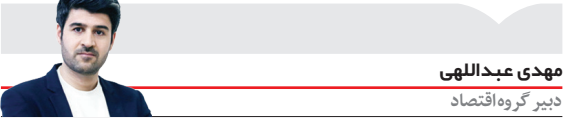


رتبه جهانی ما ۹۲ است!

آمارهایی ناامیدکننده از شفافیت بودجه سالانه ایران



مهدی عبداللهی
دبیر گروه اقتصاد

شفافیت یکی از هشت مؤلفه مطرح‌شده به‌عنوان شاخص‌های حکمرانی خوب است. شفافیت به‌عنوان یک هدف در نظر گرفته نمی‌شود و درواقع ابزاری است که به دولت‌ها کمک می‌کند تا به سایر هدف‌ها دست یابند.
براساس مطالعات تجربی، دولت‌هایی که در امور مالی خود شفاف‌تر هستند، عملکرد مالی بهتر، هزینه‌های استقراض پایین‌تر و سطوح پایین‌تری از فساد را دارند.
اعتلای حقوق بشر، تقویت دموکراسی و کمک به توسعه پایدار از دیگر آثار شفافیت هستند. یکی از مهم‌ترین مولفه‌های شفافیت، شفافیت مالی دولت است که در اصلی‌ترین سند مالی دولت یعنی بودجه باید دیده شود.
شفافیت بودجه به این معناست که همه شهروندان یک کشور می‌توانند به اطلاعاتی دست یابند که امکان ارزیابی موارد زیر را برای آنها فراهم آورد؛ چه مقداری برای هزینه‌های مختلف اختصاص داده می‌شود، چه درآمدهایی کسب شده است، سهم گروه‌های اجتماعی-اقتصادی و مناطق مختلف چقدر است، اثر لابی‌ها و ذی‌نفعان و پرقدرت‌ها در آن دیده می‌شود یا خیر.
درخصوص مشکلات شفافیت بودجه در ایران، صندوق بین‌المللی پول در گزارشی اشاره می‌کند که: نقش برخی از نهادهای مالی مطابق قانون اساسی به‌خوبی تعریف نشده؛ فهرست جامعی از صندوق‌های فرابودجه‌ای در ایران وجود ندارد؛ فعالیت‌های شبهه‌مالی زیادی وجود دارد که شفافیت را از بین برده‌اند؛ مرز فعالیت‌های بخش عمومی و خصوصی غیرشفاف است؛ بدهی‌های احتمالی دولت در بودجه از شفافیت برخوردار نیستند؛ هزینه برخی از یارانه‌ها در بودجه منعکس نمی‌شود و گزارشی از مخارج و درآمدهای ماهانه تهیه و اعلام نمی‌شود.
نتایج بررسی‌های «فرهیختگان» نشان می‌دهد براساس دو گزارش ملی و بین‌المللی، بودجه ایران در شاخص شفافیت از ۱۰۰ نمره درحالی کمتر از ۳۰ امتیاز گرفته که میانگین جهانی آن بالای ۴۵ امتیاز است. همچنین این نمره بودجه ایران را در بین ۱۱۸ کشور در رتبه ۹۲ قرار می‌دهد که گواه «شفافیت حداقلی» است.

اسناد ۱۴گانه برای ارزیابی شفافیت بودجه

شفافیت بودجه یکی از ارکان کلیدی اصلاحات نهادی و ساختاری بودجه کشور است. در ایران متأسفانه تا به‌حال تصویری روشن از عملکرد دولت در این بخش در دسترس نبوده است. براساس تعریف صندوق بین‌المللی پول، شفافیت مالی به موجود بودن، دسترسی و کیفیت اطلاعات پیرامون عملیات‌ها، فرآیندها، رویه‌ها و ترتیبات نهادی مالی گذشته، حال و آینده (برنامه‌ریزی‌شده) برای مدیریت مالی دولت اشاره دارد. به‌عبارت دیگر، شفافیت مالی درمورد وجود اطلاعات، درباره چگونگی گردآوری درآمد، انجام استقراض و مخارج، سرمایه‌گذاری یا مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های عمومی توسط دولت مطرح است؛ همچنین درمورد دسترسی عمومی به اطلاعاتی است که نشان بدهد دولت چگونه در مسیر تحقق سیاست مالی خود اقدام کرده است. شفافیت مالی امکان ارزیابی وضعیت مالیه عمومی را از طریق گردآوری اطلاعات با کیفیت مناسب و انتشار بهنگام آنها فراهم می‌کند.

