

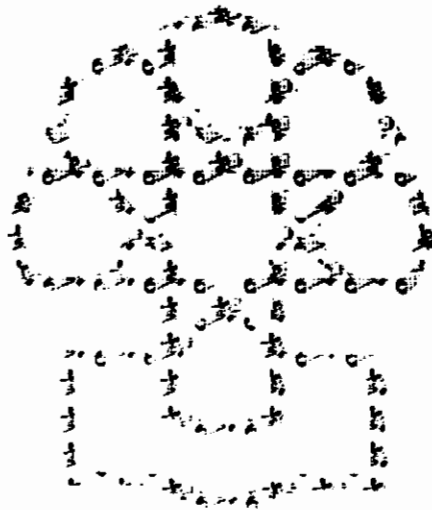
۷۵۹

۵۶۲۵



آشنایی با بودجه دولت

(با تأکید بر بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۷۹)



کد گزارش: ۱۶۰۵۶۳۵

کار: دفتر مطالعات برنامه و بودجه

معاونت پژوهش
مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

سازمان اسناد و اطلاع‌رسانی مجلس شورای اسلامی

شماره: ۱۲۹۲۹

تاریخ: ۷۹/۹/۱

آشنایی با بودجه دولت
(با تأکید بر بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۷۹)

کد گزارش: ۱۶۰۵۶۳۵

فهرست مطالب

- سخنی با خوانندگان ۲
- ۱- بودجه چیست؟ ۳
- ۲- پول از چه منابعی به دست می‌آید و در کجا صرف می‌شود؟ ۵
- ۱-۲- درآمدهای دولت ۶
- ۲-۲- هزینه‌های دولت ۸
- ۳- بودجه چگونه تنظیم می‌شود؟ ۱۳
- ۱-۳- لایحه بودجه پیشنهادی رئیس جمهور ۱۳
- ۲-۳- اقدام مجلس ۱۵
- ۳-۳- نظارت بر بودجه ۱۵
- منابع و مأخذ ۱۷

در سال ۱۳۷۹ دولت بالغ بر ۱۲۸ هزار میلیارد ریال در چارچوب بودجه عمومی خرج خواهد کرد^۱. بدیهی است که این مبلغ، رقم هنگفتی است. دولت این مقدار پول را صرف امور مختلفی خواهد کرد که برنامه‌هایی به وسعت پرداخت یارانه کالاهای اساسی و خدمات^۲ تا امور محدودی نظیر بزرگداشت مفاخر فرهنگی^۳ از آن جمله‌اند. این برنامه‌ها روی هم رفته بودجه عمومی دولت را تشکیل می‌دهند.

شما چقدر درباره بودجه اطلاع دارید؟ اگر پاسختان این باشد که: «تا حدودی»؛ باید بگوییم که این فقط شما نیستید که آگاهی و اطلاع کاملی از بودجه ندارید. در واقع کمتر شهروندی از تمامی آنچه که در هزاران صفحه سند بودجه هر سال درج شده است به‌طور کامل آگاه می‌باشد. ولی می‌دانیم که شما به این که دولت چگونه بودجه را به مصرف می‌رساند اهمیت می‌دهید و نسبت به آن بی‌تفاوت نیستید. به همین دلیل «آشنایی با بودجه دولت» را برای اولین بار منتشر کرده‌ایم و امید داریم مطالعه این راهنما، بودجه و مسائل پیرامون آن را برای شما روشن‌تر ساخته و اطلاعاتی را که می‌خواهید در اختیارتان قرار دهد.

نحوه تدوین این راهنما به گونه‌ای است که شما را همراه خود به تمامی مراحل شکل‌گیری بودجه می‌برد. به شما نشان می‌دهیم که چگونه دولت به کسب درآمد می‌پردازد و چگونه آن را خرج می‌کند، چگونه رئیس‌جمهور (کابینه) و مجلس بودجه را تقدیم و ابلاغ می‌کنند و...

فکر می‌کنیم پس از آن که این صفحات را مطالعه کردید، تصدیق خواهید کرد، وقتی را

۱. در این گزارش فقط بودجه عمومی دولت را مورد بررسی قرار می‌دهیم و از بررسی بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت صرف نظر کرده و در گزارش‌های بعدی به آن می‌پردازیم.

۲. اعتبار ردیف ۵۰۳۰۱۹

۳. اعتبار ردیف ۵۰۳۲۱۴

که صرف آن کرده‌اید به هیچ وجه به هدر نرفته است.

۱- بودجه چیست؟

بودجه دولت عبارت است از:

- برنامه‌ای برای خرج کردن پول توسط دولت.
 - هزینه چه فعالیت‌هایی باید تأمین شود، چه مقدار بودجه باید برای امور مختلف نظیر دفاع، اداره امور نیروی انتظامی، بهداشت و درمان، یارانه‌ها و حتی کمک هزینه ازدواج دانشجویی^۱ اختصاص یابد.
 - برنامه‌ای برای تأمین هزینه فعالیت‌های دولت.
 - چگونه دولت از طریق دریافت مالیات‌های گوناگون (مالیات بر درآمد، مالیات بر فروش و...) و فروش نفت درآمد خود را تأمین کند.
 - برنامه‌ای برای استقراض دولت و نحوه بازپرداخت آن.
 - چنانچه مخارج دولت از درآمدهایش بیشتر باشد، بودجه کسری خواهد داشت و دولت باید برای تأمین مخارج خود استقراض کند.^۲ همچنین در موعد معین باید این وجوه را - گاه به همراه بهره آن - بازپرداخت نماید.^۳
 - بودجه اقتصاد ملی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.
- برخی مخارج دولت موجب تغییر در تخصیص منابع می‌گردد مانند اعطای تسهیلات تکلیفی که منابع بانکی را به سوی موارد خاصی سوق می‌دهد.
- برخی مخارج دولت به منظور دستیابی به عدالت اجتماعی طراحی می‌شوند مانند

۱. اعتبار ردیف ۵۰۳۴۰۸

۲. اعتبار ردیف ۴۲۵۰۰۰ (فروش اوراق مشارکت دو هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹).

۳. اعتبار ردیف ۶۰۱۰۰۵ (جایزه اوراق مشارکت حدود سه هزار و پانصد میلیارد ریال در سال ۱۳۷۹).

پرداخت یارانه‌ها.

- دستیابی به ثبات اقتصادی نیز هدف برخی دیگر از مخارج دولت است مانند مخارجی که برای جلوگیری از گسترش نرخ بیکاری از طریق حمایت از فعالیت‌های اشتغالزای صورت می‌گیرد یا تنظیم سیاست‌های پولی و ارزی کشور در بودجه.

- برخی از انواع مخارج دولت نظیر تخصیص بودجه برای بهبود وضع آموزش و حمایت از توسعه علوم و تکنولوژی موجب افزایش بهره‌وری و رشد درآمد ملی در آینده می‌شود.

- از سوی دیگر مالیات‌ها درآمد مردم را کاهش می‌دهد و قدرت خرید آنها را پایین می‌آورد.

● بودجه بر شاخص‌های توسعه استانی نیز تأثیرگذار است.

علاوه بر مخارجی که دولت در اقصی نقاط کشور انجام می‌دهد (اعتبارات جاری دستگاه‌های اجرایی در استان‌ها)، اعتبارات خاصی به عنوان طرح‌های عمرانی استانی نیز در بودجه پیش‌بینی می‌گردد. چنین مخارجی بر روند توسعه محلی تأثیرگذار خواهد بود.

● بودجه برنامه عملیاتی برای تحقق اهداف برنامه‌های توسعه است.

بنابراین باید چارچوب برنامه‌های مصوب را رعایت و در موارد لازم، آن را به ضرر واقع بینانه‌ای اصلاح کند.

● بودجه خود تحت تأثیر اقتصاد ملی قرار می‌گیرد.

زمانی که اقتصاد دوره پر رونقی را پشت سر می‌گذارد، درآمد مردم رو به افزایش بوده و دولت نیز می‌تواند درآمد بیشتری کسب نماید.

● بودجه بازتاب تمایلات دولت و مجلس در تخصیص منابع و دارای پیام‌های سیاسی به رأی دهندگان می‌باشد

احزاب سیاسی چه در مقام قانون‌گذاری و چه در مقام اجرایی شعارهایی را به هنگام انتخابات مطرح و به نحوی در تصویب بودجه، تحقق شعارهای خود را دنبال می‌کنند.

● بودجه یک سند مرجع برای ثبت سوابق درآمد و هزینه دولت است. با نگاهی به سند بودجه سال‌های گذشته می‌توان دریافت که دولت، بودجه را به چه مصارفی رسانده و هزینه این فعالیت‌ها را چگونه و از چه منابعی تأمین کرده است.

۲- پول از چه منابعی به دست می‌آید و در کجا صرف می‌شود؟*

به طور کلی دولت مانند سرپرست خانواده برای بودجه خود برنامه‌ریزی می‌کند. هیئت دولت و مجلس تعیین می‌کنند که دولت در سال‌های آتی چه میزان درآمد خواهد داشت، این درآمد از کجا تأمین خواهد شد و این منابع مالی چگونه باید برای تأمین هر یک از اهدافی که مدنظر است به مصرف برسد. این اهداف عمدتاً عبارتند از اهداف دفاعی، تأمین اجتماعی، آموزش عمومی، حمل و نقل، اعمال قانون و حفظ امنیت جامعه و... آنها هستند که تصمیم می‌گیرند چه مقدار از درآمد از طریق اخذ مالیات و چه مقدار از طریق فروش نفت یا استقراض تأمین شود. دولت و مجلس در جلسات متعدد بر سر چگونگی کاربرد اهرم بودجه برای به تحرک واداشتن اقتصاد ملی یا برای توزیع مجدد درآمد یا توزیع درآمدهای آتی به بحث و بررسی می‌پردازند.

در سال‌های گذشته که بودجه همواره کسری داشته است، این بحث‌ها همچنین پیرامون نحوه تأمین این کسری به گونه‌ای که کمترین آثار منفی را از لحاظ تورمی و... بر اقتصاد کشور داشته باشد، جریان داشته است.

در این بخش ما به بحث پیرامون این تصمیمات می‌پردازیم و نشان می‌دهیم که چگونه دولت درخصوص نحوه کسب درآمد و مصرف آن تصمیم می‌گیرد.

* به منظور شفافیت بیشتر در امار و ارقام ارائه شده، از گزارش مالی ماهانه دولت که توسط خزانه‌داری کل تهیه می‌شود استفاده شده است.

۱-۲- درآمدهای دولت

بخش اعظم درآمدی که دولت به دست می‌آورد و برای پرداخت هزینه فعالیت هایش از آن استفاده می‌کند، از طریق فروش نفت و مالیات‌ها تأمین می‌شود.

● درآمد حاصل از فروش نفت به دو طریق به طور مستقیم وارد بودجه می‌شود:

۱- درآمد حاصل از فروش نفت خام که در سال ۱۳۷۹ به بیش از ۲۰ هزار میلیارد ریال می‌رسد و حدود ۱۸/۵ درصد درآمد عمومی است.

۲- درآمد حاصل از فروش ارز که در سال ۱۳۷۹ به ۳۷ هزار میلیارد ریال می‌رسد و حدود ۳۴ درصد درآمد عمومی است.

این دو رقم بیش از ۵۰ درصد درآمد عمومی در سال ۱۳۷۹ را تشکیل می‌دهند*

● مالیات‌ها دومین رقم عمده درآمدهای عمومی است که در سال ۱۳۷۹ حدوداً ۳۱ درصد از درآمد عمومی را شامل می‌شود. در جدول (۱) سهم هر یک از اجزای این درآمد مشخص گردیده است.

نکته مهم در مورد مالیات بر واردات، وابستگی آن به درآمد نفتی است. در سال‌هایی که درآمد نفتی کشور بهبود یابد، واردات رونق یافته و مالیات بر واردات نیز زیاد می‌شود. بنابراین حدود ۲۰ درصد از درآمد مالیاتی نیز به طور مستقیم به درآمدهای نفتی وابسته است.

* کل درآمد عمومی کشور در سال ۱۳۷۹ رقمی بالغ بر ۱۱۰۳۹۵ میلیارد ریال است که اگر جمع سایر منابع (شامل برگشتی‌ها، موجودی اول سال و (تنخواه گردان خزانه) به آن اضافه شود، کل دریافتی‌های کشور (۱۱۱۳۳۵ میلیارد ریال) را تشکیل می‌دهد.

جدول ۱- سهم هر یک از اجزای درآمد مالیاتی از کل درآمدهای مالیاتی

کل درآمد عمومی	کل درآمد مالیاتی	سهم نسبت به مالیات‌ها
۱۱/۶	۳۸	مالیات بر شرکت‌ها
۶/۸	۲۲/۱	مالیات بر درآمد
۱/۳	۴/۲	مالیات بر ثروت
۶/۲	۲۰/۳	مالیات بر واردات
۴/۷	۱۵/۳	مالیات مصرف و فروش
۳۰/۶	۱۰۰	جمع

● بخش دیگری از درآمدهای دولت حاصل از خدمات و فروش کالا (از جرایم رانندگی و صدور پروانه شکار گرفته تا فروش اوراق مشارکت و فراورده‌های خون و خدمات آزمایشگاهی) است.

این بخش ۹/۶ درصد از درآمدهای عمومی را تشکیل می‌دهد.

همچنین دولت درآمدهای دیگری از قبیل حق بیمه، کمک‌های دریافتی، درآمدهای انتقالی و متفرقه دارد که در سال ۱۳۷۹، ۶/۳ درصد از درآمد عمومی را تشکیل می‌دهند.

جدول شماره ۲ سهم هر یک از اجزای درآمدهای عمومی را نشان می‌دهد.

جدول ۲- سهم هر یک از اجزای درآمدهای عمومی

درآمد عمومی	سهم از کل اجزاء درآمد عمومی
۱۸/۵	نفت خام
۳۴	فروش ارز
۳۰/۶	مالیات‌ها
	درآمد حاصل از فروش
۹/۶	کالاها و خدمات
	حق بیمه و کمک‌های
	دریافتی و درآمدهای
۶/۳	انتقالی و متفرقه
۹۹*	جمع

۲-۲- هزینه‌های دولت

همان‌طور که گفتیم دولت در سال ۱۳۷۹ بالغ بر ۱۲۸ هزار میلیارد ریال خرج خواهد کرد. این مخارج را می‌توان به شیوه‌های گوناگون تقسیم نمود.

در لایحه بودجه مخارج دولت به چند شیوه برش داده شده و قابل ردیابی است.

● مخارج دولت برحسب دستگاه‌ها و ردیف‌ها (شامل هزینه‌های متفرقه): در این روش اعتبارات دستگاه‌ها و ردیف‌ها برحسب برنامه مشخص شده است. همچنین میزان مخارج جاری و عمرانی هر دستگاه و این که چه قدر از این مبلغ از محل درآمد اختصاصی دستگاه می‌باشد، مشخص گردیده و مثلاً معلوم می‌باشد که به سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی

* یک درصد باقی مانده مربوط به اصل و بهره وام‌ها و سود حاصل از سرمایه گذاری دولت است

در سال ۱۳۷۹ مبلغ ۸۴,۳۲۳ میلیون ریال اختصاص داده شده است (۸۲,۹۷۳ میلیون ریال اعتبارات جاری و ۱,۳۵۰ میلیون ریال اعتبارات عمرانی) و این مبلغ در برنامه‌های مطبوعات، گسترش فرهنگ و هنر، فعالیت‌های فرهنگی خارج از کشور و... هزینه خواهد شد.

● دومین طبقه بندی مخارج بر حسب مواد هزینه می‌باشد. هزینه جاری دستگاه‌ها به چهار فصل عمده شامل هزینه‌های پرسنلی، هزینه‌های اداری، هزینه‌های سرمایه‌ای و پرداخت‌های انتقالی تقسیم می‌شود. مثلاً در مورد سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی مشخص شده است که از اعتبارات جاری این دستگاه مبلغ ۱۳,۰۰۰ میلیون ریال صرف هزینه‌های پرسنلی و ۶۹,۹۷۳ میلیون ریال صرف پرداخت‌های انتقالی خواهد شد.

● سومین نوع طبقه بندی مخارج دولت بر اساس اموری است که اعتبارات دولت به آن اختصاص داده می‌شود شامل امور عمومی، امور دفاع ملی، امور اجتماعی و امور اقتصادی.^۱

هر یک از این امور خود به چند فصل تقسیم شده و هر فصل خود شامل چند برنامه می‌باشد. مثلاً امور عمومی خود شامل دوازده فصل است مانند قانون‌گذاری، اداره عمومی کشور، اجرای سیاست داخلی کشور، حفظ نظم و امنیت داخلی کشور، اداره روابط خارجی و...

در جدول شماره ۳ سهم هر یک از امور مذکور از کل درآمد عمومی مشخص شده است. جدول شماره ۴، ۵ و ۶ سهم مهم‌ترین فصول در هر یک از امور چهارگانه مذکور را نشان می‌دهد (امور دفاع ملی فقط شامل یک فصل به عنوان فصل دفاع نظامی می‌باشد).

۱. برای به دست آوردن جمع بودجه عمومی دولت باید اعتبارات امور چهارگانه مذکور و هزینه‌های متفرقه را با کارمزد و سرد تضمین شده، وام‌ها و بازپرداخت وام‌ها و پرداخت دیون و پیش پرداخت‌ها جمع نمود.

جدول ۳- سهم امور از کل درآمد عمومی

درآمد عمومی	سهم از کل
	امور
۹/۶	عمومی
۱۳/۶	دفاع ملی
۴۷/۷	اجتماعی
۱۱	اقتصادی
۱۴	هزینه‌های متفرقه ^۱
۹۶/۱	جمع ^۲

جدول ۴- سهم مهم‌ترین فصول در امور عمومی

اعتبار امور عمومی	سهم از کل
	مهم‌ترین فصول
۱۳	اداره امور قضائی، ثبتی و موقوفات
۴۳	حفظ نظم و امنیت داخلی کشور
۸/۶	اداره امور مالی
۱۱/۵	اطلاعات و ارتباطات جمعی
۲۳/۹	سایر فصول
۱۰۰	جمع

۱. حدود ۶۰ درصد هزینه‌های متفرقه را اعتبار مربوط به بازار کالاهای اساسی و خدمات موضوع تبصره قانون بودجه تشکیل می‌دهد.

۲. مابقی رقم مربوط به کارمزد و سود تضمین شده وام‌ها و بازپرداخت وام‌ها و پرداخت دیون و پیش پرداخت‌ها می‌باشد.

جدول ۵- سهم مهم ترین فصول در امور اجتماعی

اعتبار امور اجتماعی	سهم از کل
	مهم ترین فصول
۲۹	آموزش و پرورش عمومی
۱۳/۶	بهداشت، درمان و تغذیه
۳۳/۹	تأمین اجتماعی و بهداشتی
۶/۵	آموزش فنی و حرفه‌ای
۱۷	سایر فصول
۱۰۰	جمع

جدول ۶- سهم مهم ترین فصول در امور اقتصادی

اعتبار امور اقتصادی	سهم از کل
	مهم ترین فصول
۱۷/۸	کشاورزی و منابع طبیعی
۲۷/۵	منابع آب
۳۲	راه و ترابری
۷	علوم و فنون هسته‌ای
۱۵/۷	سایر فصول
۱۰۰	جمع

- چهارمین نوع طبقه‌بندی مخارج دولت که کلی‌ترین تقسیم‌بندی نیز می‌باشد، تقسیم مخارج به دو بخش مخارج جاری و مخارج عمرانی است. مخارج جاری هزینه یک سلسله عملیات و خدمات مشخصی است که ظرفیت‌های

موجود در جامعه را حفظ و نگهداری کرده و باعث اعمال حاکمیت دولت می‌گردد. در حالی که مخارج عمرانی برحسب نوع آنها ظرفیت‌های جدید اقتصادی یا اجتماعی را ایجاد نموده یا ظرفیت‌های موجود را گسترش می‌دهد.

جدول شماره ۷ سهم هر یک از مخارج جاری و عمرانی دولت را در سال‌های ۱۳۷۷، ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ نشان می‌دهد. بدین ترتیب در طی سال ۱۳۷۹ و براساس ارقام مصوب ۷۷ درصد از درآمد عمومی در قالب مخارج جاری و ۲۳ درصد در قالب مخارج عمرانی هزینه خواهد شد.

جدول شماره ۷- سهم مخارج جاری و عمرانی در درآمد عمومی

عملکرد ۷۷	عملکرد ۷۸	مصوب ۱۳۷۹	سال اعتبارات
۷۵/۲	۷۱/۴	۷۶	جاری
۲۴/۸	۲۸/۶	۲۴	عمرانی
۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	جمع

● نکته مهم در مورد تقسیم‌بندی‌های ارائه شده در لایحه بودجه این است که تصویری شفاف از حوزه‌های دخالت و مدیریت دولت را ارائه نمی‌دهد. یک تقسیم‌بندی مفید، تقسیم حوزه‌های مهم مدیریت دولتی به چهار حوزه:

- مدیریت امور مربوط به اعمال حاکمیت؛

- مدیریت امور عمرانی؛

- مدیریت امور باز توزیع درآمد و تأمین اجتماعی؛

- مدیریت امور تصدی می‌باشد.

در صورتی که بتوان تبصره‌ها و سپس اعتبارات تخصیص داده شده را به تفکیک هر یک

از حوزه‌های مدیریتی مذکور تقسیم‌بندی نمود آنگاه مشخص می‌شود که هزینه‌های دولت چه سمت و سویی داشته و چگونه می‌توان کارایی این‌گونه هزینه‌ها را بهبود بخشید.^۱

۳- بودجه چگونه تنظیم می‌شود؟

هیئت دولت و مجلس شورای اسلامی هر دو نقش مهمی در به وجود آمدن بودجه ایفا می‌کنند.

۳-۱- لایحه بودجه پیشنهادی رئیس جمهور

طبق قانون، هر سال رئیس جمهور موظف است حداکثر تا نیمه اول آذرماه لایحه بودجه پیشنهادی خود برای سال بعد را به مجلس تقدیم کند. این بودجه برای سال مالی بعد که از ابتدای سال آغاز می‌شود مورد استفاده قرار می‌گیرد.

سازمان برنامه و بودجه (از این پس سازمان برنامه‌ریزی و مدیریت کشور) وظیفه تنظیم و تدوین لایحه پیشنهادی رئیس جمهور را بر عهده دارد. این کار با ابلاغ بخشنامه بودجه توسط رئیس جمهور در آبان‌ماه هر سال شروع می‌شود.

مراحل اساسی فرایند بودجه‌ریزی و زمان بندی بودجه سال ۱۳۷۹ در جدول ذیل درج شده است.

۱. برای اطلاع بیشتر به گزارش شماره ۱۶۰۴۱۸۱ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تحت عنوان لایحه بودجه ۱۳۷۸ از دیدگاه ساختاری که توسط دکتر حسین عظیمی تهیه شده مراجعه کنید.

مراحل اصلی و گام‌های اساسی در فرایند شکل‌گیری بودجه سال ۱۳۷۹^۱

<p>۱۳۷۸/۸/۱ تا ۱۳۷۸/۸/۲۳ ۱۳۷۸/۸/۲۳ تا ۱۳۷۸/۹/۷</p>	<p>- رئیس‌جمهور بخشنامه بودجه را ابلاغ کرده و سازمان برنامه و بودجه با همکاری شرکت‌های دولتی، دستگاه‌های استانی، دستگاه‌های اجرایی ملی، وزارت نفت و وزارت امور اقتصادی و دارایی لایحه بودجه را برای بررسی در هیئت دولت آماده می‌کند. - هیئت دولت تبصره‌های بودجه را بررسی کرده و آن را به تصویب می‌رساند</p>	<p>تدوین لایحه بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور</p>
<p>۱۳۷۸/۹/۷ تا ۱۳۷۸/۹/۱۴</p>	<p>تلفیق نهایی بودجه توسط سازمان برنامه و بودجه صورت گرفته و لایحه بودجه توسط رئیس‌جمهور به مجلس تقدیم می‌شود</p>	<p>تدوین و آماده‌سازی مستندات بودجه و ارائه به مجلس شورای اسلامی</p>
	<p>پس از بررسی لایحه بودجه در کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی، کمیسیون تلفیق بررسی بودجه تشکیل شده و تغییرات لازم را در لایحه بودجه پیشنهادی دولت اعمال می‌کند. مصوبه این کمیسیون برای تصویب به صحن علنی مجلس ارائه می‌گردد. در نهایت مصوبه مجلس به عنوان قانون بودجه پس از تأیید شورای نگهبان به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود.</p>	<p>بررسی لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی</p>
<p>اول فروردین تا آخر اسفندماه ۱۳۷۹</p>		<p>اجرای قانون بودجه توسط مدیران اجرایی کشور</p>

۱. به علت بررسی لایحه برنامه سوم توسعه در مجلس و سپس برگزاری انتخابات دوره ششم مجلس شورای اسلامی زمان‌بندی اعلام شده رعایت نگردد.

۳-۲- اقدام مجلس

● لایحه بودجه شامل تبصره‌ها، درآمدها و نحوه تخصیص اعتبارات بوده و بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را (که در این گزارش به آن نپرداخته‌ایم) در برمی‌گیرد و شامل دو پیوست تحت عنوان بودجه استان‌ها و اعتبارات طرح‌های عمرانی است.

● مجلس شورای اسلامی ابتدا کلیات بودجه را مورد تصویب قرار می‌دهد. کلیات بودجه شامل تعیین کل مخارج و کل درآمدهای عمومی و... است.

● کمیسیون اصلی رسیدگی به بودجه (کمیسیون تلفیق)، ابتدا سه گروه کاری شامل گروه امور عمومی، گروه امور اجتماعی و گروه امور اقتصادی را تشکیل داده و تبصره‌های لایحه بودجه را برحسب محتوی، برای بررسی به این گروه‌ها ارجاع می‌کند. هم‌زمان با بررسی تبصره‌ها در گروه‌های کاری کلیات بودجه و به طور اخص بخش‌های درآمدی آن شامل درآمد نفت، درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدها مورد بررسی قرار گرفته و بخش درآمدی بودجه قبل از بررسی تبصره‌ها مورد تصویب قرار می‌گیرد.

گروه‌های کاری به نوبت گزارش خود در مورد تبصره‌ها را ارائه نموده و بدین ترتیب کلیه تبصره‌ها با حضور نمایندگان دولت و برخی اوقات وزرا یا نمایندگان دستگاه‌های اجرائی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

در انتها ردیف‌های هزینه‌ای مورد بررسی قرار گرفته و در نهایت گزارش کمیسیون اصلی در مورد بودجه برای جلسه علنی مجلس آماده می‌شود.

۳-۳- نظارت بر بودجه

پس از آن که مجلس شورای اسلامی بودجه را به تصویب رساند، از طرق زیر بر اجرای قانون بودجه نظارت می‌شود:

● مدیران دستگاه‌های اجرائی

● سازمان برنامه و بودجه (از این پس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور)

● کمیسیون‌های مختلف مجلس شورای اسلامی

● دیوان محاسبات

این نظارت‌ها بدین منظور طراحی شده است که:

● دولت و مجلس اطمینان حاصل کنند که سازمان‌های اجرائی محدودیت‌های قانونی در مخارج را رعایت کرده و بودجه تخصیصی را فقط به منظوری که در قانون بودجه در نظر گرفته شده است به مصرف برسانند (کنترل داده‌ها).

● برنامه‌ها طبق الزامات قانونی به اجرا درآمده و با سیاست‌های دولت هماهنگ باشد (مثلاً در راستای دستیابی به اهداف برنامه سوم توسعه باشد).

● اطمینان حاصل شود که برنامه‌ها به خوبی مدیریت شده و به اهداف مورد نظر خواهند رسید (کنترل ستاده‌ها).

در عمل مشکلات فراوانی بر سر راه نظارت بر بودجه وجود دارد؛ مثلاً دیوان محاسبات کشور طبق قانون فقط متولی نظارت مالی بر بودجه است و تنها به «کنترل داده‌های» دستگاه‌های اجرائی می‌پردازد. کنترل داده‌ها در یک بودجه دولتی مربوط به شناسایی مقادیر اعتبارات تخصیصی، مقدار پرداخت‌ها و تخلف‌های احتمالی می‌شود و ابتدایی‌ترین نوع کنترل است. به علاوه همین نوع کنترل نیز با تأخیر بسیار صورت می‌گیرد.

کنترل کارایی و تولید (ستاده‌ها) و کنترل نتایج اجتماعی در مراتب بالاتری قرار می‌گیرند که متأسفانه در ایران هیچ مکانیسمی برای آن پیش‌بینی نگردیده است.

منابع و مأخذ

- ۱- معاونت پشتیبانی و امور مجلس؛ «مجموعه قوانین و مقررات برنامه و بودجه»؛ سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۶.
- ۲- خزانه داری کل کشور؛ «گزارش مالی دولت در شش ماهه اول سال ۱۳۷۹»؛ وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- ۳- یوسفیان، علی؛ «مقدمه‌ای بر کنترل بودجه»؛ بولتن انتخاب عمومی (۳)؛ دفتر برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۷۸.
- 4- Office of Management and Budget; "A Citizen's Guide to the Federal Budget" : Fiscal Year 2001, Execvtive Office of the President of the United States; 2000.

منابع برای مطالعه بیشتر

- ۱- فرزیب، علیرضا؛ «بودجه ریزی دولتی در ایران»؛ مرکز آموزش مدیریت دولتی؛ ۱۳۷۷.
- ۲- کرباسیان، اکبر؛ «بودجه و بودجه ریزی دولتی در اقتصاد ایران»؛ مؤسسه عالی بانکداری ایران؛ ۱۳۷۸.
- ۳- ماسگریو، ریچارد او پگی ب؛ «مالیه عمومی در تئوری و عمل»؛ جلد اول و دوم؛ انتشارات سازمان برنامه و بودجه سال ۱۳۷۲.