

رابطه قدرت سیاسی - دیوانی و بودجه

Archive of SID

(مطالعه موردی موافقت‌نامه بودجه جاری نهاد ریاست جمهوری)

دکتر کیومرث اشتریان*

استادیار گروه علوم سیاسی دانشگاه تهران

چکیده:

این مقاله از زاویه قدرت و علوم سیاسی و با تمرکز بر واحد تحلیلی " موافقت نامه بودجه جاری نهاد ریاست جمهوری" نگاهی محدود به مبحث بودجه دولتی دارد. تاثیر قدرت سیاسی و اعمال نفوذ مقامات بالای دیوانسالاری دولتی می‌تواند به ضرر نظام کارشناسی بودجه بیانجامد. قدرت، به ویژه در فرایند اعتبارات و تخصیص بودجه و از جمله در ردیف های متفرقه بودجه قابل اعمال است. در عین حال این اعمال نفوذ در فرایند حساسی و ارزیابی نیز قابل مشاهده است. این مقاله نگاهی خرد بر بودجه می‌گشاید بر موافقت‌نامه متبادله بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با نهاد ریاست جمهوری متمرکز می‌شود تا بتواند به تایید این فرضیه پردازد که تاثیر مقامات دیوانی - سیاسی نظام کارشناسی بودجه را تضعیف نموده و فرایند بودجه ریزی را به ابهام می‌کشاند.

واژگان کلیدی:

شفافیت بودجه - قدرت دیوانی - قدرت سیاسی دیوانسالاری - موافقت‌نامه بودجه - نهاد ریاست

جمهوری

* فاکس: ۶۶۴۰۹۵۹۵

E mail: ashtrian@ut.ac.ir

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی منتشر شده است:
"تحلیلی بر رفتار انتخاباتی نسل های اخیر در غرب"، سال ۷۳، شماره ۳۱؛ "علوم سیاست‌گذاری و دستاوردهای آن برای ایران"، سال ۷۶، شماره ۳۷؛ "بومی کردن علوم سیاسی در ایران"، سال ۷۹، شماره ۴۷؛ "مهندسی سوال: راهنمای عملی طرح سوال پژوهش"، سال ۷۹، شماره ۵۰؛ "مبانی هنجاری سیاست‌گذاری امور خارجی آمریکا"، سال ۸۲، شماره ۵۱؛ "سیاست‌گذاری خارجی نظم نوین جهانی آمریکا"، سال ۸۲، شماره ۶۱؛ "پژوهش با فرضیه آغاز می‌شود نه با پرسش!"، سال ۸۳، شماره ۶۵؛ "آسیب شناسی دولت الکترونیک: تحول غیردموکراتیک در سیاست‌گذاری عمومی"، سال ۸۴، شماره ۶۹.

در مباحث بودجه یکی از ابعادی که کم و بیش مورد غفلت قرار گرفته است رابطه قدرت دیوانی - سیاسی و بودجه می‌باشد. قدرت دیوانی - سیاسی چه تأثیری بر نحوه بودجه‌بندی دارد؟ سیاست و قدرت چگونه تأثیر خود را بر ردیف‌های اعتباری می‌گذارد؟ چگونه قدرت دیوانی - سیاسی با دستکاری در نظام بودجه‌بندی به اتلاف منابع یا تخصیص نابجا و ناهماهنگ دامن می‌زند؟

چگونه فشارهای سیاسی در مراکز قدرت حتی بگونه‌ای ناخواسته مولودی به نام نظام ناموزون، غیرعادلانه و غیرکارشناسی تصویب اعتبارات و تخصیص بودجه را به وجود می‌آورد؟ چنین پرسش‌هایی کمتر مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. یک فرضیه قابل واریسی آن است که نظام سیاسی به گونه‌ای ناخودآگاه زمینه بروز فشارها در بودجه را افزایش داده است. مجلس شورای اسلامی بدون توجه به جناح حاکم بر آن همواره در جهت توزیع ناهماهنگ و غیر کارشناسانه اعتبارات و تخصیص‌ها عمل کرده است. نهاد ریاست جمهوری نیز به لحاظ حضور صاحب منصبان و دیوانسالاران عالی‌رتبه سیاسی - اداری بودجه را دستخوش فشارهای غیرکارشناسی کرده است. از معاونان رییس جمهور، معاونان معاون اول گرفته تا مقامات دیوانی اعم از اداری و نظامی - حفاظتی.

نمونه‌های تأثیر قدرت و نفوذ سیاسی - دیوانی بر تخصیص ناموزون اعتبارات در بسیاری از مراکز وجود دارد. ساختمان مجلس شورای اسلامی، ساختمان مجلس خبرگان، (با توجه به تعداد انگشت شمار جلسات مجلس محترم خبرگان) و... نشان می‌دهد که این پدیده اختصاص به یک جناح و گروه خاص ندارد. هم از این‌روست که نباید مقاله حاضر را بهانه یک جناح علیه جناح دیگر کرد و یا به‌وسیله آن رییس جمهور فعلی، سابق یا پیشین را مورد حمله قرار داد.

وجدان ملی حکم می کند که دلسوزانه عامل اصلی را مورد بحث قرار داد که آنهم اعمال نفوذ نابجا، غیرکارشناسانه و بخشی نگر مقامات سیاسی - دیوانی در بودجه است؛ این، پدیده ای است که مثالها و شواهد آن در هر دو جناح وجود دارد. به جرأت می توان گفت که دو جناح گاه ناخواسته و ناآگاهانه و حتی دلسوزانه www.stid.ir این پدیده ای شده اند و حتی آن را وضع طبیعی تلقی می کنند. جناح اکثریت مجلس هفتم نیز خود در معرض چنین خطری است. منفذ خطر نیز عبارت است از شعارهای عدالت طلبانه. از منظری آسیب شناسانه، تأکید می شود، از منظری آسیب شناسانه (و نه انتقادی) باید به شعارهای عدالت طلبانه نگریست، و به شدت مراقب بود که شعار حق عدالت طلبی به یک بودجه نامتوازن، بخشی - بومی نگر و تحت فشارها و رقابت های سیاسی تبدیل نشود. پدیده ای که در این مقاله مورد بحث قرار گرفته است در بسیاری از مراکز قدرت دیوانی (و نه ضرورتاً سیاسی) قابل مشاهده است.

قدرت سیاسی - دیوانی و شفافیت بودجه

دسترسی مقامات دیوانی به بودجه عمومی و نفوذ و سلطه آنان بر نحوه تخصیص منابع تاثیرات شگرفی بر بی نظمی مالی و ناکارایی و ناکارآمدی مدیریت اجرایی دارد. از اینرو تأکید می شود که:

"بهبود حکمرانی، مستلزم وجود یک نظام بازمینی و ترازسازی در جامعه است که اعمال خود سرانه و مزاحمت های اداری سیاستمداران و کارکنان دولت را محدود کند، مشارکت و جایگاه صدای مردم (حق اظهار نظر) را ارتقاء دهد انگیزه های نخبگان را برای تصرف دولت کاهش دهد و حاکمیت قانون را تقویت کند." (وینود و همکاران، ۳۱۸) مقوله انضباط مالی و شفاف سازی بودجه نه تنها از زاویه فساد بلکه از لحاظ نامتوازن بودن تصویب اعتبارات و نظام تخصیص بودجه که می تواند ناشی اعمال نفوذ قدرت دیوانی و مقامات دیوانسالاری باشد قابل بررسی است. لازم به یادآوری است که مقصود از تصویب اعتبار، فرایند آماده سازی بودجه پیشنهادی در دستگاه های

تهیه‌کننده بودجه و تصویب آن توسط مجالس قانونگزاری است و مقصود از تخصیص بودجه، فرایند اعطای بخشی از بودجه مصوب توسط دستگاه‌های مدیریت بودجه به دستگاه‌های هزینه‌کننده است. اعمال نفوذ مقامات دیوانی می‌تواند در هر دو مقام تصویب اعتبار و تخصیص بودجه به گونه‌ای عمل نماید که اولویت‌های مقامات دیوانی در راس قرار گرفته و بودجه فارغ از برنامه مصوب (مقصود برنامه خرد عملیات بودجه‌ای است) هزینه شود.

علاوه بر این، بی‌نظمی مالی ناشی از اعمال نفوذ مقامات دیوانی خود می‌تواند مبدا و منشاء رانت‌خواری را پدید آورد. هر چند که مطالعه حاضر چنین نتیجه‌ای را درباره نهاد ریاست جمهوری در دوره مورد مطالعه در بر ندارد اما تضمینی وجود ندارد که برای همیشه دستگاه دولتی از چنین خطری مصون بماند بویژه در مواردی که شخصیت‌هایی اقتدارگرا بر چنین مسندهایی تکیه زنند.

برای غلبه بر این مشکل وینود و همکارانش راهبردهای چندجانبه‌ای را برای بهبود حکمرانی پیشنهاد می‌کنند که در این میان کنترل‌های تأمین مالی نقش اساسی دارد "اصطلاحات در انضباط، مدیریت مالی مناقصات، حسابرسی بخش مالی، کنترل بودجه و توسعه خزانه‌داری، کنترل از طریق اینترنت و فناوری اطلاعات، اخلاقیات و حکمرانی شرکتی". (همان، ۳۲۰) نفوذ قدرت دیوانی، فرایند تهیه بودجه و تخصیص آن را دستوری نموده و تصمیم‌سازی بودجه‌ای را وا می‌نهد و به جای آن تصمیمگیری سیاسی را جایگزین می‌نماید. از سوی دیگر با گسترش اعتبارات و ایجاد ردیف‌های "در اختیار"، شفافیت را کاهش داده و عملاً راه را بر حسابرسی‌های برون سازمانی بندد و با تفویض اختیارات در اولویت‌بندی‌های هزینه بودجه به مدیران دیوانی عملاً نقش این مقامات را مافوق استانداردهای کارشناسی قرار می‌دهد. البته نمی‌توان منکر آن شد که این تفویض اختیارات گاه می‌تواند دست مدیر را در اعمال مدیریت و حتی در ~~اصطلاحات~~ ^{بنیادین} باز نماید و او را از قید و بندهای زاید دیوانسالاری رها کند. اما واقعیت موجود آن است که مدیریت‌ها به لحاظ فرصت‌اندکی که در اختیار دارند با

توجه به فرایندی که برای دستیابی به قدرت طی کرده اند معمولاً گرایش به محافظه کاری اجرایی دارند و از اتخاذ تصمیم های بزرگ و سرنوشت ساز گریزانند . بدینسان وینود تاکید می کند که " پاسخگویی در مدیریت هزینه های عمومی، مستلزم وجود شرایط زیر است: الف) یک بودجه جامع و فرایند بودجه مشورتی (ب) شفافیت در استفاده از هزینه های عمومی (پ) رقابتی بودن مناقصات دولتی (ت) و حسابرسی بیرونی مستقل." (همان، ۲۲۲) در همین راستا سازمان همکاری اقتصادی و توسعه نیز طی گزارشی رهنمودهایی کلی ارائه داده است . (بنگرید به: قاب ۱)

فرایند مشورتی در تصویب و تخصیص بودجه علاوه بر کاهش نقش قدرت سیاسی و افزایش رایزنی های تخصصی می تواند شفافیت در استفاده از هزینه ها را بیشتر کند. رایزنی های تخصصی می تواند محل هزینه ها را براساس برنامه تعیین نماید و از احاله سرنوشت بودجه های تخصصی به دست مقامات عالی دیوانی و استفاده از "اعتبارات فرا بودجه ای" جلوگیری نماید و بدینسان افزایش شفافیت را در پی داشته باشد. این شفافیت به نوبه خود امکان حسابرسی مستقل را نیز فراهم می کند چرا که هزینه های بودجه از نظام کارشناسی، مدیریتی و خزانه داری گذر می کند و دیوان محاسبات می تواند آن را به درستی حسابرسی نماید. بدینسان میزان کارایی منابع و خدمات عمومی، چگونگی پاسخگویی کارگزاران و جلوگیری از سوء استفاده از قدرت و اختیارات دولتی از معیارهایی است که برای حکمرانی مردم سالار برشمرده شده است. (مرکز بین المللی بنگاه خصوصی، ۱۳۸۲، (ب)، ۴۵۳).

براساس قانون، اعتبارات جاری و عمرانی در صورتی تخصیص داده می شود که دستگاهها گزارش پیشرفت عملیات خود را ارائه دهند اما عملاً تخصیصها بدون آرایه گزارش های جدی و در نوبت های زمانی معینی انجام می شود.

در این باره لازم به ذکر است که «یکی از موضوعات مهمی که مسئولیت های محاسباتی را لوث می کند و در اخذ اطلاعات به موقع و صحیح مالی، مشکلاتی به بار می آورد، مسأله نگهداشتن بخش زیادی از اعتبارات مصوب دستگاهها در ردیف های

متفرقه یا در سقف دستگاه مادر است. به استناد ماده ۷۵ قانون محاسبات عمومی و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، این اعتبارات متمرکز به واحدهای تابعه در مرکز و استان ها ابلاغ و از نظارت ذی حساب صاحب اعتبار خارج می شود، ولی عملاً ذی حساب اصلی باید صورتحساب تلفیقی را تهیه و رایه دهد. با توجه به جریان مصرف و هزینه در واحدهای عاملین ذی حساب، اولاً هزینه این روش بسیار زیاد است و ثانیاً ممکن است گزارش کامل و جامعی تهیه نشود.» (محسنی، اصلانی، ۱۳۸۲، ص ۵۳)

فهرست نسبتاً جامعی از نواقص و مشکلات مربوط به قوانین و مقررات و دستورالعمل های محاسباتی توسط محسنی و اصلانی در تحقیقی به سفارش مرکز پژوهش های مجلس رایه شده است. در این فهرست موارد ذیل با فرضیه این مقاله همراستا هستند: نبود انگیزه نظارت مالی و رعایت قوانین و مقررات در مدیریت مالی کشور و عدم حمایت از تصمیمات بخش های نظارتی در کشور؛ تعدد مراجع تصمیم گیری در مورد مسائل بودجه و سیاست های درآمد و هزینه که موجب تشتت آرا و صرف وقت و کار انبوه برای مدیران عالی و سایر مراجع می شود؛ وجود اقلومی از قبیل درآمدهای اختصاصی، اعتبارات خارج از شمول و غیره.

البته این فهرست شامل بیست و یک بند است که ارتباط وثیقی با فرضیه این تحقیق ندارد اما بهتر است از باب ذکر سابقه پژوهش به آنها اشاره شود: ضعف مدیریت مالی و غیرمالی؛ وجود ریزبینی های کم اهمیت که به توقف تصمیمات مدیریتی منجر شده و مآلاً بدبینی مدیران را موجب شده و اطلاعات ناقص و صوری رایه می دهند؛ دست گردانی صورتجلسات مهم مالی و اقتصادی که باعث بروز فساد می شود، ضعف آموزش های کاربردی؛ تنوع و تعدد دستگاه های نظارتی؛ تکرر قوانین؛ به موقع نبودن مبادله موافقتنامه ها و عدم تخصیص اعتبارات در زمان مناسب و.... (محسنی، اصلانی، ۱۳۸۲،

ص ۶۱-۶۵)

در مطالعه دیگری که توسط دکتر خلعتبری انجام شده بر نقش "جایگاه دولت در جامعه و اقتصاد" در بودجه ریزی و منابع و مصارف عمومی تاکید شده است. "از نظر

سیاسی این تصور می‌تواند وجود داشته باشد که هر قدر منابع بیشتر یا مصارف کمتر باشد، بودجه ساخت مطلوب‌تری دارد، اما از نظر اقتصادی موضوع پیچیده‌تر از این است. از لحاظ اقتصادی، پیوند بین منابع و مصارف پیوندی پویا است که نگرش دولت به اقتصاد براساس آن طراحی می‌شود.» (خلعتبری، ۱۳۸۲، ص ۱۱)

یکی از نکات مورد اشاره در این تحقیق که به موضوع مقاله حاضر مربوط می‌شود تقسیم‌بندی و تفکیک سه نحوه حضور دولت است. نحوه نخست از حضور دولت، "وضعیت نمایندگی حکومت" است که وظیفه‌ای فرانسلی برای دولت را رقم می‌زند و دولت ملزم به جلب رضایت همه نسل‌های آینده است. در نحوه دوم، حضور دولت به مثابه "اداره کننده کشور" است و اقدامات دولت درون نسلی بوده و اجرای خواسته‌های عامه مردم مدنظر می‌باشد. سرانجام در نحوه سوم، دولت همچون یک کارفرمای عادی است و برازندگی منابع در قالب مطلوبیت عملیات از دید بنگاهی ارزیابی می‌شود. (همان، صص ۳۱-۳۰)

در تحقیق دیگری در بررسی تاثیر ساخت سیاسی بر بودجه به زمینه‌های سیاسی بودجه‌ریزی پرداخته شده است. (علی اکبر شبیری نژاد، ۱۳۸۱، صص ۸۱-۷۶)

نویسنده ضمن تاکید بر اینکه بودجه در برگیرنده ترکیب مجموعه‌ای از گزینه‌های منتخب است پنج عرصه را در زمینه‌های سیاسی شناسایی نموده است:

- وجود تفاوت در دیدگاه‌های سیاستمداران و کارشناسان
- چگونگی سازماندهی و مدیریت فرایند انتخاب که منشا ظهور و بروز برخی ابعاد سیاسی بودجه است.
- روابط قوای قانونگذاری و اجرایی و تفاوت‌های اساسی دیدگاه‌ها و ملاحظات این دو قوه.
- سیاست‌ها و شیوه‌های دستیابی به منابع، سطوح قابل قبول هزینه‌ها، تصمیم‌گیری‌های مالی بر سر موازنه و میزان مجاز کسری‌های احتمالی، و سرانجام، تشخیص اولویت‌های اجرایی

- نقش و تاثیر گروه‌های ذی‌نفوذ و علائق یا تلقی‌های بودجه و میزان برخورداري از منابع عمومي.

در این مطالعه و دیگر مطالعات از این گونه از زوایای مناسب و فنی به نقش دولت و چگونگی فعالیت آن در بودجه پرداخته شده اما نگاه و زاویه دیدی که علوم سیاسی و قدرت در امور بودجه می‌گشاید ضرورتی انکارناپذیر است و این همان خلأی است که این مقاله در پی پرداخت به آن است.

قالب ۱.

رهنمودهای کلی گزارش سازمان همکاری اقتصادی و توسعه

شفافیت در نظام بودجه ریزی

اصلی‌ترین شاخصه پاسخگویی دولت‌ها آن است که چگونگی مصارف درآمدها و منابع مالی خود را دقیقاً نمایش دهند. تحقق چنین امری نیازمند شفافیت بودجه‌ای است که می‌تواند با بهره‌گیری و اجرایی کردن گزارش سپتامبر سال ۲۰۰۰ سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (تحت عنوان بهترین رویه‌های شفافیت بودجه‌ریزی) محقق شود.

رهنمودهای کلی گزارش سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در سه بخش به شرح زیر تبیین شده‌اند:

بخش اول: لیست‌هایی از گزارش اصلی بودجه که دولت‌ها باید در زمینه مضامین، محتویات، پیام‌ها و درون‌مایه‌های بودجه‌های سالانه خود تهیه و تولید نمایند. شامل بر: گزارش مقدماتی بودجه، گزارش ماهانه از پیاده‌سازی عملیات اجرایی بودجه، گزارش نیم سالانه (۶ ماهه) بودجه، گزارش منتهی به سال پایان بودجه، گزارش مربوط به وضعیت قبل از انتخابات و یک گزارش از تشریح آثار بلند مدت بودجه‌ای.

بخش دوم: مشتمل بر الشاگرایی‌های معینی در گزارش باشند نظیر، مفروضات اقتصادی بودجه، هزینه‌های مالیاتی و مصارف آن، بلع‌های مالی، دارایی‌های مالی، تعهدات مستمری کارمندان و تعهدات مربوط به هزینه‌های پیش‌بینی شده.

بخش سوم: برجسته کردن رویه‌های مهمی که انجام و یکپارچگی گزارش‌ها را محقق می‌سازد نظیر: سیاست‌ها و خط‌مشی‌های حسابداری، روش‌ها و پاسخگویی، حسابرسی و نظارت‌های عمومی و پارلمانی، سایر ابزارهای مفیدی که شفافیت در نظام بودجه ریزی را تأمین کنند عبارت‌اند از:

- پروژه بین‌المللی نظام بودجه‌بندی، در حال تدوین و گردآوری شاخص شفافیت بودجه است که درجه قابلیت حصول اهداف به صورتی تطبیقی ضابطه مند شده و سودمندی اطلاعات تهیه شده توسط دولت مرکزی در رابطه با سرمایه‌گذاری‌ها، درآمدها و هزینه‌ها ارائه می‌گردد.
- موسسه مالی عمومی زاگرب نیز تحت عنوان "راهنمای بودجه برای شهروندان" گزارش منتشر کرده است که راهبردهای درک و فهم بودجه و فرایند بودجه ریزی را برای عموم شهروندان

تدوین و ارائه کرده است.

• دستور العمل صندوق بین‌المللی پول در زمینه شفافیت مالی (WW.imf.org)

بودجه جاری نهاد ریاست جمهوری

در سال ۱۳۸۳ نهاد دارای ۱۷ ردیف هزینه‌ای در قانون بودجه بوده است که مستقیماً با نام نهاد شروع شده و در اختیار نهاد می باشد و با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مبادله موافقتنامه می‌کند علاوه بر موارد فوق نهاد از ردیف‌های دیگری حسب مورد استفاده می‌کند که به صورت موردی است.

۱- ردیف ۱۰۱۰۰۰ - نهاد ریاست جمهوری

ردیف اصلی نهاد این ردیف است که همانند دستگاه‌های اجرائی دیگر هزینه‌های جاری، از آن تأمین می‌شود.

اهم فعالیت‌های نهاد که از محل فوق تأمین اعتبار می‌گردد عبارت است از:

اداره کلیه فعالیت‌های دولت، کمیسیون‌ها و دبیرخانه‌ها مشمول این بند هستند.

- اداره قسمت اداری نهاد، که شامل فعالیت‌های اداره امور دفتر ریاست جمهوری -

دفتر معاون اول و سایر بخش‌های نهاد مثل معاونت اداری مالی - دبیرخانه مرکزی

و... می باشد.

- امور تشریفات

فعالیت‌های مربوط به سفرهای ریاست جمهوری، معاون اول و سایر مقامات در

نهاد اعم از سفرهای داخلی یا خارجی را شامل می‌شود از طرف دیگر هزینه مهمانان

خارجی ایران که به دعوت دولت به کشور می‌آیند از این محل تأمین اعتبار می‌گردد.

- امور دبیرخانه‌های شوراهای مستقر در نهاد؛ تعدادی از دبیرخانه‌ها در نهاد

مستقر هستند که هزینه‌های آنها از بودجه نهاد تأمین می‌گردد مانند دبیرخانه

شورای اطلاع رسانی

- امور مربوط به مشاوران در نهاد ریاست جمهوری؛ تعدادی مشاور مشغول به کار

هستند که خدماتی به رئیس جمهور یا معاون اول و یا... ارائه می‌دهند و کلیه

هزینه‌های آنها از این محل تأمین می‌گردد.

اعتبار مصوب این ردیف در سال ۸۲ بالغ بر ۵۴ میلیارد ریال بود که بر اساس مصوبه مجلس شورای اسلامی در سال فوق می بایست ۱۰ درصد از آن کاسته شود به همین دلیل عملکرد ردیف فوق به حدود ۴۸/۶ میلیارد ریال رسید. اما اعتبار این ردیف در سال ۸۳ بالغ بر ۵۵/۹ میلیارد ریال بود که نسبت به سال قبل از خود ۳/۵ درصد رشد داشت.

با توجه به ردیف‌های در اختیار نهاد که از اختیارات و انعطاف بیشتری برخوردار است هزینه قسمت عمده‌ای از فعالیت‌های ذکر شده در بالا از ردیف‌های دیگر تأمین می‌شد و عملاً این ردیف قسمت ناچیزی از هزینه‌های اصلی نهاد را می‌پوشاند و عمده آن صرف حقوق و مزایای پرسنل می‌گردید، بطوری که از رقم مصوب سال ۱۳۸۳ حدود ۷۲ درصد به فصل اول (جبران خدمات) و ۱۶ درصد به فصل ششم (رفاه اجتماعی) مربوط می‌شد به عبارتی از اعتبار مصوب. ۸۸ درصد صرف پرسنل گردید.

۲- ردیف ۱۰۱۰۱۲- نهاد ریاست جمهوری - هزینه‌های ضروری -

کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی، خصوصی و دولتی.

فلسفه وجودی این ردیف در گذشته تأمین اعتبار هزینه‌های خاص و ضروری دولت (ریاست جمهوری) بوده که در بودجه پیش‌بینی نشده بوده است. اما این ردیف بتدریج و در طی زمان تغییر وضعیت داده و حتی عنوان آن تغییر پیدا کرده به طوری که اعتبار این ردیف قابل هزینه برای کلیه امور می باشد اعم از کمک به اشخاص، موسسات، نهادها، اتحادیه‌ها، از خصوصی گرفته تا دولتی. به عبارت دیگر اعتباری است که با آن می‌توان هر کاری کرد به طوری که تا قبل از نظام بودجه‌بندی جدید از این محل برای کارهای عمرانی هم هزینه می‌گردید مثل کمک به احداث ساختمان، کارخانه، نوسازی مدرسه، خرید خودرو و... اما در سال‌های اخیر به لحاظ تغییر نظام بودجه‌بندی این اعتباراً فقط برای امور هزینه‌ای مصرف می‌گردد و برای فعالیت‌های عمرانی ردیف جداگانه ایجاد شده است.

به لحاظ آنکه اعتبار این ردیف در اختیار ریاست جمهوری (در واقع مقامات عالی دیوانی نهاد) است هر ساله از رشد قابل توجهی برخوردار است و رشد آن در این سالها قابل توجه است به طوری که در سال ۸۳ که بودجه هزینه ای دولت ۱۰ درصد رشد داشته است اعتبار این ردیف ۴۳ درصد افزایش یافته است.

Archive of SID

- اعتبار مصوب سال ۸۲، ۳۵۰ میلیارد ریال

- عملکرد سال ۸۲ حدود ۲۸۱/۵ میلیارد ریال

- اعتبار مصوب سال ۸۳ بالغ بر ۵۰۰ میلیارد ریال

همانگونه که پیش از این یاد آور شدیم به لحاظ انعطاف پذیری این ردیف، قسمت عمده ای از هزینه های جاری نهاد از این محل تامین می گردد در صورتی که منطقاً باید این اعتبارات در ردیف ۱۰۱۰۰۰ لحاظ شده و هزینه می گردید. در چنین صورتی نظارت پذیری و کارشناسی بیشتر در این هزینه ها امکان پذیر می شد.

موافقتنامه ردیف مذکور بصورت کلی مبادله می شود و شامل اجزاء و عناوین فعالیت نیست و کل اعتبار در فصل پنجم تحت عنوان کمک های بلاعوض لحاظ می گردد.

۳- ردیف ۱۰۱۰۰۲ - دفتر همکاری های فن آوری (کمک)

این دفتر در زمان جنگ تحمیلی با عنوان دفتر بررسی ها و مطالعات علمی و صنعتی در نخست وزیری وقت ایجاد گردید که هدف از آن انتقال تکنولوژی و تأمین نیازهای دفاعی بوده است. پس از پایان جنگ دفتر مذکور با گسترش فعالیت های خود در نهاد ریاست جمهوری تداوم یافته و در سال ۱۳۷۸ به دفتر همکاری های فناوری تغییر عنوان داد.

از جمله فعالیت های این دفتر همکاری با سایر دستگاه های دولتی و کمک به پروژه هایی که موجب انتقال دانش و تکنولوژی در زمینه های بیوتکنولوژی، هوا فضا، پیل (نوختی)، مواد اولیه دارویی، کامپوزیت، مواد پیشرفته و تکنولوژی های نو است. همچنین کمک به تشکل های حامی تکنولوژی مانند تاسیس انجمن فناوری ایران و

ایجاد پارک فناوری پردیس اعطای وام به محققین و متخصصین داخلی غیردولتی در راستای حل مشکلات اعتباری و بسترسازی از دیگر فعالیت‌ها است.

اعتبار مصوب در سال ۱۳۸۲ بالغ بر ۴۸۲ میلیارد ریال بود که عملکرد آن در همان سال به حدود ۴۲/۵ میلیارد ریال رسید. اعتبار مصوب در ردیف فوق در سال ۱۳۸۲ بالغ بر ۴۸۲ میلیارد ریال بود که نسبت به سال قبل بدون رشد بوده است.

از رقم مصوب سال ۱۳۸۳ حدود ۴۲/۱ میلیارد ریال معادل ۸۸ درصد اعتبار به صورت کمک‌های بلاعوض بابت پروژه‌های توسعه فناوری، انجمن‌های توسعه تکنولوژی و پژوهش‌های راهبردی در نظر گرفته شده و حدود ۵ میلیارد ریال معادل ۱۰ درصد اعتبار به پرداخت وام و مابقی معادل ۲ درصد به هزینه‌های اداری تعلق گرفته است (برآورد).

بالا رفتن هزینه‌های جاری پروژه‌ها و عدم افزایش اعتبارات این ردیف موجب گردیده است که کمک دفتر مذکور نسبت به سال‌های قبل کاهش یابد.

۴- ردیف ۱۰۱۰۰۳- دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی ج.ا.ا.

این دفتر بنا بر مصوبه هیات وزیران در سال ۱۳۶۱ و با استفاده از قانون «استفاده از خدمات اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی و یا خارجی به منظور استیفای حقوق ملت ایران در دعاوی ایران علیه خارجی‌ان و بالعکس» مصوب سال ۱۳۶۰ ایجاد گردیده است. با توجه به ضرورت اقامه و تعقیب دعاوی ایران علیه خارجی‌ان از جمله فعالیت‌های این دفتر برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت بر دعاوی اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی در رابطه با دولت و شرکت‌های خارجی می‌باشد.

این دفتر در لاهه، پاریس و لندن نمایندگی دارد و قسمت عمده هزینه‌های آن بابت هزینه این نمایندگی‌ها و حق‌السهم دولت ایران در دیوان داور لاهه می‌باشد و دو فعالیت اصلی را انجام می‌دهند.

w.SID.ir تعقیب و دفاع مطروحه له یا علیه دولت ایران در مراجع بین‌المللی

دبیرخانه مذکور بر اساس اصل ۱۱۰ قانون اساسی کشور و بنا بر مصوبه هیأت محترم وزیران در سال ۱۳۷۵ ایجاد گردید. شورا بالاترین مرجع تصمیم گیری در خصوص امنیت ملی کشور می باشد که ریاست آن به عهده رئیس جمهور می باشد و برای انجام امور دبیرخانه‌ای آن تشکیلات و سازمان طراحی شده است و در قانون بودجه کشور دارای ردیف مستقلی است.

اعتبار آن در سال ۸۲ بالغ بر ۷ میلیارد ریال بوده است و عملکرد آن ۶/۳ میلیارد ریال را نشان داد. اعتبار مصوب سال ۸۳ آن بالغ بر ۷/۱ میلیارد ریال بوده است. اعتبار فوق فقط برای امور دبیرخانه ای می باشد که حدود ۵۶ تن پرسنل دارد و هزینه‌های طرح‌های شورای فوق از محل ردیف دیگری تامین می‌گردد و اعضای آن به لحاظ آنکه از مقامات کشور هستند و در جایگاه دیگری پست سازمانی دارند و حقوق می‌گیرند از این محل اعتباری دریافت نمی‌کنند.

۶- ردیف ۱۰۱۰۲۰ - دبیر خانه هیات عالی گزینش

بر اساس قانون تسری قانون گزینش معلمان آئین نامه اجرائی قانون گزینش مصوب ۱۳۷۷ کمیسیون مشترک آموزش و پرورش و امور اداری و استخدامی مجلس شورای اسلامی دبیرخانه مذکور ایجاد گردید که دارای وظایف زیر می باشد.

- تهیه و تدوین و تصویب دستورالعمل‌ها
- هماهنگی امور هیات‌های مرکزی گزینش
- بازرسی هسته ها و هیات‌های مرکزی
- تحقیق و بررسی پرونده‌ها
- رسیدگی به شکایات

اعتبار مصوب دبیرخانه مذکور با ۳۰ پرسنل بالغ بر ۴/۶ میلیارد ریال برای سال ۸۲ بود که حدود ¼ آن هزینه و جزء عملکرد آن سال لحاظ شده است. *Archive of SID*

اعتبار مصوب سال ۱۳۸۳ بالغ بر ۴/۶۸ میلیارد ریال می باشد که افزایش قابل ملاحظه‌ای نسبت به سال قبل از خود نداشته است.

۷- از سال ۸۰ به بعد جهت اجرای نظام جدید بودجه‌ریزی، اعتبار فصل سوم سابق از اعتبارات جاری منفک و به بودجه عمرانی الحاق شدند و به همین دلیل برای هر یک از ردیف‌های ذکر شده در بالا یک ردیف عمرانی تحت عنوان «تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات» ایجاد گردیده است که عمده اعتبار این طرح‌ها برای خرید خودرو، کامپیوتر و لوازم اداری هزینه می‌گردد.

- ردیف ۱۱۱۰۵۰۰۱- نهاد ریاست جمهوری

اعتبار مصوب سال ۸۲ این ردیف (طرح) در سال ۸۲ بالغ بر ۱/۷ میلیارد ریال بوده است که پنجاه درصد آن تخصیص داده شده است و در سال ۸۳ نیز اعتبار مصوب بدون رشد همان ۱/۷ میلیارد ریال بوده است .

- ردیف ۱۱۱۰۵۲۹۲- دبیرخانه هیات عالی گزینش

اعتبار مصوب سال ۸۲ این ردیف (طرح) در سال ۸۲ حدود ۰/۳۵ میلیارد ریال است که پنجاه درصد آن تخصیص اعتبار داده شده است و در سال ۸۳ نیز اعتبار مصوب همان رقم می باشد.

- ردیف ۱۱۱۰۵۲۹۱- دفتر خدمات حقوقی و بین المللی ج.ا.ا.

اعتبار مصوب سال ۸۲ این طرح در سال ۸۲ حدود ۰/۲۵ میلیارد ریال است که در سال فوق حدود ۶۰ درصد به آن تخصیص اعتبار داده شده است و اعتبار سال ۱۳۸۳ نیز همان رقم می‌باشد.

- ردیف ۱۱۱۰۵۲۹۵ - دفتر همکاری‌های فناوری

اعتبار مصوب این ردیف در سال ۸۲ حدود ۰/۵ میلیارد ریال بوده است که ۵۰ درصد تخصیص به آن داده شده است و اعتبار مصوب آن در سال ۸۳ همان رقم ۰/۵ میلیارد ریال بوده است.

Archive of SID

- ردیف ۱۱۱۰۵۲۳۲ دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی

اعتبار مصوب این ردیف حدود ۰/۷ میلیارد ریال در سال ۸۲ بوده است که ۵۰ درصد آن تخصیص داده شده است و اعتبار مصوب آن در سال ۸۳، ۰/۷ میلیارد ریال بوده است.

۸- ردیف ۵۰۳۲۴۱ - اعتبار ضروری دستگاه‌های اجرایی

همان‌طور که پیش از این اشاره شد اعتبار ردیف ۱۰۱۰۱۲ برای هزینه‌های ضروری رئیس‌جمهور در نظر گرفته شده بود که در آن از کارهای عمرانی گرفته مثل سدسازی - احداث مدرسه - پل و ... تا کارهای جاری همچون پرداخت کمک و وام به افراد وجود داشت لیکن در سال ۱۳۸۱ به دلیل تغییر نظام بودجه عملاً هزینه‌های عمرانی از محل ردیف فوق امکان‌پذیر نبود لذا برای سال ۱۳۸۲ ردیف ۵۰۳۲۴۱ ایجاد گردید که از آن امکان هزینه‌های عمرانی میسر باشد به عبارت دیگر این ردیف مشابه ردیف ۱۰۱۰۱۲ در عمرانی است.

اعتبار در سال اول (۱۳۸۲) بالغ بر ۱۰۰ میلیارد ریال بوده است که حدود ۶۰ درصد آن مورد استفاده نهاد ریاست جمهوری قرار گرفته است (در صورتی که این اعتبار باید برای دستگاه‌های دیگری غیر از نهاد هزینه می‌گردید)

پروژه‌هایی که از این محل تامین اعتبار شده‌اند عبارت بودند از:

- تکمیل ساختمان‌های خیابان افریقا (خانه‌های سازمانی)

- خرید ساختمان‌های اطراف کاخ کلاردشت

- خرید اماکن حاشیه خیابان پاستور (طرح حریم نهاد)

www.SID.ir تکمیل و تجهیز موزه ریاست جمهوری

- تامین ماشین‌آلات و تجهیزات

در طول سال ۸۲ بالغ بر ۴۵ میلیارد ریال دیگر به ردیف فوق اضافه گردید (از محل ردیف ۵۰۳۶۲۱)

۹- ردیف ۵۰۳۷۵۵ - تعمیر و تجهیز و نگهداری ساختمان‌ها و

تاسیسات نهاد ریاست جمهوری

این ردیف در سال ۱۳۸۳ ایجاد شده است مبنای منطقی قوی جهت ایجاد آن وجود ندارد. نهاد دارای ۴۸ باب ساختمان و کاخ می باشد که برای نگهداری و حفظ آنها این ردیف در نظر گرفته شده است و اعتباری بالغ بر ۳۰ میلیارد ریال برای آن در نظر گرفته شده است و به دلیل جدید بودن آن عملکردی از آن وجود ندارد.

بطور کلی برای کلیه دستگاه‌ها یک طرح عمرانی وجود دارد که زیر مجموعه آن چندین پروژه است و هر پروژه دارای هدف است لذا برای فعالیت فوق‌الذکر هم می‌شد پروژه‌ای به طرح اصلی نهاد اضافه کرد نه آنکه یک ردیف متفرقه برای آن در نظر گرفته شود و عملاً در اعتبارات نهاد باشد ولی در ظاهر در ردیف‌های متفرقه قانون بودجه وجود داشته باشد.

موافقتنامه مبادله شده کلی است و لذا با مشکل ارزیابی و کنترل مواجه است.

۱۰- ردیف ۵۰۳۲۴۸- بهره برداری، تعمیر و نگهداری ساختمان‌ها و هواپیماهای

نهاد

این ردیف هم در سال ۱۳۸۳ ایجاد شده است و تا زمان این تحقیق عملکردی نداشته است. بر اساس منطبق بودجه بندی نیازی به این ردیف نیست و در صورت ضرورت می‌بایست به اعتبار اصلی نهاد (عمرانی) اضافه می‌گردید. ایجاد یک ردیف متفرقه جای تأمل دارد در عنوان ردیف به دستگاه‌ها بصورت عام اشاره شده است در صورتی که این اعتبار در اختیار نهاد است.

اعتبار مصوب آن یک میلیارد ریال است که عمده آن صرف تعمیر و نگهداری ۴ فروند هواپیمای اختصاصی نهاد می‌گردد.

قابل ذکر است که ردیف های ذکر شده عمدتاً مربوط به ردیف های هزینه ای نهاد است که ماهیت جاری داشته و در حوزه امور اجتماعی قرار دارند. نهاد دارای ردیف های دیگری هم است که در حوزه های دیگر از جمله امور فرهنگی قرار دارند مثل کتابخانه و اسناد ملی مرکز امور مشارکت زنان - سازمان ملی جوانان - ستاد مبارزه با مواد مخدر و ...

از طرفی بخش عمده اعتبار ردیف ۵۰۳۶۲۱ - که برای مابه التفاوت نرخ ارز ایجاد شده است در اختیار ریاست جمهوری است که حسب مورد با ابلاغ سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی دولتی و خصوصی قرار می گیرد.

تحلیل بودجه نهاد

به دلیل نگرش سیاسی - دیوانی ردیف های نهاد کلی می باشند و لذا مشکلاتی درباره اطلاعاتی که باید در دسترس بدنه کارشناسی (و نه مراجع نظارتی) قرار گیرد وجود دارد. همین امر باعث شده است که بودجه نهاد گاه غیرشفاف بوده و مورد بررسی انتقادی کارشناسی قرار نگیرد. این موضوع به تدریج و در طی زمان به یک فرهنگ در دیوان سالاری نهاد و نیز سازمان مدیریت تبدیل شده است. و امور را به ریاست جمهوری یا معاونان وی (به ویژه معاونان معاون اول) متصل کرده و اخذ عملکرد از این نهاد به امری غریب تبدیل می شود. نتیجه بودجه ای این امر آن است که برخی (یا بسیاری) از مشکلات با تزریق اعتبار حل می شود و نه با اصلاح فرآیندها، ساختارها، روش ها و ...

بعد از اجرای نظام جدید بودجه ریزی، کلیه ردیف های غیراصلی دستگاه ها در داخل ردیف اصلی ادغام شدند لیکن در آن زمان در نهاد بطور کامل اجرا نشد و انگهی در سال ۸۳ تعداد ردیف های فعلی نهاد از پیش از آن بیشتر است. به عنوان نمونه در آن

زمان ردیف نگهداری هواپیماها در ردیف اصلی ادغام گردید ولی در سال ۱۳۸۳ دوباره با اعتباری جدید (و نه با کاهش از اعتبار ردیف اصلی که با آن ادغام شده بود) ایجاد گردید یا برای کلیه هزینه‌های ضروری ریاست جمهوری یک ردیف وجود داشت. اما بعد حداقل به ۳ ردیف برای آن رسید.

Archive of SID

در چند سال اخیر بودجه کشور با سیاست انقباضی تنظیم می‌شده است و به همین دلیل بودجه اکثر دستگاه‌ها دارای رشدی اندک و کمتر از نرخ تورم بوده است مگر در موارد خاص و برای فعالیت‌های ویژه. در صورتی که این رویه در مورد نهاد رعایت نشده است. اگر چه برای اعتبار ردیف اصلی نهاد یا دفاتر زیر مجموعه آن رعایت شده لیکن در مورد سایر ردیف‌ها از جمله ردیف ۱۰۱۰۱۲ رعایت نشده است به طوری که در چند سال اخیر چند برابر شده است و از طرفی در هر سال به تعداد ردیف‌های نهاد اضافه شده که عموماً در ردیف‌های متفرقه قرار دارند که قابل ردیابی در سال‌های اولیه آن نیست.

به دلیل وجود اعتبار در ردیف‌های مختلف، اعمال ضوابط اجرایی بودجه در نهاد مشکل می‌شود. معمولاً در ضوابط بودجه یکسری محدودیت‌ها وجود دارد که همه دستگاه‌ها موظف به رعایت آن می‌باشند از جمله پرداخت اضافه کار پرسنل در حد عملکرد سال گذشته - پرداخت هزینه‌های آب برق و سوخت در حد عملکرد سال گذشته و سایر موارد مشابه. این موارد سلبی به نوعی باعث هدایت دستگاه‌ها به کاهش هزینه‌ها می‌شود در صورتی که نهاد که در رأس کلیه دستگاه‌ها قرار دارد در انجام هزینه‌ها محدودیت جدی ندارد.

طبق تعاریف موجود، بودجه برنامه مالی و یکساله برای رسیدن به اهداف برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت می‌باشد. و لذا بودجه دستگاه می‌بایست در راستای یک سری اهداف و برنامه‌های مشخص باشد در صورتی که در نهاد (به دلیل ماهیت خاصی که *SID*) بودجه همان معنی اعتبار را می‌دهد یعنی فعالیت‌ها به صورت روزمره انجام می‌شود و در قبال آن هزینه می‌گردد؛ از این رو سالها بخش مالی و بودجه در نهاد

یکی بوده است. اصولاً امور مالی و بودجه مجزا از هم می‌باشند در صورتی که اگر این دو یکجا باشند به معنی یکی بودن تلقی شده و بودجه مترادف با پول و امور مالی می‌گردد و همان نگاه بر آن حاکم می‌گردد نه نگاه برنامه‌ریزی. برای فائق آمدن بر این مشکل سال‌های منتهی به ۱۳۸۳ این دو واحد در ساختار نهاد از هم جدا شده‌اند.

در بودجه کل کشور سهم هر دستگاه همراه با فعالیت، برنامه، طرح و پروژه مشخص است و برای هزینه‌های پیش‌بینی‌نشده جاری و عمرانی هم دو ردیف مستقل لحاظ شده است. اما در رابطه نهاد، در کنار این ردیف‌ها، ردیف‌های دیگری در اختیار نهاد وجود دارد که هم مربوط به دستگاه‌ها است و هم برای امور جاری و قابل پیش‌بینی است که بر اساس منطقی می‌بایست در زمان تنظیم بودجه در جایگاه واقعی خود قرار می‌گرفت. از این‌رو چنین اعتباراتی باعث ایجاد بودجه خاص در بودجه عام شده است.

نمونه مشخص آن اعتبار مربوط به سفرهای رئیس‌جمهور می‌باشد یعنی هر وقت رئیس‌جمهور به استانی سفر کرد از اعتبار فوق به طرح‌ها و پروژه‌های استان اختصاص داده می‌شود. این امر اولاً، با منطبق برنامه‌ریزی منافات دارد، ثانیاً، همه مسئولین استانها تقاضای سفر دارند تا از این محل اعتبارات مناسبی کسب کنند و

به عنوان مثال دیگر از محل ردیف ۱۰۱۰۱۲ اعتبار در اختیار برخی دستگاه‌ها قرار می‌گیرد که دستگاه‌ها هم این اعتبار را خاص فرض نموده و آن را قابل گزارش‌دهی نمی‌دانند و عموماً برای دور زدن محدودیت‌ها از آن استفاده می‌کنند و این امر باعث شده است سیل مکاتبات به سوی نهاد سرازیر شود تا شاید از این اعتبارات آنها هم نصیبی برند.

مرز مشخص بین اعتبارات خاص ریاست جمهوری و هزینه‌های اداری نهاد وجود ندارد. اعتبارات دیگر فرقی بین اعتبارات مورد نیاز برای فعالیت‌های روزمره و فعالیت‌های مربوط به اداره کلان کشور که در اختیار ریاست‌جمهوری است وجود

ندارد و قسمت عمده هزینه‌های اداری و پشتیبانی نهاد از محل اعتبارات در اختیار ریاست جمهوری تأمین می‌گردد.

در قانون بودجه سال ۱۳۸۳، هفده ردیف هزینه‌ای اصلی با نام نهاد ریاست جمهوری آغاز می‌شد که عبارت بودند از:

- ۱۰۱۰۰۰ - نهاد ریاست جمهوری
- ۱۰۱۰۰۲ دفتر همکاری‌های فن آوری (کمک)
- ۱۰۱۰۰۳ دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران
- ۱۰۱۰۰۴ شورای عالی امنیت ملی
- ۱۰۱۰۰۸ ستاد رسیدگی به امور آزادگان
- ۱۰۱۰۰۱۲ هزینه‌های ضروری - کمک به اشخاص حقیقی و حقوقی - خصوصی و دولتی
- ۱۰۱۰۱۴ مصلاهی بزرگ امام خمینی (ره)
- ۱۰۱۰۲۰ دبیرخانه هیات عالی گزینش
- ۱۰۱۰۲۱ فرهنگستان علوم ایران
- ۱۰۱۰۲۲ نهاد ریاست جمهوری - فرهنگستان زبان و ادب فارسی
- ۱۰۱۰۲۳ فرهنگستان علوم پزشکی ایران
- ۱۰۱۰۲۴ مرکز امور مشارکت زنان
- ۱۰۱۰۲۸ بنیاد ایران شناسی
- ۱۰۱۰۳۳ فرهنگستان هنر
- ۱۰۱۰۳۴ ستاد مبارزه با مواد مخدر
- ۱۰۱۰۳۵ شورای عالی امنیت ملی - هزینه‌های پیش‌بینی نشده دفاعی
- ۱۰۱۰۴۵ کمک به مرکز بین‌المللی گفتگوی تمدن‌ها

همانطور که ملاحظه می‌گردد ردیف‌های بسیاری در اختیار نهاد است که ضرورتاً در زمره وظایف نهاد نیست و وزارتخانه‌های دیگری متولی آن هستند این ردیف‌ها را می‌توان و باید در جایگاه واقعی خود قرار داد. به عنوان نمونه کلیه ردیف‌های فرهنگی نظیر فرهنگستان‌ها به زیر مجموعه وزارت ارشاد منتقل گردند و یا احداث مصلی به وزارت مسکن منتقل گردد. در این حالت هم هماهنگی بهتری بین بخش‌های مختلف انجام می‌پذیرد و هم اینگونه نهادها در معرض نقد کارشناسی دستگاه‌هایی قرار می‌گیرند که صلاحیت لازم را دارند و بدینسان در نقطه کور دیوان‌سالاری قرار نمی‌گیرند. تعدد ردیف‌ها، که فقط در بخش جاری به هفده عنوان می‌رسد و با احتساب سایر بخش‌ها مانند عمرانی و متفرقه بسیار بیشتر نیز خواهد شد و باعث می‌گردد که از قدرت نظارتی نهاد کاسته شود. وانگهی قرار گرفتن آنها در زیرمجموعه نهاد نظارت سایر دستگاه‌های نظارتی را هم کمرنگ می‌نماید. لذا امکان بهبود مستمر و بهره‌وری نیز میسر نمی‌شود.

اعتبار ردیف ۵۰۳۴۲۲ تحت عنوان «طرح‌های مربوط به سفرهای رئیس جمهور» بالغ بر ۵۵۰ میلیارد ریال می‌باشد که به دلیل ماهیت عمرانی آن در این گزارش به آن پرداخته نشده است.

پیشنهادات و توصیه‌های سیاستی

۱- بودجه نهاد مانند سایر دستگاه‌های ستادی شفاف شده و در دو ردیف هزینه‌ای و تملک سرمایه‌ای جمع‌گردد. به عبارت دیگر کلیه ردیف‌های متفرقه و... در ردیف‌های اصلی ادغام گردند.

۲- ردیف‌های خاص محدود شده و به یک ردیف تقلیل یابند و فقط برای هزینه‌های ضروری ریاست جمهور در نظر گرفته شود و کمک به دستگاه‌ها از طریق نظام بودجه با ردیف‌های پیش‌بینی نشده انجام پذیرد که با این عمل اولاً از حجم بسیار

زیاد مکاتبات دستگاه‌ها به رئیس جمهور کاسته می‌شود و ثانیاً از دور زدن دستگاه‌های نظارتی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی جلوگیری می‌گردد.

۳- بودجه نهاد مانند سایر دستگاه‌های اجرائی تابع بخشنامه بودجه و ضوابط اجرائی بودجه باشد و رشد بودجه آن هم با میانگین رشد بودجه کل کشور تناسب داشته باشد اگر به دنبال انضباط مالی باشیم باید بدانیم که باید اول از نهاد شروع شود تا آنگاه سایر دستگاه‌ها به آن عمل نمایند. در غیر این صورت همه دستگاه‌ها به دنبال راهی برای فرار از آن خواهند بود.

۴- نهاد، ملزم باشد گزارش عملکرد سالانه ارائه دهد. سازمان مدیریت نیز با نهاد همچون دیگر دستگاه‌ها عمل نماید نه آنکه تحت تاثیر و نفوذ سیاسی- دیوانی نهاد قرار گیرد و بدنه کارشناسی سازمان "محبوب" ملاحظات مدیریتی مقامات گردد؛ پدیده‌ای که نه تنها درباره نهاد که درباره مجلس، قوه قضائیه و دستگاه‌های نظامی نیز باید مورد توجه واقع شود.

۵- در ردیف‌ها تفکیک اساسی بین بودجه نهاد که برای اداره امور نهاد هزینه می‌گردد با بودجه ریاست جمهوری که برای موارد خاص هزینه می‌گردد، صورت پذیرد.

۶- این زمینه بیشتر فراهم شود تا بودجه نهاد و مراحل آن کارشناسی گردد و اجزاء و موارد مصرف آن به بحث کارشناسی گذاشته شود و از ذکر اینکه این بودجه خاص و محرمانه است پرهیز شود چرا که در فرآیند شفاف‌سازی بسیاری از روش‌ها و ساختارها اصلاح می‌گردد. در غیر این صورت اثری جز افزایش هزینه‌ها، سستی بودن کارها و ... نخواهد داشت.

۷- ردیف‌های غیر مرتبط با وظیفه اصلی نهاد از دستگاه فوق منفک شده و به جایگاه اصلی خود بروند به عنوان نمونه فرهنگستان‌ها یا به صورت مستقل همانند دانشگاه‌ها عمل شوند و یا به زیر مجموعه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بروند.

منابع و مأخذ:

- ۱- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۸۲)، حکمرانی خوب بنیان توسعه، به کوشش احمد میدری و جعفر خیرخواهان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۲- خلعتبری، فیروزه. (۱۳۸۲)، بودجه‌ریزی در ایران منابع و مصارف، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۳- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (۱۳۸۳)، موافقت نامه بودجه جاری ریاست جمهوری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- ۴- شبیری نژاد، علی اکبر. (۱۳۸۱)، "مبانی نظری بودجه و بودجه‌ریزی" در: بودجه‌ریزی در ایران مسایل و چالش‌ها، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۵- محسنی، عباس. اصلاتی، رشید. (۱۳۸۲)، مسئولیت محاسباتی و نظارت‌های مالی و عملیاتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.
- ۶- مرکز بین‌المللی بنگاه خصوصی. (۱۳۸۲) الف "حکمرانی خوب و مبارزه با فساد، ترجمه عباس مخبر در: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۷- مرکز بین‌المللی بنگاه خصوصی، (۱۳۸۲) (ب)، "حکمرانی مردم سالار: عنصر اصلی اصلاحات سیاسی و اقتصادی" ترجمه بهروز صدیقی، در: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۸- وینود، توماس و همکاران، (۱۳۸۲)، حکمرانی خوب و مبارزه با فساد، ترجمه عباس مخبر در: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.