یکی از نهادهای بین‌المللی که به بررسی شفافیت بودجه در جهان می‌پردازد، سازمان بین‌المللی همکاری‌های بودجه‌ای (IBP) است که شاخص بودجه باز (OBI) را برای اولین‌بار در سال ۲۰۰۶ منتشر کرد. این شاخص مبتنی‌بر پرسشنامه متناسب با استانداردهای بین‌المللی شفاف‌سازی بودجه است که توسط صندوق بین‌المللی پول، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و سازمان بین‌المللی موسسات عالی حسابرسی انتشار یافته است. این پیمایش ابزاری را برای دولت‌ها و فعالان جامعه مدنی فراهم می‌کند تا متوجه شوند کجا و چگونه شفافیت بودجه، مشارکت عمومی و نظارت را بهبود می‌بخشد.

هدف پیمایش «بودجه باز» بررسی شفافیت و پاسخگویی نظام بودجه‌ریزی است. این پیمایش ابزاری مستقل، تطبیقی و مبتنی‌بر واقعیت است که از معیارهای پذیرفته‌شده بین‌المللی برای ارزیابی و اندازه‌گیری سه‌محور حکمرانی و پاسخگویی بودجه عمومی استفاده می‌کند: ۱- شفافیت بودجه ۲- مشارکت شهروندان ۳- نظارت بر بودجه.

نتایج این پیمایش مبتنی‌بر پرسشنامه‌ای با ۲۲۸ سوال است که توسط پژوهشگران مالیه عمومی هر کشور تکمیل می‌شود. پژوهشگران از سازمان‌های جامعه مدنی (که اکثر آنها تمرکز زیادی در موضوعات مربوط به بودجه دارند) یا موسسات دانشگاهی هستند.

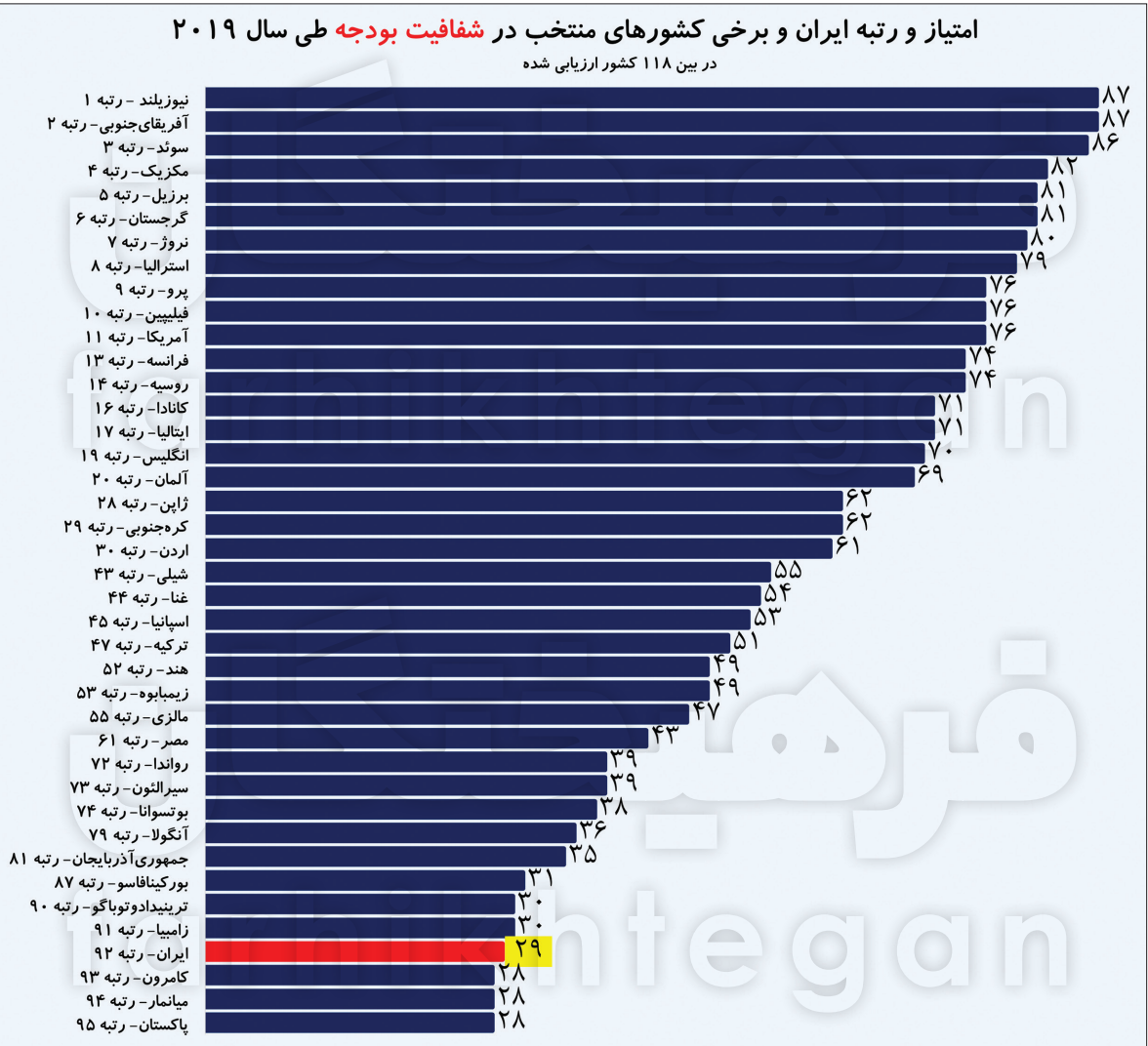
شاخص شفافیت بودجه سازمان بین‌المللی همکاری‌های بودجه‌ای (IBP) به ارزیابی هشت سند کلیدی بودجه و پنج سند پشتیبانی که باید در دسترس عموم قرار بگیرد، می‌پردازد. هشت سند کلیدی بودجه عبارتند از: بخشنامه بودجه، لایحه بودجه، قانون بودجه، سند بودجه شهروندی، گزارش عملکرد بودجه ماهانه یا سه‌ماهه، گزارش میان سال، گزارش پایان سال و گزارش تفریع بودجه. پنج سند پشتیبان بودجه هم شامل یارانه‌های پنهان، معافیت‌های مالیاتی، تعهدات دولت، تضامین و صندوق‌های فرابودجه‌ای است. امتیاز نهایی بین صفر (فاقدشفافیت) و ۱۰۰ (حداکثر شفافیت) است.

