



مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

بودجه ریزی در شرایط کرونا

رهنمودهای صندوق بین‌المللی پول



تهران شهر برای همه

Tehran, a city for everyone

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

بودجه‌ریزی در شرایط کرونا رهنمودهای صندوق بین‌المللی پول
دانش شهر ۶۰۱

معاونت مطالعات و برنامه‌ریزی مدیریت، امور اجتماعی و اقتصادی
مدیریت مطالعات و برنامه‌ریزی زیرساخت‌های مدیریتی و مالی

مترجم: مجید فراهانی

حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران است. ضمناً متن (PDF) از سایت ذیل و یا اسکن کد تصویری قابل دریافت است.
نشانی: تهران، خیابان شریعتی، پل رومی، خیابان شهید اکبری، نبش خیابان شهید آقابزرگی، شماره ۳۳، کدپستی ۱۹۶۴۳۵۶۱۱، امور مخاطبان: ۰۲۰۸۰۰-۲۳۳۳۹۲۰۸۰

info.rpc@tehran.ir rpc.tehran.ir

دانش شهر ۶۰۱

بودجه ریزی در شرایط کرونا

رهنمودهای صندوق بین المللی پول

مترجم: مجید فراهانی

پاییز ۱۳۹۹

- سخن نخست ۵
- بودجه ریزی در شرایط کرونا..... ۷
- ۱- اصول مهم در تهیه و تنظیم بودجه ۸
- ۲- توجه به جنبه‌های نهادی و محدودیت‌های عملیاتی..... ۹
- ۳- تدوین استراتژی بودجه متناسب با نااطمینانی‌های شدید اقتصادی..... ۱۰
- ۴- هدایت بودجه، تعیین سقف‌های بودجه‌ای و رایزنی با وزارتخانه‌های ذیربط..... ۱۱
- ۵- بسترسازی جهت چابک‌سازی، پاسخگویی و نظارت بر اجرای بودجه..... ۱۳
- ۶- تدوین سند نهایی بودجه ۱۵

سخن نخست

شرایط همه‌گیری کرونا، باعث شده تا دولت‌ها بودجه‌های متعددی برای مبارزه با این همه‌گیری و آثار اجتناب‌ناپذیر آن در نظر بگیرند. دولت‌های اکثر کشورها بدلیل سرعت شیوع بیماری نتوانسته‌اند بودجه مشخصی از قبل پیش‌بینی کنند. لیکن بیشتر کشورها بدلیل اینکه فرصت کافی جهت آمادگی داشته‌اند، تدابیر بودجه‌ای متناسب با سرعت و شدت شیوع بیماری اتخاذ کرده‌اند.

علم اقتصاد، نمی‌تواند از وقوع شوک و رکود اقتصادی جلوگیری کند. منابع مالی عمومی، به طور قابل توجهی تحت تأثیر شوک اقتصادی ناشی از شیوع ویروس کرونا قرار خواهد گرفت. کسری بودجه دولت‌ها با کاهش درآمد مالیاتی و افزایش هزینه‌های دولت افزایش می‌یابد. بنابراین بدهی دولت افزایش می‌یابد. حمایت دولت از اقتصاد و کسری بودجه دولت تا حدود زیادی با هدف اطمینان از تأثیر موقت بر اقتصاد (نه دائمی) انجام می‌شود. با شدت یافتن رکود اقتصادی، مالیات کمتری دریافت می‌شود و هزینه‌های دولت-در زمینه مزایای بیکاری افزایش می‌یابد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد شیوع این بیماری همه‌گیر در جهان، برای دولت‌های محلی که متولی ارائه خدمات و کالای عمومی می‌باشند و منابع مالی ناشی از توسعه شهری و ارائه خدمات عمومی و زیرساختی را از طریق پرداخت‌های خانوارهای و صاحبان کسب و کارها تامین می‌کنند با مشکل مواجه کرده است.

مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری تهران در چارچوب مسئولیت علمی خود از زمان اپیدمی کرونا،

مطالعات در زمینه آثار کرونا بر مالیه شهرداری تهران، بررسی تجارب جهانی تامین مالی شهرداری‌ها در عصر کرونا و تجارب جهانی بودجه‌ریزی در شرایط بحران را در دستور کار قرارداد و براساس نتایج مطالعات انجام شده در عصر کرونا و در چارچوب ساختار سیاسی کشورها، نحوه تعامل شهرداری‌ها در اقتصاد شهری در قالب ارائه مشوق‌ها به کسب و کارها و افراد آسیب دیده افزایش یافته و به تبع هزینه‌های ناشی از اپیدمی کرونا بار مالی شهرداری‌ها را زیاد کرده و منابع درآمدی این نهاد محلی را نیز با کاهش اساسی مواجه کرده و در همین چارچوب نظام بودجه شهرداری‌ها با کسری قابل توجه‌ای همراه شده است که در بررسی تجارب جهانی دولت‌های مرکزی برای جبران نارسایی‌های مالی شهرداری‌ها وارد عمل شده و به جبران هزینه‌های دولت‌های محلی کمک کرده‌اند، این مهم در شهرداری‌ها ایران کمتر مشاهده می‌شود.

