پنج‌ساله

اهداف برنامه توسعه را محقق سازند. گاهی اهدافی در بودجه دنبال می‌شود که با اهداف برنامه همخوان نیست. دقت پایین پیش‌بینی‌های برنامه، ناهمخوانی تقویم سیاسی و برنامه‌ریزی، ضعف توان کارشناسی در برآورد دقیق درآمدها و هزینه‌ها از جمله علل ناهمخوانی بودجه و برنامه است.

۱۴. فرایند کنونی تصویب بودجه اشکال دارد و اصلاح آن ضروری است. برخی تهیه و تنظیم مرحله‌ای بودجه را اقدام مفیدی می‌دانند. این کار دقت بررسی‌ها را افزایش داده و فرصت بیشتری در اختیار دولت و مجلس برای سیاست‌گذاری‌های کلان قرار می‌دهد. همچنین به تفاهم دولت و مجلس در مورد لایحه بودجه کمک می‌کند. با این حال، برخی نیز به دلیل گستردگی مشکلات ساختاری در کشور، این اقدام را چندان مفید نمی‌دانند.

## ۲-۳ تصویب بودجه

۱۵. به هنگام بررسی بودجه در مجلس نگاه محلی و منطقه‌ای غالب است و نمایندگان بیشتر دغدغه مسائل و مشکلات حوزه انتخابیه‌شان را دارند تا مسائل و موضوعات کلان کشور.

۱۶. اکثر نمایندگان مجلس از صلاحیت کافی برای رسیدگی به بودجه برخوردار نیستند، هرچند که این صلاحیت در ادوار مختلف مجلس متفاوت بوده است. شیوه رسیدگی به بودجه کارشناسی نیست و در بسیاری موارد به صورت سلیقه‌ای با آن برخورد می‌شود. برگزاری دوره‌های آموزشی برای نمایندگان و تهیه گزارش‌های کارشناسی از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس و همچنین توزیع نماینده‌ها در کمیسیون‌های تخصصی براساس توان علمی و تخصصی آنها از جمله راهکارهای تعدیل این کاستی است.

۱۷. تنظیم قواعد و مقررات برای برقراری انضباط مالی، اصلاح تصمیم‌های اتخاذ شده، تلاش برای ایجاد کارایی عملیاتی، تخصیص منابع به اولویت‌ها، همکاری با دولت در تهیه بودجه، انطباق بودجه با برنامه‌های توسعه از جمله زمینه‌های اصلی مداخله قوه مقننه در بودجه است. اما در حال حاضر پرداختن به مسائل حاشیه‌ای و جزئیات بودجه، نمایندگان را از ایفای نقش اصلی‌شان در بودجه بازداشته است. مجلس باید به سیاست‌های دولت رأی بدهد و به نظارت بر برنامه‌های مصوب بپردازد، نه اینکه در بودجه کارشناسی شده دستگاه‌های اجرایی دخالت کند و اعتبارات آنها را کم یا زیاد کند.

۱۸. تعیین ضرایب عادلانه برای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات جاری و اطمینان از عادلانه بودن این ضرایب، نظارت بر کار شورای برنامه‌ریزی استان، تصویب قوانین و مقررات مربوط به نظام درآمد - هزینه استان و نظارت بر آن، تلاش برای افزایش درآمد استان از طریق اخذ مجوزهای قانونی و کوشش برای از میان برداشتن موانع خاص درآمدی از جمله زمینه‌هایی است که نمایندگان می‌توانند در نظام درآمد - هزینه استان ایفای نقش کنند.

### ۳-۳ بودجه استانی

۱۹. اکثر مصاحبه‌شونده‌ها مخالفتی با عدم تمرکز ندارند، اما در مورد دامنه و گستره آن و نیز نحوه اجرای سیاست‌های مربوط دغدغه‌هایی دارند. آنان با گسترش دامنه تمرکززدایی به سطحی پایین‌تر از استان مخالف هستند. در عین آنکه آنچه در کشور اتفاق افتاده، بیشتر به تراکم‌زدایی تشبیه می‌کنند تا تمرکززدایی.

۲۰. شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان اختیارات لازم را برای ایفای نقش اصلی‌اش ندارد. در مورد بیش از دوسوم اعتبارات استانی در مرکز تصمیم‌گیری می‌شود. تفاوت عمده‌ای در کارکردهای نظام استانی و ملی وجود ندارد، چرا که استان هم در چارچوب دستورالعمل‌های دیکته شده از مرکز عمل می‌کند.

۲۱. معیار مشخصی برای تفکیک فعالیت‌های ملی و استانی، به‌ویژه در مورد بودجه عمرانی، وجود ندارد. معیارهای موجود بیشتر سلیقه‌ای است. می‌توان کارکرد فعالیت‌ها و نیز دامنه و گستره آثار آنها را به‌عنوان معیار تفکیک قرار داد.

۲۲. عمده‌ترین چالش‌های نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی استانی عبارت‌اند از:

الف) شورای برنامه‌ریزی استان اختیار سیاست‌گذاری لازم را ندارد.

ب) به توانایی‌های استان در وصول درآمدها و هزینه کردن منابع استانی توجه چندانی نمی‌شود و در مورد درآمدهای استانی هم در سطح ملی تصمیم‌گیری می‌شود.

ج) گاهی دولت به تعهدات خود در مورد تخصیص اعتبارات عمل نمی‌کند.

د) وزارتخانه‌ها برنامه‌های خود را به دستگاه‌های اجرایی استان تحمیل می‌کنند و

سندهای برنامه‌ای تهیه شده در استان را چندان قبول ندارند.

ه) اعتبارات کافی برای تکمیل طرح‌های عمرانی استان اختصاص داده نمی‌شود. (و) بین اختیارات قانونی وزرا و دستگاه‌های مرکزی و تصمیمات استانی تناسب چندانی وجود ندارد.

۲۳. خزانه معین استان به معنای واقعی خود شکل نگرفته است و از اختیارات لازم برخوردار نیست. این دستگاه به دلیل وابستگی‌اش به خزانه مرکزی نقش چندانی در مدیریت منابع و مصارف استانی ندارد. با این حال، خزانه استان موجب شده است که دستگاه‌های اجرایی استانی با شرایط سخت گذشته مواجه نباشند.

۲۴. تعهدات مالی و اجرایی ناشی از فعالیت‌های استانی به چندین شیوه مدیریت می‌شود. به عنوان مثال، برای شروع یک پروژه سعی می‌شود تا ۴۰ درصد اعتبارات آن در همان سال تأمین شود و تعهدات آتی از ۶۰ درصد بالاتر نباشد. همچنین، کوشش می‌شود که تعهداتی خارج از روال منطقی بودجه سال‌های قبل ایجاد نشود. تدوین جداول منابع و مصارف در طول یک برنامه و تصویب آن در شورای برنامه‌ریزی استان نیز از جمله شیوه‌های مدیریت تعهدات است.

#### ۳-۴ اجرای بودجه

۲۵. در قانون برنامه‌بودجه اقتدار لازم به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای مدیریت فرایند بودجه داده شده، ولی این اقتدار در عمل مخدوش است. چانه‌زنی دستگاه‌های اجرایی در گرفتن بودجه اقتدار سازمان را زیر سؤال برده است. همچنین، متأثر بودن تصمیمات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از ملاحظات سیاسی و غیرکارشناسی برخی افراد و نهادها، اقتدار این سازمان را تضعیف کرده است. عوامل سیاسی قادرند پروژه‌هایی را به‌رغم نداشتن توجیه فنی، اقتصادی و اجتماعی بر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تحمیل کنند. افزون بر این، ضعف توان کارشناسی و ناهماهنگی بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت اقتصاد و دارایی موجب تضعیف اقتدار این سازمان شده است.

۲۶. آیین‌نامه‌ها و مقررات لازم برای اجرای بودجه‌های سالیانه به‌موقع تهیه و ابلاغ نمی‌شوند، هرچند که روند تهیه و ابلاغ زمانی آیین‌نامه‌ها و مقررات نسبت به قبل بهتر شده است.

۲۷. حجم قوانین و مقررات لازم‌الاجرا در بودجه‌های سالیانه با فعالیتهای اجرایی متناسب نیست. در مواردی قوانین و مقرراتی در بودجه گنجانده شده است که برای انجام فعالیتهای اجرایی چندان لازم نیستند. همچنین، بسیاری از احکامی که در مرکز صادر می‌شوند در استان‌ها ظرفیت اجرایی لازم را ندارند. برخی از قوانین و مقررات بودجه‌های سالیانه در تناقض با دیگر قوانین و مقررات کشور هستند و همین نارسایی موجب سردرگمی و تأخیر در اجرای بودجه و فعالیتهای دستگاه‌های اجرایی شده است. دستگاه‌های اجرایی هر ساله با قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های جدیدی در بودجه مواجه می‌شوند که در فعالیتهای جاری آنها اختلال ایجاد می‌کند.

۲۸. بیشتر مصاحبه‌شونده‌ها عملکرد سازوکار تخصیص اعتبار در ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و خزانه‌داری را کارآمد نمی‌دانند. مشکل نقدینگی و ناهمخوانی آن با اعتبارات مصوب موجب شده است تا خزانه براساس تشخیص خود دست به بازتخصیص اعتبارات بزند. با این حال، برخی نیز نقش سازوکار تخصیص اعتبار را در ایجاد هماهنگی مؤثر و مفید می‌دانند، هرچند که به کاستی‌های آن نیز اشاره می‌کنند، از جمله اینکه تخصیص اعتبارات به‌موقع انجام نمی‌شود و بین زمان وصول درآمدها و اجرای هزینه‌ها تناسب وجود ندارد.

۲۹. موافقت‌نامه‌ها نقش مؤثر و مفیدی در اجرای بودجه دارند. این سند برای نظارت بر حسن اجرای برنامه لازم است و به ارزیابی بهتر نتایج کمک می‌کند و نیز دستگاه‌های اجرایی را در قبال ورودی‌ها پاسخگو می‌سازد و بی‌انضباطی‌های مالی را کاهش می‌دهد. با این حال، شکل کنونی موافقت‌نامه‌ها به‌گونه‌ای است که قدرت تصمیم‌گیری را از دستگاه‌های اجرایی می‌گیرد. همچنین، گاهی اطلاعاتی در آنها گنجانده می‌شود که مورد استفاده هیچ مرجع نظارتی قرار نمی‌گیرد. در مواردی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سلیقه‌های خود را در موافقت‌نامه‌ها اعمال می‌کند.

۳۰. اکثر مصاحبه‌شونده‌ها عملکرد ذی‌حسابی‌ها را ناکارآمد ارزیابی کرده و وجود آنها را غیرمفید تشخیص داده‌اند. ذی‌حسابی‌ها فراتر از حدود اختیارات‌شان در کار دستگاه‌های اجرایی دخالت می‌کنند و سازگاری چندان بی‌عملکرد آنها وجود ندارد. با این حال، برخی از پاسخ‌گوها نقش ذی‌حسابی‌ها در فرایند اجرایی بودجه را مؤثر و مفید ارزیابی کرده‌اند.

نظرات طیف دست‌اندرکاران بودجه متضمن نکته‌های اصلی برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور است. اینکه بودجه در وضعیت کنونی شأن یک بسته سیاست‌گذاری را ندارد و تعهدات دولت در ازای هزینه منابع هنگفتی که از این راه صورت می‌گیرد، معلوم نیست، زنده‌بار بزرگی است. فقدان اراده معطوف به اصلاحات و عدم باور دستگاه‌های اجرایی به ضرورت تحول به شکل کارشکنی در اقدامات اصلاحی ظهور و بروز دارد.

حاکمیت منافع دستگاهی به افت دقت و شفاف بودن اطلاعات، خلق نیازهای بدون اولویت، بیش‌برآوردی درآمدها و در نتیجه به تورش در برآوردها منجر می‌شود. تبصره‌سازی ترفندی برای قانون‌گذاری آسان است و غلبه گرایش‌های محلی و منطقه‌ای نمایندگان بر تحلیل ویژگی‌های کلان بودجه، توجه به آثار اقتصادی - اجتماعی هزینه‌های دولت را به حداقل می‌رساند. ناهمخوانی تقویم سیاسی و برنامه‌ریزی کشور به تصمیم‌گیری‌های غیرکارشناسی می‌انجامد و برنامه‌های اصلاحات نیازمند تقویت دانش فنی و توان کارشناسی نمایندگان مجلس، تقویت جایگاه بودجه‌ریزی، حرکت به سوی بودجه عملیاتی، کارآمد کردن مکانیسم تخصیص اعتبار و بازتعریف نقش و ضرورت حضور ذی‌حسابی‌ها در دستگاه‌های اجرایی است.

برنامه‌ریزی برای حل و فصل موارد بالا مستلزم تجهیز مرکزی متکی بر اقتدار لازم برای تحقیقات کارشناسی با حضور و در خارج از اراده قوه مجریه به‌منظور اصلاح ساختار مدیریت بخش عمومی در میان‌مدت است. یافته‌های تحقیقاتی این مرکز می‌تواند به تدریج و مرحله‌به‌مرحله به اجرای آزمایشی درآید و در صورت توفیق از طریق برقراری دوره‌های آموزشی عملیاتی شود.

پیوستها







## پیوست ۱ پرسش‌نامه تفصیلی مصاحبه با دست‌اندرکاران بودجه قسمت اول تهیه بودجه

۱. نظرتان را در مورد شکل و ساختار لایحه بودجه بفرمایید؟ به نظر شما آیا شکل کنونی مطلوب است یا خیر و اگر مطلوب نیست چرا؟ چه کار باید کرد که مطلوب شود؟ آیا راهکار مشخصی به نظر جنابعالی می‌رسد؟ آیا ساختارهای بودجه‌ای به قدری پیچیده است که اصلاً باز کردن این کار ناممکن است؟ به نظر شما چرا اقداماتی که برای اصلاح ساختار نظام بودجه‌ای تا به حال شده و احکامی که صادر شده نتوانسته نتیجه قابل قبولی را هم به قوه مقننه و هم در داخل قوه مجریه ارائه دهد؟
۲. آیا به نظر شما اصلاح ساختار طبقه‌بندی بودجه برای بهبود بخش تهیه بودجه کافی است یا برای این منظور باید اصلاحاتی در نظام مدیریت، مؤسسات و شرکت‌های دولتی انجام داد؟ به عبارت دیگر، آیا به طور مستقیم خود سند را می‌توانیم اصلاح کنیم یا این اصلاحات باید معطوف به اصلاحاتی در شکل تشکیلاتی و سازمان مدیریت دولتی نیز باشد؟
۳. به نظر شما دامنه اطلاعات مطلوب بودجه‌ای تا کجاست؟ آیا بخش به اصطلاح فرابودجه‌ای را هم شامل می‌شود؟ به بیان دیگر آیا سند بودجه علاوه بر حوزه مدیریت مستقیم دولت باید اطلاعاتی در مورد نهادها، مؤسسات، شرکت‌های بخش عمومی هم داشته باشد؟ آیا باید اطلاعات مربوط به بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسه‌های انتفاعی و غیرانتفاعی بخش عمومی، شهرداری‌ها، حوزه فعالیت‌های از محل درآمدهای اختصاصی و از این قبیل نیز به گونه‌ای در سند بودجه وجود داشته باشد یا خیر؟
۴. به نظر شما آیا اعداد و ارقام بودجه‌ای در وضعیت فعلی در حد کفایت شفاف است؟ به عبارت دیگر آیا در اسناد بودجه سال‌های اخیر ارقام درآمدی مثل برآورد مالیات‌ها،

نفت، گاز و ... و اقلام هزینه‌ای وزارتخانه‌ها و سازمان‌های گوناگون دارای دقت قابل قبول بوده است؟ اگر نبوده لطفاً توضیح بفرمایید فاصله بین اقلام پیش‌بینی شده و اقلام عملکردی در اجرا ناشی از چیست و چگونه باید مدیریت شود؟

۵. ماهیت درآمدهای بودجه‌ای متنوع است؛ آیا مفید می‌دانید که نوع هزینه‌ها تفکیک و به نوع درآمدها منتسب شود؟

۶. نقش تبصره‌های بودجه را به شکلی که معمول شده است، چگونه ارزیابی می‌کنید؟ آیا تبصره‌نویسی جزئی از فرایند بودجه‌ریزی است یا در واقع ترفندی برای قانون‌گذاری آسان؟ ارزیابی شما از کارکردهای تبصره‌ها و نقش آن در اجرای بودجه مثبت است یا منفی و چرا؟

۷. احکام راجع به اعتبارات تکلیفی نظام بانکی کشور در اسناد بودجه را چگونه ارزیابی می‌کنید؟ نقش استفاده از اوراق مشارکت را چگونه به نظر شما کدام‌یک از این دو مورد مرجح‌اند؟

۸. کسری در بودجه را چگونه تعریف می‌کنید و نظر شما در مورد آن چیست؟ آیا کسری بودجه را باید در قالب سال مالی شناسایی و تحلیل کنیم یا می‌توانیم اثرهای میان‌مدت، مثلاً دوره برنامه را در تعادل بودجه مورد نظر قرار بدهیم؟ آیا می‌توانیم قالب‌هایی را برای تشخیص وجود کسری بودجه تعریف کنیم و آن را به تصویب برسانیم؟

۹. در حال حاضر، روش ثبت و نگهداری حساب‌های مدیریت مالی کشور مبتنی بر نظام نقدی است، درحالی‌که بسیاری از تصمیم‌ها و اقدام‌های اجرایی مستلزم تعهد بخشی از منابع سال‌های آتی است. آیا در مورد تبدیل روش‌های پیش‌بینی بودجه‌ای از نقدی به تعهدی نظری دارید؟ آیا این کار در شرایط کنونی می‌تواند عملی باشد و از طرف خزانه دنبال شود؟ آیا می‌توان با اصلاح تدریجی برخی از قوانین امکان ایجاد تعهد در مواردی معین و انعکاس آثار آن را در بودجه فراهم کرد؟

۱۰. آیا مفید می‌دانید که سند بودجه هر سال شامل بودجه دو سال باشد؟ بودجه سال مورد نظر و پیش‌بینی سال بعد که البته این سال اخیر نیز در سال بعد به‌عنوان بودجه سال، همراه با پیش‌بینی سال بعد از آن مطرح خواهد شد. مثلاً پیشنهاد بودجه سال ۱۳۸۵ برای تصویب، با پیش‌بینی بودجه سال ۱۳۸۶ همراه باشد.

