



دانشگاه پیام نور

بودجه‌ریزی در بخش دولتی

دکتر اسکندر شیرازی دکتر مجید ضماهنی

امروزه کتاب‌خوانی و علم‌آموزی، نه تنها یک وظیفه ملی، که یک واجب دینی است.^۱

مقام معظم رهبری

در عصر حاضر یکی از شاخصه‌های ارزیابی رشد، توسعه و پیشرفت فرهنگی هر کشوری میزان تولید کتاب، مطالعه و کتاب‌خوانی مردم آن مرز و بوم است. ایران اسلامی نیز از دیرباز تاکنون با داشتن تمدنی چندهزارساله و مراکز متعدد علمی، فرهنگی، کتابخانه‌های معتبر، علما و دانشمندان بزرگ با آثار ارزشمند تاریخی، سرآمد دولت‌ها و ملت‌های دیگر بوده و در عرصه فرهنگ و تمدن جهانی به‌سان خورشیدی تابناک همچنان می‌درخشد و با فرزندان نیک‌نهاد خویش هنرنمایی می‌کند. چه کسی است که در دنیا با دانشمندان فرزانه و نام‌آور ایرانی همچون ابوعلی سینا، ابوریحان بیرونی، فارابی، خوارزمی و ... همچنین شاعران برجسته‌ای نظیر فردوسی، سعدی، مولوی، حافظ و ... آشنا نباشد و در مقابل عظمت آنها سر تعظیم فرود نیاورد. تمامی این افتخارات ارزشمند، برگرفته از میزان عشق و علاقه فراوان ملت ما به فراگیری علم و دانش از طریق خواندن و مطالعه منابع و کتاب‌های گوناگون است. به شکرانه الهی، تاریخ و گذشته ما، همیشه درخشان و پر بار است. ولی اکنون در این زمینه در چه جایگاهی قرار داریم؟ آمار و ارقام ارائه‌شده از سوی مجامع و سازمان‌های فرهنگی در مورد سرانه مطالعه هر ایرانی، برایمان چندان امیدوارکننده نمی‌باشد.

کتاب، دروازه‌ای به سوی گستره دانش و معرفت است و کتاب خوب، یکی از بهترین ابزارهای کمال بشری است. همه دستاوردهای بشر در سراسر عمر جهان، تا آنجا که قابل کتابت بوده است، در میان دست‌نوشته‌هایی است که انسان‌ها پدید آورده و می‌آورند. در این مجموعه بی‌نظیر، تعالیم الهی، درس‌های پیامبران به بشر، و همچنین علوم مختلفی است که سعادت بشر بدون آگاهی از آنها امکان‌پذیر نیست. کسی که با دنیای زیبا و زندگی‌بخش کتاب ارتباط ندارد بی‌شک از مهم‌ترین دستاورد انسانی و نیز از بیشترین معارف الهی و بشری محروم است. با این دیدگاه، به‌روشنی می‌توان ارزش و مفهوم رمزی عمیق در این حقیقت تاریخی را دریافت که اولین خطاب خداوند متعال به پیامبر گرامی اسلام (ص) این است که «بخوان!» و در اولین

۱. پیام مقام معظم رهبری به مناسبت آغاز هفته کتاب ۷۲/۱۰/۴

سوره‌ای که بر آن فرستاده عظیم‌الشان خداوند، فرود آمده، نام «قلم» به تجلیل یاد شده‌است: «إِقْرَأْ وَ رَبُّكَ الْأَكْرَمُ. الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ» در اهمیت عنصر کتاب برای تکامل جامعه انسانی، همین بس که تمامی ادیان آسمانی و رجال بزرگ تاریخ بشری، از طریق کتاب جاودانه مانده‌اند.

دانشگاه پیام‌نور با گستره جغرافیایی ایران‌شمول خود با هدف آموزش برای همه، همه‌جا و همه‌وقت، به‌عنوان دانشگاهی کتاب‌محور در نظام آموزش عالی کشورمان، افتخار دارد جایگاه اندیشه‌سازی و خردورزی بخش عظیمی از جوانان جویای علم این مرز و بوم باشد. تلاش فراوانی در ایام طولانی فعالیت این دانشگاه انجام پذیرفته تا با بهره‌گیری از تجربه‌های گرانقدر استادان و صاحب‌نظران برجسته کشورمان، کتاب‌ها و منابع آموزشی درسی شاخص و خودآموز تولید شود. در آینده هم، این مهم با هدف ارتقای سطح علمی، روزآمدی و توجه بیشتر به نیازهای مخاطبان دانشگاه پیام‌نور با جدیت ادامه خواهد داشت. به‌طور قطع استفاده از نظرات استادان، صاحب‌نظران و دانشجویان محترم، ما را در انجام این وظیفه مهم و خطیر یاری‌رسان خواهد بود. پیشاپیش از تمامی عزیزانی که با نقد، تصحیح و پیشنهادهای خود ما را در انجام این وظیفه خطیر یاری می‌رسانند، سپاسگزاری می‌نماییم. لازم است از تمامی اندیشمندانی که تاکنون دانشگاه پیام‌نور را منزلگاه اندیشه‌سازی خود دانسته و ما را در تولید کتاب و محتوای آموزشی درسی یاری نموده‌اند، صمیمانه قدردانی گردد. موفقیت و بهروزی تمامی دانشجویان و دانش‌پژوهان عزیز آرزوی همیشگی ما است.

دانشگاه پیام‌نور

فهرست مطالب

پیشگفتار.....	سیزده
فصل اول. کلیات و تاریخچه بودجه.....	۱
هدف کلی.....	۱
هدف‌های یادگیری.....	۱
مقدمه.....	۱
۱-۱ واژه بودجه.....	۲
۲-۱ تاریخچه بودجه.....	۳
۳-۱ سیر تکامل بودجه‌ریزی در ایران.....	۴
۴-۱ تعاریف بودجه.....	۹
۵-۱ تحول و تکامل بودجه.....	۱۲
۱-۵-۱ نظریه اقتصاددانان.....	۱۲
۲-۵-۱ افزایش وظائف و نقش دولت‌ها در جامعه.....	۱۳
۶-۱ اهمیت و ضرورت بودجه.....	۱۳
۷-۱ سیر تکوین بودجه.....	۱۴
۱-۷-۱ بودجه به‌عنوان ابزار کنترل.....	۱۵
۲-۷-۱ بودجه به‌عنوان ابزار مدیریت مالی.....	۱۵
۳-۷-۱ بودجه به‌عنوان ابزار برنامه‌ریزی.....	۱۶
۴-۷-۱ بودجه به‌عنوان ابزار راهبردی (استراتژیک).....	۱۷
۸-۱ رابطه بین بودجه و برنامه‌ریزی.....	۱۷
۹-۱ هدف‌های بودجه.....	۱۸
خلاصه فصل اول.....	۱۹

۲۰	خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل اول
۲۲	خودآزمایی تشریحی فصل اول
۲۳	فصل دوم. اصول بودجه
۲۳	هدف کلی
۲۳	هدف‌های یادگیری
۲۳	مقدمه
۲۴	۱-۲ اصول بودجه
۲۵	۱-۱-۲ اصول کلاسیک بودجه
۲۵	۱-۱-۱-۲ اصل سالانه بودن بودجه
۲۷	۱-۱-۲ اصل وحدت بودجه
۲۹	۱-۱-۲ اصل شمولیت یا تفصیل بودجه
۲۹	۱-۱-۲ اصل تخصیص و عدم تخصیص
۳۱	۱-۱-۲ اصل تعادل
۳۲	۱-۱-۲ اصل تقدم درآمدها بر هزینه‌ها
۳۳	۱-۲ اصول ارشادی بودجه
۳۳	۱-۲-۱ اصل جامعیت یا کاملیت بودجه
۳۴	۱-۲-۱ اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها
۳۵	۱-۲-۲ اصل تخمینی بودن درآمدها
۳۵	۱-۲-۴ اصل تفکیک هزینه‌های جاری از هزینه‌های سرمایه‌ای (یا اصل تفکیک اعتبارات مستمر و غیرمستمر)
۳۶	۱-۲-۳ اصول نوین بودجه
۳۶	۱-۲-۳-۱ اصل کفایت
۳۶	۱-۲-۳-۲ اصل تنوع
۳۶	۱-۲-۳-۲ اصل قابلیت اعتماد
۳۷	۱-۲-۳-۳ اصل صحت
۳۷	۱-۲-۳-۴ اصل مسئولیت
۳۷	۱-۲-۳-۵ اصل انعطاف‌پذیری
۳۸	۱-۲-۳-۶ اصل مدیریت کارایی
۳۸	۱-۲-۴ سایر اصول بودجه
۳۹	۱-۲-۴-۱ اصل شفافیت یا وضوح
۳۹	۱-۲-۴-۲ اصل قانونی بودن
۳۹	۱-۲-۴-۳ اصل تناسب
۳۹	خلاصه فصل دوم
۴۰	خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل دوم
۴۳	خودآزمایی تشریحی فصل دوم

فصل سوم. طبقه‌بندی بودجه.....	۴۵
هدف کلی.....	۴۵
هدف‌های یادگیری.....	۴۵
مقدمه.....	۴۶
۱-۳ ضرورت طبقه‌بندی.....	۴۶
۲-۳ سیر تکوین طبقه‌بندی بودجه.....	۴۷
۳-۳ هدف‌های طبقه‌بندی بودجه‌ای.....	۴۷
۴-۳ روش‌های طبقه‌بندی بودجه‌ای.....	۴۹
۱-۴-۳ طبقه‌بندی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار.....	۴۹
۱-۴-۳-۱ درآمد عمومی.....	۵۰
۲-۴-۳-۱ درآمد اختصاصی.....	۵۴
۳-۴-۳-۱ درآمد شرکت‌های دولتی.....	۵۵
۲-۴-۳-۲ طبقه‌بندی هزینه‌ها.....	۵۶
۳-۴-۳-۲ طبقه‌بندی سازمانی.....	۵۶
۴-۴-۳-۲ طبقه‌بندی عملیات.....	۵۶
۱-۴-۴-۳ اصول طبقه‌بندی عملیات.....	۵۷
۲-۴-۴-۳ طبقه‌بندی عملیات در بودجه ایران.....	۵۸
۳-۴-۴-۳ کدگذاری در طبقه‌بندی عملیات.....	۶۲
۵-۴-۳ طبقه‌بندی اقتصادی.....	۶۶
۱-۵-۴-۳ مهم‌ترین اصول طبقه‌بندی اقتصادی.....	۶۷
۶-۴-۳ طبقه‌بندی کسری بودجه.....	۶۸
خلاصه فصل سوم.....	۶۹
خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل سوم.....	۷۰
خودآزمایی تشریحی فصل سوم.....	۷۱
فصل چهارم. روش‌های بودجه‌ریزی و برآورد هزینه‌ها.....	۷۳
هدف کلی.....	۷۳
هدف‌های یادگیری.....	۷۳
مقدمه.....	۷۳
۱-۴ روش‌های بودجه‌ریزی.....	۷۴
۱-۱-۴ بودجه متداول (سستی).....	۷۴
۲-۱-۴ بودجه‌ریزی افزایشی.....	۷۷
۱-۲-۱-۴ نگهداشت سطح.....	۷۸
۲-۲-۱-۴ توسعه عملیات.....	۷۸
۳-۲-۱-۴ کار جدید.....	۷۸
۳-۱-۴ بودجه برنامه‌ای.....	۷۹

۸۳	۴-۱-۴ بودجه‌ریزی عملیاتی.....
۸۵	۴-۱-۴ تفاوت بودجه‌ریزی عملیاتی با بودجه‌ریزی سستی یا متداول.....
۸۵	۴-۱-۴ تفاوت بودجه‌ریزی عملیاتی با بودجه برنامه‌ای.....
۸۶	۴-۱-۴ هدف‌های بودجه‌ریزی عملیاتی.....
۸۷	۴-۱-۴ عناصر کلیدی در بودجه‌ریزی عملیاتی.....
۸۸	۴-۱-۴ روش‌های اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی.....
۹۵	۴-۱-۵ بودجه‌ریزی به روش سیستم برنامه‌ریزی، طرح‌ریزی، بودجه‌ریزی.....
۹۹	۴-۱-۶ بودجه‌ریزی بر مبنای صفر ZBB.....
۱۰۴	خلاصه فصل چهارم.....
۱۰۴	خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل چهارم.....
۱۰۸	خودآزمایی تشریحی فصل چهارم.....
۱۰۹	فصل پنجم. سیکل بودجه و بازیگران آن.....
۱۰۹	هدف کلی.....
۱۰۹	هدف‌های یادگیری.....
۱۰۹	مقدمه.....
۱۱۰	۵-۱ سازمان‌های بودجه‌ای و بازیگران آن.....
۱۱۱	۵-۲ تهیه و تنظیم و پیشنهاد بودجه.....
۱۱۲	۵-۲-۱ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.....
۱۱۳	۵-۲-۱-۱ شوراها و هیئت‌های وابسته.....
۱۱۳	۵-۲-۲ هدف‌ها و وظایف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.....
۱۱۴	۵-۲-۳ معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه.....
۱۱۵	۵-۲-۴ دفتر تلفیق و هماهنگی امور بودجه.....
۱۱۵	۵-۲-۵ وظایف دفتر امور شورای اقتصاد.....
۱۱۶	۵-۲-۲ فرایند تهیه و تنظیم بودجه.....
۱۱۶	۵-۲-۲-۱ پیش‌نویس بخشنامه بودجه.....
۱۱۷	۵-۲-۲-۲ بخشنامه بودجه.....
۱۱۸	۵-۲-۳ تهیه و تنظیم بودجه در دستگاه‌های اجرایی.....
۱۱۸	۵-۲-۳-۱ دستگاه اجرایی ملی.....
۱۲۱	۵-۳ تصویب بودجه.....
۱۲۲	۵-۳-۱ مجلس شورای اسلامی و تصویب بودجه.....
۱۲۳	۵-۴ اجرای بودجه.....
۱۲۵	۵-۴-۱ ابلاغ بودجه.....
۱۲۵	۵-۴-۲ مبادله موافقت‌نامه.....
۱۲۵	۵-۴-۳ کمیته تخصیص اعتبار.....
۱۲۸	۵-۴-۴ تخصیص اعتبار.....

۱۲۸	۵-۴-۵ هزینه کرد اعتبار.....
۱۲۹	۵-۴-۶ مراحل تفصیلی اجرای مالی بودجه.....
۱۳۰	۵-۴-۷ اسناد مغایر با قوانین.....
۱۳۰	۵-۴-۸ اصلاح بودجه.....
۱۳۱	۵-۴-۹ متمم بودجه.....
۱۳۱	۵-۴-۱۰ بودجه اصلاحی.....
۱۳۲	۵-۴-۱۱ تنظیم حساب‌های سال مالی.....
۱۳۲	۵-۵ کنترل و نظارت بر بودجه.....
۱۳۵	۵-۵-۱ ویژگی‌ها و خصوصیات نظارت و کنترل مطلوب.....
۱۳۵	۵-۵-۲ نظارت بر بودجه در ایران.....
۱۳۶	۵-۵-۳ تقسیم‌بندی عوامل نظارتی در بودجه ایران.....
۱۳۶	۵-۵-۳-۱ نظارت درونی یا اداری.....
۱۴۱	۵-۵-۳-۲ نظارت بیرونی.....
۱۴۸	۵-۵-۳-۳ تنظیم حساب و تفریغ بودجه (صورتحساب عملکرد بودجه سالانه دولت).....
۱۵۱	خلاصه فصل پنجم.....
۱۵۳	خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل پنجم.....
۱۵۹	خودآزمایی تشریحی فصل پنجم.....
۱۶۱	فصل ششم. بودجه شرکت‌های دولتی.....
۱۶۱	هدف کلی.....
۱۶۱	هدف‌های یادگیری.....
۱۶۲	مقدمه.....
۱۶۲	۶-۱ شرکت دولتی.....
۱۶۳	۶-۲ تدوین بودجه شرکت‌های دولتی.....
۱۶۴	۶-۳ ارکان شرکت‌های دولتی.....
۱۶۵	۶-۴ مقایسه بودجه شرکت‌های دولتی با دستگاه‌های دولتی.....
۱۶۸	۶-۵ وظایف شرکت‌های دولتی.....
۱۶۸	۶-۶ سیکل بودجه در شرکت‌های دولتی.....
۱۶۹	۶-۶-۱ مرحله اول: تهیه و تنظیم و پیشنهاد بودجه.....
۱۸۰	۶-۶-۲ مرحله دوم: تصویب بودجه.....
۱۸۱	۶-۶-۳ مرحله سوم: اجرای بودجه.....
۱۸۴	۶-۶-۴ مرحله چهارم: نظارت و کنترل بودجه شرکت‌های دولتی.....
۱۸۴	۶-۶-۴-۱ نظارت مالی.....
۱۸۷	۶-۶-۴-۲ نظارت عملیاتی.....
۱۸۸	۶-۶-۴-۳ نظارت قضایی.....
۱۸۹	۶-۶-۴-۴ نظارت پارلمانی.....

۱۹۱	خلاصه فصل ششم.....
۱۹۱	خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل ششم.....
۱۹۴	خودآزمایی تشریحی فصل ششم.....
۱۹۷	فصل هفتم. تعادل و کسری بودجه.....
۱۹۷	هدف کلی.....
۱۹۷	هدف‌های یادگیری.....
۱۹۷	مقدمه.....
۱۹۸	۱-۷ کسری بودجه.....
۱۹۸	۱-۱-۷ تعریف کسری بودجه از دیدگاه بدهی.....
۱۹۹	۱-۲-۷ کسری بودجه از دیدگاه کلاسیک‌ها.....
۱۹۹	۱-۳-۷ کسری بودجه از دیدگاه کینزین‌ها.....
۲۰۰	۲-۷ انواع تعادل بودجه.....
۲۰۰	۱-۲-۷ تعادل مالی.....
۲۰۰	۲-۲-۷ تعادل اقتصادی.....
۲۰۱	۳-۲-۷ تعادل اجتماعی.....
۲۰۱	۴-۲-۷ تعادل پولی.....
۲۰۲	۳-۷ کسری بودجه در چارچوب حساب جریان وجوه.....
۲۰۳	۴-۷ مفهوم کسری بودجه در چارچوب نظام آمارهای مالی دولت.....
۲۰۴	۵-۷ دلایل ایجاد کسری.....
۲۰۵	۱-۵-۷ کسری بودجه اداری.....
۲۰۶	۲-۵-۷ کسر بودجه ناشی از اوضاع و احوال اقتصادی.....
۲۰۶	۳-۵-۷ کسر بودجه مربوط به ساختمان اقتصادی.....
۲۰۷	۶-۷ تعادل ارزی.....
۲۰۸	۷-۷ راه‌های تأمین کسری بودجه ارزی.....
۲۰۸	۱-۷-۷ دریافت وام از منابع خارجی.....
۲۰۸	۲-۷-۷ افزایش صادرات.....
۲۰۹	۳-۷-۷ کاهش هزینه‌های ارزی.....
۲۰۹	۴-۷-۷ استفاده از ذخیره‌های ارزی.....
۲۰۹	۵-۷-۷ کاهش ارزش پول ملی.....
۲۰۹	۸-۷ راه‌های تأمین کسری بودجه پول ملی.....
۲۰۹	۱-۸-۷ ایجاد بدهی و تعهد.....
۲۱۰	۲-۸-۷ پیش‌فروش کالاها و خدمات.....
۲۱۱	۳-۸-۷ ایجاد درآمدهای تازه (افزایش درآمدها).....
۲۱۲	۴-۸-۷ فروش اموال منقول و غیرمنقول دولتی.....
۲۱۳	۹-۷ آثار اقتصادی کسر بودجه.....

۲۱۴	خلاصه فصل هفتم.....
۲۱۵	خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل هفتم.....
۲۱۸	خودآزمایی تشریحی فصل هفتم.....
۲۱۹	فصل هشتم. مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی دولتی.....
۲۱۹	هدف کلی.....
۲۱۹	هدف‌های یادگیری.....
۲۱۹	مقدمه.....
۲۲۱	۱-۸ مشکلات ساختاری.....
۲۲۱	۱-۱-۸ ۱- مشخص نبودن مرز اختیارات قانونی مراجع.....
۲۲۱	۲-۱-۸ ۲- فقدان نظام برنامه‌ریزی کارآمد.....
۲۲۲	۳-۱-۸ ۳- ناهماهنگی میان برنامه‌های توسعه و بودجه.....
۲۲۳	۴-۱-۸ ۴- نداشتن دید استراتژیک.....
۲۲۳	۵-۱-۸ ۵- وجود هزینه‌های پنهان.....
۲۲۵	۶-۱-۸ ۶- تقاضای بودجه اضافی.....
۲۲۵	۷-۱-۸ ۷- تلاش برای مصرف اعتبارات در ماه‌های پایانی سال.....
۲۲۵	۸-۱-۸ ۸- ناهماهنگی میان منابع و مصارف بودجه.....
۲۲۵	۹-۱-۸ ۹- حساسیت بیش از اندازه به مسائل روز سیاسی.....
۲۲۶	۱۰-۱-۸ ۱۰- حذف دیدگاه قنات بودجه.....
۲۲۷	۲-۸ مشکلات اداری.....
۲۲۷	۱-۲-۸ ۱- تداخل، تکرار و تشابه وظایف دستگاه‌های دولتی.....
۲۲۷	۲-۲-۸ ۲- فقدان تخصص‌های مورد نیاز.....
۲۲۷	۳-۲-۸ ۳- عدم برخورد تخصصی با بودجه.....
۲۲۸	۴-۲-۸ ۴- تخصیص اعتبارات جهت حفظ و بقای دستگاه نه اجرای وظایف و توسعه آن‌ها.....
۲۲۸	۵-۲-۸ ۵- مسائل اجرایی طرح‌ها و برنامه‌ها.....
۲۲۹	۳-۸ مشکلات نظارتی.....
۲۲۹	۱-۳-۸ ۱- قانون محاسبات عمومی.....
۲۳۰	۲-۳-۸ ۲- عدم اعمال نقش ذیحسابی در برخی سازمان‌ها.....
۲۳۱	۳-۳-۸ ۳- فقدان قدرت کافی در سازمان‌های نظارتی.....
۲۳۱	۴-۳-۸ ۴- اسراف و تبذیر در بودجه.....
۲۳۲	۴-۸ مشکلات قانونی.....
۲۳۲	۱-۴-۸ ۱- عدم ضمانت اجرایی قوی برای مواد قانونی مذکور.....
۲۳۳	۲-۴-۸ ۲- عدم اجرای جرائم تخلفات.....
۲۳۳	۳-۴-۸ ۳- عدم تطابق بودجه‌ها با قانون برنامه‌های توسعه.....
۲۳۴	۴-۴-۸ ۴- وجود قوانین ضدونقیض و ناسازگار با شرایط فعلی.....
۲۳۴	۵-۴-۸ ۵- ضعف قوه قانون‌گذاری.....

۲۳۵	۶-۴-۸ تعدد تبصره‌ها و قوانین
۲۳۵	۷-۴-۸ برخورد سیاسی با جایگاه برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری کشور
۲۳۶	۸-۴-۸ وجود برنامه و ردیف‌های بودجه‌ای فراوان
۲۳۷	۹-۴-۸ فقدان شفافیت
۲۳۷	۵-۸ مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی
۲۴۰	خلاصه فصل هشتم
۲۴۱	خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل هشتم
۲۴۴	خودآزمایی تشریحی فصل هشتم
۲۴۵	پاسخنامه
۲۴۷	واژه‌نامه (انگلیسی - فارسی)
۲۴۹	منابع

پیشگفتار

بودجه در تعریف عرفی عبارت است از نگاه داشتن حساب دخل و خرج دولت و ایجاد توازن میان درآمدها و هزینه‌های آن؛ اما از نظر قانونی بودجه کل کشور عبارت از برنامه مالی دولت که برای یک سال مالی تهیه می‌شود و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل به سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود است. از همین رو اقتصاددانان اقتصاد را تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود بشر تعریف کرده‌اند. لذا ابزار اصلی این تخصیص نیز بودجه و انواع بودجه‌بندی است. اندیشمندان اعتقاد دارند که استفاده از بودجه به عنوان ابزار سیاست‌گذاری یا برنامه‌ریزی، به منظور تنظیم سیاست‌های مالی برای مقاصد اقتصادی صورت می‌گیرد تا به وسیله آن درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ای چند هدف ویژه را برای حفظ تعادل اقتصادی و جلوگیری از بروز بحران تأمین کند. نخست آنکه از نظر سیاست‌های اقتصادی و مقاصد مربوط به استفاده از منابع، صورت‌های بودجه‌ای بتواند هدف‌های سرمایه‌گذاری و نرخ رشد و همچنین چگونگی اختصاص منابع به هزینه‌های مصرفی، انتقالی و سرمایه‌ای در بین بخش‌ها را معلوم کند. دوم آنکه تعیین نرخ رشد اقتصادی به دلیل ارتباط با میزان اشتغال، ثبات قیمت‌ها و موازنه بخش خارجی به گونه‌ای صورت پذیرد که منافع اجتماعی را حداکثر و فشارهای مالیاتی وارده یا هزینه‌های خارج کردن منابع از بخش خصوصی را حداقل سازد. مقدار مجاز یا بهینه استفاده از کسری در بودجه حاصل فرایند بسیار پیچیده و دقیق تأمین

همین هدف است. سوم آنکه بودجه در نقش اقتصادی خود ابزار تقلیل نابرابری‌های درآمدی و تعدیل آثار توزیعی کارکرد نامطلوب جریان‌های تولیدی است. کتاب حاضر با مرور مباحثی مانند سیر تکوین بودجه، اصول و کاربردها، بازیگران بودجه، بودجه‌ریزی در سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و در نهایت با بررسی مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی تلاش کرده است تا خوانندگان را ضمن آشنایی با مباحث بودجه‌ای، در قالب هشت فصل، ابتدا مباحث و تئوری‌های مرتبط را به صورت اجمالی طرح نموده و در ادامه با تأکید بر رویکردهای عملی و اجرایی بودجه و آنچه در حال حاضر در دستگاه‌های کشور رخ می‌دهد مباحث عملی بودجه‌ریزی را از مرحله پیش‌بینی تا نظارت و کنترل در سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی مطرح کند در تدوین این کتاب سعی شده است به صورت جامع کلیه مباحث بودجه‌ریزی با تأکید بر قوانین و مقررات کشور جمع‌بندی گردیده و در اختیار خوانندگان و دانشجویان عزیز قرار گیرد.

دکتر اسکندر شیرازی

فصل اول

کلیات و تاریخچه بودجه

هدف کلی

آشنایی دانشجویان با مفهوم بودجه و تاریخچه آن طی دوره‌های مختلف، اهمیت و هدف‌های آن.

هدف‌های یادگیری

از شما دانشجویان عزیز انتظار می‌رود پس از مطالعه این فصل به سؤالات ذیل پاسخ دهید:

۱. مشخصه‌های اصلی هر نظام بودجه‌ریزی را یاد بگیرید.
۲. تاریخچه بودجه و سیر تکامل بودجه‌ریزی در ایران را تشریح کنید.
۳. مراحل تصویب قانون محاسبات عمومی کشور در ایران و تغییراتی که در نظام بودجه‌ریزی کشور ایجاد گرد را بیان کنید.
۴. تعاریف مختلف بودجه را در دسته‌بندی‌های متفاوت بیان کنید.
۵. سیر تکوین بودجه را با مراحل آن توضیح دهید.
۶. رابطه بودجه با برنامه‌ریزی را بیان کنید.

مقدمه

امروزه نقش‌های متنوع و وظایف گسترده و مهم دولت‌ها موجب شده است که آن‌ها در کانون مسائل اقتصادی جامعه قرار گیرند. افراد جامعه علاوه بر اینکه از دولت به عنوان رهبر قوه مجریه، تأمین آزادی و امنیت و عدالت اجتماعی، برقراری روابط خارجی،

قوانین و مقررات ضروری، ایجاد شرایط مطلوب برای فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی و تأمین رفاه اجتماعی و... را طلب می‌کند؛ برای دستیابی به بسیاری از نیازهای روزافزون خود به دولت متکی هستند.

اجرای این وظایف دشوار که بر دولت‌ها محول گردیده مستلزم تحمل مخارج سنگینی است که دولت باید برای تأمین آن‌ها منابع کافی در اختیار داشته باشد. خطوط اصلی برنامه‌های دولت برای کسب درآمدها و هزینه کردن آن‌ها، بر اساس سیاست مالی مشخص و هماهنگ با سیاست اقتصاد جامعه، تعیین می‌شود.

اجرای سیاست مالی و تأثیر عملیات دولت در ارشاد اقتصاد موجب شده است که مالیه عمومی در اقتصاد کشورها روزه‌روز دارای اهمیت بیشتری شود، و بودجه به‌عنوان یکی از مهم‌ترین و پرتوان‌ترین ابزارهای مالی عمومی؛ با نمایش کلی درآمدها و هزینه‌های پیش‌بینی‌شده برای فعالیت‌هایی که باید در دوره مالی آینده اجرا شود، نقش بسیار حساس در برنامه‌ریزی، هماهنگی و کنترل فعالیت‌های دولتی بر عهده دارد. بودجه به مفهوم کلی برنامه کار و وضعیت مالی یک شخص، یک خانواده، یک سازمان و یا یک جامعه را برای آینده دور و نزدیک مشخص و ترسیم می‌کند؛ بنابراین هر نظام بودجه‌ای اعم از وسیع یا محدود علاوه بر ویژگی‌های خاص خود می‌باید سه مشخصه زیر را در بر داشته باشد.

۱. چه باید کرد و چگونه باید انجام داد و باید چه آثار و نتایجی را به‌دست آورد؟
هزینه‌ها و درآمدهای ناشی از کلیه عملیات چقدر خواهد بود و به چه نحو تأمین می‌شوند؟
۲. از آغاز دوره تا پایان آنچه تحولات کمی و کیفی در وضعیت مورد نظر به‌وجود خواهد آمد؟
۳. بدین ترتیب می‌توان گفت «بودجه برنامه‌ای است برای مصرف امکانات مالی در آینده و به‌وسیله بودجه، ما به آینده می‌نگریم و آنچه را که باید اجرا شود، بررسی می‌کنیم».

۱-۱ واژه بودجه

واژه بودجه در زبان فارسی از زبان فرانسه اقتباس و در فرانسه نیز از زبان انگلیسی اقتباس شده است. علت این امر آن است که رویه تنظیم بودجه و به تصویب رساندن آن در پارلمان ابتدا از کشور انگلستان شروع شده است.

واژه بودجه (BOUGHT) یک واژه قدیم فرانسوی است. به کیف چرمی اطلاق می‌شد که وجوه نقد را در آن نگهداری می‌کردند. بدین جهت ابتدا کیف چرمی که محتوای صورت مخارج و درآمدهای دولت انگلیس بوده و وزیر دارایی انگلیس آن را با خود به پارلمان می‌آورد و صورت‌های مخارج و درآمدهای مملکتی را از آن کیف خارج کرده و برای تصویب به پارلمان عرضه می‌کرده است. در انگلیس BOUGHT نامیده می‌شد که به تدریج معنی اصطلاح بودجه از خود کیف تبدیل به محتویات آن شد.

بعداً که به تدریج صورت‌های مزبور در یک صورت واحد گنجانده شده است، این صورت به نام «باجت» در انگلیسی و بودجه در فرانسوی نامیده شد و در سایر زبان‌ها نیز همین کلمه به کار برده شد.

قبل از انقلاب مشروطه چنین واژه‌ای در زبان فارسی به کار گرفته نمی‌شد. از آنجا که قانون اساسی ایران بیشتر از قوانین اساسی بلژیک و فرانسه ترجمه و اقتباس شده این واژه نیز همراه قوانین مالی فرانسه ترجمه و وارد قانون محاسبات عمومی ایران و زبان فارسی گشته است (کیاکجوری، داود، ۱۳۸۹).

۱-۲ تاریخچه بودجه

در اوایل قرن سیزدهم (حکومت نرمال‌ها)، در انگلستان اعیان و ثروتمندان آن کشور عدم رضایت خود را از وضع مالیات‌ها به وسیله پادشاهان ابراز نمودند و برعلیه مالیات‌هایی که قبلاً رضایت مالیات‌دهندگان جلب نشده بود اعتراض نمودند. البته این اعتراضات تا مدتی جنبه فردی و شخصی داشت، ولی در سال ۱۲۱۵ میلادی کلیه اعیان و مالکین بزرگ کشور انگلیس متحد شدند و (جان)، پادشاه انگلیس را وادار کردند که امتیازات خاصی برای آنان در نظر بگیرد. این حقوق در سندی به نام منشور آزادی یا منشور کبیر که به امضاء پادشاه مزبور رسید، مندرج می‌باشد. در این منشور آمده بود «هیچ عوارض و مالیاتی در کشور وضع نخواهد شد مگر با موافقت شورای مملکتی». همین حق تصویب مالیات‌ها و عوارض که در سال ۱۲۱۵ میلادی در انگلیس از طرف پادشاه به پارلمان آن کشور اعطا گردید تا سال ۱۶۱۶ عملاً اجرا نشد و پس از آن سال است که به موجب «لایحه حقوقی» این حق تثبیت شده است (کیاکجوری، ۱۳۸۹).

اما نظارت پارلمان در امر مخارج و تصویب برنامه خرج دولت و دستگاه اداری از سال ۱۳۴۴ میلادی آغاز گردیده است. در آن سال علاوه بر اینکه بودجه برای اولین بار در پارلمان آن کشور مطرح شد، مقرر گردید پارلمان نه تنها باید مالیات‌ها و عوارض را به تصویب برساند بلکه باید نسبت به میزان مصرف وجوه عمومی از طرف دولت و دستگاه‌های اداری نیز اظهارنظر کند.

توفیق پارلمان برای وادار کردن حکومت به تصویب چنین صورت‌حساب‌ها و اطلاعاتی در باب مخارج دستگاه حکومتی بیشتر در مواقعی انجام می‌شده است که حکومت برای تأمین کسری خرج خود احتیاج به وضع مالیات جدیدی داشته و آن مالیات را برای تصویب به پارلمان عرضه می‌داشته است. در چنین مواقعی پارلمان برای تصویب آن، حکومت را وادار به تسلیم صورت‌حساب‌هایی از مخارج دولت و اثبات لزوم تأمین مخارج می‌کرده و دولت ناچار می‌شده است، این صورت‌حساب‌ها را تنظیم و تسلیم پارلمان کند. به تدریج این رویه عمومیت پیدا کرد و هر ساله وزیر مالیه آن کشور در موقع معینی از سال برای وضع مالیات‌های جدید و پیشنهاد آن‌ها به پارلمان، صورتی از مخارج سالانه و جاری کشور را تهیه و تسلیم پارلمان می‌نمود و بدین ترتیب دعوی کنترل صورت پیش‌بینی مخارج و درآمدهای عمومی کشور پس از سال‌های متمادی اختلاف بین حکومت و پارلمان به نفع پارلمان به پایان رسید. در اثر این تحولات تدریجی سرانجام در اوایل قرن ۱۸ میلادی موضوع تهیه و تصویب بودجه و الزام حکومت به اجرای بودجه مصوب در کشور انگلیس عملی گردید.

پس از تکمیل جریان تصویب و اجرای بودجه در انگلستان به ترتیبی که بیان شد، این فرایند به سرعت به سایر کشورها تسری یافته و از این روش پیروی نمودند. به‌طورکلی می‌توان گفت روش تنظیم و پیشنهاد بودجه در کشورهای دیگر از اوایل قرن نوزدهم شروع شد. ولی اجرای کامل آن منوط به درجه قدرت و ضعف اصول مشروطیت و حقوق و اختیارات نمایندگان مجلس در آن کشورها بوده است (فرج‌وند، ۱۳۸۳).

۳-۱ سیر تکامل بودجه‌ریزی در ایران

بودجه‌نویسی به شکل اولیه آن قدمتی در حد پیدایش دولت‌ها دارد. با گسترش وظایف دولت‌ها و پیچیده شدن امور کشورداری، بودجه‌نویسی نیز از شکل اولیه خود خارج و

بر اساس نیازها به روز و تخصصی تر گردید و نهایتاً امروزه به یکی از فنون و ابزارهای مهم در دست دولت‌ها در جهت رسیدن به هدف‌هایشان تبدیل شده است.

تحولات بودجه‌ریزی ایران را می‌توان به سه دوره ذیل تقسیم کرد:

دوره اول: ایران باستان تا دوره سلجوقیان

دوره دوم: سلجوقیان تا انقلاب مشروطه

دوره سوم: انقلاب مشروطه به بعد

دوره اول: خصوصیات بودجه‌ریزی در دوره اول را می‌توان به صورت زیر

خلاصه نمود:

۱. عملیات دولت‌ها برحسب درآمدها صورت می‌گرفته؛ به عبارت دیگر خرج‌ها بر اساس درآمدهای دریافت شده انجام می‌گردید.

۲. قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های معین در جهت دخل و خرج وجود نداشت.

۳. بودجه‌نویسی به صورت سیاهه‌نویسی بوده و لذا بین اقلام دخل و خرج رابطه معینی وجود نداشت.

۴. هدف تهیه و تنظیم بودجه فقط تدوین دخل و خرج دولت بود نه چیز دیگر.

۵. وظایف دولت‌ها صرفاً مسائل امنیتی بود.

دوره دوم: نخستین جهش مهمی که در بودجه‌ریزی ایران به وجود آمد، در زمان

سلجوقیان بود که حساب درآمدها و مخارج دولت از هم جدا شد و دو دستگاه (تشکیلات) موازی و جدا از هم، وظیفه تهیه و تنظیم آن‌ها را به عهده گرفت.

دومین تحول در بودجه‌ریزی را صفویان با دسته‌بندی انواع مالیات‌ها و واگذاری وظایف عمرانی به حکومت مرکزی پایه‌گذاری نمودند.

سومین تحول در زمان محمدشاه قاجار و ناصرالدین‌شاه به ترتیب به دست قائم‌مقام فراهانی و امیرکبیر صورت گرفت که به موجب آن برای اولین بار «عایدات و مخارج مملکت به وضوح و برای مصارف معین» به صورت سیاهه‌نویسی در قالب یک کتابچه پیش‌بینی گردید.

مهم‌ترین خصیصه بودجه‌ریزی در دوره دوم، تهیه و تنظیم و دخل و خرج مملکت در یک کتابچه بود، که بر اساس کتاب‌های دخل و خرج ایالات و ولایات تنظیم می‌گردید.

افرادی که در تهیه و تصویب کتابچه‌ها دخالت داشتند با ذکر شرح مختصر از وظایفشان عبارت بودند از:

- وزیر دفتر: تهیه بودجه مرکز و شهرستان‌ها
- وزیر لشکر: تهیه بودجه قشون
- وزیر بقایا: مسئولیت احکام وزیر دفتر را داشت و به‌صورت مستقل عمل می‌کرد
- وزیر خزانه: مسئول درآمدها و مخارج خارج از کتابچه‌های شهرستان و کنترل عواید گمرک و ضرابخانه‌ها بود.

دوره سوم: یکی از اقدامات مهم مشروطه‌خواهان بعد از پیروزی، تهیه و تصویب قانون اساسی در سال ۱۲۸۵ شمسی بود، که بیش از ۲۸ اصل از اصول آن مربوط به مسائل اقتصادی (مالیات‌ها، بودجه، دیوان محاسبات و...)، بود که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم با بودجه ارتباط داشت.^۱ تصویب این قوانین و قانون محاسبات عمومی باعث ایجاد تغییر و تحولات زیادی در تهیه و تنظیم بودجه گردید، به‌طوری‌که با تصویب قانون محاسبات عمومی در سال ۱۲۸۹ شمسی، تعریف بودجه، اطلاعات مالی، فرایند تهیه و تصویب بودجه، قواعد ناظر به جمع‌آوری درآمدها و انجام مخارج و نحوه گزارش از عملکرد بودجه به مجلس مشخص گردید (فرزیب، ۱۳۷۷).

نکات برجسته تاریخ بودجه‌ریزی ایران

سال ۱۲۸۹ خورشیدی - اولین بودجه کشور به روش جدید: پس از مشروطیت، اولین بودجه کشور به روش جدید را مرحوم صنیع‌الدوله هدایت وزیر مالیه در سال ۱۲۸۹ شمسی تهیه نمود لیکن، از آنجا که ایشان قبل از پیشنهاد بودجه به

۱. برخی از اصولی که به‌طور مستقیم با بودجه ارتباط داشتند عبارت‌اند از:

اصل ۱۸ متمم: «تسویه امور مالیه، جرح و تعدیل بودجه، تغییر در وضع مالیات‌ها و رد و قبول در عوض و فروعات، همچنین ممیزهای جدیدی که از طرف دولت اقدام خواهد شد، بنا به تصویب مجلس خواهند بود».

اصل ۲۰ متمم: «بودجه هریک از وزارتخانه‌ها در نیمه آخر هر سال، از برای سال دیگر قبل از تمام شدن سال، ۱۵ روز قبل از عید نوروز حاضر باشد».

اصل ۵۵ متمم: «مخارج و مصارف دستگاه‌های سلطنتی باید قانوناً معین باشد».

اصل ۹۴ متمم: «هیچ قسم مالیات برقرار نمی‌شود مگر به‌موجب قانون».

اصل ۹۶ متمم: «میزان مالیات را همه‌ساله مجلس شورای ملی با اکثریت آراء، تصویب و معین خواهد نمود».

اصل ۱۰۰ متمم: «هرگونه پرداخت از محل خزانه منوط به تصویب قانون است».

مجلس شورای ملی مورد سوء قصد قرار گرفت، وزیر بعد از او بودجه تهیه شده را به نام او به مجلس دوره دوم پیشنهاد کرد. این بودجه علاوه بر اینکه با دقت و صداقت خاصی تهیه شده بود، دارای مقدمه مفصلی است که اصول مربوط به تهیه بودجه را در کشورهای دارای حکومت دموکراسی توصیف کرده و همچنین فواید چنین ترتیبی را برای نمایندگان و عموم مردم تشریح کرده بود. از خصوصیات این بودجه می توان به بالا بودن هزینه های عمرانی و کسری فوق العاده زیاد آن (۷۸,۶ درصد کل درآمد)، اشاره کرد.

سال ۱۲۹۹ خورشیدی - استخدام میلسپوی آمریکایی: پس از کودتای ننگین سوم اسفند ۱۲۹۹ شمسی و سقوط کابینه طباطبایی، قوام السلطنه به صدارت رسید و یکی از اقدامات ایشان، استخدام میلسپوی آمریکایی به عنوان خزانه دار کل بود. این مستشار آمریکایی زمینه های تهیه بودجه ایران را به صورت سالیانه و علمی فراهم ساخت و با قدرت گرفتن رضاخان از ایران رفت.

سال ۱۳۰۴-۱۳۲۰ - حکومت رضاخان: در طول حکومت رضاخان درآمد صادرات نفت به حدود یک میلیون لیر انگلیسی افزایش یافت، درآمدهای نفتی از بودجه جاری کنار گذاشته شد و تنها صرف امور زیربنایی و نظامی گردید.

سال ۱۳۲۱ - استخدام مجدد میلسپوی آمریکایی: بر اساس قانونی که مجلس آن را گذراند، میلسپو به استخدام دولت ایران درآمد و برای مدت ۵ سال ریاست دارایی کشور را برعهده گرفت، تا اوضاع درهم ریخته کشور اشغال شده (به دست متفقین) را سر و سامان دهد. وی نتوانست به هدف های تعیین شده دست یابد و بعد از دو سال به خدمتش خاتمه داده شد. از تحولات دیگر این دوره، جداسازی بودجه جاری از بودجه عمرانی و همچنین واریز درآمدهای حاصل از فروش نفت به خزانه و لحاظ آن ها در بودجه عمومی دولت بود.

سال ۱۳۲۶ - جداسازی درآمد نفت از بودجه: براساس قانونی که به تصویب مجلس رسید، دولت مکلف شد از اول فروردین سال به ترتیب (سال اول ۴۰ درصد، سال دوم ۷۰ درصد و سال بعد ۱۰۰ درصد)، درآمد نفت را به حساب جداگانه ای واریز کند، تا صرف عملیات آبادانی و عمرانی کشور گردد. بدین ترتیب دوباره بودجه عمرانی و درآمد حاصل از فروش نفت از بودجه کشور جدا شد.