

ضرورت و الزامات قانون شفافیت در حوزه بودجه‌ریزی کشور

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۲/۲۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۸/۲۹

صمد عزیزنژاد*

چکیده

هدف اصلی مقاله حاضر تعیین و تبیین ضرورت و الزامات وجود یک قانون مستقل در خصوص شفافیت بودجه‌ریزی در کشور است. شفافیت حلقه مفقوده‌ای است که در منابع اسلامی بر وجود آن تأکید شده است. برای این منظور با استفاده از روش اسنادی و تحلیل محتوا، تجربه کشورهای موفق در زمینه شفافیت بودجه و قوانین مربوط به آن بررسی شده و ضعف شفافیت در نظام بودجه‌ریزی ایران مورد آسیب‌شناسی قرار گرفته و سپس با تطبیق وضعیت موجود ایران و وضعیت مطلوب دنیا در ابتدا ضرورت تصویب یک قانون مستقل در زمینه شفافیت بودجه برای ایران سپس الزاماتی که باید در قانون شفافیت بودجه رعایت شود، استخراج شده است. اهمیت و ضرورت ارائه قانون مستقل را می‌توان این‌گونه عنوان کرد که شفافیت بودجه‌ای، درجه اعتبار بودجه را افزایش داده، هزینه‌های وام‌ستانی را کاهش داده و افزایش حمایت عمومی از سیاست‌های کلان اقتصادی را به همراه دارد؛ در نقطه مقابل، مدیریت غیرشفاف بودجه، ممکن است به بی‌ثباتی، ناکارایی یا تشدید نابرابری منجر شود. مهم‌ترین الزامات چنین قانونی را نیز می‌توان در تبیین نقش قانونی مجلس شورای اسلامی در تصویب و نظارت بر تأمین مالی بودجه کل کشور، تبیین مسئولیت‌های دولت در قبال مدیریت و کنترل تأمین مالی عمومی و تعیین سازمان‌های متولی و پاسخگو در حوزه تنظیم، اجرا و شفافیت و پاسخگویی سند بودجه خلاصه کرد.

واژه‌های کلیدی: شفافیت، پاسخگو، بودجه، قانون و الزامات.

طبقه‌بندی JEL: E62, H30, H83

*. دکترای اقتصاد و عضو هیئت علمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مقدمه

شفافیت و پاسخگویی دو اصل اساسی در حکمرانی خوب بوده و در تحقق دستیابی عموم به اطلاعات و نظارت همگانی نقش حیاتی ایفا می‌کنند؛ به نحوی که جامعه در نهایت مطلع می‌شود که ثروت عمومی چگونه تخصیص یافته و با چه کیفیتی مصرف می‌شود. به علاوه شفافیت و پاسخگویی، وضعیت و عملکرد مؤسسات عمومی (دولتی) را نیز به تصویر کشیده و اطلاعات مربوط به آنها را با جامعه به مشارکت می‌گذارد (Moulana, Muhammad and saraghi, 2013, p.50).

۲۰۶

بودجه یکی از ابزارهای مهم سیاست‌گذاری دولت است. این سند بیش از هر سند دیگری اولویت‌های اقتصادی و اجتماعی دولت را به تصویر می‌کشد؛ سیاست‌های دولت را توضیح می‌دهد؛ اجرای تعهدات دولت را منعکس می‌کند و اهداف تصمیم‌گیری دولت را در زمینه چگونگی تخصیص وجوه و هزینه‌کرد آنها نمایش می‌دهد (Ibid, p.10).

شفافیت بودجه‌ای نیز یعنی اینکه اطلاعات مربوط به ساختار وظایف حاکمیت، اهداف سیاست بودجه‌ای، حساب‌های بخش عمومی و پیش‌بینی‌های بودجه‌ای در اختیار عموم قرار گیرد. منظور از عموم، همه افراد و سازمان‌هایی است که طراحی و اجرای سیاست‌های بودجه‌ای با منافع آنها مرتبط است.

مسئله اصلی در زمینه شفافیت بودجه و ضرورت تدوین قانون شفافیت بودجه‌ای این است که چنانچه کارگزار (دولت و مجلس) دریابد که کارفرما اقدامات وی را به حد کافی رصد و نظارت نمی‌کند یا اختیارات قانونی چنین امری مهیا نباشد، ممکن است چنین برداشت نماید که در رفتارهای خود می‌تواند به‌طور سلیقه‌ای و دست باز عمل نماید. این امر می‌تواند موجب اتلاف منابع، عدم اولویت‌بندی مصارف و در نتیجه نارضایتی عمومی در تخصیص اعتبارات بودجه‌ای شود. شفافیت بودجه می‌تواند این رفتار سلیقه‌ای را محدود و قانون مناسب آن نیز ضمانت اجرای این مهم را فراهم نماید. این امر از طریق تقویت یک نظارت مؤثر صورت می‌گیرد که طی آن چگونه تخصیص منابع و مخارج دولتی نظارت و رصد می‌شود. در نتیجه بودجه و سند مالی دولت به‌طور موثکافانه‌ای مورد ارزیابی و نظارت قرار می‌گیرد (همان).

با عنایت به موارد مذکور برخی کشورها نظیر ایالات متحده، سوئد، اندونزی و ... اقدام به قانون‌گذاری در زمینه شفافیت بودجه‌ریزی کرده‌اند. بر این اساس در این مطالعه نیز ضمن تبیین اهمیت و ضرورت وجود یک قانون مستقل برای شفافیت بودجه کشور، الزامات چنین قانونی نیز با توجه به تجربه‌های موفق دنیا استخراج می‌شود. برای این منظور در بخش نخست، اهمیت و ضرورت موضوع تبیین می‌شود؛ در بخش دوم، اهداف مطالعه، در بخش سوم ادبیات نظری موضوع، در بخش چهارم پیشینه تحقیق، در بخش پنجم قوانین مربوط به شفافیت (بودجه) در داخل و خارج از کشور، در بخش ششم چارچوب‌های قانونی مختلف نظام‌های بودجه، در بخش هفتم نقش پارلمان و دولت در بودجه، در بخش هشتم اسناد ضروری در شفافیت بودجه (تنظیم، تصویب، اجرا و نظارت)، در بخش نهم الزامات شفافیت عملی در بودجه و در بخش دهم و پایانی نیز بحث و نتیجه‌گیری و پیشنهادهای لازم ارائه خواهد شد.

۲. اهمیت و ضرورت موضوع

شفافیت قانونی بودجه امکان پاسخگویی را تقویت و ریسک سیاسی متناظر با اصرار بر سیاست‌های غلط و استمرارناپذیر را افزایش می‌دهد. تدوین و اجرای قانون شفافیت بودجه بر میزان اعتبار بودجه می‌افزاید. فایده این کار، کاهش هزینه‌های وام‌ستانی و افزایش حمایت عمومی از سیاست‌های کلان اقتصادی است. در نقطه مقابل، مدیریت غیرشفاف بودجه، ممکن است به بی‌ثباتی، ناکارایی یا تشدید نابرابری منجر شود. ضوابط شفافیت بودجه‌ای بر چهار اصل ذیل استوار است (همان):

اصل نخست: اصل شفافیت وظایف و مسئولیت‌ها؛

اصل دوم: اصل دسترسی عمومی به اطلاعات؛

اصل سوم: اصل آماده‌سازی، اجرا و گزارش علنی عملکرد بودجه؛

اصل چهارم: اصل تضمین یکپارچگی (Integrity) بودجه به‌طور مستقل.

بر اساس چهار اصل فوق‌الذکر، اولاً باید بین فعالیت‌های بودجه‌ای، پولی و بنگاه‌های عمومی (Public enterprises) در داخل حاکمیت از یک سو و بین بخش عمومی و خصوصی از سوی دیگر مرزبندی شفاف و دقیقی ایجاد شود؛ ثانیاً دولت به انتشار

اطلاعات بودجه‌ای دقیق و قابل اتکا در زمانی کاملاً مشخص، معین، قابل استفاده و قابل نظارت پایبند باشد؛ ثالثاً اطلاعاتی جامع و یکپارچه در خصوص بودجه به‌طور علنی منتشر شود و رابعاً علاوه بر حسابرسی مستقل و آماردهی مستقل در خصوص بودجه، فعالیت‌های دولتی با هدف فراهم آمدن امکان بررسی موشکافانه این فعالیت‌ها مورد تأیید قرار گرفته و عملیاتی شود؛ یعنی گزارش حسابرسان مستقل جهت اصلاح امور به قانون‌گذاران ارائه شود.