«تهران شهری برای همه» به عنوان خط مشی سیاست‌گذاری شهرداری تهران در دوره جدید مدیریتی است که حق بهره‌مندی تمام شهروندان تهرانی از اقدامات مدیریت شهری را هدف‌گذاری کرده است، در همین راستا ارائه خدمات با کیفیت منوط به تامین مالی لازم توسط شهرداری می‌باشد و این مهم در کوتاه مدت در قالب بهبود نظام بودجه‌ریزی محقق خواهد شد که در این گزارش که راهنمای بودجه در شرایط کرونا از مجموعه گزارشات صندوق بین‌المللی پول می‌باشد برای مدیریت بر بودجه در شرایط کرونا توصیه شده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد بودجه شهرداری‌ها نیز متأثر از شرایط یاد شده، با کسری احتمالی مواجه است؛ شیوع ویروس کرونا که منجر به کاهش فعالیت‌های اقتصادی در شهرها از جمله ساخت‌وساز و مبادلات اقتصادی و در واقع آسیب جدی به فضای کسب‌وکار شده است، مهم‌ترین علل وقوع چشم‌انداز یاد شده می‌باشند. لذا ضرورت دارد نظام بودجه‌ریزی شهرداری تهران و سایر شهرداری‌های کشور در سال آینده متناسب با این شرایط برنامه‌ریزی گردد. در همین راستا همانطور که معاون برنامه‌ریزی، توسعه شهری و امور شورا، آقای دکتر مظاهریان تاکید داشته‌اند، بودجه سال ۱۴۰۰ شهرداری تهران با لحاظ اثرات ریسک کرونا تدوین خواهد شد.

دکتر محمد حسین بوجانی

رئیس مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

بودجه ریزی در شرایط کرونا

همه‌گیری کرونا در شرایطی رخ داده است که همه کشورها در حال اجرای برنامه بودجه سال گذشته خود هستند و این در حالیست که کشورها به ناچار از طریق بودجه‌های تکمیلی، صندوق‌های ذخیره احتیاطی و احکام اضطراری بودجه به مقابله با این بحران برخاسته‌اند. باتوجه به این مهم که اجرای بودجه سال ۲۰۲۰ در همه کشورها به طور وسیعی از روند پیش‌بینی شده خود دور مانده است، باید گفت بودجه‌نویسی در شرایط بحران یک روند واکنشی مستمر است که فشار زیادی بر وزارت امور اقتصادی و دارایی کشورها وارد می‌کند. بنابر گزارش صندوق بین‌المللی پول، بودجه سال مالی ۲۰۲۱ با توجه به نااطمینانی‌هایی که شیوع کرونا بر اقتصاد کشورها تحمیل کرده است، متفاوت از سال‌های پیش خواهد بود. این گزارش، رهنمودهایی را در خصوص نحوه بودجه‌نویسی و فرآیند بودجه‌ریزی با توجه به شرایط بحرانی کرونا برای سال ۲۰۲۱ پیشنهاد داده است.

همه‌گیری کوید ۱۹ اثرات مستقیم و غیر مستقیمی بر منابع و مصارف بودجه سال ۱۳۹۹ شهرداری تهران داشته است، با توجه به تداوم شرایط ناشی از همه‌گیری و در پیش بودن تدوین و ارائه لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ شهرداری تهران، به منظور استفاده از تجربیات جهانی در این زمینه مجموعه حاضر توسط معاونت محاسبات و پایش عملکرد ترجمه و در اختیار اعضاء محترم شورای اسلامی شهر تهران قرار می‌گیرد.

راهنمای تدوین بودجه در شرایط کرونا از مجموعه گزارشات صندوق بین‌المللی پول به منظور راهنمایی دولت‌ها در تدوین بودجه سال ۲۰۲۱ تهیه و منتشر شده است. بدون شک توجه به اصول و سیاست‌های ترسیم شده توسط صندوق بین‌المللی پول می‌تواند راهنمای مناسبی برای اتخاذ بهترین و اثر بخش‌ترین تصمیم درباره بودجه سال ۱۴۰۰ شهرداری تهران باشد.

همه‌گیری کرونا در شرایطی رخ داده است که همه کشورها در حال اجرای برنامه بودجه سال گذشته خود هستند و این در حالیست که کشورها به ناچار از طریق بودجه‌های تکمیلی، صندوق‌های ذخیره احتیاطی و احکام اضطراری بودجه به مقابله با این بحران برخاسته‌اند. باتوجه به این مهم که اجرای بودجه سال ۲۰۲۰ در همه کشورها به طور وسیعی از روند پیش‌بینی شده خود دور مانده است، باید گفت بودجه‌نویسی در شرایط بحران یک روند واکنشی مستمر است که فشار زیادی بر وزارت امور اقتصادی و دارایی کشورها وارد می‌کند. بنابر گزارش صندوق بین‌المللی پول، بودجه سال مالی ۲۰۲۱ با توجه به نااطمینانی‌هایی که شیوع کرونا بر اقتصاد کشورها تحمیل کرده است، متفاوت

از سال‌های پیش خواهد بود. این گزارش، رهنمودهایی را در خصوص نحوه بودجه‌نویسی و فرآیند بودجه‌ریزی با توجه به شرایط بحرانی کرونا برای سال ۲۰۲۱ پیشنهاد داده است.

۱- اصول مهم در تهیه و تنظیم بودجه

نااطمینانی در مورد چشم‌انداز اقتصادی در پساقرنطینه و تعطیلی کسب‌وکارها در کنار شوک مالی گسترده ناشی از کرونا، در اقتصادهای دارای منابع طبیعی غنی که کاهش قیمت کالاها در آنها اثرگذارتر بوده است، شدت بیشتری را نشان می‌دهد. در نتیجه، تدوین بودجه ۲۰۲۱ بررسی چهار مورد زیر را می‌طلبد:

- ارزیابی تأثیر (هنوز نامشخص) بحران کووید-۱۹ بر اقتصاد و موقعیت مالی-بودجه‌ای دولت
- ارزیابی موقعیت مالی-بودجه‌ای دولت برای ادامه مخارج اضطراری و اقدامات احیاء دارای اولویت

• ارزیابی نیازهای مالی دولت

- افزایش شفافیت و پاسخگویی بودجه با اطلاع رسانی مناسب در خصوص هزینه‌کردهای مرتبط با کووید-۱۹، شامل اقدامات خارج از بودجه

در این مجموعه، ابزارهای مختلف مدیریت مخارج بخش عمومی جهت استفاده در تدوین بودجه سال آتی تشریح شده است. در هر مرحله از تدوین بودجه باید به اصولی توجه نمود. اصول یا پیام‌های هر مرحله از بودجه‌نویسی در جدول شماره یک قابل ملاحظه است.

جدول شماره یک - اصول بودجه‌نویسی در شرایط کرونا

مرحله	اصول یا پیام هر مرحله
کلیات	انجام اصلاحات در تمهیدات نهادی و فرآیندها در راستای مدیریت محدودیت‌های فاصله اجتماعی ناشی از کرونا و افزایش هدایت راهبردی و رهبری مرکزی.
تدوین استراتژی	تجدیدنظر در چارچوب اقتصاد کلان در راستای در نظر گرفتن تأثیر بحران و اقدامات مرتبط با کووید-۱۹ و به‌روزرسانی مکرر پیش‌بینی‌ها. تلاش برای ارائه استراتژی بودجه‌ای معتبر که بر اهداف بودجه‌ای اصلاح‌شده برای میان‌مدت متمرکز شده باشد.

اصول یا پیام هر مرحله	مرحله
<p>تجدیدنظر در چارچوب اقتصاد کلان در راستای در نظر گرفتن تأثیر بحران و اقدامات مرتبط با کووید-۹۱ و به‌روزرسانی مکرر پیش‌بینی‌ها. تلاش برای ارائه استراتژی بودجه‌ای معتبر که بر اهداف بودجه‌ای اصلاح‌شده برای میان‌مدت متمرکز شده باشد.</p> <p>برقراری ارتباط سریع و شفاف با وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرتبط با بحث بودجه از طریق بخشنامه‌های بودجه در خصوص مخارج اولویت‌دار و نیازهای مربوط به تخصیص مجدد بودجه.</p> <p>کوشش بیشتر از حد معمول برای تنظیم مبنای بودجه که مستلزم تعامل گسترده با وزارتخانه‌های ذی‌ربط در خصوص مبنای بودجه با در نظر گرفتن هزینه‌های مستمر ناشی از سیاست‌های جدید مربوط به کووید-۹۱ و تأثیر بحران سلامت است.</p> <p>افزایش انعطاف‌پذیری و چابکی در بودجه به‌گونه‌ای که نیازهای مدیران اجرایی برای پاسخگویی به شرایط بحران کرونا و اعمال نظارت‌های قانونی میسر باشد. تدوین برنامه بودجه با در نظر گرفتن نیاز به نظارت و کنترل دقیق‌تر اجرای بودجه.</p>	<p>هدایت بودجه، رایزنی و مذاکره</p>
<p>استفاده از اسناد بودجه در راستای شفافیت‌بخشی به تصویر پیچیده بودجه و تقویت اعتمادسازی به استراتژی‌های مالی، اقتصادی و اجتماعی دولت.</p>	<p>تدوین سند نهایی و تصویب قانونی</p>

