

**دانشکده شهید شمسی پور**

**عنوان :**

**بودجه ریزی**

**استاد :**

**جناب آقای علی بابایی**

**دانشجو:**

**ابراهیم خدامرادی**

**سال ۱۳۸۸**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## فهرست مطالب

آشنایی با مفهوم بودجه ریزی.....	۱
تعاریف بودجه.....	۵
اصول بودجه.....	۶
1- اصل سالیانه بودن بودجه:.....	۷
2- اصل وحدت بودجه:.....	۷
3- اصل جامعیت بودجه:.....	۸
4- اصل شاملیت یا تفصیل:.....	۸
6- اصل انعطاف پذیری:.....	۹
7- اصل تعادل:.....	۹
نقش بودجه.....	۱۰
1- تامین کالاها و خدمات عمومی.....	۱۰
2- تامین عدالت اجتماعی.....	۱۰
3- تامین توسعه اقتصادی.....	۱۱
4- تامین ثبات اقتصادی.....	۱۱
فهرست مطالب.....	۳

## آشنایی با مفهوم بودجه ریزی

آن چه که در پی می‌آید، ویرایش نخست اولین بخش از مقاله‌ی « بودجه‌ریزی » است؛ از مجموعه‌ی متون آموزشی آشنایی با « مفاهیم علم اقتصاد »، ویژه‌ی خبرنگاران سیاستی و سیاست‌پژوهان در بخش اقتصادی که در سرویس مسائل راهبردی دفتر مطالعات خبرگزاری دانشجویان ایران، تدوین شده است. این مقاله سعی می‌کند مفاهیم پایه و اولیه‌ی بودجه‌ریزی را که کاربرد عمومی تری در مقایسه با مفاهیم تخصصی تر این موضوع دارند، توضیح دهد.

افزایش کیفیت و شفافیت گفت و گوها و تبادل اطلاعات درباره‌ی سیاست‌های اقتصادی، نیازمند برخورداری از اطلاعات و دانش اولیه در رشته اقتصاد و آشنایی با واژگان و مفاهیم آن است؛ مجموعه‌ی مقالات آشنایی با مفاهیم علم اقتصاد، تلاش می‌کنند این اطلاعات را در اختیار خبرنگاران و دانشجویان سیاست‌پژوه در حوزه‌های مختلف قرار دهند.

از آنجایی که سیاست‌گذاری در حوزه‌های مختلف اجرایی، وابستگی زیادی به سیاست‌ها و نظریه‌های اقتصادی حاکم بر زمینه‌ی سیاست‌گذاری دارد، سرویس مسائل راهبردی ایران، آشنایی با مفاهیم علم اقتصاد را مقدمه‌ی ایجاد یک عرصه عمومی برای گفت و گوی دانشجویان و حرفه‌مندان با مدیران و سیاست‌گزاران درباره‌ی سیاست‌ها و استراتژی‌ها در بخش‌های مختلف تخصصی مرتبط با دانش خود، می‌داند.

## تعاریف بودجه

دیدگاه‌ها، نظریه‌ها و تعاریف به زمان و مکان مربوط می‌شوند. دیدگاه‌ها و تعاریف در مورد بودجه متاثر از نظریه‌های اقتصادی در مورد دولت است و دیدگاه‌های موجود در این زمینه نیز تحت تاثیر شرایط متفاوت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جوامع است. به طور کلی در میان انواع تعاریفی که از بودجه به عمل آمده است سه دسته عمده را می‌توان تشخیص داد:

الف) تعاریفی که بر جنبه سیاسی بودجه تاکید می‌کنند.

ب) تعاریفی که بر جنبه اقتصادی و مالی بودجه تاکید می‌کنند.

ج) تعاریفی که بر جنبه برنامه‌ای و مدیریتی بودجه تاکید دارند.

تعریف بودجه از دیدگاه عرفی :

بودجه سندی مالی است، مربوط به درآمدها و هزینه‌های دولت.

تعریف بودجه از دیدگاه قانونی:

تاکنون چهار تعریف قانونی در قانون محاسبات عمومی کشور راجع به بودجه مطرح

گردیده که جدیدترین آن‌ها مربوط است به قانون محاسبات عمومی کشور مصوب

۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی در ماده یک این قانون، بودجه‌ی کل کشور چنین

تعریف شده است:

« بودجه کل کشور برنامه مالی است که برای یک سال مالی تهیه می‌گردد و حاوی پیش

بینی درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیات است که

منجر به نیل به سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود و از سه قسمت به شرح ذیل تشکیل شده است:

1- بودجه عمومی دولت که شامل اجزای زیر است:

الف) پیش بینی دریافت‌ها و منابع تامین اعتبار که به طور مستقیم یا غیر مستقیم در سال مالی قانون بودجه از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل اخذ می‌گردد.  
ب) پیش بینی پرداخت‌هایی که از محل درآمدهای عمومی یا اختصاصی برای اعتبارات جاری و عمرانی و اختصاصی دستگاه‌های اجرایی می‌تواند در سال مالی مربوط انجام گیرد.

2- بودجه‌ی شرکت‌های دولتی و بانک‌ها؛ شامل پیش بینی درآمدها و سایر منابع اعتبار.

3- بودجه‌ی موسساتی که تحت عناوینی غیر از عناوین مذکور در بودجه‌ی کل کشور منظور می‌شود.»

## **اصول بودجه**

بر تهیه، تنظیم و پیشنهاد لایحه‌ی بودجه به دست دولت و همچنین تصویب آن توسط نمایندگان مجلس اصولی مترتب است که عبارتند از:

1- سالیانه بودن بودجه

2- وحدت بودجه

3- جامعیت بودجه

4- شمولیت یا تفصیل

5- تخصیص و عدم تخصیص

6- انعطاف پذیری

7- تخمینی بودن

8- تعدیلی بودن

9- تعادل

### **1- اصل سالیانه بودن بودجه:**

بودجه به عنوان برنامه مالی دارای یک دوره زمانی است که در ایران یک سال شمسی تعریف شده است و آن را سال مالی می‌نامند که عموماً از آغاز فروردین تا پایان اسفند هر سال است. دلیل سالیانه بودن این دوره این است که تهیه و تنظیم بودجه چندین ماه وقت لازم دارد و هزینه زیادی هم می‌برد پس بودجه‌ی چند ماهه توجیه اقتصادی ندارد و نیز بودجه‌ای که برای بیش از یکسال باشد دقت کافی را در پیش بینی‌ها و برآوردها نخواهد داشت. ضمناً چون در ایران درآمدهای دولت در گذشته بیشتر مالیات بر محصولات کشاورزی بوده است و کشاورزی فرآیندی سالیانه است، بودجه هم بر همین رسم باقی مانده است.

### **2- اصل وحدت بودجه:**

برای جلوگیری از دوباره‌کاری‌ها و اتلاف وقت دولت و مجلس در این اصل توصیه می‌شود دولت درآمد و مخارج کلیه دستگاه‌هایی که مستقیم یا غیر مستقیم از منابع دولتی استفاده می‌کنند یا بخشی از کارهای دولت را بر عهده دارند را یکجا محاسبه

کرده و در یک بودجه واحد یکبار به مجلس ارائه دهد. البته متمم بودجه که در شرایطی خاص ارائه می‌شود یکی از موارد استثنا بر اصل بودجه است.

### **3- اصل جامعیت بودجه:**

بر طبق این اصل دولت باید کلیه درآمدها و مخارج خود را به هر صورتی که هست اعم از جاری، عمرانی و دستگاهی - در سند بودجه جمع‌آوری کرده و به مجلس ارائه کند و نیز ارقام ذکر شده در بودجه باید ناخالص بوده و درآمدها و هزینه‌ها از یکدیگر کسر نگردد. یعنی مثلاً وزارت دارایی کلیه مالیات‌های دریافتی را بدون کسر هزینه‌های خود به خزانه تحویل دهد و هزینه‌های خود را از راه بودجه مجدداً دریافت نماید.

### **4- اصل شمولیت یا تفصیل:**

این اصل توصیه می‌کند که بودجه دولت به صورت مشروح و به تفصیل تهیه شود و برای آگاهی عموم انتشار یابد. درآمدها باید به صورت دستگاهی و موضوعی طبقه بندی شود و هزینه‌های هر دستگاه به صورت اعتبارات جاری و عمرانی تعیین گردد. اعتبارات عمرانی به تفکیک طرح‌های ملی و استانی برآورده شده و بودجه درج گردد.

### **5- اصل تخصیص و عدم تخصیص:**

با رعایت اصل تخصیص تمام ارقام مندرج در بودجه باید به همان شکل و ترتیب قرار گرفته در جداول که به تصویب مجلس هم رسیده است تخصیص یافته و مصرف شود. هزینه‌های هر دستگاه باید در قالب همان برنامه و همان پیش‌بینی هزینه، مصرف شود. اصل عدم تخصیص بیان می‌کند که درآمدهای خاص نباید بدون طی روند بودجه‌ریزی صرف هزینه‌های خاص گردد.



## **6- اصل انعطاف پذیری:**

تغییر و جابه جایی در فصول هزینه و برنامه‌های دستگاه بدون آنکه در جمع اعتبارات مصوب تغییر ایجاد شود و یا جابه‌جایی اعتبارات از دستگاهی به دستگاه دیگر یا از طرحی به طرح دیگر که در زمان نوسانات شدید و غیرمنتظره اوضاع اقتصادی کشور بیشتر به کار می‌رود. روش‌های انعطاف‌پذیری هر ساله در تبصره‌های قانون بودجه پیش‌بینی می‌گردد.

## **7- اصل تعادل:**

این اصل به حفظ موازنه‌ی میان درآمدها و مخارج اشاره دارد به طوری که دولت بتواند بدون استقراض تعهدات مالی خود را بپردازد. این نظریه‌ی مربوط به اقتصاددانان کلاسیک است و در شرایط کنونی کاربرد چندانی ندارد و برای توسعه اقتصادی از سیاست کسر بودجه استفاده می‌شود و برخی مواقع عدم تعادل بودجه برای رشد اقتصادی حتی مفید تلقی می‌شود. در زمان ما اصل تعادل اقتصادی مد نظر است نه تعادل اعداد و ارقام بودجه. البته هیچ بودجه‌ای بدون تعادل حسابداری به تصویب نمی‌رسد، پس تعادل حسابداری با تعادل اقتصادی متفاوت است.

تعادل حسابداری عدم اختلاف میان رقم هزینه‌ها و رقم درآمدهاست، در صورتی که تعادل اقتصادی بودجه یعنی بودجه به نحوی تهیه و تنظیم گردد که در مسیر سیاست‌های کلان اقتصادی جامعه که ماحصل آن ثبات قیمت‌ها، ایجاد اشتغال، توسعه و رشد اقتصادی است، حرکت کند. حال ممکن است در این میان دولت با کسری بودجه، مازاد و یا تعادل بودجه‌ای روبه‌رو باشد.

## نقش بودجه

بودجه در راستای سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی دولت‌ها دارای چهار نقش اساسی است که عبارتند از:

### 1- تامین کالاها و خدمات عمومی

این نوع کالاها در بازار وجود ندارند و قابل خرید و فروش نیستند عرضه آن‌ها به عهده دولت است و هزینه آن‌ها به صورت مالیات از طریق بودجه یا به طور مستقیم از مردم جامعه دریافت می‌گردد. نمونه این نوع کالاها عبارتند از پارک‌ها، راه‌ها، خدمات پستی، خدمات امنیتی و...

### 2- تامین عدالت اجتماعی

فقرزدایی و بهره‌مندی تمام اقشار جامعه می‌تواند از اهداف بودجه باشد. دولت در تحقق بخشیدن به هدف تامین عدالت اجتماعی می‌تواند ترکیب درآمدهای مالیاتی و همچنین کم و کیف هزینه‌های بودجه را به نحوی تنظیم کند که در کم کردن فاصله طبقاتی و تعدیل توزیع درآمد افراد موثر باشد با مطالعه بودجه می‌توان مشخص کرد که استفاده کنندگان از هزینه‌های دولت کدام اقشار و طبقات جامعه هستند و از طرف دیگر بار تامین منابع درآمد این هزینه‌ها بر دوش کدام یک از طبقات مردم جامعه است.

### **3- تامین توسعه اقتصادی**

با مطالعه بودجه‌ی دولت‌ها از نظر نسبت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به اعتبارات هزینه و نیز روند حجم اعتبار طرح‌های زیربنایی می‌توان میزان و پیشرفت جامعه را به سوی رشد اقتصادی ارزیابی کرد.

### **4- تامین ثبات اقتصادی**

دولت‌ها از طریق وصول درآمدها و انجام هزینه‌های بودجه‌ای، در عرضه و تقاضای کل جامعه اثر می‌گذارند. در شرایط تورمی دولت با اعمال سیاست انقباضی هزینه‌های خود را کاهش یا مالیات را افزایش می‌دهد تا تقاضای کل را کاهش دهد و همچنین در دوره رکود و شیوع بیکاری با اعمال سیاست‌های انبساطی، درآمدهای مالیاتی خود را کاهش یا هزینه‌های خود را افزایش می‌دهد تا تقاضای کل را افزایش داده و قدرت خرید را به جامعه تزریق کند.

بودجه مهمترین سند مالی و در واقع به عنوان برنامه یک ساله دولت است که طبق قانون اساسی باید قبل از شروع سال مالی به تصویب مجلس برسد. معمولاً در دوره های گذشته بخشنامه بودجه شامل مهمترین سیاست های اجرایی دولت توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی تهیه و با امضای رئیس جمهور در شهریورماه هر سال به دستگاه های اجرایی کشور ابلاغ می شد و لایحه بودجه در آذرماه به مجلس تقدیم می شد تا فرصت کافی برای بررسی نمایندگان مجلس، کمیسیون های تخصصی و کمیسیون تلفیق (اصلی) و صحن علنی مجلس و در نهایت رفت و برگشت معقول بین مجلس و شورای نگهبان و احیاناً مجمع تشخیص مصلحت نظام وجود داشته باشد تا ارائه و تصویب بودجه سالانه به عنوان یکی از اساسی ترین وظایف قوای مجریه و مقننه دچار برخورد سلیقه یی و غیرکارشناسی نشود. متأسفانه پس از انحلال سازمان مدیریت و برنامه ریزی توسط دولت نهم این مسیر و سنت حسنه به هم ریخته است و تقدیم لایحه بودجه به مجلس با تاخیر زیاد، عجولانه و غیرکارشناسانه صورت می گیرد. صرف نظر از برآورد غیرواقعی درآمدهای نفتی و مالیاتی و شاخص های اقتصادی در بودجه سال ۸۸ و انحراف از چشم انداز ۲۰ ساله، برنامه چهارم توسعه و سیاست های اجرایی اصل ۴۴ و همچنین بدون تحلیل اهداف و انگیزه های دولت نهم از این اقدام، توجه نمایندگان مجلس را در آستانه بررسی لایحه بودجه به مهمترین اصول حاکم بر بودجه ریزی و ضرورت ابهام زدایی از بودجه سال ۸۸ جلب می کنم.

۱- اصل وحدت بودجه. این اصل به این معنا است که برای پرهیز از تکرار و پراکندگی و اتلاف منابع دولت فقط باید یک بار بودجه واحدی در یک مجموعه که حاوی تمام عملیات

دولت است برای تصویب به مجلس ارائه کند. متأسفانه این اصل در تاریخ بودجه ریزی در ایران و خصوصاً در سال های اخیر کمتر رعایت شده است و دولت هر ساله چند بار به دلایل مختلف مانند افزایش یا کاهش درآمد یا وقوع حوادث غیرمترقبه متوسل به بودجه اصلاحی یا متمم بودجه شده است که بعضی وقت ها این اصلاح یا متمم بودجه درصد قابل توجهی از بودجه کل کشور را شامل می شود و عمدتاً به زیان اعتبارات سرمایه یی و به نفع اعتبارات هزینه صورت می پذیرد. (مانند اصلاحیه بودجه سال جاری) که این عمل حاکی از عدم شفافیت و عدم پیش بینی دقیق درآمدها و میزان هزینه ها است. لذا مجلس می تواند با جلوگیری از تکرار این قبیل لوایح مسیر کارشناسی و دقت بودجه ریزی را تقویت کند.

۲- اصل جامعیت بودجه. این اصل مبتنی بر دو مفهوم جداگانه است. اول آنکه در این اصل تمام درآمدها و هزینه های دولت به هر شکل که هست اعم از بودجه جاری و عمرانی دستگاه های اجرایی شامل وزارتخانه ها، شرکت های دولتی، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و نهادها باید یکجا و در یک سند به نام سند بودجه جمع بندی و به مجلس تقدیم شود. دوم آنکه ارقام و درآمدها و هزینه های دستگاه های اجرایی بدون تهاتر باید در سند بودجه درج شود، یعنی اینکه هر دستگاهی اگر درآمدی دارد طبق اصل ۵۳ قانون اساسی باید کلاً به خزانه واریز و هزینه های خود را بدون توجه به درآمد خود در سند بودجه منعکس و دریافت کند. متأسفانه دولت تمایلی به اجرای این اصل نشان نمی دهد که باید از طریق مجلس کنترل شود.

۳- اصل تقدم درآمدها بر هزینه ها. این اصل بدین معناست که در فرآیند بودجه ریزی ابتدا باید درآمدهای دولت به صورت مشخص، شفاف و دقیق از منابع مختلف و براساس

شرایط کشور محاسبه و پیش بینی شود و بر آن اساس هزینه های دستگاه های اجرایی اعم از عمرانی و جاری در حد درآمدها و بدون کسری بودجه تعیین و تصویب شود. در عین حال دولت ها معمولاً درآمدها را بیش از مقدار واقعی و هزینه ها را کمتر از میزان واقعی برآورد و محاسبه می کنند و این اصل را خدشه دار می سازد و کسر بودجه را تشدید می کند که نمایندگان باید دقت کافی در این زمینه به عمل آورند.

۴- اصل تخصیص و عدم تخصیص. طبق اصل تخصیص کلیه ارقام مندرج در قانون بودجه باید به همان وضع و ترتیبی که در قانون بودجه تعیین شده و به تصویب مجلس رسیده است، وصول شود یا به مصرف برسد. طبق این اصل هزینه های هر دستگاه باید در قالب عملیات همان برنامه و موارد هزینه به مصرف برسد و هیچ گونه تغییر یا انعطاف و جابه جایی جز در موارد استثنا و با تصویب مجلس صورت نپذیرد. البته اصل عدم تخصیص عکس اصل تخصیص نیست بلکه الهام بخش جامعیت است و تاکید بر آن دارد که درآمدهای خاص بودجه نباید به مخارجی خاص اختصاص داده شود. بدیهی است مجلس باید راه تخلف را در این زمینه بر دولت مسدود کند.

۵- اصل شمولیت و تفصیل. در این اصل تاکید می شود بودجه دولت باید به صورت مشروح به ریز و جزء و تفصیل تهیه، تنظیم و به مجلس پیشنهاد شود و برای آگاهی عموم انتشار یابد. براساس این اصل بودجه باید به طور مشروح به صورت دستگاهی و موضوعی درآمدها را طبقه بندی و هزینه های دستگاه را در قالب برنامه ها و موارد هزینه به صورت جاری و عمرانی، استانی و ملی در لایحه بودجه درج و به مجلس پیشنهاد کند. در صورتی که این اصل نباشد امکان نظارت پارلمان و دیوان محاسبات بر درآمدها و هزینه های مملکتی به نحو موثر و کامل تحقق نخواهد یافت.

۶- اصل تخمینی بودن درآمدها. بدیهی است منظور کردن درآمد در سند بودجه مجوزی برای وصول از اشخاص و افراد جامعه اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی نمی شود و در هر مورد به مجوز قانونی نیاز دارد، یعنی چنانچه درآمدی در سند بودجه منظور شده لیکن قانون وصول آن درآمد مورد تصویب مجلس قرار نگرفته باشد یا در قوانین حکم دیگری در مورد نحوه یا میزان وصول تعیین شده، به رغم تصویب بودجه آن درآمد وصول نشدنی است و بنابراین درآمدها در قوانین بودجه قطعیت ندارند و حالت تخمین دارند. پس درآمدها می تواند بیشتر یا کمتر از مقدار پیش بینی در قانون بودجه وصول شود. لازم است نمایندگان به این مهم توجه کافی داشته باشند.

۷- اصل تحدیدی بودن هزینه ها. منظور آن است که حداکثر پرداخت های هزینه یی در حد اعتبار مصوب دستگاه های اجرایی بوده و تجاوز از آن ممنوع است. بنابراین هیچ پرداختی بدون مجوز قانونی و وجود اعتبار مصوب در سند بودجه امکان پذیر نیست. پس میزان تعهد برای دستگاه های اجرایی حداکثر در حد تخصیص اعتبار بوده و تخصیص اعتبار نیز حداکثر برابر اعتبارات مصوب در سند بودجه است، یعنی اعتبار مصوب «تخصیص اعتبار» هزینه قطعی و تعهدات.

۸- اصل تعادل. به معنی تعادل بین درآمدها و هزینه های دولت طی یک دوره یا سال مالی و اصل بر صفر بودن کسر بودجه است. اما دولت ها به بهانه توسعه اقتصادی از سیاست کسری بودجه استفاده می کنند که عوارض ناخوشایندی همچون تورم در اقتصاد کشور به دنبال دارد و نمایندگان مردم باید با حساسیت مراقب این مهم باشند.

۹- اصل اولویت بندی. این اصل ناظر بر اولویت دادن به امور مهم و وظایف اصلی دولت در مقابل مردم مانند امور دفاعی، آموزشی، بهداشتی و پروژه های توسعه یی دولت و

اجرای عدالت، رفع محرومیت و تکمیل پروژه های نیمه تمام است. بدیهی است نمایندگان باید در اجرای چشم انداز ۲۰ساله و برنامه چهارم توسعه و سیاست های اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی به این اصل اساسی توجه خاص داشته باشند.

۱۰- اصل کارآمدی بودجه ریزی. طبق این اصل دولت باید کارآمدترین روش بودجه ریزی را بر حسب اهداف بودجه یی مد نظر قرار دهد. بر اساس الزامات برنامه های توسعه سوم و چهارم دولت موظف به اجرای برنامه ها از دیدگاه فایده- هزینه و با روش اندازه گیری حجم کل قیمت تمام شده تولید، یا خدمت است و نرم ها و استانداردها را مقایسه کند. بودجه ریزی عملیاتی مستلزم داشتن اطلاعات دقیق از اجرای هر یک از عملیات اجرایی است. اساس بودجه ریزی عملیاتی بر پایه چهار اصل زیر استوار است.

الف- روش اندازه گیری ب- حسابداری قیمت تمام شده ج- استفاده از نورم ها د- استفاده از استاندارد ها. متأسفانه به رغم تکالیف برنامه چهارم توسعه دولت در اجرای بودجه های سنواتی تاکنون از زیر این مسوولیت مهم شانه خالی کرده است که نمایندگان مردم باید این مهم را مورد مذاقه قرار داده و رسالت و مسوولیت خطیر خود را در مهم ترین مساله اقتصادی کشور در این شرایط حساس به نحو احسن انجام دهند.