رتبه ۹۲ بین ۱۱۸ کشور

سازمان بین‌المللی همکاری‌های بودجه‌ای (IBP) ایران را در گزارش‌های خود مورد مطالعه قرار نمی‌دهد، اما در ایران نمونه اولیه را پژوهشگران اندیشکده سیاستگذاری تهران با همکاری تعدادی از پژوهشگران سایر اندیشکده‌ها (مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه و مرکز پژوهش‌های مجلس) با روش‌شناسی مشابه تکمیل کرده‌اند. براساس روش‌شناسی سازمان بین‌المللی همکاری‌های بودجه‌ای (IBP) (گزارش مطالعات اندیشکده سیاستگذاری اقتصادی تهران، نادری، ۱۳۹۹)، میزان شفافیت بودجه ایران در گروه «اطلاعات حداقلی» قرار می‌گیرد. امتیاز ایران ۲۹ و رتبه ۹۲ را از میان ۱۱۸ کشور دارد، درحالی که سطح مناسب امتیاز شفافیت بودجه از ۶۱ تا ۱۰۰ است.

همچنین باید اظهار داشت که نظام بودجه در ایران از سطح نامطلوبی در حوزه شفافیت بودجه برخوردار است. لازم به ذکر است میانگین جهانی این شاخص بین بیش از ۱۰۰ کشور امتیاز ۴۵ است. در ایران، چهار سند بودجه شهروندی، گزارش عملکرد ضمن سال، میان سال و پایان سال) از هشت سند کلیدی بودجه و پنج سند پشتیبان برای عموم مردم تولید و منتشر نمی‌شود. علاوه‌بر این، سند‌های منتشرشده (بخشنامه بودجه، لایحه بودجه، قانون بودجه، گزارش تفریع) کیفیت محتوایی مناسبی ندارند. این امر در کاهش امتیاز شفافیت

معیارهای شفافیت بودجه



الف: بودجه‌ریزی

در مرحله بودجه‌ریزی لازم است این موارد رعایت شود:

۱- باید اطلاعات لازم در زمان تصویب بودجه در اختیار عموم مردم و نخنگان قرار گیرد. معمولاً همراه اسناد بودجه یک گزارشی با عنوان بودجه به زبان ساده یا بودجه به زبان عموم وجود دارد.

۲- بودجه‌ها معمولاً یک پیام مشخصی دارند که مسئول اجرایی کشورها آن پیام را اعلام می‌کنند. در این پیام بودجه اعلام می‌شود که چه ویژگی‌هایی دارد؛ چه تغییراتی نسبت به قبل داشته و چه نسبت‌هایی را دولت قصد دارد در آن اجرا کند. علاوه‌بر آن در پیام بودجه مشخص می‌شود که این بودجه چه نتایجی را برای دولت ایجاد خواهد کرد. همچنین تأثیر آن بر تورم، رشد اقتصادی، فقر، توزیع درآمد و... نیز بررسی و اعلام می‌شود.

۳- بحث دیگر مربوط به اطلاعات تاریخی بودجه است که باید همراه بودجه باشد. به عبارتی افراد بتوانند بین بودجه یک سال یا بودجه سال‌های گذشته پیوند برقرار کنند. در کشورهای پیشرفته نه‌تنها تا سال‌ها قبل‌ر را می‌توان مقایسه کرد بلکه در کشوری همچون آمریکا پیش‌بینی ۱۰ تا ۳۰ سال آینده نیز همراه بودجه عرضه می‌شود. درحال حاضر به علت نبود اطلاعات کافی نمی‌توان بررسی کرد که سهم بودجه در ۳۰ یا ۴۰ سال اخیر چه تغییراتی داشته است. به‌عنوان مثال بخش آموزش که حساسیت زیادی برای عموم مردم دارد نمی‌توان گفت در ۵۰ سال اخیر سهم آن چه تغییری پیدا کرده است. علت این امر پراکندگی اطلاعات و عدم انتشار اطلاعات تاریخی است.

۴- مشکل دیگر بودجه کشور، نداشتن تصویری از آینده است. بودجه فعلی پیش‌بینی سال‌های آینده را ندارد و تنها در پیوست مربوط به طرح‌های عمرانی وجود دارد. پیام بودجه شفاف نیست و خود دولت نیز بررسی‌های لازم را انجام نداده و از آثار دقیق بودجه نیز مطلع نیست. درحالی که باید آثار آن را روی تورم یا رشد اقتصادی به صورت دقیق بررسی کنند. به‌طوری که در موضوعاتی همچون فقر و توزیع درآمد نمی‌دانیم با حذف دلار ۴۲۰۰ تومانی تورم‌های احتمالی یا نرخ رشد روی این حوزه‌ها چه تأثیری خواهد داشت.

۵- در بودجه سال آینده گرچه جزئیات جدول ۷ بودجه با عنوان اطلاعات تکمیلی آمده، اما با همین تغییر و تحولاتی که رخ داده، شفافیت بودجه تضعیف شده است. اهمیت شفافیت به این دلیل است که معمولاً هر موردی را که مجلس تصویب می‌کند خزانه همان را اجرا می‌کند. درواقع آن دستگاه اجرایی مرتبط براساس همان ردیفی که مجلس تصویب کرده می‌تواند بودجه خود را دریافت کند؛ ولی زمانی که جزئیات لازم وجود نداشته باشد آن خزانه با دستگاه اجرایی هر طور که بخواهد می‌تواند آن بودجه را تخصیص دهد و تصویب مجلس به نوعی منتفی می‌شود. از سوی دیگر دیوان محاسبات نیز گزارش‌های خود را براساس همان ردیف‌ها تهیه می‌کند و بودجه را به بخش‌هایی که تصویب کرده دیوان محاسبات براساس همان نظارت می‌کند.

ب: تصویب بودجه

یکی از مسائل مهم، مرحله تصویب بودجه است. در این بخش چندین مشکل وجود دارد: «در ایران خروجی بودجه توسط کمیسیون تلفیق تعیین تکلیف می‌شود. در این کمیسیون اتفاقات مهمی رخ می‌دهد اما مشروح مذاکرات

وضعیت بودجه ایران در گزارش‌های پیمایش بودجه باز			
مراحل بودجه‌ریزی	اسناد کلیدی بودجه	وضعیت انتشار اسناد در ایران	تعداد اسناد منتشرشده از ۱۱۷ کشور
تدوین بودجه	بیانیه پیش‌بودجه	دارد	۵۰
	لایحه بودجه	دارد	۸۸
تصویب بودجه	قانون بودجه	دارد	۱۰۰
	گزارش ضمن سال	ندارد	۸۰
اجرای بودجه	گزارش میان سال	ندارد	۳۳
	گزارش پایان سال	ندارد	۷۶
ارزیابی بودجه	گزارش حسابرسی (تفریع)	دارد	۷۷
تمام مراحل	بودجه شهروندی	ندارد	۵۷
منبع: اندیشکده سیاستگذاری اقتصادی تهران			



پی‌نوشت:

اندیشکده شفافیت برای ایران، شفافیت بودجه ۳: اقتصاد سیاسی و وضعیت

جهانی شفافیت بودجه؛ ۱۳۹۶

اندیشکده سیاستگذاری اقتصادی تهران، ارزیابی شفافیت بودجه براساس

پیمایش بودجه باز (۱۳۹۶)، مهدی نادری، ۱۳۹۹