۲- توجه به جنبه‌های نهادی و محدودیت‌های عملیاتی

اقدامات پیشنهادی در راستای توجه به نهادها و فرآیندها عبارتست از:

- تبیین نقش بازیگران نهادی در یک بستر تعاملی: فرآیند تهیه بودجه در گروهی تعامل سازمان متولی تنظیم بودجه و سایر بازیگران نهادی این حوزه است. در شرایط کووید-۱۹ و فارغ از نوع نظام بودجه‌ریزی کشورها که فرآیندی «از بالا به پایین» را در برمی‌گیرد یا «از پایین به بالا» باید از همان ابتدا در مورد اهداف کلان روند بودجه اجماع نظر و توافق سیاسی روشنی صورت گیرد. این امر می‌تواند به معنای نقش برجسته‌تر دفتر ریاست جمهوری یا کمیته‌های ویژه هیئت دولت در ارتباط با سازمان بودجه در تعیین اهداف و اطمینان از اجماع نظر بین آنها باشد.
- بازبینی تقویم بودجه و توجه کافی به محدودیت‌های زمانی: توالی فرآیند بودجه‌نویسی بدین ترتیب است که بعد از شناسایی چالش‌های فعلی باید زمان کافی در اختیار ذی‌نفعان قرار داده شود. این امر ممکن است نیازمند تعدیل تقویم بودجه به‌نحوی باشد که ضمن تطابق با چارچوب قانونی،

پاسخگویی دولت به چالش‌های کووید-۱۹ یا جایگاه آن در بازارهای مالی را به رسمیت بشناسد. بسته به چارچوب قانونی هر کشور، تجدید نظر در تقویم بودجه ممکن است مستلزم اخذ مجوز قانونی باشد. این مجوز می‌تواند به حفظ شفافیت در تدوین بودجه کمک کند.

- استفاده از ظرفیت‌های فضای مجازی در تعامل بازیگران نهادی مختلف: نحوه تعامل در زمینه به اشتراک گذاشتن اسناد، چگونگی هماهنگ‌سازی جلسات ویدیویی و چگونگی مدیریت امور برای تصمیم‌گیری سریع‌تر چالش‌هایی هستند که باید در فرآیند بودجه‌نویسی در مورد آنها اندیشیده شود. می‌توان از روش‌های جدید کاری (برای نمونه، جلسات آنلاین) برای ارتقاء مشارکت شهروندان در تهیه بودجه استفاده کرد.

- سرمایه‌گذاری در ایجاد اجماع و آگاهی سیاسی و عمومی: با توجه به پیچیدگی شرایط و نیاز به اخذ تصمیمات دشوار، باید به ایجاد همفکری سیاسی و آگاهی عمومی در تدوین بودجه توجه شود. جلسات اضافی هیئت دولت و استفاده از کمیته‌های ویژه ممکن است بستر سیاسی منسجم‌تری برای ایجاد چنین اجماعی فراهم کند. همچنین، استفاده از مشاوره‌های عمومی در ابتدای فرآیند بودجه‌نویسی، برای نمونه، از طریق اتحادیه‌های کارفرمایی و کارگری می‌تواند به ایجاد اجماع گسترده‌تر کمک کند.

۳- تدوین استراتژی بودجه متناسب با نااطمینانی‌های شدید اقتصادی

مرحله تدوین استراتژی -بخشی اساسی از فرآیند بودجه‌ریزی در شرایط عادی- به‌مراتب در بودجه‌نویسی متقارن با بحران کرونا نقش مهم‌تری خواهد داشت. دولت‌ها در سال ۲۰۲۰ اقدامات سیاسی بی‌سابقه‌ای را برای هدایت منابع موجود به سمت حمایت از بخش بهداشت و درمان انجام داده‌اند. در بسیاری از کشورها این امر مستلزم تعلیق موقت قوانین مالی بوده است. مرحله تدوین استراتژی فرصت اولیه‌ای را جهت ارزیابی مجدد تأثیر این اقدامات و شروع برنامه‌ریزی برای استحکام‌بخشی به تأمین مالی عمومی فراهم می‌کند. در تدوین استراتژی کلی برای بودجه سال مالی ۲۰۲۱، دولت‌ها باید به شدت نااطمینانی اقتصاد کلان و تأثیر آن بر درآمد توجه کنند و با اتخاذ رویکرد محتاطانه رویکردی میان‌مدت به بودجه‌ریزی داشته باشند.

اقدامات پیشنهادی در راستای توجه به نااطمینانی‌های فضای کلان اقتصادی عبارتند از:

- در نظر گرفتن چندین سناریو: حتی در شرایط نرمال و عادی توصیه می‌شود دولت‌ها با اتخاذ

استراتژی‌های مناسب، خود را در برابر ریسک‌های احتمالی سناریوی اصلی بودجه آماده سازند. دولت‌ها باید با توجه به پیش‌فرض‌های مختلف، به‌ویژه با توجه به تأثیر کرونا بر درآمد عمومی و رکود اقتصادی، جنبه‌های مثبت و منفی ریسک‌ها و سناریوهای مختلف را در نظر بگیرند.

● **بازبینی مکرر چارچوب کلان تصمیمات بودجه‌ای:** در شرایط عادی، پیش‌بینی‌ها اغلب در مراحل اولیه بودجه‌ریزی صورت می‌گیرند و در مراحل پایانی به‌روز می‌شوند. اما در شرایط بحرانی نظیر شیوع کرونا، پیش‌بینی‌ها مرتباً باید مورد تجدیدنظر قرار گیرند تا سیاست‌گذاران در مورد لزوم تغییر سیاست‌های خود با توجه به اطلاعات جدید آگاهی پیدا کنند. از زمان شروع بحران، سازمان بودجه انگلستان هر ماه سناریوی مبنای خود را اصلاح کرده و برآورد مالی خود را برای سال ۲۰۲۱ به‌روز نموده است. در فیلیپین، جلسه ویژه کمیته توسعه هماهنگی بودجه‌ریزی برای به‌روزرسانی مفروضات اقتصاد کلان خود و تنظیم چارچوب کلان مالی برای تنظیم سند بودجه سال ۲۰۲۱، آغاز به کار کرده است.

۴- هدایت بودجه، تعیین سقف‌های بودجه‌ای و ریزنی با وزارخانه‌های ذیربط

در مراحل تهیه بودجه به منظور هدایت مسیر بودجه، بانک مرکزی رهنمودهای کلی در زمینه تهیه پیشنهادات بودجه‌ای را به سایر نهادها ارائه می‌دهد. پس از ارائه این موارد، نوبت به مرحله مذاکره برای حفظ انضباط کلی مالی، رعایت سقف‌های بودجه‌ای و اطمینان از تمرکز پیشنهادات بودجه بر اولویت‌های کووید-۱۹ می‌رسد که باید به بهینه‌ترین روش تهیه شوند. تهیه سریع بخشنامه بودجه برای هدایت پیشنهادات تدوین بودجه مهم است. بخشنامه نحوه ارائه پیشنهادات بودجه‌ای باید فرآیندها، جداول زمانی و نقش بازیگران را روشن کند و الگوها و رهنمودهایی درباره بودجه ارائه دهد. محدودیت‌های مالی و افزایش نیاز به تخصیص مجدد بودجه نیز باید در نظر گرفته شود. در این بخشنامه همچنین، باید سناریوهای مختلفی با توجه به عدم قطعیت در مفروضات اقتصاد کلان، بر مبنای ارزیابی تأثیر تغییرات برخی مفروضات اصلی (برای نمونه رشد و بیکاری) لحاظ شوند. فیلیپین یکی از کشورهایی است که سند بودجه خود را در ماه مه سال ۲۰۲۰ منتشر کرد که در آن برنامه‌های اولویت‌دار برای بودجه با تأکید بر دوره عادی جدید در شرایط کووید-۱۹ ارائه شده بود. اقدامات پیشنهادی در راستای تعیین سقف‌های بودجه عبارتند از:

● تعیین بودجه مبنای امسال کار بیشتری را می‌طلبد. بودجه مبنای معمولاً بر اساس بودجه مصوب

سال قبل تعیین می‌شود. اما امسال شاهد تغییرات گسترده‌تری خواهد بود. نخست، توانایی محاسبه هزینه‌های مرتبط با کووید-۱۹ در بودجه سال ۲۰۲۰ و شناسایی تأثیر احتمالی آن بر بودجه مبنای ۲۰۲۱ بسیار مهم خواهد بود. بنابراین، تعدیل بودجه برای جداسازی اقدامات مربوط به کووید-۱۹ باید مدنظر قرار گیرد (برای نمونه، تجربه رواندا). دوم، بوجه مبنای سال مالی ۲۰۲۱ نه تنها باید اقدامات سیاستی احتیاطی مقابله با کرونا را دربر بگیرد، بلکه همچنین باید تأثیر اقدامات سیاستی که به صورت خودکار و غیرگزینشی بر محرک‌های هزینه‌ای سیاست‌های عمومی تأثیر می‌گذارند در بودجه دیده شوند. سوم، با توجه به نااطمینانی‌های بودجه‌ای سال ۲۰۲۱، ممکن است بانک مرکزی زمان بیشتری را به بازبینی ماهیت مصارف بودجه اختصاص دهد و بودجه در بخش‌های غیر اولویت‌دار به سطح حداقلی محدود شود که همه اینها بیش از حد معمول به زمان و تعامل با نهادهای ذیربط نیاز دارد.