شفافیت قانونی بودجه به دلیل اینکه بودجه مهم‌ترین سند مالی کشور به شمار می‌رود، دارای اهمیت مضاعفی است. مهم‌ترین دلیل شفاف‌سازی بودجه، مفاهیم مرتبط با اقتصاد سیاسی است. مثال معروف اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی، پول‌های «بشکه گوشت خوک» (Park Barrel) در آمریکا است! تعجب نکنید. به بودجه‌های غیرضروری که دولت در بودجه قرار می‌دهد تا بتواند رضایت سیاسی منطقه یا مناطقی خاص یا مؤسسات و اشخاص خاص را به دست آورد و ممکن است صرفاً با هدف جذب رأی تصویب شود، پول بشکه گوشت خوک گفته می‌شود. ریشه لغوی این ماجرا به دوره‌ای از تاریخ آمریکا برمی‌گردد که در آن بشکه‌ای از گوشت خوک به عنوان جایزه تعیین می‌شد و بزرگان برای به‌دست آوردن آن باهم رقابت می‌کردند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴، ص ۵۳-۵۴).

نمونه‌ای دیگر از مثال‌های اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی، فرایند دم هم را دیدن (Logrolling) است! به این صورت منطقه دیگر، هرچند آن پیشنهادچندان برای آن منطقه ضروری نباشد، رأی مثبت بدهند و در مقابل رأی مثبت آنها را نیز دریافت کنند. هم راجع به پول‌های خوکی و هم راجع به پول‌های دم همی، سالیانه گزارش‌های مختلفی توسط مؤسسات ناظر حکومتی و غیرحکومتی در آمریکا منتشر می‌شود. نمونه آن کتاب خوک کنگره (Congressional pig book) است که توسط مؤسسه مردم نهاد «شهروندان در مقابل اتلاف منابع دولتی» (Citizen against government Waste) منتشر می‌شود. جنبه دیگر اقتصاد سیاسی که شفافیت فرایند بودجه‌ریزی از تهیه تا تصویب و نظارت را ضروری می‌سازد، عملکرد لابی‌گری‌هاست. گروه‌های ذی‌نفع (Interest Groups) معمولاً تلاش می‌کنند در فرایند بودجه‌ریزی وارد شده و با قانع کردن مسئولان، مسیر

تدوین یا تصویب بودجه، فرایند بودجه‌ریزی را به نفع خود تغییر دهند. در هر صورت، دوازدهمین دغدغه‌های مسائلی مانند آنچه گفته شد، از «پول‌های خوکی» و «دم‌همی» گرفته تا «گروه‌های ذی‌نفع»، توجه به شفافیت و الزامات قانونی آن است.

۳. اهداف مطالعه

هدف اساسی این مقاله ارائه و تبیین ضرورت‌ها و الزامات مربوط به تصویب و اجرای قانون شفافیت در بودجه‌ریزی است که بر اساس آن میزان بدهی‌های عمومی به‌وضوح گزارش شده و عملکرد آن تحت راهبرد میان‌مدت بدهی‌ها، نظارت و ارزیابی گردد. ۲۰۹

۴. ادبیات نظری موضوع

وجود قانون در زمینه «شفافیت بودجه»، «پاسخگویی» را تقویت می‌کند و مخاطرات اعتبار ناشی از تداوم سیاست‌های ناپایدار را افزایش می‌دهد. بنابراین شفافیت بودجه‌ای اعتبار را افزایش می‌دهد و فواید آن در کاهش هزینه‌های استقراض و حمایت‌های بیشتر آحاد جامعه آگاه از سیاست‌های کلان اقتصادی منعکس می‌شود. اثرات سرریزی یک بحران بالقوه مالی در یک کشور، اهمیت پیش‌آگاهی و لزوم جلوگیری از وقوع چنین وقایع ناگواری را نمایان می‌سازد (Fung, 2014, p.73).

بنیس و اوتوله هفت گام را جهت گسترش و توسعه فرهنگ شفافیت در سازمان‌ها پیشنهاد کردند که عبارت‌اند از (Bennis and O, toole, 2009, p.12): راست‌گویی، تشویق مردم به راست‌گویی به حاکمیت، پاداش به منتقدین، عادت به مباحث و مذاکرات ناخوشایند، تنوع‌بخشی به منابع اطلاعاتی، پذیرش اشتباهات و حمایت سازمانی از شفافیت.

مطابق مطالعات تجربی، شفافیت تأثیر مثبتی در زمینه دسترسی به تورم سطح پایین و کاهش جرائم دارد؛ شفافیت نه تنها به دلیل اثرات مثبت، بلکه به دلیل اینکه ماهیت وجودی دولت افزایش رفاه عمومی است نیز ضرورت می‌یابد؛ چرا که دولتی که به دنبال منافع مردم است؛ نمی‌تواند اطلاعات را از آنها پنهان کند (Roberts, 2006, p.36).

مذاکرات مربوط به شفافیت در مسائل اقتصادی و خصوصاً درآمدها و مخارج دولت‌ها، در اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن نیز توسط کمیسیون شفافیت و انجمن مبارزه با

پنهان‌کاری و پارلمان اروپا مورد بحث و بررسی قرار گرفته است تا چگونگی ارائه اطلاعات و افشای حقایق مربوط به سیاست مالی را برای مردم تبیین و معیاربندی نماید (Dahlof, 2011, p.11).

در قانون پاسخگویی مالی و همچنین قانون جرائم مالی برزیل امکان اعمال جرائم کیفری برای مقامات مسئول در ارتباط با نقض چارچوب قانونی بدهی‌های عمومی پیشینی شده است. علاوه بر آن در قانون جرائم مالی، مجازاتی برای رئیس‌جمهور، فرمانداران ایالتی یا شهرداران برزیلی در نظر گرفته شده است.

چارچوب قانونی سورینام در ارتباط با تخلف از اجرای قوانین بدهی‌ها در صورت تعمدی و همچنین موارد غیر تعمدی، مجازات حبس به ترتیب معادل ۱۰ و ۵ سال را در نظر گرفته است. در کنیا، طبق قانون مدیریت مالی عمومی سال ۲۰۱۲ دوره حبس حداقل دو ساله و جریمه برای مأمور دولتی که برخلاف الزامات قانونی اقدام به ایجاد استقراض یا صدور تضمین کند، لحاظ شده است (همان).

ریشه‌های مفهوم شفافیت را می‌توان در آموزه‌های علوی و به‌خصوص در دوران کوتاه حکومت حضرت علی علیه السلام نیز جستجو و پیدا کرد. آن حضرت شفافیت در حکومت را امری ضروری تلقی می‌کرد و دیدگاه حکومتی و شیوه عملی خویش را با مردم و همه مخاطبان در میان می‌گذاشت. ایشان جز در مورد اسرار جنگی، پنهان‌کاری از مردم را مجاز نمی‌دانست. در اندیشه علوی، شاخص‌ها و معیارهایی (ساختاری و رفتاری) دخیل‌اند تا با فراهم‌سازی مقدمات تحقق‌پذیری شفافیت، خیر عمومی و منافع همگانی را تأمین کنند. اعلام صریح مواضع حکومت، هشدار و آگاهی‌بخشی به کارگزاران، تبیین تکالیف و حقوق متقابل کارگزاران و مردم، به‌کارگیری سطح بالایی از استانداردهای درستکاری و اخلاق برای کارکنان، گزارش‌دهی به مردم و تبیین دلایل تنبیه کارگزاران، شاخص‌های رفتاری یک حکومت شفاف است. همچنین بهره‌گیری از شاخص‌های ساختاری چون شبکه نظارتی گسترده و نظام قضایی مستقل، به‌خوبی می‌تواند در نیل به شفافیت راهگشا باشد (حبیب‌نژاد و عامری، ۱۳۹۵، ص ۱۲۹).

در مجموع، شفافیت مقوله‌ای است که در تقویت رابطه حکومت با شهروندان، یک حرکت اساسی در بهبود سیاست‌گذاری قلمداد می‌شود و یکی از مؤلفه‌های اساسی

حکمرانی خوب به شمار می‌آید. در تفکر اسلامی، ضمانت اجرای شفافیت، علاوه بر قوانین و مقررات موضوعه، می‌تواند وجدان دینی و تعهد شرعی یک فرد مسلمان در قبال خداوند متعال باشد. اسلام با تکیه بر آموزه‌های وحیانی و محور قرار دادن اخلاق، صداقت و جمع بین مراقبت‌های درونی و بیرونی، نظام انگیزشی قوی‌ای را برای عدم کتمان حقایق و تحقق شفافیت فراهم آورده است (طاهری و ارسطا، ۱۳۹۵، ص ۳).

۵. پیشنهاد تحقیق

۲۱۱ موضوع شفافیت بودجه در مباحث سیاست‌گذاری و دوره‌های دانشگاهی سهم قابل توجهی را به خود اختصاص داده است (Heald, 2012, p.21). سند بودجه‌ای که بر اساس تبیین قوانین و مقررات، از درجه باز بودن بالایی برخوردار باشد، می‌تواند در تمامی مراحل مدیریت بودجه از اعتبار و قابلیت بالایی برخوردار باشد.

صندوق بین‌المللی پول (International Monetary Fund (IMF)) در سال ۱۹۹۸ حدود ۲۰ سال قبل، در پنجمین نشست خود، ضوابط لازم برای شفافیت بودجه‌ای را تصویب کرد. پذیرش ضوابط مصوبه مذکور پاسخ مثبتی بود به این اتفاق نظر مشخص که شفافیت بودجه‌ای یکی از جنبه‌های بسیار مهم اعمال صحیح اراده دولت است (مرکز پژوهش‌ها در مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ص ۳).

سازمان ملل (United Nations (UN)) در مطالعه‌ای با عنوان شفافیت و پاسخگویی در مدیریت مالی دولت (۱۹۹۹)، با بررسی تجربه برخی کشورهای در حال توسعه و مبتنی بر قوانین و مقررات موجود، تخصص و کارایی صاحب‌منصبان و منابع مالی نقدی و غیر نقدی کشورهای مورد مطالعه لزوم شفافیت و پاسخگویی دولت‌ها را در حوزه مدیریت مالی مورد تأکید قرار داده است (United Nations, 2004, p.3).

دیکسون در مطالعه خود تحت عنوان «ضرورت شفافیت مالیاتی، با تأکید بر استانداردهای حسابداری قانونی» افشای اطلاعات مشخص و دقیق توسط دولت‌ها در صورت‌های مالی را مورد تأکید قرار داده است (Dixon, 2003, p.4).

اوهاشی در مطالعه «اثرات شفافیت در مخارج فعالیت‌های خدماتی» دولت ژاپن را به‌صورت یک مطالعه موردی در حوزه خدمات عمومی شهرداری‌ها آزمون کرده و نشان

داده است بهبود شفافیت هزینه ارائه خدمات را حداکثر ۳ درصد کاهش می‌دهد. چنین نتیجه‌ای کمک می‌کند تا مشخص شود که چرا اعضای سازمان تجارت جهانی در مقابل توافقنامه ایجاد شفافیت در خریدهای دولت مقاومت کردند (Ohashi, 2006, p.1).

لاون / استین، سان / استن و گلن (۲۰۱۴) در مطالعه‌ای تحت عنوان روان‌شناسی تغییرات در همه بخش‌ها و ابعاد از طریق اعمال قوانین و مقررات افشا و شفافیت، اثرات تاریخی قوانین و مقرراتی را که افشای عمومی اطلاعات الزام‌آور می‌کند مورد بررسی قرار داده‌اند. این الزامات قانونی عمدتاً در راستای از بین بردن عدم تقارن اطلاعات بین ذی‌نفعان در حوزه‌های مختلف اعمال شده است. چنین الزاماتی جهت افشای عمومی اطلاعات از نظر محققان، رفتار فراهم‌کنندگان اطلاعات را به‌طور یقین تحت تأثیر قرار داده است (لاون استین، سان استین، گلن، ۲۰۱۴، ص ۳۹۱).

کولن و پاکزاد در مطالعه «اثرات تعادلی عملیاتی شدن شفافیت» به این نکته اشاره کرده‌اند که مباحث عمومی در زمینه افزایش شفافیت، به‌طور گسترده‌ای اثرات تعادلی چنین امری را نادیده می‌گیرد. نتیجه مطالعه محققان هم از لحاظ تجربی و هم از لحاظ نظری نشان می‌دهد، افزایش شفافیت می‌تواند اشتغال را افزایش دهد، نابرابری در درآمدها را کاهش دهد و انتقال مازاد رفاهی را از کارکنان و به کارفرما حذف نماید. همچنین مداخله حاکمیت جهت حفظ سطح مطلوبی از شفافیت ضروری است (Cullen and Pakzad, 2017, p.1).

در مطالعه اکرمی و دیگران، حسابداری دولتی یک سیستم اطلاعاتی است که جمع‌آوری، ثبت، طبقه‌بندی و تلخیص رویدادهای مالی و سپس گزارش آن در مجموعه دستگاه‌های دولتی و بخش عمومی را با تأکید بر رعایت قوانین و مقررات بر عهده دارد. سیستم حسابداری و گزارشگری مالی دولت، از نظر محققان مذکور، ابزاری در راستای انجام مسئولیت پاسخگویی دولت است. اهمیت پاسخگویی مالی بخش عمومی به اندازه‌ای است که از آن به عنوان ویژگی اساسی مدیریت نوین بخش عمومی یاد شده است (اکرمی و دیگران، ۱۳۹۳، ص ۶۲).

حیب‌نژاد و عامری در مطالعه خود با عنوان «شاخص‌های شفافیت در حکومت اسلامی (با تأکید بر حکومت علوی)» یکی از مهم‌ترین تعهدات حکمرانی شایسته را تضمین حقوق

بشر و شهروندی برشمرده‌اند و در این جهت شفافیت را به عنوان یکی از ویژگی‌های روشن حکمرانی خوب معرفی کرده‌اند (همان).

۶. قوانین مربوط به شفافیت (بودجه) در داخل و خارج از کشور

۶-۱. قوانین داخلی در حوزه شفافیت

قوانین داخلی در حوزه شفافیت را می‌توان در قالب جدول ذیل طبقه‌بندی نمود:

۲۱۴

جدول ۱: مهم‌ترین قوانین موجود در حوزه شفافیت

نام قانون	سال و مرجع تصویب	توضیحات
قانون اساسی	سال ۱۳۵۸ مجلس شورای اسلامی	بر اساس اصل ۵۵، گزارش‌های حسابرسی قانون تهیه‌شده توسط دیوان محاسبات در خصوص وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به هر نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، باید در دسترسی عموم گذاشته شود. بر اساس اصل ۶۹، مذاکرات مجلس - که در خصوص بودجه کشور نیز صادق است - باید علنی باشد و گزارش کامل آن (مشروح مذاکرات و مصوبات و آراء) از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عمومی منتشر شود.
قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	بهمن سال ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی مرداد سال ۱۳۸۸ مجمع تشخیص مصلحت	سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه مکلف‌اند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند.

مأخذ: یافته‌های محقق.

۶-۲. قوانین خارجی در حوزه شفافیت

قوانین خارجی در حوزه شفافیت عبارت‌اند از:

۱. سوئد

اولین قانون دسترسی عمومی به اطلاعات در قرن هجدهم در کشور سوئد به تصویب رسید. از همان زمان شفافیت به عنوان یک موضوع جالب در مذاکرات عمومی بین‌المللی و همچنین اتحادیه اروپا، مورد بحث و بررسی قرار گرفته است (Adink and Widdershoven, 2013, p.58).

حمایت از وجود شفافیت به این دلیل بوده است که شفافیت در مواردی همچون جذب و جلب مشارکت حداکثری، برابری، توسعه اقتصادی، بهبود آموزش، کاهش فقر و پیشگیری از فساد نقش بسزایی دارد (Benicar, 2006, pp.6-8).

۲. ایالات متحده آمریکا

الف) قانون پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری و افشای اطلاعات مربوط به کارت اعتباری مصوب سال ۲۰۰۹ ایالات متحده؛

ب) دستور اصلاحی داد-فرانک وال استریت (Dodd-Frank Wall Street Reform)؛

ج) قانون حمایت از مصرف‌کننده مصوب سال ۲۰۱۱؛

د) قانون لیلی لبتر.

سه قانون اول بسته‌های مکمل و الزام‌آور قانونی در زمینه افشای عمومی اطلاعات است. این امر موجب رفع تبعیض در دسترس عمومی به اطلاعات می‌شود و دیگر اشخاص دارای رانت اطلاعاتی و نزدیک به منبع تولید اطلاعات همان اطلاعاتی را خواهند داشت که عموم جامعه دارند (Lowenstein & Sun stein and Goldman, 2014, p.392).

به دنبال تصویب قانون لیلی لبتر در زمینه پرداخت منصفانه مصوب سال ۲۰۰۹ در ایالات متحده، دولت فدرال پیمانکاران فدرال را از تنبیه کارکنانی که در زمینه محیط کار و دستمزدها بحث و انتقاد داشتند، ممنوع کرد. این قانون در ایالت‌های کالیفرنیا و ماساچوست به اجرا گذاشته شد (Lilly Ledbetter, 2016, p.7).

۳. قانون بودجه اندونزی

قانون بودجه اندونزی، به موجب ماده ۲۳ قانون سال ۱۹۴۵ تصویب شده بود؛ اما در سال ۲۰۰۳ با رویکرد دستیابی به دو اصل اصلاح شد. این دو اصل عبارت‌اند از: ۱. بهبود رفاه عمومی، ۲. افزایش شفافیت و پاسخگویی فرایند بودجه‌ریزی (Ibid). همچنین رئیس‌جمهوری اندونزی در سال ۲۰۱۱ در راستای صرفه‌جویی در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و ممانعت از اسراف توسط آنها سه محور ذیل را به آنها ابلاغ کرد (Ibid):

۱. بهبود کیفیت و امنیت مخارج بودجه‌ای در سال ۲۰۱۱ توسط هر وزارتخانه از طریق

کاهش ۱۰ درصدی بودجه مخارج از حقوق و دستمزد؛

۲. افزایش کارایی بودجه از طریق:

الف) کاهش مسافرت‌های غیرضروری وزارتخانه‌ها؛

ب) محدودسازی نشست‌ها، سمینارها، کارگاه‌های خارج از حوزه وزارتخانه؛

ج) کاهش مخارج اجرایی و عمرانی وزارتخانه‌ها.

۳. در راستای کارآمدسازی بودجه، تخصیصی آن باید نتایج ذیل را به دنبال داشته باشد:

الف) تسریع دستیابی به اولویت‌های توسعه ملی نظیر زیرساخت‌ها؛

ب) سیاست‌های جدیدی در برنامه‌ریزی دولت لحاظ نشده است؛

ج) فعالیت‌های برنامه‌ریزی شده‌ای که ضروری است.

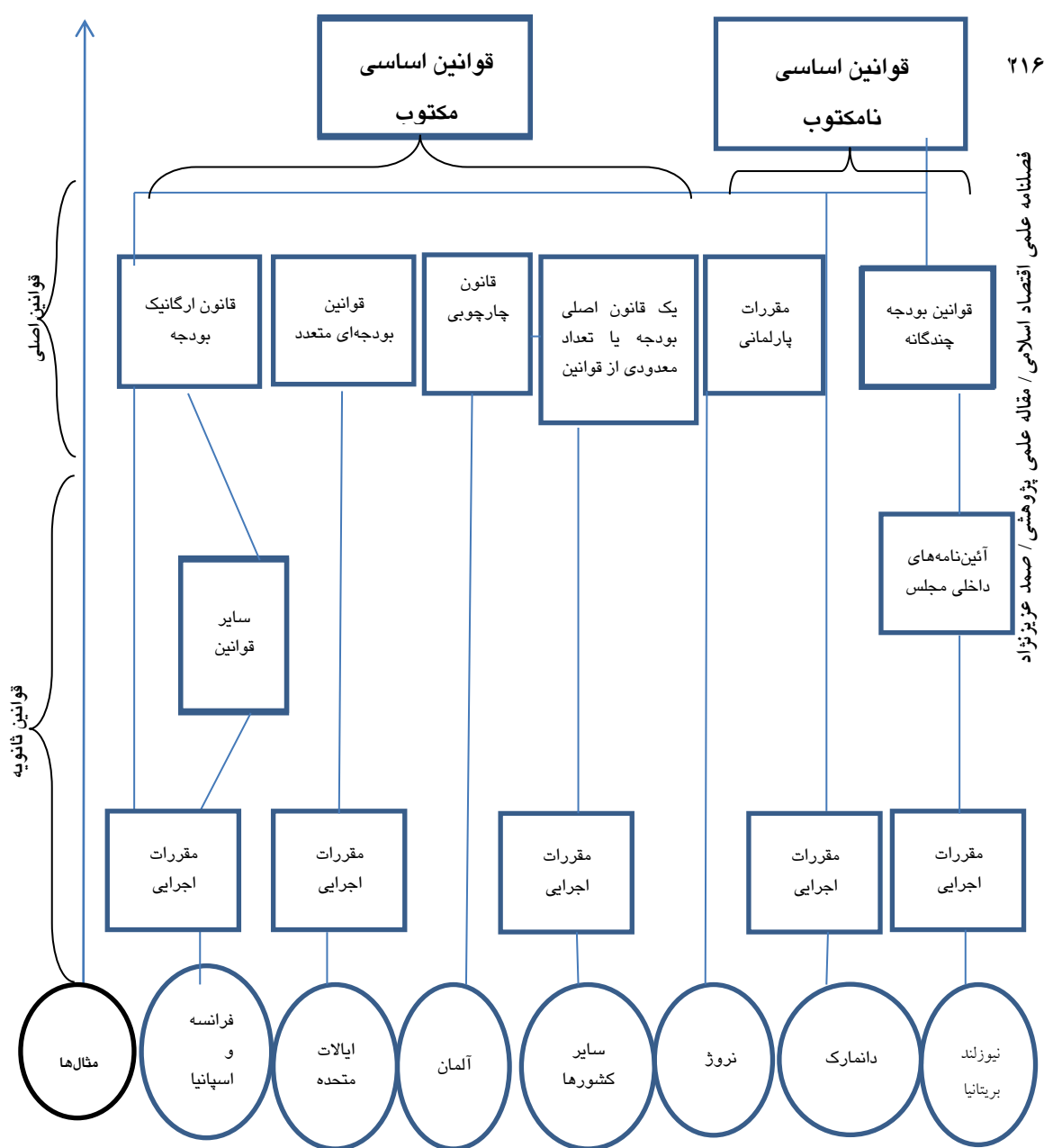
۳-۶. چارچوب‌های قانونی مختلف نظام‌های بودجه

قانون اساسی برخی کشورها، سلسله مراتب قوانین را تعیین می‌کند. این قوانین، نسبت به قوانین عادی یا خاص، در جایگاه بالاتری قرار دارند. قانون بودجه ارگانیک در فرانسه فقط با بودجه دولت ارتباط دارد و به دلیل این اهمیت «قانون اساسی مالی» نام گرفته است. اسپانیا برخلاف فرانسه از قانون بودجه ارگانیک فراگیری که بر فرایندهای بودجه دولت حاکم باشد، برخوردار نیست؛ اما این قوانین در «قانون بودجه عمومی» و «قانون عمومی ثبات بودجه‌ای» گنجانده شده‌اند (لاینت، ۱۳۸۷، ص ۲۶).

دومین نوع از قوانین عالی، قوانین چارچوبی کشورهای فدرال است. در این کشورها قانون فدرال بر قوانین ایالتی مقدم است. در آلمان «قانون چارچوب بودجه»

می‌کند. بر مبنای قانون چارچوب بودجه، دولت فدرال و هریک از ایالت‌ها، قوانین بودجه خود را که «مجموعه قوانین بودجه» (Codes) نام دارد، تنظیم می‌کنند. شکل زیر الگوهای مختلف سازمان‌دهی چارچوب بودجه‌ای را به تصویر می‌کشد (همان، ص ۵۰).

شکل ۱: الگوهای مختلف سازمان‌دهی چارچوب قانون نظام‌های بودجه



۷. نقش پارلمان و دولت در شفافیت بودجه

فرایندهای بودجه‌ریزی سالیانه دارای پنج مرحله هستند (شکل ۲). ابتدا قوه مجریه پیش‌نویس بودجه را تنظیم و به قوه مقننه تقدیم می‌کند. در مرحله دوم، معمولاً بودجه در کمیسیون‌های پارلمان به بحث گذاشته می‌شود و ممکن است اصلاحاتی پیشنهاد شود. پس از تصویب اصلاحیه‌ها در صحن عمومی، پارلمان بودجه را تصویب می‌کند. سپس به قوه مجریه برای کسب درآمد، اختیار قانونی داده می‌شود. تصویب رسمی پیشنهادها هزینه‌ای به معنای تعیین سقف قانونی الزام‌آور برای گروه‌های هزینه است.

۲۱۷

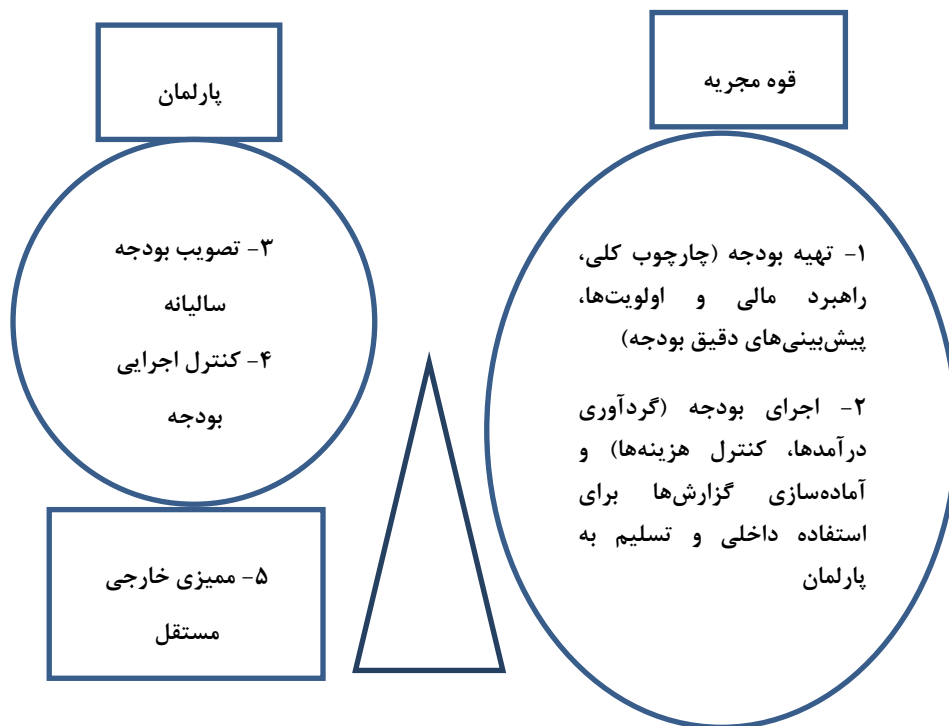
در مرحله سوم، بودجه مصوب توسط قوه مجریه - و یا سازمان‌های دولتی - اجرا می‌شود. در این مرحله یک سازمان بودجه مرکزی، اجرای بودجه را کنترل و با استفاده از نظام حسابرسی معین، گزارش‌های ادواری آن را تهیه می‌کند.

مرحله چهارم، به کنترل پارلمانی اجرای بودجه مربوط است. این مرحله در زمان اجرای بودجه و پس از پایان سال مالی انجام می‌شود.

در مرحله پنجم یا مرحله نهایی یک سازمان ممیزی خارجی مستقل، حساب‌های مالی را بررسی می‌کند. همچنین ممکن است ارزیابی بودجه سالیانه از نظر کارایی، صرفه‌جویی و اثربخشی نیز اجباری باشد.

نکته جالب در خصوص ساختار طراحی شده در شکل‌های ۱ و ۲ این است که اصولاً پارلمان و قوه مجریه دغدغه‌چندانی در زمینه شفافیت تصویب و نظارت بر فرایندهای بودجه‌ای ندارند و عمدتاً درگیر مسائل تقنینی و اجرایی هستند. در این راستا شفافیت قوانین برنامه‌بودجه، محاسبات عمومی و همچنین شفافیت آرای نمایندگان در حوزه تصویب قوانین بودجه و نظارت بر عملکرد اجرایی قوانین مزبور بسیار حائز اهمیت خواهد بود. از طرفی گزارش‌های عملکرد ارائه‌شده از سوی قوه مجریه و نظر نهادهای ناظر و صحت‌سنج نیز مهم است؛ اولاً نهادهای مزبور باید گزارش‌های خود را به‌موقع و سریع تهیه و ارائه نمایند، ثانیاً افشای عمومی این گزارش‌ها هم مهم است و ثالثاً ممیز خارجی مستقل نیز باید گزارش از ارزیابی‌های خود را جهت اطلاع جامعه ارائه نماید (همان، ص ۲۵).

شکل ۲: تقسیم وظایف بین پارلمان و قوه مجریه در چرخه بودجه



۲۱۸

فصلنامه علمی اقتصاد اسلامی / مقاله علمی پژوهشی / صمد عزیززاد

۸. رتبه‌بندی کشورها در افشای اطلاعات بودجه

مطالعه باباکار و فریدمن (Babacar and Friedman) نشان می‌دهد که در بین ۱۰۲ کشور منتخب کشورهایی نظیر آرژانتین، بوسنی و هرزگوین، غنا، گواتمالا، اردن و ترکیه از شفافیت متوسطی برخوردار بوده و از نمره ۱۰۰ توانسته‌اند نمره‌ای بین ۴۱ تا ۶۰ را کسب کنند. این کشورها جزو آنهایی هستند که برخی از اطلاعات بودجه‌ای را منتشر می‌کنند؛ اما این اطلاعات افشای مذاکرات عمومی در خصوص بودجه را به حد کفایت تضمین نمی‌کند (جدول ۲). چنانچه ملاحظه می‌شود، کشورهایی که در شفافیت بودجه نمره متوسطی دارند، طی سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۱۵ از لحاظ شفافیت اطلاعات نوساناتی داشته‌اند. برای نمونه نمره کشوری نظیر ترکیه از ۵۷ در سال ۲۰۱۰ به ۴۴ در سال ۲۰۱۵ کاهش یافته و شفافیت اطلاعات بودجه برای این کشور کاهش چشمگیری داشته است. از طرفی کشوری نظیر اردن رویه‌ای برعکس ترکیه داشته و نمره این کشور در شفافیت بودجه از ۵۰

در سال ۲۰۱۰ به ۵۵ در سال ۲۰۱۵ افزایش یافته است. وضعیت این کشورها در سال ۲۰۱۷ چندان تغییری نکرده است. کشورهای دیگری نیز وجود دارند که اولاً اطلاعات کافی در خصوص بودجه را افشا می‌کنند؛ اما هنوز جا برای پیشرفت دارند (نمره بین ۶۱ تا ۸۰ از ۱۰۰). ۱۹ کشور از ۱۰۲ کشور در سال ۲۰۱۵ ثانیاً کشورهایی که در شفافیت بودجه بسیار شفاف عمل می‌کنند (نمره بالاتر از ۸۰) و صرفاً ۵ کشور از ۱۰۲ کشور منتخب را در سال ۲۰۱۵ شامل می‌شود. وضعیت کشورهای منتخب در این دو دسته نشان می‌دهد که نمره شفافیت در بین این کشورها نیز نوسانی بوده است. به عنوان نمونه نمره کشور گرجستان از ۵۵ در سال ۲۰۱۰ به ۶۶ در سال ۲۰۱۵ افزایش یافته است.

جدول ۲: بررسی وضعیت کشورها در افشای اطلاعات بودجه‌ای سال‌های ۲۰۱۵-۲۰۱۰

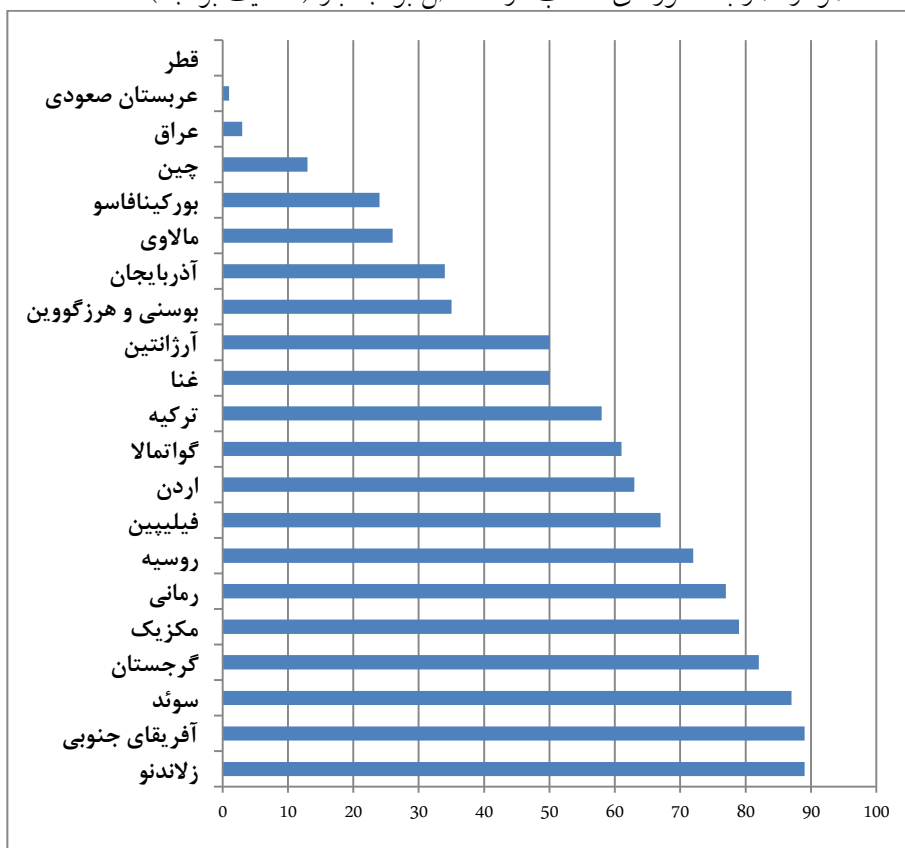
نام کشور	رتبه در افشای اطلاعات بودجه		
	۲۰۱۵	۲۰۱۲	۲۰۱۰
آرژانتین	۵۹	۵۰	۵۶
بوسنی و هرزگوین	۴۳	۵۰	۴۴
غنا	۵۱	۵۰	۵۴
گواتمالا	۴۶	۵۱	۵۰
اردن	۵۵	۵۷	۵۰
ترکیه	۴۴	۵۰	۵۷
گرجستان	۶۶	۵۵	۵۵
مالاوی	۶۵	۵۲	۴۷
مکزیک	۶۶	۶۱	۵۲
فیلیپین	۶۴	۴۸	۵۵
رومانی	۴۷	۷۵	۵۹

Source: (Babacar and Friedman, 2016, pp.24-26).

یکی از شاخص‌های مهمی که در زمینه شفافیت بودجه در سطح بین‌المللی مورد استفاده قرار می‌گیرد، شاخص بودجه باز است که آخرین بار در سال ۲۰۱۷ و برای ۱۱۵ کشور محاسبه شده است (Folshes and De renzio, 2017, p.21). بر اساس محاسبات این شاخص مزبور، کشورهای آفریقای جنوبی زلاندنو با کسب نمره ۸۹ از ۱۰۰ در رتبه اول شاخص بودجه باز (شفافیت بودجه‌ای) قرار داشته و کشورهای نیجریه، ونزوئلا، گینه، لسوتو، قطر و یمن با کسب نمره صفر از ۱۰۰ کمترین و بدترین وضعیت شفافیت بودجه‌ای را به خود اختصاص داده‌اند. در این مطالعه کشورهایی نظیر ژاپن، کره جنوبی، لهستان و ترکیه با کسب نمره ۵۹ تا ۶۰ در میانه‌های جدول قرار دارند (نمودار ۱).

۲۲۰

نمودار ۱: رتبه کشورهای منتخب در شاخص بودجه باز (شفافیت بودجه) ۲۰۱۷



Source: (Open Budget Survey, 2018, p.5).

نکته قابل توجه در این میان، عدم رتبه‌بندی جمهوری اسلامی ایران در مطالعات مربوط به مؤسسه مشارکت در بودجه بین‌المللی (International Budget partnership) است که می‌تواند دلایل مختلفی داشته باشد: اولاً اطلاعات مربوط به تفریح بودجه به صورت عمومی منتشر نمی‌شود و ثانیاً تفریح بودجه با تأخیر منتشر می‌شود و یا دلایل دیگر؛ اما اینکه در رتبه‌بندی‌های مالی بین‌المللی جای کشور خالی است، می‌تواند موجب کاهش اعتبار اقتصادی کشور شود که باید برای آن چاره‌اندیشی نمود.

۹. الزامات عملی شفافیت در بودجه

۹-۱. اسناد ضروری و مراحل بودجه‌ریزی

اسناد ضروری مورد نیاز در تنظیم، تصویب و اجرای یک سند بودجه شفاف که بازبودن سند بودجه را نیز به تصویر می‌کشد، در جدول ۳ ارائه شده است. چنانچه ملاحظه می‌شود، تنظیم بودجه سال آتی، باید حداقل ۴ ماه قبل از پایان سال مالی جاری تهیه شود که آن هم لازم است با گزارش راهبردهای بودجه تطبیق داده شود. در این راستا پیشنهادها بودجه‌ای نیز باید حداقل ۳ ماه قبل از شروع سال مالی جدید و به همراه اسناد پشتیبان توسط دولت تهیه و به قوه مقننه ارائه شود. در مجموع تنظیم شفاف و دقیق بودجه ۶۵ درصد از بازبودن شاخص بودجه را پوشش می‌دهد (جدول ۳).

در مجموع تنظیم بودجه بیشترین وزن را در شاخص بازبودن بودجه دارد که نشان می‌دهد، تنظیم بودجه باید بر اساس استانداردهای خوب و موفق جهانی صورت گیرد تا از شفافیت لازم برخوردار باشد. در کنار آن اجرای درست بودجه به همراه پاسخگویی و نظارت و حسابرسی نیز تضمین‌کننده عدم انحراف از اهداف و راهبردهای بودجه‌ای است که باید جدی گرفته شود.

جدول ۳: اسناد ضروری در طراحی بودجه بر اساس تجارب کشورهای موفق

مراحل دوره‌ای بودجه	اسناد ضروری بودجه	وزن در شاخص بازبودن بودجه (درصد)	چارچوب زمانی ارائه گزارش	گزارش‌های مهم تطبیقی در خصوص بودجه
تنظیم بودجه	گزارش قبل از بودجه	۳	حداقل چهار ماه قبل از آغاز سال مالی جدید	گزارش راهبرد بودجه
	پیشنهاد بودجه‌ای مدیریتی	۶۲	حداقل سه ماه قبل از شروع سال مالی جدید	گزارش مالی سالیانه بودجه و اسناد پشتیبان آن (نظیر برنامه توسعه سالانه، سخنرانی بودجه، برآوردهای بودجه‌ای و ...)
تصویب بودجه	بودجه مصوب	۱ (صرفاً مربوط به انتشار سند بودجه است)	به محض تصویب بودجه توسط قانون‌گذار	گزارش مالی سالیانه بودجه و اسناد پشتیبان
اجرای بودجه	گزارش‌های طی سال	۴	ظرف مدت یک ماه پس از پایان دوره گزارش‌دهی	پایگاه اطلاعاتی عملکرد بودجه به صورت برخط و دو هفته یک‌بار
	گزارش شش‌ماهه	۹	طی شش هفته پس از پایان زمان گزارش	مشخص نیست
	گزارش پایان سال	۴	طی شش هفته پس از پایان زمان گزارش	گزارش پایان سال بودجه
حسابرسی	گزارش حسابرسی	۱۱	ظرف مدت شش هفته پس از پایان سال مالی	گزارش‌های حسابرسی بخش‌ها
جمع چهار مرحله	بودجه شهروندان	۶	طی همان زمانی که گزارش مربوط به بودجه منتشر می‌شود	بودجه شهروندان

Source: (Budget transparency guidelines, 2018, p.3).

۹-۲. مخارج مالیاتی

۱. مخارج مالیاتی، هزینه‌هایی است که برای درآمدهای مالیاتی معاملات ممتاز مربوط به فعالیت‌های خاص برآورده می‌شود - به نوعی مالیات‌های ترجیحی یا تخفیف نیز محسوب می‌شود ۴
۲. هزینه برآورده شده برای مخارج مالیاتی مهم، باید در قالب اطلاعات تکمیلی در سند بودجه افشا شود.

۹-۳. دارایی‌ها و بدهی‌های مالی

۱. کلیه دارایی‌های مالی باید در سند بودجه، گزارش شش ماهه و گزارش پایان سال مالی افشا شود. فعالیت‌های ماهانه استقراض نیز باید در گزارش‌های ماهانه یا اسناد مرتبط با آن افشا شود.
۲. استقراض‌های دولت باید بر اساس نوع واحدهای پولی بدهی، دوره سررسید بدهی، اینکه ارقام بدهی مبتنی بر نرخ‌های ثابت یا متغیر بهره است و اینکه آیا قابلیت بازخرید دارد یا خیر، طبقه‌بندی شوند.
۳. دارایی‌های مالی باید در قالب ارقام بزرگ طبقه‌بندی شوند. این‌گونه ارقام شامل موجودی نقد، اوراق بهادار قابل معامله در بازار، سرمایه‌گذاری‌ها در نوآوری‌ها (Investments in enterprises) و وام‌های پرداخت شده به سایر نهادها باید در قالب دسته‌های کلان و بر اساس طبیعت هر دسته فهرست‌بندی شود.
۴. ابزارهای مدیریت بدهی نظیر قراردادهای سلف (Forward Contracts) و پایاپای (Swaps) باید افشا شوند.
۵. در سند بودجه، تحلیل‌های حساسیت (Sensitivity) انجام شود تا نشان دهد اثر تغییرات نرخ‌های بهره و نرخ‌های ارز روی هزینه‌های تأمین مالی به چه میزان است.

۹-۴. دارایی‌های غیرمالی

۱. دارایی‌های غیرمالی شامل دارایی‌های حقیقی و تجهیزات، باید افشا شوند.

۲. در شرایطی که اصول کامل تعهدی اتخاذ شود باید یک سیستم ثبت در خصوص دارایی‌ها حفظ شود و خلاصه اطلاعات این ثبت‌ها باید در سند بودجه، گزارش شش‌ماهه و گزارش سالانه بودجه ارائه شود.

۹-۵. جبران خدمات کارکنان

جبران خدمات کارکنان باید در سند بودجه و گزارش‌های شش‌ماهه و سالانه بودجه مشخص و معین باشد. تعهدات مربوط به خدمات کارکنان در زمینه منافع مربوط به خدمات گذشته و عوایدی که دولت از سرمایه‌گذاری منافع مذکور به دست می‌آورد، متفاوت است. ۲۲۴

۹-۶. یکپارچگی، کنترل و پاسخگویی

الف) سیاست‌های حسابداری

۱. خلاصه‌ای از سیاست‌ها و استراتژی‌های حسابداری باید به همراه کلیه گزارش‌ها ارائه شود. این سیاست‌ها باید اصول حسابداری مورد استفاده را به تصویر بکشد.
۲. چنانچه تغییر در سیاست‌های بودجه‌ای لازم باشد، باید فلسفه و دلایل تغییرات به‌طور کامل افشا شود. اطلاعات مربوط به دوره‌های گزارش‌شده قبلی باید تعدیل شود تا بتوان دوره‌های گزارش‌دهی مختلف را باهم مقایسه کرد (همان، ۲۰۰۲، ص ۵).

ب) حسابرسی

۱. گزارش پایان سال بودجه باید توسط یک مؤسسه حسابرسی فرادستی مورد حسابرسی قرار گیرد. این امر باید مطابق با تجارب رایج حسابداری دنیا باشد.
۲. گزارش‌های حسابرسی که توسط مؤسسه حسابرسی فرادستی تهیه می‌شود باید توسط پارلمان رسیدگی و بازرسی شود.

ج) بازرسی‌ها و رسیدگی‌های عمومی و پارلمانی

۱. پارلمان باید فرصت و منابع کافی در اختیار داشته باشد تا بتواند به‌طور مؤثر گزارش‌های مالی بودجه‌ای را که ضروری به نظر می‌رسد را مورد بازرسی و رسیدگی قرار دهد.

۲. کلیه گزارش‌های مالی بودجه‌ای که مبتنی بر تجارب خوب دنیا تهیه می‌شود؛ باید به‌طور رایگان و از طریق اینترنت برای عموم منتشر شود.

۳. وزارت مالیه (سازمان برنامه بودجه) باید به‌طور فعال فهم و دانش شهروندان و مؤسسات غیردولتی را از فرایندهای بودجه‌ای تقویت کرده و بهبود نمایند.

۱۰. آسیب‌شناسی شفافیت بودجه در ایران

مشکل ابهام و عدم صراحت در بودجه کل کشور (عدم شفاف‌سازی) یکی از مسائلی است که از طرفی کارآمدی نظام بودجه‌ریزی کشور را با مشکل روبه‌رو ساخته و از طرف دیگر موجب بروز مانع و محدودیت در انجام فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی شده است. به‌طور متوسط قانون بودجه از زمان تمهید مقدمات تهیه لایحه تا تصویب و ابلاغ به دولت ۱۴۰ روز فعالیت مستمر را به خود اختصاص می‌دهد. به‌رغم دقت‌های بسیاری که در هر مرحله به عمل می‌آید، گاه در تهیه متون و ارائه احکام و عبارات ابهاماتی دیده می‌شود که امکان اجرای حکم را از بین می‌برد؛ برای مثال، در سال‌های قبل مواردی به شرح زیر مشاهده شده است (دیوان محاسبات کشور، ۱۳۹۳، ص ۳۸-۳۹):

الف) نحوه تأمین مالی پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مبهم است (مشخص نیست منابع آن از محل منابع داخلی است یا از محل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای).

ب) مشخص نیست که عوارض این سال ملاک است یا سال‌های دیگر نیز ملاک است.

ج) همچنین در برخی موارد از لحاظ طرف خطاب و نامعین بودن دریافت‌کننده اعتبار

این فقدان شفافیت وجود دارد.

د) در اکثر سال‌ها دستگاه‌های اصلی دولت با کسری اعتبار برای پرداخت حقوق و مزایا مواجه می‌شوند یا به دلیل عدم تحقق منابع پیش‌بینی‌شده، تخصیص و پرداخت به طرح‌های عمرانی کاهش یافته و بهره‌برداری از سرمایه‌گذاری‌ها با تأخیر مواجه می‌شود.

ه) مجوزهای مختلف مالی، ردیف‌های متفرقه، جداول کمک‌ها، تکالیف مندرج در بندها برای اجرای احکام خاص با استفاده از منابع داخلی شرکت‌ها، سازمان‌ها بدون مشخص شدن منبع دقیق و ... از دیگر موارد عدم شفافیت در بودجه کل کشور است.

ز) شرکت‌های دولتی قابل واگذاری که در جداول پیوست قوانین بودجه، واگذاری آنها به تصویب رسیده اما به دلیل ضعف نظارت بر عملکرد بودجه هنوز واگذار نشده است نیز از موارد ابهام‌آمیز بودجه در کشور است.

ح) وجود بندهای متعدد علاوه بر ماده‌واحد قانون بودجه و ردیف‌های متفرقه، دو عامل مهمی هستند که به این موضوع دامن می‌زنند. وجود ارقامی در حدود ۴۰ درصد بودجه عمومی در قالب ردیف‌های متفرقه شفافیت بودجه را بسیار تحت تأثیر قرار می‌دهد و بودجه به مثابه بودجه‌های بدون برنامه است که دولت از آن پول برداشته و در موارد مورد نظر خود مصرف نماید.

ط) ارقام دو بار منظور شده نیز از دیگر عوامل کاهش شفافیت بودجه به شمار می‌آید. محاسبه ارقام توسط محقق مستقل نیز به دلیل عدم وجود مبنا و دستورالعمل مشخص نمی‌تواند چندان در دستیابی به اعداد ارقام دو بار منظور شده راهگشا باشد. این امر موجب کاهش شفافیت بودجه می‌شود.

ی) دلایل عدم تحقق بودجه مصوب به‌هیچ‌وجه توسط مسئولان بودجه‌ریزی کشور توضیح داده نمی‌شود و کسری بودجه بدون توضیح خواستن از دولت در زمینه چرایی بروز کسری بودجه، به‌راحتی و از طرق مختلف پوشش داده می‌شود.

ک) مجلس شورای اسلامی نظارت چندان مؤثری در انحراف‌ها و کسری‌های بودجه ندارد و تاکنون توضیح رسمی و منجر به سؤال از دولت‌ها صورت نگرفته است. سایر قوا نیز اثربخشی لازم را در ارتقای شفافیت بودجه ایفا نکرده‌اند و همین امر موجب شکل‌گیری کسری‌های بودجه وسیع و پنهان و مفاسد احتمالی در دستگاه‌های متولی مربوطه شده است.

۱۱. نتیجه‌گیری و پیشنهاد

۱۱-۱. بحث و نتیجه‌گیری

مشکل ابهام و عدم صراحت در بودجه کل کشور (عدم شفافیت) یکی از مسائلی است که از طرفی کارآمدی نظام بودجه‌ریزی کشور را با مشکل روبه‌رو ساخته و از طرف دیگر موجب بروز مانع و محدودیت در انجام فعالیت دستگاه‌های اجرایی شده است. تدوین لایحه بودجه به عنوان مهم‌ترین سند مالی دولت در یک فرایند طولانی و با حضور و دخالت اکثریت مسئولان کشور صورت می‌گیرد. به‌طور متوسط قانون بودجه از زمان تمهید مقدمات تهیه لایحه تا تصویب و ابلاغ به دولت ۱۴۰ روز فعالیت مستمر را به خود اختصاص می‌دهد. به‌رغم دقت‌های بسیاری که در هر مرحله به عمل می‌آید، گاه در تهیه متون و ارائه احکام و عبارات ابهاماتی دیده می‌شود که امکان اجرای حکم را از بین می‌برد. کسری بودجه پنهان، آثار و تبعات منفی فراوانی در اقتصاد به‌جا می‌گذارد؛ به‌عنوان مثال بسیاری از پروژه‌های دولت علیرغم اینکه تصویب و آغاز می‌شوند اما به دلیل عدم تأمین اعتبارات مدت بسیار طولانی متوقف می‌مانند؛ این مسئله ناشی از اشتباه در برآورد منابع بودجه است که منجر به کسری بودجه پنهان می‌شود.

واقعیت این است که کارشناسان و خبرگان اقتصادی می‌توانند از اجزای بودجه و نسبت‌های میان آنها، اطلاعات بسیار خوبی از اوضاع اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و حتی فرهنگی یک کشور به دست بیاورند، اگرچه در نگاه اول ممکن است این جمله اغراق‌آمیز به نظر بیاید.

به عنوان مثال اگر بخش قابل توجهی از منابع بودجه وابسته به درآمدهای نفتی باشد، نشان می‌دهد که شرایط اقتصادی شرایط بی‌ثباتی است؛ چراکه درآمدهای نفتی بی‌ثبات است.

با توجه به نقش بسیار مهم سند بودجه از حیث ایجاد شفافیت و قابلیت نظارت بر عملکرد دولت که خود باعث افزایش کارایی و اثربخشی دولت می‌شود، اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور از طریق قانونی از اهمیت بسزایی برخوردار است که امید است هرچه

سریع‌تر در همکاری با مجلس شورای اسلامی در دستور کار دولت قرار گیرد و به روند بودجه‌ریزی غیرعلمی و ناکارا پایان دهد.

۲-۱۱. برخی راهکارها و پیشنهادهای اصلاحی در قانون جدید

۱-۲-۱۱. راهکارهای پیشنهادی در ارتباط با ساماندهی تبصره‌های قانون بودجه

الف) کاهش ردیف‌های متفرقه و حذف احکام غیر بودجه‌ای* جهت ارتقاء شفافیت بودجه؛
ب) حذف مواردی که بودجه‌ای نبوده و تنها مجوزی برای انجام فعالیت‌های غیر بودجه‌ای است؛

ج) تصویب مواردی که جنبه دائمی - یا بلندمدت - دارند به صورت یک قانون مجزا؛
د) تعیین فعالیت‌ها و دستگاه‌هایی که متولی انجام موارد مندرج در تبصره‌های قانون بودجه هستند و درج موارد مذکور ذیل ردیف‌های بودجه‌ای دستگاه‌های مذکور.

۲-۲-۱۱. راهکارهای پیشنهادی در ارتباط با ساماندهی ردیف‌های متفرقه

الف) محدود کردن سقف اعتبارات ردیف‌های متفرقه در قوانین بودجه؛
ب) تعیین فعالیت‌های مرتبط با هر یک از ردیف‌های متفرقه و طبقه‌بندی آن برحسب برنامه‌های موجود؛

ج) تعیین دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط که متولی انجام فعالیت‌های اشاره‌شده هستند؛
د) درج اعتبار ردیف‌های متفرقه ذیل ردیف‌های بودجه‌ای دستگاه‌های مذکور.

۳-۲-۱۱. راهکاری تقویت بودجه‌ریزی استانی

الف) برای کارآمدشدن مدیریت استان‌ها، تجدیدنظر در ساختار سیاسی مدیریت استان‌ها با هدف تمرکززدایی و افزایش اختیارات استان‌ها و ایجاد انسجام در مدیریت امور مالیه عمومی در سطح استان‌ها ضروری است.

* احکام غیربودجه‌ای به احکامی گفته می‌شود که ماهیت بودجه‌ای و یکساله ندارند و بیشتر به عنوان احکام دائمی، اصلاحی و یا توسعه‌ای مطرح هستند.

ب) فرایند تصمیم‌گیری بودجه‌ای در سطح استان به‌گونه‌ای تغییر یابد که نقش نهادهای بومی و مردمی مانند شورای عالی استان و واحدهای برنامه‌ریزی استانی (معاونت برنامه‌ریزی استانداری) در سیاست‌گذاری مالی برای استان افزایش یابد.

ج) توجه به تمرکززدایی در بودجه: تمرکز زدایی یکی از جهت‌گیری‌هایی است که هم از نظر علمی و نظری و هم از نظر احکام موجود در قوانین برنامه می‌بایست مدنظر دولت و مجلس باشد. در قوانین بودجه سال‌های گذشته همواره برای تعدادی از استان‌ها درآمدهای عمومی استانی، بیش از پرداخت‌های استانی پیش‌بینی شده است. از آنجایی‌که برخی از دستگاه‌هایی که از نظر خدمات‌رسانی در سطح استان مستقر هستند و از این نظر می‌بایست آنها را دستگاه‌های محلی و استانی تلقی کرد؛ اما به دلایلی که چندان قابل دفاع نیست در قوانین بودجه و از نظر درآمد و هزینه در عداد دستگاه‌های ملی تلقی می‌شوند می‌توان گفت شیوه تنظیم بودجه استانی در جدول مربوط با رویکرد تمرکززدایی در تضاد است.

د) افزایش شفافیت در بودجه استانی: جدول مربوط به بودجه استانی به‌گونه‌ای تنظیم می‌شود که کمتر خواننده‌ای ولو آشنا با بودجه‌ریزی و حسابداری دولتی بدون تحقیق و تدقیق قادر باشد موازنه منطقی بین ارقام را پیدا کند. در این راستا کافی است رقم درآمد مازاد هر استان در ستون جداگانه‌ای درج شود تا بودجه هر استان شفاف شده و موازنه منطقی برقرار گردد.

۱۱-۲-۴. تهیه و تصویب یک قانون مشخص در حوزه شفافیت بودجه

با عنایت به تجربه‌های موفق دنیا و همچنین آسیب‌شناسی انجام‌شده در خصوص نظام تنظیم، اجرا و نظارت بر بودجه در کشور، پیشنهاد اصلی این مقاله تصویب یک قانون تحت عنوان «قانون شفافیت بودجه کشور» است که موارد ذیل را نیز به همراه داشته باشد:

الزامات قانون شفافیت بودجه در ایران

۱. تبیین نقش قانونی مجلس شورای اسلامی در تصویب و نظارت بر تأمین مالی بودجه کل کشور؛

۲. تبیین مسئولیت‌های دولت در قبال مدیریت و کنترل تأمین مالی عمومی؛

۳. تبیین رابطه بین دولت مرکزی و استان‌ها در مدیریت و کنترل بودجه کل کشور؛

۴. الزام تدوین و تصویب سند مالی یکپارچه (Consolidated fiscal plan) با مشخصات تجربه‌های موفق؛

۵. الزام طراحی پلان‌های راهبردی و تجاری (کسب و کار) براساس تجربه کشورهای موفق؛

۶. الزام ارائه گزارش‌های پیشرفت عملیاتی بودجه براساس استانداردهای بین‌المللی و تجربه‌های موفق؛

۷. الزام ارائه دلایل تغییرات بودجه و مستندات قابل اتکای آن؛

۸. الزام ارائه گزارش‌های ادوار مختلف بودجه‌ای توسط دولت مبتنی بر تجارب موفق؛

۹. الزام سازمان برنامه‌وبودجه و خزانه‌داری به ارائه گزارش‌های مورد نیاز مبتنی بر استانداردهای بین‌المللی موفق؛

۱۰. تعیین سازمان‌های متولی و پاسخگو در حوزه تنظیم، اجرا و شفافیت بودجه؛

۱۱. الزام استفاده از روش نگهداری و افشای حساب‌های عمومی طبق استانداردهای بین‌المللی و تجارب موفق؛

۱۲. الزام ارائه ضمایم سند بودجه در کلیه مراحل (تنظیم، تصویب، اجرا و پاسخگویی).

۲۴۰

فصلنامه علمی اقتصاد اسلامی / مقاله علمی پژوهشی / صمد عزیززاد

منابع و مأخذ

۱. اکرمی، سیدرحمت‌اله و دیگران؛ «بازنگری در نظام حسابداری دولتی ابزاری برای ارتقای شفافیت مالی دولت»، *مجله اقتصادی*؛ ش ۱ و ۲، ۱۳۹۳.
۲. حبیب‌نژاد، سیداحمد و زهرا عامری؛ «شاخص‌های شفافیت در حکومت اسلامی (با تأکید بر حکومت علوی)»، *فصلنامه حقوق اسلامی*؛ س ۱۳، ش ۴۹، ۱۳۹۵.
۳. دیوان محاسبات کشور؛ «گزارش تحلیلی شاخص‌های کلان بودجه مبتنی بر ارقام مصوب و عملکرد با استفاده از گزارش تفریح بودجه»؛ تهران: دیوان محاسبات کشور، ۱۳۹۳.
۴. طاهری، محسن و محمدجواد ارسطا؛ «بررسی تطبیقی شفافیت از دیدگاه اسلام و نظریه حکمرانی غرب»، *فصلنامه پژوهش‌های تطبیقی حقوق اسلام و غرب*؛ س ۳، ش ۹، ۱۳۹۵.
۵. لاینرت، یان؛ «بودجه ریزی در جهان: چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای و مطالعه تطبیقی»؛ ترجمه افشین خاکباز؛ تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۷.
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور: ۵. بودجه برای مردم»؛ گزارش ش ۱۴۶۵۸، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۹۴.
۷. مرکز پژوهش‌ها در مجلس شورای اسلامی؛ «مطالعات شفاف‌سازی اقتصادی (۱): دستورالعمل شفاف‌سازی بودجه (صندوق بین‌المللی پول)»؛ گزارش ش ۶۱۲۸ با کد موضوعی ۲۴۰، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۰.
8. Adink, G.H. and Widdershoven, R.J.G.M.; "The Principle Of Transparency in Eu Law Uitgeveriji Box press"; **Vrijdag**, V.15, 2013.
9. Babacar, Sarr and Joel Friedman; "Achievement sufficient levels of budget transparency"; **International budget partnership (IBP)**, 2016.
10. Belau, Francine D. and Kahn, Lawrence M.; "The gender Wage Gap: Extent, trends and explanations"; **NBER Working**

Paper 21913, V1, I1, 2016.

11. Benicar, D.; “Freedom Of information Around the World, Privacy International”; Global Campaign for Free Expression, 2006.
12. Bennis, W. and O, toole, J.; “A culture Of Candor”; **Harvard business review**, 2009.
13. Budget transparency guidelines; **Government of Khyber Pakhtunkhwa**; finance department , 2018.
14. Cullen, Zoe B. and Pakzad - Hurson; “Bobak, Equilibrium effects Of pay transparency”; Harvard business school, V.7, 2017.
15. Dalhoff, Stefan; “More transparency for SME, less for others”; **Wobbling Europe**, 2011.
16. Dixon, John; “Tax transparency, Seizing the initiative uk and Tre land tax managing partner”; **department Of tax studies**, 2003.
17. Folshes Alta and Paolo de Renzio; “The rode ti budget transparency learning from country experience”, **International budget partnership**; 2017.
18. Fung, Benjamin; “The demand and need For transparency and disclosure in corporate governance”, **universal journal of management**; V.2, No.I80, 2014.
19. Heald, D; “Why is transparency about public expenditure so elusive?”, **International Review of Administrative Sciences**; V78, . 2012.
20. International budget Partnership; “Open budget survey 2017”; International budget Partnership, 2018.
21. Lowenstein, George & Sunstein , Cass R., and Golman, Russell; “Disclosure: psychology Changes everything”, Carnegie

- Mellon University, Pittsburgh, **Annual Review Economic**;V.6, 2014.
22. Moulana , Muhammad and Saraghi m Bogus BT.; “Where's Our Money Going?”; Challenges Of Budget Transparency and Accountability in Indonesia, 2013.
23. Ohashi, Hiroshi; “Effects of Transparency in procurement practices on Government Expenditure: A case study Of municipal Public Works Department Of economic”; Vol.34, Issue 3, Japan: University of Tokyo, 2006.
24. Roberts, A.; **Blacked Out of Government secrecy information Age Cambridge**; Cambridge: Cambridge university press, 2006.
25. United Nations, DESA DPADMP, RAB/01/006; “Transparency and accountability in the public sector in the Arab Region”; 2004.