

جزوه درسی

اصول تهیه، تنظیم و کنترل بودجه دولتی

۳	کلیات بودجه	فصل اول
۱۰	آشنایی با بودجه و بودجه بندی	فصل دوم
۲۷	طبقه بندی بودجه	فصل سوم
۴۱	مراحل گردش بودجه	فصل چهارم
۴۷	روشهای پیش بینی درآمدها و برآورد هزینه‌ها	فصل پنجم
۷۵	رابطه بودجه با سایر موارد	فصل ششم
۸۳	کسری بودجه	فصل هفتم
۹۰	سازمانهای بودجه ای	فصل هشتم
۱۰۳	مسائل و مشکلات بودجه ریزی در ایران	فصل نهم

محمد علی بگلی و نعمت اله ابراهیمی

اعضاء هیئت علمی دانشگاه و مدرسان مراکز آموزش عالی

مقدمه

بودجه آدینه تمام نمای کلیه برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت برای یک سال مالی به شمار می‌آید. چون مفهوم بودجه از آغاز پیدایش تاکنون تغییر و تحول بسیار یافته است از این رو تعریف جامعی که در برگزیده تمام مفاهیم آن در دوره‌های گذشته و زمان حال باشد کار دشواری است. دیدگاهها، نظریه‌ها و تعاریف زمانی و مکانی بوده و به همین خاطر در زمانها و مکانهای متفاوت تعاریف متفاوتی ارائه شده است. اگر نظام بودجه‌ریزی کشور را به ساختمانی تشبیه گردد، اصول بودجه فونداسیون و اسکلت آن محسوب می‌شود و هر چه بر مبنای اصول علمی و منطقی اقتصادی استوارتر باشد قطعاً نتایج مطلوب‌تری به دنبال خواهد داشت. اصول بودجه در ایران نشأت گرفته از قانون اساسی، قانون محاسبات عمومی، قانون برنامه و بودجه و دیدگاههای صاحب‌نظران و کارشناسان اقتصادی می‌باشد.

تاریخچه بودجه در ایران

اولین بودجه ایران بوسیله مرتضی قلیخان صنّیع الدوله نواده قلی خان هدایت در سال ۱۳۲۸ هجری قمری به مجلس دوم تقدیم شد. اما اولین بودجه به روش جدید بعد از دوران مشروعیّت و در زمان وزارت صنّیع الدوله در سال ۱۲۸۹ هجری شمسی تهیه و تقدیم مجلس شد. کل رقم عواید ۱۴/۱۱۶/۰۰۰ تومان و از نظر هزینه ۱۴/۶۱۸/۰۰۰ تومان بود که کسری بودجه معادل ۵۰۰/۰۰۰ تومان وجود داشت. از خصوصیات این بودجه علاوه بر درآمدهای نقدی، درآمدهای جنسی شامل گندم، جو و شلتوک برنج نیز جزء عواید مملکتی منظور می‌گردید.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب بودجه از وظایف مجلس شورای اسلامی است. بنابر اصل ۵۲ قانون اساسی بودجه سالانه کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت می‌آید و برای رسیدگی نیز به تصویب مجلس شورای اسلامی باید برسد که هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مقررات وضع شد در قانون خواهد بود.

تاریخچه بودجه نویسی در ایران

طی دوران مختلف دولتها تا حدود زیادی تکیه بر کارشناسان بین‌المللی را مبنای تحولات ساختاری در بودجه قرار داده‌اند به گونه‌ای که طی چند سال اخیر دستورات صندوق بین‌المللی پول تاثیرات بسیاری در ساختار و نظام بودجه‌ریزی کشور داشته است.

مورگان شوستر آمریکایی اولین کارشناسی بود که بصورت رسمی و با هدف سامان بخشیدن به وضعیت مالی دولت ایران در سال ۱۲۹۰ شمسی به ایران آمد. اما به دلیل تشدید بحرانهای سیاسی و اولتیماتم دولت روسیه پس از ۸ ماه مجبور به ترک کشور شد. پس از گذشت یک دهه یعنی در سال ۱۳۰۱ دکتر میلیسیو آمریکایی با ماموریت مشابه شوستر به ایران آمد.

فصل اول

کارشناسان در حوزه بودجه ریزی ورود ملیسپو به ایران را پایان فصل بودجه ریزی سنتی در کشور می دانند، چرا که بدین ترتیب درآمدهای دولت از درآمدهای کشاورزی و روستایی جدا شد و در حقیقت ساختار بودجه بهم ریخت. اما در سالهای ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰ دوران شکل گیری نظام تازه ای برای بودجه ریزی ایران به شمار می رود. در این دوران نقش درآمدهای نفتی در بودجه عمومی دولت جدی نبود و بیشتر صرف هزینه های نظامی می شد. نظام بودجه نویسی در سالهای ۱۳۱۸ و ۱۳۱۹ به تکامل رسید و اطلاعات بودجه ای دولت در هفتاد ستون عرضه شد.

از سال ۱۳۳۲ فصل نویسی در نظام بودجه ریزی آغاز شد. از آن سال کشور با وامها و کمک های بلاعوض آمریکا و انگلستان مواجه شد و درآمدهای نفتی نیز نقش مهمی در بودجه پیدا کرد. با افزایش درآمدهای نفتی و شروع برنامه های عمرانی، بودجه اهمیت مضاعفی یافت و در سال ۱۳۴۵ پیشنهاد لایحه بودجه از وظایف وزارت دارایی خارج شد و در حوزه مسئولیت نخست وزیر درآمد و بدین ترتیب دفتر بودجه در سازمان برنامه تشکیل شد. از سال ۱۳۵۲ تهیه و تنظیم بودجه کل کشور جزو وظایف سازمان برنامه و بودجه و کلیه امور مالی و خزانه داری در وزارت دارایی متمرکز شد.

تحولات نظام بودجه ریزی طی ۱۰۰ سال گذشته همچنان ادامه داشته و به سمت اصلاح این نظام پیش رفته است، تا جایی که در تبصره ۴۸ قانون بودجه سال ۱۳۸۰ نیز دولت ملزم به اصلاح ساختار بودجه شد و سازمان مدیریت و برنامه ریزی نیز نحوه طبقه بندی اقلام بودجه ای کشور را در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ بر مبنای نظام طبقه بندی آمارهای مالی دولت GFS تغییر داد. در این نظام بودجه به دو بخش کلی دریافتها و پرداختها تقسیم می شود که دریافتها شامل درآمدهای عمومی است و از این میان درآمدهای نفتی جزو واگذاری دارایی های سرمایه ای قرار می گیرد. از سوی دیگر در برابر درآمدهای عمومی اعتبارات هزینه ای یا هزینه جاری قرار دارد که این دو تراز عملیاتی بودجه را تشکیل می دهد. در مقابل تراز سرمایه ای برابر واگذاری دارایی های سرمایه ای است که از تملک دارایی های سرمایه ای کم می شود. نکته اساسی در این تعریف این است که در این نوع نظام کسری بودجه تفاوت بین تراز عملیاتی و تراز سرمایه ای بودجه است که معمولاً از طریق تراز مالی جبران خواهد شد.

سیر تحول وظایف دولت

در ابتدا وظایف دولتها محدود به برقراری نظم، امنیت و عدالت بود و از قرن ۱۶ به بعد حدود وظایف دولتها افزایش یافت.

نظریه های اقتصادی در مورد نقش دولت در اقتصاد :

دوره اول : دخالت محدود دولت در اقتصاد

دوره دوم : دخالت گسترده دولت در اقتصاد

دوره سوم : خصوصی سازی و دخالت محدود دولت در اقتصاد

اهمیت دولت در سه مورد زیر بیان می گردد:

۱- دولت، واحدی می باشد که نظام بودجه را نیز پذیرفته است.

۲- بودجه دولت از لحاظ حجم، بزرگترین بودجه تنظیمی است و گاهی هم پیچیده تر از سایر بودجه ها محسوب می شود.

۳- محدودیت دولت به هنگام اجرای بودجه اصولاً بیشتر از افراد و موسسات است و اجرای آن تابع مقررات دقیقتری می باشد.

با توجه به موارد فوق و نیاز همگانی در جوامع به لحاظ داشتن امنیت باعث شده است که دولتها بوجود بیایند و هر قدر دولتها در برابر جامعه وظایف بیشتری را به عهده بگیرند به همان میزان در برابر مسائل پیش رویشان بویژه در امور اقتصادی ملاحظه بیشتری را می نمایند و به همین میزان نیز مالیه عمومی (مالیات) و بودجه نیز از اهمیت بیشتری برخوردار می شود و دامنه قوانین مالی برایشان وسیعتر می گردد.

سه وظیفه دولت از نظر آدام اسمیت:

۱- حمایت از جان و مال مردم از دشمنان احتمالی از طریق نیروهای نظامی

۲- ایجاد نظم و اعمال قانون و جلوگیری از تجاوز افراد به حقوق یکدیگر با برقراری قوانین لازم با ایجاد دادگاهها و تاسیس مراجع انتظامی

۳- فراهم نمودن کالاها و خدماتی که برای جامعه از اهمیت ویژه ای برخوردار هستند. مانند: کالاهای عمومی که این کالاهای عمومی را هیچ کدام از بخشهای خصوصی چه به صورت فردی و یا گروهی تامین نمی کنند.

کالاهای عمومی کالاهایی هستند که تقسیم ناپذیر می باشند مانند: امنیت، استفاده از بزرگراهها، آموزش عمومی، بهداشت عمومی)

نقش و وظیفه اقتصادی دولتها

نقش تخصیصی

این نقش فرایندی است که طی آن چگونگی استفاده از کلیه منابع و امکانات جهت تولید کالاها و خدمات عمومی تعیین میگردد. از آنجایی که حدود وظایف نقش عمومی و خصوصی در هر کشوری تابعی از سیاستهای آن کشور است به منظور تشخیص کالاها و خدمات بخشهای عمومی و خصوصی مبنایست به ماهیت تولیدات این دو بخش توجه کرد نه به ماهیت آنها.

به عبارت دیگر هر دو بخش مذکور میتوانند به تولید کالاها و خدمات عمومی یا خصوصی نیز مبادرت ورزند ولی ملاک تشخیص کالاها عمومی و خصوصی را در ویژگی های این دو بخش نیز میتوان جستجو کرد که برخی از این ویژگیها عبارتند از:

الف: کالاها بخش خصوصی تاثیر خارجی چندانی ندارند در حالی که کالاها بخش عمومی در اقتصاد تاثیر خارجی قابل ملاحظه ای دارد مانند: احداث پالایشگاهها، سدها، بزرگراهها.

ب: کالاها بخش عمومی، این کالاها قابلیت تقسیم و فروش آن چنانی به خریداران را ندارد اما کالاها بخش خصوصی بیشتر قابل تقسیم و خریداران خاص خود را دارد.

ج: بخش خصوصی در تولیدات خودش نیز حداقل سود معقول و احتمالی را در نظر دارد و قبول خطر نمی کند اگر چه بخش خصوصی همیشه به دنبال بیشترین سود میباشد اما بخش عمومی برای دستیابی به اهداف سیاسی و اجتماعی خود به فکر سود آتی نیست و بیشتر قبول خطر می کند.

نقش توزیعی

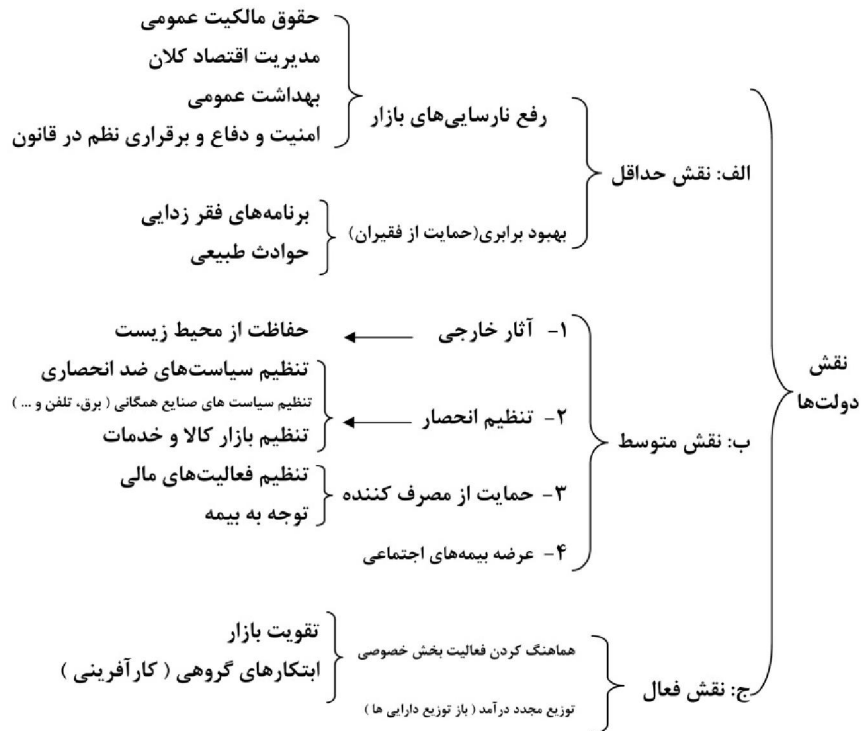
تعدیلهایی در وضع درآمدها و ثروتها صورت میگیرد تا جامعه به شرایطی دست پیدا کند که توزیع عادلانه و یا منصفانه تحقق یابد. مهمترین وسیله توزیع درآمدها استفاده از ابزارهای مالی است که در حقیقت همان وضع و وصول مالیاتهاست. توزیع اشاره دارد به پخش موجود درآمدها که خود می تواند معیاری از مباحث اجتماعی و سیاسی حاکم بر دولتها باشد.

نقش تثبیتی

به مجموع خط مشیهایی که در جهت دستیابی به وضع پایداری در قیمتها، رشد مطلوب در تولیدات و اشتغال کامل و وجود تناسب معقول در تراز پرداختها گفته می شود. وظیفه تثبیت در اقتصاد کلان خود را بیشتر از جاهای دیگر نشان می دهد به همین لحاظ گفته میشود که در این شرایط بیکاری و تورم کاهش مییابد، ثبات نسبی قیمتها دیده میشود و نهایتاً درصد معقولی از رشد اقتصادی نیز فراهم می آید.

نقش قانونی

این نقش اشاره دارد به تدابیر مربوط به تدوین و حفظ مقررات اقتصادی که از وظایف قانونی حکومت میباشد.



ضرورت بودجه ریزی در سازمان

بودجه بندی را فرآیند تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود می دانند. مجموع کوشش هایی که صرف تدوین بودجه و تخصیص منابع می شود به منظور حداکثر استفاده از منابعی است که معمولاً در حد کفایت نمی نمایند و به اصطلاح اقتصادی کمیاب هستند. بنابراین در راه رسیدن به اهداف مطلوب ضرورت دارد. به نحوی از هر یک از منابع محدود استفاده گردد که در تبدیل کل منابع به پول بتوان گفت با حداقل هزینه، حداکثر استفاده به عمل آمده است.

سازمانها به سه دلیل عمده به بودجه بندی نیاز مندند:

نشان دادن مفهوم مالی برنامهها

شناساندن منابع مورد نیاز اجرای برنامهها

بدست آوردن معیارهای سنجش، نظارت و کنترل نتیجه ها در مقایسه با برنامهها

فنون و قواعد بودجه ریزی

الف. بعد اول: ضرورت اجتماع تمامی اطلاعات و اعتبارات مربوط به گزینه‌های انتخابی در یک بودجه و احتراز از تنظیم بودجه‌های متعدد در سال مالی است. که دو اصل وحدت و جامعیت در بودجه نویسی را شامل می‌شود.

ب. بعد دوم: اهمیت و جایگاه عوامل و دستگاه‌های اجرایی در فرآیند بودجه و بازشناسی حدود مسئولیت‌ها و اختیارات آنها در دریافت‌ها و انجام هزینه‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد. (اساس مسئولیت وزرا تجزیه سازمان‌های کلان به ارگان‌های حقوقی و وصول هزینه‌ها و درآمدها به صورت مستقل است).

ج. بعد سوم: به سازوکار بررسی و تأیید نیازهای اعتباری دستگاه‌ها و اختصاص منابع به آن‌ها مربوط می‌شود. در این قاعده سازمان‌های اجرایی دولت جایگاه حقوقی خود را باز می‌یابد.

د. بعد چهارم: به اصول ایجاد تمرکز در عیادت، تهید مقدمات برای وحدت خزانه و بهره‌گیری از شیوه‌های واگذاری تدریجی و مطابق با نیاز منابع به دستگاه‌های هزینه به منظور دست یابی به ترکیب بهینه مصارف و مدیریت امور در شرایط بروز تنگناهای مالی یا محدودیت ناشی از ناهماهنگی زمانی تحقق منابع و مصارف مربوط می‌شود.

ی. بعد پنجم: قاعده اساسی و اصلی هر فرآیند بودجه‌ای جواز انجام هزینه‌ها در حدود منابع وصولی مصوب مطرح می‌شود. اصل تقدم درآمد بر هزینه مبنای بودجه نویسی کلاسیک بود.

خصوصیات بودجه دولتی

برای بودجه‌ریزی دولتی خصوصیات وجود دارد که در اکثر کشورها بر این موارد اتفاق نظر دارند:

۱- پیش بینی بودجه دولتها بصورت یک برنامه کالی جامع و کامل

۲- پیش بینی بودجه درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار برای تامین منابع مالی

۳- حاکم نمودن اصل احتیاط در تهیه و تنظیم بودجه

۴- حاکم نمودن اصل انعطاف پذیری در بودجه ریزی

۵- مطابقت طبقه بندی درآمدها و هزینه ها با اصول حسابداری دولتی

۶- استفاده از سیستم اطلاعات بودجه ای

خصوصیات بیان شده اجرا نمی‌گردد مگر اینکه به بودجه به عنوان ابزار (مدیریتی برنامه ریزی) نگریسته شود.

فصل دوم

فلسفه وجودی بودجه

در تعریف علم اقتصاد دو عنصر اساسی وجود دارد.

۱- نیازهای نامحدود بشر

۲- امکانات محدود طبیعی

انسانها در طول تاریخ سعی کرده اند که با قوه تعقل و قدرت تجزیه و تحلیل خود با توان پیش بینی و تخمین درآمدها و هزینه ها و در نهایت با توسل به برنامه ریزی با حداقل امکانات، حداکثر مطلوبیت و بهره وری را نصیب خود نماید. لذا فلسفه وجودی بودجه نویسی دو عامل است یکی نیازهای نامحدود بشر و دوم منابع و امکانات محدود که در اختیار انسان قرار دارد. به طور خلاصه به منظور استفاده حداکثر از منابعی که در اصطلاح اقتصادی کمیابند به صورتی که بتوان با صرف حداقل هزینه، حداکثر منافع را از منابع کمیاب جامعه بدست آورد، فلسفه اصلی وجودی بودجه نامیده می شود.

واژه بودجه و تعاریف آن^۱

واژه بودجه در فارسی از زبان فرانسه اقتباس شده و در فرانسه نیز از انگلیس 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 بوژت (Bouget) یک واژه فرانسه قدیم است و به کیف چرمی اطلاق می شده است که وجوه نقد را در آن نگهداری میکردند. بدین جهت ابتدا کیف چرمی که محتوی صورت مخارج و درآمدهای دولت انگلیس بوده و وزیر دارائی انگلیس آن را با خود به پارلمان می آورده و صورتهای مخارج و درآمدهای مملکتی را از آن کیف خارج کرده و برای تصویب به پارلمان عرضه میداشته است در انگلیس Budget نامیده می شد. قبل از انقلاب مشروطه چنین واژه ای در زبان فارسی به کار نمی رفته است و پس از آن چون 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.

۱ - این بخش از جزوه از کتاب فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه نوشته اسفندیار فرح وند و کتاب بودجه ریزی دولتی در ایران نوشته علیرضا فرزیب و کتاب مالیه عمومی، بودجه و خزانه نوشته حسین بیرنیا و کتاب اصول تنظیم و کنترل بودجه نوشته اهرنجانی میرزائی اقتباس شده است.

تعاریف بودجه

برای بودجه تعریفهای فراوانی شده است که برای نمونه برخی از آنها در زیر آورده می شود، با توجه به اینکه در کتب مختلف این تعاریف ذکر شده است لذا ما آنها را از کتاب بودجه تألیف علیمحمد اقتداری - منوچهر تهرانی - مهرداد اتحاد چاپ پنجم از انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی سال ۱۳۵۷، صفحه ۳۷ بیان می نمایم:

- بودجه در واقع عبارت از یک طرح مالی می باشد، در این طرح نیازمندیهای پولی دولت به طور کامل برای مدت محدودی پیش از وقت تعیین می گردد. در برابر نیازمندیهای هزینه اقلام درآمد پیش بینی می شود.
- بودجه عبارت است از طرحی جامع در قالب اصطلاحات مالی که به وسیله آن یک برنامه جاری برای مدت معینی اجرا میگردد.
- بودجه برنامه مالی است برای عملیات آتی
- بودجه عبارت است از بیان مالی و یا مقدار سیاستی که در طول مدتی معین از زمان آینده برای وصول به هدف تعیین شده ای باید تعقیب شود.
- بودجه یکی از وسایل مالی نظارت قوه مقننه بر دولت و نشان دهنده اشکال مالی مداخله دولت در فعالیت های اقتصادی کشور است.
- بودجه یک سند مالی است مربوط به درآمدها و هزینه های دولت
- بودجه در اصطلاح کلی، یک برنامه مالی است برای مدت محدودی از زمان و بودجه دولت عبارت است از برآورد هزینه ها و پیش بینی درآمدها برای یک دوره آتی که همراه آن درآمدها و هزینه های قطعی سال گذشته و جاری نیز ارائه می شود.
- بودجه، یک برنامه کار، یک پیش بینی است و یک مجوز است و می تواند یک معیار هزینه و یک ضابطه سنجش کارآئی دستگاهها باشد.
- همچنین تعریف زیر مربوط است به قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی، در این قانون، بودجه کل کشور چنین تعریف شده است:
بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش بینی درآمد ها و سایر منابع تامین اعتبار و برآورد هزینه ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست ها و هدف های قانونی می شود.

۱۰. تعریف قانونی که از بودجه در نظام حقوقی مالی ایران به عمل آمده است در ماده یک قانون محاسبات عمومی مصوب مورخ ۲۱ صفر ۱۳۲۹ هجری قمری مطابق با سال ۱۲۸۹ شمسی است که بودجه را چنین تعریف کرده است: «بودجه دولت سندی است که معاملات دخل و خرج مملکتی برای مدت معینی در آن پیش بینی و تصویب می گردد. مدت مزبور را سنه مالی می گویند که عبارت از یک سال شمسی است».

۱۱. تعریف قانونی مربوط به قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۶ اسفند ۱۳۱۲ شمسی مربوط می شود که چنین آمده است: بودجه لایحه پیش بینی کلیه عواید و مخارج مملکتی است برای مدت یکسال شمسی که به تصویب مجلس شورای ملی رسیده باشد.

۱۲. تعریف قانونی مربوط به قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۵ دیماه ۱۳۴۹ شمسی است که بودجه را چنین تعریف نموده است: «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه ها برای انجام عملیاتی که منجر به وصول به هدفهای دولت می شود و از سه قسمت تشکیل می شود:

۱. بودجه عمومی دولت

۲. بودجه شرکت ها

۳. بودجه موسساتی که تحت عنوان غیر از عناوین فوق در بودجه کشور منظور می شود».

۱۳. تعریف مربوط است به قانون محاسبات عمومی کشور ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی، در این قانون، بودجه کل کشور چنین تعریف شده است: «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاستها و به هدفهای قانونی می شود».

با دقت بیشتر در تعریف بودجه متوجه می شویم که سه جنبه سیاسی، مالی و برنامه ای جزو ماهیت بودجه بوده، هر تعریفی از بودجه باید بر پایه های سه گانه مذکور تکیه داشته باشد. منتهی هر دسته از تعاریف بودجه به مناسبت شرایط و اوضاع و احوال حاکم، بر یکی از جنبه های سه گانه فوق تأکید بیشتری نموده است. به بیان دیگر هر نوع بودجه به مفهوم واقعی آن دارای آثار و ابعاد سیاسی، مالی و برنامه ای است و این سه بعد از هم جدا نشدنی و ذاتی بودجه بوده، در همدیگر تأثیر متقابل و مداوم دارند.

با توجه به مجموع تعاریفی که از بودجه وجود دارد می توان عناصر تشکیل دهنده آن را برشمرد:

۱. بودجه برنامه مالی دولت است .
۲. بودجه برای یک سال مالی تهیه می شود .
۳. بودجه پیش بینی آینده است .
۴. بودجه در برگیرنده کل درآمدها و هزینه های دولت در قالب بودجه عمومی، بودجه شرکت های دولتی و بودجه سایر موسسات انتفاعی وابسته به دولت می باشد .
۵. هزینه ها برای نیل به سیاست ها و هدفهای معین و قانونی دولت می باشد .
۶. سندی است که باید به تصویب قوه مقننه برسد .
۷. هیچ دولتی بدون داشتن بودجه نمی تواند دشت به فعالیتت بزند .

مزایای بودجه بندی

- ۱- همواره اطلاعات در مورد درآمدها و هزینه ها و حجم فعالیتها را ارائه میدهد و نزدیکترین و با صرفه ترین راهها برای انجام برنامه ها و رسیدن به اهداف انتخاب می گردد.
- ۲- بودجه کمک می کند که با حداقل امکانات، حداکثر کارایی در اقتصاد ایجاد شود. با توجه به گریز ناپذیر بودن حضور دولت در اقتصاد، بودجه ابزار مهم دخالت دولت در اقتصاد است. دولت از طریق بودجه می تواند به مقابله با نوسانات اقتصادی و کنترل رکود، تورم بپردازد برنامه های مختلف را در کل کشور هماهنگ کند یا بعبارت دیگر با بودجه ریزی بین برنامه های مختلف دولت در امور اقتصادی فرهنگی، اجتماعی، سیاسی هماهنگی کنند.
- ۳- بودجه دولت را در دستیابی به اهداف باری می دهد.
- ۴- امکان نظارت بر دولت و دستگاههای اجرایی را فراهم می کند.

اصول بودجه^۲

هر دانش و فنی بر اصولی استوار است و بودجه از این قاعده مستثنی نیست. بدیهی است میزان نفوذ این اصول در اوضاع و احوال ویژه هر کشور و سازمان در مکان و زمانهای گوناگون، متفاوت است، و حتی ممکن است برخی از اصول با شرایطی نادیده گرفته شوند.

۲- اصول بودجه از کتابهای بودجه ریزی دولتی در ایران (علیرضا فرزیب) و زمینه بودجه ریزی (حسین فرهنگ مهر) اقتباس شده است.

اصول بودجه بشرح زیر هستند:**۱- اصل سالانه بودن**

بودجه پیش‌بینی است و ماهیت آینده‌نگری دارد. در تعریف قانونی بودجه آمده است که بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است چون هر برنامه بایستی فاصله زمانی خاصی برای آن در نظر گرفته شود و یا به عبارت دیگر آغاز یا پایانی برای آن مشخص نمائیم این بعد زمانی در اختیار قانون گذار است و عرفاً یک سال شمسی است یعنی تمام خط مشی‌ها، سیاستها، برنامه‌ها، عملیات، درآمدها و هزینه‌ها و بطور کلی تمام بودجه در طول یکسال شمسی که آن را (سند) سال مالی می‌گویند، برآورد و تعیین می‌گردد، علت انتخاب یک سال بیشتر بخاطر امکانات دقیق تر و پیش‌بینی روشنتر اوضاع و احوال اقتصادی جامعه می‌باشد فاصله زمانی کمتر از یک سال به خاطر کار عظیمی که تهیه بودجه می‌طلبد بی‌فایده خواهد بود زمانهای طولانی بیش از یک سال پیش‌بینی دقیق را مشکل می‌نماید لذا دوره سالانه در اکثر کارها و فعالیتهای اقتصادی سنتی مانند دامداری، ماهیگیری، صنایع دستی نمود و بازتاب دارد. هر اندازه پیش‌بینی زمان بیشتری را شامل گردد امکان لغزش و از نظر دور ماندن عوامل اثرگذار در کار بیشتر خواهد بود.

چون بودجه یک برنامه است، تعیین تکلیف مجریان آن دست کم به مدت یک سال ضروری است. ضمناً امکان فرصت بررسی و نظارت برای نمایندگان مردم نیز دست کم سالی یک بار فراهم می‌گردد. استثنای وارد بر این اصل در ایران بودجه‌های $\frac{1}{12}$ و $\frac{2}{12}$ و $\frac{3}{12}$ و ... یعنی بودجه‌های یک ماهه دو ماهه و ... می‌باشد که تصویب این نوع بودجه‌ها را باید معلول ناتوانی دولتها در ارائه بودجه سالیانه یا بحرانهای سیاسی اقتصادی و مالی دانست. منظور از بودجه $\frac{1}{12}$ یعنی بودجه‌ای که معادل $\frac{1}{12}$ بودجه مصوب سال قبل است. در سال ۱۳۵۹ تصویب بودجه $\frac{2}{12}$ که معادل $\frac{1}{12}$ بودجه مصوب سال ۱۳۵۸ بود مورد تصویب مجلس قرار گرفت.

به هر حال اصل سالانه بودن مبتنی بر دو جنبه فنی و سیاسی می‌باشد:**جنبه فنی**

دولتها وقتی بودجه را تهیه می‌کنند باید معیارهایی جهت پیش‌بینی درآمدها و تخمین هزینه‌ها داشته باشد پیش‌بینی باید به ناچار در بعد زمانی انجام گیرد لذا باید بودجه در یک محدوده گنجانیده شود و بودجه ریزی نوعی برنامه ریزی است که بایستی فاصله زمانی خاص برای ما در نظر گرفته شود این نقطه را جنبه فنی گویند و از نظر فنی بهتر است که سال را که واحدی مشخص می‌باشد برای مدت زمان بودجه در نظر گرفته شود، یکی از دلایلی که توجه کننده این مطلب می‌باشد شرایط جوی می‌باشد.

جنبه سیاسی

تهیه و تنظیم بودجه یک ساله از این نظر جنبه سیاسی دارد زیرا هر ساله دولت ناچار است نظر موافق نمایندگان مردم را به خود جلب نماید و در مورد برنامه هایش به اهداف خود رأی اعتماد بگیرد در صورتی که این زمان افزایش یابد نمایندگان مردم نمی‌توانند به موقع از عملیات دولت آگاهی یابند و بر آن مهر تایید گذارند و یا تغییر جهت برنامه را از دولت بخواهند کنترل هزینه‌های عمومی و تأمین منابع درآمد آن از امتیازات مجلس است تا به جای مردم و به عنوان نماینده مردم در امور کشور تصمیم‌گیری و تقسیم نماید.

۲- اصل کاملیت یا جامعیت

از اصل جامعیت بودجه دو مفهوم زیر برداشت می‌شود:

اولاً بودجه باید جامع و کامل باشد یعنی دولت بایستی دیگر درآمدها و هزینه‌های خود را از هم جاری و اعتباری و همچنین اعتبارات دستگاههای اجرایی مهم از وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و نهادهای عمومی غیردولتی در کلیه دستگاههایی که به هر شکل هر بودجه کل کشور استفاده می‌نماید را باید در سند بودجه جمع‌آوری و به مجلس ارائه نماید، بنابراین بودجه باید جامع و کامل بوده و تمام درآمدها و هزینه‌ها را به هر شکلی که هستند را در برگیرند.

ثانیاً ارقام منظور در بودجه باید به طور ناخالص بدون آنکه درآمدها از هزینه‌ها تهاتر گردند در سند بودجه درج شود. در پی این اصل، ضرورت تمرکز درآمدها و دریافت‌های وزارتخانه‌ها و دستگاههای دولتی و عمومی در خزانه کل و

انجام هزینه‌های مصوب از آن محل و در چهارچوب اعتبارات مربوط مطرح گردید. (موضوع اصل ۵۳ قانون اساسی) با مفهوم فوق گاهی از اصل تمرکز بودجه و گاهی از اصل عدم تخصیص به عنوان یکی از اصول بودجه یاد می‌کنند. منظور از اصل عدم تخصیص این است که درآمد ویژه‌ای از آغاز به هزینه‌های خاص تخصیص داده نشود. البته تعمیم دادن این اصل به شرکتهای دولتی با توجه به ماهیت حقوقی و سازمانی آنها و با توجه به ساز و کار تصویب، اجرا و نظارت بودجه در این گونه سازمانها، منطقی به نظر نمی‌رسد.

ضمناً رعایت این اصل انگیزشهای وصول را کاهش می‌دهد. هرچند عدم رعایت آن باعث می‌شود تا منابع آزادی وجود نداشته باشد تا به اعتبارات مربوط به امور عمومی و اعمال حاکمیت دولت تخصیص داده شود.

۳- اصل وحدت

منظور از اصل وحدت این است که برای یک دوره (یک سال خورشیدی) تنها یک بودجه تهیه و اجرا شود. اگر آمارها و اطلاعات، کافی نبوده و روش‌ها علمی نباشند، اصلاح و بازنگری در بودجه گریزناپذیر خواهد بود. ثبات نسبی محیط و زمینه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در وحدت یا تعدد بودجه اثر بسیار دارد.

به هر حال موارد استثنای اصل وحدت بودجه را می توان به شرح ذیل بیان داشت :**الف. متمم بودجه**

در صورتی که پس از تصویب بودجه در مجلس تصمیم گیری شود که مجدداً سقف اعتبارات حسابها افزایش یابد به آن متمم بودجه گویند. علت تهیه و پیشنهاد متمم بودجه معلول هزینه‌های اتفاقی پیش‌بینی نشده است که معمولاً هنگام تهیه بودجه نمی‌توان در ارقام بودجه‌ای منظور گردد، مانند هزینه‌های جنگ احتمالی در شهرپورماه ۱۳۵۹ که بلافاصله لایحه متمم بودجه تقدیم مجلس شورای اسلامی گردید. دیگری وجود درآمدهای اتفاقی پیش‌بینی نشده مانند افزایش قابل ملاحظه درآمد نفت در سال ۱۳۵۳ که منتهی به لایحه متمم بودجه گردید.

ب. اصلاح بودجه

کاستن و کم کردن از یک یا چند بخش و افزودن به یک یا چند بخش دیگر بدون اینکه در سقف اعتبارات تغییری حاصل شود به آن اصلاح بودجه گویند .

نکات مهم اصل وحدت بودجه

در کشور فقط باید یک بودجه تنظیم شود که در آن تمام دریافتها و پرداختها متمرکز شود (در ایران خدشه دار شده است، چون هر سازمان یک چیزی دارد). چون ماهیت دولت است و دولتها از اصل حاکمیت برخوردار هستند (بحث هزینه اول به وجود می‌آید) باید انجام دهیم . حال از کجا بیاریم این قسمت دیگر به مردم مرتبط نمی‌شود.

سایر منابع + درآمد = هزینه

ولی شرکتها برعکس دولتها مبنای بودجه‌ریزی شان فرق می‌کند و اول درآمدها را مبنا می‌گذارند :

سایر منابع + هزینه = درآمد

پس دولت هزینه را اولویت می‌بیند ولی بخش خصوصی درآمد را اولویت در نظر می‌گیرد .

سایر دریافتها : درآمد یعنی دریافت قطعی اما سایر دریافتها، دریافتهایی هستند که می‌گیریم ولی ماهیت درآمد را ندارد :

۱- استقراض = دریافتی است که درآمد نیست

۲- پیش دریافت

هزینه‌ها و سایر پرداخت ها : هزینه یعنی پرداختی به صورت قطعی باشد .

فرق بین هزینه (COST) و خرج (EXPENSE) :

هزینه (COST): چنانچه پرداختی بابت استفاده از یک دارایی در آینده صورت گیرد به آن پرداخت هزینه یا بهای تمام شده می‌گویند. (مثل حقوق کارمندان در آخر ماه)

خرج (EXPENSE): اما چنانچه پرداختی بابت استفاده از یک دارایی در گذشته صورت گیرد به آن پرداخت اصطلاحاً خرج گویند. (مثل پل‌سازی که طی مدت‌ساخت آن پرداخت می‌شود، خرج نام دارد. مثل آب و برق و .. که البته اشتباهاً هزینه می‌گویند) در کل دنیا این موضوع رعایت می‌شود ولی در ایران همه را به حساب هزینه می‌زنند. در سیستم بودجه‌ریزی کشور هم اشتباهاً ماهیت خرج به هزینه یعنی از اول از بین رفته آن را تلقی می‌کنند. مثل همان جریان ساختن شد یعنی ردپایی برای کنترل نمی‌گذارد. در بودجه کل کشور (طبقه بندی مخارج عمومی کل کشور) مطرح شده است .

۴- اصل شمولیت یا تفصیل

در این اصل توصیه می‌شود که بودجه دولت باید به صورت مشروح به ریز و جزء و به تفصیل تهیه و تنظیم و به مجلس پیشنهاد گردد. بودجه باید به طور مشروح به صورت دستگاهی و موضوعی، درآمدها را طبقه‌بندی و هزینه‌های هر دستگاه را در قالب برنامه‌ها و مواد هزینه به صورت جاری و عمرانی و اعتبارات عمرانی به صورت ملی و استانی یا شهری و روستایی در لایحه بودجه درج و به مجلس پیشنهاد گردد.

در صورت عدم رعایت این اصل، نظارت پارلمانی بخصوص نمایندگان مردم و دیوان محاسبات بر درآمدها و هزینه‌های مملکتی به نحو موثر و کامل تحقق نخواهد یافت . در ایران برای سالهای زیادی بودجه کل کشور فقط عبارت بود از یک جزوه چند برگی که به همان صورت خلاصه تقدیم مجلس می‌شد و به تصویب می‌رسید و بعداً بودجه‌های تفصیلی را کمیسیون بودجه مجلس تصویب می‌کرد. ولی با برقراری نظام نوین بودجه‌ریزی ایران از سال ۱۳۳۸ بر حجم و محتوای بودجه افزوده شد و سال ۱۳۴۴ که تهیه و تنظیم بودجه به وسیله سازمان برنامه و بودجه به صورت تفصیلی و به شکلی که امروزه ملاحظه می‌شود درآمد که حتی از یک جلد فراتر رفته و با پیوست های بودجه هر چه بیشتر جزئیات فعالیتهای دولت را نشان می‌دهد. به عنوان مثال : اگر رقم کلی برای وزارتخانه ای پیشنهاد شود و صورت ریز ارقام ارائه نگردد هیچ کس نمی‌تواند تعیین کند که آیا این رقم برای تمامی احتیاجات این وزارتخانه کافی است یا خیر ؟ آیا بیش از نیاز می‌باشد یا خیر ؟ آیا این رقم بین تمامی نیازهای دستگاه به صورت خلاصه تقسیم گردیده است یا خیر ؟

۵- اصل تخصیص و عدم تخصیص

طبق اصل تخصیص تمام ارقام مندرج در قانون بودجه باید به همان وضع و ترتیبی که در قانون بودجه و جداول منظم به آن تعیین گردیده و به تصویب مجلس قانونگذار رسیده و اجازه دریافت و پرداخت آن داده شده است دریافت شده و به مصرف برسد هر رقم اعتباری که برای هزینه‌ای در بودجه پیش بینی و منظور شده است طبق این اصل تنها و تنها برای همان هزینه قابل مصرف است و اصل تخصیص هیچگونه تغییر و یا جابه‌جایی و یا انعطاف‌پذیری را نمی‌پذیرد و آنچه به تصویب قوه مقننه رسیده به مرحله اجرا در می‌آید و نمی‌توان آن را مگر با استثناهایی که طبق مقررات پیش‌بینی و به کارگیری اختصاص دارد که استثناء این اصل تحت عنوان اصل انعطاف‌پذیری بحث خواهیم نمود. طبق اصل تخصیص اعتباری اگر برای وزارت راه و ترابری تصویب شده است نمی‌توان از محل آن قسمتی از هزینه‌های مربوط به آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک که وابسته به وزارت راه و ترابری می‌باشد تأمین نمود و یا اگر اعتباری برای پرداخت حقوق کارکنان رسمی یک وزارت خانه تصویب گردیده و مازاد باشد نمی‌توان از محل آن برای پرداخت حقوق کارکنان غیررسمی به مصرف رسانیده مگر در تبصره‌های بودجه مشخص گردیده باشد.

اصل عدم تخصیص این اصل در واقع به منزله عکس (خلاف) اصل تخصیص نیست این اصل در واقع گرفته شده از اصل جامعیت بودجه است در جایی که اصرار بر ناخالص منظور نمودن ارقام بودجه توصیه شده است بنا بر اصل عدم تخصیص هیچ درآمد خاصی نباید برای هزینه‌های خاصی تخصیص داده شود و هیچ هزینه‌ای خاص از درآمد بخصوصی تأمین اعتبار شود به عبارتی دیگر کلیه درآمدهای دولت باید به خزانه واریز گردد و از درآمد عمومی دولت برای هزینه‌های دولتی تأمین اعتبار شود و اصل عدم تخصیص یکی از نتایج منطقی اجرای اصل جامعیت بودجه می‌باشد.

در اصل ۵۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آمده است کلیه دریافت‌های دولت باید در حسابهای خزانه‌داری کل متمرکز شود و همه پرداختها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام گیرد در ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶ اصل عدم تخصیص را مورد تأیید قرار داده است در کشور خودمان اصل عدم تخصیص به طور قاطع اجرا نگردیده و هنوز هم اجرا نمی‌شود به عنوان مثال مخارج راه آهن سراسری ایران از محل وصول مالیات بر قند و شکر و جای وضع گردیده و درآمدهای نفتی هم مصرف هزینه‌ها و تجهیزات

۶- اصل نرمش یا انعطاف‌پذیری

اصل انعطاف‌پذیری به زبان مالی یعنی اصلاح بودجه و آن عبارت است از تغییر و جابجایی در مواد هزینه و برنامه‌های دستگاه بدون آنکه در جمع اعتبارات مصوب تغییری بعمل آید.

قابل توجه است که اصل تخصیص با اصل انعطاف‌پذیری در مقابل یکدیگر و خنثی کننده هم هستند و نکته قابل اهمیت این است که ضمن رعایت اصل تخصیص تا اندازه‌ای اصل انعطاف‌پذیری نیز باید در قانون بودجه لحاظ گردد.

بدیهی است در اوضاع و احوال بی‌ثبات اقتصادی کشور اصل انعطاف‌پذیری بودجه بیشتر مطلوب و مورد نیاز است تا زمان ثبات اقتصادی و آرامش و امنیت سیاسی و اقتصادی

فرض کنید که در بودجه پیش بینی شده است که برای ایجاد یک درمانگاه دولتی تعدادی پزشک، پرستار، و وسایل پزشکی فراهم شود و بودجه به صورت جزء به جزء منظور شده باشد. اگر پزشکهای مورد نظر به اندازه کافی حاضر به همکاری نبودند، چه باید کرد؟ آیا می‌توان بودجه مربوط به استخدام پزشک را صرف خرید ابزار پزشکی نمود یا به جای آن پرستار بیشتری استخدام کرد؟ مشکل انعطاف‌ناپذیری بودجه در مورد فعالیتهای اقتصادی دولت محدودیت بیشتری را ایجاد می‌کند. فرض کنید که بنگاه تولید دولتی بودجه لازم را برای خرید انواع نهاده‌های تولیدی پیشگویی کرده باشد، از آنجائیکه بین زمان پیشگویی بودجه و انجام هزینه‌ها فاصله زمانی نسبتاً طولانی وجود دارد، ممکن است قیمت بعضی از نهاده‌ها تغییر نماید و با توجه به قیمت جدید امکان اجرای برنامه تولید به صورت بهینه نباشد. آیا مدیر بنگاه نباید با جانشین کردن عوامل تولید ارزان تر بتواند با یک برنامه بهینه در تولید اقدام به فعالیت اقتصادی مورد نظر کند؟ نتیجتاً همان قدر که تخصیص در بودجه می‌تواند یک اصل مهم باشد، انعطاف‌پذیری نیز به عنوان یک اصل با اهمیت تلقی می‌شود. امروزه به خصوص در انجام هزینه‌های عمرانی و برنامه‌های اقتصادی تولیدی دولت تا حد قابل ملاحظه‌ای بودجه مربوطه از انعطاف لازم برخوردار است.

روش‌های مختلف انعطاف‌پذیری در بودجه به قرار زیر است:

اصلاح بودجه: منظور اصلاحی است که دولت با جابجایی اعتبارات مصوب در سطح مواد بودجه یا برنامه یا طرحهای عمرانی به عمل می‌آورد و بدین وسیله بسیاری از مشکلات اجرایی سازمانها را از بین می‌برد.

متمم بودجه: بودجه‌ای است که طی آن تغییرات سقف اعتبارات دستگاههای اجرایی به قوه مقننه تقدیم می‌شود تا مورد بررسی و تصویب قرار گیرد.

اعتبار هزینه‌های پیش‌بینی نشده: اعتباری است که در قانون بودجه کل کشور منظور می‌شود و بنا به پیشنهاد وزرای ذی‌ربط و تأیید سازمان مدیریت و برنامه ریزی و تصویب هیأت وزیران با رعایت مقررات عمومی دولت قابل مصرف است.

اعتبارات دولت: اعتباری است که برای امر خاصی که جنبه عمومی و استثنایی دارد در اختیار دولت قرار می‌گیرد و مانند اعتبار هزینه‌های پیش‌بینی نشده به مصرف می‌رسد.

۷- اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها

منظور از این اصل آن است که حداکثر پرداختها در حد اعتبار مصوب می‌باشد و تجاوز از آن ممنوع است. به عبارت دیگر منظور از تحدیدی بودن هزینه‌ها این است که اولاً وقتی اعتباری به مبلغ ۱۰۰ واحد برای خرید کالایی تصویب می‌شود نمی‌توان ۱۱۰ واحد هزینه کرد (مگر در حدی که جابجایی اعتبار به موجب قانون مجاز باشد). ثانیاً منظور شدن اعتبار در بودجه یک دستگاه دولتی، از نظر حقوقی تکلیفی برای هزینه کردن آن توسط دستگاه مزبور ایجاد نمی‌کند. به عبارت دیگر، تصویب اعتبارات اجازه خرج است نه تکلیف. از نظر سیاسی و اقتصادی نوعی الزام و تکلیف برداشت می‌شد. چون بعضی از ارقام هزینه از حساسیت خاصی برخوردار می‌باشد مثل هزینه‌های راه سازی، لوله کشی آب آشامیدنی و نیز هزینه‌های بهداشتی از جمله انجام واکسیناسیون فلج اطفال چنانچه این هزینه‌ها انجام نشود قسمتی از هزینه‌های دولت انجام نگردیده است و مسئولین مربوطه مسؤل خواهند بود بنابراین خرج نکردن اعتبارات ناشی از قصور و کوتاهی می‌تواند خلاف تلقی گشته و معلول نآرامی‌های سیاسی و اجتماعی و عدم کارآرایی دستگاههای اجرایی باشد و در حقیقت نشان می‌دهد قسمتی از برنامه های مورد نظر دولت انجام نشده است

بر اساس این اصل هزینه‌های دستگاههای اجرایی در چارچوب اعتبارات مصوب امکان پذیر است و انجام هزینه‌ها بیش از اعتبارات مصوب ممنوع و تخلف محسوب می‌شود این محدودیت اعتبارات شامل دستگاهها، برنامه‌ها و مواد هزینه می‌باشد و می‌تواند این محدودیت مربوط به عملیات مشخص باشد که معمولاً در قالب برنامه های دستگاه یا یک ردیف بودجه ای در سند بودجه درج می‌شود لذا هیچ پرداختی و لو به حکم قانون بدون وجود اعتبارات مصوب در سند بودجه مجاز نیست و تخلف محسوب می‌گردد همانطور که انجام هزینه بیش از اعتبارات مصوب در سند بودجه مجاز نیست و تخلف محسوب می‌گردد. منظور کردن اعتبار در بودجه تکلیفی برای هزینه کردن ایجاد نمی‌کند و دستگاه مکلف به هزینه کردن آن نیست.

ماده پنجاه قانون محاسبات عمومی مقرر می‌دارد:

وجود اعتبار در بودجه کل کشور به خودی خود برای اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی ایجاد حق نمی‌کند و استفاده از اعتبارات باید با رعایت مقررات مربوط خود به عمل آید.

۸- اصل تقدم درآمدها بر هزینه‌ها

منظور آن است که قبل از هر گونه اقدامی در امر بودجه ریزی، ابتدا بایستی منابع درآمدی و سقف هر یک از آنها به طور دقیق پیش بینی شود و اثرات بر اخص های کلان اقتصاد مورد بررسی قرار گیرد و سپس در مرحله بعد، حجم عملیات و هزینه‌ها مورد نیاز برنامه ها را معین نمود، زیرا اولاً اقتصاد به شدت از قدرت خریدی که دولت از مردم جدا می‌کند اثر می‌پذیرد؛ مثلاً افزایش مالیاتها قطعاً بر پس انداز و خرید مردم تأثیر می‌گذارد، لذا بایستی مقدر مالیات

طوری معین گردد که حداقل اثر منفی را بر اقتصاد داشته باشد. ثانیاً به لحاظ اینکه در هر بودجه ای هزینه‌ها تابعی از درآمدهاست، بررسی درآمدها مقدم بر هزینه‌ها است.

۹- اصل تخمینی بودن درآمدها

بودجه از طریق تصویب مجلس، ارزش قانونی می‌یابد. مجلس با تصویب بودجه، به قوه مجریه اجازه می‌دهد که درآمدهای پیش بینی شده را وصول و وجوه مورد نیاز خود را هزینه کند. این اجازه یک جواز مشروط است و کسب درآمدهای لازم، بدون وجود قانون جداگانه عملی نیست. هیچ مالیاتی را بدون وجود قانونی که مربوط به چند و چون نظام مالیاتی باشد نمی‌تواند از مؤدیان گرفت. قوانین مالیاتی نیز خود محصول تصویب مجلس هستند و مانند سایر قوانین خصلت دائمی دارند. یعنی تا زمانی که با قانون جدیدی نسخ نشده اند قابل اجرا هستند؛ ولی تصویب بودجه در واقع اجازه اجرای همین قوانین برای مدت یک سال است. در مورد هزینه ها نیز اجازه قوه مقننه، چه به وسیله بودجه و چه به وسیله قوانین مالی دیگر لازم است.

درآمدهای پیش بینی شده در بودجه، به اصطلاح اهل فن جنبه تخمینی دارد و این ابداع بدان معنی است که منظور شدن مبلغی به عنوان درآمد در بودجه کل کشور مجوزی برای وصول از اشخاص حقیقی و حقوقی نمی‌شود و در هر مورد نیاز به مجوز قانونی دارد. پیش بینی به هر میزان مانع وصول درآمدهای بیشتری از منابع مربوط نیست؛ لکن وصول مبالغ بیشتری خارج از ضوابط تعیین شده در قانون از افراد حقیقی و حقوقی خلاف است. به عبارت دیگر وصول درآمد بیشتر از مبلغ پیش بینی شده در بودجه - به شرط آنکه به موجب قانون وصول شوند - مانعی ندارد. حتی وصول درآمدهایی که در بودجه منظور نشده اند طبق مقررات مجاز و به همین ترتیب وصول درآمد به میزانی کمتر از آنچه پیش بینی شده است نیز بلامانع است. اصل پنجاه و یکم قانون اساسی نیز به این موضوع اشاره شده است: (هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون...).

۱۰- اصل تنظیم بودجه بر مبنای عملیات

بر مبنای این اصل، تهیه و تنظیم بودجه بایستی بر مبنای فعالیت و عملکرد دستگاههای اجرایی صورت گیرد نه عادات سنواتی، چرا که چنین عاداتی زمینه چانه زنی دستگاهها را برای دریافت اعتبارات بیشتر فراهم و اولویت بندی بین برنامه‌ها را با مشکل روبه‌رو می‌سازد. بکارگیری این اصل علاوه بر عملیاتی ساختن برنامه های دولت، باعث می‌شود برای فعالیتهای مناسب، اعتبار لازم در نظر گرفته شود. ماده ۵۰ قانون محاسبات عمومی می‌گوید: وجود اعتبار در بودجه کل کشور به خودی خود برای اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی ایجاد حق نمی‌کند و استفاده از اعتبارات باید با رعایت مقررات مربوط به خود بعمل آید.

۱۱- اصل تفکیک هزینه های مستمر از غیر مستمر

با بکارگیری این اصل، یعنی تفکیک هزینه‌های مستمر از غیر مستمر می‌توان حجم، سهم و ترکیب هر یک از عناصر تشکیل دهنده بودجه را در برنامه‌های دولت معین نمود. هزینه‌های مستمر دولت عمدتاً شامل مخارج مصرفی و هزینه‌های غیرمستمر آن شامل سرمایه‌گذاریهای مختلف است که هر کدام از آنها در سطوح کلان اقتصاد (رسیدن به تعادل بین عرضه و تقاضای کل، اشتغال، سطح عمومی قیمت‌ها، تولید و ...) اثر دارند. با تفکیک هزینه‌ها از یکدیگر، دولت می‌تواند از بودجه به عنوان ابزاری برای هدایت اقتصاد جامعه استفاده نماید.

۱۲- اصل تعادل

به طور کلی تفکر تعادل را باید در اندیشه‌های آدام اسمیت و پیروانش جست و پیروانش دخیل و خرج دولت باید به طور دقیق و برابر باشد این طرز تفکر به نظر کسانی که دولت را فقط حامی عدالت و نظم اجتماعی می‌داند عجیب نیست همان طوری که از نام این اصل استنباط می‌شود تعادل بین درآمدها و هزینه‌های دولت در یک دوره یا سند مالی است به گونه‌ای که دولت بتواند بدون استقراض تعهدات مالی خود را انجام و هر بنابراین اصل جمع ارقام کلیه منابع درآمدهای پیش‌بینی شده باید با جمع ارقام هزینه‌هایی که برای سال بودجه در اجرای برنامه‌ها و فعالیت‌های مصوب محاسبه و یا برآورد می‌گردد و برابر و مساوی باشد.

به عبارت دیگر بودجه دولت نباید کسری و نه مازاد داشته باشد این نظریه همانطور که در بالا اشاره گردید مربوط به دانشمندان کلاسیک علم اقتصاد بوده است و در شرایط کنونی از قاطعیت چندانی برخوردار نیست و برای توسعه اقتصادی و سیاست کسر بودجه استفاده می‌شود و در بعضی اوقات عدم تعادل بودجه برای توسعه اقتصادی حتی مفید نیز شمرده می‌شود در زمان ما اصل تعادل اقتصادی مورد نظر می‌باشد نه تعادل بین ارقام درآمد و هزینه علت مخالفت کلاسیک‌ها با کسر بودجه این است که دولت بایستی به قرضه متوسل شود و برای پرداخت قرضه مالیات را افزایش دهد و آخرین سیاست انتشار پول است که سبب ایجاد تورم خواهد گردید.

علت مخالفت کلاسیک‌ها با مازادبودجه در این است که درآمد اضافی نوعی برداشت از درآمد خصوصی است که موجب محدودیت بخش خصوصی از یک طرف و از طرف دیگرعامل وسوسه جهت مخارج دولتها می‌گردد.

نظریه های تعادل بودجه**۱. اندیشمندان مکتب کلاسیک**

معتقد بودند که بودجه دولت نه باید کسری داشته باشد و نه مازاد در نظر او و پیروانش دخیل و خرج دولت باید بطور دقیق برابر باشد. این گروه حامی عدالت و نظم اجتماعی بودند. بنابر نظریات این گروه، دولت ها فقط باید به حفظ

نظم عمومی و برقراری عدالت اجتماعی پردازند و نباید در سایر کارها دخالت کنند. از نظر این گروه دخالت دولت را مخالف اصل آزادی فردی و فلسفه اصالت شخصی می‌دانستند.

۲. آدام اسمیت و دیوید ریکارد روزان بایست

دخالت دولت را در اداره امور اقتصاد حداقل می‌دانستند و در زمان آنها هم حقیقت جز این نبود.

۳. پیروان مکتب نهایی در اقتصاد (ماژرنالیستها):

ارزش خدمات دولتی را با فایده نهایی آن برای جامعه می‌سنجیدند. و بنابراین کسری بودجه و تامین مالی آن بصورت وام یا قرضه، تحمیلی بر نسل آینده محسوب می‌شود و نمی‌توان فایده نهایی را از محل این گونه منابع و یا آن را در میان نسل حال و آینده تقسیم کرد. تعادل بودجه از نظر این گروه همان مفهوم لغوی تعادل یعنی برابری میان درآمدها و هزینه‌های دولت در یک سال بودجه‌ای است.

عدم تعادل در بودجه

الف - کسری بودجه

زیاد بودن هزینه‌ها در مقابل درآمدها به عبارتی افزایش هزینه‌های عادی دولت در برابر درآمدهای عادی می‌باشد.

هزینه‌ها > درآمدها

ب - مازاد بودجه

درآمدهای عمومی > هزینه‌های عمومی**مأموریت های بودجه ای**

اجرای اطلاعات بودجه ای طوری باشد که مأموریت های زیر در آن ممکن باشد.

الف - اطلاعات بودجه باید طوری تنظیم شود که عملیات اعتباری پیش بینی شده دارای قابلیت حساب کشی باشد و تأمین مسئولیت های محاسباتی واطمینان از تمامیت مالی عملیات اجرایی در نظارت های اداری قضایی و پارلمانی کمک کند. کشورهای نفت خیز و کشور هایی که منابع طبیعی را صادر یا وام می‌گیرند به تمامیت مالی ومسئولیت‌ها توجه نمی‌کنند و نارسایی بسیاری در ساختار بودجه دارند.

ب - باید نمایانگر رجحانهای شهروندان(تأمین‌کنندگان منابع) در امور اجرایی و تأیید سیاست‌های مالیاتی توسط آن‌ها باشد.

کرد آوری منابع به سه شکل است :

۱ - ضرورت افزایش مالیات‌ها سیاست‌گذاران و مقامات رسمی را ناچار می‌کند سیاستی که به ظاهر مورد حمایت مردم است اتخاذ کند.

۲ - سیاستگذاران قبل از افزایش مالیات‌ها برای نشان دادن پایین بودن مالیات‌های جاری در کشور تلاش تبلیغاتی گوناگونی می‌کنند.

۳ - سیاستهای افزایش مالیاتی بر پایه تحمیل متفاوتی بر افراد گروها و مناطق مختلف طراحی و اجرا می‌کنند هر چند که به پیچیدگی ساختار مالیاتی و بی‌ثباتی سیاست‌ها و غیره منجر می‌شود.

ج- گزینه‌های بودجه معرف مجموعه برنامه‌ها و عملیات مورد نظر دولت حوزه‌های مختلف امور عمومی اجتماعی و اقتصادی است. گزینه‌های بودجه می‌تواند مبین آن باشد که دولت چه خواهد کرد و چه نخواهد کرد. در واقع برنامه‌ها و عملیات دولت می‌تواند: حفظ نظم و امنیت جامعه - مدیریت امور دفاعی و حفاظت از حدود جغرافیایی و مرزهای سیاسی حکومت‌ها را بر عهده گرفته‌اند.

د- نظام اطلاعاتی بودجه باید بازتاب گزینه‌ای باشد که دولت برای تامین هدفهای ملی، منطقه‌ای و محلی یا خواسته‌های عمومی اتخاذ کرده است. هدفهای ملی مثل سازماندهی و مدیریت نیروهای دفاعی که هدف‌های ملی از ماموریت‌های با ارزش مهمی در حفاظت از هویت سیاسی در جامعه جهانی است. هدفهای عمومی مثلاً: آیا همه مردم تحت مراقبت‌های پزشکی قرار گرفته‌اند و هدفهای منطقه‌ای و محله‌ای در واقع دیدگاه‌های اقتصادی و اجتماعی است.

ی - هدفهای عمومی والویت‌های بودجه‌ای در طرح کلی خود چیزی بجز انتخاب گزینه‌هایی از بین نیازهای متعدد و انتظارات و وسیع شهروندان از مدیریت دولت نیست. الویت‌های دولت در برنامه‌ریزی بودجه‌ای نمایانگر دیدگاه اقتصادی اجتماعی و شناخت حاکمیت سیاسی از نیازهای و انتظارات جامعه مثلاً قوای انتظامی را برابر مقابله با افزایش جرایم دزدی، تخلف یا شورش‌های احتمالی تقویت کرد. اگر چه به دلیل بازتاب منفی و اینکه منافع خود را در معرض خطر می‌بینند.

و - اطلاعات بودجه‌ای باید مبین چگونگی هدایت جامعه به سوی عدالت و تامین باشد. اگر چه راه‌های تحقق عدالت متأثر از الگوی سیاسی و ماهیت طبقاتی نیروهای حاکم است. انتخاب‌های بودجه‌ای می‌تواند اطلاعات و نشانه‌های مفیدی برای تحلیل‌گران باشد: مثلاً آیا بعضی گروها یا کاربران منابع و درآمدهای عمومی را بدست می‌آورند.

ز - گزینه‌های بودجه‌ای بازتاب سیاست‌گذاری‌های مالی دولت و پیش‌بینی آثار آن بر متغیرهای کلان اقتصادی است. این گزینه برای کشورهایی که از برنامه‌ریزی اقتصادی استفاده می‌کنند اهمیت بیشتری دارد چون تحولات اقتصادی و تغییرات رشد ثبات و اشتغال تحت تاثیر مستقیم انتخاب بودجه‌ای است.

ح - بودجه نمایانگر ساختاری سازمانی و مدیریت بخش عمومی است و چگونگی توزیع اعتبارات در درون ساختار سازمان و مراکز اقتدار مدیریتی و سیاسی و تلاش برای جلب منابع عمومی برای رسیدن به هدف خویش است. سازمان

مدیریتی هر می از مسئولیت‌ها و اختیارات برای تصمیم‌های حاکمیت سیاسی و تثبیت حضور آن است. در تنفیذ حاکمیت و عملکرد سازمان عوامل اقتصادی اجتماعی فرهنگی کار گزاران نیز دارای اهمیت می‌شود.

ط - سرانجام ما موریت‌های بودجه‌ای به حوزه قانون‌گذاری نیز کشیده می‌شود. منشأ اصلی دفع قانونی در بودجه جدای پرداخت کنندگان (مالیات دهندگان) سیاست مداران و هزینه کنندگان بخش عمومی است.

سایر اصول بودجه

به تعداد دیگری از اصول که توجه کمتری به آنها شده در زیر اشاره می‌شود:

۱- اصل تقدم درآمد بر هزینه

۲- اصل تنظیم بودجه بر مبنای عملیات

۳- اصل وضوح

۴- اصل قانونی بودن

۵- اصل صحت بودجه

۶- اصل قابلیت اعتماد

۷- اصل تنوع اهداف

۸- اصل کفایت

۹- اصل مسئولیت

۱۰- اصل تناسب