● تعیین شفاف بخش‌های اولویت‌دار. منابع محدودتر و نیاز به اطمینان از هزینه‌های پایدار در یک بازه زمانی پیش‌بینی نشده، لزوم تمرکز بیشتر بر بخش‌های استراتژیک (برای نمونه، بهداشت و درمان، هزینه‌های اجتماعی، آب، احیاء اقتصادی) را برجسته می‌کند. ارائه تصویری روشن از بودجه موجود و سناریوهای مختلف اقتصاد کلان که ممکن است بر درآمد دولت طی سال اثر بگذارد حائز اهمیت خواهد بود. همچنین، باید تغییراتی در اولویت‌ها که ممکن است با توجه به مرحله همه‌گیری (واکنش‌های فوری به مسائل بهداشت عمومی، شبکه‌های تأمین اجتماعی و حمایت‌های اقتصادی کوتاه‌مدت، اقدامات مرتبط با احیاء اقتصادی) رخ دهد، مورد توجه قرار گیرد.

● امکان‌سنجی و بررسی کارایی اقدامات هزینه‌ای پیشنهادی. مذاکرات بودجه، فرصتی مهم برای بانک مرکزی فراهم می‌کند تا از گردش اطلاعات بین بخش‌ها اطلاعات کسب کند و در مورد جزئیات پاسخ‌ها به کووید-۱۹ یا اقدامات محرک احتمالی به بحث و گفت‌وگو بپردازد. در شرایط عدم تبادل اطلاعات بین وزارتخانه‌های ذیربط، ممکن است هر یک از آنها از مزیت اطلاعاتی خود برای پیشبرد منافعشان استفاده کنند.

● آمادگی جهت تخصیص مجدد بودجه. هزینه‌ها و بخش‌های غیراولویت‌دار باید تعدیل شوند. اگرچه بررسی کامل هزینه‌ها در زمان تنظیم سند بودجه ممکن نیست، اما در بررسی ساده‌شده مخارج عمومی می‌توان از نسبت‌ها و استانداردهای بین‌المللی برای شناسایی هزینه‌هایی که در کوتاه‌مدت بدون مواجهه با موانع قانونی و عملیاتی قابل محدود شدن هستند استفاده کرد.

۵- بستر سازی جهت چابک سازی، پاسخگویی و نظارت بر اجرای بودجه

نااطمینانی در ذات تهیه بودجه است، با این وجود، نااطمینانی در تهیه بودجه سال مالی ۲۰۲۱ به دلیل افزایش نوسانات درآمدی و نیازهای هزینه‌ای نامشخص، بسیار بیش‌تر از حد معمول است. این پیش‌بینی‌ناپذیری، احتمال و میزان تعدیل بودجه را طی سال افزایش می‌دهد. از این رو توجه به موارد زیر در بودجه‌نویسی امسال ضروری خواهد بود:

- برخورداری از انعطاف‌پذیری کافی برای پاسخ‌دهی به تغییرات سریع بودجه (مثبت یا منفی) طی سال بدون ایجاد موققات، به ویژه در بخش‌های دارای اولویت مانند بهداشت و درمان.
- دیده شدن نقش نهادها و سازمان‌های ذی‌ربط برای شروع برنامه‌ریزی و سازماندهی فعالیت‌ها برای سال مالی ۲۰۲۱.

• تضمین وجود ابزارهای نظارت و موازنه (از جمله نظارت قانونی کافی) و اجرای بودجه مطابق با قوانین ناظر بر جلوگیری از اتلاف یا سوءاستفاده از منابع عمومی.

اقدامات پیشنهادی در راستای چابک‌سازی بودجه عبارتند از:

- تدوین فصل‌های احتیاطی در بودجه؛ برای رفع نیازهای اضطراری مخارج عمومی یا جبران کسری درآمد، یک بسته احتمالی (برای نمونه، بر اساس نیاز به سیاست‌های پاسخگو در صورت تحقق بدترین سناریو) با مدیریت وزارت امور اقتصادی (با رهنمودهای مشخص در مورد دسترسی به منابع مالی -بودجه‌ای) می‌تواند یک ابزار احتمالی باشد. این سازوکار، ظرفیت دولت برای واکنش سریع به شوک‌های ناگهانی را افزایش می‌دهد، با این وجود اختیارات قابل‌توجهی را برای مجریان بودجه فراهم می‌کند. تدوین فصل‌های احتیاطی در بودجه به معنای جایگزین‌سازی فصول متقن بودجه با این فصول نیست. حجم بالای وجوه احتیاطی، توانایی دولت‌ها در تخصیص بودجه به بخش‌های دیگر را محدود می‌کند و از اینرو، تبادل اطلاعات بین مجلس و نهادهای ذی‌ربط در مورد چگونگی استفاده از بودجه محدود می‌شود. بنابراین، داشتن قوانین روشن و شفاف در مورد شرایط استفاده از صندوق احتیاطی، تخصیص پول و همچنین، گزارش‌دهی شفاف بسیار مهم است.

- تقویت سازوکارهای انعطاف‌پذیری بودجه؛ با وجود آنکه قانون توانایی دولت در اصلاح بودجه‌های مصوب مجلس را در مرحله اجرا محدود می‌کند، قوانین مدیریت تأمین مالی

عمومی در بسیاری از کشورها برخی از انعطاف‌ها را در بودجه مجاز می‌داند. در موزامبیک، هر سال شورای وزیران، هیأتی را منصوب می‌کند تا دامنه اختیارات وزارت امور دارایی را در توزیع مجدد اعتبارات و محدودیت‌های تخصیص بودجه تعریف کند. این مورد در ارمنستان نیز صدق می‌کند؛ زیرا در آنجا نیز، مجلس در مورد میزان انعطاف‌پذیری قوه مجریه در اجرای بودجه تصمیم‌گیری می‌کند. این انعطاف‌پذیری در سال ۲۰۰۹ افزایش یافت تا بتواند به بحران مالی جهانی پاسخ دهد. از طرفی، کشورها می‌توانند به طور موقت سقف‌های بودجه‌ای را افزایش دهند تا راحتتر بتوانند در مرحله اجرای بودجه با شرایط نااطمینانی مواجه شوند. در این صورت، کشورها می‌توانند به صورت پسینی با گرفتن تأییدیه از مجلس، به احکام اجرایی خاصی متوسل شوند، مانند احکام اضطراری که به مجری بودجه اجازه می‌دهد تا تخصیص مجدد بودجه را آغاز کند.

● تصویب بودجه‌های تکمیلی؛ برخی از کشورها با تخصیص بودجه‌های تکمیلی، به مصاد غیرقابل پیش‌بینی بودن سال مالی ۲۰۲۱ می‌روند. اتخاذ این روش، نظارت پارلمانی و همچنین تنظیم مقتضی و به‌موقع منابع با شرایط را تضمین می‌کند. با این حال، اتکاء به بودجه‌های تکمیلی برای کشورهایی که ظرفیت محدود و روال کندی در اجرا دارند ممکن است دشوار باشد. از طرفی، تصویب تعداد زیادی بودجه تکمیلی، تضعیف اعتبار بودجه تلقی می‌شود. اقدامات پیشنهادی در راستای نظارت بر اجرای بودجه عبارتند از:

● فریز بخشی از اعتبارات مصوب؛ وزارت دارایی می‌تواند درصد معینی از اعتبارات مصوب را از دسترسی وزارتخانه‌های ذیربط خارج سازد. این درصد ممکن است بسته به ماهیت (اولویت بالا / پایین) یا نوع هزینه متفاوت باشد. البته، وزارت دارایی می‌تواند وزارتخانه‌های دارای اولویت یا «هزینه‌های اجباری» مانند حقوق و دستمزد را از این شرایط معاف کند. مجلس فرانسه هر سال ذخیره‌های در قانون بودجه تصویب می‌کند که بخشی از اعتبارات مصوب را حداقل برای بخشی از سال در هریک از وزارتخانه‌های ذیربط غیرقابل دسترس (یا فریز) می‌کند. وزارت دارایی این قدرت را دارد که این ذخیره را برای وزارتخانه مربوطه آزاد کند یا از آن برای جبران فشارهای هزینه‌ای در بخش‌های دیگر بودجه که مهم‌تر به نظر می‌رسند استفاده کند.

فریز اعتبارات ویژه هزینه‌ها و بخش‌های غیراولویت‌دار از طریق ایجاد اعتبارات ذخیره؛ این روش مستلزم همکاری قوی بین وزارت دارایی و وزارتخانه‌های ذیربط با بحث بودجه برای شناسایی

موارد خاص در بودجه است که باید به حالت تعلیق درآیند به همراه شرایطی که منابع مالی باید در دسترس قرار گیرند. برخی از کشورها این سازوکار را به کار بسته‌اند که شامل فریز موارد خاصی در بودجه وزارتخانه‌های ذیربط و موقوف نمودن خروج اعتبارات از فریز به انجام اقدامات از پیش تعیین شده‌ای نظیر شفاف‌سازی و پاسخگویی هزینه‌ها یا رسیدن درآمد جمع‌آوری شده به سطح مشخصی است.

۶- تدوین سند نهایی بودجه

همان‌طور که پیشتر ذکر شد، بودجه‌نویسی و تصویب آن در شرایط کووید-۱۹ نقش مهم‌تری دارد. مراجع تصمیم‌گیری باید از شفافیت، وثوق و اعتبار سند نهایی بودجه برای مجلس، نهادهای ذیربط و مردم مطمئن باشند.

اقدامات پیشنهادی در راستای ایجاد شفافیت در تصویر پیچیده بودجه عبارتست از:

- به‌روزرسانی اقدامات اعلام‌شده قبلی و جدید. به‌روزترین جزئیات و هزینه اقدامات باید در تهیه و تنظیم سند نهایی در نظر گرفته شود. در بریتانیا، دفتر پیش‌بینی بودجه و مالیه عمومی این کشور به طور منظم داده‌های پایگاه پایش سیاست‌های خود را با برآورد هزینه سیاست‌های کووید-۱۹ به‌روزرسانی می‌کند.

- در نظر گرفتن اقدامات مرتبط با کووید-۱۹ که در بودجه دیده نشده‌اند. این امر مجلس را قادر می‌سازد تا متناسب بودن بسته‌های سیاستی را در فضای کلان سیاستی ارزیابی کند و همچنین، اقداماتی را که می‌تواند ریسک‌های مالی قابل توجهی داشته باشند را مورد بررسی دقیق قرار دهد. یک ضمیمه ویژه شامل کلیه اقدامات مالی و غیرمالی، از جمله بدهی‌های احتمالی و برآورد کف و سقف هزینه‌های بالقوه، در کنار اطلاعات مربوط به اثربخشی این اقدامات می‌تواند کمک‌کننده باشد.

اقدامات پیشنهادی در راستای تقویت اعتمادسازی به استراتژی‌های مالی، اقتصادی و اجتماعی دولت عبارتست از:

- تشریح مفروضات و نااطمینانی موجود در چشم‌انداز مالی و اقتصادی. در این راستا، می‌توان مواردی از این دست را تشریح نمود: (۱) چگونگی اثرگذاری بیماری کووید-۱۹ بر نتایج بودجه‌ای و اقتصادی سال مالی گذشته (۲) ارائه شفاف مفروضات تعیین‌کننده چشم‌انداز اصلی اقتصاد، مانند: مدت زمان تعطیلی کسب‌وکارها، مفروضات احیاء اشتغال و مفروضات مرتبط با

اقدامات مقابله با کاهش اثرات کرونا (۳) تشریح مقتضی ناطمینانی و ریسک‌های احتمالی در پیش‌بینی‌های اصلی با استفاده از تجزیه و تحلیل سناریو.

● ارائه رهنمودهای آینده‌نگر در مورد تأمین مالی. افزایش وام‌دهی (ناشی از اثرات اقتصادی شیوع کرونا) نیازمند استراتژی‌های معتبر تأمین مالی است. تجدیدنظر در استراتژی‌های مدیریت بدهی یا برنامه‌های استقراض (نظیر بلژیک، فرانسه، مجارستان) می‌تواند به بررسی دقیق استراتژی مالی-بودجه‌ای دولت کمک می‌کند.

● ارائه تصویری از مزایای بودجه و تأثیرات آن بر گروه‌های مختلف در اقتصاد کشور. انتشار بیانیه‌هایی در قالب نشریات تکمیلی اختصاص‌یافته به گروه‌هایی مانند گروه‌های آسیب‌پذیر، مشاغل کوچک یا بخش تولید ممکن است به ارائه تصویر جامع‌تر از حمایت از افراد مورد هدف کمک کند. این امر همچنین، به مجلس کمک خواهد کرد به بررسی دقیق توازن یا کلیات بودجه در ارتباط با بخش‌های مختلف جامعه در هر دو مرحله کاهش اثرات کرونا و مرحله احیاء بپردازد. افزایش اطلاعات در مورد شکاف جنسیتی، تغییرات آب و هوایی و اهداف توسعه پایدار سازمان ملل متحد نیز می‌تواند به این تلاش‌ها کمک کند تا با تأثیرگذاری بر تأمین مالی عمومی گروه بیشتری از افراد جامعه را هدف قرار دهد.

همه‌گیری کرونا در شرایطی رخ داده است که همه کشورها در حال اجرای برنامه بودجه سال گذشته خود هستند و این در حالیست که کشورها به ناچار از طریق بودجه‌های تکمیلی، صندوق‌های ذخیره احتیاطی و احکام اضطراری بودجه به مقابله با این بحران برخاسته‌اند. باتوجه به این مهم که اجرای بودجه سال ۲۰۲۰ در همه کشورها به طور وسیعی از روند پیش‌بینی شده خود دور مانده است، باید گفت بودجه‌نویسی در شرایط بحران یک روند واکنشی مستمر است که فشار زیادی بر وزارت امور اقتصادی و دارایی کشورها وارد می‌کند. بنابر گزارش صندوق بین‌المللی پول، بودجه سال مالی ۲۰۲۱ با توجه به ناطمینانی‌هایی که شیوع کرونا بر اقتصاد کشورها تحمیل کرده است، متفاوت از سال‌های پیش خواهد بود. این گزارش، رهنمودهایی را در خصوص نحوه بودجه‌نویسی و فرآیند بودجه‌ریزی با توجه به شرایط بحرانی کرونا برای سال ۲۰۲۱ پیشنهاد داده است.



rpc.tehran.ir

«به منظور حفاظت از محیط‌زیست، گزارش صرفاً به تعداد محدود چاپ شده است. فایل الکترونیکی از سایت مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران و یا اسکن کد تصویری قابل دریافت است»



مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران