



اصول بودجه دولتی

مبانی امور مالی و تنظیم بودجه در آموزش و پرورش

(رشته علوم تربیتی)

دکتر سیدحسین علوی طبری

بسم الله الرحمن الرحيم

پیشگفتار ناشر

کتاب‌های دانشگاه پیام نور حسب مورد و با توجه به شرایط مختلف یک درس در یک یا چند رشته دانشگاهی، به صورت کتاب درسی، متن آزمایشگاهی، فرادرسی، و کمک درسی چاپ می‌شوند.

کتاب درسی ثمره کوشش‌های علمی صاحب اثر است که براساس نیازهای درسی دانشجویان و سرفصل‌های مصوب تهیه و پس از داوری علمی، طراحی آموزشی، و ویرایش علمی در گروه‌های علمی و آموزشی، به چاپ می‌رسد. پس از چاپ ویرایش اول اثر، با نظرخواهی‌ها و داوری علمی مجدد و با دریافت نظرهای اصلاحی و متناسب با پیشرفت علوم و فناوری، صاحب اثر در کتاب تجدیدنظر می‌کند و ویرایش جدید کتاب با اعمال ویرایش زبانی و صوری جدید چاپ می‌شود.

متن آزمایشگاهی (م) راهنمایی است که دانشجویان با استفاده از آن و کمک استاد، کارهای عملی و آزمایشگاهی را انجام می‌دهند.

کتاب‌های فرادرسی (ف) و **کمک درسی** (ک) به منظور غنی‌تر کردن منابع درسی دانشگاهی تهیه و بر روی لوح فشرده تکثیر می‌شوند و یا در وبگاه دانشگاه قرار می‌گیرند.

مدیریت تولید محتوا و تجهیزات آموزشی

فهرست

نه	راهنمای مطالعه
سیزده	مقدمه
شانزده	هدف کلی
۱	فصل اول: تعاریف و اهمیت بودجه
۱	مقدمه فصل
۲	هدف کلی
۲	هدف‌های رفتاری
۲	معنی لغوی بودجه - برداشت کلی غیرتخصصی از کلمه بودجه
۳	تعاریف بودجه
۵	عوامل مشترک در تعاریف بودجه
۶	تعاریف بودجه برابر قوانین محاسبات عمومی ایران
۸	رابطه بین بودجه و برنامه
۹	نتایج و آثار بودجه بدون برنامه
۱۰	رابطه بین بودجه و برنامه اقتصادی
۱۲	ماهیت مالی بودجه
۱۳	خلاصه فصل اول
۱۴	خودآزمایی فصل اول
۱۷	فصل دوم: اصول بودجه
۱۷	مقدمه فصل
۱۸	هدف کلی
۱۸	هدف‌های رفتاری
۱۹	اصول بودجه
۲۰	اصل سالیانه بودن بودجه
۲۱	اصل وحدت بودجه

۲۲	اصل تعادل بودجه
۲۳	اصل تعادل بودجه از دیدگاه مکتب کلاسیک
۲۳	کسری بودجه
۲۴	مازاد بودجه یا فزونی درآمدها نسبت به هزینه‌ها
۲۵	اصل تعادل بودجه از دیدگاه مالیه جدید
۲۷	منابع تأمین کسر بودجه
۲۷	دریافت وام
۲۹	افزایش درآمدها
۳۰	کاهش هزینه‌ها
۳۰	اصل شمولیت یا تفصیل
۳۱	اصل جامعیت
۳۲	اصل تخصیص و اصل عدم تخصیص
۳۳	اصل انعطاف‌پذیری
۳۵	اصل تخمینی‌بودن درآمدها
۳۶	اصل تحدیدی‌بودن هزینه‌ها
۳۸	خلاصه فصل دوم
۳۹	خودآزمایی فصل دوم
۴۵	فصل سوم: طبقه‌بندی بودجه
۴۵	مقدمه فصل
۴۵	هدف کلی
۴۶	هدف‌های رفتاری
۴۶	کلیات و مختصات طبقه‌بندی بودجه
۴۸	اهداف و نتایج طبقه‌بندی بودجه‌ای
۴۸	انواع طبقه‌بندی بودجه‌ای
۴۹	طبقه‌بندی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار
۵۰	اهداف و نتایج طبقه‌بندی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار
۵۱	اصولی که در طبقه‌بندی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار باید رعایت شود
۵۲	طبقه‌بندی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در بودجه ایران
۵۲	درآمد عمومی
۵۳	درآمد اختصاصی
۵۳	درآمد شرکت‌های دولتی
۵۶	طبقه‌بندی هزینه‌ها
۵۶	اهداف و نتایج طبقه‌بندی هزینه‌ها
۵۷	نکات پذیرفته شده در طبقه‌بندی هزینه‌ها
۵۹	طبقه‌بندی هزینه در بودجه ایران
۵۹	روش طبقه‌بندی هزینه‌ها در بودجه ایران
۶۱	خلاصه طبقه‌بندی هزینه‌ها برحسب مواد
۸۱	طبقه‌بندی سازمانی در بودجه

۸۱	اهداف و نتایج طبقه‌بندی سازمانی
۸۲	اصول طبقه‌بندی سازمانی
۸۳	طبقه‌بندی سازمانی در ایران
۸۷	طبقه‌بندی عملیات
۸۷	اهداف و نتایج طبقه‌بندی عملیات
۸۸	حدود و شمول طبقه‌بندی عملیات
۸۹	چگونگی طبقه‌بندی عملیات
۹۲	ترکیب طبقه‌بندی عملیات
۹۶	طبقه‌بندی عملیات در بودجه ایران
۹۶	خصوصیات طبقه‌بندی عملیات بودجه ایران
۱۰۲	طبقه‌بندی اقتصادی
۱۰۳	اصول طبقه‌بندی اقتصادی
۱۰۵	طبقه‌بندی اقتصادی در بودجه ایران
۱۰۵	خلاصه فصل سوم
۱۰۷	خودآزمایی فصل سوم
۱۱۳	فصل چهارم: مراحل بودجه
۱۱۳	هدف کلی
۱۱۳	مقدمه فصل
۱۱۵	بخش اول - مرحله تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه
۱۱۵	هدف‌های رفتاری
۱۱۶	پیشگفتار
۱۱۶	مراحل بودجه
۱۱۷	تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه
۱۲۰	چگونگی تدوین و تنظیم بودجه در دستگاه‌های اجرایی مالی
۱۲۲	چگونگی تدوین و تنظیم بودجه دستگاه‌های اجرایی استانی (محلی)
۱۲۷	پیش قدم‌های بودجه‌نویسی
۱۲۸	بررسی بودجه در واحد برنامه‌ریزی
۱۳۸	خودآزمایی بخش اول
۱۴۳	بخش دوم - مرحله تصویب بودجه
۱۴۳	هدف‌های رفتاری
۱۴۳	تصویب بودجه
۱۴۹	خودآزمایی بخش دوم
۱۵۱	بخش سوم - مرحله اجرای بودجه
۱۵۱	هدف‌های رفتاری
۱۵۲	اجرای بودجه
۱۵۳	ابلاغ بودجه
۱۵۵	مبادله موافقت‌نامه

۱۵۷	مبادله موافقت‌نامه‌های عمرانی
۱۶۴	موافقت‌نامه‌های اعتبارات جاری
۱۶۷	تخصیص اعتبار
۱۷۴	مراحل تفصیلی اجرای بودجه
۱۷۴	- تشخیص
۱۷۵	- تأمین اعتبار
۱۷۶	- تعهد
۱۷۶	- تسجیل
۱۷۷	- حواله
۱۷۹	- درخواست وجه
۱۷۹	- هزینه
۱۸۱	کاربرد اصطلاحات و عناوین مورد استفاده در بودجه دولتی
۱۸۷	خودآزمایی بخش سوم
۱۹۱	بخش چهارم - مرحله نظارت بر اجرای بودجه
۱۹۱	هدف‌های رفتاری
۱۹۲	نظارت بر اجرای بودجه
۱۹۴	نظارت مالی
۱۹۵	نظارت مالی قبل از خرج
۱۹۶	نظارت مالی بعد از خرج
۲۰۱	رسیدگی به حساب‌ها
۲۰۲	نظارت قضایی
۲۰۵	نظارت پارلمانی
۲۰۶	نظارت پارلمانی طی سال مالی
۲۰۷	نظارت پارلمانی پس از پایان سال مالی
۲۰۸	نظارت عملیاتی
۲۰۹	خلاصه فصل چهارم
۲۱۲	خودآزمایی بخش چهارم
۲۱۵	پاسخ‌نامه
۲۱۷	پیوست‌ها و ضمایم
۲۱۹	پیوست شماره ۱- قانون محاسبات عمومی
۲۶۳	پیوست شماره ۲- قانون دیوان محاسبات کشور
۲۷۵	پیوست شماره ۳- بخشنامه بودجه
۲۸۷	پیوست شماره ۴- ضوابط مالی ناظر بر تهیه و تنظیم بودجه
۳۱۱	منابع و مآخذ

راهنمای مطالعه

اگر شما به دشواری می‌توانید مطالعه کنید، یا نمی‌توانید آنچه را که خوانده‌اید به خاطر بیاورید، و حتی به سختی قادر به تمرکز حواس هستید، با روشی که در زیر ارائه می‌دهیم می‌توانید تا حدودی دشواری‌های فوق را برطرف کنید.^۱

۱. مطالعه کتاب را زمانی شروع کنید که از نظر ذهنی و جسمانی احساس خستگی نمی‌کنید. در حالت آرامش و تمرکز مطالعه را آغاز کنید و حتماً برای هر یک ساعت مطالعه، مدتی را برای استراحت در نظر بگیرید.

۲. برای اینکه بتوانید مطالب را به خوبی و خیلی زود به فراموشی نسپارید، بایستی یادگیری شما دارای انسجام باشد، یعنی یادگیری‌ها و مطالب یک دست باشند و از پراکنده‌خوانی جلوگیری کنید. به یادگیری‌های خود تحکم بخشیده و بگذارید مطالب در ذهنتان جا بیفتد و مدتی بماند تا لنگر بیندازد.

با قصد و نیت قبلی اقدام به مطالعه کنید. به تجربه ثابت شده است که یادگیری با نیت قبلی اثربخش‌تر از یادگیری اتفاقی است. حال قبل از گشودن کتاب از خود پرسید: به چه عللی می‌خواهید این کتاب را بخوانید؟ پاسخ‌های خود را یادداشت کنید، به پاسخ‌های خود دقت کنید. ببینید آیا در پاسخ‌های شما انگیزه لازم برای یادگیری وجود دارد یا خیر؟ اگر پاسخ شما مثبت است، می‌توانید با خیال راحت کتاب را باز کنید. اگر پاسخ شما منفی است، نگران نشوید به مطالعه مقدمه کتاب پردازید، ما سعی

۱. برای اطلاع بیشتر در مطالعه مطلوب، به کتاب روان‌شناسی عمومی تألیف دکتر حمزه گنجی مراجعه کنید.

کرده‌ایم که انگیزه لازم را در شما ایجاد کنیم. چه بسا حتی گرفته نمره الف از این درس می‌تواند انگیزه تقریباً مناسب برای شروع یادگیری باشد.

۳. فصل‌های این کتاب رابطه تنگاتنگ با یکدیگر دارند، همانند زنجیری به یکدیگر و متن کتاب. نگاهی بیندازید و عنوان‌ها و سرفصل‌ها را مورد توجه قرار دهید. سعی کنید یک طرح کلی از آن در ذهن خود به وجود بیاورید، درست مثل زمانی که مثلاً به یک درخت نگاه می‌کنید. ابتدا، کل درخت را می‌بینید، بعد شاخه و برگ‌ها و دیگر جزئیات درخت را مشاهده می‌کنید. بهترین راهنما برای رسیدن به چنین مقصودی، توجه به هدف‌های کلی و رفتاری است که این اهداف مانند نورهای هستند که جاده تاریک و پر پیچ و خم مطالعه را برای شما روشن می‌سازند. و مانند استاد کلاس به شما می‌گویند که این درس را باید چگونه مطالعه کنید و روی چه نکاتی تأکید کنید و آنها را چگونه یاد بگیرید.

۴. سعی کنید که مطالب را فهمیده و تنها به حفظ کردن آنها قناعت نکنید، البته نباید توقع داشته باشید که تمام مطالب را با یک بار خواندن یاد می‌گیرید، عامل تکرار از عوامل مهم در یادگیری است.

۵. برای هر فصل، تعدادی سؤال تحت عنوان خودآزمایی در نظر گرفته شده است و شما می‌توانید با پاسخگویی به سؤالات خودآزمایی، میزان دانسته‌های خود را ارزیابی کنید. پاسخ خود به هر سؤال را یادداشت کنید و آن را با پاسخ داده شده در پاسخنامه مقایسه کنید. دادن پاسخ صحیح به هر سؤال مستلزم درک درست شما از آن مطلب است و اگر مطلب را سطحی خوانده باشید در پاسخگویی به سؤالات با مشکل مواجه خواهید شد.

۶. اگر در درک بعضی از مطالب این کتاب اشکال دارید، یا در صورتی که می‌خواهید در مورد بعضی از مفاهیم گفتگو شده در این کتاب اطلاعات بیشتری کسب کنید، می‌توانید از فهرست منابع که در آخر کتاب مطرح شده است، استفاده کنید.

۷. از آنجایی که «اصول بودجه دولتی» در ارتباط مستقیم با بسیاری از قوانین و مقررات موضوعه کشوری است. بنابراین برای آشنایی و شناخت بیشتر دانشجویان در مسایل بودجه، آن دسته از قوانین و مقرراتی که ارائه آنها به عنوان بخشی از مطالب مورد نیاز ضروری به نظر می‌رسید در پایان کتاب فراهم شده است. همچنین برای

دانشجویان علاقمند به بررسی و تحقیق و تهیه گزارش‌های بودجه‌ای، جزوهای دیگر تحت عنوان «اصول بودجه دولتی - پیوست‌ها و ضمایم» تهیه شده است که به تعداد کافی در کتابخانه‌های مراکز آموزشی دانشگاه پیام نور موجود بوده که می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد.

۸. از آنجا که هیچ کتابی بدون نقص و اشکال نیست، از شما دانشجوی گرامی خواهش می‌کنیم. که نقطه‌نظرهای خود را در مورد محتوای این کتاب و اشکالاتی را که در حین مطالعه با آن روبرو شده‌اید، یادداشت کرده، برای ما ارسال دارید.

۹. به هنگام مطالعه کتاب، هر وقت احساس نیاز کردید، دوباره به قسمت راهنمای مطالعه، مراجعه کنید تا شیوه مطالعه ملکه ذهنتان شود.

موفق باشید.

مقدمه

یک جامعه کوچک انسانی، خانواده، برای اینکه بتواند به راحتی زندگی کند و به قول معروف گلیم خویش را از آب بیرون بکشد، باید برنامه زندگی‌اش را بر اساس درآمدش تنظیم نماید. به عبارت دیگر هزینه‌هایی که توسط این جامعه کوچک صورت می‌گیرد باید هماهنگ و متناسب با درآمدها باشد. در راستای انجام هزینه‌های مزبور، باید دقت شود که اولویت به هزینه‌های ضروری و آنچه که در جهت بهبود وضع کلی این جامعه کوچک مؤثر است داده شود. و بالاخره اینکه با توجه به درآمدها و هزینه‌ها، برنامه‌ریزی به شکلی انجام پذیرد که برای مواقع ضروری و تنگدستی پس‌اندازی نیز مهیا گردد. انجام چنین عملی یک کار بودجه‌ای است و می‌تواند تحت عنوان، «بودجه خانواده» قلمداد شود. با این توصیف می‌توانیم نتیجه بگیریم که:

بودجه دستورالعملی است برای دخل و خرج.

بودجه به این عنوان یعنی «دستورالعمل دخل و خرج» برای دولت که از اهمیت خاصی برخوردار است. اهمیت این موضوع به این دلیل است که مداخله دولت در امور اقتصادی و اجتماعی روز به روز افزایش می‌یابد. ارقام بودجه یک دولت نشان‌دهنده میزان دخالت آن دولت در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی آن کشور است. بدیهی است هر چه این ارقام بیشتر باشد مبین وسعت دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی کشور است.

خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی به‌کار گرفته شده در بودجه، عامل مؤثر در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی دستگاه‌های اجرایی دولتی و سازمان‌های

غیردولتی است. به بیانی دیگر تغییر و تحولات اقتصادی یک جامعه متأثر از این سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها خواهد بود. به عبارت دیگر بودجه به عنوان یک «دستورالعمل» یک «ابزار» «مجموعه‌ای هماهنگ کننده» ضمن برقراری ارتباطی منظم بین کارهای سازمان‌های مختلف دولتی، در جهت اهداف و سیاست‌های دولت و جلوگیری از تصمیم‌گیری‌های موضعی و موردی، می‌تواند نقشی بسیار سازنده و ارشادی در جهت سوق دادن سازمان‌های غیردولتی برای نیل به اهداف و برنامه‌های مورد نظر دولت باشد.

تأمین‌کنندگان اصلی منابع مورد نیاز دولت‌ها، برای انجام وظایف‌شان، در هر حال افراد آن جامعه هستند. افراد یک جامعه علاقمند هستند که بدانند دولت‌شان چگونه و در چه جهتی از منابعی که آنان در اختیار دولت قرار می‌دهند و یا از منابعی که به آنها تعلق دارد (منابع زیرزمینی و...) بهره می‌گیرد.

بودجه در مفهوم خاص بیان‌کننده همه مواردی است که در بالا به آن اشاره شد.

بودجه دولت تصویر روشنی است از سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها، اهداف، عملیات و... آن دولت.

آشنایی با مفاهیم و اصول بودجه، می‌تواند به عنوان وظیفه‌ای اساسی و اصلی برای فرد فرد یک جامعه تلقی شود. انسانی که در یک جامعه زندگی می‌کند، نباید و نمی‌تواند خود را از مسایلی که در آن جامعه می‌گذرد دور نگهدارد. آشنا شدن با مسایل بودجه‌ای، شخص را قادر می‌سازد که به آسانی با آنچه که در جامعه توسط دولت برای او و افراد دیگری که در آن جامعه زندگی می‌کنند تصمیم‌گیری می‌شود؛ آشنا شود، آن را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده و از آن نتیجه‌گیری نماید. به همین دلیل است که معمولاً دولت‌ها طبق قانون موظف هستند که بودجه و عملکردشان را جهت اطلاع همگان و با توجه به اصل پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مذاکرات مجلس شورای اسلامی باید علنی بوده و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود. و در خصوص مصوبات جلسه غیرعلنی که به لحاظ رعایت امنیت کشور صورت می‌گیرد. گزارش و مصوبات این جلسات باید پس از برطرف شدن شرایط اضطراری برای اطلاع عمومی منتشر گردد.^۱ و یا اینکه گزارش

۱. بودجه یکی از مصوبات مجلس است.

تفریع بودجه^۱ هر سال که توسط دیوان محاسبات تهیه و به انضمام نظرات دیوان مزبور به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد، می‌باید در دسترس عموم گذاشته شود.

اهمیت بودجه در کشور ایران، با نگاهی اجمالی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و آشنا شدن با سهم و نقش دولت در اقتصاد ایران که به مراتب بالاتر و مهم‌تر از گذشته بوده و در بسیاری از موارد جایش را از نقش تنظیم و هدایت‌کننده دولت در مسایل اقتصادی به مداخله مستقیم و بلاواسطه داده است، روشن می‌شود.^۲

شناخت بودجه برای افرادی که در استخدام دولت هستند یا به استخدام دولت می‌پیوندند ضرورت مربوط به خود را داراست، اینگونه افراد با شناخت بودجه و انتظاری که از آن می‌توان داشت دقیقاً قادر خواهند بود که در جهت اهداف مورد نظر بودجه که به‌طور یقین در مسیر اهداف دستگامی که در آن مشغول به‌کارند تدوین شده است، گام بردارند.

مدیریت یک سازمان دولتی در صورت آشنایی با مسایل بودجه‌ای، قادر است با توانایی و کارآیی بیشتر و مطلوب‌تری اعمال مدیریت نماید.

نکات فوق و صدها نکته دیگر ره‌آورد شناخت صحیح از بودجه و استفاده بهینه از آن است.

در کتاب «اصول بودجه دولتی» سعی شده است که مطالب مورد نیاز دانشجویان رشته علوم تربیتی - گرایش مدیریت در زمینه بودجه به سبکی روان فراهم گردد. بدیهی است ارائه بسیاری از مسایل بودجه‌ای در این مجموعه مختصر امکان‌پذیر نبوده و نیست. اما آنچه در این مجموعه تدوین شده است دانشجو را قادر می‌سازد که با کمی تلاش و ابتکار نسبت به تهیه و تنظیم بودجه یک واحد دولتی اقدام نماید، ضمن اینکه آشنایی با مطالب اصلی مربوط به بودجه از خصوصیات اساسی این کتاب است.

۱. تفریع بودجه یعنی فراغت از بودجه و یا واریز کردن و فارغ‌شدن از آن.

۲. برای آشنایی بیشتر با نقش دولت ایران در مسایل اقتصادی و اجتماعی، به فصول مختلف قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به ویژه فصل اول، سوم و چهارم مراجعه نمایید.

هدف کلی درس

آشنایی با مسایل تئوری بودجه دولتی و چگونگی کاربرد آن در مسایل مالی و برنامه‌ریزی دستگاه‌های اجرایی دولتی.

فصل اول

تعاریف و اهمیت بودجه

مقدمه فصل

برای شناختی صحیح از بودجه و اهمیت آن در امر برنامه و برنامه‌ریزی، در فصل اول این کتاب سعی شده است تعاریف بودجه از نقطه‌نظرهای مختلف مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گیرد. معنای لغوی و برداشت‌های تخصصی و غیرتخصصی از بودجه، از جمله نکاتی است که در این فصل مورد توجه و دقت قرار گرفته است.

بیان عوامل مشترک در تعاریف بودجه، تجزیه و تحلیل تعاریف بودجه‌ای به منظور شناخت عوامل مزبور و همچنین فراهم نمودن زمینه لازم برای دانشجویان در جهت مقایسه تعاریف بودجه‌ای با یکدیگر و مشخص نمودن عوامل مشترک در تعاریف بودجه از طریق بررسی و تجزیه و تحلیل این تعاریف توسط آنان از نکات دیگری است که در این فصل به آن توجه شده است.

در پایان فصل با توجه به اینکه بودجه نقشی بسیار مهم در برنامه‌ریزی‌های اقتصادی و مالی دارد، ارتباط بین بودجه و برنامه و همچنین ماهیت مالی بودجه مورد بررسی قرار گرفته و نتایج و آثار بودجه بدون برنامه به شکلی ساده طرح شده است.

هدف کلی

آشنایی با تاریخچه، تعاریف بودجه و اهمیت بودجه و بودجه‌ریزی در برنامه‌ریزی مالی و اقتصادی.

هدف‌های رفتاری

- از شما دانشجویان عزیز انتظار می‌رود که پس از مطالعه این فصل بتوانید:

 ۱. معنای لغوی بودجه را در یک سطر بنویسید.
 ۲. معنای رایج غیرتخصصی بودجه را در دو سطر بیان نمایید.
 ۳. تعاریف مختلف بودجه را با هم مقایسه کنید.
 ۴. کامل‌ترین تعریف بودجه را انتخاب کنید و دلایل انتخاب خود را توضیح دهید.
 ۵. عوامل مشترک بودجه را لیست کنید.
 ۶. طبق قوانین محاسبات ایران، تعریف بودجه سال ۱۳۴۹ را با تعریف بودجه سال ۱۳۶۶ مقایسه نمایید و وجوه اختلاف و تشابه این تعاریف را برشمارید.
 ۷. قسمت‌های تشکیل‌دهنده بودجه کل کشور را بر شمرده و توضیح دهید.
 ۸. با ذکر یک مثال، نتایج بودجه بدون برنامه را تشریح کنید.
 ۹. چگونگی ارتباط بین بودجه و برنامه اقتصادی را توضیح دهید.
 ۱۰. ماهیت مالی بودجه را شرح دهید.

معنی لغوی بودجه - برداشت کلی غیرتخصصی از کلمه بودجه

کلمه فرانسوی Bougette، در حقیقت ریشه کلمه‌ای است که امروزه به عنوان بودجه Budget مورد استفاده عموم قرار می‌گیرد. این کلمه ابتدا از زبان فرانسه وارد زبان انگلیسی و بعدها به زبان‌های دیگری از جمله زبان فارسی وارد شده است.

معنای لغوی بودجه، کیف یا کیسه چرمی کوچکی است که صورت دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت را در آن قرار می‌دادند.

در بین مردم عادی وقتی سخن از بودجه به میان می‌آید، از کلمه بودجه، معنای دخل و خرج و یا درآمدها و هزینه‌های دولت استنباط می‌شود. این مفهوم برداشتی بسیار ساده و ابتدایی و غیرتخصصی از کلمه بودجه است.

تعاریف بودجه

از بودجه تعاریف مختلفی شده است. هیچ یک از این تعاریف را نمی‌توان تعریف جامع و کامل دانست. دلیل این امر را می‌توان این‌گونه بیان کرد که در زمان‌های مختلف به دلیل کاربردی که بودجه در آن زمان داشته، برداشت خاصی از آن به عمل آمده است.

به منظور دستیابی به مفهومی کامل از بودجه، ابتدا مروری داریم به تعاریف مختلفی که طی سال‌های متمادی از بودجه به دست آمده است. و سپس با توجه به تعاریف داده شده، بودجه را به‌طور کامل تعریف خواهیم کرد.

«بودجه یک طرح مالی است که نیازمندی‌های پولی دولت به‌طور کامل و برای مدت محدودی، پیش از وقت، تعیین می‌گردد. در برابر نیازمندی‌های هزینه، اقلام درآمد پیش‌بینی می‌شود.»^۱

«بودجه به سندی اطلاق می‌شود که در آن دخل و خرج دولت برای مدت معینی پیش‌بینی و به تصویب می‌رسد. مدت مزبور را که اغلب یک سال است سنه مالی گویند.»^۲

«بودجه عبارت است از بیان مالی و یا مقدار سیاستی که در طول مدت معین از زمان آینده برای وصول به هدف تعیین‌شده‌ای باید تعقیب شود.»^۳

«بودجه پیش‌بینی است که چگونگی تحصیل منابع و استفاده از آنها را در طول دوره زمانی خاص نشان می‌دهند.»^۴

«بودجه عبارت از طرحی جامع در قالب اصلاحات مالی است که به‌وسیله آن یک برنامه جاری برای مدت معینی اجرا می‌گردد.»^۵

«بودجه یک سند مالی است مربوط به درآمدها و هزینه‌های دولت.»^۶

۱. اورین. ک. کوپ، بودجه‌بندی دولتی - جلد دوم ترجمه دکتر علی محمد اقتداری.

۲. اقتباس از تعریف بودجه - قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۲۹ (ه.ق).

۳. از کتاب Terminology of Costaccounting - اقتباس از کتاب بودجه دولتی - چاپ دوم تألیف دکتر علی محمد اقتداری - دکتر منوچهر تهرانی - مهرداد اتحاد.

۴. از کتاب Manayerial Accounting تألیف Moore & Jaedicke چاپ پنجم سال ۱۹۸۰.

۵. اورین. ک. کوپ، بودجه‌بندی دولتی - جلد دوم ترجمه دکتر علی محمد اقتداری.

6. Maurice Duverger-Finances publiques- 1965

«بودجه در اصطلاح کلی، یک برنامه مالی است برای مدت محدودی از زمان و بودجه دولت عبارت است از برآورد هزینه‌ها و پیش‌بینی درآمدها برای یک دوره آتی که همراه آن درآمدها و هزینه‌های قطعی سال گذشته و جاری نیز ارائه می‌شود.»^۱

«بودجه یک برنامه کار است، یک پیش‌بینی است، یک مجوز است، و می‌تواند یک معیار هزینه و یک ضابطه سنجش کارایی دستگاه‌ها باشد.»^۲

«بودجه، ابزاری است برای بهبود و تصویب برنامه‌های توسعه.»^۳

«بودجه یک ابزار مدیریت در اقتصاد ملی است.»^۴

«از نقطه نظر تهیه و تنظیم، بودجه را می‌توان مجموعه‌ای از هدف‌ها، عملیات و منابع مورد نیاز دانست که به پول تقدیم و در قالب «اعتبار» ارائه شده باشد. و میان این اجزاء روابط منطقی و قابل توجهی برقرار باشد.»^۵

«بودجه عبارتست از پیش‌بینی درآمد و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه برنامه و عملیات معینی که در دوره محدودی از زمان انجام می‌شود.»^۶

«بودجه نشان‌دهنده سیاست مالی دولت در جهت اهداف اقتصادی و اجتماعی در یک دوره کوتاه مدت است.»^۷

«بودجه یکی از وسایل مالی نظارت قوه مقننه بر دولت و نشان‌دهنده اشکال مالی مداخله دولت در فعالیت اقتصادی کشور است.»^۸

«بودجه عبارتست از بیان مقدار رویدادهای آتی برای مدت محدودی از زمان.»^۹

«بودجه سوختی ریالی است جهت اجرای تمام یا قسمتی از برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و اقتصادی - فنی در طول زمانی معین.»

1. John F. Due – Government Finance-1963.

۲. بودجه، تألیف دکتر علی محمد اقتداری، دکتر منوچهر تهرانی و مهرداد اتحاد.

۳. همان.

۴. همان.

۵. دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه سال ۱۳۶۷ برای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی.

۶. فرهنگ علوم اقتصادی - دکتر منوچهر فرهنگ، چاپ چهارم - ۱۳۶۳.

۷. ۱۹۵۳.

۸. Pierre Tabatoni, Hubert Brochier: Economie Financier-1933 اقتباس از کتاب بودجه تألیف دکتر علی

محمد اقتداری - دکتر منوچهر تهرانی - مهرداد اتحاد.

۹. از کتاب Accounting-Lire Basisfor Business Decisions تألیف Walter B.meigs, Robert F.MEIGES چاپ

چهارم - سال ۱۹۸۸.

با جمع‌بندی تعاریف مختلفی که از بودجه شده است و با در نظر گرفتن کاربرد بودجه در زمان حال می‌توان گفت که:

بودجه عبارت است از برآورد و پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و تخمین هزینه‌های امور، فصول، برنامه‌ها و عملیات معین^۱ که در دوره محدودی از زمان به منظور دستیابی به هدف‌های از پیش تعیین‌شده‌ای انجام می‌شود. در این برآورد، درآمدها و هزینه‌های قطعی سال گذشته و درآمدها و هزینه‌های مصوب سال جاری نیز ارائه می‌شود.

عوامل مشترک در تعاریف بودجه

با کمی دقت، بررسی و تجزیه و تحلیل تعاریف ارائه شده از بودجه، پنج عامل مشترک را می‌توان مشاهده نمود. این پنج عامل عبارتند از:

۱. درآمد

۲. هزینه

۳. مدت زمان

۴. هدف

۵. برنامه کار

پنج عامل ذکر شده در بالا، در بعضی از تعاریف داده شده مانند تعریف زیر به روشنی قابل تشخیص است.

«بودجه در اصطلاح کلی، یک برنامه مالی^۲ است برای مدت محدودی از زمان^۳ و بودجه دولت عبارت است از برآورد هزینه‌ها^۴ و پیش‌بینی درآمدها^۵ برای یک دوره آتی که همراه آن درآمدها و هزینه‌های قطعی سال گذشته و جاری نیز ارائه می‌شود.»

۱. برای آشنایی با تعاریف امور، فصل و... به فصل سوم همین کتاب مراجعه نمایید.

۲. عوامل برنامه کار و هدف.

۳. عامل مدت زمان.

۴. عامل هزینه.

۵. عامل درآمد.

در بعضی دیگر از این تعاریف، ضرورت دارد که به منظور رسیدن به عوامل مزبور، با دقت و دیدی وسیع تر تعریف مورد نظر را بررسی و تجزیه و تحلیل کرد. مثلاً در تعریف:

«بودجه عبارتست از طرحی جامع در قالب اصطلاحات مالی که به وسیله آن یک برنامه جاری برای مدت معینی اجرا می گردد.»

«طرح جامع» نشان دهنده آن است که طرح مزبور باید برای دستیابی به هدفی خاص و مشخص طراحی و تدوین شده باشد، پس عامل هدف در این تعریف وجود دارد.

«در قالب اصطلاحات مالی» بیان کننده عوامل درآمد و هزینه است، چرا که درآمد و هزینه، دو اصطلاح اصلی به کار گرفته شده در امور مالی هستند. عامل برنامه کار و مدت زمان را نیز می توان در عبارت «به وسیله آن یک برنامه جاری برای مدت معینی» مشاهده کرد.^۱

در تعریف کاملی که از بودجه ارائه شده است (آخرین تعریف از تعاریف بودجه در این کتاب) عامل جدیدی وجود دارد که در سایر تعاریف دیده نمی شود. این عامل جدید عامل سایر منابع تأمین اعتبار^۲ است که به خصوص در اجرای برنامه های زیربنایی به عنوان ابزاری اساسی مورد استفاده قرار می گیرد.

در نتیجه تعریف از بودجه کامل است که به روشنی ۶ عامل اصلی بودجه را در برداشته باشد.

تعاریف بودجه برابر قوانین محاسبات عمومی ایران

اولین تعریف قانونی که از بودجه، در کشور ایران به عمل آمده است، مربوط می شود به ماده ۱ قانون محاسبات عمومی مصوب ۲۱ صفر سال ۱۳۲۹ (ه. ق) متن قانونی مورد نظر در این خصوص عبارت است از:

۱. برای کسب مهارت بیشتر، به تعاریف مختلف بودجه مراجعه نمایید و عوامل مشترک را با تجزیه و تحلیل نمودن تعاریف مزبور مشخص نمایید.

۲. برای آگاهی بیشتر به فصل دوم همین مجموعه مراجعه شود.

«بودجه دولت، سندی است که معاملات دخل و خرج مملکتی برای مدت معینی در آن پیش‌بینی و تصویب می‌گردد. مدت مزبور را سنه مالی می‌گویند که عبارت از یک سال شمسی است.»

تعریف بعدی و یا دومین تعریف که طبق قانون از بودجه در ایران به عمل آمده است، مربوط می‌شود به ماده ۱ قانون محاسبات عمومی ایران مصوب شانزدهم اسفند ماه سال ۱۳۱۲ شمسی، برابر این ماده:

«بودجه لایحه پیش‌بینی کلیه عواید و مخارج مملکتی است برای مدت یک سال شمسی که به تصویب مجلس شورای ملی رسیده است.»

تعریف سوم بودجه طبق قوانین ایران تعریفی است برابر ماده ۱ قانون محاسبات عمومی مصوب پانزدهم دی ماه سال ۱۳۴۹:

«بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به وصول هدف‌های دولت می‌شود، و از سه قسمت تشکیل می‌شود:

۱. بودجه عمومی دولت که شامل اجزاء زیر است:

الف) بودجه عادی برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، این بودجه شامل اعتباراتی نیز خواهد بود که مستقیماً مربوط به وظایف یک وزارتخانه یا مؤسسه دولتی نیست و تحت عنوان خاصی منظور می‌گردد.

ب) بودجه عمرانی برای اجرای برنامه عمرانی.

۲. بودجه شرکت‌های دولتی.

۳. بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود. و بالاخره آخرین تعریف قانونی بودجه در کشور ما، مربوط می‌شود به تعریفی که برابر ماده ۱ قانون محاسبات عمومی مصوب اول شهریور ماه سال ۱۳۶۶ از بودجه شده است:

«بودجه کل کشور برنامه مالی است که برای یکسال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود و از سه قسمت زیر تشکیل می‌شود: