

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور

۳۹. ارتباط کمی و کیفی بین برنامه پنجم توسعه با لایحه بودجه

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۴۰۸۴

دی‌ماه ۱۳۹۳

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	۱. جنبه‌های گوناگون هماهنگی برنامه و بودجه
۶.....	۲. ارتباط بین برنامه و بودجه و موانع آن
۱۵.....	۳. برخی مغایرت‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ با احکام برنامه پنجم توسعه
۱۸.....	۴. پیشنهاد: طراحی چارچوب میان‌مدت برای مخارج دولت
۲۴.....	منابع و مآخذ



## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور

### ۳۹. ارتباط کمی و کیفی بین برنامه پنجم توسعه با لایحه بودجه

#### چکیده

بند «۳۳» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران «برقراری ارتباط کمی و کیفی میان برنامه پنج‌ساله و بودجه‌های سالیانه با سند چشم‌انداز با رعایت شفافیت و قابلیت نظارت» را مورد تأکید قرار داده است.

تحکیم ارتباط کیفی و کمی بین سند چشم‌انداز، برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سنواتی از اهمیت بالایی برخوردار است. حلقه واسط بین سند چشم‌انداز و برنامه‌های پنج‌ساله در تعریف «اهداف» آنها و حلقه واسط بین برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سنواتی در چارچوب منابع و مخارج مالی «برنامه‌های عملیاتی» نهفته است.

عدم رعایت الزامات ارتباط بین بودجه و برنامه باعث می‌شود تا به‌طور همزمان با دو پدیده روبرو باشیم:

الف) چون منابع لازم برای انجام مجموع وظایف و تکالیف پیش‌بینی شده برای دولت در برنامه برآورد نشده است و از طرف دیگر منابع لازم برای انجام آنها (با توجه به حجم تعهدات قبلی) وجود ندارد، لذا دولت‌ها مجبور می‌شوند تا آگاهانه بخشی از احکام برنامه را کنار بگذارند. نتیجه این امر، کاهش اعتماد مردم به تصمیمات دولتمردان و کاهش اعتبار مصوبات مجلس شورای اسلامی است.

ب) با تغییر درآمدهای نفتی، زمینه برای تأمین اعتبار بخشی از احکام برنامه دچار

تزلزل می‌شود، از سوی دیگر دولت‌ها در صورت افزایش درآمدها به سرعت حجم بودجه را افزایش می‌دهند و با حرکت خارج از سقف ارقام پیش‌بینی شده در برنامه، ثبات متغیرهای اقتصاد کلان دچار اختلال می‌شود و در صورت کاهش درآمدها احکام و اهدافی بعضاً خارج از برنامه‌های توسعه را در دستور کار قرار می‌دهند که باز نیز منجر به اختلال در روند محیط اقتصاد کلان می‌شوند.

قانون برنامه پنجم توسعه در زمانه‌ای به تصویب رسید که کشور در شرایط تحریم شدید و نوسان شدید قیمت نفت قرار نداشت، اما در سه سال اخیر به دلیل تحریم‌ها، منابع دولت کاهش یافته است، لذا اجرای بسیاری از تکالیف قانون برنامه پنجم توسعه که نیازمند اختصاص منابع مالی است امکانپذیر نیست و انتظار اجرای آن فراتر از توان مالی کشور است، لکن در برخی موارد این امر توجیهی برای عدم رعایت سایر احکام برنامه که در مراحل اول نیازمند اختصاص منابع مالی نیستند شده است که اصلاح این روند در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ ضروری است. در مواردی دیگر نیز با وجود همان منابع مالی محدود در دسترس ملاحظه می‌شود که برخی دیگر از احکام لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ صراحتاً با احکام برنامه پنجم توسعه مغایرت دارد.

## مقدمه

در سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران، ویژگی‌های ایران در سال ۱۴۰۴ تعریف شده است. این ویژگی‌ها در واقع اهداف متعالی و کلان برای کشور در دوره ۲۰ سال (۱۳۸۴-۱۴۰۴) بوده‌اند. تعریف طول زمان بیست‌ساله برای دستیابی به این اهداف نشان می‌دهد که آنها اهدافی قابل حصول در بلندمدت هستند که برای نیل به آنها باید به



اهداف کوچک‌تر و میان‌مدت تجزیه شوند.

سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی سه عنصر اصلی نظام تصمیم‌گیری مالیه عمومی است؛ عدم ارتباط نظام‌مند بین این عناصر یا ضعف در هر یک از آنها، در نظام تصمیم‌گیری مالی دولتی اختلال ایجاد می‌کند به نحوی که دولت‌ها در نهایت قادر نیستند به اهداف بخشی و فرابخشی خود در مدیریت اقتصادی کشور دست یابند؛ این عدم وجود ارتباط منسجم و یکپارچه در عناصر نظام تصمیم‌گیری در کنار از جمله: عدم امکان پیش‌بینی منابع مالی حتی برای دوره‌های زمانی کوتاه‌مدت، ناتوانی در طراحی اولویت‌های سیاستی بر مبنای برنامه، نبود سازوکارهای لازم برای هدایت منابع به اولویت‌های سیاستی، عدم امکان محدود کردن برنامه‌ریزی و اولویت‌های سیاستی در محدوده امکانات و نبود مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در نظام تصمیم‌گیری مجموعه عواملی هستند که فرآیند تصمیم‌گیری را مختل می‌کنند و نتیجه آنها کارکردهای ضعیف و مخرب انتخاب‌های مالی دولت است.

درواقع برای کشورهایی که در اداره امور خود از برنامه‌ریزی اقتصادی - اجتماعی استفاده می‌کنند، نظام‌های بودجه‌ریزی معنا و مأموریت ویژه‌ای نیز دارد. در این کشورها، هر بودجه سالیانه، به‌عنوان پاره‌ای از برنامه‌های توسعه میان‌مدت، باید در مطابقت‌های عملیاتی، اعتباری و زمانی با پیش‌بینی‌های برنامه تنظیم و اجرا شوند. بنابراین، انتظار می‌رود که سازماندهی برای اجرای این مأموریت و هدایت جریان‌های بودجه‌ای به‌سوی تحقق هدف‌های برنامه‌های توسعه، از طریق ایجاد هماهنگی‌های

ساختاری در تابعیت بودجه از برنامه صورت گیرد.<sup>۱</sup> در واقع یک بودجه سالیانه حاوی برآورد منابع و مخارج یک‌ساله برنامه‌های عملیاتی دولت است که در چارچوب منابع و مخارج مالی سالیانه به شکلی کلی‌تر برآورد شده است.

### ۱. جنبه‌های گوناگون هماهنگی برنامه و بودجه<sup>۲</sup>

غالباً وقتی صحبت از هماهنگی برنامه‌ریزی و بودجه می‌شود، جنبه مالی برنامه و بودجه به‌عنوان یک عنصر مشترک که در هر دو وجود دارد به ذهن متبادر می‌شود اما در واقع عناصر دیگری نیز وجود دارد که به اندازه جنبه مالی دارای اهمیت است و به‌طور مختصر در این بخش بررسی می‌شود.

#### ۱-۱. ایجاد هماهنگی بین نگرش بودجه‌ریزان و برنامه‌ریزان

معمولاً بودجه‌ریزان براساس برآوردی که از منابع مالی دولت می‌کنند، سقف هزینه‌های دولت را به‌گونه‌ای تعیین می‌کنند که تعادل مالی بودجه حفظ شود. به همین جهت در رسیدگی به بودجه خط‌مشی اساسی آن است که تا حد ممکن در هزینه‌ها از طریق عدم شروع کارهای جدید، عدم استخدام نیروی انسانی و... صرفه‌جویی شود. این درحالی است

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

۲. در تدوین این بخش از جزوه‌ای تحت عنوان «هماهنگی برنامه‌ریزی و اداره امور بودجه» استفاده شده است. این جزوه که بدون نام تهیه‌کننده و بدون نام ناشر است توسط آقای مصطفی مهاجرانی در اختیار دفتر برنامه و بودجه قرار گرفته است.



که در برنامه‌ریزی به‌عکس، ابتدا براساس هدف‌های اقتصادی - اجتماعی، سرمایه‌گذاری مورد نیاز برآورد شده و سپس با امکانات مالی مقایسه می‌شود. اگر سقف منابع کفاف ندهد، در درجه اول کوشش می‌شود که یک سلسله خط‌مشی‌ها و سیاست‌های جدید در زمینه تجهیز منابع داخلی و خارجی اتخاذ شود تا بتوان هدف‌های برنامه را تأمین کرد. درنهایت چنانچه همچنان مصارف مازاد بر منابع بود براساس اولویت‌ها و ضوابط اقتصادی از حجم عملیات کاسته می‌شود. این کاهش ممکن است برعکس بودجه از عملیات جدید نباشد، بلکه از طرح‌ها و عملیاتی باشد که اگرچه در عمل ادامه دارند، ولی اولویت آنها نسبت به عملیات جدید کمتر است. نظام بودجه‌ریزی و نظام برنامه‌ریزی در هر کشور باید نحوه ایجاد هماهنگی بین این دو نگرش را تعیین کند.

## ۲-۱. ایجاد هماهنگی بین اهداف بودجه جاری و اهداف بودجه عمرانی

در بسیاری مواقع ضوابط و معیارهای تخصیص بودجه جاری اثر مستقیم بر پیشرفت هدف‌های برنامه‌ای توسعه دارد و به‌عبارت دیگر دستیابی به اهداف برنامه‌های توسعه بستگی تام به سیاست‌های بودجه‌ای دولت دارد و دستیابی به آن اهداف مستلزم بسیج تمام امکانات کشور از جمله بودجه جاری است (به‌عنوان مثال اگر قرار بر تشویق سرمایه‌گذاری در سواحل جنوب شرقی کشور است باید سطح دسترسی به خدمات دولتی و کیفیت آن را در این منطقه افزایش داد). به‌طور کلی اولویت‌هایی که از نظر سرمایه‌گذاری در برنامه‌ریزی برحسب بخش و فعالیت مطرح می‌شود به‌طور مستقیم بر روی خط‌مشی بودجه‌ای از نظر اولویتی که دولت باید برای توسعه خدمات مختلف قائل شود تأثیر می‌گذارد.

### ۳-۱. ایجاد هماهنگی بین اقدامات بخش خصوصی و اهداف برنامه

دستیابی به اهداف برنامه مستلزم تجهیز منابع و امکانات بخش عمومی و همراهی بخش خصوصی است. از آنجا که دولت عامل اصلی تصمیم‌گیرنده و اجراکننده است پیش‌بینی‌های مربوط به بخش عمومی جنبه قطعی‌تری دارد درحالی‌که تصمیم‌گیری‌های بخش خصوصی و تعاونی توسط شخصیت‌های حقیقی و حقوقی متعدد گرفته می‌شود. در این قبیل موارد نقش برنامه‌ریزی، کمک، تشویق و ایجاد انگیزه‌های لازم برای بخش خصوصی است تا در جهاتی که با اهداف برنامه سازگار است تصمیم‌گیری کند. به‌عنوان مثال در یک الگوی ساده، رشد تولید سرانه تابع رشد تولید و رشد جمعیت است. رشد تولید خود تابعی از رشد سرمایه‌گذاری خصوصی و سرمایه‌گذاری عمومی است. در تصمیمات راجع به سرمایه‌گذاری خصوصی هر یک از افرادی که به سن فعالیت رسیده‌اند مؤثرند (خود یک مرجع تصمیم‌گیری شناخته می‌شوند). بدیهی است، انواع کمک‌ها، تشویق‌ها، بسترسازی‌ها و سایر شرایط برای ایجاد انگیزه برای بخش خصوصی می‌تواند دارای بار مالی برای دولت بوده و سطح مخارج یا منابع بودجه را متأثر کند.

### ۲. ارتباط بین برنامه و بودجه و موانع آن

برنامه‌ریزان اقتصادی در بحث‌های نظری همواره بر بهره‌گیری از بودجه به‌عنوان برنامه کوتاه‌مدت و ابزار اجرایی برنامه‌های توسعه، تأکید می‌ورزند؛ اما انعطاف‌پذیری و سهولت تصمیم‌گیری بودجه‌ای در مواجهه با مسائل پیش‌بینی نشده و نیز قابلیت اصلاح و تکرار





سالیانه و حتی کوتاه‌مدت بودن این تصمیم‌ها در مقایسه با پیش‌بینی‌های میان‌مدت برنامه‌های توسعه، فعالیت‌های بودجه‌ای را قرین واقعیت‌های اجرایی می‌کند و آنها را نسبت به پیگیری مطلق هدف‌های مصوب و دارای انضباط برنامه‌های توسعه ممتاز می‌سازد. در طول دوران اجرای برنامه‌های توسعه، تعارض‌ها یا ناسازگاری سیاست‌های بودجه‌ای با هدفگذاری مصوب برنامه‌های میان‌مدت، به‌رغم پیش‌بینی‌های به‌عمل آمده برنامه‌ریزان در اغلب موارد به تغییر هدف‌ها و صورت‌بندی‌های برنامه‌های توسعه منجر شده است.<sup>۱</sup>

در ایران موضوع ارتباط برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی (به‌عنوان دو ابزار در مدیریت بخش عمومی) از دیرباز دغدغه ذهنی برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران کشور بوده است. در عمل برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی هر یک راه خود را رفته‌اند و نه تنها همدیگر را تقویت نکرده‌اند، بلکه گاهی اوقات در تعارض با همدیگر نیز قرار گرفته‌اند. در واقع، پیوند منطقی بین برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در کشور وجود نداشته و این کاستی بعضاً به اتلاف منابع ملی منجر شده است. این نارسایی ریشه در عوامل مختلفی دارند که برخی از آنها عبارتند از:

## ۱-۲. اهداف متفاوت بودجه‌های سنواتی و برنامه‌های توسعه

بودجه‌ریزی در بخش عمومی ناظر بر پیش‌بینی منابع و مصارف مالی برای انجام مأموریت‌ها و وظایف دولت است. این وظایف و مأموریت‌ها در یک دوره تاریخی براساس

---

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

قوانین و مقررات مختلف برعهده دولت گذاشته شده است و عموماً چارچوب قانونی دارند و عمده آنها نیز در طول زمان تداوم دارند. درحالی که، دولت‌ها از راه برنامه‌های توسعه درصدد اولویت‌بندی وظایف و مأموریت‌های خود براساس نیازهای توسعه‌ای کشور بوده‌اند. درواقع، کارکرد بودجه از برنامه‌های توسعه متفاوت بوده است. برنامه‌های توسعه به‌مثابه ابزاری برای اولویت‌بندی و هدفگذاری شکل گرفته‌اند. درحالی که بودجه، مأموریت‌های تقریباً ثابت دولت و آثار مالی آنهاست. استفاده از بودجه برای تحقق اهداف برنامه‌نیازمند وجود سازوکارهای لازم در نظام تصمیم‌گیری است و این دو به خودی خود با هم پیوند درخوری پیدا نمی‌کنند.

## ۲-۲. تبدیل برنامه‌های توسعه از ابزار اولویت‌بندی و هدفگذاری به ابزار قانونگذاری و ایجاد وظایف جدید برای دستگاه‌ها

قاعدتاً برنامه‌های توسعه باید نحوه عملیاتی کردن مأموریت‌ها و وظایف دولت و اهداف آنها را در یک بازه زمانی مشخص تعیین کنند. بدین ترتیب بودجه‌های سالیانه می‌توانند آثار مالی اولویت‌گذاری‌ها و هدفگذاری‌های تخصیص منابع مالی را نشان دهند. به‌عبارت دیگر، برنامه‌های توسعه سازوکاری برای تعیین دقیق اهداف و مأموریت‌های دولت و نحوه عملیاتی کردن وظایف قانونی دستگاه‌های دولت در قالب زمان است، زیرا وظایفی که در قانون اساسی، قوانین تأسیس یا اساسنامه‌های مربوطه برعهده دستگاه‌های اجرایی گذاشته شده است در اغلب موارد تعریف‌های کلی بوده و فاقد مفاهیم عملیاتی و روشن است و به همین دلیل یکی از مجاری اصلی که به این وظایف صورت کمی و اولویت زمانی و عملیاتی می‌دهد، برنامه توسعه است.



### ۲-۳. عدم تبعیت سیاست‌ها از محدودیت منابع

پدیده مذکور (تبدیل سند برنامه به مجموعه‌ای از وظایف و تکالیف جدید برای دستگاه‌های اجرایی) در کنار این واقعیت که تصمیمات برنامه‌ها با توجه به محدودیت منابع و هزینه‌های آنان اتخاذ نمی‌شوند، در عمل اعتبار احکام برنامه را زیر سؤال می‌برد. به روش‌های مختلفی می‌توان نشان داد که بدون هیچ‌گونه تعیین وظایف جدید برای دولت، مجموعه امکانات مالی کشور در حدی نیست که دولت را قادر سازد به وظایف و تکالیف فعلی به‌طور کامل عمل کند. این موضوع منجر به اختلاف فاحش بین «مصوبات» و «عملکردها» می‌شود و کمترین نتیجه آن نیز بی‌اعتباری سیاست‌گذاری است. بررسی بودجه سنوات مختلف نشان می‌دهد که در مواردی اعتبارات برخی از طرح‌ها به‌دلیل کمبود منابع مالی (بدون دستیابی به اهداف تصریح شده در برنامه‌های توسعه) حذف شده است. ارتباط ضعیف بین سیاست‌های برنامه‌های توسعه و منابع موجود منجر به نقض آگاهانه نه تنها احکام برنامه، بلکه بسیاری از قوانین دیگر می‌شود که در بند بعد تشریح شده است.

### ۲-۴. تناقض احکام قانونی برنامه‌های توسعه و بودجه‌ریزی

در ماده (۲۲۵) قانون برنامه پنجم توسعه این‌گونه آمده است «دولت موظف است بار مالی کلیه قوانین و مقررات از جمله احکام قانون برنامه پنجم که مستلزم استفاده از منابع عمومی است را در لوایح بودجه سنواتی در حدود درآمدهای وصولی و پیش‌بینی اجرا نماید». بدین ترتیب در عمل سازوکار نقض احکام برنامه در خود برنامه آمده است. به بیان دیگر یعنی عدم رعایت و اجرای مصوبات قانونی از جمله احکام قانون برنامه، با کمبود منابع مالی قابل توجیه بوده و خالی از اشکال است.

همچنین در تبصره «۱» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ آمده است که: این قانون با الزام به رعایت قوانین و مقررات ذی‌ربط قابل اجرا می‌باشد و وصول منابع و تعهد و پرداخت از محل مصارف این قانون در حدود وصولی منابع صرفاً با «رعایت مفاد بندهای «و»، «ز»، «ک»، «ت» و «خ» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه» امکانپذیر می‌باشد. این درحالی است که در بند «و» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه آمده است که: «کلیه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی و کمک‌ها و سایر اعتبارات و ردیف‌های مندرج در جداول قوانین بودجه سنواتی به شرح عناوین و ارقام جداول مذکور فقط در حدود وصولی درآمدها و سایر منابع عمومی به شرح عناوین و ارقام مندرج در جداول مربوط قوانین یاد شده براساس مفاد موافقتنامه‌های متبادله دستگاه با معاونت و در حدود ابلاغ و تخصیص اعتبار ازسوی معاونت، قابل تعهد، پرداخت و هزینه است».

مواد فوق هرچند که وابستگی عملکرد برنامه به تأمین مالی سنواتی را نشان می‌دهد، اما ازسوی دیگر نشان‌دهنده ضمانت اجرایی ضعیف برنامه و مجوزهای عدم پاسخگویی دولت است. به عبارتی دیگر بدین طریق سازوکار نقض احکام برنامه در خود برنامه پیش‌بینی و مجاز شمرده است.

## ۵-۲. غلبه دیدگاه بودجه‌ریزی بر برنامه‌ریزی

بسیاری از احکام برنامه پنجم ماهیتی برتر از احکام و تبصره‌های بودجه سنواتی ندارند که طبق آن وظایف و تکالیفی بدون اولویت‌بندی و بدون منابع مالی روشن برعهده



دولت می‌گذارد. در یک تقسیم‌بندی کلی احکام موجود در برنامه پنجم را می‌توان در سه بخش طبقه‌بندی کرد:

#### **– احکام مربوط به ساختار بودجه‌ریزی:** که در آن احکام برنامه درباره موضوعاتی

نظیر شیوه بودجه‌ریزی، طبقه‌بندی‌های آن و همچنین محتوای اطلاعاتی آن، شیوه اجرای بودجه‌های استانی، طرح‌های عمرانی (تملک دارایی‌های سرمایه‌ای)، مالیات‌ها، تخفیفات، ترجیحات و معافیت‌ها و... را مشخص نماید که در مجموع از ۲۳۵ حکم قانونی برنامه پنجم توسعه ۱۹ حکم آن (در حدود ۸ درصد احکام) دارای چنین ماهیتی است.

#### **– احکام صریح بودجه‌ای:** که در آن صریحاً و به‌صورت مشخص به تأمین مالی و

یا حمایت مالی و بودجه‌ای در قانون برنامه پنجم اشاره شده است که در حدود ۱۴۲ حکم (حدود ۶۰ درصد احکام) از احکام قانون برنامه پنجم توسعه را شامل می‌شود. تحقق غالب این اهداف، نیاز به تأمین اعتبار در بودجه‌های سالیانه دارد و وجود شرط زمانی تحقق این اهداف، مستلزم این است که در هر سال مالی، تمهیدات و زمینه‌های تحقق اهداف یاد شده مدنظر قرار گیرد و نتایج آن در گزارش عملکرد سالیانه برنامه قابل ارزیابی باشد.

#### **– اهداف فرابخشی و بخشی برنامه پنجم توسعه:** در قانون برنامه پنجم

توسعه، ۶ هدف کمی فرابخشی و ۵۲ هدف کمی بخشی تعیین شده است، اما از آنجایی که جدول کمی ساخت‌یافته‌ای در برنامه پنجم وجود ندارد و تصویری از روند متغیرهای مذکور در طول سال‌های اجرای برنامه پنجم دیده نمی‌شود، ردیابی میزان تحقق این اهداف در بودجه‌های سنواتی امکان‌پذیر نیست.

## ۶-۲. عملکرد نامطلوب برنامه

در ماده (۲۱۳) قانون برنامه پنجم آمده است که: «به‌منظور حسن اجرای قانون برنامه و ارزیابی میزان پیشرفت کشور در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه، دستگاه‌های اجرایی مکلفند تا پایان شهریورماه هر سال گزارشی از عملکرد هریک از مواد ذی‌ربط سال قبل را به معاونت تسلیم نمایند. معاونت موظف است گزارش عملکرد مذکور را همراه با نظرات خود و بررسی مواد برنامه و شاخص‌ها و متغیرهای مربوطه به رئیس‌جمهور ارائه نماید. رئیس‌جمهور مکلف است گزارش مذکور را همزمان با لایحه بودجه سالیانه تا پانزدهم آذرماه هر سال به مجلس شورای اسلامی ارائه و خلاصه آن را در جلسه علنی به اطلاع نمایندگان برساند».

سال ۱۳۹۳ دومین سالی است که گزارش عملکرد برنامه پنجم همراه لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ ارائه شد، لکن با وجود اینکه عملکرد برنامه در سال‌های ۱۳۹۱، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۲ همراه لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ به مجلس ارائه شده است، اما نتایج نشان می‌دهد که عملکرد برنامه پنجم توسعه در این سه سال موفقیت‌آمیز نبوده است.

هرچند که یکی از دلایل عمده عملکرد ناموفق برنامه پنجم در این چند سال، محدودیت‌ها و کمبودهای منابع مالی (ناشی از کاهش درآمدهای نفتی، انواع تحریم‌های اعمالی بر کشور و بانک مرکزی) است، اما علاوه بر این، مشکلات و نواقص ساختاری برنامه پنجم، فقدان الگوی مشخص ارزیابی عملکرد برنامه، پایبندی و وابستگی ساختار برنامه به بودجه، بار مالی و حجم وسیع تکالیف جدید پیش‌بینی شده در برنامه، عدم ارائه اسناد پشتیبان برنامه، عدم ارائه شاخص‌های کمی در برنامه و ضمانت اجرایی ضعیف برنامه نیز از جمله



عوامل مؤثر در عملکرد نامطلوب برنامه به‌شمار می‌آید.

## ۷-۲. انحراف بودجه از برنامه به‌دلیل وجود درآمدهای نفتی

در سال‌هایی که رشد درآمدهای نفتی بیشتر بود، انحراف در کل هزینه‌ها، هزینه‌های جاری و عمرانی از ارقام پیش‌بینی شده بسیار بیشتر بوده است. افزایش درآمدهای نفتی امکان تأمین مالی هزینه‌های بیشتر را فراهم می‌کند. در سال‌های گشایش درآمدهای نفتی درصد انحراف در هزینه‌ها بیشتر شده است. مانند سال آخر برنامه اول و سه سال آخر برنامه سوم توسعه و دو سال اول برنامه چهارم.<sup>۱</sup>

## ۸-۲. عدم پایداری دولت‌ها به ثبات سیاست‌های اقتصادی

این موضوع خود دلیل استفاده بیشتر از درآمدهای نفتی است. در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، سیاست استفاده کمتر از درآمدهای نفتی در بودجه و انباشت مازاد درآمدهای نفتی در حساب ذخیره ارزی اتخاذ شد و در برنامه پنجم با تشکیل صندوق توسعه ملی و واریز ابتدایی ۲۰ درصد از منابع سالیانه نفت و افزایش سالیانه آن به میزان سه درصد مورد تصویب قرار گرفت، اما در عمل دولت گذشته به این سیاست پایبند نبوده و به‌دلایل گوناگون از درآمدهای نفتی بیش از آنچه در ابتدای برنامه تصویب شده بود، پس از تصویب قانون در مجلس استفاده کردند. لازم به ذکر است که نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز معمولاً با افزودن بر سقف متمم‌ها و یا

---

۱. برای اطلاع بیشتر رجوع کنید به گزارش: «انحراف بودجه از برنامه‌های توسعه (دلایل و راهکارها)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۸۳۳۱، صص ۲-۸.

اصلاحیه‌های برنامه و بودجه با استفاده بیش از سقف پیش‌بینی از درآمدهای نفتی موافقت کرده‌اند.<sup>۱</sup>

مجموع دلایل فوق موجب شده‌اند تا کشور به‌طور همزمان با دو پدیده روبرو باشد:

الف) چون منابع لازم برای انجام مجموع وظایف و تکالیف پیش‌بینی شده برای دولت در برنامه برآورد نشده است و از طرف دیگر منابع لازم برای انجام آنها (با توجه به حجم تعهدات قبلی) وجود ندارد، لذا دولت‌ها مجبور می‌شوند تا آگاهانه بخشی از احکام برنامه را کنار بگذارند. نتیجه این امر، عدم اعتماد مردم به تصمیمات دولتمردان و کاهش اعتبار مصوبات مجلس شورای اسلامی است.

ب) با تغییرات درآمدهای نفتی، زمینه برای تأمین اعتبار بخشی از احکام برنامه دچار تزلزل می‌شود، لذا دولت‌ها در صورت افزایش درآمدها به‌سرعت حجم بودجه را افزایش می‌دهند و با حرکت خارج از سقف ارقام پیش‌بینی شده در برنامه، ثبات اقتصاد کلان دچار اختلال می‌شود و در صورت کاهش درآمدها احکام و اهدافی خارج از برنامه‌های توسعه را در دستور کار قرار می‌دهند که باز نیز منجر به اختلال در روند اقتصاد کلان می‌شوند.

---

۱. این موضوع نیز در تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ مجدداً به‌گونه‌ای تکرار شده است که سهم حداقل ۳۲ درصدی صندوق توسعه ملی از منابع نفتی ناگهان به ۲۰ درصد پیشنهادی کاهش یافته است که به معنای استفاده بیش از ۱۲ درصدی از منابع صندوق توسعه ملی برخلاف نص صریح ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه است.





### ۳. برخی مغایرت‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ با احکام برنامه پنجم توسعه<sup>۱</sup>

- طبق قانون برنامه پنجم توسعه، سهم صندوق توسعه ملی از ۲۰ درصد شروع شده و هر ساله ۳ درصد به آن اضافه خواهد شد. در نتیجه در ۱۳۹۴ باید این سهم حداقل ۳۲ درصد در نظر گرفته شود، اما در تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ این سهم ۲۰ درصد منظور شده است. این اقدام نه تنها برخلاف ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه بوده بلکه با بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر افزایش سالیانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت مغایر است.
- در تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ اجازه تبدیل ۲۰ درصد منابع ارزی سال ۱۳۹۴ صندوق توسعه ملی به صورت تسهیلات ریالی به بخش‌های آب و کشاورزی، محیط زیست، صنعت و معدن، حمل‌ونقل و گردشگری درخواست شده است. صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل شد و بر طبق تبصره «۲» جزء «ط» اساسنامه صندوق ذکر شده در ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم، اعطای تسهیلات آن را صرفاً به صورت ارزی دانسته و تأیید کرده سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند.

---

۱. لازم به توضیح است که در این قسمت برخی از مهمترین مغایرت‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ با قانون برنامه پنجم توسعه ذکر شده است و مواردی از عدم تبعیت لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ با قانون برنامه پنجم توسعه در سلسله گزارش‌های تخصصی دفتر مرکز پژوهش‌ها با عنوان کلی «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور» متناسب با موضوعات تخصصی در گزارش‌های مربوطه ذکر شده است.

- در بند «ب» تبصره «۵» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ آمده است که به صندوق توسعه ملی اجازه داده می‌شود تا بیست درصد (۲۰٪) از منابع خود را نزد **بانک‌های داخلی (خصوصی و دولتی)** سپرده‌گذاری ارزی نماید. سود حاصل از سرمایه‌گذاری به حساب صندوق واریز و مجدداً جهت اهداف صندوق به‌کار گرفته خواهد شد. درحالی که بر طبق جزء «۴» بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه «مصارف صندوق در سرمایه‌گذاری در **بازارهای پولی و مالی خارجی**» مصوب شده است و سرمایه‌گذاری در **بانک‌های داخلی** از منابع صندوق خلاف قانون برنامه پنجم می‌باشد.
- در تبصره «۲» جزء «۶» بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه آمده است که «اعطای تسهیلات موضوع این ماده فقط به صورت ارزی است و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند». این درحالی است که در بند «د» تبصره «۵» ماده واحده، اختصاص اعتبار از منابع صندوق توسعه ملی به صورت **ریالی** به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، زیست‌محیطی، مالی و اداری در بخش صنعت، معدن، حمل‌ونقل و گردشگری و در بخش‌های آب و کشاورزی و محیط زیست به صورت **ریالی** پیش‌بینی شده است.
- در تبصره «۲» جزء «۴» بند «ی» ماده (۸۴) قانون برنامه آمده است: «بنگاه‌های اقتصادی که صرف‌نظر از نوع مالکیت بیش از بیست درصد (۲۰٪) اعضای هیئت‌مدیره آنها توسط مقامات دولتی تعیین می‌شوند از نظر این ماده دولتی محسوب می‌گردند و پرداخت از منابع صندوق به آنها ممنوع است». اما در بند «و» تبصره «۵» ماده واحده آمده است که «به‌منظور سرمایه‌گذاری در مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته کشور به



سازمان‌های گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو)، توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) و شرکت‌های شهرک‌های صنعتی و صنایع کوچک ایران اجازه داده می‌شود با رعایت قوانین و مقررات با بخش خصوصی و تعاونی تا سقف چهل‌ونه درصد (۴۹٪) در قالب شخص حقوقی مشارکت نمایند» که به نوعی در مغایرت با قانون برنامه پنجم بوده و اصلاحیه‌ای بر آن است.

• **حساب ذخیره ارزی طبق ماده (۱۴) قانون نفت مصوب سال ۱۳۹۰ و ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه برای جلوگیری از آثار نوسانات قیمت نفت بر ثبات بودجه تشکیل شده است و هرگونه استفاده از مازاد منابع نفتی نسبت به پیش‌بینی بودجه باید از طریق سازوکار حساب ذخیره ارزی صورت گیرد.** طبق ماده (۸۵) قانون برنامه عواید حاصل از صادرات نفت (اعم از حساب نفت خام و میعانات گازی) به صورت نقدی و تهاتری و درآمد دولت از صادرات فرآورده‌های نفتی و خالص صادرات گاز پس از کسر مصارف ارزی پیش‌بینی شده در جداول قانون بودجه کل کشور و پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود، اما حکم بند «ن» تبصره «۲» ماده واحده نه تنها این سازوکار را مخدوش کرده است بلکه با تغییر ماده (۸۵) قانون برنامه، حکم به واریز مازاد منابع نفتی بیش از ۱۵۰ هزار میلیارد ریال به صندوق توسعه به جای واریز به حساب ذخیره ارزی داده است.

• در جزء «۳» بند «ب» ماده (۸۱) قانون برنامه، دولت موظف به «ارائه جداول دریافت و پرداخت‌های ارزی همراه با لویح بودجه سالیانه برای سال‌های باقیمانده از برنامه» شده است اما همراه با لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ چنین سندی ارائه نشده است.

• گزارش‌های موردنظر مجلس شورای اسلامی که درخصوص ماده (۱۷۸) بند «و» که

در رابطه با بودجه‌ها و برنامه‌های استانی و ماده (۲۱۷) برنامه پنجم توسعه که بسته‌های اجرایی مبنای تنظیم و تصویب بودجه سنواتی دستگاه‌ها می‌باشد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ ارائه نشده است.

• در جزء «۲» بند «ل» ماده (۲۲۴) قانون برنامه آمده است که «اعتبارات هر یک از ردیف‌های متفرقه، تملک دارایی‌های مالی و هزینه‌ای مندرج در قوانین بودجه سنواتی حداکثر ده درصد (۱۰٪) از محل کاهش اعتبارات سایر ردیف‌های متفرقه، اعتبار تملک دارایی‌های مالی و هزینه‌ای توسط معاونت در سقف بودجه سنواتی کل کشور قابل افزایش است»، لکن در صفحه ۱۷۵ لایحه بودجه سال ۱۳۹۴، در عبارات ذیل جدول ۷ خلاصه بودجه دستگاه‌های اصلی و زیرمجموعه در سال ۱۳۹۴، جابجایی از شمول جزء «۲» بند «ل» ماده «۲۲۴» قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مستثنا دانسته است که اصلاحیه‌ای بر قانون برنامه پنجم می‌باشد.

#### ۴. پیشنهاد: طراحی چارچوب میان‌مدت برای مخارج دولت<sup>۱</sup>

سؤالی مطرح می‌شود و آن این است که چگونه می‌توان بین برنامه و بودجه پیوند برقرار کرد؟

۱. این قسمت برگرفته از گزارش شاهین جوادی و محمد قاسمی، «ارتباط کمی و کیفی بین سند چشم‌انداز، برنامه پنجم توسعه و بودجه‌های سنواتی»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۸۳۷، شهریورماه ۱۳۸۸، می‌باشد و خلاصه‌ای است از گزارش‌های شماره ۷۲۳۵، ۷۵۳۴، ۷۹۴۰ و ۷۹۴۱ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی که مشخصات کتاب‌شناسی آنها در انتهای گزارش ذکر شده است.



کشورهای مختلف برای پیوند زدن برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی از سازوکاری به نام «چارچوب میان‌مدت مخارج» استفاده می‌کنند. چارچوب میان‌مدت مخارج (MTEF)<sup>۱</sup> الگویی برای تعریف یک سازوکار نهادی برای فرآیند تهیه و تصویب بودجه است. ماهیت چارچوب میان‌مدت مخارج به بیان ساده طراحی یک فرآیند تصمیم‌گیری برای بخش مالی دولت، تعریف روابط بین نهادها و دستگاه‌های درگیر در این فرآیند و در نهایت تصویب قوانین مرتبط برای حصول اطمینان از اجرای این سازوکار است. هدف اصلی که از طراحی و اجرای این سازوکار تعقیب می‌شود، حل یکی از مشکلات اساسی بخش عمومی یعنی عدم ارتباط بین برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی است. همچنین، انتخاب‌های سیاستی را در چارچوب امکانات در دسترس قرار می‌دهد. در این سازوکار، اولویت‌های سیاستی بر مبنای برنامه تعیین می‌شود که توسط منابع در دسترس محدود می‌گردد. علاوه بر این چارچوب تصمیم‌گیری در بالاترین سطح (معمولاً کابینه) تعیین می‌شود. این چارچوب سیاستگذاری را در حیطه امکانات محدود می‌سازد. البته طراحی این چارچوب مستلزم پشتیبانی‌های فنی، وجود اطلاعات مورد نیاز و بنا نهادن و اجرای مجموعه فرآیندهایی برای تقویت نظام تصمیم‌گیری است.

نبود ارتباط منسجم و نهادینه بین این عناصر در بسیاری از کشورهای در حال توسعه باعث شده است که **برنامه‌ریزی** در حد تعیین اهداف کلی باقی بماند و این اهداف به نحو مقتضی در برنامه‌ها انعکاس نیابند و نتوانند جریان تخصیص وجوه را در بودجه متأثر سازند. **سیاستگذاری** نیز اصولاً در جهت حل مسائل جاری و روزمره تبیین می‌شود و کمترین توجه را به اهداف منعکس در برنامه‌های توسعه دارد. در نهایت

بودجه نیز کاملاً متأثر از نظام بوروکراسی حاکم بر این کشورها منابع ملی را در جهت تأمین منافع بخشی و گروهی و حفظ موجودیت دستگاه‌های اجرایی اختصاص می‌دهد. چارچوب میان‌مدت مخارج (MTEF) با نگاهی نظام‌مند به اصلاح سازوکار تصمیم‌گیری می‌پردازد به‌گونه‌ای که ارتباط بین برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی به‌نحو مطلوبی برقرار شود.

اجزای اصلی چارچوب میان‌مدت مخارج شامل تعیین اهداف (کلان و بخشی)، تعیین حدود منابع موجود و سرانجام طراحی یک سازوکار تصمیم‌سازی است به‌گونه‌ای که اهداف موردنظر با توجه به محدودیت منابع اولویت‌بندی شده و تخصیص منابع با توجه به این اولویت‌ها صورت بپذیرد. با توجه به ماهیت اهداف مطرح در برنامه‌ها و حیطة گسترده تصمیمات بودجه‌ای که هم شامل ابعاد کلان (فرابخشی) و هم شامل ابعاد بخشی می‌شود، در چارچوب میان‌مدت مخارج سازوکارهای مورد نیاز برای تأمین این اهداف با تفکیک صریحی مورد توجه قرار می‌گیرد. به‌عبارت دیگر، چارچوب میان‌مدت مخارج شامل دو سطح کلان و بخشی می‌شود.

**در ابعاد کلان**، هدف از اجرای چارچوب میان‌مدت مخارج سازگار کردن عملکرد نظام بودجه‌ریزی و تصمیمات بودجه‌ای دولت با اهدافی نظیر رشد، ثبات اقتصادی و کنترل تورم است. همچنین اهدافی از قبیل انضباط مالی، انعطاف‌پذیری بودجه و افزایش اعتماد و اطمینان به تصمیمات بودجه‌ای مدنظر قرار می‌گیرد. درحالی که **در چارچوب میان‌مدت بخشی مخارج**، توجه بیشتر معطوف به تعیین اهداف بخش‌ها، اولویت‌بندی آنها، برآورد دقیق هزینه اجرای اهداف و تعیین سقف مخارج هر یک از بخش‌هاست. سطوح کلان و بخشی چارچوب میان‌مدت مخارج در کنار هم چارچوبی را فراهم



می‌کنند که چارچوب فراگیر میان‌مدت مخارج<sup>۱</sup> دولت نامیده می‌شود. در این الگوی فراگیر مراحل تصمیم‌گیری بودجه‌ای دولت به‌گونه‌ای تعریف می‌شود که ویژگی‌های زیر را دربر داشته باشد:

**اول** اینکه اهداف کلان نظیر رشد و ثبات اقتصادی، بهبود انضباط مالی دولت، افزایش انعطاف‌پذیری بودجه و افزایش اعتماد به تصمیمات بودجه‌ای به‌نحو مؤثری در فرآیند تصمیم‌گیری انعکاس می‌یابد.

**دوم** اینکه، میزان درآمدها و منابع در دسترس دولت برای یک دوره، به‌عنوان مثال سه‌ساله، پیش‌بینی می‌شود.

**سوم** اینکه، اهداف بخش‌های مختلف اقتصادی در درون این بخش‌ها تعیین و اولویت‌بندی می‌گردد و همچنین هزینه‌های تحقق اهداف پیش‌بینی می‌شود.

**چهارم** اینکه، در سطوح فرابخشی و با مشارکت نمایندگان بخش‌ها و نمایندگان دستگاه‌های فرابخشی اهداف و اولویت‌های بخش‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد. سرانجام، اهداف مورد توافق براساس اولویت و با توجه به محدودیت منابع در بودجه انعکاس می‌یابد.<sup>۲</sup>

ممکن است تصور شود فرآیند تعریف شده در چارچوب میان‌مدت مخارج در بسیاری از کشورها و از جمله ایران عملاً پیگیری می‌شود چرا که این فرآیند اجزای یک تصمیم‌گیری منطقی راجع به تخصیص منابع را تشکیل می‌دهد. اگرچه در فرآیند فعلی

---

## 1. Comprehensive Medium Term Expenditure Framework

۲. برای آگاهی بیشتر رجوع کنید به گزارش: «مقدمه‌ای بر ارتباط برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مردادماه ۱۳۸۳.

تدوین برنامه و بودجه برخی از اجزای چارچوب میان‌مدت مخارج وجود دارد، اما در عمل ارتباط بین سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در کشور وجود ندارد. آنچه برای حصول نتایج موردنظر از اجرای این چنین الگو اهمیت دارد، تعریف یک سازوکار منسجم و یکپارچه است که کلیه ویژگی‌های فوق را دربر داشته باشد و مهمتر از آن اطمینان از تحقق و اجرای این فرآیند است.

اگر چارچوب میان‌مدت مخارج به‌درستی تعریف شود و ترتیبات نهادی برای تحقق آن به‌نحو مناسبی در نظام بودجه‌ریزی و نظام برنامه‌ریزی شکل گرفته و با جدیت و مداوم اجرا شود، انتخاب‌های بودجه‌ای با اهداف اقتصاد کلان سازگار خواهد بود و انضباط مالی به همراه یک ساختار انعطاف‌پذیر بودجه‌ای که از اعتبار مناسبی نزد تصمیم‌گیران و مردم برخوردار است، ایجاد خواهد شد.

همان‌طور که بیان شد عدم وجود ارتباط کمی بین برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سنواتی ناشی از نبود سازوکاری در برنامه‌های پنج‌ساله است که به آن چارچوب میان‌مدت مخارج یا چارچوب میان‌مدت منابع و مصارف می‌گویند. این چارچوب، ساختار اصلی برنامه‌های توسعه را تشکیل می‌دهد و بدون آن برنامه‌های توسعه کارآیی لازم را نداشته و مواد آن تبدیل به احکامی غیرقابل اجرا می‌شود، به‌طوری که اعتبار برنامه از بین می‌رود.

البته این چارچوب فقط الگویی کلی را ارائه می‌کند، به‌طوری که تفاوت‌های نهادی و ساختارهای متفاوت تصمیم‌گیری در هر کشور می‌تواند موجب تغییرات اساسی در آن شود، زیرا به هر حال طراحی چارچوب میان‌مدت مخارج به میزان زیادی از ویژگی‌های خاص هر کشور متأثر می‌شود و بر مبنای آنها شکل می‌گیرد.



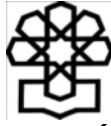


به صورت خلاصه اهداف چارچوب میان مدت مخارج در سطح کاربردی شامل موارد زیر است:

۱. بهبود توازن اقتصاد کلان از طریق گسترش چارچوبی واقعی و سازگار برای منابع،
  ۲. تخصیص منابع بر مبنای اولویت‌های راهبردی بین و درون بخش‌ها،
  ۳. افزایش التزام به اجرای سیاست‌ها و تأمین مالی آنها به گونه‌ای که برنامه‌ها تداوم یافته و پایداری آنها تضمین شود،
  ۴. ایجاد محدودیت بودجه‌ای سخت برای دستگاه‌های اجرایی از یک طرف و اعطای آزادی عمل بیشتر در داخل این محدودیت از طرف دیگر که انگیزه‌ها را برای استفاده کارآ و اثربخش از منابع افزایش می‌دهد.
- در کل در چارچوب میان مدت مخارج در ابتدا، چارچوب اقتصاد کلان به منظور پیش‌بینی‌های درآمدها و مخارج سه سال آینده مورد بررسی قرار می‌گیرد. این مرحله برای دستیابی به انضباط مالی کلان حیاتی است. مرحله دوم مشتمل بر سه گام است. در گام اول، اهداف، فعالیت‌ها و دستاوردهای بخش‌ها و وزارتخانه‌ها مرور می‌شود. در گام دوم، بر سر برنامه‌ها و زیربرنامه‌های وزارتخانه‌ها و بخش‌ها توافق صورت می‌گیرد. در گام سوم، هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای برنامه‌ها و طرح‌های مورد توافق برای سه سال آتی تعیین می‌شود. در مرحله سوم، در مورد اهداف و برنامه‌های اولویت‌دار توافق می‌شود. در مرحله چهارم، سقف‌های هزینه وزارتخانه‌ها و بخش‌ها تعیین می‌شود و به طور کلی چارچوب مخارج به صورت تفصیلی مشخص می‌گردد. در مرحله پنجم، سقف هزینه‌ها توسط کابینه تعیین می‌شود. در مرحله بعد، وزارتخانه‌ها در داخل سقف‌های مصوب کابینه اقدام به تخمین‌های سه‌ساله می‌کنند. در مرحله هفتم، نیز تخمین‌ها در نهاد برنامه‌ریزی بازنگری و به کابینه و مجلس ارائه می‌شوند.

## منابع و مآخذ

۱. شبیری نژاد، علی اکبر. «مبانی نظری بودجه و بودجه‌ریزی در ایران» در کتاب «بودجه در ایران و مسائل چالش‌ها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.
۲. انحراف بودجه از برنامه‌های توسعه (دلایل و راهکارها)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۸۳۳۱، ۱۳۸۷.
۳. مقدمه‌ای بر ارتباط برنامه‌ریزی سیاستگذاری و بودجه‌ریزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۷۰۳۳، ۱۳۸۳.
۴. مروری بر تجربیات تهیه چارچوب میان مدت برای بودجه (MTEF)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۷۲۳۵، ۱۳۸۳.
۵. بررسی ضرورت تهیه چارچوب میان مدت بودجه برای ایران (ابعاد کلان: فرابخشی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۶. اجرای چارچوب میان مدت مخارج (تجربه کشورهای سوئد، آلبانی و استرالیا)؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۷۹۴۱، ۱۳۸۵.
۷. اجرای چارچوب میان مدت مخارج (تجربه برخی کشورهای آفریقایی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۷۹۴۰، ۱۳۸۵.
۸. جواد، شاهین و محمد قاسمی. ارتباط کمی و کیفی بین سند چشم‌انداز، برنامه پنجم توسعه و بودجه‌های سنواتی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۸۳۷، شهریورماه ۱۳۸۸.
۹. لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور.
۱۰. قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۰۸۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۳۹. ارتباط کمی و کیفی بین برنامه پنجم توسعه با لایحه بودجه

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین: ایمان تهرانی

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی، سیداحسان خاندوزی، ابوالفضل پاسبانی صومعه

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه

۲. برنامه ششم توسعه

۳. ارتباط برنامه و بودجه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱۰/۳