۱۱. نظر شما در مورد تهیه بودجه عملیاتی با بودجه مبتنی بر فعالیت چیست؟ آیا آن را عملی و مفید می‌دانید؟ زمینه‌های مدیریتی و اجرایی برای تهیه چنین بودجه‌ای کدام است؟

۱۲. آیا لازم می‌دانید که در فرایند تهیه سند بودجه گزارشی از آثار اقتصادی متغیرهای بودجه‌ای (مثل حجم اعتبارات جاری و عمرانی، کسر بودجه و منابع تأمین آن، درآمدهای نفت، مالیات‌ها، وام‌ها، ترکیب ریالی و ارزی بودجه و امثال آن) بر دیگر متغیرهای اقتصادی، اجتماعی کشور (مثل بیکاری، تورم، حساب جاری، تراز پرداخت‌ها، توزیع درآمدها و ...) ارائه شود؟

۱۳. چگونه می‌توان ارتباط بین بودجه هر سال را با برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله بازشناسی و تعقیب کرد؟ آیا در حال حاضر چنین ارتباطی وجود دارد؟

۱۴. آیا مفید می‌دانید که تهیه و تنظیم بودجه به صورت مرحله‌ای انجام بگیرد؟ مثلاً در مرحله نخست رسیدگی به اطلاعات و ارقام کلان، در مرحله دوم رسیدگی به حوزه‌های اصلی وظایف دولت و در مرحله آخر ریز اطلاعات؟

#### قسمت دوم تصویب بودجه

۱۵. به نظر شما نمایندگان مجلس در رسیدگی به بودجه بیشتر به مسائل حوزه انتخابیه خود توجه دارند یا به کلیات موضوع؟

۱۶. آیا به صورت معمول، صلاحیت فنی اکثر نمایندگان برای رسیدگی به بودجه دولت کافی است؟ اگر نه، چه پیشنهادی را برای رفع این نقص دارید؟

۱۷. به نظر شما ویژگی اصلی دخالت قوه مقننه در بودجه چیست؟ اصلاح تصمیم‌های اتخاذ شده قبلی برقراری انضباط مالی، تخصیص منابع به اولویت‌ها، ایجاد کارایی عملیاتی یا ...؟ آیا این ویژگی در کارکردهای سنوات اخیر نمایندگان به هنگام رسیدگی به بودجه قابل ملاحظه است؟

۱۸. در نظام درآمد و هزینه استان چه نقشی برای نمایندگان مجلس وجود دارد؟

#### قسمت سوم بودجه استانی

۱۹. در سال‌های اخیر تمرکززدایی از بودجه شتاب بیشتری گرفته و خزانه معین نیز در استان‌ها تشکیل شده است. به نظر شما آیا فرایند تمرکززدایی باید از استان‌ها به سمت شهرستان‌ها یا رده‌های پایین‌تر مدیریتی دولت هم ادامه پیدا کند؟ آیا روش کنونی

تفویض برخی از اختیارات تصمیم‌گیری به سطح استان‌ها نوعی دوگانگی در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای ایجاد نکرده است؟

۲۰. نقش و جایگاه شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان در بررسی تطبیقی با نظام ملی چیست و آن را چگونه ارزیابی می‌کنید. تفاوت‌های عمده در کارکردهای نظام استانی با ملی، چالش‌ها و چشم‌اندازهای آن کدام است؟

۲۱. معیارهای تفکیک فعالیت‌های ملی و استانی در حوزه‌های بودجه جاری و عمرانی چیست و آنها را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

۲۲. چالش‌های نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی استانی و زمینه‌های حقوقی، جغرافیایی و اقتصادی آنها کدام است؟

۲۳. ارزیابی شما از کارکردهای خزانه استان در تخصیص اعتبارات و مدیریت منابع و مصارف مربوط چیست؟ خزانه‌های استان چه تسهیلاتی را به‌وجود آورده‌اند و روند آتی آنها را چگونه ترسیم می‌کنید؟

۲۴. تأثیر تعهدات مالی و اجرایی ناشی از فعالیت‌های استانی در منابع سال‌های آتی چگونه باید مدیریت و کنترل شود؟

#### قسمت چهارم اجرای بودجه

۲۵. بعد از تصویب بودجه، آیا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از اقتدار و توان لازم برای مدیریت فرایند بودجه، ابلاغ بودجه مصوب و سازمان‌دهی امور اجرایی برخوردار است؟ اگر کاستی هست در کجاست؟

۲۶. آیا آیین‌نامه‌ها و مقررات لازم برای اجرای بودجه‌های سالیانه که معمولاً در ضوابط اجرا یا تبصره‌های بودجه پیش‌بینی می‌شود به‌موقع تهیه و به مجریان ابلاغ می‌شود؟

۲۷. آیا حجم قوانین و مقررات لازم‌الاجرا در بودجه‌های سالیانه را متناسب با فعالیت‌های اجرایی می‌دانید؟

۲۸. آیا مکانیسم تخصیص اعتبار به‌صورت کنونی می‌تواند به نقش مورد انتظار عمل کرده و بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، خزانه‌داری و نیازهای دستگاه‌های اجرایی هماهنگی ایجاد کند؟

۲۹. روابط بودجه‌ای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با دستگاه‌های اجرایی معمولاً از طریق مبادله موافقت‌نامه‌ها تنظیم می‌شود که ضرورت مبادله آن اغلب مورد تأکید مجلس هم قرار می‌گیرد. جنابعالی تهیه و تنظیم موافقت‌نامه‌ها را در مدیریت اجرای بودجه مؤثر می‌شناسید؟ چگونه؟

۳۰. مأموریت ذی‌حسابی‌ها در فرایند اجرای بودجه و مشارکت آنان در انجام هزینه‌ها را چگونه تشریح و ارزیابی می‌کنید؟

## پیوست ۲ پرسش‌نامه تفصیلی مصاحبه با نمایندگان دوره ششم مجلس شورای اسلامی

### قسمت اول تهیه بودجه

۱. نظرتان را در مورد شکل و ساختار لایحه بودجه بفرمایید؟ به نظر شما آیا شکل کنونی مطلوب است یا خیر و اگر مطلوب نیست چرا؟ چه کار باید کرد که مطلوب شود؟ آیا راهکار مشخصی به نظر جنابعالی می‌رسد؟ آیا ساختارهای بودجه‌ای به قدری پیچیده است که اصلاً باز کردن این کار ناممکن است؟ به نظر شما چرا اقداماتی که برای اصلاح ساختار نظام بودجه‌ای تا به حال شده و احکامی که صادر شده نتوانسته نتیجه قابل قبولی را هم به قوه مقننه و هم در داخل قوه مجریه ارائه دهد؟

۲. آیا به نظر شما اصلاح ساختار طبقه‌بندی بودجه برای بهبود بخش تهیه بودجه کافی است یا برای این منظور باید اصلاحاتی در نظام مدیریت، مؤسسات و شرکت‌های دولتی انجام داد؟ به عبارت دیگر، آیا به طور مستقیم خود سند را می‌توانیم اصلاح کنیم یا این اصلاحات باید معطوف به اصلاحاتی در شکل تشکیلاتی و سازمان مدیریت دولتی نیز باشد؟

۳. به نظر شما دامنه اطلاعات مطلوب بودجه‌ای تا کجاست؟ آیا بخش به اصطلاح فرابودجه‌ای را هم شامل می‌شود؟ به بیان دیگر آیا سند بودجه علاوه بر حوزه مدیریت مستقیم دولت باید اطلاعاتی در مورد نهادها، مؤسسات، شرکت‌های بخش عمومی هم داشته باشد؟ آیا باید اطلاعات مربوط به بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسه‌های انتفاعی و غیرانتفاعی بخش عمومی، شهرداری‌ها، حوزه فعالیت‌های از محل درآمدهای اختصاصی و از این قبیل نیز به گونه‌ای در سند بودجه وجود داشته باشد یا خیر؟

۴. به نظر شما آیا اعداد و ارقام بودجه‌ای در وضعیت فعلی در حد کفایت شفاف است؟ به عبارت دیگر آیا در اسناد بودجه سال‌های اخیر ارقام درآمدی مثل برآورد مالیات‌ها، نفت، گاز و ... و اقلام هزینه‌ای وزارتخانه‌ها و سازمان‌های گوناگون دارای دقت قابل قبول بوده است؟ اگر نبوده لطفاً توضیح بفرمایید فاصله بین اقلام پیش‌بینی شده و اقلام عملکردی در اجرا ناشی از چیست و چگونه باید مدیریت شود؟

۵. ماهیت درآمدهای بودجه‌ای متنوع است آیا مفید می‌دانید که نوع هزینه‌ها تفکیک و به نوع درآمدها منتسب شود؟

۶. نقش تبصره‌های بودجه را به شکلی که معمول شده است چگونه ارزیابی می‌کنید؟ آیا

- تبصره‌نویسی جزئی از فرایند بودجه‌ریزی است یا در واقع ترفندی برای قانون‌گذاری آسان؟ ارزیابی شما از کارکردهای تبصره‌ها و نقش آن در اجرای بودجه مثبت است یا منفی و چرا؟
۷. احکام راجع به اعتبارات تکلیفی نظام بانکی کشور در اسناد بودجه را چگونه ارزیابی می‌کنید؟ نقش استفاده از اوراق مشارکت را چگونه؟ به نظر شما کدام یک از این دو مورد مرجح‌اند؟
۸. در سال‌های اخیر تمرکززدایی از بودجه شتاب بیشتری گرفته و خزانه معین نیز در استان‌ها تشکیل شده است. به نظر شما آیا فرایند تمرکززدایی باید از استان‌ها به سمت شهرستان‌ها یا رده‌های پایین‌تر مدیریتی دولت هم ادامه پیدا کند؟ آیا روش کنونی تفویض برخی از اختیارات تصمیم‌گیری به سطح استان‌ها نوعی دوگانگی در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای ایجاد نکرده است؟
۹. کسری در بودجه را چگونه تعریف می‌کنید و نظر شما در مورد آن چیست؟ آیا کسری بودجه را باید در قالب سال مالی شناسایی و تحلیل کنیم یا می‌توانیم اثرهای میان‌مدت، مثلاً دوره برنامه را در تعادل بودجه مورد نظر قرار بدهیم؟ آیا می‌توانیم قالب‌هایی را برای تشخیص وجود کسری بودجه تعریف کنیم و آن را به تصویب برسانیم؟
۱۰. در حال حاضر، روش ثبت و نگهداری حساب‌های مدیریت مالی کشور مبتنی بر نظام نقدی است، در حالی که بسیاری از تصمیم‌ها و اقدام‌های اجرایی مستلزم تعهد بخشی از منابع سال‌های آتی است. آیا در مورد تبدیل روش‌های پیش‌بینی بودجه‌ای از نقدی به تعهدی نظری دارید؟ آیا این کار در شرایط کنونی می‌تواند عملی باشد و از طرف خزانه دنبال شود؟ آیا می‌توان با اصلاح تدریجی برخی از قوانین امکان ایجاد تعهد در مواردی معین و انعکاس آثار آن را در بودجه فراهم کرد؟
۱۱. آیا مفید می‌دانید که سند بودجه هر سال شامل بودجه دو سال باشد؟ بودجه سال مورد نظر و پیش‌بینی سال بعد که البته این سال اخیر نیز در سال بعد به‌عنوان بودجه سال، همراه با پیش‌بینی سال بعد از آن مطرح خواهد شد. مثلاً پیشنهاد بودجه سال ۱۳۸۵ برای تصویب، با پیش‌بینی بودجه سال ۱۳۸۶ همراه باشد.
۱۲. نظر شما در مورد تهیه بودجه عملیاتی با بودجه مبتنی بر فعالیت چیست؟ آیا آن را عملی و مفید می‌دانید؟ زمینه‌های مدیریتی و اجرایی برای تهیه چنین بودجه‌ای کدام است؟
۱۳. آیا لازم می‌دانید که در فرایند تهیه سند بودجه گزارشی از آثار اقتصادی متغیرهای

بودجه‌ای (مثل حجم اعتبارات جاری و عمرانی، کسر بودجه و منابع تأمین آن، درآمدهای نفت، مالیات‌ها، وام‌ها، ترکیب ریالی و ارزی بودجه و امثال آن) بر دیگر متغیرهای اقتصادی، اجتماعی کشور (مثل بیکاری، تورم، حساب جاری، تراز پرداخت‌ها، توزیع درآمدها و ...) ارائه شود؟

۱۴. چگونه می‌توان ارتباط بین بودجه هر سال را با برنامه‌های میان مدت پنج‌ساله بازشناسی و تعقیب کرد؟ آیا در حال حاضر چنین ارتباطی وجود دارد؟

۱۵. به نظر شما آیا سند بودجه به اندازه کافی روشن و قابل فهم است؟ اگر پاسخ منفی است آیا فهم بودجه در حد کشورها امر دشواری است یا عیب در شیوه تنظیم بودجه ایران است؟  
۱۶. نظر شما در مورد زمان‌بندی رسیدگی به بودجه در مجلس چیست؟ تحویل ۵ آذر ده روز فرصت برای بررسی نمایندگان، ده روز برای کمیسیون تخصصی و پانزده روز برای کمیسیون تلفیق ...).

۱۷. آیا مفید می‌دانید که تهیه و تنظیم بودجه به صورت مرحله‌ای انجام بگیرد؟ مثلاً در مرحله نخست رسیدگی به اطلاعات و ارقام کلان، در مرحله دوم رسیدگی به حوزه‌های اصلی وظایف دولت و در مرحله آخر ریز اطلاعات؟

#### قسمت دوم تصویب بودجه

۱۸. به نظر شما نمایندگان مجلس در رسیدگی به بودجه بیشتر به مسائل حوزه انتخابیه خود توجه دارند یا به کلیات موضوع؟

۱۹. آیا به صورت معمول، صلاحیت فنی اکثر نمایندگان برای رسیدگی به بودجه دولت کافی است؟ اگر نه چه پیشنهادی را برای رفع این نقص دارید؟

#### قسمت سوم اجرای بودجه

۲۰. بعد از تصویب بودجه، آیا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از اقتدار و توان لازم برای مدیریت فرایند بودجه، ابلاغ بودجه مصوب و سازمان‌دهی امور اجرایی برخوردار است؟ اگر کاستی هست در کجاست؟

۲۱. آیا آیین‌نامه‌ها و مقررات لازم برای اجرای بودجه‌های سالیانه که معمولاً در ضوابط



اجرا یا تبصره‌های بودجه پیش‌بینی می‌شود به‌موقع تهیه و به مجریان ابلاغ می‌شود؟  
۲۲. آیا حجم قوانین و مقررات لازم‌الاجرا در بودجه‌های سالیانه را متناسب با فعالیت‌های اجرایی می‌دانید؟

۲۳. آیا مکانیسم تخصیص اعتبار به‌صورت کنونی می‌تواند به نقش مورد انتظار عمل کرده و بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، خزانه‌داری و نیازهای دستگاه‌های اجرایی هماهنگی ایجاد کند؟

۲۴. روابط بودجه‌ای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با دستگاه‌های اجرایی معمولاً از طریق مبادله موافقت‌نامه‌ها تنظیم می‌شود که ضرورت مبادله آن اغلب مورد تأکید مجلس هم قرار می‌گیرد. جنابعالی تهیه و تنظیم موافقت‌نامه‌ها را در مدیریت اجرای بودجه مؤثر می‌شناسید؟ و در مرحله اجرا استحضار دارید که ذی‌حساب‌ها در تصمیم‌گیری مالی مشارکت دارند این را چه مقدار برای اجرای بودجه مفید می‌دانید؟

**پیوست ۳ معرفی نمایندگان که با آنها مصاحبه شده است**

<p>نام و نام‌خانوادگی: حسن سلیمانی          تحصیلات: لیسانس حقوق قضایی          کمیسیون: قضایی و حقوقی          سوابق شغلی: قاضی دادگستری، معاون سازمان بازرسی کل کشور</p>	<p>سابقه نمایندگی: دوره هفتم و ششم و چهارم          سن: ۵۲</p>
<p>نام و نام‌خانوادگی: احمد میدری          تحصیلات: دکترای اقتصاد          کمیسیون: اقتصادی          سوابق شغلی: محقق مرکز تحقیقات استراتژیک ریاست جمهوری، استاد دانشگاه، محقق مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی</p>	<p>سابقه نمایندگی: دوره ششم          سن: ۴۲</p>
<p>نام و نام‌خانوادگی: محسن صفایی فراهانی          تحصیلات: فوق‌لیسانس راه و ساختمان          کمیسیون: برنامه‌وبودجه          سوابق شغلی: مشاور عالی شهرداری تهران، مشاور وزیر نیرو، قائم‌مقام و معاون وزیر صنایع سنگین، معاون سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، توسعه نیشکر و صنایع جانبی آن.</p>	<p>سابقه نمایندگی: دوره ششم          سن: ۵۷</p>
<p>نام و نام‌خانوادگی: محمدباقر نوبخت          تحصیلات: دکترای اقتصاد و مدیریت          کمیسیون: برنامه‌وبودجه          سوابق شغلی: مدیرکل آموزش و پرورش استان، عضو هیئت امنای دانشگاه‌های شمال ایران، استاد دانشگاه</p>	<p>سابقه نمایندگی: دوره ششم، پنجم، چهارم و سوم          سن: ۵۵</p>
<p>نام و نام‌خانوادگی: رجبعلی مزروعی          تحصیلات: لیسانس فیزیک - فوق‌لیسانس برنامه‌ریزی اقتصادی          کمیسیون: برنامه‌وبودجه          سوابق شغلی: کارمند وزارت نفت، رایزن فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در نیجریه، وابسته فرهنگی در پاکستان، مدیرکل مرکز تحقیقات برنامه‌ریزی سد کرخه، مشاور اقتصادی رئیس‌جمهور</p>	<p>سابقه نمایندگی: دوره ششم          سن: ۴۸</p>

<p>نام و نام خانوادگی: علی قنبری</p> <p>تحصیلات: دکترای اقتصاد</p> <p>کمیسیون: برنامه‌بودجه</p> <p>سوابق شغلی: معاون امور بین‌المللی وزیر کار، عضو هیئت علمی دانشگاه تربیت مدرس، معاون وزارت جهاد کشاورزی در امور عشایر، مشاور نخست‌وزیر، استاندار کهگیلویه و بویراحمد، معاون پژوهشی سازمان مطالعه و تدوین کتب دانشگاه (سمت)، مشاور وزیر اقتصاد، فرماندار فارس</p>	<p>سابقه نمایندگی: دوره ششم و پنجم</p> <p>سن: ۵۰</p>
<p>نام و نام خانوادگی: میرعلی اشرف عبداله‌پور حسینی</p> <p>تحصیلات: لیسانس صنایع</p> <p>کمیسیون: اقتصادی</p> <p>سوابق شغلی: رئیس ستاد مشترک ۳۱ عاشورا، مشاور امور حقوقی و مجلس، رئیس ستاد کل ن.م. مدیرعامل شرکت جهاد خانه‌سازی رزمندگان، مستشار دیوان محاسبات کشور</p>	<p>سابقه نمایندگی: دوره ششم و سوم</p> <p>سن: ۴۴</p>
<p>نام و نام خانوادگی: سیدمحمد میرمحمدی</p> <p>تحصیلات: دکترای مدیریت</p> <p>کمیسیون: برنامه‌بودجه و محاسبات</p> <p>سوابق شغلی: معاون رئیس‌جمهور و دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی، معاون نظارت و حسابرسی دفتر مقام معظم رهبری، رئیس دفتر رئیس‌جمهور، رئیس دفتر امور مشاوران نهاد ریاست‌جمهوری، استاد دانشگاه</p>	<p>سابقه نمایندگی: دوره هفتم و ششم</p> <p>سن: ۵۷</p>
<p>نام و نام خانوادگی: حسن سبحانی</p> <p>تحصیلات: دکترای اقتصاد</p> <p>کمیسیون: برنامه‌بودجه</p> <p>سوابق شغلی: معاون پژوهشی و آموزشی وزارت فرهنگ و آموزش عالی، سرپرست مؤسسه توسعه و تحقیقات اقتصادی دانشگاه تهران، استاد دانشگاه</p>	<p>سابقه نمایندگی: دوره هفتم و پنجم</p> <p>سن: ۵۲</p>
<p>نام و نام خانوادگی: رضا عبداللهی</p> <p>تحصیلات: لیسانس مخابرات</p> <p>کمیسیون: اقتصادی</p> <p>سوابق شغلی: کارمند مخابرات، مدیر هماهنگی و پشتیبانی فنی کابل امور تلفن شهری تهران، معاون مدیرعامل هواپیمایی ج.ا.</p>	<p>سابقه نمایندگی: دوره ششم، پنجم، چهارم و سوم</p> <p>سن: ۵۰</p>

**پیوست ۴ معرفی رؤسای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان که با آنها مصاحبه شده است**

<p style="text-align: center;"><b>استان قم</b></p> <p>نام و نام خانوادگی: سیدمهدی طباطبایی سن: ۵۰ سال تحصیلات: فوق لیسانس مشاغل قبلی: _____ سال شروع خدمت در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: _____ تاریخ مصاحبه: ۱۳۸۴/۲/۲۲</p>
<p style="text-align: center;"><b>استان تهران</b></p> <p>نام و نام خانوادگی: جواد فرشباف ماهرویان سن: ۴۷ سال تحصیلات: دکترای مدیریت استراتژیک مشاغل قبلی: رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌های همدان و آذربایجان غربی، مدیرکل دفتر هماهنگی امور مناطق، مدیرکل مراکز مدارک و انتشارات، معاون امور مناطق و مجلس، معاون پشتیبانی و امور مجلس، جانشین معاون علوم و تکنولوژی مرکز تحقیقات استراتژیک، کارشناس ارشد مجمع تشخیص مصلحت نظام سال شروع خدمت در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: _____ تاریخ مصاحبه: ۱۳۸۴/۲/۳۱</p>
<p style="text-align: center;"><b>استان قزوین</b></p> <p>نام و نام خانوادگی: مجید قدیری حیدری تاریخ مصاحبه: ۱۳۸۴/۳/۵</p>

<b>استان سمنان</b>
<p>نام و نام خانوادگی: محسن جاویدان سن: ۵۲ سال تحصیلات: فوق لیسانس مشاغل قبلی: معاون دفتر توسعه و هماهنگی امور استان‌ها، معاون سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان زنجان، کارشناس و کارشناس مسئول سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان زنجان سال شروع خدمت در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: ۱۳۶۱ تاریخ مصاحبه: ۱۳۸۴/۳/۹</p>
<b>استان خراسان رضوی</b>
<p>نام و نام خانوادگی: حسن تیرئی تاریخ مصاحبه: ۱۳۸۴/۳/۱۶</p>
<b>استان هرمزگان</b>
<p>نام و نام خانوادگی: طالب زارع سن: ۳۹ سال تحصیلات: فوق لیسانس مدیریت دولتی مشاغل قبلی: کارشناسی بودجه‌ریزی سازمان مدیریت، معاون بودجه و نظارت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مدیرکل دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی امور اقتصادی استانداری بوشهر سال شروع خدمت در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: ۱۳۷۱ تاریخ مصاحبه: ۱۳۸۴/۳/۲۲</p>
<b>استان اردبیل</b>
<p>نام و نام خانوادگی: یعقوب نژادمحمد سن: ۳۸ تحصیلات: فوق لیسانس مشاغل قبلی: کارشناس اقتصادی بنیاد مستضعفان و جانبازان، کارشناس مطالعات سازمان برنامه استان اردبیل، کارشناس مسئول مطالعات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان اردبیل سال شروع خدمت در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: ۱۳۷۶ تاریخ مصاحبه: ۱۳۸۴/۳/۲۸</p>

<p style="text-align: center;"><b>استان آذربایجان غربی</b></p> <p>نام و نام خانوادگی: ابراهیم حق‌جو سن: ۴۷ سال تحصیلات: فوق لیسانس مشاغل قبلی: کارشناس و کارشناس مسئول و معاون سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان آذربایجان غربی سال شروع خدمت در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: ۱۳۶۳ تاریخ مصاحبه: ۱۳۸۴/۳/۲۹</p>
<p style="text-align: center;"><b>استان کرمانشاه</b></p> <p>نام و نام خانوادگی: محمدرضا عاشوری تاریخ مصاحبه: ۱۳۸۴/۴/۶</p>
<p style="text-align: center;"><b>استان لرستان</b></p> <p>نام و نام خانوادگی: محمدرضا رستمی تاریخ مصاحبه: ۱۳۸۴/۴/۷</p>
<p style="text-align: center;"><b>استان سیستان و بلوچستان</b></p> <p>نام و نام خانوادگی: اسدا... اکبری سن: ۵۸ سال تحصیلات: فوق لیسانس مدیریت دولتی مشاغل قبلی: کارشناس برنامه‌ریزی و بودجه کشوری، کارشناس مسئول گروه تلفیق، رئیس گروه امور اجتماعی، معاون بودجه و نظارت سال شروع خدمت در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: ۱۳۵۵ تاریخ مصاحبه: ۱۳۸۴/۴/۱۱</p>

<p style="text-align: center;"><b>استان اصفهان</b></p> <p>نام و نام خانوادگی: علی‌رضا صالح سن: ۴۰ سال تحصیلات: دکترا مشاغل قبلی: رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان کهگیلویه و بویراحمد، معاون دفتر بازرگانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، رئیس گروه برنامه دفتر صنایع و معادن سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، کارشناس دفتر صنایع و معادن سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سال شروع خدمت در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: ۱۳۶۹ تاریخ مصاحبه: ۱۳۸۴/۴/۱۲</p>
<p style="text-align: center;"><b>استان مازندران</b></p> <p>نام و نام خانوادگی: داود بنایی سن: ۵۰ سال تحصیلات: فوق لیسانس مشاغل قبلی: _____ سال شروع خدمت در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: ۱۳۶۴ تاریخ مصاحبه: ۱۳۸۴/۴/۱۶</p>
<p style="text-align: center;"><b>استان گیلان</b></p> <p>نام و نام خانوادگی: حسین آرامی سن: ۴۷ سال تحصیلات: فوق لیسانس برنامه‌ریزی سیستم‌ها مشاغل قبلی: کارشناس مسئول امور تولیدی، کارشناس مسئول تسهیلات تکلیفی سال شروع خدمت در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: _____ تاریخ مصاحبه: ۱۳۸۴/۴/۱۸</p>
<p style="text-align: center;"><b>استان چهارمحال و بختیاری</b></p> <p>نام و نام خانوادگی: عباسی تاریخ مصاحبه: ۱۳۸۴/۵/۹</p>

**استان مرکزی**

نام و نام خانوادگی: علی‌حیدر نوری

سن: ۴۳ سال

تحصیلات: فوق‌لیسانس برنامه‌ریزی سیستم‌ها

مشاغل قبلی: کارشناس امور زیربنایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کرمانشاه، معاون بودجه و نظارت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان سمنان، سرپرست سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان سمنان

سال شروع خدمت در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: ۱۳۶۹

تاریخ مصاحبه: ۱۳۸۴/۵/۱۲

**استان زنجان**

نام و نام خانوادگی: منصور نوروزی

سن: ۴۹ سال

تحصیلات: فوق‌لیسانس

مشاغل قبلی: \_\_\_\_\_

سال شروع خدمت در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: ۱۳۶۳

تاریخ مصاحبه: ۱۳۸۴/۵/۱۸

**استان یزد**

نام و نام خانوادگی: علی‌اکبر اولیا

سن: ۴۹ سال

تحصیلات: فوق‌لیسانس

مشاغل قبلی: \_\_\_\_\_

سال شروع خدمت در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: ۱۳۸۱

تاریخ مصاحبه: ۱۳۸۴/۵/۹



پیوست ۵ جداول تفصیلی نتایج حاصل از نظرسنجی عام از نمایندگان دوره ششم  
و هفتم مجلس شورای اسلامی

۱. تهیه بودجه

۱-۱. لطفاً نظر خود را درباره شکل و ساختار بودجه بفرمایید.

شکل کنونی مطلوب  نامطلوب  است نظری ندارم

۱-۲. لطفاً نظر خود را درباره طبقه‌بندی‌های بودجه در طرف درآمدها و هزینه‌ها بفرمایید:

طرف درآمدها: مطلوب  نامطلوب  است نظری ندارم

طرف هزینه‌ها: مطلوب  نامطلوب  است نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

جدول ۱ نظر نمایندگان مجلس ششم درباره شکل و ساختار و طبقه‌بندی‌های بودجه  
(درصد)

طبقه‌بندی‌ها		شکل و ساختار	نظرها
هزینه‌ها	درآمدها		
۱۳/۸	۲۰/۷	۱۷/۲	مطلوب
۶۹	۶۳/۸	۷۲/۴	نامطلوب
۱۷/۲	۱۵/۵	۱۰	بدون نظر / پاسخ
۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	جمع
۵۸	۵۸	۵۸	شمار نمایندگان

جدول ۱ نظر نمایندگان مجلس هفتم درباره شکل، ساختار و طبقه‌بندی بودجه  
(درصد)

طبقه‌بندی‌ها		شکل و ساختار	نظرها
هزینه‌ها	درآمدها		
۸/۳	۲۵	۰	مطلوب
۷۹/۲	۵۸/۳	۹۵/۸	نامطلوب
۱۲/۵	۱۶/۷	۴/۲	بدون نظر / پاسخ

**جدول ۱** نظر نمایندگان مجلس هفتم درباره شکل، ساختار و طبقه‌بندی بودجه (درصد)

طبقه‌بندی‌ها		شکل و ساختار	نظرها
هزینه‌ها	درآمدها		
۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	جمع
۲۴	۲۴	۲۴	شمار نمایندگان

۱-۳. آیا به نظر شما اصلاح شکل، ساختار و طبقه‌بندی‌های سند بودجه برای بهبود صرفاً بخش تهیه بودجه (در مجموعه فرایند بودجه از تهیه تا اجرا و نظارت) کافی است؟ یا برای این منظور باید اصلاحات دیگری در نظام مدیریت دولتی و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آن صورت گیرد؟  
 کافی  ناکافی  است نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....

.....

۱-۴. آیا سند بودجه علاوه بر اطلاعات حوزه مدیریت دولت، باید اطلاعاتی درباره همه یا تعدادی از نهادها، مؤسسات و شرکت‌های بخش عمومی هم به دست بدهد؟  
 بلی  خیر  نظری ندارم  اگر جواب بلی است، کدام نهادها، مؤسسات و شرکت‌ها؟ و در صورت لزوم توضیح:

.....

.....

۱-۵. به نظر شما در اسناد بودجه سال‌های اخیر دقت محاسبه اقلام درآمد (برآورد مالیات‌ها، درآمد نفت و گاز و ...) و اقلام هزینه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های گوناگون، در حد مطلوب بوده است؟  
 بلی  خیر  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....

.....

**جدول ۲** نظر نمایندگان مجلس ششم درباره کفایت اصلاح شکل و طبقه‌بندی بودجه،  
شمول سند بودجه و دقت اقلام درآمد و هزینه

(درصد)

نظرها	اصلاح شکل، ساختار و طبقه‌بندی کافی است؟	اطلاعات حوزه مدیریت دولت کافی است؟	دقت اقلام درآمد و هزینه در حد مطلوب است؟
بلی	۱۲/۱	۱۰/۳	۸/۶
خیر	۸۱	۸۴/۵	۷۲/۴
بدون نظر/ پاسخ	۶/۹	۵/۲	۱۸/۹
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۵۸	۵۸	۵۸

**جدول ۲** نظر نمایندگان مجلس هفتم درباره کفایت اصلاح شکل و طبقه‌بندی بودجه،  
شمول سند بودجه و دقت اقلام درآمد و هزینه

(درصد)

نظرها	اصلاح شکل، ساختار و طبقه‌بندی کافی است؟	اطلاعات حوزه مدیریت دولت کافی است؟	دقت اقلام درآمد و هزینه در حد مطلوب است؟
بلی	۴/۲	۱۶/۷	۴/۲
خیر	۹۱/۷	۷۰/۸	۹۵/۸
بدون نظر/ پاسخ	۴/۱	۱۲/۵	۰
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۲۴	۲۴	۲۴

۱-۶. منابع درآمدی بودجه متنوع است؛ برخی از محل فروش نفت و گاز، برخی از محل مالیات‌ها و برخی از محل فروش خدمات و جز اینها تأمین می‌شود. آیا مفید می‌دانید که نوع هزینه‌ها به نوع درآمدها منتسب شود؟ مثلاً منابع حاصل از صادرات نفت تنها به سرمایه‌گذاری اختصاص یابد؟  
هزینه‌های جاری دولت منحصراً از محل درآمدهای جاری مانند مالیات‌ها و عوارض و

۱۳۴ بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)

هزینه‌های سازمان‌های عرضه‌کننده خدمات ویژه، تنها از محل فروش این‌گونه خدمات تأمین شود؟

بلی  خیر  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

۷-۱. آیا مفید می‌دانید که بودجه هر سال شامل بودجه دو یا سه سال باشد: بودجه سال جاری و پیش‌بینی بودجه یکی دو سال بعدی که البته بودجه‌های اخیر در سال‌های بعد هم به‌عنوان بودجه سال جاری مورد رسیدگی مجدد قرار می‌گیرد؟

بلی  خیر  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

۸-۱. نظر شما در مورد تهیه بودجه عملیاتی یا مبتنی بر فعالیت (که در آن هر قلم هزینه دلالت بر فعالیت مشخص دارد) چیست؟ آن را مفید می‌دانید؟

بلی  خیر  نظری ندارم

آن را عملی می‌دانید؟

بلی  خیر  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

**جدول ۳** نظر نمایندگان مجلس ششم درباره انتساب نوع هزینه به نوع درآمدها،

شمول پیش‌بینی بودجه و تهیه بودجه عملیاتی

(درصد)

نظرها	انتساب نوع هزینه‌ها به نوع درآمدها	شمول پیش‌بینی بودجه	تهیه بودجه عملیاتی	
			مفید	عملی
بلی	۷۷/۶	۳۹/۷	۸۴/۵	۷۲/۴
خیر	۱۹	۴۱/۴	۸/۶	۱۷/۲
بدون نظر/ پاسخ	۳/۴	۱۹	۶/۸	۱۰/۳

**جدول ۳** نظر نمایندگان مجلس ششم درباره انتساب نوع هزینه به نوع درآمدها،  
شمول پیش‌بینی بودجه و تهیه بودجه عملیاتی

(درصد)

نظرها	انتساب نوع هزینه‌ها به نوع درآمدها	شمول پیش‌بینی بودجه	تهیه بودجه عملیاتی	
			مفید	عملی
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۵۸	۵۸	۵۸	۵۸

**جدول ۳** نظر نمایندگان مجلس هفتم در مورد انتساب نوع هزینه‌ها به نوع درآمدها،  
شمول پیش‌بینی بودجه و تهیه بودجه عملیاتی

(درصد)

نظرها	انتساب نوع هزینه‌ها به نوع درآمدها	شمول پیش‌بینی بودجه	تهیه بودجه عملیاتی	
			مفید	عملی
بلی	۵۴/۲	۵۸/۳	۹۱/۸	۷۰/۸
خیر	۴۵/۸	۴۱/۷	۴/۱	۸/۴
بدون نظر/ پاسخ	۰	۰	۴/۱	۲۰/۸
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۲۴	۲۴	۲۴	۲۴

۹-۱. نقش تبصره‌های بودجه را به شکلی که در سال‌های اخیر معمول شده، چگونه می‌بینید، مثبت یا منفی؟

منفی  مثبت  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....

.....

۱۰-۱. نقش اعتبارات تکلیفی سیستم بانکی کشور را چگونه ارزیابی می‌کنید؟ مثبت یا منفی؟

منفی  مثبت  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....

.....

۱۳۶ بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)

۱-۱۱. در سال‌های اخیر تمرکززدایی از بودجه شتاب بیشتری یافته و امروزه علاوه بر آنکه بخش مهمی از تصمیم‌های بودجه‌ای در استان‌ها گرفته می‌شود، خزانه معین نیز در استان‌ها تأسیس شده است. این فرایند را چگونه ارزیابی می‌کنید؟  
منفی □ مثبت □ نظری ندارم □ در صورت لزوم توضیح:

جدول ۴ نظر نمایندگان مجلس ششم درباره نقش تبصره‌های بودجه، اعتبارات تکلیفی و تمرکززدایی

(درصد)

نظرها	نقش تبصره‌های بودجه	نقش اعتبارات تکلیفی	تمرکززدایی
منفی	۳۱	۵۳/۴	۶/۹
مثبت	۴۱/۴	۳۱	۸۹/۷
بدون نظر/ پاسخ	۲۷/۵	۱۵/۵	۳/۴
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۵۸	۵۸	۵۸

جدول ۴ نظر نمایندگان مجلس هفتم درباره نقش تبصره‌های بودجه، اعتبارات تکلیفی و تمرکززدایی

(درصد)

نظرها	نقش تبصره‌های بودجه	نقش اعتبارات تکلیفی	تمرکززدایی
منفی	۷۹/۲	۳۷/۵	۱۲/۵
مثبت	۸/۳	۴۱/۷	۸۳/۳
بدون نظر/ پاسخ	۱۲/۵	۲۰/۸	۴/۲
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۲۴	۲۴	۲۴

۱-۱۲. نظر شما درباره گنجاندن قوانین و مقرراتی که ارتباط مستقیم با موضوع بودجه

سال مورد نظر ندارند در سند بودجه، چیست؟  
 مانعی ندارد □ ترفندی برای تصویب «آسان» قوانین است □ نظری ندارم □ در صورت لزوم توضیح:

.....  
 .....

**جدول ۵** نظر نمایندگان مجلس ششم درباره گنجاندن قوانین و مقررات دارای ارتباط غیرمستقیم با موضوع بودجه در سند بودجه

(درصد)

نظرها	گنجاندن قوانین و مقررات دارای ارتباط غیرمستقیم با موضوع بودجه در سند بودجه
مانعی ندارد	۲۰/۷
ترفندی برای تصویب آسان قوانین	۶۳/۸
بدون نظر/ پاسخ	۱۵/۵
جمع	۱۰۰
شمار نمایندگان	۵۸

**جدول ۵** نظر نمایندگان مجلس هفتم در باره گنجاندن قوانین و مقررات دارای ارتباط غیرمستقیم با موضوع بودجه در سند بودجه

(درصد)

نظرها	گنجاندن قوانین و مقررات دارای ارتباط غیرمستقیم با موضوع بودجه در سند بودجه
مانعی ندارد	۱۶/۷
ترفندی برای تصویب آسان قوانین	۷۹/۲
بدون نظر/ پاسخ	۴/۲
جمع	۱۰۰
شمار نمایندگان	۲۴

۱-۱۳. آیا لازم می‌دانید که همراه با سند بودجه گزارشی از اثرهای احتمالی متغیرهای بودجه‌ای (مانند حجم اعتبارات جاری و عمرانی، کسری بودجه، منابع تأمین از محل درآمد نفت، مالیات‌ها، وام‌ها، ترکیب ریالی و ارزی بودجه ...) در دیگر متغیرهای اقتصادی-اجتماعی (مانند بیکاری، تورم، نرخ تسعیر، حساب جاری تراز پرداخت‌ها، توزیع درآمد ...) ضمیمه شده باشد؟ این موضوع را چقدر ضروری می‌دانید؟  
 خیلی ضروری □ ضروری □ مفید اما نه ضروری □ بی‌فایده □ در صورت لزوم توضیح:

**جدول ۶** نظر نمایندگان مجلس ششم درباره ارائه گزارش اثرهای احتمالی متغیرهای بودجه‌ای در دیگر متغیرهای اقتصادی - اجتماعی همراه با سند بودجه (درصد)

نظرها	ارائه گزارش اثرهای احتمالی متغیرهای بودجه‌ای در دیگر متغیرهای اقتصادی-اجتماعی
خیلی ضروری	۶۲/۱
ضروری	۲۲/۴
مفید اما نه ضروری	۱۲/۱
بی‌فایده	۳/۴
جمع	۱۰۰
شمار نمایندگان	۵۸

**جدول ۶** نظر نمایندگان مجلس هفتم درباره ارائه گزارش اثرهای احتمالی متغیرهای بودجه‌ای در دیگر متغیرهای اقتصادی اجتماعی همراه با سند بودجه (درصد)

نظرها	ارائه گزارش اثرهای احتمالی متغیرهای بودجه‌ای در دیگر متغیرهای اقتصادی-اجتماعی
خیلی ضروری	۵۰
ضروری	۳۷/۵



**جدول ۶** نظر نمایندگان مجلس هفتم درباره ارائه گزارش اثرهای احتمالی متغیرهای بودجه‌ای در دیگر متغیرهای اقتصادی-اجتماعی همراه با سند بودجه (درصد)

نظرها	ارائه گزارش اثرهای احتمالی متغیرهای بودجه‌ای در دیگر متغیرهای اقتصادی-اجتماعی
مفید اما نه ضروری	۱۲/۵
بی‌فایده	۰
جمع	۱۰۰
شمار نمایندگان	۲۴

۱-۱۴. آیا در وضع کنونی میان بودجه هر سال با برنامه‌های میان‌مدت (پنج‌ساله) ارتباط لازم وجود دارد یا نه؟  
 بلی  خیر  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....

.....

۱-۱۵. آیا علاوه بر بودجه سالیانه نیازی برای تهیه برنامه سالیانه نیز هست؟  
 بلی  خیر  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....

.....

**جدول ۷** نظر نمایندگان مجلس ششم درباره میزان ارتباط بودجه با برنامه‌های میان‌مدت و نیاز به تهیه برنامه

نظرها	وجود ارتباط لازم میان بودجه هر سال با برنامه‌های میان‌مدت	تهیه برنامه سالیانه علاوه بر بودجه سالیانه
بلی	۴۶/۶	۵۸/۶
خیر	۳۹/۷	۳۶/۲
بدون نظر/ پاسخ	۱۳/۸	۵/۲

**جدول ۷** نظر نمایندگان مجلس ششم درباره میزان ارتباط بودجه با برنامه‌های میان‌مدت و نیاز به تهیه برنامه

(درصد)

نظرها	وجود ارتباط لازم میان بودجه هر سال با برنامه‌های میان‌مدت	تهیه برنامه سالیانه علاوه بر بودجه سالیانه
جمع	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۵۸	۵۸

**جدول ۷** نظر نمایندگان مجلس هفتم درباره میزان ارتباط بودجه با برنامه‌های میان‌مدت و نیاز به تهیه برنامه

(درصد)

نظرها	وجود ارتباط لازم میان بودجه هر سال با برنامه‌های میان‌مدت	تهیه برنامه سالیانه علاوه بر بودجه سالیانه
بلی	۲۵/۰	۵۸/۳
خیر	۶۶/۷	۲۹/۲
بدون نظر/ پاسخ	۸/۳	۱۲/۵
جمع	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۲۴	۲۴

**۲. رسیدگی و تصویب**

۱-۲. آیا سندی که با عنوان لایحه بودجه تقدیم مجلس می‌شود، از نظر رسیدگی به‌اندازه کافی روشن، شفاف و خلاصه قابل فهم هست؟  
 بلی  خیر  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....

.....

و اگر نیست، آیا فهم بودجه دولت در همه کشورها امر دشواری است  یا عیب از شیوه تنظیم سند بودجه در ایران است  یا هر دو  در صورت لزوم توضیح:

.....

.....

**جدول ۸** نظر نمایندگان مجلس ششم درباره شفافیت و قابل فهم بودن لایحه بودجه و تهیه بودجه دوساله

(درصد)

نظرها	شفاف و قابل فهم بودن لایحه بودجه تقدیم شده به مجلس	کمک نمودن تهیه بودجه دوساله به حل مشکل تنگی وقت	
بلی	۱۹	۳۴/۵	
خیر	۷۵/۹	۴۳/۱	
	دشواری فهم بودجه در همه کشورها		بدون پاسخ
	عیب از شیوه تنظیم سند بودجه در ایران		هر دو
	۶/۲	۲۷/۵	
بدون نظر/ پاسخ	۵/۱	۲۲/۴	
جمع	۱۰۰	۱۰۰	
شمار نمایندگان	۵۸	۵۸	

**جدول ۸** نظر نمایندگان مجلس هفتم درباره شفافیت و قابل فهم بودن لایحه بودجه و تهیه بودجه دوساله

(درصد)

نظرها	شفاف و قابل فهم بودن لایحه بودجه تقدیم شده به مجلس	کمک نمودن تهیه بودجه دوساله به حل مشکل تنگی وقت	
بلی	۴/۲	۵۴/۲	
خیر	۹۱/۷	۴۱/۷	
	دشواری فهم بودجه در همه کشورها		بدون پاسخ
	عیب از شیوه تنظیم سند بودجه در ایران		هر دو
	۰	۱۳/۶	
بدون نظر/ پاسخ	۴/۲	۴/۲	
جمع	۱۰۰	۱۰۰	
شمار نمایندگان	۲۴	۲۴	

۱۴۲ بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)

۲-۲. زمان‌بندی رسیدگی به بودجه در مجلس به شرح جدول زیر است. در برابر هریک از زمان‌ها نظر خود را از نظر کفایت فرصت با علامت ضربدر مشخص فرمایید.  
۲-۳. آیا تهیه بودجه دوساله (سال جاری و پیش‌بینی بودجه سال آینده) می‌تواند به حل مشکل تنگی وقت کمک کند؟  
بلی  خیر  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

۲-۴. اگر پاسخ به هریک از زمان‌ها «ناکافی اما قابل تغییر» باشد: لطفاً توضیح دهید (راه‌حل)؟

الف) .....  
ب) .....  
ج) .....  
د) .....

### جدول ۹ نظر نمایندگان مجلس ششم درباره زمان‌بندی رسیدگی به بودجه

(درصد)

فرصت کمیسیون تلفیق برای بررسی پیشنهاد کمیسیون‌های تخصصی	فرصت کمیسیون‌های تخصصی برای تهیه گزارش	فرصت نمایندگان برای ارائه پیشنهادها	تحویل لایحه بودجه به مجلس	نظرها
۵۰	۴۸/۳	۴۸/۳	۵۵/۲	کافی
۵/۲	—	۳/۴	۱/۷	ناکافی اما لاعلاج
۳۴/۵	۴۶/۶	۴۱/۴	۳۱	ناکافی اما قابل تغییر
۱۰/۳	۵/۲	۶/۹	۱۲/۱	بدون پاسخ
۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	جمع
۵۸	۵۸	۵۸	۵۸	شمار نمایندگان

## جدول ۹ نظر نمایندگان مجلس هفتم درباره زمان‌بندی رسیدگی به بودجه

(درصد)

فرصت کمیسیون تلفیق برای بررسی پیشنهاد کمیسیون‌های تخصصی	فرصت کمیسیون‌های تخصصی برای تهیه گزارش	فرصت نمایندگان برای ارائه پیشنهادها	تحویل لایحه بودجه به مجلس	نظرها
۲۵	۲۹/۲	۵۸/۳	۱۶/۷	کافی
۴/۲	۸/۳	۴/۲	۸/۳	ناکافی اما لاعلاج
۶۲/۵	۵۸/۳	۲۹/۲	۸/۳	ناکافی اما قابل تغییر
۸/۳	۴/۲	۸/۳	۱۶/۷	بدون پاسخ
۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	جمع
۲۴	۲۴	۲۴	۲۴	شمار نمایندگان

۵-۲. آیا مفید می‌دانید که رسیدگی به بودجه به صورت مرحله‌ای انجام گیرد: در مرحله نخست رسیدگی به اطلاعات و ارقام کلان، در مرحله بعدی رسیدگی به حوزه‌های اصلی و مرحله آخر رسیدگی به ریز اطلاعات؟  
 بلی  خیر  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....  
 .....

۶-۲. آیا صلاحیت فنی اکثریت نمایندگان مجلس را برای رسیدگی به بودجه دولت کافی می‌دانید؟  
 بلی  خیر  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....  
 .....

۱۴۴ بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)

**جدول ۱۰** نظر نمایندگان مجلس ششم درباره رسیدگی مرحله‌ای به بودجه و صلاحیت فنی نمایندگان

(درصد)

نظرها	انجام رسیدگی به بودجه به صورت مرحله‌ای	کافی بودن صلاحیت فنی اکثر نمایندگان مجلس برای رسیدگی به بودجه
بلی	۶۳/۸	۶/۹
خیر	۱۲/۱	۸۹/۲
بدون نظر/ پاسخ	۲۴/۲	۱۰/۳
جمع	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۵۸	۵۸

**جدول ۱۰** نظر نمایندگان مجلس هفتم درباره رسیدگی مرحله‌ای به بودجه و صلاحیت فنی نمایندگان

(درصد)

نظرها	انجام رسیدگی به بودجه به صورت مرحله‌ای	کافی بودن صلاحیت فنی اکثر نمایندگان مجلس برای رسیدگی به بودجه
بلی	۶۶/۷	۰
خیر	۲۰/۸	۹۵/۸
بدون نظر/ پاسخ	۱۲/۵	۴/۲
جمع	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۲۴	۲۴

۲-۷. آیا در رسیدگی به بودجه نمایندگان مجلس بیشتر به مصالح حوزه انتخابیه خود توجه دارند یا به کلیات موضوع؟

مصالح حوزه انتخابیه  کلیات موضوع  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....  
.....

جدول ۱۱ نظر نمایندگان مجلس ششم درباره رسیدگی به بودجه توسط نمایندگان (درصد)

نظرها	توجه بیشتر نمایندگان به مصالح حوزه انتخابیه خود یا به کلیات موضوع هنگام رسیدگی به بودجه
مصالح حوزه انتخابیه	۶۳/۸
کلیات موضوع	۱۵/۵
بدون نظر/ پاسخ	۲۰/۶
جمع	۱۰۰
شمار نمایندگان	۵۸

جدول ۱۱ نظر نمایندگان مجلس هفتم درباره رسیدگی به بودجه توسط نمایندگان (درصد)

نظرها	توجه بیشتر نمایندگان به مصالح حوزه انتخابیه خود یا به کلیات موضوع هنگام رسیدگی به بودجه
مصالح حوزه انتخابیه	۵۸/۳
کلیات موضوع	۸/۳
هر دو	۸/۳
بدون نظر/ پاسخ	۲۵
جمع	۱۰۰
شمار نمایندگان	۲۴

### ۳. اجرای بودجه

۳-۱. به‌طور کلی نظر شما درباره اجرای بودجه در ایران چیست - منفی یا مثبت؟  
 منفی  مثبت  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....

.....

۳-۲. آیا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی قدرت کافی را برای اجرای درست بودجه مصوب در اختیار دارد؟

۱۴۶ بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)

بلی  خیر  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح (اگر خیر، کاستی‌ها کجاست؟):

۳-۳. آیا در اجرای بودجه نقش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت اقتصاد و دارایی به‌ویژه خزانه‌داری کل به‌درستی تعیین شده است؟  
بلی  خیر  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

**جدول ۱۲** نظر نمایندگان مجلس ششم درباره اجرای بودجه و قدرت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای اجرای آن و تعیین نقش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت اقتصاد و دارایی به‌درستی (درصد)

نظرها	نحوه اجرای بودجه در ایران به‌طورکلی	دارا بودن قدرت کافی جهت اجرای درست بودجه مصوب توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	تعیین نقش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت دارایی به‌نحو صحیح
منفی		۲۷/۶	۲۷/۶
مثبت	۲۰/۷	۶۵/۵	۴۶/۵
بدون نظر / پاسخ	۲۴/۲	۶/۹	۲۵/۸
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۵۸	۵۸	۵۸

**جدول ۱۲** نظر نمایندگان مجلس هفتم درباره اجرای بودجه و قدرت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای اجرای آن و تعیین نقش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت اقتصاد و دارایی به‌درستی (درصد)

نظرها	نحوه اجرای بودجه در ایران به‌طورکلی	دارا بودن قدرت کافی جهت اجرای درست بودجه مصوب توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	تعیین نقش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت دارایی به‌نحو صحیح
منفی	۷۹/۲	۴۵/۸	۵۸/۳



**جدول ۱۲** نظر نمایندگان مجلس هفتم درباره اجرای بودجه و قدرت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای اجرای آن و تعیین نقش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت اقتصاد و دارایی به‌درستی (درصد)

نظرها	نحوه اجرای بودجه در ایران به‌طور کلی	دارا بودن قدرت کافی جهت اجرای درست بودجه مصوب توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	تعیین نقش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت دارایی به‌نحو صحیح
مثبت	۱۲/۵	۴۵/۸	۱۶/۷
بدون نظر/ پاسخ	۸/۳	۸/۳	۲۵
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۲۴	۲۴	۲۴

۳-۴. از نظر اجرای درست بودجه، تمرکززدایی، انتقال تصمیم‌گیری‌ها به استان‌ها و ایجاد خزانه کم‌ویش مستقل در استان‌ها را چگونه ارزیابی می‌کنید؟  
 منفی  مثبت  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....

.....

۳-۵. نظر شما درباره نقش بودجه عملیاتی (به معنای بودجه مبتنی بر فعالیت) در حسن اجرای بودجه چیست؟  
 منفی  مثبت  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....

.....

۳-۶. نظر شما در مورد تبدیل ثبت اقلام هزینه‌های بودجه از نقدی به تعهدی چیست؟  
 منفی  مثبت  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....

.....

**جدول ۱۳** نظر نمایندگان مجلس ششم درباره اجرای درست بودجه، تمرکززدایی و انتقال تصمیم‌گیری‌ها، نقش بودجه عملیاتی و تبدیل ثبات ارقام از نقدی به تعهدی (درصد)

نظرها	اجرای درست بودجه، تمرکززدایی و ... در استان‌ها	نقش بودجه عملیاتی در حسن اجرای بودجه	تبدیل ثبات ارقام هزینه‌های بودجه از نقدی به تعهدی
منفی	۱۳/۸	۷۸/۷	۲۹/۳
مثبت	۶۹	۷/۷	۲/۷
بدون نظر/ پاسخ	۱۷/۳	۱۳/۷	۵۰
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۵۸	۵۸	۵۸

**جدول ۱۳** نظر نمایندگان مجلس هفتم درباره اجرای درست بودجه، تمرکززدایی و انتقال تصمیم‌گیری‌ها، نقش بودجه عملیاتی و تبدیل ثبات ارقام از نقدی به تعهدی (درصد)

نظرها	اجرای درست بودجه، تمرکززدایی و ... در استان‌ها	نقش بودجه عملیاتی در حسن اجرای بودجه	تبدیل ثبات ارقام هزینه‌های بودجه از نقدی به تعهدی
منفی	۸/۳	۸/۳	۱۶/۷
مثبت	۷۹/۲	۸۷/۵	۵۸/۳
بدون نظر/ پاسخ	۱۲/۵	۴/۲	۲۵
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۲۴	۲۴	۲۴

#### ۴. نظارت بر اجرای بودجه

۴-۱. هم‌اینک مسئولیت نظارت مالی بر اجرای بودجه به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیوان محاسبات است و نظارت عملیاتی به عهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور آیا نظارت مالی و عملیاتی به شیوه کنونی را کافی می‌دانید؟

نظارت مالی: بلی  خیر  نظری ندارم

نظارت عملیاتی: بلی  خیر  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....  
.....

۴-۲. شیوه حسابرسی و ممیزی هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی را کافی و در حد مطلوب می‌دانید؟

بلی  خیر  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....  
.....

#### جدول ۱۴ نظر نمایندگان مجلس ششم درباره مسئولیت نظارت مالی و عملیاتی و شیوه حسابرسی و ممیزی هزینه دستگاه‌های اجرایی

(درصد)

نظرها	کافی بودن نظارت به شیوه کنونی		کافی بودن شیوه حسابرسی و ممیزی هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی
	مالی	عملیاتی	
بلی	۲۷/۶	۲۴/۱	۱۵/۵
خیر	۵۶/۹	۵۵/۲	۶۰/۳
بدون نظر/ پاسخ	۱۵/۵	۲۰/۷	۲۴/۲
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۵۸	۵۸	۵۸

#### جدول ۱۴ نظر نمایندگان مجلس هفتم درباره مسئولیت نظارت مالی و عملیاتی و شیوه حسابرسی و ممیزی هزینه دستگاه‌های اجرایی

(درصد)

نظرها	کافی بودن نظارت به شیوه کنونی		کافی بودن شیوه حسابرسی و ممیزی هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی
	مالی	عملیاتی	
بلی	۳۳/۳	۲۰/۸	۱۲/۵
خیر	۶۲/۵	۷۰/۸	۷۵

۱۵۰ بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)

**جدول ۱۴** نظر نمایندگان مجلس هفتم درباره مسئولیت نظارت مالی و عملیاتی و شیوه حسابرسی و ممیزی هزینه دستگاه‌های اجرایی

(درصد)

نظرها	کافی بودن نظارت به شیوه کنونی	
	مالی	عملیاتی
بدون نظر/ پاسخ	۴/۲	۸/۴
جمع	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۲۴	۲۴
	کافی بودن شیوه حسابرسی و ممیزی هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی	
	۴/۲	۸/۴
	۱۰۰	۱۰۰
	۲۴	۲۴

۳-۴. آیا خزانه‌داری کل توانایی لازم را برای ارائه اطلاعات به روز از وضع درآمد و هزینه دارد؟  
 بلی  خیر  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....  
 .....

۴-۴. آیا اصولاً اسناد بودجه‌ای را به اندازه کافی «شفاف» (Transparent) می‌بینید که قابل نظارت خواه مالی خواه عملیاتی باشند؟  
 بلی  خیر  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....  
 .....

**جدول ۱۵** نظر نمایندگان مجلس ششم درباره توانایی خزانه‌داری کل برای ارائه اطلاعات به روز و شفاف بودن اسناد بودجه‌ای

(درصد)

نظرها	توانایی خزانه‌داری کل برای ارائه اطلاعات به روز از وضع درآمد و هزینه	شفاف بودن اسناد بودجه‌ای به اندازه کافی
بلی	۲۴/۱	۱۵/۵
خیر	۵۳/۴	۶۹
بدون نظر/ پاسخ	۲۲/۴	۱۵/۵
جمع	۱۰۰	۱۰۰

**جدول ۱۵** نظر نمایندگان مجلس ششم درباره توانایی خزانه‌داری کل برای ارائه اطلاعات به روز و شفاف بودن اسناد بودجه‌ای

(درصد)

نظرها	توانایی خزانه‌داری کل برای ارائه اطلاعات به روز از وضع درآمد و هزینه	شفاف بودن اسناد بودجه‌ای به اندازه کافی
شمار نمایندگان	۵۸	۵۸

**جدول ۱۵** نظر نمایندگان مجلس هفتم درباره توانایی خزانه‌داری کل برای ارائه اطلاعات به روز و شفاف بودن اسناد بودجه‌ای

(درصد)

نظرها	توانایی خزانه‌داری کل برای ارائه اطلاعات به روز از وضع درآمد و هزینه	شفاف بودن اسناد بودجه‌ای به اندازه کافی
بلی	۲۹/۲	۴/۲
خیر	۴۵/۸	۷۵/۰
بدون نظر/ پاسخ	۲۵	۲۰/۸
جمع	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۲۴	۲۴

۴-۵. آیا آمادگی دستگاه‌های اجرایی را برای «پاسخ‌گویی» (Accountability) در حد

مطلوب می‌دانید یا نامطلوب؟

مطلوب  نامطلوب  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....  
 .....

**جدول ۱۶** نظر نمایندگان مجلس ششم درباره آمادگی دستگاه‌های اجرایی برای پاسخ‌گویی

(درصد)

نظرها	آمادگی دستگاه‌های اجرایی برای پاسخ‌گویی
مطلوب	۶/۹
نامطلوب	۸۷/۹

۱۵۲ بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)

**جدول ۱۶** نظر نمایندگان مجلس ششم درباره آمادگی دستگاه‌های اجرایی برای پاسخ‌گویی  
(درصد)

نظرها	آمادگی دستگاه‌های اجرایی برای پاسخ‌گویی
بدون پاسخ	۵/۲
جمع	۱۰۰
شمار نمایندگان	۵۸

**جدول ۱۶** نظر نمایندگان مجلس هفتم درباره آمادگی دستگاه‌های اجرایی برای پاسخ‌گویی  
(درصد)

نظرها	آمادگی دستگاه‌های اجرایی برای پاسخ‌گویی
مطلوب	۴/۲
نامطلوب	۷۹/۲
بدون پاسخ	۱۶/۷
جمع	۱۰۰
شمار نمایندگان	۲۴

۴-۶. از نظر نظارت بر اجرای بودجه، تمرکززدایی، تصمیم‌گیری‌ها با استان‌ها و ایجاد خزانه کم‌وبیش مستقل در آنها را چگونه ارزیابی می‌کنید؟  
منفی  مثبت  نظری ندارم  در صورت لزوم توضیح:

.....  
.....

**جدول ۱۷** نظر نمایندگان مجلس ششم درباره نحوه نظارت بر اجرای بودجه،  
تمرکززدایی، تصمیم‌گیری با استان‌ها و ایجاد خزانه کم‌وبیش مستقل

(درصد)

نظرها	نظارت بر اجرای بودجه، تمرکززدایی، تصمیم‌گیری با استان‌ها و ایجاد خزانه کم‌وبیش مستقل
منفی	۱۳/۸
مثبت	۶۹

**جدول ۱۷** نظر نمایندگان مجلس ششم درباره نحوه نظارت بر اجرای بودجه، تمرکززدایی، تصمیم‌گیری با استان‌ها و ایجاد خزانه کم‌بیش مستقل

(درصد)

نظرها	نظارت بر اجرای بودجه، تمرکززدایی، تصمیم‌گیری با استان‌ها و ایجاد خزانه کم‌بیش مستقل
بدون نظر/ پاسخ	۱۷/۳
جمع	۱۰۰
شمار نمایندگان	۵۸

**جدول ۱۷** نظر نمایندگان مجلس هفتم درباره نحوه نظارت بر اجرای بودجه، تمرکززدایی، تصمیم‌گیری با استان‌ها و ایجاد خزانه کم‌بیش مستقل

(درصد)

نظرها	نظارت بر اجرای بودجه، تمرکززدایی، تصمیم‌گیری با استان‌ها و ایجاد خزانه کم‌بیش مستقل
منفی	۴/۲
مثبت	۸۷/۵
بدون نظر/ پاسخ	۸/۳
جمع	۱۰۰
شمار نمایندگان	۲۴

##### ۵. نظرهای دیگر

۱-۵. در زمینه تهیه، رسیدگی و تصویب، اجرا و نظارت بر بودجه، اگر توجه به مباحث دیگری را لازم می‌دانید، مرقوم فرمایید.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

### مشخصات نماینده (پاسخ‌گو)

۱. نوبت چندم نمایندگی:

۲. جنس:

زن

مرد

۳. سن: .....

۴. تحصیلات:

دیپلم متوسطه: .....

دانشگاه بدون مدرک: .....

فوق دیپلم: .....

لیسانس: .....

فوق لیسانس: .....

دکتری: .....

تحصیلات حوزوی (مدارج): .....

۵. وضع شغلی پیش از نمایندگی

مزد و حقوق‌بگیر (بخش عمومی): .....

مزد و حقوق‌بگیری (بخش خصوصی): .....

مستقل (به حساب خود): .....

کارفرما: .....

غیرشاغل: .....



### پیوست ۶ جداول دوبعدی نتایج حاصل از پرسش‌نامه‌های بسته

همان‌طور که در مقدمه ذکر شد، علاوه بر مصاحبه‌های عمقی، در قالب یک پرسش‌نامه بسته از عموم نمایندگان نیز خواسته شده است که به پرسش‌های مطروحه پاسخ دهند. عده نمایندگانی که به این پرسش‌نامه پاسخ داده‌اند ۵۸ نفر است. باید توجه داشت که ممکن است بیشتر نمایندگانی که به این پرسش‌نامه پاسخ داده‌اند از جمله نمایندگانی باشند که نسبت به لایحه بودجه و شکل و محتوای آن نظر منفی داشته‌اند.

این پاسخ‌ها ضمن اینکه نتایج به‌دست آمده از مصاحبه‌های عمقی را تأیید می‌کنند، به لحاظ دیدگاه انتقادی نسبت به بودجه هشداردهنده‌اند. در نظرخواهی‌هایی که برای سنجش طرز برخورد و تلقی پاسخ‌گویان انجام می‌گیرد، درستی یا نادرستی اظهارنظرها ملاک نیست. این دیدگاه‌ها خواه درست باشند یا نادرست، هنگامی که اکثریت قاطع یک گروه نسبت به موضوعی نظر منفی دارند، مشکلی در کار است. یا نظرها درست‌اند و باید در نظام تهیه، رسیدگی، اجرا و نظارت بودجه اصلاحاتی انجام گیرد، یا نظرها نادرست‌اند که در این صورت لازم است نظام اطلاع‌رسانی تقویت شود. مصاحبه‌های عمقی بخش اول و استدلال‌های نمایندگان در مورد دلایل مخالفت و پیشنهادهایی که مطرح کرده‌اند، می‌تواند راهنمای حل بسیاری از مشکلات باشد.

### نگاهی به جدول‌ها و نتایج

#### ۱. تهیه سند بودجه

همان‌طور که در جدول شماره ۱ دیده می‌شود، حدود دوسوم نمایندگانی که به پرسش‌ها پاسخ داده‌اند، نسبت به شکل، ساختار و صراحت طبقه‌بندی بودجه، یعنی پرسش‌های اول و دوم نظر منفی دارند. با در نظر گرفتن شمار نمایندگانی که بدون نظر یا پاسخ بوده‌اند، درصد کسانی که به پرسش فوق پاسخ مطلوب داده‌اند، بین ۱۴ تا ۲۰ درصد است.

پرسش سوم درباره کفایت اصلاحات در شکل، ساختار و طبقه‌بندی‌های بودجه است. ارقام مندرج در جدول ۲ نشان می‌دهد که بیش از دوسوم نمایندگان این اصلاحات را کافی نمی‌دانند و عقیده دارند که علاوه بر اصلاح سند بودجه، اصلاح نظام مدیریت و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به دولت هم ضرورت دارد.

در مورد انتساب نوع هزینه‌ها به نوع درآمدها ۷۷/۶ درصد و در مورد بودجه عملیاتی ۸۴/۵ درصد پاسخ‌دهندگان نظر مثبت دارند. نتایج به‌دست آمده از پاسخ به پرسش‌های فوق – هرچند با شدت و حدتی کمتر – نتایج حاصل از مصاحبه‌های عمقی را کاملاً تأیید می‌کنند (جدول شماره ۳).

جدول شماره ۴ نشان می‌دهد که ۳۱ درصد از نمایندگان نقش تبصره‌های بودجه را منفی و ۴۱/۴ درصد، این نقش را مثبت ارزیابی می‌کنند. گرچه مخالفت ۳۱ درصدی نمایندگان در کنار ۲۷/۵ درصد بدون پاسخ، نیاز به انجام اصلاحاتی در این حوزه را ضروری می‌سازد، اما این ارقام با آنچه از مصاحبه‌های عمقی به‌دست آمده است مغایرت دارد. در مصاحبه‌های عمقی اکثر قریب به اتفاق نمایندگان از شمار زیاد تبصره‌ها ناراضی‌اند و شمار اندکی نیز فقط حداقلی از آنها را ضروری می‌دانند. در توجیه این مغایرت به دو نکته قابل تأمل می‌توان اشاره کرد. اولین نکته آن است که نمایندگان در مصاحبه‌های عمقی در بسیاری از موارد پاسخ خود را مشروط به وضعیت فعلی و انجام اصلاحاتی در لایحه بودجه یا انجام اصلاحاتی کلی در شکل و ساختار سند و مدیریت‌ها کرده‌اند. به این معنا که در بسیاری از موارد آنچه را که در شرایط مطلوب زائد می‌شمارند، در شرایط کنونی لازم می‌دانند. نکته دوم و شاید مهم‌تر آن است که تبصره‌ها یکی از راه‌های اعمال نظر نمایندگان در جهت تحقق اهداف بخشی منطقه‌ای و ترفندی برای تصویب آسان قوانین ذکر شده است و بالا بودن درصد نظرهای مثبت نسبت به نقش تبصره‌ها (۴۱ درصد) می‌تواند تأییدی بر این دیدگاه نمایندگان در مصاحبه‌های عمقی باشد.

مخالفت اکثر نمایندگان با نقش اعتبارات تکلیفی (۵۳/۴) و موافقت اکثریت قریب به اتفاق آنها با تمرکززدایی (۸۹/۷) نیز با یافته‌های پیشین منطبق است (جدول ۴). البته در اینجا نیز لازم به یادآوری است که در مصاحبه‌های عمقی اکثر نمایندگان ضمن موافقت با اصل تمرکززدایی در مورد نحوه اجرای آن در شرایط فعلی دغدغه‌ها و دلواپسی‌های زیادی دارند. ۶۳/۸ درصد از نمایندگان گنجاندن قوانین و مقررات دارای ارتباط غیرمستقیم با سند بودجه را ترفندی برای تصویب آسان قوانین ذکر کرده‌اند (جدول ۵) و ۶۲/۱ درصد گزارش آثار احتمالی متغیرهای بودجه‌ای بر دیگر متغیرهای

اجتماعی اقتصادی را از ضروریات سند بودجه دانسته‌اند. در مورد پرسش اخیر نیز اکثر نمایندگان در مصاحبه‌های عمقی این کار را به انجام اصلاحاتی در سند و کاستن از حجم آن مشروط کرده‌اند. ۴۶/۶ درصد از نمایندگان وجود ارتباط میان بودجه و برنامه میان‌مدت را لازم شمرده‌اند (جدول ۷). در مورد هر دو پرسش فوق کلیه مصاحبه‌شوندگان پاسخ مثبت داده و دلایل خود را نیز ذکر کرده‌اند.

## ۲. رسیدگی و تصویب

در این بخش از پژوهش پرسش‌هایی از قبیل دیدگاه نمایندگان در مورد شفافیت و قابل فهم بودن سند بودجه، تهیه بودجه دوساله، زمان‌بندی تصویب، صلاحیت فنی نمایندگان، توجه به مصالح حوزه انتخابیه در مقابل مصالح کلان‌تر ملی و رسیدگی مرحله‌ای مورد توجه بوده است. نتایج مندرج در جدول‌های ۸ تا ۱۱ حاکی از انطباق کمابیش پاسخ‌ها با نتایج به‌دست آمده از مصاحبه‌هاست. ۷۵/۹ درصد از نمایندگان لایحه بودجه را شفاف و قابل فهم نمی‌دانند (جدول ۸) و ۵۵/۲ درصد زمان لازم برای تصویب را کافی می‌دانند. همچنین ۸۹/۲ درصد از نمایندگان بر فقدان دانش فنی کافی توسط نمایندگان صحنه می‌گذارند (جدول ۱۰) و ۶۳/۸ درصد عقیده دارند که نمایندگان مصالح حوزه انتخابیه را در اولویت قرار می‌دهند. به نظر می‌رسد که در این بخش نتایج مربوط به زمان‌بندی با آنچه در مصاحبه‌های عمقی به‌دست آمده است، مغایرت داشته باشد. در این مورد نیز توجه به این نکته لازم است که اکثر نمایندگان مصاحبه‌شونده زمان‌بندی را به اصلاح شکل و ساختار کنونی سند مشروط کرده‌اند. آنها زمان فعلی را در صورت اصلاح سند کافی و در شرایط کنونی ناکافی ذکر کرده‌اند. نمایندگان با ۶۳/۸ درصد (جدول ۱۰) موافقت خود را با انجام رسیدگی به لایحه بودجه به صورت مرحله‌ای اعلام کرده‌اند.

## ۳. اجرای بودجه

در عرصه اجرای بودجه ۵۵/۲ درصد از نمایندگان به‌طور کلی نسبت به حسن اجرای فرایند بودجه پس از تصویب آن در مجلس نظر منفی دارند. ۶۵/۵ درصد از نمایندگان

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را دارای قدرت کافی جهت اجرای درست بودجه می‌دانند و ۴۶/۵ درصد عقیده دارند که نقش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت اقتصاد و دارایی به‌درستی تعیین شده است. این نتایج با آنچه در مصاحبه‌های تفصیلی به‌دست آمده است ظاهراً مغایرت دارد. در مصاحبه‌های تفصیلی اقتدار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به‌عنوان مقسم بودجه مورد تأکید و البته انتقاد قرار گرفته است. به‌نظر می‌رسد که این مشکل تا حدودی ناشی از صورت این سؤال یا به عبارتی طرح مسئله باشد. نمایندگان در پاسخ به این سؤال در هر دو بخش مصاحبه‌های تفصیلی و بسته بر اقتدار بیش از حد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی انگشت گذاشته‌اند. پاسخ‌های مندرج در جدول ۱۳ نشان می‌دهد که در مورد نقش تمرکززدایی در اجرای درست بودجه و انتقال تصمیم‌گیری به استان‌ها و ایجاد خزانه کمابیش مستقل در استان‌ها ۶۹ درصد نمایندگان پاسخ مثبت داده‌اند که با مطالب مطرح شده در مصاحبه‌ها نیز انطباق دارد. هرچند در این زمینه دغدغه‌های زیادی وجود دارد که نمایندگان به تفصیل مطرح کرده‌اند. ثبت ارقام هزینه‌های بودجه از نقدی به تعهدی نیز با ۲۹/۳ درصد منفی، ۲/۷ درصد مثبت و ۵۰ درصد بدون پاسخ بیانگر عدم شناخت این مقوله است.

#### ۴. نظارت

نمایندگان با ۵۶/۹ و ۵۵/۲ به‌ترتیب نظارت‌های مالی و عملیاتی موجود را ناکافی دانسته‌اند (جدول ۱۴). ۵۳/۴ درصد از نمایندگان در توانایی خزانه‌داری کل برای اطلاعات روزآمد از وضع درآمد و هزینه تردید کرده‌اند و ۶۹ درصد نیز اسناد ارائه شده را فاقد شفافیت لازم دانسته‌اند (جدول ۱۵). بیش از دوسوم نمایندگان (۸۷/۹ درصد) نیز دستگاه‌های اجرایی را فاقد آمادگی برای پاسخ‌گویی ذکر کرده‌اند (جدول ۱۶).

#### جدول‌های دوبعدی

علاوه‌بر جدول‌های فوق، نتایج به‌دست آمده از پرسش‌نامه‌ها در شماری از جدول‌های دوبعدی نیز تنظیم شده است که پاسخ را برحسب میزان تحصیلات، تعداد دفعات نمایندگی و سن نمایندگان ارائه می‌دهد (پیوست ۲ این فصل). نکته مهمی که در این جدول‌ها دیده

می‌شود همبستگی بالای میزان تحصیلات، نوبت اول نمایندگی و گروه سنی ۳۵-۴۵ ساله با نتایج به دست آمده از مصاحبه‌های عمقی است. به عبارت دیگر کسانی که میزان تحصیلاتشان بالاتر بوده، دوره اول نمایندگی خود را می‌گذرانده‌اند و در گروه سنی ۳۵-۴۵ ساله قرار داشته‌اند بیشترین میزان همبستگی را با دیدگاه‌های مطرح شده در مصاحبه‌ها و نتایج و گرایش‌های کلی به دست آمده از پرسش‌نامه‌های بسته به نمایش می‌گذارند.

#### الف) همبستگی پاسخ‌ها با سطح تحصیلات نمایندگان

جدول ۱ پاسخ به پرسش ۱-۱ (شکل و ساختار سند بودجه) و تحصیلات نمایندگان

جمع		نامطلوب		مطلوب		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۴	۲	۵	۲	۰	۰	پایین‌تر از لیسانس
۲۳	۱۱	۲۰	۸	۳۷/۵	۳	لیسانس
۶۹	۳۳	۷۰	۲۸	۶۷/۵	۵	فوق لیسانس و دکتری
۴	۲	۵	۲	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۸	۱۰۰	۴۰	۱۰۰	۸	جمع

جدول ۲ پاسخ به پرسش ۱-۲ (طبقه‌بندی‌های بودجه) و تحصیلات نمایندگان

طرف هزینه‌ها						طرف درآمدها						تحصیلات نمایندگان
جمع		نامطلوب		مطلوب		جمع		نامطلوب		مطلوب		
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۴/۲۵	۲	۵	۲	۰	۰	۲/۱	۱	۰	۰	۱۰	۱	پایین‌تر از لیسانس
۲۱/۳	۱۰	۲۰	۸	۲۸/۶	۲	۱۹/۵	۹	۲۵	۹	۰	۰	لیسانس
۵۹/۶	۲۸	۷۰	۲۸	۰	۰	۷۳/۹	۳۴	۶۹/۴	۲۵	۹۰	۹	فوق لیسانس و دکتری
۱۴/۹	۷	۵	۲	۷۱/۴	۵	۴/۳	۲	۵/۵	۲	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۷	۱۰۰	۴۰	۱۰۰	۷	۱۰۰	۴۶	۱۰۰	۳۶	۱۰۰	۱۰	جمع

۱۶۰ بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)

**جدول ۳** پاسخ به پرسش ۱-۳ (اصلاح شکل، ساختار و طبقه‌بندی‌های سند بودجه) و تحصیلات نمایندگان

جمع		ناکافی		کافی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۴	۲	۴/۸	۲	۰	۰	پایین‌تر از لیسانس
۲۰	۱۰	۱۹	۸	۲۸/۶	۲	لیسانس
۷۱	۳۵	۷۱	۳۰	۷۱/۴	۵	فوق لیسانس و دکتری
۴	۲	۴/۷	۲	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۹	۱۰۰	۴۲	۱۰۰	۷	جمع

**جدول ۴** پاسخ به پرسش ۱-۴ (شمول سند بودجه) و تحصیلات نمایندگان

جمع		خیر		بلی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲	۱	۰	۰	۲/۲	۱	پایین‌تر از لیسانس
۲۲	۱۱	۲۰	۱	۲۲	۱۰	لیسانس
۷۴	۳۷	۸۰	۴	۷۳	۳۳	فوق لیسانس و دکتری
۲	۱	۰	۰	۲/۳	۱	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۵۰	۱۰۰	۵	۱۰۰	۴۵	جمع

**جدول ۵** پاسخ به پرسش ۱-۵ (دقت محاسبه اقلام درآمد و هزینه) و تحصیلات نمایندگان

جمع		خیر		بلی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۰	۰	۰	۰	۰	۰	پایین‌تر از لیسانس
۲۰	۹	۲۳	۹	۰	۰	لیسانس
۷۷	۳۴	۷۴	۲۹	۱۰۰	۵	فوق لیسانس و دکتری
۲	۱	۲/۶	۱	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۴	۱۰۰	۳۹	۱۰۰	۵	جمع

**جدول ۶** پاسخ به پرسش ۱-۶ (انتساب نوع هزینه‌ها به نوع درآمد) و تحصیلات نمایندگان

جمع		خیر		بلی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۳/۹	۲	۰	۰	۴/۸	۲	پایین‌تر از لیسانس
۱۹/۶	۱۰	۲۲	۲	۱۹	۸	لیسانس
۷۲/۵	۳۷	۷۷/۷	۷	۷۱	۳۰	فوق لیسانس و دکتری
۳/۹	۲	۰	۰	۴	۲	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۵۱	۱۰۰	۹	۱۰۰	۴۲	جمع

**جدول ۷** پاسخ به پرسش ۱-۷ (نقش تبصره‌های بودجه) و تحصیلات نمایندگان

جمع		مثبت		منفی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲/۶	۱	۵	۱	۰	۰	پایین‌تر از لیسانس
۲۱	۸	۱۰	۲	۳۰	۶	لیسانس
۷۶	۲۹	۸۵	۱۷	۶۶	۱۲	فوق لیسانس و دکتری
۰	۰	۰	۰	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۳۸	۱۰۰	۲۰	۱۰۰	۱۸	جمع

**جدول ۸** پاسخ به پرسش ۱-۸ (نقش اعتبارات تکلیفی سیستم بانکی) و تحصیلات نمایندگان

جمع		مثبت		منفی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲/۲	۱	۰	۰	۳/۴	۱	پایین‌تر از لیسانس
۲۲	۱۰	۱۸/۷	۳	۲۴	۷	لیسانس
۷۱	۳۲	۸۱/۳	۱۳	۶۵/۵	۱۹	فوق لیسانس و دکتری
۴/۴	۲	۰	۰	۶/۸	۲	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۵	۱۰۰	۱۶	۱۰۰	۲۹	جمع

۱۶۲ بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)

جدول ۹ پاسخ به پرسش ۱-۹ (گنج‌نیدن قوانین و مقررات در سند بودجه) و تحصیلات نمایندگان

جمع		ترفندی برای تصویب آسان قوانین		مانعی ندارد		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۴	۲	۵/۷	۲	۰	۰	پایین‌تر از لیسانس
۲۲	۱۰	۲۳	۸	۲۰	۲	لیسانس
۷۱	۳۲	۷۱	۲۵	۷۰	۷	فوق لیسانس و دکتری
۲/۲	۱	۰	۰	۱۰	۱	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۵	۱۰۰	۳۵	۱۰۰	۱۰	جمع

جدول ۱۰ پاسخ به پرسش ۱-۱۰ (تمرکززدایی از بودجه) و تحصیلات نمایندگان

جمع		مثبت		منفی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۳/۹	۲	۴/۲۵	۲	۰	۰	پایین‌تر از لیسانس
۱۹/۶	۱۰	۱۷	۸	۵۰	۲	لیسانس
۷۲/۵	۳۷	۷۴/۵	۳۵	۵۰	۲	فوق لیسانس و دکتری
۳/۹	۲	۴/۲۵	۲	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۵۱	۱۰۰	۴۷	۱۰۰	۴	جمع

جدول ۱۱ پاسخ به پرسش ۱-۱۱ (پیش‌بینی بودجه) و تحصیلات نمایندگان

جمع		خیر		بلی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۴/۶	۲	۴/۳۵	۱	۴/۷۶	۱	پایین‌تر از لیسانس
۲۰/۵	۹	۲۱/۷	۵	۱۹	۴	لیسانس
۷۲/۷	۳۲	۷۳/۹	۱۷	۷۱/۴	۱۵	فوق لیسانس و دکتری
۲/۳	۱	۰	۰	۴/۷۶	۱	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۴	۱۰۰	۲۳	۱۰۰	۲۱	جمع



جدول ۱۲ پاسخ به پرسش ۱-۱۲ (تهیه بودجه عملیاتی) و تحصیلات نمایندگان

عملی						مفید						تحصیلات نمایندگان
جمع		خیر		بلی		جمع		خیر		بلی		
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۴/۲	۲	۰	۰	۵/۳	۲	۴/۱	۲	۰	۰	۴/۵	۲	پایین‌تر از لیسانس
۱۸/۷	۹	۴۰	۴	۱۳	۵	۲۰	۱۰	۸۰	۴	۱۳/۶	۶	لیسانس
۷۲/۹	۳۵	۶۰	۶	۷۶/۲	۲۹	۷۳/۵	۳۶	۲۰	۱	۷۹/۵	۳۵	فوق لیسانس و دکتری
۴/۲	۲	۰	۰	۵/۳	۲	۲	۱	۰	۰	۲/۳	۱	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۸	۱۰۰	۱۰	۱۰۰	۳۸	۱۰۰	۴۹	۱۰۰	۵	۱۰۰	۴۴	جمع

جدول ۱۳ پاسخ به پرسش ۱-۱۳ (گزارش اثرات احتمالی متغیرهای بودجه‌ای) و

تحصیلات نمایندگان

جمع		بی‌فایده		مفید اما نه ضروری		ضروری		خیلی ضروری		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۳/۸	۲	۰	۰	۱۴/۲	۱	۰	۰	۳/۲	۱	پایین‌تر از لیسانس
۲۰/۷	۱۱	۱۰۰	۲	۱۴/۲	۱	۳۸/۴	۵	۹/۷	۳	لیسانس
۷۱/۷	۳۸	۰	۰	۷۱/۴	۵	۴۶	۶	۸۷	۲۷	فوق لیسانس و دکتری
۳/۸	۲	۰	۰	۰	۰	۱۵	۲	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۵۳	۱۰۰	۲	۱۰۰	۷	۱۰۰	۱۳	۱۰۰	۳۱	جمع

جدول ۱۴ پاسخ به پرسش ۱-۱۴ (ارتباط بودجه‌ریزی با برنامه‌های میان‌مدت) و

تحصیلات نمایندگان

جمع		خیر		بلی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲/۱	۱	۴/۷	۱	۰	۰	پایین‌تر از لیسانس

۱۶۴ بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)

جدول ۱۴ پاسخ به پرسش ۱-۱۴ (ارتباط بودجه‌ریزی با برنامه‌های میان‌مدت) و  
تحصیلات نمایندگان

جمع		خیر		بلی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲۱/۳	۱۰	۲۳/۸	۵	۱۹	۵	لیسانس
۷۴/۵	۳۵	۷۱/۴	۱۵	۷۶/۹	۲۰	فوق‌لیسانس و دکتری
۲/۲	۱	۰	۰	۳/۸	۱	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۷	۱۰۰	۲۱	۱۰۰	۲۶	جمع

جدول ۱۵ پاسخ به پرسش ۱-۱۵ (تهیه برنامه سالیانه) و تحصیلات نمایندگان

جمع		خیر		بلی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲	۱	۵/۳	۱	۰	۰	پایین‌تر از لیسانس
۲۰	۱۰	۱۰	۲	۲۵/۸	۸	لیسانس
۷۴	۳۷	۸۴	۱۶	۶۷/۷	۲۱	فوق‌لیسانس و دکتری
۴	۲	۰	۰	۶	۲	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۵۰	۱۰۰	۱۹	۱۰۰	۳۱	جمع

جدول ۱۶ پاسخ به پرسش ۱-۱۵ (تهیه برنامه سالیانه) و تحصیلات نمایندگان

جمع		خیر		بلی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲	۱	۲/۴	۱	۰	۰	پایین‌تر از لیسانس
۲۱/۶	۱۱	۲۵	۱۰	۱۰	۱	لیسانس
۷۲/۵	۳۷	۶۸	۲۸	۹۰	۹	فوق‌لیسانس و دکتری
۳/۹	۲	۴/۹	۲	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۵۱	۱۰۰	۴۱	۱۰۰	۱۰	جمع

جدول ۱۷ پاسخ به پرسش ۲-۲ (تحویل لایحه بودجه به مجلس) و تحصیلات نمایندگان

جمع		ناکافی اما قابل تغییر		ناکافی اما لاعلاج		کافی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲	۱	۶/۳	۱	۰	۰	۰	۰	پایین تر از لیسانس
۲۱/۳	۱۰	۳۱/۳	۵	۰	۰	۱۷	۵	لیسانس
۷۲/۳	۳۴	۶۲/۵	۱۰	۱۰۰	۱	۷۷	۲۳	فوق لیسانس و دکتری
۴	۲	۰	۰	۰	۰	۷	۲	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۷	۱۰۰	۱۶	۱۰۰	۱	۱۰۰	۳۰	جمع

جدول ۱۸ پاسخ به پرسش ۲-۲ (فرصت نمایندگان برای ارائه پیشنهادها و رسیدگی به بودجه) و تحصیلات نمایندگان

جمع		ناکافی اما قابل تغییر		ناکافی اما لاعلاج		کافی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲	۱	۴/۵	۱	۰	۰	۰	۰	پایین تر از لیسانس
۲۰	۱۰	۲۲/۷	۵	۰	۰	۱۹	۵	لیسانس
۷۴	۳۷	۶۸	۱۵	۱۰۰	۲	۷۷	۲۰	فوق لیسانس و دکتری
۴	۲	۴/۵	۱	۰	۰	۳/۸	۱	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۵۰	۱۰۰	۲۲	۱۰۰	۲	۱۰۰	۲۶	جمع

جدول ۱۹ پاسخ به پرسش ۲-۲ (فرصت کمیسیون‌های تخصصی جهت تهیه گزارش برای کمیسیون اصلی - رسیدگی به بودجه) و تحصیلات نمایندگان

جمع		ناکافی اما قابل تغییر		ناکافی اما لاعلاج		کافی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲	۱	۴	۱	-	-	۰	۰	پایین تر از لیسانس

جدول ۱۹ پاسخ به پرسش ۲-۲ (فرصت کمیسیون‌های تخصصی جهت تهیه گزارش برای کمیسیون اصلی - رسیدگی به بودجه) و تحصیلات نمایندگان

جمع		ناکافی اما قابل تغییر		ناکافی اما لاعلاج		کافی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲۰	۱۰	۲۰	۵	-	-	۲۰	۵	لیسانس
۷۴	۳۷	۷۲	۱۸	-	-	۷۶	۱۹	فوق لیسانس و دکتری
۴	۲	۴	۱	-	-	۴	۱	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۵۰	۱۰۰	۲۵	-	-	۱۰۰	۲۵	جمع

جدول ۲۰ پاسخ به پرسش ۲-۲ (فرصت کمیسیون تلفیق برای بررسی پیشنهاد کمیسیون‌های تخصصی و نتیجه‌گیری برای جلسه علنی - رسیدگی به بودجه) و تحصیلات نمایندگان

جمع		ناکافی اما قابل تغییر		ناکافی اما لاعلاج		کافی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲/۱	۱	۵/۳	۱	۰	۰	۰	۰	پایین‌تر از لیسانس
۲۰/۸	۱۰	۳۱/۶	۶	۰	۰	۱۴/۸	۴	لیسانس
۷۵	۳۶	۵۷/۹	۱۱	۱۰۰	۲	۸۵/۲	۲۳	فوق لیسانس و دکتری
۲/۱	۱	۵/۳	۱	۰	۰	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۸	۱۰۰	۱۹	۱۰۰	۲	۱۰۰	۲۷	جمع

جدول ۲۱ پاسخ به پرسش ۳-۲ (تهیه بودجه دوساله) و تحصیلات نمایندگان

جمع		خیر		بلی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲/۴	۱	۰	۰	۵/۵	۱	پایین‌تر از لیسانس
۲۱/۹	۹	۲۶/۱	۶	۱۶/۷	۳	لیسانس
۷۳	۳۰	۷۳/۹	۱۷	۷۲/۲	۱۳	فوق لیسانس و دکتری

جدول ۲۱ پاسخ به پرسش ۲-۳ (تهیه بودجه دوساله) و تحصیلات نمایندگان

جمع		خیر		بلی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲/۴	۱	۰	۰	۵/۵	۱	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۱	۱۰۰	۲۳	۱۰۰	۱۸	جمع

جدول ۲۲ پاسخ به پرسش ۲-۴ (رسیدگی به بودجه به صورت مرحله‌ای) و تحصیلات نمایندگان

جمع		خیر		بلی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲/۵	۱	۰	۰	۲/۹	۱	پایین‌تر از لیسانس
۲۲/۵	۹	۱۶/۷	۱	۲۳/۵	۸	لیسانس
۷۰	۲۸	۸۳/۳	۵	۶۷/۶	۲۳	فوق لیسانس و دکتری
۵	۲	۰	۰	۵/۹	۲	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۰	۱۰۰	۶	۱۰۰	۳۴	جمع

جدول ۲۳ پاسخ به پرسش ۲-۵ (نوع نگرش نمایندگان هنگام رسیدگی به بودجه) و تحصیلات نمایندگان

جمع		کلیات موضوع		مصالح حوزه انتخابیه		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۴/۸	۲	۰	۰	۶/۱	۲	پایین‌تر از لیسانس
۲۱/۴	۹	۳۳	۳	۱۸	۶	لیسانس
۷۱/۴	۳۰	۵۵/۵	۵	۷۵/۷	۲۵	فوق لیسانس و دکتری
۲/۴	۱	۱۸	۱	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۲	۱۰۰	۹	۱۰۰	۳۳	جمع

**جدول ۲۴** پاسخ به پرسش ۲-۶ (صلاحیت فنی اکثریت نمایندگان مجلس) و  
تحصیلات نمایندگان

جمع		خیر		بلی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲	۱	۲/۳	۱	۰	۰	پایین‌تر از لیسانس
۲۰	۱۰	۱۸/۶	۸	۵۰	۲	لیسانس
۷۴/۵	۳۵	۷۶/۷	۳۳	۵۰	۲	فوق لیسانس و دکتری
۲	۱	۲/۳	۱	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۷	۱۰۰	۴۳	۱۰۰	۴	جمع

**جدول ۲۵** پاسخ به پرسش ۱-۳ (اجرای بودجه در ایران) و تحصیلات نمایندگان

جمع		مثبت		منفی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲/۴	۱	۱۰	۱	۰	۰	پایین‌تر از لیسانس
۱۹	۸	۱۰	۱	۲۲/۶	۷	لیسانس
۷۵/۶	۳۱	۸۰	۸	۷۴	۲۳	فوق لیسانس و دکتری
۲/۴	۱	۰	۰	۳/۲	۱	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۱	۱۰۰	۱۰	۱۰۰	۳۱	جمع

**جدول ۲۶** پاسخ به پرسش ۲-۳ (توانایی زمان مدیریت و برنامه‌ریزی جهت اجرای  
درست بودجه) و تحصیلات نمایندگان

جمع		خیر		بلی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۴	۲	۵/۵	۲	۰	۰	پایین‌تر از لیسانس
۲۰	۱۰	۲۲/۲	۸	۱۴/۳	۲	لیسانس
۷۲	۳۶	۶۶/۷	۲۴	۸۵/۷	۱۲	فوق لیسانس و دکتری
۴	۲	۵/۵	۲	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۵۰	۱۰۰	۳۶	۱۰۰	۱۴	جمع

**جدول ۲۷** پاسخ به پرسش ۳-۳ (تعیین نقش صحیح سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت دارایی در اجرای بودجه) و تحصیلات نمایندگان

جمع		خیر		بلی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲/۵	۱	۳/۸	۱	۰	۰	پایین‌تر از لیسانس
۲۰	۸	۱۹	۵	۲۱/۴	۳	لیسانس
۷۲/۵	۲۹	۶۹	۱۸	۷۸/۵	۱۱	فوق لیسانس و دکتری
۵	۲	۷/۷	۲	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۰	۱۰۰	۲۶	۱۰۰	۱۴	جمع

**جدول ۲۸** پاسخ به پرسش ۳-۴ (اجرای درست بودجه، تمرکززدایی و ...) و تحصیلات نمایندگان

جمع		مثبت		منفی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۴/۳	۲	۲/۶	۱	۱۲/۵	۱	پایین‌تر از لیسانس
۲۳/۹	۱۱	۲۳/۷	۹	۲۵	۲	لیسانس
۶۴	۳۱	۶۸	۲۶	۶۲/۵	۵	فوق لیسانس و دکتری
۴/۳	۲	۵/۳	۲	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۶	۱۰۰	۳۸	۱۰۰	۸	جمع

**جدول ۲۹** پاسخ به پرسش ۳-۵ (نقش بودجه عملیاتی) و تحصیلات نمایندگان

جمع		مثبت		منفی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲/۰۸	۱	۰	۰	۱۱/۲	۱	پایین‌تر از لیسانس
۲۰/۸	۱۰	۱۵/۴	۶	۴۴/۴	۴	لیسانس
۷۲/۹	۳۵	۷۹/۵	۳۱	۴۴/۴	۴	فوق لیسانس و دکتری
۴/۲	۲	۵/۱	۲	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۸	۱۰۰	۳۹	۱۰۰	۹	جمع

۱۷۰ بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)

**جدول ۳۰** پاسخ به پرسش ۳-۶ (تبدیل ثبت اقلام هزینه‌های بودجه‌ای از نقدی به تعهدی) و تحصیلات نمایندگان

جمع		مثبت		منفی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۰	۰	۰	۰	۰	۰	پایین‌تر از لیسانس
۱۴/۳	۴	۸/۳	۱	۱۸/۷	۳	لیسانس
۸۵/۷	۲۴	۹۱/۷	۱۱	۸۱/۳	۱۳	فوق لیسانس و دکتری
۰	۰	۰	۰	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۲۸	۱۰۰	۱۲	۱۰۰	۱۶	جمع

**جدول ۳۱** پاسخ به پرسش ۴-۱ (کافی بودن نظارت مالی و عملیاتی به شیوه کنونی) و تحصیلات نمایندگان

نظارت عملیاتی						نظارت مالی						تحصیلات نمایندگان
جمع		خیر		بلی		جمع		خیر		بلی		
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲/۳	۱	۳/۲	۱	۰	۰	۴/۳	۲	۶/۵	۲	۰	۰	پایین‌تر از لیسانس
۲۰/۹	۹	۱۹	۶	۲۵	۳	۲۲	۱۰	۱۹	۶	۲۶/۷	۴	لیسانس
۷۲	۳۱	۷۱	۲۲	۷۵	۹	۶۹/۶	۳۲	۶۷/۷	۲۱	۷۳/۳	۱۱	فوق لیسانس و دکتری
۴/۶	۲	۶/۵	۲	۰	۰	۴/۳	۲	۶/۵	۲	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۳	۱۰۰	۳۱	۱۰۰	۱۲	۱۰۰	۴۶	۱۰۰	۳۱	۱۰۰	۱۵	جمع

**جدول ۳۲** پاسخ به پرسش ۴-۲ (شیوه حسابرسی و ممیزی هزینه دستگاه‌های اجرایی) و تحصیلات نمایندگان

جمع		خیر		بلی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲/۴	۱	۲/۹	۱	۰	۰	پایین‌تر از لیسانس



جدول ۳۲ پاسخ به پرسش ۴-۲ (شیوه حسابرسی و ممیزی هزینه دستگاه‌های اجرایی) و تحصیلات نمایندگان

جمع		خیر		بلی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲۱/۹	۹	۲۰/۶	۷	۲۸	۲	لیسانس
۷۰/۷	۲۹	۷۰	۲۴	۷۲	۵	فوق لیسانس و دکتری
۴/۸	۲	۶	۲	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۱	۱۰۰	۳۴	۱۰۰	۷	جمع

جدول ۳۳ پاسخ به پرسش ۴-۳ (توانایی خزانه‌داری کل برای ارائه اطلاعات به روز) و تحصیلات نمایندگان

جمع		خیر		بلی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۴/۶	۲	۳/۴	۱	۷/۱	۱	پایین تر از لیسانس
۱۸/۶	۸	۱۷	۵	۲۱/۴	۳	لیسانس
۷۲	۳۱	۷۲/۴	۲۱	۷۱/۴	۱۰	فوق لیسانس و دکتری
۴/۶	۲	۶/۹	۲	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۳	۱۰۰	۲۹	۱۰۰	۱۴	جمع

جدول ۳۴ پاسخ به پرسش ۴-۴ (شفاف بودن اسناد بودجه‌ای به اندازه کافی) و تحصیلات نمایندگان

جمع		خیر		بلی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲	۱	۲/۶	۱	۰	۰	پایین تر از لیسانس
۱۷/۳	۸	۱۵/۸	۶	۲۵	۲	لیسانس
۷۶	۳۵	۷۶/۳	۲۹	۷۵	۶	فوق لیسانس و دکتری
۴	۲	۵/۳	۲	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۶	۱۰۰	۳۸	۱۰۰	۸	جمع

جدول ۳۵ پاسخ به پرسش ۴-۵ (آمادگی دستگاه‌های اجرایی برای پاسخ‌گویی) و تحصیلات نمایندگان

جمع		نامطلوب		مطلوب		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۳/۸	۲	۴/۲	۲	۰	۰	پایین‌تر از لیسانس
۱۹	۱۰	۲۰/۸	۱۰	۰	۰	لیسانس
۷۳	۳۸	۷۰/۸	۳۴	۱۰۰	۴	فوق‌لیسانس و دکتری
۳/۸	۲	۴/۲	۲	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۵۲	۱۰۰	۴۸	۱۰۰	۴	جمع

جدول ۳۶ پاسخ به پرسش ۴-۶ (نظارت بر اجرای بودجه، تمرکززدایی و ...) و تحصیلات نمایندگان

جمع		مثبت		منفی		تحصیلات نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۴/۲	۲	۵	۲	۰	۰	پایین‌تر از لیسانس
۲۳	۱۱	۱۵/۳	۶	۶۲/۵	۵	لیسانس
۷۰	۳۳	۷۶/۹	۳۰	۳۷/۵	۳	فوق‌لیسانس و دکتری
۲	۱	۲/۶	۱	۰	۰	تحصیلات حوزوی
۱۰۰	۴۷	۱۰۰	۳۹	۱۰۰	۸	جمع

(ب) همبستگی پاسخ‌ها با نوبت نمایندگی

جدول ۱ پاسخ به پرسش ۱-۱ (شکل و ساختار سند بودجه) و نوبت نمایندگی

جمع		نامطلوب		مطلوب		نوبت نمایندگی
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۶۱/۷	۲۹	۶۰/۵	۲۳	۶۶/۷	۶	نوبت اول
۳۸/۲	۱۸	۳۹/۵	۱۵	۳۳/۳	۳	نوبت دوم و بیشتر
۱۰۰	۴۷	۱۰۰	۳۸	۱۰۰	۹	جمع

**جدول ۲** پاسخ به پرسش ۱-۲ (طبقه‌بندی‌های بودجه) و نوبت نمایندگی

طرف هزینه‌ها						طرف درآمدها						نوبت نمایندگی
جمع		نامطلوب		مطلوب		جمع		نامطلوب		مطلوب		
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۶۲	۲۸	۶۳	۲۴	۵۷	۴	۶۱	۲۸	۵۷	۲۰	۷۳	۸	نوبت اول
۳۸	۱۷	۳۷	۱۴	۴۳	۳	۳۹	۱۸	۴۳	۱۵	۲۷	۳	نوبت دوم و بیشتر
۱۰۰	۴۵	۱۰۰	۳۸	۱۰۰	۷	۱۰۰	۴۶	۱۰۰	۳۵	۱۰۰	۱۱	جمع

**جدول ۳** پاسخ به پرسش ۱-۳ (اصلاح شکل، ساختار و طبقه‌بندی‌های سند بودجه) و نوبت نمایندگی

جمع		ناکافی		کافی		نوبت نمایندگی
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۶۷	۳۲	۷۰	۲۹	۴۳	۳	نوبت اول
۳۳	۱۶	۳۰	۱۲	۵۷	۴	نوبت دوم و بیشتر
۱۰۰	۴۸	۱۰۰	۴۱	۱۰۰	۷	جمع

**جدول ۴** پاسخ به پرسش ۱-۴ (شمول سند بودجه) و نوبت نمایندگی

جمع		خیر		بله		نوبت نمایندگی
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۶۵	۳۲	۸۳	۵	۶۳	۲۷	نوبت اول
۳۵	۱۷	۱۷	۱	۳۷	۱۶	نوبت دوم و بیشتر
۱۰۰	۴۹	۱۰۰	۶	۱۰۰	۴۳	جمع

**جدول ۵** پاسخ به پرسش ۱-۵ (دقت محاسبه اقلام درآمد و هزینه) و نوبت نمایندگی

جمع		خیر		بله		نوبت نمایندگی
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۶۷	۲۹	۶۶	۲۵	۸۰	۴	نوبت اول

جدول ۵ پاسخ به پرسش ۱-۵ (دقت محاسبه اقلام درآمد و هزینه) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		بله		خیر		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۱	۲۰	۱۳	۳۴	۱۴	۳۳		
۵	۱۰۰	۳۸	۱۰۰	۴۳	۱۰۰		
نوبت دوم و بیشتر							
جمع							

جدول ۶ پاسخ به پرسش ۱-۶ (انتساب نوع هزینه‌ها به نوع درآمدها) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		بله		خیر		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۲۷	۶۶	۷	۷۸	۳۴	۶۸		
۱۴	۳۴	۲	۲۲	۱۶	۳۲		
۴۱	۱۰۰	۹	۱۰۰	۵۰	۱۰۰		
نوبت اول							
نوبت دوم و بیشتر							
جمع							

جدول ۷ پاسخ به پرسش ۱-۷ (نقش تبصره‌های بودجه) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		منفی		مثبت		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۱۱	۶۸/۷	۱۶	۷۶	۲۷	۷۳		
۵	۳۱/۳	۵	۲۴	۱۰	۲۷		
۱۶	۱۰۰	۲۱	۱۰۰	۳۷	۱۰۰		
نوبت اول							
نوبت دوم و بیشتر							
جمع							

جدول ۸ پاسخ به پرسش ۱-۸ (نقش اعتبارات تکلیفی سیستم بانکی) و نوبت

نمایندگی

نوبت نمایندگی		منفی		مثبت		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۱۹	۶۵	۹	۶۰	۲۸	۶۴		
۱۰	۳۵	۶	۴۰	۱۶	۳۶		
۲۹	۱۰۰	۱۵	۱۰۰	۴۴	۱۰۰		
نوبت اول							
نوبت دوم و بیشتر							
جمع							

جدول ۹ پاسخ به پرسش ۱-۹ (گنجاندن قوانین و مقررات در سند بودجه) و نوبت نمایندگی

جمع		ترفندی برای تصویب آسان قوانین		مانعی ندارد		نوبت نمایندگی
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۶۷	۲۹	۶۴	۲۱	۸۰	۸	نوبت اول
۳۳	۱۴	۳۶	۱۲	۲۰	۲	نوبت دوم و بیشتر
۱۰۰	۴۳	۱۰۰	۳۳	۱۰۰	۱۰	جمع

جدول ۱۰ پاسخ به پرسش ۱-۱۰ (تمرکززدایی از بودجه) و نوبت نمایندگی

جمع		مثبت		منفی		نوبت نمایندگی
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۶۸	۳۴	۷۲	۳۳	۲۵	۱	نوبت اول
۳۲	۱۶	۲۸	۱۳	۷۵	۳	نوبت دوم و بیشتر
۱۰۰	۵۰	۱۰۰	۴۶	۱۰۰	۴	جمع

جدول ۱۱ پاسخ به پرسش ۱-۱۱ (پیش‌بینی بودجه) و نوبت نمایندگی

جمع		خیر		بله		نوبت نمایندگی
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۶۰	۲۶	۶۸	۱۵	۵۲	۱۱	نوبت اول
۴۰	۱۷	۳۲	۷	۴۸	۱۰	نوبت دوم و بیشتر
۱۰۰	۴۳	۱۰۰	۲۲	۱۰۰	۲۱	جمع

جدول ۱۲ پاسخ به پرسش ۱-۱۲ (تهیه بودجه عملیاتی) و نوبت نمایندگی

عملی				مفید				نوبت نمایندگی			
جمع		خیر		بله		جمع			خیر		بله
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار
۷۰	۳۳	۵۰	۴	۷۴	۲۹	۶۵	۳۲	۲۰	۱	۷۰	۳۱

جدول ۱۲ پاسخ به پرسش ۱-۱۲ (تهیه بودجه عملیاتی) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی	مفید						عملی					
	بله		خیر		جمع		بله		خیر		جمع	
	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
نوبت دوم و بیشتر	۱۳	۳۰	۴	۸۰	۱۷	۳۵	۱۰	۲۶	۴	۵۰	۱۴	۳۰
جمع	۴۴	۱۰۰	۵	۱۰۰	۴۹	۱۰۰	۳۹	۱۰۰	۸	۱۰۰	۴۷	۱۰۰

جدول ۱۳ پاسخ به پرسش ۱-۱۳ (گزارش اثرات احتمالی متغیرهای بودجه‌ای) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی	خیلی ضروری		ضروری		مفید اما نه ضروری		بی‌فایده		جمع	
	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
	نوبت اول	۲۲	۷۱	۷	۵۴	۵	۷۱	۰	۰	۳۴
نوبت دوم و بیشتر	۹	۲۹	۶	۴۶	۲	۲۹	۱	۱۰۰	۱۸	۳۵
جمع	۳۱	۱۰۰	۱۳	۱۰۰	۷	۱۰۰	۱	۱۰۰	۵۲	۱۰۰

جدول ۱۴ پاسخ به پرسش ۱-۱۴ (ارتباط بودجه با برنامه‌های میان‌مدت) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی	بله		خیر		جمع	
	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
	نوبت اول	۱۶	۶۴	۱۴	۷۰	۳۰
نوبت دوم و بیشتر	۹	۳۶	۶	۳۰	۱۵	۳۳
جمع	۲۵	۱۰۰	۲۰	۱۰۰	۴۵	۱۰۰

جدول ۱۵ پاسخ به پرسش ۱-۱۵ (تهیه برنامه سالیانه) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی	بله		خیر		جمع	
	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
	نوبت اول	۲۲	۷۳	۱۱	۵۸	۳۳

## جدول ۱۵ پاسخ به پرسش ۱-۱۵ (تهیه برنامه سالیانه) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		بله		خیر		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۸	۲۷	۸	۴۲	۱۶	۳۳		
۳۰	۱۰۰	۱۹	۱۰۰	۴۹	۱۰۰		

## جدول ۱۶ پاسخ به پرسش ۲-۱ (شفافیت و قابل فهم بودن لایحه بودجه) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		بله		خیر		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۹	۹۰	۲۳	۵۷/۵	۳۲	۶۴		
۱	۱۰	۱۷	۴۲/۵	۱۸	۳۶		
۱۰	۱۰۰	۴	۱۰۰	۵۰	۱۰۰		

## جدول ۱۷ پاسخ به پرسش ۲-۲ (تحويل لایحه بودجه به مجلس) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		کافی		ناکافی		ناکافی اما قابل تغییر		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۱۹	۶۵	۱	۱۰۰	۹	۵۶	۲۹	۶۳		
۱۰	۳۵	۰	۰	۷	۴۴	۱۷	۳۷		
۲۹	۱۰۰	۱	۱۰۰	۱۶	۱۰۰	۴۶	۱۰۰		

## جدول ۱۸ پاسخ به پرسش ۲-۲ (فرصت نمایندگان برای ارائه پیشنهادها و رسیدگی به بودجه) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		کافی		ناکافی		ناکافی اما قابل تغییر		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۱۹	۷۶	۱	۵۰	۱۱	۵۰	۳۱	۶۳		
۶	۲۴	۱	۵۰	۱۱	۵۰	۱۸	۳۷		
۲۵	۱۰۰	۲	۱۰۰	۲۲	۱۰۰	۴۹	۱۰۰		

جدول ۱۹ پاسخ به پرسش ۲-۲ (فرصت کمیسیون‌های تخصصی جهت تهیه گزارش برای کمیسیون اصلی - رسیدگی به بودجه) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		کافی		ناکافی		ناکافی اما قابل تغییر		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۱۷	۷۴	-	-	۱۴	۵۴	۳۱	۶۳		
۶	۲۶	-	-	۱۲	۴۶	۱۸	۳۷		
۲۳	۱۰۰	-	-	۲۶	۱۰۰	۴۹	۱۰۰		

جدول ۲۰ پاسخ به پرسش ۲-۲ (فرصت کمیسیون تلفیق برای بررسی پیشنهاد کمیسیون‌های تخصصی و نتیجه‌گیری برای جلسه علنی - رسیدگی به بودجه) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		کافی		ناکافی		ناکافی اما قابل تغییر		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۱۹	۷۳	۱	۵۰	۱۰	۵۳	۳۰	۶۴		
۷	۲۷	۱	۵۰	۹	۴۷	۱۷	۳۶		
۲۶	۱۰۰	۲	۱۰۰	۱۹	۱۰۰	۴۷	۱۰۰		

جدول ۲۱ پاسخ به پرسش ۲-۳ (تهیه بودجه دوساله) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		بله		خیر		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۱۱	۶۱	۱۴	۶۴	۲۵	۶۲/۵		
۷	۳۹	۸	۳۶	۱۵	۳۷/۵		
۱۸	۱۰۰	۲۲	۱۰۰	۴۰	۱۰۰		

جدول ۲۲ پاسخ به پرسش ۲-۴ (رسیدگی به بودجه به صورت مرحله‌ای) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		بله		خیر		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۲۲	۶۷	۴	۶۷	۲۶	۶۷		



جدول ۲۲ پاسخ به پرسش ۲-۴ (رسیدگی به بودجه به صورت مرحله‌ای) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		بله		خیر		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۱۱	۳۳	۲	۳۳	۱۳	۳۳		
۳۳	۱۰۰	۶	۱۰۰	۳۹	۱۰۰		

جدول ۲۳ پاسخ به پرسش ۲-۵ (نوع نگرش نمایندگان هنگام رسیدگی به بودجه) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		مصالح حوزه انتخابیه		کلیات موضوع		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۲۳	۶۹	۴	۴۴	۲۷	۶۴		
۱۰	۳۱	۵	۵۶	۱۵	۳۶		
۳۳	۱۰۰	۹	۱۰۰	۴۲	۱۰۰		

جدول ۲۴ پاسخ به پرسش ۲-۶ (صلاحیت فنی اکثریت نمایندگان مجلس) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		بله		خیر		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۰	۰	۳۲	۷۶	۳۲	۶۹		
۴	۱۰۰	۱۰	۲۴	۱۴	۳۱		
۴	۱۰۰	۴۲	۱۰۰	۴۶	۱۰۰		

جدول ۲۵ پاسخ به پرسش ۳-۱ (اجرای بودجه در ایران) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		منفی		مثبت		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۲۰	۶۷	۶	۶۰	۲۶	۶۵		
۱۰	۳۳	۴	۴۰	۱۴	۳۵		
۳۰	۱۰۰	۱۰	۱۰۰	۴۰	۱۰۰		

**جدول ۲۶** پاسخ به پرسش ۲-۳ (توانایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی جهت اجرای درست بودجه) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		بله		خیر		جمع
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	
۱۰	۷۱	۲۲	۶۳	۳۲	۶۵	نوبت اول
۴	۲۹	۱۳	۳۷	۱۷	۳۵	نوبت دوم و بیشتر
۱۴	۱۰۰	۳۵	۱۰۰	۴۹	۱۰۰	جمع

**جدول ۲۷** پاسخ به پرسش ۳-۳ (تعیین نقش صحیح سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت دارایی در اجرای بودجه) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		بله		خیر		جمع
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	
۱۱	۷۳	۱۲	۵۰	۲۳	۵۹	نوبت اول
۴	۲۷	۱۲	۵۰	۱۶	۴۱	نوبت دوم و بیشتر
۱۵	۱۰۰	۲۴	۱۰۰	۳۹	۱۰۰	جمع

**جدول ۲۸** پاسخ به پرسش ۳-۴ (اجرای درست بودجه، تمرکززدایی و ...) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		منفی		مثبت		جمع
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	
۳	۴۳	۲۵	۶۷	۲۸	۶۴	نوبت اول
۴	۵۷	۱۲	۳۳	۱۶	۳۶	نوبت دوم و بیشتر
۷	۱۰۰	۳۷	۱۰۰	۴۴	۱۰۰	جمع

**جدول ۲۹** پاسخ به پرسش ۳-۵ (نقش بودجه عملیاتی) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		بله		خیر		جمع
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	
۴	۴۴	۲۴	۶۵	۲۸	۶۱	نوبت اول
۵	۵۶	۱۳	۳۵	۱۸	۳۹	نوبت دوم و بیشتر
۹	۱۰۰	۳۷	۱۰۰	۴۶	۱۰۰	جمع

جدول ۳۰ پاسخ به پرسش ۳-۶ (تبدیل ثبت اقلام هزینه‌های بودجه از نقدی به تعهدی) و نوبت نمایندگی

جمع		مثبت		منفی		نوبت نمایندگی
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۶۳	۱۷	۷۵	۹	۵۳	۸	نوبت اول
۳۷	۱۰	۲۵	۳	۴۷	۷	نوبت دوم و بیشتر
۱۰۰	۲۷	۱۰۰	۱۲	۱۰۰	۱۵	جمع

جدول ۳۱ پاسخ به پرسش ۴-۱ (کافی بودن نظارت مالی و عملیاتی به شیوه کنونی) و نوبت نمایندگی

نظارت عملیاتی						نظارت مالی						نوبت نمایندگی
جمع		خیر		بله		جمع		خیر		بله		
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۶۳	۲۷	۶۴	۲۰	۵۸	۷	۶۳	۲۹	۶۱	۱۹	۶۷	۱۰	نوبت اول
۳۷	۱۶	۳۶	۱۱	۴۲	۵	۳۷	۱۷	۳۹	۱۲	۳۳	۵	نوبت دوم و بیشتر
۱۰۰	۴۳	۱۰۰	۳۱	۱۰۰	۱۲	۱۰۰	۴۶	۱۰۰	۳۱	۱۰۰	۱۵	جمع

جدول ۳۲ پاسخ به پرسش ۴-۲ (شیوه حسابرسی و ممیزی هزینه دستگاه‌های اجرایی) و نوبت نمایندگی

جمع		خیر		بله		نوبت نمایندگی
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۶۱	۲۵	۶۷	۲۲	۳۷	۳	نوبت اول
۳۹	۱۶	۳۳	۱۱	۶۳	۵	نوبت دوم و بیشتر
۱۰۰	۴۱	۱۰۰	۳۳	۱۰۰	۸	جمع

۱۸۲ بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی)

**جدول ۳۳** پاسخ به پرسش ۳-۴ (توانایی خزانه‌داری کل برای ارائه اطلاعات به روز) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		بله		خیر		جمع	
		شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
نوبت اول		۸	۵۷	۱۸	۶۴	۲۶	۶۲
نوبت دوم و بیشتر		۶	۴۳	۱۰	۳۶	۱۶	۳۸
جمع		۱۴	۱۰۰	۲۸	۱۰۰	۴۲	۱۰۰

**جدول ۳۴** پاسخ به پرسش ۴-۴ (شفاف بودن اسناد بودجه‌ای به اندازه کافی) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		بله		خیر		جمع	
		شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
نوبت اول		۵	۵۵	۲۵	۶۷	۳۰	۶۵
نوبت دوم و بیشتر		۴	۴۵	۱۲	۳۳	۱۶	۳۵
جمع		۹	۱۰۰	۳۷	۱۰۰	۴۶	۱۰۰

**جدول ۳۵** پاسخ به پرسش ۴-۵ (آمادگی دستگاه‌های اجرایی برای پاسخ‌گویی) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		مطلوب		نامطلوب		جمع	
		شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
نوبت اول		۲	۵۰	۳۲	۶۷	۳۴	۶۵
نوبت دوم و بیشتر		۲	۵۰	۱۶	۳۳	۱۸	۳۵
جمع		۴	۱۰۰	۴۸	۱۰۰	۵۲	۱۰۰

**جدول ۳۶** پاسخ به پرسش ۴-۶ (نظارت بر اجرای بودجه، تمرکززدایی و ...) و نوبت نمایندگی

نوبت نمایندگی		منفی		مثبت		جمع	
		شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
نوبت اول		۱	۱۴	۲۸	۷۴	۲۹	۶۴
نوبت دوم و بیشتر		۶	۸۶	۱۰	۲۶	۱۶	۳۶
جمع		۷	۱۰۰	۳۸	۱۰۰	۴۵	۱۰۰

## ج) همبستگی پاسخ‌ها با سن نمایندگان

جدول ۱ پاسخ به پرسش ۱-۱ (شکل و ساختار سند بودجه) و سن نمایندگان

جمع		نامطلوب		مطلوب		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۱۶	۷	۱۴	۵	۲۵	۲	۳۵-۴۵
۷۳	۳۲	۷۷	۲۸	۵۰	۴	۴۵-۵۵
۱۱	۵	۹	۳	۲۵	۲	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۴	۱۰۰	۳۶	۱۰۰	۸	جمع

جدول ۲ پاسخ به پرسش ۱-۲ (طبقه‌بندی‌های بودجه) و سن نمایندگان

طرف هزینه‌ها						طرف درآمدها						سن نمایندگان
جمع		نامطلوب		مطلوب		جمع		نامطلوب		مطلوب		
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۱۷	۱۵	۱۴	۵	۲۸	۲	۱۹	۸	۲۳	۸	۰	۰	۳۵-۴۵
۷۳	۶۳	۷۷	۲۸	۵۷	۴	۷۲	۳۱	۶۵	۲۲	۱۰۰	۹	۴۵-۵۵
۹	۸	۹	۳	۱۴	۱	۹	۴	۱۲	۴	۰	۰	۵۵-۶۵
۱۰۰	۸۶	۱۰۰	۳۶	۱۰۰	۷	۱۰۰	۴۳	۱۰۰	۳۴	۱۰۰	۹	جمع

جدول ۳ پاسخ به پرسش ۱-۳ (اصلاح شکل، ساختار و طبقه‌بندی‌های سند بودجه) و

سن نمایندگان

جمع		ناکافی		کافی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۱۹	۹	۲۰	۸	۱۴	۱	۳۵-۴۵
۷۲	۳۳	۶۹	۲۷	۸۶	۶	۴۵-۵۵
۹	۴	۱۰	۴	۰	۰	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۶	۱۰۰	۳۹	۱۰۰	۷	جمع

جدول ۴ پاسخ به پرسش ۱-۴ (شمول سند بودجه) و سن نمایندگان

جمع		خیر		بلی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۱۹	۹	۰	۰	۲۲	۹	۳۵-۴۵
۷۲	۳۳	۸۰	۴	۷۱	۲۹	۴۵-۵۵
۹	۴	۲۰	۱	۷	۳	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۶	۱۰۰	۵	۱۰۰	۴۱	جمع

جدول ۵ پاسخ به پرسش ۱-۵ (دقت محاسبه اقلام درآمد و هزینه) و سن نمایندگان

جمع		خیر		بلی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲۰	۸	۲۰	۷	۲۰	۱	۳۵-۴۵
۷۰	۲۸	۶۸	۲۴	۸۰	۴	۴۵-۵۵
۱۰	۴	۱۱	۴	۰	۰	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۰	۱۰۰	۳۵	۱۰۰	۵	جمع

جدول ۶ پاسخ به پرسش ۱-۶ (انتساب نوع هزینه‌ها به نوع درآمدها) و سن نمایندگان

جمع		خیر		بلی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۱۹	۹	۲۲	۲	۱۸	۷	۳۵-۴۵
۷۰	۳۳	۶۷	۶	۷۱	۲۷	۴۵-۵۵
۱۱	۵	۱۱	۱	۱۰	۴	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۷	۱۰۰	۹	۱۰۰	۳۸	جمع

جدول ۷ پاسخ به پرسش ۱-۷ (نقش تبصره‌های بودجه) و سن نمایندگان

جمع		مثبت		منفی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲۲	۸	۱۵	۳	۳۰	۵	۳۵-۴۵
۶۹	۲۵	۸۰	۱۶	۵۶	۹	۴۵-۵۵

جدول ۷ پاسخ به پرسش ۱-۷ (نقش تبصره‌های بودجه) و سن نمایندگان

جمع		مثبت		منفی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۸	۳	۵	۱	۱۳	۲	۵۵-۶۵
۱۰۰	۳۶	۱۰۰	۲۰	۱۰۰	۱۶	جمع

جدول ۸ پاسخ به پرسش ۱-۸ (نقش اعتبارات تکلیفی سیستم بانکی) و سن نمایندگان

جمع		مثبت		منفی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۱۷	۷	۲۱	۳	۱۵	۴	۳۵-۴۵
۷۳	۳۰	۷۹	۱۱	۷۰	۱۹	۴۵-۵۵
۹	۴	۰	۰	۱۵	۴	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۱	۱۰۰	۱۴	۱۰۰	۲۷	جمع

جدول ۹ پاسخ به پرسش ۱-۹ (گنجاندن قوانین و مقررات در سند بودجه) و سن نمایندگان

جمع		ترفندی برای تصویب آسان قوانین		مانعی ندارد		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۱۷	۷	۱۵	۵	۲۵	۲	۳۵-۴۵
۷۳	۳۰	۷۵	۲۵	۶۲/۵	۵	۴۵-۵۵
۹	۴	۹	۳	۱۲/۵	۱	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۱	۱۰۰	۳۳	۱۰۰	۸	جمع

جدول ۱۰ پاسخ به پرسش ۱-۱۰ (تمرکززدایی از بودجه) و سن نمایندگان

جمع		مثبت		منفی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۱۷	۸	۱۹	۸	۰	۰	۳۵-۴۵
۷۲	۳۴	۷۰	۳۰	۱۰۰	۴	۴۵-۵۵
۱۱	۵	۱۲	۵	۰	۰	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۷	۱۰۰	۴۳	۱۰۰	۴	جمع

جدول ۱۱ پاسخ به پرسش ۱-۱۱ (پیش‌بینی بودجه) و سن نمایندگان

جمع		خیر		بلی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۱۷	۷	۲۲	۵	۱۱	۲	۳۵-۴۵
۷۳	۳۰	۷۴	۱۷	۷۲	۱۳	۴۵-۵۵
۱۰	۴	۴	۱	۱۷	۳	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۱	۱۰۰	۲۳	۱۰۰	۱۸	جمع

جدول ۱۲ پاسخ به پرسش ۱-۱۲ (تهیه بودجه عملیاتی) و سن نمایندگان

عملی				مفید				سن نمایندگان				
جمع		خیر		بلی		جمع				خیر		
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۱۸	۸	۰	۰	۲۲	۸	۱۹/۵	۹	۰	۰	۲۲	۹	۳۵-۴۵
۷۰	۳۱	۷۵	۶	۶۹	۲۵	۷۱/۵	۳۳	۱۰۰	۵	۶۸	۲۸	۴۵-۵۵
۱۱	۵	۲۵	۲	۸	۳	۹	۴	۰	۰	۹	۴	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۴	۱۰۰	۸	۱۰۰	۳۶	۱۰۰	۴۶	۱۰۰	۵	۱۰۰	۴۱	جمع

جدول ۱۳ پاسخ به پرسش ۱-۱۳ (گزارش اثرات احتمالی متغیرهای بودجه‌ای) و سن نمایندگان

جمع		بی‌فایده		مفید اما نه ضروری		ضروری		خیلی ضروری		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۱۸	۹	۰	۰	۰	۰	۲۳	۳	۲۱	۶	۳۵-۴۵
۷۱	۳۵	۱۰۰	۱	۸۶	۶	۵۴	۷	۷۵	۲۱	۴۵-۵۵
۱۰	۵	۰	۰	۱۴	۱	۲۳	۳	۴	۱	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۹	۱۰۰	۱	۱۰۰	۷	۱۰۰	۱۳	۱۰۰	۲۸	جمع



جدول ۱۴ پاسخ به پرسش ۱-۱۴ (ارتباط بودجه با برنامه‌های میان‌مدت) و سن نمایندگان

جمع		خیر		بلی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲۰	۹	۱۵	۳	۲۵	۶	۳۵-۴۵
۷۰	۳۱	۸۰	۱۶	۶۲/۵	۱۵	۴۵-۵۵
۱۰	۴	۵	۱	۱۲/۵	۳	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۴	۱۰۰	۲۰	۱۰۰	۲۴	جمع

جدول ۱۵ پاسخ به پرسش ۱-۱۵ (تهیه برنامه سالیانه) و سن نمایندگان

جمع		خیر		بلی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۱۷	۸	۱۶	۳	۱۸	۵	۳۵-۴۵
۷۲	۳۳	۷۹	۱۵	۶۷	۱۸	۴۵-۵۵
۱۱	۵	۵	۱	۱۵	۴	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۶	۱۰۰	۱۹	۱۰۰	۲۷	جمع

جدول ۱۶ پاسخ به پرسش ۲-۱ (شفافیت و قابل فهم بودن لایحه بودجه) و سن نمایندگان

جمع		خیر		بلی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۱۹	۹	۲۱	۸	۱۱	۱	۳۵-۴۵
۷۰	۳۳	۶۸	۲۶	۷۸	۷	۴۵-۵۵
۱۱	۵	۱۰	۴	۱۱	۱	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۷	۱۰۰	۳۸	۱۰۰	۹	جمع

جدول ۱۷ پاسخ به پرسش ۲-۲ (تحويل لایحه بودجه به مجلس) و سن نمایندگان

جمع		ناکافی اما قابل تغییر		ناکافی اما لاعلاج		کافی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲۰	۹	۲۸	۴	۰	۰	۱۷	۵	۳۵-۴۵

جدول ۱۷ پاسخ به پرسش ۲-۲ (تحویل لایحه بودجه به مجلس) و سن نمایندگان

جمع		ناکافی اما قابل تغییر		ناکافی اما لاعلاج		کافی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۶۸	۳۰	۷۲	۱۰	۱۰۰	۱	۶۵	۱۹	۴۵-۵۵
۱۱	۵	۰	۰	۰	۰	۱۷	۵	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۴	۱۰۰	۱۴	۱۰۰	۱	۱۰۰	۲۹	جمع

جدول ۱۸ پاسخ به پرسش ۲-۲ (فرصت نمایندگان برای ارائه پیشنهادها - رسیدگی به بودجه) و سن نمایندگان

جمع		ناکافی اما قابل تغییر		ناکافی اما لاعلاج		کافی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۱۹	۹	۱۰	۲	۵۰	۱	۲۳	۶	۳۵-۴۵
۷۰	۳۳	۸۴	۱۶	۵۰	۱	۶۱	۱۶	۴۵-۵۵
۱۱	۵	۵	۱	۰	۰	۱۵	۴	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۷	۱۰۰	۱۹	۱۰۰	۲	۱۰۰	۲۶	جمع

جدول ۱۹ پاسخ به پرسش ۲-۲ (فرصت کمیسیون‌های تخصصی جهت تهیه گزارش برای کمیسیون اصلی - رسیدگی به بودجه) و سن نمایندگان

جمع		ناکافی اما قابل تغییر		ناکافی اما لاعلاج		کافی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۱۹	۹	۱۳	۳	-	-	۲۵	۶	۳۵-۴۵
۷۰	۳۳	۸۳	۱۹	-	-	۵۸	۱۴	۴۵-۵۵
۱۱	۵	۴	۱	-	-	۱۷	۴	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۷	۱۰۰	۲۳	-	-	۱۰۰	۲۴	جمع

جدول ۲۰ پاسخ به پرسش ۲-۲ (فرصت کمیسیون‌های تلفیق برای بررسی پیشنهاد کمیسیون‌های تخصصی و نتیجه‌گیری برای جلسه علنی - رسیدگی به بودجه) و سن نمایندگان

جمع		ناکافی اما قابل تغییر		ناکافی اما لاعلاج		کافی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲۰	۹	۱۷	۳	۵۰	۱	۲۰	۵	۳۵-۴۵
۷۱	۳۲	۷۲	۱۳	۵۰	۱	۷۲	۱۸	۴۵-۵۵
۹	۴	۱۱	۲	۰	۰	۸	۲	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۵	۱۰۰	۱۸	۱۰۰	۲	۱۰۰	۲۵	جمع

جدول ۲۱ پاسخ به پرسش ۲-۳ (تهیه بودجه دوساله) و سن نمایندگان

جمع		خیر		بلی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۱۵/۸	۶	۱۳	۳	۲۰	۳	۳۵-۴۵
۷۴	۲۸	۶۹	۱۶	۸۰	۱۲	۴۵-۵۵
۱۰	۴	۱۷	۴	۰	۰	۵۵-۶۵
۱۰۰	۳۸	۱۰۰	۲۳	۱۰۰	۱۵	جمع

جدول ۲۲ پاسخ به پرسش ۲-۴ (رسیدگی به بودجه به صورت مرحله‌ای)

و سن نمایندگان

جمع		خیر		بلی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۲۲	۸	۰	۰	۲۶	۸	۳۵-۴۵
۶۷	۲۵	۸۳	۵	۶۴	۲۰	۴۵-۵۵
۱۱	۴	۱۷	۱	۹/۶	۳	۵۵-۶۵
۱۰۰	۳۷	۱۰۰	۶	۱۰۰	۳۱	جمع

**جدول ۲۳** پاسخ به پرسش ۲-۵ (نوع نگرش نمایندگان هنگام رسیدگی به بودجه) و سن نمایندگان

سن نمایندگان		مصالح حوزه انتخابیه		کلیات موضوع		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۶	۱۹	۳	۳۳	۹	۲۲/۵		
۲۳	۷۴	۴	۴۴	۲۷	۶۷/۵		
۲	۶	۲	۲۲	۴	۱۰		
۳۱	۱۰۰	۹	۱۰۰	۴۰	۱۰۰		

**جدول ۲۴** پاسخ به پرسش ۲-۶ (صلاحیت فنی اکثریت نمایندگان مجلس) و سن نمایندگان

سن نمایندگان		بلی		خیر		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۰	۰	۸	۲۰	۸	۱۹		
۴	۱۰۰	۲۸	۷۲	۳۲	۷۴		
۰	۰	۳	۷/۷	۳	۷		
۴	۱۰۰	۳۹	۱۰۰	۴۳	۱۰۰		

**جدول ۲۵** پاسخ به پرسش ۳-۱ (اجرای بودجه در ایران) و سن نمایندگان

سن نمایندگان		منفی		مثبت		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۷	۲۵	۱	۱۱	۸	۲۲		
۲۰	۷۱	۷	۷۸	۲۷	۷۳		
۱	۳	۱	۱۱	۲	۵		
۲۸	۱۰۰	۹	۱۰۰	۳۷	۱۰۰		

**جدول ۲۶** پاسخ به پرسش ۳-۲ (توانایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی جهت اجرای درست بودجه) و سن نمایندگان

سن نمایندگان		بلی		خیر		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۲	۱۵	۷	۲۰	۹	۱۹		

جدول ۲۶ پاسخ به پرسش ۳-۲ (توانایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی جهت اجرای درست بودجه) و سن نمایندگان

سن نمایندگان	بلی		خیر		جمع	
	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۴۵-۵۵	۱۰	۷۷	۲۲	۶۷	۳۲	۶۹
۵۵-۶۵	۱	۷/۷	۴	۱۲	۵	۱۱
جمع	۱۳	۱۰۰	۳۳	۱۰۰	۴۶	۱۰۰

جدول ۲۷ پاسخ به پرسش ۳-۳ (تعیین نقش صحیح سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت دارایی در اجرای بودجه) و سن نمایندگان

سن نمایندگان	بلی		خیر		جمع	
	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۳۵-۴۵	۲	۱۵	۶	۲۵	۸	۲۲
۴۵-۵۵	۹	۶۹	۱۵	۶۲/۵	۲۴	۶۵
۵۵-۶۵	۲	۱۵	۳	۱۲/۵	۵	۱۳
جمع	۱۳	۱۰۰	۲۴	۱۰۰	۳۷	۱۰۰

جدول ۲۸ پاسخ به پرسش ۳-۴ (اجرای درست بودجه، تمرکززدایی و ...) و سن نمایندگان

سن نمایندگان	بلی		خیر		جمع	
	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۳۵-۴۵	۰	۰	۶	۱۷/۶	۶	۱۴
۴۵-۵۵	۷	۸۷/۵	۲۴	۷۰	۳۱	۷۴
۵۵-۶۵	۱	۱۲/۵	۴	۱۲	۵	۱۲
جمع	۸	۱۰۰	۳۴	۱۰۰	۴۲	۱۰۰

جدول ۲۹ پاسخ به پرسش ۳-۵ (نقش بودجه عملیاتی) و سن نمایندگان

سن نمایندگان	منفی		ثابت		جمع	
	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۳۵-۴۵	۲	۲۵	۷	۱۹	۹	۲۰

جدول ۲۹ پاسخ به پرسش ۳-۵ (نقش بودجه عملیاتی) و سن نمایندگان

جمع		ثابت		منفی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۷۰	۳۱	۶۹	۲۵	۷۵	۶	۴۵-۵۵
۹	۴	۱۱	۴	۰	۰	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۴	۱۰۰	۳۶	۱۰۰	۸	جمع

جدول ۳۰ پاسخ به پرسش ۳-۶ (تبدیل ثبت اقلام هزینه‌های بودجه از نقدی به

تعهدی) و سن نمایندگان

جمع		خیر		بلی		سن نمایندگان
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۱۲/۵	۳	۱۰	۱	۱۴	۲	۳۵-۴۵
۷۵	۱۸	۹۰	۹	۶۴	۹	۴۵-۵۵
۱۲/۵	۳	۰	۰	۲۱	۳	۵۵-۶۵
۱۰۰	۲۴	۱۰۰	۱۰	۱۰۰	۱۴	جمع

جدول ۳۱ پاسخ به پرسش ۴-۱ (کافی بودن نظارت مالی و عملیاتی به شیوه کنونی) و

سن نمایندگان

نظارت عملیاتی						نظارت مالی						سن نمایندگان
جمع		خیر		بلی		جمع		خیر		بلی		
درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	
۱۷/۵	۷	۱۷	۵	۱۸	۲	۱۹	۸	۲۱	۶	۱۴	۲	۳۵-۴۵
۷۰	۲۸	۷۲	۲۱	۶۴	۷	۷۰	۳۰	۶۹	۲۰	۷۱	۱۰	۴۵-۵۵
۱۲/۵	۵	۱۰	۳	۱۸	۲	۱۲	۵	۱۰	۳	۱۴	۲	۵۵-۶۵
۱۰۰	۴۰	۱۰۰	۲۹	۱۰۰	۱۱	۱۰۰	۴۳	۱۰۰	۲۹	۱۰۰	۱۴	جمع

جدول ۳۲ پاسخ به پرسش ۴-۲ (شیوه حسابرسی و ممیزی هزینه دستگاه‌های اجرایی) و سن نمایندگان

سن نمایندگان		بلی		خیر		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۰	۰	۷	۲۱	۷	۱۷/۵	۷	۱۷/۵
۷	۱۰۰	۲۴	۷۳	۲۹	۷۲/۵	۲۹	۷۲/۵
۰	۰	۴	۱۲	۴	۱۰	۴	۱۰
۷	۱۰۰	۳۳	۱۰۰	۴۰	۱۰۰	۴۰	۱۰۰

جدول ۳۳ پاسخ به پرسش ۴-۳ (توانایی خزانه‌داری کل برای ارائه اطلاعات به روز) و سن نمایندگان

سن نمایندگان		بلی		خیر		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۱	۸	۶	۲۱	۷	۱۷	۷	۱۷
۱۲	۹۲	۱۷	۶۱	۲۹	۷۰	۲۹	۷۰
۰	۰	۵	۱۸	۵	۱۲	۵	۱۲
۱۳	۱۰۰	۲۸	۱۰۰	۴۱	۱۰۰	۴۱	۱۰۰

جدول ۳۴ پاسخ به پرسش ۴-۴ (شفاف بودن اسناد بودجه‌ای به اندازه کافی) و سن نمایندگان

سن نمایندگان		بلی		خیر		جمع	
شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۱	۱۴	۸	۲۲	۹	۲۱	۹	۲۱
۶	۸۶	۲۴	۶۷	۳۰	۷۰	۳۰	۷۰
۰	۰	۴	۱۱	۴	۹	۴	۹
۷	۱۰۰	۳۶	۱۰۰	۴۳	۱۰۰	۴۳	۱۰۰

جدول ۳۵ پاسخ به پرسش ۴-۵ (آمادگی دستگاه‌های اجرایی برای پاسخ‌گویی) و سن نمایندگان

سن نمایندگان	مطلوب		نامطلوب		جمع	
	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۳۵-۴۵	۱	۲۵	۸	۱۸	۹	۱۸
۴۵-۵۵	۳	۷۵	۳۲	۷۱	۳۵	۷۱
۵۵-۶۵	۰	۰	۵	۱۲	۵	۱۰
جمع	۴	۱۰۰	۴۵	۱۰۰	۴۹	۱۰۰

جدول ۳۶ پاسخ به پرسش ۴-۶ (نظارت بر اجرای بودجه، تمرکززدایی و ...) و سن نمایندگان

سن نمایندگان	منفی		مثبت		جمع	
	شمار	درصد	شمار	درصد	شمار	درصد
۳۵-۴۵	۰	۰	۸	۲۲	۸	۱۹
۴۵-۵۵	۶	۸۶	۲۶	۷۲	۳۲	۷۴
۵۵-۶۵	۱	۱۴	۲	۵	۳	۷
جمع	۷	۱۰۰	۳۶	۱۰۰	۴۳	۱۰۰